



กรมควบคุมโรค
DEPARTMENT OF DISEASE CONTROL

การประเมินการบังคับใช้กฎหมายโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ในการลดแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายในประเทศไทย
: กรณีศึกษาการบังคับใช้กฎหมายที่ดี

Evaluation of law enforcement by local administrative
organizations in Aedes vector source reduction in Thailand
: A case study of good enforcement practices

นายสุริโย ชูจันทร์
ผศ.อดิศักดิ์ ภูมิรัตน์
ดร.สุรชาติ โกยกุลย์

กันยายน ๒๕๕๖
สำนักงานป้องกันควบคุมโรคที่ ๑๑ จังหวัดนครศรีธรรมราช
กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข

หัวข้อวิจัย	การประเมินการบังคับใช้กฎหมายโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการลดแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายในประเทศไทย: กรณีศึกษาการบังคับใช้กฎหมายที่ดี
ชื่อผู้วิจัย	สุริโย ชูจันทร์* , อติศักดิ์ ภูมิรัตน์** , สุรชาติ โกยดุลย์*
หน่วยงาน	*สำนักงานป้องกันควบคุมโรคที่ ๑๑ จังหวัดนครราชสีมา **ศูนย์การศึกษาและวิจัยสุขภาพนิเวศ คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต ปทุมธานี
ปีงบประมาณ	๒๕๕๖

บทคัดย่อภาษาไทย

การประเมินแบบสรุปลงนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินบริบทและแนวปฏิบัติการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นควบคุมแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่ได้ประกาศใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ดังกล่าว ตั้งแต่ปี ๒๕๔๖ และใช้ตัวแทนกลุ่มอปท. ๒ แห่ง โดยแต่ละแห่งประกอบด้วยเจ้าพนักงานและแกนนำชุมชนรวม ๒๐ คน เพื่อประเมินผลลัพธ์การบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ทั้งในด้านการปรับปรุงสภาพแวดล้อมและการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของประชาชน ผลการประเมินแสดงให้เห็นว่าตัวแทนอปท. จากจังหวัดตากและจังหวัดหนองบัวลำพู ซึ่งสามารถใช้เป็นต้นแบบอปท. ที่มีการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ที่ดีเพื่อให้เกิดผลลัพธ์ในการลดแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย แต่ควรทบทวนบริบทการตราและบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ โดยยึดแนวทางการจัดการพาหะนำโรคแบบผสมผสาน และควรปรับใช้แนวปฏิบัติการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ โดยอาศัยการมีส่วนร่วมและการยอมรับของชุมชนสำหรับมาตรการทางกฎหมายหรือมาตรการทางสังคม ยิ่งไปกว่านั้นปัจจัยความสำเร็จในการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านภาวะผู้นำ ความมุ่งมั่นทางการเมือง การสื่อสารสาธารณะ การประชาสัมพันธ์ และการจัดการ และปัจจัยความสำเร็จในการปฏิบัติตามข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ขึ้นอยู่กับ ปัจจัยการมีส่วนร่วมในชุมชน การตระหนักรู้ของชุมชน ความผูกพันของชุมชน การจัดสภาพแวดล้อมระดับครัวเรือน และความเต็มใจที่จะร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น

คำสำคัญ : การประเมินผล การบังคับใช้กฎหมาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
การลดแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย

Title: Evaluation of law enforcement by local administrative organizations in Aedes vector breeding source reduction in Thailand
: A case study of good enforcement practices

Researcher: Suriyo Chujun* , Adisak Bhumiratana**, Surachart Koydul*

Institution : * Office of Disease Prevention and Control, Region ๑๑, Nakhon Si Thammarat
**Center of EcoHealth Education and Research (CEER), Faculty of Public Health, Thammasat University, Rangsit Campus, Pathumthai

Academic Year: ๒๐๑๓

ABSTRACT

Using summative evaluation, this study was aimed at evaluating enforcement contexts and enforcement practices by local administrative organizations (LAOs) that promulgated the local code of abatement of Aedes breeding place since ๒๐๐๓. Using ๒ LAO's representatives (๒๐ authorized persons and community leaders), the study also evaluated enforcement outcomes such as environmental manipulation and behavioral changes of the people living in the service areas of LAOs. Evaluation results revealed that representative LAOs of Tak and Nongbualamphu provinces can be role models of law enforcement good practices in Aedes vector source reduction. However, LAOs should revise the enforcement contexts and practices by adopting the integrated vector management (IVM) approaches. Such LAOs should revise the enforcement practices, relying on community participation and community acceptance of legal measures or social measures. Moreover, success factors for enforcement practices relied on leadership, political will, public communication, public relation and management. Success factors for law compliance relied on community participation, community awareness, community engagement, household-level environmental management, and willingness to pay.

Keywords :

Evaluation, law enforcement , local administrative organizations, *Aedes* vector breeding source reduction

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาวิจัยเรื่อง การประเมินการบังคับใช้กฎหมายโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการลดแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายในประเทศไทย : กรณีศึกษาการบังคับใช้กฎหมายที่ดี ประสบความสำเร็จได้ด้วยความกรุณาอย่างสูงจาก นายแพทย์ภาณุมาศ ญาณเวทย์สกุล ผู้อำนวยการสำนักงานป้องกันควบคุมโรคที่ ๑๑ จังหวัดนครราชสีมา นายมานิต ดำรงวุฒิ หัวหน้าศูนย์ควบคุมโรคติดต่อ นำโดยแมลงที่ ๑๑.๒ นครราชสีมา รศ.ดร.เพ็ญจันทร์ เศรษฐศรีสกุล อาจารย์สำนักวิชาสหเวชศาสตร์และสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ นางพรพรรณ ไม้สุพร รองผู้อำนวยการศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุขที่ให้การสนับสนุนการดำเนินงานและให้คำปรึกษาโครงการวิจัยด้วยดีมาโดยตลอด

ขอขอบคุณบุคลากรหลายท่านที่มีส่วนช่วยอำนวยความสะดวกในการดำเนินงานวิจัย ได้แก่ นายสุพรรณ สายคำหลัก หัวหน้าศูนย์ควบคุมโรคติดต่อ นำโดยแมลงที่ ๙.๒ เพชรบูรณ์ นายสัมฤทธิ์ บุญเพ็ง หัวหน้าศูนย์ควบคุมโรคติดต่อ นำโดยแมลงที่ ๙.๓ แม่สอด จังหวัดตาก และเจ้าหน้าที่ทุกท่านที่ร่วมเก็บรวบรวมข้อมูลโครงการวิจัยโดยเฉพาะนายสุธีระ ขนอม และนางสาวกานต์ระวี สงเสน ตลอดจนกลุ่มตัวอย่างทุกท่านที่ให้ความร่วมมือในการตอบแบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์ทำให้การวิจัยนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

สุดท้ายนี้ คณะวิจัยขอขอบคุณสำนักจัดการความรู้ กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข ที่ให้การสนับสนุนงบประมาณในการศึกษาวิจัย

ผู้วิจัยและคณะ

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ก
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ข
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญตาราง	จ
สารบัญภาพ	ช
บทที่ ๑ บทนำ	๑-๕
๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
๑.๒ วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๑
๑.๓ คำถามการวิจัย / กรอบแนวคิดการวิจัย	๒
๑.๔ ขอบเขตของการวิจัย	๒
๑.๕ นิยามศัพท์	๓
๑.๖ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	๕
บทที่ ๒ เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	๖-๓๒
๒.๑ ขอบกฎหมายและเนื้อหาที่สัมพันธ์กับเรื่องที่วิจัย	๖
๒.๒ แนวคิดที่สัมพันธ์กับเรื่องที่วิจัย	๑๗
๒.๓ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาค้นคว้า	๒๘
บทที่ ๓ ระเบียบวิธีการวิจัย	๓๓-๔๐
๓.๑ ประชากรศึกษา กลุ่มตัวอย่าง การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล	๓๓
๓.๑.๑ การประเมินก่อนการประเมินแบบสรุปผล (Pre-assessment)	๓๓
๓.๑.๒ การประเมินแบบสรุปผล (Summative evaluation)	๓๕
๓.๒ ระยะเวลาการวิจัย	๔๐
บทที่ ๔ ผลการศึกษา	๔๑-๔๘
๔.๑ ผลการประเมินก่อนการประเมินแบบสรุปผล (Pre-assessment)	๔๑
๔.๒ ผลการประเมินการประเมินแบบสรุปผล (Summative evaluation)	๔๓
บทที่ ๕ สรุป อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ	๔๙-๕๕
๕.๑ สรุปผลการวิจัย	๔๙
๕.๒ อภิปรายผล	๕๑
๕.๓ ข้อเสนอแนะ	๕๔
๕.๔ ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป	๕๕
บรรณานุกรม	๕๖

สารบัญตาราง

ตาราง	หน้า
๑. ตารางที่ ๒.๑ เปรียบเทียบ Formative & summative Evaluation	๒๐
๒. ตารางที่ ๓.๑ อปท. ที่ได้ประกาศใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ	๓๕
๓. ตารางที่ ๓.๒ เกณฑ์การประเมินบริบทการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ	๓๗
๔. ตารางที่ ๓.๓ เกณฑ์การประเมินแนวปฏิบัติการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ	๓๘
๕. ตารางที่ ๔.๑ กลุ่มเป้าหมายอปท. ที่ได้จาก pre-assessment และคัดเลือกเข้าสู่การประเมินแบบสรุปผล	๔๒
๖. ตารางที่ ๔.๒ สรุปผลที่ได้จากการประเมินผลบริบทและแนวปฏิบัติฯ	๔๓
๗. ตารางที่ ๔.๓ สรุปผลการประเมินผลลัพธ์การบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ	๔๔
๘. ตารางที่ ๔.๔ สรุปผลการประเมินผลลัพธ์การบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ	๔๔
๙. ตารางที่ ๔.๕ ผลการประเมินปัจจัยความสำเร็จในการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ สำหรับผู้บังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ	๔๕
๑๐. ตารางที่ ๔.๖ ผลการประเมินปัจจัยความสำเร็จในการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ สำหรับผู้ปฏิบัติตามข้อกำหนดท้องถิ่นฯ	๔๖
๑๑. ตารางที่ ๔.๗ ความซุกซนของแหล่งเพาะพันธุ์งูลายในเขต อปท.ทั้งสองกลุ่ม	๔๘

สารบัญภาพประกอบ

ภาพประกอบ	หน้า
๑.ภาพที่ ๑.๑ กรอบการประเมินผลโดยใช้รูปแบบ CPO	๒
๒.ภาพที่ ๒.๑ แหล่งเพาะพันธุ์ของยุงลายบ้านและยุงลายสวน	๗
๓.ภาพที่ ๒.๒ ความสัมพันธ์ระหว่างการประเมินกับการตัดสินใจในแบบจำลองซิป	๒๒
๔.ภาพที่ ๒.๓ การประเมินโครงการตามแนวทางองค์การอนามัยโลก	๒๓
๕.ภาพที่ ๒.๔ รูปแบบ CPO'S Evaluation Model	๒๔
๖.ภาพที่ ๒.๕ ระบบการบริหารโดยรวม	๒๖
๗.ภาพที่ ๒.๖ หน้าที่ของการบริหารจัดการ (Function of management) หรือกระบวนการของการบริหารจัดการ (Management process)	๒๗
๘.ภาพที่ ๒.๘ กระบวนการบริหารจัดการ	๒๙
๙.ภาพที่ ๔.๑ การเปรียบเทียบผลการประเมินปัจจัยความสำเร็จ ในการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ จากตัวแทนอปท. ๒ กลุ่ม	๔๗

บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การควบคุมยุงลายพาหะนำโรคไข้เลือดออกในประเทศไทยนั้นเป็นการบริการสาธารณะที่หน่วยงานภาครัฐทุกระดับควรมีแนวทางปฏิบัติไปในทิศทางเดียวกันร่วมกับภาคีเครือข่ายทั้งภาคเอกชนและประชาชน^(๑) การควบคุมและการเฝ้าระวังยุงลายในระดับท้องถิ่นไม่สามารถทำให้เกิดประสิทธิผลและความยั่งยืนได้ หากปล่อยให้ยุงลายเป็นหน้าที่ของหน่วยงานสาธารณสุขระดับท้องถิ่นแต่เพียงลำพัง การควบคุมยุงลายโดยอาศัยการจัดการพาหะนำโรคแบบผสมผสาน (Integrated vector management - IVM) ควรเป็นหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ป้องกันและระงับโรคติดต่อ และสามารถใช้มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมยุงลายพาหะนำโรคไข้เลือดออก^(๒) อปท. ก็ควรต้องเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายและการปฏิบัติตามกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน^(๓) ทิศทางของความสัมพันธ์นี้ขึ้นอยู่กับผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายต่อสภาพแวดล้อมและ/หรือพฤติกรรมสุขภาพที่เปลี่ยนแปลง^(๔) แล้วส่งผลต่อการลดการเจ็บป่วย การตาย การบาดเจ็บหรือภาวะสุขภาพที่ไม่พึงประสงค์มากนักน้อยเพียงใด

ในปัจจุบันข้อมูลจำนวนอปท.ทั่วประเทศ ๗,๘๕๐ แห่ง^(๕) จำแนกตามประเภทองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปในประเทศไทยประกอบด้วย ๗๖ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ๒,๔๗๒ เทศบาล (๓๐ เทศบาลนคร, ๑๙๕ เทศบาลเมือง และ ๒,๒๔๗ เทศบาลตำบล) ๕,๓๐๐ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และองค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอปท. โดยสามารถยกกร่างข้อกำหนดของท้องถิ่น ได้แก่ เทศบัญญัติ และข้อบัญญัติ อปท. ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และประกาศกระทรวงสาธารณสุขเรื่องกำหนดให้แหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายเป็นเหตุรำคาญ และแต่งตั้งเจ้าพนักงานสาธารณสุขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งให้อำนาจ อปท. ในการตราข้อกำหนดท้องถิ่นเรื่องการควบคุมแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย^(๖-๙) รวมถึงให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือเจ้าพนักงานสาธารณสุข อาจมีคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ที่เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารปรับปรุงแก้ไขสภาพแวดล้อมของอาคารบ้านเรือนเพื่อไม่ให้มีแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย หรืออาจเข้าไปดำเนินการแก้ไขได้เองเพื่อควบคุมแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายในเวลาตามสมควร ประเด็นความท้าทายสำคัญคือ ถ้า อปท. ทั่วประเทศมีแนวปฏิบัติทางกฎหมายที่ต้องควบคุมแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย เช่น การตราและการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นควบคุมแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย (ในที่นี้ คือ ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ) ตามสภาพปัญหาโรคไข้เลือดออกในเขต อปท. ที่แตกต่างกัน ย่อมส่งผลต่อการควบคุมการระบาดของโรคไข้เลือดออกในระดับท้องถิ่นที่แตกต่างกันด้วย

๑.๒ วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑) เพื่อประเมินบริบทและแนวปฏิบัติการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นควบคุมแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายโดยอปท. ที่ได้ประกาศใช้ข้อกำหนดท้องถิ่น

๒) เพื่อประเมินผลลัพธ์การบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ในด้านการปรับปรุงสภาพแวดล้อมและการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของประชาชนในการลดแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบที่เป็นตัวแทนศึกษา

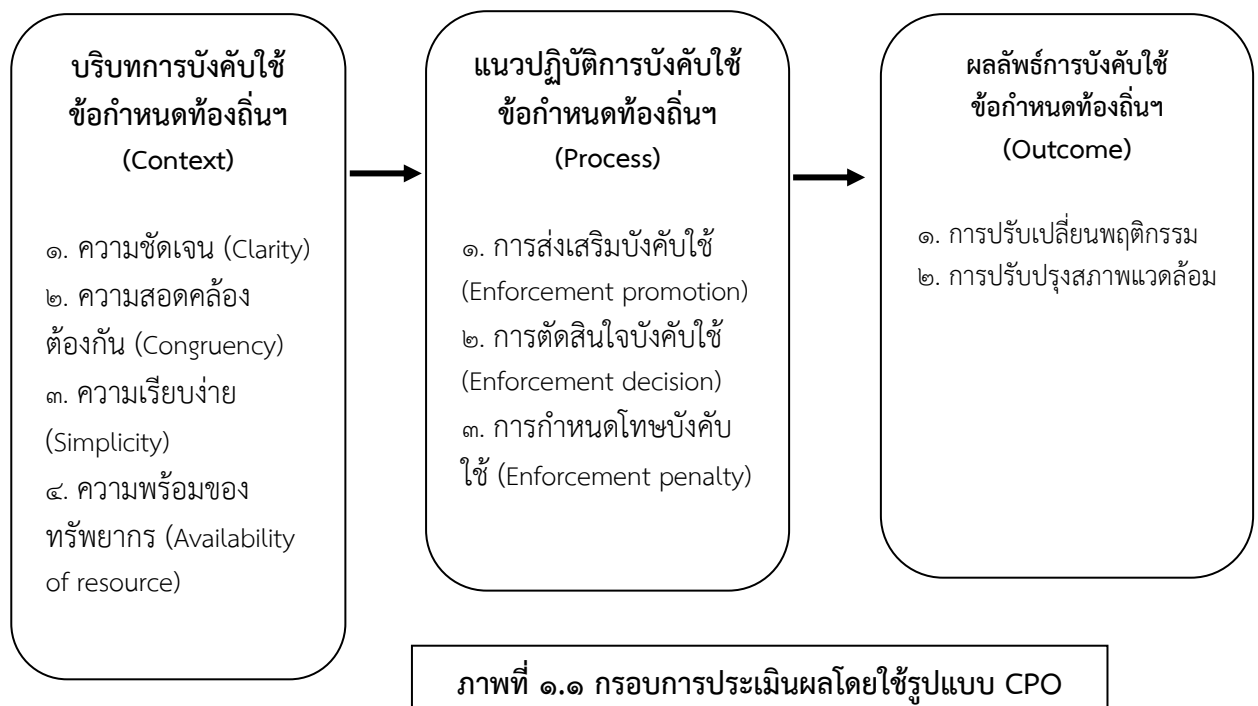
๑.๓ คำถามการวิจัย / กรอบแนวคิดการวิจัย

คำถามวิจัยของการศึกษานี้ คือ อปท.ใช้ปัจจัยอะไรที่ส่งเสริมให้บริบทการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นนั้นเกิดแนวปฏิบัติการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ที่ดี

- (i) อปท.มีการดำเนินการอย่างไรเพื่อให้แนวปฏิบัติการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นนั้นเกิดผลลัพธ์การบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ที่ดี
- (ii) สภาพการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ โดย อปท.นั้น ประยุกต์ใช้หลักการ IVM ที่ดีด้วยหรือไม่ เพื่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของประชาชนและการลดแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย

ในการศึกษานี้ ผู้วิจัยและคณะได้ประยุกต์ใช้กรอบการประเมินผลตามรูปแบบ CPO (ภาพที่ ๑.๑) ดังนี้

กรอบแนวคิดในการวิจัย



๑.๔ ขอบเขตของการวิจัย

๑.๔.๑ ขอบเขตด้านเนื้อหา : การศึกษานี้เป็นการประเมินแบบสรุปรูปผล (Summative evaluation) โดยประเมินผลการบังคับใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการควบคุมแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศโดยประยุกต์ตามรูปแบบ CPO ^(๑๐,๑๓) ตามประเด็นศึกษา ได้แก่

- บริบทการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ (Context) ได้แก่ ความชัดเจน (Clarity) ความสอดคล้องต้องกัน (Congruency) ความเรียบง่าย (Simplicity) และความพร้อมของทรัพยากร

(Availability of resource) โดยใช้ทั้งวิธีประเมินเชิงปริมาณจาก อปท.ที่ประกาศใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นทั่วประเทศ

- แนวปฏิบัติการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่น (Process) ได้แก่ การส่งเสริมบังคับใช้ (Enforcement promotion) การตัดสินใจบังคับใช้ (Enforcement decision) และการกำหนดโทษบังคับใช้ (Enforcement penalty) โดยใช้ทั้งวิธีประเมินเชิงปริมาณจากจาก อปท.ที่ประกาศใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นทั่วประเทศ

- ผลลัพธ์การบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่น (Outcome) ได้แก่ การปรับเปลี่ยนพฤติกรรม การปรับปรุงสภาพแวดล้อม โดยใช้ทั้งวิธีประเมินเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณจากเจ้าพนักงานสาธารณสุขและแกนนำชุมชนใน อปท.ที่เป็นตัวแทนศึกษา

๑.๔.๒ ขอบเขตด้านพื้นที่ : ผู้วิจัยและคณะคัดเลือกพื้นที่ศึกษาโดยทำการสืบค้นแฟ้มข้อมูลหรือเอกสารอิเล็กทรอนิกส์จากฐานข้อมูลของราชกิจจานุเบกษาและฐานข้อมูลกฏเกิลโดยใช้คำสำคัญ ได้แก่ “เทศบัญญัติ” หรือ “ข้อบัญญัติ” หรือ “การควบคุมแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย” และกำหนดช่วงเวลาระหว่างวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๕ – ๓๐ กันยายน ๒๕๕๕ อปท.ที่เข้าเกณฑ์ทั้งหมด ๖๐ แห่ง จำแนกเป็น ๒ กลุ่มซึ่งใช้เป็นหน่วยประเมินอปท.ที่มีการบังคับใช้กฎหมายที่ดี

๑.๔.๓ ขอบเขตด้านประชากร : ผู้วิจัยและคณะทำการศึกษาใน อปท. ได้แก่ เทศบาล และ อบต.ทั่วประเทศ ซึ่งได้ตราข้อกำหนดท้องถิ่น และได้มีการประกาศและการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่น นับจากวันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาของประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กำหนดให้แหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายเป็นเหตุรำคาญและแต่งตั้งเจ้าพนักงานสาธารณสุขเพิ่มเติม วันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๕ เป็นกลุ่มเป้าหมายอปท.ที่ได้คัดเลือกเข้าสู่ขั้นตอนการประเมินก่อนการประเมินแบบสรุปผล และขั้นตอนการประเมินแบบสรุปผล

๑.๔.๔ ขอบเขตด้านเวลา : ผู้วิจัยและคณะทำการศึกษาตั้งแต่เดือนมีนาคม - กันยายน ๒๕๕๖ หลังจากได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการจริยธรรมกรมควบคุมโรค จนเสร็จสิ้น ใช้เวลา ๖ เดือน

๑.๕ นิยามศัพท์

๑.๕.๑ การควบคุมก่อนใช้บังคับ หมายถึง อปท.มีการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายโดยผู้มีอำนาจกำกับดูแลการตราข้อกำหนดท้องถิ่น ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด (สำหรับเทศบัญญัติ) และนายอำเภอ (สำหรับข้อบัญญัติ) ซึ่งครอบคลุมประเด็นพิจารณาดังต่อไปนี้ ได้แก่ ๑) รูปแบบของการออกข้อกำหนดท้องถิ่นนั้นเป็นไปโดยชอบด้วยกระบวนการตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ๒) เนื้อหาสาระของข้อกำหนดท้องถิ่นนั้นมีความที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายอื่นใดหรือไม่ ๓) การออกข้อกำหนดท้องถิ่นนั้นอยู่ในอำนาจของเทศบาลหรืออปท.นั้นหรือไม่ เกณฑ์พิจารณานี้ สามารถจำแนกอปท.ออกเป็น ๒ กลุ่มย่อย ได้แก่ อปท.ที่มีการควบคุมก่อนประกาศใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นโดยสมบูรณ์ (กลุ่มย่อย A๑) และไม่สมบูรณ์ (กลุ่มย่อย A๒)

๑.๕.๒ วิธีประกาศใช้ตามกฎหมาย หมายถึง อปท.มีการประกาศใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นในหนังสือราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้หน่วยงานราชการและประชาชนทั่วไปทราบ หรือประกาศโดยเปิดเผยที่สำนักงานเทศบาล หรือสำนักงานอปท. ที่ออกข้อกำหนดท้องถิ่นดังกล่าวเพื่อใช้ในท้องถิ่นของตนตามเงื่อนไขของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ ในการศึกษาครั้งนี้ กำหนดวันที่ประกาศโดยวิธีการประกาศทั้งสองกรณีนั้นก่อนวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๖ เกณฑ์นี้สามารถจำแนกอปท.ออกเป็น ๒ กลุ่ม

ย่อย ได้แก่ อปท.ที่มีการประกาศใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นในราชกิจจานุเบกษา (กลุ่มย่อย B๑) และโดยเปิดเผยในท้องถิ่นของตน (กลุ่มย่อย B๒)

๑.๕.๓ ขอบเขตการใช้บังคับกฎหมาย หมายถึง อปท.มีการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นโดยระยะเวลาที่ใช้บังคับกฎหมายแล้วแต่กรณี เกณฑ์พิจารณานี้ สามารถจำแนกอปท.ออกเป็น ๒ กลุ่มย่อย ได้แก่ อปท.ที่กำหนดการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นทันทีหรือ กำหนดเวลาให้ใช้ในอนาคต (กลุ่มย่อย C๑) และอปท.ที่ไม่กำหนดเวลาให้ใช้ในอนาคต (กลุ่มย่อย C๒) เพื่อให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือเจ้าพนักงานสาธารณสุขและประชาชนเตรียมพร้อมที่จะปฏิบัติ หรือให้อปท.มีโอกาสเตรียมเครื่องมือ เครื่องใช้และบุคลากรเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น

๑.๕.๔ การจัดการพาหะนำโรคแบบผสมผสาน (Integrated Vector Management :IVM) หมายถึง กระบวนการตัดสินใจอย่างสมเหตุสมผลโดยอาศัยหลักฐานเชิงประจักษ์และการหาแนวทางมาตรการที่เหมาะสม และการมีส่วนร่วมของภาคีและเครือข่ายในการควบคุมแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายในเขตอปท. ซึ่งพิจารณาจากกระบวนการตราข้อกำหนดท้องถิ่น ที่แสดงให้เห็นชัดเจนว่า ได้นำหลักการ IVM ไปประยุกต์ใช้เพื่อกำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับมาตรการการปรับปรุงสภาพแวดล้อม และการปรับเปลี่ยนพฤติกรรม

๑.๕.๕ สภาพบังคับใช้โดยยึดหลักการ IVM หมายถึงอปท.มีแนวปฏิบัติการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นโดยประยุกต์ใช้หลักการ IVM ที่มุ่งเน้นการปรับปรุงสภาพแวดล้อม (Environmental manipulation) และการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของประชาชน (Behavioral changes) ในการลดแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย มากกว่าการใช้วิธีกำหนดโทษ เช่น การใช้มาตรการ ๕ ป ๑ ข (ปิด - ปิดภาชนะใส่น้ำกิน น้ำใช้ให้มิดชิด เปลี่ยน - เปลี่ยนน้ำในภาชนะที่มีน้ำขังทุก ๗ วัน ปลอ่ย - ปลอ่ยปลาในลูกน้ำในภาชนะที่มีน้ำขัง ปรับ - ปรับปรุงสิ่งแวดล้อมไม่ให้เอื้อต่อยุงลายเกาะพัก ปฏิบัติ - ปฏิบัติเป็นประจำจนเป็นนิสัย และขัด - ขจัดไขยุงลายโดยชัดเจนในภาชนะที่มีน้ำขัง) การใช้วิธีควบคุมทางกายภาพ ชีวภาพและเคมีเพื่อลดหรือกำจัดแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย หรือการใช้มาตรการทางสังคม เกณฑ์นี้สามารถจำแนกอปท.ออกเป็น ๒ กลุ่มย่อย ได้แก่ อปท.ที่ประยุกต์ใช้หลักการ IVM (กลุ่มย่อย D๑) อปท.ที่ไม่ประยุกต์ใช้หลักการ IVM (กลุ่มย่อย D๒)

๑.๕.๖ บริบทการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่น (Enforcement contexts) หมายถึง คุณสมบัติเบื้องต้นหรือสภาพปัจจัยพื้นฐานของข้อกำหนดท้องถิ่นซึ่งเป็นอนุบัญญัติหนึ่งที่บังคับใช้นั้น ควรต้องมีคุณภาพและสามารถทำให้วัตถุประสงค์ของกฎหมายแม่บท (พรบ.สาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕) บรรลุผลได้โดยเกิดความคุ้มค่าเมื่อพิจารณาจากผลลัพธ์หรือผลงานที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติของอปท. และการใช้ทรัพยากร

๑.๕.๗ แนวปฏิบัติการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่น (Enforcement practices) หมายถึง ขั้นตอน กระบวนการ วิธีปฏิบัติที่กำหนดไว้ในข้อกำหนดท้องถิ่นที่บังคับใช้นั้น โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าพนักงานสาธารณสุขที่เกี่ยวข้อง รวมถึงเจ้าของหรือผู้ครอบครองหรือผู้ดูแลอาคารหรือสถานที่ที่มีแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย (ในที่นี้ คือ ประชาชน เอกชน) ปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อกำหนดท้องถิ่น ได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม

๑.๕.๘ ผลลัพธ์ของการบังคับใช้กฎหมาย (Enforcement outcomes) หมายถึง การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของประชาชน เอกชน และการปรับปรุงสภาพแวดล้อมของอาคารหรือสถานที่หรือบริเวณโดยรอบของอาคารหรือสถานที่ที่พบว่ามีแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายเป็นเหตุรำคาญโดยอาศัยมาตรการ ๕ ป ๑ ข

