



# KKU-ICPA 2015

KHON KAEN UNIVERSITY  
THE 2<sup>nd</sup> INTERNATIONAL CONFERENCE  
ON PUBLIC ADMINISTRATION

## “Globalization & New Public Services”

August 6-8, 2015

Department of Public Administration  
Faculty of Humanities and Social Sciences  
Khon Kaen University, THAILAND

Proceedings  
The 2nd Khon Kaen University  
International Conference on Public Administration  
2015



# KKU-ICPA 2015

**KHON KAEN UNIVERSITY  
THE 2<sup>nd</sup> INTERNATIONAL CONFERENCE  
ON PUBLIC ADMINISTRATION**



**Institute of Advance Studies on Asia  
THE UNIVERSITY OF TOKYO**

**JKSG**  
school of government  
Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

## Globalization & New Public Services

Proceedings Book

The 2<sup>nd</sup> Khon Kean University International Conference on Public Administration

### Editors

Asst. Prof. Sataporn Roengtam, Ph.D.

Imron Sohsan

Kiraphat Khianthongkul

Department of Public Administration

Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University

July 2015

## **Globalization & New Public Services**

Proceedings Book

For the 2nd Khon Kean University International Conference on Public Administration

By Department of Public Administration, Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University

### **Editors**

Asst. Prof. Sataporn Roengtam, Ph.D.

Imron Sohsan

Kiraphat Khianthongkul

### **Cover & Layout**

Kiraphat Khianthongkul

**Special Edition, July 2015**

**ISBN: 978-616-223-530-6**

### **Published By:**

Khon Kaen University Printing House

123 Mitraphap Highway, Nai Muang, Muang Khon Kaen, Khon Kaen 40002, Thailand

## Editorial Preface

The globalization are causing debated on various issues about states problems at the present time and in the future. For example, good governance, international collaborations, social and economic inequalities, human capitals, local governance etc. There situations do unavoidably impact to the public administration thoughts. So, public administration approaches will have to make adjustments. There are several ideas proposed to develop its academic matters for responding that situations better. For example, Good Governance and Collaborative Governance, Civil Society and Social Movement, Public Finance and Budgeting, Public Law and Legal Enforcement, Cross-Cultural Management etc. And these ones have been applied in countries worldwide.

In order to show the cases of applying, this proceedings will present selected papers of the 2nd Khon Kane University International Conference on Public Administration (KKU-ICPA) in the main theme “Globalization & New Public Services”. They are presented by 2 languages, English and Thai language. All of them will attain to propose the fruitful theoretical framework for solving problems in several issue including national and international areas. All of these paper would like to show the problems and solving methods by insights of the presenters. They hope that their ideas will be useful for enhancing academic knowledge on public administration which will have much appropriate for resolving the current and future situations of public administration so on.

We hope contents of the proceedings will make more or less benefits to audients who are interested. Thank you very much.

Khon Kaen, July 22<sup>th</sup>, 2015

Asst. Prof. Sataporn Roengtam, Ph.D.

Imron Sohsan

Kiraphat Khianthongkul



### List of Peer Review

1.	Prof. Yukio Ikemoto	University of Tokyo	Japan
2.	Prof. Dr. Achmad Nurmandi	Universitas Muhamadiya	Indonesia
3.	Assoc. Prof. Dr. Prasit Kunurat	Khon Kaen University	Thailand
4.	Assoc. Prof. Dr. Sekson Yongvanit	Khon Kaen University	Thailand
5.	Assoc. Prof. Somnuek Panyasing	Khon Kaen University	Thailand
6.	Assoc. Prof. Dr. Somsak Srisontisuk	Khon Kaen University	Thailand
7.	Dr. Weerakul Chaipharn	Khon Kaen University	Thailand
8.	Assoc. Prof. Dr. Sukanya Aimimtham	Khon Kaen University	Thailand
9.	Assoc. Prof. Dr. Mongkol Donkwa	Khon Kaen University	Thailand
10.	Asst. Prof. Dr. Viyouth Chamruspanth	Khon Kaen University	Thailand
11.	Asst. Prof. Dr. Sukhumvit Saiyasopon	Khon Kaen University	Thailand
12.	Asst. Prof. Dr. Pornamrin Promgird	Khon Kaen University	Thailand
13.	Asst. Prof. Dr. Sataporn Roengtam	Khon Kaen University	Thailand



## Table of Contents

	Page
Editorial Preface	I
List of Peer Review	III
Table of Contents	V
Schedule & List of Papers	IX
Keynote Speaker:	XVII
• From Dipterocarpus Forest to Rubber Plantation ( <i>Sekson Yongvanit</i> )	
<b>English Language Papers</b>	
• Empowering Civil Society in Urban Development: The Best Practices in Udon Thani, Thailand ( <i>Thanadorn Phuttharak</i> )	1
• Process of Building Confidence in The Preparation of The Infrastructure of The Local Government Organizations in The Northeast Region ( <i>Jariya Chatasuwatchananon</i> )	9
• Globalization and the Enforcement of Local Administrative Regulations ( <i>Damorn Kumtrai</i> )	16
• People Participation in the Audit of Public Procurement of Local Government in Kalasin Province ( <i>Phimlikid Kaewhanam, Kathanyoo Kaewhanam</i> )	26
• Education Reform Policy to Area-based Education ( <i>Sirikanya Khainongsung</i> )	37
• The Management of Fiscal Risk of local government ( <i>Konarpha Wongkasem</i> )	45
• Discussion on the Issue of the Tide Embankments Construction in Miyagi Prefecture, Tohoku Region, Japan ( <i>Yuka Matsumoto, Yukio Ikemoto</i> )	54
• The Current Practice of Citizen Participation in Indonesia Netizen and Selected Cases of Local Democracy in Indonesia ( <i>Eko Priyo Purnomo, Achmad Nurmandi, Andi Luhur Prianto, Solahudin, Moch Jaenuri</i> )	65
• The Concept on Power Structure of Thailand: Case Study, A Province in Northeast Province ( <i>Sataporn Roengtam</i> )	95
• The Policy Implementation of National Health Insurance in Bantul Regency - Yogyakarta Province, Indonesia (A Case Study of Premium Payment Assistance and Non Premium Payment Assistance) ( <i>Dyah Mutiarin, Andri Putra Kesmawan, Nur Khaerah, Ummi Zakiyah</i> )	110
• Factors Determining the Implementation of National Health Insurance in Bantul Regency - Yogyakarta Province, Indonesia ( <i>Dyah Mutiarin, Andri Putra Kesmawan, Suranto, Herman Rante, Sakir</i> )	127



	Page
● Potential Analysis of Nakhon Phanom for Special Economic Zone Establishment ( <i>Jarukanya Udanont</i> )	141
<b>Thai Language Papers</b>	
● Role of Non Profit Association (NPA) to develop country in Lao PDR ( <i>Chanajai Muenthaisong, Sukanya Aimimtham</i> )	153
● Fiscal Autonomy: Reviewing on Origin and Important ( <i>Arthit Phadungdech</i> )	166
● Strategic Planning Model: Case Study of Bueng Kan Province ( <i>Suwannee Varreesri</i> )	181
● Deliberative Approach in the Environmental Public Policy's Decision-Making ( <i>Punyavee Nooprakob</i> )	196
● Influenced Factors to the Successfulness of Improvement of Promoting Exercise Project; Getting Abdomen and Illness Reduction to Stay Healthy, Embodying in Community Health Care Strategy: A Case Study in Naimuang Sub-District, Wiangkao District, Khon Kaen Province ( <i>Yutasat Norkaew</i> )	204
● The Study on a Performance of a Project on Promoting the Potentiality of a Family at a Parish Level Case Study: Nonyang Sub-district, Nongsung District, Mukdahan Province ( <i>Anongrit Phromson, Weerakul Chaiphar</i> )	216
● The Political Context of Public Administration in Perspective ( <i>Bancha Bhutwanakul</i> )	225
● The Implementation Process of Ban Mankhong Project at a Micro Level: A Case Study of the Northeastern Region ( <i>Rungarun Boonsayun</i> )	235
● Collaborative Public Management: Concept and Application ( <i>Chettha Sapyen, Pornsak Thumnimit</i> )	250
● Comparative Modernism Public Administration to Postmodernism Public Administration ( <i>Charturon Tongwan</i> )	263
● Thai Knowledge and Public Organization Management ( <i>Khemnut Pookongchai</i> )	272
● Independent Regulatory Agency: An Analysis of Key Features and Relations to the Political System ( <i>Waranyoo Senasu</i> )	279
● Signs of State's Power in the Borderlands: Case Studies in the Boundaries of Thailand ( <i>Suriyanon Pholsim</i> )	292
● The Roles of Local Administrations in Promoting People's Ways of Life by Adopting the Philosophy of Sufficiency Economy: Case Studies of Five Local Administrations in Wiang Sa District, Surat Thani ( <i>Pasuvadee Polpichai</i> )	307

- History of Thailand Decentralization and Local government on 1932 - 2015: Problems and relationship between Central, Regional government servants and Local administrative organization (*Kiraphat Khianthongkul*) 318
- The Discourse on Good Governance in Local Administrative Organizations: Myth or Truth (*Thanapha Jaiyen*) 334
- The Development of 2D cartoon animation, to promote moral integrity issues The Din boy Story For Grade 6 students of elementary school (*Yongyuth Mungmai, Wirat Pongsiri, Pongpipat Saitong*) 350
- The Strategic Management of Production throughout One Tambon, One Product Policy from Hand Craft Arts, Utompornpisai District, Sisaket Province (*Panaikorn Bounkob*) 364
- Modernism & Oligarchy in Globalization (*Jintana Kampaengsirichai*) 376
- Bureaucracy Theory and Globalization in 21st century (*Rongrat Wirotepetch*) 385
- The 21st Century of Public Administration Teaching in Thailand (*Chaimongkol Siriwarin*) 395



## Schedule

The 2<sup>nd</sup> Khon Kaen University International Conference on Public Administration

“Globalization & New Public Services”

August 6 - 7, 2015

HS.05 Building, Faculty of Humanities and Social Sciences,

Khon Kaen University, Khon Kaen, Thailand

---

### August 6, 2015

- |               |   |
|---------------|---|
| 08.00 - 09.00 | Registration (HS.05 Building)   |
| 09.00 - 09.30 | <p>Opening Ceremony (Conference Room No. 3, the 2<sup>nd</sup> floor)</p> <p><b>Welcoming Remarks by Assoc. Prof. Dr. Kulthida Tuamsuk</b><br/><i>Dean, Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University</i></p> <p><b>Reporting Remarks by Asst. Prof. Dr. Sataporn Roengtam</b><br/><i>Secretary of ICPA Steering Committee</i></p> <p><b>Opening Remarks by Assoc. Prof. Dr. Lampang Manmart</b><br/><i>Vice President for Strategic Planning, Khon Kaen University</i></p> |
| 09.30 - 10.30 | <p><b>Keynote Address: “From Dipterocarpus Forest to Rubber Plantation”</b><br/><b>By Assoc. Prof. Dr. Sekson Yongvanit</b><br/><i>Department of Public Administration,<br/>Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University</i></p>   |
| 10.30 - 10.40 | Coffee Break  |
| 10.40 - 12.00 | <p><b>English Session I (Conference Room No. 1, the 1<sup>st</sup> floor)</b><br/><i>Theme: Globalization and Public Management</i></p> <p><b>Thai Session I (Conference Room No. 2, the 1<sup>st</sup> floor)</b><br/><i>Theme: Public Policy and Organizations</i></p>  |
| 12.00 - 13.00 | Lunch Break   |
| 13.00 - 14.20 | <p><b>English Session II (Conference Room No. 1, the 1<sup>st</sup> floor)</b><br/><i>Theme: Regional and Local Governance</i></p> <p><b>Thai Session II (Conference Room No. 2, the 1<sup>st</sup> floor)</b><br/><i>Theme: Project Management</i></p>   |
| 14.20 - 14.30 | Coffee Break  |
| 14.30 - 15.50 | <p><b>English Session III (Conference Room No. 1, the 1<sup>st</sup> floor)</b><br/><i>Theme: Public Services Development</i></p> <p><b>Thai Session III (Conference Room No. 2, the 1<sup>st</sup> floor)</b><br/><i>Theme: Public Administration Theories</i></p>   |
| 16.30 - 19.00 | Dinner Reception at Kan Khong Hall, Faculty of Humanities and Social Sciences   |

**August 7, 2015**

08.00 - 09.00	Registration (HS.05 Building)
09.00 - 10.00	<b>Keynote Address: “Viewing Thai Politics through Literature”</b> <b>By Professor Dr. Gilles Delouche</b> <i>Former president of the Institut National des Langues et Civilisations Orientales (INALCO), Paris, France</i> (At Conference Room No. 3, the 2 <sup>nd</sup> floor)
10.00 - 10.10	Coffee Break
10.10 - 12.00	<b>Thai Session IV (Conference Room No. 1, the 1<sup>st</sup> floor)</b> <i>Theme: Decentralization and Local Governance</i> <b>Thai Session V (Conference Room No. 2, the 1<sup>st</sup> floor)</b> <i>Theme: Public Services and Public Management</i>
12.00 - 13.00	Lunch Break
13.00 - 14.00	<b>Thai Session VI (Conference Room No. 2, the 1<sup>st</sup> floor)</b> <i>Theme: Globalization Management</i>
14.00 - 14.30	Closing Ceremony & Coffee Break (Conference Room No. 3, the 2 <sup>nd</sup> floor) <b>Closing Address by Assoc. Prof. Dr. Sukanya Aimimtham</b> <i>Head, Department of Public Administration, Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University</i>
14.30 - 17.00	City Tour (an optional choice for the participants)

---

## List of Papers (English Session)

The 2<sup>nd</sup> Khon Kaen University International Conference on Public Administration  
“Globalization & New Public Services”

English Session I (Conference Room No. 1, the 1 <sup>st</sup> floor)	
Theme: Globalization and Public Management	
Presented Day: August 6, 2015	
Time	Chair/Discussant: <i>Prof. Yukio Ikemoto</i>
10.40 - 12.00	Moderator: <i>Asst. Prof. Dr. Sataporn Roengtam</i>
	Titles/ Presenters
10.40 - 11.00	Empowering Civil Society in Urban Development: The Best Practices in Udon Thani, Thailand ( <i>Thanadorn Phuttharak</i> )
11.00 - 11.20	Process of Building Confidence in The Preparation of The Infrastructure of The Local Government Organizations in The Northeast Region ( <i>Jariya Chatasuwachananon</i> )
11.20 - 11.40	Globalization and the Enforcement of Local Administrative Regulations ( <i>Damorn Kumtrai</i> )
11.40 - 12.00	People Participation in the Audit of Public Procurement of Local Government in Kalasin Province ( <i>Phimlikid Kaewhanam, Kathanyoo Kaewhanam</i> )

English Session II (Conference Room No. 1, the 1 <sup>st</sup> floor)	
Theme: Public Services Development	
Presented Day: August 6, 2015	
Time	Chair/Discussant: <i>Asst. Prof. Dr. Viyouth Chamruspanth</i>
13.00 - 14.20	Moderator: <i>Mr. Jackrit Kamudhamas</i>
	Titles/ Presenters
13.00 - 13.20	Education Reform Policy to Area-based Education ( <i>Sirikanya Khainongsung</i> )
13.20 - 13.40	The Management of Fiscal Risk of local government ( <i>Konarpha Wongkasem</i> )
13.40 - 14.00	The Possible Development of Public Services Administration in Khon Kaen Province, Thailand ( <i>Imron Sohsan</i> )

English Session III (Conference Room No. 1, the 1 <sup>st</sup> floor)	
Theme: Regional and Local Governance	
Presented Day: August 6, 2015	
Time	Chair/Discussant: <i>Assoc. Prof. Dr. Sukanya Aimimtham</i>
14.30 - 16.10	Moderator: <i>Mr. Imron Sohsan</i>
	Titles/Presenters
14.30 - 14.50	Discussion on the Issue of the Tide Embankments Construction in Miyagi Prefecture, Tohoku Region, Japan <i>(Yuka Matsumoto, Yukio Ikemoto)</i>
14.50 - 15.10	The Current Practice of Citizen Participation in Indonesia Netizen and Selected Cases of Local Democracy in Indonesia <i>(Eko Priyo Purnomo, Achmad Nurmandi, Andi Luhur Prianto, Solahudin, Moch Jaenuri)</i>
15.10 - 15.30	The Concept on Power Structure of Thailand: Case Study, A Province in Northeast Province <i>(Sataporn Roengtam)</i>
15.30 - 15.50	The Policy Implementation of National Health Insurance in Bantul Regency - Yogyakarta Province, Indonesia (A Case Study of Premium Payment Assistance and Non Premium Payment Assistance) <i>(Dyah Mutiarin, Andri Putra Kesmawan, Nur Khaerah, Ummi Zakiyah)</i>
15.50 - 16.10	Factors Determining the Implementation of National Health Insurance in Bantul Regency - Yogyakarta Province, Indonesia <i>(Dyah Mutiarin, Andri Putra Kesmawan, Suranto, Herman Rante, Sakir)</i>

## List of Papers (Thai Session)

The 2<sup>nd</sup> Khon Kaen University International Conference on Public Administration  
“Globalization & New Public Services”

Thai Session I (Conference Room No. 2, the 1 <sup>st</sup> floor)	
Theme: Public Policy and Organizations	
Presented Day: August 6, 2015	
Time	Chair/Discussant: <i>Assoc. Prof. Somnuek Panyasing</i>
10.40 - 12.00	Moderator: <i>Mr. Jackrit Kamudhamas</i>
	Titles/Presenters
10.40 - 11.00	Role of Non Profit Association (NPA) to develop country in Lao PDR ( <i>Chanajai Muenthaisong, Sukanya Aimimtham</i> )
11.00 - 11.20	Fiscal Autonomy: Reviewing on Origin and Important ( <i>Arthit Phadungdech</i> )
11.20 - 11.40	Strategic Planning Model: Case Study of Bueng Kan Province ( <i>Suwannee Varreesri</i> )
11.40 - 12.00	Deliberative Approach in the Environmental Public Policy’s Decision-Making ( <i>Punyavee Nooprakob</i> )

Thai Session II (Conference Room No. 2, the 1 <sup>st</sup> floor)	
Theme: Project Management	
Presented Day: August 6, 2015	
Time	Chair/Discussant: <i>Assoc. Prof. Dr. Prasit Kunurat</i>
13.00 - 14.20	Moderator: <i>Mr. Narongpol Changsuwan</i>
	Titles/Presenters
13.00 - 13.20	Influenced Factors to the Successfulness of Improvement of Promoting Exercise Project; Getting Abdomen and Illness Reduction to Stay Healthy, Embodying in Community Health Care Strategy: A Case Study in Naimuang Sub-District, Wiangkao District, Khon Kaen Province ( <i>Yutasat Norkaew</i> )
13.20 - 13.40	The Study on a Performance of a Project on Promoting the Potentiality of a Family at a Parish Level Case Study: Nonyang Sub-district, Nongsung District, Mukdahan Province ( <i>Anongrit Phromson, Weerakul Chaiphar</i> )
13.40 - 14.00	The Political Context of Public Administration in Perspective ( <i>Bancha Bhutwanakul</i> )
14.00 - 14.20	The Implementation Process of Ban Mankhong Project at a Micro Level: A Case Study of the Northeastern Region ( <i>Rungarun Boonsayun</i> )



Thai Session III (Conference Room No. 2, the 1 <sup>st</sup> floor)	
Theme: Public Administration Theories	
Presented Day: August 6, 2015	
Time 14.30 - 15.50	Chair/Discussant: <i>Asst. Prof. Dr. Pornamarin Promkerd</i>
	Moderator: <i>Mr. Kiraphat Khianthongkul</i>
Titles/ Presenters	
14.30 - 14.50	Collaborative Public Management: Concept and Application ( <i>Chettha Sapyen, Pornsak Thumnimit</i> )
14.50 - 15.10	Comparative Modernism Public Administration to Postmodernism Public Administration ( <i>Charturon Tongwan</i> )
15.10 - 15.30	Thai Knowledge and Public Organization Management ( <i>Khemnut Pookongchai</i> )
15.30 - 15.50	Independent Regulatory Agency: An Analysis of Key Features and Relations to the Political System ( <i>Waranyoo Senasu</i> )

Thai Session IV (Conference Room No. 1, the 1 <sup>st</sup> floor)	
Theme: Decentralization and Local Governance	
Presented Day: August 7, 2015	
Time 10.10 - 11.50	Chair/Discussant: <i>Assoc. Prof. Dr. Somsak Srisontisuk</i>
	Moderator: <i>Dr. Rungarun Boonsayun</i>
Titles/Presenters	
10.10 – 10.30	Signs of State's Power in the Borderlands: Case Studies in the Boundaries of Thailand ( <i>Suriyanon Pholsim</i> )
10.30 – 10.50	The Roles of Local Administrations in Promoting People's Ways of Life by Adopting the Philosophy of Sufficiency Economy: Case Studies of Five Local Administrations in Wiang Sa District, Surat Thani ( <i>Pasuvadee Polpichai</i> )
10.50 – 11.10	History of Thailand Decentralization and Local government on 1932 – 2015: Problems and relationship between Central, Regional government servants and Local administrative organization ( <i>Kiraphat Khianthongkul</i> )
11.10 - 11.30	The Discourse on Good Governance in Local Administrative Organizations: Myth or Truth ( <i>Thanapha Jaiyen</i> )
11.30 - 11.50	Potential Analysis of Nakhon Phanom for Special Economic Zone Establishment ( <i>Jarukanya Udanont</i> )

Thai Session V (Conference Room No. 2, the 1 <sup>st</sup> floor)	
Theme: Public Services and Public Management	
Presented Day: August 7, 2015	
Time 10.10 - 11.30	Chair/Discussant: <i>Dr. Weerakul Chaiphar</i>
	Moderator: <i>Ms. Anchana Saengkaew</i>
	<b>Titles/Presenters</b>
10.10 - 10.30	Conditions in Public Services Reform after 2014 Coup: Case of Khon Kaen ( <i>Sukanya Aimimtham</i> )
10.30 - 10.50	The Development of 2D cartoon animation, to promote moral integrity issues The Din boy Story For Grade 6 students of elementary school ( <i>Yongyuth Mungmai, Wirat Pongsiri, Pongpipat Saitong</i> )
10.50 - 11.10	The Strategic Management of Production throughout One Tambon, One Product Policy from Hand Craft Arts, Utompornpisai District, Sisaket Province ( <i>Panaikom Bounkob</i> )
11.10 - 11.30	Management Under Digital Economic and Social Dimension ( <i>Awuth Ruenpakpoj, Sukanya Aimimtham</i> )

Thai Session VI (Conference Room No. 2, the 1 <sup>st</sup> floor)	
Theme: Globalization Management	
Presented Day: August 7, 2015	
Time 13.00 - 14.00	Chair/Discussant: <i>Asst. Prof. Dr. Sataporn Roengtam</i>
	Moderator: <i>Mr. Tanarach kongkarax</i>
	<b>Titles/Presenters</b>
13.00 - 13.20	Modernism & Oligarchy in Globalization ( <i>Jintana Kampaengsirichai</i> )
13.20 - 13.40	Bureaucracy Theory and Globalization in 21 <sup>st</sup> century ( <i>Rongrat Wirotepetch</i> )
13.40 - 14.00	The 21 <sup>st</sup> Century of Public Administration Teaching in Thailand ( <i>Chaimongkol Siriwarin</i> )



## From Dipterocarpus Forest to Rubber Plantation

Sekson Yongvanit, Dr. rer. nat

*Associate Professor, Department of Public Administration, Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University*

*sekyon@kku.ac.th*

### Abstract

This study will describe the change of land use from dipterocarpus forest to rubber plantation of Dong Mun National Reserved Forest (DMNRF), Kalasin Province, northeast Thailand. It will attempt to understand the social and environmental changes including migration, cash crops, government policy and globalization.

DMNRF was mostly a very dense dipterocarpus forest with a small area covered by tropical rain forest. Around 1830, the first group of people migrated to DMNRF because it was a very dense forest with fertile soil. At that time, there were many animals such as; wild pigs, deer, monkeys and so on. Moreover, due to population growth, drought and flooding in other provinces, many more continuously migrated to this area.

In 1952, a forestry company got a concession from the government to cut trees at DMNRF. In 1963, Lam Pao dam was constructed and the people living in this lowland area, migrated to DMNRF. To protect the forest land from illegal migrants, the government provided land for farmers and set up land rights programs.

In 1967, cassava was introduced as a new cash crop while sugar cane was introduced in 1971. The traditional crops of; rice, upland rice, chili, tobacco and cotton were still planted but jute and corn cultivation was decreased.

Nowadays, the forest merely covers the mountain and 30 % has been reforested with eucalyptus and teak. Rubber plantation is dominant on the hill and slope areas, covering more than 70 %. Due to increasing prices, sugar cane expanded on the lower slope while cassava is constantly reduced. These are the changes so far.

Regarding forest conservation, there are 25 villages supporting the community forest groups in participating with forest temples to set regulations; not allowing trees to be cut, only allowing bamboo and mushroom gathering for self consumption. The most important aim is the prevention and control of wildfires. The participation of the public is an important factor that can sustain forest resources. To believe that in the future, this area will be back in the green again.

**Keyword:** Land use, Dipterocarpus Forest, Rubber Plantation, Forest Conservation

## Introduction

In the past, Thailand had natural forest areas spread right across the country. However, many natural forest areas faced a similar problem, with forest land being settled and converted to agriculture before the government could declare the area as a national reservation forest. One reason for this is due to the rapid increase in population and the demands for food production and the growing of crops, people just expanded their agriculture land into the forest areas. At the same time, the government announced a concession for logging within the national forest, leading to the construction of roads, within the forest, to transport the timber. The farmers followed these roads into the dense forest in order to establish a community and expand their arable area. The issues arising from this reached the national awareness and the government tried to find a solution by declaring the National Reserved Forest Act in 1968. The government also allocated land for the farmers by setting up the Forest Village Project, an agricultural land reform program to allocate arable land to people, such as poor farmers, etc. In practice, these projects built infrastructure, provided Ownership Certificates and promoted integration within the community. The forestry Department supported many reforestation projects and villagers also created many conservation activities. Dong Mun Forest is the subject of this case study of a natural forest area.

## Result of the Study

Dong Mun Forest Area is located 50 km from Khon Kaen Province. I first started my research in Social Forestry, within this area, in 1988, in 1990 I studied the ethnobotany aspect with the University of Hawaii, in 2004 I examined migration and lastly, in 2008, the Impact of Globalization on the Dong Mun area.

Dong Mun Forest Area is located in Kalasin Province, Northeastern Thailand, near to PDR Laos. Northeastern Thailand is covered with sediment stone that was formed during the Jurassic period, the soil is sandy and has low fertility. The average rainfall is 1,200 mm/year with a 4 month dry season. Vegetation formation consists of tropical savanna and dipterocapaceae forest. Dong Mun forest was very dense and one of the best dipterocapaceae forests in Thailand. At that time, there were many animals such as; wild pigs, deer, monkeys and so on. The area is recognized as the poorest in Thailand.

Around two hundred years ago, in 1830, the first group of people migrated from PDR Laos to the Dong Mun Forest area. Later, in the 1930's other groups of people from Khon Kaen, Udon Thani, Kalasin, Roi-Et, Ubon Ratchatane, Sakon Nakhon and Mukdahan provinces came to join and settle down with the original group. People migrated to the Dong Mun Forest area because of its very dense forest and fertile soil. Some came to occupy new agricultural land while others came for the hunting and to gather forest

products. Moreover, due to the pressure of population growth, drought and flooding in many other provinces, more people migrated continuously to the area.

In terms of a subsistence economy, people planted rice, chilies, cotton, tobacco and eggplant. They also gathered; honey, mushrooms, bamboo, wild vegetables, firewood and hunted for deer and wild pigs for their own self-consumption or for exchange-trade. On the lower land, it was possible to plant wet rice. Some families tended cattle in the forest area with some owning more than 100 cows or buffalo. Nai Hoi was a professional cattle trader who sold cows and buffaloes to central Thailand.

By 1942, more and more people were migrating to the area and occupying land. They planted jute and corn because the soil was fertile and the crop yield was very high. The farmers expanded their land into the forest, planting jute and corn to sell at the markets. This was the first step towards the planting of cash-crops, which was a big change to the traditional ways of the area. Although the jute and corn prices were not very high, farmers were still satisfied because it was their only source of cash-income.

There were not many farmers who were able to obtain a large-scale farm; just a few had large areas of land, most planted jute and corn at the corners of their rice plot. Regarding agricultural activities, the main crops were still upland rice, cotton, chilies, tobacco, and eggplant. Gathering and hunting continued to be very important economic activities in the area.

In 1952, a forestry company got a concession from the government to cut down trees in the northern part of the Dong Mun Forest. Between 1961 and 1963, a company from Nam Pong got a 30 year concession to cut down trees in the southern and eastern parts of the forest. As a result, the Nam Pong company constructed a road into the center of the forest in order to transport the timber out. Thereafter the Dong Mun forest area was divided into three parts. Villagers migrated into the forest by using the timber transport road and occupied more of the land for agriculture. In 1963, Lam Pao dam was constructed and people living in this lowland area migrated to the Dong Mun Forest area. Due to the increasing population growth, drought and poverty, more people migrated to the center of the forest area to occupy land beside the newly constructed road, for agriculture purposes.

Between 1960 and 1970, the company cut trees for trade and constructed the road. Farmers cut trees for housing and for sale, moving them by using the forest road. The farmers expanded their agricultural lands by 'cutting and burning' forest land in order to plant cash crops. During that period more and more people migrated to the Dong Mun Forest area, causing it to become constantly decreased and depleted.

What was the government reaction? They declared the area to be 'Dong Mun National Reserved Forest' with 60,000 hectares protected as national forest. The government provided land for farmers, the so called 'illegal settlers', by introducing four land rights programs; Forest village program, Land rights for

the farmer program, Land development program and Co-operative village. The land program provided 2-8 hectare plots for the farmers, but most of them occupied larger land areas than the government provided. To protect the forest land from illegal migrants, the Royal Forestry Department established a forest protection office; Dong Mun Forest Development 1 and 2; two stations for fire-protection and a forest guard station.

From 1971 to 1981, the Communist Party of Thailand controlled this area, so the forestry company was unable to operate. However, during this time the number of settlements in Dong Mun National Reserved Forest area increased to 50 villages because of the migration of people who lived in other provinces, even those from far away, who heard that the government provided land for landless people at Dong Mun Forest. As word spread from village to village, more and more landless people migrated to the Dong Mun Forest. From that time on, it took about 10 years to complete the allocation of the available land. When the later groups arrived, there was no more land available, so they invaded the forest area to occupy it for agricultural use.

In 1967, cassava was introduced as a new cash crop. This was a very important development. Cassava was planted in the southern part of Dong Mun forest and sold in Nam pong District. Cassava grows very well and gives a higher yield than jute. It is also easier to tend than jute or corn. So, this may explain why farmers expanded their planting areas, as the two-hectare plots from the land rights program were not enough to provide them with a living.

This is a comparison of the planting process for jute, corn and cassava. For jute, it has to be planted, harvested and placed underwater for three to four weeks, peeled and packed before offering it for sale. As for corn, this is also not so good because it is easily damaged by pests and its yields are decreased. During the 70's and 80's, cassava was the most popular crop in the area.

Sugar cane was introduced in 1971. It required high investment and involved high costs in harvesting and transportation to the sugar factory. Many farmers could not afford to invest in sugar cane plantation.

So the traditional crops, rice, upland rice, chili, tobacco, cotton were still planted but jute and corn were seen to decrease, being replaced in the area by cassava and sugar cane. Cassava planting expanded because its yield and price were higher than for other crops. Sugar cane must be planted near to the main road and remained small scale due to the high investment and transportation costs.

To protect Dong Mun Forest area, the Royal Forestry Department worked with government agencies, universities and NGO's to organize social groups, women's groups, youth groups and included tree planting groups, fire protection groups, by providing training and seminars on the planting of trees and nursery development. Many agencies organized discussions, training and seminars for social groups including fire protection groups, pupils and local leaders.

At that time, Dong Mun Forest Office 1 and 2 were responsible for reforestation with eucalyptus trees, but in the dry season they burnt. In 1987, the Green Isan Policy was introduced to protect the forests in Northeastern Thailand. What was the government strategy? The government removed concessions and banned logging in Thailand in 1989.

Cassava covered mostly the slopes of the hilly areas and the price, 20 to 30 years ago, was much lower than one baht per kilo. In 2009, the cassava price was around 20% higher. Regarding sugar cane, the farmer received financial support from the sugar factory, so the planting of sugar cane was increasing. Twenty to thirty years ago, the sugar cane price was 300-400 baht per ton, but the price in 2009 rose to 700 baht, a doubling of the price. The reason for the increase was because the EU removed their subsidy for sugar beet production. Rice was planted in the lowland, southern part of Dong Mun Forest area. They also planted chilies, tobacco and rattan. Rattan shoots are not only grown for food but they are also sold in the market as material for making chairs or furniture. There were also people cultivating silk worms and weaving. They built houses that were always under construction, so called "never finished houses" because they carried timber down from the mountain, supposedly to build a house, but then waited for people from city to come and buy the wood. The villagers were also dependent on forest products. They were happy to go to the forest to gather; wild vegetables for food, herbal plants, plywood, timber, some went hunting while some joined in community forest activities. Overall the farmers earned their main income from cash crops. Nevertheless, more and more people went to work in big cities during the dry season. In fact, they had started to emigrate from the Dong Mun Forest area since 1980.

In 1995, the rubber tree was newly introduced by the Agricultural Extension Division. Later, in 2003, the Royal Forest Department closed four Forest Protection Offices, only the mountain area remained under protection. The government cut all the budgets, there were no longer any activities. Only one station, at Phu Phra, remained active. What is the situation now? The forest merely covers the mountain and 30 % is reforestation of eucalyptus and teak. Phu Phra Forest Protection Station is still operating. Rubber plantation is dominant in the hill and slope areas, covering more than 60 % of the area. Sugar cane, on the lower slope, expanded because of the increasing price. Cassava is reducing more and more. These are the changes so far.

As for forest conservation, in 2009 there were 33 temples on the mountainous area and most of them were not registered with the Religion Department. The temples cover more than 2000 hectares of land. Only four of the temples had been established before 1945 and 40 years later, five more temples had been established. Between 1986 and 2009 there were 24 temples established around Dong Mun Forest. Most of the temples settled on the hillside and are to protect the forest. So it became not so easy for farmers to go into the forests because they had to pass the temple areas. These temples play a significant role in forest conservation because Buddhist temples need a meditation place and forests are the best locations. Monks supported the villagers to cultivate a nursery and plant trees. Together, the temples have planted more than 500,000 trees. At one of the biggest forest temples, the monks have

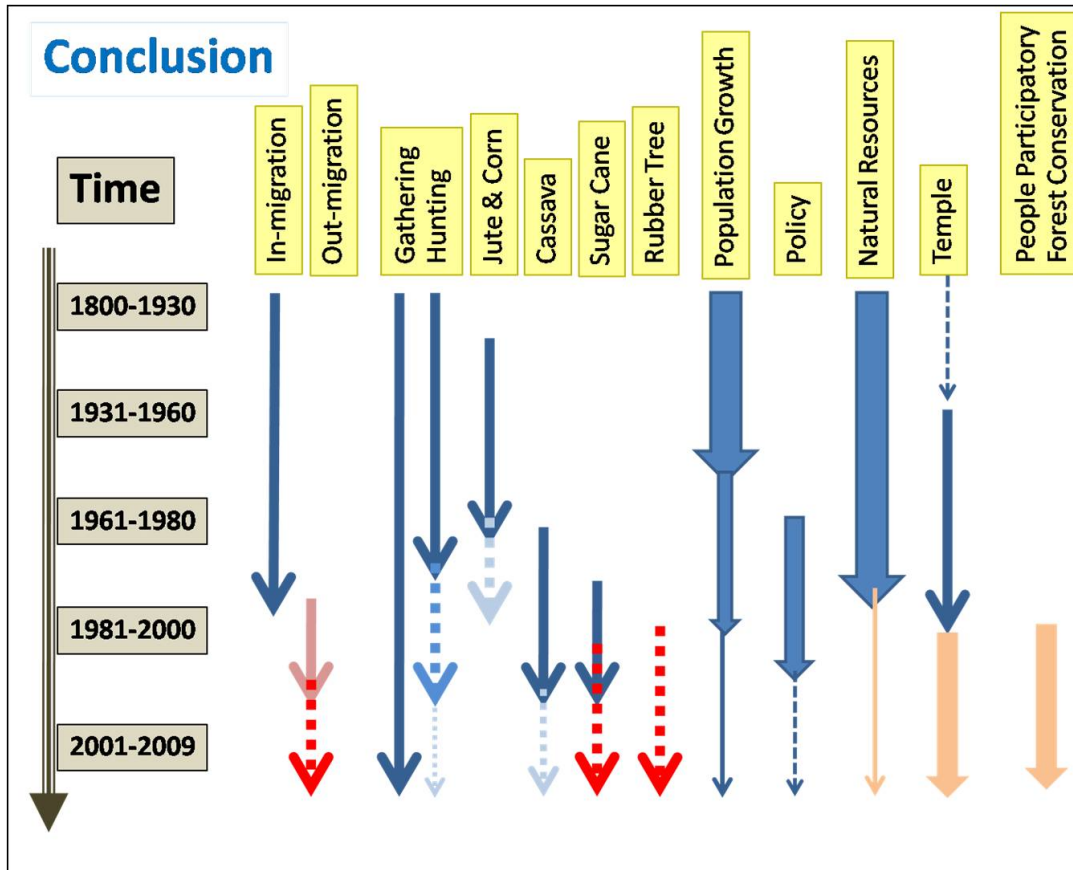


planted more than 80,000 trees. They have to spend a lot of effort and money to plant trees and protect the forest from wildfires. Moreover, the villages have also established a community forest group to conserve 400-hectares of forest land for food gathering, to provide firewood for cremations, for cattle husbandry and so on. There are 25 villages around Dong Mun Forest supporting the community forestry groups who participate with the forest temples to set regulations such as not allowing trees to be cut and allowing the gathering of bamboo or mushrooms for self consumption. The important thing is the prevention and control of wildfires.

Nowadays, the younger generation when finishing high school, go to Bangkok or Chonburi to find work. When walking in the village, you will meet mostly old people and children, the middle aged having gone to work in the big cities. From our study of 31 villages, we found that there were 25 people who worked abroad and 70 women had married foreigners. This is a new social phenomenon as they moved to live in; USA, England, Germany, Sweden, Japan, Norway, Italy and so on. We interviewed a farmer. She owns cattle and has three daughters. One lives in Japan, married to a Japanese person, one lives in Sweden and the last one lives in England. She had been to England but prefers to live here, tending her cattle.

## Conclusion

This is the conclusion time-line. In-migration took place from 1800 to 1980 and then out-migration started. Nowadays some people go abroad to work or to live. Edible plants are still gathered from the forest because they are more delicious than vegetables from public markets. There is less and less hunting activity. For agriculture; no more jute and corn cultivation, less cassava, sugar cane is increasing and now rubber trees are the dominant plant. Population growth has declined. Natural resources are decreased. Temples, monks and the people participate with the community to help conserve the forest land.



## References

- Yongvanit Sekson, Thongjan Homnetr. (1991). *The changes of Land use in National reserve Forest: A Case Study of Villages Settlement in Dong Mun National Reserve Forest*. Khon Kaen: Social Forestry Research Project, Khon Kaen University.
- Yongvanit Sekson, Methee Rungsaeng. (2000). *The study of forest management in Dong Mun National Reserve Forest, Kalasin Province*. Khon Kaen: Khon Kaen University.
- Yongvanit Sekson. (2009). *Impact of Globalization to Dong Mun forest area*. Khon Kaen: Khon Kaen University.



## Empowering Civil Society in Urban Development: The Best Practices in Udon Thani, Thailand

Thanadorn Phuttharak

*Ph.D. in Development Science, Udon Thani International Cooperation and Development Office, Thailand*

*thanadorn4245@gmail.com*

### **Abstract**

The research paper investigated a suitable guideline of city development in Udon Thani, Thailand. The study was conducted by qualitative approach. In-depth interview, group interview, and focus group discussion were used as research tools to collect data. Qualitative data was collected from 12 key participants who were city-related stakeholders and 45 citizens who were from communities within Udon Thani Municipality. Content analysis was used to analyze research findings. Research results found that public sector lacked of participation in city development planning. Government and business agencies played important role to lead the city. Therefore, empowering public sector was necessary to develop their own community. In addition, social cohesion should be generated to exchange and share knowledge, activity, and experiences in issues related to the city and some problems related to the urbanization phenomenon. Social media was also introduced as a new channel of communication among

**Keyword:** Participation, Development Guideline, Social Cohesion

## Introduction

The phenomenon of urbanization in developing countries, especially in the Southeast Asia region, has been growing rapidly in the last decades. Urbanization caused many changes, particularly in the cities located in strategic areas and easily linked to neighboring cities in the region. The changes caused by urbanization could be divided into various perspectives such as social, cultural, environmental, economic, etc. However, lack of knowledge on urbanization and the coordination between local and government agencies were obstacles that slowed down city growth. In addition, urbanization has taken place without appropriate direction, and combined cities surrounded other obstacles for urbanization management from an administrative perspective. City management and urban planning between the cities did not run in the same direction and lacked an integration plan. This resulted in the inconsistency of budget management of the city and did not support the expansion of the city.

Another issue is the decentralization of authority from central government to local government. In the past, policy or implemented development plans were issued by the central government with no place for participation by locals. This resulted in an inappropriate development plan which was issued by the central government. Therefore, participation of city agencies in developing plans is essential for locals, especially in three main sectors related to the city that have to cooperate with each other, including the following: 1) the government sector in terms of central government and local government, 2) the private sector, especially business enterprises, and 3) the public sector.

A study of Prompakping et al. (2013) found that participation in city management in Southeast Asia has run as a cooperation between the government sector and private sector to issue guidelines for urban expansion, for instance, providing public infrastructure, community facilities, and related services. However, it was interesting that there was no participation by the public sector in guiding some developing plans. The issuing of management guidelines is currently generated by representatives from local government and central government, but still lacks participation from the public sector, such as local citizens.

There are at least five approaches or modalities in engaging local governments to commit to sustainable practices. They are as follows: 1) national government policies, programs, and support 2) donor-funded or donor-initiated programs and projects 3) civil society-led initiatives 4) peer-to-peer learning that is often generated by networks of city governments and communities 5) visionary and innovative local leaders supported by capable local bureaucracy (Sarosa & Anggriani Arifin, 2012)

This paper tried to find the best practices of city development in Udon Thani. The study focused on the participation of public sector on urban development to find out the best practice and applied for the sustainable development in the city of Udon Thani. The findings of the study can be applied to developing guidelines for city management of the rapid growth city.

## Objective

1. Explored the best practices issued by city stakeholders for developing Udon Thani
2. Explored conditions influenced the best practices of city development by public sector

## Research Methodology

A qualitative approach was implemented in this study to find guidelines of city development by public sector and practices of urban development. Research findings could be applied to policy issuing. In-depth interviews were used as a research tool to collect data from key informants, who were representatives of city stakeholders. Twelve key informants were selected from persons related to urban development in the past and in the present. Group interview and focus group discussion were also used to find the best guidelines and practices for city development. Participants of group interview and focus group discussion totaled 45 person, who were from communities within Udon Thani Municipality. Data then would be validated by the triangulation method, and analyzed by the content analysis.

## Research Results

### 1. The best practices issued by city stakeholders for developing Udon Thani

1.1 Social and cultural The solution for the slum dealing with drugs and criminal problems was cooperated with by city development-related agencies, including the government sector and the local community. The slum was moved to a new place, namely Ban Mun Kong, where it was supported by the government budget, which built infrastructure and houses. Public agencies also cooperated with the government to conduct activities such as a rescue group to help citizens in case of emergency, or the cross-national couple group that conducted voluntary works for the local community such as teaching English to young people and police assistants. The cross-national couple group was dealing with the local government also to ask for good support from the government on social security.

1.2 Economics Economic issue was defined as a flagship to boost development in Udon Thani, so city agencies tried to set up projects to support city growth. In Udon Thani, various agencies have promoted tourism by restoring historic sites and natural attractions. The activity was supported by government and local community, while the private sector provided financial help for the activity. The process of activity allowed various agencies to participate in the activity and linked the activity to other development projects for collective benefits, for instance, planning the tram simulator project to connect major tourism sites within Udon Thani and constructing a tourism center and OTOP shop. Moreover, city agencies are working on the project of bicycle route construction to promote bicycle activity for health and for reducing traffic congestion in the city. The activity has been conducted by setting a discussion stage to gain feedback and suggestions from city stakeholders. A tram project was also introduced for

reducing traffic congestion by persuading persons to use the tram, especially during the prime times. To achieve the projects, the governor has established a foundation of strategic development to study the possibilities for the projects. However, the projects are in the process of project feasibility studies.

From the abovementioned activities, the key to the activities is the cooperation between government sector, private sector, and public sector in city management by focusing on the collective benefits of Udon Thani.

1.3. Physical and environmental Regarding the growth of the city which took place rapidly, the growth caused impacts on and significant changes to the physical environment of the city. Residents who live within the city center and suburbs started taking interest in the issues and expressing their feedback on social networks. In addition, some residents or NGOs tried to group persons concerned with the same issues and set small stages to discuss the issues. Physical and environmental issues were key issues that have affected the city significantly. Issues that Udon Thani is dealing with include traffic congestion, waste disposal, and flooding. However, it was found that activities that were conducted by the public sector were not of as much interest to the government or private sectors

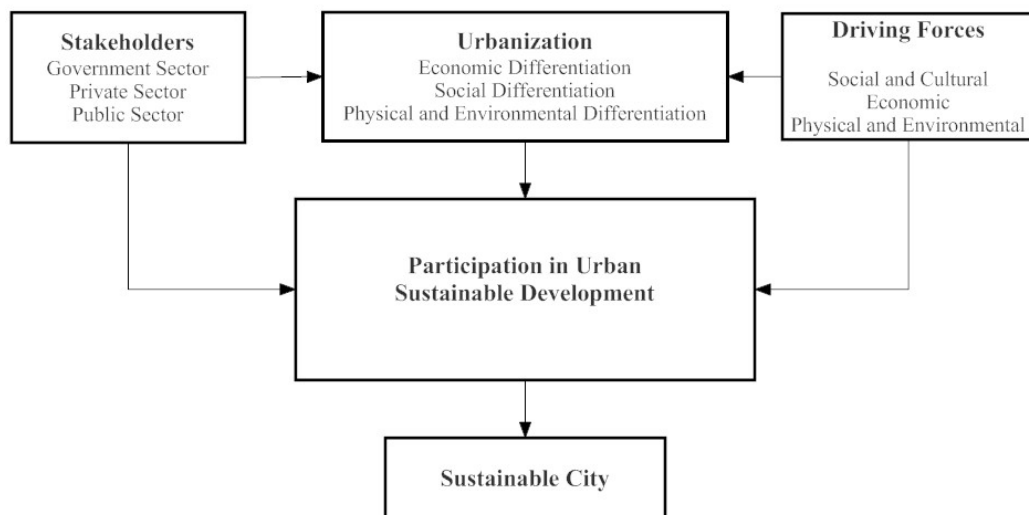


Figure 1 Framework of Udon Thani urban development

## 2. Conditions influenced the best practices of city development by public sector

2.1. Issues and impact of rapid urbanization Regarding the city boundary which was rapidly expanding in all directions, this affected relations between cities that were very close to each other. In Udon Thani, the city has related to other cities in the Indo-China region such as Vientiane, Lao PDR. Therefore, issues and impact of the city expansion could hardly affect people in the city, both local citizens and migrants. This condition was the catalyst that boosted public sector recognition and drew more attention to the issues. Groups in the public sector tried to discuss and exchange ideas, knowledge, and experience to find the best solution for the city and meet the needs of people in the future.

2.2. Communication technology. Communication technology currently is considered a crucial tool to group the city societies. Technology could help local people access information related to city planning, especially via social networking, which is popular at present. Social networks are a tool to access information and could exchange information between persons rapidly. This is another factor which boosted social cohesion in Udon Thani city.

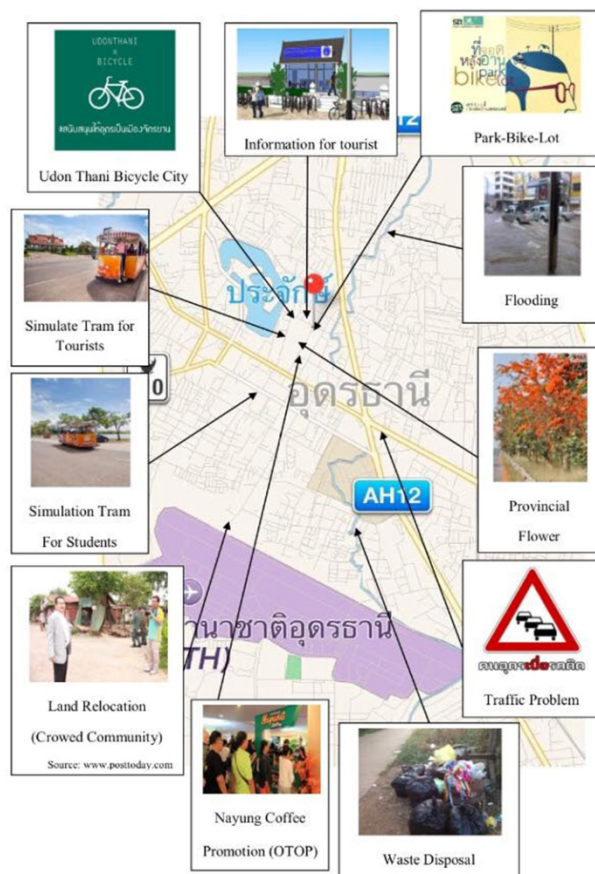


Figure 2 The Best Practices from City Stakeholders for Developing Udon Thani

The two conditions reflected a view of social groups appearing in Udon Thani to participate in city management. City management should be conducted based on the participation of city stakeholders, including the public sector, which was directly affected by city policy. Social cohesion for exchanging knowledge, experiences, and ideas about the city issues related to urbanization and urban development was interesting alternative choice. The activity was conducted by persons who got direct effect from urban development, while the social network would be used as a tool to share information with the public. During the discussion process, urban issues would be raised up by participants and discussed. There were 4 points that participants had to realize, including the following: 1) the group would raise clear issues or impacts. 2) No group leader or formal organization would be present during this discussion



stage. 3) Participants would be equal. 4) Output of the discussion generated by the collective should benefit the city.

The two conditions reflected a view of social groups appearing in Udon Thani to participate in city management. City management should be conducted based on the participation of city stakeholders, including the public sector, which was directly affected by city policy. Social cohesion for exchanging knowledge, experiences, and ideas about the city issues related to urbanization and urban development was an interesting alternative choice. The activity was conducted by persons who got direct effect from urban development, while the social network would be used as a tool to share information with the public. During the discussion process, urban issues would be raised up by participants and discussed. There were 4 points that participants had to realize, including the following: 1) the group would raise clear issues or impacts. 2) No group leader or formal organization would be present during this discussion stage. 3) Participants would be equal. 4) Output of the discussion generated by the collective should benefit the city.

The results of the discussion would be summarized and applied to the next discussion until a conclusion was reached and presented to the public and government agencies related to city development.

## Discussion

An interesting point from social cohesion which occurs in the present found that most of the discussion participants were middle class people with easy access to technological tools. Although there are more channels to access communication technology, people who have low incomes are still struggling to earn more income for living in the city. Although this group realizes they are directly affected and are concerned with the city problems, they still lack access to information. Due to their working conditions, it is quite difficult to see a group established by lower-income people. This topic should be of concern to the government and private sectors, and these sectors should be concerned with providing proper tools for accessing information, and with allowing more opportunity for participation.

Urbanization in Thailand and other major cities in the Southeast Asia region have been determined by the central government. The city administrators tried to use economics as a flagship of development, while some cities defined themselves as the center of transportation, center of education, and center of tourism. These policies were essential to require cooperation from the public sector because they were persons directly affected by the development plan. City administrators should advise the public sector about appropriate guidelines. Another is decentralization; the decentralization of authority from central government to local government should be applied. This is one strategy to promote the good governance of city administration to city stakeholders. In addition, both the public

sector and the private sector should be allowed to participate in policy issuance to lead the city to develop with a good balance in economic, social, and environmental perspectives.

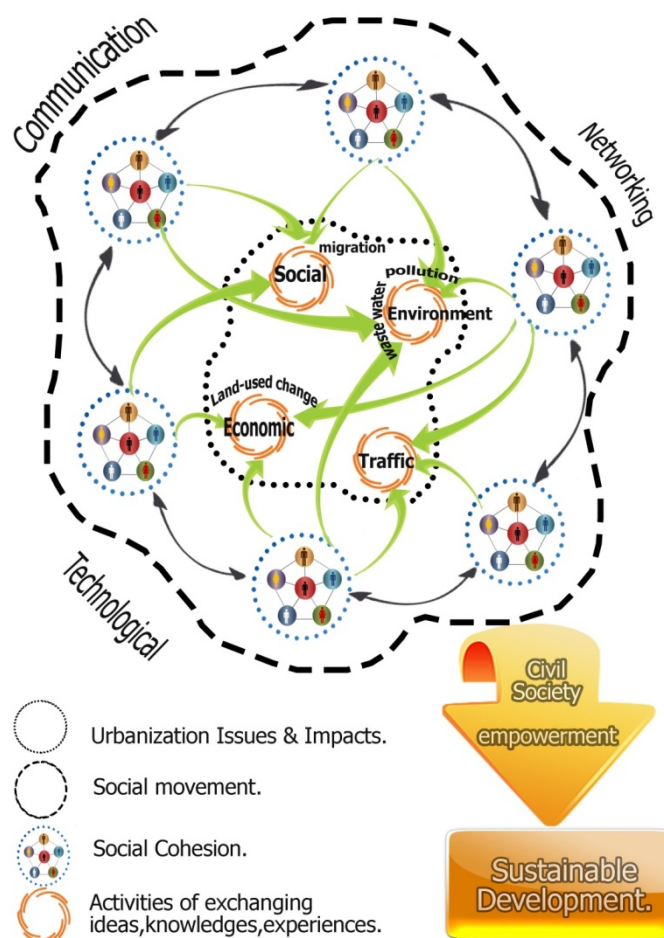


Figure 3 Social cohesion of city development by public sector

### Acknowledgements

This research paper is funded through the National Research University (NRU) Grant from Khon Kaen University. Thank you to all of those within the educational committee within the doctor of philosophy program in development science, Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University, Research Group on Wellbeing and Sustainable Development (WeSD) for their helpful advice. Thank you to the government, private, and public sectors in Udon Thani, particularly the Udon Thani International Cooperation and Development office (UDICAD) for the data provided for this project.

## References

- Ban Lee, G. (2012). Governance and Accountability in Southeast Asian Cities. In Kioe Sheng, Y. & Thuzar, M. (Eds.). *Urbanization in Southeast Asia ISSUES & IMPACTS* (pp. 341 - 358). Singapore: Mainland Press.
- Brillantes, Jr., A. B. & Flores, H. P. (2012). Decentralization and Good Governance in Southeast Asia: Focus on the Philippines, Indonesia, and Thailand. In Kioe Sheng, Y. & Thuzar, M. (Eds.). *Urbanization in Southeast Asia ISSUES & IMPACTS* (pp. 293 - 319). Singapore: Mainland Press.
- Chaloemtiarana, T. (2009). *Thailand: The Politics of Despotic Paternalism*. Bangkok: The Foundation for the Promotion of Social Science and Humanities Textbooks Project, Chulalongkorn University.
- Chareonsin-orarn, C. (2011). *Development Discourse (5th ed)*. Bangkok: Vibhasa Publishing.
- Dhiravisit, A. (2010). *Principle of Community Development*. Khon Kaen: Khon Kaen University.
- Kioe Sheng, Y. & Thuzar, M. (2012). *Urbanization in Southeast Asia ISSUES & IMPACTS*. Singapore: Mainland Press.
- MunHeng, T. (2012). Competitive Cities and Urban Economic Development in Southeast Asia. In Kioe Sheng, Y. & Thuzar, M. (Eds.). *Urbanization in Southeast Asia ISSUES & IMPACTS* (pp. 115 - 138). Singapore: Mainland Press.
- Permtunjit, K. (1993). *Theories and concepts of urbanization*. Bangkok: Creative Publishing Company Limited.
- Pongsiri, N. (2012). Public-Private Partnerships and Urban Infrastructure Development in Southeast Asia. In Kioe Sheng, Y. & Thuzar, M. (Eds.). *Urbanization in Southeast Asia ISSUES & IMPACTS* (pp. 139 - 153). Singapore: Mainland Press.
- Prompakping, B., et al. (2013). *The Land-use Changes and Social Vulnerability of Udon Thani City*. Khon Kaen Research Group on Wellbeing and Sustainable Development Khon Kaen University.
- Sarosa, W. & Anggriani Arifin, F.P. (2012). Contexts and Challenges in Engaging Local Governments for Sustainable Urban Development in Southeast Asia. In Kioe Sheng, Y. & Thuzar, M. (Eds.). *Urbanization in Southeast Asia ISSUES & IMPACTS* (pp. 320 - 340). Singapore: Mainland Press.
- Thant, M. (2012). Regional Cooperation and the Changing Urban Landscape of Southeast Asia. In Kioe Sheng, Y. & Thuzar, M. (Eds.). *Urbanization in Southeast Asia ISSUES & IMPACTS* (pp. 154 - 171). Singapore: Mainland Press.
- Thavinpipatkul, D. (2008). *Urbanization and social change in developing countries (5th ed)*. Bangkok: Chulalongkorn University Press.

## Process of Building Confidence in The Preparation of The Infrastructure of The Local Government Organizations in The Northeast Region

Jariya Chatasuwatchananon

*Ph.D. student, Department of Public Administration, Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University*

*Lecturer, Department of Public Administration, Faculty of Political Science and Law, Kalasin Rajabhat University*

*jariya\_pang.pa@hotmail.com*

### Abstract

The local government organization is a part of the government administration which is based on the principle of decentralization. According to the Act of Parliament in the plan and the process of decentralization given to the local government organizations in 1999, the government section transferred its mission to the organization which has been referred to the task that the local government organizations obtained from the central government and the provincial government section. In particular, the development of infrastructure has to be decentralized to the public who have to take action and respond to the needs of the community. According to the sayings, “The water flows, Bright light, Good roads” which indicate the quality of life in the community and indicate the importance of infrastructure system of the community.

From the mentioned issues, every local government organization realizes and is aware of the needs in infrastructure of the community as well. Therefore, this article is part of the research “Process of Building Confidence in the Preparation of the Infrastructure of the Local Government Organizations in the Northeast Region” the objective is 1) To study the level of confidence of the public on the local government organizations in the preparation of the infrastructure. 2) To study the causal factors affect the confidence of the public in the preparation of the infrastructure of the local government organizations.

The study found that: 1) Currently the community or local organization has been strengthened quite a few. and 2) Some government officials are accustomed to the state as a key player in managing the affairs of society. The results from this study will be used to effectively develop the infrastructure of the local government organizations and respond the community’s needs.

**Keyword:** Confidence, Infrastructure, Local Government Organizations

## Introduction

The local government organization is a part of the government administration, which is based on the principle of decentralization. According to the Act of Parliament in the plan and the process of decentralization given to the local government organizations in 1999, the government section transferred its mission to the organization which has been referred to the task that the local government organizations obtained from the central government and the provincial government section. The mission has been classified into six aspects of public services namely: 1. Infrastructure 2. the promotion of quality of life 3. community organizing and maintaining peace and order 4. planning of investment promotion, commerce and tourism 5. Management and conservation of natural resources and environment, and 6. culture, custom and local wisdoms.

In particular, the development of infrastructure has to decentralize to the public who take action and respond to the needs of the community. According to the sayings, “The water flows, Bright light, Good roads” which indicate the quality of life in the community for a long time and also indicate the importance of infrastructure system of the community. Today, the local government organizations survey the people’s needs of public services or their complaint data about the public services, it can be found that the urgent priority demands are building and maintenance of public utilities such as roads, bridges, footpaths, drainage sewer, water supply, lighting, public parks, canals and ditches.

Currently, there are several constraints in doing the infrastructure such as budget limitation because the construction and maintenance of public utilities requires a lot of money, whereas the local government organizations have limited annual budget. Furthermore, these organizations are controlled in terms of loaning or borrowing money to invest and are banned to set on long-termed budget in several consecutive years of investment.

Most of the localities have to wrest supported money from the government grant-in-aid money projects. This aspect requires major political party lines or connections so this is a much challenging limitation for local administrators. Another limitation is the limitation of management, especially the service of public utilities that has various types of them which can be administrated and managed by using the market mechanism; many private sectors can bid to run the projects and keep of manage the service fees from the people. However, most of the local government organizations lack of the knowledge and experience in the management and administration their public utilities in commercial fields so the local government organizations dare not start to run the projects. The last limitation is not having transparency; corruptions and hidden benefits in the construction, improvement, maintenance of local and central government public utility system. There were plenty of corruptions which occurred widely; therefore, people distrust and oppose to invest in these projects though there is a huge demand for them.

From the mentioned issues, every local government organization realizes and is also aware of the needs in infrastructure of the community. However, what we want to do and what we can actually do

may be different. This issue can how often challenge the local administrators' abilities. Therefore, the researcher is interested in studying the process of building confidence in the preparation of the infrastructure of the local government organizations in the northeast area. The results from this study will be used to effectively develop the infrastructure of the local government organizations and respond the community's needs.

### **Objectives**

1. To study the level of confidence of the public on the local government organizations in the preparation of the infrastructure.

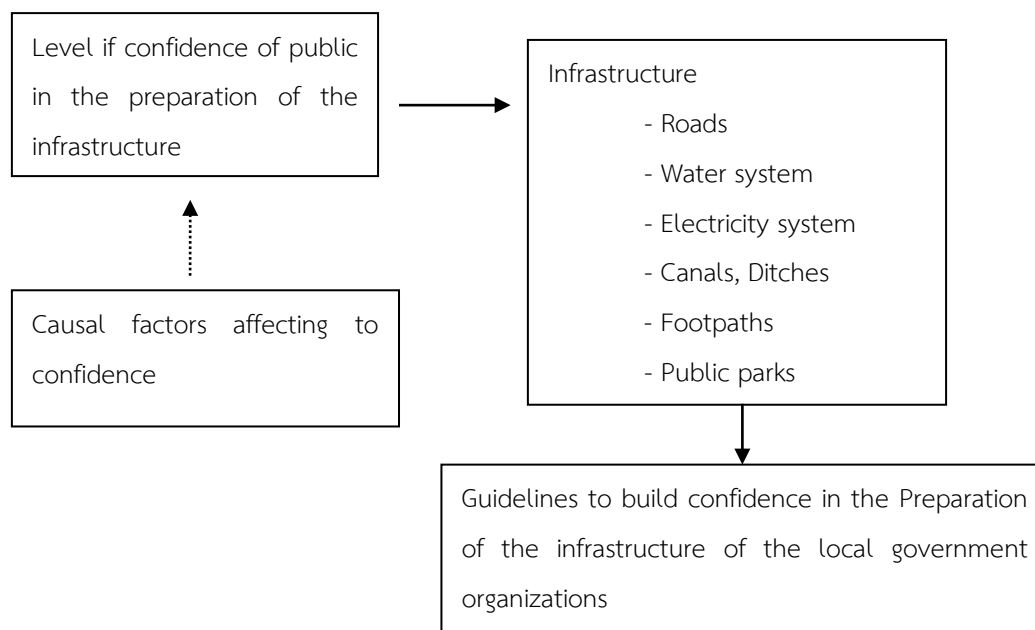
2. To study the causal factors affect the confidence of the public in the preparation of the infrastructure of the local government organizations.

### **Literature Review**

The research: "Process of Building Confidence in the Preparation of the Infrastructure of the Local Government Organizations in the Northeast Region" uses concepts theories and researches as guidelines as follows:

1. Concepts and theories of confidence
2. Concepts of decentralization
3. Concepts of infrastructure
4. Conditions and background information of the study area Related Research

## Conceptual Framework



## Methodology

This research is a quantitative and qualitative research and is determined by the following procedures:

1. The population samples and sampling methods
2. Data collection
3. The research instruments used in the study

## Population Samples and Sampling Methods

The population of this study was individuals who live in the area of responsibility of the local government organizations in the northeast. The study was defined the study population into 4 groups.

1. The board of administrators including the Mayor, the Deputy Mayor. By using the purposive sampling which were qualified to relate to the position, duty and role management and have the support in the infrastructure.

2. Government sectors, Officers including the Deputy Municipal Clerk, Chief of the Electrician Division, Electrical Officers, Civil Engineering Department and utility section. By using purposive sampling which were qualified to have a supervisory role, responsibility of maintenance the roads, bridges, public parks, setting locations and electrical services.

3. Community leaders including the President, the Vice-president of the community. By using purposive sampling which were qualified to have a supervisory role, responsibility of maintenance the roads, bridges, public parks, setting locations and electrical services.

4. People who live in the area. The study areas will be divided by the population of the area into 2 districts and select 2 areas from each district as follows:

- Upper Northeast Region, including

Ban Phai Town Municipality, Amphoe Ban Phai, Khon Kaen Province

Nonsamrong Town Municipality, Amphoe Muang, Udon Thani Province

- Lower Northeast Region, including

Sikhiu Town Municipality, Amphoe Sikhiu, Nakhonratchasima Province.

Phibun Mangsahan Town Municipality, Amphoe Phibun Mangsahan, Ubon Ratchathani Province

## Data Collection

1. Document Research: This study explores the various documents involving in both Primary and secondary documents in order to bring to discuss and analyze in conjunction with the information obtained from in-depth-interview and focus group

2. Questionnaire: The questionnaire was used to measure the level of confidence of the public towards the local government organizations in the preparation of the infrastructure and find out the causal factors that affect the confidence of the public in the preparation of the infrastructure of the organizations.

3. In-depth Interview: This method was used to interview the Mayor, Deputy Mayor, Municipal Clerk, Director of Engineering Department, Officers of Engineering Department, Civil Engineering Sector, Department of Utility and community leaders in the community. The population samples were selected by using purposive sampling which is a consideration of the objectives of the study.

4. Focus Group Discussion: This method was to talk to the people, brainstorm together in order to obtain the information for analyzing. The group discussion was divided into 8 groups. Each group consists of 6 members.

5. Non-Participation Observation: The observations are sparse, not to participate in the activities. There are observations that are not aware of the observer and aware of the observer. The observer will observe these issues, such as diabetic lifestyle, livelihood, well-being of the community, village meeting, tradition joining, rituals and festive events and important events of the study community.



## Research Instruments

The instruments used in this study were as follows:

Qualitative: Tools used to collect data collection, namely semi-structured interview.

Quantitative: Questionnaires were used to collect data. The statistics was used to analyze data was Path Analysis.

## Finding

The First objective was to study the level of confidence of the public on the local government organizations in the preparation of the infrastructure.

1. The nature of the involvement of the public in the preparation of the infrastructure. Due to the urging of thought or consciousness. By institutions or organizations Presents workshops and seminars for community leaders and citizens, both formal and informal. By nature of its continuous years. With funding from several sources. So when the municipality carried out various projects. The public suspicion or doubt in the transparency of such abuse. Or the amount spent perhaps too much so.

2. It is evident that the form of participation of the public in the preparation of the infrastructure of the organization. By implementing the public itself is possible. And effective form Therefore, the role of the municipality is exploring the potential of local communities. And allows them to express themselves Do not interrupt or a community in a negative light that is hostile to the state in order. People will be able to develop a strong and monitoring local authorities more effectively.

The Section objective was to study the causal factors affect the confidence of the public in the preparation of the infrastructure of the local government organizations.

3. In the public sector took part in the preparation of the infrastructure of the municipality. The province There are some limitations and some issues to keep in mind is.

Firstly, local Currently, the community or public organization has strengthened quite a few. In proportion to the number of local government units across the country. This may be due to the complexity of social and everyday tasks that much easier. As well as attracting the attention of the people to spend more time with their matter, such as leisure activities and hobbies, which has attracted over. Thailand has made people more individualistic.

Second, the direct expression of the people can sometimes lead to a state of confrontation between aboriginal people and the loss of benefits, which could lead to violence. Especially those who play a role in the expression of the people.

Third, government officials, some still accustomed to the state as a key player in managing the various aspects of society, officials may look at the expression of the people in a negative way and behaviors that hinder the growth of the role of the public sector. At the same time the expression of the self, it might be motivated by a reward. Or get the wrong information. The political interests of any party.

## References

- Kitti Cumpeera. (1997). *Resolving Conflict in environmental infrastructure*. Documents academic year 1997 EIT Nationals 20 to 23 November 1997. The Queen Sirikit National Convention Center: The Engineering Institute of Thailand.
- Kawsun Atipoti. (1996). *Citizens to participate in the drafting of the new constitution: the key to Thailand's political development*. Bangkok: Institute for Local Community Development.
- Kanungnit Sibuwaim and others. (2002). *Study Report Guidelines for strengthening participatory democracy by the Constitution of the Kingdom of Thailand BE 2004: Problems and Solutions*. Nonthaburi: KPI.
- Tawil Bureekul. (2009). *Dynamic participation of the people from the past to the Constitution of the Kingdom of Thailand BE 2007*. Nonthaburi: King Prajadhipok Institute.
- Pacharee Siroros. (2003). *Guide to the participation of the public*. Bangkok: Thammasat University.
- Prayun YaKanong. (1995). *The attitude of the public towards the public services of the Local Government: A Case Study of Chachoengsao*. Public Master Thesis Branches of government Chulalongkorn University.
- Pruchaya Vasaruch. (1996). *Transforming public: the Future: Strategies for Development*. Bangkok: Foundation.
- Ekachai KanValley. (2000). *The basic requirement for development*. Bangkok: Siam Sport Syndicate dating.

## Globalization and the Enforcement of Local Administrative Regulations on Open Air Burning

Damorn Kumtrai

*Lecturer, Law Program, Faculty of Integrated Social Science, Khon Kaen University, Nong Khai Campus*

*damoku@kku.ac.th*

### Abstract

The transboundary haze pollution problem is one of the important issues in the international society. The globalization concept has been brought to deal with the problem through the international laws providing common standards. Such international law, however, has a limitation on the enforcement and the monitoring system. The local administration organizations play an important role on the haze pollution management. The operation of local administration organizations shows the interaction between the local community and the impact of globalization which has driven the enforcement of the legal instruments in the global and local levels. This paper explores how the transboundary haze pollution problem has been tackled by the power of the globalization with the shared consciousness of the people rather than relying only on the legal instruments.

**Keyword:** Transboundary haze pollution, Globalization, Law enforcement, Local administration organizations

## Introduction

Globalization is generally interpreted in the context of the liberalization of the economic, culture and the cyber network, while the environmental concern related to the globalization has received less attention from the public society. To some extent, the environmental concern in a global trend has been transformed to the campaign of quality of the city life for instance, cycling to save the gasoline, or the use of fabric bag to reduce the emission. In the aspect of the international relations, the environmental concern at the global level is the consequence of the globalization since it draws a common consciousness of global citizens to share the same concern.

The features of globalization in term of the global ecology include the causes of environmental change from the manifestation and the globalizing activity, which was driven by the political policy through the role of media and advertising. (Newel, 2012: 7-8) It is undeniable that in the modern society our perception on environmental concern has been shared by people around the world. The media which unify the whole world as a same unit takes a leading role in the spreading the information.

Although the transboundary pollution was primary known in the 1930s (Halvorssen, 2013, p. 29) the environmental concern was concrete appeared in the early twenty-first-century with the concerns about the world energy consumption and the climate change. (Newel, 2012, p. 22) Since then the world politics on environmental policy has been operated through the international environmental law to create the global standards and the international binding instruments among the states. Unlike the domestic laws, the international law is a globalization instrument, it does not come from the national legislative organizations nor have the same enforcement's levels. The international relations principles and the international politics are the key factors in the enforcement of the international law. Both the international law and the regional law will be effectively enforced by the support of the government policy. At this stage, the notion of the state's sovereignty has been challenged. Nevertheless, in the modern concept of international relations, non-state actor is recognized as one of the alternative choices for the transnational network development including the transnational problem for the environment. The movement of the civil society and the sub-organization of government have paved the way for the unification of the member of global society. (Keck and Sikkink, 2012, pp. 221 - 224)

Thailand in particular has faced the crisis of transboundary air pollution which has been addressed also as a global concern. One of the severe areas cover the northern part of Thailand which received the impact of the transboundary haze pollution from Myanmar. The research on transnational haze pollution of Suthini Dontri based on the information of satellite survey reveals that Myanmar has the thermal hot-spot at 41 per cent of the Southeast Asia region and the cause of the hot-spot mainly the result of the open air burning. (Sanjit, 2013) Such haze pollution from the open air burning in Myanmar has spread through the country's border and damage the people's health in the northern part of the country. ([www.pcd.go.th](http://www.pcd.go.th)) Various laws and governments' policies to control of open air burning

have been legislated and issued for the enforcement in the country. Even though these tools have never been achieved in resolving the transboundary air pollution problem mainly because of the territorial principle of domestic laws and policies, this paper aims to explore the role of the local government organizations in addressing the international environmental problem with the driving force of the globalization.

Thai government has decentralized the power to the local administrative organization for the enactment of the local regulations to control the open air burning in their specific control areas. This situation has shown how to address the global environmental concern through the local laws channel. Even though there is no direct linkage between the international law and the local laws, these local regulations have been unintentionally issued in parallel with the trend of international and regional controlling regulations. The situation somehow shows the power of globalization which mainly based on the international law to the local governmental organizations in the country. The study of this likeness can explain the impact of the globalization that supports the law enforcement at the global and the local level. To explain the impact of globalization to the enforcement of local administrative regulations in particular, I divide the impact of globalization in three aspects, firstly on the transboundary haze pollution problems as a global concern, secondly on the Southeast Asia Management on Transboundary Haze Pollution as a regional concern and finally on the local administrative laws as a local concern.

### **1. Globalization and Transboundary Haze Pollution Problem**

The Globalization concept has been explained in many aspects and with definitions. Some scholar defines the globalization with the terms of deterritorialization or supraterritorialism (Scholte, 2002, p. 26) which perceives a common humanity. (Chirico, 2014, p. 13) While some scholar defines the globalization as "a concept refers both to the compression of the world and the intensification of the consciousness of the world as a whole...both concrete global interdependence and consciousness of the global whole." (Robertson, 1992, p. 8) or "...the intensification of world-wide social relations which link distant localities in such a way that local happenings are shaped by events occurring many miles away and vice versa..." (Giddens, 1990, p. 64) In summary, the globalization concerns the interconnection of the global society while the activities across boundary are interdependence; it also involves the making of global consciousness. (Holton, 2005 in Martell, 2010, p. 12)

The globalization has evolved from the pre-modernity era, 1500s and functioned through the religion and language in Roman Empire, transformed to the industrial revolution, the economic system, the politics and culture and at the present the contemporary era of the information technology as the cyber social on internet. (Martell, 2010, p. 43 - 66) For this development, the internet is presently a mechanism for the globalization process.

The environmental concern occurred in the period of transnational politics and culture, before the cyber space era. The transboundary haze pollution draws attention from the international society and the international lawyer in the land mark case called "Trail Smelter Case". In 1938, Canada established the smelting plant in Trail, British Colombia where nearby the Washington State of United States. The activities of the smelting plant produce the Sulphur Dioxide fumes which widespread to the air and cause the damage of the farm area in Washington. The United States requested for the dispute solutions from the International Arbitration. (Halvorssen, 2013, p. 29) This issue has grown due to the globalization in the context of the international relations.

In 1979, the international relations addressed the environment issue by the presentation of the first international legal binding instrument concerning the transboundary air pollution, the Geneva Convention on Long-range Transboundary Air Pollution. This instrument was accepted by United Nations Economic Commission for Europe. Based on the diplomatic method of fundamental principles of this international instrument, the contracting parties need to the exchange of information, consultation, research, the co-operation for research development and monitoring, in order to eradicate the air pollution as well as the effort in both national and international level.<sup>1</sup> This instrument is limitedly accepted by the European countries<sup>2</sup> and the dispute settlement channel covers negotiation or by any other method dispute settlement accepted by the contracting parties.

In 2001, the United Nations International Law Commission published the Draft Article on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities<sup>3</sup> to standardized the control of transboundary pollution supported by the globalization. The prospects of globalization as defined as "relating to the whole world" differ from the internationalization and the international. (as "two or more nations") (Gopinath, 2008, p. 9) Therefore, the making of global consciousness on transnational haze pollution need to process in a large scale as the global standard by the international law. Then the international law on transnational haze pollution needs to work towards the establishment of the global environmental concern rather than the concern for limited state parties.

In term of postmodern approach, the popularity of environmental concern is the symbol or consciousness of the world society. (Martell, 2010, pp. 36 - 37) Even the territorialism still prevails in the world of nation-state concept (Anderson, 2009, pp. 9 - 10), the environment policy was processed through the homogenization concept of Globalists. (Martell, 2010, p. 24) If the global instrument as the

---

<sup>1</sup> Article 3 of The 1979 Geneva Convention on Long-range Transboundary Air Pollution.

<sup>2</sup> Article 9 of The 1979 Geneva Convention on Long-range Transboundary Air Pollution.

<sup>3</sup> International Law Commission (<http://www.un.org/law/ilc/>)

international law can be the symbol of world society's consciousness, then the globalization on the environmental concern will certainly be circulated.

## **2. The Impact of Globalization to the Southeast Asia Management on Transboundary Haze Pollution**

The South-East Asia region has been facing with the transboundary pollution crisis which is at the same time, a global form of the pollution of mankind. The transboundary haze crisis in Indonesia had led to the regional instrument to establish the cooperation on the control of transboundary haze pollution. With regards to the Article 1 (8) of the ASEAN Charter "To response effectively, in accordance with the principle of comprehensive security, to all forms of threats, transnational crimes and transboundary challenges." ASEAN takes a role in managing the transboundary pollution by adopted the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution in June 10, 2002.<sup>4</sup> The obstacle of the regional instrument is the ASEAN way, which set a norm on diplomatic conduct by principles of non-interference, consultation, consensus, quiet diplomacy etc. (Nguitragool, 2012, pp. 723 - 743.) The diplomatic politics, organization custom, and certain normative constraints hinder the cooperation and regional instrument. (Nguitragool, 2011: 356) Such ASEAN way was defined as "A high degree of discreetness, informality, pragmatism, expediency, consensus building, and non-confrontation bargaining style." (Acharya, 1997, p. 329)

The emerging of ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution is not the direct effect from the Western pollution issues but it came from the level of emissions of air pollutants within the region. In other words, the air pollution concern relates to the environmental issue on climate change. (Newel, 2012, p. 22) This is the global issue which requires also the regional mechanism to unify the practices of the states or operate over the limitation of state's territory. All of the method and concept is about the impact of "globalization" (Lipschutz and Rowe, 2005, p. 25 - 32) then the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution is a form of globalization through the standardization of global and regional laws and policies.

In term of the international law principle, referred to Article 38 of the Statue of International Court of Justice, the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution is the international law in the form of the international convention or the international treaty so that the International Court of Justice can apply this international law in the case that was presented to the court. (Shaw, 2008, p. 83) But according to the ASEAN way, the non-interference principle has long been acknowledged as the organization norm whereas the hard law as the international convention has faced with the obstacle in enforcing this instrument.

---

<sup>4</sup> the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution

The relationship of globalization and the functions of regional integration as ASEAN can be analyzed in two controversial perspectives;

Firstly, the regional integration has been established against the liberalism which came from the economic development under the globalization trend. The unification of the economy in the region results in the strengthening of the bargaining power for the specific region. (Duncan, 2014) ASEAN to a certain level, has existed to against the globalization.

Secondly, the regional integration is based on the global trend to empower the region at the global level. In addition, the regional laws have represented the methods of globalization that creates a common standard and consciousness for the members of the society.

Either being against globalization or representing the globalization, the regional integration and the globalization have interacted and affected one another. The regionalization process has therefore provided answers to the homogenization process of economic, social, and cultural globalization and presents the regional unity. (Jenicek, 2002, p. 89) However, the limitation of the ASEAN Way becomes the problem for the regional law enforcement and the regional harmonization under the concept of globalization. (Stubbs, 2006, p. 4)

### **3. The Impact of Globalization to the Local Administrative Laws**

The social structure is the basis to understand the globalization in term of sociology. (Coleman and Sajed, 2013, p. 56) Therefore, the understanding of the Thai governance structure on environment issue will lead to the understanding of how the national institutes and the national laws have functioned on the environment issue from the aspect of globalization.

The northern part of Thailand has faced the haze pollution crisis every year especially in Chiang Rai and Chiang Mai province. During February to April, the Pollution Control Department of Thailand has reported that there was a particulate matters size smaller than 10 microns (dust) in the air which was reported higher than the standard ratio. ([www.pcd.or.th](http://www.pcd.or.th)) The report of the researcher from Chiang Mai University shown that this environmental crisis was the effect of the open air burning activities in both Thailand and Myanmar. The information of satellite survey found that Myanmar had the thermal hot-spot highest than any countries in the Southeast Asia and it mainly came from the open air burning. (Sanjit, 2013) The concern of transboundary haze pollution became the topic of ASEAN since two decades ago as a widespread burning of forest in Indonesia (Jones, 2006, pp. 432 - 433) while Thailand at that time was not addressed as facing a haze problems at the regional level. The strategy on the air pollution and the haze pollution in Thailand started in year 2003 from the government policy, while the issue has been continuingly addressed for the decrease of open air burning activities in country even it had been objected by the traditional culture of people in the area. (Rayanakorn, 2010, p. 27) Despite of various laws



have been enacted in the country, the local administrative organizations rather takes an important role for this issue for a decade. Numerous campaigns have been conducted in the community by the local administrative organizations in Chiang Mai province to strengthen the policy concerning haze pollution control as well as the local administrative regulations. The problem of these regulations is the low-rate fine as a punishment and the local organizations successfully enforced for only a handful of cases. In the meantime, the advocacy campaign under the theme 'Clean Air' was more successful than the direct law enforcement. (Rayanakorn, 2010, pp. 19 - 26) The evidence has shown that the soft method than the legal enforcement with the consciousness of people run more effective than the laws. Thus, the common consciousness shared on the environmental concern under a mechanism of globalization is essential to tackle the issue as it harmonizes the people around the world.

In summary, the interaction among the international law, the local administrative regulations and the globalization can be explained in three dimensions.

Firstly, the common consciousness encourages the concept of deterritorialization. As the global issue, the environmental problem has been dealt by the globalization concept in the form of international environment law. In fact, it also needs the perception of people to resolve the problem regardless of the international law. In other words, that the globalization brings about the shared consciousness of people around the world to the environmental problem makes the deterritorialization concept successful. Or, there is no boundary for the consciousness on the environmental issue. This situation reflects the function of the globalization in real society.

Secondly, the international environmental law cannot function by itself. As the international law does not have the strong legal enforcement, the common consciousness of the global society is needed to drive the enforcement of the international instrument. The international environmental law thus will be effectively implemented.

Thirdly, the local community is needed for the common consciousness building. The local administrative organs are important for the establishment of global consciousness. These local government organs not only encourage the community's perception on the environmental problem but also work to implement the international law in the indirect way. Therefore, the interaction among these three factors namely the law, the common consciousness building and the activities of the local community enforce the function of the global instrument and pave the way to tackle the environmental problem.

The fragile system of global environmental governance namely the international institute and the international environmental law have faced with the concept of state's sovereignty. It leads to the searching for the alternative way from a non-state actor. (Newel, 2012: 35) The globalization research scholars have taken place around transnational rather than intergovernmental relations since the transnational advocacy networks in international and regional politic is recognized to be new key

contributors for the regional and international relations. This may include the parliamentary branches of government. (Keck and Sikkink, 2012, pp. 221 - 224) In addition, the tiny scale of an organization which can access to the individual and collective group in their area will be the key success for the operation. (Snow, 1986)

Thanks to the common consciousness making concept of the globalization, the relations between the international law concerning transboundary air pollution and the domestic local administrative laws even not direct has been proved as the local laws and activities has supported the international law even in the indirect way. It is also needed to make the local achievement to the large scale through the network building, then the circulation of globalization on the management of transboundary air pollution will be achieved. Keck and Sikkink have identified that the type of network influence should be under the conditions of the agenda setting, the institutional procedures, the policy change and the state's behavior. The achievement of the transnational network will result in the strengthening of regional integration as well as the international integration. (Keck and Sikkink, 2012, pp. 230 - 232) When it is concerned about the formal policy and the power of national politics as an obstacle for the international co-operation and the transnational network (Keck and Sikkink, 2012, pp. 226 - 227), the civil society and the subsidiary organizations of government will be considered for the alternative choice to implement the laws and policies in the informal way.

## Conclusion

The interaction between the local regulations and the process of globalization on the environmental concern has shown the impact of globalization to the community's consciousness in the informal way. This reflects somehow the functions of the globalization on the people and the local community around the world. In another aspect, while the conventional form of the international law such as the international convention has faced with the difficulty in its functioning over the state's sovereignty, the local administrative laws and activities have instead represented the global concern and work on implementing the international law in the indirect way. Relying only on the state laws or the government order does not make the environmental especially with the transnational nature success but with the global shared consciousness over the issue as driven by the globalization, the local state organ and the people thereof have adapted themselves to tackle with this transborder problem. In this case the globalization makes the case success.

## References

- Acharya, Amitav. (1997). Ideas, Identity, and Institution-Building: from the ASEAN Way to Asia-Pacific Way in *The Pacific Review*, Vol.10 No.3. pp. 319 - 346.
- Anderson, Benedict. (2009). *Imagined Communities Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Bangkok: The Foundation for the Promotion of Social Sciences and Humanities Textbooks Project.
- Chirico, JoAnn. (2014). *Globalization Prospects and Problems*. London: Sage publications.
- Coleman, William D., and Sajed, Alina. (2013). *Fifty Key Thinkers on Globalization*. New York: Routledge.
- Duncan, Richad. (2014). *AEC strengthens economic bargaining power of ASEAN* [Online]. Retrieved on June 20, 2015, from <http://www.therakyatpost.com/business/2014/07/20/aec-strengthens-economic-bargaining-power-asean>
- Giddens, Anthony. (1990). *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity.
- Gopinath, C. (2008). *Globalization a Multidimensional System*. London: Sage publications.
- Halvorssen, Anita M. (2013). The Origin and Development of International Environmental Law in Alam, Shawkat, Bhuiyan, J.H., Chowdhuri, Tareq M.R., and Techera, Erika J. (eds.), *Routledge Handbook of International Environmental Law*. New York: Routledge. pp. 25 - 42.
- Holton, Robert. (2005). *Making Globalization*. Basingstoke: Palgrave.
- Jenicek, A. (2002). Globalisation and Regionalisation. *Agricultural Journal*, Vol.48 No.2. pp. 87 - 92.
- Jones, D. S. (2006). ASEAN and Transboundary Haze Pollution in Southeast Asia. *American Economic Journal*, Vol.31 No.4. pp. 431 - 446.
- Keck, Margaret E., and Sikkink, Kathryn. Deese. (2012). Transnational Advocacy Networks in International and Regional Politics. in David A. (ed.), *Globalization: Causes and Effects* (pp. 221 - 233). Burlington: Ashgate Publishing Company.
- Lipschutz, Ronnie D. and Rowe, James K. (2005). *Globalization, Governmentality and Global Politics*. New York: Routledge.
- Martell, Luke. (2010). *The Sociology of Globalization*. Cambridge: Polity Press.
- Newell, Peter. (2012). *Globalization and the Environment: Capitalism, Ecology and Power*. Cambridge: Polity Press.

- Nguitragool, Parudee. (2011). Negotiating the Haze Treaty: Rationality and Institutions in the Negotiations for the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (2002). *Asian Survey, Vol.51 No.2*. pp. 356 - 378.
- Nguitragool, Parudee. (2012). God-King and Indonesia: Renegotiating the Boundaries between Western and Non-Western Perspectives on Foreign Policy. *Pacific Affairs, Vol.85 No.4*. pp. 723 - 743.
- Rayanakorn, Mongkon. (2010). *Haze and Air Pollution in Chiang Mai*. Chiang Mai: Log-in Design work.
- Robertson, Roland. (1992). *Globalization*. London: Sage publications.
- Sanjit, Vanida. (2014). The perception on the haze pollution of Asist. Prof. Suthini. *Pachatham* [Online]. Retrieved on March 15, 2015, from <https://www.facebook.com/media/set/?set=a.607923379295975.1073741840.3339319500.28454&type=1>
- Scholte, Jan Aart. (2002). What is Globalization? The Definitional Issue-Again in *Center for the Study of Globalisation and Regionalisation (CSGR) working paper No. 109/02*. December 2002.
- Shaw, Malcolm N. (2008). *International Law (6th ed.)*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Snow, David A., Edited. (1986). Frame Alignment Processes, Micromobilisation, and Movement Participation in *American Sociological Review, Vol.51 No.4*. pp. 464 - 481.
- Stubbs, Richard. (2006). *Power to the Weak: ASEAN's Role to the East Asian Regionalism*. Comparative Regional Integration - Towards a Research Agenda. Workshop of the ECPR.

## People Participation in the Audit of Public Procurement of Local Government in Kalasin Province<sup>1</sup>

Phimlikid Kaewhanam (1) Kathanyoo Kaewhanam, Ph.D. (2)

(1) *Ph.D. student, Department of Public Administration, Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University*

*Lecturer, Department of Public Administration, Faculty of Political Science and Law, Kalasin Rajabhat University*

*palmy511@gmail.com*

(2) *Assistant Professor, Faculty of Political Science and Law, Kalasin Rajabhat University*

### Abstract

The purposes of this study was find out guidelines to support People Participation for monitoring public sector operations in Local Administration: Case Study of Town Municipality in the Kalasin.

The present study was the qualitative research. There were 2 municipalities selected to collect the data by purposive sampling method, which were (1) Kalasin Municipality (2) Bou Kaw Municipality

The results of the study were as follows: People Participation for monitoring public sector operations, it was found that people participation for monitoring public sector operations in Bou Kaw Municipality is non-formal patterns and participation in the monitoring of procurement through an agent. While in Kalasin Municipality, Is operated by the Volunteers Community Monitoring. Problems of monitoring public sector findings were as follows: the problems of people aspect, people were lack of enthusiasm. Moreover, the problems that directly came people lack of knowledge about the procurement and do not know their rights in the procurement process. While the guidelines to support people participation for monitoring public sector operations to promoting the use of energy to participate in monitoring the municipality, to increase the citizenship of people in monitoring local government. In addition, this research discover innovative people participation for monitoring public sector operations of government procurement is a Volunteer Community Monitoring.

**Keyword:** People Participation, Public Procurement, Local Government, Kalasin Province

---

<sup>1</sup> This article is part of the research subject "People Participation in the Audit of Public Procurement of Local Government in Kalasin Province" Funded by the King Prajadhipok's Institute.

## Introduction

Although there are constitutional laws and other laws that provide opportunities and means, particularly for local municipality administrative organizations which are the bedrock of democratic governance, city communities also face problems of political participation not much different from politics on national level, or even worse.

From said issue, the problem did not originate just from municipalities, subdistrict administrative organizations, or local administrative organizations, as the local administrative organizations in Kalasin also faced similar issues like other areas, particularly the two town municipalities in the province. The issues derived from the people, who were rightfully entitled to the authority over local administrative organization, but lack of understanding of their own basic functions in terms of public participation. The people in general believed that public participation in the management of local administrative organizations was essentially the act of electing representatives to be inserted into the administrative organizations; local government organizations and members thereof. However, the other aspect of public participation in reviewing the operations of local administrative organizations has largely been overlooked, despite the fact that it was a role of the public to partake in local administrative organization in the most objective manner.

Kalasin, one of the provinces having undergone sub-regional strategic schemes to promote participation and good governance, that is, basic foundation of citizen consciousness building, with local information gathered in a field survey on “People Participation in Development Plan of Local Government: Case Study of Town Municipalities in Northeastern Region” in 2013, has found that participation in reviewing the administrative organizations in Central Northeastern Region was on a moderate to high degree; having appointed the Procurement Audit Volunteers, who played a key role in evaluating local administrative organizations in the civil sector, unlike any local administrative organizations in other areas of the Northeast. The problem caused local administration to be short of participation from the people in local development. This issue was fundamentally a matter of policy in nature that the government must confer with all related parties, leading to a subject matter of People Participation in Audit of Public Procurement of Local Government in Kalasin Province

## Objectives

To develop a systemic public participation in monitoring the procurement of local administrative organizations in Kalasin.

### Concepts on Auditing

Good governance should be verified by the people; demonstrating the actualization of sovereign power by the people under the democracy. Therefore, the government has place an emphasis on national auditing system to establish transparency, auditability, sense of public accountability, and improve the balance of power between government, parliament and the people (Utsana Phatttharamontri 2003, p. 4).

The current audits/inspections which encourage positive changes have been based on three basic procedures used in evaluating activities of any form; 1) inspection, or a productivity measurement by comparing performance with benchmarks, yielding only binary outcome, passed or failed, 2) compliance auditing, a comprehensive review of an organization's adherence to regulatory guidelines, and 3) management auditing; focusing on results, evaluating the effectiveness and suitability of controls by challenging underlying rules, procedures and methods, that is, compliance audits plus cause-and-effect analysis, potentially the most useful of the evaluation methods, because they result in changes.

