

นิพนธ์ต้นฉบับ

Original Article

การประเมินการบังคับใช้กฎหมายโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการลดแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายในประเทศไทย : กรณีศึกษาการบังคับใช้กฎหมายที่ดี

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

สุริโย ชูจันทร์¹อดิศักดิ์ ภูมิรัตน์²สุรชาติ โกยดุลย์¹¹สำนักงานป้องกันควบคุมโรคที่ 11

นครศรีธรรมราช

²ศูนย์การศึกษาและวิจัยสุขภาพนิเวศ

ศูนย์แห่งความเป็นเลิศทางวิชาการ

ด้านสุขภาพโลก คณะสาธารณสุขศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต

ปทุมธานี

Suriyo Chujun¹Adisak Bhumiratana²Surachart Koyadun¹¹Office of Disease Prevention and Control,

Region 11 Nakhon Si Thammarat

²Center of Eco Health Education and Research (CEER),

Center of Excellence in Global Health,

Faculty of Public Health,

Thammasat University, Rangsit Campus,

Pathumthai

DOI: 10.14456/dcj.2021.68

Received: August 1, 2020 | Revised: November 3, 2020 | Accepted: November 3, 2020

บทคัดย่อ

การประเมินแบบสรุปลงมือมีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินบริบทและแนวปฏิบัติการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นควบคุมแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่ได้ประกาศใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ดังกล่าว ตั้งแต่ปี 2546 และใช้ตัวแทนกลุ่ม อปท. 2 แห่ง โดยแต่ละแห่งประกอบด้วย เจ้าหน้าที่และแกนนำชุมชนรวม 20 คน เพื่อประเมินผลลัพธ์การบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ทั้งในด้านการปรับปรุงสภาพแวดล้อมและการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของประชาชน ผลการประเมินแสดงให้เห็นว่าตัวแทน อปท. จากจังหวัดตากและหนองบัวลำภู ซึ่งสามารถใช้เป็นต้นแบบ อปท. ที่มีการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ที่ดี เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ในการลดแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย แต่ควรทบทวนบริบทการตราและบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ โดยยึดแนวทางการจัดการพาหะนำโรคแบบผสมผสาน และควรปรับใช้แนวปฏิบัติการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ โดยอาศัยการมีส่วนร่วมและการยอมรับของชุมชนสำหรับมาตรการทางกฎหมายหรือมาตรการทางสังคม ยิ่งไปกว่านั้นปัจจัยความสำเร็จในการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านภาวะผู้นำ ความมุ่งมั่นทางการเมือง การสื่อสารสาธารณะ การประชาสัมพันธ์ และการจัดการสำหรับปัจจัยความสำเร็จในการปฏิบัติตามข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ขึ้นอยู่กับปัจจัยการมีส่วนร่วมในชุมชน การตระหนักรู้ของชุมชน ความผูกพันของชุมชน การจัดสภาพแวดล้อมระดับครัวเรือน และความเต็มใจที่จะร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น

ติดต่อผู้นิพนธ์ : สุริโย ชูจันทร์

อีเมล : chujun_yo@hotmail.com

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 sites since 2003. Using two LAO representatives (20 LAO officials and community leaders), the study also evaluated enforcement outcomes such as environmental manipulation and behavioral changes of the people living in the catchment areas of LAOs. Evaluation results revealed that representative LAOs of Tak and Nong Bua Lamphu provinces can be considered as role models of law enforcement best 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 by relying on community engagement and community acceptance of legal measures or social measures. Moreover, success factors for enforcement practices also relied on leadership, political will, public communications, public relations and management. Success factors for law compliance relied on community participation, community awareness, community engagement, household-level environmental management, and willingness to pay.

Correspondence: Suriyo Chujun

E-mail: chujun_yo@hotmail.com

คำสำคัญ

การประเมินผล, การบังคับใช้กฎหมาย,
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น,
การลดแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย

Keywords

evaluation, law enforcement,
local administrative organizations,
Aedes vector breeding source reduction

บทนำ

การควบคุมยุงลายพาหะนำโรคไข้เลือดออกในประเทศไทยนั้น เป็นบริการสาธารณะที่หน่วยงานภาครัฐทุกระดับควรมีแนวทางปฏิบัติให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และเป็นการทำงานร่วมกับภาคีเครือข่ายทั้งภาคเอกชนและภาคประชาชน⁽¹⁾ การควบคุมและการเฝ้าระวังยุงลายในระดับท้องถิ่นไม่สามารถทำให้เกิดประสิทธิผลและความยั่งยืนได้ หากปล่อยให้หน่วยงานสาธารณสุขระดับท้องถิ่นแต่เพียงลำพัง การควบคุมยุงลายโดยอาศัยการจัดการพาหะนำโรคแบบผสมผสาน (Integrated Vector Management: IVM) ควรเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ป้องกันและระงับโรคติดต่อ และสามารถใช้มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมยุงลายพาหะนำโรคไข้เลือดออก⁽¹⁾ อปท. ต้องเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่าง

กฎหมายและการปฏิบัติตามกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน⁽²⁻³⁾ ทิศทางของความสัมพันธ์นี้ขึ้นอยู่กับผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายต่อ สภาพแวดล้อมและ/หรือพฤติกรรมสุขภาพที่เปลี่ยนแปลง⁽⁴⁾ แล้วส่งผลต่อการลดการเจ็บป่วย การตาย การบาดเจ็บหรือภาวะสุขภาพที่ไม่พึงประสงค์มากนักน้อยเพียงใด

ในปัจจุบันข้อมูลจำนวน อปท. ทั่วประเทศมีจำนวนทั้งสิ้น 7,850 แห่ง⁽⁵⁾ จำแนกตามประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปในประเทศไทย ประกอบด้วย 76 องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) 2,472 เทศบาล (30 เทศบาลนคร 195 เทศบาลเมือง และ 2,247 เทศบาลตำบล) 5,300 องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเกี่ยวกับ อปท.

โดยสามารถยกร่างข้อกำหนดของท้องถิ่น ได้แก่ เทศบัญญัติ และข้อบัญญัติ อปท. ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่องกำหนดให้แหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายเป็นเหตุรำคาญและแต่งตั้งเจ้าพนักงานสาธารณสุขเพิ่มเติม พ.ศ. 2545 ซึ่งให้อำนาจ อปท. ในการตราข้อกำหนดท้องถิ่น เรื่องการควบคุมแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย^(1,6-9) รวมถึงให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือเจ้าพนักงานสาธารณสุข อาจมีคำสั่งเป็นหนังสือ ให้ผู้ที่เป็เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารปรับปรุงแก้ไข สภาพแวดล้อมของอาคารบ้านเรือน เพื่อไม่ให้มีแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย หรืออาจเข้าไปดำเนินการแก้ไขได้เอง เพื่อควบคุมแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายในเวลาตามสมควร ประเด็นความท้าทายสำคัญคือ ถ้า อปท.ทั่วประเทศมี แนวปฏิบัติทางกฎหมายที่ต้องควบคุมแหล่งเพาะพันธุ์ของยุงลาย เช่น การตราและการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นควบคุมแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย (ในที่นี่ คือ ข้อกำหนดท้องถิ่น) ตามสภาพปัญหาโรคไข้เลือดออก ในเขต อปท. ที่แตกต่างกัน ย่อมส่งผลต่อการควบคุมการระบาดของโรคไข้เลือดออกในระดับท้องถิ่น

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินบริบท และแนวปฏิบัติการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่น โดย อปท. ที่ได้ประกาศใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ดังกล่าวแล้ว และประเมินผลลัพธ์การบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ในด้านการปรับปรุงสภาพแวดล้อมและการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของประชาชนในการลดแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย คำถามวิจัยของการศึกษานี้ มีดังนี้

- 1) อปท. ใช้ปัจจัยอะไรที่ส่งเสริมให้บริบทการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ นั้นเกิดแนวปฏิบัติการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ที่ดี
- 2) อปท. มีการดำเนินการอย่างไรเพื่อให้แนวปฏิบัติการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ นั้นเกิดผลลัพธ์การบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ที่ดี
- 3) สภาพการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ โดย อปท. นั้น ประยุกต์ใช้หลักการ IVM ที่ดีด้วยหรือไม่ เพื่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของประชาชนและการลดแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย

วัสดุและวิธีการศึกษา

การออกแบบการวิจัย

การศึกษานี้ได้ประยุกต์ใช้การประเมินแบบสรุปผล (Summative evaluation) ของการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ โดย อปท.⁽¹⁰⁾ โดยแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ 1) การประเมินก่อนการประเมินผลรวมซึ่งเป็นการประเมินสถานการณ์ปัจจุบันของการประกาศใช้และการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ โดยสืบค้นข้อมูลจากฐานข้อมูลของราชกิจจานุเบกษาและฐานข้อมูล Google เพื่อจำแนกประเภทและคัดเลือกกลุ่มเป้าหมาย อปท. ที่หลากหลายโดยอาศัยเกณฑ์การประเมินและวิธีประเมินเชิงคุณภาพ 2) การกำหนดกรอบการประเมินแบบสรุปผลโดยใช้รูปแบบการประเมิน CPO ซึ่งประกอบด้วย องค์ประกอบด้านบริบท (Context) กระบวนการ (Process) และผลลัพธ์ (Outcome) ของการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ในกลุ่มเป้าหมาย อปท. ที่คัดเลือกแล้ว และใช้วิธีประเมินเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ เพื่อสรุปสภาพการณ์โดยรวมของการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ โดย อปท. และสามารถให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย การจัดการพาหะนำโรคแบบผสมผสานสำหรับ อปท. การศึกษานี้ได้รับการรับรองจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์จากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัย กรมควบคุมโรค เลขที่ FWA 00013622 ฉบับที่ 1.1 ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2556 รหัสโครงการ 2/56-603

ประชากรศึกษาและกลุ่มตัวอย่าง

อปท. ได้แก่ เทศบาล และ อบต. ทั่วประเทศ ซึ่งได้ตราข้อกำหนดท้องถิ่นฯ และได้มีการประกาศและการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ นับถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาของประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กำหนดให้แหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายเป็นเหตุรำคาญ และแต่งตั้งเจ้าพนักงานสาธารณสุขเพิ่มเติม วันที่ 25 มิถุนายน 2545 กลุ่มเป้าหมาย อปท. ที่ได้คัดเลือกเข้าสู่ขั้นตอนการประเมินก่อนการประเมินแบบสรุปผล และขั้นตอนการประเมินแบบสรุปผลนั้น ได้กล่าวไว้ดังนี้

การประเมินก่อนการประเมินแบบสรุปผล (Pre-assessment)

ผู้วิจัยทำการสืบค้นเพิ่มข้อมูลหรือเอกสารอิเล็กทรอนิกส์จากฐานข้อมูลของราชกิจจานุเบกษาและฐานข้อมูล Google โดยใช้คำสำคัญ ได้แก่ “เทศบัญญัติ”

หรือ “ข้อบัญญัติ” หรือ “การควบคุมแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย” และกำหนดช่วงเวลาระหว่างวันที่ 26 มิถุนายน 2545-30 กันยายน 2555 อปท. ที่เข้าเกณฑ์ทั้งหมด 60 แห่ง จำแนกเป็น 2 กลุ่ม ซึ่งใช้เป็นหน่วยประเมิน อปท. ที่มีการบังคับใช้กฎหมายที่ดี (ตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 อปท. ที่ได้ประกาศใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ก่อนวันที่ 1 ตุลาคม 2555

แหล่งข้อมูล	อปท. ที่ได้จากการสืบค้นข้อมูล		
	เทศบาล	อบต.	รวม
ราชกิจจานุเบกษา*	4	39	43
Google**	11	6	17
รวม	15	45	60

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

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

คณะผู้วิจัยจำนวน 3 คน ทำหน้าที่เป็นผู้ประเมินอิสระ (Raters) โดยใช้เกณฑ์ประเมินและวิธีประเมินเชิงคุณภาพเพื่อจำแนกกลุ่มเป้าหมาย อปท. ที่มีสภาพการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ที่แตกต่างกัน ผลการประเมินอย่างน้อย 2 ใน 3 ที่ให้ผลการออกรหัสกลุ่มย่อยเหมือนกัน เพื่อประเมินค่าความน่าเชื่อถือในการจำแนกประเภท (Inter-rater reliability) ของแต่ละ อปท. ตามเกณฑ์ประเมินทั้ง 4 ด้าน ดังต่อไปนี้

(1) การควบคุมก่อนใช้บังคับ หมายถึง อปท.

มีการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย โดยผู้มีอำนาจกำกับดูแลการตราข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด (สำหรับเทศบัญญัติ) และนายอำเภอ (สำหรับข้อบัญญัติ) ซึ่งครอบคลุมประเด็นพิจารณาดังต่อไปนี้ 1) รูปแบบของการออกข้อกำหนดท้องถิ่นนั้นเป็นไปโดยชอบด้วยกระบวนการตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ 2) เนื้อหาสาระของข้อกำหนดท้องถิ่นนั้นมีเนื้อหาที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายอื่นใดหรือไม่ 3) การออกข้อกำหนดท้องถิ่นนั้นอยู่ในอำนาจของเทศบาลหรือ อปท. นั้นหรือไม่ เกณฑ์พิจารณาี้สามารถจำแนก อปท. ออกเป็น 2 กลุ่มย่อย ได้แก่ อปท. ที่มีการควบคุมก่อนประกาศใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ โดยสมบูรณ์ (กลุ่มย่อย A1) และไม่สมบูรณ์ (กลุ่มย่อย A2)

(2) วิธีประกาศใช้ตามกฎหมาย หมายถึง

อปท. มีการประกาศใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ในราชกิจจานุเบกษา เพื่อให้หน่วยงานราชการและประชาชนทั่วไปทราบ หรือประกาศโดยเปิดเผยที่สำนักงานเทศบาลหรือสำนักงาน อปท. ที่ออกข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ดังกล่าวเพื่อใช้ในท้องถิ่นของตน ตามเงื่อนไขของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ ในการศึกษาี้ กำหนดวันที่ประกาศโดยวิธีการประกาศทั้งสองกรณีนั้นก่อนวันที่ 1 มกราคม 2556 เกณฑ์นี้สามารถจำแนก อปท. ออกเป็น 2 กลุ่มย่อย ได้แก่ อปท. ที่มีการประกาศใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ในราชกิจจานุเบกษา (กลุ่มย่อย B1) และโดยเปิดเผยในท้องถิ่นของตน (กลุ่มย่อย B2)

(3) ขอบเขตการใช้บังคับกฎหมาย หมายถึง

อปท. มีการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ โดยระบุระยะเวลาที่ใช้บังคับกฎหมายแล้วแต่กรณี เกณฑ์พิจารณาี้สามารถจำแนก อปท. ออกเป็น 2 กลุ่มย่อย ได้แก่ อปท. ที่กำหนดการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ทันที หรือกำหนดเวลาให้ใช้ในอนาคต (กลุ่มย่อย C1) และ อปท. ที่ไม่กำหนดเวลาให้ใช้ในอนาคต (กลุ่มย่อย C2) เพื่อให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือเจ้าพนักงานสาธารณสุขและประชาชนเตรียมพร้อมที่จะปฏิบัติ หรือให้ อปท. มีโอกาสเตรียมเครื่องมือ เครื่องใช้และบุคลากรเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น

(4) สภาพบังคับใช้โดยยึดหลักการ IVM หมายถึง อปท. มีแนวปฏิบัติการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ โดยประยุกต์ใช้หลักการ IVM ที่มุ่งเน้นการปรับปรุงสภาพแวดล้อม (Environmental manipulation) และการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของประชาชน (Behavioral changes) ในการลดแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย มากกว่าการใช้วิธีกำหนดโทษ เช่น การใช้มาตรการ 5ป 1ข (ปิด-ปิด ภาชนะใส่น้ำกิน น้ำใช้ให้มิดชิด เปลี่ยน-เปลี่ยนน้ำใน ภาชนะที่มีน้ำขังทุก 7 วัน ปล่อย-ปล่อยปลาในลูกน้ำ ในภาชนะที่มีน้ำขัง ปรับ-ปรับปรุงสิ่งแวดล้อมไม่ให้เอื้อ ต่อยุงลายเกาะพัก ปฏิบัติ-ปฏิบัติเป็นประจำจนเป็นนิสัย และขัด-ขัดไข่อายุงลายโดยขัดผนังภาชนะที่มีน้ำขัง) การใช้วิธีควบคุมทางกายภาพ ชีวภาพ และเคมี เพื่อลด หรือกำจัดแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย หรือการใช้มาตรการ ทางสังคม เกณฑ์สามารถจำแนก อปท. ออกเป็น 2 กลุ่ม ย่อย ได้แก่ อปท. ที่ประยุกต์ใช้หลักการ IVM (กลุ่มย่อย D1) อปท. ที่ไม่ประยุกต์ใช้หลักการ IVM (กลุ่มย่อย D2) ในที่นี้ IVM หมายถึง กระบวนการตัดสินใจ อย่างสมเหตุสมผล โดยอาศัยหลักฐานเชิงประจักษ์และ การหาแนวทาง มาตรการที่เหมาะสม และการมีส่วนร่วม ของภาคีและเครือข่ายในการควบคุมแหล่งเพาะพันธุ์ ยุงลายในเขตอปท. ซึ่งพิจารณาจากกระบวนการตรา ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ที่แสดงให้เห็นชัดเจนว่า ได้นำหลัก การ IVM ไปประยุกต์ใช้เพื่อกำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับ มาตรการการปรับปรุงสภาพแวดล้อมและการปรับเปลี่ยน พฤติกรรม

