

บทที่ 2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

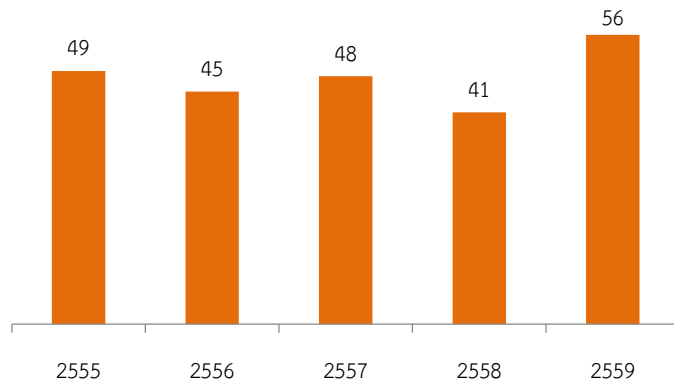
ปัญหาหมอกควัน หมายถึง ปัญหามลพิษทางอากาศที่เกิดจากการสะสมของควันและฝุ่นในอากาศ โดยเกิดขึ้นจากการลุกติดไฟหรือเผาไหม้ของวัสดุต่างๆ เช่น การเกิดไฟป่า การเผาเศษวัสดุทางการเกษตร ฯลฯ รวมถึงการใช้เชื้อเพลิงจากภาคคมนาคมและอุตสาหกรรม ซึ่งมีการปลดปล่อยสารมลพิษทางอากาศ เช่น ฝุ่นละอองขนาดเล็ก ก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ ไนโตรเจนไดออกไซด์ ซัลเฟอร์ไดออกไซด์ โอโซน ฯลฯ ออกมาสะสมอยู่ในบรรยากาศภายนอก โดยสัดส่วนขององค์ประกอบของสารแต่ละชนิดจะมีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับประเภทของเชื้อเพลิง ระดับความชื้นในอากาศ อุณหภูมิของไฟ ความกดอากาศ ความเร็วและทิศทางลม ซึ่งสามารถทำให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนทั้งทางด้านสุขภาพ เศรษฐกิจ การคมนาคม และวิถีชีวิต

ปัจจัยที่มีผลต่อปัญหาหมอกควัน ประกอบด้วย สภาพภูมิอากาศ สภาพภูมิประเทศ เช่น อุณหภูมิ ความชื้น ความกดอากาศ ทิศทางลม พื้นที่แอ่งกระทะ เขตเมืองที่มีอาคารสูง ฯลฯ โดยจะสังเกตได้ว่าในพื้นที่ดังกล่าวจะประสบกับปัญหาหมอกควันรุนแรงกว่าพื้นที่อื่นๆ เช่น ในพื้นที่ที่เป็นลักษณะแอ่งกระทะที่มีภูเขาล้อมรอบ จะมีโอกาสที่จะเกิดปัญหาหมอกควันรุนแรงเพิ่มมากขึ้น และในวันที่มีความกดอากาศสูงหรือไม่มีการพัดผ่านของลม จะทำให้หมอกควันลอยปกคลุมในพื้นที่อย่างยาวนานกว่าวันที่มีอากาศแจ่มใสหรือมีการพัดผ่านของลม หรือมีความชื้นในอากาศสูง เช่น ฝนตก ซึ่งลักษณะของการเกิดไฟและการกระจายตัวของควัน โดยทั่วไปแล้วลมจะเป็นตัวสนับสนุนทำให้ความเข้มข้นของหมอกควันลดลง เพราะควันจะเจือจางหากมีปริมาตรอากาศเพิ่มขึ้น โดยในช่วงที่เกิดความร้อนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่เกิดการไหม้ระยะแรก ควันไฟจะลอยตัวขึ้นด้านบนและจะคงตัว จนกระทั่งเริ่มเย็น จากนั้นจะค่อยๆ ลดตัวต่ำลงและเริ่มเจือจางและแพร่กระจายมากขึ้นในช่วงเวลาที่มีแดด อากาศจะร้อนและลอยตัวขึ้นด้านบน ซึ่งจะนำเอาฝุ่นและควันไฟลอยตามขึ้นไปด้วย หลังจากนั้นในช่วงเวลาตอนเย็นที่พระอาทิตย์เริ่มตกพื้น อุณหภูมิบริเวณพื้นดินจะเริ่มเย็นตัวลง และอากาศจะลดตัวลงต่ำในบริเวณหุบเขาในช่วงเวลาเย็นๆ อากาศใกล้พื้นดินจะเย็นกว่าอากาศด้านบน ส่งผลให้อากาศไม่สามารถเคลื่อนตัวสู่ด้านบนได้ จึงส่งผลทำให้หมอกควันสะสมในบริเวณหุบเขาในช่วงเวลากลางคืน ดังนั้นความรุนแรงของปัญหาหมอกควันจะขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย ทำให้ระดับของหมอกควันในแต่ละพื้นที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้ ความเข้มข้นของมลพิษหมอกควันจะเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพลมที่เกิดขึ้น

สถานการณ์ปัญหาหมอกควันในประเทศไทย ส่วนใหญ่มักจะอยู่ในพื้นที่ภาคเหนือของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาหมอกควันมักเกิดในช่วงฤดูแล้ง (มกราคม-เมษายน) ของทุกปี เนื่องจากในพื้นที่ทางภาคเหนือจะประสบปัญหาไฟป่าและการลักลอบเผาในที่โล่ง เช่น การเผาเศษวัสดุทางการเกษตร ประกอบกับภูมิประเทศที่มีลักษณะเป็นแอ่งกระทะและมีภูเขาล้อมรอบ จึงทำให้เพิ่มความรุนแรงของปัญหายิ่งขึ้น และยังพบว่าในบางพื้นที่ของประเทศ เช่น ยะลา นราธิวาส ปัตตานี สงขลา ฯลฯ ได้มีการประสบปัญหาหมอกควันเช่นเดียวกัน โดยเกิดจากปัญหาหมอกควันข้ามแดน จากการเกิดไฟป่าในเกาะสุมาตรา ประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งนอกจากจะส่งผลกระทบต่อประชาชนในประเทศอินโดนีเซียแล้ว ปัญหาหมอกควันข้ามแดนยังส่งผลกระทบต่อประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคอาเซียน ได้แก่ ประเทศไทย สิงคโปร์ มาเลเซีย และบรูไน เป็นต้น

2.1 สถานการณ์ฝุ่นละอองใน 9 จังหวัดภาคเหนือ (กรมควบคุมมลพิษ, 2559)

จากการติดตามตรวจวัดคุณภาพอากาศใน 9 จังหวัดภาคเหนือ ได้แก่ เชียงราย เชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง แพร่ น่าน พะเยา แม่ฮ่องสอน และตาก ซึ่งข้อมูลสถานการณ์ 5 ปี ย้อนหลัง โดยพิจารณาจากจำนวนวันที่ฝุ่นละอองสูงเกินเกณฑ์มาตรฐาน (ค่ามาตรฐานฝุ่นละอองขนาดเล็กในบรรยากาศกำหนดไว้ไม่เกิน 120 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร) ในภาพรวมของ 9 จังหวัดภาคเหนือ พบว่า นับจากปี 2555 ซึ่งเป็นปีที่เกิดวิกฤตหมอก กควันรุนแรง ทุกภาคส่วนได้เร่งดำเนินมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการเผา และหมอกควันอย่างเข้มข้น ส่งผลให้จำนวนวันที่ฝุ่นละอองสูงเกินเกณฑ์มาตรฐานใน 9 จังหวัดภาคเหนือ มีแนวโน้มลดลง อย่างไรก็ตาม ในปี 2559 สถานการณ์กลับมามีวิกฤตอีกครั้ง โดยมีสาเหตุหลักมาจากสภาพอากาศที่มีความแห้งแล้งอย่างรุนแรงและต่อเนื่องยาวนาน รายละเอียดดังรูปที่ 2.1



รูปที่ 2.1 จำนวนวันที่ฝุ่นละอองสูงเกินมาตรฐานใน 9 จังหวัดภาคเหนือ ระหว่างวันที่ 1 มกราคม – 31 พฤษภาคม เปรียบเทียบระหว่างปี 2555 – 2559

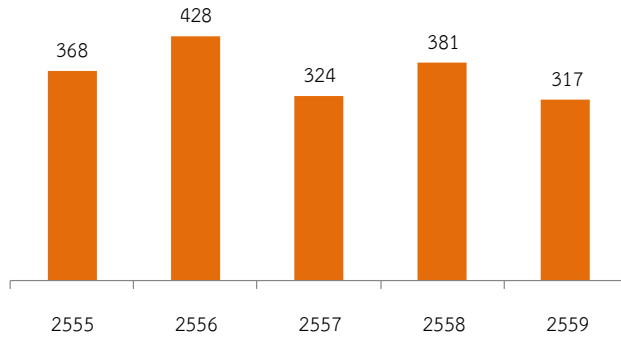
โดยในปี 2559 ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม – 31 พฤษภาคม พบฝุ่นละอองสูงเกินเกณฑ์มาตรฐาน 56 วัน (เพิ่มขึ้น 15 วัน จากปี 2558) และมีค่าเฉลี่ย 24 ชั่วโมง สูงสุด เท่ากับ 317 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร (มคก./ลบ.ม.) ที่จังหวัดเชียงราย (ลดลงจากปี 2558 ที่พบค่าสูงสุดเท่ากับ 381 มคก./ลบ.ม. ที่จังหวัดเดียวกัน)

เมื่อพิจารณาแนวโน้มแยกรายจังหวัด พบว่าจังหวัดเชียงราย ลำพูน แพร่ น่าน และแม่ฮ่องสอน มีแนวโน้มของจำนวนวันที่ฝุ่นละอองสูงเกินเกณฑ์มาตรฐานลดลง ส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ลำปาง พะเยา มีแนวโน้มค่อนข้างคงที่ รายละเอียดดังรูปที่ 2.2

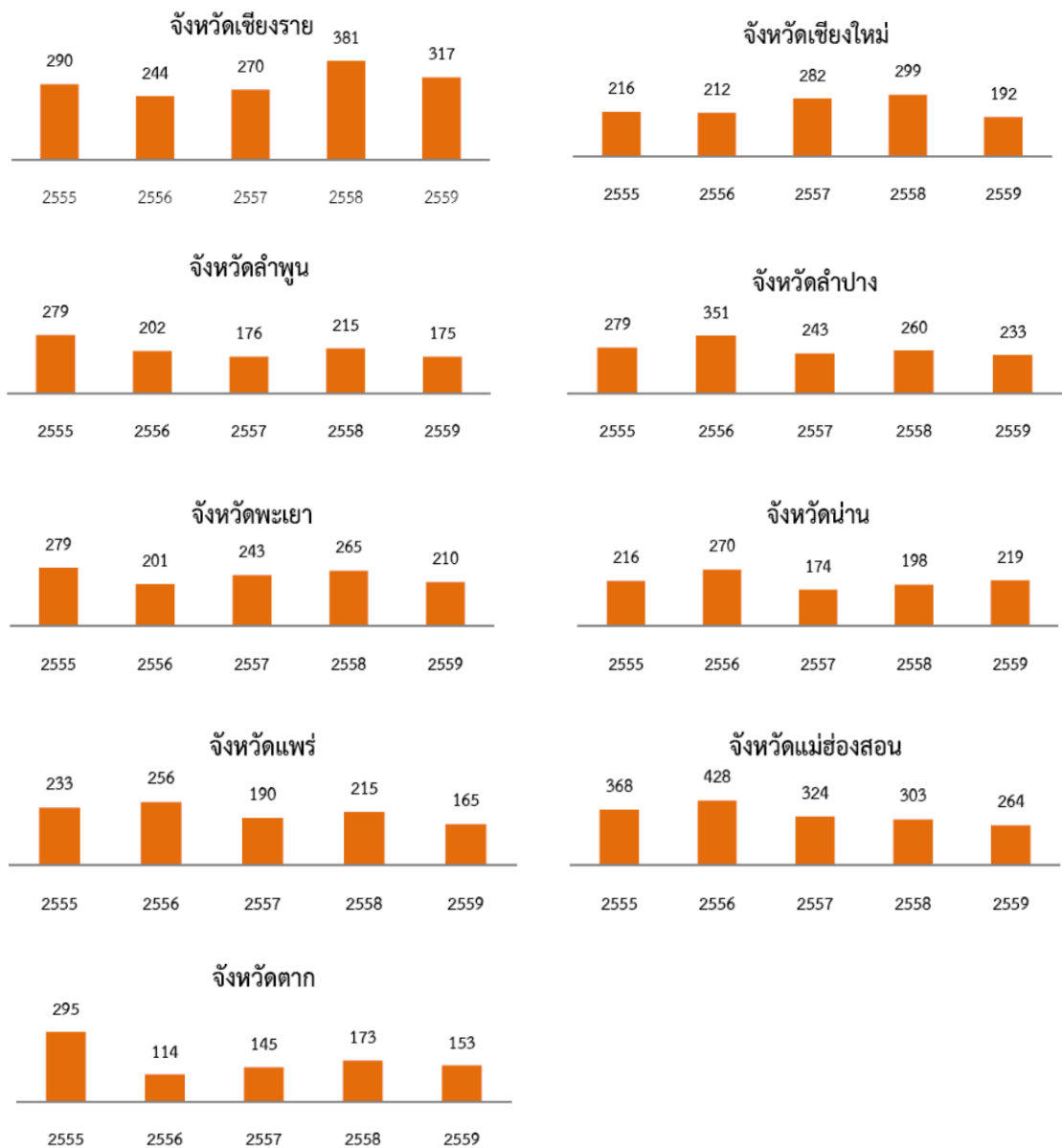


รูปที่ 2.2 จำนวนวันที่ฝุ่นละอองสูงเกินมาตรฐานแยกรายจังหวัด ระหว่างวันที่ 1 มกราคม – 31 พฤษภาคม เปรียบเทียบระหว่างปี 2555 – 2559

เมื่อพิจารณาปริมาณฝุ่นละอองสูงสุดในพื้นที่ 9 จังหวัดภาคเหนือ เปรียบเทียบย้อนหลัง 5 ปี พบว่าปี 2559 มีปริมาณฝุ่นละอองสูงสุดลดลงเมื่อเทียบกับปี 2557 และ 2558 รายละเอียดดังรูปที่ 2.3 และเมื่อพิจารณาแยกรายจังหวัด พบว่าจังหวัดลำพูน ลำปาง แพร่ และแม่ฮ่องสอน มีแนวโน้มของปริมาณฝุ่นละอองสูงสุดลดลง รายละเอียดดังรูปที่ 2.4



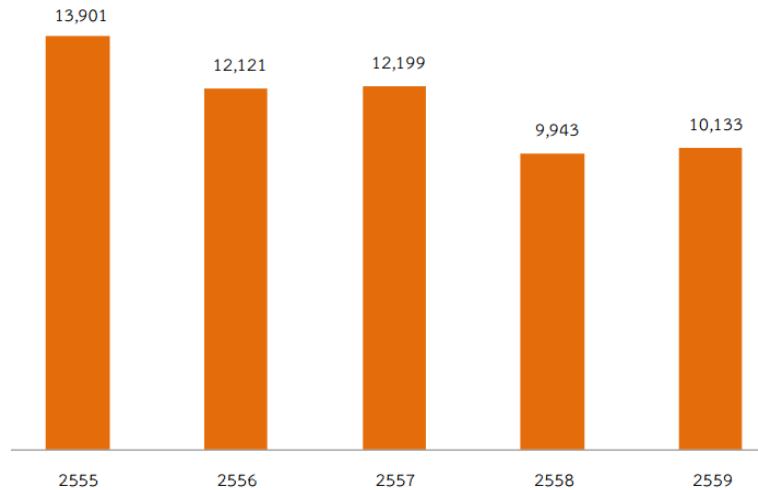
รูปที่ 2.3 ปริมาณฝุ่นละอองสูงสุดใน 9 จังหวัดภาคเหนือ ระหว่างวันที่ 1 มกราคม – 31 พฤษภาคม
เปรียบเทียบระหว่างปี 2555 – 2559 (หน่วย: ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร)



รูปที่ 2.4 ปริมาณฝุ่นละอองสูงสุดแยกรายจังหวัด ระหว่างวันที่ 1 มกราคม – 31 พฤษภาคม
เปรียบเทียบระหว่างปี 2555 – 2559

2.2 สถานการณ์การเผาใน 9 จังหวัดภาคเหนือ (กรมควบคุมมลพิษ, 2559)

จากการเปรียบเทียบข้อมูลจุดความร้อนรวมในพื้นที่ 9 จังหวัดภาคเหนือ ระหว่างวันที่ 1 มกราคมถึง 31 พฤษภาคมเปรียบเทียบระหว่างปี 2555 – 2559 พบว่าจุดความร้อนรวมมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องในระหว่างปี 2555 – 2558 อย่างไรก็ตาม จุดความร้อนรวมในปี 2559 เพิ่มขึ้นเล็กน้อย ซึ่งสอดคล้องกับสภาพอากาศในปี 2559 ที่มีความแห้งแล้งอย่างรุนแรงและยาวนาน รายละเอียดดังรูปที่ 2.5



