

วารสารการเมืองการปกครอง

Journal of Politics and Governance (JOPAG)

ปีที่ 6 ฉบับที่ 2 มีนาคม – สิงหาคม 2559 (Vol.6, No. 2, March – August , 2016)

ธรรมาภิบาล (Good Governance)

เจ้าของ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

ความเป็นมา

วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคามในฐานะหน่วยงานทางวิชาการด้านรัฐศาสตร์ เล็งเห็นถึงความสำคัญของการส่งเสริม และสนับสนุนให้เกิดการเผยแพร่ ผลงานวิจัยของนิสิต นักศึกษา อาจารย์ ตลอดจนนักวิจัยทั่วไป จึงเห็นสมควรจัดทำวารสารวิชาการชื่อ “วารสารการเมืองการปกครอง (Journal of Politics and Governance)” เพื่อเป็นสื่อกลางในการเผยแพร่ ผลงานทางวิชาการ และให้มีมาตรฐานเทียบเคียงกับระดับชาติ ระดับนานาชาติ หรือระดับสากล และเป็นการเสริมสร้างศักยภาพทางวิชาการของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม โดยฉบับแรกตีพิมพ์ ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 กันยายน 2553 – กุมภาพันธ์ 2554

วัตถุประสงค์

1. เพื่อเสนอบทความทางวิชาการและบทความวิจัยที่มีคุณภาพ ซึ่งสามารถแสดง ถึงประโยชน์ทั้งในเชิงทฤษฎี (Theoretical Contribution) เพื่อให้นักวิชาการและนักวิจัยสามารถนำไปพัฒนาหรือสร้างสรรค์องค์ความรู้ใหม่และประโยชน์ในเชิงปฏิบัติ (Managerial Contribution) ผู้สนใจสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในงานด้านรัฐศาสตร์ และสังคมศาสตร์
2. เพื่อให้บริการวิชาการแก่สังคมในรูปแบบการเผยแพร่ความรู้เชิงรัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์แขนงต่างๆ รวมทั้งเป็นสื่อกลางการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ประสบการณ์ ระหว่างคณาจารย์ นักวิชาการ นิสิต นักศึกษา และประชาชนทั่วไป ทางรัฐศาสตร์ และสังคมศาสตร์

กำหนดการออก ปีละ 2 ฉบับ โดย ฉบับที่ 1 ออกประจำในเดือนกันยายน – กุมภาพันธ์ และ

ฉบับที่ 2 ออกประจำในเดือนมีนาคม – สิงหาคม ของทุกปี

การเผยแพร่ เผยแพร่แก่สมาชิก ห้องสมุดสถาบันการศึกษา และวารสารออนไลน์ผ่านทางเว็บไซต์

- * บทความที่ส่งไปยังกองบรรณาธิการ กองบรรณาธิการขอสงวนสิทธิ์ที่จะไม่ส่งคืน
- * ทศนะและข้อคิดเห็นใด ๆ ในวารสารการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคามเป็นข้อคิดเห็นของผู้เขียน กองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย
- * บทความในวารสารนี้มีผู้เชี่ยวชาญประเมินบทความ
- * บทความในวารสารฉบับนี้ สงวนลิขสิทธิ์ตามกฎหมายไทย การจะนำไปเผยแพร่ต้องได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากกองบรรณาธิการเท่านั้น

กองบรรณาธิการ (Editorial Board)

1. รองศาสตราจารย์ สิดา สอนศรี (บรรณาธิการ - Editor-in-Chief)	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
2. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ เชิงชาญ จงสมชัย (ผู้ช่วยบรรณาธิการ)	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
4. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ เฉลิมเกียรติ ภาระเวช (ผู้ช่วยบรรณาธิการ)	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
5. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อลงกรณ์ อรรคแสง (ผู้ช่วยบรรณาธิการ)	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
6. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ จิรศักดิ์ โพกาวัน (ผู้ช่วยบรรณาธิการ)	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
7. Mr. Matthew Forest Taylor (ผู้ช่วยบรรณาธิการ)	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
8. รองศาสตราจารย์ ดร.ประโยชน์ ส่งกลิ่น	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
9. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชัย ภัทรชนนันท	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
10. Professor Dr. Belinda Aquino	University of Hawaii at Manoa
11. Professor Maria Faina Luceo-Diola	University of the Philippines
12. Professor Mahmud Mastura	Universiti Kebangsaan Malaysia
13. Dr. Ahmad Aldrie	Universiti Kebangsaan Malaysia
14. Professor Sumar Tono	Universitas Brawijaya Indonesia
15. ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
16. ศาสตราจารย์ ดร.สุจิต บุญบงการ	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

17. ศาสตราจารย์ ดร.ลิขิต ชีรเวทิน	ราชบัณฑิต
18. ศาสตราจารย์ ดร.เอนก เหล่าธรรมทัศน์	มหาวิทยาลัยรังสิต
19. ศาสตราจารย์ ดร.จรัญ มะลูลีม	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
20. ศาสตราจารย์ ดร.สุรัช ศิริไกร	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
21. ศาสตราจารย์ ดร.ไชยันต์ ไชยพร	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
22. รองศาสตราจารย์ สมยศ เชื้อไทย	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
23. รองศาสตราจารย์ ดร.สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
24. รองศาสตราจารย์ ดร.โคริน เพื่องเกษม	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
25. รองศาสตราจารย์ ดร.สมบูรณ์ ศิริสรหิรัญ	มหาวิทยาลัยมหิดล
26. รองศาสตราจารย์ ดร.วิทยา สุจิตชนารักษ์	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
27. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ทวิดา กมลเวช	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
28. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กมลพร สอนศรี	มหาวิทยาลัยมหิดล
29. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธำรงค์ดี เพชรเลิศอนันต์	มหาวิทยาลัยรังสิต
30. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พิศาล มุกดาร์สมิ	มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
31. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สามารถ ทองเฝือ	มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
32. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วสันต์ เหลืองประภัสร์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
33. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมพร คุณวิชิต	มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
34. อาจารย์ ดร.ธัญญาทิพย์ ศรีพนา	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
35. อาจารย์ ดร.กนิษฐา ชิตช่วง	มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
36. อาจารย์ ขปา จิตต์ประทุม	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผู้ทรงคุณวุฒิประจำวารสาร (Advisory Board)

1. ศาสตราจารย์ ดร.สุจิต	บุญบงการ
2. ศาสตราจารย์ ดร.ลิขิต	ชีรเวทิน
3. ศาสตราจารย์ (พิเศษ) ดร.เอนก	เหล่าธรรมทัศน์
4. ศาสตราจารย์ ดร.จรัญ	มะลูลีม
5. ศาสตราจารย์ ดร.ไชยันต์	ไชยพร
6. Professor Dr. Belinda	Aquino
7. Professor Dr. Alex B.	Brillantes

8. รองศาสตราจารย์ ดร.สมชาย	ภกภาสน์วิวัฒน์
9. รองศาสตราจารย์ ดร.วริยา	ชินวรรณ โณ
10. รองศาสตราจารย์ ลีดา	สอนศรี
11. รองศาสตราจารย์ ดร.วิทยา	สุจริตนารักษ์
12. รองศาสตราจารย์ ดร.ไพฑูรย์	สุขศรีงาม
13. รองศาสตราจารย์ ดร.โกวิท	พวงงาม
14. รองศาสตราจารย์ ยุพา	คลังสุวรรณ
15. รองศาสตราจารย์ กุลชน	ธนาพงศธร
16. รองศาสตราจารย์ ดร.ธงชัย	วงศ์ชัยสุวรรณ
17. รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภสัสดิ	ชัชวาลย์

เจ้าหน้าที่ประจำวารสาร

1. ว่าที่ร้อยตรีภวินทร์ พิมจันนา	เลขานุการกองบรรณาธิการ
2. นายวรจักร รุ่งวิริยะวนิช	ดูแลเว็บไซต์

สำนักงานกองบรรณาธิการ วารสารการเมืองการปกครอง วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

ถนนท่าขอนยาง-ขามเือง ตำบลขามเือง อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม

โทรศัพท์ 043-754321, 0-4375-4333 ต่อ 3708 โทรสาร : 043-754137, 043-754317

เว็บไซต์ : <http://www.copag.msu.ac.th/journal>

บทบรรณาธิการ

วารสารการเมืองการปกครอง ปีที่ 6 ฉบับที่ 2 ประจำเดือนมีนาคม – สิงหาคม 2559 ซึ่งเป็นวารสารที่อยู่ในฐานข้อมูล TCI กลุ่มที่ 1 โดยฉบับนี้มีความหลากหลายเกี่ยวกับ Good Governance คือการบริหารการจัดการบ้านเมืองที่ดีในประเด็นต่างๆ

บทความแรกเป็นบทความพิเศษของวิทยากรผู้ทรงเกียรติ **Antony Meloto** ที่ได้รับรางวัล Magsaysay Awardees ในปี 2006 ซึ่งกล่าวเกี่ยวกับการสร้างชุมชนด้วยศรัทธาและความเชื่อ ในการสร้างบ้านเพื่อชุมชน ชุมชนสร้างชุมชน การพัฒนาชุมชนเพื่อการสร้างชาติฟิลิปปินส์ โดยใช้หลักธรรมาภิบาล และความเชื่อในพระเจ้าซึ่งมีความสำเร็จเป็นอย่างยิ่ง

เพชรลัดดา เพ็ชรภักดี ได้ศึกษาองค์ความรู้ไว้อย่างน่าสนใจเกี่ยวกับเมือง (Urban Knowledge) ว่าเป็นสหสาขาวิชาที่ต้องรอบรู้เรื่องการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ภูมิทัศน์นิเวศวิทยาและวัฒนธรรม เพราะทั้งหมดนี้กระทบต่อการจัดการเมืองทั้งหมด ผู้เขียนได้วิเคราะห์ว่าการศึกษารื่องเมืองในประเทศไทยยังมีความรู้สหสาขาวิชาที่กระจัดกระจาย ซึ่งยังไม่ได้ดำเนินการเป็นองค์รวม นอกจากนี้ยังได้สำรวจเกณฑ์ในการกำหนดชนบท (Rural) และเมือง (Urban) ทั้งในด้านอาชีพ สิ่งแวดล้อม ขนาดของชุมชน ความหนาแน่นของประชากร ความแตกต่างทางสังคมและการแบ่งชั้นประชากร การเคลื่อนย้ายทางสังคม และระบบการปฏิสัมพันธ์ไว้อย่างน่าสนใจ ส่วน **ประภาพร สายธนู** ได้ศึกษาแนวทางการจัดทำแผนพัฒนากายภาพชุมชนตำบลอู่ป่าด อำเภอกันทรารมย์ จังหวัดศรีสะเกษ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการวางแผนเมืองของชุมชนที่มีปัญหาด้านโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ การบริหารทางกายภาพซึ่งส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในอนาคต บทความนี้สอดคล้องกับการสำรวจแนวคิดของ **เพชรลัดดา เพ็ชรภักดี** การศึกษาเรื่องเมืองและชนบทมีผลกระทบต่อพัฒนาชุมชนถ้าหากการจัดการมีปัญหาในศาสตร์ต่างๆเข้าด้วยกัน **วิบูลย์ แก้วสุวรรณ** ได้ศึกษานโยบายการพัฒนาชุมชนเพื่อปรับปรุงความเป็นอยู่ และมาตรฐานการครองชีพของประชาชนให้มีความเสมอภาคกัน โดยนำแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ในการดำรงอยู่และปฏิบัติตนของกลุ่มบุคคลต่างๆในชุมชน โดยการค้นหาปัญหาและสาเหตุของการพัฒนาชุมชนและนำมาสู่การใช้แนวทางเศรษฐกิจพอเพียง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งเป็นการวิจัยของ **กตัญญู แก้วหานาม และคณะ** พบว่าการให้ช่องทางการมีส่วนร่วมในการทำแผนพัฒนาเมืองแก่ภาคประชาชนมากขึ้น จะทำให้แผนมีประสิทธิภาพมากขึ้น สิ่งที่จะเล่าย่อยได้ในการพัฒนาใน

ระดับท้องถิ่นคือการถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่ง
วันวิสาข์ หนาดคำ โดยผลของการวิจัยพบว่าเทศบาลควรประสานงานขอความร่วมมือ ในการดำเนิน
การวางแผนการดำเนินงานและบูรณาการการทำงาน ภารกิจถ่ายโอนร่วมกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง การถ่าย
โอนตามแผนการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าหากประสบความสำเร็จท้องถิ่นก็จะ
ได้ทั้งงบประมาณต่าง ๆ มาสร้างชุมชน สร้างการบริการ และโครงสร้างพื้นฐานแก่เทศบาลได้อย่างมี
ประสิทธิภาพ นอกจากนี้ **ประภาส วรรณทอง** ได้ศึกษาการบริหารการจัดการตามหลักธรรมาภิบาล ของ
เทศบาลตำบลนาคู ซึ่งสอดคล้องกับงานของ **วิฑูลย์ แก้วสุวรรณ** ในแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง
ในขณะเดียวกัน **ประสูตร เหลืองสมานกุล** ได้วิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อความเข้มแข็งขององค์การบริหาร
ส่วนตำบลในจังหวัดนนทบุรีซึ่งพบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีความเข้มแข็งได้ต้องกำหนดสภาพ
พื้นที่ งบประมาณ การมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good
Governance) ซึ่งสอดคล้องกับการวิจัยของ **เพชรลัดดา เพ็ชรภักดี วิฑูลย์ แก้วสุวรรณ และกัตัญญ
แก้วหามม** นอกจากนี้ **Smophavanh Sihlath** ได้ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของ สปป.ลาว ซึ่งมีลักษณะเดียวกันกับการวิจัยที่พบในประเทศไทย
สิริคุณัส พงษ์พิมาย ได้ติดตามการดำเนินโครงการแผนแม่บทเพื่ออนุรักษ์และพัฒนาอุทยาน
ประวัติศาสตร์พิมาย ซึ่งครอบคลุมแนวคิดสหสาขา ที่สอดคล้องกับการสำรวจองค์ความรู้ของ
เพชรลัดดา เพ็ชรภักดี

กลุ่มงานวิจัยดังกล่าวข้างต้นเป็นเรื่ององค์ความรู้เกี่ยวกับเมือง และการบริหารกิจการบ้านเมือง
ที่ดีในระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นบทเรียนซึ่งกันและกัน

บทความที่เกี่ยวกับนโยบายทางสังคมนั้น **Teerapat Ungsuchaval** ได้วิเคราะห์ถึงผลกระทบ
ของโลกาภิวัตน์ต่อการกำหนดนโยบายทางสังคมซึ่งเป็นที่บริบทของยุโรป โดยได้เสนอแนวทางศึกษา
และผลกระทบต่อนโยบายการพัฒนาทางสังคม เนื่องจากสหภาพยุโรป (EU) มีองค์การเหนือชาติ มี
นโยบายการปกครองและเศรษฐกิจต้องเอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกัน โลกาภิวัตน์จึงมีผลกระทบต่อสภาพ
ยุโรปในอนาคต นอกจากปัญหาโลกาภิวัตน์ที่สหภาพยุโรปจะต้องเผชิญแล้ว ในประชาคมอาเซียนก็
เผชิญกับปัญหาครอบครัวแรงงานข้ามชาติ อันเกิดจากโลกาภิวัตน์เช่นกัน ซึ่ง**อภิชาติ ใจอารีย์** ได้เสนอ
ให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาดังกล่าว เช่น การรับรองทางทะเบียนจากรัฐ การบริหารสาธารณสุข การศึกษาขึ้น
พื้นฐานแก่ผู้ด้อยโอกาสจากแรงงาน นอกจากนี้ **จุฑาทิพ คล้ายทับทิม** ยังได้วิเคราะห์โอกาสของประเทศ

ไทยในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน เนื่องจากโลกาภิวัตน์ โดยวิเคราะห์นโยบายคลัสเตอร์ของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่จะสร้างโอกาสต่างๆให้กับกลุ่มทุนไทย ในการขยายตลาดไปสู่ประเทศในกลุ่มอาเซียนซึ่งเป็นการพัฒนาร่วมกันทั้งกลุ่ม

บทความทั้ง 3 เรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องของโลกาภิวัตน์ที่ส่งผลกระทบต่อยุโรปและอาเซียน ทั้งสองภูมิภาคจึงต้องปรับนโยบายภายในเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงและการได้เปรียบแข่งขัน

ในเรื่องเกี่ยวกับการเมือง **Chittawan Chanagul** ได้วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาประชาธิปไตยว่ามีความสัมพันธ์กันหรือไม่โดยสำรวจแนวคิดต่างๆเกี่ยวกับคุณภาพของสถาบันทางเศรษฐกิจ ตัวแปรที่ควบคุมทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอันนำไปสู่ประชาธิปไตยได้ นอกจากแนวคิดดังกล่าวในทางการเมือง **ทรงชัย ทองปาน** ได้ศึกษาการเคลื่อนไหวและยุทธวิธีในการเคลื่อนไหวทางสังคมของกลุ่มไม่เอาเชื่อนแก๊งเสื้อแดง ด้วยการอาศัยคำอธิบายจากทฤษฎีระดมทรัพยากรและทฤษฎีการเคลื่อนไหวทางสังคมแบบใหม่เป็นหลัก เมื่อกล่าวถึงการเคลื่อนไหวทางสังคมตามงานวิจัยข้างต้นแล้ว จึงเป็นที่น่าสังเกตว่าประชาธิปไตยไทยมีทิศทางประชาธิปไตยที่สมบูรณ์หรือไม่ และการเคลื่อนไหวทางสังคมนั้นขึ้นอยู่กับบริบทของสังคมไทยที่เป็นปัญหาการพัฒนาประชาธิปไตยไทยแบบครึ่งใบหรือไม่ โดย **อดิษฐ์ พรหมพันธ์ใจ** ได้วิเคราะห์ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบของราชอาณาจักรไทยระหว่างปี 2523 – 253 ในเชิงประวัติศาสตร์ นอกจากนี้ **ธีรพงษ์ กันทา** ได้วิเคราะห์พรมแดนแห่งความรู้ของอีสานและการเมืองเรื่องพื้นที่ไว้อย่างน่าสนใจยิ่ง

บทความทั้ง 4 บทความข้างต้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับการพัฒนาประชาธิปไตยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจ การเคลื่อนไหวทางสังคมและประวัติศาสตร์การเมืองไทย

กลุ่มงานวิจัยที่เกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี คือคุณภาพชีวิตซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในการจัดการให้มีธรรมาภิบาล นั่นก็คือคุณภาพการให้บริการสาธารณะของ **อภิศักดิ์ วิสัยสุทธิ** การคุ้มครองแรงงานตามกฎหมายความปลอดภัยในการทำงานของ **พิมุข สุธิลสัมพันธ์** การดำรงชีพแบบไร้หนี้สินอย่างยั่งยืนของ **วิระวัลย์ ดีเลิศ และคณะ** เจตคติต่ออาชีพเกษตรกรรมของเกษตรกรในอำเภอด่านมะขามเตี้ย จังหวัดกาญจนบุรี โดย **กมลฉัตร กลัดแก้ว** การลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติดในกลุ่มผู้ขายเสพติดด้วยวิธีการฉีด โดย **ปรีชญาณ์ นักพื่อน**

บทความกลุ่มสุดท้ายในเรื่องธรรมาภิบาลก็คือการจัดการศึกษา ซึ่ง**สมบูรณ์ ศิริสรธีร์** และ **สุวิดา นวมเจริญ** ได้ศึกษาถึงการเตรียมพร้อมสำหรับการรองรับการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา ซึ่งเป็นนโยบายของรัฐที่ควรดำเนินการ พร้อมได้เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาของประชาชนในชุมชน การจัดการศึกษาของโรงเรียนบ้านโนนงามว่ามีบทบาทมากน้อยเพียงใด

บทความสองบทความสุดท้าย คือยุทธศาสตร์การพัฒนากิจการจัดการเรียนการสอนวิชาเอก รัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม โดย **จิตรลดา ไชยะ** ซึ่งได้เสนอแนวทางในการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในอนาคต และความพึงพอใจและความต้องการของ นิสิตวิชาเอกรัฐประศาสนศาสตร์ต่ออาจารย์ผู้ช่วยสอนของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม โดย **ไชยมนู กุนอก**

บทวิจารณ์หนังสือในวารสารฉบับนี้สำคัญอย่างยิ่งต่อธรรมาภิบาลนั้นก็คือการวิจารณ์แนวคิด New Public Governance (NPG) ซึ่งเป็นแนวคิดใหม่ทางรัฐประศาสนศาสตร์ ที่มีการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐ เอกชน และองค์กรไม่แสวงหากำไร เพื่อให้ทั้ง 3 ส่วนมีธรรมาภิบาล และมีการถ่วงดุลกันซึ่งวิจารณ์หนังสือ New Public Governance โดย **Primer Pagunuran**


รองศาสตราจารย์สีดา สอนศรี
บรรณาธิการ

สารบัญ

	หน้า
บทบรรณาธิการ	ก
บทความพิเศษ	
■ BUILDER OF DREAM <i>Antonio Meloto</i>	1
บทความวิชาการและบทความวิจัย	
■ เมืองศึกษาและกระบวนทัศน์ของความรู้เรื่องเมือง (Urban Studies and Paradigm of Urban Knowledge) <i>เพชรศักดิ์ดา เพ็ชรภักดี</i>	12
■ แนวทางการจัดทำแผนพัฒนาทางกายภาพชุมชนตำบลอีปาด อำเภอกันทรารมย์ จังหวัดศรีสะเกษ (Guidelines for the Preparation of Physical Development Plans in E-Pat SUB- District Kuntararom Srisaket Province) <i>ประภาพร สายธนู</i>	36
■ การพัฒนาชุมชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง (The Community Economic Development Strategy Sufficiency in the Lower Central Provinces) <i>วิบูลย์ แก้วสุวรรณ เกษมชาติ นเรศเสนีย์ และบุญเรือง ศรีเหรียญ</i>	55
■ แนวทางการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมภาคประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนา เทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (The Guidelines to Support Public Participation for Making the Development Plans in Municipal Areas Provinces in the Northeast) <i>กตัญญู แก้วหานาม จริยา ชาศะสุวรรณนันทและพิมพ์ลิขิต แก้วหานาม</i>	70
■ การดำเนินงานภารกิจถ่ายโอนตามแผนการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลในเขตพื้นที่อำเภอห้วยผึ้ง จังหวัดกาฬสินธุ์ (The Mission of Transferring the Decentralization Plan of the Local Administrative Organization : The Case Study of Sub-district Municipalities in Huaiphung District, Kalasin Province) <i>วันวิสาข์ หนาคำ</i>	97

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทความวิชาการและบทความวิจัย	
■ การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลนาคู อำเภอนาคู จังหวัดกาฬสินธุ์ (Management according to the good governance of Na khu Municipality, Na khu District, Kalasin Province) <i>ประภาส วรรณทอง</i>	112
■ ปัจจัยที่มีผลต่อความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนนทบุรี (The Strengthen Factors Affecting to Tambon Administrative Organizations in Nonthaburi Province) <i>ประสูตร เหลืองสมานกุล และพิเชษฐ์ วงศ์เกียรติขจร</i>	127
■ ปัญหาและอุปสรรค อำนาจหน้าที่ในการบริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่น ของ สปป.ลาว ระหว่างชั้นเมืองและชั้นแขวงในการจัดการสิ่งแวดล้อม (Organizations between District and Province Level on Environmental Management in Laos PDR) <i>Somphavanh Sihalath</i>	144
■ การติดตามการดำเนิน โครงการแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนา อุทยานประวัติศาสตร์พิมายเพื่อไปสู่การปฏิบัติ (The Implementation Monitoring of the Master Plan of Conservation and Development of Phimai Historical Park) <i>สิริคุณาส พงษ์พิมาย</i>	156
■ Globalization and Social Policy: Theoretical Reflections and Policy Impacts <i>Theerapat Ungsuchaval</i>	175

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทความวิชาการและบทความวิจัย

- “ผู้ด้อยโอกาสใหม่” จากครอบครัวแรงงานข้ามชาติ: ผลกระทบจากประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC)
(“The new disadvantaged” from Transnational Worker Family: The effect of ASEAN Economic Community (AEC))
อภิชาติ ใจอารีย์ และชัยณรงค์ ศรีรักษ์ 203
- นโยบายคลัสเตอร์ของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา กับโอกาสของประเทศไทยในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน
(The Cluster Policy of General Prayuth Chan-ocha Government and the Opportunity of Thailand in ASEAN Economic Community)
จุฑาทิพ คล้ายทับทิม 220
- Economic Institutions, Economic Development and Democracy
Chittawan Chanagul 239
- การศึกษาการเคลื่อนไหวและยุทธวิธีในการเคลื่อนไหวทางสังคมของกลุ่ม “ไม่เอาเขื่อนแก่งเสือเต้น”
(The Study of Social Movement and Social Movement Strategies of “The Protesting Against Kaeng Sue Ten Dam Group”)
ทรงชัย ทองปาน 259
- ปัญหาการพัฒนาประชาธิปไตยของรัฐบาลทหารไทยในระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ (2523-2531)
(The problems of democratization of Thai bureaucratic polity in Semi-Democracy regime (1980 -1988))
อดิศักดิ์ พรหมพันธุ์ใจ 287
- อีสานและการเมืองเรื่องพื้นที่: พรหมแดนแห่งความรู้
(Isan and the Politics of Space: Frontiers of Knowledge)
ธีรพงษ์ กันทำ 309

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทความวิชาการและบทความวิจัย	
■ ความคิดเห็นของประชาชนต่อคุณภาพการให้บริการสาธารณะ (People' Opinion on Quality in Public Service of the Staffs in Mechanic Division) อภิศักดิ์ วัลย์สุทธิ	331
■ การคุ้มครองแรงงานตามกฎหมายความปลอดภัยในการทำงานและกฎหมายจัดตั้ง สถาบันส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน (Labour Protection on Occupational Safety and Health Law and Thailand Institute of Occupational Safety and Health Establishment Law) พิมุข สุศีลสัมพันธ์ และวริยา ลำเลิศ	349
■ การดำรงชีพแบบไร้หนี้สินอย่างยั่งยืน (Sustainable Living Without the Debts) วิระวัลย์ คีเลศ ปณัฐ อนุรักษปรีดา และสุธาสินี วียาภรณ์	365
■ ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับเจตคติต่ออาชีพเกษตรกรรมของยุวเกษตรกร ในอำเภอด่านมะขามเตี้ย จังหวัดกาญจนบุรี (The Relationship Factors of Youth-Farmers' Attitude toward Agricultural Extension in Dan Makham Tia District, Kanchanaburi Province) กมลฉัตร กลัดแก้ว อภิชาติ ใจอารีย์ และสันติ ศรีสวนแดง	377
■ โครงการประเมินการดำเนินงานตามมาตรการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด ในกลุ่มผู้ใช้ยาเสพติดด้วยวิธีการฉีด (Evaluation of the Implementation of Harm Reduction Policy for Injection Drug User) ปรีชญาน์ นักพื่อน	394
■ ปัจจัยเชิงสาเหตุที่ส่งผลถึงการเตรียมความพร้อมสำหรับการรองรับการกระจายอำนาจ ในการจัดการศึกษา (Evaluation of the Implementation of Harm Reduction Policy for Injection Drug User) สมบูรณ์ ศิริสรรรักษ์ และสุวิดา นวมเจริญ	413

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทความวิชาการและบทความวิจัย

- บทบาทของประชาชนในชุมชนในการจัดการศึกษาโรงเรียนบ้านโป่งงาม
อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม

(Roles of the People in the Community in Organizing Education in Banponngam School, Kantarawichai District, Mahasarakham Province)

ศิวาโรจน์ วงศิลา

429
- ยุทธศาสตร์การพัฒนากิจการเรียนการสอนวิชาเอกรัฐประศาสนศาสตร์
วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

(Strategy of Public Administration Academic Development in College of Politics and Governance, Mahasarakham University)

จิตรลดา ไชยะ

442
- ความพึงพอใจและความต้องการของนิสิตเอกรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีต่อ
อาจารย์ผู้ช่วยสอนเอกรัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง
มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

(The Satisfaction and Needs of Public Administration Students toward Teaching Assistants in Collage of Politics and Governance, Mahasarakham University)

ไชยมนู กุนอก

470

วิจารณ์หนังสือ (Book Review)

- NPG: a Cursory Survey of a New Currency

Primer Pagunuran

489
- กติกาและรูปแบบการตีพิมพ์

498
- การอ้างอิงและการบรรณานุกรม

499
- ผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบคุณภาพวารสาร

504
- ใบสมัครสมาชิก

506



เมืองศึกษาและกระบวนการทัศน์ของความรู้เรื่องเมือง

เพชรลัดดา เพ็ชรภักดี*

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่องเมืองเป็นพหุศาสตร์ ในความพยายามทำความเข้าใจเมืองและวิถีชีวิตเมือง การศึกษาเรื่องเมืองมาจากหลายสาขาร่วมกัน ทั้ง ด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ภูมิทัศน์กายภาพ และวัฒนธรรมที่รวมกันอยู่ในเมือง การศึกษาเรื่องเมืองใช้เครื่องมือที่เป็นแนวคิดจากหลายๆศาสตร์ เช่น สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ ศิลปะ การศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐศาสตร์เมือง วรรณกรรม และ รัฐศาสตร์ การศึกษาเรื่องเมืองเน้นทั้ง ลักษณะเฉพาะที่เป็นและเห็นอยู่ของเมือง และ รวมถึง การสำรวจความหมายและหน้าที่ของเมืองในสังคมขนาดใหญ่ การศึกษาเรื่องเมืองคือการศึกษาระบวนการที่สร้างรูปแบบการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ และ การเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ในด้านต่างๆในพื้นที่ การศึกษาเรื่องการจัดการเมือง (Urban Studies) ในประเทศไทยนั้น สามารถจำแนกกว้างๆ ได้ 5 สาขา คือ เศรษฐศาสตร์เมือง (Urban Economics) ในคณะเศรษฐศาสตร์ สาขา ภูมิศาสตร์เมือง (Urban Geography) ในคณะภูมิศาสตร์ การวางแผนเมือง (Urban Planning) และการออกแบบชุมชนเมือง (Urban Design) ในคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ และการพัฒนาเมือง (Urban Development) ในคณะรัฐศาสตร์ อย่างไรก็ตามการศึกษาเรื่องเมืองในประเทศไทยยังมีความรู้จากแต่ละสาขาวิชาที่มีความกระจัดกระจาย แยกส่วนอยู่ บทความฉบับนี้จึงได้ อิงแนวคิดญาณวิทยา (Epistemology) ถึงการทบทวนกระบวนการทัศน์ (Paradigm) ของความรู้ในการศึกษาเรื่องเมืองในอดีตจนถึงปัจจุบัน โดยมีข้อโต้แย้ง (Argument) ว่าความรู้จากสาขาต่างๆ นั้นมีความแยกส่วน ซึ่งน่าจะ ไม่ทันต่อบริบทเมืองที่มีความซับซ้อนในพื้นที่เมืองและเป็นพลวัตต่อเนื่องไปในอนาคต บทความฉบับนี้ จะเป็นพื้นฐานที่มีประโยชน์ต่อผู้ศึกษาเรื่องเมืองในอภิปรายต่อยอดเรื่องการเปลี่ยนย้าย กระบวนการทัศน์ (Paradigm Shift) ของการจัดการความรู้ในเรื่องเมืองที่มีความครอบคลุมในการศึกษา มากขึ้น

คำสำคัญ: การศึกษาเรื่องการจัดการเมือง/ การแยกส่วน/ การเปลี่ยนย้ายกระบวนการทัศน์

* อาจารย์ ดร., คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ ผังเมืองและนฤมิตศิลป์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม



Urban Studies and Paradigm of Urban Knowledge

Pechladda Pechpakdee *

Abstract

Urban studies is multidisciplinary for understanding the cities and urban livings. Urban studies is from various disciplines including Politics, Economics, Social Sciences, Physical landscapes, and cultural studies which are embedded in urban issues. It employs the concepts for understanding urban issues from Architecture, Historical studies, Arts, Environmental studies, Urban Economics, Literatures, and Political sciences. Urban studies focuses on physical things as well as meanings and functions of urban areas in whole societies. It is the process of examining human settlement and the changes of relative factors in urban areas. In Thailand, Urban studies could be divided into 5 areas included Urban Economics in Faculty of Economics, Urban Geography in Faculty of Geography, Urban Planning and Urban Design in Faculty of Architecture, and Urban Development in Faculty of Politics. However, in Thailand, Urban studies from each faculty reflects fragmented knowledge. This article therefore employs epistemology approach for reconsidering the paradigm of urban studies from the past to present. The argument is the separation of urban knowledge from these isolated disciplines might not suite the complicated context in urban areas and the continuous dynamic in the future. This article is a *useful* base for *those interested* in learning about Urban studies for proliferated discussion of paradigm shift in knowledge management for more comprehensive study.

Key words: Urban Studies/ Separation/ Paradigm Shift

* PhD (Environmental Design), Faculty of Architecture Urban Design and Creative Arts, Mahasarakham University



ความสำคัญ

ปัจจุบัน โลกของเรากำลังเผชิญกับการเปลี่ยนผ่านที่ไม่เคยประสบมาก่อน จากการอยู่อาศัยแบบวิถีชนบทสู่วิถีชุมชนเมือง ในปี ค.ศ. 1950 หนึ่งในสามของประชากรได้อาศัยอยู่ในเมือง ปัจจุบันสัดส่วนประชากรที่อยู่อาศัยในเมืองได้มีมากกว่าครึ่ง ในปี 2050 คาดว่า ประชากรผู้อยู่อาศัยในเมืองจะมีสัดส่วนมากกว่า 2 ใน 3 ของประชากรโลก อลิซ ชาร์ลส์ (Alice Charles) หัวหน้าด้านการพัฒนาเมืองของ สภาเศรษฐกิจโลก (World Economic Forum) กล่าวว่าในทศวรรษที่กำลังจะมาถึงนี้ อัตราเร่งของการกลายเป็นเมือง ในประเทศกำลังพัฒนามีอัตราเร่งที่เร็วกว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว ดังตัวอย่างที่เห็นได้ชัดจากประเทศอินเดีย ที่ซึ่งจำนวนประชากรจะมีมากขึ้นเกือบสองเท่าจาก 814 ล้านคน ระหว่างปี ค.ศ. 2014 และ 2050 (Zopf, 2015) ในขณะที่เมืองต่างๆ มีความซับซ้อนมากขึ้น เกิดการเปลี่ยนแปลงต่างๆ เกิดขึ้นกับเมืองทั้งในเชิงพื้นที่ (spatial changes) เชิงสังคม-เศรษฐกิจ (socio-economic changes) แตกต่างกันไปจากเมืองอดีต การปรับเปลี่ยนสภาพดังกล่าวของชุมชนเมืองจะต้องมีการศึกษาเรื่องเมืองอย่างครอบคลุม และมีความเป็นพลวัต (dynamic) เพื่อการวางแผนชุมชนเมืองอย่างยั่งยืนต่อไปในอนาคต

การศึกษาเรื่องเมือง (Urban Studies) นั้น ยากที่จะระบุความหมายเฉพาะ และกระชับแน่ชัดลงไป ถึงขอบเขตของการศึกษา แต่มีแนวคิดคือศึกษาเพื่อเข้าใจสภาพกายภาพ สังคมและเศรษฐกิจของเมืองและสัมพันธ์ภายในตัวเมืองกับพื้นที่ ภูมิภาคอื่นๆ ในทางทฤษฎีกว้างๆ นั้น กรอบการศึกษาเรื่องเมืองคือการทำความเข้าใจ คนกับสถานที่ในระดับพื้นที่ระดับต่างๆ ในระดับส่วนตัว กลุ่ม และเจ้าหน้าที่สาธารณะในการตัดสินใจและนโยบายที่มีผลต่อผู้คนและทรัพยากรที่ถูกแบ่งกระจายตัวจากความหมายของเมือง ที่ว่าพื้นที่เมืองเป็นการรวมตัวกันของประชากรและกิจกรรม จากการรวมตัวนั้นก่อให้เกิดสินค้าและบริการมากขึ้น (รวมทั้งบุคลากร) ในแง่ของการผลิต การรวมตัวกันของบุคคลแต่ละหน่วย จะมีรูปแบบของการผลิตที่มีความชำนาญเฉพาะอย่างมากขึ้น เป็นผลให้มีผลผลิตมากขึ้น ในพื้นที่ ดังนั้นในแรกเริ่มของการพัฒนาการศึกษาเศรษฐศาสตร์เมืองเริ่มมีพื้นฐานตั้งแต่เริ่มมีการศึกษาการใช้ที่ดินในเมือง นับตั้งแต่ ค.ศ. 1920 ทั้งในประเทศเยอรมันและสหรัฐอเมริกา ที่ได้มีการศึกษาเรื่องการก่อรูปเมืองกับแนวคิดด้านเศรษฐศาสตร์ โดยการอยู่ร่วมกันอย่างหนาแน่นช่วยให้เกิดตลาดที่มีขนาดใหญ่ มีผลผลิตหลากหลายให้เลือก ลักษณะที่สำคัญที่สุดของเมืองคือความสะดวกในการเข้าถึง (access) และความสะดวกเป็นมาตรฐานของความเป็นอยู่ที่ดี (Brown, 1974) การรวมกลุ่มกันของกิจกรรมต่างๆ ในเมือง เช่นอุตสาหกรรมและการค้า จะได้รับประโยชน์จากการอยู่ร่วมกัน (agglomeration economics) เช่น การประหยัดทางการตลาด (marketing economies) การที่ประชากรและอุตสาหกรรมต่างๆ มารวมอยู่ในพื้นที่เมือง ทำให้ตลาด

สำหรับธุรกิจการค้าและอุตสาหกรรมมีขนาดใหญ่ขึ้น มีบทบาทกิจกรรมเป็นตลาด มีค่าใช้จ่ายต้นทุนการผลิตลดลง เพราะลดค่าขนส่ง การโฆษณา และการวางแผนทรัพยากรอื่นๆของเมือง ซึ่งภายหลังได้รับการพัฒนาเป็นเศรษฐศาสตร์เมือง (Urban economics) และต่อมาภายหลังมีการพัฒนาสาขาการวางแผนเมือง (Urban planning) ในช่วงต้นศตวรรษที่ 20 ที่เน้นการศึกษาจัดทำตามหลักการวางแผน และขั้นตอนของกระบวนการในการวางแผนและจัดทำผัง เพื่อให้ได้รูปแบบและโครงสร้างของชุมชนเมือง และแนวทางปฏิบัติเพื่อให้เมืองมีการใช้ประโยชน์ที่ดินและมีสภาพแวดล้อมที่น่าอยู่สำหรับชุมชนเมือง ในเวลาต่อมาในปี ค.ศ.1954จึงมีการพัฒนา วิชาชีพการออกแบบชุมชนเมือง (Urban Design) เริ่มรู้จักแพร่หลายครั้งแรกในประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อมหาวิทยาลัยเพนซิลวาเนีย (University of Pennsylvania) เปิดสอนหลักสูตรในระดับปริญญาโททางการออกแบบเมือง (Civic Design Program) และอีกหนึ่งสาขาสุดท้าย ที่เกี่ยวข้องกับเมืองที่ถูกกล่าวถึงในบทความฉบับนี้ คือสาขาการพัฒนาเมือง(Urban development)ซึ่งมีสองนัยยะ คือ นัยยะการพัฒนาเชิงพื้นที่ (spatial development) และการพัฒนาเชิงนโยบายด้านสังคมในสายรัฐศาสตร์ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันการศึกษาเรื่องเมืองในมหาวิทยาลัยในต่างประเทศหลายแห่ง เป็นสหวิทยาการ เนื่องจากเรื่องเมืองไม่สามารถทำความเข้าใจเพียงมุมมองจากความรู้เพียงสาขาใดสาขาหนึ่ง ดังนั้นนักศึกษาต้องมีการเรียนรู้สาขาหลักได้แก่ ประวัติศาสตร์ รัฐศาสตร์ สังคม สิ่งแวดล้อม ศึกษา และสาขาอื่นๆ (มหาวิทยาลัยเพนซิลวาเนีย, 2015)

ดังนั้น บทความฉบับนี้มีข้อโต้แย้งถึงการทบทวนกระบวนการศึกษาเรื่องเมืองในอดีตถึงปัจจุบัน ที่ถูกความรู้ได้รับการจำแนกตามเป็นสาขาดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น แม้ความรู้แต่ละสาขาจะตั้งอยู่บนพื้นฐานการศึกษาเรื่องเมือง โดยมีความรู้บางส่วนที่มีการซ้อนทับกัน แต่ก็มีความรู้ที่ยังแยกส่วนกันเป็นส่วนใหญ่ จึงน่าที่จะมีการทบทวนถึงความรู้ และกระบวนการทัศน์ของเมืองศึกษา (urban studies)ที่เป็นอยู่ในประเทศไทย เนื่องด้วยความรู้นั้นเป็นสัมพัทธ์นิยม (Relativism) ขึ้นอยู่กับการรับรู้ของคนแต่ละกลุ่มแต่ละสมัย ดังนั้น ไม่มีความรู้ชุดใดถูกที่สุดหรือผิดที่สุด ไม่มีความรู้ชุดใดที่เป็นสากล แต่ขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมต้องรู้ระบบแนวคิด วิธีการคิดเสียก่อนจึงจะตีความได้และควรต้องศึกษาแต่ละกรณีไป

ความเป็นเมือง (Urban presence)

ในทางสังคมวิทยาแบ่งชุมชนออกเป็น 2 แบบ คือ ชุมชนชนบท (Rural) และเมือง (Urban) และราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้ความหมายของคำว่า เมืองไว้ดังนี้



เมือง เป็นชุมชนแบบหนึ่ง เช่น ในสหรัฐอเมริกา ชุมชนเมือง ก่อน พ.ศ. 2453 หมายถึงเขตที่มีจำนวนประชากรตั้งแต่ 8,000 คนขึ้นไป แต่หลังจากปี พ.ศ. 2453 หมายถึงเขตที่มีจำนวนประชากรตั้งแต่ 2,500 คนขึ้นไป ส่วนในประเทศไทยกำหนดให้เขตเทศบาล ที่มีจำนวนประชากรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป เป็นเขตเมือง (ราชบัณฑิตยสถาน, 2524, p.316, p.408)

เนื่องจากบริบทของชุมชนชนบทและเมืองมีความแตกต่างกันทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม ประชากร และสิ่งแวดล้อม นักสังคมวิทยาจึงได้อธิบายความต่างระหว่างชนบทและเมืองในด้านต่าง ๆ ไว้ดังนี้ (Sorokin and Zimmerman, 1929, pp. 56-57)

เกณฑ์ในการกำหนด (Criteria)	ชนบท (Rural)	เมือง (Urban)
1. ด้านอาชีพ (Occupation)	ชุมชนที่ประกอบด้วยประชากรและครอบครัวที่ประกอบอาชีพการเกษตร ส่วนอาชีพอื่น ๆ มีน้อยกว่าอาชีพเกษตรกรรม	ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพเกี่ยวกับเครื่องจักรกล อุตสาหกรรม การค้าพาณิชยกรรม นักวิชาการ การปกครอง และอาชีพอื่น ๆ ที่ไม่ใช่เกษตรกรรม
2. ด้านสิ่งแวดล้อม (Environment)	สิ่งแวดล้อมที่เกิดตามธรรมชาติและมีอิทธิพลต่อสิ่งแวดล้อมทางสังคมและวัฒนธรรม ความเป็นอยู่ของประชาชนมีความสัมพันธ์กับธรรมชาติโดยตรง	สิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่เป็นสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้นและมีอิทธิพลต่อความเป็นอยู่ของประชาชน ประชาชนห่างไกลจากสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ
3. ด้านขนาดของชุมชน (Size of community)	ชุมชนของเกษตรกรขนาดเล็ก ๆ แต่ใช้พื้นที่ขนาดใหญ่ในการประกอบอาชีพ	ชุมชนขนาดใหญ่ ขนาดของชุมชนจะมีความสัมพันธ์กับความเป็นเมือง
4. ด้านความหนาแน่นของประชากร (Density of population)	ความหนาแน่นของประชากรในชนบทจะต่ำกว่าในเมือง	ความหนาแน่นของประชากรสูงกว่าชนบท และมีความสัมพันธ์กับความเป็นเมือง



5.ด้านความต่างทางสังคมและการแบ่งชั้นของประชากรในสังคม (Heterogeneity and homogeneity of population)	ประชากรมีความเป็นแบบเดียวกันในลักษณะของเชื้อชาติและความรู้สึกทางสังคม	ประชากรมีความต่างแบบกันมากและความเป็นเมืองจะมีความสัมพันธ์กับความต่างแบบของประชากร
6.ด้านความแตกต่างทางสังคมและการแบ่งชั้นทางสังคม (Social differentiation and stratification)	มีความแตกต่างทางสังคมและการแบ่งชั้นทางสังคมน้อย	มีความแตกต่างทางสังคมและการแบ่งชั้นทางสังคมมาก
7.ด้านการเคลื่อนย้ายทางสังคม (Social mobility)	การเปลี่ยนแปลงในด้านที่อยู่อาศัย อาชีพ และอื่น ๆ มีการเปลี่ยนแปลงน้อย ส่วนการย้ายถิ่นจะเป็นในลักษณะจากชนบทไปสู่เมือง	มีการเคลื่อนที่ทางสังคมมากกว่าชนบท การเคลื่อนที่ทางสังคมจะมีความสัมพันธ์กับความเป็นเมือง โดยปกติจะมีการย้ายถิ่นจากชนบทเข้ามาอยู่ในเมือง แต่ถ้าเกิดเหตุการณ์วิกฤต คนในเมืองจะมีการอพยพจากเมืองไปสู่ชนบท
8.ด้านระบบของการปฏิสัมพันธ์ (System of interaction)	มีการติดต่อและสื่อสารกันน้อยกว่าคนในเมือง มีการติดต่อและมีความสัมพันธ์แบบปฐมภูมิ (Primary relation) ความสัมพันธ์จะเป็นแบบส่วนตัวง่าย ๆ แต่จริงใจ	มีการติดต่อและสื่อสารกันมาก อาณาเขตของการกระทำระหว่างกันกว้างมากกว่าในชนบท มีการติดต่อและมีความสัมพันธ์แบบทุติยภูมิ (Secondary relation) ไม่มีความเป็นกันเอง ความสัมพันธ์คงอยู่เพียงระยะเวลาสั้น ๆ รูปแบบความสัมพันธ์มีความซับซ้อนยุ่งยาก ผิดเพี้ยน และมีแบบ

กล่าวโดยสรุปเมืองมีความหมายร่วมลักษณะดังต่อไปนี้

1. มีความหนาแน่นของประชากรบนพื้นที่
2. เป็นศูนย์กลางทั้งราชการและเอกชน เป็นศูนย์กลางสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ตลาดงาน การค้าและบริการ อุตสาหกรรม ศิลปวัฒนธรรมต่างๆ



3. การรวมตัวของประชากรและกิจกรรมทางสังคม เศรษฐกิจต่างๆ ที่ก่อให้เกิดประโยชน์จากการอยู่รวมกัน (agglomeration economics)

นักผังเมืองและนักสังคมวิทยาได้ให้ความหมายของเมืองไว้หลากหลาย แต่ก็สามารถสรุปได้ว่าเมืองเป็นพื้นที่ที่มีประชากรรวมตัวกันอยู่อย่างหนาแน่น เป็นศูนย์กลางการบริหารและบริหาร มีกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจ วัฒนธรรมและการเมือง รวมตัวกันอยู่ในพื้นที่ที่มีการให้บริการต่อสังคม ดังนั้นการศึกษาเรื่องเมืองในอดีตและปัจจุบันจึงเป็นสหวิทยาการที่มาจากความรู้หลายสาขา

เมืองศึกษา (Urban Studies): เศรษฐศาสตร์เมือง (Urban Economics) การวางผังเมือง (Urban Planning) การออกแบบชุมชนเมือง (Urban Design) และการพัฒนาเมือง (Urban Development)

เมืองศึกษา (Urban Studies) เป็นสหวิทยาการ ที่ทำความเข้าใจเมืองและวิถีชีวิตเมือง ที่ประกอบด้วยสถาบันการเมือง เศรษฐกิจและด้านสังคม ภูมิทัศน์กายภาพและโครงสร้างวัฒนธรรม ที่ประกอบเป็นเมือง การใช้เครื่องมือทางด้านแนวคิดด้าน สถาปัตยกรรมศาสตร์ สังคมศาสตร์ ประวัติศาสตร์ศิลปะ มานุษยวิทยา การศึกษาสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ ประวัติศาสตร์ วรรณกรรมและรัฐศาสตร์ การศึกษาเรื่องเมืองเน้นทั้งการศึกษาความแตกต่างของสิ่งที่มีอยู่และสำรวจความหมายและหน้าที่ของเมืองในสังคมขนาดใหญ่ขึ้น การศึกษาเรื่องเมืองยังเป็นการศึกษาถึงกระบวนการการสร้างรูปแบบการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์และสัมพันธภาพสิ่งต่างๆภายในพื้นที่ เช่นกระบวนการกลายเป็นเมือง อย่าง มหานครและชนบท เมืองและชนเมือง เทศบาลและภูมิภาค (มหาวิทยาลัยเฉลิม 2015) บทความฉบับนี้ ขอยกตัวอย่างสาขาหลักๆด้านเมืองศึกษาดังนี้ เศรษฐศาสตร์เมือง (Urban Economics), การวางผังเมือง (Urban Planning), การออกแบบชุมชนเมือง (Urban Design) และการพัฒนาเมือง (Urban Development)

เศรษฐศาสตร์เมือง (Urban Economics)

R.Mckean ให้คำนิยามว่า เศรษฐศาสตร์เมืองก็คือ การประยุกต์ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์เพื่อวิเคราะห์ปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นภายในเขตเมือง และHugh Nourse ได้ให้ความหมายของวิชาเศรษฐศาสตร์เมืองว่า เป็นการวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวกับพื้นที่เมือง (เศรษฐศาสตร์ภูมิศาสตร์ เป็นการศึกษาวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์ที่ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ ซึ่งหมายรวมทั้งเขตเมืองและชนบท) โดยทั่วไปแล้วเศรษฐศาสตร์เมืองมักศึกษาอยู่ในพื้นที่เมือง ซึ่งเกี่ยวข้องกับการ

ใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการวิเคราะห์ประเด็นภายในเมืองเช่น อาชญากรรม การศึกษา การขนส่งสาธารณะ การเคหะและการเงินของหน่วยงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งนับเป็นสาขาของเศรษฐศาสตร์จุลภาค (microeconomics) ที่ศึกษาโครงสร้างเชิงพื้นที่ในเมืองและตำแหน่งที่ตั้งของพักอาศัยระดับครัวเรือนและบริษัท องค์กรต่างๆ(Quigley, 2008)

การศึกษาเศรษฐศาสตร์เมืองเริ่มมีพื้นฐานมานาน ตั้งแต่เริ่มมีการศึกษาการใช้ที่ดินในเมือง นับตั้งแต่ ค.ศ.1920 ทั้งในประเทศเยอรมันและสหรัฐอเมริกา การวิเคราะห์ส่วนใหญ่เกี่ยวกับโครงสร้างและการเจริญเติบโตของเมือง ซึ่งมีนักวิชาการให้ยูกนี้ ได้แก่ E.W.Burgess (1925) และ Hoyt (1933) นอกจากนั้น มีการศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับการตัดสินใจเลือกที่ตั้งเพื่ออุตสาหกรรมและการค้าภายในเขตเมือง โดย W.Isard หลังจากนั้น ในช่วงปี 1960 เป็นต้นมา ได้มีการศึกษาสาขาวิชานี้อย่างจริงจัง นักเศรษฐศาสตร์ที่สำคัญในยุคนี้ ได้แก่ Wingo (1961) ศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับการใช้ที่ดินในเมืองเพื่อการสร้างที่อยู่อาศัย Alonso (1964) สร้างทฤษฎีการใช้ที่ดินและตำราเศรษฐศาสตร์เมืองเบื้องต้นที่ดีพิมพ์ชุดแรก คือคำราของ Wilbur R. Thomson (A Preface to Urban Economics 1965) ส่วนในสหราชอาณาจักร นักวิชาการได้สนใจเกี่ยวกับเรื่องที่ชุมชนมีสภาพกลายเป็นเมือง (Urbanization) รวมทั้งกิจกรรมต่างๆที่เกิดขึ้นในเขตชุมชนเมือง จึงมีสถาบันวิจัยเกี่ยวกับเมืองโดยตรงตามมหาวิทยาลัยต่างๆ เช่น มหาวิทยาลัยลอนดอน มหาวิทยาลัยบริสตอล เป็นต้น

อาเธอร์ โอซุลลิแวน ระบุว่าเศรษฐศาสตร์เมืองสามารถแบ่งออกได้ 6 ประเด็น แรงผลักดันของตลาดในการพัฒนาของเมือง การใช้ที่ดินในเมือง การคมนาคมขนส่งในเมือง ปัญหาของเมืองและนโยบายสาธารณะ การเคหะและนโยบายสาธารณะ และภาษี ค่าใช้จ่ายขององค์กรปกครองท้องถิ่น (O'Sullivan, 2003, pp.13–14) กล่าวโดยสรุปคือ ขอบเขตวิชาเศรษฐศาสตร์เมืองจะอยู่ในหัวข้อสำคัญดังต่อไปนี้

1. ลักษณะและสภาพของเมืองขนาดต่างๆ เป็นการวิเคราะห์ลักษณะและหน้าที่ของเมืองต่างๆ เพื่อให้เข้าใจถึงระบบเศรษฐกิจของเมืองแต่ละประเภท เช่น เมืองอุตสาหกรรม เมืองท่า เมืองที่เป็นศูนย์กลางการบริหาร เป็นต้น
2. ที่ตั้งของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เป็นการอธิบายเกี่ยวกับทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ที่มีผลต่อการตัดสินใจของกิจกรรมทางเศรษฐกิจในเมือง ได้แก่ การเลือกที่ตั้งอุตสาหกรรม การค้าหรือพาณิชย์กรรม การเลือกเขตที่อยู่อาศัย เป็นต้น
3. ปัญหาที่เกี่ยวกับที่อยู่อาศัยในเขตเมือง ส่วนใหญ่เป็นการศึกษานโยบายและวิธีการดำเนินการจัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนในเขตเมือง โดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อย ซึ่งอาศัยอยู่ในชุมชนแออัด แนวทางแก้ไขปัญหาคำนึงถึงผลได้ ผลเสียของการจัดโครงการที่



เกี่ยวกับที่อยู่อาศัย เช่นการสร้างอาคารสงเคราะห์ การจัดสาธารณูปโภค และที่อยู่อาศัยเพียงบางส่วน (site and service scheme) การรื้อถอนสร้างใหม่ (renewal scheme) เป็นต้น

4. ปัญหาการขนส่งในเขตชุมชนเมือง

5. การลงทุนด้านสาธารณูปโภค และรวมถึงแนวคิดการแก้ไขปัญหาความยากจนในเขตชุมชน การจัดสวัสดิการในชุมชน การเก็บภาษี แนวคิดเรื่องบทบาทของภาครัฐที่มีต่อเมือง อำนาจหน้าที่ของภาครัฐในการให้บริการสาธารณะ

อย่างไรก็ตามการรวมตัวกันอยู่อย่างหนาแน่นของประชากรและกิจกรรมต่างๆ ภายในเมืองหากมีขนาดใหญ่เกินไปก็ทำให้เกิดผลตรงกันข้าม คือ ทำให้เกิดปัญหาจากการจราจรแออัด อุปทาน (supply)หรือการให้บริการ สาธารณูปโภค สาธารณูปการไม่เพียงพอกับอุปสงค์ที่ขึ้น ดังนั้นจึงต้องมีการวางแผนเมือง(Urban Planning)ไว้ล่วงหน้า เพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาเมือง และจัดทำแผนพัฒนาเมืองให้เกิดความสมดุลระหว่างอุปสงค์ (demand)และอุปทานที่เกิดขึ้น และความเป็นอยู่ที่ดีของเมือง

การวางแผนเมือง (Urban Planning)

การผังเมือง หรือ การวางแผนชุมชนเมือง (Urban planning, City planning, and Town planning) เป็นพหุศาสตร์ ที่มีความเกี่ยวข้องกับหลายสาขาวิชา ได้แก่ การวางแผน กฎหมาย สถาปัตยกรรม สังคมศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สิ่งแวดล้อม วิศวกรรมจราจร ภูมิศาสตร์ เป็นต้น เพื่อเป็นการกำหนดแนวคิด นโยบาย กฎหมาย เกณฑ์ ระเบียบ การจัดวางผังและแผนการใช้พื้นที่ของเมือง รูปแบบการใช้ที่ดิน (land use pattern) การจัดระบบการสัญจร (circulation system) ตลอดจนการก่อสร้าง อาคารต่างๆ ในการกลายเป็นเมือง (urbanization)

การวางแผน หรือที่เรียกว่า การวางแผนเมืองและ การวางแผนภาคเป็นสาขาอาชีพที่มีความเป็นพลวัตที่ทำงานเพื่อปรับปรุง ความสะดวกสบายของประชาชนในชุมชนโดยการสร้างความ สะดวกสบาย ความเท่าเทียม สุขภาวะ ความมีประสิทธิภาพและสถานที่ที่น่าดึงดูดใจแก่ทั้งในกลุ่มคนในยุคปัจจุบันและอนาคต การวางแผนเป็นตัวทำให้ผู้นำเมือง นักธุรกิจและประชาชนมีบทบาท ในการสร้างชุมชนให้น่าอยู่อาศัยร่วมกัน การวางแผนที่ดีทำให้ชุมชนมีทางเลือกที่ดีขึ้นในการจะอยู่อาศัยที่ใดและประชาชนจะใช้ชีวิตอย่างไรในอนาคต การวางแผนจะทำให้มีสมดุลระหว่างการพัฒนาใหม่ บริการในเมืองที่จำเป็น การป้องกันรักษาสภาพแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงอย่างมี นวัตกรรม (APA, 2015)

การวางแผนเมืองสมัยใหม่เกิดขึ้นเป็นวิชาชีพในต้นศตวรรษที่ 20 โดยเกี่ยวข้องกับสุขอนามัย ภาวะเศรษฐกิจในการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วของเมืองอุตสาหกรรม โดยมีที่สาขาวิชาเริ่มแรกคือสถาปัตยกรรมและวิศวกรรมโยธา เป็นหลักในวิชาชีพ และร่วมกับสาขาอื่นอย่างนักสาธารณสุข เศรษฐกร นักกฎหมายและนักภูมิศาสตร์ เข้ามาเกี่ยวข้องในการจัดการกับความซับซ้อนในเมือง เพื่อความเข้าใจที่ครอบคลุมร่วมกัน วิธีการวางแผนเมืองและแผนภาคแบบร่วมสมัย คือการสำรวจ การวิเคราะห์ การออกแบบและการนำไปสู่การปฏิบัติจากการสังเคราะห์ข้อมูลที่มาจากสหวิทยาการต่างๆเหล่านี้เดิมวิชาผังเมืองเปิดเป็นหลักสูตรสอนในระดับปริญญาโท (บัณฑิตวิทยาลัย) เริ่มครั้งแรกที่ ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เน้นการวางแผนและนโยบายในภาพกว้างบัณฑิตจากทุกสาขาสามารถเข้าเรียนได้ โดยหลักสูตรที่มุ่งเน้นถึงการสร้างสรรค์และประยุกต์ใช้องค์ความรู้ในการวางแผนเชิงบูรณาการทั้งองค์ประกอบด้านเศรษฐกิจ สังคม กายภาพและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดผลต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน และ ต่อมา มหาวิทยาลัยศิลปากร ได้เปิดสอนที่หลักสูตรปริญญาโท สาขาวิชาการวางแผนชุมชนเมืองและสภาพแวดล้อม มุ่งให้ผู้ศึกษามีทักษะความรู้และความคิด ริเริ่มสร้างสรรค์ในการวางแผนและผังเพื่อการพัฒนาและจัดการชุมชน ทรพยากร และสภาพแวดล้อมสามารถพัฒนากระบวนการเรียนรู้ทางวิชาการและการวิจัยเพื่อนำไปประยุกต์ใช้ อย่างมีประสิทธิภาพ (คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2551) ในส่วนของหลักสูตรการวางแผนภาคและเมืองมหาบัณฑิตสาขาวิชาการวางแผนชุมชนเมืองและสภาพแวดล้อม คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบังได้มุ่งเน้น ศึกษาการบูรณาการความเข้าใจในสภาพเชิงกายภาพและเชิงคุณค่าของชุมชนเมือง กับความรู้ในเทคนิควิธี ทฤษฎีสมัยใหม่ในการวางแผน และปรัชญาการพัฒนา เพื่อกำหนดนโยบายและแนวทางการจัดการเชิงพื้นที่เพื่อตอบสนองความต้องการใน ระดับเมืองและชุมชน (คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง 2554) และ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์และการผังเมือง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ใน สาขาวิชาการผังเมืองโดยได้รับปริญญาการผังเมืองมหาบัณฑิตโดยตรง โดยมุ่งเน้นการประยุกต์วิชาการพื้นฐานด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีศิลปวัฒนธรรม สังคมศาสตร์และวิทยาการจัดการ เพื่อให้เกิดกระบวนการสร้างสร้งงานด้านการผังเมืองที่มีความทันสมัยสอดคล้องกับสังคมยุคใหม่ เพื่อสร้างสภาพแวดล้อม และคุณภาพชีวิตที่ดี (คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์และการผังเมือง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556) และนอกจากนี้ ยังมีสาขาภูมิศาสตร์เมือง (Urban Geography) ในคณะภูมิศาสตร์ หรือคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ศึกษาเรื่องกายภาพเมืองและการตั้งถิ่นฐานเมือง



กล่าวโดยสรุปคือ การวางผังเมืองคือ กระบวนการทางเทคนิคและการเมืองที่คำนึงถึงความผาสุกของประชาชน การควบคุมการใช้ที่ดิน การออกแบบ วางแผนสิ่งแวดล้อมเมือง ได้แก่ การคมนาคมขนส่ง โครงข่ายการสื่อสาร การปกป้องและส่งเสริมสภาพแวดล้อมเมือง การปรับสภาพของชุมชนเมืองให้สอดคล้องอย่างเหมาะสมกับสภาพแวดล้อม ซึ่งเป็นที่ตั้งของชุมชนเมือง ซึ่งคำนึงถึงข้อจำกัดของทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ดำเนินการ เพื่อประเมินว่ากิจกรรมของโครงการต่างๆ สามารถนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ของชุมชนเมืองได้

การออกแบบชุมชนเมือง หรือ สถาปัตยกรรมผังเมือง (Urban Design)

การออกแบบชุมชนเมือง หรือ สถาปัตยกรรมผังเมือง (Urban Design) เป็นศาสตร์แขนงหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการสร้างสรรค์สภาพแวดล้อมของเมือง โดยผู้ประกอบวิชาชีพนี้ เรียกว่า "นักออกแบบชุมชนเมือง" หรือ "สถาปนิกผังเมือง" โดยมีหน้าที่สร้างสรรค์สภาพแวดล้อมทางกายภาพของชุมชนเมือง โดยเน้นคุณภาพ 3 ด้าน คือ คุณภาพทางด้านสุนทรียภาพ คุณภาพทางด้านชีวิตของสังคมเมือง และคุณภาพของสิ่งแวดล้อม

อะเบอร์ครอมบี้และฟอร์ชอว์ (Abercrombie and Forshaw) ได้เขียนงานการวางแผนเมืองลอนดอนในปี ค.ศ.1943 ถึงการวางแผนระดับล่างในการออกแบบชุมชนเมืองลอนดอนก่อนสงคราม การออกแบบชุมชนเมืองได้กล่าวถึงวิชาชีพนักวางแผนในอเมริกาช่วงปี 1950s การประชุมด้านการออกแบบชุมชนเมือง (urban design) ในครั้งแรกนั้น ถูกจัดขึ้นที่มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ดในระดับชั้นปริญญาโทสาขาการออกแบบในปี ค.ศ.1956 โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมอย่าง ลิวอิส มัมฟอร์ด (Lewis Mumford) เจน จาคอบส์ (Jane Jacobs) วิคเตอร์ กรูเอน (Victor Gruen) และเอ็ดมัน เบคอน (Edmund Bacon) โดยโฮเซ่ หลุยส์ เซร์ท (Jose Luis Sert) เป็นผู้อำนวยการประชุม ได้ประกาศว่าการออกแบบชุมชนเมือง (urban design) เป็นสาขาวิชาการใหม่ ซึ่งโฮเซ่ได้ระบุว่า เป็นส่วนหนึ่งของการวางแผนกายภาพของเมือง หลักสูตรการออกแบบชุมชนเมือง (urban design) หลักสูตรแรกได้เริ่มขึ้นที่มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ดในปี ค.ศ.1960 ในปี ค.ศ.1957 ลิวอิส มัมฟอร์ด (Lewis Mumford) ได้เขียนจดหมายถึง เอฟเจ ออสเบียร์น (FJ Osborn) โดยระบุว่า เมืองใหม่ เป็นรูปแบบหนึ่งของการออกแบบชุมชนเมือง ต่อมาภายหลังในปี ค.ศ.1959 มีการระบุในเอกสารของสถาบันนักวางแผนและนโยบายอเมริกันว่าการฟื้นฟูเมืองเป็นการสร้างโอกาสในการออกแบบชุมชนเมืองอย่างมากเนื่องจากเกี่ยวข้องกับพื้นที่ขนาดใหญ่ ภายใต้การประสานการออกแบบกับผู้นำการออกแบบ พื้นที่ที่จะทำการออกแบบและการควบคุมอาคาร ภายหลังสถาบันสถาปนิกอเมริกันได้ก่อตั้งสมาคมการออกแบบชุมชนเมือง (urban design) ในปี ค.ศ.1960 และได้มีการตีพิมพ์ในหนังสือการออกแบบ



ชุมชนเมือง: สถาปัตยกรรมในเมืองขนาดใหญ่และเมืองขนาดเล็กในปี 1965 (Urban Design: the architecture of cities and towns in 1965) ของ พอล ดี สเปียร์เรเกิน (Spreiregen, P.D. 1965) และศูนย์ร่วมการออกแบบชุมชนเมืองแห่งออกซฟอร์ดโพลีเทคนิค (ภายหลังเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยออกซฟอร์ดบรุคส์) ก่อตั้งในปี ค.ศ.1972 พันเตอร์(Punter)และคาร์โมนา (Carmona) ได้ระบุว่าในสหราชอาณาจักรนั้น คำว่าการออกแบบชุมชนเมืองได้ปรากฏ มีความชัดเจนขึ้นในสิ่งพิมพ์ของราชการและข้อเสนอแนะ จนกระทั่งมีปรากฏในการตีพิมพ์ในงานของ จอห์น กัมเมอร์ (John Gummer) คุณภาพชีวิตในเมืองและประเทศ ในปี ค.ศ.1994 (Urban Design Group, 2011)

วิชาชีพการออกแบบชุมชนเมือง เป็นวิชาชีพสาขาใหม่ที่เพิ่งได้รับการยอมรับและเห็นถึงความสำคัญที่แสดงลักษณะพิเศษแตกต่างจากวิชาชีพอื่น ๆ โดยเฉพาะสถาปัตยกรรมและการวางผังเมือง คำว่า การออกแบบชุมชนเมือง (Urban Design) และนักออกแบบชุมชนเมือง (Urban Designer) เริ่มรู้จักแพร่หลายครั้งแรกในประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อมหาวิทยาลัยเพนซิลวาเนีย (University of Pennsylvania) เปิดสอนหลักสูตรในระดับปริญญาโททางการออกแบบเมือง (Civic Design Program) ในปี ค.ศ.1954 และต่อมามหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด (Harvard University) เปิดสอนหลักสูตรการออกแบบชุมชนเมือง (Urban Design Program) ในปี ค.ศ.1960 จากอดีตถึงปัจจุบัน ซึ่งวิชาชีพการออกแบบชุมชนเมืองเป็นที่รู้จักและได้รับการยอมรับไปทั่วโลก (สิทธิพร ภิรมย์รัตน์, 2541) โดยได้รับการพัฒนาองค์ความรู้แนวคิดทฤษฎีในการออกแบบชุมชนเมืองที่ยังคงพัฒนาต่อไป

ในประเทศไทย การศึกษาด้านการออกแบบชุมชนเมืองระดับปริญญาตรี พ.ศ. 2539 คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ผังเมืองและนฤมิตศิลป์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ได้เปิดหลักสูตรระดับปริญญาตรี สถาปัตยกรรมศาสตรบัณฑิต สาขาวิชา สถาปัตยกรรมเมืองและชุมชนและตามด้วยมหาวิทยาลัยทั้งของรัฐและเอกชนตามลำดับ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้เปิดสอนสถาปัตยกรรมผังเมืองในระดับชั้นปริญญาตรีเป็นหลักสูตรที่เปิดมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2547 โดยมุ่งเน้นถึงการสร้างสรรค์และการประยุกต์ใช้องค์ความรู้ในการวางแผนผัง อนุรักษ์และพัฒนาทางกายภาพ เพื่อให้เกิดผลต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อมของเมือง (คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551)

ในงานวิจัยของ ศิวพงศ์ เกื้อทองและรุจิโรจน์ อนามบุตร (2554) ได้มีการรวบรวมข้อมูลในศึกษาว่า สาขาวิชาที่มีความเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของนักออกแบบชุมชนเมืองมากที่สุดใน 3 ลำดับแรก คือ สาขาสถาปัตยกรรมศาสตร์ (85.7%) ซึ่งรวมถึง สาขาสถาปัตยกรรมหลัก สาขาสถาปัตยกรรมผังเมือง และสาขาภูมิสถาปัตยกรรม รองลงมาคือ สาขาผังเมือง (82.1%) และสาขาด้านสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ (76.2%) ส่วนสาขาวิชาชีพอื่นๆ ที่สำคัญที่ผู้ตอบแบบสอบถามได้เสนอไว้



คือ สาขาประวัติศาสตร์โบราณคดี, สาขานิติศาสตร์, สาขาออกแบบผลิตภัณฑ์, สาขาสังคมสงเคราะห์, สาขาการตลาด, สาขาประชาสัมพันธ์, สาขาประชากรศาสตร์ และแล้วแต่กรณีของงานหรือเจ้าของหน่วยงานที่ ในการปฏิบัติวิชาชีพออกแบบชุมชนเมืองจะต้องเกี่ยวข้องโดยตรงกับประชาชนจำนวนมาก ดังนั้น เมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2549 สภาสถาปนิกได้มีการประกาศกฎกระทรวงกำหนดวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุม พ.ศ.2549 ในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งกฎกระทรวงฉบับนี้ ได้กำหนดคำนิยามของวิชาชีพสถาปัตยกรรมผังเมือง ขอบเขตงานสถาปัตยกรรมผังเมืองและลักษณะงานในวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุม ซึ่งมีผลบังคับใช้กับผู้ที่จะประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมผังเมืองที่เกี่ยวกับการวางผังเกี่ยวข้อง (อ้างแล้ว)

การพัฒนาเมือง (Urban Development)

เมืองและการพัฒนาต่างๆเป็นหัวข้อหลักของภูมิศาสตร์มนุษย์ และการศึกษาเมือง เกิดเป็นสาขาวิชาย่อยอย่าง ภูมิศาสตร์เมืองหรือนครบาลนิคม หรือวิถีชีวิตเมือง(urbanism) อย่างไรก็ตามยังไม่มี ความชัดเจน นักถึงกระบวนการทางพัฒนาสังคมที่สามารถให้คำนิยามที่เกี่ยวข้องกับเมือง ยกตัวอย่างเช่น วิถีชีวิตเมือง การปฏิบัติ และโครงสร้าง วัฒนธรรมเมืองและโครงสร้างพื้นฐานซึ่งมักจะไม่ได้รวมกลุ่มกับการอธิบายเมืองแบบเดิมๆ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องระบุเมืองกับกระบวนการเปลี่ยนแปลงในเมืองที่สามารถศึกษาตรวจสอบได้

คำว่า การพัฒนาเมือง(Urban Development) มักใช้กันอย่างแตกต่างหลากหลาย ขึ้นกับผู้ที่วิจัยศึกษาจะใช้ นักวิจัยส่วนใหญ่ มักจะมุ่งเน้นในเรื่องการพัฒนากายภาพพื้นที่ อย่างเช่น สถาปัตยกรรม และการวางแผนเมือง และกระบวนการทางสังคมและวัฒนธรรม นักวิจัยอื่นๆพิจารณาการพัฒนาเมืองในประเด็นการเปลี่ยนแปลงทางสังคม อย่างความไม่เท่าเทียมกันหรือ การเปลี่ยนแปลงจากการแทนที่ในพื้นที่ อาคาร เมืองโดยชนชั้นกลาง(gentrification) เพื่อที่จะอธิบายการเปลี่ยนแปลงและวิพากษ์ถึงกระบวนการทางสังคม ซึ่งมีเรื่องราว วิจัยต่างๆมากมาย(University of Oslo, 2013)

ยกตัวอย่างเช่น กรอบการพัฒนาเมืองขององค์การระดับโลกอย่างสหประชาชาติโลก (World Economic Forum) ในรายงาน อนาคตการพัฒนาเมืองและการริเริ่มสิ่งบริการ: ข้อเสนอแนะการพัฒนาเมืองสำหรับรัฐบาลอินเดีย ที่เขียนเพื่อการประสานความความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน ได้มีข้อเสนอแนะ 3 ประการหลักในการพัฒนาเมืองสำหรับประเทศอินเดีย (Zopf, 2015)ได้แก่

1. การนำการวางแผนเชิงพื้นที่เข้ามาร่วมกับหน่วยงานของรัฐทุกระดับ ได้แก่ ระดับชาติ ระดับรัฐและระดับเมือง ความมุ่งหมายสำคัญของการวางแผนเชิงพื้นที่คือ การรวมที่อยู่

อาศัย กลยุทธ์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเมืองและการปรับปรุงธรรมาภิบาลระดับท้องถิ่นและระดับชาติในบริบทของการพัฒนาเมือง

2. การสร้างกรอบนโยบายที่มั่นคงสำหรับการลงทุนภาคเอกชนในโครงสร้างพื้นฐานเมือง เมื่อเงื่อนไขการพัฒนาของภาคเอกชนถูกสร้างขึ้นอย่างถูกต้อง รัฐบาลอินเดียต้องมีเครื่องมือที่หลากหลายเช่น PPP (public-private partnerships) ซึ่งเป็นการร่วมทุนของภาครัฐและเอกชนเพื่อส่งเสริมการลงทุนในกลยุทธ์โครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนาเมือง
3. การสร้างองค์กรหรือสถาบันเพื่อกระตุ้น การสร้างขีดความสามารถและพรสวรรค์ในธุรกิจ อินเดียต้องการองค์กรที่จุลประภาภาคธุรกิจเพื่อเพิ่มจำนวนพนักงานภาคบริการในการดึงดูดการลงทุนและความสามารถในการผลิตจากความร่วมมือหลายภาคส่วนในการพัฒนาเมือง

ดังนั้นจะเห็นว่า กรอบการพัฒนาเมืองขององค์กรระดับโลกอย่าง สภาเศรษฐกิจโลก (World Economic Forum) ไม่ได้มุ่งเน้นการพัฒนาเชิงพื้นที่เพียงอย่างเดียวเป็นหลัก แต่ได้มองในมิติการพัฒนาสังคม การยกระดับคุณภาพชีวิต สภาพเศรษฐกิจ โดยการบูรณาการแผนต่างๆให้เกิดผลในการพัฒนาเชิงพื้นที่ต่อมาในทุกระดับ ซึ่งอาจสรุปได้ว่า การพัฒนาเมือง คือ การพัฒนาสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และการพัฒนากายภาพแวดล้อมของเมือง และคือการพิจารณาสาเหตุของกระบวนการ ของการพัฒนาเหล่านี้

ฟิรพล ไตรทศาวีทย์ (2534, น. 15) ได้ให้ความหมายและแนวทางในการพัฒนาเมืองไว้ว่า “การพัฒนาเมืองเป็นกระบวนการปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่ของชาวเมืองให้ดีขึ้นทั้งประชากร สิ่งแวดล้อมทางกาย เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครองโดยความร่วมมือกันระหว่างรัฐ ภาคเอกชนและประชาชนที่อาศัยอยู่ในเมืองเป็นสำคัญ”

แนวทางในการพัฒนาเมืองโดยทั่วไปแล้วมีการจัดการเรื่องต่อไปนี้

1. การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (Urban Infrastructure)
2. การพัฒนาบริการด้านสังคม เช่นการปรับปรุงพื้นที่เสื่อมโทรมต่างๆ
3. การพัฒนาฐานเศรษฐกิจในการจ้างงาน
4. การพัฒนาขีดความสามารถขององค์กรปกครองท้องถิ่น เช่น เทศบาลให้บริการในการจัดการและพัฒนา ภายในท้องถิ่นเช่น การวางแผนบุคลากร การจัดการงบประมาณของท้องถิ่น



โดยทั่วไปแล้ว การพัฒนาเมืองในประเทศไทยแบ่งออกได้เป็น 2 ความหมาย คือ ความหมายการพัฒนาเมืองในด้านกายภาพ หรือในการพัฒนาเชิงพื้นที่ซึ่งอยู่ใน สาขาสถาปัตยกรรมผังเมือง และการวางแผนภาคและเมือง และความหมายด้านการพัฒนาเมืองเชิงนโยบาย มักอยู่ในสาขา รัฐศาสตร์และสาขารัฐประศาสตร์

กระบวนทัศน์ในการศึกษาเรื่องเมือง (Urban Studies Paradigm)

“ถ้ามนุษย์จะมีสังคมที่เป็นสุข จะต้องมิโลกทัศน์และพฤติกรรมใหม่ให้สอดคล้องกับความเป็นจริงของธรรมชาติ ออกจากการเห็นและคิดแยกส่วนตายตัว มาเป็นเห็นความโยงใยของสรรพสิ่ง และคำนึงถึงทั้งหมด”

-คำนำหนังสือแปลภาษาไทยจาก ประเวศ วะสี “ข่ายใยแห่งชีวิต (The Web of Life)” โดยผู้แต่งต้นฉบับคือ ฟรีดจอฟ คาปรั้า (Fritjof Capra, 1996)

จากที่กล่าวมาในการศึกษาเรื่องเมืองศึกษานั้น อย่างเศรษฐศาสตร์เมือง (Urban Economics) การวางแผนเมือง (Urban Planning) การออกแบบชุมชนเมือง (Urban Design) และการพัฒนาเมือง (Urban Development) ต่างก็เป็นสาขาของความรู้ ในการทำความเข้าใจการศึกษาเรื่องเมือง ซึ่งบริบทของเมืองนั้น มีความซับซ้อนทั้งมิติเชิงพื้นที่และมิติเชิงสังคม เศรษฐกิจ อย่างไรก็ตามสาขาเหล่านี้ มีการพัฒนาขึ้นมา ในช่วงยุคสมัยของการพัฒนาช่วงปี 1960 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นช่วงที่การพัฒนาเมือง และกระบวนการกลายเป็นเมือง (urbanization) ยังไม่มีความซับซ้อนนัก โดยสาขาการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องเมืองนั้นต่างก็แยกส่วนและมีความจำเพาะบนเงื่อนไขของพัฒนาเมืองในยุค 1960 บทความฉบับนี้ จึงตั้งคำถามกับกระบวนทัศน์ (paradigm) ของกระบวนการศึกษาการในการแสวงหาความรู้ต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเรื่องเมือง ซึ่งอีคอน จี. กูบา (Egon G. Guba, 1990) ได้แสดงความเห็นใน The Paradigm Dialog ว่า กระบวนทัศน์ (paradigm) หรือ ระบบความเชื่อพื้นฐาน (basic belief systems) นั้น มีโครงหลัก 3 ประการ คือ

1. ภาววิทยา (Ontology) อะไรคือ ธรรมชาติของความรู้ความจริง
2. ญาณวิทยา (Epistemology) อะไรคือ ธรรมชาติของความสัมพันธ์ระหว่างผู้แสวงหาความรู้ ความจริง และ ความรู้ความจริง
3. วิธีวิทยา (Methodology) ผู้แสวงหาความรู้ความจริงควรจะแสวงหาความรู้ความจริงอย่างไร

อย่างไรก็ตาม โครงสร้างดังกล่าวนี้ มีคำตอบที่แตกต่างกันไปหลายประการ และคำตอบนั้นจะเป็นตัวกำหนดหรือจุดเริ่มต้นของการแสวงหาความรู้ความจริงของแต่ละกระบวนทัศน์ ทั้งนี้ เราไม่อาจจะตัดสินได้ว่า คำตอบใดเป็นคำตอบที่ผิดหรือถูกต้อง ภูเขา แย้งว่ากระบวนทัศน์ (paradigm) หรือ ระบบความเชื่อพื้นฐาน (basic belief systems) นั้น เป็นสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้น (human constructions) และ ดังนั้นเป็นธรรมดาที่ย่อมจะมีความผิดพลาดและจุดบกพร่อง ที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ในทัศนะของ ภูเขา กระบวนทัศน์แต่ละกระบวนทัศน์ ต่างก็เป็น "ทางเลือก (alternative)" ทั้งนี้ (Guba 1990, pp.17-27)

ในบทความนี้ผู้เขียนเห็นว่า การนำวิธีคิดแบบญาณวิทยา (Epistemology) จะเป็นประโยชน์ที่ช่วยให้เราได้มีการทบทวนถึงต้นกำเนิดโครงสร้าง วิธีการ และความสมเหตุสมผลของความรู้ เป็นหลักในการแสวงหาความรู้ที่ตรงกับความจริงว่าสิ่งที่เรารู้ เป็นความรู้ที่ถูกต้อง/สอดคล้องกับความเป็นจริง โดย Epistemology (ญาณวิทยา) มีรากศัพท์จากภาษากรีก โดย episteme แปลว่าความรู้ และ logos แปลว่าคำพูดหรือวิชา (กิริติ บุญเจือ 2521:256) ดังนั้น Epistemology ก็มีการใช้คำว่า ญาณวิทยา หรือ ญาณปรัชญา ก็คือการย้อนถามกลับไปถึงว่าเรารู้ความเป็นจริงได้อย่างไร บางทีก็เรียกว่า ทฤษฎีความรู้ (Theory of knowledge) (กิริติ บุญเจือ 2533, น.49)

ดังนั้น จึงน่าที่จะมี การตั้งคำถามถึงผู้ศึกษาเรื่องเมืองถึงความรู้ที่แยกส่วนจากสาขาต่างๆว่า กระบวนทัศน์ของความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเรื่องเมืองแบบแยกส่วน แต่ละสาขายังมีความถูกต้อง และตอบสนองกับบริบท ความซับซ้อนของเมืองทั้งเชิงพื้นที่ และเชิงสังคมเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงหรือไม่ เมื่อเมืองมีบริบทที่ซับซ้อนมากขึ้นจากกระบวนการกลายเป็นเมือง (urbanization) ทั้งในเชิงพื้นที่ และเชิงสังคมเศรษฐกิจ นำที่ส่งผลให้กระบวนทัศน์ (paradigm) การพิจารณาการศึกษาเรื่องเมืองเปลี่ยนไป

คำว่า paradigm นั้น มีรากศัพท์ มาจากภาษากรีก จากคำว่า para (beside) และ deigma (example) และในความหมายดั้งเดิม หมายถึง แบบจำลอง (model) แบบแผน (pattern) หรือ ตัวอย่าง (example) ที่เป็นที่ยอมรับว่าเป็นตัวอย่าง สำหรับการทำความเข้าใจ (ชลลดา ทองศรีม 2547) สำหรับ โทมัส เอส. คูห์น (Kuhn, T.H., 1962) ซึ่งเป็นผู้ที่เริ่มต้นแนวคิดเรื่อง กระบวนทัศน์ (paradigm) ได้มองว่ากระบวนทัศน์ ในเชิงวิทยาศาสตร์ ไม่ได้มีนัยยะเพียงแค่การทำความเข้าใจ แต่เป็นสิ่งที่จะต้องมีการประสาน (articulation) และการระบุเฉพาะ (specification) ต่อไปได้ ภายใต้ปัจจัยเงื่อนไขใหม่ๆ ที่เกิดขึ้น ใน The Structure of Scientific Revolutions ซึ่ง คูห์น นิยาม คำว่า กระบวนทัศน์ (paradigm) ในเชิงวิทยาศาสตร์ ไว้ว่า หมายถึง "กรอบแนวคิด (conceptual framework) หรือ โลกทัศน์ (worldview) ที่แตกต่างหลากหลายกันไปขึ้นอยู่กับแต่ละชุมชนทางวิทยาศาสตร์ (scientific community)" ส่วนฟริตจอฟ คาปรา (Fritjof Capra) นิยาม คำว่า กระบวนทัศน์เชิงสังคม



(social paradigm) ใน The Concept of Paradigm and Paradigm Shift (1986) ในภายหลังว่า หมายถึง "มโนทัศน์ (concepts) ค่านิยม (value) การรับรู้ (perceptions) และ การปฏิบัติ (practices) ที่ ชุมชน (community) หนึ่งมีหรือกระทำร่วมกัน ซึ่งก่อให้เกิดวิสัยทัศน์ (vision) แห่งความเป็นจริง ที่เป็นพื้นฐานของการจัดระบบตนเองของชุมชนนั้น" (Capra, 1986, p. 3) ดังนั้น กระบวนทัศน์ ของ คาปรั้า จึงเป็น ทศนะแม่บท ที่เป็นรากฐานของทศนะอื่น ๆ ต่อมา (อ้างแล้ว)

ในที่นี้ ขอยกตัวอย่าง กระบวนทัศน์การมองเมืองในอดีตซึ่งเมืองยังไม่มี ความซับซ้อนมากนัก จากความรู้สาขา เศรษฐศาสตร์เมือง (urban economics) และการวางแผนเมือง (urban planning) จากอิทธิพลของทฤษฎีแหล่งกลาง (central place theory) ซึ่งมีต้นกำเนิดจากเยอรมันในต้นของ ศตวรรษที่ 20 โดย Christaller (1933) และ Lösch (1954) ได้ต่อยอดงานของ Von Thunen, Grandmann และ Alfred Weber แบบจำลองดังกล่าวมีพัฒนาการเป็นลำดับโดยนักคิดต่างๆ เช่น Woldenburg, Timbergen, Beckmann and McPherson, Parr, White, Berry, Mulligan, Beguin and Allen และ Sanglier ในอดีตแบบจำลองแหล่งกลาง มีอิทธิพลอย่างมากต่อการศึกษาวิจัยเพื่อกำหนด ลำดับชั้นของเมืองตามบทบาทหน้าที่โดยตำแหน่งของเมือง เริ่มด้วย สมมติฐานฐานว่าเมืองดำรงอยู่ เพื่อทำหน้าที่บริการ และจำหน่ายสินค้าให้แก่พื้นที่อิทธิพลโดยรอบด้วยตัวมันเอง ด้วยเหตุนี้เมืองจึง เป็นลักษณะ “แหล่งศูนย์กลาง” ทางการค้าโดยมชอบเขตตลาดเป็นตัวกำหนดการแบ่งแยกหน้าที่ รับผิดชอบ (Smith, 2000) แม้ว่าในทฤษฎีแบบจำลองแหล่งกลางจะกล่าวถึงเครือข่ายเมืองและการ พึ่งพาระหว่างกัน (Garrison, 1960) แต่ในทางปฏิบัติกลับให้ความสนใจต่อขนาดประชากรมาเป็น ตัวชี้วัดขนาดของเมือง และความเป็นศูนย์กลางของเมือง (วิทยา เรื่องฤทธิ์ 2558)

ทฤษฎีที่อธิบายการก่อรูปของเมืองในอดีต อาจไม่สามารถอธิบายการเปลี่ยนแปลงในโลก อนาคต ยกตัวอย่างเช่น วิทยา เรื่องฤทธิ์ (2558, p.276) ได้โต้แย้งถึงทฤษฎีแหล่งกลาง (central place theory) ที่มักใช้อ้างอิงกันอย่างแพร่หลายในสาขาเศรษฐศาสตร์เมืองและการวางแผนเมืองนั้น อาจใช้ เป็นกรอบแนวทางอธิบายได้ในยุคสมัย "โลกที่คงรูป" เป็นอุดมคติในการอธิบายกรอบและวิธีการ อธิบายระบบเมืองที่ไม่มีเงื่อนไขมากนัก แต่เมื่อสถานะของโลกได้เปลี่ยนแปลงไปในบริบทที่มี ความซับซ้อนมากขึ้น ก็ต้องมองหากรอบและเครื่องมือใหม่ให้สอดคล้องกัน

ในปัจจุบันมิติทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงไป การรับรู้ที่มีต่อคำว่า "พื้นที่" (space) จึงแตกต่างไปจากเดิม โดยไม่ได้มีความหมายเพียงแค่พื้นที่ตามแหล่งที่ตั้ง (the space of places) แต่ยังมีเรื่องของพื้นที่ตามกระแสความเคลื่อนไหว (the space of flows) ของ คน สัตว์สิ่งของ ข่าวสาร ข้อมูล อีกด้วย (Castells, 1996) โดยงานของ Castells (1996) ได้จำแนกความ ต่างของ พื้นที่(space) ออกเป็นสองประเภท อันจะมีผลต่อการจัดระบบกิจกรรมทางเศรษฐกิจและ สังคม โดยอย่างแรกเรียกว่าพื้นที่ตามที่ตั้ง (the space of places) ซึ่งบทบาทหน้าที่มาจากลักษณะ

เฉพาะที่บรรจุอยู่ในขอบเขตที่ตั้งอยู่ ส่วนอีกรูปแบบหนึ่งคือ พื้นที่ตามกระแสความเคลื่อนไหว (the space of flows) ซึ่งบดบังพื้นที่ที่มาจากความเชื่อมโยงที่เกิดขึ้น (วิทยา เรื่องฤทธิ์, 2558)

ความก้าวหน้าของนวัตกรรมเทคโนโลยีทางการคมนาคมขนส่งเป็นปัจจัยเร่งให้ เกิดการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่และการจัดเรียงตัวของระบบเมือง โดยความสะดวกในการคมนาคมขนส่งมีผลให้ พื้นที่หดเล็กลงไป การเคลื่อนไหวของผู้คนสินค้า และเงินทุนมีความสะดวกเร็วขึ้น เกิดเป็นความสัมพันธ์ระหว่างเมืองที่หลากหลาย (McKenzie, 1933) สิ่งที่น่าสนใจกว่านั้นคือ ในปัจจุบันแนวคิดเรื่อง “เศรษฐกิจใหม่” (new economy) บนพื้นฐานของความรู้ (Knowledge) หรือธุรกิจทางด้านเทคโนโลยีที่เกิดจากความรู้ ความสามารถ มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงของเมือง ซึ่งเป็นผลมาจากการเติบโต ของทุนทางการเงิน (Sassen, 1991) และการเปลี่ยนย้ายกิจกรรมที่เคยอาศัยระยะทางเช่น การให้บริการทางธุรกิจ จึงมีผลต่อการลดทอนบทบาทเชิงพื้นที่ หรือตำแหน่งที่ตั้งในการก่อรูปของเมือง กรณีดังกล่าวนี้ แสดงถึงการเปลี่ยนแปลงทางสังคมเศรษฐกิจที่ซับซ้อนและมีผลโยงใยต่อวิถีชีวิตประชากรและการเปลี่ยนแปลงเชิงพื้นที่ ที่แสดงให้เห็นว่า เมืองมีความเคลื่อนย้าย (mobility) ของ วัตถุ คน ทุน ข่าวสาร มีการความเป็นพลวัต (dynamic) และมีความเชื่อมโยง (connection) กันระหว่างปัจจัยต่างๆอยู่ตลอด ซึ่งกรณีนี้ ก็สนับสนุนข้อโต้แย้งของความบกพร่องของกระบวนทัศน์การศึกษาเรื่องเมืองในอดีต จนถึงปัจจุบัน ที่ยังมีความแยกส่วน และความรู้บางส่วนที่ได้มาจากอดีตก็อาจไม่เพียงพอต่อการศึกษามือเมือง จากปัจจุบันสู่อนาคต

ในประเด็นนี้ ได้มีการตั้งคำถามจากนักวิทยาศาสตร์ที่พยายามทำความเข้าใจความคิดแบบองค์รวมกลุ่มหนึ่ง ได้แย้งว่า กระบวนทัศน์ในการมอง ความจริงของเอกภพ โลก ธรรมชาติ มนุษย์แบบฟิสิกส์กลศาสตร์นี้เอง ทำให้มนุษย์จัดการกับชีวิต สังคม และธรรมชาติอย่างบกพร่องจนกระทั่งนำมาสู่วิกฤตการณ์ที่เป็นทางตัน ฟรีดจอฟ คาปร้า (Fritjof Capra) นักฟิสิกส์แห่งโลกตะวันตก ผู้ซึ่งได้ศึกษาปรัชญาแห่งโลกตะวันออกเห็นว่าการแบ่งแยกธรรมชาติออกเป็นวัตถุต่างๆ กัน มิใช่สิ่งพื้นฐาน ทัศนะของฝั่งตะวันออก และสรรพสิ่งต่าง ๆ เหล่านั้นก็มีสภาพแห่งการเปลี่ยนแปลงเลื่อนไหลตลอดเวลา ดังนั้นโลกทัศน์ของตะวันออกโดยเนื้อหาจึงเป็นสิ่งที่เกี่ยวเนื่องกับการ เคลื่อนไหว มีเวลาและการเปลี่ยนแปลงเป็นลักษณะสำคัญ เอกภพเป็นความจริงหนึ่งเดียวซึ่งไม่อาจแบ่งแยก เคลื่อนไหวอยู่ตลอดเวลา มีชีวิต เป็นองค์รวม เป็นทั้งจิตใจและวัตถุในเวลาเดียวกัน คาปร้าได้วิพากษ์ว่า กระบวนทัศน์ใหม่ในการมองความจริงของโลกแบบองค์รวม (Holistic) เป็นการเปลี่ยนย้ายกระบวนทัศน์ (Paradigm Shift) ไปจากกระแสหลักซึ่งมีลักษณะแบบกลศาสตร์ คือ กลไก (Mechanistic) ที่มีการลดทอนและ แยกส่วน (Reductionist) ดังนั้น การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์การมองเมืองศึกษาแบบองค์รวม น่าจะเป็นสิ่งที่ทำให้มนุษย์เข้าใจกับธรรมชาติการเปลี่ยนแปลงของเมืองได้อย่างลึกซึ้งและมีความเป็นพลวัตมากขึ้น



บทความฉบับนี้จึงได้จุดประเด็นคำถาม ย้อนไปถึงการได้มาของความรู้ในการศึกษาเรื่องเมือง ซึ่งกระบวนการในการศึกษาเรื่องเมืองปัจจุบัน เป็นความรู้แบบแยกส่วน ที่ไม่ได้สอดคล้องกับความจริงของเมืองที่มีบริบทเปลี่ยนไป ทั้งจากมิติเชิงพื้นที่ มิติเชิงสังคมเศรษฐกิจ และมิติของเวลา ซึ่งมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกและเมือง กระบวนการเช่นนี้ จึงน่าจะมีความบกพร่องในการทำความเข้าใจกับเมือง ตั้งแต่การมองแบบแยกส่วนในเชิงพื้นที่ ที่ละเลย ความเชื่อมโยงเมืองและชนบท (urban-rural linkage) และไปจนถึงการศึกษาเรื่องเมืองแบบแยกส่วนทั้งเชิงพื้นที่และเชิงสังคม เศรษฐกิจที่แต่ละสาขาก็มีความรู้ การมองเมืองที่แยกส่วนดังที่ประจักษ์ในปัจจุบัน บทความนี้เห็นว่า ความท้าทายในการศึกษาเรื่องเมืองให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง ของการไม่คงรูป และความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนที่เกิดขึ้นกับเมืองนั้น จำเป็นที่นักวิชาการที่ศึกษาเรื่องเมืองต้องมีการกระบวนการเปลี่ยนย้ายกระบวนทัศน์(paradigm shift)ซึ่งเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ เช่นเดียวกับระบบในธรรมชาติอื่น ๆ ที่เป็นระบบเปิด โดยมีการปฏิสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมภายนอกตลอดเวลา ซึ่งทำให้กระบวนการนั้น มีการเปลี่ยนแปลงที่เป็นพลวัตอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากกระบวนทัศน์ใหม่ จะเกิดขึ้นต่อเมื่อกระบวนทัศน์เดิมไม่สามารถใช้แก้ปัญหาหรือตอบโจทย์ให้แก่มนุษย์ ในชุมชนหนึ่ง เพื่อดำรงอยู่ในช่วงเวลาหนึ่งได้อีกต่อไป

คำถามปิดท้ายที่สำคัญคือเราจะเปลี่ยนย้ายกระบวนทัศน์ในการศึกษาเรื่องเมืองอย่างไรจึงจะใกล้เคียงกับความรู้ที่เกิดขึ้นและเป็นจริงกับบริบทเมืองที่เป็นอยู่และจะดำเนินต่อไปในอนาคต ผู้เขียนเห็นว่าแนวทางคือ แบบค่อยเป็นค่อยไป โดยมีสาขาใหม่ที่น่าจับตามอง คือ การศึกษาข่าวสารข้อมูลเมือง(Urban informatics) การนำประสานข้อมูลกันระหว่าง คน สถานที่ และเทคโนโลยี (people, place, and technology) โดยสร้างเครือข่ายการเชื่อมโยงข้อมูล และความรู้จากสาขาต่างๆที่ศึกษาเรื่องเมือง การรวบรวมความรู้ที่มีความเป็นพลวัตของเมืองแบบองค์รวมที่มีความครอบคลุมจะเป็นการเตรียมพื้นฐานความรู้เรื่องเมือง

การศึกษาการสื่อสารข้อมูลเมือง(Urban informatics) คือการศึกษา ออกแบบและปฏิบัติการที่เชื่อมโยงประสบการณ์เมืองที่มีบริบทที่แตกต่างที่เกิดขึ้นมาจากโอกาสใหม่ๆ ในทุกขณะปัจจุบัน มีความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่เป็นสากลและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นตัวกลางเชื่อมต่อ ชั้นข้อมูลของกายภาพ โครงข่ายของผู้คนและโครงสร้างพื้นฐานเมือง การเชื่อมต่อโยงใยเครือข่ายความรู้ด้านเมืองดังกล่าวนี้ ถูกสอนอยู่ในระดับชั้นปริญญาโทในต่างประเทศ เช่น ในสาขาการสื่อสารข้อมูลเมืองและการวิเคราะห์(Urban informatics and Analytics) ในศูนย์วิธีการสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยวอริก ประเทศอังกฤษ (มหาวิทยาลัยวอริก) สาขาการสื่อสารข้อมูลเมือง (Urban informatics) ในโรงเรียนนโยบายสาธารณะและเมืองศึกษา สังกัดวิทยาลัยสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยนอร์ทอีสต์เทิร์น สหรัฐอเมริกา(มหาวิทยาลัยนอร์ทอีสต์เทิร์น 2014) สาขา

วิทยาศาสตร์ประยุกต์เมืองศึกษาและการสื่อสารข้อมูล (Applied urban science and Informatics) ใน ศูนย์วิทยาศาสตร์เมืองศึกษาและความก้าวหน้า (Center for Urban sciences and Progress) มหาวิทยาลัยนิวยอร์ก (มหาวิทยาลัยนิวยอร์ก 2515) เป็นต้น ผู้เขียนเห็นว่าความรู้ในการจัดการกับ เครือข่ายความเชื่อมโยงความรู้ที่แยกส่วนแต่ละสาขาเป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยเป็นสะพานเชื่อม ช่องว่าง (bridging the gap) ให้ความรู้ด้านเมืองศึกษาแต่ละสาขาที่แยกส่วนเดิม มีความใกล้ชิด สัมพันธ์กันมากขึ้น ยกตัวอย่างเช่น สาขาวิทยาศาสตร์เมือง (Urban science) ในทศวรรษล่าสุดนี้ ได้รับการพัฒนาขึ้นเป็นแนวทางใหม่ในการศึกษาเรื่องเมืองและวิถีชีวิตเมือง ซึ่งสาขาวิทยาศาสตร์ เมืองนี้จะช่วยเชื่อมความสัมพันธ์ของข้อมูลความรู้ที่เป็นระบบเปิด ขนาดใหญ่ โดยร้อยเรียงความ หลากหลาย ซับซ้อนของชั้นข้อมูลและการจัดระเบียบ ความรู้ การสื่อสารของเมืองเช่น โครงสร้าง พื้นฐานของเมือง ข้อมูลสังคม-เศรษฐกิจ และกิจกรรมที่เกิดขึ้นในเมือง และการพัฒนาสภาพ สังคมและความสัมพันธ์ของทฤษฎีที่ซับซ้อนต่างๆ เข้าด้วยกัน จะเห็นได้ว่าสาขาดังกล่าว การ สื่อสารข้อมูลเมือง (Urban informatics) และสาขาวิทยาศาสตร์เมือง (Urban science) ได้เป็นความ พยายามเปลี่ยนย้ายกระบวนทัศน์ความรู้ในการศึกษาเมืองที่มีจุดบกพร่องคือ การจัดการความรู้ที่ แยกส่วน โดยการนำเทคโนโลยีมาใช้เชื่อมต่อ ขยายความรู้สาขาต่างๆ ให้สัมพันธ์กันมากขึ้นและ เข้าใจกับความซับซ้อนของบริบทเมืองที่เปลี่ยนไปตามเวลาได้ทันการณ์มากขึ้น และแม้ว่าสาขา ความรู้การศึกษาเรื่องเมืองที่เกิดขึ้นใหม่นี้ ยังมีความแยกส่วนกันอยู่แต่ก็เป็นความพยายาม เคลื่อนย้ายกระบวนทัศน์แบบค่อยเป็นค่อยไปแต่ก็เป็น การเปลี่ยนแปลงได้งายกว่าแบบวิธีการ เปลี่ยนแปลงแบบถอนรากถอนโคน (radicalism) โดยทั้งสองสาขาใหม่นี้เป็นการศึกษาต่อยอด ความรู้ในระดับขั้นที่สูงขึ้นไปอย่างปริญาโท และรับนักศึกษาปริญญาตรีที่เข้ามาเรียนโดยมีความ เปิดกว้างไม่จำกัดสาขาเพื่อให้โอกาสได้พัฒนาความรู้ของตนเข้ากับการเชื่อมต่อโครงข่ายข้อมูล ความรู้เรื่องเมืองศึกษา อย่างไรก็ตามสาขาดังกล่าวยังไม่ได้มีการจัดการเรียนการสอนในประเทศไทย

สรุป

ปัจจุบันเมืองมีสภาพกลายเป็นเมืองมากขึ้น ประชากร วัตถุ สินค้า ทุน ข่าวสาร ความรู้ มี การเคลื่อนไหว (mobility) ในพื้นที่และระหว่างพื้นที่ เช่นเมืองและชนบท ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นใน เมืองมีความซับซ้อนมากขึ้น เทคโนโลยีพัฒนาไปอย่างรวดเร็วขึ้น มีผลต่อการรับรู้ การเปลี่ยนแปลง วิถีชีวิตของคนและที่สำคัญคือการส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงของระบบเมืองดังที่กล่าวไป แล้ว ดังนั้นการศึกษาเรื่องเมืองของประเทศไทยยังไม่อาจก้าวพ้นจากกระบวนทัศน์ความรู้



การศึกษาเรื่องเมืองแบบเดิมที่มีความแยกส่วน ในขณะที่ต่างประเทศได้มีความพยายามเคลื่อนย้าย กระบวนทัศน์ในการศึกษาเรื่องเมือง โดยมีการพัฒนาความรู้สาขาข้อมูล การสื่อสารเรื่องเมือง เพื่อเป็นตัวกลางในการเชื่อมโยงความรู้แยกส่วนของแต่ละสาขาโดยการนำเทคโนโลยี เข้ามาใช้ในการทำความเข้าใจกับบริบทเมืองที่เปลี่ยนไป การจัดการข้อมูล ข่าวสารของเมือง ทางกายภาพ สังคม-เศรษฐกิจ ซึ่งจะเป็นการอุดช่องว่างข้อบกพร่องของการกระบวนทัศน์การศึกษาเรื่องเมืองในอดีตจากการบูรณาการความรู้จากสาขาต่าง ซึ่งบทความฉบับนี้มุ่งหวังว่า ความพยายามเปลี่ยนย้าย กระบวนทัศน์ในการศึกษาเรื่องเมือง โดยการจัดการกับความรู้ และการใช้เทคโนโลยีเป็นสะพานเชื่อมช่องว่างความรู้แบบแยกส่วน น่าจะเป็นตัวอย่างที่ทำให้ผู้เรียน ผู้สอนจากภาควิชาการ ผู้ทำงานจากภาควิชาชีพ และ ผู้กำกับนโยบายจากภาคส่วนต่างๆของภาครัฐในประเทศไทยจะได้มีการเคลื่อนไหวทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น เพื่อคาดการณ์ รongรับ การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นโดยมีข้อมูลอย่างครอบคลุม แม่นยำและเป็นไปในเชิงรุกมากขึ้น

บรรณานุกรม

- กิริติ บุญเจือ. (2521). **ปรัชญาเบื้องต้น**. พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช.
- กิริติ บุญเจือ. (2533). **ปรัชญาสำหรับผู้เริ่มเรียน**. พิมพ์ครั้งที่ 7 กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช.
- คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2551) **หลักสูตรการวางแผนภาคและเมือง**
มหบัณฑิต สาขาวิชาการวางแผนภาคและเมือง. Online: http://www.cuarp.org/A_department/A_thai/a3/Th_a3_2.htm (Accessed 1 September 2558)
- คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง. (2554).
หลักสูตรหลักสูตรการผังเมืองบัณฑิต. Online: <http://www.tds.tu.ac.th/th/programs/bachelor-up.html> (Accessed 1 September 2558)
- คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์และการผังเมือง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2556). **การวางแผนภาคและเมืองมหบัณฑิตสาขาวิชาการวางแผนชุมชนเมืองและสภาพแวดล้อมหลักสูตรปรับปรุง พ.ศ. 2554**. Online: <http://www.arch.kmitl.ac.th/downloadFile/fd/M.Urban.pdf> (Accessed 1 September 2558)
- ชลลดา ทองศรี. (2547). **ทฤษฎีเกี่ยวกับเรื่องกระบวนทัศน์**. มหาวิทยาลัยเที่ยงคืน, บทความวิชาการ, Online: <http://v1.midnightuniv.org/midnight2545/document9773.html> (Accessed 1 September 2558)



พีรพล ไตรทศาวิทย์. (2534). *การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ*. นิตยสารท้องถิ่น 31, 11 (พ.ย. 34), pp. 15-38.

ราชบัณฑิตยสถาน.(2524).*พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน*. กรุงเทพฯ

วิทยา เรื่องฤทธิ์ และสอง ฉาง เชื้อยะ. (2558). *ก้าวให้พ้นกับดักของคริสต์ลัทธิจากแนวคิดแหล่งกลางถึงฐานคติแบบเครือข่าย: การประยุกต์วิธีวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคม อธิบายระบบชุมชนกรณีศึกษาในเมืองภูมิภาคโคราช*.วารสารสงขลานครินทร์ฉบับสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ , 21 (2) ฉบับ เมษายน – มิถุนายน 2558, หน้า 247- 283.

<http://kaekae.oas.psu.ac.th/ojs/psuhsej/viewarticle.php?id=1130> (เข้าถึง 20 สิงหาคม 2558)

ศิวพงษ์ ทองเจือและรุจิโรจน์ อนามบุตร. (2554). *บทบาทและการทำงานของนกออกแบบชุมชนเมืองในประเทศไทย*. วารสารวิชาการ ศิลปะสถาปัตยกรรมศาสตร์. มหาวิทยาลัยนเรศวร, ปีที่ 1 ฉบับที่ 2 ตุลาคม 2553 - มีนาคม 2554.

สว่าง พงศ์ศิริพัฒน์(แปล). (2556). *ข่ายใยแห่งชีวิต [THE WEB OF LIFE] ความเข้าใจใหม่ด้านวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับระบบที่มีชีวิต*. ฟรีดจอฟ คาปรั้า(เขียน), กรุงเทพฯ:มูลนิธิ โกมลคิมทอง.

สิทธิพร ภิรมย์รัตน์. (2541). *การวางแผนและผังชุมชนเมือง ประสบการณ์ของสหรัฐอเมริกา*. กรุงเทพฯ : คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร.

Alonso, W., 1964, **Location and Land Use**, Harvard University Press, Cambridge, MA.

American Planning Association (2015). What is Planning? Online: <https://www.planning.org/aboutplanning/whatisplanning.htm> (Accessed 24 August 2558).

Brown, D.M. (1974). **Introduction to Urban Economics**. New York, Academic Press.

Burgess, E.W. (1925). **Growth of the City**. Chicago: The University of Chicago Press.

Capra, F. (1986). **The Concept of Paradigm and Paradigm Shift**. Re-Vision, 9 (1), 3.

Capra, F. (1996). **Web of Life**. New York : Anchor Books.

Castells, Manuel. (1996). **The Rise of the Network Society**. Malden, MA: Blackwell.

Christaller, Walter. (1966[1933]). **Central Places in Southern Germany**. (Charlisle W. Baskin Tran.). Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.

Garrison, W. L. (1960). **Connectivity of the Interstate Highway System**. Papers and Proceedings of the Regional Science Association, 6 (1), 121– 138.



- Guba, E.G. (1990). **The Paradigm Dialogue**. London: Sage Publication.
- Hoyt, Homer. 1933. **One Hundred Years of Land Values in Chicago**. Chicago: The University of Chicago Press.
- Kuhn, T.S. (1970). **The Structure of Scientific Revolutions**. (Second Edition). Chicago : The University of Chicago Press.
- L'osch, August. (1954). **The Economics of Location** (W. H. Woglom and W. F. Stolper trans.). New Haven, CT: Yale University Press.
- McKenzie, Roderick Duncan. (1933). **The Metropolitan Community**. New York: McGraw-Hill.
- New York University (2015). **Urban Informatics**. Center for Urban sciences and Progress, Online: <http://cusp.nyu.edu/urban-informatics/> (Accessed 26 August 2558).
- O'Sullivan, A. (2003). **Urban economics**. Boston, Mass: McGraw-Hill/Irwin.
- Quigley, John M. (2008). "urban economics". **The New Palgrave Dictionary of Economics** (2nd ed.).
- Smith, Adam. (2000). **An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations**. E. Cannan (ed.), New York: Modern Library.
- Sorokin, Pitrim; and Carle Clark Zimmerman. 1929. **Principles of Rural and Urban Sociology**. New York: Henry Holt & Co.
- Spreiregen., P.D. (1965). **Urban design: the architecture of towns and cities**. New York: McGraw-Hill.
- Thompson, Wilbur R. (1965). **A Preface to Urban Economics**. Baltimore: The Johns Hopkins Press.
- University of Northeastern (2014). **Urban Informatics**, School of Public Policies and Urban Affairs, Online: <http://www.northeastern.edu/cssh/policyschool/graduate-programs/urban-informatics/> (Accessed 26 August 2558).
- University of Oslo (2013). **Urban Development**. Faculty of Social Science. Online: <http://www.sv.uio.no/iss/english/research/subjects/urban-development/> (Accessed 24 August 2558).
- University of Pennsylvania. **About Penn Urban Studies**. School of Arts and Sciences. Online: <https://www.sas.upenn.edu/urban/about> (Accessed 24 August 2558).



University of Warrick (2015). **Unban informatics and Analytics**. Online:

http://www2.warwick.ac.uk/fac/cross_fac/cim/study/msc-urban-informatics-and-analytics/ (Accessed 26 August 2558).

Urban Design Group (2011). **What is Urban Design?** Online:

<http://www.udg.org.uk/about/what-is-urban-design> (Accessed 24 August 2558).

Sassen, Saskia. (1991). **The Global City: New York, London, Tokyo**. Princeton: Princeton University Press.

Urban Studies (2015). **Urban Studies at Yale**. Online: <http://urbanstudies.yale.edu/> (Accessed 24 August 2558)

Wingo, Lowdon Jr., 1961, **Transportation and Urban Land Use**, The Johns Hopkins Press, Baltimore, MD.

Zopf, Yanan (2015). **Three recommendations on urban development for inclusive growth in India**, The World Economic Forum. Online: <http://www.weforum.org/news/three-recommendations-urban-development-inclusive-growth-india> (Accessed 25 August 2558)



ปีที่ 6 ฉบับที่ 2 มีนาคม – สิงหาคม 2559

วารสารการเมืองการปกครอง

ธรรมาภิบาล (Good Governance)

แนวทางการจัดทำแผนพัฒนาทางกายภาพชุมชนตำบลอีปาด

อำเภอกันทรารมย์ จังหวัดศรีสะเกษ*

ประภาพร สายธนู**

เพชรลัดดา เพ็ชรภักดี***

บทคัดย่อ

วัตถุประสงค์ของงานวิจัยนี้คือการศึกษาความต้องการของการพัฒนาชุมชนในชุมชนตำบลอีปาด อำเภอกันทรารมย์ จังหวัดศรีสะเกษ ซึ่งมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาทางกายภาพของชุมชนตำบลอีปาด ผลการศึกษานี้มีประโยชน์สำหรับกรอบการดำเนินงานของแผนพัฒนาชุมชนทางกายภาพขององค์กรท้องถิ่นในชุมชนตำบลอีปาด การดำเนินการศึกษาได้ใช้ข้อมูลที่ได้รับจากแบบสอบถามเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพการให้สัมภาษณ์และการวิเคราะห์กับกลุ่มตัวอย่าง ผลการศึกษพบว่าปัญหาการพัฒนาท้องถิ่นในหลาย ๆ ด้านเช่นสังคมโครงสร้างพื้นฐาน ทางเศรษฐกิจ การบริหารและสิ่งแวดล้อม ตำบลอีปาดเป็นชุมชนขนาดเล็ก แต่องค์กรท้องถิ่นไม่ได้มีการวางแผนการพัฒนาทางกายภาพ ที่มาจากการทำความเข้าใจความต้องการของชุมชน ในการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ของการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการศึกษาของทรัพยากรธรรมชาติในอนาคต ดังนั้นการศึกษานี้ได้ตรวจสอบปัญหาที่เกิดขึ้นจากแง่มุมต่าง ๆ ในแผนพัฒนาชุมชนทางกายภาพ ผลที่ได้จากการศึกษาครั้งนี้คือการเสนอกรอบของแผนพัฒนาชุมชนทางกายภาพสำหรับตำบลอีปาดที่มาจากความต้องการของท้องถิ่น

คำสำคัญ : การพัฒนาชุมชน/ แผนกายภาพ/ จังหวัดศรีสะเกษ

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์เรื่อง แนวทางการจัดทำแผนพัฒนาทางกายภาพชุมชนตำบลอีปาด อำเภอกันทรารมย์ จังหวัดศรีสะเกษ, 2557.

** นิสิตปริญญาโท สาขาออกแบบผังเมืองและชุมชน คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ ผังเมืองและนฤมิตศิลป์

*** อาจารย์ ดร., ประจำสาขาออกแบบผังเมืองและชุมชน คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ ผังเมืองและนฤมิตศิลป์, อาจารย์ที่ปรึกษา



Guidelines for the Preparation of Physical Development Plans in E-Pat SUB- District Kuntararom Srisaket Province

Prapapon Saitanoo^{*}

Pechladda Pechphakdee^{**}

Abstract

This study aimed to study the needs of development within E-Pad community sub-district, Kanthararom district, Sisaket province which is mainly focused on the physical development of E-pad community sub-district. The results of the study are useful for the implementation of physical community development plan of E-pad sub-district. Quantitative survey and qualitative interviews, as well as analysis of samples were applied in this search. The results of the study demonstrated the problems of local development vary including social infrastructure, economic, administrative and environmental aspects. Although E-Pad sub-district is a small community, the local organization has still lacked of plans for physical development in terms of understanding the community needs in resource and environmental management in their administrative areas. This can impact on the degradation of natural resources in the future. Therefore, the problems from different aspects that transpired in the physical community development plan have been examined closely. The results of the study are used to propose the framework of the physical community development plan for E-Pad sub district based on the local needs.

Keywords: Development Community/ Physical Plan / Srisaket Province

^{*} M.Arch., Faculty of Architecture Urban Design and Creative Arts, Mahasarakham University

^{**} PhD (Environmental Design), Faculty of Architecture Urban Design and Creative Arts, Mahasarakham University



ความสำคัญของปัญหา

ภายใต้การเปลี่ยนแปลงในกระแสโลกาภิวัตน์ที่ปรับเปลี่ยนไปอย่างรวดเร็ว อีกทั้งยังมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น การพัฒนาประเทศจึงได้มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อเป็นแม่บทในการกำหนดขอบเขตของการพัฒนาเพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติจากนามธรรมเพื่อการพัฒนาไปสู่รูปธรรม ภายใต้การพัฒนาในเขตพื้นที่ตำบลลิปาด ตามแผนงานพัฒนาชนบท มีหน้าที่รับผิดชอบงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ทั้งด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ เช่น ถนน โครงสร้าง แหล่งน้ำ นั้น

การพัฒนาตำบลลิปาด ยังประสบปัญหาในหลายๆด้าน เช่น ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านสาธารณสุข ด้านการเมืองการบริหารจัดการ ด้านการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรมและด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ยังพบว่า

- ความไม่ต่อเนื่องของการเมืองท้องถิ่น
- แผนการพัฒนาระดับชาติไม่มีความสอดคล้องกับความต้องการของชุมชน
- บุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ผู้จัดทำแผนไม่เข้าใจอย่างลึกซึ้งถึงหลักการพัฒนาเพื่อจัดทำแผน

กายภาพ

- ปัญหาจากผู้นำท้องถิ่นเป็นผู้ขับเคลื่อนการพัฒนาภายใต้ผลประโยชน์ พวกพ้อง เป็นต้น งานวิจัยครั้งนี้ศึกษาการวางแผนเพื่อการพัฒนาทางกายภาพชุมชนตำบลลิปาด เพื่อให้ทราบถึงปัญหาในการจัดทำแผน และความต้องการของชุมชน เพื่อนำปัญหาและความต้องการนำไปสู่การจัดทำแผนให้ครอบคลุมในทุกๆด้านทางกายภาพ การพัฒนาต้องอาศัยบุคลากรที่มีความรู้และความสามารถในการพัฒนาทางกายภาพแล้วนั้น ต้องอาศัยงบประมาณเพื่อการพัฒนาเป็นตัวช่วยในการขับเคลื่อน การจัดทำแผนจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง เป็นการกำหนดเป้าหมายในการพัฒนาว่าต้องการพัฒนาในลักษณะใด ด้านใด และให้ความสำคัญงานเร่งด่วนกับปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน เพื่อให้มีความสอดคล้องกับความต้องการของชุมชนสภาพทางกายภาพของชุมชน

วัตถุประสงค์ในการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาการจัดทำแผนพัฒนาทางกายภาพพัฒนาชุมชนตำบลลิปาด
2. เป็นการศึกษาความต้องการด้านการพัฒนาชุมชนให้มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาทางกายภาพพัฒนาชุมชนตำบลลิปาด
3. เพื่อเป็นแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาทางกายภาพชุมชนตำบลลิปาดต่อไป



ขอบเขตในงานวิจัย

ชุมชนตำบลลิปาดมีทั้งหมด 3 บ้าน 5 หมู่ ได้แก่ บ้านลิปาด หมู่ที่ 1, บ้านทุ่งมั่ง หมู่ที่ 2, 4 และบ้านหนองไฮ หมู่ที่ 3, 5 ตั้งอยู่ที่ ตำบลลิปาด อำเภอกันทรารมย์ จังหวัดศรีสะเกษ มีพื้นที่ทั้งสิ้น 55.8 ตารางกิโลเมตร หรือ 29,375 ไร่ ทิศเหนือติดต่อกับเขตตำบลแดงหม้อ, ตำบลนาคำใหญ่, ตำบลธาตุน้อย อำเภอกันทรารมย์ จังหวัดอุบลราชธานี ทิศใต้ ติดต่อกับเขตตำบลบ้านน้อย อำเภอกันทรารมย์ จังหวัดศรีสะเกษ ทิศตะวันออกติดต่อกับเขตตำบลเมืองน้อย อำเภอกันทรารมย์ จังหวัดศรีสะเกษ ทิศตะวันตก ติดต่อกับเขตตำบลบึงบอน อำเภอขามเฒ่า จังหวัดศรีสะเกษ

ระเบียบวิธีวิจัยและวิธีดำเนินการวิจัย

ประชากร ตำบลลิปาด อำเภอกันทรารมย์ จังหวัดศรีสะเกษ ประชากรและกลุ่มทำการศึกษาจำนวน 150 ตัวอย่าง (สามารถใช้เป็นข้อบ่งชี้เบื้องต้น) โดยแยกดังนี้

1. ประชากรในพื้นที่ จำนวน 140 คน (สามารถใช้เป็นข้อบ่งชี้เบื้องต้น) โดยใช้แบบสอบถาม ประกอบไปด้วย ประชาชนทั่วไป เป็นต้น

2. กลุ่มผู้นำชุมชน จำนวน 10 คน (สามารถใช้เป็นข้อบ่งชี้เบื้องต้น) โดยใช้แบบสัมภาษณ์เชิงลึกถึงโครงสร้าง เช่น ผู้อำนวยการสถานศึกษา รองผู้อำนวยการสถานศึกษา หัวหน้าสถานีอนามัย รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน กำนันตำบลลิปาด ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำทางศาสนา และผู้นำกลุ่มต่างๆ ในชุมชน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อใช้เป็นแนวทางจัดทำแผนพัฒนาทางกายภาพชุมชนตำบลลิปาด
2. เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาทางกายภาพ ของชุมชนและชุมชนใกล้เคียง สามารถกำหนดเป้าหมายการพัฒนาของชุมชนตำบลลิปาด
3. เพื่อส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วม การรับฟังความคิดเห็น การรับฟังข้อมูลข่าวสาร และเห็นความสำคัญของการจัดทำแผนพัฒนาทางกายภาพชุมชนตำบลลิปาด

นิยามศัพท์เฉพาะ

การพัฒนา (development) หมายถึง การทำความเจริญ การเปลี่ยนแปลงในทางที่เจริญขึ้น การคลี่คลายไปในทางที่ดี ถ้าเป็นกริยา ใช้คำว่า พัฒนา หมายความว่า ทำให้เจริญ คือทำให้เติบโตได้



งอกงาม ทำให้งอกงามและมากขึ้น เช่นเจริญทางไมตรี (ราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525, 2538 หน้า 238)

ชุมชน หมายถึง เขตพื้นที่ระดับของความคุ้นเคย และการติดต่อระหว่างบุคคล ตลอดจนพื้นฐานความยึดเหนี่ยว เฉพาะบางอย่างที่ทำให้ชุมชนต่างไปจากกลุ่มเพื่อนบ้าน ชุมชนมีลักษณะเศรษฐกิจเป็นแบบเลี้ยงตัวเอง และความเห็นอกเห็นใจลึกซึ้งกว่า อาจจะมีสิ่งเฉพาะบางประการที่ผูกพันเอกภาพ เช่นเชื้อชาติ ต้นกำเนิดเดิมของชาติหรือศาสนา(ราชบัณฑิตยสถาน, 2524 หน้า 112)

ชนบท หมายถึง ส่วนที่อยู่นอกเขตเมืองหรือเขตเทศบาล เป็นเขตแดนที่พ้นจากเมืองหลวงออกไป มีประชากรที่เลี้ยงชีพด้วยการเกษตรกรรมเป็นสำคัญ มีระเบียบสังคมที่สอดคล้องกับลักษณะชุมชนแบบหมู่บ้าน ตั้งบ้านเรือนเป็นกลุ่มก้อน หรือกระจายตามลักษณะภูมิประเทศหรือตามประเพณีนิยมมีความหนาแน่นของประชากรน้อยกว่าในเมือง (ฉบับราชบัณฑิตยสถาน, 2524 หน้า 316)

กายภาพ หมายถึง เกี่ยวกับสิ่งที่ไม่มีชีวิต เกี่ยวกับสสารและพลังงาน เช่น วิทยาศาสตร์กายภาพ (physical science) ศึกษาเกี่ยวกับสสารและพลังงานเกี่ยวกับลักษณะตามธรรมชาติของโลก เช่น ภูมิศาสตร์กายภาพ (physical geography) ศึกษาเกี่ยวกับธรรมชาติของผิวดิน บรรยากาศ อากาศ พืช และสัตว์ในถิ่นต่างๆ

กายภาพเมืองและชุมชน หมายถึง บริเวณที่มีกลุ่มคนที่มีความหลากหลายในกิจกรรม มีความหนาแน่นมีสภาพชุมชนที่ถาวรมีอำนาจและวัฒนธรรม มีพื้นที่สาธารณะกายภาพเมืองและชุมชนคือ สิ่งที่สามารถจับต้องและสัมผัสได้ เช่นถนน ต้นไม้ ที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง แหล่งน้ำ

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษานำเอา แนวความคิดทฤษฎีการพัฒนา เพื่อให้ให้เห็นทฤษฎีและรูปแบบต่างๆในการพัฒนา ประกอบด้วยทฤษฎีภาวะทันสมัย, ทฤษฎีพึ่งพา และทฤษฎีระบบโลก เพื่อให้เห็นวิวัฒนาการเทคโนโลยีและความทันสมัยที่เข้ามามีบทบาทต่อชุมชน ต่อการพัฒนา ความเหลื่อมล้ำ เป็นการศึกษาความเป็น “ชายขอบ” ความแตกต่างของโลก ประเทศต่างๆ ความไม่เท่าเทียมกันในสังคม โอกาสสภาพแวดล้อม ที่แตกต่างกัน นอกจากนี้แล้วผู้ศึกษาได้น้อมนำแนวความคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง แนวความคิดเกษตรอินทรีย์ สามารถใช้เป็นแนวทางเป็นทางเลือกให้เหมาะสมสภาพพื้นที่ และสถานการณ์ในปัจจุบัน แนวความคิดการใช้ทรัพยากรร่วมแสดงให้เห็นถึงการใช้ทรัพยากรทางธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด จำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น การใช้ทรัพยากรทางธรรมชาติที่เกินความจำเป็น และแผนการพัฒนาในประเทศไทยและแผนพัฒนาจังหวัดศรีสะเกษ เป็น



แนวทางการพัฒนาในด้านต่างๆจากกำหนดนโยบายภาครัฐมาสู่ท้องถิ่นเพื่อพัฒนางานมาสู่ระดับภาคและท้องถิ่นเป็นต้น

การศึกษาแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาทางกายภาพชุมชนตำบลอู่ปลาด อำเภอกันทรารมย์ จังหวัดศรีสะเกษ นี่เป็นการนำเอาแนวความคิดสร้างสรรค์และงานวิจัยเกี่ยวข้องกับแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาทางกายภาพนี้ จำนวน 7 ทฤษฎี เช่น

ทฤษฎีการพัฒนา มี 3 ทฤษฎี คือ ทฤษฎีภาวะทันสมัย (Modernization Theory) สังคมมีความเจริญไม่เท่ากัน ชีวคิดในชนบทชนบทนิยมประเพณีที่ต่างกัน ความร่ำรวยความยากจนทั้งด้านทุน เทคโนโลยีและวิชาการ เป็นแนวทฤษฎีการพัฒนาเพื่อให้หลุดพ้นจากความยากจน ทฤษฎีพึ่งพา (Dependency Theory) คือในสังคมและโลกมนุษย์นอกความแตกต่างทางกายภาพแล้วนั้นแต่ละพื้นที่จึงมีวัตถุที่แตกต่างกัน จึงเกิดความต้องการในวัตถุนั้นเพื่อสนองความต้องการจึงเกิดการหมุนเวียนทางวัตถุการพึ่งพาจะก่อให้เกิดการตกเป็นทาสทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ทำให้สูญเสียความมั่งคั่งและการริเริ่มทำธุรกิจอุตสาหกรรมไม่สามารถหลุดพ้นจากการเป็นประเทศด้อยพัฒนา (ดำรงค์ ฐานดี, 2538 หน้า 95) และทฤษฎีระบบโลก (World System Theory) ซึ่งเป็นระบบการทำงานเชื่อมและสัมพันธ์กัน เพื่อพัฒนาและเพิ่มอำนาจในการต่อรอง การปฏิบัติเป็นแบบสังคมนิยมและการตัดความสัมพันธ์เชิงพึ่งพาที่เคยมีมาอยู่กับประเทศที่เป็นศูนย์กลาง ซึ่งจะทำให้ประเทศหลุดพ้นจากความด้อยพัฒนา แนวทางการพัฒนาที่สำคัญ ก็คือ ความพยายามในการพึ่งพาตนเองเป็นหลัก (ชนิตา รักษ์พลเมือง, 2542)

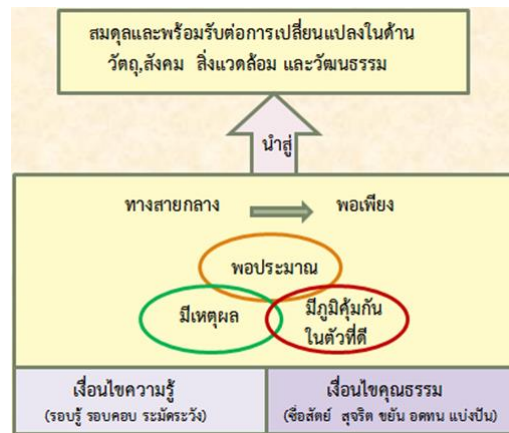
ความเหลื่อมล้ำ คือความไม่เท่าเทียมกันทางสังคม ทางกายภาพ การเป็นชายขอบ (Marginality) และกระบวนการทำให้กลายเป็นคนชายขอบ (Marginalization) กลุ่มคนที่เป็นชายขอบ (marginal group) หมายถึงกลุ่มคนที่ยังไม่ถูกกลืนเป็นส่วนหนึ่งของคนกลุ่มใหญ่อย่างสมบูรณ์ แต่ได้ทิ้งวัฒนธรรมเดิมของตนไปบางส่วนเป็นคำที่มักนำมาใช้กับกลุ่มคนที่อพยพย้ายเข้ามาอยู่ใหม่ (นภาพร อติวานิชยพงศ์, 2554 อ้างถึงใน พจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยา อังกฤษ-ไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน อ้างถึงในสุริชัย หวันแก้ว, 2546, น.7) “ความจริงแล้วปัญหาเรื่องความทุกข์ยากทั้งปวงของคนชายขอบนั้น มันไม่เพียงมาแก้ปัญหาที่การช่วยเหลือเท่านั้น ปัญหาที่แท้จริงของคนชายขอบ หรือความทุกข์ของประชาชนที่ยากจน คือต้นสายปลายเหตุมาจากโครงสร้างที่ไม่ยุติธรรมมากกว่า”(สุริชัย หวันแก้วและคณะ, 2544 : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่)

แนวความคิดการพัฒนาชนบท คือหลักในการพัฒนาเพื่อการจัดทำแผนการพัฒนาทางกายภาพให้มีความสอดคล้องกับบริบท และมีความยืดหยุ่น โดยอาศัยผู้นำชุมชนเป็นหลักในการพัฒนาให้มีความสอดคล้องกับนโยบายแห่งชาติภายใต้หลักประชาธิปไตย มีชุมชนเป็นผู้ร่วม



ขับเคลื่อนการพัฒนาทางกายภาพของชุมชนเพื่อเป็นแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาทางกายภาพ นายแพทย์ประเวศ วะสี กับแนวความคิด การพัฒนาของประเทศต่าง ๆ จำนวนมารวมทั้งประเทศไทยด้วยเป็นการพัฒนาแบบไม่ยั่งยืน (Unsustainable Development) เนื่องจากเน้นที่การพัฒนาเศรษฐกิจระดับมหภาคเป็นสิ่งสำคัญทำให้มีการทำลายสภาพสิ่งแวดล้อมสูง ทำให้ขาดการพัฒนา มนุษย์ ครอบครัวและสังคม เป็นเหตุให้สังคมชนบทล่มสลายและเกิดปัญหาสังคมต่าง ๆ เช่น การอพยพเข้าเมือง อาชญากรรม โสเภณี การละเมิดสิทธิเด็ก และอุบัติเหตุต่าง ๆ ขณะนี้ทั่วโลกมีการพูดถึงและแสวงหาแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาแบบยั่งยืนกันมาก นักวิชาการ นักการเมือง ตลอดจนนักพัฒนา ควรศึกษาและพัฒนาแนวความคิด การพัฒนาแบบยั่งยืน ซึ่งคงจะต้องคำนึงถึง (ประเวศ วะสี, 2534) ปรัชญาของการพัฒนาชุมชนมาจากหลักการเกี่ยวกับธรรมชาติของมนุษย์ที่มีความแตกต่างกันทั้งรูปร่าง มั่นคง และจิตใจ มนุษย์จึงไม่มีความเท่าเทียมกัน แต่โดยแท้จริงแล้ว มนุษย์ทุกคนจะมีสิทธิและความสามารถมีโอกาสที่จะกระทำสิ่งต่างๆ สิทธิและโอกาสที่จะก้าวหน้า แสดงความรู้ความสามารถ การประกอบกิจกรรมต่างๆ ให้พัฒนาขึ้น แต่โอกาสเหล่านี้ขึ้นอยู่กับภาวะธรรมชาติและภาวะกายภาพของแต่ละบุคคล ดังนั้น มนุษย์ย่อมไม่มีสิทธิและเสมอภาคในความสำเร็จของชีวิตโดยเท่าเทียมกัน (สุรพล เศรษฐบุตร, เอกสารประกอบการบรรยายการส่งเสริมการเกษตรกับการพัฒนาชนบท อ้างถึงใน ยุวัฒน์ วุฒิเมธี, 2534, น. 4)

แนวความคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง “เศรษฐกิจพอเพียง” เป็น ปรัชญาที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำรัสชี้แนะแนวทางการดำเนินชีวิตแก่พสกนิกรชาวไทยมาโดยตลอดนานกว่า 25 ปี ตั้งแต่ก่อนวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ และเมื่อภายหลังได้ทรงเน้นย้ำแนวทางการแก้ไขเพื่อให้รอดพ้น และสามารถดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคงและยั่งยืนภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์และความเปลี่ยนแปลงต่างๆ (ฉัฐวุฒิ บำรุงแจ่ม, 2550 อ้างถึงใน คณะกรรมการอำนวยการเศรษฐกิจพอเพียง กระทรวงมหาดไทย, 2549) ความพอเพียง หมายถึง ความพอประมาณ ความมีเหตุผลรวมถึงความจำเป็นที่จะต้องมีระบบภูมิคุ้มกันในตัวที่ดีพอสมควรต่อการมีผลกระทบใดๆ อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทั้งภายนอกและภายใน จะต้องอาศัยความรอบรู้ ความรอบคอบ และความระมัดระวังอย่างยิ่ง ในการนำวิชาการต่างๆ มาใช้ในการวางแผนและการดำเนินการทุกขั้นตอน การเสริมสร้างพื้นฐานจิตใจของคนในชาติ เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐ นักทฤษฎีและนักธุรกิจให้มีสำนึกในคุณธรรม ความซื่อสัตย์สุจริตและให้มีความรอบรู้ที่เหมาะสม ดำเนินชีวิตด้วยความอดทน ความเพียร มีสติ และปัญญา ความพอเพียง จะต้องประกอบด้วย 3 คุณลักษณะ คือ



ที่มา : (ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง กับ กฎไตรลักษณ์, 2558 : ออนไลน์)

ภาพประกอบที่ 2 สรุปปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

1) ความพอประมาณ (Moderation) หมายถึง ความพอดี (dynamic optimum) ที่ไม่มากเกินไปและไม่น้อยเกินไป

2) ความมีเหตุผล (Reasonableness) หมายถึง การตัดสินใจเกี่ยวกับระดับของความพอประมาณ ตลอดจน ผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการกระทำนั้นๆ (expected results) อย่างรอบคอบ

3) การมีภูมิคุ้มกันในตัวที่ดีพอสมควร (Self-immunity) เพื่อเตรียมตัวพร้อมรับผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงด้านต่างๆ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2542)

“นี่คือการเดินตามรอยพระยุคลบาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเรื่องปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง”และ“เพราะพระบารมีของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจึงมีวันนี้ได้” เป็นการถอดองค์ความรู้จากแนวคิด การปฏิบัติ ประสบการณ์และโลกทัศน์ตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงที่เป็นรูปธรรม เป็นการสร้างแบบจำลองที่ดี เกษตรกรที่เป็นรากฐานทางเศรษฐกิจของคนส่วนใหญ่ในประเทศ ให้สามารถนำไปประยุกต์ใช้จนนำไปสู่การเข้าถึงวัตรปฏิบัติและวิถีชีวิตที่มีรูปแบบเฉพาะของตนเอง เข้าถึงความดี ความงาม ความสุขและแก่นแท้จิตวิญญาณของตนเอง (ธวัชชัย เฟื่องพินิจ และคณะ, 2011)

แนวความคิดเกษตรอินทรีย์ ประเวศ วะสี กล่าวว่า การพึ่งตนเองคือความสามารถในการยืนบนขาของตัวเอง และการพัฒนาที่ยั่งยืนคือการพัฒนาที่ริเริ่มมาจากตนเอง แนวคิดนี้จึงมีจุดยืนต่อต้านการพัฒนาที่ริเริ่มจากภายนอก และเชื่อว่าชุมชนชาวนาไม่ได้เชื่อมโยงกับระบบเศรษฐกิจแบบตลาดมาตั้งแต่แรกจึงต้องการกลับไปสู่การผลิตเพื่อยังชีพ แนวความคิดที่เชื่อในเรื่องการผลิต



เพื่อยังชีพและตัดขาดการเกี่ยวข้องกับระบบตลาดนี้มีสมมติฐานว่าการเกี่ยวข้องกับตลาดทำให้ชาวนาไม่สามารถหลุดพ้นไปจากวงจรหนี้สิน ทางออกของปัญหาจึงจำเป็นต้องตัดขาดความเกี่ยวข้องของชุมชนท้องถิ่นกับระบบเศรษฐกิจกระแสหลัก(ประเวศ วะสี อ้างถึงใน Hewison 2010, 286) เนตรดาว เถาถวิล กลับมีความคิดแย้งว่าเงื่อนไขของความแตกต่างเหลื่อมล้ำที่มีอยู่ในสังคมชนบทเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของเกษตรอินทรีย์ ชาวนาที่สามารถเข้าถึงที่ดิน ทุน และแรงงานได้รับประโยชน์จากการทำเกษตรอินทรีย์มากกว่า ส่วนชาวนารายย่อยที่มีที่ดินและทุนน้อย ต้องตกอยู่ในสภาพที่เปราะบางมากขึ้นหลังจากหันมาทำเกษตรอินทรีย์ จึงเป็นการยากที่จะสรุปได้ว่าเกษตรอินทรีย์เป็นหนทางสู่การพึ่งตนเองของชาวนา การสร้างภาพแทนความจริงเกี่ยวกับเกษตรอินทรีย์เป็นการนำเสนอภาพเชิงอุดมคติที่ไม่ได้วางอยู่บนข้อเท็จจริง (misrepresentation) เกี่ยวกับเกษตรอินทรีย์ ขณะที่การสร้างภาพแทนความจริงเกี่ยวกับชาวนาที่ทำเกษตรอินทรีย์ว่าเป็นชาวนาที่ต้องการผลิตเพื่อยังชีพ (เนตรดาว เถาถวิล, 2554)

แนวความคิดการใช้ทรัพยากรร่วม

“ผู้จัดการ” (Provider) คือ ผู้ที่เป็นเจ้าภาพจัดการให้เกิดการจัดการทรัพยากร อาจจะเป็นผู้จ้างเอง เป็นรัฐ เป็น NGO ที่เป็นผู้ประสานงานให้เกิดการออกกฎกติกา การบำรุงรักษาระบบทรัพยากร

“ผู้ผลิต” (Producer) คือ ผู้ที่ทำหน้าที่จริงในการสร้าง ซ่อม ทำนุบำรุงระบบทรัพยากร ในหลายๆกรณีผู้จัดการและผู้ใช้อาจจะเป็นคนคนเดียวหรือไม่ก็ได้

ผู้ใช้ทรัพยากรสามารถใช้ระบบทรัพยากรร่วมกันได้ เช่น ชาวบ้านทั้งหมู่บ้านสามารถใช้ป่าชุมชนร่วมกันได้ แต่ไม่สามารถใช้ตัวทรัพยากรร่วมกันได้ เช่น ถ้านาย ก ตัดไม้ไปทำฟืนแล้ว ไม้ที่ถูกตัดไปนั้นก็ถูกใช้ไปแล้ว นาย ข ไม่สามารถตัดไม้ต้นนั้นมาทำฟืนได้อีก หากไม่มีการควบคุมจากรัฐ ปล่อยให้ทรัพยากรธรรมชาติถูกใช้ไป หรือมีการมอบกรรมสิทธิ์เหนือทรัพยากรนั้นให้แก่เอกชน ทรัพยากรธรรมชาติก็จะถูกใช้จนหมดสิ้นเพราะไม่มีใครสนใจดูแลรักษา และผู้ใช้แต่ละคนก็จะพยายามใช้ประโยชน์จากทรัพยากรนั้นให้มากที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ เพราะไม่รู้ว่าหากเผื่อถึงอนาคตแล้ว วันข้างหน้าจะมีทรัพยากรนั้นใช้ประโยชน์อีกหรือไม่ เรียกแนวคิดนี้ว่า “โศกนาฏกรรมของทรัพยากรร่วม” (The tragedy of the commons) (แนวคิดว่าด้วยการจัดการทรัพยากรร่วม ตอนที่ 1 : ทำลายองค์ความรู้ดั้งเดิมในการจัดการทรัพยากร, 29 มีนาคม 2558 : ออนไลน์)

แผนการพัฒนาในประเทศไทยและแผนพัฒนาจังหวัดศรีสะเกษ คือการกำหนดเป้าหมายในการพัฒนาในแต่ละด้านเช่นด้านสังคมและโครงสร้าง ด้านเศรษฐกิจ ด้านการบริหารจัดการและด้านสิ่งแวดล้อม โดยรัฐบาลเป็นผู้กำหนดนโยบาย มีหน่วยงานราชการเป็นดำเนินการและมีชุมชน



เป็นผู้ร่วมขับเคลื่อนเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามแผนที่กำหนด ผู้ศึกษาจึงได้นำมาแนวความคิด และทฤษฎีเพื่อประกอบการศึกษาแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาทางกายภาพชุมชนตำบลอียิปต์ในครั้งนี้ด้วย

สรุปได้ว่า แนวทางการจัดทำแผนพัฒนาทางกายภาพชุมชนตำบลอียิปต์ คือการนำทฤษฎี การพัฒนาในหลายรูปแบบมาประยุกต์ใช้กับพื้นที่ ให้มีความเหมาะสมก่อให้เกิดความเข้าใจในการ พัฒนาท้องถิ่นในอดีตเพื่อเป็นแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาทางกายภาพชุมชนตำบลอียิปต์ จึงต้องศึกษา กลุ่มคนที่มีความค้อยกว่าไม่ว่าจะเป็นทางสังคม ทางภูมิศาสตร์ และวัฒนธรรม เพื่อเข้าใจความ เหลื่อมล้ำในพื้นที่และชุมชน ก่อให้เกิดแนวความคิดการพัฒนาชนบทซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลง แนวความคิดและพฤติกรรมของคนในชุมชน เศรษฐกิจพอเพียง และแนวคิดเกษตรอินทรีย์ สามารถ ใช้เป็นแนวทางปฏิบัติเท่านั้นเป็นการลดต้นทุนการผลิต ลดการใช้สารเคมี ประหยัดพลังงาน และ รักษาระบบนิเวศในชุมชน การผสมผสานในรูปแบบเกษตรสมัยใหม่ จึงเป็นทางเลือกในการพัฒนา เพื่อการจัดทำแผนเพื่อให้มีความเหมาะสมกับพื้นที่ของชุมชนตำบลอียิปต์มากกว่า เนื่องจากเป็น ชุมชนพื้นที่เกษตรเชิงพาณิชย์ แต่ทั้งสองทฤษฎีนี้สามารถใช้ได้กับชุมชนตำบลอียิปต์เพียงบางกลุ่ม เท่านั้น ดังนั้นแล้วจึงต้องมีการให้ความรู้และความสำคัญกับแนวความคิดการใช้ทรัพยากรร่วม การ กำหนดสิทธิในการใช้ทรัพยากรร่วมที่มีอยู่ในชุมชนตำบลอียิปต์ เพื่อให้มีอายุการใช้งานที่มากขึ้น และเกิดประโยชน์ในสังคมเพื่อเกิดแนวทางการจัดทำแผนการพัฒนาทางกายภาพของชุมชนต่อไป

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง การศึกษาในครั้งนี้เนื่องจากชุมชนมีความความหลากหลาย ด้านประชากรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ตำบลอียิปต์ เพื่อการเข้าถึงความต้องการของชุมชนจึงทำการ แบ่งกลุ่มเพื่อการศึกษาการเลือกแบบสุ่ม (Random Sampling) หมายถึง กลุ่มประชากรในพื้นที่ ที่ ผู้วิจัยเลือกแบบสุ่มเพื่อทำการศึกษาตอบแบบสอบถามแล้วนำผลที่ได้มาทำการวิเคราะห์ เป็น จำนวน 2 กลุ่ม(สามารถใช้เป็นข้อบ่งชี้เบื้องต้น) รวมจำนวน 150 คน

-กลุ่มประชาชนทั่วไป(General public)ในพื้นที่ทำการสุ่มตัวอย่าง(Sampling) สามารถ เป็นตัวแทนจำนวน 140 คน

-กลุ่มผู้นำชุมชน(Community Leaders)ในพื้นที่กลุ่มนี้ทำการสุ่มตัวอย่างโดยการเลือกใช้ วิธีแบบเจาะจำนวน 10 คน

เครื่องมือและวิธีที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยใช้เครื่องมือ ในรูปแบบสอบถาม แบบ สัมภาษณ์เชิงลึกถึงโครงสร้าง ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล จากกลุ่มประชากรโดยวิธีการสุ่ม



ตัวอย่าง หรือประชากรที่ศึกษา นำข้อมูลมาวิเคราะห์ให้คำตอบปัญหาการวิจัยได้อย่างถูกต้อง ชัดเจน โดยใช้แบบสอบถาม(The Questionnaire)

-แบบสอบถามปลายปิด(Close end) โดยตอบตามที่กำหนดได้เพียง 1 คำตอบ หรือ หลายคำตอบ

-แบบสอบถามแบบปลายเปิด(Open end)โดยผู้ตอบเขียนตอบอย่างอิสระตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้โดยอาศัยเครื่องมือ เช่น การสังเกต(Observation), เทปบันทึกเสียง, กล้องถ่ายรูป, สมุดจดบันทึก เป็นตัวช่วย

ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง การศึกษาเอกสาร รวมถึงทฤษฎี และกรณีศึกษาเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาทางกายภาพชุมชน ทำให้สามารถกำหนด ตัวแปรที่เกี่ยวข้อง คือ ทศนคติ พฤติกรรม ความคิดเห็น ต่อ

- ความต้องการของชุมชนเพื่อการจัดทำแผนพัฒนาทางกายภาพ
- การเข้าร่วมและแสดงความคิดเห็นในการจัดทำแผนพัฒนาทางกายภาพ
- อุปสรรคปัญหาของการจัดทำแผนพัฒนาทางกายภาพ
- แนวความคิดและความต้องการต่อแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาทางกายภาพและข้อเสนอแนะ

เพื่อเป็นการแสดงความต้องการของชุมชนการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผน ตลอดจนอุปสรรคและปัญหา นำมาสู่เพื่อแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาทางกายภาพชุมชนตำบลอู่ป่าด

การเก็บรวบรวมข้อมูล โดยใช้แบบสอบถามแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาทางกายภาพชุมชนตำบลอู่ป่าด ดำเนินการดังนี้



ภาพประกอบที่ 2 แสดงกระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูล

- นำแบบสอบถามทำการสอบถามด้วยตนเอง หรือตอบแบบเผชิญหน้าในลักษณะของการสัมภาษณ์ที่ผู้ให้ข้อมูลเพียงแต่ฟังคำถามจากผู้เก็บข้อมูลแล้วตอบคำถามเท่านั้น

- การนำแบบสอบถามทำการสอบถามด้วยการประสานงานจากกลุ่มหรือทีมงานผู้ช่วยในการวิจัย เพื่อให้การตอบแบบสอบถามได้อย่างรวดเร็ว สะดวก และทันเวลาในการศึกษาการวิจัยในครั้งนี้ และให้ได้ข้อมูลที่สมบูรณ์ที่สุด และมีประสิทธิภาพมากที่สุด

การวิเคราะห์ข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูปเพื่อหาค่าสถิติ ดังนี้

1. ข้อมูลทั่วไป จำนวนและคุณสมบัติของชุมชนตำบลอู่ป่าด จากแบบสอบถามส่วนที่ 1 และ 2 วิเคราะห์โดยการแจกแจงความถี่ และหา ค่าร้อยละ

2. ข้อมูลระดับความต้องการ จากแบบสอบถามส่วนที่ 3 วิเคราะห์ด้วยค่าเฉลี่ย และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ตามขั้นตอนดังนี้

2.1 ให้คะแนนสำหรับการประมาณค่าตามแบบ Likert Scale ได้แก่คำตอบ เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วย ไม่เห็นด้วย ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง และไม่มีความคิดเห็น เป็น 5 4 3 2 และ 1 ตามลำดับ

2.2 คำนวณหาค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) ของคำตอบแต่ละด้าน และแต่ละข้อ แล้วแปลผลตามเกณฑ์ของเบสท์และคาห์น (Best & Kahn, 1993) ซึ่งมีค่าคะแนนดังนี้

คะแนนเฉลี่ย 4.21 – 5.00 หมายถึง เห็นด้วยอย่างยิ่ง

คะแนนเฉลี่ย 3.41 – 4.20 หมายถึง เห็นด้วย

คะแนนเฉลี่ย 2.61 – 3.40 หมายถึง ไม่เห็นด้วย

คะแนนเฉลี่ย 1.81 – 2.60 หมายถึง ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง

คะแนนเฉลี่ย 1.00 – 1.80 หมายถึง ไม่มีความคิดเห็น

สรุปผลการวิจัย

สภาพปัญหาและความต้องการของชุมชนตำบลอู่ป่าด อำเภอกันทรารมย์ จังหวัดศรีสะเกษ

ข้อมูลเชิงปริมาณข้อมูลทั่วไป

ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นเพศชาย จำนวน 74 คน คิดเป็นร้อยละ 52.90 และเพศหญิง จำนวน 66 คน คิดเป็นร้อยละ 47.1 คน อยู่ในกลุ่มอายุระหว่าง 31 – 40 ปี คิดเป็นร้อยละ 25.7 รองลงมาเป็นกลุ่มที่มีอายุ 41-50 ปี คิดเป็นร้อยละ 25.0 ระดับการศึกษาช่วงประถมศึกษาจำนวน 66 คน คิดเป็นร้อยละ 47.1 รองลงมาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นคิดเป็นร้อยละ 24.3 อาชีพส่วนใหญ่



ของผู้ตอบแบบสอบถามมีอาชีพเกษตรกรรม จำนวน 98 คน คิดเป็นร้อยละ 70.0 รองลงมาอาชีพรับจ้างทั่วไป คิดเป็นร้อยละ 20.0 รายได้เฉลี่ยต่อเดือนต่ำกว่าหรือเท่ากับ 5,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 70.7 รองลงมาได้ที่ 5,001 – 10,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 22.90 สถานภาพในครอบครัว พบว่าส่วนใหญ่ของผู้ตอบแบบสอบถาม เป็นหัวหน้าครอบครัว คิดเป็นร้อยละ 30 รองลงมาเป็นบุตร คิดเป็นร้อยละ 26.4 สถานภาพในครอบครัว พบว่าเป็นหัวหน้าครอบครัว คิดเป็นร้อยละ 30 รองลงมาเป็นบุตรคิดเป็นร้อยละ 26.4

เกี่ยวกับทัศนคติที่ประชาชนมีต่อแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาทางกายภาพชุมชนตำบลอีปาด โดยรวมมีระดับค่อนข้างเห็นด้วย ($\bar{x} = 3.98$, S.D. = 0.80) พบว่า ทัศนคติที่ประชาชนมีต่อแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาทางกายภาพชุมชนตำบลอีปาด มีความคิดเห็นเห็นด้วยอย่างยิ่ง คือ อันดับแรกการจัดทำแผนพัฒนาทางกายภาพชุมชนตำบลอีปาด เป็นการวางแผนพัฒนาทางกายภาพชุมชนตำบลอีปาดต้องคำนึงถึงปัญหาความเดือดร้อนของชาวบ้าน ($\bar{x} = 4.41$, S.D. = 0.59)

ความคิดเห็นเกี่ยวกับด้านพฤติกรรมที่ประชาชนมีต่อแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาทางกายภาพชุมชนตำบลอีปาด โดยรวมมีระดับค่อนข้างเห็นด้วย ($\bar{x} = 4.10$, S.D. = 0.75) เมื่อจำแนกเป็นรายข้อ พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลอีปาด เปิดโอกาสให้ประชาชนในชุมชนมีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลอีปาด

แนวทางและข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการปรับปรุงวิธีการดำเนินงานให้ประชาชนด้านการจัดทำแผนพัฒนาตำบลอีปาด

จากข้อมูลสรุปได้ว่าได้จากจำนวนผู้ตอบ 30 คน(สามารถใช้เป็นข้อบ่งชี้เบื้องต้น) ใน 140 คน (สามารถใช้เป็นข้อบ่งชี้เบื้องต้น) สิ่งที่ชุมชนอีปาด ต้องการและประสบปัญหาใน ด้านเศรษฐกิจ ชุมชน อีปาดต้องการให้ภาครัฐเข้ามาช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง มีความจริงใจในการแก้ปัญหา ไม่มีบุคลากรที่เชี่ยวชาญ สามารถเข้ามาดูแลพื้นที่ได้อย่างทั่วถึง การตัดสินใจ ความเด็ดขาดในพัฒนา ในหลายๆ ด้าน ประกอบดังนี้ ด้านเศรษฐกิจ จากข้อมูลสรุปได้ว่าชุมชนต้องเข้มแข็งด้วยตนเองก่อน โครงการต่างๆ มีเพียงบางกลุ่มที่ทำแล้วสัมฤทธิ์ผล แต่บางกลุ่มจัดตั้งและรวมกลุ่มเพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณเท่านั้น ดังนั้นแล้ว ชุมชนต้องสร้างวินัยให้กับตนเองก่อน ด้านโครงสร้างพื้นฐาน นอกจากนั้นต้องอาศัยวิสัยทัศน์ของผู้บริหารท้องถิ่นในการพัฒนา ด้านสาธารณสุข การป้องกันโรคไข้เลือดออก ต้องมีผู้ป่วยในพื้นที่ก่อนจึงทำการพ่นหมอกควันเพื่อป้องกัน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีปัญหาในการเชื่อมประสานงาน ปัญหางบประมาณซึ่งในปัจจุบัน

งานดังกล่าวมีการถ่ายโอนภารกิจลงมาสู่ท้องถิ่น และสุดท้ายด้านการเมือง การบริหาร นักการเมืองท้องถิ่นยังไม่มีประสบการณ์ การพัฒนาชุมชน แฝงมากับผลประโยชน์ และพวกพ้อง จึงเป็นปัญหาในการพัฒนา

สรุปวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ ด้านทัศนคติที่ประชาชนมีต่อแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาทางกายภาพชุมชนตำบลลิปาด โดยรวมมีระดับค่อนข้างเห็นด้วย คือการจัดทำแผนพัฒนาทางกายภาพชุมชนตำบลลิปาด ต้องคำนึงถึงปัญหาความเดือดร้อนของชาวบ้าน การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลลิปาด จะบรรลุเป้าหมาย ประชาชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน การเข้าร่วมประชุมในชุมชนเพราะเป็นโอกาสในการเสนอแนะเรื่องการพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชนแก่คณะกรรมการชุมชน และเป็นประโยชน์ชุมชน มากที่สุด และด้านพฤติกรรมที่ประชาชนมีต่อแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาทางกายภาพชุมชนตำบลลิปาด โดยรวมมีระดับค่อนข้างเห็นด้วย คือ องค์การบริหารส่วนตำบลลิปาด เปิดโอกาสให้ประชาชนในชุมชนมีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลลิปาด ชุมชนได้รับทราบและเข้าใจในเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาชุมชนตำบลลิปาด ว่าประชาชนในชุมชนจะต้องเข้าร่วมเสนอปัญหาสาเหตุและเสนอแนวทางแก้ไขให้กับชุมชนเพื่อจัดทำแผนพัฒนาชุมชนตำบลลิปาด ชุมชนได้ร่วมติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน โครงการหรือกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลลิปาด

ข้อมูลเชิงคุณภาพการวิเคราะห์จากชุมชนจากแบบสัมภาษณ์ถึงโครงสร้าง

1.แนวความคิดและความต้องการต่อแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาทางกายภาพและข้อเสนอแนะสรุป ท่านมีความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาทางกายภาพชุมชนตำบลลิปาดของท่านอย่างไร

จำแนกเป็น 3 ลักษณะจากจำนวนผู้ตอบ 10 คน ดังนี้ 1)ลักษณะการพัฒนาชุมชน คือ เพื่อจัดทำแผนในการพัฒนาในด้านต่างๆในชุมชนและ ให้มีความสอดคล้องเหมาะสมกับสภาพในชุมชน เช่น ด้านเศรษฐกิจ, ด้านสังคม, ด้านโครงสร้างพื้นฐาน, ด้านสาธารณสุข,ด้านการเมืองการบริหาร, ด้านการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมและ ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม “การจัดทำแผนพัฒนาทางกายภาพ เช่น ที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง คน น้ำ ป่าไม้ ที่อยู่อาศัย และสิ่งต่างๆ ที่อยู่รอบตัวเราเพื่อจัดทำแผนการพัฒนาในรูปแบบต่างๆ ให้มีความเหมาะสมกับชุมชน ”¹ 2) ลักษณะของการ

¹ เชิด อริพงษ์, รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลลิปาด, องค์การบริหารส่วนตำบลลิปาด, 16 มกราคม 2558.



จัดทำแผน คือ การมีส่วนร่วมของชุมชน, การสร้างความรู้ความเข้าใจในการจัดทำแผน, คำนึงถึงลักษณะสภาพของพื้นที่และความต้องการของชุมชน “ลักษณะของการจัดทำแผน คือ การเอาปัญหา จุดเด่น จุดด้อย ของสภาพพื้นที่จริงมาดำเนินการจัดทำแผน”² และ 3) ไม่ทราบ เนื่องจากไม่เคยมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนขององค์การบริหารส่วนตำบลอู่ป่า

2. ท่านต้องการให้ชุมชนของท่านมีการจัดทำแผนพัฒนาทางกายภาพชุมชนตำบลอู่ป่าของท่านมีลักษณะใด

จำแนกเป็น 4 ประเด็น จากจำนวนผู้ตอบ 10 คน ดังนี้ 1) กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาต้องการให้จัดทำแผนระดับชุมชน ระดับผู้นำ และระดับตำบล 2) ต้องการให้หน่วยงานผู้จัดทำแผน ออกพื้นที่ในช่วงที่ชุมชนว่างงานหรือสามารถเข้าร่วมทำการประชุม “แผนต้องมาจากความต้องการของชุมชน ไม่ใช่ให้เจ้าหน้าที่ผู้จัดทำเสนอโครงการแล้วให้ชุมชนรับรองโครงการ”³ 3) การมีส่วนร่วมในชุมชนและทุกภาคส่วน “ต้องการให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วม ในการจัดทำแผนซึ่งเป็นหัวใจการจัดแผนของชุมชน”⁴ เช่น ชุมชน, ผู้นำชุมชน, ผู้นำทางศาสนา, โรงพยาบาลชุมชน, สถานศึกษาและ กลุ่มอาชีพต่างๆ 4) แผนพัฒนาต้องมาจากความต้องการของชุมชน มาดำเนินการจัดทำเป็นแผนพัฒนา “เพื่อกำหนดโครงการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อประโยชน์ต่อชุมชนมากที่สุด”⁵

3. ท่านคิดว่าการจัดทำแผนพัฒนาตำบลอู่ป่า ที่มีอยู่ปฏิบัติได้จริงหรือไม่ เพราะสาเหตุใด

จำแนกเป็น 2 ประเด็น จากจำนวนผู้ตอบ 10 คน ดังนี้ 1) ปฏิบัติได้จริงการพัฒนาตามแผนที่กำหนด และ 2) ตอบไม่ทราบ เพราะไม่มีข้อมูลแผนพัฒนาตำบลอู่ป่าจึงไม่ทราบถึงแผนงานว่ามีอะไรบ้าง

4. ท่านคิดว่าชุมชนของท่านมีปัญหาอย่างไรบ้าง พร้อมแนวทางแก้ไข

กลุ่มผู้นำชุมชน ได้ให้ความสำคัญและมองเห็นปัญหา ด้านสังคม ด้านโครงสร้างพื้นฐานพบว่า ด้านเศรษฐกิจ ด้านการบริหารจัดการ และด้านงบประมาณ โดยชุมชนอยากเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลอู่ป่า เพื่อหาแนวทางในการจัดทำแผนพัฒนาทางกายภาพตำบลอู่ป่าต่อไป

สรุปวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ จากการศึกษาสภาพปัญหาการจัดทำแผนพัฒนาทางกายภาพพัฒนาชุมชนตำบลอู่ป่า พบว่า กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาคือการมีส่วนร่วมในชุมชน

² ธีรศักดิ์ พงษ์พรพัฒน์, ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลอู่ป่า, องค์การบริหารส่วนตำบลอู่ป่า, 23 มกราคม 2558.

³ ทองซุ่น สุรวีทย์, กำนันตำบลอู่ป่า, ที่ทำการกำนันตำบลอู่ป่า, 23 มกราคม 2558.

⁴ นาวิน ศรีหาบุตร, รองผู้อำนวยการโรงเรียนประสานมิตรวิทยา, โรงเรียนประสานมิตรวิทยา, 23 กุมภาพันธ์ 2558.

⁵ ศักนันทน์ สมนึก, เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน, องค์การบริหารส่วนตำบลอู่ป่า, 23 มกราคม 2558.



และทุกภาคส่วน เช่น ชุมชน, ผู้นำชุมชน, ผู้นำทางศาสนา, ส่วนราชการและกลุ่มอาชีพต่างๆ ไม่ทราบ และไม่เคยเข้าร่วมการจัดทำแผน ซึ่งการจัดทำแผนพัฒนาทางกายภาพต้องมาจากความต้องการของชุมชน คือการนำเอาปัญหา, จุดด้อย, จุดแข็งของสภาพพื้นที่และมาจัดทำเป็นแผนพัฒนาทางกายภาพเพื่อให้ชุมชนได้รับประโยชน์และตามความต้องการของชุมชน

อภิปรายและข้อเสนอแนะ

การศึกษาครั้งนี้เพื่อเป็นแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาทางกายภาพพัฒนาชุมชนตำบลอึปาด อำเภอกันทรารมย์ จังหวัดศรีสะเกษ

1. สภาพปัญหาการจัดทำแผนพัฒนาทางกายภาพพัฒนาชุมชนตำบลอึปาด ปรากฏว่าแผนการพัฒนาทางด้านกายภาพยังไม่ครอบคลุมในทุกๆด้านในการพัฒนา
2. ความต้องการของประชาชน ตรงกับแผนหรือไม่อย่างไร ปรากฏว่าแผนตรงกับความต้องการของชุมชนในเพียงบางกลุ่ม แต่ยังเข้าไม่ถึงในอีกบางกลุ่ม
3. ผลเป็นอย่างไรแนวทางในการจัดทำแผนควรจะทำอย่างไรจากการวิจัยพบว่าชุมชนมีความเข้าใจในการจัดทำแผน แต่แผนการพัฒนาเข้าไม่ถึงความต้องการของชุมชนบางกลุ่ม ซึ่งการพัฒนาเพื่อการจัดทำแผนทางกายภาพต้องมาจากความต้องการของคนในชุมชนและชุมชนต้องเป็นผู้ได้รับประโยชน์สูงสุด

ข้อเสนอแนะทั่วไป

1. ด้านชุมชน ซึ่งเป็นผู้ร่วมการขับเคลื่อนด้านการพัฒนา
 - 1.1 ในการจัดทำแผนการพัฒนาทางกายภาพ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องเป็นผู้ชักชวนและให้ความรู้เข้าใจ แสดงให้เห็นถึงความสำคัญในการเข้าร่วมประชุมเพื่อจัดทำแผน
 - 1.2 ชุมชน ต้องเห็นถึงความสำคัญของการจัดทำแผนพัฒนาทางกายภาพชุมชนตำบลอึปาด และทราบบทบาทหน้าที่ของตนเองจึงถือได้ว่าการจัดทำแผนถือเป็นหน้าที่ของคนในชุมชนต้องให้ความใส่ใจในการจัดทำแผนเพื่อการพัฒนาทางด้านกายภาพของชุมชน
2. องค์การบริหารส่วนตำบลอึปาด ซึ่งเป็นศูนย์กลางในการพัฒนาในพื้นที่ในด้านต่างดังนี้
 - 2.1 ด้านศักยภาพด้านบุคลากร ให้พนักงานและเจ้าหน้าที่เข้าฝึกอบรมเพื่อพัฒนาศักยภาพในการทำงาน



2.2 ด้านการบริการสาธารณะงานโครงสร้างพื้นฐานเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องทำการ
ออกพื้นที่ตรวจสอบสภาพถนนในพื้นที่โดยการจัดทำเป็นแผน

2.3 ด้านเศรษฐกิจ หารูปแบบการเพิ่มมูลค่าผลผลิตทางการเกษตร อบรม
ส่งเสริมอาชีพ งานฝีมือ ส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดเล็ก

2.4 ด้านสาธารณสุข ควรส่งเสริมให้มีร่วมกิจกรรมกับชุมชน เพื่อเป็นการ
แลกเปลี่ยนและศึกษาในด้านสุขภาพและอนามัย ส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น เช่น หมอยา สมุนไพร
ในท้องถิ่น เป็นต้น

2.5 ด้านสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมกิจกรรมการกองทุนขยะรีไซเคิลในชุมชนตำบล
เป็นการคัดแยกขยะในส่วนที่ขายได้ให้นำมาขายแก่กองทุน ส่วนที่สามารถนำไปทำเป็นปุ๋ยหมัก
หรือนำหมักให้ทำการคักแยกและในส่วนที่เป็นพิษให้นำมามอบแก่กองทุนเพื่อส่งกำจัดอย่างถูกวิธี

ข้อเสนอแนะในการศึกษาค้นคว้า

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษา เพื่อเป็นแนวทางในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี โดยเน้น
ทางด้านกายภาพ ผู้วิจัยจึงเห็นว่างานศึกษาในครั้งนี้สามารถนำไปแนวทางการจัดทำแผนพัฒนา
สามปีได้และสามารถต่อยอดในมิติการพัฒนาด้านอื่นๆ เช่นการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม
กับพื้นที่จริงได้

1. การศึกษาการจัดทำผังเมืองรวมชุมชนเพื่อประกาศและบังคับใช้กับชุมชนตำบลอู่ป่าด

2. การศึกษาการบังคับใช้กฎหมายเพื่อวางแผนและความคุมด้านกายภาพชุมชนได้ เช่น
การประกาศใช้พระราชบัญญัติดินชุดดินถม พระราชบัญญัติการควบคุมอาคาร และกฎหมายอื่นๆ
ที่ได้รับการถ่ายโอนแต่ยังไม่ประกาศใช้ เป็นต้น

สรุปแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาทางกายภาพพัฒนาชุมชนตำบลอู่ป่าด อำเภอกันทรารมย์
จังหวัดศรีสะเกษ จากการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยพบว่าชุมชนมีความเข้าใจ และสนใจเกี่ยวกับการจัดทำ
แผนเพื่อการพัฒนาทางกายภาพชุมชนตำบลอู่ป่าด แต่พบว่ายังมีปัญหาในการจัดทำแผนอย่างเช่น
การพัฒนาทางด้านกายภาพ ยังไม่ครอบคลุมในทุกๆด้าน การเข้าร่วมจัดทำแผนเป็นกลุ่มเดิมๆใน
ชุมชน และช่วงเวลาในการจัดทำแผนชุมชน และจากแบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์ พบว่า
ชุมชนต้องการในพัฒนาทางด้านสังคม ด้านเศรษฐกิจ, ด้านโครงสร้างพื้นฐาน, ด้านสาธารณสุข,
ด้านการเมือง การบริหาร, ด้านการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรมและด้านทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อม ซึ่งยังไม่ทั่วถึงในด้านของการพัฒนา ความไม่ต่อเนื่องของการเมือง มีผลกระทบต่อ
การจัดทำแผนเพื่อการพัฒนาซึ่งส่งผลต่อการบริหารจัดการงานด้านบุคลากร ประกอบกับ
แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติและแผนพัฒนาจังหวัด ว่าแผนการพัฒนาส่งผลกระทบต่อชุมชน



ตำบลลีปาดเนื่องจากการพัฒนาในรูปแบบการสั่งการ ความไม่พร้อมของชุมชน ทำให้ชุมชนต้องรับในสิ่งที่ไม่ต้องการของชุมชน และดูเหมือนไร้ค่าการพัฒนาในแต่ละพื้นที่นั้นย่อมมีความแตกต่างกันไม่ว่าจะเป็นทางกายภาพ สภาพอากาศ ชุมชน ดังนั้นแล้วการพัฒนาจึงต้องศึกษาความต้องการของชุมชนนั้นเพื่อเป็นแนวทางในการจัดทำแผนการพัฒนาทางกายภาพชุมชนตำบลลีปาดด้วย

บรรณานุกรม

- กรมการเร่งรัดพัฒนาชนบท. (ออนไลน์). สืบค้นจาก<http://th.wikipedia.org/wiki>. 11 มีนาคม 2558
- ชนิตา รักษ์พลเมือง. (2542). เอกสารประกอบการบรรยาย วิชาหลักและทฤษฎีพัฒนศึกษา. คณะครูศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ณัฐวุฒิ บำรุงแจ่ม. (2550). **ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงกับการดำเนินชีวิตของนักศึกษาคณะเศรษฐศาสตร์. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.**
- ดำรงค์ ฐานดี. (2538). **รัฐกับการพัฒนาประเทศ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.**
- ธวัชชัย เฟ็งพิณิจ และคณะ. (2554). **ตัวชี้วัดความสำเร็จเกษตรพอเพียงของปราชญ์ชาวบ้านและพหุภาคีภาคอีสาน สกลนคร. มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต.**
- นภาพร อติวานิชพงษ์. (2554). **แนวคิดสิทธิมนุษยชนและความเป็นชายขอบ กรุงเทพฯ. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.**
- นิพนธ์ พัวพงศกร และสมเกียรติ เรืองจันทร์. (2547). **โครงการจัดทำยุทธศาสตร์และแนวทางในการเตรียมความพร้อมของภาคอุตสาหกรรมไทยอันเนื่องมาจากการเจรจา WTO รอบใหม่ที่กรุงโดฮา รายงานเสนอต่อสำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.**
- เนตรดาว เถาวิล. (2554). **เฮ็ดอยู่ แต่บ่พอกิน. คำถามว่าด้วยการพึ่งตนเองของชาวนาเกษตรอินทรีย์ในยุคโลกาภิวัตน์และการพัฒนา. มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี.**
- แนวคิดว่าด้วยการจัดการทรัพยากรร่วม ตอนที่ 1 : ทำทายองค์ความรู้ดั้งเดิมในการจัดการทรัพยากร. (ออนไลน์)สืบค้นจาก<https://econdigest.wordpress.com/2011/03/24/ostrom-review-1>. 29 มีนาคม 2558.



ประเวศ วะสี. (2534). *องค์กรชุมชนกับกระบวนการเรียนรู้ของประชาชนหัวใจของการพัฒนา*.

บทความวิชาการพัฒนาสังคม : แนวความคิดและปฏิบัติ.

พจนานุกรม (ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525, 2538 : 238)

พจนานุกรม (ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2524 : 316)

พจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยาฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2524 (ราชบัณฑิตยสถาน . 2524 : 112)

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2542). *เรียนรู้เศรษฐกิจพอเพียง:*

ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง.

สุรพล เศรษฐบุตร. (2534). *เอกสารประกอบการบรรยายวิชา การส่งเสริมการเกษตรกับการพัฒนา*

ชนบท. อ้างถึงใน ยุวัฒน์ วุฒิเมธี. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

สุริชัย หวันแก้วและคณะ. (2544). *ความเป็นคนชายขอบกับปัญหาสิทธิมนุษยชนในสังคมไทย :*

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.



การพัฒนาชุมชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ในกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง

วิฑูลย์ แก้วสุวรรณ*

เกษมชาติ นเรศเสนีย์**

บุญเรือง ศรีเหรียญ***

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ (1) เพื่อศึกษาการพัฒนาชุมชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง (2) เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการพัฒนาชุมชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง และ (3) เพื่อศึกษาแนวทางการปรับปรุงปัจจัยที่มีผลต่อการพัฒนาชุมชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง การวิจัยนี้เป็นแบบผสานวิธี ประกอบด้วย การวิจัยเชิงปริมาณเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างแทนครัวเรือนใน 8 ชุมชน 3 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดสระบุรี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และจังหวัดลพบุรี ได้ขนาดกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 584 คน และทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยการหาค่าความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน และค่าสถิติการวิเคราะห์ถดถอยพหุคูณแบบขั้นตอน ผลการวิจัย พบว่า 1. การพัฒนาชุมชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง โดยรวมอยู่ระดับปานกลาง โดยที่ด้าน การมีความรู้ความเข้าใจที่อยู่ในระดับสูงที่สุดนั้น พบว่ามีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้จากปราชญ์ผู้ประสบความสำเร็จในการพัฒนาทุกด้านที่ใช้หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงดำเนินชีวิต ส่วนด้านความมีเหตุผลที่อยู่ในระดับต่ำสุด พบว่าชุมชนได้เห็นข้อเด่น ข้อดี โอกาส 2. ปัจจัยการพัฒนาตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่างในการพัฒนาในด้านต่าง ๆ นั้นควรเน้นการพัฒนาและทบทวน ศึกษาให้ชัดเจนและทำเพื่อประโยชน์ในอนาคต การมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในกลุ่มภาคกลางตอนล่าง เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้พัฒนาศักยภาพในการบริหารจัดการปัญหาได้ด้วยตนเองตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง 3. แนวทางการปรับปรุงการพัฒนาชุมชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ประกอบด้วย

* รัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์

** อาจารย์ สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์

*** อาจารย์ คณะวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์



การมุ่งเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์การเกิดขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นรากฐานของการพัฒนาประเทศ

คำสำคัญ: การพัฒนา/ ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง/ การมีส่วนร่วมของประชาชน

The Community Economic Development Strategy Sufficiency in the Lower Central Provinces

Vitoon Kaewsuwan^{*}

Kasemchart Naresenie^{**}

Boonrueng Sriharun^{***}

Abstract

The objectives of this research are to 1) study the community development based on the principle of Sufficiency Economy Philosophy in the lower central provinces, 2) to study the factors affecting for community development based on the principle of Sufficiency Economy Philosophy in the lower central provinces and 3) to propose the guidelines for improving the factors affecting the strategies for community development based on the principle of Sufficiency Economy Philosophy in the lower central provinces. The research is a mixed methods research which combined both of quantitative and qualitative approaches. The quantitative research is conducted by studying the sample of 584 respondents two persons of each household. They are selected by snow-ball technique. The research tool for data collection is a questionnaire with the reliability of and the data are analyzed by using the statistics consisted of frequency, percentage, mean, standard deviation and stepwise regression analysis. The results revealed that; 1. Strategic community development along the philosophy of sufficiency economy in the province, the central part is overall lower in the top 5 moderately sorted in descending order, there is the knowledge and understanding 2. Factors that affect community development along the philosophy

^{*} Ph.D. Program Administration Valaya Alongkorn Rajabhat University under the Royal Patronage

^{**} Lecture Public Administration Valaya Alongkorn Rajabhat University under the Royal Patronage

^{***} Lecture, Faculty of Science and Technology Valaya Alongkorn Rajabhat University under the Royal Patronage



sufficiency economy in the group of the central episode, with 3 sides consisting of 11 variables, namely natural resources operating resources to support awareness. 3. Guidelines to improve community-based development strategy incorporates the philosophy aimed at the participation of the people to achieve the emergence of local government for the foundation of development.