๑.๖ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑) ทราบถึงบริบทและแนวปฏิบัติการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ที่ส่งผลให้เกิดผลลัพธ์การบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ที่ดี

๒) ทราบถึงสภาพการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ โดย อปท. กับการประยุกต์ใช้หลักการ IVM เพื่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของประชาชนและการลดแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย

๓) ทราบถึงผลลัพธ์การบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ซึ่งนำไปสู่การเสนอแนะเชิงนโยบายการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสนอต่อผู้บริหารกระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงมหาดไทย ซึ่งอาจเป็นทางเลือกที่เหมาะสมกับแนวทางการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการควบคุมพาหะนำโรคไข้เลือดออกในเขต อปท. ให้เกิดประสิทธิผลและมีความยั่งยืนยิ่งขึ้น

บทที่ ๒

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การประเมินการบังคับใช้กฎหมายโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการลดแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายในประเทศไทย: กรณีศึกษาการบังคับใช้กฎหมายที่ดี ผู้วิจัยและคณะได้ศึกษาข้อมูลกฎหมายและเอกสารที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นแนวทางสำหรับการวิจัยซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

๒.๑ ข้อมูลกฎหมายและเนื้อหาที่สัมพันธ์กับเรื่องที่วิจัย

๒.๑.๑ แหล่งเพาะพันธุ์ของยุงลายและโรคไข้เลือดออก

๒.๑.๑.๑ แหล่งเพาะพันธุ์ของยุงลาย ^(๑๑)

ยุงลายจะวางไข่ตามภาชนะซึ่งน้ำที่มีน้ำนิ่งและใส น้ำนั้นอาจจะสะอาดหรือไม่ก็ได้ น้ำฝนมักเป็นน้ำที่ยุงลายชอบวางไข่มากที่สุด ดังนั้น แหล่งเพาะพันธุ์ของยุงลายบ้านจึงมักอยู่ตามโอ่งน้ำดื่มและน้ำใช้ที่ไม่ปิดฝา ทั้งภายในและภายนอกบ้าน จากการสำรวจแหล่งเพาะพันธุ์ของยุงลายชนิดนี้พบว่า ร้อยละ ๖๔.๕๒ เป็นภาชนะเก็บซึ่งน้ำที่อยู่ภายในบ้านและร้อยละ ๓๕.๕๓ เป็นภาชนะเก็บซึ่งน้ำที่อยู่นอกบ้าน นอกจากโอ่งน้ำแล้วยังมีภาชนะอื่นๆ เช่น บ่อซีเมนต์ในห้องน้ำ จานรองขาตู้กันมด จานรองกระถางต้นไม้ แจกัน อ่างล้างเท้า ยางรถยนต์ ไห ภาชนะใส่น้ำเลี้ยงสัตว์ เศษภาชนะ เช่น โอ่งแตก เศษกระป๋อง กะลา เป็นต้น ในขณะที่ยุงลายสวนชอบวางไข่ภายนอกบ้านตามกาบใบของพืชจำพวก มะพร้าว กล้วย พลับพลึง ต้นบอน ถ้วยรองน้ำยาง โพรงไม้ กะลา กระบอกลำไยที่มีน้ำขัง ฯลฯ สำหรับแหล่งเพาะพันธุ์ส่วนใหญ่ในโรงเรียนพบว่าเป็นบ่อซีเมนต์ในห้องน้ำและ แจกันปลูกต้นไม้ต่าง

กองโรคติดต่อทั่วไป กรมควบคุมโรคดำเนินการสำรวจแหล่งเพาะพันธุ์ของยุงลายในจังหวัดต่างๆ ทั่วทุกภาคของประเทศไทยเมื่อพ.ศ. ๒๕๓๓ พบว่าแหล่งเพาะพันธุ์ของยุงลายบ้าน คือ โอ่งน้ำดื่มและน้ำใช้ (ร้อยละ ๗๐.๘๒) จานรองขาตู้กันมด (ร้อยละ ๑๕.๖๘) ภาชนะอื่นๆ เช่น ไห ถังน้ำมัน แจกัน ยางรถยนต์เก่า (ร้อยละ ๑๓.๔๙) ส่วนยุงลายสวนจะพบในแหล่งที่มีน้ำขังตามธรรมชาติ เช่น โพรงไม้ กาบใบของพืชหลายชนิด (กล้วย พลับพลึง บอน ฯลฯ) กระบอกลำไยที่มีน้ำขัง รวมทั้ง กะลามะพร้าว ถ้วยรองน้ำยางพารา เป็นต้น



ภาพที่ ๒.๑ แหล่งเพาะพันธุ์ของยุงลายบ้านและยุงลายสวน

จากการศึกษาขององอาจ เจริญสุข และคณะ (๒๕๒๔) พบว่า ยุงลายสามารถวางไข่ได้ในท่อระบายน้ำโสโครก และมีการเจริญเติบโตอย่างปกติเหมือนในน้ำสะอาด ทั้งที่ภายในท่อระบายน้ำนั้นมีเศษขยะและดินอยู่เป็นจำนวนมาก

๒.๑.๑.๒ การป้องกันและควบคุมโรคไข้เลือดออก ^(๑๑)

โรคไข้เลือดออก เกิดจากเชื้อไวรัสเดงกี อาการของโรคไข้เลือดออก ไข้สูงเฉียบพลัน ๒-๗ วันหน้าแดง ปวดกระบอกตา เบื่ออาหาร อาเจียน ส่วนใหญ่จะไม่มีน้ำมูกหรือไอ ซึ่งต่างจากโรคหัดและไขหวัด มีจุดเลือดออกเล็ก ๆ ตามแขน ขา ลำตัว รักแร้ เส้นเลือดเปราะ แตกง่าย อาจมีเลือดกำเดา เลือดออกตามไรฟัน อาเจียนและถ่ายอุจจาระสีดำ ปวดใต้ตาโครงขา เนื่องจากมีตับโต กดเจ็บ ประมาณวันที่ ๓-๔ นับแต่เริ่มป่วย บางรายอาจมีภาวะช็อก ส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นพร้อม ๆ กับไข้ลดลงอย่างรวดเร็ว อาจเกิดได้ตั้งแต่วันที่ ๓ ของโรค ผู้ป่วยจะมีอาการ กระสับกระส่าย มือเท้าเย็น ชีพจรเบาเร็ว ส่วนใหญ่ จะรู้สึก หิว ร้อน หนาว หนาวสั่น ความรู้สึกเปลี่ยนแปลง และเสียชีวิตภายใน ๑๒-๒๔ ชั่วโมง หากไม่ได้รับการรักษาภาวะช็อกอย่างถูกต้องทันที

การติดต่อ มียุงลายเป็นพาหะนำโรค โดยเกิดจากยุงลายตัวเมียซึ่งกัดเวลากลางวันและดูดเลือดเป็นอาหาร จะกัดดูดเลือดผู้ป่วยซึ่งอยู่ในระยะไข้สูงจะเป็นระยะที่มีไวรัสในกระแสเลือดเชื้อไวรัสจะเข้าสู่กระเพาะยุง เข้าไปอยู่ในเซลล์ที่ผนังกระเพาะ เพิ่มจำนวนมากขึ้นแล้วออกมาจากเซลล์ผนังกระเพาะ ไวรัสเดินทางเข้าสู่ต่อมน้ำลายเพื่อแพร่เชื้อไปยังที่ถูกยุงกัดในรายถัดไป

ระยะฟักตัวของโรค หลังจากได้รับเชื้อจากยุงประมาณ ๕-๘ วัน

ยุงพาหะนำเชื้อไข้เลือดออก

ยุงลายวางไข่ตามภาชนะน้ำขังน้ำที่มีน้ำนิ่งและใส น้ำนั้นอาจจะสะอาดหรือไม่ก็ได้ น้ำฝนมักเป็นน้ำยุงลายชอบวางไข่มากที่สุด ดังนั้น แหล่งเพาะพันธุ์ของยุงลายบ้านจึงมักอยู่ตามโอ่งน้ำดื่มและน้ำใช้ที่ไม่ปิดฝา ทั้งภายในและภายนอกบ้าน จากการสำรวจแหล่งเพาะพันธุ์ของยุงลายชนิดนี้พบว่า ร้อยละ ๖๔.๕๒ เป็นภาชนะเก็บขังน้ำที่อยู่ภายในบ้านและร้อยละ ๓๕.๕๓ เป็นภาชนะเก็บขังน้ำที่อยู่นอกบ้าน นอกจากโอ่งน้ำแล้วยังมีภาชนะอื่น ๆ เช่น บ่อซีเมนต์ในห้องน้ำ จานรองขาตู้กันมด จานรองกระถางต้นไม้ แจกัน อ่างล้างเท้า ยางรถยนต์ ไห ภาชนะในน้ำเลี้ยงสัตว์ เศษภาชนะ เช่น โอ่งแตก เศษกระป๋อง กะลา เป็นต้น

การดูแลรักษาผู้ป่วยไข้เลือดออก

ขณะนี้ยังไม่มียารักษาไวรัสที่มีฤทธิ์เฉพาะสำหรับ เชื้อไข้เลือดออก การรักษาโรคนี้เป็นการรักษาตามอาการและประคับประคอง ซึ่งได้ผลดีถ้าให้การวินิจฉัยโรคได้ตั้งแต่วัยแรก การสังเกตอาการ ติดตามดูแล ผู้ป่วยอย่างใกล้ชิดในระยะเวลาวิกฤต ประมาณ ๒๔-๔๘ ชั่วโมง จะช่วยป้องกันมิให้โรคมีความรุนแรงเพิ่มขึ้นโดยมี หลักปฏิบัติดังนี้

๑. ในระยะไข้สูง ควรใช้การเช็ดตัวช่วยลดไข้ บางรายอาจมีการชักได้ถ้าไข้สูงมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็กที่มีประวัติการชัก หรือในเด็กอายุน้อยกว่า ๖ เดือนจำเป็นต้องให้ยาลดไข้ ควรให้ยาพาราเซตามอล ห้ามให้ยาพาราเซตามอล แอสไพริน เพราะจะทำให้เกล็ดเลือดเสียการทำงานจะระคายเคืองทำให้เลือดออกได้ง่ายขึ้น ควรให้ยาลดไข้เป็นครั้งคราวเวลาที่ไข้สูงเท่านั้น การใช้ยาลดไข้มากเกินไปจะมีภาวะเป็นพิษต่อตับได้

๒. ให้ผู้ป่วยดื่มน้ำชดเชย เพราะผู้ป่วยส่วนใหญ่มีไข้สูง เบื่ออาหาร และอาเจียน ทำให้ขาดน้ำ และเกลือโซเดียมด้วย ควรให้ผู้ป่วยดื่มน้ำผลไม้หรือ สารละลายผลไม้ตาลเกลือแร่ (โอ

อาร์ เอส) ในรายที่อาเจียนควรให้ดื่มครั้งละน้อยๆ และดื่มน้อยๆ แต่ห้ามให้ดื่มน้ำที่มีสีแดง หากมีอาเจียนจะแยกไม่ได้ว่าจากน้ำหรือมีเลือดปนมาด้วย

๓. จะต้องติดตามดูอาการผู้ป่วยอย่างใกล้ชิด เพื่อจะได้ตรวจพบและป้องกันภาวะช็อกได้ทันเวลา ช็อกมักจะเกิดพร้อมกับไข้ลดลงประมาณตั้งแต่วันที่ ๓ ของการป่วยเป็นต้นไป ทั้งนี้แล้วแต่ระยะเวลาที่เป็นไข้ ถ้าไข้ ๗ วันก็อาจช็อกวันที่ ๘ ได้ ควรแนะนำให้พ่อแม่ทราบอาการนำของช็อกซึ่งอาจจะมีอาการเบื่ออาหารมากขึ้น ไม่รับประทานอาหารหรือดื่มน้ำเลย หรือมีอาการถ่ายปัสสาวะน้อยลง มีอาการปวดท้องอย่างกะทันหัน กระสับกระส่าย มือเท้าเย็น ควรรีบนำส่งโรงพยาบาลทันที

๔. เมื่อผู้ป่วยไปตรวจที่โรงพยาบาลหรือสถานพยาบาลที่ให้การรักษาได้ แพทย์จะตรวจเลือดดูปริมาณเกร็ดเลือดและ ความเข้มข้นของเม็ดเลือดแดง และอาจนัดมาตรวจดูการเปลี่ยนแปลงของเกร็ดเลือดและความเข้มข้นของเม็ดเลือดแดงเริ่มสูงขึ้น เป็นเครื่องชี้บ่งว่าน้ำเลือดรั่วออกจากเส้นเลือดและอาจจะช็อกได้ จำเป็นต้องให้สารน้ำชดเชย

๕. โดยทั่วไปผู้ป่วยไม่จำเป็นต้องนอนรักษาในโรงพยาบาลทุกราย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะแรกที่ยังมีไข้ สามารถรักษาแบบผู้ป่วยนอก โดยให้ยาไปรับประทาน แต่ผู้ปกครองต้องเฝ้าสังเกตอาการตามข้อ ๓ หรือไปตรวจตามที่แพทย์นัดเป็นระยะ ๆ โดยตรวจดูการเปลี่ยนแปลงตามข้อ ๔ ถ้าผู้ป่วยมีอาการแสดงอาการช็อก แพทย์จะให้รักษาในโรงพยาบาล และถือเป็นเรื่องรีบด่วนในการรักษา

การป้องกันและควบคุมโรคไข้เลือดออก

เนื่องจากโรคไข้เลือดออกยังไม่มียารักษา และไม่มีวัคซีนป้องกันไข้เลือดออก ดังนั้นการป้องกันจึงเป็นวิธีที่ดีที่สุดด้วยการป้องกันการแพร่ของยุง โดยป้องกันไม่ให้ยุงวางไข่ หรือป้องกันไม่ให้ไข่กลายเป็นยุง เน้นที่การควบคุมลูกน้ำด้วยการกำจัดแหล่งเพาะพันธุ์ลูกน้ำ เนื่องจากสามารถทำลายได้ง่ายและไม่สิ้นเปลืองงบประมาณ ด้วยวิธีการต่าง ๆ ดังนี้

คำแนะนำในการกำจัดลูกน้ำ มีดังนี้

- โอ่ง ถังเก็บน้ำ กะละมัง ที่เก็บกักน้ำจะเป็นแหล่งที่ยุงออกไข่และกลายเป็นยุง ต้องมีฝาปิดให้สนิทและหมั่นตรวจสอบว่ามีลูกน้ำหรือไม่ หากพบลูกน้ำให้เท หรือตักทิ้งด้วยกระชอน หรือขั้วล้างทันที
- ภาชนะที่ไม่สามารถปิดฝาได้ อย่างที่ปลูกต้นไม้ หรือแหล่งน้ำตามธรรมชาติให้ใส่ปลากินลูกน้ำ
- ตรวจสอบแจกัน ถ้วยรองขาตู้กันมด ต้องเปลี่ยนน้ำทุกสัปดาห์ สำหรับแจกันอาจจะใส่ทรายก้อสร้างผสมลงไปส่วนถ้วยรองขาตู้ให้ใส่เกลือเพื่อป้องกันลูกน้ำ
- หมั่นตรวจสอบภาชนะรองน้ำที่ตู้เย็น หรือเครื่องปรับอากาศเพราะเป็นที่แพร่พันธุ์ของยุง โดยเฉพาะภาชนะรองน้ำของเครื่องปรับอากาศ ซึ่งออกแบบไม่ดี โดยรูระบายน้ำอยู่เหนือกันแดดหลายเซนติเมตร ทำให้มีน้ำขังซึ่งเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ยุง

๒.๑.๒ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.๒๕๓๕^(๑๒)

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.๒๕๓๕ มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย ดังนี้

“มูลฝอย” หมายความว่า เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า เศษวัตถุ ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร เถา

“อาคาร” หมายความว่า ตึก บาน เรือน โรง ราน แพ คลังสินค้า สำนักงานหรือสิ่งก่อสร้างขึ้นอย่างอื่นซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้

“ราชการสวนทองถิ่น”^๓ หมายความว่า องค์การบริหารสวนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารสวนตำบล

กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา หรือองค์กรปกครองสวนทองถิ่นอื่นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นราชการสวนทองถิ่น

“เจาพนักงานทองถิ่น”^๔ หมายความว่า

(๑) นายกองค์การบริหารสวนจังหวัดสำหรับในเขตองค์การบริหารสวนจังหวัด

(๒) นายกเทศมนตรีสำหรับในเขตเทศบาล

(๓) นายกองค์การบริหารสวนตำบลสำหรับในเขตองค์การบริหารสวนตำบล

(๔) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร

(๕) นายกเมืองพัทยาสำหรับในเขตเมืองพัทยา

(๖) หัวหน้าผู้บริหารทองถิ่นขององค์กรปกครองสวนทองถิ่นอื่นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นราชการสวนทองถิ่น สำหรับในเขตราชการสวนทองถิ่นนั้น

“เจาพนักงานสาธารณสุข ” หมายความว่า เจาพนักงานซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพนักงานซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

“ข้อกำหนดของทองถิ่น” หมายความว่า ขอบัญญัติ เทศบัญญัติ หรือข้อบังคับซึ่งตราขึ้นโดยราชการสวนทองถิ่น

มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งเจาพนักงานสาธารณสุข กับออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมหรือยกเว้นค่าธรรมเนียม และกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

หมวด ๕ เหตุรำคาญ

มาตรา ๒๕ ในกรณีที่มีเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดรอนแณผู้อยูอาศัยในบริเวณใกล้เคียงหรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนั้นดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเปเหตุรำคาญ

(๑) แหล่งน้ำ ทางระบายน้ำ ที่อับน้ำ สวม หรือที่ใสมูลหรือเถา หรือสถานที่อื่นใด ซึ่งอยู่ในทำเลไม่เหมาะสม สกปรก มีการสะสมหรือหมักหมมสิ่งของมีการเททิ้งสิ่งใดเปเหตุให้ มีกลิ่นเหม็นหรือละอองสารเปพิษ หรือเปเนหรือนาจเปเนที่เปาะพันธุพาหะนำโรคหรือก่อให้เกิดความเสื่อมหรืออาจเปอันตรายต่อสุขภาพ

(๒) การเลี้ยงสัตว์ในที่หรือโดยวิธีใด หรือมีจำนวนเกินสมควรจนเปเหตุให้เสื่อมหรืออาจเปอันตรายต่อสุขภาพ

(๓) อาคารอันเปเนที่อยู่ของคนหรือสัตว์ โรงงานหรือสถานที่ประกอบการใดไม่มี การระบายอากาศ การระบายน้ำ การกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือการควบคุมสารเปพิษหรือมีแต่ไม่มีการ ควบคุมใหปราศจากกลิ่นเหม็นหรือละอองสารเปพิษอย างพอเพียงจนเปเหตุให้เสื่อมหรืออาจ เปอันตรายต่อสุขภาพ

(๔) การกระทำใดๆ อันเปเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสี เสียง ความรอน สิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือน ฝุ่นละออง เมาเถา หรือกรณีอื่นใด จนเปเหตุให้เสื่อมหรืออาจเปอันตรายต่อสุขภาพ

(๕) เหตุอื่นใดที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๒๖ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจห้ามผู้หนึ่งผู้ใดมิให้ก่อเหตุรำคาญใน ที่หรือทางสาธารณะหรือสถานที่เอกชนรวมทั้งการระงับเหตุรำคาญด้วย ตลอดทั้งการดูแล ปรับปรุง บำรุงรักษา บรรดาถนน ทางบก ทางน้ำ รวางระบายน้ำ คู คลอง และสถานที่ต่างๆ ในเขตของตนให้ปราศจากเหตุรำคาญ ในการนี้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระงับ กำจัดและควบคุมเหตุรำคาญต่างๆ ได้

มาตรา ๒๗ ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นในที่หรือทางสาธารณะ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้บุคคลซึ่งเป็นคนเหตุหรือเกี่ยวข้องกับการก่อหรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญนั้น ระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง และถ้าเห็นสมควรจะให้กระทำโดยวิธีใดเพื่อระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญนั้น หรือ สมควรกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นอีกในอนาคต ให้ระบุไว้ในคำสั่งได้ ในกรณีที่ปรากฏแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง และเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นอาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นระงับเหตุรำคาญนั้น และอาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญนั้นขึ้นอีกโดยบุคคลซึ่งเป็นคนเหตุหรือเกี่ยวข้องกับการก่อหรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญต้องเป็นผู้เสีย

ค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดการนั้น

มาตรา ๒๘ ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในสถานที่เอกชน ให้เจ้าพนักงาน ท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง และถ้าเห็นวามสมควรจะให้กระทำโดยวิธีใดเพื่อระงับเหตุรำคาญนั้น หรือสมควรกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในอนาคตให้ระบุไว้ในคำสั่งได้

ในกรณีที่ไม่มี การปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจระงับเหตุรำคาญนั้นและอาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นอีก และถ้าเหตุรำคาญเกิดขึ้นจากการกระทำ การละเลย หรือการยินยอมของเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ดังกล่าวต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการนั้น

ในกรณีที่ปรากฏแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นในสถานที่เอกชนอาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ หรือมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกคำสั่งเป็นหนังสือห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองหรือยินยอมให้บุคคลใดใช้สถานที่นั้นทั้งหมดหรือบางส่วน จนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าได้มีการระงับเหตุรำคาญนั้นแล้วก็ได้

๒.๑.๓ ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กำหนดให้แหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายเป็นเหตุรำคาญและแต่งตั้งเจ้าพนักงานสาธารณสุขเพิ่มเติม ^(๘)

ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กำหนดให้แหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายเป็นเหตุรำคาญและแต่งตั้งเจ้าพนักงานสาธารณสุขเพิ่มเติม

โดยที่ปรากฏว่าโรคไข้เลือดออกได้มีการแพร่ระบาดอย่างกว้างขวาง และมียุงลายเป็นพาหะของโรคที่สำคัญ จึงเห็นสมควรกำหนดให้แหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายเป็นเหตุรำคาญและ

แต่งตั้งเจ้าพนักงานสาธารณสุขเพิ่มเติม เพื่อการปฏิบัติการควบคุมแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายดังกล่าว อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๕(๕) และมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข จึงออกประกาศไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ในประกาศนี้

“อาคาร” หมายความว่า ตึก บ้าน เรือน โรง ร้าน แพ คลังสินค้า สำนักงาน หรือสิ่งที่สร้างขึ้นอย่างอื่นซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้

“ภาชนะที่มีน้ำขัง” หมายความว่า อุปกรณ์ ของใช้ สิ่งของที่ใช้อยู่ในอาคารหรือนอกอาคาร และมีน้ำขังอยู่ เช่น โอ่ง/ตุ่มน้ำ ถังซีเมนต์ในห้องน้ำ แจกัน ภาชนะเลี้ยงปลูด่าง ถ้วยรองขาตู้ จานรองกระถางต้นไม้ อ่างบัว อ่างเลี้ยงปลา เป็นต้น

“เศษวัสดุที่มีน้ำขัง” หมายความว่า มูลฝอยหรือเศษสิ่งของที่มีได้ใช้แล้วในอาคารหรือนอกอาคาร และมีน้ำขังอยู่ เช่น กระป๋อง ยางรถยนต์เก่า ไห กระถาง ขวด เป็นต้น หรือชิ้นส่วนของวัสดุดังกล่าวที่มีน้ำขังอยู่

“แหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย” หมายความว่า แหล่งที่ตรวจพบลูกน้ำหรือตัวโม่งยุงลาย ตั้งแต่หนึ่งตัวขึ้นไป

ข้อ ๒ อาคารหรือสถานที่ใดๆ ที่มีภาชนะหรือเศษวัสดุที่มีน้ำขังจนเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ

ข้อ ๓ ให้บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งนักวิชาการควบคุมโรคตั้งแต่ระดับ ๕ ขึ้นไป ประจำงานควบคุมโรคติดต่อทั่วไป กลุ่มงานส่งเสริมวิชาการและบริการสาธารณสุข สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด เป็นเจ้าพนักงานสาธารณสุขตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๔ ประกาศฉบับนี้ให้มีผลใช้บังคับนับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา ประกาศ ณ วันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๕

(ลงชื่อ) สุดารัตน์ เกยุราพันธุ์
(นางสุดารัตน์ เกยุราพันธุ์)
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข

๒.๑.๔ ตัวอย่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการควบคุมแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย^(๖)

ตัวอย่างฉบับร่างฯ

หลักการ

ให้มีข้อบัญญัติว่าด้วยการควบคุมแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย

เหตุผล

ด้วยปรากฏว่ามีการเจ็บป่วยเป็นโรคไข้เลือดออกของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล..... ซึ่งอาจแพร่ระบาดได้ โดยมียุงลายเป็นพาหะของโรคติดต่อนี้ องค์การบริหารส่วนตำบล..... จึงเห็นเป็นการจำเป็นที่ต้องควบคุมแหล่งเพาะพันธุ์ของยุงลาย อันได้แก่ มูลฝอยที่มีสภาพขังน้ำได้ เช่น เศษกระป๋อง กะลามะพร้าว ยางรถยนต์ และเศษภาชนะอื่นๆ เป็นต้น รวมทั้งแหล่งน้ำ ที่อาบน้ำ ตุ่มน้ำ โอ่งน้ำ แจกัน กระถางต้นไม้ และภาชนะรองรับน้ำอื่นๆ ในอาคารหรือบริเวณบ้านเรือน ซึ่งหากไม่มีการดูแลเปลี่ยนน้ำเป็นประจำทุก ๗ วันหรือใส่สารเคมีก็จะเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ของยุงลายจึงตราข้อบัญญัตินี้

(ร่าง)

ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล.....

เรื่อง การควบคุมแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย

พ.ศ.

โดยที่เป็นการสมควรตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล..... ว่าด้วยการควบคุมแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายในเขตข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล.....

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๗๑ ประกอบมาตรา ๖๗ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.๒๕๓๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ อันเป็นพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล..... โดยความเห็นชอบของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล..... และนายอำเภอ..... จึงตราข้อบัญญัติไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ข้อบัญญัตินี้ เรียกว่า “ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล..... เรื่อง การควบคุมแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย พ.ศ.”

ข้อ ๒ ข้อบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล..... นับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา(ตามนัย ม.๗ (๔)แห่งพ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐)

ข้อ ๓ บรรดาข้อบัญญัติ ประกาศ ระเบียบและคำสั่งอื่นใดในส่วนที่ได้ตราไว้แล้วในข้อบัญญัตินี้หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับข้อบัญญัตินี้ให้ใช้ข้อบัญญัตินี้แทน

ข้อ ๔ ในข้อบัญญัตินี้

“มูลฝอย” หมายความว่า เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า เศษวัตถุ ถุงพลาสติกภาชนะที่ใส่อาหาร เถ้า มูลสัตว์ ชากสัตว์ หรือสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น และหมายความรวมถึงมูลฝอยติดเชื้อ มูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน (บัญญัติตาม ม.๔ พรบ.สธ.)

“อาคาร” หมายความว่า ตึก บ้าน เรือน โรง ร้าน แพ คลังสินค้า สำนักงาน หรือสิ่งที่สร้างขึ้นอย่างอื่นซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้(บัญญัติตาม ม.๔ พรบ.สธ.)

“ที่หรือทางสาธารณะ” หมายความว่า สถานที่หรือทางซึ่งมิใช่เป็นของเอกชนและประชาชนสามารถใช้ประโยชน์หรือใช้สัญจรได้(บัญญัติตาม ม.๔ พรบ.สธ.)

“แหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย” หมายความว่า สภาวะที่มีน้ำขังได้ในระยะเวลาที่เกินกว่าเจ็ดวันซึ่งยุงลายสามารถวางไข่และพัฒนาเป็นลูกน้ำได้

“เจ้าพนักงานท้องถิ่น” หมายความว่า นายกองค์การบริหารส่วนตำบล.....(บัญญัติตาม ม.๔ พรบ.สธ.)

“เจ้าพนักงานสาธารณสุข” หมายความว่า เจ้าพนักงานซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.๒๕๓๕(บัญญัติตาม ม.๔ พรบ.สธ.)

ข้อ ๕ ห้ามมิให้ผู้ใดทิ้งหรือทำให้มีขึ้นซึ่งมูลฝอยที่อาจเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย อาทิ กระป๋อง กะลา ยางรถยนต์ หรือมูลฝอยอื่นๆ ที่ขังน้ำได้ในที่หรือทางสาธารณะ เว้นแต่ในที่หรือในถังรองรับมูลฝอยที่องค์การบริหารส่วนตำบล.....จัดไว้ให้(ออกตามความใน ม.๒๐ พรบ.สธ.)

ข้อ ๖ เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือเคหสถานต้องเก็บกวาดและดูแลมิให้มีมูลฝอยที่อาจเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย อาทิ กระป๋อง กะลา ยางรถยนต์ หรือมูลฝอยอื่นๆ ที่ขังน้ำได้ในบริเวณอาคารหรือเคหสถาน รวมทั้งบริเวณรอบๆ ทั้งนี้โดยเก็บลงถังมูลฝอยที่มีฝาปิดหรือบรรจุถุงพลาสติกที่มีการผูกมัดปากถุงหรือวิธีการอื่นใดที่เจ้าพนักงานสาธารณสุขแนะนำ(ออกตามความใน ม.๒๐ พรบ.สธ.)

ในกรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบล.....ให้บริการเก็บขนมูลฝอยเพื่อนำไปกำจัด เจ้าของอาคารหรือเคหสถานมีหน้าที่เสียค่าธรรมเนียมตามข้อบัญญัติว่าด้วยการจัดการมูลฝอยด้วย

ข้อ ๗ เจ้าของหรือผู้ครอบครอง อาคาร เคหสถาน หรือสถานที่ใดๆ ที่มีแหล่งน้ำที่อาจเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายจะต้องดูแลมิให้เป็นแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย (ออกตามความใน ม.๖๗ พรบ.อบต.)

ข้อ ๘ เจ้าของหรือผู้ครอบครอง อาคาร เคหสถาน ต้องดูแลทำความสะอาดและเปลี่ยนน้ำในแจกัน ถ้วยรองขาตู้กับข้าว ภาชนะอื่น ๆ ที่มีน้ำขัง อย่างน้อยทุกเจ็ดวัน หรือใส่สารที่

ป้องกันการวางไข่ของยุงได้ และจัดให้มีฝาปิดตุ่มน้ำที่มีอยู่ในอาคารและเคหสถาน รวมทั้งข้อปฏิบัติอื่นๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบล.....ประกาศกำหนด(ออกตามความใน ม.๖๗ พรบ.อบต.)

ข้อ ๙ ในกรณีนี้ที่องค์การบริหารส่วนตำบล.....ได้จัดเจ้าหน้าที่ไปทำการกำจัดยุงในอาคาร หรือเคหสถาน หรือสถานที่ใดๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร เคหสถาน หรือสถานที่นั้น จะต้องให้ความร่วมมือและอำนวยความสะดวกตามสมควร(ออกตามความใน ม.๖๗ พรบ.อบต.)

ข้อ ๑๐ ผู้ใดฝ่าฝืนข้อ ๕ และข้อ ๖ ต้องระวางโทษตามมาตรา ๗๓ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.๒๕๓๕

ข้อ ๑๑ ผู้ใดฝ่าฝืนข้อ ๗ ข้อ ๘ และข้อ ๙ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท

ข้อ ๑๒ ให้นายกององค์การบริหารส่วนตำบล.....รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่ง เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามข้อบัญญัตินี้

ประกาศ ณ วันที่

(.....)

นายกองค์การบริหารส่วนตำบล.....

เห็นชอบ

(.....)

นายอำเภอ.....

๒.๑.๕ แนวทางการปฏิบัติ เรื่อง การควบคุมแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข^(๗)

เมื่อประกาศกระทรวงสาธารณสุข กำหนดให้แหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายเป็นเหตุรำคาญ มีผลใช้บังคับแล้ว จะทำให้แหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายในภาชนะหรือเศษวัสดุที่มีน้ำขังและมีการตรวจพบลูกน้ำหรือตัวโม่งของยุงลาย จะถือเป็นเหตุรำคาญซึ่งราชการส่วนท้องถิ่นเจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าพนักงานสาธารณสุขสามารถดำเนินการควบคุมได้

ขั้นตอนการดำเนินการ

(๑) ราชการส่วนท้องถิ่นร่วมกับสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด เผยแพร่ประชาสัมพันธ์และรณรงค์ให้ประชาชนในท้องถิ่น ทราบถึงอันตรายของโรคไข้เลือดออก ลักษณะอาการ การควบคุมและป้องกันแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย รวมทั้งผลทางกฎหมายที่กำหนดให้แหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายเป็นเหตุรำคาญด้วย

(๒) ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าพนักงานสาธารณสุข และผู้ได้รับการแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ดำเนินการเฝ้าระวังโรคและควบคุมแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายในเขตท้องที่ที่รับผิดชอบ

(๓) ในกรณีที่พบว่าอาคารหรือสถานที่ใด (ของเอกชน) มีแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือเจ้าพนักงานสาธารณสุข หรือผู้ได้รับการแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น แจ้งหรือนำให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งนั้น ปรับปรุงแก้ไขภายในระยะเวลาตามสมควร (ตามแบบสามตอน <http://laws.anamai.moph.go.th/download/ADVISE.doc>)

(๔) หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่ปรับปรุงแก้ไขตามคำแนะนำ ภายในกำหนดเวลา ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ดังนี้คือ

๔.๑) ออกคำสั่งเป็นหนังสือตามมาตรา ๒๘ (ตามตัวอย่างคำสั่ง

http://laws.anamai.moph.go.th/download/order_improve_mosquito.doc) ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารนั้น ปรับปรุงแก้ไขภายในระยะเวลาตามสมควร

๔.๒) หากผู้รับคำสั่งไม่แก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ ๒ ประการ คือ

๔.๒.๑) ลงโทษผู้รับคำสั่ง โดยการเปรียบเทียบปรับตามมาตรา ๘๕ (ตามคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุข ฉบับที่ ๑/๒๕๔๔ เรื่อง การเปรียบเทียบปรับและการดำเนินคดี http://laws.anamai.moph.go.th/download/Suggest_๑-๔๔.doc)

๔.๒.๒) ดำเนินการทำลายแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายนั้นได้เอง ตามสมควรแก่เหตุเพื่อการป้องกันโรคไข้เลือดออก และสามารถคิดค่าใช้จ่ายจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองนั้นได้ ถ้าเหตุรำคาญนั้นเกิดจากการกระทำ การละเลย หรือการยินยอมของเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารสถานที่นั้น

(๕) กรณีที่ตรวจพบแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายในที่หรือทางสาธารณะ เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจดำเนินการได้ดังนี้

๕.๑) หากทราบว่าแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายนั้นเกิดจากการกระทำของบุคคลใด ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งเป็นหนังสือตามมาตรา ๒๗ (ตามตัวอย่างคำสั่ง http://laws.anamai.moph.go.th/download/order_improve_mosquito.doc) ให้บุคคลนั้นปรับปรุงแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนดได้ ซึ่งหากไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ให้ดำเนินการลงโทษตามข้อ ๔.๒.๑)

๕.๒) แต่ถ้าไม่ปรากฏว่าเกิดจากบุคคลใด ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นสั่งการให้เจ้าหน้าที่สาธารณสุขของท้องถิ่น ดำเนินการทำลายแหล่งเพาะพันธุ์ยุงนั้นได้ (โดยการถม ระบายน้ำทิ้ง คว่ำ หรือใส่สารเคมีกำจัดลูกน้ำ แล้วแต่กรณีที่เหมาะสม)

(๖) กรณีที่เป็นอาคารร้างว่างเปล่า หรือก่อสร้างไม่เสร็จ ซึ่งไม่ปรากฏเจ้าของชัดเจนและเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย ให้ราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการทำลายแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายนั้นได้

วิธีการตรวจลูกน้ำยุงลาย

ในการเฝ้าระวังตรวจตราแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายให้ดำเนินการ ดังนี้

(๑) ให้เจ้าพนักงานฯ ตรวจดูภาชนะหรือเศษวัสดุที่มีน้ำขังในหรือนอกอาคาร ว่ามีลูกน้ำหรือตัวมอญยุงลายหรือไม่ (จากสถิติโดยทั่วไปลูกน้ำในภาชนะหรือเศษวัสดุที่มีน้ำขังจะเป็นลูกน้ำยุงลายร้อยละ ๙๕ ขึ้นไป)

(๒) หากพบว่ามีลูกน้ำหรือตัวมอญ ให้พิจารณาลักษณะเบื้องต้นของลูกน้ำหรือตัวมอญยุงลาย ดังนี้

๒.๑) เมื่อเคาะภาชนะนั้นให้เกิดเสียงดัง ลูกน้ำหรือตัวมอญจะดำดิ่งลงก้นภาชนะ หรือ

๒.๒) เมื่อเปิดฝาภาชนะ(เช่นโอ่ง / ตุ่มน้ำ)ลูกน้ำหรือตัวมอญจะดำดิ่งลงก้นภาชนะหรือ

๒.๓) เมื่อส่องไฟฉายลงในภาชนะ ลูกน้ำหรือตัวมอญจะดำดิ่งลงก้นภาชนะถ้าลูกน้ำมี

ปฏิกิริยาอย่างใดอย่างหนึ่งข้างต้น

ให้ถือว่าเป็นลูกน้ำยุงลาย ให้เจ้าพนักงานฯ ออกคำ แนะนำให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองปรับปรุงแก้ไข และดูแลมิให้เกิดขึ้นอีก

(๓) ในกรณีที่แนะนำแล้วไม่ปฏิบัติตาม และ ยังคงพบลูกน้ำยุงลายอีก ให้เจ้าพนักงานฯ เก็บตัวอย่างลูกน้ำ ในภาชนะนั้นประมาณ ๑-๕ ตัว ใส่ในแอลกอฮอล์(๕-๑๐%) ปิดขวดหรือหลอดให้สนิท แล้วไปตรวจสอบดูลักษณะของลูกน้ำ ยุงลายด้วยกล้องจุลทรรศน์โดยดูที่อวัยวะ Come Scale ในห้องปฏิบัติการ เพื่อยืนยันผล แล้วเสนอให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งตามข้อ ๔.๑) หรือ ๕.๑) แล้วแต่กรณีต่อไป

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้นำหลักการจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ แหล่งเพาะพันธุ์ของยุงลายและโรคไข้เลือดออก พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กำหนดให้แหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายเป็นเหตุรำคาญและแต่งตั้งเจ้าพนักงานสาธารณสุขเพิ่มเติม ตัวอย่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการควบคุมแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย และแนวทางการปฏิบัติ เรื่อง การควบคุมแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข มาปรับใช้ในการจัดทำเครื่องมือวิจัยตามแบบสอบถามการบังคับใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นฯ แบบสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง และแบบประเมินผลข้อบัญญัติท้องถิ่นฯ เพื่อเก็บข้อมูลให้ครอบคลุมตามประเด็นที่ศึกษา

๒.๑.๖ อำนาจและบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อปท.ทั่วประเทศมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง อปท.^(๕) โดยสามารถยกร่างข้อกำหนดของท้องถิ่น ได้แก่ เทศบัญญัติ และข้อบัญญัติอปท. ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และประกาศกระทรวงสาธารณสุขเรื่องกำหนดให้แหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายเป็นเหตุรำคาญและแต่งตั้งเจ้าพนักงานสาธารณสุขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งให้อำนาจอปท.ในการตราข้อกำหนดท้องถิ่นเรื่องการควบคุมแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย^(๑,๖-๙) รวมถึงให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือเจ้าพนักงานสาธารณสุข อาจมีคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ที่เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือเคหสถานปรับปรุงแก้ไขสภาพแวดล้อมของอาคารบ้านเรือนเพื่อไม่ให้มีแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย หรืออาจเข้าไปดำเนินการแก้ไขได้เองเพื่อควบคุมแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายในเวลาตามสมควร ประเด็นความท้าทายสำคัญคือ ถ้าอปท.ทั่วประเทศมีแนวปฏิบัติทางกฎหมายที่ต้องควบคุมแหล่งเพาะพันธุ์ของยุงลายแตกต่างกัน เช่น การบังคับใช้เทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติอปท.เรื่องการ

ควบคุมแหล่งเพาะพันธุ์งูลาย (ในที่นี้ คือ ข้อกำหนดท้องถิ่นควบคุมแหล่งเพาะพันธุ์งูลาย) ตามสภาพปัญหาโรคไข้เลือดออกในเขตอปท.ที่แตกต่างกัน ย่อมส่งผลต่อการควบคุมการระบาดของโรคไข้เลือดออกในระดับตำบล อำเภอ หรือจังหวัด

๒.๒ แนวคิดที่สัมพันธ์กับเรื่องที่วิจัย

๒.๒.๑ แนวคิดเกี่ยวกับการประเมินผล

บุญธรรม กิจปรีดาบริสุทธิ์ (๒๕๓๓, น. ๒๐๔) ให้ความหมายของการประเมินผล หมายถึง กระบวนการอย่างมีระบบ และต่อเนื่องที่จะวัดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของงาน โดยนำผลที่ประเมินได้มาปรับปรุงวิธีดำเนินงานเพื่อให้แผนงานหรือโครงการบรรลุวัตถุประสงค์

พิทักษ์ ศิริวัฒน์เมธานนท์ (๒๕๓๘, น. ๘) ให้ความหมายของการประเมินผลไว้ว่าเป็น กระบวนการทางวิทยาศาสตร์ ที่ใช้วัดผลสำเร็จของงานที่ทำการวิเคราะห์ ทบทวน วิเคราะห์ให้คุณค่าระดับความสำเร็จของงานตามแผนหรือโครงการที่วางไว้ เพื่อนำผลไปปรับปรุงกระบวนการวางแผน การสนับสนุนทรัพยากร การติดตามผล ให้เกิดประสิทธิผลและประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ (๒๕๔๙, อ้างถึงใน เขาวน อินไย, ๒๕๕๓, น. ๓) การประเมินค่า หรือการประเมินผล หมายถึง การตัดสินคุณค่าของสิ่งใดสิ่งหนึ่งซึ่งถือเป็นนิยามพื้นฐานในทางการจัดการ นิยามการประเมินค่าหรือการประเมินผลว่าเป็นกระบวนการที่ก่อให้เกิดสารสนเทศเพื่อการตัดสินใจ การตัดสินใจเลือกทางเลือกโดยอาศัยสารสนเทศที่ถูกต้องเหมาะสมเมื่อผ่านการสังเคราะห์ให้เป็นองค์ความรู้จะทำให้เกิดปัญญาได้

ศิริชัย กาญจนวาสี (๒๕๕๒, น. ๒๑-๒๒) ได้สรุปนิยามของการประเมินไว้ว่า การประเมินเป็น กระบวนการต่างๆ โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัย การประเมินเป็นการตรวจสอบการบรรลุผลตาม วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ การประเมินเป็นการช่วยเสนอสารสนเทศเพื่อการตัดสินใจ การประเมินเป็น การสนองสารสนเทศแก่ผู้เกี่ยวข้องทั้งหลายด้วยการบรรยายอย่างลุ่มลึก และการประเมินเป็นการ ตัดสินคุณค่าของสิ่งที่มุ่งประเมิน

เขาวน อินไย (๒๕๕๓, น. ๓) ให้ความหมายการประเมิน หมายถึง กระบวนการพิจารณา ตัดสินคุณค่าของสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ว่ามีความเหมาะสมหรือไม่เพียงใด โดยนำสารสนเทศหรือผลจากการวัด มาเปรียบเทียบกับเกณฑ์ที่กำหนดเพื่อช่วยในการตัดสินใจ ตีค่าผลการดำเนินงานนั้นๆ ว่าบรรลุ วัตถุประสงค์หรือไม่ ใช้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการจัดการ และการประเมินโครงการ หมายถึง กระบวนการพิจารณาตัดสินคุณค่า โดยการค้นคว้า เก็บรวบรวมข้อมูลต่างๆ จากชุดกิจกรรมที่จัดขึ้นอย่าง มีระบบมาประกอบการตัดสินใจ ตีค่าผลการดำเนินงานนั้นว่าบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ ใช้เป็นส่วน หนึ่งของกระบวนการจัดการ

เยาวดี ราชชัยกุล วิบูลย์ศรี (๒๕๕๓, น. ๒๓) ได้ให้ความหมายของการประเมินในสองแนวทาง คือ Assessment หมายถึง กระบวนการของการรวบรวมข้อมูลให้เป็นระบบระเบียบ เพื่อใช้ใช้เป็น แนวทางสำหรับนำไปสู่การตัดสินใจในขั้นประเมินผล และ Evaluation หมายถึง กระบวนการตัดสิน คุณค่าของสิ่งใดสิ่งหนึ่งอย่างมีหลักเกณฑ์

ทองหล่อ เดชไทย (๒๕๕๔, น. ๓๗๐) ให้ความหมายการประเมินผล หมายถึง การหาคุณค่าของ บางสิ่งบางอย่าง (Finding out the of something) โดยมีคำที่มีความหมายใกล้เคียงหลายคำ เช่น คาดคะเน (Estimate) ประเมินค่า (Assess) และตีราคา (Appraise) การประเมินผลเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารจัดการ เพื่อการพัฒนางานสาธารณสุขของประเทศ ซึ่งเป็นผลมาจากการกำกับดูแลการ

ดำเนินงานของนโยบาย กลยุทธ์ และแผนงานกิจกรรม รวมถึงประเมินประสิทธิภาพ (Efficiency) ประสิทธิภาพ (Effectiveness) และผลกระทบ (Impact) เพื่อให้ประชาชนมีสุขภาพอนามัยที่ดี

๒.๒.๒ รูปแบบการประเมินผล

การประเมินผลเป็นการสร้างสารสนเทศที่ถูกต้อง ชัดเจนและเพียงพอแก่ผู้ใช้ เพื่อใช้ประกอบในการตัดสินใจ เป็นการดำเนินงานที่ต้องทำควบคู่ไปกับการดำเนินงานแผนงานหรือโครงการ ทั้งนี้เพื่อให้ได้สารสนเทศทันเวลาต่อการแก้ไขปรับปรุงโครงการ อีกทั้งเป็นการกำกับให้มีการดำเนินโครงการตามแผนหรือโครงการที่วางไว้ ซึ่งการประเมินจะมีลักษณะแตกต่างกันขึ้นอยู่กับพื้นฐานทางปรัชญา และแนวคิดเชิงทฤษฎีที่แตกต่างกันโดยข้อตกลงเบื้องต้นของการประเมินแบ่งเป็น ๒ ข้อ คือ การประเมินที่เน้นการตัดสินใจ (Decision-Oriented Evaluation) กับการประเมินที่เน้นการตัดสินใจ คุณค่า และวิธีการประเมินหรือมาตรการเข้าถึงสิ่งที่ประเมิน บ่งออกเป็น ๒ ข้อ คือ วิธีเชิงระบบ (Systematic Approach) กับวิธีธรรมชาติ (Naturalistic Approach) โดยมีนักวิชาการเสนอโมเดล/รูปแบบ/แนวทางการประเมินผล ๒๘ แนวทาง (ศิริชัย กาญจนวาสี, ๒๕๕๒, น. ๑๐๓) แบ่งเป็น ๔ ประเภท ได้แก่

- Systematic Decision-Oriented Evaluation หรือ SD Models เป็นรูปแบบการประเมินผลโดยวิธีเชิงระบบเพื่อเสนอสารสนเทศที่เป็นประโยชน์ต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง สำหรับการตัดสินใจในเชิงบริหาร

- Naturalistic Decision-Oriented Evaluation หรือ ND Models เป็นรูปแบบการประเมินผลโดยใช้วิธีธรรมชาติ เพื่อเสนอสารสนเทศที่จำเป็นต่อผู้เกี่ยวข้องสำหรับการตัดสินใจในเชิงบริหาร

- Systematic Value-Oriented Evaluation หรือ SV Models เป็นรูปแบบการประเมินผลที่เน้นการใช้วิธีเชิงระบบ เพื่อการตัดสินใจคุณค่าของสิ่งที่มุ่งประเมิน

- Naturalistic Value-Oriented Evaluation หรือ NV Models เป็นรูปแบบการประเมินผลที่เน้นการใช้วิธีเชิงธรรมชาติ เพื่อการตัดสินใจคุณค่าของสิ่งที่มุ่งประเมิน

ซึ่งรูปแบบการประเมินผล ดังนี้

๑) รูปแบบเชิงระบบ Systematic Approach หรือ System Analysis

เป็นรูปแบบการประเมินที่มุ่งเน้นการตัดสินใจโดยใช้วิธีเชิงระบบ (SD Model) รูปแบบหนึ่งซึ่งมีความเป็นมาจากการที่กระทรวงกลาโหมสหรัฐอเมริกาดำเนินการใช้ในปี ๑๙๖๕ นำเทคนิค Planning, Programming and Budgeting System (PPBS) ซึ่งมีรากฐานจากการนำเศรษฐศาสตร์มาใช้ในหน่วยงานทางรัฐบาล เพื่อการสร้างผลผลิตสูงสุด โดยมีความเชื่อว่า ปัจจัยเบื้องต้น (Input) กระบวนการ (Process) และผลผลิต (Output) มีความสัมพันธ์กันลักษณะฟังก์ชันการผลิตที่สม่ำเสมอและมั่นคง และสามารถวัดผลได้ในเชิงปริมาณ การประเมินตามแนวคิดนี้นิยมใช้การทดลอง มีการออกแบบกลุ่มทดลอง และกลุ่มควบคุมเพื่อหาสรุปเชิงสาเหตุระหว่างปัจจัยเบื้องต้นและผลผลิต พร้อมทั้งสรุปผลที่ได้ว่าบรรลุเป้าหมายหรือไม่ ตลอดจนนิยมเปรียบเทียบประสิทธิภาพกับโครงการอื่นๆ ในแง่ผลผลิตตามที่คาดหวังโดยใช้เกณฑ์การสิ้นเปลืองน้อยที่สุด นักทฤษฎีการประเมินที่ยึดมาตรการเข้าถึงคุณค่าและเกณฑ์ตัดสินคุณค่าตามแนวคิดปรัชญาปรนัยนิยม (Objectivism) จะมีความเชื่อว่าวิธีเชิงระบบเป็นวิธีที่เหมาะสมในการประเมิน นักทฤษฎีการประเมินในกลุ่มนี้พยายามเสนอโมเดล รูปแบบ การประเมินที่แสดงถึงการวางแผนดำเนินงาน และวิธีการดำเนินงานอย่างชัดเจน รัดกุม และเป็นระบบ สนับสนุนการใช้เครื่องมือที่ได้มาตรฐานในการเก็บ

รวบรวมข้อมูล พยายามควบคุมสถานการณ์และตัวแปรแทรกซ้อนที่อาจส่งผลกระทบต่อการศึกษา
ทำการวิเคราะห์ข้อมูลตามแผนที่กำหนด และสรุปผลการประเมินตามเกณฑ์มาตรฐานที่ประกาศไว้
ล่วงหน้า

๒) รูปแบบ Formative & summative Evaluation

สคริฟเวน (Scriven, ๑๙๖๗ อ้างถึงในสมคิด พรหมจรรย์, ๒๕๕๒, น. ๕๖) เสนอแบบจำลองนี้
ขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๖๗ โดยแบ่งการประเมินเป็น ๒ ส่วน คือ

๒.๑) การประเมินความก้าวหน้า (Formative Evaluation) เป็นการประเมินระหว่าง
โครงการดำเนินการอยู่ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อปรับปรุงโครงการให้ดีขึ้น เพราะการประเมินช่วยให้
ข้อมูลย้อนกลับที่เป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงและพัฒนาโครงการ

๒.๒) การประเมินผลสรุป (Summative Evaluation) เป็นการประเมินเมื่อสิ้นสุดโครงการ
มีจุดมุ่งหมายเพื่อตัดสินคุณค่าโครงการ ตลอดจนค้นหาสิ่งที่ดีของโครงการเพื่อนำไปใช้กับสถานการณ์
อื่นที่คล้ายคลึงกันต่อไป (ตารางที่ ๒.๑)

ตารางที่ ๒.๑ เปรียบเทียบรายละเอียดของ Formative & summative Evaluation

รายละเอียด	Formative Evaluation	Summative Evaluation
๑. วัตถุประสงค์	ปรับปรุงโครงการ	ยุติ หรือ ขยายโครงการ
๒. ผู้ใช้ผลประเมิน	ผู้บริหารและคณะผู้ดำเนินงาน	ผู้บริหารระดับนโยบายหรือ เจ้าของทุน
๓. ผู้ประเมิน	บุคคลภายในโครงการ	บุคคลภายในและภายนอก โครงการ
๔. ลักษณะการเก็บ ข้อมูล	เป็นทางการ	ไม่เป็นทางการ
๕. กลุ่มตัวอย่าง	ขนาดเล็ก	ขนาดใหญ่ และครอบคลุม เป้าหมาย
๖. ประเด็นคำถาม	ทำอะไร ทำได้เท่าไร มีอะไรต้อง ปรับปรุง ต้องการทรัพยากรอะไรเพิ่มขึ้น มี ปัญหา/อุปสรรคอะไร	มีผลอะไรเกิดขึ้น ค่าใช้จ่ายเป็น อย่างไร ควรยุติหรือขยาย โครงการ

สคริฟเวน ได้เสนอแนะว่าการประเมินเพื่อปรับปรุงหรือดูความก้าวหน้าของโครงการอาจเป็นนัก
ประเมินสมัครเล่นหรือผู้รับผิดชอบโครงการนั้นก็ได้ แต่การประเมินเพื่อสรุปหรือตัดสินคุณค่า ควร
แยกหน้าที่ความรับผิดชอบของบุคคลต่างๆ ให้ชัดเจน รวมทั้งควรจะได้มีการปรึกษาหารือกันระหว่าง
นักประเมินกับผู้ดำเนินโครงการด้วย การประเมินโดยการเปรียบเทียบ สคริฟเวน มีความเห็นที่
แตกต่างในเรื่องการใช้กลุ่มเปรียบเทียบในการประเมิน ซึ่งเห็นว่า การใช้กลุ่มเปรียบเทียบมีข้อดี
มากกว่าการไม่ใช้กลุ่มเปรียบเทียบ โดยประหยัดกว่า ไม่ต้องทำการศึกษาในระยะยาว และใช้กลุ่ม
ตัวอย่างมากนอกจากนี้การศึกษากลุ่มย่อยๆ (Micro-studies) ด้วยวิธีการเปรียบเทียบจะเป็น
ประโยชน์มากกว่าการศึกษาประชากรทั้งหมด (Cross- studies) สคริฟเวน เป็นนักประเมินที่ให้

ความสำคัญในเรื่องค่าใช้จ่ายกับผลที่ได้รับ ถ้านักประเมินไม่ได้พิจารณาเรื่องคุณค่าที่ได้รับ การประเมินจะขาดความสมบูรณ์ สิ่งที่ต้องพิจารณามี ๓ ประการ (๑) ความเป็นประโยชน์ ว่าสิ่งที่ลงทุนไปนั้นคุ้มค่าหรือไม่ (๒) ขวัญกำลังใจ หรือคุณธรรม ของผู้ร่วมโครงการเป็นอย่างไร (๓) ค่าใช้จ่ายมีความสำคัญมากแต่นักประเมินไม่ค่อยให้ความสนใจ นอกจากนี้ สคริฟเวนก็มีมุมมองการประเมินที่ไม่ยึดวัตถุประสงค์เป็นหลัก (Goal-Free Evaluation) ที่มีมุมมองให้ความสนใจกับผลที่เกิดขึ้นกับโครงการนอกเหนือจากจุดมุ่งหมายของโครงการไม่ว่าผลอันนั้นจะสอดคล้องกับจุดมุ่งหมายของโครงการหรือไม่

๓) รูปแบบ CIPP Model Stufflebeam (L. Stufflebeam, ๑๙๖๗ อ้างถึงใน สมคิด จัยพรหม, ๒๕๕๒, น. ๖๓)

เป็นการประเมินที่เป็นกระบวนการต่อเนื่อง โดยมีจุดเน้นที่สำคัญคือ ใช้ควบคู่กับการบริหารโครงการ เพื่อหาข้อมูลประกอบการตัดสินใจอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา วัตถุประสงค์ของการประเมิน คือ การใช้สารสนเทศเพื่อการตัดสินใจ คำว่า CIPP มาจากคำว่า Context, Input, Process และ Product ซึ่งการประเมินให้ได้สารสนเทศมุ่งการประเมิน ๔ ด้าน คือ การประเมินสภาวะแวดล้อม การประเมินปัจจัยเบื้องต้น การประเมินกระบวนการ และการประเมินผลผลิต แนวทางในการประเมินด้านต่างๆ มีดังนี้

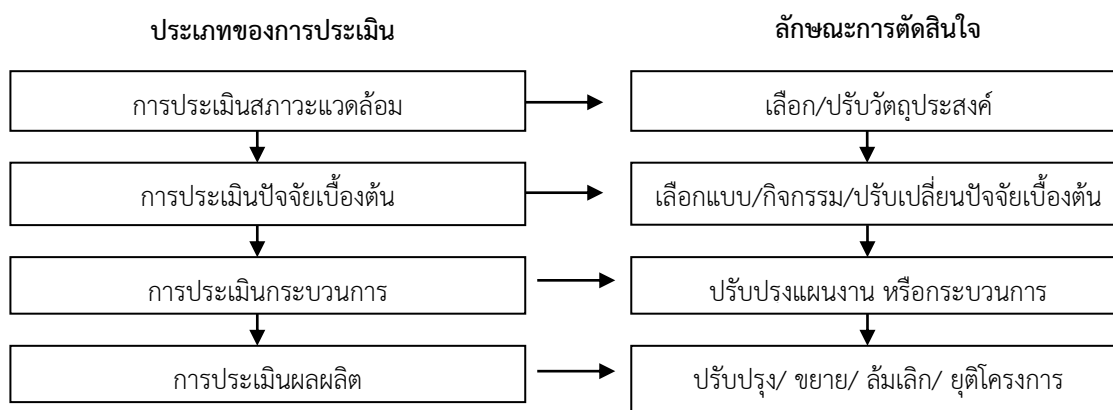
๓.๑) การประเมินสภาวะแวดล้อม (Context Evaluation) เป็นการประเมินเพื่อให้ได้ข้อมูลสำคัญ เพื่อช่วยในการกำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการ ความเป็นไปได้ของโครงการ เป็นการตรวจสอบเพื่อตอบคำถามต่างๆ เช่น เป็นโครงการที่สนองปัญหา หรือความต้องการจำเป็นที่แท้จริงหรือไม่ เป็นไปได้ในแง่ของโอกาสที่จะได้รับการสนับสนุนจากองค์กรต่างๆ หรือไม่

