

# ผลกระทบและแนวทางการแก้ไขปัญหาประชากรแฝง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษา เทศบาลตำบลเทพราช อำเภอบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา

The Impacts and Problem Solving Guidelines on Non-registered Population of  
Local Administrative Organization: A Case Study of Theppharat Sub-district  
Municipality, Ban Pho District, Chachoengsao Province

อธิภัทร ลินทรโก<sup>1,\*</sup>, อติติยาพร ไชยฤทธิ์<sup>2</sup> และนพพร ขุนคำ<sup>3</sup>  
Atipat Sintarako<sup>1,\*</sup>, Atiyaphorn Chaiyarit<sup>2</sup> and Nopporn Khunkha<sup>3</sup>

รับบทความ 4 มกราคม 2563 แก้ไข 13 มีนาคม 2563

ตอบรับ 31 มีนาคม 2563

Received 4 January 2020 Revised 13 March 2020

Accepted 31 March 2020

## บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่อง ผลกระทบและแนวทางการแก้ไขปัญหาประชากรแฝงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษา เทศบาลตำบลเทพราช อำเภอบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา มีวัตถุประสงค์การวิจัย ประกอบด้วย 1) เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบของปัญหาประชากรแฝงที่มีต่อประชาชนในเขตเทศบาลตำบลเทพราช อำเภอบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา 2) เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบของปัญหาประชากรแฝงที่มีต่อการจัดทำบริการสาธารณะของเทศบาลตำบลเทพราช อำเภอบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา และ 3) เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ไขผลกระทบจากปัญหาประชากรแฝงของเทศบาลตำบลเทพราช อำเภอบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา ซึ่งเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ประกอบด้วย นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล หัวหน้างานนโยบายและแผน ผู้นำชุมชน และประชาชนที่อาศัยในเขตเทศบาลตำบลเทพราช อำเภอบ้านโพธิ์

<sup>1</sup> อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏราชชนนครินทร์, ฉะเชิงเทรา, 24000

Lecturer at Public Administration Program, Faculty of Humanities and Social Science, Rajabhat Rajanagarindra University, Chachoengsao 24000, Thailand

<sup>2</sup> อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏราชชนนครินทร์, ฉะเชิงเทรา, 24000

Lecturer at Public Administration Program, Faculty of Humanities and Social Science, Rajabhat Rajanagarindra University, Chachoengsao 24000, Thailand e-mail: atiya2654@gmail.com

<sup>3</sup> อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏราชชนนครินทร์, ฉะเชิงเทรา, 24000

Lecturer at Public Administration Program, Faculty of Humanities and Social Science, Rajabhat Rajanagarindra University, Chachoengsao 24000, Thailand

\*Corresponding e-mail: atipatsin@hotmail.com

จังหวัดฉะเชิงเทรา รวมทั้งสิ้น จำนวน 15 ท่าน

ผลการศึกษาพบว่า ผลกระทบของปัญหาประชากรแฝงที่มีต่อประชาชน 1) ด้านเศรษฐกิจ มีผลกระทบทางบวก เนื่องจากช่วยให้เศรษฐกิจในพื้นที่ดีขึ้น 2) ผลกระทบด้านสังคม พบว่า โครงสร้างทางสังคมเปลี่ยนแปลงไปมีประชากรมากขึ้น และก่อให้เกิดปัญหาขยะในเขตเทศบาลตำบลเทพราชที่มีปริมาณเพิ่มมากขึ้นตามมา 3) ด้านวัฒนธรรม พบว่า ปัญหาประชากรแฝงไม่ส่งผลกระทบด้านวัฒนธรรม และ 4) ด้านความมั่นคงปลอดภัย พบว่า ประชาชนได้รับผลกระทบจากปัญหาประชากรแฝง คือ ปัญหาอาชญากรรม ในขณะที่ผลกระทบของปัญหาประชากรแฝงที่มีต่อการจัดทำบริการสาธารณะ พบว่า มีผลกระทบด้านปัญหาการจัดการขยะ และการให้บริการด้านการศึกษา โดยแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต้องอาศัยการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ และการแก้ไขปัญหาย่างยั่งยืน รวมถึงการปลูกจิตสำนึกให้แก่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่

**คำสำคัญ:** ผลกระทบ แนวทางแก้ไข ปัญหาประชากรแฝง

### ABSTRACT

The objectives of this research project were aimed to 1) analyze the impacts of non-registered population, 2) analyze the impacts of problems on non-registered population towards public service, and 3) study the solving guidelines on the impacts of problems caused by non-registered population of Theppharat Sub-district Municipality, Ban Pho District, Chachoengsao Province. The present research was qualitative research. There were 15 key informants: Mayor, Deputy Mayor, Municipal Clerk, Chief Section of Policy and Planning, community leaders and local people.

The findings revealed that the impacts of problem on the non-registered population were found in following: 1) Economic aspect, the non-registered population had improved the economic condition, 2) Social aspect, the social structure had changed in the community population and increased the problem on wastes, 3) Cultural aspect, the non-registered population did not affect the community culture condition, and 4) Security aspect, the crime problem impacted the non-registered population.

Concerning the problem caused by non-registered population towards public service, it was found that there were two points: Waste management and Educational service. Incidentally, the problem-solving guidelines relied on the effective management, sustainable solving problem and cultivation of awareness among people in the community. On the other hand, the community needs to set the rules and regulation, limitation of budget, and incomplete guidelines of waste management.