การประเมินแบบสรุปผล (Summative evaluation)

การประเมินแบบสรุปผลใช้รูปแบบการประเมิน

CPO⁽¹⁰⁾ โดยใช้ทั้งวิธีประเมินเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ หน่วยประเมินผล คือ ตัวแทน อปท. ทั้งสองกลุ่ม (ตาราง ที่ 1) ได้แก่ ผู้บริหารท้องถิ่น ปลัด อปท. หรือเจ้าพนักงาน ท้องถิ่นและ/หรือเจ้าพนักงานสาธารณสุขที่เกี่ยวข้องกับ การบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ วิธีประเมินเชิงคุณภาพนั้น อาศัยเกณฑ์การประเมินคุณภาพตามนิยามหรือขอบเขต การประเมิน ซึ่งผลการประเมินสามารถจำแนกได้เป็น ระดับดี ผ่าน และไม่ผ่าน วิธีประเมินเชิงปริมาณนั้นใช้วิธี ประเมินค่าความน่าเชื่อถือในการจำแนกประเภทตาม เกณฑ์ประเมินต่างๆ การประเมินแบบสรุปผลนี้ได้ทำการ ตรวจสอบแบบสามเส้า โดยใช้เอกสารข้อกำหนด ท้องถิ่นฯ และข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามชนิดให้ ผู้ตอบกรอกข้อมูลเอง (Self-administered question- naire) โดยภาพรวมแล้ว หากผลการประเมินให้ความ แตกต่างกันทั้งด้านบริบทและแนวปฏิบัติการบังคับ ใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ผู้วิจัยจึงจะดำเนินการสัมภาษณ์ เชิงลึกตัวแทน อปท. ของแต่ละกลุ่ม เพื่อประเมินผลลัพธ์ การบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ต่อไป

บริบทการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่น (Enforcement contexts)

หมายถึง คุณสมบัติเบื้องต้นหรือสภาพปัจจัย พื้นฐานของข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ซึ่งเป็นอนุบัญญัติหนึ่ง ที่บังคับใช้นั้น ต้องมีคุณภาพและสามารถทำให้วัตถุประสงค์ ของกฎหมายแม่บท (พรบ.สาธารณสุข พ.ศ. 2535) บรรลุผลได้โดยเกิดความคุ้มค่าเมื่อพิจารณาจากผลลัพธ์ หรือผลงานที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติของ อปท. และการ ใช้ทรัพยากร ในที่นี้ปัจจัยพื้นฐาน 4 ประการ ได้รับไว้ ในตารางที่ 2

ตารางที่ 2 เกณฑ์การประเมินบริบทการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ

บริบท	นิยามหรือขอบเขตการประเมิน
ความชัดเจน (Clarity)	มีความหมายที่ชัดเจน แฉ่นอน และทำให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นและ/หรือเจ้าพนักงานสาธารณสุขที่เกี่ยวข้อง เข้าใจในความหมายและหน้าที่อย่างเดียวกัน
ความสอดคล้องต้องกัน (Congruency)	มีเนื้อหาที่ไม่ขัดแย้งกันเองและมีความสอดคล้องต้องกันทั้งฉบับ มีขอบเขตที่เหมาะสมและพอดีกับบริบท ที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาของข้อกำหนดท้องถิ่นฯ

ตารางที่ 2 เกณฑ์การประเมินบริบทการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ (ต่อ)

บริบท	นิยามหรือขอบเขตการประเมิน
ความเรียบง่าย (Simplicity)	มีเนื้อหาที่เรียบง่าย ไม่สลับซับซ้อน เช่น การกำหนดหลักการและข้อยกเว้นควรมีลำดับที่ชัดเจน การกำหนดคุณสมบัติหรือกระบวนการออกหนังสือหรือคำสั่ง ควรให้เป็นที่เข้าใจได้โดยง่ายของบุคคลทั่วไป เพื่อให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าพนักงานสาธารณสุขที่เกี่ยวข้อง รวมถึงประชาชนปฏิบัติตามข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม
ความพร้อมของทรัพยากร (Availability of resource)	มีอัตรากำลังหรือมีแผนการเพิ่มอัตรากำลังในขนาดของเจ้าพนักงานท้องถิ่น มีแผนปฏิบัติการและแผนงบประมาณค่าใช้จ่ายในการควบคุมแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย มีแผนอบรมเจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง

แนวปฏิบัติการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่น (Enforcement practices)

หมายถึง ขั้นตอน กระบวนการ วิธีปฏิบัติที่กำหนดไว้ในข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ที่บังคับใช้นั้น โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าพนักงานสาธารณสุขที่เกี่ยวข้อง รวมถึงเจ้าของหรือผู้ครอบครองหรือผู้ดูแลอาคารหรือ

สถานที่ที่มีแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย (ในที่นี้ คือ ประชาชนเอกชน) ปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม ในที่นี้เกณฑ์การประเมินแนวปฏิบัติการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่น 4 ประการได้รับไว้ในตารางที่ 3

ตารางที่ 3 เกณฑ์การประเมินแนวปฏิบัติการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ

แนวปฏิบัติ	นิยามหรือขอบเขตการประเมิน
การส่งเสริมบังคับใช้ (Enforcement promotion)	มีแผนงานและแนวปฏิบัติการใช้บังคับข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ไม่ว่ามีผลเป็นคุณหรือไม่เป็นคุณ ตามมาตรา 7 (4) และมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 เช่น มีการส่งเสริมประชาสัมพันธ์เพื่อให้ประชาชน เอกชน ทราบถึงเหตุผลหรือความจำเป็นที่จะต้องมีหรือแก้ไขเพิ่มเติมข้อกำหนดท้องถิ่นฯ นั้น และเตรียมพร้อมที่จะปฏิบัติ หรือเตรียมคู่มือการปฏิบัติ คำแนะนำการปฏิบัติงาน และมีการกำหนดวิธีการบังคับอย่างไรให้บรรลุวัตถุประสงค์ รวมถึงการเตรียมความพร้อมของบุคลากรทั้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้พร้อมที่จะปฏิบัติตามกฎหมายนั้น
การตัดสินใจบังคับใช้ (Enforcement decision)	มีกระบวนการตัดสินใจเพื่อพิจารณาเลือกวิธีการบังคับอย่างมีเหตุผลตามสมควรแก่พฤติการณ์ของประชาชน เอกชนที่ก่อให้เกิดแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายเป็นเหตุรำคาญ เช่น มีการแนะนำหรือแจ้งเตือนให้ประชาชน เอกชน ปรับปรุงสภาพแวดล้อมของอาคารหรือสถานที่ที่พบว่าแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายเป็นเหตุรำคาญโดยอาศัยมาตรา 5ป 1ข อาจรวมถึงปรับปรุงสภาพแวดล้อมโดยรอบภายในระยะเวลาตามสมควร หรือมีการแจ้งเตือนให้ประชาชน เอกชนได้รับรู้ความเสี่ยงและวิธีการลดหรือกำจัดแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายโดยอาศัยข้อมูลดัชนีลูกน้ำยุงลายเช่น House Index ในการกำหนดระดับความเสี่ยงและวิธีการหรือมาตรการต่างๆ ที่ใช้ในการควบคุมแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายทั้งในระดับครัวเรือนและชุมชนโดยอาศัยกระบวนการ IVM หรือมีการออกหนังสือเป็นคำสั่งให้ประชาชน เอกชนปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด หรือมีการใช้มาตรการแทรกแซงใด ๆ เพื่อดำเนินการลดหรือกำจัดแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายหากประชาชน เอกชนไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย
การกำหนดโทษบังคับใช้ (Enforcement penalty)	มีการใช้วิธีการกำหนดโทษและวิธีการเปรียบเทียบปรับ หรือมีการใช้มาตรการทางสังคมเพื่อให้ประชาชน เอกชน เกิดการประพฤติดและปฏิบัติตามกฎ กติกาของชุมชน สังคม ที่เป็นที่ยอมรับ โดยเน้นให้มีความรับผิดชอบต่อตนเองและชุมชน มีส่วนร่วมในการถือประโยชน์ร่วมกันและการดูแลสุขภาพแวดล้อมของชุมชน

ผลลัพธ์ของการบังคับใช้กฎหมาย (Enforcement outcomes)

หมายถึง การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของประชาชน เอกชน และการปรับปรุงสภาพแวดล้อม

ของอาคารหรือสถานที่ หรือบริเวณโดยรอบของอาคารหรือสถานที่ที่พบว่ามีแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายเป็นเหตุรำคาญโดยอาศัยมาตรการ 5ป 1ข ซึ่งได้รับไว้ในตารางที่ 4

ตารางที่ 4 เกณฑ์การประเมินผลการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นควบคุมแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย

ผลลัพธ์	นิยามหรือขอบเขตการประเมิน
การปรับเปลี่ยนพฤติกรรม	ประชาชนมีการรับรู้ข้อมูลข่าวสารโรคไข้เลือดออกและการควบคุมแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือผู้เกี่ยวข้องผ่านช่องทางปิดประกาศโดยเปิดเผย และมีทัศนคติเชิงบวกในการปฏิบัติตามข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือกฎเกณฑ์ที่ชุมชนกำหนดร่วมกันซึ่งเป็นมาตรการทางสังคม และมีส่วนร่วมในการเพื่อลด/กำจัดแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายที่บ้านตนเอง ที่และทางสาธารณะในชุมชน
การปรับปรุงสภาพแวดล้อม	ประชาชนมีการปรับปรุงสภาพแวดล้อมด้านกายภาพของอาคารบ้านเรือน ไม่เอื้อต่อการเกาะพักของยุงลายทั้งในบ้านและนอกบ้านตามมาตรการ 5ป 1ข

สำหรับการประเมินผลลัพธ์การบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ผู้วิจัยสัมภาษณ์ผู้บังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ได้แก่ เจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าพนักงานสาธารณสุขจากตัวแทน อปท. ทั้งสองกลุ่มดังกล่าวโดยใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (Structured in-depth interview) เพื่อประเมินการรับรู้ ทัศนคติ และปัจจัยความสำเร็จในการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ได้แก่ ภาวะผู้นำ (Leadership) ความมุ่งมั่นทางการเมือง (Political will) การมีส่วนร่วมในนโยบาย (Policy engagement) การสื่อสารสาธารณะ (Public communication) การประชาสัมพันธ์ (Public relation) และการจัดการ (Management) ในทำนองคล้ายกัน สัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติตามข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ได้แก่ กรรมการหมู่บ้านและอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) ซึ่งเป็นแกนนำชุมชนรวม 16 คน จากตัวแทน อปท. ทั้งสองกลุ่มด้วยเช่นกัน เพื่อหาปัจจัยความสำเร็จในการปฏิบัติตามข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ได้แก่ การมีส่วนร่วมของชุมชน (Community participation) ความตระหนักรู้ของชุมชน (Community awareness) ความผูกพันของชุมชน (Community engagement) การจัดการสภาพแวดล้อมระดับครัวเรือน (Household-level environmental management) การจัดการสภาพแวดล้อมระดับชุมชน (community-level environmental management) และความเต็มใจที่จะจ่าย (Willingness to pay) สำหรับการประเมิน

ปัจจัยความสำเร็จนั้น ทำการเปรียบเทียบคะแนนเฉลี่ยของปัจจัยความสำเร็จในแต่ละด้าน ซึ่งผู้ประเมินใช้เกณฑ์การให้คะแนน คือ 1-5 คะแนน (ระดับคะแนนเจ็ลี่ยน้อยที่สุด น้อย ปานกลาง มาก และมากที่สุดในการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ สำหรับเจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าพนักงานสาธารณสุข หรือในการปฏิบัติตามข้อกำหนดท้องถิ่นฯ สำหรับกรรมการหมู่บ้านและอสม.) หลังจากนั้น ทำการตรวจสอบแบบสามเส้าจากรายงานผลการสำรวจแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายของ โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.) ในเขตพื้นที่ของตัวแทน อปท. และทำการสำรวจสภาพแวดล้อมทางกายภาพทั้งภายในและภายนอกอาคารบ้านเรือน รวมถึงทำการสำรวจแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายทั้งในบ้านและนอกบ้านของแกนนำชุมชนทั้ง 16 หลังคาเรือน และละแวกบ้านแกนนำชุมชนในรัศมี 50-100 เมตร⁽¹²⁻¹³⁾ ในที่นี้ พื้นที่ของตัวแทน อปท. กลุ่มที่ 1 ในการสำรวจแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายครอบคลุมเขตรับผิดชอบของ รพ.สต. จำนวน 4 แห่ง และพื้นที่ของตัวแทน อปท. กลุ่มที่ 2 ครอบคลุมเขตรับผิดชอบของ รพ.สต. จำนวน 2 แห่ง

ความชุกของแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย (Aedes infestation)⁽¹¹⁻¹²⁾ ใช้ค่าดัชนีลูกน้ำยุงลายตามอาคารบ้านเรือน (House Index หรือ HI) คือ ร้อยละของอาคารบ้านเรือนที่พบลูกน้ำยุงลาย ซึ่งคำนวณได้จาก อาคารบ้านเรือนที่พบลูกน้ำยุงลาย/อาคารบ้านเรือนที่สำรวจทั้งหมด

$\times 100$ และค่าดัชนีความชุกของน้ำยุงลายตามภาชนะน้ำขัง (Container Index: CI) คือ ร้อยละของภาชนะที่พบลูกน้ำยุงลาย ซึ่งคำนวณได้จากภาชนะน้ำขังที่พบลูกน้ำยุงลาย/ภาชนะน้ำขังที่สำรวจทั้งหมด $\times 100$

ผลการศึกษา

ผลที่ได้จากการประเมินก่อนการประเมินแบบสรุปผล (Pre-assessment) ซึ่งได้ระบุไว้ในตารางที่ 5 สามารถจัดกลุ่ม อปท. เป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

อปท. กลุ่มที่ 1 (A1,B1,C1 และ D1) จำนวน 43 แห่ง ซึ่งมีการควบคุมก่อนประกาศใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ โดยสมบูรณ์ มีการประกาศใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ในราชกิจจานุเบกษา มีกำหนดการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ทันที และประยุกต์ใช้หลักการ

IVM ในจำนวน อปท. เหล่านี้ มีจำนวน 32 แห่ง (ร้อยละ 74.42) ที่ได้ตอบกลับแบบสอบถาม และได้ตัวแทน อปท. กลุ่มที่ 1 จากจังหวัดตาก จำนวน 1 แห่ง เพื่อใช้เป็นหน่วยประเมินสำหรับการประเมินแบบสรุปผล

อปท. กลุ่มที่ 2 (A1,B2,C1 และ D1) จำนวน 17 แห่ง ซึ่งมีการควบคุมก่อนประกาศใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ โดยสมบูรณ์ มีการประกาศใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ โดยเปิดเผยในท้องถิ่นของตน มีกำหนดการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ทันที และประยุกต์ใช้หลักการ IVM ในจำนวน อปท. เหล่านี้ มี 12 แห่ง (ร้อยละ 70.59) ที่ได้ตอบกลับแบบสอบถาม และได้ตัวแทน อปท. กลุ่มที่ 2 จากจังหวัดหนองบัวลำภู จำนวน 1 แห่ง เพื่อใช้เป็นหน่วยประเมินเช่นกัน

ตารางที่ 5 กลุ่มเป้าหมาย อปท. ที่ได้จาก Pre-assessment และคัดเลือกเข้าสู่การประเมินแบบสรุปผล

กลุ่มเป้าหมายอปท.	จำนวน อปท. ที่ได้จาก pre-assessment	จำนวน อปท. (ร้อยละ) ที่ตอบกลับแบบสอบถาม	จำนวน อปท. ที่ได้คัดเลือกเข้าสู่การประเมินแบบสรุปผล
A1,B1,C1 และ D1	43	32 (74.42)	1*
A1,B2,C1 และ D1	17	12 (70.59)	1**

*ตัวแทน อปท. กลุ่มที่ 1 จากจังหวัดตาก

**ตัวแทน อปท. กลุ่มที่ 2 จากจังหวัดหนองบัวลำภู

จากการประเมินแบบสรุปผล พบว่า ตัวแทน อปท. ทั้ง 2 กลุ่ม มีผลการประเมินบริบทการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ และแนวปฏิบัติการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งได้ระบุไว้ในตารางที่ 6 กล่าวโดยสรุป คือ ตัวแทน อปท. ทั้ง 2 กลุ่มมีผลการประเมินด้านบริบทการบังคับใช้ข้อกำหนด

ท้องถิ่นฯ อยู่ในระดับไม่ผ่านเกณฑ์ ในขณะที่ผลการประเมินด้านแนวปฏิบัติการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ของตัวแทน อปท. กลุ่มที่ 1 นั้นอยู่ในระดับผ่านเกณฑ์ ส่วนตัวแทน อปท. กลุ่มที่ 2 นั้นมีผลการประเมินแนวปฏิบัติการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ อยู่ในระดับดี

ตารางที่ 6 สรุปผลที่ได้จากการประเมินผลบริบทและแนวปฏิบัติการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ควบคุมแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย

ประเด็นการประเมิน	ร้อยละของตัวแทน อปท. กลุ่มที่ 1*			ร้อยละตัวแทน อปท. กลุ่มที่ 2**		
	ไม่ผ่าน	ผ่าน	ดี	ไม่ผ่าน	ผ่าน	ดี
1. บริบทการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ						
1) ความชัดเจน	100	-	-	100	-	-
2) ความสอดคล้องต้องกัน	100	-	-	100	-	-
3) ความเรียบง่าย	100	-	-	100	-	-
4) ความพร้อมของทรัพยากร	100	-	-	100	-	-