๓.๒) การประเมินปัจจัยเบื้องต้น (Input Evaluation) เป็นการประเมินเพื่อให้ข้อมูลในปัจจัยต่างๆที่เกี่ยวข้องกับโครงการว่าเหมาะสมหรือไม่ ความเพียงพอของทรัพยากรที่จะใช้ในการดำเนินโครงการ ตลอดจนเทคโนโลยีและแผนของการดำเนินงาน

๓.๓) การประเมินกระบวนการ (Process Evaluation) เป็นการประเมินระหว่างการทำโครงการ เพื่อหาข้อดี และข้อบกพร่องของการดำเนินโครงการเพื่อทำการแก้ไขให้สอดคล้องกับข้อบกพร่องนั้น ๆ

๓.๔) การประเมินผลผลิต (Product Evaluation) เป็นการประเมินเพื่อเปรียบเทียบผลที่เกิดขึ้นจากการทำโครงการ กับ เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของโครงการที่กำหนดไว้แต่ต้นเพื่อตอบคำถามสำคัญ เช่น ผลลัพธ์เป็นอย่างไร เกิดผลกระทบอื่นใดบ้าง รวมทั้งการพิจารณาในประเด็นของการยุบ เลิก ขยาย หรือปรับเปลี่ยนโครงการ

ประเภทการประเมินและลักษณะของการตัดสินใจ ตามกรอบความคิด ของรูปแบบการประเมินชิป (ภาพที่ ๒.๒)



ภาพที่ ๒.๒ ความสัมพันธ์ระหว่างการประเมินกับการตัดสินใจในแบบจำลองชิป

๔) รูปแบบการประเมินของโพรวัส (Provus)

โพรวัส พัฒนารูปแบบการประเมินขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๖๙ ได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างขั้นตอนต่าง ๆ ของโครงการ ประกอบด้วย การออกแบบ หรือการวางแผนโครงการ การเตรียมปัจจัยนำเข้า กระบวนการดำเนินงาน ผลผลิตที่ได้จากโครงการ การวิเคราะห์การลงทุน(สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ๒๕๕๔) โพรวัส (Provus, ๑๙๖๙ อ้างถึงในสมคิด พรหมจรรย์, ๒๕๕๒, น. ๕๕) อธิบายว่ามีความไม่สอดคล้องกัน ๕ ชนิดที่สามารถศึกษาได้จากการใช้แผนงาน คือ ความไม่สอดคล้องที่ไม่สัมพันธ์กับขั้นตอนต่างๆ ดังนี้ ขั้นที่ ๑ การออกแบบโครงการ คือ การกำหนดปัจจัยที่ทำให้เกิดการดำเนินงานกำหนดกระบวนการดำเนินงาน และกำหนดผลที่คาดหวังจะได้รับจากการดำเนินงาน ขั้นที่ ๒ การเตรียมพร้อม เป็นการนำปัจจัยที่ทำให้เกิดการดำเนินงานสู่กระบวนการ ขั้นที่ ๓ การดำเนินงานตามแผน ขั้นที่ ๔ ผลผลิตที่เกิดจากโครงการ และขั้นที่ ๕ การวิเคราะห์ค่าใช้จ่าย และกำไร

ตามรูปแบบนี้ การประเมินต้องทำโดยผู้ประเมินคนหนึ่งที่ได้วางมาตรฐานตามความคาดหวังของโครงการเอาไว้ ต่อจากนั้นการดำเนินไปโดยหาข้อมูลใหม่ และทำการตัดสินใจโดยใช้มาตรฐานที่วางไว้เป็นเกณฑ์ นับเป็นรูปแบบที่ช่วยให้ข้อมูลย้อนกลับในทุกขั้นตอนของการประเมินข้างต้น และตลอดโครงการอย่างต่อเนื่อง การประเมินในแต่ละขั้นตอนถ้าหากพบข้อบกพร่องก็แก้ไขปรับปรุงในขั้นตอนนั้นๆ ด้วยวิธีการแก้ปัญหา ซึ่งประกอบด้วยคำถามตัวเอง เพื่อให้ได้คำตอบว่าทำไม จึงเกิดข้อบกพร่องนั้นๆ มีอะไรเป็นสาเหตุ และมีวิธีการใดในการแก้ไขข้อบกพร่องที่มาจากสาเหตุนั้น สำหรับขั้นตอนในการแก้ปัญหา คือ คำถาม → เกณฑ์ → ข้อมูลที่ตอบคำถาม → การตัดสินใจ เมื่อผู้ประเมินทำการประเมินถึงขั้นที่ ๕ ถ้าจะดำเนินการหรือเริ่มวงจรใหม่ก็ต้องทำการออกแบบใหม่ โดยปรับปรุงให้สอดคล้องกับผลการวิเคราะห์การลงทุน ซึ่งตั้งอยู่บนปัจจัยเบื้องต้นใหม่

๕) รูปแบบการประเมินผลตามแนวทางองค์การอนามัยโลก

การประเมินโครงการสาธารณสุข (Health Program Evaluation) : guiding principle (WHO, p. ๖, อ้างถึงใน พัทธกษ ศิริวัฒนเมธานนท์, ๒๕๓๘, น. ๒๒-๒๓) โครงการของกระทรวงสาธารณสุขส่วนใหญ่วางแผนโครงการตามแนวทางขององค์การอนามัยโลก มีสิ่งที่ควรประเมิน ๖ ข้อ คือ

๕.๑) การประเมินปัจจัยนำเข้า ได้แก่ ประเมินคน เงิน วัสดุ เครื่องมือ สิ่งอำนวยความสะดวก และข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ดำเนินงานว่าเป็นไปตามแผนหรือไม่

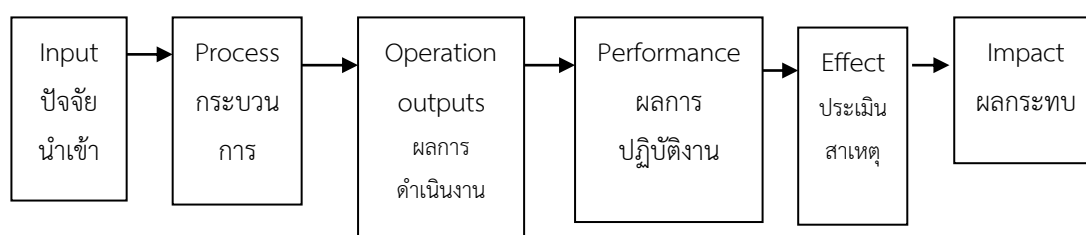
๕.๒) กระบวนการ ได้แก่ การดำเนินการหรือการทำกิจกรรมต่างๆ ในอันที่จะช่วยให้การดำเนินงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

๕.๓) ผลการดำเนินงาน ได้แก่ ผลการดำเนินงานต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับโครงการ

๕.๔) ผลการปฏิบัติงาน เป็นรูปแบบการประเมินผลการทำงานของเจ้าหน้าที่เพื่อนำผลมาใช้ในการปรับปรุง ได้แก่ ประเมินความครอบคลุม ความต่อเนื่อง การคัดเลือกบุคลากร ความถี่ เนื้อหา คุณภาพ

๕.๕) การประเมินสาเหตุ ได้แก่ การลดอัตราความรุนแรงของโรค การลดความพิการ

๕.๖) การประเมินผลกระทบ ได้แก่ ผลที่เกิดขึ้นหลังการดำเนินงานไปแล้ว



ภาพที่ ๒.๓ การประเมินโครงการตามแนวทางองค์การอนามัยโลก

๖) รูปแบบ CPO'S Evaluation Model ^(๓๓) (เยาวดี ราชชัยกุล วิบูลย์ศรี, ๒๕๕๓, น. ๓๐๕-๓๑๗)

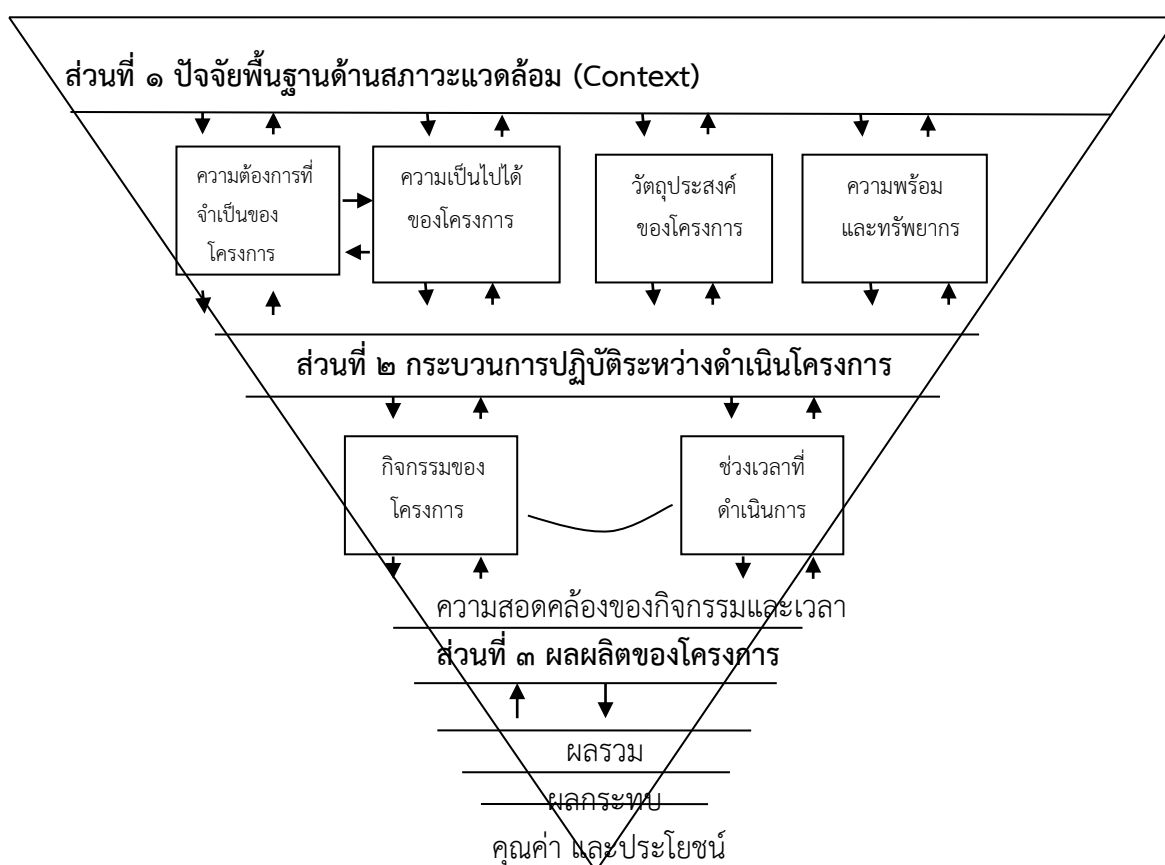
กิจกรรมการประเมินโครงการเป็นกระบวนการรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศที่จำเป็นเกี่ยวกับปัจจัยขั้นพื้นฐานของโครงการ ตลอดจนกระบวนการปฏิบัติระหว่างดำเนินโครงการและผลผลิตของโครงการ ภายใต้กิจกรรมและช่วงเวลาที่ได้กำหนดหรือวางแผนไว้ ส่วนประกอบของการประเมินโครงการมี ๓ ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ ๑ ปัจจัยพื้นฐานด้านสภาวะแวดล้อมของโครงการ (Context) หมายถึง “บริบท” ต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวกับโครงการทั้งหมด การประเมินในส่วนนี้ เป็นการประเมินสภาวะแวดล้อมหรือ “บริบท” ต่างๆ ของโครงการนั้นๆ ว่ามีความเหมาะสมหรือไม่อย่างไรโดยพิจารณาถึง ความต้องการของโครงการ (Need Assessment) เพื่อให้ทราบถึงความจำเป็น หรือความต้องการของผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อโครงการ ความเป็นไปได้ของโครงการ (Feasibility) เพื่อให้ทราบถึงโอกาสในการจัดทำโครงการ การกำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการ เพื่อระบุถึงสิ่งที่ต้องการจะเกิดขึ้นจากโครงการ ความพร้อมและทรัพยากรในด้านต่างๆ เช่น เงินทุน หรือ งบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ บุคลากร เป็นต้น

ส่วนที่ ๒ กระบวนการปฏิบัติระหว่างดำเนินโครงการ (Process) คำว่า “กระบวนการ” หมายถึง ขั้นตอนหรือกรรมวิธีที่จะต้องปฏิบัติตามลำดับก่อนหลังอย่างเป็นระบบและครบวงจรในระหว่างดำเนินโครงการ กระบวนการดังกล่าวอาจจะแตกต่างกันไปตามเป้าหมายในเชิงปรัชญาของแต่ละโครงการ การประเมินโครงการโดยทั่วไปมีองค์ประกอบสำคัญที่ต้องพิจารณาเป็นพิเศษ คือ ความสอดคล้องของกิจกรรมและช่วงเวลา โดยพิจารณาถึง กิจกรรม เพื่อให้ทราบว่ากิจกรรมนั้นๆ มีความสอดคล้องหรือตรงกับวัตถุประสงค์ของโครงการหรือไม่ และมีการจัดลำดับที่

เหมาะสมต่อเนื่องกันมากน้อยเพียงใด ช่วงเวลา เพื่อให้ทราบช่วงเวลาที่จะดำเนินโครงการทางด้านกิจกรรมนั้นๆ มีความเหมาะสมเพียงไร มีข้อจำกัดประการใด และช่วงเวลาที่กำหนดไว้นั้น สามารถจะปรับเปลี่ยนไปจากเดิมได้ตามความจำเป็นหรือไม่ และเพราะเหตุใด

ส่วนที่ ๓ ผลผลิตของโครงการ (Outcome) คำว่า “ผลผลิตของโครงการ” จึงหมายถึง ผลงานหรือผลที่ได้รับจากการกระทำกิจกรรมใดของแต่ละโครงการ โดยสามารถแบ่งผลงานดังกล่าวเป็น ๓ ประเภท คือ ผลรวม (Overall) ผลกระทบ (Impact) และคุณค่าหรือประโยชน์ (Utility) ตามลำดับ ในการประเมินผลผลิตของโครงการใดๆ ก็ตาม จึงเป็นการประเมินเกี่ยวกับสิ่งต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากโครงการนั้นๆ โดยพิจารณาถึง ผลรวม เพื่อให้ทราบถึงผลที่เกิดขึ้นทั้งหมดจากกิจกรรมของโครงการ ทั้งทางตรงและทางอ้อม ผลกระทบ เพื่อให้ทราบถึงผลที่ตามมาจากการดำเนินโครงการนั้นๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งจากที่คาดหวังไว้และมีได้คาดหวังไว้ด้วย คุณค่า หรือประโยชน์ เพื่อให้ทราบถึงคุณค่าหรือความสำคัญของผลที่ได้จากการประเมิน ทั้งนี้เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการตัดสินใจหรือเพื่อนำไปประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมต่อไป การประเมินผลผลิตของโครงการตามขั้นตอนที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เป็นการประเมินผลรวมในลักษณะสรุป ซึ่งจะทำให้ผู้ประเมินได้รับทราบข้อมูลที่แท้จริงและที่จำเป็นได้อย่างครบถ้วน (ภาพที่ ๒.๔)



ภาพที่ ๒.๔ รูปแบบ CPO'S Evaluation Model

จากการทบทวนแนวคิดและรูปแบบการประเมินผล ผู้วิจัยและคณะได้ประยุกต์ใช้การประเมินแบบสรุปผล (Summative evaluation) เพื่อตัดสินคุณค่าของการใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อ

ควบคุมแหล่งเพาะพันธุ์งูลายอย่างมีหลักเกณฑ์เพื่อนำผลไปปรับปรุงกระบวนการวางแผน การสนับสนุนทรัพยากร การติดตามผล ให้เกิดประสิทธิผลและประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยประเมินผล การบังคับใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการควบคุมแหล่งเพาะพันธุ์งูลายในในองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นทั่วประเทศโดยประยุกต์ตามรูปแบบ CPO^(๑๐,๑๓) ตามประเด็นศึกษา ดังนี้ บริบทการบังคับใช้ ข้อกำหนดท้องถิ่น (Context) ได้แก่ ความชัดเจน (Clarity) ความสอดคล้องต้องกัน (Congruency) ความเรียบง่าย (Simplicity) และความพร้อมของทรัพยากร (Availability of resource) โดยใช้ทั้งวิธี ประเมินเชิงปริมาณจาก อปท.ที่ประกาศใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นทั่วประเทศ แนวปฏิบัติการบังคับใช้ ข้อกำหนดท้องถิ่น (Process) ได้แก่ การส่งเสริมบังคับใช้ (Enforcement promotion) การตัดสินใจ บังคับใช้ (Enforcement decision) และการกำหนดโทษบังคับใช้ (Enforcement penalty) โดยใช้ทั้งวิธี ประเมินเชิงปริมาณจาก อปท.ที่ประกาศใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นทั่วประเทศ และผลลัพธ์การ บังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่น (Outcome) ได้แก่ การปรับเปลี่ยนพฤติกรรม การปรับปรุง สภาพแวดล้อม โดยใช้ทั้งวิธีประเมินเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณจากเจ้าพนักงานสาธารณสุขและแกน นำชุมชนใน อปท.ที่เป็นตัวแทนศึกษา

๒.๒.๒ แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการ

ธุรกิจหรือองค์กร แสดงให้เห็นจากกลุ่มของบุคคลที่มาร่วมกันทำงานด้วยโครงสร้างและ การประสานงานเป็นหลักการชัดเจนแนชัด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามที่กำหนด เป้าหมายไว้ (Ricky W. Griffin, ๑๙๙๙, p.๖) ซึ่งต้องใช้ทรัพยากรจากสภาพแวดล้อมทางธุรกิจ ประกอบด้วย คน (Man) เงิน (Money) วัตถุดิบ (Material) เครื่องจักร (Machine) วิธีการ (Method) และการบริหาร (Management) หรือที่นิยมเรียกกันว่า ๖M's ความหมายของการบริหารจัดการนั้น สามารถจำกัดออกมาตามความเข้าใจได้ โดย คำว่า “Management” อาจแปลว่า การจัดการหรือ การบริหารหรือการบริหารจัดการก็ได้ซึ่งในหนังสือองค์การและการจัดการฉบับสมบูรณ์ โดย รศ. ศิริวรรณ เสรีรัตน์และคณะ (๒๕๔๕, น.๑๘-๑๙) ได้รวบรวม ความหมายของคำว่า “การบริหาร จัดการ” และ “การจัดการ” ได้ดังนี้

ก. คำว่า “การบริหาร” (Administration) จะใช้ในการบริหารระดับสูง โดยเน้นที่การ กำหนดนโยบายที่สำคัญและการกำหนดแผนของผู้บริหารระดับสูง เป็นคำนิยมใช้ในการบริหารรัฐกิจ (Public Administration) หรือใช้ในหน่วยงานราชการ และคำว่า “ผู้บริหาร” (Administrator) จะ หมายถึง ผู้บริหารที่ทำงานอยู่ในองค์กรของรัฐ หรือองค์กรที่ไม่มุ่งหวังกำไร (Schermerhorn, ๑๙๙๙, p.G-๒)

การบริหาร คือกลุ่มของกิจกรรม ประกอบด้วย การวางแผน (Planning) การจัดองค์กร (Organizing) การสั่งการ (Leading/Directing) หรือการอำนวยการ และการควบคุม (Controlling) ซึ่ง จะมีความสัมพันธ์โดยตรงกับทรัพยากรขององค์กร (๖ M's) เพื่อนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์และด้วย จุดมุ่งหมายสำคัญในการบรรลุความสำเร็จตามเป้าหมายขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิด ประสิทธิภาพครบถ้วน

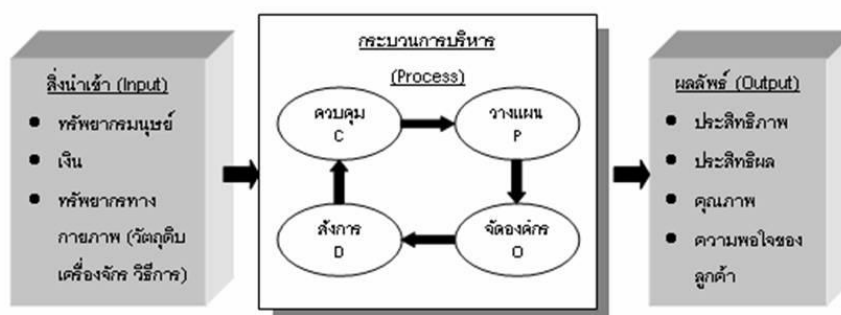
ข. คำว่า “การจัดการ” (Management) จะเน้นการปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบาย (แผนที่วางไว้) ซึ่งนิยมใช้ในการจัดการธุรกิจ (Business management) ส่วนคำว่า “ผู้จัดการ” (Manager) จะหมายถึงบุคคลในองค์กรซึ่งทำหน้าที่รับผิดชอบต่อกิจกรรมในการบริหารทรัพยากร และกิจการงานอื่นๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ขององค์กร

การบริหารจัดการ (Management) หมายถึงชุดของหน้าที่ต่างๆ (A set of functions) ที่กำหนดทิศทางในการใช้ทรัพยากรทั้งหลายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายขององค์กร การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (Efficient) หมายถึง การใช้ทรัพยากรได้อย่างเฉลียวฉลาดและคุ้มค่า (Cost-effective) การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (Effective) นั้นหมายถึงการตัดสินใจได้อย่างถูกต้อง (Right decision) และมีการปฏิบัติการสำเร็จตามแผนที่กำหนดไว้ ดังนั้นผลสำเร็จของการบริหารจัดการจึงจำเป็นต้องมีทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผล ควบคู่กัน (Griffin, ๑๙๙๗, p.๔) ในอีกแนวหนึ่งอาจกล่าวได้ว่าการบริหารจัดการ หมายถึง กระบวนการของการมุ่งสู่เป้าหมายขององค์กรจากการทำงานร่วมกัน โดยใช้บุคคลและทรัพยากรอื่นๆ (Certo, ๒๐๐๐, p.๕๕๕) หรือเป็นกระบวนการออกแบบและรักษาสภาพแวดล้อมที่บุคคลทำงานร่วมกันในกลุ่มให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ คำว่า “การบริหาร” (Administration) และ “การจัดการ” (Management) มีความหมายแตกต่างกันเล็กน้อย โดยการบริหารจะสนใจและสัมพันธ์กับการกำหนดนโยบายไปลงมือปฏิบัติ นักวิชาการบางท่านให้ความเห็นว่าการบริหารใช้ในภาครัฐ ส่วนการจัดการใช้ในภาคเอกชน อย่างไรก็ตาม ในตำราหรือหนังสือส่วนใหญ่ทั้ง ๒ คำนี้มีความหมายไม่แตกต่างกัน สามารถใช้แทนกันได้และเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป (สุรัสวดี ราชกุลชัย, ๒๕๔๓, น.๓) จากความหมายต่างๆ ข้างต้น การบริหารจัดการจึงเป็นกระบวนการของกิจกรรมที่ต่อเนื่องและประสานงานกัน ซึ่งผู้บริหารต้องเข้ามาช่วยเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายขององค์กร ประเด็นสำคัญของการบริหารจัดการ (Management) มีดังนี้

(๑) การบริหารจัดการสามารถประยุกต์ใช้กับองค์กรใดองค์กรหนึ่งได้

(๒) เป้าหมายของผู้บริหารทุกคนคือ การสร้างกำไร

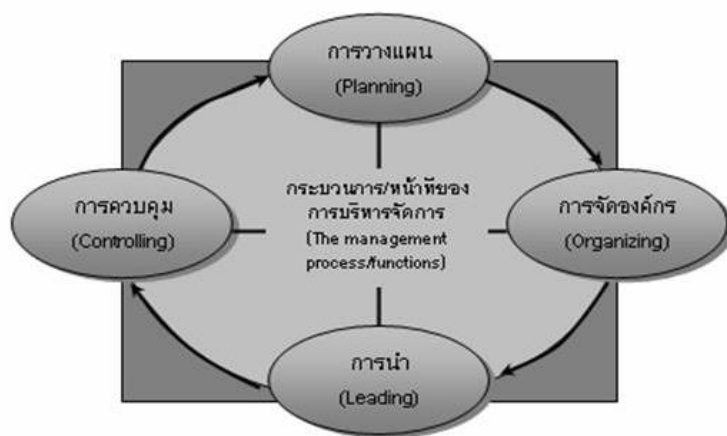
(๓) การบริหารจัดการเกี่ยวข้องกับการเพิ่มผลผลิต (Productivity) โดยมุ่งสู่ประสิทธิภาพ (Efficiency) (วิธีการใช้ทรัพยากรโดยประหยัดที่สุด) และประสิทธิผล (Effectiveness) (บรรลุเป้าหมายคือประโยชน์สูงสุด)



ภาพที่ ๒.๕ ระบบการบริหารโดยรวม

ค. การบริหารจัดการสามารถนำมาใช้สำหรับผู้บริหารในทุกระดับชั้นขององค์กร

กระบวนการการบริหารจัดการ (Management Process) หมายถึงกระบวนการเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายขององค์กร ซึ่งกระบวนการการบริหารจัดการนี้สามารถแสดงให้เห็นถึงความเกี่ยวเนื่องกันได้อย่างมีปฏิสัมพันธ์สอดคล้องและต่อเนื่องดังแสดงให้เห็นดังภาพที่ ๒.๗



ที่มา: รศ.ศิริวรรณ เจริญรัตน์ และคณะ, องค์การและการจัดการ, 2545, น. 22

ภาพที่ ๒.๖ หน้าที่ของการบริหารจัดการ (Function of management)
หรือกระบวนการของการบริหารจัดการ (Management process)

ทั้งนี้หน้าที่ของการบริหารประกอบด้วยกิจกรรมพื้นฐาน ๔ ประการหรืออาจแบ่งในลักษณะที่เป็นขั้นตอนดังนี้

(๑) การวางแผน (Planning) เป็นสิ่งที่องค์กรต้องการเปลี่ยนแปลงในอนาคต การวางแผนเป็นสะพานเชื่อมระหว่างเหตุการณ์ปัจจุบันและอนาคตซึ่งทำได้โดยการให้บรรลุเป้าหมายผลลัพธ์ที่ต้องการ การวางแผนจึงต้องอาศัยการกำหนดกลยุทธ์ที่ประสิทธิภาพ แม้ว่าพื้นฐานของการจัดการโดยทั่วไปเป็นงานของผู้บริหารการวางแผนเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการปฏิบัติตามกลยุทธ์ให้ประสบความสำเร็จและการประเมินกลยุทธ์ เพราะว่า การจัดการองค์กร การจูงใจ การจัดบุคคลเข้าทำงาน และกิจกรรมควบคุม ขึ้นกับการวางแผน กระบวนการวางแผนจะต้องประกอบด้วยผู้บริหารและพนักงานภายในองค์กร การวางแผนจะช่วยให้องค์กรกำหนดข้อดีจากโอกาสภายนอกและทำให้เกิดผลกระทบจากอุปสรรคภายนอกต่ำสุด โดยต้องมองเหตุการณ์ในอดีตและปัจจุบันเพื่อคาดคะเนเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต การวางแผน ประกอบด้วย การพัฒนาภารกิจ (Mission) การคาดคะเนเหตุการณ์ปัจจุบัน เหตุการณ์อนาคต และแนวโน้ม การกำหนดวัตถุประสงค์ และการเลือกกลยุทธ์ที่ใช้ การวางแผนจะช่วยให้ธุรกิจปรับตัวสู่การเปลี่ยนแปลงของตลาดและสามารถกำหนดเป้าหมายได้ การบริหารเชิงกลยุทธ์นั้นต้องการให้องค์กรติดตามในลักษณะเชิงรุก (Proactive) มากกว่าที่จะเป็นเชิงรับ (Reactive) องค์กรที่ประสบความสำเร็จจะต้องควบคุมอนาคตขององค์กรมากกว่าที่จะรอรับผลจากอิทธิพลสภาพแวดล้อมภายนอกและเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น การตัดสินใจ (Decision Making) ถือเป็นส่วนหนึ่งของการวางแผน การปรับตัวเป็นสิ่งจำเป็นเพราะว่ามีการเปลี่ยนแปลงของตลาด เศรษฐกิจ และคู่แข่งทั่วโลก จุดเริ่มต้นของความสำเร็จที่ดีของธุรกิจคือการวางแผนที่เหมาะสม เห็นผลได้จริง ยืดหยุ่น มีประสิทธิผล และทรงประสิทธิภาพ

(๒) การจัดการองค์กร (Organizing) จุดมุ่งหมายของการจัดการองค์กรคือ การใช้ความพยายามทุกกรณีโดยการกำหนดงานและความสำคัญของอำนาจหน้าที่ การจัดการองค์กร หมายถึง การพิจารณาถึงสิ่งที่ต้องการทำและผู้ที่ทำรายงานมีตัวอย่างในประวัติศาสตร์ของธุรกิจที่มีการจัดองค์กรที่ดี สามารถประสบความสำเร็จในการแข่งขันและสามารถเอาชนะคู่แข่งได้ ธุรกิจที่มีการจัดองค์กรที่ดีสามารถจูงใจผู้บริหารและพนักงานให้มองเห็นความสำคัญของความสำเร็จขององค์กร การ