**Keywords:** Impact, Problem Solving Guidelines, Non-registered Population

### บทนำ

การเปลี่ยนแปลงจำนวนประชากรเกิดขึ้นอยู่เสมอไม่ว่าจะเป็นจากสาเหตุการเกิด การตาย และการย้ายถิ่น แต่อย่างไรก็ตามปัจจัยที่สำคัญที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงของจำนวนประชากรอย่างรวดเร็ว นั่นก็คือ การย้ายถิ่นที่เกิดการเคลื่อนย้ายประชากรจำนวนมาก เนื่องจากสภาวะการเจริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ เช่น เขตนิคม

อุตสาหกรรม และโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น การเพิ่มจำนวนประชากรจากการย้ายถิ่นนั้น ส่งผลให้พื้นที่มีประชากรจำนวนมากที่ย้ายเข้าไปพำนักอาศัย ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ซึ่งการเพิ่มจำนวนประชากรจากการย้ายถิ่นดังกล่าวอาจเกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมาไม่ว่าจะเป็น ปัญหา

การขาดแคลนพื้นที่อยู่อาศัย และความต้องการปัจจัยสี่เพิ่มขึ้น ได้แก่ อาหาร ที่อยู่อาศัย ยารักษาโรค และเครื่องนุ่งห่ม รวมถึงการเพิ่มภาระในการจัดทำบริการสาธารณะของภาครัฐอีกด้วย ทั้งนี้ ในขณะที่ประชากรเพิ่มขึ้นภาครัฐยังต้องประสบปัญหาเกี่ยวกับประชากรแฝง กล่าวคือ ประชากรที่พักอาศัยในพื้นที่แต่ไม่มีทะเบียนราษฎร ปัญหาประชากรแฝงกลายเป็นปัญหาที่สร้างภาระให้แก่ภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแบกรับภาระในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ และยังส่งผลกระทบต่อการวางแผนในการพัฒนาท้องถิ่นทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

สำหรับประเทศไทยพบว่า มีหลายจังหวัดกำลังประสบปัญหาประชากรแฝง เช่น กรุงเทพมหานคร และจังหวัดระยอง โดยกรุงเทพมหานครกำลังเผชิญปัญหาประชากรแฝงจำนวนกว่าสามล้านคน (ไทยรัฐออนไลน์, 2556) และในส่วนของจังหวัดระยอง พบว่า จากการประมาณการจำนวนประชากรแฝงในจังหวัดระยองจะมีจำนวนเพิ่มขึ้นจาก 487,859 คน ในปี 2553 เป็น 796,510 คนเป็นอย่างน้อยในปี 2560 หรือเพิ่มขึ้น 308,651 คน คิดเป็น 1.75 เท่าของจำนวนประชากรแฝง ในปี 2552 โดยมีสัดส่วนประชากรแฝงที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าในหลายพื้นที่ในประเทศไทย กำลังเผชิญปัญหาประชากรแฝงอย่างต่อเนื่อง โดยจังหวัดฉะเชิงเทราถือเป็นอีกหนึ่งจังหวัดที่มีการเจริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรมเป็นอย่างมาก โดยมีเขตนิคมอุตสาหกรรมและโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่เกิดขึ้นในพื้นที่ ส่งผลให้เกิดการเคลื่อนย้ายประชากรจำนวนมากเข้ามาในพื้นที่เพื่อประกอบอาชีพ และเกิดปัญหาประชากรแฝงในพื้นที่ต่าง ๆ ตามมา อำเภอบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา ถือเป็นพื้นที่หนึ่งในจังหวัดฉะเชิงเทราที่ประสบปัญหาประชากรแฝงในพื้นที่จำนวนมากกว่า 5,388 คน จากประชากรที่มีอยู่จริงในทะเบียนราษฎรจำนวน 46,054 คน เทศบาลตำบลเทพราช เป็นพื้นที่หนึ่งที่ประสบปัญหาประชากรแฝงหากพิจารณาในพื้นที่พบว่า พื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเทพราช และเทศบาลตำบลเทพราช (เป็นพื้นที่เดียวกัน) มีประชากรแฝงกว่า 1,000 คน จากประชากรที่มีอยู่จริงในทะเบียน

ราษฎรจำนวน 2,745 คน แสดงให้เห็นว่าจำนวนประชากรแฝงในเขตพื้นที่ตำบลเทพราช ร้อยละ 26.7 ของจำนวนประชากรในพื้นที่ (รัชนี้ สรรเสริญ และเบญจวรรณ ทิมสุวรรณ, 2553, น. 30)

จากข้อมูลดังกล่าวเทศบาลตำบลเทพราชกำลังเผชิญปัญหาประชากรแฝงที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการของเทศบาล รวมถึงการให้บริการสาธารณะของเทศบาลตำบลเทพราชด้วย เนื่องจากปัญหาประชากรแฝงส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณในการบริหารจัดการไม่เพียงพอ เนื่องจากรายได้ของท้องถิ่นส่วนหนึ่งมาจากการอุดหนุนของรัฐบาล ซึ่งเงินอุดหนุนดังกล่าวกำหนดจากจำนวนประชากรตามทะเบียนราษฎร ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับงบประมาณสนับสนุนที่ไม่เพียงพอต่อภาระที่ต้องแบกรับในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่