Keywords : Development/ Philosophy Of Sufficiency Economy/ Participating

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

“ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” เป็นปรัชญาที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรง มีพระราชดำรัสชี้แนะแนวทางการดำเนินชีวิตแก่พสกนิกรชาวไทยมาโดยตลอดนานกว่า 30 ปี ตั้งแต่ก่อนเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 พระองค์ได้ทรงเน้นย้ำแนวทางการแก้ไข เพื่อให้รอดพ้น และสามารถดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคง และยั่งยืนภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ และเปลี่ยนแปลงต่างๆ เศรษฐกิจพอเพียง เป็นปรัชญาชี้ถึงแนวทางการดำรงอยู่และปฏิบัติตนของประชาชนในทุกระดับตั้งแต่ครอบครัว ระดับชุมชน จนถึงระดับรัฐ ทั้งในการพัฒนาและการบริหารประเทศให้ดำเนินไปในทางสายกลาง โดยเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อให้ก้าวทันต่อโลกยุคโลกาภิวัตน์ ปรัชญานี้ประกอบด้วยแกนหลัก 6 ประการ คือ ความพอประมาณ ความมีเหตุผล การมีภูมิคุ้มกัน การรู้เท่าทันโลก การมีคุณธรรมและซื่อสัตย์สุจริต และความสมานฉันท์ ชุมชนต่าง ๆ ในกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง ได้มีการประยุกต์ใช้ทฤษฎีเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อสร้างความเข้มแข็งของชุมชนได้เป็นอย่างดี (อุไรวรรณ ธนสถิต, 2555)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้อัญเชิญ “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” มาเป็นปรัชญานำทางในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ซึ่งให้ความสำคัญกับการอุ้มชูตนเองได้ให้พอเหมาะกับสภาพของแต่ละชุมชน โดยมีได้เน้นการสร้างกำไรจนเกินความสามารถของชุมชน รวมถึงการไม่ใช้ความโลภ เป็นกรอบในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ (อภิชัย พันธเสน. 2546: 6-7) หากพิจารณาต่อมาถึง สาระสำคัญของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 ที่เผยแพร่โดย สศช. ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 ประเทศไทยยังคงต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในหลายบริบท ทั้งที่เป็นโอกาสและข้อจำกัดต่อการพัฒนาประเทศจึงต้องมีการเตรียมความพร้อมของคนและระบบให้มีภูมิคุ้มกัน พร้อมรับการเปลี่ยนแปลงและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น โดยยังนำ “ปรัชญา



ของเศรษฐกิจพอเพียง” มาเป็นแนวปฏิบัติในการพัฒนาแบบบูรณาการเป็นองค์รวมที่มี “คนเป็นศูนย์กลางกลุ่มการวิจัยสนองโครงการพระราชดำริการพัฒนา” ต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 และแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 และให้ความสำคัญต่อการรวมพลังสังคมจากทุกภาคส่วนให้มีส่วนร่วมดำเนินการในทุกขั้นตอนของแผน 9 พร้อมทั้งสร้างเครือข่ายการขับเคลื่อนการพัฒนาสู่การปฏิบัติ รวมทั้งการติดตามตรวจสอบผลการดำเนินงานตามแผนอย่างต่อเนื่อง (ธนวรรณ พลวิชัย, 2550, 2)

การพัฒนาชุมชนเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลเพื่อปรับปรุงความเป็นอยู่และมาตรฐานการครองชีพของประชาชนให้มีความเสมอภาคกัน ซึ่งใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมการพัฒนาชุมชนกระทรวงมหาดไทยปี พ.ศ. 2552 โดยให้กรมการพัฒนาชุมชนมีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ การมีส่วนร่วมของประชาชน สนับสนุนให้มีการจัดทำและใช้ประโยชน์ข้อมูลสารสนเทศ พัฒนาการศึกษา การวิเคราะห์วิจัย จัดทำยุทธศาสตร์ชุมชนเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจในท้องถิ่น ตลอดจนการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาชุมชน ทั้งนี้เพื่อให้ชุมชนมีฐานรากที่มีความมั่นคง มีเสถียรภาพและมีความเข้มแข็งอย่างยั่งยืน (กรมการพัฒนาชุมชน, 2553) การพัฒนาชุมชนในกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่างเป็นอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งสนองพระราชดำริ โครงการพัฒนาหมู่บ้านเศรษฐกิจพอเพียง ที่เน้นให้บุคคล และครอบครัวตลอดจนผู้ร่วมงาน อยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขทั้งทางกายและทางใจ พึ่งพาตนเองอย่างเต็มความสามารถ ไม่ทำอะไรเกินตัว กรมการพัฒนาชุมชน กำหนดพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนฐานรากให้มีความมั่นคง เพื่อขับเคลื่อนกิจกรรมตามประเด็นการพัฒนาทุนชุมชน การพัฒนาเศรษฐกิจของชุมชนให้เข้มแข็ง และการจัดการความรู้ของชุมชน ซึ่งการส่งเสริมและพัฒนาหมู่บ้านเศรษฐกิจพอเพียง เป็นการส่งเสริมให้ประชาชนน้อมนำแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ในการดำเนินชีวิต ด้วยการเพิ่มขีดความสามารถของประชาชนและชุมชน ตลอดจนสร้างความมั่นใจให้กับผู้นำชุมชน เพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมพัฒนาตนเองและพัฒนาชุมชนไปพร้อม ๆ กัน ตลอดจนร่วมกันคิด ตัดสินใจ และรับผิดชอบในการบริหารจัดการกิจกรรมต่าง ๆ ตามแผนการดำเนินงานที่กำหนดร่วมกัน พร้อมทั้งมีการติดตามและประเมินผลการพัฒนา เพื่อทบทวน ประยุกต์ เรียนรู้ นำไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง และเชื่อมั่นในระบบการทำงานร่วมกัน บนพื้นฐานของความรู้ คู่คุณธรรม และยังเป็นการสร้างภูมิคุ้มกัน ด้วยความรู้ที่เกิดจากภูมิปัญญาของชุมชนเอง และนำไปสู่การปฏิบัติที่ยั่งยืนตามวิถีชีวิตของแต่ละท้องถิ่นอย่างมีเหตุผล บนพื้นฐานของความพอประมาณ ตามหลักการปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง (ทวนชัย อรุณโรจน์ และ เกรียงชัย ปิงประวดี, 2557, 18)

การพัฒนาชุมชนให้เป็นชุมชนเศรษฐกิจพอเพียง โดยการที่จะให้ประชาชนดำเนินวิถีชีวิตแบบเศรษฐกิจพอเพียง เป็นเรื่องที่ต้องใช้ระยะเวลาในการสร้างกระบวนการเรียนรู้ให้ค่อยๆ ซึมลึก



ลงไปสู่วิถีชีวิตของชาวบ้าน และต้องอดทนอย่างมุ่งมั่นที่จะให้เกิดการเปลี่ยนแปลงความคิดทั้งของ ผู้นำชุมชนและประชาชนในชุมชนไปในทางที่ดี ให้เกิดความตระหนักและสำนึกในความพอเพียง ด้วยความพอประมาณ มีเหตุผล และมีภูมิคุ้มกันที่ดี ด้วยความรู้คู่คุณธรรม ทั้งนี้เราต้องมีความรู้ และเข้าใจ ในหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และนำมาปรับใช้ในชีวิตประจำวันให้เหมาะสม กับผู้นำและประชาชนที่จะเดินเคียงคู่ไปกับเราด้วยความอดทน ออกกำลังกายของนักพัฒนา ที่ต้องมีศิลปะในการพูดโน้มน้าวที่ดี นำหลักจิตวิทยาสังคมมาปรับใช้ มีการเสียสละ สร้างศรัทธา ให้เกิดขึ้น

จากแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงเป็นปรัชญาการดำรงอยู่และปฏิบัติตนของกลุ่มบุคคลต่างๆ ในกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่างให้เกิดความสมดุลท่ามกลางการเปลี่ยนแปลง โดยยึดทางสายกลาง มีความพอเพียง พอประมาณ มีเหตุผลและมีระบบภูมิคุ้มกันต่อผลกระทบอันเกิดจากการ เปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอก การพัฒนาชุมชนด้วยการแก้ไขปัญหาความยากจนในอนาคต ของประชาชนในกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง จึงควรมุ่งเน้นแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงตามแนว พระราชดำริเพื่อดำรงความพอเพียง เดินทางสายกลางดังนั้น การศึกษางานวิจัยเรื่อง การพัฒนา ชุมชนตามแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงในกลุ่มภาคกลางตอนล่าง ฉบับนี้ จึงจะได้ศึกษาการ พัฒนาชุมชนตามแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ที่จะสามารถเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผล แก่ประชาชนในพื้นที่ที่ทำการศึกษา โดยจะต้องมีความสอดคล้องต่อการบริหารการพัฒนาชุมชน ตามแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาปรับใช้ให้เกิดประสิทธิผลสูงสุดเพื่อที่จะสามารถนำ ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงไปปฏิบัติได้จริงตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงที่เป็นเป้าหมายของ การศึกษาในครั้งนี้

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาการพัฒนาชุมชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในกลุ่มจังหวัดภาคกลาง ตอนล่าง
- 2) เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการพัฒนาชุมชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในกลุ่ม จังหวัดภาคกลางตอนล่าง
- 3) เพื่อศึกษาแนวทางการปรับปรุงปัจจัยที่มีผลต่อการพัฒนาชุมชนตามแนวปรัชญา เศรษฐกิจพอเพียงในกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่างของประเทศที่เหมาะสม



ปีที่ 6 ฉบับที่ 2 มีนาคม – สิงหาคม 2559

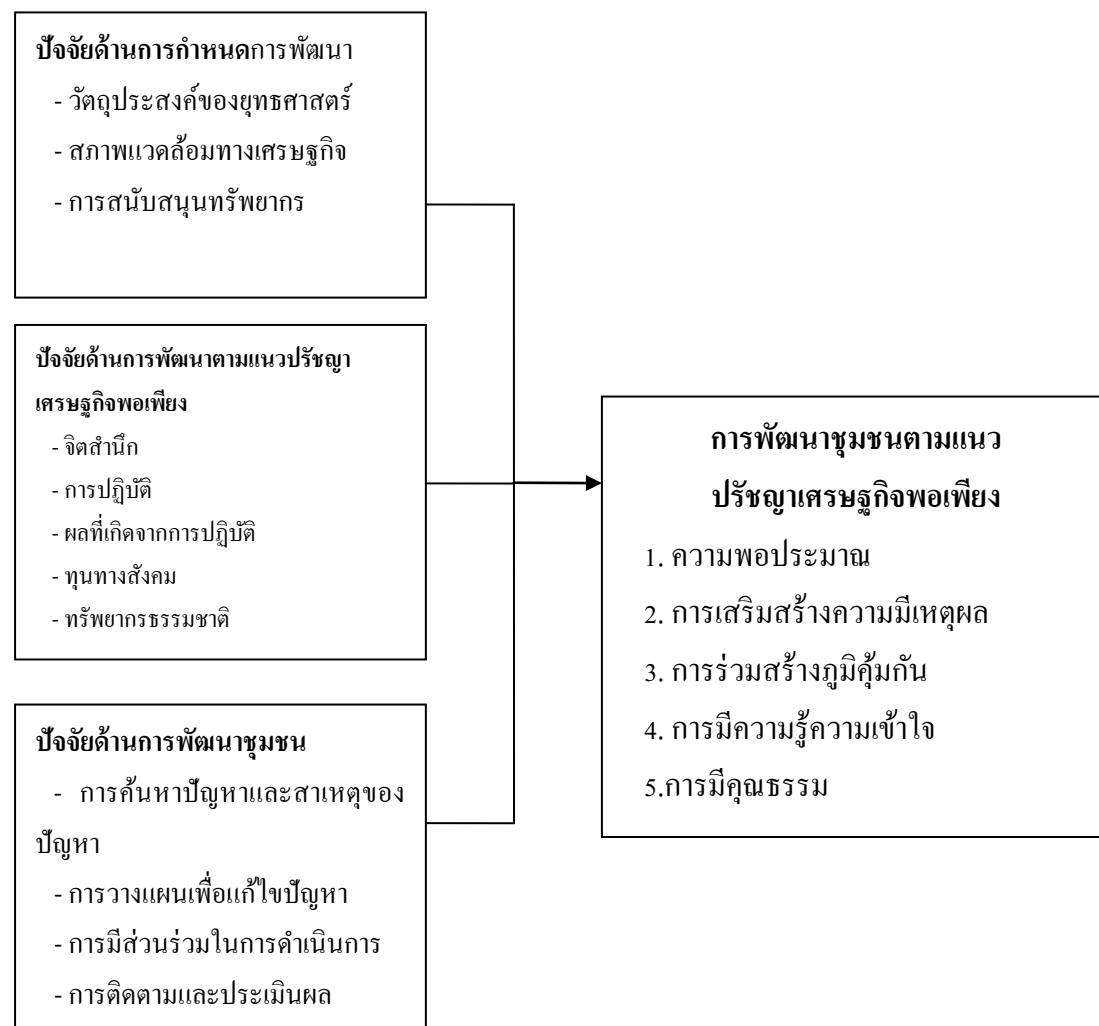
วารสารการเมืองการปกครอง
ธรรมาภิบาล (Good Governance)

กรอบแนวคิดการวิจัย

กรอบแนวคิดการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทบทวนวรรณกรรม ศึกษาทฤษฎี ตลอดจนเอกสาร และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งทุกประเด็นที่ทบทวนและศึกษานั้นจะเกี่ยวข้องกับการพัฒนาชุมชน การศึกษายุทธศาสตร์หรือการจะวางแผนในการพัฒนาชุมชนจำเป็นจะต้องศึกษานโยบายในการพัฒนาชุมชน ปัจจัยด้านการพัฒนาตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง การมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน ดังกรอบการวิจัย ดังนี้

ตัวแปรต้น

ตัวแปรตาม



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย



วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาเรื่อง “การพัฒนาชุมชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง ประกอบด้วย 8 ชุมชน 3 จังหวัด ได้แก่ จังหวัด สระบุรี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และจังหวัดลพบุรี โดยทำการศึกษาเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพควบคู่กัน ผู้ศึกษาได้กำหนดให้มีจำนวนกลุ่มตัวอย่าง โดยใช้สูตรของ Taro Yamane ณ ความคลาดเคลื่อนที่ 0.05 จากจำนวนประชากรทั้งหมดในชุมชน 8 หมู่บ้าน/ชุมชน จำนวน 1,088 ครัวเรือน ได้จำนวนตัวอย่าง 292 ครัวเรือน ที่ใช้เป็นตัวแทนประชากร ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้กำหนด หัวข้อสำคัญในการวิจัยเชิงปริมาณตามประเด็นดังต่อไปนี้

เครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูล

ขั้นตอนในการสร้างแบบสอบถามและสัมภาษณ์ ผู้วิจัยจะศึกษา ทฤษฎีเกี่ยวกับชุมชน การพัฒนาชุมชน กระบวนการพัฒนาชุมชน การนำนโยบายไปปฏิบัติ การพัฒนาชนบท การบริหารพัฒนา การเรียนรู้ของชุมชน ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง การมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องแล้วนำตัวแปรมาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดประเด็นคำถามในแบบสัมภาษณ์และแบบสอบถาม โดยกำหนดจุดมุ่งหมายในการสร้างแบบสอบถามวัดตัวแปรที่ส่งผลกระทบต่อศึกษา นิยาม ทฤษฎี เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความสามารถ ในการพัฒนาชุมชนตามแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงในกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง ให้ความหมายและเจียนนิยามปฏิบัติการจากแนวทางศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับความสามารถในการพัฒนาชุมชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในกลุ่มภาคกลางตอนล่าง เขียนข้อคำถามให้สอดคล้องกับนิยามปฏิบัติการ ซึ่งเป็นแบบสอบถามมาตราประเมิน (Rating Scale) จำนวน 5 ระดับ คือ มีระดับการปฏิบัติมากที่สุด มีระดับการปฏิบัติมาก มีระดับการปฏิบัติปานกลาง มีระดับการปฏิบัติน้อย และมีระดับการปฏิบัติที่น้อยที่สุด แล้วนำไปให้คณะกรรมการควบคุมวิทยานิพนธ์พิจารณาแล้วปรับปรุงแก้ไขก่อนให้ผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบพิจารณา วิเคราะห์ค่าอำนาจจำแนกรายข้อ (Item Analysis) ขอบแบบวัดทั้งฉบับแต่ละข้อกับคะแนนรวม (Item Total Correlation) เป็นรายด้านที่ได้จากการทดลอง (Tryout) มาวิเคราะห์สัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ระหว่างคะแนนแต่ละข้อกับคะแนนรวมโดยใช้สูตรสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์แบบเพียร์สัน (Pearson Product Moment Correlation) คัดเลือกคำถามที่มีค่าอำนาจจำแนก ตั้งแต่ 0.20 ขึ้นไป นำแบบสอบถามที่ได้จากข้อ 7 ไปหาความเชื่อมั่นของ



แบบสอบถามด้าน ๆ ทั้งฉบับจากนั้นนำผลการทดลองมาวิเคราะห์หาค่าความเชื่อ (Reliability) ของแบบสอบถามโดยใช้สูตร โดยหาค่าสัมประสิทธิ์แอลฟา (Coefficient of Alpha) โดยในแต่ละด้าน

การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัยเชิงปริมาณครั้งนี้ เป็นข้อมูลแบบแบ่งชั้น ข้อมูลที่รวบรวมได้จากแบบสอบถามนั้น ผู้วิจัยได้สร้างแบบสอบถามเพื่อใช้ในการรวบรวมข้อมูล และได้ยื่นขอหนังสือขออนุญาตแจกแบบสอบถามจากบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์ เพื่อขออนุญาตและขอความร่วมมือแจกแบบสอบถามให้กับกลุ่มตัวอย่าง คือตัวแทนครัวเรือนในชุมชนที่อาศัยอยู่ในกลุ่มจังหวัดภาคกลาง ผู้วิจัยแจกแบบสอบถามและรับกลับคืนมาครบตามจำนวนที่ได้แจกไปดำเนินการตรวจสอบแบบสอบถามเพื่อดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลต่อไป

การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยได้ใช้การวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการหาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต้นและตัวแปรตาม โดยใช้การประมวลผลด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์โดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูปทางสถิติเพื่อการวิจัยทางสังคมศาสตร์ ข้อมูลเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อการพัฒนาชุมชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง วิเคราะห์โดยการหาค่าเฉลี่ย (Mean) ส่วน เบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ (Correlation) และการถดถอยพหุคูณแบบขั้นตอน (Stepwise Multiple Regression Analysis) (พิชิต พิทักษ์สมบัติ, 2548)

ผลการวิจัย

1) การพัฒนาชุมชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในกลุ่มจังหวัดภาคกลาง ประกอบด้วย 8 ชุมชน 3 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดสระบุรี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และจังหวัดลพบุรี รวมทั้ง 5 ด้าน ประเมินผลได้ค่าเฉลี่ย 2.96 ในภาพรวมตัวแปรส่วนใหญ่อยู่ระดับปานกลาง ซึ่งสามารถอธิบายได้ว่าการขับเคลื่อนเศรษฐกิจพอเพียงนั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจในระดับประเทศและในระดับครัวเรือนซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของประชาชนทั้งประเทศ การขับเคลื่อนเศรษฐกิจพอเพียงเป็นการเสริมสร้างพลังให้ประเทศไทยสามารถพัฒนาไปได้อย่างมั่นคง ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ โดยให้ความสำคัญกับการสร้างรากฐานเศรษฐกิจและสังคมให้

เข้มแข็ง รักษาความสมดุลของทุนและทรัพยากรในมิติต่าง ๆ ตลอดจนสามารถปรับตัวพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ได้อย่างรู้เท่าทัน และนำไปสู่ความอยู่เย็นเป็นสุขของประชาชนชาวไทย

2) กลุ่มของปัจจัยที่มีผลต่อการพัฒนาชุมชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง ประเมินผลได้ในภาพรวมตัวแปรส่วนใหญ่อยู่ระดับปานกลาง การกำหนดการพัฒนาใช้เป็นแนวทางสำหรับการดำเนินการไปสู่การปฏิบัติ หรือการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติจริงต่อไปพร้อมกันนี้เพื่อช่วยให้เข้าใจการวางแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานนั้นในทางปฏิบัติ ซึ่งการพัฒนาของกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง จึงเป็นกระบวนการกำหนดทิศทางในอนาคตของกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง โดยกำหนดสภาพการณ์ที่ต้องการบรรลุและแนวทางในการบรรลุบนฐานของการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลอย่างรอบด้านและเป็นระบบ ทั้งนี้ จะต้องสอดคล้องกับศักยภาพของท้องถิ่น และปัญหาความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นด้วย การกำหนดการพัฒนามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ เนื่องจากแผนการพัฒนามีแผนพัฒนาที่มุ่งไปสู่สภาพการณ์ที่ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคต เป็นกรอบในการกำหนดทิศทางการพัฒนาของกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง ให้มุ่งไปสู่สภาพการณ์อันพึงประสงค์ได้อย่างเท่าทันกับการเปลี่ยนแปลง โดยสามารถจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในการพัฒนาและนำไปสู่ความเข้มแข็งของชุมชนตามแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

3) แนวทางการปรับปรุงปัจจัยที่มีผลต่อการพัฒนาชุมชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่างของประเทศที่เหมาะสมหัวใจสำคัญของการพัฒนาชุมชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง คือ ความรู้ความเข้าใจที่ลึกซึ้ง กระฉับและถ่องแท้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาที่อยู่บนพื้นฐานของปรัชญาหรือแนวคิดที่เป็นทางเลือกอย่างปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ยิ่งจำเป็นต้องอาศัยการเรียนรู้และทำความเข้าใจอย่างเป็นระบบและพินิจพิเคราะห์ ในปัจจุบันยังคงมีลักษณะของสภาพปัญหาคล้ายคลึงกับช่วงเวลาแห่งการพัฒนาในอดีต แต่ก็มีแนวโน้มที่ยังส่อเค้าไปในทางก้าวหน้าและพัฒนาเข้าใจใกล้กับเป้าหมายและความคาดหวังที่กำหนดไว้มากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามเงื่อนไขและปัจจัยที่เป็นอุปสรรค รวมทั้งการพัฒนาชุมชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงต้องพิจารณาปรับเปลี่ยนหรือค่อยบรรเทาให้ลดลงอย่างรอบคอบ โดยเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความรู้ วิธีการคิด และกระบวนการส่งผ่านการพัฒนาโดยหน่วยงานภาครัฐ



อภิปรายผลการวิจัย

1. การพัฒนาชุมชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่างมี การขับเคลื่อนเศรษฐกิจพอเพียงนั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจในระดับประเทศและในระดับ ครัวเรือนซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการทำงานของประชาชนทั้งประเทศ การขับเคลื่อนเศรษฐกิจ พอเพียงเป็นการเสริมสร้างพลังให้ประเทศไทยสามารถพัฒนาไปได้อย่างมั่นคง ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ โดยให้ความสำคัญกับการสร้างรากฐานเศรษฐกิจและสังคมให้เข้มแข็ง รักษาความสมดุล ของทุนและทรัพยากรในมิติต่าง ๆ ตลอดจนสามารถปรับตัวพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ได้ อย่าง รู้เท่าทัน และนำไปสู่ความอยู่เย็นเป็นสุขของประชาชนชาวไทย สอดคล้องกับงานวิจัยของ สกาวเดือน โพธิพันธ์ (2551) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การพัฒนาวิถีชีวิตชาวนาอย่างยั่งยืน ในจังหวัด ปทุมธานี และพระนครศรีอยุธยา ผลการวิจัยพบว่า (1) วิถีชีวิตของชาวนา เป็นวิถีแบบผสมผสาน ระหว่างวิถีชีวิตแบบดั้งเดิมและแบบสมัยใหม่ ชาวนามีหนี้สิน เนื่องจากมีต้นทุนการผลิตสูง และละ กึ่งภูมิปัญญาดั้งเดิม มีอาชีพเสริมอื่นๆ น้อยมาก การส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชนของภาครัฐขาดความ ต่อเนื่อง การแก้ปัญหาชาวนา เป็นแบบต่างคนต่างทำ (2) ระดับความเข้าใจหลักปรัชญาเศรษฐกิจ พอเพียงของชาวนา มีความเข้าใจอยู่ในระดับมาก โดยการยึดหลักความพอประมาณ มีเหตุมีผล พึ่งตนเองได้ มีคุณธรรมและพอใจฐานะของตนเอง (3) แนวทางการพัฒนาความรู้ ทักษะและการ บริหารจัดการที่ดีของชาวนา ประกอบด้วยแนวทางการพัฒนาของรัฐ ที่ให้ความสำคัญต่ออาชีพ เกษตรและชาวนา การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่มีประโยชน์ การใช้เทคโนโลยีชีวภาพเพื่อลดการใช้ สารเคมี ปุ๋ยเคมี เสริมสร้างเศรษฐกิจชาวนาให้มีรายได้ เงินออม เงินฝาก มากขึ้น ด้านการตลาด ต้องมีระบบแทรกแซงตลาดอย่างเหมาะสม ด้านปัจจัยการผลิตต้องจัดสรรที่ดิน แหล่งน้ำ และระบบ ชลประทาน ด้านขวัญกำลังใจ มีการปฏิบัติตามศีล 5 ศีล 8 และมีสมาธิ (4) แนวการสร้างความเป็น ธรรมให้แก่ชาวนา โดยการระดมพลังสมองของชาติและกระตุ้นจิตสำนึกของผู้บริหารประเทศและ หน่วยงานภาครัฐให้ตระหนักและเห็นคุณค่าของชาวนาอย่างแท้จริง การพัฒนาที่ดีต้องตอบสนอง ความจำเป็นพื้นฐานของชาวนาอย่างเพียงพอ โดยอาศัยหลักประชาธิปไตย หลักการแบ่งปันและ กระจายโภคทรัพย์อย่างเป็นธรรม หลักการบริหารอย่างมีจริยธรรมาภิบาล และหลักการมีส่วนร่วม ของประชาชนในชุมชน ภาครัฐ ภาคธุรกิจ ในการรวมกลุ่มและพัฒนาเป็นองค์กรที่เข้มแข็ง และ (5) ยุทธศาสตร์ของการพัฒนาวิถีชาวนาอย่างยั่งยืน ประกอบด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจ พอเพียง

2. ปัจจัยที่มีผลต่อการพัฒนาชุมชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง พบว่า ความสามารถในการพัฒนาชุมชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง กับ ทรัพยากรธรรมชาติ มีความสัมพันธ์สูงสุด 0.718 และพบว่า ความสามารถในการพัฒนาชุมชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง จึงสอดคล้องกับงานวิจัยของ วาสนา ศรีนวลโย (2551) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การดำเนินงานหมู่บ้านเศรษฐกิจพอเพียง อยู่เย็นเป็นสุข: กรณีศึกษา หมู่บ้านนาถ หมู่ที่ 5 ตำบลคลอง อำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต ผลการศึกษา พบว่า กระบวนการดำเนินงานหมู่บ้านเศรษฐกิจพอเพียง อยู่เย็นเป็นสุข ประกอบด้วย (1) การสืบทอดอาชีพ (2) การคิดเกี่ยวกับการใช้ชีวิตแบบพอเพียง ชาวบ้านนาถประมาณร้อยละ 30 มีแนวความคิดในการใช้ชีวิตแบบพอมีพอกินพอใช้ในครัวเรือน (3) การมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนาหมู่บ้านเพื่อให้คนในบ้านเกิดมีการอยู่ดีมีสุข (4) รับนโยบายสู่แนวทางการปฏิบัติยังหมู่บ้าน (5) ประชุมชี้แจงเพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินงานหมู่บ้านเศรษฐกิจพอเพียง อยู่เย็นเป็นสุข (6) เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐสนับสนุนการดำเนินงาน 7) สอบถามปัญหาและความต้องการของชาวบ้าน (8) เขียนโครงการ (9) เสนอขออนุมัติโครงการ (10) จัดสรรงบประมาณโครงการ และ (11) คัดเลือกหมู่บ้านต้นแบบเศรษฐกิจพอเพียง อยู่เย็นเป็นสุข ส่วนผลกระทบจากการดำเนินงานหมู่บ้านเศรษฐกิจพอเพียง อยู่เย็นเป็นสุขประกอบด้วย 7 ด้าน คือ (1) ผลกระทบด้านอาชีพและการจ้างงาน (2) เกิดการรวมกลุ่มการดำเนินงาน กลุ่มน้ำพริกเผา กลุ่มเครื่องแกง กลุ่มผลิตภัณฑ์ครัวเรือน โดยมีการผลิต การจำหน่าย และเกิดเงินกองทุนภายในหมู่บ้าน (3) ผลกระทบด้านรายได้ เกิดรายได้ใน 2 ระดับ คือ ระดับครอบครัว และระดับหมู่บ้าน ซึ่งชาวบ้านสามารถจำหน่ายสินค้าได้เพิ่มมากขึ้นในตลาดร้านค้าชุมชน (4) เกิดระบบการดำเนินงานในหมู่บ้าน มีโครงสร้างการดำเนินงานต่าง ๆ ของหมู่บ้านชัดเจน (5) เกิดศูนย์เรียนรู้หมู่บ้านด้านภูมิปัญญาชาวบ้าน (6) เกิดการอนุรักษ์ทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ (7) เกิดความเอื้ออาทรต่อกันของคนในหมู่บ้าน

3. แนวทางการปรับปรุงปัจจัยที่มีผลต่อการพัฒนาชุมชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่างของประเทศที่เหมาะสม ในปัจจุบันยังคงมีลักษณะของสภาพปัญหาล้าลึงกับช่วงเวลาแห่งการพัฒนาในอดีต แต่ก็มีแนวโน้มที่ยังส่อเค้าไปในทางก้าวหน้าและพัฒนาเข้าใกล้กับเป้าหมายและความคาดหวังที่กำหนดไว้มากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามเงื่อนไขและปัจจัยที่เป็นอุปสรรค รวมทั้งการพัฒนาชุมชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงต้องพิจารณาปรับเปลี่ยนหรือค่อยบรรเทาให้ลดลงอย่างรอบคอบ โดยเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความรู้ วิธีการคิด และกระบวนการส่งผ่านการพัฒนาโดยหน่วยงานภาครัฐ จึงสอดคล้องกับงานวิจัย



ของ ไสว เจริญศรี (2551) ได้ทำการวิจัยเรื่อง แนวทางการขับเคลื่อนปรัชญาเศรษฐกิจในระดับหมู่บ้าน บ้านน้ำดิบ ตำบลหนองปลิง อำเภอเมือง จังหวัดกำแพงเพชร มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพและปัญหาการดำเนินชีวิตตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ในหมู่บ้านต้นแบบบ้านหนองกระทุ่ม ตำบลหัวถนน อำเภอกลองขลุง และเพื่อหาแนวทางการขับเคลื่อนปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง บ้านน้ำดิบตามแนวทางการขับเคลื่อนปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง 6 ด้าน คือ (1) ด้านการลดรายจ่าย มีการปลูกพืชผักสวนครัวและเลี้ยงสัตว์ไว้บริโภคเอง มีการผลิตของใช้บางประเภทในครัวเรือน (2) ด้านการเพิ่มรายได้ มีการพัฒนาของอาชีพเกษตรโดยการจัดหาพันธุ์พืชที่มีคุณภาพดี การรับจ้างในยามว่าง และการหาของป่าเพื่อจำหน่ายตามฤดูกาล (3) ด้านการอบรม มีการออมเงินกับกลุ่มออมทรัพย์ การฝากเงินกับธนาคาร และการทำประกันชีวิต (4) ด้านการดำรงชีวิตตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง โดยมีการจัดกิจกรรมรักษายาขนบธรรมเนียมประเพณีดั้งเดิมอย่างสม่ำเสมอ มีการตั้งมาตรการเพิ่มเติมด้านการป้องกันปัญหายาเสพติด มีการจัดกิจกรรมด้านสุขภาพ (5) ด้านการอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีการผลิตปุ๋ยอินทรีย์ชีวภาพใช้เอง มีการกำจัดขยะ มีการจัดกิจกรรมปลูกต้นไม้ในวันสำคัญต่าง ๆ และ (6) ด้านการเอื้ออาทร มีการเอื้อแรงกันในลักษณะการลงแขกช่วยเหลือกันโดย มีการเลี้ยงสุรา อาหารเป็นการตอบแทน มีการจัดสวัสดิการช่วยเหลือครัวเรือนที่ยากจน ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ด้อยโอกาสในหมู่บ้าน มีการจัดกิจกรรมส่งเสริมความสามัคคีในหมู่บ้าน

สรุปได้ว่าการพัฒนาชุมชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง มีความแตกต่างจากแนวทางการพัฒนาในอดีตหลายด้าน หน่วยงานมีความรู้และความเข้าใจในการพัฒนาชุมชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นลำดับลดหลั่นกันไปตามลำดับ ชุมชนมีความสามารถในการปรับตัวได้ดียิ่งขึ้น และมีการสร้างความรู้ความเข้าใจในการนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ในระดับชุมชน และในชีวิตประจำวันของประชาชน ซึ่งเป็นเป้าหมายหลักของการพัฒนาชุมชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ตลอดจนความสามารถในปัจจัยการพัฒนาชุมชนตามตัวชี้วัดทั้ง 12 ตัว ซึ่งได้แก่ วัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์ สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ การสนับสนุนทรัพยากร จิตสำนึก การปฏิบัติ ผลที่เกิดจากการปฏิบัติ ทุนทางสังคม ทรัพยากรธรรมชาติ การค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา การวางแผนเพื่อแก้ไขปัญหา การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ และการติดตามและประเมินผล จากการติดตามและประเมินผล การดำเนินงานของในกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง พบว่า ประชาชนในกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง ส่วนใหญ่มีการพัฒนาตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงตามตัวชี้วัดอยู่ในระดับปานกลาง

สรุปการวิจัย

สรุปได้ว่าการพัฒนาชุมชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง มีความแตกต่างจากแนวทางการพัฒนาในอดีตหลายด้าน หน่วยงานมีความรู้และความเข้าใจในการพัฒนาชุมชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นลำดับลดหลั่นกันไปตามลำดับชุมชนมีความสามารถในการปรับตัวได้ดียิ่งขึ้น และมีการสร้างความรู้ความเข้าใจในการนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ในระดับชุมชน และในชีวิตประจำวันของประชาชน ซึ่งเป็นเป้าหมายหลักของการพัฒนาชุมชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ตลอดจนความสามารถในปัจจัยการพัฒนาชุมชนตามตัวชี้วัดทั้ง 12 ตัว ซึ่งได้แก่ วัตถุประสงค์ของ สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ การสนับสนุนทรัพยากร จิตสำนึก การปฏิบัติ ผลที่เกิดจากการปฏิบัติ ทุนทางสังคม ทรัพยากรธรรมชาติ การค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา การวางแผนเพื่อแก้ไขปัญหา การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ และการติดตามและประเมินผล จากการติดตามและประเมินผล การดำเนินงานของในกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง พบว่า ประชาชนในกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง ส่วนใหญ่มีการพัฒนาตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงตามตัวชี้วัดอยู่ในระดับปานกลาง

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรทางด้านสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ การสนับสนุนทรัพยากร จิตสำนึก ความรู้สู่ถึงความพอเพียงในการดำเนินชีวิต สร้างภูมิคุ้มกัน การค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา การวางแผนเพื่อแก้ไขปัญหา และประชาชนมีส่วนร่วมเข้าร่วมประชุมกับเจ้าหน้าที่รัฐเกี่ยวกับปัญหาเพื่อ ความรับผิดชอบต่อสังคมให้สอดคล้องเป็นเนื้อเดียว หรือเข้าไปอยู่ในยุทธศาสตร์ของการพัฒนาชุมชนตามแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

2. ควรให้ความสำคัญด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นฐานการผลิตภาคการเกษตร ให้เข้มแข็งและสามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืน โดยการเพิ่มประสิทธิภาพและศักยภาพการผลิตภาคการเกษตร บนพื้นฐานของภูมิปัญญาท้องถิ่นและความรู้สร้างสรรค์

3. ควรสร้างความมั่นคงในอาชีพและรายได้ให้แก่ชุมชนตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ขณะเดียวกัน ให้ความสำคัญกับการสร้างความมั่นคงด้านอาหารและพลังงานชีวภาพทั้งในระดับครัวเรือน และชุมชน เพื่อสร้างภูมิคุ้มกันให้ภาคการเกษตรสามารถพึ่งพาตนเองได้และเผชิญกับปัจจัยเสี่ยงต่าง ๆ ได้อย่างมั่นคง



ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป

1. ควรมีการศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อทักษะการดำเนินชีวิตตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง ปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการองค์กรตามหลักธรรมาภิบาล และปัจจัยที่ส่งผลต่อการสร้างชุมชนเข้มแข็งในยุคปัจจุบัน ในด้านต่าง ๆ เช่น ความร่วมแรงร่วมใจ ความยั่งยืนของการพัฒนา เป็นต้น
2. ควรมีการศึกษาเกี่ยวกับรูปแบบการพัฒนาทักษะการดำเนินชีวิตตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงในกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง อาจเลือกศึกษาในพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน หรือในกลุ่มประชากรอื่น เพื่อศึกษาเปรียบเทียบ และสร้างองค์ความรู้แบบองค์รวม ขณะเดียวกันก็สามารถศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร นอกจากนี้ที่ได้ศึกษาไว้แล้ว
3. ควรมีการศึกษาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของวัฒนธรรมกับการบริหารจัดการองค์กรตามหลักธรรมาภิบาล

บรรณานุกรม

- ทวนชัย อรุณโรจน์1 และ เกรียงชัย ปิงประวัตติ. (2557). การพัฒนากำลังคนระดับอาชีวศึกษาของ
สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวให้สอดคล้องกับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน.
วารสารมหาวิทยาลัยนครพนม ; ปีที่ 4 ฉบับที่ 2 : พฤษภาคม - สิงหาคม 2557.
- ธนวรรณ พลวิชัย. (2550). *พิน้องค์ความรู้ พื้นความเชื่อมั่น พื้นความพอเพียง*. ใน: เอกสาร
การสัมมนาวิชาการประจำปี ครั้งที่ 7 คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย.
กรุงเทพฯ.
- พิชิต พิทักษ์สมบัติ. (2548). *การสำรวจโดยการสุ่มตัวอย่าง: ทฤษฎี และปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ:
สำนักพิมพ์เสนาธรรม.
- วาสนา ศรีนวลโย. (2551). *การดำเนินงานพัฒนาหมู่บ้านเศรษฐกิจพอเพียง: กรณีศึกษาบ้านนา
หมู่ 5 ตำบลคลอง อำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต*. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชา
การพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต.
- สกวเดือน โพธิ์พันธ์. (2551). *ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับทัศนคติต่อการปฏิบัติตามวิธีการทำ
เกษตรไร้สารพิษ ของเกษตรกรทำนาในเขตอำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา*.
กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.



ไสว เจริญศรี. (2551). แนวทางการขับเคลื่อนปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในระดับหมู่บ้านบ้านน้ำดิบ

ตำบลหนองปลิง อำเภอเมืองกำแพงเพชร จังหวัดกำแพงเพชร. วิทยานิพนธ์สาขา

การพัฒนา. มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2011). แผนพัฒนาฉบับที่สิบเอ็ด พ.ศ

2555-2559. สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

อภิชัย พันธเสน. (2546). การประยุกต์พระราชดำรัสเศรษฐกิจพอเพียงกับอุตสาหกรรมขนาดกลาง

และขนาดย่อม. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

อุไรวรรณ ธนสถิตย์. (2555). รายงานการวิจัยเรื่อง การเมืองไทยในระบอบประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ:

มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย.



แนวทางการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมภาคประชาชน ในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ*

กัตัญญู แก้วหานาม**

จริยา ขาตะสุวรรณนท์**

พิมพ์ลิขิต แก้วหานาม**

บทคัดย่อ

บทความวิจัยเรื่องแนวทางการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมภาคประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนา เทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมภาคประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการสัมภาษณ์แบบยังลึก สทนากลุ่ม และการศึกษาเอกสาร ผลการศึกษาพบว่า แนวทางการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมภาคประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบแนวทางที่สำคัญ คือ การตั้งสภาเมือง การให้คำตอบแทนคณะกรรมการชุมชนเพื่อจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การประชาสัมพันธ์สร้างความเข้าใจ สร้างความตระหนักให้เห็นถึงความสำคัญของแผน อธิบายความสำคัญของการจัดทำแผนพัฒนา ซึ่งในการประชาสัมพันธ์ควรมีช่องทาง หรือกลไกในการเข้ามามีส่วนร่วมให้มากขึ้น เช่น จัดศูนย์วิทยุ วิทยุชุมชนของเทศบาล หอกระจายข่าว รวมทั้งการฝึกอบรมคณะกรรมการระดับชุมชนเพื่อจัดทำแผน และการปรับแก้ระเบียบที่เกี่ยวข้อง

คำสำคัญ : การมีส่วนร่วมของประชาชน/ แผนพัฒนา/ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

** อาจารย์, คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์



The Guidelines to Support Public Participation for Making the Development Plans in Municipal Areas Provinces in the Northeast

Kathanyoo Kaewhanam^{*}

Jariya Chatasuwajanon^{*}

Phimlikid Kaewhanam^{*}

Abstract

The guidelines to support public participation for making the development plans in municipal areas provinces in the Northeast. This study is a qualitative research for which information was gathered by means of conducting interviews as in-depth interviews including triangulation of information. The methods of note taking and semi-structured interview as the tools for collecting relevant information, and the collected information from such interviews was utilized to conduct a content analysis. The results revealed that some practical ways such as establishing the city council, allowing the payment to community committees for making the development plans of municipality, public advertising, raising awareness of the importance of the development plans, explaining the importance of making the development plans. Furthermore, there were some useful ways in public advertising such as establishing radio center, community radio, and news station, and training community committees to make the development plans and revise related rules.

Keywords: People Participation/ Development Plan/ Northeast Region

บทนำ

ในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองของประชาชนเป็นองค์ประกอบที่สำคัญยิ่งของระบบการเมืองนั้นๆ ทั้งนี้เพราะการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนเท่ากับเป็นการยอมรับว่า ระบอบการปกครองของประเทศนั้น เป็นการปกครอง “โดยประชาชน” วิธีการอย่างหนึ่งที่จะทำให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองก็คือ การกระจายอำนาจการปกครอง โดยผ่านการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่น (Robson, 1953:574; Clarke, 1975,p.1) วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง

^{*} Faculty of Political Science and Law Kalasin Rajabhat University



องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล คือ เทศบาลจะต้องปฏิบัติภารกิจและหน้าที่ในการให้บริการประชาชนและพัฒนาท้องถิ่น ให้ตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน ในการนำไปสู่การพัฒนาท้องถิ่นเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนอย่างแท้จริงและเกิดความยั่งยืน จะต้องมีการวางแผนพัฒนา โดยเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องจากทุกภาคส่วน โดยใช้แผนพัฒนาท้องถิ่นเป็นเครื่องมือหลักในการบริหารงาน ซึ่งถือเป็นนโยบายสำคัญของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ตามที่บัญญัติไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 ข้อ 25 ซึ่งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้แผนพัฒนาสามปีเป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม รวมทั้งวางแนวทางเพื่อให้มีการปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามโครงการที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาสามปี

ดังนั้น แผนพัฒนาเทศบาลที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านช่องทางและกระบวนการต่างๆ อาทิ การให้ความเห็น (Public Consultation) และการประชุมรับฟังความเห็น (Public Meeting) ฯลฯ จึงเป็นภาพสะท้อนความคาดหวัง ความต้องการของประชาชนตามเจตนารมณ์ในการบริหารจัดการตนเองของการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม แผนพัฒนาที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวข้างต้น เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปปฏิบัติ กลับประสบปัญหาและมีข้อจำกัดหลายประการที่ส่งผลให้แผนพัฒนาดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร โดยเฉพาะ ปัญหาการเบี่ยงเบนของแผนพัฒนาเทศบาลจากกรณีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหาร การเลือกปฏิบัติก่อน-หลัง ปัญหาด้านงบประมาณ ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในการบริหารจัดการ การแทรกแซงของรัฐบาลผ่านคำสั่งรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย ประกาศหรือคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น ในการวางแผนพัฒนาเทศบาลในช่วงที่ผ่านมา จะกระทำโดยการแนะนำและการสั่งการของข้าราชการส่วนกลางเป็นหลัก ขณะเดียวกันกลไกหรือองค์กรในการจัดทำแผนล้วนแต่อยู่ภายใต้การนำของระบบราชการ ส่งผลให้การกำหนดปัญหาของชุมชน ไม่สามารถทำได้อย่างครอบคลุม เพราะกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลมีเพียงกลุ่มผู้บริหารหรือผู้นำชุมชนไม่มากนักที่เป็นผู้กำหนดปัญหาและความต้องการของชุมชน โดยเฉพาะในพื้นที่ชุมชนเมือง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ในชุมชนเมือง อยู่ในตัวจังหวัด วัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มักจะถูกมองว่า ประชาชนส่วนใหญ่ก็มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้าสังคมเป็นระบบอุปถัมภ์ ประชาชนมีความเลื่อมใสทางการเมือง ไม่ค่อยมีส่วนร่วมทางการเมือง



เท่าที่ควร เมื่อเลือกตั้งเสร็จแล้วก็ปล่อยให้เป็นที่ของผู้ที่ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งที่จะเข้าไปบริหารงานหรือปฏิบัติหน้าที่ โดยที่ประชาชนไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมหรือตรวจสอบการดำเนินงานแต่ประการใด หรือถ้ามีก็เป็นส่วนน้อยเท่านั้น ซึ่งถือว่าไม่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นที่มาของคำถามในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ว่า ในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลเมือง จะมีแนวทางการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างไร ซึ่งในการนำเสนอบทความวิจัยนี้ ผู้วิจัยขอนำเสนอเฉพาะการศึกษาแนวทางการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมภาคประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

แนวทางการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมภาคประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

นิยามศัพท์ในการวิจัย

ประชาชน หมายถึง ประชาชนทั่วไปที่เป็นผู้อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่เทศบาลเมืองที่ผู้วิจัยเก็บข้อมูล

ผู้นำ หมายถึง นายกเทศมนตรี ประธานสภา และผู้นำชุมชนเป็นผู้อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่เทศบาลเมืองที่ผู้วิจัยเก็บข้อมูล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง เทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่ผู้วิจัยเก็บข้อมูล

การจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล หมายถึง การจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่ผู้วิจัยเก็บข้อมูล

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

1.กรอบการวิเคราะห์ “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” (participatory democracy)

การศึกษกรอบการวิเคราะห์ “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” ของผู้วิจัยเพื่อนำมาช่วยอธิบายการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประกอบด้วย ความหมายของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม กระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยมีรายละเอียดดังนี้



1.1 ความหมายของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy) เป็นแนวคิดที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทางการเมือง โดยถือกำเนิดมาจากคำว่า “ประชาธิปไตย” (democracy) ในภาษากรีกที่มาจากการผสมผสานคำว่า “demos” และ “kratos” ที่แปลได้ว่า “ประชาชนคือผู้ปกครอง” ดังนั้น แนวคิดของระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจึงให้ความสำคัญกับการเปิดโอกาสให้ประชาชนและกลุ่มต่างๆ เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการทำงานของรัฐบาลและใช้อำนาจรัฐในลักษณะที่มีปฏิสัมพันธ์โดยตรง เพื่อให้มีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็น ตั้งแต่กระบวนการกำหนดนโยบาย จนถึงกระบวนการตัดสินใจ แต่อำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายยังคงอยู่ที่เจ้าหน้าที่รัฐ ทั้งนี้จะตรงกันข้ามกับระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่จำกัดบทบาทของประชาชนอยู่แค่เพียงการใช้สิทธิเลือกตั้งเท่านั้น

ของ ชาร์ล รุสโซ (Rousseau, 1954, p.108) เป็นผู้เริ่มชี้ให้เห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่า 200 ปี โดยเสนอว่าการมีส่วนร่วมจะเป็นปัจจัยสำคัญในการเสริมสร้างคุณธรรมทางการเมือง รุสโซเสนอว่าการมีส่วนร่วมนั้นจะต้องไม่ขึ้นอยู่กับตัวบุคคลหรือความเชื่อและธรรมเนียมปฏิบัติ แต่โดยที่บุคคลผ่านกรมีส่วนร่วมทางการเมืองจะเกิดการพัฒนานุคลิกภาพ เสริมสร้างทัศนคติของการไว้วางใจ และก่อให้เกิดแนวทางการปฏิบัติที่ประชาชนจะร่วมกันสานต่อสืบไป ข้อพึงระวังที่สำคัญคือ เราจะต้องไม่สับสนประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมกับการล็อบบี้ (lobby) เพราะหัวใจของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมคือ การเปิดช่องทางและเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาชนแต่ละคน กลุ่มประชาชนและองค์กรนอกภาครัฐให้เข้าไปมีส่วนร่วมในการทำประชาพิจารณ์เพื่อการเสนอแนะ (advisory hearings) ให้คำปรึกษาหน่วยงานของรัฐเพื่อลดภาระในการปฏิบัติการกิจ หรือเรียกร้องข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐ และทำทนายการตัดสินใจของรัฐบาลผ่านกระบวนการยุติธรรมและศาล กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การทำให้การตัดสินใจของรัฐบาลโปร่งใสเป็นรัฐบาลอยู่ในที่แจ้ง (government in the sunshine) ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจึงมุ่งแสวงหารูปแบบที่ประชาชนจะเข้าไปมีส่วนผลักดัน และมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้นำทางการเมืองได้อย่างกว้างขวางและอย่างมีประสิทธิภาพ นอกเหนือไปจากการมีส่วนร่วมที่เข้าใจและปฏิบัติกันในระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน มีความสำคัญอย่างยิ่งยวดในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามทฤษฎีของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการเลือกตั้งจะกระทำหน้าที่สำคัญอย่างน้อยสองประการ คือ การเลือกคณะผู้ปกครอง และการควบคุมคณะผู้ปกครอง อันจะมีผลทำให้การปกครองสนองตอบ



ต่อความต้องการของประชาชน กระนั้นก็ตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมือง มิได้มีเฉพาะแต่การเลือกตั้งเท่านั้น

ในขณะเดียวกัน Rod Hague (1992, pp. 167-170) ยังได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของกลุ่มประเทศโลกที่ 3 ว่ามีลักษณะเด่น คือ การถูกรอบงำโดยความสัมพันธ์ในเชิงระบบอุปถัมภ์ (patron-client relationship) โดยความยากจนและความไม่เสมอภาคทำให้คนรวยมีทรัพยากรที่สามารถให้ความช่วยเหลือแก่คนจน เพื่อแลกเปลี่ยนกับความภักดีทางการเมืองได้

Robert A. Dahl (1971) ได้สร้างเกณฑ์วัดมาตรฐานความเป็นประชาธิปไตยของระบบการเมืองไว้ในหนังสือชื่อ Polyarchy เกณฑ์ทั้ง 5 ประการนี้ถึงแม้จะกำหนดขึ้นมาเพื่อวัดความเป็นประชาธิปไตยที่เน้นสถาบันการเมืองและกระบวนการในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน แต่อาจนำมาใช้เป็นมาตรฐานวิเคราะห์ความเป็นประชาธิปไตยโดยแนวทางอื่น ๆ ได้อย่างน่าสนใจ เกณฑ์ทั้ง 5 ประการ ได้แก่

1) สิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างทั่วถึงของประชาชน (inclusion) สิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองถือเป็นเกณฑ์เบื้องต้นของระบอบประชาธิปไตยทั่วไปที่จะต้องให้สิทธิในการเลือกตั้ง และสิทธิทางการเมืองอื่นๆ แก่ประชาชนที่เป็นพลเมืองทุกคน

2) โอกาสในการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกัน (political equality) ปัญหาของการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกันในความเป็นจริงก็พบว่าความแตกต่างสำคัญอยู่ที่การบริจาคเงินให้แก่ การหาเสียงเลือกตั้ง บุคคลบางคน นิติบุคคลหรือบริษัทบางแห่งเมื่อบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองและการหาเสียงเลือกตั้งมาก ก็สามารถมีอิทธิพลต่อผู้นำทางการเมืองได้มากกว่าคนทั่วไปอย่างปฏิเสธไม่ได้ยิ่งไปกว่านั้นปัญหาสำคัญของโอกาสในการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกันก็คือ ประชาชน “ใช้” โอกาสนั้นอย่างไม่เท่ากัน (equality of usage) กล่าวคือ ประชาชนเลือกที่จะไม่เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง

3) โอกาสที่จะได้รับข้อมูล ข่าวสารเพื่อใช้ตัดสินใจทางการเมือง (enlightened understanding) โดยเฉพาะอย่างยิ่งเข้าใจผลที่จะเกิดขึ้นจากการเลือกและการตัดสินใจ ในความเป็นจริงการรับรู้ข้อมูล ข่าวสาร และตระหนักในผลที่จะเกิดขึ้นจากการตัดสินใจของคนเป็นประเด็นสำคัญในระบอบประชาธิปไตยทุกแนวทาง เราต้องยอมรับระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบที่เรียกร้องความรับผิดชอบจากประชาชนที่สูงมาก ที่จะต้องติดตามข้อมูลข่าวสาร แยกแยะความน่าเชื่อถือของข้อมูลเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจ เหล่านี้ล้วนมี “ราคา” (cost) ทั้งสิ้น เพราะในความเป็นจริงมีข้อมูลมากมายเกินกว่าที่ประชาชนจะสามารถ “บริโภค” และ “ย่อย” ให้เป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจในเวลาอันจำกัดในชีวิตประจำวันได้ ที่สำคัญในประเทศที่ความเป็น



อิสระของสื่อยังเป็นปัญหา และถูกควบคุมทั้งโดยอำนาจรัฐ และอิทธิพลของทุน เช่น ในเมืองไทย โอกาสที่ประชาชนจะได้รับข้อมูลข่าวสารเพื่อใช้ตัดสินใจทางการเมือง (enlightened understanding) อย่างทั่วถึง โดยเฉพาะอย่างยิ่งตระหนักในผลที่จะเกิดขึ้นจากการเลือกและการตัดสินใจจึงเป็นไปได้ยาก

4) โอกาสในการกำหนดวาระสาธารณะ (control of the agenda) เป็นที่ชัดเจนว่าระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนไม่ได้ออกแบบโครงสร้างให้สถาบันทางการเมืองสามารถรองรับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนที่จะเข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้นำทางการเมืองและ การกำหนดวาระสาธารณะโอกาสในการมีส่วนร่วมกำหนดวาระสาธารณะถือเป็นจุดแข็งของแนวทางประชาธิปไตยโดยตรง ประชาธิปไตยแบบอภิป्रायไตร์ตรง และประชาธิปไตยแบบสมาคมปรากฏการณ์มีจริงที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน พบว่า กระบวนการประชาธิปไตยโดยตรงที่ใช้ในหลายประเทศ เช่น การทำประชามติ และการให้ประชาชนริเริ่มเสนอกฎหมาย ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนในการกำหนดวาระสาธารณะมากขึ้น โดยเฉพาะในประเด็นที่นักการเมืองมองข้ามหรือไม่อยากนำมาเป็นข้อถกเถียงเสนอทางการเมือง เช่น เรื่องการจำกัดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งทางการเมือง (term limit) การปฏิรูประบบภาษี และกฎหมายทำแท้ง เป็นต้น ดังนั้น ระบอบประชาธิปไตยโดยตรงจึงช่วยแก้ปัญหาในการกำหนดวาระสาธารณะของภาคประชาชนได้อย่างมาก และหากนำแนวคิดเรื่องระบอบประชาธิปไตยแบบอภิป्रायไตร์ตรง และประชาธิปไตยแบบสมาคมใช้ร่วมด้วยแล้ว การกำหนดวาระสาธารณะจะยิ่งถูกถ่ายโอนจากภาครัฐมาสู่ภาคประชาชนได้อย่างกว้างขวาง ทั่วถึง และมีประสิทธิภาพมากขึ้น

5) การมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพ (effective participation) การมีส่วนร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนขึ้นอยู่กับความสำคัญกับการมีพรรคการเมืองที่รับผิดชอบที่ตอบสนองข้อเรียกร้องและความต้องการของประชาชน กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนจะมีประสิทธิภาพหรือไม่อยู่ที่พรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งได้ทำหน้าที่ควบคุมให้สมาชิกรัฐสภาแปรเจตนารมณ์ของผู้เลือกตั้งให้เป็นผลลัพธ์ทางนโยบายที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ประชาชนได้มากน้อยเพียงใด เมื่อเป็นเช่นนี้ปัญหาของการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนจึงเป็นปัญหาซึ่งมีที่มาจากการถ่ายทอดความรับผิดชอบจากเจ้าของอำนาจไปสู่ตัวแทน (principal agent problems) ปัญหาความรับผิดชอบของพรรคการเมืองในรัฐบาล (party government) และปัญหาการจัดการเลือกตั้งที่เป็นอิสระและยุติธรรม



จากการสำรวจวรรณกรรมที่ให้นิยามความหมายของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy) ดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาวิจัย สรุปว่าประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม หมายถึง การปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในรูปแบบต่าง ๆ ทางการเมือง อาทิ การเลือกตั้งตัวแทนทางการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย และการมีส่วนร่วมในด้านอื่น ๆ โดยการมีส่วนร่วมนั้นจะต้องครอบคลุม ตั้งแต่การควบคุม ตรวจสอบ กำกับ เปลี่ยนแปลงตามที่กฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้เปิดโอกาสไว้ให้ตามเจตนารมณ์ของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้การมีส่วนร่วม ดังกล่าวจะต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารจัดการตามระบอบประชาธิปไตย

สำหรับการศึกษานี้ ผู้วิจัยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลในเขตเทศบาลเมืองในจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ดังนั้น การศึกษาการมีส่วนร่วมในครั้งนี้จึงมุ่งศึกษาการมีส่วนร่วมในเชิงกระบวนการจัดทำแผนหรือ จัดทำนโยบายพัฒนาเทศบาลเพื่อให้ทราบถึงแนวทางการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลเมืองในจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

1.2 กระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

กระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เป็นการนำเสนอกระบวนการ เครื่องมือ วิธีการ หรือช่องทาง กลไกในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองตามวิถีทางของระบอบ ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

สำหรับเครื่องมือ กระบวนการ วิธีการ หรือช่องทางของการมีส่วนร่วมนั้นมีอยู่ หลากหลายประเภท ที่สำคัญได้แก่ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2540, น. 6)

1) *ประชาพิจารณ์ (public hearing)* เป็นรูปแบบหนึ่งของกระบวนการให้ประชาชนมี ส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นก่อนการออกกฎ คำสั่งหรือการตัดสินใจของฝ่ายบริหารที่จะมี ผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลต่าง ๆ เป็นกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนซึ่งได้รับ ผลกระทบจากโครงการของรัฐเพื่อเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของผู้มีอำนาจหน้าที่ในการ บริหารโครงการให้เหมาะสมต่อไป (แก้วสรร อติโพธิ์, 2536, น. 25-27)

2) *การสอบถามสาธารณะ (public inquiry)* เป็นคำศัพท์ที่ใช้อยู่ในกฎหมายของอังกฤษ ซึ่งมีการแปลเป็นภาษาไทยที่แตกต่างกัน เช่น แปลว่า “การไต่สวนสาธารณะ” “การสอบสวนโดย เปิดเผย” และ “การรับฟังทางมหาชน” เป็นต้น ซึ่งหมายถึง มาตรการทางการเมืองที่เปิดโอกาส ให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือความเสียหายในเรื่องนั้น ๆ ได้แสดงความคิดเห็นหรือโต้แย้ง คัดค้าน ก่อนที่ฝ่ายบริหารจะออกกฎ หรือมีคำ



ตั้งในเรื่อนั้น ๆ โดยให้องค์กรหรือบุคคลที่มีความเป็นอิสระเป็นผู้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็น

3) การออกเสียงประชามติ (referendum) เป็นกระบวนการของการจัดทำกฎหมายที่ขอให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนน เพื่อลงมติวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือร่างกฎหมายที่สำคัญ ซึ่งในต่างประเทศมีหลายประเทศที่นำระบบนี้ไปใช้ เช่น ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ อิตาลี ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

4) การลงชื่อ (public registries) หรือลงทะเบียน ตัวอย่างปรากฏในกฎหมายของประเทศแคนาดาเกี่ยวกับการประเมินผลสิ่งแวดล้อม กำหนดให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญในกฎหมาย ซึ่งเป็นการกำหนดให้มีการมีส่วนร่วมในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการการประเมินผลสิ่งแวดล้อมอย่างเหมาะสม โดยมีเครื่องมือหนึ่งที่ใช้คือการลงชื่อ (public registries) เป็นการลงชื่อของประชาชนที่แสดงให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อใช้เป็นรายงานและข้อมูลที่จะใช้ในการประเมินผล

ขณะที่ อकिन รพีพัฒน์ (2527, น.107-111) ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนและเห็นว่า มี 4 ลักษณะ คือ

- 1) ร่วมค้นหาสาเหตุของปัญหา แนวทางแก้ไข
- 2) ตัดสินใจเลือกแนวทางและวางแผนพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหา
- 3) ร่วมในการปฏิบัติและในกิจกรรมการพัฒนาตามแผน
- 4) ร่วมประเมินผลในกิจกรรมการพัฒนา

กล่าวโดยสรุป ขั้นตอนหรือกระบวนการคิดของแผนการมีส่วนร่วมของประชาชน จะเริ่มจากกระบวนการตัดสินใจเพื่อกำหนดวัตถุประสงค์ในการมีส่วนร่วม จากนั้นจะนำไปสู่การกำหนดวิธีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร โดยต้องคำนึงถึงกลุ่มเป้าหมายหรือกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และสถานการณ์เฉพาะ และเทคนิคในการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน เพื่อที่จะให้สาธารณชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

สำหรับในการศึกษาวิจัยนี้ ผู้วิจัยได้อาศัยกรอบแนวคิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นทั้งหมด เพื่อนำมาอธิบายปัจจัยที่ส่งอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล เป็นผลต่อแนวทางการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมภาคประชาชนในเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ



ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Quality Research) ซึ่งในเชิงคุณภาพนั้น เป็นการศึกษากลุ่มตัวอย่างโดยการสัมภาษณ์แบบหยั่งลึก สทนากลุ่ม และการศึกษาเอกสาร ในการเก็บข้อมูลทั้งนี้การศึกษาประกอบไปด้วยขั้นตอนการดำเนินการดังนี้

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1.1 ประชากรที่ใช้ในการศึกษา คือ ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ เป็นประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ของเทศบาลเมืองในจังหวัดต่างๆ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 37 แห่ง

1.2 กลุ่มตัวอย่าง เนื่องจากข้อจำกัดด้านเวลาในการศึกษา ผู้วิจัยได้คัดเลือกกลุ่มตัวอย่างโดยใช้ลักษณะภูมิศาสตร์ หรือที่ตั้ง โดยเลือกจากตัวแทนเทศบาลเมืองใน 5 กลุ่มตามการแบ่งของกรมการปกครอง ดังนี้

- 1.เขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 1
- 2.เขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 2
- 3.เขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง 1
- 4.เขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง 2
- 5.เขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลาง

ในการเลือก เลือกจากกลุ่ม 5 กลุ่ม เลือกตัวแทนกลุ่มละ 2 เทศบาล โดยในแต่ละกลุ่มใช้การสุ่มอย่างง่าย (Simple Random Sampling) โดยการจับสลากที่มีรายชื่อเทศบาลในแต่ละกลุ่ม รวมทั้งหมด 10 เทศบาลเมือง โดยมีกลุ่มตัวอย่างในการสัมภาษณ์แบบหยั่งลึก (In-depth interview) ใช้วิธีการกำหนดกลุ่มตัวอย่างด้วยวิธีการเลือกแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) ให้มีความหลากหลายและสามารถเป็นตัวแทนของประชากรที่ดี โดยเลือกเป็นผู้ที่ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informants) โดยติดต่อกับผู้นำชุมชน นักการเมืองท้องถิ่นหรือ ผู้รู้ข้อมูลที่ยินดีเปิดเผยข้อมูลในเทศบาลที่เป็นกรณีศึกษา คือ นายกเทศมนตรี 1 ท่าน ประธานสภาเทศบาล 1 ท่าน ผู้นำชุมชน 3 ท่าน รวม 5 คน จากเทศบาลเมือง 10 แห่ง รวมทั้งสิ้น 50 คน โดยมาจากกลุ่มตัวอย่างที่มาจากเทศบาลเมือง ดังต่อไปนี้ 1.เทศบาลเมืองบ้านทุ่มจังหวัดขอนแก่น (กลาง) 2.เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด (กลาง) 3.เทศบาลเมืองโนนสูง-น้ำคำ จังหวัดอุดรธานี (บน 1) 4.เทศบาลเมืองวังสะพุง จังหวัดเลย (บน 1) 5.เทศบาลเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม (บน 2) 6.เทศบาลเมืองมุกดาหาร จังหวัดมุกดาหาร (บน 2) 7. เทศบาลเมืองบุรีรัมย์จังหวัดบุรีรัมย์ (ล่าง 1) 8.เทศบาลเมืองบัวใหญ่ จังหวัดนครราชสีมา (ล่าง 1) 9.เทศบาลเมืองวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี (ล่าง 2) 10.เทศบาลเมืองยโสธร จังหวัดยโสธร (ล่าง 2)



การสนทนากลุ่ม โดยให้ผู้นำชุมชน ภาคประชาชนและนักการเมืองท้องถิ่น หรือผู้รู้ข้อมูล ที่ยินดีเปิดเผยข้อมูลในเทศบาลที่เป็นกรณีศึกษา ซึ่งเป็นคนใน (Insiders) ทั้ง 10 แห่งๆละ 15 คน โดยมาจากกลุ่มตัวอย่างที่ในเขตเทศบาลเมือง รวมทั้งสิ้น 150 คน

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลครั้งนี้ ได้แก่ แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (Semi-Structure interview) โดยสัมภาษณ์เกี่ยวกับ “แนวทางการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” มี 2 ประเด็น คือ 1) เทศบาลควรเตรียมตัวอย่างใดในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนเทศบาล 2) แนวทางที่เหมาะสมในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนเทศบาล ควรเป็นอย่างไร

การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยจะมีการจำแนกและจัดระบบข้อมูลให้เป็นหมวดหมู่ โดยทำการถอดเทปข้อมูลจาก เครื่องบันทึกเสียงที่ได้จากการสัมภาษณ์อย่างละเอียด การจดบันทึกข้อมูลต่างๆ ซึ่งได้มาระหว่าง การสังเกตและสัมภาษณ์โดยข้อมูลที่จดบันทึกอาจจัดและนำข้อมูลเหล่านั้นมาช่วยในการวิเคราะห์ ข้อมูลกำหนดรหัส ข้อมูลและจัดหมวดหมู่ข้อมูล จากนั้นจึงทำข้อสรุปเบื้องต้นให้ถูกต้องตรงตาม ประเด็นที่ต้องการ โดยผู้วิจัยจะทำการตรวจสอบความถูกต้องของข้อสรุปอีกครั้งทั้งการตรวจสอบ แหล่งข้อมูลการตรวจสอบอคติของตัวนักวิจัยเองการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า

ผลการวิจัย

ผลจากการศึกษาวิจัยโดยการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกโดยใช้แบบสอบถามแบบมี โครงสร้าง โดยสัมภาษณ์ฝ่ายบริหาร ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง ผู้นำชุมชน และ ตัวแทนภาคประชาชนทั่วไป ในเขตพื้นที่ที่ถูกสุ่มเลือก ในประเด็นแนวทางการเสริมสร้างการมี ส่วนร่วมภาคประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเทศบาลเมืองในภาค ตะวันออกเฉียงเหนือ พบแนวทางที่สำคัญ คือ การตั้งสภาเมือง การให้คำตอบแทนคณะกรรมการ ชุมชนเพื่อจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การประชาสัมพันธ์สร้างความเข้าใจ สร้างความตระหนักให้ เห็นถึงความสำคัญของแผน อธิบายความสำคัญของการจัดทำแผนพัฒนา ซึ่งในการประชาสัมพันธ์ ควรมีช่องทาง หรือกลไกในการเข้ามามีส่วนร่วมให้มากขึ้น เช่น จัดศูนย์วิทยุ วิทยุชุมชนของ เทศบาล หอกระจายข่าว รวมทั้งการฝึกอบรมคณะกรรมการระดับชุมชนเพื่อจัดทำแผน และการ ปรับแก้ระเบียบที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น



ในการนำเสนอแนวทางการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมภาคประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประกอบด้วย การตั้งสภาเมือง การให้คำตอบแทนคณะกรรมการชุมชนเพื่อจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การประชาสัมพันธ์ การฝึกอบรมคณะกรรมการระดับชุมชนเพื่อจัดทำแผน และการปรับแก้ระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยมีรายละเอียดตามลำดับ ดังนี้

1. การตั้งสภาเมือง

ผลจากการสัมภาษณ์ ฝ่ายบริหาร ข้าราชการ พนักงาน ผู้นำชุมชน และตัวแทนภาคประชาชนทั่วไป ในเขตพื้นที่ที่ถูกสุ่มเลือก พบแนวทางการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมภาคประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ที่สำคัญประการแรก คือ การตั้งสภาเมือง

โดย นาย ก. ปลัดเทศบาลเมือง ก แห่งหนึ่ง ได้อธิบายแนวทางการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมภาคประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาว่า ควรจะผลักดันให้เกิดสภาเมือง ดังเช่น สภาเมืองบัวใหญ่ อ.บัวใหญ่ จ.นครราชสีมา เพื่อให้กลุ่มต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการที่อยู่ในชุมชน หรือเยาวชน หรือผู้สูงอายุ เข้ามาในรูปกรรมการ เป็นที่ปรึกษา หรือให้ความเห็นในที่ชุมชนได้ ซึ่งจะมีความหลากหลายมากกว่าการให้ชุมชนเลือกตัวแทนเข้ามาเป็นคณะกรรมการ ดังบทสัมภาษณ์ตอนสำคัญว่า

“คนที่มาทำแผนส่วนมากจะมีทุกกลุ่ม ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการที่อยู่ในชุมชน หรือเยาวชน หรือผู้สูงอายุ ซึ่งแต่ละชุมชนจะเข้ามาในรูปกรรมการ เป็นที่ปรึกษา หรือให้ความเห็นในที่ชุมชนได้ ซึ่งจะมีความหลากหลายมากกว่าการให้ชุมชนเลือกตัวแทนเข้ามาเป็นคณะกรรมการ ถ้าต้องการให้เกิดการพัฒนาการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนมากกว่านี้ ควรจะผลักดันให้เกิดสภาเมือง เช่น สภาเมืองบัวใหญ่ เพื่อพัฒนาเมือง โดยให้กลุ่มต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มคหบดีเก่า กลุ่มภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือกลุ่มคนหนุ่มมากเข้ามามีส่วนร่วมกำหนดทิศทางของชุมชนเมืองว่าต่อไปในอนาคตใน 5-10 ปี ข้างหน้าจะวางรูปแบบผังเมืองเป็นเมืองเศรษฐกิจอย่างไร ก็คือประสานความร่วมมือจากประชาชนจากทุกกลุ่มที่มีทัศนคติที่ต่างกัน มีภูมิความรู้ที่ต่างกัน มาช่วยกันวิเคราะห์สภาพปัญหาตามเรียงลำดับว่าทิศทางเมืองจะไปทางไหน อย่างเช่น โครงสร้างพื้นฐาน เราจะทำแบบใด การวางท่อระบายน้ำ แก้ปัญหา/ป้องกันน้ำท่วม การสร้างที่เก็บกักน้ำ การพัฒนาเมืองเพื่อรองรับประชาคมอาเซียน”

ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของกตัญญู แก้วหานาม (2554) ที่ได้ศึกษาวิจัย “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล กรณีศึกษาเปรียบเทียบระหว่างเทศบาลนครขอนแก่นกับเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์” แล้วค้นพบประเด็นสำคัญประการหนึ่งว่า ประชาชนในเขต



เทศบาลนครขอนแก่น มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลมากกว่าประชาชนในเขตเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ โดยปัจจัยสำคัญเกิดจากความแตกต่างทางด้านโครงสร้างทางเศรษฐกิจ และสังคม กล่าวคือ เขตเทศบาลนครขอนแก่นเป็นเขตพื้นที่ชุมชนเมืองขนาดใหญ่ มีอัตราการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และระบบโครงสร้างพื้นฐานในระดับที่สูงกว่าเขตเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ การพัฒนาทางเศรษฐกิจของพื้นที่ ลักษณะสังคมแบบชุมชนเมือง ส่งผลให้เกิดการแข่งขันและความต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของชุมชนตนเอง

นอกจากนี้ เทศบาลนครขอนแก่นยังมี “สภาเมือง” สภาเมืองถูกตั้งขึ้นมาด้วยอำนาจของผู้บริหารเทศบาลนั้นๆ ประกอบด้วยชุมชน กลุ่มชาติพันธุ์และองค์กรต่างๆ ประมาณ 200 กว่ากลุ่ม อาทิ กลุ่มองค์กรจีน เวียดนาม สถานศึกษา ศูนย์ราชการต่างๆ สภาเมืองจะเป็นเวทีสาธารณะในการนำเสนอถกเถียงปัญหาของเทศบาลนครขอนแก่นจนกว่าจะได้ข้อสรุป ก่อนนำไปสู่กระบวนการแก้ไขปัญหาโดยเทศบาลนครขอนแก่น หากเรื่องใดยังไม่ได้ข้อสรุป ทางเทศบาลจะไม่ดำเนินการในเรื่องนั้น โดยจะเน้นจัดประชาคมสภาเมืองเฉพาะประเด็นสำคัญ เช่น การสร้างศาลหลักเมือง ทางลอด ชุมประดู่เมือง เพราะเป็นสาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ร่วมกัน

การมีเวที “สภาเมือง” ถือเป็นเครือข่ายนโยบาย (policy network) ที่พยายามอธิบายกระบวนการนโยบายว่าเป็นปฏิสัมพันธ์ที่ซับซ้อน มีตัวแสดงจำนวนมากที่มีส่วนร่วมและเป็นกระบวนการที่คลุมเครือ ด้วยเหตุที่ตัวแสดงมีเป้าหมายและยุทธศาสตร์มากมายหลากหลายและมีความไม่แน่นอนเกี่ยวกับข้อมูลและผลลัพธ์ แนวความคิดเกี่ยวกับเครือข่ายและชุมชนนโยบายจึงช่วยให้เราสามารถเห็นภาพรวมของสภาพแวดล้อมทางนโยบายที่เชื่อมโยงกับตัวแสดงทางนโยบาย (policy actors) ในกระบวนการนโยบายสาธารณะซึ่งมีกลุ่มบุคคลที่แม้จะมีความสำคัญหรือมีอำนาจครอบงำในสถานการณ์ต่าง ๆ แต่มักจะไม่ได้มีอำนาจโดยกฎหมายที่จะทำการตัดสินใจในอันที่จะก่อให้เกิดข้อผูกมัดเชิงนโยบาย กลุ่มบุคคลเหล่านี้คือ ผู้มีส่วนร่วมอย่างไม่เป็นทางการ (unofficial participants) ในกระบวนการนโยบายสาธารณะ โดยจะใช้พลังกดดัน หาทางเกลี้ยกล่อม แต่ไม่ได้เป็นผู้ทำการตัดสินใจ ผู้มีส่วนร่วมอย่างไม่เป็นทางการนี้หมายถึงความรวมถึงกลุ่มผลประโยชน์พรรคการเมือง สถาบันวิจัย สื่อสารมวลชน และปัจเจกชนพลเมืองด้วยซึ่งเกี่ยวข้องกับการศึกษาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

ข้อสังเกตสำคัญของการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล คือ เทศบาลมักเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในช่วงริเริ่มดำเนินการจัดทำแผน การร่างจัดทำแผน โดยเข้าไปสำรวจ ปัญหา และความต้องการของชุมชน แล้วนำข้อมูลเสนอในเวทีประชาคมท้ายที่สุด ถ้าหากผู้บริหารไม่มีความใจจริงในการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมใน



การจัดทำแผนอย่างแท้จริง เวทีประชาคมก็เปรียบเสมือนพิธีการการสร้างความชอบธรรมที่ต้องการแสดงให้เห็นว่าตนเองได้สนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ โดยส่วนใหญ่หลังจากที่ประชาชนมีส่วนร่วมในช่วงริเริ่มดำเนินการจัดทำแผน การร่างจัดทำแผนและการจัดเวทีประชาคมแล้ว ประชาชนจะไม่มีช่องทางเข้าไปมีส่วนร่วมมากนัก ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วย การจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 หมวด 6 ข้อ 28 กำหนดให้แต่งตั้งคณะกรรมการติดตามประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยมีตัวแทนภาคประชาชนที่ประชาคมท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสองคนเท่านั้น ส่วนที่เหลือเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ผู้บริหารท้องถิ่น หัวหน้าส่วนการบริหาร และผู้ทรงคุณวุฒิที่ผู้บริหารท้องถิ่นคัดเลือก

2. การให้คำตอบแทนคณะกรรมการชุมชนเพื่อจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล

ผลจากการสัมภาษณ์ ฝ่ายบริหาร ข้าราชการ พนักงาน ผู้นำชุมชน และตัวแทนภาคประชาชนทั่วไป ในเขตพื้นที่ที่ถูกสุ่มเลือก พบแนวทางการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมภาคประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ที่สำคัญประการที่สอง คือ การให้คำตอบแทนคณะกรรมการชุมชนเพื่อจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล

โดยปลัดเทศบาล ม. นาย ม. สะท้อนแนวทางการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมภาคประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเทศบาลสรุปว่า

ควรจะมีคำตอบแทนให้กับคณะกรรมการในชุมชนเพราะคณะกรรมการชุมชนเป็นบุคคลที่มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาในเรื่องของการถ่วงดุลโครงการที่สำคัญหรือมีการเรียงลำดับความสำคัญของโครงการเพื่อจะทำแผนพัฒนาประจำปี ดังบทสัมภาษณ์ตอนสำคัญว่า

“สิ่งที่ควรปรับปรุงในระเบียบคือ ควรจะมีคำตอบแทนให้กับคณะกรรมการในชุมชน เพราะคณะกรรมการชุมชนทำงานเปรียบเสมือนผู้ใหญ่บ้านหรือกำนัน ดังนั้นจึงมีการเรียกร้องในการขอคำตอบแทนของคณะกรรมการชุมชน

คณะกรรมการเป็นบุคคลที่มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาในเรื่องของการถ่วงดุลโครงการที่สำคัญหรือมีการเรียงลำดับความสำคัญของโครงการเพื่อจะทำแผนพัฒนาประจำปี โดยมีคณะกรรมการช่วยกันถ่วงดุล

นอกจากนี้ แนวทางในการทำให้คนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนามากที่สุด คือการประชาสัมพันธ์ในการจัดทำโครงการในช่องทางต่างๆ เพื่อสร้างความมั่นใจให้กับการทำงานของเทศบาลต่อประชาชน และมีการอธิบายความสำคัญของการจัดทำแผนพัฒนาว่าแผนพัฒนาเป็นตัวกำหนดอนาคตของชุมชนและสร้างผลประโยชน์ต่อประชาชนในอนาคต”



สอดคล้องกับข้อเสนอของ นาย น. ประธานชุมชนแห่งหนึ่ง เทศบาลเมือง ม. จังหวัด ม. ที่เห็นว่า ปัญหาการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลส่วนหนึ่งเกิดจากผู้นำชุมชนที่ขาดแรงจูงใจในการผลักดัน สนับสนุน ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผน เนื่องจากผู้นำชุมชนคณะกรรมการชุมชนไม่มีค่าตอบแทนจึงขาดแรงจูงใจในการทำงานของผู้นำชุมชนและคณะกรรมการชุมชน ตามบทสัมภาษณ์ว่า

“พื้นที่ดูแล 80 หลังคาเรือน ถ้ามีการจัดทำแผนผู้นำชุมชนต้องเข้าร่วมโครงการตลอด แต่ค่าตอบแทนในการปฏิบัติหน้าที่ของประธานชุมชนไม่มีจึงมีความน้อยใจในการทำหน้าที่ของประธานชุมชน ดังนั้นจึงอยากขอเสนอในผู้บริหารได้ให้เงินตอบแทนกับประธานชุมชนเพื่อเป็นขวัญกำลังใจในการทำงานของประธานชุมชนและคณะกรรมการชุมชน ”

เช่นเดียวกับแนวคิดของของ นาย ข. ปลัดเทศบาลเมือง ข. จังหวัด อ. ที่เห็นว่าประธานชุมชนทำงานคล้ายๆ กับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แต่ไม่มีเงินตอบแทน ดังนั้น ควรจะมีค่าตอบแทนให้คณะกรรมการชุมชนเพื่อจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลเพื่อสร้างแรงจูงใจในการทำงานของคณะกรรมการ

“ผู้นำชุมชน ถือเป็นตัวขับเคลื่อนที่สำคัญในการจัดทำแผนพัฒนา ความแตกต่างของเทศบาลเมืองคือผู้นำชุมชนไม่ได้เป็นผู้ใหญ่บ้านแต่เป็นประธานชุมชนทำให้มีความเสียเปรียบในการรับค่าตอบแทนประธานชุมชนกับผู้ใหญ่กำนันมีการทำงานคล้ายๆ กันแต่อีกฝ่ายไม่มีเงินตอบแทน ดังนั้นจึงเป็นปัญหาของคณะกรรมการในการทำงานเพราะไม่มีแรงจูงใจในการทำงานของคณะกรรมการ ”

เช่นเดียวกับผลการสัมภาษณ์รองนายกเทศมนตรี เทศบาลเมือง ว. อำเภอ ว. จังหวัด อ. นาย บ. ที่เสนอแนวทางที่เหมาะสมในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมภาคประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า เทศบาลควรจัดสวัสดิการให้กับผู้เข้าร่วมตามความเหมาะสมเช่น มีค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเอกสาร ค่าดำเนินงาน ค่าพาหนะ เพื่อเป็นแรงจูงใจ เป็นต้น

ด้านนาย น. นายกเทศมนตรีเมือง น. อ.เมือง จังหวัด น. สะท้อนทัศนคติที่แตกต่างกันไปว่า ควรจะสร้างความเข้าใจในการมีส่วนร่วมในการพัฒนาเทศบาล โดยให้ประชาชนรู้จักหน้าที่ของตน ด้วย มองว่า ประชาชนยังไม่เข้าใจหน้าที่ แต่รู้สิทธิ คือ ไม่รู้จักการเสียสละ ไม่รู้จักการมีส่วนร่วม โดยไม่ต้องมีผลประโยชน์แลกเปลี่ยน ถ้าไม่มีเบี้ยเลี้ยง ประชาชนก็จะไม่ค่อยมา ยกเว้นจะเป็นผู้แทนชุมชน แต่จะทำให้ระดมมากันจำนวนมาก จะปฏิบัติได้ยากมาก คนที่มีจิตอาสาไม่น้อย ดังบทสัมภาษณ์ตอนสำคัญว่า



“แนวทางในความคิดของผม คือ ควรจะสร้างความเข้าใจในการมีส่วนร่วมในการพัฒนาเทศบาล โดยให้ประชาชนรู้จักหน้าที่ของตนด้วย ส่วนมากเรียกร้องแต่สิทธิ แต่หน้าที่อาจจะน้อยหน่อย ควรจะทำความเข้าใจกับประชาชนให้รู้จักหน้าที่มากกว่านี้”

ประชาชนยังไม่เข้าใจหน้าที่ แต่รู้สิทธิ คือ ไม่รู้จักการเสียสละ ไม่รู้จักการมีส่วนร่วมโดยไม่ต้องมีผลประโยชน์แลกเปลี่ยน หรือบางทีอาจจะต้องเสียสละในเรื่องสิทธิตัวเอง ไม่ใช่ลักษณะเงินทอง แต่ก็ปฏิบัติได้ยาก เพราะส่วนใหญ่เป็นชุมชนเมือง ประชาชนอาจจะไม่ค่อยมีเวลา

ส่วนมากถ้าขอความร่วมมือไปยังชุมชน ประชาชนก็จะคาดหวังถึงคำตอบแทน เบียดเบียน มีการกล่าวถึงบ่อยๆ แต่ก็ชี้แจงไปว่าในระบอบมันไม่เปิดช่องที่จะเบิกจ่ายตรงนี้ได้

ถ้าไม่มีเบียดเบียน ประชาชนก็จะไม่ค่อยมา ยกเว้นจะเป็นผู้แทนชุมชน แต่ว่าจะให้ระดมมากันจำนวนมาก จะปฏิบัติได้ยากมาก คนที่มีจิตอาสามีน้อย

วัฒนธรรมชนบท ต้องการที่จะให้คนดูแล มากกว่าที่จะทำเอง ก็เป็นปัญหาส่วนหนึ่งในเขตที่ต้องดูแล เพราะความเป็นเมืองเล็ก พึ่งพาอาศัยกัน ทางคณะผู้บริหารต้องดูแล ไม่ดูแลก็โดนต่อว่า ยังไม่เป็นพลเมือง ผมว่าเมืองไทยเราไม่รู้หน้าที่ ยังเป็นปัญหาอยู่ เขาอาจคิดว่าไม่ใช่หน้าที่ คิดเองด้วยตัวเองด้วย”

3. การประชาสัมพันธ์

ผลจากการศึกษาวิจัยโดยการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกโดยใช้แบบสอบถามแบบมีโครงสร้าง โดยสัมภาษณ์ฝ่ายบริหาร ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง ผู้นำชุมชน และตัวแทนภาคประชาชนทั่วไป ในเขตพื้นที่ที่ถูกสุ่มเลือก ในประเด็นแนวทางการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมภาคประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบแนวทางที่สำคัญประการที่สาม คือ การประชาสัมพันธ์

โดยผลจากการสัมภาษณ์ นาย ม. ปลัดเทศบาลเมืองแห่งหนึ่ง ประเด็นแนวทางการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมภาคประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบแนวทางที่สำคัญ คือ เน้นการประชาสัมพันธ์สร้างความเข้าใจ สร้างความตระหนักให้เห็นถึงความสำคัญของแผน การฝึกอบรม รวมทั้งการใช้สื่ออินเทอร์เน็ตเป็นช่องทางให้ประชาชนสามารถเสนอปัญหาหรือข้อร้องเรียน ร้องทุกข์เข้ามายังฝ่ายที่เกี่ยวข้อง



ดังบทสัมภาษณ์ที่ว่า

“แนวทางการแก้ปัญหาการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน ต้องเน้นการประชาสัมพันธ์ สร้างความเข้าใจ สร้างความตระหนักให้เห็นถึงความสำคัญของแผนนี้ว่าจะเป็นตัวกำหนดอนาคตของคนในชุมชนเอง ถ้ามาให้ข้อมูลหรือเสนอหรือสะท้อนปัญหา เทศบาลก็จะแก้ไขได้ถูกต้องหรือตรงตามความต้องการของประชาชน

นอกจากนี้ก็จะยังมีช่องทางอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นกล่องรับเรื่องราวร้องทุกข์ที่เทศบาลจัดไว้ หรือจะร้องเรียนผ่านตัวแทนของเขาเองซึ่งเป็นสมาชิกสภาของเทศบาล มีตัวแทนเขตละ 6 คน เทศบาลเมืองแบ่งเป็นสามเขต ก็รวมทั้งสิ้น 18 คน ซึ่งตัวแทนเหล่านี้นอกจากจะทำหน้าที่นิติบัญญัติแล้ว ก็จะมาทำหน้าที่ในเรื่องของการรับปัญหา สะท้อนปัญหาของประชาชนที่ตนรับผิดชอบอยู่ ถ้าปัญหาดังกล่าวสามารถแก้ไขได้ทันทีโดยฝ่ายบริหารก็จะได้รับการแก้ไขโดยทันทีโดยฝ่ายบริหาร หากเหลือบ่ากว่าแรงก็จะต้องเสนอปัญหานั้นเข้าสู่สภาเพื่อหาทางแก้ไขต่อไป

ส่วนอีกช่องทางหนึ่ง เทศบาลก็ใช้สื่ออินเทอร์เน็ตเป็นช่องทางให้ประชาชนสามารถเสนอปัญหาหรือข้อร้องเรียน ร้องทุกข์เข้ามายังฝ่ายที่เกี่ยวข้องผ่านระบบอินเทอร์เน็ต

ส่วนประเด็นของแนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนมากขึ้นต้องใช้การอบรมการให้ความรู้เพื่อที่จะสร้างความเข้าใจแล้วก็ชี้ให้เห็นความสำคัญว่าแผนมันมีความสำคัญมันเป็นตัวกำหนดอนาคตเพื่อที่จะพัฒนาชุมชนของเขา

ในรูปแบบวิธีการ คือ เชิญมาแล้วก็มีโครงการอบรมแล้วก็ชี้ให้เห็นว่าแผนนี้จะเป็นตัวกำหนดอนาคตของชุมชนของเขาว่าอนาคตของชุมชนของเขาอยากจะกำหนดไปในทิศทางใด หรือจะพัฒนาไปในทิศทางใด”

ด้าน นาง ป. ผู้อำนวยการวิชาการและแผนงาน เทศบาลเมืองแห่งหนึ่ง สะท้อนทัศนะว่า สมาชิกสภาเทศบาลเป็นตัวแทนสำคัญที่จะสามารถสะท้อนปัญหาและความต้องการของประชาชนได้ตลอดเวลา

“ประชาชนจะกล้าบอกกับประธานชุมชนมากกว่าตัวแทนจากเทศบาล เดินไปไหนก็สามารถพูดคุยได้เลย เขาสามารถบอกผู้บริหารได้โดยตรง หรือผ่านทางเว็บไซต์ ประชาชนจะสะท้อนความต้องการผ่านตัวแทนสภาเทศบาลมากกว่าช่องทางอื่นๆ”

นาย ว. รองปลัดเทศบาลเมืองแห่งหนึ่ง สรุปว่า การเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชน ต้องประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรู้ถึงผลประโยชน์ในการจัดทำแผน ส่วนช่องทางในการเรียกร้องสิทธิหรือการบอกปัญหาในชุมชนที่สำคัญ คือ กล่องรับข้อความหรือกล่องรับฟังปัญหาประชาชน การบอกกับผู้นำชุมชนคณะกรรมการชุมชนสมาชิกสภาเทศบาลและผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดทำ



ปีที่ 6 ฉบับที่ 2 มีนาคม – สิงหาคม 2559

วารสารการเมืองการปกครอง

ธรรมาภิบาล (Good Governance)

แผนพัฒนา และการส่งผ่านทางเครื่องมือเทคโนโลยีช่องทางสื่อสารต่างๆเช่น โทรศัพท์ เว็บไซต์ เทศบาล เป็นต้น

ดังบทสัมภาษณ์ที่ว่า

“ต้องดึงเอาประชาชนที่ไม่เข้าร่วมโครงการต่างๆ ในชุมชนมาเข้าร่วมการจัดทำแผน โดย การประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรู้ถึงผลประโยชน์ในการจัดทำแผน ว่าการทำแผนเป็นการกำหนด อนาคตของชุมชน จะทำให้ประชาชนมีความสนใจในการจัดทำแผนในแต่ละปี หากประชาชนเข้า ร่วมโครงการจำนวนมาก จะทำให้ประชาชนได้รับผลประโยชน์อย่างทั่วถึง และแผนพัฒนาเทศบาล เมืองร้อยเอ็ดก็จะมาจากชุมชนโดยแท้จริง

ส่วนช่องทางในการเรียกร้องสิทธิหรือการบอกปัญหาในชุมชนมีดังต่อไปนี้

1) กล้องรับข้อความหรือกล้องรับฟังปัญหาประชาชน
2) การบอกกับผู้นำชุมชนคณะกรรมการชุมชนสมาชิกสภาเทศบาลและผู้ที่เกี่ยวข้องในการ จัดทำแผนพัฒนา

3) การส่งผ่านทางเครื่องมือเทคโนโลยีช่องทางสื่อสารต่างๆเช่น โทรศัพท์ เว็บไซต์ เทศบาล เป็นต้น”

เช่นเดียวกับ ผลการสัมภาษณ์ นาย ศ. ปลัดเทศบาลเมืองแห่งหนึ่ง ที่เห็นว่า แนวทางการ เสริมสร้างการมีส่วนร่วมภาคประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมี การประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาเพื่อช่วยในการตรวจสอบ เพิ่มช่องทางใน การเสนอประเด็นปัญหาที่สะดวกมากขึ้น สรุป คือ มีการประชาสัมพันธ์อย่างทั่วถึง และเพิ่ม ช่องทางในการร้องเรียนให้กับประชาชน

หรือ กรณีเทศบาลเมืองแห่งหนึ่ง โดยนาง ป. ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน เทศบาลเมืองแห่งหนึ่ง ที่อธิบายว่า ปัญหาอุปสรรคสำคัญของการมีส่วนร่วมภาคประชาชนในการ จัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เจ้าหน้าที่เทศบาลยังเข้าไม่ถึงประชาชน ประชาชนยังไม่เข้าใจการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น จึงทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการทำงาน ขาดช่องทาง และกลไกในการเข้ามามีส่วนร่วม อีกทั้งยังขาดการให้ความรู้ และขาดงบประมาณใน การสนับสนุนการบำรุงรักษาหอกระจายข่าว จึงทำให้ขาดความต่อเนื่อง ประชาชนยังขาดความรู้ ขาดการให้ความรู้อย่างจริงจัง ดังนั้นจึงเสนอแนะให้เทศบาลจัดกิจกรรมให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินชีวิต สิ่งใกล้ตัว รวมทั้ง ควรจัดให้มีช่องทาง หรือกลไกในการเข้ามามีส่วนร่วมให้มากขึ้น เช่น จัดศูนย์วิทยุ วิทยุชุมชนของเทศบาล หอกระจาย ขาว เจ้าหน้าที่เทศบาลควรเข้าถึงประชาชนให้มากขึ้น มีบทบาทร่วมกับประชาชนให้มากขึ้น และ



ปีที่ 6 ฉบับที่ 2 มีนาคม – สิงหาคม 2559

วารสารการเมืองการปกครอง

ธรรมาภิบาล (Good Governance)

ควรจัดให้มีการอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ให้ประชาชนได้เกิดความรู้ความเข้าใจ ในการที่จะเข้ามามีบทบาทในการมีส่วนร่วม ทั้งนี้ แรงจูงใจที่ควรจัดให้มีกับผู้นำชุมชนคือค่าตอบแทนให้กับผู้นำชุมชน ให้สามารถเบิกจ่ายได้ตามระเบียบ

รวมทั้ง กรณีผลการสัมมนากลุ่มย่อยชุมชนบ้านทุ่ง เทศบาลเมืองแห่งหนึ่ง ใน อ.เมือง จ.ขอนแก่น เมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2557 ที่เสนอว่า ต้องประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าร่วมเสนอปัญหาและความต้องการต่างๆ ขณะประชุมผ่านเสียงตามสายของหมู่บ้าน และควรมีการบันทึกความเดือดร้อนเพื่อเสนอในเวทีประชุม 1 ครั้ง/ปี โดยควรกำหนดวันจัดกิจกรรมในช่วงวันสำคัญ โดยมีช่างยนต์มาบริการชาวบ้านเพื่อให้ชาวบ้านเข้าร่วมจำนวนมาก มีบริการตัดผมฟรี มีบริการฉีดวัคซีนสุนัข มีการแจกเบี้ยยังชีพ เพื่อจูงใจให้ชาวบ้านร่วมกิจกรรมประชุม และควรมีการวางแผนในการจัดประชุม มีหนังสือแจ้งประชาสัมพันธ์เพื่อให้ชาวบ้านเข้าร่วม

หรือ เทศบาลเมืองแห่งหนึ่ง ใน อ.เมือง จ.ขอนแก่น โดยนางสาว น. นักวิเคราะห์นโยบายและแผน ที่เสนอว่า ในวันจัดประชุมผู้บริหารเทศบาล ผู้นำต่างๆ ในชุมชน เช่น ปราชญ์ชาวบ้าน อสม. และชาวบ้านทั่วไปมาเข้าประชุมของเทศบาลนั้น หน่วยงานที่มีความรู้ที่เกี่ยวข้องควรจะเข้ามาให้ความรู้ด้านอื่นๆ ด้วย เพื่อเป็นการเปิดความรู้ใหม่ๆ แก่ประชาชน เช่น ด้านสุขภาพ สาธารณสุข สิ่งแวดล้อม เพื่อประชาชนจะได้มีความรู้ด้านอื่น นอกเหนือจากเรื่องถนน ท่อระบายน้ำ เป็นต้น

ในขณะที่พื้นที่เทศบาลเมืองแห่งหนึ่ง ใน อ.เมือง จ.นครพนม โดยนาย ช. ประธานสภาเทศบาลเมืองฯ สะท้อนทัศนะที่แตกต่างออกไปว่า ชุมชนต่างๆ ควรใช้ผู้นำทางศาสนาเป็นตัวเชื่อม เพราะชาวบ้านจะเชื่อ หากพระพุทธรูปเชิญชวนชาวบ้านจะไปร่วม เพิ่มช่องทางการมีส่วนร่วมให้มากขึ้น จากเดิมที่จัดประชุมทำประชามติเพียงอย่างเดียว ก็อาจจะเพิ่มช่องทางการมีส่วนร่วมที่ไม่เป็นทางการ

ดังบทสัมภาษณ์ที่ว่า

“ตามหมู่บ้านต่างๆ ควรใช้ผู้นำทางศาสนาเป็นตัวเชื่อม เพราะชาวบ้านจะเชื่อ หากพระพุทธรูปเชิญชวนชาวบ้านจะไปร่วม ด้วยวัฒนธรรมการปลูกฝังหลายๆ ส่วน ในแต่ละชุมชนจะมีผู้นำทางศาสนาอยู่แล้ว ในการกระตุ้นในส่วนตรงนี้ก็ถือเป็นการมีส่วนร่วมในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ คือเพิ่มช่องทางการมีส่วนร่วมให้มากขึ้น จากเดิมที่จัดประชุมทำประชามติเพียงอย่างเดียว ก็อาจจะเพิ่มช่องทางการมีส่วนร่วมที่ไม่เป็นทางการ ผู้นำศาสนาจะช่วยได้มาก

การกระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลนั้น ทางฝ่ายบริหารต้องใช้ศาสนา (วัด โรงเรียน) เพื่อเป็นช่องทางให้สามารถเข้าถึงชุมชน ที่ผ่านมา ผู้นำศาสนาไม่ได้เข้ามามี



ส่วนร่วม หากดึงวัด โรงเรียน เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลจะทำให้ได้ข้อมูลที่กว้างขวางครอบคลุมมากขึ้น”

4. การฝึกอบรมคณะกรรมการระดับชุมชนเพื่อจัดทำแผน

ผลจากการศึกษาวิจัยโดยการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกโดยใช้แบบสอบถามแบบมีโครงสร้าง โดยสัมภาษณ์ฝ่ายบริหาร ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง ผู้นำชุมชน และตัวแทนภาคประชาชนทั่วไป ในเขตพื้นที่ที่ถูกสุ่มเลือก ในประเด็นแนวทางการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมภาคประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบแนวทางที่สำคัญประการที่สี่ คือ การฝึกอบรมคณะกรรมการระดับชุมชนเพื่อจัดทำแผน

โดย นาย ก. ปลัดเทศบาลเมืองแห่งหนึ่ง ใน อ.เมือง จ.อุดรธานี เสนอว่า ในส่วนประเด็นการส่งเสริมแนวทางการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมภาคประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องใช้กระบวนการอบรมให้ความรู้ เพื่อที่จะสร้างความเข้าใจและชี้ให้เห็นว่าแผนพัฒนาเทศบาลนี้มีความสำคัญอย่างไร เป็นตัวกำหนดอนาคตในการพัฒนาของชุมชนอย่างไร เพราะแผนจะเป็นตัวกำหนดอนาคตของชุมชนหรือกำหนดทิศทางว่าจะไปในทิศทางใด ให้พัฒนาไปในทิศทางใด

เช่นเดียวกับข้อเสนอของนาย ม. ปลัดเทศบาลเมืองแห่งหนึ่งใน จังหวัดอุดรธานี ที่เห็นว่าต้องใช้กระบวนการอบรม การให้ความรู้เพื่อสร้างความเข้าใจแล้วชี้ให้ประชาชนเห็นความสำคัญว่าแผนพัฒนาเทศบาลมีความสำคัญอย่างไร อนาคตของชุมชนควรจะกำหนดทิศทางไปอย่างไร เป็นต้น

หรือ กรณีเทศบาลเมืองแห่งหนึ่ง ใน อ.เมือง จ.อุดรธานี โดยนาง ก. สรุปว่า แนวทางที่จะส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นได้ ควรจัดให้มีการอบรมให้ความรู้กับประชาชนเพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทของประชาชนในการจัดทำแผนฯ ให้มากยิ่งขึ้น

รวมทั้งคำยืนยันของนาง ห. คณะกรรมการชุมชนและอาสาพัฒนาชุมชน สังกัดเขต เทศบาลเมืองแห่งหนึ่ง ที่สะท้อนปัญหาว่า ชุมชนยังไม่มีศักยภาพในการเขียนแผนหรือโครงการ ดังนั้นควรให้มีการจัดอบรมการเขียนแผน ขั้นตอนการจัดทำแผน และให้คำแนะนำ สร้างการเข้าใจในการจัดทำแผนพัฒนาแก่คณะกรรมการชุมชน เพราะคณะกรรมการที่เข้าไปพัฒนาชุมชน ล้วนเกิดจากจิตอาสา แต่ยังไม่ขาดทักษะ



ปีที่ 6 ฉบับที่ 2 มีนาคม – สิงหาคม 2559

วารสารการเมืองการปกครอง

ธรรมาภิบาล (Good Governance)

ในขณะที่ ทัศนคติเทศบาลเมืองแห่งหนึ่ง ใน จ.อุดรธานี โดยนาย ก. ประธานชุมชนฯ ได้เสนอแนะข้อมูลที่น่าสนใจเพิ่มเติมว่า ควรจะให้มีการอบรมกลุ่มเยาวชนด้วยเพื่อเปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลในอนาคต

ดังบทสัมภาษณ์ตอนหนึ่งว่า

“การจัดทำแผนส่วนมากจะไม่ค่อยมีกลุ่มวัยรุ่นเข้าร่วม จะมีแต่พวกผู้สูงอายุหน้าเดิมๆ เป็นส่วนมาก นัฒนาประมาณ 70-80 อาจจะมาครัวเรือนละหนึ่งคน แต่บางคนที่มาฟังก็อาจจะไม่เสนอความคิดเห็นอะไรก็มี

ถ้าเด็กเยาวชนได้เข้ามามีส่วนร่วมได้มากกว่านี้ก็จะดี แต่ปัญหาคือ เขาไปเรียนต่างพื้นที่ ไม่ได้อยู่ในพื้นที่ แต่เทศบาลก็ควรจะเปิดช่องทางให้เยาวชนเข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องการจัดทำแผนพัฒนา”

5. การปรับแก้ระเบียบที่เกี่ยวข้อง

ผลจากการสัมภาษณ์ ฝ่ายบริหาร ข้าราชการ พนักงาน ผู้นำชุมชน และตัวแทนภาคประชาชนทั่วไป ในเขตพื้นที่ที่ถูกสุ่มเลือก พบแนวทางการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมภาคประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ที่สำคัญประการที่ห้า คือ การปรับแก้ระเบียบที่เกี่ยวข้อง

โดยนาง ป. ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน เทศบาลเมืองแห่งหนึ่ง ใน จ.อุดรธานี สะท้อนว่าระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วย การจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ยังมีบางประเด็นที่ไม่ชัดเจน จนเกิดปัญหาการถูกเรียกเงินคืนจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ดังนั้น ควรจะแก้ไขให้ชัดเจนมากกว่านี้

ดังบทสัมภาษณ์บางส่วนว่า

“ในเรื่องของกฎระเบียบยังไม่ชัดเจน บางครั้งออกกฎระเบียบมาไม่ชัดเจนไม่สอดคล้องกับระเบียบทางการคลัง พอ สตง. เข้าตรวจก็จะถูกเรียกเงินคืน บางโครงการที่ใช้จ่ายไปแล้วก็ต้องถูกเรียกเงินคืน ฝ่ายที่เกี่ยวข้องก็จะเสียความรู้สึกโดยใช้เหตุ หรือบางโครงการก็ไม่สามารถที่จะนำเงินมาคืนให้ได้

ส่วนมากจะเป็นกฎระเบียบในเรื่องของการเบิกจ่าย ในเรื่องของงบประมาณ คือ ไม่เอื้ออำนวยให้เขาอยากทำ ทำไปแล้ว สุดท้ายก็ต้องโดนเรียกเงินคืน เรียกเงินคืนไม่พอ ฝ่ายข้าราชการ พนักงานก็ต้องโดนตั้งกรรมการสอบด้วย เราก็ไม่อยากจะทำอะไรมากถ้ามันผิดระเบียบ คือ บางครั้งมันไม่ใช่เรื่องร้ายแรงแต่ด้วยระเบียบด้วยข้อบังคับ”



อย่างไรก็ตาม นาย ม. ปลัดเทศบาลเมืองแห่งหนึ่ง ใน จังหวัดอุดรธานี สะท้อนว่าระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วย การจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 พอมิข้อคิดตรงที่จะเป็นเครื่องมือในการกำกับ ควบคุม การใช้จ่ายงบประมาณ ให้เป็นไปตามแผน ไม่ใช่เป็นไปตามดุลยพินิจของฝ่ายบริหารเป็นหลัก

ดังบทสัมภาษณ์บางส่วนว่า

“ตามระเบียบว่าด้วยการจัดทำแผน 2548 นี่เป็นสิ่งที่ดี เพราะว่าแต่ก่อนนี้ระเบียบไม่ได้บังคับขนาดนี้ว่าเวลาจะทำงบประมาณ จะต้องมีแผน ต้องอยู่ในแผน ถ้าไม่มีระเบียบว่าด้วยการจัดทำแผนดังกล่าว ผู้บริหารอาจจะยึดยึดโครงการที่ไม่ได้อยู่ในแผน แล้วเอาเข้าในเทศบัญญัติเลยอาจจะเอาเงินไปใช้โครงการที่ไม่เกิดประโยชน์ ประชาชนไม่มีส่วนร่วม

แต่ปัจจุบันนี้ พอมิระเบียบว่าด้วยการจัดทำแผน 2548 นี้แล้วจะทำให้การดำเนิน โครงการต่างๆ ต้องหยิบยกมาจากแผนพัฒนาเทศบาลเท่านั้น ยกเว้น โครงการที่เป็นปัญหาเร่งด่วน

ระเบียบว่าด้วยการจัดทำแผน จะเป็นกรอบหรือทิศทางในการใช้งบประมาณ ทำให้ผู้บริหารไม่สามารถที่จะใช้งบประมาณตามอำเภอใจ ต้องใช้ตามแผนเท่านั้น พอใช้ตามแผนมันก็เป็นตัวที่สะท้อนว่าชุมชนมีปัญหาแบบใด”

ส่วนกรณีเทศบาลเมืองแห่งหนึ่ง ในจังหวัดมุกดาหารสะท้อนปัญหาที่แตกต่างกันออกไป โดยนาย ม. หัวหน้ากองวิชาการและแผนงาน สรุปปัญหาว่า แม้จะมีระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วย การจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 แต่ในเชิงการปฏิบัติ ผู้บริหารส่วนใหญ่ไม่ค่อยเรียงความสำคัญของโครงการและมีการปฏิบัติตามความต้องการของตัวเอง ดังนั้น ผลของการปฏิบัติจึงไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน นอกจากนี้ ผู้บริหารมักเสนอโครงการตามความต้องการของตัวเอง หรือเลือกเอาโครงการของตัวเองไปดำเนินการก่อน จนบางครั้งถูกประชาชนมาต่อต้านถึงที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

ซึ่งสอดคล้องกับรายงานการวิจัย ของ กตัญญู แก้วหานาม (2556) เรื่อง การบริหารจัดการแผนพัฒนาเทศบาล : ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามแผนพัฒนาการศึกษาเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ อ.เมือง จ.กาฬสินธุ์ ที่ค้นพบว่า แม้จะมีระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วย การจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 แต่ฝ่ายบริหารสามารถที่จะเลือกหยิบยกโครงการที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มตนขึ้นมาดำเนินการก่อนได้ หรือพยายามให้ความสำคัญกับโครงการก่อสร้างการสาธารณูปโภคพื้นฐานมากกว่าโครงการด้านสังคม การศึกษา เป็นต้น



โดยผลจากการศึกษาพบว่า ผลการวิเคราะห์โดยให้เกณฑ์ (criteria) ด้านงบประมาณเป็นเกณฑ์หลักในการพิจารณา สามารถสรุปได้ว่า การปฏิบัติตามแผนพัฒนาของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ให้ความสำคัญกับการพัฒนาและการอนุรักษ์ระบบนิเวศสิ่งแวดล้อมและพลังงานมากที่สุด โดยใช้งบประมาณในการดำเนินการทั้งสิ้น 480,217,728 บาท รองลงมา คือ ด้านการคมนาคมขนส่ง และการสาธารณูปโภคพื้นฐาน ใช้งบประมาณในการดำเนินการทั้งสิ้น 302,513,943 บาท ด้านการศึกษา และนันทนาการ ใช้งบประมาณในการดำเนินการทั้งสิ้น 233,251,600 บาท และการพัฒนาด้านการศึกษา ใช้งบประมาณในการดำเนินการทั้งสิ้น 232,937,460 บาท ตามลำดับ (กัตัญญ แก้วหานาม , 2556)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะเน้นโครงการทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน (น้ำไหล ไฟสว่าง ทางดี) เพราะเกี่ยวข้องกับความต้องการเมือง เห็นผลงานชัดเจน แต่การพัฒนาทางคุณภาพชีวิตจะไม่มีค่อยได้รับความความนิยมทางการเมืองเท่าโครงการทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน

การเลือกทำโครงการต่างๆ ที่ได้ระบุไว้ในแผนแล้ว ผู้บริหารอาจจะเลือกโครงการขึ้นมาจัดทำตามความเร่งด่วน ส่วนโครงการใดที่ไม่ได้จัดทำก็อาจจะนำไปดำเนินการในปีถัดไป แต่จะไม่ตัดออก นอกจากนี้ยังพิจารณาจากความสำคัญว่า (1) เป็นโครงการที่ต้องกระทำ (2) เป็นโครงการทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน ส่วนโครงการทางด้านสังคม การพัฒนาคุณภาพชีวิตมักจะเป็นโครงการที่มาจากราชการส่วนบนผ่านจังหวัด

อย่างไรก็ตาม โครงการต่างๆ ที่ได้บรรจุไว้ในแผนพัฒนาเทศบาล 3 ปี ไม่ได้ยืนยันว่าโครงการหรือแผนต่างๆ จะได้รับการปฏิบัติทั้งหมด การจัดทำแผนต้องมีการปรับตัวโดยตลอด ขึ้นอยู่กับตัวแปรทางด้านรายได้ทั่วไปรวมเงินอุดหนุนของรัฐบาล ปีใดที่รัฐบาลขาดเงินก็จะส่งผลกระทบต่อการศึกษาตามแผนของเทศบาลเช่นเดียวกัน

กล่าวโดยสรุป ผลจากการศึกษาวิจัยโดยการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกโดยใช้แบบสอบถามแบบมีโครงสร้าง โดยสัมภาษณ์ฝ่ายบริหาร ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง ผู้นำชุมชน และตัวแทนภาคประชาชนทั่วไป ในเขตพื้นที่ที่ถูกสุ่มเลือก ประกอบด้วย เทศบาลเมืองโนนสูง-น้ำคำ อ.เมือง จ.อุดรธานี เทศบาลเมืองบัวใหญ่ อ.บัวใหญ่ จ.นครราชสีมา เทศบาลเมืองบ้านทุ่ม อ.เมือง จ.ขอนแก่น เทศบาลเมืองบุรีรัมย์ อ.เมือง จ.บุรีรัมย์ เทศบาลเมืองมุกดาหาร อ.เมือง จ.มุกดาหาร เทศบาลเมืองยโสธร อ.เมือง จ.ยโสธร เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อ.เมือง จ.ร้อยเอ็ด เทศบาลเมืองวารินชำราบ อ.วารินชำราบ จ.อุบลราชธานี เทศบาลเมืองนครพนม อ.เมือง จ.นครพนม และเทศบาลเมืองวังสะพุง อ.วังสะพุง จ.เลย ในประเด็นแนวทางการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมภาคประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ดังนี้



1. ข้อสังเกตสำคัญของการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล เมืองคือ เทศบาลมักเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในช่วงริเริ่มดำเนินการจัดทำแผน การร่างจัดทำแผน โดยเข้าไปสำรวจ ปัญหา และความต้องการของชุมชน แล้วนำข้อมูลเสนอในเวทีประชาคมท้ายที่สุด ถ้าหากผู้บริหารไม่มีความจริงจังในการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนอย่างแท้จริง เวทีประชาคมก็เปรียบเสมือนพิธีการการสร้างความชอบธรรมที่ต้องการแสดงให้เห็นว่าตนเองได้สนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ โดยส่วนใหญ่หลังจากที่ประชาชนมีส่วนร่วมในช่วงริเริ่มดำเนินการจัดทำแผน การร่างจัดทำแผนและการจัดเวทีประชาคมแล้ว ประชาชนจะไม่มีช่องทางเข้าไปมีส่วนร่วมมากนัก ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วย การจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 หมวด 6 ข้อ 28 กำหนดให้แต่งตั้งคณะกรรมการติดตามประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยมีตัวแทนภาคประชาชนที่ประชาคมท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสองคนเท่านั้น ส่วนที่เหลือเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ผู้บริหารท้องถิ่น หัวหน้าส่วนการบริหาร และผู้ทรงคุณวุฒิที่ผู้บริหารท้องถิ่นคัดเลือก

ดังนั้น ในการพิจารณาประเด็นการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลนั้น นอกจากจะพิจารณารูปแบบ กระบวนการ ช่องทางและวิธีการต่างๆ แล้ว ยังต้องพิจารณาถึงลักษณะเนื้อหาสาระของแผนด้วยว่าเกิดจากความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง หรือเกิดจากการผลักดันของฝ่ายเทศบาลที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of interest) อยู่ โดยเฉพาะการพยายามสนับสนุนแผนพัฒนาเทศบาลที่เกี่ยวข้องกับโครงการก่อสร้าง การสร้างถนน ท่อระบายน้ำ ฯลฯ โดยละเลยการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสวัสดิการทางสังคมที่เป็นปัญหาเร่งด่วนและส่งผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก

2. ปัญหาและอุปสรรคการมีส่วนร่วมประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้แก่ ประชาชนขาดความกระตือรือร้นในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล ปัญหาด้านงบประมาณเพื่อนำมาดำเนินการจัดทำโครงการตามแผนพัฒนาเทศบาล และปัญหาด้านฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ที่เป็นอุปสรรคในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลของภาคประชาชน

3. แนวทางการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมภาคประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีดังนี้



การตั้งสภาเมืองเพื่อให้กลุ่มต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการที่อยู่ในชุมชน หรือเยาวชน หรือผู้สูงอายุ เข้ามาในรูปแบบการ เป็นที่ปรึกษา หรือให้ความเห็นในที่ชุมชนได้ ซึ่งจะมีความหลากหลายมากกว่าการให้ชุมชนเลือกตัวแทนเข้ามาเป็นคณะกรรมการ

การให้ค่าตอบแทนคณะกรรมการชุมชนเพื่อจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล ปัญหาการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลส่วนหนึ่งเกิดจากผู้นำชุมชนที่ขาดแรงจูงใจในการผลักดันสนับสนุน ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผน เนื่องจากผู้นำชุมชน คณะกรรมการชุมชน ไม่มีค่าตอบแทนจึงขาดแรงจูงใจในการทำงานของผู้นำชุมชนและคณะกรรมการชุมชน

การประชาสัมพันธ์สร้างความเข้าใจ สร้างความตระหนักให้เห็นถึงความสำคัญของแผนอธิบายความสำคัญของการจัดทำแผนพัฒนา ซึ่งในการประชาสัมพันธ์ควรมีช่องทาง หรือกลไกในการเข้ามามีส่วนร่วมให้มากขึ้น เช่น จัดศูนย์วิทยุ วิทยุชุมชนของเทศบาล หอกระจายข่าว ฯลฯ

การฝึกอบรมคณะกรรมการระดับชุมชนเพื่อจัดทำแผน การให้ความรู้เพื่อสร้างความเข้าใจแล้วชี้ให้ประชาชนเห็นความสำคัญว่าแผนพัฒนาเทศบาลมีความสำคัญอย่างไร อนาคตของชุมชนควรจะกำหนดทิศทางไปอย่างไร เป็นต้น จะสามารถช่วยกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลมากขึ้น

การปรับแก้ระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วย การจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ยังมีบางประเด็นที่ไม่ชัดเจน จนเกิดปัญหาการถูกเรียกเงินคืนจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.)

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เพื่อส่งเสริมให้การกระจายอำนาจเป็นไปตามเจตนารมณ์และส่งเสริมเสริมหลักประชาธิปไตย และยังเป็นแนวทางการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมภาคประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเทศบาลเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ที่ค้นพบจากการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่

1) รัฐต้องจัดสรรงบประมาณไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ครบ 35% ตามกฎหมายที่ได้กำหนดไว้ เพื่อให้ท้องถิ่นได้มีงบประมาณสำหรับนำไปดำเนิน โครงการตามแผนพัฒนาเทศบาลต่างๆ หากแผนที่ประชาชนได้รับการนำไปปฏิบัติอย่างแท้จริง ประชาชนก็เกิดความต้องการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล แต่ถ้าแผนพัฒนาไม่ได้รับการปฏิบัติเนื่องจากข้อจำกัดของงบประมาณ บุคลากร และเครื่องมืออุปกรณ์ ประชาชนก็ไม่อยากจะ



เข้ามามีส่วนร่วม เพราะเห็นว่าเสนอไปก็ไม่ได้มีการปฏิบัติ เพราะเทศบาลไม่มีงบประมาณ เป็นต้น นอกจากนั้น กฎหมายต้องเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษี มีรายได้ในวงกว้างมากขึ้น เพื่อให้มีรายได้มากพอสำหรับการมาดำเนินโครงการตามแผน

2) ต้องสร้างกลไกหรือช่องทาง โดยตั้ง “สภาเมือง” ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลมากกว่าการทำเวทีประชาคมเป็นขั้นตอนหลัก โดยต้องออกข้อบังคับให้ผู้บริหารเทศบาล ต้องออกเอกสารรายงานผลการดำเนินการตามแผนพัฒนาเทศบาลทุกๆ 6 เดือน เพื่อให้ประชาชนทราบความก้าวหน้าโดยตลอด

3) กฎหมายต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถดำเนินการยื่นถอดถอนผู้บริหารได้ในกรณีที่ผู้บริหารเทศบาลไม่ปฏิบัติตามแผนโดยไม่มีเหตุอันควร หรือห้ามไม่ให้ผู้บริหารชุดนั้นลงสมัครรับเลือกตั้งอีกในสมัยต่อไป

4) การเปิดช่องทางให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการติดตาม ตรวจสอบการดำเนินงาน การใช้งบประมาณ การประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนพัฒนาเทศบาลมากขึ้น

5) แผนพัฒนาที่ประชาชนเสนอไปแล้วไม่ได้รับการบรรจุเป็นแผน ทางเทศบาลต้องออกเอกสารชี้แจงเหตุผลโดยละเอียด เพื่อเป็นการตรวจสอบคณะกรรมการจัดทำแผน ผู้บริหาร หรือผู้ปฏิบัติตามแผน

6) ในแผนพัฒนาควรกำหนดสัดส่วนของงบประมาณรวมของแผนในด้านต่างๆ ให้ชัดเจน เช่น สัดส่วนของแผนด้านคุณภาพชีวิต การรักษาพยาบาล 25% สัดส่วนของแผนด้านการศึกษา 25% สัดส่วนของแผนด้านระบบสาธารณสุข 30% และด้านอื่นๆ

7) สนับสนุนให้ท้องถิ่นถ่ายโอนภารกิจที่ไม่สำคัญไปให้ชุมชนเป็นผู้ดำเนินการเอง โดยเทศบาลให้การสนับสนุน

8) การให้คำตอบแทนคณะกรรมการชุมชนเพื่อจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล และมีการฝึกอบรมให้ความรู้คณะกรรมการชุมชน

บรรณานุกรม

- แก้วสรอ อติโพธิ์. (2536). การไต่สวนสาธารณะ : มาตรการยุติข้อขัดแย้งในงานจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ : บริษัท พี.เพรส จำกัด.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2540). ประชาพิจารณ์. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด.



ปีที่ 6 ฉบับที่ 2 มีนาคม – สิงหาคม 2559

วารสารการเมืองการปกครอง
ธรรมาภิบาล (Good Governance)

อคิน รพีพัฒน์. (2527). *การมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาชนบทในสภาพสังคมและวัฒนธรรมไทย*, ใน ทวีทอง หงส์วิวัฒน์ (บก.), *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา*, กรุงเทพฯ : ศักดิ์โสภารการพิมพ์.

Jean Jacques Rousseau (Willmoore Kendall (trans.). (1954). **The Social Contract**..Chicago: Henry Regnery,

Robert A. Dahl. (1971). **Polyarchy : Participation and Opposition**. New Haven: Yale University Press.



การดำเนินงานภารกิจถ่ายโอนตามแผนการกระจายอำนาจขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลในเขตพื้นที่อำเภอห้วยผึ้ง จังหวัดกาฬสินธุ์

วันวิสาข์ หนาดคำ*

เชิงชาญ จงสมชัย**

บทคัดย่อ

การดำเนินงานภารกิจถ่ายโอนตามแผนการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลในเขตพื้นที่อำเภอห้วยผึ้ง จังหวัดกาฬสินธุ์ มีความมุ่งหมายเพื่อศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงาน ปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนะแนวทางในการดำเนินงานภารกิจถ่ายโอนตามแผนการกระจายอำนาจ โดยศึกษาความคิดเห็นจากกลุ่มตัวอย่างบุคลากรของเทศบาล จำนวน 150 คน เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ แบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์ สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ความถี่ และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ผลการศึกษาปรากฏดังนี้ 1. บุคลากรมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานภารกิจถ่ายโอนตามแผนการกระจายอำนาจ พบว่า ภารกิจ 5 ด้าน โดยรวมมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง รายด้าน 4 ด้าน มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง และ 1 ด้าน มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย ดังนี้ ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านโครงสร้างพื้นฐาน และด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว 2. บุคลากรมีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหา อุปสรรคในการดำเนินงานภารกิจถ่ายโอนตามแผนการกระจายอำนาจ พบว่า ปัญหาอุปสรรค 4 ด้าน โดยรวมและรายด้านทั้ง 4 ด้าน มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย ดังนี้ ด้านงบประมาณ ด้านวัสดุอุปกรณ์ ด้านบุคลากร และด้านการบริหารจัดการ 3. บุคลากรมีข้อเสนอแนะแนวทางในการดำเนินงานภารกิจถ่ายโอนตามแผนการกระจายอำนาจ พบว่า เทศบาลควรประสานขอความร่วมมือในการดำเนินงาน การวางแผนการดำเนินงานและบูรณาการการทำงานภารกิจถ่ายโอนร่วมกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ผู้ศึกษาเห็นว่าผลการศึกษานี้จะเป็นประโยชน์ต่อเทศบาล เพื่อใช้ในการปรับปรุง

* นักศึกษาระดับปริญญาโท สาขานโยบายสาธารณะ, วิทยาลัยการเมืองการปกครอง, มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์, วิทยาลัยการเมืองการปกครอง, มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, อาจารย์ที่ปรึกษา



และพัฒนาคำเนินงานภารกิจถ่ายโอน ให้ดียิ่งขึ้นและเป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

คำสำคัญ: ภารกิจถ่ายโอน/ การกระจายอำนาจ/ เทศบาลตำบล/ จังหวัดกาฬสินธุ์

The Mission of Transferring the Decentralization Plan of the Local Administrative Organization : The Case Study of Sub-district Municipalities in Huaiphung District, Kalasin Province

Wanwisa Nadkham^{*}

Cherngcharn Chongsomchai^{**}

Abstract

The mission of transferring the decentralization plan of the local administrative organization : The case study of sub-district municipalities in Huaiphung district, Kalasin province is conducted to study the opinions about of the mission of transferring the decentralization plan. The sample group of this study is 150 people who work for the municipalities. The research instruments are the questionnaire and the interview form. The data are analyzed and interpreted statistically in terms of percentage, mean, frequency, and standard deviation. The results of the study revealed as follows: 1. It is found that the people who work for sub-district municipalities in Huaiphung district, Kalasin province express the opinions about the mission of transferring the decentralization plan in overall at the moderate level. As consideration in each perspective, it is found that the first four perspectives are at the moderate level and one perspective is at the high level sorted in descending order as: promotion of life quality, community or society organization and security, natural and environmental management and conservation, infrastructure, and planning and promotion of commercial and travelling investment. 2. According to the problems in the mission of transferring the decentralization plan,

^{*} M.P.A. Student (Public Policy), College of Politics and Governance, Mahasarakham

^{**} Asst.Prof., College of Politics and Governance, Mahasarakham University, Advisor.



it is found that the people who work for sub-district municipalities in Huaiphung district, Kalasin province expressed the opinions in overall and 4 perspectives at the moderate level sorted in descending order as: budget, equipment, personnel, and management. 3. people who work for sub-district municipalities in Huaiphung district, Kalasin province, it is found that the municipalities should cooperate with other related agencies in planning, operating, and integrating the transferring decentralization. The researcher realizes that the results of the study will benefit the municipalities to develop the transferring operation, and base on the needs of people in the communities.

Keywords : Mission of Transferring/ Decentralization/ Sub-District Municipality/ Kalasin Province

บทนำ

การผลักดันการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการอย่างเป็นจริงเป็นจังนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมาว่าทศวรรษ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการกิจกรรมรับผิดชอบทดแทนภาครัฐเพิ่มมากขึ้น ซึ่งทรัพยากรและงานจำนวนมากของส่วนราชการได้ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้นๆ ตามลำดับ ทำให้การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องใช้ความรู้ความสามารถในเชิงบริหารจัดการ ทั้งด้านความสามารถในการแก้ไขปัญหา ความสามารถในการสร้างสรรค์เงินนวัตกรรมท้องถิ่น และการสร้างเครือข่ายความร่วมมือ รวมทั้งการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคชุมชน ประชาสังคม และความเป็นธรรมาภิบาลท้องถิ่น เป็นต้น เพื่อให้หลักการในรัฐธรรมนูญฯ ที่บัญญัติเป็นไปตามเจตนารมณ์และเป้าหมาย ทั้งในแง่ของการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพัฒนาขีดความสามารถและส่งเสริมศักยภาพที่จะนำไปสู่การพัฒนาตนเองได้นั้น ซึ่งรัฐได้มีการกำหนดกลไกและเครื่องมือ โดยเฉพาะการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งวางหลักการให้มีแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจในการถ่ายโอนภารกิจจากรัฐสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นระบบโดยผ่านแผนการกระจายอำนาจฯ (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2553, น.15-16)



อย่างไรก็ดี แม้ว่ารัฐบาลและส่วนราชการกลางจะได้ถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปแล้วจำนวนหนึ่ง แต่ทว่าการถ่ายโอนภารกิจที่มีความสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในชุมชนกลับไม่คืบหน้าเท่าใดนัก เช่น ภารกิจด้านการศึกษา สาธารณสุข และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ส่วนการดำเนินการถ่ายโอนบุคลากรก็มิได้มีความคืบหน้าเช่นกัน บุคลากรที่ได้ถ่ายโอนไปแล้วนั้นถือเป็นสัดส่วนที่น้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนบุคลากรในราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เมื่อเปรียบเทียบกับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีมาก (วิระศักดิ์ เครือเทพ, 2548, น.20) การดำเนินงานโครงการถ่ายโอนภารกิจบริการสาธารณะไม่มีการพิจารณาความจำเป็นเร่งด่วนว่างานใดควรถ่ายโอนก่อน-หลัง เพราะงานบางอย่าง เช่น การขุดเจาะบ่อบาดาลเมื่อโอนแล้วมีปัญหาทางปฏิบัติไม่อาจดำเนินการได้ นอกจากนั้นประชาชนยังไม่ทราบและไม่เข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจการถ่ายโอนงาน ประชาชนจึงไม่เห็นความสำคัญและไม่สนใจเข้าไปมีส่วนร่วม ส่งผลให้ผู้บริหารท้องถิ่นใช้อำนาจตัดสินใจใช้จ่ายเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามอำเภอใจโดยไม่สนใจความต้องการที่แท้จริงของประชาชน (สถาบันพระปกเกล้า, 2545, น.54-55)

เทศบาลตำบลในเขตพื้นที่อำเภอห้วยผึ้ง จังหวัดกาฬสินธุ์ ได้แก่ เทศบาลตำบลห้วยผึ้ง เทศบาลตำบลคำบง และเทศบาลตำบลหนองอีบุตร ได้รับการถ่ายโอนตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากเทศบาลทั้ง 3 แห่งมีฐานรายได้ที่จัดเก็บเองน้อยงบประมาณในการดำเนินงานส่วนใหญ่ได้มาจากรัฐบาลจัดสรรให้ และการจัดสรรรายได้ของรัฐบาลไม่เพียงพอต่อความจำเป็นในการดำเนินงานตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทศบาลตำบลคำบงและเทศบาลตำบลหนองอีบุตรที่ได้รับการจัดตั้งจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล มีขนาดพื้นที่รับผิดชอบมากและมีหมู่บ้านอยู่ห่างไกลกัน ทำให้การบริหารจัดการบริการสาธารณะให้ครอบคลุมทั่วถึงทุกพื้นที่จึงเป็นเรื่องที่ยากลำบาก การกำหนดโครงสร้างส่วนราชการและการจัดทำกรอบอัตรากำลังที่ไม่สะท้อนภาระงานในแต่ละท้องถิ่น ทำให้การบริหารสาธารณะไม่เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น จากความสำคัญของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและอุปสรรคในการดำเนินงานภารกิจถ่ายโอนตามแผนการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับผู้ศึกษาได้ปฏิบัติงานอยู่ในเขตพื้นที่อำเภอห้วยผึ้ง จังหวัดกาฬสินธุ์ จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้ผู้ศึกษาสนใจที่จะศึกษาการดำเนินงานภารกิจถ่ายโอนตามแผนการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลในเขตพื้นที่อำเภอห้วยผึ้ง จังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน 3 แห่ง ว่ามีผลการดำเนินงานภารกิจถ่ายโอนในแต่ละด้านมากน้อยเพียงใด ศึกษาปัญหา อุปสรรคในการดำเนินงานภารกิจถ่ายโอน พร้อมทั้ง



ข้อเสนอแนะแนวทางการดำเนินงานภารกิจถ่ายโอน โดยการศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาหลังจากสิ้นสุดระยะเวลาการถ่ายโอนในปีที่ 10 (พ.ศ. 2553) ซึ่งผลที่ได้จากการศึกษาจะเกิดประโยชน์ต่อหน่วยงานเทศบาลตำบลทั้ง 3 แห่งในเขตพื้นที่อำเภอห้วยผึ้ง จังหวัดกาฬสินธุ์ รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ได้นำข้อมูลมาใช้ประกอบการวางแผนการดำเนินงานและปรับปรุงการดำเนินงานภารกิจถ่ายโอนตามแผนการกระจายอำนาจ พร้อมทั้งใช้เป็นข้อมูลสำหรับการพัฒนาองค์กรเพื่อรองรับภารกิจที่จะถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

ความมุ่งหมายของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานภารกิจถ่ายโอนตามแผนการกระจายอำนาจของเทศบาลตำบลในเขตพื้นที่อำเภอห้วยผึ้ง จังหวัดกาฬสินธุ์
2. เพื่อศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหา อุปสรรคในการดำเนินงานภารกิจถ่ายโอนตามแผนการกระจายอำนาจของเทศบาลตำบลในเขตพื้นที่อำเภอห้วยผึ้ง จังหวัดกาฬสินธุ์
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะแนวทางการดำเนินงานภารกิจถ่ายโอนตามแผนการกระจายอำนาจของเทศบาลตำบลในเขตพื้นที่อำเภอห้วยผึ้ง จังหวัดกาฬสินธุ์

กรอบแนวคิดในการศึกษา

ผู้ศึกษาได้ศึกษาแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) ตามที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 125 ตอนพิเศษ 40 ง ลงวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2551 ศึกษามาตรฐานการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำโดยสำนักมาตรฐานการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2556, เว็บไซต์) และทรัพยากรที่เป็นปัจจัยสำคัญของการบริหาร 4 ประการ (4 M) ได้แก่ ด้านคน (Man) ด้านเงิน (Money) ด้านวัสดุอุปกรณ์ (Materials) และด้านการบริหารจัดการ (Management)



วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้ เป็นการศึกษาการดำเนินงานภารกิจถ่ายโอนตามแผนการกระจายอำนาจของเทศบาลตำบลในเขตพื้นที่อำเภอห้วยผึ้ง จังหวัดกาฬสินธุ์ มีวิธีการดำเนินการศึกษาเชิงบูรณาการทั้งการศึกษาเชิงปริมาณและการศึกษาเชิงคุณภาพ ดังนี้

1. การศึกษาเชิงปริมาณ เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล คือ แบบสอบถาม การเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการนำส่งแบบสอบถามและเก็บรวบรวมแบบสอบถามคืนในหนึ่งสัปดาห์ จากนั้นทำการตรวจสอบความครบถ้วนของข้อมูลในแบบสอบถาม แล้วนำมาวิเคราะห์ข้อมูลด้วยโปรแกรมคอมพิวเตอร์สำเร็จรูป โดยนำเสนอข้อมูลในรูปแบบตารางควบคู่กับการบรรยาย

2. การศึกษาเชิงคุณภาพ เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล คือ แบบสัมภาษณ์ โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับการดำเนินงานภารกิจถ่ายโอนตามแผนการกระจายอำนาจ ปัญหาอุปสรรค และแนวทางหรือวิธีการแก้ไขปัญหาการดำเนินงานภารกิจถ่ายโอนตามแผนการกระจายอำนาจ จากกลุ่มผู้ให้ข้อมูล จำนวน 9 คน จากนั้นได้วิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ เพื่อหาข้อสรุป ตีความหมายและพรรณนาวิเคราะห์ แล้วแสดงให้เห็นถึงความสอดคล้องและไม่สอดคล้องของข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเชิงปริมาณและการศึกษาเชิงคุณภาพ

ผลการศึกษา

จากการศึกษาการดำเนินงานภารกิจถ่ายโอนตามแผนการกระจายอำนาจของเทศบาลตำบลในเขตพื้นที่อำเภอห้วยผึ้ง จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการศึกษพบว่า

1. ความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานภารกิจถ่ายโอนตามแผนการกระจายอำนาจ โดยรวมมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง รายด้าน 4 ด้าน มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง และ 1 ด้านมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย ดังนี้ ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านโครงสร้างพื้นฐาน และด้านการวางแผนการส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว โดยผลการศึกษารายด้านดังนี้

1.1 ด้านโครงสร้างพื้นฐาน พบว่า ข้อมูลเชิงปริมาณที่ได้จากแบบสอบถามมีทั้งความสอดคล้องและไม่สอดคล้องกับข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการสัมภาษณ์ โดยมีข้อมูลที่ไม่สอดคล้องจากการสัมภาษณ์ คือ เทศบาลยังไม่สามารถก่อสร้างถนนและซ่อมแซมถนนเพื่อแก้ไข



ปัญหาได้อย่างรวดเร็วตามความต้องการของประชาชน เนื่องจากขาดงบประมาณในการดำเนินงาน และข้อมูลที่สอดคล้อง คือ การควบคุม การดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติตามผังเมือง บุคลากรขาด การฝึกอบรมทำให้ไม่มีความรู้ความเข้าใจในแนวทางการปฏิบัติงานส่งผลทำให้การควบคุม การดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติตามผังเมืองมีการดำเนินงานน้อย

1.2 ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต พบว่า ข้อมูลเชิงปริมาณที่ได้จากแบบสอบถามมีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการสัมภาษณ์ คือ บุคลากรของเทศบาลได้ดำเนินการตรวจสอบคุณสมบัติและเอกสารหลักฐานของผู้มีสิทธิรับเงินเบี้ยยังชีพฯ ถูกต้องตามระเบียบ เนื่องจากบุคลากรได้จัดระบบการทำงานและมีความรู้ความเข้าใจในขั้นตอน การปฏิบัติงาน ส่วนเทศบาลไม่ได้ดำเนินการจัดหาลานกีฬา/สนามกีฬา เนื่องจากไม่มีงบประมาณ และไม่มีสถานที่ในการก่อสร้างสนามกีฬา แต่เทศบาลได้สนับสนุนการจัดกีฬาและจัดหาอุปกรณ์ กีฬาให้กับชุมชนทุกปี

1.3 ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย พบว่า ข้อมูลเชิงปริมาณที่ได้จากแบบสอบถามมีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการ สัมภาษณ์ คือ เทศบาลได้ให้ความสำคัญกับการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนและให้การช่วยเหลือ ผู้ประสบภัยเบื้องต้น โดยเทศบาลได้จัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทุกปีและ ได้รายงานการจัดทำแผนให้สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดทราบ เมื่อเกิดภัยใน พื้นที่เจ้าหน้าที่ได้ออกปฏิบัติงานให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยอย่างเร่งด่วนและให้การช่วยเหลือ ผู้ประสบภัยตามระเบียบ ส่วนการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ความรู้เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคให้ ประชาชนทราบมีการดำเนินงานน้อยเนื่องจากบุคลากรขาดความรู้ความเข้าใจในการดำเนินงาน การกิจถ่ายโอน

1.4 ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว พบว่า ข้อมูลเชิงปริมาณที่ได้จากแบบสอบถามมีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการ สัมภาษณ์ คือ เทศบาลได้มีการแต่งตั้งนายทะเบียนรับผิดชอบการจดทะเบียนพาณิชย์ของเทศบาล และบุคลากรมีความรู้ความเข้าใจในการจดทะเบียนพาณิชย์ ส่วนการสนับสนุนและพัฒนาแหล่ง ท่องเที่ยวในชุมชนและปรับปรุงภูมิทัศน์เพื่อการเรียนรู้และท่องเที่ยวเนื่องจากในพื้นที่ของเทศบาล ไม่มีจุดเด่นที่จะพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยวแต่เทศบาลได้ประชาสัมพันธ์ข้อมูลด้านต่างๆ ภายในเขต พื้นที่ของเทศบาลผ่านสื่อต่างๆ

1.5 ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พบว่า ข้อมูลเชิงปริมาณที่ได้จากแบบสอบถามมีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการ



สัมภาษณ์ คือ เมื่อเกิดเหตุความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมในพื้นที่เทศบาลได้แต่งตั้งบุคลากรออกไปสำรวจและรับเรื่องแจ้งความร้องทุกข์จากประชาชนเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาล ส่วนการสนับสนุนประชาชนในพื้นที่สร้างเครือข่าย/จัดตั้งกลุ่มในการบริหารและจัดการทรัพยากรแหล่งน้ำและป่าชุมชนพบว่า เทศบาลได้ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารและจัดการทรัพยากรแหล่งน้ำและป่าชุมชน แต่ประชาชนยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการสร้างเครือข่าย/จัดตั้งกลุ่มบริหารและจัดการทรัพยากรแหล่งน้ำและป่าชุมชน

2. ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหา อุปสรรคในการดำเนินงานภารกิจถ่ายโอนตามแผนการกระจายอำนาจของเทศบาลตำบลในเขตพื้นที่อำเภอห้วยผึ้ง จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมและรายด้าน ทั้ง 4 ด้าน มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย ดังนี้ ด้านงบประมาณ ด้านวัสดุอุปกรณ์ ด้านบุคลากร และด้านการบริหารจัดการ โดยผลการศึกษารายด้าน ดังนี้

2.1 ด้านบุคลากร พบว่า ข้อมูลเชิงปริมาณที่ได้จากแบบสอบถามมีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการสัมภาษณ์ คือ บุคลากรขาดการวางแผนการดำเนินงานภารกิจที่ได้รับถ่ายโอนและบุคลากรไม่ได้จัดทำแผนดำเนินงานภารกิจถ่ายโอนครบทุกภารกิจ โดยแผนดำเนินงานแสดงถึงรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนาและกิจกรรมที่ดำเนินการจริงทั้งหมดในพื้นที่ในแต่ละปีงบประมาณ ดังนั้นทำให้บุคลากรไม่มีแนวทางการดำเนินงานภารกิจถ่ายโอนที่จะทำให้งานประสบความสำเร็จ ปัญหาดังกล่าวเป็นผลมาจากบุคลากรขาดการฝึกอบรมเพื่อให้มีความรู้ความสามารถในการดำเนินงานภารกิจถ่ายโอน นอกจากนี้บุคลากรมีไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานที่ได้รับถ่ายโอน เนื่องจากไม่มีบุคลากรบรรจุใหม่และไม่มีบุคลากรจากหน่วยงานอื่นโอนย้ายมาปฏิบัติงานในตำแหน่งที่ว่าง และเทศบาลไม่มีงบประมาณเพียงพอที่จะบรรจุบุคลากรให้ครบทุกภารกิจที่ได้รับถ่ายโอน

2.2 ด้านงบประมาณ พบว่า ข้อมูลเชิงปริมาณที่ได้จากแบบสอบถามมีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการสัมภาษณ์ คือ การดำเนินงานภารกิจที่ได้รับถ่ายโอน เทศบาลไม่มีงบประมาณที่เพียงพอต่อการดำเนินงาน ที่เป็นเช่นนี้เพราะภารกิจหลายด้านที่เทศบาลรับถ่ายโอนไม่ได้มีงบประมาณโอนมาให้ตามภารกิจถ่ายโอน และรัฐบาลจัดสรรงบประมาณไม่ทันต่อความจำเป็นในการดำเนินงานภารกิจถ่ายโอนตามความต้องการของประชาชน โดยเทศบาลที่มีเงินสะสมเพียงพอจะยืมเงินสะสมเพื่อดำเนินงานไปก่อนแต่ถ้าหากไม่มีเงินสะสมเพียงพอเทศบาลต้องรองบประมาณซึ่งทำให้ล่าช้าในการดำเนินงานภารกิจถ่ายโอน

2.3 ด้านวัสดุอุปกรณ์ พบว่า ข้อมูลเชิงปริมาณที่ได้จากแบบสอบถามมีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการสัมภาษณ์ คือ งานด้านการก่อสร้างและซ่อมแซมถนน

งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานสาธารณสุข และงานกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล มีปัญหาการขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์ในการดำเนินงานและวัสดุอุปกรณ์ที่มีอยู่ได้ใช้งานมาหลายปีได้เสื่อมสภาพจากการใช้งาน เช่น รถบรรทุกน้ำ รถบรรทุกขยะ รถ EMS รับ-ส่งผู้ป่วย และรถดับเพลิง ที่มีไม่เพียงพอเมื่อถึงกำหนดเวลานำเข้าตรวจเช็คสภาพการใช้งานหรือต้องซ่อมแซมในกรณีที่เกิดปัญหาเนื่องมาจากการใช้งาน ทำให้เทศบาลไม่สามารถใช้ดำเนินงานภารกิจถ่ายโอนได้ตามความต้องการของประชาชน

2.4 ด้านการบริหารจัดการ พบว่า ข้อมูลเชิงปริมาณที่ได้จากแบบสอบถามมีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการสัมภาษณ์ คือ เทศบาลได้บรรจุภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนไว้ในแผนพัฒนาของเทศบาล โดยภารกิจถ่ายโอนที่บรรจุไว้ในแผนพัฒนาของเทศบาลได้มาจากการจัดประชาคมท้องถิ่น ซึ่งการจัดประชาคมจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาลเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น เสนอปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น แต่เทศบาลยังไม่สามารถดำเนินงานภารกิจถ่ายโอนครบทุกงานตามที่ได้บรรจุไว้ในแผนพัฒนาและไม่สามารถดำเนินงานภารกิจถ่ายโอนให้แล้วเสร็จตามระยะเวลาที่กำหนดได้ตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เนื่องจากเทศบาลไม่มีงบประมาณที่เพียงพอต่อการดำเนินงาน การได้รับจัดสรรงบประมาณล่าช้า ขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์ ขาดแคลนบุคลากรและบุคลากรขาดการฝึกอบรมให้มีความรู้ความสามารถในการดำเนินงานภารกิจถ่ายโอน

3. ข้อเสนอแนะแนวทางการดำเนินงานภารกิจถ่ายโอนตามแผนการกระจายอำนาจของเทศบาลตำบลในเขตพื้นที่อำเภอห้วยผึ้ง จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยผลการศึกษารายด้านดังนี้

3.1 ด้านโครงสร้างพื้นฐาน จากข้อมูลเชิงปริมาณที่ได้จากแบบสอบถามพบว่า เทศบาลควรประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด สำนักงานทางหลวงชนบท เพื่อให้ความช่วยเหลือด้านเครื่องจักร และงบประมาณในการก่อสร้าง การปรับปรุงซ่อมแซมถนนควรขอรับสนับสนุนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจากส่วนกลางในการดำเนินงานโครงสร้างพื้นฐานและประสานกรมทรัพยากรน้ำบาดาลสนับสนุนงบประมาณและวัสดุอุปกรณ์เพื่อปรับปรุงซ่อมแซมบ่อน้ำบาดาลที่ชำรุด มีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการสัมภาษณ์พบว่า เทศบาลได้ประสานขอรับการช่วยเหลือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการก่อสร้างและซ่อมแซมถนน การขุดลอกหนองน้ำสาธารณะ การก่อสร้างระบบประปา การก่อสร้างและซ่อมแซมบ่อน้ำบาดาล เป็นต้น แต่โครงการต่างๆที่เทศบาลเสนอหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอรับสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินงาน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่สามารถให้การสนับสนุนเทศบาลได้ทุกโครงการ



3.2 ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต จากข้อมูลเชิงปริมาณที่ได้จากแบบสอบถามพบว่าเทศบาลควรประสานสำนักงานจัดหางานจังหวัดเพื่อให้การสนับสนุนวิทยากรและงบประมาณในการฝึกอบรมอาชีพให้กับประชาชนและการศึกษาดูงานของกลุ่มอาชีพ/วิสาหกิจชุมชน ประสานความร่วมมือด้านสาธารณสุขกับโรงพยาบาลอำเภอ โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล มีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการสัมภาษณ์พบว่าเทศบาลได้ดำเนินการตามข้อเสนอแนะแต่การจัดตั้งกลุ่มอาชีพของประชาชนยังไม่ประสบความสำเร็จเพราะมีปัญหาเรื่องตลาดที่จะรับซื้อผลผลิตและต้นทุนการผลิตที่สูง นอกจากนี้เทศบาลยังได้ขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพ (สสส.) เพื่อดำเนินงานเกี่ยวกับการส่งเสริมสุขภาพของประชาชน

3.3 ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย จากข้อมูลเชิงปริมาณที่ได้จากแบบสอบถามพบว่าเทศบาลควรจัดให้มีการวางแผนการทำงานร่วมกันในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ขอความช่วยเหลือด้านวัสดุ อุปกรณ์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใกล้เคียง สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดและสนับสนุนให้มีตำรวจชุมชนเพื่อดำเนินงานรักษาความสงบเรียบร้อยในชุมชน มีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการสัมภาษณ์พบว่าเทศบาลได้ประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หน่วยงานสาธารณสุข สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด ในด้านบุคลากร ด้านวัสดุอุปกรณ์ และด้านงบประมาณในการดำเนินงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แต่เทศบาลยังขาดการวางแผนการทำงานและการฝึกซ้อมแผนปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3.4 ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว ข้อมูลจากแบบสอบถามพบว่าเทศบาลควรประชาสัมพันธ์ข้อมูลของตำบลผ่านสื่อต่างๆ เช่น เว็บไซต์ วารสาร จดหมายข่าว เพื่อให้นักลงทุนได้ทราบข้อมูลพื้นฐานของตำบลและประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่างๆ เพื่อดึงดูดใจนักท่องเที่ยวเข้ามาเที่ยวในพื้นที่ เช่น การจัดงานเทศกาล งานประเพณีประจำท้องถิ่น และสินค้าที่เป็นภูมิปัญญาท้องถิ่น มีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการสัมภาษณ์พบว่าเทศบาลได้มีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลพื้นฐานของเทศบาลทางเว็บไซต์ของหน่วยงานและประชาสัมพันธ์การจัดงานประเพณีที่ดึงดูด เช่น ประเพณีบุญบั้งไฟ ประเพณีวันสงกรานต์ ผ่านสื่อต่างๆ และเทศบาลตำบลห้วยผึ้งได้สนับสนุนการจัดกิจกรรมขายสินค้าของดีสี่ภาคเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ



3.5 ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จากข้อมูลเชิงปริมาณที่ได้จากแบบสอบถามพบว่าเทศบาลควรตราเทศบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้ครบถ้วนและประกาศให้ประชาชนทราบโดยทั่วถึง พร้อมทั้งบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง จัดให้มีถังขยะทุกครัวเรือนและมีระบบกำจัดขยะเป็นมาตรฐาน มีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการสัมภาษณ์พบว่าเทศบาลทั้ง 3 แห่ง ได้ตราเทศบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแต่ยังไม่ครบถ้วน โดยให้เหตุผลว่าการตราเทศบัญญัติเพื่อบังคับใช้ในเทศบาลได้ครบถ้วน เทศบาลจะต้องมีงบประมาณและบุคลากรที่เพียงพอในการบริหารจัดการตามเทศบัญญัติ ส่วนเรื่องระบบการกำจัดขยะเป็นมาตรฐาน เทศบาลตำบลห้วยผึ้งและเทศบาลตำบลคำบงมีวิธีการกำจัดขยะโดยวิธีการฝังกลบ ส่วนเทศบาลตำบลหนองอีบุตรยังไม่มีระบบการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล เนื่องจากไม่มีงบประมาณที่เพียงพอต่อการดำเนินงานแต่เทศบาลหนองอีบุตรได้จัดกิจกรรมอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้ร่วมกันอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

อภิปรายผล

จากการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับดำเนินงานภารกิจถ่ายโอนตามแผนการกระจายอำนาจของเทศบาลตำบลในเขตพื้นที่อำเภอห้วยผึ้ง จังหวัดกาฬสินธุ์ ดังนี้

1. ความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานภารกิจถ่ายโอนตามแผนการกระจายอำนาจของเทศบาลตำบลในเขตพื้นที่อำเภอห้วยผึ้ง จังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า มีการดำเนินงานภารกิจถ่ายโอนตามแผนการกระจายอำนาจ โดยรวมและรายด้านทั้ง 5 ด้าน อยู่ในระดับปานกลางโดยด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต โดยดำเนินงานบริหารจัดการศึกษาศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก งานด้านสาธารณสุข งานด้านส่งเสริมอาชีพ และงานกีฬาและนันทนาการ สอดคล้องกับผลการศึกษาของ รัชณี ธาดา (2555, 131) ศึกษาเรื่อง การบริหารศูนย์พัฒนาเด็กเล็กตามมาตรฐานการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี พบว่า การบริหารศูนย์พัฒนาเด็กเล็กตามมาตรฐานการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี โดยรวมอยู่ในระดับ ปานกลาง ยุคชัย ไชยคำมี (2551, 86-88) ศึกษาเรื่อง สภาพปัจจุบัน ปัญหาและความสำเร็จของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอสหัสขันธ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการวิจัยพบว่า สภาพปัจจุบันของการกระจาย



อำนาจ โดยภาพรวมพบว่า มีการดำเนินการแล้ว ร้อยละ 73.85 ยังไม่ดำเนินการ ร้อยละ 26.15 ในภารกิจทั้ง 6 ด้าน ส่วนมากได้ดำเนินการแล้ว มีเพียงด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน การพาณิชย์กรรม และการท่องเที่ยว และด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น เท่านั้นที่ยังไม่ได้ดำเนินการ ที่เป็นเช่นนี้เพราะการดำเนินงานด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต ที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการศึกษาศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก งานส่งเสริมสุขภาพจิต จะได้รับการจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลางโดยระบุวัตถุประสงค์ให้ดำเนินงาน

2. ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหา อุปสรรคในการดำเนินงานภารกิจถ่ายโอนตามแผนการกระจายอำนาจของเทศบาลตำบลในเขตพื้นที่อำเภอห้วยผึ้ง จังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า มีปัญหาการดำเนินงานภารกิจถ่ายโอนตามแผนการกระจายอำนาจ โดยรวมและรายด้านทั้ง 4 ด้าน อยู่ในระดับปานกลาง โดยมีด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ ด้านงบประมาณ เนื่องจากงบประมาณมีไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานและการได้รับจัดสรรงบประมาณที่ล่าช้า สอดคล้องกับผลการศึกษาของ ทรงกลด สุขะตุงคะ (2551; 79-80) ศึกษาเรื่อง การนำนโยบายการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไปปฏิบัติของเทศบาลตำบลบางละมุง ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาและอุปสรรคในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเทศบาลตำบลบางละมุง ด้านงบประมาณ พบว่ารายได้จากการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆ ยังไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานในปัจจุบัน ยังจำเป็นต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ที่เป็นเช่นนี้เพราะภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนเป็นการเพิ่มภาระงานให้กับเทศบาลแต่เทศบาลไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอต่อการดำเนินงาน

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะเพื่อนำผลการศึกษาไปใช้

จากการศึกษาการดำเนินงานภารกิจถ่ายโอนตามแผนการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลในเขตพื้นที่อำเภอห้วยผึ้ง จังหวัดกาฬสินธุ์ เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อที่มีระดับการดำเนินงานน้อยในแต่ละด้าน ควรนำข้อมูลมาปรับปรุงการดำเนินงานของเทศบาลเพื่อยกระดับการดำเนินงานของเทศบาลให้อยู่ในระดับมาก ดังนี้

1.1 ด้านโครงสร้างพื้นฐาน เทศบาลควรดำเนินการควบคุม การดูแลและตรวจสอบ การปฏิบัติตามผังเมือง โดยการจัดส่งบุคลากรเข้ารับการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับการวางผังเมือง การบริหารจัดการผังเมือง การปฏิบัติให้เป็นไปตามผัง การพัฒนาตามผัง การควบคุมกำกับดูแลและการประเมินผลผังเมือง การขุดเจาะบ่อน้ำบาดาลและบำรุงรักษาบ่อน้ำบาดาล เทศบาลควรประสานกรมทรัพยากรน้ำบาดาลสนับสนุนงบประมาณและวัสดุอุปกรณ์เพื่อขุดเจาะบ่อน้ำบาดาล



และปรับปรุงซ่อมแซมบ่อน้ำบาดาลที่ชำรุด เพื่อให้ประชาชนมีน้ำอุปโภคอย่างเพียงพอ และส่งบุคลากรเข้ารับการฝึกอบรมให้มีความรู้เกี่ยวกับการดำเนินงานตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร การเปรียบเทียบปรับตามความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร การอนุญาตให้ขุดดิน ถมดินและเปรียบเทียบค่าปรับคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดิน

1.2 ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต เทศบาลได้ดำเนินการจัดหาและปรับปรุงลานกีฬา/สนามกีฬา พร้อมทั้งดำเนินการจัดกีฬาหรือสนับสนุนการจัดกีฬาในชุมชน เนื่องจากเทศบาลมีงบประมาณไม่เพียงพอในการก่อสร้างสนามกีฬาและไม่มีสถานที่ในการก่อสร้างสนามกีฬา เทศบาลควรจัดหาเครื่องออกกำลังกายหรือลานกีฬาบางประเภทที่ใช้พื้นที่ไม่มากให้ประชาชนได้ออกกำลังกายบริเวณที่สาธารณะในชุมชน งานสาธารณสุข เช่น การสร้างเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค การฟื้นฟูสภาพและการรักษาพยาบาลเบื้องต้น เทศบาลต้องรณรงค์ส่งเสริมการสร้างสุขลักษณะที่ถูกต้องให้กับประชาชน ประสานขอความร่วมมือไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น อาสาสมัครสาธารณสุข โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล โรงพยาบาลประจำอำเภอ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพ (สสส.) เป็นต้น เพื่อขอความร่วมมือด้านบุคลากร งบประมาณและวัสดุอุปกรณ์ในการดำเนินงาน

1.3 ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย เทศบาลควรเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ความรู้และการดำเนินงานที่สำคัญของเทศบาลให้ประชาชนทราบอย่างต่อเนื่อง เช่น ความรู้เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค การรับเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความสะดวกหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจ การจัดทำทะเบียนสัตว์พาหนะ การป้องกันสาธารณสุข โดยการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับสาธารณสุข และการป้องกันภัยผ่านทางสื่อต่างๆ เช่น หอกระจายข่าว วิทยุชุมชน จดหมายข่าว/วารสารของเทศบาล เป็นต้น และส่งบุคลากรเข้ารับการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงาน

1.4 ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว เทศบาลควรสนับสนุนและพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวในชุมชนและปรับปรุงภูมิทัศน์เพื่อการเรียนรู้และท่องเที่ยว จัดทำแผนการพัฒนการท่องเที่ยวในชุมชน วางแผนการส่งเสริมการลงทุนของท้องถิ่น และส่งเสริมการลงทุนในเขตพื้นที่ เช่น การปรับปรุงพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การจัดการด้านตลาด เป็นต้น การประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่างๆ เพื่อดึงดูดใจนักท่องเที่ยวเข้าพื้นที่ เช่น การจัดงานเทศกาลงานประเพณีท้องถิ่น และสินค้าที่เป็นภูมิปัญญาท้องถิ่น



1.5 ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เทศบาลควรสนับสนุนประชาชนในพื้นที่สร้างเครือข่าย/จัดตั้งกลุ่มในการบริหารจัดการทรัพยากรแหล่งน้ำและป่าชุมชน โดยเทศบาลจัดให้มีการอบรมให้ความรู้และสร้างจิตสำนึกแก่ประชาชนให้เห็นถึงความสำคัญของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้ประชาชนมีส่วนร่วมปรับปรุงฟื้นฟูและจัดทำแผนปรับปรุงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สนับสนุนการจัดกิจกรรม/โครงการของเครือข่าย/กลุ่มที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง จัดให้มีระบบการกำจัดของเสีย ได้แก่ สิ่งปฏิกูลและมูลฝอย น้ำเสีย ฯลฯ อย่างถูกสุขลักษณะ และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนช่วยกันลดปริมาณขยะ คัดแยกขยะและกำจัดขยะให้ถูกต้อง

2. ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาค้นคว้าในครั้งต่อไป

2.1 ควรทำการศึกษาความพึงพอใจของประชาชนในการดำเนินงานภารกิจถ่ายโอนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น

2.2 ควรทำการศึกษาวิธีการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานภารกิจถ่ายโอนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บรรณานุกรม

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (ม.ป.ป.). **มาตรฐานการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วน**

ท้องถิ่น, ค้นเมื่อ 1 ธันวาคม 2556, จาก [http://www.dla.go.th/servlet/](http://www.dla.go.th/servlet/TemplateOrganizeServlet?organize=standard)

TemplateOrganizeServlet?organize=standard

ทรงกลด สุขะตุงคะ. (2551). **การนำนโยบายการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน**

ท้องถิ่นไปปฏิบัติของเทศบาลตำบลบางละมุง. รายงานการศึกษานิพนธ์ ปร.ม.

ขอนแก่น : มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรื่องการบังคับใช้

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และ

แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(ฉบับที่ 2). (2551, 26 กุมภาพันธ์). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 125. ตอนพิเศษ 40 ง.



- ยุคชัย ไชยคำมี. (2551). *สภาพปัจจุบันปัญหาและความสำเร็จของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น:กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอสหพันธ์ จังหวัดกาฬสินธุ์*. รายงานการศึกษาอิสระ ปร.ม. ขอนแก่น : มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- รัชณี ธาดา. (2555). *การบริหารศูนย์พัฒนาเด็กเล็กตามมาตรฐานการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี*. วิทยานิพนธ์ ค.ม. อุบลราชธานี : มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2548). *นวัตกรรมสร้างสรรค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ : ศูนย์ภาคประชา.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2545). *การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: ธรรมดาเพรส.
- สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2553). *การสังเคราะห์และถอดบทเรียนนวัตกรรมท้องถิ่นและการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ต้นแบบการบริหารจัดการภารกิจที่ถ่ายโอน)*. กรุงเทพฯ : ดอกเบญจ.



การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลนาคู

อำเภอนาคู จังหวัดกาฬสินธุ์

ประภาส วรรณทอง*

อลงกรณ์ อรรคแสง**

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวัดระดับความคิดเห็นการบริหารงานธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลนาคู อำเภอนาคู จังหวัดกาฬสินธุ์ และเพื่อเปรียบเทียบระดับความคิดเห็นการบริหารงานธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลนาคู อำเภอนาคู จังหวัดกาฬสินธุ์ ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา การเก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถาม กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา คือ ประชาชนในเขตเทศบาลตำบลนาคู อำเภอนาคู จังหวัดกาฬสินธุ์ ทั้งหมด จำนวน 372 คน สถิติที่ใช้วิเคราะห์ข้อมูล ประกอบด้วย ความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน

ผลการศึกษาพบว่า ความคิดเห็นในการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลนาคู อำเภอนาคู จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมและรายด้าน ทั้ง 6 ด้าน อยู่ในระดับมาก โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.66$) เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย 3 ลำดับแรก คือ ด้านหลักความรับผิดชอบ ด้านหลักการมีส่วนร่วม และด้านหลักนิติธรรม

ผลการศึกษาเชิงคุณภาพ พบว่า ด้านหลักนิติธรรม เทศบาลจัดทำเทศบัญญัติที่ถูกต้องเป็นธรรม มีอิสระในการจัดทำเทศบัญญัติกฎหมาย มีการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับข้อบังคับต่างๆ ที่จะ มีผลบังคับใช้กับชุมชน เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับชุมชนให้มากที่สุด ด้านหลักคุณธรรม เทศบาลมีการรณรงค์และสนับสนุนให้ใช้หลักคุณธรรมเพื่อการบริหารจัดการและปฏิบัติงานที่มีการพัฒนาบุคลากรให้มีจิตสำนึกด้านคุณธรรม จริยธรรมและศีลธรรม เป็นแบบอย่างที่ดีแก่ประชาชนเพื่อการร้องเรียนหรือร้องทุกข์เกี่ยวกับการดำเนินงานของเทศบาลมีปริมาณลดลง ด้านหลักความโปร่งใส เทศบาลมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างโปร่งใส อธิบายข้อสงสัยได้เข้าใจชัดเจน ระบบเอกสารที่เป็นระเบียบ สะดวกต่อการใช้งานและตรวจสอบจากประชาชน มีการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการดำเนินงานของเทศบาลทั้งภายในและภายนอกอย่างสม่ำเสมอ ด้านหลักความรับผิดชอบ บุคลากรในเทศบาลมีจิตสำนึกในความรับผิดชอบต่ออำนาจ, หน้าที่ของ

* นักศึกษาระดับปริญญาโท สาขาวิชานโยบายสาธารณะ, วิทยาลัยการเมืองการปกครอง, มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., วิทยาลัยการเมืองการปกครอง, มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, อาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ



ตนเอง, มีการแก้ไข ปรับปรุง บำรุง คัดแปลงซ่อมแซมได้ทันเวลาในเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ โดยมีการดำเนินการเพื่อลดอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สิน ผู้บังคับบัญชาเป็นแบบอย่างที่ดีรวมทั้งการ
สร้างแบบอย่างที่ดีด้วยการยกย่อง ส่งเสริมความประพฤตินองบุคคลที่เป็นแบบอย่างในเรื่องความ
รับผิดชอบที่ดี

คำสำคัญ : การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล/ จังหวัดกาฬสินธุ์

Management according to the good governance of Na khu Municiple, Na khu District, Kalasin Province

Prapas Wannathong^{*}

Alongkon Akkhasaeng^{**}

Abstract

The purposes this research are to study the opinion of management, good governance, civic of local government in NA khu District Kalasin Province and to compare the level of administrative review and good governance of Local Government in NA khu District Kalasin Province gender, age, education level data were collected using a questionnaire. The samples used in the study is the people in the municipality of local government in NA khu District Kalasin Province total of 372 people, analyzed data include the frequency, percentage, average, standard deviation.

The results suggest that Comments on the management principles of good governance of Local Government in NA khu District Kalasin Province. Overall and specific overall and specific at a high level. Sort by average level ($\bar{X} = 3.66$). Sort of

^{*} M.P.A, Student (Public Policy), College of Politics and Governance, Mahasarakham University.

^{**} Asst.Prof. Dr, College of Politics and Governance, Mahasarakham University.



averaging descending order, the first three primary areas of responsibility, the principles involved and the rule of law.

The qualitative study found The rule of law Municipal ordinance prepared a fairly accurate the freedom to make ordinance law. A public hearing on the regulations. Which will take effect on the community. To be consistent with the community as much as possible. The moral principles Municipalities are encouraged to use the campaign and integrity to manage and perform better. To develop a moral conscience ethics and morality Set a good example to the public complaints or grievances about the operation of municipalities is reduced. The transparency municipalities have to disclose information to the public in a transparent manner. Description doubt have a clear understanding of the regulatory documents. Easy-to-use and monitoring by the public. The publicity about the operation of the municipality, both inside and outside regularly. The main responsibility municipal staff are conscious of the responsibility, authority. Their duties, with the appropriate adaptations, repairs, maintenance time in the complaints / grievances. The operation to reduce the danger to life and property. Supervisors set a good example as well as creating a good model with praise. Promote the conduct of individuals who exemplify the great responsibility.

Keywords: Management Good Governance/ Kalasin Province

บทนำ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ก่อนที่จะถูกยกเลิกโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ได้ให้ความสำคัญกับการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในกิจการของภาครัฐ โดยได้กำหนดในหมวด 4 หน้าที่ของชนชาวไทย มาตรา 74 บัญญัติไว้ว่า บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง ของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้ไปเป็นตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนาวยความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชนตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ตามหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 3 บัญญัติไว้ว่ารัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงของ

ประเทศอย่างยั่งยืน โดยต้องส่งเสริมการดำเนินการตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง จัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมาะสม สนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง พัฒนาระบบงานภาครัฐโดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม และจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงาน โดยใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ ให้นหน่วยงานทางกฎหมาย ที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมายและตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐ ดำเนินการอย่างเป็นอิสระ ส่วนที่ 7 แผนนโยบายด้านเศรษฐกิจ ต้องดำเนินการตามแผนนโยบาย สนับสนุนให้มีการใช้หลัก คุณธรรม จริยธรรม และหลักธรรมาภิบาลควบคู่กับการประกอบกิจการบ้านในภาครัฐ มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นและถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการตัดสินใจกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารงาน การบริหารงานบุคคล การบริหารการเงิน และการคลังได้ด้วยตนเอง

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้จัดการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 รูปแบบคือ การปกครองส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม การปกครองส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด อำเภอ และการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และที่เป็นการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

การปกครองส่วนท้องถิ่น คือการสะท้อนการกระจายอำนาจออกมาให้เห็นได้ชัดเจนเป็นรูปธรรม ซึ่งถือได้ว่าเป็นรากฐานสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย หลักการสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นคือ การให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจตัดสินใจเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง และตัดสินใจเกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆที่เป็นสาธารณะของท้องถิ่นด้วยตนเองซึ่งเป็นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (สนธิ จรอนันต์, 2543, 5; เขวลักษณ์ คชานันท์, 2558-2559, 105) ทั้งนี้โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงานการจัดสรรงบประมาณ และการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ต้องคำนึงถึงหลักการตามวรรคหนึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจเพื่อประโยชน์ในการ



ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรานี้ จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติก็ได้

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้มืองค์กรรับผิดชอบ ในการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกำหนดหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะที่จำเป็นแก่ท้องถิ่น ตลอดจนรายได้ของท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้น และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระมากขึ้น (วิจิตรภรณ์ ไชยโคตร. 2550: 1)

เทศบาล เป็นรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (รวมถึงมีการแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 13) ทั้งนี้เพื่อเป็นการเพิ่มเติม หรือประยุกต์เพื่อปรับให้สอดคล้องกับเหตุการณ์สถานะเศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง ในปัจจุบัน เพื่อให้เกิดประสิทธิผล และประสิทธิภาพมากที่สุด การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงานและการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการนั้น รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด

ในจังหวัดกาฬสินธุ์ได้มีการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของเทศบาลจำนวนมาก ซึ่งมีการกิจการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายๆด้าน ในกรณีเทศบาลตำบลนาคูเป็นเทศบาลขนาดเล็ก มีภารกิจหลายด้าน ซึ่งสิ่งที่แสดงให้เห็นว่าการบริหารจัดการในด้านต่าง ๆ หรือภารกิจที่ได้กำหนดไว้ตาม พระราชบัญญัติเทศบาลหลัก ธรรมาภิบาลนั้นสำเร็จหรือไม่ อย่างไร จะต้องมีการประเมินในการดำเนินงานในการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งจะชี้ให้เห็นว่าขณะนี้องค์กรมีการบริหารจัดการอยู่ในระดับใด การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลด้านใดที่อยู่ในระดับที่ยังไม่เป็นที่น่าพอใจ การลดหรือกำจัดจุดด้อยจะต้องปรับปรุงหรือหาวิธีการแก้ไขอย่างไรให้บรรลุแก่การแก้ไขที่ดีและมีประสิทธิภาพ ภายใต้วัยยืนรวมทั้งข้อเสนอแนะต่างๆ ที่จะนำไปสู่การแก้ไขปรับปรุงต่อไป

ความมุ่งหมายของการศึกษาค้นคว้า

1. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลนาคู อำเภอนาคู จังหวัดกาฬสินธุ์
2. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลนาคู อำเภอนาคู จังหวัดกาฬสินธุ์

ขอบเขตของการศึกษาค้นคว้า

1. ขอบเขตพื้นที่การศึกษา
2. การศึกษาครั้งนี้กำหนดขอบเขตการศึกษาเฉพาะพื้นที่ภายในเขตเทศบาลตำบลนาคู อำเภอนาคู จังหวัดกาฬสินธุ์
3. ขอบเขตของเนื้อหา

การศึกษาครั้งนี้กำหนดขอบเขตเนื้อหาการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลนาคู อำเภอนาคู จังหวัดกาฬสินธุ์ 6 หลัก ได้แก่ หลักนิติธรรม, หลักคุณธรรม, หลักความโปร่งใส, หลักความรับผิดชอบ, หลักการมีส่วนร่วม และหลักความคุ้มค่า

4. ประชากร กลุ่มตัวอย่างและผู้ให้ข้อมูล

4.1 ประชากรศึกษา ได้แก่ ประชาชนที่อยู่ในเขตเทศบาลตำบลนาคูที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป จำนวน 5,324 คน (ข้อมูลจากงานทะเบียนราษฎร สำนักปลัดเทศบาลตำบลนาคู ณ กรกฎาคม 2557)

4.2 กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ประชาชนที่อยู่ในเขตเทศบาลตำบลนาคู ที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป ที่ได้จากการคำนวณจากขนาดกลุ่มตัวอย่างจำนวน 372 คน

4.3 ผู้ให้ข้อมูล ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน จำนวน 8 หมู่บ้าน รวมทั้งสิ้น 16 คน

5. ระยะเวลาในการเก็บข้อมูล

การศึกษาครั้งนี้ ทำการเก็บข้อมูลประชากรได้แก่ ประชาชนในพื้นที่เทศบาลตำบลนาคู ระหว่างเดือน กรกฎาคม 2557 - กันยายน 2557

6. ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา

6.1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม ประกอบด้วย เพศ อายุ และระดับการศึกษา



6.2 ตัวแปร ความคิดเห็นของการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลนาคูอำเภอนาคู ได้แก่ หลักนิติธรรม , หลักคุณธรรม, หลักความโปร่งใส, หลักความรับผิดชอบ, หลักการมีส่วนร่วม และหลักความคุ้มค่า

กรอบแนวคิด ทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา

การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลนาคู อำเภอนาคู จังหวัดกาฬสินธุ์ เป็นการศึกษาการบริหารจัดการขององค์กร ภายใต้หลักธรรมาภิบาล อันประกอบไปด้วยหลักการ 6 หลักการได้แก่ หลักนิติธรรม, หลักคุณธรรม, หลักความโปร่งใส, หลักความรับผิดชอบ, หลักการมีส่วนร่วม และหลักความคุ้มค่า โดยใช้กรอบแนวคิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาเรื่อง การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลนาคู อำเภอนาคู จังหวัดกาฬสินธุ์ ผู้ศึกษาได้ดำเนินการวิจัยโดยระเบียบวิธีแบบบูรณาการตามลำดับขั้นตอนดังนี้

1. ระเบียบวิจัยเชิงปริมาณ

1.1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาค้างนี้ ได้แก่ ประชาชนที่อยู่ในเขตเทศบาลตำบลนาคู ที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป จำนวน 5,324 คน (ข้อมูลจากงานทะเบียนราษฎร สำนักปลัดเทศบาลตำบลนาคู ณ กรกฎาคม 2556)

กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ประชาชนที่อยู่ในเขตเทศบาลตำบลนาคู ที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป จำนวน 372 คน ได้จากการคำนวณจากขนาดกลุ่มตัวอย่าง ได้มาโดยการคำนวณจากสูตรของ ทาโรยามานะ

1. การใช้สุ่มตัวอย่างแบบชั้นภูมิ (Stratified Random Sampling) แบ่งออกเป็น 8 กลุ่ม ได้แก่ หมู่ที่ 1 หมู่ที่ 2 หมู่ที่ 6 หมู่ที่ 7 หมู่ที่ 9 หมู่ที่ 10 หมู่ที่ 11 และ หมู่ที่ 12

2. หลังจากการสุ่มตัวอย่างชั้นแรกแล้วต่อไปเลือกการสุ่มตัวอย่างแบบโควตา (Quota Sampling)

3. เมื่อได้กลุ่มตัวอย่างแล้วนำกลุ่มตัวอย่างไปทำการสุ่มอย่างง่าย (Simple Random Sampling)

1.2 เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาเป็นแบบสอบถามมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) จำนวน 30 ข้อ มีตัวเลือกระดับความคิดเห็น 5 ระดับ คือ มากที่สุด มาก ปานกลาง น้อย น้อยที่สุด โดยให้คะแนนเป็น 5, 4, 3, 2 และ 1 ตามลำดับ

1.3 สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้สถิติในการวิเคราะห์ข้อมูลดังนี้

1. สถิติที่ใช้หาประสิทธิภาพเครื่องมือหาค่าอำนาจจำแนกโดยใช้การหาค่าสหพันธ์รายข้อกับคะแนนรวมทั้งหมด (Item – total Correlation) และหาค่าความเชื่อถือได้ (Reliability) ตามสูตรสัมประสิทธิ์แอลฟา (Alpha Coefficient) ตามวิธีของ Cronbach

2. สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล สถิติพื้นฐาน ได้แก่

2.1 ความถี่ (Frequency)

2.2 ร้อยละ (Percentage)

2.3 ค่าเฉลี่ย (Mean)

2.4 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation)

2. ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ

2.1 ผู้ให้ข้อมูล คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ในเขตเทศบาลตำบลนาคู ทั้ง 8 หมู่บ้าน หมู่บ้านละ 1 คน รวมทั้งสิ้น 16 คน

2.2 เครื่องมือในการเก็บข้อมูล แบบสัมภาษณ์ความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลนาคู อำเภอนาคู จังหวัดกาฬสินธุ์ ควรจะอย่างไรบ้าง

2.3 การเก็บรวบรวมข้อมูลใช้วิธีการสัมภาษณ์ โดยการสนทนากับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ทั้ง 8 หมู่บ้าน แบบเผชิญหน้าตัวต่อตัวใช้การสัมภาษณ์ แบบมีโครงสร้างโดยการรับฟังและทำความเข้าใจเกี่ยวกับสิ่งที่ผู้ให้ข้อมูลบอกพร้อมจดบันทึก

2.4 การจัดกระทำข้อมูลโดยการสังเคราะห์เนื้อหา จากการจดบันทึก แบบสัมภาษณ์กำนัน ผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านทั้ง 8 หมู่บ้าน



ผลการศึกษา

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลสรุปได้ดังนี้

1. ลักษณะทั่วไปของประชาชนในเขตพื้นที่เทศบาลตำบลนาคู เขตอำเภอนาคู จังหวัดกาฬสินธุ์ ประชาชนส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง (ร้อยละ 53.40) มีอายุอยู่ในช่วง 18-25 ปี (ร้อยละ 27.80) รองลงมาคืออายุ 26-35 ปี (ร้อยละ 25.90) มีระดับการศึกษาอยู่ในระดับมัธยมศึกษา (ร้อยละ 45.80) รองลงมาคือระดับประถมศึกษา (ร้อยละ 31.90)

2. ความคิดเห็นในการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลนาคู อำเภอนาคู จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมและรายด้านทั้ง 6 ด้าน อยู่ในระดับมากโดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย 3 ลำดับแรก คือ 1. ด้านหลักความรับผิดชอบ 2. ด้านหลักการมีส่วนร่วม 3. ด้านหลักนิติธรรม

ตารางที่ 1 ความคิดเห็นของประชาชนต่อการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล 6 หลักการ
ของเทศบาลตำบลนาคู อำเภอนาคู จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมและรายด้าน

ความคิดเห็นของประชาชน	$\bar{X}$	S.D	ระดับความคิดเห็น
1. ด้านหลักความรับผิดชอบ	3.77	0.73	มาก
2. ด้านหลักการมีส่วนร่วม	3.71	0.68	มาก
3. ด้านหลักนิติธรรม	3.70	0.98	มาก
4. ด้านหลักคุณธรรม	3.61	0.74	มาก
5. ด้านหลักความคุ้มค่า	3.61	0.68	มาก
6. ด้านหลักความโปร่งใส	3.59	0.71	มาก
โดยรวม	3.66	0.62	มาก

จากตารางที่ 1 พบว่า ประชาชนเห็นว่ามีความคิดเห็นในการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลนาคู อำเภอนาคู จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมและรายด้านทั้ง 6 ด้านอยู่ในระดับมากโดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย 3 ลำดับแรก ดังนี้

2.1 ด้านหลักความรับผิดชอบ

ประชาชนเห็นว่ามีความคิดเห็นในการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลด้านความรับผิดชอบของเทศบาลตำบลนาคู อำเภอนาคู จังหวัดกาฬสินธุ์ รายข้อและรายด้านโดยทุกข้ออยู่ในระดับมากโดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย 3 ลำดับแรก คือ 1. บุคลากรในเทศบาลมีจิตสำนึกในความรับผิดชอบต่ออำนาจหน้าที่ของตนเอง 2. เทศบาลมีการแก้ไข ปรับปรุง บำรุง คัดแปลงซ่อมแซมได้ทันเวลาในเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ โดยมีการดำเนินการ 3. ผู้บังคับบัญชาเป็นแบบอย่างที่ดีรวมทั้งการสร้างแบบอย่างที่ดีด้วยการยกย่อง ส่งเสริมความประพฤติของบุคคลที่เป็นแบบอย่างในเรื่องความรับผิดชอบที่ดี ประเด็นสำคัญจากการสัมภาษณ์ผู้นำชุมชนและตัวแทนชุมชน ดังนี้

- มีความรับผิดชอบต่อชุมชนดี ตามอำนาจหน้าที่ บางเรื่องก็ล่าช้าเพราะอ้างว่าขัดกับข้อระเบียบ กฎหมายต่าง ๆ ที่กำหนดไว้

- ด้านงบประมาณที่นำมาพัฒนาชุมชนไม่ตรงกับความต้องการและไม่เพียงพอต่อความเดือดร้อนของชุมชนซึ่งขัดกับข้อระเบียบกฎหมายต่าง ๆ

2.2 ด้านหลักการมีส่วนร่วม

ประชาชนเห็นว่ามีความคิดเห็นในการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลด้านการมีส่วนร่วมของเทศบาลตำบลนาคู อำเภอนาคู จังหวัดกาฬสินธุ์ รายข้อและรายด้านโดยทุกข้ออยู่ในระดับมากโดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย 3 ลำดับแรก คือ 1. เทศบาลมีการให้ความรู้ ความเข้าใจในบทบาทแก่ประชาชน สื่อมวลชนและสาธารณชนให้สามารถมีส่วนร่วมในการดำเนินงานได้อย่างเต็มที่และเกิดประโยชน์สูงสุด 2. เทศบาลมีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน เกี่ยวกับการริเริ่มโครงการต่างๆ และมีการนำเอาความคิดเห็นของประชาชนไปประกอบการบริหารงาน 3. ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการบริหารงานของเทศบาลอย่างแท้จริง ประเด็นสำคัญจากการสัมภาษณ์ผู้นำชุมชนและตัวแทนชุมชน ดังนี้

- ชุมชนมีส่วนร่วมวางแผนพัฒนาในทุก ๆ ด้าน โดยการจัดทำแผนพัฒนา 5 ปี ตามลำดับ



- ในทางกลับกันชุมชนไม่ได้รับความร่วมมือจากบุคลากรในเทศบาลเท่าที่ควร เช่น งานประเพณีประจำปีของท้องถิ่น ซึ่งท้องถิ่นได้อนุรักษ์สืบทอดและถือปฏิบัติกันมา บุคลากรท้องถิ่นไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมคิดหรือทำเท่าที่ควร

2.3 ด้านหลักนิติธรรม

ประชาชนเห็นว่ามีความคิดเห็นในการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลด้านหลักนิติธรรมของเทศบาลตำบลนาคู อำเภอนาคู จังหวัดกาฬสินธุ์ รายชื่อและรายด้านอยู่ในระดับมากโดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย 3 ลำดับแรก คือ 1. เทศบาลจัดทำเทศบัญญัติที่ถูกต้องเป็นธรรม 2. เทศบาลมีอิสระในการจัดทำเทศบัญญัติตามกฎหมาย 3. เทศบาลมีการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับข้อบังคับต่าง ๆ ที่จะมีผลบังคับใช้กับชุมชน ประเด็นสำคัญจากการสัมภาษณ์ผู้นำชุมชนและตัวแทนชุมชน ดังนี้

- มีความเสมอภาคและใช้ระเบียบอย่างเท่าเทียมกันพอสมควร มีความยุติธรรมในชุมชนที่ชัดเจนดี

- ชุมชนอยากให้มีส่วนรับเรื่องเกี่ยวกับกฎหมาย อยากให้ออกไปแนะนำความรู้ด้านกฎหมาย ข้อระเบียบต่าง ๆ ให้ครบทุกชุมชน

อภิปรายผล

จากการศึกษาค้นคว้า เรื่อง การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลในพื้นที่ อำเภอนาคู จังหวัดกาฬสินธุ์ ผู้ศึกษาได้แบ่งเนื้อหาการอภิปรายจากการแปลผลของระดับความคิดเห็นของประชาชนต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลนาคู โดยรวมและรายด้าน และการเปรียบเทียบประชาชนในเขตอำเภอนาคู จังหวัดกาฬสินธุ์ บางประการต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลนาคู อำเภอนาคู จังหวัดกาฬสินธุ์ จำแนกตามเพศ อายุ และระดับการศึกษา ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1. ความคิดเห็นในการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล ของเทศบาลตำบลนาคู อำเภอนาคู จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมและรายด้านทั้ง 6 ด้าน อยู่ในระดับมาก สอดคล้องกับ อภิชาติ โชติชัชวาลย์กุล (2550: บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล กรณีศึกษาเขตอำเภอนองหญ้าไซ จังหวัดสุพรรณบุรี พบว่า

ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 6 ด้าน อยู่ในระดับมาก

สรุปท้ายบทงานวิจัยหลายๆ แห่งที่ได้ศึกษาแล้วเบื้องต้นเป็นประโยชน์อย่างมากในการนำไปพัฒนาในด้านต่าง ๆ ของแต่ละท้องถิ่นส่วนมากจะมุ่งเน้นศึกษาเรื่องความเข้าใจในการใช้หลัก

บริหาร ส่วนงานวิจัยในเรื่องนี้ จะมุ่งเน้นทางด้านการวิเคราะห์ปัญหา การนำปัญหาไปแก้ไข การริเริ่มสร้าง สรรค์พัฒนาแบบใหม่ โดยยึดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงตามพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว มีการประเมินผลอย่างมีคุณภาพตามตัวชี้วัดที่กำหนดไว้แล้ว นำไปแก้ไขปรับปรุงให้เกิดประสิทธิภาพประสิทธิผลสูงสุด สร้างความเข้าใจหลักการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจในหลักการบริหารงาน มีแต่ความต้องการแต่เพียงอย่างเดียว ไม่มีความรู้ความเข้าใจในการบริหารงานที่ดีและมีประสิทธิภาพ งานวิจัยนี้จะนำไปสู่การบริหารจัดการท้องถิ่น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารจัดการไปพร้อมกับตัวแทนที่เขาเลือกเข้ามา ซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดในองค์กรที่สำคัญนี้ มีการร่วมคิด ร่วมปฏิบัติ ร่วมรับผิดชอบ จึงจะนำไปสู่ความสามัคคีในชุมชน และความเข้าใจในการบริหารงานต่อไป ซึ่งแตกต่างกับงานวิจัยของ พระปิยวัฒน์ ปิยสีโล (จักร์แต) (2554: บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองแพร่ จังหวัดแพร่ พบว่า ความคิดเห็นของบุคลากรและประชาชนที่มีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองแพร่ จังหวัดแพร่ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า บุคลากรมีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนประชาชน พบว่า ประชาชน มีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองแพร่ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ประชาชนมีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลางทุกด้าน

การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองแพร่ จังหวัดแพร่ พบว่าบุคลากรและประชาชน มีความคิดเห็นว่าการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองแพร่โดยภาพรวมแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 เมื่อพิจารณาตามหลักธรรมาภิบาลพบว่า หลักความรับผิดชอบมีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน, หลักคุณธรรมและหลักความโปร่งใสมีความคิดเห็นแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ส่วนหลักนิติธรรม, หลักการมีส่วนร่วม และหลักความคุ้มค่า พบว่าบุคลากรและประชาชนมีความคิดเห็นแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 และงานวิจัยนี้แตกต่าง จตุพร ผ่องสุข (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรบริหารส่วนตำบลโคกสว่าง อำเภอนองพอก จังหวัดร้อยเอ็ด ผลการศึกษาค้นคว้าปรากฏดังนี้

1. ประชาชนโดยรวมและจำแนกตามระดับการศึกษา และรายได้ต่อเดือนมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรบริหารส่วนตำบลโคกสว่าง โดยรวมและรายได้อยู่ในระดับปานกลาง



2. ปัญหาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของขององค์การบริหารส่วนตำบล มีปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล พบว่า การบริหารงบประมาณไม่โปร่งใส การแก้ไขปัญหาไม่ทันกับความต้องการของประชาชน

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะทั่วไป

1.1 เทศบาลควรมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างโปร่งใสอธิบายข้อสงสัยได้เข้าใจชัดเจน สะดวกต่อการเข้าถึงข้อมูลได้ง่ายและมากยิ่งขึ้น

1.2 เทศบาลควรมีการให้ความรู้ ความเข้าใจในบทบาทแก่ประชาชน สื่อมวลชนและสาธารณชนให้สามารถมีส่วนร่วมในการดำเนินงานได้อย่างเต็มที่และเกิดประโยชน์สูงสุดโดยการออกประชาสัมพันธ์อย่างสม่ำเสมอ ทั้งในด้านพบปะพูดคุยแลกเปลี่ยนและวารสารเผยแพร่

1.3 เทศบาลควรมีการณรงค์และสนับสนุนให้ใช้หลักคุณธรรมเพื่อการบริหารจัดการและปฏิบัติงานที่ดี โดยการจัดอบรมปฏิบัติสร้างจิตสำนึกในสำนักงานและชุมชนในเทศบาลให้มากขึ้นอีก เพื่อจะได้ช่วยให้เกิดความเข้มแข็งขึ้นบริบทของคุณธรรมในสังคมปัจจุบัน

1.4 บุคลากรในเทศบาลควรมีจิตสำนึกในความรับผิดชอบต่ออำนาจ, หน้าที่ของตนเอง ใส่ใจในหน้าที่อย่างเต็มที่ เสียสละเวลา เสริมสร้างความรู้ให้มากขึ้นใส่ใจดูแลประชาชนเสมือนกับญาติตัวเองอยู่เสมอ ให้ความห่วงใยกับทุกบริบทของเทศบาล ดูแลให้ความสะดวกและพร้อมอยู่เสมอ ทั้งโครงสร้างพื้นฐาน สุขภาพ และสาธารณูปโภคต่างๆ

1.5 เทศบาลควรมีระบบเอกสารที่เป็นระเบียบ สะดวกต่อการใช้งานและตรวจสอบจากประชาชน โดยการจัดให้มีข้อมูลรายละเอียดต่าง ๆ อยู่ในห้องสมุดประจำหมู่บ้าน เพื่อความสะดวกของประชาชนและจัดให้มีที่ร้องเรียนร้องทุกข์ประจำหมู่บ้านด้วย

2. ข้อเสนอแนะในการศึกษาค้นคว้าต่อไป

2.1 ควรมีการศึกษการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลนาคู อำเภอนาคู จังหวัดกาฬสินธุ์ เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ตรงต่อความต้องการ ความจำเป็น และเสริมสร้างเศรษฐกิจในชุมชน โดยการนำเอาปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ มาใช้ ให้สามารถดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคงและยั่งยืนในกระแสโลกาภิวัตน์และความเปลี่ยนแปลงต่างๆ เป็นปรัชญาที่ชี้แนะแนวทางการดำรงอยู่ และปฏิบัติตนในทางที่ควรจะเป็น โดยมีพื้นฐานมาจากวิถีชีวิตดั้งเดิมของสังคมไทย สามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้ตลอดเวลา และเป็นกรอบโลกเชิงระบบที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา มุ่งเน้นการรอดพ้นจากภัย และวิกฤต เพื่อ



ความมั่นคง และความยั่งยืนของการพัฒนา ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้ชุมชนเกิดความเข้มแข็ง และยั่งยืน ทั้งด้านความเป็นอยู่ การดำรงชีวิตและการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันในชุมชน

3. ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

เทศบาลตำบลนาคู จะต้องมีการจัดทำเทศบัญญัติที่มีความเชื่อมโยงกับความต้องการของชุมชนโดยการทำประชาพิจารณ์ ซึ่งเป็นหลักสำคัญในการบริหารบ้านเมืองตามหลักนิติธรรมที่ทุกคนต้องมีส่วนร่วมรับทราบร่วมกัน เพื่อให้เกิดการเสมอภาคในด้านการพัฒนาการบริการในด้านต่างๆ โดยผู้บริหารเป็นตัวอย่างที่สำคัญ ไม่เห็นแก่ใครคนใดคนหนึ่งชุมชนใดชุมชนหนึ่งจัดการบริหารเท่าเทียมกันให้ความสำคัญกับทุกกลุ่ม คนทุกคนชั้น จึงจะรู้จักทุกความสุขและความต้องการ ความเดือดร้อน เกิดคุณธรรมในสังคม เน้นย้ำตรวจสอบโดยชุมชนในการดำเนินงานอยู่เสมอ ทั้งทางตรงและการร่วมปฏิบัติงาน เช่น การคัดเลือกตัวแทนชุมชนที่เข้าร่วมเป็นกรรมการในการจัดซื้อจัดจ้างโครงการต่างๆ ต้องเป็นผู้มีความรู้ และเปิดโอกาสให้ซักถามตรวจสอบเอกสารอย่างเข้าถึงง่ายละเอียดโปร่งใส มีความรับผิดชอบต่อการกิจที่มอบหมายรวดเร็วอยู่เสมอ อยากรู้ให้เน้นย้ำเรื่องความปลอดภัยทางสังคมและทรัพย์สินให้มากขึ้น โดยเฉพาะด้านยาเสพติด ซึ่งจะต้องให้ความสำคัญและร่วมมือทำห้องที่ให้เกิดประสิทธิผลโดยชุมชนกับเทศบาลร่วมกัน เกิดการมีส่วนร่วมทั้งด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและโครงสร้างทางสังคมให้เข้มแข็ง เกิดความคุ้มค่าในการใช้งบประมาณทั้งบริบทการเสริมสร้างชุมชนเข้มแข็งและ โครงสร้างพื้นฐานที่ตรงกับความต้องการของชุมชน

บรรณานุกรม

- จตุพร ผ่องสุข. (2550). การบริการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกสว่าง อำเภอนองพอก จังหวัดร้อยเอ็ด. รายงานการศึกษาค้นคว้าอิสระ ปร.ม. มหาสารคาม : ม.มหาสารคาม.
- พระปิยวัฒน์ ปิยสีโล (จักร์แต). (2554). การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองแพร่ จังหวัดแพร่. วิทยานิพนธ์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- เขวลักษณ์ คชานันท์. (2559). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดแผนพัฒนาท้องถิ่น: กรณีศึกษาเทศบาลตำบลคำคำพอง อำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดร้อยเอ็ด. วารสารการเมืองการปกครอง. 6,1 (กันยายน 2558- กุมภาพันธ์ 2559)



ปีที่ 6 ฉบับที่ 2 มีนาคม – สิงหาคม 2559

วารสารการเมืองการปกครอง
ธรรมาภิบาล (Good Governance)

- วิจิตรภรณ์ ไชยโคตร.(2550). การประเมินการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ของเทศบาล
ตำบลบรือ อำเภอบรือ จังหวัดมหาสารคาม. รายงานการศึกษาค้นคว้าอิสระ ปร.ม.
มหาสารคาม : มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.
- สนิท จรอนันต์. (2543). ความเข้าใจเรื่องการเมืองการปกครองท้องถิ่น. สถาบันนโยบายศึกษา กรุงเทพฯ.
- อภิชาติ โชติชวัลย์กุล. (2550). การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วน
ตำบลกรัง เขตอำเภอนองหญ้าไซ จังหวัดสุพรรณบุรี. รายงานการศึกษาค้นคว้าอิสระ
ปร.ม. (สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น): ม.ขอนแก่น.



ปัจจัยที่มีผลต่อความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนนทบุรี

ประสูตร เหลืองสมานกุล*

พิเชษฐ วงศ์เกียรติจร**

บทคัดย่อ

ความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) นับว่ามีความสำคัญต่อการพัฒนาชุมชนให้เกิดความยั่งยืน จึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมียปัจจัยที่ส่งผลต่อความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็นแนวทางนำไปใช้กับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นๆ ต่อไป การวิจัยนี้มีความมุ่งหมาย 1) เพื่อศึกษาปัญหาและสาเหตุของปัจจัยที่มีผลต่อความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล 2) เพื่อเสนอแนะแนวทางและวิธีการแก้ไขปัญหามาของปัจจัยที่มีผลต่อความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) กลุ่มตัวอย่างใช้วิธีการคัดเลือกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนนทบุรี แบบกำหนดพื้นที่ศึกษา (purposive sampling) เป็นตัวแทนในการศึกษา จำนวน 6 แห่ง แต่ละแห่งประกอบด้วยผู้รู้ (key informants) 6 คน คือ นายก อบต. ประธานสภา อบต. เลขานุการสภา อบต. ปลัด อบต. เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และผู้นำชุมชนในพื้นที่ รวมกลุ่มตัวอย่างจำนวน 36 คนการเก็บรวบรวมข้อมูลกระทำโดยใช้แบบสอบถามเชิงลึกกึ่งโครงสร้าง (semi-structure in-dept-interview) ในการศึกษาข้อมูลที่เป็นปัจจัยเชิงลึก เพื่อสอบถามความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างซึ่งเป็นผู้รู้หรือผู้ให้ข้อมูล (key informants) โดยการนัดหมายเข้าสัมภาษณ์ ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยที่ศึกษาทั้ง 5 ด้าน มีผลต่อความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบลได้แก่ ปัจจัยด้านองค์การ ด้านการบริหารและการปฏิบัติงาน ด้านทรัพยากรบุคคล ด้านพฤติกรรมกรรมการปฏิบัติหน้าที่ และด้านสภาพแวดล้อมขององค์การ จากผลการวิจัย มีข้อเสนอแนะว่าให้เพิ่มความเข้มแข็งด้วยการกำหนดขนาดที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ และจัดสรรงบประมาณให้เหมาะสมกับขนาดและภารกิจ รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล และส่งเสริมให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance)

คำสำคัญ: องค์การบริหารส่วนตำบล/ จังหวัดนนทบุรี

* สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์และธรรมาภิบาล มหาวิทยาลัยชินวัตร

** อาจารย์ ดร., สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์และธรรมาภิบาล มหาวิทยาลัยชินวัตร, ที่ปรึกษา



The Strengthen Factors Affecting to Tambon Administrative Organizations in Nonthaburi Province

Prasutr Luangsmarnkul^{*}

Pichet Wongkiatkajorn^{**}

Abstract

Subdistrict, or Tambon Administrative Organizations, (TAO)'s strength is important for sustainable community development. Consequently, there should be some factors affecting it's strength. Those factors can then be applied to other TAOs. The purposes of this research are 1) to identify problems and causes relating to the strengthen factors affecting to Tambon Administrative Organizations (TAO). and 2) to provide some recommendations for resolving the problems. This research is a Qualitative Research. Data are collected by use of a Semi-Structure In-dept-Interview. The sample consisted of 36 key informants from 6 TAOs. Six key informants from each TAO including Chief executive, Chairman of the Council, Secretary of the Council, Chief Administrator, Official, and Community Leader, are interviewed. The results are as follows : This study includes five main factors. Those are organization, administration, personnel, personel behavior, and organization environment. All studied factors affect the TAO performance, or it's strength. Base on the findings, the size of the TAO should be appropriate, or match, it's area, function, revenue and budget. The related organizations should increase the TAO's strength by promoting people participation. Organizations should also promote good governance and develop their staffs' working behaviors including honesty, sacrifice, responsibility, and unity. Moreover, moral system should be used to enhance the strength of the TAO.

Keywords: Tambon Administrative Organization (TAO)/ Nonthaburi Province

^{*} Institute of Public Administration and Governance, Shinawatra University.