In a word, performance auditing is an evaluation of an organization's operation on efficiency and effectiveness of resource utilization and meeting public needs, inhibiting corruption or misuse of sovereign power the people entrust the local administrative organizations to exercise and improve efficiency in resource utilization and effectiveness in delivery of services as well.

### Significance and Benefits of Audits

Any concept of inspecting the exercise of state power and concept of public participation to rationalise principles, whether in systemic, structural, institutional, methodical, or procedural aspect, will eventually be subjected to legislative process. Therefore, whether control mechanisms for politics and government, for monetary and finance, or for social matters, under the trend of political reformation, they have all been pushed for legislation to back those mechanisms in an appropriate manner, so as to establish security in civil politics which would get participated and monitored in various aspect. Hence, the schemes referred would depend their degree of success on the civil politics (Manus Suwan, Ekamol Saichan and Paisit Panitchkul 2003, pp. 14 - 15).

Operational audit of local administrative organization has been implemented in order to promote internal operation toward organization goals, instilling good corporate governance and transparency. The audit/inspection themselves also help in system of checks and balances and encourage optimum allocation of organizational resources for maximum benefit for the organization. Furthermore, these can be seen as warning signals against any misconducts or corruptions in the organization, mitigating potential risks and severity, as well as increasing the chance of workplace success, and most significantly,

audit/inspection can lead to efficiency and effectiveness of performance as they essentially are comprehensive performance evaluation and benchmarking.

### **Research Methodology**

This research employs a qualitative methodology.

Population and sampling method

Locations: two municipalities in Kalasin;

1. Kalasin Town Municipality, Mueang District, Kalasin Province
2. Bua Khao Town Municipality, Kuchinarai District, Kalasin Province

The target group for in-depth interview was chosen by means of purposive sampling for diversity and capability to represent the general people as key informants through community leaders, local politicians, and informants who were willing to reveal information related to the case study as follows;

1. Town Municipality Mayor, one from each location, total of two
2. Town Municipality Clerk, one from each location, total of two
3. Chairman of Town Municipal Council, one from each location, total of two
4. Representative of Council Member, each from three areas of each location, total of six
5. Representative of Community Leader, two each from three areas of each location, total of twelve
6. Representative of the People, three each from three areas of each location, total of eighteen

A target group for in-depth interview of 21 from each municipality, a total of 42

### **Results**

The research results derived from analysis of data from the sample group of two municipalities in Kalasin, classified into sources of administrators, community leaders, and the people, gathered through interviews and focus group meeting. The key points are as follows;

#### **Operational Procurement Audit of Bua Khao Town Municipality**

##### ***1. Informal Public Participation in Procurement Audit***



The people did not directly take part in the procurement mechanism since there is no law or regulation that enabling them to do so, but executives have allowed the people to observe at their will. It has been revealed in the interviews that the people did not have any involvement in the actual procurement processes due to laws and legislations, but the administrators had given them the opportunity to observe and allowed them to request information and review the procurement procedure in accordance with the Official Information Act.

So, the participation of the people in procurement audit of the municipality was carried out in an informal manner, or on undocumented and unrecorded basis, whether in monitoring through interviewing community representatives, such as community leaders and members of municipality council, or even monitoring through bulletin boards at construction sites. The majority of people would monitor from these bulletin boards presented at each site, as procurement was a process in material management in order to obtain the materials needed to complete the project or schedule targets. Key activities in procurement monitoring could be done through committees, e.g., tender envelope acceptance committee and tender envelope opening committee, material inspection committee, document reviewing committee, and procurement reviewing committee. The data gathered have also revealed that a manner of participation by written authorization or formal conduct was hardly carried out by the people.

From the interview data regarding participation of the people in operational procurement procedure, it could be deduced that the people had no involvement in such procurement nor any knowledge or awareness in the processes and procurement procedure, unlike the time when it was still Subdistrict Administrative Organization, where the people went as far as being a part of the procurement committee. Hence, the people were able to give fairly little information and details in aspects of participation in procurement.

Apart from the involvement in reviewing procurement, the people also observed the procurement in inspection/acceptance stage, a reviewing process of road construction from the start to completion of the project, in which the people become acknowledged and help monitoring the project of the municipality in an informal manner. The monitoring approach of the people in road construction project of the municipality was essentially to see if the road under construction was up to standards with naked eyes.

From the interview data, it was evident that the people had no formal involvement in inspection/acceptance stage, merely able to see if the road was up to standards. The actual inspection/acceptance could only be carried out by members of the municipality council. The people had no official involvement in the inspection/acceptance process of the municipality's road construction project; merely able to conduct inspection informally, that is, simply checking if the width, thickness, and distance of the constructed road was up to proposed plan and standards. That information has indicated

that the people played no actual part in the inspection/acceptance process of the road construction, and the municipality did not seem to have any measure or to try to provide opportunities for the people to get rightly involved, meaning that the authority in inspection/acceptance process of road construction was solely of the municipality.

## ***2. Procurement Audit through Representatives***

As the people had no formal involvement, another pressing issue was discovered regarding procurement monitoring approach; procurement auditing through representatives. The majority of the people conducted their procurement monitoring through representatives they voted for; making inquiries through members of municipality council, village chiefs, headmen, or community leaders, who were representatives of the people. The people also believed that the representatives they voted for would become agents of all their conducts, whether initiating or monitoring. If there were any question, the people would then find out through their representatives.

The reality where most of the people got involved in procurement monitoring was that the people delegated their own power to leaders who would act on their behalves, so direct observation had no longer been their concerns as monitoring could be done by means of enquiries through their leaders or representatives, leading them to perform their duty of coordinating with local administrative organisations or the contractors to find out the truths for those people. As for inspection/acceptance, it was the last stage of procurement procedure, in which the people had no formal authorisation to take part in, but the municipality would inform the village headmen of the acceptance date in order to include them as observers on the day to check if the road was up to specification.

In summary, the notable approaches of public participation in monitoring operational procurement of Bua Khao Town Municipality were informal and done through their leaders and representatives.

## **Kalasin Town Municipality Procurement Audit**

### ***1. Procurement Audit through Procurement Audit Volunteers***

Procurement audit volunteers were a form of public participation in monitoring the affairs of public sector. The Kalasin Town Municipality allowed volunteers to take part in the inspection. Generally, it would be executed according to legislation, but Kalasin Town Municipality did it otherwise by a policy of executives that laid emphasis on good governance in management, having a strong sense of locality, corresponding to the purpose of decentralisation. The promotional schemes for the participation in monitoring this matter were put forward by the Kalasin Town Municipality as follows;

In the promotion of public participation in monitoring operational procurement of Kalasin Town Municipality, the executives positioned it as a key policy for activities out of legislative context, recruiting community committee, community chiefs, and general people to volunteer in monitoring the management, and then arranged training and development sessions for the volunteers by having the Office of the National Anti-Corruption Commission educating them on the subject of the functions and authority exercisable by the volunteers. Next, the volunteers would take on their roles in monitoring the affairs mentioned above.

The members of the volunteer group did not necessarily have to be figures appointed as community chiefs, but must be any individual willing to take part in monitoring the municipality, which covered a range of responsibilities. On top of that, Kalasin Town Municipality also had a concern for the volunteers about their knowledge and competency, so they asked the National Anti-Corruption Commission and invited them to teach the volunteers on principles of monitoring procedures.

In addition to the participation in monitoring activities, the municipality would have to carry out according to municipality plan, which would be sent to the council for approval and then to communities, allowing them to learn of the details thereof. It could be seen from the fact that the Kalasin Town Municipality implemented a policy to promote public participation in monitoring the affairs of local administrative organizations was not under any applicable laws and demonstrated commitment and concerns of the executives on the matter in hand, which the volunteers took part in overseeing them, as they were key policies that gave importance to the people. The monitoring activities were conducted as follows;

After the Kalasin Town Municipality recruited volunteers to assist in monitoring public affairs, the activities were then commenced. The first step was to correlate the monitoring schemes with development plans of the municipality or the community, which would be utilized in development of town municipality and a framework in designing annual expenditure budget plan which required consideration on three-year development plan in order to put forward as development plan under municipal law of annual budget for expenditures. When the municipal law comes into effect, a yearly operation plan would be compiled accordingly as per the allocated budget. Chief of administrative would keep record of public services guiding them towards development goals and indicators in the development strategic plan to accomplish them, under supervision and evaluation of Municipal Development Plan Monitoring and Evaluation Committee, which comprises of representatives from municipality councils, elected within the councils, representatives from municipality communities, representatives from the Provincial Health Office, representatives from the Provincial Highway District Office, two experts and head of management in the municipality office. The Municipal Development Plan Monitoring and Evaluation Committee would define the monitoring approach and manner of assessment with respect to the indicators in the development strategic plan and follow up through the performance outcome of the fiscal year once every six months; assessing the projects executed whether they met the

objectives or how progressed they were towards the indicators, which were correlated to the development plan. In short, the procurement monitoring activities provided knowledge to the people, which in this case were community headmen, community committee, and the audit volunteers. The people would be invited to learn about procurement, so they would be able to use the knowledge to verify certain aspects of municipality administration associated with community management. Every matter would be spread through leaflets to communities. Community radio stations would serve as a channel to inform the public of the monitoring activities which would in turn become another means to do so through public relations and the media which urge the people to become aware of such activities.

The means to monitor the public affairs that the people deemed most convenient and most commonly used was through social networks, but the most noticeable means is monitoring by examining bulletin boards at project construction sites. Still, even the municipality had tried to provide opportunities for the people to participate through many channels, the most significant to the operations of local administrative organizations lies with community leaders as they acted as bridges between the municipality and the people.

Aside from the important duty to keep an eye on public affairs, another conduct that the volunteers took part in monitoring was the inspection/acceptance which became very significant. Monitoring the affairs of local administrative organizations can encourage organizational performance towards objectives and purposes of the organization, instilling good corporate governance and transparency. The procedure of constant monitor has also proved beneficial in system of check and balance, promoting optimum resource utilization within the organization for maximum benefit. Furthermore, it can be warning signals against any misconducts or corruptions in the organization, mitigating potential risks and severity, as well as increasing the chance of workplace success, and most significantly, audit/inspection can lead to efficiency and effectiveness of performance.

From the interview on the subject of municipal construction project inspection, as the municipality had already given the people the power in the inspection/acceptance of the construction of roads, but the people still believed that inspection was the responsibility of members of municipality council, because the people did not have the understanding in their right to become a member of committee panel. For that reason, the municipality should become more active in educating its people of their exercisable rights, such as in the case that a village committee was going to inspect a road construction project within their local area but failed to do so.

#### Key Features in Public Affair Monitoring of Audit Volunteers

1. The municipality provided support to public participation in a vague manner.
2. The municipality failed to make clear announcement on acceptance date of road construction project.

3. The people lacked of knowledge on inspection/acceptance of projects.
4. The people were not aware of their right to participate in the inspection/acceptance process.

## References

- กองราชการส่วนตำบล. (2544). *คู่มือปฏิบัติงานการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล*. กรุงเทพฯ: กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย.
- แก้วสรร อติโพธิ์. (2536). *การมีส่วนร่วมสาธารณะ: มาตรการยุติข้อขัดแย้งในงานจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: บริษัท พี.เพรส จำกัด.
- โกวิท พวงงาม. (2550). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: ส. เอเชียเพรส 1989.
- บุญเทียน จันสุข. (2548). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของเทศบาลตำบลกมลาไสย อำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์*. มหาสารคาม: รายงานการศึกษาค้นคว้าอิสระรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.
- ยุวัฒน์ วุฒิเมธี. (2536). *การพัฒนาชุมชนและการพัฒนาชนบท*. กรุงเทพฯ: ไทยอนุเคราะห์ไทย.
- สมบัติ อารังค์ธัญวงศ์. (2539). *ทัศนคติทางการเมืองของเด็กและเยาวชนในกรุงเทพมหานคร (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- คมฉัตร ต้นเสถียร. (2537). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชนในเขตเทศบาล: ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร*. กรุงเทพฯ: คุชชินีพันธ์การศึกษาคุชชินีพันธ์บัณฑิต สาขาวิชาพัฒนสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง. (2539). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: ศักดิ์โสภณการ.
- จรัล ดิษฐาอภิชัย และคณะ. (2543) *รายงานการวิจัย การศึกษาแนวทางการจัดทำประชาพิจารณ์ในสังคมไทย*. รายงานการวิจัยสมาคมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (สสส.) เสนอต่อ มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI).
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2540). *ประชาพิจารณ์*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- พฤทธิสาด ชุมพล และ เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา (บรรณาธิการ). (2558). *คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย เล่ม 2*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ดำรง ดีสกุล. (2522). *การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง: ศึกษากรณีการให้รางวัลในการมาใช้สิทธิเลือกตั้ง*. กรุงเทพฯ: วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เต็มดวง วงศา. (2550). *ปัญหาและอุปสรรคในขั้นตอนการวางแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนทราย*. ปัตตานี: องค์การบริหารส่วนตำบลดอนทราย อำเภอไม้แก่น จังหวัดปัตตานี.

ถวิลวดี บุรีกุล. (2547). *แนวทางการประเมินการมีส่วนร่วมทางการเมืองของชุมชนในบริบทของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น: สัมภาษณ์จากบทเรียน 3 กรณีศึกษาสภาพพัฒนาหมู่บ้านหนองโกเครือข่ายป่าชุมชนลุ่มน้ำแม่ปิงตอนบน องค์การชุมชนประมงพื้นบ้าน จังหวัดปัตตานี*. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า (สนับสนุนโดย สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP).

\_\_\_\_\_ และคณะ. (2547). *รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและความคิดเห็นต่อการทำงานของรัฐบาลและองค์การอิสระ*. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.

\_\_\_\_\_ และ โรเบิร์ต บี อัลบริทตัน. (2543). ความต่อเนื่องของประชาธิปไตยในประเทศไทย: การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา 2543 ใน *เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสมาคมรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย 8 - 10 ธันวาคม 2543*. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า

ทรรศวรรณ มาศขุนทด. (2550). *ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาพัฒนาองค์กรการบริหารส่วนตำบล ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ อำเภอกอนสวรรค์ จังหวัดชัยภูมิ*. ขอนแก่น: การศึกษาอิสระรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ และ เทียนชัย วงศ์ชัยสุวรรณ. (2541). *รายงานการวิจัย เรื่อง การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนชั้นกลาง*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

ธนสวรรค์ เจริญเมือง. (2551). *ทฤษฎีและแนวคิด: การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น (ภาคแรก)*. กรุงเทพฯ: คบไฟ.

ธีรยุทธ บุญมี. (2546). *ชาตินิยมและหลังชาตินิยม*. กรุงเทพฯ: สายธาร.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ. (2552). *รายงานการศึกษา เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ*. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.

\_\_\_\_\_ และ ถวิลวดี บุรีกุล. (2548). *ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม*. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.

ประสิทธิ์ สีนุททัย. (2550). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลมะกรูด อำเภอดงหลวง จังหวัดปัตตานี*. ขอนแก่น: การศึกษาอิสระรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

ไพรัตน์ เดชะรินทร์. (2527). *กลวิธีและแนวทางส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนาชุมชนในการมีส่วนร่วมในการพัฒนา*. กรุงเทพฯ: สักติโสภการพิมพ์.

วันชัย วัฒนศัพท์. (2543). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของชุมชน*. ม.ป.ท.

สมศักดิ์ สามัคคีธรรม. (2546). *การพัฒนา การจัดการความขัดแย้ง การมีส่วนร่วม และสังคมเข้มแข็ง*. กรุงเทพฯ: นิวส์ เมคเกอร์.

สมบัติ อารังธัญวงศ์. (2537). *การเมือง: แนวความคิดและการพัฒนา*. กรุงเทพฯ: เอส แอนด์ เจ กราฟฟิค.

อคิน รพีพัฒน์. (2527). *การมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาชนบทในสภาพสังคมและวัฒนธรรมไทย ใน ทิวทอง หงส์วิวัฒน์ (บรรณาธิการ), การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา*. กรุงเทพฯ: ศักดิ์โสภการพิมพ์.

อรทัย ก๊กผล. (2546). *คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิปริญญาโทนักบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

## Education Reform Policy to Area-based Education

Sirikanya Khainongsung

*Ph.D. student, Department of Public Administration, Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University*

*sirikanyakhai@gmail.com*

### Abstract

Thailand's education reform is now being supported from the country reform policy under the National Council for Peace and Order. All related sectors of educational management shall set priority for carrying the education reform policy into practice in order to achieve the tangible outcomes and for targeting to develop the human resources' quality, having educational system management that responds to the national development, reducing the educational disparity and letting the public to get real participation through decentralization and responsibility in area and school by aiming and providing the autonomy coupled with accountability as well as opening all sectors to join in the educational management. One of the methods for carrying the education reform into practice is the Area-Based Education (ABE) management in order to carry the education of Thailand moving in the right direction in accordance with the Eleventh National Economic and Social Development Plan, and Thailand's reform plan under the National Council for Peace and Order. Such strategy is considered as a key step of education reform to carry the real decentralization into the area, locality, community and school.

**Keyword:** Policy, Education Reform, Area-based Education



## Introduction

### Facts<sup>1</sup> and Significant Policy of Education Reform

Education is considered as a significant key, a fundamental factor required by all countries for their national agenda toward its nation-based development, plays a major role on an improvement of human resource in each country. Thailand remains experiencing a large number of impractical management of education over the past years despite of great effort on its modernization. This has obviously been the result from The National Education Act 1999, a so called “the initiated system of the Education Reform of the whole national education in the first time” aiming to improve and qualify learners as a whole since 1999 - 2008. Consequently, the reform does not achieve for the requirement on improving qualified learners when problems are also found in qualitative numbers of individual learners, teachers and even Education personnel including the lack of decentralization of Education management in terms of local management of Education offices, schools and local Administrative Organization in its region as planned and without cooperation added by the integration of their Education offices for proper management and administration (The Secretariat, 2009 - B.E. 2552). The reform has entered to second decade starting from 2009 - 2018, whereas such problems have remained and Thailand’s Education Quality have declined significantly. The Survey conducted by Organization for Economic CO-Operation and Development: OECD; known as PISA, (Programme for International Students Assessment) associated with the domestic organization for Education evaluation resulted the findings of the poor Education standard of an under rate in most Thai learners. Generally, the Thai learners achieve the knowledge of science in a percentage of only 1 when 74 percent of them are illegible of Thai words. (Office of the Education Council, 2013) and even reduce the qualitative numbers of Thai population who require ability of achieving globally economic competition. It is compulsory for the Thai government to resume seriously the Education reform for the certain level of success at least 6 - 10 years ahead. Unfortunately, there are no such fore mentioned, but not limited to completely decentralization of the service offices where the reengineering which is simply claimed as the Education Reform has been observed in a form of the improper management of the Education offices without the improvement formed in an individual learner. (Office of the Minister, Ministry of Education, 2014).

In consequence, it is evident that the government and its Thai people are a key to success on the continuity and the encouragement of the Education Reforms so that the reform of the Thai education system would be expanded to its structural reengineering, learning process, educational management and sources which include central government’s subsidy, equipment, technology as much as the philosophy of timely changing society’s context. (Office of Education Reform, 2002). The unit-based Ministry of Education for the country has launched the yearly plan on its operation from the 2015 fiscal budget

---

<sup>1</sup> Facts in this article refers to background or rationale

along with the roadmap draft toward the sustainable improvement of human resource during the period years of 2015-2021 in order that the Education Reform is being forced into 6 aspects of reforms, namely: (1) Teaching staffs (2) Management system (3) Learning process (4) Adding and distribution of chance and qualitative balance for educational service (5) Enhancement and improvement on man power for achievement of their potential competition and (6) Adjustment of applied technology system for educational purposes (Ministry of Education, 2014).

### **Area-based Education Strategy (ABE Strategy)**

In fact, the tendency of implementing ABE has been initiated among other countries for their own education reform so that the management of educational service would be well performed. The implementation reduces the burden of the authorized administrator in term of decentralization when the stakeholders from all sectors are involved mostly with the service as an area-based in particular since the central government has before been ineffectively provided the educational service on demand by the required area. The administrative reengineering of the central government contemporarily has decreased a large number of its operational units to expand authorized locality allowing local people to participate in local administration. However, the central government remains its authority to cope with the controlled policy on taking the follow-up, inspection and even accountability gained by the individual learner in every single level of educational institute as much as by parents, people in its community and society at the same time.

Due to the restriction of the administrative authority, the National-Education Reform requires the Area Based Management since the contrasts are dramatically found in geography, society, culture and ways of people's life. The same policy on Education service does not respond to the demands required by the locality. Decentralization is based on the principle of the democratic system which constitutes the top structure as a national level and the fundamental level as a local level; a well-known local administrative organization supporting the existing democracy of the country. In addition, it provides access of diverse people to take a roll in levels of administration, of which the self-management also requires independence in performance of its operation (Likit Theravakin, 1992). It is a necessity of the central government to provide accessibility of the local people in its local administration in order to perform the tasks as required by the area-based people.

Currently, the strategy of ABE directly matches the national reform conducted by the National Reform Council, the central government's policy including the ministry of education. The implementation of the ABE has brought up the experimental survey for a study conducted by the Thailand Research Fund in the leading 14 provinces, on which the Office of Quality Learning Foundation has targeted via Self-Provincial Management Network in 10 provinces i.e. Nan, Surin, Nakhon Ratchasima, Amnat Charoen, Choburi, Trad, Suratthani, Phuket, Ayutthaya, Kanchanaburi, Chiang Mai and additional 4 provinces, i.e.

Yala, Lampang, Sukhothai and Chanthaburi as the area-based education reform, are screened and supported by the Office of Thailand Research Fund for the child and youth whereas the study on the provincial-based research conducted by the office has met improper interdisciplinary units in the area-based educational services as unity. The ABE aims to have individual province as a pilot province designated its own management to respond with a scheme of the Education Reform including development of data system for a decision making related to educational services and being able to use of data link to the start of driving the ABE implementation as concrete object in order to meet the requirement of child and youth's educational development related to the context of each area in practicality. This is anticipated that it is able to be the area-based model of education reform and educational development of the country, on ward (the Office of Thailand Research Fund, 2014).

Regarding the budget from the data source, the government has allocated the second rank of the world's amount in budget when compared to the ratio of educational expense and an annual government statement of expenditure. It reflected that Thailand has invested such a large amount of money for education but less effective result from this is found. On the contrary, the budget has not caused that much impact on educational management but its poor efficiency. The decentralization of educational management turns to be ABE in a disguised form called, "the Provincial Strategy" which is adopted as a solution to the problem. It is believed that the effort of implementation on the strategy would be flexible to meet the requirement of national policy under the Eleventh National Economic and Social Development Plan and Thailand's reform plan mandated by the National Council for Peace and Order. The Provincial Strategy which is covered by the process of ABE is adopted from the broader research guided by the Thailand Research Fund, of which is consisted of three elements (Office of Society of Learning Promotion and Quality of Youth Development or Quality Learning Foundation, 2014); namely the first one includes the improvement of implementing tool using the provincial Education Council which accommodates diverse sectors of alliance whose integrated functions are independently more specific and progressive. The purpose is to uphold the academic achievement in the ABE expanding aspects of justified and educational quality.

The second one covers the updating database for improving educational quality as planned, enhancing the allocation of educational resources for learning venues in the local area and following up its performance with quantitative data providing the demography of the learners in formal and non-formal education as much as whether there are disadvantaged child in the clustered area, numbers of educational resources required by the local schools associated by the academic results of learners in prospective dimensions. In addition, the qualitative data is improved providing numbers of research which results opportunity and threat for the management of ABE. The third one concerns with process of applying tools and required data to be utilized as demands by the locality including resourceful data for how good the development of networking teachers, learning process of learners, guided line and indicators as for evaluation of locally educational management in performance are achieved.

The factor or influence of implementing the strategy of ABE is partly affected by the global requirement in a significance of education along with the struggle from social, economic, scientific, technological and communicative competition on knowledge-based and lifelong education which forces people's interest of education more and more. Coincidentally, the progressive development of science, technology and communication allows people and learners to explore variety of knowledge for their demands with its exchange between the domestic and international resources. The Open World of Education forms diversity of educational services with broadened competition which help learners to accessibility of being extensively admitted to study in the qualified educational institutes, of which it accelerates the improvement on educational quality for the country. More importantly, the success of the ABE concept depends largely on diverse sectors of alliance in terms of private, local and educational sectors for participation on educational management as functioned supporters of the ABE strategy.

The participation of the diverse sectors for ABE strategy requires the whole but not partial process of the performance. The Education Reform is supposed to be as from self-consciousness as part of the society and locality. The concept of the strategy requires cooperation creating some practical ideas, opinions on locally realized problems, cause and effect and the priority of the solving problems occurred when the local participants gathers to lay strategic plans for keen actors with fulfilled heart, operational programs and budget in supporting the ideas. Meanwhile, the assessment of its performance is compulsory through the whole operation so that the participants involved in it become assessors and stakeholders who would be able to realize about problems and threats of area-based education. (Orathai Kokphol, 2009). In fact, the process of participation must be based on the equality and capacity of each individual or requires no discrimination but a respect of the individuality in the making.

### **Education Reform (A Case Study of Chiang Mai Province)**

The general problems of national education reform remain existence in a great deal based on data from source concerning with the educational quality assessed by the domestic and international organization that results negatively despite of the government's attempt of solving problems. The same problem of the reform has affected Chiang Mai province without exception. The roots of the problem are observed by discrimination between the urban child and the remote child in the rural area from educational service. The lack of the local teachers in the remote area is still prominent. It is the ideal of providing educational service by ways of the proper location of the schools and the diverse ethnic minority as the demography in consideration throughout the system.

The Chiang Mai Province Administration Organization has realized such problems for long, hence the ABE is implemented for its education reform under the initiated operation "CM Education Reform Alliance" which is a cooperation of diverse sectors from government, private and civil society with totally

120 Reform Forum Network involved organization as alliance in order that the proper direction of their educational reform is designated to form actions.

The CM Education Reform Alliance has been initiated by the Division of Education, Religion and Culture in The Chiang Mai Province Administration Organization for a solution to the existing problems in critical situation of locally educational service when the improvement of educational quality is discussed by ways of brain storming and debates about the provincial education reform. The alliance has imposed the educational service to suit the requirement on improving a quality of people's life in Chiang Mai province by the emphasis on child-centered interest and the provincial area while the Chiang Mai Province Administration Organization takes control with a draft of the Education Reform which is classified into two main functions; the driving organization and the reform contents in separating into urgent and long-term issues to be proposed in the Reform Forum.

According to the convention on Chiang Mai (CM) Education Reform, the CM Education Reform Alliance is formed as the real actor for operational activities associated with a push of the provincial reform into actions under the agreement of five provisions; 1) Fundamental Education in particular 2) The provincial-based area as the field operation 3) No boundary in performance of the field works 4) The Chiang Mai-based residence as the stakeholder 5) The pursuit of decentralization for the province and the purpose of the strategic draft of Educational Reform in Chiang Mai province provided with vision and mission for Chiang Mai-based educational management in order that the Chiang Mai people's quality of life and pride are formed observed by their potential capability through individual learner in the 21 century meantime the qualitative demands in improving teachers, educational personnel and parents are lined up for alliance's network from all sectors to push forward the reform of ABE in Chiang Mai province. (Office of Quality Learning Foundation, 2014).

Regarding the concept of education reform for the whole ways in development and generally for a solution to the educational problems in Thailand, Chiang Mai province has held ideas in the reform to achieve the outcome of education or a so-called paradigm by focusing on the creation of qualified people, solid society, venue of a variety of learning by child-centered method, the skills to lead life, possession in analytic thinking, public mind and the pride in their roots and locality. Moreover, idealistic fulfillment of the reform of decentralization or administrative structure and a change in a central management is adopted to become decentralized into locally educational service for the juvenile required by the locality and community via the continuity of participation of parents, community, locality, public and private schools, schools organized by the Local Administration Organization, religion institute, professional organization, workplace, community and private organizations and related agencies involved with units of authority while the government sector is responsible for issuing policy, promoting the task and the pursuit on ratification dealt among the political parties to fix an inconstant performance of a change in educational policy including the issuance of promotional law for the Educational Reform in the future.

Apart from the concept of the administrative reform in many aspects, competency on performance using indicators for the man power instead of scaling score is evaluated based on the school area through its context. The assessment is carried out in all dimensional levels including schools, teachers, learners and parents while the budget through the fiscal year is allocated to provide 80% for an educational manager and reduce 20% for an expense of the recruitment. The subsidy on educational management is considered by the local administration which also arranges extensive education for the disadvantageous and remote areas. (Office of Quality Learning Foundation, 2015). Additionally, the independent agency for accountability of the national education is proposed in order to create participation of all locally allied sectors with available sources, strengthen the performance of the operational units as much as the importance of community as a whole which includes guidelines for the reform of educational multimedia as the magnet of learning process in an attempt of expanding knowledge and realization throughout the society.

## Conclusion

It is apparent that the Educational Reform is a significant issue on the solution to several aspects in educational problems of the country. In respect of implementing policy of the Educational Reform for practicality, the accountability of the educational agencies is relied on the strategy of ABE under the Educational Reform Policy. The ABE, which depends largely on decentralization and participation of all allied sectors in cooperative operation as much as seeking out implementing tools for the Education Reform in their area-based management would be achieved at the ending process. However, the central government usually plays a role to promote the mechanism of decision making including regulate the mandate of decentralization into the locality, its community and schools in order that the improvement of educational management meets the requirement of area-based education for its ultimately sustainable success.

## References

- Chiang Mai Provincial Administrative Organization. (2015). *Chiang Mai Provincial Administrative Organization Announces Intention Forward provincial education reform* [Online]. Retrieved on June 15, 2015, from <http://www.moe.go.th> (in Thai).
- Dhiravegin, Likhit. (1992). *Decentralization and participation in rural development*. Bangkok: Thammasat University Press. (in Thai).
- Kokpol Orathai, (2009). *Guide of Participation of the people For local administrator*. Bangkok: Charansanitwong Printing Co., Ltd. (in Thai).

Ministry of Education. (2014). *The draft Road Map for Education Reform* [Online]. Retrieved on June 15, 2015, from <http://www.edreform.moe.go.th> (in Thai).

Office of the Education Council. (1999). *Proposals for the Second Decade of Education Reform (2009 - 2018) (2nd ed)*. Bangkok: Prikwarn Graphic Co,ltd. (in Thai).

\_\_\_\_\_. (2013). *Situation of Education Thailand on the World Stage since 2013 (2556)*. Bangkok: Prikwarn Graphic Co,ltd. (in Thai).

Office of Education Reform. (2002). *Reform Education from The National Education Act of B.E. 2542 (1999)*. Bangkok: Boonsiri Printing. (in Thai).

Office of the Minister, Ministry of Education. (2014). *Roadmap of Education Reform to Sustainable Development. (2015 - 2026)* [Online]. Retrieved on June 15, 2015, from <http://www.moe.go.th> (in Thai).

Quality Learning Foundation. (2014). *First steps and pace of reforms driven mechanism provincial learning* [Online]. Retrieved on June 15, 2015, from <http://www.qlf.or.th> (in Thai).

\_\_\_\_\_. (2015). *Association of Chiang Mai for education reform Forward planning self-study* [Online]. Retrieved on June 15, 2015, from <http://www.qlf.or.th> (in Thai).

Secretariat of the House of Representatives. (2012). *House of representatives Education Commission Report of the conclusion of the first year (between September 28, 2011 - 30 July 2012)*. Bangkok: The Bureau of Printing. (in Thai).

## The Management of Fiscal Risk of local government

Konarpha Wongkasem

*Ph.D. student, Department of Public Administration, Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University*

### Abstract

This article is purposed to present the fiscal risks of local government. Under the economic fluctuation situation that cause a negative impact on public services and on the fiscal position of the organization severely. The administrator should revise and urgently improved fiscal management. Especially if in the future, the fluctuations in the economy or politics again. Will affect to local governments faced with severe fiscal crises increasingly unable to make public administration or achieving goals. Therefore, risk management to achieve an impact on the operation of local government and public service at the lowest level, it should be revised urgently to increase the efficiency and effectiveness of long-term financing.

**Keyword:** Risk Management, Fiscal of Local Government, Fiscal Risk Management



## Introduction

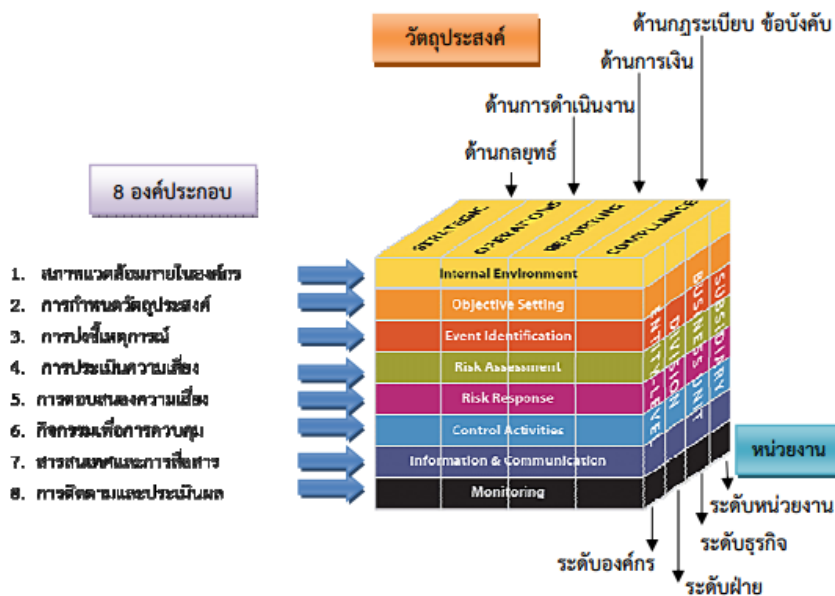
At the end of 2008, there is an economic crisis in USA continuously which one of cause for public debt crisis in Europe in 2010. Effecting to globally economic – crisis nowadays including Thailand which fiscally affected dramatically. Besides, Thailand is getting domestic political – problem, natural disasters such as drought, flood, falling in agricultural product – price, terrorism – threats. Both internal and external factors is affecting to fiscal of the country. Local authorities as one of government organizations is consequently getting affect in term of financial management in evitable. Local authorities receive lower subsidies from the central government, lower tax revenue than expect, and must be ready to deal with other public disasters which may occur in their areas. Political administrative condition or legal requirements of the central government which can be changed resulting to the local authorities must be able to cope with various situations which may occur with minimal affect to their fiscal management.

Local authorities management is require to manage with all uncertainly by both internal and external environment and organization – atmosphere. The management, therefore, must carefully plans and execute for unforeseen circumstance which might cause the failure of their goal. Thus, the fiscal – risk management will be intent matter for the management to consider and plans the collaboration in advance with short and long term in order to create sustainable fiscal for local authorities while affecting with implementation and public service as least.

## Risk Management

Committee of Sponsoring of the Tread way Commission: COSO. (2004) define risk management as the implementation – process by executive committee, management, and all people in the organization in order to set up strategy and procedure. The risk management process is designed to indicate situation which may happen affecting to the organization and maintainable the risk into the tolerable level and gaining reasonably confidence in achieving its goal.

The elements of risk management framework following COSO is consists of 8 aspects. The essence of each aspect is as below



1. Internal Environment is an essence factor to set up risk management and fundamental for setting up the risk management framework – direction comprising many factors such as culture, organization, management’s policy, working procedure, working process, information system, etc.

2. Objective Setting Organization need to design objectives in risk management correlating with strategic goal, acceptably risk for the organization for setting up the risk management for the organization sound and suitable.

3. Risk Identification is gathering of circumstances which may occur to the organization both internal and external factors which will raise the failure of organization’s goal such as human management policy, monetary operation, information system, rules and regulations, etc. with the aim of understanding the circumstance and situations. Management can be able to set up pathway, policy to manage risk which may occur accordingly.

4. Risk Assessment is the measurement of risk viciousness in order to prioritize the risk from assessment of potential likelihood and impact.

5. Risk Response is execution after organization had identified risk and self-assessment. By taking risk to reduce potential and violence effect into the acceptable with most suitable risk management worth of investment.

6. Control Activities is generating activities and procedure to reduce or control risk, to ensure that risk can be managed properly and goal can be reached while preventing and reducing risk into acceptance level.

7. Information and Communication Organization should consist of information system and effective communication as essential basis of organization's risk management framework and procedure.

8. Monitoring and Evaluation Organization need monitoring in order to know the result of operation and risk management effectively or not.

During the past decades, Enterprise Risk Management is technically gaining acceptance from public and private organizations. Thailand Economic Crisis in 1997, many organization have learned on the lacking of risk management affection. During the national economic – recovery, many organization rely on overseas funding. Risk management is one of important strategies to merge with international standard and organization structure. The economic crisis is not affected to private but public sectors. Therefore, several organizations start to focus on risk management which is part of good governance. This could help to construct fiscal strength and investigable.

No matter private or public sectors, they can face many risks according to their decision-making, strategic execution. Investment, public service, human resources management, or preventive hedged fund can lead to higher risk for organization and facing dangerous situation. Without adequate and appropriate risk control plan, taken decision may bring positive and negative result. Some may bring positive while other may bring equivalent result. With effective risk management, negative can be limit to least effect to the organization.

Nowadays, organization's risk management enable to add corporate value. Risk is not always harmful for organization, some may create positive monetary affect by having risk response and controls to unexpected result. The effective risk management will reduce threat or any lost, fluctuation ration of revenue, and corporate value added. On the other hands, executive without right target for risk management, resulting in too less risk which affect to total unproductive corporate value. Moreover, return benefits may higher than risk management – expenses. Total corporate value may decrease by having inappropriate risk management. The executive who having clear understanding with right objectives of risk management, would be particular executive for organization's stakeholders such as shareholders, creditors precisely.

### **Risk of local authorities**

In general, risk factor which will affect to the administration of local authorities could be divided into 2 factors: 1) Internal risk factors i.e. local administrative policy which will lead risk on lack of good governance, transparency, fiscal management without discipline, or limitation of administration or local fiscal information system. Executives cannot recognize on fiscal status or actual internal drive of the organization to cope with risk factors. 2) External risk factors which cannot be controls i.e. public disasters, natural disasters, economic fluctuation, social, population, public service, political uncertainty, state of

war, altering in government policy and administration, law, or altering in financial relationship between government and local authorities.

Office of the National Primary Education Commission (OPDC) (2007, p.1) define risk and relevant word i.e. risk, uncertainty, and problem as following:

Risk refers to events that likely to occur in future and may result in unwanted negative affect. Therefore, the decision which made without information or plan will not consider as risk – decision.

To risk refers to decision to (or not to) take action based on lacking of comprehensive information is a suspense, probability, expectation, that can conversely result like gamble, jeopardy, etc.

Uncertainty refers to changing, inconstantly or consequence of any opportunity both as expected and unexpected

Problem refers to most of negative outcome which obstruct to goal and needed resolution. Otherwise, problem will result to following damage. Problem may not cause by risk constantly. In other words, any result of risk will not always be problem. (Result can be positive or negative, which negative could be very slight affect differently.)

Ministry of Finance divide risk into 4 categories:

S: Strategic Risk: risk which affect to corporate's vision and mission in which obstructive the achievement of corporate strategic objectives.

O: Operational Risk: risk involve with operation and procedure in which obstructive the achievement of corporate operational objectives.

F: Financial Risk: risk that impact to financial status in which obstructive the achievement of corporate financial objectives.

C: Compliance Risk: risk related to compliance with legal, corporate rules and regulations

Risk management in context of local authorities is different from private sector on many issues including working environment, marketing condition, demanding, and supportive funding. Result as some risks will not count in administrative explicitly by local authority as per below examples:

Competitive derive risk, according with nature of local authority product is public goods which will not relate to elasticity, marketing conditional risk, investment on new product – design, demanding probability will not involve in the administrative of local authority. In addition, local authority will not reflect in reputation risk due to consumption will not sue government organization because of unsatisfied with quality of administration. Even in the perception of financial risk, organization (bureau/ division) will not concern in the cost of capital and the expected return on investment. In some countries, there is an efforts on capital charge with government organization in order to manage risk on asset. Some agency

although getting allocated budget from central authority will be minimally aware of monetary quantity and liquidity. However, the content of risk management in local authority is importantly concern. At the present, it is considered as part of government's public accountability affecting to people in particular of services – receiver and tax-payer. In a foreign country, USA, risk management becomes fundamental of good governance and link to government administration (Performance Agreement). In case there is no risk management, plan will then not achieved (effectiveness). Consequently, Risk management will involve with budget, plan, and projects relating to fiscal risk of local authority.

### Fiscal risk of local authority

In 2008, United State of America faced economic crisis (Hamburger Crisis) then affecting globally including Thailand with substantial effect during that moment. Since Thailand's economy mainly depends on exporting, Federal of Thailand Industries (FTI) estimated that industrial labor segment may lost 1 million unemployment or 0.7%. Effecting to consumption and economical activities in Thailand delayed. Thai government also faced in lowing tax – collection in 2009 and 2010 critically than before continuously to date.

Term: million

Fiscal year	2007	2008	2009	2010	2011
Yearly income DLA. (1)	357,424.15	376,740.00	414,382.23	340,995.17	417,460.00
Net government income(2)	1,420,000.00	1,495,000.00	1,604,640.00	1,350,000.00	1,650,000.00
Percentile (3) = (1)/(2)*100	25.17	25.20	25.82	25.26	25.30
%change income of DLA	9.27	5.10	9.99	-17.71	22.42

**Source:** Office of Decentralization to the Local Government Organization Committee

Fiscal year	2012	2013	2014	2015
Yearly income DLA. (1)	357,424.15	572,670.00	622,625	646,344
Net government income(2)	1,980,000.00	2,100,000.00	2,275,000	2,325,000
Percentile (3) = (1)/(2)*100	18.10	27.30	29.10	27.8
%change income of DLA	1.17	8.05	8.72	3.81

**Source:** Office of Decentralization to the Local Government Organization Committee

*Table 1 ration of local authority with government revenue*

Besides economy recession in USA that affect with monetary management of Thai local authority, local administration executive faces many financial - risk factors i.e. public loan crisis in Europe since 2010 until now causing of Thailand declining export. Bank of Thailand predict the export in 2015 will decrease 1% from previously prediction in September 2014 at 4%. Before that decreasing from 6.5% to 6% in

March and June accordingly. Risk of deficit 3 consecutive years. While Fiscal Policy Office (FPO) and Office of the National Economic and Social Development Board (NESDB) predict the export in 2015 at 6.6% and 4% accordingly or risk factors in natural disaster which will affect.

Type of disaster (Time frame)	Times Damages	Damages		
		Injury (pax)	Death (pax)	Value (million THB)
Flood (2532 - 2554)	More than 40,000	More than 2,000	More than 2,001	12,591,810
Tsunami (2547)	1	11,775	5,401	44,491
Mudslides/ Landslides (2531 - 2555)	35	More than 500	541	More than 2053
Storm	36,024	1,367	842	505,155
Fire (2532 - 2552)	46,986	3,775	1,635	2,441,861
Droughts (2532 - 2552)	N/A	N/A	N/A	1,331,474
Transportation accident (2532 - 2552)	1,771,018	1,135,923	248,357	39,762
Wildfire threat (2541 - 2552)	60,307	Damages Area 1,027,288 Rai		

**Sources:** Thailand health project 2013 edited from 18 disasters risk which Thai citizen faces and risk management 12 October 2013 on 27 January 2013. Thai Publica online news agency website: <http://thaipublica.org/2012/10/18-disaster-risk>

*Table 2 Statistic of Natural Disaster date back 10-20 year individually in Thailand*

These crisis will impact both direct and indirect affect to resources of local authorities decreasing. Leading to higher expenses than expectation of risk management starting from community's economic recession or employment, agricultural products has been damaged, and people less income. As a result lowering tax collection by local authority, on the other hand, losing more social welfare budget. These crisis shown the need of risk management on local financial in order to give lowest affect to public services.

The impact of crisis towards budget allocation and treasury. The study of Weerasak Kruethep found that most of local municipality getting impact from economic recession. Social welfare policy and public housing and work policy will get the most impact. Social welfare policy's budget lowered by 42.8% in average. Public housing and work policy's budget reduced by 24.9%, and Economic development policy's budget reduced by 6.4% during 2009 – 2010. Notification of city and district municipality is a sample group who get more impact on financial and budget than sub-district authority. Moreover, decreasing of accumulated funds of municipality as follow city municipality reduced by 1.91%, district municipality reduced by 0.98%. The decline – reason by most of municipalities came from substitution of lowering tax revenue and government funding in order to support expenditure of municipality.

The author recognize that prolonging of the situation without appropriate risk management by local authority, future reserved resources will be decreased and unable to manage the stress of serious financial or economic crisis in long term. Therefore, fiscal risk management is very important for protecting the affect to public service users in which getting lower in quantity and quality.

### Summary

From the above fundamental financial and treasury information, reflecting the lack of fiscal risk management with economic crisis towards local authority or to cope with future economic crisis. The appropriate risk management is essential to concrete action. Changing in direction and attitude on (local fiscal self-dependency) at most. By having attitude or right thinking for fiscal risk management under the crisis, will support the operation of local authority for constantly and sustainability. Therefore, local administrators is require 1) Assessment of risk factors how effect to their organization 2) threat of the risk factor which may occur and the impact of public service or operation 3) preparing the organization to cope with all crisis. At the end, risk from crisis is uncertainty which may occur.

The local organization executive, in present, must manage administration under diversity and challenging of uncertainty. They shall not ignore or oversee risk factors, rather alert and careful to cope with fluctuation constantly. Otherwise, local fiscal management would fall under various risk factors without promptly risk management. Consequence, affect to the people who rely on public administration from local authority.

### References

- ไทยพับลิก้า. (2557). *ส่งออกติดลบ 2 ปีซ้อน ปีหน้าคาดว่าจะโตแค่ 1% ธปท. ระบุมาจากปัจจัยภายใน “ข้อจำกัดในการผลิต” มากกว่าเศรษฐกิจโลก* [ออนไลน์]. ค้นเมื่อ 10 มิถุนายน 2558, จาก <http://thaipublica.org/2012/10/18-disaster-risk>

กระทรวงการคลัง. (2557). *แนวทางการจัดทำแผนบริหารความเสี่ยง* [ออนไลน์]. ค้นเมื่อ 10 มิถุนายน 2558, จาก <http://www.psdg.mof.go.th>

\_\_\_\_\_. (2557). *รายงานความเสี่ยงทางการคลัง ประจำปีงบประมาณ 2557 (ฉบับสมบูรณ์) สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง* [ออนไลน์]. ค้นเมื่อ 10 มิถุนายน 2558, จาก <http://www.mof.go.th>

วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2555). *กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ภาวะวิกฤต*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO). (2014). *Enterprise Risk Management - Integrated Framework* [Online]. Retrieved on June 10, 2015, from <http://thaipublica.org/2014/12/bot-dec/>



## Discussion on the Issue of the Tide Embankments Construction in Miyagi Prefecture, Tohoku Region, Japan

Yuka Matsumoto (1) Yukio Ikemoto (2)

*(1) (2) Institute of Advance studies on Asia, The University of Tokyo*

More than four years and four months have passed since the Great East Japan Earthquake and Tsunami in March, 2011. Various rebuilding processes have been proceeding in disaster hit areas, but some of them have not been going smoothly.

So called “Massive Embankment Issue” in Miyagi prefecture is one of them. It is said that many tide embankments whose total length was about 190km in the prefecture were severely damaged.

After the disaster, the local municipality of Miyagi had discussions in cooperation with experts, and conducted a scientific simulation in order to set a new standard of the tide embankments in the prefecture. However, this plan was met with objections from local residents as the massive tide embankments obstruct the scenic views, disturb fishing activities and other industrial activities, and could make the area even more dangerous as residents are not able see what is happening in the ocean.

Although these issues have not been resolved yet in some places, a fair amount of progress has been made. In those circumstances, one can observe some influence from media reporting, in addition to the initiatives implemented by residents and the effort by the municipalities. These examples suggest democratic media reporting may play a role in providing answers to resolving resident-municipality conflicts.

In this paper, I attempt to verify this issue based on my field research on Katsura Island in Urato Islands, Shiogama city in Miyagi prefecture.

### Basic Facts Regarding the Construction of Tide Embankments

Miyagi prefecture established a plan for new tide embankments as one of the various rebuilding projects after the disaster. They divided the coastal line into twenty two units, set the new height for the tide embankments of each unit considering a tsunami estimated to happen every 100 to 150 years using scientific simulation to reinforce the numerical analysis. Some of them exceed T.P. 10 meters<sup>1</sup> including

---

<sup>1</sup> T.P.: height from the average sea level of the Tokyo Bay

some that are almost 15 meters high. Most of the tide embankments were for the inhabited areas, but some were for the uninhabited islands and were estimated to cost about 20 billion yen or about 17 million US dollars.

### **The Reaction of Residents and Response by Local Governments**

While there were places that reached agreement relatively smoothly, there were some outcries against this measure by some residents. The major complaints from the residents were that as the embankments would 1) take away scenic views, thus affecting the tourism industry, 2) damage the ecosystem in the ocean, 3) make life like living within huge prison-like walls, 4) make work difficult for fishermen as it is important for them to be able to see the condition of the ocean from the land, 5) the walls would be inconvenient and rather unsafe to not to be able to check what's going on with other fishermen as they are accustomed to helping each other, 6) be dangerous for other residents too because they won't be able to notice even if someone is drowning or involved in an accident, and 7) be even more dangerous not to be able to see a tsunami approaching would may not be able to escape.

In response to the claims made by the residents, at the beginning, the mayor of Miyagi prefecture flatly refused to revise the plan saying at a press conference, "With regard to the tide embankment matter, we set the height based on proper scientific basis. [...] It means that we are doing this based on reliable basis, so there is no space for us to compromise about this matter. [...] Let me say clearly that I am in the position of having to protect the lives of people in Miyagi for even the next hundred to two hundred of years." Further, he would not change his position about the construction plan for the uninhabited islands either.

### **Subsequent Events and Change**

However, the prefectural government started showing changes in their stubborn stance. In September, 2013, the mayor of Miyagi started suggesting the possibility of revising the plan. Also, the wife of the Prime Minister, Akie Abe, together with scientists called for a review of the plan in November, 2013. In December, 2013, the leading party, the Liberal Democratic Party also called for the review of the plan saying that the embankments would have a negative impact on the tourism industry in the prefecture since there would be concrete all over the coastal line. Furthermore, in December, 2013, the Chief Cabinet Secretary Yoshihide Suga referred to the plan and said, "I thought there was a problem with the plan when I got to know about it. With regard to the tide embankments that obstruct the view, it would be better to have more green." These remarks were widely taken up by the media.

Finally, in March 2014, the mayor of Miyagi showed a flexible stance at a press conference and said, "It would cause massive disruption if we were to look over the standard we made at the initial

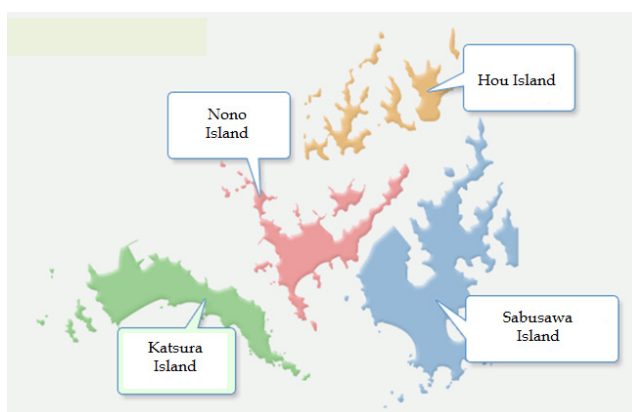
conference all over again. But about the extra height we included in the estimate, we would like to try to reach common ground with residents through discussions.” He finally decided to take a flexible stance and announced that the plan would be substantially revised.

### The Case of Shiogama City, Urato Islands

The author conducted field research in Ishihama, on Katsura-Island in Urato Islands, Shiogama City in Miyagi prefecture in March, 2015, in order to piece out the situation between the municipalities and the residents. Urato Islands are parts of Matsushima which is famous as one of the three great views of Japan. Since this area has been designated as one of the Special Places of Scenic Beauty by the country, there have been many regulations to maintain the view. The islands consist of four inhabited islands such as Katsura Island, Nono Island, Sabusawa Island and Hou Island and many other uninhabited islands. They prospered as a fishing area over many years. Among the islands, Katsura Island is popular for its beach, and many tourists from inside and outside the area visit the island. The island is 0.76 square kilometers, which is the second largest among the islands. There used to be about 140 households and about three hundred inhabitants on the island before the 2011 earthquake. Forty-three houses got wiped out by the tsunami on March 11, 2011 and the whole island was severely damaged by the disaster. Fortunately, there were no fatalities on the island from the disaster, which is attributed to the fact that they had high awareness of earthquake disaster prevention measures and great communication that enabled them to help each other in the case of a disaster. Since island people know that they are isolated geographically, they have come to be bound by strong bonds over the years.



Source: Google Map



The embankments in the prefecture are divided into five jurisdictions, consisting of four prefectural government divisions and one city division, depending on whether they are a fishing port and

or a port for carriers. There were three tide embankments before the earthquake on Katsura Island. The one embankment on which I conducted research in the Ishihama area is under control of one of the prefectural divisions.

After the new standard of the tide embankments was set, Miyagi prefecture and each city conveyed the residents the height of the new tide embankments by each area. Before the earthquake, the height of the embankments in Ishihama area was about T.P.2.3 ~ T.P.2.5 meters, but the residents were informed that the height of the new embankments would be T.P.4.3 meters, which was more than 2 meters higher than the previous ones.

In response to the proposal, the residents of Ishihama decided to take objection to the prefecture due to the following reasons: 1) the breakwaters built in the ocean after the disaster are quite high and they are already shutting out the view from the land. If 4.3 meter-high embankments are to be built on the land, they will not be able to see anything from the land anymore. Having to live in an environment surrounded by huge walls will be distressing for the people in the area; 2) Massive embankments will damage the fishing industry since it is crucial for fishermen to be able to watch the condition of the ocean from the land; 3) As the bond of their community is tight, it is their custom to look out for other fishermen and residents' safety while working and doing housework on the port. Therefore, massive embankments will make this important custom impossible to continue; 4) Although the islanders have to deal with other kinds of natural calamities, huge tide embankments will make the measures against other kinds of natural disasters more difficult, which is dangerous; 5) Although the Ishihama area is facing the mainland and is not facing the open sea where tsunamis usually come from, the height of the embankments are the same as the ones facing the open sea.

Therefore, the residents submitted a formal request to the prefecture in the summer of 2014. Subsequently, they got a reply from the prefecture. The prefecture made a compromise and said that they can take away one meter which they explain was a buffer included in the initial estimate to make it T.P. 3.3 meters.

After discussions among the residents, they decided to agree with the new plan proposed by the prefecture. In fact, they were not completely happy with the 3.3 meters, but they were afraid that more protests would cause delays in the project, so they decided to meet the prefecture halfway. They are now at in the process of discussing the details more concretely. As 3.3 meters is still high for the residents, they are discussing whether the top one meter of the embankments can be replaced with tsunami-resistant, transparent acrylic boards or manual shutters which they can open and close by themselves.

### **Background to the Prefecture's Change in Stance**

Now, we come to a question about what the underlying factor to the change of the prefecture's attitude was. In the beginning, the prefecture did not seem to consider changing their plan even though they met with strong opposition from the part of the residents.

The role of the media then comes to focus. While I was field researching in the Ishihama area, I interviewed the vice chairman of the area, Eiichi Takahashi. I asked him what he thinks made the prefecture compromise and become more flexible. He stated that the reason may be the large amount of media reporting on the tide embankment matter. The media was reporting how strong the residents' opposition was and how such tall tide embankments were not necessary. I heard the same kind of answers from other residents on the island as well.

### **Trends in Mass Media's Reporting on the Embankment Issue in Miyagi Prefecture**

In order to confirm the above, I conducted research on how media played a part in this development. I checked three major newspapers in Japan, Yomiuri, Asahi and Mainichi newspapers, published during the period of March 11th, 2011 and April 10th, 2015 to find out how the tide embankment issue in Miyagi was reported.

The total number of reports on the subject of the general construction of tide embankments in Miyagi was 927. Among them, the number of articles reporting on the issue that the tide embankments are too large (complaints, discussion, agreement, etc.) was 198.

For the first few months, the reports were mainly about the damage to the embankments caused by the tsunami and about the matters related to the nuclear accident, such as the necessity of building higher tide embankments around the nuclear facilities in the prefecture.

After a few months, Asahi and Mainichi started pointing out, as early as July 2011, that the tide embankments were too high and that they could hamper the scenic views. That was soon after the municipalities in Tohoku announced various rebuilding projects including a tide embankments project. Gradually, the number of reports about the matter started to increase indicating that there were complaints from some segments of the local residents, scientists and experts as well. These reports started to be seen regularly in 2012 and were seen most in 2013. When the mayor of Miyagi indicated the possibility of compromise in September, 2013, the total amount of reporting by the three newspapers had already exceeded 75, and by the time the prefecture and the government officially announced that it is going to review the plan in March 2014, the total number of reports had surpassed 140.

This issue was picked up not only by newspapers but also by television and other media such as the internet and radio. In January 2014, one of the most popular and influential news shows in Japan called Houdou Station (or News Station in English) of TV Asahi reported on the issue, followed by Houdou Station Sunday of TV Asahi in February, 2014, News Watch 9 of Nippon Housou Kyokai or NHK, the public broadcasting company, in March, 2014 as a special report for the third anniversary of the Great East Japan Earthquake and Tsunami, and there were more TV and radio programs that picked-up the issue.

### Changes in News Reporting

Among many reports on the opposition to the plan for the massive tide embankments, some reports about agreements between the prefecture and residents started to be seen here and there from November, 2013.

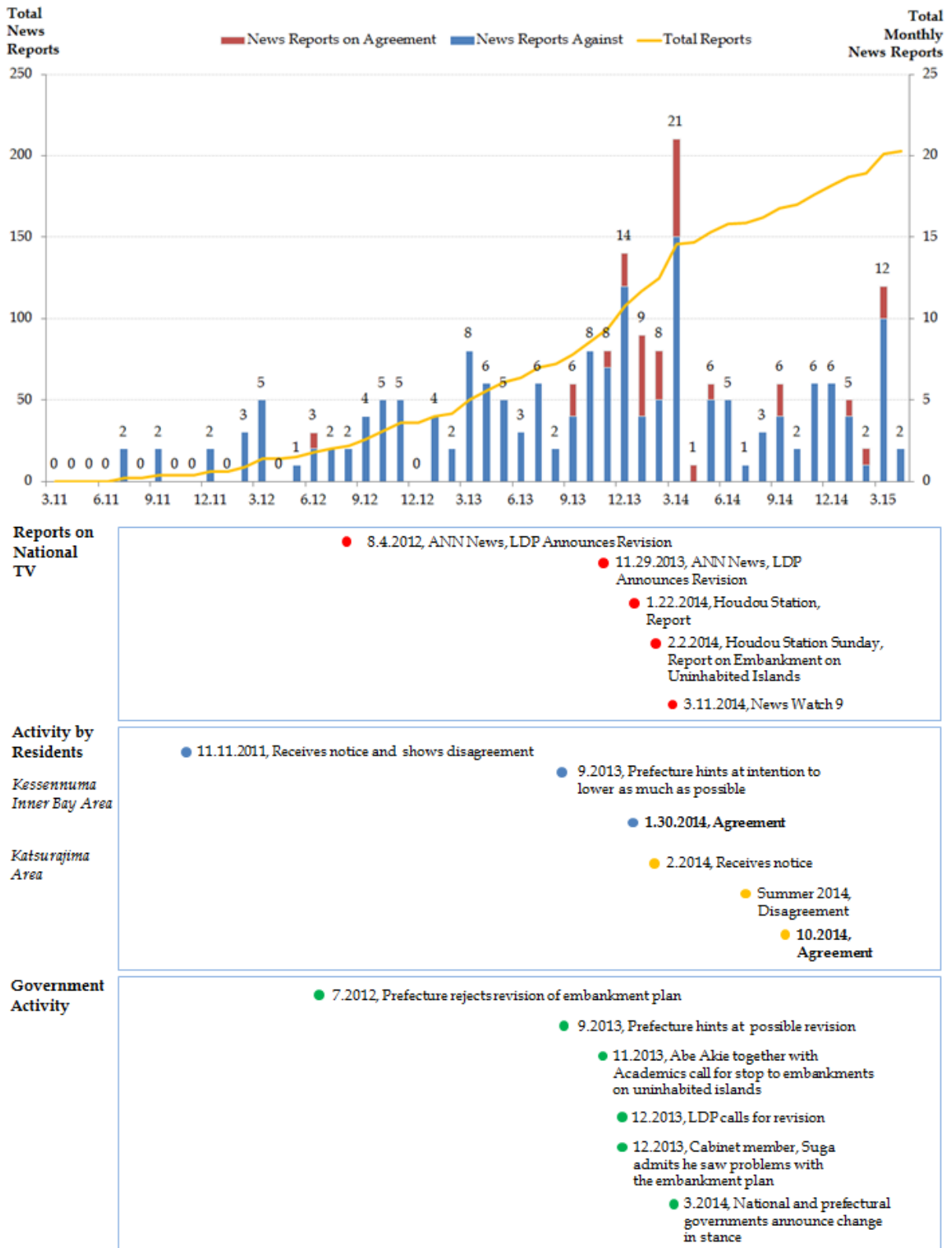
In Ishihama's case, which was also reported by Asahi newspaper, the height of the embankments was conveyed from the prefecture to residents in February, 2014, which was actually quite late comparing to other areas and there were already many opposition voices raised from residents and the media at the time. The residents officially announced opposition to the plan in the summer of 2014, and it was in October of the same year that the prefecture showed compromise and both sides reached agreement, which was a relatively smooth process in solving the problem.

For comparison, another case in Kesenuma inner bay area, which was picked up by the media frequently, took a much longer time to settle. They were informed that the height of the embankments in their area was going to be T.P.5.2 meters in October, 2012, which was one of the earliest announcements. They disagreed with the plan and handed in a request to review the plan and asked to make the height T.P.3.8 meters. The prefecture made a compromise and proposed to set the height at T.P.4.1 meters and reached an agreement with residents, but it took until January, 2014 to settle the issue.

A point to note is that the opposition movement by the media hadn't been active yet at the time they were informed by the prefecture, so this suggests that could have made the compromise in the Kesenuma inner bay area take longer to reach.

Looking at the trends in the conflict between the prefecture and residents, and the media reporting in the graph, suggests that there was a role the media played in resolving the problem by reporting during the process of negotiation in addition to direct action by residents vis-à-vis the prefecture and the process of discussions between the two sides. The timing of the prefecture's formal announcement of the review of their plan hints that the fact that the issue was picked up by some major TV programs in addition to the wave of reports by newspapers triggered the prefecture's change instance.

Analysis of News Reports and Events



### Survey of Local Governments Regarding Media Reporting

I conducted interviews with some officials of the prefectural government who have been in charge of the tide embankment project. The aim of the interviews was to find out the government officials' level of awareness of the media coverage and how this led to the change in their attitude. I was able to obtain the thoughts of three of the officers.

First, with regard to the question of whether they were aware of the fact that the media had been reporting a lot about the tide embankment issue in Miyagi prefecture, they all responded positively. Then, I asked if the voice from outside including media reporting influenced them to change the plans and their decision making. Their answers were, "We don't change our plan just because there is media reporting, but when there is a large amount of media reporting and voices from the people, we cannot completely ignore it. It's difficult question to answer. If you ask me if the media reporting was the direct cause of the change of our policy, I don't think so. It is that while persistently continuing discussions with residents, we were "aware" of the voice from the media on a side."

Also, in a reply by one of the officers, there was a remark, "The media reporting may give an impression that most residents are against the plan, but that is not true." His comment actually proves that they were very aware of the media reporting.

The results of these interviews also suggest the possibility of influence of media reporting on the matter.

### Considering the Embankment Issue through the Capability Approach

As for this so called "too high tide embankments issue" in Miyagi, while there were some contentious cases that were successfully resolved after both sides attempted to meet half way and there are some cases that have reached a deadlock. It is a standstill between the prefecture that says they cannot compromise any further and the residents that say the prefecture should be more flexible in taking in the request of residents.

What is behind the conflicts between the prefecture and residents is the prefecture's lack of effort to try to understand the residents' point of view and flexibility to resolve the problems.

Needless to say, securing the safety of the residents of the areas in question is important. However, people's lives are not just made up of safety.

If one constructs tide embankments massive enough to withstand earthquakes that occur every 100 to 150 years, the residents would certainly be safer than before. But natural disasters happen on a scale beyond human understanding. Actually there was a case in Taro-cho in Iwate prefecture in 2011. Since the area had been struck by massive tsunamis in the past, they built huge tide embankments which



were 10 meters in 1979. But the tsunami of the Great East Japan Earthquake was said to be about double height of the embankments constructed in Taro-cho. About 200 out of 4434 residents lost their lives in 2011. One of the reasons that so many people died is that they placed too much confidence in the high tide embankments.

Another problem with the massive tide embankments is that the quality of residents' lives would deteriorate if they cannot have the scenic view which has always been a part of their lifestyle. Moreover, it could seriously affect the fishing and other industries as well. As a consequence, it could cause a serious decline in the quality of life in the area if the residents cannot continue their work and live in the area. That could spell the end of the community especially in an aging population. The prefecture has apparently put much confidence in the scientific simulation, but such science is not absolute since the preconditions such as scale, location and time of the estimated earthquake cannot be one hundred percent certain<sup>2</sup>. But the prefecture trusts the simulation implicitly as if the calculated numbers are absolutely correct, and does not seem to want to let go. Rather than sticking to the scientific base, it is important to work together with residents while trying to understand what is important to the residents, and combine the hardware with software such as programs to secure an evacuation routes and evacuation training with the cooperation of residents in order to secure their safety.

### **The Role of Democratic Media Reporting**

Amartya Sen proposes in his capability perspective, "the well-being of a person can be seen in terms of the quality of the person's being. Living may be seen as consisting of a set of interrelated 'functionings' consisting of beings and doings. A person's achievements in this respect can be seen as the vector of his or her functioning" (Sen, 1992, p39). Also he states that freedom which reflects a person's opportunities of well-being must be valued (Sen, 1992, p41).

In linking this perspective to the issue of the tide embankments in Miyagi, depriving choices of residents, such as fishing or living close together with nature, by rigidly applying the word "safety," means such actions significantly take away the freedom of residents to realize their well-being.

Through the chain of events surrounding the tide embankment issue in Miyagi Prefecture, one can say that the democratic media reporting plays a part in the resolving resident-municipality conflicts. Voices from various directions, voices directly from residents to the municipality, and voices from the media and the society, functioned in the democratic process and led to the revision of the plan by the municipalities and eventually the government.

---

<sup>2</sup> On this, see Ubaura. M (2013)

Sen says that an unconstrained, healthy media is important for several different reasons (Sen, 2009, p335). He went on to say that “the press has a major informational role in disseminating knowledge and allowing critical scrutiny [...]. Furthermore, investigative journalism can unearth information that would have otherwise gone unnoticed or even unknown (Sen, 2009, p336)”. He adds that “media freedom has an important protective function in giving voice to the neglected and the disadvantaged, which can greatly contribute to human security” (Sen, 2009, p336). He concludes the paragraph by saying that public criticism in the media becomes incentive to the rulers to take timely action to avert to paying price (Sen, 2009, p. 336).

The case in Miyagi has become one example of supporting Sen’s idea. In fact, according to the response from the prefecture, there are 382 places including inhabited areas and uninhabited areas in which the prefecture is planning to construct new tide embankments, and it was only about 5 to 10% of them that got opposition from residents. However, because it was reported by the media widely, voice of the minority received attention, and that led to the prefecture to revise the plan. This suggests the power of the media in the democratic process.

As mentioned previously, while many of the cases are settled, there are some cases that still haven’t reached agreement between residents and the municipalities. The municipalities claim that they can’t compromise any further based on the scientific simulation and it would be difficult to make an exception to the since the height of tide embankments in each area should be consistent.

However, some of the claims from the residents who have been opposing the height set by the municipality appear to make good sense. For example, in the case of Nono Island next to Katsura Island, the municipality is now planning to build a T.P.3.3 meters tide embankment in the Nonoshima fishing port which is facing the mainland, not the open ocean, but the residents are claiming that it would actually be dangerous to build such a high embankment because it would dam up tsunamis which enters from the ocean side and inundate the area. These claims should be recognized and accepted by the municipalities.

The municipalities concerned say they have had “explanation meetings” so that they can gain the understanding of the residents. However, according to the residents of Nono Island, the meetings have always been one way and the municipalities never listen to the opinions of the residents.

The important point is that it is the residents that are and will be living in the area. Therefore, the municipalities need to listen to the voices of the residents of each area and try to deepen their understanding of the people who are struggling to rebuild their lives after the devastating disaster.

## References

- Ubaura, Michio. (2013). Hisaigo Ichinennhann no Fukkou Keikaku no Jittai to Kadai in Ohnishi, Takashi, Tetsuo Kidokoro and Fumihiko Seta (eds.), *Higashinihonn Daishinsai, Fukkou Machidukuri Saizensen* (pp. 180 - 201). Kyoto: Gakugei Syuppansha.
- Fukuda, Tokuzo. (2012). *Fukkou Keizai no Genri oyobi Jakkan Mondai*. Hyogo: Kansai Gakuin Daigaku Syuppankai.
- Okada, Tomohiro. (2013). Higashi Nihon Daishinsai to Fukkou Seisaku wo Meguru Taikou in Okada, Tomohiro and Jichitai Kenkyusho (eds.), *Shinsai Fukkou to Jichitai 'Ningen Fukou eno Michi'* (pp. 13 - 40). Tokyo: Jichitai Kenkyuusha.
- Sen, Amartya. (1995). *Inequality Reexamined*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Sen, Amartya. (2010). *The Idea of Justice*. London: Penguin Books.
- The Miyagi Prefecture HP* [Online]. Retrieved on May 5, 2015, from <http://www.pref.miyagi.jp/site/chiji-kaiken>

## The Current Practice of Citizen Participation in Indonesia Netizen and Selected Cases of Local Democracy in Indonesia

Eko Priyo Purnomo (1) Achmad Nurmandi (2) Andi Luhur Prianto (3) Solahudin (4) Moch Jaenuri (5)

*(1) (2) JK School of Government Universitas Muhammadiyah Yogyakarta*

*(3) Department of Government Affairs, Universitas Muhammadiyah Makassar*

*(4) (5) Department of Government Affairs, Universitas Muhammadiyah Malang*

### Abstract

After the waves of local democratizations over the past decade, the current mayor of Bandung city and Jakarta, introduced a new way of CSO or citizen participation in local governance through social media. By using ARVIN (association, resources, voice, information, negotiation) framework, the aim of this paper is to investigate and compare the social media initiative as a new model of electronic citizen association in Jakarta and Bandung. By connecting via social media, the governor or mayor encourages the creation of citizen associations based on common interest in public deliberation. Legal citizen engagement in political affairs creates a new model of governance which acts as a low-cost two-way interactive platform with the governments through a common infrastructure of ICTs, and is the backbone of a networked government. Although the role of social media in local governance is not a legally established space for dialogue or a public forum by local regulations, the Governor of Jakarta and the Mayor of Bandung city have introduced a new model of free public deliberation, publishing and distributing views on what subject in what context and when.

**Keyword:** Netizen, Social Media, Local Democracy and Decision Making

## Introduction

The Republic of Indonesia is the world's largest archipelago country by area and by population. It is also the world's most populous Muslim-majority nation and is home to 240 million people living across more than 17,504 islands in an area of 1,910,931.32 km<sup>2</sup>. Despite its diversity, which includes 300 distinct ethnic groups and more than 700 languages and dialects, Indonesia has managed to develop a shared national identity.

The fall of the Suharto regime in May 1998 marked the beginning of Indonesia's "remarkable transition from repressive dictatorship to possibly the most dynamic and successful democracy in Southeast Asia" (Liddle, 2012). Far-reaching political, economic and judicial reforms have contributed to the country's rapid democratic consolidation. A massive decentralization program in the early 2000s has transferred political power to the local level. A member of the G-20 with an estimated GDP of US\$ 846.8 billion in 2011, Indonesia's economy is the largest in Southeast Asia. In the past 15 years, the region's most populous nation has turned from "Southeast Asia's economic basket case in 1998" into one of Asia's most promising emerging markets with annual growth rates at more than five percent. Indonesia's rapid urbanization, young demographics, and increasingly affluent middle class are driving its economy to become the world's seventh largest by 2030 (UNESCAP, 2013). Indonesia's economic growth from 2009 until 2012 of was 6.2% per year with a GDP per capita of US\$ 3,557. This makes Indonesia a lower middle income country.

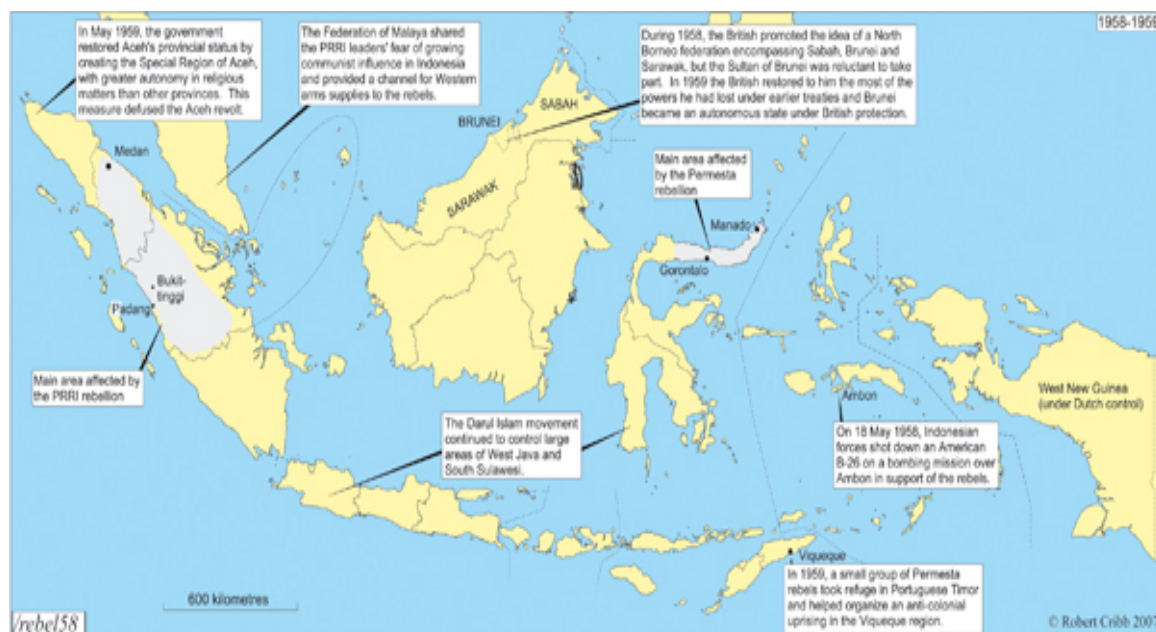
## Historical Context of Democratization and Decentralization

Democratization and decentralization are two variables that are related each other. Decentralization in some countries has been pursued by national elites for a mixture of reasons, including democracy, making government more efficient, and reducing state expenditure (Selee and Tulchin, 2004). In the history of Indonesia's decentralization, there has been a unique relationship between the central government and local government independence. In the period of 1945-1949, local governments had broad autonomy in managing their abundant local resources. The system of the Dutch colonial administration of the so-called East Indies consisted of a simple top-down structure. Within this administration, around 300 Dutchmen in the Interior Ministry (Binnenlandsche Bestuur) managed the main functions of government in Jakarta (then called Batavia by the Dutch) and staffed the territorial administration down to the level of regency (Furnivall 1944:ch. 9) Local administration below the regency level was carried out by the indigenous aristocracy (pangreh praja), which was led by regents (bupati) and assisted by their bureaucrats (wedana) (Rohdewohld 1995, p. 3; Sutherland 1979). At the beginning of the twentieth century, liberal movement in Netherland pushed new policy to more human colonial policy called Ethical Policy and introduced The Decentralization Law (Dezentralizatie Wet) of 1903 provided the legal basis for this first autonomy experiment according to which the territory was divided into three

administrative units (Gewesten, Plaatsen, and Gemeenten). Also in 1903, the municipality of Batavia became the first local government authority, followed by the municipality of Surabaya in 1905. By the year 1939, 32 urban municipalities had been formed (Furnivall 1944, p. 291). These municipalities and 18 residencies (kabupaten) were allowed to form local councils (raad), which were intended to serve the interests of their European majorities (Legge 1961, p. 6).

The Japanese occupation in the 1940s had a radicalizing effect on this decentralization process (Bunte, 2006). First, the provinces and regency councils were abolished, and the territory divided into three administrative units, which ran parallel to the military subdivision of the country. Second, the Indonesian aristocracy (pangreh prajah) moved up into senior positions while nationalist leaders (including Sukarno) became part of the government. At the same time, the authoritarian bureaucracy was extended down to the level of hamlets and households. With this step, “every household, neighborhood association, hamlet and village, all of which had previously fallen outside the formal administrative structure, was incorporated into the all-encompassing single administrative pyramid dominated by the Japanese Army” (Sato 1994, p. 28).

After independence each region wanted broad local autonomy. From 1950-1965, there were local secessionist movements or rebellions throughout Indonesia. The rebellion of PRRI Permesta (Revolutionary Government of the Republic of Indonesia/ Piagam Perjuangan Semesta (Universal Struggle Charter) in Sumatera and Celebes was a revolt involving the army which was dissatisfied with the central government in Jakarta (Fryer,1957). The role of these areas in the revolution is very important for the nationalisist movement outside Java after independence; however the central government policy ignored their role in the independence movement (Amal, 1993). One important case triggered a local rebellion in Sumatra was the appointment of a governor from Java, Ruslan Mulyoharjo, to be the governor of the western region of Sumatra in the 1956 (Amal,1993). The PRRI rebellion and the Permesta in Sulawesi, which was lead by Kahar Muzakar, had the goal of central government recognition of the Sulawesi community in Indonesia (Amal, 1993). Similarly, the Free Aceh Movement (GAM) was triggered by unjust distribution of oil and gas revenues, the secessionist movement was formed in Aceh in 1976, just as a large natural gas facility was beginning its operations.



Source: Robert Gribb, Digital Atlas of Indonesia History, Niaspress, 2007

*Fig. Regional Rebellion 1958 - 1959*

After successfully military enforcement encountering separatism activists of PRRI Permesta in Sumatera and Sulawesi, demands for greater self-management were accommodated, Sukarno stipulated regional autonomy laws in the 1950s that were revoked in 1959 when Sukarno implemented 'Guided Democracy' (Legge 1961, p. 209). In Guided Democracy, the relationship between the central government and local governments was not changed in terms of devolution and administrative decentralization. The central government had authority to appoint governors and mayors or regents similar to the colonial Dutch era. All local government had same delegated authorities transferred by the central government. Under Guided Democracy, the military played an enhanced role in governance, through Nasution's presence in the cabinet, through the appointment of military officers as provincial governors, and through the army's control of the enterprises seized from the Dutch in 1957, which were subsequently nationalized (Cribb, 2010).

## New Order

The coup attempt of 1 October 1965 gave the army, now led by General Suharto, the opportunity to seize power from President Sukarno. A major feature of the New Order, therefore, was the removal of the once powerful party presence in the administration and its substitution with a military presence (Cribb, 2010). Indeed, under New Order era, the Suharto regime's objective was to attain political order through military dual-function, political structure, and governing process (Mas'ood, 1989). The new political structure was designed into a controlled bureaucracy, a solid military organization, controlled democracy, a house of representative, and a limited number of political parties. The first

controlled bureaucracy strategy was to centralize the decision making process at the central government, to limit devolution process and to control local government. The central government appointed military personnel (active and retired) to positions throughout the government. They were especially prominent in the Department of Internal Affairs (Dalam Negeri), holding positions ranging from governor down to village chief (Cribb, 2010). In sum, The New Order stopped short of doing away with political parties and elections, but allowed both to continue only under tightly controlled conditions (Cribb, 2010).

In this way, the New Order stipulated Law No. 5 Year 1974 as very centralized local government law. The central government played an important role in recruiting governors, regents, or mayors through appointing active or retired military personnel to local government. Through this mechanism, the central government was able to effectively control the governing process. District officials often liken this assignment of functions to a farm animal that has been entrusted to another's care, with the owner insisting that he must continue to hold onto the beast's tail (*terus pegang ekornya*) (Ferrazi, 2000).

### **Era Reformasi (Reform Era)**

On May 20 1998, Suharto resigned from his presidential position due to strong civil pressure. BJ Habibie was the next president. BJ Habibie formulated the new law on democratic decentralization. Between May 1998 and October 1999 he managed to lay the foundation for a more democratic and decentralized political system, and Indonesia emerged from that transitional period to join the ranks of the world's democracies, not its failed states (Malley in Bland and Arnsion, 2006). Based on MPR Decree No. XV/MPR/1998, in November 1998 BJ Habibie instructed his minister of home affairs to put together a team of civil servants, academics and advisors to formulate a draft of Law No. 22/1999 regarding regional governance. Simultaneously, the Finance Ministry started work on a reform of the system of intergovernmental finances and formulated the draft for Law No. 25/1999 on the "Fiscal Balance between the Centre and the Regions" (Bunte, 2008). In May 1999, Laws No. 22 and 25 were passed by parliament in great haste and with a minimum of debate. Indeed, no substantial changes were made from the government's original draft legislation (Rasyid 2003, p. 63).

JICA (2001) noted that there were five important changes in Law No. 22/1999 and Law No. 25/1999. Namely, autonomy to local governments with emphasis on their diversity; distribution of authority and redistribution of personnel between the central and local governments; distribution of authority and redistribution of personnel between the central and local governments. Law No. 22/1999 states that the fields of government that must be covered by regencies and municipalities including public works projects, health, education and culture, agriculture, transport and communications, industry and trade, capital investment, the environment, land, co-operatives, and manpower affairs, and these fields may not be devaluated to the provinces (Article 11 (2) and the note thereto). In principle, the head of a local government is now elected by a majority vote of the local council, leaving little room for the



central government to intervene.(ii) The head of a local government is now accountable to the local council. If the fiscal year-end administrative report by the head is rejected twice by the local council, the head is forced to resign. As a result, the local council now has significant bargaining power over the head of the local government.(iii) The regional budget over which a local council has the auditing right has been increased after the regional allocations increased in absolute terms and the percentage of block grants to total subsidies from the central government has grown. (iv) The potential opposition within the local council to the head of the local government has increased because various political parties now have representation. Finally Under Law No. 22/1999, the field agencies of central government ministries have been abolished except for those in five fields, and in addition it has become difficult for the central government to intervene in elections for governors, chief executives, and mayors.

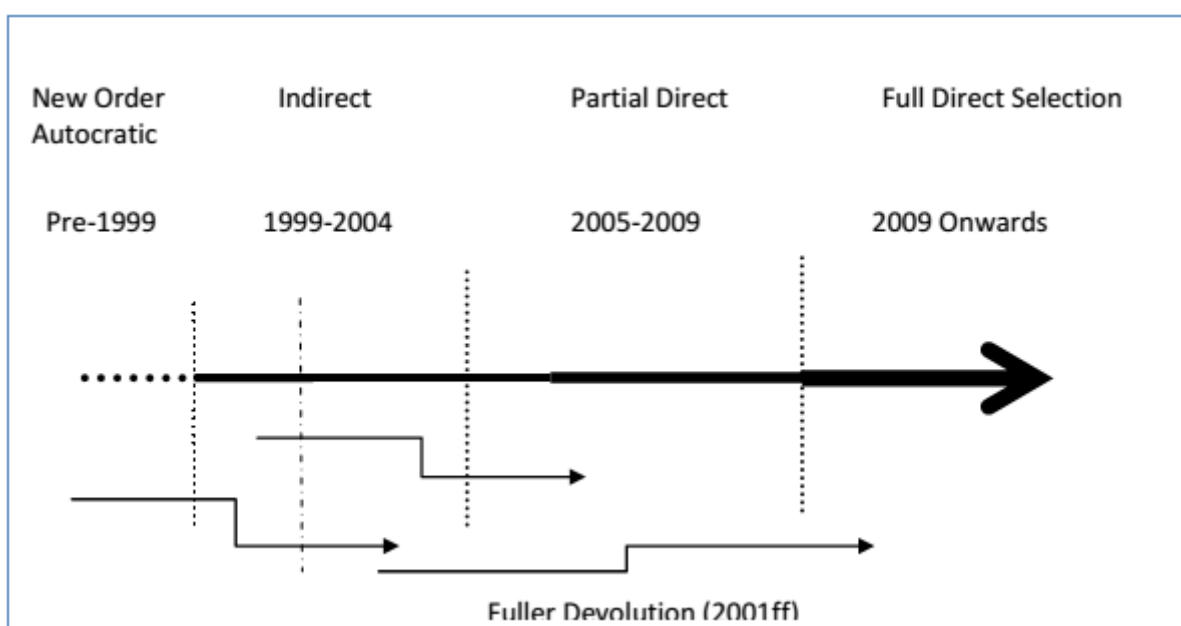
The Habibie administration promoted a big bang autonomous model through Law No. 22/1999. This law stipulated several radical changes: the declaration of regency/city governments as autonomous regions which are not hierarchically subordinate to the provincial government; election right of local legislative body for regents, mayors, and governors; and strong power of local councils. Article 4 (1) Law 22/1999 stated that in the context of the implementation of the decentralization principle, province, regency and city shall be formed and authorized to govern and administer in the interests of the local people according to their own initiatives based on the people's aspirations. Article 18 (1) states that the local council (DPRD) shall elect regional government heads. However, implementation of Laws 22 and 25 had several problems. Hidayat and Antlov (2003) noted that devolution initially led to deterioration in the provision of services, exacerbation of inequalities between districts, the capturing of economic benefits of regional autonomy by local elite, the absence of local accountability, and the dominance of local councils. Finally, the central government confirmed that Laws 22 and 25 as a "over acting autonomy (otonomi kebablasan) (Hidayat and Antlov, 2003).

Issue	Law No.22/1999	Law 5/ 1974
Status of local representative body (regional assembly)	Local government consists of local government head and apparatus for autonomous region, which assumes function as local executive body Local parliament is local house of representatives	Local government is local government head and local parliament
Definition of decentralization	Decentralization is transfer from central government authorities	Decentralization is transfer from government matters

Issue	Law No.22/1999	Law 5/ 1974
	to autonomous local governments (regions) within frame of unitary state of Indonesia	from central government to local governments or from upper to lower level local governments
From and scope of central and local government authority	Local governments authority covers all governmental authorities, except those of foreign affairs, defense, justice, finances and religious affairs	Local government has right, authority and responsibility to manage their own affairs Assignment of certain governmental affairs to local government is determined by central government regulations

Source: Syarif Hidayat and Hans Antlov, “Decentralization and Regional Autonomy in Indonesia”, in Philip Oxhorn, et al, Decentralization, Democratic Governance and Civil Society in Comparative Perspective Asia Africa and Latin America, Wodrow Wilson Center Press, Washington D.C. 2004, p. 286.

Due to the weakness of the act’s implementation, the government’s proposed changes to the act, namely the position of local councils as an element of regional government administration. and the election model of heads of local government. Article 56 (1) of Law mentions that “the regional heads and deputy regional heads shall be democratically elected in the one pair of candidates through direct, free, secret, honest and fair manner”.



Two autonomy acts have been causing much political change in the local level. Local governments in particular have become more independent than before and more democratic at the local level. Many experts noted the successful approach of big bang theory has at least empowered many to build local areas with the limited central government control. A 2008 survey funded by the U.S. Agency for International Development found that trust in local officials grew from 42% in 2006 to 55% in 2008. 70% of respondents said that local government executives were accountable to the people of their area, an increase from 61% in 2006. Some successful stories of locally autonomous policy implementation are the creativity of local governments in handling specific local problems, such as street trader management in Solo city with Joko Widodo, information technology use introduced by Yogyakarta' mayor Herry Zudianto in Yogyakarta, and local agriculture policy done by Damassara as a new autonomous regions. Bennett (2011) noted that the hope for decentralization in Indonesia was that with greater autonomy at the local level, constituents could increase the accountability of their local leaders. Along with the authority given to regional governments, however, these authorities have not been balanced with accountability, there for the cases of corruption in the local government. In line with the majority of the theoretical literature, we argue that the monitoring of bureaucrat's behavior is an important determinant of the relationship between decentralization and corruption (Lessman and Markward, 2009).

#### A Chronology of Indonesia's Local Autonomy Development

Year	Act	Main Characteristics	Context
1948	The First Constitution of Indonesia, Article 18	Guarantee of local autonomy under the constitution	Principle of statutory reservation
1948	Local Autonomy Law No. 22/1948	Institutionalization of local autonomy	Liberal democracy, balanced development, and administrative efficiency
1957	No. 1/1957	Election of local government heads	Liberal democracy
1965	No. 18/1965	Suspension of local autonomy and dissolution of local councils	Authoritarian rule
1974	No. 4/1974	Indefinite postponement of local autonomy	Military authoritarian rule
1999	No. 22/1999	Election of local government heads	Liberal democracy
2004	No. 32/2004	Election of local government heads	Liberal democracy
2014	No. 23/2014	Election of local government heads	Liberal democracy

Act No. 23/2014 stipulated clearly community participation in Article 354 as follows:

To inform local government affairs to public

To enhance civil society actively participation in local governance

To institutionalize civil society participation in decision-making processes in form of

- 1) Local policy and regulation formulation
- 2) Planning, budgeting, implementation, monitoring and evaluation of local development
- 3) Asset management and natural resources development
- 4) Public services.

The following method of public participation such as, public consultation, policy deliberation, public engagement, controlling and other public engagement are the most common in Indonesia. This legally civic participation in local governance affairs is a tremendously step forward compared with the preceding act that does not regulate public participation clearly.

However, the election of local government heads is regulated in Government Regulation No. 1/2014 with the significant change particularly in elections. This regulation stipulates only the election of local government's head and does not stipulate the pair candidate of regent/mayor/governor and vice regent/mayor/governor. The vice regent/mayor/governor is appointed from high rank public officials based on the proposal of elected regent/mayor/governor.

### **Civic Engagement in Local Governance**

We try to use the ARVIN (association, resources, voice, information, negotiation) framework to present a more detailed methodology for assessing civic engagement enabling environments (Einhorn, 2007). The ARVIN acronym synthesizes the complexity of multiple conditions that affect the ability of Civil Society Organizations (CSOs) to engage in public debate and in systems of social accountability (Thindwa, 2003). The enabling environment analytical tool facilitates a comprehensive assessment of the legal and regulatory, political and governmental, socio-cultural and economic factors affecting civic engagement. It is based on an analytical framework that identifies five critical dimensions that are 'enabling elements' of civic engagement. They are:

**Association (A):** the freedom of citizens to associate

**Resources (R):** their ability to mobilize resources to fulfill the objectives of their organizations

**Voice (V):** their ability to formulate and express opinion

**Information (I):** their access to information (necessary for their ability to exercise voice, engage in negotiation and gain access to resources

**Negotiation (N):** the existence of spaces and rules of engagement for negotiation, participation and public debate.

Table the ARVIN Framework: A Way to Assess the Enabling Environment for Civic Engagement

Item	Legal and Regulatory Framework	Political and governance context	Sociocultural characteristics	Economic conditions
Association	Freedom of association	Recognition accreditation and procedures	Social capital, barriers, genders and illiteracy	Cost of legal registrations and accreditation, cost of convening and procedures meetings and forum
Resources	Tax systems; fund-raising, and procurement regulations	Government grants, private funds, contracting and other transfers	Social philanthropy, history of associational life, self-help and gap-filling	Size of and stresses in the economy, unemployment, impact of economy on contribution by members, infrastructure and cost of communications
Voice	Freedom of expression, media and information and communication technology-related laws	Political control of public media	Communication practices (use of media by different social groups)	Free associated with expressing views in media (advertisements versus op-eds), cost present, publish and distribute views (petitions, newsletter, radio

Item	Legal and Regulatory Framework	Political and governance context	Sociocultural characteristics	Economic conditions
				announcements)
Information	Freedom of information; rights to access to and provision of public information	Information disclosure policies and practices, ability to demystify public policy and budgets	Information networks, illiteracy, word of mouth	Cost/fees for access to information
Negotiation	Legally established dialogue spaces (referendum, lobby regulation, public forum and so forth)	Political will, institutionalized dialogue and social accountability mechanism, capacity of parliament and national government to engage	Social value and hierarchies that establish who can speak on what subject in what context and when	Bargaining power, impact of economic constraints on autonomy and advocacy

Source: Thindwa, Jeff, Carmen Monico, and William Reuben. Enabling Environments for Civic Engagement in PRSP Countries. Social Development Note 82, World Bank, Washington, DC, 2003.