ดังนั้นผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาผลกระทบและแนวทางการแก้ไขปัญหาประชากรแฝงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษา เทศบาลตำบลเทพราช อำเภอบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา เพื่อทราบถึงผลกระทบของปัญหาประชากรแฝงที่มีต่อประชาชน และผลกระทบของปัญหาประชากรแฝงที่มีต่อการจัดทำบริการสาธารณะว่ามีผลกระทบหรือไม่อย่างไร และแนวทางในการแก้ไขปัญหาประชากรแฝงของเทศบาลตำบลเทพราชควรเป็นอย่างไร เพื่อนำข้อค้นพบที่ได้จากการวิจัยไปประยุกต์ใช้ในการแก้ไขปัญหาประชากรแฝงในพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

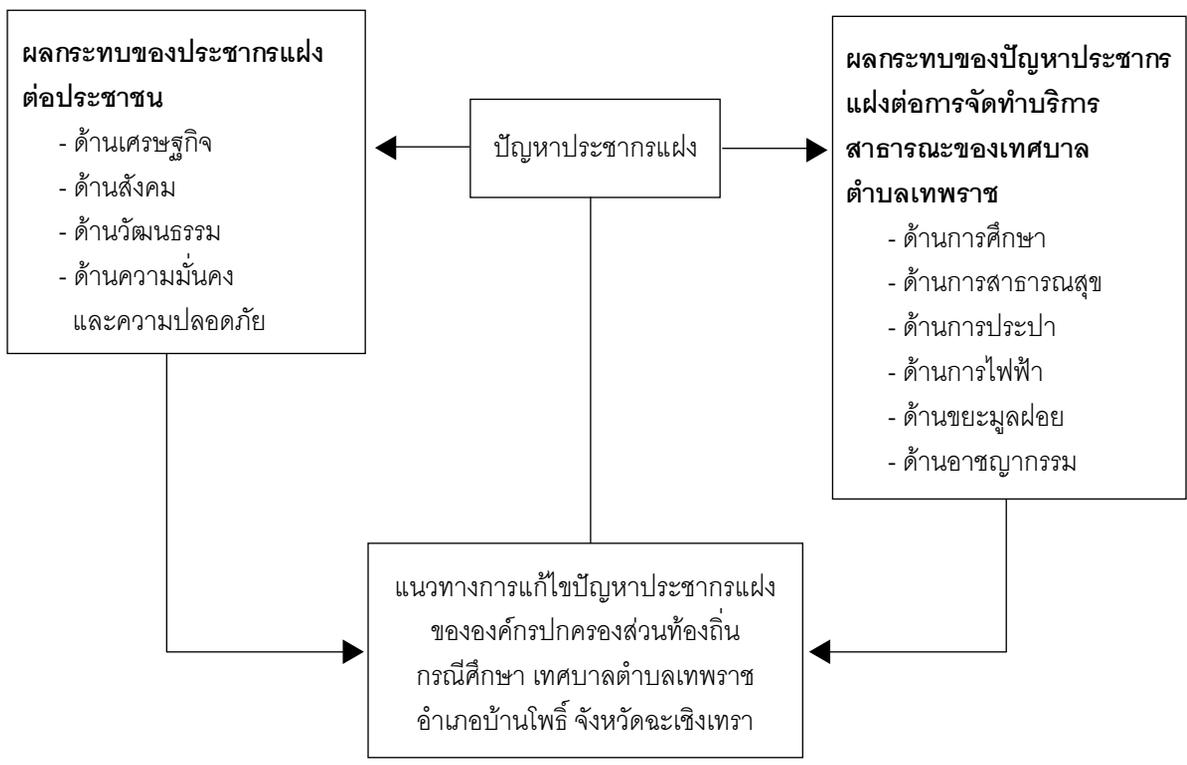
### วัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย

1. เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบของปัญหาประชากรแฝงที่มีต่อประชาชน ในเขตเทศบาลตำบลเทพราช อำเภอบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา
2. เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบของปัญหาประชากรแฝงที่มีต่อการจัดทำบริการสาธารณะของเทศบาลตำบลเทพราช อำเภอบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา
3. เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาประชากรแฝงของเทศบาลตำบลเทพราช อำเภอบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา

**กรอบแนวคิดการวิจัย**

ผู้วิจัยทำการทบทวนแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาสู่การสร้างกรอบแนวคิดในการวิจัยโดยการสังเคราะห์แนวคิดผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงประชากรจากการศึกษาของ วรณศิริ เจริญพร (2551, น. 29 - 35) ประกอบด้วย 1) ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม 2) ผลกระทบด้านคุณภาพชีวิตประชากร 3) การเพิ่มของประชาชนมีผลต่อคุณภาพชีวิตประชากร 4) ผลกระทบด้านโครงสร้างพื้นฐาน 5) ผลกระทบด้านเศรษฐกิจและสังคม และ 6) ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ และแนวคิดการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามการนำเสนอของสันชัย พัฒนวิชัย (2551, น. 13 - 15) ประกอบด้วย 1) งานให้บริการเกี่ยวกับเหตุการณ์ในชีวิตของคน (Life Events) 2) งานให้บริการตามลักษณะของประชากร