^{**} Lecturer, Dr., Institute of Public Administration and Governance, Shinawatra University, Adviser:



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปกครองท้องถิ่นไทยเริ่มมีมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ซึ่งได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสาคร เป็นการปกครองท้องถิ่นขึ้นเป็นครั้งแรก ในปี พ.ศ. 2448 ต่อมา มีการจัดตั้งเทศบาลเป็นการปกครองท้องถิ่น และมีการออกกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายฉบับ จนกระทั่งปี พ.ศ. 2537 มีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นทั่วประเทศ ส่งผลให้เกิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศไทย ทั้งนี้ เพื่อเป็นการส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดบริการสาธารณะตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีผลใช้บังคับ และรวมถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก ประกอบกับการที่รัฐบาลได้มีนโยบายการเร่งรัดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น จึงมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายด้าน อาทิ ด้านโครงสร้างและระบบงาน การเงิน การคลัง และการบริหารงานบุคคล โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพและมีความเป็นอิสระที่จะบริหารงานเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น รวมทั้งเป็นองค์กรที่มีความโปร่งใสตรวจสอบได้ตามหลัก “ธรรมาภิบาล” มีบทบาทและความสำคัญมากขึ้นทั้งในด้านการพัฒนาพื้นที่ การจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน รวมทั้งเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตยที่ฐานราก และนับตั้งแต่กระแสการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในช่วงปี พ.ศ. 2540 ส่งผลให้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งได้กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะจากส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวม 245 ภารกิจ ครอบคลุม 6 ด้าน ได้แก่ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน การพาณิชย์กรรม การพัฒนาอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยมุ่งหวังให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น



อย่างไรก็ตาม ความพยายามสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปกครองตนเอง รวมถึงการกระจายอำนาจ ยังไม่เกิดผลลัพธ์ที่ดี ไม่มีความเข้มแข็ง หรือเกิดประสิทธิภาพที่ดี (สมปรารถนา, 2557) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งยังคงประสบปัญหาและอุปสรรคหลายประการในการจัดบริการสาธารณะสนองตอบความต้องการของประชาชนในพื้นที่ สาเหตุสำคัญอาจเกิดจากศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง คือความพร้อมหรือการละเลยในการพัฒนาขีดความสามารถของตนเอง (โกวิทย์, 2552) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน ซึ่งมีอยู่ 7,851 แห่ง (ไม่นับรวมกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา) พบว่า มากกว่าร้อยละ 60 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด ยังไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ ต้องพึ่งพางบประมาณเงินอุดหนุนของรัฐ เนื่องจากขีดความสามารถในการจัดเก็บรายได้ค่อนข้างต่ำ (โกวิทย์, 2555) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนมากมีการพัฒนาไม่ได้ดีเท่าที่ควร

ด้วยเหตุที่ผู้ศึกษาวิจัยปฏิบัติงานในสังกัดกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจสำคัญในการส่งเสริมสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการพัฒนาและให้คำปรึกษา แนะนำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านต่างๆ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเข้มแข็ง และมีศักยภาพในการให้บริการสาธารณะ ประกอบกับได้เคยปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดนนทบุรี พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งมีการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะที่บางแห่งมีปัญหาและการปฏิบัติงานไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จึงต้องการทราบถึงเหตุปัจจัยที่มีผลต่อองค์การบริหารส่วนตำบลในการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความเข้มแข็ง เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญต่อการนำนโยบายการกระจายอำนาจไปสู่การปฏิบัติ หากองค์กรปกครองส่วนตำบลไม่สามารถปฏิบัติงานตามภารกิจและหน้าที่ที่ได้รับ การถ่ายโอนอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่เข้มแข็ง การกระจายอำนาจตามนโยบายย่อมไม่เกิดผลในทางปฏิบัติ ดังนั้น จึงมีความสนใจที่จะศึกษาเรื่อง “ปัจจัยที่มีผลต่อความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนนทบุรี” เพื่อที่จะได้ทราบว่า มีปัญหาและสาเหตุใดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อแสวงหาแนวทางและวิธีการแก้ไขปัญหาคือ เป็นประโยชน์สำหรับผู้เกี่ยวข้องในการใช้เป็นข้อมูลประกอบการกำหนดแนวทางการปรับปรุงและพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลของประเทศไทยให้มีความเข้มแข็งอย่างยั่งยืนในการปฏิบัติงานสามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ดียิ่งขึ้น



คำถามในการวิจัย

ปัจจัยที่มีผลต่อความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น มีปัญหา สาเหตุ และวิธีการแก้ไขอย่างไร

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาและสาเหตุของปัจจัยที่มีผลต่อความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล
2. เพื่อเสนอแนะแนวทางและวิธีการแก้ไขปัญหของปัจจัยที่มีผลต่อความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล

ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้กำหนดขอบเขตการศึกษาวิจัย ดังนี้

1. ขอบเขตด้านพื้นที่ ผู้ศึกษาจะทำการศึกษาวิจัยองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่จังหวัดนนทบุรี
2. ขอบเขตด้านเนื้อหา การศึกษาวิจัยครั้งนี้จะศึกษาความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบลในประเทศไทย โดยศึกษาจากการปฏิบัติการกิจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในการแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของชุมชนในระดับตำบล โดยพิจารณาปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อผลสำเร็จของการปฏิบัติการกิจและหน้าที่เพื่อแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของชุมชนในระดับตำบล
3. ขอบเขตด้านเวลา ผู้ศึกษาจะทำการศึกษาวิจัยโดยใช้แบบสอบถามเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มเป้าหมายในช่วงเดือนพฤศจิกายน-ธันวาคม 2558

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลการศึกษาวิจัยจะเป็นประโยชน์ ดังนี้

1. ทราบปัญหาและสาเหตุของปัจจัยที่มีผลต่อความเข้มแข็งขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
2. เป็นข้อมูลสำหรับผู้เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณากำหนดแนวทางในการส่งเสริมและพัฒนาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งเพิ่มขึ้น เป็นองค์กรหลักในการจัดบริการสาธารณะสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นองค์กรที่มี



การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลและเป็นองค์กรพื้นฐานในการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตย

วิธีดำเนินการวิจัย

ผู้ศึกษาใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) แบบกำหนดพื้นที่ศึกษา ประชากรที่ศึกษาประกอบด้วยผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบล และผู้นำชุมชนในพื้นที่จังหวัดนนทบุรี ซึ่งมีองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 28 แห่ง

กลุ่มตัวอย่างในการศึกษา ผู้วิจัยใช้วิธีการคัดเลือกองค์การบริหารส่วนตำบล แบบกำหนดพื้นที่ศึกษา (purposive sampling) เป็นตัวแทนในการศึกษา จำนวน 6 แห่ง โดยใช้แบบสอบถามเชิงลึกกึ่งโครงสร้าง (semi-structure in-dept-interview) เป็นเครื่องมือในการสัมภาษณ์ ให้ได้ข้อมูลที่แท้จริงจากผู้รู้ที่เกี่ยวข้อง (key informants) ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เจ้าหน้าที่ปฏิบัติ รวมแต่ละ 5 คน และผู้นำชุมชนในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล แต่ละ 1 คน รวมทั้งสิ้น 36 คน โดยกำหนดคำถามเพื่อให้ได้ข้อคิดเห็นต่างๆ เกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล คือ 1) ปัญหาของปัจจัยที่มีผลต่อความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นอย่างไร 2) สาเหตุของปัญหาปัจจัยที่มีผลต่อความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล เกิดจากอะไร 3) วิธีการแก้ไขปัญหาของปัจจัยที่มีผลต่อความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล มีอย่างไร แล้วนำข้อมูลมาวิเคราะห์และสรุปรวบรวมความ จัดระเบียบสิ่งที่ค้นพบ และสรุปผลการวิจัย

ปัจจัยที่ใช้ในการศึกษา

จากการสำรวจวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้พิจารณากำหนดศึกษาปัจจัยต่างๆ ดังนี้

1. ปัจจัยด้านองค์การ ได้แก่ ขนาด รายได้ และความเป็นอิสระขององค์การบริหารส่วนตำบล
2. ปัจจัยด้านการบริหารและการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ งบประมาณ การติดต่อสื่อสาร และความขัดแย้งทางด้านผลประโยชน์
3. ปัจจัยด้านทรัพยากรบุคคลากร ได้แก่ การศึกษา ประสบการณ์ในการทำงาน ความรู้ ความเข้าใจในการปฏิบัติงาน และความรับผิดชอบทางด้านบริการ
4. ปัจจัยด้านพฤติกรรมกรปฏิบัติหน้าที่ ได้แก่ ความซื่อสัตย์สุจริต ความเสียสละ การมีส่วนร่วม ความสามัคคี ความรับผิดชอบ ความเป็นประชาธิปไตย และการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร

5. ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ การเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการมีส่วนร่วมของประชาชน

สรุปผลการวิจัย

สรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับปัญหา สาเหตุ แนวทางและวิธีการแก้ไขปัญหของปัจจัยที่มีผลต่อความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

1. ปัจจัยด้านองค์การ เกี่ยวกับ

1) ขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบล มีผลกระทบกับเรื่องรายได้และการพัฒนา พบว่าขนาดเล็กจะมีรายได้้น้อย จึงมีงบประมาณและบุคลากรตามกรอบอัตราจำกัดที่น้อย ไม่เพียงพอต่อการบริหารงานและพัฒนาพื้นที่ได้ไม่ทั่วถึง ขณะที่ขนาดใหญ่เกินไปก็จะมีผลให้การปกครองยากและการบริการไม่ทั่วถึง เพราะมีจำนวนประชากรมากและมีประชากรแฝงโดยเฉพาะชุมชนเมือง หรือใหญ่เพราะมีพื้นที่มาก ก็อาจมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการพัฒนาหรือกระจายการพัฒนาไม่ทั่วถึง จึงควรกำหนดโครงสร้างของขนาดและหน่วยงาน รวมถึงบุคลากรให้มีความเหมาะสมกับสภาพพื้นที่ และจัดสรรงบประมาณให้เหมาะสมกับขนาดและภารกิจ โดยต้องคำนึงถึงความเป็นตัวแทนของประชาชนในทุกพื้นที่ โดยเฉพาะพื้นที่ห่างไกลในชนบท “จากข้อเท็จจริงที่พบ ถ้ามีการรวมแล้วความเป็นตัวแทนของประชาชนที่อยู่ในชนบทอาจจะหมดไป เช่น พื้นที่ที่อยู่ห่างไกล อยู่บนเขา มีหลายชาติพันธุ์ หมู่บ้านเหล่านี้เมื่อมีการรวมแล้วขนาดโตขึ้น ความเป็นตัวแทนที่ถูกคัดเลือกมาตัวแทนอยู่บนพื้นราบหมด ความเป็นตัวแทนของหมู่บ้านคนที่อยู่บนยอดเขาอาจจะไม่มีเลย เรื่องความมั่นคงของประเทศอาจต้องพิจารณาใหม่”

2) รายได้ของท้องถิ่น ในปัจจุบันการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลเองยังได้ไม่มาก เพราะสภาพพื้นที่ เศรษฐกิจและสังคม และอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติให้สามารถจัดเก็บได้มีไม่มาก โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลในชนบทหรือกรณีพื้นที่ยังเป็นพื้นที่การเกษตร จะมีฐานรายได้จากการจัดเก็บภาษีน้อย เมื่อรายได้้น้อย งบประมาณก็จะน้อย และยังต้องใช้จ่ายในด้านบุคลากร “อบต. หลายแห่งมีการจ้างพนักงานมากเกินไปจนความจำเป็น จึงเหลืองบประมาณในการพัฒนาน้อย ไม่สามารถนำงบประมาณมาพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้ตรงตามความต้องการของประชาชนอย่างเต็มที่ ต้องได้รับจัดสรรจากรัฐบาลมากกว่า มีผลต่อความเป็นอิสระ” จึงควรกำหนดอำนาจหน้าที่ให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถจัดเก็บภาษีได้มากขึ้น มีการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนให้สอดคล้องกับภารกิจและสภาพพื้นที่ รวมถึงส่งเสริมให้มีการบริหารที่ดี “จริงๆ ไม่ต้องใหญ่มาก ไม่ต้องสร้างตึกสูงๆ ความ



เข้มแข็งไม่เกี่ยวกับองค์กรที่ใหญ่ แม้ว่ารายได้น้อยก็ทำให้เข้มแข็งได้ ขึ้นอยู่กับการบริหาร เก็บได้น้อยถ้าการบริหารดีก็เข้มแข็งได้”

3) ความเป็นอิสระองค์การบริหารส่วนตำบล ปัจจุบันยังถูกควบคุมกำกับดูแล เรื่องกฎระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ถูกตรวจสอบจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ทำให้รู้สึกว่าการขาดความเป็นอิสระ ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง การถ่ายโอนอำนาจของส่วนราชการให้ท้องถิ่น ยังเป็นอำนาจชั่วคราวระหว่างภูมิภาคและท้องถิ่น ไม่มีระเบียบที่จะไปบริหารจัดการ ทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ “อบต. หลายแห่งถูกนักการเมืองเข้ามาแทรกแซง มากดดันหรือมาบีบให้ทำนอกเหนือระเบียบต่างๆ ทำให้เกิดปัญหาอย่างมาก” อย่างไรก็ตาม มีบางคนเห็นว่าความเป็นอิสระขององค์การบริหารส่วนตำบลมีมากเกินไป ควรมีการตรวจสอบมากกว่านี้ เพราะ “นักการเมืองต่างคนต่างคิด คิดเอาเอง เข้าข้างตัวเอง ไม่ค่อยยึดถือระเบียบ คิดว่ามีอิสระไม่ฟังคนอื่น คิดว่าเป็นเงินของตนเอง และเกิดการคอร์รัปชัน เป็นผลเสียต่อประชาชนและงบประมาณ” จึงควรให้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภารกิจที่ถ่ายโอนจากส่วนราชการต่างๆ จะต้องกำหนดให้สอดคล้องกับภารกิจ และควรให้อิสระแก่องค์การบริหารส่วนตำบลตามความเหมาะสม “ถ้าให้อิสระมากเกินไป จะมีเรื่องผลประโยชน์เข้ามา ก่อให้เกิดผลเสีย เพราะมีทั้งคนดีและคนไม่ดี” และควรส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรมของคนที่มาเป็นผู้บริหารด้วย “หากผู้บริหารที่มีคุณธรรม จริยธรรม เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตน ความเป็นอิสระที่มีอยู่ปัจจุบันก็สามารถบริหารงานและงบประมาณให้องค์กรเข้มแข็งได้” และควรมีมาตรการป้องกันไม่ให้ นักการเมืองระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น ใช้อิทธิพลมากดดันหรือมาบีบให้ทำนอกเหนือระเบียบต่างๆ

2. ปัจจัยด้านการบริหารและการปฏิบัติงาน เกี่ยวกับด้าน

1) งบประมาณ มีปัญหาการบริหารงานและภารกิจขององค์การบริหารส่วนตำบล เพราะรายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเองได้น้อย สาเหตุมาจากฐานภาษีและประสิทธิภาพการจัดเก็บขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบกับงบประมาณที่ได้รับจัดสรรก็ไม่สอดคล้องกับภารกิจที่ส่วนราชการถ่ายโอนให้องค์การบริหารส่วนตำบล การที่มีงบประมาณน้อย ทำให้ไม่สามารถทำแผนพัฒนาตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ครอบคลุมพื้นที่ รวมถึงการบริหารงานของผู้บริหารที่ยังขาดประสิทธิภาพ ไม่ประหยัด คุ่มค่า ยังมีการจ้างพนักงานจำนวนมากเกินไป รวมทั้งมีการกั้นงบประมาณไว้ก่อสร้างอาคารสำนักงานที่เกินความจำเป็น ในทางตรงกันข้าม ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลมีงบประมาณมากจะทำให้ผู้บริหารเกิดความโลภ มีการแย่งชิงเข้า

มาบริหาร ในการเลือกตั้งก็จะมีการแข่งขันสูง เกิดการซื้อเสียงในการเลือกตั้ง “ท้องถิ่นไหนยังมีงบประมาณมาก การเลือกตั้งก็จะมีการแข่งขันสูง ทำให้ประชาชนอ่อนแอ ได้เงินแป็บเดียวแล้วก็หมด” แนวทางแก้ไขควรกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีได้มากขึ้น รวมทั้งจัดสรรเงินอุดหนุนให้เพียงพอต่อการพัฒนาพื้นที่ตามภารกิจ โดยพิจารณาในมิติของขนาด จำนวนประชากร ภูมิศาสตร์ของตำบลด้วย รวมทั้งส่งเสริมให้มีการพัฒนาประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้และการบริหารงบประมาณของผู้บริหาร นอกจากนั้น ควรป้องกันปราบปรามการซื้อสิทธิขายเสียงเลือกตั้งอย่างจริงจัง เพื่อให้ได้คนดีเข้ามาบริหารงบประมาณ

2) การติดต่อสื่อสาร การติดต่อสื่อสารกับชาวบ้านไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร ไม่สามารถสื่อสารข้อมูลให้ประชาชนทราบและเข้าใจ อาจเกิดจากปัญหาการสื่อสารไม่ชัดเจนหรือเกิดจากการปิดกั้นการเข้าถึงของประชาชน “เมื่อประชาชนไม่รับทราบว่าท้องถิ่นทำอะไรอยู่ ก็จะคอยจ้องจับผิด” เทคโนโลยีการสื่อสารจึงมีส่วนสำคัญในเรื่องการประชาสัมพันธ์ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลทำอะไรบ้าง สามารถเข้าถึงประชาชนได้ ซึ่งสาเหตุจากบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลบางส่วนไม่ว่าฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายพนักงานยังขาดความรู้ในด้านเทคโนโลยีสมัยใหม่ “การใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีสมัยใหม่ในการทำงานยังไม่สมประโยชน์เท่าที่ควร” รวมทั้งยังขาดข้อมูลพื้นฐานในพื้นที่ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานให้เกิดประโยชน์กับประชาชน จึงควรส่งเสริมให้นำเทคโนโลยีเข้ามาช่วยในการปฏิบัติงานและเป็นช่องทางในการติดต่อสื่อสารกับประชาชน ถ้าท้องถิ่นมีแต่เรื่องทุจริตไม่ชอบมาพากล ไม่โปร่งใส ชาวบ้านก็จะใช้ช่องทางสื่อสารได้ค่อนข้างรวดเร็ว โดยจะต้องมีการแก้ไขกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรค “เมื่อก่อนปิดกันกัน ทำอะไรไม่มีการตรวจสอบ ปัจจุบันชาวบ้านมีโทรศัพท์ พอมีอะไรไม่เข้าใจจะโทรศัพท์มาสอบถามเจ้าหน้าที่ หรือมีเรื่องอะไรจะไปในทางทุจริต ก็มีช่องทางโทรศัพท์ไปร้องเรียน”

3) ความขัดแย้งทางด้านผลประโยชน์ เกิดจากฝ่ายบริหารและสมาชิกสภา ซึ่งเป็นตัวแทนประชาชนมักจะเกิดความขัดแย้งและแย่งชิงผลประโยชน์ จากการแข่งขันทางการเมืองในการเลือกตั้งเพื่อเข้ามาบริหารงบประมาณ และอาจเกิดจากสมาชิกสภาแย่งชิงงบประมาณเพื่อทำโครงการในพื้นที่ที่ตนเป็นตัวแทน ทำให้เกิดการแบ่งพรรคแบ่งพวก เกิดการแตกความสามัคคี ไม่พึงเหตุผล การทำงานก็จะล่าช้าไม่เป็นไปตามแผนหรือตามเป้าหมายที่ต้องการ ยิ่งงบประมาณมาก ความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ยิ่งมาก ประชาชนก็จะไม่ได้รับผลประโยชน์เท่าที่ควร “ผู้บริหารท้องถิ่นบางแห่งมักจะใช้เรื่องเงินเข้ามานำหน้า ทุกอย่างต้องใช้เงินซื้อทั้งหมด ถ้ามีการลงทุนซื้อเสียงก็ต้องหาผลประโยชน์คืน และต้องการกำไร เกิดการขัดแย้งกัน บางครั้งขัดกันถึงขั้นยิงกัน” นอกจากนั้น นักการเมืองระดับชาติมักจะเข้ามายุ่งเกี่ยวกับท้องถิ่น ทำให้เกิดการแตกแยกขัดแย้งกัน



“ฝ่ายการเมืองบางคนเข้ามาเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ อยากอยู่ในตำแหน่งนานๆ พยายามสร้างบารมี สร้างอิทธิพล ทำให้มีปัญหาเกี่ยวกับข้าราชการ นายก อบต. ส่วนใหญ่อยากได้คะแนนเสียง เป็นที่รักของประชาชน จึงบริหารงานเอาใจประชาชนโดยไม่คำนึงถึงกฎ ระเบียบ และหลักเกณฑ์ต่างๆ บางเรื่องทำไม่ได้ก็จะทำให้ได้ เพราะมีส่วนได้ส่วนเสียในการบริหารงาน” ไม่เป็นธรรมทั้งในเรื่องการพิจารณาจัดสรรงบประมาณพัฒนาพื้นที่ การบริหารงานบุคคลไม่มีความยุติธรรม สร้างความแตกแยกขัดแย้งในหมู่ข้าราชการและพนักงาน จึงควรส่งเสริมให้บุคลากรมีทัศนคติในการปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน มีการยึดกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง ให้มีประสิทธิภาพในการป้องกันปราบปรามการแสวงหาผลประโยชน์อย่างจริงจัง และส่งเสริมให้มีการบริหารงานด้วยระบบคุณธรรม

3. ปัจจัยด้านทรัพยากรบุคคลในองค์การบริหารส่วนตำบล เกี่ยวกับ

1) **ระดับการศึกษา** เป็นปัญหาสำหรับผู้บริหารในเรื่องวิสัยทัศน์การบริหารและการตัดสินใจ ในปัจจุบันการบริหารงานจึงต้องพึ่งข้าราชการประจำ มีผลให้ข้าราชการประจำมีอำนาจชี้นำ เช่นเดียวกับสมาชิกสภา การติดตามข่าวสาร การวินิจฉัยตีความไม่สามารถเข้าใจบทบาทหน้าที่และระบบการทำงาน มีผลต่อการพัฒนาองค์กร สาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากไม่มีการกำหนดวุฒิการศึกษาของผู้มีสิทธิ์สมัครรับเลือกตั้งเข้ามาทำงานในฝ่ายการเมือง ตั้งแต่ในระยะเริ่มแรกที่มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ในปี พ.ศ. 2539 ทั้งฝ่ายผู้บริหารและฝ่ายสมาชิกสภา จึงมีผู้บริหารและสมาชิกสภาที่มีระดับการศึกษาเพียงระดับประถมศึกษาหรือมัธยมศึกษา และอีกสาเหตุหนึ่งเกิดจาก “ผู้บริหารรับคนเข้ามาทำงานโดยใช้ระบบอุปถัมภ์ เห็นแก่พวกพ้อง เครือญาติ” มีการศึกษาไม่เหมาะสมกับหน้าที่การงาน ไม่ตรงตามสายงาน ไม่ถูกหลักคุณธรรม จึงควรกำหนดคุณสมบัติเรื่องระดับการศึกษาของผู้ที่จะเข้ามาเป็นผู้บริหารและสมาชิกสภาให้สูงขึ้น โดยเฉพาะผู้บริหารควรให้จบปริญญาตรีขึ้นไป ในส่วนของการบรรจุแต่งตั้งบุคลากรเข้าเป็นข้าราชการและพนักงานปฏิบัติงาน ควรมีการแต่งตั้งผู้ที่จบการศึกษาตรงกับตำแหน่งและภารกิจหน้าที่ ไม่ควรใช้ระบบอุปถัมภ์

2) **ประสบการณ์ในการทำงาน** มีความสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารพัฒนาองค์กร ถ้าไม่มีประสบการณ์การทำงาน อาจทำให้การทำงานไม่ประสบความสำเร็จหรือผิดพลาดได้ “ในการเลือกตั้งอาจได้คนใหม่เข้ามาและไม่มีประสบการณ์ในการทำงาน การกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่น ก็จะทำอะไรแบบเดิมๆ ไปก่อนและทำงานไม่คล่องตัว ต้องมีการศึกษาและหาประสบการณ์” ในส่วนสมาชิกสภาที่เข้ามาใหม่ๆ บางคนไม่ศึกษา ไม่ใฝ่หาความรู้เพิ่มเติม การ

ทำงานก็อาจไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรหรือเกิดการผิดพลาดได้ ดังนั้นจึงควรจัดให้มีการถ่ายทอดความรู้ ฝึกฝน และหาประสบการณ์ในการทำงาน

3) **ความรู้ ความเข้าใจในการปฏิบัติงาน** สมาชิกสภาที่เข้ามาใหม่ไม่มีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ “สมาชิกสภามักปฏิบัติผิดข้อบังคับต้องมีการดักเตือนตลอดเวลา” ส่วนใหญ่บุคลากรที่ขาดความรู้ความเข้าใจในระเบียบกฎหมาย มักปฏิบัติงานผิดพลาด เกิดปัญหาเมื่อมีการตรวจสอบจากหน่วยตรวจสอบ สาเหตุเกิดจากหน่วยงานที่ถ่ายโอนภารกิจให้องค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ได้มาส่งมอบหรือถ่ายทอดความรู้ให้ ประกอบกับบุคลากรบางส่วน “ไม่ใฝ่รู้ ไม่ศึกษา กฎระเบียบ มักทำตามความเคยชินหรือทำตามแบบที่เคยทำกันมาก่อนโดยไม่รู้ว่าผิดกฎ ระเบียบหรือไม่ อย่างไร” นอกจากนั้น กฎ ระเบียบในการปฏิบัติงานบางเรื่องไม่ชัดเจน ต้องมีการตีความ และการตรวจสอบของหน่วยตรวจสอบ โดยเฉพาะ สตง. มีการตรวจสอบไม่เหมือนกันในเรื่องเดียวกัน บางองค์การบริหารส่วนตำบลให้ผ่าน ขณะที่บางองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ให้ผ่าน อีกสาเหตุหนึ่งคือ “ผู้บริหารมักใช้ระบบเส้นสายรับคนที่ไม่มีความรู้เข้ามาเป็นพนักงานของ อบต.” จึงควรส่งเสริมและพัฒนาความรู้ให้บุคลากร โดยจัดอบรมเพื่อพัฒนาศักยภาพในการทำงาน และไม่ควรใช้ระบบอุปถัมภ์รับคนเข้ามาเป็นพนักงาน ควรจะรับคนที่มีความรู้เข้ามาเพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพ

4) **ความรับผิดชอบทางด้านการบริการ** องค์การบริหารส่วนตำบลกระจายบริการไม่ทั่วถึง บุคลากรไม่มีความรับผิดชอบในการบริการ ไม่สนใจประชาชนที่มาใช้บริการ ไม่มีความเสมอภาค ทำให้ประชาชนไม่มีความพึงพอใจ จึงเกิดมุมมองที่ไม่ดีกับท้องถิ่น และจะไม่ยอมรับองค์กร จะคอยตรวจสอบและไม่ให้ความร่วมมือ สาเหตุส่วนใหญ่เกิดจากบุคลากรบางส่วนขาดความรับผิดชอบ ขาดจิตสำนึกการให้บริการ และมีการเลือกปฏิบัติ ทำให้เกิดปัญหาประชาชนไม่ได้รับการบริการที่ดี เกิดความไม่พอใจและมีการร้องเรียนตามมา สาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งคือยังมีการทิ้งที่กฎหมายไม่ได้กำหนดให้ท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานหรือมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการ โดยเฉพาะภารกิจที่ถ่ายโอนจากส่วนกลางซึ่งมอบหมายแต่ความรับผิดชอบในการให้บริการ ก่อให้เกิดปัญหากับหน่วยตรวจสอบ จึงควรมีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในภารกิจที่มอบให้ท้องถิ่นดำเนินการให้ชัดเจน พร้อมทั้งจะนำไปสู่การปฏิบัติ ขณะเดียวกันควรเสริมสร้างบุคลากรที่ปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้มีจิตสำนึกและมีวิสัยทัศน์การให้บริการประชาชนโดยไม่แบ่งแยก ให้ความเสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติ และควรมีการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้แก่ประชาชนในเรื่องของกฎ ระเบียบในการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล



4. ปัจจัยด้านพฤติกรรมกาปฏิบัติหน้าที่ ด้าน

1) **ความซื่อสัตย์สุจริต** การทำงานในองค์การบริหารส่วนตำบล ผลประโยชน์นับว่าเป็นปัญหาสำคัญอย่างยิ่ง ดังนั้นบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องมีความซื่อสัตย์สุจริต ไม่มีการเรียกรับผลประโยชน์ ชักยอกทรัพย์สิน หรือคดโกง นำเงินของราชการไปใช้ส่วนตัว สาเหตุเกิดจากชาวบ้านเลือกตั้งเข้ามาโดยไม่สุจริต มีการซื้อสิทธิ์ขายเสียง บุคลากรขาดคุณธรรม เห็นแก่ผลประโยชน์ส่วนตนมากกว่าผลประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้น จึงควรเสนอให้หน่วยตรวจสอบ เช่น สตง. เข้าตรวจสอบการทำโครงการต่างๆ อย่างทั่วถึง

2) **ความเสียสละ** บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลขาดความเสียสละ ขาดสำนึกในหน้าที่ ฝ่ายการเมืองผู้ที่อาสาเข้ามามีความทะเยอทะยาน ผู้บริหารเข้ามาเพื่อต้องการอำนาจและผลประโยชน์ ไม่ได้เข้ามาด้วยจิตสาธารณะที่จะทำเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง “ผู้นำคือนายก อบต. ที่ปฏิบัติงานอยู่ในขณะนี้ไม่ใช่ผู้เสียสละ เข้ามาเพื่อต้องการอำนาจและผลประโยชน์” “ฝ่ายสมาชิกสภายังไม่ค่อยตระหนักถึงความรับผิดชอบ ความเสียสละในการบริการประชาชน คิดว่าไม่ใช่หน้าที่ตน มองว่าเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารเพราะฝ่ายบริหารเป็นผู้ใช้จ่ายเงิน” และพนักงานบางส่วนยังไม่มี ความเสียสละ จึงควรสร้างทัศนคติให้บุคลากรมีจิตอาสา เสียสละ อุทิศตนเข้ามาทำงานเพื่อประชาชน ขณะเดียวกันผู้บริหารต้องปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดี ทুম่ทำงาน

3) **การมีส่วนร่วม** บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งสมาชิกสภา และข้าราชการ พนักงาน เจ้าหน้าที่ยังขาดการมีส่วนร่วมในการทำงาน หรือกิจกรรมต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล ต่างฝ่ายต่างทำงานของตนเอง ที่เกิดจากขาดความสามัคคีในหมู่คณะ ขาดจิตสำนึกในการทำเพื่อส่วนรวม และบางส่วนไม่รู้บทบาทหน้าที่ตนเอง ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อองค์กรและไม่เกิดประโยชน์ต่อประชาชนเท่าที่ควร สาเหตุสำคัญคือผู้บริหารบางคนไม่มีความยุติธรรม ส่งผลให้เกิดความแตกแยก ดังนั้น ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องบริหารโดยใช้ระบบคุณธรรม ให้ความเสมอภาค ไม่สร้างความแตกแยก ไม่เลือกปฏิบัติ เพราะจะทำให้พนักงานเกิดขวัญและกำลังใจร่วมมือร่วมใจทำงาน

4) **ความสามัคคี** องค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่งเกิดปัญหาสมาชิกสภาไม่ค่อยสามัคคีกัน ผู้บริหารมีการใช้ระบบอุปถัมภ์ ไม่มีความยุติธรรม ไม่ยึดความถูกต้องหรือกฎระเบียบ ทั้งในเรื่องของการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ ไปพัฒนาพื้นที่ และเรื่องของการบริหารงานบุคคล ทำให้เกิดปัญหาการบังคับบัญชา บุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลเกิดความสามัคคี เกิดการแตกแยกภายในระหว่างข้าราชการ พนักงาน แบ่งเป็นกลุ่มเป็นพวก เกิดผลเสียต่อการปฏิบัติงาน “แม้ว่านโยบายจะดีเพียงใด ถ้าไม่มีความสามัคคีในหมู่คณะ การทำงานก็จะไม่สำเร็จ ทำให้องค์กรไม่เข้มแข็ง” ดังนั้น ผู้บริหารจะต้องมีความยุติธรรมในการบริหารงาน การทำโครงการพัฒนาท้องถิ่นต้องจัดสรรงบประมาณ



อย่างเป็นธรรม การบริหารงานบุคคลต้องมีคุณธรรม การประเมินบุคลากรต้องมีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน และจัดกิจกรรมสร้างความปรองดองระหว่างบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลอย่างต่อเนื่อง

5) **ความรับผิดชอบ** ฝ่ายการเมืองโดยเฉพาะผู้บริหารขาดความรับผิดชอบ รับปากประชาชนตอนหาเสียง แต่เมื่อเข้ามาแล้วไม่ทำตามนโยบายที่หาเสียงไว้ หรือผลงานที่ทำอาจพบว่าไม่ได้มาตรฐาน ไม่ตอบสนองความต้องการประชาชนอย่างแท้จริง เพราะผู้บริหารนั้นไม่มีคุณธรรม ไม่คำนึงถึงหลักธรรมาภิบาล ขาดจิตสำนึกในการทำหน้าที่เพื่อสาธารณะ ในส่วนสมาชิกสภาหลาย人不สนใจความเดือดร้อนของประชาชน ขาดความรับผิดชอบในหน้าที่ของตนเอง ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลไม่เป็นที่ยอมรับของประชาชน จึงควรส่งเสริมให้เกิดธรรมาภิบาล และรับผิดชอบแก้ไขปัญหา “มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่และต่อประชาชน หากตนเองหรือผู้ใต้บังคับบัญชาได้กระทำความผิดหรือทำผิดพลาด ต้องออกมารับผิดชอบ ก็จะเป็นที่ยอมรับของประชาชน ทำให้องค์กรเข้มแข็ง”

6) **ความเป็นประชาธิปไตย** การบริหารงานของผู้บริหารใช้วิธีการสั่งการตามสายการบังคับบัญชา ข้าราชการ พนักงานต้องอยู่ภายใต้อำนาจ ถูกกดดัน ถูกบังคับ เจ้าหน้าที่ต้องทำตามที่ผู้บังคับบัญชาสั่งการเท่านั้น ทำให้เกิดปัญหาตามมา ซึ่ง “ผู้บริหารหลายแห่งยังคงยึดถือการทำงานแบบเป็นสายการบังคับบัญชาที่สั่งการอย่างเดียว เป็นผู้บริหารแบบอำนาจนิยม คิดว่าได้รับเลือกเข้ามาแล้วมีอำนาจจะทำอะไรก็ได้ จึงบริหารงานค่อนข้างเป็นเผด็จการ” ดังนั้น ผู้บริหารต้องเน้นการให้อิสระในการแสดงความคิดเห็น และมีการรับฟังความคิดเห็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องรับฟังเสียงประชาชน เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิออกเสียงในสิ่งที่เขาต้องการในแผนชุมชนและการทำโครงการต่างๆ นอกจากนั้น ควรมีการส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยตั้งแต่ระดับเด็กนักเรียน เช่น จัดให้มีสถานักเรียน เพื่อเรียนรู้วิถีประชาธิปไตย

7) **การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร** บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลยังขาดการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง หรือรับรู้ช้าไม่ทันการณ์ ส่งผลให้การทำงานขาดประสิทธิภาพหรือทำงานผิดพลาด สุ่มเสี่ยงที่จะถูกตรวจสอบ ปัญหาเรื่องการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกิดจากบุคลากรบางส่วนขาดความใฝ่รู้ ไม่คิดพัฒนาตนเอง ตามไม่ทันเทคโนโลยีสมัยใหม่ การทำงานขาดแผนดำเนินงานหรือขาดการประชาสัมพันธ์ให้พนักงานได้รับรู้ นอกจากนั้น ยังขาดช่องทางการรับรู้ข้อมูลข่าวสารความเดือดร้อนหรือความต้องการจากประชาชน ทำให้การแก้ไขปัญหาล่าช้า เกิดการร้องเรียนตามมา ดังนั้น บุคลากรต้องให้ความสนใจใฝ่รู้ เพื่อรับรู้ข่าวสารและทันต่อเรื่องกฎหมายและระเบียบ เพื่อจะทำให้สามารถปฏิบัติงานได้ถูกต้อง และองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องมี



ช่องทางสื่อสารให้เกิดการรับรู้ข่าวสารความต้องการหรือความเดือดร้อนของชาวบ้าน เพื่อจะได้แก้ไขปัญหาคือการตอบสนองความต้องการได้ถูกต้องและทันการณ์

5. ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม เกี่ยวกับ

1) การเมือง ปัญหาการเมืองในท้องถิ่นมักเกิดการแข่งขันแย่งชิงกันของนักการเมืองเพื่อเข้าไปมีอำนาจหรือเป็นผู้บริหาร มีปัญหาการซื้อเสียง ทำให้ได้นักการเมืองไม่ดี ขาดความรู้ เข้ามาแสวงผลประโยชน์ เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวง “ประชาชนส่วนมากเงินไม่มากไม่เป็น เป็นเรื่องจริง จึงเกิดการคอร์รัปชันมาก มีแบ่งพรรคแบ่งพวก ใครพวกมากจะได้งบประมาณไป มีการฝากลูกเข้าทำงานได้ เป็นระบบเส้นสาย” เมื่อเข้ามาแล้วเป็นคนละชั่วก็จะเกิดความขัดแย้ง ฝ่ายแพ้การเลือกตั้งจะเป็นฝ่ายค้านคอยขัดขวางการทำงาน และปัญหาสำคัญคือมักจะมีนักการเมืองระดับชาติ (ส.ส.) เข้ามาแทรกแซง ทำให้เกิดการแตกแยก “นักการเมืองใหญ่เข้ามามีอิทธิพล มาบังคับขู่เข็ญโทรไปข่มขู่ฝ่ายตรงข้ามในพื้นที่ เมื่อแพ้การเลือกตั้งก็ขู่มา พอมีอิทธิพล ชุมชนชาวบ้านยังกลัว” และเกิดปัญหาการจัดสรรงบประมาณที่ไม่เป็นธรรม “ถ้าเป็นลูกน้องไม่อยู่ในบ้านใหญ่ งบประมาณไม่ได้” “นักการเมืองท้องถิ่นอาจเป็นหัวคะแนนเครือข่ายของนักการเมืองระดับชาติ หรือต้องการได้รับการสนับสนุนงบประมาณโดยการผลักดันของนักการเมืองระดับชาติ ก่อให้เกิดการครอบงำสมาชิกและผู้สนับสนุนในพื้นที่ ขาดความเป็นอิสระ” นอกจากนั้น การดำเนินนโยบายของการเมืองระดับชาติก็ส่งผลกระทบต่อท้องถิ่นด้วย เพราะองค์การบริหารส่วนตำบลต้องนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ ดังนั้น จึงควรส่งเสริมให้มีการเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ยุติธรรม นักการเมืองท้องถิ่นควรให้มีการเคารพกฎกติกา รู้แพ้รู้ชนะ ขณะเดียวกันผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีความโปร่งใส เป็นธรรมในการบริหารงานเพื่อแก้ไขปัญหาให้ประชาชนในพื้นที่ โดยเฉพาะนักการเมืองระดับชาติต้องเห็นแก่ประโยชน์ของท้องถิ่น โดยไม่คิดหวังผลตอบแทน จะทำให้ท้องถิ่นเจริญขึ้น ส่งเสริมให้ท้องถิ่นสามารถพัฒนาด้วยตัวเอง “การเมืองท้องถิ่นควรจะพึ่งตัวเอง เพราะกฎหมายกำหนดให้มีอิสระในการตัดสินใจแก้ปัญหาในการปกครองตนเอง และสามารถแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นตนเองได้ เป็นการพัฒนาจากข้างล่าง หากท้องถิ่นเข้มแข็ง ระดับชาติก็จะเข้มแข็ง” ด้วย

2) เศรษฐกิจ “เศรษฐกิจจะเป็นตัวบ่งชี้ว่าท้องถิ่นจะได้งบประมาณจากสภาพเศรษฐกิจอย่างนี้มากน้อยเพียงใด” ถ้าเศรษฐกิจไม่ดี รายได้จากการจัดเก็บภาษีขององค์การบริหารส่วนตำบลจะน้อยลง งบประมาณในการบริหารและพัฒนาท้องถิ่นจึงน้อย ประชาชนก็เดือดร้อนเพราะรายได้ลดลง การมีส่วนร่วมของประชาชนก็จะไม่ค่อยให้ความร่วมมือ เพราะจะต้องประกอบอาชีพหาเลี้ยงครอบครัว นอกจากนั้น อาจทำให้เกิดปัญหาอาชญากรรมและปัญหาทางสังคม เช่น มีโจรผู้ร้ายแย่งชิงทรัพย์ พนักงานขององค์การบริหารส่วนตำบลก็อาจทำงานไม่เต็มที่ เพราะต้องไปหารายได้เสริมนอกเวลาราชการ ดังนั้น ถ้าเศรษฐกิจไม่ดี องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่กระตุ้น

ส่งเสริมรายได้ ลดรายจ่าย “ควรส่งเสริมให้มีการรักษาวิถีชุมชน และสนับสนุนช่วยเหลือเกษตรกร และประชาชนที่มีรายได้น้อย ให้สามารถประกอบอาชีพมีรายได้เลี้ยงครอบครัว โดยให้ยึดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของในหลวง หรือส่งเสริมให้ประชาชนมีอาชีพเสริม รวมทั้งส่งเสริมให้มีการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์จะทำให้ประชาชนอยู่ได้”

3) สังคม สภาพสังคมปัจจุบันเป็นสังคมเมืองมากขึ้นและมีประชากรแฝง การขยายตัวของความเป็นเมืองไม่ได้มีการวางแผนโครงสร้างไว้ดี ไม่มีการควบคุม ความเข้มแข็งภาคประชาชนลดลง วิถีชุมชนจะหายไป ความเอื้ออาทรหายไป ต่างคนต่างอยู่ เกิดการแก่งแย่ง ใช้นบริการของรัฐมากกว่าที่จะเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในพื้นที่ การเข้าไปบริการก็ยาก ชุมชนเมืองเป็นชุมชนที่อยากได้อะไรต้องได้ จะเรียกร้องมาก ความเสียสละน้อย จะไม่รักษาทรัพยากรและสร้างปัญหาสิ่งแวดล้อม หลายปัญหาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถเข้าไปดำเนินการได้ ส่งผลกระทบต่อการพัฒนา “ผลพวงจากสังคมเมืองบ้านพักอาศัยที่คนจากภายนอกเข้ามาอยู่ก็ก่อปัญหาสิ่งแวดล้อม มีปัญหาน้ำเน่า น้ำเสีย ขยะ เกิดความเดือดร้อนรำคาญ เกิดการกระทบกระทั่ง ทะเลาะเบาะแว้งกันค่อนข้างบ่อย” “ประชาชนมักคิดว่าบทบาทภารกิจหน้าที่เป็นของผู้ให้บริการคือรัฐทั้งหมด” ไม่รับรู้ไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลจึงขาดความร่วมมือ ทำให้บริหารจัดการและปฏิบัติงานได้ลำบาก การพัฒนาจึงไม่ทั่วถึง ในทางตรงกันข้ามหลายพื้นที่ยังเป็นสังคมชนบทมีรายได้ต่ำ มีความเจริญทางด้านเศรษฐกิจน้อย ความเป็นอยู่ที่ไม่ดีขึ้น คุณภาพชีวิตที่ไม่ดีขึ้น ก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรม ยาเสพติด ฉกชิงวิ่งราวเพิ่มขึ้น ผู้บริหารบางแห่งก็ไม่ให้ความสำคัญในการป้องกันปัญหา รวมทั้งมีการรับสินบนของเจ้าหน้าที่บางส่วนทำให้การบังคับใช้กฎหมายกับผู้กระทำความผิดหย่อนยาน “การบริหารจัดการของ อบต. ไม่สามารถทำได้ เช่น จับคนต่างด้าว เจ้าหน้าที่รัฐส่วนมากจะเคลียร์ ไม่ส่งโรงพัก ทำให้เกิดภัยต่อชาติ...ในพื้นที่มีโรงงาน บริษัทเอกชน โรงงานปล่อยน้ำเสียสู่แหล่งน้ำสาธารณะ ก็ไม่สามารถดำเนินการได้ เพราะเจ้าหน้าที่ไปเข้ากับโรงงานทหารเข้ามาดำเนินการจึงปิดได้” ดังนั้น จึงต้องมีการวางแผนรองรับการขยายตัวของสังคมเมือง มีการรณรงค์ให้ชุมชนเมืองมีทัศนคติที่ดี รักษาภูมิตำในการอยู่ร่วมกันในสังคม ขณะเดียวกันต้องกระจายการพัฒนาให้ทั่วถึง เพื่อกระจายความเจริญไปสู่พื้นที่ชนบท ชาวบ้านในชนบทจะได้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ลดปัญหาสังคม นอกจากนั้น ควรเสนอให้มีกฎหมายกำหนดโทษขั้นรุนแรง บังคับใช้ให้จัดการผู้ค้ายาเสพติดเด็ดขาด ไม่ควรมีอภัยโทษ เพราะคนค้ายาเมื่อติดคุกออกมาก็ค้ายาเสพติดอีก และควรส่งเสริมทุกภาคส่วนให้ร่วมกันป้องกันแก้ไขปัญหายาเสพติดและอาชญากรรม โดยเฉพาะผู้ปกครองและผู้นำชุมชนต้องร่วมสอดส่องดูแลบุตรหลานตนเอง และต้องส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่มีการดำเนินการกับผู้ทำผิดกฎหมายอย่างจริงจัง ไม่ทุจริต ไม่รับสินบน



4) การมีส่วนร่วมของประชาชน “อบต. จะเข้มแข็งได้ก็ต่อเมื่อเกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง” ถ้าประชาชนไม่มีส่วนร่วมองค์การบริหารส่วนตำบลจะไม่สามารถแก้ไขความเดือดร้อนหรือไม่ตรงตามความต้องการของประชาชน ปัญหาคือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลยังมีน้อย ประชาชนที่มีส่วนร่วมก็จะ เป็นประชาชนวัยสูงอายุ โดยเฉพาะในชุมชนเมืองการมีส่วนร่วมน้อยมาก ส่งผลให้เกิดการพัฒนา หรือการจัดบริการที่ไม่ตรงต่อความต้องการของประชาชน รวมทั้งเกิดปัญหาเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันได้มาก สาเหตุอาจเกิดจากประชาชนไม่เห็นความสำคัญ หรือมีความจำเป็นในการ ประกอบอาชีพเลี้ยงดูครอบครัว หรือเกิดจากความขัดแย้งในพื้นที่ ประชาชนที่อยู่ฝ่ายบริหารจะเข้า มีส่วนร่วม แต่ประชาชนของฝ่ายค้านจะไม่เข้าร่วม นอกจากนั้น ระเบียบ กฎหมายก็ไม่เอื้อต่อการ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน และที่สำคัญคือ “ผู้บริหารหรือข้าราชการไม่ค่อยเข้าใจ หรือไม่จริงใจให้ประชาชนมีส่วนร่วม หรือมีการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ไม่เสมอภาค ” “เรายังไม่ จริงใจให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม บางครั้งใช้วิธีการล่อลวงซื้อให้ครบองค์ประกอบ” ดังนั้น จึง ต้องมีการแก้กฎหมายให้เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน และ “อบต. ต้องมีความจริงใจในการ ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยให้ความรู้และแนะนำว่าประชาชนจะมีส่วนร่วมอย่างไร กระตุ้นให้ประชาชนมีความเข้าใจ ทำให้รู้สึกวาท้องถิ่นไม่ได้ปิดกั้น และเห็นประโยชน์ของการมี ส่วนร่วมว่าจะเกิดประโยชน์แก่ตนเองอย่างไร การมีส่วนร่วมของประชาชนจะลดปัญหาเรื่องการ ทุจริตคอร์รัปชันหรือปัญหาการให้บริการที่ไม่ตรงต่อความต้องการของประชาชน”

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ควรกำหนดโครงสร้างของขนาดและหน่วยงาน รวมถึง บุคลากรให้มีความเหมาะสมกับสภาพพื้นที่ และจัดสรรงบประมาณให้เหมาะสมโดยพิจารณาในมิติ ของขนาด จำนวนประชากร สภาพภูมิศาสตร์ และภารกิจ โดยเฉพาะภารกิจที่ราชการส่วนกลางถ่าย โอนให้องค์การบริหารส่วนตำบล ควรจะต้องโอนงบประมาณให้สอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอน ด้วย และควรส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีการพัฒนารายได้ โดยพัฒนาประสิทธิภาพการ จัดเก็บรายได้ รวมถึงการขายฐานภาษีและสร้างแหล่งรายได้เพิ่มเติม นอกจากนั้น ควรมีมาตรการ ป้องกันนักการเมืองระดับชาติเข้ามาแทรกแซงหรือใช้อิทธิพลกับท้องถิ่น เช่น ไม่ควรให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเหนือการจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนแก่ท้องถิ่น เพื่อให้ องค์กรบริหารส่วนตำบลมีความเป็นอิสระมากขึ้น

2. ข้อเสนอแนะในการบริหาร การบริหารงานของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนมากยังขาดประสิทธิภาพ ไม่ประหยัด คุ่มค่า ไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน



และผู้บริหารหลายแห่งยังใช้ระบบอุปถัมภ์มากกว่าระบบคุณธรรม จึงควรส่งเสริมให้นำหลักการ
บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) มาใช้ และกำหนดมาตรการที่มีประสิทธิภาพใน
การป้องกันปราบปรามการแสวงหาผลประโยชน์อย่างจริงจัง นอกจากนั้น ควรมีมาตรการป้องกัน
ปราบปรามการซื้อสิทธิ์ขายเสียงเลือกตั้งอย่างจริงจัง เพื่อให้ได้คนดีเข้ามาบริหารงบประมาณในการ
พัฒนาท้องถิ่น และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยให้ความรู้และแนะนำให้ทราบว่า
ประชาชนจะมีส่วนร่วมได้อย่างไร รวมทั้งกระตุ้นให้เข้ามามีส่วนร่วม ทำให้รู้สึกว่าการท้องถิ่นไม่ได้
ปิดกั้น และให้เห็นประโยชน์ของการมีส่วนร่วมว่าจะเกิดประโยชน์แก่ตนเอง

บรรณานุกรม

- โกวิทย์ พวงงาม. (2552). **มิติใหม่การปกครองท้องถิ่น : วิสัยทัศน์กระจายอำนาจและการบริหารงาน
ท้องถิ่น**. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ : เสมาธรรม.
- _____. (2555). **หนึ่งทศวรรษกระจายอำนาจและอนาคตการกระจายอำนาจให้กับ อปท. ใน
ประเทศไทย**. เอกสารประกอบการประชุมกลุ่มย่อย เล่ม 2. **เวทีท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพฯ :
สถาบันพระปกเกล้า.
- วรเดช จันทรศร. (2552). **ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ**. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ :
พริกหวานกราฟฟิค.
- สมปราชญ์ คณาวินัย. **คำสั่ง คสช. ฉบับที่ 85/2557 ก้าวข้ามมายาคติ “กระจายอำนาจ”**.
นิวส์มอนิเตอร์. **มติชนรายวัน**. 16 กรกฎาคม 2557.
- Steers , Richard M. (1977). **Organization Effectiveness : A Behavioral View**. Santa
Monica, Californai : Goodyear Publishing .



ปัญหาและอุปสรรค อำนาจหน้าที่ในการบริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่น ของ สปป.ลาว ระหว่างชั้นเมืองและชั้นแขวงในการจัดการสิ่งแวดล้อม

Somphavanh Sihalath*

อลงกรณ์ อรรคแสง**

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่นชั้นเมืองและแขวงของ สปป.ลาว ในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยการศึกษาในครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยผู้วิจัยได้วิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ให้ข้อมูลจำนวน 19 คน เป็นทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง รวมทั้งประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อม

ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาและอุปสรรค ในการบริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่นของ สปป.ลาว ระหว่างชั้นเมืองและชั้นแขวงในการจัดการสิ่งแวดล้อม 1) ยังไม่ได้มีการปรับปรุงระบบการบริหารงานในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม 2) ระบบการบริหารจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมขาดความต่อเนื่อง 3) ในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมยังขาดแผนการในการนำใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน 4) ขาดงบประมาณจากรัฐบาลในการจัดสรรและทรัพยากรต่างๆ 5) ในการสนองความคาดหวังด้านการบริการยังขาดความรวดเร็วกระฉับกระเฉงของพนักงานบุคลากร 6) ในการปฏิบัติงานของพนักงานยังไม่มีความเต็มใจในการปฏิบัติงานและขาดการแข่งขัน

คำสำคัญ: การจัดการสิ่งแวดล้อม/ องค์การปกครองท้องถิ่น/ สปป.ลาว

* นิสิตปริญญาโท, สาขานโยบายสาธารณะ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, อาจารย์ที่ปรึกษา



The Problems and obstacles of the Authority in Local Government Organizations between District and Province Level on Environmental Management in Laos PDR

Somphavanh Sihalath^{*}

Alongkorn Akkasaeng^{**}

Abstract

The objective of the research is to study the problems and obstacles in the administration of local government organization in the District and Provincial Level in Lao PDR. This research uses a qualitative research methodology. The data is collected by interviewing 19 people in the executive agencies, staff personnel who have directed responsibility and people who have been affected by environmental issues.

The results showed that the barriers of the Authority in Local Government between District and Provincial Level on Environmental Management in Laos PDR are 1) the administration of the Authority to Manage Environmental Issues between Local Government in District and Provincial Level in Laos PDR has not improved and change. 2) The system of environmental management still lack of continuity. 3) Lack of plans to use the sustainable resources. 4) Lack of funding and resources allocated by the government. 5) The service of these bodies still lacks of the quickness. 6) The staffs are not willing to responsible of their duty and lack of competitiveness.

Keywords: Environmental Management/ Local Government Organization/ Laos PDR

^{*} Master of Public Administration Program in Public Policy College of Politics and Governance Mahasarakham University.

^{**} Asst.Prof. Dr., College of Politics and Governance Mahasarakham University, Advisor



บทนำ

ภายหลังสถาปนาสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม ค.ศ. 1975 พรรคประชาชนปฏิวัติลาวและรัฐบาลพยายามเปลี่ยนแปลงปรับปรุงอำนาจหน้าที่กับกลไกการปกครองเรื่อยมาโดยปฏิบัติตามแนวทางนโยบายของพรรค รวมทั้งแผนพัฒนาเศรษฐกิจ-สังคมแห่งชาติ รัฐบาลได้ให้ความสำคัญในการปรับปรุงกฎหมาย กลไกการบริหารจัดการในภาครัฐรวมถึงบุคลากรหรือข้าราชการ ในการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อรับประกันการคุ้มครองรัฐ-คุ้มครองสังคม ที่มีประสิทธิผล สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวเป็นรัฐประชาธิปไตยประชาชน เป็นรัฐเอกราช เอกภาพที่ไม่สามารถตัดแยกออกจากกันได้ อำนาจหน้าที่ทั้งหมดเป็นของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนซึ่งปกครองด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายโดยมีพรรคประชาชนปฏิวัติลาวเป็นผู้ชี้นำโดยรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ฉบับปรับปรุง ค.ศ.2003 หมวดที่ 1 ว่าด้วยระบอบการเมือง ในมาตรา 5 ได้กำหนดเกี่ยวกับหลักการปกครองไว้ว่า สถานแห่งชาติและทุกองค์การของรัฐได้รับการแต่งตั้งและปฏิบัติหน้าที่ตามหลักการรวมศูนย์อำนาจ

การปกครองส่วนกลางหมายถึงรัฐบาลที่มีกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นเจ้าของแผนงานต่าง ๆ เป็นองค์ประกอบของรัฐที่มีอยู่ทั้งส่วนกลางและท้องถิ่น นอกจากนั้นยังมีองค์การเทียบเท่ากระทรวงที่ขึ้นตรงกับสำนักงานนายกรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารรัฐอย่างเป็นเอกภาพ ในการปฏิบัติหน้าที่ทุกด้านขององค์การของตนตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และกฎหมาย (บทรายงานการแบ่งความรับผิดชอบระหว่างส่วนกลางกับองค์การปกครองท้องถิ่นสำนักงานนายกรัฐมนตรีทบวงการปกครองและคุ้มครองรัฐกร ธันวาคม ค.ศ. 2010)

การปกครองท้องถิ่นของ สปป.ลาว ตามรัฐธรรมนูญ และในมาตรา 3 ของกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นมีความหมายว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นองค์การแต่งตั้งการบริหารรัฐขึ้นท้องถิ่น มีภารกิจเป็นตัวแทนและรับผิดชอบต่อรัฐบาลในการบริหารทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม การก่อสร้าง การนำใช้ทรัพยากรมนุษย์ ปกป้องรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งทรัพยากรอื่นๆ มีหน้าที่ในการปกป้องชาติ รักษาความสงบในท้องถิ่น และปฏิบัติหน้าที่ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศตามการมอบหมายของรัฐบาล ซึ่งถ้าเปรียบเทียบกับ การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยแล้วก็คล้ายๆกับการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่คล้ายๆกัน การปฏิบัติงานขององค์การปกครองท้องถิ่นของ สปป.ลาว ปฏิบัติงานตามหลักการรวมศูนย์อำนาจ (centralization) ซึ่งมีการมอบอำนาจหน้าที่และแบ่งความรับผิดชอบในแต่ละชั้นการปกครอง



(Deconcentration) โดยปฏิบัติตามหลักการ ขึ้นบ้านขึ้นตรงกับขึ้นเมือง ขึ้นเมืองขึ้นตรงกับขึ้นแขวง ขึ้นแขวงรับผิดชอบต่อรัฐบาล รวมทั้งอยู่ภายใต้การควบคุมและตรวจสอบขององค์กรคณะพรรคประชาชนปฏิวัติลาวชั้นท้องถิ่น(คณะกรรมการบริหารงานจังหวัด) ในชั้นของตัวเองเป็นผู้ตรวจสอบและรับผิดชอบบนพื้นฐานรัฐธรรมนูญและกฎหมาย รวมถึงบรรดาหน่วยงานข้าราชการที่ขึ้นตรงและเทียบเท่าเป็นโครงสร้างกลไกบริหารขององค์กรปกครองขึ้นแขวง มีอำนาจหน้าที่เป็นตัวแทนให้แก่กระทรวง ทบวง กรม และ องค์กรเทียบเท่ากระทรวง องค์กรปกครองขึ้นแขวงมีหน้าที่บริหารควบคุมดูแลหน่วยงานราชการต่างๆ ตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ และตามการมอบความรับผิดชอบของส่วนกลางมอบให้ท้องถิ่นควบคุมดูแลและกฎหมายกำหนดไว้ (รัฐธรรมนูญฉบับปรับปรุงและกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น สปป.ลาว ค.ศ. 2003)

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าจะมีการบัญญัติหลักการเคลื่อนไหวในการปฏิบัติหน้าที่ ของส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมายว่าด้วยรัฐบาล และกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ฉบับ ค.ศ.2003 แล้วก็ตาม ยังพบว่าการปฏิบัติงานยังมีปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของส่วนกลางและองค์กรปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะในองค์กรปกครองท้องถิ่นระหว่างขึ้นเมืองและขึ้นแขวง รวมถึงคำรัฐของรัฐมนตรี ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานของส่วนกลางในแต่ละกระทรวง ทบวง กรม กำหนดขึ้นและมอบให้ขึ้นแผนงานและแผนงานที่เป็นตัวแทนอยู่ในโครงสร้างกลไกการบริหารขององค์กรปกครองท้องถิ่นในแต่ละชั้น ซึ่งในมาตรา 8 ของกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ได้กำหนดว่า โครงสร้างบริหารและกลไกการปกครองส่วนท้องถิ่น ขึ้นแขวงประกอบด้วยหน่วยงานว่าการปกครองขึ้นแขวง และบรรดาแผนงาน ที่ขึ้นตรงต่อส่วนกลาง แต่ว่า มาตรา 10 ของกฎหมายฉบับเดียวกันกำหนดให้บรรดาแผนงานที่เป็นหน่วยงานขึ้นท้องถิ่นมีหน้าที่เป็นตัวแทนของกระทรวง และองค์กรปกครองท้องถิ่น แต่ไม่ได้ระบุอำนาจหน้าที่ว่า องค์กรใดมีอำนาจหน้าที่ในแก้ไขปัญหามาไว้ โดยองค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นผู้ดูแล เช่น องค์กรปกครองขึ้นแขวงมีเจ้าแขวงเป็นหัวหน้า องค์กรปกครองขึ้นเมือง มีเจ้าเมืองเป็นหัวหน้า และองค์กรปกครองเทศบาล มีหัวหน้าเทศบาลเป็นหัวหน้า ซึ่งปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวเป็นเรื่องของความซับซ้อนของหน่วยงานใน สปป.ลาว ซึ่งนำมาถึงความซับซ้อนและความไม่ชัดเจนของอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของส่วนกลางและองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีสามระดับที่เป็นปัญหาความไม่ชัดเจนด้านอำนาจหน้าที่ ซึ่งนำมาถึงปัญหาในการบริหารราชการในหลายๆเรื่องและรวมไปถึงของการจัดการสิ่งแวดล้อม



การจัดการปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อมเป็นอีกปัญหาหนึ่ง ซึ่งได้รับผลกระทบหรือเกิดปัญหาที่เกิดจากความไม่ชัดเจนในอำนาจหน้าที่ในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะประเทศที่กำลังพัฒนาอย่าง สปป.ลาว ได้มีการริเริ่มพัฒนาแหล่งทรัพยากรเพื่อพัฒนาประเทศ เช่น ร้อยละ 70 ของเนื้อที่ป่าไม้ถูกทำลายและนำไปสู่การเสื่อมโทรมคุณภาพผืนป่า รวมถึงการเสื่อมโทรมของดินทำให้ สปป.ลาว ต้องเผชิญกับภัยของน้ำท่วมบ่อยครั้งในรอบหลายปีที่ผ่านมา ในบรรดาสิ่งแวดล้อมทั้งหลายที่เกิดขึ้นจะพบว่าปัญหาใหญ่ปัญหาหนึ่งในการจัดการสิ่งแวดล้อมคือการจัดการเรื่องน้ำ ตัวอย่างปัญหาที่เกิดจากน้ำในเขื่อนน้ำจันทน์ และเขื่อนน้ำจันทน์สอง ได้ส่งผลกระทบต่อกระแสน้ำในกระแสน้ำของประชาชนในพื้นที่บ้านแสงสว่างเมืองแก้วอุดม แขวงเวียงจันทน์ มีปัญหาจากปลาที่เลี้ยงในกระแสน้ำออกซิเจนและตายซึ่งเกิดจากมีปริมาณธาตุอาหารในน้ำสูง ธาตุอาหารดังกล่าวมาจากการกักเก็บน้ำของเขื่อนไฟฟ้าเขื่อนน้ำจันทน์สองที่ท่วมป่าไม้ในบริเวณกว้างที่ไม่ได้รับการประเมินอย่างถูกต้อง ซึ่งปัญหาเขื่อนเชื่อมติดกันโดยเมื่อปล่อยน้ำออกจากอ่างเพื่อผลิตไฟฟ้า น้ำเสียซึ่งอยู่เหนือเขื่อนน้ำจันทน์จึงมีผลกระทบต่อกระแสน้ำในกระแสน้ำของประชาชนในพื้นที่บ้านแสงสว่างเมืองแก้วอุดม แขวงเวียงจันทน์ (เอกสารแจ้งถึงประชาชนผู้ได้รับผลกระทบปลาในกระแสน้ำตายของ คณะสภาแห่งชาติเขตเลือกตั้งที่ 10 แขวงเวียงจันทน์ เลขที่ 168/คสชข 10 เมื่อวันที่ 16 กันยายน ค.ศ. 2013)

ปัญหาของผู้วิจัยมีความสนใจว่าในการจัดการปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมเรื่องของเขื่อนน้ำจันทน์หนึ่งกับเขื่อนน้ำจันทน์สองในกรณีเลี้ยงปลากระแสน้ำยังมีปัญหาความไม่ชัดเจนมีปัญหาตัวอย่างเช่นในกรณีปลาเลี้ยงในกระแสน้ำตายประชาชนต้องไปร้องเรียนกับองค์กรใดและหน่วยงานใดขององค์การภาครัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบ กรณีนี้ยังพบว่าไม่มีความชัดเจนในการแก้ปัญหาของ สปป.ลาว เรื่องสิ่งแวดล้อมฉะนั้นจึงเป็นที่มาของการศึกษาในครั้งนี้ โดยต้องการศึกษาเรื่องของความไม่ชัดเจนในด้านอำนาจหน้าที่ในการจัดการเรื่องสิ่งแวดล้อม โดยศึกษาและอธิบายผ่านกรณีเลี้ยงปลากระแสน้ำในเขื่อนน้ำจันทน์หนึ่งกับน้ำจันทน์สอง

วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานองค์การปกครองท้องถิ่นขึ้นเมืองและแขวงของ สปป.ลาว ในการจัดการสิ่งแวดล้อม



กรอบแนวคิดในการศึกษา

ผู้ศึกษาได้ประยุกต์ใช้กรอบแนวคิด หลักการบริการสาธารณะของ นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2543: น 35) และ พงศ์สัณห์ ศรีสมทรัพย์ (2545: น 33 – 34) หลักการจัดการสิ่งแวดล้อมของ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2549) หลักการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของ สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์ (2549: น 19) หลักแนวคิดระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ SPBB ของ อัจฉรา ชีวะตระกูลกิจ (ม.ป.ป) อันได้แก่ 1) หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงมีความสอดคล้อง มีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการทางสังคม 2) หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง มีความรับผิดชอบและความเชื่อถือ มีการควบคุมดูแลและตรวจสอบได้ 3) หลักการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืนมีกิจกรรมบำบัดฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม 4) หลักว่าด้วยงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรและทรัพยากรต่างๆ 5) หลักการสนองความคาดหวังด้านการบริการ 6) หลักการสนองความต้องการของพนักงาน

วิธีการในการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้เป็นแบบเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งจะมีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์ โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีดำเนินวิจัยดังนี้

ในการศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร (Documentary Study) ก็จะประกอบด้วยการศึกษาข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Study) โดยการศึกษาข้อมูลจากเอกสารต่างๆ ทั้งที่เป็นทฤษฎี แนวคิดและผลงานการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับงานการบริการสาธารณะ การจัดการสิ่งแวดล้อม การบริหารทรัพยากรมนุษย์ และระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ รวมทั้งเอกสารของทางราชการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องอำนาจหน้าที่ในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม ระหว่างองค์การปกครองท้องถิ่นขึ้นเมืองกับขึ้นแขวงของ สปป.ลาว

การสัมภาษณ์ โดยการใช้แบบสัมภาษณ์ที่กำหนดประเด็นคำถามต่างๆ เพื่อใช้ในการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ให้ข้อมูล ประกอบด้วย พนักงานผู้ปฏิบัติและหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง รวมทั้งกลุ่มประชาชนที่ได้รับผลกระทบในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม ระหว่างองค์การปกครองท้องถิ่นขึ้นเมืองกับขึ้นแขวงของ สปป.ลาว ซึ่งผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คือ (Key- Informants) โดยมีผู้ให้ข้อมูลดังนี้



หัวหน้าแผนงานควบคุมอ่างน้ำ กรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 1 ท่าน หัวหน้าแผนงานขึ้นแขวงเวียงจันทน์ จำนวน 4 ท่าน หัวหน้าหน่วยงานขึ้นเมืองแก้วอุดม แขวงเวียงจันทน์ จำนวน 5 ท่าน นายบ้านๆแสงสว่างจำนวน 1 คน กลุ่มผู้ประกอบการเลี้ยงปลากระชังที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อมจำนวน 8 คน รวมผู้ที่ให้ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้รวมทั้งสิ้น 19 คน

การวิเคราะห์ข้อมูลการศึกษาในเรื่องนี้ รวบรวมมี 2 ส่วน คือ

- 1) การรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ (interview)
- 2) นำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์เนื้อหาสรุปความตามประเด็นสำคัญและอภิปรายผลในเชิงพรรณนาวิเคราะห์ตามลำดับเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ระหว่างขึ้นเมืองและขึ้นแขวง ของ สปป.ลาว

ผลการศึกษา

ผลการศึกษาพบว่าปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่นของ สปป.ลาว ขึ้นเมืองและขึ้น แขวง ในการจัดการสิ่งแวดล้อม จากข้อมูลการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ให้ข้อมูลประกอบกับพนักงานปฏิบัติและหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง รวมทั้งกลุ่มประชาชนที่ได้รับผลกระทบในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม ระหว่างองค์การปกครองท้องถิ่นขึ้นเมืองกับขึ้นแขวงของ สปป.ลาว จำนวน 19 คน ซึ่ง สามารถสรุปเป็นประเด็นได้ ดังนี้

ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่นของ สปป.ลาว ระหว่างขึ้นเมืองและขึ้นแขวง ในการจัดการสิ่งแวดล้อม ยังไม่ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารงาน ขาดความสอดคล้อง ไม่มีประสิทธิภาพและไม่สามารถตอบสนองความต้องการทางสังคม ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่นของ สปป.ลาว ระหว่างขึ้นเมืองและขึ้นแขวงในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม ไม่มีความต่อเนื่อง ไม่มีความรับผิดชอบและขาดความเชื่อถือการปฏิบัติงาน ขาดการควบคุมดูแล และตรวจสอบได้ของหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อกับปัญหาสิ่งแวดล้อม ส่วนปัญหาและอุปสรรคในการบริหารส่วนท้องถิ่นขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น



ระหว่างขึ้นเมืองและขึ้นแขวงของ สปป.ลาว ในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม ขาดแผนงานในการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน ขาดการกิจกรรมบำบัดฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม ขาดความคล่องตัวในการจัดทำ และบริหารงบประมาณให้กับผู้ปฏิบัติ ด้านปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานขององค์การบริหารท้องถิ่นระหว่างขึ้นเมืองและขึ้นแขวง ของ สปป.ลาว ในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม ขาดงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรและทรัพยากรต่างๆ ขาดการตรวจสอบการปฏิบัติงานแบบเฉพาะเจาะจงโดยคำนึงถึงความโปร่งใส ขาดความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่นของ สปป.ลาวระหว่างขึ้นเมืองและขึ้นแขวง ในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม ขาดการสนองความคาดหวังด้านการบริการโดยมีการวางตัวเป็นกลาง ไม่มีมนุษยสัมพันธ์และภาพพจน์ที่ดี ขาดความรวดเร็วกระฉับกระเฉงและมีความเท่าเทียมกัน และปัญหาและอุปสรรค ตามโครงสร้างบริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่นระหว่างขึ้นเมืองและขึ้นแขวงของ สปป.ลาว ในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม ขาดการสนองความต้องการของพนักงาน ขาดการให้เกียรติและการยอมรับ ยังไม่มีความเต็มใจในการปฏิบัติงานและการแข่งขัน

ซึ่งปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่นของ สปป.ลาว ขึ้นเมืองและขึ้น แขวง ในการจัดการสิ่งแวดล้อมเกิดจาก

ในการบริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่นของ สปป.ลาว ระหว่างขึ้นเมืองและขึ้นแขวง ในการจัดการสิ่งแวดล้อม เกิดจากองค์การปกครองท้องถิ่นขึ้นเมืองกับขึ้นแขวงไม่ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารให้สอดคล้องตามระบบกลไกเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนา มีขั้นตอนการปฏิบัติมากเกินไป และใช้เวลายาวนาน ขาดความชัดเจนในการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ ขาดระเบียบการเฉพาะในการปฏิบัติทางราชการที่ชัดเจนและวิธีการในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม ขาดความเชื่อมโยงขององค์การปกครองท้องถิ่นระหว่างขึ้นเมืองและขึ้นแขวงในการจัดการสิ่งแวดล้อม เนื่องจากพนักงานและบุคลากรที่ยังขาดความรู้ความสามารถ ด้านโครงสร้างของหน่วยงานในการบริหารงานยังไม่เป็นไปตามส่วนกลางกำหนดขึ้น ทำให้การปฏิบัติงานตามระบบกลไกการปกครองขึ้นท้องถิ่น ที่มีห้องการประจำขึ้นเมืองไม่เพียงพอไม่สามารถปฏิบัติภาระบทบาทความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่ของตนได้อย่างเต็มที่ ขาดการประสานงานในการทำงาน ซึ่งต่างฝ่ายต่างทำ มิได้ให้ความสำคัญกับองค์การหรือหน่วยงานอื่นที่อยู่ในระบบกลไกการปกครองขึ้นเดียวกัน ทำให้ขาดความมีประสิทธิภาพในการทำงานและไม่สามารถตอบสนองความต้องการทางสังคม



ตามระบบกลไกการในการบริหารงานองค์การปกครองท้องถิ่นในชั้นเมืองและชั้นแขวง ในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม ซึ่งยังต้องได้ขอคำชี้แนะแนวทางในการปฏิบัติจากส่วนกลางอยู่

ในการบริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่นในชั้นเมืองและชั้นแขวงของ สปป.ลาว ในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม ยังขาดความต่อเนื่องๆ จากการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบ ยังไม่มีแผนงานละเอียดชัดเจนในการติดตามตรวจสอบ คุ่มครองการประเมินผลสิ่งแวดล้อม รวมถึงงบประมาณไม่เพียงพอและขาดอุปกรณ์เครื่องมือ มีความซับซ้อนในการปฏิบัติตามขั้นตอนของการปฏิบัติงาน ส่วนใหญ่จะเป็นการปฏิบัติตามคำสั่ง ซึ่งทำให้บทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบขาดความหน้าเชื่อถือในการควบคุมดูแลและตรวจสอบได้ในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมขององค์การปกครองท้องถิ่น เพราะว่าพนักงานบุคลากรส่วนใหญ่ยังมีการปฏิบัติงานแบบภาวะวิสัยและยังไม่เข้าใจอย่างถ่องแท้เกี่ยวกับความรับผิดชอบอย่างแท้จริงของคนที่มีต่อการปฏิบัติงานรับใช้ประชาชน การปฏิบัติงานไม่ได้ปฏิบัติตามขั้น ขาดการประสานงานระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น มีช่องว่างทางด้านข้อมูลที่ไม่ชัดเจน รวมถึงการขาดอุปกรณ์เครื่องมือ บรรดาแผนงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบขาดความรับผิดชอบ ไม่ให้ความสำคัญกับปัญหาที่เกิดขึ้นและไม่กล้าตัดสินใจแก้ไขปัญหา เพราะไม่ได้พยายามที่จะค้นหาสาเหตุของผลกระทบสิ่งแวดล้อมทำให้มีการแก้เวลาในการเก็บข้อมูล

ในการบริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่นในชั้นเมืองและชั้นแขวงของ สปป.ลาว ในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม ในการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืนนั้น พบว่ายังไม่มี ความชัดเจน ขาดการจัดกิจกรรมในการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม เนื่องจากหน่วยงานในชั้นท้องถิ่นไม่ได้จัดทำแผนในการปกป้องรักษาและนำใช้ทรัพยากรแบบยั่งยืนโดยเฉพาะตามลำน้ำ ส่วนมากได้ปฏิบัติตามแผนที่ส่วนกลางหรือแผนการปฏิบัติงานของกระทรวงเป็นผู้กำหนด ในการปฏิบัติยังไม่มี การมอบความคล่องตัวในการจัดทำและบริหารงบประมาณให้ผู้ปฏิบัติ เพราะจะเน้นที่การอนุรักษ์ป่าไม้ยอดน้ำเป็นหลัก ซึ่งบางครั้งไม่เหมาะสมกับพื้นที่ และไม่ถูกต้องตามความเป็นจริงในการปฏิบัติงานในการจัดกิจกรรมทางด้านสิ่งแวดล้อม

ในการบริหารงาน ขององค์การปกครองท้องถิ่นในชั้นเมืองและชั้นแขวง ของ สปป.ลาว ในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยมีงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรและทรัพยากรต่าง ๆ นั้น ยังมีไม่เพียงพอถ้าจะเปรียบเทียบในการปฏิบัติงานตัวจริงและเบิกจ่ายไม่ตรงตามเวลา ตามนโยบายมีการปฏิบัติแบบเฉพาะเจาะจงโดยคำนึงถึงความโปร่งใสในการบริหารงาน ขององค์การปกครองท้องถิ่นในชั้นเมืองและชั้น ในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม ยังพบว่าขาดความโปร่งใส เนื่องจากขั้นตอนของการปฏิบัติงานยังมีความจำกัดทางด้านพื้นที่และมีลักษณะไม่ทันละเอียดชัดเจนไม่มีการแจ้งจำนวน



งบประมาณที่ใช้ ทำให้การปฏิบัติงานขาด ประสิทธิภาพ เพราะมีภาระบทบาทค่อนข้างจำกัดในปฏิบัติงาน เมื่อเกิดมีปัญหาก็ต้องการแก้ไขอย่างเร่งด่วนนั้นก็จะต้องได้ขอแนวทางในการปฏิบัติจากชั้นบังคับบัญชาทำให้มีการแก้ยวเวลาและแก้ไขปัญหามาไม่ทันการ

ในการบริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่นในชั้นเมืองและชั้นแขวงของ สปป.ลาว ในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม ขาดการสนองความคาดหวังด้านการบริการโดยยังมีการวางตัวไม่เป็นที่กลางของพนักงานบุคลากรขาดเข้าใจอย่างถ่องแท้ในการปฏิบัติหน้าที่รับผิดชอบของตน มีหลายขั้นตอนมากเกินไปของระบบโครงสร้างการบริหารงาน รวมถึงมีระเบียบทางการที่ต้องมีการทำเอกสารยื่นต่อทางการตามขั้นตอนต่างๆ กลายเป็นอุปสรรคแก่ประชาชนที่ใช้บริการถ้าไม่เข้าใจระบบราชการและกลายเป็นช่องว่างให้พนักงานบุคลากรใช้ระบบการบริหารของรัฐเรียกหาผลประโยชน์ และขาดการมีมนุษยสัมพันธ์และภาพพจน์ที่ดี เพราะว่า พนักงานบุคลากรส่วนใหญ่ไม่ใช่พนักงานบุคลากรที่สมบูรณ์เป็นเพียงพนักงานอาสาสมัครมาทำงานเป็นส่วนใหญ่เพื่อรอการพิจารณาบรรจุเข้าทำงาน รวมทั้งขาดการฝึกอบรมในด้านการบริการสาธารณะ ขาดความรวดเร็วกระตือรือร้นและมีความเท่าเทียมกันในการบริการรับใช้ของพนักงานบุคลากรยังมีการใช้อำนาจระบบอุปถัมภ์หรือความสัมพันธ์ของเพื่อนที่มีอยู่ในหน่วยงานนั้นจึงจะมีความรวดเร็ว

ในการบริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่นในชั้นเมืองและชั้นแขวงของ สปป.ลาว ในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม ยังไม่สามารถสนองความต้องการของพนักงานบุคลากรได้อย่างเพียงพอ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของจำนวนพนักงานบุคลากรที่มีความรู้ทางด้านวิชาการ ขาดอุปกรณ์เครื่องมือในการรับใช้เวลาปฏิบัติงานในการตรวจคุณภาพน้ำ ไม่สามารถจัดสรรงบประมาณในการจัดฝึกอบรมและในการปฏิบัติงานด้านต่างๆที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยเห็นว่าทางภาคส่วนกลางหรือรัฐบาลและองค์การปกครองท้องถิ่นควรให้ความสำคัญ ขาดการให้เกียรติ และการยอมรับการตัดสินใจของผู้บริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่นระหว่างชั้นเมืองและชั้นแขวงของ สปป.ลาว ในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม เพราะยังปฏิบัติตามระบบหลักการบริหารแก้ไขปัญหาต้องทำเป็นหมู่คณะ มีคณะกรรมการชี้แนะในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในแต่ละชั้นแต่บุคคลรับผิดชอบ และยึดหลักความอาวุโสเป็นหลัก ขาดความเต็มปฏิบัติงาน และมีการแข่งขันของพนักงานบุคลากร เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ในชั้นเมืองนั้นเป็นเพียงการปฏิบัติตามคำสั่งตามสายการบังคับบัญชาของส่วนกลางของแต่ละกระทรวง ทบวง กรมที่เป็นเจ้านันสังกัดของตนเอง ซึ่งเป็นปัญหาในการให้บริการประชาชน



ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเรื่อง “ปัญหาและอุปสรรค อำนาจหน้าที่ในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมระหว่าง องค์การปกครองท้องถิ่นขึ้นเมืองกับชั้นแขวงของ สปป.ลาว” ในการบริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่นของ สปป.ลาว ระหว่างขึ้นเมือง และชั้นแขวงในการจัดการสิ่งแวดล้อมสามารถสรุปข้อเสนอแนะจากการศึกษาได้ดังนี้

1. ในการบริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่นของ สปป.ลาว ระหว่างขึ้นเมืองและชั้นแขวง ในการจัดการสิ่งแวดล้อม ผู้วิจัยมีความคิดเห็นว่าการต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบการทำงานเพื่อให้มีความสอดคล้อง ต่อเนื่องในการทำงาน เพิ่มประสิทธิภาพและสามารถตอบสนองความต้องการทางสังคมได้ โดยการประสานงาน ในการปฏิบัติ ระหว่างหน่วยงานที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรง ในชั้นองค์การปกครองท้องถิ่นขึ้นเมืองและชั้นแขวง รวมทั้งส่วนกลาง ต้องมีความชัดเจนในการตอบสนองทางด้านข้อมูลต่างๆ เพื่อใช้ในการตัดสินใจแก้ไขปัญหา

2. ต้องมีการจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลางหรือองค์การปกครองท้องถิ่นชั้นแขวงลงสู่ขึ้นเมืองให้มากขึ้น ในการจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะสิ่งแวดล้อมทางน้ำ ซึ่งไม่มีกองทุนหรืองบประมาณมอบให้หน่วยงานในท้องถิ่นนำไปใช้ในการติดตาม ควบคุมดูแล และตรวจสอบคุณภาพน้ำ เหมือนกับกองทุนปกป้องรักษาสิ่งแวดล้อม เช่น เขื่อนหลวงคำและกองทุนอื่นๆ

3. ต้องมีการสร้างแผนในการปฏิบัติงานจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นให้มีความละเอียดชัดเจน มีการจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอ บรรจุพนักงานบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในด้านสิ่งแวดล้อมและอุปกรณ์เครื่องมือเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ชัดเจนเกี่ยวกับการเกิดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม

4. ต้องมีการจัดฝึกอบรมด้านความรู้ความสามารถในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมให้กับพนักงานบุคลากรท้องถิ่นขึ้นเมืองในการปฏิบัติงานตัวจริง เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับท้องถิ่น จัดสรรงบประมาณให้ท้องถิ่นจัดกิจกรรมในการสร้างจิตสำนึกให้ประชาชนและผู้ที่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติให้รู้อนุรักษ์ปกป้องรักษาสิ่งแวดล้อมให้มีความยั่งยืน

5. ในการปฏิบัติงานตามหน้าที่และความรับผิดชอบของพนักงานบุคลากรขององค์การปกครองท้องถิ่นขึ้นเมืองและชั้นแขวงควรมีการปรับปรุงขบวนการในการทำงาน เนื่องจากการทำยังไม่มีมีความรวดเร็วพอ ขาดความกระฉับกระเฉง และยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของตน ซึ่งยังมีการหาผลประโยชน์ในขั้นตอนในการดำเนินงาน ทำให้มีความล่าช้า ในการรายงานปัญหาถึงผู้บริหารหน่วยงานที่มีอำนาจในการตัดสินใจแก้ไขปัญหา



ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรมีการศึกษาระบบการบริหารงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นขึ้นเมืองและชั้นแขวงของ สปป.ลาว ในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยมีการเปรียบเทียบกับต่างประเทศ เพื่อหาแนวทางในการ พัฒนาระบบในการบริหารงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นขึ้นเมืองและชั้นแขวงของ สปป.ลาว ในการ แก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม

2. ควรมีการศึกษาความต้องการทางด้านภาระบบบาทอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานของ องค์กรปกครองท้องถิ่นขึ้นเมืองและชั้นแขวงของ สปป.ลาว ในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ให้มีความ เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และมีการพัฒนาที่แตกต่างกันถึงขั้นสามารถกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นบริหาร จัดการด้วยตัวเองเหมือนการปกครองท้องถิ่นของประเทศเพื่อนบ้าน

บรรณานุกรม

บทสรุปมติกลองกรมการเมืองศูนย์กลางพรรคประชาชนปฏิวัติลาว: บทรายงานการแบ่งความ รับผิดชอบระหว่างส่วนกลางกับองค์กรปกครองท้องถิ่นสำนักงานนายกรัฐมนตรีทบวงการ ปกครองและคุ้มครองรัฐกร ธันวาคม ค.ศ 2010

พงศ์สันต์ ศรีสมทรัพย์ และปิยะนุช เงินคล้าย. (2545). เอกสารประกอบการบรรยายวิชาองค์การ และการจัดการ. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2547). คู่มือคำอธิบายกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.

รัฐธรรมนูญ แห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว : พฤษภาคม ค.ศ. 2003

สัมฤทธิ์ ขสสมศักดิ์. (2543). การบริหารทรัพยากรมนุษย์. กรุงเทพฯ: เอ็ม.ที.เพรส.



การติดตามการดำเนินโครงการแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์ และพัฒนาอุทยานประวัติศาสตร์พิมายเพื่อไปสู่การปฏิบัติ

สิริคุณส์ พงษ์พิมาย*

เพชรลัดดา เพ็ชรภักดี**

บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่อง การติดตามการดำเนินโครงการผังแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนาอุทยานประวัติศาสตร์พิมาย เพื่อไปสู่การปฏิบัติมีจุดมุ่งหมาย เพื่อศึกษาข้อมูลเชิงกายภาพของพื้นที่เขตผังแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนาอุทยานประวัติศาสตร์พิมายในปัจจุบัน ให้ทราบถึงความแตกต่างทางกายภาพของพื้นที่ระหว่างก่อนและหลังการมีแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนาอุทยานประวัติศาสตร์พิมาย ศึกษาเพื่อให้ทราบถึงปัญหาการติดตามและประเมินผลโครงการและจากกระบวนการติดตามประเมินผลสามารถ สรุปประเด็นปัญหาในแผนงานแต่ละด้านและสร้างข้อเสนอแนะการนำแผนไปปฏิบัติและติดตามผลต่อไป โดยมีเครื่องมือในการวิจัยคือ การสำรวจเชิงพื้นที่ การสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งโครงสร้าง ศึกษาถึงประเด็นของปัญหาจากกลุ่มตัวอย่างด้านการติดตามและดำเนินงานตามแผนงาน โดยมีการศึกษาจากตัวอย่างกรณีศึกษา วิเคราะห์ข้อมูล มีการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า จากผลการศึกษา พบว่าหลังจากพื้นที่ที่มีการจัดทำแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนาอุทยานประวัติศาสตร์พิมาย ผลการดำเนินงาน โครงการในแผนงานแต่ละด้านยังไม่ปรากฏเป็นที่ประจักษ์หน่วยงานกรมศิลปากรเป็นผู้กำหนดและจัดทำแผนขึ้นมาแต่ไม่ได้รับการนำไปใช้ต่อโดยหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เทศบาลตำบลพิมายหน่วยงานท้องถิ่น ต้องรับแผนที่จัดทำขึ้นไปปฏิบัติต่อ (ในลักษณะของ Area - based planning เพราะท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนกายภาพเชิงครอบคลุม ทำหน้าที่เป็นเจ้าภาพหลักในการประสานงานและของงบประมาณสนับสนุน ต้องจัดตั้งให้มีองค์กรเพื่อติดตามการดำเนินงานควบคุมและกำกับให้งานสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

คำสำคัญ: แผนแม่บท/ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น/ การดำเนินการและติดตามผล/
อุทยานประวัติศาสตร์พิมาย

* นิติปรัชญาโท สาขาการวางแผนผังชุมชนเมืองและสภาพแวดล้อม คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ ผังเมืองและนฤมิตศิลป์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

** อาจารย์ ดร. ,คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ ผังเมืองและนฤมิตศิลป์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, อาจารย์ที่ปรึกษา



The Implementation Monitoring of the Master Plan of Conservation and Development of Phimai Historical Park

Zitkanaste Phongpimai*

Pechladda Pechpakdee**

Abstract

The study of the implementation monitoring of the master plan of conservation and development of Phimai Historical Park towards Practice aimed to study the current physical information of the areas of the conservation and development master plan of Phimai Historical Park for getting more understandings of the differences the physical landscape features, before and after the conservation and development master plan of Phimai Historical Park implemented, to address the problems of monitoring and evaluation of projects which, from evaluation processes, issues in planning can be summarized in each aspect and plan. Recommendations can then be proposed for implementing and following-up of the further plan. The survey and depth semi-structured interviews were employed as research tools to address the issues of problem from sample group as the monitoring and implementation of the roadmap by studying the case studies, data analysis and triangulation monitoring.

The study found that, after the area obtained the conservation and development master plan of Phimai Historical Park, the project implementation's results of each aspect in roadmap have still invisibly been complied with the needs of the Department Silpakorn agency that determined and proposed the project since it has not been implemented by other agencies involved. Phimai sub-district and local

* *M.Arch., Faculty of Architecture Urban Design and Creative Arts, Mahasarakham University*

** *Lecturer, PhD (Development Studies), Faculty of Architecture Urban Design and Creative Arts, Mahasarakham University, Advisor*



authorities need to take the proposed map to implement continuously in the manner of area-based planning meanwhile the local authority gets involved with extensive physical planning, and serves as the primary host of coordination and budget support. It is necessary to establish an organization to monitor, control and regulate the implementation to get the defined objectives.

Keywords: Master Plan Organization/ Local Government/ Implementation and Monitoring/
Phimai Historical Park

บทนำ

ในปัจจุบันการบริหารภาครัฐด้วยกระบวนการใหม่ที่มีมุ่งเน้นการบริหารเชิงนโยบายแบบมุ่งสัมฤทธิ์ผล (Result Base Management) การติดตามผล (Monitoring) เป็นสิ่งที่มีสำคัญต่อการดำเนินนโยบายสาธารณะ (Public policy) การบริหารแบบองค์รวมที่มีการให้ความสำคัญในเรื่องจุดมุ่งหมาย ผลลัพธ์ และผลกระทบ ที่เกิดจากการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (Implementation) ซึ่งผลสัมฤทธิ์ที่ได้จะสามารถสะท้อนภาพให้ผู้กำหนดนโยบายและผู้ดำเนินงานได้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมด้วยการประเมินผล และเปรียบเทียบกับเกณฑ์ที่จะสะท้อนให้เห็นถึงความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการดำเนินนโยบายต่างๆในเชิงประสิทธิภาพ

เมืองเก่าพิมาย เมืองโบราณเก่าแก่อันมีประวัติการตั้งชุมชนสืบเนื่องกันมานับพันปี ในเมืองแห่งนี้จึงมีเอกลักษณ์และวัฒนธรรมท้องถิ่น มีรูปแบบวิถีชีวิตทางสังคมสืบทอดต่อมาในยุคต่างๆมีลักษณะเมืองของโบราณที่ปรากฏการตั้งถิ่นฐาน การอยู่อาศัยของมนุษย์ตั้งแต่สมัยเกษตรกรรมช่วงก่อนประวัติศาสตร์ตอนปลาย จนกระทั่งพุทธศตวรรษที่ 16 ชุมชนเมืองพิมายได้รับวัฒนธรรมขอมโบราณเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนาสร้างสรรค์เมือง โดยมีการจัดวางผังเมืองและงานสร้างสถาปัตยกรรมจำนวนมาก ดังปรากฏเห็นในปัจจุบัน เป็นเมืองลักษณะสี่เหลี่ยมผืนผ้า มีคูเมือง กำแพงเมืองล้อมรอบ มีซุ้มประตูทางเข้า ออกเมือง ขนาดใหญ่ก่อด้วยศิลาแลงทั้งสี่ด้าน บริเวณกลางเมืองเป็นที่ตั้งปราสาทหินพิมายซึ่งเป็นพุทธสถานในนิกายหินยาน เป็นปราสาทหินขนาดใหญ่ที่สร้างด้วยหินทรายสีขาว ตามศิลปะขอมราวพุทธศตวรรษที่ 16-17 นอกจากนั้นในบริเวณเมืองยังมีโบราณสถานน้อยใหญ่ ที่ล้วนมีความสำคัญกับประวัติศาสตร์ของเมือง (หน่วยอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรมท้องถิ่น, 2554 , น.25)



เมืองพิมาย ปัจจุบันของเมืองที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมตามยุทธศาสตร์การพัฒนาของ จังหวัดนครราชสีมา ได้มีการส่งเสริมการท่องเที่ยวและเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่องโดยไม่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมเมืองพิมาย ผลให้เกิดปัญหาในการอนุรักษ์เมืองเก่า โบราณสถานและโบราณวัตถุ เลื่อมโทรมและถูกทำลาย บ้านเรือนของเอกชนที่มีคุณค่า ขาดการดูแลรักษาที่เหมาะสมบางส่วนทำการตัดแปลงต่อเติมอาคาร ทำลายสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม เพื่อรองรับนักท่องเที่ยวโดยไม่คำนึงถึงคุณค่า ทางวัฒนธรรมจนก่อให้เกิดความทรุดโทรมอย่างรวดเร็ว สร้างความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยของเมือง ด้วยความต้องการที่หน่วยราชการของตนเพื่อให้ได้ประโยชน์สูงสุด โดยไม่คำนึงถึงสภาพแวดล้อมของเมืองเก่าบังคับทัศนียภาพที่สวยงามของพื้นที่ ทั้งยังเกิดมลภาวะที่มาจากการขนส่งภายในตัวเมือง ส่งผลให้เกิดจำเป็นต้องดำเนินการแทรกแซงกระบวนการที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือทำลายเหล่านั้น หรือแม้แต่ภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้นกับพื้นที่(สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2554, น.6)

เมื่อสำนักงานศิลปกรรมที่ 12 ได้จัดทำแผนแม่บทซึ่งจัดทำโดยคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ ผังเมืองและนฤมิตศิลป์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ได้แผนแม่บทในระยะ 20 ปีของหน่วยงานอุทยานประวัติศาสตร์พิมาย ซึ่งจะบูรณาการกับแผนงานของหน่วยงานในท้องถิ่น ในการดำเนินงานอนุรักษ์และพัฒนาเมืองประวัติศาสตร์พิมายให้เป็นในทิศทางเดียวกัน

แผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และการพัฒนาอุทยานประวัติศาสตร์พิมายได้เสนอแผนงานทั้งหมด 8 ด้านหลัก คือ (1) แผนงานโบราณคดี ประวัติศาสตร์ และ โบราณสถาน (2) แผนงานปรับปรุงและพัฒนาสภาพภูมิทัศน์ (3) แผนงานสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ (4) แผนงานใช้ประโยชน์ที่ดิน การจัดระเบียบชุมชน และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (5) แผนงานประชาสัมพันธ์และบริการศึกษา (6) แผนงานพัฒนาและบริการการท่องเที่ยว (7) แผนงานพัฒนาบุคลากร การบริหารจัดการ และการมีส่วนร่วมของประชาชน (8) แผนงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม จากแผนงานทั้งหมดของแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และการพัฒนาอุทยานประวัติศาสตร์พิมายในส่วนของแผนงาน แผนงานใช้ประโยชน์ที่ดิน การจัดระเบียบชุมชน และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อประโยชน์แก่หน่วยงานในพื้นที่ในการนำแผนงานจากผังแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนาอุทยานประวัติศาสตร์มาเป็นแนวทางในการพัฒนา (สำนักงานโบราณคดีที่ 12, 2553)

ปัจจุบันได้มีการจัดทำแผนเพื่อพัฒนาในระดับต่างๆขึ้น แต่ยังขาดการติดตามดำเนินงาน และประเมินผลอย่างเป็นรูปธรรม การศึกษาครั้งนี้ทำให้ผู้วิจัยได้นำแผนแม่บทเพื่ออนุรักษ์และพัฒนาพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์พิมายมาศึกษา เพื่อให้ทราบถึงการอนุรักษ์และพัฒนาพื้นที่โดยรอบโบราณสถาน การใช้ประโยชน์ที่ดินที่เหมาะสม การสร้างนิเวศน์เมืองที่เหมาะสมเข้าใจถึง



ลักษณะทางการกายภาพของเมืองที่มีโบราณสถานตั้งอยู่รายล้อมพื้นที่ และทราบถึงลักษณะทางการกายภาพของพื้นที่เมืองในปัจจุบัน ที่มีการดำเนินงานหลังจากใช้ผังแม่บทเพื่ออนุรักษ์และพัฒนาพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์พิมายพัฒนาพื้นที่ ด้วยดำเนินการติดตามการดำเนินงานโครงการตามผังแม่บทที่มีการจัดทำขึ้นทั้ง 8 แผน เพื่อให้ทราบถึงขั้นการดำเนินงาน ปัญหา อุปสรรค ข้อจำกัดในการดำเนินงานตามโครงการ แล้วนำผลที่ได้มาสร้างแนวทางในการปฏิบัติต่อไปได้

กรอบแนวคิดในการวิจัย

ในการศึกษาได้สร้างกรอบแนวคิดการติดตามการดำเนินงานโครงการผังแม่บทฯ จากการนำกรณีศึกษาตัวอย่างมาเปรียบเทียบกับกระบวนการติดตามและประเมินผลนำมาวิเคราะห์ถึงสาเหตุปัจจัย ข้อจำกัดเพื่อสร้างข้อเสนอแนะในติดตามและการประเมินผลแผนงานโครงการผังแม่บทฯ

ความมุ่งหมายในการวิจัย

1) เพื่อศึกษาข้อมูลเชิงกายภาพพื้นที่เทศบาลตำบลพิมาย 2) เพื่อศึกษาให้ทราบถึงประเด็นของปัญหาการติดตามและประเมินผลโครงการแผนแม่บทงานอนุรักษ์และพัฒนาพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์พิมาย 3) จากกระบวนการติดตามและประเมินผล สามารถสรุปประเด็นปัญหาในแผนแต่ละด้านและสร้างข้อเสนอแนะการนำแผนไปปฏิบัติและติดตามผลต่อไป

ความสำคัญของการวิจัย

ด้วยปัจจุบันได้มีการจัดทำแผนเพื่อพัฒนาในระดับต่างๆขึ้น แต่ยังขาดการติดตามดำเนินงานและประเมินผลอย่างเป็นรูปธรรม การศึกษาครั้งนี้ทำให้ผู้วิจัยได้นำแผนแม่บทเพื่ออนุรักษ์และพัฒนาพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์พิมายมาศึกษา เพื่อให้ทราบถึงลักษณะทางการกายภาพของพื้นที่เมืองในปัจจุบัน ที่มีการดำเนินงานหลังจากใช้ผังแม่บทเพื่ออนุรักษ์และพัฒนาพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์พิมายพัฒนาพื้นที่ ด้วยดำเนินการติดตามการดำเนินงานโครงการตามผังแม่บทที่มีการจัดทำขึ้นทั้ง 8 แผน เพื่อให้ทราบถึงประเด็น ปัญหา อุปสรรค ข้อจำกัดในการดำเนินงานตามโครงการ แล้วนำผลที่ได้มาสร้างแนวทางในการปฏิบัติต่อไปได้

ขอบเขตของการวิจัย

ได้เลือกพื้นที่ทำการศึกษา (Site of Study) เป็นพื้นที่ในการดำเนินแผนงานโครงการตามแผนแม่บทในการอนุรักษ์พัฒนาพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์พิมาย และขอบเขตด้านเนื้อหาในการศึกษาขอบเขตทางด้านเนื้อหา ได้ทำการศึกษาแบ่งตามหัวข้อ 1) ขอบเขตเนื้อหาเกี่ยวกับองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น แนวความคิดในการอนุรักษ์พัฒนาพื้นที่เมืองเก่า แนวคิดในการดำเนิน

นโยบายและติดตามแผน การศึกษาเปรียบเทียบวิธีการดำเนินนโยบายและติดตามแผนจากกรณีศึกษา 2) แผนในการพัฒนาพื้นที่ในระดับต่างๆ

ทบทวนวรรณกรรม

การทบทวนวรรณกรรมจะแบ่งเนื้อหาออกเป็น 3 ส่วนสำคัญดังต่อไปนี้ (1) การศึกษาแนวคิดและทฤษฎีด้านการอนุรักษ์และพัฒนาพื้นที่เมืองเก่า (2) แผนพัฒนาพื้นที่ระดับต่างๆ (3) ตัวอย่างกรณีศึกษา

1) การศึกษาแนวคิดและทฤษฎีด้านการอนุรักษ์และพัฒนาพื้นที่เมืองเก่า ประกอบด้วยแนวคิดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินและการพัฒนาเพื่อการอนุรักษ์ การกำหนดพื้นที่เมืองเก่าเป็น การใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทย โดยให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปกรรมและสถาปัตยกรรมท้องถิ่น การท่องเที่ยว อนุรักษ์ โบราณสถาน โบราณคดี ประวัติศาสตร์ สถาบันราชการการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เท่านั้น โดยที่ ที่ดินประเภทนี้ซึ่งเอกชนเป็นเจ้าของหรือมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย พาณิชยกรรม ที่มีใช้การจัดสรรที่ดินที่มีความสูงของอาคารไม่เกิน 9 เมตรเท่านั้น สำหรับการให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่น ให้ใช้ได้ไม่เกินร้อยละห้าของที่ดินประเภทนี้ในแต่ละบริเวณ (กรมโยธาธิการผังเมือง, 2556) การพัฒนาเมืองเพื่ออนุรักษ์จะประกอบไปด้วย (1) การกำหนดกรอบพัฒนาสูงสุดในเขตสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมพร้อมชี้้นำการพัฒนาทางเศรษฐกิจไปยังบริเวณอื่นอย่างเหมาะสม (2) การพัฒนาสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เช่น ถนน ไฟฟ้า น้ำประปา ฯลฯ เท่าที่จำเป็นโดยไม่ให้เกินกว่าที่กำหนดไว้ในกรอบพัฒนาที่ชัดเจน (3) การควบคุมบริเวณต่างๆ ตามกรอบพัฒนาที่กำหนดไว้ รวมถึงบริเวณที่เชื่อมต่อระหว่างพื้นที่อนุรักษ์และพื้นที่ทางเศรษฐกิจซึ่งต้องมีการควบคุม เพื่อให้เกิดความกลมกลืนและการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป (4) ส่งเสริมให้เขตสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมมีความสวยงาม มีบรรยากาศที่เหมาะสมและสอดคล้องกลมกลืนกับศิลปกรรม สถาปัตยกรรมของแหล่งวัฒนธรรมนั้นๆ (ช.กนิมา เพ็ชรไพศิษฐ์, 2555) การอนุรักษ์พื้นที่โดยรอบ โบราณสถานเมืองเก่าพิมาย ควรมีการกำหนดขอบเขตพื้นที่และกำหนดแนวทางการพัฒนาโดยใช้หลักการอนุรักษ์และพัฒนาแบบสมดุล สร้างคุณค่าแก่โบราณสถานและการดำรงชีวิตของคนปัจจุบันอย่างกลมกลืน

2) แผนพัฒนาพื้นที่ระดับต่างๆ ประกอบด้วย (1) แผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2555-2559) (2) ผังกลยุทธ์พัฒนาพื้นที่ 2600 (3) แผนพัฒนาจังหวัดนครราชสีมา (4) แผนยุทธศาสตร์ องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา (5) ร่างผังชุมชนเมือง พิมาย อำเภอพิ



มาย จังหวัดนครราชสีมา (6) แผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และการพัฒนาอุทยานประวัติศาสตร์พิมาย (7) แผนยุทธศาสตร์ แผนพัฒนาสามปี และ (8) แผนปฏิบัติการ ของเทศบาลตำบลพิมาย

3) ตัวอย่างกรณีศึกษาการศึกษาการดำเนินงานตามแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนาอุทยานประวัติศาสตร์พิมาย เพื่อให้ทราบถึงประเด็นปัญหาการติดตามและประเมินผลโครงการผังแม่บทฯ ได้มีการศึกษาเปรียบเทียบการดำเนินงานจากกรณีศึกษา (Best Practice) ของกลุ่มประเทศชั้นนำอันได้แก่ สำนักงานตรวจสอบแห่งชาติ ประเทศออสเตรเลีย กับ กลุ่ม MUE-25 (Managing Urban Europe-25) จากการศึกษาทราบว่า

สำนักงานตรวจสอบแห่งชาติ ประเทศออสเตรเลีย มีในการดำเนินงานโดยให้ความสำคัญองค์ประกอบที่มีประสิทธิภาพในการตรวจสอบ การทบทวนและประเมินผลในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการการวางแผน มีการกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนและผลของนโยบายที่ได้จากการโดยมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ (1) การนำเสนอข้อเท็จจริงซึ่งเป็นสิ่งสำคัญในการดำเนินการตรวจสอบ การทบทวนและประเมินผลของกิจกรรม มีข้อมูลที่กำหนดเป้าหมายเฉพาะเจาะจง เพื่อการกำกับดูแลและเตรียมการเพื่อเพิ่มความโปร่งใสและการตรวจสอบได้ (2) ผู้มีส่วนร่วมมีส่วนได้ส่วนเสีย ในการดำเนินงานผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดจะต้องมีส่วนร่วมในการตรวจสอบเพื่อทบทวนและประเมินผลของกิจกรรม สร้างโอกาสในการมีส่วนร่วมต่อกระบวนการที่เกิดขึ้น พร้อมทั้งเข้าถึงข้อมูลสร้างความน่าเชื่อถือในการดำเนินงาน (3) การติดตามตรวจสอบ เพื่อให้ทราบถึงผลของการดำเนินงาน ความคืบหน้าและทำการปรับเปลี่ยนแผนงานหากมีความจำเป็น การติดตามการดำเนินงานที่เป็นระบบ ภายในช่วงระยะของการดำเนินงาน การวางแผนการดำเนินการจะต้องมีการกำหนดข้อมูลที่จะรวบรวมและวิธีการใช้สำหรับการตรวจสอบ ภายใต้คำแนะนำของผู้เชี่ยวชาญในการเก็บข้อมูล ในขั้นตอนการวางแผนเพื่อสร้างความน่าเชื่อถือโดยที่การตรวจสอบ จะทำให้ทราบข้อมูลต่างๆที่เกี่ยวกับการดำเนินการ เช่น การบริหารความเสี่ยง (4) ความสม่ำเสมอในการทบทวนแผน ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญในการประเมินความความก้าวหน้าในการดำเนินงาน หรือเพื่อการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า เพิ่มประสิทธิภาพในการกำกับดูแลและบริหารจัดการ โครงการ ซึ่งอาจมีผลต่อนโยบายและข้อมูลที่ได้ไม่ว่าจะเป็นข้อเสนอแนะหรือจากการแสดงความคิดเห็นสามารถนำไปปรับใช้กับการดำเนินงานต่อไป (5) การประเมินผล จากเป้าหมายไปสู่ผลของการดำเนินนโยบายที่ถูกกำหนดผลจากที่ได้การดำเนินตามนโยบาย มีการวางแผนเพื่อประเมินผลการดำเนินการ ผลกระทบที่ได้จากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การประเมินจากข้อมูลที่มีความน่าเชื่อถือ โดยอ้างอิงจากมาตรฐานวิชาชีพและจริยธรรม ความเป็นอิสระของผู้ประเมิน โดยการประเมินที่มีประสิทธิภาพจะเป็นผลจากกระบวนการขั้นตอนการกำหนดแผน

กลุ่ม MUE-25 (Managing Urban Europe-25)¹ ในการดำเนินงานด้านการติดตามและประเมินผลทำให้ความสำคัญต่อการประเมินถึงโครงการที่จะดำเนินการแล้วจึงวางแผนงาน โดยมีวัตถุประสงค์การปรับปรุงวิธีการทำงานของเมืองในแง่ของการพัฒนาที่ยั่งยืน ในการดำเนินงานทำให้เห็นว่ามีความต้องการในแง่ขององค์กรและการประสานงาน ที่จะดำเนินงานควบคู่กันไป โดยมีเงื่อนไขที่สำคัญคือการประสานงานและแนวทางการมีส่วนร่วมขององค์กร ความร่วมมือกันระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ขั้นตอนการดำเนินการ โดยองค์กรที่ดำเนินการ จากแผนงานที่ดำเนินการ โดยมีสภาเทศบาลเมืองอนุมัติแผนดำเนินการ มีการตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอ (Paul Markowitz, 2000)

วิธีการดำเนินวิจัย

กระบวนการในการวิจัยการศึกษากระบวนการติดตามการดำเนินงานโครงการผังแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนาอุทยานประวัติศาสตร์พิมาย จากการกำหนดปัญหาของการวิจัยและศึกษาข้อมูลเชิงกายภาพของตามขอบเขตพื้นที่ผังแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนาอุทยานประวัติศาสตร์พิมายโดยวิธีการลงพื้นที่สำรวจเปรียบเทียบกับทฤษฎีที่เกี่ยวข้องของการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองโดยรอบโบราณสถาน ศึกษาใช้ประโยชน์ที่ดินและระบบนิเวศน์เมือง นำข้อมูลที่ได้มาเปรียบเทียบความเปลี่ยนแปลงระหว่างช่วงเวลาก่อนและหลังการจัดทำผังแม่บทฯ เพื่อให้ทราบถึงการดำเนินงานของแผนแม่บทฯ ในปัจจุบัน ตามลำดับของแผนที่ดำเนินการทั้ง 8 ด้าน คือ 1) แผนงานโบราณคดี ประวัติศาสตร์ และ โบราณสถาน 2) แผนงานปรับปรุงและพัฒนาสภาพภูมิทัศน์ 3) แผนงานสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ 4) แผนงานใช้ประโยชน์ที่ดิน การจัดระเบียบชุมชนและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 5) แผนงานประชาสัมพันธ์และบริการศึกษา 6) แผนงานพัฒนาและบริการการท่องเที่ยว 7) แผนงานพัฒนาบุคลากร การบริหารจัดการ และการมีส่วนร่วมของประชาชน 8) แผนงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

กระบวนการวิจัย

จากจุดมุ่งหมายของการวิจัยที่ได้กำหนดไว้ การศึกษาในงานชิ้นนี้ประกอบด้วยขั้นตอนของการศึกษาดังนี้ คือ การกำหนดปัญหาของการวิจัย การศึกษาแผนงานโครงการในแต่ละด้าน

¹ Union of the Baltic Cities ซึ่งเป็นคณะกรรมการด้านสิ่งแวดล้อมในนามของ MUE-25 (Managing Urban Europe-25) เป็นกลุ่มประเทศสมาชิก ในการดำเนินงานพัฒนาเมืองตามโครงการที่กลุ่มประเทศสมาชิกดำเนินการ



เพื่อให้ทราบถึงวัตถุประสงค์ กระบวนการดำเนินงานและจุดมุ่งหมายของแผนแม่บทฯ ที่ดำเนินการอยู่เพื่อที่จะสามารถติดตามการดำเนินงานตามโครงการต่อไป

กลุ่มประชากรตัวอย่าง

เลือกตัวอย่างโดยไม่ได้ใช้ความน่าจะเป็น (Non-Probability Sampling)² ซึ่งเป็นการใช้กลุ่มตัวอย่างแบบ Purposive sampling คือ ตัวอย่างที่ตั้งอยู่บนพื้นฐาน เป็นประโยชน์ต่อการวิจัย และสามารถเป็นตัวแทนกลุ่มวิจัยได้ (ถวัลย์ นิยมพานิชพัฒนา, 2558, น.48) เนื่องจากเนื้อหาในการศึกษาคือการติดตามการดำเนินงานตามผังแม่บทฯ ประชากรที่ใช้จึงมุ่งเน้นไปที่ผู้บริหาร และข้าราชการของหน่วยงานที่เป็นเจ้าภาพในการดำเนินงานตามแผนงานผังแม่บทฯ ประกอบไปด้วยหน่วยงานดังนี้ คือ สำนักงานโบราณคดีที่ 12 อุทยานประวัติศาสตร์ปราสาทหินพิมาย องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองนครราชสีมา เทศบาลตำบลพิมาย

เครื่องมือในการวิจัย

ประกอบไปด้วย 1)แบบสัมภาษณ์เชิงลึกและแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง 2)สมุดจดบันทึก 3)เทปบันทึกเสียง 4)กล้องถ่ายรูป 5)การสังเกต

การเก็บรวบรวมข้อมูลและสรุปผล

การสำรวจเชิงพื้นที่(Site survey)เพื่อศึกษาให้ทราบถึงกายภาพของเมืองภายหลังจากมีการใช้แผนแม่บทฯในการพัฒนา ประกอบกับการสัมภาษณ์จากประชากรที่กำหนดในลักษณะสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview)และการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง(Semi Structure Interview) มีการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า(Triangulation) เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือในคุณภาพงานวิจัยโดยการพิจารณาตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูลที่ประกอบไปด้วยการพิจารณา แหล่งเวลา แหล่งสถานที่และแหล่งบุคคล แล้วนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์เพื่อให้ทราบผลตามจุดมุ่งหมายที่วางไว้(อรุณี อ่อนสวัสดิ์, 2551, น.282)

² นักวิจัยบางครั้งเรียกการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบนี้ว่า Convenience Sampling ที่เกิดจากกลุ่มตัวอย่างที่มีความเกี่ยวข้องในเนื้อหาที่ทำการวิจัยโดยตรง (มีความสามารถในการตอบคำถาม)

ผลการศึกษา

ข้อมูลเชิงกายภาพเมืองปัจจุบันประกอบไปด้วย (1) สภาพเมืองและการใช้ประโยชน์ที่ดิน (2) กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่มีการซ้อนทับพื้นที่โบราณ (3)ผังเมืองและการใช้ประโยชน์ที่ดิน (4) สภาพแวดล้อมและภูมิทัศน์ (5) ระบบถนนในเมือง

1) สภาพเมืองและการใช้ประโยชน์ที่ดิน สภาพเมืองปัจจุบัน ที่ดินประกอบด้วยที่ดินที่มีการออกโฉนดที่ดิน มีการตั้งถิ่นฐานของชุมชนอยู่อย่างหนาแน่น ในบริเวณของพื้นที่ทิศเหนือของโบราณสถานซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในเขตเทศบาล ภายในพื้นที่แนวเขตกำแพงเมืองเป็นโฉนดที่ดินประมาณร้อยละ 50 ของพื้นที่ และพื้นที่แนวเขตกำแพงเมือง มีการออกโฉนดแล้วประมาณร้อยละ 40 ของพื้นที่ บริเวณแนวเขตกำแพงเมืองด้านทิศใต้จนถึงกฎัญญาใช้ปลูกสร้างเป็นอาคารพักอาศัย บริเวณทิศใต้กฎัญญาไปจนถึงแนวคันบารายด้านทิศใต้ใช้ปลูกสร้างอาคารเกี่ยวกับการทำอุตสาหกรรม และใช้พื้นที่ในการทำการเกษตรกรรม ที่ดินถือครอง(ท.ค) เป็นพื้นที่มีสิทธิ์ครอบครองโดยเอกชนแต่ยังไม่ได้รับการออกเป็นโฉนดที่ดินมีพื้นที่ประมาณร้อยละ 10 ของพื้นที่ในเขตกำแพงเมืองโดยมีการกระจายตัวแทรกอยู่ในพื้นที่เอกชนที่ได้รับการออกโฉนดแล้ว บริเวณหน้าปราสาทหินพิมายโดยมีถนนอนัน-ทจินดา ถนนจอมสุดาเสด็จ ถนนหฤทัยรมย์ และถนนบุษายันต์ล้อมรอบ ที่ราชพัสดุ ประกอบด้วยที่โบราณสถานสถาน วัด และหน่วยงานราชการ มีพื้นที่ประมาณร้อยละ 40 ของพื้นที่ในแนวเขตกำแพงเมือง ตั้งกระจายอยู่ในพื้นที่ และยังคงมีการก่อสร้างและปรับปรุงใช้อาคารอย่างต่อเนื่อง ทั้งในส่วนของเอกชนที่มีการก่อสร้างอาคารพักอาศัย และอาคารพาณิชย์กรรม-พักอาศัยเพิ่มขึ้น ที่ราชพัสดุหน่วยงานราชการมีการก่อสร้างอาคารในลักษณะคสล.3-4 ชั้นโดยเฉพาะโรงเรียนพิมายวิทยา โรงเรียนกุลโน และโรงเรียนสุริยาอุทัย

2) กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่มีการซ้อนทับพื้นที่โบราณ (1) โบราณสถานหลัก ปราสาทหินพิมาย พื้นที่ด้านหน้าปราสาทหินมียังคงการปลูกสร้างอาคารบดบังทัศนียภาพ พื้นที่ส่วนที่ติดถนนสระแก้วและถนนอนันทจินดาที่มีการออกโฉนดที่ดินและมีปลูกสร้างกลุ่มอาคารพาณิชย์กรรม-พักอาศัยและศูนย์บริการท่องเที่ยวและส่วนที่ติดกับถนนอนันทจินดาและถนนบุษายันต์ซึ่งเป็นพื้นที่ซ้อนทับโบราณสถานสระรี ยังคงมีการถือกรรมสิทธิ์ในโฉนดที่ดิน และมีกลุ่มอาคารพาณิชย์กรรม-พักอาศัย (2) โบราณสถานประเภท ประตุมืองและกำแพงเมือง ประตุมืองมีสภาพที่สมบูรณ์ประกอบด้วย ประตุมืองด้านทิศใต้(ประตูชัย) ประตุมืองด้านทิศตะวันตก(ประตูหิน) ประตุมืองด้านทิศเหนือ(ประตูผี) และประตุมืองด้านทิศตะวันออกพบเพียงฐานศิลาแลงนั้นรอขึ้นตอนการตรวจสอบและขุดบูรณะ ส่วนแนวกำแพงเมืองไม่หลงเหลือสภาพนอกจากแนวคูเมืองด้านทิศตะวันตกบางส่วน มีการใช้พื้นที่แนวกำแพงเมืองออกโฉนดที่ดินทับแนวเขตกำแพงเมืองและใช้



พื้นที่เป็นอาคารพักอาศัย อาคารพาณิชย์กรรม-พักอาศัยยังไม่การดำเนินการเวนคืนและฟื้นฟูพื้นที่ (3) โบราณสถาน สระน้ำ บาราย โดยเฉพาะพื้นที่โบราณสถานบ้านมะค่า และสระแมวยังไม่มีการดำเนินการสำรวจและขึ้นทะเบียน โบราณสถานเมรุน้อยที่ตั้งบนถนนบุญยงค์ปัจจุบันอยู่ระหว่างการดำเนินการขุดตรวจ สระน้ำและบารายพื้นที่ส่วนใหญ่ปัจจุบันเริ่มมีการทรุดของขอบสระ และพื้นทางเดินโดยรอบ ที่ดินที่มีการทับซ้อนไม่ว่าจะจากเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐ ยังไม่ได้รับการแก้ไขแต่ก็ไม่ได้มีการถูกล้ำเพิ่มเติม

3) ผังเมืองและการใช้ประโยชน์ที่ดิน ในเขตพื้นที่ชุมชนเมืองพิมายยังไม่ได้รับการประกาศใช้เขตผังเมืองชุมชนพิมาย ด้วยลักษณะโครงสร้างของชุมชนที่มีการรวมกันอยู่รอบๆ ศูนย์กลาง มีความหนาแน่นอยู่ในเขตเทศบาลตำบลพิมายบริเวณพื้นที่รอบองค์ปราสาท และชุมชนยังคงมีการเติบโต ขยายตัว พื้นที่เป็นที่ตั้งของศูนย์กลางการให้บริการต่างๆของชุมชน ได้แก่ โรงเรียน วัด ตลาด พาณิชยกรรมต่างๆมีการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ปะปนกัน มีความหนาแน่นมากอยู่บริเวณรอบปราสาทหินพิมาย ซึ่งเป็นที่ตั้งของชุมชนเดิมและยังมีการกระจายตัวเกาะตามแนวเส้นทางคมนาคม (1) การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทพักอาศัยยังคงมีความหนาแน่นบริเวณรอบๆ ปราสาทหินพิมายและเริ่มหนาแน่นบริเวณชุมชนทุ่งเลนทอง ทางทิศใต้ของเมือง (2) การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทพาณิชยกรรม ความหนาแน่นบริเวณศูนย์กลางชุมชนรอบๆปราสาทหินพิมาย ยังคงมีความหนาแน่นขึ้นไม่ว่าจะเป็นบริเวณด้านทิศใต้ด้านหน้าปราสาทหินพิมาย บริเวณถนนจอมสุดาเสด็จ ถนนบุญยงค์ ถนนจวนเก่า ถนนราชชนนีลีลา ถนนหฤทัยรมย์ (3) การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทอุตสาหกรรม มีพื้นที่โรงงานอุตสาหกรรมทางด้านทิศใต้ของชุมชนทั้งสองข้างของทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 206 และริมทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 2175 (4) การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทสถาบันการศึกษามีกระจายอยู่ทั่วไปในเขตผังเมืองรวม เริ่มมีการปรับเปลี่ยนอาคารในลักษณะการใช้ประโยชน์ที่ดินแนวดิ่ง (5) การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทสถาบันศาสนามีการกระจายตัวอยู่ในเขตชุมชนเมือง ยังไม่มีการขยายตัว (6) การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทสถาบันราชการ กระจายตัวอยู่ในพื้นที่ทั้งในเขตเทศบาลและนอกเขตเทศบาล โดยพื้นที่ส่วนใหญ่ของอุทยานประวัติศาสตร์อยู่ภายในเขตเทศบาล ยังไม่มีการขยายตัวเพิ่ม (7) การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทที่โล่งนันทนาการและการรักษาคุณภาพและสิ่งแวดล้อม ยังคงมีการใช้พื้นที่ลานพรหมทัตในการจัดกิจกรรม และสระเพลงเป็นสถานพักผ่อนและออกกำลังกาย (8) การใช้ที่ดินประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทย มีแหล่งโบราณคดีในเขตผังเมืองรวมชุมชนพิมาย ได้แก่ กลุ่มโบราณสถานปราสาทหินพิมาย ชุมชนโบราณบ้านส่วย บายรายขนาดใหญ่ด้านทิศใต้ แนวถนนกัณดินโบราณทางด้านใต้ของพื้นที่ และพื้นที่โบราณสถานที่อยู่การขุดตรวจและจัดทำผังบริเวณ

4) สภาพแวดล้อมและภูมิทัศน์เมืองพิมาย พื้นที่นอกเขตเมืองโดยรอบมีลักษณะสภาพแวดล้อมที่เป็นสีเขียว ใช้ในด้านการเกษตร เริ่มปรับเปลี่ยนการใช้งานมีการขยายพื้นที่เป็นโกดังเก็บพืชผลทางการเกษตร สภาพแวดล้อมภายในเมืองโดยทั่วไปยังคงค่อนข้างแออัด พื้นที่โบราณสถานยังถูกรบกวนจากอาคารพักอาศัยของประชาชน ความรุ่มร้อนยังคงมีให้พบได้จากบริเวณโบราณสถาน และบริเวณบารายต่างๆ

5) ระบบถนนในเมือง ระบบถนนในแนวกำแพงเมืองเป็นระบบตารางตัดกันอย่างชัดเจน ด้านสภาพจราจรยังคงทวีความหนาแน่น โดยเฉพาะในบริเวณศูนย์กลางพื้นที่ โดยเฉพาะด้านหน้าอุทยานประวัติศาสตร์พิมาย และหนาแน่นในช่วงเวลาเร่งด่วนในเวลาเช้าและเย็น

ประเด็นของปัญหาการติดตามการดำเนินงาน

ปัจจุบันการจัดทำแผนทั้งหมดในประเทศไทย ปัญหาสำคัญที่สุดที่พบคือ การนำแผนไปบังคับใช้สู่การปฏิบัติ โดยขั้นตอนการนำแผนไปบังคับใช้พบปัญหาที่เกิดขึ้นในด้านการประสานแผนของหน่วยงานและการติดตามผล แม้จะมีการนำแผนไปใช้ในเชิงพื้นที่แต่ยังขาดหน่วยงานที่เป็นเจ้าภาพที่แท้จริง จากฝั่งแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนาอุทยานประวัติศาสตร์พิมายที่หน่วยงานสำนักโบราณคดีที่ 12 กรมศิลปากร แต่หน่วยงานที่ต้องนำไปใช้คือ หน่วยงานท้องถิ่นเจ้าของพื้นที่ ในลักษณะของ Area Base Planning ที่ท้องถิ่นต้องรับแผนที่มีการจัดทำขึ้นแล้วนำไปปฏิบัติต่อ (Implementation) เพราะตัวท้องถิ่นเป็นหน่วยงานเกี่ยวกับการวางแผนกายภาพเชิงครอบคลุม การปฏิบัติตามแผนพัฒนาฯที่ได้รับมอบหมาย ยังขาดกระบวนการติดตามผลและประเมินผลที่เป็นรูปธรรม ขาดแนวทางในการติดตามที่ชัดเจน จากการศึกษาการติดตามและดำเนินงานตามแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนาอุทยานประวัติศาสตร์พิมาย ทั้ง 8 แผนงาน โดยพิจารณาจากองค์ประกอบในการดำเนินงาน คือ 1) สภาพปัจจุบันของการดำเนินงาน 2) หน่วยงานที่เป็นเจ้าภาพและร่วมดำเนินการ 3) ผลของการดำเนินงาน 4) ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น 5) สรุปผลการดำเนินงาน สามารถสรุปประเด็นปัญหาในการดำเนินงานจากแผนงานทั้งหมดดังนี้

แผนงานโบราณคดี ประวัติศาสตร์ และโบราณสถาน

การดำเนินงานแผนงานด้านโบราณคดี ประวัติศาสตร์ และโบราณสถาน จากการศึกษาพบว่าในการดำเนินงานโครงการตามแผนปัญหาอุปสรรคที่พบคือ การดำเนินงานของแผนด้านโบราณคดี ประวัติศาสตร์และโบราณสถานยังมีการดำเนินงานอยู่แต่เนื่องด้วยระบบการดำเนินงาน



ทำให้แผนงานมีความล่าช้า การดำเนินงานทั้งหมดจะเป็นเรื่องเฉพาะสำหรับหน่วยงานของกรม ศิลปกรรมในการกำกับดูแล และพบงบประมาณประมาณที่ใช้ในการดำเนินการไม่เพียงพอและขาดการจัดสรร

แผนงานปรับปรุงและพัฒนาสภาพภูมิทัศน์

การดำเนินแผนงานปรับปรุงและพัฒนาสภาพภูมิทัศน์จากการศึกษาพบว่าในการดำเนินงานโครงการตามแผนปัญหาอุปสรรคที่พบ คือ ยังไม่มีการดำเนินงานตามแผนงานที่วางไว้ เนื่องจากปัจจุบันยังขาดแรงงานผู้รับผิดชอบ และหน่วยงานร่วมสนับสนุนพร้อมทั้ง ขาดการจัดตั้งงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินการ

แผนงานสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ

การดำเนินงานแผนงานสาธารณูปโภค และสาธารณูปการจากการศึกษาพบว่าในการดำเนินงานโครงการตามแผนปัญหาอุปสรรคที่พบคือ แผนงานยังไม่ได้ถูกนำมาปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม พร้อมทั้งขาดเจ้าภาพในการดำเนินงานและหน่วยงานประสาน ทำให้ยังไม่มียกงบประมาณในการดำเนินงานตามโครงการ

แผนงานการใช้ที่ดิน การจัดระเบียบชุมชน และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

การดำเนินงานแผนงานการใช้ที่ดิน การจัดระเบียบชุมชน และกฎหมายที่เกี่ยวข้องจากการศึกษาพบว่า ในการดำเนินงานโครงการตามแผนปัญหาอุปสรรคที่พบคือ โครงการต่างๆที่กำหนดไว้ในแผนงานมีการดำเนินงานโดยหน่วยที่รับผิดชอบ แต่ขาดการสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและการดำเนินงานใช้งบประมาณที่สูงจึงต้องได้รับการสนับสนุนงบประมาณในการจัดทำ

แผนงานประชาสัมพันธ์และบริการการศึกษา

การดำเนินงานแผนงานประชาสัมพันธ์และบริการการศึกษาจากการศึกษาพบว่า มีการดำเนินงานในบางโครงการที่กำหนดไว้ มีแม่ข่ายหลักในการดำเนินงาน แต่ขาดการสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและขาดงบประมาณอุดหนุนในการดำเนินโครงการ



แผนงานพัฒนาและบริการการท่องเที่ยว

การดำเนินงานแผนงานพัฒนาและบริการการท่องเที่ยวจากการศึกษาพบว่า มีการดำเนินงานในบางโครงการ ขาดแม่งานหลักเชิงพื้นที่ และบางโครงการที่มีแม่หลักในการดำเนินงาน แต่ยังขาดการสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพร้อมทั้งขาดงบประมาณในการดำเนินโครงการ

แผนงานพัฒนาบุคลากร การบริหารจัดการ และการมีส่วนร่วมของประชาชน

การดำเนินงานแผนงานพัฒนาบุคลากร การบริหารจัดการ และการมีส่วนร่วมของประชาชนพบว่า มีการดำเนินงานในบางโครงการ ขาดแม่งานหลักเชิงพื้นที่และแม้ในบางโครงการจะมีแม่งานหลักในการดำเนินงาน แต่ขาดการสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งขาดสนับสนุนงบประมาณที่เพียงพอในการดำเนินโครงการ

แผนงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

การดำเนินงานแผนงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมพบว่าด้านงาน มีการดำเนินงานในบางโครงการ เทศบาลตำบลพิมาย เจ้าของพื้นที่ไม่ได้ร่วมดำเนินการ มีเพียงหน่วยงานที่จัดทำแผนแม่บทฯ อุทยานประวัติศาสตร์พิมายแม่งานหลักในการดำเนินงาน แต่ขาดการสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ขาดงบประมาณในการดำเนินโครงการทั้งจากหน่วยงานของกรมศิลปากรและท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะการนำแผนไปปฏิบัติ

ในการจัดการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ในลักษณะของการดำเนินงานเชิงพื้นที่ เทศบาลตำบลพิมาย ควรมีหน้าที่ในการดำเนินงานด้านรับแผนมาปฏิบัติโดย รับผิดชอบที่เป็นมางานในด้านการบริหารจัดการ โครงการตามแผน คือ

แผนงานโบราณคดี ประวัติศาสตร์ และโบราณสถาน

การดำเนินงานแผนงานด้านโบราณคดี ประวัติศาสตร์ และโบราณสถาน จากการศึกษาพบว่าในการดำเนินงานโครงการตามแผน คือ การดำเนินงานของแผนด้าน โบราณคดี ประวัติศาสตร์ และโบราณสถาน ได้ดำเนินการสำรวจ รวบรวมโบราณสถานที่ยังไม่ขุดแต่งขึ้นทะเบียนบางแห่งได้จัดทำไปแล้ว ด้านบุคลากรในการดำเนินงานทั้งหมดจะเป็นเรื่องเฉพาะสำหรับ



หน่วยงานของกรมศิลปกร ในการกำกับดูแล จัดตั้งองค์กรโดยมีคณะทำงาน ดำเนินการด้านศิลปวัฒนธรรมโดยมีบุคลากรจากท้องถิ่นจากภาคส่วนต่างๆโดยมีกรมศิลปกร และนักวิชาเฉพาะด้านเป็นที่ปรึกษา ด้านงบประมาณที่ใช้ไม่เพียงพอบุคลากรจัดสรร เงินที่จะนำมาใช้ในการจัดทำโครงการจะต้องมีการขอจัดสรรงบประมาณจาก กรมการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงวัฒนธรรม

แผนงานปรับปรุงและพัฒนาสภาพภูมิทัศน์

การดำเนินแผนงานปรับปรุงและพัฒนาสภาพภูมิทัศน์จากการศึกษาพบว่าในการดำเนินงานโครงการตามแผน คือ จากแผนการดำเนินงานที่ผ่านมาในระยะที่ 1 (พ.ศ.2553-2557) จากการพบว่าไม่มีการดำเนินงานใดเกิดขึ้น ในช่วงระยะที่ 2 (พ.ศ.2558-25563) ควรมีดำเนินงานโดยเทศบาลตำบลพิมายเป็นแม่ข่ายหลัก ในฐานะเจ้าของพื้นที่เพื่อร่วมประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการดำเนินงานหลังจากเทศบาลเข้ามาเป็นแม่ข่าย ควรให้เทศบาลร่วมประสานงานร่วมกับอุทยานประวัติศาสตร์พิมาย กรมศิลปกร สถาบันการศึกษา องค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อจัดทำโครงการให้ดำเนินตามแผนงานที่วางไว้ งบประมาณที่ใช้ในการดำเนินการให้แม่ข่ายจัดทำเป็น โครงการเพื่อเสนอของบอุดหนุนจากหน่วยงานอื่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด นครราชสีมา สำนักงานท่องเที่ยวและกีฬา

แผนงานสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ

การดำเนินงานแผนงานสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ จากการศึกษพบว่าในการดำเนินงานโครงการตามแผน คือ จากแผนการดำเนินงานที่ผ่านมาในระยะที่ 1 (พ.ศ.2553-2557) จากการแผนงานยังไม่ได้ถูกนำมาปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม แต่ละหน่วยดำเนินงานในส่วนรับผิดชอบของตน ในช่วงระยะที่ 2 (พ.ศ. 2558-25563) ควรมีดำเนินงานโดยเทศบาลตำบลพิมายเป็นแม่ข่ายหลัก ในฐานะเจ้าของพื้นที่เพื่อร่วมประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การดำเนินงานหลังจากเทศบาลเข้ามาเป็นแม่ข่าย ควรให้เทศบาลร่วมประสานงานร่วมกับอุทยานประวัติศาสตร์ พิมาย กรมศิลปกร การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การประปาส่วนภูมิภาค สถาบันพัฒนาเมืองนครราชสีมา สถาบันศึกษาที่มีความชำนาญร่วมดำเนินการ เพื่อจัดทำโครงการให้ดำเนินตามแผนงานที่วางไว้ งบประมาณที่ใช้ในการดำเนินการให้แม่ข่ายจัดทำเป็น โครงการเพื่อเสนอของบอุดหนุนจากหน่วยงานอื่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา กรมโยธาธิการและผังเมือง และการไฟฟ้าแห่งประเทศไทย

แผนงานการใช้ที่ดิน การจัดระเบียบชุมชน และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

การดำเนินแผนงานการใช้ที่ดิน การจัดระเบียบชุมชน และกฎหมายที่เกี่ยวข้องจากการศึกษาพบว่าในการดำเนินงานโครงการตามแผน คือ การดำเนินงานที่ผ่านมาในระยะที่ 1 (พ.ศ. 2553-2557) จากแผนงานพบว่าผังเมืองชุมชนเมืองพินายอยู่ในขั้นตอนรอประกาศใช้ สำนักงานโยธาธิการและผังเมือง ร่วมกับเทศบาลดำเนินการประชาสัมพันธ์โครงการผังการใช้ประโยชน์ที่ดินผังรวมเมืองพินาย ในช่วงระยะที่ 2 (พ.ศ. 2558-25563) ควรมีดำเนินงานโดยเทศบาลตำบลพินายเป็นแม่งานหลัก ในฐานะเจ้าของพื้นที่ กรมธนารักษ์และอุทยานประวัติศาสตร์พินายเพื่อร่วมประสานงานกับชุมชน หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินงานในการปรับปรุงพื้นที่ชุมชน ในส่วนที่มีการซ้อนทับกันระหว่างโบราณสถานและชุมชน การดำเนินงานโดยเทศบาลตำบลพินาย กรมธนารักษ์และอุทยานประวัติศาสตร์ พินายเข้ามาเป็นแม่งานประสานงานกับชุมชน อำเภอพินายและสำนักงานจังหวัดนครราชสีมา เพื่อจัดทำโครงการให้ดำเนินตามแผนงานที่วางไว้ พร้อมทั้งขอรับการสนับสนุนงบประมาณในการจัดทำจาก หน่วยงาน ได้แก่ การท่องเที่ยวและกีฬา กรมศิลปากร กระทรวงวัฒนธรรมและองค์การบริหารส่วนจังหวัด

แผนงานประชาสัมพันธ์และบริการการศึกษา

การดำเนินแผนงานประชาสัมพันธ์และบริการการศึกษาจากการศึกษาพบว่าในการดำเนินงานโครงการตามแผน คือ จากแผนการดำเนินงานที่ผ่านมาในระยะที่ 1 (พ.ศ.2553-2557) จากแผนงานพบว่ามีเพียงการดำเนินงานจัดทำสื่อ แผนประชาสัมพันธ์การดำเนินงานในเชิงลึก ในช่วงระยะที่ 2 (พ.ศ. 2558-25563) ควรมีดำเนินงานโดยเทศบาลตำบลพินายเป็นแม่งานหลัก ในฐานะเจ้าของพื้นที่ ประสานงานกับ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินงานในการปรับปรุงพื้นที่ชุมชน ในส่วนที่มีการซ้อนทับกันระหว่างโบราณสถานและชุมชน เทศบาลตำบลพินายต้องเข้ามาเป็นแม่งาน และร่วมดำเนินงานกับอุทยานประวัติศาสตร์พินาย ชุมชนอำเภอพินาย สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด และสำนักงานจังหวัดนครราชสีมา เพื่อจัดทำโครงการให้ดำเนินตามแผนงานที่วางไว้ พร้อมทั้งขอรับการสนับสนุนงบประมาณในการจัดทำจาก หน่วยงาน ได้แก่ การท่องเที่ยวและกีฬา กรมศิลปากร กระทรวงวัฒนธรรมและองค์การบริหารส่วนจังหวัด

แผนงานพัฒนาและบริการการท่องเที่ยว

การดำเนินแผนงานพัฒนาและบริการการท่องเที่ยวจากการศึกษาพบว่าในการดำเนินงานโครงการตามแผน คือ จากแผนการดำเนินงานที่ผ่านมาในระยะที่ 1 (พ.ศ.2553-2557) จากแผนงาน



พบว่าการประสานงานในระดับกลุ่มย่อยในการสร้างเครือข่ายเส้นทางท่องเที่ยว ในช่วงระยะที่ 2 (พ.ศ. 2558-25563) ควรมีดำเนินงานโดยเทศบาลตำบลพิมายเป็นแม่ข่ายหลัก ในฐานะเจ้าของพื้นที่ ประสานงานกับ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินงานในการร่วมเชื่อมเครือข่ายเส้นทางท่องเที่ยว การดำเนินงานโดยเทศบาลตำบลพิมาย เข้ามาเป็นแม่ข่าย และร่วมดำเนินงานกับอุทยานประวัติศาสตร์พิมาย การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยกับชุมชน กลุ่มผู้ประกอบการด้านท่องเที่ยวในชุมชนเพื่อจัดทำโครงการให้ดำเนินตามแผนงานที่วางไว้ จากปัญหาการขาดเงินในการดำเนินโครงการขอรับการสนับสนุนงบประมาณในการจัดทำจาก หน่วยงานหลายฝ่าย ได้แก่ การท่องเที่ยวและกีฬา กรมศิลปากร กระทรวงวัฒนธรรมและองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา

แผนงานพัฒนาบุคลากร การบริหารจัดการ และการมีส่วนร่วมของประชาชน

การดำเนินแผนงานพัฒนาบุคลากร การบริหารจัดการ และการมีส่วนร่วมของประชาชน จากการศึกษาพบว่าในการดำเนินงานโครงการตามแผน คือ จากแผนการดำเนินงานที่ผ่านมาในระยะที่ 1 (พ.ศ.2553-2557) ยังไม่มีการดำเนินงานในช่วงระยะที่ 2 (พ.ศ. 2558-25563) การดำเนินงานโดยเทศบาลตำบลพิมายเป็นแม่ข่ายหลัก ในฐานะเจ้าของพื้นที่ที่จะสามารถดำเนินการได้ คือการพัฒนาด้านการมีส่วนร่วมโดย ประสานงานกับส่วนงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เทศบาลตำบลพิมาย อุทยานประวัติศาสตร์พิมายเข้ามาเป็นแม่ข่าย ประสานงานกับชุมชน อำเภอพิมาย และสำนักงานจังหวัดนครราชสีมา องค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อจัดทำโครงการให้ดำเนินตามแผนงานที่วางไว้ ควรมีการขอรับการอุดหนุน งบประมาณโดยขอรับการสนับสนุนงบประมาณในการจัดทำจาก หน่วยงาน คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด

แผนงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

การดำเนินแผนงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมจากการศึกษาพบว่าในการดำเนินงานโครงการตามแผน คือ จากแผนการดำเนินงานที่ผ่านมาซึ่งมีการกำหนดให้ดำเนินโครงการให้แล้วเสร็จภายในระยะที่ 1 (พ.ศ.2553-2557) ฉะนั้นควรมีการเร่งดำเนินการ โดย การดำเนินงานโดยเทศบาลตำบลพิมายเป็นแม่ข่ายหลัก ในฐานะเจ้าของพื้นที่โดยประสานงานกับส่วนงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เทศบาลตำบลพิมาย เข้ามาเป็นแม่ข่าย และร่วมดำเนินงานกับอุทยานประวัติศาสตร์พิมาย ชุมชน อำเภอพิมาย การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเพื่อจัดทำโครงการให้ดำเนินตามแผนงานที่วางไว้ควรมีการขอรับการอุดหนุน สนับสนุนงบประมาณในการจัดทำจาก หน่วยงาน ได้แก่ การท่องเที่ยวและกีฬา และองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในการดำเนินงานการอนุรักษ์และพัฒนาพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์ การดำเนินงานเทศบาลตำบลพิมายต้องเข้ามาดำเนินการในลักษณะของ Project Manager โดยเป็นเจ้าภาพหลักในการติดต่อประสานงานด้านความร่วมมือ กับทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมีทั้งหน่วยงานภาครัฐและเอกชนในการดำเนินการ ประสานหน่วยงานที่มีองค์ความรู้เฉพาะในแต่ละด้านตามแผนทั้ง 8 เพื่อเป็นที่ปรึกษาและร่วมกำกับการดำเนินงาน จากการศึกษาจากกรณีศึกษาตัวพบประเทศออสเตรเลีย ได้ให้ความสำคัญอย่างมากในการติดตามและดำเนินงานตามแผน โดยมีสำนักงานตรวจสอบแห่งชาติ และกลุ่ม MUE-25 ที่ได้รวมกลุ่มสร้างเครื่องในการติดตามการดำเนินของแผนขึ้น ว่าในส่วนของประเทศไทย หน่วยงานรัฐบาลที่เป็นภาครัฐต้องยื่นมือมาร่วมดำเนินการในการสนับสนุน และร่วมตรวจสอบติดตามรวมถึงการดำเนินงานของแผนปฏิบัติการโดยหน่วยงานสำนักนโยบายและแผน ด้วยพื้นที่ทำการศึกษาเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญทางมรดกวัฒนธรรมระดับชาติ

ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

ข้อเสนอแนะสำหรับหน่วยงาน

ควรมีศึกษาการจัดทำแผนแม่บทในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจากอุทกภัย เนื่องจากพิมายเป็นแหล่งรับน้ำของพื้นที่จังหวัดนครราชสีมา โดยการศึกษาของหน่วยงานเทศบาลตำบลพิมายเป็นผู้ทำการศึกษา เนื่องจากพื้นที่เป็นพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่ออุทกภัย.(2) ควรมีการศึกษาจัดทำแผนแม่บทการจัดการจราจรในเมืองเก่าเนื่องจากพื้นที่เมืองเดิมไม่ได้ถูกออกแบบมาเพื่อรองรับการจราจรที่หนาแน่น โดยหน่วยงานเทศบาลตำบลพิมายเป็นผู้ทำการศึกษา.(3) ควรมีการศึกษาการจัดทำแผนแม่บทด้านการระบายและบำบัดน้ำเสียในพื้นที่ แม้จะปรากฏมีอยู่ในแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนาอุทยานประวัติศาสตร์ ก็ยังขาดการหยิบยกมาใช้ในงานและดำเนินการ

ข้อเสนอแนะสำหรับผู้ที่จะทำการศึกษาต่อ

(1) การศึกษาการติดตามการดำเนินงานแผนยุทธศาสตร์หน่วยงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) การศึกษาเกี่ยวกับการจัดการโบราณสถานโดยอำนาจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น



บรรณานุกรม

- กรมโยธาธิการและผังเมือง. (2557). **ร่างผังเมืองรวมชุมชนพิมาย**. นครราชสีมา: สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดนครราชสีมา.
- จันทิรา เกื้อดวง. (2548). **การอนุรักษ์ชุมชนเมืองเก่าพุมเรียง จังหวัดสุราษฎร์ธานี**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ช.กษิมา เพ็ชรไพสิฐ. (2555). **กฎหมายอนุรักษ์กรุงรัตนโกสินทร์**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- คุณุญ ท้ายตะคุ. (2549). **กลยุทธ์ในการอนุรักษ์พัฒนาศูนย์กลางเมืองในนครประวัติศาสตร์**. วารสารวิชาการคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ถวัลย์ นิยมพานิชพัฒนา. (2558). **เอกสารประกอบการสอนวิทยาระเบียบวิธีวิจัยสำหรับผังเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ ผังเมืองและนฤมิตศิลป์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม**. มหาสารคาม : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม.
- สำนักงานโบราณคดีที่ 12. (2553). **ผังแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนาอุทยานประวัติศาสตร์พิมาย : กรมศิลปากร**.
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2554). **การจัดทำแผนงานโครงการอนุรักษ์ พัฒนาเมืองเก่า และบริหารจัดการเมืองเก่าสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง : เอกสารชุดความรู้ด้านการอนุรักษ์เมืองเก่าสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง**.
- หน่วยอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรมท้องถิ่น. (2554). **การอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าพิมาย**. นครราชสีมา.
- อรุณี อ่อนสวัสดิ์. (2551). **ระเบียบวิธีวิจัย (พิมพ์ครั้งที่ 3)**. ภาควิชาการศึกษา : คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร.
- Paul Markowitz. (2000). **Guide to Implementing Local Environmental Action Programs in Central and Eastern : Europe**. Regional Environmental Center (REC).



Globalization and Social Policy: Theoretical Reflections and Policy Impacts

Theerapat Ungsuchaval*

Abstract

Globalization has definitely become one of the most important phenomenon in social world. It entails the reshaping of social space and time, the manner in which the global becomes both bigger and smaller. Many claim that globalization is unavoidable; its effects penetrate the way we live, locally and globally. If it is true, it is a social policy field's concern as social policy is essentially the study of social relations for human wellbeing and the system that wellbeing located. The article explores the relationship between globalization and social policy, focused more on European context. It also provides some general ideas and debates about globalization and its impacts on the state and policy. To some extent, by exploring these issues, it will make us realize how the globalized world works and shapes our lives (or vice versa).

Keywords: Globalization/ Social Policy/ Cross-National Flows/ The State/ Europeanization

Introduction

Becoming 'the leitmotif of our age' (Held and McGrew, 2000, p.1), globalization represents a contemporary process through which different parts of the world become increasingly interconnected and interdependent, and information and communication technologies (ICTs) are the crucial elements that have connected the world together (Fitzpatrick, 2007).

The recent improved flows of information have allowed 'action at a distance' (Giddens, 1994, p.4), and built a 'global village', where *"everything happens to everyone at the same time: everyone knows about, and therefore participate in, everything that is happening the minute it happens"* (Carpenter and McLuhan, 1960, p.xi). Hence, globalization entails the reshaping of social space and time (Giddens, 1991; Harvey, 1989): the manner in which the global becomes

* A PhD student in Social Policy at the School of Social Policy, Sociology, and Social Research, University of Kent, England. The author also graduated MA Civil Society, NGO, and Non-profit Studies at the same university and B.Pol.Sci at Thammasat University, Thailand.



both bigger and smaller. We can retrieve more of whatever it is and do so more quickly than ever before, no matter how far it is.¹

If globalization has changed everything in social life, as many people claim, we cannot avoid it; globalization has relatively shaped the way we live. How globalizations affect our lives is thus a common question in society. When it comes to something that affects the kinds of life, it automatically goes into the realm of social policy, which involves *“the study of social relations necessary for human wellbeing and the systems by which wellbeing may be promoted or, for that matter, impaired”* (Dean, 2014, p.1). And since *“social policy is about much more than picking over the runes of the past. It is about the challenges of the future and about human wellbeing in a worldwide context”* (Ibid., p.26), it is reasonable to address the relationship between influential globalization phenomenon and social policy because it will make us realize how the globalized world works and shapes our lives (or vice versa).

There are several ways to study what impact globalization has had on the welfare state. One sensible way, for example, is to survey the role of supranational agencies in the making of social policy as well as to consider historicizing and internationalizing context (Yeates, 2007, p.629). Therefore, this paper will mainly deliver three key points; the synopsis idea of globalization, its impacts on social policy in relevant dimensions, and the ways which social policy functions and is made in a globalized world. All arguments here specifically consider European context.

Globalization, Its Definitions and Debates: A Synopsis

Globalization is a complex, slippery and controversial term. For example, some academics happily use the term globalization interchangeable with other terms such as internationalization (Moran and Wood, 1996) while others employs globalization as an explicitly intense form of internationalization (Hirst and Thompson, 1999). However, there is remarkable different between the words ‘international’ and ‘global’, as Scholte (2005) describes, international exchanges can

¹ To be more specific, take the case of 9/11 for example, after the collapse of the World Trade Center, there can be no doubt that it was the existence of this chain of global interconnections, especially contemporary media networks, that made possible the instant broadcast of Bin Laden’s speech to a worldwide audience (Steger, 2009, p.2), the event occurred as people were watching them (Fitzpatrick, 2007, p.687). This case also represents the tensions between localism and globalism have reached unprecedented levels precisely because the links connecting them have been growing faster than at any time in history (see Steger, 2009, p.7).



happen just between country units, whereas global transactions occur within a planetary one (p.65). Pennycook (1994) also maintains that globalization incontrovertibly guides to an increasing peripheralization of the developing world, its institutions and its languages, which is not necessarily an attribute of internationalization. Besides, it is sensible to note that not only internationalization is not identical to globalization, but transnationalization is also distinctive (Turner 2010, p.9).

The term is mainly used to refer to a range of economic, political, cultural, social and technological processes claimed to have collectively created a network of interconnectedness and inter-dependencies that routinely transcends national boundaries, which is professed to involve intensive and extensive connections that are occurring at increasing speed (Yeates, 2001, 2007). Occasionally, globalization is also variously depicted as a condition, a system, a force, an age, a policy, marketing strategy, a predicament, and an ideology. Thus, globalization can be seen as “*the buzzword of our time*” (Heywood, 2011, p.9), dominating political, popular and academic discourse (Yeates, 2007, p.628).

The word ‘globalization’ was not a popular term until the 1990s, especially after the end of the Cold War.² Globalization now is cited in various contexts and employed in diverse directions; and because of its hard-to-measure attributes and impacts, it, unfortunately, is applied in disorganized ways and is exaggerated by academics and practitioners. One crucial reason of this come from the way globalization is used. Wilding (1997) offers that this term can simultaneously be both *descriptive*, representing existing processes and phenomena, and *prescriptive*, to endorse how the world should be developed. Globalization partly entails politics of language “*used to serve rhetorical objectives*” and may be “*advocated or rejected merely to justify a particular strategy*” (Ruigrok and van Tulder, 1995, p.139). Undoubtedly, globalization has been in question and sometimes is used in selfish ways (see Yestes, 2007; Fitzpatrick, 2007; Steger, 2009).

Although definition of globalization is contested, there are some agreements on the notion of globalization. Generally, globalization depicts the appearance of a complicated network of interconnectedness, which progressively formed our lives; we are shaped by events that occur, and decisions that are made, at a great distance from us (Heywood, 2011, p.9)

² For example, in German the amount of times this term appears in a major German newspaper, the *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, has considerably risen from 34 in 1993 to 1,136 in 2001 (German Bundestag, 2002).



To put it in the simplest way, agreement (or disagreement) about this term could be thought of in two perspectives: a ‘strong’ and a ‘weak’ globalization thesis (see Yeates, 2001).

The strong side asserts that global capitalism has been liberated from political control, the nation-state and its power to follow social policies are now matter of the old days, and *“economic liberalism now reigns supreme”* (Dean, 2014, p.27). From this point, globally social, cultural, and political changes are unavoidable. When the world becomes effectively smaller, Meyer (2007) claims that systems of governance and processes of management inclined to comply with increasingly triumph of capitalism assumptions (see also Fukuyama, 1992). In cultural sense, this thesis sees that ‘McDonaldization’ (Ritzer, 2004) or ‘Disneyfication’ (Fevre, 2000) has ideologically organized people across the globe in everyday life according to globalized shared norms.

On the other side, the weak one argues that the aforementioned claims are quite overstated. This thesis admits that the contemporary world has faced the rapid cross-national flows which connected with socio-economic changes. Also, it acknowledges the risk of a ‘race to the bottom’ thesis, generally competitively deregulate constraints of business environment for attracting internal investment, among countries (Dean, 2014, p.27).

The former thesis has strong faith in the power of globalization, particularly in an economic sense. The interesting point lies in the latter thesis believing in the value of international organizations and process of global governance. It seems that *“capitalism still needs social policy interventions since even all-powerful transnational corporations need local stability in order to function on the ground”* (Dean, 2014, p.27). In this regard, national competitiveness and economies can gain benefits, particularly in economic sense, from social policies (Deacon, 2007; Gough, 2000). In reality, these two theses engage a number of supporters and critics.

Another compelling categorization about globalization divides variety of opinions into four groups: sponsors, doubters, sceptics, and resisters (see Fitzpatrick, 2007). In relation to social policy, these four camps opine different views about globalization.

For sponsors who wholeheartedly welcome globalization, and have confidence in the retrenchment of nation-state (see Ohmae, 1995; Bhagwati, 2004), welfare state should reform itself, by advocating either its entire dismantling or its substitute by several safety-nets that the state can provide for the very poor. With this, for example, citizens need to purchase private



forms of insurance and welfare in the free market (Bartholomew, 2004). Fitzpatrick (2007) describes that nations refused to go down this way will loss attractive to investors, which will potentially lead to economic collapse that will eventually destroy the welfare state. This camp normally speaks about the way in which countries attempt to underbid each other by proposing ever-lower wages and rates of taxation, and ever-more residual types of state welfare (p.690). It seems from this view that social institutions and practices should be shaped to meet the needs of global free market, accord with discourse of Bretton Woods institutions (IMF, WB, and WTO).

For doubters, because they refuse that globalization is a suitable description of what is happening in the world nowadays and disagree that globalization in our time is unique as something already happened in the past, they surmise that there is no easy association between welfare states and economic prosperity (Pierson, 2001). This camp argues that the sponsor camp's arguments such as the ever-flourishing of few state welfare services are overstated. The belief that *"a country can deregulate and then, directly, experience higher productivity and affluence was just too simplistic"* (Fitzpatrick, 2007, p.690). Accordingly, globalization is ideologically constructed by the sponsors for convincing their implicitly desire, an unequal, low-taxation society (Ibid.).

Then, sceptics regards our time as an age of globalization but with more pessimistic eye about its implications for social policy than the sponsors (see Bonoli et al., 2000; Taylor-Gooby, 2001). For them, welfare states have already attained their limits; and the way to secure them is to think within the rule of game: favouring competition over solidarity, inclusion over equality (Fitzpatrick, 2007, p.691).

Last but not least, resistors account globalization as an absolute myth advocated by those who have most to gain from the global adoption of rampant capitalism (Bourdieu, 1999). For this camp, globalization is reduced to just the final phase in the capitalist backlash against the postwar agreement, *"when the interests of capital and labour balanced each other out in the context of a mixed economy and a welfare state"* (Fitzpatrick, 2007, p.689). They thus announce that the debate about globalization is *"a diversion from some deeper conflicts"*, reflect *"a capitulation to the conservative, neoliberal agenda"* (Ibid., p.691).



Due to the fact that globalization involves a diverse amount of dimensions,³ it has been interpreted in three major ways: economic, cultural, and political (see Yeates, 2007; Heywood, 2011). Reducing globalization to a single theme as economic globalization or, more specially, ‘neoliberal globalization’ is dangerous and inappropriate.

Neoliberal globalization is a form, but very dominant, of globalization that has shaped by mechanism of neoliberal agendas within Bretton Woods institutions (see Chomsky, 2000; Yeates, 2007), which Margaret Thatcher of the UK, for instance, pursued and used it to radically reform social welfare and public sector in domestic and foreign arenas throughout the 1980s and 1990s. Heywood (2011) even claims that the era of ‘triumph of markets over the state’ (p.11) is coming. This globalization, however, has not gone uncontested as the protest of anti-globalization movements emerged around the world (see Yeates, 2001, 2007; Engler, 2007; Della Porta, 2006).

Nonetheless, among the diverse perspectives, globalization happens to swamp our collective capacity to mould our personal and social destinies; everyone, eventually, would agree that globalization are “*forces and processes that are said to have collectively produced the characteristic conditions of contemporary life*” (Yeates, 2007, p.629).

Globalization and Approaches to the Study of Social Policy

Undoubtedly, national social policies are increasingly framed by globalization. There has been the intense discussion about impacts and significances of globalization. The fundamental question “*is globalization actually happening and causing impacts?*” frequently pop up in the debate.⁴ Arguments on social development have gained important and considerably addressed by supranational and international institutions, implying the need for global or international perspective to study social policy.

³ Noteworthy, Heywood (2011) mentions that globalization “is not so much an ‘it’ as a ‘them’: it is not a single process but a complex of processes, sometimes overlapping and interlocking but also, at times, contradictory and oppositional ones” (p.9).

⁴ Actually, academic and relevant communities appeared to have common consent that globalization was ‘changing everything’, by the mid of 1990s, but hold dissimilarity in detail (see Heywood, 2011). Global community accepts that globalization is an intricate phenomenon that has had far-reaching impacts, and without question, it acquires many emotive connotations and become a contested topic in current affairs. On the one hand, globalization is depicted as an irresistible and mildly power for providing economic prosperity to people all around the world; on the other hand, it is condemned as an origin of all contemporary ills (ILO, 2004, p.24).



To study globalization vis-a-vis social policy is rather challenging for many reasons. As an academic subject, social policy studies has been traditionally focused on national affairs and has only considered the global and international context of social policy development since the mid of 1990s (Yeates, 2001, p.1). It is a quite new subject and needs more intellectual development although there are a lot of interesting works contributed to this field.⁵

Moreover, Dodds (2013) argues that it is a highly complicated task to draw the impact of cross-national pressures on policy-making (p.269), because, in general, these pressures deploy influence in 2 ways: by altering the structural incentives for policy-makers, and by advocating or proscribing particular courses of action (Jakobsen, 2010, p.895). Besides, Yeates (2007) identifies that there are problems when it comes to study the effects of globalization toward social policy and welfare states. Few researches are interested in the comprehensive view of level of analysis, most of them normally focusing on particular sector or area (Ibid., p.639). Globalization is frequently regarded as “*a monolithic phenomenon, reducible to its economy dimensions*” (Ibid., 642) despite the fact that there are many other dimensions of globalization. Another trouble is a vague distinction between causation and association which received little attention; the effects of globalization, which are technically hard to address, are often deficiently untangled from the consequences of other social, political, and demographic courses (Ibid). Carroll (2003) also argues that much of the debate is still often speculative rather than evidence-based, make it hard to grasp the reality of what is happening.

It is sometimes so difficult to separately identify domestic from cross-national forces. For example, it is hard to say what impact globalization has on social policy because of the problems about various definitions of globalization and the perception of people towards existence and results of globalization. However, several captivating approaches to look into impacts of it on welfare state and social policy were established (see Yeates, 2007); these approaches are the decline of welfare states due to the neoliberal policies (see Beck, 2000; Mishra, 1999); the resilience of welfare states (see Esping-Andersen, 1996; Rhodes, 1996); globalization as

⁵ As a matter of fact, multitude of interesting literature about globalization and its impacts on social policy has been published over decades (see Mishra, 1999; Hay, 2005; Yeates, 2001, 2007; Cerny, 1997; Wilding, 1997; Stryker, 1998). Most of them emphasize what economic globalization places on welfare states, and, unfortunately, many of them are criticized for too prescriptive with few concrete evidences.



peripheral to welfare change (see Pierson, 1998); and the welfare states which generate globalization and limit its future development (Rieger and Leibfried, 2003).

There is disagreement on how globalization has impacted social policy and welfare state. Nevertheless, as Held et al. (1999) defined globalization as the widening, intensifying, speeding up, and growing impact of world-wide interconnectedness, it is possible to conclude that objection of any impact of globalization on social policy is unreasonable. ‘Globalization of social policy’ (Deacon, 1997) therefore gains interested over time as the better way to study social policy today.

Globalization, Its Social Impacts and the Development of Social Policy

Optimistically, globalization should aid all countries and improve the welfare of people, raising the rate of economic growth in poor countries and reduce world poverty, decreasing inequalities or undermine socio-economic security within countries. However, in reality even in the relatively successful countries in Europe, important social costs are involved such as transitional adjustment costs (ILO, 2004, p.35). In the global scale, there is an uneven growth across countries, among both developed and less developed nations. Most less developed states have suffered negative growth; they are encountering the increased income gap between the richest and poorest countries. As a result, globalization has shaped a new global socio-economic geography (Ibid., p.36). Furthermore, throughout Europe, migration and increased mobility, for example, have been crucial problems. More intensified flows of people as a consequence of globalization raises an issue of social cohesion which is regarded as a heart of the European social system (see Rodrik, 1997; Dodds, 2013).

On an individual level, people perceptions towards effects of globalization are heavily based on who they are, where they live and what they possess. Steger (2009) asserts that because globalization refers to a gigantic ‘*set of social processes*’ that appear to transform our present social condition of weakening nationality into one of globality, it is thus ‘an uneven process’, people being in varied corners of the earth receive effects very differently by this change of social structures and cultural zones (p.9, 11). In broader perspective, Yeates (2001) mentions that not all states have historically attained the identical degrees of sovereignty, autonomy or regulatory capacities, created the same strengths of civil society, or displayed the similar kinds of welfare



provisions. Consequently, the ways in which they undergo globalization, and their responses to it, can be presumed to differ rather significantly (p.3). To fairly comprehend what happened in the world, emphasizing international aspects of impacts is remarkably important, it helps us “*avoid the trap of generalizing about the effects of globalization based on experiences of some of the advanced industrialized countries, which contain only a minority of the world’s population*” (Yeates, 2007, p.629).

Not all globalization’s impacts involve contents of social policy and the way states react, but it also notifies us to the broader context of social policy, including how social policies have been created and developed across the globe.

The development of social policies absolutely refer to the global circumstances of particular nations or their relationship to the others, or to events somewhere else in the world.⁶ Studying globalization along with concerning the development of social policy is logical and appropriate as social policies are never the outcomes of just domestic forces. For instance, Yeates (2007) argues that given the early phase of welfare state building around 19th and 20th centuries, its driving forces emerged within the world order marked by international trade and migration, transnational corporations, etc. In addition, there were examples of global movement, which function internationally and go beyond Europe, before the appearance of anti-globalization movement (see Yeates, 2007, 2008).

Besides, Yeates (2008) contents that historical colonialism and slavery can regarded as a significant driving force that shaped the development of social policy in countries (p.17). Take the development of British welfare state for instance, it is delicately bound to Britain’s position as a colonial nation. Meanwhile, its colonies unintentionally assisted Britain’s economic infrastructures, established a goal for “*criminal classes and other socially deviant groups and individuals could be exported and formed a labour pool from which Britain drew to staff its welfare services*” (Yeates, 2007, p.636). Alternately, since Britain passed on welfare ideologies and systems, which still exist in previous colonies nations today, and with the particular domestic

⁶ Globalization is indeed not a totally new phenomenon (see Steger, 2009). However, people in ‘globalization studies’, all too often, focused too much on contemporary world and neglect of longer historical trends; this results in an over-emphasis on the ‘newness’ of current circumstances and policy issues (Yeates, 2007, p.629). This led to the lack of international historical concern within the field of social policy.



force absorbed their economic interests to British ones, their histories highly influenced the initiation of their social policies. The British social security system is a case study of this (see Ibid.).

Rivetingly, the Western Europe's golden period of welfare state structuring between 1950s and 1970s, as Milward (1994) addresses, was insured by development aid of the US, the Marshall plan. Another example is the creation of social protection policies in Western European, which were influenced by ILO, the dominant IGO in this field (Kay, 2000). National social policies are therefore the product of a marriage of political, social, cultural, and economic factors “*entangled in a matrix of intersecting multi-level, multi-scalar (local, national, regional, and global) sites and spaces*” (Yeates, 2007, p.637).

Cross-national Flows and Social Policy

Needless to say, flows of capital and trade across the globe, as constitutive of globalization,⁷ have generally rocketed over time, especially in recent years (see OECD, 2010; ILO, 2004; Glyn, 2004). Consequently, the emerging openness of national economies causes possibility for a ‘race to the bottom’ in regulatory and welfare norms.⁸

These flows and the increasing of transnationalization of business, as process of globalization, have decreased regulatory principles and then change the government-corporation relations in terms of power interaction. Business corporations are able to move their base of production to a new place in the world quickly and easily (Dodds, 2013, p.273-274). This is significant to social policy and welfare state because, as a consequence of this process, Ohmae (1995) contends that governments will inevitably end up focusing more on ensuring that they can attract the most profitable and best-performing companies to their activities which may supply employment to the people in the long run, and no longer interested in traditional Western political goal such as the creation and maintenance of a welfare state.

⁷ It is impossible to grasp the overall phenomenon that have been happening in the world, but for the purpose of this paper there are cross-national flows that usually regarded as important ones and related to human activities: flows of capital, trade, people and information; those of capital and trade frequently understood as constitutive of globalization (Dodds, 2013, p.271).

⁸ Moreover, the rising of economic influence of multinational corporations and their actions related to national economies have prompted impacts as well (Waters, 1995). Yeates (2001) notes that the freedom of these kind of business to relocate as the main characteristic of globalization has been referred as ‘strong’ globalization (p.9-10).



As a result, the ‘dilution of regulatory standard’ has happened and, given the freedom of movement of companies across countries, nations will involve in regulatory competition to lower existing standards and keep as well as attract new business to their nations (Dodds, 2013, p.274). However, this ‘race to the bottom’ thesis is conducted based on assumptions and do not accurately reflect the entire reality⁹ (see Drezner, 2001).

Although the ‘race to bottom’ thesis is not perfect, it generates useful considerations. In relation to welfare state, some assert that expanded capital mobility, for example, tends to subvert the tax base which is used to spend for social programs, and lead to a shift away from the taxation of business towards those of labour and consumption (Garrett, 1998). A good example comes from once one country lowers its corporation tax rate, others evaluate doing the same to keep their mobile corporate tax base (Devereux et al., 2003). Additionally, the transnationalization of business has potentially threatened the foundation of social insurance (Rodrik, 1997).

In general, welfare states will go into minimalist mode considered the pressures of international economic competition (Mishra, 1999). And, because of international competition, Dodds (2013) concurs that not only will welfare expenditure be reduced but the nature of welfare provision will also be altered to encourage national competitiveness (p.276). Jessop (2003) gives an interesting comment on this, writing that a ‘new state form’ has been established, the ‘Schumpeterian workfare state’, which emphasize reinforcement “*as far as possible the structural competitiveness of the national economy by intervening on the supply-side; and ... [less prioritizing] social policy to the needs of labour market flexibility and/or to the constraints of international competition*” (p.10). In the same way, Cerny (2007) concludes that the traditional welfare state will transform to a competition state, favour profitability, enterprise, and innovation across the economy over welfare goals.

⁹ The ‘race to the bottom’ thesis, in practice, does not smoothly go without problems. Hirst and Thompson (1999) reasons that the business entities might not be as mobile as is usually presumed because of intangible factors such as culture and network, thereby may be transnational but might not be extraterritorial. Also, when it comes to policy-making in the real world, for politicians, there are a ton of factors that might be important, not only their abilities to maintain and engage business and cross-national flows to their countries (Dodds, 2013, p.278). These other relevant components, contended Yeates (1999), encompass the distinct nature of the welfare states, historical and cultural conventions, political systems, and powerful veto actors that could avert considerable reform (p.380).



In contrast to the ‘race to the bottom’ argument, there is the so-called ‘compensation thesis’ which challenges the opinion that increased cross-national flows will necessarily usher countries to reductions in welfare protections. This argument recommends that they can bring greater demands for social protection (Blekesaune and Quadagno, 2003). Trade-reliant European economies, for instance, can be seen that risen competition could correspond with greater efforts at concentration and encompassing welfare programs, facilitating adjustment to rapidly changing external economic situations (Katzenstein, 1985; see also Rieger and Leibfried, 1998). Visser and Hemerijck (1997) found it understandable in the Netherlands as well due to the fact that it can adapt to global competition while conserving an extensive welfare state.

Interestingly, Walter (2010) suggests that welfare spending is not only determined by just a number of simple factors and discovers that, in Switzerland, ‘globalization losers’, those individuals whose labour market position places them at risk from increased economic internationalization, have experienced high levels of job insecurity; and these people consequently are inclined to favour an expansion of the welfare state, which partly reflect in term of vote for Social Democrats (p.421).

Overall, the compensation argument proposes that countries should supplement exposure to trade which likely to cause purposive political action to protect people from increased competition rather than reducing welfare effort (Castles, 1998, p.37). Van Kersbergen and Manow (2008) even proclaim that, considered the early pessimistic projections, it is most astonishing that the welfare state has ‘basically survived’ (p.538).

In effect, it is totally unreasonable to support either only the ‘race to the bottom’ thesis or the ‘compensation’ thesis; the interaction between cross-national flows and social policy tend to be greatly subtle and is not linear (Dodds, 2013, p.278). For example, at the time of the beginning of French private pension funds were illustrated as essential for increasing the share of domestic investment in French business, opposition to globalization, as Palier (2007) argues, seemingly stimulated some politicians and trade unions to agree what seems to be a liberalizing measure in France in the late 1990s.

Moreover, it is hard to point out the actual and immediate interaction between financial crisis and welfare provision. Dodds (2013) reminds that during the crisis, capital movements were highly unpredictable, and pressures on governments to cut expenditure are so heavy. Although the



‘compensation’ thesis might gave the explanation, supposed there is a sufficient time to assess its impact in social welfare, “*it is unclear whether political support for welfare provision will continue if the crisis continues*” (p.278). Vis et al. (2011) also professes that this thesis is far less predictive within liberal market economies likes the United Kingdom, especially when it is about income-maintenance schemes (p.340-343).

However, to understand how welfare state is being affected by globalization, the features of the welfare state should be included to consider. This explanation can answer why social policies have been affected differently as they employ the different types of welfare ‘regimes’ (see Esping-Andersen, 1990; Gough and Wood, 2004), which make them have distinct social foundation. Given Esping-Andersen’s theory (1990), for example, liberal welfare regimes tend to prefer market-led forms, which easily connect to the dominance discourse of globalization, while social democratic clusters such as Sweden and Denmark, where states invest the highest money in social programs, may resist the neoliberal globalization better and, to some extent, maintain welfare provisions. Moreover, regimes theory might help to see how some nations possibly be ‘path dependent’ and unable to change (Dean, 2014, p.33), because local contexts and legacies is still matter and there can be the case that global stuff has integrate with the local one as well (Fitzpatrick, 2007, p.691). In this respect, globalization could be also understood as the interpretation of the local and the global, as local happenings often have global effects and global ones customarily have local consequences (Robertson, 1992). Contrasted with liberal market economies (UK) where globalization has assumed of bringing retrenchment, Swank (2002), for instance, holds that coordinated market economies (Denmark, Finland, Switzerland, etc.) likely to resist competitive forces better which might humbly generate social protection.

Other than aforementioned concerns, regional pressures and characteristics are important as well, because they perhaps interface with those of global and then mediate their impact on welfare programs of different countries (Dodds, 2013, p.279). This reasons why many Asian nations spent greater amount of money because of economic shocks, compared to declines in social spending in Latin American nations (Carnes and Mares, 2007, p.872).

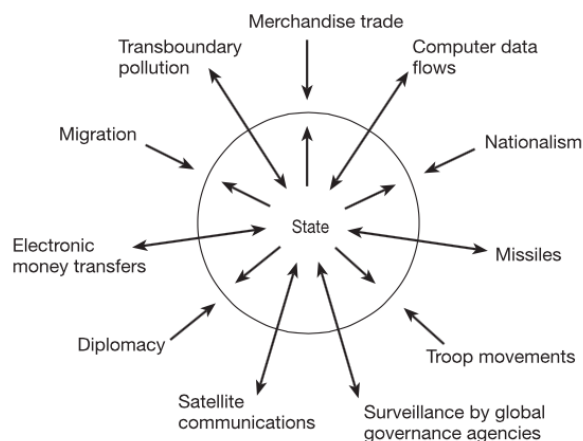


A Mode of State Policy-making and Power Relationship

No development has challenged the traditional state-centric model more radically than the appearance of globalization (Heywood, 2011, p.9). The idea of a ‘borderless world’, which urges that national borders and states are no longer relevant in a global system and new international actors become more important, came into the stage. Besides, Yeates (1999) strongly states that *“social policy making, implementation and provision takes place in a context in which states are no longer the exclusive subject of international politics, the sole mediators of domestic politics, or even the principle representative of their populations”* (p.381). Generally, in globalized period, power relationships are considerably changed. There was consent on the need for a renewed role for the state, built on the rule of law and democratic institutions, and working in partnership with other social actors. States are only one level in an intricate structure of overlapping and often challenging units of governance (Hirst and Thompson, 1999). In other word, government has been being ‘moving up’ in governance language (Pierre and Peters, 2000).

Overall, state is affected by several factors such as migration problems, cross-national transfers and flows, wars, global communications, etc. (Scholte, 2001; see figure 1). Yeates (2007) reasons that the states is impinged upon by regional formations like the European Union (EU), lost control power over economy by Transnational Corporations (TNCs), and Multilateral economic institutions (MEIs), loosen other regulatory works to supranational organizations such as the WTO and international trade agreements, and faces strains from NGOs, domestically and internationally (p.630).

Figure 1: The state in a globalized world



Source: Scholte (2001, 22).



However, states, in effect, have not been “*idle, passive, powerless actors in these processes*” (Yeates, 2007, p.631). Conceptions of the ‘end of sovereignty’ and the ‘twilight of the nation-state’ can be said to feature amongst the myths of globalization, sometimes called ‘globalony’ (Heywood, 2013, p.11). Even among states that have actively taken pro-globalization policies, they often are a crucial creator and mediator of globalization (Cerny, 1997; Evans et al., 1985; Palan et al., 1996; Weiss 1998; 2003).

Indeed, states have changed their roles and significances, rather than become irrelevant. Some states have altered to be more ‘entrepreneurial’, developing strategies for enhancing their competitiveness in the global economy. Some, especially in the EU, are playing with wider aspects of sovereignty, more willing to pool it by working in and through international organizations.¹⁰ Others use more ideological apparatuses or soft power in global scale. The state, in fact, still matters in its own way.

Alcock and May (2014) deduce that no government, even the British, can function independently of such global forces; social policies in Britain, for example, are thus “*no longer exclusively British - if indeed they ever really were*” (p.11). Major decisions on economic and social development are taken on an international scale by bodies like the EU for European nations, which have a direct impact upon policy development in its member countries.

Additionally, being afraid of uncertain future calls for the need of better governance at all levels. For instance, common perspectives including European people are differentiated on if globalization would continue or be hindered by rising nationalism (ILO, 2004, p.20). Consequently, there has been a necessity for international institutions to help guide the process. These organizations contains the International Monetary Fund (IMF), the United Nations, the

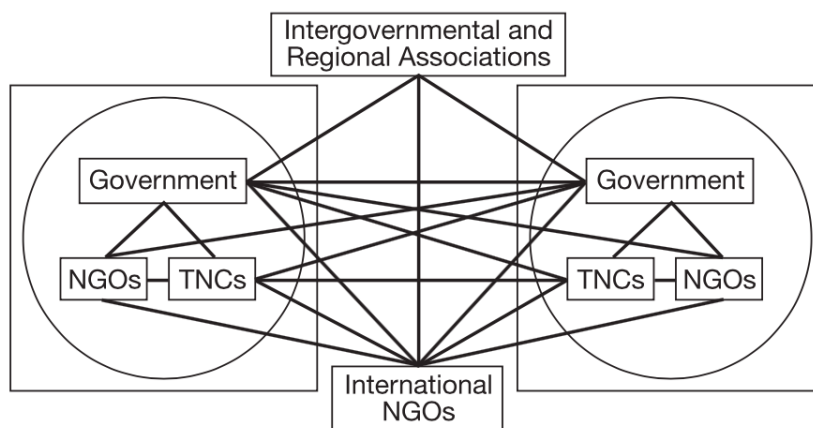
¹⁰ By ‘pooling’ sovereignty, Heywood (2013) describes that, “member states transfer certain powers from national governments to EU institutions, thereby gaining access to a larger and more meaningful form of sovereignty”, which “is not a zero-sum game: the pooled sovereignty of the EU is at least potentially greater than the combined national sovereignties that compose it, because, in this case, a regional body is able to exert greater influence in a globalized world than the member states could if each acted individually” (p.118).



World Bank, the World Trade Organization (WTO), the International Labour Office (ILO) and other specialized units as well as business and non-governmental organizations (NGOs).¹¹

Essentially, globalization has shaped the way the world functions dramatically, lead to the new global governance with more diverse interactive actors (Steger, 2009; see figure 2). It has changed the geography of power system around the globe.

Figure 2: Emerging global governance



Source: Steger (2009, 69)

Furthermore, given the increased availability of information, greater access to it unquestionably impacts the way policy is made. The emerging of popularity of policy transfer from one jurisdiction to another (see Evans, 2004; Dolowitz and Marsh, 2000) is concrete evidence of this claim. Policy learning amongst policy-makers becomes more reasonable in a globalized world, where few problems happen in one country alone, as a means to do better social programs by learning good from those that successful of others and adapt them to our territories in order to overcome ‘wicked context’ problems¹² (Rose, 2005, p.10).

¹¹ Unluckily, their actions, in particular IMF, causes social damages in some area, especially in developing countries (see Bird and Rowlands, 2001; Dicks-Mireaux et al., 2000; Hutchison, 2001). Their effectiveness thus still be controversial issue in less developed countries.

¹² The problems countries face is more or less contain common points, as Rose (2005) contends, while different policies might have different histories, this does not mean they are sui generis and cannot be applied elsewhere (p.18). Moreover, the need for policies to be transferred is quite obvious in themselves due to the fact that contemporary problems span jurisdictions, namely ‘intermestic’, combining both international and domestic influences (Ibid., p.4) and ask a coordinated way of solving. It is essentially one way to improve policy development in this era.



The flows of information also affects attitudes of citizens towards governments in terms of what is and is not successfully reachable by the governors (Dodds, 2013, p.283). Democratization and economic liberalization movements around the world, in particular some European countries, accompany with the high flexibility of individual mobility and extensive media plurality are strong instances. Glyn (2004) shows that the information about money spending on health conceivably pressures the New Labour government in the UK to raise expenditure up to the European standard (p.11). Globalization allows people to comparatively look for other countries' standard of living and to ask for policy alternations (Dodds, 2013, p.284).

Europeanization, the European Union and Social Policy

It is possible to contend that 'Europeanization' is one of the most important and popular topic represented the imposition of particular policy models from outside on different countries.¹³ Nevertheless, the exact contribution of cross-national forces to policy reform could be inconvenient to cite. This is partially because globalization and Europeanization not only relate to changes in rhetoric or ideology, but also in policies themselves (Dodds, 2013, p.269).

Currie (1998), for instance, suggests that globalization as a concept merges a market ideology with corresponding material set of practices drawn from the world of business, comprising managerialism, accountability, and privatization (p.1,5). This shows the complexity of idea of globalization that combines other ideologies: seeing globalization as an umbrella conception. In contrast, globalization can be seen as a conceptual subset as well. Rodrik (1997) states that globalization is part of a broader trend, specifically the so-called marketization, which associates with practices such as receding government, deregulation and the shrinking the state and social obligations (p.85). In this sense, fairly speaking, it is, practically and theoretically, hard to separate Europeanization from globalization (Buller and Gamble, 2002; Hennis, 2001). As a result, the EU is only one, but very critical, example of a transnational governing organization (Dodds, 2013).

¹³ There are many works attempt to make explicit the limitations the EU imposes on policy design of member states as well as to compare EU member nations with non-EU ones in order to make sense of the EU's relative influence on policy change, contrasted with other cross-national pressures (see Knill and Lehmkuhl, 2002; Verdier and Breen, 2001; Schneider and Häge, 2008).



The meaning of Europeanization has been contested. It can represent many things: only the creation of EU-level institutions and networks (Risse et al., 2001), the impact of the EU on member nations (Knill and Lehmkuhl, 2002), or; otherwise, both to member countries' implication in policy-making at the EU-level and to the imposing of EU policies on them (Bulmer and Burch, 2000). Notably, the latter one gives the fact that Europeanization is interactive phenomenon, namely EU institutions both reflect and form member preferences while coercively suggest particular policy ways upon them. Europeanization, hence, symbolizes Janus-faced, same as globalization: *"it impacts upon member states' policy-making and the power and opportunities held by different policy actors, at the same time as member states shape it in multifarious ways"* (Dodds, 2013, p.270).

Such international cooperation on social policies *"long predate the recent concern with globalization"* (Yeates, 2007, p.644), which traced back to 1860s. What globalization did is increasing the number and diversity of the organizations and made them more sophisticated, resulting in directly and indirectly influence the nature of social provision made in national contexts. In turn, the international institutions as conduits for globalization can push globalization as well.

How these organizations impact social policies depends on various factors such as the clearness and directness of multilateral rules (Schmidt, 2002), the level of difficulty of consent on common policies, which redistributive type proves more complex to deal cross-nationally (Dodds, 2013, p.284), and the character of domestic context.

Steger (2009) claims that globalization is *"most visible in the rise of supraterritorial institutions and associations held together by common norms and interests"* (p.66). For instance, there were attempts to integrate regional economies in Europe in 1950 and then several decades after, many European states have created a close community with political institutions that build common public policies and design binding security arrangements called the EU. This institution is the result of effort to build a social model that could be replicated elsewhere to some extent, in order to response to the pressures of globalization (ILO, 2004, p.20)

The EU is the most integrated international governing organization in the world regarding social policy issues, emerged from the reconstruction of Western Europe after the World War II for its member sake. Since its institutionalized in the 1950s, the EU has expanded not only in



scale but also influence, particularly as Britain participated in 1973, has moulded the way economic and social policies have developed.

As the EU is comprised of varied welfare regimes, there are many dimensions to this diversity. Each countries emphasize different social issues, which sometimes led to conflicts over the scope of EU operation. Efforts to administrate employment rights under the title of health and safety measures, for example, have caused opposition from some nations, especially the UK (Alcock and May, 2014, p.90). That is partially why the EU has altered the methods of policy-making over time¹⁴ (see Buounanno and Nugent, 2012). Also, problems still appear in broader development of EU policy-making. Harmonization of welfare provision within a single European model, foe example, is the original ends once it was found for perhaps the interest of policy transfer. When time pass, this hope becomes less visible because of EU's expansion and more diversity. Moreover, as Britain and Ireland turned to be more liberal or residual system and Eastern European nations still show limited and underdeveloped system, the expectation to be corporatist, labour-market and family-based protections seemed to be sabotaged (Alcock and May, 2014, p.90).

Haas (1958) argues that there would be functional spill-over, as integration in one arena would make it more rational in another, which prioritize the influence of the EU on policy-making over than between those of member states. In effect, decision-making in European countries will become 'a self-fulfilling process' whereas political actors will increasingly look to the EU, rather than to domestic institutions, to resolve policy problems¹⁵ (Dodds, 2013, p.285).

Impacts made by the EU could be divided into two types: upwards (positive integration) and downwards (negative integration). Tinbergen (1954) described the positive integration as creating new policy measures, which include regulations and spending to advocate common economic development, and the negative one as removing barriers to trade. Some contend that the constitutional design of the EU seems better go along with negative integration (Leibfried, 1991: Scharpf, 1999).

¹⁴ Generally, the EU manages like 'a club' within which members must agree to share in policy-making and abide by the regulations conducted (Alcock and May, 2014, p.88). Wallace and Wallace (2000) even illustrates EU's policy process as 'moving pendulum' between the 'magnetic field of the domestic arena and the magnetic field of the transnational arena' (p.38).

¹⁵ It is so very interesting for policy transfer studies as this argument move beyond common phenomena of policy transfer between nations but emphasize the transfer from the supranational institutions.



On the other hand, it can promote positive integration too, at least in sense of the shifting upwards of regulatory standards, as nations with high level of regulation have an incentive to inflict similar qualities on their competitors in order to meet the same costs of regulation and then avoid gaining a competitive advantages from laxer standards (Dodds, 2013, p.291; see also Holzinger et al., 2011). The idea of social dumping, suggested that the disadvantage will move to other countries where they can make use of more generous social security, illustrates the upward harmonization of welfare provision as levelling the playing field for trade (Dodds, 2013, p.291). Structural Funds of the EU, for example, is said to conduct a redistributive social policy aims to upward harmonization of economic activity and employment chances (Deacon, 1997). Multinational regulatory apparatus tend to indirectly support welfare as well (see Hartlapp and Rauh, 2011).

Domestic factors, in a certain degree, are also critical for making the EU impose policies on member nations easier. Schmidt (2002) asserts that *“the European policies have tend to follow national policy changes as much as lead them, with national policies having shaped those of the EU as often as EU policies have shaped those of its member states”* (p.894-895). There is a need for national supports for EU’s policies to be translated into domestic policy change (Graziano, 2011, p.600).

Overall, EU system of doing policies is interactive, as a process of both ‘downloading’ from the EU and of ‘uploading’ from countries at an international level (see Bulmer and Burch, 2000). Dodds (2013) speculates that *“involvement in multinational decision-making can provide domestic policy-makers with opportunities, as well as constraining them”* (p.292). Nevertheless, the greater interrogation of social policy across the EU’s member nations is seemingly inevitable, and for some, a desirable future.

Conclusion

Globalization is a complex set of processes which world-widely affects social, political, and economical practices of people. Its impacts can be positive or negative depending on many variations. Globalization has not certainly wounded the role of the state, but has changed the scale at which policy is delivered (Jessop, 2000), altering the matter of policy-making, but not automatically transforming power relationships. Cross-national flows have occasionally been



illustrated as guiding to deregulation in regulatory and welfare principles, but the strong evidence for this is still in question. In Europe, transnational governing institutions like the EU play an important role in social policy areas, functions in both an intergovernmental, collecting and advocating the interests of the members, and a supranational way, solo operating of the members in at least some policy areas. Therefore, globalization has undeniably posed and still keeps raising challenges on welfare states.

Reference

- Alcock, P. and May, M. (2014). **Social Policy in Britain**. 4th ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bartholomew, J. (2004). **The Welfare State We're In**. London: Politico's.
- Beck, U. (2000). **What is Globalization?** Cambridge: Polity Press.
- Bhagwati, J. (2004). **In Defence of Globalization**. Oxford: Oxford University Press.
- Bird, G. and Rowlands, D. (2001). *IMF Lending: How Is It Affected by Economic, Political and Institutional Factors*. **Journal of Policy Reform**, 4(3), 243-270.
- Blekesaune, M. and Quadagno, J. (2003). **Public Attitudes toward Welfare State Policies: A Comparative Analysis of 24 Nations**. *European Sociological Review*, 19(5), 415-427.
- Bonoli, G., George, V., and Taylor-Gooby, P. (2000). **European Welfare Futures**. Cambridge: Polity Press.
- Bourdieu, P. (1999). **Acts of Resistance**. Cambridge: Polity Press.
- Bulmer, S. and Burch, M. (2000). *The Europeanisation of Central Government*. In Rhodes, R. A. W. (ed.) **Transforming British Government Volume 1 - Changing Institutions**. London: Macmillan.
- Buonanno, L. and Nugent, N. (2012). **Policies and Policy Processes of the European Union**. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Carnes, M. E. and Mares, I. (2007). *The Welfare State in Global Perspective*. In Boix, C. and Stokes, S. C. (eds.) **The Oxford Handbook of Comparative Politics**. Oxford: Oxford University Press.



- Carpenter, E. and McLuhan, M. (eds.) (1960). **Explorations in Communication**. Boston: Beacon Press.
- Carroll, E. (2003). *The Clear and Present Danger of the “Globaloney” Industry: Globalization Concepts in Welfare Research and Social Opinion Pieces Since 1995*. **Global Social Policy**, 3(2), 195 –211.
- Castles, F. G. (1998). **Australian Public Policy and Economic Vulnerability**. Sydney: Allen and Unwin.
- Cerny, P. (1997). *Paradoxes of the Competition State: The Dynamics of Political Globalisation*. **Government and Opposition**, 32(2), 251–274.
- Cerny, P. G. (2007). *Paradoxes of the Competition State: The Dynamics of Political Globalization*. **Government and Opposition**, 32(2), 251-274.
- Chomsky, N. (2000). *Back in the USA*. **Red Pepper**, May, p.21.
- Currie, J. (1998). *Introduction*. In Currie, J. and J. Newson (eds.) **Universities and Globalization: Critical Perspectives**. London: Sage.
- Deacon, B. (2007). **Global Social Policy and Governance**. London: Sage.
- Deacon, B. (with Hulse, M. and Stubbs, P.) (1997). **Global Social Policy: International Organisations and the Future of Welfare**. London: Sage.
- Dean, H. (2014). **Social Policy**. 2nd ed. Cambridge: Polity Press.
- Della Porta, D. (ed.) (2006). **The Global Justice Movement: Cross-national and Transnational Perspectives**. New York: Paradigm.
- Devereux, M., Lockwood, B. and Redoano, M. (2003). *Capital Account Liberalization and Corporate Taxes*. IMF Working Paper No. 03/180.
- Dicks-Mireaux, L., Mecagni, M. and Schadler, S. (2000). *Evaluating the Effect of IMF Lending to Low-Income Countries*. **Journal of Development Economics**, 61(2), 495- 526.
- Dodds, A. (2013). **Comparative Public Policy**. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Dolowitz, D. and Marsh, S. (2000). *Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making*. **Governance**, 13(1), 5-24.
- Drezner, D. W. (2001). *Globalization and Policy Convergence*. **International Studies Review**, 3(1), 53-78.



- Engler, M. (2007). *Anti-Globalization Movement*. In Anderson, G. L. and K. G. Herr (eds.) **Encyclopedia of Activism and Social Justice**. London: Sage.
- Esping-Andersen, G. (1990). **The Three Worlds of Welfare Capitalism**. Cambridge: Polity.
- _____. (ed.) (1996). **Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies**. London: Sage.
- Evans, M. (ed.) (2004). **Policy Transfer in Global Perspective**. UK: Ashgate.
- Evans, P., Reuschemeyer, D. and Skocpol, T. (eds.) (1985). **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fevre, R. (2000). **The Demoralization of Western Culture: Social Theory and the Dilemmas of Modern Living**. New York: Continuum.
- Fitzpatrick, T. (2007). *New Thinking about Social Welfare*. In Baldock, J., N. Manning, S. Vickerstaff (eds.) **Social Policy**. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press.
- Fukuyama, F. (1992). **The End of History and the Last Man**. New York: Basic Books.
- Garrett, G. (1998). *Shrinking States? Globalization and National Autonomy in the OECD*. **Oxford Development Studies**, 26(1), 71-98.
- German Bundestag, the Study Commission. (2002). **Globalization of the World Economy: Challenges and Answers**. Berlin: 14th legislative session of the German Bundestag.
- Giddens, A. (1994). **Beyond Left and Right: The Future of Radical Politics**. Cambridge: Polity.
- Giddens, T. (1991). **Modernity and Self-Identity**. Cambridge: Polity.
- Glyn, A. (2004). *The Assessment: How Far Has Globalization Gone?*. **Oxford Review of Economic Policy**, 20(1), 1-14.
- Gough, I and Wood, G. (2004). **Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts**. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gough, I. (2000). **Global Capital, Human Needs and Social Policies**. Basingstoke: Palgrave McMillan.
- Graziano, P. R. (2011). *Europeanization and Domestic Employment Policy Change: Conceptual and Methodological Background*. **Governance**, 24(3), 583-605.
- Haas, E. B. (1958). **The Uniting of Europe**. Stanford, CA: Stanford University Press.



- Hartlapp, M. and Rauh, C. (2011). **Is There a Re-regulatory Capacity in the European Commission? Market Efficiency and Wider Social Groups in the Regulatory of Financial Services in Europe.** Paper presented at the 2011 SOG Workshop ‘The Future of the Regulatory State: Adaption, Transformation, or Demise?’, BI School of Management Oslo.
- Harvey, D. (1989). **The Condition of Postmodernity.** Oxford: Blackwell.
- Hay, C. (2005). *Too Important to Leave to the Economists? The Political Economy of Welfare Retrenchment.* **Social Policy & Society**, 4(2), 197-205.
- Held, D., McGrew, A., Goldblatt, D. and Perraton, J. (1999). **Global Transformations: Politics, Economics, and Culture.** Cambridge: Polity Press.
- Heywood, A. (2011). **Global Politics.** Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Hirst, P. and Thompson, G. (1999). **Globalization in Question: The International Economy and the Possibilities of Governance.** 2nd ed. Cambridge: Polity Press.
- Holzinger, K., Knill, C. and Sommerer, T. (2011). *Is There Convergence of National Environmental Policies? An Analytical of Policy Outputs in 24 OECD Countries.* **Environmental Politics**, 20(1), 20-41.
- Hutchison, M. (2001). **A Cure Worse Than the Disease? Currency Crises and the Output Costs of IMF-Supported Stabilization Program.** NBER Working Paper 8305.
- ILO [International Labour Office], World Commission on the Social Dimension of Globalization. (2004). **A Fair Globalization: Creating Opportunities for All.** Switzerland: ILO.
- Jakobsen, M. L. F. (2010). *Untangling the Impact of Europeanization and Globalization on National Utility Liberalization: A Systematic Process Analysis of Two Danish Reforms.* **Journal of European Public Policy**, 17(6), 891-908.
- Jessop, B. (2000). From KWNS to SWPR. In Lewis, G., S. Gewirtz and J. Clarke (eds.) **Rethinking Social Policy.** London: Sage.
- _____. (2003). **Narrating the Future of the National Economy and the National State? Remarks on Remapping Regulation and Reinventing Governance.** Lancaster: Lancaster University of Sociology.



- Katzenstein, P. J. (1985). **Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe**. Ithaca: Cornell University Press.
- Kay, S. (2000). Recent Changes in Latin American Welfare States: Is There Social Dumping? **Journal of European Social Policy**, 10(2), 185–203.
- Knill, C. and Lehmkuhl, D. (2002). *The National Impact of European Union Regulatory Policy: Three Europeanization Mechanisms*. **European Journal of Political Research**, 41(2), 255-280.
- Leibfried, S. (1991). **Towards a European Welfare State? On Integrating Poverty Regimes in the European Community**. Bremen: Centre for Social Policy Research, Bremen University.
- Meyer, J. W. (2007). *Globalization: Theory and Trends*. **International Journal of Comparative Sociology**, 48(4), 261–273.
- Milward, A. (1994). **The European Rescue of the Nation-State**. London: Routledge.
- Mishra, R. (1999). **Globalization and the Welfare State**. Cheltenham: Edward Elgar.
- Moran, M. and Wood, B. (1996). *The Globalization of Health Care Policy?*. In Gunned, P. (ed.) **Globalization and Public Policy**. Cheltenham: Edward Elgar.
- OECD. (2010). **Factbook: Economic, Environmental and Social Statistics**. Paris: OECD.
- _____. (1995). **The End of the Nation State: The Rise of Regional Economics**. New York: Free Press.
- Palan, R., Abbott, J. and Deans, P. (1996). **State Strategies in the Global Political Economy**. London: Pinter.
- Palier, B. (2007). *Tracking the Evolution of a Single Instrument Can Reveal Profound Changes: The Case of Funded Pensions in France*. **Governance**, 20(1), 85-107.
- Pennycook, A. (1994). **The Cultural Politics of English as an International Language**. Harlow: Longman.
- Pierre, J. and Peters, B. G. (2000). **Governance, Politics and the State**. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Pierson, P. (1998). *Irresistible Forces, Immovable Objects: Post-industrial Welfare States Confront Permanent Austerity*. **Journal of European Public Policy**, 5(4), 539–560.



- _____. (2001). *Post-Industrial Pressures on the Mature Welfare States*. In Pierson, P. (ed.) **The New Politics of the Welfare State**. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rhodes, M. (1996). *Globalization and West European Welfare States: A Critical Review of Recent Debates*. **Journal of European Social Policy**, 6(4), 305–327.
- Rieger, E. and Leibfried, S. (1998). *Welfare State Limits to Globalization*. **Politics and Society**, 26(3), 363–390.
- _____. (2003). **Limits to Globalization: Welfare States and the World Economy**. Cambridge: Polity Press.
- Risse, T., Cowles, M. G. and Caporaso, J. (2001). *Europeanization and Domestic Change: Introduction*. In Cowles, M. G., L. Caporaso, and T. Risse (eds.) **Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change**. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Ritzer, G. (2004). **The McDonaldization of Society**. rev. ed. Thousand Oaks: Pine Forge Press.
- Robertson, R. (1992). **Globalisation**. London: Sage.
- Rodrik, D. (1997). **Has Globalization Gone Too Far?**. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics.
- Rose, R. (2005). **Learning from Comparative Public Policy: A Practical Guide**. Oxon: Routledge.
- Ruigrok, W. and van Tulder, T. (1995). **The Logic of International Restructuring**. London: Routledge.
- Scharpf, F. W. (1999). **Governing in Europe: Effective and Democratic?**. Oxford: Oxford University Press.
- Schmidt, V. A. (2002). *Europeanization and the Mechanics of Economic Policy Adjustment*. **Journal of European Public Policy**, 9(6), 894-912.
- Schneider, V. and Häge, F. M. (2008). *Europeanization and the Retreat of the State*. **Journal of European Public Policy**, 15(1), 1-19.
- Scholte, J. A. (2001). *The Globalization of World Politics*. In Baylis, J. and S. Smith (eds.) **The Globalization of World Politics**. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press.
- _____. (2005). **Globalization: A Critical Introduction**. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Steger, M. B. (2009). **Globalization: A Very Short Introduction**. Oxford: Oxford University Press.



- Stryker, R. (1998). *Globalization and the Welfare State*. **International Journal of Sociology and Social Policy**, 18(2/3/4), 1-49.
- Swank, D. (2002). **Global Capital, Political Institutions, and Policy Change in Developed Welfare States**. New York: Cambridge University Press.
- Taylor-Gooby, P. (ed.) (2001). **Welfare State Under Pressure**. London: Sage.
- Tinbergen, J. (1954). **International Economic Integration**. Amsterdam: Elsevier.
- Turner, B. S. (2010). *Theories of Globalization: Issues and Origins*. In Turner, B. S. (ed.) **The Routledge International Handbook of Globalization Studies**. New York: Routledge.
- Van Kersbergen, K. and Manow, P. (2008). *The Welfare State*. In Caramani, D. (ed.) **Comparative Politics**. Oxford: Oxford University Press.
- Verdier, D. and Breen, R. (2001). *Europeanization and Globalization: Politics against Markets in the European Union*. **Comparative Political Studies**, 34(3), 227-262.
- Vis, B., van Kersbergen, K. and Hylands, T. (2011). *To What Extend Did the Financial Crisis Intensify the Pressure to Reform the Welfare State?*. **Social Policy and Administration**, 45(4), 338-353.
- Visser, J. and Hemerijck, A. (1997). **A Dutch Miracle: Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands**. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Walter, S. (2010). *Globalization and the Welfare State: Testing the MicroFoundations of the Compensation Hypothesis*. **International Studies Quarterly**, 54, 402-426.
- Waters, M. (1995). **Globalisation**. London: Routledge.
- Weiss, L. (1998). **The Myth of the Powerless State**. Cambridge: Polity Press.
- _____. (ed.) (2003). **States in the Global Economy: Bringing Domestic Institutions Back In**. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wilding, P. (1997). *Globalization, Regionalism, and Social Policy*. **Social Policy and Administration**, 31(4), 410-428.
- Yeates, N. (1999). *Social Politics and Policy in an Era of Globalization: Critical Reflections*. **Social Policy and Administration**, 33(4), 372-292.
- _____. (2001). **Globalization and Social Policy**. London: Sage.



ปีที่ 6 ฉบับที่ 2 มีนาคม – สิงหาคม 2559

วารสารการเมืองการปกครอง
ธรรมาภิบาล (Good Governance)

- _____. (2007). *Globalization and Social Policy*. In Baldock, J., N. Manning, S. Vickerstaff (eds.) **Social Policy**. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press.
- _____. (2008). *The Idea of Global Social Policy*. In Yeates, N. (ed.) **Understanding Global Social Policy**. Bristol: The Polity Press.



“ผู้ด้อยโอกาสใหม่” จากครอบครัวแรงงานข้ามชาติ:

ผลกระทบจากประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC)

อภิชาติ ไจอารีย์*

ชัยณรงค์ ศรีรักษ์**

บทคัดย่อ

สืบเนื่องจากบทความ “ใครคือผู้ด้อยโอกาสคนต่อไป? ผลกระทบจากการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน” โดยศิรินันท์ กิตติสุขสถิต และคณะที่ได้นิยาม “ผู้ด้อยโอกาสใหม่” อันเกิดจากกรอบข้อตกลง MRAs ของการเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนปี พ.ศ. 2558 ซึ่งเบื้องต้นดูครอบคลุมดีเพราะฉายภาพอนาคตของแรงงานฝีมือทั้ง 8 กลุ่มสาขาอาชีพที่จะตกเป็นผู้ด้อยโอกาสกลุ่มใหม่ในประเทศปลายทางอันเกิดจากภาษาและวัฒนธรรม แต่สำหรับบทความนี้ได้ให้นิยามผู้ด้อยโอกาสใหม่ที่ลึ้นไกลแตกต่างออกไป โดยใช้คำว่า “Neo Vulnerable” แทนอย่างจงใจ ทั้งนี้เมื่อเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนกลุ่มแรงงานไร้ฝีมือดูเหมือนจะเป็นผู้คนส่วนใหญ่ที่จะเคลื่อนย้ายไปประเทศปลายทางโดยเฉพาะประเทศไทยและมากกว่าครึ่งเป็นการกระทำแบบ “ลอดรัฐ” ที่ผิดกฎหมาย ภายใต้การจัดการโดยระบบทะเบียนราษฎรจึงทำให้คนกลุ่มดังกล่าวกลายเป็นแรงงานข้ามชาติ ถูกกฎหมายที่ปะปนและกระจายไปตามแหล่งระบบผลิตสำคัญต่างๆ ทั่วประเทศที่ส่วนหนึ่งเริ่มสร้างสถาบัน “ครอบครัวข้ามชาติ” ขึ้นอันเป็นมูลเหตุของ “ผู้ด้อยโอกาสใหม่” ที่รัฐจะต้องรับภาระและส่งมอบความยุติธรรม ทั้งนี้แม้พันธกิจของการแต่งงานในเชิงสังคมวิทยาคือการทำหน้าที่ตามโครงสร้างระบบสังคมปกติ หากแต่กรณีดังกล่าวนี้กลับอยู่ในสายตาของผู้คนส่วนใหญ่ในลักษณะเฉียดฉันทและทำหน้าที่กวาดไล่ให้แรงงานข้ามชาติ ครอบครองตลอดจนเด็กที่เกิดมาให้กลายเป็นคนชายขอบ บทความนี้เป็นการวิเคราะห์ว่าทฤษฎีภายใต้แนวคิด “ความเป็นชายขอบ” “การกลืนทางวัฒนธรรม” และ “โลกาภิวัตน์” โดยใช้ข้อมูลจากการวิเคราะห์เอกสาร

*ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ประจำภาควิชาการพัฒนาศาสตร์มนุษยและชุมชน คณะศึกษาศาสตร์และพัฒนศาสตร์

มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, Corresponding author: e-mail: feduacj@ku.ac.th

** นักวิชาการอิสระ นิสิตระดับปริญญาเอก สาขาวิชาการพัฒนาศาสตร์มนุษยและชุมชน คณะศึกษาศาสตร์และพัฒนศาสตร์

มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์



ปีที่ 6 ฉบับที่ 2 มีนาคม – สิงหาคม 2559

วารสารการเมืองการปกครอง
ธรรมาภิบาล (Good Governance)

กอรปกับนำเสนอข้อมูลเชิงประจักษ์จากการสัมภาษณ์กลุ่มแรงงาน “ลอครัฐ” ที่มีครอบครัวข้ามชาติเพื่อยืนยันให้เห็นว่าเด็กจากครอบครัวลักษณะดังกล่าวนี้ถูกกลดทอนสิทธิพื้นฐานอย่างไรภายใต้นิยามการเป็นคนขายขอบของพลเมืองอาเซียน

คำสำคัญ: ผู้ด้อยโอกาสใหม่/ ครอบครัวข้ามชาติ/ แรงงานลอครัฐ/ ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

“The new disadvantaged” from Transnational Worker Family: The effect of ASEAN Economic Community (AEC)

Apichart Jai-aree*

Chainarong Sriruk**

Abstract

With the reference to the article “Who is the next disadvantaged?: The effect of being a part of AEC” written by Sirinun Kittisuksathit et al (2013), “The new disadvantaged” has been defined based on the MRAs framework of agreement of AEC in 2015. This definition inclusively depicts the eight careers of the future workforce which will consequently be “The new disadvantaged” in the countries with multi-languages and cultures. In this article, “The new disadvantaged” is intentionally and differently referred to “Neo Vulnerable”. The is due to the fact that entering to AEC will transfer unskilled labors to terminal country, especially to Thailand and that more than half of them will illegally transferred. Under the civil registration system, these labors will be legal and mobilized to the important production line throughout the country. Accordingly, they will set up transnational family, which leads to “The new disadvantaged” equally undertaken by the government.