กำหนดลักษณะเฉพาะของงาน (Work Specialization) โดยการแบ่งงานประกอบด้วยงานที่กำหนดออกมาเป็นแผนก การจัดแผนก และการมอบอำนาจหน้าที่ (Delegating Authority) การแยกงานออกเป็นงานย่อยตามการพัฒนารายละเอียดของงาน (Job Description) และคุณสมบัติของงาน (Job Specification) เครื่องมือเหล่านี้มีความชัดเจนสำหรับผู้บริหารและพนักงาน ซึ่งต้องการทราบลักษณะของงาน การกำหนดแผนกในโครงสร้างขององค์กร (Organization Structure) ขนาดของการควบคุม (Span of Control) และสายการบังคับบัญชา (Chain of Command) การเปลี่ยนแปลงกลยุทธ์ต้องการการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้าง เพราะตำแหน่งใหม่ๆ ที่สร้างขึ้นหรือลดลงหรือรวมกัน โครงสร้างองค์กรจะต้องระบุถึงวิธีการใช้ทรัพยากรและวิธีการซึ่งวัตถุประสงค์มีการกำหนดขึ้นในธุรกิจ การสนับสนุนทรัพยากรและกำหนดวัตถุประสงค์ตามสภาพทางภูมิศาสตร์จะแตกต่างจากโครงสร้างด้านผลิตภัณฑ์หรือลูกค้า รูปแบบทั่วไปของการจัดแผนกคือ ตามหน้าที่ (Functional) ตามฝ่าย (Divisional) ตามหน่วยธุรกิจเชิงกลยุทธ์ (Strategic business unit) และด้านเมทริกซ์ (Matrix)

(๓) การนำหรือการสั่งการ (Leading/Directing) เป็นการใช้อิทธิพลเพื่อจูงใจพนักงานให้ปฏิบัติงานและนำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายที่ระบุไว้ หรือเป็นกระบวนการจัดการให้สมาชิกในองค์กรทำงานร่วมกันได้ด้วยวิธีการต่างๆ เพราะทรัพยากรมนุษย์เป็นสิ่งที่ซับซ้อนและเข้าใจองแท้ได้ยาก การนำหรือการสั่งการจึงต้องใช้ความสามารถหลายเรื่องควบคู่กันไป อาทิ ภาวะความเป็นผู้นำของผู้บริหาร การจูงใจ การติดต่อสื่อสารในองค์กร และการทำงานเป็นทีม เป็นต้น หน้าที่ในการนำหรือสั่งการนี้ มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าหน้าที่อื่น เพราะผู้บริหารต้องแสดงบทบาทของผู้สั่งการอย่างมีคุณภาพ ถ้าไม่เช่นนั้น แผนงานที่วางไว้ตลอดจนทรัพยากรที่จัดเตรียมไว้อาจไม่เกิดประสิทธิผล ถ้าผู้บริหารดำเนินกิจกรรมด้านการสั่งการไม่ดีพอ ดังนั้น การสั่งการจึงเป็นเรื่องของความรู้ความชำนาญ ประสบการณ์ และความสามารถที่จะชักจูงให้พนักงานร่วมกันปฏิบัติงานไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในองค์กรประสบความสำเร็จตามต้องการ

(๔) การควบคุม (Controlling) การใช้ทรัพยากรต่างๆ ขององค์กร ถือว่าเป็นกระบวนการตรวจสอบ หรือติดตามผลและประเมินการปฏิบัติงานในกิจกรรมต่างๆ ของพนักงาน เพื่อรักษาให้องค์กรดำเนินไปในทิศทางสู่เป้าหมายอย่างถูกต้องตามวัตถุประสงค์หลักขององค์กร ในเวลาที่กำหนดไว้ องค์กรหรือธุรกิจที่ประสบความล้มเหลวอาจเกิดจากการขาดการควบคุม หรือมีการควบคุมที่ไร้ประสิทธิภาพ และหลายแห่งเกิดจากความไม่ใส่ใจในเรื่องของการควบคุม ละเลยเพิกเฉย หรือในทางกลับกันคือมีการควบคุมมากจนเกิดความผิดพลาดขององค์กรเอง การควบคุมจึงเป็นหน้าที่หลักทางการบริหารที่มีความสำคัญ ตั้งแต่เริ่มต้นจนจบกระบวนการทางการบริหารการควบคุมเป็นการตรวจตราและตรวจสอบผลการปฏิบัติงานโดยเปรียบเทียบกับเป้าหมายและดำเนินการปฏิบัติเพื่อให้มั่นใจว่า จะบรรลุผลลัพธ์ตามต้องการ นอกจากนี้การควบคุมยังเป็นกระบวนการรวบรวมและแสดงถึงข้อมูลย้อนกลับเรื่องของการผลการดำเนินงานในฐานะที่เป็นพื้นฐานสำหรับการปฏิบัติและการเปลี่ยนแปลงในอนาคตอีกด้วย (John R. Schermerhorn, op. cit. p.๓๒๗) อาจกล่าวถึงบทบาทสำคัญของการควบคุมได้ว่า อยู่ที่คำ ๔ คำ ได้แก่ มาตรฐาน (Standard) การวัดผล (Measurement) การเปรียบเทียบ (Comparison) และการปฏิบัติ (Take Action) โดยการควบคุมจะครอบคลุมดูแลพื้นที่ ๔ พื้นที่ใหญ่ๆ ของการบริหาร (Stephen P. Robbins, Managing Today, ๑๙๙๗, p.๓๙๑) กล่าวคือ พฤติกรรมบุคคลในองค์กร การเงิน การปฏิบัติการ และ ข้อมูลข่าวสารทรัพยากร ประกอบด้วย มนุษย์ สภาพแวดล้อมทางกายภาพ การเงิน ตลอดจนทรัพยากรข้อมูลขององค์กร ซึ่ง

ผู้บริหารจะเป็นบุคคลที่ทำหน้าที่ในกระบวนการบริหารจัดการทรัพยากรขององค์กรโดยอาศัยหน้าที่ทั้ง ๔ ประการนี้



ที่มา: รศ.ศิริวรรณ เจริญรัตน์ และคณะ, องค์การและการจัดการ, 2545, น. 19

ภาพที่ ๒.๘ กระบวนการบริหารจัดการซึ่งประกอบด้วยหน้าที่ที่สัมพันธ์กัน ๔ ประการ

กระบวนการบริหาร และผลลัพธ์ มาเป็นกรอบในการประเมินก่อนการประเมินแบบสรุปผล (Pre-assessment) และการประเมินแบบสรุปผล (Summative evaluation) ซึ่งประกอบด้วยบริบทการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่น (Enforcement contexts) แนวปฏิบัติการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่น (Enforcement practices) และผลลัพธ์ของการบังคับใช้กฎหมาย (Enforcement outcomes) (รายละเอียดในบทที่ ๓)

๒.๓ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาค้นคว้า

๑. Bhumiratana et al (๒๐๑๔)^(๑) ได้วิเคราะห์รูปแบบการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเพื่อพัฒนาการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของ (อปท.) ในประเทศไทย ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล (เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล) และองค์การบริหารส่วนตำบล การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนี้เป็นกลไกสำคัญที่ช่วยให้เกิดแนวทางการควบคุมยุงลายพาหะนำโรคไข้เลือดออกโดยอาศัยการจัดการพาหะนำโรคแบบผสมผสาน (Integrated vector management - IVM) โดยอาศัยอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการป้องกันและระงับโรคติดต่อ และสามารถใช้มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมยุงลายพาหะนำโรคไข้เลือดออกมีอำนาจ หน้าที่ ความรับผิดชอบโดยตรงในการควบคุมยุงลายพาหะนำโรคไข้เลือดออก

๒. Burris S et al (๒๐๑๖)^(๒) ได้ศึกษาแนวทางสหวิทยาการสำหรับกฎหมายสาธารณสุข: แนวปฏิบัติที่เกิดขึ้นใหม่ของระบาดวิทยาทางกฎหมาย สาระสำคัญได้ว่า อปท. ควรต้องเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายและการปฏิบัติตามกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน

๓. Suwannapong et al (๒๐๑๔)^(๓) ได้ศึกษาผลของการมีส่วนร่วมของชุมชนต่อการจัดการสภาพแวดล้อมในครัวเรือนเพื่อลดการแพร่เชื้อไข้เลือดออกในประเทศไทย สรุปสาระสำคัญได้ว่า ทิศทางของความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายและการปฏิบัติตามกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนขึ้นอยู่กับผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายต่อสภาพแวดล้อมและ/หรือ

พฤติกรรมสุขภาพที่เปลี่ยนแปลงแล้วส่งผลต่อการลดการเจ็บป่วย การตาย การบาดเจ็บ หรือภาวะสุขภาพที่ไม่พึงประสงค์มาน้อยเพียงใด

๔. ปาจารย์ สำราญจิตตและคณะ (๒๕๖๐)^(๑๐) ได้ศึกษากระบวนการใช้กฎหมายระดับท้องถิ่น:กรณีศึกษาเทศบาลนครนนทบุรีและเทศบาลนครรังสิต สรุปสาระสำคัญได้ว่า จากการสัมภาษณ์ ภาชนผู้บริหารและผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการใช้กฎหมายท้องถิ่นของเทศบาลของสำนักงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมเทศบาลนครนนทบุรี และกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมเทศบาลนครรังสิต ในประเด็นบริบทของเทศบาลและอำนาจหน้าที่ในการจัดการที่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ รวมทั้งการออกกฎหมายของท้องถิ่น พบว่า ปัญหาเหตุรำคาญและกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพเป็นปัญหาใหญ่ที่เกิดขึ้นและได้รับการร้องเรียนมากที่สุด โดยทั้ง ๒ พื้นที่มีการจัดการปัญหาที่คล้ายคลึงกันคือการออกเทศบัญญัติเพื่อใช้ในการบังคับใช้กฎหมายในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นตามที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.๒๕๓๕ ได้ให้อำนาจไว้

๕. Koyadun et al (๒๐๑๕)^(๑๑) ได้ทำการสำรวจความชุกของยุงลายตัวเต็มวัยเกาะพักในบ้าน (Household infestation) ในพื้นที่ศึกษาจังหวัดสุราษฎร์ธานี ภูเก็ตและพังงา พบว่า มีความแตกต่างของอัตราการเกาะพักในบ้านของยุงลายบ้านตัวเต็มวัยอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ($P = 0.001$): พังงา (ร้อยละ ๕๖.๘) ภูเก็ต (ร้อยละ ๖๗.๕) และสุราษฎร์ธานี (ร้อยละ ๗๓.๗) รวมทั้งมีความแตกต่างของความหนาแน่นเฉลี่ยของยุงลายบ้านตัวเต็มวัยเกาะพักในบ้าน [๙๕% CI] อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ($P < 0.001$): พังงา (๒.๖ [๒.๑ – ๓.๐] ตัวต่อหลัง) ภูเก็ต (๓.๙ [๓.๒ – ๔.๖] ตัวต่อหลัง) และสุราษฎร์ธานี (๔.๖ [๓.๙ – ๕.๔] ตัวต่อหลัง) ในส่วนการศึกษาสภาพนิเวศแหล่งแพร่พันธุ์ในพื้นที่ภูเก็ตและ สุราษฎร์ธานี พบว่า มีความเสี่ยงที่คนสัมผัสกับยุงลายบ้านตัวเต็มวัยเกาะพักในบ้านหนาแน่นมากกว่า ๒ ตัวขึ้นไป มากถึง ๑.๙ เท่า (๙๕% CI = ๑.๒๐ – ๓.๑๔) และ ๒.๗ เท่า (๙๕% CI = ๑.๖๙ – ๔.๔๐) เมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่อ้างอิงในจังหวัดพังงา เมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่อยู่อาศัยหนาแน่นเขตเมืองรวมกับพื้นที่พาณิชยกรรมซึ่งใช้เป็นพื้นที่อ้างอิงกับพื้นที่ชุมชนพักอาศัย พบว่า คนในพื้นที่ชุมชนพักอาศัยมีความเสี่ยงที่คนสัมผัสกับยุงลายตัวเต็มวัยเกาะพักในบ้านหนาแน่นมากกว่า ๒ ตัวขึ้นไป มากถึง ๔.๒ เท่า (๙๕% CI = ๑.๓๙ – ๑๒.๕๕) สามปัจจัยเสี่ยงต่อการสัมผัสระหว่างคนและยุงลายบ้านในพื้นที่ศึกษาจังหวัดสุราษฎร์ธานีและภูเก็ต ได้แก่ อาคารบ้านเรือนที่มีสมาชิกครอบครัวเคยป่วยด้วยโรคไข้ปวดข้อยุงลาย มีความเสี่ยงเท่ากับ ๓.๐๗ เท่า (๙๕% CI = ๐.๖๑ – ๑๕.๓๖) และ ๑.๔๗ เท่า (๙๕% CI = ๐.๒๔ – ๘.๙๐) มากกว่าอาคารบ้านเรือนที่ไม่มีสมาชิกครอบครัวที่เคยป่วยด้วยโรคไข้เลือดออก อาคารบ้านเรือนที่มีสมาชิกครอบครัวเคยป่วยด้วยโรคไข้เลือดออก มีความเสี่ยงเท่ากับ ๒.๒๒ เท่า (๙๕% CI = ๑.๐๖ – ๔.๖๘) และ ๓.๔๙ เท่า (๙๕% CI = ๑.๗๒ – ๗.๐๕) มากกว่าอาคารบ้านเรือนที่ไม่มีสมาชิกครอบครัวที่เคยป่วยด้วยโรคไข้เลือดออก และความหนาแน่นเฉลี่ยของยุงลายบ้านตัวเต็มวัยเพศเมีย ≥ 2 ตัวต่อหลัง มีความเสี่ยงเท่ากับ ๒.๙๓ เท่า (๙๕% CI = ๑.๗๒ – ๔.๙๘) และ ๒.๑๔ เท่า (๙๕% CI = ๑.๒๕ – ๓.๖๕) มากกว่าความหนาแน่นเฉลี่ยของยุงลายบ้านตัวเต็มวัยเพศเมีย < 2 ตัวต่อหลัง

๖. Boonklong et al^(๑๕) ได้แสดงให้เห็นการศึกษาที่สำคัญเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงตามฤดูกาลและสภาพภูมิศาสตร์ของยุงลายบ้าน *Aedes aegypti* และยุงลายสวน *Aedes albopictus* ระหว่างอำเภอเมืองนราธิวาส (พื้นที่เขตเมือง) และอำเภอใกล้เคียง (พื้นที่เขตชนบท) ในจังหวัดนราธิวาส ภาคใต้ของประเทศไทย โดยใช้การจัดทำแผนที่การใช้ประโยชน์ที่ดินด้วยระบบสารสนเทศ

ภูมิศาสตร์เพื่อจำแนกเขตเมืองและเขตชนบท การจำแนกการกระจายตัวของเมืองสู่ชนบท ขึ้นอยู่กับค่าสัดส่วนสัมพัทธ์ของความหนาแน่นประชากรที่แปรผันตามพื้นที่แพร่พันธุ์ของยุงลาย โดยอาศัยสมมติฐานของการกระจายแบบทวินามของยุงลายพาหะนำโรคใช้เลือดออกที่เพาะพันธุ์ในภาชนะรองรับน้ำประเภทต่าง ๆ ได้แก่ ภาชนะกักเก็บน้ำ ภาชนะที่ใช้แล้วทิ้ง ภาชนะที่เป็นวัสดุเครื่องใช้สอยอื่นๆ และภาชนะตามธรรมชาติ ฤดูกาลมีอิทธิพลต่อการกระจายของยุงลายพาหะนำโรคใช้เลือดออก โดยแพร่พันธุ์ลูกน้ำยุงลายในภาชนะรองรับน้ำทั้ง ๔ ประเภท ที่อยู่นอกบ้านมากกว่าในบ้าน ทั้งเขตเมืองและเขตชนบท ต่างก็พบการกระจายตามฤดูกาลของลูกน้ำยุงลายบ้าน *Ae. aegypti* ที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญระหว่างฤดูฝนและฤดูแล้งในภาชนะรองรับน้ำ ที่เป็นภาชนะกักเก็บน้ำ ($P = 0.001$ และ $P = 0.002$) และภาชนะตามธรรมชาติ ($P = 0.016$ และ $P = 0.015$) ในขณะที่เฉพาะเขตชนบท พบภาชนะที่ใช้แล้วทิ้ง ($P = 0.018$) และภาชนะที่เป็นวัสดุเครื่องใช้สอยอื่นๆ ($P < 0.001$) สำหรับยุงลายสวน *Ae. albopictus* นั้น การกระจายตามฤดูกาลของลูกน้ำยุงลายสวนในภาชนะรองรับน้ำในเขตเมือง ไม่มีความแตกต่างกันระหว่างฤดูฝนและฤดูแล้ง ไม่ว่าจะเป็นภาชนะรองรับน้ำประเภทใด ๆ ก็ตาม ในขณะที่เขตชนบท พบภาชนะกักเก็บน้ำ ($P = 0.003$) และภาชนะที่ใช้แล้วทิ้ง ($P < 0.001$) เมื่อพิจารณาการกระจายครัวเรือนที่พบแหล่งเพาะพันธุ์ลูกน้ำยุงลาย ฤดูแล้งมีค่าดัชนีภาชนะที่พบลูกน้ำต่ำกว่าฤดูฝนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ทั้งในเขตเมือง ($P = 0.034$) และเขตชนบท ($P = 0.001$) ข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษานี้ ชี้ให้เห็นว่า การเปลี่ยนแปลงตามฤดูกาลและสภาพภูมิศาสตร์ของยุงลายพาหะนำโรคใช้เลือดออก ส่งผลต่อการแพร่พันธุ์ลูกน้ำยุงลายตามภาชนะรองรับน้ำต่าง ๆ ในพื้นที่อยู่อาศัยของคนและสภาพแวดล้อม

๗. Ooi et al.^(๑๖) ได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า โรคใช้เลือดออกสามารถกลับมาอุบัติใหม่ได้ หลังจากที่มีการควบคุมการระบาดของโรคใช้เลือดออกให้อยู่ในระดับต่ำหรือมีอุบัติการณ์ของโรคใช้เลือดออกในระดับต่ำตลอดระยะเวลา ๑๕ ปี การอุบัติใหม่ของโรคใช้เลือดออกนี้ซึ่งมีแนวโน้มของอุบัติการณ์โรคใช้เลือดออกที่เพิ่มขึ้นนั้น มีความเกี่ยวข้องกับปัจจัยสาเหตุหลายประการ ได้แก่ ภูมิคุ้มกันหมู่ลดน้อยลง การแพร่กระจายของไวรัสเด็งกี้นอกบ้าน คนกลุ่มเสี่ยงที่มีอายุอยู่วัยทำงานเพิ่มขึ้น และการควบคุมพาหะนำโรคใช้เลือดออก จากประสบการณ์ของประเทศสิงคโปร์ในการควบคุมโรคใช้เลือดออกชี้ให้เห็นว่าการป้องกันโรคเพียงอย่างเดียวใช้แนวทางที่ยั่งยืน แต่ควรมุ่งเน้นความสำคัญในการเฝ้าระวังโรค โดยขึ้นอยู่กับการรวบรวมข้อมูลระบาดวิทยาและข้อมูลกึ่งวิทยาอย่างเป็นระบบ

๘. Yow-Cheong Chan^(๑๗) ได้ทบทวนระบบสุขภาพสำหรับการควบคุมไข้เด็งกีในประเทศสิงคโปร์ และชี้ให้เห็นความสำคัญของระบบการเฝ้าระวังโรคใช้เลือดออกซึ่งมุ่งเน้นการเฝ้าระวังทางระบาดวิทยาและการเฝ้าระวังยุงลายพาหะ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเฝ้าระวังยุงลายพาหะนั้น ขึ้นอยู่กับการสำรวจทางกึ่งวิทยาทั้งการสำรวจลูกน้ำยุงลายและการสำรวจยุงลายตัวเต็มวัยในพื้นที่เสี่ยงต่อการเกิดโรคไข้เด็งกีหรือโรคใช้เลือดออก การควบคุมความหนาแน่นของยุงลายตัวเต็มวัยที่เกาะพักในบ้านโดยการฉีดพ่นหมอกควันเป็นแนวทางที่เหมาะสมในการยับยั้งการแพร่โรคนอกเหนือจากการลดแหล่งเพาะพันธุ์ลูกน้ำยุงลาย

สมฤดี โสมเกษตรรินทร์ (๒๕๕๐)^(๑๘) ได้ศึกษาการโฆษณาตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อสนับสนุนนโยบายอาหารปลอดภัยในเทศบาล โดยศึกษาปัจจัยต่างๆ ที่คาดว่าจะมีผลต่อการโฆษณาทางกฎหมาย สรุปสาระสำคัญได้ว่า ร้อยละ ๗๔ ของเทศบาลส่วนใหญ่มีการดำเนินการออกเทศบัญญัติเกี่ยวกับ อาหาร (หมวด ๘, ๙) ครบทุกเรื่อง ร้อยละ ๕๑ มีการปรับปรุงเทศบัญญัติให้เป็นไปตามคำแนะนำของ คณะกรรมการสาธารณสุข เรื่อง ตลาด ร้านอาหาร และแผงลอย ครบทุกเรื่อง ร้อยละ ๔๗ มีการดำเนินการตาม ขั้นตอนเมื่อ ยกร่าง/ออก/ปรับปรุงเทศบัญญัติ ครบทั้ง ๗ ขั้นตอน ส่วนการดำเนินการตามเทศบัญญัติได้แก่มีการตรวจแนะนำการออก ใบอนุญาต/รับรองการแจ้ง และการแต่งตั้งให้เป็นเจ้าพนักงานอยู่ในระดับน้อย ร้อยละ ๕๙ ในกรณีเมื่อเกิดปัญหาขอเรียน พบว่ามีการออกคำสั่ง การมีหนังสือเรียกบุคคล การเข้าตรวจสอบสถานที่ การเปรียบเทียบปรับ การยึดอายัด และการเก็บตัวอย่างตรวจสอบ ร้อยละ ๙๐ ในส่วนการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่างๆกับการโฆษณาทางกฎหมายตาม พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อสนับสนุนนโยบายอาหารปลอดภัย พบว่ามีปัจจัยที่มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ($p < 0.05$) ได้แก่ปัจจัยนำเข้าด้านการบริหารของเทศบาล ปัจจัย กระบวนการบริหารของเทศบาล ปัจจัยประเภทเทศบาล ปัจจัยความร่วมมือของชุมชน ปัจจัยภาวะ ผู้นำ และนโยบายอาหารปลอดภัยของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ปัจจัยด้านการประสานงานและรับบริการ สนับสนุนจากหน่วยงานต่างๆ ปัจจัยความเห็นของเจ้าพนักงานสาธารณสุขต่อการปรับปรุง สารบัญญัติ มาตรการและบทกำหนดโทษ ของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ปัจจัยด้าน ความรู้ของเจ้าพนักงาน ปัจจัยด้านประสิทธิภาพการทำงาน เจตคติและปัจจัยแรงจูงใจภายในต่อการ โฆษณาตามกฎหมายของเจ้าพนักงานสาธารณสุข ทั้งนี้ การดำเนินงานด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักเป็นลักษณะงานโครงการประจำ ไม่มีการวิเคราะห์ปัญหาเฉพาะพื้นที่ ในด้านการโฆษณาทางกฎหมายมีข้อมูลด้านกว้างว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มีการตราข้อบัญญัติแต่ยังมีปัญหาในการบังคับใช้ ด้านนโยบายผู้บริหารในการดำเนินงานยังไม่มี ความชัดเจน ขณะที่ความต้องการในด้านปฏิบัติงานยังขาดสิ่งสนับสนุนและกำลังบุคลากร โดยผู้บริหารและปฏิบัติงานมีความคิดเห็นสอดคล้องกันว่าเห็นด้วยอย่างยิ่งที่จะใช้แนวทางมาตรการทางกฎหมายมาเป็นมาตรการหลักในการดำเนินงานแต่ก็ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติ

นิรมล เมืองโสม และคณะ (๒๕๔๙)^(๑๙) ได้ศึกษาการสังเคราะห์งานวิจัย เรื่อง การบังคับใช้ข้อบังคับและมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันควบคุมโรคติดต่อ : กรณีการควบคุมพาหะนำโรคไข้เลือดออก สรุปสาระสำคัญได้ว่า รูปแบบการบังคับใช้ข้อบังคับขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น มี ๖ แบบ ได้แก่ ๑) การบังคับใช้ข้อบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายที่อย่างเป็นรูปธรรม โดยสามารถใช้บังคับและการลงโทษโดยการปรับเป็นเงิน กรณีพบลูกน้ำยุงลายที่บ้าน โดยมีการบังคับใช้ตลอดทั้งปีและต่อเนื่องตั้งแต่ปี ๒๕๔๖ จนถึงปัจจุบัน ในทางปฏิบัติ โดยมี อสม. เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการสำรวจลูกน้ำยุงลายอย่างเข้มแข็ง มีการทำการสุ่มประเมินไขว้กันระหว่างหมู่บ้านทุกเดือน หากพบน้ำยุงลายที่บ้านหลังใด เจ้าหน้าที่สาธารณสุขเป็นผู้ออกไปเตือนให้เจ้าของบ้านไปเสียเงินค่าปรับที่องค์การบริหารส่วนตำบล พบในพื้นที่อำเภอนากลาง จังหวัดหนองบัวลำภู ๒) การบังคับใช้ข้อบัญญัติอย่างได้ผลเฉพาะช่วงในช่วงฤดูฝนที่มีการระบาดของโรคเท่านั้น พบในจังหวัดขอนแก่น ๓) อบต. มีข้อบัญญัติแต่ไม่ได้ใช้ประโยชน์จากข้อบังคับหรือกฎหมายที่กำหนด

ขึ้นมา บังคับใช้อย่างไม่เป็นรูปธรรม ซึ่งพบว่ามี ๒ แห่ง ๔) การบังคับใช้ข้อบัญญัติการควบคุมแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย เพื่อให้เหมาะสม. ทำงานสะดวกเมื่อมีการสำรวจลูกน้ำยุงลายในบ้านของประชาชน โดยพื้นที่มีการดำเนินการควบคุมป้องกันโรคไข้เลือดออกประสบความสำเร็จ พบในอำเภอหนึ่งของจังหวัดหนองคาย ๕) การบังคับใช้ข้อบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายเพื่อการป้องกันควบคุมโรคในอนาคต และ ๖) ไม่มีข้อบัญญัติแต่มีการจัดทำโครงการเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อม เช่น โครงการประกวดบ้านสะอาด เช่น เทศบาลแห่งหนึ่งไม่มีการออกเทศบัญญัติเฉพาะเรื่องการควบคุมแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย แต่มีการใช้เทศบัญญัติตาม พรบ. การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ เรื่องขยะมูลฝอย และเหตุรำคาญ เป็นหลัก ซึ่งจากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญด้านเวชกรรมป้องกันและด้านกฎหมาย ส่วนใหญ่เห็นด้วยว่าควรใช้กฎหมายมาเป็นเครื่องมือหนึ่งในการส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ ตระหนักและปรับเปลี่ยนพฤติกรรมแบบมีส่วนร่วมในการกำจัดแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายอย่างต่อเนื่อง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตรากฎหมายขึ้นมาใช้และบังคับใช้ให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตของคนในชุมชน

จากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า งานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับการใช้มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายโดยตรงมีน้อยมาก นับเป็นส่วนขาดที่จำเป็นต้องศึกษาเพิ่มเติม ดังนั้น ผู้วิจัยและคณะจึงทำการประเมินการบังคับใช้กฎหมายโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการลดแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายในประเทศไทย: กรณีศึกษาการบังคับใช้กฎหมายที่ดี ซึ่งเป็นประเด็นที่ยังไม่เคยมีรายงานการวิจัยมาก่อน

บทที่ ๓

วิธีการศึกษา

การประเมินการบังคับใช้กฎหมายโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการลดแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายในประเทศไทย: กรณีศึกษาการบังคับใช้กฎหมายที่ดี ผู้วิจัยและคณะได้ประยุกต์ใช้การประเมินแบบสรุปผล (Summative evaluation) ของการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ โดย อปท.^(๑๐) โดยแบ่งออกเป็น ๒ ขั้นตอน คือ ๑) การประเมินก่อนการประเมินผลรวมซึ่งเป็นการประเมินสถานการณ์ปัจจุบันของการประกาศใช้และการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ โดยสืบค้นข้อมูลจากฐานข้อมูลของราชกิจจานุเบกษาและฐานข้อมูลภูเกิลเพื่อจำแนกประเภทและคัดเลือกกลุ่มเป้าหมาย อปท.ที่หลากหลายโดยอาศัยเกณฑ์การประเมินและวิธีประเมินเชิงคุณภาพ ๒) การกำหนดกรอบการประเมินแบบสรุปผลโดยใช้รูปแบบการประเมิน CPO^(๑๐,๑๓) ซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบด้านบริบท (Context) กระบวนการ (Process) และผลลัพธ์ (Outcome) ของการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ในกลุ่มเป้าหมาย อปท.ที่คัดเลือกแล้ว และใช้วิธีประเมินเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ เพื่อสรุปสภาพการณ์โดยรวมของการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯโดย อปท. และสามารถให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายการจัดการพาหะนำโรคแบบผสมผสานสำหรับ อปท.