(Demographic Attributes) และ 3) งานให้บริการตามหัวข้อทั่วไป (General Subject) จากการสรุปการสังเคราะห์แนวคิดที่สำคัญข้างต้นทำให้ผู้วิจัยได้มาซึ่งกรอบแนวคิดในการวิจัยเพื่อศึกษาผลกระทบและแนวทางการแก้ไขปัญหาประชากรแฝงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาเทศบาลตำบลเทพราช อำเภอบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา ได้แก่ การศึกษาผลกระทบของประชากรแฝงต่อประชาชนในด้านต่าง ๆ ประกอบด้วย 1) ด้านเศรษฐกิจ 2) ด้านสังคม 3) ด้านวัฒนธรรม และ 4) ด้านความมั่นคงและความปลอดภัย และการศึกษาผลกระทบของปัญหาประชากรแฝงต่อการจัดทำบริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ ประกอบด้วย 1) ด้านการศึกษา 2) ด้านสาธารณสุข 3) ด้านการประปา 4) ด้านการไฟฟ้า 5) ด้านขยะมูลฝอย และ 6) ด้านอาชญากรรม (ดังภาพที่ 1)



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

## วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่อง ผลกระทบและแนวทางการแก้ไข ปัญหาประชากรแฝงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษา เทศบาลตำบลเทพราช อำเภอบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เพื่อเข้าถึงข้อมูลปรากฏการณ์ประชากรแฝงในพื้นที่ได้อย่างเจาะลึก โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ประกอบด้วย นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล หัวหน้างานนโยบายและแผน ผู้นำชุมชน และประชาชนที่อาศัยในเขตเทศบาลตำบลเทพราช อำเภอบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา รวมทั้งสิ้นจำนวน 15 ท่าน โดยมีหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ได้แก่ 1) เป็นผู้บริหารและบุคลากรของเทศบาลตำบลเทพราชที่มีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อการบริหารงานด้านนโยบายและการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ 2) ผู้นำชุมชน หรือตัวแทนของประชาชนในเขตพื้นที่เทศบาลตำบลเทพราช ที่มีที่อยู่อาศัยใกล้เคียงกับที่พักของประชาชนกรแฝง เช่น หอพัก ห้องเช่า เป็นต้น และ 3) ประชาชนที่เป็นประชากรแฝง ซึ่งอาศัยอยู่ในเขตเทศบาลตำบลเทพราช อำเภอบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา โดยมีระยะเวลาในการจัดเก็บข้อมูลตั้งแต่เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2559 – พฤษภาคม พ.ศ. 2560

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ประกอบด้วย แนวคำถามในการสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง และประเด็นในการสนทนากลุ่ม ผู้วิจัยใช้วิธีการตรวจสอบเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยโดยการนำแนวคำถามในการสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง และประเด็นในการสนทนากลุ่มให้ผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 3 ท่าน เป็นผู้ตรวจสอบความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัย รวมถึงความเหมาะสมของแนวคำถามในการสัมภาษณ์ และประเด็นในการสนทนากลุ่ม

3. การวิเคราะห์ข้อมูลจากการศึกษาผลกระทบและแนวทางการแก้ไขปัญหาประชากรแฝงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษา เทศบาลตำบลเทพราช อำเภอบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา หลังจากการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก และการสนทนากลุ่ม ข้อมูลที่ได้จะนำมาทำการวิเคราะห์ตามขั้นตอนดังนี้ อ่านและจับ

ประเด็น เปลี่ยนประเด็นเป็นรหัส จัดกลุ่มข้อมูล เชื่อมโยงแนวคิด ขยายความเชื่อมโยง หาความหมาย และหาข้อสรุป เพื่อให้ข้อมูลที่ได้มีความสมบูรณ์และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัย

## ผลการวิจัย

1. ผลกระทบของประชากรแฝงที่มีต่อประชาชนในเขตเทศบาลตำบลเทพราช ผลกระทบจากปัญหาประชากรแฝงด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านวัฒนธรรม และด้านความมั่นคงปลอดภัย มีดังนี้ 1) ด้านเศรษฐกิจ พบว่า ปัญหาประชากรแฝงมีผลกระทบทางบวกมากกว่าทางลบในเชิงเศรษฐกิจ เนื่องจากความเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคมในเขตเทศบาลเทพราชนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 วิธีการทำเกษตรกรรมเปลี่ยนแปลงไปจากอดีตนิยมเลี้ยงไก่กลายเป็นมานิยมเลี้ยงกุ้ง และกิจการขยายตัวอย่างต่อเนื่องทำให้เกิดการจ้างแรงงานจากต่างถิ่นเพื่อเข้ามาทำงานในพื้นที่ และเกิดธุรกิจบ้านเช่าเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม การที่ประชากรแฝงเข้ามาอาศัยในพื้นที่พร้อม ๆ ไปด้วยการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจนั้นส่งผลดีมากกว่าผลเสีย เนื่องจากช่วยให้เศรษฐกิจในพื้นที่ดีขึ้น เจ้าของกิจการสามารถขยายกำลังการผลิตได้อย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดการสร้างอาชีพรายได้ให้แก่ประชาชนในพื้นที่ตามไปด้วย 2) ด้านสังคม พบว่า ผลสืบเนื่องจากการขยายตัวของเศรษฐกิจ ส่งผลให้ประชากรแฝงที่เข้ามาอาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ที่มีจำนวนมากขึ้น ผลกระทบทางสังคมที่เกิดขึ้นคือ โครงสร้างทางสังคมเปลี่ยนแปลงไปมีคนมากขึ้นในชุมชน เมื่อมีจำนวนคนมากขึ้นปัญหาต่อมาคือ ปัญหาขยะในเขตเทศบาลตำบลเทพราชที่มีปริมาณเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากในเขตเทศบาลมีจำนวนประชากรแฝงประมาณ 1,000 คน ซึ่งส่งผลให้ขยะในบางพื้นที่ของเทศบาลมีขยะสะสมก่อให้เกิดกลิ่นขยะที่ไม่พึงประสงค์และอาจเป็นแหล่งสะสมเชื้อโรคตามมาด้วย 3) ด้านวัฒนธรรม พบว่า ปัญหาประชากรแฝงไม่ส่งผลกระทบต่อด้านวัฒนธรรม และ 4) ด้านความมั่นคงปลอดภัย พบว่า ผลกระทบที่เกิดขึ้นของประชากรแฝงในเขตเทศบาลตำบลเทพราชด้านความมั่นคงปลอดภัย คือ ปัญหาอาชญากรรม ในเขตพื้นที่รับผิดชอบของเทศบาลตำบลเทพราชเคยเกิดปัญหาการลักขโมยจาก