* Asst. Prof., Ph.D, Department of Human and Community Resource Development, Faculty of Education and Development Sciences, Kasetsart University

** Independent Researcher, Ph.D Student of Human and Community Resource Development, Faculty of Education and Development Sciences, Kasetsart University



Although the marriage is set up for the social structure for the normal society, it might be perceived in a negative perception by the majority of people, who discharge transnational labors, their couples, and children.

This article aimed to criticize the social discourse on the paradigm “The disadvantaged”, harmonization and globalization. The critique was derived from document analysis and empirical data presentation from the interviews of “The illegal labors” from transnational family. This was to confirm and portray how the children from transnational family were derogated their rights.

Keywords: New Disadvantaged/Transnational Family/ Illegal Labors/ ASEAN Economic Community

บทนำ

การรวมตัวกันเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community-AEC) จะเริ่มต้นขึ้นในปี พ.ศ. 2558 เพื่อเป็นการร่วมมือช่วยเหลือและสนับสนุนกันใน 3 เสาหลักคือ เสาหลักประชาคมความมั่นคง (ASEAN Security Community-ASC) เสาหลักประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community-AEC) และเสาหลักประชาสังคม และวัฒนธรรม (ASEAN Socio-Cultural Community-ASCC) เป็นผลให้ประชากรอาเซียน (ASEAN Citizen) มีจำนวนรวมกันทั้งหมดประมาณกว่า 600 ล้านคนที่จะมีค่านิยมร่วมกัน มีปฏิสัมพันธ์ที่แน่นเหนียว มีการพัฒนาเศรษฐกิจร่วมกันอย่างเสมอภาคเท่าเทียมตลอดจนมีสังคมความเป็นอยู่ร่วมกันที่เอื้ออาทรผลดังกล่าวทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานของประชากรและสามารถใช้ทรัพยากรของประเทศสมาชิกได้อย่างเสรี สำหรับการเคลื่อนย้ายแรงงานและประชากรในกรอบ AEC มีกฎเกณฑ์สองประการหลัก คือ การค้าบริการ (ASEAN Framework Agreement on Services: AFAS) และการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพตามข้อตกลงยอมรับร่วมกันด้านคุณสมบัติในสาขาวิชาชีพหลัก (Mutual Recognition Arrangements: MRAs) สิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ของปรากฏการณ์เคลื่อนย้ายผู้คนคือผลกระทบในมิติต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นประเทศต้นทางหรือปลายทาง ซึ่งผลกระทบในอนาคตต่อประชากรอาเซียนจึงมีแนวโน้มในการถูกเลือกปฏิบัติ ถูกละเมิดสิทธิ และการไม่ได้รับการเคารพในศักดิ์ศรี ดังนั้นประเด็นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกลุ่มประชากรอาเซียนจึงนับเป็นประเด็นเร่งด่วนของประเทศสมาชิกสมควรตระหนัก



ปีที่ 6 ฉบับที่ 2 มีนาคม – สิงหาคม 2559

วารสารการเมืองการปกครอง
ธรรมาภิบาล (Good Governance)

ทั้งนี้จากการเปลี่ยนแปลงเชิงสังคม-วัฒนธรรมอันเกิดจากการเคลื่อนย้ายแรงงานในภูมิภาคได้ส่งผลกระทบในหลายลักษณะ โดยเฉพาะการรุกรานทางวัฒนธรรมนั้นสำคัญเพราะจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตดั้งเดิมของประเทศปลายทางอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ (ชนากร พรหมหาญ, 2547) สำหรับประเทศไทยแล้วจากภาวะการขาดแคลนแรงงานระดับไร้ฝีมือและกึ่งไร้ฝีมือในบางประเภทกิจการที่แรงงานไทยไม่นิยมทำงาน เช่นงานรับใช้ในบ้านงานประมงทะเลลูกจ้างโรงงานอุตสาหกรรมงานภาคเกษตรกรรมงานก่อสร้าง ฯลฯ ความต้องการแรงงานดังกล่าวนับเป็นปัจจัยสำคัญที่เร่งเร้าทำให้แรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านเคลื่อนย้ายเข้ามาทำงานในประเทศเป็นจำนวนมาก (วินัย ดะห์ลัน และคณะ, 2553, น.9 และ จงจิตร อังคะวานิช, 2552) โดยการอพยพย้ายถิ่นส่วนหนึ่งเป็นการเดินทางเข้าประเทศอย่างถูกต้องแต่ก็เป็นสัดส่วนที่น้อยกว่าการลักลอบในลักษณะ “ลอดรัฐ” เข้ามาตามของขบวนการค้ามนุษย์ (ทศพล ทรรศนกุลพันธ์, 2549) ประมาณกันว่าในประเทศไทยมีแรงงานข้ามชาติกว่า 3,000,000 คน) ซึ่งคนกลุ่มดังกล่าวถือเป็น คนชายขอบ เหล่านี้ไม่ค่อยได้รับความเป็นธรรมและยังไม่มีหลักประกันความมั่นคงทางสังคมใดๆ

ในขณะที่แรงงานข้ามชาติในประเทศไทยมีจำนวนมากขึ้นและมีความจำเป็นต่ออุตสาหกรรมและกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ หากแต่แรงงานข้ามชาติก็ยังไร้ตัวตนในหลายๆ ด้าน สำหรับงานการศึกษานี้ได้นิยาม “ผู้ด้อยโอกาสใหม่” ที่แตกต่างไปจากงานการศึกษาของสิรินันท์ กิตติสุขสถิต และกมลชนก จำสุวรรณ (2557) ทั้งนี้มุมมองของทั้งสองได้นิยามผู้ด้อยโอกาสใหม่เพียงกลุ่มผู้ที่สามารถย้ายถิ่นภายใต้กรอบข้อตกลงการค้าและบริการอาเซียน (MRAs) หากแต่การศึกษานี้ให้ความหมายของ “ผู้ด้อยโอกาสใหม่” อันเกิดจากกระบวนการข้ามวัฒนธรรมที่เกิดขึ้นจากการแต่งงานข้ามวัฒนธรรม เชื้อชาติและสัญชาติของกลุ่มแรงงานข้ามชาติแบบ “ลอดรัฐ” อันเป็นผลให้เด็กที่เกิดมาต้องเผชิญการเป็นชายขอบในประเทศปลายทาง ทั้งนี้จากภาระหน้าที่ของรัฐในการแบกรับการคุ้มครองดูแลทางสังคมให้กับประชากรในประเทศรวมถึง “ผู้ด้อยโอกาสเดิม” หรือกลุ่มเปราะบางในสังคมที่มีอยู่ก่อนแต่เมื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียนแล้วจะมีกลุ่มประชากรที่เป็นผู้คนกลุ่มใหม่ทั้งเป็นคนท้องถิ่นหรือต่างถิ่นที่เคลื่อนย้ายมาอยู่ภายใต้บริบทสังคม-วัฒนธรรมแบบอาเซียนและคนกลุ่มใหม่ที่เป็นผลผลิตของการผสมทางวัฒนธรรมและเชื้อชาติของอาเซียนที่อาจถูกละเมิดไม่ได้รับความไม่เป็นธรรมเหมือนถ้าถูกเลือกปฏิบัติหรือเข้าไม่ถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของบริการสังคมต่างๆ ภายใต้บริบทดังกล่าวกลุ่มประชากรเหล่านี้จึงมีความหมาย เป็นกลุ่ม “ผู้ด้อยโอกาสใหม่” ที่นอกเหนือไปจากการศึกษาของสิรินันท์ และกมลชนก ไม่ได้กล่าวถึงที่จะเกิดขึ้นในประชาคมอาเซียนอันเกิดจากวาทศิลป์



แห่งการผลักไสผู้คนเหล่านั้นให้ออกไปเป็นอื่น (Rhetoric of exclusion) ซึ่งเป็นการทับถมภาระให้แก่รัฐประเทศปลายทาง

ทั้งนี้ประเทศไทยได้ลงนามเป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on Rights of the Child : CRC) ตั้งแต่ปีพ.ศ.2535 แต่จนปัจจุบันยังคงพบปัญหาและความท้าทายในการดำเนินการเพื่อให้เด็กในประเทศได้รับความคุ้มครองและเข้าถึงสิทธิโอกาสต่างๆ ตัวอย่างหนึ่งที่สะท้อนเชิงประจักษ์ดังกล่าวคือผลการสำรวจกลุ่ม “ผู้มีปัญหาสถานะบุคคล” ที่ไม่ได้รับการคุ้มครองในระบบบริการสุขภาพในปี พ.ศ.2555 (บุษยรัตน์ กาญจนดิษฐ์, 2555, น.65-75) พบว่า มีแรงงานข้ามชาติที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติจำนวน 530,156 คน ในจำนวนนี้เข้าสู่ระบบประกันสังคมเพียง 217,972 คน หรือร้อยละ 41 เท่านั้น โดยครอบคลุมเพียงกลุ่มคนต่างด้าวที่อยู่อาศัยในประเทศไทยมานานและได้รับเลขประจำตัว 13 หลัก ขึ้นต้นด้วยเลข 7 จำนวน 457,409 คน และกลุ่มผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนที่ได้รับการสำรวจตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล พ.ศ.2548 (เลขประจำตัว 13 หลัก ขึ้นต้นด้วยเลข 0) ที่เหลือยังไม่ได้รับการคุ้มครองใดๆ ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มที่ไม่สามารถระบุสถานะได้อันเกิดจากการลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย

จากที่กล่าวมาสะท้อนให้เห็นว่าปรากฏการณ์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาคที่จะเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายผู้คนจำนวนมากส่งผลให้เกิดการแลกเปลี่ยนกันหลายด้านและทำให้เกิดกระบวนการข้ามชาติ (transnationalism) โดยการแต่งงานข้ามชาติระหว่าง “คนต่างเชื้อชาติ” ซึ่งเป็นปรากฏการณ์การกลืนทางวัฒนธรรมที่สะท้อนภาพสังคมพหุวัฒนธรรมของกระบวนการโลกาภิวัตน์อันจะนำซึ่งประเด็นซับซ้อนในหลายประเด็นโดยเฉพาะการละเมิดสิทธิ ถูกเลือกปฏิบัติหรือเข้าไม่ถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของบริการสังคมต่างๆ ของเด็กที่เกิดในครอบครัวลักษณะดังกล่าวอันเกิดจากความคลุมเครือทางสถานะของพ่อ-แม่ที่เป็นกลุ่มแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย

วิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัยเชิงคุณภาพแบบวิธีปรากฏการณ์วิทยาเชิงประจักษ์ (Empirical Phenomenology An Approach for Qualitative Research) นี้เป็นการศึกษาแนวคิดและกระบวนการในด้านความรู้ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานของครอบครัวข้ามชาติ การสะท้อนความรู้สึก ความคิด และประสบการณ์ชีวิตที่ผ่านมาเป็นการค้นหาพฤติกรรมของกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่แสดงออกมาโดยตรง โดยใช้ข้อมูลจากการวิเคราะห์เอกสาร ร่วมกับการศึกษาข้อมูลเชิงประจักษ์จากการสัมภาษณ์กลุ่มแรงงาน “ลวดรัฐ” ที่มี



ปีที่ 6 ฉบับที่ 2 มีนาคม – สิงหาคม 2559

วารสารการเมืองการปกครอง
ธรรมาภิบาล (Good Governance)

ครอบครัวข้ามชาติ จำนวน 3 ครอบครัว ที่ผู้วิจัยเลือกแบบเจาะจง ที่สามารถเป็นตัวแทน และสะท้อนให้เห็นปรากฏการณ์เกี่ยวกับผลกระทบ และสิทธิด้านต่างๆ ที่กลุ่มแรงงานข้ามชาติพึงได้รับ

แรงงานข้ามชาติกับปรากฏการณ์ “ครอบครัวข้ามชาติ”

แรงงานข้ามชาติหรือบางครั้งเรียกแรงงานต่างด้าว เป็นปรากฏการณ์ผลกระทบอย่างหนึ่ง จากภาวะ “โลกาภิวัตน์” (สุริชัย หวันแก้ว, 2550) การเปิดเสรีของอาเซียนจะทำให้เศรษฐกิจและการบริโภคภายในประเทศขยายตัวส่งผลให้มีกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคมถูกรวบเข้ามาในมิติต่างๆ โดยเฉพาะกลุ่ม “แรงงานไร้ฝีมือ” ในฐานะปัจจัยการผลิตพื้นฐาน ผลดังกล่าวจึงได้เบียดให้กลุ่มคนดังกล่าวกลายเป็นคนชายขอบอย่างหลีกเลี่ยงได้ยาก ทั้งนี้ “แรงงานข้ามชาติ” ในประเทศไทย เป็นกลุ่มที่เข้าเมืองถูกต้องและไม่ถูกต้อง ด้วยทศนะที่ว่าแรงงานเหล่านี้เป็นกลุ่มที่มาแย่งงานคนไทย เป็นภาระให้รัฐในการจัดบริการสาธารณะบางอย่างให้ ตลอดจนเป็นที่มาของอาชญากรรมและแหล่งรวมโรคระบาด ซึ่งล้วนเป็นวาทศิลป์แห่งการผลักไสให้ออกไปเป็นอื่นของสังคม (Rhetoric of exclusion) ทั้งนี้ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนด้านหนึ่งถูกนำเสนอเป็นชุดวาทกรรมแห่งโอกาสของการพัฒนาภูมิภาคภายใต้ความเป็นหนึ่งเดียวอย่างเท่าเทียม หากแต่ในเชิงประจักษ์กลับเป็นกลายเป็นโอกาสของการครอบงำ ความในมิติต่างๆ สำหรับแนวโน้มการย้ายถิ่นในภูมิภาคนั้นข้อมูลจากสำนักบริหารแรงงานต่างด้าวกระทรวงแรงงานสะท้อนปรากฏการณ์ “ลोटครัฐ” โดยช่วงปี พ.ศ.2553 – 2554 แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาในไทยส่วนใหญ่จะเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1. แรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานได้ตั้งแต่ปี 2553 - มิ.ย. 2557*

ปี (ค.ศ.)	แรงงานที่ได้รับอนุญาต(คน)	เข้าประเทศถูกต้องกฎหมาย	เข้าประเทศผิดกฎหมาย
2553	1,335,155	379,560	955,595
2554	1,950,650	678,235	1,272,415
2555	1,133,851	940,531	193,320
2556	1,183,835	1,155,826	28,009
2557(มิ.ย.)	1,559,909	1,539,802	20,107

*ข้อมูลปี 2557 เป็นข้อมูลของเดือนมิถุนายน 2557

ที่มา: ปรับจากสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน



จากตารางพบว่า ช่วงหลังตั้งแต่ในปี พ.ศ.2555 - มิ.ย. 2557 แม้จะเป็นการเข้ามาอย่างถูกต้อง ซึ่งเป็นผลจากนโยบายที่เห็นความสำคัญของแรงงานข้ามชาติต่อภาคส่วนการผลิตและบริการต่างๆ ของรัฐบาลแต่บางส่วนของแรงงานดังกล่าวอาจจะตกสำรวจและอยู่ในขบวนการค้ามนุษย์ ทั้งนี้ภายหลังจากที่ไทยเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ในปี 2558 จะเป็นช่วงเวลาที่มีการเปิดเสรีทางการค้าระหว่างประเทศในอาเซียน ซึ่งรวมทั้งเปิดเสรีทางด้านแรงงานด้วย ในช่วงนี้คาดว่าจะมีแรงงานจากประเทศต่างๆ ในอาเซียนเข้ามาในตลาดแรงงานของไทยเพิ่มขึ้นทั้งแรงงานที่ไม่มีฝีมือและแรงงานต่างด้าวที่มีทักษะที่เข้ามาอย่างถูกต้องตามกฎหมาย สะท้อนให้เห็นว่าการที่ไทยเข้าสู่ AEC อาจเป็นแรงกระตุ้นให้แรงงานข้ามชาติทั้งที่ไม่มีฝีมือและมีทักษะต้องการที่จะเข้ามาทำงานในประเทศมีปริมาณเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้รายงานการศึกษาสถานการณ์แรงงานต่างด้าวของไทยช่วงก่อนและหลังการเข้าสู่ AEC ในปี 2558 (ศูนย์วิจัยกสิกรไทย, 2556, น.1-2) พบว่า ช่วงเวลาก่อนที่ไทยจะเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนตลาดแรงงานของไทยจะมีแรงงาน 4 กลุ่มใหญ่ได้แก่ กลุ่มแรกคือแรงงานไทยที่ไม่มีฝีมือ กลุ่มที่สองคือ แรงงานต่างด้าวที่ไม่มีฝีมือ กลุ่มที่สามคือแรงงานที่มีทักษะหรือมีความเชี่ยวชาญ และกลุ่มที่สี่คือ แรงงานต่างด้าวที่มีทักษะหรือความเชี่ยวชาญซึ่งเข้ามาในประเทศไทยโดยถูกกฎหมายและไม่ถูกกฎหมาย แต่ภายหลังจากนั้นแรงงานส่วนใหญ่จะเข้ามาอย่างถูกต้องเป็นส่วนใหญ่ ตลอดจนคนกลุ่มดังกล่าวจะกระจายไปตามพื้นที่ส่วนต่างๆ ที่เป็นเขตเศรษฐกิจสำคัญของประเทศ เช่น จังหวัดหัวเมืองขนาดใหญ่ในส่วนภูมิภาค

ทั้งนี้ไทยมีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจสูงกว่าประเทศเพื่อนบ้านรอบๆ จึงทำให้ประเทศไทยตกเป็นประเทศจุดหมายปลายทางที่จะดึงดูดทำให้เกิดการหลั่งไหลของแรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะแรงงานจากลาว พม่า และ เขมร ซึ่งการเข้าเมืองของแรงงานข้ามชาติเหล่านี้จะเป็นการทำผิดกฎหมายแต่ภาครัฐก็มีนโยบายเพื่อผ่อนปรนเพื่อให้แรงงานเหล่านี้สามารถทำงานในประเทศไทย โดยเฉพาะการดำเนินนโยบายครั้งใหญ่ที่เป็นรูปธรรมคือการจัดระเบียบแรงงานเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2547 รัฐบาลในขณะนั้นมีนโยบายที่จะบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติทั้งระบบ โดยให้แรงงานที่ทำงานในประเทศทั้งหมดรวมทั้งครอบครัวและผู้ติดตามขึ้นทะเบียนรายงานตัว ซึ่งจะได้เลขประจำตัว 13 หลัก ขึ้นต้นรหัส 00 และสามารถยื่นขออนุญาตทำงานต่อรัฐได้ ทั้งนี้ นโยบายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการเปลี่ยนให้แรงงานข้ามชาติ “ล่อครรัฐ” เข้าเมืองผิดกฎหมายเหล่านี้อยู่ในกระบวนการที่ถูกกฎหมายจากนโยบายดังกล่าวแสดงให้เห็นตัวเลขจำนวนของแรงงานข้ามชาติเหล่านั้นกว่า 2,487,045 คน ซึ่งมีการกระจายในพื้นที่เศรษฐกิจและเขตอุตสาหกรรมของประเทศ ดังตารางที่ 2



ปีที่ 6 ฉบับที่ 2 มีนาคม – สิงหาคม 2559

วารสารการเมืองการปกครอง
ธรรมาภิบาล (Good Governance)

ตารางที่ 2. แรงงานข้ามชาติที่ขึ้นทะเบียน (ได้รับเลขประจำตัว 13 หลักที่ขึ้นต้นรหัส 00)

จังหวัด	แรงงานข้ามชาติขึ้นทะเบียน(คน)
1.กรุงเทพมหานคร	434,612
2.สมุทรสาคร	245,071
3.ตาก	172,649
4.เชียงใหม่	121,952
5.ชลบุรี	119,133
6.สมุทรปราการ	103,766
7.สุราษฎร์ธานี	94,825
8.ภูเก็ต	94,293
9.ระนอง	93,515
10.ปทุมธานี	79,564
จังหวัดอื่นๆ ที่เหลือ	927,665
รวมทั้งประเทศ	2,487,045

ที่มา: ปรับจาก กฤตยา อาชวนิจกุล (2554)

จากตารางสะท้อนให้เห็นว่า การที่รัฐบาลมีนโยบายกระจายความเจริญทางเศรษฐกิจ-สังคม ไปส่วนต่างๆ ของประเทศทำให้กลุ่มแรงงานต่างด้าวกระจายตัวไปตามพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศด้วย ไม่เว้นแต่จังหวัดใหญ่ตามส่วนภูมิภาค การกระจายตัวดังกล่าวสอดคล้องไปตามชุมชนและสังคมทำให้เกิดครอบครัวข้ามชาติภายใต้กระบวนการปรากฏการณ์การแต่งงานข้ามวัฒนธรรม เชื้อชาติ และ สัญชาติระหว่างผู้มาใหม่อย่างแรงงานข้ามชาติกับเจ้าของประเทศอย่างคนไทยซึ่งถือเป็นปรากฏการณ์ กระบวนการข้ามชาติ (transnationalism) ที่เกี่ยวข้องกับสถาบันหลักของสังคมอย่างครอบครัว ส่งผลให้เกิดเป็น “ครอบครัวข้ามชาติ” ทั้งนี้แม้การแต่งงานในเชิงสังคมวิทยาถือเป็นการทำหน้าที่ตามโครงสร้างของ สังคม หากแต่กระบวนการดังกล่าวนี้ยังอยู่ในสายตาของเจ้าผู้คนส่วนใหญ่ในลักษณะเดียวกันที่ ความรู้สึกดังกล่าวได้กวาดไล่ให้แรงงานข้ามชาติอื่น คู่ครองที่เป็นคนไทย ตลอดจนครอบครัวให้ กลายเป็นคนชายขอบอย่างหลีกเลี่ยงได้ยาก ลักษณะดังกล่าวผลต่อเด็กเกิดใหม่ที่เกิดจากแรงงานไร้ฝีมือ เหล่านั้นกลายเป็นเด็กชายขอบที่กองบนนิยาม “ผู้ด้อยโอกาสใหม่” ในพื้นที่สีเทา (grey zone) ยิ่งไปกว่า



นั้นเด็กที่เหล่านี้อาจกลายเป็นคนชายขอบที่ขาดโอกาสและสิทธิพื้นฐานต่างๆนับเป็นประเด็นผลกระทบของการเปิดAEC ในมิติสังคม-วัฒนธรรมที่ควรตระหนัก

ทั้งนี้ข้อมูลการสำรวจเด็กและเยาวชนปี พ.ศ. 2555 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (2556) พบว่า ในเด็กอายุต่ำกว่า 5 ปี จำนวน 4,566,922 คน มีเด็กที่ไม่มีใบแจ้งเกิด 18,995 คน และในจำนวนนี้มีเด็ก 8,999 คนที่ไม่ได้แจ้งเกิด นั้นย่อมทำให้เด็กกลุ่มนี้กลายเป็น “เด็กชายขอบไร้รัฐ” และในจำนวนนี้เด็กที่เกิดจากพ่อแม่ที่เป็นแรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองมาแบบผิดกฎหมายหรือที่เรียกว่ากลุ่มคน “ลอดรัฐ” จากทั้งประเทศ พม่า ลาว และกัมพูชา ที่ไม่มีใบเกิดและไม่ได้แจ้งเกิดอีก 4,304 คนซึ่งเด็กกลุ่มนี้กลายเป็นเด็กไร้สัญชาติในประเทศไทย ดังตารางที่ 3

ตารางที่ 3. จำนวนเด็กอายุต่ำกว่า 5 ปี จำแนกตามการมีสัญชาติ (ใบเกิด)

ปี พ.ศ.	มีใบเกิด	ไม่มีใบเกิด	แจ้งเกิด	ไม่ได้แจ้งเกิด		
				พ่อ/แม่แรงงานข้ามชาติ	อื่นๆ	รวม
2551	4,534,219	18,995	4,545,973	4,304	4,695	8,999
2553				6,890	3,540	10,430
2555				10,543	7,225	17,768

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2556)

จากตาราง พบว่า แนวโน้มของเด็กที่ “มีปัญหาทางสถานะ” ที่เกิดจากพ่อ/แม่เป็นแรงงานข้ามชาติกับคนไทยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นและจะเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยหลังการเปิดเสรีอาเซียนในต้นปีหน้า สำหรับปรากฏการณ์ “ครอบครัวข้ามชาติ” พบได้ใน 3 รูปแบบ คือ ครอบครัวคนไทยกับแรงงานต่างด้าว ครอบครัวผู้ลี้ภัยชาวลาวและกัมพูชา และครอบครัวแรงงานข้ามชาติอพยพตามกระแสการพัฒนาเศรษฐกิจ (กฤตยา อาชวนิจกุล, 2554) ซึ่งในกรณีกลุ่มแรกนี้จะส่งผลให้เกิดความกำกวมทางสถานะ เพราะสถาบันครอบครัวข้ามชาติดังกล่าวมักจะเป็นกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่แต่งงานกับคนรากหญ้าชาวไทยที่ระดับการศึกษาไม่สูง ผลจากการศึกษา พบว่า “การแต่งงานข้ามวัฒนธรรม” มีปัจจัยเชิงสาเหตุที่สำคัญคือความต้องการยกระดับฐานะทางเศรษฐกิจด้วยความเป็นพลเมืองของรัฐ เป็นหลัก (กชกร สุทวัน และคณะ, 2552, น.247-256) จากตรรกะที่กล่าวมาปรากฏการณ์นี้อาจจะสามารถบ่งชี้สัญญาณ



บางประการให้เห็นว่าสังคมไทยภายใต้ร่มเงาของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนจะมี “ผู้ด้อยโอกาสใหม่” ภายใต้สถาบันครอบครัวแบบข้ามชาติที่รัฐต้องแบกรับเพิ่มขึ้น

ทั้งนี้แม้ว่าการปรากฏตัวของ “ผู้ด้อยโอกาสใหม่” จะถือเป็นความท้าทายใหม่ที่รัฐบาลจะต้องจัดการภาพการย้ายถิ่นข้ามชาติของแรงงานข้ามชาติ และคนข้ามชาติในประเทศไทยจึง กลายเป็นประเด็นที่ถูกกล่าวถึงมากขึ้น นับตั้งแต่ประเทศไทยเริ่มมีนโยบายที่อนุญาตให้มีการจ้างแรงงานข้ามชาติเพื่อทดแทนการขาดแคลนแรงงานในภาคการผลิต ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา ผู้คนเหล่านี้มีส่วนไม่น้อยต่อระดับการพัฒนาที่ผ่านมาจุดเปลี่ยนที่สำคัญในปี 2547 คือการทำให้ความเป็นพลเมือง (ในความหมายที่กว้าง) หรือผู้คนที่ภายใต้การจัดการของรัฐต่อแรงงานข้ามชาติชัดเจนขึ้นโดยผ่านระบบทะเบียนราษฎร รวมทั้งการปรับฐานะจากแรงงานเข้าเมืองผิดกฎหมายไปเป็นแรงงานเข้าเมืองถูกต้องกฎหมาย นับเป็นจุดเริ่มต้นของการสถาปนาครอบครัวข้ามชาติ ปรากฏการณ์การแต่งงานข้ามชาติ (ข้ามวัฒนธรรม) จึงปรากฏชัดขึ้นสืบเนื่องจากการย้ายถิ่นข้ามชาติที่เกิดขึ้นและยังสามารถพบเห็นผู้ติดตามแรงงานข้ามชาติ เช่น ลูกของแรงงานข้ามชาติ รวมถึงสมาชิกในครอบครัวคนอื่น ๆ เข้ามาอยู่ด้วย ทั้งนี้จุดเปลี่ยนดังกล่าวอาจจะเรียกว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการเข้ามาแต่งงานตั้งครอบครัวในประเทศไทย ซึ่งเริ่มมีการแต่งงานในลักษณะข้ามวัฒนธรรม เช่นคนไทยแต่งงานกับคนพม่า คนพม่าแต่งงานกับคนลาว เป็นต้น ซึ่งปรากฏการณ์กระบวนการข้ามชาติในลักษณะเช่นนี้มีผลกระทบต่อชีวิตประจำวันและสังคมไทยเพิ่มมากขึ้น ด้วยเพราะเป็นการปะทะทางวัฒนธรรม การปรากฏตัวนี้อาจจะเรียกว่าการก้าวเข้าสู่การเป็นสังคมพหุวัฒนธรรมตลอดจนเป็นประเด็นท้าทายใหม่ซึ่งจะนำมาซึ่งการเปิดเผยตัวตนของ “ผู้ด้อยโอกาสใหม่” ในบริบทและประเด็นใหม่ๆ ตามมา

ปรากฏการณ์เปิดเผยตัวของ “ผู้ด้อยโอกาสใหม่” ของครอบครัวข้ามชาติ

จากข้อมูลการสำรวจภายในประเทศไทย พบว่า ปัจจุบันมีแรงงานย้ายถิ่นที่ไม่มีสัญชาติไทย 3.4 ล้านคน (สำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าว, 2556) ซึ่งนอกจากแรงงานต่างชาติเหล่านี้มาจากประเทศในกลุ่มสมาชิกประเทศอาเซียนแล้วยังเป็นชาวโรฮิงญาพลัดถิ่น ซึ่งคนกลุ่มดังกล่าวอาศัยในประเทศมานานแล้วและมีลูกซึ่งเกิดในประเทศไทย รายงานขององค์การย้ายถิ่นระหว่างประเทศ พบว่า ในปี พ.ศ. 2554 มีเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปีที่เป็นลูกของแรงงานต่างชาติประมาณ 376,845 คน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 11 ของจำนวนแรงงานข้ามชาติทั้งหมด (กฤตยา อาชวนิจกุล, 2554) ซึ่งคนกลุ่มดังกล่าวนอกจากจะไม่สามารถเข้าถึงบริการต่างๆ ของรัฐแล้วโอกาสที่จะได้รับการพัฒนาจนสามารถพึ่งตนเอง เป็นที่พึ่งของผู้อื่นและมีความสามารถอื่น ๆ เติบโตตามศักยภาพของเด็กได้สอดคล้องกับพัฒนาการตามวัยไม่อาจเกิดขึ้น



ได้เพื่อยืนยันปรากฏการณ์ความยากลำบากของ “ผู้ด้อยโอกาสใหม่” ดังกล่าว เรื่องราวของครอบครัวข้ามชาติทั้ง 3 กรณี จะช่วยทำหน้าที่เปิดเผยความรู้สึกกระอักกระอ่วนของพวกเขาเพื่อให้พวกเราได้ตระหนักว่าจะ “นับหรือไม่นับ” ความเป็นพลเมืองของพวกเขาดี

การปรากฏตัวของคำแพง: กรณีที่ 1

“เข้ามาอยู่ไทยนานแล้ว สิบกว่าปีแล้วมั้งมาทำงานโรงงานทำแผ่นหยอ แล้วมาได้ฟัวไทยที่เป็นคนงานด้วยกันตอนมีลูกฟัวให้กลับบ้านก่อนไปคลอด อ้ายเพื่อนบอกว่ามันยาก(ยุ่งยาก) ถ้าคลอดลูกที่เมืองไทย เพราะแค่ไปฝากครรภ์เขาจะวุ่นไปทั้งโรงพยาบาลแล้ว”

คำบอกเล่าของคำแพง แรงงานหญิงชาวลาวที่แต่งงานกับคนไทย ปัจจุบันมีลูก 3 ขวบ โดยนำมาเลี้ยงอยู่ด้วยกันที่บ้านพักคนงาน สะท้อนให้เห็นอุปสรรคขณะที่ตั้งครรภ์แล้วไม่สามารถใช้บริการรับฝากครรภ์ตามปกติได้ทั้งที่สามีเป็นคนไทยแต่ไม่ได้จดทะเบียนสมรสกันแต่ก็อยู่กันกันอย่างเปิดเผยจนปัจจุบัน

“ฟัวเพื่อนว่า เพื่อนเรียนน้อยบ่ค่อยสู้ฮยังหลาย ตอนสิไปโรงพยาบาลถึถามตอบยังบ่ได้ พวกบ่เลยคิดว่าไปออก(คลอด)ที่ลาวดีกว่า ออกลูกแล้วค่อยมาทำงาน ขอลานายจ้างไปมาอยู่ 4-5 จวด (ครั้ง) และลาคลอดได้อีกเดือนหนึ่ง เสียค่าใช้จ่ายหลาย คั่นมีสิทธิกะสิประหยัดได้หลายยู แล้วกะบ่เอาอีกคอกลูกมันยาก(ยุ่งยาก)เฮ็ดงานรวก่อน อายุกะบ่ทันหลาย ”

เสียงสะท้อนจากคำพูดของคำแพงชี้ให้เห็นว่า “ครอบครัวข้ามชาติ” อย่างเธอไม่มีสิทธิเรียกร้องมากมายซึ่งสะท้อนให้เห็นความยากลำบากของการเป็นครอบครัวข้ามชาติบนชายขอบของสังคม โดยปัญหาที่ครอบครัวคำแพงประสบเป็นเรื่องสิทธิพื้นฐานด้านสุขภาพ และการรักษาพยาบาลจากรัฐ ทั้งนี้พบว่าภาวะความกำกวมของสถานะของเด็กที่เกิดในครอบครัวข้ามชาติมักพบในกลุ่มสามีหรือภรรยาชาวไทยที่เป็นกลุ่มแรงงานระดับรากหญ้าที่ระดับความรู้ระดับประถมศึกษาจึงทำให้เมื่อมีบุตรที่เกิดจากการสมรสข้ามวัฒนธรรมจึงไม่รู้ระเบียบและแนวทางที่ปฏิบัติให้ถูกต้องและด้วยความสนใจเฉพาะเรื่องปากท้องเป็นหลักจึงไม่ค่อยให้ความสำคัญจึงส่งผลกระทบต่อเด็กที่เกิดมาจึงกลายเป็น “ผู้ด้อยโอกาสใหม่” เช่นเดียวกับอีกหลายๆ กรณีที่อาจจะยังไม่ปรากฏตัว



การปรากฏตัวของ เชาว์ ริน: กรณีที่ 2

“ครอบครัวเข้ามาอยู่ไถยนานมากแล้ว จนพูดไถยนิดหน่อย แต่ก่อนทำงานอยู่สะพานปลา ใกล้กรุงเทพ เจ้านายเห็นว่าพูดไถยได้และเคยมีสามีคนไถยเลยชวนมาอุดร เห็นว่ารายได้ดีกว่า เลยมาขายปลาหมึกปิ้งไม้ละยี่สิบบาท มาหลายคนแยกกันขาย เจ้านายจะมาสั่งปลาหมึกให้ เรามีหน้าที่ล้าง หั่นและเสียบย่างและขาย วันหนึ่งขายหลายช่วงแล้วแต่จูดขายแต่ส่วนใหญ่ขายตอนเย็น ตอนเช้าถึงบ่ายก็เตรียมของ ขายถึง 3-4 ทุ่มทุกวัน”

คำพูดของเชาว์ ริน แรงงานข้ามชาติชาวพม่าที่มารับจ้างขายปลาหมึกย่างที่ตลาดเย็นกลางเมืองสะท้อนให้เห็นถึงการเคลื่อนไหวของแรงงานข้ามชาติกับการกระจายความเจริญของประเทศไทย ตลอดจนภาระงานที่ค่อนข้างหนัก

“อยู่อุดรมาเกือบปีแล้วอยู่กับครอบครัวที่เป็นญาติๆ กัน แบ่งหน้าที่กันทำ อดีตสามีเป็นคนไถยภาคตะวันตก เจอกันตอนไปทำงานสะพานปลาเขาก็เป็นลูกจ้างเราก็เป็นลูกจ้าง มีลูกด้วยกันหนึ่งคนเขาก็ทิ้งเราไป ไปไหนก็ไม่รู้ ตอนนี้อยู่ได้เกือบ 3 ขวบแล้ว แต่ยังไม่รู้ว่าจะไปเรียนที่ไหน เพราะสามีทิ้งไปไม่มีใครรับรองบุตรให้”

เชาว์ รินสะท้อนให้เห็นว่าวัฏวนของการเป็นชายขอบและปัญหาใหม่ที่เกิดขึ้นกับลูกเพราะด้วยการแต่งงานของเธอไม่ได้จดทะเบียนสมรสอย่างถูกต้องกับสามีชาวไถยและปัจจุบันเลิกกันแล้ว สิ่งที่ตามมาคือ “ปัญหาทางสถานะบุคคล” ของเด็กจนส่งผลกระทบต่อสิทธิพื้นฐานในฐานะพลเมืองของรัฐที่สมควรได้รับการพัฒนาโดยเฉพาะการเล่าเรียน

“อาจจะขายอีกสัก 3-4 ปี พอมีเงินน้อยจะกลับบ้าน (พม่า) เพราะอยู่ที่นี่ไม่รู้ว่าลูกจะเป็นอย่างไร โดยเฉพาะสิทธิการเป็นคนไถยก็สงสารเขาเหมือนกันแต่ต้องรอเวลา”

ปัญหาเรื่อง “ความกำกวมของสถานะ” ของลูกที่เกิดในครอบครัวข้ามชาติมักพบว่าจะนำมาซึ่งประเด็นผลกระทบในมิติอื่นๆ ด้วยเพราะการไม่ได้รับสิทธิความเป็นพลเมือง ลักษณะดังกล่าวพบว่าสามารถพบเห็นได้ในหลายพื้นที่ โดยเฉพาะพื้นที่เขตชายแดนที่เป็นแหล่งเศรษฐกิจขนาดใหญ่ในภูมิภาคต่างๆ ของประเทศ และเช่นเดียวกันปัญหาดังกล่าวยังอาจพบได้ในบุตรของครอบครัวคนไทยเองบางกลุ่ม เช่น ครอบครัวของแม่ไต้ เป็นต้น



การปรากฏตัวของครอบครัวออตม์-อุสมัน: กรณีที่ 3

ออตม์และอุสมัน เป็นคนบังคลาเทศเชื้อสายโรฮิงญา ลักลอบเข้าประเทศไทยเมื่อสิบกว่าปีที่แล้ว โดยใช้เส้นทางผ่านเกาะสอง ประเทศพม่า-ระนอง และทำงานในจังหวัดอุดรธานี โดยอุสมันเป็นพี่และมีครอบครัวแล้ว มีบุตร 2 คน คนแรกอายุ 8 ขวบ ส่วนคนที่ 2 อายุ 3 ขวบแต่งงานกับหญิงไทยชาวอุดร อยู่กินกันจึงย้ายมาขายโรตีสี่ที่จังหวัดอุดรฯ ตลอดเวลาที่ทั้งสองได้มาทำงานชุมชนแห่งหนึ่งในเขตอำเภอเมือง จังหวัดอุดร สิ่งที่เป็นข้อกังวลคือการศึกษาของลูกโดยเฉพาะคนโต ช่วงแรกได้รับการศึกษาของโรงเรียนรัฐในชุมชน โดยจ่ายค่าการเล่าเรียนเอง ปัจจุบันส่งกลับบังคลาเทศเพื่อเล่าเรียน สิ่งที่เป็นจุดเปลี่ยนคือปัญหาที่กระทบต่อจิตใจเด็ก ด้วยลูกสงสัยถึงไม่ได้รับนม ลูกล้อเรียน ลูกมองเป็นคนแปลกและพูดคนละภาษา

“ลูกบอกว่าหนูไม่ได้รับคูปองนมโรงเรียนเพราะเพื่อนๆว่าหนูไม่ใช่คนไทยครูเลยไม่แจกนม ทุกวันตอนเช้าไม่ยอมไปโรงเรียน เขาบอกไม่มีความสุขไม่ยอมเรียน บางครั้งคุณครูก็เรียก “ลูกบัง” ลูกบอกเขาอายุ”

อุสมันสะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นของการศึกษาที่เด็กวัยลูกสาวสมควรได้รับภายใต้ความมั่นคงและการดูแลอย่างทั่วถึงและใส่ใจ นอกจากนั้น จันผู้เป็นภรรยาชาวไทยสะท้อนให้เห็นว่าครอบครัวข้ามชาติของเธอถูกมองในฐานะที่แปลกแยก

“ออกโรงเรียนตั้งแต่จบ ป. 6 ไปทำงานแถวแม่กลอง เลยพบอุสมัน รู้ว่าเขาเป็นแขกแต่เขาขยัน ส่วนตัวเองครอบครัวยากจน แต่งงานมาสิบปี คนอื่นบอกบ๊ายไปแล้วเขาเอา (แต่งงาน) ฝรั่ง แต่ตัวเองเอาแขก คิดว่าเขาเป็นคนดี ขยันค้าขาย ครอบครัวพ่อแม่รับไม่ได้ ไม่ช่วยเหลือ เลยมาเช่าบ้านขายโรตีสี่ในเมือง” นอกจากนี้ จันเล่าว่า

“เคยท้อเพราะลูกถูกล้อเรียนมาก จนต้องพาลูกไปเรียนที่บังคลาเทศโดยให้น้องชายสามี พากลับบ้าน ไปเองไม่ได้กลัวกลับมาทำงานไม่ได้ ตอนนี้อคิดถึงลูกแต่ต้องอดทน และช่วงนี้กำลังเดินเรื่องสัญชาติให้ลูก มีปัญหาเยอะและค่าใช้จ่ายเยอะ”

เสียงสะท้อนของครอบครัวอุสมันทำให้เห็นว่าข้อกฎหมายบางอย่างยังเป็นอุปสรรคให้ลูกที่เกิดจากครอบครัวข้ามชาติยังต้องต่อสู้เพื่อความเป็นพลเมืองและต่อสู้กับสายตาของคนรอบข้างในฐานะคนไทยต่างเชื้อชาติอันนำมาซึ่งการพร่องโอกาสที่สมควรจะได้รับ



จากทั้ง 3 กรณีชี้ให้เห็นว่าโลกาภิวัตน์นั้นเปลี่ยนแปลงสังคมไทยได้อย่างราบคาบด้วยอุปสงค์ต่อแรงงานไร้ฝีมือราคาถูกจึงเป็นปัจจัยดึงดูดสำคัญที่ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายเข้าประเทศซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในลักษณะผิดกฎหมายและด้วยว่าแรงงานข้ามชาติเหล่านั้นเองก็มีความสำคัญต่อการผลิตภายในประเทศรัฐบาลจึงใช้แนวทางการจัดการผ่านระบบทะเบียนราษฎรแบบอนุโลม เพื่อปรับยกให้แรงงานข้ามชาติเข้าระบบเพื่อเปลี่ยนไปเป็นกำลังผลิตสำคัญของประเทศ คนกลุ่มดังกล่าวจึงปะปนกับพลเมืองของรัฐและบางส่วนก็แต่งงานกับคนไทย ผลที่เกิดขึ้นมิใช่เพียง แรงงานข้ามชาติเหล่านั้นที่มีสถานะคลุมเครือหากแต่ลูกที่เกิดมาก็ต้องประสบชะตากรรมเดียวกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และด้วยมรดกความคลุมเครือทางสถานะดังกล่าวนี้อาจยิ่งขับส่งให้เด็กกลุ่มนี้กลายเป็นคนชายขอบกลุ่มใหม่ของสังคมอีกกลุ่มหนึ่งในทางภูมิศาสตร์ “คนชายขอบ” มักจะเป็นกลุ่มคนที่ต้องเคลื่อนย้ายจากภูมิลำเนาเดิมด้วยเหตุผลทางธรรมชาติ เศรษฐกิจ การเมืองซึ่งเป็นผลของโลกาภิวัตน์ส่วนในทางสังคมวัฒนธรรม “คนชายขอบ” ย่อมกลายเป็นคนกลุ่มน้อยในสังคมวัฒนธรรมหลักแรงงานข้ามชาติตลอดรัฐและครอบครัวก็อยู่ในลักษณะดังกล่าว ผลคือไม่ได้รับการยอมรับ ถูกเลือกปฏิบัติ ถูกกีดกันการเข้าถึงบริการทางสังคม ตลอดจนไม่สามารถเข้าถึงการปกป้องคุ้มครองสิทธิได้ กระบวนการกลายเป็นชายขอบของเด็กจากครอบครัวข้ามชาติจึงเป็นผลของการปฏิภาคกันระหว่างโลกาภิวัตน์กับกระบวนการกลืนทางวัฒนธรรมที่ปรากฏขึ้นและมีแนวโน้มมากขึ้นในอนาคต

บทส่งท้าย: สรุปและข้อเสนอแนะ

แรงงานข้ามชาติเป็นประเด็นปัญหาที่ถูกกล่าวขานอย่างมากในสังคมไทยยุคนี้ ด้วยเพราะประเทศไทยมีพลวัตการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมและบริการประเภทต่างๆ และประสบปัญหาขาดแคลนแรงงาน ดังนั้นผู้ประกอบการจึงนำเข้าแรงงานข้ามชาติมาทดแทน ซึ่งในแต่ละปีกลุ่มคนเหล่านี้มีส่วนสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจไม่น้อยกว่า 1.6 พันล้านบาทสาเหตุหลักของการย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติคือผลจากปัญหาความยากจนในประเทศต้นทางเหล่านั้น กอรปกับประเทศไทยเองมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูง เมื่อเปรียบเทียบกับเศรษฐกิจของประเทศเพื่อนบ้าน จึงเป็นปัจจัยดึงดูดที่สำคัญให้แรงงานจากประเทศที่ด้อยกว่าทางเศรษฐกิจเดินทางเข้ามาเพื่อเติมช่องว่างของการขาดแคลนแรงงานในประเทศไทยด้วยนโยบายการกระจายความเจริญด้านเศรษฐกิจไปสู่ภูมิภาคต่างๆ ทำให้แรงงานข้ามชาติเหล่านี้จึงกระจายตัวไปตามเขตเศรษฐกิจในภูมิภาคต่างๆ ด้วย ส่วนหนึ่งมีครอบครัวและสร้างครอบครัวแบบ “ครอบครัวข้ามชาติ” ด้วยการแต่งงานกับคนไทยซึ่งมักเป็นกลุ่มคนที่มีการศึกษาน้อยและเป็นคนชนบททั้งนี้การแต่งงานเป็นการปฏิบัติที่มีความซับซ้อนทางซึ่งทำให้เด็กที่เกิด



จากครอบครัวข้ามชาติเหล่านี้กลายเป็นเด็กชายขอบและด้อยโอกาสที่ถูกเลือกปฏิบัติและประสบปัญหาในหลายๆประเด็น

สำหรับปัญหาสำคัญที่พบ คือ ของครอบครัวข้ามชาติคือการเข้าไม่ถึงสิทธิขั้นพื้นฐาน สิทธิทางการศึกษา สิทธิทางสุขภาพ การถูกเลือกปฏิบัติที่ไม่ชอบธรรม เนื่องจากมาอาศัยและการขังเหี้ยมจากอคติทางชาติพันธุ์ต่อคนข้ามชาติ และถูกจัดเข้ากลุ่มความเป็นชายขอบอย่างเล็งไม่ได้ ทั้งนี้ด้วยว่า “เด็กข้ามชาติ” ที่เกิดในประเทศไทยจากพ่อแม่ที่เป็นคนข้ามชาติแบบ “ล่อครู่” ซึ่งเด็กเหล่านี้สมควรจะได้รับการขึ้นทะเบียนจากรัฐแต่ก็ไม่เป็นเช่นนั้น โดยอาจเกิดจากความไม่รู้ของพ่อแม่ หรือการปฏิเสธการขึ้นทะเบียนจากหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งแต่ก่อนมักพบในบริเวณจังหวัดชายแดนเป็นส่วนใหญ่ แต่ปัจจุบันด้วยนโยบายการกระจายความเจริญทางเศรษฐกิจไปสู่ภูมิภาคของประเทศทำให้สามารถพบปัญหาลักษณะดังกล่าวในหลายๆ ที่ทั่วประเทศทั้งนี้ปัญหา “ความไม่ชัดเจนทางสถานะ” นำมาซึ่งปัญหาสำคัญหลักๆ 3 ลักษณะได้แก่

1) ปัญหาการได้รับการรับรองทางทะเบียนจากรัฐและการได้รับสัญชาติ ปัญหานี้เป็นต้นตอของปัญหาสิทธิมนุษยชนอื่นๆ เนื่องจากเมื่อไม่ได้การรับรองจากรัฐแล้ว หน่วยงานอื่นมักจะนำสิ่งนี้มาเป็นข้ออ้างเพื่อที่จะไม่ปฏิบัติตามสิทธิที่เด็กข้ามชาติเหล่านี้ควรจะได้รับเพราะว่าความคลุมเครือก้ำกึ่งทางสัญชาติ รวมถึงการปฏิเสธที่จะขึ้นทะเบียนพร้อมกับให้สัญชาติกับเด็กที่เกิดในประเทศไทยตามหลักดินแดนจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพราะเขาเกิดจากพ่อหรือแม่ซึ่งเป็นคนข้ามชาติที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

2) ปัญหาการได้รับบริการทางสาธารณสุข ซึ่งประเทศไทยได้มีกฎหมายรองรับในเรื่องนี้อยู่แล้วคือในรัฐธรรมนูญว่าด้วยเรื่องสิทธิของบุคคลที่จะได้รับการบริการด้านสาธารณสุขและสวัสดิการรัฐ ทว่าหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่รัฐได้ยกความเป็นเด็กข้ามชาติที่ไม่ได้ถูกรับรองทางทะเบียนขึ้นมาเพื่อเป็นข้ออ้างที่จะไม่รักษาหรือให้บริการทางด้านสาธารณสุข

3) ปัญหาการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญเรื่องหนึ่ง ซึ่งประเทศในไทยก็ได้มีกฎหมายที่รองรับการจัดการศึกษาโดยรัฐให้กับบุคคลเอาไว้อย่างน้อย 12 ปี โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 แต่ทว่าตามข้อเท็จจริงก็ยังมีโรงเรียนของรัฐบางแห่งปฏิเสธที่จะรับเด็กข้ามชาติเหล่านี้เข้าไปศึกษา เนื่องจากเขาเป็นคนที่ไม่ได้การขึ้นทะเบียนหรือไม่ได้มีสัญชาติไทย

จากปรากฏการณ์ที่กล่าวมานับเป็นสถานการณ์การละเมิดสิทธิของบุคคลในครอบครัวข้ามชาติพบว่า สาเหตุสำคัญมาจากปัญหาอคติทางชาติพันธุ์ การสร้างและผลิตซ้ำทางวาทกรรม เพื่อตอกย้ำให้



เห็นว่าแรงงานข้ามชาติเหล่านี้เป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ต้องทำการควบคุมอย่างจริงจัง แรงงานข้ามชาติเหล่านี้เข้ามาแย่งงานแรงงานไทย แรงงานข้ามชาติเป็นตัวอันตรายนำกลัว สภาพการณ์เหล่านี้ถูกสร้างเป็นภาพมายาที่กดทับให้สังคมไทยหวาดระแวงแรงงานข้ามชาติอยู่ตลอดเวลาจนกระทบต่อเด็กที่เกิดจากครอบครัวข้ามชาติด้วยโดยปริยาย

บรรณานุกรม

- กชกร สุทวัน และทัศนีย์ ลักษณะนิชนัช. (2552). การแต่งงานข้ามชาติของหญิงไทย:การศึกษาปัญหาเพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบาย. วารสารบัณฑิตวิทยาลัยสวนดุสิต, 5, 3 (ก.ย.-ธ.ค. 2552), 254-256.
- กฤตยา อาชวนิจกุล. (2546). สถานะความรู้เรื่องแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยและทิศทางการวิจัยที่พึงพิจารณา. นครปฐม : สถาบันประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- กฤตยา อาชวนิจกุล. (2554). การจัดระบบคนไร้รัฐในบริบทประเทศไทย (เอกสารรวมบทความวิชาการการจัดประชุมวิชาการระดับชาติ เรื่อง “จุดเปลี่ยนประชากร จุดเปลี่ยนสังคมไทย”). นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- จงจิตร อังคทะวานิช. (2552). การวิจัยเพื่อพัฒนาหน่วยสหเวชศาสตร์ชุมชนต้นแบบ เพื่อการส่งเสริมสุขภาพ ตามนโยบายเมืองไทยแข็งแรง. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.)
- ชนากร พรหมหาญ. (2547). เพศสัมพันธ์ที่ไร้พรมแดน. สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, 51(13), 38 – 39.
- ทศพล ทรรศนกุลพันธ์. (2554). แรงงานสิทธิมนุษยชนแรงงานต่างด้าว. กรุงเทพฯ: สำนักประชาสัมพันธ์เขต 4.
- ปวีณรัตน์ แสงโทณโพธิ์. (2556). ผลกระทบของการค้าแรงงานต่างด้าวต่อความมั่นคงของชาติในเชิงเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง: กรณีศึกษา 4 จังหวัดชายแดนลุ่มน้ำโขง ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย. คุญฉินพนธ์ สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม.
- บุษยรัตน์ กาญจนดิษฐ์ และคณะ. (2555). ความไม่เป็นธรรมด้านเศรษฐกิจและแรงงาน: ปัญหาและข้อเสนอเชิงนโยบาย. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.).



วารสารการเมืองการปกครอง

ปีที่ 6 ฉบับที่ 2 มีนาคม – สิงหาคม 2559

ธรรมาภิบาล (Good Governance)

- วินัย คะห์ลัน และคณะ. (2553). **การวิจัยเพื่อพัฒนาหน่วยสหเวชศาสตร์ชุมชนต้นแบบเพื่อการสร้างเสริมสุขภาพ**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.).
- สำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าว. (2556). **สถิติแรงงาน/428 มกราคม พ.ศ. 2556**. กรุงเทพฯ: กระทรวงแรงงาน.
- สุริชัย หวันแก้ว. (2550). **กระบวนการกลายเป็นคนชายขอบ**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- ศูนย์วิจัยกสิกรไทย. (2556). **ผลกระทบจากแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยจะเป็นอย่างไรเมื่อไทยเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community หรือ AEC) ในปี 2558**. กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยกสิกรไทย.
- สิรินันท์ กิตติสุขสถิต และกมลชนก จำสุวรรณ. (2557). **ใครคือผู้ด้อยโอกาสคนต่อไป? ผลกระทบจากการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน** (รายงานการประชุมวิชาการ ประชากรและสังคม ประจำปี 2557). นครปฐม : สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- Delamotte, Y. and Takezawa, S. (1984). **Quality of Working Life in International Perspective**. Switzerland : International Labor Organization.
- Portes, A. and Walton, J. (1981). **Labor, Class and International System**. New York : Academic press.



นโยบายคลัสเตอร์ของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา กับโอกาสของประเทศไทยในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

จุฑาทิพ คล้ายทับทิม*

บทคัดย่อ

นโยบายคลัสเตอร์ของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชามีจุดมุ่งหมายเพิ่มความสามารถในการแข่งขันให้กับประเทศไทย ในขณะที่การเข้าร่วมในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนย่อมส่งผลกระทบต่อประเทศไทย การดำเนินนโยบายคลัสเตอร์จะสร้างโอกาสแก่ไทยในการขยายการส่งออกตลาด รายได้ และเป็นการเพิ่มโอกาสทางการค้า นโยบายคลัสเตอร์ยังจะเปิดโอกาสให้กลุ่มทุนไทยที่มีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบสูงมีโอกาสขยายตลาดและลูกค้าภายในภูมิภาคอาเซียน นอกจากนี้การย้ายฐานการผลิตไปสู่ประเทศที่มีต้นทุนการผลิตที่ต่ำกว่าจะเป็นการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันให้สูงขึ้น ดังนั้นนโยบายคลัสเตอร์จะสร้างโอกาสที่ดีให้แก่ประเทศไทยในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

คำสำคัญ: นโยบายคลัสเตอร์/โอกาส/ประเทศไทย/ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

The Cluster Policy of General Prayuth Chan-ocha Government and the Opportunity of Thailand in ASEAN Economic Community

Juthatip Klaitabtim*

Abstract

The cluster policy of General Prayuth Chan-ocha Government is aimed to enhance Thailand competitiveness. Meanwhile, the establishment of ASEAN Economic Community will affect Thailand. The cluster policy will bring about opportunities for Thailand to expand export, market, income and increase the opportunity in trade. The cluster policy will also open up

* รองศาสตราจารย์ ภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

* Associate Professor, Department of Political Science and Public Administration, the Faculty of Social Sciences, Kasetsart University



opportunities for Thai capitals with highly comparative advantage to expand their markets and customers in intra – ASEAN. In addition, the relocation of production base to less production cost country will lead to increasing competitiveness. Therefore, the cluster policy will provide Thailand with greater opportunity in ASEAN Economic Community.

Keywords: Cluster Policy/ Opportunity/ Thailand/ASEAN Economic Community

บทนำ

ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนถือกำเนิดขึ้นในวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2558 มีเป้าหมายในการสร้างอาเซียนให้เป็นตลาดเดียวและฐานการผลิตร่วมโดยมีการเคลื่อนย้ายอย่างเสรีของสินค้า บริการ การลงทุน แรงงานฝีมือ และเงินทุน การก่อตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนย่อมส่งผลกระทบต่อประเทศไทยและทำให้เกิดสถานะการแข่งขันสูงขึ้นในภูมิภาค รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาตระหนักถึงสถานะดังกล่าวจึงได้กำหนดนโยบายคลัสเตอร์ขึ้นในเดือนกันยายน พ.ศ. 2558 โดยมีวัตถุประสงค์ในการสร้างความพร้อมและเพิ่มความสามารถในการแข่งขันให้กับประเทศไทย บทความเรื่อง “นโยบายคลัสเตอร์ของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา กับโอกาสของประเทศไทยในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์โอกาสของประเทศไทยในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนจากการดำเนินนโยบายคลัสเตอร์ของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา

นโยบายคลัสเตอร์ของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา

การสร้างความพร้อมและเพิ่มความสามารถในการแข่งขันให้กับประเทศไทยเพื่อเตรียมพร้อมคู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนเป็นนโยบายที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ท่ามกลางบรรยากาศการแข่งขันทางเศรษฐกิจที่ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นในปัจจุบันประกอบกับสถานะชะลอตัวของเศรษฐกิจไทย “นโยบายคลัสเตอร์” จึงถูกนำมาเป็นเครื่องมือสำคัญในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันและเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้นในวันที่ 22 กันยายน พ.ศ. 2558 ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี โดยมี พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีและหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เป็นประธาน มีมติเห็นชอบนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในรูปแบบคลัสเตอร์ และมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาดำเนินการเพื่อสนับสนุนนโยบายคลัสเตอร์



ความหมายของคลัสเตอร์

ในปี 1990 ศาสตราจารย์ ไมเคิล อี. พอร์ตเตอร์ (Michael E. Porter) เสนอแนวคิดเรื่อง คลัสเตอร์ (Cluster) โดยได้ให้คำจำกัดความคลัสเตอร์ หมายถึง “กลุ่มของธุรกิจและสถาบันที่เกี่ยวข้องมารวมตัวดำเนินการอยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงกัน (Geographical Proximity) มีความร่วมมือเกื้อหนุน เชื่อมโยงและเสริมกิจการซึ่งกันและกันอย่างครบวงจร (Commonality & Complimentarity) ทั้งในแนวตั้งและแนวนอน โดยความเชื่อมโยงในแนวตั้ง (Vertical Linkages) เป็นความเชื่อมโยงของผู้ประกอบการธุรกิจ ตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงปลายน้ำ และความเชื่อมโยงในแนวนอน (Horizontal Linkages) เป็นความเชื่อมโยงอุตสาหกรรมสนับสนุนต่างๆ รวมทั้งธุรกิจให้บริการ สมาคมการค้า สถาบันการศึกษาและฝึกอบรม สถาบันวิจัยและพัฒนา ตลอดจนหน่วยงานภาครัฐต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อบรรลุเป้าหมายร่วมกัน คือ การเพิ่มผลิตภาพ (Productivity) ซึ่งถือเป็นปัจจัยหลักในการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันที่ยั่งยืน (คณะกรรมการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขัน(สพข.) และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ(สศช.), ม.ป.ป.)

แนวคิดเรื่องคลัสเตอร์เริ่มปรากฏให้เห็นในฐานะเป็นนโยบายของรัฐบาลไทยในช่วงปี พ.ศ. 2546 โดยรัฐบาลไทยในขณะนั้นได้เชิญ ไมเคิล อี. พอร์ตเตอร์ มาทำการศึกษาเพื่อยกระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศ โดยมี ดร. สมคิด จาตุศรีพิทักษ์ เป็นผู้รับผิดชอบและผลักดันนโยบาย ในระยะแรกนโยบายคลัสเตอร์ของรัฐบาลในขณะนั้นมุ่งเน้นไปที่การรวมกลุ่มของธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็ก (SMEs Cluster) เพื่อสนับสนุนและเอื้อให้เกิดการเชื่อมโยงของธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็กในภาคการผลิตและบริการที่เกี่ยวข้องให้มีการช่วยเหลือเกื้อกูลกันเพื่อเพิ่มผลิตผล โดยมีการจัดทำแผนที่เครือข่ายวิสาหกิจ (Cluster Mapping) เพื่อสำรวจสถานะและวิเคราะห์ข้อมูลคลัสเตอร์ทั่วประเทศ อย่างไรก็ตามก็ถึงแม้หน่วยงานต่างๆของรัฐดำเนินการโดยยึดกรอบแนวคิดของคลัสเตอร์เป็นหลัก แต่ยังคงมีความเข้าใจในแนวคิดและนิยามของคลัสเตอร์แตกต่างกัน ทำให้การพัฒนาในภาพรวมยังมีความแตกต่างกันทั้งในเรื่องขนาดของวิสาหกิจที่เป็นเป้าหมายของการพัฒนา วิธีการ ขั้นตอน และเป้าหมายของการพัฒนา ซึ่งมักขึ้นอยู่กับความรู้ความเข้าใจและขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานนั้นๆมีอยู่ และเป็นการดำเนินการแบบต่างคนต่างทำยังไม่มีการบูรณาการทั้งด้านแผนงาน โครงการและงบประมาณให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นการดำเนินนโยบายคลัสเตอร์ของรัฐบาลในขณะนั้นจึงมิได้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างที่ตั้งไว้ อย่างไรก็ตามการดำเนินการของหน่วยงานต่างๆของภาครัฐและเอกชนในช่วงระยะเวลาดังกล่าว นับว่าเป็นการวางรากฐานทางความคิดที่สำคัญอันส่งผลให้นโยบายคลัสเตอร์แพร่หลายและกระจายออกไปสู่สังคมในวงกว้าง

ภายหลังการรัฐประหารของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2557 มีการจัดตั้งรัฐบาลโดยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐบาลตระหนักถึงความจำเป็นในการพัฒนาเศรษฐกิจและเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2558 ได้แต่งตั้งให้ดร.สมคิด จาตุศรีพิทักษ์ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี รับผิดชอบงานด้านเศรษฐกิจ ดร.สมคิดได้นำแนวคิดเรื่องคลัสเตอร์กลับมาดำเนินการ โดยในครั้งนี้ได้มีการปรับปรุงรูปแบบ และกำหนดเป้าหมายให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น ต่อมาในวันที่ 22 กันยายน พ.ศ. 2558 ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีโดยมีพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีและหัวหน้า คสช. เป็นประธานมีมติเห็นชอบนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในรูปแบบคลัสเตอร์ วัตถุประสงค์ของการพัฒนาคลัสเตอร์ คือ การสร้างความเข้มแข็งของห่วงโซ่มูลค่า (Value Chain) และนำไปสู่การสร้างอุตสาหกรรมแห่งอนาคต เพื่อสร้างเสริมศักยภาพด้านการลงทุนของประเทศไทย เพื่อดึงดูดการลงทุนทั้งจากนักลงทุนรายเดิมและรายใหม่ และเพื่อกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น ตลอดจนสร้างโอกาสทางธุรกิจให้กับผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

นโยบายคลัสเตอร์แบ่งคลัสเตอร์ เป็น 2 รูปแบบ คือ

1. ซุปเปอร์คลัสเตอร์(Super Cluster) เป็นคลัสเตอร์สำหรับกิจการที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง และ อุตสาหกรรมแห่งอนาคต ประกอบด้วย คลัสเตอร์ยานยนต์และชิ้นส่วน คลัสเตอร์เครื่องใช้ไฟฟ้า อิเล็กทรอนิกส์และอุปกรณ์โทรคมนาคม คลัสเตอร์ปิโตรเคมีและเคมีภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม คลัสเตอร์ดิจิทัล และในอนาคตจะเพิ่มอีก 4 คลัสเตอร์ คือ คลัสเตอร์การบินและอวกาศ คลัสเตอร์อโตะเมชันและหุ่นยนต์ คลัสเตอร์อุปกรณ์และเครื่องมือทางการแพทย์ และคลัสเตอร์ท่องเที่ยว

2. คลัสเตอร์อื่นๆ ปัจจุบันกำหนดไว้ 2 คลัสเตอร์คือคลัสเตอร์เกษตรแปรรูป และคลัสเตอร์สิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม

ในการดำเนินนโยบายคลัสเตอร์ให้ประสบความสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม จำเป็นต้องมีมาตรการสนับสนุนในด้านต่างๆ เพื่อผลักดันให้เกิดการลงทุนในพื้นที่เป้าหมาย รวมทั้งช่วยยกระดับคลัสเตอร์ด้วยวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรมเพื่อให้มีความสามารถในการแข่งขันสูงขึ้น มาตรการที่สำคัญได้แก่ การให้สิทธิประโยชน์ การพัฒนาคน และเทคโนโลยี การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การแก้ไขกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรค และการสนับสนุนเงินทุน (สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558)



ทั้งนี้สำนักงานส่งเสริมการลงทุนได้กำหนดสิทธิประโยชน์สำหรับคลัสเตอร์ ดังนี้

- 1) สิทธิประโยชน์สำหรับซูเปอร์คลัสเตอร์ และอุตสาหกรรมแห่งอนาคต มีดังนี้
 - ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 8 ปี และลดหย่อน ร้อยละ 50 เพิ่มเติมอีก 5 ปี
 - สำหรับกิจการเพื่ออนาคตที่มีความสำคัญสูง กระทรวงการคลังจะพิจารณายกเว้น ภาษีเงินได้นิติบุคคลสูงสุด 10 – 15 ปี
 - ยกเว้นอากรขาเข้าเครื่องจักร
 - ยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา สำหรับผู้เชี่ยวชาญชั้นนำระดับนานาชาติที่ทำงานในพื้นที่ที่กำหนดทั้งคนไทยและต่างชาติ
 - จะพิจารณาให้ถิ่นที่อยู่ถาวรสำหรับผู้เชี่ยวชาญชั้นนำระดับนานาชาติ
 - อนุญาตให้ต่างชาติถือกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อประกอบกิจการที่ได้รับการส่งเสริม
- 2) สิทธิประโยชน์สำหรับคลัสเตอร์อื่นๆ ได้แก่
 - ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 3 -8 ปี และลดหย่อนร้อยละ 50 เพิ่มเติมอีก 5 ปี
 - ยกเว้นอากรขาเข้าเครื่องจักร
 - จะพิจารณาให้ถิ่นที่อยู่ถาวร สำหรับผู้เชี่ยวชาญชั้นนำระดับนานาชาติ
 - อนุญาตให้ต่างชาติถือกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อประกอบกิจการที่ได้รับการส่งเสริม

ดังนั้นด้วยเป้าหมาย วัตถุประสงค์และการกำหนดรูปแบบของคลัสเตอร์อย่างชัดเจน รวมทั้งการให้สิทธิประโยชน์ต่อผู้ลงทุน ผู้เชี่ยวชาญ รัฐบาลจึงเชื่อมั่นว่าจะดึงดูดการลงทุน เทคโนโลยีระดับสูง รวมทั้งผู้เชี่ยวชาญสาขาต่างๆ เข้าสู่ประเทศไทย ซึ่งในที่สุดจะเป็นการยกระดับประเทศขึ้นสู่การเป็นฐานการผลิตระดับโลก จะเห็นได้ว่ารัฐบาล พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้ให้ความสำคัญกับนโยบายคลัสเตอร์มากยิ่งขึ้นโดยนำมาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาเศรษฐกิจ ส่งเสริมธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมให้มีความสามารถในการแข่งขันระดับสากลมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

สาระสำคัญของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนจะส่งผลให้อาเซียนเป็นตลาดเดียวและฐานการผลิตร่วม โดยจะมีการเคลื่อนย้ายอย่างเสรีของสินค้า บริการ การลงทุน แรงงานฝีมือ และเงินทุน

1. การเคลื่อนย้ายอย่างเสรีของสินค้า

การเคลื่อนย้ายอย่างเสรีของสินค้าดำเนินการผ่านความตกลงการค้าสินค้าของอาเซียน (ASEAN Trade in Goods Agreement : ATIGA) ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ.2010

โดยการเปิดเสรีของสินค้าภายใต้ ATIGA จะคงหลักการและมาตรการต่างๆ ที่เดิมกำหนดเอาไว้ในเขตการค้าเสรีอาเซียน เช่น ความตกลงว่าด้วยการใช้อัตราภาษีพิเศษที่เท่ากันสำหรับเขตการค้าเสรีอาเซียน (Agreement on the Common Effective Preferential Tariff Scheme for the ASEAN Free Trade Area (AFTA) : CEPT-AFTA) ซึ่งใช้เป็นกลไกในการลดภาษีสินค้านำเข้าระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน โดยกำหนดให้ประเทศสมาชิกอาเซียนเดิม 6 ประเทศลดภาษีสินค้า ในรายการบัญชีลดภาษี (Inclusion List : IL) ให้เหลือร้อยละ 0 ภายในปี ค.ศ. 2010 และประเทศ CLMV กำหนดให้ลดภาษี IL ให้เหลือร้อยละ 0 ภายในปี ค.ศ. 2015 รวมทั้งการใช้กฎเกณฑ์เกี่ยวกับแหล่งกำเนิดสินค้า (Rule of Origin : ROO) ควบคู่กับการใช้ CEPT-AFTA ในการระบุแหล่งที่มาของวัตถุดิบสินค้าในการรับสิทธิพิเศษทางภาษีจากประเทศสมาชิกอาเซียนที่ได้ทำความตกลงกัน

2. การเคลื่อนย้ายอย่างเสรีของบริการ

การเคลื่อนย้ายอย่างเสรีของบริการดำเนินการผ่านกรอบความตกลงด้านการบริการอาเซียน (ASEAN Framework Agreement on Services : AFAS) โดยเป็นการเน้นการเปิดให้มีการเคลื่อนย้ายของธุรกิจภาคบริการตามหลักการเปิดเสรีภาคบริการขององค์การการค้าโลก โดย AFAS เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี ค.ศ. 1995 การเคลื่อนย้ายอย่างเสรีของบริการภายใต้ AFAS มี 4 รูปแบบ ดังนี้ (กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, 2556)

รูปแบบที่ 1: การบริการข้ามพรมแดน เป็นการให้บริการจากพรมแดนของประเทศผู้ให้บริการไปยังพรมแดนของประเทศที่เป็นลูกค้าโดยผู้ให้บริการ (ผู้ส่งออก) ยังคงอยู่ในประเทศตน

รูปแบบที่ 2: การบริโภคในต่างประเทศ เป็นการให้บริการที่เกิดขึ้นในพรมแดนของประเทศผู้ให้บริการ โดยผู้เป็นลูกค้าเดินทางจากประเทศตนเข้ามาขอรับบริการในประเทศผู้ให้บริการ เช่น ผู้ป่วยชาวบรูไนเดินทางมารับการผ่าตัดจากโรงพยาบาลที่อยู่ในประเทศไทย

รูปแบบที่ 3: การจัดตั้งธุรกิจเพื่อให้บริการเป็นการที่ผู้ให้บริการเข้าไปลงทุนหรือร่วมทุนจัดตั้งธุรกิจ (นิติบุคคล) เพื่อให้บริการในประเทศลูกค้าหรือเป็นการเปิดสาขาธุรกิจในต่างประเทศ

รูปแบบที่ 4: การให้บริการโดยบุคคลธรรมดา เป็นลักษณะของการที่บุคคลธรรมดาเดินทางเข้าไปทำงานประกอบวิชาชีพในสาขาบริการด้านต่างๆ ในประเทศลูกค้าหรือการย้ายจากบริษัทแม่ไปทำงานในสำนักงานของบริษัทเดิมในต่างประเทศ



การเปิดเสรีภาคบริการให้นักลงทุนสามารถเข้ามาลงทุนอย่างเสรี มีดังนี้ ประกอบด้วย

1. สาขาบริการเร่งรัด (Priority Integration Sectors: PIS) ได้แก่ สาขาเทคโนโลยีสารสนเทศ สาขาสุภาพ สาขาท่องเที่ยว สาขาการบิน ให้เปิดเสรีแก่นักลงทุนในประเทศสมาชิกสามารถเข้ามาถือหุ้นนิติบุคคลได้ถึงร้อยละ 51 ภายในปี ค.ศ. 2008 และร้อยละ 70 ภายในปี ค.ศ. 2010 ยกเว้นสาขาโลจิสติกส์ในประเทศสมาชิกสามารถเข้ามาถือหุ้นนิติบุคคลได้ถึงร้อยละ 51 ภายในปี 2010 และร้อยละ 70 ภายในปี ค.ศ. 2013

2. สาขาบริการอื่นๆ (Non-Priority Services Sector) กำหนดให้เปิดเสรีครอบคลุมบริการทุกสาขา นอกเหนือจากPISให้แก่ประเทศสมาชิกสามารถเข้ามาถือหุ้นนิติบุคคลได้ถึงร้อยละ 51 ภายในปี ค.ศ. 2010 และร้อยละ 70 ภายในปี ค.ศ. 2015 โดยสามารถยกเว้นสาขาที่อ่อนไหวได้

3.การเคลื่อนย้ายอย่างเสรีของการลงทุน

สาระสำคัญของความตกลงด้านการลงทุนอาเซียน(ASEAN Comprehensive Investment Agreement : ACIA)มีดังนี้

1. ความตกลงด้านความลงทุนอาเซียนครอบคลุมขั้นตอนการลงทุนตั้งแต่การส่งเสริมและการอำนวยความสะดวก การเปิดเสรีเพื่อให้เข้ามาลงทุน และการคุ้มครองการลงทุนโดยรวม ทั้งการลงทุนทางตรงและการลงทุนในหลักทรัพย์

2. การเปิดเสรีการลงทุนจะครอบคลุมภาคอุตสาหกรรมการผลิต เกษตร ประมง ป่าไม้เหมืองแร่ และบริการที่เกี่ยวข้องกับ 5 สาขาข้างต้นโดยมีพันธกรณีสำคัญ คือ การปฏิบัติและการให้สิทธินักลงทุนอาเซียนและนิติบุคคลต่างชาติที่จดทะเบียนในอาเซียนเทียบเท่ากับการลงทุนของบุคคลหรือนิติบุคคลของประเทศตนและเทียบเท่ากับการปฏิบัติต่อประเทศที่สาม รวมถึงไม่กำหนดเงื่อนไขบังคับในการลงทุน โดยเปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกสามารถทำข้อสงวนสาขาที่ยังไม่พร้อมเปิดเสรีรวมทั้งมาตรการที่เป็นเงื่อนไขในการลงทุนต่างๆ ได้โดยระบุไว้ในรายการข้อสงวน โดยการเปิดเสรีให้เป็นไปตามความสมัครใจเมื่อตนพร้อม โดยให้ทยอยเปิดเสรีไปเรื่อยๆ จนถึงปี ค.ศ. 2015

3. ด้านการคุ้มครองการลงทุน จะครอบคลุมอุตสาหกรรมการผลิต เกษตร ประมง ป่าไม้เหมืองแร่ และบริการที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นหลักประกันให้นักลงทุนมั่นใจว่าจะได้รับความคุ้มครองอย่างยุติธรรมและพอเพียง นอกจากนี้ยังรวมถึงการลงทุนในธุรกิจบริการภายใต้กรอบความตกลงด้านบริการอาเซียนด้วย โดยมีพันธกรณีสำคัญ คือปฏิบัติต่อนักลงทุนและการลงทุนอย่างเป็นธรรม ให้มีการชดเชยค่าเสียหายในกรณีเหตุการณ์ไม่สงบ ยึดทรัพย์หรือเวนคืน กำหนดขั้นตอนการระงับ

ข้อพิพาทระหว่างรัฐและระหว่างรัฐกับนักลงทุน หากรัฐทำผิดพันธกรณีและก่อให้เกิดความเสียหายต่อการลงทุนนักลงทุนก็สามารถฟ้องรัฐภายใต้กระบวนการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศได้

4. ด้านการส่งเสริมการลงทุนภายใต้ความตกลงด้านการลงทุนอาเซียน สนับสนุนการเติบโตและการพัฒนาผู้ประกอบการรายย่อยและรายใหญ่ของอาเซียน ขยายเครือข่ายการเชื่อมโยงอุตสาหกรรมระหว่างผู้ประกอบการอาเซียน 10 ประเทศ จัดกิจกรรมส่งเสริมการลงทุนโดยมุ่งเน้นการพัฒนาเครือข่ายการผลิตระดับภูมิภาค จัดกิจกรรมสัมมนาเพื่อเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับโอกาสในการลงทุน และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง แลกเปลี่ยนความคิดเห็นสมาชิกอาเซียน 10 ประเทศ ในเรื่องของการส่งเสริมการลงทุน

5. ด้านการอำนวยความสะดวกด้านการลงทุนภายใต้ความตกลงด้านการลงทุนอาเซียน ปรับปรุงกระบวนการยื่นขอลงทุนและการให้อนุญาตให้ง่ายขึ้น เผยแพร่ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย กฎระเบียบ ตลอดจนนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการลงทุน จัดตั้งศูนย์ One-Stop Service เพื่ออำนวยความสะดวกแก่นักลงทุน พัฒนารฐานข้อมูลด้านการลงทุนให้สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ จัดประชุมกับภาคเอกชนในประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวกับการลงทุนให้คำแนะนำด้านการลงทุนแก่นักลงทุนของประเทศสมาชิก

4. การเคลื่อนย้ายอย่างเสรีของแรงงานฝีมือ

แนวทางหลักในการเคลื่อนย้ายอย่างเสรีของแรงงานฝีมือดำเนินการผ่านกลไกที่เรียกว่า “การจัดทำข้อตกลงยอมรับร่วม” (Mutual Recognition Arrangements : MRAs) ซึ่งเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศสมาชิกที่ระบุถึงคุณสมบัติของผู้ประกอบวิชาชีพที่สำคัญ ได้แก่ คุณสมบัติด้านการศึกษาประสบการณ์ทำงาน การผ่านการทดสอบความรู้เพื่อขึ้นทะเบียนวิชาชีพอย่างต่อเนื่อง (Continuing Professional Development : PD) และการได้รับใบรับรองจากสภาวิชาชีพว่าไม่มีประวัติฝ่าฝืนมาตรฐานด้านเทคนิควิชาชีพและจริยธรรมในการประกอบอาชีพ เพื่อเป็นเงื่อนไขในการได้รับอนุญาตให้ทำงานในประเทศสมาชิกอื่น ทั้งนี้ข้อตกลงยอมรับร่วมที่มีผลบังคับใช้แล้วจะช่วยอำนวยความสะดวกให้ผู้ประกอบวิชาชีพที่ขึ้นทะเบียนหรือได้รับใบอนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในประเทศตนเองได้รับการยอมรับและสามารถประกอบวิชาชีพในประเทศอื่นได้ง่ายขึ้น ทั้งนี้ไม่ได้เป็นการยอมรับโดยอัตโนมัติ ตามความหมายของ MRA ที่ใช้กันทั่วไปในกรอบความตกลงการค้าระหว่างประเทศอื่นๆ เช่น สหภาพยุโรป ออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ เนื่องจากจะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบภายในของประเทศอาเซียนที่เป็นเจ้าบ้านด้วย



ปัจจุบันประเทศสมาชิกอาเซียนได้ลงนามรับรอง MRAs ไปแล้วทั้งสิ้น 8 ฉบับ ซึ่งครอบคลุมสาขาบริการวิชาชีพ วิศวกร พยาบาล สถาปนิก นักสำรวจ นักบัญชี แพทย์ ทันตแพทย์ และบุคลากรด้านวิชาชีพท่องเที่ยว

5. การเคลื่อนย้ายอย่างเสรีของเงินทุน

การเคลื่อนย้ายอย่างเสรีของเงินทุนของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนจะเสริมสร้างความแข็งแกร่งในการพัฒนาและการรวมตัวของตลาดทุนในอาเซียน ทั้งนี้อาเซียนยังไม่สามารถตั้งเป้าหมายให้เกิดการเคลื่อนย้ายอย่างเสรีของเงินทุนได้ร้อยเปอร์เซ็นต์ ในพิมพ์เขียวเพื่อจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนจึงตั้งเป้าหมายให้การเคลื่อนย้ายอย่างเสรีของเงินทุนให้มีความเสรีมากขึ้นเท่านั้น เพื่อที่จะให้มีการเคลื่อนย้ายเงินทุนอย่างเสรีมากขึ้นประเทศสมาชิกอาเซียนส่วนใหญ่ได้ลดข้อจำกัดในเรื่องของการลงทุนจากต่างชาติ อย่างไรก็ตามชาติอาเซียนบางประเทศยังมีข้อจำกัดในเรื่องนี้อยู่จึงได้มีการกำหนดกฎเกณฑ์ที่จะให้มีการเคลื่อนย้ายของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (FDI) ให้มีความเสรีมากขึ้น รวมทั้งความพยายามที่จะให้การลงทุนในตลาดหลักทรัพย์มีการเคลื่อนย้ายและมีความเสรีมากขึ้น รวมถึงให้มีการลดข้อจำกัดในเรื่องของระบบอัตราแลกเปลี่ยนด้วย

นโยบายคลัสเตอร์ของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา กับโอกาสของประเทศไทย ในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

จากการศึกษาของ Peter A. Petri Michael G. Plummer และ Fan Zhai เรื่อง The Economics of the ASEAN Economic Community พบว่าประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนจะเป็นความพยายามครั้งสำคัญที่สุดในการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา โดยที่การเป็นตลาดและฐานการผลิตร่วมและจะมีการเคลื่อนย้ายอย่างเสรีของสินค้า บริการ การลงทุน ทุน และแรงงานฝีมือ ที่มีประชากรกว่า 600 ล้านคน เมื่อประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนถือกำเนิดขึ้นจะส่งผลให้ GDP ของอาเซียนขยายตัวในอัตราร้อยละ 5.3 หรือคิดเป็น 7 เท่าของการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียน ในกรณีที่เศรษฐกิจของอาเซียนมีอัตราเร่งของการเติบโตอย่างเต็มที่หากประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนประสบความสำเร็จอย่างสูงโดยสามารถขยายความตกลงทางการค้ากับประเทศคู่ค้านอกภูมิภาคจะยิ่งส่งผลให้อัตราการเติบโตของ GDP ของอาเซียนขยายตัวถึง 2 เท่า ทั้งนี้ Peter Michael และ Fan มีความเชื่อมั่นว่าสมาชิกของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนทุกประเทศจะได้รับ

ผลประโยชน์ร่วมกัน โดยจะได้รับผลกระทบเชิงลบเล็กน้อยทางด้านการค้าและการลงทุน (Peter, Michael and Fan, 2010)

การสถาปนาประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนย่อมส่งผลกระทบต่อประเทศไทยหลากหลายประการ ในขณะที่นโยบายคลัสเตอร์ที่มีวัตถุประสงค์เสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันให้กับประเทศไทยจะสร้างโอกาสแก่ประเทศไทย ดังนี้

1. นโยบายคลัสเตอร์ โดยเฉพาะนโยบายซูเปอร์คลัสเตอร์ (Super Cluster) มุ่งเน้นให้เกิดการพัฒนาเทคโนโลยี และนวัตกรรมในการผลิตสินค้าอย่างต่อเนื่อง โดยมีเป้าหมายให้ประเทศไทยเป็น “ศูนย์กลางการผลิตระดับโลก” โดยอาศัยอุตสาหกรรมไทยเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของฐานการผลิตและบริการในห่วงโซ่อุปทานของกลุ่มอาเซียน (ASEAN Supply Chain) ดังนั้นนโยบายคลัสเตอร์จึงสร้างโอกาสที่ดีแก่ประเทศไทยในการขยายตลาดในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และช่วยสร้างรายได้จากการค้าสินค้าและบริการอันเนื่องมาจากการเคลื่อนย้ายอย่างเสรีของสินค้าและบริการ นโยบายคลัสเตอร์จะทำให้เกิดห่วงโซ่อุปทานในระดับท้องถิ่นของไทยในลักษณะครบวงจร คือ ต้นน้ำ กลางน้ำ ปลายน้ำ อันจะส่งผลให้เศรษฐกิจท้องถิ่นเข้มแข็ง ถือเป็นการเพิ่มการกระจายรายได้ และช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจในสังคมไทย

นโยบายคลัสเตอร์จะทำให้สินค้าและบริการของไทยที่มีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบและเป็นสินค้าที่มีความสามารถในการแข่งขันสูงมีโอกาสในการขยายการส่งออกและตลาดของสินค้าและบริการไปยังประเทศอาเซียนอื่น การขยายการส่งออกย่อมนำมาซึ่งการขายรายได้และยังเป็นการเพิ่มโอกาสทางการค้า ทั้งนี้คลัสเตอร์และซูเปอร์คลัสเตอร์จะทำให้ประเทศไทยมีโอกาสในการขยายตลาดและรายได้ รวมถึงทำให้เกิดความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ คือ ซูเปอร์คลัสเตอร์ทุกประเภท อาทิ คลัสเตอร์ยานยนต์และชิ้นส่วน คลัสเตอร์เครื่องใช้ไฟฟ้า อิเล็กทรอนิกส์และอุปกรณ์โทรคมนาคม คลัสเตอร์ปิโตรเคมีและเคมีภัณฑ์ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม คลัสเตอร์ท่องเที่ยว และคลัสเตอร์สิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม

ดังตัวอย่างของคลัสเตอร์สิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มที่เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของฐานการผลิตและบริการในห่วงโซ่อุปทานของกลุ่มอาเซียน โดยผู้ประกอบการรายใหญ่ของไทยได้ย้ายฐานการผลิตเข้าไปในประเทศเพื่อนบ้านในอาเซียนกว่า 30 โรงงาน และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ในปี พ.ศ. 2559 การใช้ประเทศเพื่อนบ้านเป็นฐานการผลิตช่วยสร้างโอกาสในการขยายตลาดและรายได้ โดยคาดว่าในปี พ.ศ. 2559 ยอดรายได้จากการส่งออกสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มของผู้ประกอบการไทยที่ส่งออกจากโรงงานในต่างประเทศจะเพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ 20 และในปี พ.ศ. 2560 จะเพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ 30 ในขณะที่รายได้จากการส่งออกสินค้าสิ่งทอเครื่องนุ่งห่มจากโรงงานในประเทศไทยในปี พ.ศ. 2559



จะขยายตัวร้อยละ 0-3 คิดเป็นมูลค่า 2,900 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และเชื่อว่าในอนาคตจะขยายตัวเพิ่มขึ้นเนื่องจากญี่ปุ่นย้ายฐานการผลิตจากจีน ลดคำสั่งซื้อและหันมาซื้อสินค้าสิ่งทอเครื่องนุ่งห่มจากไทยทดแทน ทั้งนี้มูลค่าส่งออกสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มที่ออกจากประเทศไทยคิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 20 ส่วนที่เหลือร้อยละ 80 มาจากโรงงานที่อยู่นอกประเทศโดยผู้ประกอบการไทยยังคงรักษาฐานการผลิตภายในประเทศปรับปรุงกระบวนการผลิตไปสู่สินค้าขั้นสูงทำให้ยอดการส่งออกจากไทยไม่ลดลง และได้ขยายกำลังการผลิตออกไปตั้งโรงงานในประเทศเพื่อนบ้านอาเซียน เมื่อรวมยอดส่งออกจากทั้งโรงงานผลิตเครื่องนุ่งห่มในประเทศและต่างประเทศ ยังคงทำให้ประเทศไทยรักษาระดับ 1 ของผู้ผลิตเครื่องนุ่งห่มในอาเซียนไว้ได้ (กรุงเทพธุรกิจ, 2558)

นอกจากนี้สินค้าที่ไม่ได้อยู่ในกลุ่มคลัสเตอร์แต่มีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบและมีความสามารถในการแข่งขัน ได้แก่ ผลผลิตทางการเกษตร เช่น แป้งมันสำปะหลัง น้ำตาลทราย ผักและผลไม้สด สำหรับบริการไทยที่มีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบและมีโอกาสเพิ่มขึ้นในการขยายกิจการหรือเพิ่มรายได้จากธุรกิจบริการที่ไทยมีความเข้มแข็งกว่าชาติอาเซียนอื่น ได้แก่ ภาคบริการด้านสุขภาพและความงาม ธุรกิจท่องเที่ยวและภัตตาคาร ธุรกิจก่อสร้างและออกแบบ

ตัวอย่างภาคบริการไทยที่มีความสามารถในการแข่งขันสูง ดังกรณีบริการด้านก่อสร้าง นายกษามคมอุตสาหกรรมการก่อสร้างไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ นายสังวร ลิพพัลลภ แสดงความเชื่อมั่นว่า “อุตสาหกรรมก่อสร้างของไทยมีฝีมือมากเมื่อเทียบกับประเทศในภูมิภาคเดียวกัน รวมถึงเทคโนโลยีการก่อสร้างที่เราใช้ก็ไม่ได้ด้อยกว่าประเทศเพื่อนบ้านเลยฝีมือการก่อสร้างของคนไทยถือว่าอยู่ในเกณฑ์ที่ดีมาก มีฝีมือแรงงานที่ดี ส่วนความกังวลที่ว่า เมื่อเปิดเออีซีแล้ว บริษัทต่างชาติจะเข้ามาแย่งงานของคนไทยผมว่ามีโอกาสน้อย แต่การที่ไทยจะไปชิงพื้นที่ธุรกิจในประเทศเพื่อนบ้านมีความเป็นไปได้มากกว่า เมื่อมีการเปิดให้ต่างประเทศเข้ามา ก็อาจจะมาประมูลงานแข่งกับเราแต่ท้ายที่สุดความสามารถในการแข่งขันของเราก็ไม่เป็นรองใคร”(กรุงเทพธุรกิจ, 2558)

อาเซียนเป็นตลาดที่มีผู้บริโภคลำดับต้นๆ โดยมีประชากรกว่า 600 ล้านคน อาเซียนยังมีความเศรษฐกิจใหญ่กว่าประเทศไทย 5 เท่าหากวัดจากมูลค่าของ GDP ไทยจึงไม่อาจมองข้ามความสำคัญของอาเซียนโดยเฉพาะเมื่ออาเซียนได้กลายเป็นคู่ค้าสำคัญอันดับ 1 แทนที่สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรปและญี่ปุ่น นับตั้งแต่ ค.ศ. 2006 โดยมูลค่าการค้าไทยไปยังตลาดอาเซียนในปี ค.ศ. 2006คิดเป็น 50.41 พันล้านเหรียญสหรัฐ ต่อมาในปี ค.ศ. 2007 และ 2008 เพิ่มขึ้นเป็น 57.85 และ 70.21 พันล้านเหรียญสหรัฐตามลำดับ มูลค่าการค้าไทยไปยังตลาดอาเซียนยังคงเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดด โดยในปี ค.ศ. 2009 มีมูลค่า 152.49 พันล้านเหรียญสหรัฐ และนับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2010 มูลค่าการค้าไทยไปยังตลาดอาเซียนยังเพิ่มขึ้นด้วยอัตราเร่งเนื่องจากประเทศไทยได้เปิดตลาดสินค้า



ภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียนการค้าไทยไปยังตลาดอาเซียนยังคงเพิ่มขึ้น โดยมีมูลค่าเป็น 195.31 พันล้านเหรียญสหรัฐ และเพิ่มขึ้นในปี ค.ศ. 2011 และ ค.ศ. 2012 เป็น 228.82 และ 229.52 พันล้านเหรียญสหรัฐ ต่อมาในปี ค.ศ. 2013 และ 2014 คิดเป็นมูลค่า 228.73 และ 227.57 พันล้านเหรียญสหรัฐ ตามลำดับ (ASEAN Merchandise Trade Statistics Database, 2015) จากการดำเนินนโยบายคลัสเตอร์ของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ส่งผลให้การค้าของไทยกับประเทศเพื่อนบ้านผ่านช่องทางการค้าชายแดนและผ่านแดนเติบโตต่อเนื่องนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 โดยมีมูลค่าการค้าชายแดน (มาเลเซีย เมียนมา สปป.ลาว กัมพูชา) ในเดือน ม.ค.-มี.ค. 2559 มีมูลค่า 254,173 ล้านบาท ขยายตัว 1.95% ทำให้ภาพรวมเดือน มี.ค. 2559 ไทยได้ดุลการค้าชายแดนรวม 4 ประเทศ เป็นมูลค่า 22,919 ล้านบาท และช่วงเดือน ม.ค.-มี.ค. 2559 ไทยได้ดุลการค้า 47,884 ล้านบาท หากพิจารณาตลาดส่งออกสำคัญอย่างอาเซียนมีการขยายตัว 4.5% โดยเฉพาะจากการขยายการส่งออกรถยนต์และส่วนประกอบ สรุปได้ว่าการส่งออกของไทยมีสถานการณ์ดีขึ้นกว่าประเทศอื่น แสดงว่าไทยยังคงรักษาส่วนแบ่งตลาดไว้ได้ สะท้อนว่าความสามารถในการแข่งขันของไทยยังอยู่ในระดับที่ดี (กรุงเทพธุรกิจ, 2559)

2. นโยบายคลัสเตอร์และการเคลื่อนย้ายอย่างเสรีของการลงทุนภายใต้ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนจะเปิดโอกาสให้กลุ่มทุนไทยที่มีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบสูง โดยเฉพาะผู้ประกอบการธุรกิจกลุ่มซัพพลายเชนของไทยจะสามารถขยายตลาดและลูกค้าในภูมิภาคอาเซียน ดังนั้นการขยายการลงทุนของธุรกิจไทยไปประเทศอาเซียนอื่นจึงเท่ากับเป็นการสร้างรายได้ให้กับประเทศไทยเนื่องจากภาคธุรกิจ ผู้ประกอบการในคลัสเตอร์ต่างๆ เป็นผู้ออกไปสร้างรายได้ สร้างตลาด และขยายฐานลูกค้าภายในภูมิภาคโดยรายได้จากการประกอบการจะส่งกลับมาประเทศไทย การเคลื่อนย้ายอย่างเสรีของการลงทุนจะทำให้ภาคธุรกิจไทยขยายสัดส่วนการลงทุนในต่างประเทศเพิ่มขึ้นอันจะส่งผลดีต่อประเทศไทย กลุ่มทุนไทยในอุตสาหกรรมที่มีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบจึงมีโอกาสขยายการลงทุนเพื่อสร้างตลาดและลูกค้ารายใหม่โดยที่ฐานการลงทุนในไทยยังคงอยู่ อุตสาหกรรมดังกล่าว ได้แก่ อุตสาหกรรมพลังงานและปิโตรเคมี อุตสาหกรรมกระดาษ และธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ดังกรณี บริษัทเอสซีจีผลิตภัณฑ์ก่อสร้าง จำกัด เข้าถือหุ้น 85 % ในบริษัท Prime Group Joint Stock Company ผู้ผลิตกระเบื้องชั้นนำในเวียดนาม ในปี พ.ศ. 2556 การเคลื่อนย้ายการลงทุนไปยังอาเซียนส่งผลให้ยอดขายรวมของเอสซีจีในปี พ.ศ. 2558 มีมูลค่า 439,614 ล้านบาท โดยในจำนวนนี้เป็นรายได้จากกลุ่มธุรกิจเอสซีจีผลิตภัณฑ์ก่อสร้าง 178,988 ล้านบาท (กรุงเทพธุรกิจ, 2559)



นโยบายคลัสเตอร์ได้กำหนดมาตรการสนับสนุนด้านต่างๆ อาทิ การให้สิทธิประโยชน์ต่างๆ การสนับสนุนด้านเงินทุน โดยเฉพาะอุตสาหกรรมในกลุ่มซูเปอร์คลัสเตอร์จะดึงดูดกลุ่มทุนขนาดใหญ่ให้เข้ามาลงทุนในประเทศ อันจะเป็นการสร้างโอกาสให้ผู้ประกอบการไทยในอุตสาหกรรมดังกล่าวสามารถระดมทุนในฐานะหุ้นส่วนทางธุรกิจหรือผู้ร่วมทุนเพื่อให้เกิดเป็นฐานเงินทุนขนาดใหญ่รุกเข้าไปลงทุนในประเทศสมาชิกของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนได้สะดวกขึ้น โดยเฉพาะการเข้าไปลงทุนในลักษณะใช้ประเทศต่างๆ ในอาเซียนเป็นส่วนหนึ่งของห่วงโซ่อุปทานขนาดใหญ่ของซูเปอร์คลัสเตอร์นั้น อาทิ คลัสเตอร์ยานยนต์และชิ้นส่วน คลัสเตอร์เครื่องใช้ไฟฟ้า อิเล็กทรอนิกส์ และอุปกรณ์โทรคมนาคม คลัสเตอร์ปิโตรเคมีและเคมีภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

3. นโยบายคลัสเตอร์จะสร้างโอกาสแก่ประเทศไทยในการสนับสนุนและส่งเสริมผู้ประกอบการหรือกลุ่มธุรกิจใหม่ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง รวมทั้งเป็นการสนับสนุนนวัตกรรมใหม่ในสินค้าและบริการนั้น เช่น ธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็กที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน หรือธุรกิจเกิดใหม่ (Startup) เช่น GRAB TAXI จากมาเลเซีย เป็นธุรกิจ Startup ที่ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศสามารถรุกตลาดประเทศไทยและประสบความสำเร็จ

นอกจากการเข้าไปลงทุนในแง่การเข้าไปประกอบธุรกิจการให้บริการแล้ว บางธุรกิจบริการยังสามารถผันตัวไปสู่ธุรกิจการผลิตได้อีก เช่น ธุรกิจสุขภาพและความงาม กลุ่มทุนไทยในธุรกิจดังกล่าวยังมีโอกาสในการผลิตเครื่องสำอางค์ ซึ่งถือเป็นการเพิ่มรายได้แก่อีกช่องทางหนึ่ง เมื่อพิจารณาจากมูลค่าส่งออก พบว่าเครื่องสำอางค์ไทยครองตลาดอาเซียนเป็นอันดับ 1 โดยมีมูลค่าส่งออกปี ค.ศ. 2009 เท่ากับ 140,000 ล้านบาท และขยายตัวเป็น 446,279 ล้านบาท และ 454,249 ล้านบาท ในปี ค.ศ. 2014 และ 2015 ตามลำดับ (ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและสื่อสาร สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์, 2559) ทั้งนี้ตลาดสินค้าสุขภาพและความงามของอาเซียนในปี 2559 มีมูลค่า 5 แสนล้านบาท เติบโตต่อเนื่องเฉลี่ยปีละ 3-6 % จากการเก็บข้อมูลโดยสถาบันยูโรมอนิเตอร์ จำแนกความโดดเด่นและความแตกต่างของตลาดแต่ละประเทศ พบว่า ไทยยังผู้นำด้านการผลิตในระยะยาว โดยไทยมีศักยภาพและความน่าสนใจในการเข้ามาลงทุนของต่างชาติเพื่อใช้ไทยเป็นฐานการผลิต (กรุงเทพธุรกิจ, 2559)

4. นโยบายคลัสเตอร์จะก่อให้เกิดโอกาสที่ดีแก่ประเทศไทยจากการใช้อาเซียนเป็นฐานการผลิต ประเทศไทยสามารถใช้อาเซียนเป็นฐานการผลิตเพื่อแก้ไขปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นในภาคอุตสาหกรรมผลิตของไทย ทั้งการขาดแคลนแรงงานซึ่งทำให้ค่าจ้างแรงงานเพิ่มสูงขึ้น การขาดแคลนพลังงานและทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงการขาดแคลนฐานที่ตั้งของอุตสาหกรรมประเภทที่ใช้ทุนเข้มข้น เช่น อุตสาหกรรมเหล็กต้นน้ำและปิโตรเคมี (สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ, 2555)

ประเทศไทยประสบปัญหาแรงงานดิ่งดำนานโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มแรงงานไร้ฝีมือ ซึ่งทำให้มีจำนวนคนว่างงานลดลงอย่างต่อเนื่องทำให้ในปี พ.ศ. 2554 ประเทศไทยมีจำนวนคนว่างงานเพียง 264,000 คน หรือร้อยละ 0.7 โดยแรงงานที่มีอัตราการว่างงานน้อยที่สุดคือ แรงงานที่มีระดับการศึกษามัธยมศึกษาตอนต้นและต่ำกว่าซึ่งมีอัตราการว่างงานร้อยละ 0.5 เป็นที่น่าสังเกตว่าปัญหาการขาดแคลนแรงงานจะทวีความรุนแรงมากขึ้นในอนาคตเนื่องจากประเทศไทยได้ก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุตั้งแต่ปี พ.ศ.2547 การขาดแคลนแรงงานส่งผลให้ค่าจ้างแรงงานในประเทศไทยมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยในปี พ.ศ. 2554 ค่าจ้างแรงงานในโรงงานในประเทศไทยสูงกว่าหลายประเทศในอาเซียนโดยเฉพาะ CLMV ดังนั้นเมื่อประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนถือกำเนิดขึ้นประเทศไทยจะได้รับโอกาสที่ดีจากการใช้ตลาดแรงงานของอาเซียนโดยเฉพาะจากประเทศ CLMV เพื่อแก้ปัญหาแรงงานไร้ฝีมือดังกล่าว และในปัจจุบันแนวทางการปรับตัวของผู้ประกอบการไทยต่อปัญหาแรงงานวิธีการหนึ่งคือการย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศที่มีค่าแรงต่ำกว่า หากกลุ่มอุตสาหกรรมซูเปอร์คลัสเตอร์เกิดขึ้นผู้ประกอบการไทยไม่จำเป็นต้องย้ายฐานการผลิตไปในประเทศเหล่านั้น เพียงแต่โอนย้ายงานบางส่วน (Outsource) ที่ต้องการใช้แรงงานเข้มข้นแต่ใช้เทคโนโลยีต่ำไปผลิตในประเทศเหล่านั้นแทน

5. นโยบายคลัสเตอร์จะสร้างโอกาสที่ดีแก่ประเทศไทยในการเป็นศูนย์กลางเชื่อมโยงทั้งภายในและภายนอกอาเซียนด้านการคมนาคมและการท่องเที่ยว การมีที่ตั้งเป็นศูนย์กลางในการเชื่อมต่อในอาเซียนจะทำให้ประเทศไทยกลายเป็นศูนย์กลางด้านการคมนาคม เนื่องจากประเทศไทยมี 33 จังหวัด ซึ่งติดกับประเทศเพื่อนบ้านทำให้การคมนาคมขนส่งทางบกเกิดขึ้นได้ง่ายดังจะเห็นวาระระเบียงเศรษฐกิจ (economic corridors) ที่สำคัญล้วนต้องผ่านประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็น East-West Corridor (เชื่อมเมียนมาร์ ไทย ลาว เวียดนาม) North-South Corridor (เชื่อมจีนตอนใต้ พม่า ไทย ลาว เวียดนาม) และ Southern Corridor (เชื่อมท่าเรือน้ำลึกทวายของเมียนมาร์ แหลมฉบังของไทย และ กัมพูชา) การที่ประเทศไทยมีที่ตั้งที่ได้เปรียบดังกล่าว ส่งผลให้ประเทศไทยมีโอกาสที่สำคัญ ได้แก่

1. ความสะดวกต่อการย้ายหรือขยายการผลิตสินค้า ซึ่งมีมูลค่าเพิ่มไม่สูงไปยังประเทศเพื่อนบ้าน ควบคู่ไปกับการยกระดับการผลิตในประเทศให้มีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้นอันเนื่องมาจากนโยบายคลัสเตอร์ แล้วทำการเชื่อมโยงเครือข่ายการผลิต (production network) เหล่านี้เข้าด้วยกันด้วยโครงข่ายคมนาคม

2. การที่มีเส้นทางขนส่งสายสำคัญผ่านประเทศไทย ทำให้ประเทศไทยสามารถสร้างบริการต่างๆ ขึ้นมารองรับได้ เช่น บริการขนส่งและโลจิสติกส์ บริการโรงแรมและการท่องเที่ยว บริการศูนย์แสดงสินค้าสถานที่ประชุม โรงพยาบาล



จากการที่ประเทศไทยตั้งอยู่บริเวณศูนย์กลางของอาเซียน ดังนั้นนโยบายซูเปอร์คลัสเตอร์ด้านการท่องเที่ยวซึ่งเน้นการเชื่อมต่อในฐานะที่ไทยเป็นศูนย์กลางของการเชื่อมต่อทางบกในภูมิภาคอาเซียนและเป็นประตูไปสู่ประเทศอาเซียนอื่นจะก่อให้เกิดประโยชน์จากการเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวเชื่อมโยงกับประเทศทั้งภายในและภายนอกอาเซียน ดังนั้นคลัสเตอร์ท่องเที่ยวเป็นอีกคลัสเตอร์ที่จะได้ประโยชน์จากประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนจากการที่ไทยมีความสามารถในการแข่งขันและความหลากหลายของทรัพยากรด้านการท่องเที่ยว นโยบายคลัสเตอร์จึงเป็นโอกาสทองในการดึงดูดนักท่องเที่ยวเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทย ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการขยายตัวของรายได้จากการท่องเที่ยวและเป็นการสร้างรายได้แก่บุคลากรในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว รวมถึงยังก่อให้เกิดการจ้างงานและขยายรายได้ในธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว เช่น ร้านอาหาร สปา ธุรกิจความงาม ของที่ระลึก นโยบายคลัสเตอร์จะส่งผลให้เกิดการขยายตัวของนักท่องเที่ยวต่างชาติเข้าประเทศไทยเพิ่มสูงขึ้น ดังจะเห็นได้จากอัตราการขยายตัวของนักท่องเที่ยวต่างชาติเข้าประเทศไทยตั้งแต่ปี ค.ศ. 2008 ที่มีจำนวน 14.58 ล้านคน เพิ่มขึ้นเป็น 15.93 ล้านคน ในปี ค.ศ. 2010 และยังขยายตัวเพิ่มสูงขึ้นเป็น 19.23 และ 22.30 ล้านคน ในปี ค.ศ. 2011 และ ค.ศ. 2012 ตามลำดับในปี ค.ศ. 2014 และ ค.ศ. 2015 จำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติเข้าประเทศไทยยังคงเพิ่มขึ้นเป็น 24.8 และ 29.8 ล้านคน ตามลำดับ (กระทรวงท่องเที่ยวและการกีฬา, 2559)

การศึกษาเรื่อง “สถานการณ์และศักยภาพภาคบริการด้านการท่องเที่ยวของไทยภายใต้ AEC” ของศูนย์ศึกษาการค้าระหว่างประเทศ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทยระบุว่าการแข่งขันด้านการท่องเที่ยว ในปี ค.ศ. 2015 ภายหลังจากกำเนิดของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนจะรุนแรงมากขึ้น ดังนั้นไทยต้องเร่งเพิ่มศักยภาพด้านการท่องเที่ยวโดยอาศัยความได้เปรียบที่มีความหลากหลายของแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติและศิลปวัฒนธรรม และต้องแก้ไขจุดอ่อนคือภาษา สำหรับรายได้จากนักท่องเที่ยวต่างชาติของไทยต่อ GDP หลังปี ค.ศ. 2015 เมื่อประเทศไทยเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนแล้วคาดว่าจะมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปี ค.ศ. 2015 สัดส่วนของรายได้จากนักท่องเที่ยวต่างชาติของไทยต่อ GDP จะเพิ่มขึ้นร้อยละ 10 คิดเป็นมูลค่า 1.22 ล้านล้านบาท และในปี ค.ศ. 2020 คาดว่ารายได้จากนักท่องเที่ยวต่างชาติของไทยต่อ GDP จะเพิ่มขึ้นร้อยละ 11.3 คิดเป็นมูลค่า 1.65 ล้านล้านบาท อย่างไรก็ตามไทยมีโอกาสร้างรายได้จากการท่องเที่ยวต่อ GDP เพิ่มขึ้นได้ถึงร้อยละ 15 และมีโอกาสแข่งขันมาเลเซียซึ่งเป็นผู้นำในอาเซียนปัจจุบันที่มีจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติเดินทางเข้ามามากที่สุด และคาดว่าในปี ค.ศ. 2020 จำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติเข้าประเทศไทยจะขยายตัวร้อยละ 28.1 คิดเป็นจำนวน 34.5 ล้านคน ส่วนใหญ่มาจากจีน มาเลเซีย รัสเซีย เกาหลี ญี่ปุ่น และสิงคโปร์ (ศูนย์ศึกษาการค้าระหว่างประเทศ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย, 2556)



ปัญหาและอุปสรรค

การดำเนินนโยบายคลัสเตอร์ให้ประสบความสำเร็จจำเป็นต้องมีมาตรการสนับสนุนจากภาครัฐอย่างแข็งขัน อย่างไรก็ตามนโยบายคลัสเตอร์ยังประสบอุปสรรคสำคัญที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน นั่นคือ อุปสรรคด้านกฎระเบียบของรัฐ ดังเห็นได้จาก 6 เดือนแรกของปี พ.ศ. 2559 ทั้ง 9 คลัสเตอร์มีการยื่นขอรับการลงทุนจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน หรือ BOI เพียง 3.3 หมื่นล้านบาท แม้กระทั่งคลัสเตอร์ปิโตรเคมีและเคมีภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมที่ได้เสนอแผนการลงทุนมูลค่าถึง 2.41 แสนล้านบาท แต่ในช่วง 6 เดือนแรกของปี พ.ศ. 2559 มีการยื่นขอรับการลงทุนเพียง 3 โครงการ เป็นโครงการการผลิตพลาสติกชีวภาพ ที่มีมูลค่าการลงทุน 4,550 ล้านบาทเท่านั้น

นายศิริจุจ จุลกะรัตน์ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม (สศอ.) และดำรงตำแหน่งเลขานุการคณะกรรมการเร่งรัดนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในรูปแบบคลัสเตอร์ กล่าวว่า เม็ดเงินที่ยื่นขอรับส่งเสริมการลงทุน 3.3 หมื่นล้านบาท ถือเป็นมูลค่าที่ยังไม่สูง เนื่องจากนักลงทุนมองว่ายังมีปัญหาและอุปสรรคที่เป็นข้อจำกัดในการลงทุน แม้ว่าที่ผ่านมาจะมีการแก้ไขอุปสรรคบางประการไปได้แล้วก็ตาม แต่ยังมีปัญหาที่ยังเป็นข้อห่วงใยอยู่โดยเฉพาะภาพรวมของสิทธิประโยชน์ซูเปอร์คลัสเตอร์ ซึ่งผ่านความเห็นชอบจาก ครม. แล้ว แต่ยังอยู่ระหว่างการดำเนินการ ได้แก่ การยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา สำหรับผู้เชี่ยวชาญชั้นนำระดับนานาชาติที่ทำงานในพื้นที่ที่กำหนดทั้งคนไทยและต่างชาติ การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 3-8 ปี และลดหย่อน 50 % เพิ่มอีก 5 ปี และการพิจารณาที่อยู่ถาวรสำหรับผู้เชี่ยวชาญชั้นนำระดับนานาชาติ รวมทั้งการจัดตั้งกองทุนเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันสำหรับกลุ่มอุตสาหกรรมเป้าหมาย วงเงิน 1 หมื่นล้านบาท การจัดตั้งกองทุนร่วมลงทุน 2,000 ล้านบาท มาตรการทางภาษีเพื่อสนับสนุนกิจการเงินร่วมลงทุน และมาตรการยกเว้นภาษีสำหรับ Startup ซึ่งขั้นตอนการพิจารณายังมีความล่าช้า และหากแยกเป็นรายคลัสเตอร์ พบว่า คลัสเตอร์ปิโตรเคมีและเคมีภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมยังมีปัญหาเรื่องกำหนดผังเมืองรวมจังหวัดระยอง และผังเมืองรวมชุมชนมาตาปุดที่ยังไม่สามารถประกาศถึงความชัดเจนได้ในขณะนี้ รวมถึงการจัดทำมาตรฐานในการปล่อยมลพิษที่ยังมีข้อจำกัดอยู่กับโครงการที่จะเกิดขึ้นใหม่ในมาตาปุด

นอกจากนี้ในปัจจุบันการส่งเสริมให้เกิดอุตสาหกรรมพลาสติกชีวภาพยังไม่มีความคืบหน้าจากกระทรวงการคลังเรื่องมาตรการส่งเสริมการใช้ผลิตภัณฑ์พลาสติกชีวภาพของนิติบุคคล กรณีนิติบุคคลที่เข้าร่วมมาตรการดังกล่าวจะสามารถนำมาหักค่าใช้จ่ายจากการใช้ผลิตภัณฑ์พลาสติกชีวภาพในอัตราร้อยละ 200-300 ได้หรือไม่ ปัญหาสำคัญของคลัสเตอร์ยานยนต์และชิ้นส่วน คือ การจัดตั้ง



ศูนย์ทดสอบยานยนต์และยางล้อแห่งชาติที่ยังล่าช้าไม่เป็นไปตามแผน ส่วนคลัสเตอร์ไฟฟ้า อิเล็กทรอนิกส์ และอุปกรณ์โทรคมนาคม ยังติดปัญหาเรื่องมาตรการยกเว้นอากรขาเข้าของที่นำเข้า เพื่อใช้ในการทำวิจัยและพัฒนาหรือทดสอบ สำหรับปัญหาของคลัสเตอร์เกษตรแปรรูปคือการ ทบสวนถ่ายโอนภาระกิจการขึ้นทะเบียนผลิตภัณฑ์ของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) คลัสเตอร์สิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม ประสบปัญหาความล่าช้าในการส่งเสริมให้ไทยเป็นศูนย์กลาง ธุรกิจแฟชั่น

ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้นโยบายคลัสเตอร์ที่เป็นเครื่องมือสำคัญในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ให้แก่ประเทศไทยประสบความสำเร็จ รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ควรดำเนินการ แก้ปัญหาและอุปสรรคอย่างเร่งด่วน แม้ว่าในระหว่างที่ผ่านมารัฐบาลได้ดำเนินการแก้ไขปัญหามาบ้าง แล้วก็ตาม แต่ยังมีปัญหาหลายประการที่นักลงทุนยังเห็นว่าเป็นอุปสรรคที่กลายเป็นข้อจำกัดในการ ลงทุน ดังกรณีที่รัฐบาลต้องการผลักดันให้เกิดอุตสาหกรรมชีวภาพ โดยเฉพาะไบโอพลาสติก ที่ เวลานี้มีผู้ประกอบการทั้งในและต่างประเทศมีความสนใจที่จะเข้าไปลงทุนแต่ยังติดปัญหาด้าน ความต้องการของตลาดในประเทศที่ยังไม่เกิดขึ้น ซึ่งนักลงทุนต้องการให้รัฐบาลนำมาตรการ ส่งเสริมการใช้ผลิตภัณฑ์พลาสติกชีวภาพมาใช้โดยให้กระทรวงการคลังพิจารณามาตรการทางภาษี ให้สำหรับผู้ใช้น้ำพลาสติกชีวภาพมาใช้โดยสามารถนำค่าใช้จ่ายมาหักภาษีเงินได้นิติบุคคลได้ร้อยละ 200-300 เพื่อเป็นการสร้างตลาดให้เกิดขึ้น แต่ขณะนี้ยังไม่มี ความชัดเจนออกมา เพื่อให้ นโยบายคลัสเตอร์ของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศไทยใน ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนรัฐบาลจำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไข กฎ ระเบียบ หรือกฎหมายที่ เกี่ยวข้องให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ในบางกรณีอาจจำเป็นต้องใช้อำนาจพิเศษ เช่น มติ ครม. ในการใช้อำนาจสั่งการโดยเร็ว เพื่อให้ นโยบายคลัสเตอร์มีความคืบหน้าและสัมฤทธิ์ผลโดยเร็ว

บทสรุป

นโยบายคลัสเตอร์ของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา จัดเป็นเครื่องมือสำคัญในการ เพิ่มความสามารถในการแข่งขันให้กับประเทศไทย หากพิจารณาอย่างถ่องแท้การก้าวเข้าสู่ ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนโดยนานา โบายคลัสเตอร์มาเป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศจะสร้าง โอกาสที่ดีให้กับประเทศไทย เนื่องจากไทยมีฐานการผลิตทั้งภาคอุตสาหกรรมและภาคเกษตรที่ หลากหลาย นอกจากนี้ภาคเอกชนภาคธุรกิจขนาดใหญ่ของไทยมีความเข้มแข็งและมีความสามารถ ในการแข่งขันสูงโดยเฉพาะกลุ่มซูเปอร์คลัสเตอร์ หากพิจารณาจากปัจจัยด้านภูมิศาสตร์และที่ตั้ง



ของประเทศไทยที่อยู่ตรงกลางของอาเซียนถือได้ว่าเป็นศูนย์กลางสำคัญทางด้านการคมนาคมในการเชื่อมโยงการขนส่งสินค้าทางถนนอาเซียนกับจีนและเป็นศูนย์กลางด้านการท่องเที่ยว ดังนั้นนโยบายคลัสเตอร์ของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาจึงสร้างโอกาสที่ดีให้แก่ประเทศไทยในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

บรรณานุกรม

กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ. (2556). 58 คำตอบสู่ประชาคมอาเซียน 2558.

กรุงเทพมหานคร : กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ.

กรุงเทพธุรกิจ. (2558). “ตลาดอุตสาหกรรมก่อสร้างปีหน้าโต 10%.” 18 ตุลาคม 2558:3.

_____. (2558). “อุตสาหกรรมเสื้อผ้า หั่นลงทุนเพื่อนบ้านประคองยอดส่งออกลดผลกระทบ.” 5 ตุลาคม 2558: 6.

_____. (2559). “ตลาดบิวตี้อาเซียนบูม เน้นไทยศึกษากฎเกณฑ์การส่งออก.” 26 เมษายน 2559:32.

_____. (2559). “ตลาด อาเซียน-ออสเตรเลีย โทหนุนส่งออก มี.ค. ขยายตัวเดือนที่ 2.” 26 เมษายน 2559: 2.

_____. (2559). “เอส ซี จี ซีโครงการรัฐดันเชรามิคครึ่งหลังโต.” 26 เมษายน 2559: 1, 4.

คณะกรรมการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขัน (สพข.) และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.). (ม.ป.ป.). การพัฒนาเครือข่ายวิสาหกิจ : แนวคิดและแนวทางการพัฒนา. สืบค้น 1 มีนาคม 2559 จาก http://www.nesdb.go.th/Portals/0/tasks/dev_ability/report/cluster2004.pdf

จุฬาทิพ คล้ายทับทิม. (2557). ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนกับประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทยจำกัด.

ฐานเศรษฐกิจ. (2559). “สงคราม, ปิดอุปสรรคลงทุนเร่ง 9 คลัสเตอร์ ดัดปัญหาฝั่งเมืองทุนปีโตรเคมียังล้งเล.” 17 กรกฎาคม 2559.

มติคณะรัฐมนตรี. (22 กันยายน 2558). สืบค้น 2 มกราคม 2559 จาก <http://www.thaigov.go.th>

ศูนย์ศึกษาการค้าระหว่างประเทศ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย. (2556). สถานการณ์และศักยภาพภาคบริการด้านการท่องเที่ยวของไทยภายใต้ AEC. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย.



สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2558). **คลังเตอร : การรวมกลุ่มธุรกิจเพื่อการ
แข่งขัน**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

ASEAN Secretariat. (2008). **ASEAN Economic Community Blueprint**. Jakarta: ASEAN
Secretariat.

_____. (2009). **Annual Report 2008-2009: Implementing the Roadmap for
an ASEAN Community 2015**. Jakarta: ASEAN Secretariat.

ASEAN Secretariat. (2015). **Annual Report 2014-2015: Our People, Our Community,
Our Vision 2015**. Jakarta: ASEAN Secretariat.

_____. (2015). **ASEAN Integration Report 2015**. Jakarta: ASEAN Secretariat.

_____. (2015). **ASEAN Merchandise Trade Statistics Database**. Jakarta: ASEAN
Secretariat.

_____. (2016). **ASEAN Stats**. Jakarta: ASEAN Secretariat.

Petri, Peter A, Plummer, Michael G. and Zhai, Fan. (2010). **The Economics of the ASEAN
Economic Community**. paper presented at the USAID Regional Development Mission
Asia. 15 September 2010. Jakarta.

Plummer, Michael G. and Yue, Chia Siow. (2009). **Realizing the ASEAN Economic
Community: A Comprehensive Assessment**. Singapore: ISEAS Publishing.

Thailand Board of Investment. (2016). **Thailand's Automotive Industry**. Bangkok: BOI Press.

_____. (2016). **Thailand Medical Hub of Asia**. Bangkok : BOI Press.

_____. (2016). **Thailand Moving Ahead with Cluster Development**. Bangkok: BOI Press.



Economic Institutions, Economic Development and Democracy

Chittawan Chanagul*

Abstract

The impetus for the research is to explain the relationship between economic development and democracy in a nation, in the respect that the latter is the consequence of the former. Although almost everyone seems to agree on the point that economic development is the precondition for the stability of democracy, the issue of the establishment of democracy as the result of prosperity has still been controversial. This paper, therefore, attempts to seek explanations for this inconclusive argument by integrating economic institutional aspects into the study and see whether modernization should cause the emergence of democracy and its stability afterwards. The main finding suggests that good institutions lead to economic development. Economic development consequently creates favorable conditions for the emergence of democracy as well as its stabilization.

Keywords: Economic Institutions/ Economic Development/ Transition to Democracy/ Stabilization of Democracy/ Transition to Authoritarianism

Introduction and Research Question

The study of the relationship between economic development and the emergence of democracy in a nation, in the sense that the latter is the consequence of the former, began with Lipset's seminal article in 1959. According to the basic assumption of modernization theory, economic development will eventually lead to democratization of a nation (Lipset, 1959, Diamond, 1992). Although why increased wealth leads to the replacement of authoritarian regimes with

* Chittawan Chanagul is a lecturer of Economics at Kasetsart University located in Bangkok, Thailand. Her main field of interest lies in the intersection of economics and political science. In particular, she specializes in Public Economics, Public Finance, Economic Development, as well as Education Economics.



democratic ones remains to be answered, it is likely that affluence does indeed lead to democracy. As theorized by this approach, economic prosperity has positive impact on democratization through different channels, which can be summarized into three categories (Gill, 2000).

First, increased wealth reduces the level of inequality and class distinction. This, in turn, increases the size of the middle class and consequently changes the values of population. Second, due to the complex nature of market economies, authoritarian structures can not cope with the stresses created by the process of economic development. Third, economic development leads to the emergence of a large number of voluntary, autonomous social organizations, which not only place a check upon government, but also increase political participation and enhance political skills. Therefore, economic development is instrumental in the emergence of civil society.

However, the empirical works on the emergence of democracy as the result of economic development are still inconclusive. For example, in recent research, Przeworski (2000) asserts that development has no effect on the prospect that a country would make a transition to democracy. In addition, it can be inferred from Przeworski's findings that whereas development does not increase the likelihood that countries will undergo a transition to democracy, once established, prosperity makes democracies less likely to fall to dictatorships.

Regarding this issue, Boix and Stokes contradict Przeworski by arguing not only that development leads to the stability of democracy, but the emergence of democracy can come to place as a result of economic development as well (Boix and Stokes 2003). In line with Boix' result, by using new techniques and new data, in addition to the democracy stability as a result of development, Epstein et al (2006) showed that democratization is more likely to emerge as a country becomes more developed with respect to income and education. Likewise, as the most recent finding, Papaioannou and Siourounis (2008) agreed that development has the significant effect on the success of democratization during the Third Wave of Democratization and the nineties.

Although the empirical results regarding the relationship between economic development and the emergence of democracy have varied among researchers, they all seem to agree that economic development is the precondition for the stability of a democratic political system. Inspired by the



controversies over the emergence of democracy as the result of economic development, this paper is, therefore, going to investigate whether modernization should cause the emergence of democracy in a country and its stability afterwards by integrating institutional aspects into the study.

Before proceeding, one important point that needs to be accentuated is that the replacement of one regime with a new one can happen either through the willingness of the ruling regime or through the external forces beyond the control of the government. Put differently, democratization can be arrived at either through the willingness of the authoritarian government to give up power or through the collapse of the regime as the result of the emergence of an alternative power. Similarly, when the status quo is democracy, a ruling party can decide whether to hold a new round of elections or fight to take over dictatorial powers. Hence, political transitions can be undertaken either by the will of citizens or that of existing regime. For simplicity, here, the destruction of ruling regimes caused by any opposition other than revolution is neglected, because the increasing dissatisfaction among the population over the state can create a favorable environmental context for the achievement of all sources of alternative power as well as revolution itself.

Objectives of the research

The objective of the study is to explore whether or not economic institution lead to the emergence of democracy and its stabilization.

Framework and related theories

In which conditions a system of authoritarian government can endure is a question implicitly asked by Olson (2000). Olson theorized in his stationary bandit model that the most economically efficient type of dictatorship is one where the autocrat has a “long time horizon.” That is to say that the dictator implements a policy under the assumption that he will continue not only throughout his time, but also through the time of his successors.

The stationary bandit thereby takes on the primordial function of government - protection of his citizens and property against roving bandits. Olson saw in the move from roving



bandits to stationary bandits the seeds of civilization, paving the way for democracy, which improves incentives for good government by more closely aligning it with the wishes of the population.¹

Accordingly, it can be implied that, in and of itself, the protection of private property rights by the ruling regime is the cause of the stability of a dictatorship. On the other hand, it afterward creates a favorable environment towards the development of democracy.

Regarding the relationship between economic institutions and prosperity, it is widely believed that the security of economic activity and property is the key to economic development.² A better system of property rights reduces the time people spend in disagreements, and hence people have more time to earn income and subsequently enjoy it. North, specifically, argues that institutions influence economic activities because “institutions provide the incentive structure of an economy; as that structure evolves, it shapes the direction of economic change towards growth, stagnation, or decline” (North, 1991, p.97).³ According to North, institutions are essential in shaping development and economic growth because they “define the choice set and therefore determine transaction and production costs and hence the profitability and feasibility of engaging in economic activity” (Ibid., p.97) By relying more on informal institutions, North further argued, people in the less developed countries have higher transaction cost than people in the advanced industrialized countries. In other words, the lack of a clear and precise system effectively enforcing property rights impedes economic development in the Third world (North, 1996, p.67).

In “*Institution as the Fundamental Cause of Long-Run Growth*”, Acemoglu et al (2005) begin their discussion by presenting the positive relationship between the quality of economic institutions and levels of development. Similarly, according to Weimer (1997)’s literature review, empirical evidence suggests that countries with strong property rights systems have economic growth

¹ <http://www.humboldt.edu/~ee3/econ306/olson.html>

² As defined by Acemoglu et al (2005, p.11) “good economic institutions” are those that “provide security of property rights and relatively equal access to economic resources to a broad cross-section of society.”

³ North defines institutions as “the humanly devised constraints that structure political, economic and social interaction. They consist of both informal constraints (sanctions, taboos, customs, traditions, and codes of conduct), and formal rules (constitutions, laws, property rights)” (North 1991, p.97).

rates almost twice as high as countries with weak property rights systems. Thus, a need to develop an effective system enforcing the rule of law, on which emphasis placed on contract law and the court system, is required in order to continue economic success.

Given the importance of economic institutions on development, the evolution of political transition is discussed in the next section.

Research methodology

Model

By following Przeworski (2000), and Boix (2003), the construction of the formal model is as follows.

$$P(S_{it} = 1 | S_{it-1}) = \Phi(\beta' x_{it-1} + \gamma' x_{it-1} S_{i,t-1})$$

Let the state of country i be $S_{it} = 1$ if it is a democracy and $S_{it} = 0$ if it is an authoritarian regime. The probability that an initially non-democratic country i at time t will undergo a transition to democracy (S_{it}) is a non-linear function of initial state ($S_{i,t-1}$). Let x_{it-1} is the vector of economic and political variables that we might expect to affect the regime change. We assume that Φ is a normal cumulative distribution function and estimate the dynamic probit model with maximum likelihood.

Following previous authors (see Przeworski and Boix (2003), in order to mitigate potential endogeneity problems and so we can interpret the relationships as being causal, almost all variables are lagged one year. Regarding this issue, for example, Boix (2003, p.74) states that “the best strategy to overcome this (endogeneity) problem consists in examining and estimating the dynamic structure of the political game. Even if (variables) is an endogenous variable to political game, it is determined previously to the political game we are examining.”



Dependent variable: Democracy

Democracy is a dichotomous variable which takes the value of 1 whenever each country is a democracy in a given year and 0 otherwise and vice versa when examining the transition to authoritarianism. To fit the purpose of this study, Przeworski's definition of democracy; contestable elections, is employed. According to Przeworski (2000), the regime is classified as authoritarianism if there is no election for the legislature or the chief executive contested by two or more parties.

Main explanatory variables of interest

1. The level of development, measured by GDP per capita.

As can be inferred from the model, economic development is expected to be positively correlated with the transition to democracy but negatively correlated with the transition to authoritarianism.

2. Quality of economic institutions

On one hand, better economic institutions leading to prosperity create positive impact on the emergence of democracy. On the other hand, when authoritarian rulers could promise to respect property rights, the prosperity can be expected, which, in turn means that people have positive attitudes towards the government. That is the rulers' good intention shown by policies chosen somewhat helps the existing regime to endure. Thus, authoritarian rulers implementing the better policies leading to a better system of property rights are more likely to be able to maintain their reigns than ones adopting lower quality of policies. Similarly, democracies with high quality of economic institutions are expected to face not as much of struggles as democracies with poorer quality of economic institutions. Thus, quality of institutions is expected to be negatively related to transition to democracy as well as transition to authoritarianism.



The proxies for quality of economic institutions are as follows.

A. Risk of repudiation of contracts by government and risk of expropriation of private investment, which are constructed by Stephen Knack and the IRIS Center, University of Maryland provided by The Political Risk Group (PRS), are employed as a measure for quality of economic institutions. The data are available from 1982 to 1997. Note that higher values indicate better conditions for economic institution.

i. Risk of Repudiation of Contracts by Government

“This indicator addresses the possibility that foreign businesses, contractors, and consultants face the risk of a modification in a contract taking the form of a repudiation, postponement, or scaling down” due to “an income drop, budget cutbacks, indigenization pressure, a change in government, or a change in government economic and social priorities.” Thus, Risk of repudiation of contracts by government is measures of how well contracts are enforced.

ii. Risk of Expropriation of Private Investment

This variable evaluates the risk “outright confiscation and forced nationalization” of property.

B. Law and order published by International Country Risk Guide (ICRG) of the PRS group from 1982 onwards.

“Law and Order are assessed separately, with each sub-component comprising zero to three points. The Law sub-component is an assessment of the strength and impartiality of the legal system, while the Order sub-component is an assessment of popular observance of the law.” “Law and order scores reflect the strength of the court system and the degree to which citizens accept the lawmaking powers and dispute resolution mechanisms of legal institutions, rather than depending on force or other illegal means to settle claims.”

C. Economic Freedom of the World (Chain-linked) Index by Fraser Institute. The data are available since 1970 and are taken from The QOG Institute, University of Gothenburg. The data correspond by construction to five-year averages. A simple linear interpolation was used to



convert them to an annual basis. “The index comprises 21 components designed to identify the consistency of institutional arrangements and policies with economic freedom in five major areas: size of government, legal structure and security of property rights, access to sound money, freedom to trade internationally, and regulation of credit, labor and business.”

Control variables which the literature has found to affect the stability of political regimes

1. Rate of economic growth

The rate of economic growth can also be taken into account because, by citing from what is quoted in Muller (1995, p.143), for example, “Huntington (1991, p.49-54) argued that poor macroeconomic performance, as reflected in low or negative rates of growth, undermines the legitimacy of authoritarian regimes and is thus a cause of democratization. If this argument is correct, then the rate of economic growth should have a negative effect on democratization (i.e., low or negative growth rates should be associated with increased levels of democracy).” However, a finding of Geddes (1999) suggests that we could expect to see regime transitions of all kinds during economic downturns.

2. A dummy for oil-exporting countries

According to the Rentier effect (see Ross, 2001), countries with large oil reserves can become rich through revenue. Therefore, GDP per capita need not result in increasing levels of education, civil society and thus the level of democracy as presumed by modernization theory. In other words, the income generated from natural resources such as oil could help preserve authoritarianism.

3. Rate of urbanization

Regarding urbanization, one might anticipate people living in more urbanized states to be less willing to undergo a transition to democracy as living in urban makes it easier for the government to raise taxes.

4. Sum of regime changes in the past

Regarding this issue, we might expect a country inheriting regime instability from the past to be more likely to have regime changes.



5. Other democracies in the region

A democratic breakdown is more likely to happen in a region where the majority of nations are not democracies. Similarly, a collapse of authoritarianism is less likely in a region overwhelmed with other authoritarianisms.

6. Other democracies in the world

Also, it might be expected that the greater the number of other countries in the world adopting the democratic rule, the more likely is a nation to take up the same regime.

Data

Table 1 reports means, standard deviation, and numbers of observations for the variables used in this study. Without the variables measuring the condition of economic institutions in a country, the data set spans from 1950-2002. As can readily be seen from 1, the number of observations available differs across the variables leading to different sized samples for the models tested.

Table 1. Means and standard deviation of all variables

variable	N	mean	S.D.
GDP per capita	6872	6625.62	7536.80
growth	6672	2.090	7.868
urban	5922	45.460	25.101
Sum of past regime change	7590	0.578	1.215
Proportion Democracies in the world	7590	0.413	0.113
Proportion Democracies in the region	7590	0.381	0.309
Risk of expropriation	1872	7.097	2.296
Repudiation risk	1872	6.421	2.351
Law and order	2242	3.627	1.564
Economic freedom	2972	5.593	1.222



Summary of the results

The basic regression results without the variables measuring the quality of economic institutions are presented in Table 2. In column (1), lagged GDP per capita is shown to be a positive and significant predictor of transitions to democracy. Also, the probability of transition to authoritarianism fades as income grows (column (2)). From both columns, we can see that, the probabilities of transition to democracy and to authoritarianism are significantly driven by the number of regime changes in the past. That is, a country with regime vulnerability in the past has the largest chance that its ongoing regime would be altered and converted to another as expected. Regarding urbanization, the variable enters both as a level term and interacted with GDP per capita. In column (1), the interaction term is significant with a negative sign. Thus, a given increase in economic development measured by GDP per capita yields a higher probability of transition to democracy where the numbers of people living in urban areas are lower. Moreover, columns (1) and (2) suggest that the greater the number of other countries in the world adopting the democratic rule, the more likely is a nation to take up the same regime. In addition, the coefficient on the proportion of other democracies in the region is significant for transition to authoritarianism, but not to democracy. That is a democratic breakdown is expected in a region where the majority of nations are not democracies (column (2)). The oil country dummy is significantly and negatively related to the transition to democracy, but has no significant effect on the transition to authoritarian regime.



Table 2. Dynamic probit analysis

	(1)	(2)
	Transition to democracy	Transition to dictatorship
GDP per capita/1000	0.105 ^{***} (0.0398)	-0.247 ^{***} (0.0899)
growth	-0.0184 ^{**} (0.00727)	-0.0197 [*] (0.0112)
urban	0.000676 (0.00366)	-0.00696 (0.00840)
Urban*gdp	-0.00138 ^{**} (0.0006)	0.00146 (0.00132)
Sum of past regime changes	0.323 ^{***} (0.0287)	0.294 ^{***} (0.0412)
Proportion Democracies in the world	1.627 ^{***} (0.495)	-3.317 ^{***} (0.808)
Proportion Democracies in the region	0.186 (0.274)	-1.155 ^{***} (0.361)
oil	-0.692 ^{***} (0.247)	0.0812 (0.290)
<i>N</i>	3206	2354
pseudo R^2	0.223	0.338

* $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

The table shows dynamic probit regression for all countries between 1950 and 2002. The specifications include a constant but do not report the estimates in the table. Robust standard errors are shown in parentheses. All time-varying variables are lagged one period.

Next, we test for the effect of the quality of economic institutions on the transition to democracy as well as the transition to authoritarianism. Because the indicators proxying the



ปีที่ 6 ฉบับที่ 2 มีนาคม – สิงหาคม 2559

วารสารการเมืองการปกครอง
ธรรมาภิบาล (Good Governance)

effectiveness of the property right system only start from 1970s, the number of observations is reduced in this study. The full set of control variables is maintained. The results of this analysis are presented in Table 3.

Table 3. Dynamic probit analysis of transition to democracy

	Transition to democracy			
	(1)	(2)	(3)	(4)
GDP per capita/1000	0.175 ^{***} (0.0613)	0.167 ^{**} (0.0699)	0.0871 [*] (0.0506)	0.126 [*] (0.0671)
growth	-0.0154 (0.0118)	-0.0174 (0.0121)	-0.0212 ^{**} (0.0103)	-0.0182 [*] (0.0109)
urban	-0.003 (0.0062)	-0.006 (0.0064)	-0.005 (0.006)	-0.004 (0.005)
Urban*gdp	-0.00145 ^{**} (0.0007)	-0.00133 [*] (0.0007)	-0.000613 (0.0006)	-0.00137 [*] (0.0008)
Sum of past regime changes	0.334 ^{***} (0.0467)	0.343 ^{***} (0.0488)	0.289 ^{***} (0.0448)	0.256 ^{***} (0.0368)
Proportion Democracies in the world	2.418 (1.241)	1.461 (1.213)	1.013 (1.209)	1.766 ^{**} (0.708)
Proportion Democracies in the region	0.176 (0.408)	0.260 (0.432)	0.304 (0.373)	0.591 (0.364)



วารสารการเมืองการปกครอง

ปีที่ 6 ฉบับที่ 2 มีนาคม – สิงหาคม 2559

ธรรมาภิบาล (Good Governance)

oil	-1.569 ^{***} (0.606)	-1.551 ^{**} (0.651)	-1.068 ^{***} (0.389)	-0.509 [*] (0.306)
Risk of expropriation	-0.149 ^{**} (0.0631)			
Repudiation risk		-0.120 [*] (0.0627)		
Law and order			-0.176 [*] (0.0926)	
Economic freedom				-0.166 (0.102)
<i>N</i>	870	870	935	1213
pseudo <i>R</i> ²	0.266	0.261	0.251	0.206

* $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

The specifications include a constant but we do not report the estimates in the table. Robust standard errors are shown in parentheses. All time-varying variables are lagged one period.

Note that the higher values of Risk of expropriation, repudiation risk, law and order, and economic freedom indicate better quality of economic institutions

Proxied by risk of expropriation, risk of repudiation, and law and order, respectively, columns (1), (2), and (3) in Table 3 show that the probability of transition to democracy grows as the quality of economic institutions falls (Note that the higher values of Risk of expropriation, repudiation risk, law and order, and economic freedom indicate better quality of economic institutions.). This result confirms our theoretical prediction that, although better economic



institutions leading to higher level of economic development create positive impact on a transition to democracy, people perceive good quality of economic institutions as the goodwill of ruling regimes. Consequently, authoritarian regimes are less likely to fall in a nation where people do not feel that their economic freedom is threatened, coupled with the belief that the ruler is relatively benevolent. Here, the only exception is the economic freedom index provided by Fraser Institute (column (4)). This might be because the original data are constructed on a five-year average basis, and in this study the simple linear interpolation was used to convert them to an annual basis. Overall, however, the results in Table 3 suggest that the quality of economic institutions has an impact on a transition to democracy. That is, if authoritarian rulers could promise to respect property rights, the ruling regime is more likely to be retained. However, despite its decline in significance value, the positive impact of GDP per capita on the transition to democracy does not lose its significance even when the negative effect of better economic institutions on the transition to democracy is also accounted for. Intuitively, it can be concluded on this point that, despite some negative influence of economic institutions' quality on the likelihood that a country would make a transition to democracy, economic development still positively brings about the emergence of democracy

Considering all other variables, as is apparent from Table 2, the sum of regime changes in the past is highly significant for the probability that a country will undergo a transition to democracy. As in the previous table, whereas the number of countries in the world adopting the democratic rule has a relatively close association with the likelihood of the emergence of democracy, the proportion of democratic countries in the region is not shown to have an impact on the probability of transition to democracy.

Table 4 reports the regression results for the probability of transition to authoritarianism. Note that the urbanization variable is dropped as it appeared to be insignificant in explaining the establishment of authoritarianism in the previous table (Column (2) of Table 2). GDP per capita has a significantly negative sign as expected. In other words, democracy is more likely to be sustainable as income grows. Also, a country that experienced political stability in the past is more likely that its ongoing democratic political system would be altered and converted to authoritarianism. Unlike the



regression outcome for the probability of transition to democracy presented in Table 3, the proportion of other democracies in the region, but not proportion of other democracies in the world, is significantly and negatively related to the probability of transition to authoritarianism. That is to say, the number of other nations in the region taking on the democratic political system contributes to the success of a democracy enduring in a nation. However, the effect of economic institutions is rather weak here despite its expected sign which may be due to the problem of collinearity between GDP per capita and variables measuring quality of economic institutions. Once GDP per capita is removed, however, all indicators measuring economic freedom except repudiation risk index appear to be significantly and negatively related to the probability of transition to authoritarianism (see Table 5).

Table 4. Dynamic probit analysis of transition to authoritarianism

	Transition to authoritarianism			
	(1)	(2)	(3)	(4)
GDP per capita/1000	-0.231 ** (0.0940)	-0.249 *** (0.0885)	-0.119 ** (0.0600)	-0.178 *** (0.0574)
growth	-0.0165 (0.0276)	-0.0209 (0.0256)	-0.0170 (0.0242)	-0.0126 (0.0187)
Sum of past regime changes	0.322 *** (0.105)	0.316 *** (0.102)	0.249 *** (0.0620)	0.318 *** (0.0672)
Proportion Democracies in the world	1.640 (2.129)	0.0571 (1.805)	0.325 (1.544)	-0.657 (1.375)



ปีที่ 6 ฉบับที่ 2 มีนาคม – สิงหาคม 2559

วารสารการเมืองการปกครอง
ธรรมาภิบาล (Good Governance)

Proportion	-1.967 ^{***}	-1.783 ^{***}	-1.606 ^{***}	-1.951 ^{***}
Democracies in the region	(0.601)	(0.608)	(0.503)	(0.526)
oil	0.518	0.583	0.807	0.493 [*]
	(0.454)	(0.430)	(0.444)	(0.391)
Risk of expropriation	-0.0758			
	(0.113)			
Repudiation risk		0.0223		
		(0.107)		
Law and order			-0.235	
			(0.169)	
Economic freedom				-0.163
				(0.139)
<i>N</i>	862	862	1163	1679
pseudo <i>R</i> ²	0.401	0.397	0.356	0.383

* $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

The specifications include a constant but we do not report the estimates in the table. Robust standard errors are shown in parentheses. All time-varying variables are lagged one period.



Table 5. Dynamic probit analysis of transition to authoritarianism

	Transition to authoritarianism			
	(1)	(2)	(3)	(4)
growth	-0.0271 (0.0274)	-0.0282 (0.0258)	-0.0205 (0.0235)	-0.0180 (0.0175)
Sum of past regime changes	0.233 ^{***} (0.0588)	0.228 ^{***} (0.0596)	0.243 ^{***} (0.0462)	0.231 ^{***} (0.0338)
Proportion Democracies in the world	3.854 (2.053)	2.421 (1.893)	1.857 (1.602)	1.277 (1.380)
Proportion Democracies in the region	-2.486 ^{***} (0.657)	-2.416 ^{***} (0.697)	-2.036 ^{***} (0.565)	-2.149 ^{***} (0.465)
oil	0.664 (0.396)	0.625 (0.391)	0.923 [*] (0.401)	0.546 (0.332)
Risk of expropriation	-0.157 [*] (0.0872)			
Repudiation risk		-0.0987 (0.0794)		



ปีที่ 6 ฉบับที่ 2 มีนาคม – สิงหาคม 2559

วารสารการเมืองการปกครอง
ธรรมาภิบาล (Good Governance)

Law and order			-0.377**	
			(0.129)	
Economic freedom			-0.309**	
			(0.119)	
<i>N</i>	862	862	1163	1679
pseudo <i>R</i> ²	0.332	0.316	0.333	0.319

* $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

The specifications include a constant but we do not report the estimates in the table. Robust standard errors are shown in parentheses. All time-varying variables are lagged one period.

Overall, it can be concluded from the regression results presented that despite some negative influence of economic institutions' quality on the likelihood that a country would make a transition to democracy, economic development still positively brings about the emergence of democracy. Moreover, it is economic development that leads to the stability of a democratic political system afterwards.

Discussion and Suggestions

Good institutions lead to economic development. And economic development creates favorable conditions for the emergence of democracy. However, when the implemented policies i.e. better economic institutions are successful and citizens are satisfied with the state of the economy, the authoritarian regime is more likely to endure e.g. in rich societies such as Singapore. Once the authoritarian ruling regime is replaced by a democratic one, however, the economic development accumulated during the authoritarian era plays an important role in maintaining democracy. Consequently, for countries which make a transition to democracy at lower levels of economic



development, this finding suggests, an effectively enforced property rights system contributes to the sustainability of a democratic political system.

These results do not imply that the quality of economic institutions has no positive impact on transition to democracy. Rather, this paper tries to investigate in which conditions authoritarianism is likely to endure. In and of itself, better economic institutions leading to prosperity create a positive impact on the emergence of democracy. On the other hand, when authoritarian rulers respect property rights, prosperity can be expected, which, in turn means that people have positive attitudes towards the government. As a result, authoritarian rulers are more likely able to maintain their reigns than ones adopting lower quality of policies. Put differently, above the subsistence level of income, we would expect authoritarianism with the middle income level facing more struggles than authoritarian economies with a well-functioning property right system and, thus, very high levels of income.

Furthermore, our analysis suggests that the real goal for development should not merely be one of only promoting democracy. Rather, the key goal should be supporting economic development in those poor states. More specifically, the important task is to work on developing favorable conditions leading to economic development, which, in turn would autonomously activate the peoples' demands for a democratic political system. For the case of authoritarian states, as a country is more developed, not only the people will become more aware of the advantage of democracy, but they will also have more capability to move an authoritarian society to a stable democracy as well. Note that it is not by external forces that democracy as a political system will be consolidated and stable, but it is the people who actually strengthen the political system. Moreover, for poor countries in which democracy has already been established, policies helping to promote economic development are necessary to secure democracy.

References

- Boix, C. (2003). **Democracy and Redistribution**. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boix, C and S. C. Stokes. (2003). *Endogenous Democratization*. **World Politics**, 55, 517-549.



- Diamond, L. (1992). *Economic Development and Democracy Reconsidered*. in G.Marks and L.Diamond, eds., **Reexamining Democracy: Essays in Honor of Seymour Martin Lipset**, London: Sage.
- Epstein, D., R. Bates, J. Goldstone, I. Kristensen, and S. O'Halloran. (2006). *Democratic transition*. **American Journal of Political Science**, 50, 551–569.
- Geddes, B. (1999). *What Do We Know About Democratization After Twenty Years?*. **Annual Review of Political Science**, 2, 115–44.
- Gill, G. (2000). **The Dynamics of Democratization. Elites, Civil Society and the Transition Process**. New York: St.Martin's Press.
- Huntington, S. (1993). **The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century**. Oklahoma: University of Oklahoma Press.
- Lipset, S.M. (1959). *Some Social Requisites of Democracy: economic development and political legitimacy*. **American Political Science Review**, 53, 69-105.
- Muller, E. (1995). *Economics Determinants of Democracy*. **American Sociological Review**, 60, 966-982.
- Papaioannou, E. and G. Siourounis. (2008). *Economic and social factors driving the third wave of democratization*. **Journal of Comparative Economics**, 36, 365–387.
- Papaioannou, E. and G. Siourounis. (2008). *Democratization and Growth*. **The Economic Journal**, 118, 1520-1551.
- Przeworski, A. (2000). **Democracy and Development**. New York: Cambridge University Press.
- Ross, M. (2001). *Does Oil Hinder Democracy?*. **World Politics**, 53, 325-351.

การศึกษาการเคลื่อนไหวกและยุทธวิธีในการเคลื่อนไหวกทางสังคม ของกลุ่ม “ไม่เอาเชื่อนแกงเลือนเต็น”

ทรงชัย ทองปาน*

บทคัดย่อ

จากการศึกษาการเคลื่อนไหวกและยุทธวิธีในการเคลื่อนไหวกทางสังคมของกลุ่ม “ไม่เอาเชื่อนแกงเลือนเต็น” พบว่า กลุ่มแม่น้ำยมกลุ่มน้ำยมเป็นกลุ่มน้ำที่มีความสำคัญของภาคเหนือ มีป่าต้นน้ำที่มีความอุดมสมบูรณ์ แต่ในช่วงฤดูแล้งมีปัญหาขาดแคลนน้ำ และมีปัญหาน้ำท่วมในช่วงฤดูฝน โดยเฉพาะบริเวณพื้นที่ลุ่มน้ำยมตอนล่าง ต่อเนื่องถึงลุ่มน้ำเจ้าพระยา ทำให้เกิดแนวคิดในการสร้างเชื่อนแกงเลือนเต็นขึ้นมา จนนำมาสู่การเคลื่อนไหวกของกลุ่มไม่เอาเชื่อนแกงเลือนเต็น ซึ่งสามารถจำแนกพัฒนาการเคลื่อนไหวกของกลุ่มไม่เอาเชื่อนแกงเลือนเต็นออกเป็น 6 ช่วงตามสถานการณ์ทางการเมือง และการเคลื่อนไหวก ได้แก่ ช่วงที่ 1 ปฐมบทของการเคลื่อนไหวก (พ.ศ. 2532–2535) ช่วงที่ 2 การเคลื่อนไหวกเชิงรุกของเครือข่ายกลุ่ม “ไม่เอาเชื่อนแกงเลือนเต็น” (พ.ศ. 2538- 2539) ช่วงที่ 3 “สามรัฐบาล” กับการเคลื่อนไหวกเพื่อต่อสู้กับการผลักดันให้สร้างเชื่อนแกงเลือนเต็น (พ.ศ. 2540-2548) ช่วงที่ 4 การเคลื่อนไหวกเพื่อต่อสู้กับนายกรัฐมนตรีชื่อ “สมัคร สุนทรเวช” (พ.ศ. 2551) ช่วงที่ 5 ต่อต้าน “เสถ.หนั้น” (พ.ศ. 2551-2553) และช่วงที่ 6 “อุทกภัย ปลอดภัยและกลับมาของเชื่อน” การเคลื่อนไหวกอีกระลอกของกลุ่มไม่เอาเชื่อนแกงเลือนเต็น (พ.ศ. 2554-ปัจจุบัน) โดยองค์การเคลื่อนไหวกมี 3 กลุ่ม ได้แก่ องค์การเคลื่อนไหวกซึ่งเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากโครงการเชื่อนแกงเลือนเต็น กลุ่มเครือข่ายขององค์การเคลื่อนไหวก และกลุ่มผู้เฝ้ามองที่ภายหลังได้เข้าร่วมเป็นองค์การเคลื่อนไหวก ส่วนยุทธวิธีการเคลื่อนไหวกสามารถจำแนกได้เป็น 12 ยุทธวิธี ตัวอย่างเช่น ยุทธวิธีการขัดขวาง ขัดขืนระบบการเมืองปกติ ด้วยการชุมนุมประท้วง และการขัดขวางไม่ให้ความร่วมมือในกระบวนการต่าง ๆ ของโครงการเชื่อนแกงเลือนเต็น ตลอดจนการพัฒนาอื่น ๆ ที่เข้ามาในชุมชน ยุทธวิธีการใช้ความรุนแรง ยุทธวิธีตามช่องทางระบบการเมืองปกติ ผ่านการยื่นจดหมาย/หนังสือ ทั้งเปิดผนึก และปิดผนึก การออกแถลงการณ์ ยุทธวิธีประกอบสร้างอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมชุมชนขึ้นมาใหม่ เป็นต้น ทั้งนี้เงื่อนไขความสำเร็จในการเคลื่อนไหวกได้แก่ เงื่อนไขด้านองค์การเคลื่อนไหวกทางสังคม เงื่อนไขในเรื่องการระดมทรัพยากร และเงื่อนไขในเรื่องยุทธวิธีการเคลื่อนไหวก

คำสำคัญ: การเคลื่อนไหวกทางสังคม/ ยุทธวิธีการเคลื่อนไหวกทางสังคม/ เชื่อนแกงเลือนเต็น

*ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., ภาควิชาภูมิศาสตร์ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



The Study of Social Movement and Social Movement Strategies of “The Protesting Against Kaeng Sue Ten Dam Group”

Songchai Thongpan*

Abstract

From the study of social movement and social movement strategies of “the Protesting against Kaeng Sue Ten Dam” Group is was found that Yom River basin is an important basin of Northern Region. There is water source forest which is abundant. However, in dry season, there is problem of lack of water and flooding problem in rainy season, especially in area of lower Yom River basin continuing to Chao Phraya River basin. Therefore, there was creating of concept to construct Kaeng Sue Ten Dam; until there was movement of “the Protesting against Kaeng Sue Ten Dam” Group. Development of movement of “the Protesting against Kaeng Sue Ten Dam” Group can be distinguished into 6 periods according to the political situation and movement, including Period 1: Elementary period of movement (1989-1992). Period 2, there was offensive movement of network of “the Protesting against Kaeng Sue Ten Dam” Group (1995-1996). Period 3, there were “three governments” and movement for fighting against the urge to construct Kang Sue Ten Dam (1997-2005). Period 4, there was movement to fight against Prime Minister named “Samak Sundaravej” (2008). Period 5, there was protest against “Chief of Staff Sanan (2008-2010)”. Period 6, there were “flood, Plodprasop Surasawadi and coming back of the dam”, another movement of “the Protesting against Kaeng Sue Ten Dam” group (2011-present). There are three movement organization groups, including movement organizations that are affected directly from Kaeng Sue Ten Dam Project, movement

* Assistant Professor Dr., Department of Geography, Faculty of Liberal Arts, Thammasat University

organization network group and looking after group that afterwards participated to be the movement organization. Movement tactics can be distinguished to be 12 tactics, for example, obstructing tactic, tactic to resist normal political system by demonstration and protest and resisting and obstructing, to give cooperation in processes of Kaeng Sue Ten Dam Project, as well as other development entering into the community, tactic of using violence, tactic in normal political system channel, passing through submitting letter/notices, open-seal and closed-seal, issuance of declaration, tactic for assembling and create new community cultural identity, for instance. Conditions of success in movement, including conditions of organizations, condition of social movement, conditions for mobilization of resources and condition of tactic on movement.

Keywords: Social Movement/ Social Movement Strategies/ Kaeng Sue Ten Dam

บทนำ

ความคิดที่จะสร้างเขื่อนแก่งเสือเต้น เกิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2523 ภายใต้โครงการผันน้ำอิง-ขม-น่าน โดยมีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นผู้รับผิดชอบ ต่อมาได้ถูกโอนย้ายมาอยู่ในความดูแลของกรมชลประทาน เขื่อนแก่งเสือเต้นเป็นโครงการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อบริหารจัดการน้ำด้วยการกักเก็บน้ำในลุ่มน้ำยมตอนบนที่มีปริมาณมากในช่วงฤดูฝนสำหรับไว้ใช้ในฤดูแล้ง เพื่อการเพาะปลูกและอุปโภค-บริโภค รวมทั้งบรรเทาอุทกภัยในเขตพื้นที่จังหวัดแพร่ สุโขทัย พิษณุโลก และพิจิตร ที่เกิดขึ้นเป็นประจำทุกปี โครงการดังกล่าวแม้คาดว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์ด้านการเกษตร การบรรเทาอุทกภัย การมีน้ำใช้เพื่อการอุปโภค-บริโภคและการประมง (กรมชลประทาน, 2559) แต่ก็ต้องแลกมาซึ่งผลกระทบที่จะเกิดขึ้นตามมา ทั้งผลกระทบทางสังคม โดยเฉพาะบ้านเรือนและที่ทำกินของชาวบ้านในบ้านดอนแก้วและบ้านดอนชัย ตำบลสะเอียบ อำเภอสอง จังหวัดแพร่ จะต้องถูกน้ำท่วมจากการก่อสร้างเขื่อน รวมถึงผลกระทบทางนิเวศวิทยาที่คาดว่าจะเกิดขึ้นหากมีการสร้างเขื่อน ทั้งทางด้านสัตว์ป่า ด้านป่าไม้ที่จะถูกน้ำท่วม โดยเฉพาะ “ป่าสักทอง” ฝั่งสุดท้าย ผลกระทบด้านนิเวศวิทยาและการประมง โดยเฉพาะผลกระทบที่ไม่มีใครคาด



ว่าจะเกิดขึ้นอย่างยาวนาน ต่อเนื่องและรุนแรงกว่าการสร้างเขื่อนครั้งใดที่เคยมีมาในอดีต กลายมาเป็นความขัดแย้งทางสังคมและเรื่องราวการต่อสู้ที่ยาวนานติดต่อกันจนถึงในปัจจุบัน ได้แก่ การเคลื่อนไหวทางสังคมของ “กลุ่มไม่เอาเขื่อนแก่งเสือเต้น”

จากความหวาดกลัวผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการสร้างเขื่อนแก่งเสือเต้น ได้ทำให้เกิดการเคลื่อนไหวทางสังคมของกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยกับโครงการดังกล่าว เริ่มต้นจากชาวบ้านตำบลสะเอียบ ผู้ที่จะได้รับผลกระทบทางตรง กลายมาเป็นการเคลื่อนไหวของเครือข่ายกลุ่มไม่เอาเขื่อนแก่งเสือเต้นอย่างกว้างขวางใหญ่โตเพื่อ “ต่อต้าน” “ต่อสู้” และ “ขัดขวาง” การเกิดขึ้นของโครงการที่มีต่อเนื่องติดต่อกันมาอย่างยาวนานหลายทศวรรษ แม้แต่ในปัจจุบันเอง การต่อสู้ก็ยังคงดำเนินอยู่และน่าที่จะต่อเนื่องไปในอนาคต เพราะเมื่อใดก็ตามที่ถึงฤดูน้ำหลากประจำปี โครงการเขื่อนแก่งเสือเต้นก็มักถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาใหม่อีกครั้ง โดยกลุ่มต้องการเขื่อนแก่งเสือเต้นและเช่นเดียวกับการกลับมาของโครงการเขื่อนแก่งเสือเต้น สิ่งที่มีก็จะเกิดขึ้นมาพร้อม ๆ กันทันทีทันใดคือ การเคลื่อนไหวของกลุ่มไม่เอาเขื่อนแก่งเสือเต้นควบคู่กันไปทุกครั้ง

อย่างไรก็ตามสิ่งที่น่าสังเกตและกลายมาเป็นความสนใจของผู้วิจัยก็คือ แม้จะได้มีการหยิบยกโครงการแก่งเสือเต้นขึ้นมาพิจารณาใหม่เป็นประจำทุกปี ผ่านรัฐบาลผู้มีอำนาจหลากหลายรัฐบาล แต่โครงการดังกล่าวก็ยังไม่สามารถเกิดขึ้นได้ แม้ว่าระยะเวลาจะผ่านไปนานกว่าสามสิบปีก็ตามและกลุ่มคนที่เกี่ยวข้องก็มัก “หลีกเลียง” ที่จะพูดถึงโครงการดังกล่าว นับตั้งแต่ชาวบ้านไปจนถึงผู้นำประเทศ สิ่งเหล่านี้ล้วนสะท้อนให้เห็นถึง “ความสำเร็จในการเคลื่อนไหว” ของกลุ่มไม่เอาเขื่อนแก่งเสือเต้นทั้งสิ้น ดังนั้นการเคลื่อนไหวของกลุ่มไม่เอาเขื่อนแก่งเสือเต้นจึงเป็นกรณีศึกษาที่ดีสำหรับการเรียนรู้การเคลื่อนไหวทางสังคม ซึ่งมีทั้งเหมือนและต่างจากการเคลื่อนไหวทางสังคมอื่น ๆ ที่สะท้อนให้เห็นถึงการจ้องจ้องการเคลื่อนไหวทางสังคม การระดมทรัพยากรและยุทธวิธีการเคลื่อนไหวของกลุ่มไม่เอาเขื่อนแก่งเสือเต้น ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญในการเคลื่อนไหวของขบวนการทางสังคม (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2552, น.156) โดยเฉพาะการต่อสู้เชิง “สัญลักษณ์” ที่จะพบเห็นได้อย่างชัดเจนในการเคลื่อนไหวเหล่านี้และกลายเป็นแบบแผนการต่อสู้ในการเคลื่อนไหวของกลุ่มอื่น ๆ

ดังนั้นการศึกษานี้ ผู้วิจัยจึงมุ่งนำเสนอการเคลื่อนไหวและยุทธวิธีในการเคลื่อนไหวทางสังคมของกลุ่ม “ไม่เอาเขื่อนแก่งเสือเต้น” โดยมีประเด็นคำถามหลัก ๆ 3 ประการ ได้แก่ (1) บริบทของโครงการแก่งเสือเต้นเป็นอย่างไร จึงได้นำมาสู่การเคลื่อนไหวทางสังคมของกลุ่มไม่เอาเขื่อนแก่งเสือเต้นอย่างรุนแรงและต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน (2) พลวัตการเคลื่อนไหวของกลุ่มไม่เอาเขื่อนแก่งเสือเต้นเป็นอย่างไร นับตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงปัจจุบัน (3) องค์ประกอบที่สำคัญของ

ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมของกลุ่มไม่เอาเชื่อนแก่งเสือเต้นเป็นอย่างไร โดยเฉพาะยุทธวิธีในการเคลื่อนไหว

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาบริบทของโครงการเชื่อนแก่งเสือเต้น ทั้งในแง่ของการพัฒนาโครงการและบริบทของชุมชนที่ได้รับผลกระทบ
2. เพื่อศึกษาพลวัตในการเคลื่อนไหวทางสังคมของกลุ่มไม่เอาเชื่อนแก่งเสือเต้นเพื่อต่อต้านโครงการเชื่อนแก่งเสือเต้นนับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน
3. เพื่อศึกษาองค์ประกอบที่สำคัญของการเคลื่อนไหวทางสังคม ได้แก่ องค์การเคลื่อนไหวทางสังคม การระดมทรัพยากรและยุทธวิธีการเคลื่อนไหวของกลุ่มไม่เอาเชื่อนแก่งเสือเต้น
4. เพื่อศึกษาเงื่อนไขที่ทำให้การเคลื่อนไหวของกลุ่มไม่เอาเชื่อนแก่งเสือเต้นประสบความสำเร็จในการเคลื่อนไหว

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ มุ่งความสนใจไปที่การเคลื่อนไหวทางสังคมซึ่งเป็นขบวนการทางสังคมของกลุ่มไม่เอาเชื่อนแก่งเสือเต้น โดยเน้นไปที่บริบทในเชิงพัฒนาการและยุทธวิธีที่กลุ่มใช้ในการเคลื่อนไหว โดยอาศัยทฤษฎีระดมทรัพยากรเป็นหลักในการศึกษาครั้งนี้ได้เน้นไปที่การศึกษาจากข้อมูลที่อยู่ในรูปตัวบท (text) โดยอาศัย “หลักฐาน” จากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนไหวทางสังคมในกรณีของโครงการเชื่อนแก่งเสือเต้น ทั้งที่อยู่ในรูปของวารสาร หนังสือพิมพ์ งานวิจัย เอกสาร แถลงการณ์ต่าง ๆ ทั้งที่นำเสนอที่นำเสนอโดย “กลุ่มไม่เอาเชื่อนแก่งเสือเต้น” และ “กลุ่มที่สนับสนุนการสร้างเชื่อนแก่งเสือเต้น” ผ่านสื่อมวลชนและนักวิชาการต่าง ๆ เป็นหลัก เนื่องด้วยการต่อสู้ของกลุ่มไม่เอาเชื่อนแก่งเสือเต้นยังไม่สิ้นสุด การปิดล้อมชุมชนจากบุคคลภายนอก รวมถึงนักวิชาการได้กลายมาเป็นยุทธวิธีสำคัญในการเคลื่อนไหว การทำงานวิจัยใน “สนาม” จึงไม่สามารถทำได้ แม้จะได้มีความพยายามมาแล้วระดับหนึ่ง แต่ด้วยผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นตามมาหากผู้วิจัยยังคงคือสิ่งที่ลงภาคสนามนั้นรุนแรงกว่า โดยเฉพาะผลกระทบที่มีต่อชุมชน ความกังวลของชุมชนที่มีต่อการรื้อฟื้นเรื่องราวเกี่ยวกับแก่งเสือเต้นที่เป็นเหมือนฝันร้ายของชุมชนได้กลายมาเป็นความห่วงกังวลหากผู้วิจัยเข้าไปศึกษา รวมถึงปัญหาด้านจริยธรรมการวิจัยเองที่ผู้วิจัยต้องได้รับการยินยอมจากชุมชนและกลุ่มเป้าหมายที่จะเข้าร่วมการวิจัยจึงจะสามารถทำการศึกษาได้



ทำให้การวิจัยครั้งนี้ต้องตัดในส่วนของการลงภาคสนามออกไปให้เหลือเพียงการศึกษาการเคลื่อนไหวผ่านทาง “หลักฐาน” ที่ได้จากเอกสารต่าง ๆ

กรอบแนวคิดในการวิจัย

ผลจากการทบทวนแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการเคลื่อนไหวทางสังคม ประกอบกับเมื่อพิจารณาจากวัตถุประสงค์ในการศึกษา ผู้วิจัยสามารถกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัยได้ดังต่อไปนี้

ประการที่ 1 การที่กลุ่มไม่เอาเชื่อนแกร่งเสื้อแดงประสบความสำเร็จในการเคลื่อนไหวสามารถต่อสู้และมีชัยชนะเหนือกลุ่มที่ต้องการเชื่อนแกร่งเสื้อแดงจนมาถึงในปัจจุบันได้นั้น ก็เนื่องมาจากความสามารถขององค์กรการเคลื่อนไหวทางสังคม ความสามารถในการระดมทรัพยากรและความสามารถในการเลือกและดำเนินการตามยุทธวิธีการเคลื่อนไหวตามกรอบการวิเคราะห์ของทฤษฎีการระดมทรัพยากร ดังนั้นการวิเคราะห์การเคลื่อนไหวทางสังคมในงานวิจัยครั้งนี้ จึงเน้นการวิเคราะห์องค์ประกอบที่สำคัญ 3 ส่วนได้แก่ องค์กรการเคลื่อนไหวทางสังคม การระดมทรัพยากรและยุทธวิธีการเคลื่อนไหว

ประการที่ 2 เนื่องจากการต่อสู้ของกลุ่มไม่เอาเชื่อนแกร่งเสื้อแดงเกิดขึ้นยาวนานมากกว่า 3 ทศวรรษ การเคลื่อนไหวของกลุ่มไม่เอาเชื่อนแกร่งเสื้อแดง โดยเฉพาะยุทธวิธีที่กลุ่มนำมาใช้ในการเคลื่อนไหวจึงมีลักษณะแปรเปลี่ยนไปตามบริบททางสังคมในช่วงนั้น ๆ ดังนั้นการนำเอาทฤษฎีการระดมทรัพยากรเพียงทฤษฎีเดียวมาอธิบายปรากฏการณ์จึงยังไม่เพียงพอ ด้วยเหตุนี้ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยจึงได้เลือกเอาทฤษฎีการเคลื่อนไหวทางสังคมใหม่มาใช้ในการอธิบายเพิ่มเติม โดยเฉพาะในประเด็นยุทธวิธีในการเคลื่อนไหว

ประการที่ 3 การต่อสู้ของกลุ่มไม่เอาเชื่อนแกร่งเสื้อแดงแม้จะมีมาอย่างยาวนานแต่การเคลื่อนไหวทางสังคมของกลุ่มไม่เอาเชื่อนแกร่งเสื้อแดงยังไม่ได้สิ้นสุดลง เนื่องจากความคิดที่จะสร้างเชื่อนแกร่งเสื้อแดงยังคงมีอยู่ ดังนั้นการเคลื่อนไหวทางสังคมของกลุ่มไม่เอาเชื่อนแกร่งเสื้อแดงจึงมีลักษณะเป็นพลวัตเปลี่ยนแปลงไปตามบริบทและสถานการณ์ในช่วงนั้น ๆ รวมถึงแปรเปลี่ยนไปตามการเคลื่อนไหว กลุ่มที่ต้องการเชื่อนแกร่งเสื้อแดง

ระเบียบวิธีวิจัย

เนื่องการวิจัยครั้งนี้ มุ่งความสนใจไปที่การเคลื่อนไหวทางสังคมซึ่งเป็นขบวนการทางสังคมของกลุ่มไม่เอาเชื่อนแกร่งเสื้อแดง โดยเฉพาะในมิติของพลวัตและยุทธวิธีที่กลุ่มใช้ในการเคลื่อนไหว ด้วยการอาศัยคำอธิบายจากทฤษฎีระดมทรัพยากรและทฤษฎีการเคลื่อนไหวทางสังคมแบบใหม่เป็นหลัก อีกทั้งข้อมูลที่ทำการศึกษาครั้งนี้อยู่ในรูปตัวบทที่เกี่ยวข้องกับการนำเสนอการ

เคลื่อนไหวซึ่งมักปรากฏในวารสาร หนังสือพิมพ์ งานวิจัย แลงการณ์ต่าง ๆ ทั้งที่นำเสนอผ่านสื่อมวลชน นักวิชาการและที่นำเสนอโดยกลุ่มไม่เอาเชื่อนแก่งเสี้ยนและกลุ่มที่สนับสนุนการสร้างเชื่อนแก่งเสี้ยนโดยตรง ดังนั้นการวิจัยครั้งนี้จึงเป็นการวิจัยเอกสาร (document research) โดยมีขั้นตอนในการศึกษาดังต่อไปนี้

1) **เก็บรวบรวมเอกสารชั้นต้นและเอกสารชั้นรอง** การเก็บรวบรวมเอกสารชั้นต้นและเอกสารชั้นรองครั้งนี้ อาศัยการสืบค้น คัดเลือกและจัดหาเอกสารจากแหล่งข้อมูลและแหล่งค้นคว้าต่าง ๆ ทั้งจากห้องสมุดและเครือข่ายอินเทอร์เน็ต โดยเฉพาะจากเว็บไซต์องค์กรแม่น้ำแห่งชีวิตที่ได้รวบรวมข้อมูลเอกสารเกี่ยวกับแก่งเสี้ยนมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545-2557 ทั้งนี้การคัดเลือกเอกสารที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้วิธีการคัดเลือกเอกสารตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง (purposive sampling) โดยต้องเป็นเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนไหวทางสังคมกรณีเชื่อนแก่งเสี้ยน ทั้งกลุ่มไม่เอาเชื่อนแก่งเสี้ยนและกลุ่มที่สนับสนุนการสร้างเชื่อนแก่งเสี้ยน ซึ่งประกอบไปด้วย (1) เอกสารชั้นต้นหรือเอกสารปฐมภูมิ (primary document) เป็นเอกสารที่เขียนขึ้นโดยประจักษ์พยาน (eye-witness) ที่อยู่ในเหตุการณ์การเคลื่อนไหวต่าง ๆ โดยเฉพาะจดหมาย แลงการณ์ที่จัดทำขึ้นโดยกลุ่มไม่เอาเชื่อนแก่งเสี้ยนและกลุ่มที่สนับสนุนการสร้างเชื่อนแก่งเสี้ยน (2) เอกสารชั้นรองหรือเอกสารทุติยภูมิ (secondary document) เป็นเอกสารที่เขียนขึ้นโดยบุคคลที่มีได้เป็นประจักษ์พยานในเหตุการณ์นั้น ๆ แต่อาจเป็นผู้ที่รับทราบข้อมูลจากประจักษ์พยานด้วยการสนทนาหรือการบอกเล่าสืบต่อๆ กันมาเป็นเอกสารสาธารณะ (public document) ที่เขียนและตีพิมพ์เผยแพร่ผ่านสื่อสิ่งพิมพ์และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ซึ่งพบว่าได้มีการนำเสนอภาพการเคลื่อนไหวของกลุ่มไม่เอาเชื่อนแก่งเสี้ยน และกลุ่มที่สนับสนุนการสร้างเชื่อนแก่งเสี้ยนมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2523 ซึ่งเป็นปีที่เริ่มต้นของโครงการเชื่อนแก่งเสี้ยน จังหวัดแพร่ ภายใต้โครงการผืนน้ำ อิง-ยม-น่าน และเป็นจุดเริ่มต้นของการเคลื่อนไหวทางสังคมของกลุ่มไม่เอาเชื่อนแก่งเสี้ยนจนถึงปัจจุบัน

2) **อ่านเอกสารเพื่อประเมินคุณภาพเอกสารที่เกี่ยวข้องในเบื้องต้น** เพื่อพิจารณาคัดเลือกเอกสารเฉพาะที่เกี่ยวข้องและมีสาระเกี่ยวข้องโดยตรงกับการเคลื่อนไหวทางสังคมของกลุ่มไม่เอาเชื่อนแก่งเสี้ยนได้แก่ บริบททั่วไปเกี่ยวกับโครงการเชื่อนแก่งเสี้ยน บริบททั่วไปเกี่ยวกับชุมชนและการเคลื่อนไหวทางสังคมของกลุ่มไม่เอาเชื่อนแก่งเสี้ยน ทั้งนี้การประเมินคุณภาพเอกสารในครั้งนี้ประกอบไปด้วยวิธีการประเมิน 2 ลักษณะด้วยกันคือ (1) การวิพากษ์ภายนอก (external criticism) ซึ่งเป็นการประเมินจากรูปลักษณะของเอกสาร ตลอดจนความน่าเชื่อถือของผู้เขียนเอกสาร และ (2) การวิพากษ์ภายใน (internal criticism) ซึ่งเป็นการประเมินโดยการอ่านแบบคิดวิเคราะห์ที่พิจารณาว่าสาระของเอกสารนั้น มีความตรง มีคุณค่าแก่การศึกษามากน้อยเพียงใด หลังจากนั้นทำการคัดเลือกเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย



3) **อ่านเก็บความ** เพื่อศึกษาและทำความเข้าใจเนื้อหาของเอกสารที่ได้คัดเลือกไว้ โดยการอ่านครั้งนี้เป็นการอ่านเพื่อเก็บรายละเอียดที่สำคัญของเอกสาร เพื่อจัดระเบียบเนื้อหาของเอกสาร ความคิดของผู้นำเสนอเอกสาร รวมไปถึง “การอ่านเนื้อหาระหว่างบรรทัด” ด้วยการสังเกตจากคำที่ผู้นำเสนอเอกสารใช้ จากนั้นจึงสรุปความและหรือคัดลอกความ พร้อมทั้งจดบันทึกเนื้อหาสาระที่ได้จากการอ่านเอกสารดังกล่าว เพื่อนำมาสังเคราะห์ในการเขียนรายงาน

4) **สังเคราะห์เอกสาร** เป็นการสังคมเคราะห์เอกสารที่ได้จากการศึกษาข้างต้น โดยการนำเอาเนื้อหาสาระที่ได้จดบันทึกไว้มานำมาบูรณาการให้ได้สารสนเทศตามวัตถุประสงค์การวิจัย โดยเริ่มจากการจัดประเภทของเนื้อหา สังเคราะห์เนื้อหาสาระตามวัตถุประสงค์และกรอบความคิดเป็นหลักได้แก่

(4.1) การศึกษาบริบทการพัฒนาโครงการเชื่อมแก่งเสียดและบริบทของชุมชนที่ได้รับผลกระทบ เพื่อทำความเข้าใจบริบทของโครงการเชื่อมแก่งเสียดที่ทำให้เกิดประเด็นความขัดแย้งจนนำมาสู่การเคลื่อนไหวทางสังคมของกลุ่มไม่เอาเชื่อมแก่งเสียด รวมทั้งการเคลื่อนไหวของกลุ่มต้องการเชื่อมแก่งเสียด โดยบริบทการพัฒนาโครงการเชื่อมแก่งเสียด ได้แก่ ที่มาของโครงการ ที่ตั้งของโครงการ ลักษณะทั่วไปของพื้นที่ที่เป็นที่ตั้งของโครงการ ลักษณะของโครงการเชื่อมแก่งเสียดและข้อดีข้อเสียของโครงการ เป็นต้น ส่วนบริบทของชุมชนที่ได้รับผลกระทบ อาทิ ที่ตั้งและลักษณะทางกายภาพของชุมชนที่ได้รับผลกระทบ ลักษณะทางประชากร เศรษฐกิจ และสังคมของชุมชนที่ได้รับผลกระทบและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับชุมชน

(4.1) การศึกษาพลวัตการเคลื่อนไหวทางสังคมของกลุ่มไม่เอาเชื่อมแก่งเสียด เพื่อต่อต้านโครงการเชื่อมแก่งเสียดนับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ได้จากการนำเอาข้อมูลที่ได้จากเอกสารมาเรียงลำดับเนื้อหาตามลำดับเวลาที่เกิดขึ้น หลังจากนั้นผู้วิจัยจะทำการวิเคราะห์เพื่อหาแบบแผนการเกิดขึ้นของการเคลื่อนไหวดังกล่าวโดยใช้การเคลื่อนไหวเป็นตัวแทนพลวัตของการเคลื่อนไหว โดยอาศัยบริบททางการเมือง เนื่องจากผู้วิจัยมีข้อสมมติที่ว่า การเคลื่อนไหวทางสังคมของกลุ่มไม่เอาเชื่อมแก่งเสียดมีความสัมพันธ์เกี่ยวโยงกันอย่างใกล้ชิดกับบริบททางการเมืองในช่วงเวลานั้น ๆ รวมถึงแปรเปลี่ยนไปตามการเคลื่อนไหวของกลุ่มที่ต้องการเชื่อมแก่งเสียด เพราะเมื่อใดก็ตามที่นักการเมืองในกลุ่มมีอำนาจขึ้นมา ก็มักจะหยิบยกโครงการเชื่อมแก่งเสียดขึ้นมาพิจารณาใหม่และนำมาสู่การเคลื่อนไหวของกลุ่มไม่เอาเชื่อมแก่งเสียดขึ้นอีกครั้ง

(4.3) การวิเคราะห์องค์ประกอบที่สำคัญของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมตามกรอบแนวคิด โดยเป็นการวิเคราะห์ใน 3 มิติ ได้แก่ องค์การการเคลื่อนไหวทางสังคม การระดมทรัพยากรและยุทธวิธีการเคลื่อนไหวของกลุ่มไม่เอาเชื่อมแก่งเสียด โดย (1) เป็นการวิเคราะห์เพื่อจำแนกแยกแยะองค์การการเคลื่อนไหวทางสังคม ทั้งในประเด็นของผู้นำองค์กร ประเภท/รูปแบบ

ขององค์กร การเคลื่อนไหวขององค์กร การเชื่อมโยงระหว่างผู้นำกับผู้ตาม ศูนย์กลางกับชายขอบ ความร่วมมือระหว่างองค์กรกับส่วนต่าง ๆ ขององค์กร บทบาทและหน้าที่ในการระดมคนและทรัพยากร การจัดสรรทรัพยากรให้กับกิจกรรมการเคลื่อนไหวขององค์กร เป็นต้น (2) วิเคราะห์ในประเด็นของการระดมทรัพยากรว่าองค์กรการเคลื่อนไหวมีทรัพยากรสนับสนุนเพื่อให้สามารถดำเนินกิจกรรมตามเป้าหมายอย่างไรในประเด็นของ ทรัพยากรจำเป็นที่กลุ่มไม่เอาเชื่อนแ่งเลือดดี ใช้วิธีการและกระบวนการในการระดมทรัพยากร และการสร้างกิจกรรมของกลุ่มไม่เอาเชื่อนแ่งเลือดดีเพื่อระดมทรัพยากรและ (3) วิเคราะห์ยุทธวิธีในการเคลื่อนไหว เพื่อวิเคราะห์ว่า เครื่องมือทั้งหมดที่กลุ่มไม่เอาเชื่อนแ่งเลือดดีมี และนำมาใช้เพื่อการเรียกร้องต่อกลุ่มสนับสนุนเชื่อนแ่งเลือดดีนั้นมีกลยุทธ์อะไรบ้าง

ผลการศึกษา

1) บริบทแม่น้ำยมและลุ่มน้ำยม บริบทโครงการเชื่อนแ่งเลือดดีและบริบทชุมชนผู้ไม่เอาเชื่อนแ่งเลือดดี ลุ่มน้ำยมลุ่มน้ำยมเป็นลุ่มน้ำที่มีความสำคัญลุ่มน้ำหนึ่งของภาคเหนือครอบคลุมพื้นที่เกษตรกรรมที่สำคัญของจังหวัดต่าง ๆ รวม 11 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดน่าน จังหวัดพะเยา จังหวัดจังหวัดแพร่ จังหวัดตาก จังหวัดกำแพงเพชร จังหวัดอุดรดิตถ์ จังหวัดสุโขทัย จังหวัดพิษณุโลก จังหวัดพิจิตรและจังหวัดนครสวรรค์ โดยเฉพาะจังหวัดแพร่และจังหวัดสุโขทัยซึ่งมีพื้นที่ของจังหวัดเกือบทั้งหมดอยู่ในลุ่มน้ำแห่งนี้ พบว่าพื้นที่เกือบครึ่งหนึ่งของลุ่มน้ำยมยังเป็นพื้นที่ป่าไม้ที่ยังคงความอุดมสมบูรณ์อยู่จำนวนมาก โดยเฉพาะป่าสักทอง ที่ถูกระบุว่า “เป็นป่าสักทองผืนสุดท้ายของประเทศไทย” ที่ได้กลายมาเป็นประเด็นสำคัญในเคลื่อนไหวของกลุ่มไม่เอาเชื่อนแ่งเลือดดี

สำหรับโครงการเชื่อนแ่งเลือดดีนั้นมีประวัติศาสตร์ความเป็นมายาวนาน โดยได้มีการศึกษามาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2514 และได้มีการปรับเปลี่ยนที่ตั้งและลดขนาดของโครงการมาเป็นระยะ อาทิ ครั้งที่ 1 ปี พ.ศ. 2514 ครั้งที่ 2 ปี พ.ศ. 2527 ครั้งที่ 3 ปี พ.ศ. 2528 และครั้งที่ 4 ปี พ.ศ. 2544 จนในปัจจุบันปรับเปลี่ยนมาเป็นเชื่อนยมบนเชื่อนยมล่าง การเกิดขึ้นของโครงการเชื่อนแ่งเลือดดีก็เนื่องมาจากปัญหาสภาพการขาดแคลนน้ำในพื้นที่เพาะปลูกบริเวณลุ่มน้ำเจ้าพระยา ปัญหาการขาดแคลนน้ำอุปโภคบริโภคและปัญหาคุณภาพน้ำในช่วงฤดูแล้ง ขณะเดียวกันก็เกิดปัญหาน้ำท่วมในพื้นที่ลุ่มน้ำยมตอนล่างอยู่บ่อยครั้ง โดยเฉพาะในจังหวัดแพร่ สุโขทัย พิษณุโลกและนครสวรรค์ ส่งผลให้เกิด ปัญหาด้านความยากจนของผู้คนในพื้นที่ลุ่มน้ำยม อย่างไรก็ตามการสร้างเชื่อนแ่งเลือดดีจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างกว้างขวาง ทำให้บ้านเรือนของราษฎรถูกน้ำท่วมจากการก่อสร้างเชื่อนแ่งเลือดดีและต้องอพยพ โดยเฉพาะชาวบ้านในบ้านดอนแก้วและบ้านดอนชัย



ตำบลสะเอียบ อำเภอสอง ผลกระทบด้านนิเวศวิทยา ทั้งในด้านสัตว์ป่าและด้านป่าไม้ โดยเฉพาะในมุมมองชาวบ้าน การสร้างเขื่อนแก่งเสือเต้นจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนในมิติวัฒนธรรม ผลกระทบด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมอย่างมาก

สำหรับบริบทชุมชนที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อนแก่งเสือเต้นนั้นพบว่า ชุมชนมีประวัติศาสตร์ในการตั้งถิ่นฐานมาอย่างยาวนาน บ้านดอนชัยสักทองมีจำนวนประชากรและจำนวนครัวเรือนสูงสุด รองลงมาคือ บ้านดอนชัย ทั้งนี้ชาวบ้านมีอาชีพหลักคือ ทำนา ปลูกพืชไร่ สวนผลไม้ เก็บของป่าและสัตว์จำพวกแมลงต่าง ๆ การทำนาส่วนใหญ่เป็นการทำเพื่อบริโภคในครัวเรือน ในปัจจุบันชาวบ้านประกอบอาชีพใน 5 กลุ่ม ได้แก่ (1) ทำอุตสาหกรรมในครัวเรือนด้วยการผลิตสุราพื้นบ้านขาย (2) เลี้ยงหมู (3) รับจ้างทำงานในโรงงานสุราพื้นบ้านและรับจ้างทั่วไป (4) เก็บหาของป่าขายตามฤดูกาลของพื้นที่ และ (5) เกษตรกรรม ทั้งนี้ชาวสะเอียบเคารพนับถือศาสนาควบคู่กับการนับถือผี ทำให้ผีกับจารีตประเพณีของชาวสะเอียบจึงอยู่คู่กันมาโดยตลอด ทั้งความเชื่อเรื่องโลกธรรมชาติและมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นดิน พืช อากาศ ที่ดิน แหล่งน้ำ ป่า สัตว์เลี้ยง ตลอดจนเมืองบ้านเรือนและตัวชาวบ้านเอง มีเจ้าของหรือสิ่งศักดิ์สิทธิ์ที่ทำหน้าที่ปกป้องดูแลรักษา ชาวบ้านจึงถือว่าสถานที่ต่าง ๆ และทรัพยากรธรรมชาติล้วนมีผีคุ้มครองทั้งสิ้น ดังนั้นจึงพบว่ายุทธวิธีการเคลื่อนไหวหลายครั้ง ชุมชนได้นำเอาความเชื่อเรื่องผี มาใช้ในการต่อสู้กับกลุ่มที่สนับสนุนการสร้างเขื่อนแก่งเสือเต้น นอกจากนี้ชาวสะเอียบยังมีความผูกพันกับป่าแม่ยมมาตั้งแต่สมัยอดีตกาลซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 4 ช่วงได้แก่ ช่วงที่ 1 “ป่าแม่ยม วิถีชีวิตของชาวบ้านและการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน” (ก่อนปี พ.ศ. 2500) ช่วงที่ 2 “ป่าแม่ยมระหว่างการสัมปทานป่า” (หลังปี พ.ศ. 2500) ช่วงที่ 3 “หลังหมดยุคของการสัมปทานป่า” ช่วงที่ 4 “การเปลี่ยนแปลงครั้งยิ่งใหญ่” จนทำให้ชาวบ้านได้ตกลงที่จะเลิกตัดไม้อย่างเด็ดขาดรวมถึงได้ดำเนินการอนุรักษ์ป่าแม่ยม ภายใต้อำนาจการอนุรักษ์ป่า และมีกิจกรรมต่าง ๆ มาโดยตลอด ดังนั้น “ป่า” จึงกลายมาเป็นประเด็นหลักที่ทั้งกลุ่มไม่เอาเขื่อนแก่งเสือเต้นและกลุ่มที่ต้องการเขื่อนแก่งเสือเต็นนำมาใช้ในการต่อสู้ ซึ่งจะได้นำมาพูดถึงในส่วนต่อไป

2) พลวัตการเคลื่อนไหวของ “กลุ่มไม่เอาเขื่อนแก่งเสือเต้น” จากสถานการณ์การปรากฏขึ้นของโครงการแก่งเสือเต้นภายใต้โครงการผันน้ำ อิง-ยม-น่าน เพื่อผันน้ำจากแม่น้ำโขง อิงลงสู่เจ้าพระยาโดยมีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ดำเนินการศึกษาโครงการเมื่อเดือนกันยายนปี พ.ศ. 2523 จนกระทั่งได้กลายมาเป็นโครงการก่อสร้างเขื่อนชลประทานที่มีกรมชลประทานรับผิดชอบ หลังจากนั้นเป็นต้นมา ได้ก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวทางสังคมอย่างรุนแรงและต่อเนื่องจากกลุ่มไม่เอาเขื่อนแก่งเสือเต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากชาวสะเอียบ ชุมชนที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบโดยตรงจากโครงการฯ จนภายหลังได้เกิดเครือข่ายผู้ที่คัดค้านการสร้างเขื่อนแก่งเสือเต้นอย่างมากมาย และกว้างขวาง ทั้งระดับภูมิภาค และระดับประเทศ จากชนชั้นล่าง ชนชั้น

กลาง อาทิ นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน สื่อมวลชน นิสิตนักศึกษา ฯลฯ ซึ่งแม้เวลาจะล่วงเลยมานานมากกว่า 30 กว่าปีแล้ว การต่อสู้ก็ยังคงถูกกรุ่นมาจนถึงในปัจจุบัน เพราะเมื่อใดก็ตามที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล เมื่อเกิดปัญหาอุทกภัยหรือภัยแล้งในลุ่มน้ำยม โครงการก่อสร้างเขื่อนแก่งเสือเต้นก็มักจะถูกหยิบยกและถูกรื้อฟื้นนำกลับมาพิจารณาใหม่ทุกครั้งไป ดังนั้นคำว่าปลูกฝัเขื่อนแก่งเสือเต้นที่กลุ่มไม่เอาเขื่อนแก่งเสือเต้นเรียก จึงจะสื่อความหมายให้เห็นถึงสถานการณ์ดังกล่าวได้เป็นอย่างดี และเมื่อ “ฝั” ถูก “ปลูกขึ้นมา” โดยมีหมอผีคนสำคัญก็คือ นักการเมืองและกรมชลประทาน ผู้กระทำการหลักของกลุ่มต้องการเขื่อนแก่งเสือเต้น เมื่อนั้นการเคลื่อนไหวทางสังคมของกลุ่มไม่เอาเขื่อนแก่งเสือเต้นก็จะเกิดขึ้นอย่างทันทีเหมือนปฏิกิริยาลูกโซ่ ที่เกิดขึ้นต่อเนื่องต่อกันไป โดยผู้วิจัยสามารถจำแนกพัฒนาการเคลื่อนไหวของกลุ่มไม่เอาเขื่อนแก่งเสือเต้นออกเป็น 6 ช่วงหลัก ๆ ตามสถานการณ์การเคลื่อนไหวในช่วงระยะเวลานั้น ๆ ได้แก่

ช่วงที่ 1: ปฐมบทของการเคลื่อนไหว (พ.ศ. 2532–2535) เป็นช่วงเริ่มต้นของการเคลื่อนไหวซึ่งเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการที่ พล.ต.สนั่น ขจรประศาสน์ รัฐมนตรีกระทรวงเกษตรในสมัยนั้น ได้นำโครงการแก่งเสือเต้นเข้าสู่การประชุมคณะรัฐมนตรี ทำให้ช่วงเวลาต่อมา ได้เกิดการเคลื่อนไหวของกลุ่มไม่เอาเขื่อนแก่งเสือเต้นอย่างต่อเนื่อง จนนำไปสู่การปะทะกันระหว่างชาวบ้านกับตัวแทนจากธนาคารโลกในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2537 ซึ่งนับได้ว่าเป็นการเคลื่อนไหวที่รุนแรงที่สุดในช่วงนี้ โดยผู้กระทำการคนสำคัญที่ปรากฏออกมาในช่วงนี้ ได้แก่ นักการเมืองทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น รวมไปถึงภาครัฐ ได้แก่ กรมชลประทานและสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กลุ่มชาวบ้านทั้งกลุ่มที่ต่อต้านและกลุ่มที่สนับสนุน บริษัทเอกชน นายทุน สถาบันการศึกษา รวมไปถึงองค์กรเหนือชาติ (supernations) อย่างธนาคารโลก โดยกลุ่มไม่เอาเขื่อนแก่งเสือเต้นได้นำยุทธวิธีการขัดขวาง ทำลายระบบการเมืองปกติมาใช้ในการเคลื่อนไหว ทั้ง (1) การเคลื่อนไหวที่ไม่ใช้ความรุนแรงด้วยการประท้วงในพื้นที่สาธารณะโดยการเข้าไปขัดขวางกิจกรรมหรือกระบวนการปกติของรัฐบาลซึ่งเป็นผู้มีอำนาจทางการเมืองและการยื่นจดหมายเปิดผนึก เพื่อบังคับให้ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจสร้างเขื่อน หันมาใส่ใจต่อข้อเรียกร้องหรือความต้องการของกลุ่มไม่เอาเขื่อนแก่งเสือเต้น (2) การเคลื่อนไหวในลักษณะที่ละเมิดกฎหมายโดยใช้ความรุนแรงเพื่อเข้าไปขัดขวางกิจกรรมสาธารณะและสร้างความไม่สะดวกแก่ผู้กระทำการที่เกี่ยวข้อง แต่ยังไม่ถึงกับเป็นยุทธวิธีที่ใช้ความรุนแรงโดยตรง ทั้งนี้อาจเป็นเพราะเป็นช่วงระยะแรกของการเคลื่อนไหวหรือขั้นของการรวมตัว องค์กรในการเคลื่อนไหวของกลุ่มไม่เอาเขื่อนแก่งเสือเต้นจึงยังคงมีขอบเขตจำกัดเฉพาะคนในชุมชนที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบเป็นหลัก การเคลื่อนไหวเกิดจากความไม่พอใจของปัจเจกบุคคลที่รวมตัวกันเป็นองค์กรการเคลื่อนไหว ทำให้การเคลื่อนไหวในขั้นตอนนี้ยังขาดการกำหนดกลยุทธ์สำหรับเป้าหมายที่ชัดเจน มีการจัดระเบียบในเชิง