### Netizen in Local Governance

Citizen involvement in governance is a focal point to ensure better governance accountability through broad space of social media for public participation. Social media is defined as “a group of Internet-based applications that build on the ideological and technological foundations of Web 2.0, and that allow the creation and exchange of User Generated Content (Kaplan & Michael Haenlei, 2010) “Web 2.0” refers to Internet platforms that allow for interactive participation by users. “User generated content” is the name for all of the ways in which people may use social media. The Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) specifies three criteria for content to be classified as “user generated:” (1) it should be available on a publicly accessible website or on a social networking site that is available to a select group, (2) it entails a minimum amount of creative effort, and (3) it is “created

outside of professional routines and practices.” (OECD, Participative Web and User-Created Content: Web 2.0, Wikis, and Social Networking18 (2007) [hereinafter OECD Report] (Kaplan & Haenlein, 2010, p. 61)

There are different types of social media, such as collaborative projects, virtual worlds, blogs, content communities, and social networks. Joseph (2012) noted several advantages of social media. First, it has expanded access to information in an important new way. Secondly, information can be spread faster and farther both within and outside social media. Thirdly, social media expands access to evidence of human right abuses beyond that offered by the mainstream media or NGOs. Fourthly, social media amplifies the message of its users. Finally, an important new platform for information access is taking shape with the emergence of WikiLeaks. Another type of opportunity provided by social media for openness and anticorruption is the increased opportunities for citizen journalism. Through social media, citizen journalism can report when the traditional media fails, such as when the media are strongly influenced or controlled by the state or those in power or when the media provide insufficient coverage of a story (Bertot et al., 2010). Social media tools have created opportunities for collaborative governance and have the potential to facilitate governments in their efforts to reach citizens, to shape online debates and e-participation, to empower citizens, groups, and communities, and even to revive or demand democracy or e-democracy (Banday and Mattoo, 2013). Each type will be explored in the following section.

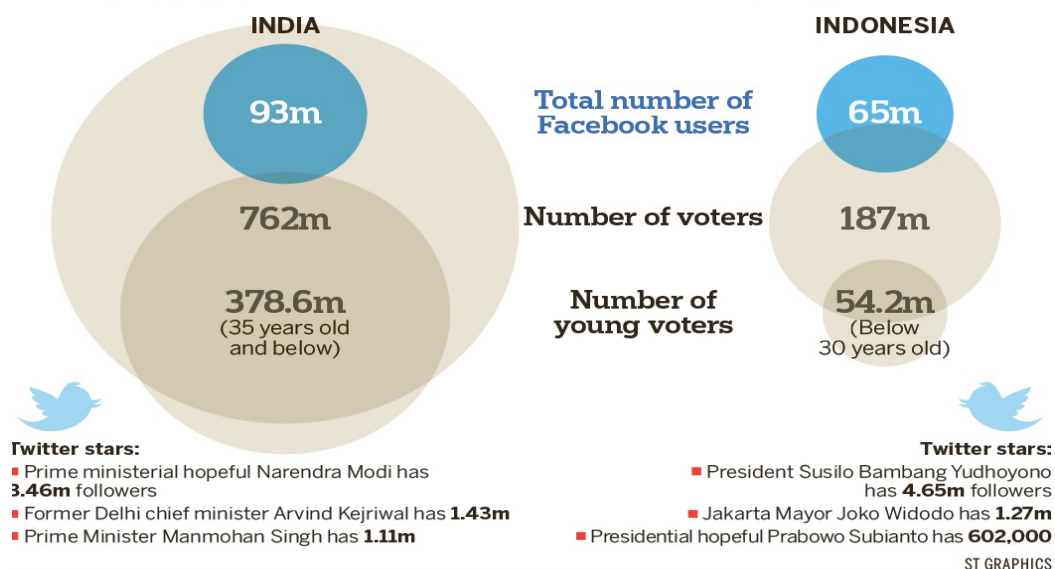
Politicians and government agencies in the United States of America and UK Councils are using social media extensively to interact with and to inform citizenry. In the United States social media use boosted Barack Obama’s grassroots presidential campaign (by using the Facebook page <http://www.facebook.com/barackobama> and the Twitter handle @BarackObama) in the year 2008. However, former US Congressman Anthony Weiner’s career collapsed after it was revealed that he had sent lewd photographs and messages to at least six women online (Srivastava, 2013,). In Canada, Glen Murray, the Minister of Research and Innovation for the province of Ontario, wanted to find a way to bring the public into the discussion. Murray and two other ministers created a crowd sourced wiki to help create an official policy paper on what the government’s approach to social innovation should be. Like Wikipedia, any user can add articles or edit submissions in a collaborative effort to create official policy. Gov.politwitter.ca is a companion tool to Politwitter that tracks social media activity by Canadian government institutions & organizations (Srivastava, 2013). In Russia, all items on the agenda of the presidential commission are available for online discussion via the official website i-Russia.ru, where those interested in what is happening can post their comments via social networks such as Facebook, Twitter and VKontakte id). Indian Prime Minister Manmohan Singh has a Facebook page at [www.facebook.com/dr.manmohansingh](http://www.facebook.com/dr.manmohansingh) that is frequently updated with both political and personal updates. It has around 382,223 likes which suggests that the citizens are interested in engaging in political and policy discourses. The PMO maintains the Facebook page and all information regarding important bills, legislations, PM statements, press releases, official visits, and photographs are regularly updated.

PMO India has a twitter handle too <http://twitter.com/pmoindia> (Srivastava, 2013). In researching the use of social media by Regional Police in Jakarta, Lestarie (2013) found that social media achieved its intended goals by serving as an efficient and effective tool for information dissemination, providing easier information access to citizens, and encouraging public participation and collaboration in government work.

According to the Ministry of Communication and Information, as of November 2013 Indonesia had 20 million Twitter users and 65 million Facebook users. Of the estimated 187 million voters, about 12% will be first-time voters aged 17 to 20, according to Central Statistics Agency data. Social media users swell the total youth vote (those aged below 30) to about 54 million, or a third of the electorate. At least six out of ten of these young voters are plugged into social media, according to a Jakarta Post report.

### Facebook face-off

Politicians in India and Indonesia, two countries with among the fastest-growing number of Facebook users in the world, are paying unprecedented attention to the use of social media for the upcoming elections.



Source: <http://www.stasiareport.com/the-big-story/asia-report/indonesia/story/indonesia-scramble-online-followers-20140301#sthash.6gmQeZdE.dpuf>

Fig.1. India and Indonesia Social Media Role in Election

In the government's sphere of influence, the Indonesian President Susilo Bambang Yudhoyono, or SBY as he is known, joined Twitter in 2014. Within two weeks of his joining Twitter, SBY had over 1.7 million followers and a spike in his popularity. In the 2014 general election for Indonesia's President saw Joko Widodo and Jusuf Kalla win the election for President and Vice President of the Republic of Indonesia for the period 2014-2019. These candidates have successfully gained popular support and initiated voluntary political movements (outside political parties). Once elected, Joko Widodo and Jusuf Kalla launched a new form of communication with social media (Facebook Jokowi Center) to build a new-populist Cabinet. In this way, Jokowi-Jusuf Kalla is attempting to get public responses and complaints from the community in order to provide input on the proposed ministerial candidates. Indonesia,



particularly Jakarta, is one of the places in the world which is most densely colonized by social media. Jakarta reputedly generates more tweets than any other of the world's big cities. In a nation of 240 million people, Facebook has more than 60 million active users, but creativity only goes so far. Merlyna Lim (2014), a digital media expert at Canada's Carleton University, said while Jokowi's online supporters are funny and innovative, Jokowi's opponent has outmanoeuvred him online. "Prabowo has been better in mobilising [online support]," she said. "They're more systematic ... they have more organised attempts to attack [Jokowi] (al Jazeera.com). Katapedia, the research centre for social media noted that the winning pair of Jokowi-JK has shown in the last ten days before election that items posted by those Jokowi-Jusuf Kalla were shared in social media 770,491 times, compared with 709,294 times for Prabowo Hatta Rajasa (2014). Voting for Jokowi-Jusuf Kalla via hashtag #(#finally vote for Jokowi) has AkhirnyaMilihJokowi become a trending topic.

Table Institutionalized Use of Social Media in Local Government

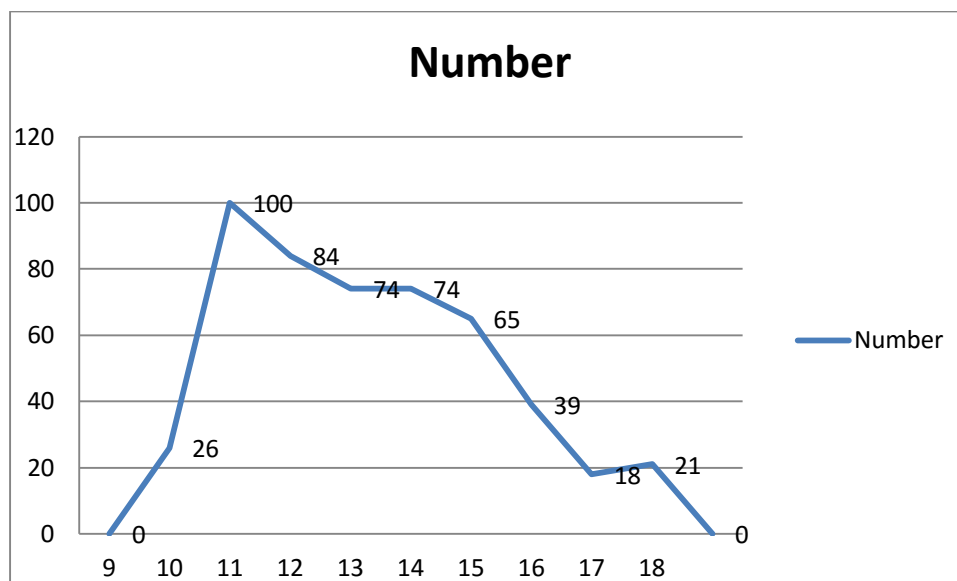
No	Item	Bandung	DKI Jakarta	Banyuwangi	EastKutai	Bogor
1	Starting Twitter	Ok-2009	Jan-10	Jan-12	Sep-12	Jan-10
2	Update					
	Update/tweet per day	21	5	40	4	7
	Update/tweet per week	148	35		7	
	Update/tweet per month	593	150		12	
	Total tweet	35.570			678	
3	Followers twitter head of government	35901000	1830000	13400	113168	1483
4	Mention twitter					
	Daily mention	7	275	20 s/d 30		
	Weekly mention	49	1400			
	Moonthly mention	210	1675			
5	Favorite twitter	17400000	219	122	219	
6	Number of photo and video	2,641				
	Type of information					
	a. Photo				13	
	b. Program				17	7
	Type of retweeted					
	a. Information				32	7
	b. Input				45	1
	c. Complaint				11	

However, not all local governments get the benefit from social media. Bekasi municipal government, for example, is a city that had not taken social media to enhance the performance of city government. This is despite the fact that the city is often mocked by its own citizens by the use of such topics trending on Twitter as Bekasi city.



*Fig. Picture of Citizen Complaint to Bekasi City Government*

Citizen complaining in social media originates from hot weather and traffic jam. Citizen aspirations were conveyed through social media as a form of citizen complaint to municipality government performance. They want to enjoy their lives in a livable and healthy city. People want to know that the leader is not merely talking or enjoying the term of office, but is actually working to improve governance. Responding to this message in social media, the mayor of Bekasi, Rahmat Effendi, cynically stated that Bekasi city's citizens lacked the proper knowledge to criticize their city development (detik.com, 12/10/14)



Source: Google Trend

*Fig. The Number of Topic Bekasi City in Social Media*

### Social Media Use in Jakarta Metropolitan Government

After Joko Widodo and Basuki Tjahaja Purnama became governor and vice-governor in Jakarta Metropolitan Area in 2012, they have introduced e-participation through social media. One platform that they used to cultivate citizen participation is YouTube. In their research on the YouTube presence of Jakarta's government, Chatfield and Brajawidagda (2013) analyzed 250 government-generated videos on YouTube, which were viewed and liked by 7.8-million of Jakarta's net-savvy citizens. These videos were then classified into seven categories, as follows

(1) High-Level Political Meetings, which refers to high-level internal meetings with internal and/or external stakeholders (e.g. policy makers, politicians, decision makers and senior public administrators) to discuss key political issues of interest to the public from perspectives of "The New Jakarta" reform visions.

(2) Community Engagement activities, which aim to promote informal social interactions and exchanges between the Governor (or less frequently, the Deputy Governor) and local citizens through community events.

(3) Site Visits, which are defined as direct observation activities for face-to-face fact-finding with citizens and government officials alike, engaged by the Governor (or on rare occasions by the Deputy Governor) outside his Executive Office.

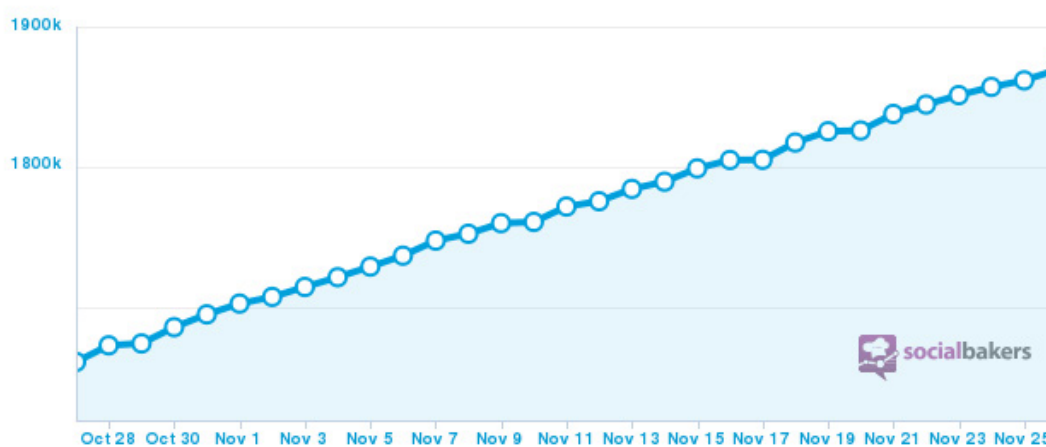
(4) Press/Media Conferences, which refers to news media interviews given by either the Governor or the Deputy Governor.

(5) Ceremonies, which includes activities of the government officials who represent the local government in sponsoring an official ceremonious event.

(6) Public Speeches, which includes invited keynote speeches delivered by the Governor or the Deputy Governor at seminars and workshops.

(7) Making/Hosting Honorary Visits, which includes official gubernatorial visits to a place or an event to represent the government to interact with other parties or agencies, as well as official gubernatorial receptions for other parties or age.

The 250 government-generated YouTube videos attracted a total of 7,815,549 viewers during the 80-day data collection period of this research. They found that the High-Level Political Meetings, the Community Engagement, and the Site Visits categories attracted the highest (48,773), the second highest (29,161) and the fourth highest (21,022) average number of viewers.



Source: [http://www.socialbakers.com/twitter/basuki\\_btp](http://www.socialbakers.com/twitter/basuki_btp)

*Fig Basuki PurnamaAhok Basuki TPurnama Twitter Followers*

Basuki, the governor of Jakarta, has 1,869,306 followers on Twitter, and follows 36 other users, while have posted 2126 tweets (Socialbaker.com). He also designed special hotline phone numbers to accept complaints from citizens: 0811944728, 081927666999, and 085811291966.



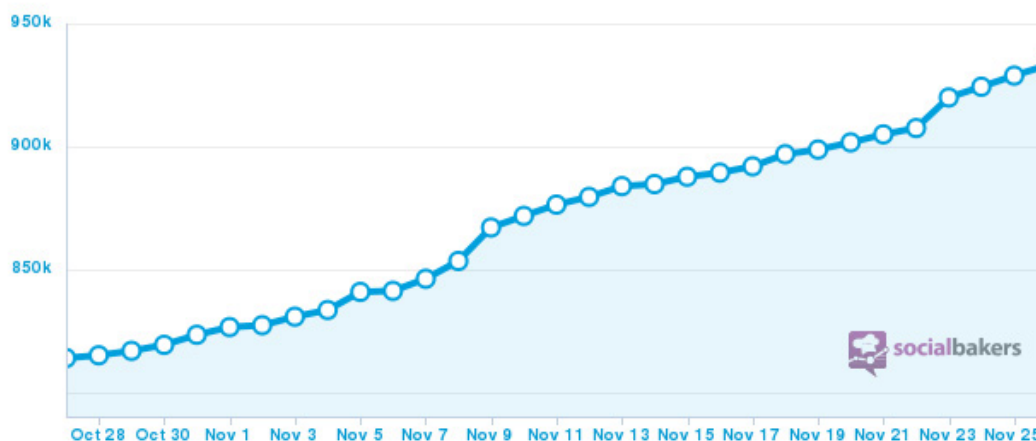
Source: Ahok.org.

### Bandung City: Evolution of CSO Participation in Bandung City from Direct Participation to Virtual Participation

Takeshi (2006) did field research on CSO participation in Bandung city during early decentralization implementation in 2004. He found that the city government worked with the Citizen Forum for Prosperous Majalaya (Forum Masyarakat Majalaya Sejahtera, or FM2S), a trustee-type group and traditional religious organizations such as NU and Muhammadiyah. The experiment of Kab Bandung demonstrates that the involvement of CSOs in local governance can successfully reconcile vested interests and unwanted competition within the district government. Vested interests and unwanted competition are the roots of bureaucratic inertia and thus they are impediments to local governance reform. I argue that the process of local governance reform is not linear or static but rather it is entangled and dynamic with various actors competing for power. That is to say, reform initiatives are shaped by contests over power, and thus are susceptible to vested interests of Bupati, district parliament, regional planning board, the line agencies, and CSOs (Takoshi, 2006).

How is Bandung city civil society involved in the current information era? After waves of local democratizations over the past decade, the current mayor of Bandung city, Ridwan Kamil, introduced a new way of CSO or citizen participation in local governance through social media. In his tenure, he has used social media as a tool not only to connect more deeply with people but also to manage the city and to enable better and faster communication. He also decided that every department in Bandung

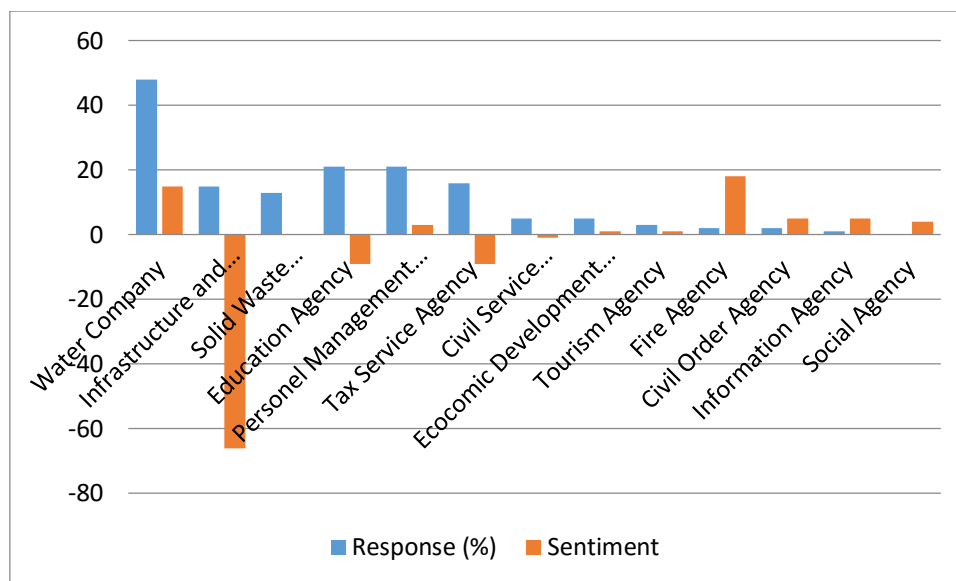
municipality government should have a Twitter account that was utilized for various activities such as information sharing and submitting visual reports of the work that needed to be done in the course of the city's development. Mr Kamil recognized that being connected is crucial to the future of a city, and installed 5000 free WiFi hotspots across the city of Bandung.



Source: <http://www.socialbakers.com/twitter/ridwankami>

*Fig Ridwan Kamil Twitter Followers*

Twitter name: @ridwank has 932983 followers and is following 2353 other users. His account has created 35649 tweets over its lifetime (5 years 1 month 22 days). The following performance of each department's response to social media was done by Bandung Voice (Suara Bandung) (suarabdg.com).



Source: SuaraBDG.Com

*Fig. Response and Sentiment Rate of Bandung City Departement via Twitter in November 2014*

We can see in the ARVI framework that social media introduces a new model of electronic citizen association in Jakarta and Bandung. By connecting via social media, the governor or mayor encourages the creation of citizen associations based on common interest in public deliberation. In the case of <http://Ahok.org>, the Jakarta governor's metropolitan government website, it creates interest in city issues among the common citizens. Legal citizen engagement in political affairs creates a new model of governance which acts as a low-cost two-way interactive platform with the governments through a common infrastructure of ICTs, and is the backbone of a networked government. Although the role of social media in local governance is not a legally established space for dialogue or a public forum by local regulations, the Governor of Jakarta and the Mayor of Bandung city have introduced a new model of free public deliberation, publishing and distributing views on what subject in what context and when. Local government-generated YouTube videos captured and dynamically communicated the government's central message and greatly increased the transparency of the Jakarta metropolitan government (Chatfield and Brajawidagda, 2013).

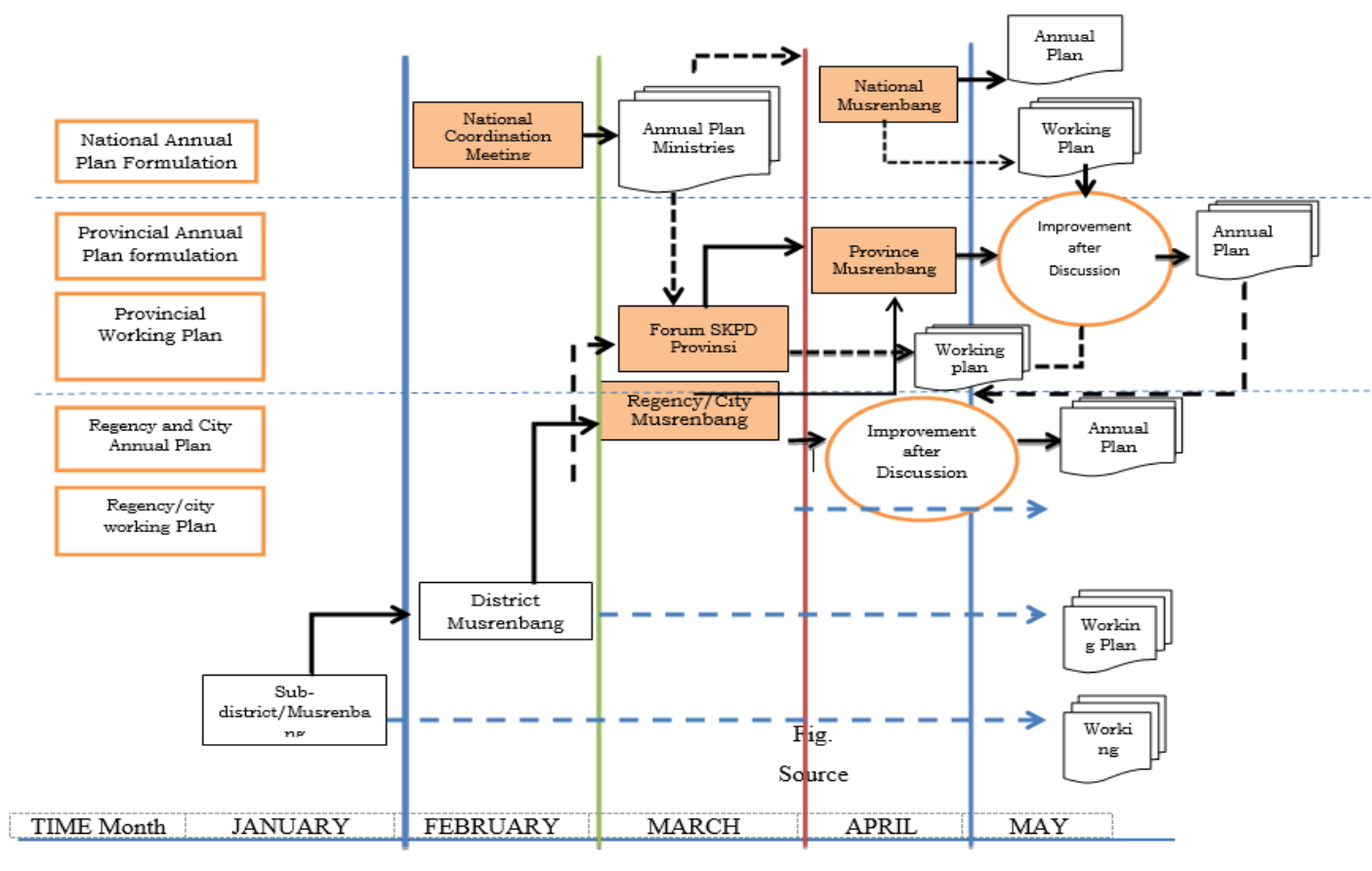
The interaction could be improved through social media users with high social capital. The management and control of this ICT infrastructure will serve the role of the infocracy. The remaining organizations of the public administration will be restructured in the coming decades to meet new organizational and technological demands, and will be draped like flesh around this backbone (Dick and van-Beek, 2008). The use of social media by governments can be made more open, more transparent, more responsive, and more accountable. These acts can provide a quick, cost-effective, two-way interactive platform for discussions and interactions of the governments with its citizens, which will help to inform better policy formulation and implementation. By evolutionary change, the use of social media

may introduce virtual organizations that occur as a result of virtual communications in organizations, communities, and their relationships (Fulla and Welch, 2002).

### **Musrenbang: Making Civic Engagement in Local Budgeting Process in Gowa Regency, South Sulawesi and Malang City, East Java**

In the following, we first discuss the links made in the literature between civic engagement and local democracy, in local budget deliberation particularly. Public participation in formulating local budgets (termed Musrenbang in the Indonesian context) is defined in various regulations, including the 2004 law no. 32 and 33 on Local Government and the Financial Balance between the Central and Local Governments; the 2007 Home Affairs Minister Regulation No. 59 on the Changes of the Home Affairs Minister Regulation No.13 on the Manual on the Local Financial Management the 2004 Law No. 25 on the National Development Planning; and the Joint Letter between the National Planning Board and the Domestic Minister no. 1354/M.PPN/03/2004050/744/SJ on the Manual for the Implementation of Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) forum and Local Participative Planning (Sopanah, 2012). Musrenbang is a deliberative multi-stakeholder forum that identifies and prioritizes community development policies (USAID, 2013). It aims to be a process for negotiating, reconciling and harmonizing differences between government and nongovernmental stakeholders and reaching collective consensus on development priorities and budgets. There is a hierarchy of these forums for synchronizing between 'bottom up' and 'top down' planning. The following figure illustrates the schema and schedule on Musrenbang.





This section is a comparative study attempt to assess the actual structure, working, and content of some arenas of civic engagement in different local budget deliberations. Musrenbang implementation analysis are based on the case Gowa Regency, which is located in South Sulawesi and Malang city in East Java Province. As an effort to increase transparency and participation institutionalization in local governance, Gowa's regency government has stipulated the local regulation No. 3/2004 on transparency and No. 4/2004 on community engagement in local governance. These regulations are based on the initiative of international donor agencies and the World Bank, under Initiatives for Local Governance Reform Program (ILGRP) which have been operated in 14 regencies/municipalities all over Indonesia from 2002 - 2012.

However, the existence of those local regulations on transparency and participation have not brought a significant change to the quality of local governance, even though the public now has the right to get information on local government budgets through local public radio and local newspapers. The practice of transparency and participation follows the standards required by the donor. The procedures for transparency and participation are formally engaged with the elite of local politics, the local bureaucracy, NGOs, and a few limited local public figures. The public has some difficulties in accessing local government documents (65 information budget items) based on Ministry of Home Affairs Regulation No.13 Year 2006, due to officials' reluctance to make budget documents available. The head of each department perceives that it was only required to make general or resume budget documents available,

not detailed budget documents (Pradana, 2015). When assessing budget information using ICT (information communication technology), Wibowo et.al. (2014) found the official website of Gowa regency's government also provided very limited information on Local Government Budgets. One important NGO's was sued in a local court by Monitoring Committee for Development and Corruption Transparency (KAPAK) for publishing accountability report of School Operational Assistance Fund Utilization in 2013. Finally, the NGO lawsuit won the case in local court and local government had to open budget report to the public.

### **Participatory Budgeting in Malang City**

To understand the relationship between the state and civil society in the APBD (Local Budget and Expenditure) policy deliberation can be explored through the stages of its process. Based on the Internal Affairs Ministry Regulation No. 37/2012 on manual drafting for APBD's 2013, Musrenbang objectives is aim to draft the annual plan, annual policy, and working plan.

Musrenbang aims to figure out the development issues that are being encountered by the Malang city government. The urgent and strategic issues are deliberated through a bottom up community meeting. However, not all of the issues discussed and proposed by stakeholders in these meetings are able to be prioritized in annual city plan. In sum, the criteria for policy issues that are prioritized to become an annual city program are both that (1) the programs have been listed in long term plan (RPJMD) and annual plan (RKPD), and that (2) the programs are in accordance with the national and province policy priorities.

Village Participatory Budgeting (Musrenbangdes) and Sub-District- level Participatory Budgeting (Musrenbangcam)

Musrenbangdes is an annual deliberation forum of stakeholders in order to plan village development for the year. According to the Malang city regulation, the objectives of Musrenbangdes are (a) to rank in order of importance the proposals made by the village, (b) to determine priorities for village activities funded by the local budget, and (c) to determine priorities for village activities that will be proposed and discussed in the higher level sub-district participative budgeting process. In reality, there are some city development programs in 2013 budget year that are not appropriate for community needs. The Head of Neighborhood stated that:

"The existing program is a self-help project that had been done last year. Last year, we expected to get cash flow from villages administration to run the agenda, and today, they include the agenda into the district Musrenbang result as today's development program. This program is not based on our proposal as a member of the neighborhood unit. The neighborhood unit knows nothing about this. We were never asked to get involved in Musrenbang, which means that it is a fictitious program. If we had

had the budget last year, it would have been easy for us to build house. Last year, we donated Rp. 350000 per household to build it. If you don't in me, just ask the community. If the budget is distributed, we will be happy. Sometimes, the budget is allocated based on the relationship. You will not get the program or the budget if you have a close relationship, a family member, or a close person for them”.

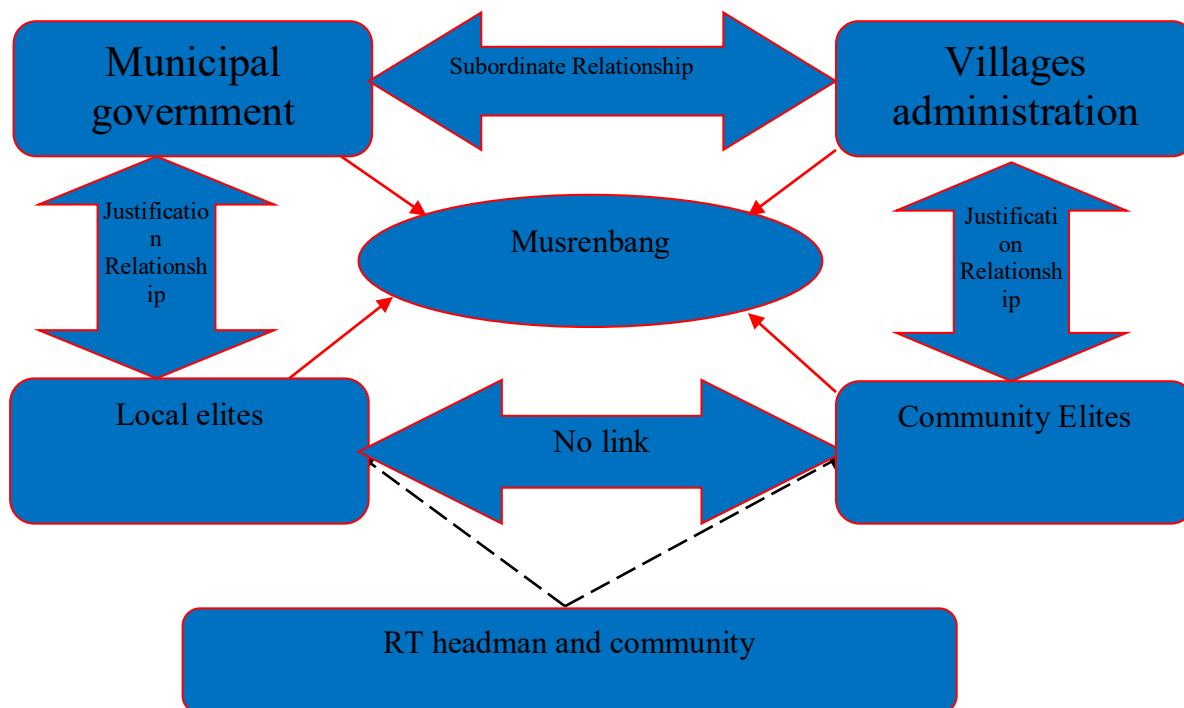
For example, in Merjosari village, Lowok Waru district, there is a drainage construction which is supported by the neighborhood head and the village apparatus, although the community did not approve it. This project is financed by the World Bank with a budget of around Rp 300.000.000. The neighborhood residents who live adjacent to the drainage construction project actually want to have a mosque for their daily prayers. This is similar with Sopanah's (2012) findings in Probolinggo regency. The musrenbang discussion was still controlled by administrators, lawyers, and special interest groups. The musrenbang forum merely serves as a “magnet” (i.e. to draw the crowd) and a symbol of the importance of participation. However, it provides no real power for the participants themselves to enact policy (Sopanah, 2012).

Musrenbang at District level are primarily an arena of mass media, academics, and Majelis Ulama Indonesia (Islamic Council Association), including Muhammadiyah and NU. Formally, the meetings are open to the public. As passive members of the community, village heads, representatives of local NGOs, journalists, and academics are invited to be present in the district level Musrenbang. Presence at this stage of the planning process is to ensure a formal degree of openness rather than a forum for deliberation and discussion (Sindre, 2012).

### **Musrenbang at City Level**

The proposals that are collected below district level (i.e. at the subdistrict level, village level, and community level) are eventually compiled by Bappeda (Planning Office) of the district administrative office and discussed at a district meeting along with proposals from the technical departments (Sindre, 2012). Indeed, this office has prepared the city government budget before the Musrenbang forum is done. In fact, Bappeda of Malang city tried to balance some strong interests of the local elites in the local budget. This finding was similar with some research findings that confirmed that public involvement in holding such a Regency or city-level musrenbang is limited through a delegate system. First, several reports question the real participatory aspect of the Musrenbang process emphasizing that the process is largely driven by local elites, politicians, and bureaucrats. Second, in contrast to various models of participatory budgeting, Musrenbang does not actually provide opportunities for participatory budgeting, only the early-stage planning identification of development projects. The third critique concerns the limitations inherent in the planning processes in bringing about broader social and political change, especially with regard to the type of projects that are allocation (Sopanah, 2012; Sindre, 2012). This

means that having a Musrenbang venue in which to participate does not guarantee that the participant will have a voice in shaping administrative decisions (Buckwalter, 2014)



Lohk Mahfud, as a member of city council stated that most of the Musrenbang agendas did not run well because the city's mayor, Peni Suparto, had strong influence on both executive institutions and on the city council. As a board of Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, the Indonesian Struggle Party city branch, (the dominant party in the city council) he had the capacity to have a good political lobby with the Democrat party and the Golkar party.

However, the formal civic participation via Musrenbang has encouraged bottom-up participation as Antlöv & Wetterberg (2011) pointed out in a different story. They found that there are encouraging signs that civil society engagement in government planning and decision-making processes is becoming more common after the decentralization era. From only around 35 percent of CSOs said they had been involved in public consultations and planning meetings (Musrenbang) in 2005, more than 80 percent had done so by 2009. One case study in Madiun city, Antlov and Wetterberg (2011) found that the CSO engagement with the state is providing important budget data to local government in order to improve the quality of the city budget. Also in Jepara, the CSO created a Citizen Forum called Jaran (Network for Budget Advocacy [used the Madiun-developed Simrandasoftware]) publicized the Simrandabudget analysis through community radio. In early 2009, they made presentations to the Regional Development Agency and the local council on the findings of the Simrandaanalysis of the 2007–2009 budgets. The Regional Planning Agency was so impressed with the results that it planned to use the Simranda software in upcoming public hearings on the 2010 local budget. Jaran made plans to train the newly-elected

councilors in using the software. In the case of Pattiro (MacLarren, 2011), a CSO role in Semarang and Pekalongan, is for mapping the agents and political positions and seeking alliances with reformers within the bureaucracy, Parliament and mayoral circle. In both places, a BAPPEDA planning official championed legislation within the bureaucracy, which was among the most resistant to change in both places. Similar research findings found by Buckwalter (2014) in Pennsylvania and Kentucky show that the closer citizens and administrators start to come in interaction and purpose, the more likely citizens are to be able to influence agency decision.

By comparing and analyzing those cases above, we propose the several important theoretical propositions about the potentials for citizen centered local governance.

Local citizen participation in local government is affected by the level of substantive citizen empowerment manifest, although its regulations are vacuum (Miles and Huberman, 1994; Antlöv & Wetterberg, 2011; Sindre, 2012; Buckwalter, 2014);

The level of substantive citizen empowerment is strongly affected by the style of leadership and by whether or not the CSO engages in capacity building between citizens and administrators.

The use of ICT or social media is able to strengthen local citizen participation in the form of community and leader-organized citizen participation under the transformational local leader.

## References

- Abbot Jason. (2013). Introduction: Assessing the Social and Political Impact of the Internet and New Social Media in Asia in *Journal of Contemporary Asia*, Vol.43 No.4. pp. 579 - 590.
- Ambardi, Kuskrido, et al. (2014). *Mapping Digital Media in Indonesia*. Jakarta: Open Society Foundation
- Andersen, Jargen Goul and Jen Hoff. (2001). *Democracy and Citizenship in Scandinavia*. Hampshire: Palgrave.
- J.C. Bertot et al. (2010). Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies in *Government Information Quarterly*, Vol.27. pp. 264 - 271.
- Banday, M Tariq and Muzamil M. Mattoo. (2013). Social Media in e-Governance: A Study with Special Reference to India in *Social Networking*, 2013 No.2. pp. 47 - 56.
- Bardhan, Pranab. (2002). Decentralization of Governance and Development in *The Journal of Economic Perspectives*, Vol.16 No.4. pp. 185 - 205.












- Barnes, Mirian, et al. (2008). *Designing citizen-centred governance*. Birmingham: Joseph Rowntree Foundation.
- Bulkwalter, Neal D. (2014). The Potential for Public Empowerment through Government-Organized Participation in *Public Administration Review, Vol.74 No.5*.
- Chatfield, Akemi Takeoka and Uuf Brajawidagda. (2013). Political Will and Strategic Use of YouTube to Advancing Government Transparency: An Analysis of Jakarta Government-Generated YouTube Videos in *Electronic Government, Vol. 8074*. pp. 26 - 37.
- Cooper, T. L., Bryer, T. A., & Meek, J. W. (2006). Citizen-centered collaborative public management in *Public Administration Review, Vol.66 (s1)*. pp. 76 - 88.
- Daft, Richard L. and Robert H. Lengel. (1983). *Organizations As Information Processing Systems*. Office of Naval Research Technical Report Series, Department of Management, Texas A&M University.
- Dijk, Jan vanAnneleen and Winters-van Beek. (2008). The Perspective of Network Government in A. Meijer et al. (Eds.), *ICTs, Citizens & Governance: After the Hype!*.
- Fulla, Shelley and Eric Welch. (2002). Framing Virtual Interactivity between Government and Citizens: A Study of Feedback Systems in the Chicago Police Department in *Proceedings of the 35th Hawaii International Conference on System Sciences*.
- Jong-soo, Lee. (2007). How far has Korea advanced in local autonomy? in *Korea Herald, Political Change in Korea*. Seoul: Jimoondang.
- Joseph, Sarah. (2012). Social Media, Political Change and Human Right in *Working Paper, No.35 Issue 1*. Boston College International and Comparative Law Review
- Hadiz, Vedi R. (2011). *Localising Power in Post-Authoritarian Indonesia: A Southeast Asia Perspective*. Singapore: Stanford University Press USA-ISEAS Singapore.
- Hudson, Wayne and Steven Slaughter. *Globalization and Citizenship: The Transnational Challenge*, Oxon: Routledge.
- Kaplan Andreas M & Michael Haenlei. (2010). Users of the World, Unite! The Challenges and Opportunities of Social Media in *53 Bus. Horizons, Vol.59 No.61*.
- Kitschelt, Herbert and Steven L Wilkinson. (2007). *Patron, Clients and Policies: Pattern of Democratic Accountability and Political Competition*. London: Cambridge University Press.
- Lawton, Alan and Michael Macauley. Localism in Practice: Investigating Citizen Participation and Good Governance in Local Government Standards of Conduct in *Public Administration Review, Vol.74 No.1*. p. 79.

- Lim, Merlyna. (2013). Many Clicks but Little Sticks: Social Media Activism in Indonesia in *Journal of Contemporary Asia, Vol.43 No.4*. pp. 636 - 657.
- Marian Barnes, Marian, et al. (2008). *Designing citizen-centred governance*. Birmingham: Joseph Rowntree Foundation.
- Mintzberg, H. (1992). *Structure in fives: Designing effective organizations*. Upper Saddle River. NJ: Prentice Hall
- Nurmandi, Achmad. (2009). The Practice of Knowledge Management in a Government Organisation: Managing the Informal Economy in Yogyakarta City, Indonesia in *The International Journal of Knowledge, Culture and Change Management, Vol.9 No.6*.
- Gardezi Saadla, <http://www.idgconnect.com>, 1 July, 2014
- Weist, Dana. (2001). *Thailand's Decentralization: Progress and Prospect*. This paper was prepared for the KPI Annual Congress III on Decentralization and Local Government in Thailand, held on 10-11 November.
- Sarosa, W. et al. (2005). *Making People's Voices Matter: An Analytical Study on District Planning and Budgeting*. Jakarta: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) & Decentralisation Support Facility (DSF).
- Shah, Anwar. (2006). The new vision of local governance and the envisioning role of local governments in Shah, A. (ed.), *Local Governance in Developing Countries: Public Sector, Governance and Accountability Series*. Washington: World Bank.
- Stokes, Geoffrey. (2002). Democracy and Citizenship in April Carter and Geoffrey Stokes (eds.) *Democracy Theory Today*. Cambridge: Polity Press.
- Lestari, Indah Srie and Jae yu Moon. *Understanding Citizen Participation in Governmental Social Media: A case Study of the Indoneisan Regional Police*. Seoul: Business School, Korea University.
- Paz, 2014 PAR Newsletter
- Srivastava, Meetika. (2013). Social Media and Its Use by the Government in *Journal of Public Administration and Governance, Vol.3 No.2*.
- Wayne Hudson and Steven Slaughter (Eds.). (2007). *Globalization and Citizenship, the transnational challenge*. London: Routledge
- U. S. Department of Justice Office of Community Oriented Policing Services (1100 Vermont Avenue, N.W. Washington, DC 20530)

- Utama, Edi. (2012). The Other Side of Social Media: Indonesia's Experience in Simon Winkelmann (ed.), *The Social Media (R)evolution?, Asian Perspectives On New Media*. Singapore: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Van Houdt, F., Suvarierol, S., & Schinkel, W. (2011). Neoliberal communitarian citizenship: Current trends towards 'earned citizenship' in the United Kingdom, France and the Netherlands in *International sociology*, Vol.26 No.3. pp. 408 - 432.
- Vigoda, Eran. (2002). From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens and the Next Generation of Public Administration in *Public Administration Review*, Vol.62 No.5.



**What's Your Social Media Quotient (SMQ)?**  
**Social Media Sophistication Quiz**

	1 Can You Name or Describe It?	2 Can You Identify Similar Sites/Tools?	3 Have You Ever Used the Site/Tool?	4 Do You Have an Account?	5 Are You A Regular User?	Totals
						
						
						
						
						
						
						
						
						
						
						
						
						
						
						
						
						
						
						
						
<b>Totals</b>						

Created by Courtney Shelton Hunt, PhD (2009, revised 2011, 2012, 2013, February 2014)  
 The Denovati Group, <http://denovati.com>

## The Concept on Power Structure of Thailand: Case Study, A Province in Northeast Province

Sataporn Roengtam, Ph.D.

*Assistant Professor, Department of Public Administration, Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University*

*sataro@kku.ac.th*

### **Abstract**

This study would like to present the results of investigation about characteristics, composition and relationship of actors in the 'Power Structure of Thailand' at the present time. The concept on 'Power Structure Analysis' of William Domhoff is used to construct conceptual framework and data analysis. The finding would be able to divided into 3 issues. Firstly, characteristic of the power structure, actors can be divided into 3 groups which all of them have to work together systematically. Secondly, in term of compositions, these groups can be put into 3 rings of power structures such as inner, middle and outer ring. Thirdly, the relationship, these groups will have their roles. The inner take responsibility about creating and planning. The middle takes responsibility about command and control. And the outer take responsibility about actions. All of them will have to work together in order to create, use and maintain their power to continuously collect and protect their interests in the province.

**Keyword:** history, decentralization, local government, Thailand

## Introduction

This chapter pointed out the characteristics of local power structure, how the characteristics affected the building of power and wealth of the local power structure's leaders and their crew as well as how the characteristics continually strengthened their power and wealth. This study focused on a province in the northeastern region as a case study.

This case study was the power structure of politician A, a former member of the provincial parliament who used to continually stay in the position and played an important role in politics regionally and nationally. He was considered a leading millionaire of the province maintaining his wealth from his businesses throughout the province. Nowadays, he was no longer the member of the parliament, but his and his family's economic status was not affected at all. In contrast, he was able to continually expand his business territory.

The study adopted the concept of "Power Structure Analysis" of William G. Dommhoff (2009) and the concept of "complication of money power" of H.J. Krysmanski (2007). It was concluded that these concepts were to state population, relationships, or connections under the networking of power structure and the follow-up to personal information, family background, educational institutions, and membership in organizations. These aspects were used to create the conceptual framework. It applied the qualitative methods including indepth interview in the key informant group, which were three local politicians, businessmen, a former member of the provincial parliament, three provincial administrators, two local administrators, one NGO representative, one provincial news reporter and one citizen who was co-worked with the target person. There were twelve people altogether. The people's real names and last names were concealed, but presented in forms of initials in Thai as symbols only.

The presentation was organized as follows: (1) the format of political network and new benefit groups, (2) the analysis of network of local power structure, and (3) overall conclusion of local power structure and proposed guideline of prevention in order to decrease power and wealth centralization in the local power structure.

### 1. The Format of Political Network and New Benefit Group

New political network was not different, that is, it consisted of a party and its leader who played a role of selecting politicians, who benefited the party in several ways including financial or political aspects or definite set-up votes, to be appointed with various political positions and ministers according to the decision of the party's leader. Each selected person for each position had their own networks of 7 - 8 politicians and members of the provincial parliament<sup>1</sup> in the area as their supporting bases. Some

---

<sup>1</sup> This was also known as "Mung" or group, or during some period of time known as "Klum Wang"

might have more. Each member of provincial parliament had their own form of networking, for instance, a coordinator in one service area of a member of provincial parliament might have 2 – 3 crew. Moreover, government officers in the province, district, and sub-district, politicians, community leaders as well as communication organization networks supported as their bases.

According to its readiness in organizing the mentioned political network, participants in this set-up network could easily and legally take advantages from the annual government statement of expenditure allocated through various projects, especially infrastructure projects. The mechanism of this mutual benefit management network through various government projects could be divided into 3 parts as follows.

**Part 1 the party management mechanism:** this was the cooperation between the party and its leaders who were appointed with political positions in the government. This mechanism had two main responsibilities: the party or its leaders selected potential politicians or heads of significant members of parliament to be appointed with political positions, for example, ministers. Later, the potential politicians or heads of significant members of parliament would allocate the ministry's budget to areas where groups of the members of parliament were in charge. Within the groups, there were sub-heads, who were mainly heads of candidates in the party of each province, taking care of and managing the mutual benefit. This depended on how much of the budget each parliament member could obtain from their sub-heads. In this mechanism, however, there might be virtue parliament members who excluded themselves from political particles within the party but had strong political networks which directed to the potential politicians in order to make an agreement on the mutual benefit. They also pulled the wires to obtain the budget into their responsible areas. The benefit they would get from this mechanism was compensation each parliament member would receive from the budget they had kept out for the potential politicians. The sub-heads of the groups must keep out part of the compensation to send to the appointed politicians, and the appointed politicians would return part of it to the party in order to be a circulating fund for the party's national political activities.

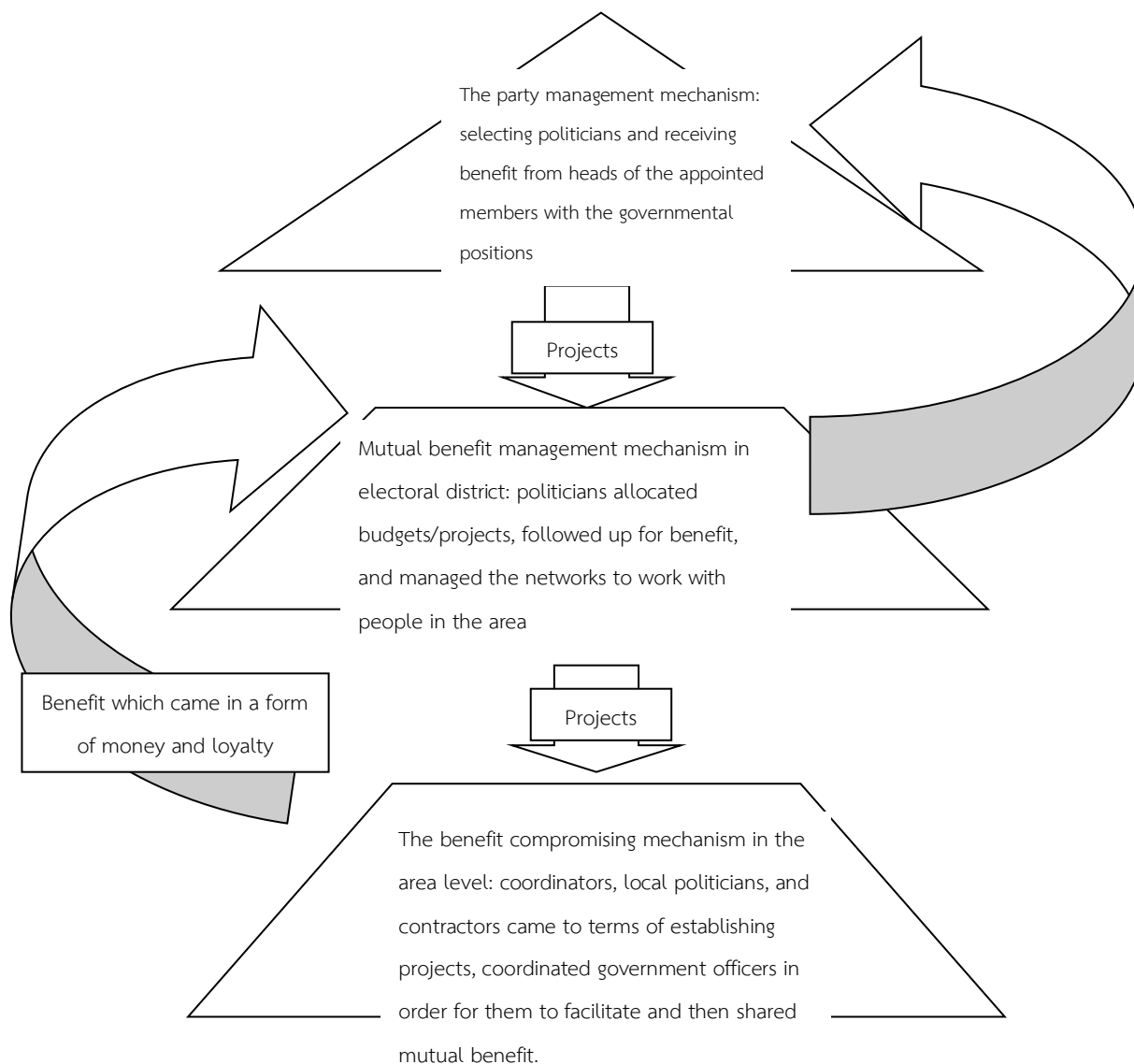
**Part 2 Mutual benefit management mechanism in electoral district:** this mechanism took responsible in managing the mutual benefit in the electoral district of politicians in each province. Each parliament member would manage the benefit within their own electoral district ranging from allocating projects into the areas, following-up the management of the projects with their areas' coordinators, tracking down compensations from each project which received the direct budget or via provincial budget from contractors, which normally counted for 10 - 20%, enabling all levels' government officers in facilitating the projects to go smoothly and legally with the compensation mechanism of approximately 5 - 10% of the total budget to the authorizing government officers starting from the level of district to province, transferring government officers who could respond to their network into the areas and doing otherwise to elsewhere for those who could not be included to their network, and promoting those government officers with significant positions in their offices.

This mechanism was used to create popularity in the parliament members and the party. The parliament members took this opportunity to follow up the projects co-established by the government and the public in the area and to generate help to the public with various kinds of patronizing which highly created popularity in the parliament members and the party's leader.

**Part 3 the benefit compromising mechanism in the area level:** The important roles in this mechanism were the coordinators of the parliament members in each area and the politicians in the network. Their main responsibility was to hire contractors, to coordinate and facilitate with all related sections, and to procure according to the government's rules and regulations. The allocation of benefit was among the contractors who were directly hired and the contractors who took over the work in the area, the politicians, and the government officers in the area. The coordinators got the compensation from operating such a task of 5 – 10% of the total budget whereas the administrators of local administration organizations would receive approximately 5% of share.

However, the benefit occurred during this mechanism was not requested to be sent back to the parliament members in order to systematically pass on to the party itself. The parliament members passed on the whole benefit to coordinators of the relating government offices and administrators of communities as a motivation and loyalty creation for such a task in the future. On the one hand, this helped the party and the area's parliament members as a tool to stably strengthen their base in each area. This was because such a benefit could "win the heart" of people in the network and create popularity for themselves and the party. These networks played an important role which worked closely with the public. They could actually influence how the public think. Thus, the public especially ones in rural or suburban areas were literally influenced by the networks. If the mechanism of this new political network could fully seek benefit from the area level network, the party's political activities would be smoothly operated and highly effective.

Figure 2 showed connection of each mechanism mentioned above.



*Figure 2: Political Model and New Benefit Groups in Northeastern Region*

This study investigated through one former national politician of the northeastern region (here was Politician A), who turned his interest to local politics within the province. He took advantage from his relationship with another local politician, and set this local politician as his coordinator working with chief executives of other sub-district administration organizations within his former base area. This was to be the base to rest each year's annual budget which he was allocated from other national-level politicians with whom he had close relationship. For instance, there was annually 30 million baht allocated to several sub-district administration organizations in the network. Each sub-district administration organization must propose projects which emphasized on developing infrastructures to the chief executives, who were also heads of the networks. The heads would gather all projects and process them through all governmental procedures. In this stage, some government officers in all levels facilitated the

process through. Once the projects were all gathered, they would be sent to parliament members in the central parliament and be allocated according to their requested budgets.

Mostly, the central parliament members set aside 10% as commission of the annual budget. The rest of the money would be passed down to the network of Politician A as well as pointing out who would be a contractor of the project.

Once Politician A was informed of the approval of each project including the contractors for them, he would inform the chief executives of sub-district administration organizations, or the heads of the networks, in order to pass this news to the sub-district administration organization which took possession of such projects. Then they would rightly procure according to the government's rules. During this stage, Politician A and the heads of the networks would set aside 5 - 10% as commission from each project or according to prior agreement or negotiation by the chief executives of the area. In some cases, the project was simply operated without any high technology and complicated operation but gave high return (around 15 - 20%), the chief executives would take role in operating such a project themselves. If the contractors in the networks were the initiators of such a project from the beginning, they would take the job but need to pay the chief executives as usual.

This process clearly showed the local power structure and its ability in seeking and collecting wealth<sup>2</sup> of Politician A both during his duty and after his duty as the parliament member. This was the operation in a form of networking which included national-level politicians, provincial agents who had close relationship with the national-level politicians, the networking contractors, heads of the local politicians, and district and provincial government officers. Under this network, there was a unity and there were several of such networks. It was very difficult for any sub-district administration organizations of any sections outside such networks to be adopted. For example, they would have no right to receive budget sent from national-level politicians no matter how good their proposed projects would be for communities. When they were not involved in such networks, these fruitful projects would be terminated. One informant stated that:

*"If the project is from the province of ...which is not the one in the network of one of the national-level politicians, every single project will be all terminated with many reasons. On the other hand, projects from the province the politician is in charge will be allocated full budget since he can completely control all the procure procedures or the government auction, or they call it in their hands."*<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> This was concluded from interviewing the informants.

<sup>3</sup> From interview

Another informant also mentioned the influence of such a network in an agreement of the previous one as follows.

*“In fact, all communities are informed to have the right to propose their own projects in order to ask for budget. But if they are not in the network, the projects will be dropped out. They are impossible.”<sup>4</sup>*

An important thing that maintained this network together was that the national-level politicians received benefit from all projects' budgets; moreover, they could also create their votive bases from areas in the network. As for the heads of the networks and the local politicians within the networks, they would receive additional benefit from external budget which many national-level politicians allocated to as a return. This was the main income that strongly supported their wealth. This amount of money was much more than the benefit from the local government organizations, where there was already very much. Moreover, the local politicians could take advantages from the projects as the demonstration for the next period of election campaign.

Due to the benefit occurred from the budget administration of the local administration organizations as well as both national and regional level politics' increasingly strong competition, the national-level politics tended to have more influence on results of local elections: in Singha-nakorn province, there was the administrator election for the Local Administration Organization in 2009. The local politicians who received funds from higher-level politicians and the national-level politicians in the area all won the election. That is, any community administrators agreed to join the patronizing networks of the national-level politicians could win any elections. On the contrary, those who did not agree to join the patronizing networks might have very little chance to win any elections. This was because the national-level politicians would interfere by nominating their people to be competitive candidates in the elections. Moreover, they would set up a huge amount of funding in order to buy votes with hope to win the election and have their people in board authority of the local administration organization. From previous elections, it showed how successful this strategy turned out, that is, almost 100 per cent of chief executives of sub-district administration organizations from several areas agreed to join the networks on which the national-level politicians had their influence. Figure 3 demonstrated the relationship of the network of local influential people with the ways the networks seek benefit.

---

<sup>4</sup> From interview



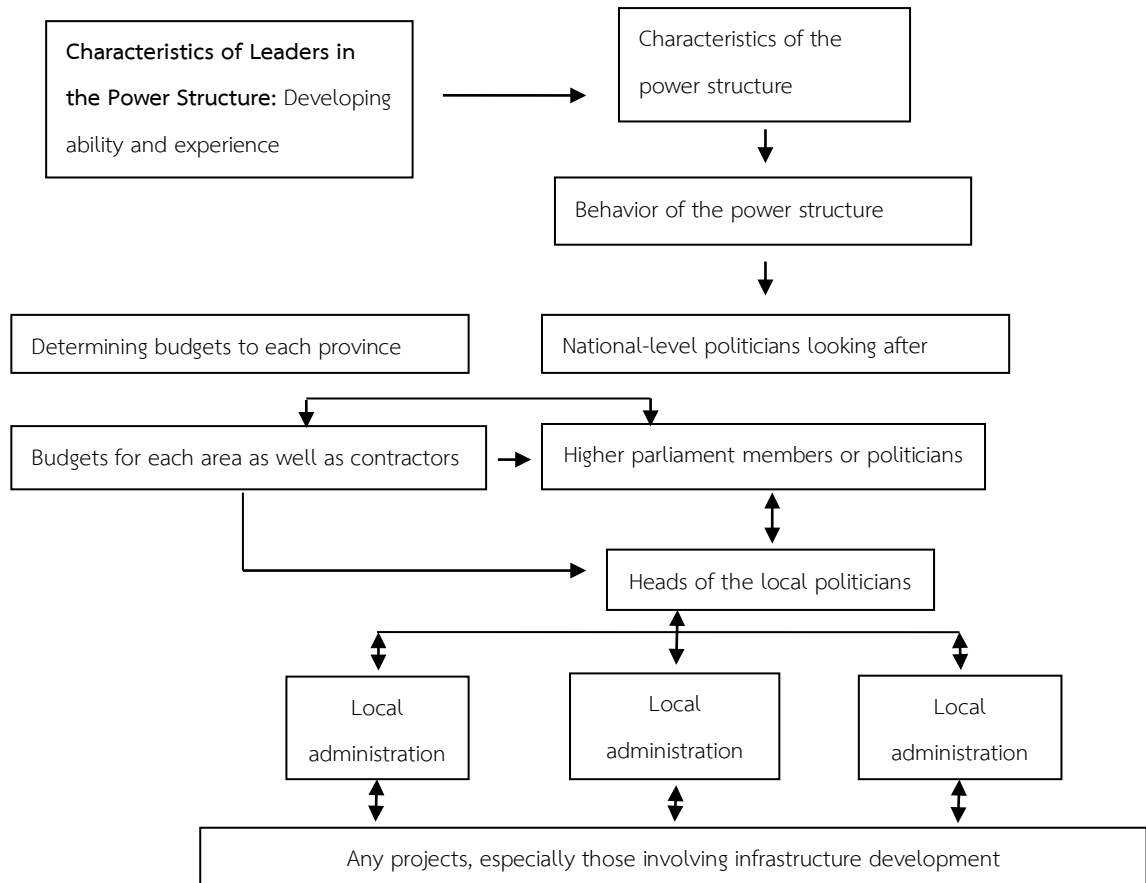
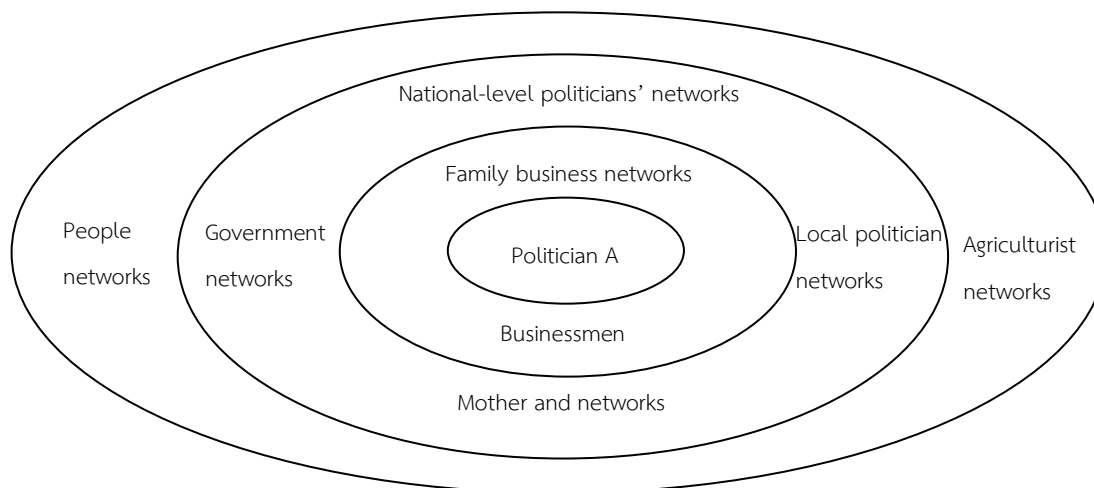


Figure 3: Relationship of the Network of Local Influential People with Ways the Networks Seek Benefit

2. The Analysis of the Local Power Structure Network

This part analyzed and pointed out development of the power structure, people’s networks, organizations under the networks as well as relationship within the power structure networks. This was to show how the local power structure network worked in order to help Mr. Sornchai and his networks in the power structure maintain the influential person in the province and help them use such structure create mutual economic benefit.

This part of analysis demonstrated several levels of relationship in forms of three circles including the inner circle, the middle circle, and the outer circle. The inner circle showed the networks’ members that had very close relationship with Mr. Sornchai, for example, family, relatives, and friends. The middle circle showed the political networks and the provincial and national business networks. The outer circle showed the crew networks, acquaintances, and people in the province. These were shown in figure 4.



Adapted from H.J. Krismanski, 2007

Figure 4: Mr. Somchai's Local Power Structure

The researcher divided the analysis into 3 parts as follows.

### 1. The inner circle within the local power structure

This circle mainly included family business networks which connect with other businessmen. All these groups of people had different activities to support Politician A as follows.

The family business networks were to set up the networks of businessmen, politicians, and both provincial and national government officers who needed to be involved due to business. Moreover, they had a fortune of benefit with several groups of people from both government section and private section. With these mentioned networks, they were able to access and request for support from all the people they had been connected with business matters or government matters. They also took advantages from making merit by donating a lot of money in order to access and receive support from the religious side. They also took advantages from relationships they had built with other groups or organizations, for instance, civil boy scouts, Rotary-Lions, Chamber of Commerce, foundations, etc. From the existing tightened and deepened economic networks they had, they supported them financially and materially as a result of the patronizing relationship with "funds" as a significant factor.

The provincial businessmen networks had a very tightened relationship with Politician A's family business networks since they dealt with business and worked socially and continually together. This gathering of the provincial businessmen networks into the power structure resulted significantly in the power structure's greater strength.

### 2. The middle circle within the local power structure

When considered Politician A's power structure, it could be said that the structure was very sophisticated. That is, the structure depended on the decentralizing mechanism to local administration

organizations in the province and personal relationships with national-level politicians, government officers, and the provincial businessmen as well as the politicians in the area as shown in the middle circle in figure 4.

***The national-level politicians:*** With relationships between Politician A and leaders of national-level politicians, it resulted in pulling political and governmental strings to access to the annual government statement of expenditure involving infrastructure development and to set aside some of the budget, for example, the budget for road construction and other infrastructures, for their provinces. This actually benefited for the public; moreover, this was considered an advantage for them to create popularity among the public by taking credits for all constructions. Politician A could take all credits in order to strongly build his voting bases among people in the province, especially in his electoral district.

***The teaching and academic government officers:*** Besides seeking national-level political alliance into his networks, Politician A also extended the networks in regional level. One important factor enabling his provincial political success was his ability in persuading the teaching and academic officers to vote for him in his electoral district. He did it by becoming one of the provincial primary educational committee which held authority in appointing and hiring teaching and academic officers working in the province's primary schools. Therefore, he coordinating with the network in persuading the teaching and academic officers into the networks was not very difficult. He started by approaching leading teachers in the area first, and proposed all kinds of assistances, for instance, helping them with all errands, assisting them in appointing or transferring the teaching and academic officers as requests, and pushing the teaching and academic officers' promotions annually.

***The local politician networks:*** This type of network was built through the patronizing relationship tying to political and economic benefit of both sides. That is, Politician A totally supported the local politicians with finance and materials for election campaigns. Once the local politicians won elections and were appointed with positions, they must pay back Politician A for his prior assistance by being one channel for Mr. Sornchai to seek benefit. This was by being the offices that received the allocated budget for governmental construction and infrastructure projects and by coordinating with local and regional government officers and in facilitating the mentioned mission.

### **3. The outer circle in the local power structure**

People in the outer circle remotely supported the existence of authority and benefit of the local power structure of Mr. Sornchai, including monks, agriculturists, and general people. Main responsibility of this group of people was his voting base during elections. Mr. Sornchai must pay attention to convincing this group of people to cooperate with him.

*The development of the local power structure in people's side*

At the beginning to have political power, Mr. Sornchai rarely had his political base directly from people but a set-up mass base from his acquaintances. After that, he gradually tried to play his role in building up his own voting base among people in the sub-district level. His ways to build the voting base could be divided into 3 ways including building the voting base through local politicians, through teachers' organizations, and through agriculturists' groups.

***The establishment of people's networks through politicians and communities' leaders:*** It showed that Mr. Sornchai used the local election system as a tool to build his mass base through supporting candidates in municipal level and sub-district administration organizations or heads of villages with funds and other resources in campaigning, for example, advertising trucks and flyers. This was with hope that the local politicians winning the elections would be able to convince their people to be his base later other than to be his business networks. This was due to more closeness between the local politicians and people than he had with them. To have the local politicians under his power structure brought him closer to people in the area. Therefore, he would have a better chance to create the patronizing system with the people relying on the local politicians or communities' leaders as media connecting him to the area people's needs. Then, Mr. Sornchai would provide the local politicians or the communities' leaders with resources as people requested. For example, in a case of people's request for road repairs or road construction, he could manage to use the local politicians or communities' leaders mechanism in pulling out central budget to the local administration organization. If it was the case of people's request for the same matter through heads of villages, he might directly and immediately use his relatives' companies or those of his networks to clear up the case in advance. This way, Mr. Sornchai could build up more of his people network to support him.

***The establishment of people's network through teacher organizations:*** It was well-known that the teacher network organization was one strongly influence to people's ways of life. Thus, anyone being able to take the teachers into their side would be easily accepted and respected. As mentioned earlier, Mr. Sornchai and his brother had well put the teacher organization as their political base. They relied on their being alumni of Rajabhat University and their degrees in education to access to the teacher organization's leaders. His brother was one of the primary educational committee which held authority in appointing and hiring teaching and academic officers working in the Singha-nakorn province's primary schools, and that was one strong factor persuading the teacher organization's leaders and other teaching government officers to gladly agree to work with him. Therefore, the teaching and academic government officer organization became one network being used to build the voting base among people in the area. Especially during election time, role of the teacher and academic government officer organization in connecting politicians and people was very significant.

***The establishment of people's network through agriculturalist organization:*** There was an attempt to build up relationship with the rubber tree grower organization of Singha-nakorn province by supporting the organization with cultivated baby rubber trees. To do so was taken as a means in pulling

the rubber tree grower organization into the business and he would lent them materials and equipment in production, for example, cultivated baby rubber trees, fertilizers, and pesticides. This was in exchange with an agreement that the growers would send the product in a form of rubber milk and other transformed products to his company. Politician A supporting the rubber tree grower organization in his province which was expanding rapidly was one strategy drawing another group of people into the local power structure in economic and politic perspectives. What benefited was his business could continually grow and his political base was also expanded.

## Conclusion

In conclusion, the local power structure in this study completely working needed the three circles' performance altogether. That is, the inner circle must bring resources and public in the middle circle and the outer circle into synthesis with other existing capitals, and turn them into a drive or motivation for Mr. Sornchai to politically compete in order to seek and maintain his political power. Meanwhile, Mr. Sornchai needed to keep all networks in the three circles as long as possible or to extend all the networks in the three circles as much as possible. This depended on his ability in putting the local power structure into good use for himself and his members in all the networks of the three circles. If this was not successful, his power structure must be relatively unstable.

Even though he had no longer been in any political positions, he maintained his relationship with some of the networks in the inner, middle, and outer circles. This could be said that he could remain his and his networks' power, influence, and wealth. It showed through people's respect and acceptance towards Mr.Sornchai as one influential political and business figure of the province despite his lack of chance to enter real political power for quite a period of time.

The synthesis of this study revealed the power structure and procedures in using it to seek economic and political benefit of Mr. Sornchai, who was the leader of this local power structure in a form of equation showing relationship between previously proposed variations as follows.

### *“The equation showing relationship between the variations enabling the local power structure”*

The local power structure = (family business + social networks + business networks + local and regional government officer networks + local and national politician networks) – (public's benefit + trend of national political parties)

From the equation, it could be concluded that in the context of the studies province, anyone desiring to establish their own local power structure depended on the sum of their own and their family business capability, the extent of their social, business, local and regional government officer, and local and national politician networks. Meanwhile, how sustainable such power structure could stand depended on how much it affected to the public's benefit and how strong of the trend of the national

political parties in the area. That is, if the power structure did not create any problems or affect to the area public's ways of life but smoothly built up benefit exchangeable relationship with the area people, it could stably stand. On the other hand, if the power structure could not create such exchangeable relationship with the area people or operated in a way that might drastically affect to the public's benefit, such power structure could possibly decline. Another factor important to the existence of the local power structure was popularity towards the national political parties in the area. This would affect to the leaders' status as the influential or powerful figure in the society since the area people could turn their interest to political parties that better answered their needs. This would make their status as the influential and powerful figure and political power unstable, and there were risks in the decline of the local power structure and being replaced with a new power structure supported from more popular political parties.

### Suggestions

In conclusion, the local power structure investigated from this study was called "money politics." It occurred from a combination of economic and politic benefits of networks' leaders and people in such networks including businessmen, politicians, government officers, and groups of people in the area. The study showed that any gatherings in such power structure were very tight as long as all parties in the networks or gatherings received satisfactory benefits. This kind of gatherings resulted in centralizing power and wealth in the area, which were centralized in the group of the local power structure leaders, especially people in the inner and middle circles as mentioned earlier. The result of this circumstance was the extending inequality in economy in the area of Singha-nakorn province. Meanwhile, power and political areas of people outside the networks were narrowed down. They could not get access to essential resources for their living as others in the networks. This also led to them being forced to enter any of local power structures in order for them to have equal economic and political power and opportunities to others in the society. In the sample case of the rubber tree project, it was a rush in the extent of power and wealth centralization. If such circumstance occurred without any preventions or solutions, this might lead to several economic, social, and political problems in the area as happened in the national politics.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> See National Reform Council. (2011). *The Proposal of Power Structure Reform (3rd ed)*. Bangkok: TQP CO, LTD. pp. 7 - 11.

Therefore, in order to prevent and solve the power and wealth centralizing problem within the local power structure as mentioned, the researcher would like to propose a guideline of prevention and solution as follows.<sup>6</sup>

1. A review of the power decentralization: There needed to be “the horizontal decentralization” from government offices to communities instead of the former “vertical decentralization.” This was because the former decentralization was one factor increasing the power and wealth centralization problem as in present. There should be a new power allocation between locality, communities, and people by decreasing role of the local administration organizations which was a representative for all people and encouraged the people to take direct roles in local administration as much as possible.

2. An encouragement of direct democracy along with representative democracy in community: This was to encourage the people and communities to balance any decisions of the local administration organizations. The local administration organizations must consult, listen to, and seek facts with the people in the communities where were affected from the local administration organizations’ operation. It depended on the principle that the balance of representative democracy must come from the power of direct democracy, that is, it was from people’s consultation and negotiation between the people and communities and the local administration organizations.

3. The community and people strengthening: There were two ways to strengthen the community and people. The first way was an allocation of budget directly to the people, which would fully empower them in making decisions on some aspects due to their actual needs or could make decisions on who would operate their projects without any monopoly of government offices. The second way was that the academic units in the area encouraged the people’s strengthening. This was by motivating and supporting mutual knowledge management among people in the same community and cross communities in order to exchange knowledge. It would lead to the experience increase in self-management of the community and people as well as would be able to increase their verifying and balancing ability with the area’s governmental system.

One reason the researcher proposed three suggestions was that when considered the cause or one important factor supporting the local power structure was the governmental system in the central, regional, and local levels which was another influential power structure in the area. From the study, it showed that this power structure relied on the power of the area’s and central governmental system in developing and stably maintaining its status in the community. Thus, the researcher would like to suggest that the decrease of the governmental system’s power by encouraging the community and people to strengthen and to be able to increase their self-management. This would result in the way that the local

---

<sup>6</sup> All three proposals were adapted from the Proposal of Power Structure Reform of the National Reform Council. Referred to in footnote 13. p. 32 - 40.

power structure could not rely on the governmental system's power in seeking and preventing its economic benefit as usual. It was because most of the power that was used to be with the governmental system would be transferred to the community, and the people would have power to make decisions and to directly manage their own locality as well as to have power to verify and balance the governmental system's power in the area. If the decentralization to the people and the community being able to self-manage as proposed were successful, it would be the good prevention and solution to the local power and wealth centralization, which resulted from the extent of the local power structure in the area.

## References

National Reform Council. (2011). *The Proposal of Power Structure Reform (3rd ed)*. Bangkok: TQP CO, LTD.

นวพร เรืองสกุล. (2548). คิดใหม่กับระบบอุปถัมภ์. คอลัมน์ ดุลยภาพดุลยพินิจ. *มติชนรายวัน*. 16 มีนาคม 2548.

Domhoff, William, G.. Who Rules America. เข้าถึงได้ใน <http://www2.ucsc.edu/whorulesamerica/>

Krysmanski, H.J.. *Who will own the EU – the Superrich or the People of Europe?*. Policy Paper of the Rosa-Luxemburg-Stiftung. 3/2007



**The Policy Implementation of National Health Insurance in Bantul Regency – Yogyakarta Province, Indonesia (A Case Study of Premium Payment Assistance and Non Premium Payment Assistance)**

Dyah Mutiarin (1) Andri Putra Kesmawan (2) Nur Khaerah (3) Ummi Zakiyah (4)

*(1) Lecturer of Masters on Governmental Sciences Universitas Muhammadiyah Yogyakarta (MIP UMY)*

*mutiarin@yahoo.com*

*(2) (3) (4) Student of Masters on Governmental Sciences Universitas Muhammadiyah (MIP UMY)*

*(2) andriputrakesmawan@gmail.com*

*(3) herha.runk@yahoo.com*

*(4) dhmimyamin@gmail.com*

**Abstract**

Health insurance is one of the basic needs for people. Therefore, the State is required to develop a social security system that is based on justice. In order that the right of everyone to social security can be realized, the Act No. 40 of 2004 on National Social Security System (SJSN) states that the mandatory social security program covering the entire people (universal coverage) is achieved gradually through the Agency for Public Legal namely BPJS for Health (Social Security Organizing Agency for Health Insurance). The objective of this study was to describe the differences on the BPJS for Health policy implementation toward Premium Payment Assistance (PBI /Peserta Berbayar luran) and Non Premium Payment Assistance (Non-PBI /Peserta Berbayar luran). The research found that the policy of BPJS for Health in Bantul is implemented very well. It is based on the results of index value; the communication dimension index is 4.44 (very good), the dimension of the resource is 4.59 (very good), the dimension of the disposition is 4.44 (very good) and the dimension of bureaucratic structures is 4.57 (very good). The differences on effect of the BPJS for Health policy implementation toward Premium Payment Assistance (PBI /Peserta Berbayar luran) and Non Premium Payment Assistance (Non-PBI /Peserta Berbayar luran) in all dimensions; those are the dimension of participation with the value  $F_h=100$ , the dimension of service with the value  $F_h = 100$  and a financial dimension with the value  $F_h= 100$ .

**Keyword:** Policy Implementation, BPJS for Health, Premium Payment Assistance and Non Premium Payment Assistance

## Introduction

The social security system in Indonesia is known as the National Social Security System (SJSN) as described and regulated in chapters 2 and 3 of the Act No. 40 of 2004 on SJSN that the “National Social Security System is organized based on the principle of humanity, the principle of benefit and the principle of social justice for all Indonesian people. National Social Security System aims to provide a guarantee on the fulfillment of the basic needs of a decent life for each participant and/or their family members”.

The scheme on the implementation of the national social security is further stated in the legislation that is the Act No. 24 of 2011 on the Social Security Organizing Agency (BPJS) as a body that organizes the social security. Social Security Organizing Agency (BPJS) is an institution or a legal entity established to administer social security programs in Indonesia. There are two forms of BPJS as described in Article 5, paragraph (2) that “BPJS as referred to paragraph (1) is: a) BPJS for Health; and b) BPJS for Employment.

In Yogyakarta, the problem is related to participants with poor category. People with disabilities who have physical limitations question the poor categories defined by BPJS for Health. In *Kedaulatan Rakyat* newspaper, the Head of Ombudsman as the Representation in Yogyakarta received complaints from people with disabilities who questioned how the poor category is defined (KR, February 15, 2014). In addition, BPJS implementation in Wonosari District was also criticized that the implementation of BPJS from 1 January or effectively starting on Thursday (2 January 2015) was still confusing the public as the rules and their implementation are not synchronized.” (Keadulatan Rakyat, January 3, 2014).

Regarding the phenomenon related to the implementation of BPJS For Health in several regions including in Yogyakarta, it is necessary to conduct research specifically and more comprehensively. Furthermore, it can be seen in detail the problems that exist so the solution can also be found. For those reasons, this research aims to find out how the implementation of the policies of BPJS For Health in Bantul Yogyakarta as well as the differences on the influence of the policies of BPJS For Health towards Premium Payment Assistance (PBI /Peserta Berbayar luran) and Non Premium Payment Assistance (Non-PBI /Peserta Berbayar luran) in Bantul District of Special Region of Yogyakarta?

## Theoretical Framework

### 1. Policy Implementation in the Health Sector

In line with the decentralization in the health sector, the role of the state has shifted from the previous as implementing health care becomes a regulator that makes a health policy. According to Susilawaty (2007), the purpose of health policy is to achieve national development in the health sector which is based on the initiative and aspirations by empowering, collecting, and optimizing potential areas for the benefit of local and national priorities.

Health policy in practice is not confined to the interests of individuals as the scope is very broad covering the public interest, general purpose and citizens in general. Thus, a health policy should be able to empower and improve community participation in health development. Thus, the health policy must seek the availability of health services which are equitable and evenly without differentiating between segments of society with each other including in ensuring the availability of health services for the poor and the nearly poor.

In general, policy implementation is a dynamic process, where the implementers perform an activity or activities that are likely to get a result that is consistent with the objectives or goals of the policy itself (Agustino, 2012, p. 139). While Nugroho (2012, p. 674) explains that the implementation of the policy in principle is a way for a policy to be able to achieve its objectives. Basically the policy implementation is an action/real program implemented based on the formulation of policies that have been developed previously to achieve specific goals. Nugroho (2012, p. 675) adds that the series of policy implementation include the start of the program, the project, and all activities.

Different from Nugroho, Suharno (2013, p. 169) argues that the implementation of policies that have gone through the stage of recommendation is a relatively complex procedure, so that there is not always a guarantee that the policy will work in practice. Meanwhile Agustino (2012, p. 140) argues that policy implementation is a very important stage in the overall structure of a policy, because through this procedure the overall policy process can be influenced by the level of success or failure in achieving goals.

According to Daniel Mazmanian and Paul Sabatier (1983, p. 61) as cited in Agustino (2012, p. 139), “policy implementation is the implementation of the basic wisdom decision which is usually in the form of legislation as well as commands or important executive decision or a decision of judicial body. The decision identifies the problem to be addressed, mentions the goals or objectives to be achieved and various ways to structure or organize the implementation process”.

Meanwhile, Van Meter and Van Horn (1975) in Agustino (2012, p. 139) define the policy implementation as “actions done by either individuals or officials, or groups of governments or the private sector aimed at achieving objectives that have been outlined in the wisdom decision”.

Merilee S. Grindle (1980) cited by Wibawa (1994, p. 22) in Nugroho (2012, p. 690) states that Grindle model is determined by the content and the context of policy implementation. Then it added again that “The basic idea is that once the policy is transformed, then the policy implementation is done”. The contents of the policy include the following:

1. The interests affected by the policy
2. Type of benefits that will be generated
3. The intended degree of changes

4. Position of policymakers
5. (Who) program implementers
6. Deployed resources.

Meanwhile, the contexts of the implementation are:

1. Power, interests, and strategies of the involved actors
2. Characteristics of the institutions and authorities
3. Compliance and responsiveness (Nugroho, 2012, pp. 690 - 691).

Based on several theories reviewed earlier, the researcher used the theory of George C. Edward III (1980) as an implementation variable with the consideration that the policy implementation of BPJS for Health in its implementation process has several interrelated elements and there are levels of interrelated policy hierarchy. Besides, BPJS for Health has facilities including 1) first-level health facilities; 2) advanced level health facilities; and 3) supporting health facilities. Thus, by using the theory of Edward III, communication and bureaucratic structures needed to implement a policy will be described in detail and systematically.

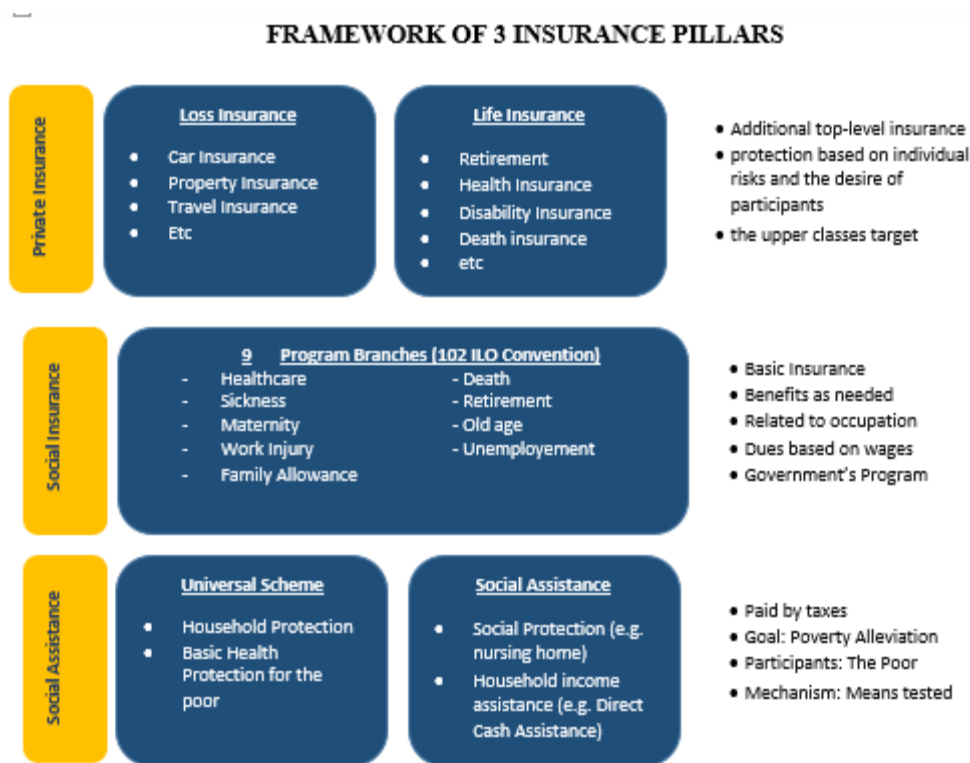
Meanwhile, the theory proposed by Merilee S. Grindle (1980) is used as a factor affecting the policy implementation as BPJS For Health has been implemented; therefore, it is necessary to know whether the policy is in accordance with what is expected by the implementers as well as whether it reaches appropriate targets. Therefore, the theory proposed by Merilee S. Grindle (1980) on Policy and Implementation Context is appropriate to analyze it.

## **2. Social Security Insurance**

The definition of social security can be divided into two major groups, namely: social insurance and social assistance (Yohandarwati, 2003, p. 19). Viewed from a social insurance approach, social security means the technique or method of handling the risks associated with working relationship based on the law of large numbers. Meanwhile, when seen from the viewpoint of the social assistance, social security means income support for a disadvantaged community for consumption purposes (Situmorang, 2013, p. 4).

Based on 2012 - 2019 Health Roadmap, there are three pillars of insurance/guarantee as follows:

Figure of Insurance Pillars



Source: Jamsostek (2012)

Systematically, the social security system in Indonesia has built up a social protection program at each stage of the program's objectives of social protection. For the promotion stage, the government as the regulator has made the legislation relating to labor law, regulations regarding the regional minimum wage and regulations on health and other related regulations. Furthermore, on the prevention stage, the mechanisms have been set up in social insurance with social security programs, health insurance, pension insurance and savings and insurance for Indonesian National Army. The mechanism for the latter stage, Protection stage, is done through cash transfer social assistance programs, social safety nets, jamkesmas (society health insurance), and natural disaster assistance.

Social security within the framework of social protection which includes a formal sector and premium program eventually becomes a part of a broader poverty alleviation strategy. A guideline is needed to guide the implementation of the development of health insurance as mandated by the Social Security Act and the Act No. 24 of 2011 on the Social Security Agency (BPJS). According to the provisions mentioned in the legislation mentioned above, it can be explained that the social security program funding's consequence is not little because it provides protection which includes the participation aged 0-14 years old (pre-employment coverage), participation aged 15 - 64 years old (active contributor) and the participation of old age over 65 years old (post-employment coverage) (Situmorang, 2013, p. 27). Social security benefits include cash benefit for the income support of the breadwinner, financial

compensation for occupational accidents cases and accidental death as well as health services benefits (Situmorang, 2013, p. 24).

Explained again by Situmorang (2013, p. 27), there are five (5) connectivities in the administration of a comprehensive social security system which includes: 1) a program associated with the provision of financial compensation; 2) programs related to rehabilitation and provision of aids; 3) programs associated with the suspension of consumption or income; 4) programs related to health care and 5) medical care and immunizations.

### 3. Universal Health Coverage (UHC)

Universal coverage can be interpreted as a thorough coverage. The term universal coverage), more specifically universal health coverage, comes from WHO (World Health Organisation (Mundiharno, 2012, p. 209).

Universal health coverage aims to ensure that all people get needed health services without difficulty to figure out how to pay for it. Universal health coverage is constructed by three dimensions, namely population coverage, service coverage, and financial coverage dimensions. This is consistent with the conceptual framework described by the World Health Organization (WHO) that “The WHO's conceptual framework suggests three broad dimensions of UHC: population coverage, service coverage, and financial coverage”.

Mundiharno (2012, p. 209) explains further about the three dimensions of the universal health coverage. The first is the population coverage. From this dimension of universal coverage, it can be interpreted as “thorough participation”, in that all residents are covered as health insurance participants. By becoming participants of health insurance, it is expected they have access to health services. However, not all people who have participated in health insurance can immediately have access to health services. If the population lives in areas where there are no health facilities, the population will still lack access to health services.

Therefore, the second dimension of universal health coverage is the equitable access for all residents to obtain health services. It implies that the availability of facilities and health workers is necessary so that residents who participate in health insurance can really obtain health services. Third, universal coverage also means that the out-of-pocket payment becomes smaller so it does not lead to financial catastrophic which causes the participants to be poor.

The character of social security programs in Indonesia is still fragmented based on specific population groups. The characteristics of each population group are a social context that cannot be ignored.

Indonesia can attempt to achieve universal health coverage in three dimensions of UHC according to the World Health Organization (WHO) gradually. The key is that the first priority in achieving

universal health coverage is a guaranteed population expansion which aims all citizens are assured so every resident who is sick does not become poor because of high treatment costs. The next step is to expand guaranteed health services so that everyone can meet medical needs. The last is the guaranteed increase in medical costs so that the smaller the amount of direct costs is borne by residents.

Quick achievement of universal health coverage through a social security is influenced by several factors. Carrin and James in Mundiharno (2012, p. 211) states that "There are five factors that affect how quickly a country achieves universal health coverage. First, the income level of the population. Second, the economic structure of the country mainly related to the large proportion of the formal and informal sectors. Third, the distribution of the country's population. Fourth, the ability of countries to manage the social health insurance. Fifth, the level of social solidarity in society.

The low social security coverage which generally consists of the Health Insurance, Occupational Accident Insurance, Death Insurance, Old Age Insurance and Pension Insurance is inseparable from the development of a country's economic growth, unemployment, poverty, education included in the Human Development Index (Situmorang, 2013, p. 30). However, now universal health coverage in Indonesia as a whole has been regulated in the Act Number 40 of 2004 on National Social Security System. Similarly, the social health insurance is known as the National Health Insurance (JKN).

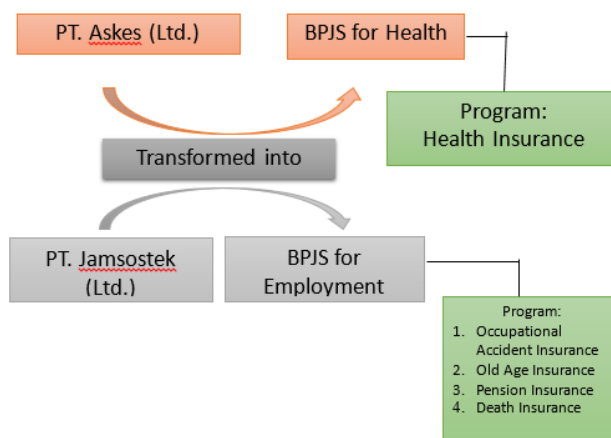
Therefore, the implementation of the national social security system is mandated to the Social Security Organizing Agency (BPJS) to provide social security in Indonesia. According to the Act number 24 of 2011 that the Social Security Organizing Agency (BPJS) is a statutory body set up to administer the social security program. The legal entity is a public legal entity. Furthermore, the Act in Article 5, paragraph (2) also clarifies that "BPJS referred to paragraph (1) is: a) BPJS For Health; and b) BPJS for Employment. Both of them organize programs of social security.

BPJS For Health is the transformation of PT Askes (Ltd.). BPJS For Health began organizing health insurance starting from January 2014.

Since the operation of BPJS For Health, Community Health Insurance program (Jamkesmas) organized by the Ministry of Health, Health Insurance Program organized by PT. Jamsostek (Ltd.), as well as health care program for Indonesia National Army and the Indonesian National Police were transferred to BPJS For Health (Eka Putri and Mahendra, 2013, p. 103).

Meanwhile, BPJS for Employment which is the transformation of PT Jamsostek (Social Security for Manpower) organizes social security and labor starting from July 2015. The program includes four insurance programs, namely (a) occupational accident insurance, (b) old-age insurance, (c) pension insurance, and (d) death insurance, further described in the following picture:

Figure on the Transformation of BPJS For Health



Source: Adapted from BPJS Regulation No. 1 of 2014

In addition, according to the Act number 24 of 2011 on BPJS, BPJS is in charge of the following:

- conduct and/or receive participant registration;
- collect the dues from participants and employers;
- receive dues assistance from the Government;
- manage the Social Security Fund for participants' interest;
- collect and manage data of Social Security program participants;
- pay the benefits and/or health care in accordance with the provisions of the Social Security program; and
- provide information regarding the conduct of the Social Security program to the participants and the public.

BPJS For Health as stated in BPJS Rule No. 1 of 2014 states that this program carries out health insurance which covers: a) the membership; b) membership premium; c) health care providers; d) quality control and cost control; and e) reporting and utilization review. Meanwhile, according to Eka Putri and Mahendra (2013, p. 103) BPJS For Health is a public legal entity that is responsible to the President and to organize the health insurance program.