รูปที่ 2.5 จำนวนจุดความร้อนรวมใน 9 จังหวัดภาคเหนือ ระหว่างวันที่ 1 มกราคม – 31 พฤษภาคม เปรียบเทียบระหว่างปี 2555 – 2559

จากรูปพบว่าในปี 2559 จุดความร้อนรวมมีจำนวน 10,133 จุด (เพิ่มสูงขึ้นจากปี 2558 ที่พบจุดความร้อนรวม เท่ากับ 9,943 จุด) ซึ่งสอดคล้องกับสภาพอากาศในปี 2559 ที่มีความแห้งแล้งอย่างรุนแรงและยาวนาน

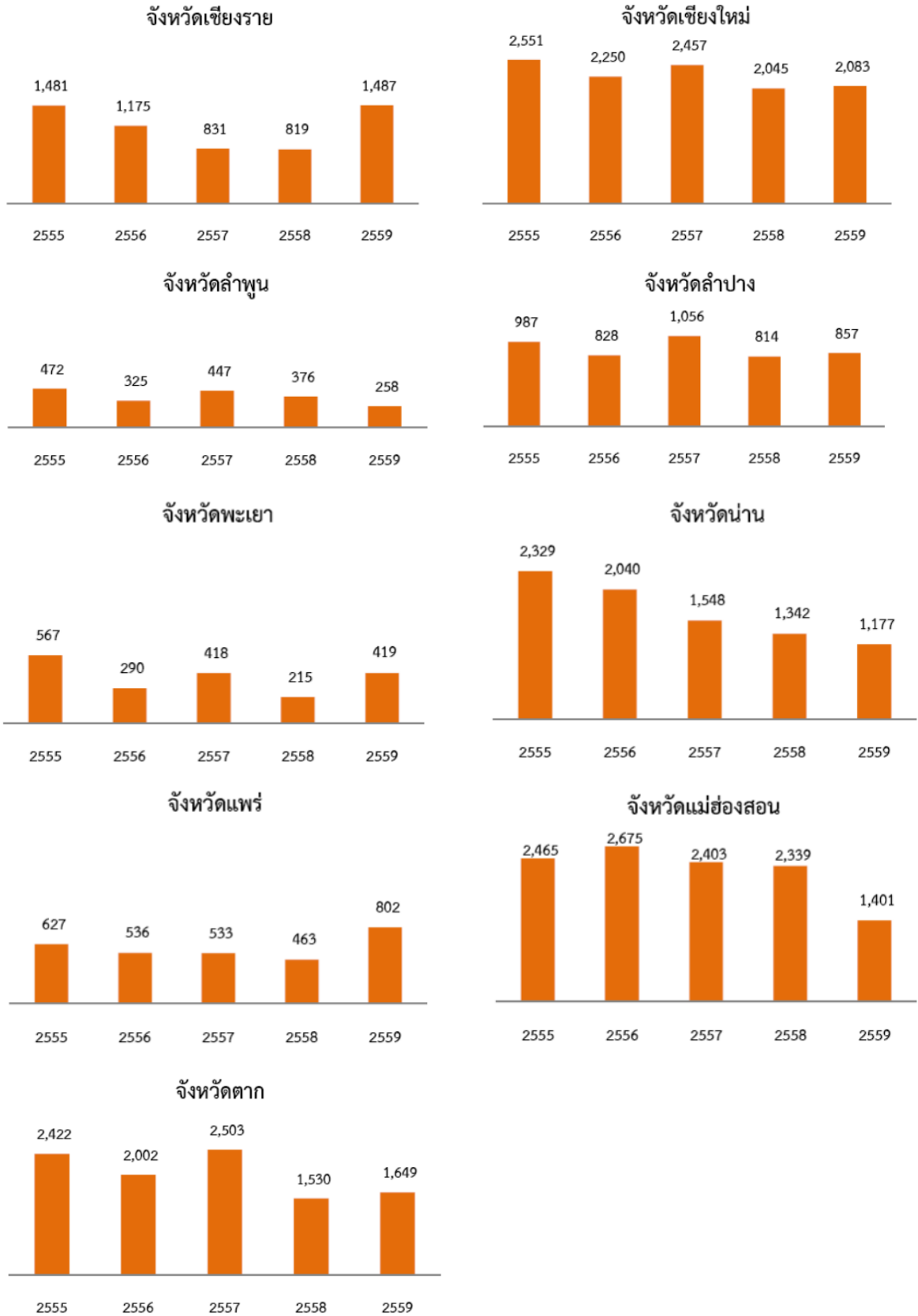
เมื่อพิจารณาแยกรายจังหวัดพบว่า จังหวัดลำพูน น่าน และแม่ฮ่องสอน จำนวนจุดความร้อนรวมมีแนวโน้มลดลงอย่างชัดเจน จังหวัดแพร่ จำนวนจุดความร้อนรวมมีแนวโน้มลดลงระหว่างปี 2555 – 2558 และเพิ่มสูงขึ้นอย่างชัดเจนในปี 2559 ส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ลำปาง พะเยา และตาก มีแนวโน้มคงที่ รายละเอียดดังรูปที่ 2.6

จากรูปพบว่า ในปี 2559 จังหวัดเชียงใหม่ มีจำนวนจุดความร้อนสูงสุด เท่ากับ 2,083 จุด (ลดลงจากปี 2558 ที่พบจุดความร้อนรวม เท่ากับ 2,339 จุด ที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน)

- จังหวัดที่มีจุดความร้อนลดลงจากปี 2558 ได้แก่ จังหวัดลำพูน น่าน และแม่ฮ่องสอน
- จังหวัดที่มีจุดความร้อนเพิ่มขึ้นจากปี 2558 ได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย แพร่

ลำปาง พะเยา และตาก

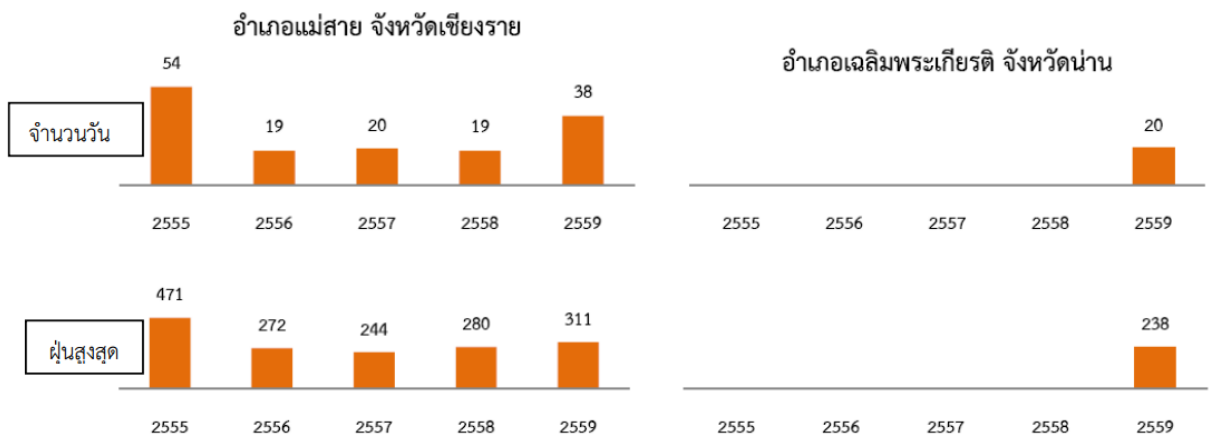
ข้อมูลจุดความร้อนจำแนกตามการใช้ประโยชน์ที่ดินใน 9 จังหวัดภาคเหนือ พบว่า พื้นที่เขตสปก. พื้นที่ชุมชน พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ พื้นที่ป่าอนุรักษ์ พื้นที่เกษตร และพื้นที่ริมทางหลวง ใน 9 จังหวัดภาคเหนือ ระหว่างวันที่ 1 มกราคม ถึง 31 พฤษภาคม 2559 มีจุดความร้อนในพื้นที่ป่าสงวนสูงที่สุด 4,648 จุด คิดเป็นร้อยละ 46 ของจำนวนจุดความร้อนรวม รองลงมาคือพื้นที่ป่าอนุรักษ์ 4,029 จุด คิดเป็นร้อยละ 40 ของจำนวนจุดความร้อนรวม และในพื้นที่ริมทางหลวง 493 จุด หรือประมาณร้อยละ 5 ของจำนวนจุดความร้อนรวม



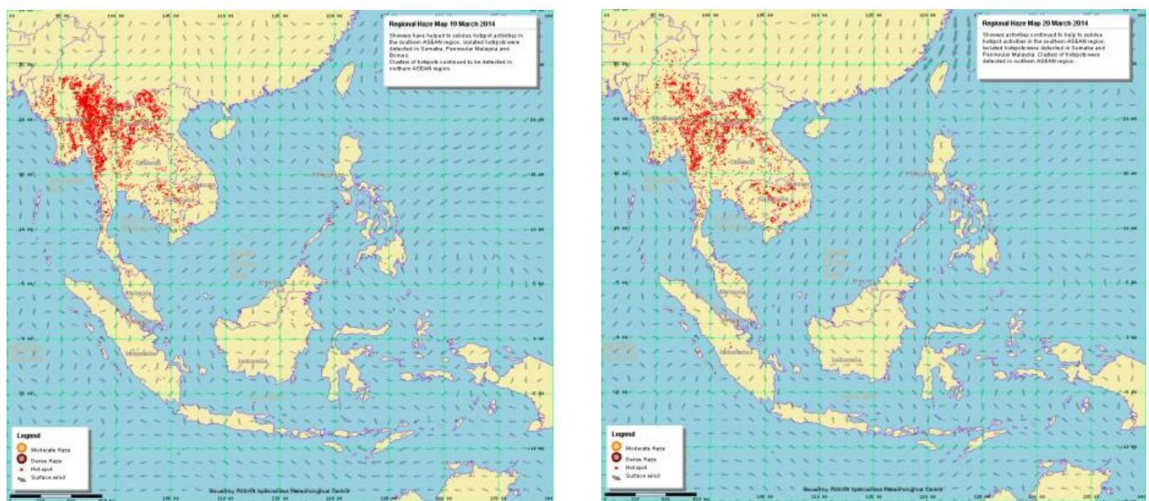
รูปที่ 2.6 จำนวนจุดความร้อนรวมแยกรายจังหวัด ระหว่างวันที่ 1 มกราคม – 31 พฤษภาคม
เปรียบเทียบระหว่างปี 2555 – 2559

2.3 สถานการณ์หมอกควันข้ามแดน (กรมควบคุมมลพิษ, 2559)

ปี 2559 หลายพื้นที่ได้รับผลกระทบจากหมอกควันข้ามแดน โดยเมื่อพิจารณาข้อมูลปริมาณฝุ่นละอองจากสถานีตรวจวัดคุณภาพอากาศของกรมควบคุมมลพิษในพื้นที่ชายแดนติดต่อประเทศเพื่อนบ้าน ณ ต.เวียงพาคำ อ.แม่สาย จ.เชียงราย ระหว่างวันที่ 1 มกราคม ถึง 31 พฤษภาคม พบจำนวนฝุ่นละอองเกินค่ามาตรฐาน 38 วัน และพบปริมาณฝุ่นละอองเฉลี่ย 24 ชั่วโมง สูงสุด 311 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตรและ ณ ต.ห้วยโก๋น อ.เฉลิมพระเกียรติ จ.น่าน พบจำนวนฝุ่นละอองเกินค่ามาตรฐาน 20 วัน และพบปริมาณฝุ่นละอองเฉลี่ย 24 ชั่วโมง สูงสุด 238 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร รายละเอียดดังรูปที่ 2.7 สอดคล้องกับการเพิ่มขึ้นของจุดความร้อนจำนวนมากกระจายอยู่ในทุกประเทศในอนุภูมิภาคแม่โขง ซึ่งประเทศเหล่านี้ยังขาดความตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาการเผาในที่โล่งและมลพิษหมอกควัน ขาดแคลนงบประมาณ เจ้าหน้าที่ยังไม่มีความรู้เพียงพอในการป้องกันและแก้ไขปัญหา และขาดข้อมูลสำหรับใช้ในการวางแผนงาน/มาตรการในการแก้ไขปัญหา รายละเอียดดังรูปที่ 2.8



รูปที่ 2.7 จำนวนวันที่ฝุ่นละอองสูงเกินเกณฑ์มาตรฐาน และปริมาณฝุ่นละอองสูงสุดในอำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย และอำเภอเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดน่าน ระหว่างวันที่ 1 มกราคม – 31 พฤษภาคม เปรียบเทียบระหว่างปี 2555 – 2559

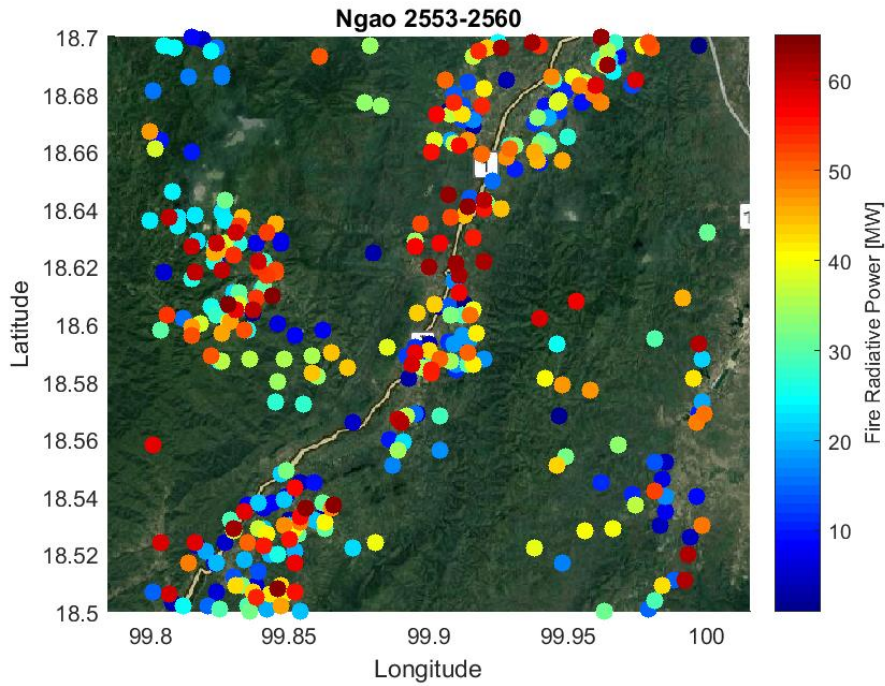


รูปที่ 2.8 ตำแหน่งและจำนวนจุดความร้อนในภูมิภาคอาเซียน แหล่งข้อมูล : ศูนย์เชี่ยวชาญด้านอุตุนิยมวิทยาอาเซียน ประเทศสิงคโปร์

2.4 สถิติจุดความร้อนในพื้นที่ที่ทำการศึกษา

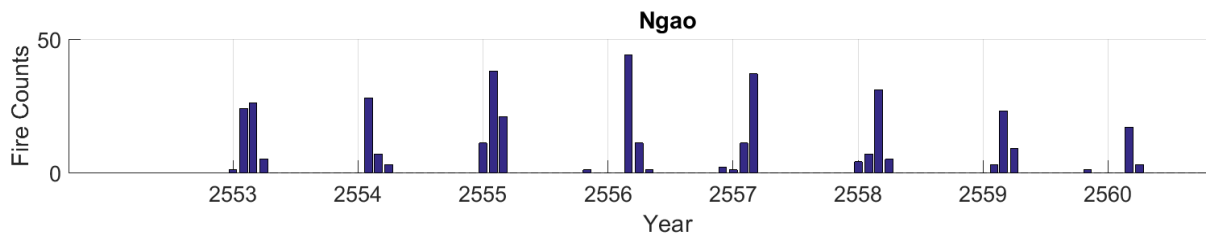
2.4.1 พื้นที่ตำบลบ้านหวด อำเภอองาว จังหวัดลำปาง และพื้นที่ใกล้เคียง

ข้อมูลสถิติจุดความร้อนในพื้นที่ตำบลบ้านหวด อำเภอองาว จังหวัดลำปาง และพื้นที่ใกล้เคียง แสดงดังรูปที่ 2.9



รูปที่ 2.9 กำลังไฟที่เกิดขึ้นในช่วงปี 2553 – 2560 ในตำบลบ้านหวดและพื้นที่ใกล้เคียง