องค์กรไม่ซับซ้อน กลยุทธ์การเคลื่อนไหวจึงยังคงเป็นการใช้วิธีการเคลื่อนไหวพื้นฐานทั่ว ๆ ทั่วไป นิยมทำกัน ได้แก่ การประท้วง การยื่นจดหมายเปิดผนึก เป็นต้น

ช่วงที่ 2: การเคลื่อนไหวเชิงรุกของเครือข่ายกลุ่ม “ไม่เอาเชื่อนแก่งเลื่อม” (พ.ศ. 2538- 2539) เป็นช่วงที่เกิดการเคลื่อนไหวของกลุ่มไม่เอาเชื่อนแก่งเลื่อมอย่างกว้างขวาง การเคลื่อนไหวไม่ได้มีแค่เฉพาะชาวบ้านตำบลสะเอียบที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบเท่านั้น แต่การเคลื่อนไหวยังได้เริ่มขยายตัวเป็น “เครือข่ายของการเคลื่อนไหว” ทั้งกลุ่มอนุรักษ์ องค์กรพัฒนาเอกชนและสถาบันการศึกษา คณะกรรมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อม 16 สถาบัน คณะกรรมการนักศึกษามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มูลนิธิโลกสีเขียวในพระอุปถัมภ์ของสมเด็จพระเจ้าพี่นางเธอ เจ้าฟ้ากัลยาณิวัฒนาฯ มูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่าและพรรณพืชแห่งประเทศไทยในพระราชูปถัมภ์ มูลนิธิสืบนาเคเสถียร มูลนิธิเพื่อนช้าง มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ สมาคมอนุรักษ์นกและธรรมชาติแห่งประเทศไทย สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน ชมรมสภาวะแวดล้อมสยามและสหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย สมัชชาคนจน ฯลฯ ที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเคลื่อนไหวครั้งนี้อย่างกว้างขวาง ดังนั้นการเคลื่อนไหวทางสังคมในช่วงนี้ทำให้เห็นถึงการปะทะกันระหว่างการเคลื่อนไหวของกลุ่มไม่เอาเชื่อนแก่งเลื่อมและกลุ่มที่ต้องการเชื่อนแก่งเลื่อม ทำให้เห็นขั้นตอนการเคลื่อนไหวที่พัฒนาไปสู่ขั้นตอนที่ 2 ขั้นของการรวมตัวกันและขั้นที่ 3 ขั้นของการจัดองค์กรอย่างชัดเจน โดยองค์กรการเคลื่อนไหวของกลุ่มไม่เอาเชื่อนแก่งเลื่อมซึ่งมีชุมชนที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างเชื่อนแก่งเลื่อมเป็นแกนกลางนั้น ก็ได้เริ่มมีโครงสร้างองค์กรการเคลื่อนไหวที่มีความสลับซับซ้อนและเป็นทางการมากยิ่งขึ้น เพื่อทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนการเคลื่อนไหวให้บรรลุจุดมุ่งหมายของการเคลื่อนไหว มีการจัดตั้งกลุ่มเยาวชนขึ้นมาเป็นกลไกสำคัญในการเคลื่อนไหวในช่วงระยะเวลาต่อมา เกิดโครงสร้างของความร่วมมือระหว่างองค์กรต่าง ๆ กลายเป็นเครือข่ายที่ซับซ้อนและมีพลังในการเคลื่อนไหวมากยิ่งขึ้น มีการระดมทรัพยากรผ่านเครือข่ายต่าง ๆ โดยเฉพาะเครือข่ายที่ได้รับความเดือดร้อนจากเชื่อนเช่นเดียวกัน อาทิ สมัชชาคนจน รวมทั้งได้มีการปรับเป้าหมายและยุทธวิธีการเคลื่อนไหวให้เหมาะสมกับสถานการณ์ ทั้งนี้ยุทธวิธีที่ใช้ในการเคลื่อนไหวมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาตามบริบทของสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป อาทิ เมื่อองคมนตรีจะเดินทางมาทอดกฐินพระราชทานที่จังหวัดลำปางก็ใช้วิธีการถวายฎีกาต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว การปิดล้อมชุมชนไม่ให้หน่วยงานของรัฐเข้ามาและพร้อมจะใช้ความรุนแรงหากรัฐยังคงจะดำเนินโครงการเชื่อนแก่งเลื่อม นอกจากนี้ในช่วงเวลานี้ยังได้เกิดการนำเอาอัตลักษณ์ดั้งเดิมของชุมชนมา ปรับ เปลี่ยน ประกอบสร้างขึ้นมาใหม่เพื่อใช้เป็นยุทธวิธีในการต่อสู้ อาทิ การเกิดขึ้นของพิธีสืบชะตาแม่น้ำยม การบวชป่าสักทอง

การทำพิธีสาปแช่ง เสาพริกเผากลือ บวงสรวงศาลเจ้าพ่อขอมือเหล็ก ซึ่งพิธีกรรมเหล่านี้ได้ถูกนำมาใช้เป็นยุทธวิธีในการต่อสู้ของกลุ่มไม่เอาเขื่อนแก่งเสือเต้นตลอดระยะเวลาเกือบกว่า 30 ปี

ช่วงที่ 3: “สามรัฐบาล” กับการเคลื่อนไหวเพื่อต่อสู้กับการผลักดันให้สร้างเขื่อนแก่งเสือเต้น (พ.ศ. 2540-2548) “สามรัฐบาล” ได้แก่ รัฐบาลนายชวน หลีกภัย รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรและรัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ในช่วงระยะแรกได้มีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งจากโครงการสร้างเขื่อนแก่งเสือเต้นด้วยการทบทวนโครงการในรูปแบบต่าง ๆ แต่กลุ่มไม่เอาเขื่อนแก่งเสือเต้นก็ยังคงเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่อง ไม่ได้ถดถอยลง ในทางตรงกันข้าม กับเข้าร่วมกับเครือข่ายอื่น ๆ เพื่อเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่อง เช่น การเข้าร่วมเคลื่อนไหวร่วมกับม็อบเกษตรกรภาคเหนือที่ลำพูนและเมื่อโครงการเขื่อนแก่งเสือเต้นปรากฏขึ้นเมื่อใด โดยเฉพาะเมื่อเกิดปัญหาอุทกภัย กลุ่มผู้ไม่เอาเขื่อนแก่งเสือเต้นก็จะออกมาเคลื่อนไหวอีกครั้งทันที ทั้งนี้กลยุทธ์ในการเคลื่อนไหวที่พบมากในช่วงนี้ นอกจากจะเป็นการยื่นหนังสือคัดค้าน การรวมตัวกันเพื่อแสดงพลังของการไม่เอาเขื่อนแก่งเสือเต้นแล้ว ยังพบกลยุทธ์การเคลื่อนไหวอื่น ๆ ที่น่าสนใจ อาทิ การใช้อำนาจของการวิจัยเพื่อใช้เป็นเหตุผลในการคัดค้านการสร้างเขื่อนแก่งเสือเต้น โดยเฉพาะการทำวิจัยชุมชน การใช้พระราชอำนาจของสถาบันกษัตริย์ เช่น การน้อมเกล้าฯ ถวายผืนป่าสักทองเพื่อเป็นพระราชกุศลในวโรกาสสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถทรงมีพระชนมพรรษาครบ 72 พรรษา การปลูกป่าเฉลิมพระเกียรติพระราชินี นอกจากนี้กลยุทธ์การเคลื่อนไหวโดยอาศัยวัฒนธรรมและความเชื่อของชุมชนยังพบได้บ่อยครั้งในช่วงระยะเวลานี้ เช่น การทิ้งหินซื้อบ้านและเผาหุ่นเขื่อนแก่งเสือเต้นจำลอง การให้ปราชญ์ของชุมชนสาปแช่งผู้สนับสนุนให้มีการสร้างเขื่อนแก่งเสือเต้น ณ บริเวณสถานที่ศักดิ์สิทธิ์ของชุมชน เป็นต้น

ช่วงที่ 4: การเคลื่อนไหวเพื่อต่อสู้กับนายกรัฐมนตรีชื่อ “สมัคร สุนทรเวช” (พ.ศ. 2551) ในช่วงปี พ.ศ. 2551 การเคลื่อนไหวในช่วงนี้เป็นการต่อสู้กับนายกรัฐมนตรีชื่อ “สมัคร สุนทรเวช” และด้วยบุคลิกลักษณะเฉพาะตัวของนายกรัฐมนตรีคนใหม่ โดยเฉพาะวาทะ “นกยูงโง่ 3 ตัว” กับ “คุณพ่อเอ็นจิโอ” และนโยบายสนับสนุนการสร้างเขื่อนแก่งเสือเต้น ซึ่งมาพร้อมกับการขานรับเป็นลูกโซ่ของหน่วยงานภาครัฐที่สนับสนุนการสร้างเขื่อนแก่งเสือเต้น ไม่ว่าจะเป็นอธิบดีกรมชลประทานหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็ได้ทำให้กลุ่มไม่เอาเขื่อนแก่งเสือเต้นกลับมาเคลื่อนไหวอีกครั้งและได้ดึงเอาผู้ที่เคยเป็นเพียงผู้เฝ้าดูอยู่ห่าง ๆ อย่างเอ็นจิโอและนักวิชาการ เข้ามาร่วมวงวิพากษ์โครงการเขื่อนแก่งเสือเต้นอย่างคึกคัก

การกลับมาเคลื่อนไหวของกลุ่มไม่เอาเขื่อนแก่งเสือเต้น เริ่มจากกลุ่มไม่เอาเขื่อนแก่งเสือเต้น ได้ออกแถลงการณ์ที่ได้ถูกนำมาใช้อย่างต่อเนื่องและทุกครั้ง ทั้งแถลงการณ์ของคณะกรรมการชาวบ้านตำบลสะเอียบ เครือข่ายพิทักษ์แม่น้ำยมและสมัชชาคนจน กลุ่มนักวิชาการที่



ได้ออกมาร่วมในการเคลื่อนไหวด้วยการจัดเวทีวิชาการด้านสิทธิชุมชนอย่างกว้างขวาง นอกจากนี้พิธีสืบชะตาแม่น้ำยม การบวชป่าและการพิธิสาปแช่ง ซึ่งได้กลายมาเป็นพิธีกรรมศักดิ์สิทธิ์ของกลุ่มไม่เอาเขื่อนแก่งเสือเต้น ยังคงถูกนำมาใช้ในการต่อสู้ครั้งนี้ พื้นที่ลุ่มवलชน รวมไปถึงการเน้นย้ำการเป็น “ป่าสักทองผืนสุดท้ายของประเทศไทย”

ช่วงที่ 5 : ต่อต้าน “เสธ.หนั่น” (พ.ศ. 2551-2553) แม้การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของนายสมัคร สุนทรเวชจะสิ้นสุดไปแล้วและแม้ว่านายสมชาย วงศ์สวัสดิ์จะได้ขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีในช่วงระยะเวลานั้น ๆ แต่โครงการแก่งเสือเต้นก็ยังถูกหยิบยกขึ้นมาถกเถียงอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากได้เกิดปัญหาอุทกภัยอยู่บ่อยครั้ง อาทิ ในวันที่ 4 ตุลาคม พ.ศ. 2551 หลังจากที่นายสมชายได้เดินทางมาตรวจสอบสภาพเขื่อนป่าสักชลสิทธิ์ นายสมชายได้หารือกับอธิบดีกรมชลประทานเกี่ยวกับข้อดีข้อเสียของการสร้างเขื่อนแก่งเสือเต้น และได้ฝากอธิบดีกรมชลประทานเพื่อดำเนินการตั้งคณะกรรมการคัดแยกจากคณะกรรมการพัฒนาบริหารจัดการน้ำและระบบชลประทานเพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการสร้างเขื่อนแก่งเสือเต้นเพื่อดำเนินการต่อจากรัฐบาล นายสมัคร สุนทรเวช จนกระทั่งนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2552 จอร์จ ประสาทรองนายกรัฐมนตรีก็ได้กลายมาเป็นชนวนในการเคลื่อนไหวของกลุ่มไม่เอาเขื่อนแก่งเสือเต้นอีกครั้ง ดังนั้นสถานการณ์น้ำแล้งและอุทกภัย จึงได้กลายมาเป็นตัวเร่งให้นักการเมืองนำมาใช้เป็นเหตุผลในการสนับสนุนให้มีการสร้างเขื่อนแก่งเสือเต้นอย่างกว้างขวางอีกครั้ง โดยเฉพาะ พ.ศ. 2552 จอร์จ ประสาทรอง ซึ่งได้สั่งการให้กรมชลประทานเร่งสำรวจเพื่อนำข้อมูลโครงการสร้างเขื่อนแก่งเสือเต้นเข้าสู่คณะกรรมการแก้ปัญหาน้ำแล้งในระดับชาติ การลงพื้นที่สำรวจป่าสักทองแก่งเสือเต้นของคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาผลกระทบจากภัยธรรมชาติและสาธารณภัยและคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในเขตลุ่มน้ำยม สภาพผู้แทนราษฎร ทำให้กลุ่มผู้ไม่เอาเขื่อนแก่งเสือเต้นได้ออกมาเคลื่อนไหว โดยอาศัยการประชุมชุม การประกาศจุดยืน การออกแถลงการณ์ผ่านกลุ่มองค์กรต่าง ๆ ทั้งองค์กรภายในและองค์กรเครือข่าย อาทิ กลุ่มชาวบ้านตำบลสะเอียบ กลุ่มเยาวชนตะกอนยม กลุ่มราษฎรรักษ์ป่า กลุ่มเยาวชนตะกอนยม คณะกรรมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ตำบลสะเอียบ ศูนย์ประสานงานองค์กรชุมชนตำบลสะเอียบ การเข้าร่วมกับสมาชิกรัฐสภาคนจนเพื่อประท้วงที่หน้าทำเนียบรัฐบาล การใช้ยุทธวิธีปิดชุมชนด้วยการไม่อนุญาตให้ บริษัทและตัวแทนกรมชลประทานเข้าสำรวจเพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการสร้างเขื่อนยมล่าง ขณะเดียวกันก็พยายามเสนอทางออกอื่น ๆ ในการแก้ไขปัญหา เช่น การสร้างฝายทดน้ำ ภายใต้โครงการหนึ่งล้านฝายเท่ากับเขื่อนแก่งเสือเต้นตามนโยบายของผู้ว่าราชการจังหวัดแพร่

อย่างไรก็ตามเหตุการณ์การล่ายชื่อนักเรียนและบุคลากรทางการศึกษาทั่วจังหวัด เพื่อสนับสนุนการสร้างเขื่อนแก่งเสือเต้น ได้ทำให้เกิดการเคลื่อนไหวของกลุ่มไม่เอาเขื่อนแก่งเสือเต้นอย่างกว้างขวาง ทั้งเครือข่ายและองค์กรที่เดิมแม้จะไม่ชัดเจนว่าอยู่ฝ่ายใดระหว่าง “กลุ่มไม่เอาเขื่อนแก่งเสือเต้น” กับ “กลุ่มที่ต้องการเขื่อนแก่งเสือเต้น” แต่ก็รับรู้ได้ถึงความไม่ชอบธรรมที่เกิดขึ้น จนทำให้ผู้กระทำการเหล่านั้นตัดสินใจเข้ามามีส่วนร่วมกับการเคลื่อนไหวดังกล่าวในที่สุด อาทิ คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย เครือข่ายคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.) อีสาน โครงการทามมูน สถาบันชุมชนอีสาน สมาคมป่าชุมชนอีสาน กลุ่มนิเวศวัฒนธรรมศึกษา เครือข่ายนักวิชาการนิเวศวัฒนธรรมศึกษา ศูนย์ข้อมูลสิทธิมนุษยชนและสันติภาพ (ศสส.) ภาคอีสาน กลุ่มศึกษาปัญหาดินเค็มและการจัดการทรัพยากรแร่ อีสานและคณะทำงานติดตามปัญหาทรัพยากรเหมืองแร่ ประเทศไทย นอกจากนี้การจัดงานประจำปี บวชป่า สืบชะตาแม่น้ำโขง ยังคงเป็นพิธีกรรมที่ถูกนำมาใช้อย่างต่อเนื่อง ประกอบกับจำนวนหน่วยงานราชการและหน่วยงานอื่น ๆ ที่เข้าร่วมเพิ่มมากกว่าทุก ๆ ปี สะท้อนให้เห็นความสำเร็จของการใช้ยุทธวิธีและกลายเป็นเอกลักษณ์ที่สำคัญในการเคลื่อนไหวของกลุ่มไม่เอาเขื่อนแก่งเสือเต้น

ช่วงที่ 6: “อุทกภัย ปลอดประสพและการกลับมาของเขื่อน”: การเคลื่อนไหวอีกครั้งของกลุ่มไม่เอาเขื่อนแก่งเสือเต้น (พ.ศ. 2554-ปัจจุบัน) หลังจากรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรี พล.ต.สนั่น ขจรประศาสน์เป็นชนวนที่ทำให้เกิดการเคลื่อนไหวของกลุ่มไม่เอาเขื่อนแก่งเสือเต้นจนทำให้พ้นจากตำแหน่งไป ประสพการณ์ที่ได้จากการเรียนรู้จากการเคลื่อนไหวที่ผ่านมาของกลุ่มไม่เอาเขื่อนแก่งเสือเต้น ได้ทำให้กลุ่มไม่เอาเขื่อนแก่งเสือเต้นเรียนรู้ว่า เมื่อใดก็ตามที่รัฐบาลใหม่ขึ้นมาบริหารประเทศ ก็มักจะมีการ “ปลูกฝืนแก่งเสือเต้น” ขึ้นมาใหม่อีกทุกครั้ง โดยเฉพาะในช่วงที่เกิดอุทกภัย ดังนั้นเมื่อเกิด “มหาอุทกภัย” ขึ้นในปี พ.ศ. 2554 และได้เริ่มมีเสียงเรียกร้องให้รัฐบาลกลับมาพิจารณาโครงการเขื่อนแก่งเสือเต้นอีกครั้ง โดยเฉพาะเสียงจากนายปลอดประสพ สุรัสวดี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในรัฐบาลของนางสาวยิ่งลักษณ์ กลุ่มไม่เอาเขื่อนแก่งเสือเต้นจึงต้องออกมาเคลื่อนไหวอีกครั้งและเป็นจุดเริ่มต้นในการเคลื่อนไหวช่วงสุดท้ายของกลุ่ม ไม่เอาเขื่อนแก่งเสือเต้น

ในช่วงรัฐบาลของนางสาวยิ่งลักษณ์ที่มีนายปลอดประสพ สุรัสวดีเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี นายปลอดประสพ ผู้ที่กลุ่มไม่เอาเขื่อนแก่งเสือเต้นระบุว่าเคยต่อสู้กับชาวบ้านเพื่อปกป้องป่าสักทอง แต่ในตอนนี้ ได้กลายมาเป็นผู้ที่พยายามที่จะสร้างเขื่อนแก่งเสือเต้น ได้กลายเป็นศัตรูคนสำคัญของกลุ่มไม่เอาเขื่อนแก่งเสือเต้น นอกจากนี้ยังมีนักการเมืองที่สนับสนุนการสร้างเขื่อนแก่งเสือเต้นอีกจำนวนหนึ่ง ทั้งกรมชลประทานและบริษัทเอกชนประกอบอุทกภัยที่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง โดยเฉพาะ “มหาอุทกภัย” ที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2554 ทำให้กลุ่ม



ต้องการเชื่อมแก่งเสื่อเด่นได้ออกมาสนับสนุนให้สร้างเชื่อมแก่งเสื่อเด่นอย่างแพร่หลาย โดยเฉพาะ
นักการเมืองในอดีต

ทั้งนี้ยุทธวิธีการต่อสู้ของกลุ่มไม่เอาเชื่อมแก่งเสื่อเด่นยังคงเป็นการต่อสู้ผ่านทาง
จดหมาย แลกเปลี่ยน เพื่อยืนยันอุดมการณ์ ประณามผู้ที่สนับสนุนการสร้างเชื่อม แก่งเสื่อเด่นให้
เห็นว่าการสร้างเชื่อมแก่งเสื่อเด่นจะก่อให้เกิดผลเสียอย่างไร พร้อมเสนอแนะแนวทางอื่นที่ดีกว่าการสร้างเชื่อม
โดยมีสื่อมวลชนเป็นผู้กระทำการหลักในการเผยแพร่อุดมการณ์ดังกล่าว ในช่วงระยะเวลานี้ กลุ่มไม่
เอาเชื่อมแก่งเสื่อเด่น ยังคงได้แรงสนับสนุนจากเครือข่ายผู้ไม่เอาเชื่อมแก่งเสื่อเด่น โดยมีเป้าหมาย
เดียวกัน คือ “ต่อต้านเชื่อม” อาทิ เครือข่ายลุ่มน้ำภาคเหนือ สมัชชาคนจน ความพยายามของ
นักการเมืองที่จะดำเนินโครงการเชื่อมแก่งเสื่อเด่นให้ได้ ได้กลายมาเป็นความได้เปรียบของกลุ่มไม่
เอาเชื่อมแก่งเสื่อเด่น ทำให้เกิดกลุ่มผู้เห็นอกเห็นใจ จนมีผู้ร่วมอุดมการณ์เพิ่มมากขึ้น อาทิ
คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (กรป.) ขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (ขปส.)
เครือข่ายศิลปินเพื่อสิ่งแวดล้อม องค์กรภาคประชาชน 6 แห่ง (Thai Water Partnership Oxfam)
ชมรมพัฒนาคุณภาพชีวิต เครือข่ายลุ่มน้ำภาคเหนือ โครงการแม่น้ำเพื่อชีวิตและเครือข่ายองค์กร
ชุมชนลูกพ่อขุนราม ความพยายามในการเสนอแนะแนวทางอื่น ๆ ในการแก้ไขปัญหาทั่วของลุ่ม
ไม่เอาเชื่อมแก่งเสื่อเด่นไม่เป็นผล ทำให้กลุ่มไม่เอาเชื่อมแก่งเสื่อเด่นต้องพยายามปรับเปลี่ยน
เพิ่มเติมยุทธวิธีในการต่อสู้มากขึ้น อาทิ การตั้งทีมลูกหลานคนรุ่นใหม่สำหรับการเคลื่อนไหว การ
ปิดชุมชนและเผ่าร้างชุมชนไม่ให้บุคคลและหรือหน่วยงานภายนอกเข้ามาได้กลายเป็นยุทธวิธี
หลักในช่วงนี้ ยุทธวิธีไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐ ยุทธวิธีในการนำเอาพิธีกรรมเชิงอัตลักษณ์และ
วัฒนธรรมชุมชนมาใช้ในการต่อสู้ผ่านพิธีสืบชะตาป่าสักทองยังคงถูกนำมาใช้อยู่ในปัจจุบัน

3) องค์กรและการระดมทรัพยากรในเคลื่อนไหวทางสังคมของกลุ่มไม่เอาเชื่อมแก่งเสื่อเด่น
จากการเคลื่อนไหวของกลุ่มที่ต้องการเชื่อมแก่งเสื่อเด่น โดยเฉพาะนักการเมือง ได้ทำให้เกิดองค์กร
การเคลื่อนไหวทางสังคมของกลุ่มไม่เอาเชื่อมแก่งเสื่อเด่นเพื่อต่อสู้กับกลุ่มดังกล่าวซึ่งสามารถ
จำแนกได้เป็น 3 กลุ่มได้แก่

(3.1) องค์กรเคลื่อนไหวซึ่งเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากโครงการ
เชื่อมแก่งเสื่อเด่น ประกอบไปด้วยสมาชิกในชุมชน 4 หมู่บ้าน ได้แก่ บ้านดอนชัย บ้านดอนชัยสัก
ทอง บ้านดอนแก้วและบ้านแม่เด่น ตำบลสะเดียง นอกจากนี้ยังรวมไปถึงหมู่บ้านต่าง ๆ ในอำเภอ
เชียงม่วน จังหวัดพะเยาที่ได้รับผลกระทบเช่นเดียวกัน โดยเป็นองค์กรทางการเมืองที่มีอยู่เดิมในชุมชน
เป็นองค์กรที่กลุ่มไม่เอาเชื่อมแก่งเสื่อเด่นใช้ในการเคลื่อนไหวมาตั้งแต่ในช่วงระยะแรกจนถึง
ปัจจุบัน โดยอาศัยความเดือดร้อนที่คาดว่าจะได้รับหากมีการสร้างเชื่อมแก่งเสื่อเด่นเป็นจุดร่วมกัน
ของสมาชิกในองค์กร ดังนั้นวัตถุประสงค์ของการเคลื่อนไหวก็คือ ต่อต้านการสร้างเชื่อมแก่งเสื่อ

เดิน องค์กรชุมชนเพื่อต่อต้านการสร้างเขื่อนแก่งเสือเต้นนี้ ประกอบไปด้วยผู้นำและสมาชิกในชุมชน 4 หมู่บ้าน ได้แก่ กำนัน นายกองค้ำการบริหารส่วนตำบล ผู้ใหญ่บ้านและกรรมการหมู่บ้าน ทั้งนี้องค์กรการเคลื่อนไหวนี้เป็นองค์กรที่มีความเข้มแข็งเนื่องด้วยเป็นกลุ่มที่มีสมาชิกในองค์กรที่แน่นอน มีปัญหาพร้อมกันที่ชัดเจน เป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อนแก่งเสือเต้นและมีเป้าหมายในการเคลื่อนไหวร่วมกันคือ การต่อต้านคัดค้านการสร้างเขื่อนแก่งเสือเต้น องค์กรการเคลื่อนไหวนี้ได้กลายมาเป็นองค์กรหลักในการเคลื่อนไหวทางสังคมของกลุ่มไม่เอาเขื่อนแก่งเสือเต้น โดยทำหน้าที่ในการระดมทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อต่อต้านคู่ตรงข้ามที่ต้องการสร้างเขื่อนแก่งเสือเต้น โดยเฉพาะการระดมสมาชิกผ่านทางกิจกรรมการเคลื่อนไหวต่าง ๆ การออกมาเคลื่อนไหวขององค์กรเคลื่อนไหวนั้น มักทำในนามของคณะกรรมการชาวบ้านคัดค้านเขื่อนแก่งเสือเต้น ขณะเดียวกันกลุ่มประสานงานองค์กรชุมชนตำบลสะเอียบ ก็ได้ทำหน้าที่ประสานงานและระดมทรัพยากรทั้งภายในชุมชนและภายนอกชุมชนทั้งในรูปของเครือข่ายและการต่อสู้กับคู่ขัดแย้ง การจัดองค์กรการเคลื่อนไหวดังกล่าวได้ทำให้ผู้นำที่เป็นทางการทั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน นายกองค้ำการบริหารส่วนตำบลและผู้ใหญ่บ้านมีความโดดเด่นขึ้นมาในฐานะที่เป็นแกนนำในการเคลื่อนไหวและการระดมทรัพยากรในการเคลื่อนไหว

นอกจากนี้ยังมีองค์กรที่เกิดขึ้นมาใหม่เพื่อเคลื่อนไหวโดยตรงอีกหลากหลายองค์กรเพื่อ แยกกันต่อสู้ เพื่อระดมทรัพยากรภายในและภายนอกองค์กรในรูปของเครือข่าย อาทิ กลุ่มเยาวชนตะกอนขม/กลุ่มเยาวชนชาวสะเอียบ คณะกรรมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมตำบลสะเอียบ คณะกรรมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมตำบลสะเอียบ คณะกรรมการชาวบ้านอนุรักษ์ป่าสักทองธรรมชาติ กลุ่มราษฎรรักษ์ป่า เครือข่ายคัดค้านเขื่อนจำนวน 4 หมู่บ้าน เป็นต้น

(2) กลุ่มเครือข่ายองค์กรการเคลื่อนไหว จำแนกเป็น (1) กลุ่มเครือข่ายที่เป็นองค์กรการเคลื่อนไหวที่ประสบปัญหาคล้ายคลึงกับกลุ่มไม่เอาเขื่อนแก่งเสือเต้น ได้แก่ กลุ่มที่ประสบปัญหาจากเขื่อนและกลุ่มที่ประสบปัญหาอื่น ๆ อันเนื่องมาจากโครงการของรัฐ โดยกลุ่มเครือข่าย ๆ หลัก อาทิ กลุ่มสมัชชาคนจนซึ่งได้กลายมาเป็นผู้กระทำการสำคัญในฐานะเครือข่ายในการเคลื่อนไหวไม่เอาเขื่อนแก่งเสือเต้นในระดับที่ใหญ่กว่าภูมิภาค องค์กรเครือข่ายที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนไหวในประเด็นเรื่องลุ่มน้ำ อาทิ เครือข่ายลุ่มน้ำภาคเหนือ สมาพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ (สกน.) เครือข่ายองค์กรประชาชนภาคเหนือ เครือข่ายพิทักษ์แม่น้ำยมซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งของสมัชชาคนจน ทั้งนี้เครือข่ายพิทักษ์แม่น้ำยมถือเป็นองค์กรการเคลื่อนไหวที่ถูกตั้งขึ้นมาเพื่อเชื่อมโยงเครือข่ายต่าง ๆ เข้าด้วยกันโดยมีแม่น้ำยมเป็นจุดร่วมในการเคลื่อนไหว องค์กรเครือข่ายการเคลื่อนไหวที่อยู่ในภูมิภาคเดียวกัน ได้แก่ ภาคเหนือ อาทิ สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ (สกน.) เครือข่ายองค์กรประชาชนภาคเหนือ สมาพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ เครือข่ายลุ่มน้ำภาคเหนือ องค์กร



เครือข่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อมและประเด็นเรื่องสิทธิซึ่งมักเป็นองค์การการเคลื่อนไหวที่กว้างขวางกว่าองค์กรเครือข่ายในภูมิภาคเดียวกัน เป็นเครือข่ายของการเคลื่อนไหว อาทิ องค์กรพัฒนาเอกชนและสถาบันการศึกษา คณะกรรมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อม 16 สถาบัน คณะกรรมการนักศึกษาบัณฑิตศึกษามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มูลนิธิโลกสีเขียวในพระอุปถัมภ์ของสมเด็จพระเจ้าพี่นางเธอ เจ้าฟ้ากัลยาณิวัฒนาฯ ฯลฯ

(3) กลุ่มผู้เฝ้ามองที่ภายหลังได้เข้าร่วมเป็นองค์การการเคลื่อนไหว องค์การการเคลื่อนไหวกลุ่มสุดท้ายที่มีบทบาทสำคัญในแง่ของการสนับสนุนข้อมูลทางวิชาการ ที่ช่วยเติมเต็มองค์การการเคลื่อนไหวกลุ่มอื่น ๆ ได้แก่ กลุ่มผู้เฝ้ามอง ที่ภายหลังได้เข้าร่วมเป็นองค์การการเคลื่อนไหว โดยเฉพาะชนชั้นกลางอย่างนักศึกษา นักวิชาการ สื่อมวลชน ซึ่งการเคลื่อนไหวดังกล่าวมีทั้งในระดับของการสนับสนุนทรัพยากรและระดับของการเข้าร่วมในกิจกรรมการเคลื่อนไหว นอกจากนี้สื่อมวลชนยังได้เข้ามามีบทบาทสำคัญ เนื่องจากการเคลื่อนไหวของกลุ่มไม่เอาเชื่อนแก่งเสือเต้นทุกครั้ง จะถูกนำเสนอโดยสื่อมวลชน แม้ว่าสื่อมวลชนจะไม่ได้เป็นกลุ่มไม่เอาเชื่อนแก่งเสือเต้น แต่ก็สื่อมวลชนก็ได้กลายมาเครื่องมือหลักในยุทธวิธีการเคลื่อนไหวของกลุ่มไม่เอาเชื่อนแก่งเสือเต้น

สำหรับการระดมทรัพยากรภายในชุมชนผู้ได้รับผลกระทบนั้น เป็นไปโดยง่ายเนื่องจากกลุ่มแต่ละกลุ่มได้รับผลกระทบร่วมกัน เนื่องจากชาวบ้านในตำบลสะเอียบทั้ง 4 หมู่บ้านรวมทั้งชาวบ้านในอำเภอเชิงม่วน จังหวัดแพร่ที่จะต้องสูญเสียที่อยู่อาศัย สูญเสียที่ดินทำกินอันเนื่องมาจากน้ำท่วมหากมีการดำเนินโครงการก่อสร้างเขื่อนแก่งเสือเต้น ดังนั้นจึงเป็นกลุ่มผู้ที่ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการเคลื่อนไหวครั้งนี้ อย่างไรก็ตามการเคลื่อนไหวภายในชุมชนยังคงเป็นเพียงเสียงส่วนน้อย เมื่อเทียบกับเสียงส่วนใหญ่ที่จะได้ประโยชน์จากการสร้างเขื่อนแก่งเสือเต้น โดยเฉพาะภาครัฐ ทรัพยากรที่มีอยู่น้อยทำให้ชุมชนจำเป็นต้องขยายองค์การการเคลื่อนไหวที่มีขนาดใหญ่มากขึ้น มีอำนาจต่อรองมากกว่า ด้วยเหตุนี้ชุมชนจึงพยายามระดมทรัพยากรด้วยวิธีการหลากหลายวิธี อาทิ (1) การระดมทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชนผ่านการจัดตั้งองค์กรเคลื่อนไหวต่าง ๆ ทั้ง องค์กรทางการเมืองที่มีอยู่เดิมในชุมชน ซึ่งเป็นองค์กรที่กลุ่มไม่เอาเชื่อนแก่งเสือเต้นที่ได้ทำการเคลื่อนไหวมาตั้งแต่ในช่วงระยะแรกจนถึงปัจจุบัน องค์กรที่เกิดขึ้นใหม่เพื่อเคลื่อนไหวโดยตรงเพื่อระดมทรัพยากรสำหรับต่อสู้กับกลุ่มที่ต้องการเขื่อนแก่งเสือเต้นซึ่งถือเป็นยุทธวิธีหนึ่งในการต่อสู้ในลักษณะของการแยกกันต่อสู้โดยองค์การการเคลื่อนไหวดังกล่าวมีทั้งที่ตั้งขึ้นมาเพื่อระดมทรัพยากรภายในและภายนอกองค์กรในรูปของเครือข่าย (2) การระดมทรัพยากรที่มีอยู่นอกชุมชนผ่านการเข้าไปมีส่วนร่วมในการเคลื่อนไหวกับเครือข่าย เนื่องจากการระดมทรัพยากรเฉพาะแต่ในชุมชนเพียงอย่างเดียวไม่น่าเพียงพอที่จะทำให้กลุ่มไม่เอาเชื่อนแก่งเสือเต้นสามารถเคลื่อนไหวต่อสู้

กับกลุ่มที่ต้องการเชื่อมโยงแก่งเสือเต้นได้ ดังนั้นชุมชนจึงต้องอาศัยการระดมทรัพยากรที่มีอยู่นอกชุมชนผ่านการเข้าไปร่วมเคลื่อนไหวในเครือข่ายต่าง ๆ อาทิ กลุ่มเครือข่ายที่เป็นองค์กรการเคลื่อนไหวที่ประสบปัญหาล้าลึงกลับกลุ่มไม่เอาเชื่อมโยงแก่งเสือเต้น กลุ่มเครือข่ายสาธารณะชนผู้เฝ้ามอง เป็นกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญในแง่ของการสนับสนุนข้อมูลทางวิชาการที่ โดยเฉพาะชนชั้นกลางอย่างนักศึกษา นักวิชาการ สื่อมวลชน

ทั้งนี้กลุ่มผู้ไม่เอาเชื่อมโยงแก่งเสือเต้นได้สร้างกิจกรรมในการระดมทรัพยากรเพื่อการเคลื่อนไหวขึ้นมา ทั้งในระดับองค์กรภายในชุมชนและระดับเครือข่ายนอกชุมชนโดย กิจกรรมการเคลื่อนไหวในระดับองค์กรภายในชุมชน มีทั้งกิจกรรมการเคลื่อนไหวที่ทำร่วมกันและกิจกรรมการเคลื่อนไหวที่ทำผ่านกลุ่มองค์กรการเคลื่อนไหวต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นมาในชุมชน โดยกิจกรรมการเคลื่อนไหวที่ทำร่วมกัน เช่น การระดมสมาชิกเพื่อจัดทำพิธีสืบชะตาแม่น้ำยมและบวชป่าสักทอง ส่วนกิจกรรมการเคลื่อนไหวที่ทำผ่านกลุ่มองค์กรการเคลื่อนไหวต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นมา เช่น กลุ่มเยาวชนตะกอนยม/กลุ่มเยาวชนชาวสะเอียบ คณะกรรมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ตำบลสะเอียบ คณะกรรมการชาวบ้านอนุรักษ์ป่าสักทองธรรมชาติ เครือข่ายคัดค้านการสร้างเขื่อนจำนวน 4 หมู่บ้าน ส่วนกิจกรรมการเคลื่อนไหวระดับองค์กรเครือข่ายนอกชุมชน มีวิธีการ กระบวนการและการสร้างกิจกรรมของกลุ่มเพื่อการระดมทรัพยากรที่ค่อนข้างหลากหลาย กว้างขวาง โดยกลุ่มเครือข่ายที่เป็นองค์กรการเคลื่อนไหวที่ประสบปัญหาล้าลึงกลับกลุ่มไม่เอาเชื่อมโยงแก่งเสือเต้น กิจกรรมการเคลื่อนไหวของกลุ่มผู้เฝ้ามอง เป็นองค์กรการเคลื่อนไหวที่มีบทบาทสำคัญในแง่ของการสนับสนุนข้อมูลทางวิชาการ ที่ช่วยเติมเต็มองค์ความรู้ให้กับองค์กรการเคลื่อนไหวกลุ่มอื่น ๆ ดังนั้นกิจกรรมการเคลื่อนไหวจึงมักอยู่ในรูปของปัจเจกบุคคลและในลักษณะของกลุ่ม

3) ยุทธวิธีการเคลื่อนไหว สำหรับผลการศึกษายุทธวิธีการเคลื่อนไหวเมื่อพิจารณาจากแง่มุมทฤษฎีการระดมทรัพยากร ผลการศึกษาสามารถจำแนกยุทธวิธีในการเคลื่อนไหวของกลุ่มไม่เอาเชื่อมโยงแก่งเสือเต้นได้เป็น 12 ยุทธวิธี ได้แก่ (1) ยุทธวิธีการขัดขวาง ขัดขึ้นระบบการเมืองปกติ ด้วยการชุมนุมประท้วง และการ “ขัดขึ้น...ขัดขวาง” ไม่ให้ความร่วมมือในกระบวนการต่าง ๆ ของโครงการเชื่อมโยงแก่งเสือเต้น ตลอดจนการพัฒนาอื่น ๆ ที่เข้ามาในชุมชน ทำให้การเดินหน้าศึกษาเรื่องเชื่อมโยงแก่งเสือเต้น เต็มไปด้วยอุปสรรค การขัดขึ้นยังรวมไปถึงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชุมชน การไม่ยอมรับความช่วยเหลือใด ๆ จากรัฐเนื่องจากเกรงว่าจะถูกรัฐหลอกลวง รวมไปถึงการปฏิเสธโครงการของรัฐที่จะเข้ามาพัฒนาในพื้นที่ (2) ยุทธวิธีการใช้ความรุนแรง ยุทธวิธีการใช้ความรุนแรงที่ผู้วิจัยพบในการเคลื่อนไหวของกลุ่มไม่เอาเชื่อมโยงแก่งเสือเต้นเท่าที่บันทึกไว้นั้นมีเพียงเหตุการณ์เดียวคือ เหตุการณ์ในวันที่ 11 มิถุนายน พ.ศ. 2537 ซึ่งเป็นเหตุการณ์รุนแรงที่สื่อระบุว่า “ชาวบ้านได้ทำร้ายคณะเจ้าหน้าที่สำรวจข้อมูลของธนาคารโลกในระหว่างการเดินทางกลับจากการ



สำรวจพื้นที่โครงการแก่งเสือเต้น” แต่จากเหตุการณ์ดังกล่าว เหตุการณ์ความรุนแรงก็ยังไม่เคยเกิดขึ้น แม้จะมีเหตุการณ์อีกหลายเหตุการณ์ที่เกือบจะนำไปสู่การใช้ความรุนแรงระหว่างประชาชนด้วยกันและระหว่างประชาชนกับเอกชนก็ตาม (3) ยุทธวิธีตามช่องทางระบบการเมืองปกติ ผ่านการยื่นจดหมาย/หนังสือ ทั้งเปิดผนึกและปิดผนึก และการออกแถลงการณ์ (4) ยุทธวิธีประกอบสร้างอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมชุมชนขึ้นมาใหม่ อาทิ การใช้พิธีสืบชะตาหมู่บ้านมาเป็นพิธีสืบชะตาแม่น้ำมาเป็นพิธีกรรมเชิงสัญลักษณ์ของการต่อสู้ที่ได้นำเอาประเพณีและวัฒนธรรมชุมชนมาประกอบสร้างใหม่เพื่อใช้ในการต่อสู้กับกลุ่มผู้สนับสนุนเขื่อนแก่งเสือเต้น (5) ยุทธวิธีประกอบการสร้างอัตลักษณ์ของ “ผู้ดูแลป่า” เพื่อลบภาพ “คนตัดไม้” “คนตัดไม้” และ “นักตัดไม้ด้วย” (6) การสร้างวาทกรรม “ป่าสักทองผืนสุดท้ายของประเทศไทย” และ “ป่าสักทองที่เหลือเพียงสามแห่งในโลก” เพื่อลดทอนอำนาจของวาทกรรมการพัฒนาที่ว่าด้วยการสร้างเขื่อนของรัฐ (7) ยุทธวิธีพึ่งบารมีของสถาบันกษัตริย์ อาทิ การถวายฎีกา การน้อมเกล้าฯ ถวายผืนป่าสักทองธรรมชาติ เพื่อเป็นพระราชกุศล (8) ยุทธวิธีอาศัย “อำนาจของการวิจัย” อาทิ การศึกษาวิจัยพืชและสัตว์ธรรมชาติในป่าดงลึกงาม อุทยานแห่งชาติแม่ยม ที่เป็นแหล่งอาหารและสร้างเศรษฐกิจให้ชุมชนแบบหมุนเวียนตลอดทั้งปี การทำวิจัย “จาวบ้าน” เรื่อง “แม่น้ายม ป่าสักทอง...วิถีชีวิตของคนสะเลียง” เพื่อศึกษาการจัดการทรัพยากรในป่าแม่ยมของชาวบ้านด้วยตัวของชาวบ้านเอง การนำเอาผลการวิจัยของหน่วยงานต่าง ๆ มาใช้เพื่อแสดงให้เห็นว่า “ไม่ควรสร้างเขื่อนแก่งเสือเต้น” การดักขย้ำผลการศึกษารวบรวมของหน่วยงานต่าง ๆ ที่ระบุว่า “เขื่อนแก่งเสือเต้นไม่คุ้มค่ากับการก่อสร้าง” (9) การลดความน่าเชื่อถือของฝ่ายตรงข้าม อาทิ ดักขย้ำให้เห็นว่าที่มาของโครงการเขื่อนแก่งเสือเต้น มาจากความต้องการของนักการเมืองที่จะได้รับประโยชน์จากโครงการ ความพยายามที่จะแสดงให้เห็นว่าคณะกรรมการต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้นมาเพื่อพิจารณาโครงการแก่งเสือเต้นขาดความเป็นกลางและไม่มี ความชอบธรรม กระบวนการในการพัฒนาโครงการเขื่อนแก่งเสือเต้นมีปัญหา มีการเร่งรัดการดำเนินงาน ขาดการประเมินผลกระทบ หรือมีกระบวนการในการพัฒนาโครงการที่ไม่สมบูรณ์ การลดทอนความน่าเชื่อถือในการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนที่สนับสนุนการสร้างเขื่อนแก่งเสือเต้นว่า “มาจากการสนับสนุนของนักการเมืองในพื้นที่” ไม่ได้เกิดมาจาก “ความต้องการของประชาชนจริง ๆ” หรือเป็น “มือจับตั้ง” เป็นต้น (10) ยุทธวิธีปิดชุมชน ในช่วงระยะหลัง ชุมชนเปลี่ยนยุทธวิธีในการต่อสู้โดยเลือกที่จะปิดล้อมชุมชน ไม่ให้บุคคลภายนอกเข้ามาในชุมชน เพื่อหลีกเลี่ยงการนำข้อมูลที่ได้จากชาวบ้านไปอ้างอิงในเชิงสนับสนุนหรือก่อให้เกิดกระแสการสร้างเขื่อนแก่งเสือเต้นขึ้นมาอีก (11) ยุทธวิธีในการเสนอทางเลือกอื่นแทนการสร้างเขื่อนแก่งเสือเต้น (12) กลยุทธ์ในการก่อตั้งองค์กรการเคลื่อนไหวเพื่อดำเนินยุทธวิธี “แยกกันดี” ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว (13) การเข้าร่วมกับเครือข่ายการเคลื่อนไหว ทั้งในระดับภูมิภาค ระดับประเทศและองค์กรเหนือชาติ (14)

ยุทธวิธีลดแรงปะทะกับประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากการ “ไม่มีเงินแก่งเลียด” อาทิ ส่งสิ่งของเงินไปช่วยเหลือประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ได้จุดที่จะสร้างเขื่อน ที่ได้รับความเดือดร้อนจากภัยแล้งและน้ำท่วม การออกมาชี้แจง ให้ข้อมูลว่าสาเหตุของพิบัติภัยดังกล่าวไม่ได้เกิดจากการไม่มีเขื่อน เป็นต้น

ทั้งนี้เงื่อนไขความสำเร็จในการเคลื่อนไหวที่ทำให้เขื่อนแก่งเลียดยังคงไม่ถูกสร้างขึ้นมาได้แก่ (1) เงื่อนไขด้านองค์การการเคลื่อนไหวทางสังคม โดยองค์การการเคลื่อนไหวทางสังคมของกลุ่มไม่เอาเขื่อนแก่งเลียด เป็นองค์กรที่มีความสลับซับซ้อน มีหลากหลายระดับ ทั้งในระดับชุมชน ระดับเครือข่าย ทั้งเครือข่ายในระดับภูมิภาคและระดับประเทศ มีหลากหลายเป้าหมายแต่มีวัตถุประสงค์เดียวกันคือต่อต้านการสร้างเขื่อนแก่งเลียด เป็นองค์การการเคลื่อนไหวที่มีพลวัตรแปรเปลี่ยนไปตามกระแสการเคลื่อนไหวของกลุ่มที่ต้องการให้สร้างเขื่อนแก่งเลียด ทำให้องค์การการเคลื่อนไหวดังกล่าวสามารถทำหน้าที่ในการเคลื่อนไหวได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล สามารถดำรงจุดมุ่งหมายและอุดมการณ์ในการเคลื่อนไหวร่วมกันมาโดยตลอด ไม่แตกกระสานเหมือนองค์การการเคลื่อนไหวอื่น ๆ ขณะเดียวกันก็มีปฏิสัมพันธ์กับฝ่ายตรงข้ามอยู่ตลอดเวลา สามารถเชื่อมโยงในการจัดสรรทรัพยากรให้กับกิจกรรมการเคลื่อนไหวที่แตกต่างกันไปในแต่ละช่วงเวลา แตกต่างกันไปในแต่ละสถานการณ์ได้เป็นอย่างดี (2) เงื่อนไขในเรื่องการระดมทรัพยากร เงื่อนไขความสำเร็จอีกประการหนึ่งของกลุ่มไม่เอาเขื่อนแก่งเลียด ได้แก่ ความสามารถในการระดมทรัพยากรซึ่งสัมพันธ์กับความสามารถในการจัดรูปแบบขององค์การการเคลื่อนไหว โดยทรัพยากรในที่นี้ ได้แก่ บัณฑิตบุคคลและกลุ่มองค์กรต่าง ๆ ในสังคมที่มีเป้าหมายเดียวกัน เพื่อให้เข้ามาเป็นสมาชิกสนับสนุนในการเคลื่อนไหว โดยการระดมทรัพยากรของกลุ่มไม่เอาเขื่อนแก่งเลียดนั้น มีทั้งการระดมทรัพยากรภายในชุมชนและนอกชุมชน (3) เงื่อนไขในเรื่องยุทธวิธีการเคลื่อนไหว อาจกล่าวได้ว่า ความสำเร็จในการเคลื่อนไหวของกลุ่มไม่เอาเขื่อนแก่งเลียดนั้น เกิดขึ้นได้ก็เนื่องมาจากความสามารถขององค์การการเคลื่อนไหว ในการเลือกใช้ยุทธวิธีการเคลื่อนไหว โดยเฉพาะยุทธวิธีการก่อตั้งองค์การการเคลื่อนไหวเพื่อดำเนินยุทธวิธี “แยกกันดี” การเข้าร่วมกับเครือข่ายการเคลื่อนไหวอื่น ๆ ทั้งในระดับภูมิภาค ระดับประเทศและองค์กรเหนือชาติ นอกจากนี้กลุ่มไม่เอาเขื่อนแก่งเลียดยังใช้ยุทธวิธีในการต่อสู้ที่มีความหลากหลาย แตกต่างกันไปตามสถานการณ์ ทั้งยุทธวิธีการขัดขวาง ขัดขวางระบบการเมืองปกติ และยุทธวิธีต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว



อภิปรายผล

จากปรากฏการณ์การเคลื่อนไหวทางสังคมของกลุ่มไม่เอาแก๊งเสื้อแดงสะท้อนให้เห็นว่า ที่มาของการเคลื่อนไหวยังคงมีสาเหตุเช่นเดียวกับที่ Kothari (1984 อ้างถึงใน ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2552, น.138) ระบุว่า เกิดมาจากผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาของรัฐที่เข้าไปรุกรานชีวิตชุมชนท้องถิ่น โดยในกรณีของโครงการเขื่อนแก่งเสือเต้น เป็นการพัฒนาที่ใช้เขื่อนมาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาสำหรับผู้ที่ได้เขื่อน โดยรัฐยังคงมีความเชื่อว่าเขื่อนเป็นเสมือน “ยาสามัญประจำบ้าน” ที่สามารถนำมาใช้แก้โรคได้หลากหลาย แม้ว่าอรรถประโยชน์ของเขื่อนจะได้แปรเปลี่ยนจากการผลิตกระแสไฟฟ้าเพื่อพัฒนาทางเศรษฐกิจเหมือนดังคำขวัญในช่วงหนึ่งของการพัฒนาที่ว่า “น้ำไหล ไฟสว่าง ทางสะดวก” มาเป็นการช่วยแก้ไขปัญหากภัยธรรมชาติ ทั้งในเรื่องของน้ำท่วม และภัยแล้ง และไม่เพียงเฉพาะรัฐเท่านั้นที่มีความเข้าใจดังกล่าว แต่ยังรวมไปถึงผู้ที่ถูกกำหนดว่าจะได้รับประโยชน์จากเขื่อนซึ่งมักจะเป็น “ผู้ที่เป็นเสียงส่วนใหญ่” ดังนั้น “เสียงส่วนน้อย” ซึ่งก็คือผู้ที่จะต้องถูกโยกย้ายออกจากพื้นที่ ผู้ที่จะต้องสูญเสียที่อยู่อาศัยและหรือที่ดินทำกิน จึงต้องออกมาเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องสิทธิของตัวเอง

อย่างไรก็ตามแม้การเคลื่อนไหวทางสังคมของกลุ่มไม่เอาเขื่อนแก่งเสือเต้นจะมีลักษณะเป็นขั้นเป็นตอน เป็นวัฏจักรเหมือนที่ Christiansen (2009) ระบุไว้โดยเริ่มตั้งแต่ขั้นของการปรากฏออกมา (emergence) ขึ้นของการรวมตัว (coalescence) ขึ้นของการจัดองค์กร (bureaucratization) และขึ้นของการถดถอย (decline) ซึ่งเป็นขั้นตอนที่แสดงให้เห็นได้จากการสิ้นสุดการเคลื่อนไหวของมวลชน (Macdonis, 2001; Miller, 1999 cited in Christiansen, 2009, p.2) แต่ในกรณีการเคลื่อนไหวของกลุ่มไม่เอาเขื่อนแก่งเสือเต้นกลับพบว่า การเคลื่อนไหวทางสังคมแม้จะมีพัฒนาการมาเป็นลำดับยาวนานกว่า 30 ปี แต่ในขั้นที่ 4 ขึ้นของการถดถอยนั้น พบว่าแม้ในบางช่วงเวลาการเคลื่อนไหวทางสังคมของกลุ่มไม่เอาเขื่อนแก่งเสือเต้นจะได้เงียบหายไป แต่ชุมชนยังคงใช้ยุทธวิธีปิดชุมชน และเมื่อใดก็ตามที่เขื่อนแก่งเสือเต้นถูกปลุกขึ้นมาอีกครั้ง การเคลื่อนไหวทางสังคมของกลุ่มไม่เอาเขื่อนแก่งเสือเต้นก็จะกลับมาอีกครั้ง ดังนั้นขั้นของการถดถอยจึงยังไม่ถึงขั้นของการสิ้นสุดการเคลื่อนไหวเหมือนกรณีการเคลื่อนไหวอื่น ๆ

ในด้านองค์การการเคลื่อนไหวนั้น การเคลื่อนไหวของกลุ่มไม่เอาเขื่อนแก่งเสือเต้นยังคงใช้องค์กรทั้งที่เป็นแบบทางการและองค์กรที่ไม่เป็นทางการเช่นเดียวกับผลการศึกษากการเคลื่อนไหวอื่น ๆ โดยเป็นองค์การการเคลื่อนไหวที่เชื่อมโยงสัมพันธ์กันระหว่างพันธมิตร คนหรือกลุ่มคน การเชื่อมโยงระหว่างผู้นำกับผู้ตาม ศูนย์กลางกับชายขอบหรือกับส่วนต่าง ๆ ของกระบวนการทางสังคม ในลักษณะของความร่วมมือระหว่างองค์กรกับส่วนต่าง ๆ โดยองค์กรเคลื่อนไหวซึ่งเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากโครงการเขื่อนแก่งเสือเต้นเป็นองค์กรที่มีบทบาทและหน้าที่ในการ

ระดมคนและทรัพยากร ทำหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรให้กับกิจกรรมการเคลื่อนไหวของ ขบวนการ ทำการแข่งขันกับองค์กรอื่น ๆ เพื่อแข่งขันทรัพยากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับเป้าหมาย และยุทธวิธีให้เหมาะสมกับสถานการณ์ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายและการดำรงอยู่ต่อไปของขบวนการ เคลื่อนไหวทางสังคม เป็นไปตามทฤษฎีการระดมทรัพยากรที่มองว่า การเคลื่อนไหวทางสังคมมี พื้นที่อยู่ตรงขาขอบหรือนอกระบบการเมืองปกติ ในขณะที่กลุ่มผลประโยชน์กระทำการอยู่ภายใน โครงสร้างการเมืองปกติ (McCarthy and Zald, 1977, p.1,216; Tarrow, 1999, pp 123-124; Byrne, 1996, p.35 อ้างถึงใน ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2552, น.78)

สำหรับการระดมทรัพยากรของกลุ่มไม่เอาเชื่อนแก่เสื้อแดงนั้น มักกระทำผ่านกิจกรรม การเคลื่อนไหวต่าง ๆ ทั้งกิจกรรมการเคลื่อนไหวในระดับองค์กรภายในชุมชนและภายนอกชุมชน ทั้งกิจกรรมการเคลื่อนไหวที่กระทำร่วมกันและกิจกรรมการเคลื่อนไหวที่ทำผ่านกลุ่มองค์กรการ เคลื่อนไหวต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นมาในชุมชน กิจกรรมบางกิจกรรมได้กลายมาเป็นวิธีการระดม ทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อาทิ การจัดทำพิธีสืบชะตาแม่น้ำยมและบวชป่าสักทอง ซึ่งกิจกรรมดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดการระดมผู้คนจากทุกกลุ่ม ทั้งในกลุ่มชาวบ้านที่คาดว่าจะได้รับ ผลกระทบจากโครงการสร้างเขื่อนแก่เสื้อแดง กลุ่มเครือข่ายภายนอกชุมชน รวมไปถึงข้าราชการ ต่าง ๆ ตัวแทนภาครัฐ การแสดงพลังเพื่อต่อต้านการสร้างเขื่อนแก่เสื้อแดงผ่านกิจกรรมการ ประท้วง การเข้าร่วมในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ การดำเนินกิจกรรม การเคลื่อนไหวที่ทำผ่านกลุ่มองค์กรการเคลื่อนไหวต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นมา ได้แก่ กลุ่มเยาวชนตะกอน ยม/กลุ่มเยาวชนชาวสะเทียบซึ่งมักเป็นผู้นำในการทำกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับสื่อมวลชน การดำเนิน กิจกรรมของคณะกรรมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ตำบลสะเทียบ การดำเนินกิจกรรมของ คณะกรรมการชาวบ้านอนุรักษ์ป่าสักทองธรรมชาติ กลุ่มราษฎรรักษ์ป่า เครือข่ายคัดค้านการสร้าง เขื่อนจำนวน 4 หมู่บ้าน ได้ทำให้เกิดการระดมทรัพยากรจากทั้งภายในและภายนอกองค์กร ส่วน กิจกรรมการเคลื่อนไหวระดับองค์กรเครือข่ายนอกชุมชนนั้น มีวิธีการ กระบวนการและการสร้าง กิจกรรมของกลุ่มเพื่อการระดมทรัพยากรที่ค่อนข้างหลากหลาย กว้างขวาง หลายระดับ การที่ปัญหา จากการพัฒนาโครงการเขื่อนแก่เสื้อแดง เป็นปัญหาที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้คนและกระทบต่อ สิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะกระทบต่อป่าสักทองผืนสุดท้าย ทำให้การระดมทรัพยากรในการเคลื่อนไหว ทำได้ง่าย อย่างไรก็ตามการเคลื่อนไหวเฉพาะสมาชิกผู้ได้รับผลกระทบเพียงอย่างเดียวไม่น่า เพียงพอ ทำให้ชุมชนจำเป็นต้องระดมทรัพยากรจากภายนอกชุมชน ทั้งจากการสร้างกิจกรรมซึ่งเป็น ที่สนใจของสังคม การเข้าร่วมเครือข่ายการเคลื่อนไหวต่าง ๆ และการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อ เพื่อ ชักจูงสาธารณชนผู้เฝ้ามองให้รับรู้ในจุดมุ่งหมายและการกระทำของกลุ่ม และเข้ามาร่วมในการ เคลื่อนไหว สำหรับกลุ่มเครือข่ายผู้สนับสนุนการเคลื่อนไหว อาศัยการระดมทรัพยากรจากการ



เคลื่อนไหวระหว่างเครือข่าย ส่วนนักวิชาการอาศัยความได้เปรียบในแง่ของการยอมรับของสังคม ในการระดมทรัพยากรจากสังคม การรวบรวมทรัพยากรและสร้างกิจกรรมในการระดมทรัพยากร ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญของการเคลื่อนไหวทางสังคม ความสำเร็จ ล้มเหลวหรือการสร้างผลสะท้อน โดยการเคลื่อนไหวต่อสู้ของการเคลื่อนไหวทางสังคมจึงขึ้นอยู่กับกลุ่มและองค์กรในบริบทแวดล้อมของการเคลื่อนไหวทางสังคม (McCarthy and Zald, 1977, p.1,216 อ้างถึงใน ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2552, น.78)

ดังนั้นความสามารถของสมาชิกในการเคลื่อนไหวเพื่อระดมทรัพยากรและระดมคนเพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายของการเคลื่อนไหว โดยมีกลุ่มแกนนำที่เป็นผู้วางกลยุทธ์ในการนำพลังที่ยังไม่ถูกนำมาใช้ออกมา มีการระดมเงินทองและผู้สนับสนุน ได้รับความสนใจจากสื่อมวลชน สร้างพันธมิตรกับผู้มีอำนาจและสร้างองค์กรขึ้นมาเพราะถ้าไม่มีทรัพยากรเหล่านั้น การเคลื่อนไหวทางสังคมจะไม่เกิดประสิทธิผล องค์กรการเคลื่อนไหวจึงมีความสำคัญและเป็นเงื่อนไขของความสำเร็จ ทำให้เห็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของขบวนการทางสังคม (social movement organization) และองค์กรอื่น ๆ เป็นไปตามทฤษฎีการระดมทรัพยากร (มณีมัย ทองอยู่, 2557, น.51-52)

ยุทธวิธีในการเคลื่อนไหวหลายยุทธวิธี สะท้อนให้เห็นถึงการใช้ความเป็นเครือข่ายที่มีจุดมุ่งหมายร่วมกันคือ การต่อต้านเขื่อนและการรักษาป่า เป็นการโต้ตอบวาทกรรมการพัฒนาจากรัฐ เพื่อให้เกิดการอ้างความเป็นกลุ่มเดียวกัน เป็นการให้ความสำคัญต่อการอธิบายว่าเราเป็นใคร อยู่อย่างไร เป็นกลุ่มที่มีผลประโยชน์ร่วมกันเพื่อนำไปสู่การเข้าถึงประโยชน์ตามที่ Buergin (2003 อ้างถึงใน กุศล พยัคฆ์ศักดิ์, 2555) และ Roth (2004 อ้างถึงในกุศล พยัคฆ์ศักดิ์, 2555) ได้ระบุไว้ ป่าจึงไม่ใช่ป่าในลักษณะที่เป็นเชิงกายภาพเท่านั้น แต่ยังมีสังคมวัฒนธรรมที่สัมพันธ์กันอย่างเป็นระบบระหว่างผู้คนโดยเฉพาะคนชนบทกับคนเมือง กลุ่มตะกอนยอมเป็นการส่งทอดการอนุรักษ์และการพัฒนาที่แตกต่างกันตามรุ่นและวัย รวมทั้งสร้างอัตลักษณ์ที่มาใช้ฐานของความรู้เดิมของชุมชน ผสานกันในการต่อรองในรูปแบบที่หลากหลายให้สอดคล้องกับพื้นที่ มาใช้ในการต่อรอง (อภัย วณิชประดิษฐ์, 2548, น.108 อ้างถึงในกุศล พยัคฆ์ศักดิ์, 2555) ในขณะเดียวกันยุทธวิธีต่าง ๆ ก็ได้ถูกสร้างขึ้นเพื่อการเคลื่อนไหว และแปรเปลี่ยนไปตามสถานการณ์หรือบริบทแวดล้อมของขบวนการเคลื่อนไหวและภูมิหลังทางวัฒนธรรมของขบวนการเคลื่อนไหว ยุทธวิธีที่ประสบความสำเร็จในสถานที่หนึ่ง และในช่วงเวลาหนึ่ง อาจไม่ประสบความสำเร็จในการนำไปใช้ในอีกสถานการณ์หนึ่งได้ แต่หลักสำคัญคือ ยุทธวิธีของการเคลื่อนไหวจะต้องมีความยืดหยุ่นและปรับเปลี่ยนได้ เหมือนเช่นที่ Blumer (1969 อ้างถึงใน มณีมัย ทองอยู่, 2557, น.45) ได้ระบุเอาไว้

ดังนั้นเงื่อนไขความสำเร็จในการเคลื่อนไหวของกลุ่มไม่เอาเขื่อนแก่งเสือเต้นนั้น จึงเกิดขึ้นได้ก็เนื่องมาจากความสามารถขององค์กรการเคลื่อนไหว ในการเลือกใช้ยุทธวิธีในการเคลื่อนไหว

โดยเฉพาะยุทธวิธีการก่อตั้งองค์การเคลื่อนไหวเพื่อดำเนินยุทธวิธี “แยกกันดี” การเข้าร่วมกับเครือข่ายการเคลื่อนไหวอื่น ๆ ทั้งในระดับภูมิภาค ระดับประเทศและองค์กรเหนือชาติ นอกจากนี้ กลุ่มไม่เอาเชื่อนแก่งเลิเด้นยังใช้ยุทธวิธีในการต่อสู้ที่มีความหลากหลาย แตกต่างกันไปตามสถานการณ์ ทั้งยุทธวิธีการขัดขวาง ขัดขวางระบบการเมืองปกติ อาทิ การชุมนุมประท้วงซึ่งเป็นยุทธวิธีวิธีแรก ๆ ที่กลุ่มไม่เอาเชื่อนแก่งเลิเด้นใช้ในการต่อสู้ ซึ่งพัฒนามาจากการชุมนุมในวงแคบ ขยายมาเป็นการชุมนุมประท้วงร่วมกับเครือข่ายในวงกว้าง เช่น ร่วมกับเกษตรกรจากสมาพันธ์เกษตรกรภาคเหนือและเครือข่ายองค์กรประชาชน ร่วมกับสมัชชาคนจน การใช้ยุทธวิธี “ขัดขวาง... ขัดขวาง” ไม่ให้ความร่วมมือในกระบวนการต่างของโครงการเชื่อนแก่งเลิเด้น ตลอดจนการพัฒนาอื่น ๆ ที่เข้ามาในชุมชน ทำให้รัฐไม่สามารถดำเนินโครงการได้ อาทิ การไม่ให้ความร่วมมือในการประเมินผลกระทบ การรับฟังความคิดเห็น การขัดขวางการทำงานของรัฐบาล การไม่ยอมรับความช่วยเหลือใด ๆ จากรัฐ การปฏิเสธโครงการของรัฐที่เข้ามาพัฒนาในพื้นที่ การขัดขวาง ขัดขวางดังกล่าว ทำให้การดำเนินโครงการต้องชะลอออกไป จนกระทั่งเปลี่ยนรัฐบาลใหม่และทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงการ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงแต่ละครั้งล้วนเป็นผลดีต่อกลุ่มไม่เอาเชื่อนแก่งเลิเด้น มีการเลือกใช้ยุทธวิธีการต่อสู้แตกต่างกันไปตามสถานการณ์ อาทิ เลือกใช้การยื่นจดหมาย/หนังสือ ในสถานการณ์ปกติในสถานการณ์ที่ต้องการประกาศจุดยืนบางประการให้กับคู่ตรงข้ามให้ได้รับทราบ อาทิ ช่วงที่มีการเปลี่ยนรัฐบาล การดำเนินการเชิงรุกด้วยการส่งหนังสือถึงนายกรัฐมนตรีเพื่อแสดงจุดยืนของการไม่เอาเชื่อนแก่งเลิเด้นพร้อมทั้งให้ข้อเสนอแนะและแนวทางในการดำเนินการโดยไม่ต้องสร้างเชื่อนแก่งเลิเด้น นอกจากนี้ยังใช้ในการสื่อสารกับ “กลุ่มสาธารณชนผู้เฝ้ามอง” ผ่านทางสื่อมวลชน เพื่อดึงเข้ามาเป็นสมาชิก ซึ่งในระยะต่อมาดูเหมือนว่าวัตถุประสงค์แฝงดังกล่าว ได้กลายมาเป็นวัตถุประสงค์หลักและเป็นยุทธวิธีหลักในการต่อสู้ของกลุ่มฯ ทำให้ “สาธารณชนผู้เฝ้ามอง” รับรู้ถึงการเคลื่อนไหวของกลุ่มไม่เอาเชื่อนแก่งเลิเด้นอยู่อย่างสม่ำเสมอซึ่งนอกจากจะก่อให้เกิด “ความเห็นใจ” แล้ว “แก้ข่าว” ได้อย่างทันทั่วทั้งที่และถึงแม้ว่าบางกรณีฝ่ายตรงข้ามจะไม่มี การเคลื่อนไหวใด ๆ กลุ่มฯ ยังคงทำงานเชิงรุกอยู่ตลอดเวลา ซึ่งปัจจัยดังกล่าวมีผลอย่างยิ่งต่อความสำเร็จในการเคลื่อนไหวของกลุ่มไม่เอาเชื่อนแก่งเลิเด้น สิ่งเหล่านี้เป็นยุทธวิธีการระดมผู้สนับสนุน ยุทธวิธีดึงสาธารณชนขึ้นนำเพื่อให้เปลี่ยนมาเป็นผู้เห็นอกเห็นใจหรือทำให้ผู้ที่ขัดขวางต่อต้าน กลายเป็นผู้ที่เป็กลาง เมื่อการเคลื่อนไหวทางสังคมกระทำ การภายใต้บริบททางสังคม ทฤษฎีการระดมทรัพยากรจึงมองว่า การเคลื่อนไหวทางสังคมสามารถสร้างและใช้ประโยชน์จากบริบทหรือสภาพแวดล้อมดังกล่าวได้ เช่น พื้นที่สื่อหรือเครือข่ายทางสังคมที่ดำรงอยู่ กลุ่มองค์กรหรือสถาบันทางสังคมบางอย่าง (McCarthy and Zald, 1977, p.1,216 อ้างถึงใน ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2552, น.78) ทั้งนี้จะพบงานวิจัยหลายชิ้นที่สะท้อนให้เห็นถึงการ



สร้างเครือข่ายการเคลื่อนไหว อาทิ งานวิจัยเรื่อง ขบวนการทางสังคมระดับรากหญ้ากับการคัดค้าน โรงไฟฟ้าบ่อนอก: ศึกษากรณีกลุ่มรักษ์ท้องถิ่นบ่อนอก จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ (รติกร แก้วนัย, 2547) กระบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมของการเมืองภาคประชาชนในกรณีสวนสัตว์กลางคืน จังหวัดเชียงใหม่ (มัทนา โกสุมภ์, 2549) โดยงานวิจัยในกลุ่มนี้เน้นการตั้งคำถามไปที่การศึกษา บทบาทของกลุ่มที่ทำการเคลื่อนไหวว่ามีลักษณะที่เป็นขบวนการทางสังคมหรือไม่ มีการสร้าง เครือข่าย (หรือภาคส่วนประชาสังคม) ภายในชุมชน ระหว่างชุมชนและเครือข่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง อย่างไร โดยพิจารณาว่าการสร้างเครือข่ายทางสังคมเป็นยุทธวิธีหนึ่งในการต่อสู้ในอิทธิพลของกลุ่ม ที่มีต่อการตัดสินใจในโครงการของรัฐที่ทำการต่อต้านเป็นอย่างไร ฐานคิด กลไกและวิธีการของ เครือข่ายในการเคลื่อนไหวทางสังคมเป็นอย่างไร

ขณะเดียวกัน การใช้ยุทธวิธียึดพื้นที่การเมืองท้องถิ่นให้เข้ามาเป็นพวกก็ทำให้กลุ่มไม่เอา เชื้อนแ่งเสื้อเดินเกิดความมั่นใจว่าองค์กรจะไม่เกิดความแตกแยก จะไม่มีผู้ “ทรยศต่ออุดมการณ์” โดยเฉพาะคนในชุมชน เช่นเดียวกับที่พบใน งานวิจัยของวิเชียร นุราณรักษ์ (2548) สะท้อนให้เห็น ถึงรูปแบบลักษณะแนวทางการเคลื่อนไหวทางการเมืองภาคประชาชนของกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม จังหวัดอุดรธานีที่ผู้วิจัยพบว่า กลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมได้ใช้กลยุทธ์ในการยึดพื้นที่ทางการเมือง (The space of Politics) ด้วยการขยายจำนวนสมาชิกกลุ่มฯ ให้เพิ่มมากยิ่งขึ้น

การนำเอาฐานทรัพยากรทางวัฒนธรรมของชุมชนและศาสนามาประกอบสร้างอัตลักษณ์ ทางวัฒนธรรมขึ้นมาใหม่เพื่อสร้างอัตลักษณ์ร่วมกันของคนในชุมชนและดึงทรัพยากรจากผู้เฒ่ามอ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมดังกล่าว โดยเฉพาะพิธีสืบชะตาแม่น้ำยม การบวชป่าสักทอง ซึ่งถือ ได้ว่าเป็นชัยชนะในการสร้างสัญลักษณ์ในการต่อสู้อีกเรื่องหนึ่งของกลุ่มไม่เอาเชื้อนแ่งเสื้อเดิน เป็นการใช้เรื่องเล่าความทรงจำเพื่อโต้ตอบความรู้กระแสหลัก โดยมีทั้งผสมผสานการต่อต้าน การ โต้ตอบ แต่บางครั้งมีการยอมรับพร้อมก็นำมาปรับเปลี่ยนและสร้างการต่อรองในเวลาเดียวกัน โดยเรื่องเล่าความทรงจำทางสังคมเกี่ยวข้องกับตัวผู้เล่า เรื่องที่เล่าและผู้ฟังเรื่องความทรงจำทาง สังคมจะถูกเล่าในบริบทและเงื่อนไขที่แตกต่างกันไป เช่น การเล่าเรื่องผ่านทางพิธีกรรมความเชื่อ และปฏิบัติการทางวาทกรรมที่ประยุกต์พิธีกรรมทางศาสนา (กุศล พยัคฆ์ศักดิ์, 2555)

นอกจากนี้แม้ว่าอัตลักษณ์ของชาวสะเทียบจะถูกตีตราจากภาครัฐว่าเป็นคนตัดไม้และนัก ตัดไม้ด้วยง แต่ชุมชนก็พยายามลบล้างอัตลักษณ์ดังกล่าว ด้วยการสร้างอัตลักษณ์ขึ้นมาใหม่ในนาม ผู้อนุรักษ์ป่าไม้ โดยผ่านการจัดตั้งกลุ่มราษฎรรักษ์ป่า ตำบลสะเทียบเพื่ออนุรักษ์ป่าแม่ยม การ ดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ด้านการอนุรักษ์ พร้อม ๆ ไปด้วยการเคลื่อนไหวเพื่อต่อสู้กับการสร้างเชื้อ นแ่งเสื้อเดิน เพื่อแสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นในการอนุรักษ์ป่าแม่ยม แสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกัน และแสดงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างป่ากับคนในชุมชน การเข้าร่วมกับเครือข่ายอื่น ๆ ทั้งในและ



นอกพื้นที่ ทำให้เกิดการเชื่อมโยงกับองค์กรเครือข่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม นอกจากนี้การสร้างวาทกรรม “ป่าสักทองผืนสุดท้ายของประเทศไทย” และ “ป่าสักทองที่เหลือเพียงสามแห่งในโลก” เพื่อลดทอนอำนาจของวาทกรรมการพัฒนาที่ว่าด้วยการสร้างเขื่อนของรัฐ ได้กลายมาเป็นจุดร่วมเชิงอุดมการณ์ในการต่อต้านเขื่อนแก่งเสือเต้น ทำให้องค์กรสามารถชักจูงให้ “สาธารณะชนผู้เคยเฝ้ามอง” เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของขบวนการเคลื่อนไหวในครั้งนี้ได้มาก โดยเฉพาะกลุ่มนักวิชาการหรือกลุ่มชนชั้นกลาง แม้จะเป็นกลุ่มที่ไม่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการสร้างเขื่อนแก่งเสือเต้น แต่เป็นผู้ได้รับผลกระทบทางอ้อมจากการสูญเสีย “ป่าสักทองผืนสุดท้ายของประเทศไทย” ทำให้องค์กรสามารถดึงมวลชนให้เข้ามาเป็นสมาชิกในการเคลื่อนไหวทั้งในและต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันที่ขบวนการเคลื่อนไหวในเรื่องของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติมีมากขึ้น นอกจากนี้วาทกรรมป่าสักทองผืนสุดท้ายยังได้แสดงออกมาในรูปแบบของ “ปฏิบัติการทางวาทกรรม” และยังได้กลายมาเป็นอุดมการณ์ร่วมกันในการต่อสู้ของเครือข่ายองค์กรการเคลื่อนไหวผู้ไม่เอาเขื่อนแก่งเสือเต้นและถูกใช้เป็นเหตุผลในการเคลื่อนไหวต่อต้านการสร้างเขื่อนแก่งเสือเต้นหลากหลายกิจกรรม ดังนั้นการสร้างวาทกรรมป่าสักทองแห่งสุดท้ายจึงเป็นการเคลื่อนไหวทางสังคมที่เน้นการช่วงชิงความรู้และการนิยามความหมายเหมือนที่กุศล พยัคฆ์ศักดิ์ (2555, น.15-24) ได้ระบุไว้ โดยเป็นการต่อสู้กันระหว่างรัฐที่ระบุว่าไม่มีป่าหลงเหลือในลุ่มแม่น้ำยมกับกลุ่มไม่เอาเขื่อนแก่งเสือเต้นที่ระบุว่ายังมีป่าที่สมบูรณ์อยู่และเป็นป่าสักทองแห่งสุดท้าย เป็นการเลือกที่จะนิยามความหมายและนำมาใช้ในบริบทที่แตกต่างจากเดิม เพื่อได้ตอบต่อวาทกรรมของรัฐ เป็นการช่วงชิงการนิยามความหมายจากการอ้างสิทธิการใช้ประโยชน์ เป็นการช่วงชิงความหมายเพื่อได้กลับต่อวาทกรรมที่มีอำนาจกว่าของรัฐ (กุศล พยัคฆ์ศักดิ์, 2555, น.19)

บรรณานุกรม

กรมชลประทาน. โครงการแก่งเสือเต้น จังหวัดแพร่. สืบค้นเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2559, จาก

<http://irrigation.rid.go.th/rid4/Homepage%20oe49/Downloadseartent.htm>

กุศล พยัคฆ์ศักดิ์. (2555). การเมืองวัฒนธรรมของคนหนุ่มสาวในการเคลื่อนไหวทางสังคม

กรณีศึกษา: กลุ่มผู้นำหนุ่มสาวของเครือข่ายกลุ่มเกษตรกรภาคเหนือ. วิทยานิพนธ์ปริญญา

สังคมศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, บัณฑิตวิทยาลัย, สาขาวิชาการพัฒนาสังคม.

ประภาส ปิ่นตบแต่ง. (2552). กรอบการวิเคราะห์การเมืองแบบทฤษฎีขบวนการทางสังคม.

เชียงใหม่: มูลนิธิไฮนริค เบิลล์ สำนักงานภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้.



- มณีนัย ทองอยู่. (2557). *แนวคิดทฤษฎีทางสังคมวิทยาด้วยขบวนการทางสังคม*. ขอนแก่น: ศูนย์วิจัย
พหุลักษณะลุ่มน้ำโขง มหาวิทยาลัยขอนแก่น
- มัทนา โกสุมภ์. (2549). *กระบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมของการเมืองภาคประชาชนในกรณีสวน
สัตว์กลางคืน จังหวัดเชียงใหม่*. วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต,
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, บัณฑิตวิทยาลัย, สาขาวิชาการพัฒนาสังคม.
- รติกร แก้วนุ้ย. (2547). *ขบวนการทางสังคมระดับรากหญ้ากับการคัดค้าน โรงไฟฟ้าบ่อนอก : ศึกษา
กรณี กลุ่มรักษ์ท้องถิ่นบ่อนอกจังหวัดประจวบคีรีขันธ์*. วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต,
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, บัณฑิตวิทยาลัย, สาขาวิชารัฐศาสตร์ (การปกครอง).
- วิเชียร บุราณรักษ์. (2548). *ขบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองภาคประชาชนศึกษากรณี: กลุ่ม
อนุรักษ์สิ่งแวดล้อมจังหวัดอุดรธานี*. วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต,
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, คณะรัฐศาสตร์, สาขาการเมืองและการปกครอง.
- Christiansen, Jonathan. (2015, August 14). *Four Stages of Social Movements*. Retrieved from
<https://www.ebscohost.com/uploads/imported/thisTopic-db Topic- 1248.pdf>



ปัญหาการพัฒนาประชาธิปไตยของราชอาณาจักรไทย ในระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ (2523-2531)

อดิษฐ์ พรหมพันธุ์*

บทคัดย่อ

การนำแนวคิดระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบกลับมาใช้เพื่อแก้ไขภาวะวิกฤตของราชอาณาจักรไทยถูกถกเถียงถึงอย่างมากจากทั้งตัวแสดงทางการเมืองและแวดวงทางวิชาการในช่วงการร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2558 บทความนี้จะนำเสนอปัญหาจากระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบในช่วงรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ โดยการอธิบายเปรียบเทียบพัฒนาการเชิงสถาบันของระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ ด้วยมุมมองจากแนวคิดสถาบันนิยมใหม่เชิงประวัติศาสตร์เป็นหลัก เสริมด้วยแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคม และแนวคิดโครงสร้างนิยม ซึ่งพบว่าระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบได้สร้างค่านิยมแบบศักดินาราชูปถัมภ์ให้แก่สังคมไทย ทำให้ระบบราชการมีความเข้มแข็งและสร้างเครือข่ายกับตัวแสดงนอกระบบราชการ ส่งผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตยที่ไม่ก้าวหน้า เพราะเมื่อเกิดวิกฤตการณ์ในด้านเศรษฐกิจหรือการเมือง จะไม่ยอมใช้กระบวนการตามระบอบประชาธิปไตยเพื่อแก้ไขปัญหา แต่กลับยอมรับให้อำนาจรัฐราชการและเครือข่ายเข้ามาแก้ไขปัญหาแทนสถาบันทางเศรษฐกิจและการเมือง ดังนั้นการจะนำระบอบนี้กลับมาใช้อีกครั้งต้องคำนึงถึงปัญหาการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศไทยในระยะยาว

คำสำคัญ: ประชาธิปไตยครึ่งใบ/ ราชอาณาจักรไทย/ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์/ ค่านิยมแบบศักดินา
ราชูปถัมภ์/การพัฒนาประชาธิปไตย

* นิสิตหลักสูตรปริญญาเอก คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



The problems of democratization of Thai bureaucratic polity in Semi-Democracy regime (1980 -1988)

Adinant Prompanjai*

Abstract

The return of semi-democracy regime to solve Thai crisis was seriously debated by political actors and academic communities in new constitutional preparation period (2015). This paper presents the problems of semi-democracy in General Perm Tinsulanonda period (1980-1988). It is a comparative explanation by historical institutionalism in the main concept and support with state-society relations and structuralism. Even though the semi-democracy built royal patron-client value to Thai society, made the networks of authoritarian military-technocratic alliance and opened to the non-bureaucratic groups to join in policy making processes for making the strength of the bureaucratic polity, the Thai democratization has never progressed. When Thailand encountered some political and economic crises and did not go to the democratic processes, Thai society rejected political and economic institution to solve the problems, yet admitted bureaucratic polity and networks. If this regime retuned, it could be concerned about long term of the democratization's problems.

Keywords: Semi-Democratic Regime/ Bureaucratic Polity/ General Prem Tinsulanonda/
Royal Patron-Client Value/ Democratization

บทนำ

ความพยายามที่จะนำพาประเทศไทยกลับไปสู่การใช้ระบอบประชาธิปไตยครั้งใดก็ครั้งหนึ่งของร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2558 ได้ทำให้เกิดการถกเถียงกันอย่างแพร่หลายทั้งในกลุ่มตัวแสดงต่างๆทางการเมืองและแวดวงวิชาการถึงข้อดีข้อด้อยและประสิทธิภาพของรัฐธรรมนูญใหม่ที่จะ

* Ph.D. Candidate Faculty of Political Science Chulalongkorn University



ช่วยแก้ไขปัญหาคาความขัดแย้งต่างในสังคมไทยให้บรรเทาเบาบางลงไปได้ รวมทั้งยังเป็นตัวกำหนดโครงสร้างสำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตยของรัฐไทยว่าจะดำเนินไปในทิศทางใด

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษารัฐราชการไทยในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ : ปัญหาระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ (2523 – 2531) ที่ต้องการนำเสนอพัฒนาการและปัญหาของรัฐราชการไทยในการใช้ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบในประเด็นของการพัฒนาประชาธิปไตย ซึ่งระบอบนี้เป็นการปรับตัวของรัฐราชการเมื่อเผชิญกับภาวะวิกฤต แต่จะมีความเหมาะสมมากน้อยเพียงใดหากจะใช้ในระยะยาว ซึ่งบทความนี้นำเสนอโครงสร้างอำนาจที่เกิดจากรบอบประชาธิปไตยครึ่งใบของรัฐไทยในสมัยพลเอกเปรม ด้วยการอธิบายเปรียบเทียบพัฒนาการเชิงสถาบันของระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ โดยใช้มุมมองจากแนวคิดสถาบันนิยมใหม่เชิงประวัติศาสตร์เป็นหลัก เสริมด้วยแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคม และแนวคิดโครงสร้างนิยม

แนวคิดสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์มองความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมของรัฐไทยในช่วงทศวรรษที่ 1980 ในลักษณะที่เป็นรัฐเข้มแข็ง (strong state) แม้ว่าจะไม่เท่ายุคจอมพลสฤษดิ์ที่เป็นรัฐข้าราชการ-อำนาจนิยม แต่ก็มีโครงสร้างที่เป็นรัฐเข้มแข็งมีอำนาจแบบรวมศูนย์ที่สามารถควบคุมสังคมหรือกลุ่มสังคมต่างๆภายในรัฐเอาไว้ได้ ทำให้รัฐไม่จำเป็นต้องทำตามข้อเรียกร้องของสังคมเสมอไป การกดดันหรือเสนอความต้องการของคนเข้าไปในนโยบายรัฐรวมทั้งไม่อาจจะตรวจสอบหรือควบคุมนโยบายของรัฐโดยกลุ่มของตัวแสดงต่างๆทางการเมืองไม่อาจจะทำได้โดยง่าย หากวิเคราะห์ตามแนวทางนี้จะเห็นได้ว่า การพิจารณาความเท่าเทียมกันในการเมืองผ่านโครงสร้างอำนาจทางเศรษฐกิจการเมืองของรัฐไทย โดยใช้วิธีการเปรียบเทียบความเท่าเทียมกันโดยอ้างอิงจากคำนิยามความเป็นประชาธิปไตย ที่ Daron Acemoglu และ James Robinson (2006, น.29) ได้เสนอไว้ว่า ประชาธิปไตยหมายถึงสถานการณ์ที่มีความเท่าเทียมกันในการเมืองในเชิงเปรียบเทียบกับระบอบที่ไม่เป็นประชาธิปไตย ซึ่งอาจวิเคราะห์ได้สองประเด็น ดังนี้ ประเด็นแรก พิจารณาจากกฎกติกาที่เป็นเงื่อนไขและกำหนดบทบาทของกลุ่มทางการเมืองต่างๆ อันเป็นผลมาจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978) ที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมของเศรษฐกิจการเมืองของประเทศไทย และประเด็นที่สอง เป็นการศึกษาตำแหน่งแห่งที่ที่กลุ่มต่างๆแสดงบทบาทตามโครงสร้างอำนาจในสังคม ซึ่งจะช่วยตอบคำถามหลักว่ากลุ่มอำนาจทางการเมืองเหล่านั้นแสดงบทบาทภายใต้ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบอย่างไร และมีเงื่อนไขใดที่พลเอกเปรมทำให้เกิดความสมดุลในการเมืองที่กลุ่มต่างๆยอมรับความไม่เท่าเทียมกันทางการเมืองเหล่านี้ได้



การเปลี่ยนสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและการเมืองในประเทศช่วงทศวรรษที่ 1980 นำไปสู่การเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจทั้งทางเศรษฐกิจและโครงสร้างทางการเมือง ที่ลดทอนอำนาจแบบเผด็จการที่ผูกโยงไว้กับตัวบุคคลหรือกลุ่มอำนาจเดิมลงและเริ่มกระจายออกสู่ระบบด้วยกลไกตลาด ตามการขยายตัวทางเศรษฐกิจและสังคมในระบอบเสรีประชาธิปไตย ทำให้ชนชั้นนำไม่อาจแบกรับต้นทุนของการถือครองอำนาจเอาไว้ได้ และจำเป็นต้องกระจายอำนาจและขยายอาณาเขตของระบบราชการไทยไปสู่ภาคเศรษฐกิจ ซึ่งการจะเข้าใจการปรับตัวของรัฐบาลไทยเมื่อต้องเผชิญกับวิกฤตการณ์จำเป็นต้องศึกษาสถาบันทางเศรษฐกิจและการเมืองที่มีบทบาทในสังคมไทย เพื่อที่จะได้เข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและตัวแสดง ตามกฎหมายและคุณค่าประชาธิปไตยแบบไทยๆ ซึ่งการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจภายในประเทศที่อาศัยการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยครึ่งใบ ปัญหาการความชอบธรรมเพื่อปฏิรูปเศรษฐกิจและการเมืองตามกรอบกฎหมายที่บัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นปัญหาใหญ่ ภายใต้การทำงานของระบบเศรษฐกิจภายในประเทศและแรงกดดันจากต่างประเทศ ในสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและการเมืองในขณะนั้น ที่แม้จะมีการประนีประนอมกลุ่มพลังอำนาจภายในประเทศของรัฐบาลพลเอกเปรม แต่การจัดการยังคงอิงอยู่กับระบบราชการแบบเดิมอยู่มากและความจำเป็นที่ต้องแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจผนวกกับการผลักดันทางเศรษฐกิจจากโครงสร้างอำนาจภายนอก จึงมีข้อสังเกตว่าพลเอกเปรมดำเนินนโยบายเพื่อรักษาสมดุลในโครงสร้างอำนาจนั้นอย่างไร

ความพยายามในการแก้ปัญหาวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ การเมือง ความมั่นคง และการพัฒนาประชาธิปไตยของรัฐบาลไทยในสมัยพลเอกเปรม คือการพัฒนาสถาบันในทางเศรษฐกิจและการเมืองเพื่อจัดสมดุลของกลุ่มพลังอำนาจทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและสร้างขีดความสามารถของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาเสถียรภาพทางการเมืองเศรษฐกิจและความมั่นคง ซึ่งผลจากการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและการเมืองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบจากโครงสร้างเดิมของรัฐบาลไทยที่มีสภาพปิด โดยที่ภาคราชการสามารถกำหนดนโยบายโดยไม่เปิดโอกาสให้กลุ่มพลังทางสังคมอื่นเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบาย แต่การดำเนินนโยบายของพลเอกเปรมที่มีการปรับโครงสร้างเชิงสถาบันได้เปิดโอกาสให้กับตัวแสดงในภาคสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ซึ่งการพัฒนาเชิงสถาบันเป็นด้านอุปทาน (supply-side) ทางเศรษฐกิจการเมืองของรัฐบาลไทย (Richard F. Doner, 2009, น.5) โดยเริ่มจากด้านเศรษฐกิจที่ยังคงยึดมั่นอยู่ในอุดมการณ์เสรีทุนนิยมและระบบตลาดได้เปิดโอกาสให้กับกลุ่มนักธุรกิจ ในด้านความมั่นคงการปรับเปลี่ยนบทบาทของทหารไปทำงานด้านการพัฒนาได้นำเอาสถาบันพระมหากษัตริย์เข้ามาถ่วงดุลเพื่อค้ำจุนรัฐบาลและสร้างความชอบธรรมให้กับโครงการด้านการพัฒนาของรัฐ อีกทั้งในด้านการเมืองได้เปิด

โอกาสให้กับกลุ่มเทคโนโลยีและนักวิชาการถ่วงดุลอำนาจของนักการเมืองในด้านการกำหนดนโยบาย แต่ทุกภาคส่วนยังอยู่ภายใต้โครงสร้างของระบบบริหารราชการไทย

ผลจากการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองในครั้งนั้นทำให้ปัญหาด้านความมั่นคงคลี่คลายเมื่อพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยล่มสลาย เศรษฐกิจมีการเติบโตจนกลายเป็นประเทศที่มีการเติบโตทางเศรษฐกิจสูงมากแห่งหนึ่งในเอเชีย เกิดชนชั้นกลางที่ต้องการมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น แต่การพัฒนาประชาธิปไตยนั้น เสถียรภาพทางการเมืองถูกทำลายจากนักการเมืองที่พยายามผูกโยงอำนาจทางการเมืองกับสังคมมากกว่าผูกโยงไว้กับอำนาจรัฐดังที่เคยเป็นมา เพราะเห็นแล้วว่าอำนาจรัฐทั้งจากทหารและเทคโนโลยีปิดกั้นโอกาสของนักการเมืองในกระบวนการนโยบาย ดังจะเห็นได้จากผลสำรวจประชามติทัศนคติของประชาชนต่อสถานะทางการเมืองใน ค.ศ. 1987 ที่ต้องการให้นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งและเห็นว่าบทบาทของทหารในทางการเมืองเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาทางการเมืองของไทย (ธีระยุทธ บุญมี, 2550, น.19-29)

ระดับความเข้มแข็งของรัฐมีความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจการเมืองในสมัยพลเอกเปรม ในสภาพที่รัฐเข้มแข็งสามารถผลักดันนโยบายเพื่อแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างได้อย่างมีประสิทธิภาพ และผลของความสำเร็จในการดำเนินนโยบายเกิดจากการพัฒนาเชิงสถาบันและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองตามกติกาของระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบที่ให้อำนาจแก่พลเอกเปรมในการสร้างเสถียรภาพทางการเมืองและสร้างความมั่นคงทางอำนาจให้กับตนเอง ด้วยการใช้กลไกความเข้มแข็งของรัฐวางเงื่อนไขเชิงสถาบันในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองเพื่อตอบสนองเชิงนโยบายและการจัดการกับปัญหาทางเศรษฐกิจการเมืองที่เกิดขึ้น แต่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจและการเมืองในครั้งนั้นกลับทำให้สมดุลทางอำนาจของกลุ่มพลังทางการเมืองเกิดเปลี่ยนแปลง โดยที่กลุ่มพลังที่อิงอำนาจรัฐทั้งทหารและเทคโนโลยี มีความเข้มแข็งในช่วงแรก แต่ในช่วงหลังกลุ่มพลังทางสังคมทั้งนักการเมืองและกลุ่มนักธุรกิจชนชั้นกลางกลับเข้ามาเสริมความเข้มแข็งของรัฐบาลราชการไทย และสร้างสมดุลอำนาจใหม่ที่มีเสถียรภาพ

รัฐบาลไทยและระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ

คำว่ารัฐบาล (bureaucratic polity) ได้รับการบัญญัติโดย Fred W. Riggs จากการศึกษาที่มีรัฐไทยเป็นต้นแบบในช่วงทศวรรษที่ 1960 สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่มีลักษณะรัฐบาลแบบปิดกั้นกลุ่มพลังอำนาจนอกระบบราชการ แต่รัฐบาลไทยในสมัยพลเอกเปรม ดิณสุตานนท์ (ค.ศ. 1980 – 1988) นั้นมีลักษณะที่แตกต่างไป คือ พลเอกเปรมได้เปิดโอกาสให้แก่อำนาจ



นอกระบบราชการเข้าสู่กระบวนการนโยบายของรัฐ และมีความน่าสนใจด้วยเหตุผลสองประการ คือ ประการแรก เป็นการรับช่วงต่ออำนาจเผด็จการจากพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ภายใต้เงื่อนไขของระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบที่รัฐไทยขาดเสถียรภาพทางการเมือง ซึ่งเห็นได้จากการเปลี่ยนรัฐบาลถึง 7 ชุดในช่วง ค.ศ. 1975 – 1979 ทำให้การดำเนินนโยบายขาดความต่อเนื่อง (เสนาะ อุณาภูฏ, 2552, น.136) อีกทั้งยังต้องเผชิญกับวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและปัญหาความมั่นคง ประการที่สอง เป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญในการพัฒนาเชิงสถาบันของรัฐไทยจากการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ โครงสร้างทางการเมือง ยุทธศาสตร์เพื่อแก้ปัญหาความมั่นคง และกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย (democratization)

ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบจากงานวิชาการจำนวนมาก¹ได้รับคำอธิบายว่าเป็นการประนีประนอมอำนาจระหว่างกลุ่มพลังทางการเมืองในกลไกรัฐและกลุ่มนอกกลไกรัฐ หรือกลุ่มอำนาจเก่าที่เป็นข้าราชการกับกลุ่มอำนาจใหม่ที่เป็นนักธุรกิจและนักการเมือง ซึ่งงานวิชาการอื่นๆ ในช่วงเวลาต่อมาก็ล้วนแต่ได้อธิบายของแนวคิดนี้ จากการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978) ในช่วงรัฐบาลพลเอกเปรมของ พบว่ารัฐธรรมนูญช่วยสร้างเสถียรภาพทางการเมือง และทำให้เกิดการประนีประนอมระหว่างกลุ่มอำนาจ บทเฉพาะกาลที่มีผลบังคับใช้ในระยะเวลาสี่ปีแรกของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญส่งผลอำนาจการบริหารและนิติบัญญัติจึงตกอยู่กับกลุ่มข้าราชการประจำ วุฒิสมาชิกที่มาจากข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งมีอำนาจทัดเทียมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรีจึงมีทั้งนักการเมืองและข้าราชการประจำในฐานะที่เท่าเทียมกัน การทำงานโดยระบบรัฐสภาจึงไม่เกิดขึ้น ระบบรัฐสภาถูกแทรกแซงโดยอำนาจของข้าราชการประจำ ข้าราชการประจำได้เข้ามามีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งสะท้อนโครงสร้างอำนาจการเมืองไทยภายใต้อำนาจของข้าราชการ (สมบัติ ชำรงชัญญะ, 2554, น.465-486) และรัฐธรรมนูญภายใต้บทเฉพาะกาลนี้มีบทบาทเป็นการสร้างรัฐราชการอำนาจนิยมที่มีการแย่งชิงอำนาจในหมู่ข้าราชการประจำและทำให้นักการเมืองตกอยู่ภายใต้อำนาจของระบบราชการ พรรคการเมืองก็มีบทบาทจำกัดเพราะต้องปกครองร่วมกับทหาร (สุจิต บุญบงการ, 2542, น.107)

การบริหารประเทศจึงเป็นไปโดยระบบข้าราชการประจำมากกว่าจะเป็นการนำโดยระบบพรรคการเมืองที่มาจากเลือกตั้ง แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978) จะสร้างความชอบธรรมให้กับผู้นำและลดความไม่พอใจในการปกครองแบบรวมอำนาจลงได้ อีกทั้งบทบาทของรัฐสภาในด้านนิติบัญญัติและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารนั้นจะเอาชนะ

¹ นักวิชาการในกลุ่มนี้ได้แก่ สมบัติ ชำรงชัญญะ, ชัยอนันต์ สมุทวณิช, นิธิ เอียวศรีวงศ์, สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์, สุจิต บุญบงการ, สุรชาติ บำรุงสุข, ชเนศ อาภรณ์สุวรรณ, เกษียร เตชะพีระ, ลิจิต ชีรเวทิน, รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, นิยม รัฐอมฤต, เอนก เหล่าธรรมทัศน์, Daniel H. Unger, Ansil Ramsay, Robert J. Muscat, ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเกอร์.



ฝ่ายรัฐบาลได้ก็ต่อเมื่อฝ่ายรัฐบาลอ่อนแอ และยังถูกวิพากษ์วิจารณ์จากฝ่ายทหารว่าสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้ทำหน้าที่ตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริงแต่เป็นแหล่งแสวงหาผลประโยชน์จากกลุ่มนักธุรกิจที่เข้าสู่ระบบการเมืองด้วยการเลือกตั้ง (สุจิต บุญบงการ, 2542, น.166-187) รัฐสภาไม่มีอำนาจตามอำนาจรัฐสภาที่เชื่อมโยงกับอำนาจของประชาชน นโยบายถูกกำหนดจากชนชั้นนำที่มีลักษณะกึ่งบังคับและการพัฒนารัฐเป็นไปในลักษณะการใช้อำนาจนำ (Richard F. Doner, 2009, น.108) ซึ่งข้าราชการกลายเป็นกลจักรขับเคลื่อนการดำเนินนโยบาย มีการประสานประโยชน์ระหว่างนักการเมือง ข้าราชการ (ทหารและพลเรือน) และภาคธุรกิจภายใต้รัฐธรรมนูญ ในลักษณะของการรวมตัวและผูกมิตรระหว่างกัน (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2532, น.14) ซึ่งนักวิชาการกลุ่มนี้มองว่ารัฐไทยเป็นรัฐราชการด้วยผลบังคับจากรัฐธรรมนูญ

แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978) จะมีความอ่อนปรนและรอมชอม แต่ความสามารถในการดำรงอยู่ของระบอบขึ้นอยู่กับบทบาทของฝ่ายทหารที่มีส่วนกำกับดูแลทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร (เสนห์ จามริก, 2549, น.341) ความขัดแย้งที่เกิดจากการแย่งชิงอำนาจกันระหว่างหมู่ชนชั้นนำ ความขัดแย้งในเชิงนโยบายการบริหารประเทศ และการครอบงำทางการเมืองจากข้าราชการทั้งทหารและพลเรือน ทำให้ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบนั้นยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาล่องลอยและความแตกต่างลึกคั่นในระบบและโครงสร้างสังคมไทยได้อย่างจริงจัง เพราะระบอบปฎิวัติและประชาธิปไตยแบบไทยๆ ที่สืบทอดมาจากสมัยจอมพลสฤษดิ์ได้ส่งเสริมความเติบโตให้กับกลุ่มทุนและชนชั้นกลาง และแสดงความห่วงใยว่ากฎเกณฑ์หรือกติกาการแข่งขันภายใต้ระบอบนี้ยังมีหมิ่นเหม่ต่อการหวนไปสู่วัฏจักรของกำลังอำนาจ (เสนห์ จามริก, 2549, น.333-361) เพราะระบบราชการได้มีอิทธิพลและอำนาจประโยชน์ต่อกลุ่มทุนและชนชั้นกลาง

การเข้าสู่อำนาจของพลเอกเปรมอยู่ในช่วงที่บอบช้ำของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978) ยังมีผลบังคับใช้อยู่ โดยที่พลเอกเปรมไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง แต่ได้รับการสนับสนุนให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจากกลุ่มทหาร ข้าราชการพลเรือน เทคโนเครต พรรคการเมืองและนักธุรกิจ ส่วนกลุ่มพลังอำนาจทางสังคม หลังผ่านเหตุการณ์ 6 ตุลาคม ค.ศ. 1976 ยังไม่เข้มแข็งหลังจากนักศึกษาและปัญญาชนต้องหนีเข้าป่า แม้ว่ารัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์มีความพยายามที่จะดำเนินนโยบายผ่อนคลายทางการเมืองเพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้ง ด้วยการออกพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมให้แก่ผู้กระทำความผิด แต่นักศึกษายังไม่มีความมั่นใจจึงทำให้บางส่วนไม่กลับมาเข้ามเรียน (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2554, น.456-461) ส่วนกลุ่มพ่อค้าและแรงงานนั้นเป็นอิสระไม่ขึ้นกับกลุ่มพลังทางการเมืองใด (Daniel H. Unger, 1989, น.297) แม้ว่าเศรษฐกิจจะพัฒนาและขยายตัว แต่กลุ่มชนชั้นกลางและนายทุนยังไม่มีอำนาจในการต่อรองกับรัฐบาลเผด็จการทหาร และข้าราชการ



ประจักษ์ยังมีอำนาจในการกำหนดนโยบายหรือชี้ชะตาของรัฐ สถาบันพระมหากษัตริย์ยังคงเป็นผู้รักษาเสถียรภาพทางการเมืองในภาวะวิกฤต ประชาชนทั่วไปยังมีความตื่นตัวทางการเมืองต่ำ และหัวนวดกับสถานการณ์ความมั่นคงเมื่อเวียคนามบุกยึดกัมพูชา ซึ่งผลจากการบริหารรัฐไทยภายใต้ระบอบประชาธิปไตยครั้งนี้ แม้จะสร้างทั้งคุณูปการให้แก่รัฐไทยในด้านเศรษฐกิจ การเมือง และความมั่นคง แต่ก็ได้ทิ้งปัญหาสำคัญไว้จนทำให้รัฐไทยไม่อาจเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยได้สำเร็จ

ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบอยู่ในฐานะที่ได้รับการยอมรับว่ามีความเป็นสถาบันที่กำหนดเงื่อนไขในเชิงโครงสร้างทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการให้แก่ตัวแสดงต่างๆ ได้แสดงบทบาทของตัวเองตามกรอบหรือโครงสร้างที่สามารถให้ทำได้ ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978) และวัฒนธรรมทางการเมืองไทย ซึ่งการปกครองในระบอบนี้แม้ว่ารัฐบาลจะมาจากการเลือกตั้งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และมีรัฐสภาทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ มีนโยบายแห่งรัฐที่จะดำเนินการปกครองเพื่อประชาชน แต่ระบอบการปกครองนี้ยังไม่ได้เป็นการปกครองด้วยตนเองอย่างแท้จริง เพราะถูกควบคุมอยู่ภายใต้หลักการรัฐนิยมเพื่อจุดมุ่งหมายสูงสุด คือ ความมั่นคงแห่งชาติ บนพื้นฐานที่มีกองทัพเป็นสถาบันหลักไม่ใช่ประชาชนส่วนใหญ่ (เฉลิมเกียรติ ผิวนวล, 2535, น.145-146) อีกทั้งยังมีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นผู้รักษาเสถียรภาพทางการเมือง (อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์, 2557, น.44)

นักวิชาการทางรัฐศาสตร์ส่วนใหญ่ต่างให้ความเห็นและยอมรับร่วมกันว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบที่มีจุดเริ่มต้นโดยพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ในช่วงปลายทศวรรษ 1970 นั้นเป็นรูปแบบการเมืองที่เป็นการประนีประนอมระหว่างทหารและพลเรือน (สุจิต บุญบงการ, 2542, น.10) หรือเป็นการประนีประนอมอำนาจระหว่างกลุ่มที่ไม่เห็นความสำคัญของผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้ง ผู้ปกครองไม่จำเป็นต้องมาจากเสียงส่วนใหญ่ก็ได้กับกลุ่มพลังของประชาชนที่มาจากการเลือกตั้ง (ศรีบุญ เทพสงเคราะห์, 2557, น.84) ทำให้การเมืองไทยมีเสถียรภาพจากการแบ่งสรรอำนาจด้วยการต่อรองและปรับกลยุทธ์ระหว่างฝ่ายระบบราชการและฝ่ายที่ไม่ใช่ระบบราชการเพื่อให้แต่ละฝ่ายได้เกิดอำนาจสูงสุด (Chai-Anan Samudavanija, 2002, น.136) และเมื่อเข้าสู่สมัยพลเอกเปรมก็ได้ทำหน้าที่จัดสรรผลประโยชน์และลดข้อขัดแย้งอยู่เป็นระยะเวลานาน (ยศ สันตสมบัติ, 2535, น.209) ซึ่งตัวพลเอกเปรมไม่ต้องลงเลือกตั้ง พรรคการเมืองไปเชิญมารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยมีการแบ่งปันอำนาจกันระหว่างพรรคการเมืองกับข้าราชการ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ 2557, น.84)

อย่างไรก็ตามนักวิชาการบางคนเสนอว่าประชาธิปไตยครึ่งใบไม่อาจทำให้เกิดการประนีประนอมได้จริง ดังจะเห็นได้จากความขัดแย้งภายในกองทัพและการช่วงชิงอำนาจระหว่าง



กลุ่มผู้นำทหาร และตัวแสดงเชิงสถาบันที่เป็นผู้รักษาเสถียรภาพทางการเมืองไทยท่ามกลางความขัดแย้งในสมัยพลเอกเปรมคือสถาบันพระมหากษัตริย์ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2557, น.167-169) การรัฐประหารที่ล้มเหลวของนายทหารกลุ่มยังเติร์กนั้นเกิดขึ้นจากการที่สถาบันพระมหากษัตริย์ให้การสนับสนุนพลเอกเปรมอย่างเข้มแข็ง (Robert J. Muscat, 1994, น.170) และพลเอกเปรมเป็นตัวแทนของสถาบันพระมหากษัตริย์ในการยุ่งเกี่ยวกับการเมือง ในฐานะที่พลเอกเปรมเป็นคนกลางระหว่างตัวแสดงต่างๆในทางการเมือง โดยสถาบันพระมหากษัตริย์ใช้เครือข่ายของสถาบันเพื่อแทรกแซงทางการเมือง (Ducan McCargo, 2005, น.208-206)

งานทางวิชาการส่วนใหญ่จะกล่าวถึงตัวแสดงทางการเมืองในสมัยพลเอกเปรมอยู่ที่กลุ่มคือ ทหาร นักการเมือง เทคโนโลยี และ นักธุรกิจชนชั้นกลาง ส่วนกลุ่มนิสิตนักศึกษาส่วนใหญ่เน้นกิจกรรมภายในมหาวิทยาลัย บทบาททางการเมืองส่วนใหญ่เป็นการค้านหรือท้วงติงการทำงานของรัฐบาลหรือผู้นำทางการเมืองมากกว่าจะมุ่งโค่นล้มรัฐบาล ซึ่งเป็นบทบาททางการเมืองที่อ่อนลงกว่าช่วง ค.ศ. 1973-1976 เพราะเงื่อนไขทางการเมืองไม่เปิดโอกาสให้ทำได้ และสิ่งที่นักศึกษาได้ต่อสู้มาทำให้นักธุรกิจมีโอกาสเข้ามามีบทบาททางการเมืองมากขึ้น ทางด้านกลุ่มธุรกิจที่เข้ามามีบทบาททางการเมืองเป็นผลมาจากการเข้ามาร่วมกันแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจทั้งที่เข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผ่านมาทางคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน อีกส่วนหนึ่งก็คือกลุ่มทุนจากท้องถิ่นที่มีฐานทางการเมืองในท้องถิ่นและเข้าสู่อำนาจทางการเมืองด้วยการเลือกตั้งเพื่อเพิ่มพูนอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองให้ตนเอง ประเด็นสำคัญที่นักวิชาการบางคนอย่าง สุจิต บุญบงการ(2542, น. 189-215) นำเสนอไว้คือการเติบโตของกลุ่มอาชีพในภาคธุรกิจที่ระบบทางการเมืองเปิดโอกาสให้ได้เข้าไปสู่ตำแหน่งที่สูงได้ ทำให้อำนาจกับกลุ่มข้าราชการทั้งทหารและพลเรือน ซึ่งทหารมีลักษณะที่น่าสนใจคือ พยายามดึงนักศึกษาและนักธุรกิจให้ดำเนินตามแนวทางของทหารด้วยเหตุผลด้านความมั่นคง ด้วยการดึงให้นักศึกษามีหัวก้าวหน้า น้อยลงและนักธุรกิจรับผิดชอบต่อส่วนรวมมากขึ้น ทหารมีบทบาทยอมรับการมีส่วนร่วมทางการเมืองและบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์มากขึ้น

นักวิชาการบางคนยังมีความเห็นอีกว่า ในด้านการสร้างความชอบธรรมของทหารที่ดำเนินการในงานกิจการพลเรือน โดยมีรัฐธรรมนูญกำหนดหน้าที่ไว้ และการสร้างความชอบธรรมให้แก่ทหารในกระบวนการราชการซึ่งตัวบทกฎหมายออกมารับรองบทบาททางการเมืองของกองทัพอย่างเป็นระบบ และเกิดความเป็นสถาบันอันเนื่องมาจากบทบาทดังกล่าวและผูกโยงไปกับวิธีคิดแบบราชการ (สุจิต บุญบงการ, 2542, น.243-265 และสุรชาติ บำรุงสุข, 2541, น.72-78) แต่ทหารก็ยังคงมีการแย่งชิงอำนาจกันเองกันเอง ดังจะเห็นได้จากการก่อรัฐประหารของกลุ่มยังเติร์ก



ใน ค.ศ. 1981 ที่สะท้อนภาพทหารที่แย่งชิงอำนาจกันตลอดเวลา (ธำรงค์ศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์, 2557, น.82-83)

การอธิบายโครงสร้างอำนาจของรัฐไทยภายใต้ระบอบประชาธิปไตยครั้งแรก ได้อานิสงส์จากบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978) ที่ทำให้กลไกอำนาจรัฐเข้มแข็งระบบราชการสามารถกำหนดและดำเนินนโยบายโดยปราศจากแรงกดดันทางการเมือง อีกทั้งกลุ่มพลังอำนาจต่างๆทางสังคมสังคมยังมีความขัดแย้งกันอยู่ เมื่อพลเอกเปรมการดำเนินนโยบาย ที่เป็นการผสมผสานระหว่างกลไกตลาดและการแทรกแซงของรัฐ ผ่านสถาบันต่างๆทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ และในช่วงท้ายเมื่อชนชั้นกลางต้องการมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น จนเกิดเงื่อนไขบังคับในสภาพระบอบประชาธิปไตยครั้งแรกที่ค่อยๆผ่อนคลายจนกลายเป็นประชาธิปไตยที่มากขึ้น แต่ระบบราชการก็ได้ขยายขอบเขตอำนาจสู่สถาบันเศรษฐกิจและการเมืองแล้ว

การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเมืองของรัฐไทยในสมัยพลเอกเปรม ความอ่อนแอของสถาบันทางการเมืองของรัฐไทย มาจากตัวนักการเมืองและความขัดแย้งทางการเมืองที่ทำให้อำนาจทางการเมืองยังคงยึดโยงอยู่กับกลุ่มทหาร หลังการดำเนินนโยบายการพัฒนาแทนการปราบปรามทหารมีบทบาทใหม่ในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมและการบริหารรัฐ แม้ว่าแนวทางนี้จะสามารถเอาชนะคอมมิวนิสต์ได้ในที่สุดแต่ก็ได้ขีดขวางกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยของรัฐไทย เพราะทหารยังคงยุ่งเกี่ยวกับการเมือง ทั้งการมีส่วนร่วมและเป็นตัวแทนเชิงสถาบัน ซึ่งผลจากสถาบันทางการเมืองที่อ่อนแอนี้เองที่ทำให้ทหารสามารถควบคุมอำนาจทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจ จนนำไปสู่การรัฐประหารใน ค.ศ. 1991 (Larry Diamond, 1993, น.21-23) โดยใช้กลไกอำนาจรัฐและอำนาจทางการเมืองในลักษณะของรัฐเข้มแข็งเพื่อควบคุมสังคมไม่ให้บทบาทในด้านการกำหนดนโยบายและชี้แนะว่าสิ่งที่ทหารทำอยู่นั้นมีความชอบธรรม ซึ่งปรากฏการณ์เช่นนี้เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองของรัฐไทยที่ยอมรับการนำของชนชั้นสูง อันเป็นผลมาจากพัฒนาการเชิงสถาบันที่สร้างให้รัฐราชการมีความเข้มแข็งแต่สังคมกลับอ่อนแอลง

รัฐไทยหลังการสิ้นสุดระบอบประชาธิปไตยครั้งแรกในสมัยพลเอกเปรมก็ยังไม่อาจสร้างระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็งขึ้นได้ กลับถูกล้มล้างด้วยการรัฐประหารใน ค.ศ. 1991 ตามมาด้วยเหตุการณ์พฤษภาทมิฬใน ค.ศ. 1992 ที่นำไปสู่การมีรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 (ค.ศ. 1997) ที่ไม่มีนักวิชาการทางรัฐศาสตร์ท่านใดคาดการณ์ว่าจะเกิดการรัฐประหารโดยทหารในรัฐไทยอีก จนกระทั่งเกิดรัฐประหารใน ค.ศ. 2006 และ 2014 ตามมา ซึ่งทุกครั้งหลังทำการรัฐประหาร ข้ออ้างที่นำมาใช้คือ “รัฐไทยอยู่ในภาวะวิกฤต” และ “รัฐไทยต้องปฏิรูปเพื่อเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง” จึงเกิดคำถามว่า โครงสร้างของรัฐไทยเป็นอย่างไรจึงเกิดวิกฤตครั้ง



แล้วครั้งเล่า กลไกหรือระบบใดที่ขับเคลื่อนรัฐไทยอย่างแท้จริง และรัฐไทยปรับตัวอย่างไรขณะที่เผชิญวิกฤตอยู่ และการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหลายครั้งของรัฐไทยเหตุใดจึงยังไม่สามารถเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบอบประชาธิปไตยอย่างยั่งยืนได้สำเร็จ

จึงอาจกล่าวได้ว่าพลเอกเปรมประสบความสำเร็จในการแก้ไขวิกฤตการณ์ของรัฐไทย และรื้อฟื้นระบบรัฐราชการขึ้นใหม่เพื่อใช้เป็นกลไกในการดำเนินนโยบายและสร้างเสถียรภาพ ซึ่งความสำเร็จที่กล่าวมาข้างต้นนั้นเป็นคำถามสำคัญที่นักรัฐศาสตร์พยายามหาคำอธิบายว่าปรากฏการณ์ดังกล่าวจะถูกนำกลับมาใช้ทุกครั้งไปเมื่อรัฐไทยอยู่ในภาวะวิกฤตหรือไม่ และสังคมไทยต้องอยู่ในสถานะจำยอมแบบระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ โดยไม่อาจจะพัฒนาประชาธิปไตยที่มีความสมบูรณ์ได้กระนั้นหรือ

ที่มาของระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ

สภาพปัญหาของรัฐไทยที่เผชิญอยู่ในช่วงเวลาแห่งทศวรรษที่ 1970 ที่นำไปให้รัฐไทยไปสู่ภาวะวิกฤต ได้แก่ สงครามทางการเมืองระหว่างประเทศเมื่อเวียดนามบุกกัมพูชา และยกกำลังประชิดชายแดนไทยที่รัฐประเทศ ทำให้บรรดานักธุรกิจและกลุ่มทุนเกิดการตื่นตระหนก พากันอพยพและขนย้ายเงินทุนออกนอกประเทศ ปัญหาทางเศรษฐกิจที่ส่งผลให้สินค้าราคาแพง เกิดวิกฤตการณ์น้ำมัน และราคาพืชผลทางการเกษตร ส่วนทางด้านการเมืองเองพลเรือเอกสฤษดิ์ ชลออยู่ หัวหน้าคณะปฏิวัติและพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจได้ เพราะขาดความรู้และเกิดความขัดแย้งทางการเมืองจนต้องนำไปสู่การลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอกเกรียงศักดิ์¹¹ อีกทั้งในสมัยพลเอกเกรียงศักดิ์ระบบการเมืองไม่มีเสถียรภาพ เพราะทหารเข้าแทรกแซงทางการเมือง และเกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับฝ่ายนิติบัญญัติที่ทหารเข้าไปทำหน้าที่ในฐานะสมาชิกวุฒิสภา จึงสามารถบีบให้นายกรัฐมนตรีลาออกได้เมื่อกลุ่มสนับสนุนคือข้าราชการทหารและพลเรือนไม่พอใจการแก้ปัญหาการขาดน้ำของรัฐบาล จึงเห็นได้ว่า รัฐไทยประสบกับปัญหาวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองอันประกอบไปด้วยสี่ชุดปัญหาสำคัญ ดังนี้ วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ การขาดความชอบธรรมในทางการเมือง การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ในด้านความมั่นคง และการพัฒนาประชาธิปไตย (democratization) ที่นำพารัฐไทยไปสู่ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ

การพัฒนาประชาธิปไตยของรัฐไทยในช่วงเวลาดังกล่าว จากเหตุการณ์ทางการเมืองที่นำไปสู่การสิ้นสุดระบอบเผด็จการทหารใน ค.ศ. 1973 ระบบทหารเริ่มเสื่อมคลายลง นับเป็นการ

¹¹ สัมภาษณ์ นายเสนาะ อุณาคุล ที่บ้านพักถนนสุขุมวิท ในวันที่ 1 เมษายน 2558.



เปลี่ยนโฉมหน้าการเมืองไทยครั้งใหญ่ มีการกดดันรัฐบาลให้ยอมรับให้นิสิตนักศึกษาออกเผยแพร่ประชาธิปไตยโดยผู้สังคมนับเป็นการสร้างรากฐานทางประชาธิปไตยของรัฐไทยที่ดีจากการเตรียมรัฐธรรมนูญและนำไปสู่การเลือกตั้ง ต่อมาใน ค.ศ. 1974 มีการจัดงาน “นิทรรศการจีนแดง” ที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ถือเป็นการเปิดเสรีภาพทางความคิดเรื่องสังคมนิยม กลุ่มนิสิตนักศึกษาเริ่มเชื่อถือแนวคิดแบบสังคมนิยมและยอมรับปัญหาความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจ ชนชั้นนำและทหารเริ่มกลัวและเกิดแรงเหวี่ยง (swing) ขวาของกลุ่มอนุรักษ์นิยมในไทย ส่วนกลุ่มฝ่ายซ้าย (นิสิตนักศึกษา) ก็เหวี่ยงไปซ้ายมากขึ้นⁱⁱⁱ กลายเป็นปัญหาความขัดแย้งทางอุดมการณ์ที่สำคัญคือการแบ่งเป็นฝ่ายซ้ายและฝ่ายขวาในสังคมไทย นับเป็นสถานการณ์ที่ผสมผสานกันระหว่างสถานการณ์การเมืองภายในกับวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ รวมด้วยสถานการณ์ด้านความมั่นคงที่เป็นผลมาจากประเทศในกลุ่มอินโดจีนได้กลายเป็นคอมมิวนิสต์ เมื่อมีการเรียกร้องจากกลุ่มพลังทางสังคมนับทั้งกลุ่มแรงงาน นิสิตนักศึกษาและปัญญาชนหัวก้าวหน้า และกลุ่มอื่นๆ ที่นอกจากจะสร้างความวุ่นวายในสังคมจากการเดินขบวนของนิสิตนักศึกษา และการนัดหยุดงานประท้วงของกรรมกรแล้ว ภาวะเงินเฟ้อและการคุบับัญชีเดินสะพัดเริ่มรุนแรงขึ้น ผสานกับความไม่แน่นอนของภัยคุกคามคอมมิวนิสต์จากประเทศเพื่อนบ้าน ทำให้การสนับสนุนของชนชั้นกลางและประชาชนที่มีต่อกลุ่มนักศึกษาเปลี่ยนแปลงไปจากผลลบทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและความมั่นคงที่เกิดขึ้นและส่งผลให้ฝ่ายขวามีปฏิกิริยาได้ตอบกลับที่รุนแรงมากขึ้น (สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์, 2545, น.41-61)

ใน ค.ศ. 1976 การขยายตัวของฝ่ายซ้ายที่มีมากขึ้นได้สร้างความกังวลให้กับชนชั้นนำและทหาร ผวนกับความกลัวการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ได้ก่อให้เกิดปฏิกิริยาตอบโต้จากฝ่ายขวาที่ต้องการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเมืองเอาไว้ มีการตั้งองค์กรฝ่ายขวาขึ้นเพื่อต่อต้านขบวนการนักศึกษา การปิดล้อมทางข่าวสารและใส่ร้ายป้ายสี การโฆษณาทำลายภาพลักษณ์ มีการจัดตั้งกลุ่มกระหังแดง และกลุ่มพลังฝ่ายปฏิกิริยาต่างๆ อีกมาก เพื่อให้ร่วมกันในการทำลายขบวนการนักศึกษา กลุ่มต่างๆ เหล่านี้ ได้รับการสนับสนุนอันดียิ่งจากอำนาจและกลไกของรัฐในขณะนั้น (ธิกานต์ ศรีนารา, online)

เมื่อนิสิตนักศึกษาเริ่มต้นด้วยการเดินขบวนเพื่อต่อต้านกองทัพอเมริกันในเดือนมีนาคมภายในขบวนการนิสิตนักศึกษาก็มีการพูดถึงการรัฐประหาร เพราะเป็นที่เข้าใจกันว่ารัฐประหารเป็นสิ่งที่ต้องเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะชนชั้นปกครองคงไม่ปล่อยให้สถานการณ์เรียกร้องมีอยู่

ⁱⁱⁱ สุรชาติ บำรุงสุข. บรรยายในงานเสวนา *Withdrawal Symptoms: Social and Culture aspects of the October 6 Coup* ของ Benedict Anderson. ณ. คณะรัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2557.

อีกต่อไป^{iv} สถานการณ์จบลงด้วยการจลาจลและความวุ่นวายเข้าทำร้ายนักศึกษาและผู้ร่วมชุมนุมที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในวันที่ 6 ตุลาคม ค.ศ. 1976 ซึ่งได้นำไปสู่การทำการรัฐประหารรัฐบาลของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ในวันเดียวกัน โดยคณะนายทหาร 3 เหล่าทัพและอธิบดีกรมตำรวจ นำโดย พล.ร.อ. สงัด ชลออยู่ ผู้บัญชาการทหารสูงสุดในนามคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ด้วยข้ออ้างที่ว่า นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมไม่อาจควบคุมสถานการณ์ให้อยู่ในความสงบเรียบร้อยได้ คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินจึงจำเป็นต้องยึดอำนาจการปกครองไว้

เมื่ออำนาจการบริหารประเทศส่งต่อให้รัฐบาลธานินทร์ก็ต้องประสบกับปัญหาทั้งการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ และปัญหาภายในรัฐบาลเอง เช่น การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทีบเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญที่มีแผนพัฒนาประชาธิปไตยที่ใช้เวลา 12 ปี ถูกมองว่าล่าช้าไม่ทันการกับสถานการณ์ในขณะนั้น จึงมีการใช้กำลังในปราบปรามต่อกลุ่มฝ่ายซ้ายผู้เห็นต่าง และผู้ที่รัฐบาลเห็นว่าเป็นคอมมิวนิสต์อย่างเข้มข้น จนหลายครั้งปราศจากการตรวจสอบจน ทำให้กลุ่มนิสิตนักศึกษาและปัญญาชนหัวก้าวหน้าที่มีความคิดทางการเมืองต่างจากรัฐบาลต้องหนีเข้าไปร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.) ทำให้สถานการณ์ไม่ดีขึ้นเพราะยังใช้ความรุนแรงยิ่งเพิ่มความเข้มแข็งให้กับกลุ่มคอมมิวนิสต์ ทำให้เกิดความไม่พอใจให้แก่กลุ่มผู้ที่เคยสนับสนุนก่อนรัฐประหาร และเห็นว่าการใช้กำลังรุนแรงยิ่งสร้างผลร้ายมากกว่าผลดี (สมบัติ ชำรงชัญญ์, 2554, น.397-415)

ในช่วงที่นิสิตนักศึกษาถูกจับและกักขังที่เรือนจำบางขวางมีกระแสแรงมากจากสังคมภายนอก คือการที่ผู้แทนจากต่างประเทศเข้าฟังการพิจารณาคดีทางการเมือง ทำให้รัฐบาลมีคำสั่งให้ถอดถอนนักโทษและไม่ให้นักโทษการเมืองใส่ชุดนักโทษ^v ระหว่างนั้นเกิดคดีกบฏ 26 มีนาคม ค.ศ. 1977 โดยเหตุการณ์นี้เกิดขึ้นหลังการจลาจลและรัฐประหารในวันที่ 6 ตุลาคม ค.ศ. 1976 ที่ทหารในคณะปฏิรูปการปกครองและชนชั้นนายยังมีความวิตกกังวลว่าอาจจะมีรัฐประหารซ้อนจากทหารกลุ่มไม่มีอำนาจอยู่ในสภาพปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในขณะนั้น เพื่อล้มล้างรัฐบาลของนายธานินทร์ (สมบัติ ชำรงชัญญ์, 2554, น.435) การก่อการครั้งนี้ นำโดย พล.อ.ฉลาด หิรัญศิริ และนายทหารกลุ่มหนึ่งรวมทั้ง พล.ต.สนั่น ขจรประศาสน์ด้วย แต่ก่อการไม่สำเร็จ พล.อ.ฉลาด หิรัญศิริ และพวกถูกจับและกักขังร่วมกับนักโทษคดีกบฏที่เป็นนิสิตนักศึกษา และเกิดการหลอมรวมกัน

^{iv} สุรชาติ บำรุงสุข. บรรยายในงานเสวนา *Withdrawal Symptoms: Social and Culture aspects of the October 6 Coup* ของ Benedict Anderson. ณ. คณะรัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2557.

^v สุรชาติ บำรุงสุข. บรรยายในงานเสวนา *Withdrawal Symptoms: Social and Culture aspects of the October 6 Coup* ของ Benedict Anderson. ณ. คณะรัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2557.



ระหว่างสองฝ่าย ภายหลังเมื่อกลุ่มนายทหารพันโทขออกไปก็เป็นกำลังสำคัญที่ผลักดันให้เกิดการกลับมาช่วยกลุ่มนิสิตนักศึกษาที่ยังถูกกักขังอยู่^{vi} ส่วนพลเอกฉัตรคต ต่อมาต้องโทษประหารชีวิต (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2554, น.415)

การวางแผนแก้ปัญหาประเทศในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการพัฒนาประชาธิปไตยที่มีระยะเวลา 12 ปีของรัฐบาลนายธานินทร์ ถูกมองว่านานเกินไป และด้วยระยะเวลาไม่ถึงปี ก็ถูกโจมตีว่าไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างที่หวังกันเอาไว้ และยังปัญหาเรื่องการคุกคามเสรีภาพของสื่อมวลชน ทำให้กระแสคอมมิวนิสต์ถูกกระพือขึ้นมาอีก อีกทั้งเกิดกรณีการลอบวางระเบิดใกล้พลับพลาที่ประทับของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่จังหวัดยะลาใน ค.ศ. 1977 สภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีเสนอให้มีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรี แต่ได้รับการปฏิเสธ (สรวง วงศ์สุวรรณเลิศ, 2554, น.107)

ในที่สุดคณะนายทหารในสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่นำโดย พล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ จึงก่อการรัฐประหารขึ้นในวันที่ 20 ตุลาคม ค.ศ. 1977 และได้นายกรัฐมนตรี คือ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ที่มีกลุ่มนายทหารยังเติร์กเป็นผู้ให้การสนับสนุน อีกทั้งยังได้รับการสนับสนุนจากประชาชนส่วนใหญ่ที่ไม่ต้องการรัฐบาลขวจัด เพราะธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2520 (ค.ศ. 1977) เมื่อรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ขึ้นบริหารประเทศก็ได้มีการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ และใช้นโยบายที่มีความผ่อนปรนกับกลุ่มนิสิตนักศึกษามากขึ้นกลายเป็นความหวังอีกครั้งในการสร้างประชาธิปไตยให้แก่ประชาชน (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ 2554, น.449-453) อีกทั้งได้ออกกฎหมายนิรโทษกรรมให้แก่ผู้กระทำความผิดในเหตุการณ์ 6 ตุลาคม ค.ศ. 1976 ดังที่ สุรชาติ บำรุงสุข ได้เล่าให้ฟังว่า พลเอกเกรียงศักดิ์ ได้เชิญตนและกลุ่มนักศึกษาที่เป็นนักโทษการเมืองไปรับประทานอาหารที่บ้านหลังได้รับการนิรโทษกรรม เพื่อเปิดให้เห็นภาพที่ต้องการความประนีประนอมในสังคมไทย^{vii}

เมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978) จึงมีลักษณะของการจัดสรรอำนาจใหม่ระหว่างกลุ่มผู้ครองอำนาจในระบบราชการกับผู้ที่อยู่นอกกลุ่มระบบราชการ โดยมีบทเฉพาะกาลที่ยังคงความเป็นเผด็จการอำนาจนิยมจึงถูกเรียกว่า “รัฐธรรมนูญฉบับประชาธิปไตยครึ่งใบ” ซึ่งในช่วงแรกก็ได้สร้างความร่วมมือได้อย่างดีระหว่างกลุ่มทหารและนักการเมือง แต่เมื่อเกิดความไม่พอใจรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์จากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่รุนแรง การไร้เสถียรภาพทางการเมือง

^{vi} สุรชาติ บำรุงสุข. บรรยายในงานเสวนา Withdrawal Symptoms: Social and Culture aspects of the October 6 Coup ของ Benedict Anderson. ณ. คณะรัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2557.

^{vii} สุรชาติ บำรุงสุข. บรรยายในงานเสวนา Withdrawal Symptoms: Social and Culture aspects of the October 6 Coup ของ Benedict Anderson. ณ. คณะรัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2557.

และความขัดแย้งในกลุ่มทหาร นายทหารกลุ่มยังเติร์กจึงหันไปให้การสนับสนุนพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (สมบัติ ชำรงชัญวงศ์, 2554, น.484) เมื่อเกิดการก่อกวนทั้งภายในและภายนอกสภา พลเอกเกรียงศักดิ์จึงลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและส่งต่ออำนาจให้แก่พลเอกเปรม

นับจาก ค.ศ. 1978 เป็นต้นมา ทหารได้ยอมรับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเป็นสิ่งจำเป็น และในขณะเดียวกันสังคมก็ยอมรับว่าบทบาททางการเมืองของทหารก็เป็นจำเป็นเช่นกัน โดยถือว่าการพัฒนาประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์เงื่อนไขสำคัญในการเสริมสร้างความมั่นคงของชาติ (สุจิต บุญบงการ, 2542, น.265) แม้ว่าจะมีการเรียกร้องจากกลุ่มนอกระบบราชการที่เป็นพลังทางสังคม แต่ยังเป็นเพียงเสียงส่วนน้อยไม่มีอำนาจโดยตรงในการมีส่วนร่วมในการกำหนดรูปแบบการปกครอง เพราะกลุ่มประชาชนในชนบทเองก็ยังยึดโยงอยู่กับระบบอุปถัมภ์ทำให้ถูกชักจูงหรือระดมไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยข้าราชการส่วนภูมิภาคและผู้นำในท้องถิ่น ส่วนกลุ่มนักการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆรวมทั้งนักวิชาการ สื่อมวลชน นักศึกษาและปัญญาชนก็ทำได้เพียงวิจารณ์และเรียกร้องจากผู้นำที่มีอำนาจ ซึ่งต่อมาภายหลังกลุ่มการเมืองเองก็ถูกครอบงำจากอิทธิพลของกลุ่มธุรกิจในการเข้าไปคานอำนาจกับกลุ่มพลังอำนาจราชการ (เกรียงศักดิ์ ช่างนาค, 2533, น.123-124) และเห็นได้ว่าเมื่อสิ้นสุดบทเฉพาะกาลกลุ่มพลังทางสังคมมีบทบาทและมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น

ความเป็นสถาบันของระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ

ความเป็นสถาบันของระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการได้ส่งผลต่อการจัดสรรอำนาจทางการเมืองตามโครงสร้างของระบอบด้วยการสร้างโครงสร้างพื้นฐานแห่งอำนาจหรือการสร้างศักยภาพในเชิงสถาบันเพื่อนำเอานโยบายออกสู่การปฏิบัติเพื่อที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ทางการเมือง (Dan Slater, 2010, น.3) ซึ่งระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบเป็นสถาบันที่ฝังรากอยู่ในโครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองของประเทศไทย เป็นระบอบที่มีพัฒนาการทางประวัติศาสตร์และดำรงอยู่ในช่วงเวลาหนึ่งของประวัติศาสตร์รัฐไทย ระบอบนี้ได้สร้างและรักษาระบบราชการให้มีเสถียรภาพและมั่นคง ด้วยการขยายขอบเขตอำนาจของระบบราชการเข้าสู่สถาบันทางเศรษฐกิจและการเมือง และสร้างเงื่อนไขผ่านโครงสร้างเชิงสถาบันทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการที่กำหนดโครงสร้างในด้านเศรษฐกิจ การเมือง ความมั่นคง และสังคม อีกทั้งยังเปิดโอกาสให้กับตัวแสดงทางการเมืองอื่นนอกระบบราชการได้เข้าสู่กระบวนการทางนโยบายและสร้างปฏิสัมพันธ์ระหว่างระบบราชการกับกลุ่มพลังนอกระบบราชการกลายเป็นเครือข่ายภาคราชการที่ทำให้กลไกอำนาจรัฐเข้มแข็งขึ้น



ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบมีโครงสร้างเชิงสถาบันประกอบด้วยโครงสร้างที่เป็นทางการจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978) และคำสั่งที่เทียบเท่ากฎหมายเพื่อใช้เป็นแนวนโยบายในการบริหารรัฐ โดยให้ข้าราชการมีอำนาจและความชอบธรรมอย่างเต็มที่ในการกำหนด วางแผน และขับเคลื่อนนโยบาย อีกทั้งยังสามารถตรวจสอบและควบคุมนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งตามเงื่อนไขที่กฎหมายรับรองไว้ ส่วนโครงสร้างที่ไม่เป็นทางการได้สร้างค่านิยมให้สังคมยอมรับความดี ความสามารถของข้าราชการ และยอมรับข้าราชการในลักษณะข้าแผ่นดินหรือผู้ที่ทำงานรับใช้พระมหากษัตริย์ ในขณะที่ข้าราชการก็สร้างคุณค่าใหม่ให้กับความเป็นข้าราชการว่าเป็นผู้ที่มีฐานะทางสังคม ความเป็นศักดิ์นาเจ้าขุนมูลนาย (hierarchically organized) และสร้างปฏิสัมพันธ์กับสังคมด้วยระบบอุปถัมภ์

ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบได้วางเงื่อนไขเชิงสถาบันในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองเพื่อตอบสนองเชิงนโยบายและการจัดการกับปัญหาทางเศรษฐกิจการเมืองในสมัยพลเอกเปรม ด้วยการแก้ปัญหาเศรษฐกิจและการเมืองของรัฐไทยในสมัยพลเอกเปรมที่เผชิญอยู่ ได้แก่ การสร้างเสถียรภาพทางการเมือง การแก้ไขวิกฤตทางเศรษฐกิจ การแก้ปัญหาด้านความมั่นคงและการพัฒนาประชาธิปไตยภายใต้ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจและโครงสร้างการเมืองภายใต้เงื่อนไขเชิงสถาบันของประชาธิปไตยครึ่งใบนั้นได้กำหนดความสัมพันธ์ของตัวแสดงในการเข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบาย และการปรับตัวภายใต้โครงสร้างอำนาจระหว่างกลุ่มตัวแสดงต่างๆ อีกทั้งการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเมืองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบได้ส่งผลต่อการสร้างสภาพรัฐราชการไทยที่เข้มแข็งขึ้นแม้จะสิ้นสุดของระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบไปแล้วก็ตาม

ปัญหาการพัฒนาประชาธิปไตย

พลเอกเปรมชี้ให้เห็นว่าปัจจัยสำคัญที่นำมาสู่ความมั่นคงของรัฐไทย คือ พลังทางการเมือง พลังทางเศรษฐกิจ พลังทางสังคมจิตวิทยา และพลังทางทหาร (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549, น.117) แต่ไม่มีพลังประชาธิปไตย แม้จะดูเหมือนว่าเมื่อสิ้นสุดสมัยพลเอกเปรมการเปลี่ยนผ่าน (transition) ของประชาธิปไตยจะมีมากขึ้น เมื่อพลเอกเปรมไม่รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหลังการเลือกตั้งใน ค.ศ. 1988 และให้ผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งจัดตั้งรัฐบาลกันเอง แต่ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบได้สร้างค่านิยมการไม่ยึดมั่นต่อระบอบประชาธิปไตย (commitment to democracy) ให้แก่สังคมไทย การเลือกตั้งและการจัดตั้งรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งก็เกิดขึ้นได้เพราะชนชั้นนำยอมให้เกิดขึ้นได้ เพื่อให้ต่างชาติยอมรับและผ่อนคลายกระแสทางสังคมที่ไม่ต้องการให้ทหารแทรกแซงทางการเมืองและนายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง ทำให้การพัฒนาประชาธิปไตยไม่สำเร็จและ



ยั่งยืน เพราะสาเหตุหลักสองประการคือ ประการแรก สถาบันทางเศรษฐกิจและการเมืองไม่เข้มแข็ง และไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนอย่างแท้จริง ประชาธิปไตยมีแต่เพียงกระบวนการและข้ออ้างเพื่อใช้ในการต่อสู้กับคอมมิวนิสต์เท่านั้น ส่วนพลเอกเปรมก็มีเครื่องมือควบคุมสถาบันทางการเมืองคือ การยุบสภา ประการที่สอง คือ สังคมไทยยึดมั่นในตัวบุคคลมากกว่าระบบ ดังจะเห็นได้จากหลังการเลือกตั้ง ค.ศ. 1980 นักการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งก็ยังคงพร้อมใจกันเชิญพลเอกเปรมให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อไปอีกสมัย อีกทั้งยังมีการเรียกร้องให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและพลเอกเปรมเข้ามาแก้ไขวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองหลายครั้งนับตั้งแต่ ค.ศ. 2006 เป็นต้นมา

นั่นเป็นเพราะระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบทำให้โครงสร้างอำนาจเดิมที่มีฐานเป็นระบบราชการไม่มีการเปลี่ยนแปลง แต่กลับสร้างความเข้มแข็งและขยายขอบเขตอำนาจให้กับระบบราชการมากขึ้น อีกทั้งอุดมการณ์ราชาชาตินิยมยังบ่มเพาะและสนับสนุนให้ระบบศักดินารัฐอุปถัมภ์ เข้มแข็งทำให้ระบบราชการกลายเป็นสถาบันที่อยู่เหนือกว่าสถาบันเศรษฐกิจและการเมืองใดๆ ซึ่งแม้จะมีการปรับโครงสร้างด้วยรัฐธรรมนูญหลายครั้ง แต่กลับไม่มีการเปลี่ยนค่านิยมให้สังคมไทยกลายเป็นประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะโครงสร้างชั้นกลางของสังคมไทยที่ประกอบด้วย ข้าราชการ (ทหารและเทคโนแครต) นักการเมือง และนักธุรกิจชนชั้นกลางยังคงยึดติดกับอำนาจเดิมแบบอนุรักษนิยมที่มีระบบราชการเป็นฐาน จึงมีโอกาที่วงจรการแย่งชิงอำนาจเกิดขึ้นวนเวียนซ้ำแล้วซ้ำอีก

แม้จะมีการปรับโครงสร้างแบบที่เป็นทางการหลายครั้งด้วยการแก้ไขรัฐธรรมนูญแต่โครงสร้างแบบไม่เป็นทางการหรือค่านิยมในสังคมไทยกลับไม่มีการเปลี่ยน และยังปลูกฝังให้ค่านิยมในระบบอุปถัมภ์จากระบบราชการส่วนกลางที่หมายรวมถึงทั้งจากสถาบันพระมหากษัตริย์และระบบราชการที่มีหน้าที่ในฐานะที่เป็นข้าแผ่นดินที่ทำงานถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในการบริหารประเทศ เป็นการตอกย้ำอุดมการณ์ราชาชาตินิยมให้ฝังรากลึกในสังคมไทยและกลายเป็นระบอบประชาธิปไตยที่มีสมบูรณาญาสิทธิราชกำกับอยู่ ข้าราชการจึงมีความชอบธรรมในการแก้ไขปัญหากล่าวหาและกำหนดนโยบายของรัฐมากกว่านักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง วงจรของปัญหาจึงวนเวียนซ้ำซากทั้งๆที่มีความพยายามแก้ปัญหาตลอดมาอย่างต่อเนื่อง และสุดท้ายกลายเป็นความขัดแย้งในสังคมไทยระหว่างกลุ่มอนุรักษนิยมกับกลุ่มประชาธิปไตยที่ปรากฏขึ้นตั้งแต่ปี 2005 เป็นต้นมา

การพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศไทยจึงไม่อาจบรรลุผลสำเร็จไปสู่ความมั่นคงและยั่งยืนได้ เพราะเมื่อเกิดวิกฤตการณ์ในด้านเศรษฐกิจหรือการเมือง สังคมไทยจะไม่ยอมใช้กระบวนการตาม



ระบอบประชาธิปไตยเพื่อแก้ไขปัญหา และจะมีคนบางกลุ่มในสังคมเรียกร้องให้ระบบราชการหรือบุคคลผู้มีบารมี รวมทั้งการขอพึ่งพระบารมีจากสถาบันพระมหากษัตริย์ให้ลงมาแก้ไขปัญหาและยึดอำนาจคืนจากรัฐบาลประชาธิปไตย โดยกลุ่มดังกล่าวพร้อมที่จะยอมรับอำนาจเผด็จการและยอมให้เกิดระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบขึ้นเพื่อใช้แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น แต่ก็ยังคงเปิดโอกาสให้แก่วัฒนธรรมนอกระบบราชการเข้าร่วมในการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน แต่ตัวแสดงที่จะเข้าร่วมเหล่านั้นก็ต้องยอมรับในอำนาจเผด็จการ เมื่อการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเสร็จสิ้นก็จะมี การปรับโครงสร้างทางการเมืองที่เป็นทางการให้เป็นประชาธิปไตยที่มากขึ้น แต่โครงสร้างแบบไม่เป็นทางการหรือค่านิยมในสังคมไทยแบบระบบอุปถัมภ์ยังคงเป็นตัวจุดรั้งให้สังคมไทยไม่เปลี่ยนแปลง ดังที่เห็นได้จาก การบริหารประเทศของพลเอกเปรมในช่วงทศวรรษที่ 1980 ที่ดำเนินการโดยระบบราชการ การเกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองในเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ในค.ศ. 1992 ที่สถาบันพระมหากษัตริย์ลงมายุติความขัดแย้ง และรัฐบาลหลังการรัฐประหารใน ค.ศ. 2014 ที่มีการนำเอาระบบราชการลงมาแก้ปัญหาต่างๆของรัฐไทยอย่างเต็มรูปแบบ

สรุป

โครงสร้างอำนาจภายในของรัฐไทยเกิดจากโครงสร้างชั้นบน (สถาบันพระมหากษัตริย์และกลุ่มทุน) เป็นผู้กำหนดแนวคิด ค่านิยม และสร้างสมดุลแห่งอำนาจให้แก่โครงสร้างชั้นอื่นๆ มีโครงสร้างชั้นกลางเป็นผู้จัดทำและขับเคลื่อนนโยบายภายใต้สมดุลอำนาจระหว่างกันของตัวแสดงในชั้นนี้ อันได้แก่ ทหาร เทคโนโลยีการเมือง และนักธุรกิจ โดยที่โครงสร้างชั้นล่าง (ประชาชนทั่วไป) เป็นส่วนสนับสนุนและเป็นเครื่องมือเชิงมวลชนให้แก่ตัวแสดงในโครงสร้างชั้นกลางเพื่อปรับสมดุลทางอำนาจของโครงสร้างภายใน

การดำเนินนโยบายภายใต้ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบนั้นได้สร้างความเข้มแข็งและขยายขนาดของระบบราชการจากเครือข่ายที่เกิดขึ้นใหม่ เมื่อดึงเอาตัวแสดงนอกภาครัฐอย่างนักธุรกิจชนชั้นกลางเข้ามาเพื่อแก้ไขปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ ทำให้รัฐไทยกลายเป็นรัฐราชการที่เข้มแข็งภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978) และค่านิยมของระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ

ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบในสมัยพลเอกเปรมจึงไม่ใช่การประนีประนอมอำนาจระหว่างฝ่ายราชการกับฝ่ายการเมือง หรือฝ่ายราชการกับฝ่ายนอกกลไกระบบราชการแต่เพียงอย่างเดียว แต่เป็นการสร้างโครงสร้างทางการเมืองใหม่ขึ้นมาในสังคมไทย โดยใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978) และแนวนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและความมั่นคงสร้างโครงสร้างแบบที่เป็นทางการเพื่อทำให้เกิดอำนาจครอบงำ (dominant) รวมทั้งการใช้แนวคิดราชาชาตินิยมสร้างโครงสร้างที่ไม่เป็นทางการเพื่อทำให้เกิดอำนาจนำ (hegemony) ซึ่งระบอบนี้มีการ



พัฒนาเชิงสถาบันของตัวระบอบเอง ทำให้สถาบันทางเศรษฐกิจและการเมืองที่อยู่ภายใต้ระบอบนี้ก็มี การพัฒนาการเชิงสถาบันที่ส่งผลต่อการสร้างความเข้มแข็งให้กับรัฐบาลไทยจากการขยาย ขอบเขตอำนาจของระบบราชการที่เข้าไปครอบงำสถาบันต่างๆ เหล่านั้น รวมทั้งสร้างอำนาจผ่าน วิถีปฏิบัติและค่านิยมแบบประชาธิปไตยครั้งใบให้แก่สังคมไทย

วิกฤตการณ์ของรัฐไทยจะเกิดขึ้นเมื่อสมดุลแห่งอำนาจของโครงสร้างชั้นกลางเสียไป เกิด ความแตกแยกและขัดแย้งของข้าราชการอันเนื่องมาจากการถูกรอบงำหรือท้าทายจากพลังอำนาจ นอกกระบบราชการ (นักธุรกิจชนชั้นกลาง นิสิตนักศึกษาปัญญาชน และนักการเมือง) จนส่งผล กระทบต่อเศรษฐกิจ อำนาจ และผลประโยชน์ของโครงสร้างส่วนบน ส่วนเครื่องมือที่ใช้ในการ แก้ไขวิกฤตการณ์ คือ ระบอบประชาธิปไตยครั้งใบ เพื่อดึงเอาระบบราชการกลับมาทำงานอย่างเต็ม รูปแบบอีกครั้ง ด้วยการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ระบบราชการและกำจัดกลุ่มพลังอำนาจอื่นที่ท้า ทายอำนาจระบบราชการออกไปจากระบบการเมือง โดยให้ข้าราชการทหารดูแลเรื่องความมั่นคง และการพัฒนา ส่วนข้าราชการพลเรือนดูแลในเรื่องเศรษฐกิจและสังคม

อีกทั้งค่านิยมของสังคมไทยที่ไม่ได้เชื่อถือในคุณค่าแบบประชาธิปไตยก็ยังคงเป็นปัญหาที่ ทำให้ระบอบประชาธิปไตยครั้งใบยังคงฝืดกรากลึกในสังคมไทย และเป็นเครื่องมือสำคัญของชนชั้น นำที่นิยมทรศนะแบบอำนาจนิยมนำกลับมาใช้เพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์ของรัฐไทยทุกครั้ง โดยอ้างอิง กับอำนาจของเครือข่ายที่เชื่อมโยงกับสถาบันพระมหากษัตริย์เพื่อให้ระบบราชการสามารถทำงาน ได้อย่างเต็มที่เพื่อครอบงำและมีอำนาจนำในสังคมไทย โดยมอบหมายภารกิจด้านความมั่นคงและ การพัฒนาให้แก่ทหาร ส่วนการแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคมมอบหมายให้เทคโนโลยี และ ให้อำนาจในการบริหารและกำหนดนโยบายอยู่ภายใต้กลไกของระบบราชการ

ข้อเสนอแนะ แม้ว่าระบอบประชาธิปไตยครั้งใบจะเป็นระบอบที่สังคมไทยยอมรับในการ แก้ไขวิกฤตการณ์ของรัฐไทย แต่ระบอบดังกล่าวก็ได้สร้างปัญหาเชิงโครงสร้าง โดยเฉพาะวิถี ปฏิบัติและค่านิยมของสังคมไทยที่ยึดโยงอยู่กับระบบอุปถัมภ์ ทุกครั้งที่เกิดวิกฤตการณ์ในบ้านเมือง ก็มักจะเรียกร้องให้ระบบราชการและสถาบันพระมหากษัตริย์เข้ามาแก้ไขปัญหา ทำให้การพัฒนา ประชาธิปไตยของรัฐไทยไม่อาจก้าวหน้าเพราะความอ่อนแอของสถาบันทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ถูกรอบงำให้อยู่ภายใต้ระบบราชการ เพราะหากวันใดสถาบันทหารหรือสถาบัน พระมหากษัตริย์อ่อนแอลง เครื่องมือที่เคยใช้ปรับดุลทางการเมืองแบบระบอบประชาธิปไตยครั้งใบ ก็ไม่อาจจะใช้ได้ผลอีกต่อไปในการแก้ไขวิกฤตการณ์ของรัฐไทย



ดังนั้นรัฐไทยจึงควรที่จะส่งเสริมให้สถาบันทางเศรษฐกิจและการเมืองเหล่านั้นสามารถทำหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ มีศักยภาพในการปรับตัวให้เท่าทันกับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป และมีฐานการสนับสนุนที่มาจากประชาชนอย่างแท้จริง จึงจะทำให้รัฐไทยก้าวไปสู่การเป็นประชาธิปไตยที่มั่นคงและยั่งยืน ซึ่งการที่จะทำให้สังคมไทยพัฒนาไปสู่การเป็นประชาธิปไตยจึงไม่เพียงแต่การกำหนดสาระสำคัญในรัฐธรรมนูญจะมีความเป็นประชาธิปไตยมากน้อยแค่ไหน แต่จำเป็นต้องพัฒนาค่านิยมของสังคมไทยให้เชื่อถือในคุณค่าและยึดมั่นระบอบต่อประชาธิปไตย เพื่อพัฒนาสถาบันทางเศรษฐกิจและการเมืองให้สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีความเข้มแข็งจากประชาชนที่เป็นฐานสนับสนุนให้แก่สถาบันเหล่านั้น คอยลดทอนและกำราบอำนาจระบบราชการ และไม่ปล่อยให้ค่านิยมแบบอนุรักษนิยมของสังคมไทยคอยฉุดรั้งการพัฒนาไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยของรัฐไทยอีกต่อไป

บรรณานุกรม

- เกรียงศิษย์ นำพลสุขสันต์. (2533). รัฐธรรมนูญ 2521 กับเสถียรภาพของระบบการเมืองไทย.
- วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เฉลิมเกียรติ ผิวฉนวน. (2535). ความคิดทางการเมืองของทหารไทย 2519-2535. กรุงเทพฯ: ผู้จัดการ.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2532). รายงานผลการวิจัยในโครงการบริการเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม. กรุงเทพฯ : มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- ธิดานันท์ ศรีนารา. เหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519. สืบค้นจาก http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php/6_%E0%B8%95%E0%B8%B8%E0%B8%A5%E0%B8%B2%E0%B8%84%E0%B8%A1_2519. (เข้าถึงเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2557).
- ธีระยุทธ บุญมี. (2550). ความคิดสองทศวรรษ. กรุงเทพฯ : มติชน.
- ธีรศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์. (2557). ใน ประชาธิปไตยไทย: สารคดี โดย เป็นเอกรัตนเรือง และ ภาสกร ประมูลวงศ์. ชานันท์ ยอดหงษ์ เรียบเรียง. พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพฯ: มติชน.
- นกรินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2549). พระผู้ทรงปกเกล้าประชาธิปไตย : 60 ปีสิริราชสมบัติกับการเมืองการปกครองไทย. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- _____. (2557). ใน ประชาธิปไตยไทย: สารคดี โดย เป็นเอกรัตนเรือง และ ภาสกร ประมูลวงศ์. ชานันท์ ยอดหงษ์ เรียบเรียง. พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพฯ: มติชน.
- รัฐบุรุษ, มูลนิธิ. (2549). รัฐบุรุษชื่อเปรม. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : มติชน.



- ยศ สันตสมบัติ. (2535). **อำนาจ บุคลิกภาพ และผู้นำการเมืองไทย**. กรุงเทพฯ: น้ำไท.
- สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์. (2545). **การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองไทย**. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: คบไฟ.
- สมบัติ ชำรงชัยวงศ์. (2554). **การเมืองการปกครองไทย : ยุคเผด็จการ-ยุคปฏิรูป**. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ : เสมาธรรม.
- สรวง วงศ์สุวรรณเลิศ. (2545). **รัฐบุรุษคู่แผ่นดิน**. กรุงเทพฯ: พระอาทิตย์.
- สุจิต บุญบงการ. (2542). **การพัฒนาทางการเมืองของไทย : ปฏิสัมพันธ์ระหว่างทหาร สถาบันทางการเมือง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน**. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุรชาติ บำรุงสุข. (2541). **ทหารกับประชาธิปไตยไทย: จาก 14 ตุลา ผู้ปัจจุบันและอนาคต**. กรุงเทพฯ : ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก.
- เสน่ห์ จามริก. (2549). **การเมืองไทยกับการพัฒนาการรัฐธรรมนูญ**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- เสนาะ อุณาภู. (2552). **อัตชีวประวัติและผลงานของเสนาะ อุณาภู**. บก. พูลสิน วงศ์กลุฑ. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- ศรัณยู เทพสงเคราะห์. (2557). **ใน ประชาธิปไตยไทย: สารคดี โดย เป็นเอกรัตนเรือง และ ภาสกร ประมูลวงศ์**. ชานันท์ ยอดหงษ์ เรียบเรียง. พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพฯ: มติชน.
- อรรถจักร สัตยานุรักษ์. (2557). **ประชาธิปไตยคนไทยไม่เท่ากัน**. กรุงเทพฯ: มติชน.
- Acemoglu, D. and Robinson, J. (2006). **Economic Origins of Dictator and Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press.
- Diamond, L. (1993). **Political Culture and Democracy in Developing Countries**. edited by Larry Diamond. London: Lynne Rienner.
- Doner, R.F. (2009). **The Politics of Uneven Development: Thailand's economic growth in comparative perspective**. New York: Cambridge University Press.
- McCargo, D. (2005). Network Monarchy and Legitimacy Crises in Thailand. **Politics of Modern Southeast Asia Critical Issues in Modern Politics**. ed. Allen Hicken. Vol I State, State-Building, and State Business Links. London: Routledge.
- Muscat, R. (1994). **The Fifth Tiger**. M.E. Sharpe: United Nations University Press.



ปีที่ 6 ฉบับที่ 2 มีนาคม – สิงหาคม 2559

วารสารการเมืองการปกครอง
ธรรมาภิบาล (Good Governance)

Samudavanija, C. (2002). **Thailand: State building, Democracy and Globalization**. Bangkok: IPPS.

Slater, D. (2010). **Ordering Power**. New York: Cambridge University.

Unger, D.H. (1989). **Japan, the Overseas Chinese, and Industrialization in Thailand**.

Ph.D. dissertation. Berkeley: University of California.



อีสานและการเมืองเรื่องพื้นที่: พรหมแดนแห่งความรู้*

ธีรพงษ์ กันทำ**

อลงกรณ์ อรรคแสง***

วิทยา สุจริตชนารักษ์****

บทคัดย่อ

บทความชิ้นนี้ต้องการสำรวจขอบเขตและความเป็นมาของความรู้เกี่ยวกับ “อีสาน” หรือที่หน่วยงานราชการไทยเรียกว่า “ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ” ไม่ใช่เป็นการเขียนประวัติศาสตร์หรือคำอธิบายทางประวัติศาสตร์เกี่ยวกับ “อีสาน” แต่เป็นการสำรวจเข้าไปในพรหมแดนแห่งความรู้เกี่ยวกับ “อีสาน” ในฐานะที่เป็นหน่วยของการวิเคราะห์ (unit of analysis) เพื่อนำเสนอเนื้อหาแง่คิดที่ช่วยให้เข้าใจ “อีสาน” เพื่อทำความเข้าใจการผลิต/สร้างความหมายหรือนัยยะให้กับ “พื้นที่อีสาน” จากการศึกษาพบว่า คำว่า “อีสาน” ในฐานะ “พื้นที่” เป็นชื่อที่หมุ่ชนชั้นผู้ปกครองกำหนดขึ้นเพื่อใช้เรียกแทนชื่อเดิมของ “หัวเมืองลาว” และการใช้ชื่อ “อีสาน” อันหมายถึง “หน่วยของพื้นที่” นั้น เป็นผลมาจากการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 พร้อมกับการประกอบสร้างคนลาว เขมร ส่วย และกลุ่มชาติพันธุ์อื่น ๆ ในดินแดนฝั่งขวาของแม่น้ำโขงให้เป็น “คนไทย” และที่ผ่านมามีการศึกษาความรู้เกี่ยวกับ “อีสาน” มีการศึกษาเฉพาะกรณี มองลึก มองแคบ และมองเฉพาะจุดมากจนเกินไป ทำให้ขาดการเชื่อมโยงภาพปรากฏการณ์ในอีสานให้เข้ากับ “ภาพใหญ่หรือภาพกว้าง” (the big picture) เพราะ “อีสาน” ไม่ใช่พื้นที่ทางกายภาพหรือพื้นที่ทางธรรมชาติเพียงอย่างเดียว หากแต่เป็นพื้นที่ทางสังคมและพื้นที่ในจินตนาการ “พื้นที่อีสาน” จึงเกิดจากการสร้างความหมายหรือนัยยะของผู้คนที่เกี่ยวข้องกับ “พื้นที่อีสาน”

คำสำคัญ: ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ/อีสาน/ การเมืองเรื่องพื้นที่/ นโยบายของรัฐไทย

* บทความชิ้นนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ระดับปริญญาโท สาขาวิชาการเมืองการปกครอง ซึ่งอยู่ระหว่างการพัฒนาเค้าโครงวิทยานิพนธ์

** นิสิตระดับปริญญาโท หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการเมืองการปกครอง, วิทยาลัยการเมืองการปกครอง, มหาวิทยาลัยมหาสารคาม E-mail: tong.theerapong@gmail.com

*** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., วิทยาลัยการเมืองการปกครอง, มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก

**** รองศาสตราจารย์ ดร., สถาบันเอเชียศึกษา, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

หมายเหตุ: ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ผศ.ดร.สมชัย ภัทรถานันท์, อ.เฉลิมเกียรติ ภาระเวช, รศ.ดร.วิทยา สุจริตชนารักษ์, อ.ดร.

อลงกรณ์ อรรคแสง, รศ.ดร.ทวีศิลป์ สืบวัฒนะ, และ ผศ.ดร.วินัย ผลเจริญ สำหรับข้อคิดเห็นและความช่วยเหลือต่าง ๆ อันมี

ประโยชน์ยิ่ง ความตื่นตัวที่เกิดขึ้นเป็นความรับผิดชอบของผู้เขียน.



Isan and the Politics of Space: Frontiers of Knowledge

Theerapong Kantam^{*}

Alongkorn Akkasang^{**}

Withaya Sucharithanarugse^{***}

Abstract

This research aims to survey scope and background knowledge relating “Isan” or Northeast Thailand. Author focusing on survey study knowledge about “Isan” as a unit of analysis in order to present “Isan” in vary contexts such as implications of Isan, meaning of Isan space. Thus, the research shows that wording “Isan” has been using as a name of “space” by the governors instead of calling this are as “Lao principalities”. Meanwhile, “Isan” which refer to “unit of space” was a consequence of the Administrative Reform in the reign of King Rama V, including the the constrution of “Laotian”, “khmer”, “Suai” and other ethnic groups along the Mekong and creation of “Thais”. Earlier, the studies about Isan were narrow, and quite specific, then overlooked the connectivity among Isan in the big picture. Therefore, “Isan”, not only geographical space, but more importantly is a whole society and imagination space that connect and create implications of people and frontier of knowledge in “Isan space”.

Key words: Northeast Thailand/ Isan/ the Politics of Space/ Thai State policy

บทนำ

ในประวัติศาสตร์ที่เป็นทางการ (official history) ของรัฐไทย อีสานไม่เคยมีประวัติศาสตร์ของตนเอง พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของภูมิภาคนี้ถูกอธิบายภายใต้กลไกของกรอบความคิดแบบ “ประวัติศาสตร์แห่งชาติของไทย” (thai-national history) ด้วยกรอบคิดดังกล่าว คำอธิบาย

^{*} M.A. Student, Master of Political Science Program in Politics and Government, College of Politics and Governance, Mahasarakham University

^{**} Ph.D., Asst.Prof., College of Politics and Governance, Mahasarakham University, Advisor

^{***} Ph.D., Assoc. Prof., Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University, Co-Advisor



ประวัติศาสตร์ความเป็นมาของคนอีสาน ไม่ได้แตกต่างไปจากประวัติศาสตร์ความเป็นมาของคนกรุงเทพฯ และภูมิภาคอื่นๆ นั่นก็คือ พวกเขาต่างก็เกิดบนแผ่นดินเดียวกัน มีบรรพบุรุษร่วมกัน หรือถ้าจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือเป็นคน “ไทย” เหมือนกัน (สมชัย ภัทรชนานันท์, 2549, น.5) คำอธิบายประวัติศาสตร์ในลักษณะแบบนี้เป็นการสร้างโครงเรื่อง (plot) เพื่อที่จะเป็นเรื่องราว (narration) ร่วมกันโดยผ่านประวัติศาสตร์ “ชาติไทย” โดยมี “การวางโครงเรื่อง” (emplotment) (ดู Hayden White, 1973; 1987A และ 1987B) ของประวัติศาสตร์ไทยที่ถูกสร้างขึ้นมาผ่านการใช้ “ภาษา” และ “ถ้อยคำ” เรียงร้อยเข้าด้วยกัน เพื่อการจัดระเบียบหรือการลำดับของเหตุการณ์ มีกระบวนการคัดสรรเลือกแนวเรื่องที่เข้ากับหลักฐานหรือเลือกหลักฐานที่เข้ากับโครงเรื่องและสอดคล้องกับอุดมการณ์ (เกรก เจ. เรย์โนลด์ส, 2550, น.203 และ โสภา ชานะมูล, 2550, น.5-17) ซึ่งเต็มไปด้วยความหมายและสัญลักษณ์ที่แอบซ่อนอยู่ ดังที่ นักรัฐศาสตร์อย่าง ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ ได้กล่าวไว้ว่า

“...ถ้าถือว่าข้อเขียนบันทึกเรื่องราวอย่างเป็นทางการเป็นความรู้ก็เท่ากับกำหนดว่าด้วยข้อเขียนที่ไม่เป็นทางการมิสถานะเป็นความรู้ที่ด้อยกว่าสิ่งที่เป็นทางการหรือไม่อาจนับว่าเป็นความรู้ได้ ขณะที่ความรู้ที่ได้รับการยอมรับ จะปรากฏตัวผ่านวาทกรรม นานาชนิดที่สานถักทอกันเป็นตาข่ายทางภาษาที่ใช้กันในสังคม มีสถาบันทางสังคมมาช่วยผลิตวาทกรรมเหล่านั้น ถักทอตาข่ายนั้นถี่ยิ่งขึ้น...” (ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, 2533, น.177)

ทั้งนี้ ในกรอบความคิดของรัฐประชาชาติ (nation-state) แล้ว “เรื่องราว” ที่ทำหน้าที่ดังกล่าวนั้นก็คือ “ประวัติศาสตร์แห่งชาติของไทย” (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2549) ในทัศนะของนักประวัติศาสตร์อย่าง ธงชัย วินิจจะกูล เรียก แม่บทของประวัติศาสตร์แห่งชาติของไทย (the master narrative of Thai history) นี้ว่า “ประวัติศาสตร์แบบราชาชาตินิยม” (royal-national history) (ธงชัย วินิจจะกูล, 2544, 56-65) เพื่อสร้างโครงเรื่องแม่บท (master plot) สำหรับชีวประวัติของชาติขึ้นมา อธิบายการดำรงอยู่ของ “ชาติไทย” ใหม่ (ธงชัย วินิจจะกูล, 2556, น.250-256) เนื่องจากประวัติศาสตร์ฉบับ “ทางการ” เป็นเครื่องมือที่มีสำคัญอย่างยิ่งกับการสร้าง “รัฐชาติ” ซึ่งคำอธิบายประวัติศาสตร์ดังกล่าวได้ปิดบังอำพรางความแตกต่างระหว่างอีสานกับรัฐไทยที่ดำรงอยู่ตลอดระยะเวลาทางประวัติศาสตร์ประกอบกับสภาพทางภูมิศาสตร์ของภาคอีสานที่เป็นพื้นที่ใหญ่ที่สุด



ในประเทศไทย มีประชากรมากที่สุด และประสบปัญหาามากที่สุด เช่น ปัญหาของความแห้งแล้ง ความทุกข์ยาก ความยากจน มีการอพยพของประชากรเข้ามาขายแรงงานในกรุงเทพฯ มากที่สุด เป็นต้น พื้นที่อีสานจึงเป็นพื้นที่ของการต่อสู้ทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และทางวัฒนธรรมค่อนข้างสูง ซึ่งมีลักษณะทั้งซ่อนเร้น และทั้งปะทุขึ้นให้เห็นกลายเป็น “ปัญหาทางประวัติศาสตร์” ในอีสาน (สุจิตต์ วงษ์เทศ, 2556, น.20)

คำอธิบายกำเนิดคำว่า “อีสาน”

คำว่า “อีสาน” หรือ “อีสาน” และ “อีสาน” อันหมายถึง ทิศตะวันออกเฉียงเหนือ นั้นเป็นเขตการปกครองที่รัฐไทยสร้างขึ้น โดยมีกรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลางของการเรียกชื่อทิศ (สุจิตต์ วงษ์เทศ, 2556, น.20) ในช่วงก่อนต้นพุทธศตวรรษที่ 25 การเรียกพื้นที่อีสานนั้นมีอยู่ 2 ลักษณะด้วยกัน (อุศนา นาศรีเคน, 2548, น.30-32) ก็คือ

ประการแรก การเรียกชื่อแบบเฉพาะเจาะจง หมายถึง การใช้ชื่อเมืองที่มีความสัมพันธ์กับรัฐไทยเป็นเกณฑ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหัวเมืองขนาดใหญ่ที่สามารถควบคุมเมืองเล็กๆ ตามความสัมพันธ์เชิงอำนาจด้วยการใช้ชื่อเมืองแม่หรือแม่เอกเป็นชื่อเรียก ซึ่งการใช้ชื่อเมืองดังกล่าวข้างต้นใช้ทั้งรัฐไทยและท้องถิ่น หรือถ้าจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐไทยจะใช้ชื่อเมืองเมื่อต้องการกล่าวถึงหัวเมืองหรือกลุ่มเมืองนั้นๆ อย่างเฉพาะเจาะจงในการติดต่อสื่อสารด้วย ส่วนท้องถิ่นจะใช้ชื่อเมืองเพื่อบ่งบอกถึงแหล่งที่มาของตนเองเมื่อมีความสัมพันธ์หรือการติดต่อกับคนภายนอกพื้นที่ของตนเอง เช่น เมืองจำปาสัก เมืองนครราชสีมา เมืองนครพนม เป็นต้น ในแง่นี้จะเห็นว่าการใช้ชื่อเมืองในการติดต่อสื่อสารกับรัฐไทยนั้นสะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของแต่ละท้องถิ่นนั้นมีอิสระต่อกัน รัฐไทยมีความสัมพันธ์ระหว่างเมืองต่างๆ ในลักษณะเมืองต่อเมืองไม่ใช่ภาพของพื้นที่ที่เป็นเอกภาพหรือที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

ประการที่สอง การเรียกชื่อตามลักษณะของพื้นที่และกลุ่มชาติพันธุ์ เป็นการเรียกพื้นที่อย่างรวมๆ ในกรณีที่เกิดการมีเรื่องราวร่วมกัน หรือการกำหนดนโยบายต่อพื้นที่ เช่น การทำบัญชีสรุปการส่งส่วยของหัวเมืองลาวในแต่ละปี ซึ่งมีการจำแนกแจกแจงรายละเอียดของแต่ละเมืองส่งส่วยอะไร เมื่อใด ส่งครบตามจำนวนหรือค้างส่งส่วยอยู่เท่าไร หรือการประกาศศึกเลกหัวเมืองลาวเขมรในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 เพื่อทำการสำรวจและทำบัญชีคนในพื้นที่ เช่น หัวเมืองลาว หัวเมืองลาวเขมร หัวเมืองลาวเขมรป่าดง หัวเมืองลาวตะวันออก เป็นต้น การเรียกชื่อพื้นที่โดยรวมมักจะใช้คำว่า “ลาว” ทั้งนี้ คำว่า “ลาว” มีความหมายสองความหมายด้วยกัน ก็คือ พื้นที่และกลุ่มชาติพันธุ์ กล่าวคือ ในลักษณะเชิงพื้นที่ หัวเมืองลาว ก็คือ ถิ่นฐานที่อยู่อาศัยของกลุ่มคนลาว และในลักษณะเชิงกลุ่มชาติพันธุ์ รัฐไทยเห็นว่าคนลาวนั้นมีความ

แตกต่างไปจากตนเอง แม้ว่าคนลาวจะย้ายถิ่นฐานไปอยู่ที่ใด ความเป็นลาวก็ติดตัวไปด้วย ซึ่งการเรียกในลักษณะเชิงชาติพันธุ์ หรือการแบ่งเราแบ่งเขานั้น ได้กลายมาเป็นจุดเริ่มต้นของทัศนคติของชนชั้นผู้ปกครองไทยที่มีต่อคำว่า “ลาว” ในเชิงการกดขี่ และการดูถูกเหยียดหยามลดคุณค่าของอีกฝ่ายหนึ่ง ส่งผ่านมาสู่ชนกลุ่มอื่น ๆ ในสังคม (ดู ทวีศิลป์ สืบวัฒนะ, 2531, น.104-121 และ อุบล ลิมสุวรรณ, 2537) จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2442 คำว่า “ลาว” ถูกลบออกจากชื่อเมืองต่างๆ และถูกห้ามใช้ในการระบุเชื้อชาติในการสำรวจสำมะโนประชากร ด้วยเหตุผลทางการเมืองของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 อันเป็นผลมาจากจักรวรรดินิยมฝรั่งเศสเข้ามาแทรกแซงประเทศลาว (ยูคิโอะ ฮายาชิ, 2554, น.61) อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันคนกรุงเทพฯ ก็ยังคงเรียกผู้คนในภาคอีสานว่า “ลาว” ในขณะที่เดียวกันคนภาคเหนือ (ล้านนา) พยายามปฏิเสธความเป็นลาว และคำว่าลาวก็ค่อยๆ จางหายไปจากล้านนา ส่งผลให้สามารถสลัดความเป็น “ลาว” ออกไปได้ และกลายมาเป็น “คนเมือง” แทน (ดู ทวีศิลป์ สืบวัฒนะ, 2554, น.195-197)

ในความเห็นของ สุจิตต์ วงษ์เทศ เห็นว่า คำว่า “อีสาน” หรือ “อีสาน” ในภาษาบาลีซึ่งหมายถึง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นคำที่มีรากศัพท์มาจากคำว่า “อีสาน” ซึ่งในภาษาสันสกฤตหมายถึง นามของพระศิวะ ผู้เป็นเทพดาประจำทิศตะวันออกเฉียงเหนือ เคยมีการใช้มาแล้วเมื่อราวหลังปี พ.ศ. 1000 ในชื่อรัฐ “อีสานปุระ” และชื่อของพระราช “อีสานวรมัน” ทั้งนี้ คำว่า “อีสาน” ในความหมายที่ตรงกับคำว่า “ตะวันออกเฉียงเหนือ” นั้นเริ่มใช้อย่างเป็นทางการเมื่อปี พ.ศ. 2442 ในชื่อ “มณฑลตะวันออกเฉียงเหนือ” แต่ความหมายถึงเฉพาะหัวเมืองในเขตมณฑลอุบลราชธานี และมณฑลจำปาศักดิ์เท่านั้น (สุจิตต์ วงษ์เทศ, 2555, น.3) ในขณะที่นักประวัติศาสตร์อย่าง ดารารัตน์ เมตตาริกานนท์ ได้ชี้ให้เห็นว่า คำว่า “อีสาน” เริ่มใช้ครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2443 โดยใช้เรียกพื้นที่ที่อยู่ภายใต้การปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลที่ชื่อว่า “มณฑลอีสาน” อันหมายถึง อุบลราชธานี จำปาศักดิ์ ขุขันธ์ สุรินทร์ ร้อยเอ็ด และเมืองขึ้น ส่วนหน่วยการปกครองที่เรียกว่า “ภาค” ในอีสานนั้นเกิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2465 โดยการประกาศรวมมณฑลอุดร ร้อยเอ็ด และอุบลราชธานี ขึ้นเป็น “ภาคอีสาน” (ดารารัตน์ เมตตาริกานนท์, 2544, น.7-9) หรือถ้าจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ คำว่า “อีสาน” ที่มีความหมายเฉพาะมณฑลอีสานในอดีตนั้นได้กลายมาเป็นชื่อเรียกที่มีความหมายรวมถึงภูมิภาคหรือดินแดนที่ตั้งอยู่ทิศตะวันออกเฉียงเหนือของกรุงเทพฯ ในระยะเวลาต่อมา

นักมานุษยวิทยาชาวไทยอย่าง สุเทพ สุนทรเกสัช เห็นว่า คำว่า “อีสาน” อันเป็นภาษาบาลี และ “อีสาน” ในภาษาสันสกฤตซึ่งหมายถึงทิศตะวันออกเฉียงเหนือ เมื่อนำเอาคำ ๆ นี้ไปใช้กับภูมิภาคและผู้คนที่อยู่ในบริเวณที่ราบสูงโคราชก็หมายถึงกลุ่มชาติพันธุ์ที่อยู่ในภูมิภาคดังกล่าว นอกจากนั้นด้วยผู้คนในภาคอีสานไม่ได้มีความแตกต่างจากคนลาวในประเทศลาวเรียกว่า “ไท



ลาว” อันหมายความว่าคนเชื้อชาติลาวที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย ทั้งนี้ คำว่า “ไทลาว” นั้นอาศัยเชื้อชาติ ภาษา และวัฒนธรรมเป็นเกณฑ์ในการกำหนด และความสัมพันธ์ระหว่างไทลาวในภาคอีสาน นั้นเรียกว่า “ลาวอีสาน” (สุเทพ สุนทรเกสัช, 2548, น.9) ในขณะที่นักมานุษยวิทยาอย่าง ชาร์ลส์ เอฟ. คายส์ (Charles F. Keyes) เห็นว่า คนในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีการใช้คำว่า “อีสาน” เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ เช่น คนอีสาน พูดภาษาอีสาน อาศัยอยู่ภาคอีสาน เป็นต้น เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงจิตสำนึกเกี่ยวกับอัตลักษณ์ของภูมิภาค/ชาติพันธุ์ (ชาร์ลส์ เอฟ. คายส์, 2552, น.28) ในทางตรงกันข้ามถ้าพิจารณาจากความเห็นของนักรัฐศาสตร์อย่าง สมชัย ภัทรธรรณานนท์ ได้ชี้ให้เห็นว่าจริง ๆ แล้วความหมายของคำว่า “อีสาน” มีความหมายที่แตกต่างกันสองความหมาย ก็คือความหมายแรก “อีสาน” ในความหมายของหน่วยงานราชการแสดงให้เห็นถึง “ความเป็นไทย ไม่ใช่ลาว” ของอีสาน หรือถ้าจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ถึงแม้ว่าคนอีสานจะมีความแตกต่างจากคนในภาคกลางแต่พวกเขาก็ไม่ใช่คนลาว พวกเขาเป็น “ไทอีสาน” อันหมายถึงพลเมืองไทย ในความหมายนี้เป็นที่นิยมในหมู่ผู้ที่มีการศึกษา ชนชั้นกลาง และโดยเฉพาะเยาวชนในเขตเมืองซึ่งไม่ต้องการเป็นพวกเดียวกันกับคนลาวในภูมิภาคที่มีความด้อยพัฒนา ความหมายที่สอง คำว่า “อีสาน” นอกจากจะบ่งบอกถึงความเป็นลาวและความแตกต่างทางชาติพันธุ์ระหว่างภูมิภาคกับกรุงเทพฯ แล้ว ยังหมายรวมไปถึงการต่อสู้ของคนยากจนผู้เสียเปรียบในสังคมอีกด้วย ในความหมายนี้ถูกใช้โดยนักเคลื่อนไหวทางสังคม (social activists) และชาวบ้านหัวก้าวหน้า (สมชัย ภัทรธรรณานนท์, 2549, น.53)

อาจสรุปได้ว่า ความไม่ลงรอยทางอัตลักษณ์ของคนอีสานได้สร้างความสับสนให้กับความหมายของคำว่า “อีสาน” นอกจากนี้ ก็ยังสะท้อนให้เห็นถึงการดำรงอยู่ของความไม่ลงรอยทางความสัมพันธ์ระหว่างรัฐไทยกับอีสาน (ชาร์ลส์ เอฟ. คายส์, 2552, น.11) ดังนั้น คำว่า “อีสาน” จึงเป็นการให้ความหมายในเชิงพื้นที่ที่เชื่อมโยงเข้ากับอำนาจของรัฐไทย และพื้นที่ที่อยู่ในการรับรู้ของชนชั้นนำไทยในการแสดงอำนาจเหนือพื้นที่ เพราะคำว่า “อีสาน” ซึ่งหมายถึง ทิศตะวันออกเฉียงเหนือแสดงให้เห็นว่ากรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลาง (อุศนา นาศรี, 2549, น.85) หรือถ้าจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ “พื้นที่อีสาน” ในทุกวันนี้ถูกสร้างขึ้นโดยชนชั้นนำไทยเพื่อเป็นส่วนหนึ่งของพื้นที่ซึ่งมีการกำหนดขอบเขตขึ้น (สุจิตต์ วงษ์เทศ, 2556, น.20) ดังนั้น การสร้างความหมายหรือนัยยะให้กับ “พื้นที่อีสาน” จากแง่มุมมองของรัฐไทยจึงไม่ใช่เรื่องของการรับรู้ส่วน ๆ แต่เป็นเรื่องของการผลิต/สร้างพื้นที่ขึ้นมาผ่านปฏิบัติการวาทกรรม และถูกเปลี่ยนแปลงไปตามยุคตามสมัย เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของรัฐไทยด้วย

สถานะของความรู้เกี่ยวกับ “อีสาน”

ในอดีต การศึกษาประวัติศาสตร์การเมืองอีสานนั้น ให้ความสำคัญกับการพิจารณาความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งในประวัติศาสตร์โดยภาพรวมเท่านั้น การรวมกลุ่มของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขบวนการผู้มิญญ ประวัติศาสตร์เมืองและหมู่บ้าน และความคิดทางการเมืองของนักคิดคนสำคัญ ๆ ในอดีตของภาคอีสาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในผลงานทางประวัติศาสตร์และมานุษยวิทยา ดังนั้น การจะเข้าใจ “อีสาน” ต้องเริ่มต้นจากการศึกษาพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ “อีสาน” ไม่ใช่สิ่งที่เกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติ และ “อีสาน” ในอดีต ไม่ได้ดำรงอยู่อย่างที่เราเห็นและเป็นอยู่ทุกวันนี้โดยตัวของมันเอง และที่ผ่านมามีความรู้เกี่ยวกับ “อีสาน” มีการศึกษาเฉพาะกรณี มองลึก มองแคบ และมองเฉพาะจุดมากจนเกินไปทำให้ขาดการเชื่อมโยงภาพปรากฏการณ์ในอีสานให้เข้ากับ “ภาพใหญ่หรือภาพกว้าง”

งานเขียนเกี่ยวกับอีสานในระยะแรกมักจะเป็นประวัติศาสตร์เมือง ดังกรณีงานของ หม่อมอมรวงศ์วิจิตร (ม.ร.ว. ปฐม คเนจร) ที่ได้รวบรวมรายงานการปฏิบัติราชการต่าง ๆ ในหัวเมืองอีสาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหัวเมืองต่าง ๆ ในมณฑลอีสานและหัวเมืองใกล้เคียง ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับการประกาศยกฐานะบ้านขึ้นเป็นเมือง การแยกเมืองต่าง ๆ ออกจากกันเพื่อความสะดวกในการปกครอง การแต่งตั้ง โยกย้ายข้าราชการ คดีความการฟ้องร้องต่าง ๆ และเหตุการณ์สำคัญ ๆ ในแต่ละหัวเมือง เป็นต้น จนกลายเป็น “พงสาวดารหัวเมืองมณฑลอีสาน” สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ได้เขียน “คำนำ” อธิบายที่มาของการรวบรวมหนังสือเล่มนี้ว่า “...หนังสือพงสาวดารมณฑลอีสานนี้ ไม่ได้มีผู้ใดสั่งให้หม่อมอมรวงศ์วิจิตรแต่ง หม่อมอมรวงศ์วิจิตรแต่ง โดยอำเภอใจ ในเวลาว่างราชการ ด้วยรักวิชาความรู้ และเจตนาจะให้ประโยชน์ต่อราชการบ้านเมือง...” (ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา, 2459, คำนำ) อย่างไรก็ตาม ข้อความดังกล่าวข้างต้นขัดแย้งกับงานของ เดิม วิชาภัยพจนกิจ ที่ระบุไว้ใน “คำนำผู้เขียน” ซึ่ง เดิม ได้กล่าวเอาไว้ว่า พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงสรรพสิทธิประสงค์ “...มีรับสั่งให้หม่อมอมรวงศ์วิจิตร (ครั้งเป็น ม.ร.ว. ปฐม คเนจร) ปลัดมณฑลประจำจังหวัดอุบลราชธานี (เมื่อครั้งเป็นมหาไศย มณฑล) เป็นแม่กองรวบรวมเรื่องราวหัวเมืองตะวันออกเฉียงเหนือขึ้น และโปรดให้บิดาข้าพเจ้าเป็นผู้ช่วย ครั้งเรียบเรียงเสร็จแล้ว สารตรา สัญญาบัตรและเอกสารสำคัญต่าง ๆ ดังกล่าว หากของเมืองใดเก่าแก่ได้พยายามเก็บรักษาไว้เรียบร้อย กอปรด้วยมีหลักฐานอันเป็นประโยชน์ต่อราชการ พงสาวดารประวัติศาสตร์แล้วพระองค์ท่านได้ประทานรางวัลแก่ผู้นั้น ตามลำดับความสำคัญมากน้อยเป็นเงินส่วนพระองค์รวม 1,000 บาท เมื่อหม่อมอมรวงศ์วิจิตรเรียบเรียงเสร็จแล้วให้ชื่อว่า พงสาวดารหัวเมืองอีสาน...” (เดิม วิชาภัยพจนกิจ, 2546, น.(12)-(13)) หรือถ้าจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็



คือ หนังสือ *พงสาวดารหัวเมืองอีสาน* ก็คือ รายงานหรือเอกสารทางราชการที่ได้รับคำสั่งให้รวบรวมและเรียบเรียงขึ้นด้วยงบประมาณพิเศษจากผู้บังคับบัญชา ไม่ใช่ใจรักในการรวบรวมความรู้ท้องถิ่นเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการของผู้รวบรวมเพียงอย่างเดียว (พัฒนา กิตติอาษา, 2557 น.96)

ในอดีต บรรดาหัวเมืองในอีสานมีสถานะกึ่งอิสระในการปกครองตนเองภายใต้การควบคุมกำกับอย่างหละหลวมโดยศูนย์กลางอำนาจ รัฐไทยไม่ได้ปกครองอีสานโดยตรงหากแต่ปล่อยให้ชนชั้นปกครองเดิม (เจ้าเมือง) ปกครองต่อไป แต่ต้องส่งเครื่องบรรณาการเพื่อแสดงความจงรักภักดีเป็นประจำทุกปี ถึงแม้ว่าอีสานจะตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของรัฐไทยไม่ได้ถูกผนวกรวมเข้ากับรัฐไทย อีสานถูกผนวกรวมเข้าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐไทยเมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ทำการปฏิรูปการปกครองเพื่อรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางในปี พ.ศ. 2435 การควบคุมดินแดนหัวเมืองอีสานโดยตรงของรัฐไทยก่อนสมัยรัตนโกสินทร์ส่วนใหญ่จะครอบคลุมถึงเขตเมืองนครราชสีมาและเมืองใกล้เคียงเท่านั้น ที่ราบสูงโคราชหรือฝั่งขวาแม่น้ำโขงก่อนการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. 2435 ถือว่าเป็นหัวเมืองลาวทั้งฝั่งขวาและฝั่งซ้ายของแม่น้ำโขงแต่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของรัฐไทยหลังเหตุการณ์เวียงจันทน์พ่ายแพ้สงครามแก่กองทัพไทยในปลายสมัยพระเจ้ากรุงธนบุรีและสมัยรัชกาลที่ 3 (พัฒนา กิตติอาษา, 2546, น.27)

ในงานของ เดิม สิงห์หัตถ์ เรื่อง *ฝั่งขวาแม่น้ำโขง* (2499) ต่อมาในปี พ.ศ. 2513 ตีพิมพ์ในชื่อ *ประวัติศาสตร์อีสาน* (2513) ในนาม “เดิม วิชาคย์พจนกิจ” ซึ่งการเปลี่ยนชื่อจาก “ฝั่งขวาแม่น้ำโขง” มาเป็น “ประวัติศาสตร์อีสาน” นั้นสะท้อนให้เห็นถึงความเข้มแข็งของประวัติศาสตร์ในการสร้างสำนึกความเป็นอีสาน งานเขียนดังกล่าวเกี่ยวกับประวัติศาสตร์เมืองต่างๆ ในภาคอีสานโดยใช้ข้อมูลเชื่อมโยงเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนกลางที่กรุงเทพฯ โดย เดิม (2546) เห็นว่า หัวเมืองในพื้นที่อีสานได้สืบทอดธรรมเนียมการปกครองของราชอาณาจักรลาวที่หลวงพระบางและเวียงจันทน์เป็นราชธานี ซึ่งเรียกผู้ปกครองว่า เจ้าเมือง, อุปฮาด, ราชวงศ์, และ ราชบุตร (เดิม วิชาคย์พจนกิจ, 2546, น.289) หัวเมืองในพื้นที่อีสานก่อนการปฏิรูปการบริหารการแผ่นดินในปี พ.ศ. 2433 แบ่งออกเป็น 4 กอง ดังนี้ หัวเมืองลาวฝ่ายตะวันออก มีกองกำกับการปกครองอยู่ที่เมืองจำปาสัก, หัวเมืองลาวฝ่ายตะวันออกเฉียงเหนือ มีกองกำกับการปกครองอยู่ที่เมืองอุบลราชธานีศรีวนาลัย, หัวเมืองลาวฝ่ายเหนือ มีกองกำกับการปกครองอยู่ที่เมืองหนองคาย, และหัวเมืองลาวฝ่ายกลาง มีกองกำกับการปกครองอยู่ที่เมืองนครราชสีมา (เดิม วิชาคย์พจนกิจ, 2546, น.300-317) ต่อมาได้รวมหัวเมืองชั้นนอกเข้าเป็นมณฑล 6 มณฑล คือ มณฑลลาวเฉียง (เปลี่ยนมาจากหัวเมืองลาวพุงคำ และภายหลังเปลี่ยนเป็นมณฑลพายัพ), มณฑลลาวท้าว (เปลี่ยนมาจากรวมหัวเมืองลาวฝ่ายตะวันออกและหัวเมืองลาวฝ่ายตะวันออกเฉียงเหนือที่แบ่งไว้เมื่อปี พ.ศ. 2433), มณฑลลาวพวน (เปลี่ยนมา

จากหัวเมืองลาวฝ่ายเหนือ), มณฑลลาวกลาง (ต่อมาเปลี่ยนเป็นมณฑลนครราชสีมา), มณฑลเขมร, และมณฑลภูเก็ต และมีข้าหลวงใหญ่ไปประจำบัญชาการ ภายหลังได้แก้ไขการปกครองทั้ง 6 มณฑลให้เป็นลักษณะเทศาภิบาล (เดิม วิชาญพนกิจ, 2546, น.343-346) หัวเมืองฝ่งขวาแม่น้ำโขง ถูกจัดการปกครองเป็นระบอบเทศาภิบาล ซึ่งได้แบ่งขึ้นตามที่ปรากฏในทำเนียบกระทรวงมหาดไทย ร.ศ. 126 (พ.ศ. 2450) ได้แก่ มณฑลอีสาน (เปลี่ยนมาจากมณฑลลาวกลาว และมณฑลตะวันออกเฉียงเหนือ), มณฑลอุดร (เปลี่ยนมาจากมณฑลลาวพวน), และมณฑลนครราชสีมา (เดิม วิชาญพนกิจ, 2546, น.373-385)

ในแง่นี้จะเห็นได้ว่า ก่อนการปฏิรูปหัวเมืองประเทศราช พ.ศ. 2435 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ทุกหัวเมืองไม่ว่าจะอยู่ฝ่งขวาและฝ่งซ้ายของแม่น้ำโขงถือเป็น “หัวเมืองลาว” ทั้งนี้ คำว่า “ลาวกลาว” “ลาวพวน” “ลาวพุงดำ” “ลาวพุงขาว” นั้นเป็นการสร้างความหมายหรือนิยาม “คนอื่น” ที่คนไทยเรียกคนในหัวเมืองประเทศราชของตนเองในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ “คนอีสาน” ในฐานะ “พวกเรา” หรือสมาชิกของรัฐไทยยังไม่มี และคำว่า “ตะวันออกเฉียงเหนือ” หรือ “อีสาน” หมายถึงเฉพาะหัวเมืองและ/หรือมณฑลในพื้นที่จำปาสักและอุบลราชธานีเท่านั้น ไม่ใช่ดินแดนที่ราบสูงโคราชหรือฝ่งขวาของแม่น้ำโขงทั้งหมด

นักมานุษยวิทยาอย่าง ชาร์ลส์ เอฟ. คายส์ (Charles F. Keyes) ในผลงานที่มีชื่อเสียงอย่าง *Isan: regionalism in northeastern Thailand* ที่ตีพิมพ์เป็นภาษาอังกฤษในปี ค.ศ. 1967 และแปลออกมาเป็นภาษาไทยในปี พ.ศ. 2552 ในชื่อ *แนวคิดท้องถิ่นอีสานนิยมในประเทศไทย* ในการตีพิมพ์ครั้งแรก และ *อีสานนิยม : ท้องถิ่นนิยมในสยามประเทศไทย* (2556) ในการตีพิมพ์ครั้งที่สอง โดย คายส์ เห็นว่า การปฏิรูปหัวเมืองประเทศราชในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 แห่งราชวงศ์จักรี คือ “การสถาปนาอำนาจควบคุมจากรัฐไทย” (consolidation of thai control) เหนือพื้นที่หัวเมืองลาว (ชาร์ลส์ เอฟ. คายส์, 2552, น.50-65)