For its membership, BPJS For Health has membership categories; those are Premium Payment Assistance (PBI /Peserta Berbayar luran) and Non Premium Payment Assistance (Non-PBI /Peserta Berbayar luran). As described in BPJS Rule No. 1 of 2014 on health insurance, "The participants of Premium Payment Assistance (PBI /Peserta Berbayar luran). (PBI-JK) were classified as the poor and the disadvantaged".



Meanwhile, the participants of Non Premium Payment Assistance (Non-PBI /Peserta Berbayar luran) consist of:

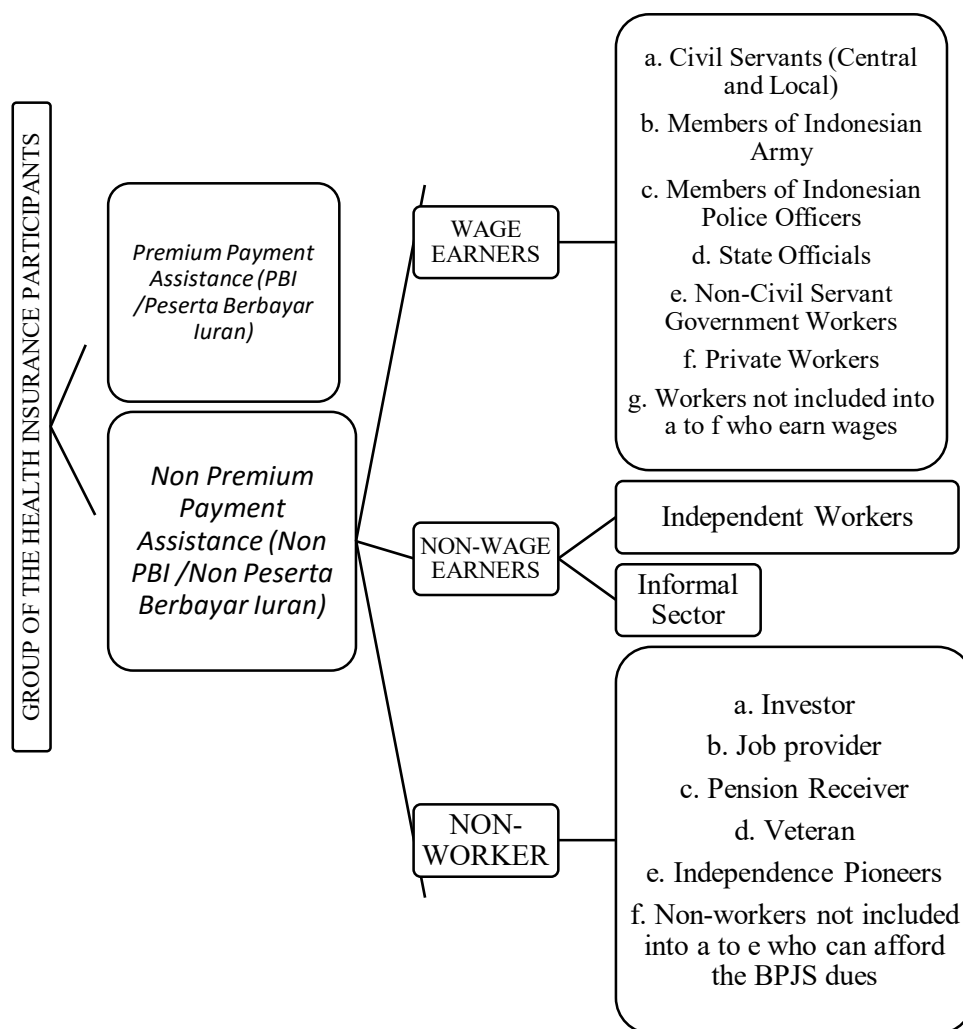
Wage earners and their family members including foreign citizens working in Indonesia for a minimum of 6 (six) months and members of their family;

Non-wage earners and their family members including foreign citizens working in Indonesia for a minimum of 6 (six) months and members of their family;

Non-workers and their family members.

The BPJS for Health membership can be shown in the following figure:

Figure on Participants Group of BPJS For Health



Source: Adapted from BPJS Regulation No. 1 of 2014

## Research Method

This study is a research that combined qualitative and quantitative research paradigms. Hence, the method used is mixed methods. Mixed method is a research method which combines quantitative and qualitative methods (Sugiyono, 2012, p. 397). In mixed methods research, the quantitative and qualitative researches are not conducted together but their usage is intended to complete each other. It is in line with Sugiyono's opinion (2012, p. 400) that both methods can be combined but their usages are interchangeably.

The first step in this research was using descriptive qualitative method. After collecting qualitative data, then a research was conducted using quantitative method with survey approach. Therefore, this research refers to mixed method research using Sequential Exploratory Design. The first phase used qualitative method and the next phase used quantitative (Sugiyono, 2012, p. 409).

Research location was in Special Region of Yogyakarta, in the office of BPJS for Health branch of Yogyakarta and Regional Hospital (RSUD) in Yogyakarta by considering that BPJS for Health is the caretaker for the policy of BPJS for Health. Meanwhile, regional hospital is the advanced level of health facility that cooperates with BPJS for Health to implement the policy of BPJS for Health.

The data used in this research was primary and secondary data. Data gathering technique consists of: 1) Observation technique, 2) Interview technique, 3) documentation technique and 4) questioner technique. Next, in order to determine patients' sample in RSUD Panembahan Senopati Bantul, purposive sampling method was used. The populations of Askes in RSUD Panembahan Senopati Bantul in 2013 and from January to March 2014 were 79.197 people. Meanwhile, the patients' sample in RSUD Panembahan Senopati Kabupaten Bantul was counted using Slovin formula with margin of error is 10%.

## Research Results and Discussion

In Yogyakarta the number of societies who are included in poor and disadvantaged or social welfare issues (PMKS) which is called Premium Payment Assistance (PBI) are high. From the number of population in Yogyakarta are 1.572.154 people in 2012 or 44.73% are registered as Premium Payment Assistance (PBI-JK)

**Table 1: The Number of Premium Payment Assistance of Health Insurance in Yogyakarta**

No	Regency/City	Registered Premium Payment Assistance of Health Insurance (People)	Percentage (%)	Note
1	Bantul Regency	472.442	30,05	
2	Gunung Kidul Regency	444.382	28,27	
3	The City of Yogyakarta	105.632	6,72	
4	Kulon Progo Regency	232.517	14,79	
5	Sleman Regency	317.181	20,17	
Total		1.572.154	100	

Source: Data taken from [www.sosial.bantulkab.go.id](http://www.sosial.bantulkab.go.id)

From the above data it can be concluded that Bantul is the regency with the population that has social welfare issues (PMKS)/ PBI-JK which is the highest in Yogyakarta as many as 30.5%. Followed by Gunung Kidul and Sleman Regencies respectively. Meanwhile, the city of Yogyakarta has low social welfare issues (PMKS)/ PBI-JK in Yogyakarta. Hence, the presence of BPJS for Health will bear the cost of the participants' social welfare issues (PMKS)/ PBI-JK in Bantul. On the other hand, there are a number of Premium Payment Assistance (PBI) who are not registered. It means that besides the Premium Payment Assistance (PBI) who are not registered as described in the following table:

**Table 2: The Number of Non-registered Recipients of Premium Payment Assistance in Yogyakarta**

No	Criteria	Number (people)	Percentage (%)
1	Disability displaced	1.436.896	79,85
2	Members of Social Health Insurance (Askesos)	225.000	12,50
3	Social Assistance of Elderly Displaced Recipients	26.500	1,47
4	Social Assistance of Severe Disabilities Recipients	22.000	1,22

No	Criteria	Number (people)	Percentage (%)
5	Resicende of Institution Receiving Subsidy Assistance (displaced children, the victims of drug, elderly, five-social disabilities)	89.031	4,95
Total		1.799.427	100

Source: [www.sosial.bantulkab.go.id](http://www.sosial.bantulkab.go.id)

From the table it is shown that disability displaced is the highest registered PBI-JK as many as 79.85%. Meanwhile, the social assistance of severe disabilities recipients are the lowest non-registered participants that are as many as 1.22%.

In order to analyze the difference of BPJS for health policy implementation's influence to Premium Payment Assistance (PBI-JK) and Non-PBI participants, Analysis of Variants (ANOVA) using one way ANOVA was conducted. If it is seen from the dimensions that shape the influence difference, then there are three dimensions: membership, services and finance dimensions. In order to discover whether there were influence differences then those dimensions were tested one by one.

After that, reliability test was conducted for the overall question items on the same variable, that is implementation variable. This test was conducted using Statistical Product and Service Solution (SPSS) software by choosing statistical test Alfa-Cronbach' ( $\alpha$ ). An instrument is stated as reliable if minimal reliability coefficient is 0.6 (Sugiyono, 2012, p. 184). Based on the reliability test, it showed that coefficient value Alfa-Cronbach was higher than 0.6 that is 0.905. Therefore, this research instrument was reliable.

The respondents for this study were officials of BPJS for Health in Yogyakarta branch, the officials of RSUD Panembahan Senopati Bantul and the patients of RSUD Panembahan Senopati Bantul who are categorised as the (PBI-JK) and non-PBI participants. The total numbers of all respondents were 108 people; 42 males and 66 female respondents. The respondents' ages range from 21 - 30 year-old. Meanwhile, the education backgrounds of most respondents were Senior High School.

Respondents' Responses on The Variables of The Implementation of Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) for Health Policy

In order to analyze respondents' responses on variables of the implementation BPJS for Health policies then score index was determined firstly based on each dimension; those are communication dimension (Y1), resource dimension (Y2), disposition dimension (Y3) and bureaucracy structure (Y4).

The score index for each dimension is as follows:

Table 3: Summary of index Score Implementation Variables

Respondents' Score Answers							
Variable	Strongly Disagree	Disagree	Hesitate	Agree	Strongly Agree	Number	Index
	1	2	3	4	5		
Communication	0	0	2	4	2	8	4.00
Resource	0	0	0	10	14	8	4.59
Disposition	0	0	0	9	7	8	4.44
Buerecracy Structure	0	0	0	7	9	8	4.59
TOTAL	0	0	2	30	32	-	4.41
Implementation index (Y)						Very good	

The policy of BPJS for Health in Bantul is implemented very well. It is based on the results of index value; the communication dimension index is 4.44 (very good), the dimension of the resource is 4.59 (very good), the dimension of the disposition is 4.44 (very good) and the dimension of bureaucratic structures is 4.57 (very good).

The Difference of Policy Influence Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) for Health on Premium Payment Assistance (PBI /Peserta Berbayar luran) and Non Premium Payment Assistance (Non-PBI /Peserta Berbayar luran)

The influence difference which is explained previously can be summarized in the following table:

Table 4: The Difference of BPJS Policy Implementation's Influence on Premium Payment Assistance (PBI /Peserta Berbayar iuran) and Non Premium Payment Assistance (Non-PBI /Peserta Berbayar iuran)

Indicators	Premium Payment Assistance (PBI /Peserta Berbayar iuran)	Non Premium Payment Assistance (Non-PBI /Peserta Berbayar iuran)	ANOVA
The fulfilment of membership	<p>The participants were not helped by the National Health Security program and had not fulfilled natural right of health because the registration process was too complicated and too many requirements to fulfil.</p> <p>They tended to agree with the scheme of Regional Health insurance (Jamkesda) and Community Health Insurance (Jamkesmas).</p>	The participants felt being helped and that National Health Security operated by BPJS for Health had fulfilled their basic rights of health.	<p>Fh=100</p> <p>Ft 5%=3,94</p> <p>So, Fh&gt;Ft</p> <p>(100&gt;3,94)</p> <p>Then, hypothesis is accepted</p> <p>It means that there is difference influence</p>
Service guaranteed	When the participants were sick they felt secure and satisfied. They also felt that health services provided by National Health Security were good enough. It was supported by medicine provision that already used Case Based Groups (INA CBGs) system.	When the participants were sick they felt insecure and dissatisfied with health services provided by National Health Security organized by BPJS for Health. It was because they do not agree with health services for medicine provision used Case Based Groups (INA CBGs) system. The basic reason was that when they were sick and the medicine needed was not in INA CBGs' lists, then they had to find the medicine in other drug stores which means that they had to spend some more money.	<p>Fh=100</p> <p>Ft 5%=3,94</p> <p>So, Fh&gt;Ft</p> <p>(100&gt;3,94)</p> <p>Then, hypothesis is accepted</p> <p>It means that there is influence difference</p>

Indicators	Premium Payment Assistance (PBI /Peserta Berbayar luran)	Non Premium Payment Assistance (Non-PBI /Peserta Berbayar luran)	ANOVA
Finance availability	The participants felt that when they were sick they did not need to think about their health expense since it had been guaranteed by government and the expense was sufficient.	<p>The participants felt that when they were sick they needed to think about their health expense since they still have to pay the premium every month in which the premium are varied depend on the service class they have chosen. However, the finance from the National Health Security provided by BPJS was sufficient.</p> <p>There were also some of the Non-PBI participants who were not problematized the premium since they were taken from their own salary or wages.</p> <p>The term used in National Health Security is Non-PBI participants which are categorized as wage-earners.</p>	<p>Fh=100 Ft 5%=3,94 So, Fh&gt;Ft (100&gt;3,94)</p> <p>Then, hypothesis is accepted.</p> <p>It means that there is influence difference</p>

Source: Primary processed data, 2014

After Analysis of Variants (ANOVA) was tested using one way ANOVA for the Premium Payment Assistance (PBI) and Non-PBI participants, either using one by one test based on the dimension or overall dimensions, it can be concluded as following:

There is significant influence difference on Premium Payment Assistance (PBI) and Non-PBI participants related to the membership, services and finance dimensions.

There is significant influence difference on Premium Payment Assistance (PBI) and Non-PBI participants when it is measured overall.

## Conclusion

The policy of BPJS for Health in Bantul is implemented very well. It is based on the results of index value; the communication dimension index is 4.44 (very good), the dimension of the resource is 4.59 (very good), the dimension of the disposition is 4.44 (very good) and the dimension of bureaucratic structures is 4.57 (very good).

The differences on effect of the BPJS for Health policy implementation toward Premium Payment Assistance (PBI /Peserta Berbayar luran) and Non Premium Payment Assistance (Non-PBI /Peserta Berbayar luran) in all dimensions; those are the dimension of participation with the value Fh=100, the dimension of service with the value Fh = 100 and a financial dimension with the value Fh= 100.

The suggestions for RSUD Panembahan Senopati Bantul are to maintain the implementation process of National Health Security program currently. However, if it is possible it is better to improve the health service especially in resources department. Another suggestion is intended to BPJS for Health of Yogyakarta branch for intensively conduct socialization for National Health Security programs which aims to enrich information related to its implementation. Therefore, Health Facilities (Faskes) understand their obligations and rights in implementing National Health Security programs.

## References

- Agustino, Leo. (2012). *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Edward III, George C. (1980). *Implementing Public Policy*. Washington: Congressional Quarterly Press.
- Eka Putri, Asih and Mahendra, A.A Oka., (2013). *Pengantar Hukum-Jaminan Sosial Transformasi Setengah Hati Persero: Askes, Jamsostek, Asabri, Taspen ke BPJS Menurut UU*. BPJS: Pustaka Martabat.
- Grindle, Merilee S. (1980). *Politics and Policy Implementation in the Third World*. New Jersey: Princeton University Press.
- Kedaulatan Rakyat. Interview on February 15, 2014.
- Kedaulatan Rakyat. Interview on January 3, 2014.
- Mundiharno. (2012). *Peta Jalan Menuju Universal Health Coverage Jaminan Kesehatan, Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 9 No. 2*.
- President of the Republic of Indonesia. (2004). *Law of the Republic of Indonesia Number 40 of 2004: National Social Security System (SSJN)*. National Secretariat, Republic of Indonesia, Jakarta.



- \_\_\_\_\_. (2011). *Law of the Republic of Indonesia Number 24 of 2011: Social Security Administration Agency (BPJS)*. National Secretariat, Republic of Indonesia, Jakarta.
- \_\_\_\_\_. (2012). *Presidential Regulation No. 101 of 2012: Health contribution beneficiaries*. National Secretariat, Republic of Indonesia, Jakarta.
- \_\_\_\_\_. (2013). *Presidential Regulation No. 12 of 2013: Health insurance*. National Secretariat, Republic of Indonesia, Jakarta.
- Republic of Indonesia (Rol). (2012). *Road Map toward National Health Insurance, 2012 - 2019*. Jakarta: Rol.
- Road Map toward National Health Insurance Universal Coverage 2012 - 2019 / Peta Jalan Menuju Jaminan Kesehatan Nasional 2012 - 2019. (2012)*. Kemenkokesra dll, Jakarta.
- Sabatier, P and Mazmanian D. (1980). The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis in *Policy Studies Journal, Vol.8 No.4*. pp. 538 - 560.
- Situmorang, H. Chazali. (2013). *Reformasi Jaminan Sosial di Indonesia*. Depok: Cinta Indonesia.
- Sugiyono. (2012). *Statistika untuk Penelitian*. Bandung: Alfabeta.
- Suharno. (2013). *Dasar-Dasar Kebijakan Publik: Kajian Proses dan Analisis Kebijakan*. Yogyakarta: Ombak.
- Susilawaty, Susy. (2007). *Analisis Kebijakan Publik Bidang Keselamatan dan Kesehatan Kerja di Kota Tasikmalaya*.
- Wibawa, Samodra. (1994). *Evaluasi Kebijakan Publik*. Jakarta: Grafindo.
- Yohandarwati, dkk. (2003). *Sistem Perlindungan dan Jaminan Sosial (Suatu Kajian Awal), Direktorat Kependudukan, Kesejahteraan Sosial. dan Pemberdayaan Perempuan: Bappenas*.

**Factors Determining the Implementation of National Health Insurance in Bantul Regency -  
Yogyakarta Province, Indonesia**

Dyah Mutiarin (1) Andri Putra Kesmawan (2) Suranto (3) Herman Rante (4) Sakir (5)

*(1) (3) Lecturer of Masters on Governmental Sciences Universitas Muhammadiyah Yogyakarta (MIP UMY)*

*(1) mutiarin@yahoo.com*

*(3) Suranto\_ummy@yahoo.com*

*(2) (4) (5) Student of Masters on Governmental Sciences Universitas Muhammadiyah (MIP UMY)*

*(2) andriputrakesmawan@gmail.com*

*(4) hr\_daffa@yahoo.co.id*

*(5) mas.sakir@gmail.com*

### **Abstract**

Indonesia initiated Universal Health Coverage (UHC) in January 2014 and committed to achieving universal coverage by 2019. UHC in Indonesia known as National Health Coverage/ Jaminan Kesehatan Nasional (JKN). The policy framework is based on Law No. 40/2004 on the National Social Security System, and Law No.24/2011 on the Social Security Agency (BPJS). Those two laws followed by Road Map toward National Health Insurance - Universal Coverage 2012 - 2019 (Peta Jalan Jaminan Kesehatan Nasional 2012 - 2019). The implementation of National Health Insurance of Social Security National Agency program which has lasted for 1 year still has a lot of flaws in it. For that reason, the research is conducted. The research focus is related to the implementation of National Health Insurance of Social Security National Agency program and the factors influenced the implementation itself. The variables that affect policy implementation according Merilee S. Grindle (1980) include Policy Content and Policy Context which influence policy implementation of BPJS for Health comprehensively. However, a deeper study is needed using more research samples so that it fulfils minimum requirements of the sample on quantitative research.

**Keyword:** Implementation, National Health Insurance Program, Factors influencing UHC.

## Introduction

The Law No. 40 of 2004 states about National Social Security System. National Social Security System (Sistem Jaminan Sosial Nasional - SJSN) is the mandate of the 1945 Constitution. The state is required to develop a social security system for all citizens and ensure the basic needs and empower the poor and the disadvantaged. Thus, the social security system applied in Indonesia directly provides quality health care so that people can access it easily.

The social security scheme in Indonesia is divided into several types of participation. Based on the data of Ministry of Health in 2012 in Situmorang (2013, p. 254), it is stated that "Health insurance participants from civil servant are 17.3 million people, Indonesian Army/Police are 2.2 million people, Jamkesmas Participant assisted by MoH are 76.4 million people, Jamsostek participants are 5.6 million people, Local Government guaranteed by Jamkesda are 31.8 million, Company Assurance (Self Insured) are 15.4 million, and 2.9 million participants from commercial health insurance". The total number of the above-mentioned registered as the participants of social security are 151.5 million people.

Social security is designed to provide significant benefits to participants/public and minimally to guarantee the proper fulfillment of basic needs for participants and family members including a comprehensive health services in accordance with the principle of social security benefits. BPJS for Health is a transformation of an insurance institution previously known as PT Askes (Ltd.). BPJS for Health began organizing health insurance starting from January 2014. While BPJS for Employment, the transformation of PT Jamsostek (Social Security for Manpower, Ltd.), organizes social security and labor starting from January 2015. The program includes four insurance programs, namely (a) occupational accident insurance, (b) old-age insurance, (c) pension insurance, and (d) death insurance.

The health insurance program was implemented based on the principle of social insurance and equity, i.e similarity to obtain medical care in accordance with medical needs that are not related to the amount of premium. The amount of the premium which should be paid is set based on a certain percentage of wages, for those who have income or those who belong to non- Premium Payment Assistance. This group is required to pay a health insurance premium with the amount depending on the selected class (Gatra, 2 - 8 January 2014 edition). While the government will pay the premium for those who are poor or cannot afford the premium of health insurance. The government budgeted Rp. 19.93 trillions.

Thus, regarding the Premium Payment Assistance by the government to the public as participants in the health insurance, it can be described briefly that: First, people who belong to the category of Premium Payment Assistance (PBI /Peserta Berbayar luran) are the poor. It has been arranged and set in the government regulation number 102 of 2012 of the Premium Payment Assistance, whose premium are paid by the government with the amount of Rp19,225 per month/person.

Second, people who are included in the category of Non- Premium Payment Assistance (Non-PBI) consisting of Civil Servants, Members of the Indonesian National Army, members of Indonesian Police, State Officials, Non-Civil Servant Government Employees, private employees, and wage earners, pay the Premium Payment Assistance by themselves according to the chosen class treatment rooms. They must pay Rp 25,500 per month/person for class III, Rp 42,500 per month/person for class II and Rp. 59,500 per month/person for class I (Gatra, 2 - 8 January 2014 edition). In terms of the implementation of BPJS for Health, Boediono (Tempo, December 13, 2013) states that, "The supplies which should be prepared are doctors, medical personnel, infrastructure, pharmaceuticals, rules and regulations, as well as financing".

While Thabrany (2011) states that participants with upper level economy class are still unhappy with the service of JKN (National Health Insurance) (also in Gatra, Issued on 2 - 8 January 2014). It means that people with high incomes are still unwilling to join the BPJS program made by the government covered in the form of National Health Insurance (JKN). Similarly, the BPJS policy dissemination is still not fully maximized so there are many similar cases which occur in some areas including Bantul Regency where the research was taking place.

## Theoretical Framework

### 1. Public Policy and Health Insurance

Health policy cannot be separated from the nature of public policy itself, so George C. Edward III (1980, p. 1) in Nugroho (2012, p. 693) suggests to pay attention to four key issues in order to be an effective policy implementation, namely communication, resources, disposition or attitudes, and bureaucratic structures.

Further explained in more detail by Nugroho (2012, p. 693) that:

Communication relates to how the policy is communicated to the organization and/or the public and the attitude and responses of the parties involved;

Resources relates to the availability of resources, especially human resources. It is concerned with implementing public policy skills to carry out effective policies;

Disposition relates to the willingness of the implementers to carry out public policy. Skill itself is insufficient if it is without the willingness and commitment to implement the policy;

Bureaucratic structure relates to the suitability of bureaucratic organizations to host implementations.

According to the International Labour Organization (102 ILO Convention) as cited by Sulastomo (2008) in Situmorang (2013, p. 3), "Social Security is the protection which society provides for its members

through a series of public measure: To offset the absence or substantial reduction of income from work resulting from various contingencies (notable sickness, maternity, employment injury, unemployment, invalidity, old age and death of breadwinner); To provide people with healthcare; To provide benefit for families with children”.

As mentioned above, it is the minimum standards of social security. While another definition of social security is given by Guy Standing (2000) in Situmorang (2013, p. 3) who states that: “Social Security is a system for providing income security with the contingency risk of life, sickness and maternity, employment injury, unemployment, invalidity, old age and death, the provision of medical care and the subsidies provision or family with children”.

The definition of social security is so diverse but has something in common (Situmorang, 2013, p. 4). Situmorang (2013) defines social security system as “Efforts to bring prosperity and to give a sense of security throughout the life of mankind through a systems approach which should be organized, systematic, and measurable”.

Devereux (2010) reaffirms that “Comprehensive social protection systems comprise several components, including: (1) social assistance, (2) social insurance, (3) developmental mechanisms that simultaneously “protect” and “promote” livelihoods, and (4) “transformative” measures that promote social inclusion and social justice”.

George Rejda, as quoted by Purwoko (2011) in Situmorang (2013, p. 9 - 10) divides 4 (four) approaches in terms of social security as follows:

## **2. Social Assistance**

It is a social insurance program in the form of cash assistance for the poor, the elderly and unaccompanied children in Indonesia which has been regulated by a separate law. Social assistance is aimed at poverty alleviation through various programs such as cash transfers, public services and the empowerment of disadvantaged communities for the State to be free from poverty

## **3. Universal Scheme (Demogrant Scheme)**

Universal scheme is a social insurance program in the form of cash compensation (income support) or BLT given to every citizen who needs it as a result of economic policy which has affected the disadvantaged people. The objective of this demogrant scheme is to maintain the purchasing power of people to create a national economic stability.

## **4. Social Insurance**

Social Insurance is a social insurance program which is mandatory according to law for any employer and self-employed professionals for the purpose of the partial loss of income as a consequence of the employment relationship that may lead to industrial hazards.

## 5. Pension Savings Scheme (Provident Fund)

Pension Savings Scheme (Provident Fund) is a component of social security in the form of compulsory savings that provides long-term benefits to the participants at the same time as it reaches pension age.

On the other hand, Situmorang (2013, p. 4) asserts that social security functions are 1) one of the economic factors such as consumption, savings and subsidy/concession for the redistribution of risk; 2) an instrument of the State for economic redistribution and social risks through means test application which tests what has been owned by the participants in the form of savings accounts and real wealth; 3) poverty alleviation programs followed up with community empowerment; and 4) a system of basic protection against partial loss of income as a consequence of the labor relation risk.

## 6. National Health Insurance

Basically social security is a part of social protection. It is also stated by the Royal Government of Cambodia (2008: 19) that “Social protection is closely related to other development fields. In particular, social protection, employment and agricultural and rural development are interlinked and mutually reinforcing”. More clearly Situmorang (2013, p. 24) explains that “the function of social security cannot be separated from the principles of social security regulated in the Social Security Act (UU SJSN)”. It can also be seen in article 3 of Act No. 40 of 2004 on National Social Security System (SJSN) that “the National Social Security System aims to guarantee the fulfillment of the basic needs of a decent life for each participant and/or members of his family”. The basic requirement is the need for health care services that allow someone who is sick to be able to recover so that he can carry out activities as usual. In order for the right of everyone to social security as mandated by the constitution can be realized, the Act number 40 of 2004 on National Social Security System (SJSN) states that the social security program which covers the entire people (universal coverage) to be achieved in stages is mandatory.

“Social security programs prioritized in advance to cover the entire population first is the health insurance program. Thus the attainment of membership of health insurance for all residents (universal coverage) is mandated by law and executed by the government and all parties involved” (Mundiharno, 2012, p. 208). Situmorang (2013, p. 185) also adds that “generally it can be explained in details into five specific aspects related to Universal Coverage of Health Insurance, those are: 1) membership aspect; 2) benefit aspect; 3) finance aspect; 4) health facilities aspect; and 5) institutional aspect”.

World Health Organization (WHO) divided several dimensions related with the health scope which is implemented in all over the world. Those dimensions include membership, service and finance dimensions which are encapsulated in Universal Health Coverage (UHC) scheme. This scheme becomes one of foundations in implementing health security in Indonesia that is Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) for health insurance. Health security in Indonesia which is organized by BPJS for Health

covers all communities as its participants including the poor and disadvantaged who are called Premium Payment Assistance (PBI) and non poor participants who are called non-PBI participants.

Practically, BPJS For Health manages the health insurance program by providing a guarantee of health insurance for all Indonesian people. Thus, Eka Putri and Mahendra (2013, p. 111) emphasize that "health insurance according to the Social Security Act is organized nationally by the social insurance principle and the principle of equity, with the aim of ensuring that participants receive the benefits of health care and protection to meet basic health needs". Social security reformation includes four important aspects (Situmorang, 2013, p. 184 - 185). First, it is to arrange a procedure of implementing social security by some social insurance institutions. Second, it has noble goals to give a guarantee of fulfilling the proper basic needs of life for every participant and/or the family members. Third, the caretaker is Badan Penyelenggara Jaminan Social (BPJS) which has to be established based on law. Fourth, health security program aims to achieve Universal Health Care.

According to Norman et.al (2009) in Mundiharno (2012. p. 213), it is important to consider three important things in the implementation of health security. Those are: (a) how the fund is raised; (b) how risks guaranteed together; (c) how the fund rose is used as efficient and effective as possible.

Figure 1: Health Security Implementation Aspects



Source: Mundiharno (2012:213)

Based on the figure above, Mundiharno (2012, p. 213) describes it as follows:

First, regulation aspect. Since health insurance developed is social health security that involves public importance, then regulation aspect is very important to consider and even it becomes the foundation of implementing health insurance. It needs to arrange regulations that become the foundation of implementing health insurance.

Second, membership aspect. The Act of SJSN states that social security program is obligatory that includes all citizens (universal social security) which will be achieved in phases. It is an obligation for all

citizens to become the member without exception. Social security program that becomes the first priority to include all citizens is health insurance program. Hence, related to membership aspect, it is important to consider how all citizens become the members of the program.

Third, benefit and premium aspects. Health insurance needed to guarantee that the members do not have problems in health budgeting when they are sick. Therefore, kinds of illness included in health insurance benefits should be in accordance with the member's medical needs. The Act of SJSN states that the benefits of health insurance included are comprehensive based on the medical needs. However, the comprehensive scope has implication on the amount of the finance. To avoid partiality in health services then the benefit scopes that want to achieve need to have comprehensible benefits, appropriate and equal for all participants.

Fourth, health services aspect. One of critical issues in health services in the availability of prevalent health facilities and workers in all regions in Indonesia. Health security is only meaningful when accompanied with the prevalent health facilities as well as maintained quality. Gradual referral system needs to be strengthened in order to develop health services.

Fifth, premium aspect. One of the functions that has to be obtained in the implementation of health insurance is to keep the fund available for it, including to pay claims to providers. Therefore, it is important to confirm that there are enough funds and its management is efficient as well as accountable.

Sixth, organization and institutional aspects. The Act of BPJS states that the institution that held social health security in Indonesia is BPJS for health which was operated since 1 January 2014. There are many things to be prepared so that BPJS for health starting from 1 January 2014 can operate well based on good corporate governance principles.

## **Research Method**

Most of the data in this study will be quantitative and qualitative in nature. This implies that the analytical approach of this study is derived from a mix methods between quantitative and qualitative research methods. Mixed methods research has been complementing the existing traditions of quantitative and qualitative movements (Tashakkori & Teddlie, 2003, Teddlie & Tashakkori, 2009 in Driscoll, et.al. 2007). The term quantizing has been coined to describe the process of transforming coded qualitative data into quantitative data and qualitzing to describe the process of converting quantitative data to qualitative data (Tashakkori and Teddlie 1998: 126 in Driscoll, et.al. 2007). In this mix methods, the quantitative approach will use more on descriptive quantitative parameter such as table of frequency and the average of dispersion by conducting survey.

Research location was in Special Region of Yogyakarta, in the office of BPJS for Health branch of Yogyakarta and Regional Hospital (RSUD) in Yogyakarta by considering that BPJS for Health is the caretaker



for the policy of BPJS for Health. Meanwhile, regional hospital is the advanced level of health facility that cooperates with BPJS for Health to implement the policy of BPJS for Health. In order to determine patients' sample in RSUD Panembahan Senopati Bantul, purposive sampling method was used. The populations of Askes in RSUD Panembahan Senopati Bantul in 2013 and from January to March 2014 were 79.197 people. Meanwhile, the patients' sample in RSUD Panembahan Senopati Kabupaten Bantul was counted using Slovin formula with margin of error is 10%.

Data analysis technique used to describe the implementation of BPJS for Health policy in Bantul regency of Yogyakarta Special Region was descriptive qualitative analysis. Correlation analysis Product Moment was used to describe factors that influence the implementation of BPJS for Health policy in Bantul regency.

## **Research Results and Discussion**

### **1. Communication Dimension**

Index value for communication dimension (Y1) is 4.00 which is categorized as "Good". It means that the process of delivering communication between BPJS for Health with health facilities as the policy practitioner has been conducted as it should be. The communication process has been conducted smoothly and there are endorsements to support communication delivery.

Communication is conducted in order to achieve its goal for the information acceptance process can be achieved well, easy to understand and clear so that what need to be done for both parties can be understood and conducted based on the regulation. Communication is in the forms of meetings, workshops, training and socialization. Besides, Person in Charge (PIC) is appointed both as communication media and supervisory.

### **Resources Dimension**

Index value for resource dimension (Y2) is 4.59 which categorised as "very good". The parameters for resources dimension are staff, information, authority, and facilities. First, the staff or human resources recruitment. BPJS for health insurance recruited staff or added human resources to manage National Health Security in which the recruitment was conducted through tests and announced publicly. When they fulfilled qualifications then they were accepted to work in the implementation of the health security program. That was what RSUD Panembahan Senopati did as well. A special team was formed to handle the implementation process BPJS for Health in the hospital which is named Control Team (Tim Kendali), Networking control Team (Tim Jejaring Kontrol), and Internal Verification team. Those teams have their own duties and responsibilities based on decree of RSUD director.

Second, related with information that is the easiness to access information and receive responds from the members of BPJS for Health. Information access is important to achieve by BPJS for Health and RSUD Panembahan Senopati Bantul in implementing national health security program. The supports given by BPJS for Health in accordance with accessibility of information related with National Health Security are the use of website, call center, leaflet, radio, newspaper, banners and customer service.

Third, authority. The authority possessed by BPJS for Health of Yogyakarta branch is to manage national health security in Yogyakarta. While the authority possessed by RSUD Panembahan Senopati as the first level of health facility and advanced level is to implement the health service as mandated by BPJS for Health. The authorities have been in regulated details in the Act No.24 of 2011 about Badan Penyelenggara Jaminan Sosial. In article 11 it is mentioned that there are eight BPJS authorities in implementing the national health security.

Last, related with facilities. The supports are facilities and infrastructure needed for national health security, as well as fund availability to run the program. Supporting facilities and infrastructure in implementing National Health Security by RSUD Panembahan Senopati Bantul are BPJS for Health Centre, electronic LCD and INA CBGs software.

### **Disposition Dimension**

Index value for disposition dimension (Y3) is 4.4 which categorised as “Very Good”. It can be concluded that the employees understand the content of the policy. They are able to manage national health security in accordance with its goals. Furthermore, the supports of BPJS for Health in the first level and advanced level of health facilities aim to give benefits for the community as the members of national health security.

Therefore, RSUD Panembahan Senopati Bantul is supported by BPJS for Health of Yogyakarta branch in various kinds such as:

Provide BPJS Centre in hospital with its staff

Conduct Program Socialization

Strive for fast claim

Provide the staff for internal verification

Hardware and software systems

Bureaucracy Structure Dimension

Index value for disposition dimension 9Y3) is 4.57 which categorized as “Very good”. It means that the implementation of BPJS of health policies used procedures and rules which are arranged in accordance with applicable provisions. There are some standards in health services, claim services, and

referral services and others. Those standards are arranged so that in the implementation they are conducted systematically, structurally and well-organized so that the member or patients are able to be served well. Besides that, RSUD Panembahan Senopati Bantul also applies a number of Standard Operational Procedures (SOP) related with service flow, patients' registration flow, referral flow, claim service flow, ambulance service flow, inpatient and outpatient service flow, and emergency service flow.

Meanwhile, in its implementation BPJS of Health of Yogyakarta branch and RSUD Panembahan Senopati Bantul are supported by partners or stakeholders. The stakeholders are: a) Health Department of Bantul Regency, b) Hospitals network, c) Social Department of Bantul, d) Local government clinic (Puskesmas) and, e) Family doctor.

## 2. Product Moment Coefficient Correlation Test

Coefficient correlation test is conducted to analyze the importance of correlation among variables X and Y. Each variable was tested using Statistical Product and Service Solution (SPSS) software by choosing Product Moment Coefficient Correlation test. After being measured, then the results of coefficient correlation that have been interpreted are as follows:

Correlation X.Y1 is 0.000 with very low significant level means that there is no relation between variable factor that influence with communication dimension in the policy implementation of BPJS for Health in Bantul which is included in the very low category.

Correlation X.Y2 is 0.355 with low significant level means that there is a close relation between variable factors that influence with resources dimension in the policy implementation of BPJS for Health in Bantul which is included in low category.

Correlation X.Y3 is 0.937 with very strong significant level means that there is a close relation between variable factor that influence with resources dimension in the policy implementation of BPJS for Health in Bantul which is included in very strong category.

Correlation X.Y4 is 0.937 strong significant level means that there is close relation between variable factors that influence with bureaucracy structural dimension in the policy implementation of BPJS for Health in Bantul which is included in strong category.

Correlation X.Y is 0.798 with medium significant level means that there is close relation between variable factor that influence with the variable of the policy implementation of BPJS for Health in Bantul which is included in strong category

Correlation X1.Y1 is 0.000 with very low significant level means that there is no relation between variable factor that influence with the content of policy dimension with communication dimension in the policy implementation of BPJS for Health in Bantul which is included in the very low category.

Correlation X1.Y2 is 0.286 with low significant level means that there is a close relation between variable factors that influence with the content of policy dimension with resource dimension in the policy implementation of BPJS for Health in Bantul which is included in the low category.

Correlation X1.Y3 is 0.926 with very strong significant level means that there is a close relation between variable factors that influence with the content of policy dimension with the disposition dimension in the policy implementation of BPJS for Health in Bantul which is included in the very strong category.

Correlation X1.Y4 is 0.922 with strong significant level means that there is a close relation between variable factors that influence with the content of policy dimension with bureaucracy structure dimension in the policy implementation of BPJS for Health in Bantul which is included in the strong category.

Correlation X2.Y1 is 0.000 with very low significant level means that there is a close relation between policy context dimensions with communication dimension in the policy implementation of BPJS for Health in Bantul which is included in the low category.

Correlation X2.Y2 is 0.417 with medium significant level means that there is a close relation between policy context dimensions with resource dimension in the policy implementation of BPJS for Health in Bantul which is included in the medium category.

Correlation X2.Y3 is 0.944 with very strong significant level means that there is a close relation between policy context dimensions with disposition dimension in the policy implementation of BPJS for Health in Bantul which is included in the very strong category.

Correlation X2.Y4 is 0.944 with strong significant level means that there is a close relation between policy context dimensions with bureaucracy structure dimension in the policy implementation of BPJS for Health in Bantul which is included in the strong category.

### **Factors that Influence the Implementation of BPJS for Health Policy**

The factors that influence BPJS for Health are from the content of policy dimension and policy context. Those two dimensions are established based on eight indicators and parameters so that there are eight questions provided. Validity test was conducted using Product Moment Validity Correlation with correlation coefficient value is  $r$  table in which  $N=8$  and  $\alpha$  5% is 0.707. The result of validity test showed that the overall question items are valid.

After that, reliability test was conducted for the overall question items on the same variable, that is influence variable. This test was conducted using Statistical Product and Service Solution (SPSS) software by choosing statistical test Alfa-Cronbach' ( $\alpha$ ). Based on the reliability test, it shows that

coefficient value Alfa-Cronbach is higher than 0.6 that is 0.987. Therefore, this research instrument is reliable.

After the relation between influence variable (X) and implementation variable (Y) was discovered, then the next step was to count how significant was the relation between influence variable (X) with content policy indicators (X1) and policy context (X2) with the implementation (Y). Therefore, it would be known whether policy content (X1) or policy context (X2) that significantly influenced implementation (Y).

Overall, the correlation between the influence variable (X) and implementation variable (Y) is significant enough which value is 0.798. If it is consulted with coefficient correlation orientation table, then that value is included in strong category. Meanwhile, the correlation between policy content (X1) and implementation variable (Y) is significant which value is 0.798. If it is consulted with coefficient correlation orientation table, then that value is included in strong category. The correlation between the policy context (X2) and implementation variable (Y) is significant as well, which value is 0.839. If it is consulted with coefficient correlation orientation table, then that value is included in very strong category. It means that compared to policy content (X1) and policy context (X2), the correlation of policy context (X2) is higher eventhough each of them has very strong correlation with the implementation variable. Hence, the variable that influences implementation od BPJS for Health in Bantul is policy context (X2)

Meanwhile, the factor that affects the implementation of BPJS for Health in Bantul is Policy Context. It was found when correlation analysis was conducted in which coefficient correlation value is 0.839 (very strong). Meanwhile, the variable of Policy Content (X1) has a significant correlation toward Implementation variable (Y) which is smaller than that of 0.768 (very strong).

Based on the results of the study, there are some suggestions that need to noticed that the implementation of BPJS for health policy should include four parts as the policy doers; those are BPJS for Health, First level of Health Services (FKTP), Advanced Level of Health Services (FKTL) and Supporting Health Facilities (FKP). However, this study only focuses on two parts; BPJS for Health and Advanced Level of Health Facilities (FKTL) and is added with the users' policy that is the communities as the patients/ National Health Security participants. It means there are two parts which have not been included in this study. Therefore, it is important for further researches to focus on those four parts. The variables that affect policy implementation according Merilee S. Grindle (1980) include Policy Content and Policy Context which influence policy implementation of BPJS for Health comprehensively. However, a deeper study is needed using more research samples so that it fulfils minimum requirements of the sample on quantitative research.

## Conclusion

The factor that affects the implementation of BPJS for Health in Bantul is Policy Context. It was found when correlation analysis was conducted in which coefficient correlation value is 0.839 (very strong). Meanwhile, the variable of Policy Content (X1) has a significant correlation toward Implementation variable (Y) which is smaller than that of 0.768 (very strong).

Based on the results of the study, there are some suggestions that need to be noticed that the implementation of BPJS for health policy should include four parts as the policy doers; those are BPJS for Health, First level of Health Services (FKTP), Advanced Level of Health Services (FKTL) and Supporting Health Facilities (FKP). However, this study only focuses on two parts; BPJS for Health and Advanced Level of Health Facilities (FKTL) and is added with the users' policy that is the communities as the patients/ National Health Security participants. It means there are two parts which have not been included in this study. Therefore, it is important for further researches to focus on those four parts. The variables that affect policy implementation according Merilee S. Grindle (1980) include Policy Content and Policy Context which influence policy implementation of BPJS for Health comprehensively. However, a deeper study is needed using more research samples so that it fulfils minimum requirements of the sample on quantitative research.

## References

- Devereux, Stephen. (2010). *Building Social Protection System in Southern Africa, Prepared in the framework of the European Report on Development 2010*.
- Driscoll, David L, Afua Appiah-Yeboah, Philip S, Douglas J. Rupert. (2007). *Merging Qualitative and Quantitative Data in Mixed Methods Research: How To and Why Not*. University of Nebraska - Lincoln, Ecological and Environmental Anthropology.
- Eka Putri, Asih dan Mahendra, A.A Oka. (2013). Pengantar Hukum-Jaminan Sosial Transformasi Setengah Hati Persero in Askes, Jamsostek, Asabri, Taspen ke BPJS Menurut UU BPJS, *Pustaka Martabat, April 2013*.
- Kementerian Kesehatan RI. (2013). *Buku Saku FAQ BPJS Kesehatan*. Jakarta: Sekretariat Jenderal.
- Mundiharno. (2012). Peta Jalan Menuju Universal Health Coverage Jaminan Kesehatan in *Jurnal Legislasi Indonesia Vol.9 No.2*.
- Nugroho, Riant. (2012). *Public Policy (edisi ke-4 revisi)*. Jakarta: Gramedia.
- Nurman, A., Martini, A., *Merumuskan Skema Penyediaan Jaminan Pelayanan*.

President of the Republic of Indonesia. (2004). *Law of the Republic of Indonesia Number 40 of 2004: National Social Security System (SSJN)*. National Secretariat, Republic of Indonesia, Jakarta.

\_\_\_\_\_. (2011). *Law of the Republic of Indonesia Number 24 of 2011: Social Security Administration Agency (BPJS)*. National Secretariat, Republic of Indonesia, Jakarta.

\_\_\_\_\_. (2012). *Presidential Regulation No. 101 of 2012: Health contribution beneficiaries*. National Secretariat, Republic of Indonesia, Jakarta.

\_\_\_\_\_. (2013). *Presidential Regulation No. 12 of 2013: Health insurance*. National Secretariat, Republic of Indonesia, Jakarta.

Profil Kesehatan Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2013.

Purwoko, Bambang, Implementasi UU No 24/2011 Tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) dalam Perspektif Manajemen Pengawasan Eksternal, Makalah disajikan untuk Forum Komunikasi Sistem Jaminan Sosial Sosal, April 2012.

Purwoko, Bambang, Teori, Program dan Badan Penyelenggara Sistem Jaminan Sosial, Buku Ajar untuk dipergunakan di lingkungan Program Program Studi Magister Kesehatan FKMUI dan MPKP FEUI, 2006.

Republic of Indonesia (RoI). (2012). *Road Map toward National Health Insurance, 2012 - 2019*. Jakarta: RoI.

*Road Map toward National Health Insurance Universal Coverage 2012 - 2019 / Peta Jalan Menuju Jaminan Kesehatan Nasional 2012 - 2019*. (2012). Kemenkokesra dll, Jakarta.

Royal Government of Cambodia. (2011). *National Social Protection Strategy for the Poor and Vulnerable 2011*.

Situmorang, H. Chazali. (2013). *Reformasi Jaminan Sosial di Indonesia*. Depok: Cinta Indonesia.

Son, Annette H.K. (2002). *Social Insurance Programs in South Korea And Taiwan: a Historical overview*. Uppsala Universitet.

Thabrany, Hasbullah, Evolusi Jamkesmas. (2011). *Menuju Cakupan Universal*. Jakarta: Buletin Jendela Data dan Informasi Kesehatan, Triwulan IV.

## Potential Analysis of Nakhon Phanom for Special Economic Zone Establishment

Jarukanya Udanont

*Lecturer, Faculty of Liberal Arts and Science, Nakhon Phanom University, Thailand*

*jimlim66@hotmail.com*

### Abstract

Due to the opening of the Third Thai-Lao Friendship Bridge (Nakhon Phanom - Khammouane) on November 11, 2011, Nakhon Phanom became a promising province for a new economic zone and the center of trade, investment, transportation and tourism of the Indo-China Sub-Region. The bridge is an important hub of the Indo-China Sub-Region; it also supports transportation system, which develops a complete and sustainable logistics system. It is the hub for central Lao PDR, central Vietnam and southern China and it is the shortest distance of Thai frontier to Vietnam and China. It takes shortest time to transport from the frontier to Vung Ang Port in Ha Tinh, Vietnam and to Nanning in southern China. It also stimulates economy of Thai-Laotian border and the Indo-China Sub-Region. In addition, it enhances the cooperation expansion of multiparty framework and economic cooperation, which creates mutual interests of countries in the Indo-China Sub-Region.

Nakhon Phanom is ready for special economic zone establishment because of its appropriate location, area readiness for upcoming infrastructure construction, border trades with a quantum leap growth, abundant agricultural products, readiness for agricultural raw material production and food processing, cultural richness and natural tourism resources such as archaeological sites, antiques and history and ethnic diversity with a strong sense of identity. The aforementioned strength supports Nakhon Phanom to be a strong developmental base for special economic zone establishment.

**Keyword:** Analysis, Potential, Special Economic Zone Establishment of Nakhon Phanom



## Introduction

Nakhon Phanom is one of the northeastern provinces of Thailand, which lies on the border between Thailand and Lao, PDR. It is on the right (western) bank of the Mekong River with the length of 174 kilometers, about 735 kilometers northeast of Bangkok. The province is mostly plains. The northern part of the province has a more upland, forest-covered character. It located on East-West Economic Corridor (EWEC) route. After the opening of the Third Thai-Lao Friendship Bridge (Nakhon Phanom - Khammouane) on November 11, 2011, Nakhon Phanom became a promising province for a new economic zone and the center of trade, investment, communication, transportation and tourism of the Indo-China Sub-Region. The bridge construction is a key factor for infrastructure development, which supports economic development, communication and transportation, trade, tourism among countries. Located on the upper part of the northeastern provinces of Thailand, it is the hub for the central part of Lao PDR, the central part of Vietnam and China (Rewadee Kaewmanee, 2013). The bridge leads the shortest distance of the network. Furthermore, it supports transportation system, which develops a complete and sustainable logistics system. It connects the central part of Lao PDR and the central part of Vietnam. The two countries lie on the North- South geographical length where the Route 12 or the Route 8 connects Thailand, Lao PDR, and Vietnam. The connection makes Nakhon Phanom be the part of the traffic network due to the State Highway 212 connected to the State Highway 22 (Udon Thani - Sakon Nakhon- Nakhon Phanom). Another route is the Route 12, which starts from Mueang Takkhek to Ha Tinh Province in central Vietnam where Vung Ang Port was located. The shortest distance is 330 kilometers, which can be connected to the Route 1A in Vietnam to Hanoi with the distance of 650 kilometers, then travelled to Pingxiang, Nanning, China with the distance only 1,029 kilometers the route was constructed to support ASEAN Community opening in 2015.

The Route R12, which is on a new trade lane connected with routes to Lao PDR, Vietnam and southern China, is the major competitor of the Route R9. At present time, Thai entrepreneurs tend to use the Route R12 for conveying fruits from Thailand to Chinese market because the distance of the route is shorter than the Route R9 and the Route R3E (Kunming-Bangkok) which connected Chiang Khong and Kunming and it makes cheaper transportation cost. China uses the Route R12 as its southern invasion route for trading, investment and developmental management to its southern neighbors so the northeast of Thailand is China's southern corridor to ASEAN. The high-speed train from China to Thailand and its southern region is an obvious example, thus many provinces of China are preparing themselves to deal with ASEAN community even though China is not a member of the ASEAN community. The Route R12 is essential for Nakhon Phanom's transportation, logistics system and development on sides.

It is suffice to say that Nakhon Phanom is the trading corridor to Lao PDR, Vietnam and southern China which pushes Thailand to establish border economic zones in Mukdahan, Nakhon Phanom and Nhongkai so as to promote economic development connected to nearby neighbors under the GMS cooperation framework, to propose new alternative for investors who want to expand their production base to the northeast of Thailand, and to be the center of the GMS in the future. According to the Roaming Cabinet Meeting in Udon Thani on February 22, 2013, the cabinet approved the agenda on border economic zone establishment

### **Analysis and Potential Evaluation of Area Development**

Analysis and potential evaluation, opportunity, constraint, threat of border economic area development in Nakhon Phanom were done. According to Nakhon Phanom Development Strategic Plan (NPDSP), the vision of Nakhon Phanom Province is “Nakhon Phanom is a healthy city, an economic corridor to ASEAN and southern China.” SWOT Analysis was used to formulate NPDSP. (Office of Commercial Affairs Nakhonphanom,2558) This article aims to present an improved the SWOT Analysis included special economic zone development issue. The details are as follows:

#### ***Strengths of Nakhon Phanom***

The province possessed historical and cultural tourism resources, which well attracts tourists such as Thai-Vietnamese Friendship Village at Ban Na Jok, Nhongyat Sub-district, Mueang District. In addition, Nakhon Phanom is a peaceful province, which is suitable for relaxation and living. It is a convenient connection by land to Lao PDR, Vietnam and southern China. It possessed the Third Thai-Lao Friendship Bridge (Nakhon Phanom - Khammouane) which links economic and tourism activities to ASEAN Community and other regions.

#### ***Weaknesses of Nakhon Phanom***

The management of integrated agricultural product market is insufficient and unclear. Farmers are poor. Their average income per capita per year was low which led to high seasonal unemployment and high seasonal migration to Bangkok or cities. Transportation networks, service and connection of routes to tourism resources are uncovered and undeveloped as expected. Nakhon Phanom lacks systematic provincial development plans and preparation for area development, which related to the country's holistic view of development. It lacks modern agricultural processing industry and modern business with high pay so skilled workers cannot live in the area and transfer their technological expertise to local workers.

### *Opportunities of Nakhon Phanom*

The opportunities of Nakhon Phanom depend on the country's policy on trading with neighbors, free trade current, and more trading expansion in the sub-region. According to the ASEAN Economic Community (AEC) integration in 2015, it promotes trade, investment and tourism activities in Nakhon Phanom. In addition, the province benefits from the cooperation of countries in the Great Mekong Sub-Region (GMS), which comprised Thailand, China, Myanmar, Lao PDR, Vietnam and Cambodia. It also gains opportunities for economic expansion of East West Economic Corridor (EWEC) route and the province can connect the route to Vung Ang Port in Vietnam at a distance of 200-300 kilometers.

### *Threats of Nakhon Phanom*

The threats are international trade competition due to free trade market effects on uncompetitive production sector and laws and regulations difference between trade partners, which make overlap. Mutual development policy between Thailand and Lao PDR for Nakhon Phanom and Khammouene lacks clarifications. There is an economic overlap of the borders of Thailand and Lao PDR. Owing to geographical area of Nakhon Phanom, it is possible to be a drug trafficking route, contraband route and international criminal networks.

From the SWOT Analysis, it can be concluded that:

SWOT Analysis	Current conditions
Strengths	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A well-known agricultural producer e.g. superb Hom Mali Rice quality with the 1st Prize Winner of Thailand (4 times) , rubber, pineapple, beef cattle, Nile Tilapia fish, Basa fish, seedless watermelon, peanut etc.which can be promoted to be raw materials for agricultural industry.</li> <li>- Highly attractive historical and cultural tourism sources e.g. Thai-Vietnamese Friendship Village at Ban Najok, Nhongyat Sub-district, Mueang District.</li> <li>- The Third Thai-Lao Friendship Bridge (Nakhon Phanom - Khammouane) connecting economic and tourism route to ASEAN and other regions and connecting land connection to Lao PDR , Vietnam and southern China.</li> <li>- A peaceful small-sized province, which is ideal for relaxation and living.</li> </ul>
Weaknesses	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lack and without clarity of management of integrated agricultural product market.</li> <li>- Farmer's average income per capita per year was low which led to high seasonal</li> </ul>

SWOT Analysis	Current conditions
	<p>unemployment and high seasonal migration to Bangkok or cities.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Transportation networks, service and connection of routes to tourism resources are uncovered and undeveloped as expected.</li> <li>- Nakhon Phanom lacks systematic provincial development plans and preparation for area development, which related to the country's holistic view of development.</li> <li>- It lacks modern agricultural processing industry and modern business with high pay so skilled workers cannot live in the area and transfer their technological expertise to local workers.</li> </ul>
Opportunities	<ul style="list-style-type: none"> <li>- The state's policy on trading with neighbors and free trade current promotes more trading expansion in the sub-region.</li> <li>- Opportunity of economic expansion of East West Economic Corridor (EWEC) route helps the province connect the route to Vung Ang Port in Vietnam at a distance of 200-300 kilometers.</li> <li>- The state's policy on a railway construction route (Ban Phai District in Khon Kaen - Mahasarakham - Roi-Et – Mukdahan - Nakhon Phanom) leads to more tourism activities in Nakhon Phanom.</li> </ul>
Threats	<ul style="list-style-type: none"> <li>- International trade competition due to free trade market effects on uncompetitive production sector.</li> <li>- Nakhon Phanom might be a drug trafficking route, contraband route and international criminal networks.</li> <li>- Transportation infrastructure does not support the connection between production networks and the country's manufacturing base area.</li> <li>- Economic difference at borders between Thailand and Lao PDR.</li> <li>- Laws and regulations difference between the trade partners, which make overlap of mutual economic activity between Thailand and Lao PDR.</li> </ul>

Source: updated from The Four Year Nakhon Phanom Provincial Development Plan (2010-2014).

## The Potentials of Nakhon Phanom on Sectors

### 1. Nakhon Phanom's Potential on Transportation

Nakhon Phanom possessed international goods transportation route from Thailand – Lao PDR– Vietnam – southern China by the Third Thai-Lao Friendship Bridge (Nakhon Phanom - Khammouane) which helps the country connects the Route 13, the Route 8 and the Route 12. Anyhow, the province should develop infrastructure on logistics to support increased goods and passengers in the future. Thus, the province should progress towards border transportation center with suitable management, which facilitates passenger's travelling and goods transportation. There should be a station for passengers and a transportation center for goods delivery. It was projected that in 2014 there was 15,000 passengers per day to use the station and 1,000 motor vehicles per day to use the transportation center (Land Transportation Department, 2013).

The roles of Nakhon Phanom Transportation Center are:

#### *1.1 Goods Collection and Distribution Center*

It is an area provided for selecting, packaging, collecting and distributing goods in order to increase efficiency of small amount or less container load to the same destination and for distributing goods to Nakhon Phanom and nearby provinces. Most of the import and export goods are fashion textile products, consumer goods, light industry machinery and some construction materials.

#### *1.2 Station*

At present Nakhon Phanom Bus Station (NPBS) is located at the municipality at a distance of 15 kilometers from the Third Thai-Lao Friendship Bridge. It was projected that in the future there will be many passengers travelling by private and public motor vehicles via the bridge. In order to support and facilitate passengers travelling from abroad to Nakhon Phanom municipality or to other provinces and to lessen the number of overcrowded passengers at NPBS, it is reasonable to provide a station at the border, which is separate from the border transportation center.

#### *3. Connection center and transportation model changing*

Now, the government launched a policy on continuous and various transportation models to lessen transportation cost in the future. There was a study on Ban Phai – Nakhon Phanom Railway Project with a new proposal, which indicated the railway destination at The Third Thai-Lao Friendship Bridge. Thus, the border transportation center should have an area provided for rail transportation and road and railway transportation system integration.

#### *4. Value added station and warehouse*

The area provided for goods storing, selecting, distributing, packaging and managing, which are continuous activities helps, facilitate the activities, lessen transportation cost and increase efficiency.

#### *5. Logistics service and customs management center station and one-stop service center*

The area should be provided for goods transportation with high efficient customs formalities.

#### *6. Trading and exchanging center*

The area provided for the trading and exchanging of agricultural and industrial goods of Nakhon Phanom, which will lead value-added economic activities of the province.

## **2. Border Trade Potential of Nakhon Phanom**

After the opening of the Third Thai-Lao Friendship Bridge (Nakhon Phanom - Khammouane), the value of goods travelling via the bridge is significantly increased every year. These following data present the value of trade via this border pass and an analysis of goods import and export destination. (Office of Commercial Affairs Nakhonphanom, 2557)

According to import and export value via Nakhon Phanom Customs House from 2009 to 2013, it was found that the trade of Nakhon Phanom was continuously overbalanced and it tends to increase continuously especially after the opening of the Third Thai-Lao Friendship Bridge in November 2011. The border trade value of Nakhon Phanom from 2012 to 2013 was significantly increased than the value at any periods before the bridge opening. As shown in the table

Year	Trade Values (Million)		Total trade value	balance of trade (Million)
	Import	Export		
2552	1,231.10	3,267.75	4,498.85	+2,036.66
2553	1,562.47	4,164.02	6,726.49	+2,601.55
2554	2,136.33	4,658.93	6,795.26	+2,522.60
2555	2,723.95	5,708.41	8,432.36	+2,984.46
2556	9,216.44	29,585.65	38,802.09	+20,369.21

Source: Office of Commercial Affairs Nakhon Phanom, 2557.

### *Import via Nakhon Phanom Customs House*

The total value of imports through Nakhon Phanom's border from 2009 to 2014 (from October 2013 to April 2014) was 15,487.65 million baht. The holistic view of trade during the past 6 years increased continuously. The average growth rates were 26.9 percent in 2010, 36.7 percent in 2011, 27.5 percent in 2012, 238.3 percent in 2013 and 68.0 percent in 2014 (from October 2013 to April 2014). It is obvious that the potential of Nakhon Phanom border trade tends to be increased.

### *Export via Nakhon Phanom Customs House*

The total value of exports through Nakhon Phanom's border from 2009 to 2014 (from October 2013 to April 2014) was 73,858.5 million baht. The holistic view of trade during the past 6 years increased continuously. Anyhow, there was a slightly change of export during 2009-2011. After the opening of the Third Thai-Lao Friendship Bridge (Nakhon Phanom - Khammouane) in November 2011, the export value increased to 4,659 million baht in 2011, 5,708 million baht in 2012 and leapt to 29,586 million baht in 2013. It can be concluded that the bridge facilitates the trade, which significantly effected good transportation through Nakhon Phanom border. According to the statistics, it is obvious that the potential of trade through Nakhon Phanom border tends to be thriving.

### *Trading Value at Thai - Laotian Border*

Comparing to border trade of Nakhon Phanom, Mukdahan and Nhonkai from 2009 to 2013, the value of trade of Nakhon Phanom was not high, because Kwaeng Khammouane situated opposite to Nakhon Phanom is a smaller-sized province comparing to Vientiane opposite to Nhonkai and Savannakhet opposite to Mukdahan.

### *Trading Value between Thailand and Vietnam at Nakhon Phanom's Border*

In 2013, the total trading value was 8,500.71 million baht while the total value in 2012 was 5,302.46 million baht or it increased 62.38 percent. Thailand got a positive trade balance 6,652.17 million baht. Considering the three provinces in the Northeast of Thailand with Thai-Lao friendship bridges (Nakhon Phanom, Nhonkai and Mukdahan), the highest trading value between Thailand and Vietnam was in Nakhon Phanom. The trading value increased every year. The factors influencing the increased value were the Third Thai-Lao Friendship Bridge (Nakhon Phanom - Khammouane) and the transportation of goods via the Route No.12, which is the most convenient, and the shortest distance for goods delivering to the upper central Vietnam.

### *Trading Value between Thailand and China at Nakhon Phanom's Border*

In 2013, the total trading value was 13,383.70 million baht while the total value in 2012 was 10,711.20 million baht or it increased 500.85 percent. Thailand got a negative trade balance 10,711.50 million baht. Considering the four border provinces of Thailand (Nakhon Phanom, Mukdahan, Chiangrai and Nan), the highest trading value between Thailand and China was in Nakhon Phanom. The trading value increased every year. The factors influencing the increased value were the Third Thai-Lao Friendship Bridge (Nakhon Phanom - Khammouane) and the transportation of goods via the Route No.12, which is the most convenient, and the shortest distance for goods delivering to southern China.

### *Total Trading Value at Border Pass in Nongkhai, Mukdahan and Nakhon Phanom in 2014 (January - April)*

Total trading value at Nakhon Phanom's border pass comparing to Mukdahan and Nongkhai, it was found that Nakhon Phanom had the highest trading value. The value was 4,548.7 million baht higher than the value of Nongkhai's border pass and the value was 3,687.2 million baht higher than the value of Mukdahan's border pass. The trading value at Nakhon Phanom's border pass tends to leap. The factor effecting trading value increase is the Third Thai-Lao Friendship Bridge (Nakhon Phanom - Khammouane) and the transportation of goods via the Route No.12, which is the most convenient, and the shortest distance for goods delivering to the southern China. As shown in the table

### *Total Trading Value at Border Pass in Nongkhai, Mukdahan and Nakhon Phanom in 2014 (January - April)*

Unit: Million

province	Import	Export	Total
Nong Khai,	830.2	19,915.8	20,746.0
Mukdahan	9,349.3	12,258.1	21,607.5
Nakhon Phanom	11,085.5	14,209.2	25,294.7

According to trading value at Nakhon Phanom's border pass, it can be concluded that the value between Thailand and China and the value between Thailand and Vietnam tends to increase which is suitable for being a goods distribution center to southern China, Vietnam and Lao PDR if Nakhon Phanom is established to be special economic zone.



### 3. Potential and Ways to Develop Agricultural Production

Nakhon Phanom has a total area of 3.44 million rai (550,400 hectares) and 53.4 percent of its total area is agricultural land. Major agricultural crops grown in Nakhon Phanom are rice, rubber, pineapple, tapioca and tobacco while major agricultural goods are rice, rubber, tapioca and pineapple.

*Major agricultural crops produced in Nakhon Phanom*

Crop	Planted Area (rais)	Harvested Area (rais)	Average Product (rai/kilogram)	Total Product (Tons)
Wet-season rice	659,380	209,135	445	292,682
Wet-season sticky rice	746,557	164,564	437	317,638
Rubber	294,340	55,933	239	13,384
Pineapple	5,296	5,126	3,798	19,468
Tapioca	824,586	87,887	2,939	258,034

Source: Sub-district Development Plan, Nakhon Phanom Provincial Agriculture Office.

In addition, Kwaeng Khammouane and Kwaeng Bolikamsai are Nakhon Phanom's neighbors so it is possible for the province to promote Special Economic Zone's economical activities by promoting local farmers of the neighbors to plant some agricultural products, which are essential raw materials for Thailand's agricultural industry such as maize, sugar cane, tapioca, rubber and oil palm. Furthermore, Nakhon Phanom can be developed as a Special Economic Zone of agricultural industry and food processing because the province is an abundant land, which can be an efficient base for raw material producer and agriproduct processing.

### 4. Potential of Nakhon Phanom on Culture and Arts and Tourism

Nakhon Phanom is known for its abundant natural resources, community forest, natural flora, which is well-supported tourism by communities.

According to its geographical characteristics, the province situated on the Mekong River's bank and is near Lao PDR where tourists can easily travel to Lao PDR, Vietnam and China.

For cultural and art resources, Nakhon Phanomors continuously kept their customs, tradition and ethnic performing arts alive. They demonstrate their cultural and art identity such as ethnic costume dressing, traditional games and plays, which were modified to be harmonized with current plays.

For historical resources, there are some records about stories, legends of some important people and events in the past in books or on historical buildings. The resources well support historical tourism. In addition, way of life of the locals also supports the province potential on tourism.

Moreover, government and private agencies support the development of local tourism for the increasing number of tourists every year. The agencies support community-based tourism and sustainable tourism in order to encourage the locals to keep and to develop community's tourism potential. The agencies also support resource preservation and restoration of communities to strengthen community's sustainable tourism.

According to the province's tourism potential and agencies support on tourism development as mentioned above, the province has potential to support various types of tourism such as ecotourism, heritage tourism, and local historical tourism. It is expected that special economic zone establishment of Nakhon Phanom will benefit communities and their people and will prepare the province for the ASEAN Community's process in 2015.

From the four sides of the province's aforementioned potential, it can be concluded that Nakhon Phanom is ready for special economic zone development because of its suitable location standing near neighboring countries in the GMS group, area readiness for the upcoming infrastructure construction, the leaping growth of border trading, agricultural abundance readied for agricultural raw material production and food processing, richness of cultural and tourism resources, and well-preserved of ethnical variety. They are the province's strength to be a strong development base for the special economic zone development.

## References

Department of Land Transport. (2013). *The Study of the Center of Border Transport Establishment and Design in Nakhon Phanom*.

Department of Foreign Trades, Ministry of Commerce. (2013). *Statistics of Border trade and Cross Border Trade of Thailand during 2012 - 2013*.

Jiraporn Phromthep. (2013). *Analytical Data on Tourism in Nakhon Phanom Province*. In The Seminar on Nakhon Phanom Province's and Nakhon Phanom University's Potential on Integrated Area Development Support. Nakhon Phanom: Research and Development Institute, Nakhon Phanom University. 2013.

- Chuen Srisawat et.al. (2007). *Complete Paper of Cultural Tourism Study: A Case study of Guay Ethnic Group in Southern Isan and Southern Laos*. Bangkok: sponsored by The Committee of The Thailand Research Fund (TRF).
- Nakhon Phanom Customs House. (2014). *Import - Export Values of Nakhon Phanom Border Pass Report. 2014*. Meechai Ruechuephan's Law Firm Co.Ltd. Special Economic Zone Formulating Project. 2004.
- Nakhon Phanom University. (2013). *In The Study of Nakhon Phanom University's Potential on Area Development in Nakhon Phanom Conference*.
- Rewadee Kaewmanee. (2011). *The Three Isan Provinces...Prominent New Production Bases*. Bangkok: The Office of Macro-industry.
- \_\_\_\_\_. (2013). *Watching the Progress of Legislating on Special Economic Zone*. The Office of Macro-industry.
- Nakhon Phanom Provincial Agricultural Extension Office. (2013). *Provincial Agricultural Extension Development Plan 2010 - 2013*.
- \_\_\_\_\_. (2014). *Sub-district Agricultural Extension Development Plan 2014*.
- Nakhon Phanom Provincial Commerce Office. (2014). *Report on Border Trade of Nakhon Phanom Province 2014*.
- Trading Logistics Office, Export Promotion Department. (2012). *Road and Sea Transportation Routes among Thailand - Laos - Vietnam - Southern China*.

บทบาทการพัฒนาประเทศของกลุ่มองค์กรไม่แสวงหากำไร (Non Profit Association-NPA) ในสาธารณรัฐ  
ประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ลาว)

Role of Non Profit Association (NPA) to develop country in Lao PDR

ดร.ชนาใจ หมื่นไธสง (1) ดร.สุกัญญา เออม่อธรรม (2)

(1) อาจารย์ สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะนิติรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด

chanajaime@gmail.com

(2) รองศาสตราจารย์ สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

sukaim@kku.ac.th

### บทคัดย่อ

บทความชิ้นนี้ต้องการที่จะศึกษาบทบาทและทัศนคติของกลุ่มองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรในสปป.ลาว เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยพื้นที่การศึกษาประกอบด้วยไทยและสปป.ลาว หน่วยการวิเคราะห์เป็นระดับปัจเจกและระดับองค์กร การเก็บรวบรวมข้อมูลใช้การสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 12 คน ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่มีความเชี่ยวชาญด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยและสปป.ลาว กลุ่มนักศึกษาลาวที่กำลังศึกษาและกลุ่มนักศึกษาลาวที่สำเร็จการศึกษาจากไทยและบุคคลเหล่านี้ได้เข้าทำงานในองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรในประเทศ สปป.ลาว เป็นงานเชิงคุณภาพที่ใช้การวิเคราะห์เชิงเนื้อหา

ผลการศึกษาพบว่า นักศึกษาลาวที่กำลังศึกษาอยู่ในไทยและนักศึกษาลาวที่สำเร็จการศึกษาจากไทย ที่เข้าทำงานในองค์กรไม่แสวงหากำไรในสปป.ลาว ได้มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศสปป.ลาว โดยมีวิธีการทำงานที่ต่างไปจากการทำงานในกลุ่มประเทศโลกตะวันตกและโลกเสรีและสามารถทำให้รัฐบาลสปป.ลาว ยอมรับการทำงานและเป็นกลุ่มคนที่มีทัศนคติที่ดีต่อความร่วมมือทางวิชาการระหว่างประเทศไทยและสปป.ลาว

**คำสำคัญ:** ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทย-สปป.ลาว ความร่วมมือทางวิชาการไทย-สปป.ลาว กลุ่มองค์กรไม่แสวงหากำไร ภูมิภาคอาเซียน สิทธิมนุษยชน

### Abstract

This research is aimed to study role and attitude of Non Profit Association-NPA in Lao PDR. The study was conducted with a qualitative approach. The study area was Thailand and Lao PDR. The units of analysis were at individual level and also organization level. Data were collected by in-depth interview using 12 key informants expert with knowledge from international relations between Thailand and Lao PDR, Laos students who graduated from Thailand and Laos students who studied in Thailand and they

were work with Non Profit Association-NPA in Lao PDR. The content analytically method was employed for data analysis.

The results of this study had showed that Laos students who graduated from Thailand and Laos students who studied in Thailand were work with Non Profit Association-NPA in Lao PDR had an important role in developing country and they had a difference practices from Non Profit Association-NPA from western countries and Liberal countries. They had made the Lao Government to except the way they had been work. These groups had a good attitude to technical cooperation between Thailand and Lao PDR

**Keyword:** International relations between Thailand and Lao PDR, Technical cooperation between Thailand and Lao PDR, Non Profit Association-NPA, ASEAN Charter, Human Rights

## บทนำ

ความร่วมมือทางวิชาการระหว่างไทยและสปป.ลาวที่เกิดขึ้นอย่างเป็นทางการในช่วงแรก ปี 1992 เป็นเพราะสงครามเย็นล่มสลายในปลายทศวรรษ 1980 และประกอบกับประเทศส่วนใหญ่ในแต่ละภูมิภาคได้เห็นความสำคัญของการบูรณาการร่วมกัน โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจและความแตกต่างทางอุดมการณ์ไม่ใช่เงื่อนไขที่จะทำให้แต่ละประเทศต้องห่างเหินกันอีกต่อไป (สัมภาษณ์เอกอัครราชทูตไทย 28 สิงหาคม 2012)

ภายใต้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศในกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งไทยและสปป.ลาว ได้เป็นสมาชิกอาเซียนต่างยอมรับแนวปฏิบัติหรือบรรทัดฐานของอาเซียนและแนวปฏิบัติของกลุ่มประเทศผู้ให้ความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สปป.ลาว ซึ่งได้เปิดรับความร่วมมือระหว่างประเทศอย่างเต็มที่ หลังปี ค.ศ. 1986 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่สปป.ลาว ได้ประกาศใช้นโยบาย “จินตนาการใหม่” (NEM-new economic mechanism) นับได้ว่าเป็นช่วงเวลาที่ยุค สปป.ลาว ได้ปรับและเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ภายในประเทศ เพื่อให้ตอบรับต่อความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการค้าและการลงทุนเป็นอย่างมาก

ภายใต้สภาวะปัจจุบันที่อาเซียนได้ปรับเข้าสู่การประชาคมอาเซียนและกลุ่มประเทศผู้ให้ความร่วมมือระหว่างประเทศได้ชูธงหลายอย่าง ซึ่งอาจเป็นแนวปฏิบัติหรือมาตรฐานของกลุ่มประเทศตะวันตก เช่น ด้าน

ธรรมาภิบาลและด้านสิทธิมนุษยชน และการที่สปป.ลาว ซึ่งมีการปกครองในระบอบสังคมนิยมและเป็นกลุ่มสังคมนิยมที่ไม่ปฏิเสธกลไกตลาด ผู้วิจัย จึงสงสัยว่า กลุ่มที่ถือเป็นกลุ่มเคลื่อนไหวทางสังคมที่สำคัญ ซึ่งในสปป.ลาว เรียกว่ากลุ่มองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร (Non Profit Association-NPA แทนที่จะเรียกว่ากลุ่มขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม) ซึ่งบุคคลที่ทำงานในองค์กรไม่แสวงหากำไรในสปป.ลาว เมื่อได้รับทุนการศึกษาให้มาศึกษาต่อที่ประเทศไทย เมื่อกลับไปประเทศตนเองได้มีบทบาทในการดำเนินงานด้านการพัฒนาประเทศอย่างไร และมีทัศนคติต่อความร่วมมือทางวิชาการระหว่างประเทศไทยและสปป.ลาวอย่างไร

บทความชิ้นนี้ต้องการขยายภาพ 1) พัฒนาการความร่วมมือทางวิชาการระหว่างไทยและสปป.ลาว 2) แนวปฏิบัติหรือบรรทัดฐานของกลุ่มผู้ให้ความร่วมมือระหว่างประเทศและแนวปฏิบัติหรือบรรทัดฐานของอาเซียน 3) บทบาทและทัศนคติของกลุ่มองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร (Non Profit Association-NPA) ในสปป.ลาวต่อความร่วมมือทางวิชาการระหว่างไทยและสปป.ลาว

## ระเบียบวิธีวิจัย

งานชิ้นนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยทำการวิจัยด้วยวิธีการทบทวนวรรณกรรม การสัมภาษณ์เชิงลึกกับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ โดยการเจาะจง ใช้การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพโดยวิธีวิเคราะห์เชิงเนื้อหา

พื้นที่ศึกษา ไทยและนครหลวงเวียงจันทน์ สปป.ลาว และที่พำนักส่วนบุคคลในนครหลวงเวียงจันทน์

กลุ่มเป้าหมาย ประกอบด้วย กลุ่มคนที่มีความเชี่ยวชาญด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยและสปป.ลาว เอกอัครราชทูตไทย อดีตเอกอัครราชทูตสปป.ลาว ประจำประเทศไทย นักวิชาการ กลุ่มนักศึกษาลาวที่กำลังศึกษาและกลุ่มนักศึกษาลาวที่สำเร็จการศึกษาจากไทยและบุคคลเหล่านี้ ได้เข้าทำงานในองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรในประเทศ สปป.ลาว (Non Profit Association-NPA) จำนวน 12 คน

## ผลการวิจัยและการอภิปรายผล

### พัฒนาการความร่วมมือทางวิชาการระหว่างไทย-สปป. ลาว

ความร่วมมือทางวิชาการระหว่างไทย-สปป. ลาว โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านทุนการศึกษา ในช่วงแรก ปีค.ศ. 1992-2000 เจือใจหลักมาจากการที่ไทยต้องการฟื้นฟูความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยและสปป.ลาว ประกอบกับการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องทำให้ไทยสามารถเข้าสู่กลุ่มประเทศผู้ให้ ใต้-ใต้ (South-South Development Cooperation) และไทยได้ประกาศให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศในปี 1992 การที่ไทยให้ความสำคัญกับสปป.ลาวเป็นเพราะทั้งสองประเทศมีความที่คล้ายคลึงกันทั้งประเพณี วัฒนธรรม และภาษา และสปป.ลาว ก็ต้องการความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อให้สามารถออกจากกลุ่มประเทศยากจนในปี 2020 และในช่วงแรก ความร่วมมือทางวิชาการระหว่างประเทศ ได้เน้นความร่วมมือในด้านการเกษตร ด้านสาธารณสุขและด้านการศึกษา เพราะเป็นกลุ่มสาขาที่ไทยมีความเชี่ยวชาญและสาขาเหล่านี้ ถือเป็นพื้นฐานในการพัฒนาประเทศ อย่างไรก็ตาม พัฒนาการความร่วมมือทางวิชาการระหว่างไทยและสปป.ลาว ในช่วงที่สองคือระหว่างปี 2001-2011 เป็นไปเพื่อตอบสนองการบูรณาการด้านภูมิภาคนิยม โดยมีเจือใจมาจากการประชุมสุดยอดอาเซียน ในปี 2000 (Initiative for ASEAN Integration: IAI) เพื่อลดช่องว่างด้านการพัฒนาในกลุ่มประเทศอาเซียน โดยเน้นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในกลุ่มประเทศ กัมพูชา สปป.ลาว เมียนมาร์ เวียดนาม (CLMV) และการรวมกลุ่มในประเทศลุ่มน้ำโขง ในปี 2003 ที่เรียกว่ายุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิระวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (Ayeyawady-Chaophraya-Makong Economic Cooperation Strategy: ACMECS) โดยความร่วมมือในด้านนี้ได้ครอบคลุมไปถึงสาขาด้านการบริหารธุรกิจ การจัดการ ด้านเศรษฐศาสตร์และด้านกฎหมาย ทำให้นักศึกษาลาวที่เข้ามาศึกษาต่อไทย ได้มีความหลากหลายมากขึ้น (ชนาใจ หมั่นไธสง สุกัญญา เออมอรรถธรรม ประภัสสร เทพชาตรี และเศกสรรค์ ยงวนิชย์, 2558, Muenthaisong, Aim-im-tham, Thepchatree, Yongvanit, 2013) ทั้งนี้เป็นไปเพื่อตอบสนองในด้านการพัฒนา โดยเฉพาะการที่สปป.ลาว ต้องการที่จะบรรลุเป้าหมายด้านพัฒนาในสหัสวรรษ ซึ่งแม้ว่าในบางตัว สปป.ลาว อาจจะยังไม่สำเร็จและอยู่ในระหว่างการดำเนินงาน แต่สิ่งที่น่าสนใจคือ สปป.ลาว มักจะมุ่งมั่นเพื่อให้บรรลุผลเสมอ (สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยและสปป.ลาว 14 กุมภาพันธ์ 2013)

ทั้งนี้ ความร่วมมือทางวิชาการระหว่างไทยและสปป.ลาว ตั้งแต่ปี 1992 จนถึงปี 2011 เจือใจที่ทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศ มาจากเจือใจภายในของทั้งไทยและสปป.ลาว เจือใจภายนอก ซึ่งส่วนใหญ่จะมาจากแรงผลักดันของการเกิดภูมิภาคนิยม กลุ่ม องค์กรและประเทศผู้ให้ความร่วมมือระหว่างประเทศ รวมทั้งเจือใจร่วมของทั้งไทยและสปป.ลาว และการทำงานของกลุ่มองค์กรไม่แสวงหากำไรในสปป.ลาวพบว่าแนวปฏิบัติของกลุ่มประเทศผู้ให้ความร่วมมือระหว่างประเทศและอาเซียนล้วนมีผลต่อการดำเนินงานในสถานะปัจจุบันเป็นอย่างยิ่ง

### แนวปฏิบัติของกลุ่มประเทศผู้ให้ความร่วมมือระหว่างประเทศและอาเซียน

แนวปฏิบัติของกลุ่มประเทศผู้ให้ความร่วมมือระหว่างประเทศ กลุ่มประเทศผู้บริจาคและอาเซียน นับได้ว่าส่งผลต่อการทำงานของกลุ่มองค์กรไม่แสวงหากำไรในสปป.ลาว สามารถอธิบายได้ดังนี้

#### 1. แนวปฏิบัติของกลุ่มผู้ให้ความร่วมมือระหว่างประเทศ

กลุ่มผู้ให้ความร่วมมือระหว่างประเทศ ในบทความชิ้นนี้หมายถึงกลุ่มองค์กรระหว่างประเทศ และกลุ่มประเทศผู้บริจาค โดยกลุ่มผู้ให้ความร่วมมือระหว่างประเทศแต่ละองค์กรหรือแต่ละประเทศย่อมจะมีวัตถุประสงค์ พันธกิจ ที่เหมือนหรือต่างกันออกไป แต่อย่างไรก็ดีสิ่งเหล่านี้ต้องผูกโยงกับผลประโยชน์แห่งชาติของกลุ่มประเทศผู้ให้ความร่วมมือระหว่าง

ประเทศทั้งสิ้นเช่น ญี่ปุ่นอาจให้ความสำคัญในการเมืองและผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจของประเทศเป็นสำคัญและให้ความร่วมมือบนฐานของ “request based system” เคารพในความเป็นเจ้าของโครงการของประเทศผู้รับความร่วมมือระหว่างประเทศ (Ishikawa, 2005) ในขณะที่สหรัฐอเมริกาอาจให้ความสำคัญในเรื่องการพัฒนาชนบทและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (สัมภาษณ์นักศึกษาลาวที่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโทจากไทย ทำงานในองค์การสหประชาชาติ สปป.ลาว) แต่ในช่วงครามเย็น สหรัฐให้ความร่วมมือระหว่างประเทศโดยมีวัตถุประสงค์ด้านการเมืองมากกว่าด้านเศรษฐกิจ (Griffin, 1991) อย่างไรก็ตาม ความร่วมมือระหว่างประเทศที่ สปป.ลาวต้องการ ต้องเป็นความร่วมมือที่ไม่เข้ามาแทรกแซงกิจการภายในของ สปป.ลาว (สัมภาษณ์อดีตเอกอัครราชทูต สปป.ลาว ประจำประเทศไทย 27 สิงหาคม 2012) โดยกลุ่ม South-South Cooperation ที่ให้ความร่วมมือระหว่างประเทศกับกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาก็มีแนวโน้มที่จะไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศผู้รับความร่วมมือ (Gore, 2013) ทั้งนี้ จีนคือประเทศที่เข้ามามีบทบาทใน สปป.ลาว เป็นอย่างมาก (Zhenming, 2009) การที่จีนเข้ามามีบทบาทในการให้ความร่วมมือระหว่างประเทศกับกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาเป็นอย่างมาก ส่วนหนึ่งมาจาก การหลักปฏิบัติที่จีนไม่ต้องการใช้ความร่วมมือระหว่างประเทศเข้ามาแทรกแซงกิจการภายในของประเทศผู้รับความร่วมมือ โดยกลุ่มประเทศแอฟริกาที่รับความร่วมมือจากจีนต่างชื่นชมและต้องการรับความร่วมมือระหว่างประเทศมากกว่ารับจากกลุ่มประเทศเจ้าอาณานิคมเดิมของตนเอง เพราะเจ้าอาณานิคม ส่วนหนึ่งปฏิบัติเหมือนประเทศกลุ่มนี้เป็นเด็กๆที่จะต้องได้รับการดูแล (Nordtveit, 2011)

หลังจากที่ สปป.ลาว ได้ประกาศใช้นโยบาย “จินตนาการใหม่” ในปี ค.ศ. 1986 ให้ความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการค้าการลงทุนระหว่างประเทศต่างหลังไหลมายัง สปป.ลาว ทั้งนี้เป็นเพราะ สปป.ลาว ต้องการความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อใช้ในการพัฒนาประเทศ โดยมีเป้าหมายให้พ้นจากกลุ่มประเทศยากจนในปี ค.ศ. 2020 และงบประมาณที่ สปป.ลาว ได้รับจากต่างประเทศ ถือได้ว่าเป็นเปอร์เซ็นต์ที่มากถึง 90 เปอร์เซ็นต์จากงบประมาณทั้งหมดของ สปป.ลาว (Robert, 2012)

ดังนั้น เพื่อให้เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศ สปป.ลาว จึงเปิดรับความร่วมมือระหว่างประเทศอย่างรอบด้าน แม้ว่าในบางกระแส อาจมองว่า การที่ สปป.ลาว ทำเช่นนี้เป็นเพราะต้องการถ่วงดุลอำนาจระหว่างประเทศ (สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยและ สปป.ลาว 14 กุมภาพันธ์ 2013) แต่ในความเป็นจริง สปป.ลาว เปิดรับความร่วมมือระหว่างประเทศอย่างมากก็เพื่อพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะการตอบสนองเพื่อให้บรรลุเป้าหมายแห่งการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (สัมภาษณ์นักการทูตระดับสูง กรมนเอเชียแปซิฟิกและแอฟริกา กระทรวงการต่างประเทศ สปป.ลาว 25 เมษายน 2013)

ทั้งนี้ เมื่อย้อนไปในช่วงปลายทศวรรษ 1980 เป็นช่วงเวลาที่ สปป.ลาว เปิดรับความร่วมมือระหว่างประเทศ การค้าการลงทุนและกลุ่มประเทศผู้ให้ความร่วมมือระหว่างประเทศเองก็ไม่ประสงค์ที่จะกดดันหรือบีบบังคับในเรื่องต่างๆที่อาจจะขัดต่อบรรทัดฐานหรือแนวปฏิบัติของกลุ่มประเทศผู้ให้ความร่วมมือระหว่างประเทศ เช่นประเด็นความไม่โปร่งใส เป็นต้น เพราะเกรงว่า ถ้าไปบีบบังคับมากๆ อาจทำให้ สปป.ลาว ไม่ต้องการที่จะเปิดรับกลไกตลาด หรืออาจหวนกลับไปสู่ความเป็นสังคมนิยมแบบเข้มข้น และอาจปิดกั้นกลุ่มประเทศเสรีนิยม อย่างไรก็ตาม ในอดีตพบว่า ในช่วงตั้งแต่ปี ค.ศ. 2004 เป็นต้นมา สปป.ลาว ได้เปิดรับแนวปฏิบัติเรื่องความโปร่งใสและเรื่องธรรมาภิบาลมากขึ้น เช่นมีการถ่ายทอดเสียงในการประชุมสภา (Robert, 2012) และมีความโปร่งใสในหลายๆเรื่อง ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับแนวปฏิบัติที่ประเทศผู้ให้ความร่วมมือระหว่างประเทศต้องการให้เป็นไป (Froherfer, 2014)

เมื่อพิจารณาจาก กรอบความร่วมมือทางวิชาการระหว่างไทยและ สปป.ลาว ด้านทุนการศึกษาพบว่า สปป.ลาว ได้พยายามให้มีการเผยแพร่ทุนอย่างเป็นระบบ มีการประกาศอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ทั้งในลักษณะเอกสาร ทาง



อินเทอร์เน็ต ทางโซเชียลมีเดีย และบอกกล่าวทางวาจา เพื่อให้ข้อมูลเรื่องทุนการศึกษาสามารถไปถึงในวงที่ห่างไกลออกไป โดยไม่กระจุกตัวเฉพาะในเมืองใหญ่หรือแขวงใหญ่ๆเท่านั้น และถ้าแขวงใด ที่อยู่ห่างไกลออกไป อาจต้องเพิ่มความดูแลอย่างใกล้ชิดเพื่อให้ทุนได้กระจายไปอย่างทั่วถึง (สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ระดับสูงกระทรวงศึกษาธิการ สปป.ลาว 6 พฤศจิกายน 2012 และนักการทูตระดับสูงจากสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ ปัจจุบัน กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศไทย 15 กุมภาพันธ์ 2013) สิ่งเหล่านี้ ล้วนแล้วแต่เป็นการตอบสนองในด้านธรรมาภิบาลของความร่วมมือระหว่างประเทศทั้งสิ้น

กลุ่มประเทศผู้ให้ความร่วมมือระหว่างประเทศ ได้จัดสรรทุนการศึกษาเพื่อให้นักศึกษาลาวเข้ามาศึกษาต่อในไทยอย่างต่อเนื่อง อาจเป็นเพราะไทยมีความก้าวหน้าทางวิชาการและเทคโนโลยี ประกอบกับไทยและสปป.ลาว มีความคล้ายคลึงในหลายด้านทั้งประเพณี วัฒนธรรมและภาษา นักศึกษาลาวที่เข้ามาศึกษาต่อในไทย สามารถที่จะสื่อสารและปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมได้เร็วและอีกทั้งไทยและสปป.ลาว อยู่ในกลุ่มที่การพัฒนาอาจไม่ต่างกันมากและองค์ความรู้ที่ได้จากไทยสามารถที่จะนำไปประยุกต์ใช้ในสปป.ลาวได้ และกลุ่มองค์กรระหว่างประเทศที่สนับสนุนให้กลุ่มองค์กรไม่แสวงกำไรในสปป.ลาว มาศึกษาต่อในไทยส่วนใหญ่จะเป็นด้านการพัฒนาชุมชน การเกษตรและสิทธิสตรี เป็นต้น

ดังนั้น แนวปฏิบัติหรือบรรทัดฐานของกลุ่มประเทศผู้ให้ความร่วมมือระหว่างประเทศย่อมส่งผลต่อการทำงานของกลุ่มองค์กรไม่แสวงหากำไร (Non Profit Association-NPA) ในสปป.ลาว เช่นกัน กล่าวคือ เมื่อพิจารณาจากแนวปฏิบัติของกลุ่มองค์กรหรือประเทศผู้ให้ความร่วมมือระหว่างประเทศพบว่า แนวปฏิบัติที่เป็นบรรทัดฐานของตะวันตก สปป.ลาว ได้นำมาปรับใช้เพื่อให้กลุ่มองค์กรระหว่างประเทศและกลุ่มประเทศผู้ให้ความร่วมมือระหว่างประเทศมีความพึงพอใจ โดยเฉพาะหลักการธรรมาภิบาล ซึ่งเรื่องนี้ก็จะส่งผลโดยตรงต่อการพัฒนาประเทศโดยรวมของสปป.ลาว สำหรับกลุ่มองค์กรไม่แสวงหากำไรในสปป.ลาว เมื่อมองความร่วมมือทางวิชาการไทยและสปป.ลาว ด้านทุนการศึกษา พบว่า เป็นกลุ่มที่จะได้รับโอกาสจากแนวปฏิบัติเช่นนี้เช่นกัน แม้ว่าในความเป็นจริง อาจเป็นกลุ่มที่เข้าถึงทุนการศึกษาภายใต้ความร่วมมือของสองประเทศยังไม่มากก็ตาม