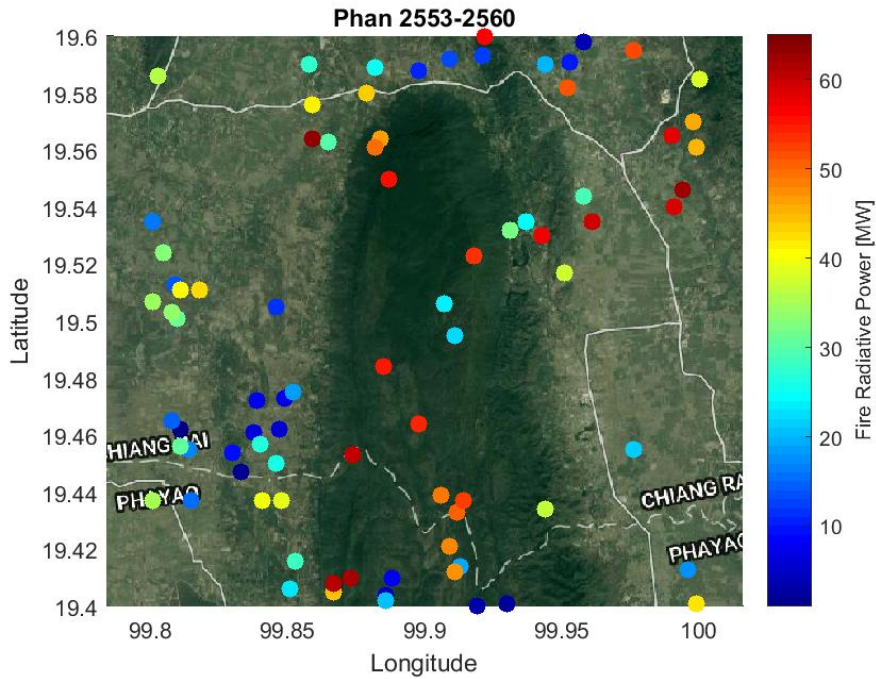
จากรูปพบว่ากำลังไฟส่วนใหญ่เกิดขึ้น บริเวณสองฝั่งถนนซูเปอร์ไฮเวย์ อำเภอองาว โดยจำนวนจุดความร้อนส่วนใหญ่จะมีจำนวนสูงสุดในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ถึงมีนาคม (รูปที่ 2.10)



รูปที่ 2.10 จำนวนจุดความร้อนในแต่ละเดือนที่เกิดขึ้นในช่วงปี 2553-2560 ในตำบลบ้านหวดและพื้นที่ใกล้เคียง

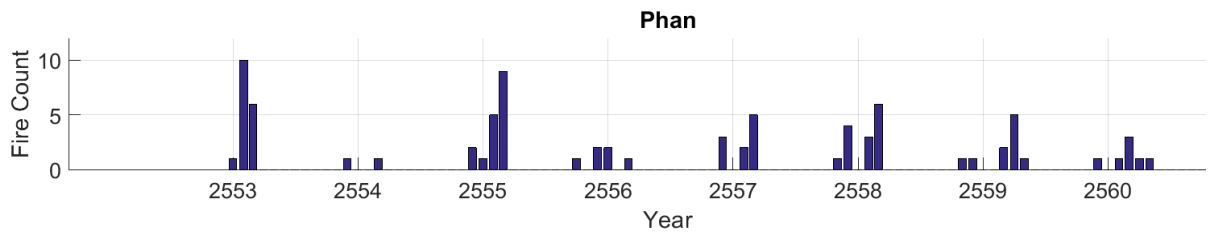
2.4.2 พื้นที่ตำบลเวียงห้า อำเภอฟาน จังหวัดเชียงราย และพื้นที่ใกล้เคียง

ข้อมูลสถิติจุดความร้อนในพื้นที่ตำบลเวียงห้า อำเภอฟาน จังหวัดเชียงราย และพื้นที่ใกล้เคียง แสดงดังรูปที่ 2.11



รูปที่ 2.11 กำลังไฟที่เกิดขึ้นในช่วงปี 2553-2560 ในตำบลเวียงห้าและพื้นที่ใกล้เคียง

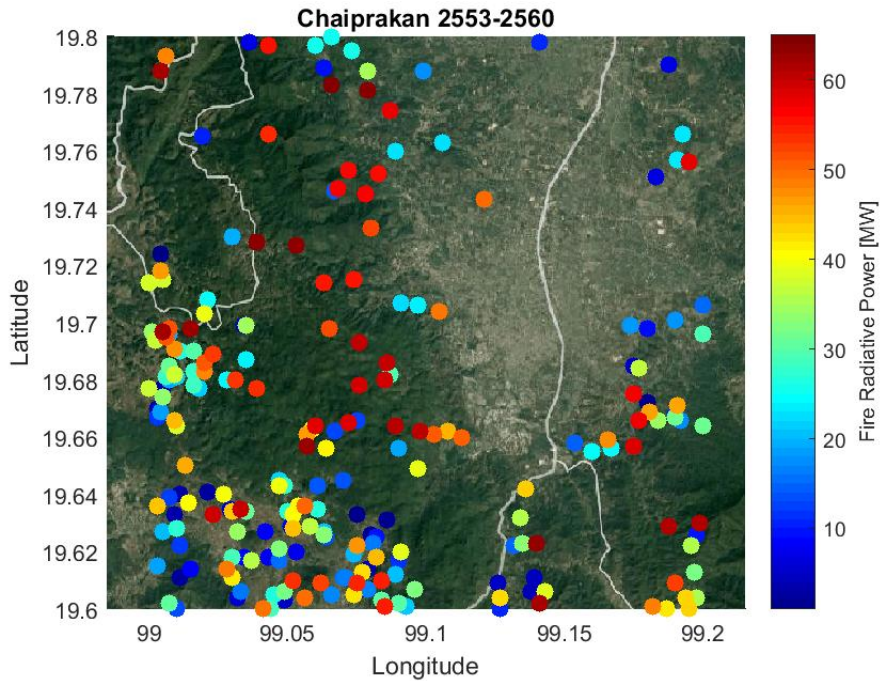
จากรูปพบว่ากำลังไฟส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นจะเกิดบริเวณภูเขา ส่วนพื้นที่ราบที่ประชาชนอาศัยอยู่ จะมีกำลังไฟไม่มาก โดยจำนวนจุดความร้อนส่วนใหญ่จะมีจำนวนสูงสุดในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ถึงมีนาคม (รูปที่ 2.12)



รูปที่ 2.12 จำนวนจุดความร้อนในแต่ละเดือนที่เกิดขึ้นในช่วงปี 2553-2560 ในตำบลเวียงห้าและพื้นที่ใกล้เคียง

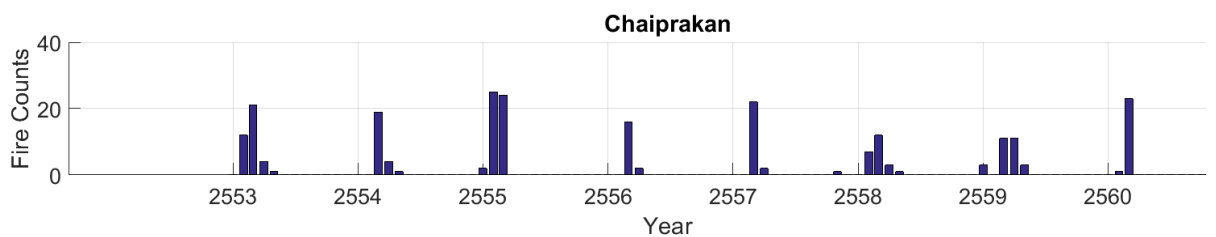
2.4.3 พื้นที่พื้นที่ตำบลหนองบัว อำเภอไชยปราการ จังหวัดเชียงใหม่ และพื้นที่ใกล้เคียง

ข้อมูลสถิติจุดความร้อนในพื้นที่ ตำบลหนองบัว อำเภอไชยปราการ จังหวัดเชียงใหม่ และพื้นที่ใกล้เคียง แสดงดังรูปที่ 2.13



รูปที่ 2.13 กำลังไฟที่เกิดขึ้นในช่วงปี 2553 – 2560 ในตำบลหนองบัวและพื้นที่ใกล้เคียง

จากรูปพบว่ากำลังไฟส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นจะเกิดบริเวณภูเขา ส่วนพื้นที่ราบที่ประชาชนอาศัยอยู่ จะมีกำลังไฟไม่มาก โดยจำนวนจุดความร้อนส่วนใหญ่จะมีจำนวนสูงสุดในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ถึงมีนาคม (รูปที่ 2.14)



รูปที่ 2.14 จำนวนจุดความร้อนในแต่ละเดือนที่เกิดขึ้นในช่วงปี 2553-2560 ในตำบลหนองบัวและพื้นที่ใกล้เคียง

2.5 ผลกระทบด้านสุขภาพจากสถานการณ์หมอกควันภาคเหนือ ปี 2559 (กรมควบคุมมลพิษ, 2559)

ข้อมูลจำนวนและอัตราป่วยด้วยโรคที่เฝ้าระวังผลกระทบจากสถานการณ์หมอกควันภาคเหนือ ปี 2559 ซึ่งประกอบด้วย 4 กลุ่มโรค ได้แก่ 1) กลุ่มโรคตาอักเสบ 2) กลุ่มโรคหัวใจและหลอดเลือดทุกชนิด 3) กลุ่มโรคทางเดินหายใจทุกชนิด และ 4) กลุ่มโรคผิวหนังอักเสบ ในช่วงระหว่างเดือนมกราคม - เมษายน 2559 (รวม 17 สัปดาห์) มีรายละเอียดดังนี้

- กลุ่มโรคหัวใจและหลอดเลือดทุกชนิด มีจำนวนผู้ป่วยสูงสุด คือ 445,924 ราย โดยจำนวนผู้ป่วยสูงสุดอยู่ที่จังหวัดเชียงใหม่
- กลุ่มโรคทางเดินหายใจทุกชนิด มีจำนวนผู้ป่วย 303,498 ราย โดยจำนวนผู้ป่วยสูงสุดอยู่ที่จังหวัดเชียงใหม่
- กลุ่มโรคผิวหนังอักเสบมีจำนวนผู้ป่วย 43,421 ราย โดยจำนวนผู้ป่วยสูงสุดอยู่ที่จังหวัดพะเยา
- กลุ่มโรคตาอักเสบ มีจำนวนผู้ป่วย 26,765 ราย โดยจำนวนผู้ป่วยสูงสุดอยู่ที่จังหวัดเชียงใหม่ รายละเอียดดังตารางที่ 2.1

ตารางที่ 2.1 จำนวนผู้ป่วยด้วยโรคที่เฝ้าระวังผลกระทบจากสถานการณ์หมอกควันภาคเหนือในช่วงระหว่างเดือนมกราคม ถึง เดือนเมษายน 2559 (17 สัปดาห์)

จังหวัด	กลุ่มโรคตาอักเสบ (ราย)	กลุ่มโรคหัวใจและ หลอดเลือดทุกชนิด (ราย)	กลุ่มโรคทางเดิน หายใจทุกชนิด (ราย)	กลุ่มโรคผิวหนังอักเสบ (ราย)	รวม ๔ กลุ่มโรค
เชียงใหม่	๘,๒๘๙	๑๑๙,๕๘๕	๗๔,๗๙๙	๘,๐๐๙	๒๑๐,๖๘๒
ลำพูน	๑,๗๒๔	๓๙,๒๖๙	๒๗,๔๑๐	๓,๒๓๕	๗๑,๖๓๘
ลำปาง	๓,๐๓๕	๘๒,๘๗๘	๔๘,๔๑๐	๔,๖๙๓	๑๓๙,๐๑๖
แม่ฮ่องสอน	๑,๑๕๗	๑๓,๙๙๘	๑๒,๗๙๔	๔,๐๓๔	๓๑,๙๘๓
เชียงราย	๔,๒๘๙	๘๐,๓๘๓	๖๓,๐๘๓	๗,๖๓๙	๑๕๕,๓๙๔
พะเยา	๔,๙๓๑	๔๐,๘๕๖	๓๙,๙๐๔	๑๑,๗๐๗	๙๗,๓๙๘
แพร่	๑,๑๖๖	๓๘,๙๘๘	๑๙,๕๑๑	๒,๕๗๑	๖๒,๒๓๖
น่าน	๒,๑๗๔	๒๙,๙๖๗	๑๗,๕๘๗	๑,๕๓๓	๕๑,๒๖๑
รวม	๒๖,๗๖๕	๔๔๕,๙๒๔	๓๐๓,๔๙๘	๔๓,๔๒๑	๘๑๙,๖๐๘
				รวมทั้งสิ้น	

หมายเหตุ : จังหวัดตาก ไม่มีข้อมูล

จากการเปรียบเทียบจำนวนและสัดส่วนของผู้ป่วยด้วยโรคที่เฝ้าระวังผลกระทบจากสถานการณ์หมอกควันภาคเหนือ ในช่วงเดือนมกราคม - เมษายน ระหว่างปี 2558 และปี 2559 พบว่า ในปี 2559 จำนวนผู้ป่วยทั้ง 4 กลุ่มโรคมีจำนวนเพิ่มขึ้นจากปี 2558 โดยกลุ่มโรคผิวหนังอักเสบมีผู้ป่วยเพิ่มขึ้นจำนวน 16,090 รายหรือร้อยละ 58.9 กลุ่มโรคทางเดินหายใจทุกชนิดมีผู้ป่วยเพิ่มขึ้นจำนวน 37,930 ราย หรือร้อยละ 14.3 กลุ่มโรคหัวใจและหลอดเลือดทุกชนิดมีผู้ป่วย เพิ่มขึ้นจำนวน 44,913 ราย

หรือร้อยละ 11.2 กลุ่มโรคตาอักเสบมีผู้ป่วยเพิ่มขึ้นจำนวน 1,737 ราย หรือร้อยละ 6.9 รายละเอียดดังตารางที่ 2.2 และ 2.3

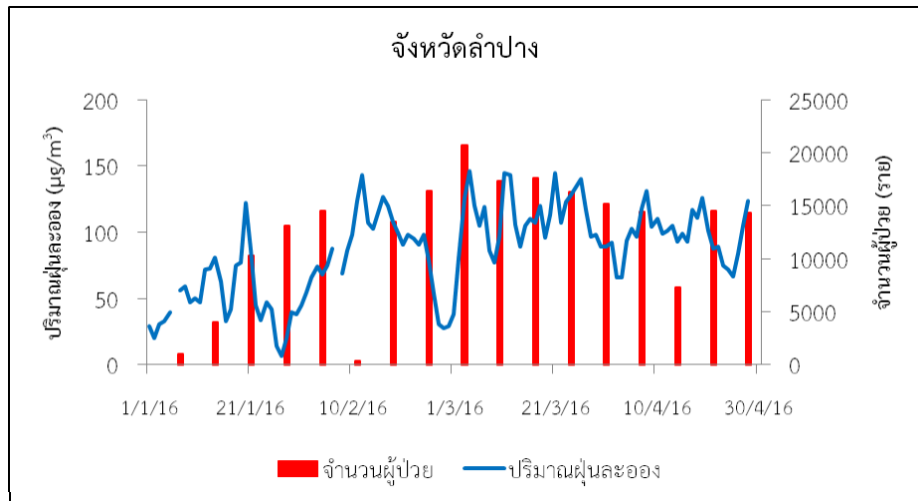
ตารางที่ 2.2 สัดส่วนของผู้ป่วยด้วยโรคที่เฝ้าระวังผลกระทบจากสถานการณ์หมอกควันภาคเหนือในช่วงเดือนมกราคม – เมษายน ระหว่างปี 2558 และ ปี 2559

กลุ่มโรค	ปี ๒๕๕๘ (ราย)	ปี ๒๕๕๙ (ราย)	แนวโน้มปี ๒๕๕๙ เทียบกับปี ๒๕๕๘	คิดเป็น ร้อยละ
กลุ่มโรคตาอักเสบ	๒๕,๐๒๘	๒๖,๗๖๕	เพิ่มขึ้น ๑,๗๓๗ ราย	๖.๙
กลุ่มโรคหัวใจและหลอดเลือดทุกชนิด	๔๐๑,๐๑๑	๔๔๕,๙๒๔	เพิ่มขึ้น ๔๔,๙๑๓ ราย	๑๑.๒
กลุ่มโรคทางเดินหายใจ	๒๖๕,๕๖๘	๓๐๓,๔๙๘	เพิ่มขึ้น ๓๗,๙๓๐ ราย	๑๔.๓
กลุ่มโรคผิวหนังอักเสบ	๒๗,๓๓๑	๔๓,๔๒๑	เพิ่มขึ้น ๑๖,๐๙๐ ราย	๕๘.๙
รวม ๔ กลุ่มโรค	๗๑๘,๙๓๘	๘๑๙,๖๐๘	เพิ่มขึ้น ๑๐๐,๖๗๐ ราย	๑๔.๐

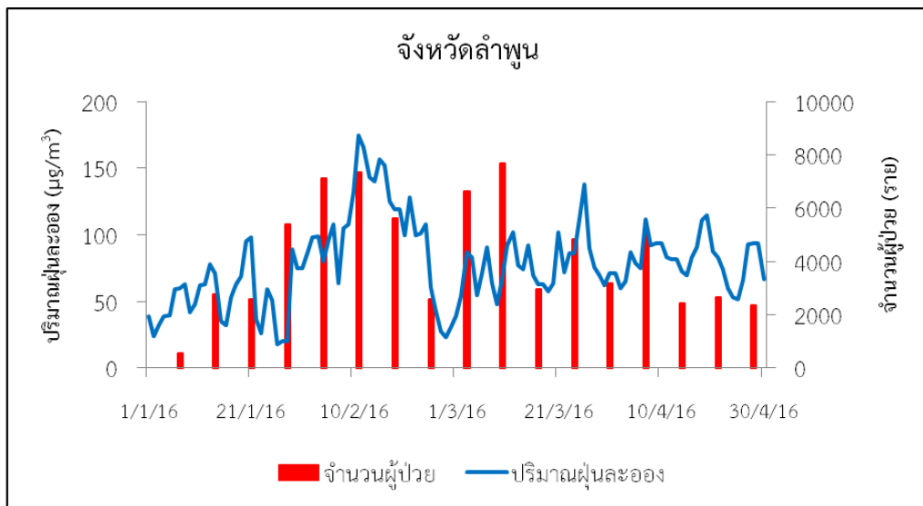
ตารางที่ 2.3 การเปรียบเทียบจำนวนผู้ป่วยด้วยโรคที่เฝ้าระวังผลกระทบจากสถานการณ์หมอกควันภาคเหนือ ในช่วงเดือนมกราคม ถึง เมษายน ระหว่างปี 2558 และ ปี 2559