ในขณะที่นักประวัติศาสตร์อย่าง ชงชัย วินิจจะกูล (2556, น.169-176) เรียกการปฏิรูปหัวเมืองประเทศราชว่า “การก่อร่างพื้นที่ “ของเรา” ” (the making of “our” space) จากพื้นที่ของคนอื่น โดย ชงชัย เห็นว่า การยกเลิกฐานะของหัวเมืองประเทศราชเป็น “การแผ่ขยายดินแดน” (expansionist) และความสัมพันธ์ระหว่างกรุงเทพกับหัวเมืองประเทศราชนั้นเป็น “ความสัมพันธ์เชิงอาณานิคม” (colonial-style relationship) ซึ่ง “...แน่นอนว่าผู้ปกครองสยามย่อมไม่คิดว่าตนเป็นเหมือนจักรวรรดินิยมตะวันตก...” (ชงชัย วินิจจะกูล, 2556, น.176) เพราะ ผู้ปกครองสยามเห็นว่าฝรั่งเศสและมหาอำนาจยุโรปเป็นคนต่างชาติ หรือเป็น “เขา” (They) แต่สยามสำหรับคนท้องถิ่นใน



ภูมิภาคน่าจะพวกเดียวกัน หรือเป็น “เรา” (We) (ธงชัย วินิจจะกุล, 2556, น.176) การปฏิรูปหัวเมืองประเทศราชของสยาม ก็คือ การทำดินแดนหัวเมืองลาวให้เป็นของสยามพร้อมกับการทำคนลาว เขมร ลัวะ และกลุ่มชาติพันธุ์อื่น ๆ ในหัวเมืองลาวให้เป็น “คนไทย” คนลาวและคนกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ซึ่งเป็น “เขา” (They) หรือ “คนอื่น” ในสายตาของรัฐ-ชาติไทยจึงจำเป็นต้องถูกลดทอนความเป็นชาติพันธุ์ของตนเองลง แล้วกระทำให้เป็น “คนอีสาน” หรือ “คนไทย” ซึ่งเป็น “เรา” (We)

คำถามเกิดขึ้นว่า ทำไมดินแดนที่ราบสูงโคราชหรือฝั่งขวาของแม่น้ำโขงจึงถูกเรียกว่า “ตะวันออกเฉียงเหนือ” และ “อีสาน” คำตอบอยู่ที่ การผนวกรวมอีสานเข้ากับรัฐไทยพร้อมกับการทำคนลาว เขมร ลัวะ และกลุ่มชาติพันธุ์อื่น ๆ ในหัวเมืองลาวให้เป็น “คนไทย” และในปี พ.ศ. 2465 รัฐไทยได้เริ่มเรียกภูมิภาคนี้โดยรวมว่า “ภาคอีสาน” ซึ่งตั้งอยู่ทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือหรืออีสานของกรุงเทพฯ โดยถือกรุงเทพฯเป็นศูนย์กลาง (Bangkok-centrism) ของการเรียกชื่อทิศ

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น สถานะภาพความรู้เกี่ยวกับ “อีสาน” ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา มีงานการศึกษาประวัติศาสตร์ความคิดทางการเมืองของชนชั้นนำไทยที่มีต่อพื้นที่อีสานปรากฏออกมาจำนวนหนึ่งซึ่งให้ความสำคัญกับทัศนะ (point of view) และการรับรู้ (perception) ของชนชั้นนำไทยที่มีต่อพื้นที่อีสาน ทั้งนี้ การศึกษาทัศนะและการรับรู้ของชนชั้นนำไทยที่มีต่อพื้นที่อีสานซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงทางความหมายของ “พื้นที่อีสาน” นั้น สามารถแบ่งการศึกษาออกเป็น 5 กลุ่ม คือ (1) งานเขียนที่เน้นการอธิบายประวัติศาสตร์อีสานโบราณ (2) งานเขียนที่เน้นการอธิบายการปฏิรูปการปกครอง การรวมชาติและการรวบอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง (3) งานเขียนที่เน้นการอธิบายทัศนะคิดและการรับรู้ของรัฐไทย (4) งานเขียนที่เน้นการอธิบายการสร้าง ความหมายของคำว่า “อีสาน” (5) งานเขียนที่เน้นการอธิบายการต่อรอง/ต่อต้านของอีสานต่อรัฐไทย

1. งานเขียนที่เน้นการอธิบายประวัติศาสตร์อีสานโบราณ

ลักษณะสำคัญงานเขียนในกลุ่มนี้ก็คือ การอธิบายถึงอิทธิพลของอาณาจักรขอมเหนือดินแดนอีสานโบราณ ในตอนต้นศตวรรษที่ 13 อิทธิพลของอาณาจักรขอมเหนือดินแดนอีสานโบราณเริ่มลดลง เนื่องจากการเสื่อมอำนาจของอาณาจักรขอมที่เมืองพระนคร ส่งผลให้ต้องเคลื่อนย้ายศูนย์กลางการปกครองและเศรษฐกิจไปยังที่ราบลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างทำให้เมืองต่าง ๆ ในอีสานถูกทิ้งให้เป็นเมืองร้าง การเสื่อมอำนาจของอาณาจักรขอมทำให้ดุลอำนาจในภูมิภาค ความตกต่ำของอาณาจักรขอมทำให้อำนาจทางการเมืองของกรุงเทพฯในลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาและลาวในลุ่มแม่น้ำโขงขยายตัวขึ้นกลุ่มคนที่เข้ามาแทนที่ขอมในอีสานก็คือลาว ในทัศนะของ ศรีศักร วัลลิโภดม เห็นว่า “...น่าจะเป็นความพยายามของขอมในรัชกาลของพระเจ้าชัยวรมันที่ 7 ที่จะสร้างความสัมพันธ์ทางการค้าและเศรษฐกิจกับกลุ่มบ้านเมืองในอีสานเหนือ มากกว่าการแผ่ขยายอิทธิพล

ทางการเมือง...” (ศรีศักร วัลลิโภดม, 2533, น.208.) ในผลงานของ ชิดา สาระยา เรื่อง *อาณาจักรเจนละ: ประวัติศาสตร์อีสานโบราณ* (2546) เห็นว่า ดินแดนอีสานโบราณเป็นดินแดนที่มีการอพยพตั้งถิ่นฐานและมีผู้อาศัยอยู่อย่างยาวนานนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง สังคม วัฒนธรรมและเศรษฐกิจ ทำให้เกิดรัฐที่เรียกว่า “อาณาจักรเจนละ” (ชิดา สาระยา, 2546, น.50-60) โดย ชิดา ได้สรุปว่า อาณาจักรเจนละก็คือต้นประวัติศาสตร์กัมพูชาที่นำไปสู่การสร้างอาณาจักรขอมที่เมืองพระนคร (ชิดา สาระยา, 2546, น.60) ในแง่นี้ก็หมายความว่า อีสานก็คือต้นกำเนิดของอาณาจักรขอมโบราณ งานเขียนในกลุ่มนี้มีคุณภาพการอย่างมากในแง่ที่พยายามแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการประวัติศาสตร์อีสานโบราณ คุณูปการของงานในกลุ่มที่ 1 ก็คือ การอธิบายหน่วยทางการเมืองการปกครองที่เรียกว่า “รัฐอีสานโบราณ” ที่เกิดขึ้นในอีสาน เพื่อให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างอีสานกับรัฐไทยในอดีต ที่อยู่ภายใต้อิทธิพลของขอม ภายหลังการเสื่อมอำนาจลงของขอม กลุ่มชาติพันธุ์ที่เข้ามาแทนที่ขอมในอีสานก็คือลาว หากแต่งงานเขียนในกลุ่มมีอยู่เพียงไม่กี่ชิ้นเท่านั้น ก็คือ หนังสือ *แอ่งอารยธรรมอีสาน: แผลหลักฐานโบราณคดี พลิกโฉมหน้าประวัติศาสตร์ไทย* (2533) ของ ศรีศักร วัลลิโภดม ผลงานวิทยานิพนธ์ปริญญาโทของ สุทิน สนองพันธ์ เรื่อง *ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงอำนาจทางการเมืองในอีสาน ตั้งแต่สมัยสุโขทัยจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น (พ.ศ. 1792-2394)* (2533) ที่เสนอต่อมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร สาขาวิชาประวัติศาสตร์ และหนังสือ *อาณาจักรเจนละ: ประวัติศาสตร์อีสานโบราณ* (2535) ของ ชิดา สาระยา

2. งานเขียนที่เน้นการอธิบายการปฏิรูปการปกครอง การรวมชาติและการรวบรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง

ลักษณะสำคัญงานเขียนในกลุ่มนี้ก็คือ การอธิบายเชื่อมโยงให้เห็นความเกี่ยวข้องกับ การปฏิรูปการปกครองหัวเมืองประเทศราช งานของ เดช บุญนาค เรื่อง *การปกครองระบบเทศาภิบาลของประเทศไทย พ.ศ. 2435-2458 : กระทรวงมหาดไทยสมัยสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ* โดย เดช เห็นว่า การผนวกรวมดินแดนหัวเมืองประเทศราช กระทรวงมหาดไทยและระบบเทศาภิบาล “...ช่วยรักษาราชอาณาจักรไทยให้คงอยู่เป็นประเทศเอกราชไว้ได้เพียงประเทศเดียวเท่านั้นในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในยุคสมัยของการแสวงหาอาณานิคมของชาวยุโรป...” (เดช บุญนาค, 2548, น.318) ความสำเร็จของการผนวกรวมดินแดนหัวเมืองประเทศราชทำให้ “...สยามได้เปลี่ยนจากรวมรัฐและหัวเมืองต่างๆ ขึ้นมาเป็นประเทศ โดยไม่มีเส้นแบ่งเขตแดนให้เป็นปึกแผ่นด้วยการกำหนดพรมแดนให้แน่นอนไว้ชัดเจน เมื่อวางรากฐานการปกครองส่วนกลางที่ทันสมัยและการโยงอำนาจการปกครองเข้าสู่ส่วนกลางได้จัดทำขึ้น จึงเริ่มมี



การพัฒนาเศรษฐกิจ ราษฎรต่างได้รับการปลดปล่อยให้พ้นจากการเป็นทาสและกึ่งทาส และทำให้เกิดความริเริ่มในการปกครองตนเอง...” (เดช บุนนาค, 2548, น.318-3919) ในแง่นี้จะเห็นว่า ทักษะดังกล่าวข้างต้นคล้ายกับกรอบความคิดจักรวรรดินิยมตะวันตกที่เชื่อว่าตะวันตกช่วยให้ตะวันออกพ้นจากความป่าเถื่อนสู่ความศิวิไลซ์ได้ อย่างไรก็ตาม ไม่เพียงแต่ตะวันตกเป็นผู้ทำให้ตะวันออกให้อยู่ภายใต้อาณัติควบคุมและจินตนาการของตนเองเท่านั้น ตะวันออกก็กระทำให้ตะวันออกด้วยตนเองตกอยู่ภายใต้อาณัติด้วยเช่นกัน ดังที่ผู้ปกครองสยามผนวกรวมดินแดนหัวเมืองประเทศราชของตนเองเพื่อสร้างรัฐ-ชาติสมัยใหม่แบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง

สำหรับภาคอีสานมีผลงานวิทยานิพนธ์ปริญญาโทของ ไพฑูรย์ มิกุล เรื่อง การปฏิรูปการปกครองมณฑลอีสานสมัยที่พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหลวงสรรพสิทธิประสงค์ทรงเป็นข้าหลวงใหญ่ (พ.ศ. 2436-2453) (2515) ที่เสนอต่อมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร สาขาวิชาประวัติศาสตร์ ต่อมาตีพิมพ์เป็นหนังสือในปี พ.ศ. 2517 ในชื่อ การปฏิรูปการปกครองมณฑลอีสาน (2517) ผลงานของ อรพรรณ นพดารา เรื่อง การปรับปรุงการปกครองและความขัดแย้งกับฝรั่งเศสในมณฑลอุดร พ.ศ. 2437-2449 (2519) ผลงานของ อูราลักษณ์ สิทธิบุตร เรื่อง มณฑลอีสานและความสำคัญในทางประวัติศาสตร์ (2526) และผลงานของ พิรุฬห์ สวัสดิ์รัมย์ เรื่อง การปฏิรูปการศึกษาในมณฑลอีสาน พ.ศ. 2442-2475 (2530)

งานวิทยานิพนธ์ทั้งสี่ชิ้นนี้ อธิบายให้เห็นถึงกระบวนการของการปฏิรูปการปกครองในหัวเมืองประเทศราชและเมืองขึ้น ซึ่งคำอธิบายดังกล่าวอยู่ภายใต้กรอบความคิดเรื่องการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองสู่ภาวะสมัยใหม่/ทันสมัย (political modernization) หรือ การพัฒนาทางการเมือง (political development) เพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับนโยบายรวมชาติ และการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางในรัชสมัยพระสมเด็จฯ พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5

3. งานเขียนที่เน้นการอธิบายทัศนคติและการรับรู้ของรัฐไทย

ลักษณะสำคัญงานเขียนในกลุ่มนี้ก็คือ ทัศนะและการรับรู้ของชนชั้นนำไทยที่มีต่อคำว่า “ลาว” ในฐานะของคนในพื้นที่อีสานและกระบวนการของการสร้างความรู้เรื่องอีสานของชนชั้นนำไทย และผลงานคลาสสิกที่สำคัญในงานกลุ่มนี้ก็คือ ผลงานของนักประวัติศาสตร์อย่าง ทวี ศิลป์ สืบวัฒนธรรม ในบทความเรื่อง คนอีสานในทัศนะผู้ปกครองไทยส่วนกลางในอดีต (2527) ภายหลังปรับปรุงใหม่ในชื่อ ‘ลาว’ ใน ทัศนะของผู้ปกครองไทยสมัยรัตนโกสินทร์ (2531) ได้กล่าวถึงทัศนะของหมู่ชนชั้นผู้ปกครองไทยในอดีตที่มีต่อคน “ลาว” ในอีสาน ได้ชี้ให้เห็นว่า ในมุมมองของหมู่ชนชั้นผู้ปกครองไทยเห็นว่าลาวกับไทยมีความแตกต่างกัน มีการแบ่งเขาแบ่งเรา และลาวมีลักษณะ “ด้อยกว่า” ไทย จนกระทั่งถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

รัชกาลที่ 5 ถูกผลักดันภายใต้แนวความคิดในเรื่องภูมิศาสตร์สมัยใหม่และแผนที่สมัยใหม่พยายามสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้เปลี่ยน “ลาว” ให้กลายเป็น “ไทย” แต่ทัศนะของหมื่นชนชั้นปกครองที่มีต่อ “ลาว” ไม่เปลี่ยนแปลง และบทความ การรับรู้เรื่อง “ลาว” ในพงสาวดารและแบบเรียนไทย (2535) ซึ่งเป็นบทความต่อเนื่องจาก ‘ลาว’ ในทัศนะของผู้ปกครองไทยสมัยรัตนโกสินทร์ เห็นว่า พงสาวดารและแบบเรียนไทยในอดีตนั้นกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับลาวตั้งอยู่บนพื้นฐานเรื่องของความ “เหนือกว่า” และความ “ชิงชัง” มากกว่าที่จะเป็นมิตร และผลงานของ อุบล ลีมสุวรรณ เรื่อง ทัศนะของผู้ปกครองไทยที่มีต่อคำว่า “ลาว” ในสมัยรัตนโกสินทร์ พ.ศ. 2324-2453 (2537) ได้ศึกษาขยายความเพิ่มเติมจากงานของทวิศิลป์ในช่วงสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ที่อยู่ภายใต้กรอบคำอธิบายดังกล่าวข้างต้น และผลงานอีกชิ้นหนึ่งของทวิศิลป์ในชื่อ “ลาว” ในทัศนะของไทย (2548) เขาได้ขยายช่วงเวลาศึกษาต่อจากงานชิ้นเดิมที่เคยศึกษาลาวในทัศนะของผู้ปกครองไทยสมัยรัตนโกสินทร์ขึ้นไปอีกจนถึงสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เห็นว่า หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ได้มีการสะท้อนภาพฐานะของคนอีสานที่ “ด้อยกว่า” คนไทยภาคกลาง ผ่านคำพูดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีสาน ข้อเขียนและวรรณกรรม เป็น และในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ทัศนะต่อคนอีสานว่าเป็นคนยากจน และเกียจคร้าน

ในขณะที่ผลงานของนักประวัติศาสตร์อย่าง เนื้ออ่อน ขวัญทองเขียว เรื่อง การรับรู้และทัศนคติของไทยต่อคำว่า “ลาว” (2556) เห็นว่า การเปลี่ยนแปลงการรับรู้และทัศนคติของหมื่นชนชั้นปกครองไทยที่มีต่อคนลาวในพื้นที่ต่าง ๆ เกิดจาก 2 ปัจจัย ได้แก่ปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายใน โดยปัจจัยนอกก็คือ 1. การขยายตัวของจักรวรรดินิยมตะวันตก ทำให้สยามต้องเร่งปรับตัวด้วยการรับวิทยาการจากตะวันตกในด้านต่าง ๆ มาพัฒนาให้เจริญตามแนวทางของตะวันตก การที่สยามยังคงรู้สึกแบ่งแยกการรับรู้ว่าคนในพื้นที่อีสานเป็น “ลาว” อยู่อาจจะเสี่ยงต่อการสูญเสียดินแดนนี้ให้กับตะวันตก 2. การขยายตัวของระบบเศรษฐกิจอันเกิดจากการเซ็นสนธิสัญญาเบาว์ริงกับอังกฤษในปี พ.ศ. 2398 ทำให้เศรษฐกิจสยามเติบโตขึ้นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการค้ากับต่างประเทศ ซึ่งมีผลให้โครงสร้างการผลิตและการปกครองแบบเดิมของสยามไม่สอดคล้องกับเศรษฐกิจที่เปลี่ยนไป และปัจจัยภายใน ก็คือ การเปลี่ยนแปลงทางความคิดเรื่องรัฐ เขตแดน และประชากรของหมื่นชนชั้นผู้ปกครองไทย

ผลงานของนักประวัติศาสตร์อย่าง อุศนา นาศรีเคน เรื่อง อีสานในการรับรู้และทัศนะของผู้ปกครองกรุงเทพฯ ตั้งแต่หลังกบฏเจ้าอนุวงศ์ พ.ศ. 2369 ถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 (2548) ก็ได้รับอิทธิพลทางความคิดมาจากผลงานของทวิศิลป์ แต่ด้วยเหตุที่เขาขยายช่วงเวลา



การศึกษาออกไปอีกโดยเริ่มตั้งแต่หลังเหตุการณ์กบฏเจ้าอนุวงศ์ พ.ศ. 2369 ถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 โดยเขาสรุปว่า การเกิดเหตุการณ์กบฏเจ้าอนุวงศ์ ในปี พ.ศ. 2369 เป็นจุดหักเหให้หมู่ชนชั้นผู้ปกครองไทยเห็นความจำเป็นในการควบคุมพื้นที่อีสาน การปฏิรูปการปกครองของรัชกาลที่ 5 เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของนโยบายการปกครองอีสาน และดำเนินการต่อเนื่องจนกระทั่งถึงรัชกาลที่ 6 และ 7 มุมมองของหมู่ชนชั้นผู้ปกครองไทยที่รับรู้ “ภาพอีสาน” นั้นรับรู้เรื่องราวของพื้นที่อีสาน เพียงบางแง่มุม บางชาติพันธุ์ บางสังคม หรือบางพื้นที่ แล้วนำเอาลักษณะเด่นที่ตนรับรู้ นั้นเป็น “แบบ” ในการมอง “ความเป็นอีสาน” ทั้งหมด ถึงแม้ว่าหมู่ชนชั้นผู้ปกครองไทยจะมีความเข้าใจเกี่ยวกับพื้นที่อีสานจากการได้รับข้อมูลในหลายๆ ด้าน แต่ผู้ปกครองเลือกที่จะเชื่อกับข้อมูลตรงกับกรอบการรับรู้ของตนเองเท่านั้น โดยผ่านโลกทัศน์ของหมู่ชนชั้นผู้ปกครองไทยในการตัดสินเรื่องต่างๆ ด้วยความรู้สึกว่าตนเองเป็นเจ้าของสิ่งนั้นๆ ดังนั้นสิ่งที่ตนเองคิดจึงถูกต้องเสมอ โดยไม่ได้สนใจว่าความคิดนั้นเป็นเพียงมุมมองของตน ในแง่นี้จะเห็นว่ากบฏเจ้าอนุวงศ์เป็นส่วนหนึ่งของการนำเสนอภาพลักษณ์เกี่ยวกับอีสาน ต่อมาความเข้าใจเกี่ยวกับอีสานและความเป็นอีสานได้ถูกสร้างขึ้นมาและสั่งสมสืบเนื่องเป็นช่วง ๆ เรื่อยมา โดยเฉพาะในช่วงตั้งแต่หลังกบฏเจ้าอนุวงศ์ พ.ศ. 2369 ถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ดังที่ อุศนา นาศรีเคน ได้กล่าวเอาไว้ว่า “... เป็นช่วงที่ความคิดและความเข้าใจต่ออีสานถูกผลิตขึ้นมา โดยเฉพาะจากผู้ปกครองกรุงเทพฯ จนกลายเป็น “ภาพลักษณ์อีสาน” ที่ยอมรับและรับรู้โดยคนในสมัยต่อๆ มา...” (อุศนา นาศรีเคน, 2548, น.3)

ในขณะที่ผลงานอีกชิ้นหนึ่งของ อุศนา เรื่อง *การรับรู้เกี่ยวกับ “พื้นที่” อีสานกับการขยายอำนาจของกรุงเทพฯ* ได้กล่าวถึงการรับรู้เรื่องพื้นที่ของประเทศไทยที่มีต่อพื้นที่อีสานในเชิงพื้นที่ทางสังคมและการเมืองในช่วงศตวรรษที่ 20 เอาไว้ว่า การรับรู้เรื่องภูมิศาสตร์สมัยใหม่เป็นสิ่งที่มีความสำคัญในการแผ่ขยายอำนาจของประเทศไทยจนกระทั่งพื้นที่อีสานกลายเป็นส่วนหนึ่งของพื้นที่ประเทศไทย และการส่งข้าหลวงมาปกครองอีสานนั้นสะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงทางความคิดเรื่องพื้นที่ของประเทศไทยจากเดิมที่เน้นการควบคุมกำลังคนโดยผ่านการเก็บส่วยและเกณฑ์แรงงานมาสู่การสถาปนาอำนาจในเชิงพื้นที่ การเมือง เศรษฐกิจ ในขณะเดียวกันพื้นที่อีสานถูกเปลี่ยนแปลงไปพร้อมกับการมีอำนาจของประเทศไทยด้วย อย่างไรก็ตาม การรับรู้ของราชไทยนั้นมีลักษณะเฉพาะภายในขอบเขตที่ราชไทยสนใจเท่านั้น โดยผ่านการใช้ประสบการณ์ตรงเลือกรับรู้เฉพาะบางเรื่อง บางมุมมองเท่านั้น

และผลงานของนักประวัติศาสตร์อย่าง อริญชัย วรรณชาติ เรื่อง *ความรู้เรื่องอีสานของชนชั้นนำสยาม พ.ศ. 2433-2475 (2553)* ก็อธิบายถึงกระบวนการของการสร้างความรู้เรื่องอีสานนั้นเป็นความรู้เฉพาะตัวบุคคลอันเกิดจากประสบการณ์ซึ่งมีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติหน้าที่และ



ความรับผิดชอบของแต่ละคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งชนชั้นนำไทยที่เกี่ยวกับการบริหารและวางแผนนโยบายที่สร้างความรู้เรื่องอีสานผ่านการลงพื้นที่ที่ตรวจราชการ ความรู้เรื่องอีสานจึงกลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการควบคุมกำลังคนและพื้นที่อีสานเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของรัฐไทย

ในแง่นี้จะเห็นว่า งานในกลุ่มที่ 3 นั้นจะขอบเขตเนื้อหาและการอธิบายที่จำกัดอยู่เพียงระหว่างปี พ.ศ. 2369-2475 เท่านั้น อย่างไรก็ตาม คุณูปการของงานกลุ่มนี้ได้ให้อธิบายเกี่ยวกับการแบ่งแยกกลุ่มตรงข้ามระหว่าง “พวกเรา” กับ “พวกเขา” หรือ “คนอื่น” ซึ่งเป็นการจำแนกประเภท (classifying system) อย่างหนึ่งที่ทำงานเช่นเดียวกับระบบภาษาและวัฒนธรรมซึ่งเน้นการนิยามหรือสร้างความหมายและช่วงชิงให้ความหมายสำหรับพวกเรากับพวกเขา (คนอื่น) และได้ลดทอนความเป็นอื่นหรือจำกัดคนอื่นออกไปแล้วสถาปนาความเป็นเราเข้าแทนที่

4. งานเขียนที่เน้นการอธิบายการสร้าง ความหมายของคำว่า “อีสาน”

ลักษณะสำคัญงานเขียนในกลุ่มนี้ก็คือ การอธิบายให้เห็นว่า คำว่า “อีสาน” เป็นคำที่รัฐไทยผลิต/สร้างขึ้นในช่วงสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ในฐานะพื้นที่ทางการเมืองที่มีลักษณะเฉพาะต่างจากจากพื้นที่ทางการเมืองแบบอื่น ๆ ซึ่งตั้งอยู่ทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือของกรุงเทพ ผลงานในกลุ่มนี้ได้แก่ บทความเรื่อง *การเมืองของการนิยามความหมาย “อีสาน” พ.ศ. 2435-2475* ของ นักประวัติศาสตร์อย่าง คารารัตน์ เมตตาริกานนท์ ได้กล่าวถึงการผลิต/สร้างความหมายของคำว่า “อีสาน” ในช่วงปี พ.ศ. 2435-2475 เอาไว้ว่า รัฐไทยมีส่วนอย่างมากในการผลิต/สร้างความหมายของคำว่า “อีสาน” ขึ้นมาเพื่อนำเข้ามาแทนที่คำว่า “หัวเมืองลาว” และ “เขมรป่าดง” อันเป็นความพยายามที่จะสร้างความเหมือนกัน (Identity) ในขณะเดียวกันก็เป็นการทำลายความแตกต่าง (difference) ไปด้วย และเพื่อสร้างความแตกต่างระหว่างลาวฝั่งซ้ายกับลาวฝั่งขวามแม่น้ำโขง ส่วนสำนักภูมิภาคนิยมของอีสานนั้นถูกสร้างขึ้นในช่วงหลังปี พ.ศ. 2475 โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังที่ คารารัตน์ เมตตาริกานนท์ ได้กล่าวเอาไว้ว่า

“...นับแต่ปี พ.ศ. 2436 ลาวฝั่งซ้ายได้ตกเป็นอาณานิคมของฝรั่งเศส ขณะที่ลาวฝั่งขวาหรือภาคอีสานอยู่ภายใต้การปกครองของไทย การอยู่ภายใต้ศูนย์อำนาจที่แตกต่างกันนี้มีผลทำให้ลาวในรัฐไทยและลาวในฝั่งซ้ายแยกจากกัน ประกอบกับลาวในรัฐไทยได้ถูกตัดทอนความเป็นลาวลงและถูกแบ่งซอยพื้นที่ตามการ



แบ่งพื้นที่ทางการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นในสมัย
ปฏิรูปการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลปี พ.ศ. 2435 ซึ่งการ
ชอยพื้นที่ขอบเขตทางการเมืองมีผลต่อการเกิดสำนึกในท้องถิ่น
เชิงขอบเขตทางการเมืองมาซ้อนทับกับเชิงวัฒนธรรมขึ้น...”
(คารารัตน์ เมตตาริกานนท์, 2546, น.90-91 และ น.498)

และในหนังสือ วิจัยอีสาน : วิถีวิทยากับการศึกษาพลังทางสังคมในภาคอีสาน ของ นัก
มานุษยวิทยาอย่าง พัฒนา กิตติอาษา เห็นว่า อีสานหรือภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทยนั้นเป็น
ประดิษฐกรรมทางการเมืองที่สร้างขึ้น โดยผ่านการกำหนดเส้นเขตแดนและชื่อเรียกในการสถาปนา
อำนาจนำ (hegemony) ของประเทศไทยเหนือพื้นที่อีสาน ในขณะที่เดียวกันรัฐไทยก็ประกอบสร้างคนไทย
ขึ้นจากคนลาว คนเขมร คนส่วยและคนชาติพันธุ์อื่น ๆ ด้วย ดังที่ คารารัตน์ เมตตาริกานนท์ ได้
กล่าวเอาไว้ว่า

“...หน่วยการปกครองที่เรียกว่า “ภาค” ในอีสานนั้น ได้รับการ
สถาปนาขึ้นในปี พ.ศ. 2465 คำว่า “ภาคอีสาน” หรือ “อีสาน”
เป็นความหมายใหม่ที่รัฐไทยเป็นผู้สร้างขึ้น ซึ่งมีผลต่อท้องถิ่น
นิยมและภูมิภาคนิยมมีความชัดเจนขึ้น และเป็นที่น่าสังเกตว่า
สำนึกความเป็น “ภาค” ก่อนปี พ.ศ. 2475 ก็ได้เริ่มเกิดขึ้น...”
(คารารัตน์ เมตตาริกานนท์, 2546, น.80)

ในแง่นี้จะเห็นว่า อีสานเป็นประดิษฐกรรมทางการเมืองของรัฐไทย ดังที่นัก
ประวัติศาสตร์อย่าง คารารัตน์ เมตตาริกานนท์ ได้กล่าวเอาไว้ว่า “...รัฐมีส่วนอย่างมากในการสร้าง
นิยมและความหมายของท้องถิ่นนิยมและภูมิภาคนิยมอีสานให้ชัดเจน ส่วนสำนึกในความเป็นภาค
หรือภูมิภาคนิยมนั้นจะได้รับการย้ำโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรช่วงหลังปี พ.ศ. 2475...” (คารา
รัตน์ เมตตาริกานนท์, 2546, น.81) และทำให้เห็นว่าอีสานเต็มไปด้วยความแตกต่างหลากหลายทาง
ชาติพันธุ์ วัฒนธรรม สังคม และเศรษฐกิจ อีสานไม่ได้เต็มไปด้วยคนลาวและวัฒนธรรมลาวอย่าง
เดียว หากแต่ยังมีวัฒนธรรมและกลุ่มชาติพันธุ์อื่น ๆ อีก เช่น เขมร ส่วย ญไท ไทดำ ฯลฯ

5. งานเขียนที่เน้นการอธิบายการต่อรอง/ต่อต้านของอีสานต่อรัฐไทย

ลักษณะสำคัญงานเขียนในกลุ่มนี้ก็คือ ให้น้ำหนักการอธิบายถึงการต่อต้านของอีสานต่อกระบวนการทางการเมืองของรัฐไทย โดยมีการอธิบายเชื่อมโยงให้เห็นถึงความเกี่ยวข้องกับรูปแบบการต่อต้านในรูปแบบอื่นด้วย และที่สำคัญก็คือ ศึกษาประวัติศาสตร์อีสานเพื่อทำความเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างรัฐไทยกับอีสานและการต่อต้านรัฐไทยของอีสานที่มีรากเหง้าทางประวัติศาสตร์อันยาวนาน ส่วนงานชิ้นสำคัญ ๆ ในกลุ่มนี้ที่วิเคราะห์ได้อย่างแหลมคม ได้แก่ งานของ Charles F. Keyes ในบทความ *Hegemony and Resistance in Northeastern Thailand* โดย Keyes เห็นว่า อัตลักษณ์อีสานภายใต้โครงสร้างของรัฐ-ชาติไทยเป็นผลิตภัณฑ์มาจากทั้งการใช้อำนาจความเป็นใหญ่ (Hegemony) จากศูนย์กลางอำนาจที่กรุงเทพฯ ต่ออีสาน และการต่อต้านการครอบงำโดยประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังได้เสนอภาพความขัดแย้งในเชิงพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ที่เชื่อมโยงกับการพัฒนาที่สนับสนุนโดยภาครัฐเพื่อนำสังคมไทยไปสู่ความทันสมัย ในขณะที่ผลงานของ สมชัย ภัทรนันทน์ เรื่อง *ความขัดแย้งระหว่างอีสานกับรัฐไทย : การครอบงำและการต่อต้าน* (2549) โดย สมชัย เห็นว่า ความขัดแย้งระหว่างอีสานกับรัฐไทยมีรากเหง้าทางประวัติศาสตร์อันยาวนานการต่อต้านรัฐไทยของอีสานเป็นผลมาจากการครอบงำและการเอารัดเอาเปรียบที่รัฐไทยกระทำต่ออีสาน ส่วนการต่อต้านรูปแบบอื่น ๆ เช่น ขบวนการผู้มิบุญ การเมืองแนวรัฐสภา การเข้าร่วมต่อสู้กับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย การพัฒนาชนบท วัฒนธรรมชุมชน และการประท้วงโครงการพัฒนาของรัฐ เป็นต้น (ดู สมชัย ภัทรนันทน์, 2549; ดารารัตน์ เมตตาริกานนท์, 2546; สุเทพ สุนทรเกสัช, 2548; ชาร์ลส์ เอฟ. คายส์, 2552; กนกศักดิ์ แก้วเทพ, 2530; กาญจนา แก้วเทพ, 2538; บุญเทียน ทองประสาน, 2531; ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2534; บุญแพรง บ้านบางพูน (บำรุง บุญปัญญา), 2527; Ratana Tosakul Boonmathya, 1997; Jarin Boonmathya, 1995) ในงานนี้จะเห็นว่า กระบวนการของการต่อรอง/ต่อต้านของอีสานต่อรัฐไทยเป็นสัญลักษณ์ของการเมืองแห่งการต่อต้าน (politics of resistance) ของอีสาน การต่อต้านดังกล่าวเป็นการต่อสู้เพื่อความเป็นธรรมทางสังคมของคนชั้นล่างในอีสาน ซึ่งเป็นการแสดงออกถึงความไม่พอใจต่อการกดขี่ การเอารัดเอาเปรียบของรัฐไทยต่ออีสาน ความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมระหว่างรัฐไทยกับอีสานได้ก่อให้เกิดการต่อสู้เพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมในอีสานอย่างต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน ทำให้การต่อสู้เพื่อความเป็นธรรมของคนชั้นล่างเป็นลักษณะสำคัญของพฤติกรรมทางการเมืองในอีสาน



บทสรุป

จากการสำรวจเข้าไปในพรมแดนแห่งความรู้ (และความไม่รู้) เกี่ยวกับ “อีสาน” งานทั้งห้ากลุ่มมีคุณภาพการสูงมากในแง่ที่ทำให้เห็นถึงพัฒนาการทางประวัติศาสตร์การเมืองของอีสาน ผู้เขียนได้กระทำการสำรวจทั้งในแง่ประวัติศาสตร์อีสานโบราณ การปฏิรูปการปกครอง การรวมชาติ และการรวบอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ทศนคติและการรับของประเทศไทย การต่อรอง/ต่อต้านของอีสานต่อประเทศไทย อันนำไปสู่ความเข้าใจเกี่ยวกับการสร้างความหมายหรือนัยยะให้กับอีสาน คำว่า “อีสาน” ในฐานะ “พื้นที่” เป็นชื่อที่หมุ่ชนชั้นผู้ปกครองกำหนดขึ้นเพื่อใช้เรียกแทนชื่อเดิมของ “หัวเมืองลาว” และการใช้ชื่อ “อีสาน” อันหมายถึง “หน่วยของพื้นที่” นั้น เป็นผลมาจากการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 หรือถ้าจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ประเทศไทยประสบความสำเร็จในการยกเลิกฐานะหัวเมืองประเทศราชผ่านการผนวกรวมหัวเมืองลาวฝ่ายขวาของแม่น้ำโขงและสถาปนาดินแดนดังกล่าวเป็น “ภาคอีสาน” หรือที่หน่วยงานราชการไทยเรียกว่า “ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ” พร้อมกับการประกอบสร้างคนลาว เขมร ส่วย และกลุ่มชาติพันธุ์อื่น ๆ ในดินแดนฝ่ายขวาของแม่น้ำโขงให้เป็น “คนไทย” หรือ “ชาติไทยบังคับสยาม” กระบวนการต่อรอง/ต่อต้านของอีสานต่อประเทศไทยทำให้เห็นว่า “อีสาน” เป็นสนามของการต่อรองและนิยามความหมายหรือนัยยะซึ่งมีความหมายหลายอย่างสำหรับหลายคน ในขณะเดียวกัน “อีสาน” ก็เป็นสนามวาทกรรม (discursive field) ของความรู้และอำนาจที่ถูกสร้างขึ้นมาทำงานเสมือนเทคโนโลยีของอำนาจ และถูกนำเสนอในฐานะวาทกรรมเพื่อตอกย้ำ/ผลิตซ้ำภาพลักษณ์ที่มีความหมายพิเศษ เช่น พื้นที่ของหัวเมืองลาว พื้นที่ของการพัฒนา เป็นต้น ทั้งนี้ วาทกรรมที่รัฐไทยสร้างขึ้นหรือถูกนำเสนอจากมุมมองหรือเครื่องมือที่อยู่ใน “ตำแหน่งที่เหนือกว่า” (positional superiority)

บรรณานุกรม

- กนกศักดิ์ แก้วเทพ. (2530). **บทวิเคราะห์สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย: เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยชาวนาร่วมสมัย**. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- กาญจนา แก้วเทพ. (2538). **การพัฒนาแนววัฒนธรรมชุมชน**. กรุงเทพฯ : สภาคาทอเล็กแห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนา.



คายส์, ชาร์ลส์ เอฟ. (2552). แนวคิดท้องถิ่นภาคอีสานนิยมในประเทศไทย. (รัตนา โตสกุล, ผู้แปล).

อุบลราชธานี : ศูนย์วิจัยสังคมอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัย
อุบลราชธานี.

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. (2534). **วัฒนธรรมไทยและขบวนการเปลี่ยนแปลงสังคม**. กรุงเทพฯ :

สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ชัยวัฒน์ สถาอานันท์. (กุมภาพันธ์-กรกฎาคม 2533). **เทววิทยาแห่งวาทกรรม: ทำความเข้าใจอำนาจ**

แห่งวาทกรรมด้วยนารายณ์สิบปาง. สมุดสังคมศาสตร์. 12(3-4), 175-191.

คารารัตน์ เมตตาริกานนท์. (เมษายน-มิถุนายน 2544). **การเมืองของการนิยามความหมาย “อีสาน”**

พ.ศ.2435-2475. มนุษยศาสตร์สังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น. 18(3), 7-9.

_____. (2546). **การเมืองสองฝั่งโขง: งานค้นคว้าวิจัยระดับปริญญาเอก ของจุฬาลงกรณ์-**

มหาวิทยาลัย เรื่อง การรวมกลุ่มทางการเมืองของ ส.ส. อีสาน พ.ศ. 2476-2494.

กรุงเทพฯ : มติชน.

คำรณราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา. (2459). “คำนำ” ใน **อมรวิจิตร, หม่อม**

(ม.ร.ว. ปฐม คเนจร). **ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 4 (พงษาวดารหัวเมืองมณฑลอีสาน).**

พิมพ์ครั้งที่ 2. พระ-นคร : ไสภณพิพรรธนากร.

เดช บุนนาค. (2548). **การปกครองระบบเทศาภิบาลของประเทศไทย พ.ศ. 2435-2458 :**

กระทรวงมหาดไทยสมัยสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ. (ภรณ์

กาญจนา-จิตติ, ผู้แปล). พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เดิม วิภาควิทยา. (2546). **ประวัติศาสตร์อีสาน**. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์-

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ร่วมกับ มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.

เดิม สิงห์สิทธิ์. (2499). **ฝั่งขวาแม่น้ำโขง**. พระนคร : คลังวิทยา.

ทวีศิลป์ สืบวัฒนะ. (2527). **คนอีสานในทัศนะของผู้ปกครองไทยส่วนกลางในอดีต**. วารสาร

มหาวิทยาลัยศรี-นครินทรวิโรฒ มหาสารคาม. 3(1), 21-32.

_____. (สิงหาคม-ตุลาคม 2531). **‘ลาว’ ในทัศนะของผู้ปกครองไทย**. **จดหมายเหตุสังคมศาสตร์.**

11(1), 104-121.

_____. (กรกฎาคม-ธันวาคม 2535). **การรับรู้เรื่อง “ลาว” ในพงศาวดารและแบบเรียนไทย.**

สังคมศาสตร์ปริทัศน์. 16(1), 106-116.

_____. (2548, 26-27 พฤศจิกายน). **“ลาว” ในทัศนะของไทย**. เอกสารการสัมมนาวิชาการประจำปี

2548 เรื่อง **สู่สังคมสมานฉันท์ ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน ชลบุรี.**



- _____. (2554). *ลักษณะลาว*. ใน *แนวคิดและแนวทางการศึกษาประวัติศาสตร์ท้องถิ่น*. (หน้า 193-230). พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : อินทนิล.
- ธงชัย วินิจจะกูล. (2534). *วิธีการศึกษาประวัติศาสตร์แบบวงศ์วานวิทยา (Genealogy)*. รายงานโครงการวิจัยเสริมหลักสูตร คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, _____ . (พฤศจิกายน 2544). *ประวัติศาสตร์ไทยแบบราชาชาตินิยม: จากยุคอาณานิคมอำพรางสู่ราชาชาตินิยมใหม่หรือลัทธิเสด็จพ่อของระบอบฟิไทยในปัจจุบัน*. *ศิลปวัฒนธรรม*. 23(1), 56-65.
- _____. (2556). *กำเนิดสยามจากแผนที่: ประวัติศาสตร์ภูมิกายของชาติ*. (พวงทอง ภวัครพันธุ์, ไอลดา อรุณวงศ์ และ พงษ์เลิศ พงษ์นันทน์, ผุ้แปล). กรุงเทพฯ : อ่าน และ คบไฟ.
- ธิดา สาระยา. (2546). *อาณาจักรเจนละ: ประวัติศาสตร์อีสานโบราณ*. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: มติชน.
- นิติ เอียวศรีวงศ์. (2549). *ประวัติศาสตร์แห่งชาติ “ซ่อม” ฉบับเก่า “สร้าง” ฉบับใหม่*. กรุงเทพฯ : เรือนแก้วการพิมพ์.
- เนื่ออ่อน ขวัญทองเขียว. (มกราคม 2556). “การรับรู้และทัศนคติของไทยต่อคำว่า “ลาว” ” *ศิลปวัฒนธรรม*. 34(3), 90-107.
- บุญเทียน ทองประสาน. (2531). *แนวคิดวัฒนธรรมชุมชนในงานพัฒนา*. กรุงเทพฯ : สภาคาทอลิกแห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนา.
- บุญแพรง บ้านบางพูน (บำรุง บุญปัญญา). (2527). *ศรัทธาพลังชุมชน*. กรุงเทพฯ : สภาคาทอลิกแห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนา.
- พัฒนา กิตติอาษา. (2546). *วิจัยอีสาน : วิธีวิทยาการศึกษาพลังทางสังคมในภาคอีสาน*. นครราชสีมา : สาขาวิชาศึกษาทั่วไป สำนักวิชาเทคโนโลยีสังคม มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี.
- พัฒนา กิตติอาษา. (2557). *คู่มืออีสานใหม่*. กรุงเทพฯ : วิทยา.
- พิรุฬห์ สวัสดิ์รัมย์. (2530). *การปฏิรูปการศึกษาในมณฑลอีสาน พ.ศ. 2442-2475*. วิทยานิพนธ์ปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต วิชาเอกประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร.
- ไพฑูรย์ มีกุล. (2515). *การปฏิรูปการปกครองมณฑลอีสานสมัยที่พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหลวงสรรพสิทธิประสงค์ทรงเป็นข้าหลวงใหญ่ (พ.ศ. 2436-2453)*. วิทยานิพนธ์ปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต วิชาเอกประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร.



- เรย์โนลด์ส, เครก เจ. (2550). *โครงเรื่องของประวัติศาสตร์ไทย: ทฤษฎีและการปฏิบัติ*. ในวารุณี โอสถารมย์ (บรรณาธิการแปล). *เจ้าสัว ขุนศึก ศักดินา ปัญญาชน และคนสามัญ*. (หน้า 203) กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- ศรีศักร วัลลิโภดม. (2533). *แอ่งอารยธรรมอีสาน: แฉหลักฐานโบราณคดี พลิกโฉมหน้าประวัติศาสตร์ไทย*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : ศิลปวัฒนธรรม ฉบับพิเศษ.
- สมชัย ภัทรนันทน์. (2549). *ความขัดแย้งระหว่างอีสานกับรัฐไทย: การครอบงำและการต่อต้าน*. มหาสารคาม : วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.
- สุจิตต์ วงษ์เทศ. (ธันวาคม 2555). *อธิบายคำว่า อีสาน, อีสาน, อีสาน. ทางอีสาน*. 1(8), 3.
- _____. (2556, 12 ธันวาคม). *อีสาน, ลาว, กัมพูชา ดินแดนสามอนุภาค. มติชน*. หน้า 20.
- _____. (2556, 28 พฤศจิกายน). *อีสาน-ลาว-ขแมร์ศึกษา ในกรอบประชาคมอาเซียน. มติชน*. หน้า 20.
- สุทิน สนองพันธ์. (2533). *ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงอำนาจทางการเมืองในอีสาน ตั้งแต่สมัยสุโขทัยจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น (พ.ศ. 1792-2394)*. วิทยานิพนธ์ปริญญาการศึกษา มหาวิทยาลัยวิชาเอกประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร.
- สุเทพ สุนทรเกสซ์. (2548). *หมู่บ้านอีสานยุค “สงครามเย็น” สังคมวิทยาของหมู่บ้านภาคตะวันออกเฉียงเหนือ*. กรุงเทพฯ : มติชน.
- โสภา ชานะมูล. (2550). *ชาติไทย. ในทัศนะปัญญาชนหัวก้าวหน้า*. กรุงเทพฯ : มติชน
- อริยชัย วรรณชาติ. (2553). *ความรู้เรื่องอีสานของชนชั้นนำสยาม พ.ศ. 2433-2475*. วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อมรวิจิตร, หม่อม (ม.ร.ว. ปฐม คเนจร). (2459). *ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 4 (พงษาวดารหัวเมืองมณฑลอีสาน)*. พิมพ์ครั้งที่ 2. พระนคร : โสภณพิพรรฒธนากร.
- อรวรรณ นพดารา. (2519). *การปรับปรุงการปกครองและความขัดแย้งกับฝรั่งเศสในมณฑลอูตร* พ.ศ. 2437-2449. วิทยานิพนธ์ปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต วิชาเอกประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร.
- อุบล ลิมสุวรรณ. (2537). *ทัศนะของผู้ปกครองไทยที่มีต่อคำว่า “ลาว” ในสมัยรัตนโกสินทร์ พ.ศ. 2324-2453*. วิทยานิพนธ์ปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต วิชาเอกประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ มหาสารคาม.



- อุราลักษณ์ สิทธิบุตร. (2526). **มณฑลอีสานและความสำคัญในทางประวัติศาสตร์**. วิทยานิพนธ์
ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย.
- อุศนา นาศรีเคน. (2548). **อีสานในการรับรู้และทัศนะของผู้ปกครองกรุงเทพฯ ตั้งแต่หลังกบฏเจ้า
อนุวงศ์ พ.ศ. 2369 ถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475**. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตร
มหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- _____. (กรกฎาคม-กันยายน 2549). การรับรู้เกี่ยวกับ “พื้นที่” อีสานกับการขยายอำนาจของ
กรุงเทพฯ. **วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม**. 25(3), 84-
101.
- ธยาธิ, ชุติโอะ. (2554). **พุทธศาสนาเชิงปฏิบัติของคนไทยอีสาน : ศาสนาในความเป็นภูมิภาค**.
(พินิจ ลาภธนานนท์, ผู้แปล) กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- Jarin Boonmathya. (1995). **Peasant movement and organization : a case of Esarn Small
Farmers' Assemble (ESFA) in Northeastern Thailand**. Master of Arts in Development
Studies, Institute of Social Studies, Netherlands.
- Keyes, Charles F. (1995). Hegemony and Resistance in Northeastern Thailand. In Grabowsky,
Volker (ed.) **Regions and National Integration in Thailand 1892-1992**. (pp.154-182).
Wiesbaden : Harrassowitz.
- Ratana Tosakul Boonmathya. (1997). **Contested concepts of development in rural
northeastern Thailand**. Doctoral Dissertation in Anthropology, University of
Washington, U.S.A
- White, Hayden. (1973). **Metahistory: The Historical Imagination in Nineteenth-Century
Europe**. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- _____. (1987A). **The Content of the Form: Narrative Discourse and Historical
Representation**. Baltimore and London: The John Hopkins University Press,
- _____. (1987B). **Tropics of Discourse: Essays in Culture Criticism**. Baltimore and
London: The John Hopkins University Press, 1987.



ความคิดเห็นของประชาชนต่อคุณภาพการให้บริการสาธารณะ

อภิศักดิ์ วัลย์สุทธิ*

สิทธิชัย ตันศรีสกุล**

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้ มีความมุ่งหมายเพื่อศึกษาความคิดเห็นของประชาชนต่อคุณภาพการให้บริการสาธารณะของเจ้าหน้าที่กองช่างองค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม มีความมุ่งหมายการศึกษา คือ 1) เพื่อศึกษาระดับความคิดเห็นของประชาชนต่อคุณภาพการให้บริการสาธารณะของเจ้าหน้าที่กองช่างองค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม 2) เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนต่อคุณภาพการให้บริการสาธารณะของเจ้าหน้าที่กองช่างองค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม จำแนกตามเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพและรายได้ 3) เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาในการให้บริการสาธารณะของเจ้าหน้าที่กองช่าง องค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา คือ หัวหน้าครัวเรือนหรือตัวแทนหัวหน้าครัวเรือน ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 357 คน โดยการกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่าง ตามสูตรของ ทาโร มายานะ จากนั้นทำการสุ่มกลุ่มตัวอย่างแบบบังเอิญ เครื่องมือในการรวบรวมข้อมูลเป็นแบบสอบถามชนิดมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) 5 ระดับ มีค่าอำนาจจำแนกรายข้อตั้งแต่ .261-.821 มีค่าความเชื่อมั่นทั้งฉบับ เท่ากับ .953 สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และพิกัดสมมติฐานโดยใช้ t-test และ F-test (One-way ANOVA)

ผลการศึกษา พบว่า

1. ความคิดเห็นของประชาชนต่อคุณภาพการให้บริการสาธารณะของเจ้าหน้าที่กองช่างองค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม พบว่า ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม มีความคิดเห็นว่าคุณภาพการให้บริการสาธารณะของกองช่าง องค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง

*นิสิตปริญญาโท สาขาวิชานโยบายสาธารณะ, วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

**ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., อาจารย์ประจำวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, อาจารย์ที่ปรึกษา



($\bar{X}=3.44$) เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า อยู่ในระดับปานกลางทุกด้าน โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยมากไปหาน้อย คือ ด้านเครื่องมือ อุปกรณ์ เครื่องใช้ ($\bar{X}=3.50$) ด้านความสำเร็จหลังจากให้บริการปรับปรุงซ่อมแซม/ปรับเกรดถนนของกองช่าง ($\bar{X}=3.49$) ด้านความเป็นมิตรของเจ้าหน้าที่ ($\bar{X}=3.48$) ด้านความซื่อสัตย์ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ (3.44) ด้านความสำเร็จหลังจากการให้บริการด้านไฟฟ้าของสาธารณะ ($\bar{X}=3.42$) ด้านการตอบสนองที่รวดเร็วในการปฏิบัติงาน (3.43) ด้านความสะดวกในการติดต่อ ($\bar{X}=3.42$) ด้านความสำเร็จหลังจากการให้บริการชุดลอกต้นไม้ ถ้ำห้วย สาธารณะ ของกองช่าง ($\bar{X}=3.42$) ด้านความสามารถในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ($\bar{X}=3.41$) ด้านความสำเร็จหลังจากให้บริการประปา ($\bar{X}=3.39$) และ ด้านความเสมอภาคในการให้บริการ ($\bar{X}=3.33$) ตามลำดับ

2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนต่อคุณภาพการให้บริการสาธารณะของเจ้าหน้าที่กองช่างองค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม จำแนกตามเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพและรายได้ พบว่า ประชาชนที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพและรายได้ต่างกัน มีความคิดเห็นต่อคุณภาพการให้บริการสาธารณะของเจ้าหน้าที่กองช่างองค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง ทั้งโดยรวมและรายด้านไม่แตกต่างกัน

คำสำคัญ : ความคิดเห็นของประชาชน/ คุณภาพการให้บริการสาธารณะ

People' Opinion on Quality in Public Service of the Staffs in Mechanic Division

Apisak Wilaisoot *

Sittichai Tansrisakoon **

Abstract

The objectives of this research titled People' Opinion on Quality in Public Service of the Staffs in Mechanic Division, None-dang Sub-district Administrative Organization, Bo-ra-beau District, Mahasarakham Province, are: 1) to study the people's

*M.P.A. Student (Master of Public Administration (Public Policy), College of Politics and Governace, Mahasarakham University

** Asst. Prof. Dr., Lecturer at College of Politics and Governace, Mahasarakham University, Advisor



opinion level on Quality in Public Service of the Staffs in Mechanic Division, None-dang Sub-district Administrative Organization, Bo-ra-beau District, Mahasarakham Province, 2) to compare the people's opinion level on Quality in Public Service of the Staffs in Mechanic Division, None-dang Sub-district Administrative Organization, Bo-ra-beau District, Mahasarakham Province, as classified by gender, age, Educational Level, occupation, and income, and 3) to study recommendations for solving the problem in Public Service of the Staffs in Mechanic Division, None-dang Sub-district Administrative Organization, Bo-ra-beau District, Mahasarakham Province. The samples are the head of household or representative of household living in the area of None-dang Sub-district Administrative Organization, Bo-ra-beau District, Mahasarakham Province, 357 persons. The sample size is determined by using Taro Yamane's Formula. Then, Accidental Sampling is administered. The instrument using for data collection is the 5 Level Rating Scale with Item Discrimination between .261-.821, Reliability of total issue is .953. The statistic using for data analysis included the Percentage, Mean, Standard Deviation. For hypothesis testing, the t-test และ F-test (One-way ANOVA) are administered.

The research findings are as follows:

1. For people's opinion on Quality of Public Service of Staffs, Mechanic Division, None-dang Sub-district Administrative Organization, Bo-ra-beau District, Mahasarakham Province, found that the people living in None-dang Sub-district Administrative Organization, Bo-ra-beau District, Mahasarakham Province, in overall, is in "Moderate" level ($\bar{X}=3.44$). Considering each aspect, found that every aspect is in "Moderate" level, the average values are ranked in order from high to low as: (1) the Instrument, Equipment, and Utensils ($\bar{X}=3.50$), (2) the success after providing the service in improvement and fixing/adjusting the road grade of Mechanic Division ($\bar{X}=3.49$), (3) the Staffs' friendliness ($\bar{X}=3.48$), (4) the Staffs' honesty in work practice ($\bar{X}=3.44$), (5) the success after providing Electric Service of the public ($\bar{X}=3.42$), (6) the quick response in work practice ($\bar{X}=3.43$), (7) the convenience in communication ($\bar{X}=3.42$), (8) the success after providing the extraction the public basin or stream of mechanic Division ($\bar{X}=3.42$), (9) the Officers' competency in work practice ($\bar{X}=3.41$), (10) the



success after providing water supply ($\bar{X}=3.39$), and (11) the equality in service providing ($\bar{X}=3.33$) respectively.

2. For comparison of people's opinion on Quality of Public Service of Staffs, Mechanic Division, None-dang Sub-district Administrative Organization, Bo-ra-beau District, Mahasarakam Province, as classified by gender, age, Educational Level, and income, found that there are no significant differences in opinion on Quality of Public Service of Staffs, Mechanic Division, None-dang Sub-district Administrative Organization, in overall and each aspect

Keywords: People' Opinion / Quality in Public Service

บทนำ

การกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่น เป็นการจัดทำความสัมพันธ์ทางอำนาจหน้าที่ระหว่างราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เมื่อสังคมมีการพัฒนาด้านต่าง ๆ ประชาชนจึงมีความต้องการ ความคาดหวัง และเรียกร้องการบริการจากรัฐเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่รัฐมีขีดความสามารถและทรัพยากรที่จำกัดในการตอบสนองความต้องการของประชาชน จึงต้องมีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เพื่อลดบทบาทของรัฐในส่วนกลาง และเพิ่มอำนาจของท้องถิ่น โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการของท้องถิ่น เพื่อที่จะตอบสนองการเรียกร้องและความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างรวดเร็ว ทัวถึง และตรงกับความเป็นจริงที่ท้องถิ่นต้องการ การเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นของประชาชนในระบบประชาธิปไตย เป็นองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งของระบบการเมือง เพราะการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนเท่ากับเป็นการยอมรับระบอบการปกครองของประเทศ หลายประเทศจึงยอมรับว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิทธิที่จะละเมิดมิได้และใช้แทนกันไม่ได้ ส่วนประเทศที่ด้อยและกำลังพัฒนาทางการเมืองเพื่อไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบนั้น นักทฤษฎีและนักวิชาการด้านการพัฒนาการเมืองบางท่านมีความเห็นว่า การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนเป็นองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งที่จะขาดเสียมิได้ในกระบวนการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะในการบริหารการปกครองระดับท้องถิ่นเพื่อที่จะทำให้การบริหารงานของแต่ละท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น



นั้น ๆ ซึ่งประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมรู้ถึงความต้องการและปัญหาของตนเองได้ดีกว่าบุคคลอื่น ซึ่งมีใช่เป็นคนในท้องถิ่นนั้น ๆ การยินยอมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จึงเท่ากับเป็นการยอมรับว่าความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นนั้นแตกต่างกันและผู้ที่จะสามารถรู้ถึงความแตกต่างในความต้องการและสามารถตอบสนองได้ตรงความต้องการก็คือประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง

การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบการบริหารส่วนตำบล เป็นกิจกรรมหนึ่งที่รัฐบาลกระทำเพื่อช่วยแก้ปัญหาการปกครองในท้องถิ่น ที่เรียกว่า นโยบายสาธารณะ (อำนาจ บัญญัตินโมตรี, 2558-2559, น. 27, 30-34) โดยกำหนดเป็นหลักการหรือกลวิธีที่จะนำไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ และรวมถึงการตัดสินใจเกี่ยวกับเป้าหมายนั้นด้วย ซึ่งจะต้องมีการกำหนดเป็นแผนหรือโครงการมาดำเนินกิจกรรมนั้น จึงจะทำให้เป้าหมายนั้นบรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพ โดยท้องถิ่นต้องมีการวางแผน กำหนดแนวทางของการกระทำในรูปของคณะกรรมการ มีสิทธิเสรีภาพในการกำหนดกฎข้อบังคับ ให้สอดคล้องกับท้องถิ่นเป็นขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการของนโยบายที่มีความสำคัญ (พรจันท์ มิตรมุสิก, 2549, น.3) ดังนั้น เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้นหรือไม่ต่ำกว่าเดิม มีคุณภาพมาตรฐานการบริการจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความโปร่งใส มีคุณภาพต่อผู้ใช้บริการให้มากขึ้น ตามที่กำหนดไว้ในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาคุณภาพการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาและจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นภาพสะท้อนให้ท้องถิ่นได้ทราบถึงคุณภาพในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบในการหาแนวทางในการส่งเสริมพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดีขึ้น อันจะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับผลประโยชน์อย่างแท้จริงจากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตน (บุญเรือง โพธิ์นิล, 2551, น.3)

องค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง อำเภอศรีบุญเรือง จังหวัดมหาสารคาม ในฐานะหน่วยงานซึ่งมีภารกิจหน้าที่รับผิดชอบในการบริการสาธารณะแก่ประชาชน ซึ่งจะต้องให้บริการประชาชนตามอำนาจหน้าที่ซึ่งปรากฏตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (และแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546) มาตรา 68 และ 69 และยังต้องให้บริการประชาชนตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 จากหน้าที่ความรับผิดชอบของกองช่าง คือ การให้บริการสาธารณะประโยชน์ต่าง ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชน ในเขตพื้นที่ตำบลโนนแดง ให้มีความสะดวกสบาย มีความ



เป็นอยู่ที่คิด้งนั้น เพื่อที่จะทำให้การบริการด้านสาธารณะของกองช่าง องค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง มีประสิทธิภาพและเป็นไปตามความต้องการของประชาชนที่มารับบริการอย่างแท้จริงผู้ศึกษาจึงมีความสนใจที่จะศึกษาถึงความคิดเห็นของประชาชนต่อคุณภาพการให้บริการสาธารณะของเจ้าหน้าที่กองช่างองค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม เปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนต่อคุณภาพการให้บริการสาธารณะของเจ้าหน้าที่กองช่างองค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม จำแนกตามเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพและรายได้และข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาในการให้บริการสาธารณะของเจ้าหน้าที่กองช่าง องค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม ให้มีความเหมาะสมต่อไป

ความมุ่งหมายของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับความคิดเห็นของประชาชนต่อคุณภาพการให้บริการสาธารณะของเจ้าหน้าที่กองช่างองค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม
2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนต่อคุณภาพการให้บริการสาธารณะของเจ้าหน้าที่กองช่างองค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม จำแนกตามเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพและรายได้
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาในการให้บริการสาธารณะของเจ้าหน้าที่กองช่าง องค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม

สมมติฐานของการวิจัย

ประชาชนผู้มารับบริการกองช่าง องค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม ที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพและรายได้ ต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการให้บริการของกองช่าง องค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง แตกต่างกัน

กรอบแนวคิด

ผู้วิจัยใช้กรอบแนวคิดตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม (อบต. โนนแดง, 2555, น.1 – 3) ได้แก่ 1) ความสะดวกสบายในการติดต่อ, 2) ความสามารถในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่, 3) ความซื่อสัตย์ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่, 4) ความเสมอภาคในการให้บริการ, 5) ความเป็น



มิตรของเจ้าหน้าที่, 6) ความตอบสนองที่รวดเร็วในการปฏิบัติงาน 7) เครื่องมือ อุปกรณ์ เครื่องใช้ 8) ความสำเร็จหลังจากให้บริการปรับปรุงซ่อมแซม/ปรับเกรดถนน 9) ความสำเร็จหลังจากให้บริการขุดลอกลำน้ำ ลำห้วยสาธารณะ, 10) ความสำเร็จหลังจากให้บริการไฟฟ้า และ 11) ความสำเร็จหลังจากให้บริการประปา

วิธีดำเนินการวิจัย

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1.1 ประชากร ได้แก่ หัวหน้าครัวเรือนหรือตัวแทนหัวหน้าครัวเรือนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 3,360 คน จากครัวเรือน 3,360 ครัวเรือน (สำนักบริหารงานทะเบียนอำเภอบรบือ, 2556, น. 1)

1.2 กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ หัวหน้าครัวเรือนหรือตัวแทนหัวหน้าครัวเรือน ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 357 คน โดยการกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่าง ตามสูตรของ ทาโร ยามาเน่ จากนั้นทำการสุ่มกลุ่มตัวอย่างแบบบังเอิญ

2. การสร้างเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

2.1 การสร้างเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้ศึกษาได้ดำเนินการตามขั้นตอนดังต่อไปนี้

2.1.1 หลังจากผู้ศึกษาได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ต้องการศึกษาแล้ว ผู้ศึกษาได้นำเอากรอบแนวคิดของ มาตรฐานการสาธารณะด้านโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย มาใช้เป็นกรอบในการสร้างแบบสอบถาม

2.1.2 นำแบบสอบถามที่สร้างขึ้นโดยนำเสนออาจารย์ที่ปรึกษาเพื่อพิจารณาเนื้อหา รูปแบบและการใช้ภาษา แล้วนำกลับมาปรับปรุงแก้ไขตามคำแนะนำของอาจารย์ที่ปรึกษา

2.1.3 นำแบบสอบถามที่ปรับปรุงแก้ไขตามคำแนะนำของอาจารย์ที่ปรึกษานำเสนอต่อผู้มีประสบการณ์ด้านการศึกษาค้นคว้าอิสระ จำนวน 3 ด้าน คือ ด้านโครงสร้างและเนื้อหา, ด้านสถิติและการวัดผล, ด้านภาษา

2.1.4 นำผลการพิจารณาตรวจสอบของผู้มีประสบการณ์ด้านการศึกษาค้นคว้าอิสระมาหาความตรงเชิงเนื้อหาและความชัดเจนในภาษา โดยได้ค่าดัชนีความสอดคล้องมากกว่า 0.67 ทุกข้อ



2.1.5 นำแบบสอบถามที่ปรับปรุงแล้ว ไปทดลองใช้ (Try – Out) กับ ประชากรที่ไม่ใช่กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ที่ อบต.โนนแดง

2.1.6 นำแบบสอบถามที่ได้จากข้อ 1.5 นำมาหาคุณภาพของแบบสอบถาม ด้วยการหาค่าอำนาจจำแนกเป็นรายข้อ โดยวิธีสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์อย่างง่าย ระหว่างรายข้อกับ ทั้งฉบับ (Item – total Correlation) โดยมีค่าอำนาจจำแนกตั้งแต่ 0.261 - 0.821 และทดสอบ ความเชื่อมั่นของแบบสอบถามเป็นรายด้านและทั้งฉบับ (Reliability) โดยใช้สัมประสิทธิ์แอลฟา (Alpha Coefficient) ตามวิธีของครอนบาค (Cronbach) ซึ่งได้ค่าความเชื่อมั่นทั้งฉบับ 0.953

2.1.7 จัดทำแบบสอบถามฉบับสมบูรณ์ เพื่อนำไปใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล จากประชาชนที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง

3. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย เป็นแบบสอบถาม (Questionnaire) ที่ผู้วิจัยได้สร้าง ขึ้นมาจากการได้ทบทวนวรรณกรรม ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และจากประสบการณ์การทำงาน ในท้องถิ่นของผู้ศึกษาค้นคว้าอิสระเอง โดยผ่านการตรวจสอบแนะนำจากผู้ทรงคุณวุฒิผู้เชี่ยวชาญ งานท้องถิ่น ยึดวัตถุประสงค์และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับเป็นแนวทางในการสร้าง แบบสอบถาม (Questionnaires) ซึ่งผู้ศึกษาค้นคว้าได้สร้างและพัฒนาขึ้นแบ่งเป็น 3 ตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม ลักษณะแบบสอบถามเป็นแบบ สสำรวจรายการ (Check List) จำนวน 5 ข้อ ประกอบด้วย เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และ รายได้

ตอนที่ 2 ความคิดเห็นของประชาชนต่อคุณภาพการให้บริการสาธารณะของ เจ้าหน้าที่กองช่างองค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง อำเภอบริบูรณ์ จังหวัดมหาสารคาม เป็น แบบสอบถามแบบมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) มี 5 ระดับ คือ มากที่สุด มาก ปาน กลาง น้อย และ น้อยที่สุด

ตอนที่ 3 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับคุณภาพการให้บริการสาธารณะของกองช่าง องค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง อำเภอบริบูรณ์ จังหวัดมหาสารคาม เป็นแบบปลายเปิด (Open-ended)

4. การเก็บรวบรวมและการวิเคราะห์ข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยได้ดำเนินการวิจัยตามลำดับ ดังนี้

4.1 ขอนหนังสือจากวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ถึงนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง อำเภอบริบูรณ์ จังหวัดมหาสารคาม เพื่อชี้แจง วัตถุประสงค์ของการศึกษา



4.2 จัดเตรียมแบบสอบถามสำหรับกลุ่มตัวอย่าง เป็นจำนวนทั้งสิ้น 357 ชุด

4.3 ผู้ศึกษาได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยตนเอง โดยใช้แบบสอบถามจำนวน 357 ฉบับ นำไปหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง เป็นเวลา 2 สัปดาห์ ซึ่งจะเดินทางไปเก็บแบบสอบถามดังกล่าวคืนด้วยตนเอง

5. การจัดกระทำข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล

5.1 การจัดกระทำกับข้อมูล

5.1.1 นำแบบสอบถามที่รวบรวมได้มาตรวจความสมบูรณ์ และความถูกต้อง จัดหมวดหมู่ และบันทึกข้อมูลและบันทึกคะแนนลงในแบบรหัส (Coding Form)

5.1.2 นำแบบสอบถามที่ลงรหัสแล้วให้คะแนนการตอบแต่ละข้อ

5.1.3 นำคะแนนที่ได้จากข้อ 1.2 มาหาค่าเฉลี่ย

5.2 การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้นำหลักสถิติประกอบการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ โดยใช้คอมพิวเตอร์ โปรแกรมสำเร็จรูป ดังนี้

5.2.1 วิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง เป็นแบบสำรวจรายการ (Check List) ใช้สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistics) โดยการแจกแจงความถี่ (Frequency) และร้อยละ (Percentage)

5.2.2 วิเคราะห์ความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามเกี่ยวกับคุณภาพการให้บริการสาธารณะของกองช่าง องค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม แบบมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) ใช้สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistics) ได้แก่ ค่าเฉลี่ย (Mean) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) โดยนำเสนอข้อมูลในรูปแบบตารางควบคุมการบรรยายผลการศึกษา

5.2.3 วิเคราะห์เปรียบเทียบและทดสอบสมมุติฐาน ความคิดเห็นเกี่ยวกับคุณภาพการให้บริการสาธารณะของกองช่าง องค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม ใช้การทดสอบด้วย t - test และ F - test (One - way ANOVA)

5.2.4 เมื่อทำการทดสอบสมมุติฐานแล้ว พบว่า ผลการทดสอบมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ผู้ศึกษาได้ทำการทดสอบเปรียบเทียบความแตกต่างค่าเฉลี่ยเป็นรายคู่ โดยวิธีของ LSD. (Least Significant Difference) (บุญชม ศรีสะอาด, 2543, น. 119)



5.2.5 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับคุณภาพการให้บริการสาธารณะของกองช่าง องค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม ใช้การวิเคราะห์เนื้อหา โดยการสรุปประเด็น นำมาแจกแจงความถี่ในแต่ละประเด็น แล้วนำเสนอด้วยการพรรณนาความ

6. สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

6.1 สถิติที่ใช้ในการตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือ

6.1.1 การหาค่าดัชนีความสอดคล้องระหว่างข้อคำถามกับวัตถุประสงค์ของการศึกษา โดยวิธีการ IOC (Index of Item Objective Congruence)

6.1.2 การหาความเชื่อมั่นของแบบสอบถาม ใช้สัมประสิทธิ์อัลฟา (Alpha – coefficient) ตามวิธีการของครอนบาค (Cronbach)

6.1.3 การหาค่าอำนาจจำแนกของแบบสอบถาม ใช้ Item – total Correlation

6.2 สถิติพื้นฐาน ได้แก่ ร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation)

6.3 สถิติที่ใช้ในการทดสอบสมมุติฐาน ได้แก่ t - test และ F – test (One-way ANOVA)

ผลการวิจัย

ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยเครื่องไมโครคอมพิวเตอร์โปรแกรมสำเร็จรูป ผลการวิเคราะห์ข้อมูลนำเสนอตามลำดับ ดังนี้

ตอนที่ 1 การวิเคราะห์ลักษณะทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม พบว่า ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม ส่วนใหญ่เป็นเพศชาย (ร้อยละ 67.2) ซึ่งมีอายุระหว่าง 41-50 ปี (ร้อยละ 29.7) มีการศึกษาระดับประถมศึกษา (ร้อยละ 48.7) ประกอบอาชีพเกษตรกร (ร้อยละ 59.7) และมีรายได้ 5,001 – 10,000 ปี (ร้อยละ 40.3)

ตอนที่ 2 ผลการวิเคราะห์ผลการวิเคราะห์ความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับคุณภาพการให้บริการสาธารณะของเจ้าหน้าที่กองช่าง องค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม โดยรวม รายด้าน และเป็นรายชื่อ ผลปรากฏดังตาราง 1



ตาราง 1 ระดับความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับคุณภาพการให้บริการสาธารณะของเจ้าหน้าที่กองช่าง องค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมและรายด้าน

คุณภาพการให้บริการสาธารณะของเจ้าหน้าที่กองช่าง องค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง	$\bar{X}$	S.D.	แปลผล
1. ด้านความสะดวกในการติดต่อ	3.42	0.39	ปานกลาง
2. ด้านความสามารถในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่	3.41	0.38	ปานกลาง
3. ด้านความซื่อสัตย์ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่	3.44	0.44	ปานกลาง
4. ด้านความเสมอภาคในการให้บริการ	3.33	0.55	ปานกลาง
5. ด้านความเป็นมิตรของเจ้าหน้าที่	3.48	0.38	ปานกลาง
6. ด้านการตอบสนองที่รวดเร็วในการปฏิบัติงาน	3.43	0.42	ปานกลาง
7. ด้านเครื่องมือ อุปกรณ์ เครื่องใช้	3.50	0.42	ปานกลาง
8. ด้านความสำเร็จหลังจากให้บริการปรับปรุงซ่อมแซม/ปรับเกรดถนนของ กองช่าง	3.49	0.37	ปานกลาง
	3.42	0.29	ปานกลาง
9. ด้านความสำเร็จหลังจากการให้บริการขุดลอกลำน้ำ ลำห้วย สาธารณะ ของกองช่าง	3.44	0.38	ปานกลาง
	3.39	0.46	ปานกลาง
10. ด้านความสำเร็จหลังจากการให้บริการด้านไฟฟ้าของสาธารณะ			
11. ด้านความสำเร็จหลังจากให้บริการประปา			
โดยรวม	3.44	0.23	ปานกลาง

จากตาราง 4 พบว่า ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม มีความคิดเห็นว่า คุณภาพการให้บริการสาธารณะของกองช่าง องค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X} = 3.44$) เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า อยู่ในระดับปานกลางทุกด้าน โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยมากไปหาน้อย คือ ด้านเครื่องมือ อุปกรณ์ เครื่องใช้ ($\bar{X} = 3.50$) ด้านความสำเร็จหลังจากให้บริการปรับปรุงซ่อมแซม/ปรับเกรดถนนของกองช่าง ($\bar{X} = 3.49$) ด้านความเป็นมิตรของเจ้าหน้าที่ ($\bar{X} = 3.48$) ด้านความซื่อสัตย์ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ($\bar{X} = 3.44$) ด้านความสำเร็จหลังจากการให้บริการด้านไฟฟ้าของสาธารณะ ($\bar{X} = 3.42$) ด้านการตอบสนองที่รวดเร็วในการปฏิบัติงาน



($\bar{X} = 3.43$) ด้านความสะดวกในการติดต่อ ($\bar{X} = 3.42$) ด้านความสำเร็จหลังจากการให้บริการชุด
ลอกลำนน้ำ ลำห้วย สาธารณะ ของกองช่าง ($\bar{X} = 3.42$) ด้านความสามารถในการปฏิบัติงานของ
เจ้าหน้าที่ ($\bar{X} = 3.41$) ด้านความสำเร็จหลังจากให้บริการประปา ($\bar{X} = 3.39$) และด้านความ
เสมอภาคในการให้บริการ ($\bar{X} = 3.33$) ตามลำดับ

ตอนที่ 3 เปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนต่อคุณภาพการให้บริการสาธารณะของ
เจ้าหน้าที่กองช่าง องค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง อำเภอบุรีรัมย์ จังหวัดมหาสารคาม จำแนก
ตามเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพและรายได้

1. ประชาชนผู้รับบริการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง เพศชายเห็นว่า
คุณภาพการให้บริการสาธารณะของกองช่าง องค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง อำเภอบุรีรัมย์
จังหวัดมหาสารคาม โดยประชาชนผู้รับบริการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง ที่มีเพศ
ต่างกัน มีความคิดเห็นว่า คุณภาพการให้บริการสาธารณะของกองช่าง องค์การบริหารส่วนตำบล
โนนแดง อำเภอบุรีรัมย์ จังหวัดมหาสารคาม ทั้งโดยรวมและรายด้านทุกด้านไม่แตกต่างกัน

2. ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง จำแนกตามอายุ พบว่า
คุณภาพการให้บริการสาธารณะของกองช่าง องค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง อำเภอบุรีรัมย์
จังหวัดมหาสารคาม ที่มีอายุต่างกัน มีความคิดเห็นว่า คุณภาพการให้บริการสาธารณะของกองช่าง
องค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง อำเภอบุรีรัมย์ จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมและรายด้านทุก
ด้านไม่แตกต่างกัน

3. ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง จำแนกตามระดับการศึกษา
เห็นว่า คุณภาพการให้บริการสาธารณะของกองช่าง องค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง
อำเภอบุรีรัมย์ จังหวัดมหาสารคาม โดยประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง ที่มี
ระดับการศึกษาต่างกัน มีความคิดเห็นว่า คุณภาพการให้บริการสาธารณะของกองช่าง องค์การ
บริหารส่วนตำบลโนนแดง อำเภอบุรีรัมย์ จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมและรายด้านทุกด้านไม่
แตกต่างกัน

4. ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง จำแนกตามอาชีพ เห็นว่า
คุณภาพการให้บริการสาธารณะของกองช่าง องค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง อำเภอบุรีรัมย์
จังหวัดมหาสารคาม เมื่อแยกเป็นอาชีพ โดยประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง
ที่มีอาชีพต่างกัน มีความคิดเห็นว่า คุณภาพการให้บริการสาธารณะของกองช่าง องค์การบริหาร
ส่วนตำบลโนนแดง อำเภอบุรีรัมย์ จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมและรายด้านทุกด้านไม่แตกต่างกัน

5. ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง จำแนกตามรายได้ เห็นว่า
คุณภาพการให้บริการสาธารณะของกองช่าง องค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง อำเภอบุรีรัมย์

จังหวัดมหาสารคาม โดยเมื่อแยกเป็นรายได้ โดยประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง ที่มีรายได้ต่างกัน มีความคิดเห็นว่า คุณภาพการให้บริการสาธารณะของกองช่าง องค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง อำเภอบริบูรณ์ จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมและรายด้านทุกด้านไม่แตกต่างกัน

สรุปผล

1. ความคิดเห็นของประชาชนต่อคุณภาพการให้บริการสาธารณะของเจ้าหน้าที่กองช่าง องค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง อำเภอบริบูรณ์ จังหวัดมหาสารคามพบว่า ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง อำเภอบริบูรณ์ จังหวัดมหาสารคาม มีความคิดเห็นว่า คุณภาพการให้บริการสาธารณะของกองช่าง องค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง อำเภอบริบูรณ์ จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X} = 3.44$) เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า อยู่ในระดับปานกลางทุกด้าน โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยมากไปหาน้อย คือ ด้านเครื่องมือ อุปกรณ์เครื่องใช้ ($\bar{X} = 3.50$) ด้านความสำเร็จหลังจากให้บริการปรับปรุงซ่อมแซม/ปรับเกรดถนนของกองช่าง ($\bar{X} = 3.49$) ด้านความเป็นมิตรของเจ้าหน้าที่ ($\bar{X} = 3.48$) ด้านความซื่อสัตย์ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ($\bar{X} = 3.44$) ด้านความสำเร็จหลังจากการให้บริการด้านไฟฟ้าของสาธารณะ ($\bar{X} = 3.42$) ด้านการตอบสนองที่รวดเร็วในการปฏิบัติงาน ($\bar{X} = 3.43$) ด้านความสะดวกในการติดต่อ ($\bar{X} = 3.42$) ด้านความสำเร็จหลังจากการให้บริการขุดลอกลำน้ำ ลำห้วยสาธารณะ ของกองช่าง ($\bar{X} = 3.42$) ด้านความสามารถในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ($\bar{X} = 3.41$) ด้านความสำเร็จหลังจากให้บริการประปา ($\bar{X} = 3.39$) และด้านความเสมอภาคในการให้บริการ ($\bar{X} = 3.33$) ตามลำดับ และเมื่อแยกเป็นรายด้าน พบว่า

1.1 ด้านความสะดวกในการติดต่อ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X} = 3.42$) เมื่อจำแนกเป็นรายข้อ อยู่ในระดับปานกลางทุกข้อ โดยเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย คือ กองช่างมีสิ่งอำนวยความสะดวกอย่างเพียงพอ เช่น ที่จอดรถ ห้องน้ำ ที่นั่งคอยรับบริการ ($\bar{X} = 3.45$) สถานที่ตั้งของกองช่าง มีความสะดวกสบายในการเดินทางมาใช้บริการ ($\bar{X} = 3.44$) และสถานที่ของกองช่างมีความสะดวกสบายต่อการให้บริการ ($\bar{X} = 3.38$)

1.2 ด้านความสามารถในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X} = 3.49$) เมื่อจำแนกเป็นรายข้อ อยู่ในระดับปานกลางทุก ข้อ โดยเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย คือ เจ้าหน้าที่กองช่างสามารถใช้เครื่องมือ อุปกรณ์เครื่องจักรกลในการทำงานได้ด้วย



ความชำนาญ ($\bar{X} = 3.49$) เจ้าหน้าที่กองช่างสามารถแก้ไขข้อขัดข้องของเครื่องมือ เครื่องจักรกล ในขณะทำงานได้ดี ($\bar{X} = 3.40$) และเจ้าหน้าที่กองช่างมีความรู้ความสามารถในการให้บริการที่ดี เช่น การตอบคำถาม ให้คำแนะนำ ($\bar{X} = 3.34$)

1.3 ด้านความซื่อสัตย์ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X} = 3.44$) เมื่อจำแนกเป็นรายข้อ อยู่ในระดับปานกลางทุกข้อ โดยเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย คือ เจ้าหน้าที่กองช่างปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต เช่น ไม่หาผลประโยชน์ ($\bar{X} = 3.46$) เจ้าหน้าที่กองช่างปฏิบัติงานด้วยความโปร่งใสและเป็นธรรม ($\bar{X} = 3.41$)

1.4 ด้านความเสมอภาคในการให้บริการ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X} = 3.33$) เมื่อจำแนกเป็นรายข้อ อยู่ในระดับปานกลางทุกข้อ โดยเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย คือ เจ้าหน้าที่กองช่างให้บริการกับคนเหมือนกันทุกรายโดยไม่เลือกปฏิบัติ ($\bar{X} = 3.34$) เจ้าหน้าที่กองช่างปฏิบัติงานด้วยความเป็นธรรมของขั้นตอน วิธีการให้บริการ (เรียงลำดับ ก่อน-หลัง ด้วยความเสมอภาคเท่ากัน) ($\bar{X} = 3.33$)

1.5 ด้านความเป็นมิตรของเจ้าหน้าที่ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X} = 3.48$) เมื่อจำแนกเป็นรายข้อ อยู่ในระดับมาก 1 ข้อและอยู่ในระดับปานกลาง 2 ข้อ โดยเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย คือ เจ้าหน้าที่กองช่างแต่งกายสุภาพเรียบร้อย ($\bar{X} = 3.55$) เจ้าหน้าที่กองช่างมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีต่อผู้ให้บริการ ($\bar{X} = 3.49$) และเจ้าหน้าที่กองช่างมีความยิ้มแย้ม เอาใจใส่ ในการให้บริการ ($\bar{X} = 3.41$)

1.6 ด้านการตอบสนองที่รวดเร็วในการปฏิบัติงาน โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X} = 3.43$) เมื่อจำแนกเป็นรายข้อ อยู่ในระดับปานกลางทุกข้อ โดยเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย คือ กองช่างให้บริการที่ตรงความต้องการและถูกต้อง ($\bar{X} = 3.48$) กองช่างให้บริการด้วยความสะอาดรวดเร็ว ($\bar{X} = 3.42$) และเจ้าหน้าที่กองช่างให้บริการอย่างเพียงพอ ($\bar{X} = 3.39$)

1.7 ด้านเครื่องมือ อุปกรณ์ เครื่องใช้ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X} = 3.50$) เมื่อจำแนกเป็นรายข้อ อยู่ในระดับมาก 2 ข้อและอยู่ในระดับปานกลาง 1 ข้อ โดยเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย คือ กองช่างมีเครื่องมือ อุปกรณ์ เครื่องใช้ที่มีคุณภาพและทันสมัย ($\bar{X} = 3.53$) กองช่างมีการควบคุมดูแลเครื่องจักรกลเครื่องมือและอุปกรณ์ต่าง ๆ ไม่รบกวนต่อชุมชน เช่น เสียง กลิ่น ฝุ่นละออง ($\bar{X} = 3.52$) และกองช่างมีเครื่องมือ อุปกรณ์ เครื่องใช้ อย่างเพียงพอ เช่น เครื่องจักรกล รถยนต์ ฯลฯ ($\bar{X} = 3.47$)

1.8 ด้านความสำเร็จหลังจากให้บริการปรับปรุงซ่อมแซม/ปรับเกรดถนนของกองช่าง โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X} = 3.49$) เมื่อจำแนกเป็นรายข้อ อยู่ในระดับมาก 1 ข้อ

และอยู่ในระดับปานกลาง 2 ข้อ โดยเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย คือ มีความสะดวกในการขนส่งสินค้าทางการเกษตร ($\bar{X} = 3.51$) มีความสะดวกในการใช้เส้นทางจราจร ($\bar{X} = 3.49$) และช่วยลดอันตรายจากการใช้เส้นทางจราจร ($\bar{X} = 3.47$)

1.9 ด้านความสำเร็จหลังจากการให้บริการชุดลอกถ้ำน้ำ ลำห้วย สาธารณะ ของ กองช่าง โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X} = 3.49$) เมื่อจำแนกเป็นรายข้อ อยู่ในระดับมาก 1 ข้อ และอยู่ในระดับปานกลาง 2 ข้อ โดยเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย คือ มีช่องทางระบายน้ำในฤดูฝน ($\bar{X} = 3.51$) เป็นแหล่งกักเก็บน้ำไว้ใช้ในฤดูแล้ง ($\bar{X} = 3.49$) และช่วยลดการสูญเสียพืชผลทางการเกษตรเนื่องจากขาดแคลนน้ำ ($\bar{X} = 3.47$)

1.10 ด้านความสำเร็จหลังจากการให้บริการด้านไฟฟ้า ของสาธารณะ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X} = 3.44$) เมื่อจำแนกเป็นรายข้อ อยู่ในระดับทุกข้อ โดยเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย คือ ช่วยลดปัญหาสังคม เช่น ยาเสพติด การจับกลุ่มของวัยรุ่น ($\bar{X} = 3.49$) มีความสะดวกจากการใช้ไฟฟ้า ($\bar{X} = 3.45$) และมีการขยายเขตไฟฟ้าสาธารณะอย่างทั่วถึง ($\bar{X} = 3.39$)

1.11 ด้านความสำเร็จหลังจากให้บริการประปา โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X} = 3.39$) เมื่อจำแนกเป็นรายข้อ อยู่ในระดับปานกลางทุกข้อ โดยเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย คือ มีน้ำประปาใช้ทุกหลังคาเรือน ($\bar{X} = 3.42$) และไม่ขาดแคลนน้ำสะอาดใช้ในการอุปโภคบริโภค ($\bar{X} = 3.37$)

2. เปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนต่อคุณภาพการให้บริการสาธารณะของเจ้าหน้าที่กองช่าง องค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม จำแนกตามเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพและรายได้ พบว่า ประชาชนมีความคิดเห็นต่อคุณภาพการให้บริการสาธารณะของเจ้าหน้าที่กองช่าง องค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม ที่มีเพศ อายุ การศึกษา อาชีพและรายได้ต่างกัน ต่างมีความคิดเห็นว่าคุณภาพการให้บริการสาธารณะของกองช่าง องค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม ทั้งโดยรวมและรายด้านทุกด้านไม่แตกต่างกัน



อภิปรายผล

จากผลการศึกษา ความคิดเห็นของประชาชนต่อคุณภาพการให้บริการสาธารณะของเจ้าหน้าที่กองช่างองค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม สามารถนำมาอภิปรายผลได้ดังนี้

1. ความคิดเห็นของประชาชนต่อคุณภาพการให้บริการสาธารณะของเจ้าหน้าที่กองช่างองค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม จากการศึกษาประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลองค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม มีความคิดเห็นว่า คุณภาพการให้บริการสาธารณะของกองช่าง องค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ผลการศึกษาดังกล่าวสอดคล้องกับงานวิจัยของ สุวารี เหล่าอรรคะ (2547, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาคุณภาพการให้บริการสาธารณะของเทศบาลเมืองมหาสารคาม ซึ่งสรุปผลตามความคิดเห็นของประชาชนที่มาใช้บริการโดยภาพรวมและเป็นรายด้านอยู่ในระดับปานกลาง รวมทั้งสอดคล้องกับงานวิจัยของ วีระชัย แสงทองอร่าม (2553, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาแนวทางการปรับปรุงการให้บริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลเวียงใต้ อำเภอปาย จังหวัดแม่ฮ่องสอน ผลการศึกษาพบว่าประชาชนมีความเห็นว่าภาพรวมในการให้บริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลเวียงใต้ อยู่ในระดับปานกลางเช่นกัน ซึ่งผลการศึกษาเป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะว่า การให้บริการด้านสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง ประชาชนยังเห็นว่า คุณภาพยังอยู่ในขั้นที่ว่าคุณภาพยังอยู่ในขั้นที่ต้องมีการปรับปรุงและพัฒนา งานบริการสาธารณะยังไม่ทั่วถึงความต้องการของคนในชุมชนเท่าใดนัก อาจเนื่องมาจากการขาดแคลนในด้านงบประมาณ เพราะงบประมาณมีอย่างจำกัด แต่ปัญหาและความต้องการของประชาชนยังต้องการแก้ไข ซึ่งจากผลการศึกษาการให้บริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดงยังต้องมีการเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะให้กับประชาชนในพื้นที่เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนต่อไป

2. เปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนต่อคุณภาพการให้บริการสาธารณะของเจ้าหน้าที่กองช่าง องค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม จำแนกตามเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพและรายได้ จากการศึกษา พบว่า ประชาชนมีความคิดเห็นต่อคุณภาพการให้บริการสาธารณะของเจ้าหน้าที่กองช่าง องค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม ที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้ต่างกัน พบว่าทั้งโดยรวมและรายด้าน ประชาชนมีความคิดเห็นที่ไม่แตกต่างกัน ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่า การ



บริการสาธารณะให้แก่ประชาชนผู้รับบริการจากองค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง มีการให้บริการอย่างทั่วถึงทุกหมู่บ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาด้านสาธารณูปโภค แต่เนื่องจากงบประมาณที่มีอย่างจำกัดจึงยังไม่สามารถจัดทำโครงการพัฒนาในแต่ละหมู่บ้านครบถ้วน แต่อย่างไรก็ตาม ประชาชนที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้ต่างกัน ต่างมีความคิดเห็นต่อคุณภาพการให้บริการสาธารณะของกองช่าง องค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง อำเภอศรีบุญเรือง จังหวัดมหาสารคาม ไม่แตกต่างกัน

ข้อเสนอแนะ

ในการศึกษา ความคิดเห็นของประชาชนต่อคุณภาพการให้บริการสาธารณะของเจ้าหน้าที่กองช่างองค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง อำเภอศรีบุญเรือง จังหวัดมหาสารคาม ซึ่งผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะในการนำไปใช้ประโยชน์ที่ได้จากการศึกษาในครั้งนี้

จากผลการศึกษา พบว่า คุณภาพการให้บริการสาธารณะของเจ้าหน้าที่กองช่างองค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง ด้านที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ ด้านความเสมอภาคในการให้บริการ เมื่อพิจารณาข้อที่มีค่าเฉลี่ยต่ำสุด คือ เจ้าหน้าที่กองช่างปฏิบัติงานด้วยความเป็นธรรมของขั้นตอน วิธีการให้บริการ (เรียงลำดับ ก่อน-หลัง ด้วยความเสมอภาคกัน) ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง ควรหาวิธีการในการให้บริการเพื่อให้ประชาชนผู้มาติดต่อราชการได้รับความสะดวก รวดเร็วยิ่งขึ้น อาทิเช่น การจัดลำดับบัตรคิว เป็นต้น

2. ด้านการตอบสนองที่รวดเร็วในการปฏิบัติงาน ควรจัดเจ้าหน้าที่กองช่างเพื่อให้บริการประชาชนอย่างเพียงพอ

3. ด้านความสำเร็จหลังจากให้บริการประจำ ควรจัดหาหรือนำบริการน้ำสะอาดเพื่อบริการประชาชนในช่วงฤดูแล้งในการอุปโภคบริโภคอย่างเพียงพอ

บรรณานุกรม

บุญชม ศรีสะอาด. (2543). การวิจัยเบื้องต้น. กรุงเทพฯ : สุวีริยาสาส์น.

บุญเรือง โพธิ์นิล. (2551). คุณภาพการให้บริการสาธารณะของกองช่าง องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่. การศึกษาค้นคว้าอิสระ ปร.ม. เชียงใหม่ : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.



ปีที่ 6 ฉบับที่ 2 มีนาคม – สิงหาคม 2559

วารสารการเมืองการปกครอง

ธรรมาภิบาล (Good Governance)

พรจันทร์ มิตรมุสิก. (2549). การให้บริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลแม่เจดีย์ใหม่
อำเภอเวียงป่าเป้า จังหวัดเชียงราย. การศึกษาค้นคว้าอิสระ ร.ม. เชียงใหม่ :
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

วีระชัย แสงทองอร่าม. (2553). แนวทางการปรับปรุงการให้บริการสาธารณะขององค์การบริหาร
ส่วนตำบลเวียงใต้ อำเภอปาย จังหวัดแม่ฮ่องสอน. การศึกษาค้นคว้าอิสระ ร.ม.
เชียงใหม่ : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

สำนักบริหารงานทะเบียนอำเภอบรบือ. (2556). ข้อมูลทะเบียนราษฎร์. สำนักบริหารงานทะเบียน
อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม.

อำนาจ บุญรัตน์ไผตรี. (2558-2559). แนวคิดการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐและองค์การปกครอง
ท้องถิ่น. วารสารการเมืองการปกครอง, 6,1 (กันยายน 2558- กุมภาพันธ์ 2559)

การคุ้มครองแรงงานตามกฎหมายความปลอดภัยในการทำงาน และกฎหมายจัดตั้ง สถาบันส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน

พิมข สุศีลสัมพันธ์*

วริยา ล้าเลิศ**

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากฎหมายไทย กฎหมายต่างประเทศ มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ ตลอดจนแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน และการจัดตั้งสถาบันส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน เพื่อนำข้อมูลที่ได้รับมาพัฒนากฎหมายความปลอดภัยในการทำงาน รวมถึงกฎหมายจัดตั้งสถาบันส่งเสริมความปลอดภัยในการทำงานของประเทศไทย ซึ่งดำเนินการวิจัยด้วยการศึกษาจากเอกสาร ได้แก่ หนังสือ บทความ งานวิจัย เอกสารกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมด รวมทั้งการสัมภาษณ์เชิงลึกจากตัวแทนบุคคลที่เกี่ยวข้อง

ผลการวิจัยพบว่า การคุ้มครองแรงงานด้านความปลอดภัยในการทำงานเป็นสิทธิมนุษยชนพื้นฐานที่ทุกคนควรได้รับ หากมีอุบัติเหตุหรือความเจ็บป่วยเกิดขึ้นแก่ลูกจ้างย่อมส่งผลเสียหายทั้งต่อลูกจ้าง นายจ้าง และเศรษฐกิจของประเทศ จึงเป็นเรื่องที่ทุกประเทศให้ความสำคัญโดยการบัญญัติกฎหมายภายในขึ้นมามีบังคับเพื่อให้การคุ้มครองแรงงาน รวมทั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศก็มีการรับรองมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศเพื่อให้ประเทศสมาชิกนำไปปรับใช้ ซึ่งประเทศไทยได้บัญญัติกฎหมายความปลอดภัยในการทำงานเพื่อเป็นมาตรฐานในการบริหารจัดการความปลอดภัยในการทำงาน และกฎหมายจัดตั้งสถาบันส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน เพื่อจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ส่งเสริมความปลอดภัยในการทำงาน โดยเฉพาะ แต่กฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวยังมีความไม่เหมาะสมบางประการที่อาจส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการและการส่งเสริมความปลอดภัยในการทำงานให้เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อเสนอแนะจากการวิจัยพบว่าควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติและโครงสร้างของกฎหมายความปลอดภัยในการทำงาน รวมทั้งแก้ไขกฎหมายจัดตั้งสถาบันส่งเสริมความปลอดภัยในการทำงานให้มีโครงสร้างการบริหาร และอำนาจหน้าที่ให้มีความเหมาะสมมากขึ้น ตลอดจนให้ความสำคัญกับการสร้างจิตสำนึกและวัฒนธรรมเชิงป้องกันความปลอดภัยในการทำงานให้เกิดขึ้นในสังคม

คำสำคัญ : คุ้มครองแรงงาน/ ความปลอดภัยในการทำงาน/ อาชีวอนามัย/ กฎหมาย

* สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์



Labour Protection on Occupational Safety and Health Law and Thailand Institute of Occupational Safety and Health Establishment Law

Pimuk Suseensumpun^{*}

Wariya Lamlert^{**}

Abstract

This research aims to study Thai Law, Foreign Law, International Labour Standards, concepts and theories related to occupational safety and health including the institute of occupational safety and health establishment in order to develop the occupational safety and health law and Thailand institute of occupational safety and health establishment law by using the results of this research. The results are from revising the relevant books, articles, legal documents, research and in-depth interview.

It was found that the labour protection of occupational safety and health is the fundamental human rights which every labour should be protected. As the damages to employees, employers, and economy caused by accidents or illness from working, every country emphasizes enacting domestic law for protecting labours. Moreover, International Labour Organization adopts international labour standards toward member states' implementation. In case of Thailand, the Occupational Safety, Health and Environment Act B.E. 2554 has been legislated in order to standardize the safety management in workplaces. In addition, the Royal Decree on the Establishment of Institute of Occupational Safety and Health (Public Organization) B.E.2558 has been enacted in order to set up the specialized institute for promoting occupational safety and health. However, some cases of both stated laws are not proper which might effect on efficiency of safety management and promotion in workplaces.

It is recommended that provisions and structure of occupational safety and health law should be amended. Including, the institute of occupational safety and health establishment law should be appropriately amended in terms of administrative structure, authority. Futhermore, consciousness and preventative safety and health culture should be raised seriously.

Keywords: Labour Protection/ Occupational Safety/ Occupational Health/ Law

^{*} National Institute of Development Administration (NIDA)

^{**} Asst. Prof. Dr., Graduate School of Law, National Institute of Development Administration (NIDA)



บทนำ

แรงงานถือเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศให้เจริญเติบโตได้ ซึ่งการคุ้มครองแรงงานให้มีความปลอดภัย สุขอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ดี ย่อมส่งผลโดยตรงต่อประสิทธิภาพในการทำงานของลูกจ้าง หากมีการบาดเจ็บหรือเจ็บป่วยขึ้นจากการทำงาน ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายทั้งต่อตัวลูกจ้างและครอบครัวของลูกจ้างที่ต้องเสียค่าใช้จ่ายและเวลาในการดูแลรักษา นายจ้างที่ต้องเสียหายจากการฟื้นฟูธุรกิจหรือหยุดการผลิต อันส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศได้ ความปลอดภัยและสุขอนามัยที่ดีในการทำงานจึงเป็นเรื่องสำคัญที่ประเทศไทยให้ความสำคัญ โดยการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ปัจจุบันคือ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 – 2559)) ในด้านแรงงานไว้ หรือการจัดทำแผนแม่บทด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงานแห่งชาติฉบับปัจจุบันคือ ฉบับที่ 3 เพื่อเป็นกรอบการปฏิบัติงานด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงานในปี พ.ศ. 2555 – 2559 ซึ่งมุ่งหมายให้แรงงานปลอดภัยและมีสุขภาพอนามัยดี รวมถึงการกำหนดมาตรการทางกฎหมายขึ้นมาเพื่อคุ้มครองแรงงานด้านนี้ โดยเฉพาะ ได้แก่ พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554 เพราะมีการนำเทคโนโลยี อุปกรณ์เครื่องจักร สารเคมีมาใช้ในการประกอบกิจการมากขึ้น และมาตรการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ไม่อาจคุ้มครองแรงงานเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงานได้อย่างเหมาะสมเพียงพอ

อย่างไรก็ตาม แม้ประเทศไทยจะมีมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันลูกจ้างจากอันตราย หรือความเจ็บป่วยจากการทำงาน แต่จากสถิติการประสบอันตรายจากการทำงานและจำนวนเงินทดแทนที่เสียไประหว่างปี พ.ศ. 2545 – 2557 พบว่ามีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แม้จำนวนผู้ประสบอันตรายเริ่มลดลงอย่างต่อเนื่องระหว่างปี พ.ศ. 2551 – 2557 แต่ปรากฏว่าจำนวนเงินทดแทนที่ต้องเสียไปในปี พ.ศ. 2553 – 2556 กลับมีจำนวนเพิ่มขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับปี พ.ศ. 2552 (สำนักความปลอดภัยแรงงาน, 2558, น. 6-7) ซึ่งอุปสรรคของการป้องกันปัญหาการประสบอันตรายจากการทำงานมาจากผู้ประกอบการเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ไม่มีระบบการจัดการหรือป้องกันอันตรายในการทำงานที่เหมาะสม นายจ้าง ลูกจ้างหรือผู้เกี่ยวข้องขาดความรู้ความเข้าใจและขาดจิตสำนึกเกี่ยวกับการป้องกันอันตราย ไม่สามารถเข้าถึงช่องทางการรับสื่อหรือองค์ความรู้ต่าง ๆ ที่เหมาะสมได้ และภาครัฐยังไม่สามารถบังคับใช้หรือติดตามการปฏิบัติตามกฎหมายของผู้ประกอบการได้อย่างมีประสิทธิภาพ (คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, 2554, หน้า 2-3)

ดังนั้น นอกจากการมีกฎหมายความปลอดภัยในการทำงานแล้ว การพัฒนาความรู้ ความเข้าใจ ความตระหนักถึงความจำเป็นของการคุ้มครองแรงงานด้านนี้ก็เป็นสิ่งสำคัญที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งกลไกหนึ่งที่จะส่งเสริมให้เกิดการคุ้มครองแรงงานดังกล่าวได้ คือ การมีหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยเฉพาะในการป้องกัน ส่งเสริม พัฒนา ศึกษาวิจัยและสนับสนุนการจัดทำมาตรฐานความปลอดภัย อาชีวอนามัย และ



สภาพแวดล้อมในการทำงาน จึงมีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน (องค์การมหาชน) พ.ศ.2558 เพื่อจัดตั้งสถาบันนี้ขึ้นอย่างเป็นทางการ

จากการที่ความปลอดภัยในการทำงานของลูกจ้างเป็นสิ่งสำคัญที่ส่งผลโดยตรงต่อประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการทำงานของลูกจ้าง ตลอดจนเป็นสิทธิพื้นฐานด้านแรงงานที่ลูกจ้างทุกคนควร ได้รับการคุ้มครอง แต่ปรากฏว่าการเกิดอุบัติเหตุหรือความเจ็บป่วยของลูกจ้างยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง การวิจัยนี้จึงต้องการศึกษาวิเคราะห์ถึงกลไกหรือบทบัญญัติในการคุ้มครองแรงงานที่กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554 รวมทั้งวิเคราะห์ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2558 ว่ามีประเด็นปัญหาหรือมีความเหมาะสมในการให้ความคุ้มครองแรงงานในด้าน นี้ได้อย่างเพียงพอหรือไม่ เพื่อส่งเสริมความปลอดภัยในการทำงานของลูกจ้างให้เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษากฎหมายไทยว่าด้วยความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน และกฎหมายไทยว่าด้วยการจัดตั้งสถาบันส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน รวมทั้งกฎหมายแรงงานฉบับอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
2. เพื่อศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี แนวนโยบาย และยุทธศาสตร์เกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน
3. เพื่อศึกษาอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเกี่ยวกับความปลอดภัยและอาชีวอนามัย รวมทั้งกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยและอาชีวอนามัยของต่างประเทศ
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางพัฒนากฎหมายความปลอดภัยในการทำงาน รวมถึงกฎหมายจัดตั้งสถาบันส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานในประเทศไทยให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับหลักเกณฑ์สากลและแนวปฏิบัติของนานาประเทศ

วิธีดำเนินการวิจัย

ทำการศึกษาจากเอกสาร (Documentary Research) ได้แก่ หนังสือ บทความ งานวิจัย บทบัญญัติของกฎหมายไทยและต่างประเทศ รวมถึงอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยและอาชีวอนามัย ตลอดจนการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) จากตัวแทนบุคคลที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาศึกษาเปรียบเทียบและวิเคราะห์กลไกการคุ้มครองแรงงานด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงานตามกฎหมายให้มีความเหมาะสม

ผลการวิจัย

การคุ้มครองแรงงานตามกฎหมายเป็นแนวคิดพื้นฐานที่ถูกกำหนดขึ้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของลูกจ้าง และทำให้การใช้แรงงานเป็นไปด้วยความยุติธรรมและเหมาะสม เนื่องจากเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์ที่แรงงานมีอำนาจเจรจาต่อรองน้อยกว่านายจ้างและอาจทำให้ถูกเอาเปรียบจากอิทธิพลของนายจ้างที่มีอยู่เหนือกว่า โดยพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 เป็นกฎหมายหลักที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการคุ้มครองแรงงานทั่วไปในด้านต่างๆ ไว้ เช่น ชั่วโมงการทำงาน เวลาพัก วันหยุด วันลา การเลิกจ้าง ค่าชดเชย ซึ่งแต่เดิมรวมถึงเรื่องความปลอดภัยในการทำงานด้วย แต่ปัจจุบันการคุ้มครองแรงงานเรื่องดังกล่าวจะเป็นไปตามพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ.2554 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดเรื่องการบริหารจัดการ ควบคุม กำกับและดูแลความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานของสถานประกอบการอย่างเป็นระบบ การกำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน แต่งตั้งพนักงานตรวจความปลอดภัยเพื่อควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย รวมถึงการจัดตั้งกองทุนความปลอดภัยฯ เพื่อนำมาใช้ส่งเสริม พัฒนา แก้ไขและบริหารงานความปลอดภัยในการทำงาน รวมทั้งกำหนดให้มีการจัดตั้งสถาบันส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ซึ่งปัจจุบันมีการจัดตั้งสถาบันนี้ขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2558 โดยกำหนดให้การบริหารและดำเนินงานของสถาบันกระทำ โดยคณะกรรมการบริหารสถาบัน และผู้อำนวยการสถาบัน และให้มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริม สนับสนุน พัฒนา ศึกษาวิจัย สร้างองค์ความรู้และให้บริการทางวิชาการเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน

นอกจากนี้ การคุ้มครองแรงงานด้านความปลอดภัยในการทำงานยังเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานอย่างหนึ่งที่แรงงานต้องได้รับความคุ้มครองอย่างไม่มีเงื่อนไขปฏิบัติ ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องมีการแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization) และต่างประเทศให้ความสำคัญ จึงมีการกำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศหรือมาตรการทางกฎหมายของแต่ละประเทศขึ้นมาใช้บังคับ ซึ่งประเทศไทยต้องนำมาตรการเหล่านี้มาพิจารณาเพื่อให้การคุ้มครองแรงงานในเรื่องดังกล่าวมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับมาตรฐานหรือแนวปฏิบัติที่เป็นสากล โดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศกำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศที่สำคัญไว้ 4 ฉบับ คือ

1. Occupational Safety and Health Convention, 1981 (No.155) กำหนดหลักการจัดทำนโยบายของประเทศ เพื่อป้องกันอุบัติเหตุและความเจ็บป่วยของแรงงาน โดยลดสาเหตุแห่งอันตรายที่มีอยู่ในสภาพแวดล้อมในการทำงานให้น้อยที่สุด และระบุถึงหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้มีอำนาจของรัฐ



นายจ้าง คนงาน และบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง และการจัดทำแผนปฏิบัติแบบยึดโยงกับนโยบายแห่งชาติในระดับสถานประกอบการ โดยมุ่งเน้นปัจจัยที่มีความสำคัญในการลดอุบัติเหตุและโรคที่เกิดจากการทำงาน

2. Protocol of 2002 to the Occupational Safety and Health Convention, 1981 วางหลักเกณฑ์ให้หน่วยงานผู้มิอำนาจตามกฎหมายหรือกฎระเบียบ โดยการปรึกษาหารือกับองค์กรผู้แทนข้างมากของนายจ้างและคนงาน ต้องจัดทำและทบทวนเป็นระยะเกี่ยวกับข้อกำหนดและวิธีปฏิบัติเพื่อจัดทำบันทึกอุบัติเหตุและแจ้งอุบัติเหตุเนื่องจากการทำงาน โรคจากการทำงาน การเกิดเหตุอันตราย เพื่อให้ระบุสาเหตุ และสร้างมาตรการป้องกัน รวมทั้งต้องจัดพิมพ์สถิติประจำปีเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว

3. Occupational Health Services Convention, 1985 (No. 161) กำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องกำหนด นำไปใช้ และทบทวนนโยบายแห่งชาติให้สอดคล้องกับบริการด้านสุขภาพอนามัยในการทำงานอยู่เป็นระยะ รวมทั้งดำเนินการพัฒนาการบริการด้านสุขภาพอนามัยในการทำงานอย่างต่อเนื่องสำหรับคนงานทุกคนในทุกสาขากิจกรรมทางเศรษฐกิจ รวมถึงในภาครัฐและสมาชิกของสหกรณ์การผลิตด้วย

4. Promotional Framework for Occupational Safety and Health Convention, 2006 (No.187) วางหลักการในการส่งเสริมให้เกิดการปรับปรุงความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงานอย่างต่อเนื่อง เพื่อป้องกันการบาดเจ็บ การเกิดโรค และการเสียชีวิตจากการทำงาน โดยพัฒนานโยบายแห่งชาติ ระบบแห่งชาติ และแผนงานแห่งชาติเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน ซึ่งประเทศสมาชิกต้องดำเนินการเป็นขั้นตอนตามระบบแห่งชาติและแผนงานชาตินั้น ตลอดจนการเน้นย้ำถึงความสำคัญของการส่งเสริมอย่างต่อเนื่องในเรื่องวัฒนธรรมเชิงป้องกันด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน

ส่วนมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศที่กำหนดมาตรฐานการบริหารจัดการความปลอดภัยในการทำงานที่นำมาศึกษา ได้แก่ ประเทศอังกฤษ คือ The Health and Safety at Work etc. Act 1974 ประเทศญี่ปุ่น คือ The Industrial Safety and Health Law 1972 ประเทศสาธารณรัฐสิงคโปร์ คือ The Workplace Safety and Health Act 2006 และประเทศมาเลเซีย คือ The Occupational Safety and Health Act 1994

สำหรับการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องพบว่า ปัญหาที่ส่งผลต่อการให้ความคุ้มครองแรงงานด้านนี้ คือ การมีทัศนคติที่ไม่เห็นความสำคัญของการบริหารจัดการความปลอดภัยในการทำงานและมีความเคยชินกับการปฏิบัติงานที่สบายจึงเห็นว่าการปฏิบัติตามกฎหมายเป็นภาระหน้าที่ที่เพิ่มขึ้น เมื่อยังไม่มีอุบัติเหตุเกิดขึ้นก็จะไม่เห็นความสำคัญของการป้องกันอันตราย รวมทั้งมีปัญหาเกี่ยวกับความเข้าใจในการปฏิบัติตามกฎหมายหรือกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากเป็นเรื่องทางเทคนิคที่ควรมีผู้ให้ความรู้หรือคำแนะนำในการปฏิบัติตาม รวมถึงการปฏิบัติตามกฎหมายความปลอดภัยในการทำงานมักจะอ้างอิงไปถึงมาตรฐานตามกฎหมายกระทรวงหรือกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ ซึ่งอาจทำให้เกิดความยุ่งยากและสับสน

สรุปและอภิปรายผล

จากการศึกษาพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554 พบประเด็นปัญหาที่อาจส่งผลต่อการให้ความคุ้มครองแรงงานด้านความปลอดภัยในการทำงาน ดังนี้

1. ขอบเขตการใช้บังคับ

1.1 การใช้บังคับกับหน่วยงานราชการ พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับกับราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น แต่กำหนดให้ส่วนราชการต้องจัดให้มีมาตรฐานในการบริหารและการจัดการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานในหน่วยงานของตนไม่ต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ แสดงให้เห็นความสำคัญว่าลูกจ้างในภาครัฐควรได้รับความคุ้มครองด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานเช่นเดียวกับลูกจ้างอื่นทั่วไปตามหลักสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่แรงงานทุกคนควรได้รับการคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกัน โดยหน่วยงานราชการมีหน้าที่บริหารจัดการความปลอดภัยในการทำงานภายในส่วนราชการแต่ละแห่งตามลักษณะและภาระหน้าที่ของหน่วยงานราชการนั้น ๆ แต่ไม่พบว่ามิเกลไกหรือหน่วยงานใดทำหน้าที่ตรวจสอบรับรองว่าการบริหารจัดการหรือมาตรการที่นำมาใช้บังคับนั้น มีมาตรฐานไม่ต่ำกว่ามาตรฐานที่พระราชบัญญัติความปลอดภัยฯ หรือกฎกระทรวงที่ออกตามความพระราชบัญญัติความปลอดภัยฯ กำหนดไว้หรือไม่ อีกทั้งกรณีที่หน่วยงานราชการใดไม่กำหนดมาตรฐานด้านความปลอดภัยในการทำงาน หรือมีการกำหนดมาตรฐานขึ้นแต่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานของพระราชบัญญัติความปลอดภัยฯ ก็ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายใดที่จะดำเนินการแก่หน่วยงานราชการที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายได้ รวมทั้งให้หน่วยงานราชการรายงานผลการดำเนินงานด้านความปลอดภัยต่อผู้บังคับบัญชาของส่วนราชการเท่านั้น ไม่ได้วางแผนปฏิบัติให้รายงานผลการดำเนินการต่อหน่วยงานภาครัฐที่ดูแลรับผิดชอบด้านความปลอดภัยในการทำงานโดยตรง ซึ่งควรรับรู้ถึงสภาพการดำเนินการด้านความปลอดภัยในภาพรวมทั้งหมด และการที่การบริหารจัดการด้านความปลอดภัยในการทำงานตามพระราชบัญญัติความปลอดภัยฯ ส่วนใหญ่จะอ้างอิงไปยังกฎกระทรวง แต่กฎกระทรวงที่มีผลใช้บังคับอยู่อาจไม่ครอบคลุมทุกเรื่องที่ต้องการให้ความคุ้มครองแรงงาน จึงอาจเป็นปัญหาในการกำหนดมาตรการดำเนินงานด้านความปลอดภัยในการทำงานว่าจะอ้างอิงจากมาตรฐานใด

1.2 ปัญหาของนายจ้างในการปฏิบัติตามกฎหมาย นายจ้างตามพระราชบัญญัติความปลอดภัยฯ หมายรวมถึงผู้ประกอบการที่อาจจ้างบุคคลให้มาทำงานหรือทำผลประโยชน์ให้แก่สถานประกอบกิจการ หรือในสถานประกอบกิจการ ซึ่งรวมถึงผู้รับเหมาขั้นต้นและผู้รับเหมาช่วงที่จ้างบุคคลอื่นให้มาทำงานให้แก่สถานประกอบการหรือในสถานประกอบกิจการของตน ที่มีหน้าที่ดำเนินการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานตามกฎหมายนี้ ซึ่งผู้ประกอบการที่เป็นผู้รับเหมาขั้นต้น หรือผู้รับเหมาช่วงในกิจการอุตสาหกรรมที่จ้างงานหรือมอบงานให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งนำไปผลิตหรือประกอบ



นอกสถานประกอบกิจการของคนซึ่งเป็นการทำประโยชน์ให้แก่สถานประกอบการ ยังเข้าข่ายเป็นผู้จ้างงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ.2553 ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงานที่กำหนดให้ผู้จ้างงานต้องปฏิบัติตามไว้แล้ว จึงอาจทำให้เกิดปัญหาว่ากรณีของผู้จ้างงานซึ่งอาจเป็นผู้รับเหมาขั้นต้น หรือผู้รับเหมาช่วงต้องปฏิบัติตามกฎหมายฉบับใดในการคุ้มครองลูกจ้างด้านความปลอดภัยในการทำงาน

2. หน้าที่ของนายจ้าง

2.1 หน้าที่ต่อบุคคลอื่นที่มีใช้ลูกจ้าง ตามพระราชบัญญัติความปลอดภัยฯ กำหนดให้นายจ้างมีหน้าที่จัดและดูแลสถานประกอบกิจการและลูกจ้างให้มีสภาพการทำงานและสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ปลอดภัยและถูกสุขลักษณะ ซึ่งมุ่งคุ้มครองความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานแก่ลูกจ้างเท่านั้น โดยมีได้บัญญัติให้คุ้มครองถึงบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ลูกจ้างซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากการทำงานของนายจ้าง ทั้งที่ความจริงแล้วกระบวนการทำงานของนายจ้างอาจส่งผลกระทบต่อบุคคลอื่นซึ่งมิใช่ลูกจ้างที่อยู่ในสถานประกอบการหรือบริเวณใกล้เคียงได้

2.2 หน้าที่ในการกำหนดนโยบายความปลอดภัยในการทำงาน การกำหนดนโยบายด้านความปลอดภัยในการทำงานเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญที่จะทำให้การดำเนินการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะเป็นเครื่องมือกำหนดแนวทางปฏิบัติในการดำเนินงานด้านความปลอดภัยในการทำงานแก่ผู้บริหารระดับล่างและพนักงาน แต่พระราชบัญญัติความปลอดภัยฯ กำหนดเพียงแต่ให้นายจ้างต้องจัดทำแผนการดำเนินงานด้านความปลอดภัยในการทำงาน และแผนการควบคุมดูแลลูกจ้างและสถานประกอบการส่งต่ออธิบดี โดยมีได้กำหนดให้แจ้งแผนดังกล่าวให้ลูกจ้างทราบ แต่พบว่าตามกฎหมายกระทรวงกำหนดมาตรฐานในการบริหารและการจัดการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2553 กำหนดให้นายจ้างต้องกำหนดนโยบายความปลอดภัยในกรณีที่สถานประกอบกิจการมีลูกจ้างตั้งแต่ 50 คนขึ้นไป ซึ่งความจริงไม่ว่าสถานประกอบกิจการจะมีจำนวนลูกจ้างเท่าใด ความไม่ปลอดภัยในการทำงานมีโอกาสเกิดขึ้นได้เสมอ จึงควรบัญญัติหน้าที่ดังกล่าวเป็นหลักการพื้นฐานโดยไม่ต้องพิจารณาถึงจำนวนลูกจ้างไว้ในพระราชบัญญัติความปลอดภัยฯ ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการความปลอดภัย เนื่องจากไม่ใช่รายละเอียดปลีกย่อยของการบริหารจัดการความปลอดภัยที่อาจมีการเปลี่ยนแปลงได้

3. หน้าที่ของบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทำงาน

ในกระบวนการทำงานหรือกระบวนการผลิตของนายจ้างและลูกจ้าง อาจมีบุคคลอื่นเข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการทำงานอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น ผู้ผลิต ผู้ออกแบบ ผู้จัดหา ผู้นำเข้า ผู้ติดตั้ง เครื่องจักร อุปกรณ์ หรือสารที่ใช้ในการทำงาน ซึ่งบุคคลเหล่านี้อาจเป็นต้นเหตุของความไม่ปลอดภัยหรือความเสียหายต่อสุขภาพในการทำงานได้ แต่บทบัญญัติของพระราชบัญญัติความปลอดภัยฯ ไม่มีการกำหนดหน้าที่ของบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องดังกล่าวไว้ ซึ่งควรมีหน้าที่รับผิดชอบด้านความปลอดภัยในการดำเนินการของตน โดย

เป็นการกำหนดหน้าที่ซึ่งป้องกันล่วงหน้า เพื่อไม่ให้เกิดการบาดเจ็บหรือเจ็บป่วยกับลูกจ้างจากการใช้เครื่องจักร อุปกรณ์ สสารหรือวัตถุอันตราย ซึ่งการจะกำหนดหน้าที่ดังกล่าวไม่ได้ทับซ้อนและมีเจตนารมณ์ต่างจากกฎหมายอื่นที่ใช้บังคับอยู่แล้ว เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคน พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติความปลอดภัยต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ.2551 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ที่ประสงค์จะคุ้มครองสิทธิพื้นฐานและเยียวยาความเสียหายแก่ผู้บริโภคนอย่างเป็นธรรม

4. หน้าที่ของลูกจ้าง

4.1 บทลงโทษกรณีที่ลูกจ้างฝ่าฝืนหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติความปลอดภัยฯ กำหนดของลูกจ้างไว้ เช่น ให้ความร่วมมือกับนายจ้างในการดำเนินการและส่งเสริมด้านความปลอดภัยในการทำงาน ดูแลสภาพแวดล้อมในการทำงานตามมาตรฐานที่กำหนดในกฎกระทรวง สวมใส่อุปกรณ์คุ้มครองความปลอดภัยส่วนบุคคล ซึ่งมุ่งเน้นการดำเนินการด้านความปลอดภัยเพื่อประโยชน์แก่ลูกจ้างและสถานประกอบการเท่านั้น โดยลูกจ้างที่ฝ่าฝืนหน้าที่ดังกล่าว พระราชบัญญัตินี้ไม่ได้กำหนดบทลงโทษไว้ แต่มีบทลงโทษกรณีที่ลูกจ้างทำงานในสถานที่ที่มีสถานประกอบกิจการหลายแห่ง หรือลูกจ้างที่ทำงานในสถานประกอบกิจการอื่นซึ่งไม่ใช่ของนายจ้าง และไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงานซึ่งใช้ในสถานประกอบกิจการเท่านั้น ทั้งที่การทำงานของลูกจ้างอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยทั้งต่อตนเองและบุคคลอื่นได้ หากลูกจ้างประมาทเลินเล่อหรือจงใจไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ ก็ควรร่วมรับผิดชอบในการกระทำของตน ซึ่งการลงโทษลูกจ้างที่ฝ่าฝืนหน้าที่เกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงานอาจทำให้เกิดการสร้างนิสัยว่าการกระทำนั้นเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องและไม่ควรกระทำ อีกทั้งเป็นการขู่ให้กลัวโทษ และป้องกันผู้กระทำความผิดไม่ให้กล้าทำผิดอีกตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อป้องกัน ซึ่งแท้จริงแล้วการกำหนดโทษนี้ไม่ได้ต้องการจะลงโทษลูกจ้าง แต่ต้องการยับยั้งให้ลูกจ้างไม่กล้ากระทำความผิด และตระหนักถึงความสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เกิดความปลอดภัยในการทำงาน

4.2 การรบกวนการใช้หรือใช้อุปกรณ์ป้องกันความปลอดภัยไปในทางที่ไม่ถูกต้อง ลูกจ้างมีหน้าที่สวมใส่อุปกรณ์คุ้มครองความปลอดภัยส่วนบุคคล เพื่อประโยชน์ด้านความปลอดภัยในการทำงานของลูกจ้าง ซึ่งเป็นหลักการควบคุมอันตรายที่ตัวบุคคล การที่ผู้ใดขัดขวาง รบกวน หรือใช้สิ่งเหล่านี้ไปในทางที่ไม่ถูกต้อง ย่อมทำให้เกิดการปฏิบัติงานที่ไม่ปลอดภัยและทำให้มีความเสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุหรือโรคจากการทำงานได้ อันจะก่อให้เกิดความเสียหายตามมา จึงต้องมีมาตรการป้องกันไม่ให้เกิดเหตุดังกล่าวเกิดขึ้น ซึ่งการกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ที่ทำให้เกิดความไม่ปลอดภัยขึ้นเป็นการป้องกันได้ทางหนึ่ง

5. การจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน

5.1 การขออนุญาตจัดฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ความปลอดภัยในการทำงาน ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความปลอดภัยฯ กำหนดให้นิติบุคคลที่ประสงค์จะให้บริการจัดฝึกอบรมหรือให้คำปรึกษาเพื่อ



ส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานตามมาตรฐานที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8 ต้องได้รับใบอนุญาตจากอธิบดี แต่ว่าหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ความปลอดภัยในการทำงานจะเป็นกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา 13 ไม่ได้เป็นมาตรฐานที่กำหนดในกฎกระทรวงตามมาตรา 8 อีกทั้งมาตรา 11 ก็ไม่ได้กล่าวถึงนิติบุคคลที่จะให้บริการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ความปลอดภัยในการทำงานไว้ จึงอาจมีปัญหาในกรณีที่นิติบุคคลจะขออนุญาตให้บริการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ความปลอดภัยในการทำงานได้ ซึ่งจะส่งผลต่อรายได้ของกองทุนความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานที่จะได้จากค่าธรรมเนียมใบอนุญาตและใบสำคัญการขึ้นทะเบียนนิติบุคคลผู้ขออนุญาตฝึกอบรม

5.2 การกำหนดประมวลข้อปฏิบัติ (Code of Practice) ในการปฏิบัติตามกฎหมายความปลอดภัยในการทำงาน บางครั้งนายจ้าง ลูกจ้างหรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องอาจไม่เข้าใจบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งตนมีหน้าที่ต้องปฏิบัติ ซึ่งตามพระราชบัญญัติความปลอดภัยฯ ไม่มีหลักการเรื่องประมวลข้อปฏิบัติหรือการให้คำแนะนำทางปฏิบัติแก่บุคคลที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างความเข้าใจในการปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง จึงอาจทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในบทบาทและหน้าที่แก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจส่งผลต่อการประสบอันตรายต่อสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยในการทำงานได้

5.3 การให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบการธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม การจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานต้องใช้งบประมาณค่าใช้จ่าย และบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ซึ่งผู้ประกอบการบางกลุ่มอาจไม่เห็นความสำคัญและมองว่าสิ่งเหล่านี้เป็นภาระค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น อีกทั้งยังไม่มีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองแรงงานด้านนี้ โดยเฉพาะในกลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมซึ่งอาจมีข้อจำกัดในเรื่องเงินและองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งภาครัฐควรพิจารณาเป็นพิเศษในการให้ความช่วยเหลือดังกล่าว เช่น เงินช่วยเหลือจัดเตรียมข้อมูลข่าวสาร ให้ความช่วยเหลือที่จำเป็นเพื่อสนับสนุนให้นายจ้างใช้มาตรการที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ แต่หลักการดังกล่าวไม่ปรากฏในพระราชบัญญัติความปลอดภัยฯ แต่อย่างใด

5.4 กรณีการเกิดอุบัติเหตุและการป้องกันการเกิดอุบัติเหตุซ้ำ ตามพระราชบัญญัติความปลอดภัยฯ กำหนดให้สถานประกอบการจัดการอุบัติเหตุ นายจ้างต้องแจ้งเป็นหนังสือต่อพนักงานตรวจความปลอดภัย โดยระบุสาเหตุอันตรายที่เกิดขึ้น ความเสียหาย การแก้ไขและวิธีการป้องกันการเกิดซ้ำอีกภายในเจ็ดวันนับแต่วันเกิดเหตุ ซึ่งในประเทศญี่ปุ่นจะมีมาตรการหนึ่งเพื่อป้องกันการเกิดอุบัติเหตุซ้ำก็คือ การสั่งให้นายจ้างส่งบุคคลที่เกี่ยวข้องกับงานด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในสถานที่ทำงานที่เกิดเหตุเข้าร่วมอบรม ซึ่งจะทำให้เกิดองค์ความรู้ และได้เทคนิคที่จะนำมาใช้ป้องกันมิให้เกิดอุบัติเหตุซ้ำในสถานประกอบการได้ โดยมาตรการนี้พระราชบัญญัติความปลอดภัยฯ ไม่ได้กำหนดครอบคลุมไปถึง กำหนดแต่เพียงให้นายจ้างแจ้งวิธีการแก้ไขและการป้องกันการเกิดเหตุซ้ำเท่านั้น

5.5 มาตรการบรรจุลูกจ้างใหม่ พระราชบัญญัติความปลอดภัยฯ กำหนดมาตรการเกี่ยวกับการรับลูกจ้างใหม่เข้าทำงานไว้สอดคล้องกับกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น แต่ต่างกันในการพิจารณาบรรจุลูกจ้างที่สูงอายุและวัยกลางคนว่านายจ้างควรพิจารณาเป็นพิเศษในการเตรียมงานที่เหมาะสมกับสภาพร่างกายและจิตใจของลูกจ้างกลุ่มนี้ ซึ่งมาตรการดังกล่าวเป็นสิ่งที่ประเทศไทยไม่ได้กล่าวถึงแต่ควรนำมาพิจารณา เนื่องจากในอนาคตประเทศไทยกำลังเข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุ ประชากรที่ทำงานจะอยู่ในกลุ่มของวัยกลางคนและผู้สูงอายุเป็นส่วนใหญ่ เพื่อให้ความคุ้มครองแรงงานได้อย่างเหมาะสม

5.6 โครงสร้างของกฎหมายความปลอดภัยในการทำงาน ในการบริหารจัดการ และดำเนินงานด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานของนายจ้าง ตามพระราชบัญญัติความปลอดภัยฯ กำหนดไว้กว้าง ๆ ว่าเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยไม่ได้กำหนดกรอบหรือหลักการพื้นฐานเรื่องต่างๆ ในการจัดการความปลอดภัยในการทำงานไว้ ซึ่งในกฎหมายต่างประเทศจะมีการกำหนดหลักการสำคัญที่ต้องการให้มีการดำเนินการหรือจัดการด้านความปลอดภัยในการทำงานไว้ เช่น หลักการเรื่องมาตรการป้องกันอันตรายและความบกพร่องต่อสุขภาพ การส่งเสริมและดูแลสุขภาพของลูกจ้าง การสร้างสภาพแวดล้อมในการทำงาน การควบคุมดูแลทางการแพทย์ ซึ่งทำให้ทราบว่ากฎหมายต้องการให้ดำเนินการเรื่องใดบ้าง หรือมีหลักการพื้นฐานสำคัญใดบ้างที่ต้องดำเนินการ

ส่วนการศึกษากฎหมายจัดตั้งสถาบันส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พบว่า

1. โครงสร้างและรูปแบบของสถาบัน ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน (องค์การมหาชน) พ.ศ.2558 กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารสถาบันส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ประกอบด้วยประธานกรรมการ กรรมการโดยตำแหน่งจากภาครัฐ จำนวน 4 คน กรรมการผู้แทนฝ่ายนายจ้าง และกรรมการผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ฝ่ายละ 1 คน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่เกิน 3 คน โดยผู้อำนวยการสถาบันส่งเสริมความปลอดภัยฯ เป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง ซึ่งเห็นได้ว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารสถาบันส่งเสริมความปลอดภัยฯ จะมีจำนวนกรรมการที่มาจากหน่วยงานภาครัฐในสัดส่วนที่มากกว่าผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างที่มีเพียงฝ่ายละ 1 คนเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายอังกฤษที่กำหนดสัดส่วนของผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง และผู้แทนอื่นที่เหมาะสมในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน หรือประเทศมาเลเซียที่กำหนดสัดส่วนของผู้แทนแต่ละฝ่ายไว้เท่ากัน และตามกฎหมายแรงงานของไทย สัดส่วนของคณะกรรมการบริหารสถาบันส่งเสริมความปลอดภัยฯ ยังแตกต่างจากจำนวนคณะกรรมการชุดอื่นที่ให้นายจ้างและลูกจ้างเข้าไปมีส่วนร่วมปรึกษาหารือกันตามระบบไตรภาคีซึ่งกำหนดสัดส่วนของผู้แทนจากแต่ละฝ่ายในสัดส่วนที่เท่ากัน เช่น



คณะกรรมการค่าจ้าง คณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน เป็นต้น นอกจากนี้ การที่สถาบันส่งเสริมความปลอดภัยฯ มีสถานะเป็นองค์การมหาชนอาจทำให้มีข้อจำกัดในการกำหนดจำนวนคณะกรรมการบริหารสถาบันส่งเสริมความปลอดภัยฯ ที่มีได้ไม่เกิน 11 คน ซึ่งอาจมีจำนวนน้อยเกินไป และทำให้มีกรรมการจากทุกฝ่ายไม่ได้สัดส่วนเหมาะสม อีกทั้ง การกำหนดสัดส่วนกรรมการที่มาจากผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง และผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการบริหารสถาบันส่งเสริมความปลอดภัยฯ ควรมีการคำนึงถึงสัดส่วนกรรมการที่เป็นชายและหญิงด้วย เนื่องจากผู้หญิงอาจมีศักยภาพและมุมมองด้านแรงงานที่แตกต่างไปจากผู้ชาย และควรกำหนดเปิดกว้างไว้สำหรับคุณสมบัติของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิว่าเป็นชาวต่างประเทศได้ เพราะการดำเนินงานของสถาบันส่งเสริมความปลอดภัยฯ ในอนาคตอาจมีความจำเป็นต้องใช้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิชาวต่างประเทศซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถหรือชำนาญเฉพาะด้านที่ไม่มีผู้เชี่ยวชาญในประเทศไทย ตลอดจนวิธีการได้มาซึ่งผู้แทนฝ่ายต่าง ๆ ควรให้เสรีภาพแก่ทุกสถานประกอบการในการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งตัวแทนของฝ่ายตนเอง แล้วจึงให้คณะกรรมการสรรหาเข้ามาคัดเลือกผู้แทนจากตัวแทนที่แต่ละฝ่ายได้เลือกตั้งหรือแต่งตั้งเข้ามาอีกทีหนึ่ง

2. หน้าที่และการดำเนินงานของสถาบัน หน้าที่ของสถาบันส่งเสริมความปลอดภัยฯ กับหน่วยงานของต่างประเทศที่ดูแลงานด้านนี้มีขอบเขตหน้าที่คล้ายคลึงกันในการรวมคือทำหน้าที่ส่งเสริมความปลอดภัย สุขภาพอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน โดยทำการศึกษา วิจัย เผยแพร่ ฝึกอบรมความรู้ และสนับสนุนการจัดทำมาตรฐานเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน อย่างไรก็ตาม ยังมีหน้าที่บางประการที่สถาบันส่งเสริมความปลอดภัยฯ ไม่ได้กำหนดไว้และแตกต่างกับต่างประเทศ แต่เป็นหน้าที่สำคัญซึ่งจะช่วยส่งเสริมความปลอดภัยในการทำงานให้แก่ลูกจ้าง ได้แก่ พัฒนาและเสนอแนะร่างกฎหมายความปลอดภัยในการทำงาน จัดทำประมวลข้อปฏิบัติหรือข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกฎหมายความปลอดภัยในการทำงานและส่งเสริมให้มีการนำไปปรับใช้ จัดทำรายงานพร้อมข้อเสนอแนะต่อรัฐมนตรีกรณีมีปัญหาเฉพาะเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงานของแรงงานหญิง แรงงานเด็ก คนพิการ แรงงานผู้สูงอายุหรือวัยกลางคน ให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน รวมทั้งให้คำปรึกษาและอำนวยความสะดวกเพื่อช่วยเหลือบุคคลที่ได้รับบาดเจ็บหรือเจ็บป่วยจากการทำงาน รวมถึงพัฒนาแผนฟื้นฟูสมรรถภาพ ประสานงานกับหน่วยงานอื่นเพื่อรวบรวมเรื่องราวร้องทุกข์และสถิติการเกิดอุบัติเหตุจากการทำงาน รวมทั้งรวบรวมความต้องการจากสถานประกอบการด้านการวิจัย

ในส่วนอำนาจหน้าที่ของส่วนงานภายในของสถาบันส่งเสริมความปลอดภัยฯ บางกรณีอาจทับซ้อนกับหน่วยงานอื่น เช่น งานของสำนักวิจัยและพัฒนาวิชาการความปลอดภัยในการทำงานอาจทับซ้อนกับสำนักโรคจากการประกอบอาชีพและสิ่งแวดล้อม กระทรวงสาธารณสุขที่มีหน้าที่ศึกษาวิจัยและพัฒนาองค์ความรู้ด้านการเฝ้าระวัง ป้องกันและควบคุมโรคที่คุกคามสุขภาพ

จากการประกอบอาชีพ รวมถึงสำนักเทคโนโลยีความปลอดภัย กระทรวงอุตสาหกรรมที่มีหน้าที่ศึกษาและวิเคราะห์เพื่อพัฒนางานด้านความปลอดภัยและสุขอนามัยในโรงงาน

สำหรับการดำเนินงานของสถาบันส่งเสริมความปลอดภัยฯ สามารถออกกฎระเบียบในการดำเนินงานของตัวเองได้ไม่ว่าจะเป็นด้านการบริหารงาน งบประมาณ ทรัพยากรบุคคลเนื่องจากเป็นองค์การมหาชน แต่เมื่อพิจารณาพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันส่งเสริมความปลอดภัยฯ แล้วพบว่าความเป็นอิสระของสถาบันส่งเสริมความปลอดภัยฯ อาจถูกรวบงำหรือกำหนดโดยฝ่ายบริหารหรือรัฐมนตรีในบางกรณี เช่น การสรรหาคณะกรรมการบริหารสถาบันเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง จะเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด หรือคณะกรรมการบริหารสถาบันต้องกำหนดอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้บริหารสถาบันตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ซึ่งกรณีดังกล่าวอาจทำให้การดำเนินงานของสถาบันส่งเสริมความปลอดภัยฯ ถูกแทรกแซง เกิดความล่าช้าหรือไม่เหมาะสมกับสภาพการดำเนินงานของสถาบันส่งเสริมความปลอดภัยฯ ตามความเป็นจริงได้

3. ผลของการจัดตั้งสถาบันขึ้นในประเทศไทย การจัดตั้งสถาบันส่งเสริมความปลอดภัยฯ ขึ้นมาอย่างเป็นรูปธรรมโดยมีอำนาจหน้าที่แตกต่างหากจากสำนักความปลอดภัยแรงงานอย่างชัดเจน ทำให้มีหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายกับหน่วยงานที่ทำหน้าที่ส่งเสริมความปลอดภัยในการทำงาน ปฏิบัติหน้าที่แยกกัน อย่างไรก็ตาม อำนาจหน้าที่ของสถาบันส่งเสริมความปลอดภัยฯ อาจเกิดการทับซ้อนกับหน่วยงานอื่น เช่น การพัฒนาและศึกษาวิจัยด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัย มีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลายแห่ง เช่น กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงอุตสาหกรรม จึงต้องพิจารณาว่าการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานแต่ละแห่งนั้นมีความซ้ำซ้อนกันหรือไม่ ซึ่งทำให้ไม่สิ้นเปลืองเวลา ทรัพยากร และงบประมาณในการดำเนินงาน นอกจากนี้ การจัดตั้งสถาบันส่งเสริมความปลอดภัยฯ ย่อมทำให้แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยมีหลักประกันในการทำงาน และมีความเชื่อมั่นว่าจะได้รับความคุ้มครองในการทำงานในด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน อีกทั้งยังทำให้นานาประเทศและองค์กรแรงงานระหว่างประเทศเห็นว่าประเทศไทยให้ความสำคัญกับการคุ้มครองแรงงานด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ซึ่งเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่แรงงานทุกคนควรได้รับความคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกัน

ข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิจัย

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเพื่อให้เกิดการคุ้มครองแรงงานด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานให้มีความเหมาะสมมากขึ้น ดังต่อไปนี้



1. กฎหมายความปลอดภัยในการทำงาน

1.1 ควรกำหนดให้สำนักความปลอดภัยแรงงาน มีหน้าที่ตรวจสอบมาตรฐานด้านการบริหารจัดการความปลอดภัยในการทำงานที่หน่วยงานภาครัฐกำหนด และให้หน่วยงานภาครัฐรายงานผลการดำเนินงานด้านความปลอดภัยในการทำงานต่อสำนักความปลอดภัยแรงงานด้วย เพื่อให้ทราบว่าหน่วยงานภาครัฐแต่ละแห่งมีการปฏิบัติตามมาตรฐานหรือไม่ มีปัญหาหรืออุปสรรคอย่างไร เพื่อให้คำปรึกษาแนะนำในการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมต่อไป

1.2 ควรเร่งออกกฎกระทรวงเกี่ยวกับการบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานให้มีความครอบคลุมทุกด้าน แต่มาตรการระยะยาวควรปรับปรุงโครงสร้างกฎหมายความปลอดภัยในการทำงานให้มีการกำหนดหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับมาตรการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานเอาไว้ในกฎหมายด้วย

1.3 ควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายความปลอดภัยในการทำงาน ดังนี้

ก) กำหนดให้ใช้บทบัญญัติของกฎหมายนี้แทนในเรื่องที่ขัดแย้งหรือไม่สอดคล้องกับกฎหมายความปลอดภัยในการทำงานฉบับอื่น เพื่อจัดปัญหาการทับซ้อนกันของกฎหมายที่อาจเกิดขึ้น

ข) กำหนดหน้าที่ของนายจ้างและลูกจ้างในการคุ้มครองความปลอดภัยในการทำงาน รวมถึงให้ข้อมูลการทำงานที่อาจมีความเสี่ยงอันตรายต่อสุขภาพอนามัยต่อบุคคลอื่นที่มีใช้ลูกจ้างด้วย

ค) กำหนดให้นายจ้างทุกคนมีหน้าที่กำหนดนโยบายด้านความปลอดภัยในการทำงาน และแจ้งนโยบายดังกล่าวให้ลูกจ้างทราบ ซึ่งเป็นการวางทิศทางการดำเนินงานด้านความปลอดภัยของนายจ้าง

ง) กำหนดให้บุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทำงาน เช่น ผู้ผลิต ผู้ออกแบบ ผู้จัดหา ผู้นำเข้า มีหน้าที่ทำให้มั่นใจว่าเครื่องจักร อุปกรณ์หรือสารที่นำมาใช้ในการทำงานจะไม่มี ความเสี่ยงอันตรายเมื่อมีการใช้อย่างเหมาะสม รวมถึงให้ข้อมูลหรือคำเตือนในการใช้

จ) ควรกำหนดบทลงโทษแก่ลูกจ้างที่ฝ่าฝืนหน้าที่ตามกฎหมาย เพราะการที่ลูกจ้างไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายอาจส่งผลเสียหายทั้งต่อลูกจ้าง นายจ้างหรือบุคคลอื่นได้ เพื่อให้มีสภาพบังคับและเป็นการป้องปรามให้ลูกจ้างตระหนักถึงความสำคัญของการปฏิบัติหน้าที่

ฉ) ควรกำหนดหลักการเกี่ยวกับการรับรองประมวลข้อปฏิบัติ (Code of Practice) เอาไว้เพื่อวางแผนปฏิบัติหรือให้คำแนะนำในการปฏิบัติตามกฎหมายให้แก่ผู้เกี่ยวข้อง

ช) ควรแก้ไขมาตรา 11 ซึ่งให้นิติบุคคลที่ประสงค์จะให้บริการจัดฝึกอบรมตาม มาตรฐานที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8 นั้นรวมถึงกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 13 ด้วย

1.4 ภาครัฐควรพิจารณาให้ความช่วยเหลือแก่สถานประกอบการในการให้ความรู้หรือให้คำปรึกษาเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน หรือด้านการเงินตามความเหมาะสม เนื่องจากผู้ประกอบการ ธุรกิจในบางรายอาจมีข้อจำกัดด้านการเงินหรือองค์ความรู้ เช่น ผู้ประกอบการธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

2. กฎหมายจัดตั้งสถาบันส่งเสริมความปลอดภัย

2.1 คณะกรรมการบริหารสถาบันส่งเสริมความปลอดภัยฯ ควรมีสัดส่วนของผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้างและจากภาครัฐ ที่เท่ากันหรือมีสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน เพื่อให้เห็นว่าทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมและมีอำนาจตัดสินใจในการบริหารจัดการอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม

2.2 การได้มาซึ่งกรรมการจากฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้าง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ควรคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของชายและหญิงด้วย ซึ่งอาจทำให้เห็นปัญหาและความต้องการเฉพาะเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงานของแรงงานหญิงหรือแรงงานเด็ก

2.3 ควรใช้วิธีการคัดเลือกผู้แทนฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างกันเองในกลุ่ม เพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนที่เป็นที่ยอมรับของแต่ละฝ่าย แล้วจึงให้คณะกรรมการสรรหาคัดเลือกผู้แทนของแต่ละฝ่ายอีกครั้งหนึ่ง เพื่อเสนอต่อรัฐมนตรีแต่งตั้ง

2.4 ควรกำหนดขอบเขตหน้าที่ของสถาบันส่งเสริมความปลอดภัยฯ ให้มีความครอบคลุมมากขึ้นตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น และควรให้คณะกรรมการบริหารสถาบันส่งเสริมความปลอดภัยฯ มีอำนาจหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานอื่นในการปฏิบัติงานของสถาบัน ซึ่งอาจต้องใช้ความรู้หรือความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง

2.5 กรณีที่หน่วยงานใดมีภาระหน้าที่ทับซ้อนกับสถาบันส่งเสริมความปลอดภัยฯ ควรโอนภาระหน้าที่ กิจการทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ และงบประมาณของหน่วยงานนั้นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมความปลอดภัยในการทำงานมาอยู่กับสถาบันส่งเสริมความปลอดภัยฯ เพียงแห่งเดียว

2.6 หากสถาบันส่งเสริมความปลอดภัยฯ ต้องการความคล่องตัวและอิสระในการบริหารงานอย่างแท้จริง แต่มีบางกรณี que การดำเนินงานอาจถูกครอบงำโดยฝ่ายบริหารนั้น ควรพิจารณาว่าจะจัดตั้งสถาบันในรูปแบบอื่นได้หรือไม่ เช่น องค์กรอิสระ ซึ่งมีอิสระในเรื่องที่มาหรือการเข้าสู่อำนาจ เรื่องนโยบาย เรื่องการงบประมาณ รวมทั้งมีสำนักงานบริหารที่เป็นอิสระอย่างแท้จริง

ท้ายที่สุด การที่ประเทศไทยจะเกิดความปลอดภัยในการทำงานได้อย่างแท้จริง นอกเหนือจากการใช้มาตรการทางกฎหมายแล้ว เราควรสร้างพื้นฐานด้านความปลอดภัยแก่ทุกคน โดยการปลูกฝังสร้างการเรียนรู้และจิตสำนึกรวมทั้งความตระหนักถึงความสำคัญของความปลอดภัย สุขภาพอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ดี ตลอดจนสร้างวัฒนธรรมเชิงป้องกันอันตรายด้านความปลอดภัย และสุขภาพอนามัยในการทำงานให้เกิดขึ้น โดยทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นนายจ้าง ลูกจ้างหรือภาครัฐ ต้องมีสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบด้านความปลอดภัยในการทำงาน โดยเน้นที่การป้องกันเป็นหลัก ซึ่งจะทำให้เกิดการคุ้มครองและส่งเสริมความปลอดภัยในการทำงานแก่ลูกจ้างได้อย่างมั่นคงและยั่งยืน

สำหรับการวิจัยครั้งต่อไป ผู้วิจัยเห็นว่าควรศึกษาต่อไปเกี่ยวกับการกำหนดโครงสร้างที่เหมาะสมของกฎหมายความปลอดภัยในการทำงานให้มีการวางมาตรการหรือหลักการพื้นฐานในการคุ้มครองความ



ปลอดภัยในการทำงานไว้ เพื่อวางแนวทางในการบริหารจัดการความปลอดภัยในการทำงานได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งศึกษาว่าการดำเนินการจัดตั้งสถาบันส่งเสริมความปลอดภัยฯ ในรูปแบบองค์การมหาชนมีปัญหาและอุปสรรคต่อการบริหารงานหรือไม่

บรรณานุกรม

- คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล. (มกราคม 2554). รายงานการศึกษาประเด็นจัดทำแผนแม่บทด้านการส่งเสริมหรือป้องกันเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน ระยะเวลา 5 ปี (พ.ศ. 2554 – 2558). เสนอต่อสำนักงานกองทุนเงินทดแทน สำนักงานประกันสังคม.
- วิทยา อยู่สุข. (2549). สารการเรียนรู้วิชาอาชีวอนามัยและความปลอดภัย. กรุงเทพฯ : คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล.
- สำนักความปลอดภัยแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. (2558). สถานการณ์การดำเนินงานด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยของประเทศไทยปี 2558. กรุงเทพฯ : พินนาเคิลแอดเวอร์ไทซิง.
- International Labour Organization <<http://www.ilo.org>>



การดำรงชีพแบบไร้หนี้สินอย่างยั่งยืน

วิระวัลย์ ดีเลิศ*

ปณัฏฐ์ อนุรักษ์ปรีดา**

สุชาติณี วิทยาภรณ์***

บทคัดย่อ

การดำรงชีพแบบไร้หนี้สินอย่างยั่งยืนที่สะท้อนจากนวนิยายเรื่องลูกหนี้ที่รักปรากฏผลพบว่ามี การนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นแนวทางจากการศึกษาพบว่ามีทั้งหมด 4 ด้าน ได้แก่ ด้าน จิตใจคือการมีจิตใจที่เข้มแข็ง มีสติปัญญาและมีจิตสำนึกที่จะตระหนักในการจัดการหนี้สิน ด้านสังคม คือการให้รู้จักความสามัคคี สร้างความเข้มแข็งเรียนรู้วิถีชีวิตพอเพียงโดยมีการจัดทำแผนของชุมชน โดย การจัดตั้งกลุ่มสหกรณ์ ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมคือการใช้ชีวิตที่อยู่ง่ายกินง่ายและใช้ ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าและรักษาสิ่งแวดล้อม และด้านเทคโนโลยีมีการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมและ ทันสมัยต่อเหตุการณ์ในสังคมปัจจุบัน โดยการนำปัญหาและประสบการณ์จากการมีหนี้สินมาถ่ายทอด เทคโนโลยีที่คนสามารถรวมกันแสดงความคิดเห็น ช่วยเหลือผ่านสังคมเครือข่ายคือ facebook

คำสำคัญ : ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง/ ลูกหนี้

* อาจารย์ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานคร

** รองศาสตราจารย์ สาขาวิชาวิทยาศาสตร์การเกษตร มหาวิทยาลัยมหิดล วิทยาเขตกาญจนบุรี

*** สาขาการท่องเที่ยว คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานคร



Sustainable Living Without the Debts

Wirawan Deelert^{*}

Panat Anuracpreeda^{**}

Suthasinee Wiyaporn^{***}

Abstract

Sustainable living without the debts shown in the novel of Look Nee Tee Ruk found that the principle of philosophy of sufficiency economy has been brought to study in four aspects. Firstly, the mind aspect is to have a strong mind, intelligence and generosity to manage the debt. Secondly, the social community aspect is to recognize unity and strengthening of sufficient life with the plan of the community by establishing a cooperative group. Thirdly, the natural resource and environment are to live as life that is simple, easy to eat, usage of invaluable resource, and environment conservation. Finally, the technology aspect is to use of appropriate technology and modern to the event in the present society by using the problem issues and the experience of being in debt. The technology can combine many comments and assistance through social networks as called facebook.

Keywords: Sufficiency Economy/ Debtor

บทนำ

วิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นกับสังคมไทยที่ผ่านมา สะท้อนให้เห็นถึงความอ่อนแอของสังคมไทย เนื่องจากปัญหาการบริโภคที่เกินพอดีการใช้จ่ายเกินตัวและการพัฒนาประเทศตามกระแส การพัฒนาเศรษฐกิจสังคมสมัยใหม่ที่เน้นภาคอุตสาหกรรมเป็นหลัก คนส่วนใหญ่ผูกติดและพึ่งพาระบบเงินเพียงตนเองไม่ได้ จนสังคมไทยเติบโตรู้คหน้าทางภาคอุตสาหกรรมที่ไม่มั่นคง ขณะเดียวกันภาค

^{*} Lecturer, Faculty of Liberal Arts, Bangkok Thonburi University

^{**} Associate Professor, Division of Agricultural Science, School of Interdisciplinary Studies, Mahidol University, Kanchanaburi Campus

^{***} Lecturer, Program in Tourism, Faculty of Liberal Arts, Bangkok Thonburi University



เกษตรกรรมหรือชนบทกำลังประสบปัญหา ซึ่งต่างกับสังคมไทยในอดีตที่ชุมชนมีความสัมพันธ์เป็นแบบพี่น้องพึ่งพาตนเองและใช้ชีวิตแบบยังชีพ เป็นสังคมแบบ “พอเพียง” ซึ่งต่างกับปัจจุบันเป็นสังคมแบบ “มั่งคั่ง” บุษยา “วัตถุนิยม” เห็นได้จากกระแสการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วในสังคมไทย เกิดกระแสไหลเข้าวัฒนธรรมตะวันตกและประเทศเพื่อนบ้านในเอเชียอย่างรุนแรง ส่งผลให้วัฒนธรรมไทยดั้งเดิมเริ่มสูญหายไปไม่ว่าจะเป็นวัฒนธรรม การแต่งกาย วัฒนธรรมการกิน วัฒนธรรมการเล่นต่างๆ กับวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของคนไทย ในปัจจุบันเปลี่ยนแปลงให้เกิดวัฒนธรรมบริโภคนิยม กระแสเปลี่ยนแปลงดังกล่าวส่งผลให้เกิดปัญหามากมาย ทั้งคุณภาพชีวิตของประชาชนส่วนใหญ่มีวิถีชีวิตความเป็นอยู่ที่ลำบากยากแค้นมากขึ้นขาดความมั่นคงในอาชีพ รายได้ สุขภาพจิตตกต่ำ ผู้คนในประเทศต้องอดออมอดทนต่อภาวะเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นด้วยกันทั้งสิ้น ผลกระทบที่เกิดขึ้นดังกล่าวส่งผลต่อการดำเนินชีวิต มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศ (กรมการพัฒนาชุมชน, 2544)

หนี้สิน (Liabilities) หมายถึง ภาระผูกพันตามกฎหมายของกิจการที่มีต่อบุคคลอื่นอาจเกิดจากการประกอบธุรกิจทางการค้า การกู้ยืมเงินหรือการให้บริการเป็นเงินเชื่อ ตั้งแต่ในอดีตหรือในปัจจุบัน และกิจการนั้น ๆ จะต้องชำระหนี้คืนให้หมดไปในอนาคตด้วยเงินสด สินทรัพย์อื่นหรือการให้บริการภายในเวลาที่ตกลงกัน (ปราโมทย์ รุ่งเรือง, 2550, 25) ปัญหาหนี้สินในสังคมเมืองในปัจจุบัน โดยเฉพาะผู้มีเงินเดือนประจำ พบว่าสัดส่วนระหว่างเงินเดือนกับค่าครองชีพไม่สมดุลกัน สาเหตุหนึ่งที่ทำให้รายได้ไม่พอต่อค่าใช้จ่าย เกิดจากบางคนที่ใช้จ่ายเกินรายได้ หรือที่เรียกว่าใช้จ่ายเกินตัว คนบางคนอาจต้องการมีบ้านพักอาศัยเป็นของตัวเอง หรือบางคนอาจต้องการมียานพาหนะ เช่น รถจักรยานยนต์ รถยนต์ เป็นต้น จึงทำให้ต้องใช้จ่ายเงินจำนวนมาก และไม่มีเงินเพียงพอที่จะนำมาใช้จ่ายให้บรรลุวัตถุประสงค์ เมื่อรายได้ต่ำไม่พอใช้จ่ายในการดำรงชีพ จึงต้องทำการกู้หนี้ยืมสินจากแหล่งเงินกู้ โดยมีแหล่งเงินกู้จากธนาคารพาณิชย์หรือบริษัทเงินทุน รองลงมา เป็นเงินกู้จากนอกระบบ จึงทำให้เกิดหนี้สินคงค้าง และหนี้สินรายเดือน ซึ่งหนี้สินรายเดือนนั้นเป็นการผ่อนชำระเป็นรายเดือนทั้งเงินต้นและดอกเบี้ย การเป็นหนี้สินทำให้เกิดความกังวล นำไปสู่การทำงานที่มีประสิทธิภาพไม่สูงเท่าที่ควร เมื่อถึงวัน รับเงินรายได้รายเดือนในช่วงปลายเดือนต่อต้นเดือนต้องนำเงินไปชำระหนี้ ซึ่งอาจจะต้องชำระหนี้สินทั้งในระบบและนอกระบบ แต่เนื่องจากรายได้ซึ่งมีจำนวนน้อยไม่เพียงพอต่อการชำระหนี้ จึงทำให้เกิดการหลบหนี้หรือหนีหนี้ บางรายได้ละทิ้งการทำงานจนกระทั่งถูกให้ออก ซึ่งเป็นผลเสียต่อบุคคลเอง



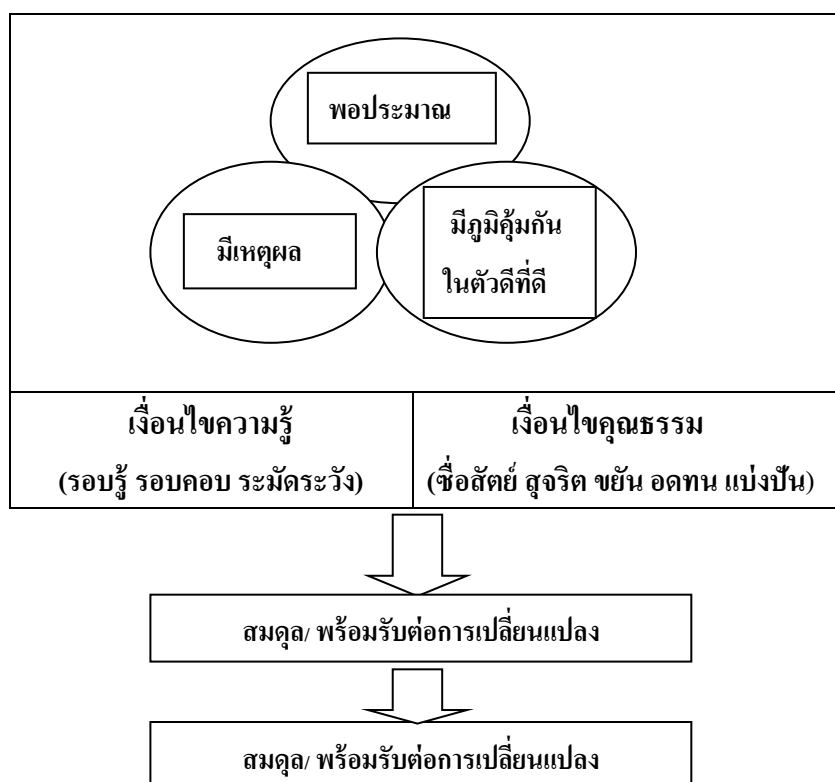
เศรษฐกิจพอเพียงเป็นปรัชญาที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระราชทานพระราชดำริชี้แนะแนวทางการดำเนินชีวิตแก่พสกนิกรชาวไทยมาโดยตลอดนานกว่า 30 ปี ตั้งแต่ก่อนเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและเมื่อภายหลังได้ทรงเน้นย้ำแนวทางการแก้ไขเพื่อให้รอดพ้นและสามารถดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคงและยั่งยืนภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์และความเปลี่ยนแปลงต่างๆ เศรษฐกิจพอเพียงชี้ให้เห็นถึงแนวทางการดำรงอยู่และปฏิบัติตนของประชาชนในทุกระดับตั้งแต่ระดับครอบครัว ระดับชุมชน จนถึงระดับรัฐทั้งในการพัฒนาและบริหารประเทศให้ดำเนินไปในทางสายกลาง โดยเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อให้ก้าวทันต่อโลกยุคโลกาภิวัตน์ ความพอเพียงหมายถึง ความพอประมาณ ความมีเหตุผล รวมถึงความจำเป็นที่จะต้องมีระบบภูมิคุ้มกันในตัวที่ดีพอสมควรต่อการกระทบใดๆ อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในภายนอก ทั้งนี้ต้องอาศัยความรอบรู้ ความรอบคอบ และความระมัดระวังอย่างยิ่งในการนำวิชาการต่างๆ มาใช้ในการวางแผนและการดำเนินการ ทุกขั้นตอน และขณะเดียวกันจะต้องเสริมสร้างพื้นฐานจิตใจของคนในชาติ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐ นักทฤษฎีและนักธุรกิจในทุกระดับ ให้มีสำนึกในคุณธรรม ความซื่อสัตย์สุจริตและให้มีความรอบรู้ที่เหมาะสม ดำเนินชีวิตด้วยความอดทน ความเพียร มีสติ ปัญญาและความรอบคอบเพื่อให้สมดุลและพร้อมต่อการรองรับการเปลี่ยนแปลง อย่างรวดเร็วและกว้างขวางทั้งด้านวัตถุ สังคม สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรมจากโลกภายนอกได้เป็นอย่างดี (สุเมธ ดันดิเวชกุล, 2542)

ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงตรงกับคำว่า “sufficiency economy” เป็นปรัชญาที่มุ่งให้บุคคลทุกระดับดำรงชีวิตอย่างพอเพียง ชุมชนและรัฐใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและบริหารประเทศหลักสำคัญของความพอเพียง หมายถึงความพอประมาณ ความมีเหตุผล มีภูมิคุ้มกันในตัวต่อผลรวมหรือปัญหาที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลง ทั้งภายในและภายนอก โดยอาศัยพื้นฐานความรอบรู้มาวางแผนการดำเนินชีวิตและใช้ความรอบคอบ ระมัดระวังในการดำรงชีวิต มีคุณธรรมความซื่อสัตย์สุจริต มีความขยันหมั่นเพียรอดทน มีสติและปัญญาพิจารณาหรือเหตุการณ์ต่าง ๆ ตามครรลองที่ถูกต้องเหมาะสม สามารถดำรงชีวิตได้ในสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทั้งด้านวัตถุ สังคม สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรมในยุคโลกาภิวัตน์ (ประเวศ วะสี, 2542, น.17)

ความสำคัญของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เป็นแนวคิดในการดำรงชีวิตตามแนวของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงนั้น สามารถกล่าวได้ว่า เป็นการสร้างภูมิคุ้มกันให้กับสังคมไทยได้ ซึ่งการสร้างภูมิคุ้มกันนั้นเป็นเรื่องที่ต้องพัฒนาให้เกิดขึ้นได้ สังคมจะมีภูมิคุ้มกันที่ดีต้องวางรากฐานของสังคมให้เข้มแข็ง เปรียบเสมือนการสร้างบ้านที่ลงเสาเข็ม เพื่อให้มีรากฐานที่แข็งแรง ซึ่งเสาเข็มเหล่านี้จะเป็นรากฐานไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนมีภูมิคุ้มกันที่ดี เสาเข็มที่สำคัญ ๆ เช่น การสร้างคนที่ดีมีคุณภาพมีสุขภาพ



และพละนาถัยดี ซื่อสัตย์สุจริต มีความเพียร มีวินัย รับผิดชอบและการสร้างระบบบริหารที่ดี มีประสิทธิภาพ จะนำไปสู่คุณภาพที่ดีในเรื่องต่าง ๆ การสร้างความสามัคคีของคนในชาติ การสร้างองค์ความรู้ให้กับคน ให้มีภูมิปัญญาไปพัฒนาปรับปรุงใช้ในชีวิตประจำวันให้สามารถพึ่งพาตนเองให้มากขึ้น ดังที่ปรียานุช พินุลสราวุธ (2549, น.30) เสนอแผนภูมิปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงไว้ดังนี้



สุเมธ ตันติเวชกุล (2552,15) ได้กล่าวไว้ว่าการพัฒนาคนเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุด การทำให้คนมีคุณภาพ ประสิทธิภาพ มีปัญญา มีความรู้ มีคุณธรรม มีความพร้อมรองรับการเปลี่ยนแปลงได้ อย่างอื่นก็จะพัฒนาไปได้ง่ายขึ้น การพัฒนาคนต้องทำอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา หากผู้คนมีความคิด ความเข้าใจ และได้รับการปลูกฝังแนวคิด ตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเป็นส่วนใหญ่แล้วสังคมและประเทศไทยก็จะมีภูมิคุ้มกันที่ดี ลดผลกระทบและรองรับกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกได้ ซึ่งมีดังนี้ คือ

1. ทำความเข้าใจข้อแตกต่าง เรื่องเศรษฐกิจพอเพียงและทฤษฎีใหม่ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว สามารถอธิบายได้ คือ เศรษฐกิจพอเพียงเป็นแนวทางดำเนินชีวิตที่



ปีที่ 6 ฉบับที่ 2 มีนาคม – สิงหาคม 2559

วารสารการเมืองการปกครอง
ธรรมาภิบาล (Good Governance)

ประยุกต์ใช้ได้กับทุกเรื่องให้ดำเนินไปอย่างพอประมาณ มีเหตุผล มีภูมิคุ้มกัน ส่วนทฤษฎีใหม่เป็นวิธีการพัฒนาด้านการเกษตรที่ใช้ประโยชน์ของที่ดินที่มีอยู่จำกัดให้มีประสิทธิภาพ ฟังพตนเองได้

2. สร้างสำนึกในแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเป็นการปลูกฝังและปรับเปลี่ยนทัศนคติของคนให้มีความรู้จักพอ ไม่ฟุ้งเฟ้อ ไม่โลภมาก ฟังพตนเองให้มากขึ้น มีความเพียรและมีหลักธรรมประจำใจต้องมีความเชื่อและศรัทธาในแนวทางดำเนินชีวิตนี้

3. ศึกษาตัวอย่าง ของผลปฏิบัติตามแนวทางพระราชดำริเศรษฐกิจพอเพียงแล้วพยายามให้มีผลเป็นรูปธรรม ตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเรื่องของการพัฒนาให้ชุมชนเข้มแข็ง รวมถึงความพอเพียงสามารถทำได้ทุกกลุ่มชนทุกระดับในสังคมหรือแบ่งเป็น 3 ระดับ (สุเมธ ตันติเวชกุล, 2552, น.25) คือ

1. **ระดับบุคคลและระดับครอบครัว** คือบุคคลหรือตัวเราสามารถใช้หลักเศรษฐกิจพอเพียงและต่อเนื่องไปถึงเศรษฐกิจพอเพียงในครอบครัว โดยพื้นฐานการฟังตนเองและยึดทางสายกลางในการดำเนินชีวิต

2. **ระดับชุมชน และองค์กร** มุ่งเน้นการทำงานเป็นขั้นตอนใช้เหตุผล มีความรอบคอบ

3. **ระดับรัฐและระดับประเทศ** มุ่งเน้นการสร้างสามัคคี มีความพร้อมในการรับความความพอเพียงนี้เปลี่ยนแปลงใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างคุ้มค่าระมัดระวัง รักษาสิ่งแวดล้อม และพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวเศรษฐกิจพอเพียง การประยุกต์ใช้เศรษฐกิจพอเพียง

การประยุกต์ใช้เศรษฐกิจพอเพียงอาจพิจารณานำมาใช้สัมพันธ์กับด้านต่างๆ (สุเมธ ตันติเวชกุล, 2552, น.28) ดังนี้

1. **ด้านจิตใจมีจิตสำนึกที่ดีมีจิตใจที่ดี** มีความเข้มแข็งในจิตใจ ฟังตนเองได้และมีจิตสาธารณะนึกถึงประโยชน์ส่วนรวม

2. **ด้านสังคม** มีความรู้รักสามัคคี เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ สร้างเกราะของความดี คุณธรรมปกป้องสังคมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

3. **ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม** รู้จักใช้และจัดการอย่างฉลาดเลือกใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิด ความยั่งยืนและประโยชน์สูงสุด

4. **ด้านเทคโนโลยี** ด้านเทคโนโลยี รู้จักใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการและภูมิสังคมพัฒนาเทคโนโลยีจากภูมิปัญญาชาวบ้านก่อให้เกิดประโยชน์กับคนส่วนรวมและประหยัดเงินตราของประเทศที่จะต้องสั่งซื้อสินค้าด้านเทคโนโลยีจากต่างประเทศอย่างไม่จำเป็น



คุณลักษณะของเศรษฐกิจพอเพียง

คุณลักษณะ คือลักษณะที่ดีของเศรษฐกิจพอเพียง สรุปเป็น 3 ด้าน (ประเวศ วะสี, 2542, น.47) คือ

1. พอประมาณ ได้แก่ ความพอเหมาะ กับสภาพของตน ความพอควรกับสภาพแวดล้อม กล่าวคือ ไม่โลภจนเบียดเบียนตนเองผู้อื่นและทำลายสิ่งแวดล้อม
2. มีเหตุผล ได้แก่ ความไม่ประมาท มีสติรู้สาเหตุ ใช้สติปัญญาเหตุผลใคร่ตรองหาสาเหตุวิเคราะห์ ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับสาเหตุและรู้ผลที่จะเกิดขึ้น
3. มีภูมิคุ้มกัน ได้แก่ มีสุขภาพดีมีความพร้อมที่จะรับความเสี่ยงที่เกิดจากความเปลี่ยนแปลงของสังคม โดยการวางแผนมีการออมและการทำประกันทำตนให้เป็นประโยชน์ต่อสังคม พัฒนาตนอย่างต่อเนื่อง เรียนรู้ตลอดชีวิต และพอเพียงตามสภาพแห่งตน

เมื่อกล่าวถึงปัญหาหนี้สิน ผู้ศึกษาพบว่านวนิยายชุดลูกไม้ของพ่อ เรื่องลูกหนี้ที่รัก ผู้แต่งคือ ชาศรียา เป็นนวนิยายร่วมสมัยด้านสังคมที่สะท้อนให้เห็นวิธีการดำเนินชีวิตที่สอดคล้องกับผู้คนในสังคมปัจจุบัน โดยเฉพาะผู้มีเงินเดือนประจำ เมื่อพบว่าสัดส่วนระหว่างเงินเดือนกับค่าครองชีพไม่สมดุลกันและการใช้ชีวิตที่ยึดติดกับบริโภคนิยม เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้รายได้น้อยไม่พอต่อค่าใช้จ่าย จึงต้องกู้หนี้ยืมสินมาใช้ในการดำรงชีพ การน้อมนำแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นแนวทางในการแก้ปัญหานี้สิน ผู้ศึกษาจึงได้นำหลักเศรษฐกิจพอเพียงมาพิจารณาในนวนิยายชุดลูกไม้ของพ่อ เรื่องลูกหนี้ที่รัก โดยผู้ศึกษาจะเสนอรายละเอียด ตามลำดับดังนี้

1. ด้านจิตใจ

ด้านจิตใจ คือการมีจิตใจที่เข้มแข็งพึ่งตนเองได้ มีจิตสำนึกที่ดีมีความเอื้ออาทร การประนีประนอมและนึกถึงผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นหลักในเรื่องลูกหนี้ที่รักที่มีความพอเพียงด้านจิตใจดังนี้

1.1 มีจิตใจเข้มแข็ง เมื่อเผชิญกับปัญหาอุปสรรคก็สามารถหาทางออกได้อย่างถูกต้องและใช้ความคิด พิจารณาดัดสินอย่างมีเหตุผล ในเรื่องลูกหนี้ที่รัก จะเห็นได้ว่าตัวเอกของเรื่องคือ ออม ต้องพบความทุกข์อย่างยิ่ง คือการติดหนี้จากบริโภคนิยมจนทำให้ต้องเป็นหนี้บัตรเครดิต แต่ออมก็ยังมีความจิตใจที่เข้มแข็งในตัวอย่าง ตอนที่ 3



ปีที่ 6 ฉบับที่ 2 มีนาคม – สิงหาคม 2559

วารสารการเมืองการปกครอง
ธรรมาภิบาล (Good Governance)

“ใจเย็นๆ น่าอม แก่ไม่ใช่คนเดียวที่กำลังเป็นทุกข์จากหนี้ท่วมหัวนะ ฉันเพิ่งอ่านข่าวเมื่อวาน แก่เป็นหนึ่งในผู้ถือบัตรสิบสองล้านใบ และเป็นหนึ่งในหนึ่งล้านแปดแสนบาทของคนไทยทั่วประเทศ เหลือแล้วหนึ่งบัตรมีหนี้เฉลี่ยเกือบหมื่นห้า หนี้แค่สามแสนถือว่าจ๊อบจ๊อย”

“ฉันจะทำยังไงต่อไปดี”

“ไอ้เรื่องปลดหนี้เนี่ยมันไม่ยากหรอกถ้าเรามีสติและวินัย” มุกิตาแลกเสียงอธิบายด้วยน้ำเสียงจริงจัง และน่าเชื่อถือเกินวัย หากไม่อยู่ในช่วงหน้าส้วหน้าขวานเช่นนี้

(ชาคริยา, 2554, น.25-26)

จากตัวอย่างข้างต้นจะเห็นว่า ในยามที่อ้อมต้องเผชิญเรื่องความทุกข์หนี้สิน อ้อมก็ยังมีความรักความอบอุ่นจากคนรอบข้างช่วยให้จิตใจอ้อมเข้มแข็งขึ้น และสามารถผ่านวิกฤตของชีวิตไปได้ด้วยดี

1.2 มีสติและปัญญาพิจารณาปัญหาต่าง ๆ

ในเรื่องลูกหนี้ที่รักจะเห็นปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ตรงที่อ้อมสินและเพื่อนๆ คัดสินใจวางแผนการปลดหนี้บัตรเครดิตของอ้อมสินภายในระยะเวลาสามเดือน ด้วยแผนการนี้ว่า มหัศจรรย์เลขสามที่มีหลักการแสนง่ายสามประการคือ ลดรายจ่าย เพิ่มรายได้ และเปลี่ยนมุมมองชีวิตในตัวอย่าง ตอนที่ 6

อิทธิเรียกแผนการนี้ว่า มหัศจรรย์เลขสาม ด้วยการปลดหนี้สามแสน ภายในสามเดือน ที่มีหลักการแสนง่ายสามประการคือ ลดรายจ่าย เพิ่มรายได้ และเปลี่ยนมุมมองชีวิต “ลดรายจ่าย เพิ่มรายได้ ...เพิ่มยังไง” เจ้าของเรื่องย้อนถามท่าทางเหมือนอาการหลังช็อค หลักการง่าย ๆ ก็คือ เลือกเรื่อง queทุกคนรู้สึกมีส่วนร่วมและดึงให้เขาเข้ามาเป็นแนวร่วมของเรา ฉันจะทำไวรัลมาร์เก็ตติ้งเรื่อง คุณคิดว่าผู้หญิงคนนี้จะปลดหนี้ภายในสามเดือนได้มั๊ย เราต้องดึงความจ๋าแบบสุดขั้วของเดอะชอปปิ้งมานะอย่างแกออกมาขาย รับรองของแกเรื่องต้องฮิตกระชูดแน่ เพราะแกมีเพื่อนร่วมชะตากรรมนับไม่ถ้วน ก็พวกสาวออฟฟิศสนิมสูงรายได้ต่ำนั้นแหละ พอเรื่องฮิตติดลมบนป๊อป เราก็จะยิงหนังสืออิสรภาพของนักชอปไร้สติ ตามมาทันที หนังสือเล่มละร้อยห้าสิบ พิมพ์ครั้งที่สามพันเล่มได้คำลิขสิทธิ์สิบเปอร์เซ็นต์ คิดเป็นเงินประมาณสี่หมื่นถ้าขายดีพิมพ์ซ้ำ อย่างน้อยสามครั้งก็ได้เงินเป็นแสน หรือถ้าพิมพ์ครั้งที่สี่ห้าหก แกปลดหนี้สามแสนได้สบายๆ ฉันมีเพื่อนเป็นเจ้าของสำนักพิมพ์ เขาบอกว่างานประเด็นร้อนแบบนี้รับรองขายได้แน่ ส่วนแผนนักล่ารางวัลฉันจะล่อหลอกให้นายหญิงหรือบอสเล็กจัดประกวดอะไรสักอย่าง เอาแบบที่ลือคสปกเพื่อแกโดยเฉพาะ คงได้เงินสักสี่ห้าหมื่น ทำแค่นี้แกก็ได้เงินมาปลดหนี้เกินครึ่งแล้ว ส่วนที่เหลือแกก็เอาไปลดค่าใช้จ่ายเพิ่มรายได้ด้วยวิธีการของตัวเอง”

(ชาคริยา 2554, หน้า 40)



จากตัวอย่างข้างต้นจะเห็นว่า ตัวละครมูทิตา ผู้เป็นเพื่อนออมสินเป็นผู้มีความละเอียด รอบคอบ และมีวิธีการจัดการแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบ ถ้ามูทิตาเป็นบุคคลจริงเธอเป็นเพื่อนร่วมงานที่มีความจริงใจอย่างแท้จริง และมีสติปัญญาในการหาทางออกได้

1.3 มีความเอื้ออาทร

ในเรื่องลูกหนี้ที่รัก ตัวละคร ก้องภพ เป็นผู้มีบทบาทสำคัญ ที่จุดประกายให้ออมสินเข้าใจในการใช้ชีวิตที่พอเพียงหลุดพ้นจากการเป็นหนี้สินท่วมหัวได้ และอุปนิสัยที่มีน้ำใจและมีความจริงใจต่อออมสิน ในตัวอย่างตอนที่ 14

ออมสินสะดุ้งโหยงเมื่อจู่ๆ ก้องภพก็เอื้อมมือมาโอบไหล่และก้มลงกระซิบข้างหูว่า “ตัดสินใจให้คืนะที่รัก ไม่มีเงื่อนไขอะไรก็จริง แต่สิ่งที่คุณต้องเสียไปนับตั้งแต่วินาทีนี้คือความตั้งใจจริงและ....ศักดิ์ศรี” “เฮ้ย! ทำไมพูดอย่างนี้วะ”

นุดพษ์คว้าไหล่ก้องภพเพื่อดึงให้พ้นจากแฟนสาว คำว่าที่รัก ของก้องภพทำให้ออมสินตกใจจนทำอะไรไม่ถูกไปชั่วขณะรู้ว่าเขาช่วงชิงสถานการณ์ที่เธอกำลังตัดสินใจและพยายามเล่นละครให้สมบทบาท แต่เป็นการเล่นบทที่เสี่ยงต่อการสูญเสียของเธอยิ่งนัก ผมต้องปกป้องคนที่ผมรัก ทำให้เธอยังมีความภูมิใจในศักดิ์ศรีของตัวเอง ผมพยายามสร้างคุณค่าในตัวเองด้วยการปลดหนี้ด้วยตนเองและสร้างคุณค่าในสังคมด้วยการปั่นจักรยานลดโลกร้อน” ว่าพลางหยิบเชคในมือของออมสินมานึกจนละเอียด ยิบแล้วใส่กระเป๋ากางเกงแทน การโปรยลงพื้นเพื่อไม่ให้ขัดแย้งกับแนวทางอนุรักษ์ที่เขาเพิ่งกล่าวออกไป

อีกตัวอย่างหนึ่งเป็นบทส่งท้ายที่กล่าวถึงก้องภพ

“ใช่ครับ ที่สำคัญคือต้องขอบคุณที่เป็นหนี้...ทำให้ได้แฟนแสนดีมาหนึ่งคน” ออมสินทำหน้าเบ้ แต่เมื่อเขากระชับมือและสบตากับเธอก็ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าเขาไม่ได้พูดเกินจริง หญิงสาวเม้มองมุมใหม่ ยิ่งได้รู้เห็นว่ามีคนทุ่มเทช่วยเหลือให้เธอก้าวพ้นจากบ่วงหนี้สินมากเท่าไร ยิ่งเป็นภูมิคุ้มกันให้เธอพาตัวให้ห่างไกลจากหนี้สินมากขึ้นเท่านั้น ขอบคุณที่เป็นหนี้

(ชาคริยา, 2554, น.73-80)



2. ด้านสังคม

ปรัชญาความพอเพียงด้านสังคม คือการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน รู้รักสามัคคี สร้างความเข้มแข็ง เรียนรู้วิถีชีวิตพอเพียง ส่วนในด้านสังคมผู้ศึกษาต้องการให้เห็นแผนของชุมชนที่มีวิถีชีวิตพอเพียง ซึ่งเป็นชุมชนที่ออมสินได้ไปอยู่ และได้เห็นการใช้หลักทฤษฎีเศรษฐกิจพอเพียงมาผสมผสานกับเกษตรทฤษฎีใหม่ คือการใช้ชีวิตพอเพียงหมายถึงถ้าทำกินแล้วเหลือก็รวมกลุ่มกันในรูปสหกรณ์

ในตัวอย่าง ตอนที่ 8

“พูดให้เห็นภาพก็คือ ถ้ามีดินหนึ่งไร่ก็แบ่งพื้นที่ขุดสระเป็นแหล่งน้ำและเลี้ยงปลา ปลูกข้าว ปลูกผักและต้นไม้ อย่างละสามสิบเปอร์เซ็นต์ที่เหลือชีวิตที่พอเพียง หมายถึงถ้าทำกินแล้วเหลือกิน ก็รวมกลุ่มกันในรูปสหกรณ์เพื่อแลกเปลี่ยนและซื้อขาย แต่ไม่ได้หมายความว่าทุกคนจะต้องมาทำการเกษตรทฤษฎีใหม่ถึงจะได้ชื่อว่าทำตามทฤษฎีเศรษฐกิจพอเพียง เข้าใจนะครับ” “เพราะฉะนั้นเศรษฐกิจพอเพียงสามารถปรับใช้กับชีวิตของคนทุกเพศทุกวัยทุกอาชีพได้ แค่ใช้ชีวิตแบบสายกลางมีสติ”

(ชาคริยา, 2554, น.50)

3. ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ในเรื่องลูกหนี้ที่รักสอดคล้องกับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง คืออยู่อย่างกินง่ายและใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างคุ้มค่า รักษาสิ่งแวดล้อม ก่อภพในเรื่องบอกให้ออมสินเดินทางด้วยจักรยานแทนการใช้รถยนต์ ในตัวอย่างตอนที่ 15

“ใช้ปั่นจักรยานไปทำงาน” ก่อภพพูดด้วยน้ำเสียงและสีหน้าจริงจังปลางคำทับด้วยการจ้องหน้าแม้จะเห็นสายตาประท้วงอย่างฉุนเฉียวของเธอ จะไม่ได้โกรธได้อย่างไร เมื่อเขายืนเงื่อนใจประกอบการให้ยืมเงินว่าเธอต้องปั่นจักรยานไปทำงานอย่างน้อยสามเดือน “โอ้คุณ เดียวนี้เขาปั่นจักรยานกันทั่วบ้านทั่วเมือง คอนโด คุณอยู่ใกล้รถไฟฟ้าไม่ใช้หรือ ซ้อจักรยานมือสองเก่าๆ มาล้อคไว้ใต้สะพานลอยก็ได้ หรือไม่ก็ถือจักรยานพับได้ยกขึ้นรถไฟฟ้าไปเลย แต่ถ้าจะให้ดี ก็ปั่นจากคอนโดฯ ไปออฟฟิส ใช้เวลาไม่ถึงชั่วโมง”

(ชาคริยา, 2554, น.84)

จากตัวอย่างข้างต้นจะเห็นว่าก่อกภพ พยายามให้ออมสินเข้าใจในการดำเนินชีวิตที่พอเพียงลดค่าใช้จ่ายบางส่วน เพื่อเก็บออมไปใช้หนี้ที่มีอยู่ ให้หมดและตระหนักกับความพอเพียงพอเพียง



4. ด้านเทคโนโลยี

ด้านเทคโนโลยี คือการรู้จักใช้เทคโนโลยี ที่เหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการและภูมิสังคมทั้งยังนำเทคโนโลยีมาช่วยในการแก้ไขปัญหา เรื่องลูกหนี้ที่รัก เป็นเรื่องที่เกิดจากนำปัญหาของการเป็นหนี้แล้วนำมาถ่ายทอดผ่านเทคโนโลยี ที่คนในสังคมสามารถติดตามได้นั่นคือ Face book โดยเฉพาะการใช้ชีวิตของคนทำงานที่เป็นมนุษย์เงินเดือน ในตัวอย่างตอนที่ 17

“หญิงสาวรู้สึก เทียบ กว่าเดิมเมื่อนึกถึงบล็อกปลดหนี้ที่อิทธิรับหน้าที่อัปเดตรายวันให้ด้วยภาษาที่สนุกสนานและสวัสดีสวัสดีกับเป็นเรื่องของตัวเอง เขาปั่นเรื่องให้เธอเป็นหญิงสาวที่จิตใจอ่อนไหวต่อของสวย ๆ งามๆ และจวนเจียนจะตกเป็นทาสของความอยากและลัทธิบริโภคนิยม ให้คนอ่านลุ้นตัวโก่งว่าเธอจะเอาชนะกิเลสรายวันได้อย่างไร ไม่น่าเชื่อว่าเพิ่งเปิดบล็อกและเฟซบุ๊กได้ไม่กี่สัปดาห์ ก็มีคนเข้ามาเป็นเพื่อนนับพันคน และมีคนเข้าไปอ่านบล็อกจนกลายเป็นบล็อกฮิตประจำวันของเว็บไซต์นั้นไปเสียแล้ว”

“ฟังตัวเองและมีความเพียร ้วย ท่องไว้ให้ขึ้นใจ” อิทธิว่าพลังเอื้อมมือมาตบไหล่แรงๆ เพื่อปลุกให้เธอตื่นจากภวังค์ความสงสารตัวเอง

(ชาคริยา, 2554, น.100)

บทสรุป

จากการศึกษาวิจัยเรื่องลูกหนี้ที่รัก โดยน้อมนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาพิจารณา ทำให้ได้เห็นแง่มุมต่าง ๆ ของเรื่องที่สอดคล้องกับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ถึงแม้เรื่องลูกหนี้ที่รักจะเป็นเรื่องที่แต่งขึ้นมา แต่ตัวละครก็ถ่ายทอด พฤติกรรมและเหตุการณ์ที่เป็นการดำรงชีวิตที่มีอยู่จริงในสังคมเมืองปัจจุบัน ที่อยู่กับการบริโภคนิยม การได้นำแนวคิดไปประยุกต์ใช้กับคนตามสภาพแห่งตน แม้จะไม่ดำรงชีวิตเหมือนตัวละครในเรื่องลูกหนี้ที่รัก แต่สามารถนำแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปใช้สอดคล้องกับตนได้ ข้อสำคัญคือการยึดหลักทางสายกลางตามความเหมาะสมสุดพ่ายที่จะเกิดความสุขเหมือนตัวละครเอก คือ ออมสิน และถ้าเพียงเรานำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงตามพระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมาเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาชีวิตเราจะมีสุขได้



ปีที่ 6 ฉบับที่ 2 มีนาคม – สิงหาคม 2559

วารสารการเมืองการปกครอง
ธรรมาภิบาล (Good Governance)

บรรณานุกรม

- กรมการพัฒนาชุมชน. (2544). กลยุทธ์การบริหารกองทุนหมู่บ้าน. กรุงเทพฯ : สำนักงานพัฒนาชุมชน
กรมพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย.
- คณะกรรมการการจัดทำหนังสือเฉลิมพระเกียรติฯ. (2532). สองพระมหาราชนักพัฒนา. กรุงเทพฯ:
อมรินทร์พริ้นติ้ง จำกัด.
- ปราโมทย์ รุ่งเรือง. (2543). การศึกษาการแก้ปัญหาหนี้สินแบบมีส่วนร่วมของสหกรณ์เครดิตยูเนียน
แจ้ซ้อน. กรุงเทพฯ: ฝ่ายวิจัยเพื่อท้องถิ่น สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ปริญญช พินิจสรารุณ. (2549). ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงตามแนวพระราชดำริ. เอกสารสรุป จาก
ปาฐกถาพิเศษในการสัมมนายุทธศาสตร์การสื่อสารในการเผยแพร่ แนวคิดเศรษฐกิจ
พอเพียง. วันที่ 26 กันยายน 2549 ณ หอประชุมพ่อขุนรามคำแหง มหาราช มหาวิทยาลัย
รามคำแหง
- ประเวศ วะสีและคณะ. (2542). เศรษฐกิจพอเพียงและประชาสังคม. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์หมอชาวบ้าน
ชาคริยา. (นามแฝง). (2545). ลูกหนี้ที่รัก. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สถาพรบุ๊ค.
- สุเมธ ตันติเวชกุล. (2542). การดำเนินชีวิตในระบบเศรษฐกิจตามแนวพระราชดำริ.ม.ป.ป: ม.ป.ท
(เอกสารอัดสำเนา).
- _____. (2552). ใต้เบื้องพระยุคลบาท. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน.

ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับเจตคติต่ออาชีพเกษตรกรรมของเยาวชน ในอำเภอด่านมะขามเตี้ย จังหวัดกาญจนบุรี

กมลฉัตร กลัดแก้ว*

อภิชาติ ใจอารีย์**

สันติ ศรีสวนแดง**

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเจตคติต่ออาชีพเกษตรกรรมของเยาวชน และปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับเจตคติต่ออาชีพเกษตรกรรมของเยาวชนในอำเภอด่านมะขามเตี้ย จังหวัดกาญจนบุรีเก็บข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามกับประชากร คือ เยาวชนในอำเภอด่านมะขามเตี้ย จังหวัดกาญจนบุรี จำนวน 120 คน สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน และค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์โดยใช้ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์แบบเพียร์สัน (Pearson's Product Moment Correlation Coefficient)

ผลการวิจัยพบว่า เยาวชนมีเจตคติที่ดีต่ออาชีพเกษตรกรรมโดยรวมอยู่ในระดับมาก และปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับเจตคติต่ออาชีพเกษตรกรรมของเยาวชนในอำเภอด่านมะขามเตี้ย จังหวัดกาญจนบุรี มีทั้งสิ้น 12 ปัจจัย ได้แก่ การสนับสนุนจากผู้ปกครอง การสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่การเกษตร การสนับสนุนจากทางโรงเรียนความเป็นผู้นำกลุ่มความต้องการพวกพ้องของสมาชิกรายได้ตอบแทนการรับข่าวสาร การติดต่อสื่อสารภายในกลุ่มแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ ความสำเร็จของกลุ่มด้านความรู้ทางการเกษตร และด้านการมีส่วนร่วม อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01

คำสำคัญ: เจตคติต่ออาชีพเกษตรกรรม/ เยาวชน/ อาชีพเกษตรกรรม/ จังหวัดกาญจนบุรี

* นิสิตระดับปริญญาโท หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการพัฒนารายการมนุษย์และชุมชน คณะศึกษาศาสตร์และพัฒนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน

** อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อภิชาติ ใจอารีย์ อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม รองศาสตราจารย์ ดร.สันติ ศรีสวนแดง ภาควิชาการพัฒนารายการมนุษย์และชุมชน คณะศึกษาศาสตร์และพัฒนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน



The Relationship Factors of Youth-Farmers' Attitude toward Agricultural Extension in Dan Makham Tia District, Kanchanaburi Province

Kamolchart Kadkaew*

Apichart Jai-aree*

Sunti Srisountang*

Abstract

This research is aimed to study the youth-farmers' attitude toward agricultural extension and the relationship factors of youth-farmers' attitude toward agricultural extension in Dan Makham Tia District, Kanchanaburi Province. Research data collection was carried out using questionnaire, 120 youth-farmers in Dan Makham Tia District, Kanchanaburi Province were the populations. The statistical analyzed by percentage, mean, standard deviation and pearson's product moment correlation coefficient.

The result of this research indicated that: attitude toward agriculture among the youth-farmers is highly positive. And there are 12 factors, associated attitude toward Agriculture among the youth-farmers, including: parental support, agricultural extension officer support, School support, group-leadership, needs of group member, income, information acknowledged, group communication, achievement motivation, group's succession, body of knowledge in agriculture, and the participation which considered related with significant at a level of .01.