## 2. แนวปฏิบัติของอาเซียน

การก่อตั้งอาเซียนที่มีมาตั้งแต่ปี 1967 จนกระทั่งปัจจุบันซึ่งสมาชิกในกลุ่มต้องการบูรณาการระหว่างกันเพื่อเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียน ในปี 2015 นับได้ว่าอาเซียนได้มีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง จุดเปลี่ยนสำคัญก็คือ ช่วงหลังสงครามเย็นจบลงไป อาเซียนได้เปิดรับสมาชิกใหม่ในกลุ่มประเทศ CLMV (กัมพูชา สปป.ลาว เมียนมาร์ เวียดนาม) เข้ามาในช่วงทศวรรษ 1990 ซึ่งนับได้ว่าเป็นการเสริมจุดแข็งให้กับอาเซียนและยังประโยชน์โดยตรงไปยังประเทศกลุ่ม CLMV (ประภัสสร เทพชาตรี, 2555) และสปป.ลาว ก็สามารถพัฒนาประเทศได้อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญในการพัฒนาประเทศ “...จะทำให้มีโอกาสและได้รับประโยชน์จากการถ่ายทอดเทคโนโลยีและวิชาการและสปป.ลาวสามารถเลือกรับประสบการณ์จาก 9 ประเทศในกลุ่มอาเซียนหรือเฉพาะกลุ่ม 5 ประเทศ”(สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยและสปป.ลาว 14 กุมภาพันธ์ 2013) แม้ว่าการที่สปป.ลาว ได้เข้ามาเป็นสมาชิกอาเซียนในปี ค.ศ. 1997 และสปป.ลาว จะมีแนวทางอุดมการณ์ทางการเมืองที่ต่างไปจากสมาชิกหลักทั้ง 5 ชาติ แต่ก็ไม่นับว่าเป็นอุปสรรคต่อการรวมตัวแต่อย่างใดแต่กลับทำให้อาเซียนเข้มแข็ง “...ความผันแปร ที่ส่งให้เกิดความแข็งแกร่งคือ การที่ลาวเข้าเป็นสมาชิกอาเซียน ไทยไม่สนใจความแตกต่างด้านอุดมการณ์ทางการเมือง ทั้งสองประเทศอยู่ร่วมกันได้” (สัมภาษณ์เอกอัครราชทูตไทย 28 สิงหาคม 2012) สิ่งนี้ถือเป็นแนวคิดที่เป็นประโยชน์ต่อการบูรณาการร่วมกัน และเงื่อนไขนี้ส่งผลโดยตรงต่อการพัฒนาประเทศและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของสปป.ลาว โดยอาเซียนได้นำเสนอกรอบของ The Initiative for ASEAN Integration (IAI) ที่เริ่มขึ้นในปี 2000 (ASEAN Secretariat, 2014) ทั้งนี้เป็นไปเพื่อลดช่องว่างด้านการพัฒนาและโครงการนี้ก็สอดคล้องกับแนวทางการบรรลุเป้าหมายแห่งการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ ที่เริ่มขึ้นในช่วงเวลาใกล้เคียงกันและ

นับเป็นประโยชน์โดยตรงต่อสปป.ลาว แนวปฏิบัติของอาเซียน ทำให้สปป.ลาว ต้องปรับตนเองเพื่อให้รองรับกับหลักปฏิบัติของอาเซียน เพราะท้ายสุดสปป.ลาว ก็จะได้รับประโยชน์จากอาเซียนด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจและสังคม

การประชุมกลุ่มผู้นำอาเซียนที่บาหลีในปี 2004 ได้มีการลงนามในปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมืออาเซียน (Declaration of ASEAN Concord II หรือ Bali Concord II) เห็นชอบให้มีการจัดตั้งประชาคมอาเซียน ในปี 2020 ซึ่งต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เกิดขึ้นในปี 2015 โดยประกอบด้วยสามเสาหลักคือประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ประชาคมสังคมและวัฒนธรรม ประชาคมการเมืองและความมั่นคง (ประภัสสร เทพชาตรี, 2555 )

แม้ว่าการก่อตั้งอาเซียน จะเป็นความพยายามที่จะบูรณาการร่วมกัน โดยยึดหลักทั้งสามเสา แต่ในสภาพความเป็นจริง สมาชิกแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันอย่างมากทั้งในด้านการเมืองการปกครอง สภาพทางเศรษฐกิจและเชื้อชาติ เป็นต้น ยิ่งไปกว่านั้นเมื่อพิจารณาจากหลักการของอาเซียนยังพบว่าอาจเป็นทั้งจุดอ่อนและจุดแข็งในเวลาเดียวกัน หลักการนั้นคือหลักการ การไม่แทรกแซงกิจการภายในระหว่างสมาชิกและการตัดสินใจอยู่บนพื้นฐานของฉันทามติและการปรึกษาหารือ (อมรา พงศาพิชญ์, 2557) ซึ่งหลักการนี้ได้ก่อให้เกิดข้อถกเถียงเป็นอย่างมากและพบว่าเป็นหลักการที่กลุ่มประเทศตะวันตกให้ความสำคัญและใส่ใจต่อประเด็นนี้มาอย่างต่อเนื่อง หลักการนี้ของอาเซียน ได้มีส่วนที่ทำให้กระบวนการบางอย่างที่ถือได้ว่าเป็นบรรทัดฐานของตะวันตกไม่อาจเติบโตได้นั้นก็คือ เรื่องสิทธิมนุษยชน

อย่างไรก็ดี พบว่า ในด้านของสิทธิมนุษยชน ประเด็นนี้ค่อนข้างที่จะอ่อนไหวในกลุ่มอาเซียนเพราะหลักการ การรวมตัวของอาเซียน เงื่อนไขสำคัญอยู่ที่การไม่แทรกแซงกิจการภายในระหว่างสมาชิกและการตัดสินใจอยู่บนพื้นฐานของฉันทามติและการปรึกษาหารือ เรื่องนี้ได้ส่งผลต่อการสนับสนุนด้านสิทธิมนุษยชนในกลุ่มประเทศอาเซียน เพราะประเทศสมาชิกอาเซียนทั้ง 10 ประเทศ ล้วนแล้วแต่มีปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนด้วยกันทั้งสิ้น (ชาญวิทย์ เกษตรศิริและกาญจณี ละอองศรี, 2556) แม้ว่าการออกขององค์การสหประชาชาติได้ประกาศใช้ กฎบัตรสหประชาชาติ ในปี 1946 และในสองปีต่อมา ปี 1948 จนกระทั่งปัจจุบัน ได้มีอนุสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนหลักขององค์การสหประชาชาติอีกจำนวนหลายฉบับและได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งองค์การสหประชาชาติและได้ยกระดับเป็นคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ ในปี 2006 ซึ่งมีสถานะเทียบเท่าคณะมนตรีความมั่นคงและคณะมนตรีด้านเศรษฐกิจและสังคมขององค์การสหประชาชาติ แม้ว่าอาเซียน จะก่อตั้งมาตั้งแต่ปี 1967 แต่ก็ได้มีกลไกที่ชัดเจนเกี่ยวกับเรื่องนี้แต่อย่างไร จนกระทั่งในปี 2009 กลุ่มสมาชิกอาเซียนได้จัดตั้งคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights, 2012) ขึ้น ซึ่งนับได้ว่าเป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้ประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนในกลุ่มประเทศอาเซียนได้มีนัยยะสำคัญอีกครั้ง แม้ว่า กลไกนี้อาจจะไม่มีปรากฏชัดในลักษณะของบทลงโทษต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนก็ตาม ในสถานการณ์ความเป็นจริง ประเทศสมาชิกอาเซียนทั้ง 10 ประเทศ ต่างมีปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนและเป็นไปได้ยากที่จะนำหลักการด้านการลงโทษมาบังคับกับสมาชิกในกลุ่ม

สำหรับแนวปฏิบัติหรือบรรทัดฐานของอาเซียน เมื่อมองจากหลักการของอาเซียนหลักการ การไม่แทรกแซงกิจการภายในระหว่างสมาชิกและการตัดสินใจอยู่บนพื้นฐานของฉันทามติและการปรึกษาหารือ อาจทำให้การปฏิบัติงานของกลุ่มองค์กรไม่แสวงหากำไรในสปป.ลาว ไม่เข้มแข็งอย่างที่ควรจะเป็น อย่างไรก็ตาม ในกรอบการทำงานของอาเซียนในหลายประเด็น ได้ส่งผลที่ทำให้บทบาทในด้านการพัฒนาประเทศมีความเด่นชัดขึ้น โดยเฉพาะความมุ่งมั่นของอาเซียนที่จะลดช่องว่างด้านการพัฒนาในกลุ่มอาเซียนและการที่อาเซียนได้เข้าสู่การบูรณาการในทุกๆด้าน แรงผลักดันนี้ย่อมต้องทำให้สปป.ลาว ต้องสร้างหรือปรับสภาพแวดล้อมเพื่อให้กลุ่มองค์กรไม่แสวงหากำไรในสปป.ลาว สามารถทำงานได้มากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาในด้านสิทธิมนุษยชน บทความนี้คงไม่มีบทสรุปที่ชัดเจนได้ถึงหลักที่ควรจะเป็นไป เพราะในหลายประเทศ ผู้ที่เห็นต่างไปจากรัฐ ก็ยังคงไม่สามารถปกป้องประท้วงได้เช่นกัน แม้ว่านักวิชาการบางกลุ่มจะเสนอให้เพิ่มกลไกหรือบทลงโทษประเทศสมาชิกที่ละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งก็คงเป็นไปได้ยาก

สิ่งที่สามารถสะท้อนจากการลงพื้นที่ในการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้งในไทยและสปป.ลาว พบว่า กลุ่มองค์กรไม่แสวงหากำไรในสปป.ลาว ที่เป็นคนลาว เป็นบุคคลคุณภาพแม้ว่าหลายคนอายุยังน้อยแต่ก็พร้อมที่จะเรียนรู้และบุคคลที่ทำงานด้านนี้ ส่วนใหญ่ได้รับการสนับสนุนเป็นอย่างดีจากครอบครัวและหน่วยงานต้นสังกัด โดยเฉพาะองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศที่มาจากตะวันตก ให้โอกาสในการพัฒนาตนเองอย่างสม่ำเสมอ และปรากฏการณ์ที่สำคัญคือ สปป.ลาว ต้องการกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศและกลุ่มองค์กรไม่แสวงหากำไรในสปป.ลาว คือกำลังสำคัญส่วนหนึ่งในการพัฒนาประเทศเพื่อให้สปป.ลาว ออกจากกลุ่มประเทศยากจนได้ในปี 2020

บทบาทและทัศนคติของกลุ่มองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร (Non Profit Association-NPA) ในสปป.ลาวต่อความร่วมมือทางวิชาการระหว่างประเทศไทยและสปป.ลาว

ในสปป.ลาว จะไม่นิยมเรียกว่าขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม แต่จะเรียกว่า กลุ่มองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร (Non Profit Association-NPA) (สัมภาษณ์นักวิชาการอิสระชาวลาว ที่ทำงานให้กับองค์กรสหประชาชาติในสปป.ลาว 4 พฤษภาคม 2015)

### 3. บทบาทด้านการพัฒนาของกลุ่มองค์กรไม่แสวงหากำไรในสปป.ลาว (Non Profit Association-NPA)

ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมหรือประชาสังคมคือการผสมผสานกับขบวนการเรียกร้องสิทธิมนุษยชนในมิติต่างๆ นอกเหนือไปจากสิทธิขั้นพื้นฐาน เช่นการมีชีวิตอยู่ หรือแม้กระทั่งมีการตีความในสิทธิทางการเมืองที่นอกเหนือไปจากการมีสิทธิในการเลือกตั้ง นั่นคือรวมเรื่องสิทธิสตรี สิทธิเด็ก สิทธิคนจน สิทธิชุมชน สิทธิคนผิวสี สิทธิแรงงานข้ามชาติ สิทธิชนกลุ่มน้อย เป็นต้น (กฤติยา อัจฉวนิจกุล และคณะ, 2542)

บทความชิ้นนี้ เมื่อมีการอธิบายในระดับสากลจะใช้คำว่า ขบวนการประชาสังคม (social movement) หรือ civil society แทน แต่เมื่ออธิบายถึงการทำงานในสปป.ลาว จะขอใช้คำว่า กลุ่มองค์กรไม่แสวงหากำไรในสปป.ลาว (Non Profit Association-NPA) สำหรับการก่อเกิดประชาสังคม (civil society) ในระดับสากลปรากฏการณ์ที่เด่นชัด ตั้งแต่ทศวรรษ 1970 ในกลุ่มประเทศตะวันตกและมีความเด่นชัดในปี 1980 โดยขยายไปยังกลุ่มประเทศสังคมนิยม โดยเฉพาะการรวมตัวประท้วงอย่างสันติวิธีของคนงานในโปแลนด์ ที่เรียกว่าเสรีโซลิดาริตี (Solidarity) ซึ่งรัฐบาลคอมมิวนิสต์ในขณะนั้นได้ยอมรับสิทธิการรวมตัวของคนงานและนำไปสู่การจัดตั้งแรงงานเสรีแห่งแรกในโลกคอมมิวนิสต์ (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2542)

การทำงานของกลุ่ม NPA ในสปป.ลาว ระยะเวลาแรกเป็นการทำงานภายใต้องค์กรระหว่างประเทศที่เข้ามาทำงานในสปป.ลาว ซึ่งต่อมา NPA ในสปป.ลาว ซึ่งเป็นการทำงานโดยคนลาว ได้มีการจัดตั้งขึ้นมาหลายกลุ่ม ส่วนใหญ่เป็นการทำงานด้านการพัฒนาชนบท พัฒนาสิทธิแม่หญิงลาว ปกป้องสิทธิเด็ก เป็นต้น การทำงานของ NPA ในสปป.ลาว เริ่มมีให้เห็นในต้นทศวรรษ 1990 การทำงานในช่วงแรกๆ จะมีการเรียนรู้มาจากกลุ่มองค์กรระหว่างประเทศ โดยเฉพาะจากกลุ่มประเทศผู้ให้ความร่วมมือระหว่างประเทศที่เข้ามาตั้งสำนักงานในสปป.ลาว (สัมภาษณ์นักวิชาการอิสระชาวลาว ที่ทำงานให้กับองค์กรสหประชาชาติในสปป.ลาว 4 พฤษภาคม 2015)

สำหรับรูปแบบการทำงานของกลุ่มประชาสังคมในประเทศต่างๆ มีรูปแบบการทำงานกับรัฐดังนี้ 1) ทำงานโดยแยกตัวออกจากรัฐอย่างสิ้นเชิง 2) ทำงานเชื่อมโยงกับรัฐโดยไม่เผชิญหน้า 3) ทำงานโดยมีความร่วมมือกับรัฐโดยผ่านโครงการต่างๆ การทำงานของกลุ่ม NPA (Froherfer, 2014)

สปป.ลาว ก่อนปี 1986 ซึ่งเป็นปีที่สปป.ลาว นำนโยบายจินตนาการใหม่ (New economic mechanism-NEM) มาใช้นั้น มีกลุ่ม International NGOs เพียง 3 กลุ่มเท่านั้นที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินกิจกรรมในสปป.ลาว ในปี 2013 มี NPA ในสปป.ลาว ทั้งระดับส่วนกลางและระดับท้องถิ่นได้รับการจดทะเบียน จำนวน 129 แห่ง ตั้งแต่อดีตจนกระทั่งปัจจุบัน อาจกล่าวได้ว่าการทำงานของ NPA ในสปป.ลาว ค่อนข้างมีปัญหาในสภาพแวดล้อมการทำงาน ทั้งในด้านงบประมาณ ทักษะของบุคลากร ขาด political will และแนวคิดด้าน ประชาสังคมก็ยังไม่หยั่งลึกในสังคมลาว (Froherfer, 2014)

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลสปป.ลาว มีพันธสัญญาที่จะต้องพัฒนาสภาพแวดล้อมเพื่อให้เอื้อต่อบรรยากาศการทำงานของกลุ่ม NPA ในสปป.ลาว เพราะตระหนักดีว่าการทำงานของกลุ่มนี้ คือหัวใจสำคัญในการช่วยเหลือรัฐบาลในการพัฒนาประเทศ ทั้งในด้านการจัดความยากจน การบรรลุเป้าหมายเพื่อการพัฒนาแห่งสหัสวรรษและท้ายที่สุด เพื่อให้สปป.ลาว ออกจากกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา (least developed country-LDC) ได้ในที่สุด ((Froherfer, 2014)

ในปัจจุบันพบว่า กลุ่ม NPA หลายกลุ่มได้รับการสนับสนุนเป็นอย่างดีจากรัฐบาล โดยเฉพาะกลุ่มที่มีผู้บริหารเคยทำงานเป็นเจ้าหน้าที่ระดับสูงให้กับรัฐบาลมาก่อน การทำงานสอดรับกับนโยบายด้านการพัฒนาประเทศเป็นอย่างดี (สัมภาษณ์นักวิชาการอิสระชาวลาว ที่ทำงานให้กับองค์กรสหประชาชาติในสปป.ลาว 4 พฤษภาคม 2015) อย่างไรก็ตามก็พบว่า NPA ในสปป.ลาว ที่อาจจะไม่จัดตั้งกลุ่ม และบางคนก็ได้รับความไว้วางใจจากองค์กรระหว่างประเทศให้เข้าร่วมในงานสำคัญ และเป็นที่ยึดถือขององค์กรระหว่างประเทศด้านการพัฒนา บางคนเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ด้านการพัฒนาในประเทศและในอดีต เคยทำงานอย่างใกล้ชิดกับบุคคลสำคัญระดับผู้นำประเทศของสปป.ลาว ซึ่งสำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรีจากสหภาพโซเวียตมา ได้กล่าวว่า การทำงานของ NPA ต้องมีความละเอียดอ่อน การแข่งขันไม่ก่อให้เกิดผลดีในการทำงาน เพื่อให้การทำงานต่อคนชาติโอกาสในสังคมมีความราบรื่น ก็ต้องประนีประนอมกับหลายๆฝ่าย (สัมภาษณ์บุคคลที่ทำงานในกลุ่มองค์กรไม่แสวงหากำไรในสปป.ลาว 13 มกราคม 2013) ซึ่งอาจกล่าวได้ว่ารูปแบบการทำงานของกลุ่ม NPA ในสปป.ลาว จะมีลักษณะของ การทำงานเชื่อมโยงกับรัฐโดยไม่เผชิญหน้าและ การทำงานโดยมีความร่วมมือกับรัฐผ่านโครงการต่างๆ อาจกล่าวได้ว่าในปัจจุบัน การทำงานของกลุ่มนี้ จะเป็นการทำงานเงียบๆเพราะแรงสนับสนุนในกรอบอาเซียนก็แผ่วลงเช่นกัน

การดำเนินงานของรัฐบาล สปป.ลาว พบว่า รัฐบาลได้ให้การสนับสนุนต่อบุคลากรในการทำงานด้านการพัฒนา โดยเฉพาะการรับผิดชอบดูแลประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการการพัฒนาของรัฐ เช่นผลกระทบจากการสร้างเขื่อน เป็นต้น ซึ่งมีนักศึกษาลาวที่สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรี ด้านป่าไม้และสำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาโทด้านการพัฒนาในภาคเหนือได้ทำวิจัยเกี่ยวกับผลกระทบของการสร้างเขื่อน ในปัจจุบัน พบว่าบุคคลนี้ยังคงเติบโตในหน้าที่การงานและรัฐบาลกำลังส่งไปศึกษาต่อในระดับปริญญาเอกในต่างประเทศ (สัมภาษณ์อาจารย์ไทยจากมหาวิทยาลัยเก่าแก่แห่งหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1 มีนาคม 2013) ทั้งนี้พบว่า นักศึกษาลาวที่มาศึกษาต่อในไทยในระดับปริญญาตรีและปริญญาโท นักศึกษาลาว มีสิทธิ์อย่างเต็มที่ในเลือกหัวข้อที่จะทำวิจัย ซึ่งหลายคนสามารถนำความรู้ที่ได้กลับไปพัฒนาประเทศได้อย่างเต็มที่

### **ทัศนคติของกลุ่มองค์กรไม่แสวงหากำไรในสปป.ลาว(Non Profit Association-NPA) ต่อความร่วมมือทางวิชาการระหว่างประเทศไทยและสปป.ลาว**

กลุ่มคนที่ทำงานในกลุ่มองค์กรไม่แสวงหากำไรในสปป.ลาว (Non Profit Association-NPA) เมื่อมาศึกษาต่อในไทยส่วนใหญ่ได้ทุนการศึกษาโดยการสนับสนุนจากองค์กรระหว่างประเทศและบางคนเมื่อมาศึกษาต่อไทยอาจได้รับทุนการศึกษาจากมหาวิทยาลัยในไทย แม้ว่าบางส่วนเมื่อมาศึกษาต่อในไทยจะไม่ได้รับทุนการศึกษาจากรัฐบาลไทยแต่ก็พบว่าบุคคลเหล่านี้

ต่างเห็นความสำคัญที่ความร่วมมือทางวิชาการระหว่างประเทศไทยและสปป.ลาว และสนับสนุนให้มีความร่วมมือต่อไปเพราะ สปป.ลาว ยังคงต้องการความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อใช้ในการพัฒนาประเทศรอบด้าน (สัมภาษณ์นักศึกษาลาวที่สำเร็จ การศึกษาระดับปริญญาตรีจากไทยและทำงานในกลุ่มองค์กรไม่แสวงหากำไรในสปป.ลาว 8 พฤศจิกายน 2012) และต้องการ ให้ทั้งสองประเทศมีความร่วมมือทางวิชาการในการให้ทุนการศึกษาในระดับปริญญาตรี (สัมภาษณ์นักศึกษาลาวที่สำเร็จ การศึกษาระดับปริญญาตรีจากไทยและทำงานในกลุ่มองค์กรไม่แสวงหากำไรในสปป.ลาว 7 พฤศจิกายน 2012)

อีกทั้งบุคคลเหล่านี้คิดว่า องค์กรความรู้ที่ได้จากไทยมีความทันสมัย อาทิ ด้านบริหารธุรกิจ การจัดการ ความสัมพันธ์ ระหว่างประเทศ ด้านวิทยาศาสตร์การแพทย์ รวมทั้งในบางสาขาที่สปป.ลาว ยังไม่ได้เปิดสอนจำเป็นต้องเดินทางมาศึกษา เรื่องนี้ในไทย เช่นเรื่องสิทธิสตรี เพศวิถี เป็นต้น (สัมภาษณ์นักศึกษาลาวที่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโทจากไทยและทำงาน ในกลุ่มองค์กรไม่แสวงหากำไรในสปป.ลาว 22 สิงหาคม 2012 )

จากการศึกษาพบว่า นักศึกษาลาวบางคนที่มาศึกษาต่อในไทยเป็นกลุ่มคนที่ผ่านการศึกษาในระดับปริญญาโท จาก สหรัฐอเมริกาแต่เลือกที่จะมาศึกษาต่อในไทยด้านการพัฒนาเพราะต้องการศึกษาและเข้าใจศาสตร์ด้านการพัฒนาชนบท เพราะไทยและสปป.ลาว มีความคล้ายคลึงกันหลายด้าน ทำให้เป็นประโยชน์ในการปรับใช้เมื่อต้องกลับไปทำงานด้านการ พัฒนาในสปป.ลาว (สัมภาษณ์นักศึกษาลาวที่กำลังศึกษาต่อระดับปริญญาเอกในไทย 3 มกราคม 2014)

ความร่วมมือทางวิชาการระหว่างประเทศไทยและสปป.ลาว ด้านทุนการศึกษาพบว่านักศึกษาที่มาจากกลุ่มองค์กรไม่ แสวงหากำไรเป็นกลุ่มคนที่เข้ามาศึกษาต่อในไทยมากเป็นอันดับสองรองจากหน่วยงานของรัฐบาลสปป.ลาว และเป็นกลุ่มคนที่มี ความสัมพันธ์อันดีกับหลายหน่วยงานด้านการพัฒนาในไทยและหน่วยงานที่มาจากองค์กรระหว่างประเทศซึ่งใช้ไทยเป็นฐานใน การตั้งสำนักงาน และพบว่าในขณะที่กำลังศึกษาอยู่หรือแม้กระทั่งเมื่อจบการศึกษาไปแล้วก็ยังคงเป็นสายสัมพันธ์เชื่อม ความร่วมมือของทั้งสองประเทศเป็นอย่างดี

### ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษา พบว่ากลุ่ม NPA ในสปป.ลาว เป็นกลุ่มที่เข้ามาศึกษาต่อในไทยเป็นจำนวนมาก แต่การเข้ามาศึกษา ต่อของคณกลุ่มนี้เป็นการเข้ามาโดยทุนจากองค์กรระหว่างประเทศและทุนการศึกษาส่วนตัว ซึ่งไม่ได้เป็นทุนการศึกษาที่มาจาก กระทรวงการต่างประเทศของไทย กลุ่ม NPA ในสปป.ลาว เป็นกลุ่มสำคัญในการช่วยพัฒนาประเทศ ดังนั้น ควรมีช่องทางที่จะ ช่วยให้การพัฒนาคณากรของสปป.ลาว ได้มีความหลากหลายยิ่งขึ้น โดยหน่วยงานในไทยที่มีโครงการความร่วมมือทาง วิชาการระหว่างประเทศ เช่นกรม กระทรวงที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือระหว่างประเทศหรือมหาวิทยาลัยที่มีการจัดสรร ทุนการศึกษาให้นักศึกษาต่างชาติ ควรให้ความสนใจในการจัดสรรทุนการศึกษาให้กับกลุ่มคนที่ทำงานในองค์กรไม่แสวงหา กำไรที่เป็นคนลาวเพิ่มขึ้น แต่ก็ต้องให้มีความเสมอภาคและจัดการสอบที่เป็นธรรมเพื่อให้ได้คุณภาพอันจะเป็นประโยชน์ต่อ การพัฒนาประเทศสปป.ลาว

### บทสรุป

ความร่วมมือทางวิชาการระหว่างประเทศไทยและสปป.ลาว มีส่วนสร้างและพัฒนาบุคลากรเพื่อไปเป็นกำลังสำคัญ ในการพัฒนาประเทศสปป.ลาว เพราะรัฐบาลสปป.ลาว ก็ต้องการที่จะสร้างสภาวะที่สนับสนุนให้การทำงานขององค์กรไม่ แสวงหากำไรในสปป.ลาว สามารถดำเนินงานไปได้และสามารถช่วยรัฐบาลในการขจัดความยากจนเพื่อออกจากกลุ่มประเทศ

กำลังพัฒนาในปี 2020 และบรรลุเป้าหมายด้านการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ อย่างไรก็ตามพบว่า แนวปฏิบัติของกลุ่มองค์กรหรือประเทศผู้ให้ความร่วมมือระหว่างประเทศได้ส่งผลดีต่อการทำงานด้านการพัฒนาและการเข้าถึงทุนซึ่งมาจากความร่วมมือทางวิชาการระหว่างประเทศของกลุ่มองค์กรไม่แสวงหากำไรในสปป.ลาว

สำหรับแนวปฏิบัติหรือบรรทัดฐานของอาเซียน ก็อาจเป็นไปได้ทั้งจุดอ่อนและจุดแข็งในเวลาเดียวกัน โดยเฉพาะหลักการ การไม่แทรกแซงกิจการภายในระหว่างสมาชิกและการตัดสินใจจะอยู่บนพื้นฐานของฉันทามติและการปรึกษาหารือข้อนี้ถือว่าเป็นอุปสรรคโดยตรงต่อการสร้างแนวคิดด้านสิทธิมนุษยชนให้เกิดขึ้นในอาเซียน แต่ภายใต้สภาวะที่สปป.ลาว เป็นอยู่ อาจกล่าวได้ว่า รัฐบาลสปป.ลาว ได้เปิดพื้นที่เต็มที่เพื่อให้ NPA ในสปป.ลาว สามารถขับเคลื่อนไปได้ การเปิดพื้นที่อาจมาจากบรรทัดฐานขององค์กรหรือของกลุ่มประเทศผู้ให้ความร่วมมือระหว่างประเทศ และการที่รัฐบาลสปป.ลาว ตระหนักถึงพลังในการพัฒนาประเทศและกลุ่ม NPA ก็เป็นกลุ่มสำคัญ โดยเฉพาะกลุ่ม NPA ที่เป็นคนลาว เพราะคนกลุ่มนี้จะได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องทั้งจากองค์กรระหว่างประเทศที่สังกัดอยู่หรือกลุ่ม NPA คนลาวที่ได้รับทุนโดยตรงจากต่างประเทศ แม้ว่าแนวคิดด้านการงานเพื่อสังคมจะถือว่าใหม่ในสังคมลาว แต่ถือได้ว่า กลุ่มคนนี้ได้มีบทบาทโดยตรงในการพัฒนาประเทศแลกลุ่ม NPA ในสปป.ลาว ก็มีวิถีปฏิบัติที่ประนีประนอม ทำให้การทำงานด้านการพัฒนาประเทศสามารถดำเนินงานควบคู่ไปได้ควบคู่ไปกับการกำกับดูแลอย่างใกล้ชิดจากรัฐบาล

กลุ่มองค์กรไม่แสวงหากำไร สปป.ลาว เมื่อจบการศึกษาจากไทยไปแล้ว ยังคงมีบทบาทในการพัฒนาประเทศอย่างต่อเนื่องและในปัจจุบันบุคคลเหล่านี้ยังคงทำงานด้านการพัฒนาและมีความร่วมมือกับสถาบันและหน่วยงานในไทยอย่างสม่ำเสมอ รวมทั้งมีทัศนคติที่ดีต่อความร่วมมือทางวิชาการระหว่างไทยและสปป.ลาว

## เอกสารอ้างอิง

### ภาษาไทย

ชนาใจ หมื่นไธสง และคณะ. (2558). สองทศวรรษของความร่วมมือทางวิชาการระหว่างไทย-สปป.ลาว: พัฒนาการและผลสะท้อนของนโยบาย. ใน *วารสารรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ปีที่ 1 ฉบับที่ 2 มีนาคม - สิงหาคม 2558*.

ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และ กาญจณี ละอองศรี. (2556). *อาเซียนศึกษา*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.

ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร (2542). ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่และนโยบายเชิงทฤษฎีต่อการพัฒนาประชาธิปไตย. อนุชิต พวงสำลี และ กฤติยา อาชวนิจกุล (บรรณาธิการ). ใน *ขบวนการประชาสังคมไทย ความเคลื่อนไหวภาคพลเมือง*. กรุงเทพฯ: โครงการวิจัยและพัฒนาประชาสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.

ประภัสสร เทพชาตรี. (2555). *ประชาคมอาเซียน*. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.

สำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ. (2551). *ยุทธศาสตร์ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของไทยกับสปป.ลาว 2551 - 2554*. กรุงเทพฯ: แมค วิสาร์ด จำกัด.

อมรา พงศาพิชญ์. (2557). *เอกสารประกอบการบรรยายพิเศษในโครงการฝึกอบรมวิทยากรกระบวนการด้านสิทธิมนุษยชน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ* ระหว่างวันที่ 10-14 พฤศจิกายน 2557 ณ โรงแรมนาซ่าบูรี รีสอร์ท จังหวัดอุดรธานี จัดโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประเทศไทย.

#### ภาษาต่างประเทศ

ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (2012). *Guideline on the AICHR'S relations with civil society organization*. Accessed October 1, 2014.

ASEAN Secretariat, (2014). *Initiative for ASEAN Integration (IAI) and Narrowing the Development Gap (NDG)* [Online]. Retrieved on October 1, 2014, from <http://www.asean.org/communities/asean-economic-community/category/initiative-for-asean-integration-and-narrowing-the-development-gap>

Frohofer, L., (2014). *People's Participation in the One-Party State The Role of Civil Society in the Lao People's Democratic Republic* [Online]. Retrieved on March 1, 2015.

Gore, C., (2013). Introduction the new development cooperation landscape: actors, approaches, architecture. *Journal of International Development, Vol.25*. pp. 769 - 786.

Griffin, K., (1991). Foreign Aid after the Cold War. *Development and Change, Vol.22 Issue 4*. pp. 645 - 685.

Ishikawa, S., (2005). *Supporting Growth and Poverty Reduction: Toward Mutual Learning from the British Model in Africa and the Japanese Model in East* [Online]. Retrieved on March 3, 2014, from [http://jicari.jica.go.jp/IFIC\\_and\\_JBICStudies/jicari/publication/archives/jbic/report/discussion/pdf/dp08\\_e.pdf](http://jicari.jica.go.jp/IFIC_and_JBICStudies/jicari/publication/archives/jbic/report/discussion/pdf/dp08_e.pdf)

Hettne, B., (2010). *The new regionalism approach* [Online]. Retrieved on August, 23, 2010, from [http://www.unisa.ac.za/Default.asp?Cmd=ViewContent&ContentID=11583&P\\_XSLFile=unisa](http://www.unisa.ac.za/Default.asp?Cmd=ViewContent&ContentID=11583&P_XSLFile=unisa)

Hettne, B., & Söderbaum, F. (1998). The new regionalism approach. *Politeia, Vol.17 No.3*. pp. 6 - 21.

Kawai, M., Takagi, S. (2004). Japan's official development assistance: Recent issues and future directions. *Journal of International Development, Vol.16*. (pp. 255 - 280). Retrieved on June 3, 2014, from <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/jid.1074/pdf>

Louis A. Picard, Groelsema R., & Terry F. Buss. (2008). *Foreign aid and foreign policy: Lessons for the next half-century* [Online]. Retrieved on September 1, 2010, from <http://books.google.co.th>

Muenthaisong, Aimimtham, Thepchatree, Yongvanit (2013). *Technical cooperation's scholarship is the tool to reduce tension and political threats between Thailand and Lao PDR*. In Shigeki

- Yokoi. Proceeding of International Conference on Information and Social Science. September 24 - 26, 2013. Graduate School of Information Science, Nagoya University International Academy Institute: ANA CROWNE Plaza Hotel Grand Court Nagoya: Japan. pp.1099 - 1102.
- Nordtveit, B.H. (2011). An emerging donor in education and development: A case study of China in Cameroon. *International Journal of Educational Development* 31. pp. 99 - 108.
- Nye, Joseph S. (2004) *Soft Power: The Means to Success in World Politics: Wielding Soft Power* [Online]. Retrieved on September 2, 2010, from [http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/joe\\_nye\\_wielding\\_soft\\_power.pdf](http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/joe_nye_wielding_soft_power.pdf)
- Oldfield, D. (1998). *The restructuring of Thailand's foreign policy towards Laos, 1988 - 1991*. ProQuest Dissertations and Theses; ProQuest Dissertations & Theses.
- Osornprasop, S. (2012). *Thailand and the secret war in Laos: The origins of engagement in cold war Southeast Asia*. Singapore: Marshall Cavendish International (Asia).
- Pholsena V., Banomyong R., (2006). *Laos: From buffer state to crossroads*. Chiang Mai, Mekong Press.
- Phraxayavong, V., (2009). *History of Aid to Laos: Motivation and Impacts*. Chiang Mai, Mekong Press.
- Mawdsley, M. (2011). The changing geographies of foreign aid and development cooperation: contributions from gift theory in *Transactions of the Institute of British Geographers, Vol.37 No.2*.
- Riggs, J. (2009). *A particular place? Laos and its incorporation into the development mainstream: Environment and Planning A, Vol.41*. pp. 703 - 721.
- Roberts, C. B. (2012). Laos a more mature and robust state?. *Southeast Asian Affairs, 2012* (pp. 153 - 168). Retrieved from [http://muse.jhu.edu/journals/southeast\\_asian\\_affairs/v2012/2012.roberts.pdf](http://muse.jhu.edu/journals/southeast_asian_affairs/v2012/2012.roberts.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2012). *ASEAN Regionalism Cooperation, values and institutionalization*. London: Routledge.
- Zhenming, Z., (2009). *China's economic aid to CLMV and its economic cooperation with them* [Online]. Retrieved on September 2, 2014, from [http://www.ide.go.jp/English/Publish/Download/Brc/pdf/01\\_chinaseconomic.pdf](http://www.ide.go.jp/English/Publish/Download/Brc/pdf/01_chinaseconomic.pdf)



## ความเป็นอิสระทางการคลัง: การทบทวนที่มาและความสำคัญ

### Fiscal Autonomy: Reviewing on Origin and Important

อาทิตย์ ผดุงเดช

นักศึกษาระดับปริญญาเอก สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

Arthit\_pdd@yahoo.com

#### บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์อยู่ที่การทบทวนที่มาและความสำคัญของความเป็นอิสระทางการคลังของรัฐบาลท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีของประเทศไทย ความเป็นอิสระทางการคลังเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นในการส่งเสริมการกระจายอำนาจให้เป็นการกระจายอำนาจที่แท้จริงไม่ได้เป็นเพียงการกระจายอำนาจแต่เพียงในนาม ตามทฤษฎีของความเป็นอิสระของท้องถิ่นให้กรอบในการพิจารณาสองกรอบ คือ ความสามารถในการริเริ่มหรือความมีอิสระในการตัดสินใจ และการมีภูมิคุ้มกันจากการตรวจสอบของรัฐบาลในระดับที่สูงกว่า ซึ่งจะได้แนวคิดของความเป็นอิสระทางการคลังที่ว่ารัฐบาลท้องถิ่นจะมีความเป็นอิสระที่แท้จริงจะต้องมีความสามารถในการตัดสินใจดำเนินกิจกรรมทางการคลังที่ประกอบไปด้วยทางด้านรายได้รายจ่าย และการกู้ยืม ซึ่งจะทำให้รัฐบาลท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจกรรมที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ตามหลักการของการกระจายอำนาจได้อย่างแท้จริง ซึ่งถือเป็นหัวใจของการบริหารงานภาครัฐที่จะต้องมุ่งสู่ผลประโยชน์สาธารณะในที่นี้คือ ผลประโยชน์สาธารณะของท้องถิ่น

**คำสำคัญ:** การกระจายอำนาจทางการคลัง ความเป็นอิสระทางการคลัง ผลประโยชน์สาธารณะ

#### Abstract

This article purposes to review origin and important of local government fiscal autonomy or local administrative organization in Thai case. Local fiscal autonomy is necessary condition for enhance decentralization to become really decentralization not in nominal. According to local autonomy theory, we can consider in two frameworks, initiation and immunity. From them provide local fiscal autonomy that is local government will have really autonomy must has discretion to carry out fiscal issues. Including revenue side, expenditure side and borrowing side that make local government could carry out local public administration to response local citizen preference. That is "heart" of public administration toward public interest, in here local public interest.

**Keyword:** Fiscal Decentralization, Fiscal Autonomy, Public Interest

## บทนำ

หัวใจหรือคุณค่าสูงสุดของการบริหารงานภาครัฐคือ “ประโยชน์สาธารณะ” (Public Interest) การกระทำใดๆ ของภาครัฐจะต้องยึดประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ ไม่ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงพัฒนากระบวนการหรือวิธีการ (Means) ในรูปแบบใด แต่สุดท้ายแล้วต่างมุ่งไปยังเป้าหมาย (end) เดียวกัน นั่นคือ ประโยชน์สาธารณะ เมื่อครั้งสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรมยังไม่มี ความซับซ้อนมากนัก รูปแบบการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจถือเป็นแนวปฏิบัติหลักในการบริหารที่ยึดถือกันว่าสามารถทำงานได้ดีในการยังประโยชน์ให้เกิดขึ้นแก่สาธารณะ แต่เมื่อกาลผ่านไปก็พบว่า การบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจไม่อาจตอบสนองผลประโยชน์ของสาธารณะที่มีความแตกต่างทั้งทางด้านรสนิยมและความพึงพอใจตามแต่ละพื้นที่ได้เหมือนเช่นเดิม การบริหารหรือการออกนโยบายหรือการจัดการบริการที่มีลักษณะเดียวเพื่อบังคับใช้กับทั้งหมด (One Size Fits All) โดยการบริหารงานแบบรวมศูนย์อำนาจไม่ได้ให้ผลอย่างที่ดีปรารถนาอีกต่อไป การบริหารงานที่ให้ความสำคัญกับลักษณะหรือบทบาทเฉพาะจึงได้รับความสนใจมากขึ้น และมีหน่วยงานในพื้นที่ทำหน้าที่ขับเคลื่อนการบริหารงานในลักษณะดังกล่าว หรือที่รู้จักกันในปัจจุบัน คือ รัฐบาลท้องถิ่น สำหรับกรณีของประเทศไทยก็คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารงานที่เข้ามาแทนที่การบริหารงานแบบรวมศูนย์อำนาจ ก็คือ การบริหารงานแบบกระจายอำนาจ

### การกระจายอำนาจ (Decentralization)

การกระจายอำนาจของรัฐบาลเป็นแนวทางที่มาจากหลายๆ มุมโดยนักวิชาการทางสังคมในสาขาต่างๆ เช่น การคลัง สาธารณะ รัฐประศาสนศาสตร์ และรัฐศาสตร์ ซึ่งชี้ให้เห็นว่าการกระจายอำนาจเป็นกระบวนการที่มีความซับซ้อนหลายแง่มุม โดยมีอย่างน้อยสามมิติที่มาประกอบกัน คือ ขอบเขตของอำนาจหน้าที่ (Scope of Authority) ระดับของความเป็นอิสระ (Degree of Autonomy) และทิศทางของความรับผิดชอบ (Direction of Accountability) (Liu, Martinez-Vazquez, & Timofeev, 2013, p. 72)

การกระจายอำนาจกล่าวถึงการถ่ายโอนอำนาจ (power) อำนาจหน้าที่ (authority) ความรับผิดชอบ (responsibility) และทรัพยากรต่างๆ จากรัฐบาลกลางไปสู่รัฐบาลท้องถิ่น (Ghuman & Singh, Decentralization and delivery of public services in Asia, 2013, p. 8) การกระจายอำนาจถูกสร้างขึ้นมาเพื่อที่จะทำทลายการผูกขาดการตัดสินใจของรัฐบาลกลาง การปฏิรูประบบนี้มีเป้าหมายเพื่อที่จะทำให้ระบบประชาธิปไตยมีเสถียรภาพมากขึ้น เพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของรัฐบาลกระตุ้นการสร้างพื้นฐานที่มีเสถียรภาพสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น สร้างการบริหารการปกครองที่โปร่งใส (transparent governance) และสร้างความเกี่ยวข้องของพลเมืองในการกำหนดการตัดสินใจ: (Isufaj, 2014, p. 460) การกระจายอำนาจได้เป็นแรงกระตุ้นที่สำคัญของการปฏิรูปรัฐบาล ได้รับแรงจูงใจโดยความเชื่อที่ว่า การนำการตัดสินใจมาใกล้ชิดประชาชนมากขึ้นจะปรับปรุงประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และการตอบสนองของรัฐบาล (Mikesell, 2007, p. 41) โดยปรัชญาสำคัญของการกระจายอำนาจ คือ การปรับปรุงการส่งมอบบริการสาธารณะ (Ghuman & Singh, Decentralization and delivery of public services in Asia, 2013, p. 7)

รากฐานทางทฤษฎีของการกระจายอำนาจสามารถสืบย้อนไปถึงสมมติฐานของ Charles Tiebout (the Tiebout Hypothesis) ที่ได้เสนอว่ารัฐบาลท้องถิ่นที่แตกต่างกันจะเสนอสินค้าและบริการสาธารณะของท้องถิ่นที่แตกต่างกันให้แก่ผู้ที่อยู่อาศัยในท้องถิ่น ในมุมมองนี้ประชาชนจะเคลื่อนย้ายไปยังพื้นที่ของรัฐบาลท้องถิ่นที่ส่งมอบสินค้าและบริการของท้องถิ่นที่

ตอบสนองความพึงพอใจของประชาชนเหล่านั้น ในประเด็นนี้ รัฐบาลท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกันจะประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาบางส่วนเกี่ยวกับการจัดบริหารของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Ghuman & Singh, 2013, p. 8)

ในปี 1972 Wallace Oates ได้พัฒนา “ทฤษฎีการกระจายอำนาจ” (the Decentralization Theorem) ที่เป็นผลจากการสร้างสมมติฐานของ Tiebout โดยสรุปว่า สำหรับการบริโภคสินค้าสาธารณะที่ถูกนิยามเหนือสับเซตทางภูมิศาสตร์ของประชากรทั้งหมด และสำหรับที่ซึ่งต้นทุนของการจัดหาสินค้าสาธารณะของผลผลิตแต่ละระดับในแต่ละพื้นที่นั้นเท่ากัน สำหรับทั้งส่วนกลางหรือสำหรับรัฐบาลท้องถิ่นนั้น รัฐบาลท้องถิ่นที่จะจัดหาผลผลิตจะมีประสิทธิภาพมากกว่าหรือที่อยู่ในระดับประสิทธิภาพของพาเรโต (the pareto-efficient) มากกว่ารัฐบาลกลางที่จะจัดหาผลผลิตในระดับที่เฉพาะหรือระดับเดียวกันในทุกๆ พื้นที่ (Ghuman & Singh, 2013, p. 8)

การกระจายอำนาจแบบเป็นทางการสามารถแบ่งออก ได้เป็น 3 รูปแบบด้วยกันนั่นคือ ประการแรกการกระจายอำนาจทางการบริหาร (Administrative Decentralization) ในช่วงที่เป็นการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ให้ท้องถิ่นเกิดขึ้น ประการที่สองการกระจายอำนาจทางการเมือง (Political Decentralization) เป็นการจัดตั้งองค์กรนิติบัญญัติขึ้นมา เพื่อตรากฎหมายและการให้มีการเลือกตั้งฝ่ายบริหารท้องถิ่น และประการที่สามคือการกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal Decentralization) ที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีรายได้เป็นของตนเอง เพื่อประกันความเป็นอิสระของท้องถิ่น (อัชกรณ, 2555, หน้า 3 - 4) สำหรับการบริหารท้องถิ่น (Local Governance) นั้นการกระจายอำนาจทางการคลังถูกพิจารณาว่าเป็นปัจจัยสำคัญเป็นองค์ประกอบหลักของการกระจายอำนาจ ซึ่งสามารถใช้เป็นดัชนีชี้วัดถึงระดับความก้าวหน้าในการกระจายอำนาจของประเทศ (ดวงมณี, 2555, น. 12) และยังคงมีปัญหาทั้งในทางนโยบายและทางปฏิบัติอยู่มากเช่นกัน (อัชกรณ, 2555, หน้า 3) หากไม่มีการกระจายอำนาจด้านการคลัง หรือละเลยต่อการให้ความสำคัญในมิติทางการคลังแล้ว ก็เป็นการยากที่จะกล่าวได้ว่ามีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ดังนั้นมิติทางบริหารการคลังท้องถิ่นที่เป็นอิสระจึงมีความสำคัญและสอดคล้องกับการจัดการปกครองตนเอง อันเป็นปรัชญาพื้นฐานของการปกครองท้องถิ่น (อัชกรณ, 2555, หน้า 3 - 4)

### การกระจายอำนาจทางการคลัง

การกระจายอำนาจทางการคลังถูกพิจารณาว่าเป็นปัจจัยสำคัญสำหรับการบริหารท้องถิ่น (Local Governance) ตามที่ถูกนิยามว่า หมายถึง จำนวนของทรัพยากรทางการคลังที่สามารถใช้สำหรับการดำเนินการของรัฐบาลระดับรองลงมา (Gomes, 2012, p. 387) ซึ่งการเคลื่อนไหวไปสู่การกระจายอำนาจทางการคลังมาจากความเชื่ออย่างแพร่หลายว่ากระจายอำนาจทางการคลังเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพสำหรับการประสิทธิภาพของการใช้จ่ายของภาครัฐและการแข่งขันระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นในการส่งมอบบริการสาธารณะ (Gemmel, Kneller, & Sanz, 2013, p. 1915) โดยการกระจายอำนาจทางการคลังถือเป็นองค์ประกอบหลักของการกระจายอำนาจ ซึ่งสามารถใช้เป็นดัชนีชี้วัดถึงระดับความก้าวหน้าในการกระจายอำนาจของประเทศ (สกนธ์ วรรณ วัฒนา และคณะ, 2552 อ้างถึงใน ดวงมณี, 2555, หน้า 12)

การกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal decentralization) กล่าวถึง กระบวนการที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่นเหนือความรับผิดชอบในลักษณะของการคลังของรัฐบาลท้องถิ่นที่หลากหลาย การคลังสาธารณะที่สำคัญส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับอำนาจทางการเมืองที่ถูกมอบหมายโดยกระบวนการนี้ ซึ่งประกอบไปด้วยการควบคุมเหนือรายได้รายจ่าย การกู้ยืม และนโยบายการคลัง ในรัฐบาลที่มีรวมศูนย์อำนาจทางการคลังนั้น รัฐบาลกลางมีการควบคุมโดยสมบูรณ์หรือเกือบสมบูรณ์เหนือทุกลักษณะของการคลังของรัฐบาลท้องถิ่น เหล่านี้ ในรัฐที่มีการกระจายอำนาจทางการคลังโดย

สมบูรณ์นั้น รัฐบาลกลางจะควบคุมเฉพาะการคลังของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นมีความรับผิดชอบอย่างเต็มที่สำหรับ  
ทุกๆ ลักษณะของการคลังของรัฐบาลท้องถิ่น (Lao-Araya, 2002, p. 4)

การพิจารณาองค์ประกอบของการกระจายอำนาจทางการคลังนั้นมีความซับซ้อนที่แบ่งอย่างแตกต่างกันเล็กน้อย โดย  
Bahl (2008, p. 8) ได้พิจารณาทั้งในทางทฤษฎีและในเชิงประจักษ์ถึง 3 เสาหลักของการกระจายอำนาจทางการคลัง ได้แก่  
(1) การกำหนดรายจ่าย (expenditure assignment) (2) การกำหนดรายรายได้ (Revenue Assignment) และ (3) เงินโอน  
ระหว่างรัฐบาล (Intergovernmental Transfers) ขณะที่ Vo (2010) ได้แบ่งองค์ประกอบของการกระจายอำนาจทางการคลัง  
ออกเป็น 4 ประเด็น กล่าวคือ ความรับผิดชอบสำหรับ (1) การตัดสินใจทางด้านรายจ่าย (Expenditure Decisions) (2)  
อำนาจในการจัดเก็บภาษีและการหารายได้ (Taxing and Revenue-Raising Powers) (3) การกู้ยืมของรัฐบาลท้องถิ่น  
(Subnational Borrowings) (4) เงินโอนทางการคลังระหว่างรัฐบาล(Intergovernmental Fiscal Transfers) ซึ่งจะเห็นได้ว่า  
ในสามองค์ประกอบแรกจะเหมือนกัน คือ ทางด้านรายจ่าย รายจ่าย และเงินโอนระหว่างรัฐบาล แต่จะมีความแตกต่างตรงที่ Vo  
ได้เพิ่มการกู้ยืมออกมาเป็นอีกหนึ่งองค์ประกอบ

แต่ผลจากการดำเนินการกระจายอำนาจที่ผ่านมา พบว่ายังไม่สามารถบรรลุถึงเป้าหมายที่แท้จริงได้ เนื่องจากจากยังมี  
มกิลไกในการรวมศูนย์อำนาจ ไม่ได้มีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงหรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจแต่เพียงใน  
นาม จึงทำให้เกิดการหันกลับมาให้ความสนใจในแนวคิดเรื่องความเป็นอิสระของท้องถิ่นมากขึ้น ซึ่งจริงๆ แล้วแทบจะเป็นไป  
ไม่ได้ที่จะอภิปรายถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นโดยไม่อ้างอิงถึงแนวคิดของความเป็นอิสระของ  
ท้องถิ่น (Pratchett, 2004, p. 358)

ความเป็นอิสระของท้องถิ่นเป็นองค์ประกอบที่ทำให้การบริหารงานภาครัฐและการจัดการของมีประสิทธิภาพ หาก  
ปราศจากความเป็นอิสระของท้องถิ่นและปราศจากนัยของมันในกรอบของแนวปฏิบัติด้านการจัดการ การบริหารกิจการ  
สาธารณะท้องถิ่นที่ดีจะมีความยากลำบาก และท้ายที่สุด ระดับของความพึงพอใจของผลประโยชน์ของชุมชนก็จะลดลง  
(Zaharia, 2013, p. 277) ความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Local autonomy) เป็นคำที่มักถูกใช้ทั้งในการอภิปรายทางวิชาการ  
และการอภิปรายต่างๆ ไปเกี่ยวกับรัฐบาลท้องถิ่น แต่มักไม่ได้ถูกนิยามในทางแนวคิดในแนวทางที่ชัดเจนหรือคำนิยาม  
ปฏิบัติการ (Wolman, McManmon, Bell, & Brunori, 2008, p. 2) ซึ่ง แน่นอนว่า นักวิชาการที่สนใจในการค้นหาคำนิยาม  
ของบางสิ่งก็จะต้องนิยามว่า “บางสิ่งนั้น” คืออะไร (Erlingsson & Ödalen, 2013, p. 4) งานและการศึกษาที่ตีพิมพ์ในสาขา  
รัฐประศาสนศาสตร์จำนวนมากให้ความสนใจกับประเด็นของความเป็นอิสระ โดยวรรณกรรมในสาขานี้พูดถึงความเป็นอิสระ  
(Autonomy) ความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Local Autonomy) รัฐบาลท้องถิ่น (Local Government) การปกครองตนเอง  
(Self-government) การจัดการเชิงการบริหารด้วยตนเอง (Administrative Self-management) หรือเสรีภาพของการ  
บริหารท้องถิ่นหรือภูมิภาค (Freedom of Local and Regional Administration) คำทั้งหมดเหล่านี้เป็นการสะท้อนและ  
การมีความหมายเดียวกัน (Zaharia, 2011, p. 119) ซึ่งในบทความนี้จะเน้นไปที่ความเป็นอิสระที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลท้องถิ่น  
เป็นหลัก

### **ความเป็นอิสระของท้องถิ่น (local autonomy)**

เมื่อกล่าวถึงความเป็นอิสระของท้องถิ่นเราจำเป็นต้องทำความเข้าใจถึงความหมายให้ชัดเจน แม้อาจจะไม่ได้มี  
ความเห็นพ้องกันต่องันทั้งหมด แต่การมีกรอบในการทำความเข้าใจและวิเคราะห์นั้นจะทำได้สามารถนำไปใช้ในการศึกษา  
หรือวิจัยต่อไปในอนาคตได้อย่างมีทิศทาง

ทฤษฎีความเป็นอิสระของท้องถิ่นที่มีการอ้างอิงและนำไปขยายต่อได้แก่ทฤษฎีที่เสนอโดย Gordon Clark โดย Clark (1984, p. 198) ได้สรุปหลักการสำคัญของความเป็นอิสระของท้องถิ่นไว้ 2 หลักการ คือ อำนาจของการริเริ่ม (Power of Initiation) และอำนาจของภูมิคุ้มกัน (Power of Immunity) โดยอำนาจของการริเริ่มจะถูกพิจารณาในฐานะที่เท่ากับอำนาจที่จะกระทำ (Contractation) และในฐานะที่เป็นการอ้างอิงถึงการกระทำของรัฐบาลท้องถิ่นในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุหน้าที่ได้อย่างถูกต้อง มีความเป็นไปได้ว่าอำนาจของการริเริ่มของรัฐบาลท้องถิ่นสามารถถูกกำหนดอย่างกว้างหรืออย่างแคบได้ ทั้งหมดขึ้นอยู่กับคุณสมบัติเริ่มต้นของสิทธิ (Rights) และอำนาจพิเศษ (Privileges) ของรัฐบาลท้องถิ่นเมื่อเปรียบเทียบกับรัฐบาลในระดับอื่นๆ ของรัฐ ตัวอย่างเช่น หากรัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจที่จะควบคุมและออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ที่ดินและการจัดโซนนิ่ง จากนั้นจะสามารถที่จะริเริ่มแผนงานหรือการออกแบบสำหรับโครงสร้างเชิงพื้นที่ที่เป็นทางการของกิจกรรมทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น เช่นเดียวกัน หากรัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจที่จะออกกฎหมายในพื้นที่ของกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการจ้างงาน หลังจากนั้นก็จะสามารถที่จะริเริ่มโครงการจ้างงานคนในท้องถิ่น การกำหนดการจ้างงานกับคนด้อยโอกาส แม้กระทั่งการควบคุมการปิดโรงงาน อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ อำนาจของการริเริ่ม คือ อำนาจที่ควบคุมปัจเจกบุคคลภาคเอกชน หากปราศจากอำนาจใดๆ แล้ว รัฐบาลท้องถิ่นก็แทบจะไม่สามารถสามารถที่มีผลต่อกิจกรรมใดๆ ของภาคเอกชนได้

นอกจากนี้ ยังควรจะตระหนักว่าแหล่งที่มาของอำนาจของการริเริ่มของรัฐบาลท้องถิ่น (Local Powers of Initiation) ยังคงเป็นประเด็นสำคัญ มีความเป็นไปได้ที่อำนาจของการริเริ่มถูกมอบหมายให้โดยผู้อยู่อาศัยในท้องถิ่น หรืออีกทางหนึ่งก็เป็นไปได้ที่อำนาจของการริเริ่มถูกมอบหมายให้โดยรัฐ เมื่อจะเริ่มวิเคราะห์กรณีใดเป็นการเฉพาะ ความรู้เกี่ยวกับแหล่งที่มาของอำนาจของการริเริ่มจึงกลายเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการทำความเข้าใจความเป็นอิสระของท้องถิ่น หากรัฐเป็นผู้มอบอำนาจของการริเริ่มให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น ดังนั้น ความเป็นอิสระของท้องถิ่นก็จะขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหารของรัฐ ในสถานการณ์เหล่านี้ ความเป็นอิสระของท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพ (Effective Local Autonomy) อาจจะถูกจำกัดอย่างมาก (Clark, 1984, p. 198) หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นประเด็นของความรับผิดชอบ (Accountability) ของท้องถิ่น หากอำนาจนั้นมาจากประชาชนท้องถิ่นก็จะต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชนเป็นหลัก แต่หากท้องถิ่นได้อำนาจมาจากรัฐก็ย่อมต้องรับผิดชอบต่อรัฐเป็นหลัก

อำนาจที่สอง คือ อำนาจของภูมิคุ้มกัน (Power of Immunity) เป็นอำนาจของท้องถิ่นที่จะกระทำการโดยปราศจากความกลัวต่ออำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแล (Oversight Authority) ของรัฐบาลในระดับที่สูงกว่า อย่างไรก็ตาม ในความหมายนี้อำนาจของภูมิคุ้มกันทำให้รัฐบาลท้องถิ่นกระทำการตามที่ปรารถนาที่จะกระทำภายใต้ข้อจำกัดที่ถูกกำหนดโดยอำนาจของการริเริ่ม ตัวอย่างของอำนาจของภูมิคุ้มกันจะเป็นการควบคุมการใช้ประโยชน์จากที่ดินของรัฐบาลท้องถิ่นตามสิทธิที่ว่าสามารถจะกระทำได้โดยไม่มีหน่วยงานตรวจสอบใดๆ จากภายนอก เมื่อก้าวอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยการจินตนาการว่ารัฐบาลกลางอนุญาตให้รัฐบาลท้องถิ่นทำการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์จากที่ดินโดยไม่สามารถพิจารณาตรวจสอบ (Review) หรือคัดค้าน/โต้แย้ง (Amend) การตัดสินใจของท้องถิ่นภายในอำนาจของรัฐบาลท้องถิ่นนั้น อย่างไรก็ตาม การไม่มีอำนาจของภูมิคุ้มกันนั้น รัฐบาลในระดับที่สูงกว่าจะสามารถที่จะกำหนดมาตรฐานของการบริหารและการนำไปปฏิบัติได้ หากขาดอำนาจของภูมิคุ้มกัน การตัดสินใจของรัฐบาลท้องถิ่นทั้งหมดจะต้องได้รับการตรวจสอบพิจารณาในและบางครั้งอาจจะถูกคัดค้าน/โต้แย้ง ในความหมายนี้ อำนาจของภูมิคุ้มกันเป็นพื้นที่ที่สำคัญของความเป็นอิสระของท้องถิ่น (local autonomy) มากกว่าอย่างอื่น (Clark, 1984, p. 198)

ดังนั้น ความเป็นอิสระของท้องถิ่นถูกนิยามโดยอำนาจเฉพาะ 2 อำนาจ คืออำนาจของการริเริ่มและอำนาจของภูมิคุ้มกัน ความเป็นอิสระยังนิยามขอบเขตของความเป็นอิสระในการตัดสินใจในกรอบของการทำหน้าที่ของ และพฤติกรรมที่ชอบธรรมของรัฐบาลท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น หากอำนาจของการริเริ่มถูกจำกัดอย่างเข้มงวดและสถานการณ์ที่อำนาจของท้องถิ่น

ถูกกำหนดตามกฎหมายเหมือนกัน จะทำให้ความเป็นอิสระในการตัดสินใจของท้องถิ่นถูกจำกัดอย่างมาก หากเป็นกรณีที่อำนาจของภูมิคุ้มกันถูกจำกัดก็จะทำให้ความเป็นอิสระในการตัดสินใจของท้องถิ่นถูกจำกัดเพิ่มเป็นสองเท่า ความเป็นอิสระก็ยากที่จะมีอยู่ หรืออาจจะไม่มีเลย ในบริบทนี้ ความเป็นอิสระในการตัดสินใจ (Discretion) และความเป็นอิสระ (Autonomy) จะมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด รัฐบาลท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจ (Discretion) ที่จะกระทำการ, ขึ้นอยู่กับการนิยามอำนาจของการริเริ่มของรัฐบาลท้องถิ่นในขั้นต้น เช่นเดียวกันความเป็นอิสระในการตัดสินใจที่ถูกจำกัดโดยการทำหน้าที่พิจารณาตรวจสอบ (Review Functions) ของรัฐบาลในระดับที่สูงกว่า ความเป็นอิสระในการตัดสินใจหรือความสามารถของรัฐบาลท้องถิ่นที่จะดำเนินการในวิธีการของตนเอง เป้าหมายเฉพาะของตนเองที่สอดคล้องกับมาตรฐานของตนเองในการนำไปปฏิบัติ จะขึ้นอยู่กับคุณสมบัติที่สำคัญของความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Local Autonomy) (Clark, 1984, p. 199)

### ประเภทของความเป็นอิสระของท้องถิ่น (A Typology of Local Autonomy)

การรวมหลักการของอำนาจของท้องถิ่น 2 หลักการเข้าด้วยกันตามที่ถูกนำเสนอข้างต้นทำให้ได้ประเภทของความเป็นอิสระในอุดมคติ 4 ประเภท นั่นคือ รูปแบบที่หนึ่ง คือ มีอำนาจของการริเริ่มและอำนาจของภูมิคุ้มกัน (Initiative and Immunity) รูปแบบที่สอง คือ มีอำนาจของการริเริ่มแต่ไม่มีอำนาจของภูมิคุ้มกัน (initiative and no immunity) รูปแบบที่สาม คือ ไม่มีอำนาจของการริเริ่มแต่มีอำนาจของภูมิคุ้มกัน (No Initiative and Immunity) และรูปแบบที่สี่ คือ ไม่มีอำนาจของการริเริ่มและไม่มีอำนาจของภูมิคุ้มกัน (No Initiative and No Immunity) (Clark, 1984, p. 199)

สังเกตว่าประเภทในอุดมคติทั้ง 4 ประเภทเหล่านี้เป็นตำแหน่งสุดโต่ง ที่ถูกเปรียบเทียบแบบคู่ตรงข้าม นั่นคือประเภทที่ 1 ตรงกันข้ามกับประเภทที่ 4 ในสถานการณ์แรกสามารถที่จะระบุลักษณะในฐานะที่เป็น **ความเป็นอิสระของท้องถิ่นโดยสมบูรณ์ (Complete or Total Local Autonomy)** และในส่วนหลังสามารถถูกแสดงลักษณะในฐานะที่เป็น **ความไม่เป็นอิสระของท้องถิ่นโดยสมบูรณ์ (Absolutely No Local Autonomy)** ประเภทที่สองและสามเป็นความมีอิสระที่ถูกจำกัด แต่ด้วยเหตุผลที่แตกต่างกัน ตัวอย่างเช่น ในรูปแบบที่สอง ความเป็นอิสระที่ยอมให้รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่อย่างสมบูรณ์ที่จะควบคุม (Regulate) และออกกฎหมาย (Legislate) ในผลประโยชน์ของตนเอง และทำให้ทุกๆ การตัดสินใจของรัฐบาลท้องถิ่นต้องมีการพิจารณาตรวจสอบ (Review) ปรับเปลี่ยน (Modification) หรือการปฏิเสธ/ไม่เห็นด้วย (Negation) โดยรัฐบาลในระดับที่สูงกว่า ในทางตรงกันข้าม รูปแบบที่สาม ความเป็นอิสระไม่ได้ให้อำนาจของการริเริ่มของท้องถิ่น เป็นการแสดงนัยยะว่ารัฐบาลท้องถิ่นจะทำอะไร ระเบียบวาระ ระเบียบข้อบังคับ หรือแม้แต่การกระทำของรัฐบาลท้องถิ่นจะถูกกำหนดโดยรัฐบาลระดับที่สูงกว่าของรัฐ ถึงกระนั้น ประเภทของความเป็นอิสระประเภทนี้มีอำนาจของภูมิคุ้มกันยอมให้รัฐบาลท้องถิ่นปฏิบัติงานโดยปราศจากความกลัวเกี่ยวกับการพิจารณาตรวจสอบ (Review) หรือการควบคุมดูแล (supervision) เมื่องานของรัฐบาลท้องถิ่นถูกกำหนดมา (Clark, 1984, p. 199) ซึ่งทั้งสี่รูปแบบสามารถสรุปได้ดังตารางต่อไปนี้

ประเภทของความเป็นอิสระของท้องถิ่น		
	มีอำนาจของภูมิคุ้มกัน	ไม่มีอำนาจของภูมิคุ้มกัน
มีอำนาจของการริเริ่ม	(1) มีความเป็นอิสระของท้องถิ่นโดยสมบูรณ์	(3) มีความเป็นอิสระของท้องถิ่นบางส่วน
ไม่มีอำนาจของการริเริ่ม	(2) มีความเป็นอิสระของท้องถิ่นบางส่วน	(4) ไม่มีความเป็นอิสระของท้องถิ่นโดยสมบูรณ์

ตารางที่ 1 ประเภทของความเป็นอิสระของท้องถิ่น

Verhoest et al. (2004, p. 104) ได้สร้างแผนที่แนวคิดของความเป็นอิสระที่ครอบคลุม แผนที่นี้ถูกสร้างขึ้นมาโดยการใช้ความแตกต่างทางแนวคิดระหว่างความเป็นอิสระสองประเภทซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับอำนาจสองประการดังที่กล่าวมาคือ

(1) ความเป็นอิสระในฐานะที่เป็นระดับของความสามารถในการตัดสินใจ (Decision-making Competencies) ของหน่วยงาน โดยในด้านหนึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดการขณะที่ในอีกด้านหนึ่งเกี่ยวข้องกับนโยบายของหน่วยงาน เช่น ความเป็นอิสระในฐานะที่เป็นความสามารถในการตัดสินใจในระดับต่ำ หมายถึง หน่วยงานการตัดสินใจด้านการจัดการที่เกี่ยวข้องการธุรกรรมทางการเงินภายในกระบวนการที่ถูกกำหนดมาโดยรัฐบาลกลางที่เข้มงวดหรือความเป็นอิสระทางด้านนโยบายในระดับสูงสุด หมายถึง หน่วยงานสามารถตัดสินใจด้วยตัวเองเกี่ยวกับลักษณะทั้งหมดของนโยบาย เช่น เป้าหมาย เครื่องมือนโยบายที่จะใช้ และกระบวนการต่างๆ

(2) ความเป็นอิสระในฐานะที่เป็นการยกเว้น (Exemption) ของข้อจำกัดเกี่ยวกับการใช้ความสามารถในการตัดสินใจที่แท้จริงของหน่วยงาน ซึ่งเป็นการกล่าวถึงข้อจำกัดทางด้านโครงสร้าง ด้านการเงิน ด้านกฎหมาย และการแทรกแซงในการตัดสินใจของหน่วยงาน เช่น ความเป็นอิสระทางการเงินในระดับต่ำสุด หมายถึง หน่วยงานได้รับเงินทุนอย่างเต็มที่จากรัฐบาลกลาง ไม่จำเป็นต้องป้องกันการขาดดุลด้วยตัวเอง และไม่มีความสามารถในเรื่องขนาดของเงินทุนของตนเองโดยการขายสินค้าหรือกู้ยืมจากตลาดทุน หรือความเป็นอิสระทางการเงินในระดับสูงสุด หมายถึง หน่วยงานได้รับเงินทุนโดยส่วนใหญ่ผ่านรายได้จากแหล่งอื่นๆ มากกว่ารัฐบาลกลาง (เช่น ภาษี ผลงาน) แต่ส่วนน้อยก็ได้มาจากรัฐบาลกลาง หน่วยงานจะต้องป้องกันการขาดดุลของตนเอง

ขณะที่ Zaharia (2011, p. 120) ได้เสนอการเชื่อมกับความเป็นอิสระของท้องถิ่นตามสองลักษณะไม่สามารถที่จะถูกละเลยได้ คือ

1. ความเป็นอิสระของท้องถิ่นเป็นทั้งสิทธิ์ (Right) และหน้าที่ (Obligation) สำหรับหน่วยงานที่เป็นตัวแทนของชุมชนท้องถิ่นที่มีพันธกิจเพื่อที่จะจัดการและแก้ไขทุกปัญหาของประชาชนในพื้นที่ความรับผิดชอบในเชิงบริหารของตัวแทนเหล่านั้น

2. สิทธิ์และความรับผิดชอบ (Liabilities) ทั้งหมดเป็นผลมาจากเนื้อหาของหลักการของความเป็นอิสระของท้องถิ่นที่ถูกใช้ในนามของชุมชนท้องถิ่น ผลที่ตามมาคืออำนาจที่ให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นที่มาเป็นตัวแทนประชาชน กล่าวอีกนัยหนึ่งเฉพาะบนพื้นฐานของการให้อำนาจที่ถูกให้โดยประชาชนผู้ที่มีสิทธิ์เลือกตั้ง

นอกจากนี้ ยังได้มีการให้นิยาม ความเป็นอิสระของรัฐบาลท้องถิ่นเอาไว้อีกบางลักษณะ เช่น Wolman and Goldsmith ที่นิยามความเป็นอิสระของท้องถิ่นในกรอบของการเมืองในฐานะที่เป็น “ความสามารถของรัฐบาลที่จะมีผลกระทบอย่างเป็นอิสระเกี่ยวกับสวัสดิการของผู้ที่อยู่อาศัยในพื้นที่ท้องถิ่น (Local Jurisdiction) หรือที่ Boyne ได้ขยายค่านิยามนี้โดยการเพิ่มภายในอำนาจของรัฐบาลท้องถิ่นที่จะสามารถสร้างนวัตกรรม ทดลอง และพัฒนานโยบายที่สามารถเปลี่ยนแปลงได้โดยท้องถิ่น Boyne ให้เหตุผลว่ารัฐบาลท้องถิ่นควรมีอำนาจที่เพียงพอที่จะแข่งขันกับท้องถิ่นอื่นๆ ในกรอบของคุณภาพและปริมาณของบริการ (Chapman, 1999, p. 1; Wolman, 2008, p. 98) ให้ความหมายของความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Local Autonomy) ไว้ว่า คือ ระดับของความมีอิสระในการตัดสินใจ (Discretion) ที่รัฐบาลท้องถิ่นมีในการกำหนดว่าพวกเขาจะทำอะไรโดยไม่มีข้อจำกัดจากแหล่งมาจากภายนอก ความเป็นอิสระของท้องถิ่นโดยรูปแบบแล้วกล่าวถึงข้อจำกัดที่มีต่อการทำงานของรัฐบาลท้องถิ่นที่ถูกกำหนดมาจากรัฐบาลในระดับที่สูงกว่า ระดับของความเป็นอิสระของท้องถิ่นสะท้อนถึงการจัดการทางกฎหมายและการคลัง แต่ขอบเขตที่รัฐบาลของประเทศสามารถใช้ความพยายามที่จะมีอิทธิพล

เหนือรัฐบาลท้องถิ่น เช่นเดียวกับความสามารถของรัฐบาลท้องถิ่นที่จะมีอิทธิพลต่อรัฐบาลกลาง ในความเข้าใจที่กว้างกว่านั้น ความเป็นอิสระของท้องถิ่นยังสามารถสะท้อนระดับที่ซึ่งเงื่อนไขทางสังคมและเศรษฐกิจของท้องถิ่นกำหนดข้อจำกัดต่อการทำงานของรัฐบาลท้องถิ่น

ดังนั้น อาจจะพบความแตกต่างระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระในการบริหาร ('local self-government') กับการบริหารงานของรัฐบาลท้องถิ่นโดยทั่วไป ประการแรก รัฐบาลท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระในการบริหาร จะแสดงให้เห็นความแตกต่างจากการบริหารงานของรัฐบาลท้องถิ่นโดยทั่วไป คือ หากรัฐบาลท้องถิ่นทำหน้าที่เพียงแค่นำคำสั่งของรัฐบาลปฏิบัติโดยหน่วยงานท้องถิ่น ก็จะเป็นสิ่งที่เรียกว่าการบริหารงานของรัฐบาลท้องถิ่นโดยทั่วไป แต่รัฐบาลท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระในการบริหารต้องการมากกว่าเพียงการบริหารการตัดสินใจที่ถูกวางแผนมาจากการส่วนกลางเท่านั้น รัฐบาลท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระในการบริหารยังนำมาซึ่งหน่วยงานในระดับท้องถิ่นที่มีอำนาจทางการเมืองของตนเอง ขอบเขตของอำนาจหน้าที่ภายในที่ซึ่งสมาชิกของชุมชนมีสิทธิที่จะกำหนดการตัดสินใจในกิจการภายในของท้องถิ่นก่อนที่การตัดสินใจจะถูกกำหนดออกมา ประเด็นพื้นฐานของรัฐบาลท้องถิ่นที่บริหารด้วยตนเองที่ได้รับการสร้างความเข้มแข็งและได้รับการปกป้องตามรัฐธรรมนูญคือว่า สำหรับหน่วยงานท้องถิ่นที่จะสิทธิในการตัดสินใจของตนเองในพื้นที่ที่แน่นอนโดยไม่ต้องการอนุมัติเห็นชอบจากรัฐบาลกลาง หรือความเสี่ยงที่จะถูกดำเนินหลังจากนั้น แน่แน่นอนว่า เงื่อนไขที่ต้องมีก่อนของประเด็นนี้คือ การมีสิทธิที่จะในการจัดเก็บภาษีและควบคุมทางเศรษฐกิจเหล่านี้ หากปราศจากสิทธิที่จะควบคุมระบบเศรษฐกิจของตนเองอย่างน้อยที่สุด รัฐบาลท้องถิ่นนั้นก็ไม่สามารถเรียกได้ว่า "มีความเป็นอิสระ" (autonomous) (Erlingsson & Ödalen, 2013, p. 4)

เมื่อพิจารณาจากที่กล่าวถึงการกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจทางการเมืองคลั่ง และความเป็นอิสระของรัฐบาลท้องถิ่นข้างต้น จะพบว่า การกระจายอำนาจทางการเมืองคลั่งเป็นแนวคิดที่เกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับความเป็นอิสระของท้องถิ่น และมักมีความสับสนกับความเป็นอิสระทางการเมืองคลั่งของรัฐบาลท้องถิ่น การบรรลุถึงความเป็นอิสระที่แท้จริงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับหน่วยงานบริหารของท้องถิ่นที่จะต้องมีความเป็นอิสระทางการเมืองคลั่ง (Rada, 2012, p. 317)

### ความเป็นอิสระทางการเมืองคลั่ง (Fiscal autonomy)

ความเป็นอิสระของท้องถิ่นเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับการแข่งขันระหว่างท้องถิ่น ซึ่งต่อมาจะนำไปสู่ช่องทางที่สำหรับทางเลือกของผู้บริโภคมากขึ้น นำไปสู่ทางแก้ปัญหาที่มีประสิทธิภาพที่สำคัญในทางเศรษฐกิจ (Chapman, 1999, p. 6) ความเป็นอิสระทางการเมืองคลั่ง (Fiscal Autonomy) เกี่ยวข้องกับขนาดของความเป็นอิสระในการตัดสินใจ (Discretion) ของรัฐบาลในระดับย่อย (Subnational Government) ในการกำหนดระดับและองค์ประกอบของงบประมาณของรัฐบาลระดับย่อย (Bahl, 2008, p. 8) บางประเทศมีการจำกัดความเป็นอิสระในการตัดสินใจ (Discretion) ทางทางการเมืองคลั่งอย่างมากด้วยการควบคุมการใช้จ่าย (Expenditure Mandates) อำนาจในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นที่ถูกจำกัด (Limited Local Government Taxing Powers) และเงินโอนแบบมีเงื่อนไข (Conditional Grants) (Bahl, 2008, p. 8)

จากการศึกษาประเด็นหลักของการกระจายอำนาจทางการเมืองคลั่ง หรือองค์ประกอบของการกระจายอำนาจทางการเมืองคลั่ง จะประกอบด้วย 4 ประเด็นหลักด้วยกัน คือ รายได้ รายจ่าย เงินโอนระหว่างรัฐบาล และการกู้ยืม หรืออาจจะรวมเงินโอนระหว่างรัฐบาลเข้ากับรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นก็ได้

ขณะที่ความเป็นอิสระของท้องถิ่น หมายถึง ความสามารถของท้องถิ่นในการตัดสินใจดำเนินกิจกรรมเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นด้วยทรัพยากรของตนเอง โดยไม่ต้องกังวลจากการข้อบังคับหรือการตรวจสอบจากรัฐบาลในระดับที่สูงกว่า



ดังนั้น หากจะให้คำนิยาม ความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่น ก็จะได้ว่า หมายถึง ความสามารถของท้องถิ่นในการตัดสินใจทางด้านรายได้ รายจ่าย และการกู้ยืมเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นด้วยทรัพยากรของตนเอง โดยไม่ต้องกังวลจากการข้อบังคับหรือการตรวจสอบจากรัฐบาลในระดับที่สูงกว่า

### ความเป็นอิสระทางการคลังทางด้านรายได้

ความเป็นอิสระทางการคลังทางด้านรายได้เกี่ยวข้องกับขอบเขตของอำนาจการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรของรัฐบาลท้องถิ่นเองและรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่น ภาษีของรัฐบาลท้องถิ่นเอง (Own Taxes) เป็นสิ่งที่แสดงถึงระดับของความมีอิสระสูงสุดของรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งให้ความเป็นอิสระทางการเมืองและทางกฎหมาย แม้บางส่วนยังถูกจำกัดโดยรัฐบาลกลางที่จะจัดเก็บภาษี กำหนดฐานภาษี อัตราภาษี และการลดหย่อนภาษี (Reliefs) รัฐบาลท้องถิ่นแต่ละแห่งจะมีอำนาจที่เปลี่ยนแปลงจำนวนรายได้ และดังนั้นจะสามารถควบคุมรายจ่ายไปสู่ขอบเขตที่แน่นอน ภาษีแบ่ง (Shared Taxes) ซึ่งถูกกระจายระหว่างระดับและหน่วยงานขององค์การภาครัฐ เป็นสิ่งที่แสดงถึงระดับกลางของความเป็นอิสระ (Middle Degree of Autonomy) โดยพื้นฐานแล้วรัฐบาลระดับประเทศมีความรับผิดชอบในการนิยามฐานภาษี อัตราภาษี และสูตรการกระจาย (Distribution Formula) เช่นเดียวกับการบริหารภาษี (Bröthaler & Getzner, 2011, p. 137)

ดังที่กล่าวไว้ว่าเงินโอนระหว่างรัฐบาล (Intergovernmental Grants) อาจพิจารณาแยกออกไปเป็นอีกประเด็นหนึ่ง หรืออาจจะรวมเข้ากับความเป็นอิสระทางด้านรายได้ก็ได้ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ที่ต้องการศึกษา เงินโอนระหว่างรัฐบาลถูกจัดทำให้โดยรัฐบาลในระดับที่สูงกว่าที่สามารถเปลี่ยนแปลงระดับของการควบคุมและความเป็นอิสระที่หลากหลาย จากเงินโอน/เงินอุดหนุนทั่วไปโดย (General-purpose Grants) ไม่มีการควบคุมหรือมีการควบคุมที่น้อยในการใช้เงินประมาณไปจนถึงเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (Earmarked Grants) ที่แสดงถึงความเป็นอิสระที่น้อยที่สุด เงินโอนเหล่านี้มักจะประกอบไปด้วยองค์ประกอบของความเป็นอิสระหากมีการเจรจาระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลระดับรองลงมา นอกจากนี้ เงินโอนเพื่อสร้างความเท่าเทียม (Equalizing Grants) เพื่อที่จะสนับสนุนภูมิภาคที่ฐานภาษีเล็กถูกพิจารณาว่าเป็นกุญแจสำคัญต่อการรับประกันถึงความเป็นอิสระทางการคลังในระดับขั้นต่ำ (Minimum Level of Financial Autonomy) (Bröthaler & Getzner, 2011, p. 137) ในกรณีของไทย เงินโอนหรือเงินอุดหนุนระหว่างรัฐบาลประกอบไปด้วย เงินโอนแบบไม่มีเงื่อนไข (Unconditional Grants) และเงินโอนแบบมีเงื่อนไข (Conditional Grants) เงินโอนแบบไม่มีเงื่อนไข (Unconditional Grants) ถูกโอนให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นโดยไม่มีการกำหนดเกี่ยวกับว่าผู้รับจะใช้จ่ายเงินโอนนั้นอย่างไร ในอีกด้านหนึ่ง เงินโอนแบบมีเงื่อนไข ถูกโอนให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นพร้อมกับเงื่อนไขที่ว่าผู้รับจะใช้เงินโอนในการบรรลุเป้าหมายอย่างกว้างที่ (Lao-Araya, 2002, p. 8) ความมีอิสระทางการคลังในกรณีสุดโต่งที่สุด คือ สิ่งที่อาจจะถูกนิยามว่า คือ การใช้จ่ายเงินที่หามาได้ (Spend What You Raise in Revenue) (Heald & McLeod, 2002, p. 7)

ความเป็นอิสระทางการคลังเกี่ยวข้องกับความสามารถของรัฐบาลท้องถิ่นทั้งเพื่อที่จะเพิ่มรายได้ให้เพียงพอจากระบบเศรษฐกิจของท้องถิ่น และจากนั้นกำหนดว่าจะใช้จ่ายงบประมาณจากรายได้เหล่านั้นอย่างไร สำหรับในส่วนนี้ ความเป็นอิสระทางการคลังของรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government Fiscal Autonomy) กล่าวถึง ความสามารถของรัฐบาลท้องถิ่นที่จะกำหนดอัตราภาษี (Tax Rates) และสร้างฐานรายได้ (Revenue Base) โดยไม่มีอิทธิพลจากภายนอก เช่นเดียวกับการมีความสามารถที่จะจัดหาระดับบริการที่ถูกต้องโดยประชาชนในพื้นที่ (Chapman, 1999, p. 3)

ในกรณีของไทย รายได้ที่ถูกรวบรวมโดยรัฐบาลกลางเป็นแหล่งที่มาที่สำคัญของรายได้สำหรับรัฐบาลท้องถิ่นในประเทศไทย รายได้ที่จัดเก็บโดยท้องถิ่น (Locally Collected Revenue) แสดงให้เห็นสัดส่วนที่ต่ำที่สุดของรายได้รวมของ

ท้องถิ่น นี่เป็นการแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลท้องถิ่นพึ่งพาเงินโอนจากรัฐบาลกลางอย่างมาก การปรับปรุงการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นเป็นงานที่มีความท้าทายอย่างมาก, เมื่อกำหนดโครงสร้างที่มีอยู่และการขาดทั้งประสิทธิภาพและแรงจูงใจสำหรับรัฐบาลท้องถิ่นที่จัดเก็บรายได้ด้วยตนเองให้มากขึ้น (Lao-Araya, 2002, p. 8)

### ความเป็นอิสระในการใช้จ่าย (expenditure autonomy)

ในกรอบทั่วไป ความหมายของความเป็นอิสระในการใช้จ่าย (expenditure autonomy) คือสิทธิ์และความสามารถของรัฐบาลท้องถิ่นที่จะจัดการกับทรัพย์สินและเงินทุนในผลประโยชน์ทั่วไปของชุมชนท้องถิ่น ความเป็นอิสระในการใช้จ่ายยังหมายถึงทรัพยากรของรัฐที่จะถูกใช้ไปเพื่อสินค้าและบริการในแนวทางที่จะตรงตามความต้องการของชุมชนท้องถิ่น ดังนั้นประการแรก ความเป็นอิสระในการใช้จ่ายจึงเท่ากับอิสระ (freedom) ที่จะตัดสินใจว่าสินค้าและบริการอะไรจะได้รับเงินทุนจากงบประมาณของท้องถิ่น และจำนวนเงินเท่าไรที่จะถูกจ่ายไปเพื่อสินค้าและบริการเหล่านั้น ประการที่สอง ความเป็นอิสระในการใช้จ่ายยังรวมถึงอิสระที่จะตัดสินใจว่า สินค้าและบริการเหล่านี้ ควรจะถูกผลิตและส่งมอบอย่างไร ด้วยการตระหนักถึงทั้งสองคำถาม ความเป็นอิสระยังอาจจะหมายถึงความสามารถของรัฐบาลท้องถิ่นที่จะนำเอาการตัดสินใจไปปฏิบัติ (Cigu & Bilan, 2013, p. 309)

ภายใต้แผนการกระจายอำนาจของในปัจจุบันของไทย รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่อย่างเต็มที่ อำนาจหน้าที่ที่ไม่เงื่อนไขที่จะใช้จ่ายรายได้ของท้องถิ่นเกี่ยวกับการบริหารของท้องถิ่นการจัดหาบริการสาธารณะของท้องถิ่น ลักษณะนี้นำไปประยุกต์ใช้กับทุกแหล่งที่มาของรายได้ ยกเว้น เงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไข (conditional subsidies) จากรัฐบาลกลาง (Lao-Araya, 2002, p. 8)

### ความเป็นอิสระในการกู้ยืม (local borrowing autonomy)

เมื่อเปรียบเทียบกับเครื่องมือทางการคลังโดยทั่วไป เช่น ภาษี หรือเงินโอนระหว่างรัฐบาล รัฐบาลท้องถิ่นสามารถมีการเข้าถึงรายได้เพิ่มเติมจากการกู้ยืม เมื่อจะประเมินกระบวนการกระจายอำนาจทางการคลัง ประเด็นสำคัญอีกประเด็นหนึ่งคือ ความเป็นอิสระในการกู้ยืมของรัฐบาลท้องถิ่น แม้ว่าวรรณกรรมด้านการกระจายอำนาจทางการคลังจะให้ความสนใจน้อยมากในประเด็นนี้ (Alexandru, 2012, p. 449)

ในสิ่งแวดล้อมของทั่วโลกที่กำลังเพิ่มขึ้นในระดับของการกระจายอำนาจทางการคลังและการกลายเป็นเมือง รัฐบาลท้องถิ่นถูกวางตำแหน่งในสถานะที่จะสร้างการลงทุนที่สำคัญในพื้นที่ เช่น โครงสร้างพื้นฐาน ระบบขนส่ง หรือประการประปา ดังนั้น ในระดับรัฐบาลท้องถิ่น รายจ่ายของภาครัฐเพื่อการลงทุนมีแนวโน้มที่จะมีขนาดใหญ่ขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับรายจ่ายโดยรวม การลงทุนของภาครัฐเหล่านี้เกี่ยวข้องกับข้อระดับของทรัพยากรทางการคลังที่สูง ซึ่งไม่สามารถหามาได้โดยรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นเองในปัจจุบัน โชคไม่ดีที่เมื่อรัฐบาลกลางถูกบังคับให้นำเอามาตรการของจำกัดการขาดดุลงบประมาณ การใช้จ่ายของภาครัฐมักตัดการดำเนินการเกี่ยวกับการลงทุนอยู่เสมอ สำหรับเหตุผลนี้ รัฐบาลท้องถิ่นถูกวางตำแหน่งในสถานะที่จะค้นหาทางเลือกของการหาเงินทุนในโครงการการลงทุน การเข้าถึงตลาดทุนจึงได้กลายมาเป็นสิ่งที่จำเป็น (Alexandru, 2012, p. 449)

ในกรณีของประเทศไทย แผนการกระจายอำนาจไม่ได้ปรับเปลี่ยนธรรมชาติของการกู้ยืมของรัฐบาลท้องถิ่นตามที่มีมาก่อนหน้านี้ รัฐบาลท้องถิ่นในประเทศไทยอาจจะมีอำนาจหน้าที่ที่จำกัดอย่างมากเหนือและความรับผิดชอบสำหรับการกู้ยืม

เพื่อที่จะจัดหาเงินทุนเพื่อที่นำมาชดเชยการขาดดุลทางการคลังของท้องถิ่น ดังนั้น ลักษณะทางการเงินของการคลังสาธารณะของรัฐบาลท้องถิ่นอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลกลางอย่างมีมากกว่า (Lao-Araya, 2002, p. 9)

### ความสำคัญของความเป็นอิสระของท้องถิ่น (The Importance of Local Autonomy)

ความเป็นอิสระของรัฐบาลท้องถิ่นมีความสำคัญเพราะมันเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับบทบาทที่สำคัญของรัฐบาลท้องถิ่น 3 บทบาท คือ หนึ่งในฐานะที่เป็นผู้ทำให้เกิดมูลค่าสูงสุด (Value Maximizer) โดยท้องถิ่นจะต้องมีความเป็นอิสระทางการเมืองและความเป็นอิสระทางการคลังที่จำเป็นในการสร้างความแตกต่างของพื้นที่ของตนเองจากพื้นที่อื่นๆ ผ่านการใช้กิจกรรมที่สร้างมูลค่าสูงสุด (Maximizing Activities) ให้เกิดขึ้นในพื้นที่ สอง ในฐานะที่เป็นสถาบันที่ทำให้พลเมืองสามารถแสดงความพึงพอใจสำหรับรายจ่ายสาธารณะ ซึ่งสอดคล้องตามสมมติฐานของ Tiebout ที่หากไม่มีความสามารถสำหรับความเป็นอิสระ รัฐบาลท้องถิ่นอาจจะไม่มีความสามารถสร้างความแตกต่างจากรัฐบาลท้องถิ่นอื่นๆ ได้ และดังนั้น กลไกตามแบบของ Tiebout ก็จะไม่เกิดผล อย่างน้อยที่สุดในบางระดับของความเป็นอิสระนั้นจึงเป็นสิ่งจำเป็น (แต่ไม่เพียงพอ) สำหรับคุณภาพของ Tiebout และสาม ในฐานะที่เป็นคู่แข่งกับรัฐบาลท้องถิ่นอื่นๆ เพื่อที่เงื่อนไขประสิทธิภาพจะได้รับการทำให้พึงพอใจ (Chapman, 1999, p. 4) ผลการปฏิบัติงานที่เหมาะสมของกิจกรรมต่างๆ ของการบริหารภาครัฐท้องถิ่นเพื่อที่จะบรรจบกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสมนั้นสามารถเกิดขึ้นได้เฉพาะโดยการตระหนักถึงความเป็นอิสระของตัวแทนของการบริหารงานภาครัฐระดับท้องถิ่น ซึ่งทำให้พวกเขาดำเนินการและคิดริเริ่มในการแก้ปัญหาของท้องถิ่นและรวมถึงความรับผิดชอบอย่างเต็มที่ของพวกเขาในการพบกับอำนาจพิเศษของพวกเขา โดยรวมแล้ว เราไม่คิดที่จะพูดว่าความเป็นอิสระของท้องถิ่นเป็นและจะต้องเป็น “หัวใจ” ของกระบวนการจัดการของท้องถิ่น (Zaharia, 2013, p. 277)

### ประโยชน์ของการให้อิสระแก่ท้องถิ่น

ประโยชน์ของการให้อิสระแก่รัฐบาลในระดับรองลงมาเพื่อที่จะให้กำหนดการตัดสินใจเกี่ยวกับระดับและองค์ประกอบของรายได้ของพวกเขาเอง ประโยชน์เหล่านี้สามารถถูกจัดได้เป็น 4 กลุ่ม คือ (Bonet & Cibils, 2013, p. 66)

**ประสิทธิภาพ (Efficiency)** เป็นสิ่งที่ดีกว่าที่จะถ่ายโอนภาษีและค่าธรรมเนียม (Charges) ต่างๆ ไปยังรัฐบาลท้องถิ่นที่พวกเขาสามารถที่จะบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่ารัฐบาลกลาง ตัวอย่างเช่น ในกรณีของภาษีทรัพย์สิน (Taxes on Property) และภาษีล้อเลื่อน (Motor Vehicles) ที่รัฐบาลท้องถิ่นสามารถรู้และจัดการกับฐานภาษีได้ดีกว่า โดยหลักการเดียวกันที่นำไปประยุกต์ใช้กับค่าธรรมเนียมสำหรับบริการต่างๆ ที่รัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้จัดการ

**ความสามารถในการทำนายได้ (Predictability)** การได้เงินมาจากรายได้ที่มาจากทรัพยากรของท้องถิ่นเองทำให้รัฐบาลท้องถิ่นสามารถที่จะทำนายรายได้ของตนเองได้มากขึ้น ในทางตรงกันข้ามกับเงินโอน, ซึ่งมักจะเปลี่ยนแปลงอย่างไม่สามารถคาดการณ์ได้มากกว่า (โดยเฉพาะเมื่ออยู่บนฐานของทรัพยากรธรรมชาติ) ยิ่งกว่านั้น ฐานภาษีท้องถิ่นที่มีความเข้มแข็งกว่าทำให้สามารถเตรียมความพร้อมของงบประมาณที่สอดคล้องกับความจริงมากกว่า เช่นเดียวกับการตอบสนองต่อความต้องการบริการของท้องถิ่น

**ความสามารถในการตรวจสอบได้ (Accountability)** การเก็บภาษีของรัฐบาลท้องถิ่นยังมีแนวโน้มที่จะมีความสามารถในการตรวจสอบได้ต่อชุมชนมากกว่า เพราะได้สร้างแรงจูงใจสำหรับกลเมืองในการตรวจสอบเหนือการใช้ทรัพยากร โดยการกำหนดต้นทุนของบริการและการลงทุนของรัฐบาลท้องถิ่นที่มีความชัดเจนต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง นักการเมือง

จะรู้สึกถึงแรงกดดันที่จะต้องรายงานสารสนเทศที่เกี่ยวข้องกับรายได้และรายจ่ายอย่างโปร่งใสมากขึ้น ผลก็คือ ความโปร่งใสช่วยส่งเสริมการปรับปรุงการจัดการทางการคลังและการจัดหาบริการสาธารณะของท้องถิ่น

**ความพึงพอใจ (Preferences)** ประการสุดท้าย การเก็บภาษีของรัฐบาลท้องถิ่นนำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรที่นำความพึงพอใจของพลเมืองเข้ามาพิจารณาอย่างใกล้ชิดมากขึ้น

### แนวทางพื้นฐานในการพัฒนาเป็นอิสระของรัฐบาลท้องถิ่น

มีแนวทางสองแนวทางในการพัฒนาเป็นอิสระของรัฐบาลท้องถิ่น แนวทางหนึ่ง คือ การระดมทรัพยากรของตนเองจากชุมชนท้องถิ่นและลดการพึ่งพาทางการเงินจากรัฐบาลกลาง ทางเลือกเป็นมีความสอดคล้องกับความเป็นจริงและเป็นไปได้ในทางปฏิบัติในสถานการณ์ที่ซึ่งชุมชนท้องถิ่นมีความร่ำรวยและมีฐานรายได้ที่ศักยภาพ แต่อำนาจหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่นมีความสามารถที่จะจำกัดการประเมินและจัดเก็บรายได้

แนวทางที่สองเป็นการพิจารณาถึงรัฐบาลท้องถิ่นที่ได้รับเงินโอนจากรัฐบาลกลางแต่ล้มเหลวที่จะอธิบายการใช้เงินงบประมาณนั้น ซึ่งเป็นสาเหตุให้รัฐบาลเข้ามาแทรกแซงกิจการของท้องถิ่น และดังนั้นจึงลดระดับความเป็นอิสระที่เป็นรัฐบาลท้องถิ่นควรจะมีระดับของการจัดการทางการเงินที่สูงจะส่งเสริมระดับของความเป็นอิสระของรัฐบาลท้องถิ่น (Katorobo, 2005, p. 17)

### สรุป

จากการดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจนั้นประกอบไปด้วยการกระจายอำนาจที่สำคัญสามประการ คือ การกระจายอำนาจทางการเมือง การกระจายอำนาจทางการบริหาร และการกระจายอำนาจทางการคลังที่ผ่านนั้นจะพบทั้งความสำเร็จและปัญหาโดยเฉพาะการกระจายอำนาจทางการคลังที่ถือเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ส่งผลต่อการกระจายอำนาจในด้านอื่นๆ ซึ่งการกระจายอำนาจทางการคลังอาจจะพิจารณาได้เป็นสามด้านที่สำคัญ คือ ด้านรายได้ ด้านรายจ่าย และการกักเก็บ จะพบว่าแม้จะมีการให้อำนาจแก่รัฐบาลท้องถิ่น หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีของประเทศไทย แต่ไม่ได้สร้างความเป็นอิสระอย่างแท้จริงในการดำเนินการ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องหันให้ความสำคัญกับการพิจารณาความเป็นอิสระทางการคลังมากขึ้น โดยจากทฤษฎีของความเป็นอิสระของท้องถิ่นได้ให้กรอบในการพิจารณาสองกรอบที่สำคัญ คือ ความสามารถในการริเริ่มหรือความเป็นอิสระในการตัดสินใจของรัฐบาลท้องถิ่น และการมีภูมิคุ้มกันจากตรวจสอบของรัฐบาลในระดับที่สูงกว่า ซึ่งจะพบว่ายังมีข้อจำกัดหลายประการที่ทำให้รัฐบาลท้องถิ่นไม่มีอิสระอย่างเต็มที่ในทางการคลัง เช่น การกำหนดฐานภาษี อัตราภาษี รวมถึงการกระจายฐานภาษีที่ไม่มีประสิทธิภาพในการในสร้างรายได้จากรัฐบาลส่วนกลาง การใช้เงินโอนระหว่างรัฐบาลที่ผูกมัดกับเงื่อนไข หรือการใช้ข้อจำกัดทางด้านกฎหมายในการควบคุมการกักเก็บ ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่ต้องพิจารณาและแก้ไขหากต้องการที่จะสร้างความเป็นอิสระในการบริหารงานของรัฐบาลท้องถิ่นภายใต้กรอบของการกระจายอำนาจที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ดีกว่าการดำเนินงานของส่วนกลาง มีความสามารถรับผิดชอบต่อประชาชนในพื้นที่ ซึ่งเป็นข้อดีของการกระจายอำนาจทั้งในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ ดังนั้น ในการวิจัยในอนาคตเกี่ยวกับการกระจายอำนาจโดยเฉพาะประเทศไทยจึงควรหันมาให้ความสนใจและความสำคัญกับความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะความเป็นอิสระทางการคลังให้มากขึ้นเพื่อไม่ให้เกิดการกระจายอำนาจเป็นเพียงการกระจายอำนาจแต่เพียงในนามแต่ไม่ใช่การกระจายอำนาจที่แท้จริง

## เอกสารอ้างอิง

## ภาษาไทย

ดวงมณี เลาวกุล. (2555). *การปฏิรูปการกระจายอำนาจ การคลังท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: เป็นไท.