จังหวัด/ กลุ่มโรค	กลุ่มโรคตาอักเสบ (ราย)		กลุ่มโรคหัวใจและหลอดเลือด ทุกชนิด (ราย)		กลุ่มโรคทางเดินหายใจ ทุกชนิด (ราย)		กลุ่มโรคผิวหนังอักเสบ (ราย)	
	๒๕๕๘	๒๕๕๙	๒๕๕๘	๒๕๕๙	๒๕๕๘	๒๕๕๙	๒๕๕๘	๒๕๕๙
เชียงใหม่	๔,๘๘๘	๘,๒๘๙	๘๘,๗๔๘	๑๑๙,๕๘๕	๕๘,๑๘๓	๗๔,๗๙๙	๕,๗๘๕	๘,๐๐๙
ลำพูน	๓,๓๖๘	๑,๗๒๔	๔๔,๙๙๗	๓๙,๒๖๙	๒๙,๐๓๙	๒๗,๔๑๐	๒,๕๕๘	๓,๒๓๕
ลำปาง	๓,๒๘๐	๓,๐๓๕	๖๗,๐๔๖	๘๒,๘๗๘	๓๘,๒๑๓	๔๘,๔๑๐	๔,๘๙๖	๔,๖๙๓
แม่ฮ่องสอน	๗๕๐	๑,๑๕๗	๑๐,๒๓๗	๑๓,๙๙๘	๖,๔๓๑	๑๒,๗๙๔	๖๗๖	๔,๐๓๔
เชียงราย	๕,๒๖๔	๔,๒๘๙	๘๓,๖๐๓	๘๐,๓๘๓	๖๔,๙๒๓	๖๓,๐๘๓	๕,๘๔๐	๗,๖๓๙
พะเยา	๔,๖๓๙	๔,๙๓๑	๓๘,๓๗๗	๔๐,๘๕๖	๓๗,๕๓๓	๓๙,๙๐๔	๔,๐๐๘	๑๑,๗๐๗
แพร่	๑,๖๔๒	๑,๑๖๖	๔๘,๖๙๙	๓๘,๙๘๘	๑๙,๕๕๙	๑๙,๕๑๑	๒,๕๐๘	๒,๕๗๑
น่าน	๑,๑๙๗	๒,๑๗๔	๑๙,๓๐๔	๒๙,๙๖๗	๑๑,๖๘๗	๑๗,๕๘๗	๙๗๐	๑,๕๓๓
รวม	๒๕,๐๒๘	๒๖,๗๖๕	๔๐๑,๐๑๑	๔๔๕,๙๒๔	๒๖๕,๕๖๘	๓๐๓,๔๙๘	๒๗,๓๓๑	๔๓,๔๒๑

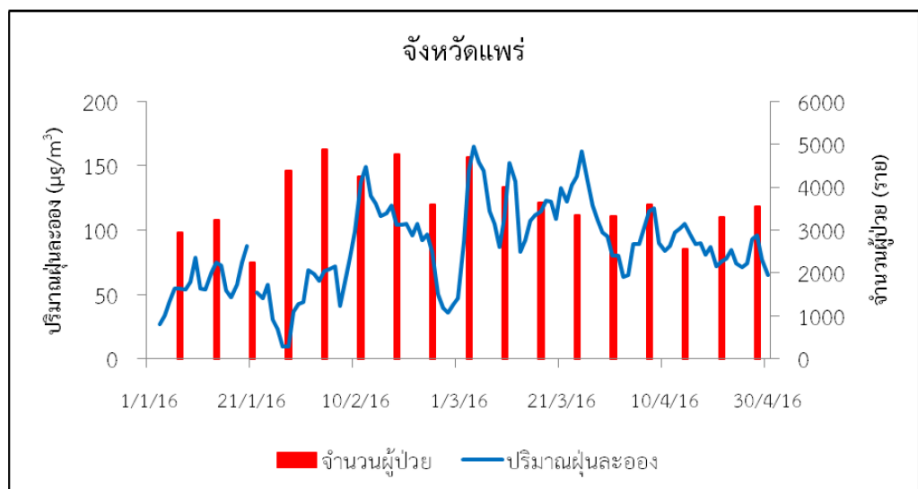
เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างจำนวนผู้ป่วยรวมทั้ง 4 กลุ่มโรค กับปริมาณฝุ่นละออง ในช่วงระหว่างเดือนมกราคม – เมษายน 2559 พบว่าข้อมูลในหลายจังหวัดมีความสอดคล้องกัน ได้แก่ จังหวัดลำปาง จังหวัดลำพูน และจังหวัดแพร่ รายละเอียดดังรูปที่ 2.15-2.17 ทั้งนี้ นอกเหนือจากปริมาณฝุ่นละออง ยังมีหลายปัจจัยที่มีผลและเกี่ยวข้องกับการเพิ่มขึ้นของจำนวนผู้ป่วยทั้ง 4 กลุ่มโรค เช่น สภาพภูมิอากาศ (อุณหภูมิ ความชื้น) ความอ่อนไหวและพฤติกรรมของผู้ป่วย เป็นต้น



รูปที่ 2.15 ความสอดคล้องระหว่างจำนวนผู้ป่วย 4 กลุ่มโรคกับปริมาณฝุ่นละออง ในช่วงเดือนมกราคม - เมษายน 2559 ของจังหวัดลำปาง



รูปที่ 2.16 ความสอดคล้องระหว่างจำนวนผู้ป่วย 4 กลุ่มโรคกับปริมาณฝุ่นละออง ในช่วงเดือนมกราคม - เมษายน 2559 ของจังหวัดลำพูน



รูปที่ 2.17 ความสอดคล้องระหว่างจำนวนผู้ป่วย 4 กลุ่มโรคกับปริมาณฝุ่นละออง ในช่วงเดือนมกราคม - เมษายน 2559 ของจังหวัดแพร่

2.6 ผลกระทบทางสุขภาพของประชาชนในพื้นที่ที่ทำการศึกษา

ปัญหาหมอกควันในพื้นที่ตำบลบ้านหวด อำเภอองาว จังหวัดลำปาง ที่ส่งผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตของประชาชนในพื้นที่โดยเฉพาะด้านสุขภาพ ซึ่งข้อมูลทางสุขภาพจากโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล พบว่ามีจำนวนผู้ป่วยเกี่ยวกับโรคทางเดินหายใจที่เป็นผลจากการสูดเอามลพิษเข้าไปมากกว่าปกติ เข้ารับการรักษาเพิ่มขึ้นในช่วงระยะเวลาที่มีการเผาและมีปัญหาหมอกควัน โดยสาเหตุการป่วย 5 ปี ย้อนหลังของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหวด อำเภอองาว จังหวัดลำปาง มีสาเหตุการเจ็บป่วยที่มาจาก การติดเชื้อทางเดินหายใจส่วนบนแบบเฉียบพลันอื่นๆ มีจำนวนผู้ป่วยมากเป็นอันดับที่ 1 ในปี พ.ศ. 2558 และมีจำนวนผู้ป่วยมากเป็นอันดับที่ 2 ในปี พ.ศ. 2556, 2557, 2559, 2560 ซึ่งมีจำนวนผู้ป่วยถึง 1,652 คนในปี พ.ศ. 2559 (โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลบ้านหวด , 2559) สำหรับผลกระทบด้านสุขภาพของประชาชนในตำบลเวียงห้า อำเภอพาน จังหวัดเชียงราย จากการศึกษาสาเหตุการป่วย ตามรายงาน รง .504 5 ปีย้อนหลังพบว่า ประชาชนในตำบลเวียงห้าที่มารับบริการด้านการรักษาพยาบาล มีสาเหตุการป่วยมากที่สุดอยู่ในกลุ่มโรคระบบทางเดินหายใจ โดยพบว่าในปี พ .ศ. 2559 มีอัตราป่วยต่อประชากร 100,000 คน เท่ากับ 55798.76 (จำนวนเข้ารับบริการ 1376 ครั้ง) โดยผลกระทบทางสุขภาพเหล่านี้เป็นเพียงปัญหาสุขภาพส่วนหนึ่งที่เกิดจากการรับสารพิษในหมอกควันเข้าไป ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบอาจมีทั้งที่มีอาการเฉียบพลันในลักษณะเป็นปัญหาต่อทางเดินหายใจในเด็ก และผู้สูงอายุ บางคนเกิดอาการ แสบตา ตาแดง น้ำตาไหล คอแห้ง ระคายคอ หายใจติดขัด เหนื่อยง่าย และแน่นหน้าอกร่วมด้วย (นวลฉวี, 2557) รวมถึงยังเพิ่มโอกาสการเป็นโรคเรื้อรังชนิดอื่นๆ ทั้งโรคถุงลมโป่งพองและโรคมะเร็ง (อัจฉริย์, 2558)

สอดคล้องกับผลการศึกษาของ นายแพทย์พงศ์เทพ วิวัชรณะเดช คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ที่พบว่า แนวโน้มความรุนแรงของปัญหาหมอกควันได้เพิ่มขึ้นอย่างชัดเจนตั้งแต่ 1 มกราคม และสภาพอากาศอยู่ในเกณฑ์มาตรฐานเป็นครั้งแรกในวันที่ 14 มีนาคม พ.ศ. 2555 ตามค่ามาตรฐาน PM10 เฉลี่ย 24 ชั่วโมง เท่ากับ 120 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร โดยก่อนหน้าวันที่ 14 มีนาคม พ.ศ. 2555 ในบางช่วงบางเวลามีค่าฝุ่นละอองในอากาศมากกว่า 200 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ซึ่งถือว่าสูงมากจัดอยู่ในขั้นอันตรายต่อสุขภาพ ส่งผลให้ประชาชนต้องเข้ารับการรักษาในโรงพยาบาลเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก มีรายงานผู้ป่วยเข้ารับการรักษาใน 4 กลุ่มโรค ได้แก่ กลุ่มโรคหัวใจและหลอดเลือด 23,685 ราย กลุ่มโรคทางเดินหายใจทุกชนิด 24,837 ราย กลุ่มโรคตาอักเสบ 2,265 ราย และกลุ่มโรคผิวหนังอักเสบ 2,610 ราย (ศูนย์สารสนเทศสิ่งแวดล้อม กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2555)

2.7 การมีส่วนร่วมของชุมชน

แนวคิดการมีส่วนร่วมของชุมชน (People's Participation) ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการพัฒนาชนบท ทั้งนี้ ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ที่มุ่งเน้นคนเป็นสำคัญมากกว่าการเติบโตทางเศรษฐกิจ ได้พยายามเปลี่ยนแปลงแนวทางการพัฒนา จากระดับบนลงล่าง (Top-down) มาเป็นจากระดับล่างขึ้นบน (Bottom-up) แนวทางดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดของ โอคเลย์ (Oakley, 1984) ได้กล่าวว่า แนวทางจากระดับล่างขึ้นบนนี้ เกี่ยวข้องอย่างยิ่งกับแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเป็นสิ่งที่ขาดหาย (Missing ingredient) ในกระบวนการพัฒนา

2.7.1 ความหมายและความสำคัญของการมีส่วนร่วมของชุมชน

การมีส่วนร่วม (Participation) ตามพจนานุกรมอังกฤษฉบับออกฟอร์ด ได้ให้นิยามไว้ว่า “เป็นการมีส่วนร่วม (ร่วมกับคนอื่น) ในการกระทำบางอย่างหรือบางเรื่อง ” คำว่า การมีส่วนร่วม โดยมากมักจะใช้ในความหมายตรงข้ามกับคำว่า “การเมินเฉย (Apathy)” ฉะนั้น คำว่า การมีส่วนร่วมตามความหมายข้างต้น จึงหมายถึง การที่บุคคลกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือในประเด็นที่บุคคลนั้นสนใจ ไม่ว่าจะเขาจะได้ปฏิบัติการเพื่อแสดงถึงความสนใจอย่างจริงจังหรือไม่ก็ตาม และไม่จำเป็นที่บุคคลนั้นจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้นโดยตรงก็ได้ แต่การมีทัศนคติ ความคิดเห็น ความสนใจ ห่วงใย ก็เพียงพอแล้วที่จะเรียกว่าเป็นการมีส่วนร่วมได้ และยังได้ให้คำจำกัดความของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน” หมายถึง การที่กลุ่มประชาชน หรือขบวนการที่สมาชิกของชุมชนที่กระทำการออกมาในลักษณะของการทำงานร่วมกัน ที่จะแสดงให้เห็นถึงความต้องการร่วม ความสนใจร่วม มีความต้องการที่จะบรรลุถึงเป้าหมายร่วมทางเศรษฐกิจและสังคมหรือการเมือง หรือการดำเนินการร่วมกันเพื่อให้เกิดอิทธิพลต่อรองอำนาจ มติชน ไม่ว่าจะเป็ทางตรงหรือทางอ้อม หรือการดำเนินการเพื่อให้เกิดอิทธิพลต่อรองอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ การปรับปรุงสถานภาพทางสังคมในกลุ่มชุมชน

องค์การสหประชาชาติ (UN, 1974 อ้างถึงใน ปรีดา ปูนพันธ์ฉาย , 2540) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า เป็นกระบวนการเกี่ยวกับการกระทำ และเกี่ยวข้องกับมวลชนในระดับต่างๆ คือในกระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับจุดประสงค์ทางสังคม และการจัดสรรทรัพยากร และในการกระทำโดยสมัครใจต่อกิจกรรม และต่อโครงการ โดยการมีส่วนร่วมของชุมชนนั้นมีนิกวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

โคเฮนและอัฟฮอฟ (Cohen and Uphoff, 1981 : 6) ได้ให้ความหมาย การมีส่วนร่วมของชุมชนว่าสมาชิกของชุมชนต้องเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องใน 4 มิติ ได้แก่

1. การมีส่วนร่วมการตัดสินใจว่าควรทำอะไรและทำอย่างไร
2. การมีส่วนร่วมเสียสละในการพัฒนา รวมทั้งลงมือปฏิบัติตามที่ได้ตัดสินใจ
3. การมีส่วนร่วมในการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงาน
4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผลโครงการ

โดยสร้างโอกาสให้สมาชิกทุกคนของชุมชน ได้เข้ามามีส่วนร่วมช่วยเหลือและเข้ามามีอิทธิพลต่อกระบวนการดำเนินกิจกรรมในการพัฒนา รวมถึงได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนานั้นอย่างเสมอภาค องค์การสหประชาชาติ (United Nation. 1981 : 5) และรีเดอร์ (Reeder. 1974 :39) ได้ให้ความหมายเจาะจงถึงการมีส่วนร่วมว่าการมีส่วนร่วมเป็นการปะทะสังสรรค์ทางสังคม ทั้งในลักษณะการมีส่วนร่วมของปัจเจกบุคคล และการมีส่วนร่วมของกลุ่ม

สมทรง และสรงศ์ภักดิ์ (2540) กล่าวว่า การที่จะพัฒนาหรือปรับเปลี่ยนพฤติกรรม สุขภาพของบุคคล ครอบครัว และชุมชนให้ดียิ่งยขึ้นนั้น จะต้องช่วยให้ประชาชนและชุมชนมีศักยภาพและความสามารถที่จะดำเนินการพัฒนา และปรับเปลี่ยนพฤติกรรมสุขภาพของชุมชนได้ด้วยตนเอง ให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินงาน เพื่อจะช่วยให้ชุมชนได้พัฒนาในเรื่องต่างๆ คือ จะช่วยให้แผนงานต่างๆ ที่วางไว้นำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเหมาะสมกับความสนใจ ความต้องการ และค่านิยมของประชาชน หรือชุมชน จะได้แนวคิดใหม่ๆ และภูมิปัญญาของชุมชนมาช่วยแก้ปัญหา อย่างมีประสิทธิภาพ ช่วยให้เกิดการไว้วางใจ และสนับสนุนในการดำเนินงาน ช่วยให้ชุมชนตระหนักถึงปัญหา หรือ ให้ความสนใจปัญหา และพัฒนาความสามารถที่จะนำไปสู่การรับผิดชอบในการดำเนินงานด้วยตนเอง จะช่วยให้เกิดการประสานงานภายในชุมชน จะช่วยพัฒนาให้เกิดแนวคิดที่เป็นสังคมประชาธิปไตย