การศึกษานี้ได้รับอนุมัติการรับรองจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ จากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัย กรมควบคุมโรค

๓.๑ ประชากรศึกษา กลุ่มตัวอย่าง การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล

อปท. ได้แก่ เทศบาล และอบต.ทั่วประเทศ ซึ่งได้ตราข้อกำหนดท้องถิ่นฯ และได้มีการประกาศและการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ นับจากวันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาของประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กำหนดให้แหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายเป็นเหตุรำคาญและแต่งตั้งเจ้าพนักงานสาธารณสุขเพิ่มเติม วันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๕ เป็นกลุ่มเป้าหมายอปท.ที่ได้คัดเลือกเข้าสู่ขั้นตอนการประเมินก่อนการประเมินแบบสรุปผล และขั้นตอนการประเมินแบบสรุปผลนั้น ได้กล่าวไว้ข้างล่างนี้

๓.๑.๑ การประเมินก่อนการประเมินแบบสรุปผล (Pre-assessment)

ผู้วิจัยทำการสืบค้นแฟ้มข้อมูลหรือเอกสารอิเล็กทรอนิกส์จากฐานข้อมูลของราชกิจจานุเบกษาและฐานข้อมูลภูเกิลโดยใช้คำสำคัญ ได้แก่ “เทศบัญญัติ” หรือ “ข้อบัญญัติ” หรือ “การควบคุมแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย” และกำหนดช่วงเวลาระหว่างวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๕ – ๓๐ กันยายน ๒๕๕๕ อปท.ที่เข้าเกณฑ์ทั้งหมด ๖๐ แห่ง จำแนกเป็น ๒ กลุ่มซึ่งใช้เป็นหน่วยประเมินอปท.ที่มีการบังคับใช้กฎหมายที่ดี (ตารางที่ ๓.๑)

ตารางที่ ๓.๑ อปท. ที่ได้ประกาศใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ก่อนวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๕

แหล่งข้อมูล	อปท.ที่ได้จากการสืบค้นข้อมูล		
	เทศบาล	อปท.	รวม
ราชกิจจานุเบกษา*	๔	๓๙	๔๓
กูเกิล**	๑๑	๖	๑๗
รวม	๑๕	๔๕	๖๐

ที่มา: *จากเว็บไซต์ <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/RKJ/announce/search.jsp>

**จากเว็บไซต์ <https://www.google.com/>

วิจัยทั้งสามคนทำหน้าที่เป็นผู้ประเมินอิสระ (Raters) โดยใช้เกณฑ์ประเมินและวิธีประเมินเชิงคุณภาพเพื่อจำแนกกลุ่มเป้าหมายอปท.ที่มีสภาพการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ที่แตกต่างกัน ผลการประเมินอย่างน้อย ๒ ใน ๓ ที่ให้ผลการออกรหัสกลุ่มย่อยเหมือนกันเพื่อประเมินค่าความน่าเชื่อถือในการจำแนกประเภท (Inter-rater reliability) ของแต่ละอปท.ตามเกณฑ์ประเมินทั้ง ๔ ด้าน ดังต่อไปนี้

- (๑) **การควบคุมก่อนใช้บังคับ** หมายถึง อปท.มีการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายโดยผู้มีอำนาจกำกับดูแลการตราข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด (สำหรับเทศบาล) และนายอำเภอ (สำหรับข้อบัญญัติ) ซึ่งครอบคลุมประเด็นพิจารณาดังต่อไปนี้ ได้แก่ ๑) รูปแบบของการออกข้อกำหนดท้องถิ่นนั้นเป็นไปโดยชอบด้วยกระบวนการตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ๒) เนื้อหาสาระของข้อกำหนดท้องถิ่นนั้นมีเนื้อความที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายอื่นใดหรือไม่ ๓) การออกข้อกำหนดท้องถิ่นนั้นอยู่ในอำนาจของเทศบาลหรืออปท.นั้นหรือไม่ เกณฑ์พิจารณาี้สามารถจำแนกอปท.ออกเป็น ๒ กลุ่มย่อย ได้แก่ อปท.ที่มีการควบคุมก่อนประกาศใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯโดยสมบูรณ์ (กลุ่มย่อย A๑) และไม่สมบูรณ์ (กลุ่มย่อย A๒)
- (๒) **วิธีประกาศใช้ตามกฎหมาย** หมายถึง อปท.มีการประกาศใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯในหนังสือราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้หน่วยงานราชการและประชาชนทั่วไปทราบ หรือประกาศโดยเปิดเผยที่สำนักงานเทศบาล หรือสำนักงานอปท. ที่ออกข้อกำหนดท้องถิ่นดังกล่าวเพื่อใช้ในท้องถิ่นของตน ตามเงื่อนไขของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ ในการศึกษานี้ กำหนดวันที่ประกาศโดยวิธีการประกาศทั้งสองกรณีนั้นก่อนวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๖ เกณฑ์นี้สามารถจำแนกอปท.ออกเป็น ๒ กลุ่มย่อย ได้แก่ อปท.ที่มีการประกาศใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯในราชกิจจานุเบกษา (กลุ่มย่อย B๑) และโดยเปิดเผยในท้องถิ่นของตน (กลุ่มย่อย B๒)
- (๓) **ขอบเขตการใช้บังคับกฎหมาย** หมายถึง อปท.มีการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯโดยระยะเวลาที่ใช้บังคับกฎหมายแล้วแต่กรณี เกณฑ์พิจารณาี้ สามารถจำแนกอปท.ออกเป็น ๒ กลุ่มย่อย ได้แก่ อปท.ที่กำหนดการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯทันทีหรือ กำหนดเวลาให้ใช้ในอนาคต (กลุ่มย่อย C๑) และอปท.ที่ไม่กำหนดเวลาให้ใช้ในอนาคต (กลุ่มย่อย C๒) เพื่อให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือเจ้าพนักงานสาธารณสุขและประชาชนเตรียมพร้อมที่จะปฏิบัติ หรือให้อปท.มีโอกาเตรียมเครื่องมือ เครื่องใช้และบุคลากรเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น

(๔) **สภาพบังคับใช้โดยยึดหลักการ IVM** หมายถึงอปท.มีแนวปฏิบัติการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ โดยประยุกต์ใช้หลักการ IVM ที่มุ่งเน้นการปรับปรุงสภาพแวดล้อม (Environmental manipulation) และการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของประชาชน (Behavioral changes) ในการลดแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย มากกว่าการใช้วิธีกำหนดโทษ เช่น การใช้มาตรการ ๕ ป ๑ ข (**ปิด** - ปิดภาชนะใส่น้ำกิน น้ำใช้ให้มิดชิด **เปลี่ยน** - เปลี่ยนน้ำในภาชนะที่มีน้ำขังทุก ๗ วัน **ปล่อย** - ปล่อยปลากินลูกน้ำในภาชนะที่มีน้ำขัง **ปรับ** - ปรับปรุงสิ่งแวดล้อมไม่ให้เอื้อต่อยุงลายเกาะพัก **ปฏิบัติ** - ปฏิบัติเป็นประจำจนเป็นนิสัย และ **ขัด** - ขจัดไขยุงลายโดยขจัดผนังภาชนะที่มีน้ำขัง) การใช้วิธีควบคุมทางกายภาพ ชีวภาพและเคมีเพื่อลดหรือกำจัดแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย หรือการใช้มาตรการทางสังคม เกณฑ์นี้สามารถจำแนกอพท.ออกเป็น ๒ กลุ่มย่อย ได้แก่ อพท.ที่ประยุกต์ใช้หลักการ IVM (กลุ่มย่อย D๑) อพท.ที่ไม่ประยุกต์ใช้หลักการ IVM (กลุ่มย่อย D๒) ในที่นี้ IVM หมายถึง กระบวนการตัดสินใจอย่างสมเหตุสมผลโดยอาศัยหลักฐานเชิงประจักษ์และการหาแนวทาง มาตรการที่เหมาะสม และการมีส่วนร่วมของภาคีและเครือข่ายในการควบคุมแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายในเขตอปท. ซึ่งพิจารณาจากกระบวนการตราข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ที่แสดงให้เห็นชัดเจนว่า ได้นำหลักการ IVM ไปประยุกต์ใช้เพื่อกำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับมาตรการการปรับปรุงสภาพแวดล้อมและการปรับเปลี่ยนพฤติกรรม

๓.๑.๒ การประเมินแบบสรุปผล (Summative evaluation)

การประเมินแบบสรุปผลใช้รูปแบบการประเมิน CPO^(๑๐) โดยใช้ทั้งวิธีประเมินเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ หน่วยประเมินผล คือ ตัวแทน อพท.ทั้งสองกลุ่ม (ตารางที่ ๑) ได้แก่ ผู้บริหารท้องถิ่น ปลัด อพท. หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นและ/หรือเจ้าพนักงานสาธารณสุขที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ วิธีประเมินเชิงคุณภาพนั้นอาศัยเกณฑ์การประเมินคุณภาพตามนิยามหรือขอบเขตการประเมิน ซึ่งผลการประเมินสามารถจำแนกได้เป็นระดับดี ผ่าน และไม่ผ่าน วิธีประเมินเชิงปริมาณนั้นใช้วิธีประเมินค่าความน่าเชื่อถือในการจำแนกประเภทตามเกณฑ์ประเมินต่างๆ การประเมินแบบสรุปผลนี้ได้ทำการตรวจสอบแบบสามเส้าโดยใช้เอกสารข้อกำหนดท้องถิ่นฯ และข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามชนิดให้ผู้ตอบกรอกข้อมูลเอง (Self-administered questionnaire) โดยภาพรวมแล้ว ถ้าผลการประเมินให้ความแตกต่างกันทั้งด้านบริบทและแนวปฏิบัติการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ผู้วิจัยจึงดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึกตัวแทน อพท. ของแต่ละกลุ่ม เพื่อประเมินผลลัพธ์การบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ต่อไป

๓.๑.๒.๑ บริบทการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่น (Enforcement contexts)

หมายถึง คุณสมบัติเบื้องต้นหรือสภาพปัจจัยพื้นฐานของข้อกำหนดท้องถิ่นฯซึ่งเป็นอนุบัญญัติหนึ่งที่บังคับใช้นั้น ควรต้องมีคุณภาพและสามารถทำให้วัตถุประสงค์ของกฎหมายแม่บท (พรบ.สาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕) บรรลุผลได้โดยเกิดความคุ้มค่าเมื่อพิจารณาจากผลลัพธ์หรือผลงานที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติของอปท.และการใช้ทรัพยากร ในที่นี้ปัจจัยพื้นฐาน ๔ ประการ ได้ระบุไว้ในตารางที่ ๓.๒

ตารางที่ ๓.๒ เกณฑ์การประเมินบริบทการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่น

มิติด้านเนื้อหา	เกณฑ์ประเมิน	ขอบเขตการประเมิน
ความชัดเจน (Clarity)	ดี/ผ่าน	มีความหมายที่ชัดเจน แน่นนอน และทำให้ทุกคนเข้าใจในความหมายอย่างเดียวกัน เจ้าพนักงานท้องถิ่นและ/หรือเจ้าพนักงานสาธารณสุขที่เกี่ยวข้องควรต้องเข้าใจหน้าที่ตามที่ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ กำหนดไว้
	ไม่ผ่าน	มีความกำกวม ไม่ชัดเจน อาจทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติตามข้อกำหนดท้องถิ่นฯ เช่น เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางโดยไม่มีขอบเขต อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อการปฏิบัติภารกิจอปท.และประโยชน์ต่อประชาชน หรือการบังคับใช้ข้อกำหนดไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน เป็นต้น
ความสอดคล้อง ต้องกัน (Congruency)	ดี/ผ่าน	มีเนื้อหาที่ไม่ขัดแย้งกันเองและมีความสอดคล้องต้องกันทั้งฉบับ มีขอบเขตที่เหมาะสมและพอดีกับบริบทที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาของข้อกำหนดท้องถิ่นฯ
	ไม่ผ่าน	กำหนดคำนิยามให้มีขอบเขตครอบคลุมกว้างเกินไปหรือแคบเกินไป เช่น คำนิยามที่เกี่ยวข้องกับบุคคล สิ่งของ สถานที่ หรือกิจกรรม หากกำหนดขอบเขตกว้างหรือแคบเกินไป ย่อมส่งผลกระทบต่อการใช้กฎหมายได้
ความเรียบง่าย (Simplicity)	ดี/ผ่าน	มีเนื้อหาที่เรียบง่าย ไม่สลับซับซ้อน เช่น การกำหนดหลักการและข้อยกเว้นควรมีลำดับที่ชัดเจน การกำหนดคุณสมบัติหรือกระบวนการออกหนังสือหรือคำสั่ง ควรให้เป็นที่เข้าใจได้โดยง่ายของบุคคลทั่วไป เพื่อให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าพนักงานสาธารณสุขที่เกี่ยวข้อง รวมถึงประชาชนปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม
	ไม่ผ่าน	มีเนื้อหาที่สลับซับซ้อนเกินความจำเป็น และเป็นที่เข้าใจยากของบุคคลทั่วไป จนไม่อาจปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม
ความพร้อมของ ทรัพยากร (Availability of resource)	ดี/ผ่าน	มีอัตรากำลังหรือมีแผนการเพิ่มอัตรากำลังในอนาคตของเจ้าพนักงานท้องถิ่น มีแผนปฏิบัติการและแผนงบประมาณค่าใช้จ่ายในการควบคุมแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย มีแผนอบรมเจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง
	ไม่ผ่าน	ขาดความพร้อมทั้งด้านบุคลากร งบประมาณ และสิ่งของหรือยานพาหนะที่ใช้ในการปฏิบัติการควบคุมแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย

๓.๑.๒.๒ แนวปฏิบัติการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่น (Enforcement practices)

หมายถึง ขั้นตอน กระบวนการ วิธีปฏิบัติที่กำหนดไว้ในข้อกำหนดท้องถิ่นที่บังคับใช้นั้น โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าพนักงานสาธารณสุขที่เกี่ยวข้อง รวมถึงเจ้าของหรือผู้ครอบครองหรือผู้ดูแลอาคารหรือสถานที่ที่มีแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย (ในที่นี้ คือ ประชาชน เอกชน) ปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม ในที่นี้แนวปฏิบัติ ๔ ประการ ได้ระบุไว้ในตารางที่ ๓.๓

ตารางที่ ๓.๓ เกณฑ์การประเมินแนวปฏิบัติการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ

แนวปฏิบัติ	เกณฑ์ประเมิน	ขอบเขตการประเมิน
การส่งเสริมบังคับใช้ (Enforcement promotion)	ดี/ผ่าน	มีแผนงานและแนวปฏิบัติการใช้บังคับข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ไม่ว่ามีผลเป็นคุณหรือไม่เป็นคุณ ตามมาตรา ๗ (๔) และ มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ เช่น มีการส่งเสริมประชาสัมพันธ์เพื่อให้ประชาชน เอกชน ทราบถึงเหตุผลหรือความจำเป็นที่จะต้องมีหรือแก้ไขเพิ่มเติมข้อกำหนดท้องถิ่นฯ นั้น และเตรียมพร้อมที่จะปฏิบัติ หรือมีการเตรียมคู่มือการปฏิบัติ คำแนะนำการปฏิบัติงาน และมีการกำหนดวิธีการบังคับอย่างไรให้บรรลุวัตถุประสงค์ รวมถึงการเตรียมความพร้อมของบุคลากรทั้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้พร้อมที่จะปฏิบัติตามกฎหมายนั้น
	ไม่ผ่าน	ไม่มีแผนงานและแนวปฏิบัติการใช้บังคับข้อกำหนดท้องถิ่นฯ เช่น ไม่มีการเตรียมเครื่องมือ วัสดุอุปกรณ์ ยานพาหนะ ไม่มีการอบรมบุคลากร ไม่มีการศึกษาผลการใช้บังคับข้อกำหนดของท้องถิ่นฯ ของอปทอื่นเป็นอย่างไร มีปัญหาและอุปสรรคอย่างไรบ้างหรือไม่ ไม่มีการส่งเสริมประชาสัมพันธ์ เป็นต้น
การตัดสินใจบังคับใช้ (Enforcement decision)	ดี/ผ่าน	มีกระบวนการตัดสินใจเพื่อพิจารณาเลือกวิธีการบังคับอย่างมีเหตุผลตามสมควรแก่พฤติการณ์ของประชาชน เอกชนที่ก่อให้เกิดแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายเป็นเหตุรำคาญ เช่น มีการแนะนำหรือแจ้งเตือนให้ประชาชน เอกชนปรับปรุงสภาพแวดล้อมของอาคารหรือสถานที่ที่พบว่าแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายเป็นเหตุรำคาญโดยอาศัยมาตรการ ๕ ป ๑ ข อาจรวมถึงปรับปรุงสภาพแวดล้อมโดยรอบภายในระยะเวลาตามสมควร หรือมีการแจ้งเตือนให้ประชาชน เอกชนได้รับรู้ความเสี่ยงและวิธีการลดหรือกำจัดแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายโดยอาศัยข้อมูลดัชนีลูกน้ำยุงลาย เช่น house index หรือ container index ในการกำหนดระดับความเสี่ยงและวิธีการหรือมาตรการต่างๆ ที่ใช้ในการควบคุมแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายทั้งในระดับครัวเรือนและชุมชนโดยอาศัยกระบวนการ IVM หรือมีการออกหนังสือเป็นคำสั่งให้ประชาชน เอกชนปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด หรือมีการใช้มาตรการแทรกแซงใดๆ เพื่อดำเนินการลดหรือกำจัดแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายหากประชาชน เอกชนไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

	ไม่ผ่าน	มีการแจ้งเตือน หรือมีการออกหนังสือ หรือมีการดำเนินการแทรกแซงโดยไม่ได้ใช้ดุลยพินิจหรือใช้ดุลยพินิจและการตีความเกินกว่าเหตุ เช่น ไม่มีพิจารณาว่าจำนวนแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายระดับใดถือเป็นเหตุรำคาญที่มีความเสี่ยงต่อการระบาดของโรคไข้เลือดออกหรือมีผลกระทบต่อสุขภาพ ไม่มีการระบุจำแนกว่าแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายที่เป็นเหตุรำคาญนั้นเป็นผลที่เกิดจากพฤติกรรมละเลยของประชาชน เอกชนในการใช้มาตรการ ๕ ป ๑ ข หรือเป็นผลที่เกิดจากการดำเนินกิจการของประชาชน เอกชน
การกำหนดโทษบังคับใช้ (Enforcement penalty)	ดี/ผ่าน	มีการใช้มาตรการอื่นๆ นอกเหนือจากการเก็บค่าธรรมเนียมสำหรับการดำเนินการลดหรือทำลายแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย การใช้วิธีการเปรียบเทียบปรับ หรือการกำหนดโทษ เช่น การใช้มาตรการทางสังคมเพื่อให้ประชาชน เอกชนเกิดการ ประพฤติและปฏิบัติตามกฎกติกาของชุมชน สังคมที่เป็นที่ยอมรับ โดยเน้นให้มีความรับผิดชอบต่อตนเองและชุมชน มีส่วนร่วมในการถือประโยชน์ร่วมกันและการดูแลสุขภาพสิ่งแวดล้อมของชุมชน
	ไม่ผ่าน	มีการเก็บค่าธรรมเนียมสำหรับการดำเนินการลดหรือทำลายแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย การใช้วิธีการเปรียบเทียบปรับ หรือการกำหนดโทษตามข้อกำหนดท้องถิ่นหรือมาตรการทางสังคมเพียงมาตรการเดียว

๓.๑.๒.๓ ผลลัพธ์ของการบังคับใช้กฎหมาย (Enforcement outcomes)

หมายถึง การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของประชาชน เอกชน และการปรับปรุงสภาพแวดล้อมของอาคารหรือสถานที่ หรือบริเวณโดยรอบของอาคารหรือสถานที่ที่พบว่ามีแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายเป็นเหตุรำคาญโดยอาศัยมาตรการ ๕ ป ๑ ข ซึ่งได้ระบุไว้ในตารางที่ ๓.๔

ตารางที่ ๓.๔ เกณฑ์การประเมินผลการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นควบคุมแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย

ผลลัพธ์	เกณฑ์ประเมิน	ขอบเขตการประเมิน
การปรับเปลี่ยนพฤติกรรม	ดี/ผ่าน	ประชาชนมีการรับรู้ข้อมูลข่าวสารโรคไข้เลือดออกและการควบคุมแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้เกี่ยวข้อง ผ่านช่องทางปิดประกาศโดยเปิดเผย และมีทัศนคติเชิงบวกในการปฏิบัติตามข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือกฎเกณฑ์ที่ชุมชนกำหนดร่วมกันซึ่งเป็นมาตรการทางสังคม และมีส่วนร่วมในการเพื่อลด/กำจัดแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายที่บ้านตนเอง ที่และทางสาธารณะในชุมชน
	ไม่ผ่าน	ประชาชนไม่มีการรับรู้ข้อมูลข่าวสารโรคไข้เลือดออกและการควบคุมแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้เกี่ยวข้อง ผ่านช่องทางปิดประกาศโดยเปิดเผย มีทัศนคติเชิงลบและไม่มีส่วนร่วมในการปฏิบัติตามข้อกำหนดท้องถิ่น หรือกฎเกณฑ์ที่ชุมชนกำหนดร่วมกันซึ่งเป็นมาตรการทางสังคม และมีส่วนร่วมในการเพื่อลด/กำจัดแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายที่บ้านตนเอง ที่และทางสาธารณะในชุมชน

การปรับปรุง สภาพแวดล้อม	ดี/ผ่าน	ประชาชนมีการปรับปรุงสภาพแวดล้อมด้านกายภาพของอาคารบ้านเรือน ไม่เอื้อต่อการเกาะพื้ของยุงลายทั้งในบ้านและนอกบ้าน การป้องกันการวางไข่โดยการปิดภาชนะใส่น้ำกิน น้ำใช้ให้มิดชิด การเปลี่ยนน้ำในภาชนะที่มีน้ำขังทุก ๗ วัน การลดจำนวนลูกน้ำโดยการขจัดไข่ยุงลายโดยขจัดผนังภาชนะที่มีน้ำขัง การปล่อยปลากินลูกน้ำในภาชนะที่มีน้ำขังที่ไม่ใส่น้ำกินน้ำใช้และการปฏิบัติเป็นประจำจนเป็นนิสัย
	ไม่ผ่าน	ประชาชนไม่มีการกำจัดแหล่งเพาะพันธุ์/ลูกน้ำยุงลายโดยประชาชนอย่างต่อเนื่องตามมาตรการทางสังคม / ข้อกำหนดท้องถิ่น

สำหรับการประเมินผลลัพธ์การบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ผู้วิจัยสัมภาษณ์ผู้บังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ได้แก่ เจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าพนักงานสาธารณสุขจากตัวแทน อปท.ทั้งสองกลุ่มดังกล่าวโดยใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (Structured in-depth interview) เพื่อประเมินการรับรู้ทัศนคติ และปัจจัยความสำเร็จในการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ได้แก่ ภาวะผู้นำ (Leadership) ความมุ่งมั่นทางการเมือง (Political will) ความมีส่วนร่วมในนโยบาย (Policy engagement) การสื่อสารสาธารณะ (Public communication) การประชาสัมพันธ์ (Public relation) และการจัดการ (Management) ในทำนองคล้ายกัน สัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติตามข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ได้แก่ กรรมการหมู่บ้านและอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) ซึ่งเป็นแกนนำชุมชนรวม ๑๖ คนซึ่งคัดเลือกแบบเจาะจง จากตัวแทน อปท.ทั้งสองกลุ่มด้วยเช่นกัน เพื่อหาปัจจัยความสำเร็จในปฏิบัติตามข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ได้แก่ การมีส่วนร่วมของชุมชน (Community participation) ความตระหนักรู้ของชุมชน (Community awareness) ความผูกพันของชุมชน (Community engagement) การจัดการสภาพแวดล้อมระดับครัวเรือน (Household-level environmental management) การจัดการสภาพแวดล้อมระดับชุมชน (community-level environmental management) และความเต็มใจที่จะจ่าย (Willingness to pay) สำหรับการประเมินปัจจัยความสำเร็จนั้น ทำการเปรียบเทียบคะแนนเฉลี่ยของปัจจัยความสำเร็จในแต่ละด้าน ซึ่งผู้ประเมินทั้งสามคนประเมินโดยใช้เกณฑ์การให้คะแนนดังนี้ คือ ๑-๕ คะแนน (ระดับคะแนนเฉลี่ยน้อยที่สุด น้อย ปานกลาง มาก และมากที่สุดในการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ สำหรับเจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าพนักงานสาธารณสุข หรือในการปฏิบัติตามข้อกำหนดท้องถิ่นฯ สำหรับกรรมการหมู่บ้านและอสม.) หลังจากนั้น ทำการตรวจสอบแบบสามเส้าจากรายงานผลการสำรวจแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายของ รพ.สต.ในเขตพื้นที่ของตัวแทนอปท. และทำการสำรวจสภาพแวดล้อมทางกายภาพทั้งภายในและภายนอกอาคารบ้านเรือน รวมถึงทำการสำรวจแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายทั้งในบ้านและนอกบ้านของแกนนำชุมชนทั้ง ๑๖ หลังคาเรือน และละแวกบ้านชุมชนแกนนำชุมชนในรัศมี ๕๐-๑๐๐ เมตร^(๑๔,๑๕) ในที่นี้ พื้นที่ของตัวแทนอปท.กลุ่มที่ ๑ ในการสำรวจแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย ครอบคลุมเขตรับผิดชอบของรพ.สต.จำนวน ๔ แห่ง ในทำนองเดียวกัน พื้นที่ของตัวแทนอปท.กลุ่มที่ ๒ ครอบคลุมเขตรับผิดชอบของรพ.สต.จำนวน ๒ แห่ง

ความชุกของแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย (*Aedes infestation*)^(๑๔,๒๐) ใช้ค่าดัชนีลูกน้ำยุงลายตามอาคารบ้านเรือน (House Index หรือ HI) คือ ร้อยละของอาคารบ้านเรือนที่พบลูกน้ำยุงลาย ซึ่งคำนวณได้จาก อาคารบ้านเรือนที่พบลูกน้ำยุงลาย/อาคารบ้านเรือนที่สำรวจทั้งหมด x ๑๐๐ และค่าดัชนีความชุกลูกน้ำยุงลายตามภาชนะน้ำขัง (Container Index หรือ CI) คือ ร้อยละของภาชนะน้ำขังในบ้านนอกบ้านที่พบลูกน้ำยุงลาย ซึ่งคำนวณได้จากภาชนะน้ำขังที่พบลูกน้ำยุงลาย/ภาชนะน้ำขังที่สำรวจทั้งหมด x ๑๐๐

๓.๒ ระยะเวลาการวิจัย

ผู้วิจัยและคณะทำการศึกษาตั้งแต่เดือนมีนาคม - กันยายน ๒๕๕๖ หลังจากได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการจริยธรรมกรมควบคุมโรค จนเสร็จสิ้น ใช้เวลารวม ๖ เดือน

บทที่ ๔ ผลการศึกษา

การประเมินการบังคับใช้กฎหมายโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการลดแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายในประเทศไทย: กรณีศึกษาการบังคับใช้กฎหมายที่ดี คณะผู้วิจัยได้นำเสนอผลการศึกษา ดังนี้

๔.๑ ผลการประเมินก่อนการประเมินแบบสรุปผล (Pre-assessment) ซึ่งได้ระบุไว้ในตารางที่ ๔.๑ สามารถจัดกลุ่ม อปท. เป็น ๒ กลุ่ม ดังนี้

อปท.กลุ่มที่ ๑ (A๑B๑C๑D๑) จำนวน ๔๓ แห่ง ซึ่งมีการควบคุมก่อนประกาศใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯโดยสมบูรณ์ มีการประกาศใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯในราชกิจจานุเบกษา มีกำหนดการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯทันที และประยุกต์ใช้หลักการ IVM ในจำนวน อปท.เหล่านี้ มีจำนวน ๓๒ แห่ง (ร้อยละ ๗๔.๔๒) ที่ได้ตอบกลับแบบสอบถาม และได้ตัวแทน อปท.กลุ่มที่ ๑ จากจังหวัดตาก จำนวน ๑ แห่ง เพื่อใช้เป็นหน่วยประเมินสำหรับการประเมินแบบสรุปผล

อปท.กลุ่มที่ ๒ (A๑B๒C๑D๑) จำนวน ๑๗ แห่ง ซึ่งมีการควบคุมก่อนประกาศใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯโดยสมบูรณ์ มีการประกาศใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯโดยเปิดเผยในท้องถิ่นของตน มีกำหนดการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯทันที และประยุกต์ใช้หลักการ IVM ในจำนวนอปท.เหล่านี้ มีจำนวน ๑๒ แห่ง (ร้อยละ ๗๐.๕๙) ที่ได้ตอบกลับแบบสอบถาม และได้ตัวแทนอปท.กลุ่มที่ ๒ จากจังหวัดหนองบัวลำภู จำนวน ๑ แห่ง เพื่อใช้เป็นหน่วยประเมินเช่นกัน