อัชกรณั วงศ์ปรีดี. (2555). ปัญหาการคลังท้องถิ่นไทย: บทสะท้อนจากมุมมองของผู้บริหารเทศบาล ใน *วารสารการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน ปีที่ 19 ฉบับที่ 1* (มกราคม - มิถุนายน 2555) (หน้า 1 - 27). กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์.

## ภาษาต่างประเทศ

Alexandru, C. (2012). LOCAL BORROWING AUTONOMY AS PART OF FISCAL DECENTRALIZATION PROCESS. *Annals of the University of Oradea, Economic Science Series. 2012, Vol. 21 Issue 2*, pp. 449 - 453.

Bahl, R. (2008). *THE PILLARS OF FISCAL DECENTRALIZATION*. Caracas: CAF.

Bonet, J., & Cibils, V. F. (2013). Expanding Local Revenues for Promoting Local Development. *Urban Public Economics Review (2) 013 iss. 19*, pp. 65 - 88.

Bröthaler, J., & Getzner, M. (2011). Fiscal Autonomy and Total Government Expenditure: An Austrian Case-study. *International Advances in Economic Research, May 2011, v. 17, iss. 2*, pp. 134 - 156.

Chapman, J. I. (1999). *Local Government, Fiscal Autonomy and Fiscal Stress: The Case of California*. Lincoln Institute of Land Policy Working Paper.

Cigu, E., & Bilan, I. (2013). *Local Public Expenditure Autonomy - Measuring Approach. USV Annals of Economics & Public Administration. 2013, Vol. 13 Issue 1*, pp. 309 - 314.

Clark, G. L. (1984). A Theory of Local Autonomy. *Annals of the Association of American Geographers, Vol. 74, No. 2* (Jun., 1984), pp. 195 - 208.

Erlingsson, G. Ó., & Ödalen, J. (2013). *A Normative Theory of Local Government: Connecting Individual Autonomy and Local Self-Determination with Democracy*. Prepared for the American Political Science Association Annual Meeting and Exhibition. Chicago.

Gemmel, N., Kneller, R., & Sanz, I. (2013). FISCAL DECENTRALIZATION AND ECONOMIC GROWTH: SPENDING VERSUS REVENUE DECENTRALIZATION. *Economic Inquiry Vol. 51, No. 4*, October 2013, pp. 1915 - 1931.

Ghuman, B., & Singh, R. (2013). *Decentralization and delivery of public services in Asia. Policy and Society 32 (2013)*, pp. 7 - 21.

- Ghuman, B., & Singh, R. (2013). Decentralization and delivery of public services in Asia. *Policy and Society* **32** (2013), pp. 7 - 21.
- Gomes, S. (2012). Fiscal Powers to Subnational Governments: Reassessing the Concept of Fiscal Autonomy. *Regional and Federal Studies* Vol. **22**, No. **4**, October – December 2012, pp 387 - 406.
- Heald, D., & McLeod, A. (2002). FISCAL AUTONOMY UNDER DEVELOPMENT: INTRODUCTION TO SYMPOSIUM. *Scottish Affairs*, no. **41**, autumn 2002, pp. 5 - 26.
- Isufaj, M. (2014). Decentralization and the Increased autonomy in Local Governments. *Procedia - Social and Behavioral Sciences* **109** (2014), pp. 459 - 463.
- Katorobo, J. (2005). DECENTRALIZATION AND LOCAL AUTONOMY FOR PARTICIPATORY DEMOCRACY. *Global Forum on Reinventing Government Towards Participatory and Transparent Governance* (pp. 3 - 41). Seoul, Republic of Korea: the United Nations.
- Lao-Araya, K. (2002). *EFFECT OF DECENTRALIZATION STRATEGY ON MACROECONOMIC STABILITY IN THAILAND*. Manila: Asian Development Bank.
- Liu, Y., Martinez-Vazquez, J., & Timofeev, A. (2013). Measuring the extent of fiscal decentralisation: An application to the United States. In *OECD and Korea Institute of Public Finance, Measuring Fiscal Decentralisation: Concepts and Policies* (pp. 70 - 88). OECD Publishing.
- Mikesell, J. L. (2007). Developing Options for the Administration of Local Taxes: An International Review. *Public Budgeting & Finance* Volume **27**, Issue **1**, Spring 2007, pp. 41 - 68.
- Petronela Zaharia. (2011). Public Administration and Local Autonomy - Public Management Theory Approaches. *Petroleum-Gas University of Ploiesti* Vol. **LXIII** No. **4/2011**, pp. 114 - 123.
- Pratchett, L. (2004). Local Autonomy, Local Democracy and the 'New Localism'. *POLITICAL STUDIES: 2004 VOL 52*, pp. 358 - 375.
- Rada, D. (2012). *FISCAL DECENTRALIZATION IN E.U. COUNTRIES AND ROMANIA*. Annals of Eftimie Murgu University Resita, Fascicle II, Economic Studies Date: January 1, 2012, pp. 317 - 323.
- Verhoest, K., Peters, B. G., Bouckaert, G., & Verschuere, B. (2004). The study of organisational autonomy: a conceptual review. *Public Administration and Development*, volume **24**, issue **2**, pp. 101 - 118.
- Vo, D. H. (2010). THE ECONOMICS OF FISCAL DECENTRALIZATION. *Journal of Economic Surveys* (2010) Vol. **24**, No. **4**, pp. 657 - 679.

Wolman, H. (2008). Comparing local government systems across countries: conceptual and methodological challenges to building a field of comparative local government studies. *Environment and Planning C: Government and Policy 2008, volume 26*, pp. 87 - 103.

Wolman, H., McManmon, R., Bell, M., & Brunori, D. (2008). *Comparing Local Government Autonomy Across States: GWIPP Working Paper*. Washington: George Washington Institute of Public Policy (GWIPP).

Zaharia, P. (2011). Public Administration and Local Autonomy - Public Management Theory Approaches. *Petroleum-Gas University of Ploiesti Vol. LXIII No. 4/2011*, pp. 114 - 123.

\_\_\_\_\_. (2013). ASPECTS RELATED TO THE AUTONOMY MANIFESTATION IN LOCAL PUBLIC ADMINISTRATION MANAGEMENT. *The USV Annals of Economics and Public Administration Volume 13, Issue 1(17)*, pp. 273 - 279.

## ตัวแบบการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์: กรณีศึกษาจังหวัดบึงกาฬ

### Strategic Planning Model: Case Study of Bueng Kan Province

สุภาวณี วาริศรี

นักศึกษาระดับปริญญาโท สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

tungmay-tudtud@hotmail.com

#### บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาตัวแบบในการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ระดับจังหวัด โดยใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ การศึกษาครั้งนี้เก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ตัวแทนภาครัฐในจังหวัดบึงกาฬ จำนวน 5 คน เพื่อวิเคราะห์ สังเคราะห์ และพัฒนาร่างตัวแบบ และจากการสนทนากลุ่ม (Focus Group) กับตัวแทนภาคประชาชน จำนวน 12 คน เพื่ออภิปราย แสดงความคิดเห็นต่อร่างตัวแบบพร้อมทั้งหาแนวทางพัฒนาตัวแบบร่วมกัน จากนั้นผู้วิจัยนำข้อค้นพบที่ได้มาพัฒนาและปรับปรุงตัวแบบการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ของจังหวัดบึงกาฬ ผลการวิจัยนำมาซึ่งข้อเสนอแนะในการพัฒนาตัวแบบ ซึ่งข้อมูลที่ได้สามารถนำมาปรับปรุงกระบวนการทำงานและพัฒนาจังหวัดให้มีคุณภาพเกิดความสำเร็จตามเป้าหมายการพัฒนาอย่างมีเสถียรภาพและเกิดความยั่งยืน

ผลการศึกษาพบว่า ตัวแทนภาครัฐและภาคประชาชน เห็นด้วยกับร่างตัวแบบที่นำเสนอ ซึ่งมีประโยชน์ต่อการพัฒนาจังหวัด และมีความเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่า จังหวัดควรปรับปรุงกลไกการจัดทำแผนให้ทุกภาคส่วนในสังคมมีส่วนร่วมทุกขั้นตอนการดำเนินงาน โดยเน้นการส่งเสริมและให้ความสำคัญกับประชาชนให้มีส่วนร่วมมากขึ้น อนึ่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดควรให้ความสำคัญและกำหนดให้จัดอบรมเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน พร้อมทั้งศึกษาข้อมูลและรวบรวมข้อมูลให้ละเอียดเพื่อเตรียมความพร้อมก่อนการดำเนินงาน จากนั้นนำข้อมูลที่ได้อภิปรายสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกองค์การ รวมถึงวิเคราะห์ ปัญหาความต้องการของประชาชน และศักยภาพของจังหวัด เพื่อเป็นข้อมูลในการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์ กลยุทธ์ ประเด็นยุทธศาสตร์ให้สอดคล้อง ชัดเจน และสามารถนำไปปฏิบัติได้ แล้วนำมากำหนดกลยุทธ์/ยุทธศาสตร์ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน พร้อมทั้งพิจารณาให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล แผนบริหารราชการแผ่นดิน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เมื่อได้แผนแล้วจากนั้นก็นำไปสู่การทบทวนและอนุมัติกลยุทธ์/แผนยุทธศาสตร์ โดยจังหวัดควรมีการทบทวนแผนอย่างเป็นระยะๆ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ที่สำคัญในการจัดประชุมทบทวนแผน ควรเชิญทุกภาคส่วนในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมระดมความคิดเห็น เพื่อนำข้อค้นพบที่ได้มาปรับปรุงแผน ซึ่งในการนำแผนไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุเป้าประสงค์ที่ตั้งไว้ จะต้องมีการสื่อสารและถ่ายทอดแผนเพื่อนำแผนไปสู่การปฏิบัติ โดยจังหวัดควรจัดประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เพื่อชี้แจงแนวทางการดำเนินงานแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้เกิดความเข้าใจและสามารถนำแผนไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งถ่ายทอดแผนด้วยแผนที่ยุทธศาสตร์ ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ช่วยในการสื่อสารและถ่ายทอดแผนไปสู่การปฏิบัติให้ชัดเจนขึ้น และขั้นตอนสุดท้ายการควบคุม ติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน โดยกำหนดให้จัดทำปฏิทิน ระยะเวลาการดำเนินการตามแผนอย่างชัดเจน รวมทั้งกำหนดตัวชี้วัด ผลลัพธ์ ผลผลิต และความสำเร็จของแผน/โครงการ เพื่อประเมินและรายงานความก้าวหน้า ผลการดำเนินงาน จากนั้นทบทวนผลการดำเนินงานเพื่อนำไปปรับปรุงจัดทำแผนในปีต่อไป



**คำสำคัญ:** การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์, จังหวัดบึงกาฬ

### **Abstract**

This Study aims to develop the strategic planning model in the level of province by using qualitative research methodology. The data were collected from interview of the 5 public agents in Bueng Kan Province to analyze, synthesize, and develop a draft model, and from Focus Group with 12 public sector agents to discuss and express opinions towards the draft model, including to find mutual guidelines for model development. Afterwards, the Researcher developed and improved the strategic planning model of Bueng Kan Province, based upon the findings. The result of the Research shall provide recommendations on the model development. The data so obtained can be used in improving the operating processes and developing the Province to be of good quality and to achieve the stabilized and sustainable development goals.

According to the results of this Study, the public sector and people sector agents agreed with the draft model so presented, which was beneficial for Province development and express, at the same direction, their opinion that the Province should improve the planning mechanism in order for every sector to participate in every procedure by emphasizing the promotion and taking into account causing people to take participating action more than ever. Besides, the Provincial Governor ought to take into consideration and provide trainings to the operating officers, including to study and collect detailed data to be ready prior to operations. Subsequently, the data were used in analyzing internal and external environments, including analyzing the problems on demands from people and the potentiality of the Province as data used in determining visions, missions, goals, strategies, and tactics to be in accordance with one another, to be clear, and to be implemented. Furthermore, the strategies / tactics shall be determined in accordance with current situations, inclusive of government policies, public administration plans, and national economic and social plans, afterwards leading to reviewing and approving the strategic / tactic plans. The Province ought to review the plans from time to time to be in line with the changing situations. Importantly, upon holding a meeting to review the plans, every sector in society should be invited to take part in brainstorming to improve the plans, based upon the findings. The plan implementation to achieve the goals set forth must be communicated and conveyed, whereby the Province should arrange workshops to explain the guidelines for operations to the operating officers to be able to understand and implement the plans in an efficient manner, including to convey the plans by tactic maps which are the tools used in assisting in communicating and implementing the plans to be clearer. In the last procedure, the performance control, follow-up, and evaluation should be conducted by clearly preparing a calendar for operating period in compliance with the plans, including determining indicators for plan/project results, outputs, and achievements so as to evaluate and report the progresses

and performances, afterwards reviewing the performances in order to improve planning in the following year.

**Keyword:** Strategic Planning, Bueng Kan Province

## บทนำ

กระแสแนวความคิดสมัยใหม่ดำเนินการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินของตนอย่างจริงจังและต่อเนื่อง โดยมุ่งเน้นการปรับเปลี่ยนปรัชญาความคิดเกี่ยวกับภาครัฐให้มีขนาดเล็กลงและทบทวนบทบาทภารกิจหน้าที่ใหม่ การปรับปรุงและออกแบบกระบวนการบริหารราชการแผ่นดินให้มีความชัดเจน โปร่งใส สามารถตรวจสอบวัดผลสำเร็จได้ การให้ความสำคัญต่อความคุ้มค่าของทรัพยากร ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และการเปิดกว้างรับฟังความคิดเห็นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม เมื่อก้าวถึงการปฏิรูประบบราชการไทยจากอดีตถึงปัจจุบันรัฐบาลแต่ละชุดต่างให้ความสำคัญและดำเนินการมาโดยตลอด อย่างไรก็ตามการปฏิรูประบบราชการไทยในช่วงที่ผ่านมายังไม่ปรากฏผลสำเร็จที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมมากนัก อันเนื่องมาจากขาดการมองภาพที่เป็นองค์รวม ตลอดจนไม่มีองค์กรที่รับผิดชอบที่ชัดเจน ปัญหาดังกล่าวจึงเป็นจุดอ่อนและข้อจำกัดที่สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การปฏิรูประบบราชการเคลื่อนที่ไปอย่างไม่ชัดเจนด้านผลสัมฤทธิ์ของงานที่เป็นรูปธรรม ปัจจุบันโครงสร้างการบริหารและการปกครองในรูปแบบเดิมเริ่มเกิดปัญหา หลายต่อหลายรัฐบาลพยายามแก้ไข ปัญหา แต่ก็ยังไม่สามารถลดปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นได้ ซึ่งเกิดจากการบริหารราชการแผ่นดินไทย เน้นไปที่การรวมศูนย์มากกว่าการกระจายอำนาจ เพราะต้องรักษาความมั่นคงของชาติจึงทำให้เกิดปัญหาตามมา ดังจะเห็นได้ชัดเจนในระดับท้องถิ่น ได้แก่ 1) ปัญหาทางด้านโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ปัญหาทางด้านอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซ้อนทับกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ทั้งเรื่องอำนาจ ภารกิจ งบประมาณและการประสานงาน ปัญหาด้านการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากเกินไป โดยเฉพาะปัญหาทางด้านกำหนดนโยบายและแผนที่ไม่สอดคล้องกับสภาพของปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ 2) ปัญหาทางด้านการบริหารการเงินการคลังและการดำเนินการกิจต่างๆ ซึ่งมักจะไม่มีเพียงพอที่จะนำไปใช้จ่ายในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนได้ครบถ้วนตามภารกิจที่กฎหมายกำหนด 3) ปัญหาทางด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ยังไม่มีประสิทธิภาพและไม่สามารถปฏิบัติภารกิจได้อย่างเต็มที่ และ 4) ปัญหาทางด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนมีค่อนข้างน้อย ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดพลัง ขาดความร่วมมือ และขาดความสนใจจากประชาชนอันเป็นผลให้การปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นการปกครองของคนในท้องถิ่นเองไม่ค่อยประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

การปรับปรุงและการปฏิรูประบบราชการมีความจำเป็นและมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศอย่างมาก ประเด็นสำคัญที่สุดคือการแก้ปัญหาและการพัฒนาการบริหาร ในส่วนของจังหวัดเป็นหน่วยบริหารงานส่วนภูมิภาคที่จะต้องดำเนินงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้บรรลุภารกิจขององค์การ โดยเครื่องมือที่ใช้บูรณาการดำเนินงานคือแผนยุทธศาสตร์ที่เชื่อมประสานการทำงาน ซึ่งกระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์มีขั้นตอน ดังนี้ 1) การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ 2) การนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ และ 3) การควบคุมเชิงยุทธศาสตร์ ซึ่งในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ จังหวัดจะเปิดให้หน่วยงานราชการต่างๆ ร่วมกันจัดทำแผนยุทธศาสตร์ภายใต้การควบคุมและกำกับดูแลของจังหวัด จากนั้นจะจัดสรรงบประมาณและกำลังคน นำแผนยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีส่วนร่วมจัดทำแผนยุทธศาสตร์จากผลการพัฒนาที่ผ่านมาเกิดปัญหาต่างๆ เช่นอำนาจในการบริหารจัดการที่ยังรวมศูนย์อยู่ที่จังหวัด ทำให้การให้บริการสาธารณะด้านต่างๆแก่ประชาชนเกิดปัญหาขัดข้องเพราะรอการสั่งการจากจังหวัด ซึ่งในปัจจุบันจังหวัดไม่ได้ทำหน้าที่ในการส่งเสริมความเข้มแข็งของท้องถิ่นอย่างเต็มที่ และขณะเดียวกันกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ที่แต่ละจังหวัดดำเนินการก็อาจจะมีจุดอ่อนเนื่องจากขาดการนำแผนไปสู่การปฏิบัติในด้านการจัดบริการสาธารณะไม่เป็นรูปธรรม ซึ่งสาเหตุหลักอาจจะมาจากบุคลากร ที่ไม่มีความเข้าใจถึงแนวทางการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ รวมทั้งขาดเครือข่ายและหน่วยงานที่รับผิดชอบในด้านการจัดบริการสาธารณะโดยตรง และที่สำคัญทุกภาคส่วนต้องให้ความสำคัญและเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดร่วมกันอย่างแท้จริง จะเห็นได้ว่าการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ เป็นตัวแบบการวางแผนที่สอดคล้องกับการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นกระแสหลักในการบริหารภาครัฐในปัจจุบัน หากจังหวัดปรับปรุงวิธีการทำงานหรือปฏิรูประบบ

ราชการโดยจังหวัดทำหน้าที่เป็นผู้ให้การสนับสนุนด้านต่างๆ เช่น สนับสนุนองค์ความรู้ สนับสนุนงบประมาณ และสนับสนุนบุคลากรเพื่อให้แผนยุทธศาสตร์ถูกนำไปปฏิบัติและบริการประชาชนให้เกิดความพึงพอใจ รวมถึงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกหลักในการให้บริการสาธารณะ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ย่อมทราบดีว่าประชาชนมีปัญหาอะไรและต้องแก้ไขอย่างไร ดังนั้นปัญหาและความต้องการของประชาชนก็จะได้รับการแก้ไขตรงจุด ไม่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในสังคม จะส่งผลให้การบริหารงานของจังหวัดบริหารจัดการภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การหาตัวแบบในการวางแผนยุทธศาสตร์จังหวัดที่มุ่งเน้นการสนับสนุนส่งเสริมมากกว่าการควบคุมสั่งการควรมีการดำเนินการจัดทำแผนยุทธศาสตร์แบบมีส่วนร่วมและจังหวัดเป็นเพียงหน่วยงานที่ให้การสนับสนุนส่งเสริมเท่านั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้นำแผนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นของตนเองที่รับผิดชอบ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ทำให้ทราบถึงปัญหาและความต้องการที่แท้จริง ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

ทั้งนี้ จังหวัดบึงกาฬเป็นจังหวัดที่เกิดขึ้นใหม่ล่าสุด จึงจำเป็นที่จะต้องมีการวางแผนพัฒนาจังหวัด เพื่อให้เกิดการพัฒนาทัดเทียมกับจังหวัดอื่นๆ และที่สำคัญจังหวัดบึงกาฬมีสภาพทางภูมิศาสตร์ที่โดดเด่นคือมีพื้นที่ภูมิศาสตร์ติดกับ สปป.ลาว โดยมีแม่น้ำโขงเป็นแนวพรมแดน ซึ่งเป็นประเทศเพื่อนบ้านที่ใกล้ชิดทั้งในเชิงประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ ศาสนา ภาษาวัฒนธรรม และด้านเศรษฐกิจ รวมถึงเป็นจุดเชื่อมต่อด้านคมนาคมขนส่งจากบึงกาฬไปลาว ซึ่งจังหวัดบึงกาฬมีแผนในการสร้างสะพานมิตรภาพไทย - ลาวข้ามแม่น้ำโขงแห่งที่ 5 บึงกาฬ - ปากซัน เพื่อการคมนาคมขนส่งที่สะดวก การเป็นสมาชิกของประชาคมอาเซียนมีแนวโน้มที่การค้าขายแลกเปลี่ยนจะเพิ่มมากขึ้น ซึ่งทางจังหวัดบึงกาฬมีแผนสร้างตลาดอินโดจีน เป็นการขยายตลาดสินค้าไทยสู่ตลาดอินโดจีนแห่งใหม่กับประเทศในกลุ่มอาเซียน รวมทั้งมีแผนพัฒนาเป็นเศรษฐกิจพิเศษ ที่มีลักษณะโครงสร้างพื้นฐานการตั้งโรงงานทั้งชายและผลิต เป็นนิคมอุตสาหกรรมแห่งใหม่ของจังหวัดบึงกาฬ ที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวและแหล่งการค้า การลงทุนแห่งใหม่ที่สามารถสร้างรายได้ให้กับจังหวัดบึงกาฬ รวมทั้งพืชเศรษฐกิจที่สร้างชื่อให้กับจังหวัดบึงกาฬคือ ยางพารา เป็นแหล่งวัตถุดิบในการผลิตอุตสาหกรรมจากยางพาราที่มากที่สุดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จึงเอื้อต่อการพัฒนาเศรษฐกิจทางการค้า การลงทุนในอนาคต โดยจังหวัดมีเป้าหมายที่จะเป็นศูนย์กลางยางพาราและประตูสู่การท่องเที่ยว ซึ่งจะครอบคลุมไปการค้าชายแดนเพื่อเพิ่มโอกาสและศักยภาพแก่จังหวัดบึงกาฬทั้งในแง่การค้า การลงทุนและการท่องเที่ยว และเป็นจุดสำคัญในการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ และการคมนาคมของจังหวัดบึงกาฬ ดังนั้นเครื่องมือที่จะใช้ในการพัฒนาหรือแผนที่ใช้ในการบูรณาการพัฒนาจังหวัด ให้เกิดการพัฒนายั่งยืน คือแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด เพราะแผนยุทธศาสตร์จะเป็นตัวเชื่อมประเทศลาว ประเทศเพื่อนบ้าน รวมถึงเป็นการสร้างการมีส่วนร่วมของหน่วยงานในจังหวัดได้เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาจังหวัดและนำแผนพัฒนาที่ได้ไปสู่การปฏิบัติ อีกทั้งแผนยุทธศาสตร์เป็นหัวใจหลักในการพัฒนาจังหวัดเพื่อก่อให้เกิดการพัฒนายั่งยืน

จากข้อมูลความสำคัญและปัญหาดังกล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษาจึงต้องการศึกษาตัวแบบการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์: กรณีศึกษาจังหวัดบึงกาฬ ข้อมูลที่ได้สามารถนำมาปรับปรุงกระบวนการทำงานและพัฒนาจังหวัดให้มีคุณภาพเกิดความสำเร็จตามเป้าหมายการพัฒนาอย่างมีเสถียรภาพและเกิดความยั่งยืน

## ปัญหาของการวิจัย

ตัวแบบในการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ของจังหวัดบึงกาฬควรเป็นอย่างไร

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อพัฒนาตัวแบบในการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ระดับจังหวัด

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

จังหวัดบึงกาฬได้ตัวแบบในการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริการสาธารณะแก่ประชาชนสามารถนำแผนยุทธศาสตร์จังหวัดไปปฏิบัติ รวมถึงการนำผลการศึกษาไปปรับปรุงวิธีการทำงานที่เน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนให้การบริการเป็นไปในทิศทางที่ต้องการของประชาชน เมื่อการปฏิบัติเกิดความสำเร็จทำให้เกิดความเชื่อมั่นต่อจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

### กรอบแนวคิดการวิจัย

จากแนวคิดการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนแนวทางการวางแผน กลยุทธ์หรือยุทธศาสตร์ ทั้งหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนได้แสดงให้เห็นถึงจุดดีและจุดด้อย รวมถึงแนวทางการพัฒนาตัวแบบการวางแผนกลยุทธ์หรือยุทธศาสตร์ระดับจังหวัดนอกจากนี้ยังได้ชี้ให้เห็นถึงแนวทางแก้ไข ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับตัวแบบการวางแผนกลยุทธ์หรือยุทธศาสตร์ โดยผู้วิจัยได้วิเคราะห์ สังเคราะห์ เปรียบเทียบปัจจัยแห่งความสำเร็จ/ปัจจัยแห่งความล้มเหลวในการวางแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน พร้อมทั้งวิเคราะห์ตัวแบบการวางแผนกลยุทธ์เพื่อหาจุดดีและจุดด้อยในการวางแผนกลยุทธ์เพื่อนำมาสังเคราะห์จัดทำ (ร่าง) ตัวแบบการวางแผนกลยุทธ์หรือยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดที่ประยุกต์มาจากตัวแบบวางแผนกลยุทธ์หรือยุทธศาสตร์ตามแนวคิดของ Bryson, Osborn และ Gaebler และ Harvard Business School ผสมผสานกับกรอบแนวคิดของผู้วิจัยที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง วิเคราะห์หาแนวทางแก้ไขจุดด้อยในการวางแผน เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนาตัวแบบการวางแผนกลยุทธ์หรือยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดจากการหาแนวทางพัฒนาตัวแบบการวางแผนกลยุทธ์หรือยุทธศาสตร์ที่เน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน เพื่อให้การบริการสาธารณะเป็นไปในทิศทางที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยแท้จริง ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตการวิจัยเพื่อรวบรวมประมวลความคิดเห็นและพัฒนาตัวแบบให้เป็นฉบับสมบูรณ์ไว้

ทั้งนี้ กรอบแนวคิดจากการศึกษาตัวแปรอิสระหรือตัวแปรต้น (Independent Variable: IV) คือ ร่างตัวแบบการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ของจังหวัดบึงกาฬ จากการร่างตัวแบบดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นทำให้ผู้วิจัยทราบว่า กระบวนการวางแผนต้องอาศัยการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนมาร่วมพัฒนาตัวแบบการวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด โดยมีกระบวนการวางแผน 7 ขั้นตอนดังนี้

1. ขั้นการเตรียมการ ซึ่งขั้นนี้จะทำให้ผู้ศึกษาเห็นถึงความจำเป็นที่ต้องมีการเตรียมความพร้อมก่อนดำเนินการวางแผนเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและบรรลุเป้าประสงค์ของจังหวัด

2. การวิเคราะห์จุดเด่น จุดด้อย โอกาสและอุปสรรค ซึ่งขั้นนี้จะทำให้ทราบถึงสถานการณ์ของจังหวัดว่าเป็นอย่างไร รวมถึงประเมินปัจจัยสภาพแวดล้อมต่างๆทั้งภายในและภายนอกอาจจะก่อให้เกิดโอกาสและข้อจำกัดอย่างไรต่อจังหวัด ทำให้ผู้ศึกษาทราบสถานะในด้านต่างๆ รวมทั้งปัจจัยที่จะเข้ามาส่งผลกระทบต่อจังหวัด ที่สำคัญข้อมูลที่นำมาวิเคราะห์ต้องทันสมัยและเป็นปัจจุบัน ภายใต้การวิเคราะห์ SWOT (SWOT Analysis) เพื่อกำหนดทิศทางและยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดต่อไป

3. กำหนดวิสัยทัศน์ร่วม ซึ่งในขั้นนี้ทำให้ทราบถึงความคาดหวังและแนวทางการดำเนินงานในอนาคตของจังหวัด

4. กำหนดกลยุทธ์/ยุทธศาสตร์ให้สอดคล้องสถานการณ์ในปัจจุบันซึ่ง ในขั้นนี้ทำให้ผู้ศึกษาทราบว่า การกำหนดแผนกลยุทธ์/ยุทธศาสตร์เป็นการกำหนดกรอบการนำกลยุทธ์/ยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ ด้วยการจัดทำแผนงาน โครงการ และกิจกรรมภายใต้นโยบาย ข้อกฎหมายหรือข้อระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้บรรลุตามวิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าประสงค์ของจังหวัดบึงกาฬอย่างมีประสิทธิภาพ

5. ทบทวนและอนุมัติกลยุทธ์/แผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐ ซึ่งในขั้นนี้ทำให้ผู้ศึกษาทราบถึงแผนยุทธศาสตร์ที่มีความเหมาะสมกับความต้องการในพื้นที่อย่างแท้จริง เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรบรรลุถึงวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ตั้งไว้

6. การถ่ายทอดแผนกลยุทธ์/ยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ ซึ่งในขั้นนี้ทำให้ทราบว่าแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐจะประสบความสำเร็จได้นั้น ประเด็นสำคัญคือการสื่อสารและถ่ายทอดแผนเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ คือถ่ายทอดแนวทางการดำเนินการให้อยู่ในรูปแบบที่สามารถทำความเข้าใจได้ง่ายแก่บุคลากรทุกระดับในจังหวัด เพื่อให้เป็นแนวทางสำหรับการแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติต่อไป

7. ควบคุม การติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน ซึ่งในขั้นนี้ทำให้ทราบว่าถึงความก้าวหน้าในการดำเนินการและเป็นการผลักดัน สนับสนุนบุคลากรให้ปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์ให้ตรงตามเป้าประสงค์ของแผนพัฒนา อีกทั้งทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคเมื่อนำแผนไปสู่การปฏิบัติ สามารถนำไปเป็นข้อมูลทบทวนแผนยุทธศาสตร์ในปีหน้าต่อไป ในการวิเคราะห์ สังเคราะห์และพัฒนาตัวแบบที่สร้างขึ้น เพื่อหาค่าความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของตัวแบบที่สร้างขึ้น เพื่อนำข้อค้นพบที่ได้มาปรับตัวแบบการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ของจังหวัดบึงกาฬต่อไป

ตัวแปรตาม (ตัวแปรตาม, Dependent Variable: DV) โดยมีกระบวนการดำเนินการ 2 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นที่ 1 การวิเคราะห์/สังเคราะห์และพัฒนาตัวแบบโดยการสัมภาษณ์ตัวแทนภาครัฐ โดยนำร่างตัวแบบที่ได้จากการศึกษามากำหนดกรอบคำถามเพื่อนำไปสัมภาษณ์ตัวแทนภาครัฐในจังหวัดบึงกาฬ จะทำให้ทราบถึงปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ ตลอดจนหาแนวทางการพัฒนารูปแบบการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ร่วมกัน นอกจากนี้ยังแสดงให้เห็นถึงการสร้างกระบวนการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ที่เน้นการมีส่วนร่วมในการพัฒนารูปแบบการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์

ขั้นที่ 2 ประมวลผลความคิดเห็นต่อตัวแบบที่สร้างขึ้น โดยการสนทนากลุ่มแบบเจาะจง (Focus Group) กับตัวแทนภาคประชาชน ซึ่งประเด็นนี้จะทำให้ทราบแนวความคิดเห็นเกี่ยวกับการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ของจังหวัดบึงกาฬในทัศนะของประชาชน พร้อมทั้งข้อเสนอแนะในมิติใหม่ๆ กล่าวโดยสรุปจากการศึกษาเอกสาร เพื่อนำมากำหนดตัวแปรต้นคือ (ร่าง) ตัวแบบการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ จากนั้นนำไปวิเคราะห์/สังเคราะห์โดยผู้เชี่ยวชาญเพื่อหาความเที่ยงตรงของตัวแบบที่สร้างขึ้นมาว่า (ร่าง) ตัวแบบการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ตัวแทนภาครัฐและภาคประชาชนในจังหวัดบึงกาฬเห็นด้วยมากน้อยเพียงใด จากนั้นนำข้อค้นพบที่ได้ รวมทั้งข้อเสนอแนะมาสร้างตัวแบบการพัฒนารูปแบบการวางแผนยุทธศาสตร์ของจังหวัดบึงกาฬ จากการพัฒนาตัวแบบเชิงยุทธศาสตร์ระดับจังหวัด ทำให้ทราบว่า การวางแผนต้องอาศัยการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนมาร่วมคิด ร่วมทำ และระดมสมองหาแนวทางการวางแผนพัฒนาจังหวัดให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน ตอบสนองความต้องการของประชาชนการทำงานเป็นทีมจะช่วยขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐให้ประสบผลสำเร็จได้มากยิ่งขึ้น

จากกรอบแนวคิดและตัวแปรทั้งหมดดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นจะนำไปสู่การกำหนดวิธีการดำเนินงานวิจัยในบทที่ 3 ต่อไป

## วิธีการดำเนินการวิจัย

ผู้วิจัยดำเนินการวิจัย 3 ขั้นตอนดังนี้ ขั้นที่ 1 วิเคราะห์และสังเคราะห์ตัวแบบการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ โดยผู้วิจัยศึกษาค้นคว้าการพัฒนา รูปแบบ การวางแผนยุทธศาสตร์ การมีส่วนร่วม การวางแผนยุทธศาสตร์ที่ตีตลอดจนตัวแบบการวางแผนกลยุทธ์ แล้วนำมาวิเคราะห์หาจุดดี/จุดด้อยในการวางแผนจากนั้นทำการสังเคราะห์ผลการศึกษาเอกสารเพื่อกำหนดกรอบแนวคิดร่างตัวแบบฯ ขั้นที่ 2 วิเคราะห์ สังเคราะห์และพัฒนาตัวแบบที่สร้างขึ้นโดยตัวแทนภาครัฐ ผู้วิจัยนำร่างตัวแบบที่ได้จากการสังเคราะห์ขึ้นจากขั้นที่ 1 กำหนดประเด็นคำถามโดยใช้แบบสัมภาษณ์ จากนั้นนำไปสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายเพื่อวิเคราะห์และพัฒนาตัวแบบที่สร้างขึ้น แล้วนำข้อค้นพบที่ได้มาพัฒนาตัวแบบการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ของจังหวัดบึงกาฬในการศึกษาครั้งนี้ ได้เก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลสำคัญ 2 แหล่ง คือ

1. ข้อมูลปฐมภูมิ คือ ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ตัวแทนภาครัฐ ซึ่งกลุ่มตัวแทนกลุ่มนี้จะให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ ตลอดจนแนวทางการพัฒนาตัวแบบการวางแผนยุทธศาสตร์จังหวัด รวมทั้งเป็นผู้วิเคราะห์และร่วมพัฒนาตัวแบบ จำนวน 5 คน

2. ข้อมูลทุติยภูมิ คือ ข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์เอกสารรายงานต่างๆเกี่ยวกับการวางแผนยุทธศาสตร์ รวมถึงเอกสารต่างๆ

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาได้แก่ แบบการสัมภาษณ์ความคิดเห็นของตัวแทนภาครัฐต่อตัวแบบการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์จังหวัด และผู้วิจัยได้ดำเนินการสร้างเครื่องมือโดยการนำร่างตัวแบบการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ ที่ได้จากขั้นตอนที่ 1. สร้างแบบสัมภาษณ์ และสรุปเป็นประเด็นข้อคำถาม 2. นำเสนอคณะกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ตรวจสอบความตรงเชิงเนื้อหา (Content Analysis) คือตรวจสอบความสอดคล้อง ระหว่างข้อคำถามกับวัตถุประสงค์ของการวิจัยให้มีความครอบคลุมข้อคำถามและความชัดเจนของภาษา พร้อมทั้งหาประสิทธิภาพของเครื่องมือวิจัยโดยนำเครื่องมือวิจัยเสนอต่ออาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ นำแบบสอบถามที่ปรับปรุงตามคำแนะนำของอาจารย์ที่ปรึกษา ให้ผู้เชี่ยวชาญจำนวน 3 คน ตรวจสอบ ความตรงเชิงเนื้อหา ทำการทดสอบแบบสัมภาษณ์ โดยการลงพื้นที่ไปสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมาย 3 คน และนำแบบสัมภาษณ์ทำการปรับปรุงแก้ไข และจัดพิมพ์เป็นแบบสัมภาษณ์ฉบับสมบูรณ์ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลต่อไป

ทั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ทำการทดสอบเครื่องมือโดยการลงพื้นที่ไปสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมาย 3 คน เพื่อดูว่ากลุ่มเป้าหมายดังกล่าวมีความเข้าใจในคำถามมากน้อยเพียงใด จากการประมวลผลพบว่า ผลการตอบคำถามมีความสอดคล้องกัน กลุ่มเป้าหมายดังกล่าวมีความเข้าใจในคำถาม การรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ตัวแทนภาครัฐโดยนำแบบสัมภาษณ์ไปสัมภาษณ์ตัวแทนภาครัฐ โดยการประสานงานทางโทรศัพท์เพื่อนัดหมายและเดินทางไปพบผู้เชี่ยวชาญด้วยตนเอง และในการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ตัวแทนภาครัฐ ไปวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) แล้วนำมาสังเคราะห์แนวทางการพัฒนาตัวแบบ โดยใช้โปรแกรมประมวลคำ (Word Processing Program) เพราะเป็นโปรแกรมที่ใช้ง่าย ไม่ซับซ้อน โดยการคัดลอก (Copy) ข้อความที่มีรหัสเดียวกัน แล้วนำมาวาง (Paste) รวมไว้ในกลุ่มเดียวกันในแฟ้มเอกสารอีกแฟ้มหนึ่ง ทำให้ง่ายแก่การวิเคราะห์ในขั้นต่อไป (ชาย โพธิ์สิตา, 2549)

ขั้นที่ 3 ประมวลความคิดเห็นต่อตัวแบบการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ของจังหวัดบึงกาฬ โดยการสนทนากลุ่มแบบเจาะจง (Focus Group) กับตัวแทนภาคประชาชนในจังหวัดบึงกาฬ กลุ่มเป้าหมาย คือ ภาคประชาชน จำนวน 12 คน โดยผู้วิจัยใช้วิธีเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) คัดเลือกตัวแทนภาคประชาชนที่สะท้อนโครงสร้างของประชากรในจังหวัดบึงกาฬ ซึ่งตัวแทนที่เลือกเป็นผู้ที่มีความหลากหลายตามช่วงอายุ สถานภาพการทำงาน และมีความรู้ความ

เข้าใจในการวางแผน ส่งผลให้ได้ข้อมูลในมิติต่างๆที่หลากหลายเกี่ยวกับการพัฒนาตัวแบบฯ ในทัศนะของประชาชน โดยเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลคือแบบบันทึกการสนทนา (Flipchart) เทปบันทึกเสียง และใบงานเกี่ยวกับตัวแบบการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ที่สร้างขึ้นจากขั้นที่ 2 และผู้วิจัยได้ดำเนินการเก็บรวบรวมและข้อมูลโดยการทำหนังสือขอความร่วมมือจากมหาวิทยาลัยถึงกลุ่มตัวอย่างตัวแทนภาคประชาชนส่งหนังสือถึงตัวแทนภาคประชาชน เพื่อขอเชิญเข้าร่วมสนทนากลุ่ม (Focus Group) และทำการลงทะเบียนผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่ม แนะนำตนเอง ชี้แจงปัญหา ความสำคัญ วัตถุประสงค์และผลลัพธ์ที่ได้จากการวิจัย พร้อมทั้งวัตถุประสงค์ของการจัดสนทนากลุ่ม เพื่อสร้างเข้าใจก่อนดำเนินการสนทนากลุ่ม ชี้แจงวัตถุประสงค์การรวบรวมข้อมูลการดำเนินการวิจัยในขั้นที่ 3 จากนั้นทำการสนทนากลุ่ม โดยผู้วิจัยดำเนินการแจกใบงานให้ผู้เข้าร่วมได้แสดงความคิดเห็นต่อตัวแบบนี้ นำกรอบแนวคิดที่ได้จากมติที่สนทนากลุ่มบันทึกสรุปลงในกระดาษ Flipchart และในการวิเคราะห์ข้อมูล จึงใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) และมติเอกฉันท์ที่สนทนา สรุปลงในกระดาษ Flipchart ผู้วิจัยจะพิจารณาและวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อนำมาตีความข้อมูลเชิงพรรณนา เพื่อจับประเด็นสำคัญตามประเด็นปัญหาที่กำหนดไว้ และนำมาวิเคราะห์เนื้อหา สรุปกรอบแนวคิดการพัฒนาตัวแบบ พร้อมทั้งหาความเชื่อมโยงของข้อมูลดังกล่าวเทียบเคียงกับงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

## ผลการวิจัย

จากผลการวิจัย ผู้วิจัยสามารถจำแนกขั้นตอนการดำเนินวิจัย 3 ส่วน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

**ส่วนที่ 1 วิเคราะห์และสังเคราะห์ร่างตัวแบบการวางแผนยุทธศาสตร์** จากการศึกษาเอกสารที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการพัฒนารูปแบบ การวางแผนยุทธศาสตร์การวางแผนกลยุทธ์ การมีส่วนร่วม การวางแผนยุทธศาสตร์ที่ดีของหน่วยงานต่างๆ ตลอดจนศึกษาตัวแบบการวางแผนกลยุทธ์ จากนั้นสังเคราะห์ผลการศึกษาเอกสารเพื่อกำหนดกรอบแนวคิดร่างตัวแบบการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ของจังหวัดบึงกาฬ

**ส่วนที่ 2 วิเคราะห์ สังเคราะห์และพัฒนาตัวแบบที่สร้างขึ้น** จากการสัมภาษณ์ตัวแทนภาครัฐเพื่อวิเคราะห์สังเคราะห์และพัฒนาตัวแบบที่สร้างขึ้นภาพรวม พบว่า ตัวแทนภาครัฐเห็นด้วยกับร่างตัวแบบที่นำเสนอ โดยมองว่า “ตัวแบบนี้มีความเหมาะสมและเป็นไปได้ต่อการนำไปพัฒนาตัวแบบการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ของจังหวัดบึงกาฬ รวมทั้งแสดงให้เห็นถึงการเชื่อมโยงการปฏิบัติร่วมกัน และมีความเป็นเอกภาพ” ผลการทบทวนตัวแบบการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์แต่ละกระบวนการในภาพรวมเห็นว่า ผู้ให้ข้อมูลมีความคิดเห็นที่สอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน นอกจากนี้ข้อมูลที่ได้ทำให้ทราบถึงความคิดเห็นในเชิงลึกพร้อมทั้งแนวทางการพัฒนากระบวนการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแต่ละชั้น มีรายละเอียด ดังนี้

1. **ขั้นเตรียมการ** จากการสัมภาษณ์ตัวแทนภาครัฐ มองว่า การวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ควรเชิญทุกภาคส่วนในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดร่วมกัน พร้อมทั้งศึกษาข้อมูลและรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องให้ละเอียด โดยต้องศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลให้ครบทุกมิติ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วนสมบูรณ์ นอกจากนี้ยังพบว่าในการวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดให้ประสบผลสำเร็จนั้น เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเข้าใจ และทักษะในการปฏิบัติอย่างถ่องแท้ โดยจังหวัดควรกำหนดให้จัดอบรมเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเพื่อเตรียมความพร้อมก่อนดำเนินการ

2. **ขั้นการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในและภายนอกองค์กร** เพื่อค้นหาจุดเด่น จุดด้อย โอกาสและอุปสรรคภายใต้การวิเคราะห์ SWOT (SWOT Analysis) จากการสัมภาษณ์ตัวแทนภาครัฐ มองว่า ข้อมูลในการประชุมเชิงปฏิบัติการ



วิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกและภายในจังหวัดที่มีกระบวนการดำเนินการชัดเจนอยู่แล้ว แต่สิ่งที่ควรปรับปรุงเพื่อให้การดำเนินการดีขึ้น คือกลุ่มเป้าหมายผู้เข้าร่วมประชุมจะต้องเน้นผู้รับผิดชอบงานเกี่ยวกับแผนงานส่วนราชการโดยตรง พร้อมทั้งจัดอบรมเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานชี้แจงแนวทางการดำเนินงาน ที่สำคัญควรวิเคราะห์ปัญหาความต้องการของประชาชน ศักยภาพของจังหวัดและแนวโน้มที่เกี่ยวข้องโดยศึกษาข้อมูลให้ครบถ้วนทุกมิติ นอกจากนี้ยังพบว่าเพื่อให้ได้แนวทางการจัดทำแผน จังหวัดควรกำหนดให้ศึกษากระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของจังหวัดต่างๆ ที่ประสบความสำเร็จ รวมถึงให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมจัดทำประชาพิจารณ์การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดอย่างแท้จริง

3. ขั้นการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์ กลยุทธ์ ประเด็นยุทธศาสตร์ และค่านิยมของจังหวัด (Vision, Mission and Strategic issues) จากการสัมภาษณ์ตัวแทนภาครัฐ มองว่า ในการกำหนดวิสัยทัศน์ร่วม จังหวัดควรนำฐานข้อมูลผลการวิเคราะห์ SWOT มาดูรายละเอียด ศึกษาทิศทางการพัฒนาจังหวัดเพื่อเป็นข้อมูลในการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์ กลยุทธ์ ประเด็นยุทธศาสตร์ให้สอดคล้อง ชัดเจน และสามารถนำไปปฏิบัติได้ ที่สำคัญควรปรับปรุงกลไกการจัดทำแผนให้ทุกภาคส่วนในสังคมเข้ามามีส่วนร่วม ทั้งภาคราชการ ผู้นำท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมทุกขั้นตอนของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด รวมถึงส่งเสริมและให้ความสำคัญกับภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น

4. ขั้นการกำหนดกลยุทธ์/ยุทธศาสตร์ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน (Strategy/strategies in line with the current situation) จากการสัมภาษณ์ตัวแทนภาครัฐ มองว่า ในการกำหนดกลยุทธ์/ยุทธศาสตร์ จังหวัดควรนำฐานข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์ SWOT มาวิเคราะห์ศักยภาพของจังหวัดเพื่อกำหนดกลยุทธ์/ยุทธศาสตร์ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน พร้อมทั้งพิจารณาให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล แผนบริหารราชการแผ่นดิน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนากลุ่ม นอกจากนี้ควรนำเครื่องมือ (Value Chain) มาช่วยวิเคราะห์ ในแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในการบูรณาการแผนงาน/โครงการ รวมถึงนำฐานข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์ มากำหนดกลยุทธ์เชิงรุก เชิงรับ และเชิงป้องกัน วิเคราะห์ความเป็นไปได้ของทางเลือกในแต่ละทาง เปรียบเทียบทางเลือกและตัดสินใจเลือกทางเลือกที่ดีที่สุด เพื่อกำหนดเป็นกลยุทธ์/ยุทธศาสตร์การพัฒนา

5. ขั้นการทบทวนและอนุมัติกลยุทธ์/แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด (Review and approval of the Strategic) จากการสัมภาษณ์ตัวแทนภาครัฐ มองว่า ในการทบทวนและอนุมัติกลยุทธ์/แผนยุทธศาสตร์จังหวัดควรมีการทบทวนแผนอย่างเป็นระยะๆ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และในการจัดประชุมทบทวนแผน จังหวัดควรเชิญทุกภาคส่วนในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมระดมความคิดเห็น เพื่อทบทวน พิจารณาเห็นชอบแผน ยืนยัน และให้ข้อเสนอแนะ เพื่อนำข้อค้นพบที่ได้มาปรับปรุงแผนให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ นอกเหนือจากนี้ยังพบว่า จังหวัดควรรวบรวมข้อมูลเพื่อนำไปสู่ขั้นทบทวน และพิจารณาให้ครบถ้วนครอบคลุม โดยแสดงให้เห็นถึงประโยชน์ที่จะได้รับเมื่อนำไปสู่การปฏิบัติ พร้อมทั้งกำหนดให้จัดประชุมคณะทำงาน/หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำเสนอร่างแผนยุทธศาสตร์ให้ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม ก่อนที่จะประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์ฉบับจริง

6. ขั้นการถ่ายทอดแผนกลยุทธ์/ยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ (Relay Strategy into action) จากการสัมภาษณ์ตัวแทนภาครัฐ มองว่า ในการวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนนั้น จะต้องประกอบไปด้วยการมีแผนที่ดี และความสามารถในการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ โดยในการนำแผนไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุเป้าประสงค์ที่ตั้งไว้ จะต้องมีการสื่อสารและถ่ายทอดแผนเพื่อนำแผนไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานไม่สามารถเข้าใจแนวทางการดำเนินการตามแผน ย่อมยากที่จะทำให้ปฏิบัติตามแผนได้ ดังนั้นจังหวัดควรจัดประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการ (Workshop) ชี้แจงถ่ายทอดแนวทางการดำเนินงานแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน เพื่อสร้างความเข้าใจให้เกิดการเรียนรู้แผนและนำแผนไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมี

ประสิทธิภาพ รวมทั้งถ่ายทอดแผนด้วยแผนที่ยุทธศาสตร์ โดยนำไปประสงค์ของแต่ละกลยุทธ์มาเรียงกันตามหลักเหตุและผล เพื่อเป็นเครื่องมือที่ช่วยในการสื่อสารและถ่ายทอดแผนไปสู่การปฏิบัติให้ชัดเจนขึ้น

7. ขั้นการควบคุม ติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน (Monitor and evaluate the work carries) จากการศึกษาสัมภาษณ์ตัวแทนภาครัฐ มองว่า ในการดำเนินการจังหวัดควรกำหนดให้จัดทำรายละเอียดโครงการเพื่อใช้ในการติดตามผลการดำเนินงานให้สามารถบรรลุเป้าหมายตามแผนได้สำเร็จ โดยประกอบไปด้วยปฏิทินการปฏิบัติ ระยะเวลาการดำเนินการตามแผนอย่างชัดเจน รวมทั้งกำหนดตัวชี้วัด ผลลัพธ์ ผลผลิต รวมถึงความสำเร็จของแผน/โครงการ โดยให้รายงานความก้าวหน้าผลการดำเนินงานเป็นประจำทุกวันที 25 ของเดือน เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ยังพบว่า ในการดำเนินการควบคุม ติดตามและประเมินผลตามแผนจังหวัดมีกระบวนการที่ชัดเจนอยู่แล้ว แต่คนที่ตรวจสอบได้ดีที่สุดคือประชาชน เพราะประชาชนคือผู้ที่ได้รับผลประโยชน์โดยตรง ฉะนั้น จังหวัดควรกำหนดให้ประชาชนร่วมตรวจสอบและติดตามผลการดำเนินงาน พร้อมทั้งทบทวนผลการดำเนินงานเพื่อนำไปปรับปรุงการดำเนินงานเพื่อจัดทำแผนในปีต่อไป

ทั้งนี้ ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ของจังหวัดที่ตัวแทนภาครัฐในจังหวัดบึงกาฬได้ให้ไว้มีความสอดคล้องกันในเรื่องการวางแผนยุทธศาสตร์แบบมีส่วนร่วม คือ ทุกภาคส่วนต้องเข้ามีส่วนร่วมวางแผนยุทธศาสตร์อย่างแท้จริง ความร่วมมือของทุกภาคส่วนในสังคมในการกำหนดยุทธศาสตร์จังหวัด จะนำไปสู่ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่สามารถปฏิบัติได้จริง มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเกิดประโยชน์กับประชาชนโดยรวมอย่างแท้จริง ส่งผลให้ประชาชนเกิดความผาสุก มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น นอกจากนี้ในการวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเพื่อนำสู่ความสำเร็จที่ตั้งไว้ ควรผ่านกระบวนการประชาพิจารณ์จากระดับหมู่บ้าน/ชุมชน ตำบล อำเภอ จังหวัด จึงจะได้ข้อสรุป/ข้อปัญหาที่จะต้องแก้ไขให้ถูกทิศทาง และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

ส่วนที่ 3 ประมวลผลความคิดเห็นต่อตัวแบบการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ของจังหวัดบึงกาฬ จากการสนทนากลุ่ม (Focus Group) กับตัวแทนภาคประชาชน เกี่ยวกับตัวแบบการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ตามประเด็นคำถามในใบงานที่สร้างขึ้นจากขั้นที่ 2 แสดงให้เห็นถึง แนวความคิดเห็นเกี่ยวกับตัวแบบการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ในทัศนะของประชาชน พร้อมทั้งได้ข้อเสนอแนะในมิติใหม่ๆ มาพัฒนาตัวแบบฯ โดยผลการวิจัยพบว่า ในภาพรวมประชาชนเห็นด้วยต่อตัวแบบที่นำเสนอทุกประเด็นคำถามตามใบงาน พร้อมทั้งข้อเสนอแนะที่ตัวแทนภาคประชาชนได้ให้ไว้มีแนวคิดที่สอดคล้องกันในเรื่องของการนำแผนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติให้เห็นเป็นรูปธรรมนั้น ผู้ขับเคลื่อนแผนต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจในด้านการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์โดยตรง ที่สำคัญผู้ว่าราชการจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการควรให้ความสำคัญกับทุกกระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์ รวมถึงกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดมากขึ้น ผลการศึกษาสะท้อนให้เห็นว่า ตัวแบบการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดบึงกาฬในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนมีค่อนข้างน้อย ซึ่งกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเพียงกระบวนการให้ประชาชนเข้าร่วมรับฟังผลการดำเนินงานและเสนอความต้องการในเวทีประชาคมระดับตำบลเท่านั้น ไม่ได้เป็นการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นเสนอปัญหา ความต้องการ และแนวทางการพัฒนาในเวทีระดับจังหวัด จึงส่งผลให้การดำเนินงานไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ตรงจุด

ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุเป้าประสงค์ ตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง จังหวัดควรส่งเสริมและกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดทุกกระบวนการดำเนินงาน พร้อมทั้งให้การสนับสนุนด้านองค์ความรู้ เพื่อเป็นการสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนก่อนดำเนินการ นอกจากนี้ ผลการศึกษายังชี้ให้เห็นว่า ตัวแทนภาคประชาชนที่เข้าร่วมสนทนากลุ่มนี้เป็นผู้ที่มีพื้นฐานองค์ความรู้ด้านการวางแผนเป็นอย่างดี สามารถร่วมดำเนินการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดให้บรรลุเป้าประสงค์ตั้งไว้ ตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่

ได้อย่างแท้จริง และทราบถึงความต้องการที่อยากให้จังหวัดเล็งเห็นสำคัญกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมวางแผนพัฒนาจังหวัดเพิ่มมากขึ้น ซึ่งจะสอดคล้องกับงานวิจัยของกนิษฐา สายดี (2554) ที่ได้ศึกษาเรื่องพัฒนาวิธีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลพนมทวน อำเภอพนมทวน จังหวัดกาญจนบุรี ที่ระบุว่า การจัดทำแผนขององค์การบริหารส่วนตำบลพนมทวนจะมีกิจกรรมการดำเนินงานตามกรอบมาตรฐานที่กำหนดไว้ แต่ก็ยังพบจุดอ่อนด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนน้อย และขาดการมีส่วนร่วมในการติดตามผลการปฏิบัติงานตามแผน โดยแนวทางการพัฒนาคือ ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น โดยใช้เทคนิคการประชุมที่ก่อให้เกิดการทำงานร่วมกันเพื่อจัดทำแผน ผลลัพธ์ที่ได้ในการศึกษาคือ จังหวัดบึงกาฬจะได้ตัวแบบการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดที่มีความเหมาะสมและเป็นไปได้ในการนำมาปรับและสังเคราะห์ตัวแบบการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ พร้อมทั้งได้ตัวแบบที่มีนาเชื่อถือ เนื่องจากผ่านการพิจารณา เห็นชอบแผน จากตัวแทนภาครัฐและตัวแทนภาคประชาชนในจังหวัดบึงกาฬ

### ข้อเสนอแนะ

#### ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ และเชิงนโยบาย

1. จากการศึกษา พบว่า จังหวัดบึงกาฬควรนำตัวแบบการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ที่ได้จากผลการวิจัยนำไปปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรม โดยนำตัวแบบไปประยุกต์ใช้ประกอบการวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดในแต่ละปี จากนั้นนำผลการใช้ตัวแบบและข้อมูลที่ได้ไปปรับปรุงแก้ไขตัวแบบให้เกิดประสิทธิภาพเพื่อใช้ต่อไป

2. การศึกษากระบวนการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ของจังหวัดบึงกาฬ พบว่า ตัวแบบการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดบึงกาฬในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนมีค่อนข้างน้อย จึงควรเพิ่มบทบาทภาคประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดมากขึ้น กล่าวคือภาคประชาชนควรมีส่วนในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด เช่น มีการทำประชาพิจารณ์ในประเด็นการพัฒนาที่มีผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง มีการคัดเลือกตัวแทนภาคประชาชนที่สะท้อนโครงสร้างของประชากรในจังหวัดบึงกาฬเข้ามาเป็นคณะทำงานจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดทุกกระบวนการดำเนินงาน เพราะประชาชนเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์โดยตรง

3. การศึกษาผลสำเร็จของการนำแผนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ พบว่า ในการนำแผนไปสู่การปฏิบัติด้านการจัดบริการสาธารณะนั้นไม่เห็นเป็นรูปธรรมเท่าที่ควร เนื่องจาก ขาดหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง ดังนั้น จังหวัดบึงกาฬควรผลักดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกหลักในการให้บริการสาธารณะคือเป็นผู้นำแผนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นของตนเองที่รับผิดชอบ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ทำให้ทราบถึงปัญหาและความต้องการที่แท้จริง โดยจังหวัดควรส่งเสริมและสนับสนุนในด้านงบประมาณ ด้านการถ่ายทอดความรู้แนวทางการดำเนินงานให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการจัดอบรมสัมมนาเพื่อถ่ายทอดแผน และชี้แจงแนวทางการดำเนินงาน มีการลงพื้นที่เพื่อตรวจประเมินการดำเนินงาน พร้อมทั้งแนะนำและให้ข้อเสนอแนะการดำเนินงานโดยผู้บริหารระดับสูงของจังหวัด เพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน

#### ข้อเสนอแนะเพื่อการศึกษาวิจัยครั้งต่อไป

1. การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้เก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพ แต่ในการวิจัยครั้งต่อไป ควรจะมีการเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ เพื่อให้ได้เนื้อหาที่ครบถ้วนสมบูรณ์ และครอบคลุม

2. ควรมีการศึกษาเชิงเปรียบเทียบเกี่ยวกับจังหวัดข้างเคียง โดยนำตัวแบบการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ไปประยุกต์ใช้กับจังหวัดอื่น และเปรียบเทียบผลที่ได้รับว่ามีความแตกต่างกันหรือไม่ อย่างไร เพื่อให้เป็นประโยชน์ในการนำไป ปรับใช้เป็นแนวทางการวางแผนพัฒนาจังหวัดต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

3. นอกจากนี้ควรมีการศึกษาแบบบรรทัดซ้ำ (Replication) ประเด็นดังกล่าวในโอกาสต่อไปเพื่อเปรียบเทียบผล การศึกษา ดูความยั่งยืนยาวของผลการศึกษาว่าผลจะเป็นเหมือนเดิมหรือไม่ เพื่อให้ข้อมูลเกิดความเชื่อถือมากขึ้น

### เอกสารอ้างอิง

เกรียงไกร วิริยสถิตกุล. (2549). *แนวทางการวางแผนยุทธศาสตร์ขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภออุบลรัตน์ จังหวัด ขอนแก่น*. ขอนแก่น: รายงานการศึกษาอิสระรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

กันตภณ เรืองเดช. (2553). *บูรณาการแผนพัฒนาจังหวัดกับแผนพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลตำบล ชุนทะเล อำเภอเมืองสุ ราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี*. ขอนแก่น: รายงานการศึกษาอิสระรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการ ปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

กนิษฐา สายดี. (2554). *พัฒนาวิธีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาสามปี ขององค์การบริหารส่วนตำบลพนมทวน ในอำเภอพนมทวน จังหวัดกาญจนบุรี*. ขอนแก่น: รายงานการศึกษาอิสระรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

โกวิท พวงงาม. (2545). *การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน*. ม.ป.ท.

คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2553). *การวางแผนและกำหนดยุทธศาสตร์*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย.

ถวิลวดี บุรีกุล. (2551). *การมีส่วนร่วม: แนวคิดทฤษฎีและกระบวนการ*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์. (2527). *การมีส่วนร่วมของประชาชน*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษานโยบายสาธารณสุข มหาวิทยาลัยมหิดล.

ทัศนีย์ ไทยาภิรมย์. (2526). *การพัฒนาชุมชน: วิธีการระดมการมีส่วนร่วมของชุมชน*. กรุงเทพฯ: กรมประชาสงเคราะห์.

\_\_\_\_\_. (2549). *การบริหารราชการแนวใหม่: บริบทและเทคนิควิธี (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. กรุงเทพฯ: วิชั่นพริ้นท์ แอนด์มีเดียจำกัด.

นรินทร์ชัย พัฒนพงศา. (2533). *แนวทางในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท*. กรุงเทพฯ: กองแปลและวิเทศ สัมพันธ์ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์. (2527). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยมหิดล.

\_\_\_\_\_. (2527). *กลวิธีแนวทางวิธีการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบทในการมีส่วน ร่วมของประชาชนในการพัฒนา*. กรุงเทพฯ: ศักดิ์โสภณาการพิมพ์.

ปกรณ์ ปรียากกร. (2543). *การวางแผนยุทธศาสตร์: แนวคิดและแนวทางเชิงประยุกต์*. กรุงเทพฯ: เสมอธรรม.

- ประภาพร คำสงค์. (2554). *สภาพปัญหาในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดสกลนคร*. สกลนคร: มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร
- ปาริชาติ วัลย์เสถียร, พระมหาสุทิตย์, ออบอุ้น สหัทธยาวิเศษ, จันทนา เบญจทรัพย์ และ ชลกาญจน์ ฮาชันนารี. (2543). *กระบวนการและเทคนิคการทํางานของนักพัฒนา*. กรุงเทพฯ: โครงการเสริมสร้างการเรียนรู้เพื่อชุมชนเป็นสุข.
- ปัญญาชัย เลื่อมประเสริฐ. (2544). *ปัจจัยต่างๆที่มีผลต่อการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดกาฬสินธุ์ ประจำปี 2545*. มหาสารคาม: วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
- พชรวรรณ พันธุ์แดง. (2551). *แนวทางการพัฒนากระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาล ตำบลบางนมโค อำเภอสนา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา*. ลพบุรี: วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชายุทธศาสตร์การ พัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี
- พวงรัตน์ เกษรแพทย์. (2543). *การวางแผนกลยุทธ์สำหรับนักการศึกษา*. กรุงเทพฯ: สุวีริยาสาส์น.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2545). *การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: ธรรมดาเพรส.
- สมเกียรติ ตั้งนโม. (2551). *แนวคิดยุคสมัยใหม่* [ออนไลน์]. ค้นเมื่อ 12 กุมภาพันธ์ 2558, จาก [www.midnightuniv.org/Midnight2544/0009999864.html](http://www.midnightuniv.org/Midnight2544/0009999864.html)
- สุพานี สถงภู่วานิช. (2544). *การบริหารเชิงกลยุทธ์*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุภโชค ทองตุ้ม. (2550). *การวางแผนแบบมีส่วนร่วมในการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัวทาน จังหวัดอุดรธานี*. ขอนแก่น: รายงานการศึกษาอิสระรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- สุรชาติ บำรุงสุข. (2537). ยุทธศาสตร์คืออะไร. *มติชนสุดสัปดาห์*, 14 (728). หน้า 31.
- สำนักงานปฏิรูประบบราชการสำนักงาน ก.พ.. (2541). *การปฏิรูประบบราชการ: ยุทธศาสตร์สำคัญของการเปลี่ยนแปลง*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการปฏิรูประบบราชการสำนักงาน ก.พ..
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2544). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 - 2549)*.
- วัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์. (2546). *การวางแผนกลยุทธ์: ศิลปะการกำหนดแผนองค์กรสู่ความเป็นเลิศ*. กรุงเทพฯ: สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ.
- อคิน รพีพัฒน์. (2527). *การมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาชนบทในสภาพสังคมและวัฒนธรรมไทย*. กรุงเทพฯ: คักดี โสภการพิมพ์.

#### ภาษาต่างประเทศ

- Baldwin, mark D. (1994). *Implementation of strategic Planning in a Public school Setting: A case Study Dissertation Abstracts International*.

- Bryson, John M. (1995). *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*. San Francisco: Jossey Bass Publishers.
- Bugg, Andrew k. Quality. (2000). *Assurance and Improvement Planning in Inlinois High School Dissertation Abstracts International*.
- David, Fred R. (1997). *Strategic Management (6th ed)*. New Jersey: Prentice - Hall.
- Erica Olsen. (1998). *Strategic Planning for Dummies: Bestselling Book series for Beginners*. Published simultaneously in Canada.
- Wheelen, Thomas L. and David J. Hunger. (2002). *Strategic Management and Business Policy (8th ed)*. New Jersey: Prentice - Hall.

## การกำหนดนโยบายสาธารณะด้านสิ่งแวดล้อมตามแนวทาง Deliberative Approach

### Deliberative Approach in the Environmental Public Policy's Decision-Making

ปณยวีร์ หนูประกอบ

นักศึกษาระดับปริญญาเอก สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

punyaveenew@gmail.com

#### บทคัดย่อ

ที่ผ่านมาสังคมโดยทั่วไปยังมีความเข้าใจกับความหมายของนโยบายสาธารณะในรูปแบบของการประกาศนโยบายจากรัฐบาล ซึ่งเป็นนโยบายสาธารณะที่มีลักษณะเป็นเส้นตรงจากบนลงล่าง (top-down policy) จึงมีการเกิดกระแสความขัดแย้งในการดำเนินโครงการต่างๆ ในหลายๆพื้นที่ของประเทศ ส่วนหนึ่งเกิดกระบวนการในการกำหนดนโยบาย ซึ่งทำโดยภาคการเมืองและภาคราชการ ขาดการเข้ามามีส่วนร่วมจากภาคส่วนอื่นๆ ของสังคม เช่น ภาคประชาชน นักวิชาการ เป็นต้น รวมทั้งยังขาดการบูรณาการ การทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยตนเอง และด้วยวิถีชีวิตการดำรงชีพของประชาชนที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก การดำเนินการนโยบายสาธารณะต่างๆมีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและบุคคลอันกระทบต่อสุขภาพ สุขภาวะ ทั้งทางตรงและทางอ้อม ดังนั้น สังคมจึงควรให้ความสำคัญกับกระบวนการนโยบายสาธารณะที่เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนของสังคม เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย

เมื่อบริบททางการเมืองเปลี่ยนแปลงไป นำมาสู่การเรียกร้องให้ทบทวนแนวคิดในการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบเส้นตรงหรือแบบบนลงล่างเพื่อปรับเปลี่ยนมาเป็นการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะแบบปรึกษาหารือ (Deliberative policy analysis) หรือการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม (Participatory policy analysis) ซึ่งเป็นกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะที่มีลักษณะเป็นกระบวนการสนทนาปรึกษาหารือหรือถกแถลงของผู้คนในชุมชน ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเรื่องราวในชีวิตของตนเอง ภายใต้ความมุ่งหวังต้องการแสวงหาสังคมและชีวิตที่ดี ซึ่งเป็นพลวัตของกระบวนการเรียนรู้ภายในพื้นที่สาธารณะ มากกว่าภาพการกำหนดนโยบายโดยนักเทคนิควิเคราะห์นโยบาย

ในการกำหนดนโยบายสาธารณะในปัจจุบันมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยการเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ในเรื่องนโยบายสาธารณะ ผ่านกระบวนการสนทนาปรึกษาหารือของผู้คน ชุมชนท้องถิ่น และเครือข่ายในสังคม โดยการยกระดับขึ้นมาถกแถลงกับนโยบายสาธารณะของรัฐที่สร้างปัญหา ในมุมมองที่ว่าจัดการการสังคมชุมชนท้องถิ่นที่ดี วิถีชีวิตที่ดีของประชาชนควรจะเป็นไปในทิศทางเช่นไร นั้นหมายความว่า การปรับเปลี่ยนฐานคิดจากการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบเส้นตรงโดยรัฐ มาสู่นโยบายสาธารณะแบบถกแถลง และมีความจำเป็นต้องอาศัยการจัดทำนโยบายสาธารณะ โดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนอื่นๆ ของสังคม

**คำสำคัญ:** นโยบายสาธารณะด้านสิ่งแวดล้อม แนวทางการปรึกษาหารือ

**Abstract**

In the past, the people understand the meaning of public policy from the government's 'linear model' or 'top-down policy' resulting in confliction to perform many projects in several areas.

Other social sectors such as public sector, academician, and integration together with coordination between government sector do not take part in policy's decision-making process which is taken by political and government sector. In addition, due to people's extreme lifestyle change, public policy's decision-making directly and indirectly affects environment and people's health, so it is important to enhance public policy's decision-making process with participation from all sectors.

The change in political context leads to the reconsideration to decrease linear model or top-down policy-making method and then increases 'deliberative policy analysis' or 'participatory policy analysis' (Katesuwan 2009). This is the public policy-making process which requires the public in consultation and focuses on people's own life management in community to seek for good community and well-being. This is the dynamic of learning process in public area rather than policy's decision-making by policy analyst.

In the present, public policy's decision-making crucially requires public policy's paradigm shift by sharing idea of people, community, and social network. What good community management and well-being will look like. That is, the change from linear model of public policy to deliberative approach necessarily needs public policy's decision-making to involve public participation from other sectors in the community.

**Keyword:** Environmental Public Policy, Deliberative Approach



## บทนำ

ในรัฐประศาสนศาสตร์กระแสหลักนั้นมักนิยามหรือให้ความหมายของนโยบายสาธารณะโดยส่วนใหญ่ให้คำจำกัดความถึงการให้นโยบายจากภาครัฐลงสู่ภาคสาธารณะหรือภาคประชาชนเสมอ (Anderson, 1979; Donald and Carl, 1975; Dye, 2004; Easton, 1960) นั่นหมายถึงที่ผ่านมาสังคมโดยทั่วไปยังมีความเข้าใจกับความหมายของนโยบายสาธารณะในรูปแบบของการประกาศนโยบายจากรัฐบาล ซึ่งเป็นนโยบายสาธารณะที่มีลักษณะเป็นเส้นตรงจากบนลงล่าง (top-down policy) จึงมีการเกิดกระแสความขัดแย้งในการดำเนินโครงการต่างๆ ในหลายๆพื้นที่ของประเทศ ส่วนหนึ่งเกิดกระบวนการในการกำหนดนโยบาย ซึ่งทำโดยภาคการเมืองและภาคราชการ ขาดการเข้ามามีส่วนร่วมจากภาคส่วนอื่นๆ ของสังคม เช่น ภาคประชาชน นักวิชาการ เป็นต้น รวมทั้งยังขาดการบูรณาการ การทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยตนเอง และด้วยวิถีชีวิตการดำรงชีพของประชาชนที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก การดำเนินการนโยบายสาธารณะต่างๆ มีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและบุคคลอันกระทบต่อสุขภาพ สุขภาวะ ทั้งทางตรงและทางอ้อม ดังนั้น สังคมจึงควรให้ความสำคัญกับกระบวนการนโยบายสาธารณะที่เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนของสังคม เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย และเน้นการสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของคนในสังคม และจากการเคลื่อนไหวในการกำหนดนโยบายในลักษณะของการปรึกษาหารือ (Deliberative Approach) นั้น จะเป็นแนวทางในการสร้างความรู้ความเข้าใจในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะมาจากความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงและยังมีแนวโน้มให้เกิดความยั่งยืนของนโยบายในอนาคต

### แนวคิดการปรึกษาหารือ (Deliberative Approach)

แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือไม่ใช่เรื่องใหม่สำหรับสังคมไทย แต่ในทางปฏิบัติ รูปธรรมของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือคืออะไร หากพูดถึงนโยบายสาธารณะต่างๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นการสร้างเขื่อนแม่วงก์ มาตรการลงทุนจัดการระบบน้ำของประเทศ การปฏิรูปการศึกษา หรือการประกันสินค้าเกษตร จะมีวิธีการใดที่จะทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายเหล่านี้มีความเป็นประชาธิปไตยในแบบปรึกษาหารือได้บ้าง พื้นฐานสำคัญของการปรึกษาหารือทางนโยบาย คือ การเปิดพื้นที่ให้กลุ่มคนต่างๆ ในสังคมได้เข้ามาแลกเปลี่ยนแสดงความคิดเห็น แต่ปัญหาหนึ่งที่เกิดขึ้นเสมอ คือ เสียงจากสาธารณะหรือประชาชนทั่วไป มักขาดน้ำหนัก และไม่ได้รับการรับฟัง เมื่อเทียบกับเสียงจากผู้เชี่ยวชาญ หรือนักวิชาการ นักการเมือง หรือกลุ่มผลประโยชน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีนโยบายมีความซับซ้อนทางเทคนิค ที่มักสันนิษฐานว่าคนธรรมดาทั่วไปไม่สามารถเข้าใจได้ และไม่มีข้อมูลสำคัญในเรื่องราวประเด็นเหล่านี้เพียงพอที่จะสามารถให้แสดงความคิดเห็นที่น่าเชื่อถือและถูกต้องได้ ในการกำหนดนโยบายสาธารณะตามแนวทางการปรึกษาหารือ ได้มีนักวิชาการได้นิยามความหมายไว้หลากหลาย อาทิ John Kingdon (2003) ได้อธิบายการกำหนดนโยบายตามแนวทางการเจรจาต่อรองโดยได้เสนอทฤษฎีหลายกระแส (Multiple streams theory) ซึ่งอธิบายกระบวนการตัดสินใจกำหนดนโยบายสาธารณะในสภาวะความคลุมเครือ (Ambiguity) คือสภาวะที่สังคมมีวิถีความคิด เนื่องจากความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลหรือความรู้ กระบวนการตัดสินใจกำหนดนโยบายสาธารณะในสถานการณ์ดังกล่าวจะเกิดขึ้นจากอิทธิพลของ 3 กระแส ได้แก่ กระแสปัญหา (Problem stream) กระแสนโยบาย (Policy stream) และกระแสการเมือง (Political stream) หากทั้ง 3 กระแสมาบรรจบกันด้วยเงื่อนไขและกิจกรรมของผู้ผลักดันนโยบาย จะทำให้เกิดการเปิดหน้าต่างนโยบาย (Policy window) ขึ้นในสังคมทำให้เกิดการตัดสินใจหรือเปลี่ยนแปลงนโยบายเกิดขึ้น เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2523) กล่าวว่า การกำหนดนโยบายโดยกระบวนการปรึกษาหารือ (Deliberative approach) เป็นแนวทางใหม่ในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ อันเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงในสังคมการเมืองเป็นการเมืองรูปแบบของประชาธิปไตยสมัยใหม่ซึ่งมีตัวแสดงใหม่ๆ ทั้งที่เป็นตัวแสดงจากภาครัฐและภาคที่มีใช้รัฐ อาทิ “ภาคประชาสังคม” ในฐานะองค์กรนอกภาครัฐ ที่ได้เข้ามามีบทบาทในกระบวนการนโยบายสาธารณะ

อย่างกว้างขวางมากขึ้นในสังคมไทยมิใช่เป็น “รัฐราชการ” (Riggs, 1966) ที่ระบบราชการครอบครองอำนาจในกระบวนการนโยบายสาธารณะแต่เพียงกลุ่มเดียว หรือแม้การยอมรับว่า ภาคธุรกิจเข้ามามีบทบาทในกระบวนการนโยบายสาธารณะโดยมีส่วนแบ่งอำนาจกับภาคราชการในลักษณะของ “ภาครัฐร่วมรัฐสังคมแบบเสรี” (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2539) ก็คงไม่เพียงพอซึ่งตัวแสดงทั้งหลายเหล่านี้ต้องพยายามหาวิธีการสร้างข้อตกลงร่วมกันทางการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ (Effective political agreement) เพื่อหาทางออกที่เป็นที่ยอมรับของทุกหมู่เหล่าที่เข้ามาร่วมประชาธิปไตยรูปแบบใหม่นี้ให้คุณค่ากับกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะ (Deliberative process) ที่มีส่วนช่วยพัฒนาศักยภาพความเป็นพลเมือง ทำให้พวกเขาสามารถตอบโต้กับปัญหาความขัดแย้งทางสังคมและความไม่แน่นอนต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม ไม่ได้หมายความว่าสถาบันแบบดั้งเดิมที่มีลักษณะสายการบังคับบัญชาจะหายไป หากแต่เป็นการปรับวิธีการทำงานมาเป็นการทำงานในลักษณะปลายเปิด ไม่เป็นทางการ การจัดการแบบเป็นครั้งคราว เป็นต้น แสดงให้เห็นถึงความสามารถในการแก้ไขปัญหาและเปิดโอกาสการเรียนรู้และปรับตัวกับการเปลี่ยนแปลง นักวิชาการเรียกประชาธิปไตยแบบใหม่นี้ว่า ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative democracy) (พัชรี สีโรส, 2550; Fischer, 2003)

เมื่อบริบททางการเมืองเปลี่ยนไป นำมาสู่การเรียกร้องให้ทบทวนแนวคิดในการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบเส้นตรงหรือแบบบนลงล่างเพื่อปรับเปลี่ยนมาเป็นการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะแบบปรึกษาหารือ (Deliberative policy analysis) หรือการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม (Participatory policy analysis) (เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, 2552) ซึ่งเป็นกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะที่มีลักษณะเป็นกระบวนการสนทนาปรึกษาหารือหรือถกแถลงของผู้คนในชุมชน ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเรื่องราวในชีวิตของตนเอง ภายใต้ความมุ่งหวังต้องการแสวงหาสังคมและชีวิตที่ดี ซึ่งเป็นพลวัตของกระบวนการเรียนรู้ภายในพื้นที่สาธารณะ มากกว่าภาพการกำหนดนโยบายโดยนักเทคนิควิเคราะห์นโยบายหรืออาจเป็นการระดมกลุ่มก้อนของผู้คนเพื่อเข้ามาผลักดันให้รัฐออกคำประกาศนโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติภายใต้เหตุผลที่ว่าเพื่อชีวิตที่ดีของผู้คนในสังคม ในขณะที่ Hajer & Wagenaar (2003) ได้อธิบายแนวทางการกำหนดนโยบายสาธารณะโดยกระบวนการปรึกษาหารือว่าเป็นวิวัฒนาการของกระบวนการนโยบายที่มุ่งให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์ การให้ความหมาย และการให้เหตุผลที่แตกต่างกันในกระบวนการนโยบาย เพื่อให้สามารถรวบรวมแนวคิดที่แตกต่างกัน หรือเป็นข้อขัดแย้งเข้ามาเพื่อประมวลผลสำหรับศึกษาและวิเคราะห์ร่วมกัน เพื่อการนำไปสู่การกำหนดนโยบายที่ได้รับฉันทามติหรือการยอมรับจากผู้เกี่ยวข้องในทุกภาคส่วน

จากนิยามของการกำหนดนโยบายตามแนวทางสาธารณะในการเช่นนี้ สามารถเปิดพื้นที่ให้ประชาชนเข้ามามีอิทธิพลต่อกระบวนการนโยบายสาธารณะได้ ซึ่งผลลัพธ์สำคัญของการจัดกระบวนการเช่น การประชุมเอกฉันท์ อาจไม่ใช่การมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายโดยตรง ถึงแม้ว่าจะมีบางกรณีที่ความคิดเห็นจากการประชุมนำไปสู่นโยบายที่เป็นรูปธรรม เช่น การห้ามไม่ให้บริษัทอสังหาริมทรัพย์ในข้อมูลพันธุกรรม ในประเทศเดนมาร์ก ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสามารถในการเชื่อมต่อกับผู้กำหนดนโยบาย และการให้ความสำคัญกับผลของการประชุม ประสบการณ์การจัดการประชุมเอกฉันท์ในหลายประเทศชี้ให้เห็นว่า สิ่งสำคัญที่ได้จากกระบวนการทำให้ผลกระทบโดยตรงต่อการกำหนดนโยบาย แต่เป็นการนำเสนอมุมมองที่ไม่เคยเป็นที่รับรู้มาก่อนจากภาคประชาชนสู่กระบวนการกำหนดนโยบายและสู่สาธารณะ ทำให้ผู้กำหนดนโยบายรับรู้ที่ประชาชนทั่วไปคิดอย่างไรบ้าง และช่วยให้สังคมเกิดการเรียนรู้ เกิดการถกเถียงแลกเปลี่ยนกันมากขึ้น และปัจจุบันแนวทางการกำหนดนโยบายโดยกระบวนการปรึกษาหารือได้ขยายตัวและถูกนำมาใช้ โดยเฉพาะในระดับชุมชนและภาคประชาสังคมในพื้นที่ต่างๆ ที่มุ่งก่อให้เกิดการสร้างนโยบายสาธารณะแผนงาน หรือแนวทางในการที่จะจัดการปัญหาของชุมชนของตนเอง โดยเฉพาะในประเด็นการจัดการทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมในชุมชน การจัดการสุขภาวะของชุมชน เป็นต้น

## แนวทางการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านสิ่งแวดล้อมตามแนวทางการปรึกษาหารือ ( Deliberative Approach )

“...คดีมาตาพุดนับเป็นจุดเปลี่ยนของประวัติศาสตร์การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมไทย กล่าวคือ ประชาชนไม่ยินยอมให้รัฐส่วนกลางผูกขาดอำนาจในการกำหนดนโยบายสิ่งแวดล้อม และใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมแต่เพียงฝ่ายเดียวอีกต่อไป...”