ตารางที่ 6 สรุปผลที่ได้จากการประเมินผลบริบทและแนวปฏิบัติการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ควบคุมแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย(ต่อ)

ประเด็นการประเมิน	ร้อยละของตัวแทน อปท. กลุ่มที่ 1*			ร้อยละตัวแทน อปท. กลุ่มที่ 2**		
	ไม่ผ่าน	ผ่าน	ดี	ไม่ผ่าน	ผ่าน	ดี
2. แนวปฏิบัติการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ						
1) การส่งเสริมบังคับใช้	-	100	-	-	100	-
2) การตัดสินใจบังคับใช้	-	100	-	-	100	-
3) การกำหนดโทษบังคับใช้	-	100	-	-	100	-

*ตัวแทน อปท. ภาคเหนือกลุ่มที่ 1 จากจังหวัดตาก จำนวน 4 คน ประกอบด้วย ผู้บริหารท้องถิ่น และเจ้าพนักงานสาธารณสุข จำนวน 3 คน

**ตัวแทน อปท. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือกลุ่มที่ 2 จากจังหวัดหนองบัวลำภู จำนวน 4 คน ประกอบด้วย ปลัด อปท. และเจ้าพนักงานสาธารณสุข จำนวน 3 คน

ตารางที่ 7 สรุปผลการประเมินผลลัพธ์การบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ โดยใช้ตัวแทน อปท. กลุ่มที่ 1* และแกนนำชุมชน

ประเด็นการประเมิน	ร้อยละของตัวแทน อปท.			ร้อยละของแกนนำชุมชน		
	ไม่ผ่าน	ผ่าน	ดี	ไม่ผ่าน	ผ่าน	ดี
การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของประชาชน	25.00	75.00	-	6.25	93.75	-
การปรับปรุงสภาพแวดล้อม	-	100	-	-	100	-

ตัวแทน อปท. กลุ่มที่ 1* เหมือนกันกับที่ระบุไว้ในตารางที่ 6

การประเมินผลลัพธ์การบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ จากตัวแทน อปท. กลุ่มที่ 1 และแกนนำชุมชน จากจังหวัดตาก (ตารางที่ 7) พบว่า การปรับปรุงสภาพแวดล้อมอยู่ในระดับผ่านเกณฑ์ แต่ในเรื่องการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของประชาชนอยู่ในระดับไม่ผ่านเกณฑ์จนถึงผ่านเกณฑ์ ส่วนใหญ่เห็นว่าประชาชนมีการรับรู้ข้อมูลข่าวสารโรคไข้เลือดออกจาก รพ.สต. มีทัศนคติเชิงบวกต่อการบังคับใช้มาตรการทางสังคม

มากกว่าการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ และมีส่วนร่วมในการลดและกำจัดแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย โดยเฉพาะการปรับปรุงสภาพแวดล้อมของอาคารบ้านเรือนของตนเอง ตามหลัก 5ป 1ข อย่างต่อเนื่อง แต่การลดหรือกำจัดแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายในที่และทางสาธารณะ ยังคงต้องมีการส่งเสริมและบังคับใช้มาตรการทางสังคมต่อไป

ตารางที่ 8 สรุปผลการประเมินผลลัพธ์การบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ โดยใช้ตัวแทน อปท. กลุ่มที่ 2** และแกนนำชุมชน

ประเด็นการประเมิน	ร้อยละของตัวแทน อปท.			ร้อยละของแกนนำชุมชน		
	ไม่ผ่าน	ผ่าน	ดี	ไม่ผ่าน	ผ่าน	ดี
การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของประชาชน	25.00	75.00	-	6.25	93.75	-
การปรับปรุงสภาพแวดล้อม	-	100	-	-	100	-

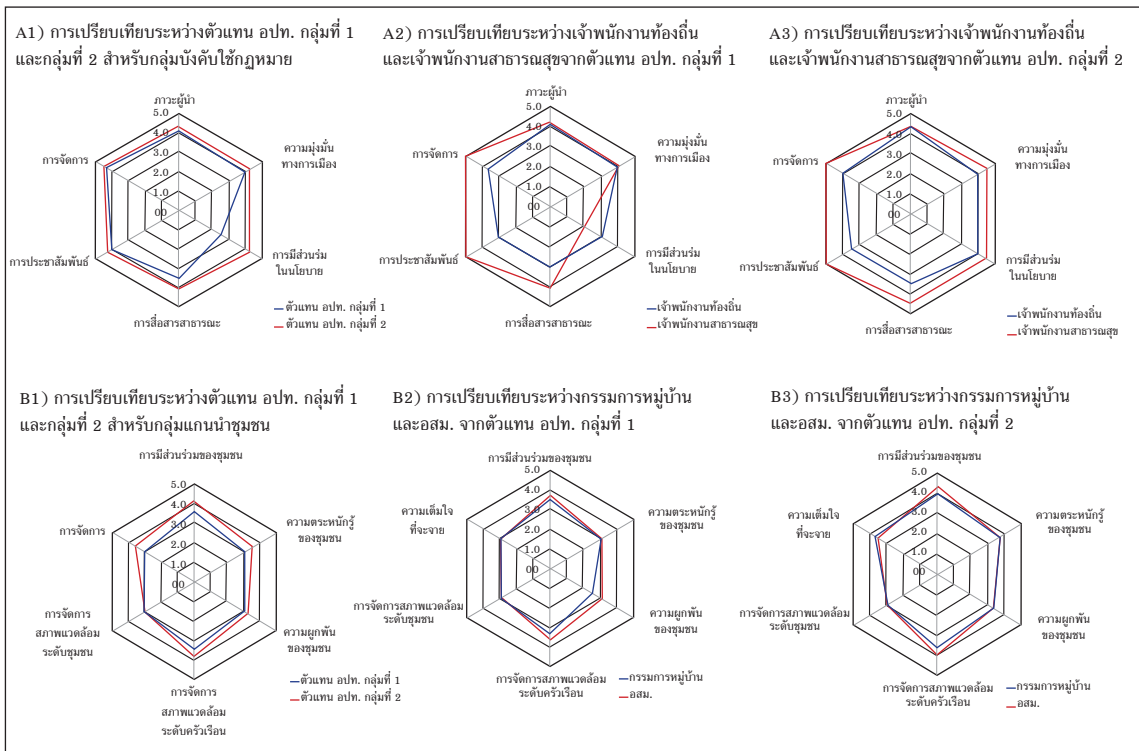
ตัวแทน อปท. กลุ่มที่ 2** เหมือนกันกับที่ระบุไว้ในตารางที่ 6

การประเมินผลลัพธ์การบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ จากตัวแทน อปท. กลุ่มที่ 2 และแกนนำชุมชน จากจังหวัดหนองบัวลำภู (ตารางที่ 8) พบว่า การปรับปรุงสภาพแวดล้อมอยู่ในระดับผ่านเกณฑ์ แต่ในเรื่องการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของประชาชนอยู่ในระดับไม่ผ่านเกณฑ์จนถึงผ่านเกณฑ์ ส่วนใหญ่เห็นว่าประชาชนมี

การรับรู้ข้อมูลข่าวสารโรคไข้เลือดออกจาก รพ.สต. และที่ประชุมในหมู่บ้าน มีทัศนคติเชิงบวกในการปฏิบัติตามข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ในทำนองเดียวกันกับจังหวัดตาก ส่วนใหญ่เห็นว่ายังคงต้องส่งเสริมการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมให้มากขึ้น เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการลดและกำจัดแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย

นอกจากนี้ ผลการประเมินปัจจัยความสำเร็จในการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ สำหรับผู้บังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ (ภาพที่ 1) พบว่า เจ้าหน้าที่งานสาธารณสุขจากตัวแทน อปท. ทั้งสองกลุ่มมีบทบาทสำคัญมากกว่าเจ้าหน้าที่งานท้องถิ่นในด้านการจัดการ การประชาสัมพันธ์ และการสื่อสารสาธารณะ (ภาพที่ 1 A2-3) และเมื่อเปรียบเทียบระหว่างตัวแทน อปท. กลุ่มที่ 1 และกลุ่มที่ 2 สำหรับกลุ่มผู้บังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ดังกล่าว พบว่า ปัจจัยความสำเร็จในการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ของทั้งสองตัวแทน อปท. ขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านภาวะผู้นำ ความมุ่งมั่นทางการเมือง การสื่อสารสาธารณะ การประชาสัมพันธ์ และการจัดการ แต่เฉพาะปัจจัยการมีส่วนร่วมในนโยบายเท่านั้น ที่ตัวแทน อปท. กลุ่มที่ 2 มีคะแนนเฉลี่ยสูงกว่าตัวแทน อปท. กลุ่มที่ 1 อย่างชัดเจน (ภาพที่ 1 A1)