ตารางที่ ๔.๑ กลุ่มเป้าหมายอปท. ที่ได้จาก pre-assessment และคัดเลือกเข้าสู่การประเมินแบบสรุปผล

กลุ่มเป้าหมาย อปท.	จำนวนอปท.ที่ได้ จาก pre- assessment	จำนวนอปท. (ร้อยละ) ที่ตอบกลับ แบบสอบถาม	จำนวนอปท.ที่ได้คัดเลือก เข้าสู่การประเมินแบบ สรุปผล
A๑B๑C๑D๑	๔๓	๓๒ (๗๔.๔๒)	๑*
A๑B๒C๑D๑	๑๗	๑๒ (๗๐.๕๙)	๑**

*ตัวแทนอปท.กลุ่มที่ ๑ จากจังหวัดตาก

**ตัวแทนอปท.กลุ่มที่ ๒ จากจังหวัดหนองบัวลำภู

จากการประเมินแบบสรุปผล พบว่า ตัวแทน อปท.ทั้ง ๒ กลุ่ม มีผลการประเมินบริบทการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ และแนวปฏิบัติการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ดังได้ระบุไว้ในตารางที่ ๖ กล่าวโดยสรุป คือ ตัวแทนอปท.ทั้ง ๒ กลุ่มมีผลการประเมินด้านบริบทการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ อยู่ในระดับไม่ผ่านเกณฑ์ ในขณะที่ผลการประเมินด้านแนวปฏิบัติการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ของตัวแทนอปท. กลุ่มที่ ๑ นั้นอยู่ในระดับผ่านเกณฑ์ ส่วนตัวแทนอปท. กลุ่มที่ ๒ นั้นมีผลการประเมินแนวปฏิบัติการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ อยู่ในระดับดี

ตารางที่ ๔.๒ สรุปผลที่ได้จากการประเมินผลบริบทและแนวปฏิบัติการบังคับใช้ข้อกำหนด
ท้องถิ่นควบคุมแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย

ประเด็นการประเมิน	ร้อยละของตัวแทน อปท. กลุ่มที่ ๑*			ร้อยละตัวแทน อปท. กลุ่มที่ ๒**		
	ไม่ ผ่าน	ผ่าน	ดี	ไม่ ผ่าน	ผ่าน	ดี
๑. บริบทการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ						
๑) ความชัดเจน	๑๐๐	-	-	๑๐๐	-	-
๒) ความสอดคล้องต้องกัน	๑๐๐	-	-	๑๐๐	-	-
๓) ความเรียบง่าย	๑๐๐	-	-	๑๐๐	-	-
๔) ความพร้อมของทรัพยากร	๑๐๐	-	-	๑๐๐	-	-
๒. แนวปฏิบัติการบังคับใช้ข้อกำหนด ท้องถิ่นฯ						
๑) การส่งเสริมบังคับใช้	-	๑๐๐	-	-	-	๑๐๐
๒) การตัดสินใจบังคับใช้	-	๑๐๐	-	-	-	๑๐๐
๓) การกำหนดโทษบังคับใช้	-	๑๐๐	-	-	-	๑๐๐

*ตัวแทนอปท.ภาคเหนือกลุ่มที่ ๑ จากจังหวัดตาก จำนวน ๔ คน ประกอบด้วยผู้บริหารท้องถิ่น และ
เจ้าพนักงานสาธารณสุขจำนวน ๓ คน

**ตัวแทนอปท.ภาคตะวันออกเฉียงเหนือกลุ่มที่ ๒ จากจังหวัดหนองบัวลำภู จำนวน ๔ คน
ประกอบด้วยปลัดอปท. และเจ้าพนักงานสาธารณสุขจำนวน ๓ คน

๔.๒ ผลการประเมินการประเมินแบบสรุปผล (Summative evaluation) ซึ่งได้ระบุไว้ในตารางที่ ๔.๓ และ ๔.๔ ดังนี้

ตารางที่ ๔.๓ สรุปผลการประเมินผลลัพธ์การบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯโดยใช้ตัวแทน อปท. กลุ่มที่ ๑* และแกนนำชุมชน

ประเด็นการประเมิน	ร้อยละของตัวแทน อปท.			ร้อยละของแกนนำชุมชน		
	ไม่ผ่าน	ผ่าน	ดี	ไม่ผ่าน	ผ่าน	ดี
การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของประชาชน	๒๕.๐๐	๗๕.๐๐	-	๖.๒๕	๙๓.๗๕	-
การปรับปรุงสภาพแวดล้อม	-	๑๐๐	-	-	๑๐๐	-

ตัวแทน อปท.กลุ่มที่ ๑* เหมือนกันกับที่ระบุไว้ในตารางที่ ๔.๒

การประเมินผลลัพธ์การบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ จากตัวแทน อปท. กลุ่มที่ ๑ และแกนนำชุมชนจากจังหวัดตาก (ตารางที่ ๔.๓) พบว่า การปรับปรุงสภาพแวดล้อมอยู่ในระดับผ่านเกณฑ์ แต่ในเรื่องการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของประชาชนอยู่ในระดับไม่ผ่านเกณฑ์จนถึงผ่านเกณฑ์ ส่วนใหญ่เห็นว่าประชาชนมีการรับรู้ข้อมูลข่าวสารโรคไข้เลือดออกจาก รพ.สต. มีทัศนคติเชิงบวกต่อการบังคับใช้มาตรการทางสังคมมากกว่าการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ และมีส่วนร่วมในการลดและกำจัดแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย โดยเฉพาะการปรับปรุงสภาพแวดล้อมของอาคารบ้านเรือนของตนเอง ตามหลัก ๕ ป ๑ ข อย่างต่อเนื่อง แต่การลดหรือกำจัดแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายในที่และทางสาธารณะยังคงต้องการส่งเสริมและบังคับใช้มาตรการทางสังคมต่อไป

ตารางที่ ๔.๔ สรุปผลการประเมินผลลัพธ์การบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯโดยใช้ตัวแทน อปท.กลุ่มที่ ๒** และแกนนำชุมชน

ประเด็นการประเมิน	ร้อยละของตัวแทน อปท.			ร้อยละของแกนนำชุมชน		
	ไม่ผ่าน	ผ่าน	ดี	ไม่ผ่าน	ผ่าน	ดี
การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของประชาชน	๒๕.๐๐	๗๕.๐๐	-	-	๑๐๐	-
การปรับปรุงสภาพแวดล้อม	-	๑๐๐	-	-	๑๐๐	-

ตัวแทนอปท.กลุ่มที่ ๒** เหมือนกันกับที่ระบุไว้ในตารางที่ ๔.๒

การประเมินผลลัพธ์การบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ จากตัวแทนอปท.กลุ่มที่ ๒ และแกนนำชุมชนจากจังหวัดหนองบัวลำพู (ตารางที่ ๔.๔) พบว่า การปรับปรุงสภาพแวดล้อมอยู่ในระดับผ่านเกณฑ์ แต่ในเรื่องการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของประชาชนอยู่ในระดับไม่ผ่านเกณฑ์จนถึงผ่านเกณฑ์ ส่วนใหญ่เห็นว่าประชาชนมีการรับรู้ข้อมูลข่าวสารโรคไข้เลือดออกจาก รพ.สต. และที่ประชุมในหมู่บ้าน มีทัศนคติเชิงบวกในการปฏิบัติตามข้อกำหนดท้องถิ่นฯ และในทำนองเดียวกันกับจังหวัดตาก

ส่วนใหญ่เห็นว่ายังคงต้องส่งเสริมการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมให้มากขึ้น เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการลดและกำจัดแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย

นอกจากนี้ ผลการประเมินปัจจัยความสำเร็จในการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ สำหรับผู้บังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ โดยเปรียบเทียบระหว่างตัวแทนอปท.กลุ่มที่ ๑ และ ๒ รวมทั้งเปรียบเทียบระหว่างเจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าพนักงานสาธารณสุขภายในกลุ่มอปท.กลุ่มที่ ๑ และ ๒ ด้วยกันเอง (ตารางที่ ๔.๕ และรูปที่ ๔.๑) พบว่า เจ้าพนักงานสาธารณสุขจากตัวแทนอปท.ทั้งสองกลุ่มมีบทบาทสำคัญมากกว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นในด้านการจัดการ การประชาสัมพันธ์ และการสื่อสารสาธารณะ (ตารางที่ ๔.๕ และรูปที่ ๔.๑ A๒-๓) ซึ่งได้จากผลคะแนนเฉลี่ยจากคณะผู้วิจัยทั้ง ๓ ท่าน

และเมื่อเปรียบเทียบระหว่างตัวแทนอปท.กลุ่มที่ ๑ และกลุ่มที่ ๒ สำหรับกลุ่มผู้บังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ดังกล่าว พบว่า ปัจจัยความสำเร็จในการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ของทั้งสองตัวแทนอปท. ขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านภาวะผู้นำ ความมุ่งมั่นทางการเมือง การสื่อสารสาธารณะ การประชาสัมพันธ์ และการจัดการ แต่เฉพาะปัจจัยการมีส่วนร่วมในนโยบายเท่านั้น ที่ตัวแทนอปท.กลุ่มที่ ๒ มีคะแนนเฉลี่ยสูงกว่าตัวแทนอปท.กลุ่มที่ ๑ อย่างชัดเจน (ตารางที่ ๔.๕ และรูปที่ ๔.๑ A๑)

ผลการประเมินปัจจัยความสำเร็จในการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ สำหรับผู้ปฏิบัติตามข้อกำหนดท้องถิ่นฯ โดยเปรียบเทียบระหว่างตัวแทนอปท.กลุ่มที่ ๑ และ ๒ รวมทั้งเปรียบเทียบระหว่างกรรมการหมู่บ้านและอสม.ภายในกลุ่มอปท.กลุ่มที่ ๑ และ ๒ ด้วยกันเอง (ตารางที่ ๔.๖ และรูปที่ ๔.๑) พบว่า ทั้งกรรมการหมู่บ้านและอสม.จากตัวแทนอปท.ทั้งสองกลุ่มมีบทบาทสำคัญในด้านการมีส่วนร่วมในชุมชน การตระหนักรู้ของชุมชน ความผูกพันของชุมชน การจัดสภาพแวดล้อมระดับครัวเรือน และความเต็มใจที่จะจ่าย (ตารางที่ ๔.๖ และรูปที่ ๔.๑ B๒-๓) และเมื่อเปรียบเทียบระหว่างตัวแทนอปท.กลุ่มที่ ๑ และกลุ่มที่ ๒ สำหรับกลุ่มผู้ปฏิบัติตามข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ดังกล่าว พบว่า ในภาพรวมตัวแทนอปท.กลุ่มที่ ๒ มีคะแนนเฉลี่ยของปัจจัยความสำเร็จในการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ มากกว่าทุกด้าน โดยขึ้นอยู่กับปัจจัยการมีส่วนร่วมในชุมชน การตระหนักรู้ของชุมชน ความผูกพันของชุมชน การจัดสภาพแวดล้อมระดับครัวเรือน และความเต็มใจที่จะร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น (ตารางที่ ๔.๖ และรูปที่ ๔.๑ B๑)

ตารางที่ ๔.๕ ผลการประเมินปัจจัยความสำเร็จในการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ สำหรับผู้บังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ

ปัจจัยความสำเร็จในการ บังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ	การเปรียบเทียบ ระหว่างตัวแทน อปท.* (C)		การเปรียบเทียบ ระหว่างเจ้าพนักงาน ท้องถิ่น (A) และเจ้า พนักงานสาธารณสุข (B) จากตัวแทน อปท.**กลุ่มที่ ๑		การเปรียบเทียบ ระหว่างเจ้าพนักงาน ท้องถิ่น (A) และเจ้า พนักงานสาธารณสุข (B) จากตัวแทน อปท.**กลุ่มที่ ๒	
	ตัวแทน อปท. กลุ่ม๑	ตัวแทน อปท. กลุ่ม๒	เจ้า พนักงาน ท้องถิ่น	เจ้า พนักงาน สาธารณสุข	เจ้า พนักงาน ท้องถิ่น	เจ้า พนักงาน สาธารณสุข
ภาวะผู้นำ	๔.๑	๔.๓	๔.๐	๔.๒	๔.๓	๔.๓
ความมุ่งมั่นทางการเมือง	๔.๐	๔.๓	๔.๐	๔.๐	๔.๐	๔.๕
การมีส่วนร่วมในนโยบาย	๒.๕	๔.๓	๓.๐	๒.๐	๔.๐	๔.๕
การสื่อสารสาธารณะ	๓.๕	๔.๐	๓.๐	๔.๐	๓.๕	๔.๕
การประชาสัมพันธ์	๔.๐	๔.๓	๓.๐	๕.๐	๓.๕	๕.๐
การจัดการ	๔.๓	๔.๕	๓.๗	๕.๐	๔.๐	๕.๐

* ผลคะแนนเฉลี่ยของปัจจัยความสำเร็จในการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯในแต่ละด้าน คำนวณได้จากการผลการประเมินของคณะวิจัย ๓ ท่านจากคะแนนเต็ม ๕ คะแนน

** การเปรียบเทียบระหว่างตัวแทน อปท. (C) คำนวณได้ผลคะแนนเฉลี่ยของเจ้าพนักงานท้องถิ่น (A) และเจ้าพนักงานสาธารณสุข (B) จากตัวแทนอปท.กลุ่มที่ ๑ หรือกลุ่มที่ ๒
 ดังสมการ $C = (A+B)/๒$

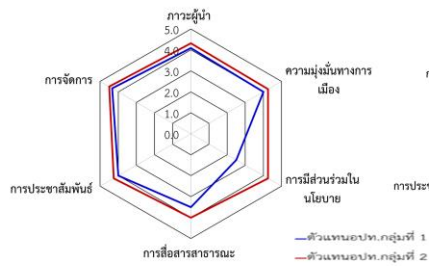
ตารางที่ ๔.๖ ผลการประเมินปัจจัยความสำเร็จในการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ
สำหรับผู้ปฏิบัติตามข้อกำหนดท้องถิ่นฯ

ปัจจัยความสำเร็จในการ บังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ	การเปรียบเทียบ ระหว่างตัวแทน อปท.* (C)		การเปรียบเทียบ ระหว่างกรรมการ หมู่บ้าน (A) และ อสม.(B) จาก ตัวแทนอปท.** กลุ่มที่ ๑		การเปรียบเทียบ ระหว่างกรรมการ หมู่บ้าน (A) และ อสม.(B) จาก ตัวแทนอปท.** กลุ่มที่ ๒	
	ตัวแทน อปท. กลุ่ม๑	ตัวแทน อปท. กลุ่ม๒	กรรมการ หมู่บ้าน	อสม.	กรรมการ หมู่บ้าน	อสม.
การมีส่วนร่วมของชุมชน	๓.๖	๔.๒	๓.๕	๓.๗	๔.๐	๔.๓
ความตระหนักรู้ของชุมชน	๓.๐	๓.๗	๓.๐	๓.๐	๓.๗	๓.๗
ความผูกพันของชุมชน	๓.๐	๓.๓	๓.๐	๓.๐	๓.๓	๓.๓
การจัดการสภาพแวดล้อม ระดับครัวเรือน	๓.๕	๓.๘	๓.๓	๓.๗	๓.๗	๔.๐
การจัดการสภาพแวดล้อม ระดับชุมชน	๓.๐	๓.๐	๓.๐	๓.๐	๓.๐	๓.๐
ความเต็มใจที่จะจ่าย	๓.๐	๓.๖	๓.๐	๓.๐	๓.๗	๓.๕

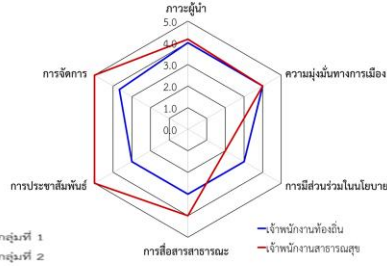
* ผลคะแนนเฉลี่ยของปัจจัยความสำเร็จในการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯในแต่ละด้าน คำนวณได้จากการผลการประเมินของคณะวิจัย ๓ ท่านจากคะแนนเต็ม ๕ คะแนน

** การเปรียบเทียบระหว่างตัวแทน อปท. (C) คำนวณได้ผลคะแนนเฉลี่ยของกรรมการหมู่บ้าน (A) และอสม.(B) จากตัวแทนอปท.กลุ่มที่ ๑ หรือกลุ่มที่ ๒ ดังสมการ $C = (A+B)/๒$

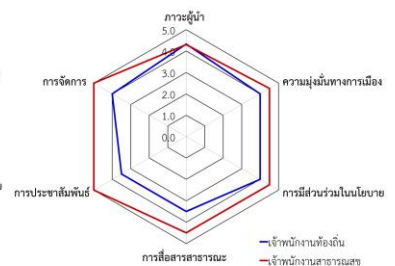
A1) การเปรียบเทียบระหว่างตัวแทนอปท.กลุ่มที่ 1 และกลุ่มที่ 2 สำหรับกลุ่มผู้บังคับใช้กฎหมาย



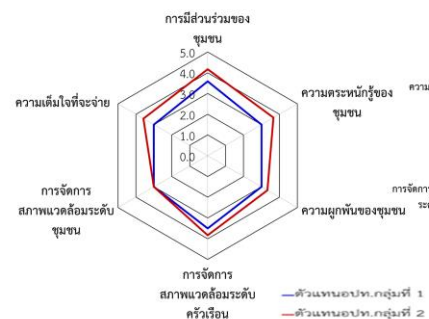
A2) การเปรียบเทียบระหว่างเจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าพนักงานสาธารณสุขจากตัวแทนอปท. กลุ่มที่ 1



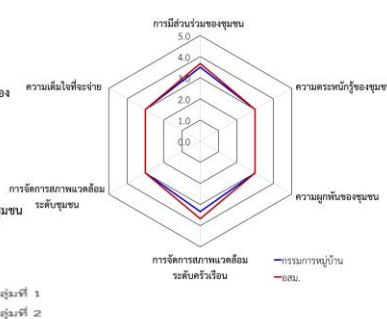
A3) การเปรียบเทียบระหว่างเจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าพนักงานสาธารณสุขจากตัวแทนอปท. กลุ่มที่ 2



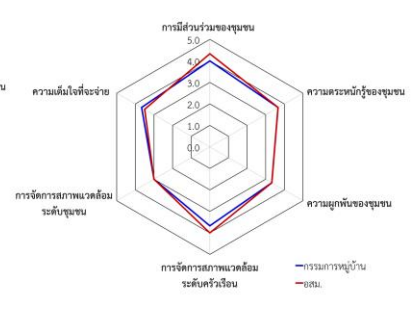
B1) การเปรียบเทียบระหว่างตัวแทนอปท.กลุ่มที่ 1 และกลุ่มที่ 2 สำหรับกลุ่มแกนนำชุมชน



B2) การเปรียบเทียบระหว่างกรรมการหมู่บ้านและอสม.จากตัวแทนอปท. กลุ่มที่ 1



B3) การเปรียบเทียบระหว่างกรรมการหมู่บ้านและอสม.จากตัวแทนอปท.กลุ่มที่ 2



ภาพที่ ๔.๑ การเปรียบเทียบผลการประเมินปัจจัยความสำเร็จในการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ สำหรับเจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าพนักงานสาธารณสุข และปัจจัยความสำเร็จในการปฏิบัติตามข้อกำหนดท้องถิ่นฯ สำหรับกรรมการหมู่บ้านและอสม.จากตัวแทนอปท.กลุ่มที่ ๑ และกลุ่มที่ ๒

ตารางที่ ๔.๗ ความชุกของแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายในเขต อปท.ทั้งสองกลุ่ม

ดัชนีลูกน้ำยุงลาย	พื้นที่ของตัวแทน อปท.	พื้นที่ของตัวแทน อปท.
	กลุ่มที่ ๑*	กลุ่มที่ ๒**
HI	๖.๑๘	๒.๗๐
จำนวนอาคารบ้านเรือนที่ สำรวจทั้งหมด	๓,๒๕๔	๑,๒๒๒
จำนวนอาคารบ้านเรือนที่พบ ลูกน้ำยุงลาย	๒๑๐	๓๓
CI	๖.๓๙	๕.๒๘
จำนวนภาชนะน้ำขังที่สำรวจ ทั้งหมด	๔,๗๐๕	๔,๖๙๗
จำนวนภาชนะน้ำขังที่พบลูกน้ำ ยุงลาย	๓๐๑	๒๔๘

*ข้อมูลค่าดัชนีลูกน้ำยุงลายในช่วงเดือนมีนาคม-พฤษภาคม ๒๕๕๖ เก็บรวบรวมจาก ๔ รพ.สต. ในเขตพื้นที่ของตัวแทนอปท. กลุ่มที่ ๑

**ข้อมูลค่าดัชนีลูกน้ำยุงลายในช่วงเดือนกุมภาพันธ์-เมษายน ๒๕๕๖ เก็บรวบรวมจาก ๒ รพ.สต. ในเขตพื้นที่ของตัวแทนอปท. กลุ่มที่ ๒

จากการสำรวจแหล่งเพาะพันธุ์ลูกน้ำยุงลายตามอาคารบ้านเรือนในเขต อปท.ทั้งสองกลุ่มโดยใช้บ้านตัวแทนกลุ่มแกนนำชุมชนและละแวกบ้านของแกนนำชุมชนในรัศมี ๕๐-๑๐๐ เมตร พบว่า ไม่มีอาคารบ้านเรือนใดที่พบลูกน้ำยุงลาย หรือภาชนะน้ำขังใดที่พบลูกน้ำยุงลาย ในขณะที่พื้นที่อปท.ทั้งสองกลุ่มยังคงมีความชุกของแหล่งเพาะพันธุ์ลูกน้ำยุงลาย โดยมีค่าดัชนีลูกน้ำยุงลาย HI และ CI น้อยกว่า ๑๐ (ตารางที่ ๔.๗)

บทที่ ๕

สรุป อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

๕.๑ สรุปผลการวิจัย

การประเมินการบังคับใช้กฎหมายโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการลดแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายในประเทศไทย: กรณีศึกษาการบังคับใช้กฎหมายที่ดี สรุปผลการวิจัยตามประเด็นสำคัญ ดังนี้

๕.๑.๑ ผลการประเมินก่อนการประเมินแบบสรุปผล (Pre-assessment)

ผลการประเมินก่อนการประเมินแบบสรุปผล สามารถจัดกลุ่ม อบท. เป็น ๒ กลุ่ม ดังนี้

อบท.กลุ่มที่ ๑ (A๑B๑C๑D๑) จำนวน ๔๓ แห่ง ซึ่งมีการควบคุมก่อนประกาศใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯโดยสมบูรณ์ มีการประกาศใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯในราชกิจจานุเบกษา มีกำหนดการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯทันที และประยุกต์ใช้หลักการ IVM ในจำนวน อบท.เหล่านี้ มีจำนวน ๓๒ แห่ง (ร้อยละ ๗๔.๔๒) ที่ได้ตอบกลับแบบสอบถาม และได้ตัวแทน อบท.กลุ่มที่ ๑ จากจังหวัดตาก จำนวน ๑ แห่ง เพื่อใช้เป็นหน่วยประเมินสำหรับการประเมินแบบสรุปผล

อบท.กลุ่มที่ ๒ (A๑B๒C๑D๑) จำนวน ๑๗ แห่ง ซึ่งมีการควบคุมก่อนประกาศใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯโดยสมบูรณ์ มีการประกาศใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯโดยเปิดเผยในท้องถิ่นของตน มีกำหนดการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯทันที และประยุกต์ใช้หลักการ IVM ในจำนวนอบท.เหล่านี้ มีจำนวน ๑๒ แห่ง (ร้อยละ ๗๐.๕๙) ที่ได้ตอบกลับแบบสอบถาม และได้ตัวแทนอบท.กลุ่มที่ ๒ จากจังหวัดหนองบัวลำภู จำนวน ๑ แห่ง เพื่อใช้เป็นหน่วยประเมินเช่นกัน

จากการประเมินแบบสรุปผล พบว่า ตัวแทน อบท.ทั้ง ๒ กลุ่ม มีผลการประเมินบริบทการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ และแนวปฏิบัติการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ เป็นไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวโดยสรุป คือ ตัวแทนอบท.ทั้ง ๒ กลุ่มมีผลการประเมินด้านบริบทการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ อยู่ในระดับไม่ผ่านเกณฑ์ ในขณะที่ผลการประเมินด้านแนวปฏิบัติการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ของตัวแทนอบท. กลุ่มที่ ๑ นั้นอยู่ในระดับผ่านเกณฑ์ ส่วนตัวแทนอบท. กลุ่มที่ ๒ นั้นมีผลการประเมินแนวปฏิบัติการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ อยู่ในระดับดี

๕.๑.๒ ผลการประเมินการประเมินแบบสรุปผล (Summative evaluation)

การประเมินผลลัพธ์การบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ จากตัวแทน อบท. กลุ่มที่ ๑ และแกนนำชุมชนจากจังหวัดตาก พบว่า การปรับปรุงสภาพแวดล้อมอยู่ในระดับผ่านเกณฑ์ แต่ในเรื่องการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของประชาชนอยู่ในระดับไม่ผ่านเกณฑ์จนถึงผ่านเกณฑ์ ส่วนใหญ่เห็นว่าประชาชนมีการรับรู้ข้อมูลข่าวสารโรคไข้เลือดออกจาก รพ.สต. มีทัศนคติเชิงบวกต่อการบังคับใช้มาตรการทางสังคมมากกว่าการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ และมีส่วนร่วมในการลดและกำจัดแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย โดยเฉพาะการปรับปรุงสภาพแวดล้อมของอาคารบ้านเรือนของตนเอง ตามหลัก ๕ ป ๑ ข อย่างต่อเนื่อง แต่การลดหรือกำจัดแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายในที่และทางสาธารณะยังคงต้องการส่งเสริมและบังคับใช้มาตรการทางสังคมต่อไป

การประเมินผลลัพธ์การบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ จากตัวแทนอปท.กลุ่มที่ ๒ และแกนนำชุมชนจากจังหวัดหนองบัวลำภู พบว่า การปรับปรุงสภาพแวดล้อมอยู่ในระดับผ่านเกณฑ์ แต่ในเรื่องการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของประชาชนอยู่ในระดับไม่ผ่านเกณฑ์จนถึงผ่านเกณฑ์ ส่วนใหญ่เห็นว่าประชาชนมีการรับรู้ข้อมูลข่าวสารโรคไข้เลือดออกจาก รพ.สต. และที่ประชุมในหมู่บ้าน มีทัศนคติเชิงบวกในการปฏิบัติตามข้อกำหนดท้องถิ่นฯ และในทำนองเดียวกันกับจังหวัดตาก ส่วนใหญ่เห็นว่ายังคงต้องส่งเสริมการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมให้มากขึ้น เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการลดและกำจัดแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย

นอกจากนี้ ผลการประเมินปัจจัยความสำเร็จในการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ สำหรับผู้บังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ โดยเปรียบเทียบระหว่างตัวแทนอปท.กลุ่มที่ ๑ และ ๒ รวมทั้งเปรียบเทียบระหว่างเจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าพนักงานสาธารณสุขภายในกลุ่มอปท.กลุ่มที่ ๑ และ ๒ ด้วยกันเอง พบว่า เจ้าพนักงานสาธารณสุขจากตัวแทนอปท.ทั้งสองกลุ่มมีบทบาทสำคัญมากกว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นในด้านการจัดการ การประชาสัมพันธ์ และการสื่อสารสาธารณะ ซึ่งได้จากผลคะแนนเฉลี่ยจากคณะผู้วิจัยทั้ง ๓ ท่าน และเมื่อเปรียบเทียบระหว่างตัวแทนอปท.กลุ่มที่ ๑ และกลุ่มที่ ๒ สำหรับกลุ่มผู้บังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ดังกล่าว พบว่า ปัจจัยความสำเร็จในการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ของทั้งสองตัวแทนอปท. ขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านภาวะผู้นำ ความมุ่งมั่นทางการเมือง การสื่อสารสาธารณะ การประชาสัมพันธ์ และการจัดการ แต่เฉพาะปัจจัยการมีส่วนร่วมในนโยบายเท่านั้น ที่ตัวแทนอปท.กลุ่มที่ ๒ มีคะแนนเฉลี่ยสูงกว่าตัวแทนอปท.กลุ่มที่ ๑ อย่างชัดเจน

ผลการประเมินปัจจัยความสำเร็จในการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ สำหรับผู้ปฏิบัติตามข้อกำหนดท้องถิ่นฯ โดยเปรียบเทียบระหว่างตัวแทนอปท.กลุ่มที่ ๑ และ ๒ รวมทั้งเปรียบเทียบระหว่างกรรมการหมู่บ้านและอสม.ภายในกลุ่มอปท.กลุ่มที่ ๑ และ ๒ ด้วยกันเอง พบว่า ทั้งกรรมการหมู่บ้านและอสม.จากตัวแทนอปท.ทั้งสองกลุ่มมีบทบาทสำคัญในด้านการมีส่วนร่วมในชุมชน การตระหนักรู้ของชุมชน ความผูกพันของชุมชน การจัดสภาพแวดล้อมระดับครัวเรือน และความเต็มใจที่จะจ่าย และเมื่อเปรียบเทียบระหว่างตัวแทนอปท.กลุ่มที่ ๑ และกลุ่มที่ ๒ สำหรับกลุ่มผู้ปฏิบัติตามข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ดังกล่าว พบว่า ในภาพรวมตัวแทนอปท.กลุ่มที่ ๒ มีคะแนนเฉลี่ยของปัจจัยความสำเร็จในการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ มากกว่าทุกด้าน โดยขึ้นอยู่กับปัจจัยการมีส่วนร่วมในชุมชน การตระหนักรู้ของชุมชน ความผูกพันของชุมชน การจัดสภาพแวดล้อมระดับครัวเรือน และความเต็มใจที่จะร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น