Keywords: Youth-Farmers/Attitude Toward/ Agricultural Extension/ Kanchanaburi Province

บทนำ

ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรมประชาชนส่วนใหญ่ร้อยละ 60 ประกอบอาชีพการเกษตรจนได้รับการยอมรับจากนานาชาติประเทศทั่วโลกว่าเป็นแหล่งผลิตอาหารที่สำคัญหล่อเลี้ยงพลโลกมาหลายศตวรรษ เกษตรกรที่เป็นประชากรกลุ่มใหญ่จึงมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศทางด้านเศรษฐกิจ โดยฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศไทยขึ้นอยู่กับผลิตผลทางการเกษตร จึงอาจกล่าวได้ว่าครอบครัวเกษตรกรเปรียบเสมือนหน่วยพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศหากว่าฐานะของ

* Faculty of Education and Development Sciences, Kasetsart University

หน่วยเศรษฐกิจเหล่านี้ไม่มั่นคง ฐานะเศรษฐกิจของประเทศคงจะเป็นปีกแผ่นไม่ได้ (กรมส่งเสริมการเกษตร, 2550)

จากแผนพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติพ.ศ.2555-2559 ประเทศไทยมีประชากรอยู่ในวัยเด็กและเยาวชนประมาณ 22.92 ล้านคนเด็กและเยาวชนเหล่านี้เป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เป็นกลุ่มบุคคลที่มีพลังความคิดสร้างสรรค์และมีศักยภาพในการพัฒนาสูง ซึ่งจะเป็นผู้ที่ต้องก้าวเข้ามารับผิดชอบต่ออนาคตของประเทศในเวลาอันใกล้นี้โดยเป้าหมายหลักของแผนพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติพ.ศ. 2555-2559 คือการที่เด็กและเยาวชนมีความมั่นคงในการดำรงชีวิตอย่างทั่วถึง มีความแข็งแรงทางร่างกายและจิตใจมีคุณธรรม จริยธรรม มีสำนึกความเป็นพลเมือง(Civic Mind)กล้าคิดและแสดงออกอย่างสร้างสรรค์ตามวิถีประชาธิปไตย และมีความสุข (คณะอนุกรรมการพัฒนานโยบายและแผนพัฒนาเด็กและเยาวชน, 2554)

กรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จึงกำหนดแนวทางการพัฒนาเด็กและเยาวชนด้วยการส่งเสริมการรวมตัวกันของเด็กและเยาวชน ด้วยความสมัครใจจำนวนอย่างน้อย 7 คนขึ้นไปจัดตั้งเป็น“กลุ่มยุวเกษตรกร”ขึ้นในสถานศึกษาและตำบลต่างๆทั่วประเทศตามภูมิลำเนาของเด็กและเยาวชนเหล่านั้น เพื่อให้เด็กและเยาวชนร่วมกันเรียนรู้และดำเนินกิจกรรมตามความสนใจโดยวิธีการเรียนรู้จากการปฏิบัติจริง (Learning by doing) เพื่อปลูกฝังค่านิยมที่ถูกต้องให้แก่เด็กและเยาวชน ทั้งด้านคุณธรรม จริยธรรมและการทำงานพื้นฐานอาชีพ ด้านเกษตรกรรม เพื่อที่จะเตรียมพร้อมเป็นเกษตรกรที่ดีและเป็นพลังในการพัฒนาการเกษตรของประเทศสืบไป (กรมส่งเสริมการเกษตร, 2550)

สำหรับปีพ.ศ. 2558 สถิติจากรายงานข้อมูลพื้นฐานของกลุ่มยุวเกษตรกรทั่วประเทศมีประมาณ 5,883 กลุ่ม มีสมาชิกมากถึง 165,169 คน มีที่ปรึกษายุวเกษตรกรประมาณ 14,958 คนมียุวเกษตรกรที่จดทะเบียนวิสาหกิจชุมชนจำนวน 640 คน และเข้าร่วมโครงการสายใยรักจำนวน 568 คน ซึ่งการดำเนินกิจกรรมของกลุ่มยุวเกษตรกรส่วนใหญ่มีสถานภาพของกลุ่มอยู่ในระดับปรับปรุงซึ่งจากข้อมูลนี้ชี้ให้เห็นว่า ควรมีการพัฒนากลุ่มยุวเกษตรกรให้มีความรู้ และเจตคติที่ดีต่ออาชีพเกษตรกรรม ตลอดจนการดำเนินงานของกลุ่ม โดยการจัดกิจกรรมเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับกลุ่มยุวเกษตรกรส่งเสริมการรวมกลุ่มและการประกอบอาชีพเกษตรกรรมให้กับยุวเกษตรกร (กรมส่งเสริมการเกษตร, 2558)สอดคล้องกับข้อเสนอของ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร(2554) ที่เสนอว่า มีความจำเป็นต้องเร่งสร้างเกษตรกรรุ่นใหม่ ด้วยการส่งเสริมและพัฒนายุวเกษตรกร โดยมุ่งปลูกจิตสำนึกให้ยุวเกษตรกรมีทัศนคติที่ดีต่ออาชีพเกษตรกรรม สร้างแรงจูงใจ สร้างภาพลักษณ์ใหม่ และขยายโอกาสให้เยาวชนทั่วไปมีส่วนร่วมในพัฒนาญวเกษตรกร ให้เป็นเกษตรกรรุ่นใหม่ แบบมืออาชีพ และแนวคิดของ สราวุธช่างดม (2543) ที่กล่าวว่า ในการพัฒนาการเกษตรที่ดีนั้น



ควรเริ่มจากการพัฒนากลุ่มเยาวชนหรือบุตรหลานของเกษตรกรให้เป็นทรัพยากรบุคคล ที่มีคุณค่า ควรที่จะต้องสร้างเจตคติที่ดีต่ออาชีพเกษตรกรรม เพื่อให้เยาวชนมีใจรักในอาชีพและอยาก ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเมื่อเติบโตขึ้นจะได้เป็นกำลังสำคัญในการไปศึกษาต่อด้านการเกษตร และกลับมาพัฒนาด้านการเกษตร ณ บ้านเกิดของตน ถือเป็นการเตรียมบุคคลให้มีความพร้อมและมี ประสิทธิภาพสูงในการผลิตของภาคเกษตรกรรม เพื่อให้การผลิตมีความสอดคล้องกับสภาพการณ์ ต่างๆ ที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ รวมทั้งยังเป็นการป้องกันมิให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงาน ไปสู่ภาค อื่นๆ

จากที่กล่าวในข้างต้น ผู้วิจัยเห็นว่าการสนับสนุนให้เยาวชนมีเจตคติที่ดีต่ออาชีพ เกษตรกรรมและมีใจรักในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมมีความสำคัญ ในการช่วยพัฒนาด้ว น การเกษตรของประเทศ จึงสนใจศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับเจตคติที่ดีต่ออาชีพเกษตรกรรม ของเยาวชน ซึ่งจะนำไปสู่การสร้างแนวทางการส่งเสริมหรือสนับสนุนให้เยาวชนมีเจตคติ ที่ดีและสนใจประกอบอาชีพเกษตรกรรมเมื่อเติบโตขึ้น อีกทั้งยังเป็นแรงจูงใจที่จะทำให้สนใจเข้ามา ศึกษาในด้านการเกษตรและถือเป็นพลังในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรมของชุมชนและประเทศ อย่างยั่งยืนต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาเจตคติต่ออาชีพเกษตรกรรมของเยาวชนในอำเภอด่านมะขามเตี้ยจังหวัด กาญจนบุรี
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับเจตคติต่ออาชีพเกษตรกรรมของเยาวชนใน อำเภอด่านมะขามเตี้ยจังหวัดกาญจนบุรี

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลการวิจัยครั้งนี้จะทำให้ทราบเจตคติของเยาวชนที่มีต่ออาชีพเกษตรกรรม ทราบถึง ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับเจตคติที่มีต่ออาชีพเกษตรกรรม และสามารถนำผลการวิจัยไปใช้ ประโยชน์ในด้านการพัฒนาเยาวชนอีกทั้งยังเป็นแนวทางที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในด้านการ ส่งเสริมเยาวชนเช่น โรงเรียน สำนักงานเกษตรอำเภอเป็นต้น สามารถนำไปปรับใช้ในการ สร้างเจตคติที่ดีของเยาวชนต่อไป



กรอบแนวคิดในการวิจัย



วิธีการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงสหสัมพันธ์ที่ศึกษาถึงเจตคติต่ออาชีพเกษตรกรรมของยุวเกษตรกร และปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับเจตคติต่ออาชีพเกษตรกรรมของยุวเกษตรกรในอำเภอด่านมะขามเตี้ย จังหวัดกาญจนบุรี โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

ประชากร

ประชากรในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ นักเรียนที่เป็นสมาชิกยุวเกษตรกรของโรงเรียนในอำเภอด่านมะขามเตี้ย จังหวัดกาญจนบุรี 6 โรงเรียน คือ โรงเรียนบ้านหนองหญ้าปล้อง จำนวน 22 คน โรงเรียนบ้านหนองกวาง จำนวน 12 คน โรงเรียนบ้านท่ามะเฟือง จำนวน 15 คน โรงเรียนวัดจระเข้



เผือก จำนวน 18 คน โรงเรียนทุ่งมะขามเต่า จำนวน 17 คน และ โรงเรียนด่านมะขามเตี้ยวิทยาคม จำนวน 36 คน รวมทั้งสิ้น 120 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือหลักที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล คือ แบบสอบถามที่ผู้วิจัยพัฒนาขึ้น โดยลักษณะของ แบบสอบถามซึ่งสร้างขึ้นโดยอาศัยแนวคิด ทฤษฎีจากเอกสาร งานวิจัยต่างๆ แบ่งเป็น 6 ตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 ข้อมูลปัจจัยด้านบุคคลของยูวเกษตรกรในเรื่อง เพศ อายุ การศึกษา อาชีพของ ผู้ปกครอง รายได้ของครอบครัว พื้นที่ทำการเกษตร ระยะเวลาในการเข้าร่วมกลุ่ม

ตอนที่ 2 เจตคติของยูวเกษตรกรที่มีต่ออาชีพเกษตรกรรมแบบมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ (Rating Scales) ตามเกณฑ์ของ Likert

ตอนที่ 3 การดำเนินงานและผลการดำเนินงาน แบบมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ (Rating Scales) ตามเกณฑ์ของ Likert

ตอนที่ 4 ความรู้ทางการเกษตรชนิดเลือกตอบ 4 ตัวเลือก จำนวน 20 ข้อ

ตอนที่ 5 การมีส่วนร่วมในกิจกรรมยูวเกษตรกร แบบมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ (Rating Scales) ตามเกณฑ์ของ Likert

ตอนที่ 6 คำถามปลายเปิดเกี่ยวกับเจตคติต่ออาชีพเกษตรกรรมของยูวเกษตรกรในอำเภอ ด่านมะขามเตี้ย จังหวัดกาญจนบุรี

ซึ่งแบบสอบถามดังกล่าวผ่านการตรวจสอบความถูกต้องจากอาจารย์ที่ปรึกษา และการ ตรวจสอบหาความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหา และตรงตามวัตถุประสงค์จากผู้เชี่ยวชาญจำนวน 3 ท่าน พบว่า ข้อคำถามที่มีค่า IOC ตั้งแต่ 0.50- 1.00 และนำไปทดลองใช้กับกลุ่มยูวเกษตรกรอำเภอท่าม่วง จังหวัดกาญจนบุรีจำนวน 30 คน และหาค่าความเชื่อมั่น (Reliability) โดยใช้ค่าสัมประสิทธิ์ แอลฟา (Alpha Coefficient) ของ Cronbach ได้ค่าเท่ากับ 0.906

การให้คะแนนและเกณฑ์การประเมินในการนำค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ที่คำนวณได้มา แปลผลในรูปของความสัมพันธ์นั้นยึดหลักเกณฑ์ของ Davis (ผ่องพรรณ ตรัยมงคลกุล และ สุภาพ จัตรารักษ์, 2555) ดังนี้

ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์

คำบรรยาย

0.70 หรือสูงกว่า

มีความสัมพันธ์สูงมาก

0.50 - 0.69

มีความสัมพันธ์สูง

0.30 - 0.49

มีความสัมพันธ์ปานกลาง



0.10 - 0.29

มีความสัมพันธ์ต่ำ

0.01 - 0.09

แทบจะไม่มีความสัมพันธ์

การเก็บรวบรวมข้อมูล

1. ผู้วิจัยทำหนังสืออนุญาตเก็บข้อมูลจากภาควิชาการพัฒนาศักยภาพมนุษย์และชุมชน คณะศึกษาศาสตร์และพัฒนศาสตร์ ถึงผู้อำนวยการโรงเรียน จำนวน 6 โรงเรียน
2. ผู้วิจัยทำการนัดหมาย และเก็บแบบสอบถามด้วยตนเองจากประชากรทั้ง 6 โรงเรียน จำนวน 120 คนได้แบบสอบถามคืนมา 120 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 100
3. นำแบบสอบถามที่ได้คืนมา ตรวจสอบความสมบูรณ์และทำการวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูล

สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน วิเคราะห์ความสัมพันธ์โดยใช้ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์แบบเพียร์สัน (Pearson's Product Moment Correlation Coefficient)

ผลการวิจัย

ปัจจัยส่วนบุคคลของยูวเกษตรกร

ผลการวิจัย พบว่า ยูวเกษตรกรในอำเภอด่านมะขามเตี้ย จังหวัดกาญจนบุรีส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง คิดเป็นร้อยละ 55.80 มีอายุอยู่ระหว่าง 10 - 17 ปี กำลังศึกษาอยู่ในชั้นประถมศึกษาปีที่ 5 ถึงมัธยมศึกษาปีที่ 3 โดยส่วนใหญ่กำลังศึกษาอยู่ชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 คิดเป็นร้อยละ 40.80 อาชีพของผู้ปกครองส่วนใหญ่มีอาชีพจ้าง คิดเป็นร้อยละ 45.00 และอาชีพเกษตรกร คิดเป็นร้อยละ 40.00 รายได้ของครอบครัวส่วนใหญ่มีรายได้ 40,001-70,000 บาทต่อปี คิดเป็นร้อยละ 35.50 พื้นที่ทำการเกษตรของครอบครัวส่วนใหญ่มีน้อยกว่า 10 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 81.70 สมาชิกยูวเกษตรกรส่วนใหญ่มีระยะเวลาในการเป็นสมาชิก 3 ปี คิดเป็นร้อยละ 60.00 และส่วนใหญ่จำนวนสมาชิกในกลุ่มยูวเกษตรกรมี 1-15 คน คิดเป็นร้อยละ 60.00

ปัจจัยด้านการดำเนินงานและผลการดำเนินงาน

ผลการวิจัย พบว่า ยูวเกษตรกรในอำเภอด่านมะขามเตี้ย จังหวัดกาญจนบุรีมีการดำเนินงานและผลการดำเนินงานของกลุ่มยูวเกษตรกรโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ($\mu = 3.38$, $\sigma = 0.17$) เมื่อพิจารณาเป็น รายด้าน พบว่า การดำเนินงานและผลการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก 1 ด้าน คือ การ



สนับสนุนจากทางโรงเรียน ($\mu=3.72$, $\sigma=0.62$) และอยู่ในระดับปานกลาง 9 ด้าน คือ การสนับสนุนจากผู้ปกครอง ($\mu=3.49$, $\sigma=0.79$)ความเป็นผู้นำกลุ่ม ($\mu=3.45$, $\sigma=0.82$)ความสำเร็จของกลุ่ม ($\mu=3.45$, $\sigma=0.92$)การรับข่าวสาร ($\mu=3.44$, $\sigma=0.88$)แรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ ($\mu=3.44$, $\sigma=0.90$)ความต้องการพวักพองของสมาชิก ($\mu=3.41$, $\sigma=0.78$)การสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่การเกษตร ($\mu=3.32$, $\sigma=0.87$)รายได้ตอบแทน ($\mu=3.24$, $\sigma=0.98$)และการติดต่อสื่อสารภายในกลุ่ม ($\mu=3.17$, $\sigma=0.80$)ตามลำดับ (ตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 การดำเนินงานและผลการดำเนินงาน

(N = 120)			
การดำเนินงานและผลการดำเนินงาน	μ	σ	แปลผล
1. การสนับสนุนจากผู้ปกครอง	3.49	0.79	ปานกลาง
2. การสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่การเกษตร	3.32	0.87	ปานกลาง
3. การสนับสนุนจากทางโรงเรียน	3.72	0.62	มาก
4. ความเป็นผู้นำกลุ่ม	3.45	0.82	ปานกลาง
5. ความต้องการพวักพองของสมาชิก	3.41	0.78	ปานกลาง
6. รายได้ตอบแทน	3.24	0.98	ปานกลาง
7. การรับข่าวสาร	3.44	0.88	ปานกลาง
8. การติดต่อสื่อสารภายในกลุ่ม	3.17	0.80	ปานกลาง
9. แรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์	3.44	0.90	ปานกลาง
10. ความสำเร็จของกลุ่ม	3.45	0.92	ปานกลาง
การดำเนินงานและผลการดำเนินงานโดยรวม	3.38	0.17	ปานกลาง

ปัจจัยด้านความรู้ทางการเกษตร

ผลการวิจัย พบว่า ยุวเกษตรกรในอำเภอด่านมะขามเตี้ย จังหวัดกาญจนบุรี ได้คะแนนความรู้ทางการเกษตรเฉลี่ย ส่วนใหญ่มีคะแนนความรู้ทางการเกษตรอยู่ในช่วงอยู่ในช่วง 16 – 20 คะแนน คิดเป็นร้อยละ 59.20 รองลงมา คือ 10 – 15 คะแนน คิดเป็นร้อยละ 36.70 และน้อยกว่า 10 คะแนนคิดเป็นร้อยละ 4.20



ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วม

ผลการวิจัย พบว่า การมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ของเยาวชนตรกรในอำเภอด่านมะขามเตี้ย จังหวัดกาญจนบุรีโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง($\mu=3.43$, $\sigma=0.75$)เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า การมีส่วนร่วมของเยาวชนตรกรในระดับมาก 1 ด้าน คือ การมีส่วนร่วมในการรับรู้ข่าวสาร ($\mu=3.51$, $\sigma=0.78$)และในระดับปานกลาง 4 ด้าน คือการมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ($\mu=3.49$, $\sigma=0.85$)การมีส่วนร่วมในการวางแผนและตัดสินใจ ($\mu=3.40$, $\sigma=0.86$)การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล ($\mu=3.40$, $\sigma=0.92$)และการมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ ($\mu=3.38$, $\sigma=0.84$)ตารางที่ 2

ตารางที่ 2 ระดับการมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ของเยาวชนตรกรในอำเภอด่านมะขามเตี้ย

(N = 120)			
การมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ของเยาวชนตรกร	μ	σ	แปลผล
1. การมีส่วนร่วมในการรับรู้	3.51	0.78	มาก
2. การมีส่วนร่วมในการวางแผนและตัดสินใจ	3.40	0.86	ปานกลาง
3. การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน	3.49	0.85	ปานกลาง
4. การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล	3.40	0.92	ปานกลาง
5. การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์	3.38	0.84	ปานกลาง
การมีส่วนร่วมโดยรวม	3.43	0.75	ปานกลาง

เจตคติต่ออาชีพเกษตรกรรมของเยาวชนตรกร

ผลการวิจัย พบว่า เยาวชนตรกรมีเจตคติต่ออาชีพเกษตรกรรมโดยรวมอยู่ในระดับมาก ($\mu=3.62$, $\sigma=0.56$)เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่าเยาวชนตรกรมีเจตคติต่ออาชีพเกษตรกรรมในระดับมาก 15 ข้อ โดยข้อที่เยาวชนตรกรมีเจตคติต่ออาชีพเกษตรกรรมสูงสุด 3 ลำดับแรก คือ เยาวชนตรกรคิดว่าจะหมั่นศึกษาเทคโนโลยีใหม่ๆ เพื่อมาพัฒนาอาชีพเกษตรกรรมในชุมชน ($\mu=4.07$, $\sigma=0.82$)อาชีพเกษตรกรรมเป็นอาชีพที่มีคุณค่า($\mu=4.05$, $\sigma=0.86$)และยินดีเข้าร่วมกิจกรรมเกี่ยวกับอาชีพเกษตรกรรม($\mu=3.80$, $\sigma=0.95$) ตามลำดับและในระดับปานกลาง 5 ข้อ (ตารางที่ 3)



ปีที่ 6 ฉบับที่ 2 มีนาคม – สิงหาคม 2559

วารสารการเมืองการปกครอง
ธรรมาภิบาล (Good Governance)

ตารางที่ 3 เจตคติต่ออาชีพเกษตรกรรมของเยาวชนเกษตรกร

(N = 120)			
เจตคติต่ออาชีพเกษตรกรรม	μ	σ	ระดับ
1. อาชีพเกษตรกรรมเป็นอาชีพที่มีคุณค่า	4.05	0.86	มาก
2. มีความตั้งใจและมุ่งมั่นหาความรู้ที่เป็นประโยชน์ต่ออาชีพเกษตรกรรม	3.68	0.92	มาก
3. มีความภูมิใจหากได้ทำงานเกี่ยวกับการเกษตร	3.78	0.98	มาก
4. อาชีพเกษตรกรรมช่วยให้ชีวิตความเป็นอยู่ดีขึ้น	3.13	1.22	ปานกลาง
5. รู้สึกเสียใจที่ปัจจุบันคนส่วนใหญ่ละเลยและไม่ให้ความสำคัญต่ออาชีพเกษตรกรรม	3.64	0.96	มาก
6. ยินดีเข้าร่วมกิจกรรมเกี่ยวกับอาชีพเกษตรกรรม	3.80	0.95	มาก
7. อาชีพเกษตรกรรมเป็นอาชีพที่มีเกียรติไม่น้อยไปกว่าอาชีพอื่น	3.79	0.85	มาก
	3.67	0.89	มาก
8. อาชีพเกษตรกรรมสร้างความเจริญให้ชุมชนได้	3.38	0.99	ปานกลาง
9. ในอนาคตหากเลือกได้จะเลือกประกอบอาชีพเกษตรกรรม	3.70	1.04	มาก
	3.30	0.99	ปานกลาง
10. อาชีพเกษตรกรรมควรได้รับการสนับสนุนจากทุกภาคส่วน	3.52	1.06	มาก
11. ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นผู้ทันสมัย			
12. หากประกอบอาชีพเกษตรกรรมจะประสบความสำเร็จ			
13. เชื่อว่าอาชีพเกษตรกรรมสามารถจัดการความยากจนได้	3.25	1.07	ปานกลาง
14. อาชีพเกษตรกรรมเป็นอาชีพที่มีความมั่นคงและยั่งยืนในระยะยาว	3.58	1.00	มาก
15. ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นผู้ที่น่ายกย่องเชิดชู	3.56	0.94	มาก
16. หากในอนาคตผู้ปกครองแนะนำให้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมจะไม่ปฏิเสธ	3.22	1.00	ปานกลาง
17. คิดว่าจะหันมาศึกษาเทคโนโลยีใหม่ๆเพื่อมาพัฒนาอาชีพเกษตรกรรมในชุมชน	4.07	0.82	มาก
18. สมาชิกในครอบครัวเกษตรกรควรให้การสนับสนุนในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม	3.68	0.83	มาก



19. คนไทยควรให้ความสำคัญและหันมาประกอบอาชีพ

เกษตรกรรมให้มากขึ้น 3.80 0.92 มาก

20. หากมีใครมาคุกคามอาชีพเกษตรกรรมจะโต้แย้งและ

อธิบายข้อดีของอาชีพเกษตรกรรม 3.74 0.94 มาก

เจตคติต่ออาชีพเกษตรกรรมโดยรวม	3.62	0.56	มาก

ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับเจตคติต่ออาชีพเกษตรกรรมของยุวเกษตรกร

ผลการวิจัย พบว่า ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับเจตคติต่ออาชีพเกษตรกรรมของยุวเกษตรกรมีทั้งสิ้น 12 ปัจจัย โดยปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ทางบวกในระดับสูงกับเจตคติต่ออาชีพเกษตรกรรมของยุวเกษตรกร อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 คือ ด้านการมีส่วนร่วม ($r = .748, p = .000$) การสนับสนุนจากผู้ปกครอง ($r = .641, p = .000$) การรับข่าวสาร ($r = .639, p = .000$) การสนับสนุนจากทางโรงเรียน ($r = .617, p = .000$) ความต้องการพวกพ้องของสมาชิก ($r = .610, p = .000$) รายได้ตอบแทน ($r = .564, p = .000$) การติดต่อสื่อสารภายในกลุ่ม ($r = .561, p = .000$) ความเป็นผู้นำกลุ่ม ($r = .550, p = .000$) การสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่การเกษตร ($r = .514, p = .000$) มีความสัมพันธ์ทางบวกในระดับปานกลาง อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 คือ แรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ ($r = .497, p = .000$) ความสำเร็จของกลุ่ม ($r = .454, p = .000$) และมีความสัมพันธ์ทางบวกในระดับต่ำ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 คือ ด้านความรู้ทางการเกษตร ($r = .287, p = .001$)

ตารางที่ 4ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ของปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับเจตคติต่ออาชีพเกษตรกรรมของยุวเกษตรกร

ปัจจัย	X ₁	X ₂	X ₃	X ₄	X ₅	X ₆	X ₇	X ₈	X ₉	X ₁₀	X ₁₁	X ₁₂
X ₁	1.000											
X ₂	.576**	1.000										
X ₃	.548**	.564**	1.000									
X ₄	.553**	.592**	.550**	1.000								
X ₅	.553**	.455**	.623**	.641**	1.000							
X ₆	.608**	.528**	.481**	.719**	.635**	1.000						
X ₇	.605**	.542**	.411**	.608**	.579**	.604**	1.000					
X ₈	.651**	.638**	.453**	.708**	.558**	.656**	.614**	1.000				
X ₉	.566**	.533**	.543**	.571**	.534**	.524**	.635**	.469**	1.000			
X ₁₀	.586**	.427**	.639**	.603**	.552**	.569**	.483**	.520**	.657**	1.000		



ปีที่ 6 ฉบับที่ 2 มีนาคม – สิงหาคม 2559

วารสารการเมืองการปกครอง

ธรรมาภิบาล (Good Governance)

X ₁₁	.172	.163	.312**	.087	.239**	.104	.068	.070	.052	.189*	1.000	
X ₁₂	.718**	.581**	.632**	.753**	.661**	.719**	.706**	.701**	.619**	.598**	.748**	1.000
Y	.641**	.514**	.617**	.550**	.610**	.564**	.639**	.561**	.497**	.454**	.287**	.748**

หมายเหตุ * มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ** มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01

x_1 หมายถึง การสนับสนุนจากผู้ปกครอง x_2 หมายถึง การสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่
การเกษตร x_3 หมายถึง การสนับสนุนจากทางโรงเรียน x_4 หมายถึง ความเป็นผู้นำกลุ่ม x_5 หมายถึง
ความต้องการพวกพ้องของสมาชิก x_6 หมายถึง รายได้ตอบแทน x_7 หมายถึง การรับข่าวสาร x_8
หมายถึง การติดต่อสื่อสารภายในกลุ่ม x_9 หมายถึง แรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ x_{10} หมายถึง ความสำเร็จของ
กลุ่ม x_{11} หมายถึง ด้านความรู้ทางการเกษตร x_{12} หมายถึง ด้านการมีส่วนร่วม y หมายถึง เจตคติต่อ
อาชีพเกษตรกรของยุวเกษตรกร

อภิปรายผลการวิจัย

จากการวิจัยสามารถอภิปรายผลตามวัตถุประสงค์ได้ดังนี้

เจตคติต่ออาชีพเกษตรกรของยุวเกษตรกรพบว่า ยุวเกษตรกรมีเจตคติต่ออาชีพ
เกษตรกรโดยรวมอยู่ในระดับมาก ทั้งนี้เนื่องมาจากพื้นฐานทางครอบครัวของยุวเกษตรกรส่วนใหญ่
ผู้ปกครองประกอบอาชีพเกษตรกร จึงทำให้ยุวเกษตรกรได้สัมผัสกับอาชีพเกษตรกรมา
อย่างต่อเนื่อง อีกทั้ง ยังได้รับการสนับสนุนที่ดีจากทั้งครอบครัว โรงเรียน และเจ้าหน้าที่เกษตรใน
การดำเนินกิจกรรมต่างๆ จึงส่งผลให้ยุวเกษตรกรมีเจตคติที่ดีต่ออาชีพเกษตรกร และมองว่า
อาชีพเกษตรกรเป็นอาชีพที่มีคุณค่า มีความภาคภูมิใจ และยินดีเข้าร่วมกิจกรรมทางการเกษตร
เมื่อมีโอกาส ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ สุรติวัติ ภาควิชา (2556) ที่ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการ
ตัดสินใจประกอบอาชีพเกษตรกรในอนาคตของ ยุวเกษตรกรในโรงเรียนขยายโอกาสในเขต
ปฎิรูปที่ดินจังหวัดแม่ฮ่องสอน พบว่า ยุวเกษตรกรยุวเกษตรกรในโรงเรียนขยายโอกาสในเขต
ปฎิรูปที่ดินจังหวัดแม่ฮ่องสอนมีทัศนคติที่ดีต่อการประกอบอาชีพเกษตรกร และมองว่าอาชีพ
เกษตรกรเป็นอาชีพที่มีคุณค่า

ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับเจตคติต่ออาชีพเกษตรกรของยุวเกษตรกรผลการวิจัย พบว่า
ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับเจตคติต่ออาชีพเกษตรกรของยุวเกษตรกรมีทั้งสิ้น 12 ปัจจัย

การสนับสนุนจากผู้ปกครองสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่การเกษตร และการสนับสนุนจาก
ทางโรงเรียนมีความสัมพันธ์ทางบวกในระดับสูงกับเจตคติต่ออาชีพเกษตรกรของยุวเกษตรกร
อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ทั้งนี้เนื่องมาจากการสนับสนุนจากผู้ปกครอง โรงเรียน และ
เจ้าหน้าที่เกษตรที่สนับสนุนการทำกิจกรรมของกลุ่มยุวเกษตรกรทั้งด้านการเงิน กำลังใจ พื้นที่

การเกษตร วัสดุอุปกรณ์ และพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ในการดำเนินงานส่งผลให้เยาวชนมีความสนใจ และเกิดเจตคติที่ดีต่ออาชีพเกษตรกรรมซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของธิดารัตน์ เหลืองชนะ โภค (2546) ที่ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของสมาชิกกลุ่มเยาวชนกรในโรงเรียนใน จังหวัดเชียงใหม่พบว่า การสนับสนุนจากทางโรงเรียน จะทำให้การดำเนินกิจกรรมของกลุ่ม เยาวชนประสบความสำเร็จ และการศึกษาของ เนื่องจากการดำเนินงานโครงการ เยาวชนกรบาง โรงเรียนมีรายได้เพียงพอที่จะนำมาใช้ดำเนินงาน โครงการอื่นๆต่อไปได้ โดยไม่ต้องขอเงิน สนับสนุนจากทางโรงเรียนและการศึกษาของ วีระชัยเข้มวงษ์ (2546) ที่ศึกษาเรื่องปัจจัยที่มีผลต่อ ความต้องการประกอบอาชีพเกษตรของสมาชิกกลุ่มเยาวชนกร จังหวัดราชบุรี พบว่า การ สนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จะทำให้การดำเนินงานของกลุ่มเยาวชนกรมีความต่อเนื่อง ทำให้ประสบความสำเร็จ และเยาวชนกรจะเกิดความรักในอาชีพเกษตรกรได้ในที่สุด

ความเป็นผู้นำกลุ่มมีความสัมพันธ์ทางบวกในระดับสูงกับเจตคติต่ออาชีพเกษตรกรรมของ เยาวชนกรอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ทั้งนี้ เนื่องมาจากเยาวชนกรเมื่อได้ร่วมกิจกรรม จึงมีความกล้าแสดงออก และสามารถชี้แนะสิ่งที่ประ โยชน์และชักจูงให้สมาชิกร่วมทำกิจกรรม กลุ่มได้ จึงมีความเป็นผู้นำกลุ่ม และทำให้เยาวชนกรเกิดเจตคติที่ดีต่ออาชีพเกษตรกรรมซึ่ง สอดคล้องกับแนวคิดยุทธศาสตร์การพัฒนาเยาวชนกร ของกรมส่งเสริมการเกษตร (กลุ่มเผยแพร่ และประชาสัมพันธ์ กรมส่งเสริมการเกษตร, 2553) ที่กล่าวว่า ผู้นำนับว่ามีบทบาทมากในการดำเนินงาน ของกลุ่ม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มเยาวชนกรและการสร้างผู้นำในกลุ่มเยาวชนกรเป็นสิ่งสำคัญ มาก กลุ่มเยาวชนกรนั้นมีวัตถุประสงค์อันหนึ่งในการพัฒนาการเป็นผู้นำที่ดีแก่เยาวชนกร มี โครงการให้เยาวชนกรได้มีโอกาสฝึกงานหรือการเป็นผู้นำซึ่งย่อมจะเริ่มงานและฝึกเป็นผู้นำ ระดับคำสั่งไปก่อนที่จะได้รับงานกิจกรรมในกลุ่ม ซึ่งเยาวชนกรย่อมจะผลิตผลิตต่อการทำงาน แก่กลุ่ม และเป็นสิ่งที่ฝึกให้เขาเป็นผู้นำได้อย่างดี

ความต้องการพวกพ้องมีความสัมพันธ์อยู่ในระดับสูงกับเจตคติต่ออาชีพเกษตรกรรมของ เยาวชนกรอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ทั้งนี้ เนื่องมาจากเยาวชนกรต้องการให้เพื่อน มาร่วมกิจกรรมด้วย อีกทั้งยังได้รับการเอาใจใส่ ความช่วยเหลือเกื้อกูลจากกลุ่มจึงทำให้เยาวชนกร เกิดเจตคติที่ดีต่ออาชีพเกษตรกรรมซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของภากิน ธารศิริ (2556) กล่าวว่า ใน การสร้างเจตคติเชิงบวก เราต้องการเพื่อนที่จะร่วมคิด แบ่งงานกันทำ ช่วยกันค้น ผลัดกันเดิน ให้สิ่ง ที่เรามุ่งมั่นประสบความสำเร็จ และเราต้องการเพื่อน ที่ช่วยกันให้กำลังใจ เราจะร่วมกันทำงาน มี การวางแผนที่ดี วิเคราะห์ อย่างเป็นระบบ เราจะไม่พบความล้มเหลว

รายได้ตอบแทนมีความสัมพันธ์ทางบวกในระดับสูงกับเจตคติต่ออาชีพเกษตรกรรมของ เยาวชนกรอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ทั้งนี้ เนื่องมาจากเยาวชนกรได้รับเงินและ



ผลผลิตทางการเกษตรตอบแทนจากการเป็นสมาชิกยุวเกษตรกรทำให้ยุวเกษตรกรมีความภาคภูมิใจจึงทำให้เกิดเจตคติที่ดีต่ออาชีพเกษตรกรรมซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของธิดารัตน์ เหลืองชนะ โภค (2546) ที่กล่าวว่า สมาชิก ยุวเกษตรกรที่ได้รับผลตอบแทนจากการทำงานรวมกลุ่ม เมื่อได้รับผลตอบแทนจากการทำงานรวมกลุ่ม ของงานยุวเกษตรกรทำให้ตัวสมาชิกเองเกิดความภาคภูมิใจมีรายได้ที่เกิดจากการปฏิบัติงานด้วยตนเอง จึงเกิดแรงจูงใจที่จะมีส่วนร่วมในการทำงานมากขึ้น

การรับข่าวสาร และการติดต่อสื่อสารภายในกลุ่ม มีความสัมพันธ์ทางบวกในระดับสูงกับเจตคติต่ออาชีพเกษตรกรรมของยุวเกษตรกรอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ทั้งนี้ เนื่องจากยุวเกษตรกรได้รับข่าวสารเรื่องความรู้ เรื่องการดำเนินงานของยุวเกษตรกรอยู่เสมอมีการติดต่อสื่อสารกันโดยบอกต่อผ่านคำพูด ช่องทางสังคมออนไลน์และทางป้ายประชาสัมพันธ์จึงทำให้ยุวเกษตรกรได้แบ่งปันความรู้ซึ่งกันและกันจึงทำให้ยุวเกษตรกรมีความเข้าใจและเกิดเจตคติที่ดีต่ออาชีพเกษตรกรรมซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของธิดารัตน์ เหลืองชนะ โภค (2546) ที่ศึกษาเรื่องปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของสมาชิกกลุ่มยุวเกษตรกรในโรงเรียนในจังหวัดเชียงใหม่ กล่าวว่า การติดต่อสื่อสารเกี่ยวกับงานยุวเกษตรกรภายในกลุ่ม มีผลความสนใจในงานให้มากขึ้นหรือในการเรียนรู้ ฝึกปฏิบัติ ผู้สอนจึงต้องมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบของการสอนให้อยู่ในเรื่องที่สมาชิกสนใจและเปิดโอกาสให้สมาชิกมีการติดต่อสื่อสารกันมากขึ้น

การมีส่วนร่วมมีความสัมพันธ์ทางบวกในระดับสูงกับเจตคติต่ออาชีพเกษตรกรรมของยุวเกษตรกรอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ทั้งนี้เนื่องจากยุวเกษตรกรมีส่วนร่วมในการวางแผนการดำเนินงาน ติดตามและประเมินผลการจัดกิจกรรม ตลอดจนได้เข้าร่วมกิจกรรมต่างๆอยู่เสมอ จึงทำให้ยุวเกษตรกรมีความสุข สนุกสนาน และชื่นชอบในกิจกรรมทางการเกษตร ทำให้เกิดเจตคติที่ดีต่ออาชีพเกษตรกรรมซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ ธัญลักษณ์ มณีวรรณ และคณะ (2557) ที่ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของสมาชิกกลุ่มยุวเกษตรกรในโรงเรียน จังหวัดลำปาง พบว่า ยุวเกษตรกรในโรงเรียน จังหวัดลำปางมีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมอยู่ในระดับมาก โดยมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์มากที่สุดรองลงมาเป็นการมีส่วนร่วมในการวางแผน มีส่วนร่วมในการดำเนินงาน และมีส่วนร่วมในการประเมินผล ซึ่งการมีส่วนร่วมทำให้ประสบผลสำเร็จในดำเนินงาน และเกิดความภาคภูมิใจในตนเอง

แรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ และความสำนึกของกลุ่มมีความสัมพันธ์อยู่ในระดับปานกลางกับเจตคติต่ออาชีพเกษตรกรรมของยุวเกษตรกรอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ทั้งนี้ เนื่องจากยุวเกษตรกรมีความมุ่งมั่น ตั้งใจ สนใจใฝ่หาความรู้ทางด้านการเกษตร ที่จะพัฒนาตนเองในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมในอนาคตสามารถสร้างรายได้และผลผลิตทางการเกษตรจนเป็นที่ยอมรับจากทางโรงเรียน ตลอดจนได้ร่วมทำกิจกรรมจนประสบความสำเร็จ จึงทำให้ยุวเกษตรกรมี

ความภาคภูมิใจ สอดคล้องกับสมคิด จุฬะมะตัง (2555) ที่ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับเจตคติต่อวิชาเกษตรของนักเรียนช่วงชั้นที่ 2 สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุดรธานีเขต 4 พบว่า แรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ มีความสัมพันธ์ทางบวกกับเจตคติต่อการเรียนวิชาเกษตร อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 เนื่องจากแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์เป็นความปรารถนาที่จะกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งให้สำเร็จ ล่วงไปด้วยดี

ความรู้ทางการเกษตรมีความสัมพันธ์ทางบวกในระดับต่ำกับเจตคติต่ออาชีพเกษตรกรรม ของยุวเกษตรกรอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ทั้งนี้เนื่องจากยุวเกษตรกรได้รับการอบรมจากทางเจ้าหน้าที่การเกษตรและโรงเรียนจึงทำให้มีความรู้ทางการเกษตร เกิดความชอบและได้ลงมือปฏิบัติจริงทำให้มีเจตคติที่ดีต่ออาชีพเกษตรกรรมซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของสุรวิทย์ ภาควิทย (2556) ที่ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจประกอบอาชีพเกษตรกรรมในอนาคตของยุวเกษตรกร ในโรงเรียนขยายโอกาสในเขตปฏิรูปที่ดินจังหวัดแม่ฮ่องสอน พบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจประกอบอาชีพเกษตรกรรมในอนาคตของยุวเกษตรกรคือ ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับอาชีพเกษตรกรรม ทั้งการวางแผนการผลิต การใช้เทคโนโลยีทางการเกษตรที่ทันสมัย

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

1. ข้อเสนอแนะต่อโรงเรียน จากผลการวิจัย มีปัจจัยหลายตัวที่มีความสัมพันธ์กับเจตคติต่ออาชีพเกษตรกรรมซึ่งเป็นประโยชน์ที่ทางโรงเรียนจะนำไปใช้ในการช่วยพัฒนาเจตคติที่ดีต่ออาชีพเกษตรกรรมของยุวเกษตรกร ได้แก่ สร้างความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่การเกษตรและผู้ปกครองในการสนับสนุนการทำกิจกรรมต่างๆของยุวเกษตรกร
2. ข้อเสนอแนะต่อเจ้าหน้าที่การเกษตร การที่ยุวเกษตรกรมีเจตคติที่ดีต่ออาชีพการเกษตร จะก่อให้เกิดแรงจูงใจ ที่จะนำกลุ่มสู่ความสำเร็จ โดยเจ้าหน้าที่การเกษตรสามารถใช้ปัจจัยที่ได้ทำการวิจัยในครั้งนี้ไปใช้ได้แก่ การสนับสนุนการมีส่วนร่วมในการทำกิจกรรม การส่งเสริมความเป็นผู้นำกลุ่ม การสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่การเกษตร ทั้งการอบรมอาชีพ ให้ความรู้ ให้การสนับสนุนงบประมาณและพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ตลอดจนสร้างจิตสำนึกให้ยุวเกษตรกรเกิดความรัก ความร่วมมือในอาชีพเกษตรกรรม
3. ข้อเสนอแนะต่อยุวเกษตรกร เพื่อสร้างเจตคติที่ดีต่ออาชีพเกษตรกรรม ยุวเกษตรกรควรให้ความสำคัญต่ออาชีพเกษตร มีความภาคภูมิใจ เห็นคุณค่าและสืบทอดอาชีพเกษตรกรรม ในการเป็นสมาชิกยุวเกษตรกร ควรให้ความร่วมมือในการมีส่วนร่วมในการทำกิจกรรม ตลอดจนการมีบทบาทความเป็นผู้นำกลุ่ม



ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในครั้งต่อไป

1. ควรทำการวิจัยในเรื่องเดียวกันโดยเพิ่มปัจจัยอื่นๆ ที่คาดว่าจะมีความสัมพันธ์กับเจตคติที่ดีต่ออาชีพเกษตรกรรมของยุวเกษตรกร เช่นการได้รับความสนใจจากผู้บริหารสภาพแวดล้อมในชุมชน เพื่อนำผลการวิจัยไปใช้เป็นแนวทางการพัฒนาเจตคติต่ออาชีพเกษตรกรรม
2. ควรทำการศึกษาวิจัยในระดับจังหวัดหรือระดับภาคเพื่อนำผลการศึกษามาวิเคราะห์เปรียบเทียบในมิติต่างๆ อันจะนำไปสู่กระบวนการพัฒนาศักยภาพของกลุ่มยุวเกษตรกรต่อไป
3. ควรทำการวิจัยเพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลกับเจตคติที่ดีต่ออาชีพเกษตรกรรม เพื่อจะได้ทราบว่ามีปัจจัยใดบ้างที่มีผลทำให้เกิดเจตคติที่ดีต่ออาชีพเกษตรกรรม และนำผลการวิจัยไปพัฒนาเจตคติได้
4. ควรศึกษาแนวทางการเสริมสร้างเจตคติที่ดีต่ออาชีพเกษตรกรรมของยุวเกษตรกร และนำไปสู่การวิจัยเชิงปฏิบัติการในการสร้างหลักสูตรทางการเสริมสร้างเจตคติที่ดีต่ออาชีพเกษตรกรรมของยุวเกษตรกร ตลอดจนพัฒนาศักยภาพของกลุ่มยุวเกษตรกรในด้านอื่นๆ ด้วย

บรรณานุกรม

- กรมส่งเสริมการเกษตร. (2550). การดำเนินงานกลุ่มยุวเกษตรกร. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.
- _____. (2558). รายงานข้อมูลพื้นฐานกลุ่มยุวเกษตรกร. กรุงเทพมหานคร:กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (Online). <http://farmgroup.doae.go.th/>, 28 มกราคม 2558.
- กลุ่มเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ กรมส่งเสริมการเกษตร. (2553). ดิฉันรู้ทางปัญญา... ‘กลุ่มยุวเกษตรกร’ คู่มือ อาชีพ(Online). <http://agritech.doae.go.th/article/2553/article%2042%20atchara.doc>. 28 มีนาคม 2559.
- คณะกรรมการพัฒนานโยบายและแผนพัฒนาเด็กและเยาวชน. (2554). แผนพัฒนาเด็กและเยาวชน แห่งชาติ พ.ศ. 2555 - 2559. กรุงเทพมหานคร: ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.
- รัชฎ์ลักษณ์ มณีวรรณ บำเพ็ญ เขียวหวาน และพรชุลย์ นิลวิเศษ. (2557). การมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของสมาชิกกลุ่มยุวเกษตรกรในโรงเรียน จังหวัดลำปาง. รายงานการจัดประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับบัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 5.



ธิดารัตน์ เหลืองชนะ โภค. (2546). *ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของสมาชิกกลุ่มยุวเกษตรกรในโรงเรียนในจังหวัดเชียงใหม่*. วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาส่งเสริมการเกษตร บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ผ่องพรรณ ตรียมงคลกุล และ สุภาพ นัฏราภรณ์. (2555). *การออกแบบการวิจัย*.

กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

ภาคิน ธารศิริ. (2556). *ใครเอาจิตใต้สำนึกของฉันไป : Who Took My Subconscious Mind*.

กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ SE-ED.

วีระชัย เข็มวงษ์. (2546). *ปัจจัยที่มีผลต่อความต้องการประกอบอาชีพเกษตรของสมาชิกกลุ่มยุวเกษตรกร จังหวัดราชบุรี*. วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิตสาขาส่งเสริมการเกษตร, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

สมคิด จุปะมะตัง. (2555). *ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับเจตคติต่อวิชาเกษตรของนักเรียนช่วงชั้นที่ 2 สังกัด สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุดรธานีเขต 4*. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิตสาขาการวิจัย การศึกษาคณะศึกษาศาสตร์, มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.

สราวุฒิ ช่างถม. (2548). *ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการดำเนินงานของกลุ่มยุวเกษตรกรในจังหวัดร้อยเอ็ด*. วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาส่งเสริมการเกษตร บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

สุรวิภา ภาคอุทัย. (2556). *ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจประกอบอาชีพเกษตรกรรมในอนาคตของยุวเกษตรกรในโรงเรียนขยายโอกาสในเขตปฏิรูปที่ดินจังหวัดแม่ฮ่องสอน*.

กรุงเทพมหานคร: กลุ่มความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. (2554). *แผนพัฒนาการเกษตรในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2555 – 2559)*. (Online). http://www2.moc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=5439, 25 พฤศจิกายน 2557.



โครงการประเมินการดำเนินงานตามมาตรการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด ในกลุ่มผู้ใช้ยาเสพติดด้วยวิธีการฉีด

ปริญญ์ นักร้อน*

บทคัดย่อ

มาตรการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติดในกลุ่มผู้ใช้ยาเสพติดด้วยวิธีการฉีด มุ่งให้เกิดการดูแลสุขภาพของผู้ใช้ยาเสพติดแบบองค์รวมให้เกิดความต่อเนื่องและมีมาตรฐาน และมีการดำเนินการร่วมกันของภาครัฐ ประชาสังคม และประชาชน แต่พบว่า ยังขาดความชัดเจนของตัวนโยบาย ทำให้แต่ละหน่วยงานที่เป็นคณะทำงานในพื้นที่ไม่ได้กำหนดบทบาทของตนเองที่ชัดเจนในการดำเนินงาน มีเพียงหน่วยงานสาธารณสุขเป็นหน่วยปฏิบัติหลักร่วมกับภาคประชาสังคมที่มีบทบาทสำคัญในการเข้าถึงและดูแลกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งเป็นจุดเสริมที่สำคัญให้แก่การดำเนินงานตามมาตรการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด แต่ยังขาดแนวทางที่เป็นทางการเพื่อรองรับการดำเนินงานของภาคประชาสังคมที่เชื่อมโยงกับภาครัฐ โดยมักเป็นไปตามการประสานส่วนตัวเป็นสำคัญ โดยผลลัพธ์ที่ชัดเจนคือ ผู้ใช้ยาเสพติดส่วนใหญ่มีทัศนคติที่ดีและเห็นประโยชน์ในการรับบริการมากขึ้น ทั้งนี้ หากมุ่งหวังให้เกิดผลการดำเนินนโยบายที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น ควรกำหนดจุดมุ่งเน้นของนโยบายให้ชัดเจน เพื่อกำหนดแนวทางการปฏิบัติงาน และตัวชี้วัดร่วมที่สอดคล้องกับภารกิจของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งสร้างกลไกการดำเนินงานร่วมกันของแต่ละภาคส่วนที่ชัดเจน และเชื่อมโยงมาตรการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติดให้เป็นมาตรการหนึ่งในระบบการแก้ไขปัญหายาเสพติดของประเทศไทย

คำสำคัญ: ยาเสพติด/ การลดอันตราย/ ผู้ใช้ยาเสพติดด้วยวิธีการฉีด

* อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ



Evaluation of the Implementation of Harm Reduction Policy for Injection Drug User

Preechaya Nakfon *

Abstract

The aim of harm reduction measurement for injection drug user (IDU) is to achieve health care for drug users holistic continuity and standardization, by requiring a common action on the part of government, NGOs, and public sector. However, a key problem of policy implementation is a lack of clarity of the policy, which making each agency has been tasked with the responsibility of working in areas not designated as their role in the clear. The public health agency is governed primarily in the implementation of policies in the area, and NGOs who play a key role as outreach for take care targets. This is a significant enhancement to the implementation of harm reduction policy for drug users, but lack of formal guidelines to support the cooperation of the government and NGOs. In many areas, personal coordinating between NGOs and the public health agency is important. The key results is most drug users have a positive attitude and realize the benefits of the service. My suggestion are 1) should be giving a clear policy focus, to address clear guidelines and common indicators in line with the mission of each agency involved 2) should be giving co-operation mechanisms between each sector and 3) should be linked to harm reduction measures to be a measure of the problem of drugs in Thailand.

Keyword: Drug/ Harm Reduction/ Inject Drug User

* *Lecturer, Faculty of Social Sciences, Srinakharinwirot University*



บทนำ

ด้วยคำสั่งศูนย์อำนวยการพลังแผ่นดินเอาชนะยาเสพติดแห่งชาติ ที่ 1/2557 เรื่องแนวทางการดำเนินงานลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด (Harm Reduction) ในกลุ่มผู้ใช้ยาเสพติดด้วยวิธีการฉีด ได้กำหนดให้พื้นที่เป้าหมายดำเนินการนำร่อง 19 จังหวัด เพื่อจะดำเนินการแก้ไขปัญหาเสพติดในกลุ่มผู้ใช้ยาเสพติดด้วยวิธีการฉีดในพื้นที่และประเมินผลถึงความเหมาะสมในการใช้มาตรการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติดว่ามีความสอดคล้องกับสถานการณ์ปัญหาหรือไม่ รวมทั้งจัดมีกลไกรองรับการดำเนินงานตามมาตรการดังกล่าว ทั้งในระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับพื้นที่ โดยเน้นการดำเนินงานแบบมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐและภาค ประชาสังคม ซึ่งมีระยะเวลาในการดำเนินงานในพื้นที่นำร่อง ระหว่างเดือนตุลาคม 2556 – กันยายน 2558 รวมจำนวน 2 ปี ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการดำเนินการแก้ไขปัญหาผู้เสพยาเสพติดตามแนวทางดังกล่าว เป็นไปอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น สำนักงาน ป.ป.ส. จึงควรให้มีการประเมินผลการดำเนินงานตามมาตรการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด (Harm Reduction) ในกลุ่มผู้ใช้ยาเสพติดด้วยวิธีการฉีด เพื่อทราบสถานการณ์ของปัญหาและผลลัพธ์อันเกิดจากการแก้ไขปัญหานั้นจะนำไปสู่การพิจารณาทบทวนและปรับปรุงแนวทางการดำเนินงานที่มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ของปัญหาในพื้นที่ต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อประเมินความเหมาะสมตามหลักการทฤษฎี (Program theory) ของมาตรการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติดในกลุ่มผู้ใช้ยาเสพติดด้วยวิธีการฉีด ภายใต้บริบทของสังคมไทย
2. เพื่อประเมินผลดำเนินงานตามมาตรการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติดในกลุ่มผู้ใช้ยาเสพติดด้วยวิธีการฉีด
3. เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะสำหรับแนวทางการดำเนินงานตามมาตรการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติดให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น

ระเบียบวิธีการวิจัย

1. พื้นที่ในการศึกษาวิจัย

คณะผู้วิจัยได้กำหนดพื้นที่เป้าหมายในการเก็บข้อมูลใน 9 จังหวัดที่มีการดำเนินงานตามนโยบายการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด ดังนี้ จังหวัดกรุงเทพมหานคร จังหวัดสมุทรปราการ



จังหวัดปทุมธานี จังหวัดเชียงราย จังหวัดพะเยา จังหวัดตาก จังหวัดสุราษฎร์ธานี จังหวัดสงขลา และ จังหวัดปัตตานี

2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ผู้ให้ข้อมูลในการศึกษารั้งนี้ ประกอบไปด้วย

- (1) ผู้บริหาร ได้แก่ คณะทำงานมาตรการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติดระดับจังหวัด
- (2) ผู้ปฏิบัติงาน ได้แก่ เจ้าหน้าที่ประจำสถานที่ทำให้บริการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติดในกลุ่มผู้ใช้สารเสพติดชนิดฉีด (IDU Care) ของภาครัฐ และเจ้าหน้าที่ประจำศูนย์ลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด (Drop In Center: DIC) ของภาคประชาสังคมในพื้นที่
- (3) ผู้ใช้ยาเสพติดแบบฉีด ได้แก่ ผู้ใช้ยาเสพติดแบบฉีดที่เข้ามาใช้บริการในสถานที่ให้บริการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติดทั้งภาครัฐและภาคประชาสังคมในพื้นที่
- (4) บุคคลในครอบครัว หรือบุคคลใกล้ชิดของผู้ใช้ยาเสพติดที่มารับบริการ อาทิ เพื่อน ซึ่งเดินทางมายังพื้นที่ให้บริการร่วมกับผู้ใช้ยาเสพติด

3. การเก็บรวบรวมข้อมูล

(1) การสำรวจจากเอกสาร (Document Resources) เป็นการสำรวจข้อมูลขั้นทุติยภูมิ ด้วยการวิเคราะห์เอกสารต่างๆ อาทิ แนวคิด/ทฤษฎีในการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด แนวคิด/ทฤษฎีด้านนโยบายสาธารณะ แนวคิด/ทฤษฎีด้านการประเมิน คำสั่งราชการและเอกสารอื่นๆที่เกี่ยวข้อง

(2) การประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานตามมาตรการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด รวมทั้งรับฟังความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานทั้งภาครัฐและประชาสังคมในพื้นที่ ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้ดำเนินการสนทนากลุ่มจำนวนทั้งสิ้น 12 ครั้ง

(3) การสัมภาษณ์เชิงลึก (Indept Interview) เป็นการทำการสัมภาษณ์เชิงลึกบุคคลที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

(3.1) ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานแก้ไขปัญหาผู้เสพตามมาตรการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด ทั้งในส่วนหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องตามที่กำหนดไว้ในคำสั่ง และภาคประชาสังคม



(3.2) ผู้ใช้ยาเสพติดที่เป็นกลุ่มเป้าหมายของมาตรการ รวมทั้งครอบครัวหรือบุคคลใกล้ชิดของผู้ใช้ยาเสพติด¹

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งศึกษาโดยใช้เครื่องมือการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เป็นหลัก โดยใช้การวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis)

ข้อจำกัดของการวิจัย

1. ระยะเวลาในการศึกษาวิจัยมีจำกัดเพียง 6 เดือน ซึ่งถือว่าน้อยเกินไปสำหรับการเก็บข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับการดำเนินงานในแต่ละพื้นที่เป้าหมาย
2. ผลการวิจัยเน้นเชิงคุณภาพ ศึกษารายการเชิงลึกเพื่อเน้นความเข้าใจสถานการณ์ของแต่ละพื้นที่เป้าหมายของการศึกษา ซึ่งสามารถนำมาใช้วิเคราะห์การดำเนินงานในภาพรวมได้ แต่มีอาจใช้เป็นข้อมูลที่เป็นตัวแทนของการดำเนินงานในพื้นที่ทั้งหมดได้
3. ผู้วิจัยต้องขอสงวนสิทธิ์ในการนำเสนอรายละเอียดบางส่วนที่เป็นข้อมูลที่มีความอ่อนไหวทั้งในด้านความปลอดภัย และการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูล

ผลการศึกษา

1. การประเมินความเป็นเหตุเป็นผลของทฤษฎี (Program Theory) พบว่า ปัจจัยนำเข้า (Input) ที่สำคัญในการดำเนินโครงการคือ องค์ความรู้ ทั้งในส่วน of แนวคิดการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด และแนวทางการดำเนินงานตามคำสั่งฯ ที่ชัดเจน เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในแต่ละพื้นที่ให้มีเป้าหมายในการดำเนินงานในทิศทางเดียวกัน นอกจากนี้ยังต้องมีทรัพยากรในการดำเนินงาน และกลไกหรือระบบสนับสนุนการดำเนินงานที่เพียงพอและเหมาะสมให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน โดยกิจกรรม (Activity) ที่กำหนดไว้ในโครงการในส่วนของการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายและการจัดสถานที่ในการให้บริการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติดด้วยวิธีการฉีดทั้งจากภาครัฐและภาคประชาสังคม จะช่วยให้ผู้ใช้อายกลุ่มเป้าหมายรับรู้และสามารถเข้าถึงบริการของโครงการ

¹ ในกรณีของกลุ่มบุคคลในครอบครัว หรือบุคคลใกล้ชิดของผู้ใช้ยาเสพติดนั้น ผู้วิจัยมีโอกาสสัมภาษณ์เพียงบุคคลที่เดินทางมายังพื้นที่ให้บริการร่วมกับผู้ใช้ยาเสพติด ซึ่งมีจำนวนไม่มากนัก เนื่องจากพฤติกรรมของผู้ใช้ยาเสพติดส่วนใหญ่จะเดินทางมารับบริการเพียงคนเดียว ข้อมูลจากบุคคลกลุ่มดังกล่าวจึงเป็นเพียงข้อมูลประกอบเพิ่มเติมผลการศึกษาเท่านั้น มีอาจกล่าวได้ว่าเป็นข้อมูลซึ่งเป็นตัวแทนของกลุ่มบุคคลในครอบครัวหรือใกล้ชิดของผู้ใช้ยาทั้งหมด



ได้ สำหรับการให้บริการทั้ง 10 ชุดบริการที่กำหนด สามารถแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มคือ กลุ่มแรก บริการหลักที่จำเป็น ได้แก่ (1) การให้ความรู้เพื่อสร้างความเข้าใจ ความตระหนัก และการประเมินความเสี่ยงของตนเอง รวมถึงทักษะการป้องกันการติดเชื้อ HIV และยาเสพติด (IEC) (2) การให้ปรึกษา และตรวจการติดเชื้อ HIV โดยสมัครใจ และส่งต่อรับบริการดูแลรักษา (VCT) (3) การบำบัดรักษาเสพติดโดยใช้สารทดแทนระยะยาว (MMT)² ได้แก่ เมทาโดน (4) การสนับสนุนให้ใช้เข็มและอุปกรณ์ฉีดที่สะอาด (5) กิจกรรมกลุ่มเพื่อนช่วยเพื่อน (Self help group) และ (6) การบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพ รวมถึงกิจกรรมกลับสู่สังคม และการป้องกันการเสพติดซ้ำ นับเป็นกลไกที่สำคัญที่จะสร้างการเปลี่ยนแปลงในกลุ่มเป้าหมายเพื่อนำไปสู่ผลลัพธ์ที่กำหนดไว้ รวมทั้งกลุ่มที่สอง บริการต่อเนื่องสำหรับกลุ่มผู้มีความเสี่ยงหรือมีอาการเฉพาะโรคที่จะช่วยสนับสนุนให้เกิดระบบการดูแลสุขภาพของผู้ใช้ยาที่เหมาะสมตามลักษณะและพฤติกรรมของผู้ใช้ยาแต่ละรายซึ่งมีความแตกต่างกันไป ได้แก่ การตรวจและรักษาโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ การป้องกันวินิจฉัยและรักษาวัณโรค และการให้บริการรักษาด้านจิตเวชและการให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับยาเสพติด ซึ่งสอดคล้องกับหลักของการลดอันตรายจากการใช้สารเสพติด (harm reduction) ที่ไม่ได้มุ่งเฉพาะให้ผู้ใช้สารเสพติดเลิกใช้ยาเพียงอย่างเดียว แต่เป็นกระบวนการการช่วยเหลือให้ผู้ใช้สารเสพติดสามารถอยู่ในสังคมได้อย่างมีศักดิ์ศรี โดยจะเห็นได้ว่าการนำแนวทางการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติดมาใช้ควรต้องเพิ่มเป้าประสงค์ในการดำเนินงานให้แข็งแกร่งขึ้น โดยมีใช้เพียงการลดอันตรายจากการติดเชื้อโรคสำคัญต่างๆ หากแต่ต้องรวมถึงการดูแลสุขภาพของผู้ใช้ยาแบบองค์รวมให้เกิดความต่อเนื่องและมีมาตรฐาน นอกจากนี้ ในส่วนของกลุ่มที่สาม บริการเสริมเรื่องการแจกถุงยางอนามัยนั้น แม้จะมีใช้การบริการที่ช่วยลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติดโดยตรง แต่นับเป็นบริการเสริมที่ช่วยให้ผู้ใช้ยาที่มีภาวะเสี่ยงต่อการติดเชื้อหรือมีภาวะติดเชื้อไม่แพร่กระจายความเสี่ยงไปยังบุคคลอื่นต่อไป และการติดตามพฤติกรรมของผู้ใช้ยาเสพติดที่เข้ารับบริการ ทั้งจากหน่วยงานภาครัฐ และอาสาสมัครภาคประชาสังคม นับเป็นอีกกิจกรรมที่มีความสำคัญในการดำเนินงาน ซึ่งจะส่งผลให้ผู้ปฏิบัติงานทราบผลลัพธ์จากการให้บริการในรูปแบบต่างๆ ที่ดำเนินการไปว่านำไปสู่การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้รับบริการตามเป้าหมายที่คาดหวังไว้หรือไม่ ซึ่งสำหรับผลผลิต (Output) ที่เกิดขึ้นจากกระบวนการดำเนินงานตามโครงการมี 3 ส่วนคือ (1) มีสถานที่ให้บริการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติดในกลุ่มผู้ใช้สารเสพติดชนิดฉีด (IDU Care) ของ

² การรักษาด้วยเมทาโดนระยะยาว (Maintenance Methadone Treatment) หมายถึง การให้บริการการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด ด้วยการให้เมทาโดนเพื่อทดแทนยาเสพติดกลุ่มโอปิออยด์ อาทิ ฝิ่น และเฮโรอีน เพื่อมุ่งลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด



ภาครัฐ และศูนย์ลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด (Drop In Center) ของภาคประชาสังคมที่เพียงพอ (2) มีผู้ใช้ยาเข้ามารับบริการมากขึ้น และ (3) ผู้ใช้ยาได้รับการดูแลตามชุดบริการที่กำหนด

สำหรับผลลัพธ์ที่ตามมา (Outcome) ของโครงการแบ่งออกเป็นผลลัพธ์ในระยะต้น (Initial Outcome) ได้แก่ การลดอันตรายต่างๆที่เกิดขึ้นจากการใช้ยาเสพติด และให้ผู้ใช้ยาได้รับสิทธิในการดูแลสุขภาพ และการป้องกันและดูแลการติดเชื้อที่สำคัญในผู้ใช้ยาเสพติดด้วยวิธีการฉีด (โดยเฉพาะโรคเอดส์และโรคติดต่อทางเลือด) ซึ่งหากผู้ใช้ยาได้รับการบริการอย่างต่อเนื่อง น่าจะนำไปสู่การจูงใจให้ผู้ใช้ยาเสพติดด้วยวิธีการฉีดออกจากยาเสพติดที่ผิดกฎหมายและหยุดฉีด และท้ายที่สุดน่าจะผลักดันให้ผู้ใช้ยากลุ่มเป้าหมายสามารถปรับตัวเองได้ ให้ลดการใช้ยาเสพติดลง และสร้างสถานภาพการไม่กลับไปเสพยาซ้ำให้นานขึ้น ภายใต้อาสาสมัครที่เอื้อต่อการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด และหาแนวทางการดำเนินชีวิตอย่างปกติสุข จนถึงหยุดใช้ยา

2. การประเมินกระบวนการดำเนินงานตามมาตรการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด

(2.1) **ฐานคติและการตีความนโยบายของผู้ปฏิบัติงาน** พบว่า ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานรัฐและภาคประชาสังคมมีฐานคติและการตีความนโยบายที่ต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย อาทิ เจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือเจ้าหน้าที่ปกครอง ที่อาจมีทัศนคติเชิงลบต่อมาตรการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด อาจเนื่องมาจากแนวทางการดำเนินงานด้านการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติดในกลุ่มผู้ใช้ยาแบบฉีดเพื่อแก้ปัญหาโรคเอดส์นั้นมีความชัดเจน แต่การมุ่งหวังไปสู่มาตรการแก้ไขปัญหายาเสพติดยังขาดแนวทางการดำเนินงานและเป้าหมายที่ชัดเจน

(2.2) **ความพร้อมและการยอมรับนโยบายของผู้ปฏิบัติในพื้นที่** พบว่า ผู้ปฏิบัติงานในแต่ละพื้นที่ยังมี “องค์ความรู้” ในการดำเนินงานตามมาตรการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติดในกลุ่มผู้ใช้ยาแบบฉีดไม่เท่ากัน ส่งผลให้เกิดความเข้าใจที่ไม่ตรงกัน โดยผู้ปฏิบัติงานด้านสาธารณสุขยังเป็นหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนการดำเนินงานร่วมกับภาคประชาสังคมในพื้นที่

(2.3) **การเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายผู้ใช้ยาเสพติดด้วยวิธีการฉีด** พบว่า จากการประเมินกระบวนการดำเนินงานตามมาตรการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติดในกลุ่มผู้ใช้ยาด้วยวิธีการฉีดพบว่า แม้จะมีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายในการดำเนินโครงการตามคำสั่งฯ ว่า “กลุ่มผู้ใช้ยาเสพติดแบบฉีด” หมายถึง ผู้ใช้ยาเสพติดทุกประเภทที่มีพฤติกรรมการใช้ยาเสพติดด้วยวิธีการฉีด แต่พบว่า ในแต่ละพื้นที่ที่มีลักษณะของปัญหาและพฤติกรรมของผู้ใช้ยาเสพติดที่แตกต่างกัน ผู้ปฏิบัติงานในแต่ละพื้นที่จะกำหนดกลุ่มเป้าหมายตามลักษณะและพฤติกรรมของผู้ใช้ยาเสพติดที่มีในพื้นที่เป็นสำคัญ ซึ่งควรได้รับ



บริการที่แตกต่างกันไป โดยการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายโดยภาครัฐ เน้นการดำเนินงานเชิงรับ คือเปิดให้บริการที่สถานพยาบาล ในขณะที่การเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายโดยภาคประชาสังคม ใช้วิธีการลงพื้นที่ (Outreach) คือ การที่อาสาสมัครของภาคประชาสังคมในพื้นที่ เดินทางไปหาผู้ติดยาเสพติดในชุมชนหรือพื้นที่ต่างๆ เป็นสำคัญ ซึ่งสถานที่หลักในการให้บริการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติดในกลุ่มผู้ใช้สารเสพติดชนิดฉีด (IDU Care) ของภาครัฐ ได้แก่ สถานพยาบาลที่ให้บริการจ่ายแจกเมทาโดนระยะยาวของรัฐ และศูนย์ลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด (Drop In Center) ของภาคประชาสังคม ซึ่งจัดเป็นสถานที่ปลอดภัยสำหรับผู้ติดยาเสพติดที่จัดกิจกรรมและบริการที่เป็นประโยชน์ต่อสุขภาพและคุณภาพชีวิต

(2.4) การให้บริการด้านการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด พบว่า ในส่วนของการให้บริการทั้ง 10 ชุดบริการที่กำหนดไว้ในคำสั่งฯ พบว่า ในส่วนของภาครัฐมีการให้บริการ 9 ชุดบริการ ยกเว้นชุดบริการเรื่องการสนับสนุนให้ใช้เข็มและอุปกรณ์ฉีดที่สะอาด ซึ่งทางภาครัฐเองจะไม่มีบริการเปิดให้บริการแจกเข็มและอุปกรณ์ฉีดที่สะอาดอย่างเป็นทางการ เนื่องจากยังขัดต่อข้อปฏิบัติทางกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด จึงมักปรับเป็นแนวทางการให้คำแนะนำเกี่ยวกับการใช้เข็มและอุปกรณ์สะอาดแทน ในขณะที่การให้บริการในชุดบริการอื่นๆ นั้น เป็นการให้บริการที่ทางสาธารณสุขได้ดำเนินการดูแลรักษาสุขภาพของประชาชนตามภารกิจหลักของหน่วยงานอยู่แล้ว ส่งผลให้ผู้ปฏิบัติงานในหลายพื้นที่มองว่า มาตรการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติดที่กำหนดมาไม่ได้ก่อให้เกิดการดำเนินงานพิเศษใด โดยมีเพียงการให้ความสำคัญกับชุดบริการจ่ายเมทาโดนเพื่อเป็นสารทดแทนยาเสพติด ซึ่งเป็นการดำเนินงานที่มุ่งให้บริการแก่ผู้ใช้เฮโรอีนและฝิ่น ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายส่วนใหญ่ของโครงการ และทำให้ผู้ปฏิบัติงานหลายส่วนมองงานลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติดว่าเป็นเพียงการจ่ายเมทาโดนให้แก่กลุ่มเป้าหมายเท่านั้น โดยมีการให้บริการในส่วนอื่นเป็นบริการเสริม อย่างไรก็ตาม ปัญหาสำคัญประการหนึ่งในการให้บริการของภาครัฐคือ การส่งต่อผู้ติดยาเพื่อเข้ารับบริการตรวจและรักษา ในกรณีที่มีภาวะเสี่ยงหรือมีอาการติดเชื้อต่างๆ ซึ่งพบว่า สถานพยาบาลหลายแห่งที่ให้บริการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติดในกลุ่มผู้ติดยาด้วยวิธีการฉีด ยังไม่มีการจัดบริการเหล่านี้ จึงต้องมีการส่งต่อผู้ติดยาเพื่อให้รับบริการจากส่วนงานหรือหน่วยงานที่มีการให้บริการเฉพาะ แต่พบว่ายังมีปัญหาในด้านการประสานงาน เสนอต่อข้อมูลของผู้บริการ รวมทั้งตัวผู้ติดยาที่เข้ารับบริการเองก็ยังขาดความพร้อมในการเข้ารับบริการตรวจและรักษาเฉพาะด้านเหล่านั้น



ในขณะที่การให้บริการในส่วนของการประชาสัมพันธ์พบว่ามีผลการดำเนินการใน 3 ชุดบริการ ได้แก่ ชุดบริการที่ 1 การให้ความรู้เพื่อสร้างความเข้าใจ ความตระหนัก และการประเมินความเสี่ยงของตนเอง รวมถึงทักษะการป้องกันการติดเชื้อ HIV และยาเสพติด ชุดบริการที่ 3 การสนับสนุนให้ใช้เข็มและอุปกรณ์ฉีดที่สะอาด ชุดบริการที่ 4 การแจกถุงยางอนามัย และชุดบริการที่ 8 กิจกรรมกลุ่มเพื่อนช่วยเพื่อน ซึ่งพบว่า ความโดดเด่นในการดำเนินงานของภาคประชาสังคมคือ การให้บริการเรื่องการแลกเปลี่ยนเข็มและอุปกรณ์ฉีดที่สะอาด และกิจกรรมกลุ่มเพื่อนช่วยเพื่อน ซึ่งเป็นชุดบริการที่ทางภาครัฐยังขาดศักยภาพในการดำเนินการ ดังนั้นการที่ภาคประชาสังคมสามารถให้บริการในส่วนนี้ได้ นับเป็นการเสริมให้การทำงานตามมาตรการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติดในกลุ่มผู้ค้าด้วยวิธีการฉีดเป็นไปตามที่กำหนดได้ชัดเจนขึ้น อย่างไรก็ตามการดำเนินงานของภาคประชาสังคมเองอาจยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากข้อจำกัดที่สำคัญ 2 ประการได้แก่ ความไม่เข้าใจต่อหลักการดำเนินงานของภาคประชาสังคมอันนำไปสู่การเกิดทัศนคติเชิงลบและการดำเนินงานที่ขัดแย้งกันจากบางหน่วยงานของภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งยังขาดกลไกรองรับการทำงานของภาคประชาสังคมที่ชัดเจน ส่งผลให้การดำเนินงานของภาคประชาสังคมและรัฐยังคงแยกส่วนกัน โดยมีเพียงบางพื้นที่ที่ผู้ปฏิบัติงานภาครัฐและภาคประชาสังคมมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน ก็จะเกิดความร่วมมือและร่วมกันดำเนินเพื่อขับเคลื่อนแนวทางลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติดในกลุ่มผู้ค้าด้วยวิธีการฉีดในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

(2.4) การติดตามดูแลผู้ค้ายาเสพติดด้วยวิธีการฉีด พบว่า การติดตามของภาครัฐ เป็นการดำเนินการเชิงรับ คือสามารถติดตามข้อมูลผู้ค้าได้เมื่อผู้ค้ามารายงานตัวเข้ารับบริการที่โรงพยาบาลตามนัด ในขณะที่การติดตามของภาคประชาสังคม มี 2 แนวทางคือ การกำหนดให้อาสาสมัครทำการเยี่ยมบ้านเพื่อนผู้ค้าที่เป็นสมาชิกของมูลนิธิเพื่อติดตามดูแลเป็นประจำ โดยมักกำหนดให้อย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง และการพบผู้ค้าในการเข้ารับบริการที่ศูนย์ Drop In ซึ่งการติดตามดูแลผู้ค้าอย่างต่อเนื่องจะนำไปสู่การสร้างความคุ้นเคย ไว้วางใจ และสามารถปรับทัศนคติและพฤติกรรมของผู้ค้าให้เห็นความสำคัญในการดูแลตนเองให้ลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(2.5) การบูรณาการการดำเนินงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคประชาสังคม ซึ่งนับเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนแนวทางการดำเนินงานตามมาตรการลดอันตรายจากการใช้ยาในกลุ่มผู้ค้าด้วยวิธีการฉีดนั้น พบว่าในส่วนของการดำเนินการร่วมกันอย่างเป็นทางการหลายพื้นที่ได้มีการจัดตั้งคณะทำงานลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติดในระดับจังหวัดตามคำสั่งฯ ยกเว้น

จังหวัดปทุมธานี แต่คณะทำงานชุดดังกล่าวในบางพื้นที่มีการขับเคลื่อนอย่างเป็นรูปธรรม ได้แก่ ดาก เชียงราย บัตตานี สมุทรปราการ กทม.(ในการดำเนินงานในปีพ.ศ. 2554) ในขณะที่พะเยา สุราษฎร์ธานี สงขลา และกทม.(ในการดำเนินงานในปีพ.ศ. 2557) แม้จะมีคณะทำงาน แต่กลับไม่มีการขับเคลื่อนงานที่ชัดเจน อาจเนื่องมาจากมุมมองและการให้ความสำคัญต่อมาตรการมีไม่มากนัก เพราะกลุ่มเป้าหมายของโครงการเป็นกลุ่มเล็กเมื่อเทียบกับภารกิจอื่นในงานยาเสพติดที่มีความรุนแรงของปัญหามากกว่า รวมทั้งหน่วยหน่วยงานในพื้นที่ยังไม่ยอมรับหรือขาดความเข้าใจในแนวคิดในการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว

3. การประเมินผลจากการดำเนินงานจากการดำเนินงานตามมาตรการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด (Harm Reduction) ทั้งในส่วนกลางและภาคประชาสังคม

(3.1) ประเมินผลผลิต (Outputs) พบว่า ในพื้นที่เป้าหมายในการศึกษามีการจัดตั้งทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้บริการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติดในกลุ่มผู้ใช้สารเสพติดชนิดฉีด (IDU Care) ของภาครัฐ และศูนย์ลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด (Drop In Center) ของภาคประชาสังคม จำนวน 6 จังหวัด ได้แก่ ดาก เชียงราย สงขลา บัตตานี สมุทรปราการ และกรุงเทพมหานคร ในขณะที่จังหวัดพะเยา และสุราษฎร์ธานีนั้น เดิมมีศูนย์ Drop In ของภาคประชาสังคม แต่ในปัจจุบัน (ช่วงเวลาที่ทำการศึกษา) พบว่า มีเพียงสถานที่ให้บริการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติดในกลุ่มผู้ใช้สารเสพติดชนิดฉีดของภาครัฐเท่านั้น โดยกลุ่มผู้ใช้ยาเสพติดด้วยวิธีการฉีดนั้นเป็นกลุ่มเป้าหมายขนาดเล็ก เมื่อเทียบกับสัดส่วนกับผู้ใช้ยาเสพติดที่เข้ารับการรักษาบำบัดทั้งหมด (ไม่ถึงร้อยละ 1) และผู้ใช้เฮโรอีนซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายหลักที่พฤติกรรมของการเสพยาด้วยวิธีการฉีดนั้นมีสัดส่วนมากที่สุดเมื่อเทียบกับยาเสพติดประเภทอื่นในกลุ่มที่ควรเข้ารับการรักษาบำบัดด้วยเมทาโดน ซึ่งผู้ใช้เฮโรอีนยังมีทั้งกลุ่มที่ยังคงใช้เข็มเพื่อเสพยา และกลุ่มที่สมัครเข้ารับการรักษาบำบัดโดยเมทาโดนในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน ในขณะที่ภาคประชาสังคมมีการเข้าถึงกลุ่มผู้ใช้ยาเสพติดได้เพียงพื้นที่ใกล้เคียงกับที่ตั้งของศูนย์บริการเป็นหลักด้วยข้อจำกัดของงบประมาณ โดยมุ่งเน้นกลุ่มผู้ใช้เฮโรอีนและฝิ่น ทั้งแบบฉีดและรูปแบบอื่น อย่างไรก็ดี ในพื้นที่ที่มีการดำเนินการทั้งในส่วนกลางและภาคประชาสังคม จะมีการให้บริการครบทั้ง 10 ชุดบริการ ในขณะที่พื้นที่ที่ไม่มีการดำเนินการของภาคประชาสังคม ในส่วนของการบริการสนับสนุนการใช้เข็มและอุปกรณ์สะอาดจะเน้นเพียงการแนะนำจากเจ้าหน้าที่สาธารณสุข แต่จะไม่มีการบริการแจกเข็มและอุปกรณ์สะอาดอย่างเป็นทางการ ยกเว้นในกรณีเจ้าหน้าที่เห็นว่ามีความจำเป็น



(3.2) ประเมินผลลัพธ์ (Outcomes) พบว่า ผู้ใช้ยาเริ่มตระหนักและปรับเปลี่ยนพฤติกรรมเพื่อลดอันตรายต่างๆที่เกิดขึ้นจากการใช้ยาเสพติด และเข้าถึงสิทธิในการบริการดูแลสุขภาพมากขึ้น โดยจากการประเมินเบื้องต้นตามความเห็นของผู้ให้บริการและตัวผู้ใช้ยาเองพบว่า ผู้ใช้ยาป้องกันและดูแลการติดเชื้อที่สำคัญในผู้ใช้ยาเสพติดด้วยวิธีการฉีด (โดยเฉพาะโรคเอดส์และโรคติดต่อทางเลือด) ทั้งนี้ เมื่อมีการดูแลผู้ใช้ยากลุ่มเป้าหมายอย่างต่อเนื่อง สามารถช่วยให้ผู้ใช้ยาบางส่วนเลิกใช้ยาเสพติดหรือหยุดเสพยาด้วยวิธีการฉีดได้ แต่ด้วยความไม่สะดวกและเงื่อนไขของการรับเมทาโดน ทำให้ผู้ใช้ยาบางส่วนกลับไปใช้ยาเสพติดและฉีดแบบเดิมในบางช่วงเวลา อย่างไรก็ตาม การรับบริการดังกล่าวอย่างสม่ำเสมอเป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่สามารถให้คำแนะนำและช่วยให้ผู้ใช้ยาเกิดความรู้สึกละอายใจเลิกใช้ยา แต่ยังคงอาศัยเวลา เงื่อนไขและการดำเนินการในอีกหลายด้านเพื่อสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อให้ผู้ใช้ยาสามารถตัดขาดจากยาเสพติดได้อย่างแท้จริง

(3.3) ประเมินผลกระทบเบื้องต้น (Initial Impacts) พบว่า ทักษะคติของผู้เกี่ยวข้องในพื้นที่ พบว่า เจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย อาทิ เจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่ปกครอง และเจ้าหน้าที่ทหาร (ในพื้นที่ภาคเหนือ) ยังขาดการให้ความสำคัญและเข้าใจมาตรการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด รวมทั้งผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานรัฐและชุมชนบางส่วน ยังมีทัศนคติเชิงลบต่อการดำเนินงานตามมาตรการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด ส่งผลให้ไม่เกิดความร่วมมือในการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรม ในขณะที่ผู้ใช้ยาและบุคคลใกล้ชิด รวมทั้งเจ้าหน้าที่ที่ให้บริการ มีความเห็นตรงกันว่า ผู้ใช้ยามีพฤติกรรมดูแลตนเองที่ดีขึ้น ทำให้สามารถอยู่ร่วมกับสังคมมากขึ้น

อภิปรายผลการศึกษา

การลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติดนับเป็นแนวคิดหรือหลักการที่ ซึ่งมีจุดเน้นที่การมองปัญหาผู้ใช้ยาเสพติดเปลี่ยนไปเป็นการมองโดยพิจารณาที่ลักษณะและพฤติกรรมของผู้ใช้ยาเสพติดเป็นสำคัญ โดยภาครัฐเองต้องมีความเข้าใจว่า ผู้ใช้ยาเสพติดแต่ละรายมีสาเหตุและปัจจัยที่นำไปสู่การตัดสินใจใช้ยาเสพติด ตลอดจนการจัดการชีวิตตนเองที่แตกต่างกัน ดังนั้น การกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาผู้ใช้ยาเสพติดจึงเป็นสิ่งที่ต้องพิจารณาในหลายมิติประกอบกัน

ปัญหายาเสพติดและปัญหาโรคเอดส์รวมทั้งการติดเชื้อทางเลือดยังเป็นปัญหาที่มีความรุนแรงโดยกลุ่มผู้ใช้ยาด้วยวิธีการฉีด (Injecting Drug User) ถือเป็นกลุ่มที่เชื่อมทั้งสองปัญหา ซึ่งแม้ว่าในปัจจุบันผู้ใช้กลุ่มผู้ใช้ยาด้วยวิธีการฉีด มีจำนวนไม่มากหากเทียบกับผู้ใช้ยาทุกประเภท รวมทั้งสัดส่วน



ของผู้ติดเชื้อเอดส์ในกลุ่มผู้ขายด้วยวิธีการฉีดยา อาจมีส่วนไม่มากนัก เมื่อเทียบกับผู้ติดเชื้อกลุ่มอื่น แต่การแก้ไขและควบคุมปัญหาเล็กให้ได้ เพื่อไม่ให้ขยายวงของปัญหาให้กว้างออกไป อันอาจนำไปสู่ การสร้างปัญหาอื่นที่ต่อเนื่อง ยังนับว่าเป็นแนวทางที่เป็นประโยชน์ในการกำหนดนโยบาย ซึ่งการ กำหนดให้เป็นการดำเนินงานในลักษณะโครงการนำร่อง หรือพื้นที่นำร่อง เพื่อทดสอบทฤษฎีโครงการ หรือแนวคิดเชิงหลักเหตุผลของโครงการจะช่วยให้ ผู้กำหนดนโยบายความคุมการดำเนินงานและ เห็นผลลัพธ์ได้ชัดเจนกว่า รวมทั้งทราบถึงเงื่อนไขและข้อจำกัดของการดำเนินงานในบริบทต่างๆ เพื่อ ลดบทเรียนและนำไปสู่การปรับแนวทางการดำเนินงานที่มีความเหมาะสมมากขึ้นสำหรับพื้นที่ทั่วไป

อย่างไรก็ดี ในการขับเคลื่อนให้นโยบายหรือมาตรการที่กำหนดไปสู่การปฏิบัติอย่างมี ประสิทธิภาพ ผู้กำหนดนโยบายควรต้องตั้งเป้าหมายที่ชัดเจนและถ่ายทอดไปยังผู้ปฏิบัติในระดับพื้นที่ เพื่อเข้าใจและสามารถปฏิบัติงานไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งการดำเนินงานตามมาตรการลดอันตรายจาก การใช้ยาเสพติดในกลุ่มผู้ขายด้วยวิธีการฉีดยา ดังกล่าว นับเป็นแนวคิดใหม่ ซึ่งต้องอาศัยการยอมรับและ ทัศนคติที่ดีจากผู้ปฏิบัติงานที่มีองค์ประกอบจากภาคส่วนต่างๆ เพื่อให้เกิดการสอดประสานการทำงาน ภายใต้งานภาพของแต่ละหน่วยงาน จึงจะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายตามที่หวังไว้ รวมทั้งการกำหนด บทบาทและแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจนให้แก่ผู้ปฏิบัติ ซึ่งจากผลการประเมินในครั้งนี้ ยังพบว่า ปัญหาสำคัญที่ทำให้การขับเคลื่อนการดำเนินงานตามมาตรการยังไม่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจนอาจ เนื่องมาจากการขาดความชัดเจนของตัวนโยบาย กล่าวคือ การให้คำนิยาม “การลดอันตรายจากการใช้ยา เสพติด” ยังไม่มีความชัดเจน ซึ่งภายใต้บริบทของผู้ปฏิบัติงานที่รับผิดชอบงานยาเสพติดในระดับพื้นที่ ยังคงมีกรอบการทำงานในรูปแบบเดิมตามแนวนโยบายยาเสพติดที่ผ่านมาของประเทศไทย โดยแนวคิด เรื่องการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติดนับเป็นเรื่องใหม่ ซึ่งเปลี่ยนฐานคติในการดำเนินงานของผู้ ปฏิบัติในหลายหน่วยงาน หากไม่มีการกำหนดความหมายหรือเป้าหมายในการนำแนวคิดการลด อันตรายมาใช้ในงานยาเสพติดที่ชัดเจน ผู้ปฏิบัติงานอาจเกิดความสับสนในบทบาทของตนเอง (Role Conflict) และแม้ว่าในคำสั่งศูนย์อำนวยการพลังแผ่นดินเอาชนะยาเสพติดแห่งชาติที่ 1/2557 เรื่อง แนวทางการดำเนินงานลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด (Harm Reduction) ในกลุ่มผู้ขายเสพติดด้วย วิธีการฉีดยา จะกำหนดให้มีการดำเนินงานร่วมกันจากหน่วยงาน โดยจัดตั้งเป็นคณะทำงานในระดับ จังหวัด แต่กลับพบว่า มีการกำหนดแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจนเฉพาะเพียงในส่วนของการ ให้บริการของสาธารณสุขเป็นหลัก แต่ขาดการกำหนดบทบาทหรือแนวทางการดำเนินงานของ หน่วยงานอื่น ว่าต้องขับเคลื่อนหรือมีแผนการปฏิบัติงานใดเพิ่มเติมเพื่อรองรับการดำเนินงานตาม



มาตรการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด ส่งผลให้หน่วยงานอื่นไม่ให้ความสนใจต่อมาตรการฯ ดังกล่าว และหันไปให้ความสำคัญกับนโยบายหรือมาตรการด้านอื่นที่ตนเองมีบทบาทและแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจนมากกว่า รวมทั้งในส่วนของภาคประชาสังคมที่เหมือนกับจะถูกกำหนดบทบาทในการทำงานไว้ค่อนข้างชัดเจน แต่กลับไม่มีการกำหนดระเบียบหรือแนวทางที่เป็นทางการเพื่อรองรับการดำเนินงานของภาคประชาสังคมที่เชื่อมโยงกับภาครัฐ โดยหลายพื้นที่มักเป็นไปตามการประสานและสร้างความสัมพันธ์ส่วนตัวของภาคประชาสังคมกับสาธารณสุขในแต่ละพื้นที่ที่สำคัญ จากลักษณะดังกล่าวส่งผลให้การดำเนินงานของแต่ละพื้นที่ขึ้นอยู่กับความสามารถและการดีความของผู้ปฏิบัติงานในแต่ละพื้นที่ที่สำคัญ เนื่องจากผู้ปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ (Street Level) นับเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

นอกจากนี้ยังอาจกล่าวได้ว่า แม้มีการประกาศคำสั่งฯ ถ่ายทอดไปยังหน่วยงานในแต่ละพื้นที่ แต่กลับไม่มีแรงกดดันนโยบายที่จริงจังจากส่วนกลาง รวมทั้งขาดการสร้างกลไกรองรับการดำเนินงานที่ชัดเจน เหมือนสั่งการแต่ไม่คาดหวังความสำเร็จ โดยผู้ปฏิบัติงานส่วนใหญ่ในหลายพื้นที่ ยังมองมาตรการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติดในกลุ่มผู้ใช้ยาแบบผิดๆ เป็นเพียงการให้บริการต่อผู้ใช้ยาเสพติดกลุ่มหนึ่ง ซึ่งเป็นไปตามภารกิจปกติของสาธารณสุขที่ต้องให้บริการดูแลรักษาตามแนวปฏิบัติที่มีอยู่แล้วของสถานพยาบาล โดยไม่ได้มองว่าเป็นประเด็นเร่งด่วนเชิงนโยบายที่แตกต่างจากการทำงานตามภารกิจอื่น ส่งผลให้ไม่เห็นความสำคัญของการกำหนดแนวทางเฉพาะที่เป็นรูปธรรมในการดำเนินงานคำสั่งฯ หรือนโยบายที่กำหนดมาจากส่วนกลาง จึงไม่ได้นำไปสู่การเกิดแรงกระเพื่อม หรือการตอบสนองจากผู้ปฏิบัติ

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 ควรกำหนดจุดมุ่งเน้นของนโยบายที่ชัดเจน โดยควรกำหนดนิยามและขอบเขตของ “การลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด” ให้ชัดเจน โดยต้องพิจารณาทั้งในมิติของอันตรายในด้านสุขภาพและความปลอดภัยของร่างกาย อันอาจเกิดต่อผู้ใช้ยาและบุคคลอื่น รวมทั้งอันตรายต่อสังคมที่อาจเกิดจากการกระทำผิดที่ต่อเนื่องจากการใช้ยาเสพติด นอกจากนี้ ควรต้องคำนึงถึงมิติของการแก้ไขปัญหายาเสพติด ในนโยบายด้านอื่นๆ เพื่อให้เกิดการดำเนินงานที่สอดคล้องกัน



1.2 ควรกำหนดทิศทางและแนวทางการปฏิบัติงานที่ชัดเจนให้ผู้ปฏิบัติมากกว่านี้ รวมทั้งมีการจัดสรรทรัพยากรสำหรับการดำเนินงานที่ชัดเจนให้แก่หน่วยปฏิบัติ โดยองค์ประกอบของการขับเคลื่อนมาตรการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติดที่เหมาะสมคือ

(1) มีคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษร

(2) มีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายในการดำเนินงานที่ชัดเจน รวมทั้งการกำหนดแนวทางการดำเนินงานที่สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมาย เนื่องจากกลุ่มผู้ใช้ยาด้วยวิธีการฉีดมีการใช้ยาหลายประเภท ซึ่งแนวทางในการดูแลผู้ใช้น้ำยาแต่ละกลุ่มนั้นมีความแตกต่างกัน

(3) มีการกำหนดบทบาทภารกิจของแต่ละหน่วยงานให้ชัดเจน ซึ่งควรตระหนักว่า มาตรการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด ไม่ใช่เพียงการให้บริการทางสาธารณสุขเท่านั้น แต่ต้องเป็นการปรับทัศนคติและพฤติกรรมของผู้ใช้ยาให้ตระหนักถึงความเสี่ยงที่จะนำไปสู่อันตรายในแต่ละรูปแบบอันเกิดจากการใช้ยาเสพติด ซึ่งต้องอาศัยกลไกเชิงสังคมประกอบ

(4) มีการกำหนดระบบการทำงานที่เกี่ยวข้องกัน

(5) มีการสนับสนุนงบประมาณ หรือทรัพยากรที่เพียงพอ

1.3 ควรกำหนดกลไกการดำเนินงานร่วมกันระหว่างภาครัฐ ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน ซึ่งนับเป็นภาคีหลักในการขับเคลื่อนนโยบาย และกำหนดบทบาทของภาคประชาสังคมและภาคประชาชนที่ชัดเจนในการดำเนินงานร่วมกับภาครัฐ โดยนำจุดเด่นของแต่ละหน่วยงานมาประสานกันให้ลงตัว โดยควรเริ่มจากการทำความเข้าใจเกี่ยวกับเป้าหมายในการดำเนินงานให้ไปในทิศทางเดียวกัน รวมทั้งการปรับทัศนคติของแต่ละภาคส่วน เพื่อให้เกิดกระบวนการทำงานที่สอดคล้องประสานกัน

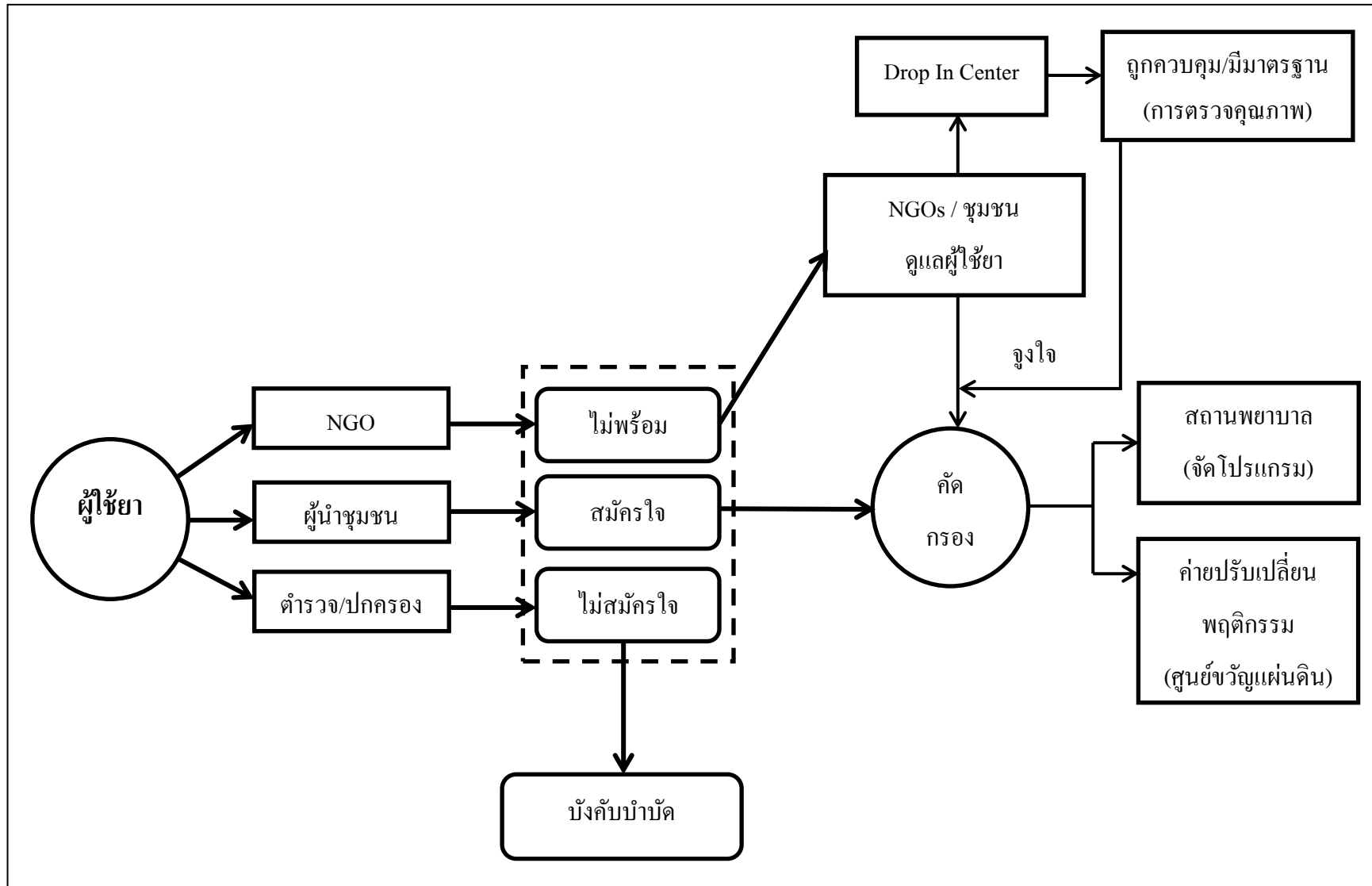
1.4 ควรมีการกำหนดตัวชี้วัดร่วมที่สอดคล้องกับภารกิจของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้แต่ละส่วนงานมีเป้าหมายในการดำเนินงานร่วมกันและไม่กระทบงานประจำที่รับผิดชอบ รวมทั้งคำนึงถึงบริบทในการดำเนินงานเพื่อพิจารณาตัวชี้วัดรอบด้าน

1.5 ควรมีการเชื่อมโยงมาตรการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติดไปสู่แผนการแก้ไขปัญหายาเสพติดในภาพรวม ดังภาพที่ 2



ปีที่ 6 ฉบับที่ 2 มีนาคม – สิงหาคม 2559

วารสารการเมืองการปกครอง
ธรรมาภิบาล (Good Governance)



ภาพที่ 2 แผนภาพการนำแนวคิด/แนวทาง Harm Reduction ไปเป็นส่วนหนึ่งของแผนการแก้ไขปัญหายูสเฝ้าเสพยาเสพติด



2. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

2.1 ควรถ่ายทอดองค์ความรู้และสร้างความเข้าใจถึงแนวทางการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด ให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในแต่ละส่วนงานในพื้นที่

2.2 ควรผลักดันให้เกิดการขับเคลื่อนกลไก “คณะทำงานลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด ระดับจังหวัด” เพื่อให้เกิดพื้นที่ในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและแนวทางในการดำเนินงานร่วมกัน ตลอดจนการปรับทัศนคติและเป้าหมายการดำเนินงานในทิศทางเดียวกัน

2.3 ควรประสานการดำเนินงานระหว่างภาครัฐ ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน ซึ่งมีศักยภาพในการดำเนินงานที่โดดเด่นแตกต่างกัน โดยกำหนดแนวทางในการดำเนินการดังนี้

(1) การเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย ภาครัฐต้องประสานความร่วมมือกับผู้นำชุมชนในการประชาสัมพันธ์ให้ผู้ไ้ยรับรู้ข้อมูลการให้บริการ โดยการให้ความรู้และชี้ให้เห็นความเสี่ยงของตนเอง อันอาจเกิดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด รวมทั้งความสำคัญของการดูแลสุขภาพ ทั้งนี้ ต้องอาศัยความร่วมมือจากภาคประชาสังคม ผ่านกลไก “อาสาสมัครจากผู้ไ้ยา” เพื่อเข้าถึงผู้ไ้ยาอื่นๆ และสร้างความไว้วางใจ เพื่อยอมรับคำแนะนำและชักจูงให้เข้ารับบริการ โดยภาครัฐควรให้การสนับสนุนในด้านทรัพยากรในการดำเนินการ เพื่อเพิ่มจำนวนอาสาสมัคร และพัฒนาประสิทธิภาพในการทำงานของอาสาสมัครให้สามารถเข้าถึงและจูงใจให้ผู้ไ้ยาเข้าสู่ระบบการดูแลมากขึ้น

(2) การให้บริการทั้งในส่วน of สถานพยาบาลภาครัฐควรเน้นการให้บริการด้านสุขภาพต่างๆ ในขณะที่ภาคประชาสังคมควรมีบทบาทสำคัญในการดำเนินกิจกรรมกลุ่มเพื่อนช่วยเพื่อน รวมทั้งการผลักดันให้เกิดกิจกรรมอื่นๆ ระหว่างผู้ไ้ยา เพื่อสร้างพื้นที่ปลอดภัยและไว้วางใจระหว่างผู้ไ้ยาและหน่วยงานที่ให้บริการ โดยภาคประชาสังคมนับเป็นกลไกกลางที่สำคัญในการประสานระหว่างผู้ไ้ยาและหน่วยให้บริการของภาครัฐ

(3) การติดตามดูแลผู้ไ้ยา โดยภาคประชาสังคมและภาคประชาชนนับเป็นกลไกสำคัญที่ควรมีบทบาทในการติดตามดูแลผู้ไ้ยา ทั้งในส่วนของการดูแล ให้ความช่วยเหลือ และติดตามพฤติกรรมของผู้ไ้ยา เพื่อให้ผู้ไ้ยาสามารถดำเนินชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปลอดภัย ในขณะที่ภาครัฐเองควรมีความพร้อมในการดำเนินบทบาทในการให้บริการดูแลสุขภาพ และจัดทำระบบข้อมูลที่เกี่ยวข้องต่อการดำเนินงาน รวมทั้งสนับสนุนทรัพยากรที่จำเป็นในการดำเนินงานของภาคประชาสังคมและภาคประชาชนอย่างเหมาะสม



2.4 ควรมีการประสานข้อมูลผู้สูงอายุที่เข้ารับบริการทั้งในส่วนของภาครัฐและภาคประชาสังคม เพื่อให้แต่พื้นที่ที่สามารถระเหินสถานการณ์ของปัญหาผู้สูงอายุเสพติดได้อย่างใกล้ชิดเคียงความจริงที่สุด โดยควรมีการนำข้อมูลจากแต่ละหน่วยงานมาประสานเป็นข้อมูลเดียวกัน ซึ่งต้องมีการกำหนดชั้นความลับสำหรับผู้ที่มีอำนาจและความรับผิดชอบในการเข้าถึงข้อมูล เพื่อรักษาความสัมพันธ์และความรู้สึกไว้วางใจของผู้สูงอายุที่มีต่ออาสาสมัครของภาคประชาสังคม

2.5 ควรสร้างระบบการเชื่อมโยงและส่งต่อข้อมูลของผู้รับบริการที่มีความเสี่ยงหรือความเจ็บป่วยในด้านต่างๆ ที่ต่อเนื่องมาจากการใช้ยาเสพติด เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถให้บริการผู้สูงอายุได้อย่างครบวงจร อันจะเป็นการดำเนินการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติดอย่างแท้จริง

บรรณานุกรม

- กนกพรรณ กัลยาณสูตร. (2532). การวิเคราะห์แนวทางการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติดให้โทษในระบบคุมประพฤติผู้ใหญ่. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- กรมการแพทย์ และกรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข. (2548). คู่มือแนวทางการบำบัดรักษาผู้ติดยาด้วยเมทาโดนระยะยาว. กรุงเทพฯ: องค์การทหารผ่านศึก.
- คณะอนุกรรมการประเมินผล ศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดแห่งชาติ (ศตส.). สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด. (2547). สรุปรายงานผลการสำรวจประเมินสถานการณ์ยาเสพติด ครั้งที่ 1 – 6. (1 กุมภาพันธ์ 2546 - 31 กรกฎาคม 2546) กรุงเทพมหานคร: สหมิตรพรินติ้ง.
- เครือข่ายเพื่อนไทยลดอันตรายจากสารเสพติด. (2550). การดูแลสุขภาพตนเองแบบองค์รวมในผู้สูงอายุ. เชียงใหม่: นันทพันธ์พรินติ้ง จำกัด.
- โครงการทดสอบประสิทธิภาพวัคซีนเอดส์เวกซ์ บี/อี (BVEG). (2548). คู่มือการให้คำปรึกษาเพื่อลดพฤติกรรมเสี่ยงต่อการติดเชื้อ HIV ในผู้ติดยาเสพติด. กรุงเทพฯ: นิเวศรรณการพิมพ์ (ประเทศไทย) จำกัด.



- นวลตา อาภาคัพพะกุล. (2550). การลดอันตรายจากการใช้ยา. *สงขลานครินทร์เวชสาร*. 25 (1), ประเทือง ธนิยผล. (2530). การใช้วิธีบำบัดรักษาและแก้ไขฟื้นฟูจิตใจแทนการใช้เรือนจำต่อผู้กระทำความผิดฐานยาเสพติด. *วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล*.
- พกามาศ ศุภสร. (2545). ระบบของการให้บริการผู้ถูกคุมความประพฤติ คดียาเสพติด สำนักงานคุมประพฤติ. *วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*.
- มูลนิธิศูนย์คุ้มครองสิทธิด้านเอดส์. (2555). การทบทวนนโยบายและกฎหมายด้านยาเสพติดของประเทศไทยเพื่อการแก้ไขปัญหา HIV . กรุงเทพฯ: พีเอส.ซัพพลาย.
- วรพล หนูนุ่น. (2556). การลดอันตราย (Harm reduction) และแนวทางการลดอุปสงค์ (Demand reduction) ยุทธศาสตร์ในการแก้ปัญหายาเสพติดในประเทศไทย. *วารสารการพัฒนาศาสนาชุมชน*. มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 1 (3), (ตุลาคม – ธันวาคม 2556).
- วิศา จันทอง. (2542). ชุมชนบำบัดในงานราชทัณฑ์: ศึกษาเฉพาะกรณีทัณฑสถานบำบัดพิเศษหญิง จังหวัดปทุมธานี. *วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*.
- วิโรจน์ วีรชัย. (2553). นโยบายการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด (Harm Reduction) ทางเลือกใหม่ของประเทศไทย. *รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรบริหารการทูต รุ่นที่ 2 ปี 2553 สถาบันต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงต่างประเทศ*.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2543). *รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 4 ครั้งที่ 15 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ)*. วันพุธที่ 16 สิงหาคม 2543.
- กรมควบคุมโรคติดต่อ กระทรวงสาธารณสุข. *สถานการณ์ปัญหาเอดส์ระดับโลก*. สืบค้นที่ <http://www.boe.moph.go.th/report.php?cat=19&id=1267> (7 มีนาคม 2558)
- สุชาดา นิลมาก. (2533). *ชุมชนบำบัด: การฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดในประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุวิมล ว่องวานิช. (2552). *การออกแบบและประเมินโครงการโดยใช้ทฤษฎีการเปลี่ยนแปลง*. ใน *วารสารการวิจัยสังคมศาสตร์*, 7-25.



เสาวลักษณ์ ปลั่งเกียรติยศ. (2547). *ทัศนะของผู้เข้ารับการรักษาฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดของศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด (ลาดหลุมแก้ว) ต่อการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545*. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สุกัญญา กาญจนบัตร และมานพ คณะโต. (2556). *การประเมินผลการนำแนวคิด นโยบายและมาตรการการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติดมาใช้ในจังหวัดอุดรธานี*. วารสารการพัฒนาลักษณะชุมชน. มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 1(2), (กรกฎาคม – กันยายน 2556).

Newmeyer, John A. (1988). *Why Bleach? Fighting AIDS contagion among intravenous Drug User: The San Francisco experience*. **Journal of Psychoactive Drug**. 20 (Apr – Jun): 160.

Rossi, P.H., Freeman, H.E., & Lipsey, M.W. (1998). **Evaluation: A Systematic Approach** (6 ed.). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

The need for harm reduction. [homepage on the internet]. [updated 2001 Jan 24; cited 2003 Nov 14]. Available from: <http://www.harmreduction.org>.



ปัจจัยเชิงสาเหตุที่ส่งผลถึงการเตรียมความพร้อม สำหรับการรองรับการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา

สมบูรณ์ ศิริสรธีร์*

สุวิดา นวมเจริญ**

บทคัดย่อ

ผลการวิจัยปัจจัยเชิงสาเหตุที่ส่งผลถึงการเตรียมความพร้อมสำหรับการรองรับการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา โดยประยุกต์ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ G. Shabbir Cheema และ Dennis A. Rondinelli นำมาวิเคราะห์ด้วยการใช้ตัวแบบสมการเชิงโครงสร้าง พบว่าเงื่อนไขทางสภาพแวดล้อมส่งผลเชิงบวกต่อความสัมพันธ์ระหว่างองค์การและทรัพยากรองค์การในระดับมาก แต่ไม่มีผลต่อคุณลักษณะและสมรรถนะของโรงเรียน ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างองค์การและทรัพยากรองค์การส่งผลเชิงบวกต่อคุณลักษณะและสมรรถนะโรงเรียนในระดับปานกลาง สุดท้ายคุณลักษณะและสมรรถนะโรงเรียนส่งผลเชิงบวกต่อความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจในระดับสูง ส่วนเงื่อนไขทางสภาพแวดล้อมส่งผลเชิงบวกต่อความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจในระดับปานกลาง

คำสำคัญ : การกระจายอำนาจ/ การจัดการศึกษา/ นโยบายการศึกษา

* รองศาสตราจารย์ ภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

** หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะและการจัดการภาครัฐ ภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล



Factors Contributing to Preparation in Supporting Decentralization on Education Management

Somboon Sirisunhirun^{*}

Suwida Nawamacharoen^{**}

Abstract

The result of the research entitled “Factors contributing to preparation in supporting decentralization on education management”, which was conducted by applying Policy Implementation model by G. Shabbir Cheema และ Dennis A. Rondinelli and then analyzed with Structural Equation Model (SEM), was that environmental conditions had a positive impact on the organizational interrelationship and organizational resources at high level. However, it didn’t have any impact on attributes and competencies of the schools. Furthermore, the organizational interrelationship and organizational resources had a positive impact on the attributes and competencies of the schools at medium level. Finally, the attributes and competencies of the schools had a positive impact on readiness in supporting decentralization at high level but the environmental conditions had a positive impact on readiness in supporting decentralization at medium level.

Keywords: Decentralization Management/ Education Management/ Education Policy

^{*} Assoc. Prof. Dr., Department of Social Sciences, Faculty of Social Sciences and Humanitie, Mahidol University

^{**} Doctor of Public Administration Program in Public Policy and Public Management, Department of Social Sciences, Faculty of Social Sciences and Humanitie, Mahidol University



บทนำ

นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ระบุว่าประชากรไทยที่ได้รับสิทธิเสรีภาพในการเข้ารับการศึกษาดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 49 รัฐจึงมีบทบาทในการจัดการศึกษาค้นคว้าให้ครอบคลุมกับประชากรในวัยเรียน ซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจทางการศึกษาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 39 ทำให้เกิดการกระจายอำนาจทางการศึกษาเริ่มต้นในปีการศึกษา 2549 ถือเป็นจุดเริ่มต้นในการถ่ายโอน และในปี 2549-2553 ได้มีการประเมินผลคุณภาพทางการศึกษากับโรงเรียนที่ได้ถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองท้องถิ่นจำนวน 459 โรงเรียนพบว่าส่วนใหญ่มีผลการประเมินอยู่ในระดับดี (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2556) แต่อย่างไรก็ตามในช่วงแรกของการถ่ายโอนก็ยังคงมีปัญหาเนื่องจากถือว่าเป็นเรื่องใหม่ของประเทศไทย เช่น ความไม่เข้าใจในนโยบาย กฎระเบียบที่ไม่เอื้ออำนวย อำนาจหน้าที่ของกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา เป็นต้น (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2554)

จากตัวอย่างบทเรียนการกระจายอำนาจของประเทศต่าง เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ นิวซีแลนด์ ฝรั่งเศส ออสเตรเลีย เกาหลี ญี่ปุ่น มาเลเซีย (สมบุรณ์ ศิริสรธริทธิ, 2545; สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2549a, 2549b, 2549c, 2549d, 2549e, 2549f, 2549g, 2550a, 2550b) พบว่าการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาส่งผลดีทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการศึกษา (กมล สูดประเสริฐ, 2544) สามารถจัดการศึกษาได้เหมาะสมตามบริบทของชุมชน การบริหารงานมีความคล่องตัวมากขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2545) และประเทศที่พัฒนาแล้วได้ใช้แนวทางนี้ในการบริหารการศึกษา นอกจากนั้น จาการายงานการวิจัยเรื่องการประเมินศักยภาพและความพร้อมของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อรองรับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา พบว่าสถานศึกษามีความพร้อมด้านการบริหารทั่วไป งบประมาณ วิชาการ และด้านบุคลากรสูงถึง 95% (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2555) จากผลการวิจัยและรายงานดังกล่าว ทำให้คณะผู้วิจัยได้สนใจว่า การนำนโยบายการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปปฏิบัติ นั้น มีปัจจัยเชิงสาเหตุและความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยเชิงสาเหตุเป็นอย่างไรที่ทำให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานนั้นมีความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา ซึ่งถ้าเมื่อทราบถึงปัจจัยของสาเหตุและความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยดังกล่าวแล้วจะเกิดประโยชน์ต่อผู้กำหนดนโยบายในการพัฒนานโยบาย และเป็นแนวทางในการบริหารสถานศึกษาเพื่อรองรับการกระจายอำนาจทางการศึกษา



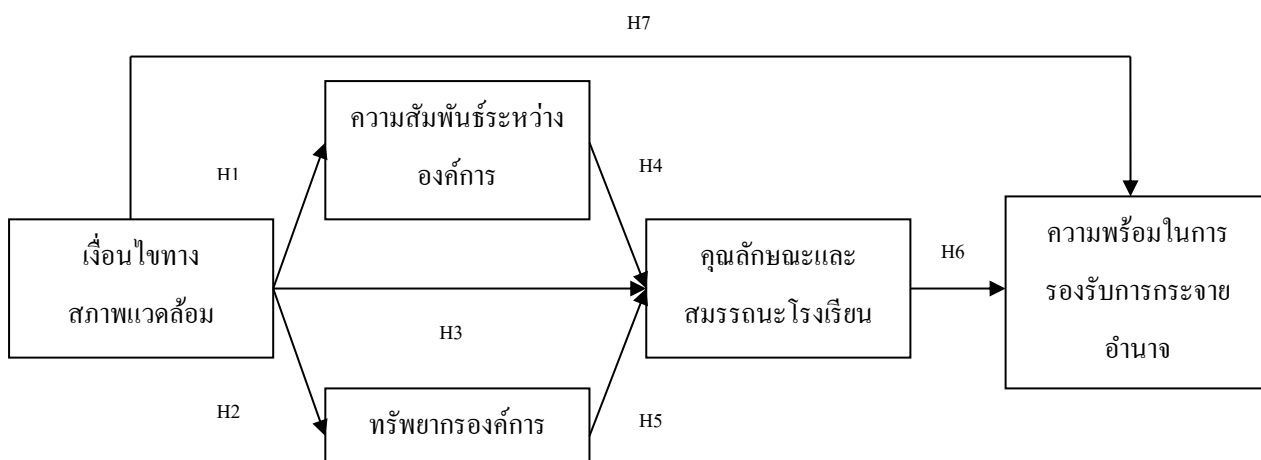
วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงปัจจัยเชิงสาเหตุที่ทำให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานนั้นมีความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา
2. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยเชิงสาเหตุที่ทำให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานนั้นมีความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา
3. เพื่อพัฒนาตัวแบบการนำนโยบายการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาไปปฏิบัติ

กรอบแนวคิดในการวิจัย

คณะผู้วิจัยได้ประยุกต์ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ G. Shabbir Cheema และ Dennis A. Rondinelli ซึ่งถูกเรียกว่าเป็นตัวแบบการกระจายอำนาจ เนื่องจากเป็นแบบที่พัฒนามาสำหรับการอธิบายแผนงานการกระจายอำนาจในการนำนโยบายไปปฏิบัติในประเทศที่อยู่ในภูมิภาคเอเชีย (Cheema, G. S, and Rondinelli, D. A. อ้างถึงในสมบัติ ชำรงชัญญ์, 2553) มาใช้ในการศึกษา ซึ่งมีกรอบแนวคิดดังรูปที่ 1

รูปที่ 1 แสดงถึงกรอบแนวคิดในการวิจัย



ที่มา : ประยุกต์จาก (สมบัติ ชำรงชัญญ์, 2553)

เงื่อนไขทางสภาพแวดล้อมที่ส่งผลต่อความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจทางการศึกษาประกอบด้วยนโยบายจากกระทรวง แผนงานจากกระทรวง ระเบียบปฏิบัติจากกระทรวง (สมบัติ ชำรงชัญญ์, 2553; สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น และ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, ม.ป.ป.; สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2545)



ความสามารถขององค์กรปกครองท้องถิ่นในการร่วมมือกับสถานศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น และ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, ม.ป.ป.)

ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรนั้น โรงเรียนจะมีองค์การที่เกี่ยวข้องและสัมพันธ์กับสถานศึกษาไม่ว่าจะเป็นการประสานงานหรือการประชุมร่วมกัน คือ หน่วยงานที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ คณะกรรมการโรงเรียน องค์กรปกครองท้องถิ่น (กมล สุดประเสริฐ, 2544; สมบูรณ์ ศิริสรหิรัญ, 2544; สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2550c) การร่วมมือกับโรงเรียนอื่น (กล้า ทองขาว, ม.ป.ป.)

ส่วนทรัพยากรองค์การที่สำคัญประกอบด้วยบุคลากร และงบประมาณ โดยองค์ประกอบของตัวแปรบุคลากรประกอบด้วยจำนวนบุคลากรที่เพียงพอ ความสามารถของบุคลากร การพัฒนาบุคลากร ส่วนองค์ประกอบของตัวแปรงบประมาณ คือ งบประมาณที่เพียงพอ การเบิกจ่ายสะดวก สามารถตรวจสอบความโปร่งใสในการใช้งบประมาณ

ส่วนคุณลักษณะและสมรรถนะโรงเรียนประกอบด้วยสมรรถนะทางด้านวิชาการ และสมรรถนะทางการบริหาร โดยองค์ประกอบของตัวแปรสมรรถนะทางด้านวิชาการ คือ การพัฒนาหลักสูตร การจัดการเรียนการสอน การวัดผลผู้เรียน สื่อและเทคโนโลยี มาตรฐานการศึกษา การประกันคุณภาพ ส่วนองค์ประกอบของตัวแปรสมรรถนะทางการบริหาร คือ ระบบสารสนเทศ บริหารบุคลากร บริหารงบประมาณ บริหารพัสดุ บริหารงานธุรการ บริหารสถานที่ (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2549h; สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น และ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, ม.ป.ป.)

และสุดท้ายคือตัวแปรความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจประกอบด้วยความพร้อมด้านวิชาการ บุคลากร งบประมาณ การบริหาร (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2549h, 2550c, 2555; สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น และ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, ม.ป.ป.; สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2545) โดยความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของตัวแปรต่าง ๆ ได้แสดงในรูปที่ 1



ระเบียบวิธีการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงปริมาณ โดยมีขั้นตอนการวิจัยต่อไปนี้

1. ประชากรและตัวอย่าง

1.1 ประชากร คือ บุคลากรทางการศึกษา ซึ่งประกอบด้วย ครูผู้ช่วย ครูประจำตั้งแต่ ค.ศ.1 ถึง ค.ศ.5 รองผู้อำนวยการโรงเรียน ผู้อำนวยการเรียน จากเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา นครปฐม เขต 2 ซึ่งได้แบ่งกลุ่มเป็น 14 กลุ่มโรงเรียน ประกอบด้วยโรงเรียน 152 โรงเรียน

1.2 จำนวนตัวอย่างใช้จำนวนน้อยที่สุดที่สามารถประมาณค่าตัวแบบสมการเชิงโครงสร้างแบบ Maximum Likelihood คือ 200 ตัวอย่าง (A.Marcoulides & E.Schumacker, 2009; Byrne, 2010; Kline, 2011; Schumacker & Lomax, 2010)

1.3 วิธีการสุ่มตัวอย่างใช้การสุ่มแบบหลายขั้นตอน โดยมีขั้นตอนดังนี้ 1) สุ่มแบบกระจายอย่างง่ายจากกลุ่มโรงเรียนให้ได้จำนวน 8 กลุ่มโรงเรียน 2) สุ่มแบบกระจายอย่างง่ายจากโรงเรียนในแต่ละกลุ่มโรงเรียนจำนวน 5 โรงเรียน ดังนั้นจะได้จำนวนโรงเรียนทั้งหมด 40 โรงเรียน 3) สุ่มแบบกระจายอย่างง่ายจากบุคลากรทางการศึกษาจากแต่ละโรงเรียน จำนวน 11 คน ดังนั้นจะได้จำนวนตัวอย่าง 440 ตัวอย่าง

2. เครื่องมือและการตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือ

2.1 เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูลเป็นแบบสอบถามมี 4 ตอน คือ ตอนที่ 1 เป็นแบบสอบถามปลายปิดแบบตรวจสอบรายการ ที่เกี่ยวกับข้อมูลผู้ตอบแบบสอบถาม เช่น เพศ อายุ ตำแหน่ง เป็นต้น ตอนที่ 2 เป็นแบบสอบถามปลายปิดแบบมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ เพื่อสอบถามความคิดเห็นถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อความพร้อมพร้อมของสถานศึกษาสำหรับการรองรับการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา ตอนที่ 3 เป็นแบบสอบถามปลายปิดแบบมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ เพื่อสอบถามความคิดเห็นถึงระดับความพร้อมของสถานศึกษาสำหรับการรองรับการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา ตอนที่ 4 เป็นแบบสอบถามปลายเปิด สอบถามถึงข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

2.2 การตรวจสอบเครื่องมือมีการตรวจสอบ 2 ประการ คือ 1) การตรวจสอบความตรงเชิงเนื้อหา และตรงเชิงโครงสร้าง โดยการตรวจสอบความตรงเชิงเนื้อหาได้ให้ผู้เชี่ยวชาญจำนวน 3 ท่านได้ตรวจสอบทั้งด้านความเหมาะสมทางภาษา และความสอดคล้องกับนิยามเชิงปฏิบัติการ ได้ค่าดัชนีความสอดคล้องข้อคำถามกับวัตถุประสงค์ (IOC) มีค่าระหว่าง 0.67-1 ส่วนความตรงเชิงโครงสร้างได้ทำการตรวจสอบโดยการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน (CFA) จากซอฟต์แวร์ AMOS 2) การตรวจสอบความ



เที่ยง โดยการนำแบบสอบถามไปทดลองใช้กับกลุ่มตัวอย่างจำนวน 30 ตัวอย่าง และนำมาหาค่าสัมประสิทธิ์แอลฟาของครอนบาคได้เท่ากับ 0.969

3. การเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล

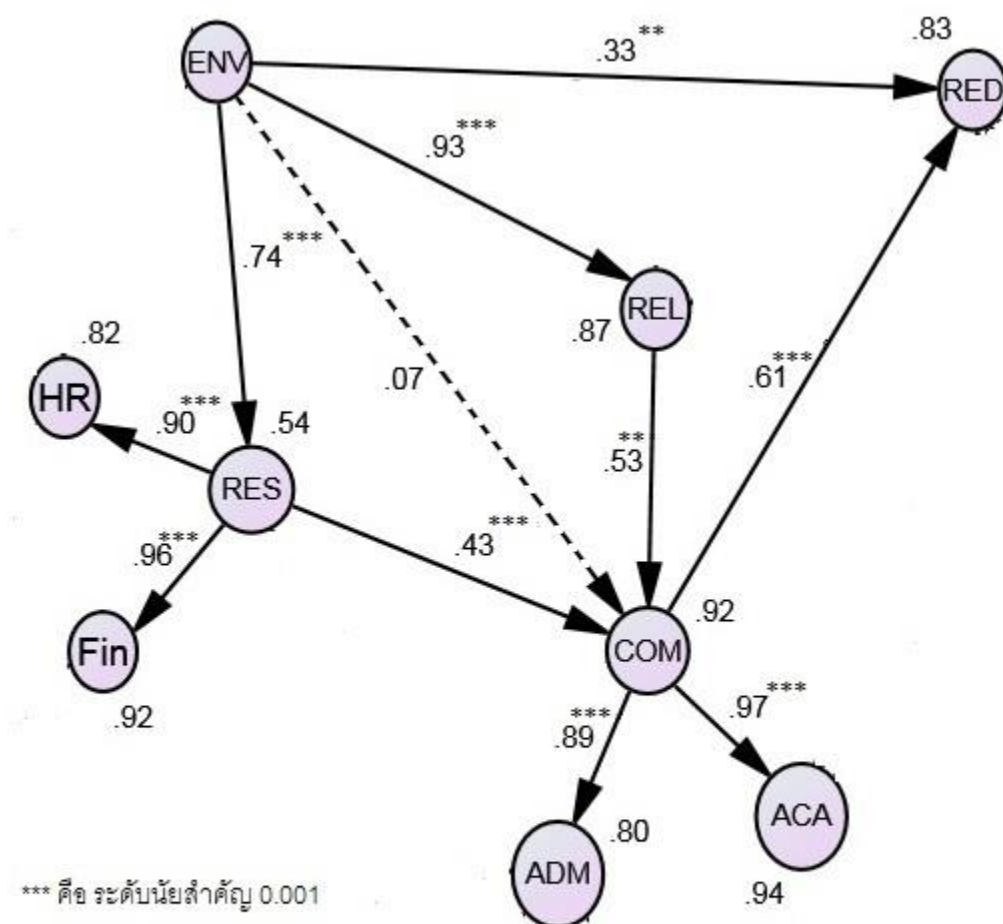
การเก็บข้อมูลกระทำโดยคณะผู้วิจัยได้ติดต่อไปยังผู้บริหารโรงเรียนและนำแบบสอบถามไปเก็บข้อมูลและรวบรวมกลับด้วยตนเอง จากอัตราส่วนของการตอบแบบสอบถามเป็นจำนวน 396 ชุด จาก 440 ชุด คิดเป็น 90 % และนำมาวิเคราะห์โดย 1) สถิติเชิงพรรณนาใช้ซอฟต์แวร์ SPSS V.13 2) การวิเคราะห์ตัวแบบสมการเชิงโครงสร้างใช้ซอฟต์แวร์ AMOS โดยการพิจารณาค่า Goodness of fit ดังต่อไปนี้คือ p-value, CMIN/DF, CFI, GFI, NFI, RMSEA

ผลการศึกษา

จากการวิเคราะห์สมการเชิงโครงสร้างได้ผลของค่า Goodness of fit ที่ผ่านเกณฑ์มาตรฐานมีดังนี้ คือ Chi-square/df มีค่า 1.255, p-value มีค่า 0.071, GFI มีค่า 0.951, CFI มีค่า 0.995, NFI มีค่า 0.974, RMSEA มีค่า 0.029 ดังนั้นสรุปว่าตัวแบบสมการเชิงโครงสร้างมีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ โดยรูปที่ 2 แสดงถึงตัวแบบสมการเชิงโครงสร้างของความพร้อมสำหรับการรองรับการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา



รูปที่ 2 แสดงถึงตัวแบบสมการเชิงโครงสร้างของความพร้อมสำหรับการรองรับการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา



RED = ความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจ
ENV = สภาพแวดล้อม RES = ทรัพยากร HR = บุคลากร Fin = งบประมาณ
REL = ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร COM = คุณลักษณะและสมรรถนะของโรงเรียน
ADM = สมรรถนะการบริหารงานทั่วไป ACA = สมรรถนะทางวิชาการ

ที่มา : คณะผู้วิจัย

จากการทดสอบสมมุติฐานพบว่าสมมุติฐานที่ได้รับการยอมรับ คือ

1. สมมุติฐาน H1 หมายถึง เงื่อนไขทางสภาวะแวดล้อมส่งผลเชิงบวกต่อความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรในระดับมาก คือ มีค่า Standardized Regression Weight เท่ากับ 0.93 ที่ระดับนัยสำคัญ 0.001 และค่า Squared Multiple Correlation (R^2) เท่ากับ 0.87



2. สมมุติฐาน H2 หมายถึง เจื่อนไขทางสภาวะแวดลอมสงผลเชิงบวกตอทรัพยากรองคการในระดับมาก คือ มีค่า Standardized Regression Weight เทากับ 0.74 ที่ระดับนัยสำคัญ 0.001 และค่า Squared Multiple Correlation (R^2) เทากับ 0.54

โดยทรัพยากรองคการประกอบดวยบุคลากรมีค่า Standardized Regression Weight เทากับ 0.90 ที่ระดับนัยสำคัญ 0.001 และงบประมาณมีค่า Standardized Regression Weight เทากับ 0.96 ที่ระดับนัยสำคัญ 0.001

3. สมมุติฐาน H3 หมายถึง เจื่อนไขทางสภาวะแวดลอมไมมีผลตอคุณลักษณะและสมรรถนะของโรงเรียน เนื่องจากมีค่า p-value = 0.740 ซึ่งมีความกวากวาระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.05

โดยสมรรถนะของโรงเรียนประกอบดวยสมรรถนะเชิงวิชาการมีค่า Standardized Regression Weight เทากับ 0.97 ที่ระดับนัยสำคัญ 0.001 และสมรรถนะเชิงการบริหารงานทั่วไปมีค่า Standardized Regression Weight เทากับ 0.89 ที่ระดับนัยสำคัญ 0.001

4. สมมุติฐาน H4 หมายถึง ความสัมพันธระหวางองคการสงผลเชิงบวกตอคุณลักษณะและสมรรถนะโรงเรียนในระดับปานกลาง คือ มีค่า Standardized Regression Weight เทากับ 0.53 ที่ระดับนัยสำคัญ 0.01 และค่า Squared Multiple Correlation (R^2) เทากับ 0.92

5. สมมุติฐาน H5 หมายถึง ทรัพยากรองคการสงผลเชิงบวกตอคุณลักษณะและสมรรถนะโรงเรียนในระดับปานกลาง คือ มีค่า Standardized Regression Weight เทากับ 0.43 ที่ระดับนัยสำคัญ 0.001 และค่า Squared Multiple Correlation (R^2) เทากับ 0.92

6. สมมุติฐาน H6 หมายถึง คุณลักษณะและสมรรถนะโรงเรียนสงผลเชิงบวกตอความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจในระดับสูง คือ มีค่า Standardized Regression Weight เทากับ 0.61 ที่ระดับนัยสำคัญ 0.001 และค่า Squared Multiple Correlation (R^2) เทากับ 0.83

7. สมมุติฐาน H7 หมายถึง เจื่อนไขทางสภาพแวดลอมสงผลเชิงบวกตอความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจในระดับปานกลาง คือ มีค่า Standardized Regression Weight เทากับ 0.33 ที่ระดับนัยสำคัญ 0.01 และค่า Squared Multiple Correlation (R^2) เทากับ 0.83

8.

อภิปรายผล

จากผลการวิจัยสามารถที่จะอภิปรายผลการวิจัยไดดังนี้

1. เจื่อนไขทางสภาพแวดลอมสงผลเชิงบวกในระดับมากตอความสัมพันธระหวางองคการ ซึ่งเปนไปตามตัวแบบการนํานโยบายไปปฏิบัติของ G. Shabbir Cheema และ Dennis A. Rondinelli



(Rondinelli, 1983; Rondinelli, Nellis, & Cheema, 1983; สมบัติ ชำรงชัยวงศ์, 2553) โดยเงื่อนไขทางสภาพแวดล้อมด้านหนึ่งส่งผลเชิงบวกต่อความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร คือ การสร้างความร่วมมือทางเครือข่ายวิชาการระหว่างโรงเรียนขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น และ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, ม.ป.ป.) ซึ่งต้องได้รับการสนับสนุนแนวทางนี้จากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่โรงเรียนนั้น ๆ สังกัด รวมทั้งในระดับนโยบายหรือแผนควมมีระบบ กลไกในการทำให้เกิดการประสาน เชื่อมโยงสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และ โรงเรียน (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2549b) ซึ่งสามารถทำในรูปแบบของโครงสร้างพื้นฐานเช่นระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่เชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ กับ โรงเรียน (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2554)

ดังนั้น จากการที่เงื่อนไขทางสภาพแวดล้อมส่งผลเชิงบวกในระดับมากต่อความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร ทำให้ต้องมีการจัดทำแผน แผนงาน ระเบียบต่าง ๆ ที่เอื้ออำนวยความสะดวกต่อความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร เช่น ระหว่างสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา โรงเรียน องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะส่งผลโดยอ้อมต่อคุณลักษณะและสมรรถนะของโรงเรียนและส่งผลกระทบต่อการเตรียมความพร้อมสำหรับการรองรับการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา ในทางตรงข้ามถ้าไม่มีการจัดทำแผน แผนงาน ระเบียบต่าง ๆ จะส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรได้ เช่น ไม่เกิดเครือข่ายทางวิชาการหรือการให้ความร่วมมือกันระหว่างโรงเรียน หรือเกิดปัญหาการประสานงานระหว่างสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา โรงเรียน องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น

2. เงื่อนไขทางสภาพแวดล้อมส่งผลเชิงบวกในระดับมากต่อทรัพยากรองค์การซึ่งประกอบด้วยบุคลากร และงบประมาณ ซึ่งเป็นไปตามตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ G. Shabbir Cheema และ Dennis A. Rondinelli เช่น มีการเสนอให้ปรับปรุงระเบียบการเงินและการคลังให้สะดวกรวดเร็วโดยใช้ระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMIS) และการมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารบุคคล รวมทั้งนโยบาย มาตรการเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรบุคคลงบประมาณ ไม่ให้เกิดการเหลื่อมล้ำระหว่างเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2549b)

ดังนั้น จากการที่เงื่อนไขทางสภาพแวดล้อมส่งผลเชิงบวกในระดับมากต่อทรัพยากรองค์การ ทำให้ต้องมีนโยบาย แผน ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพยากรบุคคลให้ได้ทรัพยากรบุคคลที่เพียงพอ มีความสามารถตรงตามที่ต้องการ เช่น จบคณิตศาสตร์ก็เป็นครูสอนคณิตศาสตร์ รวมทั้งมีการพัฒนาบุคลากร ส่วนด้านงบประมาณก็ต้องการนโยบาย แผน ระเบียบที่เอื้อต่อการบริหารงบประมาณ



อย่างสะดวกรวดเร็ว มีความโปร่งใส แต่ที่เป็นปัญหามาก คือ ด้านงบประมาณที่เพียงพอต่อการกิจต่าง ๆ (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2549h, 2550c)

3. เงื่อนไขทางสถานะแวดล้อมไม่มีผลต่อคุณลักษณะ และสมรรถนะของโรงเรียน ประเด็นนี้ ไม่สนับสนุนสมมุติฐานตามตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ G. Shabbir Cheema และ Dennis A. Rondinelli ซึ่งสมรรถนะของโรงเรียนประกอบด้วยสมรรถนะทางวิชาการ และสมรรถนะด้านการบริหารทั่วไป แม้ว่าจะมีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ในมาตรา 39 ที่เป็นกรอบทิศทางของการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา รวมทั้งกระทรวงศึกษาธิการได้ออกกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 แต่อย่างไรก็ตามผลการวิจัยของ พบว่า แม้โรงเรียนจะมีความพร้อมอยู่ในระดับมาก แต่ไม่ได้ส่งผลต่อคุณภาพการศึกษาที่วัดโดยผลการทดสอบระดับชาติ (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2553, 2555)

ดังนั้นการมีแผน ระเบียบ ในการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา แต่ก็ไม่ได้มีความสัมพันธ์กับคุณภาพการศึกษา หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ เงื่อนไขทางสถานะแวดล้อมไม่มีผลต่อคุณลักษณะและสมรรถนะของโรงเรียนโดยเฉพาะสมรรถนะด้านวิชาการ สอดคล้องกับผลการวิจัยของ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น and สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (ม.ป.ป.) พบว่าปัญหาของการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา คือ ขาดการพัฒนาหลักสูตรการจัดระบบการเรียนการสอนไม่มีมาตรฐาน และการประกันคุณภาพการศึกษา รวมทั้งการขาดสื่อและเทคโนโลยีทางการศึกษา ขาดความรู้ในการวัดและประเมินผล (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2549h) ซึ่งในประเด็นดังกล่าวเป็นปัญหาเรื่องของสมรรถนะทางวิชาการ ส่วนปัญหาด้านการบริหารทั่วไปที่สำคัญ คือ ระบบสารสนเทศที่ยังไม่เป็นระบบ (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2550c) นอกจากนั้นยังมีปัจจัยหนึ่งที่สำคัญ คือ บุคลากรยังคงมีวัฒนธรรมแบบอำนาจนิยม (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2554) ทำให้แม้ว่าจะมีนโยบาย แผน ระเบียบที่ชัดเจน แต่เมื่อนำไปปฏิบัติกลับยังคงติดกับกรอบวัฒนธรรมแบบอำนาจนิยม เช่น ต้องมีหนังสือคำสั่งจึงดำเนินการ (กล้า ทองขาว, ม.ป.ป.)

4. ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การส่งผลเชิงบวกต่อคุณลักษณะและสมรรถนะโรงเรียนในระดับปานกลาง ซึ่งเป็นไปตามตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ G. Shabbir Cheema และ Dennis A. Rondinelli การที่มีเครือข่ายทางวิชาการระหว่างโรงเรียนจะส่งผลต่อสมรรถนะทางวิชาการ (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, ม.ป.ป.) หรือการสร้างเครือข่ายการนิเทศจะส่งผลต่อมาตรฐานการจัดการเรียนการสอน นอกจากนั้นใน



ด้านการบริหารทั่วไปได้มีข้อเสนอให้ลดขนาดของเขตพื้นที่การศึกษาลง เพื่อให้เกิดการติดต่อประสานได้อย่างใกล้ชิด (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2549) รวมทั้งการเชื่อมโยงระบบสารสนเทศระหว่างโรงเรียน (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2550)

ดังนั้น การที่มีความสัมพันธ์ระหว่างองค์การที่จะส่งผลเชิงบวกต่อคุณลักษณะและสมรรถนะโรงเรียนทั้งในด้านสมรรถนะทางวิชาการและสมรรถนะในการบริหารงานทั่วไป ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การดังกล่าวเป็นทั้งในระดับแนวดิ่ง คือ ระหว่างสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากับโรงเรียน และในระดับแนวนอน คือ ระหว่างโรงเรียนและโรงเรียน และในระหว่างโรงเรียนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5. ทรัพยากรองค์การส่งผลเชิงบวกต่อคุณลักษณะและสมรรถนะโรงเรียนในระดับปานกลาง ซึ่งเป็นไปตามตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ G. Shabbir Cheema และ Dennis A. Rondinelli การจัดสรรทรัพยากรทางการเงิน เช่น เงินอุดหนุนรายหัว ส่งผลต่อการพัฒนาด้านคุณภาพทางการศึกษา ทรัพยากรบุคคลที่เพียงพอตามอัตราค่าจ้างและมีความสามารถตรงตามที่ต้องการจะส่งผลต่อสมรรถนะในการบริหารงานทั่วไป (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2549b)

ในองค์การทุกองค์การทรัพยากรถือเป็นเรื่องที่สำคัญ เพราะเกี่ยวข้องและมีความสัมพันธ์ต่อผลการปฏิบัติงาน (Papadimitriou, 1998) ดังนั้น ทรัพยากรองค์การส่งผลเชิงบวกต่อคุณลักษณะและสมรรถนะโรงเรียน ถ้าต้องการให้คุณลักษณะและสมรรถนะโรงเรียนเพิ่มมากขึ้น จำเป็นที่จะต้องมีการเพิ่มทรัพยากรองค์การ หรือมีการบริหารทรัพยากรองค์การให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นตามแนวคิดของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (Hood & Peters, 2004)

6. คุณลักษณะและสมรรถนะโรงเรียนส่งผลเชิงบวกต่อความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจในระดับสูง ซึ่งเป็นไปตามตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ G. Shabbir Cheema และ Dennis A. Rondinelli โดยคุณลักษณะและสมรรถนะโรงเรียนด้านบริหารไม่ว่าจะเป็น โครงสร้าง องค์การ การจัดการด้านงบประมาณ การจัดการด้านบุคลากร เทคโนโลยีและการสื่อสาร เป็นปัจจัยที่เอื้อต่อความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจ (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2549b, 2550c) ระบบการบริหารวิชาการ คุณภาพและมาตรฐานทางการจัดการศึกษา (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2554)

ดังนั้น ถ้าต้องการให้โรงเรียนมีความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจทางการศึกษา สิ่งที่สำคัญคือ การทำให้โรงเรียนมีสมรรถนะทั้งด้านวิชาการ และด้านการบริหาร (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2555)



7. เงื่อนไขทางสภาพแวดล้อมส่งผลเชิงบวกต่อความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจในระดับปานกลาง ซึ่งเป็นไปตามตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ G. Shabbir Cheema และ Dennis A. Rondinelli โดยปัจจัยด้าน กฎหมายหรือนโยบาย เป็นปัจจัยที่เอื้อต่อความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจ (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2549h, 2553) โดยเฉพาะนโยบายที่ชัดเจน กฎระเบียบที่ผ่อนคลาย (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2554)

ดังนั้น ถ้าต้องการให้โรงเรียนมีความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจทางการศึกษา ต้องมีปัจจัยด้านเงื่อนไขสภาพแวดล้อม เช่น นโยบายชัดเจน กฎและระเบียบที่เอื้อต่อการสร้างความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจทางการศึกษา (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2555)

ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัยปัจจัยเชิงสาเหตุที่ส่งผลถึงการเตรียมความพร้อมสำหรับการรองรับการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาได้มีข้อเสนอ ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 ควรมีทบทวนการกำหนดกฎ ระเบียบเพื่อพัฒนาให้สนับสนุนและเอื้อต่อการทำงาน สำนักงานของเขตพื้นที่การศึกษา และ โรงเรียน เช่น ด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล งบประมาณ และการพัฒนาเครือข่ายทางวิชาการ

1.2 จัดสรรทรัพยากรบุคคลตามอัตรากำลังและตรงความสามารถที่ต้องการของโรงเรียน และจัดสรรงบประมาณและระบบงบประมาณที่เอื้อต่อโรงเรียน ให้โรงเรียนมีความคล่องตัวในการบริหารทรัพยากรมนุษย์และงบประมาณ แต่ต้องมีระบบควบคุมความโปร่งใส

1.3 สร้างระบบเสริมกำลัง (empower) ให้กับ โรงเรียนที่มีสมรรถนะเชิงวิชาการ หรือสมรรถนะเชิงการบริหารยังไม่ถึงมาตรฐาน

1.4 ส่งเสริม และสนับสนุนความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร เช่น การสร้างความร่วมมือทางวิชาการหรือเครือข่ายวิชาการในโรงเรียนต่าง ๆ ของเขตพื้นที่การศึกษา และลดกฎ ระเบียบในความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร

2. ข้อเสนอแนะในการทำวิจัย

2.1 นำตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของนักวิชาการคนอื่นมาเป็นกรอบแนวคิด เพื่อท้ายที่สุดจะนำไปสู่การสังเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการเตรียมความพร้อมสำหรับการรองรับการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา จากตัวแบบต่างๆ



2.2 เลือกกลุ่มตัวอย่างจังหวัดอื่น เนื่องจากการวิจัยครั้งนี้มีข้อจำกัดด้านระยะเวลา และงบประมาณ จึงไม่สามารถที่จะทำการศึกษาในจังหวัดอื่นๆ ได้

บรรณานุกรม

- กมล สุดประเสริฐ. (2544). รายงานผลการวิจัยรูปแบบการบริหารและการจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจ. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.
- กล้า ทองขาว. (ม.ป.ป.). ระบบงานแผนเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.
- สมบัติ ชำรงชัยวงศ์. (2553). นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ (21 ed.). กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.
- สมบูรณ์ ศิริสรธริทธิ. (2544, 15 มิถุนายน 2544). บทบาทใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการศึกษา : พัฒนาหรือบั่นทอน. Paper presented at the รายงานการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง การกระจายอำนาจเพื่อการพัฒนาภาครัฐและประชาชน, ห้องกรุงธนบอลรูม โรงแรมรอยัลริเวอร์ เขตบางพลัด กรุงเทพฯ.
- สมบูรณ์ ศิริสรธริทธิ. (2545). การศึกษาเปรียบเทียบแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. วารสารสหศาสตร์, 2(2).
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2549). การกระจายอำนาจทางการศึกษาใน 8 ประเทศ. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2549). รายงานการวิจัยเรื่องการกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2549). รายงานการวิจัยเรื่องการกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศฝรั่งเศส. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2549). รายงานการวิจัยเรื่องการกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศมาเลเซีย. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2549). รายงานการวิจัยเรื่องการกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.



ปีที่ 6 ฉบับที่ 2 มีนาคม – สิงหาคม 2559

วารสารการเมืองการปกครอง
ธรรมาภิบาล (Good Governance)

- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2549). รายงานการวิจัยเรื่องการกระจายอำนาจทางการศึกษาของ
ประเทศออสเตรเลีย. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2549). รายงานการวิจัยเรื่องการกระจายอำนาจทางการศึกษาของ
ประเทศอังกฤษ. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2549). รายงานการวิจัยประเมินผลการกระจายอำนาจการบริหาร
และการจัดการศึกษาให้เขตพื้นที่การศึกษา. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2550). รายงานการวิจัยเรื่องการกระจายอำนาจทางการศึกษาของ
ประเทศญี่ปุ่น. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2550). รายงานการวิจัยเรื่องการกระจายอำนาจทางการศึกษาของ
ประเทศสหรัฐอเมริกา. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2550). รายงานการวิจัยการบริหารจัดการศึกษาขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2553). รายงานการติดตามการจัดการศึกษาขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น ปี 2551. กรุงเทพฯ: เพลิน สตุติโอ.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2554). การวิจัยและพัฒนารูปแบบกลไกการส่งเสริมการกระจาย
อำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา. กรุงเทพฯ: สำนักงาน
เลขาธิการสภาการศึกษา.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2555). รายงานการวิจัยการประเมินศักยภาพและความพร้อมของ
สถานศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อรองรับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา. กรุงเทพฯ: สำนักงาน
เลขาธิการสภาการศึกษา.
- สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, และ สำนักงานเลขาธิการ
สภาการศึกษา. (ม.ป.ป.). รายงานผลการตรวจติดตามสถานศึกษาที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.
- สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2556). รอบรู้เรื่อง
แผนการกระจายอำนาจ. จดหมายข่าว : การกระจายอำนาจ, 11.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. (2545). การบริหารแบบกระจายอำนาจ : โรงเรียนพร้อม
หรือยัง. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.



- A.Marcoulides, G., & E.Schumacker, R. (2009). **NEW DEVELOPMENTS AND TECHNIQUES IN STRUCTURAL EQUATION MODELING** London: Lawrence Erlbaum Associates.
- Byrne, B. M. (2010). **Structural Equation Modeling with AMOS: Basic Concepts, Applications, and Programming (2 ed.)**. New York: Taylor & Francis Group.
- Hood, C., & Peters, G. (2004). *The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?*. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 14(3), 267–282.
- Kline, R. B. (2011). **Principles and Practice of Structural Equation Modeling (3 ed.)**. New York: The Guilford.
- Papadimitriou, D. (1998). **The impact of institutionalized resources, rules and practices on the performance of non-profit sport organizations**. *Managing Leisure*, 3, 169-180.
- Rondinelli, D. A. (1983). *Implementing decentralization programmes in Asia: a comparative analysis*. **Public Administration and Development**, 3, 181-207.
- Rondinelli, D. A., Nellis, J. R., & Cheema, G. S. (1983). **Decentralization in Developing Countries a Review of Recent Experience**. Washington: The World Bank.
- Schumacker, R. E., & Lomax, R. G. (2010). **A Beginner's Guide to Structural Equation Modeling (3 ed.)**. New York: Taylor & Francis Group.



บทบาทของประชาชนในชุมชนในการจัดการศึกษาโรงเรียนบ้านโพรงงาม

อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม

ศิวาโรจน์ วงศิลา*

สิทธิชัย ตันศรีสกุล**

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่อง บทบาทของประชาชนในชุมชนในการจัดการศึกษาโรงเรียนบ้านโพรงงาม อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม มีความมุ่งหมายเพื่อศึกษาระดับบทบาทของประชาชนในชุมชนในการจัดการศึกษาโรงเรียนบ้านโพรงงาม อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม ทั้งโดยรวมและรายด้าน และเปรียบเทียบบทบาทของประชาชนในชุมชนในการจัดการศึกษาโรงเรียนบ้านโพรงงาม อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม ที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษาและรายได้ต่อเดือนแตกต่างกัน กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาค้างนี้ ได้แก่ ประชากรในชุมชนที่มีอายุ 20-60 ปี ในเขตบริการของโรงเรียนบ้านโพรงงาม จำนวน 201 คน และใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล มีค่าความเชื่อมั่นทั้งฉบับเท่ากับ 0.91 สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลคือ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน การทดสอบค่า t - test การวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว (One - way ANOVA) และการเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยรายคู่ด้วยวิธีของเชฟเฟ (The Scheffe's Method) สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และสถิติที่ใช้ในการทดสอบสมมติฐาน ได้แก่ t - test (Independent Samples) และ F - test (One-way ANOVA) ผลการศึกษา ปรากฏดังนี้ 1. ประชาชนในชุมชนในเขตบริการของโรงเรียนบ้านโพรงงาม อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม เห็นว่ามีบทบาทในการจัดการศึกษาของโรงเรียน ทั้งโดยรวมและรายด้านอยู่ในระดับมาก เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อยได้ดังนี้ ด้านการบริหารงานทั่วไป ด้านการบริหารงานงบประมาณ ด้านการบริหารงานวิชาการ และด้านการบริหารงานบุคคล 2. ผลการเปรียบเทียบบทบาทของประชาชนในชุมชนในการจัดการศึกษาโรงเรียนบ้านโพรงงาม อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม ที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษาและรายได้ต่อเดือนแตกต่างกัน พบว่า ประชากรที่มีเพศแตกต่างกัน มีความคิดเห็น

* นักศึกษาระดับปริญญาโท สาขาวิชานโยบายสาธารณะ, วิทยาลัยการเมืองการปกครอง, มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., วิทยาลัยการเมืองการปกครอง, มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, อาจารย์ที่ปรึกษา



เกี่ยวกับการมีบทบาทในการจัดการศึกษาของโรงเรียน โดยรวมและรายด้านไม่แตกต่างกัน ส่วนประชาชนที่มีอายุ ระดับการศึกษาและรายได้ต่อเดือนแตกต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีบทบาทในการจัดการศึกษาของโรงเรียน โดยรวมและรายด้านทุกด้านแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

คำสำคัญ : บทบาท/ชุมชน/ การจัดการศึกษา/ จังหวัดมหาสารคาม

Roles of the People in the Community in Organizing Education in Banponngam School, Kantarawichai District, Mahasarakham Province

Siwaroj Wongsilar*

Sithichai Tansriskul**

Abstract

The study entitled Roles of the People in the Community in Organizing Education in Banponngam School, Kantarawichai District, Mahasarakham Province aims to study the level of the roles of the people in the community in organizing education in Banponngam School, Kantarawichai District, Mahasarakham Province both on the whole and by aspect, and to compare the roles of the people in the community in organizing education in Banponngam School, Kantarawichai District, Mahasarakham Province, classified by sex, age, level of education and monthly income. The sample comprised 201 people who are 20 to 60 years old and lived in the service area of Banponngam School. The instrument for the collection of data is a questionnaire with the reliability of .91. The statistics employs in the analysis of data comprised percentage, mean, and standard deviation, and t-test (independent samples) and F-test (one-way ANOVA) are used in the hypothesis testing. Also paired test according to Scheffe's method was used. The results are as follows: 1 . The people in the service area of Banponngam School, Kantarawichai District, Mahasarakham Province see that their roles in organizing education in the school, both on

* M.P.A, Student (Public Policy), College of Politics and Governance, Mahasarakham University.

** Asst.Prof. Dr, Lecture, College of Politics and Governance, Mahasarakham University. Advisor



the whole and by aspect, are in the high level. Ranked in descending order, the aspects are as follows: general administration, budget administration, academic administration, and personnel administration. 2. The comparison of the roles of the people in the community in organizing education in Banponngam School, Kantarawichai District, Mahasarakham Province, classified by sex, revealed no difference in the people's opinions on the roles of the people in the community in organizing education in the school; however, when it is classified by age, level of education, and monthly income, there is a difference in the people's opinions on the roles of the people in the community in organizing education in the school, on the whole and one very aspect, with statistical significance at the .05 level.

Keywords: Roles/ Community/ Organizing Education/ Mahasarakham Province

บทนำ

สังคมทุกวันนี้และในอนาคตเป็นสังคมฐานความรู้ ที่การเรียนรู้ ความรู้ และนวัตกรรม เป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนา จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเสริมสร้างสภาพการณ์เพื่อการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องเพื่อพัฒนาคุณภาพ ประสิทธิภาพ และขีดความสามารถของคนส่วนใหญ่ในประเทศ โดยยึดหลักให้ทุกภาคส่วนของสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดและตัดสินใจในกิจกรรมสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับตนเองและชุมชนในท้องถิ่น สนับสนุนให้สังคมทุกส่วนทุกระดับได้รับการพัฒนาเต็มศักยภาพและการสร้างสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อความสำเร็จ ในการปฏิบัติเช่นนี้จะทำให้เกิดพลังชุมชนท้องถิ่นที่เข้มแข็ง อันจะเป็นฐานรากที่มั่นคงในการพัฒนาประเทศ อย่างมีเสถียรภาพและยั่งยืนตลอดไป (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2550, น.1-4)

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 8 มาตรา 9 (2) ได้คำนึงถึงหลักการกระจายอำนาจและจัดสรรอำนาจหน้าที่ในแต่ละระดับขององค์กรไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เพื่อให้โรงเรียนสามารถปรับปรุงคุณภาพ และจัดการศึกษาที่สนองตอบต่อความต้องการของผู้เรียน อีกทั้งยังให้สถานศึกษาสามารถบริหารจัดการควบคุมทรัพยากรที่มีข้อจำกัดให้เกิดประสิทธิภาพ และมาตรา 39 ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารงานทั่วไปไปยังคณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง



ให้สถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบมีความอิสระ และมีความคล่องตัวในการตัดสินใจ การบริหารจัดการในการสั่งการเกี่ยวกับการบริหารโรงเรียน ทั้งด้านหลักสูตร การเงิน งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารงานทั่วไป โดยระบบการมีส่วนร่วม จึงสอดคล้องกับการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management : SBM) ซึ่งเป็นการบริหารจัดการโรงเรียน ด้วยตนเองให้เป็นไปตามความต้องการตามความจำเป็นของโรงเรียนคณะกรรมการโรงเรียนมีส่วนร่วมและความรับผิดชอบ ในการตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในการแก้ปัญหา และการจัด กิจกรรมการศึกษาของโรงเรียนให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อการพัฒนาโรงเรียนของตน เป็นหลักสำคัญอย่างมีคุณภาพ (อุทัย บุญประเสริฐ, 2546, น.3) ซึ่งถือเป็นแนวทางในการบริหารจัดการ การศึกษาของสถานศึกษารูปแบบใหม่การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น เป็นแนวคิดที่ได้รับ อิทธิพลมาจากกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกธุรกิจอุตสาหกรรม กลยุทธ์ที่ทำให้องค์กรมี ประสิทธิภาพในการทำงาน ผลการปฏิบัติงานมีคุณภาพสร้างความพึงพอใจให้แก่ลูกค้าและ ผู้เกี่ยวข้อง จากแนวคิดดังกล่าวนำมาใช้ในการบริหารสถานศึกษา โดยหลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participation) ของทุกฝ่ายที่มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) ในรูปของคณะกรรมการให้ตอบสนอง และสอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน ผู้ปกครองและชุมชนมากที่สุด หัวใจของคณะกรรมการ ให้ตอบสนองและสอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน ผู้ปกครองและชุมชนมากที่สุด หัวใจของ การบริหารสถานศึกษาแบบใช้โรงเรียนเป็นฐาน คือ การบริหารจัดการตามความต้องการและความ จำเป็นของสถานศึกษา โดยคณะกรรมการสถานศึกษา ซึ่งจะมีอำนาจหน้าที่ ร่วมคิด (Plan) ร่วม ตัดสินใจ (Decision Making) ร่วมทำ (Implementation) และร่วมประเมิน (Evaluation) โดยมุ่งหวัง เพิ่มประสิทธิผลและประสิทธิภาพของสถานศึกษา (เสาวนิตย์ ชัยมุสิก, 2544, น.3)

จากการประเมินคุณภาพภายนอกรอบแรกของสำนักงานรับรองมาตรฐาน และประเมิน คุณภาพการศึกษา (สมศ.) มีข้อเสนอแนะให้ทางโรงเรียนได้ดำเนินการพัฒนาเพื่อรองรับการ ประเมินในรอบต่อไปในด้านการบริหารจัดการศึกษา สถานศึกษาควรส่งเสริมการสร้าง ความสัมพันธ์และความร่วมมือกับชุมชนในการจัดและพัฒนาการศึกษา และควรกำหนดแผน ยุทธศาสตร์ในการ สร้างความร่วมมือและความสัมพันธ์กับชุมชนในการจัดและพัฒนาการศึกษา การให้ความรู้ ความเข้าใจแก่ชุมชน และให้ชุมชนเห็นความสำคัญของการจัดและพัฒนาการศึกษา อาจทำเป็น โครงการพัฒนาการมีส่วนร่วมระหว่างโรงเรียนกับชุมชน หรือทำเป็นเอกสารหรือ วารสารประชาสัมพันธ์การดำเนินงาน หรือทำหนังสือเชิญชวนให้ชุมชนมาร่วมงานกิจกรรมวัน สำคัญต่าง ๆ ที่โรงเรียนจัดขึ้นหรือเชิญชวนให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษา อย่างครบวงจร โดยเริ่มตั้งแต่การร่วมกันศึกษา วิเคราะห์สภาพปัจจุบันและกำหนดปัญหาความ ต้องการในการพัฒนาของโรงเรียน และการร่วมวางแผนแก้ไขปัญหา การร่วมปฏิบัติงาน ปรับปรุง



พัฒนางานอาคารสถานที่แหล่งเรียนรู้ทั้งภายในและภายนอกห้องเรียนและปรับภูมิทัศน์ในบริเวณโรงเรียนการเชิญภูมิปัญญาชาวบ้านมาช่วยในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน ตามความรู้ความสามารถ ความสมัครใจและตามความถนัด การมีส่วนร่วมในการระดมทรัพยากร เพื่อการบริหารและจัดการศึกษา ตลอดจนการร่วมประเมินผลการปฏิบัติงานและควรดำเนินการอย่างต่อเนื่องเป็นประจำทุกปี (โรงเรียนบ้านโพรงงาม, 2554, น.10-28)

จากข้อเสนอแนะดังกล่าว ผู้ศึกษาค้นคว้า ในฐานะเป็นผู้บริหารโรงเรียนบ้านโพรงงาม อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษามหาสารคาม เขต 1 จึงสนใจที่จะศึกษาบทบาทของประชากรในชุมชนในการจัดการศึกษาโรงเรียนบ้านโพรงงาม เพื่อที่จะได้ใช้เป็นแนวทางและข้อเสนอแนะ ในการพัฒนาบทบาทของประชากรในชุมชนในการจัดการศึกษาในโรงเรียนบ้านโพรงงาม ที่ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพสถานศึกษาต่อไป

ความมุ่งหมายของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาระดับบทบาทของประชากรในชุมชนในการจัดการศึกษาโรงเรียนบ้านโพรงงาม อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม ทั้งโดยรวมและรายด้าน
2. เพื่อเปรียบเทียบบทบาทของประชากรในชุมชนในการจัดการศึกษาโรงเรียนบ้านโพรงงาม อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม ที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษาและรายได้ต่อเดือนแตกต่างกัน

กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ มุ่งศึกษาการมีบทบาทของประชากรในชุมชนในการจัดการศึกษาโรงเรียนบ้านโพรงงาม อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม ได้กำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษา ค้นคว้าของกระทรวงศึกษาธิการ (2547, น.13-16) ไว้ 4 ด้าน ดังนี้ ด้านการบริหารงานวิชาการ ด้านการบริหารงานงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารงานทั่วไป

วิธีดำเนินการศึกษา

ในการศึกษาบทบาทของประชากรในชุมชนในการจัดการศึกษาโรงเรียนบ้านโพรงงาม อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณ ซึ่งมีขั้นตอน ดังนี้



1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1.1 ประชากรที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ได้แก่ ประชาชนในชุมชนที่มีอายุ 20-60 ปี ในเขตบริการของโรงเรียนบ้านโพนงาม หมู่ที่ 10 จำนวน 420 คน

1.2 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ได้แก่ ประชาชนในชุมชนที่มีอายุ 20-60 ปี ในเขตบริการของโรงเรียนบ้านโพนงาม หมู่ที่ 10 จำนวน 201 คน ซึ่งได้มาโดยการเปิดตารางเครจซี่และมอร์แกน (Krejcie and Morgan) (บุญชม ศรีสะอาด, 2545, น.23) โดยการเลือกกลุ่มตัวอย่างตามสะดวก (Convenience Sampling) (สุรวาท ทองบุ, 2550, น.74)

2. เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้า

เป็นแบบสอบถามที่ผู้ศึกษาสร้างขึ้นตามกรอบแนวคิดในการศึกษาค้นคว้าจำนวน 1 ฉบับ มี 3 ตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม เป็นแบบตรวจสอบรายการ (Checklist)

ตอนที่ 2 ระดับบทบาทของประชาชนในชุมชนในการจัดการศึกษาเป็นแบบสอบถามแบบมาตราส่วนประมาณค่า (Rating scale) มี 5 ระดับ มี 4 ด้าน ได้แก่ ด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านบริหารทั่วไป

ตอนที่ 3 เป็นแบบสอบถามชนิดปลายเปิด แสดงความคิดเห็น ให้ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหามิบทบาทของประชาชนในชุมชนในการจัดการศึกษา โรงเรียนบ้านโพนงาม อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม

3. การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้ศึกษานำข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถาม มาตรวจสอบดูความเรียบร้อย แล้วนำไปวิเคราะห์ ดังนี้

3.1 วิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับสถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม วิเคราะห์โดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูป SPSS นำมาหาค่าร้อยละ และนำเสนอในรูปแบบตารางประกอบความเรียง

3.2 วิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการมีบทบาทของชุมชนในการจัดการศึกษา วิเคราะห์โดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูป SPSS นำมาหาค่าเฉลี่ย ($\bar{x}$) ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) และนำเสนอในรูปแบบตารางประกอบความเรียง

3.3 วิเคราะห์ข้อมูลเปรียบเทียบการมีบทบาทของประชาชนในชุมชนในการจัดการศึกษาโรงเรียนบ้านโพนงาม อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม ที่มีเพศต่างกัน ใช้สถิติ t -test Independent และที่มีอายุ ระดับการศึกษา และรายได้ต่อเดือนต่างกัน โดยรวมและเป็นราย

ด้าน โดยใช้สถิติ F – test (One - Way ANOVA) เมื่อผลการทดสอบสมมติฐานมีนัยสำคัญทางสถิติ ได้ทำการเปรียบเทียบความแตกต่างค่าเฉลี่ยรายคู่ด้วยวิธี Scheffe's Method

3.4 วิเคราะห์ข้อเสนอแนะที่ได้จากแบบสอบถามปลายเปิด เนื่องจากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์มีลักษณะเป็นความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ วิเคราะห์โดยการสรุปเนื้อหา นำเสนอในลักษณะการพรรณนาวิเคราะห์

ผลการศึกษา

1. ผลการวิเคราะห์ระดับบทบาทของประชาชนในชุมชนในการจัดการศึกษาโรงเรียนบ้านโป่งงาม อำเภอคันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม จากการพิจารณาค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีบทบาทของประชาชน โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่าอยู่ในระดับมากทุกด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อยได้ดังนี้ ด้านการบริหารงานทั่วไป ด้านการบริหารงานงบประมาณ ด้านการบริหารงานวิชาการ และด้านการบริหารงานบุคคล

2. ผลการเปรียบเทียบการมีบทบาทของประชาชนในชุมชนในการจัดการศึกษาโรงเรียนบ้านโป่งงาม อำเภอคันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม ที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา และรายได้ต่อเดือนแตกต่างกัน โดยรวมและเป็นรายด้าน ปรากฏดังนี้

2.1 ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบาทในการจัดการศึกษาของประชาชนในชุมชนเขตรับผิดชอบของโรงเรียนบ้านโป่งงาม อำเภอคันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม พิจารณาระหว่างเพศชายและเพศหญิงทั้งโดยรวมและรายด้านไม่แตกต่างกัน ($p > .05$)

2.2 ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบาทของประชาชนในชุมชนในการจัดการศึกษาโรงเรียนบ้านโป่งงาม อำเภอคันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม พิจารณาจากช่วงอายุ โดยรวมและรายด้านประชากรที่มีอายุแตกต่างกัน มีบทบาทในการจัดการศึกษาแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

2.3 ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบการมีบทบาทของประชาชนในชุมชนในการจัดการศึกษาโรงเรียนบ้านโป่งงาม อำเภอคันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม พิจารณาจากระดับการศึกษา โดยรวมและรายด้าน ประชาชนที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกันเห็นว่ามีบทบาทในการจัดการศึกษาแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

2.4 ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบาทของประชาชนในชุมชนในการจัดการศึกษาโรงเรียนบ้านโป่งงาม อำเภอคันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม พิจารณาจากรายได้ต่อเดือน โดยรวม



และรายด้าน ประชาชนที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกันเห็นว่ามียุทธศาสตร์ในการจัดการศึกษาแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

การอภิปรายผล

1. บทบาทของประชาชนในชุมชนในการจัดการศึกษาโรงเรียนบ้านโพรงงาม อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม พิจารณาจากค่าเฉลี่ยโดยรวมและรายด้านทุกด้าน อยู่ในระดับมาก เรียงลำดับจากมากไปน้อยได้ดังนี้ ด้านการบริหารงานทั่วไป ด้านการบริหารงานงบประมาณ ด้านการบริหารงานวิชาการและด้านการบริหารงานบุคคล ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ พัชรา สิริภักดิ์วงศ์ (2547, น. 90-92) พบว่า การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยภาพรวมและรายด้าน พบว่า มีส่วนร่วมอยู่ในระดับมาก เรียงลำดับจากมากไปน้อยได้ดังนี้ ด้านการบริหารงานทั่วไป ด้านบริหารงานบุคคล ด้านวิชาการ และด้านงบประมาณ สอดคล้องกับ ผลการวิจัยของ พนาพร ภูจอมจิตร (2551, น.158 – 163) การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานของครูในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 ตามความคิดเห็นของผู้บริหารและครู โดยรวมทุกด้านอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน อยู่ในระดับมาก 3 ด้าน เรียงตามลำดับจากมากไปหาน้อย คือ ด้านการบริหารงานวิชาการ ด้านการบริหารงานงบประมาณ และด้านการบริหารทั่วไป ส่วนอีก 1 ด้าน อยู่ในระดับปานกลาง คือ ด้านบริหารงานบุคคล สอดคล้องกับผลการศึกษาของ เณลิมพล พวงศิริ (2553, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการบริหารโรงเรียนแบบมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโรงเรียนในสังกัดเทศบาลเมืองสุรินทร์ พบว่า การบริหารโรงเรียนแบบมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโรงเรียนในสังกัดเทศบาลเมืองสุรินทร์ ในความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า อยู่ในระดับมาก 2 ด้าน คือ ด้านวิชาการ และด้านการบริหารงานทั่วไป และอยู่ในระดับปานกลาง 2 ด้าน คือ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านงบประมาณ ผลการศึกษาปรากฏเช่นนี้ อาจเนื่องจากหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551 ในหลักการ ข้อ 3 กล่าวว่า “เป็นหลักสูตรการศึกษาที่สนองการกระจายอำนาจ ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับสภาพและความต้องการของท้องถิ่น” ดังนั้นประชาชนในชุมชนในเขตบริการของโรงเรียนบ้านโพรงงาม อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม จึงมีโอกาสมายามีบทบาทในการจัดการศึกษาของโรงเรียนมากขึ้น

2. พิจารณายุทธศาสตร์ของประชากรในชุมชนในการจัดการศึกษาโรงเรียนบ้านโพรงงาม อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม ระหว่างเพศชายและเพศหญิง มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการมี

บทบาทในการจัดการศึกษาของโรงเรียน โดยรวมและเป็นรายด้านไม่แตกต่างกัน สอดคล้องกับผลการศึกษาของ เฉลิมพล พวงศิริ (2553, บทคัดย่อ) พบว่า การบริหารโรงเรียนแบบมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโรงเรียนในสังกัดเทศบาลเมืองสุรินทร์ กลุ่มตัวอย่างที่มีเพศแตกต่างกันมีการบริหารโรงเรียนแบบมีส่วนร่วมไม่แตกต่างกัน ผลการศึกษาปรากฏเช่นนี้อาจเนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ที่ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐมากขึ้น และโรงเรียนบ้านโพนงามได้ดำเนินการตามกฎหมายฉบับดังกล่าวแล้ว เปิดโอกาส ประชาสัมพันธ์ และเชิญชวนให้ผู้ปกครองและประชาชนทั่วไปในชุมชน เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาโรงเรียนโดยไม่จำกัดเพศ จึงทำให้ประชาชนในชุมชนมีความสนใจ ให้ความสำคัญในการจัดการศึกษาของโรงเรียน และเข้ามามีบทบาทมากขึ้น ทั้งเพศหญิงและเพศชาย

3. พิจารณาทบทวนของประชาชนในชุมชนในการจัดการศึกษาโรงเรียนบ้านโพนงาม อำเภอคันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม ระหว่างประชาชนที่มีช่วงอายุแตกต่างกัน พบว่า ประชาชนที่มีอายุแตกต่างกัน มีบทบาทในการจัดการศึกษาของโรงเรียน แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยรวมและเป็นรายด้านทุกด้าน ทั้งนี้อาจเป็นเพราะประชาชนในกลุ่มช่วงอายุแต่ละช่วงมีประสบการณ์ในการทำงาน และมีความสัมพันธ์กับโรงเรียนแตกต่างกัน เช่น ประชากรกลุ่มช่วงอายุที่มีบุตรหลานกำลังศึกษาอยู่ในโรงเรียนบ้านโพนงาม จะมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับโรงเรียนมากกว่ากลุ่มอื่นๆทำให้ประชากรในกลุ่มดังกล่าวนี้ เข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษามากกว่ากลุ่มอายุอื่นๆ ซึ่งไม่สอดคล้องกับผลการศึกษาของ เฉลิมพล พวงศิริ (2553, บทคัดย่อ) ที่พบว่าการบริหารโรงเรียนแบบมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโรงเรียนในสังกัดเทศบาลเมืองสุรินทร์ กลุ่มตัวอย่างที่มีอายุแตกต่างกัน มีการบริหารโรงเรียนแบบมีส่วนร่วมไม่แตกต่างกัน

4. พิจารณาทบทวนของประชาชนในชุมชนในการจัดการศึกษาโรงเรียนบ้านโพนงาม อำเภอคันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม ระหว่างประชาชนที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกัน พบว่า มีบทบาทในการจัดการศึกษาของโรงเรียน แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ทั้งโดยรวมและเป็นรายด้านทุกด้าน เมื่อพิจารณาค่าเฉลี่ยรายคู่ พบว่า แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ.05 ทุกคู่ ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากผู้ที่มีระดับการศึกษาสูงมีความรู้ความเข้าใจในการบริหารงานที่เป็นระบบของโรงเรียน จึงให้ความร่วมมือกับโรงเรียนในการจัดการศึกษาของโรงเรียน และเข้ามามีบทบาทในการบริหารงานด้านต่างๆมากกว่า สอดคล้องกับผลการศึกษาของ เฉลิมพล พวงศิริ (2553, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการบริหารโรงเรียนแบบมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโรงเรียนในสังกัดเทศบาลเมืองสุรินทร์ พบว่า เมื่อจำแนกตามระดับ



การศึกษา กลุ่มตัวอย่างที่มีระดับการศึกษาที่แตกต่างกัน มีการบริหารโรงเรียนแบบมีส่วนร่วม แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

5. พิจารณาทบทวนของประชาชนในชุมชนในการจัดการศึกษาโรงเรียนบ้านโพรงงาม อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม ระหว่างประชาชนที่มีรายได้ต่อเดือนแตกต่างกัน พบว่า มีบทบาทในการจัดการศึกษาของโรงเรียน แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ทั้งโดยรวม และเป็นรายด้านทุกด้าน เมื่อพิจารณาเป็นรายกลุ่ม พบว่า ประชาชนที่มีรายได้ต่อเดือนแตกต่างกัน มีบทบาทในการจัดการศึกษาของโรงเรียน แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ทุกคู่ ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะสภาพทางเศรษฐกิจของชุมชน ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมหรือการมีบทบาทในการจัดการศึกษาของโรงเรียน บุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำจะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ของโรงเรียนน้อยกว่าบุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสูง อาจเป็นเพราะผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำต้องทำงานหนักแข่งกับเวลาเพื่อการดำรงชีพ จึงไม่มีเวลาว่างพอที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ของโรงเรียน และประชาชนที่มีรายได้ต่อเดือนสูงกว่า จะเข้ามามีส่วนร่วมหรือมีบทบาทหรือแสดงความคิดเห็นต่อการจัดการศึกษาของโรงเรียนมากกว่าประชาชนที่มีรายได้ต่อเดือนต่ำกว่า เพราะมีความรู้สึกว่าคุณค่าตนเองมีความสำคัญต่อโรงเรียน และมีความกระตือรือร้นที่จะเข้ามาร่วมพัฒนาโรงเรียน ซึ่งผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีกว่าจะเข้ามามีส่วนร่วมมากกว่าผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจด้อยกว่า โดยเข้ามามีส่วนร่วมออกแรงออกเงินหรือวัสดุ และร่วมเป็นกรรมการต่างๆ มากกว่าผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่า ดังนั้นสถานะทางเศรษฐกิจในชุมชนจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่จะส่งผลต่อการมีบทบาทของประชาชนในชุมชนในการจัดการศึกษาของโรงเรียนเป็นอย่างยิ่ง

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะสำหรับการนำผลการศึกษาไปใช้

1.1 การมีบทบาทในการจัดการศึกษา ด้านการบริหารงานวิชาการ ควรให้ชุมชนเข้ามามีบทบาทในการประชาสัมพันธ์ แจ้งข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของโรงเรียนโดยแจ้งให้ผู้นำชุมชนทราบ แล้วให้ผู้นำชุมชนไปกระจายข่าวสู่ชุมชนให้ได้รับทราบทั่วกัน ควรเชิญวิทยากรในท้องถิ่นที่มีความรู้ความสามารถด้านกีฬา เข้ามามีบทบาทในการฝึกซ้อมกีฬาให้กับนักเรียน เพื่อให้เกิดการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง เปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีบทบาทในการจัดทำหลักสูตรท้องถิ่น จัดทำสื่อขึ้นใช้เองจากวัสดุในท้องถิ่น และแสดงความคิดเห็นในการจัดการศึกษาของโรงเรียน ในรูปแบบของคณะกรรมการ

1.2 การมีบทบาทในการจัดการศึกษา ด้านการบริหารงานงบประมาณ ควรให้ชุมชนเข้า ร่วมในการประชุม เพื่อเสนอปัญหา วางแผนการใช้งบประมาณประจำปี พิจารณาโครงการต่างๆ



ของโรงเรียน ร่วมเป็นคณะกรรมการในการตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผลการดำเนินงาน แล้ว รายงานให้ชุมชนทราบ และควรให้ชุมชนเข้ามามีบทบาทในการจัดหาเงินทุนเพื่อสนับสนุน การศึกษา จัดตั้งกองทุนช่วยเหลือนักเรียนที่เรียนดีแต่ยากจน

1.3 การมีบทบาทในการจัดการศึกษา ด้านการบริหารงานบุคคล ควรให้ชุมชนมี บทบาทในการส่งเสริมพัฒนาครูและบุคลากรในโรงเรียนโดยเชิญผู้มีปัญหาท้องถิ่นมาให้การอบรม แก่คณะครูอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ เพื่อให้การทำงานของครูเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล และควรให้ชุมชนเข้ามามีบทบาทในการพิจารณาการย้ายและรับย้ายครูและสรรหาบุคคลเข้าทำงาน ในโรงเรียน

1.4 การมีบทบาทในการจัดการศึกษา ด้านการบริหารงานทั่วไป ควรจัดทำวารสาร ประชาสัมพันธ์กิจกรรมต่างๆ ของโรงเรียนให้ชุมชนทราบอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง เชิญผู้แทน ในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมรับทราบ หรือให้ความเห็นและข้อเสนอแนะในการดำเนินงานตามภารกิจ ที่หน่วยงานต้นสังกัดของสถานศึกษานั้นมอบหมาย ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริหาร โรงเรียน เพื่อให้ภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานต้นสังกัดนั้นดำเนินไปด้วยดีและตรงวัตถุประสงค์ ส่งเสริมความสัมพันธ์กับองค์กรต่างๆ ในชุมชน จัดประชุมผู้ปกครองเพื่อรับฟังความคิดเห็น และแจ้ง ข้อมูลข่าวสารให้ผู้ปกครองทราบอยู่เสมอ และเชิญผู้ปกครองเข้าร่วมกิจกรรมสำคัญๆ ที่ทาง โรงเรียนจัดขึ้น เปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีบทบาทในการจัดหาทุนเพื่อพัฒนากิจการของโรงเรียน ในด้านอาคารสถานที่ น้ำดื่ม น้ำใช้ที่สะอาด ปลูกต้นไม้ให้ร่มรื่น และจัดบริเวณสวนหย่อมเพื่อความ สวยงามเพื่อให้มีบรรยากาศที่เอื้อต่อการเรียนการสอน

2. ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป

2.1 ควรมีการศึกษายบทบาทของประชาชนในชุมชนในการจัดการศึกษาในโรงเรียน ที่อยู่ในอำเภออื่นๆ ในจังหวัดมหาสารคาม เพื่อนำมาเปรียบเทียบกับระดับบทบาทของประชาชนใน ชุมชนแต่ละอำเภอ เพื่อนำไปแก้ไขปรับปรุงข้อบกพร่องและเป็นการพัฒนาระดับการจัด การศึกษาในโรงเรียน

2.2 ควรมีการศึกษาจากกลุ่มเป้าหมายอื่นๆ ออกไปอีก เช่น กลุ่มเป้าหมายที่เป็น ผู้ปกครองนักเรียน เป็นต้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจของกลุ่มผู้ปกครอง ในการจัดการศึกษาของ โรงเรียน

2.3 ควรมีการกระตุ้นและชี้แจงให้ประชาชนในชุมชนได้รับทราบและเข้าใจบทบาท ของตนเองในการจัดการศึกษาของโรงเรียน เพื่อให้การจัดการศึกษาของโรงเรียนเกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ประสพผลสำเร็จตามนโยบายของรัฐบาล



2.4 ควรศึกษาปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาการมีบทบาทของประชาชนในชุมชนในการจัดการศึกษาของโรงเรียน เพื่อพัฒนาระดับบทบาทของประชาชนให้มากขึ้น

บรรณานุกรม

- กระทรวงศึกษาธิการ. (2547). คู่มือการปฏิบัติงานคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา.
- เฉลิมพล พวงศิริ. (2553). การบริหารโรงเรียนแบบมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโรงเรียนในสังกัดเทศบาลเมืองสุรินทร์. คุรุศาสตร์มหาบัณฑิต กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต, 2553.
- บุญชม ศรีสะอาด. (2545). การวิจัยเบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ: สุวีริยาสาส์น.
- พนาพร ภูจอมจิตร. (2551). การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานของครูในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 3. วิทยานิพนธ์ ค.ม. มหาสารคาม : มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม.
- พัชรา สิริภักดิ์วงศ์. (2547). การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโรงเรียนเอกชน อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น. วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต ขอนแก่น : มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- โรงเรียนบ้านโพนงาม. (2554). รายงานการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการประจำปี 2553. มหาสารคาม : โรงเรียนบ้านโพนงาม.
- สุรวาท ทองบุ. (2550). การวิจัยทางการศึกษา. มหาสารคาม: คณะครุศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. (2554). แนวทางการประเมินคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา. กรุงเทพฯ: สำนักทดสอบทางการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. (2550). การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาของสถานศึกษา. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.
- เสาวนิตย์ ชัยมุสิก. (2544). การบริหารโรงเรียนเป็นฐานเพื่อประกันคุณภาพการศึกษา. กรุงเทพฯ: บุคพอยท์.
- อุทัย บุญประเสริฐ. (2546). หลักและทฤษฎีการบริหารการศึกษา. กรุงเทพฯ: ข้าวฟ่าง.



ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบการจัดการเรียนการสอนวิชาเอกรัฐประศาสนศาสตร์

วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

จิตรลดา ไชยะ*

บทคัดย่อ

การวิจัย เรื่อง ยุทธศาสตร์การจัดการเรียนการสอนวิชาเอกรัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบริบทที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในสาขาวิชาเอกรัฐประศาสนศาสตร์ วิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งต่อการตัดสินใจเข้ามาศึกษาและสภาพการจัดการเรียนการสอนวิชาเอกรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบัน ของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม รวมทั้งศึกษาจุดแข็งจุดอ่อน โอกาสและอุปสรรคของการจัดการเรียนการสอน เพื่อนำเสนอยุทธศาสตร์ในการพัฒนาระบบการจัดการเรียนการสอนต่อไปโดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพซึ่งเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยประกอบด้วยแบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์รวมทั้งการศึกษาเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษากลุ่มตัวอย่างเชิงปริมาณจำนวนทั้งสิ้น 330 คน นอกจากนี้ยังศึกษาเชิงคุณภาพโดยการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญด้านรัฐประศาสนศาสตร์ ผู้บริหารหลักสูตร อาจารย์ผู้สอน กลุ่มผู้ประกอบการทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน ศิษย์เก่าและนิสิตปัจจุบัน รวมเป็นจำนวนทั้งสิ้น 28 คน โดยมีผลการศึกษาดังต่อไปนี้

ในภาพรวมหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิตของประเทศไทยจะมีความแตกต่างตามโครงสร้างของคณะที่ ในส่วนความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์ได้กินความไปถึงการบริหารงานกิจการอันเกี่ยวข้องกับสาธารณะประโยชน์ทั้งหมด รวมทั้งมีความสัมพันธ์ของการบริหารทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาค ระดับชาติ ส่วนทิศทางการศึกษาจะยังคงมีจุดเน้นที่ขอบข่ายการศึกษา 5 กลุ่มสาขาดังเช่นปัจจุบัน ในส่วนผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลในการเลือกเข้ามาศึกษาต่อวิชาเอกรัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง ผลการศึกษาเชิงปริมาณปรากฏว่า โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X}=3.64$) เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ด้านที่เป็นปัจจัยที่ส่งผลในการเข้ามาศึกษาต่อมากที่สุด คือ ปัจจัยด้านอาจารย์ผู้สอน ($\bar{X}=3.86$) รองลงมาคือ ปัจจัยด้านหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ วิชาเอกรัฐประศาสนศาสตร์ ($\bar{X}=3.74$) ส่วนด้านที่ส่งผลเข้ามาศึกษาต่อน้อย

* อาจารย์ประจำวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม



ที่สุด คือ ปัจจัยด้านสวัสดิการและบริการ ($\bar{X}=3.47$) นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับการศึกษาในเชิงคุณภาพ ผลการวิเคราะห์บทสรุปข้อมูลการประเมินการจัดการเรียนการสอนของวิชาเอกรัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยการเมืองการปกครองในปัจจุบัน พบว่า โดยภาพรวมมีความพึงพอใจในการจัดการเรียนการสอนวิชาเอกรัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยการเมืองการปกครองอยู่ในระดับมาก ($\bar{X}=3.62$) เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ด้านที่มีความพึงพอใจมากที่สุด คือ ด้านการจัดการเรียนการสอน ($\bar{X}=3.67$) รองลงมา คือ ด้านการส่งเสริมคุณลักษณะบัณฑิตที่พึงประสงค์ ($\bar{X}=3.63$) และด้านที่มีความพึงพอใจน้อยที่สุด คือ ด้านระบบการบริการวิชาการ ($\bar{X}=3.55$) และพบผลสอดคล้องในการวิจัยเชิงคุณภาพเช่นกัน จากการศึกษาจุดแข็งของวิชาเอกรัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคามประกอบด้วยจุดแข็งในด้านผู้บริหารและการจัดโครงสร้างองค์กร อาจารย์ผู้สอนมีความหลากหลาย และมีความรู้ความสามารถ ศิษย์เก่าที่มีผลงานและสร้างชื่อเสียงเป็นแบบอย่างที่ดี คำนิยมร่วมที่เป็นเอกลักษณ์ “COPAG” รวมทั้งสิ่งสนับสนุนการเรียนการสอนที่เอื้อต่อการส่งเสริมการเรียนรู้ได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้ในด้านหลักสูตรวิชาเอกรัฐประศาสนศาสตร์ ยังเป็นหลักสูตรที่มีความโดดเด่นในด้านท้องถิ่นอีสาน อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดียังพบจุดอ่อน คือ ด้านประสบการณ์ของบุคลากร อาจารย์มีภาระงานมาก นิสิตที่เข้ามาศึกษาส่วนใหญ่อยู่ในระดับศึกษาปานกลางถึงน้อย แต่หากกล่าวถึงโอกาสพบว่าการมีเครือข่ายความร่วมมือทั้งในและต่างประเทศ รวมทั้งความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและความได้เปรียบด้านที่ตั้งที่อยู่ใจกลางภาคอีสานและความเชื่อมโยงกับภูมิภาคจีนโคจีน ส่วนด้านอุปสรรค พบว่า จำนวนสถาบันการศึกษาในระดับอุดมศึกษาที่เปิดสอนในสาขาวิชานี้มีจำนวนมาก อีกทั้งค่านิยมของสังคมรวมทั้งนโยบายการลดอัตรากำลังคนของภาครัฐ การที่มหาวิทยาลัยกำลังจะออกนอกระบบ และภาวะเศรษฐกิจที่ถดถอยในปัจจุบัน นำไปสู่ยุทธศาสตร์ในการพัฒนาการจัดการเรียนการสอนสาขาวิชาเอกรัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม เพื่อมุ่งสู่วิสัยทัศน์ที่ว่า “เป็นเลิศทางวิชาการ เชี่ยวชาญปฏิบัติ วิสัยทัศน์มุ่งพัฒนา จิตอาสาเพื่อชุมชน” โดยประกอบไปด้วย 4 ประเด็นยุทธศาสตร์ ดังต่อไปนี้ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 การจัดการเรียนการสอน (Academic) ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 การพัฒนาอาจารย์ (Lecturer) ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 สิ่งแวดล้อมและสิ่งสนับสนุนการเรียนรู้ (Facilities) และประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 การสร้างเครือข่ายความร่วมมือ (Network)

คำสำคัญ : ยุทธศาสตร์/ การจัดการเรียนการสอน/ รัฐประศาสนศาสตร์



Strategy of Public Administration Academic Development in College of Politics and Governance, Mahasarakham University

Chitralada Chaiya^{*}

Abstract

This research aims firstly to explore the curriculum and environment of Public Administration in Thailand. Secondary, identify the research aims to the influence factors for study in Public Administration, College of Politics and Governance, Mahasarakham University. Before analyze the strength, weakness, opportunity and threats. And the last aims to strategies for developing the academy. The data was collected by quantitative research method by using questionnaire and qualitative research methods by conducting interviews and doing documentary research. The sample comprised 360 students. The SPSS software was adopted to analyze the quantitative data. The interviewers of 28 administrators, experts, officers, and students were analyzed by content analysis.