ผลการประเมินปัจจัยความสำเร็จในการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ สำหรับผู้ปฏิบัติตามข้อกำหนดท้องถิ่นฯ (ภาพที่ 1) พบว่า ทั้งกรรมการหมู่บ้านและ อสม. จากตัวแทน อปท. ทั้งสองกลุ่มมีบทบาทสำคัญในด้านการมีส่วนร่วมในชุมชน การตระหนักรู้ของชุมชน ความผูกพันของชุมชน การจัดการสภาพแวดล้อมระดับครัวเรือน และความเต็มใจที่จะจ่าย (ภาพที่ 2 B2-3) และเมื่อเปรียบเทียบระหว่างตัวแทน อปท. กลุ่มที่ 1 และกลุ่มที่ 2 สำหรับกลุ่มผู้ปฏิบัติตามข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ดังกล่าว พบว่า ในภาพรวมตัวแทน อปท. กลุ่มที่ 2 มีคะแนนเฉลี่ยของปัจจัยความสำเร็จในการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ มากกว่าทุกด้าน โดยขึ้นอยู่กับปัจจัยการมีส่วนร่วมในชุมชน การตระหนักรู้ของชุมชน ความผูกพันของชุมชน การจัดการสภาพแวดล้อมระดับครัวเรือน และความเต็มใจที่จะร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น (B1)



ภาพที่ 1 การเปรียบเทียบผลการประเมินปัจจัยความสำเร็จในการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ สำหรับเจ้าหน้าที่งานท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่งานสาธารณสุข และปัจจัยความสำเร็จในการปฏิบัติตามข้อกำหนดท้องถิ่นฯ สำหรับกรรมการหมู่บ้านและ อสม. จากตัวแทน อปท. กลุ่มที่ 1 และกลุ่มที่ 2

ตารางที่ 9 ความชุกของแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายในเขต อปท. ทั้งสองกลุ่ม

ดัชนีลูกน้ำยุงลาย	พื้นที่ของตัวแทนอปท.	พื้นที่ของตัวแทนอปท.
	กลุ่มที่ 1*	กลุ่มที่ 2**
HI	6.18	2.70
จำนวนอาคารบ้านเรือนที่สำรวจทั้งหมด	3,254	1,222
จำนวนอาคารบ้านเรือนที่พบลูกน้ำยุงลาย	210	33
CI	6.39	5.28
จำนวนภาชนะน้ำขังที่สำรวจทั้งหมด	4,705	4,697
จำนวนภาชนะน้ำขังที่พบลูกน้ำยุงลาย	301	248

*ข้อมูลค่าดัชนีลูกน้ำยุงลายในช่วงเดือนมีนาคม-พฤษภาคม 2556 เก็บรวบรวมจาก 4 รพ.สต. ในเขตพื้นที่ของตัวแทน อปท. กลุ่มที่ 1

**ข้อมูลค่าดัชนีลูกน้ำยุงลายในช่วงเดือนกุมภาพันธ์-เมษายน 2556 เก็บรวบรวมจาก 2 รพ.สต. ในเขตพื้นที่ของตัวแทน อปท. กลุ่มที่ 2

จากการสำรวจแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายตามอาคารบ้านเรือนในเขต อปท. ทั้งสองกลุ่มโดยใช้บ้านตัวแทนกลุ่มแกนนำชุมชนและละแวกบ้านของแกนนำชุมชนในรัศมี 50-100 เมตร พบว่า ไม่มีอาคารบ้านเรือนใดที่พบลูกน้ำยุงลาย หรือภาชนะน้ำขังใดที่พบลูกน้ำยุงลาย ในขณะที่พื้นที่ อปท. ทั้งสองกลุ่มยังคงมีความชุกของแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย โดยมีค่าดัชนีลูกน้ำยุงลาย HI และ CI น้อยกว่า 10 (ตารางที่ 9)

อภิปรายผล

ถึงแม้สังคมไทยจะเป็นประเทศที่สามารถใช้การตรากฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายเพื่อควบคุมการระบาดของโรคไข้เลือดเป็นเวลานานเกือบ 15 ปีก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถใช้เป็นมาตรการหลักเพียงอย่างเดียวในการควบคุมยุงลายพาหะนำโรคไข้เลือดออกได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน⁽¹⁴⁻¹⁵⁾ การศึกษานี้จึงได้เน้นให้การบังคับใช้กฎหมายที่มีการประยุกต์ใช้แนวคิด IVM⁽¹⁾ เป็นกระบวนการตัดสินใจ (Decision making) โดยอาศัยหลักฐานเชิงประจักษ์ (Evidence) และการหาทางเลือกที่หลากหลาย (Solutions) เพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างเหมาะสมในการจัดการประชากรพาหะนำโรค โดยอาศัยโครงสร้างพื้นฐานและทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินงานสาธารณสุขทั้งในด้านการเฝ้าระวัง การป้องกันและการควบคุมโรคติดต่อมาโดยพาหะ อีกทั้งยังเป็นการปรับปรุงประสิทธิภาพ ต้นทุนประสิทธิผล ความถูกต้อง

เหมาะสมทางนิเวศวิทยาสิ่งแวดล้อมและความยั่งยืนของการควบคุมพาหะนำโรคที่ผสมผสานมาตรการต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพ แนวคิดดังกล่าวจึงเป็นวาระสำคัญสำหรับ อปท. ทั่วประเทศไทย โดยที่ อปท. ส่วนใหญ่มีการตรากฎกำหนดท้องถิ่นฯ ดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อให้ อปท. สามารถควบคุมยุงลายพาหะนำโรคไข้เลือดออกในเขต อปท. ได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อันจะนำไปสู่การลดการระบาดของโรคไข้เลือดออก ประเด็นที่ถกเถียงกันในวงกว้าง คือ อปท. และผู้ที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนและกระบวนการตราและการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ เพื่อให้เกิดสภาพการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ที่ดีจนสามารถส่งผลให้ประชาชนปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในการลดหรือกำจัดแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย^(1,4,13) ได้ยึดหลักการ IVM ที่ดีหรือไม่ หรืออาศัยข้อมูลสภาพการณ์ปัญหาการควบคุมยุงลายพาหะนำโรคไข้เลือดออกพฤติกรรมการจัดการขยะ และพฤติกรรมการสำรองน้ำของประชาชนในเขต อปท. อย่างไร ผลที่ได้จากการประเมินแบบสรุปผลของตัวแทน อปท. ทั้งสองกลุ่มนั้นชี้ให้เห็นว่าสภาพการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ โดยอาศัยหลักการ IVM ที่ดีนั้น อปท. ควรต้องคำนึงถึงองค์ประกอบต่างๆ และสภาพแวดล้อมทางสังคมทั้งในระดับบุคคล ครอบครัวและชุมชน ซึ่งได้อภิปรายโดยสรุปรายละเอียดดังนี้

บริบทการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ที่ดีเพื่อให้เกิดแนวปฏิบัติการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ที่ดี

ยังคงมีประเด็นสำคัญที่ตัวแทน อปท. ทั้งสองกลุ่มต้องได้รับการแก้ไขปรับปรุงทบทวนทั้งในเรื่องความชัดเจน ความสอดคล้องกัน และความพร้อมของทรัพยากร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ควรพิจารณาประเด็นสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดนิยามที่มีความหมายชัดเจนและมีขอบเขตครอบคลุมวิถีชีวิตและสภาพความเป็นอยู่ กิจกรรมหรือพฤติกรรมของประชาชนในเขต อปท. ควรทบทวนสาระสำคัญของนิยาม เช่น คำว่า “มูลฝอย”^(1,13) ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กำหนดให้แหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายเป็นเหตุรำคาญ และแต่งตั้งเจ้าพนักงานสาธารณสุขเพิ่มเติม พ.ศ. 2545 ข้อค้นพบสำคัญเกี่ยวกับสภาพปัจจัยที่มีผลต่อการเพิ่มแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายในชุมชน^(1,4,13) ได้แก่ พฤติกรรมของประชาชนที่ทิ้งขยะหรือละเลยในการจัดการขยะในครัวเรือน และรูปแบบการจัดบริการในการกำจัดขยะ ครัวเรือนและชุมชนที่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ประชาชนส่วนใหญ่หรือแม้แต่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานควบคุมแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย ยังคงมีความเข้าใจไม่ตรงกันเกี่ยวกับเศษวัสดุน้ำแข็ง (Discarded receptacles) ซึ่งเป็นมูลฝอยที่มีศักยภาพเป็นภาชนะรองรับน้ำหรือภาชนะน้ำแข็ง (Water-holding containers) สำหรับการเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายในบ้านและนอกบ้าน^(1,4,13) ในที่นี้ ควรให้ความสำคัญกับการกำหนดนิยาม “เศษวัสดุน้ำแข็ง” ซึ่งหมายความว่า “มูลฝอยหรือเศษสิ่งของที่มีได้ใช้แล้วในอาคารหรือนอกอาคารที่มีน้ำขังอยู่ เช่น กระป๋อง ยางรถยนต์เก่า ไท กระถาง ขวด เป็นต้น หรือชิ้นส่วนของวัสดุตั้งกล่าวที่มีน้ำขังอยู่” เศษวัสดุน้ำแข็งเหล่านี้มีความสำคัญทางนิเวศวิทยา สิ่งแวดล้อมของยุงลายพาหะนำโรคไข้เลือดออกมากกว่า “มูลฝอย” ซึ่งหมายความว่า “เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า เศษวัตถุ ภาชนะที่ใส่อาหาร แก้ว มูลสัตว์ ขากสัตว์ หรือสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น และหมายความรวมถึงมูลฝอยติดเชื้อ มูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตราย

จากชุมชน” ถ้าข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ขาดสาระสำคัญในด้านความชัดเจน และความสอดคล้องกัน ก็อาจทำให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือเจ้าพนักงานสาธารณสุขสามารถใช้ดุลยพินิจเกินกว่าขอบเขตของปัญหาขยะ ซึ่งเป็นเศษวัสดุน้ำแข็งตามอาคารบ้านเรือน หรือที่และทางสาธารณะ และอาจก่อให้เกิดผลกระทบหรือทัศนคติเชิงลบของประชาชนต่อการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ที่ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยเฉพาะเรื่องข้อกำหนดโทษบังคับใช้ และในที่สุด ก็อาจจะเป็นผลเสียต่อการบริการสาธารณะที่ดีของ อปท. และประโยชน์ต่อประชาชน

ในขณะที่ ตัวแทน อปท. ทั้งสองกลุ่ม มีแนวปฏิบัติ การบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ที่ผ่านเกณฑ์การประเมิน จนถึงระดับดีทั้งในเรื่องการส่งเสริมการบังคับใช้ การตัดสินใจบังคับใช้ และการกำหนดโทษบังคับใช้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ควรพิจารณาประเด็นสำคัญเกี่ยวกับการส่งเสริมการบังคับใช้มากกว่าการตัดสินใจบังคับใช้ หรือการกำหนดโทษบังคับใช้ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดแนวปฏิบัติ การบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ที่ดี ทั้งในด้านการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของประชาชนและการปรับปรุงสภาพแวดล้อม ตัวอย่างข้อค้นพบสำคัญ คือ ตัวแทน อปท. จังหวัดหนองบัวลำภู มีการตัดสินใจบังคับใช้โดยเลือกวิธีการบังคับใช้และวิธีกำหนดโทษบังคับใช้หรือการเปรียบเทียบอย่างมีเหตุผลตามสมควรแก่พฤติการณ์ของประชาชน โดยมีการแนะนำหรือแจ้งเตือนให้ประชาชน เอกชนปรับปรุงสภาพแวดล้อมของอาคารบ้านเรือนหรือสถานที่ที่พบว่าแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายเป็นเหตุรำคาญ โดยจัดให้มี “10 ทหารเสือ” ซึ่งเป็น อสม. ทำหน้าที่เสมือนเจ้าพนักงานทำการสำรวจลูกน้ำยุงลายทุกบ้าน เดือนละ 1 ครั้ง ให้เสร็จภายในวันเดียว โดยหมุนเวียนจาก อสม. ทุกคนในหมู่บ้าน หากพบลูกน้ำยุงลายที่บ้านใด ให้บันทึกลงในรายงาน และให้คนบ้านใกล้เคียงลงนามเป็นพยาน แล้วรายงานข้อมูลมายังโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.) จากนั้น รพ.สต. ก็รายงานข้อมูลค่าดัชนีลูกน้ำยุงลายและรายชื่อครัวเรือนที่พบลูกน้ำยุงลายไปยัง อปท. ในขณะเดียวกันต้องทำหนังสือแจ้ง

ให้เจ้าของบ้านที่พบลูกน้ำยุงลายไปจ่ายค่าปรับที่ อปท. เมื่อประชาชนไปจ่ายค่าปรับ ทาง อปท. ก็ออกใบเสร็จรับเงินให้เป็นหลักฐาน ซึ่งพบว่า ตั้งแต่เริ่มบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 อปท. มีรายได้จากเงินค่าปรับอย่างเป็นรูปธรรมและบริหารจัดการเงินส่วนนี้ในการคืนกลับให้ รพ.สต. เพื่อใช้ในการสำรวจลูกน้ำยุงลายและป้องกันควบคุมโรคไข้เลือดออกในปีถัดไป ในขณะที่ อปท. ก็จัดทำแผนปฏิบัติการซึ่งบรรจุโครงการป้องกันควบคุมไข้เลือดออก โดยพยายามสนับสนุนให้ชุมชนเป็นผู้ขับเคลื่อนกิจกรรมอย่างต่อเนื่องโดยเน้นใช้มาตรการ 5ป 1ข ในการลดและกำจัดแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย และให้ความร่วมมือในการรักษาระดับความเข้มข้นของการบังคับการจ่ายค่าปรับ สำหรับตัวแทน อปท. จังหวัดตากนั้น มีการใช้มาตรการทางสังคมที่เป็นที่ยอมรับมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 โดยเน้นให้ประชาชน เอกชน มีความรับผิดชอบตนเองและชุมชนมีส่วนร่วมในการถือประโยชน์ร่วมกันและการดูแลรักษาสภาพแวดล้อมของชุมชน มาตรการทางสังคมที่ใช้ คือ การกำหนดกติกาสังคมร่วมกันว่า “หาก อสม. สำรวจพบลูกน้ำยุงลายตามอาคารบ้านเรือน จะเก็บเงินค่าปรับตามข้อตกลง” ในทางปฏิบัติหาก อสม. สำรวจพบลูกน้ำยุงลายที่บ้านหลังใด ให้บันทึกข้อมูลในรายงานไว้ อสม. อาจเก็บเงินค่าปรับเองหรือแจ้งให้เจ้าของบ้านไปจ่ายเงินค่าปรับที่บ้านแกนนำชุมชนตามที่ตกลงกัน โดยมีการออกใบเสร็จรับเงินให้ผู้จ่ายเงินค่าปรับอย่างเป็นรูปธรรม มีการปรับเงินตั้งแต่ 20-500 บาท ขึ้นอยู่กับสภาพเหตุร้ายแรงและพฤติกรรมของเจ้าบ้าน เงินค่าปรับนี้ได้นำเข้าสู่กองทุน อสม. เพื่อใช้ในการทำกิจกรรมสาธารณประโยชน์ โดยชุมชนเป็นผู้ขับเคลื่อนกิจกรรมทั้งหมด มี รพ.สต. เป็นพี่เลี้ยง และ อปท. สนับสนุนเงินรางวัลประกวดหมู่บ้านปลอดลูกน้ำยุงลายและปลอดโรคไข้เลือดออกเป็นเงินสด 3,000 บาทต่อหมู่บ้านต่อปี นอกจากนี้ ยังคงมีการทบทวนกฎ กติกาทางสังคมและปรับปรุงแก้ไขให้เกิดความเข้มข้นยิ่งขึ้น

สภาพการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ โดยอาศัยแนวทาง IVM ที่ดี ควรพิจารณาผลกระทบเชิงบวก

ของการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายและ/หรือ มาตรการทางสังคม (Social measures) หรือนวัตกรรมทางสังคม (Social innovations) ซึ่งเป็นเครื่องมือสำหรับการส่งเสริมการปรับปรุงสภาพแวดล้อมและการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของประชาชนในการลดและกำจัดแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายมากกว่าที่เป็นเครื่องมือสำหรับการกำหนดโทษเพื่อคาดหวังว่าประชาชนจะปรับเปลี่ยนพฤติกรรมหรือจะปฏิบัติตามข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ผลที่ได้จากการประเมินผลลัพธ์การบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ โดยตัวแทน อปท. และแกนนำชุมชนทั้งสองกลุ่ม พบว่า ควรมีการส่งเสริมให้เกิดสภาพการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ โดยอาศัยแนวทาง IVM ที่ดีที่มีประชาชนมีส่วนร่วมอย่างจริงจังในการลดและกำจัดแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย ถ้าพิจารณาจากค่าดัชนีลูกน้ำยุงลายแล้ว พื้นที่ของตัวแทน อปท. ทั้งสองกลุ่มยังคงมีการรายงานข้อมูลค่า CI ที่เกินกว่าร้อยละ 5.00 แต่น้อยกว่าร้อยละ 10⁽¹¹⁾ โดยทั่วไปแล้ว ภาชนะรองรับน้ำที่พบลูกน้ำยุงลายมักเป็นภาชนะรองรับน้ำในบ้านและรอบบ้าน โดยที่ไม่เน้นรวมภาชนะรองรับน้ำในที่และทางสาธารณะ เนื่องจากเน้นการจัดการสภาพแวดล้อมในระดับครัวเรือนมากกว่าการจัดการสภาพแวดล้อมในระดับชุมชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในที่และทางสาธารณะ ดังนั้น อปท. จึงเน้นการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ โดยยึดหลักการ IVM เพื่อให้ประชาชนปรับปรุงสภาพแวดล้อมในบ้านและรอบบ้าน เช่น การจัดการขยะมูลฝอยที่มีศักยภาพเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ลูกน้ำยุงลาย ซึ่ง อปท. ส่วนใหญ่ดำเนินการจัดเก็บขยะมูลฝอยดังกล่าวจากครัวเรือน แต่ถ้าไม่เน้นการปรับพฤติกรรมของครัวเรือนเป็นสำคัญแล้ว ก็ยังคงปรากฏแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายทั้งในบ้านและรอบบ้าน ซึ่งแตกต่างจากบ้านแกนนำชุมชนและละแวกบ้านของแกนนำชุมชนจากพื้นที่ตัวแทน อปท. ทั้งสองกลุ่มนั้น ไม่พบลูกน้ำยุงลายในบ้านและรอบบ้าน ข้อมูลนี้ชี้ให้เห็นว่าประชาชนส่วนใหญ่ยังคงมีพฤติกรรมสำรองน้ำอุปโภคบริโภคในครัวเรือน แม้ว่าจะมีน้ำประปาใช้แล้วก็ตาม จึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่จะพบภาชนะกักเก็บน้ำอุปโภคบริโภคในครัวเรือน (Water-storing containers) ซึ่งเป็น