จากการสำรวจแหล่งเพาะพันธุ์ลูกน้ำยุงลายตามอาคารบ้านเรือนในเขต อปท.ทั้งสองกลุ่ม โดยใช้บ้านตัวแทนกลุ่มแกนนำชุมชนและละแวกบ้านของแกนนำชุมชนในรัศมี ๕๐-๑๐๐ เมตร พบว่า ไม่มีอาคารบ้านเรือนใดที่พบลูกน้ำยุงลาย หรือภาชนะน้ำขังใดที่พบลูกน้ำยุงลาย ในขณะที่พื้นที่อปท.ทั้งสองกลุ่มยังคงมีความชุกของแหล่งเพาะพันธุ์ลูกน้ำยุงลาย โดยมีค่าดัชนีลูกน้ำยุงลาย HI และ CI น้อยกว่า ๑๐

๕.๒ อภิปรายผล

สิงคโปร์เป็นประเทศที่สามารถใช้การตรากฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายเพื่อควบคุมการระบาดของโรคไข้เลือดเป็นเวลานานเกือบ ๑๕ ปีก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถใช้เป็นมาตรการหลักเพียงอย่างเดียวในการควบคุมยุงลายพาหะนำโรคไข้เลือดออกได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน^(๑๖,๑๗) การศึกษานี้จึงได้ให้เน้นการบังคับใช้กฎหมายที่มีการประยุกต์ใช้แนวคิด IVM^(๑) IVM เป็นกระบวนการตัดสินใจ (Decision making) โดยอาศัยหลักฐานเชิงประจักษ์ (Evidence) และการหาทางเลือกที่หลากหลาย (Solutions) เพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างเหมาะสมในการจัดการประชากรพาหะนำโรคโดยอาศัยโครงสร้างพื้นฐานและทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินงานสาธารณสุขทั้งในด้านการเฝ้าระวัง การป้องกันและการควบคุมโรคติดต่อมาโดยพาหะ อีกทั้งยังเป็นการปรับปรุงประสิทธิภาพ ต้นทุนประสิทธิผล ความถูกต้องเหมาะสมทางนิเวศวิทยาสิ่งแวดล้อมและความยั่งยืนของการควบคุมพาหะนำโรคที่ผสมผสานมาตรการต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพ แนวคิดดังกล่าวจึงเป็นวาระสำคัญสำหรับ อปท.ทั่วประเทศไทย โดยที่ อปท.ส่วนใหญ่มีการตราข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อให้ อปท.สามารถควบคุมยุงลายพาหะนำโรคไข้เลือดออกในเขต อปท.ได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อันจะนำไปสู่การลดการระบาดของโรคไข้เลือดออก ประเด็นที่ถกเถียงกันในวงกว้าง คือ อปท.และผู้ที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนและกระบวนการตราและการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ เพื่อให้เกิดสภาพการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ที่ดีจนสามารถส่งผลให้ประชาชนปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในการลดหรือกำจัดแหล่งเพาะพันธุ์ลูกน้ำยุงลาย^(๑,๔,๑๕) ได้ยึดหลักการ IVM ที่ดีหรือไม่ หรืออาศัยข้อมูลสภาพการณ์ปัญหาการควบคุมยุงลายพาหะนำโรคไข้เลือดออก พฤติกรรมการจัดการขยะ และพฤติกรรมการสำรอน้ำของประชาชนในเขต อปท.อย่างไร ผลที่ได้จากการประเมินแบบสรุปผลของตัวแทน อปท.ทั้งสองกลุ่มนั้น ชี้ให้เห็นว่าสภาพการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ โดยอาศัยหลักการ IVM ที่ดีนั้น อปท.ควรต้องคำนึงถึงองค์ประกอบต่างๆ และสภาพแวดล้อมทางสังคมทั้งในระดับบุคคล ครอบครัวและชุมชน ซึ่งได้อภิปรายโดยสรุปรายละเอียดดังนี้

บริบทการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ที่ดีเพื่อให้เกิดแนวปฏิบัติการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ที่ดี ยังคงมีประเด็นสำคัญที่ตัวแทน อปท.ทั้งสองกลุ่มต้องได้รับการแก้ไขปรับปรุงทบทวนทั้งในเรื่องความชัดเจน ความสอดคล้องต้องกัน และความพร้อมของทรัพยากร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ควรพิจารณาประเด็นสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดนิยามที่มีความหมายชัดเจนและมีขอบเขตครอบคลุมวิถีชีวิตและสภาพความเป็นอยู่ กิจกรรมหรือพฤติกรรมของประชาชนในเขตอปท. ควรทบทวนสาระสำคัญของนิยาม เช่น คำว่า “มูลฝอย”^(๑,๑๕) ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ และตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กำหนดให้แหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายเป็นเหตุรำคาญและแต่งตั้งเจ้าพนักงานสาธารณสุขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อค้นพบสำคัญเกี่ยวกับสภาพปัจจัยที่มีผลต่อการเพิ่มแหล่งเพาะพันธุ์ลูกน้ำยุงลายในชุมชน^(๑,๔,๑๕) ได้แก่ พฤติกรรมของประชาชนที่ทิ้งขยะหรือละเลยในการจัดการขยะในครัวเรือน และรูปแบบการจัดบริการในการกำจัดขยะครัวเรือนและชุมชนที่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ประชาชนส่วนใหญ่หรือแม้แต่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานควบคุมแหล่งเพาะพันธุ์ลูกน้ำยุงลาย ยังคงมีความเข้าใจไม่ตรงกันเกี่ยวกับเศษวัสดุน้ำขัง (Discarded receptacles) ซึ่งเป็นมูลฝอยที่มีศักยภาพเป็นภาชนะรองรับน้ำหรือภาชนะน้ำขัง (Water-holding containers) สำหรับการเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ลูกน้ำยุงลายในบ้านและนอกบ้าน^(๑,๔,๑๕) ในที่นี้ ควรให้ความสำคัญกับการกำหนดนิยาม “เศษวัสดุน้ำ

ซึ่ง” ซึ่งหมายความว่า “มูลฝอยหรือเศษสิ่งของที่มีได้ใช้แล้วในอาคารหรือนอกอาคารและมีน้ำขังอยู่ เช่น กระป๋อง ยางรถยนต์เก่า ไห กระถาง ขวด เป็นต้น หรือชิ้นส่วนของวัสดุตั้งกล่าวที่มีน้ำขังอยู่” เศษวัสดุน้ำขังเหล่านี้มีความสำคัญทางนิเวศวิทยาสิ่งแวดล้อมของยุ่งลายพาหะนำโรคใช้เล็ดออกมากกว่า“มูลฝอย” ซึ่งหมายความว่า “เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า เศษวัตถุ ทุณฺพลาสดิกภาพขณะใส่อาหาร ถั่ว มูลสัตว์ ซากสัตว์ หรือสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น และหมายความรวมถึงมูลฝอยติดเชื้อ มูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน” ถ้าข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ขาดสาระสำคัญในด้านความชัดเจน และความสอดคล้องต้องกัน ก็อาจทำให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือเจ้าพนักงานสาธารณสุขสามารถใช้ดุลยพินิจเกินกว่าขอบเขตของปัญหาขยะซึ่งเป็นเศษวัสดุน้ำขังตามอาคารบ้านเรือน หรือที่และทางสาธารณะ และอาจก่อให้เกิดผลกระทบหรือทัศนคติเชิงลบของประชาชนต่อการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ที่ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยเฉพาะเรื่องการกำหนดโทษบังคับใช้ และในที่สุด ก็อาจจะเป็นผลเสียต่อการบริการสาธารณสุขที่ดีของ อปท.และประโยชน์ต่อประชาชน

ในขณะที่ ตัวแทน อปท.ทั้งสองกลุ่ม มีแนวปฏิบัติการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ที่ผ่านเกณฑ์การประเมินจนถึงระดับดีทั้งในเรื่องการส่งเสริมการบังคับใช้ การตัดสินใจบังคับใช้ และการกำหนดโทษบังคับใช้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ควรพิจารณาประเด็นสำคัญเกี่ยวกับการส่งเสริมการบังคับใช้มากกว่าการตัดสินใจบังคับใช้หรือการกำหนดโทษบังคับใช้ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดแนวปฏิบัติการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ที่ดี เพื่อที่จะส่งผลให้เกิดผลลัพธ์การบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ที่ดีต่อไป ทั้งในด้านการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของประชาชนและการปรับปรุงสภาพแวดล้อม ตัวอย่างข้อค้นพบสำคัญ คือ ตัวแทน อปท. กลุ่มที่ ๒ จากจังหวัดหนองบัวลำพู มีการตัดสินใจบังคับใช้โดยเลือกวิธีการบังคับใช้และวิธีกำหนดโทษบังคับใช้หรือการเปรียบเทียบปรับอย่างมีเหตุผลตามสมควรแก่พฤติการณ์ของประชาชน โดยมีการแนะนำหรือแจ้งเตือนให้ประชาชน เอกชนปรับปรุงสภาพแวดล้อมของอาคารบ้านเรือนหรือสถานที่ที่พบว่ามีความเสี่ยงสูงกลายเป็นเหตุรำคาญ โดยจัดให้มี “๑๐ ทหารเสือ” ซึ่งเป็นอาสาสมัครสาธารณสุข (อสม.) ทำหน้าที่เหมือนเจ้าพนักงานทำการสำรวจลูกน้ำยุ่งลายทุกบ้านเดือนละ ๑ ครั้ง ให้เสร็จภายในวันเดียว โดยหมุนเวียนจาก อสม.ทุกคนในหมู่บ้าน หากพบลูกน้ำยุ่งลายที่บ้านใด ก็เขียนลงในรายงาน และให้คนบ้านใกล้เคียงลงนามเป็นพยาน แล้วรายงานข้อมูลมายังโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.) จากนั้น รพ.สต. ก็รายงานข้อมูลค่าดัชนีลูกน้ำยุ่งลายและรายชื่อครัวเรือนที่พบลูกน้ำยุ่งลายไปยังอปท. ในขณะเดียวกันก็ทำหนังสือแจ้งให้เจ้าของบ้านที่พบลูกน้ำยุ่งลายไปจ่ายค่าปรับที่ อปท. เมื่อประชาชนไปจ่ายค่าปรับ ทาง อปท.ก็ออกใบเสร็จรับเงินให้เป็นหลักฐาน ซึ่งพบว่า ตั้งแต่เริ่มบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๖ อปท.มีรายได้จากเงินค่าปรับอย่างเป็นรูปธรรมและบริหารจัดการเงินส่วนนี้ในการคืนกลับให้ รพ.สต.เพื่อใช้ในการสำรวจลูกน้ำยุ่งลายและป้องกันควบคุมโรคใช้เล็ดออกในปีถัดไป ในขณะที่ อปท.ก็จัดทำแผนปฏิบัติการซึ่งบรรจุโครงการป้องกันควบคุมใช้เล็ดออก โดยพยายามสนับสนุนให้ชุมชนเป็นผู้ขับเคลื่อนกิจกรรมอย่างต่อเนื่องโดยเน้นใช้มาตรการ ๕ ป ๑ ข ในการลดและกำจัดแหล่งเพาะพันธุ์ยุ่งลาย และให้ความร่วมมือในการรักษาระดับความเข้มข้นของการบังคับการจ่ายค่าปรับ สำหรับตัวแทน อปท.กลุ่มที่ ๑ จากจังหวัดตากนั้น มีการใช้มาตรการทางสังคมที่เป็นที่ยอมรับมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยเน้นให้ประชาชน เอกชน มีความรับผิดชอบตนเองและชุมชน มีส่วนร่วมในการถือประโยชน์ร่วมกัน และการดูแลรักษาสภาพแวดล้อมของชุมชน มาตรการทางสังคมที่ใช้ คือ การกำหนดกติกาสังคมร่วมกันว่า “หาก อสม.สำรวจพบลูกน้ำยุ่งลายตามอาคารบ้านเรือน ก็เก็บเงินค่าปรับตามข้อตกลง”

ในทางปฏิบัติหาก อสม.สำรวจพบลูกน้ำยุงลายที่บ้านหลังใด ก็บันทึกข้อมูลในรายงานไว้ อสม.อาจเก็บเงินค่าปรับเองหรือแจ้งให้เจ้าของบ้านไปจ่ายเงินค่าปรับที่บ้านแกนนำชุมชนตามที่ตกลงกัน โดยมีการออกใบเสร็จให้ผู้ที่ยจ่ายเงินค่าปรับอย่างเป็นรูปธรรม มีการปรับเงินตั้งแต่ ๒๐-๕๐๐ บาท ขึ้นอยู่กับสภาพเหตุร้ายและพฤติกรรมของเจ้าบ้าน เงินค่าปรับนี้ได้นำเข้าสู่กองทุนอสม.เพื่อใช้ในการทำกิจกรรมสาธารณประโยชน์โดยชุมชนเป็นผู้ขับเคลื่อนกิจกรรมทั้งหมด มี รพ.สต.เป็นพี่เลี้ยง และอปท.สนับสนุนเงินรางวัลประกวดหมู่บ้านปลอดลูกน้ำยุงลายและปลอดโรคไข้เลือดออก เป็นเงินสด ๓,๐๐๐ บาทต่อหมู่บ้านต่อปี นอกจากนี้ ยังคงมีการทบทวนกฎกติกาทางสังคมและปรับปรุงแก้ไขให้เกิดความเข้มข้นยิ่งขึ้น

สภาพการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ โดยอาศัยแนวทาง IVM ที่ดี ควรพิจารณาผลกระทบเชิงบวกของการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายและ/หรือมาตรการทางสังคม (Social measures) หรือนวัตกรรมทางสังคม (Social innovations) ซึ่งเป็นเครื่องมือสำหรับการส่งเสริมการปรับปรุงสภาพแวดล้อมและการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของประชาชนในการลดและกำจัดแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายมากกว่าที่เป็นเครื่องมือสำหรับการกำหนดโทษเพื่อคาดหวังว่าประชาชนจะปรับเปลี่ยนพฤติกรรมหรือจะปฏิบัติตามข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ผลที่ได้จากการประเมินผลลัพธ์การบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ โดยตัวแทน อปท.และแกนนำชุมชนทั้งสองกลุ่ม พบว่า ควรมีการส่งเสริมให้เกิดสภาพการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ โดยอาศัยแนวทาง IVM ที่ดีที่มีประชาชนมีส่วนร่วมอย่างจริงจังในการลดและกำจัดแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย ถ้าพิจารณาจากค่าดัชนีลูกน้ำยุงลายแล้ว พื้นที่ของตัวแทน อปท.ทั้งสองกลุ่มยังคงมีการรายงานข้อมูลค่า CI ที่เกินกว่าร้อยละ ๕.๐ แต่น้อยกว่าร้อยละ ๑๐^(๒๐) โดยทั่วไปแล้ว ภาชนะรองรับน้ำที่พบลูกน้ำยุงลายมักเป็นภาชนะรองรับน้ำในบ้านและรอบบ้าน โดยที่ไม่เน้นบรวบภาชนะรองรับน้ำในที่และทางสาธารณะ เนื่องจากเน้นการจัดการสภาพแวดล้อมในระดับครัวเรือนมากกว่าการจัดการสภาพแวดล้อมในระดับชุมชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในที่และทางสาธารณะ ดังนั้นอปท.จึงเน้นการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ โดยยึดหลักการ IVM เพื่อให้ประชาชนปรับปรุงสภาพแวดล้อมในบ้านและรอบบ้าน เช่น การจัดการขยะมูลฝอยที่มีศักยภาพเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ลูกน้ำยุงลาย ซึ่งอปท.ส่วนใหญ่ดำเนินการจัดเก็บขยะมูลฝอยดังกล่าวจากครัวเรือน แต่ถ้าไม่เน้นการปรับพฤติกรรมของครัวเรือนเป็นสำคัญแล้ว ก็ยังคงปรากฏแหล่งเพาะพันธุ์ลูกน้ำยุงลายทั้งในบ้านและรอบบ้าน ซึ่งแตกต่างจากบ้านแกนนำชุมชนและละแวกบ้านของแกนนำชุมชนจากพื้นที่ตัวแทนอปท.ทั้งสองกลุ่มนั้น ไม่พบลูกน้ำยุงลายในบ้านและรอบบ้าน ข้อมูลนี้ชี้ให้เห็นว่าประชาชนส่วนใหญ่ยังคงมีพฤติกรรมสำรองน้ำอุปโภคบริโภคในครัวเรือน แม้ว่าจะมีน้ำประปาใช้แล้วก็ตาม จึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่จะพบภาชนะกักเก็บน้ำอุปโภคบริโภคในครัวเรือน (Water-storing containers) ซึ่งเป็นภาชนะน้ำขังหลักสำหรับการเพาะพันธุ์ยุงลาย (Key container) ในเขตชุมชนในหลายจังหวัดของประเทศไทย^(๑,๔,๑๕) เศรษฐศาสตร์น้ำขังในครัวเรือนนั้น มีศักยภาพเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายเหมือนกัน แต่ก็ไม่ใช่ภาชนะน้ำขังหลัก^(๑๕) อปท.ไม่สามารถออกแนวปฏิบัติให้ประชาชนงดใช้ภาชนะกักเก็บน้ำอุปโภคบริโภคในครัวเรือนได้ ดังนั้น ถ้าข้อมูลการสำรวจลูกน้ำยุงลายในเขตอปท.พบว่าภาชนะกักเก็บน้ำอุปโภคบริโภคในครัวเรือนเป็นภาชนะน้ำขังหลักที่พบลูกน้ำยุงลาย อปท.ควรเพิ่มการรับรู้ข่าวสารให้แก่ประชาชนเพื่อลดแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย ไม่ใช่เพื่อกำจัดแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย โดยเน้นที่การปรับปรุงสภาพแวดล้อมทางกายภาพของภาชนะกักเก็บน้ำอุปโภคบริโภคในครัวเรือนไม่ให้เอื้อต่อการวางไข่ของยุงลาย

จากข้อค้นพบที่กล่าวข้างต้น ปัจจัยความสำเร็จในการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ สำหรับผู้บังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ จากตัวแทนอปท.กลุ่มที่ ๑ และกลุ่มที่ ๒ ขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านภาวะผู้นำ ความมุ่งมั่นทางการเมือง การสื่อสารสาธารณะ การประชาสัมพันธ์ และการจัดการ โดยที่เจ้าพนักงานสาธารณสุขจากตัวแทนอปท.ทั้งสองกลุ่มมีบทบาทสำคัญมากกว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นในด้านการจัดการ การประชาสัมพันธ์ และการสื่อสารสาธารณะ ทั้งนี้เจ้าพนักงานท้องถิ่นจากตัวแทนอปท.ทั้งสองกลุ่ม ควรให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในนโยบายเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ ตัวแทนอปท.กลุ่มที่ ๒ ก็มีปัจจัยความสำเร็จในการปฏิบัติตามข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ทุกด้านมากกว่าตัวแทนอปท.กลุ่มที่ ๑ โดยที่ปัจจัยความสำเร็จในการปฏิบัติตามข้อกำหนดท้องถิ่นฯ สำหรับผู้ปฏิบัติตามข้อกำหนดท้องถิ่นฯ นั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยการมีส่วนร่วมในชุมชน การตระหนักรู้ของชุมชน ความผูกพันของชุมชน การจัดสภาพแวดล้อมระดับครัวเรือน และความเต็มใจที่จะจ่ายและที่น่าสนใจ คือ กรรมการหมู่บ้านและอสม.จากตัวแทนอปท.ทั้งสองกลุ่มมีบทบาทสำคัญในด้านการมีส่วนร่วมในชุมชน การตระหนักรู้ของชุมชน ความผูกพันของชุมชน การจัดสภาพแวดล้อมระดับครัวเรือน และความเต็มใจที่จะจ่ายเงินค่าปรับตามกำหนด

กล่าวโดยสรุป คือ การบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ที่ดีนั้น อปท.ควรทบทวนบริบทการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ และพิจารณาแนวปฏิบัติการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ที่ดีโดยยึดแนวทาง IVM ให้เหมาะสม เช่น การเลือกใช้มาตรการหรือวิธีการต่างๆ ในการควบคุมยุ่งลายผสมผสานกับมาตรการทางกฎหมาย หรือมาตรการทางสังคม หรือกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน เพื่อให้เกิดการออกแบบการจัดการที่เหมาะสมกับบริบทและวิถีชีวิตของแต่ละพื้นที่ และตอกย้ำการมีความรับผิดชอบสาธารณะ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดสภาพการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ที่ดี และเพื่อให้ประชาชน เอกชน เกิดการรับรู้และตระหนักเห็นถึงความสำคัญของแนวทาง IVM โดยมีส่วนร่วมในการลดและกำจัดแหล่งเพาะพันธุ์ยุ่งลายอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในด้านการจัดการขยะในครัวเรือน การสำรองน้ำอุปโภคบริโภค และการปรับปรุงสภาพแวดล้อมทางกายภาพของอาคารบ้านเรือน

๕.๓ ข้อเสนอแนะ

๑) การบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นควบคุมแหล่งเพาะพันธุ์ยุ่งลาย น่าจะเป็นมาตรการทางเลือกหนึ่งในการป้องกันควบคุมโรคไข้เลือดออกอย่างยั่งยืน ซึ่งจะช่วยเสริมมาตรการอื่นๆ ทำให้เจ้าหน้าที่สาธารณสุขหรือ อสม. ทำงานได้ง่ายขึ้น และอาจส่งผลทางจิตวิทยาในลักษณะการเขียนเสือให้วัวกลัว

๒) กรณีศึกษาของตัวแทน อปท.กลุ่มที่ ๑ ในพื้นที่จังหวัดตาก ซึ่งมีรูปแบบการมีการประกาศข้อกำหนดท้องถิ่นฯแต่ขับเคลื่อนกิจกรรมโดยใช้มาตรการทางสังคมอย่างเป็นรูปธรรม และตัวแทน อปท.กลุ่มที่ ๒ ในพื้นที่จังหวัดหนองบัวลำพู ซึ่งมีรูปแบบการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯอย่างเป็นรูปธรรม น่าจะตัวอย่างในการใช้มาตรการที่เหมาะสมกับบริบทพื้นที่เพื่อการป้องกันควบคุมโรคไข้เลือดออกอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะการสร้างและขับเคลื่อนมาตรการทางสังคมโดยชุมชน จะเป็นกลวิธีที่ง่ายกว่าการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ

๓) ควรสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมให้การบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯเป็นมาตรการทางเลือกในการป้องกันควบคุมโรคไข้เลือดออกที่เป็นไปได้ในทางปฏิบัติอย่างยั่งยืน ซึ่งหากเจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งเป็นตัวแปรสำคัญในการตัดสินใจ มีความเข้าใจใน

หลักการบังคับใช้หรือไม่หน่วยงานคะแนนเสียงทางการเมือง น่าจะส่งผลให้การบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นควบคุมแหล่งเพาะพันธุ์กลายเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น โดยควรประสานความร่วมมือกันระหว่างกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กรมอนามัย กรมควบคุมโรคและเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง

๕.๔ ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

๑) ควรมีการศึกษารูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน (community participation) รวมถึงการมีส่วนร่วมในนโยบาย (policy engagement) ในการตราและบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่น โดยยึดหลักการ IVM เป็นสำคัญ

๒) ควรมีการศึกษาในประเด็นความตระหนักรู้ของชุมชน (community awareness) ความผูกพันของชุมชน (community engagement) การจัดการสภาพแวดล้อมระดับครัวเรือน (household-level environmental management) การจัดการสภาพแวดล้อมระดับชุมชน (community-level environmental management) และความเต็มใจที่จะจ่าย (willingness to pay) เพื่อส่งเสริมผลลัพธ์การบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับวิถีชีวิต เศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครองในแต่ละบริบทพื้นที่ของ อปท.

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

๑. Bhumiratana A, Intarapuk A, Chujun S, Kaewwaen W, Sorosjinda-Nunthawarasilp P, Koyadun S. Thailand momentum on policy and practice in local legislation on dengue vector control. *Interdisciplinary Perspectives on Infectious Diseases* ๒๐๑๔; ๒๐๑๔: ๒๑๗-๒๓๗.
๒. Burris S, Ashe M, Levin D, Penn M, Larkin M. A transdisciplinary approach to public health law: The emerging practice of legal epidemiology. *Annual Review of Public Health* ๒๐๑๖; ๓๗(๑): ๑๓๕-๕๘.
๓. Clarke D. Chapter ๑๐. Law, regulation and strategizing for health. In: Schmets G, Rajan D, Kadandale S, editors. *Strategizing national health in the ๒๑st century: a handbook*. Geneva: World Health Organization; ๒๐๑๖.
๔. Suwannapong N, Tipayamongkhogul M, Bhumiratana A, Boonsuyar C, Howteerakul N, Poolthin S. Effect of community participation on household environment to mitigate dengue transmission in Thailand. *Tropical Biomedicine* ๒๐๑๔; ๓๑(๑): ๑๔๙-๕๘.
๕. Department of Local Administration, Ministry of Interior. Records of local administrative organizations, ๙ September ๒๐๒๐ [Internet]. [cited ๒๐๒๐ Oct ๒๔]. Available from: www.dla.go.th (in Thai)
๖. Department of Health . Public Health Law Administration Center. (๒๕๖๐). Manual for drafting local ordinances according to the Public Health Act ๑๙๙๒. (in Thai)
๗. Public Health Law Administration Center, Department of Health. Manual for public health law implementation. Bangkok: Chulalongkorn University Printing House; ๒๐๑๒. (in Thai)
๘. Office of the Official Information Commission. Notification of the Ministry of Health ,The issue specifies that mosquito breeding sites are annoying [Internet]. [cited ๒๐๑๕ Jul ๑๐]. Available from: <http://www.oic.go.th> (in Thai)
๙. Royal Thai Government Gazette. Local government organization that enforces local regulations regarding the control of mosquito larvae breeding grounds

- [Internet]. [cited ๒๐๑๕ Jul ๑๐]. Available from: <http://www.ratchakitcha.soc.go.th> (in Thai)
๑๐. Saranjit P, Chatmongkol R, Meeplud I, lueamcharoen P, Techtanom P. Local legal process: a case study of Nonthaburi Municipality and Rangsit Municipality. *Public Health and Health Laws Journal* ๒๐๑๗; ๓(๓): ๓๐๖-๒๐. (in Thai)
๑๑. สำนักโรคติดต่อหน้าโดยแมลง กรมควบคุมโรค. แหล่งเพาะพันธุ์ของยุงลายและการป้องกันควบคุมโรคไขเลือดออก [Internet]. [cited ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๘]. Available from: <http://www.thaivbd.org/>
๑๒. สำนักงานกฤษฎีกา. พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.๒๕๓๕ [Internet]. [cited ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๘]. Available from: <http://www.krisdika.go.th>.
๑๓. เยาวดี ราชชัยกุล วิบูลย์ศรี. การประเมินโครงการ : แนวคิดและแนวปฏิบัติ พิมพ์ครั้งที่ ๖. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย; ๒๕๕๑.
๑๔. Koyadun S, Pinyorattanachot A, Dampan P, Kawpraju N, Bhumiratana A, Intarapuk A, Maneekan P, Pimnon S. Final report, Detection of dengue virus, Zika virus and Chikungunya virus at the molecular level in *Aedes aegypti* and *Aedes albopictus*. ๒๐๑๕ (in Thai)
๑๕. Boonklong O, Bhumiratana A. Seasonal and geographical variation of dengue vectors in Narathiwat, South Thailand. *Canadian Journal of Infectious Diseases and Medical Microbiology* ๒๐๑๖; ๒๐๑๖: ๘๐๖๒๓๖๐.
๑๖. Ooi EE, Goh KT, Gubler DJ. Dengue prevention and ๓๕ years of vector control in Singapore. *Emerging Infectious Diseases* ๒๐๑๖; ๑๒(๖): ๘๘๗-๘๙๓.
๑๗. Health System for Dengue Control in Singapore. Yow-Cheong Chan ๑๙๙๔ [Internet]. [cited ๑๐ Jul ๒๐๑๕]. Available from: www.researchgate.net/publication/๒๙๗๘๓๗๔๔
๑๘. สมฤดี โสมเกษตรรินทร์. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์, การใช้มาตรการดานกฎหมายตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ . ๒๕๕๐.

๑๙. นิรมล เมืองโสสม. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์, การสังเคราะห์งานวิจัย เรื่อง การบังคับใช้ข้อบังคับและมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันควบคุมโรคติดต่อ : กรณีการควบคุมพาหะนำโรคไข้เลือดออก. ๒๕๔๙.

๒๐. Bhumiratana A, Thipmongkolkul M , Suwanpong N. Dengue disease and surveillance for control of mosquito vectors in Thailand. Document for Workshop on Dengue Haemorrhagic Fever Prevention and Prevention Action Plan in Bangkok Area ๖-๘ August ๒๐๑๓ Indra Regent Hotel, Bangkok.(in Thai)