จากปรากฏการณ์ดังกล่าวที่มาตาพุด จังหวัดระยอง สะท้อนให้เห็นว่านโยบายสาธารณะด้านสิ่งแวดล้อมควรเกิดขึ้นมาจากส่วนล่างของสังคมหรือประชาชน เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติและจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชนโดยชุมชนและเพื่อชุมชนเอง มิใช่การให้นโยบายจากภาครัฐลงมาสู่ภาคสาธารณะหรือภาคประชาชนซึ่งมักไม่ตรงต่อความต้องการปัจจุบัน นโยบายสาธารณะสิ่งแวดล้อมภาคประชาชนมีจำนวนมากขึ้น สาเหตุมาจากสิ่งแวดล้อมที่เริ่มจะเสียไปก่อนซึ่งอาจจะเกิดจากการใช้จากนโยบายของภาครัฐ หรือเกิดจากการใช้อย่างไม่รู้คุณค่าของภาคประชาชนเอง ชุมชนเริ่มมองเห็นความเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม จึงเริ่มมาเคลื่อนไหวและปกป้องการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและหันมาช่วยกันรักษามากขึ้น และหากพิจารณาแนวทางแต่ละด้านไม่ว่าจะเป็นด้านกฎหมายและนโยบายด้านสังคมและด้านการบริหารจัดการ จะสามารถอธิบายได้ตามประเด็นดังกล่าวได้ดังนี้

**1. แนวทางด้านกฎหมาย** ซึ่งหากพิจารณาธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงการยอมให้ประชาชนใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพด้วย และการใช้ประโยชน์นั้นต้องคำนึงถึงความสมดุลแห่งธรรมชาติและให้คงมีเหลือให้ชนรุ่นอนาคตได้ใช้ประโยชน์ด้วย การบัญญัติเช่นนี้นอกจากจะเป็นการสร้างหน้าที่ให้แก่ประชาชนด้วย โดยมีรัฐเป็นฝ่ายสนับสนุนส่งเสริมดังปรากฏในมาตรา 66 มาตรา 67 และมาตรา 290 (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2555)

อย่างไรก็ตามทิศทางของการกำหนดนโยบายสาธารณะจะถูกกำกับภายใต้รัฐธรรมนูญและนโยบายของรัฐบาลที่เสนอต่อรัฐสภา นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดทิศทางไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายสาธารณะของไทยมีการบังคับใช้ผ่านกฎหมายในระดับชั้นต่างๆ เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง มติคณะรัฐมนตรี ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ฯลฯ ซึ่งเป็นกฎหมายของหน่วยงานราชการจากส่วนกลาง เทศบัญญัติและข้อบัญญัติ ฯลฯ ของหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น แต่ในความเป็นจริง กระทรวง ทบวง กรม ของประเทศไทยต่างก็ถือกฎหมายคนละฉบับเพื่อรองรับอำนาจการจัดการของตนตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายความเป็น “เอกเทศ” หรือ “การแยกส่วน” การจัดการนี้ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญของไทย ได้แก่ ดิน น้ำ ป่า อยู่ภายใต้การกำกับของหน่วยงานหลายสิบหน่วยงานด้วยกัน แต่ละหน่วยงานก็มีอำนาจที่กำหนดขอบเขตเสียจนแทบไม่มีที่ว่างให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นหน่วยงานที่เกิดขึ้นภายหลังสามารถบริหารจัดการทรัพยากรได้ (มิ่งสรรค์ ขาวสะอาด และคณะ, 2555) รวมถึงประชาชนไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรในพื้นที่ของตนเอง ชาวบ้านจะเรียนรู้และสนใจนโยบายของรัฐ เมื่อเป็นเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตของตนเองโดยตรง นโยบายรัฐบางอย่าง ชาวบ้านอาจจะไม่รับรู้ถึงผลกระทบต่อตนเองก็จะไม่สนใจ อย่างไรก็ตาม ควรให้ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจในนโยบายที่เกี่ยวข้องหรือส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของพวกเขา (มิ่งสรรค์ ขาวสะอาด และคณะ, 2555) อีกทั้งนโยบายและกฎหมายควรมีการปรับปรุง แก้ไข หรือเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่และที่ควรเกิดขึ้นใหม่ เพื่อทำให้เกิดการรับรองสิทธิชุมชนในทางปฏิบัติ รัฐควรมีการปรับปรุงกฎหมายฉบับที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีความสอดคล้องกับเจตนารมณ์สิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ตลอดจนมีการทบทวนความซ้ำซ้อนและขัดกันกับกฎหมายฉบับอื่นๆ เช่น หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องร่วมกันทบทวนร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชน หรือร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมกับกฎหมายเดิมที่มีอยู่แล้ว นอกจากนี้รัฐควรมีการจัดทำกฎหมายหรือนโยบาย แผนงาน หรือโครงการจัดการทรัพยากรร่วมกันกับชุมชนบางแห่งซึ่งมีความพร้อม เพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับภาค

ประชาชน และยังเป็น การส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงตามระบอบประชาธิปไตย อาทิ ดังตัวอย่างการดำเนินนโยบายจัดการป่าไม้ของประเทศอินเดียที่เรียกว่า Joint Forest Management ที่รัฐและชุมชนได้ทำข้อตกลงร่วมกันในการบริหารจัดการจัดการป่าไม้ ซึ่งผู้ที่ไม่ใช่สมาชิกชุมชนหรือไม่ได้ทำข้อตกลงร่วมกันจะไม่สามารถมีส่วนในการบริหารจัดการ ทรัพยากรป่าไม้หรือตัวอย่าง การกระจายอำนาจทางกฎหมายให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นฟิลิปปินส์ ทำให้หน่วยงานท้องถิ่น เช่นเทศบาล Cordova สามารถเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมจากผู้เข้ามาใช้ประโยชน์ในพื้นที่ โดยแบ่งรายได้ให้กับรัฐบาลท้องถิ่นร้อยละ 70 ส่วนชุมชนได้รับรายได้ร้อยละ 30 ทั้งนี้ ซึ่งกระบวนการเช่นนี้จะทำให้คนในชุมชนและองค์กรท้องถิ่นได้ร่วมมือกันกันวางแผนการบังคับใช้กฎหมาย และคนในชุมชนเองก็จะมี ความเชื่อมั่นในการจัดการทรัพยากรด้วยตนเองจึงทำให้การดำเนินการดังกล่าวประสบความสำเร็จ

**2. แนวทางด้านสังคม** หากพิจารณา นโยบายการพัฒนาของประเทศจะให้ความสำคัญด้านเศรษฐกิจและเน้นการเจริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรมเป็นหลักมากกว่าการคุ้มครอง ดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่งผลให้ความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมถูกทำลายอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการพัฒนาเมืองและชุมชนอย่างไม่เป็นระบบ ทำให้มีสิ่งกีดขวางทางระบายน้ำ มีการทับถมของตะกอนในลำน้ำ ทำให้ความสามารถในการระบายน้ำไม่เพียงพอที่จะรับปริมาณน้ำหลากได้ ซึ่งให้ เห็นว่าก่อให้เกิดปัญหาขึ้นมากมาย อีกทั้งภาครัฐยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการจัดการกับปัญหาดังกล่าว ซึ่งส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับความต้องการของประชาชนของประเทศเป็นจำนวนมาก และเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน อาทิ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้น และการแก้ไขปัญหาของภาครัฐที่ผ่านมาเป็นการแยกส่วน ต่างคนต่างทำ การดำเนินการไม่เป็นระบบ เน้นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า ประกอบกับมีหน่วยงานรับผิดชอบหลายหน่วยงานภายใต้กฎหมายฉบับต่างๆ ทำให้เกิดปัญหาการประสานงานและเอกภาพในการใช้กฎหมาย อีกทั้งในกรณีการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนราชการส่วนกลางไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ไม่ได้ถ่ายโอนงบประมาณหรือบุคลากร ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติตามภารกิจที่ได้รับ การถ่ายโอนมาได้นอกจากนี้ ปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งคือ การบริหารจัดการเป็นการดำเนินการโดยภาครัฐ ประชาชนมีส่วนร่วมไม่มากนัก (ฉัตรารณ วิวัฒนาวิช, 2557)

**3. แนวทางด้านการบริหารจัดการ** ปัจจุบันนโยบายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยนั้นยังไม่สามารถที่แก้ไขปัญหาและทำให้เกิดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพได้ ซึ่งหาพิจารณาตามแนวความคิดการจัดการสิ่งแวดล้อมให้มีคุณภาพที่เอื้ออำนวยต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์จึงเป็นภาระหน้าที่ของทุกภาคส่วนที่จะต้องร่วมมือกัน โดยเฉพาะองค์กรภาคประชาชน ที่รัฐต้องให้ความสำคัญ เนื่องจากภาคประชาชนจะมีส่วนช่วยดำเนินการนโยบายของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วยความสำคัญขององค์กรประชาชนนี้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติรับรองสิทธิให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 สำหรับนักเศรษฐศาสตร์การมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมืองเป็นเงื่อนไขสำคัญของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีคุณภาพ (Amartya Sen 1999 และ Dani Rodrik 2007, 2554) ประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชนจะเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการกำกับการพัฒนาของรัฐให้ประชาชนได้รับประโยชน์อย่างแท้จริง หรือจะเป็นสิ่งที่ประมาท ปินตบแต่ง (2541) และต่อมาอภิชาติ สถิตนิรามัย (2554) เรียกว่า “ประชาธิปไตยที่กินได้” ดังนั้น จึงได้เกิดแนวคิดใหม่ในการกระจายอำนาจ (Decentralization) ที่ไม่ใช่แค่มอบหมายอำนาจจากส่วนกลางให้ท้องถิ่นไปทำแทน แต่เป็นการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นสามารถตัดสินใจในหลายเรื่อง ซึ่งเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตในท้องถิ่น โดยสามารถมีนโยบายและกฎหมายท้องถิ่นของตนเองเป็นการกระจายอำนาจที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า (Devolution) ซึ่งสอดคล้องกับฐานคิดนโยบายสาธารณะจากเบื้องล่างที่กล่าวไว้ว่า บริบทของสังคมโลกาภิวัตน์ รัฐสมัยใหม่มีสภาพไร้พรมแดน และสังคมมีความซับซ้อนแยกย่อยแต่ละกลุ่มผู้คนมีความแตกต่างหลากหลายในการเลือก “วิถี” การใช้ชีวิต ปัญหาที่เผชิญความต้องการ

ค่านิยมใหม่ๆ และอัตลักษณ์ของกลุ่มคนเฉพาะที่เฉพาะถิ่น ทำให้บทบาทของรัฐในการจัดการชีวิตที่หลากหลายของผู้คนในสังคมลดความสำคัญลง ระบบการเมืองแบบดั้งเดิมที่กระบวนการนโยบายสาธารณะมีจุดเน้นอยู่ที่รัฐและสถาบัน เป็นผู้รู้ นักเทคนิควิเคราะห์นโยบายจึงไม่เพียงพอที่จะจัดการชีวิตสาธารณะของผู้คนที่เปลี่ยนแปลงและซับซ้อนในปัจจุบันได้ (ประภาส ปิ่นตบแต่ง ,2556) ควรจะมีส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนในพื้นที่เพื่อการกำหนดนโยบายสาธารณะที่มีประสิทธิภาพสามารถสนองตอบสภาพปัญหาของชุมชนท้องถิ่นได้

แนวปฏิบัติฐานคติของรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ จึงเน้นเรื่องการสร้างทางเลือกและการจัดการชีวิตสาธารณะในระดับท้องถิ่นชุมชน ที่ผู้คนมุ่งสร้างนโยบายสาธารณะที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและบริบทของชุมชนท้องถิ่นของตนเอง ดังที่ เสกสรร ประเสริฐกุล (2546) ได้กล่าวว่า คือ “การเคลื่อนไหวอย่างมีจิตสำนึกทางการเมืองของกลุ่มประชาชน เพื่อลดฐานะการครอบงำ รวมทั้งเพื่อโอนอำนาจบางส่วนมาให้ประชาชนใช้ดูแลชีวิตตนเองโดยตรง” เป็นปฏิริยาตอบโต้การใช้อำนาจรัฐเพื่อถ่วงดุลอำนาจการครอบงำของระบบตลาดเสรีในภาคประชาชน เป็นกระบวนการใช้อำนาจทางตรงของประชาชนที่มากกว่าการเลือกตั้ง เพื่อเข้าไปสู่กระบวนการทางนโยบายทุกขั้นตอน โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญ คือ ลดระดับการปกครองโดยรัฐ จำกัดขอบเขตอำนาจรัฐ ให้สังคมดูแลตนเอง ถ่วงดุลอำนาจรัฐด้วยประชาสังคมโดยไม่มุ่งยึดอำนาจรัฐ

### บทส่งท้าย

แนวคิดเรื่องประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative democracy) เป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับ “พื้นที่เปิด” เพื่อให้ผู้คนเข้าร่วมอภิปราย ถกเถียงและชี้แจงเหตุผลเพื่อการตัดสินใจร่วมกันในประเด็นที่เกี่ยวกับชีวิตสาธารณะของผู้คนในสังคม การอภิปรายถกเถียงอย่างเพียงพอต่อความเข้าใจในแง่มุมต่างๆ ของปัญหา และร่วมกันตัดสินใจด้วยเหตุผลที่ได้ไตร่ตรองร่วมกันมานี้เป็นสิ่งที่ขาดหายไปจากระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพราะระบบตัวแทนนี้ประชาชนจะมีสิทธิแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจเฉพาะการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร หลังจากนั้นอำนาจการตัดสินใจต่างๆ ก็ถูกถ่ายโอนให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ให้ทำหน้าที่แก้ไขปัญหาการเมืองและกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะ “การกำหนดนโยบาย” ที่ส่งผลต่อวิถีชีวิตของประชาชนทั่วไปที่มีการมีส่วนร่วมได้อย่างจำกัด อีกทั้งการกำหนดนโยบายสาธารณะตามแนวทางประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ เป็นการตัดสินใจเชิงนโยบายเกี่ยวกับระบบนิเวศและปัญหาสิ่งแวดล้อมซึ่งมีความสลับซับซ้อนในเชิงเทคนิคสูง มีความเป็นเหตุเป็นผลสูง และต้องอาศัยข้อมูลและความเชี่ยวชาญ อีกทั้งกระบวนการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน และประเด็นที่สำคัญก็คือ รูปแบบการจัดการเพื่อให้กระบวนการปรึกษาหารือในการกำหนดนโยบายจะเป็นไปอย่างเคารพความคิดเห็นซึ่งกันและกันนั้นจะต้องดำเนินการอย่างไร และมีกระบวนการขั้นตอนอย่างไรจึงเหมาะสมโดยเฉพาะในบริบทสังคมไทย

ดังนั้นกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะในปัจจุบันมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยการเปลี่ยนกระบวนทัศน์ในเรื่องนโยบายสาธารณะ ผ่านกระบวนการสนทนาปรึกษาหารือของผู้คน ชุมชนท้องถิ่น และเครือข่ายในสังคม โดยการยกระดับขึ้นมาถกเถียงกับนโยบายสาธารณะของรัฐที่สร้างปัญหา ในมุมมองที่ว่าจัดการการสังคมชุมชนท้องถิ่นที่ดี วิถีชีวิตที่ดีของประชาชนควรจะเป็นไปในทิศทางเช่นไร นั้นหมายความว่า การปรับเปลี่ยนฐานคติจากการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบเส้นตรงโดยรัฐ มาสู่นโยบายสาธารณะแบบถกเถียง และมีความจำเป็นต้องอาศัยการจัดทำนโยบายสาธารณะ โดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนอื่นๆ ของสังคม ในการผลักดันสู่เปลี่ยนกระบวนทัศน์ในเรื่องนโยบายสาธารณะผ่านกระบวนการสร้างความร่วมมือจากหลากหลายภาคส่วน มาร่วมกันสร้างนโยบายสาธารณะที่ให้ความสำคัญกับสิ่งที่เกิดขึ้นในพื้นที่สาธารณะของชุมชนท้องถิ่น และร่วมกันผลักดันนโยบายสาธารณะให้นำไปสู่การหาทางออกร่วมกันอย่างเป็นรูปธรรม

## เอกสารอ้างอิง

### ภาษาไทย

ประกาศ ป็นตบแต่ง. (2541). *การขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะโดยภาคประชาสังคม*. ม.ป.พ..

พัชรีย์ สิโรรส. (2550). *การเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy)*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2550). *นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: บพิตรการพิมพ์.

\_\_\_\_\_. (2552). *นโยบายสาธารณะเชิงวิพากษ์*. วารสารพัฒนบริหารศาสตร์. Vol. 49.

ศุภชัย ยาวประภาช และ ปิยากร หวังมหาพร. (2555). *นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: จุดทอง.

สมพร เฟื่องจันทร์. (2552). *นโยบายสาธารณะ ทฤษฎีและการปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: เขียววัฒน์ เฟื่องจันทร์.

สำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ. (2547). *การสร้างนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพแบบมีส่วนร่วม: มิติใหม่ของการสร้างเสริมสุขภาพ*. นนทบุรี: พิมพ์ดี.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2539). *มองเศรษฐกิจการเมืองไทยผ่านการเคลื่อนไหวของสมาคมธุรกิจ*. กรุงเทพฯ: คบไฟ.

### ภาษาต่างประเทศ

Anderson, J.E. (1979). *Public Policy-Making (2nd ed)*. New York: Holt, Rinehart and Winston.

Donald, S.V.M., and Carl, E.V.H. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework in *Administration & Society* 64, 12. pp. 439 - 447.

Dye, R.T. (2004). *Understanding Public Policy*. Englewood Cliff, New Jersey: Prentice Hall.

Easton, D. (1960). *The Political System*. New York: American Philosophical Association.

Kingdon, J.W. (2003). *Agendas Alternatives and public policies*. New York: Longman.

Riggs, Fred W. (1966). *Thailand: the modernization of a bureaucrat policy*. Honolulu: East-West Center.

ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของโครงการพัฒนาส่งเสริมการออกกำลังกาย ลดพุง ลดโรค เพื่อสุขภาพที่แข็งแรงใน  
ยุทธศาสตร์ด้านสุขภาพชุมชนของพื้นที่ตำบลในเมือง อำเภอเวียงเก่า จังหวัดขอนแก่น

Influenced Factors to the Successfulness of Improvement of Promoting Exercise Project; Getting  
Abdomen and Illness Reduction to Stay Healthy, Embodying in Community Health Care Strategy: A  
Case Study in Naimuang Sub-District, Wiangkao District, Khon Kaen Province

ยุทธศาสตร์ หน่อแก้ว

อาจารย์ สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ สำนักวิชาบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

yutasat.nk@hotmail.com

### บทคัดย่อ

โครงการพัฒนาส่งเสริมการออกกำลังกาย ลดพุง ลดโรค เพื่อสุขภาพที่แข็งแรงมุ่งเน้นให้ชาวบ้านในชุมชนเป้าหมายมีการออกกำลังกายและปรับเปลี่ยนพฤติกรรมทางด้านสุขภาพให้แข็งแรงเพิ่มมากขึ้น โดยการจัดกิจกรรมการออกกำลังกาย พร้อมทั้งประเมินผลกิจกรรมควบคู่กันไป ดังนั้น ผู้วิจัยจึงต้องการศึกษา 1. ปัจจัยภายในและภายนอกที่ส่งผลต่อความสำเร็จของโครงการ 2. ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการดำเนินกิจกรรม โดยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพใช้วิธีการศึกษาข้อมูลเอกสารการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้มีส่วนร่วมกับโครงการ ตลอดจนการสังเกตการณ์อย่างมีส่วนร่วม

ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยภายในเกิดมาจากความต้องการของชาวบ้าน ปัจจัยภายนอกมี 2 ลักษณะ ได้แก่ การเข้ามาจับบทบาทของวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่นและการได้รับงบประมาณสนับสนุนจากมหาวิทยาลัยขอนแก่น สำหรับปัญหาและอุปสรรค แบ่งออกเป็น 2 ประการ ได้แก่ การสร้างความยั่งยืนให้กับโครงการและการขาดงบประมาณสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง ข้อเสนอแนะ ควรขยายขอบเขตของการศึกษาไปยังโครงการอื่นๆ ที่อยู่นอกเหนือจากยุทธศาสตร์ทางด้านนี้

**คำสำคัญ:** ปัจจัย ความสำเร็จ โครงการพัฒนาส่งเสริมการออกกำลังกาย ยุทธศาสตร์ด้านสุขภาพชุมชน

### Abstract

The improvement of promoting exercise project; getting abdomen and illness reduction to stay healthy, aims to encourage local people in targeted areas of study for doing exercises and changing their behaviors to build up healthiness. It means to both exercise activities and its assessment. Hence, the researcher would like to study on firstly both external and internal factors which are influenced to the project successfulness. Secondly, the researcher would like to study about problems and obstacles emerged during implementation phase. Moreover, this study is a qualitative research which studying and

reviewing all related documents, using in depth interview project's stakeholders and applying participatory observation.

The keys findings of the research found that there are one kinds of internal factors as willingness of local people. In addition, there are two kinds of external factors as seen through the roles of College of Local Administration toward villages, likely getting financial supports from Khon Kaen University. Moreover, there are two categories of problems and obstacles such as sustainability of project, and insufficiency of continuing financial supports. Finally, there are some suggestions to be proposed through scaling up scopes of study to both others project and strategy.

**Keyword:** Factors, Successfulness, Improvement of Promoting Exercise Project, Community Health Care Strategy



## บทนำ

โครงการแก้ไขปัญหาระบบสาธารณสุขและการศึกษาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม เป็นโครงการหลักของมหาวิทยาลัยขอนแก่นที่มุ่งเน้นความเท่าเทียมและความเสมอภาคในสังคม โดยแบ่งออกมาเป็น 4 โครงการย่อย ได้แก่ โครงการแก้ไขปัญหาโรคพยาธิใบไม้ตับและมะเร็งท่อน้ำดีในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โครงการยกระดับผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โครงการเสริมไอโอดีนเสริมไอคิว โครงการแก้ไขปัญหาคาความยากจนตามแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งโครงการที่ปรากฏนี้ ทางมหาวิทยาลัยขอนแก่นได้เชิญชวนให้คณะต่างๆ และหน่วยงานที่อยู่ภายในสังกัดร่วมกันนำองค์ความรู้ที่มีอยู่มาปรับใช้ในโครงการดังกล่าว เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ที่เกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่ตามความเหมาะสมจนนำไปสู่การพัฒนาท้องถิ่นที่ยั่งยืน (คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2558)

วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่นเป็นองค์กรในกำกับของมหาวิทยาลัยขอนแก่น จึงมีความประสงค์ที่จะรับโครงการแก้ไขปัญหาคาความยากจนตามแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงเข้ามาอยู่ในความรับผิดชอบ ด้วยเหตุนี้ รองศาสตราจารย์ ดร. ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวุธ คณบดีวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น จึงได้เสนอตัวขอรับโครงการนี้จาก รองศาสตราจารย์ ดร. กฤตพล สมมาตย์ หัวหน้าโครงการแก้ไขปัญหาคาความยากจนฯ ปีงบประมาณ 2557 เพื่อนำมาดำเนินการ โดยให้เหตุผลถึงความสอดคล้องของโครงการกับศักยภาพของเครือข่ายความร่วมมือที่มีอยู่ทั่วประเทศของวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พื้นที่ตำบลในเมือง อำเภอเวียงเก่า จังหวัดขอนแก่น ซึ่งมีศิษย์เก่าดำรงตำแหน่งเป็นนายกเทศมนตรีอยู่ในขณะนั้น คือ นายศิริเชษฐ์ ภาโนชิต (ศิษย์เก่ารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต รุ่นที่ 7) เป็นเครือข่ายความร่วมมือและยังเป็นผู้นำท้องถิ่นที่มีวิสัยทัศน์กว้างไกลในการพัฒนาพื้นที่ของตนให้เกิดความยั่งยืนตามแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง จึงถือเป็นโอกาสอันดีที่จะได้นำโครงการนี้เข้ามาเสริมเพื่อเป็นการเพิ่มศักยภาพของเครือข่ายในการพัฒนาร่วมกัน (สาธิตา ภูทำนอง, 2558)

ทั้งนี้ ภายหลังจากที่วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่นได้รับโครงการนี้เข้ามาอยู่ในความรับผิดชอบและลงพื้นที่ศึกษาข้อมูลแล้ว คณะทำงานจึงได้นำข้อมูลที่ได้นำวิเคราะห์และจัดทำเป็นโครงการย่อย แบ่งออกเป็น 5 ด้านตามยุทธศาสตร์ต่างๆ ที่ปรากฏในโครงการ โดยในปีงบประมาณ 2557 คณะทำงานได้มีการดำเนินงาน/กิจกรรม ประกอบไปด้วย 13 โครงการดังต่อไปนี้

### 1. ยุทธศาสตร์ด้านองค์กรชุมชน สรุปโครงการย่อยในยุทธศาสตร์ทางด้านองค์กรชุมชนออกมาได้ 3 โครงการ ได้แก่

- 1.1 โครงการพัฒนาเสริมสร้างองค์ความรู้เพื่อความเข้มแข็งของชุมชนโดยภาคีเครือข่าย
- 1.2 โครงการพัฒนาเสริมสร้างองค์ความรู้เพื่อความเข้มแข็งของชุมชนโดยภาคีเครือข่าย (ช่วงไตรมาสที่ 2)
- 1.3 โครงการพัฒนาศูนย์การเรียนรู้และศูนย์ข้อมูล

### 2. ยุทธศาสตร์ด้านสุขภาพชุมชน สรุปโครงการย่อยในยุทธศาสตร์ทางด้านสุขภาพชุมชนออกมาได้ 2 โครงการ ได้แก่

2.1 โครงการพัฒนาส่งเสริมการออกกำลังกาย ลดพุง ลดโรค เพื่อสุขภาพที่แข็งแรง (โครงการที่ผู้วิจัยใช้ศึกษา) อยู่ในความรับผิดชอบของ ผศ.ดร. จิตภินันท์ ศรีจักรโคตร มีวัตถุประสงค์ คือ เพื่อให้ชาวบ้านในชุมชนมีการออกกำลังกายมากขึ้น และมีการปรับพฤติกรรมสุขภาพของประชาชนให้มีสุขภาพที่แข็งแรง โดยการจัดกิจกรรมการออกกำลังกาย พร้อมทั้งประเมินผลกิจกรรมควบคู่กันไป ซึ่งได้ดำเนินการร่วมกันทั้ง 3 หมู่บ้านเป้าหมาย (วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น, 2557)

- 2.2 โครงการจัดหาน้ำสะอาด

### 3. ยุทธศาสตร์ด้านสวัสดิการชุมชน สรุปโครงการย่อยในยุทธศาสตร์ทางด้านองค์กรชุมชนออกมาได้ 2 โครงการ ได้แก่

- 3.1 โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการชุมชน
- 3.2 โครงการพัฒนาปรับปรุงที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้ยากไร้

### 4. ยุทธศาสตร์ด้านเศรษฐกิจพอเพียงและความมั่นคงทางอาหาร สรุปโครงการย่อยในยุทธศาสตร์ทางด้านเศรษฐกิจพอเพียงและความมั่นคงทางอาหาร ออกมาได้ 4 โครงการ ได้แก่

- 4.1 โครงการเกษตรผสมผสาน
- 4.2 โครงการปรับเปลี่ยนระบบปลูกพืชในที่ดอน
- 4.3 โครงการส่งเสริมการผลิตผลไม้
- 4.4 โครงการส่งเสริมการเลี้ยงไก่พื้นเมืองสายพันธุ์ดี

### 5. ยุทธศาสตร์ด้านด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สรุปโครงการย่อยในยุทธศาสตร์ทางด้านเศรษฐกิจพอเพียงและความมั่นคงทางอาหาร ออกมาได้ 2 โครงการ ได้แก่

- 5.1 โครงการสร้างจิตสำนึกรักษ์ป่าชุมชน เพื่อฟื้นฟูพัฒนาแหล่งน้ำชุมชน
- 5.2 โครงการศึกษาระบบการจัดการมลพิษจากแหล่งทิ้งขยะ (สาธิตา ภูทำนอง, 2558)

อย่างไรก็ดี ผู้วิจัยมีความสนใจศึกษายุทธศาสตร์ด้านสุขภาพชุมชนในโครงการพัฒนาส่งเสริมการออกกำลังกาย ลด พุง ลดโรค เพื่อสุขภาพที่แข็งแรง เนื่องจากมีความคิดเห็นว่าเรื่องของสุขภาพเป็นปัจจัยสำคัญของการดำรงชีพของปัจเจกบุคคล ถ้าจุดเริ่มต้นมาจากการที่ชาวบ้านสุขภาพดีและแข็งแรง ก็จะส่งผลทำให้การดำเนินชีวิตของประชาชนภายในท้องถิ่นทางด้านอื่นๆ สามารถประสบความสำเร็จตามไปด้วย อีกทั้งโครงการนี้ยังเป็นโครงการที่ประสบความสำเร็จและได้รับเสียงตอบรับจากชาวบ้านเป็นอย่างมาก โดยพิจารณาได้จากเสียงสะท้อนของ วัฒนาพร สิทธิเดช (2558 อ้างถึงใน สาธิตา ภูทำนอง, 2558) ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 15 บ้านหนองคู ที่ระบุว่า

“อย่างที่ได้ประโยชน์จริงๆ มีโครงการแก้มจน อันที่ลดพุง ลดโรค ได้ประโยชน์จริง แล้วก็เห็นผล อย่างคนแก่ เขาก็สนใจที่จะดูแลสุขภาพ พอทำแล้วดีขึ้น แล้วอีกอย่างหนึ่ง โครงการที่มหาวิทยาลัยขอนแก่นร่วมกับ (กคน.) อำเภอ อันนั้นเห็นผลมาก แล้วมีผลตอบรับอย่างดีเยี่ยม แล้วก็ อยากได้โครงการต่อเนื่อง” เชื่อมโยงได้กับคำกล่าวของผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จิตภินันท์ ศรีจักรโคตร (2558 อ้างถึงใน สาธิตา ภูทำนอง, 2558) ผู้รับผิดชอบโครงการ ที่ระบุว่า

“ถือว่าประสบความสำเร็จนะคะ เริ่มต้นด้วยการดูแลสุขภาพ การกิน การออกกำลังกาย จิตใจของเขา เราก็ปรับทัศนคติ คิดว่าน่าจะประสบความสำเร็จไปได้ด้วยดี” (สาธิตา ภูทำนอง, 2558)

ดังนั้น โครงการพัฒนาส่งเสริมการออกกำลังกาย ลดพุง ลดโรค เพื่อสุขภาพที่แข็งแรง จึงเป็นโครงการที่ประสบความสำเร็จในยุทธศาสตร์ด้านสุขภาพชุมชนของโครงการแก้ไขปัญหาความยากจนด้วยเศรษฐกิจพอเพียงเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ ผู้วิจัยจึงต้องการทราบถึงปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จของโครงการแก้ไขปัญหาความยากจนฯ ซึ่งวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น เป็นผู้รับผิดชอบโครงการในพื้นที่ตำบลในเมือง อำเภอเวียงเก่า จังหวัดขอนแก่น ทำให้สามารถทราบได้ว่ามีปัจจัยใดบ้างที่ส่งผลต่อความสำเร็จ รวมถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นกับโครงการดังกล่าว พร้อมกันนี้ ผู้วิจัยจึงได้กำหนดกรอบการศึกษา โดยแบ่งวัตถุประสงค์ออกเป็น 2 ข้อ ได้แก่

1. เพื่อศึกษาปัจจัยภายในและภายนอกที่ส่งผลต่อความสำเร็จของโครงการพัฒนาส่งเสริมการออกกำลังกาย ลดพุง ลดโรค เพื่อสุขภาพที่แข็งแรง

2. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อการดำเนินกิจกรรมในโครงการพัฒนาส่งเสริมการออกกำลังกาย ลดพุง ลดโรค เพื่อสุขภาพที่แข็งแรง

### วิธีการศึกษาและการเก็บรวบรวมข้อมูล

บทความนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพใช้วิธีการศึกษาข้อมูลเอกสาร ได้แก่ เอกสารของทางราชการ งานวิชาการ บทความ วิทยานิพนธ์ และรายงานการศึกษาอิสระ นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังได้ลงพื้นที่ร่วมกับ สาธิตา ภูพานอง ซึ่งเป็นผู้ประสานงานโครงการในพื้นที่ตำบลในเมือง อำเภอเวียงเก่า จังหวัดขอนแก่น โดยได้ศึกษาจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้มีส่วนร่วมและเกี่ยวข้องกับโครงการโดยตรง ได้แก่ ผู้บริหารโครงการ ผู้รับผิดชอบโครงการ (ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จิตภินันท์ ศรีจักร โคตร) ผู้บริหารท้องถิ่น ผู้นำชุมชน และตัวแทนประชาชนในหมู่บ้านเป้าหมาย ตลอดจนศึกษาจากการสังเกตการณ์อย่างมีส่วนร่วมในระหว่างดำเนินงาน/กิจกรรม เนื่องด้วยผู้วิจัยได้เข้ามาช่วยเป็นหนึ่งในคณะทำงานของโครงการแก้ไขปัญหาความยากจนของวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น ในพื้นที่ตำบลในเมือง อำเภอเวียงเก่า จังหวัดขอนแก่น

### สรุปและอภิปรายผลการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยสามารถสรุปและอภิปรายผลการศึกษา โดยแบ่งประเด็นสำคัญๆ ออกมาได้ 2 ประเด็น คือ ปัจจัยภายในและภายนอกที่ส่งผลต่อความสำเร็จของโครงการ รวมถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการดำเนินกิจกรรม โดยมีรายละเอียดที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

#### 1. ปัจจัยภายในและภายนอกที่ส่งผลต่อความสำเร็จของโครงการ โดยแบ่งออกเป็น 2 ปัจจัย คือ

**1.1 ปัจจัยภายใน** จากผลการศึกษาพบว่า โครงการต่างๆ ที่อยู่ในยุทธศาสตร์ของโครงการแก้ไขปัญหาความยากจนด้วยเศรษฐกิจพอเพียงในพื้นที่ตำบลในเมือง อำเภอเวียงเก่า จังหวัดขอนแก่น ซึ่งมีจำนวน 5 ด้าน ได้แก่ ด้านองค์กรชุมชน ด้านสุขภาพชุมชน ด้านสวัสดิการชุมชน ด้านเศรษฐกิจพอเพียงและความมั่นคงทางอาหาร ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เกิดมาจากการต้องการของชาวบ้านและผู้นำชุมชนที่ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดโครงการต่างๆ ขึ้นมา เพื่อให้ตอบสนองต่อบริบทท้องถิ่นของตนมากที่สุด ทั้งนี้ วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่นได้ลงพื้นที่สำรวจสำมะโนประชากร (census) และประชาคมหมู่บ้าน ทำให้ทราบได้ถึงความต้องการของประชาชนและผู้นำชุมชนกลุ่มเป้าหมาย ทั้ง 3 หมู่บ้าน ได้แก่ หมู่ที่ 8 บ้านแดง, หมู่ที่ 11 บ้านหนองคอง, หมู่ที่ 15 บ้านหนองคู ในด้านต่างๆ ดังกล่าว โดยมีรายละเอียดที่ได้มาจากการประชาคมหมู่บ้าน ดังต่อไปนี้

1.1.1 ชุมชน จากการศึกษาความร่วมมือระหว่างกันภายในหมู่บ้านนั้นอยู่ในระดับปานกลาง ทั้งนี้ ภาพรวมของหมู่บ้านเป้าหมายยังไม่มีการพัฒนาความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนและไม่มีการสร้างเครือข่ายความร่วมมือทั้งจากภายในและภายนอกชุมชน เพื่อที่จะแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ระหว่างเครือข่าย รวมถึงไม่มีการถ่ายทอดองค์ความรู้ให้ข้อมูลและประสานกับองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมและเกิดความเข้มแข็งอย่างยั่งยืนของกลุ่มต่างๆ ดังนั้น ผู้นำชุมชนและชาวบ้านจึงต้องการให้มหาวิทยาลัยขอนแก่นเป็นตัวกลางในการประสานงานกับองค์กรอื่นๆ ทั้งภายในชุมชนและภายนอกชุมชน เพื่อจัดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้และประสบการณ์ รวมถึงสานสัมพันธ์ให้กลายเป็นกลุ่มภาคีเครือข่ายร่วมกัน อีกทั้ง

ชาวบ้านต้องการให้มหาวิทยาลัยขอนแก่นพัฒนาระบบศูนย์เรียนรู้เพื่อรองรับการเปิดประชาคมอาเซียนและศูนย์ข้อมูลชุมชน เพื่อร่วมพัฒนาระบบการทำแผนแม่บทผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน (วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น, 2557)

1.1.2 พื้นที่ตำบลในเมือง อำเภอเวียงเก่า ยังไม่มีโรงพยาบาลประจำอำเภอ ส่งผลทำให้ชาวบ้านต้องเดินทางไปรักษาอาการเจ็บป่วยยังโรงพยาบาลอำเภอเวียง ซึ่งอยู่ไม่ห่างไกลมากนัก อย่างไรก็ตาม ถ้าหากพบว่าไม่สามารถรักษาผู้ป่วยได้จะส่งต่อไปยังโรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่น เพื่อทำการรักษาในขั้นตอนต่อไป ดังนั้น ผู้นำชุมชนและชาวบ้านจึงต้องการให้นักศึกษาแพทย์หรือพยาบาล มหาวิทยาลัยขอนแก่น ได้เข้าไปตรวจสุขภาพ และแนะนำวิธีการดูแลตัวเองให้มากขึ้น นอกจากนี้ ยังพบว่าชาวบ้านบริโภคและอุปโภคน้ำฝน ซึ่งไม่มีกระบวนการทำให้น้ำสะอาดก่อนนำมาบริโภค จึงต้องการให้มหาวิทยาลัยขอนแก่น ส่งคณะทำงานเข้าร่วมชี้แนะแนวทางการจัดหาน้ำสะอาดจากธรรมชาติเพื่อสุขภาพที่ดีขึ้น กอปรกับชาวบ้านโดยส่วนใหญ่ไม่ชอบออกกำลังกายและมีพฤติกรรมการดื่มสุรา ซึ่งพบมากในกลุ่มวัยรุ่น อีกทั้งจากการสอบถามพบว่ารายจ่ายต่อเดือนที่เสียไปกับค่าสุราและบุหรี่เฉลี่ยประมาณ 200-500 บาท/เดือน ชาวบ้านจึงต้องการให้มหาวิทยาลัยขอนแก่นหาแนวทางเพื่อส่งเสริมและหามาตรการมาป้องกันโรคร้ายไข้เจ็บ เช่น พัฒนากิจกรรมส่งเสริมการออกกำลังกาย มาตรการลดพุง ลดโรค เพื่อสุขภาพที่ดีและการบูรณาการองค์ความรู้ที่มีอยู่กับการใช้ประโยชน์จากพืชผักสมุนไพรเพื่อสุขภาพที่แข็งแรง (วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น, 2557)

1.1.3 การประชาคมหมู่บ้านเป้าหมายด้านสวัสดิการชุมชน การเข้าร่วมสวัสดิการชุมชนต่างๆ พบว่า ชาวบ้านให้ความร่วมมือกันน้อยมาก ทั้งนี้ ส่วนใหญ่ชาวบ้านจะเข้าร่วมกองทุนฌาปนกิจสงเคราะห์ เนื่องจากยังไม่เห็นความสำคัญของสวัสดิการชุมชนทางด้านอื่นๆ มากนัก จึงไม่มีการเข้าร่วมและไม่มีการพัฒนาระบบสวัสดิการดูแลคนในชุมชน ผู้นำชุมชนและชาวบ้านจึงต้องการให้มหาวิทยาลัยขอนแก่นร่วมพัฒนาระบบการบริหารจัดการของกลุ่มที่มีอยู่ในชุมชนให้เข้มแข็งมากกว่านี้ อีกทั้ง นอกจากกองทุนฌาปนกิจสงเคราะห์แล้ว ควรมีการพัฒนาระบบกองทุนออมวันละบาท กองทุนยา กองทุนพัฒนาหมู่บ้าน กองทุนสวัสดิการอื่นๆ สำหรับผู้สูงอายุ คนชรา เด็ก ผู้ป่วยโรคเรื้อรัง รวมถึงคนพิการ ที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้าน ซึ่งบุคคลเหล่านี้ขาดคนดูแลเอาใจใส่เนื่องจากบุคคลในครอบครัวต้องไปทำงานต่างจังหวัด และยังไม่ได้รับการดูแลเอาใจใส่ในด้านของสวัสดิการดูแลคนในชุมชน ส่งผลทำให้คนพิการ ผู้ป่วยโรคเรื้อรังมีอาการไม่ดีขึ้นและผู้สูงอายุมีสุขภาพที่ไม่แข็งแรง จนไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ ชาวบ้านจึงต้องการให้มหาวิทยาลัยขอนแก่นช่วยแนะนำระบบดูแลบุคคลเหล่านี้อย่างมั่นคงและดำรงชีวิตอย่างมีความสุข อนึ่ง ยังพบอีกว่าผู้ยากไร้ไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง จึงต้องการให้ทางมหาวิทยาลัยขอนแก่นประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อมาช่วยพัฒนาปรับปรุงที่อยู่อาศัยและจัดการดูแลกลุ่มคนเหล่านี้ ซึ่งทางคณะทำงานได้ประสานความร่วมมือกับทางสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) หรือ พอช. ไปในเบื้องต้นแล้ว (วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น, 2557)

1.1.4 การประชาคมหมู่บ้านเป้าหมายด้านเศรษฐกิจพอเพียงและความมั่นคงทางอาหาร ชาวบ้านส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม (ทำนา) โดยจะใช้พื้นที่ส่วนใหญ่ปลูกข้าวเป็นหลัก สำหรับการปลูกอ้อย มันสำปะหลัง มีบ้างเล็กน้อยเพียงบางส่วน ซึ่งผลผลิตของข้าวที่ปลูกได้ประมาณ 100 - 200 ถัง/ปี ถือว่ามีปริมาณน้อยมาก อีกทั้ง ต้นทุนการผลิตสูง แต่ผลผลิตทางการเกษตรกลับมีราคาต่ำ ทำให้ชาวบ้านขาดทุน (เมื่อคำนวณจากรายรับและรายจ่าย) และเกิดหนี้สินเพิ่มขึ้น เนื่องจากชาวบ้านส่วนใหญ่ขาดอุปกรณ์ในการทำเกษตร ทำให้ต้องจ้างผู้ที่มีอุปกรณ์ทางการเกษตรกรรมมาเข้ามาทำนาให้ เช่น การจ้างไถนา ส่งผลให้ต้นทุนในการทำนาเพิ่มสูงขึ้น แต่ผลผลิตที่ได้กลับไม่คุ้มทุน เพราะมีพื้นที่ทำนายน้อยทำให้ต้องไปเช่าพื้นที่ผู้อื่นทำการเกษตร นอกจากนี้ ยังต้องแบ่งผลผลิตระหว่างผู้ทำนากับเจ้าของที่ดิน ลักษณะ 1 ใน 3 หรือแบ่งครึ่งต่อครึ่งก็มีหรือแล้วแต่จะตกลงกันเอง และบางครั้งเรือจนถึงกับไปกู้เงินจากทั้งในและนอกระบบ เพื่อมาใช้จ่ายใช้สอยในการซื้อเคมีภัณฑ์ และจ่ายค่าเช่าพื้นที่ในการทำเกษตร บางครั้งเรือมีจำนวนสมาชิกมากแต่คนทำงานจริงๆ มีเพียง 1 ใน 3 เท่านั้น ทำให้รายจ่ายมากกว่ารายรับ ทั้งนี้ รายได้เฉลี่ยภายในครัวเรือนอยู่ระหว่าง 2,500 - 5,500 บาท/เดือน แต่รายจ่ายเฉลี่ยภายใน

ครัวเรือนอยู่ระหว่าง 1,500 - 5,000 บาท/เดือน อีกทั้ง เมื่อไปดูภาวะหนี้สินโดยเฉลี่ยภายในครัวเรือนพบว่าอยู่ระหว่าง 35,000 - 75,000 บาท/ครัวเรือน แต่ยังมีบางครัวเรือนที่ยังพอมีเงินออมไว้บ้างเฉลี่ย 500 - 1,500 บาท/เดือน ดังนั้น นำชุมชนและชาวบ้านจึงต้องการให้มหาวิทยาลัยขอนแก่นร่วมหาทางเลือกในการพัฒนาการผลิตและแก้ไขปัญหาความยากจน โดยแนะนำการทำบัญชีครัวเรือน มุ่งเน้นให้ถ่ายทอดองค์ความรู้การทำเกษตรกรรมปลอดภัยและการเกษตรแบบผสมผสานรวมถึง ส่งเสริมการพัฒนาเกษตรตามภูมิวิเวศ การผลิตข้าวพันธุ์ใหม่ๆ ซึ่งสร้างสามารถเพิ่มรายได้ให้แก่ชาวบ้าน โดยมีข้าวหอมนิลเป็นหลัก และการปลูกมะละกอเวียงเก่า ตลอดจนร่วมพัฒนาเป็น green market ตลาดปลอดภัยเคมีมาตรฐาน organic farm ซึ่งมีอยู่แล้วในตำบล และสร้างโฮมสเตย์ประจำหมู่บ้านเพื่อสร้างเป็นอาชีพเสริมและเพิ่มรายได้แก่ครัวเรือน เป็นต้น (วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น, 2557)

1.1.5 การประชาคมหมู่บ้านเป้าหมายด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ชาวบ้านต้องการให้มหาวิทยาลัยขอนแก่นร่วมพัฒนาระบบน้ำเพื่อแก้ไขปัญหาความแห้งแล้งและปัญหาในการผลิต ซึ่งโครงการที่ทางพื้นที่เสนอให้ทำ คือ การจัดให้มีกิจกรรมทำความสะอาดท่อระบายน้ำเพื่อให้น้ำไหลไปสู่พื้นที่การเกษตรได้อย่างสะดวก โดยเป็นกิจกรรมร่วมกันระหว่างชาวบ้านกับมหาวิทยาลัยขอนแก่น นอกจากนี้ ยังพบปัญหาหมู่บ้านเป้าหมายอยู่ติดกับเขตป่าสงวน ซึ่งมีการลักลอบตัดไม้ทำลายป่า ดังนั้น จำเป็นต้องหาระบบ รวมถึงมาตรการที่เหมาะสมเพื่อลดและป้องกันการตัดไม้ทำลายป่า ตลอดจนปัญหามลพิษที่มาจากจากการจัดการระบบขยะที่ไม่ถูกสุขอนามัย ชาวบ้านจึงต้องการให้มหาวิทยาลัยขอนแก่นร่วมประสานกับองค์กรที่เกี่ยวข้องเพื่อพัฒนาระบบการจัดการมลพิษของแหล่งทิ้งขยะอย่างเหมาะสมและยั่งยืนต่อไป (วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น, 2557)

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาปัจจัยภายในร่วมกับวิธีการศึกษาของ ไกรลาศ พลไชย (2544) พบว่ามีลักษณะแตกต่างกัน เนื่องจากได้ใช้วิธีการสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม (participant observation) โดยการใช้ชีวิตในชุมชนเป็นเวลา 6 เดือน ทำการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก ซึ่งถือเป็นการทำวิจัยชุมชนเชิงลึก ทำให้สามารถทราบความต้องการของชาวบ้านได้อย่างชัดเจน

อนึ่ง ข้อแตกต่างในเรื่องของการดำเนินงานที่เด่นชัด คือ วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่นใช้การประชาคมหมู่บ้านเพียงแค่ 1 วัน แต่การศึกษาของ ไกรลาศ พลไชย (2544) ใช้การฝังตัวอยู่กับชาวบ้านหลายเดือน ถึงกระนั้น ก็ยังพบว่ามีส่วนคล้ายคลึงกับวิธีการศึกษาของ สุเมธ แก่นมณี และคณะ (2546) ซึ่งมีขั้นตอนโดยใช้การศึกษาเชิงเอกสารและการเก็บรวบรวมข้อมูลจากทางสถิติจากหน่วยงานต่างๆ แล้วนำมาจัดเก็บ หลังจากนั้น จึงได้นำข้อมูลมาวิเคราะห์เพื่อหาสาเหตุของความยากจน

**1.2 ปัจจัยภายนอก** มี 2 ประการ ได้แก่ การเข้ามามีบทบาทของวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น การได้รับงบประมาณสนับสนุนจากมหาวิทยาลัยขอนแก่น

1.2.1 การเข้ามามีบทบาทของวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่นมีความสนใจและยินดีเป็นอย่างยิ่งที่จะร่วมเป็นส่วนหนึ่งของโครงการแก้ไขปัญหาความยากจนตามแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง พร้อมทั้งต้องการขับเคลื่อนและดำเนินงานในโครงการดังกล่าวให้ไปสู่เป้าหมายที่ได้วางไว้ร่วมกันกับมหาวิทยาลัยขอนแก่น ทั้งนี้ รองศาสตราจารย์ ดร. ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวุธ คณบดีวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น จึงได้ประสานงานไปยัง รองศาสตราจารย์ ดร. กฤตพล สมมาตย์ หัวหน้าโครงการแก้ไขปัญหาความยากจนฯ ปีงบประมาณ 2557 เพื่อขอรับโครงการดังกล่าวมาดูแลและรับผิดชอบพื้นที่ โดยให้เหตุผลสนับสนุนเพื่อโน้มน้าวให้ทางมหาวิทยาลัยเห็นชอบ ในเรื่องศักยภาพของวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีภาคีเครือข่ายอยู่เป็นจำนวนมาก และโดยส่วนใหญ่จะเป็นศิษย์เก่าและศิษย์ปัจจุบันที่ได้ปฏิบัติงานอยู่ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่นจึงมีความเชื่อมั่นว่าสามารถนำโครงการดังกล่าวมาเชื่อมโยงกับแผนแม่บทชุมชนที่มีอยู่ให้ไปสู่เป้าหมายที่วางไว้ร่วมกันได้ พร้อมทั้ง ได้เลือกพื้นที่ตำบลในเมือง อำเภอเวียงเก่า

จังหวัดขอนแก่น เป็นพื้นที่ตัวแบบในการพัฒนาท้องถิ่น เนื่องจากปรากฏว่า นายศิริเชษฐ์ ภาโนชิต (ศิษย์เก่ารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต รุ่นที่ 7) เป็นเครือข่ายความร่วมมือและเป็นผู้นำท้องถิ่นที่มีวิสัยทัศน์กว้างไกล จึงถือเป็นโอกาสอันดีที่จะได้นำโครงการนี้เข้ามาเพิ่มศักยภาพของเครือข่ายในการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกัน ดังที่ รองศาสตราจารย์ ดร. ศุภวัฒนากร วงศ์ธนวสุ (2558) คณบดีวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น ได้กล่าวไว้ว่า

“เราก็เคยประสานกับผู้ช่วยอธิการ คือ รองศาสตราจารย์ ดร. กฤตพล สมมาตย์ ณ เวลานั้นว่า วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่นสนใจในการขับเคลื่อนเรื่องนี้ด้วย เช่นเดียวกัน และวิธีการหนึ่งที่เราโน้มน้าวเขาก็คือ วิทยาลัยนี้มีลูกศิษย์ มีศิษย์เก่าศิษย์ปัจจุบันที่อยู่ในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนในการเปลี่ยนแปลง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของ การแก้ไขปัญหาความยากจน เรื่องการพัฒนาคุณภาพการศึกษา เพราะเราเชื่อมั่นว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ องค์กรหลัก เพราะฉะนั้นเราก็ใช้แนวคิดนี้ โน้มน้าวกับท่านอาจารย์กฤตพลให้เห็นว่า ถ้าวิทยาลัยช่วยในการขับเคลื่อน ก็จะสามารถเข้าถึงท้องถิ่นได้ง่าย เพราะเรามีเครือข่าย มีความสัมพันธ์ เชื่อมต่อกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังได้เสนออีกว่า พื้นที่ทุกพื้นที่ที่มหาวิทยาลัยจะดำเนินการ วิทยาลัยจะขอคัดกรองพื้นที่ โดยเริ่มต้นในพื้นที่ของศิษย์เก่าของวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่นก่อน เพราะมันไม่เพียงแต่เป็นการขับเคลื่อนโครงการแก้ไขปัญหาความยากจน แต่มันเป็นการประเมินคุณภาพบัณฑิตและมหาบัณฑิตที่จบจากมหาวิทยาลัยขอนแก่นไปว่าสามารถที่จะเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงได้ไหม นึกภาพออกไหมคะ อย่างนี้เป็นต้น นี่คือนี่ที่เราให้เหตุผล กับท่านผู้ช่วยอธิการบดีในเวลานั้น แล้วเราพูดเลยบอกว่าท่านอาจารย์กฤตพล ถ้าวิทยาลัยไม่ขับเคลื่อน เรื่องนี้ยากจะสำเร็จได้ เพราะวิทยาลัยมีความสัมพันธ์เหนียวแน่นกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ทุกพื้นที่ในประเทศไทย”

ขณะที่ ดร.เสรี พิจิตรศิริ (2558) รองคณบดีฝ่ายกิจการพิเศษ วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น ได้ให้เหตุผลในการเลือกพื้นที่เป้าหมาย โดยระบุว่า

“ส่วนเหตุใดที่เลือกเวียงเก่า เพราะว่าที่เวียงเก่ามีความพร้อม เนื่องจากมีลูกศิษย์เป็นผู้นำ แล้วก็การมีส่วนร่วมของประชาชนก็อาจจะดี สภาพภูมิประเทศมันอาจจะเหมาะสม”

กอรกับเมื่อช่วงปี พ.ศ. 2556 วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่นได้มีการลงนามความร่วมมือกับทางเทศบาลตำบลในเมือง อำเภอเวียงเก่า จังหวัดขอนแก่น ไว้เป็นที่เรียบร้อยแล้ว และยังได้มีการลงนามในความร่วมมือระหว่างกัน 4 คณะ ได้แก่ คณะวิศวกรรมศาสตร์ คณะสาธารณสุขศาสตร์ คณะพยาบาลศาสตร์ และวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น เพื่อรับทราบแนวทางการดำเนินโครงการร่วมกัน ดังนั้น การที่ได้โครงการแก้ไขปัญหาความยากจนฯ เข้ามาอยู่ภายในความรับผิดชอบ จึงเป็นการสนับสนุนส่งเสริมโครงการที่วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่นได้ทำไว้ก่อนหน้านี้ให้ประสบผลสำเร็จมากยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ พบว่าสอดคล้องกับแนวคิดการจัดการเครือข่ายโดยเชื่อมโยงกับแนวคิดการจัดการเครือข่ายของกลุ่ม “พันธมิตรแห่งดวงดาว” ในยุทธศาสตร์ ที่ระบุว่า การจัดระบบข้อมูลข่าวสารเป็นระบบการติดต่อสื่อสารและสารสนเทศที่มีความสำคัญยิ่งต่อความยั่งยืนของเครือข่าย เพราะจะช่วยให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และทราบถึงกิจกรรมความเคลื่อนไหวของเครือข่าย (ปาริชาติ สถาปิตานนท์ และชัยวัฒน์ ธีระพันธุ์, 2546 อ้างถึงใน ธวัชชัย เพ็งจิต และคณะ, 2554) ทำนองเดียวกับแนวคิดของ เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2543) ในเรื่ององค์ประกอบของเครือข่าย คือ การรับรู้มุมมองร่วมกัน (common perception) และการมีส่วนร่วมของสมาชิกเครือข่ายอย่างกว้างขวาง (all stakeholders' participation) ที่ระบุว่า การที่สมาชิกที่เข้ามาอยู่ในเครือข่าย ต้องมีความรู้สึกนึกคิดและการรับรู้ร่วมกันถึงเหตุผลการเข้าร่วมเป็นเครือข่าย รวมถึงการมีส่วนร่วมของสมาชิกมีความสำคัญต่อการพัฒนาความเข้มแข็งของเครือข่ายเป็นเงื่อนไขที่ทำให้เกิดการร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ และร่วมลงมือกระทำอย่างแข็งขัน

1.2.2 การได้รับงบประมาณสนับสนุนจากมหาวิทยาลัยขอนแก่น จุดเริ่มต้นของโครงการแก้ไขปัญหาความยากจนตามแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง เป็นส่วนหนึ่งของโครงการแก้ไขปัญหาสาธารณสุขและการศึกษาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม โดยผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการริเริ่มโครงการขึ้นมา คือ ศาสตราจารย์ ดร. กนก วงศ์ตระหง่าน (อดีตกรรมการสภาของมหาวิทยาลัยขอนแก่น) ได้มีส่วนผลักดันงบประมาณจากภาครัฐมอบให้แก่มหาวิทยาลัยขอนแก่น ทั้งนี้ มหาวิทยาลัยขอนแก่นจึงได้จัดทำโครงการขึ้นมาและแบ่งปัญหาหลักๆ ที่พบปรากฏชัดเจนภายในภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ภาคอีสาน) ออกเป็นประเด็นต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความเจ็บป่วยและสาธารณสุข สติปัญญา การยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของนักเรียน รวมถึงความเหลื่อมล้ำของสังคม ภายหลังจากได้พิจารณาอย่างถี่ถ้วน จึงได้แบ่งโครงการต่างๆ ออกมาเป็น 4 โครงการย่อย ได้แก่

- 1) โครงการแก้ไขปัญหาโรคพยาธิใบไม้ตับและมะเร็งท่อน้ำดีในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
- 2) โครงการยกระดับผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
- 3) โครงการเสริมไอโอดีนเสริมไอคิว
- 4) โครงการแก้ไขปัญหาความยากจนตามแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง

สอดคล้องกับคำกล่าวของ รองศาสตราจารย์ ดร. กฤตพล สมมาตย์ (2558) หัวหน้าโครงการแก้ไขปัญหาความยากจนฯ ปีงบประมาณ 2557 ที่กล่าวว่า

*“กรอบ 20 ล้านต่อปี 5 ปี มันมีขอบข่ายงานอยู่ 4 ส่วน ส่วนแรกนี่เป็น คณิตศาสตร์ ส่วนสองเป็นพยาธิใบไม้ในตับ ส่วนสามเป็น ไอโอดีน ส่วนที่สี่เป็น โครงการแก้ไขปัญหาความยากจนตามแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง โครงการนี้เป็นชุดโครงการใหญ่ แล้วยังใหญ่แบบตอบสนอง ประเด็นของภาคอีสานด้วย”*

ทั้งนี้ พบว่าสอดคล้องกับแนวคิดของ เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2543) ในเรื่ององค์ประกอบของเครือข่าย ได้แก่ การมีวิสัยทัศน์ร่วมกัน (common vision) เป็นการมองเห็นจุดมุ่งหมายในอนาคตร่วมกันระหว่างสมาชิกในกลุ่ม การรับรู้เข้าใจถึงทิศทางเดียวกัน และการมีเป้าหมายที่จะดำเนินไปด้วยกัน รวมถึงมีกระบวนการเสริมสร้างซึ่งกันและกัน (complementary relationship) เป็นการที่สมาชิกในเครือข่ายต่างก็ต้องเสริมกระบวนการทำงานของกันและกัน โดยที่ใช้จุดแข็งของฝ่ายหนึ่งไปช่วยเหลืออีกฝ่ายหนึ่งที่มีจุดอ่อน ซึ่งจะทำให้เกิดการประสานผลประโยชน์ร่วมกัน การเสริมสร้างต่อกันนั้นเกิดจากการรวมตัวเป็นเครือข่ายซึ่งมีผลดีมากกว่าการไม่รวมเป็นเครือข่าย ตลอดจนการมีพึ่งอิงร่วมกัน (interdependence) เป็นการเติมเต็มในส่วนที่ขาดของแต่ละฝ่าย เนื่องจากทุกฝ่ายต่างก็มีข้อจำกัดในกระบวนการทำงาน มีความรู้ และประสบการณ์ที่แตกต่างกัน ดังนั้น สมาชิกจึงต้องมีการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันภายในเครือข่ายความร่วมมือ

**2. ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการดำเนินกิจกรรม** แบ่งออกเป็น 2 ประการ ได้แก่ การสร้างความยั่งยืนให้กับโครงการ และการขาดงบประมาณสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง

2.1 การสร้างความยั่งยืนให้กับโครงการ เรื่องความยั่งยืนของโครงการ สืบเนื่องมาจากงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัด จึงทำให้สามารถดำเนินงาน/กิจกรรมโครงการได้เพียงเท่านั้น ดังนั้น การจะทำให้เกิดความยั่งยืนได้นั้น ชาวบ้านจะต้องเป็นผู้สานต่อเจตนารมณ์และกิจกรรมด้วยตนเองภายหลังจากที่วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่นได้ออกไปจากพื้นที่ เพื่อให้กลายเป็นกิจวัตรประจำวันและกลายเป็นแหล่งพบปะสนทนาระหว่างกันของคนในชุมชนท้องถิ่น สอดคล้องกับคำกล่าวของ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จิตกนิษฐ์ ศรีจักรโคตร (2558) ที่แสดงความคิดเห็นว่า

“จริงๆ โครงการนี้เป็นโครงการที่ดีมาก แต่ถ้าอยากจะทำให้อย่างยั่งยืน เราควรจะทำอย่างต่อเนื่อง ช่วงแรกอาจจะใส่ให้เขาเยอะหน่อย ไปด้วย หลังจากนั้นเราปล่อยให้มันมีข้อจำกัดนิดหน่อย ด้วยเรื่องงบประมาณ มันเลยทำได้แค่นี้ มองว่าถ้าเราจะยั่งยืน ช่วงแรกในช่วงที่เขาหัดเดิน เราควรจะให้ใจเขาให้มาก ในส่วนของบุคลากรก็ไม่น่าจะมีปัญหา เรามีคนที่ทำอยู่ภายในชุมชนอยู่แล้ว ส่วนคนเกษียณอายุราชการ ก็มาเป็นส่วนช่วยเรา อีกทั้ง ทีมงานของวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่นก็เข้มแข็ง ทำให้งานดีมาก ชาวบ้านก็สุข”

ทั้งนี้ พบว่าการจะแก้ปัญหาทางด้านความยั่งยืนต้องมาจากการพึ่งพาตนเองให้ได้ก่อนสอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่เน้นการพัฒนาให้ประชาชนและชุมชนในชนบทมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และสามารถพึ่งตนเองได้ อันเป็นแนวทางการพัฒนาสู่ความยั่งยืนได้อย่างแท้จริง โดยยึดหลักการในการพัฒนาตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ประการที่ 3 ที่ระบุว่า การพัฒนาต้องเริ่มต้นจาก “การพึ่งตนเอง” ให้ได้ก่อน โดยรู้จักประมาณตน และดำเนินการด้วยความรอบคอบ ระมัดระวัง และ “ทำตามลำดับขั้น” ต้องสร้างพื้นฐานความเป็นอยู่ของประชาชนและครอบครัวให้พอมี พอกิน พอใช้ก่อน โดยใช้วิธีการที่ประหยัดและถูกต้องตามหลักวิชาการเมื่อพัฒนาตนเองให้เข้มแข็งและเป็นอิสระแล้ว จึงค่อยพัฒนาขึ้นมาเป็นการแลกเปลี่ยน การรวมกลุ่มช่วยเหลือพึ่งพากันและร่วมกันพัฒนาชุมชนให้เข้มแข็งสามารถพึ่งตนเองได้แล้ว จึงพัฒนาเครือข่ายเชื่อมสู่สังคมภายนอกเพื่อความเจริญก้าวหน้าในลำดับต่อไป ดังที่ทรงใช้คำว่า “ระเบิดจากข้างใน” (วารสารอันเนื่องมาจากพระราชดำริ, 2547 อ้างถึงใน สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ, 2548)

2.2 การขาดงบประมาณสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง โครงการที่ปรากฏออกมาถือว่าประสบความสำเร็จเป็นอย่างมาก เพราะไม่ได้มีเพียงชาวบ้านกลุ่มเป้าหมายเท่านั้นที่เข้าร่วมกิจกรรม แต่ยังได้รับความสนใจจากบุคคลทุกเพศวัยในพื้นที่ตำบลในเมือง อำเภอเวียงเก่า จังหวัดขอนแก่น ซึ่งรู้สึกมีความสุขและสนุกสนานต่อกิจกรรมที่ได้จัดทำขึ้น ดังที่ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จิตภินันท์ ศรีจักรโคตร (2558) ได้กล่าวว่า

“ถือว่าประสบความสำเร็จ เริ่มต้นด้วยการดูแลสุขภาพ การกิน การออกกำลังกาย ใจของเขา เราปรับทัศนคติ คิดว่าน่าจะประสบความสำเร็จไปได้ด้วยดี” เชื่อมโยงได้กับเสียงสะท้อนของชาวบ้าน ดังที่ บัวลี ชาเวียง (2558) ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ 11 บ้านหนองคอง ที่ระบุว่า

“รำไม้พลอง ฝึกไม้พลอง ทำให้คน เมื่อก่อนคนจะมีกล้ามเนื้อติด แต่พอได้รำไม้พลองก็ดีขึ้น อย่างน้อยๆ สุขภาพแข็งแรง สองได้รู้หลัก การเล่น แล้วก็จะได้รู้ถึงประโยชน์ของแต่ละท่าว่า มันได้อะไรบ้าง มีทุกวัยนะ ในบ้านหนองคอง ตั้งแต่อายุน้อยๆ ถึงผู้สูงอายุ ได้พบปะพูดคุยแลกเปลี่ยนประสบการณ์กับเพื่อนที่มาออกกำลังกายร่วมกัน”

อย่างไรก็ตาม โครงการพัฒนาส่งเสริมการออกกำลังกาย ลดพุง ลดโรค เพื่อสุขภาพที่แข็งแรง ทางมหาวิทยาลัยขอนแก่นได้ใช้งบประมาณเพียงแค่ไตรมาสเดียว จึงไม่สามารถลงไปในพื้นที่ เพื่อติดตามความเคลื่อนไหวของกิจกรรมได้อีก เนื่องจากในงบประมาณปี 2558 จะดำเนินงาน/กิจกรรมทางด้านการเกษตรเพียงอย่างเดียว ดังนั้น โครงการดังกล่าวจะประสบความสำเร็จต่อไปได้หรือไม่ จึงขึ้นอยู่กับคนในชุมชนว่าสามารถนำมาสานต่อเพื่อทำให้เกิดความยั่งยืนของโครงการได้มากน้อยเพียงใด อาจจะมาจากการระดมทุนหรือขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกักิจกรรมของชาวบ้านทางด้านนี้

ทั้งนี้ พบว่าสอดคล้องกับแนวคิดเครือข่ายสนับสนุนทุน ซึ่งสิ่งหนึ่งที่มีความจำเป็นมาก คือ จะต้อง มีทุน ที่มาของทุน เพื่อดำเนินกิจกรรมการพัฒนา อาจมาจากการระดมทุนภายในหมู่บ้าน โดยการระดมทุนจากสมาชิก เช่น กองทุนร้านค้า กลุ่ม



ออมทรัพย์ ธนากรข้าว การทอดผ้าป่า หรืออาจเป็นทุนที่มาจากภายนอก (สมพันธ์ เตชะอธิก และคณะ, 2537, หน้า 89 - 91 อ้างถึงใน ธวัชชัย เฟ็งจิต และคณะ, 2554)

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในครั้งต่อไป ควรขยายขอบเขตของการศึกษาไปยังโครงการอื่นๆ ที่อยู่นอกเหนือจากยุทธศาสตร์ทางด้านสุขภาพชุมชน ได้แก่ ด้านองค์กรชุมชน ด้านสวัสดิการชุมชน ด้านเศรษฐกิจพอเพียงและความมั่นคงทางอาหาร และด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยนำผลการศึกษาที่ได้มาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับผลการศึกษาของผู้วิจัย เพื่อให้ได้ผลการศึกษาในมิติต่างๆ ที่มีความแปลกใหม่หรือมีความแตกต่างกัน นอกจากนี้ ยังเป็นการแตกแขนงองค์ความรู้เดิมที่มีอยู่ให้สามารถนำไปพัฒนาต่อยอดโครงการอื่นๆ ได้ต่อไป

### ข้อสรุป

“โครงการพัฒนาส่งเสริมการออกกำลังกาย ลดพุง ลดโรค เพื่อสุขภาพที่แข็งแรง” เป็นส่วนหนึ่งใน “โครงการแก้ไขปัญหาคอขวดตามแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง พื้นที่ตำบลในเมือง อำเภอเวียงเก่า จังหวัดขอนแก่น” ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มีจุดมุ่งหมายพัฒนาท้องถิ่นตามแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อให้เกิดความยั่งยืน โดยอาศัยภาคีเครือข่ายความร่วมมือ ทั้งนี้ โครงการดังกล่าวยังอยู่ภายในโครงการหลักของมหาวิทยาลัยขอนแก่น คือ “โครงการแก้ไขปัญหาสาธารณสุขและการศึกษาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม” ที่มุ่งเน้นการสร้างความเท่าเทียมและความเสมอภาคในสังคม ดังนั้น โครงการที่ปรากฏออกมาจึงมีความเชื่อมโยงกันเป็นนัยยะสำคัญอย่างแยกไม่ออก กระนั้นก็ตาม โครงการต่างๆ ที่ปรากฏออกมาก็ใช้ว่าจะประสบความสำเร็จร่วมกันทั้งหมด เนื่องจากมีปัจจัยในหลายๆ ด้านที่ส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อโครงการ

อย่างไรก็ตาม โครงการพัฒนาส่งเสริมการออกกำลังกาย ลดพุง ลดโรค เพื่อสุขภาพที่แข็งแรง เป็นโครงการที่ประสบความสำเร็จโดยเกิดขึ้นจากความต้องการของชาวบ้านและผู้นำชุมชน แต่กระนั้น ก็ยังพบปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการดำเนินกิจกรรม ในเรื่องการสร้างความยั่งยืนให้กับโครงการและการขาดงบประมาณสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง ซึ่งก็ส่งผลกระทบต่อโครงการเพียงเล็กน้อย เพราะโครงการที่เกิดขึ้นประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้แล้ว ดังนั้น การจะทำให้โครงการดังกล่าวเกิดความยั่งยืนต่อไปได้จะต้องเป็นหน้าที่ของชาวบ้านที่จะต้องรับภาระในการสานต่อความสำเร็จให้คงอยู่ภายหลังจากที่วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่นได้ออกจากพื้นที่ไป ทั้งนี้ ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จจะต้องเกิดจากภายในชุมชนเป็นสำคัญ จึงจะทำให้เกิดความยั่งยืนของโครงการได้อย่างถาวร

### กิตติกรรมประกาศ

บทความวิจัยชิ้นนี้จะสำเร็จลุล่วงด้วยดีมิได้ ถ้าหากขาดความช่วยเหลือจาก นางสาวสาธิตา ภูทำนอง ที่ได้แบ่งปันข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการนำมาเขียนในบทความให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ข้าพเจ้ารู้สึกเป็นเกียรติที่ได้มีโอกาสร่วมงานและลงพื้นที่กับคณะทำงานในโครงการนี้ อีกทั้งยังได้รับข้อมูลเพิ่มเติมในการนำมาเขียนบทความจากวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น ดังนั้น ข้าพเจ้ารู้สึกซาบซึ้งต่อความกรุณา จึงขอกล่าวคำขอบคุณทุกท่านไว้ ณ โอกาสนี้

## เอกสารอ้างอิง

- กฤตพล สมมาตย์. (2558). *สัมภาษณ์*. หัวหน้าโครงการแก้ไขปัญหาความยากจนตามแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (2543). *การจัดการเครือข่ายกลยุทธ์สำคัญสู่ความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษา*. กรุงเทพฯ: บริษัท ชัดเชสมิเดีย จำกัด.
- ไกรลาศ พลไชย. (2544). *ปัญหาในการดำเนินงานโครงการแก้ไขปัญหาความยากจน: กรณีศึกษาบ้านโนนศิลาในเขตจังหวัดสกลนคร*. ขอนแก่น: วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาพัฒนาสังคม มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น. (2557). *เปิดตัวโครงการแก้ไขปัญหาราชาารณสุขและการศึกษาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม* [ออนไลน์]. ค้นเมื่อ 29 มิถุนายน 2558, จาก [http://ednet.kku.ac.th/dataheadnewsdetail.php?headnews\\_ID=2220](http://ednet.kku.ac.th/dataheadnewsdetail.php?headnews_ID=2220)
- จิตภินันท์ ศรีจักรโคตร. (2558). *สัมภาษณ์*. อาจารย์ประจำ คณะพยาบาลศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- ธวัชชัย เฟ็งพินิจ และคณะ. (2554). *การพัฒนารูปแบบการขับเคลื่อนปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของเครือข่ายปราชญ์ชาวบ้านและพหุภาคีภาคอีสาน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น. (2558). *แบบเสนอโครงการพัฒนาโมเดลตำบลประกอบการนำเสนอของงบประมาณโครงการแก้ไขปัญหาความยากจนตามแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง มหาวิทยาลัยขอนแก่น พื้นที่ตำบลในเมือง อำเภอเวียงเก่า จังหวัดขอนแก่น ปีงบประมาณ 2558*. ขอนแก่น: วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวุธ. (2558). *สัมภาษณ์*. คณบดีวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- สาธิตญา ภูทำนอง. (2558). *บทบาทของวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่นที่มีต่อโครงการแก้ไขปัญหาความยากจนตามแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง*. ขอนแก่น: วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- สุเมธ แก่นมณี. (2546). *การพัฒนายุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย*. ขอนแก่น: ภาควิชาเศรษฐศาสตร์ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- เสรี พิจิตรศิริ. (2558). *สัมภาษณ์*. รองคณบดีฝ่ายกิจการพิเศษ วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ. (2548). *หลักการทรงงานในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว*. กรุงเทพฯ: เซ็นจูรี.

การศึกษาผลการดำเนินงานโครงการส่งเสริมศักยภาพครอบครัวระดับตำบล กรณีศึกษา: ตำบลโนนยาง อำเภอหนองสูง  
จังหวัดมุกดาหาร

The Study on a Performance of a Project on Promoting the Potentiality of a Family at a Parish  
Level Case Study: Nonyang Sub-district, Nongsung District, Mukdahan Province

อนงค์ฤทธิ์ พรหมสอน (1) ดร.วีระกุล ชายผา (2)

(1) นักศึกษาปริญญาโท สาขาวิชาการบริหารการพัฒนา คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

(2) อาจารย์ สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

### บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพการณ์การดำเนินงานโครงการส่งเสริมศักยภาพครอบครัวระดับตำบล เพื่อศึกษาผลผลิตและผลลัพธ์ของการดำเนินงานโครงการส่งเสริมศักยภาพครอบครัวระดับตำบล และเพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาการดำเนินงานโครงการส่งเสริมศักยภาพครอบครัวระดับตำบล กลุ่มเป้าหมาย 2 กลุ่ม คือ คณะผู้บริหารโครงการส่งเสริมศักยภาพครอบครัวระดับตำบลจากศูนย์พัฒนาสังคม หน่วยที่ 42 จังหวัดมุกดาหาร และ คณะทำงานโครงการส่งเสริมศักยภาพครอบครัวระดับตำบลจังหวัดมุกดาหาร จำนวน 51 คน การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยใช้วิธีการสัมภาษณ์กลุ่มเพื่อรวบรวมข้อมูลนำมาวิเคราะห์แล้วอธิบายเชิงพรรณนาถึงปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย

ผลการวิจัยพบว่า โครงการมีวัตถุประสงค์ที่มีความชัดเจน พร้อมทั้งมีรูปแบบในการดำเนินงานโครงการที่ชัดเจน ผู้บริหารงานโครงการมีแนวคิดในการนำนโยบายสู่การปฏิบัติในลักษณะการดำเนินงานโครงการ เช่น การวางแผนงาน การจัดโครงสร้างองค์กร การควบคุมงาน การประสานงาน การบริหารงบประมาณ การรายงานผลการดำเนินงาน และการติดตามประเมินผล ผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานโครงการ ได้แก่ เป็นแหล่งเผยแพร่การให้ความรู้เกี่ยวกับครอบครัว เป็นศูนย์ให้คำปรึกษาแนะนำครอบครัวในชุมชน เป็นเวทีพัฒนาความรู้ความเข้าใจพ่อแม่ด้วยกระบวนการเรียนรู้ เป็นแกนกลางการประสานงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ศูนย์พัฒนาสังคม บ้านพักเด็กและครอบครัว และภาคีเครือข่าย แนวทางการพัฒนาการดำเนินงานโครงการ ได้แก่ ส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพของคณะกรรมการโครงการและองค์กรในชุมชนให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการพัฒนาศักยภาพครอบครัวในชุมชน ปรับปรุงโครงการเน้นการมีส่วนร่วมของสมาชิกโครงการมากขึ้นเพื่อส่งเสริมให้สมาชิกได้มีส่วนร่วมกับหน่วยงานภาครัฐมากขึ้น ปรับปรุงพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศของสมาชิกโครงการให้มีความชัดเจนมากขึ้น พัฒนารูปแบบกิจกรรมให้มีความหลากหลายมากขึ้น

**คำสำคัญ:** ผลการดำเนินงานโครงการ, ผลผลิต, ผลลัพธ์, แนวทางการพัฒนา

## Abstract

The objectives of this study were 1) to examine the operation of a project on promoting potentiality of a family at a parish level, 2) to examine the result of the operation, 3) to examine the development guidelines of the operation. The sample consisted of 51 people from the executive group of a project from social development center unit 42, Mukdahan province and a working group of a project from Mukdahan province. The qualitative research was applied by using group interview and the data collected was analysed. The results based on the objectives of the study were then described.

The results of the study were as follows

1) The project had clear objectives and operation pattern. The project executive planned to put ideas in action (e.g., planning, organizational structure, supervision, coordination, budget management, operation report)

2) Monitoring and Evaluation of a project showed the result of the operation (e.g., to be an information source about family, to be a consulting center for a family in a community, to be a cognitive development platform with learning process for parents, to be a coordinator between social development and human security and social development center, shelter for children and families and party network)

3) The development guidelines of the operation showed the promotion of project board and community organization to understand family development in a community, improvement of a project by emphasising on project members' participation with government agencies, development of information system and activity formats.

**Keyword:** Performance Project, Output, Outcome, Development Guidelines

## บทนำ

ปัจจุบันสังคมไทยมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วจากอิทธิพลของกระแสโลกาภิวัตน์ได้ส่งผลกระทบทำให้บริบทของสังคมไทยจากเดิมเป็นสังคมเกษตรกรรมเปลี่ยนแปลงเป็นสังคมอุตสาหกรรมที่มุ่งเน้นระบบทุนนิยมส่งผลกระทบทำให้บริบทของสังคมไทยมีการเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆหลายด้าน เช่น เศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยี วัฒนธรรม และค่านิยมของสังคมสมัยใหม่ เป็นต้น ซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อวิถีการดำรงชีวิตของสังคมไทยและสะท้อนสภาพของปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมไทย เช่น ปัญหาอาชญากรรม ปัญหายาเสพติด ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม ปัญหาครอบครัวการหย่าร้าง ปัญหาเด็กและเยาวชนตั้งครรภ์ก่อนวัยอันควร เป็นต้น

รัฐบาลจึงกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผน แผนงาน และโครงการพัฒนาในด้านต่างๆเพื่อการพัฒนาประเทศและแก้ไขปัญหาทางสังคมที่เข้ามาพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมทุนนิยม ซึ่งจะเห็นได้จากในสมัยอดีตจนถึงปัจจุบันรัฐบาลได้นำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาใช้ในการเป็นแนวทางขับเคลื่อนนโยบาย โดยหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งเป็นกลไกขับเคลื่อนในการดำเนินงานของภาครัฐในการสนองนโยบายดำเนินการพัฒนาตามแผนงานของรัฐที่ได้วางแผนไว้

สำนักพัฒนาสังคม กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เพื่อสนองนโยบายรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาของครอบครัวในสังคมจึงได้ริเริ่ม “โครงการส่งเสริมศักยภาพครอบครัวระดับตำบล” เพื่อเป็นศูนย์บริการให้คำปรึกษาแนะนำด้านครอบครัวและเพื่อเสริมสร้างความสัมพันธ์ในครอบครัวและการพัฒนาครอบครัวอย่างเป็นองค์รวมให้สามารถดำรงชีวิตภายใต้การเปลี่ยนแปลงของสังคม

ผู้วิจัยซึ่งทำงานเกี่ยวกับการพัฒนาสังคมมีความตระหนักถึงปัญหาของครอบครัวในสังคมไทยจึงมีความสนใจศึกษาผลการดำเนินงานโครงการส่งเสริมศักยภาพครอบครัวระดับตำบล เพื่อหาแนวทางการพัฒนาการดำเนินงานโครงการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อีกทั้งจะทำให้กลุ่มเป้าหมายที่เป็นครอบครัวในชุมชนได้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นและมีศักยภาพในการพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน ซึ่งผู้วิจัยได้ใช้แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารโครงการเพื่ออธิบายปรากฏการณ์ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ เช่น แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการบริหาร แนวคิดเกี่ยวกับการวางแผน แนวคิดเกี่ยวกับการกำกับติดตามประเมินผลโครงการ เป็นต้น

## คำถามวิจัย

จะมีแนวทางการพัฒนาการดำเนินงานโครงการส่งเสริมศักยภาพครอบครัวระดับตำบลเป็นอย่างไร

## วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพการณ์การดำเนินงานโครงการส่งเสริมศักยภาพครอบครัวระดับตำบล
2. เพื่อศึกษาผลผลิตและผลลัพธ์ของการดำเนินงานโครงการส่งเสริมศักยภาพครอบครัวระดับตำบล
3. เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาการดำเนินงานโครงการส่งเสริมศักยภาพครอบครัวระดับตำบล

## ขอบเขตการวิจัย

### ขอบเขตด้านเนื้อหา ประกอบด้วย

1. ศึกษาสภาพการณ์การดำเนินงานโครงการส่งเสริมศักยภาพครอบครัวระดับตำบล
2. ศึกษาผลผลิตและผลลัพธ์โครงการส่งเสริมศักยภาพครอบครัวระดับตำบล
3. ศึกษาแนวทางการพัฒนาการดำเนินงานโครงการส่งเสริมศักยภาพครอบครัวระดับตำบล

### ขอบเขตด้านพื้นที่ ประกอบด้วย

พื้นที่ในการศึกษารั้งนี้ คือ พื้นที่ชุมชนในอาณาเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลโนนยาง ตำบลโนนยาง อำเภอหนองสูง จังหวัดมุกดาหาร จำนวน 10 หมู่บ้าน และพื้นที่ในอาณาเขตเทศบาลตำบลบ้านเป่า ตำบลบ้านเป่า อำเภอหนองสูง จังหวัดมุกดาหาร จำนวน 6 หมู่บ้าน

### ขอบเขตด้านประชากรที่ศึกษา ประกอบด้วย

กลุ่มผู้บริหารจากศูนย์พัฒนาสังคม คือ ผู้อำนวยการศูนย์พัฒนาสังคม หัวหน้ากลุ่มพัฒนาสังคมและส่งเสริมสวัสดิการสังคม ครูฝึกอาชีพสงเคราะห์ ผู้จัดการรายกรณี

กลุ่มคณะทำงานโครงการ คือ นายกองตำบลการบริหารส่วนตำบล รองนายกองตำบลการบริหารส่วนตำบล นักวิชาการเกษตร นักพัฒนาชุมชน ผู้อำนวยการโรงเรียน ผู้อำนวยการโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำชุมชน

## เครื่องมือและวิธีการ

เครื่องมือที่ใช้เป็นแบบสัมภาษณ์กลุ่มซึ่งผู้วิจัยสร้างตามขั้นตอนการสร้างเครื่องมือ ดังนี้

1. ศึกษาหลักการแนวคิดทฤษฎีจากเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
2. กำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย
3. สร้างแบบสัมภาษณ์กลุ่มเพื่อการวิจัย โดยกำหนดประเด็นให้ครอบคลุมและตรงประเด็นตามกรอบแนวคิดในการวิจัยที่ได้กำหนดไว้
4. แบบสัมภาษณ์เสนออาจารย์ที่ปรึกษาและผู้เชี่ยวชาญ รับคำแนะนำเพื่อนำไปปรับปรุงรูปแบบและเนื้อหาให้ถูกต้องตรงตามวัตถุประสงค์ในการสัมภาษณ์กลุ่ม

## วิธีการวิจัย

ผู้วิจัยและนักวิจัยผู้ช่วยได้ดำเนินการจัดเตรียมข้อมูลเนื้อหาและจัดทำหนังสือประสานงานกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ โดยใช้กระบวนการสัมภาษณ์กลุ่มตามวันและเวลาที่กำหนดไว้แบ่งกลุ่มสัมภาษณ์เป็น 2 กลุ่ม

### การเก็บรวบรวมข้อมูล

1. จัดทำหนังสือราชการ ประสานไปยังศูนย์พัฒนาสังคม องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลตำบล โรงเรียน โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ผู้นำชุมชนและผู้ที่เกี่ยวข้องโครงการส่งเสริมศักยภาพครอบครัวระดับตำบล
2. ดำเนินการสัมภาษณ์กลุ่ม จากกลุ่มตัวอย่างตามพื้นที่เป้าหมายในการศึกษา จำนวน 2 แห่ง คือ ตำบลบ้านเป้า อำเภอนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์ และตำบลโนนยาง อำเภอนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์ ดำเนินการในเดือนกุมภาพันธ์ 2558
3. นำข้อมูลมาวิเคราะห์ประมวลผลเชิงคุณภาพจากการสนทนากลุ่มแล้วนำไปสรุปเนื้อหาของข้อมูล
4. จัดเสนอร่างผลการวิเคราะห์ข้อมูลส่งให้อาจารย์ที่ปรึกษาและจัดส่งให้กลุ่มตัวอย่างได้ให้ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมแล้วจึงนำมาสรุปเสนอ

### การวิเคราะห์ข้อมูล

รวบรวมข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์กลุ่มในส่วนของการจัดบันทึกและการถอดเทปจากการบันทึกในการสนทนากลุ่มของพื้นที่เป้าหมายมาวิเคราะห์แล้วสรุปตามประเด็นของวัตถุประสงค์การวิจัยที่ผู้วิจัยศึกษา และนำข้อมูลในแต่ละพื้นที่มาเปรียบเทียบความแตกต่างที่เกี่ยวกับการดำเนินงานโครงการส่งเสริมศักยภาพครอบครัวระดับตำบล แล้วเขียนบรรยายในแต่ละพื้นที่เพื่อส่งให้อาจารย์ที่ปรึกษาตรวจสอบ แล้วสรุปผลการวิจัย อภิปรายผลเชื่อมโยงเกี่ยวกับแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องซึ่งมีความสอดคล้องหรือขัดแย้งกับแนวคิดทฤษฎี และผลการวิจัยของผู้อื่นเป็นอย่างไร

### ผลการวิจัย

ในการศึกษานี้ผู้เข้าร่วมให้สัมภาษณ์ 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มผู้บริหารจากศูนย์พัฒนาสังคม คือ ผู้อำนวยการศูนย์พัฒนาสังคม หัวหน้ากลุ่มพัฒนาสังคมและส่งเสริมสวัสดิการสังคม ครูฝึกอาชีพสงเคราะห์ ผู้จัดการรายกรณี กลุ่มคณะทำงานโครงการ คือ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล นักวิชาการเกษตร นักพัฒนาชุมชน ผู้อำนวยการโรงเรียน ผู้อำนวยการโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำชุมชน มีรายละเอียดดังนี้

1. สภาพการณ์ในการบริหารโครงการส่งเสริมศักยภาพครอบครัวระดับตำบลจังหวัดบุรีรัมย์ ในส่วนของการวางแผนงานโครงการ ได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการและเป้าหมายของโครงการชัดเจน มีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ในองค์การเพื่อเป็นผู้ขับเคลื่อนงานโครงการและประสานงานระหว่างหน่วยงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชนและภาคีเครือข่ายในชุมชน ในส่วนของของกิจกรรมเพื่อพัฒนาศักยภาพครอบครัวในชุมชนมีการแตกออกเป็นงานกิจกรรมย่อยๆ ในส่วนของแผนงานการจัดองค์การในการบริหารโครงการได้มอบหมายหัวหน้ากลุ่มพัฒนาสังคมและส่งเสริมสวัสดิการสังคมเป็นผู้รับผิดชอบโครงการและเจ้าหน้าที่ผู้จัดการรายกรณี 2 คนเป็นผู้ช่วยงานของโครงการ ในส่วนตารางเวลางานให้ดำเนินงานโครงการตามกรอบระยะเวลาของปีงบประมาณโครงการ

โดยรูปแบบในการดำเนินการจะมุ่งเน้นการใช้แนวทาง “สายใยรักแห่งครอบครัว” มี 5 แนวทางตามพระราชดำริ ได้แก่ 1) การเลี้ยงลูกด้วยนมแม่และสูxonามัยในครัวเรือน 2) เสริมสร้างครอบครัวอบอุ่น 3) พัฒนาอาชีพตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง 4) สรรสร้างการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดี 5) ส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต การจัดโครงสร้างองค์กรโดยจัดให้มีคณะทำงานโครงการในพื้นที่ แบ่งงานตามบทบาทหน้าที่ของแต่ละบุคคล เช่น ประธานคณะทำงาน รองประธาน เลขานุการ

คณะทำงาน เป็นต้น การควบคุมโครงการมีการให้เจ้าหน้าที่โครงการที่อยู่ในพื้นที่ชุมชนเข้าไปตรวจสอบงานแต่ละกิจกรรมมีความก้าวหน้าทุกอาทิตย์และรายงานผู้บังคับบัญชาต่อไป มีการประสานงาน 2 แบบ คือ การประสานงานแบบเป็นทางการ และการประสานงานแบบไม่เป็นทางการ ได้มีการแบ่งงบประมาณของโครงการออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ งบดำเนินงาน และ งบจ้างบุคลากร

2. ผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานโครงการส่งเสริมศักยภาพครอบครัวระดับตำบลจังหวัดมุกดาหาร ในส่วนของผลผลิตจากโครงการ ได้แก่ มีคณะทำงานโครงการอยู่ในพื้นที่ชุมชน มีแนวทางในการดำเนินโครงการเพื่อนำมาเป็นแบบอย่างในการดำเนินงานกิจกรรมด้านการพัฒนาศักยภาพครอบครัว มีจำนวนเครือข่ายในชุมชนมากขึ้น ผู้นำชุมชนมีทักษะในการให้คำแนะนำปรึกษาเกี่ยวกับปัญหาครอบครัวมากขึ้น เกิดการประสานงานระหว่างพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ศูนย์พัฒนาสังคม บ้านพักเด็กและครอบครัว ศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน และภาคีเครือข่าย ในส่วนของผลลัพธ์จากโครงการ ได้แก่ สมาชิกโครงการสามารถเข้าถึงแหล่งของข้อมูลเกี่ยวกับครอบครัวมากขึ้น สมาชิกโครงการได้มีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของสมาชิกครอบครัว ชุมชนได้มีส่วนร่วมในการดำเนินงานโครงการและตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาครอบครัวมากขึ้น เกิดความร่วมมือของกลุ่มต่างๆในชุมชนและมีเครือข่ายในการดำเนินงานด้านพัฒนาสังคมมากขึ้น

3. แนวทางการพัฒนาการดำเนินงานโครงการส่งเสริมศักยภาพครอบครัวระดับตำบลจังหวัดมุกดาหาร ควรให้คนในพื้นที่เริ่มมีการทบทวนบทเรียนที่ผ่านมาในการดำเนินงานโครงการคลินิกครอบครัว สรุปบทเรียนที่เป็นเชิงรูปธรรม พร้อมทั้งจัดทำรายงานนำเสนอกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เพื่อให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้เสนอแนะความคิดเห็นการบริหารโครงการร่วมกัน ซึ่งจะส่งผลทำให้โครงการมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เช่น การจัดประชุมประจำเดือน การประชุมเพื่อถอดบทเรียน การจัดเวทีประชาคมทุก 3 เดือนในการรับฟังความคิดเห็นของคนในชุมชน เป็นต้น เน้นการประชาสัมพันธ์โครงการคลินิกครอบครัวให้ชุมชนได้รับรู้และช่องทางการช่วยเหลือจัดทำสื่อสิ่งพิมพ์เพื่อที่จะสะท้อนปัญหาและสร้างความตระหนักให้กับชุมชน เช่น แผ่นพับ โปสเตอร์ ป้ายไวเนล เติมนรงค์ เสียงตามสาย เป็นต้น จัดให้มีการอบรมให้ความรู้ในด้านบทบาทหน้าที่และสิทธิตามหลักกฎหมายประชาชนเพื่อที่จะทำให้คนในชุมชนมีพื้นฐานความเข้าใจในกฎหมายและหน้าที่ของตนเองมากขึ้น อีกทั้งสิทธิที่จะได้รับการช่วยเหลือจากหน่วยงานภาครัฐมีอะไรบ้างและช่องทางการติดต่อประสานทางหน่วยงานราชการมีขั้นตอนทำอย่างไร มีการส่งเสริมการพัฒนาบุคลากรในการดำเนินงานให้มีการพัฒนาศักยภาพมากยิ่งขึ้น เช่น การจัดฝึกอบรมอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุ ผู้พิการ ผู้ประสบปัญหาทางสังคม เพื่อที่คนในชุมชนจะได้เพิ่มศักยภาพในการช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาทางสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีการติดตามผลจากการดำเนินงานโครงการคลินิกครอบครัวแล้วนำผลลัพธ์ที่ได้มาปรับปรุงการให้บริการกลุ่มเป้าหมายต่อไป ควรส่งเสริมกลุ่มคนในชุมชนที่จะสร้างครอบครัว หรือคู่ชีวิตใหม่ ซึ่งกลุ่มคนเหล่านี้ในชุมชนยังไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควรเพราะคนในชุมชนมองเป็นเรื่องส่วนตัว แต่ถ้าหากกลุ่มคนเหล่านี้ไม่ได้รับเหลียวอาจส่งผลกระทบต่อชุมชนและสังคมได้ เช่น ปัญหาการตั้งครกรไม่พร้อมในวัยรุ่น ควรที่จะผลักดันการพัฒนาให้ความรู้คนเหล่านี้ตามหลักการโครงการคลินิกครอบครัว และวางแผนแนวทางในการพัฒนาและส่งเสริมให้คู่ชีวิตใหม่มีศักยภาพมากขึ้น

ตารางที่ 1: ผลการวิจัยเกี่ยวกับสภาพการณ์โครงการ,ผลผลิตและผลลัพธ์โครงการ,แนวทางการพัฒนาโครงการ

ด้าน	โครงการส่งเสริมศักยภาพครอบครัวระดับตำบลจังหวัดมุกดาหาร
สภาพการณ์	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ด้านการวางแผนงาน มีการวางแผนงานให้มีความสอดคล้องตามวัตถุประสงค์ของโครงการ</li> <li>- ด้านการดำเนินงาน มีการคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายจากสภาพปัญหา 7 ด้าน โดยใช้แนวทางตามพระราชดำริ สายใยรักแห่งครอบครัว ในการดำเนินงานโครงการ</li> <li>- ด้านการจัดโครงสร้างองค์กร มีการจัดคณะทำงานโครงการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เป้าหมาย</li> </ul>



ด้าน	โครงการส่งเสริมศักยภาพครอบครัวระดับตำบลจังหวัดมุกดาหาร
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ด้านการติดตามประเมินผล มีการจัดประชุมคณะทำงานโครงการเพื่อถอดบทเรียนในการดำเนินงาน</li> </ul>
ผลผลิตและผลลัพธ์ ผลผลิต ได้แก่	<ul style="list-style-type: none"> <li>- มีแนวทางในการดำเนินโครงการเพื่อนำมาเป็นแบบอย่าง</li> <li>- มีคณะทำงานโครงการอยู่ในพื้นที่ชุมชน</li> <li>- มีจำนวนเครือข่ายในชุมชนมากขึ้น</li> <li>- ผู้นำชุมชนมีทักษะในการให้คำแนะนำปรึกษาเกี่ยวกับปัญหาครอบครัวมากขึ้น</li> <li>ผลลัพธ์ ได้แก่               <ul style="list-style-type: none"> <li>- สมาชิกโครงการสามารถเข้าถึงแหล่งของข้อมูลเกี่ยวกับครอบครัว</li> <li>- สมาชิกโครงการได้มีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของครอบครัว</li> </ul> </li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ด้านการวางแผนงาน มีการวางแผนงานให้มีความสอดคล้องตามวัตถุประสงค์ของโครงการ</li> <li>- ด้านการดำเนินงาน มีการคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายจากสภาพปัญหา 7 ด้าน โดยใช้แนวทางตามพระราชดำรัส สายใยรักแห่งครอบครัว ในการดำเนินงานโครงการ</li> <li>- ด้านการจัดโครงสร้างองค์กร มีการจัดคณะทำงานโครงการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เป้าหมาย</li> <li>- ด้านการติดตามประเมินผล มีการจัดประชุมคณะทำงานโครงการเพื่อถอดบทเรียนในการดำเนินงาน</li> </ul>
ผลผลิตและผลลัพธ์	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ชุมชนได้มีส่วนร่วมในการดำเนินงานโครงการและตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาครอบครัว</li> <li>- เกิดความร่วมมือของกลุ่มต่างๆในชุมชนและมีเครือข่ายในการดำเนินงานด้านพัฒนาสังคม</li> </ul>
แนวทางการพัฒนา	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ให้คนในพื้นที่เริ่มมีการทบทวนบทเรียนที่ผ่านมาในการดำเนินงานโครงการ</li> <li>- เน้นการประชาสัมพันธ์โครงการให้ชุมชนได้รับรู้และช่องทางการช่วยเหลือจัดทำสื่อสิ่งพิมพ์ เช่น แผ่นพับ โปสเตอร์ ป้ายไว้นิล เติมนรณรงค์ เสียงตามสาย เป็นต้น</li> <li>- จัดให้มีการอบรมให้ความรู้ในด้านบทบาทหน้าที่และสิทธิตามหลักกฎหมายประชาชน</li> <li>- ส่งเสริมการพัฒนาบุคลากรในการดำเนินงานให้มีการพัฒนาศักยภาพมากยิ่งขึ้น เช่น การจัดฝึกอบรมอาสาสมัครและผู้สูงอายุ ผู้พิการ ผู้ประสบปัญหาทางสังคม</li> <li>- ส่งเสริมศักยภาพกลุ่มคนในชุมชนที่จะสร้างครอบครัว หรือ คู่ชีวิตใหม่</li> <li>- พัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศของสมาชิกโครงการให้มีความชัดเจนมากขึ้น</li> <li>- พัฒนารูปแบบกิจกรรมให้มีความหลากหลายมากขึ้น</li> </ul>

### อภิปรายผล

จากผลการวิจัย พบว่า โครงการส่งเสริมศักยภาพครอบครัวระดับตำบลจังหวัดมุกดาหาร มีความสอดคล้องกับแนวคิดริตนา สายคณิต กล่าวคือ เป็นลักษณะของการบริหารโครงการออกเป็น 3 ระยะได้แก่ การบริหารโครงการแบบเฉพาะกิจเป็นการตั้งคณะทำงานขึ้นมาเฉพาะกิจให้ทำโครงการใดโครงการหนึ่งอาจเป็นโครงการที่ต้องผลงานหรือต้องควบคุมการทำงานให้เสร็จ การบริหารโครงการอย่างมีแบบแผน เป็นระยะที่ต้องให้ความสนใจต้องฝึกอบรมให้รู้แนวคิดวิธีการปฏิบัติงานและในการทำโครงการผู้บริหารยังไม่มีบทบาทในการบริหารจัดการมากนัก การบริหารโครงการอย่างเต็มรูปแบบ เป็นระยะ

การบริหารโครงการขององค์การที่ขับเคลื่อนด้วยโครงการ ผู้บริหารระดับสูงขององค์การจะต้องมีบทบาทสำคัญในการกำหนดกลยุทธ์ขององค์การ จัดลำดับความสำคัญให้สอดคล้องกับแผนกลยุทธ์ที่มีระบบติดตาม ประเมินผล ตรวจสอบโครงการ มีระบบเพิ่มแรงจูงใจให้ผู้บริหารโครงการและผู้ร่วมทีมงานทุ่มเทความพยายามให้กับโครงการอย่างเต็มที่ (รัตนา สายคณิต, 2547) อีกทั้งในด้านกระบวนการบริหารโครงการส่งเสริมศักยภาพครอบครัวระดับตำบลจังหวัดมุกดาหาร มีความสอดคล้องกับแนวคิดของมยุรี อนุมานราชธน กล่าวคือ กระบวนการบริหารโครงการประกอบด้วย 3 องค์ประกอบ คือ วัตถุประสงค์ของโครงการ กระบวนการบริหาร และระดับการบริหารพื้นฐาน ซึ่งวัตถุประสงค์ของโครงการเป็นผลลัพธ์ที่คาดหวังจะเกิดขึ้นเมื่อการดำเนินงานโครงการเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ด้านใดด้านหนึ่งใน 5 ด้าน ได้แก่ ด้านขอบเขต ด้านองค์การ ด้านคุณภาพ ด้านต้นทุนหรือด้านเวลา กระบวนการบริหารในการบรรลุวัตถุประสงค์แต่ละด้านของโครงการกระบวนการบริหารที่นำมาใช้ต้องสอดคล้องกับโครงการที่มีลักษณะชั่วคราว ระดับการบริหารพื้นฐานโครงการหนึ่งๆในองค์การเกี่ยวข้องกับบทบาทและความรับผิดชอบของผู้บริหารระดับต่างๆ ระดับ คือ ระดับบูรณาการ ระดับกลยุทธ์ และระดับยุทธวิธี (มยุรี อนุมานราชธน, 2546)

### สรุปผลการวิจัย

สภาพการณ์ของการบริหารโครงการส่งเสริมศักยภาพครอบครัวระดับตำบลจังหวัดมุกดาหาร มีการวางแผนงานให้มีความสอดคล้องตามวัตถุประสงค์โครงการ คือ 1) เป็นแหล่งเผยแพร่และเสริมความรู้เกี่ยวกับครอบครัวและพัฒนาการเด็กทุกช่วงวัยในชุมชน 2) เป็นศูนย์บริการให้คำปรึกษาแนะนำด้านครอบครัวและบริการเพื่อเสริมสร้างความสัมพันธ์ในครอบครัวและการพัฒนาสมาชิกครอบครัวอย่างเป็นองค์รวม 3) เพื่อสร้างเวทีพัฒนาความรู้ ความเข้าใจของพ่อแม่กลุ่มต่างๆในพื้นที่ระดับตำบลด้วยกระบวนการเรียนรู้แบบมีส่วนร่วม 4) เพื่อเป็นแกนกลางในการประสานดำเนินงาน ระหว่างสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด ศูนย์พัฒนาสังคม บ้านพักเด็กและครอบครัว ศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชนและภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ของสมาชิกครอบครัวและคนในชุมชน ในส่วนการบริหารวางแผนงานงบประมาณ มีการแบ่งงบประมาณในการบริหารงานโครงการ 2 ส่วน ได้แก่ 1) ค่าจ้างเหมาเจ้าหน้าที่ผู้จัดการรายกรณี 2) งบประมาณการทำกิจกรรม

มีการร่วมดำเนินการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคีเครือข่าย ในส่วนวิธีการจัดโครงสร้างองค์กรในการดำเนินงานโครงการ กล่าวคือ มีการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการผู้จัดการรายกรณี(Case manager) เพื่อซักซ้อมการดำเนินงานคลินิกครอบครัว มีการจัดเวทีตำบลเพื่อค้นหาครอบครัวเป้าหมาย เตรียมเก็บข้อมูลครัวเรือนเป้าหมาย โดยใช้การวิเคราะห์ข้อมูลจากข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) คือ ข้อมูลในระดับครัวเรือนที่แสดงถึงความจำเป็นของคนในครัวเรือนด้านต่างๆเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตของประชาชนและข้อมูล กชช. 2 ค เป็นข้อมูลที่แสดงให้เห็นสภาพปัญหาของหมู่บ้าน ได้แก่ โครงสร้างพื้นฐาน สภาพทางเศรษฐกิจ สุขภาพอนามัย การศึกษา การมีส่วนร่วมและความเข้มแข็งของชุมชน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และสรุปตามแบบฟอร์มของหน่วยงานกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

ผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานโครงการส่งเสริมศักยภาพครอบครัวระดับตำบลจังหวัดมุกดาหาร โครงการสามารถเป็นแหล่งเผยแพร่การให้ความรู้เกี่ยวกับครอบครัว ซึ่งลักษณะจะเป็นการมุ่งเน้นการจัดกิจกรรมส่งเสริมศักยภาพครอบครัวในชุมชนให้ตระหนักถึงปัญหาความรุนแรงในครอบครัวพร้อมทั้งให้สมาชิกที่ร่วมกิจกรรมได้มีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมเกี่ยวกับครอบครัว เช่น การให้ครอบครัวที่เป็นแบบอย่างที่ดีในชุมชนมาให้คำแนะนำการใช้ชีวิตร่วมกันของครอบครัวให้มีความสุขและอบอุ่น เป็นผู้ขับเคลื่อนการให้คำแนะนำคนในชุมชนและให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับครอบครัวที่ประสบปัญหาในชุมชน ผู้ที่เข้าร่วมกิจกรรม มีความรู้ความเข้าใจสามารถนำไปถ่ายทอดให้บุตรหลานมีความเข้าใจในบทบาท

หน้าที่ของตนเองมากขึ้น เกิดเป็นแกนกลางในการดำเนินงานและการประสานงานระหว่างผู้บริหารหน่วยงานรัฐ เจ้าหน้าที่ และภาคีเครือข่ายในพื้นที่เป็นการสร้างเครือข่ายในการดำเนินงานร่วมกัน ร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ เพื่อพัฒนาและส่งเสริมให้ครอบครัวในชุมชน

แนวทางการพัฒนาการดำเนินงานโครงการส่งเสริมศักยภาพครอบครัวระดับตำบลจังหวัดมุกดาหาร ส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพของคณะกรรมการโครงการและองค์กรในชุมชน ให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการพัฒนาศักยภาพครอบครัวในชุมชนบนพื้นฐานบริบทของสภาพของปัญหาทางสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยใหม่ ปรับปรุงโครงการเน้นการมีส่วนร่วมของสมาชิกโครงการเพื่อส่งเสริมให้สมาชิกได้มีส่วนร่วมกับหน่วยงานภาครัฐมากขึ้น พัฒนารูปแบบกิจกรรมให้มีความหลากหลายมากขึ้นเพื่อให้สมาชิกโครงการมีสัมพันธภาพที่ดีในครอบครัว

### เอกสารอ้างอิง

- Chitsawat Vijitwongwan. (2552). *Public participation in the development plan of sub-district administrative organizations as perceived by the chief of sub-district administrative organizations and communities in Khon Kaen*. Khon Kaen: Master Thesis in Development Administration, Khon Kaen University.
- Kittiya Saisillapee. (2548). *Factors affecting achivement to the management of primary care unit in nakhon phanom province*. Khon Kaen: Master Thesis in Development Administration, Khon Kaen University.
- Kitpapin Srithaneer. (2555). *Knowledge Management for Community Health*. Khon Kaen: Doctoral Dissertation in Development Science, Khon Kaen University.
- Mayuree Anumanrajadhon. (2543) *Project Management*. Chiang Mai: Chiang Mai University Press.
- Ratnana Saikanit. (2547). *Project Management: The way to success*. Bangkok: Chulalongkorn University.
- Raymoul Nansupawat. (2547). *Health Promotion Development Model among Health Promoting Hospitals*. Khon Kaen: Doctoral Dissertation in Development Science, Khon Kaen University.
- Someang Thongnum. (2549). *Adminitratve Process of Board Commission to Multiple One Tambon One Product Project which is successful in Khon Kaen Province*. Khon Kaen: Master Thesis in Development Administration, Khon Kaen University.
- Yaowapa Tengkiw. (2552). *Administrative factors and administrative process affecting core competency of chiefs at health center in Khon Kaen Province*. Khon Kaen: Master Thesis in Development Administration, Khon Kaen University.