กลุ่มประชากรแฝงที่เข้ามาอาศัยอยู่ในพื้นที่

2. ผลกระทบของปัญหาประชากรแฝงต่อการจัดทำบริการสาธารณะ จากกรอบการวิจัยที่ผู้วิจัยมุ่งศึกษาผลกระทบของปัญหาประชากรแฝงต่อการจัดทำบริการสาธารณะทั้ง 6 ด้าน พบว่า ปัญหาประชากรแฝงมีผลกระทบต่อจัดทำบริการสาธารณะใน 3 ด้าน ได้แก่ ด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข และด้านขยะมูลฝอย พบว่า 1) ด้านการศึกษา กลุ่มประชากรแฝงบางส่วนได้ส่งบุตรหลานเข้าเรียนโรงเรียนของเทศบาลในส่วนของเทศบาลเทพราชมีโรงเรียนในกำกับดูแล คือ โรงเรียนเทพราชบุรีรัมย์ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กวัดเทพราช ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กวัดคลองสวน ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสุเหล่าจะเข้ น้อย มีนักเรียนที่จัดในกลุ่มประชากรแฝงรวมกันอยู่ประมาณ 5-10 คน ต่อแห่ง การบริหารจัดการด้านการศึกษาของเทศบาล พบว่ามีงบประมาณที่เพียงพอในการบริหารจัดการให้กับเด็กที่เป็นประชากรแฝงด้วย เนื่องจากในทางปฏิบัติการรับนักเรียนเข้าเรียนทางเทศบาลไม่สามารถเลือกปฏิบัติในการรับเฉพาะคนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เท่านั้น ดังนั้น ในส่วนของผลกระทบของประชากรแฝงต่อการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา จึงมีผลกระทบไม่มาก เนื่องจากมีงบประมาณที่เพียงพอซึ่งได้กล่าวมาข้างต้น 2) ด้านสาธารณสุข พบว่ามีผลกระทบไม่มากนัก เนื่องจากประชากรแฝงบางส่วนมาใช้บริการที่โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพเทพราช ซึ่งอยู่ในการกำกับดูแลของกระทรวงสาธารณสุขจึงไม่ส่งผลกระทบต่อการบริหารงานของเทศบาลตำบลเทพราช และ 3) ด้านขยะมูลฝอย พบว่า จากการขยายตัวของภาคธุรกิจเอกชนในพื้นที่ส่งผลให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานจากต่างถิ่นเข้ามาอาศัยอยู่ในเขตพื้นที่เทศบาลตำบลเทพราช หรือที่เราเรียกว่า “ประชากรแฝง” โดยส่วนใหญ่ประชากรแฝงที่เข้ามาทำงานในพื้นที่เทพราชนั้นจะมาจากภาคเหนือ และภาคอีสาน เช่น จังหวัดน่าน จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดกาฬสินธุ์ จังหวัดชัยภูมิ จังหวัดอุดรธานี เป็นต้น ประชากรแฝงที่เข้ามาส่วนใหญ่มักจะเข้ามาทำมาหากิน เช่น รับจ้าง ขายอาหาร เป็นต้น

ดังนั้นผลกระทบของประชากรแฝงต่อการจัดทำบริการสาธารณะด้านขยะมูลฝอยจึงส่งผลกระทบต่อเทศบาลเป็น

อย่างมาก เนื่องจากกรณีที่ประชาชนเข้ามาอาศัยอยู่ในเขตเทศบาลเป็นจำนวนมากทั้งประชาชนในพื้นที่และประชากรแฝงที่มาจากพื้นที่อื่น ๆ ย่อมทำให้เทศบาลจะต้องแบกรับภาระในการบริหารจัดการขยะจากปริมาณขยะที่มีเพิ่มมากขึ้นที่เป็นผลจากการขยายตัวของประชากรจากต่างถิ่น ในทางปฏิบัติเทศบาลไม่สามารถจัดเก็บเงินในการจัดการขยะเป็นรายหัว (ต่อคน) การจัดเก็บเงินค่าขยะจะมีลักษณะเป็นรายครัวเรือน ทำให้เทศบาลจะต้องแบกรับภาระในส่วนของงบประมาณที่มีจำกัด เงินรายได้จากการจัดการขยะที่เก็บได้ไม่สอดคล้องกับรายจ่ายที่จะต้องใช้จ่ายในการบริหารจัดการขยะ เช่น ค่าจ้างคนขับ คนขึ้นท้าย ที่มีรายจ่ายอยู่ประมาณเดือนละ 50,000 และค่าน้ำมัน ค่าขนขยะทิ้งปลายทางอีกประมาณเดือนละ 30,000 บาท เมื่อรวมงบประมาณที่จะต้องใช้จ่ายในการบริหารจัดการขยะเฉลี่ยต่อปีจะอยู่ที่ประมาณ 960,000 บาท นับเป็นงบประมาณจำนวนมากที่ทางเทศบาลจะต้องใช้จ่ายในแต่ละปี จากปัญหาดังกล่าวทำให้เทศบาลจะต้องรับภาระในเรื่องการบริหารจัดการขยะที่ทางเทศบาลจะต้องจัดการตั้งแต่กระบวนการจัดเก็บขนถ่าย และจุดทิ้งขยะ เป็นต้น