ภาชนะน้ำซังหลักสำหรับการเพาะพันธุ์ยุงลาย (Key container) ในเขตชุมชนในหลายจังหวัดของประเทศไทย^(1,4,13) เศษวัสดุน้ำซังในครัวเรือนนั้นมีศักยภาพเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ ยุงลายเหมือนกัน แต่ก็ไม่ใช่อุปกรณ์น้ำซังหลัก⁽¹³⁾ อปท. ไม่สามารถออกแนวปฏิบัติให้ประชาชน งดใช้ภาชนะ กักเก็บน้ำอุปโภคบริโภคในครัวเรือนได้ ดังนั้น ถ้าข้อมูล การสำรวจลูกน้ำยุงลายในเขต อปท. พบว่าภาชนะกักเก็บ น้ำอุปโภคบริโภคในครัวเรือนเป็นภาชนะน้ำซังหลักที่ พบลูกน้ำยุงลาย อปท. ควรเพิ่มการรับรู้ข่าวสารให้แก่ ประชาชนเพื่อลดแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย ไม่ใช่เพื่อกำจัด แหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย โดยเน้นที่การปรับปรุงสภาพ แวดล้อมทางกายภาพของภาชนะกักเก็บน้ำอุปโภค บริโภคในครัวเรือนไม่ให้เอื้อต่อการวางไข่ของยุงลาย

จากข้อค้นพบที่กล่าวข้างต้น ปัจจัยความสำเร็จ ในการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ สำหรับผู้บังคับใช้ ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ จากตัวแทน อปท. กลุ่มที่ 1 และ กลุ่มที่ 2 ขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านภาวะผู้นำ ความมุ่งมั่น ทางการเมือง การสื่อสารสาธารณะ การประชาสัมพันธ์ และการจัดการ โดยที่เจ้าพนักงานสาธารณสุขจากตัวแทน อปท. ทั้งสองกลุ่มมีบทบาทสำคัญมากกว่าเจ้าพนักงาน ท้องถิ่นในด้านการจัดการ การประชาสัมพันธ์ และการสื่อสารสาธารณะ ทั้งนี้เจ้าพนักงานท้องถิ่นจากตัวแทน อปท. ทั้งสองกลุ่ม ควรให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วม ในนโยบายเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ ตัวแทน อปท. กลุ่มที่ 2 ก็มีปัจจัยความสำเร็จในการปฏิบัติตามข้อกำหนด ท้องถิ่นฯ ทุกด้านมากกว่าตัวแทน อปท. กลุ่มที่ 1 โดยที่ ปัจจัยความสำเร็จในการปฏิบัติตามข้อกำหนดท้องถิ่นฯ สำหรับผู้ปฏิบัติตามข้อกำหนดท้องถิ่นฯ นั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยการมีส่วนร่วมในชุมชน การตระหนักรู้ของชุมชน ความผูกพันของชุมชน การจัดสภาพแวดล้อมระดับ ครัวเรือน และความเต็มใจที่จะจ่ายและที่นำเสนอใจ คือ กรรมการหมู่บ้านและ อสม. จากตัวแทน อปท. ทั้งสอง กลุ่มมีบทบาทสำคัญในด้านการมีส่วนร่วมในชุมชน การตระหนักรู้ของชุมชน ความผูกพันของชุมชน การจัดสภาพแวดล้อมระดับครัวเรือน และความเต็มใจ ที่จะจ่ายเงินค่าปรับตามกำหนด กล่าวโดยสรุป คือ

การบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ที่ดีนั้น อปท. ควรทบทวนบริบทการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ และพิจารณาแนวปฏิบัติการบังคับใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ที่ดีโดยยึดแนวทาง IVM ให้เหมาะสม เช่น การเลือก ใช้มาตรการหรือวิธีการต่างๆ ในการควบคุมยุงลาย ผสมผสานกับมาตรการทางกฎหมาย หรือมาตรการ ทางสังคม หรือกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน เพื่อให้เกิด การออกแบบการจัดการที่เหมาะสมกับบริบทและ วิถีชีวิตของแต่ละพื้นที่ และตอกย้ำการมีความรับผิดชอบ ต่อสาธารณะ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดสภาพการบังคับใช้ข้อกำหนด ท้องถิ่นฯ ที่ดี และเพื่อให้ประชาชน เอกชน เกิดการรับรู้ และตระหนักถึงความสำคัญของแนวทาง IVM โดย มีส่วนร่วมในการลดและกำจัดแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในด้านการจัดการขยะใน ครัวเรือน การสำรองน้ำอุปโภคบริโภค และการปรับปรุง สภาพแวดล้อมทางกายภาพของอาคารบ้านเรือน

เอกสารอ้างอิง

1. Bhumiratana A, Intarapuk A, Chujun S, Kaew-waen W, Sorosjinda-Nunthawarasilp P, Koyadun S. Thailand momentum on policy and practice in local legislation on dengue vector control. *Inter-disciplinary Perspectives on Infectious Diseases*. 2014;2014:217–37.
2. 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*. 2016;37(1):135–48.
3. Clarke D. Law, regulation and strategizing for health. *Strategizing national health in the 21st century: a handbook*. Geneva: World Health Organization; 2016.
4. 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*. 2014;31(1):149–58.
5. Department of Local Administration, Ministry of Interior. Records of local administrative organizations, 9 September 2020 [Internet]. [cited 2020 Oct 24]. Available from: www.dla.go.th (in Thai)
6. Public Health Law Administration Center, Department of Health. Manual for drafting local ordinances according to the Public Health Act 2017. Nonthaburi: Public Health Law Administration Center; 2017. (in Thai)
7. Public Health Law Administration Center, Department of Health. Manual for public health law implementation. Nonthaburi: Public Health Law Administration Center; 2012. (in Thai)
8. Office of the Official Information Commission. Notification of the Ministry of Health, the Notification of Abatement of Aedes Breeding Place as a Source of Nuisance (2002) [Internet]. [cited 2015 Jul 10]. Available from: <http://www.oic.go.th> (in Thai)
9. Royal Thai Government Gazette. Local government organization that enforces local regulations regarding the control of mosquito larvae breeding grounds [Internet]. [cited 2015 Jul 10]. Available from: <http://www.ratchakitcha.soc.go.th> (in Thai)
10. Saranjit P, Chatmongkol R, Meeplud I, Iueamcharoen P, Techtanom P. Local legal process: a case study of Nonthaburi Municipality and Rangsit Municipality. *Public Health and Health Laws Journal*. 2017;3(3):306–20. (in Thai)
11. 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, 6–8 August 2013 Indra Regent Hotel, Bangkok. (in Thai)
12. Koyadun S, Pinyorattanachot A, Dampan P, Kawpraju N, Bhumiratana A, Intarapuk A, et al. Final report, Detection of dengue virus, Zika virus and Chikungunya virus at the molecular level in *Aedes aegypti* and *Aedes albopictus*. 2015. (in Thai)
13. Boonklong O, Bhumiratana A. Seasonal and geographical variation of dengue vectors in Narathiwat, South Thailand. *Canadian Journal of Infectious Diseases and Medical Microbiology*. 2016;2016:1–11.
14. Ooi EE, Goh KT, Gubler DJ. Dengue prevention and 35 years of vector control in Singapore. *Emerging Infectious Diseases*. 2016;12(6):887–93.
15. Health System for Dengue Control in Singapore. Yow-Cheong Chan 1994 [Internet]. [cited 10 Jul 2015]. Available from: www.researchgate.net/publication/29783744