จุฬารณีย์ (2543) กล่าวถึงการมีส่วนร่วมหมายถึง การที่บุคคล หรือคณะบุคคลเข้ามาช่วยเหลือ สนับสนุนทำประโยชน์ต่างๆ หรือกิจกรรมต่างๆ อาจเป็นการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ หรือ กระบวนการบริหาร ประสิทธิภาพขององค์การขึ้นอยู่กับความร่วมมือของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับองค์การนั้นใน การปฏิบัติภารกิจให้บรรลุเป้าหมาย วิธีการหนึ่งในการรวมพลังความคิด สติปัญญา ก็คือ การให้มีส่วนร่วม การให้บุคคลมีส่วนร่วมในองค์การนั้น บุคคลจะต้องมีส่วนเกี่ยวข้อง ในการดำเนินการหรือปฏิบัติภารกิจ ต่างๆ เป็นผลให้บุคคลนั้นมีความผูกพัน (Commitment) ต่อภารกิจและองค์การ

ปาริชาติ และคณะ (2543) กล่าวว่าไว้ว่าการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา เป็นการให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา ตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดโครงการ ได้แก่ การร่วมค้นหาปัญหา การ วางแผน การตัดสินใจ การระดมทรัพยากร และเทคโนโลยีในท้องถิ่น การบริหารจัดการ การติดตามผล รวมทั้งการรับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการ โดยโครงการจะต้องมีความส อดคล้องกับวิถีชีวิตและ วัฒนธรรมของชุมชน

สุริยา (2544) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วม คือการที่ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วม ในกิจกรรมพัฒนาตั้งแต่จุดเริ่มต้น กล่าวคือ ตั้งแต่การสร้างแนวคิดไปจนถึงสิ้นสุดการทำกิจกรรมการ พัฒนาร่วมกัน กล่าวคือมุ่งเน้นถึงการให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมในกิจกรรม หรือโครงการ พัฒนาที่จักต้องมาจากการเริ่มต้นกำหนด และวิเคราะห์ปัญหาโดยประชาชนเป็นหลัก

เฉลียว และคณะ (2545) กล่าวถึงการมีส่วนร่วมหมายถึง การเข้าร่วมอย่างแข็งขันของกลุ่ม บุคคล ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในทุกขั้นตอนของโครงการพัฒนา การมีส่วนร่วมต้องเป็นไปในรูปที่ผู้รับการ พัฒนา เข้ามามีส่วนร่วมทำให้เกิดการพัฒนา มิใช่เป็นผู้รับการพัฒนาตลอดไป ทั้งนี้เป็นการเกื้อหนุนให้ เกิดการพัฒนาที่แท้จริงและถาวร การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ใช่หมายความว่าเพียงการดึงประชาชนเข้า มาทำกิจกรรมตามที่ผู้ นำท้องถิ่นคิด หรือจัดทำขึ้น เพราะแท้จริงแล้วในหมู่บ้านหรือชุมชนต่างๆ มี กิจกรรม และวิธีดำเนินงานของตนอยู่แล้ว ประชาชนมีศักยภาพที่จะพัฒนาหมู่บ้านของตนได้ แต่ผู้บริหาร การพัฒนามักไม่สนใจสิ่งที่มีอยู่แล้ว โดยพยายามสร้างสิ่งใหม่ ๆ ขึ้นมาเพื่อให้ได้ชื่อว่าเป็นความ คิด หรือ โครงการของตน

สุชาติ (ออนไลน์, 2547) ศึกษาเรื่องชุมชนกับการมีส่วนร่วมจัดการศึกษา สรุปได้ว่า การมีส่วน ร่วมของชุมชน แบ่งได้ออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ การมีส่วนร่วมจากความเกี่ยวข้องทางด้านเหตุผลและ การมีส่วนร่วมจากความเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจ

1. ลักษณะการมีส่วนร่วมจากความเกี่ยวข้องทางด้านเหตุผล โดยการเปิดโอกาสให้สังคม องค์การต่างๆ ในชุมชน ประชาชนมีบทบาทหลักตามสิทธิ หน้าที่ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการ ดำเนินงาน ตั้งแต่การคิดริเริ่ม การพิจารณาตัดสินใจ วางแผน การร่วมปฏิบัติและการรับผิดชอบใน ผลกระทบที่เกิดขึ้น รวมทั้งส่งเสริม ชักนำ สนับสนุนให้การดำเนินงานเกิดผลประโยชน์ต่อชุมชนตาม จุดมุ่งหมายที่กำหนดด้วยความสมัครใจ

2. ลักษณะการมีส่วนร่วมจากความเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจ เป็นการมีส่วนร่วมของชุมชน ที่การเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจ อารมณ์ รวมทั้งค่านิยมของประชาชนเป็นเครื่อง ชักนำตนเองให้เข้ามามี ส่วนร่วม แสดงความคิดเห็นริเริ่มสร้างสรรค์ การกระทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ทำให้ผู้ที่เข้ามามี ส่วนร่วม เกิดความผูกพัน มีความรู้สึกรับผิดชอบต่อกิจกรรมที่ดำเนินงานด้วยความสมัครใจ

วันชัย (2549) กล่าวว่าการทำงานแบบมีส่วนร่วมนั้นไม่ว่าจะเป็นระดับครอบครัว ระดับโรงเรียน ระดับชุมชน ระดับองค์กร หรือระดับประเทศนั้น มีความสำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการทัศน์ปัจจุบัน เพราะจะ ช่วยให้ผู้มีส่วนร่วมเกิดความรู้สึกความเป็นเจ้าของ (Ownership) และจะทำให้ผู้มีส่วนร่วม หรือผู้ที่มีส่วน ได้ส่วนเสียนั้น ยินยอมปฏิบัติตาม (Compliance) และรวมถึงตกลงยอมรับ (Commitment) ได้อย่าง

สมัครใจ เต็มใจ และสบายใจ องค์การอนามัยโลก (ม.ป.ป. อ้างถึงใน วันดีและอุบลพรรณ, 2545) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของชุมชนว่า หมายถึงกระบวนการซึ่งบุคคลและครอบครัวมีส่วนร่วมรับผิดชอบในเรื่องสุขภาพอนามัย และสวัสดิการ รวมทั้งชุมชนที่อาศัยอยู่ โดยเน้นเรื่องการพัฒนาความรู้ความสามารถของประชาชน ในการพัฒนาชุมชนของตนเอง ซึ่งการมีส่วนร่วมของชุมชน มีความสำคัญต่อการพัฒนาสุขภาพอนามัยดังนี้

การนำเทคโนโลยีทางการแพทย์เพียงอย่าง เดียวมาใช้ ไม่สามารถแก้ปัญหาสุขภาพในชุมชนได้เท่ากับการดูแลตนเอง

การจัดบริการทางการแพทย์ และสาธารณสุข ไม่สอดคล้อง หรือไม่เป็นที่ยอมรับในชุมชน ก่อให้เกิดการสูญเสียเปล่าเนื่องจากประชาชนไม่มารับบริการ

ชุมชนมีทรัพยากรมากมาย ทั้งด้านวัสดุ อุปกรณ์ กำลังคน สามารถนำมาใช้ซึ่งจะทำให้ชุมชนยอมรับและเข้าถึงการบริการ

ประชาชนมีสิทธิและหน้าที่ที่จะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เกี่ยวกับกิจกรรมที่จะส่งผลต่อสุขภาพและความเป็นอยู่ของตนเอง

สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมหรือโครงการตั้งแต่ต้น กล่าวคือ มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น และตัดสินใจในเรื่องที่จะพัฒนา พร้อมทั้งเข้าร่วมปฏิบัติในกิจกรรมของโครงการพัฒนา และมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลรวมทั้งรับผลประโยชน์ที่เกิดจากการพัฒนานั้นๆ ด้วย

2.7.2 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมมี 5 ทฤษฎี ซึ่ง อคิน (อ้างถึงใน ยุพาพร, 2545, หน้า 7-9) ได้สรุปไว้ดังนี้

1. ทฤษฎีการเกลี้ยกล่อมมวลชน (Mass Persuasion)

Maslow (อ้างถึงใน อคิน, 2527, หน้า 7-8) กล่าวว่า การเกลี้ยกล่อมหมายถึง การใช้คำพูดหรือการเขียน เพื่อมุ่งให้เกิด ความเชื่อถือและการ กระทำ ซึ่งการ เกลี้ยกล่อมมีประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในการปฏิบัติงานและถ้าจะให้ เกิดผลดีผู้เกลี้ยกล่อมจะต้องมีศิลปะในการสร้างความสนใจในเรื่องที่จะเกลี้ยกล่อม โดยเฉพาะในเรื่องความต้องการของคนตามหลักทฤษฎีของ Maslow ที่เรียกว่าลำดับขั้น ความต้องการ (hierarchy of needs) คือ ความต้องการของคนจะเป็นไปตามลำดับจาก น้อยไปมาก มีทั้งหมด 5 ระดับ ดังนี้

1.1 ความต้องการทางด้านสรีระวิทยา (physiological needs) เป็นความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์ (survival needs) ได้แก่ ความต้องการทางด้านอาหาร ยา เครื่องนุ่งห่มที่อยู่อาศัย ยารักษาโรค และความต้องการทางเพศ

1.2 ความต้องการความมั่นคงปลอดภัยของชีวิต (safety and security needs) ได้แก่ ความต้องการที่อยู่อาศัยอย่างมีความปลอดภัยจากการถูกทำร้ายร่างกาย หรือถูกขโมยทรัพย์สิน หรือความมั่นคงในการทำงานและการมีชีวิตอยู่อย่างมั่นคงในสังคม

1.3 ความต้องการทางด้านสังคม (social needs) ได้แก่ ความต้องการความรัก ความต้องการที่จะให้สังคมยอมรับว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของสังคม

1.4 ความต้องการที่จะมีเกียรติยศชื่อเสียง (self-esteem needs) ได้แก่ ความภาคภูมิใจ ความต้องการดีเด่นในเรื่องหนึ่งที่จะให้ได้รับการยกย่องจากบุคคลอื่น ความต้องการด้าน

นี่เป็นความต้องการระดับสูงที่เกี่ยวกับความมั่นใจในตัวเองในเรื่องความสามารถ และความสำคัญของบุคคล

1.5 ความต้องการความสำเร็จแห่งตน (self-actualization needs) เป็นความต้องการในระบบสูงสุด ที่อยากจะให้เกิดความสำเร็จในทุกสิ่งทุกอย่างตามความนึกคิด ของตนเองเพื่อจะพัฒนาตนเองให้ดีที่สุดเท่าที่จะทำได้ความต้องการนี้จึงเป็นความต้องการ พิเศษของบุคคลที่จะพยายามผลักดันชีวิตของตนเองให้เป็นแนวทางที่ดีที่สุด

2. ทฤษฎีการระดมสร้างขวัญของคนในชาติ (National Morale)

คนเรามีความต้องการทางกายและใจถ้าคนมีขวัญดีพอ ผลของการทำงานจะสูงตามไปด้วย แต่ถ้าขวัญไม่ดีผลงานก็ต่ำไปด้วย ทั้งนี้เนื่องจากว่าขวัญเป็นสถานการณ์ทาง จิตใจที่แสดงออก ในรูปพฤติกรรมต่างๆ นั่นเอง การจะสร้างขวัญให้ดีต้องพยายามสร้างทัศนคติที่ดีต่อผู้ร่วมงาน เช่น การไม่เอาไรต์เอาเปรียบ การให้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับงาน การเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็น เป็นต้น และเมื่อใดก็ตามถ้าคนทำงานมีขวัญดีจะ เกิดสำนึกในความรับผิดชอบ อันจะเกิดผลดีแก่หน่วยงาน นทั้งในส่วนที่เป็นขวัญส่วนบุคคลและขวัญของกลุ่ม ดังนั้น จะเป็นไปได้ว่าขวัญของคนเราโดยเฉพาะคนมีขวัญที่ดีย่อมเป็นปัจจัยหนึ่งที่จะนำไปสู่การมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ได้เช่นกัน (ยุพาพร, 2545)

3. ทฤษฎีสร้างความรู้สึกราชาชาตินิยม (Nationalism)

ปัจจัยประการหนึ่งที่น่าสู่การมีส่วนร่วมคือ การสร้างความรู้สึกราชาชาตินิยมให้เกิดขึ้น หมายถึง ความรู้สึกเป็นตัวของตัวเองที่จะอุทิศหรือ เน้นค่านิยมเรื่องผลประโยชน์ ส่วนรวมของชาติ มีความพอใจในชาติของตัวเอง พอใจเกียรติภูมิ จงรักภักดี ผูกพันต่อ ท้องถิ่น

4. ทฤษฎีการสร้างผู้นำ (Leadership)

การสร้างผู้นำจะช่วยจูงใจให้ประชาชนทำงานด้วยความเต็มใจ เพื่อบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ร่วมกัน ทั้งนี้เพราะผู้นำเป็นปัจจัยสำคัญของการรวมกลุ่มคน จูงใจไปยังเป้าประสงค์ โดยทั่วไปแล้วผู้นำอาจจะมีทั้งผู้นำที่ดีเรียกว่า ผู้นำปฏิฐาน (positive leader) ผู้นำพลวัต คือ เคลื่อนไหวทำงานอยู่เสมอ (dynamic leader) และผู้นำไม่มีกิจ ไม่มีผลงานสร้างสรรค์ ที่เรียกว่า ผู้นำนิเสธ (negative leader) ผลของการให้ทฤษฎีการสร้างผู้นำ จึงทำให้เกิดการระดมความร่วมมือ ปฏิบัติงานอย่างมีขวัญกำลังใจ งานมีคุณภาพ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และร่วมรับผิดชอบ ดังนั้น การสร้างผู้นำที่ดี ย่อมจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ด้วยดีนั่นเอง

5. ทฤษฎีการใช้วิธีและระบบทางการบริหาร (Administration and Method)

การใช้ระบบบริหารในการระดมความร่วมมือเป็นวิธีหนึ่งที่ย่างเพราะใช้กฎหมาย ระเบียบ แบบแผน เป็นเครื่องมือในการดำเนินการ แต่อย่างไรก็ตามผลของความร่วมมือยังไม่มีระบบใดดีที่สุดในเรื่องการใช้บริหาร เพราะธรรมชาติของคน ถ้าทำงานตามความสมัครใจอยู่ างตั้งใจไม่มีใครบังคับก็จะทำงานด้วยความรัก แต่ถ้าไม่ ควบคุมเลยก็ไม่เป็นไปตามนโยบายและความจำเป็นของรัฐ เพราะการใช้ระบบบริหาร เป็นการให้ปฏิบัติตามนโยบายเพื่อให้บรรลุเป้าหมายเพิ่มความคาดหวัง ผลประโยชน์ (ยุพาพร, 2545, หน้า 8-9)

2.7.3 หลักการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน

การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้อง องค์กรทุกภาคส่วนของสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐการนั้น International Association for Public Participation ได้แบ่งระดับของการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น 5 ระดับ ดังนี้

1. การให้ข้อมูลข่าวสาร ถือเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำที่สุด แต่เป็นระดับที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นก้าวแรกของการที่ภาคราชการจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าสู่ กระบวนการมีส่วนร่วมในเรื่องต่างๆ วิธีการให้ข้อมูลสามารถใช้ช่องทางต่าง ๆ เช่น เอกสารสิ่งพิมพ์ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านทางสื่อต่างๆ การจัดนิทรรศการ จดหมายข่าว การจัดงานแถลงข่าว การตีพิมพ์ประกาศ และการให้ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น
2. การรับฟังความคิดเห็น เป็นกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข้อเท็จจริงและความคิดเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐด้วยวิธีต่าง ๆ เช่น การรับฟังความคิดเห็น การสำรวจความคิดเห็น การจัดเวทีสาธารณะ การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น
3. การเกี่ยวข้อง เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน หรือร่วมเสนอแนะแนวทางที่นำไปสู่การตัดสินใจ เพื่อสร้างความมั่นใจให้ประชาชนว่าข้อมูลความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนจะถูกนำไปพิจารณา เป็นทางเลือกในการบริหารงานของภาครัฐ เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อพิจารณาประเด็นนโยบายสาธารณะ เป็นต้น
4. ความร่วมมือ เป็นการให้กลุ่มประชาชนผู้แทนภาคสาธารณะมีส่วนร่วม โดยเป็นหุ้นส่วนกับภาครัฐในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ และมีการดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง เช่น คณะกรรมการที่มีฝ่ายประชาชนร่วมเป็นกรรมการ เป็นต้น
5. การเสริมอำนาจแก่ประชาชน เป็นขั้นที่ให้บทบาทประชาชนในระดับสูงที่สุด โดยให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ เช่น การลงประชามติในประเด็นสาธารณะต่างๆ โครงการกองทุนหมู่บ้านที่มอบอำนาจให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจทั้งหมด การทำโครงการและกิจกรรมต่างๆ ที่เกิดจากความต้องการของประชาชน เป็นต้น

2.7.4 หลักสำคัญของการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา

ในกระบวนการพัฒนาแบบมีส่วนร่วม นั้นเกิดจากกระบวนการเรียนรู้ของนักพัฒนาตนเองและการเรียนรู้ร่วมกับองค์กรชุมชน หลักการสำคัญในการปฏิบัติกร่วมกับประชาชนที่สำคัญๆ (บัณฑิรและสามารถ, 2544) มีดังนี้