Regarding the first objective the research found that the recently definition of Public Administration included public sector and all public interest for people needed. The public governance related local, region, national and international. Otherwise the scope of Public Administration was focus on 5 groups forward. As for the second objective found that the average level of influence factors studied in Public Administration, College of Politics and Governance, Mahasarakham University was high ($\bar{X}=3.64$), the first factor was lecturer ($\bar{X}=3.86$) and followed by the curriculum ($\bar{X}=3.74$), where as the last factors was academic service ($\bar{X}=3.47$). The satisfaction of academic process found that the average level was high ($\bar{X}=3.62$), the academic and curriculum was the first priority ($\bar{X}=3.67$). followed by the learning outcome development process ($\bar{X}=3.63$). where as the last factor was academic service. As for the third objective, the strength of Public Administration, College of Politics and Governance, Mahasarakham University was the organization management and leadership of the administrator included competency and diversification of lecturer and famous of alumni under “COPAG” shared value, especially the curriculum that specialized in Isan region and addition of facilities. Nevertheless, the weakness was the experience of staff and the overload job of lecturer. More over, the competency of

^{*} Lecturer, College of politic and governance, Mahasarakham University



admission students was moderate and lower level. The opportunity was an academic networking in which local, national, and international. Including information technology and situation. The threats was the substantial of Public Administration institute, social value, downsizing policy and the depression economy. For the last objective, the research found that the strategies of Public Administration development including of four aspects; (1) Academic 2) Lecturer 3) Facilities 4) Network toward the vision “Excellence in Academic, Practice, developing and public mild”

Keywords : Strategic/ Academic Development/ Public Administration

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาบริบทที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ของอุดมศึกษาไทยปัจจุบัน
2. เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการเข้ามาศึกษา และสภาพการจัดการเรียนการสอนวิชาเอกรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบัน ของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
3. เพื่อวิเคราะห์จุดแข็งจุดอ่อน โอกาสและอุปสรรคของการจัดการเรียนการสอนในวิชาเอกรัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
4. เพื่อนำเสนอยุทธศาสตร์ในการพัฒนาการจัดการเรียนการสอนวิชาเอกรัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษา

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ได้อธิบายความหมายของคำเหล่านี้ไว้ว่า มหาวิทยาลัย สถาบันอุดมศึกษาที่มีวัตถุประสงค์ให้การศึกษาในด้านวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง หลายสาขาวิชาหรือหลายกลุ่มสาขาวิชาเพื่อให้ประกาศนียบัตร อนุปริญญา ปริญญาและประกาศนียบัตรบัณฑิตแก่ผู้สำเร็จการศึกษา รวมทั้งดำเนินการวิจัยและให้บริการทางวิชาการแก่สังคม และทำนุศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ

วารุณี โอสธารมณ (2533) ได้ให้ความหมายของ การอุดมศึกษาไว้ว่า คือ ระบบการศึกษาที่ต่อจากชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย ถือเป็นการศึกษาขั้นสูงสุด ถึงแม้ว่าระบบอุดมศึกษาแบ่ง



ออกเป็นหลายประเภท แต่เป้าหมายร่วมกันของอุดมศึกษา ตามหลักสากลเป็นสถาบันศิลปวิทยาการ ที่มุ่งแสวงหาความรู้ และความเป็นเลิศทางวิชาการ และวิชาชีพ ถ่ายทอดและประยุกต์ให้ความรู้ นั้นให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมหรือชุมชน โดยส่วนรวมเพื่อสร้างสรรค์ความเจริญและก้าวหน้าต่อมนุษยชาติ ดังนั้นสถาบันอุดมศึกษา จึงมีหน้าที่สอน วิจัย ค้นคว้า ศิลปะความรู้ทางวิชาการและวิชาชีพ รวมทั้งในด้านความรู้และคุณธรรมตลอดจนทักษะวิชาชีพขั้นสูงในสังคมนั้น

โดยนัยนี้สมเด็จพระมหิตลาธิเบศรยติวิกรม กรมหลวงสงขลานครินทร์ได้มีพระราชดำรัสเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ 4 ประการของมหาวิทยาลัย คือ (ที่ประชุมประธานสภาอาจารย์มหาวิทยาลัยแห่งประเทศไทย, 2551)

1. การเสาะหาวิชาหรือเปิดโอกาสให้กุลบุตรได้เรียนทำการเสาะหาวิชา เลี้ยงดูทำนุบำรุงนักปราชญ์ ผู้สามารถเสาะหาวิชา และใช้ผลอันนั้นมาสอนกุลบุตรได้
2. ผลของการเสาะหาวิชานี้ ต้องเอามาวางเป็นแบบแผนสำหรับความประพฤติของชาติทั้งในทางธรรมะและวิทยาศาสตร์
3. มหาวิทยาลัยมีกิจสอนกุลบุตรในด้านศิลปะวิทยาการ เพื่อให้ผู้เรียนมีความรู้กว้างขวางเห็นเหตุไถ่ไกล และใช้ความคิดที่ได้บังเกิดขึ้นด้วยการเรียนเป็นผลประโยชน์แก่คณะ
4. มหาวิทยาลัยมีกิจสอนให้กุลบุตร เพื่อวัดความรู้ความสามารถและรับรองเป็นพยาน โดยการให้ปริญญาแก่ผู้สมควร

กล่าวโดยสรุปการศึกษาระดับอุดมศึกษา หมายถึง การศึกษาระดับสูงหลังมัธยมศึกษาที่มุ่งผลิตทรัพยากรมนุษย์ให้มีความรู้ความสามารถมีการคิดเชิงวิพากษ์ มีจริยธรรม ความฉลาดทางอารมณ์ รู้เท่าทัน พร้อมรับกระแสการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น รวมถึงสามารถนำเอาองค์ความรู้ที่ได้ไปสร้างสรรค์พัฒนาต่อยอดจนกระทั่งหลายเป็นองค์ความรู้ใหม่ได้ เพื่อให้เกิดคุณค่าต่อสังคมและประเทศชาติโดยส่วนรวม

เป้าหมายของการอุดมศึกษา

ไพฑูรย์ ลินลารัตน์ (2542) ได้จำแนกบทบาท เป้าหมายของอุดมศึกษาเป็น 3 ระยะดังต่อไปนี้

ระยะที่ 1 จุดมุ่งหมายที่สะสมมาแต่อดีต

1. เป็นการศึกษาที่เน้นความรู้และฝึกฝนจิตใจ รวมทั้งความประพฤติสำหรับคนวัยที่กำลังจะเริ่มเป็นผู้ใหญ่แล้วให้เป็นคนที่มีค่ามีความหมายในยุคนี้ๆ
2. การศึกษาวิชาชีพเฉพาะอย่าง อาชีพที่จำเป็นต้องศึกษาอย่างมีระบบ มีแบบแผนเฉพาะ และใช้เวลา เป็นวิชาชีพที่ไม่สามารถจะเรียนรู้ได้ด้วยตนเองได้ตามลำพัง

3. การรวบรวมแสวงหาและคิดค้นความรู้ใหม่ เป็นการรวบรวมแสวงหาและคิดค้นความรู้ขึ้นเป็นขบวนการต่อเนื่องกัน

4. การทำความเข้าใจและการสร้างปรัชญาและแนวคิดต่างๆ

ระยะที่ 2 จุดมุ่งหมายในระยะสงครามโลกครั้งที่สอง (ค.ศ.1960-1970) มีดังนี้ คือ

1. การอุดมศึกษาคือการศึกษาระดับชั้นผู้นำในสังคม ป็นกลุ่มที่มีบทบาทและมีอิทธิพลอย่างมากในสังคม

2. การศึกษาก็คือการวิจัยค้นคว้าทางวิทยาศาสตร์ (Scientific research) การนำความรู้ทางวิทยาศาสตร์ไปประยุกต์ใช้เพื่อกิจการของสังคม (ที่เน้นรูปแบบของอุตสาหกรรม) ส่วนความสนใจเกี่ยวกับทางสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์กลับได้รับความสนใจรองลงไป

3. การอุดมศึกษา คือ การให้บริการแก่ชุมชน ซึ่งองค์ประกอบในด้านของความรู้และบุคลากรอยู่ในลักษณะที่จะเอื้ออำนวยประโยชน์แก่สังคมได้อย่างมาก บทบาทของการอุดมศึกษาจึงได้ขยายตัวออกจากวงมหาวิทยาลัยมาสู่สังคมภายนอกมากยิ่งขึ้น

ระยะที่ 3 จุดมุ่งหมายของการอุดมศึกษาใหม่ (ค.ศ.1971 – ปัจจุบัน)

1. การอุดมศึกษาเป็นเรื่องของการจัดโอกาสและสภาพแวดล้อมให้ผู้เรียนได้พัฒนาไปตามแนวทางของตนเอง เพื่อผู้เรียนจะได้เลือกตัดสินใจดำเนินชีวิตความเป็นผู้ใหญ่ได้อย่างเหมาะสม

2. ส่งเสริมสมรรถภาพของมนุษย์ในสังคมวงเพื่อให้เป็นคนที่มีคุณค่ามีความหมายในสังคม

3. เป็นแหล่งวิทยาการและส่งเสริมความก้าวหน้าทางวิชาการอย่างไม่จำกัด

4. ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชีวิต สังคม สิ่งแวดล้อม และการศึกษา

และเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาอุดมศึกษาในปัจจุบัน แผนพัฒนาการศึกษา ระดับอุดมศึกษา ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2555 - 2559) จึงได้กำหนด วิสัยทัศน์ไว้ว่า “อุดมศึกษาเป็นแหล่งองค์ความรู้และพัฒนากำลังคนระดับสูงที่มีคุณภาพ เพื่อการพัฒนาชาติอย่างยั่งยืน สร้างสังคมการเรียนรู้ตลอดชีวิต ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 (พ.ศ.2555 - 2559) บนพื้นฐานปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง มีบทบาทสูงในประชาคมอาเซียนและมุ่งสู่คุณภาพอุดมศึกษา ระดับนานาชาติ” โดยมี 4 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ “LEGS” STRATEGY ประกอบด้วย

L = Leader of Change Management for Quality Education (All for Quality Education and Quality Education for All) (เปลี่ยนระบบการนำองค์กรให้ขับเคลื่อนอุดมศึกษาแบบองค์รวม)



E = Educator Professional (พัฒนาอาจารย์ให้เป็นมืออาชีพ และพัฒนาผู้เชี่ยวชาญมืออาชีพให้เป็นอาจารย์)

G = Graduated with Quality and Social Responsibility (ยกระดับคุณภาพบัณฑิตอย่างก้าวกระโดด)

S = Satang Utilization (ปฏิรูปการบริหารการเงินอุดมศึกษา เพื่อขับเคลื่อนสถาบันอุดมศึกษาสู่ความเป็นเลิศ)

โดยในปีการศึกษา 2559 ได้ตั้งเป้าหมายการผลิตบัณฑิต โดยมีสัดส่วนการรับนักศึกษาในกลุ่มวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี : วิทยาศาสตร์สุขภาพ : มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ เป็น 40 : 10 : 50 เท่ากับ 235,412 : 58,853 : 294,266 คน ซึ่งสอดคล้องกับกรอบแผนอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2551 - 2565) สำหรับแนวทางการนำแผนสู่การปฏิบัติ ต้องมีคณะกรรมการประกอบด้วยตัวแทนจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทำหน้าที่วางระบบและกลไกตั้งแต่กระบวนการนำยุทธศาสตร์ดังกล่าวไปเผยแพร่ให้กับทุกสถาบันอุดมศึกษาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปดำเนินการ รวมทั้งมีระบบกำกับติดตามประเมินผลทุกๆ 1 ปี เพื่อนำผลมาทบทวนและปรับปรุงแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาฉบับที่ 11 (พ.ศ.2555 - 2559) ในช่วงกลางของแผน (ในปี 2557) และสรุปผลการดำเนินงานตามแผนเมื่อสิ้นสุดปี 2559 เพื่อนำไปวางแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2560 - 2564) ต่อไป

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับรัฐประศาสนศาสตร์

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ได้ให้ความหมายไว้ว่า รัฐประศาสนศาสตร์ (รัตตะประสาสะนะสาต) น. วิชาว่าด้วยการบริหารและการปกครองประเทศ เพื่อให้เกิดสัมฤทธิ์ผล ตามนโยบายของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ และประหยัด

ดิน ปรัชญพฤทธิ (2535 : 1) ได้ให้ความหมายไว้ว่า รัฐประศาสนศาสตร์ เป็นสาขาวิชาและ/หรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานภาครัฐบาลในภาษาอังกฤษ คำว่า Public Administration (ตัวพิมพ์ใหญ่) หมายถึง สาขาวิชาการบริหารงานภาครัฐ ส่วน public administration (ตัวพิมพ์เล็ก) หมายถึง กิจกรรมหรือกระบวนการ หรือพฤติกรรมการบริหารงานการรัฐบาลไทย ในภาษาไทยนั้น คำว่ารัฐประศาสนศาสตร์ มักจะหมายถึงสาขาวิชาการบริหารงานภาครัฐ ส่วนการบริหารรัฐกิจ มักจะหมายถึง กิจกรรมหรือกระบวนการเกี่ยวกับการบริหารงานของรัฐ

อุทัย เลาหิเชียร (2542: 8) ได้อธิบายถึง รัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) ว่า มีนัยสำคัญอยู่ที่การขึ้นต้นด้วยตัวอักษรตัวพิมพ์เล็กและตัวพิมพ์ใหญ่ กล่าวคือ Public Administration ตัวอักษร P และ A เป็นตัวพิมพ์ใหญ่ หมายถึง ศาสตร์หรือสาขาวิชา (as a field of

study) หรือจะเรียกว่า เป็นชื่อวิชาก็ได้ (as a discipline) เช่น วิชารัฐประศาสนศาสตร์ ภาควิชาหรือโปรแกรมวิชารัฐประศาสนศาสตร์ เป็นต้น และสำหรับ Public Administration มีตัวอักษร p และ a เป็นตัวพิมพ์เล็กนั้น หมายถึง เป็นกิจกรรมหนึ่ง (as an activity) โดยแปลว่า การบริหารงานของรัฐ (การบริหารราชการ) หรือเรียกอีกอย่างว่า การบริหารรัฐกิจ ซึ่งมีสาระสำคัญประกอบด้วยการครอบคลุมกิจกรรมของฝ่ายบริหารในภาครัฐ หมายถึง การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายสู่การปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐ ครอบคลุมถึงปัญหาเกี่ยวกับพฤติกรรมของคน และความร่วมมือของคนในกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งของภาครัฐ

นิโคลาส เฮนรี (Nicholas Henry) (1980) เสนอว่า วิชารัฐประศาสนศาสตร์มีเอกลักษณ์ เพราะมีความแตกต่างจากวิชารัฐศาสตร์ที่ว่าเป็นวิชาที่ให้ความสนใจต่อการศึกษาโครงสร้างและพฤติกรรมของระบบราชการ รวมทั้งเป็นศาสตร์ที่มีระเบียบวิธีการศึกษาเป็นของตนเองวิชารัฐประศาสนศาสตร์ยังแตกต่างจากศาสตร์การบริหารในแง่ที่ว่าเป็นวิชาที่ศึกษาเรื่องขององค์การของรัฐ ซึ่งมีได้มุ่งแสวงหากำไรดังเช่นองค์กรเอกชน และเป็นวิชาที่สนับสนุนให้องค์การของรัฐมีโครงสร้างกลไกการตัดสินใจและพฤติกรรมของข้าราชการที่เกื้อหนุนให้บริการสาธารณะ

จอร์จ เจ กอร์ดอน (George J. Gordon) ได้อธิบายว่า รัฐประศาสนศาสตร์ หมายถึง กระบวนการองค์การและบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งทางราชการทั้งหลาย ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดและนำเอากฎหมาย ระเบียบแบบแผนต่างๆ ซึ่งออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการไปปฏิบัติ

เฟลิก เอ ไนโกร และลอยด์ จี ไนโกร (Felix A. Nigro and Lloyd G. Nigro, 1977, p. 18) ได้กล่าวว่า ไม่มีคำจำกัดความใดที่กระชับพอที่จะครอบคลุมทุกๆ ประเด็นของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ แต่อาจสรุปสั้นๆ ว่า รัฐประศาสนศาสตร์เป็นวิชาที่ ศึกษาถึงความพยายามร่วมมือกันของกลุ่มคนในทางสาธารณะ ครอบคลุม 3 สาขาหลัก คือ กิจกรรมของฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ รวมทั้งในเรื่องการกำหนดนโยบายสาธารณะซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทางการเมืองซึ่งมีความแตกต่างอย่างเห็นได้ชัดกับการบริหารงานของภาคเอกชน ทั้งนี้ยังรวมถึงความเกี่ยวข้องกับบทบาทของเอกชนและบุคคลหลายฝ่ายที่มีต่อการให้บริการแก่ชุมชน

โดยสรุป รัฐประศาสนศาสตร์ คือ “ศาสตร์ที่ว่าด้วยการบริหารกิจการภาครัฐและกิจการสาธารณะ” เป็นวิชาที่ศึกษาเกี่ยวกับทฤษฎี แนวคิดวิธีการ รวมทั้งเครื่องมือในการบริหารกิจการภาครัฐและกิจการสาธารณะ เพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนและประโยชน์สาธารณะ”



วิวัฒนาการการจัดการเรียนการสอนสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย

อุทัย เลาหิเชียร (2558) ได้กล่าวถึงความเป็นมาของ รัฐประศาสนศาสตร์ไทย ในบทความ “รัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย : การเปลี่ยนแปลงของลักษณะวิชาและทิศทาง” ไว้ว่า สังคมไทยก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง เป็นสังคมบ้านนา (peasant society) แม้จะมีการปฏิวัติบ่อยครั้ง แต่ส่วนใหญ่ก็เป็นที่รัฐบาลทหารปกครองประเทศด้วยการใช้ระบบของการสั่งการและควบคุม (command-and-control approach) การบริหารราชการมีลักษณะเป็นเส้นตรง (linear) แต่สามารถบริหารจัดการได้ง่ายจึงไม่จำเป็นต้องมีองค์ความรู้เฉพาะด้านหรือความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ เพราะระบบงานยังไม่สลับซับซ้อน แต่อย่างไรก็ดีในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สองได้มีการส่งนักเรียนไปศึกษาต่อต่างประเทศโดยเฉพาะภาคพื้นยุโรป คือ อังกฤษและฝรั่งเศส ซึ่งส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์เป็นอย่างมาก โดยตัวแบบของข้าราชการในยุคต่อมาเป็นการบูรณาการแนวปฏิบัติของอังกฤษและแนวความคิดของฝรั่งเศสนี้เอง การเรียนการสอนในยุค 15 ปีแรกของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยหรือแม้แต่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์มีทิศทางของการเรียนการสอนในแนวทางนี้ทั้งสิ้น ต่อมาในช่วงปี 2500 บรรยากาศทางการเมืองเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงโดยนิสิต นักศึกษา ประชาชน เริ่มมีการตื่นตัวทางการเมือง นอกจากนี้ปัจจัยภายนอกคือ ข้อเสนอของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาที่ต้องการผลักดันให้ประเทศในโลกลำดับสามมีการพัฒนาระบบราชการ รัฐบาลสหรัฐอเมริกาจึงได้นำเอากระบวนทัศน์ทั้งสองเข้ามาในประเทศไทยและจัดตั้งสถาบันการสอนรัฐประศาสนศาสตร์ในกลุ่มประเทศโลกที่สาม เรียกว่า “Institute of Public Administration” ซึ่งในการเรียนการสอนนั้นเน้น 3 สาขาวิชาหลัก เรียกว่า “core beliefs” คือ วิชาการบริหารองค์การ การบริหารงานบุคคล และการบริการการคลัง ต่อมา ประเทศไทยก้าวสู่ยุคของการพัฒนา โดยตั้งแต่มีการก่อตั้งสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อผลิตบุคลากรในการพัฒนาประเทศ โดยมีจุดเน้นที่การบริหารการพัฒนา ดังนั้น นักบริหารในยุคนี้จึงมีคุณสมบัติเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง ทำให้เกิดเป็นแนวการศึกษาที่ไม่มีช่องว่างระหว่างทฤษฎีและภาคปฏิบัติ ในระยะต่อมาในช่วง 30 ปีย้อนหลังจากปัจจุบัน เป็นยุคที่ภาครัฐเริ่มตระหนักว่าการบริหารรัฐกิจโดยลำพังไม่สามารถสนองตอบต่อการให้บริการแก่ภาคเอกชนและประชาชนได้ เป็นเหตุให้รัฐต้องแสวงหาองค์ความรู้จากศาสตร์อื่นๆ และพบว่า แนวความคิดของการบริหารธุรกิจและเศรษฐศาสตร์น่าจะเป็นคำตอบของปัญหานั้น จึงเป็นที่มาของรายวิชา “การจัดการสาธารณะ” (Public management -PM) และได้ขยายแนวคิดออกเป็น “การจัดการสาธารณะแนวใหม่” (New Public Management - NPM) ซึ่งแนวคิดนี้เน้นปัจจัยนำออกและผลลัพธ์สุดท้าย มีการจัดองค์การเป็นแนวราบ ใช้แนวคิดของกลไกตลาดในการส่งบริการของภาครัฐ เสนอให้มีหุ้นส่วนร่วมของภาครัฐและเอกชน ให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพและปัจเจกชนนิยม เป็นต้น



แนวทางการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในอนาคต

ศุภชัย ขาวะประภาส (2558) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่ส่งผลถึงการจัดการเรียนการสอนสาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์ในอนาคต โดยเห็นว่า นักวิชาการจะเป็นผู้กำหนดทิศทางของรัฐประศาสนศาสตร์ เนื่องด้วยเป็นผู้สร้างและถ่ายทอดผลงานทางวิชาการ แต่อย่างไรก็ดีนักวิชาการในประเทศไทยที่ยังสังกัดสถาบันอุดมศึกษา ยังคงต้องอยู่ในกรอบที่กำหนดโดยสถาบันอุดมศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาสาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์ โดยจากนี้ ผู้เขียนเห็นว่าทิศทางของรัฐประศาสนศาสตร์ไทยในอนาคตอีก 20 ปี ข้างหน้า องค์ความรู้ทั้ง 5 กลุ่มวิชา กล่าวคือ กลุ่มองค์ความรู้ด้านองค์การและการจัดการ กลุ่มองค์ความรู้ด้านนโยบายสาธารณะ กลุ่มองค์ความรู้ด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ กลุ่มองค์ความรู้ด้านทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ และกลุ่มองค์ความรู้ด้านการคลังและการงบประมาณ ยังจะเป็นองค์ความรู้ที่ทำให้รัฐประศาสนศาสตร์แตกต่างจากศาสตร์อื่นที่ใกล้เคียงกัน แต่อย่างไรก็ดีในอนาคตรายละเอียดของแต่ละกลุ่มองค์ความรู้จะแยกย่อยและลงลึกกว่าที่ปรากฏในปัจจุบัน นอกจากนี้ผู้เขียนยังได้พิจารณาถึงสาระด้านรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งหากพิจารณาจากเงื่อนไขของสถาบันอุดมศึกษาที่ผูกโยงคุณภาพมาตรฐานให้กับระบบการประกันคุณภาพโดยผ่านตัวชี้วัดต่างๆ และหนึ่งในตัวชี้วัดนั้นได้กำหนดให้ อาจารย์ผู้สอนต้องตีพิมพ์งานเขียนในวารสารระดับนานาชาติที่อยู่ในฐานข้อมูลที่ได้รับการยอมรับ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าจะส่งผลต่องานวิชาการที่เป็นภาษาไทยที่จะมีจำนวนลดน้อยลง และงานวิจัยที่เขียนเป็นรายงานฉบับเต็มก็จะลดน้อยลงเช่นกัน ซึ่งจากปัจจัยนี้จะส่งผลให้งานวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์ไทยในอนาคตจะถูกกำหนดโดยทางอ้อมให้มีรูปแบบ หัวข้อและระเบียบวิธีการศึกษาตามแบบ “สากลนิยม” มากกว่าที่จะพัฒนาจนมี “อัตลักษณ์” ของตนเองได้ และนอกจากนี้ ยังได้กล่าวสรุปแนวโน้มรัฐประศาสนศาสตร์ไทยในปี พ.ศ.2580 โดยนำเสนอใน 3 ประเด็น ดังต่อไปนี้

ประเด็นแรก ในอีก 20 ปีข้างหน้า รัฐประศาสนศาสตร์ไทยในมิติของปรัชญาและแนวคิดที่เป็นฐานรากของทฤษฎีและวิธีปฏิบัติทางรัฐประศาสนศาสตร์จะมีลักษณะเป็น โมเสก (mosaic) มากกว่าเป็น “เบ้าหลอม” (melting pot) กล่าวคือ รัฐประศาสนศาสตร์ไทยจะเป็นพาราไดม์ที่ผสมผสานกันระหว่างการบริหารจัดการภาครัฐแนวเก่า หรือ “OPM” (Old Public Management) การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ หรือ “NPM” (New Public Management) และการบริหารสาธารณะแนวใหม่ หรือ “NPS” (New Public Service) โดยสัดส่วนของการจัดการภาครัฐแนวเก่าจะคงที่หรือลดลง สัดส่วนของการจัดการภาครัฐแนวใหม่จะคงที่และเพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลง ในขณะที่การบริหารสาธารณะแนวใหม่จะมีพื้นที่เพิ่มขึ้นในอัตราที่ค่อยๆ เพิ่มขึ้น แต่ท้ายที่สุดแล้วในหนึ่งของการจัดการภาครัฐจะมีทั้ง 3 พาราไดม์ผสมผสานกัน และในขณะเดียวกันในการปฏิบัติการเชิง



“พื้นที่” ที่จัดเป็น “การบริหารภาครัฐ” จะค่อยๆ ถูกบีบให้ลดเพื่อเปิดพื้นที่ให้ “รัฐประศาสนศาสตร์ พลเมือง” ประเด็นที่สอง ในอีก 20 ปีข้างหน้า ระเบียบวิธีการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ของไทย จะมีลักษณะเป็นสามเส้า (triangulation) มากกว่าเป็น “ปริมาณ” หรือ “คุณภาพ” ล้วนๆ โดยระเบียบ วิธีการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์แบบ “หลังสมัยใหม่” ที่มีลักษณะเป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพจะ ค่อยๆ เกิดขึ้น ในขณะที่เดียวกันงานนิพนธ์ในระดับปริญญาโทและปริญญาเอกจำนวนหนึ่งเริ่มที่จะมี การนำสถิติขั้นสูงมาใช้มากขึ้นแต่ส่วนใหญ่ยังเป็นการใช้สถิติอนุมานเบื้องต้น แต่อย่างไรก็ดี งานวิจัยในเชิงปริมาณทางรัฐประศาสนศาสตร์ยังมีลักษณะเป็นงานวิจัยเชิงสำรวจความคิดเห็น เช่น ที่ผ่านมา ประเด็นที่สาม ในอีก 20 ปีข้างหน้า หัวข้อหรือประเด็นที่ศึกษารัฐประศาสนศาสตร์เชิง เปรียบเทียบนโยบายสาธารณะและการบริหารท้องถิ่นจะได้รับความสนใจเพิ่มขึ้น ในปลายปี 2558 ที่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนจะเกิดขึ้น รัฐประศาสนศาสตร์จะให้ความสำคัญกับ “การบริหารการ พัฒนา” โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาเชิงเปรียบเทียบกับประเทศในกลุ่มอาเซียนและในกลุ่มเอเชีย ตะวันออก คือ จีน เกาหลีใต้ และญี่ปุ่นจะเพิ่มมากขึ้น

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเชิงยุทธศาสตร์

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554 ให้ความหมายของยุทธศาสตร์ไว้ว่า คือ วิชาว่าด้วยการพัฒนาและการใช้อำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ จิตวิทยา และกำลังรบทางการทหาร ตามความจำเป็น ทั้งในยามสงบและยามสงคราม

จิตร ปัญญาดี (อ้างในบุญเกียรติ ชีวะตระกูลกิจ, 2547, น. 1) กล่าวว่า ยุทธศาสตร์ หรือ Strategy ในภาษาอังกฤษซึ่งได้มีผู้แปลเป็นไทยว่า กลยุทธ์ หรือ ยุทธศาสตร์ หมายถึง การมุ่งเน้น หรือทุ่มเททรัพยากรไปในเรื่องใดแล้วสามารถนำพาหมู่คณะไปสู่ความสำเร็จหรือวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

บุญเกียรติ ชีวะตระกูลกิจ (บุญเกียรติ ชีวะตระกูลกิจ, 2547, น. 1) กล่าวว่า แผน ยุทธศาสตร์เป็นแผนที่มุ่งให้ความสำคัญกับอนาคตรวมขององค์กร ซึ่งเป็นการรวมเข้าด้วยกันของ ความต้องการสภาพแวดล้อมภายนอก และทรัพยากรภายใน ที่ผู้บริหารจะต้องดำเนินการ เพื่อให้ บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรที่วางไว้ในระยะยาว ที่มีระยะเวลาเกินกว่า 5 ปีขึ้นไปอีกด้วย

นอกจากนี้ ในเอกสารแผนที่ยุทธศาสตร์ (Strategy Map) ซึ่งเป็นหนึ่งในชุดเครื่องมือการ เรียนรู้ด้วยตนเอง ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้ให้ความหมายไว้ว่า ยุทธศาสตร์และกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์นั้นสามารถอธิบายได้ง่าย ได้ว่า “ยุทธศาสตร์” คือ สิ่งที่ต้องการทำเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จ โดยความสำเร็จของแต่ละองค์กรนั้นแตกต่างกัน ถ้าเป็น



องค์การเอกชน ความสำเร็จอาจอยู่ที่ตัวเลขทางการเงิน แต่ถ้าเป็นหน่วยงานราชการ ความสำเร็จนั้น
ก็อยู่ที่การบรรลุวิสัยทัศน์ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552)

โดยสรุป ความหมายของยุทธศาสตร์ หมายถึง ศาสตร์หรือวิชาที่ว่าด้วยแนวทางในการ
ไปสู่เป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ขององค์กร โดยพิจารณาถึงสภาพแวดล้อมภายนอก สภาพแวดล้อม
ภายใน โดยประกอบด้วยกระบวนการที่เป็นระบบ คือ ขั้นตอนการกำหนดยุทธศาสตร์ ขั้นตอนนำ
ยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติและขั้นการกำกับ ติดตาม และประเมินผลยุทธศาสตร์

กระบวนการจัดการเชิงยุทธศาสตร์

วัฒนา พัฒนาพงศ์ (2546, น.30 - 32) กล่าวว่า ขั้นตอนการจัดการยุทธศาสตร์แบบใหม่
(New Strategic plan process) นั้น มีขั้นตอนวิธีการดำเนินงานพอสรุปได้ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การกำหนดวิสัยทัศน์ (vision) เป็นขั้นตอนของการกำหนดจุดมุ่งหมายที่ยาว
ไกลที่สุดขององค์กร โดยทั่วไปนิยมใช้เป็นจุดมุ่งหมายหลักขององค์กรไม่ควรเปลี่ยนแปลงบ่อยนัก
ความจริงวิสัยทัศน์ของแผนแม่บทขององค์กรมาใช้หรือนำมาปรับปรุงอีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้ทันต่อ
เหตุการณ์ กล่าวอีกนัยหนึ่งการกำหนดวิสัยทัศน์ คือการหาคำตอบให้กับคำถามที่ว่า การต้องการจะ
เป็นอะไร (What do we want to be ?)

ขั้นตอนที่ 2 การกำหนดพันธกิจ (Mission) เป็นขั้นตอนของการกำหนดวิธีการดำเนินงาน
เบื้องต้นเพื่อเป็นหลักประกันว่า สิ่งที่ต้องการจะเป็นนั้นมีโอกาสที่จะบรรลุถึงได้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง
พันธกิจ คือ การหาคำตอบให้กับคำถามที่ว่า ทำไมเราจึงต้องจัดตั้งองค์กรของเราขึ้นมา? คำตอบคือ
เราตั้งองค์กรขึ้นมาเพื่อต้องการจะเป็นอย่างที่เราคาดหวังไว้

ขั้นตอนที่ 3 การกำหนดค่านิยมร่วม (Shared Value) เป็นขั้นตอนของการกำหนดค่านิยม
หลักขององค์กรที่จะสามารถช่วยทำหน้าที่เป็นเป้าหมายพฤติกรรมและความเชื่อของบุคลากรของ
องค์กรให้เป็นทิศทางเดียวกัน กล่าวอีกนัยหนึ่ง การกำหนดค่านิยมร่วม ก็คือ การหาคำตอบให้กับ
คำถามที่ว่า อะไรคือสิ่งที่เราเชื่อ

ขั้นตอนที่ 4 การกำหนดความสามารถหลัก (Core competency) เป็นขั้นตอนของการ
กำหนดความสามารถหลักขององค์กรที่จะสามารถทำหน้าที่เป็นเป้าหมายพฤติกรรมการทำงาน
ของบุคลากรขององค์กรให้มีทักษะและความสามารถพิเศษในทิศทางตามที่องค์กรต้องการ กล่าว
อีกนัยหนึ่ง คือการกำหนดความสามารถหลักก็คือการหาคำตอบให้กับคำถามที่ว่า อะไรคือ
ความสามารถหลักที่บุคลากรของเราควรมี



ขั้นตอนที่ 5 การกำหนดวัตถุประสงค์หลัก (Long-term Objective) เป็นขั้นตอนการกำหนดวัตถุประสงค์ระยะยาวขององค์กร หรือวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งหน่วยงาน สำหรับหน่วยงานราชการหรือรัฐวิสาหกิจ หรือวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในหนังสือบริคณห์สนธิในการจัดตั้งบริษัท สำหรับเอกชน

ขั้นตอนที่ 6 การกำหนดจุดมุ่งหมายเชิงกลยุทธ์ หรือยุทธศาสตร์ (Strategic Goal) ขั้นตอนการกำหนดจุดมุ่งหมายระดับกลยุทธ์ในรอบ 3 ปี หรือ 5 ปี ขององค์กร ตามปกติองค์กรจะต้องกำหนดจุดมุ่งหมาย หรือเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ ในรอบ 3 ปี หรือ 5 ปี ขององค์กรว่ามีกี่ด้าน แต่ละด้านมีอะไรบ้าง

ขั้นตอนที่ 7 การกำหนดดัชนีวัดความสำเร็จแบบสมดุล (Balanced Scorecard : BSC) ขั้นตอนนี้ คือขั้นตอนการพิจารณาว่า จากจุดมุ่งหมายเชิงกลยุทธ์ หรือยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้นั้น สามารถนำมากำหนดเป็นดัชนีวัดความสำเร็จแบบสมดุลได้กี่ด้าน หรือกี่มิติ ตามทัศนะของแคปแลน และนอร์ตัน (Kaplan And Norton) (วัฒนา พัฒนพงษ์, 2546, น. 32) ได้กำหนดมิติของ BSC ไว้ 4 ด้าน คือ (1) มิติด้านการเงิน (2) มิติด้านกระบวนการภายใน (3) มิติด้านการเรียนรู้และการเติบโต (4) มิติด้านลูกค้า

ขั้นตอนที่ 8 การกำหนดกลุ่มผลลัพธ์หลัก เป็นขั้นตอนของการกำหนดกลุ่มผลลัพธ์หลักขององค์กร ซึ่งจะต้องกำหนดให้ได้ว่าจะอะไรคือผลลัพธ์หลักที่ต้องการ

ขั้นตอนที่ 9 การแปลงกลยุทธ์สู่การปฏิบัติด้วยการกำหนดรายชื่อแผนงานและโครงการ ขั้นตอนนี้คือ ขั้นตอนที่เป็นหัวเลี้ยวหัวต่อระหว่างแผนกลยุทธ์และการนำแผนกลยุทธ์ไปปฏิบัติกิจกรรมในขั้นตอนนี้จะมีอยู่ 2 ขั้นตอนหลัก คือ

1. ขั้นกำหนดรายชื่อแผนงาน วิธีการกำหนดรายชื่อแผนงานนิยมกำหนดโดยการระดมสมองเพื่อค้นหาปัญหาหลักขององค์กรว่าในรอบ 3 ปี หรือในรอบ 5 ปี องค์กรนี้น่าจะมีปัญหาหลักอะไรบ้าง คำตอบที่ได้คือรายชื่อแผนงาน นั่นเอง

2. ขั้นตอนกำหนดรายชื่อโครงการ โดยวิธีการกำหนดรายชื่อโครงการนิยมกำหนดโดยการค้นหาสาเหตุของปัญหาหลักภายใต้แต่ละแผนงานว่ามีสาเหตุมาจากอะไรบ้างสาเหตุแต่ละสาเหตุก็คือ รายชื่อโครงการแต่ละโครงการนั่นเอง

สุเทพ พงษ์ศรีวัฒน์ (2545, น. 365 - 367) กล่าวว่า กระบวนการบริหาร โดยเฉพาะการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ เช่น การจัดโครงสร้างองค์กร วัฒนธรรมองค์กร เทคโนโลยีสารสนเทศ ตลอดจนการควบคุมและประเมินผลยุทธศาสตร์เข้ามาบูรณาการร่วมกันเป็น กระบวนการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Management) ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ



1. ขั้นการวางแผน (Strategic Implementation) ได้แก่

- 1.1 การพิจารณาวิสัยทัศน์ (Vision) และภารกิจ (Mission) ขององค์การ
- 1.2 การกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์การ
- 1.3 การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกและขีดความสามารถภายใน
- 1.4 การวิเคราะห์และเลือกยุทธศาสตร์

2. ขั้นการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ (Strategic Implementation) ได้แก่

- 2.1 การกำหนดเป้าหมายการดำเนินงาน
- 2.2 การวางแผนปฏิบัติการ
- 2.3 การสนับสนุนยุทธศาสตร์ด้วยโครงสร้างวัฒนธรรมบุคลากร

เทคโนโลยีสารสนเทศและกระบวนการ

3. ขั้นการควบคุมและประเมินผลเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Control & Evaluation)

- 3.1 การตรวจสอบผลการดำเนินงาน
- 3.2 การติดตามสถานการณ์และเงื่อนไขต่างๆ

นอกจากนี้ นอกจากนี้ ในเอกสารแผนที่ยุทธศาสตร์ (Strategy Map) ในชุดเครื่องมือการเรียนรู้ด้วยตนเอง (Self Learning Toolkits) ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ก.พ.ร.) ได้เสนอแนวทางในการจัดทำ SWOT Analysis ให้มีประสิทธิภาพโดยใช้การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกโดยใช้หลักที่เรียกว่า “C-PEST” ส่วนการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในใช้หลัก 7Ss (McKinsey) เพื่อให้ครอบคลุมในทุกเรื่องที่ต้องพิจารณาในการจัดทายุทธศาสตร์ โดยในหลักดังกล่าวประกอบด้วย C-PEST (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552)

ในส่วนของแนวคิดของ McKinsey 7-S Framework ใช้วิเคราะห์สภาพภายในองค์การ โดยสามารถแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่เป็นรูปธรรม ประกอบด้วยยุทธศาสตร์ โครงสร้างและระบบ (Strategy, Structure และ System) ซึ่งพิจารณาได้จากวิสัยทัศน์ พันธกิจ ยุทธศาสตร์ โครงสร้างองค์การ ระบบงานต่างๆ เป็นต้น ส่วนอีกกลุ่มหนึ่ง คือ กลุ่มที่เป็นรูปธรรมน้อยกว่า ประกอบด้วย ทักษะ ค่านิยมร่วม บุคลากร รูปแบบการบริหารจัดการ (Skill, Shared Values, Staff และ Style) ซึ่งทั้ง 7 ประเด็นนี้เป็นประเด็นที่ควรพิจารณาว่าเป็นจุดแข็ง (S-Strength) หรือจุดอ่อน (W-Weakness) ขององค์การ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้



จากการทบทวนแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Management) จะพบว่างานวิจัยเรื่อง ยุทธศาสตร์การจัดการเรียนการสอนวิชาเอกรัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม จะอยู่ในส่วนของขั้นการกำหนดยุทธศาสตร์ (Strategic Formulation) โดยผู้วิจัยได้ดำเนินการสังเคราะห์และประยุกต์กระบวนการจากแนวคิดเหล่านี้ เป็นแนวทางในการวิจัยเพื่อให้ได้ข้อเสนอเชิงยุทธศาสตร์ ดังต่อไปนี้

1. การศึกษาสภาพแวดล้อมของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม โดยศึกษาทั้งในข้อมูลเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพเพื่อสังเคราะห์เป็น จุดแข็งจุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค โดยประยุกต์ใช้กรอบแนวคิด PEST เพื่อวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอก และกรอบแนวคิด 7Ss เพื่อวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายใน

2. จัดทำข้อเสนอเชิงยุทธศาสตร์จากพื้นฐานการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทั้งภายนอกและภายใน โดยมีวิสัยทัศน์เพื่อให้การจัดการเรียนการสอนวิชาเอกรัฐประศาสนศาสตร์มีความ “เป็นเลิศทางวิชาการ เชี่ยวชาญปฏิบัติ วิสัยทัศน์มุ่งพัฒนา จิตอาสาเพื่อชุมชน”

วิธีการดำเนินการวิจัย

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

การวิจัยนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ประชากรที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ นิสิตวิชาเอกรัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม จำนวนทั้งสิ้น 1,807 คน, คณาจารย์วิชาเอกรัฐประศาสนศาสตร์ ผู้เชี่ยวชาญทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน เจ้าหน้าที่ และผู้บัณฑิตจำนวนทั้งสิ้น 30 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเชิงปริมาณ คือ แบบสอบถาม (Questionnaire) โดยแบ่งออกเป็น 1 ชุด คือ 4 ตอนดังต่อไปนี้

ตอนที่ 1 เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ, ระบบ, ชั้นปี, เกรดเฉลี่ยสะสมปัจจุบัน, แผนการเรียนในระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย/เทียบเท่า, เกรดเฉลี่ยสะสม, เมื่อสำเร็จการศึกษาระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย, ภูมิลำเนา, รายได้เฉลี่ยต่อเดือน, อาชีพหลัก ผู้ปกครอง (บิดาหรือมารดาหรือผู้ปกครองที่ส่งเสียค่าใช้จ่าย), รายได้ผู้ปกครอง (รวมกัน) ต่อเดือน, หลังจากสำเร็จการศึกษาท่านมีความต้องการประกอบอาชีพในกลุ่มใดมากที่สุด, กลุ่มวิชาใดที่ท่านมีความต้องการในการเรียนมากที่สุด, วิชาเอกรัฐประศาสนศาสตร์, รายวิชาใดที่ต้องการให้มีการเพิ่มในหลักสูตร



ตอนที่ 2 ปัจจัยที่ส่งผลในการเลือกเข้ามาศึกษาต่อวิชาเอกรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม โดยประกอบด้วยปัจจัย 6 ด้าน ได้แก่ ปัจจัยด้านภาพลักษณ์ของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, ปัจจัยด้านหลักสูตรรัฐศาสตรบัณฑิต วิชาเอกรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต, ปัจจัยด้านอาจารย์ผู้สอน, ปัจจัยด้านสื่อและอุปกรณ์การเรียนการสอน, ปัจจัยด้านสวัสดิการและการบริการ, ปัจจัยด้านการประชาสัมพันธ์ ซึ่งผู้วิจัยได้ใช้มาตรวัดแบบ Rating Scale 5 ระดับตามมาตรวัดแบบลิเคิร์ต (Likert's Scale) ในการวัดระดับความคิดเห็น

ตอนที่ 3 การประเมินการจัดการเรียนการสอนของวิชาเอกรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต ในด้านการจัดการเรียนการสอน ด้านระบบการบริการวิชาการ และด้านการส่งเสริมคุณลักษณะบัณฑิตที่พึงประสงค์ ซึ่งผู้วิจัยได้ใช้มาตรวัดแบบ Rating Scale 5 ระดับตามมาตรวัดแบบ ลิเคิร์ต (Likert's Scale) ในการวัดระดับความคิดเห็น

ตอนที่ 4 ข้อเสนอแนะ ในการพัฒนาการจัดการเรียนการสอน วิชาเอกรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบไปด้วยแบบสัมภาษณ์ จำนวน 9 ชุด ซึ่งสอดคล้องกับระเบียบวิธีวิจัยในเชิงปริมาณและสัมพันธ์กับผู้ให้สัมภาษณ์

โดยผู้วิจัยมีกระบวนการในการสร้างเครื่องมือ จากศึกษาค้นคว้าจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง แล้วออกแบบเครื่องมือให้ครอบคลุมเนื้อหาในด้านต่างๆ จากนั้นสร้างแบบสอบถาม โดยแบ่งเป็น 5 ตอน ดังที่ได้กล่าวมาแล้ววิเคราะห์คุณภาพของเครื่องมือแล้วทดสอบเครื่องมือกับกลุ่มตัวอย่างจากนั้น หาค่าความเชื่อมั่นของแบบสอบถามโดยหาค่าสัมประสิทธิ์แอลฟา Cronbach's Apha ซึ่งผลการทำสอบปรากฏว่าแบบสอบถามมีค่าความเชื่อมั่นที่ 0.96 ซึ่งถือว่ามีความเชื่อมั่นที่สูงมาก และได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลการศึกษาวิจัยครั้งนี้โดยทำการแจกแบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์ ออกไปยังกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งแจกแบบสอบถามให้กับนิสิตวิทยาลัยการเมืองการปกครอง 330 ชุดด้วยตนเอง จัดเก็บรวบรวมแบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์ด้วยตนเองภายในระยะเวลา 6 เดือน สามารถรวบรวมแบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์ที่สมบูรณ์มาจนครบตามจำนวนที่แจกไป จึงได้ตรวจสอบความสมบูรณ์ของคำตอบในแบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์ และจัดหมวดหมู่ของข้อมูลในแบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์ เพื่อนำข้อมูลไปวิเคราะห์ทางสถิติ



ผลการวิจัย

ส่วนที่ 1 การนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อตอบวัตถุประสงค์ข้อที่หนึ่ง คือ เพื่อศึกษาบริบทที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ของอุดมศึกษาไทย

ตอนที่ 1 หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย

ในภาพรวมหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิตของประเทศไทยจะอยู่ภายใต้โครงสร้าง 4 รูปแบบ คือ การจัดการเรียนการสอนที่เป็นหลักสูตรเฉพาะ การจัดการเรียนการสอนที่เป็นส่วนหนึ่งของรัฐศาสตร์ การจัดการเรียนการสอนผสานกับแนวคิดการบริหารธุรกิจ และการจัดการเรียนการสอนในรูปแบบการจัดการทั่วไป โดยในส่วนงานเขียนภาคสนามมีจำนวนลดลง อย่างไรก็ตามเขียนที่ได้รับความนิยมจะมีลักษณะระเบียบวิธีที่ซับซ้อนขึ้น

ในส่วนความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์นั้น ในความหมายดั้งเดิม อาจจำกัดขอบข่ายความหมายอยู่กับการบริหารกิจการภาครัฐ แต่ในปัจจุบันรัฐประศาสนศาสตร์ได้กินความไปถึงการบริหารงานกิจการอันเกี่ยวข้องกับสาธารณะประโยชน์ทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นองค์กรไม่แสวงหากำไร องค์กรภาคประชาสังคม หรือองค์กรเครือข่ายอื่นๆ ทั้งหมดเพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนหรือแก้ไขปัญหาสาธารณะ รวมทั้งมีขอบข่ายการบริหารแบ่งออกเป็นระดับ ไม่ว่าจะเป็นระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาค ระดับชาติ และระดับระหว่างประเทศ ซึ่งในแนวคิดนี้เป็นพาราไดม์ใหม่ที่สอดคล้องกันทั่วทุกภูมิภาคของโลก

ตอนที่ 2 แนวโน้มการจัดการเรียนการสอนวิชาเอกรัฐประศาสนศาสตร์

ผลการศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้องได้กล่าวถึงทิศทางของรัฐประศาสนศาสตร์ในอนาคตที่จะยังคงมีจุดเน้นที่ขอบข่ายการศึกษา 5 กลุ่มสาขาวิชาดังเช่นปัจจุบัน ประกอบด้วยกลุ่มองค์ความรู้ด้านองค์การและการจัดการ กลุ่มองค์ความรู้ด้านนโยบายสาธารณะ กลุ่มองค์ความรู้ด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ กลุ่มองค์ความรู้ด้านทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ และกลุ่มองค์ความรู้ด้านการคลังและการงบประมาณแต่อาจมีรายละเอียดแยกย่อยและความลึกของเนื้อหาเพิ่มขึ้น ด้านระเบียบวิธีการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ของไทยจะมีลักษณะเป็นการผสมผสานระเบียบวิธีมากกว่าจะเป็นวิธีใดวิธีหนึ่ง รวมทั้งเป้าหมายของรัฐประศาสนศาสตร์จะมีทิศทางเพื่อการขับเคลื่อนประเทศ การพัฒนาองค์กรและบุคลากรภาครัฐให้พร้อมเผชิญการเปลี่ยนแปลงและมีศักยภาพในการแข่งขันในยุคโลกาภิวัตน์

ส่วนที่ 2 การนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อตอบวัตถุประสงค์ข้อที่สอง คือ เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการเข้ามาศึกษา และสภาพการจัดการเรียนการสอนในปัจจุบัน ของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม



ตอนที่ 1 การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการเข้ามาศึกษาต่อ วิชาเอกรัฐประศาสน-
ศาสตร์ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

ผลการวิเคราะห์บทสรุปปัจจัยที่ส่งผลในการเลือกเข้ามาศึกษาต่อวิชาเอก
รัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง ปรากฏว่า โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก
($\bar{X}=3.64$) เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ด้านที่เป็นปัจจัยที่ส่งผลในการเข้ามาศึกษาต่อมากที่สุด
คือ ปัจจัยด้านอาจารย์ผู้สอน ($\bar{X}=3.86$) รองลงมาคือ ปัจจัยด้านหลักสูตรรัฐศาสตร วิชาเอกรัฐ
ประศาสนศาสตร์ ($\bar{X}=3.74$) ส่วนด้านที่ส่งผลเข้ามาศึกษาต่อน้อยที่สุด คือ ปัจจัยด้านสวัสดิการและ
บริการ ($\bar{X}=3.47$)

ด้านภาพลักษณ์ของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

ผลการวิเคราะห์ด้านภาพลักษณ์ของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง ปรากฏว่า โดย
ภาพรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X}=3.73$) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่า ข้อที่มีระดับความคิดเห็นมาก
ที่สุด คือ ความมีชื่อเสียงของมหาวิทยาลัยมหาสารคาม ($\bar{X}=3.92$) รองลงมา คือ ความมีชื่อเสียง
ของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง ($\bar{X}=3.77$) และข้อที่มีระดับความคิดเห็นน้อยที่สุด คือ เป็น
สถาบันที่ตั้งอยู่ในจังหวัดที่มีค่าครองชีพไม่สูงมากนัก ($\bar{X}=3.60$)

ด้านหลักสูตรวิชาเอกรัฐประศาสนศาสตร์

ผลการวิเคราะห์ด้านหลักสูตรวิชาเอกรัฐประศาสนศาสตร์ ของวิทยาลัยการเมืองการ
ปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ปรากฏว่า โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X}=3.74$) เมื่อพิจารณา
เป็นรายข้อพบว่า ข้อที่มีระดับความคิดเห็นมากที่สุด คือ เป็นหลักสูตรที่เมื่อเรียนจบแล้วสามารถเข้า
ทำงานในภาคราชการได้หลายตำแหน่ง ($\bar{X}=3.81$) รองลงมา คือ เป็นหลักสูตรที่สามารถทำงานใน
ภาคเอกชนได้ ($\bar{X}=3.79$) และข้อที่มีระดับความคิดเห็นน้อยที่สุด คือ เนื้อหาในแต่ละรายวิชามีความ
น่าสนใจ ($\bar{X}=3.69$)

ด้านอาจารย์ผู้สอน

ผลการวิเคราะห์ด้านอาจารย์ผู้สอนวิชาเอกรัฐประศาสนศาสตร์ ของวิทยาลัยการเมือง
การปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ปรากฏว่า โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X}=3.86$) เมื่อ
พิจารณาเป็นรายข้อพบว่า ข้อที่มีระดับความคิดเห็นมากที่สุด คือ อาจารย์ผู้สอนมีความรู้
ความสามารถในรายวิชาที่สอน ($\bar{X}=3.95$) รองลงมา คือ อาจารย์ผู้สอนจบจากสถาบันการศึกษาที่มี



ชื่อเสียง ($\bar{X}=3.84$) และข้อที่มีระดับความคิดเห็นน้อยที่สุด คือ โดยสรุปปัจจัยด้าน “อาจารย์ผู้สอน” มีผลต่อการเข้ามาศึกษาต่อวิชาเอก รัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต ($\bar{X}=3.80$)

ด้านสื่อและอุปกรณ์การเรียนการสอน

ผลการวิเคราะห์ด้านสื่อและอุปกรณ์การเรียนการสอน ของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ปรากฏว่า โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X}=3.48$) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่า ข้อที่มีระดับความคิดเห็นมากที่สุด คือ ห้องสมุดหรือแหล่งเรียนรู้เพื่อการเรียนการสอน ($\bar{X}=3.57$) รองลงมา คือ อาคารเรียนและห้องเรียนมีความสะดวกสบาย ($\bar{X}=3.56$) และข้อที่มีระดับความคิดเห็นน้อยที่สุด คือ คอมพิวเตอร์และระบบเครือข่ายไร้สายให้บริการครบถ้วน ($\bar{X}=3.48$)

ด้านสวัสดิการและการบริการ

ผลการวิเคราะห์ด้านสวัสดิการและการบริการ ของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ปรากฏว่า โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X}=3.47$) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่า ข้อที่มีระดับความคิดเห็นมากที่สุด คือ หอพักมีให้เลือกหลากหลายและโดยสรุปปัจจัยด้าน “สวัสดิการและการบริการ” มีผลต่อการเข้ามาศึกษาต่อวิชาเอก รัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต ($\bar{X}=3.52$) รองลงมา คือ 5.การให้บริการของเจ้าหน้าที่อำนวยความสะดวกเรื่องต่างๆ ($\bar{X}=3.49$) และข้อที่มีระดับความคิดเห็นน้อยที่สุด คือ ศูนย์บริการด้านสุขภาพและศูนย์กีฬา ที่เหมาะสม ($\bar{X}=3.42$)

ด้านการประชาสัมพันธ์

ผลการวิเคราะห์ด้านการประชาสัมพันธ์ ของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ปรากฏว่า โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X}=3.57$) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่า ข้อที่มีระดับความคิดเห็นมากที่สุด คือ โดยสรุปปัจจัยด้าน “การประชาสัมพันธ์” มีผลต่อการเข้ามาศึกษาต่อวิชาเอก รัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต ($\bar{X}=3.64$) รองลงมา คือ การได้เข้าร่วมกิจกรรมที่วิทยาลัยจัดขึ้นในโอกาสต่างๆ ($\bar{X}=3.63$) และข้อที่มีระดับความคิดเห็นน้อยที่สุด คือ การมีทีมเจ้าหน้าที่จากวิทยาลัยไปประชาสัมพันธ์ ($\bar{X}=3.40$)

ตอนที่ 2 การวิเคราะห์สภาพการจัดการเรียนการสอนในปัจจุบัน

ผลการวิเคราะห์บทสรุปข้อมูลการประเมินการจัดการเรียนการสอนของวิชาเอกรัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยการเมืองการปกครองในปัจจุบัน พบว่า โดยภาพรวมมีความพึงพอใจในการจัดการเรียนการสอนวิชาเอกรัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยการเมืองการปกครองอยู่ในระดับมาก ($\bar{X}=3.62$) เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ด้านที่มีความพึงพอใจมากที่สุด คือ ด้านการจัดการเรียนการสอน ($\bar{X}=3.67$) รองลงมา คือ ด้านการส่งเสริมคุณลักษณะบัณฑิตที่พึงประสงค์ ($\bar{X}=3.63$) และด้านที่มีความพึงพอใจน้อยที่สุด คือ ด้านระบบการบริการวิชาการ ($\bar{X}=3.55$)

ด้านความพึงพอใจด้านการจัดการเรียนการสอน

ผลการวิเคราะห์ด้านความพึงพอใจด้านการจัดการเรียนการสอน ปรากฏว่า โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X}=3.67$) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่า ข้อที่มีระดับความพึงพอใจมากที่สุด คือ อาจารย์ผู้สอนสามารถถ่ายทอดความรู้ในแต่ละรายวิชาได้สอดคล้องตามวัตถุประสงค์ ($\bar{X}=3.73$) รองลงมา คือ โดยสรุปท่านมีความพึงพอใจด้าน “การจัดการเรียนการสอน” ในระดับใด ($\bar{X}=3.71$) และข้อที่มีระดับความพึงพอใจน้อยที่สุด คือ แต่ละรายวิชา มีการจัดการเรียนการสอนสอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียนและมีการวัดผล (การสอบ) ที่สามารถวัดความรู้ของนิสิตได้จริง ($\bar{X}=3.63$)

ด้านความพึงพอใจด้านระบบการบริการวิชาการ

ผลการวิเคราะห์ความพึงพอใจด้านระบบการบริการวิชาการ ปรากฏว่า โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X}=3.55$) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่า ข้อที่มีระดับความพึงพอใจมากที่สุด คือ โดยสรุปท่านมีความพึงพอใจด้าน “ระบบการบริการวิชาการ” ในระดับใด ($\bar{X}=3.66$) รองลงมา คือ ห้องเรียนมีความเหมาะสมต่อการเรียนการสอน ($\bar{X}=3.60$) และข้อที่มีระดับความพึงพอใจน้อยที่สุด คือ สิ่งอำนวยความสะดวก เช่น โต๊ะ เก้าอี้ น้ำดื่ม ฯลฯ มีความเพียงพอ ($\bar{X}=3.41$)

ด้านความพึงพอใจด้านการส่งเสริมคุณลักษณะบัณฑิตที่พึงประสงค์

ผลการวิเคราะห์ความพึงพอใจด้านการส่งเสริมคุณลักษณะบัณฑิตที่พึงประสงค์ ปรากฏว่า โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X}=3.63$) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่า ข้อที่มีระดับความพึงพอใจมากที่สุด คือ โดยสรุปท่านมีความพึงพอใจด้าน “การส่งเสริมคุณลักษณะบัณฑิตที่พึงประสงค์” ในระดับใด ($\bar{X}=3.78$) รองลงมา คือ การจัดกิจกรรมหรือรายวิชาที่สามารถส่งเสริม



ทักษะทางวิชาชีพ/การปฏิบัติงานจริง ($\bar{X}=3.69$) และข้อที่มีระดับความพึงพอใจน้อยที่สุด คือ การจัดฝึกอบรมพิเศษที่ตรงตามความต้องการของนิสิต ($\bar{X}=3.45$)

ส่วนที่ 3 การนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อตอบวัตถุประสงค์ข้อที่สาม คือ เพื่อวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและอุปสรรคของการจัดการเรียนการสอนในสาขารัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

ตอนที่ 1 จุดแข็ง

จุดแข็งของวิชาเอกรัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคามประกอบด้วยโครงสร้างการบริหารซึ่งอยู่ภายใต้สังกัดวิทยาลัยการเมืองการปกครองที่มีจุดแข็งในด้านผู้บริหารและการจัดโครงสร้างองค์กร ที่ให้การสนับสนุนงานทางด้านวิชาการอย่างต่อเนื่อง ในส่วนอาจารย์ผู้สอนเองก็มีความหลากหลาย มีความรู้ความสามารถ ส่งผลให้มีผลงานทางวิชาการอย่างต่อเนื่อง ศิษย์เก่าที่มีผลงานและสร้างชื่อเสียง เป็นแบบอย่างที่ดี และคำนึงร่วมกันเป็นเอกลักษณ์ “COPAG” โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเป็นผู้มีจิตสาธารณะ รวมทั้งสิ่งสนับสนุนการเรียนการสอนของวิทยาลัยการเมืองการปกครองที่เอื้อต่อการส่งเสริมการเรียนรู้ได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้ในด้านหลักสูตรวิชาเอกรัฐประศาสนศาสตร์ ยังเป็นหลักสูตรที่มีความโดดเด่นในด้านท้องถิ่นอีสานและรายวิชายังมีความหลากหลายสอดคล้องต่อความต้องการของผู้เรียนและบริบทปัจจุบัน

ตอนที่ 2 จุดอ่อน

อย่างไรก็ดียังพบจุดอ่อนของวิชาเอกรัฐประศาสนศาสตร์ คือ ด้านประสบการณ์ของบุคลากรทั้งสายวิชาการและสายสนับสนุนที่ยังมีไม่มาก อาจารย์มีภาระงานมาก นิสิตที่เข้ามาศึกษาส่วนใหญ่อยู่ในระดับศักยภาพปานกลางถึงน้อย อีกทั้งทักษะทางภาษาอังกฤษของนิสิตที่ยังไม่ดีเท่าที่ควร และในส่วนของงานด้านพัสดุที่ยังล่าช้า รวมถึงเอกสารในการค้นคว้าที่มีจำกัด

ตอนที่ 3 โอกาส

จากการศึกษาในภาพรวมพบว่า วิชาเอกรัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคามมีโอกาสนในการพัฒนาการจัดการเรียนการสอนและเพิ่มศักยภาพในการแข่งขัน ไม่ว่าจะเป็นชื่อเสียงภายใต้วิทยาลัยการเมืองการปกครอง ที่ได้รับการยอมรับทั้งในระดับภูมิภาค ระดับชาติ และระดับนานาชาติ การมีเครือข่ายความร่วมมือทั้งในและต่างประเทศ รวมทั้งความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศซึ่งเอื้อต่อการจัดการเรียนการสอนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และนอกจากนี้ยังมีความได้เปรียบด้านที่ตั้งที่อยู่ใจกลางภาคอีสานและความเชื่อมโยงกับภูมิภาคอินโดจีนด้วย



ตอนที่ 4 อุปสรรค

อุปสรรคของการจัดการเรียนการสอนวิชาเอกรัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยการเมืองการปกครองในปัจจุบัน คือ จำนวนสถาบันการศึกษาในระดับอุดมศึกษาที่เปิดสอนในสาขาวิชานี้มีจำนวนมาก ทำให้ต้องเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันด้านต่างๆ อีกทั้งค่านิยมของสังคมที่เน้นความสำคัญของวิชาชีพสายวิทยาศาสตร์ รวมทั้งนโยบายการลดอัตรากำลังคนของภาครัฐ การที่มหาวิทยาลัยกำลังจะออกนอกระบบ และภาวะเศรษฐกิจที่ถดถอยในปัจจุบัน ล้วนส่งผลต่อการจัดการเรียนการสอนวิชาเอกรัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยการเมืองการปกครองทั้งสิ้น

อย่างไรก็ดีกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องก็ได้มีข้อเสนอแนะในการพัฒนาการจัดการเรียนการสอนของวิชาเอกรัฐประศาสนศาสตร์ อันประกอบด้วยระบบและกลไกการบริหารจัดการที่มีความชัดเจนและมีส่วนร่วมจากผู้ที่เกี่ยวข้อง หลักสูตรที่มีความโดดเด่น สอดคล้องกับความต้องการและการเปลี่ยนแปลง การจัดการเรียนการสอนที่เน้นการฝึกปฏิบัติ การส่งเสริมการผลิตผลงานทางวิชาการของอาจารย์และสัดส่วนของอาจารย์ต่อนิสิตที่เหมาะสม การส่งเสริมบรรยากาศทางวิชาการ สิ่งสนับสนุนการเรียนการสอน การจัดสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการจัดการเรียนการสอนรวมทั้งการสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ เพื่อให้บัณฑิตที่สำเร็จการศึกษามีงานทำทันที

ส่วนที่ 4 การนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อตอบวัตถุประสงค์ข้อที่สี่ คือ เพื่อนำเสนอยุทธศาสตร์ในการพัฒนาการจัดการเรียนการสอนสาขาวิชาเอกรัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม โดยมีผู้วิจัยทัศนคติว่า “เป็นเลิศทางวิชาการ เชี่ยวชาญปฏิบัติ วิสัยทัศน์มุ่งพัฒนา จิตอาสาเพื่อชุมชน” โดยแบ่งเป็นกลยุทธ์ทั้ง 4 ด้านนี้ในแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 การจัดการเรียนการสอน (Academic) ประกอบด้วยกลยุทธ์เพื่อสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการ โดยมีองค์ประกอบแบ่งเป็นด้านหลักสูตรและด้านการจัดการเรียนการสอน กลยุทธ์เพื่อสร้างความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติจริง มีองค์ประกอบด้านการฝึกปฏิบัติในห้องเรียนและการฝึกปฏิบัตินอกห้องเรียน กลยุทธ์สร้างผู้นำการพัฒนา มีองค์ประกอบในการสร้างภาวะผู้นำและด้านการรู้จักใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า กลยุทธ์การสร้างจิตอาสาเพื่อชุมชน/สังคม ประกอบด้วยภาคบังคับและกิจกรรมเสริม

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 การพัฒนาอาจารย์ (Lecturer) ประกอบด้วยกลยุทธ์เพื่อสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการ มีองค์ประกอบในการจัดการเรียนการสอน ด้านการวิจัยและด้าน



ระบบสนับสนุนงานวิชาการ และยังมีองค์ประกอบในกลยุทธ์เพื่อสร้างความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติจริง กลยุทธ์สร้างผู้นำการพัฒนา และกลยุทธ์การสร้างจิตอาสาเพื่อชุมชน/สังคม

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 สิ่งแวดล้อมและสิ่งสนับสนุนการเรียนรู้ (Facilities) ประกอบด้วยกลยุทธ์เพื่อสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการ โดยมีองค์ประกอบด้านสภาพแวดล้อมและด้านอุปกรณ์และสิ่งอำนวยความสะดวก กลยุทธ์สร้างความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติจริงประกอบด้วยด้านสภาพแวดล้อมและด้านสิ่งอำนวยความสะดวกเช่นกัน และนอกจากนี้ยังมีกลยุทธ์การสร้างผู้นำการพัฒนาและกลยุทธ์การสร้างจิตอาสาเพื่อชุมชน

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 การสร้างเครือข่ายความร่วมมือ (Network) มีองค์ประกอบได้แก่ กลยุทธ์ภายในหน่วยงานและภายนอกหน่วยงาน กลยุทธ์เพื่อสร้างความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติจริง ประกอบด้วยกลยุทธ์ส่วนของภาครัฐและส่วนของภาคเอกชน กลยุทธ์สร้างผู้นำการพัฒนา ประกอบด้วยด้านกิจกรรมภายในมหาวิทยาลัยและกิจกรรมภายนอกมหาวิทยาลัย และกลยุทธ์การสร้างจิตอาสาเพื่อชุมชน/สังคม ประกอบด้วยด้านการส่งเสริมจิตสำนึกและด้านการส่งเสริมกิจกรรมสร้างนิติจิตอาสา

อภิปรายผล

การศึกษาวิจัย เรื่อง ยุทธศาสตร์การพัฒนาการเรียนการสอนวิชาเอก รัฐประศาสนศาสตร์ พบประเด็นที่น่าสนใจซึ่งจะอภิปรายผล ดังนี้

การศึกษาวัตถุประสงค์ข้อที่หนึ่ง คือ เพื่อศึกษาบริบทที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ของอุดมศึกษาไทย ซึ่งในส่วนประเด็นความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์นั้น ในความหมายดั้งเดิม อาจจำกัดขอบข่ายความหมายอยู่ที่การบริหารกิจการภาครัฐ แต่ในปัจจุบัน รัฐประศาสนศาสตร์ได้กินความไปถึงการบริหารงานกิจการอันเกี่ยวข้องกับสาธารณะประโยชน์ทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นองค์กรไม่แสวงหากำไร องค์กรภาคประชาสังคม หรือองค์กรเครือข่ายอื่นๆ ทั้งหมดเพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนหรือแก้ไขปัญหาสาธารณะ รวมทั้งมีขอบข่ายการบริหารแบ่งออกเป็นระดับไม่ว่าจะเป็นระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาค ระดับชาติ และระดับระหว่างประเทศ ซึ่งในแนวคิดนี้เป็นพาราไดม์ใหม่ที่สอดคล้องกันทั่วทุกภูมิภาคของโลก ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของนิโคลาส เฮนรีในการนำเสนอพาราไดม์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบัน ซึ่งก้าวสู่พาราไดม์ที่ 6 รัฐประศาสนศาสตร์คือการจัดการเครือข่ายสาธารณะ และในส่วนการจัดการเรียนการสอนที่จะมีความแตกต่างตามทิศทางของคณะหรือสาขาวิชาที่สังกัด สอดคล้องกับการศึกษาของอุมะหุทัย วรรณศรี (2555) ที่กล่าวว่ารัฐประศาสนศาสตร์ยังคงเป็นลักษณะวิชาที่มุ่งศึกษาเพื่อพัฒนามากกว่ามุ่งที่ความเป็นศาสตร์ โดยการจัดการเรียนการสอนมีลักษณะให้ผู้เรียน

ศึกษาค้นคว้าหาข้อมูล ให้เกิดความคิดรวบยอด สามารถวิเคราะห์ สังเคราะห์ แลกเปลี่ยนความคิดเห็นและหาข้อสรุปร่วมกัน

การศึกษาวัตถุประสงค์ข้อที่สอง คือ เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการเข้ามาศึกษาและสภาพการจัดการเรียนการสอนในปัจจุบัน ของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ผลการวิเคราะห์บทสรุปปัจจัยที่ส่งผลในการเลือกเข้ามาศึกษาต่อวิชาเอกรัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง ปรากฏว่า โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X}=3.64$) เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ด้านที่เป็นปัจจัยที่ส่งผลในการเข้ามาศึกษาต่อมากที่สุด คือ ปัจจัยด้านอาจารย์ผู้สอน ($\bar{X}=3.86$) รองลงมาคือ ปัจจัยด้านหลักสูตรรัฐศาสตร วิชาเอกรัฐประศาสนศาสตร์ ($\bar{X}=3.74$) ส่วนด้านที่ส่งผลเข้ามาศึกษาต่อน้อยที่สุด คือ ปัจจัยด้านสวัสดิการและบริการ ($\bar{X}=3.47$) ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาในเชิงคุณภาพที่พบว่าปัจจัยในด้านต่างๆ ส่งผลต่อการเลือกเข้ามศึกษาวิชาเอกรัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของกิตติณ กิตยานุรักษ์ (2551) ได้ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจเลือกเข้าศึกษาต่อหลักสูตรสาขาวิชารัฐประศาสน-ศาสตร์ ของนักศึกษาหลักสูตรสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์ ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจเลือกเข้าศึกษาต่อหลักสูตรสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์อยู่ในระดับมาก คือ ด้านอาจารย์ผู้สอน ด้านหลักสูตร และด้านภาพลักษณ์ของสถาบัน และการวิจัยของนิภาภัส สารคดี (2555) ในการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการเข้าศึกษาต่อระดับปริญญาตรีของนิสิตมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตศรีราชา ผลการวิจัยปรากฏว่า ปัจจัยด้านมหาวิทยาลัยที่มีผลต่อการเข้าศึกษาต่อระดับปริญญาตรีโดยรวมอยู่ในระดับมาก และงานวิจัยของกิตติ ตันวิระ (2545) เรื่องปัจจัยที่เป็นแรงจูงใจต่อการเข้าศึกษาในระดับปริญญาครุศาสตร์อุตสาหกรรมมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารงานวิศวกรรม โยธา สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ ผลการศึกษา พบว่า ปัจจัยที่เป็นแรงจูงใจที่มีความสำคัญลำดับแรก คือ สถาบันมีชื่อเสียงเป็นที่ยอมรับของบุคคลทั่วไป

การศึกษาวัตถุประสงค์ข้อที่สาม คือ เพื่อวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและอุปสรรคของการจัดการเรียนการสอนในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ผลการศึกษา พบว่า จุดแข็งของวิชาเอกรัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคามประกอบด้วยโครงสร้างการบริหารซึ่งอยู่ภายใต้สังกัดวิทยาลัยการเมืองการปกครองที่มีจุดแข็งในด้านผู้บริหารและการจัดโครงสร้างองค์กร อาจารย์ผู้สอนมีความหลากหลาย มีความรู้ความสามารถ ศึกษเก่าที่มีผลงานและสร้างชื่อเสียง มีค่านิยมร่วม “COPAG” ที่เป็นเอกลักษณ์ นอกจากนี้ในด้านหลักสูตรวิชาเอกรัฐประศาสนศาสตร์ ยังเป็นหลักสูตร



ที่มีความโดดเด่นในด้านท้องถิ่นอีสานและรายวิชามีความหลากหลายรวม ทั้งสิ่งสนับสนุนการเรียนการสอนของวิทยาลัยการเมืองการปกครองที่เอื้อต่อการส่งเสริมการเรียนรู้ได้เป็นอย่างดี ซึ่งแตกต่างกับการศึกษาของธัญญา วรินทรเวช (2550) ในการศึกษาปัจจัยสภาพแวดล้อมโดยวิธี SWOT เพื่อปรับปรุงคุณภาพชีวิตของบุคลากรสายสนับสนุนวิชาการ ผลการศึกษา พบว่า ปัจจัยสิ่งแวดล้อมที่เป็นจุดแข็งในการพัฒนาคุณภาพชีวิต ได้แก่ สวัสดิการด้านสุขภาพ การสนับสนุนให้พัฒนาตนเอง ความมั่นคงของงาน

การศึกษาวัตถุประสงค์ข้อที่สี่ คือ เพื่อนำเสนอยุทธศาสตร์ในการพัฒนาการจัดการเรียนการสอนสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ผลการศึกษาประกอบด้วยประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 การจัดการเรียนการสอน (Academic) ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 การพัฒนาอาจารย์ (Lecturer) ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 สิ่งแวดล้อมและสิ่งสนับสนุนการเรียนรู้ (Facilities) และประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 การสร้างเครือข่ายความร่วมมือ (Network) ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของคำเพชร ฐิริปริญญา (2550) ได้ศึกษา การนำเสนอยุทธศาสตร์การพัฒนสถาบันอุดมศึกษาไทยสู่การเป็นมหาวิทยาลัยระดับโลก ผลการศึกษาพบว่า ยุทธศาสตร์การพัฒนสถาบันอุดมศึกษาไทยสู่การเป็นมหาวิทยาลัยระดับโลก ประกอบด้วยยุทธศาสตร์การเสริมสร้างคุณค่าเพื่อความเป็นเลิศในการกิจหลักของสถาบันอุดมศึกษาและเป็นองค์การอัจฉริยะ ยุทธศาสตร์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ยุทธศาสตร์การประกอบการของมหาวิทยาลัย และยุทธศาสตร์การสร้างเครือข่ายทางวิชาการทั้งภายในและต่างประเทศ และสอดคล้องกับการศึกษาของต่อตระกูล อุบลวัตร (2551) ได้ศึกษาการนำเสนอยุทธศาสตร์ของสถาบันอุดมศึกษาไทยในบริบทการเปิดเสรีทางการค้า ผลการศึกษา พบว่า สถาบันอุดมศึกษาของไทยทั้งรัฐและเอกชนคาดการณ์ถึงผลกระทบว่าจะไม่เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงแต่มิได้หมายความว่า จะไม่เกิดผลกระทบใดๆ เลย ผลกระทบที่สถาบันอุดมศึกษาไทยอาจได้รับมีอยู่ 4 ประเด็น คือ 1. การเคลื่อนย้ายกำลังคนในส่วนของคณาจารย์ 2. การแข่งขันด้านความเป็นนานาชาติ 3. การแข่งขันด้านชื่อเสียงของสถาบันอุดมศึกษาไทยกับต่างชาติ 4. การแข่งขันด้านความพร้อมในการลงทุนตลอดจนอุปกรณ์การเรียนการสอน โดยผลการศึกษายุทธศาสตร์ของสถาบันอุดมศึกษาไทยในบริบทการเปิดเสรีทางการค้า ประกอบด้วย ยุทธศาสตร์ 7 ยุทธศาสตร์ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ในการเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขันของสถาบันอุดมศึกษาไทย ดังนี้ 1. ยุทธศาสตร์ด้านการปฏิรูประบบบริหารจัดการอุดมศึกษา 2. ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาคณาจารย์และบุคลากรอุดมศึกษา 3. ยุทธศาสตร์ด้านคุณภาพการศึกษา 4. ยุทธศาสตร์ด้านต้นทุนการจัดการศึกษา 5. ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาความสามารถทางภาษาต่างประเทศ 6. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างภาพลักษณ์ความเป็นไทยในบริบทนานาชาติ และ 7. ยุทธศาสตร์การสร้างภาพลักษณ์ของอุดมศึกษาไทย



ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัย

ส่วนงานบริหารและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำยุทธศาสตร์และกำหนดผู้รับผิดชอบเพื่อขับเคลื่อนให้เกิดการพัฒนาการเรียนการสอนวิชาเอกรัฐประศาสนศาสตร์จากแนวทางการจัดทำยุทธศาสตร์ทั้ง 5 ด้านของงานวิจัยนี้ ประกอบด้วย

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 : การจัดการการเรียนการสอน

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 : การพัฒนาอาจารย์

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 : สิ่งแวดล้อมและสิ่งสนับสนุนการเรียนรู้

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 : การสร้างเครือข่ายความร่วมมือ

โดยในแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์ประกอบด้วย กลยุทธ์เพื่อสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการกลยุทธ์เพื่อสร้างความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติจริง กลยุทธ์สร้างผู้นำการพัฒนา และกลยุทธ์สร้างจิตอาสาเพื่อชุมชน

ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยต่อไป

1. ศึกษาการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาการเรียนการสอนในวิชาเอกการเมืองการปกครอง วิชาเอกความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและในหลักสูตรอื่นๆ
2. ศึกษาแนวทางการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ การควบคุมและประเมินผลสำหรับการพัฒนาการเรียนการสอน
3. ศึกษาการกำหนดยุทธศาสตร์สำหรับการพัฒนาการเรียนการสอนเปรียบเทียบ

บรรณานุกรม

- คำเพชร ฐิริปริญญา. (2550). การนำเสนอยุทธศาสตร์การพัฒนาศาสนสถานอันอุดมศึกษาไทยสู่การเป็นมหาวิทยาลัยระดับโลก. ปรินญาครุศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- จิตรลดา ไชยะ. (2559). เอกสารประกอบการสอนรายวิชาความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.



ปีที่ 6 ฉบับที่ 2 มีนาคม – สิงหาคม 2559

วารสารการเมืองการปกครอง

ธรรมาภิบาล (Good Governance)

- จุลศักดิ์ ชาญณรงค์. (2551). การสำรวจทัศนะเกี่ยวกับการประยุกต์ใช้วิชาต่างๆ ภายใต้ข้อบ่งชี้
รัฐประศาสนศาสตร์ของนักวิชาการและผู้บริหารของการภาครัฐ : กรณีศึกษาจังหวัด
นนทบุรี. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.
- ดิน ปรัชญพฤตย์ (2535). รัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ : เครื่องมือในการพัฒนาประเทศ. (พิมพ์
ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ดิน ปรัชญพฤตย์. (2538). ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2548). การบริหารราชการแนวใหม่ บริบทและเทคนิควิธี. กรุงเทพฯ : บริษัท
วิชชั่นพรีนซ์ แอนด์มีเดีย จำกัด.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2553). หน่วยที่ 6 แนวทางการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ ในเอกสาร
การสอนชุดวิชา ขอบข่ายการศึกษาและวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์. นนทบุรี :
สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์ และวัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์. (2543). การวางแผนกลยุทธ์เพื่อการปฏิรูประบบ
ราชการ. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ.
- เทพศักดิ์ บุญรัตน์. (2548). “การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ : แนวคิดใหม่
ของการจัดการภาครัฐ”. การจัดการสมัยใหม่ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- ธัญญา วรินทร์เวช. (2550). ปัจจัยสภาพแวดล้อมโดยวิธี SWOT เพื่อปรับปรุงคุณภาพชีวิตของ
บุคลากรสายสนับสนุนวิชาการ. กรุงเทพมหานคร : คณะพยาบาลศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- นภดล พูลสวัสดิ์. (2551). ยุทธศาสตร์การจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาท้องถิ่นของมหาวิทยาลัยราช
ภัฏสุรินทร์. ปริญญาศึกษาศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา
มหาวิทยาลัยขอนแก่น
- นภาพร ชันชนภา. (2551). การจัดองค์การและการบริหารธุรกิจ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์
มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- บุญเกียรติ ชีวะตระกูลกิจ. (2547). การจัดการเชิงยุทธศาสตร์สำหรับ CEO. กรุงเทพฯ: สุขุมและบุตร.
- ปกรณ์ ปรียากร. (2542). การวางแผนกลยุทธ์ : แนวคิดและแนวทางประยุกต์. กรุงเทพฯ : คณะ
รัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- พรชูลี อาชาวอรุ่ง. (2546). การบริหารอุดมศึกษา. กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ไพฑูรย์ สีนลรัตน์. (2524). หลักและวิธีการสอนกับอุดมศึกษา. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช.



ยุทธพงษ์ ลีลากิจไพศาล. (2552). **พัฒนาการและลักษณะของหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรระดับ**

ปริญญาตรีในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ราชบัณฑิตยสถาน. (2556). **พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554.** กรุงเทพฯ : นานมีบุ๊คส์
พับลิเคชั่นส์.

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2553). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์.** พิมพ์ครั้งที่ 3

กรุงเทพมหานคร : บริษัท บพิการพิมพ์ จำกัด

วารุณี โอสารมณ. (2533). **พัฒนาการอุดมศึกษาในประเทศไทย : การศึกษาวิเคราะห์เชิงนโยบาย**

และผลกระทบที่มีต่อการพัฒนาในปัจจุบันและอนาคต. กรุงเทพฯ : ทบวงมหาวิทยาลัย.

ที่ประชุมประธานสภาอาจารย์มหาวิทยาลัยทั่วประเทศ. (2551). **80 ปีแห่งการตามรอยพระราชดำริ**

สมเด็จพระมหิตลาธิเบศร อดุลยเดชวิกรมพระบรมราชชนก. กรุงเทพมหานคร :

สำนักงานเลขาธิการที่ประชุมประธานสภาอาจารย์มหาวิทยาลัยทั่วประเทศ.

อุทัย เลหาวิเชียร. (2543). **รัฐประศาสนศาสตร์ ลักษณะวิชาและมิติต่างๆ.** กรุงเทพฯ : สมาธรรม.

ศิริพงษ์ ถาวาลย์ ณ อยุธยา. (2551). **แนวความคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์.** เชียงใหม่ :

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

สร้อยตระกูล (ศิวยานนท์) อรรถมานะ. (2543). **สาธรรณบริหารศาสตร์.** กรุงเทพมหานคร : โรง

พิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. (2521). **วิพากษ์ การอุดมศึกษาไทย.** กรุงเทพมหานคร :

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา.

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. (2551). **กรอบแผนอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี ฉบับที่ 2**

(พ.ศ. 2551 - 2565). กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา.

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. (2552). **ปรัชญาการอุดมศึกษาไทย.** กรุงเทพมหานคร :

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา.

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. (2553). **ยุทธศาสตร์อุดมศึกษาไทยในการเตรียมความ**

พร้อมสู่การเป็นประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. 2558. กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน

คณะกรรมการการอุดมศึกษา.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2552). **แผนที่ยุทธศาสตร์ Strategy Map.**

กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.



สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2555). **หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการ**

บ้านเมืองที่ดี (Good Governance). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.

อภิญญา ปรัชญพฤษฐ์. (2554). **หลังสมัยใหม่นิยมและการอุดมศึกษา.** กรุงเทพฯ : อินทภาส.

อัมพร ธารงลักษณ์ และคณะ. (2553). **การบริหารปกครองสาธารณะ (Public Governance)**

การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21. ปทุมธานี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

Birkland, Thomas A. (2001). **An Introduction to the Policy Process Theory Concepts, and Models of Public Policy Making.** New York : M.E. Sharpe.

Gulick, Luther and Lyndall Urwick. (1936) “Note and the Theory off Organization” in **Paper on the Science of Administration**”. Newyork, Institute of Public Administration, Columbai University.

Henry Nicholas. (2007). **Public Administration and Public Affair.** New Jersey : Pearson Prentice Hall. Thomson Wadsworth.

Dessler, Gary. (2004). **Human Resource Management: A framework of Human Resource Management.** Upper Saddle River, NJ: Pearson-Prentice Hall, 2004.

Dye, Thomas R. (1984). **Understanding Public Policy.** 5th ed. New Jersey : Prentice Hall.

Easton, David. (1953). **The Political System : An Inquiry into the State of Political Science.** NewYork :South Western.

Easton, David (1953). **The Political System.** New York : Knopf.Gen, John Echeverri. (1992). “Between Autonomy and Capture : Embedding Government



ความพึงพอใจและความต้องการของนิสิตเอกรัฐประศาสนศาสตร ที่มีต่ออาจารย์ผู้ช่วยสอนเอกรัฐประศาสนศาสตร วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม*

ไชยมนู กุนอก**

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1.) เพื่อศึกษาระดับความพึงพอใจและความต้องการของนิสิตที่มีต่อการให้บริการของอาจารย์ผู้ช่วยสอนเอกรัฐประศาสนศาสตร วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม 2.) เพื่อศึกษาหาแนวทางและข้อเสนอแนะที่เกิดขึ้นต่อการให้บริการของอาจารย์ผู้ช่วยสอนเอกรัฐประศาสนศาสตร วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ประชากรกลุ่มตัวอย่าง คือ นิสิตเอกรัฐประศาสนศาสตร วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ชั้นปีที่ 1-4 จำนวน 289 คน เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นแบบสอบถาม สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ การแจกแจงร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ผลการวิจัยพบว่านิสิตเอกรัฐประศาสนศาสตรมีความพึงพอใจต่อการให้บริการของอาจารย์ผู้ช่วยสอน เอกรัฐประศาสนศาสตร พบว่าความพึงพอใจอยู่ในระดับมาก ค่าเฉลี่ยโดยรวมอยู่ที่ ($\bar{X}$ = 4.33) โดยระดับความพึงพอใจทั้ง 3 ด้าน มีความพึงพอใจต่อการให้บริการอยู่ในระดับมาก โดยมีค่าเฉลี่ยแต่ละด้านได้แก่ ด้านบุคลิกภาพของอาจารย์ผู้ช่วยสอน เอกรัฐประศาสนศาสตร ($\bar{X}$ = 4.32) ด้านคุณภาพงานบริการของอาจารย์ผู้ช่วยสอนเอกรัฐประศาสนศาสตร ($\bar{X}$ = 4.24) และด้านการประสานงานและการประชาสัมพันธ์ข้อมูลให้กับกับนิสิตเอกรัฐประศาสนศาสตร ($\bar{X}$ = 4.23) ความต้องการของนิสิตเอกรัฐประศาสนศาสตรที่มีต่ออาจารย์ผู้ช่วยสอนเอกรัฐประศาสนศาสตรมี 4 ด้านคือ 1. ด้านวางแผนการเรียนให้คำปรึกษาและวางแผนการเรียน 2. ด้านจัดกิจกรรมการเรียนสอดคล้องกับรายวิชาทำให้การเรียนมีความน่าสนใจมากขึ้น 3. ด้านการประชาสัมพันธ์แจ้งข้อมูลข่าวสารให้ทราบรวดเร็วทันเวลา 4. ด้านทักษะการทำงานเป็นแบบอย่างทั้งในการเรียนและการทำงานในอนาคตต่อไป ข้อเสนอแนะของนิสิตเอกรัฐประศาสนศาสตรต่อ

*บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัย เรื่อง “ความพึงพอใจและความต้องการของนิสิตเอกรัฐประศาสนศาสตรที่มีต่ออาจารย์ผู้ช่วยสอนเอกรัฐประศาสนศาสตร วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ” โดยงานวิจัยเรื่องนี้ได้รับทุนอุดหนุนและส่งเสริมการวิจัย จากวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม งบประมาณปี พ.ศ. 2557

**ผู้ช่วยสอน สาขารัฐศาสตร์ เอกรัฐประศาสนศาสตร, วิทยาลัยการเมืองการปกครองมหาวิทยาลัยมหาสารคาม



การให้บริการของอาจารย์ผู้ช่วยสอนเอกรัฐประศาสนศาสตร์ให้รักษาเอกลักษณ์ ความกระตือรือร้นในการบริการ การบริการที่ดีและประทับใจ มีความเป็นกันเอง จัดกิจกรรมในการเรียน การทำงานรวดเร็ว ถูกต้องของอาจารย์ผู้ช่วยสอนแบบนี้ตลอดไป

คำสำคัญ: อาจารย์ผู้ช่วยสอน/ ความพึงพอใจ/ การบริการ

The Satisfaction and Needs of Public Administration Students toward Teaching Assistants in Collage of Politics and Governance, Mahasarakham University *

Chaimanoo Kunok **

Abstract

The purposes of this research are: 1) to examine for the level of satisfaction and needs of students with the service of teaching assistants in Public Administration major, College of Politics and Governance, Mahasarakham University. 2) to study the guidelines and recommendations made to the service of teaching assistants in Public Administration major, College of Politics and Governance, Mahasarakham University. The sample consisted of 289 first years to forth year students in Public Administration major, College of Politics and Governance, Mahasarakham. The questionnaire is used to gather the data. The statistics are used in this research included percentage distribution, mean, and standard deviation. The results of this study showed that students of Public Administration major satisfied the services of teaching assistants in the high level of satisfaction, the overall average is 4.33. With the level of satisfaction in 3 points, the services are great, including the personality ($\bar{X} = 4.32$), the efficiency of services ($\bar{X} = 4.24$), and the coordination and public relations to the students ($\bar{X} = 4.23$). There are 4 aspects that students of Public Administration major need to the teaching assistants are as follow 1) The planning of

* This article is a part of the research, entitled "The Satisfaction and Needs of Public Administration Students toward Teaching Assistants" under the Financial Support of Collage of Politics and Governance, Mahasarakham University

** Teaching Assistants of Public Administration Department, Collage of Politics and Governance, Mahasarakham University



studying and consulting. 2) The activities of studying that conform to the course make the studying more interesting. 3) The public relations publicize the news information timely. 4) The working skill will be the model of studying and working in the future. Recommended of Public Administration major students will maintain its identity, be enthusiastic in the good service and impressive, friendly, study activities, and be active and precise in work of teaching assistants forever.

Keywords: Teaching Assistants / Satisfaction / Services

บทนำ

วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม เป็นหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่าคณะก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม พ.ศ. 2546 โดยการผนวกภาควิชารัฐศาสตร์ศูนย์ข้อมูลการเมืองท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือและโครงการจัดตั้งหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิตซึ่งสังกัดอยู่ในคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์เข้าด้วยกันวิทยาลัยการเมืองการปกครองได้ดำเนินงานตามพันธกิจด้านการเรียนการสอน การวิจัยการบริการวิชาการ และการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมนับตั้งแต่เริ่มก่อตั้งจนถึงปัจจุบัน โดยวิทยาลัยการเมืองการปกครองได้วางรากฐานทางปัญญาอย่างต่อเนื่องผ่านการจัดตั้งโครงการความร่วมมือต่างๆ ที่เน้นการเสริมสร้างความรู้คู่คุณธรรมและการทำงานเพื่อส่วนรวม อาทิ โครงการลงชุมชนของนิสิต โครงการดิวินิต (Copag Tutor) โครงการให้นิสิตริเริ่มทำกิจการ (Copag Creative) โครงการสร้างวิทยาลัยสีเขียว (Copag Green) ตลอดจนได้จัด Copag Open House และ Copag Open Book เพื่อเปิดบ้านวิทยาลัยให้บุคคลภายนอกได้ทราบกิจกรรมต่าง ๆ ของวิทยาลัยรวมทั้งการทำความตกลงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลวังแสงเพื่อทำกิจกรรมร่วมกันนอกจากนี้วิทยาลัยการเมืองการปกครองได้ทำข้อตกลงร่วมมือทางวิชาการกับสถาบันต่างๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อพัฒนาความรู้ทางวิชาการ เช่น คณะนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยแห่งชาติลาว ผู้แทนจากหลักแหลมเบียร์คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล องค์กรพัฒนาเอกชนทางด้านกฎหมาย (BABSEA CLE Foundation Thailand) เรือนจำจังหวัดมหาสารคาม เพื่อร่วมมือทางวิชาการแลกเปลี่ยนนิสิต อาจารย์ และผู้เชี่ยวชาญ

วิทยาลัยการเมืองการปกครองเปิดสอนนิติระดับปริญญาตรีหลักสูตรรัฐศาสตรบัณฑิต การเมืองการปกครอง รัฐประศาสนศาสตร ความสำเร็จระหว่างประเทศหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิตนิติศาสตรบัณฑิต (น.บ.)หลักสูตรคู่ขนาน 5 ปี คือ นิติศาสตรบัณฑิตและศิลปศาสตรบัณฑิต (สิทธิมนุษยชนศึกษา) นบ. และ ศส.บ.(สิทธิมนุษยชนศึกษา)มีจำนวนนิสิตในระดับปริญญาตรีทั้งหมด 5,003 คน (ฝ่ายวิชาการ : วิทยาลัยการเมืองการปกครอง) จำนวนนิสิตที่มากขึ้นแต่คณาจารย์มีจำนวนไม่เพียงพอในการดูแลนิสิตได้ครอบคลุมทั้งหมด วิทยาลัยการเมืองการปกครองจึงได้รับอาจารย์ผู้ช่วยสอนในแต่ละหลักสูตรและประจำแต่ละเอกวิชาละ 2 คน มีหน้าที่ช่วยเตรียมการเรียนการสอน กิจกรรมในห้องเรียนช่วยอาจารย์ผู้สอนและงานอื่นๆตามที่ได้รับมอบหมาย นอกจากงานตามภาระงานแล้วอาจารย์ผู้ช่วยสอนยังให้บริการในด้านต่างๆแก่นิสิตด้วย เช่น การประสานงานกับคณาจารย์ในเอกวิชา การติดต่องาน การขอคำปรึกษา เป็นต้น นอกเหนือจากภาระงานที่ได้รับมอบหมายแล้ว อาจารย์ผู้ช่วยสอนยังได้รับมอบหมายงานจากผู้บริหาร ฝ่ายวิชาการ ส่วนงานอื่นๆที่ขอความช่วยเหลือให้ช่วยงานด้วย

อาจารย์ผู้ช่วยสอนเป็นส่วนหนึ่งที่จะทำให้การบริการทางด้านวิชาการและด้านอื่นๆแก่นิสิตเอก รัฐประศาสนศาสตร จำเป็นที่จะต้องให้การบริการนิสิต ให้สะดวก รวดเร็ว ถูกต้องและเป็นที่พึงพอใจของนิสิต ตามนโยบายของวิทยาลัยการเมืองการปกครองด้านการให้บริการทางวิชาการ ดังนั้น ในการวิจัยครั้งนี้ จึงได้ทำการศึกษาความพึงพอใจและความต้องการของนิสิตเอก รัฐประศาสนศาสตรที่มีต่ออาจารย์ผู้ช่วยสอนเอก รัฐประศาสนศาสตร วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม เพื่อทราบถึงความพึงพอใจและความต้องการของนิสิตต่อการได้รับการบริการ ซึ่งจะเป็ข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็นในการปรับปรุงและพัฒนาการให้บริการพร้อมทั้งศักยภาพความสามารถ ความรู้ของอาจารย์ผู้ช่วยสอนเอก รัฐประศาสนศาสตร วิทยาลัยการเมืองการปกครอง ให้สอดคล้องกับความต้องการของนิสิตเอก รัฐประศาสนศาสตรและผู้รับบริการต่อไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาระดับความพึงพอใจและความต้องการของนิสิตที่มีต่อการให้บริการของอาจารย์ผู้ช่วยสอนเอก รัฐประศาสนศาสตร วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
2. เพื่อศึกษาหาแนวทางและข้อเสนอแนะที่เกิดขึ้นต่อการให้บริการของอาจารย์ผู้ช่วยสอนเอก รัฐประศาสนศาสตร วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม



ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าได้ดำเนินการศึกษาเกี่ยวกับความพึงพอใจและความต้องการของนิสิตที่มีต่อการให้บริการของอาจารย์ผู้ช่วยสอนเอกรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิตมีขอบเขตของการศึกษาดังต่อไปนี้

1. ประชากรที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้า ได้แก่ นิสิตที่กำลังศึกษาอยู่ในเอกรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต ตั้งแต่ชั้นปีที่ 1, 2, 3 และ 4 จำนวน 1,147 คน (สุ่มกลุ่มตัวอย่าง)
2. ขอบเขตด้านเนื้อหา ศึกษาความพึงพอใจและความต้องการของนิสิตเอกรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิตต่อการให้บริการของอาจารย์ผู้ช่วยสอนเอกรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต
3. ขอบเขตด้านพื้นที่ ศึกษาเฉพาะนิสิตเอกรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

กรอบแนวคิดของการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับความพึงพอใจของนิสิตเอกรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิตต่อการให้บริการของอาจารย์ผู้ช่วยสอนเอกรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต ผู้ศึกษาได้ใช้กรอบแนวคิด หัวใจหลัก 7 ประการที่ผู้ให้บริการพึงมีต่อผู้รับบริการในการตอบสนองความคาดหวังและสร้างความพึงพอใจสูงสุด กล่าวคือ (ปิยพงษ์ วารวินิช, 2548:13-15; อ้างอิงมาจาก Parasuraman, 1991)

1. การติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ (Communication Effectively)
2. การมีมารยาทที่ดี สุภาพอ่อนน้อม (Courtesy)
3. การเข้าใจความต้องการของผู้ใช้บริการ (Understanding Customer Needs)
4. ความรับผิดชอบต่อผู้รับบริการ (Responsible)
5. การแสดงออกซึ่งความสามารถรอบรู้ (Competence)
6. มีความน่าเชื่อถือ (Creditability)
7. มีความไว้วางใจ (Reliability)

วิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่อง ความพึงพอใจและความต้องการของนิสิตเอกรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิตที่มีต่ออาจารย์ผู้ช่วยสอนเอกรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ผู้วิจัยได้ดำเนินการศึกษาตามขั้นตอน ดังต่อไปนี้

1. วิธีการศึกษา หรือรูปแบบการวิจัย
2. ประชากรกลุ่มตัวอย่าง และวิธีการสุ่มตัวอย่าง

3. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย
4. วิธีการเก็บข้อมูล
5. การวิเคราะห์ข้อมูลและสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

วิธีการศึกษา หรือรูปแบบการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาความพึงพอใจและความต้องการของนิสิตเอก รัฐประศาสนศาสตร์ที่มีต่ออาจารย์ผู้ช่วยสอนเอก รัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม และศึกษาหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นต่อการให้บริการของอาจารย์ผู้ช่วยสอนเอก รัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม และรวบรวมประมวลความต้องการและข้อเสนอแนะมาใช้ในการปรับปรุง และพัฒนาการบริหารจัดการ การให้บริการของ อาจารย์ผู้ช่วยสอนเอก รัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

ประชากรกลุ่มตัวอย่าง และวิธีการสุ่มตัวอย่าง

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือนิสิตเอก รัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม นิสิตชั้นปีที่ 1 – 4 จำนวนนิสิตทั้งหมด 1,147 คน (นำข้อมูลมาจากฝ่ายวิชาการ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม เป็นข้อมูลของปี พ.ศ. 2556)กลุ่มตัวอย่าง ผู้วิจัยใช้นิสิตเอก รัฐประศาสนศาสตร์ทั้งหมดเป็นกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย

วิธีการสุ่มตัวอย่าง

จำแนกประชากรตามเอกวิชา ได้แก่ เอก รัฐประศาสนศาสตร์

การหาขนาดกลุ่มตัวอย่างโดยใช้สูตรการคำนวณของทาโร่ ยามาเน่ Taro Yamane

$$n = \frac{N}{1 + Ne^2}$$

จากสูตร

n = จำนวนสมาชิกกลุ่มตัวอย่าง

N = จำนวนประชากร (นิสิต) = 1,147 คน

e = ความคลาดเคลื่อนที่ยอมให้เกิดได้ไม่เกิน = 0.05



แทนค่า

$$\text{จำนวนสมาชิกกลุ่มตัวอย่าง} = \frac{1,147}{1 + (1,147)(0.05)^2} = \frac{1,147}{9} = 289$$

เพื่อให้ได้กลุ่มตัวอย่างเป็นจำนวนเต็มผู้วิจัยจึงปรับขนาดของกลุ่มตัวอย่างเป็น 289 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเป็นแบบสอบถามที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น โดยมีวิธีการสร้าง คือ

1. ศึกษาเอกสาร งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และแนวทางการสร้างแบบสอบถาม

2. จัดทำแบบสอบถามความพึงพอใจและความต้องการของนิสิตเอกรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีต่ออาจารย์ผู้ช่วยสอนเอกรัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม สำหรับจัดเก็บข้อมูล มีลักษณะดังนี้

แบบสอบถามที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้มีจำนวน 1 ชุด แบ่งออกเป็น 5 ตอน คือ

ตอนที่ 1 ข้อมูลเบื้องต้นของอาจารย์ผู้ช่วยสอนเอกรัฐประศาสนศาสตร์

ตอนที่ 2 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

ตอนที่ 3 ความคิดเห็นเกี่ยวกับความพึงพอใจของนิสิตเอกรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีต่ออาจารย์ผู้ช่วยสอนเอกรัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม โดยแต่ละข้อคำถามจะมีคำตอบให้ตอบแบ่งออกเป็น 5 ระดับ แต่ละระดับมีความหมาย ดังต่อไปนี้

5 หมายความว่า พึงพอใจมากที่สุด

4 หมายความว่า พึงพอใจมาก

3 หมายความว่า พึงพอใจปานกลาง

2 หมายความว่า พึงพอใจน้อย

1 หมายความว่า พึงพอใจน้อยที่สุด

ตอนที่ 4 แบบสอบถามความต้องการของนิสิตที่มีต่ออาจารย์ผู้ช่วยสอนเอกรัฐประศาสนศาสตร์

ตอนที่ 5 แบบสอบถามแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

วิธีการเก็บข้อมูล

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้เก็บรวบรวมข้อมูลจากนิสิตเอกรัฐประศาสนศาสตร์ โดยดำเนินการตามลำดับดังนี้

1. ขออนุญาตอาจารย์ประจำรายวิชาของเอกรัฐประศาสนศาสตร์ แจกแบบสอบถาม

2. ดำเนินการแจกแบบสอบถามตามจำนวนกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย ซึ่งเป็นนิสิตระดับปริญญาตรี เอกรัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

3. ผู้วิจัยดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยตนเอง โดยดำเนินการรวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถามที่ได้รับและตรวจสอบความสมบูรณ์ในการตอบ จากนั้นนำไปวิเคราะห์ข้อมูลในลำดับต่อไป

การวิเคราะห์ข้อมูลและสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

เมื่อรวบรวมแบบสอบถามได้แล้ว นำมาตรวจสอบความถูกต้องสมบูรณ์แล้ววิเคราะห์ด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์ โดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูปทางสังคมศาสตร์ นำเสนอในรูปแบบตารางโดยใช้สถิติในการวิจัยดังนี้

1. การวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม (ตอนที่ 2) โดยใช้วิธีประมวลผลทางสถิติเชิงพรรณนา โดยนำข้อมูลที่รวบรวมได้มาทำการวิเคราะห์หาค่าทางสถิติ ประกอบด้วย ค่าความถี่ และค่าร้อยละ

2. การวิเคราะห์ข้อมูลความพึงพอใจของนิสิตเอกรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีต่ออาจารย์ผู้ช่วยสอนเอกรัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม (ตอนที่ 3) โดยใช้วิธีประมวลผลทางสถิติเชิงพรรณนา โดยนำข้อมูลที่รวบรวมได้มาทำการวิเคราะห์หาค่าทางสถิติ ประกอบด้วย ค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) โดยนำเสนอข้อมูลในรูปแบบตารางควบคู่กับการบรรยายและสรุปผลการดำเนินวิจัย กำหนดการให้คะแนนคำตอบของแบบสอบถามดังนี้

ระดับความคิดเห็นพึงพอใจมากที่สุด	กำหนดให้	5	คะแนน
ระดับความคิดเห็นพึงพอใจมาก	กำหนดให้	4	คะแนน
ระดับความคิดเห็นพึงพอใจปานกลาง	กำหนดให้	3	คะแนน
ระดับความคิดเห็นพึงพอใจน้อย	กำหนดให้	2	คะแนน
ระดับความคิดเห็นพึงพอใจน้อยที่สุด	กำหนดให้	1	คะแนน

จากนั้นวิเคราะห์ค่าคะแนนของแบบสอบถาม โดยใช้เกณฑ์ในการแปลความหมายของค่าเฉลี่ยดังนี้

ค่าเฉลี่ย 4.51 – 5.00	หมายความว่า มีความคิดเห็นอยู่ในระดับมากที่สุด
ค่าเฉลี่ย 3.51 – 4.50	หมายความว่า มีความคิดเห็นอยู่ในระดับมาก
ค่าเฉลี่ย 2.51 – 3.50	หมายความว่า มีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง
ค่าเฉลี่ย 1.51 – 2.50	หมายความว่า มีความคิดเห็นอยู่ในระดับน้อย
ค่าเฉลี่ย 1.00 – 1.50	หมายความว่า มีความคิดเห็นอยู่ในระดับน้อยที่สุด



3. รวบรวมวิเคราะห์ความต้องการของนิสิตเอกรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิตที่มีต่ออาจารย์ผู้ช่วยสอนเอกรัฐประศาสนศาสตร วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม (ตอนที่ 4) และข้อเสนอแนะ (ตอนที่ 5) แล้วสรุปเป็นประเด็น นำเสนอโดยวิธีการเชิงพรรณนา

ผลการศึกษา

ผลการศึกษางานวิจัยเรื่อง ความพึงพอใจและความต้องการของนิสิตเอกรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิตที่มีต่ออาจารย์ผู้ช่วยสอนเอกรัฐประศาสนศาสตร วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ผลการวิเคราะห์ข้อมูลสรุปได้ดังนี้

1. ด้านข้อมูลของกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 289 คน เป็นเพศชาย ร้อยละ 35.9 เพศหญิง ร้อยละ 65.4 เป็นนิสิตเอกการเมืองการปกครองคิดเป็นร้อยละ 31.1 เป็นนิสิตเอกรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิตคิดเป็นร้อยละ 69.5 นิสิตในระบบปกติ ร้อยละ 74.2 และนิสิตในระบบพิเศษ ร้อยละ 27.3 กำลังศึกษาอยู่ชั้นปีที่ 1 คิดเป็นร้อยละ 9.3 กำลังศึกษาอยู่ชั้นปีที่ 2 คิดเป็นร้อยละ 52.7 กำลังศึกษาอยู่ชั้นปีที่ 3 คิดเป็นร้อยละ 37.5 กำลังศึกษาอยู่ชั้นปีที่ 4 คิดเป็นร้อยละ 1.8 และกำลังศึกษาอยู่ชั้นปีอื่นๆ คิดเป็นร้อยละ 0.7

2. ด้านบุคลิกภาพของอาจารย์ผู้ช่วยสอน เอกรัฐประศาสนศาสตร ผู้ใช้บริการมีความพึงพอใจต่อการให้บริการของอาจารย์ผู้ช่วยสอนเอกรัฐประศาสนศาสตร วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม พบว่า ความพึงพอใจอยู่ในระดับมาก ค่าเฉลี่ยโดยรวมอยู่ที่ ($\bar{X}$ = 4.32) เมื่อพิจารณารายข้อพบว่า ข้อที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ อาจารย์ผู้ช่วยสอนแต่งกายสุภาพ สะอาด เหมาะสมกับกาลเทศะ และมีบุคลิกน่าเชื่อถือ ($\bar{X}$ = 4.42) อันดับรองมากคือ อาจารย์ผู้ช่วยสอนพูดจาสุภาพยิ้มแย้มแจ่มใส เป็นมิตรและมีความเป็นกันเองและเต็มใจในการให้บริการ ($\bar{X}$ = 4.38) ส่วนข้อที่มีค่าเฉลี่ยต่ำสุดคืออาจารย์ผู้ช่วยสอนบริการด้วยความยุติธรรม เสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติและให้บริการทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน ($\bar{X}$ = 4.13)

3. ด้านคุณภาพงานบริการของอาจารย์ผู้ช่วยสอน เอกรัฐประศาสนศาสตร ผู้ใช้บริการมีความพึงพอใจต่อการให้บริการของอาจารย์ผู้ช่วยสอนเอกรัฐประศาสนศาสตร วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคามพบว่า ความพึงพอใจอยู่ในระดับมาก ค่าเฉลี่ยโดยรวมอยู่ที่ ($\bar{X}$ = 4.24) เมื่อพิจารณารายข้อพบว่า ข้อที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ อาจารย์ผู้ช่วยสอนช่วยสร้างสีสันก่อนการเรียนและช่วยให้ นิสิตสนุกกับการเรียนและกล้าแสดงออก ($\bar{X}$ = 4.34) อันดับรองมากคือ อาจารย์ผู้ช่วยสอนมีความรับผิดชอบ รอบคอบและตรงต่อเวลาในการปฏิบัติงาน ($\bar{X}$ = 4.27) ส่วนข้อที่มีค่าเฉลี่ยต่ำสุดคืออาจารย์ผู้ช่วยสอนคำนึงถึงความเร่งด่วน ความสำคัญของงานและให้บริการตามลำดับก่อนหลัง($\bar{X}$ = 4.18)

4. ด้านการประสานงานและการประชาสัมพันธ์ข้อมูลให้กับกัมนิสิตเอกรัฐประศาสนศาสตร์ ผู้ใช้บริการมีความพึงพอใจต่อการให้บริการของอาจารย์ผู้ช่วยสอนเอกรัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม พบว่า ความพึงพอใจอยู่ในระดับมาก ค่าเฉลี่ยโดยรวมอยู่ที่ ($\bar{X}=4.23$) เมื่อพิจารณารายข้อพบว่า ข้อที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ อาจารย์ผู้ช่วยสอนให้คำแนะนำในการบริการแต่ละเรื่องทำให้สะดวกและรวดเร็วในการรับบริการ ($\bar{X}=4.26$) อันดับรองมาคืออาจารย์ผู้ช่วยสอนให้ความช่วยเหลือเมื่อนิสิตมีปัญหาและขอรับบริการได้หลายช่องทางการสื่อสาร ($\bar{X}=4.25$) ส่วนข้อที่มีค่าเฉลี่ยต่ำสุดคืออาจารย์ผู้ช่วยสอนช่วยติดต่อประสานงานกับอาจารย์ในเอกวิชาเมื่อนิสิตต้องการพบอาจารย์ ($\bar{X}=4.12$)

สรุปโดยภาพรวมพบว่า นิสิตเอกรัฐประศาสนศาสตร์ มีความพึงพอใจต่อการให้บริการของอาจารย์ผู้ช่วยสอน เอกรัฐประศาสนศาสตร์ พบว่าความพึงพอใจอยู่ในระดับมาก ค่าเฉลี่ยโดยรวมอยู่ที่ ($\bar{X}=4.33$) โดยระดับความพึงพอใจทั้ง 3 ด้าน มีความพึงพอใจต่อการให้บริการอยู่ในระดับมาก โดยมีค่าเฉลี่ยแต่ละด้านได้แก่ ด้านบุคลิกภาพของอาจารย์ผู้ช่วยสอน เอกรัฐประศาสนศาสตร์ ($\bar{X}=4.32$) ด้านคุณภาพงานบริการของอาจารย์ผู้ช่วยสอนเอกรัฐประศาสนศาสตร์ ($\bar{X}=4.24$) และด้านการประสานงานและการประชาสัมพันธ์ข้อมูลให้กับกัมนิสิตเอกรัฐประศาสนศาสตร์ ($\bar{X}=4.23$)

5. ความต้องการของผู้ใช้บริการที่มีต่ออาจารย์ผู้ช่วยสอนเอกรัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม มีผลวิเคราะห์ข้อมูลสรุปได้ดังต่อไปนี้

1. ด้านวางแผนการเรียน อาจารย์ผู้ช่วยสอนมีความสำคัญที่จะให้คำปรึกษาและนิสิตจะเข้าปรึกษาได้ง่าย สามารถปรึกษาในเรื่องต่างๆ ได้ทุกเรื่องการเรียนและชีวิตในการเรียน เช่น การวางแผนการเรียนในแต่ละภาคการศึกษา เนื่องจากมีจำนวนนิสิตเยอะจึงทำให้การให้คำปรึกษาและการดูแลของอาจารย์อาจไม่ทั่วถึง อาจารย์ผู้ช่วยสอนจะเป็นผู้ช่วยในการให้คำปรึกษาและคำแนะนำทั้งเรื่องรายวิชาและเอกสาร นิสิตที่มาใช้บริการจึงเกิดความประทับใจพร้อมทั้งในการตรวจสอบคะแนนก็สามารถสอบถามและได้ข้อมูลรวดเร็ว ในบางครั้งอาจารย์ประจำรายวิชาอาจติสอนทำให้นิสิตไม่เจออาจารย์และไม่ได้ตรวจสอบ เป็นต้น

2. ด้านจัดกิจกรรมการเรียน ความต้องการของนิสิตที่จะสร้างบรรยากาศในการเรียนให้มีความสุขและสามารถนำไปใช้ได้จริงหลังจากที่ได้เรียนในห้องเรียนแล้ว อีกทั้งเป็นการฝึกให้นิสิตได้รู้จักการทำงานเป็นทีม การวางแผน การวางแผนการทำงาน และสามารถนำสิ่งที่ได้จากการทำกิจกรรมในห้องเรียนไปใช้ในชีวิตประจำวันได้

3. ด้านการประชาสัมพันธ์ นิสิตมีความต้องการทราบคะแนนงานและข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อนิสิตในช่องทางต่างๆ และรับรู้รวดเร็ว เพื่อไม่ให้เสียสิทธิของตนที่จะได้รับ



ประโยชน์ในเรื่องนั้นๆ เพราะบางครั้งในขณะที่อาจารย์แจ้งอาจจะไม่ได้ชัดเจนหรือมีเหตุฉนวนที่อาจารย์ไม่สามารถแจ้งให้นิสิตทราบได้ทันที อาจารย์ผู้ช่วยสอนจึงต้องหาช่องทางที่จะแจ้งให้ถึงนิสิตโดยเร็วและจะได้กระจายข่าวต่อไป จึงให้มีหลายช่องทางในการประชาสัมพันธ์ พร้อมทั้งการตรวจสอบคะแนนและแจ้งผลคะแนนให้ครบถ้วนเวลาชัดเจน เพื่อความสะดวกและเป็นระบบ ทำให้นิสิตเองไม่เสียผลประโยชน์ด้วย

4. ด้านทักษะการทำงาน ของอาจารย์ผู้ช่วยสอนนิสิตเอกรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต ให้พัฒนาและรักษาการบริการที่ดีแบบนี้ตลอดไปและทำให้ดียิ่งขึ้นจากเดิมที่เป็นอยู่ และมีระบบที่บริการที่ดีขึ้นให้นิสิตเข้าถึงได้สะดวก รวดเร็ว และเป็นตัวอย่างให้กับนิสิตในการทำงานที่รวดเร็ว คล่องแคล่ว ตรงต่อเวลา เพื่อรักษาผลประโยชน์ของคนที่จะได้รับในทุกเรื่องต่อไป

อภิปรายผล

ผลการศึกษางานวิจัยเรื่อง เรื่องความพึงพอใจและความต้องการของนิสิตเอกรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิตที่มีต่ออาจารย์ผู้ช่วยสอนเอกรัฐประศาสนศาสตร บัณฑิตวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ซึ่งผู้วิจัยนำมาวิเคราะห์และอภิปรายผลเป็นรายด้านตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยดังนี้

1.ด้านบุคลิกภาพของอาจารย์ผู้ช่วยสอน เอกรัฐประศาสนศาสตร ผู้ใช้บริการมีความพึงพอใจต่อการให้บริการของอาจารย์ผู้ช่วยสอนเอกรัฐประศาสนศาสตร บัณฑิตวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม มีความพึงพอใจอยู่ในระดับมาก คือ อาจารย์ผู้ช่วยสอนแต่งกายสุภาพ สะอาด เหมาะสมกับกาลเทศะ และมีบุคลิกน่าเชื่อถือ พุดจาสุภาพยิ้มแย้มแจ่มใส เป็นมิตร และมีความเป็นกันเองและเต็มใจในการให้บริการมีความกระตือรือร้น อดทน มุ่งมั่น มีความต่อเนื่องและอุทิศเวลาเมื่อนิสิตมาใช้บริการ พร้อมบริการด้วยความยุติธรรม เสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติและให้บริการทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งสอดคล้องกับ(สมชาติ กิจจรธรง,2536, น.42) ได้ให้ความหมาย การบริการคือ กระบวนการของการปฏิบัติตนเพื่อให้เกิดผลกับผู้อื่น ดังนั้นผู้ที่ให้บริการบริการคนอื่น จึงควรมีคุณสมบัติที่สามารถอำนวยความสะดวกและทำตนเพื่อผู้อื่นอย่างมีความรับผิดชอบ และมีความสุข และ (วัลยา บุตรดี,2533, น.43) ได้กล่าวถึงสิ่งจูงใจที่ใช้เป็นเครื่องกระตุ้น เพื่อให้บุคคลเกิดความพึงพอใจในการปฏิบัติงานนั้น

1.1 สิ่งจูงใจที่เป็นวัตถุ (Material Inducement) สิ่งเหล่านี้ได้แก่ เงินทอง สิ่งของ หรือสภาพทางกายภาพที่ให้มีให้แก่ผู้ปฏิบัติ และสิ่งจูงใจที่ไม่ใช่วัตถุ (Personal Nonmaterial Opportunities) เช่น อำนาจ เกียรติภูมิ การใช้สิทธิพิเศษมากกว่าคนอื่น



1.2 สภาพทางกายภาพที่พึงปรารถนา (Desirable Physical Condition) หมายถึง การจัดสภาพแวดล้อมในการทำงาน ซึ่งเป็นสิ่งที่จะทำให้เกิดความสุขในการทำงาน เช่น สิ่งอำนวยความสะดวกในสำนักงาน ความพร้อมของเครื่องมือ

1.3 ผลประโยชน์ทางอุดมคติ (Ideal Benefactions) หมายถึง การสนองความต้องการในด้านความภูมิใจที่ได้แสดงฝีมือ การได้แสดงความสามารถต่อองค์กรของตน

1.4 ความดึงดูดใจทางสังคม (Association) หมายถึง การมีความสัมพันธ์กับบุคคลในหน่วยงาน การอยู่ร่วมกัน ความมั่นคงของสังคม จะเป็นหลักประกันในการทำงาน

1.5 การปรับทัศนคติและสภาพของงานให้เหมาะสมกับบุคคล (Adaptation of Conditions to Habitual Method and Attitudes) คือการปรับปรุงตำแหน่งความเหมาะสมให้สอดคล้องกันระหว่างงานกับคน

1.6 โอกาสในการมีส่วนร่วมในการทำงาน (Opportunity of Enlarged Participation) คือเปิดโอกาสให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการทำงานจะทำให้เขารู้สึกว่าเขาเป็นผู้มีความสำคัญในหน่วยงาน จะทำให้บุคคลมีกำลังใจในการทำงานมากขึ้น จากผลการศึกษาในด้านนี้ ผู้ใช้บริการมีความพึงพอใจในระดับมาก กับบุคลิกภาพและการให้บริการของอาจารย์ผู้ช่วยสอน เอกรัฐประศาสนศาสตร์ ผู้ใช้บริการมีความสุขในการรับบริการและได้รับการบริการที่สะดวก เทียบตรง ผู้ให้บริการมีความพร้อมทั้งกาย ใจและวาจาที่จะให้บริการกับผู้มาใช้บริการเสมอ

2. ด้านคุณภาพงานบริการของอาจารย์ผู้ช่วยสอน เอกรัฐประศาสนศาสตร์ ผู้ใช้บริการมีความพึงพอใจต่อการให้บริการของอาจารย์ผู้ช่วยสอนเอกรัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคามมีความพึงพอใจอยู่ในระดับมาก คือ อาจารย์ผู้ช่วยสอนช่วยสร้างสีสันก่อนการเรียนและช่วยให้มนต์สนุกกับการเรียนและกล้าแสดงออกมีความรับผิดชอบรอบคอบและตรงต่อเวลาในการปฏิบัติงานจัดกิจกรรมประกอบการเรียนสอดคล้องกับรายวิชาและนิสิตเข้ามามีส่วนร่วมกิจกรรมด้วยให้ตรวจสอบคะแนนและมีหลักฐานประกอบในการตรวจสอบทุกครั้ง รับฟังปัญหาหรือข้อซักถามของนิสิตอย่างเต็มใจและให้คำแนะนำ คำปรึกษาได้ชัดเจน ตรงประเด็น มีความรู้ ความเข้าใจในเรื่องที่ให้บริการและให้บริการถูกต้องไม่มีข้อบกพร่องหรือต้องแก้ไขใหม่ มีความสามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างการให้บริการได้รวดเร็ว คำนึงถึงความเร่งด่วน ความสำคัญของงานและให้บริการตามลำดับก่อนหลังสอดคล้องกับแนวคิดของ (ชัยณรงค์ สุวรรณสาร, 2537, น. 12) ได้ให้ความหมายของการบริการไว้ว่า การบริการ (Service) หมายถึง กระบวนการปฏิบัติ หรือการอำนวยความสะดวกให้กับผู้อื่น หรือการทำให้ผู้อื่นพึงพอใจ เกิดความประทับใจ และการที่จะให้บริการหรืออำนวยความสะดวกให้กับผู้อื่นนั้น ผู้ให้บริการต้องให้อย่างมี



ความสุข หรืออย่างเต็มที่ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้รับบริการเกิดความประทับใจ หรือชื่นใจ ดังเช่นที่เกิดขึ้นในวัฒนธรรมของเรา คือ ทั้งผู้รับและให้มีมิตรจิตมิตรใจ (ไมตรีจิต) ที่ดีต่อกันเป็นการให้และการรับที่เกิดจากจิตใจเต็มไปด้วยความปรารถนาดีเอื้ออาทรซึ่งกันและกันและให้ความหมายของความเป็นเลิศไว้ว่า หมายถึงดีเยี่ยมหรือมีคุณภาพในการให้บริการ คำว่าคุณภาพการให้บริการ หมายถึงการบริการที่ตรงกับความต้องการของผู้รับบริการ หรือความพอใจในการรับบริการ หรือความรวดเร็วในการบริการซึ่งตัวชี้วัดคุณภาพเหล่านี้ล้วนกำหนดโดยองค์การที่คำนึงถึงความต้องการของประชาชน มุ่งเน้นความพึงพอใจและหรือความประทับใจของการให้บริการ

จะเห็นได้ว่าในด้านคุณภาพงานบริการของอาจารย์ผู้ช่วยสอน ผู้ใช้บริการพึงพอใจในระดับมากถึงการให้บริการและการใส่ใจในการบริการ พร้อมทั้งรูปแบบการบริการที่ทำให้ผู้ใช้บริการมีความเชื่อมั่นต่อการบริการ ดังที่ (จรรยา ไชยสร, 2537, น.14 - 15) ได้ให้ความหมายของความพึงพอใจ (Satisfaction) หมายถึง ความรู้สึกที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งเป็นความพึงพอใจที่ตอบสนองต่อสิ่งที่ชอบหรือไม่ชอบ ซึ่งจะมีความเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับความต้องการ (Need) กล่าวคือ เมื่อบุคคลมีความต้องการและความต้องการนั้นได้รับการตอบสนองบุคคลจะรู้สึกพึงพอใจ และ (ศศิ โพธิ์ปักษ์, 2538, น.11 - 12) ได้สรุปคำกล่าวของ ดร.ดิเรก ฤกษ์หรั่ง ไว้ว่าความพึงพอใจ หมายถึง ทักษะคติในทางบวกของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งจะเปลี่ยนแปลงไป เป็นความพึงพอใจในการปฏิบัติต่อสิ่งนั้น ทักษะคติในทางบวกของบุคคลจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อทุกสิ่งทุกอย่างที่เกี่ยวข้องกันนั้น สามารถลดความตึงเครียดให้ต่ำลง เพราะความตึงเครียดเป็นบ่อเกิดของความพึงพอใจ ความตึงเครียดนี้ มีผลเกี่ยวเนื่องมาจากความต้องการของมนุษย์ ถ้ามนุษย์ได้รับการตอบสนองความต้องการทั้งในด้านร่างกาย ความมั่นคงปลอดภัย ความต้องการของสังคมและความเป็นอิสระ ความตึงเครียดต่างๆ ก็จะลดลงคนก็จะเกิดความพึงพอใจมากขึ้น

3.ด้านการประสานงานและการประชาสัมพันธ์ข้อมูลให้กับกัณนิสิตเอกรัฐประศาสนศาสตร์ ผู้ใช้บริการมีความพึงพอใจต่อการให้บริการของอาจารย์ผู้ช่วยสอนเอกรัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม มีความพึงพอใจอยู่ในระดับมาก คือ อาจารย์ผู้ช่วยสอนให้ข้อเสนอแนะในการบริการแต่ละเรื่องทำให้สะดวกและรวดเร็วในการรับบริการช่วยเหลือเมื่อนิสิตมีปัญหาและขอรับบริการได้หลายช่องทางการสื่อสารประชาสัมพันธ์โดยใช้สื่อที่หลากหลายทำให้ทราบและได้รับข้อมูลรวดเร็ว แจ้งข่าวการตรวจสอบคะแนน รายวิชาที่เปิดสอน ปฏิทินการศึกษา ชัดเจนเข้าใจง่าย และช่วยติดต่อประสานงานกับอาจารย์ในเอกวิชาเมื่อนิสิตต้องการพบอาจารย์สอดคล้องกับแนวคิดของ (ราณี เชาวนปรีชา, 2538, น. 17 - 18) ได้รวบรวมความหมายของความพึงพอใจในงานที่มีผู้ให้ความหมาย ดังนี้



3.1 เป็นความรู้สึกที่เกิดขึ้นเมื่อได้รับความสำเร็จตามความมุ่งหมาย หรือความหมาย ความรู้สึกขั้นสูงสุด (End – State in Felling) ที่เกิดขึ้นจากความสำเร็จตามวัตถุประสงค์

3.2 เป็นสภาพความรู้สึกของบุคคลที่มีความสุข ความอึดเอมใจ เมื่อต้องการหรือแรงจูงใจ ของตน ได้รับการสนองตอบ

3.3 ทศนคติและความพึงพอใจในสิ่งหนึ่ง ที่สามารถใช้แทนกันได้ ซึ่งหมายถึงผลที่ได้จาก การที่บุคคลเข้าไปมีส่วนร่วมในสิ่งนั้น และทศนคติด้านบวก จะแสดงให้เห็นถึงสภาพความพอใจ ในสิ่งนั้น และทศนคติด้านลบจะแสดงให้เห็นในสิ่งนั้น และทศนคติด้านบวก จะแสดงให้เห็นถึง สภาพความพอใจในสิ่งนั้น และทศนคติด้านลบจะแสดงให้เห็นภาพความไม่พอใจนั่นเอง

3.4 ความพึงพอใจเป็นแรงจูงใจของมนุษย์ ที่ตั้งอยู่บนความต้องการพื้นฐาน (Basic Needs) มีความเกี่ยวข้องกันอย่างใกล้ชิดกับผลสัมฤทธิ์ และสิ่งจูงใจ (Incentive) และพยายามหลีกเลี่ยงสิ่งที่ไม่ต้องการ

3.5 เป็นคุณภาพ หรือระดับของความชอบ ความพอใจ ซึ่งเป็นผลจากความสนใจต่างๆ และ ทศนคติของบุคคลต่อสิ่งนั้น

3.6 ความพึงพอใจเป็นการให้ค่าความรู้สึกของคนเราที่สัมพันธ์กับโลกทัศน์ที่เกี่ยวกับ ความหมายของสภาพแวดล้อม ซึ่งค่าความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อสภาพแวดล้อมจะแตกต่างกัน เช่น ความรู้สึกที่ดี-เลว ความรู้สึกพอใจ-ไม่พอใจ-ไม่สนใจ เป็นต้น

3.7 ความต้องการ (Need) ได้บรรจุเป้าหมาย พฤติกรรมที่แสดงออกมากี่จะมีความสุข สังเกตได้จากสายตา คำพูดและการแสดงออก

3.8 ความพึงพอใจเป็นความรู้สึกสองแบบของมนุษย์ คือ ความรู้สึกในทางบวกและ ความรู้สึกในทางลบ ความรู้สึกในทางบวกเป็นความรู้สึกที่เกิดขึ้นแล้ว จะทำให้มีความสุข ความสุข นี้เป็นความรู้สึกที่แตกต่างจากความรู้สึกในทางบวกอื่นๆ กล่าวคือ เป็นความรู้สึกที่มีระบบย้อนกลับ สามารถทำให้เกิดความสุข มีความสัมพันธ์กันอย่างสลับซับซ้อน และระบบความสัมพันธ์ของ ความรู้สึกทั้งสามนี้ เรียกว่า ระบบความพึงพอใจ โดยความพึงพอใจ จะเกิดขึ้นเมื่อระบบความพึง พอใจ มีความรู้สึกทางบวก มากกว่าทางลบ

4. ความต้องการของผู้ใช้บริการที่มีต่ออาจารย์ผู้ช่วยสอนเอกรัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัย การเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ได้แยกเป็นด้านเพื่อให้เข้าใจความต้องการของ ผู้ใช้บริการ เพื่อนำมาปรับปรุงและพัฒนาการให้บริการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รักษา มาตรฐานการให้บริการที่ดีและมีตรงตามความต้องการของผู้ใช้บริการ ผู้วิจัยได้แยกเป็นด้านดังนี้

4.1 ด้านวางแผนการเรียน อาจารย์ผู้ช่วยสอนมีความสำคัญที่จะให้คำปรึกษาและนิเทศจะเข้า ปรึกษาได้ง่าย สามารถปรึกษาในเรื่องต่างๆ ได้ทุกเรื่องการเรียนและชีวิตในการเรียน เช่น การ



วางแผนการเรียนในแต่ละภาคการศึกษา เนื่องจากมีจำนวนนิสิตเยอะจึงทำให้การให้คำปรึกษาและการดูแลของอาจารย์อาจไม่ทั่วถึง อาจารย์ผู้ช่วยสอนจะเป็นผู้ช่วยในการให้คำปรึกษาและคำแนะนำทั้งเรื่องรายวิชาและเอกสาร นิสิตที่มาใช้บริการจึงเกิดความประทับใจพร้อมทั้งในการตรวจสอบคะแนนก็สามารถสอบถามและได้ข้อมูลรวดเร็ว ในบางครั้งอาจารย์ประจำรายวิชาอาจติดสอนทำให้นิสิตไม่เจออาจารย์และไม่ได้ตรวจสอบ เป็นต้น

4.2 ด้านจัดกิจกรรมการเรียน ความต้องการของนิสิตที่จะสร้างบรรยากาศในการเรียนให้มีความสนุกและสามารถนำไปใช้ได้จริงหลังจากที่ได้เรียนในห้องเรียนแล้ว อีกทั้งเป็นการฝึกให้นิสิตได้รู้จักการทำงานเป็นทีม การวางแผน การวางแผนการทำงาน และสามารถนำสิ่งที่ได้จากการทำกิจกรรมในห้องเรียนไปใช้ในชีวิตประจำวันได้

4.3 ด้านการประชาสัมพันธ์ นิสิตมีความต้องการทราบคะแนนงานและข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อนิสิตในช่องทางต่างๆและรับรู้รวดเร็ว เพื่อไม่ให้เสียสิทธิของตนที่จะได้รับประโยชน์ในเรื่องนั้นๆ เพราะบางครั้งในขณะที่อาจารย์แจ้งอาจจะไม่ได้ยินชัดเจนหรือมีเหตุด่วนที่อาจารย์ไม่สามารถแจ้งให้นิสิตทราบได้ทันที อาจารย์ผู้ช่วยสอนจึงต้องหาช่องทางที่จะแจ้งให้ถึงนิสิตโดยเร็วและจะได้กระจายข่าวต่อไป จึงให้มีหลายช่องทางในการประชาสัมพันธ์ พร้อมทั้งการตรวจสอบคะแนนและแจ้งผลคะแนนให้ระบุวันเวลาชัดเจน เพื่อความสะดวกและเป็นระบบ ทำให้นิสิตเองไม่เสียผลประโยชน์ด้วย

4.4 ด้านทักษะการทำงาน ของอาจารย์ผู้ช่วยสอนนิสิตเอกรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิตให้พัฒนาและรักษาการบริการที่ดีแบบนี้ตลอดไปและทำให้ดียิ่งขึ้นจากเดิมที่เป็นอยู่ และมีระบบที่บริการที่ดีขึ้นให้นิสิตเข้าถึงได้สะดวก รวดเร็ว และเป็นตัวอย่างให้กับนิสิตในการทำงานที่รวดเร็ว คล่องแคล่ว ตรงต่อเวลา เพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนที่จะได้รับในทุกเรื่องต่อไป

จากความต้องการทั้ง 4 ด้านของผู้ใช้บริการที่มีต่ออาจารย์ผู้ช่วยสอนเอกรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิตนั้น เป็นความต้องการที่อยากให้มีการพัฒนาตัวเองให้ดีขึ้น ความรวดเร็วและแม่นยำหลักฐาน รวมทั้งต้นแบบในการทำงานที่จะทำให้ผู้ใช้บริการได้มีการแลกเปลี่ยนและสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในชีวิตประจำวัน สอดคล้องกับแนวคิด(ปราณี งามสูตร,2528, น.118) ให้ความหมายของความต้องการว่า คือสภาพที่อินทรีย์ขาดสมดุลซึ่งจะก่อให้เกิดแรงผลักดันให้บุคคลแสดงพฤติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อกลับเข้าสู่สมดุลตามเดิม และ (จิตตินันท์ เดชะคุปต์,2540, น.46-48) ให้ความหมายว่า หมายถึงสภาวะความจำเป็นของบุคคลที่ได้รับการกระตุ้นให้เกิดการตอบสนอง และได้กล่าวถึง “ทฤษฎีความต้องการตามลำดับขั้นของมาสโลว์ (Maslow)” ไว้ว่า

1. บุคคลย่อมมีความต้องการอยู่เสมอและไม่มีสิ้นสุด เมื่อความต้องการใดได้รับการตอบสนองแล้ว ความต้องการอย่างอื่นก็จะเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องไปเรื่อยๆ ตั้งแต่เกิดจนตาย

2. ความต้องการที่ได้รับการตอบสนองแล้วไม่เป็นสิ่งสนใจในพฤติกรรมอื่นๆ อีกส่วนความต้องการที่ยังไม่ได้รับการตอบสนองจะเป็นสิ่งสนใจในพฤติกรรมของบุคคลนั้น

3. ความต้องการของบุคคลจะเรียงลำดับความสำคัญจากความต้องการพื้นฐานจนถึงความต้องการขั้นสูงสุด เรียกว่า “ลำดับขั้นความต้องการ” เมื่อความต้องการระดับต่ำได้รับการตอบสนองแล้ว บุคคลก็จะให้ความสนใจกับความต้องการระดับสูงขึ้นต่อไป

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

1.1 ด้านบุคลิกภาพและความต้องการด้านวางแผนการเรียนรู้กับด้านทักษะการทำงาน อาจารย์ผู้ช่วยสอนควรรักษามาตรฐานการให้บริการที่ดี พัฒนาตนเองให้มีการบริการที่ดี สม่ำเสมอและพัฒนาให้อยู่ในระดับที่สูงขึ้น นอกจากนี้ยังสามารถนำไปพัฒนาวิธีการทำงานในด้านอื่นๆ ให้มีมาตรฐานการทำงานที่ดีแบบนี้ให้ครบทุกด้าน

1.2 ด้านคุณภาพงานบริการและด้านการประสานงานและการประชาสัมพันธ์ ข้อมูลให้กับนิสิตและความต้องการด้านกิจกรรมการเรียนรู้และการประชาสัมพันธ์ อาจารย์ผู้ช่วยสอนจะต้องมีการวางแผนระบบการให้บริการที่ชัดเจนให้ข้อมูลที่ถูกต้องและเป็นประโยชน์กับผู้ให้บริการให้มีความพึงพอใจมากขึ้นและตรงตามความต้องการที่ผู้ให้บริการมารับบริการทุกครั้ง

1.3 อาจารย์ผู้ช่วยสอน นำผลการศึกษางานวิจัยในครั้งนี้ไปปรับปรุง จุดเด่น จุดด้อย พัฒนาการให้บริการของตนกับผู้มาใช้บริการ ไม่ว่าจะเป็นนิสิต บุคลากร หรือคณาจารย์ ทั้งภายในและภายนอกคณะ อีกทั้งหาวิธีการบริการใหม่ๆ ที่จะเป็นการตอบสนองต่อความต้องการและความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการ ที่ให้รวดเร็ว ถูกต้อง แม่นยำ และจัดให้มีระบบการบริการที่ชัดเจนมากขึ้น

1.4 ผู้บริหารควรให้การสนับสนุนในการพัฒนาตนเองของอาจารย์ผู้ช่วยสอน ในด้านวิชาการ ทักษะการทำงาน พร้อมกับกำหนดภาระงานให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ที่อาจารย์ผู้ช่วยสอนควรได้รับผิชอบและดำเนินการตามหน้าที่ของตนเองให้สอดคล้องกับนโยบายของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง

1.5 อาจารย์ผู้ช่วยสอน ควรพัฒนาตนเองให้มากขึ้นกว่าเดิมและรักษามาตรฐานในการให้บริการที่ผู้ให้บริการมีความพึงพอใจในระดับสูงขึ้นพร้อมทั้งนำข้อผิดพลาดและส่วนค่าเฉลี่ยที่ได้น้อยไปปรับปรุงแก้ไขให้มีความสะดวกคล่องตัวมากขึ้นเดิมให้อยู่ในระดับที่กระทำได้และเป็นที่ยอมรับของผู้ให้บริการและผู้มาใช้บริการด้วย



2. ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

ในการศึกษาต่อการให้บริการและหน้าที่ของอาจารย์ผู้ช่วยสอนในครั้งต่อไป ควรเพิ่มข้อมูลที่ต้องการทราบในด้านต่างๆเพิ่มขึ้น ขยายกลุ่มตัวอย่างและศึกษาวิธีการให้บริการของอาจารย์ผู้ช่วยสอนทุกคนที่สังกัดวิทยาลัยการเมืองการปกครอง เพื่อให้เห็นถึงความพึงพอใจและความต้องการ สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับการให้บริการของอาจารย์ผู้ช่วยสอน และจะนำมาปรับเปลี่ยนวิธีการให้ดีขึ้นกว่าเดิม หรือจะศึกษาในประเด็นอื่นที่เกี่ยวกับหน้าที่ของอาจารย์ผู้ช่วยสอนที่พบปัญหาในการทำงานและการให้บริการกับผู้มาใช้บริการ ก็จะทำให้การให้บริการของอาจารย์ผู้ช่วยสอนมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพิ่มมากขึ้น

บรรณานุกรม

- จรูญ ไชยสร. (2537). ความพึงพอใจของพนักงานต่อกิจกรรมส่งเสริมความปลอดภัยในการทำงาน ศึกษาเฉพาะกรณี บริษัท ไทยแลนด์สเมตติ้งแอนดรีไฟนิง จำกัด (ไทยชาร์โก้).
วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต, สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์.
- จินตนา บุญบงการ. (2539). การสร้างจิตสำนึกการให้บริการกับการปรับปรุงการบริการภาครัฐ. กรุงเทพฯ: ฟอรัมเทพรินต์.
- จิตตินันท์ เดชะคุปต์. (2539). เจตคติและความพึงพอใจในการบริการ. ใน เอกสารการสอนชุด จิตวิทยาการบริการ. หน้า 19 – 28. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ชัยณรงค์ สุวรรณสาร. (2537). แนวคิดการบริหารการบริการสู่ความเป็นเลิศ. กรุงเทพฯ : สถาบันการศึกษาพัฒนาต่อเนื่องสิรินธร กรมการศึกษานอกโรงเรียน กระทรวงศึกษาธิการ.
- นิยะดา ชุนหวงศ์และนินนาท โอพารวราวุฒิ. (2519). บริการงานบุคคล. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ประภารัตน์ เค้าริม. (2545). รวบรวมแนวปฏิบัติในการบริหารบัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยมหาสารคาม. มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.
- ปราณี กิรติธร. (2543). ความพึงพอใจของลูกค้าต่อการให้บริการของธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) สาขาภาพสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์. รายงานการศึกษาปัญหาพิเศษ ปริญญา มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.
- ปรียาพร วงศ์อนุตรโรจน์. (2535). จิตวิทยาบริหารองค์กร. กรุงเทพฯ : สหมิตรออฟเซต.



พรรัตน์ เจริญศักดิ์. (2543). การปรับปรุงคุณภาพการให้บริการของธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)

สาขามหาสารคาม. รายงานการศึกษาค้นคว้าอิสระ ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัย
มหาสารคาม.

ไพฑูริย์ ช่างเรียน. (2540). **วัฒนธรรมการบริการ**. กรุงเทพฯ : อักษรเจริญทัศน์.

วิทยาลัยการเมืองการปกครอง. วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม. แนะนำ

วิทยาลัยการเมืองการปกครอง, ค้นเมื่อ 15 มิถุนายน 2557, จาก <http://www.copag.msu.ac.th/copag/index.php?BL=aboutcopag/aboutcopag>

วิทยาลัยการเมืองการปกครอง. วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.

“โครงสร้างองค์กร,” ค้นเมื่อ 15 มิถุนายน 2557, จาก <http://www.copag.msu.ac.th/copag/files/pdfs/aboutcopag/copag012.pdf>.

วิภา ครุฑศักดิ์พิศกุล. (2525). ความพึงพอใจของผู้ป่วยนอกต่อการบริการของโรงพยาบาลรามคำแหง.

วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยมหิดล.

วิภา พิงวิวัฒน์กุล. (2541). การให้บริการสารสนเทศของคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

วีรพงษ์ เกลิมจิระรัตน์. (2539). **คุณภาพในงานบริการ**. กรุงเทพฯ : ประชาชนการพิมพ์.

วัลยา บุตรดี. (2533). ความพึงพอใจในงานที่ปฏิบัติ ของเจ้าพนักงานเคหกิจเกษตรในภาคเหนือ.

วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยแม่โจ้.

ราณี เขาวนปรีชา. (2538). ความพึงพอใจของผู้ใช้บริการที่สถานีอนามัยขนาดใหญ่ จังหวัด

อุดรธานี. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

รุ่ง แก้วแดง. (2539). **รีเอ็นจิเนียริงระบบราชการไทย ภาค 2**. กรุงเทพฯ : มติชน.

ศจี โพธิ์ปักษ์. (2538). ความพึงพอใจและความสนใจของประชาชนในการชำระภาษีแก๊ซท้องถิ่น .

กรุงเทพฯ: อาสาศึกษาคินแดน.

ศิณีย์ สังข์ศรี. (2538). **เทคนิคการให้บริการผู้มาติดต่อ : อย่างมีประสิทธิภาพ**. วารสารพัฒนา

ชุมชน, 34(5), 14-18.

เสกสรร แจ่มใส. (2540). ความคิดเห็นของนิสิตต่อการให้บริการของกองกิจการนิสิต มหาวิทยาลัย

มหาสารคาม. รายงานการศึกษาค้นคว้าอิสระ กศ.ม. มหาสารคาม: มหาวิทยาลัย
มหาสารคาม.



ปีที่ 6 ฉบับที่ 2 มีนาคม – สิงหาคม 2559

วารสารการเมืองการปกครอง
ธรรมาภิบาล (Good Governance)

- สุธี นาทวรทัต. (2533). *การตลาดบริการ*. ในเอกสารสอนมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ชุดวิชาการ
บริหารการตลาด. หน้า 835-836. นนทบุรี : สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- สุพัตรา สุภาพ. (2540). *บริหารงานมีประสิทธิภาพ*. กรุงเทพฯ . ชรรมนิติ.
- สมชาติ กิจยรรยง. (2536). *สร้างบริการ สร้างความประทับใจ*. กรุงเทพฯ : เดช-เอนการพิมพ์.
- _____. (2544). *การพัฒนาทีมงานบริการ*. กรุงเทพฯ : ชีระ ป้อมวรรณกรรม.



Book Review

“NPG: a Cursory Survey of a New Currency”

New Public Governance: A Regime-Centered Perspective by Douglas F. Morgan and Brian J. Cook. M.E. Sharpe, Inc.: New York. 2014. 378 pages.

Primer Pagunuran *

A book surfacing on the ‘new public governance’ (NPG) debate attracts attention precisely because NPG is an emerging concept of governance in the field of public policy and administration. Rising next and above the level of new public management (NPM), NPG assumes various tags: a theory of governance, a movement, a fundamental framework, a paradigm shift, and quite historically so, a leadership course in the ‘new curriculum’. In effect, the work of Morgan and Cook triangulates the new theory with applied research and with lessons from the field making it a veritable corpus of knowledge.

The authors contributed immensely to the multidisciplinary focus of a central theme known as NPG as well as its sub-themes in the context of a globalized world. For its thesis, the work cuts neatly the perspectival difference between NPM and NPG in terms perhaps of what the former undervalues to what the latter overvalues. A broader range of public values find expression in NPG beyond such tenets as efficiency, effectiveness, and responsiveness; a reliable handle to grasp the meaning of ‘horizontal structures of authority’ (Morgan and Cook, *Preface*) in addition to conventional wisdom (i.e. vertical hierarchies); and more importantly, from a ‘mere aggregation of individual preferences’ (Morgan and Shinn, p.5) to the ultimate notion of what Morgan and Shinn call the ‘larger public good’. NPG then serves as a ‘catalytic agent to invest private and non-profit stakeholders in shared ownership of the public good’ (p. 6). The compendium is what came out from

* DPA Candidate, UP-National College of Public Administration and Governance

Research Associate II, UP-Center for Integrative and Development Studies (University Think Tank) Policy Consultant of Rep Winston Castelo, House of Representatives



a symposium in September 2011 sponsored by the Hatfield School of Government's Center for Public Service where author Morgan is professor emeritus while Cook is a professor and chair of the Center for Public Administration and Policy of Virginia Tech.

The book encompasses nearly all that were said of NPM – its strengths, its weaknesses, and its accomplishments. NPM as the new mindset carries the germ of its own birth, its own history, and its own future. New public governance (NPG) as a – concept, theory, and system – broke ground in the academic literature fresh in time. This paradigmatic, parametric, and prescriptive frame of thought introduced few more conceptual values in the lingua franca of a field of study called public administration thus enriching and nourishing it. Beyond the common metrics of efficiency, effectiveness, and performance, NPG, as it leaves its predecessor NPM, is guarded by major companion concepts as collaboration, mediation, coproduction, and even cooptation thus making public sector shrivel while making private sector swell. Market model has small a hand to grapple with public sector dynamics. Statist model has neither a hand large enough to grapple with private sector or be an arbiter of public values amongst various stakeholders often competing for affirmative action.

NPG dwells largely on 'public sector dynamics' in a given contextual setting, namely: democracy. In a universe of varied voices and interests, the administrative state as the 'Open Society' that it is, has its 'Enemies', to extract a note from Karl Popper's social philosophy. But neither is it the attempt of this review to, in the end, drift to an idea that NPG ought to be something that soon must be replaced by another, assumptions put to a more rigid test, and be falsified to give way to a more nuanced theoretical approach. Or that the theoretical pendulum might swing back, in this case, return to the level of new public management from where it came. Not for now unless at any given threshold, NPG may yet be abandoned to attempt to define further on a one-step-more concept of the 'greatest good for the greatest number' also known as *summum bonum*.

It must be pointed out that the NPM movement is the precursor of the NPG [movement] after what is described by scholars and pracademics as 'several decades of infatuation' with the former. NPG as a regime-centered approach simply connotes reverence to rule of law, authority, and values in the political system derived mainly from the lessons of the American democratic experience or its



more mature counterpart like the United Kingdom. Historically enough, NPG traces its roots to anti-statist worldview: the idea that government needs to be fixed as its system has been broken and such notion of it [government] as too big to fail. NPG, according to the volume, accounts for two developments, namely: 1) policy setting in non-public legislative settings (i.e. consortia, think tanks) and 2) third-party mediating structures for public services delivery. Morgan, Shinn, and Cook say that this then results in a mindset that ‘obscures formal legal boundaries’ (Chp 23, 322). Suffice to say that the ultimate trajectory is that of the common good for a healthy democratic polity with its umbrella values of accountability and legitimacy where they seek shelter.

Speaking of public values, one type, “regime values” include ‘beliefs, passions, and principles held for many generations by overwhelming majority’ (Newbold and Rosenbloom 2014, 286) and the other, “normative consensus values” include rights, benefits, obligations and the principles on which policies are based. This is mentioned so as not to allow our rather limited understanding of the subject of NPG fly off the handle, as if it were. This compendium of select articles over three identified thematic thrusts, namely: theory of governance, deliberative democracy in action, and public service leadership is intended as the marriage between public administration on the one hand and public policy on the other cast in a web of public sector dynamics that involve behavioural characteristics of democratic regimes, contracts or similar institutional arrangements, networks to considerable extent, competencies and leadership. Not to be forgotten is a process of injecting in them public values that then put in motion existing structures, processes, and practices. In other words, everything about the new public governance is gestalt and there will not be a gestalt switch that can lie ahead given that this scholarly volume encapsulates as well as invigorates forum from the lens of American or Western prototype in so far as regime is concerned.

Morgan and Cook pour concrete into the mixture consisting of 1) constitutional and political values; 2) local governing institutions; and 3) public leadership down the rung. From here it builds the theory of new public governance (NPG) from a ‘regime-centered perspective’ which means it largely rolls out what values there are in the American constitutional or political system. To the extent that it searches for that democratic ideal, the work of Morgan and Cook is set to throw



‘hundred points of light’ in its articulation and application down to the level of local governing institutions or better still across organizations, jurisdictions, territories, or allied legal boundaries.

A ‘regime-centered approach’ is axiomatic of one’s subscription to law, authority via structures, principles, and processes that inherently also preserve the values of the political system (Morgan, Shinn, and Cook, 315). In fact, said authors explain that “a regime-centered approach requires us to broaden our view of efficiency and effectiveness away from a managerial framework to include what makes sense politically in terms of political efficiency and political effectiveness” (316). Quite a long list of names belongs to this so-called “constitutional school” of public administration and their individual work excites commitment, not alienation.

NPG as a tier higher than new public management (NPM) theory crystallizes the deficit in NPM’s mantra (i.e. government is run like a business) and in its leadership in settings of absolute uncertainty. In short, the role of NPG begins where the role of NPM ends. In the book, some clear demarcation lines are made to distinguish structural and institutional arrangements based on such approaches as networked governance, contracts, and partnerships whereupon public values are built around NPG’s conceptual, theoretical, and systemic foundations. At bottom, NPG thrives in the ‘context of existing law and policy’ (Ch. 23, 323) – probably a vast level playing field – for values, policies, politics, polities, multiple relationships to play out in full bore. In the end, amidst complexities, constraints, and challenges that confront new public governance as a young formulation, it may be said at little risk of error that there is only one spider in the web.

In a larger sense, the work of the insightful authors draws from a well of comparative analytics crossing the very pathway between new public management and new public governance, the latter as a concept or theory at its infancy or otherwise considered to have been pulled out from archives of a yet more ‘self-conscious’ discipline and field of study. In fact, Morgan and Shinn in the very first article of the volume neatly refer to NPM as the first movement and NPG as the second where the former anchors on a market model while the latter on a collaborative approach, albeit these are actually strategies designed to measure efficiency and performance where both values do reinforce trust and legitimacy as end goals or objectives.



Again, this Morgan and Cook's scholarly volume of 23 articles cum chapters from respectable authors, editors, and contributors is a badge on how substantively and excellently relevant worldviews along disciplinary and multidisciplinary scopes could be put together in just one swoop in order to privilege students, scholars, practitioners of public administration and public policy and even more so of *pracademics* defined as career practitioners with earned doctoral degrees. For now, it can be said that the literature on NPG as a theory of governance is finite and such view may not invite debate. Morgan and Cook inject the serum making the finite compendium of articles glowing in its fresh and lasting scholarly appeal. This particular 'theory of governance' will be the currency in a field of study that accepts rather than rejects reconfigurations as soon as the grounds swell, as if it were.

This perhaps correctly brings challenge to the 'promise and potential' of NPG given a broad array of variables (i.e. local administrators, partnerships, network participants, etc.). In effect, the authors of the book roll out the multi-faceted constraints that stand in the way across actors, players or sectors that Don Bohn has aptly described as 'rowing their separate boats' (Chapter 11). Quite of interest is likewise on how neatly the book cuts between policy and polity thereby introducing such fresh notions of 'polity leaders' (Robinson and Morgan, Chapter 12) as distinguished from policy makers who are the ones who pull the restrictions or have the regulatory control of the so-called administrative state.

As regard the agency of networked governance, it is of interest to ponder upon the idea of multi-level environmental governance aptly coined as the MLEG framework advanced by Halimi and Shinn (Chapter 14) whereupon collaboration is like being tested to the tilt in terms of institutional capacity at all known levels, be them local state, regional, and international. Across these paths, if may even be possible to advance the suspicion of a 'centralizing' global NPG order viewed from the larger prism of policy and politics. But this view could invite just another vibrant discussion. Suffice that there is really a call for 'thinking holistically in a world of complexity' – an idea that breathes in the work – which, by and large, truly depends to my mind, on both policy and polity leadership. Certainly, collaborative governance conceptually occupies yet another space in the literature – an incentive for further research and scholarship.



A very interesting discussion is presented in ‘Agency in Networks’ (Morgen 2014, 224) in the case of the Columbia River Basin with regard to its apparent effects on 4 states, 15 Native American Indian tribes, and numerous local governments not to mention individuals and private interests throughout the Northwest. In here, we see how differences, conflicts even, play out in full bore necessitating 28 proposals that divide between what Morgen terms as ‘authoritative governance’ on the one hand, and ‘collaborative networks’ (Morgen 2014, 224) on the other. But 14 of 28 proposals were enacted all of which a result of collaborative approach. In this case alone, a lot of lessons have been learned.

The book is insightful in its discussion on drivers of change from NPM to NPG. After all, the theoretical pendulum swings from that end to the other. Larsen’s thesis is that NPM is ‘the vehicle that governments around the world have used for three decades to harness and better manage burgeoning bureaucracies’ (Larsen 2014, 126). Unwittingly perhaps, he set what comes across as a Malthusian fear: ‘increasing citizen demand for goods and services with decreasing resources’ (126). In such a dilemma, it gave way to citizen involvement in decision making and coproduction wherein now citizens help agencies produce government goods and services. Thus it is said that ‘engagement and public/private partnerships have spawned NPG as the new emergent form of governance’ as well as account for a ‘dynamic equilibrium’. As commonly said, democracy has several voices, several noises.

It is equally interesting Larsen’s citing Dahl’s notion of pluralism as inherent in the workings of American democracy (Larsen, 126): “Instead of a single center of sovereign power, there must be multiple centers of power, none of which is or can be wholly sovereign” (citing Dahl 1964, 24). Such centers are for: ‘taming power, securing consent, and settling conflicts peacefully’. The freshly-minted sub-field called new public governance makes its debut upon now present generations of students and scholars. Beyond the mere articulation on what NPG is designed to achieve for the administrative state, for the region, or for the world at large, perhaps what is even more important at a given critical juncture is on how ‘competently’ NPG is operationalized or applied – with education, with skill, and more so with values already deeply embedded where and when ‘command and control’



restrain, restrict, redirect the governance system in place. In a sense, the curse of path dependence in our view of the world has been overcome.

Public values reverent to the democratic criterion as in the American constitutional system makes case for a regime-centered perspective on new public governance and rightly so, at its best. In the overall run of public affairs, something can always give rise to what Morcol at a paper presented in the 2015 conference of the American Society of Public Administration terms as the ‘new situation’ (New Public Governance or Complex Governance Networks?, of the book). Morgan and Cook’s theoretical overview on 1) foundation or framework of new public governance, 2) capacity and leadership in democratic transformation, and 3) education and rethinking in the field – all these help to highlight the role of policy, politics, and polity and their inherent interoperability in the context of ‘democratic centering’. Whether they become ‘levers’ (Peters 2010, 220) for political leaders, policy makers, or allied practitioners probably depend on how much more or how much less the administrative state influences actors, players, or sectors from within and without.

Interestingly, as regards ‘perspective’ (Quibria 2015, 18), author Quibria cites Fukuyama’s argument to the effect that ‘governance is about the bureaucracy’s performance as opposed to politics or public policy’. That said, “an authoritarian regime can be well governed just as democracy can be mal-administered” (Quibria citing Fukuyama, 18). However in the short road and long road of NPG, it cannot be gainsaid that ‘constitutional orientation’ (Newbold in Ch. 2, 21) is itself a value that cannot be taken away from new public governance in the overall public-sector dynamics.

The volume amply supplied evidence-based discussion on the theoretical frame of NPG as well as a more detailed if not comprehensive overview than that perceived ‘narrower analytical framework’ of NPM. Over the course of history, experience, tradition, and ethico-social philosophy characteristic of NPG, we see clearly that as a theory of governance and therefore of public administration, it is inevitably if not inherently culture-bound. It is so since it embraced either an intellectual or constitutional orientation explicit and implicit of American democracy and political system.

And when the notion of common good over that of mere economic success rests on the platform of purely constitutional norm and values, again, it may open the door for unresolved



conflicts since relationships across all actors and sectors might necessitate State intervention which is anathema to a vibrant regime for NPG. Certainly, the controlling mind, regulating hand, and a value-legitimizing attitude of the administrative state must seek to behave in ways congruent with ‘the prevailing structure of American life and government’ as Moynihan foregrounds in Chp. 5 (60). However, were it in a manner suggestive of a kind of supremacist vogue or hegemony among democratic states or *primus inter pares*, then it would readily de-legitimate much bandied paradigm, parameter, and historical contextualism (Moynihan, 61) as probably void. Vogelsang-Coombs talks exhaustively of American constitutional or democratic legacy in Chp. 7 as basis and source of a public interest framework.

It is a consequent contention that values follow a logic of their own and in fact the path followed by NPG is in response or resistance even to what Moynihan terms as ‘real contemporary changes in governance’ (Chp., 5, 65). Whether indeed there ought to be a ‘model’ or ‘logic of governance’ (Spicer, Chp. 6, 67) in the heart and soul of NPG designed to inform public policy, politics, and polity ought to be a work in progress. Furthermore, this reviewer is of the view that whatever model, logic, or framework pushes the democratic agenda given such a contextual regime, the phenomenon of new public governance injects the experience, the history and tradition of a long revered system of values people, communities, institutions, and organizations held in common. As Bohn says in Chp. 10 (14), that ‘path to relevance’ must and should result in ‘shared ownership’ (141). NPG is taking reins. As an emergent theory or system, let NPG serve as the torch that would light both sides of the constitutional road in perhaps an enabling environment that allows communities to achieve ‘self-centering’ (Morgan and Shinn 2014, 6 citing Smith and Lipsky). Lastly, let not NPG’s constitutional orientation be a shoe-fits-all so that democratic as well as non-democratic regimes equally benefit from its lessons. In short, let NPG acquire a ‘citizenship’ of its own.

When the teachings of NPG are characteristically rather culture-bound, its articulation much more its application might be akin to walking through a slippery slope. The question that begs courtesy is whether we can take NPG out of its place of origin, shred it off of its historical American



or Western orientation, and to promote it with the cloak of universal citizenship and currency. In short, it should not be the bible for its own constitutional sect.

Perhaps, a jolly way to end this review of a rare and highly scholarly work of Morgan and Cook on new public governance is to grab the quote that reads thus:

*“Turn him to any cause of policy,
The Gordian Knot of it he will unloose,
Familiar as his garter” (Shakespeare, Henry V, Act 1 Scene 1.45-47)*

In sum, NPG as a concept, theory, and system in a decade or two hence would be worthy of much scholarship and research to see what would again replaced it as administrative science continues to evolve over time and across body polities.

References

- Deolalikar, Anil B., Jha, Shikha, and Pilipinas F. Quising (Eds.). (2015). **Governance in Developing Asia: Public Service Delivery and Empowerment**. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing
- Peters, B. Guy. (2010). *The role of the State in governing: governance and meta-governance in* Ramesh, Araral, Wu’s book, **Reasserting the Public in Public Services: New public management reforms**. London: Routledge Taylor & Francis Group. (pp.17-29)
- Ramesh, M., Araral, Eduardo Jr. and Xun Wu (Eds.). (2010). **Reasserting the Public in Public Services: New public management reforms**. London: Routledge Taylor & Francis Group. (pp. 101-112)
- Quibria, M.G. (2015). *Governance in developing Asia: concepts, measurements, determinants and a paradox* in Deolalikar, Jha and Quising’s book, **Governance in Developing Asia: Public Service Delivery and Empowerment**. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.



BUILDER OF DREAM^{*}

Antonio Meloto, Founder of Gawad Kalinga (GK), Philippines.

Introduction

In a developing country like the Philippines it is undeniable that negative political and social issues are prevalent, as well as the intricate challenges faced by Filipinos all left undone; and indeed, “transforming leaders” are needed for they bear the good heart enriched with volunteerism and love for others. These are those people who are propelled into meaningful actions and purposes. Despite the fact that a united prayer can make this all settled, Gawad Kalinga founder Antonio “Tony” Meloto proved doing more than this can make everything better.

As Tony Meloto’s living revolves over his life as an entrepreneur and a Couples for Christ servant, being a loving father of five and a caring Lolo of three grandchildren, he felt the need to do something that could make the slum-dwellers’ life better. He desired to mold his ideals and goals into something that would benefit larger groups of Filipino people. And one of his ways in order to achieve this is to write the book “Builder of Dreams” which he dedicated to Ninoy and Cory because their nationalism has inspired him since 1986; when democracy was restored in the country.

The “Builder of Dreams” is “about faith of common believers who choose to act rather than to preach, about citizens wanting to correct what has been corrupted rather than blame, about people who chose hope over cynicism by planting their dreams on the ground and learning to do it with others.” Through this book, Tony Meloto had reflected what patriotism and good deeds are truly all about. The book embodied the hope of Filipinos who dreamt better times after living as second class citizens within 400 years. It definitely emerged the Filipino spirit and unleashed its greatness. The book also recognized the growing armies of Filipinos who vowed to bring the dream together.

His primary goal is to revive what was lost and to bring the best out of it. He narrated how his efforts created the very first Gawad Kalinga village. It transformed the ever known Bagong Silang in Caloocan City into a neighborhood that endowed new, safe, and attractive homes for the needy; unlike how it looked like before— where gangsters, young and old, and crimes sickened the place. He shared how his actions paved way for the rehabilitation of the youth who had led wayward lives. His movement blossomed; adults learned acceptable ways of earning money and the kids who were once crime-makers decided to go to school. “There was no blueprint, no

^{*} Summarized *The Builder of Dreams* by Matthew Taylor, Lecturer, College of Politics and Governance (COPAG), Mahasarakham University, Thailand. Honorable Speaker at the 4th International Conference on Magsaysay Awardees: Good Governance and Transformative Leadership in Asia, 31 May 2016



road map and no budget when we ventured into unknown territory, just a lot of faith, a strong intuition and the conscience to do what was good and right; the impulse to act and the instinct to survive.”

The book sparked hope and consciousness as this country is a gift from God. It identified proper recognition of who the real character is and who will support him on the play of his objective. “The government is not our enemy; neither is business or rich landowners or, the criminals in the urban slums, and the rebels in the countryside. Poverty is our enemy, along with all the evils that cause it—the peaceful way to vanish this is to discover winning formula where rich and poor benefit from caring and sharing.”

Tony Meloto has never been a fictional-story-writer or even a superb novel author; but his writing style is real good. It caught souls that will soon embolden nobility. Each word reflected how reality looks like. It helped readers to understand what Philippines has to be and how Filipinos should be. Sharing real life stories in the book also helped Meloto in his pursuance of his aspirations and beliefs.

In this book, Tony also revealed his heart-melting sacrifices just for the accomplishment of his vision. Sacrifices not only in his own self, but as well to his family, friends and the usual society he’s living with; the parameter where true-blooded Filipinos dwell. And these encumbrances caused him to attain what he was aiming for.

“In writing this book, I remember with fondness the friends I have lost along the way. I carry the burden of losing people I treasured, in exchange for the friendship to the poor. The fault is mine, but the gain is mine as well. In time we will be wiser and we will gain our friendship so nothing is lost at all.”

Gawad Kalinga as conceived and evolved by Tony Meloto and its growing partners is a peaceful movement for radical citizenship and heroic leadership for social transformation anchored on love for our Creator, one another, the nation and humanity. It applies the organizing principle of “Subsidiarity” by people translating their own vision of the good life and the good society into action by themselves with the help of kindred souls everywhere. GK’s transforming leaders and followers “raise each other to higher levels of motivation and morality.” They dare to transform the Philippines; even offer a model for ending poverty in the world.

In my already long life I have devoted nearly 60 years to teaching, research, university administration, reform advocacy, and occasional public service. My concerns as a student of politics and public administration include nation-building, democratization, and citizenship and leadership for good governance.

Now I am an inspired student and follower of Tony Meloto as a “transformative” or “transforming leader” in the conception of James MacGregor Burns. I have read Tony’s speeches, listened to him speak in public, and talked with him. I know of his



immense impact on people and leaders here and abroad. I also share Tony's ideas and experience with my students.

According to MacGregor Burns (Leadership, 1979), a transforming leader purposely achieves substantial and “real change in the direction of ‘higher’ values” (p. 434) such as freedom, peace, justice, nationalism, morality “that meet people’s enduring needs (p. 461).” The transforming leader is thus morally elevating vis-à-vis other leaders and other followers whom he influences with his purpose, vision and example. He “taps the needs and raises the expectations and helps shape the values—and hence mobilizes the potential—of followers (p. 455).” “The result of transforming leadership is a relationship of mutual stimulation and elevation that converts followers into leaders and may convert leaders into moral agents (p. 4).” “But transforming leadership ultimately becomes moral in that it raises the level of human conduct and ethical aspiration of both leader and led, and thus it has a transforming effect on both (p. 20).” “Leaders and followers raise each other to higher levels of motivation and morality (p. 20).” “That people can be lifted to their better self is the secret of transforming leadership...(p. 462).”

As a transforming leader of GawadKalinga, the growing social movement involving housing for the poor, community development and nation-building in the Philippines, Tony Meloto’s vision, mission and personal example are spreading beyond our shores. He compels attention and active response from people in various walks of life. For he addresses in distinctive ways some of our basic problems as a weak nation with a “soft state.” These include massive poverty, landlessness, homelessness and endemic corruption, and lack of self-confidence and nationalism. In this demoralizing situation, many people of goodwill who want to do something are dismayed if not also immobilized. Where to begin and make a personal difference? In Gawad Kalinga Tony Meloto and his fellow leaders and members show how it can be done.

The “Superiority Principle” of Colonial and Centralized Governance

Under Spain for over 350 years and then the United States for almost half a century (and three years under the Japanese) the colonial power wanted to control our people under a highly centralized unitary system. Since our independence in 1946 our own leaders have governed the country in essentially the same centralized and domineering unitary system with a powerful president, the legislature, the higher courts and the bureaucracy based in the national capital. The great majority of the people who live in local communities and our myriad local governments are heavily dependent upon and dominated by national government institutions and national leaders and officials.

Our political, economic and social development is organized under the “Superiority Principle.” This is marked by the dominance of the few wealthy and powerful families over the many people who are poor and powerless, by the dominance of the center of



power over the weak and dependent periphery, by the primacy of the higher levels over the lower ones. This may also be called the “top down” or “trickle down” approach to governance and national development.

A new “Subsidiarity Movement” of Filipino reformers and organizers calls this the “Pinatulo.” This is the opposite of “Pinatubo” (growing, nurturing, or building from below), or organizing and developing along the “Subsidiarity Principle” initiated by Pope Pius XI in 1931 and adopted since then in various ways in different countries. Among the Filipino leaders of Pinatubo are Philip Camara and Sixto K. Roxas. The global scope and relevance of the “Superiority Principle” and the “Subsidiary Principle” are suggested in the Annex to this paper entitled “A Call for Vision Not Ambition: KILUSANG PINATUBO.”

With some notable exceptions many of our political and corporate leaders are too self-serving in governing our oligarchic democracy and business corporations. They tend to exploit our weaknesses as a nation instead of building on our potential strengths. Under our political class we still have a relatively thin middle class of educated, critical and independent members, and a large base of poor, insecure and vulnerable people.

Our fitful national struggle to modernize, democratize and develop has been hindered by lack of a critical mass of selfless, credible and inspiring leaders who can inspire, empower and unite the great majority of our citizens. But there is growing consciousness of what ought to be done and can be done to transform our traditional structures, institutions and modes of behavior—in search of free and fair elections, a new kind of politics, good citizenship, good leadership and good governance: the constitutional ideals of a “just and humane society, democracy, human rights and the rule of law.” Gawad Kalinga is one bright star in the firmament of social innovations and organizations offering new ways, and new hope and confidence.

Unsustainable “Community Development” in the 1950s

Not long after the end of World War II and the ensuing rehabilitation and reconstruction of the country various innovations in rural development were introduced. These included the community schools, the community centers of NAMFREL (the National Movement for Free Elections), and the rural development projects of PRRM (Philippine Rural Reconstruction Movement). With technical support from the United Nations and some U.S. Government assistance, the National Government through the Philippine Community Development Council launched a national community development program in 1955. This was during the term of the very popular and charismatic President Ramon Magsaysay. “The Man of the Masses” was known to champion the common man’s welfare and the development of the barrios where most citizens live.

Obstructive bureaucratic conflicts and inertia led Magsaysay to establish his Presidential Assistant on Community Development in place of the interdepartmental Council. Under Ramon P. Binamira as Presidential Assistant a cadre of community



development workers were trained and deployed in barrios across the country. The CD workers organized citizens to initiate local development projects such as farm-to-market feeder roads, irrigation, and school houses. At the same time Magsaysay continued his program for re-settlement communities in Mindanao for former rebels in Luzon, the Huks.

As community self-help efforts aided by the government, the local people contributed their labor and local materials (like sand and gravel, wood and bamboo), while the government supplied the needed technicians, cement and equipment. This was unlike traditional government services and relief based mainly on direct government services, subsidies and political patronage. The innovation was called “aided community self-help.” Local leaders and residents were encouraged to meet the challenge. (My doctoral dissertation at the University of Michigan in 1959 was about the formulation of the community development program under Magsaysay and was published as Focus on the Barrio.)

Before long, however, the political tradition and culture of political (governmental) patronage and citizen dependency on government and dole outs, and the weight and inertia of bureaucracy grounded the innovation of aided community self-help. In general most presidents after Magsaysay forgot about the idea of aided community self-help as an organizing principle consistent with the “Subsidiarity Principle.” The “Superiority Principle” of a highly centralized government and political patron-clientele relations has largely prevailed.

The Gawad Kalinga “Subsidiarity Approach:” Focus on People, Community Self-Help and Nation-Building

Unlike the “government aided community self-help” efforts in the 1950s and early 1960s, Tony Meloto led the Gawad Kalinga under the sponsorship of the Catholic Couple’s for Christ. As a leader of a nationwide lay religious and nongovernmental movement of Catholic activists, Tony is committed to make GK live out Jesus Christ’s fundamental command to the faithful: “Love God with all your heart and soul, with all your mind and strength, and love thy neighbor as thyself;” and especially to help and serve the poor among us.

Tony and his fellow GK volunteers have chosen to focus on organizing poor, landless and homeless people and helping them acquire the land on which to build their own homes. Beyond these basic human needs, GK volunteers then help the new communities to organize and sustain themselves socially and economically as well as politically.

As a consequence, the individual members and leaders of GK settlements have developed a new identity and sense of community and pride as challenged and self-sustaining groups of people, ever learning to do what they can do for themselves and for the common good in their community. In a sense, their communal lives, efforts



and aspirations can be seen as integral parts, a microcosm, of a new mode of Filipino nation-building.

In turn the visible physical success and the palpable sense of individual and group fulfillment shown in the thousands of GK settlements and their members persuade more and more donors of land, money, materials, and voluntary labor around the Philippines and abroad to join the GK movement. Numerically, the original GK goal was to build 700,000 homes in 7,000 communities by 2010. Now it is to help some 50 million Filipinos move out of poverty by 2024. The GK model is being applied in parts of Indonesia, Cambodia, East Timor, and Papua New Guinea. Volunteers and material support for GK have come from Filipinos and other benefactors in the U.S., Canada, Australia, East Asia, the Middle East, and Europe.

Tony Meloto's Values and Vision

In its website Gawad Kalinga defines itself “to give care.” GK “is an alternative solution to the blatant poverty not just in the Philippines but in the world. GK’s vision for the Philippines is a slum-free, squatter-free nation through a simple strategy of providing land for the landless, homes for the homeless, food for the hungry, and as a result providing dignity and peace for every Filipino.” GK also has a global outlook: “In a world where there are enough resources for all but not enough sharing for all, our motto is ‘less for self, more for others, enough for all.’”

GK’s vision and mission reflect its origin as a project of the Catholic Couples for Christ, and these are informed and inspired in practice by Tony Meloto’s understanding of Christianity and democracy as applied to the conditions of his home country. To him the spirit of Gawad Kalinga “is bridging the disconnect between faith and action, between preaching and practice.” (“GawadKalinga: the Spirituality of Nation-Building.” Lecture at Ateneo de Manila, 5 October 2007.)

As a Filipino Catholic, Meloto diagnoses the basic weakness of the Philippines thus: “A strong nation needs a strong moral foundation. If we are a weak nation it must be because we are a weak people with nominal faith, lacking in character and moral conviction. A weak nation elects corrupt leaders who use immoral power for personal gain, who impose their will on the weak majority with the use of force and violence. Corruption, greed and violence that cause poverty are social ills that define us as a nation. In religion they are called sins. We cannot regain our pride as Filipinos unless we remove these ills.” (Op. cit.)

GK volunteers and local homeless people in a given location engage in “bayanihan.” They work together and learn values and skills as stewards in building homes for their own community. As they do, they become a “bayani” or hero to each other. As they build their own homes, the local people become empowered as individuals and as a self-sustaining community. They undertake educational, health, livelihood, and recreational activities and govern themselves. The ultimate end of widening “bayanihan” is to promote patriotism, societal renewal and nation-building for a just and caring society.



The ideal kind of leader is the “servant leader” who leads and sacrifices not to gain power for selfish ends. In Tony Meloto’s mind, with Jesus Christ as model exemplar, this is “padugo or bleeding for the cause—the passion to serve others out of love.” In his view: “development of conscience and character are cornerstones of good citizenship. Nation-building is about character building.” He compares citizenship to discipleship and to him “the essence of real manhood is honor. In a country of cheaters, honesty is of the highest value. In the land of the corrupt, a man of integrity is king. ...truth is the way to real power and freedom.”

The Essence of the Gawad Kalinga model and Tony Meloto’s Leadership

At the heart of Tony’s transforming leadership and example and the inspired efforts of his legions of co-leaders, followers and supporters, is his conscious and determined fusion of his religious faith as a Catholic and his secular idealism as a citizen. He combines God’s teaching to love and help the poor among us with the secular vision of building a just and humane society in which all enjoy their human rights through good citizenship, good leadership and good governance. To him being a true believer is one with being a good citizen and a good leader in an aspiring democracy and a developing country in a troubled world. He demonstrates that through community self-help, cooperation and solidarity, this unity and integrity of faith, civic culture and practical reason can lead to the transformation of people, communities, and leaders from different spheres of life.

Tony’s widening appeal and recognition are traceable to his winning personality, his simplicity and humility, his passion for his vocation, his physical stature and good looks, and his ability to communicate to mixed audiences, and move them to believe and follow and support Gawad Kalinga as the people’s movement. All these are enhanced by his credible disavowal of political ambition. As such he is able to challenge people to know themselves and to effect change for the common good in pursuit of: the practical aims of decent homes, employment, and supportive communities; the lofty ideals of love of God, of one’s brethren, and especially the poor and lowly; and a unifying national identity and pride as Filipinos in a growing Global Filipino Nation of close to 90 million in the homeland and 9 million overseas, and counting.

In His Own Words: Tony Meloto as GK Leader

It is best to hear more and directly from Tony Meloto as GK leader through these excerpts from his book, *Builder of Dreams*.

Radical citizenship and heroic leadership. The challenge in Gawad Kalinga to radical citizenship is an invitation for us to be living heroes. The spirit is the same: To love our country and to care for our people. To make everyone an everyday hero. Our country needs lifetime heroes, millions of them, not the once-in-a-lifetime great leader who will lead us to glory. Radical citizenship will raise heroic leadership among decision-makers who will go beyond self-interest and traditional politics for God and



country. "We use the term radical in GK as the highest passion to do good to others; love is its root. Radical citizenship is about being my brother's keeper. (p.144)

Patriotism. ...is not about narrow nationalism but about pride of country and the drive to gain respect as outstanding citizens of the global community. The best way to gain respect is to bring our country out of Third World poverty through the collective effort and sacrifice of our citizens, not by begging for aid from foreign funding institutions or depending on doles.... Patriotism...is about heart and spirit.... (p. 145)

Our nation and democracy, and love of country. Undemocratic and hardly patriotic in practice. The Philippines got left behind....We lacked a collective identity and dream. We hardly knew ourselves after being mongrelized by 350 years of colonization and the long period of enslavement that made us believe we were never good enough as a nation. Because of poverty, the majority of Filipinos had no say in their destiny; as a people, we had no collective pride of race and place or loyalty to a transcendent patriotic cause to help us discover our collective strength. ...Somebody once said that the difference between a rich nation and a poor one is their citizens' love for their country. (p. 146)

Citizenship and governance. Weak governance was the consequence of weak citizenship. (p. 147)

Visionary leaders needed to tap the people's power. Politics, as I saw it in our country, was not about heroic sacrifice but about wielding power, not about citizenship but about authority, not about ordinary citizens like me but about our rulers. There was untapped power in the silent and passive majority that was just waiting to be harnessed by visionary leaders. The missing ingredient in our development was power from the people. How could I get the leaders of government and of business to listen to voices from the ground? ... How could I make a difference as an ordinary citizen with neither political power nor business capital? (p. 148) For me, real power lies in not wanting it. Power is in my faith in my God, in my hope for my country, in my love for my people, in the nobility of my cause. The more people I cared for, the more leaders of State and market I engaged in honest and noble endeavors, the more support I would get for the cause. I would gain moral ascendancy by not putting a price tag to my soul. (p.148)

How could I make a difference? I figured that, to make a difference, I had to be different. My personal credibility was crucial to the lives of the many I wanted to help. My love for my country had to be beyond politics or profit.

- First, I must not desire power or profit for myself. I must not seek any public office or engage in business for personal advantage. (p. 148)
- Second, I must discover power in the powerless. Democracy is about people power. Nation-building is about being a builder of people.
- Third, I must have a big dream for the smallest citizen. No one will pay attention to us unless we had a big idea embraced by many. Government and business will listen if we have the numbers. It was a



numbers game for them - number of voters and consumers. The poor and the youth will give us the numbers.

- Fourth, I must build that dream on the ground for everyone to see and believe. Build, show and tell. Convince people that change is possible.
- Finally, I must learn to work with other people's initiatives to achieve connectivity, solidarity and scale. No one can do this alone. Other NGOs [and institutions] had the expertise we did not have. There was no point in reinventing the wheel when others could do it better. (p. 148)

Nation-building for the common good. To build a nation, we needed massive partnerships - people, private and public sectors working together. ... we must all pull in the same direction. ... We must also come to grips with the reality that the vision is bigger than ourselves, for in building a nation, we need every citizen to own the dream, to recognize the contributions of every Filipino, past, present and future. Given the enormity of the challenge, the good that was started by our predecessors must be continued and nurtured so that when the baton is passed on to future generations we shall collectively have crossed the finish line together. Nation-building is a massive effort to achieve the common good and a huge challenge to avoid our historical habit of leaving the weak behind. (p. 149)

Top-down global leadership and development. The sad reality of our times is that those who decide for the world are not connected to the people who suffer from their decisions. Even those who come from the poor forget about them, as I did. I had to make myself a channel for reconnection. Our dream is to heal our world—home after home, community after community, country after country. In healing others, we heal ourselves. (p. 150)

The GK Spirit affirmed. In 2006 the country affirmed the spirit of GK. Award after award was bestowed upon its nobility: the Ramon Magsaysay Award for Community Leadership, the first Haydee Yorac Award, the first Jose P. Laurel Award, the Manuel Luis Quezon Award, the Philippine Daily Inquirer's Filipino of the Year citation, the Philippine Star's People of the Year, Philippine Tatler Award, Rotary's Paul Harris Award, TOFIL Award, American Field Service Award, and many more. Most of the awards were given to me, although they were meant for many, mainly because I am the storyteller of the miracles that have actually happened in our country when people decided to put their faith into action, when they built their dreams on the ground and inspired many others to believe that the dreams of our people do happen. (p. 162)

GK as counterculture. They happened when people decided to die to themselves for others to live, when they subordinated their wants to take on the needs of others, when they surrendered their personal will to the greater will, when they started to pray more for the welfare of others than for themselves. It was in giving and honoring others that we grew as a movement. We became a counterculture to the historical pattern of



wanting control and credit that suppressed our growth as a nation. GK grew because Couples for Christ shared the dream with other religious communities, Christians shared it with Muslims, and Filipinos planted the seeds in other countries. It was this habit of control that we wanted to break for the work to bloom wherever it was planted. (p. 163) We will continue to tell our story and inspire many others to do the same, until we achieve our dream of liberating our country from poverty and corruption by 2024, twenty-one years from October 4, 2003, the day we launched GK as a global movement. (p. 171)

GK is transformative leadership, the politics of caring, and inclusive partnerships. GK is transformative leadership. It is the politics of caring. GK will partner with every political leader in the country—national and local, administration and opposition, past and present who will work with us, who share our vision and values. This is not to say that all officials are honest. That is not for me to judge. What is important is that they are above-board when dealing with us. We were warned often to avoid politicians "who might corrupt us." Amazingly, I am not aware of any GK worker who has been corrupted by them, but I know many politicians who have been transformed by entering our playing field of transparent partnership that extols honest delivery of services to the poor. We are now in partnership with almost five hundred mayors and governors, and I cannot enumerate the lives that have been blessed because we chose to engage them rather than judge them. (p. 241)

What makes GK a powerful model for development? Granted, its innovations in private sector partnerships and sweat equity models are part of its recipe for transformation. But the real secret is its focus on people. GK gives Filipinos (and friends of Filipinos) a way to do something about poverty—not by sterile donating money but through person-to-person connections with the poor communities that deserve our help in securing their own chance at prosperity. I hope that development programs in other countries will emulate GK's model and temper their sophisticated technical approaches with the most important element of all: the provision of direct opportunities for human beings to serve and uplift one another. (pp. 307-308)

The judgment of history. History will judge us not on how we start our life but how we end it, not how much wealth we have accumulated but how much we give to those in need, not how much power we wielded but how we used it to give justice to the powerless. If it did not happen then, it is never too late to do good – now. (p. 243)



To Conclude

Gawad Kalinga as conceived and evolved by Tony Meloto and its growing partners is a peaceful movement for radical citizenship and heroic leadership for social transformation anchored on love for our Creator, one another, the nation and humanity. It applies the organizing principle of “Subsidiarity” by people translating their own vision of the good life and the good society into action by themselves with the help of kindred souls everywhere. GK’s transforming leaders and followers “raise each other to higher levels of motivation and morality.” They dare to transform the Philippines; even offer a model of ending poverty in the world.



กติกาและรูปแบบการตีพิมพ์ในการส่งบทความลงตีพิมพ์ในวารสารการเมืองการปกครอง

ข้อกำหนดบทความวิชาการหรือบทความวิจัย

1. เป็นบทความวิชาการหรือบทความวิจัยภาษาไทยหรือภาษาอังกฤษในสาขารัฐศาสตร์ หรือสาขาอื่นที่เกี่ยวข้อง
2. บทความคัดย่อทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษไม่เกิน 1 หน้ากระดาษ
3. มีความยาวไม่เกิน 15 หน้ากระดาษ A4
4. หัวข้อบทความใช้ตัวอักษร Angsana New 20
(ดูตัวอย่างทางเว็บไซต์ <http://www.copag.msu.ac.th/journal/>)
5. ลำดับรูปแบบบทความวิจัยประกอบด้วยชื่อเรื่องภาษาไทย ภาษาอังกฤษ บทคัดย่อภาษาไทย คำสำคัญ บทคัดย่อภาษาอังกฤษ Keywords จำนวนไม่เกิน 5 คำ บทนำ วัตถุประสงค์ในการวิจัย ขอบเขตการวิจัย วิธีการวิจัย ผลการวิจัย อภิปรายผล ข้อเสนอแนะ บรรณานุกรม
6. ลำดับรูปแบบบทความวิชาการประกอบด้วย ชื่อเรื่องภาษาไทย ภาษาอังกฤษ บทคัดย่อภาษาไทย คำสำคัญ บทคัดย่อภาษาอังกฤษ Keywords จำนวนไม่เกิน 5 คำ บทนำ เนื้อหา บทสรุป บรรณานุกรม
7. การอ้างอิงและบรรณานุกรมใช้ตามรูปแบบของ APA (ดูตัวอย่าง)
8. การส่งต้นฉบับ ผู้เขียนส่งต้นฉบับพร้อมข้อมูล ชื่อ-สกุล ตำแหน่งทางวิชาการ สถานที่ทำงาน สถานที่ติดต่อ เบอร์โทรศัพท์ อีเมล พร้อมแผ่นบันทึกข้อมูลมายังกองบรรณาธิการตามรูปแบบที่กำหนด
9. รูปแบบการอ้างอิง (citation) และบรรณานุกรม (reference)



ตัวอย่างการอ้างอิงและบรรณานุกรม (citation) และการลงรายการบรรณานุกรม แบบ APA
ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 7

1. การอ้างอิงจากหนังสือ

- กรณีผู้แต่ง 1 คน

อ้างอิง

(ลีดา สอนศรี, 2547, น.20)

บรรณานุกรม

ลีดา สอนศรี. (2547). *ผู้นำในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อ้างอิง

(Michael, 1996, p.45)

บรรณานุกรม

Michael, J.G. (1996). *Environmental Change in Southeast Asia*. New York : Routledge.

- กรณีผู้แต่ง 2 คน

ใส่ชื่อผู้แต่งทั้ง 2 คนโดยภาษาไทยใช้คำว่า “และ” ภาษาอังกฤษใช้เครื่องหมาย & คั่นชื่อผู้แต่ง
คนสุดท้าย และหน้า

อ้างอิง

(โคริน เฟื่องเกษม และชัยโชค จุลศิริวงศ์, 2544, น.150)

บรรณานุกรม

โคริน เฟื่องเกษม และชัยโชค จุลศิริวงศ์. (2544). *การเมืองระหว่างประเทศ*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อ้างอิง

(Parnwell & Evana, 2001, pp.30-40)

บรรณานุกรม

Parnwell, M.G., & Michael, J.G. (1966). *Environmental Change in Southeast Asia*. New York :
Routledge.



- กรณีผู้แต่ง 3-5 คน

ใส่ชื่อผู้แต่งทุกคน ภาษาไทยใช้คำว่า “และ” ภาษาอังกฤษใช้จุลภาค(เครื่องหมาย ,) คั่นระหว่างชื่อและใช้เครื่องหมาย & วางหน้าชื่อคนสุดท้าย

อ้างอิงครั้งแรก

(สิดา สอนศรี, วิทยา สุจิตรนารักษ์, โคริน เฟื่องเกษม, ชปา จิตต์ประทุม, และดอน สุขศรีทอง , 2552, น.18)

อ้างอิงครั้งต่อไป

(สิดา สอนศรี, และคนอื่นๆ , 2552, น.18)

บรรณานุกรม

สิดา สอนศรี, วิทยา สุจิตรนารักษ์, โคริน เฟื่องเกษม, ชปา จิตต์ประทุม, และดอน สุขศรีทอง, (2552).

การจัดการสิ่งแวดล้อมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้. กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อ้างอิงครั้งแรก

(Monroe, Evana, Smith & Hensly , 2003 , p.5)

อ้างอิงครั้งต่อไป

(Monroe, et al., 2003 , p.5)

บรรณานุกรม

Monroe, R.L., Evona ,D.J., Smith, C.T. , & Hensly , Brown. (2003). **Co-Management of Natural Resource in Asia : A Comparative Perspective.** Nias Press.

- กรณีผู้แต่งมีบรรดาศักดิ์

อ้างอิง

(Robinson, Ken, Sir, 2009 , p. 265)

บรรณานุกรม

Robinson, Ken, Sir. (2009). **The Elements.** New York : Penguin Group.



ปีที่ 6 ฉบับที่ 2 มีนาคม – สิงหาคม 2559

วารสารการเมืองการปกครอง
ธรรมาภิบาล (Good Governance)

- บรรณาธิการ ผู้รวบรวม ผู้เรียบเรียง

อ้างอิง

(อุกฤษฏ์ ปัทมานนท์, 2548, น. 352)

บรรณานุกรม

อุกฤษฏ์ ปัทมานนท์ (บก.). (2548). **เอเชียรายปี 2548**. กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อ้างอิง

(Smith, 1983, Chap. 5)

บรรณานุกรม

Smith, A.D. (Ed.). (1983). **Psychology : Principle and Practice**. New York : Thieme.

2. การอ้างอิงจากบทความในหนังสือ

อ้างอิง

(ชัยโชค จุลศิริวงศ์, 2548, น.293-420)

บรรณานุกรม

ชัยโชค จุลศิริวงศ์. (2548). **ผู้นำมาเลเซีย**. ใน สิดา สอนศรี (หัวหน้าโครงการ) **ผู้นำในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ : ศึกษาเฉพาะประเทศอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ มาเลเซีย และไทย**. (น.293-420).

กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

อ้างอิง

(McLennan, 2001, p.49)

บรรณานุกรม

McLennan, G. (2001). *Maintaining Marx*. In G. Ritzer and B.Smart (Eds.). **Handbook of Social Theory**. (pp. 43-53). London : Sage.



3. การอ้างอิงจากรายงานการวิจัย

อ้างอิง

(ฉันทนา บรรณ, ศิริโชติ หวันแก้ว, 2535, น.75)

บรรณานุกรม

ฉันทนา บรรณ, ศิริโชติ หวันแก้ว. (2535). การศึกษาสถานภาพและนโยบายเกี่ยวกับเด็กและเยาวชน
ผู้ด้อยโอกาส : เด็กทำงาน (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย.

4. การอ้างอิงจากวิทยานิพนธ์

อ้างอิง

(สรรรพษ์ จันทเลิศ, 2546, น.59)

บรรณานุกรม

สรรรพษ์ จันทเลิศ. (2546). การสร้างเว็บไซต์ท่องเที่ยวของจังหวัดเชียงราย. วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต ไม่ได้รับการตีพิมพ์, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

อ้างอิง

(Kirwan, 2004)

บรรณานุกรม

Kirwan, B. E. (2004). **The Incidence of U.S. Agricultural Subsidies on Farmland Rental Rates.**

Unpublished Master's Thesis, Massachusetts Institute of Technology United States of America.

5. การอ้างอิงจากวารสารที่ตีพิมพ์

อ้างอิง

(ประมุข สัจจิเศษ, 2541, น. 50)

บรรณานุกรม

ประมุข สัจจิเศษ. (2541). ปัญหาและแนวทางแก้ไขเศรษฐกิจไทย. สังคมศาสตร์ปริทัศน์, 19(2), 30-39.

อ้างอิง

(Opasa, 1998, pp. 11-20)



ปีที่ 6 ฉบับที่ 2 มีนาคม – สิงหาคม 2559

วารสารการเมืองการปกครอง
ธรรมาภิบาล (Good Governance)

บรรณานุกรม

Oposa, Antonio. (1998). *Environmental Conflict and Judicial Resolution in the Philippines*. **Asian Journal of Environmental Management**, 6(1), 11-20.

6. การอ้างอิงจากวารสารอิเล็กทรอนิกส์ที่ไม่มีฉบับตีพิมพ์ (Internet-only Journal)

อ้างอิง

(สันติ ธรรมบำรุง, 2543)

บรรณานุกรม

สันติ ธรรมบำรุง. (2543 , มกราคม-มิถุนายน). กลไกที่สำคัญของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์. (2548, สิงหาคม). **วารสารสาระสนเทศ**, 1. ค้นเมื่อ 3 มิถุนายน 2549, จาก

http://arcbs.bsru.ac.th/docu_files/informationl_1-3doc

อ้างอิง

(Bernstein, 2002)

บรรณานุกรม

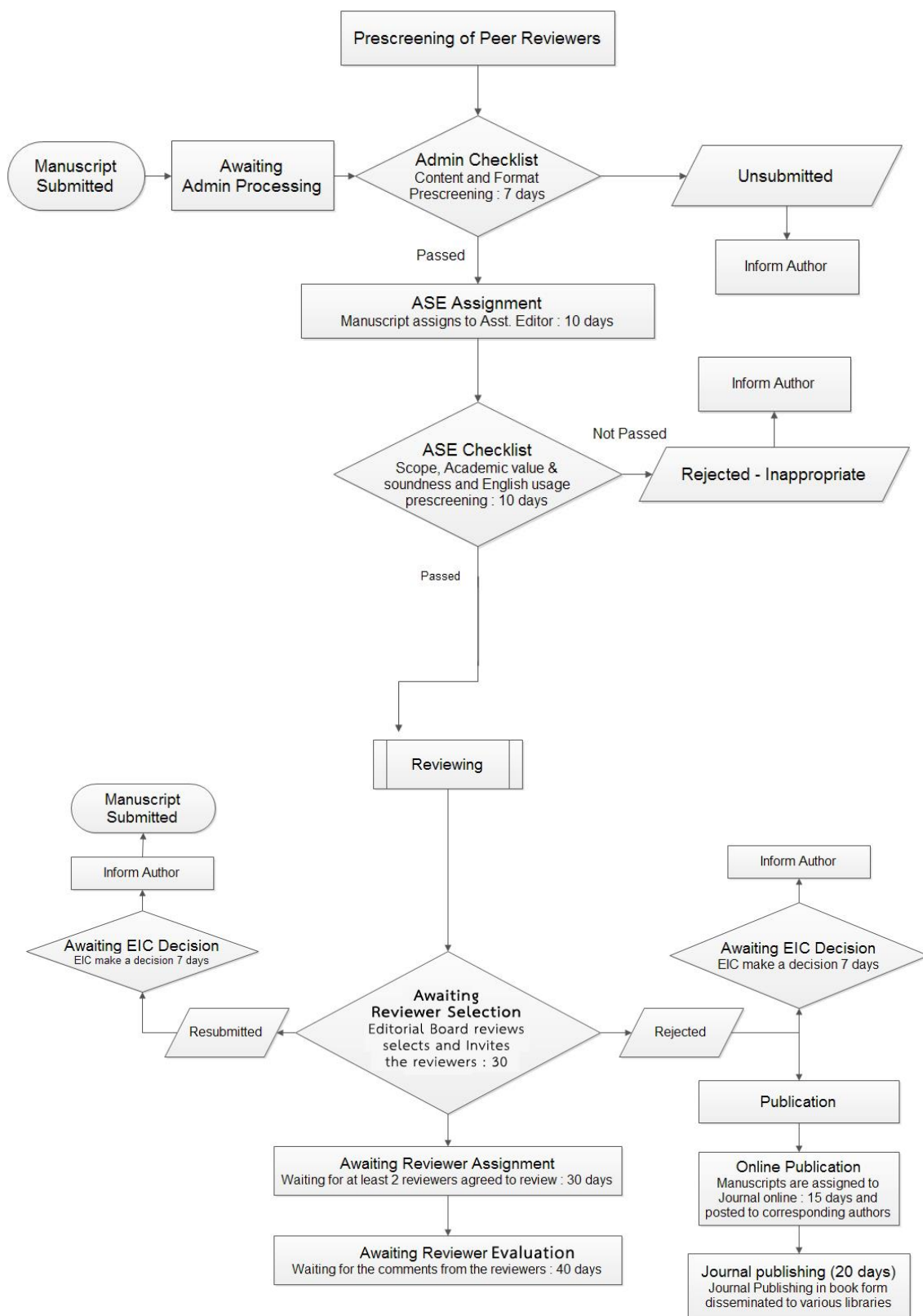
Bernstein, M. (2002). 10 Tips on writing the living web. A list Apart : **For People Who Make**

Websites, (149). Retrieved May 2, 2006, from <http://www.alistaoart.com/aticles/writeliving>



ผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบคุณภาพวารสาร (Peer Reviews)

1. Professor Dr. Belinda Aquino
University of Hawaii at Manoa
2. Professor Maria Faina Luceo-Diola
University of the Philippines
3. ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
4. ศาสตราจารย์ ดร.สุจิต บุญบงการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
5. ศาสตราจารย์ ดร.ลิขิต ชีรเวคิน
ราชบัณฑิต
6. ศาสตราจารย์ ดร.สุรัชย์ ศิริไกร
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
7. ศาสตราจารย์ ดร.เจริญ มะลูลีม
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
8. ศาสตราจารย์ ดร.ไชยันต์ ไชยพร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
9. รองศาสตราจารย์ ดร.สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และพัฒน์วิจัย
10. รองศาสตราจารย์ สมยศ เชื้อไทย
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
11. รองศาสตราจารย์ ดร.สมบูรณ์ ศิริสรธรวิญญู
มหาวิทยาลัยมหิดล
12. รองศาสตราจารย์ ดร.วิทยา สุจริตชนารักษ์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
13. รองศาสตราจารย์ ดร.โคริน เฟื่องเกษม
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
15. รองศาสตราจารย์ สีดดา สอนศรี
มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
16. รองศาสตราจารย์ ดร.ประโยชน์ ส่งกลิ่น
มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
17. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชัย ภัทรธนานันท์
มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
18. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ เจริญชาญ จงสมชัย
มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
19. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ เถลิงเกียรติ ภาระเวช
มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
20. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อลงกรณ์ อรรคแสง
มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
21. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ จีรศักดิ์ โปกาวิน
มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
22. Mr. Matthew Forest Taylor
มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
23. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กมลพร สอนศรี
มหาวิทยาลัยมหิดล
24. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธำรงค์ศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์
มหาวิทยาลัยรังสิต
25. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พิศาล มุกดาร์ศรี
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
26. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วสันต์ เหลืองประภัสร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
27. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ทวิดา กมลเวช
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
28. อาจารย์ ดร.กนิษฐา ชิตช่วง
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
29. อาจารย์ ดร.ธัญญาทิพย์ ศรีพนา
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย





วารสารการเมืองการปกครอง

ปีที่ 6 ฉบับที่ 2 มีนาคม – สิงหาคม 2559

ธรรมาภิบาล (Good Governance)

ใบสมัครสมาชิก

วารสารการเมืองการปกครอง

วิทยาลัยการการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

ขอสมัครสมาชิกวารสารปีที่.....ฉบับที่.....

ขอสมัครเป็นสมาชิกวารสารการเมืองการปกครองประเภท

- บุคคลทั่วไป
- หน่วยงาน ชื่อหน่วยงาน

วันที่.....เดือน.....พ.ศ.

ชื่อ.....

ที่อยู่เลขที่.....หมู่.....ซอย.....ถนน.....

ตำบล.....อำเภอ.....จังหวัด.....รหัสไปรษณีย์.....

โทรศัพท์(มือถือ).....โทรศัพท์(หน่วยงาน).....

โทรสาร.....

ลงชื่อ.....ผู้สมัคร

(.....)

วันที่.....เดือน..... พ.ศ.

สำหรับเจ้าหน้าที่กรอก

เลขที่ใบเสร็จ.....เล่มที่.....เลขที่สมาชิก.....

ลงชื่อ.....ผู้รับเงิน

วันที่.....เดือน..... พ.ศ.

(สมัครสมาชิกฟรี เริ่มปีที่ 7 ฉบับที่ 1 เป็นต้นไป)