3. แนวทางการแก้ไขผลกระทบจากปัญหาประชากรแฝงของเทศบาลตำบลเทพราช ผลกระทบจากปัญหาประชากรแฝงที่สำคัญที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการของเทศบาล คือ ปัญหาขยะ ดังนั้น แนวทางการแก้ไขปัญหาคือ ควรต้องอาศัยการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ และการแก้ไขปัญหาย่างยั่งยืน รวมถึงการปลูกจิตสำนึกให้แก่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ กล่าวคือ

3.1 การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ และการแก้ไขปัญหาย่างยั่งยืน การแก้ไขปัญหาคือ ควรอาศัยการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ และการแก้ไขปัญหาย่างยั่งยืน เทศบาลตำบลเทพราชมีนโยบายการจัดการขยะโดยให้ความสำคัญต่อการคัดแยกขยะ เพื่อให้ง่ายต่อการนำไปกำจัด ทางเทศบาลจะคัดแยกขยะอันตราย เช่น ถ่านแบตเตอรี่ หลอดไฟนีออน เป็นต้น เพื่อนำไปสู่กระบวนการกำจัดที่ถูกต้อง และเหมาะสมกับขยะประเภทต่างๆ นอกจากนี้ควรให้ความสำคัญกับการจัดการขยะแบบครบวงจร และการลดต้นทุนในการจัดการขยะเพื่อให้เกิดการ

## บริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ

3.2 การปลูกจิตสำนึก ปัญหาขยะถือเป็นปัญหาที่มีความสำคัญเร่งด่วนในการแก้ไข เนื่องจากส่งผลกระทบต่อสังคม และสิ่งแวดล้อมในหลายๆ ด้าน ดังนั้นการปลูกจิตสำนึกให้กับประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่จึงเป็นสิ่งสำคัญ เนื่องจากหากประชาชนมีจิตสำนึกในการทิ้งขยะ ก็จะเกิดการคัดแยก และหาวิธีการนำขยะมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดก่อนที่จะนำมาทิ้ง นอกจากนี้การทิ้งขยะไม่เป็นที่ เป็นทางและไม่มีการคัดแยกทำให้เทศบาลต้องประสบปัญหาในการจัดเก็บและการนำไปทำลาย หากประชาชนมีจิตสำนึกในการทิ้งขยะ และคัดแยกขยะประเภทต่างๆ ก่อนที่จะนำมาทิ้ง ก็จะช่วยลดปัญหาการจัดการขยะได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การแก้ไขปัญหามลกระทบจากปัญหาประชากรแฝงในด้านขยะของเทศบาลตำบลเทพราช มีข้อจำกัดเชิงนโยบายที่ทำให้การบริหารจัดการยังไม่บรรลุผลเท่าที่ควร ประกอบด้วย 1) กฎ ระเบียบข้อบังคับ พบว่า กฎ ระเบียบข้อบังคับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัด โดยไม่เปิดโอกาสให้มีการบริหารจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นนอกเหนือจากภารกิจที่กำหนดไว้ ด้วยสภาพบังคับทางกฎหมายของกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ที่ขาดความยืดหยุ่น 2) ข้อจำกัดด้านงบประมาณ พบว่า การแก้ไขปัญหาต่างๆ โดยเฉพาะการจัดการปัญหาขยะจำเป็นต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก ซึ่งทางเทศบาลมีงบประมาณที่จำกัด รวมถึงการเก็บค่าใช้จ่ายในการจัดการขยะจากประชาชนก็ยังไม่สอดคล้องกับรายจ่ายจริงที่ต้องใช้ในการจัดการ และ 3) แนวทางการจัดการขยะยังไม่ครบวงจร พบว่า การจัดการขยะที่มีประสิทธิภาพนั้นจะต้องอาศัยกลไกการจัดการที่ครบวงจร ตั้งแต่กระบวนการจัดเก็บ ขนถ่าย จุดทิ้งขยะ การคัดแยก และการนำไปทำลาย รวมถึงแปรรูปไปใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อไป ทั้งนี้ ด้วยข้อจำกัดต่างๆ ส่งผลให้ทางเทศบาลตำบลเทพราชยังขาดศักยภาพในการบริหารจัดการขยะให้ครบวงจรตามกลไกดังกล่าว ทำให้ปัญหาขยะ และการจัดการยังไม่เกิดผลสำเร็จจุลลงอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

## อภิปรายผล

จากการศึกษาผลกระทบและแนวทางการแก้ไข ปัญหาประชากรแฝงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษา เทศบาลตำบลเทพราช อำเภอบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา ผู้วิจัยจะนำเสนอการอภิปรายผลใน 3 ประเด็นหลักตามข้อค้นพบตามวัตถุประสงค์การวิจัยดังนี้