การจัดความสัมพันธ์ที่เสมอภาค เท่าเทียมกัน การจัดความสัมพันธ์ด้านบทบาทระหว่างนักพัฒนากับชุมชนที่เท่าเทียมกัน เป็นหลักการสำคัญของกระบวนการมีส่วนร่วม โดยต่างฝ่ายควรมีความตระหนัก ความต้องการของตนเอง และสิ่งที่ตนเองสามารถทำได้ รวมทั้งองค์กรชุมชนควรตระหนัก ในความเป็นเจ้าของ ต้องการคิดเอง ทำเอง กำหนดเอง ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะเป็นส่วนที่คอยกำกับ กำหนดให้เกิดบทบาทการทำงานที่เหมาะสมตามศักยภาพ และเป็นที่พอใจร่วมกันทั้งสองฝ่าย

การมีอิสระไม่ครอบงำ ความเชื่อมั่นในความสามารถเป็นมนุษย์ ควรอยู่บนฐานของการไม่ครอบงำ การให้อิสระในการคิด และการแสดงออกโดยไม่มีอคติ และไม่นำความคิดความเชื่อของตนมาวัด หรือตีคุณค่า หรือชักจูงครอบงำให้เปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะความเชื่อมั่น ในศักยภาพ ฐานความรู้ ภูมิปัญญา และประวัติศาสตร์วัฒนธรรมดั้งเดิมของชุมชน ที่จะเป็พื้นฐานพลังสำคัญในการแก้ไขปัญหาด้วยตนเองต่อไป โดยที่นักพัฒนาต้องมีวิสัยทัศน์ที่เปิดกว้างพร้อมจะยอมรับฟังความแตกต่าง ความเคารพในความเป็นคนของทุกคน

การมีส่วนร่วมของทุกกลุ่มในสังคม ในชุมชนหนึ่งๆ ย่อมประกอบด้วยความแตกต่างหลากหลาย ทั้งด้านฐานะ เพศ วัย สถานะทางสังคม ฯลฯ การสร้างโอกาสเปิดพื้นที่ทางสังคมอย่างเท่าเทียม ในการให้ทุกส่วนได้มีส่วนร่วมในการแสดงออกทางความคิด ศักยภาพ ความรู้ และร่วมมือบทบาท

ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะทำให้งานที่ดำเนินไปนั้นไม่ กระจุกตัวอยู่ที่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง และส่งผล กระจายไปสู่คนทุกส่วนในชุมชน ในสังคมอย่างทั่วถึง และเป็นธรรม

การมีส่วนร่วมในทุกกระบวนการทุกขั้นตอน การดำเนินงานพัฒนาตามโครงการพัฒนา หนึ่งๆ นั้น มีกระบวนการขั้นตอนที่ต่อเนื่องเชื่อมโยงกัน หลายครั้งที่เราพบว่า โครงการ พัฒนาต่างๆ ที่ ส่งผลกระทบต่อชุมชน ขาดการมีส่วนร่วมของชุมชนตั้งแต่ขั้นตอนการศึกษาข้อมูล และการรับรู้ข้อมูล ข่าวสาร ซึ่งเมื่อถึงขั้นดำเนินการแล้ว มักเกิดปัญหาความขัดแย้ง และสร้างผลกระทบต่อชุมชนมากมาย ตามมา รวมทั้งการให้ความหมายของการมีส่วนร่วมที่ขาดความเข้าใจอย่างแท้จริง ซึ่งหน่วยงานทั้งหลายที่ เข้ามาดำเนินงานร่วมกับชุมชน มักอ้างเสมอว่า ได้เปิดโอกาสการมีส่วนร่วมของชุมชนแล้ว โดยการเชิญ ตัวแทนของชุมชนเข้าร่วมประชุม และร่วมกิจกรรม ในขณะที่โครงการที่ดำเนินการไปนั้นผ่านการวางแผน และตัดสินใจมาแล้ว โดยที่ชุมชนไม่มีโอกาสรู้ บรู้มาก่อน แต่เป็นเพียงผู้ร่วมในบางส่วนที่กำหนดโดย เจ้าของโครงการนั้นๆ

การมีส่วนร่วมที่แท้จริง จึงควรให้องค์กรชุมชนมีส่วนร่วม ตั้งแต่การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การ วิเคราะห์ปัญหา การวางแผนกำหนดเป้าหมาย การตัดสินใจ การปฏิบัติ การตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล การสรุป บทเรียน แก้ไขปรับปรุง และรวมทั้งการขยายผล และเผยแพร่ผลสู่สาธารณะ

เงื่อนไขของการมีส่วนร่วม การที่ประชาชนจะเข้าร่วมในกิจกรรมพัฒนาชุมชนนั้น จะต้องมียุทธศาสตร์ อย่างน้อย 3 ประการดังนี้

1. ประชาชนจะต้องมีอิสระที่จะมีส่วนร่วม (Freedom to participate)
2. ประชาชนต้องสามารถที่จะมีส่วนร่วม (Ability to participate)
3. ประชาชนต้องเต็มใจที่จะมีส่วนร่วม (Willingness to participate)

หากไม่มีอิสระที่จะเข้าร่วมหรือไม่สามารถเข้าร่วมได้ และไม่มี ความเต็มใจแล้ว การมีส่วนร่วมของ ประชาชนจะไม่เกิดขึ้นเลย นอกจากเงื่อนไข 3 ประการดังกล่าวแล้ว ความสำเร็จของการมีส่วนร่วม ยัง ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขต่อไปนี้

- ประชาชนต้องมีเวลาที่จะมีส่วนร่วมก่อนเริ่มกิจกรรม การมีส่วนร่วมไม่เหมาะสมใน สถานการณ์ฉุกเฉิน
- ประชาชนต้องไม่เสียเงินเสียทอง ค่าใช้จ่ายในการมีส่วนร่วม มากเกินกว่าที่เขา ประเมินผลตอบแทนที่จะได้รับ
- ประชาชนต้องมีความสนใจ ที่สัมพันธ์สอดคล้องกับการมีส่วนร่วมนั้น
- ประชาชนต้องสามารถสื่อสารรู้เรื่องกันทั้ง 2 ฝ่าย
- ประชาชนต้องไม่รู้สึกกระทบกระเทือนต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือสถานภาพทางสังคม หนึ่ง การที่จะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนานั้น จะต้องมียุทธศาสตร์ หรือเทคนิค วิจารณ์

ดังนี้

- ต้องให้สมาชิกมีความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกัน
- สร้างกลุ่มให้เป็นที่ดึงดูดใจของสมาชิก
- เปลี่ยนแปลงทัศนคติ ค่านิยมและพฤติกรรมตรงกับพื้นฐานแห่งความดึงดูดของ กลุ่ม
- ความมีชื่อเสียงและเกียรติยศของสมาชิกในกลุ่ม
- ไม่เปลี่ยนแปลงปัจเจกบุคคล หรือส่วนย่อยของกลุ่ม มที่เบี่ยงเบนไปจากบัพสถาน ของกลุ่ม

- ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตามแรงกดดันจากกลุ่มโดยการสร้างปัญญาร่วมของสมาชิกผู้ต้องการเปลี่ยนแปลง
- การเสนอข่าว การวางแผน และผลของการเปลี่ยนแปลงจะต้องให้สมาชิกทุกคนในกลุ่มมีส่วนร่วม
- ขจัดกำลังดึง (ส่วนที่ไม่ต้องการให้เปลี่ยนแปลง) โดยเริ่มต้นปรับปรุงส่วนที่เกี่ยวข้องใหม่

สรุปได้ว่า หลักสำคัญของการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา คือ การมีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน การเปิดโอกาสให้มีความเป็นอิสระไม่ครอบงำ การมีส่วนร่วมของทุกกลุ่มที่เกี่ยวข้องรวมถึงมีส่วนร่วมในทุกกระบวนการอย่างแท้จริง

หลักการเหล่านี้ ทำให้ภาครัฐและเอกชนเกิดการสร้างหลักการมีส่วนร่วมเข้าด้วยกัน ต่างฝ่ายต่างรับรู้ถึงปัญหาและความต้องการไปพร้อมกัน ทั้งยังส่งผลให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้นในการร่วมพัฒนาชุมชนของตนเองให้มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น เพราะการมีส่วนร่วมเป็นหลักประกันที่สำคัญที่จะทำให้ประชาชนทุกคนดำเนินชีวิตอยู่ในชุมชนได้อย่างยั่งยืน

2.7.5 ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของชุมชน

การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชน เพื่อการกระทำกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งให้เกิดประโยชน์ต่อชุมชนนั้น มีนักวิชาการได้เสนอแนวคิดถึงขั้นตอนการมีส่วนร่วมของชุมชน ดังนี้ Fornaroff (1980) กล่าวว่ากระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน มีขั้นตอนการมีส่วนร่วม ดังนี้

1. การวางแผน รวมถึงการตัดสินใจในการกำหนดเป้าหมาย กลวิธี ทรัพยากรที่ต้องใช้ ตลอดจนการติดตามประเมินผล

2. การดำเนินงาน

3. การใช้บริการจากโครงการ

4. การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์

อภิญา (2544) ได้เสนอขั้นตอนการมีส่วนร่วมของชุมชนว่า ชุมชนต้องมีส่วนร่วมใน 4 ขั้นตอน คือ

1. การมีส่วนร่วมในการริเริ่มโครงการ ร่วมค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาภายในชุมชน ร่วมตัดสินใจกำหนดความต้องการและร่วมลำดับความสำคัญของความต้องการ

2. การมีส่วนร่วมในขั้นการวางแผน กำหนดวัตถุประสงค์ วิธีการ แนวทางการดำเนินงานรวมถึงทรัพยากรและแหล่งวิทยากรที่จะใช้ในโครงการ

3. การมีส่วนร่วมในขั้นตอนการดำเนินโครงการ ทำประโยชน์ให้แก่โครงการ โดยร่วมช่วยเหลือด้านทุนทรัพย์ วัสดุอุปกรณ์ และแรงงาน

4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผลโครงการ เพื่อให้รู้ว่าผลจากการดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ โดยสามารถกำหนดการประเมินผลเป็นระยะต่อเนื่องหรือประเมินผลรวมทั้งโครงการในคราวเดียวกันก็ได้

โกวิท (2545) ได้สรุป ถึงการมีส่วนร่วมที่แท้จริงของประชาชน ในการพัฒนา ควรจะมี 4 ขั้นตอน คือ

1. การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาของแต่ละท้องถิ่น กล่าวคือ ถ้าหากชาวชนบทยังไม่สามารถทราบถึงปัญหาและเข้าใจถึงสาเหตุของปัญหา ในท้องถิ่นของตน เป็นอย่างดีแล้ว การดำเนินงานต่างๆ เพื่อแก้ปัญหาของท้องถิ่นย่อม ไร้ประโยชน์ เพราะชาวชนบทจะไม่เข้าใจ และมองไม่เห็นถึงความสำคัญของการดำเนินงานเหล่านั้น

2. การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินกิจกรรม เพราะการวางแผนดำเนินงาน เป็นขั้นตอนที่จะช่วยให้ชาวชนบทรู้จักวิธีการคิด การตัดสินใจอย่างมีเหตุผล รู้จักการนำเอาปัจจัยข่าวสาร ข้อมูลต่างๆ มาใช้ในการวางแผน

3. การมีส่วนร่วมในการลงทุนและการปฏิบัติ บัณฑิตงาน แม้ชาวชนบทส่วนใหญ่จะมีฐานะยากจน แต่ก็มีแรงงานของตนเองที่สามารถใช้เข้าร่วมได้ การร่วมลงทุนและปฏิบัติงาน จะทำให้ชาวชนบทสามารถคิดต้นทุนดำเนินงานได้ด้วยตนเอง ทำให้ได้เรียนรู้การดำเนินกิจกรรมอย่างใกล้ชิด ซิด

4. การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลงาน ถ้าหากการติดตามงานและประเมินผลงานขาดการมีส่วนร่วมแล้วชาวชนบทย่อมจะไม่ทราบด้วยตนเองว่างานที่ทำ ไปนั้นได้รับผลดี ได้รับประโยชน์หรือไม่อย่างไร การดำเนินกิจกรรมอย่างเดียวกันใน โอกาสต่อไป จึงอาจจะประสบความสำเร็จยากลำบาก

อคิน (2547) ได้แบ่งขั้นตอนการมีส่วนร่วมออกเป็น 4 ขั้นตอน คือ

1. การกำหนดปัญหา สาเหตุของปัญหา ตลอดจนแนวทางแก้ไข
2. การตัดสินใจเลือกแนวทาง วางแผนพัฒนาและแก้ไขปัญหา
3. การปฏิบัติงานในกิจกรรมการพัฒนาตามแผน
4. การประเมินผลงานกิจกรรมการพัฒนา

จากแนวคิดเกี่ยวกับขั้นตอนการมีส่วนร่วมของชุมชนทั้งหมดสรุปได้ว่า ขั้นตอนของการเข้ามามีส่วนร่วมของชุมชนนั้นมี 6 ขั้นตอน ได้แก่

1. การค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหา และแนวทางแก้ไข
2. ตัดสินใจกำหนดความต้องการ
3. ลำดับความสำคัญ
4. วางแผน กำหนดวัตถุประสงค์ วิธีการ แนวทางการดำเนินงาน ทรัพยากร
5. ดำเนินงานตามโครงการ และ/หรือ สนับสนุนการดำเนินงาน
6. ประเมินผล

จากการศึกษาทฤษฎี หลักการ แนวคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งหมด สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของชุมชน เกิดจากจิตใจที่ต้องการเข้าร่วมในกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง เพื่อให้เกิดผลต่อความต้องการของกลุ่มคนที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตทางสังคม ทั้งนี้ ในการที่จะให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริงนั้น การจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมต้องคำนึงถึงวิธีการดำเนินชีวิต ค่านิยม ประเพณี ทัศนคติของบุคคล เพื่อให้เกิดความสมัครใจเข้าร่วมกิจกรรม เพราะกลุ่มคนในชุมชน มีความแตกต่างกันในลักษณะส่วนบุคคล ลักษณะทางเศรษฐกิจ และการได้รับข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ การเข้ามามีส่วนร่วมของชุมชนโดยสรุปมีขั้นตอนทั้งสิ้น 5 ขั้นตอนคือ 1) การวิเคราะห์และสังเคราะห์ปัญหาของชุมชน 2) การวางแผนที่เหมาะสมและสอดคล้องกับวิถีชีวิต 3) การกำหนดกิจกรรม 4) การดำเนินกิจกรรม และ 5) การประเมินผลกิจกรรม ซึ่งเป็นขั้นตอนของการเข้ามามีส่วนร่วมที่ให้ความสำคัญโดยใช้ชุมชนเป็นศูนย์กลาง โดยมีหน่วยงานภาครัฐคอยช่วยเหลือให้คำแนะนำหรืออำนวยความสะดวกเท่านั้น

2.7.6 ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของชุมชน

1. คุณภาพของการตัดสินใจดีขึ้น เนื่องจากกระบวนการปรึกษาหารือกับสาธารณชนจะช่วยสร้างความกระจ่างให้กับวัตถุประสงค์และความต้องการของโครงการหรือนโยบาย และบ่อยครั้งที่การมีส่วนร่วมของประชาชนนำมาสู่การพิจารณาทางเลือกใหม่ๆ ที่น่าจะเป็นคำตอบที่มีประสิทธิภาพที่สุดได้
2. ใช้ต้นทุนน้อยและลดความล่าช้าลง แม้ว่าการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมจะต้องใช้เวลาและมีค่าใช้จ่ายมากกว่าการตัดสินใจฝ่ายเดียว แต่การตัดสินใจฝ่ายเดียวที่ไม่คำนึงถึงความต้องการแท้จริงของประชาชนนั้น อาจนำมาซึ่งการโต้แย้งคัดค้านหรือการฟ้องร้องกัน อันทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงในระยะยาว เกิดความล่าช้า และความล้มเหลวของโครงการได้ในที่สุด
3. การสร้างฉันทามติ การมีส่วนร่วมของประชาชนจะสร้างข้อตกลงและข้อผูกพันอย่างมั่นคงในระยะยาวระหว่างกลุ่มที่มีความแตกต่างกัน ช่วยสร้างความเข้าใจระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ลดข้อโต้แย้งทางการเมืองและช่วยให้เกิดความชอบธรรมต่อการตัดสินใจของรัฐบาล
4. การนำไปปฏิบัติง่ายขึ้น การเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจทำให้ประชาชนมีความรู้สึกของการเป็นเจ้าของการตัดสินใจนั้น และทันทีที่การตัดสินใจได้เกิดขึ้น พวกเขา ก็อยากเห็นมันเกิดผลในทางปฏิบัติ และยังอาจเข้ามาช่วยกันอย่างกระตือรือร้นอีกด้วย
5. การหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าที่เลวร้ายที่สุด เพราะการเปิดโอกาสให้ฝ่ายต่างๆ เข้ามาแสดงความต้องการและข้อห่วงกังวลตั้งแต่เริ่มต้นโครงการ จะช่วยลดโอกาสของการโต้แย้งและการแบ่งฝ่ายที่จะเป็นปัจจัยให้เกิดการเผชิญหน้าอย่างรุนแรงได้
6. การคงไว้ซึ่งความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม เนื่องจากกระบวนการตัดสินใจที่โปร่งใสและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม จะสร้างความน่าเชื่อถือต่อสาธารณชนและเกิดความชอบธรรม โดยเฉพาะเมื่อต้องมีการตัดสินใจในเรื่องที่มีการโต้แย้งกัน
7. การคาดการณ์ความห่วงกังวลและทัศนคติของสาธารณชน เพราะเมื่อเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้มาทำงานร่วมกับสาธารณชนในกระบวนการมีส่วนร่วม พวกเขาจะได้รับรู้ถึงความห่วงกังวลและมุมมองของสาธารณชนต่อการทำงานขององค์กร ซึ่งจะช่วยให้เจ้าหน้าที่สามารถคาดการณ์ปฏิกิริยาตอบสนองของสาธารณชนต่อกระบวนการและการตัดสินใจขององค์กรได้
8. การพัฒนาภาคประชาสังคม ประโยชน์อย่างหนึ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชนคือ ทำให้ประชาชนมีความรู้ทั้งในส่วนของเนื้อหา โครงการและกระบวนการตัดสินใจของรัฐ รวมทั้งเป็นการฝึกอบรมผู้นำ และทำให้ประชาชนได้เรียนรู้ทักษะการทำงานร่วมกันเพื่อแก้ปัญหาต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพในอนาคต

2.8 แนวคิดเครือข่ายทางสังคม

แนวคิดเครือข่ายทางสังคมเป็นกระบวนการทัศน์ของศาสตร์ยุคใหม่ โดยนักวิชาการด้านเครือข่ายได้ศึกษาปรากฏการณ์จริงในพื้นที่และวิเคราะห์ สังเคราะห์เพื่อให้เห็นแบบแผน และกระบวนการทำงานของเครือข่ายเชิงทฤษฎีและเชิงประจักษ์ ทำให้พบความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคล องค์กรที่ทำงานร่วมกัน เพื่อนำไปสู่เป้าหมายอย่างเดียวกันในรูปแบบของเครือข่ายเพิ่มมากขึ้น นักทฤษฎีเครือข่ายต่างประเทศ จะให้ความสนใจต่อความเชื่อมโยงระหว่างบุคคล กลุ่ม องค์กรว่าเป็นการกระทำในลักษณะของความสัมพันธ์ระดับบุคคลขึ้นไป โครงสร้างที่เป็นรูปธรรม ฐานของการเชื่อมโยงโครงสร้างทางสังคมอยู่ที่ปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มคน สามารถเข้าถึงทรัพยากรที่มีคุณค่า ทั้งทรัพย์สิน อานาจและข้อมูล

แตกต่างกัน ซึ่งจะมีอยู่ในตัวปัจเจกบุคคล กลุ่ม องค์กรต่างๆ ในสังคม เกิดการแลกเปลี่ยน แบ่งปัน ทรัพยากรร่วมกันผ่านการทำงานของเครือข่าย (เกษม, มปป.)

2.8.1 ความหมายของเครือข่ายทางสังคม

เครือข่ายทางสังคม หมายถึง ความสัมพันธ์ ทางสังคมของบุคคล โดยมีการติดต่อสื่อสารและ การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน

เครือข่ายทางสังคม หมายถึง สัมพันธภาพทางสังคมและความเชื่อมโยงระหว่างปัจเจกบุคคล ซึ่งอาจก่อให้เกิดการเข้าถึงหรือการระดมการสนับสนุนทางสังคมเพื่อสุขภาพ

เครือข่ายทางสังคม หมายถึง กลุ่มบุคคลหรือกลุ่มองค์กรที่สมัครใจสื่อสารสัมพันธ์กันหรือร่วม ดำเนินกิจกรรมบางอย่างร่วมกัน โดยไม่ทำให้แต่ละคนหรือแต่ละองค์กรสูญเสียความเป็นอิสระต่อกัน

จากความหมายข้างต้น เครือข่ายทางสังคม (Social Networks) หมายถึง ชุดของ ความสัมพันธ์ของบุคคล กลุ่ม องค์กร โดยที่มีการแลกเปลี่ยนทรัพยากรกันทั้งข้อมูล ข่าวสาร การบริการ และคำแนะนำอื่นๆ

มีคำนิยามที่เกี่ยวข้องกับคำว่าเครือข่ายและกลุ่ม ซึ่งทั้ง 2 คำมีความหมายแตกต่างกัน คำว่า “กลุ่ม” หมายถึง บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป มีการปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ภายใต้อาณัติแบบ บแผนการปฏิบัติต่อกันและเป็นที่ยอมรับกันในบรรดาหมู่สมาชิกของกลุ่ม อาจหมายถึงกลุ่มอื่นๆ ที่มีปฏิสัมพันธ์กันด้วย ส่วน คำว่า “เครือข่าย” หมายถึง การดำเนินการของกลุ่มหลายๆ กลุ่มรวมกัน โดยมีพื้นฐานความต้องการของ กลุ่มตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่คล้ายกัน เครือข่ายเป็นระบบการปฏิสัมพันธ์ที่มีความเหนียวแน่น น้อยกว่ากลุ่ม เนื่องจากเป็นการรวมกลุ่มเพื่อให้เกิดพลังในการต่อรองในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ ซึ่งแตกต่างไปจากการรวมเป็นกลุ่ม เพราะมีความสัมพันธ์ของสมาชิกกลุ่มที่ใกล้ชิดและเหนียวแน่นกว่า

กลุ่มและเครือข่าย จะเป็นลักษณะของการรวมตัวกันของสมาชิก ที่มีความคิดเห็นตรงกันและมี เป้าหมายร่วมกันชัดเจน การรวมกลุ่มกันเพื่อดำเนินกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง เมื่อตั้งใจร่วมมือกันดำเนิน กิจกรรม กลุ่มจะเกิดพลังขึ้นมาก หากมีการจัดตั้งกลุ่มที่เป็นระบบทั้งโครงสร้าง และทำงาน ก็จะทำให้กลุ่ม ได้รับความเชื่อถือทั้งในชุมชนและสังคม รวมถึงกลุ่มอื่นๆ ด้วย เมื่อกลุ่มสามารถขยายกิจกรรมออกไป อย่างกว้างขวาง กลุ่มก็จะมีพัฒนาการจากที่เป็นการรวมกลุ่มเล็กๆ กลายเป็นกลุ่มใหญ่ในระบบเครือข่าย (Network) ซึ่งทำให้กลุ่มและเครือข่ายมีพลังต่อรองในชุมชน และสามารถ ใช้พลังของกลุ่มผลักดันงาน พัฒนาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ ท้องถิ่นและทรัพยากรได้เป็นอย่างดี กลุ่มและองค์กรเครือข่าย เป็นกลไกหนึ่งที่เป็นแนวคิดหนึ่งในการพัฒนาด้านการมีส่วนร่วม กลุ่มและองค์กรเครือข่ายไม่อาจ ดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากขาด การเสริมสร้างศักยภาพและการดำเนินงานให้มีความ เข้มแข็ง ผู้นำกลุ่มและองค์กรเครือข่ายที่มีความพร้อม สามารถพัฒนาบทบาทในการทำงานให้เป็นที่ ยอมรับของบรรดาสมาชิก อันจะช่วยให้กลุ่มและองค์กรขยายสมาชิกในวงกว้างต่อไปได้

2.8.2 ปัจจัยของการเกิดกลุ่ม

การรวมกลุ่มของสมาชิกในชุมชน เกิดจากความใกล้ชิด ความรักใคร่ชอบพอกัน มีความสนิท สนม โดยเฉพาะ กลุ่มคนที่ต้องพบปะพูดคุยกันอย่างสม่ำเสมอ หรือต้องใกล้ชิดกันทางกายภาพของที่อยู่ อาศัย มักจะเกิดการรวมกลุ่มกันได้ง่าย ปัจจัยของการรวมกลุ่ม สามารถจำแนกได้ 3 ประเภท คือ

1. มีกิจกรรมต่างๆ เกิดขึ้นร่วมกัน (Activities) การรวมกลุ่มของคนจะมีกิจกรรมเกิดขึ้นต่างๆ ตามมา กิจกรรมส่วนใหญ่บ่งบอกถึง ความสนใจร่วมกันของสมาชิกในกลุ่ม ที่จะกระทำร่วมกันอย่างมี เป้าหมาย กิจกรรมที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่จะมีขอบเขต จำกัดโดยเชื่อมโยงกับความรู้ ประสบการณ์และภูมิ

ปัญหาที่สมาชิกมีอยู่ เห็นได้ชัดเจนว่ากลุ่มส่วนใหญ่เลือกที่จะทำกิจกรรมในประเด็นที่ตนเองสนใจ เช่น กลุ่มแพทย์พื้นบ้าน กลุ่มสมุนไพรรักษา กลุ่มจักสาน กลุ่มอนุรักษ์ธรรมชาติ เป็นต้น

2. การมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน (Interactions) การมีปฏิริยาโต้ตอบในการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในกลุ่มด้วยกันเอง โดยการ มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันของสมาชิกในกลุ่มเกิดขึ้นในเชิงสร้างสรรค์ มากกว่าจะต่อต้านกันเอง หรือการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มต่อกลุ่ม เพื่อเป็นการขยายกิจกรรมดำเนินงานออกไปให้สังคมได้รับรู้และเห็นประโยชน์ของกลุ่มที่จัดตั้งขึ้น

3. มีความรู้สึกร่วม (Sentiments) การเกิดขึ้นของกลุ่ม จะต้องทำให้ความรู้สึกของกลุ่มทั้งหมด มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยเฉพาะทำให้เกิดมีความรู้สึกร่วมกัน อาจได้รับการกระตุ้นให้เกิดจิตสำนึกเดียวกัน มองเห็นปัญหาร่วมกันและต้องการแสวงหาทางออกในการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน

2.8.3 องค์ประกอบของกลุ่ม

การรวมตัวกันของกลุ่ม มีองค์ประกอบที่คล้ายคลึงกัน โดยทั่วไปต้องมีอย่างน้อย 5 องค์ประกอบหลักคือ

1. ผู้นำกลุ่ม การเกิดขึ้นของกลุ่ม มัก จะเกิดขึ้นที่คณะบุคคลกลุ่มเล็ก ๆ กลุ่มหนึ่งที่มา รวมตัวกันด้วยเหตุปัจจัยเดียวกัน ผู้นำกลุ่มอาจจะ เกิดขึ้นมาจากความต้องการรวมกลุ่มตั้งแต่เริ่มแรก หรืออาจจะเกิดขึ้นเมื่อมีการจัดตั้งกลุ่มแล้วก็ได้ เมื่อจัดตั้งกลุ่มได้แล้วบุคคลที่เป็นสมาชิกในกลุ่มนี้ อาจจะรับเลือกให้เป็นผู้นำกลุ่ม ดังนั้นกลุ่มทุกกลุ่มจึงมักมีการกำหนดให้มีผู้นำกลุ่มขึ้น เพื่อให้มีอำนาจในการบริหารจัดการกลุ่ม

2. สมาชิกกลุ่ม สมาชิกกลุ่ม คือ บุคคลที่อยู่ภายใต้วัตถุประสงค์และกฎเกณฑ์ของกลุ่ม แต่ละกลุ่มอาจมีสมาชิกตั้งแต่สิบคนจนถึงหลายร้อยคนก็ได้ ขึ้นอยู่กับขนาดของกลุ่ม ส่วนใหญ่สมาชิกกลุ่มจะมีพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สังคมที่คล้ายคลึงกัน เช่น เป็นเกษ ตรกรในหมู่บ้าน หรือเป็นกลุ่มสตรี หรือเป็นกลุ่มอาชีพเสริม สมาชิกกลุ่มจะมีบทบาทสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมของกลุ่มให้บรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่วางไว้

3. กฎระเบียบของกลุ่ม การบริหารจัดการกลุ่มต้องอาศัยความเข้าใจร่วมกันของสมาชิกกลุ่ม รวมทั้งอาจจะต้องกำหนดให้กลุ่มมีกฎเกณฑ์ กติกา หรือข้อบังคับที่จะใช้เป็นบรรทัดฐานในการทำงาน ของกลุ่มเอง จะเห็นว่ากลุ่มต่าง ๆ มีการกำหนดกฎเกณฑ์ของตนเองทั้งสิ้น เช่น กลุ่มป่าชุมชน มีการออกระเบียบการใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนขึ้น หากมีการละเมิดระเบียบ ก็จะมีการปรับเงิน หรือระงับมิให้เข้าไปใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนอีกต่อไป นอกจากนี้ยังมีกฎระเบียบอื่นๆ เช่น ระเบียบในการคัดเลือกผู้นำกลุ่ม หรือการรับสมัครใหม่ เป็นต้น

4. คณะกรรมการบริหารจัดการกลุ่ม เป็นบุคคลที่เป็นสมาชิกกลุ่ม ที่ได้รับการคัดเลือกหรือพิจารณาแล้วว่ามีคุณสมบัติที่จะเป็น ตัวแทนของกลุ่มเพื่อทำหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ที่กลุ่มกำหนดขึ้นมา โดยทั่วไปโครงสร้างการบริหารกลุ่มจะประกอบขึ้นด้วยตำแหน่งหน้าที่ที่มีความสำคัญ เช่น ประธาน รองประธาน เลขานุการ ฎีกม ประชาสัมพันธ์ เรัญญิก คณะกรรมการบริหารกลุ่มมีบทบาทอย่างมากต่อการกำหนดท่าทีและกิจกรรมของกลุ่มที่จะขับเคลื่อนออกไป นอกจากนี้คณะผู้บริหารควรผลัดเปลี่ยนกันตามวาระ เพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกคนอื่นๆ สามารถเข้ามาบริหารกลุ่มได้

5. ทรัพยากรเพื่อการบริหารจัดการ ทรัพยากรเพื่อการบริหารจัดการ หมายถึง ทรัพยากรเพื่อการบริหารจัดการของกลุ่ม เช่น งบประมาณ เครื่องมือ อุปกรณ์ต่างๆ ที่กลุ่มได้ระดมให้มีขึ้นมาเพื่อใช้ในการดำเนินงาน กลุ่มที่มีศักยภาพสูงจะมีทรัพยากรในการบริหารงานมากตามไปด้วย โดยเฉพาะงบประมาณ

ของกลุ่ม นอกเหนือจากการระดมมาจากมวลสมาชิกแล้ว ยังสามารถแสวงหามาจากแหล่งทุนหรือแหล่งความช่วยเหลือภายนอกได้

2.8.4 การสร้างความเข้มแข็งของกลุ่มเครือข่าย

กลุ่มและองค์กรเครือข่ายมีความจำเป็นต้องได้รับการเสริมสร้างให้มีความเข้มแข็ง เนื่องจากการดำเนินกิจกรรมของกลุ่มและเครือข่ายมีความเป็นพลวัต ไม่หยุดนิ่งอยู่กับที่ ดังนั้นกลุ่มและองค์กรเครือข่ายจึงต้องปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมในด้านต่างๆ อยู่เสมอ การพัฒนากลุ่มและเครือข่ายเป็นหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ในชุมชนต้องให้ความสำคัญ เพราะการสร้างให้กลุ่มมีพลัง มีความเข้มแข็ง จะทำให้ผลักดันกิจกรรมต่างๆ ให้สำเร็จไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ (กิตติชัย, มปป.)