1. จากผลการศึกษาผลกระทบของประชากรแฝงที่มีต่อประชาชนในเขตเทศบาลตำบลเทพราช 1) ด้านเศรษฐกิจ พบว่า ปัญหาประชากรแฝงมีผลกระทบทางบวก 2) ด้านสังคม พบว่า โครงสร้างทางสังคมเปลี่ยนแปลงไปมีคนมากขึ้นในชุมชน 3) ด้านวัฒนธรรม พบว่า ปัญหาประชากรแฝงไม่ส่งผลกระทบด้านวัฒนธรรม และ 4) ด้านความมั่นคงปลอดภัย พบว่า ผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อประชาชน คือ ปัญหาอาชญากรรม จากประเด็นข้อค้นพบตามวัตถุประสงค์ที่ 1 สามารถอธิบายปรากฏการณ์ผลกระทบด้านเศรษฐกิจที่มีในเชิงบวกตามผลการศึกษาของไปรยา อาสิงสมานันท์ (2554) ศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมที่ส่งผลการย้ายถิ่นของแรงงานจากชนบทสู่เมืองหลวง และพัชรี จิตระวัง (2547) ศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัยทางเศรษฐกิจที่มีอิทธิพลต่อการย้ายถิ่นในประเทศไทย โดยการวิจัยทั้งสองชิ้นนี้สะท้อนให้เห็นถึงการย้ายถิ่นของประชาชนไปสู่พื้นที่ต่าง ๆ เป็นผลพวงจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ที่สามารถบ่งชี้ได้ว่าพื้นที่ที่เป็นปลายทางของประชาชนเหล่านั้นย่อมเป็นพื้นที่ที่มีเศรษฐกิจที่ดี และการย้ายถิ่นฐานดังกล่าวก็ยังคงส่งผลดีต่อด้านเศรษฐกิจในพื้นที่นั้นตามไปด้วย ในส่วนของประเด็นปัญหาอาชญากรรม พบว่า มีความสอดคล้องบางประเด็นกับการศึกษาของวรรณศิริ เจริญพร (2551) ศึกษาวิจัยเรื่อง ผลกระทบประชากรแฝงที่มีต่อการบริหารงานของเทศบาลตำบลมาบข่า อำเภอนิคมน้ำพอง จังหวัดระยอง พบว่า ผลกระทบอันดับสุดท้าย คือ ด้านสังคม ต้องการให้มีความเป็นอยู่ที่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน จะเห็นได้ว่าผลกระทบจากปัญหาประชากรแฝงที่มีต่อประชาชนที่สำคัญคือ ผลกระทบด้านความมั่นคงปลอดภัยที่ทางเทศบาลตำบลเทพราชจำเป็นต้องหาแนวทางการแก้ไขปัญหาโดยอาศัยการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ และการแก้ไขปัญหาย่างยั่งยืนต่อไป

2. จากผลการศึกษาลักษณะของปัญหาประชากรแฝงต่อการจัดทำบริการสาธารณะ ที่มีกระทบเชิงประจักษ์ 3 ด้าน 1) ด้านการศึกษาที่มีผลกระทบไม่มาก เนื่องจากมีงบประมาณที่เพียงพอดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น 2) ด้านสาธารณสุข พบว่า มีผลกระทบไม่มากนักเนื่องจากอยู่ในการกำกับดูแลของกระทรวงสาธารณสุข และ 3) ด้านขยะมูลฝอย พบว่า ผลกระทบของประชากรแฝงต่อการจัดทำบริการสาธารณะด้านขยะมูลฝอยจึงส่งผลกระทบต่อเทศบาลเป็นอย่างมาก ทำให้เทศบาลจะต้องแบกรับภาระในการบริหารจัดการขยะที่มีเพิ่มมากขึ้น จากประเด็นข้อค้นพบตามวัตถุประสงค์ที่ 2 จะเห็นได้ว่าผลกระทบที่สำคัญต่อการจัดทำบริการสาธารณะของเทศบาลตำบลเทพราช คือ ปัญหาขยะ ทั้งนี้ เนื่องจากปัญหาอื่น ๆ นั้น ทางเทศบาลยังสามารถบูรณาการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินการกิจในการจัดการปัญหาต่างๆ แต่ในส่วนของปัญหาขยะเป็นภารกิจหลักของเทศบาลที่จะต้องบริหารจัดการภายใต้กฎหมายที่มอบอำนาจให้แก่เทศบาลในการจัดทำบริการสาธารณะในการจัดการขยะในพื้นที่รับผิดชอบ ดังนั้นจึงทำให้ประเด็นปัญหาขยะเป็นประเด็นผลกระทบที่สำคัญของปัญหาประชากรแฝงต่อการจัดทำบริการสาธารณะของเทศบาลตำบลเทพราช