2.9 แนวทางการบังคับใช้กฎหมาย

แนวทางการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมการจัดการชุมชนเพื่อลดปัญหาภาวะหมอกควัน แบ่งออกเป็น 2 หัวข้อในการพิจารณาได้แก่ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย และผลงานวิจัยที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายในการส่งเสริมการจัดการชุมชนเพื่อลดปัญหาภาวะหมอกควัน

2.9.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย

ในปัจจุบันกฎหมายที่นำมาเกี่ยวข้องกับปัญหาหมอกควันไม่ได้มีเพียงฉบับใดฉบับหนึ่งแต่ในกรณีปัญหาหมอกควันเป็นเพียงปัญหาหนึ่งในปัญหาใหญ่ คือปัญหาสิ่งแวดล้อม ซึ่งถือได้ว่าเป็นปัญหาสำคัญทุกประเทศในโลก เมื่อมนุษย์มีความต้องการใช้ทรัพยากรธรรมชาติมากขึ้น ปัญหามลพิษต่างๆ เช่น มลพิษทางน้ำ มลพิษในดิน และมลพิษทางอากาศ เป็นต้น ปัญหาดังกล่าวเหล่านี้ก็มีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นตามความเจริญก้าวหน้าของสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างไม่มีที่สิ้นสุด

สำหรับกฎหมายที่เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 43 ได้กำหนดการจัดการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลาย ทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติโดยให้บุคคลและชุมชนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐในการดำเนินการดังกล่าว ซึ่งหมายความว่าต้องมีหน่วยงานของรัฐเข้ามาเกี่ยวข้องมากกว่าหนึ่งหน่วยงาน อาทิ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 ที่บัญญัติออกมาเพื่อบริหารจัดการดูแลในเรื่องของสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ยังมีกฎหมายพิเศษที่ออกมาใช้บังคับปัญหามลพิษแต่ละเรื่อง เช่น หากเป็นเรื่องความสะอาด ก็จะใช้ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 หากเป็นเรื่องทรัพยากรน้ำ ก็จะเป็นการใช้กฎหมายที่ดูแลในเรื่องคลอง กฎหมาย เกี่ยวกับการเดินเรือ และกฎหมายชลประทาน เป็นต้น ถ้าเป็นกรณีเกี่ยวกับปัญหาด้านสุขอนามัยหรือความเดือดร้อนรำคาญก็จะใช้ พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2535 หรือหากเป็นเรื่องของการบริหารจัดการในเรื่องการใช้พื้นที่ ก็จะมีพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ.2535 อีกทั้งยังมีกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร พระราชบัญญัติโรงงาน พระราชบัญญัติเหมืองแร่ เป็นต้น

ปัญหาหลักของ 9 จังหวัดทางภาคเหนือ จะมีปัญหาที่คล้ายคลึงกัน คือ ปัญหาด้านมลพิษหมอกควัน ซึ่งในแต่ละปีได้มีหน่วยงานต่างๆ เข้ามาเกี่ยวข้องในการแก้ปัญหา โดยการจัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหไฟป่า การเผาในที่โล่ง และมลพิษหมอกควัน ภายใต้แผนแม่บทพัฒนาความปลอดภัยด้านอค์ภยแห่งชาติ ซึ่งมีการสนับสนุนงบประมาณในการแก้ปัญหาเป็นจำนวนมาก ซึ่งยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหไฟป่า การเผาในที่โล่ง และมลพิษหมอกควัน แบ่งเป็น 2 ด้าน ประกอบด้วย

- ด้านไฟฟ้า การเผาในที่โล่ง ประกอบด้วย ด้านไฟฟ้า (แบ่งเป็น 3 ขั้นตอน คือ ก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังเกิดภัย) ด้านการเผาในที่โล่ง ด้านการเผาเศษวัสดุเหลือใช้จากภาคการเกษตร ด้านการส่งเสริมการใช้พลังงานหมุนเวียนด้านการส่งเสริมและประชาสัมพันธ์ และด้านการใช้มาตรการทางกฎหมาย

- ด้านมลพิษหมอกควัน ประกอบด้วย การรองรับข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน การสร้างกลไกการติดตามตรวจสอบ การป้องกันการเกิดไฟในที่โล่งและไฟฟ้าทั้งหมด การเตรียมความพร้อมในการดำเนินการร่วมกับประเทศภาคีอื่น การจัดทำ แผนปฏิบัติการฉุกเฉินแห่งชาติ และการให้ความช่วยเหลือความร่วมมือด้านเทคนิคและการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ (แผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาไฟฟ้า การเผาในที่โล่ง และมลพิษหมอกควัน พ.ศ.2556 - 2562)

ในการจัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาไฟฟ้า การเผา ในที่โล่ง และมลพิษหมอกควัน ดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อ

- (1) การเพิ่มการป้องกันอัคคีภัย
- (2) การลดความสูญเสีย
- (3) เพิ่มการฟื้นฟูและบรรเทาหลังจากเกิดอัคคีภัย และ
- (4) มุ่งเน้นให้เกิดการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาอัคคีภัย ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน

และประชาชน

ดังนั้นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นจึงเป็นหน่วยงานของรัฐจึงเป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่อยู่ในระดับที่สัมผัสอย่างใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นๆ การปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล จึงต้องอาศัยกฎหมายหลักที่ให้อำนาจ คือ พระราชบัญญัติ ติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 [แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552 แต่บางครั้ง การกำหนดกฎหมายในภาครัฐนั้น ไม่ได้คำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่จริงของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ที่บังคับใช้กฎหมายซึ่งยังขาดงบประมาณในการสนับสนุนหรือส่งเสริมให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2.9.2 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สุรเชษฐ์ (2557) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ปัญหาของการบังคับใช้กฎหมายเพื่อระงับหมอกควันที่เกิดจากการเผาในที่โล่ง: กรณีศึกษา อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ สรุปผลการวิจัยว่า ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการบังคับใช้กฎหมายเพื่อระงับหมอกควันในส่วนของเจ้าหน้าที่หรือผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายนั้น ได้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ออกกฎหมายมาบังคับใช้ ขาดแคลนเจ้าหน้าที่มีการประพฤติดีชอบช่วยเหลือพวกพ้อง เจ้าหน้าที่ขาดแรงจูงใจและขาดการกระตือรือร้น ขาดการประสานงาน กัน บทลงโทษเบาเกินไป การไม่รู้ไม่เข้าใจในภาระหน้าที่ของตนและหน่วยงาน ขาดการตรวจสอบเร่งรัดจากผู้บังคับบัญชาและองค์การภายนอก และขาดเครื่องมือในการทำงาน ส่วนผู้ถูกบังคับใช้กฎหมายหรือเกษตรกรผู้เผาพบว่า รู้ว่าการกระทำของตนเป็นความผิดแต่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนและก ระทำคามผิดเพราะไม่มีทางเลือกอื่นๆ และผู้กระทำความผิดบางส่วนอีกทั้งขาดความรู้ ความเข้าใจในปัญหาและผลกระทบ และไม่รู้ว่าจะตนกระทำความผิดและมีบทลงโทษ

รัชฎาพร (2555) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของชุมชน ในการแก้ไขปัญหาหมอกควันในตำบลหนองแฝก อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ สรุปผลการวิจัยว่า 1) การมีส่วนร่วมของชุมชนในการแก้ไขปัญหาหมอกควันเริ่มจากการที่กลุ่มแกนนำหลักของชุมชนคิดหาวิธีการที่เหมาะสมกับชุมชนโดยนำเศษกิ่งไม้ไปเผาทำเป็นปุ๋ยหมัก ส่งผลให้ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนเป็นตัวเงินและสภาพแวดล้อม รวมถึงสุขภาพของคนในชุมชนดีขึ้น 2) ได้แนวทางในการสร้างการมีส่วนร่วมเพื่อแก้ปัญหาที่แนวทางได้แก่

การประชาสัมพันธ์ การทำเป็นแบบอย่างหรือต้นแบบ การสร้างจิตสำนึก และการสร้าง สิ่งจูงใจ 3) ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของชุมชน คือ ความเชื่อและความศรัทธาในตัวผู้นำชุมชน การรับรู้ถึงความสัมพันธ์อันดีของคนในชุมชน การได้รับการชักชวนจากบุคคลใกล้ชิดเพื่อมาร่วมกันแก้ไขปัญหา

2.10 ช่วงเวลากำหนดวันห้ามเผา ปี พ.ศ. 2561

ช่วงเวลากำหนดวันห้ามเผาใน ปี พ.ศ. 2561 ของ 9 จังหวัดภาคเหนือ ได้แก่ ตาก ลำปาง น่าน แพร่ พะเยา เชียงราย ลำพูน เชียงใหม่ และแม่ฮ่องสอน แสดงดังรูปที่ 2.18 พบว่า จำนวนวันห้ามเผาของทั้ง 9 จังหวัดอยู่ในช่วง 51-60 วัน กำหนดห้ามเผาช่วงเดือนกุมภาพันธ์ -เมษายน 2561 โดยจังหวัดส่วนใหญ่จำนวน 7 จังหวัด กำหนดวันห้ามเผา จำนวน 60 วัน ส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอนกำหนดจำนวนวันห้ามเผามากที่สุด คือ 61 วัน และจังหวัดเชียงใหม่ กำหนดวันห้ามเผาวันน้อยที่สุด คือ 51 วัน

กำหนดวันห้ามเผา ปี 2561		
จังหวัด	วันห้ามเผา	
ตาก	60 วัน	10 กุมภาพันธ์ - 10 เมษายน
ลำปาง	60 วัน	10 กุมภาพันธ์ - 10 เมษายน
น่าน	60 วัน	15 กุมภาพันธ์ - 15 เมษายน
แพร่	60 วัน	15 กุมภาพันธ์ - 15 เมษายน
พะเยา	60 วัน	16 กุมภาพันธ์ - 16 เมษายน
เชียงราย	60 วัน	17 กุมภาพันธ์ - 17 เมษายน
ลำพูน	60 วัน	20 กุมภาพันธ์ - 20 เมษายน
เชียงใหม่	51 วัน	1 มีนาคม - 20 เมษายน
แม่ฮ่องสอน	61 วัน	1 มีนาคม - 30 เมษายน

รูปที่ 2.18 กำหนดวันห้ามเผา ปี พ.ศ. 2561 ใน 9 จังหวัดภาคเหนือ (สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 1 (เชียงใหม่), 2561)

2.11 การวิเคราะห์สาเหตุและข้อเสนอแนวทางป้องกันและแก้ไขปัญหา (กรมควบคุมมลพิษ, 2559)

การวิเคราะห์สาเหตุและข้อเสนอแนวทางป้องกันและแก้ไขปัญหาหมอกควันภาคเหนือ แสดงดังตารางที่ 2.4

ตารางที่ 2.4 สาเหตุและข้อเสนอแนวทางป้องกันแก้ไขปัญหาหมอกควันภาคเหนือ

สาเหตุของปัญหาหมอกควันภาคเหนือ	ข้อเสนอแนวทางป้องกันและแก้ไขปัญหา
1. ไฟป่า	
1.1 การเผาเพื่อหาของป่า ล่าสัตว์ - ชาวบ้านหารายได้จาก การหาของป่า ล่าสัตว์ - เชื้อเพลิงในพื้นที่ป่ามีปริมาณมาก ทำให้เกิดการลุกลามได้ง่าย - กำลังพล อุปกรณ์ เครื่องมือ ไม่เพียงพอ - พื้นที่ที่มีความลาดชัน เข้าถึงและดับไฟได้ยาก	- ส่งเสริมและสนับสนุนงบประมาณให้เครือข่ายประชาชนร่วมลาดตระเวน จัดการเชื้อเพลิงและดับไฟ - จัดการเชื้อเพลิง ชิงเผา ทำแนวกันไฟ - จัดระเบียบการเผา โดยเฉพาะในพื้นที่สูงที่จำเป็นต้องเผา - ระดมสรรพกำลัง เคลื่อนย้ายกำลังพล อุปกรณ์ เครื่องมือ ยานพาหนะ และอากาศยาน - ขอความร่วมมือเครือข่าย อาสาสมัครในการลาดตระเวน เผ่าระวัง และดับไฟป่า - ใช้ข้อมูลสารสนเทศ รวมถึงอุปกรณ์ เช่น โดรน เพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจหาไฟและเส้นทางเข้าดับไฟ - บังคับใช้กฎหมายกับผู้ลักลอบเผาป่า
1.2 การเผาเพื่อบุกรุกพื้นที่ - มีความต้องการพื้นที่เพื่อทำการเกษตร โดยเฉพาะข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ - ประชาชนขาดจิตสำนึกรักป่า - ความลาดชันของพื้นที่ ทำให้ไม่สามารถไถกลบหรือจัดการเศษวัสดุอย่างเหมาะสม - ข้อจำกัดด้านกฎหมายและบทบาทภารกิจหน่วยงานทำให้บางหน่วยงาน (โดยเฉพาะหน่วยงานด้านเกษตร) ไม่สามารถเข้าไปจัดการปัญหาในพื้นที่ป่าได้	- กำหนดหลักเกณฑ์แนวทางที่ชัดเจนให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถเข้าปฏิบัติงานในพื้นที่ได้โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย เช่น การเข้าไปทำแนวกันไฟ/ชิงเผาในพื้นที่ป่า การดำเนินกิจกรรมด้านการลดการเผาในพื้นที่ที่ถูกใช้ทำการเกษตร /ส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากเศษวัสดุการเกษตร การให้อาสาสมัครเข้าไปดับไฟในพื้นที่ป่า เป็นต้น - ออกข้อกำหนดให้ GAP ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์เป็นภาคบังคับ และให้ภาคเอกชนรับซื้อผลผลิตจากแปลงที่ได้รับการตรวจรับรองตาม GAP เท่านั้น - จัดการที่ดินป่าไม่อย่างเหมาะสมและยั่งยืน เช่น ยึดคืนพื้นที่ป่าที่ถูกบุกรุก และเร่งดำเนินการพิสูจน์การถือครองที่ดินและดำเนินการกับผู้ไม่มีสิทธิ์ครอบครองอย่างเหมาะสม

ตารางที่ 2.4 สาเหตุและข้อเสนอแนะทางป้องกันแก้ไขปัญหาหมอกควันภาคเหนือ (ต่อ)

สาเหตุของปัญหาหมอกควันภาคเหนือ	ข้อเสนอแนะทางป้องกันและแก้ไขปัญหา
1.3 ข้อมูลที่ใช้ประกอบการ วางแผนดำเนินงาน ยังมีไม่เพียงพอและไม่ทันกับสถานการณ์ บุคลากรยังขาดความรู้ความเข้าใจในการใช้และเข้าถึงข้อมูล	<ul style="list-style-type: none"> - ประยุกต์ใช้ข้อมูลภูมิสารสนเทศในการเฝ้าระวัง และวางแผนรับมือสถานการณ์ - พัฒนาระบบการพยากรณ์สถานการณ์การเผา และมลพิษหมอกควัน เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการ เฝ้าระวัง รับมือ และแก้ไขปัญหาให้เหมาะสมและ ทันเหตุการณ์ - จัดอบรมเพื่อเตรียมความพร้อมบุคลากรในการ ใช้/เข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและแก้ไข ปัญหาหมอกควันและไฟป่า
1.4 ข้อมูลจุดความร้อนยังมีความคลาดเคลื่อน/ แตกต่างระหว่างหน่วยงาน	- จัดประชุมหารือระหว่าง หน่วยงานผู้จัดทำและ ผู้ใช้ข้อมูล เพื่อปรับให้ข้อมูลมีฐานเดียวกัน
2. การเผาในพื้นที่เกษตร	
2.1 มีการส่งเสริมการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์จาก ภาคเอกชน 2.2 เกษตรกรมีข้อจำกัดในการจัดการเศษวัสดุ ภาคการเกษตร 2.3 ขาดมาตรการส่งเสริมเกษตรปลอดการเผา	<ul style="list-style-type: none"> - ส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามาจับบทบาทในการแก้ไข ปัญหา - ส่งเสริมการจัดการเศษวัสดุการเกษตร ให้เหมาะสมกับสภาพปัญหาและพื้นที่ - ส่งเสริมให้นำเศษวัสดุการเกษตร เศษกิ่งไม้ ใบไม้ ไปใช้ประโยชน์ เพื่อลดปริมาณเชื้อเพลิงในพื้นที่ เกษตร - สร้างมูลค่าให้กับเศษวัสดุการเกษตร - ส่งเสริมให้มีการปรับเปลี่ยนชนิดพืชเป็นชนิดที่ ไม่มีการเผาและเป็นการทำเกษตรที่เป็นมิตรกับ สิ่งแวดล้อม - ใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ส่งเสริมเกษตร ปลอดการเผา
3. การเผาริมทางและเขตชุมชน	
3.1 พบการเผาริมทางเป็นจำนวนมาก 3.2 ชุมชน/หมู่บ้าน เป็นกลไกสำคัญในการเพิ่ม ประสิทธิภาพการป้องกันและแก้ไขปัญหา <input type="checkbox"/>	<ul style="list-style-type: none"> - กำจัดเศษวัชพืชริมทางหลวง โดยไม่เผา - หนุนเสริมชุมชน/หมู่บ้านปลอดการเผา - รณรงค์ประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความตระหนักถึง ผลกระทบจากการบุกรุกและเผาป่า การเผาทำลาย เศษวัสดุการเกษตร

ตารางที่ 2.4 สาเหตุและข้อเสนอแนะทางป้องกันแก้ไขปัญหาหมอกควันภาคเหนือ (ต่อ)

สาเหตุของปัญหาหมอกควันภาคเหนือ	ข้อเสนอแนะทางป้องกันและแก้ไขปัญหา
4. สภาพพื้นที่และสภาพอุตุนิยมวิทยา	
ความกดอากาศสูง อากาศแห้ง เป็นปัจจัยสนับสนุนให้หมอกควันรุนแรง	<ul style="list-style-type: none"> - กำหนดช่วงเวลาห้ามเผาและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด - ดำเนินมาตรการลดฝุ่นละออง เช่น ฉีดพ่นละอองน้ำ/ไปรยน้ำจากอากาศยานเพื่อลดฝุ่นละอองในบรรยากาศ - เตรียมความพร้อมบุคลากรทางการแพทย์ จัดหาและแจกจ่ายอุปกรณ์ทางการแพทย์ - จัดชุดเจ้าหน้าที่สาธารณสุขออกให้บริการประชาชน รวมถึงการให้คำแนะนำด้านสุขภาพอนามัยและการปฏิบัติตนในภาวะหมอกควัน
5. หมอกควันข้ามแดน	
พบการเผาในประเทศกลุ่มอนุภูมิภาคแม่โขง และทิศทางการพัฒนาหมอกควันข้ามแดน	- ประเทศเพื่อนบ้านต้องลดการเผาจึงจะสามารถแก้ไขปัญหาได้ <input type="checkbox"/>