3. จากผลการศึกษาแนวทางการแก้ไขผลกระทบจากปัญหาประชากรแฝงของเทศบาลตำบลเทพราช พบว่า แนวทางการแก้ไขปัญหาคือต้องอาศัยการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ และการแก้ไขปัญหายังยั่งยืน รวมถึงการปลูกจิตสำนึกให้แก่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ จากประเด็นข้อค้นพบตามวัตถุประสงค์ที่ 3 แนวทางการแก้ไขปัญหายังมีประสิทธิภาพและยั่งยืนแนวทางหนึ่ง คือ การย้ายทะเบียนราษฎรของประชากรแฝงที่เข้ามาอยู่ในพื้นที่ทั้งหมด เพื่อให้ทางเทศบาลได้รับการจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอ และสามารถจัดทำแผนเพื่อรองรับต่อการขยายตัวของประชากรในกรณีดังกล่าว อย่างไรก็ตามประเด็นนี้มีข้อจำกัดที่สำคัญบางประการกล่าวคือ ในทางปฏิบัติประชากรแฝงมีความคิดเห็นที่ไม่จำเป็นต้องย้ายทะเบียนราษฎรก็ได้

เนื่องจากไม่มีผลต่อการเข้ามาใช้ชีวิต และประกอบอาชีพในพื้นที่ที่ตนไม่อยู่ในทะเบียนราษฎร นอกจากนี้ยังไม่มีความตั้งใจที่จะต้องย้ายชื่อในทะเบียนราษฎรตามที่อยู่จริง เนื่องจากการย้ายทะเบียนบ้านและต้องเข้ามาจ่ายภาษีในพื้นที่อาจก่อให้เกิดภาระ ตามที่ บงการ รัตโนดม (2549) ศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อการจ่ายภาษีของประชากรแฝง กรณีศึกษา กรุงเทพมหานคร พบว่า สาเหตุที่ทำให้ไม่ยอมจ่ายภาษีมากที่สุด คือ ไม่อยากเสียเงินไปกับการจ่ายภาษี ดังนั้น แนวทางการแก้ไขผลกระทบจากปัญหาประชากรแฝงยังคงต้องอาศัยกลไกต่างๆ ตั้งแต่ระดับรัฐบาลลงมาจนถึงระดับเทศบาลในสร้างแนวทางการแก้ไขปัญหาคือ เป็นรูปธรรมสามารถนำมาปฏิบัติได้จริงและแก้ไขปัญหาคือได้อย่างยั่งยืนต่อไป

#### ข้อเสนอแนะ

1. รัฐบาลควรมีการปรับปรุงการจัดสรรรายได้และระบบการจัดเก็บภาษีให้กับท้องถิ่นให้เหมาะสมกับลักษณะของพื้นที่ และจำนวนประชากรแฝงที่เข้ามาอาศัยในพื้นที่ท้องถิ่น เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการแบกรับภาระของท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะในด้านต่างๆ ให้แก่ประชาชนในพื้นที่

2. เทศบาลตำบลเทพราชควรรณรงค์ให้ประชาชนที่ย้ายเข้ามาในพื้นที่ให้ความสำคัญกับการเข้ามาใช้บริการสาธารณะ โดยการรณรงค์ให้ประชาชนที่เข้ามาทำงานค้าขายในพื้นที่ ย้ายสำเนาทะเบียนบ้าน ทะเบียนรถยนต์ ทะเบียนการค้า และชำระภาษี ณ ท้องถิ่น เพื่อให้พื้นที่มีรายได้สูงขึ้น โดยใช้มาตรการบังคับ เช่น การกำหนดย้ายทะเบียนราษฎรก่อนรับเข้าสถานศึกษาและรับเข้าทำงาน เป็นต้น

3. เทศบาลตำบลเทพราชควรพัฒนาฐานข้อมูลประชากรแฝงให้ถูกต้อง มีความทันสมัยต่อเนื่อง สามารถนำไปใช้ในการจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดบริการพื้นฐานให้สอดคล้องกับประชากรอย่างเหมาะสมต่อไป โดยรวมถึงการจัดเก็บข้อมูลประชากรที่ยังไม่มีการจัดเก็บเป็นระบบ

## เอกสารอ้างอิง

- ไทยรัฐออนไลน์. (2556). ปัญหาประชากรแฝง. สืบค้นเมื่อ 15 สิงหาคม 2556, จาก <http://www.thairath.co.th>
- บงการ รัตโนดม. (2549). ปัจจัยที่มีผลต่อการจ่ายภาษีของประชากรแฝง กรณีศึกษา: กรุงเทพมหานคร (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย).
- ไพบรียา อาสิงสมานนท์. (2554). ปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมที่ส่งผลต่อการย้ายถิ่นของแรงงาน จากชนบทสู่เมืองหลวง (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์).
- พัชรี จิตระวัง. (2547). ปัจจัยทางเศรษฐกิจที่อิทธิพลต่อการย้ายถิ่นในประเทศไทย (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง).
- วรรณศิริ เจริญพร. (2551). ผลกระทบประชากรแฝงที่มีต่อการบริหารงานของเทศบาลตำบลมาบข่า อำเภอนิคมพัฒนา จังหวัดระยอง (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยขอนแก่น).
- รัชณี สรรเสริญ และเบญจวรรณ ทิมสุวรรณ. (2553). การบูรณาการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ โดยใช้ชุมชนเป็นฐานในสถานบริการปฐมภูมิ: บทเรียนรู้จากประเทศไทย. วารสารการพยาบาล และการศึกษ, 3(2), น. 99-113.
- สันชัย พัฒนะวิชัย. (2551). การให้บริการประชาชนตามกรอบแนวคิดการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (one-stop service) กรณีศึกษา : ศูนย์บริการร่วมนนทบุรี ณ อำเภอบางใหญ่ จังหวัดนนทบุรี และศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จ อำเภอเมือง จังหวัดนครปฐม (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์).