## ข้อถกเถียงว่าด้วยการเมืองกับการบริหารเพื่อตอกย้ำกระบวนทัศน์

### The Political Context of Public Administration in Perspective

บัญชา พุดมิวนากุล

นักศึกษาระดับปริญญาเอก สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

bbhutwanakul@yahoo.com

#### บทคัดย่อ

ภายใต้บริบทของคำว่า “การเมืองการบริหาร” มีการถกเถียงกันในประเด็นที่ว่าการเมืองและการบริหารจะแยกจากกันได้หรือไม่ นับแต่การเสนอบทความเรื่อง “The Study of Administration” ของ Woodrow Wilson จนถึงปัจจุบัน จากปรากฏการณ์เชิงประจักษ์ที่ผ่านมาสนับสนุนการลงความเห็นของบทความนี้ว่า การเมืองและการบริหารไม่สามารถแยกจากกันได้ เนื่องจากในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะนั้น ฝ่ายการเมืองที่ถืออำนาจบริหารจะเป็นผู้กำหนดโดยนิตินัย แต่ในทางพฤตินัยนั้น สารสนเทศ และข้อมูลรายละเอียดต่างๆ กลับได้รับการสนับสนุนจากข้าราชการประจำเป็นส่วนใหญ่ ด้วยเหตุนี้อาจลงความเห็นได้ว่า ทั้งสองฝ่ายจึงมีส่วนเป็นผู้กำหนดนโยบายสาธารณะโดยปริยาย จึงกล่าวได้ว่า การเมืองไม่สามารถแยกออกจากการบริหารได้

**คำสำคัญ:** การเมือง การบริหาร

#### Abstract

Within the context of the word “polity”, there have widely been strong controversies, over a long period, that could politics and administration be separated from each other?; since Woodrow Wilson’s article entitled “The study of administration” has been proposed - until now a days. Remarkably, the conclusions of this article has been supported by empirical phenomena, however. Accordingly, politics could not be separated from administering, and vice ver sa. In legal point of view, say, though the governments who hold executive power, and, relatively, have rights to initiate and formulate their own public policies; various detailed information and/or data have nearly almost been supported from civil servants, in practice. It may thus be concluded that both of them take the same participatory responsibility for simply creating such public policies. Certainly, politics and administration could not therefore be separated, inevitably.

**Keyword:** Politics, Administration

## บทนำ

สังคมมนุษย์เริ่มต้นจากการอยู่รวมกันเป็นกลุ่มก้อนเล็กๆ ค่อยพัฒนาเป็นชุมชนใหญ่ มีการจัดการชุมชนเพื่อความอยู่รอดแห่งการดำรงชีวิต อันเกี่ยวข้องกับ “การเมืองและการบริหาร” จึงเป็นมิติของปรัชญาแห่งการสร้างสรรค์ (Creative of Philosophy) ในการสร้างอารยธรรมของตัวเองและโลก จะเห็นว่า สังคมชาวกรีกได้เป็นผู้ก่อกำเนิดการตั้งคำถามในข้อสงสัย การแสวงหาความรู้ความจริงที่ปรากฏในงานที่ชื่อว่า “Politics” เขียนโดยอริสโตเติล (Aristotle) นักปราชญ์ผู้มีชื่อของโลกที่ได้กล่าวว่า “มนุษย์เป็นสัตว์สังคม” เพื่ออธิบายถึงความจำเป็นในการบริหารจัดการสังคมให้สงบสุข ซึ่งคำว่า การเมือง “Politics” คือ กระบวนการและวิธีการที่จะนำไปสู่การตัดสินใจของกลุ่มคน คำนี้มักจะถูกนำไปประยุกต์ใช้กับรัฐ หรือศาสตร์ที่ว่าด้วยอำนาจ ซึ่งก็คือ “การเมือง” นั่นเอง ในที่นี้ผู้เขียนมองว่า การเมืองเป็นเรื่องของการจัดสรรปันส่วนในทรัพยากรซึ่งกันและกัน อันสอดคล้องกับทัศนะของเดวิด อีสตัน (David Easton, 1986) ส่วนการบริหารนั้นจึงเป็นเทคนิคในการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบที่เปี่ยมด้วยความชอบธรรมที่สังคมมนุษย์ได้ร่วมกันสร้างขึ้น และเป็นการแบ่งชั้นระดับของการควบคุมสังคม เพื่อให้สมาชิกพึงรับรู้ในสิทธิ และหน้าที่ ตลอดจนความรับผิดชอบที่เกิดขึ้น ซึ่งบทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อทำความเข้าใจข้อถกเถียงในเรื่องการเมืองการบริหาร โดยมีประเด็นหัวข้อดังนี้ 1. แนวคิดการเมืองการบริหาร 2. นักวิชาการบริหารรัฐกิจ (กลุ่มสนับสนุนและกลุ่มวิพากษ์) 3. บทวิเคราะห์ และ 4. บทสรุป

### 1. แนวคิดการเมืองและการบริหาร

การศึกษาการเมืองกับการบริหารเป็นเรื่องที่มีการถกเถียงกัน ในวิธีการ การนิยาม และมิติการนำไปใช้ที่ยังไม่มีข้อสรุป แต่ก็มีนิยามที่เหมือนและแตกต่างกัน แต่ก็ได้รับการยอมรับกันแล้วในระดับหนึ่ง สำหรับการเมือง (Politics) หรือรัฐศาสตร์ (Political Science) เป็นการจัดการองค์การทางการเมืองหรือศาสตร์ที่ว่าด้วยรัฐโดยมีนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

Aristotle บิดาแห่งรัฐศาสตร์ได้นิยามการเมืองว่า การใช้อำนาจหน้าที่เพื่อสาธารณประโยชน์ และมนุษย์เป็นสัตว์การเมืองที่ต้องอยู่รวมกัน

สำหรับ Max Weber นักสังคมวิทยาองค์การชาวเยอรมันได้กล่าวถึงการเมืองว่า เป็นกิจกรรมหรือแนวทางของรัฐ การต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจ เพื่อแบ่งสรรอำนาจหน้าที่ระหว่างบุคคลภายในรัฐ

Niccolo Machiavelli บิดาแห่งปรัชญาการเมืองสมัยใหม่ชาวอิตาลีกล่าวถึงการเมืองว่า เป็นการต่อสู้เพื่อแสวงหาอำนาจและการใช้อำนาจอย่างมีศิลปะ (สุพจน์ บุญวิเศษ, 2537) ผู้ที่คิดจะเป็นผู้ปกครองควรมีลักษณะของความเป็นผู้นำในสองแบบ กล่าวคือ ความจำเป็นต้องใช้เล่ห์เหลี่ยมสองด้านของพละกำลังดัง “สิงโต” และกำลังใจอย่างฉลาดเหมือนดัง “สุนัขจิ้งจอก”

ในขณะที่ Harold Lasswell นักวิชาการชาวอเมริกันที่สำคัญอีกคนหนึ่งกล่าว “การเมืองเป็นเรื่องของผู้มีอิทธิพลใช้อิทธิพล และนักรัฐศาสตร์สมัยใหม่อย่าง David Easton ที่กล่าวในงานของตนเองที่ชื่อการเมืองเชิงระบบ “System Theory” มองว่า การเมืองเป็นเรื่องการใช้อำนาจหน้าที่ในการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าในสังคม (อาณนัท อภาภิรม, 2528)

อาจกล่าวได้ว่า การเมืองจึงเกี่ยวข้องกับบุคคลหรือกลุ่มบุคคล โดยการเมืองนั้นเป็นเรื่องของการใช้อำนาจในการเข้ามาช่วงชิงทรัพยากรเชิงคุณค่าเพื่อจะสร้างความชอบธรรม โดยผ่านการสร้างรูปแบบที่ให้คนส่วนใหญ่ยอมรับ หรือถือเป็นการสร้างหลักการปฏิบัติร่วมกันในสังคม

ในส่วนของการบริหาร (Administration) คือ การดำเนินการวางแผน การจัดองค์การ หรือการบริหารภาครัฐ (Public Administration) ในภาษาอังกฤษใช้ตัวพิมพ์ตัวใหญ่และตัวเล็ก โดยที่ตัวพิมพ์ใหญ่ PA เป็นสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ เป็นศาสตร์การบริหารงานภาครัฐ ศาสตร์แห่งการบริหารที่อยู่ในแขนงหนึ่งในวิชาการด้านสังคมศาสตร์ และตัวพิมพ์ตัวเล็ก p.a. เป็นเพียงกิจการภาครัฐ หรือกิจกรรม โครงการ นโยบาย การดำเนินงานของรัฐ เมื่อทราบความหมายเบื้องต้นของการเมืองกับการบริหารในข้างต้น ในขณะที่เดียวกันข้อถกเถียงเชิงวิชาการ จึงสะท้อนการตั้งคำถามเชิงปรัชญาเพื่อค้นหาคำตอบ อันจะเห็นว่าทัศนะของนักวิชาการบริหารหรือนักปรัชญาทางสังคมศาสตร์ คำว่า “ศาสตร์”(Science) จะมีความเห็นที่แตกต่างกันด้วยกระบวนทัศน์ (Paradigm) และวิธีวิทยา (Methodology) หรือกระบวนกรหาความรู้ทางปรัชญาเพื่อได้ “องค์ความรู้” โดยเฉพาะข้อถกเถียงถึงระเบียบวิธีวิทยาในการได้มาซึ่งทฤษฎีความรู้ ซึ่งเราอาจเรียกได้ว่า เป็นสงคราม ที่นักสังคมศาสตร์บางกลุ่มมองว่าต้องได้มาโดยวิทยาศาสตร์อย่างเคร่งครัด การเข้าใจทฤษฎีต้องผ่านการพรรณนาและอธิบายการกระทำของสังคมมนุษย์ เพื่อพยากรณ์ปรากฏการณ์เหล่านั้นไปสู่ความจริงในอนาคต เช่น กลุ่มประจักษ์นิยม กลุ่มพฤติกรรมนิยม หรือกลุ่มปฏิฐานนิยม เป็นต้น (สถิต วงศ์สุวรรณ, 2540:70) ในขณะที่นักวิชาสังคมศาสตร์อีกกลุ่มหนึ่งอาจเห็นแตกต่างหรือไม่เคร่งครัดในวิธีวิทยา แต่พยายามทำความเข้าใจบริบททางสังคมให้มากที่สุด เช่น กลุ่มโพลีโตเดิร์นนิยม หรือกลุ่มที่มองวิธีการหาความรู้แบบ คันรากแห่ง (Hermeneutics) หรือการตีความ (Interpretation) ในวิธีการที่หลากหลาย

แม้กระนั้นก็ตาม แนวความคิดทางการเมืองและการบริหารแล้ว หากสะท้อนในตัวของมันเองว่า กระบวนการทางการเมืองจะไม่อาจปฏิเสธการบริหารได้เลย ไม่ว่าจะเป็นภาคปฏิบัติ เทคนิค และวิธีการในการทำงาน ซึ่งเมื่อ Wilson ได้จุดประเด็นการแบ่งแยกการเมืองการบริหารดังกล่าวจึงนำไปสู่การวิพากษ์วิจารณ์ จนสามารถหลุดออกมาเป็นศาสตร์หรือวิชาการอีกแขนงหนึ่งในที่สุด ซึ่งอย่างไรก็ตามจนถึงปัจจุบัน ในการบริหารภาครัฐหรือวิชาการบริหารรัฐกิจกำลังเข้าหาจุดศูนย์กลางเพื่อสร้างความเป็นศาสตร์ที่เป็นตัวของตัวเอง แต่การบริหารรัฐกิจยังคงต้องสะสมองค์ความรู้ในหลากหลายสาขาที่เป็นลักษณะสหวิทยาการ จึงเป็นทั้งจุดแข็งและจุดอ่อนในตัว ซึ่งนั่นก็แสดงความเป็นธรรมชาติเชิงปรัชญาของการแสวงหาความรู้ในโลกที่เปลี่ยนแปลง จะเห็นได้ว่า ปัจจุบันศาสตร์ที่มานั้นในเรื่องขององค์ความรู้ที่หลากหลายกลายเป็นที่น่าสนใจมากยิ่งขึ้น เพราะต้องการบูรณาการความรู้เพื่อพัฒนาสังคม และคุณภาพชีวิตที่เป็นองค์รวม จุดเน้นที่เด่นของการบริหารรัฐกิจคือ การบริการสาธารณะหรือเน้นภาคประชาชนในการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ ดังนั้น การบริหารรัฐกิจจึงเกิดขึ้นมาจากความพยายามของนักวิชาการในการสร้างเอกลักษณ์ ในขอบข่ายการศึกษาที่ครอบคลุมหลากหลายสาขาวิชา (Waldo, 1965)

## 2. ข้อวิพากษ์ “การเมืองการบริหาร”

### 2.1 กลุ่มการเมืองกับการบริหารแยกออกจากกัน

กลุ่มนักวิชาการที่เสนอการเมืองกับการบริหารแยกออกจากกัน เช่น Woodrow Wilson, Frank J. Goodnow (1900, pp. 10 - 11) Leonard D. White (Leonard D. White, 1936, pp. 22) และ William F. Willoughby (William F. Willoughby, 1927) สนับสนุนแยกการบริหารออกจากการเมืองอย่างเด็ดขาด (The Politics/Administration Dichotomy) (บุญทัน ดอกไธสง, 2553, หน้า 1 และ Fesher, J.W., 1980)

แนวคิดนี้ได้เริ่มต้นขึ้นในปี 1887 จากการที่ Woodrow Wilson นักการเมืองชาวอเมริกันได้เขียนงานเรื่อง “The study of Administration” เป็นผู้ที่จุดประกายให้เกิดการศึกษาทางการบริหารภาครัฐ โดยประมวลจากปัญหาและสภาพทางการเมือง และการทำงานของข้าราชการๆ ที่มีอำนาจในการบริหาร ตลอดจนความซับซ้อน ทับซ้อน ช่วงชิง แทรกแซงกิจการงานราชการในประเทศสหรัฐอเมริกา จึงได้ตั้งข้อสงสัยว่า “ถ้าจะให้อเมริกาเจริญก้าวหน้าที่ดีขึ้นนั้นจะต้องวางระบบ

ราชการที่มีประสิทธิภาพ” ดังนั้น เมื่อราชการในยุคนี้ประสบความสำเร็จแล้ว จึงสามารถสร้างหลักการบริหารที่ดีอันนำไปใช้กับทุกรัฐบาลได้ (one rule of good administration for all government alike) โดยได้เสนอการบริหารที่แบ่งหน้าที่ออกเป็นสองฝ่าย กล่าวคือ การเมือง จะต้องทำหน้าที่ในส่วนของการกำหนดนโยบายสาธารณะ และในส่วนของผู้บริหารหรือข้าราชการประจำทำหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบายหรือการนำนโยบายสู่การไปปฏิบัติ (Implementation) ในทัศนะของ Wilson ดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า การบริหารภาครัฐคล้ายคลึงกับการบริหารธุรกิจ ที่มีเทคนิค แผนงาน โครงการหรือกิจกรรมบางอย่างของการบริหารงานธุรกิจของภาคเอกชนสามารถปรับมาใช้ในภาครัฐได้ การนำการเมืองกับการบริหารที่แยกออกจากกันนั้นจะทำให้ผู้บริหาร (ข้าราชการ) ประจำไม่ถูกแทรกแซงก่อให้เกิดการทำงานที่มีอิสระ ความคล่องตัว และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนมากที่สุด จึงสรุปแนวคิดดังกล่าวได้ดังนี้ (สุรพล สีลาเลิศแก้ว, 2546)

1. การให้ฝ่ายบริหารทำงานประจำหรือนำนโยบายไปปฏิบัติ ในขณะที่ฝ่ายการเมืองเป็นผู้กำหนดนโยบายหรือร่างกฎหมายเพื่อให้บังคับใช้ มองการบริหารภาครัฐเหมือนบริหารธุรกิจเอกชน และเชื่อว่า บริหารธุรกิจมีประสิทธิภาพกว่าภาครัฐ
2. การปฏิรูประบบการบริหาร (Administrative Reform) ผลสืบเนื่องมาจากการผลักดันแนวคิดการบริหารแยกออกจากการเมืองอย่างเด็ดขาด เพื่อให้การบริหารบ้านเมืองที่ดี เพื่อประสิทธิภาพของงานสู่ภาคสาธารณะที่คล่องตัวมากขึ้น
3. การจัดรูปแบบองค์กรมีสายบังคับบัญชา โดยมีโครงสร้างที่ลดหลั่นกันลงมา อันเป็นการบริหารองค์การที่มีลำดับขั้นตอน มีการสั่งการ เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นสัดส่วนเหมาะกับงานที่ได้รับมอบหมาย และขับเคลื่อนองค์การไปพร้อมๆ กัน หรือพัฒนาองค์การตามภาระหน้าที่ และการจัดการสรรหาบุคลากรที่มีความชำนาญงานพอสมควร

ในขณะที่ Frank Goodnow ปี ค.ศ. 1900 นักวิชาการรัฐศาสตร์สายนโยบายสาธารณะ เขียนงาน Politics and Administration (Hyde, 1992, pp. 25 - 28) กล่าวคือ การปกครอง ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐบาล 2 ประการ คือ ทางด้านการเมือง ได้แก่ พกนิติบัญญัติหรือฝ่ายกฎหมาย เป็นผู้วางนโยบายหรือทำหน้าที่เกี่ยวกับนโยบายการบริหารของรัฐ และทางด้านการบริหาร ได้แก่ นักบริหารหรือข้าราชการเป็นผู้ปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้วางเอาไว้ ซึ่งตอกย้ำว่าการปฏิรูปการบริหารต้องยอมรับความจริงที่ว่าเมืองสามารถแยกอำนาจหน้าที่ทางการเมืองได้ ในขณะที่เดียวกันการบริหารไม่ควรอยู่ภายใต้การเมืองและผลประโยชน์ การบริหารภาครัฐเป็นเรื่องของการจัดการระบบราชการโดยตรง ในข้อเสนอของ Leonard D. White ที่ปรากฏในงาน “Introduction to the study of Public Administration” ซึ่งสอดคล้องกับ Goodnow เห็นว่าวิชาทางด้านการบริหารสามารถเป็นวิทยาศาสตร์ได้ การศึกษาดังกล่าวจะเป็นสากลได้ถ้าปราศจากการเมือง อ้างในคำกล่าวที่ว่า “There is no republican way to build a road” กล่าวคือ การสร้างถนนนั้นไม่มีวิธีการวิธีเดียว (พิทยา บวรวัฒนา, 2541) ไม่ว่านักการเมืองจะสังกัดพรรคใด หรือกลุ่มใดจะมีวิธีสร้างถนนวิธีที่ดีที่สุดวิธีเดียว

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า การบริหารถือเป็นเรื่องของการจัดการคน และมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในนโยบายทางบริหารบางประการ ในขณะเดียวกันการเมืองไม่ควรเข้ามาแทรกแซงกิจการทางการเมือง จะเห็นได้ว่า การทำความเข้าใจเรื่องการบริหารและการจัดการคนได้โดยอาศัยเครื่องมือหรือวิธีวิทยาทางวิทยาศาสตร์ กล่าวคือ การศึกษาวิชาการบริหารภาครัฐ (รัฐประศาสนศาสตร์) จะปราศจากอคติ (Value-free) เนื่องจากการบริหารเป็นเรื่องการค้นหาค่าข้อเท็จจริง (fact) แต่สำหรับการเมืองแล้วจึงเป็นเรื่องของค่านิยม (values) และการอุปมาอุปมัย ดังจะเห็นได้ว่าข้อเสนอเรื่อง Fact value dichotomy ให้เข้ากับ Politics administration dichotomy ซึ่งแนวคิดเหล่านั้นมีผลต่อการศึกษาในระยะต่อๆ มา จึงเป็นสาเหตุสำคัญหนึ่งในความพยายามนำหลักการบริหารใหม่ขึ้นมาที่เน้นการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด และมีประสิทธิภาพสูงสุด จึงอาศัยหลักการบริหารธุรกิจของภาคเอกชนมาประยุกต์ใช้ให้ดียิ่งขึ้น (พิทยา บวรวัฒนา, 2541:อ้างแล้ว)

โดยสามารถกล่าวได้ว่า การบริหารภาครัฐตามทัศนะข้างต้นจึงพยายามสร้างรูปแบบการบริหารแบบวิทยาศาสตร์ โดยมององค์กรภาครัฐที่มีจุดศูนย์กลางอยู่ที่ระบบราชการระหว่างรัฐบาลกับนโยบายที่มีการดำเนินงาน โดยแบ่งอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน โดยการสร้างจุดยืนทางการบริหารที่หลุดพ้นจากพันธนาการภายใต้อำนาจระหว่างกัน จึงมีลักษณะเหมือนฝ่ายนิติบัญญัติกับตุลาการมีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทางด้านการบริหารด้วยข้อมูลเชื่อมต่อกัน กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่ร่างหรือออกกฎหมาย ในส่วนของฝ่ายตุลาการรับผิดชอบในการนำกฎหมายมาบังคับใช้เพื่อพิจารณาความโดยยึดบทกฎหมายที่ยกกว้างจากฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้นทั้งสองฝ่ายจึงต้องอาศัยหลักการความรับผิดชอบร่วมกัน จึงมีความสัมพันธ์ที่เกี่ยวกับการกำหนดและเจตจำนงแห่งรัฐ Nicholas Henry ได้กล่าวถึงข้อเสนอของ Frank J. Goodnow ว่ายังคงเป็นสิ่งที่มีความสับสนอยู่มากแต่ Dwight Waldo มองว่า “การเมืองไม่ควรเกี่ยวข้องกับการบริหาร และการบริหารควรเป็นแบบวิทยาศาสตร์นั้นจะต้องยึดหลักในเรื่องการประหยัด (Economy) และประสิทธิภาพ (Efficiency) ซึ่งเป็นผู้สนับสนุนแยกการเมืองการบริหารอย่างเต็มที่

จากแนวคิดของ Woodrow Wilson, Nicholas Henry, Frank J. Goodnow และ Dwight Waldo ต่อมา มีนักทฤษฎีสังคมศาสตร์ที่ให้ความสนใจในการนำหลักการบริหารแบบวิทยาศาสตร์มาใช้ในภาครัฐ อย่างเช่น Frederick W. Taylor ได้สร้างหลักเกณฑ์ต่างๆ ขึ้นมาเรียกว่า “การบริหารที่มีหลักเกณฑ์ หรือการบริหารแบบวิธีการทางวิทยาศาสตร์” (Scientific Management) จึงประกอบด้วยหลักการทำงานที่เป็นวิทยาศาสตร์แบบการทดลองหาวิธีที่ดีที่สุด (one best way) เช่น การคัดเลือกคนทำงานตามกฎเกณฑ์วิทยาศาสตร์ การพัฒนาคนทำงานตามหลักวิทยาศาสตร์ และการสร้างความร่วมมือในการทำงาน (friendly cooperation) ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง เป็นต้น ซึ่งเขาได้เสนอหลักเกณฑ์ที่สำคัญ 4 ประการดังนี้

1. พัฒนารูปวิธีการทางวิทยาศาสตร์มาใช้กับการทำงานของคน แทนที่จะทำงานโดยวิธีการแบบเก่าๆ ที่ไม่มีหลักเกณฑ์
2. จะต้องมีการคัดเลือก การฝึกอบรม และการพัฒนาคนงานด้วยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ ซึ่งในอดีตที่ผ่านมาคนงานจะเลือกงานและฝึกอบรมโดยตัวของเขาเองให้ดีที่สุดเท่าที่จะทำได้
3. จะต้องมีการทำงานร่วมกับคนงาน เพื่อเป็นหลักประกันว่างานต่างๆ ได้กระทำถูกต้องตามหลักการทางวิทยาศาสตร์ที่ได้พัฒนาแล้ว
4. มีการแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายคนงาน ฝ่ายบริหารจะต้องรับผิดชอบงานทั้งหมดที่เหมาะสมกว่าคนงาน ซึ่งในสมัยก่อนนั้นงานและความรับผิดชอบเกือบทั้งหมดจะอยู่ที่ฝ่ายคนงาน

นอกจากนี้แล้ว วิธีการบริหารที่มีหลักเกณฑ์ (Scientific Management) ดังกล่าวเป็นประโยชน์ในการปรับปรุงการทำงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งจะกระทำได้ด้วย คือ การค้นหาวิธีการทำงานที่ดีที่สุด เชื่อว่ามีอยู่เพียงวิธีเดียวเท่านั้น การกำหนดเวลาที่เหมาะสมกับการทำงานดังกล่าวให้เสร็จสิ้นไป และจ่ายค่าจ้างที่ยุติธรรมสำหรับการทำงานดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้

แม้กระนั้นก็ตาม ภายใต้แนวคิดการเมืองการบริหารดังกล่าว จึงเป็นเพียงภาพลวงตา การจะยอมรับว่า ข้าราชการประจำในระดับบริหารสามารถเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง มีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายได้ และครอบงำฝ่ายการเมือง โดยที่ฝ่ายการเมืองยากที่จะเข้ามายุ่งเกี่ยวก็ได้ ประการสำคัญข้าราชการประจำเข้ายุ่งการเมืองได้โดยไม่รับผิดชอบต่อผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น หรือหากมีความผิด/ความเสียหายเกิดขึ้นนักการเมืองจะถูกตัดสินโดยประชาชนในการเลือกตั้งครั้งต่อไปที่อาจไม่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาอีก ในขณะที่ฝ่ายราชการประจำอยู่ในตำแหน่งต่อไป ภาพลวงตา/ความเข้าใจนี้เป็นความเข้าใจที่ผิด หากพิจารณาในเรื่องความรับผิดชอบที่มีต่อประชาชนผู้เสียภาษี ข้าราชการประจำต้องรับผิดชอบต่อการกระทำเหล่านั้นเช่นกัน จึงเปรียบเสมือนเป็นเจ้าของบริษัทราชการ ดังนั้นทั้งฝ่ายข้าราชการประจำและฝ่ายการเมืองต่างก็มีนายคนเดียวคือ ประชาชนผู้เสียภาษี โดยถือว่าข้าราชการประจำมีหน้าที่เพียงรับคำสั่ง การนำนโยบายจากฝ่ายการเมืองไปปฏิบัติ จึงนับได้ว่าเป็นการขาด



ความรับผิดชอบต่อสังคม และความจริงข้าราชการประจำเชื่อเช่นนั้นก็เป็นผู้ที่ลบล้างตนเอง เพราะรู้อยู่แก่ใจว่า ฝ่ายตนเองมีข้อมูล/ครองข้อมูลสำคัญ และมีข้อวินิจฉัยตามลักษณะความชำนาญของตนที่ฝ่ายการเมืองไม่มี หรือมีแต่ไม่สามารถเทียบได้ ข้อมูลและข้อวินิจฉัยเหล่านั้นฝ่ายข้าราชการประจำสามารถเลือกเสนอให้นักการเมืองเพื่อให้นักการเมืองตัดสินใจกำหนดนโยบายไปในแนวทางที่ตนต้องการได้ (วรเดช จันทรศร, 2543, pp. 141)

จากข้อสังเกตดังกล่าวอาจสรุปว่า แนวคิดที่แบ่งแยกดังกล่าวกับการเสนอหลักการบริหารแบบวิทยาศาสตร์จึงมุ่งที่จะเน้นประสิทธิภาพ และการนำนโยบายไปปฏิบัติที่คล่องตัว อันจะก่อให้เกิดการบริการสาธารณะที่ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุด ซึ่งตรงนี้เป็นกระบวนการที่ค้นคว้าวิชาการชุดหนึ่งที่เป็นจุดประกายประเด็นทางความคิดที่น่าสนใจ เกิดข้อถกเถียงทางวิชาการใหม่ๆ และนำไปสู่การศึกษาการบริหารวิธีแบบอื่นๆ มากขึ้น

### นักคิดที่มองการเมืองไม่สามารถแยกจากการบริหาร

กาลเวลาเปลี่ยนไป การบริหารภาครัฐตกอยู่ในสภาวะที่ตัวเองไม่สามารถสร้างความเป็นอัตลักษณ์ตัวตนได้ จึงเกิดคำถามว่าการบริหารรัฐกิจจะพัฒนาเป็นศาสตร์ได้อย่างไร จึงเป็นได้เพียงส่วนหนึ่งของวิชารัฐศาสตร์หรือไม่อย่างไร ตั้งแต่ 1880- 1945 เป็นต้นมา ประเทศต่างๆ ทั่วโลกได้เผชิญกับปัญหาความยากจน ความอดอยาก และการต่อสู้เพื่อความอยู่รอด จึงทำให้การแสวงหาทรัพยากรของชาติมหาอำนาจพยายามสร้างบทบาททางเศรษฐกิจ การเมือง และขยายอิทธิพลในกลุ่มประเทศโลกที่ 3 โดยบีบบังคับทั้งทางตรงทางอ้อม โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจและสังคมสมัยใหม่ภายใต้ทุนนิยมที่ถาโถมเข้ามา ก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ มากมาย การจัดการหรือการบริหารแบบเดิมคงไม่ได้อีกต่อไปแล้ว ในขณะที่เดียวความต้องการการจัดการแนวใหม่ๆ สะท้อนถึงโครงสร้างสังคม และระบบส่วนย่อยของสังคมในยุคก่อนๆ หรือพาราไดม์เดิม (Old paradigm) มีความบกพร่อง ซึ่งอาจใช้ไม่ได้แล้ว นักวิชาการจึงเริ่มวิพากษ์วิจารณ์การบริหารแบบเดิม และเสนอแนวใหม่อย่างเช่น Chester Barnard, Herbert Simon, Robert Dahl ซึ่งนักวิชาการกลุ่มนี้มองว่า การเมืองกับการบริหารไม่สามารถแยกออกจากกันได้ โดยที่ Chester Barnard เห็นว่า การบริหารเป็นกิจกรรมทางสังคมที่ต้องการความร่วมมือจากทุกฝ่าย อำนาจหน้าที่ขึ้นอยู่กับความยินยอมของผู้ได้บังคับบัญชา และนักบริหารควรทำความเข้าใจกิจกรรมการบริหารทั้งระบบ ซึ่งแนวคิดเดิมของ Max Weber ในการบริหารองค์กรใหญ่ (Bureaucracy) ที่มีอำนาจบริหารระดับสายบังคับบัญชา และแบ่งงานกันตามความชำนาญ Barnard ให้ความสนใจกับพฤติกรรมของคนในองค์กรมากขึ้น จึงสร้างปรากฏการณ์ในวงการรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคต่อมา (สุรพล สีสลาเลิศแก้ว, 2546, หน้า 14) ในขณะที่ Avery Leiserson เสนอว่า การบริหารควรหันมาสนใจสภาพแวดล้อมทางการบริหารงานของภาครัฐที่อยู่ท่ามกลางผลประโยชน์ต่างๆ ที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ในขณะที่ Herbert Simon กลับมองว่า หลักการบริหารแม้จะนำไปใช้ได้บางเรื่องเท่านั้น แต่ถ้านำหลักเกณฑ์นั้นแก้ปัญหาเดียวอาจขัดกันก็ได้ และยังเห็นว่าหลักหรือทฤษฎีเหล่านี้ไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นทฤษฎีแต่เป็นแค่สุภาษิต สำหรับ Robert Dahl มีทัศนะว่า การบริหารจะกระทำได้ใน 3 ประการ คือ ค่านิยม บุคลิกภาพของบุคคล และสภาพแวดล้อมทางสังคม ซึ่ง Dwight Waldo จึงกล่าวโจมตีการบริหารว่าไม่มีลักษณะเป็นวิทยาศาสตร์อย่างที่ Frederick Taylor หรือ Luther H. Gulick เข้าใจ ดังนั้น การบริหารภาครัฐควรสนใจเรื่อง ค่านิยม (Values) โดยเฉพาะสนใจการเมืองและค่านิยมในระบอบประชาธิปไตย (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, หน่วยที่ 1-7:1-44) ส่วน Paul Henson Appleby แสดงทัศนะอย่างสุดโต่งว่าการบริหารงานภาครัฐนั้นแท้จริงเป็นเรื่องของการเมือง ซึ่งการบริหารจะต้องเกี่ยวข้องกับการเมือง โดยให้กลุ่มต่างๆ เข้ามาแข่งขันในการกำหนดนโยบายสาธารณะ (Administrative Pluralism) และนักบริหารจะต้องมีจรรยาบรรณ (Administrative Platonism) ในการบริการสาธารณะด้วย ส่วน Norton E. Long มองว่า การบริหารก็คือการเมืองโดยได้เรียกร้องให้มีการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญระบบการเมือง และหน้าที่การกำหนดนโยบาย

จากการศึกษาข้อโต้แย้งของนักวิชาการที่ได้นำเสนอไปแล้วนั้นชี้ให้เห็นถึงจุดอ่อนของการบริหารกับการเมืองที่ซ้อนทับกัน จึงเป็นเรื่องปกติในปรัชญาการแสวงหาความรู้ ความจริงที่ต้องถกเถียงกันทางวิชาการเพื่อแก้ปัญหาสังคม ตลอดจนเป็นการแสดงการแสวงหาแนวทางหรือหลักการที่ดีที่สุด อย่างน้อยที่สุด วงวิชาการด้านการเมืองการบริหาร หรือภาคสาธารณะได้เพิ่มพื้นที่การวิพากษ์มากขึ้น และที่สำคัญก็ต้องยอมรับว่า ความเป็นวิชาทางด้านสังคมศาสตร์เกิดจากปรัชญาในการแสวงหาความรู้ความจริงที่จะยังไม่มีที่สิ้นสุด ดังนั้น ข้อถกเถียงจึงพัฒนาเป็นศาสตร์ที่สำคัญทางการบริหารภาครัฐ หรือเรียกว่า “รัฐประศาสนศาสตร์” โดยที่ Robert Mithels ได้วิเคราะห์ปรากฏการณ์องค์การหันเหทิศทางการที่บ่ายเบี่ยงจากเป้าหมายเดิมขององค์การ (Goal Displacement) กระบวนการที่มีเป้าหมายที่บ่ายเบี่ยงไปจากความต้องการสถาปนาระบบประชาธิปไตยในตอนแรกไปสู่ระบบการปกครองแบบเผด็จการในตอนหลังนี้ Michels เรียกว่า “Iron Law of Oligarchy” (พิทยา บวรวัฒนา, 2546, หน้า 66 - 67) และ Robert Merton กล่าวว่า ระบบราชการเป็นปัจจัยสำคัญในการบั่นบุนุคลิกภาพของสมาชิก ส่งเสริมให้สมาชิกองค์การนิยมหันไปยึดถือกฎระเบียบต่างๆ ของระบบราชการมากเกินไป คือถือว่ากฎระเบียบต่างๆ เหล่านั้นเป็นเป้าหมายขององค์การแทนที่จะยึดถือว่าแท้ที่จริงแล้วกฎระเบียบเหล่านั้นถูกกำหนดขึ้นเพื่อเป็นมรรควิธีในการบรรลุเป้าหมายขององค์การอีกที่หนึ่งเท่านั้น (พิทยา บวรวัฒนา, 2546, หน้า 67)

ในขณะที่ Alvin N. Gouldner ศึกษากระบวนการทำให้เป็นระบบราชการในโรงงานผลิตแร่ใยหินแห่งหนึ่ง ผลสรุปว่า พฤติกรรมของคณากรเหมืองเป็นตัวอย่างที่ดีที่แสดงให้เห็นว่าเรื่องความสัมพันธ์ส่วนตัวและรูปแบบขององค์การแบบไม่เป็นทางการที่ปรากฏซ่อนอยู่ในโครงสร้างที่เป็นทางการนั้นมีความสำคัญมาก ในการที่เราจะเข้าใจเรื่องกลไกการทำงานขององค์การต่างๆ ในทางปฏิบัติ (พิทยา บวรวัฒนา, 2546, หน้า 70)

Phillip Selznick - Grass-Root Democracy คือ การที่รัฐบาลท้องถิ่นไม่บังคับให้คนในท้องถิ่นปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ แต่กลับให้คนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารงานหน่วยงานของรัฐต่างๆ ซึ่งเรียกกลยุทธ์นี้ว่า Cooptation คือ การสร้างศัตรูให้เป็นมิตร เป็นวิธีที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพัฒนาที่ดี แต่อย่างไรก็ตามก็ยังมีปัญหาที่นักอนุรักษนิยมบางกลุ่มไม่ยอมทำตามแต่กลับใช้เป็นเครื่องมือในการทำในสิ่งที่ตรงกันข้ามกับฝ่ายรัฐบาล (พิทยา บวรวัฒนา, 2546, หน้า 71) กลุ่มนักวิชาการเหล่านี้ให้ความสำคัญกับเรื่องระบบการบริหารเพื่อให้ได้ซึ่งกิจกรรม การร่วมแรงร่วมใจกันทำงาน เพื่อบรรลุเป้าหมายขององค์การนั้นๆ โดยมีรูปแบบที่ยึดหลักการปฏิบัติและความซื่อสัตย์ที่ก่อให้เกิดปัญหา และแสวงหาแนวทางที่เหมาะสมต่อไป ดังนั้น ความซับซ้อน ซ้อนทับ ดังกล่าวก็พิสูจน์ให้เห็นว่าการเมืองการบริหารจึงมีอาจแยกออกจากกันโดยเด็ดขาดก็เป็นได้มากที่สุด

### 3. บทวิเคราะห์

การเมืองการบริหารจึงปรากฏให้เห็นในพฤติกรรมของในการจัดการสังคมมนุษย์ที่แสดงออกในรูปแบบต่างๆ อยู่ตลอดเวลาตราบใดที่มีการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน ต่างต้องการเพื่อการเข้าถึง และจัดการกับสิ่งซึ่งทรงคุณค่า แข่งขัน แย่งชิง ประนีประนอม ซึ่งการกระทำเหล่านี้ โดยภาพรวมแล้วจะต้องแสดงออกมากในรูปความชอบธรรมเท่านั้น จึงจะเป็นที่ยอมรับกันในสังคม กล่าวคือ ต้องไม่ให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบกันจนเกินไป อันจะเป็นการบริหารบ้านเมืองที่ดีหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า แนวคิดการบริหารที่เป็นอุดมคติเพื่อจะให้ได้เข้าถึงมันให้มากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ ถึงแม้ว่าการศึกษากองการเมืองการบริหารตลอดในช่วงที่ผ่านมาจะยังไม่มีรูปแบบที่ดีที่สุด ทั้งในเชิงทฤษฎีและภาคปฏิบัติก็ตาม สะท้อนความจริงกับความถูกต้องที่คลุมเครืออยู่ไม่น้อย แต่ก็ได้ประจักษ์ความพยายามที่ไม่เคยหยุดหย่อนของนักสังคมศาสตร์ทางด้านบริหารในความพยายามแสวงหาหลักการบริหารที่ดีเพื่อเป็นต้นแบบการบริหารแล้วก็ตาม ยิ่งกว่านั้นดูราวกับว่าปัญหาการสร้างรูปแบบสังคม การปกครอง หรือการบริหารที่ดีจึงมีอุปสรรคหรือมีตัวแปรแทรกซ้อนอยู่เสมอ ซึ่งตัวแปรที่วุ่นวายนั่นก็คือ “เวลา กับ พื้นที่” การที่ไม่

สามารถที่จะควบคุมธรรมชาติของเวลาและสถานที่ได้เป็นนามธรรมและรูปธรรม เหมือนกับสิ่งที่เราสามารถรับรู้ได้ แต่ไม่อาจสัมผัสได้ เพราะเวลาเป็นสิ่งสมมติและจึงมีความสำคัญที่ทำให้บริบทกิจการหรือสภาพแวดล้อมในที่ต่างๆ ได้เปลี่ยนไป แม้กระทั่งความตายก็ไม่สามารถหยุดเวลา ดูราวกับว่าเวลากับความตายของมนุษย์มันคนละแนวคิด (Concept) ในการรับรู้ที่แตกต่างกัน แต่ก็มีเชื่อมโยงกันได้ ถ้ามีความเชื่อว่าจะสามารถควบคุมเวลาได้ก็สามารถที่จะสร้างสิ่งที่เหนือปรากฏการณ์ที่เป็นธรรมชาติได้ หากสามารถควบคุมได้ก็สามารถหารูปแบบได้เช่นกัน

อย่างไรก็ดี ความพยายามหารูปแบบบริหารหรือระบบการเมืองที่ดีที่สุด จึงไม่เกิดผลตามเจตนาที่ต้องการว่าดีที่สุดได้ เพียงแต่ชี้ให้เห็นว่า สามารถเข้าความเหมาะสมหรือดีกว่าเดิมเท่านั้นเอง ดังปรากฏในปรัชญาโซฟิสต์ (Sophist Philosophy) ที่ได้กล่าวไว้ว่า “ไม่มีอะไรเป็นสิ่งสมบูรณ์แน่แท้” (Benton T. and Craib I. 1988, สถิต วงศ์สุวรรณ, 2540) เช่นเดียวกับความพยายามที่จะนำเสนอรูปแบบการเมืองการบริหารต้องแยกออกจากกัน หรืออยู่เพียงลำพัง (Woodrow Wilson, 1988) ซึ่งเป็นวิธีการมองแบบที่ได้เข้าสู่จุดหักเหของข้อถกเถียงทางวิชาการที่แตกต่าง เพื่อสะท้อนว่าการเมืองการบริหารได้เคลื่อนไหวและควรปรับเนื้อหาให้สอดคล้องกับสภาพสภาวะแวดล้อม สังคม และเศรษฐกิจที่แปรเปลี่ยน โดยการเสนอกระบวนการทัศน์เทคนิคการแก้ปัญหาที่เท่านั้นเอง ทั้งนี้ในเชิงทฤษฎีแล้วทฤษฎีเดิมจึงถูกท้าทายและหักล้างโดยนักวิชาการรุ่นใหม่ๆ เพื่อที่จะชี้ให้เห็นแนวคิด/ทฤษฎีเดิมตกอยู่ในช่วงอ้อมตัวและการก้าวข้ามสู่องค์ความรู้ใหม่

จากข้อถกเถียงจึงแสดงจุดยืนของตนเอง โดยให้เหตุผลถึงลักษณะการเมืองกับการบริหารเป็นอย่างไร มีข้อดีและข้อด้อยอย่างไร ซึ่งในความเป็นจริงภาคปฏิบัติจะกระทำได้น้อยเพียงใดนั้นก็ต้องมีการศึกษากันต่อที่ขึ้นอยู่กับภาคทฤษฎีเช่นกัน ซึ่งในบทความนี้จะพยายามตีกรอบความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหารในมิติกระบวนการทางนโยบาย (Policy Process) และการแสวงหาทฤษฎี (Ontology) ที่ทับซ้อนกันดังนี้

### การเมืองกับการกำหนดนโยบาย

นโยบายสาธารณะหมายถึง อะไรก็ตามที่รัฐจะกระทำหรือไม่กระทำและให้เห็นผลว่าทำไมจึงเลือกหรือไม่เลือกทำเช่นนั้น (Thomas R. Dye) ซึ่งการกำหนดนโยบายเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลฝ่ายการเมืองที่มีต่อกระทำเมื่อเข้ามาสู่อำนาจบริหารประเทศ สามารถที่จัดการกับทรัพยากรและผลประโยชน์ของสาธารณะ แต่การจะกำหนดนโยบายสาธารณะนั้นได้รัฐจำเป็นต้องคำนึงถึงถึงปัญหาความต้องการของประชาชน และผลประโยชน์แห่งชาติ ซึ่งการบริหารงานของฝ่ายการเมืองมีข้อจำกัดในเรื่องระยะเวลา และข้อมูลสารสนเทศที่มันน้อย ต้องอาศัยข้อมูลจากข้าราชการประจำที่ปฏิบัติงานมาโดยตลอดทราบถึงปัญหาความต้องการที่แท้จริงของประชาชน อาจกล่าวได้ว่า ฝ่ายการเมืองมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย และข้าราชการประจำมีหน้าที่สนับสนุนสารสนเทศ และรายละเอียดของปัญหาให้กับฝ่ายการเมือง ตลอดจนการนำนโยบายไปปฏิบัติสู่ประชาชน

### การกำหนดนโยบายกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ เมื่อมีการกำหนดนโยบายสาธารณะแล้ว

ก่อนที่จะมีการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องมีการแปลงนโยบายสู่การไปปฏิบัติโดยการวางแผน (Planning) ซึ่งรัฐบาลมีข้อมูล สารสนเทศ และรายงานผลการปฏิบัติงานของข้าราชการมาวางแผนดำเนินงานตามโครงการ หรือวาระที่สอดคล้องกับผลประโยชน์แห่งชาติ หรือปัญหาสาธารณะ จะเห็นได้ว่า การกำหนดนโยบายเป็นหน้าที่ของฝ่ายการเมือง และส่วนการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นหน้าที่ของฝ่ายข้าราชการประจำในหน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ จึงทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเกี่ยวข้องโดยตรงกับระบบราชการ ความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายและแผนที่วางไว้เกิดจากสาเหตุต่างๆ ปัจจัยทางการเมือง คือ ความสามารถในการบริหารจัดการทรัพยากรและผลประโยชน์ ความสามารถในการบริหารจัดการความขัดแย้ง ความสามารถในการเจรจาต่อรอง และการสนับสนุนจากหน่วยงานหรือกลุ่มองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

และความสำเร็จของนโยบายและแผนที่วางไว้จึงขึ้นอยู่กับระบบราชการเช่นเดียวกัน โดยอาจมองว่าสมรรถนะขององค์กร โครงสร้างองค์กร งบประมาณ สถานที่วัสดุอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ ความเพียงพอของความรู้และความสามารถของบุคลากร ซึ่งถ้าองค์กรมีสมรรถนะสูง การนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมประสบความสำเร็จ ในขณะที่เดียวกันถ้าองค์กรมีสมรรถนะต่ำ การนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมประสบความล้มเหลวเช่นกัน จะเห็นได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องพึ่งพาบบราชการเป็นอย่างมากจึงจะบรรลุผลสำเร็จ ขณะที่ประสิทธิภาพของการบริหารงานในระบบราชการจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง (Herbert A. Simon) ในประเทศไทยข้าราชการมักไม่สนใจในเรื่องประสิทธิภาพในการทำงาน แต่นักการเมืองที่ทำหน้าที่บริหารจำเป็นต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพในการทำงานเพื่อให้นโยบายที่กำหนดไว้ประสบความสำเร็จ เพราะจะมีผลต่อคะแนนเสียงเลือกตั้ง ซึ่งนักการเมืองมักวิจารณ์ว่าข้าราชการบริหารงานไม่มีประสิทธิภาพ ปฏิบัติงานล่าช้า ไม่ฉับไว ไม่ทันต่อข้อเรียกร้องของประชาชน ข้าราชการมักอ้างข้อจำกัดด้านกฎหมายและระเบียบแบบแผน บางทีกลัวจนไม่กล้าทำในสิ่งใหม่ๆ ไม่ค่อยคำนึงถึงประชาชน ไม่รู้ความต้องการที่แท้จริงของประชาชน และการบริหารจึงเป็นแบบเช้าชามเย็นชาม

### ปัญหาระบบราชการกับการเมือง ในสังคมตะวันตกมองระบบราชการเป็นเครื่องมือหรือ

อุปกรณ์สำหรับการบริหารนโยบายที่สร้างมาจากสถาบันไม่ใช่อำนาจ กล่าวคือ สถาบันการเมือง Fred W. Riggs ชี้ให้เห็นว่า โครงสร้างทางการเมืองซึ่งประกอบด้วยพรรคการเมือง การเลือกตั้ง ผู้บริหารระดับสูงและรัฐมนตรี กำหนดมาเพื่อให้สร้างกฎระเบียบ และการตั้งเป้าหมาย ส่วนโครงสร้างทางการเมืองบริหารมีหน้าที่ในการนำกฎหมายและเป้าหมายไปปฏิบัติความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหารก่อให้เกิดระบบราชการในรูปแบบต่างๆ เช่น ระบบที่มีลักษณะเป็นตัวแทนของประชาชน ระบบนี้ฝ่ายการเมืองมีอิทธิพลเหนือระบบราชการ ข้าราชการเป็นเครื่องมือของระบบการเมือง ระบบราชการที่ถูกครอบครองโดยทหาร เป็นระบบที่คณะทหารที่ควบคุมตำแหน่งสำคัญทางราชการเอาไว้แทนข้าราชการ และระบบราชการที่ทำหน้าที่ทางการเมือง แนวคิดดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าระบบราชการกับการเมืองมีอิทธิพลซึ่งกันและกัน

### บทสรุป

แนวคิดการเมืองกับการบริหารที่หยิบยกขึ้นมาครั้งนี้เพื่อทำความเข้าใจข้อถกเถียงเพียงบางประการ กล่าวคือ การเมืองกับการบริหารที่แยกออกจากกัน และการเมืองคือรัฐประศาสนศาสตร์ (การเมืองกับการบริหารที่ไม่สามารถแยกออกจากกันได้) และปัจจุบันก็พิสูจน์แล้วว่า แนวคิดการเมืองกับการบริหารไม่สามารถที่จะแยกออกจากกัน ภายใต้อิทธิพล อำนาจหน้าที่ ความเชื่อมโยง และข้อมูลสารสนเทศที่ต้องอาศัยซึ่งกันและกัน ซึ่งในความเป็นจริงแล้วกระบวนทัศน์หรือพาราไดม์ (Paradigm) ที่นักวิชาการได้ถกเถียงกันถึง 5 ประเด็น คือเริ่มตั้งแต่พาราไดม์การแยกการบริหารจากการเมือง หลักการบริหารรัฐประศาสนศาสตร์คือรัฐศาสตร์ (การเมืองไม่อาจแยกออกจากการบริหาร) รัฐประศาสนศาสตร์คือการบริหาร และรัฐประศาสนศาสตร์คือรัฐประศาสนศาสตร์ (การบริหารรัฐกิจก็คือ ศาสตร์แห่งการบริหารภาครัฐ) ซึ่งเหตุผลที่หยิบยกเพียงพาราไดม์ทั้ง 2 ประเด็นนี้เพื่อเน้นเรื่องการเมือง “Political Context” ในการศึกษาวิจัยรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีนักคิด/นักวิชาการในกลุ่มที่ถกเถียงกัน เพื่อจะนำไปสู่ข้อสรุปที่เป็นวิทยการแห่งความเป็นศาสตร์การบริหาร และคิดว่าน่าจะมีการสร้าง “ปรัชญา รัฐประศาสนศาสตร์” ในอนาคตเหมือนกับสาขาวิชาอื่นๆ

## เอกสารอ้างอิง

## ภาษาไทย

- จุมพล หนิมพานิช. (2554). *การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ มุมมองในทัศนะทางรัฐศาสตร์ การเมืองและรัฐประศาสนศาสตร์การบริหาร และกรณีศึกษาของไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- บุญทัน ดอกไธสง. (2553). *ขอบข่ายรัฐประศาสนศาสตร์ยุคโลกาภิวัตน์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ปัญญาชน
- พิทยา บวรวัฒนา. (2541). *รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ.1887 - 1970)*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พิจันทร์ นิตยสุทธิ์. (2547). *การบริหารและการพัฒนายุคใหม่*. ขอนแก่น: คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น
- วิเชียร วิทยอุดม. (2550). *การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. กรุงเทพฯ: ธนัชการพิมพ์.
- สถิต วงศ์สุวรรณ. (2540). *ปรัชญาเบื้องต้น*. กรุงเทพฯ: อักษรพิทยา.
- สุพจน์ บุญวิเศษ. (2537). *หลักรัฐศาสตร์ (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด เอ็ม.ที.เพรส.
- สุรพล ลีลาเลิศแก้ว. (2546). *รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎี และการประยุกต์*. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด สายบล็อกรการพิมพ์.
- อานนท์ อากาศิรม. (2528). *หลักรัฐศาสตร์*. กรุงเทพฯ: โอ.เอส. พรินต์ติ้งเฮาส์.

## ภาษาต่างประเทศ

- Benton T. and Craib I. (2001). *Philosophy of Social Science. The Philosophical Foundations of Social Thought*. New York: Palgrave.
- Dwight Waldo. (1965). *Pubic Administration and Public Affairs (2nd ed)*. Prience-Hall: Englewood.
- Fesher, J.W. (1980). *Public Administration: Theory & Practice*. New Jersey: Prentice Hall.
- Frank Marini. (1972). *Toward a new public Administration the Minnowbrook Perspective*. Pennsylvania: Chandler Publishing Company
- Frederickson H. George, Smith Kevin B. (2003). *The Public Administration Theory Primer*. Colorado: Wesview Press.
- Jay M. Shafritz and Albert C. Hyde. (1992). *Classics of Public Administration (3rd ed)*. California: Phoenix Color Corporation.
- Denhardt R.B. and Grubbs J.W. (1999). *Public Administration an Action Orientation (3rd ed)*. Texas: Harcourt Brace Jovanovich College Publishers.

กระบวนการนำโครงการบ้านมั่นคงไปปฏิบัติในระดับจุลภาค: กรณีศึกษาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

The Implementation Process of Ban Mankhong Project at a Micro Level: A Case Study of the  
Northeastern Region

รุ่งอรุณ บุญสายันต์

อาจารย์ สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

runboo@kku.ac.th

### บทคัดย่อ

บทความฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ (1) เพื่อศึกษากระบวนการนำโครงการบ้านมั่นคงไปปฏิบัติในระดับจุลภาค ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (2) เพื่อศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จของโครงการบ้านมั่นคงในระดับจุลภาค ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และ(3) เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาโครงการบ้านมั่นคงในระดับจุลภาคเพื่อให้เกิดความยั่งยืน โดยใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพและวิธีการวิจัยแบบกรณีศึกษา มีหน่วยในการวิเคราะห์เป็นบุคคลและพื้นที่โครงการในจังหวัดอุดรธานี ขอนแก่น และนครราชสีมา รวม 3 โครงการ ใช้การสัมภาษณ์แบบเจาะลึกและการสนทนากลุ่ม รวม 32 คน และใช้ข้อมูลทุติยภูมิ พบว่า

1. กระบวนการนำโครงการบ้านมั่นคงไปปฏิบัติในระดับจุลภาค ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีลักษณะเป็นความร่วมมือกันทุกฝ่ายในการผลักดันโครงการให้บรรลุวัตถุประสงค์ โดยใช้แนวคิดการจัดการบ้านเมือง ได้ค้นพบองค์ความรู้ ความร่วมมือระหว่างองค์การในกระบวนการนโยบายสาธารณะ เป็นการบูรณาการเชื่อมโยง 3 ส่วน คือ การเชื่อมโยงกลุ่มบุคคล องค์การ และระบบงานให้ประสานเข้าด้วยกัน มีลักษณะเป็นการแลกเปลี่ยนทรัพยากรและการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันในการปฏิบัติงาน โดยในกระบวนการนำโครงการไปปฏิบัติเป็นลักษณะการปรับตัวร่วมกันระหว่างนโยบายกับการปฏิบัติ กระบวนการนำโครงการไปปฏิบัติทั้ง 3 โครงการ มีดังนี้ ขั้นตอนก่อนนำโครงการไปปฏิบัติ ได้แก่ ปัจจัยการประสานงาน ปัจจัยการระดมพลัง ขั้นตอนระหว่างกระบวนการนำโครงการไปปฏิบัติ ได้แก่ ปัจจัยโครงสร้างองค์การและสมรรถนะบุคลากร ปัจจัยการวางแผนกลยุทธ์ในการนำโครงการไปปฏิบัติ ปัจจัยการควบคุมและการติดตามแก้ไขปัญหา ขั้นตอนหลังนำโครงการไปปฏิบัติ ได้แก่ ปัจจัยการประเมินผลโครงการ ปัจจัยการปรับเปลี่ยนโครงการ ปัจจัยการสร้างความเป็นปึกแผ่น

2. ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จของโครงการบ้านมั่นคงในระดับจุลภาค ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่า ชุมชนสามเหลี่ยม 3 (ไดนาโม) ขอนแก่น และชุมชนท่าตะโกสำโรงจันทร์ นครราชสีมา มีปัจจัยคล้ายกัน คือ มีปัจจัยที่สำคัญที่สุดที่นำไปสู่ความสำเร็จของโครงการ คือ โครงการบ้านมั่นคง คณะกรรมการพัฒนาเมือง และประธานโครงการ ส่วนชุมชนโพธิ์วาราม อุดรธานี มีปัจจัยความร่วมมือของชุมชน นายกเทศมนตรีสนับสนุนโครงการ และสภาพปัญหาชุมชนแออัดในระดับเมือง

เมื่อทำการศึกษาเปรียบเทียบความสำเร็จของโครงการ พบว่า วัตถุประสงค์ ข้อ 1 ในด้านการแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชนแออัด สำเร็จในทุกชุมชน ด้านระบบข้อมูลและแผนรวมของการพัฒนาชุมชนแออัด ล้มเหลวในทุกชุมชน ข้อ 2 ในด้านชุมชนมั่นคง คุณภาพชีวิตคนจน ความมั่นคงและสิทธิการครอบครองที่ดิน ความมั่นคงและสิทธิการครอบครองที่อยู่อาศัย สำเร็จในทุกชุมชน ยกเว้นชุมชนโพธิ์วาราม ที่ด้านความมั่นคงและสิทธิการครอบครองที่ดิน ล้มเหลว ข้อ 3 ในด้านรูปแบบ

การแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของชุมชนแออัด การจัดการร่วมกันของชุมชนท้องถิ่น สำเร็จในทุกชุมชน ข้อ 4 ในด้านสร้างความพร้อมความสามารถและองค์ความรู้ สร้างกระบวนการเรียนรู้ สำเร็จในทุกชุมชน ข้อ 5 ในด้านการปรับปรุง ผ่อนปรนระเบียบ สำเร็จในทุกชุมชน ข้อ 6 ในด้านการแก้ไขปัญหาและพัฒนาที่อยู่อาศัย การพัฒนาระบบสาธารณูปโภคและสิ่งแวดล้อม รูปแบบสอดคล้องกับวิถีชีวิต ความสามารถในการจ่าย สำเร็จในทุกชุมชน ข้อ 7 ในด้านแผน การพัฒนาชุมชนอย่างบูรณาการ การออมทรัพย์เพื่อการสร้างทุนของชุมชน สำเร็จในทุกชุมชน ข้อ 8 ในด้านสถานภาพของชุมชน สถานภาพของคนจน สำเร็จในทุกชุมชน ข้อ 9 ในด้านโครงสร้างการทำงาน แผนปฏิบัติการ การประสานงาน การรายงานผล สำเร็จในทุกชุมชน ข้อ 10 ในด้านโครงสร้างคณะกรรมการระดับเมือง สำเร็จในทุกชุมชน

ส่วนการประเมินผลของโครงการ พบว่า ผลผลิต ในด้านปริมาณ คุณภาพ สำเร็จในทุกชุมชน ผลลัพธ์ ในด้านการตรงกลุ่มเป้าหมาย ล้มเหลวในทุกชุมชน ในด้านเสมอภาค ล้มเหลวในชุมชนสามเหลี่ยม 3 (ไดนาโม) แต่สำเร็จในชุมชนโพธิ์วาราม และชุมชนท่าตะโก-สำโรงจันทร์ และในด้านเป็นธรรม สำเร็จในทุกชุมชน ส่วนผลลัพธ์สุดท้าย ในด้านที่อยู่อาศัย สำเร็จในชุมชนสามเหลี่ยม 3 (ไดนาโม) และชุมชนท่าตะโก-สำโรงจันทร์ แต่ล้มเหลวในชุมชนโพธิ์วาราม ในด้านสภาพแวดล้อม สำเร็จในทุกชุมชน ในด้านสังคม สำเร็จในทุกชุมชน ในด้านการจัดการชุมชน ล้มเหลวในชุมชนสามเหลี่ยม 3 (ไดนาโม) และชุมชนท่าตะโก-สำโรงจันทร์ แต่สำเร็จในชุมชนโพธิ์วาราม ในด้านสวัสดิการชุมชน สำเร็จในทุกชุมชน ในด้านเศรษฐกิจ สำเร็จในชุมชนสามเหลี่ยม 3 (ไดนาโม) และชุมชนท่าตะโก-สำโรงจันทร์ แต่ล้มเหลวในชุมชนโพธิ์วาราม

3. แนวทางการพัฒนาโครงการบ้านมั่นคงในระดับจุลภาค ควรควบคุมโครงการ โดยกำหนดมาตรฐานงานและมีแผนปฏิบัติการ ควรประเมินโครงการทั้งระบบ ในการถ่ายโอนโครงการ ควรจัดทำคู่มือและทำการฝึกอบรมให้เจ้าหน้าที่ ควรติดตามสนับสนุนชุมชนโดยให้ชุมชนปรับแผนและนำแผนแม่บทมาปฏิบัติ

ข้อเสนอแนะ ในการจะนำ โครงการบ้านมั่นคงไปขยายผลให้เป็นลักษณะ นโยบายส่วนเพิ่ม ควรใช้องค์ความรู้ด้านการวิเคราะห์นโยบาย เพื่อปรับปรุงเงื่อนไขและข้อกำหนดโครงการก่อนนำโครงการมาปฏิบัติ โดยต้องวิเคราะห์กลุ่มเป้าหมาย ผู้มีรายได้น้อยพร้อมทั้งกำหนดเกณฑ์การวัดคุณสมบัติให้ชัดเจน วิเคราะห์ทางเลือกของรูปแบบการพัฒนา ที่อยู่อาศัย วิเคราะห์ผลกระทบทางบวกและทางลบต่อนโยบายหรือโครงการอื่นๆ นอกจากนี้ ควรนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ในรูปแบบการทำสัญญาจ้างมาใช้ในการบริหารงานก่อสร้างในชุมชน ควรนำทฤษฎีเครือข่ายนโยบายมาใช้ในกระบวนการนำโครงการไปปฏิบัติ เพื่อให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการนำโครงการไปปฏิบัติได้ร่วมมือ ฟังพาอาศัย และแลกเปลี่ยนทรัพยากรในการทำงาน และนำไปใช้กับชุมชนพร้อมทั้งทำการพัฒนาศักยภาพให้เกิดความเข้มแข็งเพื่อให้สามารถพึ่งตนเองในการพัฒนาได้อย่างยั่งยืน

**คำสำคัญ:** โครงการบ้านมั่นคง ระดับจุลภาค ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

## Abstract

In this article, the researcher studies (1) the implementation process of Ban Mankhong Project at a micro level as a case study of the northeastern region. The researcher also examines (2) factors related to the success of Ban Mankhong project at a micro level in the northeastern region. The researcher additionally presents (3) guidelines for bringing about sustainability in the development of the Ban Mankhong project.

The researcher employed a qualitative research approach using a case study research methodology. Units of analysis were residents and project areas in Udon Thani, Khon Kaen, and Nakhon Ratchasima for a total of three projects. The researcher conducted in-depth interviews with 32 subjects in addition to conducting in-depth interviews. Relevant secondary data were also analyzed.

Findings are as follows:

1. A characteristic of the implementation process for the Ban Mankhong project at a micro level was the fact that all parties cooperated with one another, thereby providing impetus for reaching the objectives of the project. The concept of governance was used to establish the body of knowledge utilized in the projects and to analyze organizational cooperation in public policy processes. This was done through integrating three components: the connections of groups of people, organizations, and work systems such that they would be viewed in holistic cointegration. In respect to work performance, the researcher considered the exchange of resources and interdependence. In the implementation process, the major characteristic was mutual adaptation between policy and practice.

The process of implementation of the three projects unfolded after the following fashion:

The step prior to project implementation consisted of the factor of coordination and the factor of power mobilization.

The step taken during the implementation of the project consisted of the factor of organizational structure and personnel competencies; the factor of strategic planning for project implementation; the factor of control and monitoring.

The step after the project implementation was completed consisted of the factor of project evaluation; the factor of project change; and the factor of institutionalization.

2. The factors related to the success of the Ban Mankhong project at a micro level in the northeastern region found the following: Sam Liam 3 (Dynamo) community, Khon Kaen and Tha Tako-Samrongchan community, Nakhon Ratchasima involved similar factors with the most important factors leading to the project success in the Ban Mankhong project were the City Development Committee and the project chairperson. In Phothiwaram community, Udon Thani, the factor of community cooperation was the major supporting factor for the project, and the condition of congested community at a city level.

In comparing project success by reference to Objective One: The aspects of monitoring and developing congested community were successful in all communities. The aspect of information system and a total plan of the development of congested community exhibited failure in all communities.

Objective Two: Community security, the quality of life of the poor, security in the right to possess land, and security in the right to possess accommodations were successfully implemented in all



communities except Phothiwaram community which failed in the aspect of security in the right to possess land.

Objective Three: Solving the problem of accommodations in congested communities and the mutual management of local communities were successfully implemented in all communities.

Objective Four: The building of readiness, capacity, a body of knowledge and the creation of a learning process were successfully implemented in all communities.

Objective Five: Improvements and flexibility in applying regulations were successfully implemented in all communities.

Objective Six: Monitoring and developing accommodations, the development of utility systems and the environment in a pattern compatible with community ways of life, and expenditures were successfully implemented in all communities.

Objective Seven: Integrated community development plans and savings used in augmenting community capital were successfully implemented in all communities.

Objective Eight: Improved community conditions and the conditions of the poor were successfully implemented in all communities.

Objective Nine: Improved work structures, operational plans, coordination, and reports of results were successfully implemented in all communities.

Objective Ten: Working committee structures at the urban level were successfully implemented in all communities.

In evaluating the project, the researcher found that outcomes in the aspect of quantity and quality were successful in all communities. Outcomes in the aspect of reaching target groups failed in all communities. The aspect of equality failed in Sam Liam 3 community (Dynamo), but succeeded in Phothiwaram community and Tha Tako-Samrongchan community. The aspect of fairness showed success in all communities. The last outcome in the aspect of accommodations was successful in Sam Liam 3 community (Dynamo) and Tha Tako-Samrongchan community, but failed in Phothiwaram community. The aspect of the environment was successful in all communities. The aspect of society was successful in all communities. The aspect of community management failed in Sam Liam 3 community (Dynamo) and Tha Tako-Samrongchan community, but was successful in Phothiwaram community. The aspect of community welfare was successful in all of the communities. The aspect of economy was successful in Sam Liam 3 community (Dynamo) and Tha Tako-Samrongchan community, but failed in Phothiwaram community.

3. Suggested guidelines for the development of Ban Mankhong project at a micro level are as follows:

The control of the project should be by reference to work standards and operational plans. An evaluation of the whole project as a system should be conducted. In project transfers, there should be a manual for work performance and personnel should be trained. Follow-ups should be conducted and support should be provided for communities by allowing communities to adjust plans and use the master plan in their performance.

In regard to recommendations, the extension of Ban Mankhong project as a supplementary policy should be as follows: The body of knowledge in policy analysis should be used to improve the conditions and regulations for the project before implementation. The conditions of the target groups with low income should be analyzed. Criteria to measure qualifications should be clearly determined. Putative alternatives for the patterns for developing accommodations should be analyzed. Positive and negative effects on the policy or projects should be analyzed. In addition, new public sector management concepts involving the forms employment contracts should take should be applied to the management of community development. The theory of policy network should be employed in the project implementation process in order to ensure all concerned with project implementation to participate in, depend on, and exchange resources in their work as well as to use with communities. Potential should be developed to build strength for self-sufficiency in sustainable development.

**Keyword:** Ban Mankhong Project, Micro Level, Northeast Region

## บทนำ

ในช่วงตอนปลายศตวรรษที่ 20 มีการเปลี่ยนแปลงของโลก (Global) เป็นไปทั้งระบบไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และสิ่งแวดล้อม ซึ่งส่งผลให้เกิดการเจริญเติบโตของเมืองใหญ่และการเพิ่มขึ้นของประชากรในเขตเมืองไปในทิศทางเดียวกันทั่วโลก ในส่วนของประเทศไทย การกระจายตัวของประชากรได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นอย่างมาก ประมาณปี 2566 สัดส่วนของประชากรเมืองในประเทศไทยมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้นถึงร้อยละ 54 เป็นอย่างน้อย ย่อมชี้ให้เห็นว่าสังคมไทยกำลังกลายเป็นสังคมเมือง ดังนั้นปัญหาของเมืองใหญ่ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของความแออัดของการอยู่อาศัย ปัญหาสิ่งแวดล้อมในเมือง การกำจัดขยะและน้ำเสีย ปัญหาความยากจน อาชญากรรม ยาเสพติด ฯลฯ จะกลายเป็นสิ่งท้าทายองค์กรและผู้บริหารการปกครองท้องถิ่นต่อไป (ปราโมทย์ ประสาทกุล, 2551, หน้า 1)

จากการสำมะโนประชากรและเคหะ ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ครั้งที่ 11 (ล่าสุด) พบว่า การกระจายตัวของประชากร ในปี พ.ศ. 2553 มีประชากรทั้งสิ้น 65.5 ล้านคน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นภาคที่มีประชากรมากที่สุด 18.8 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 28.7 และในปี 2546 ก่อนจะมีการทำโครงการบ้านมั่นคงนำร่องในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีประชากรทั้งสิ้น 63,079,765 คน และภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นพื้นที่ที่มีประชากรมากที่สุด คือ 21,659,698 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2546) ดังนั้นภาคตะวันออกเฉียงเหนือจึงเป็นพื้นที่ที่มีจำนวนประชากรมากที่สุด นับเป็นกลุ่มเป้าหมายสำคัญในการพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มผู้มีรายได้น้อยหรือคนจนซึ่งเป็นผู้ขาดโอกาสทางสังคม อีกทั้งยังเป็นกลุ่มที่มีความสัมพันธ์กับปัญหาต่างๆ มากมายในการดำรงชีวิต ดังนั้นการกำหนดนโยบายสาธารณะประเภทกระจายผลประโยชน์ (Distributive Policy) โดยจัดสรรบริการหรือผลประโยชน์แก่ประชาชนบางส่วนอย่างเจาะจง (Anderson, 1994, p.11) เพื่อยกระดับให้บุคคลเหล่านี้มีสิทธิและความเสมอภาคในคุณภาพชีวิตและความมั่นคงมนุษย์ให้เท่าเทียมกันในสังคมมากขึ้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง

จากสถิติค่าใช้จ่ายของปัจเจกบุคคลในการได้มาซึ่งอาหารและสินค้าบริการที่จำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิต ปี พ.ศ. 2545 - 2554 พบว่า จำนวนคนจนและอัตราส่วนร้อยละคนจนของภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีมากที่สุด อยู่ในช่วงร้อยละ 44.35% - 18.11% และในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีค่าใช้จ่ายของปัจเจกบุคคลในการได้มาซึ่งอาหารและสินค้าบริการที่จำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิตต่ำที่สุดในประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง คนจนในเขตเมืองมีรายจ่ายประมาณ 1,625 - 2,366 บาท/คน/เดือน และในเขตชนบท 1,283 - 2,028 บาท/คน/เดือน

จากการสำรวจข้อมูลชุมชนแออัดทั่วประเทศ พบว่า ชุมชนผู้มีรายได้น้อยทั้งหมด 6,334 ชุมชน 1,630,447 ครัวเรือน มีผู้ที่เดือดร้อนด้านที่อยู่อาศัยจำนวน 728,639 ครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 44.69 ของชุมชนผู้มีรายได้น้อยทั้งหมด (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน), 2551, หน้า 2) ข้อมูลชุมชนที่เดือดร้อนด้านที่อยู่อาศัยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีจำนวนผู้ที่เดือดร้อนทั้งสิ้น 1,225 ชุมชน 87,651 ครัวเรือน ใน 175 ชุมชนเมือง ทั้งนี้พบว่าจังหวัดที่มีผู้เดือดร้อนสูงสุด คือ จังหวัดขอนแก่น 13,819 ครัวเรือน จังหวัดนครราชสีมา 8,736 ครัวเรือน และจังหวัดกาฬสินธุ์ 12,536 ครัวเรือน และจำนวนผู้มีรายได้น้อยหรือคนจนก็มีตัวเลขที่สอดคล้องกัน คือ จังหวัดขอนแก่น 78,860 ครัวเรือน จังหวัดนครราชสีมา 51,687 ครัวเรือน และจังหวัดกาฬสินธุ์ 23,462 ครัวเรือน (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน), 2551, หน้า 27-28)

ที่ผ่านมาได้มีการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในเขตเมืองโดยการเคหะแห่งชาติมาตั้งแต่ พ.ศ. 2520 เช่น มีโครงการปรับปรุงชุมชนแออัด โครงการพินนคร โครงการสร้างที่อยู่อาศัยใหม่แทนการถูกรื้อย้ายไล่ที่ รวมทั้งมีการแก้ปัญหาโดยองค์กรชุมชนเองหลายๆ โครงการ เช่น ในที่ดินริมคลอง ที่ดินการรถไฟ เป็นต้น และในช่วงปี พ.ศ. 2535 ได้มีการดำเนินโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยโดยองค์กรชุมชนเอง เป็นการให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยรวมประมาณ 50 โครงการ ซึ่ง

พัฒนาการทั้งหมดนี้ได้เกิดรูปแบบแนวทางประสบการณ์การแก้ปัญหาโดยชุมชนที่หลากหลายอย่างมาก อย่างไรก็ตามโครงการเกือบทั้งหมดเป็นการพัฒนาหรือการแก้ปัญหาลักษณะกระจายไม่เป็นระบบองค์รวม แม้จะทำให้เกิดองค์ความรู้และประสบการณ์ในการแก้ปัญหาที่ดี แต่พบว่าไม่มีความสัมพันธ์กับขนาดของปัญหาที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นและกำลังสะสมอยู่ในปัจจุบันได้ (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน), 2554)

ในปี พ.ศ. 2546 รัฐบาลภายใต้การบริหารงานของนายกรัฐมนตรีกษัตริย์ ชินวัตร ได้กำหนดนโยบายการพัฒนาที่อยู่อาศัยของชนชั้นต่ำ พร้อมทั้งมอบหมายให้สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พิจารณาแนวทางและแก้ไขปัญหาดังกล่าว ในกรณีนี้จึงมีโครงการพัฒนาความมั่นคงที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัด หรือ โครงการบ้านมั่นคง สำหรับผู้มีรายได้น้อยหรือคนจนที่มีรายได้น้อยกว่าเดือนต่ำมาก โดยได้กำหนดเงื่อนไขรายได้น้อยกว่า 10,000 บาทต่อเดือน (ต่อมาแก้ไขใหม่เป็นไม่เกิน 20,000 บาท ในปี พ.ศ. 2550) ซึ่งกำหนดให้มีโครงการนำร่องจำนวน 10 โครงการ แต่ยังมีในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และจากการดำเนินโครงการบ้านมั่นคง ในปี พ.ศ. 2546 พบว่า ชุมชนและท้องถิ่นมีความตื่นตัวอย่างมากในการที่จะร่วมกันแก้ไขปัญหาของเมืองตามแนวทางโครงการบ้านมั่นคง ทั้งยังเกิดรูปแบบการพัฒนาชุมชนที่หลากหลายอย่างเป็นรูปธรรม มีการเชื่อมโยงองค์กรชุมชนให้เกิดการพัฒนาองค์ความรู้และการเรียนรู้ร่วมกันอย่างกว้าง ขวางอันแสดงถึงศักยภาพและความพร้อมของชุมชนและท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาของเมืองร่วมกัน ดังนั้น พ.ศ. 2547 สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) จึงได้ขยายผลจากการดำเนินโครงการนำร่องมาสู่ “เมืองนำร่องโครงการบ้านมั่นคง” โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 กันยายน พ.ศ. 2546 มีเป้าหมายดำเนินการจำนวน 15,016 ครัวเรือน 174 ชุมชน ใน 42 เมือง/เขต 30 จังหวัดทั่วประเทศ

ประกอบกับเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ. 2547 ศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ ได้อนุมัติงบประมาณกลางปี พ.ศ. 2547 สำหรับดำเนินงานโครงการแก้ไขปัญหาความยากจนและปัญหาสังคมด้านที่อยู่อาศัย จำนวน 149.5 ล้านบาท โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนให้กลุ่มคนด้อยโอกาสหรือคนจนที่สุดในสังคม เช่น คนเร่ร่อน คนชรา คนพิการ ฯลฯ รวมถึงผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเร่งด่วนเฉพาะหน้าจากกรณีเพลิงไหม้ ไล่ที่ ให้ได้รับการดูแลและได้รับโอกาสในการพัฒนา โดยให้ชุมชนและท้องถิ่นเป็นแกนหลักในการดำเนินการ จึงได้ผนวกกลุ่มเป้าหมายนี้ลงไปร่วมกับโครงการบ้านมั่นคง (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน), 2551, หน้า 8)

นโยบายที่อยู่อาศัย “บ้านมั่นคง” ซึ่งมีโครงการบ้านมั่นคงเมือง และต่อมาจึงมี โครงการบ้านมั่นคงชนบท มีเป้าหมายเพื่อต้องการสร้างความมั่นคงในการครอบครองที่ดินสำหรับการอยู่อาศัย และสร้างการพัฒนาาระบบสาธารณสุขภาคที่อยู่อาศัย การพัฒนาองค์กร และชุมชนด้านอื่นๆ ทั้งเศรษฐกิจ สังคม สวัสดิการ ให้เชื่อมโยงกันในชุมชนแออัดเดิม โดยมีรูปแบบการพัฒนาที่หลากหลายตามลักษณะปัญหาความต้องการและเงื่อนไขที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งความยินยอมพร้อมใจของผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งชุมชน เจ้าของที่ดิน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมีหลักสำคัญที่องค์กรชุมชนเป็นแกนหลักและเป็นผู้มีส่วนร่วมสำคัญ โครงการบ้านมั่นคงมีแนวทางสำคัญที่จะทำให้องค์กรชุมชนรวมทั้งหน่วยงานต่างๆ ในแต่ละเมืองได้เข้ามามีส่วนร่วมในการสำรวจข้อมูลของเมืองเพื่อนำไปสู่การวางแผน รวมถึงการจัดการเพื่อแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยของชุมชน และยังเป็นขบวนการที่กลไกต่างๆ ในท้องถิ่นได้พัฒนาความรู้จากเรื่องที่อยู่อาศัยเชื่อมโยงไปสู่การพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม อันเป็นแนวทางการพัฒนาเมืองน่าอยู่ ชุมชนน่าอยู่ต่อไป (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน), 2554)

การพัฒนาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยหรือคนจนเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมาก โดยได้ถูกกำหนดไว้ในทิศทางระดับโลก เช่น องค์การสหประชาชาติ (UN) ได้กำหนดเป้าหมายการพัฒนา ว่า ภายในปี ค.ศ. 2020 จะสร้างแหล่งที่อยู่อาศัยที่ถูกสุขลักษณะโดยการกำจัดปัญหาสลัมแออัดในเมืองให้หมดไป เพื่อให้คนสลัมมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และในรูปแบบใหม่ของการพัฒนาโครงการบ้านมั่นคงนี้ ได้รับความสนใจอย่างมากจากหน่วยงานระหว่างประเทศ ทั้งจากสำนักงานพัฒนาที่อยู่อาศัยแห่ง

สหประชาชาติ (UN Habitat / Nairobi), Cities Alliance (Cities without Slum), UN Global Task Force On Millennium Target เพื่อจะเป็นตัวแบบการดำเนินงานในระดับนานาชาติ ที่นำไปสู่การสร้างความมั่นคงในชีวิตที่ดีของคนจนในเมือง (คณะสังคมสงเคราะห์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548, หน้า 1-1) ในช่วงเดือนกันยายน พ.ศ. 2547 โครงการบ้านมั่นคงได้รับเชิญไปนำเสนอแนวทางการพัฒนา ในการประชุม “World Urban Forum” ที่เมือง Barcelona ประเทศสเปน และในช่วง 3-8 ตุลาคม พ.ศ. 2549 ได้ร่วมกับ UN Habitat จัดงานวันที่อยู่อาศัยโลกขึ้นในประเทศไทย มีชุมชนจาก 17 ประเทศเข้าร่วมงาน โดยได้ศึกษาเรียนรู้แนวทางโครงการบ้านมั่นคงเป็นกรณีศึกษาการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของโลก (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน), 2551, หน้า 17) และต่อมา มูลนิธิศูนย์ศึกษาที่อยู่อาศัยแห่งเอเชีย (ACHR) ได้ใช้รูปแบบและแนวคิดของบ้านมั่นคงในประเทศไทย ขยายการทำงานออกไปยัง 167 เมือง 18 ประเทศในเอเชีย ได้แก่ กัมพูชา อินโดนีเซีย เนปาล พม่า เกาหลี ฟิลิปปินส์ เวียดนาม ศรีลังกา มองโกเลีย พิจิ อินเดีย ลาว ปากีสถาน จีน ญี่ปุ่น บังคลาเทศ มาเลเซีย และอาฟกานิสถาน (สำนักข่าวอิสรา, 2557) ดังนั้น รูปแบบกระบวนการปฏิบัติงานโครงการบ้านมั่นคงที่ได้มาจากการศึกษาทางวิชาการจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง

ในปี พ.ศ. 2548 ในการประเมินผลโครงการบ้านมั่นคง 10 จังหวัด ใน 26 ชุมชน โดยผสมผสานระหว่าง การประเมินผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์ของโครงการบ้านมั่นคง 6 ประการ การประเมินผลกระทบของโครงการต่อคนจน และ การศึกษาเรียนรู้เพื่อมุ่งเน้นการพัฒนาปรับปรุงโครงการอันจะส่งผลให้เกิดความยั่งยืนต่อไป พบว่า โครงการบ้านมั่นคงประสบความสำเร็จในการดำเนินงานเป็นส่วนใหญ่ เกิดรูปธรรมการแก้ไขปัญหาอย่างชัดเจนในทุกภูมิภาค เกิดกลไกชุมชนเครือข่ายท้องถิ่นในเมืองต่างๆ ที่มีความหลากหลายขึ้นกับเงื่อนไขและศักยภาพของพื้นที่ เกิดกลไกเมืองที่เข้ามาสนับสนุนทรัพยากรและเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้ เมืองที่มีพัฒนาการของกลไกระดับสูง ได้แก่ อุดรธานี ขอนแก่น แต่โครงการเริ่มดำเนินงานได้เพียง 2 ปียังไม่สามารถวิเคราะห์ความยั่งยืนของโครงการได้ (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548)

จากการศึกษางานวิจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติในประเทศไทย ส่วนใหญ่เป็นแนวทางการศึกษาจากบนลงล่างและยังไม่พยายามแสวงหารอบแนวคิดที่ใหม่กว่า ยังไม่ปรากฏแนวทางใหม่ๆ ในการศึกษา ส่วนใหญ่พยายามพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรโดยใช้วิธีเชิงปริมาณ ซึ่งไม่ได้อธิบายถึงข้อจำกัดและฐานคิดของการใช้ตัวแบบ มุ่งวิเคราะห์องค์รวมเป็นระบบมิได้วิเคราะห์ในระดับที่ลึกกว่า และแนวทางอนุมาน (Deductive) นี้เรียกว่าแนวทางระบุปัจจัย (Determinant approach) ซึ่งแทนที่จะสร้างคำอธิบายกลับระบุเพียงว่า มีปัจจัยอะไรมีความสัมพันธ์กับความสำเร็จ มิได้อธิบายว่ากระบวนการเกิดขึ้นอย่างไร (How) และทำไมถึงเป็นเช่นนั้น (Why) เป็นเพียงการประเมินผลกระทบ (Impact evaluation) โดยยึดตัวแบบจุดมุ่งหมาย (Goal model) หรือแนวทางใช้วัตถุประสงค์เป็นฐาน (Objective-base approach) ส่งผลให้ตกอยู่ติดกับดักของวัตถุประสงค์ ไม่ได้มองความล้มเหลวหรือปัญหาอื่นที่เป็นรายละเอียดและไม่ได้เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์โดยตรง นอกจากนี้ยังมีสมมุติฐานที่ผิด เนื่องจากเชื่อว่านโยบายมีความสัมพันธ์โดยตรงกับผลลัพธ์หรือผลกระทบ (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2551, หน้า 276) แต่ในโลกของความเป็นจริงนโยบายมิได้สัมพันธ์กับผลลัพธ์ของนโยบาย แต่เป็นปัจจัยอื่นมากกว่า โดยเฉพาะการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งมีรายละเอียดที่ซับซ้อนกว่าตัวนโยบาย (Instrumental) ดังนั้น McLaughlin จึงเสนอให้ศึกษาที่ระบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementing system) มากกว่าตัวนโยบาย (McLaughlin, 1987, pp 82-93) และในการประมวลองค์ความรู้เชิงวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับโครงการบ้านมั่นคง ได้มีการศึกษาในประเด็น การศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ศึกษาปัญหาอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (เชิงปริมาณ) ศึกษาผลของการนำนโยบายการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยไปปฏิบัติโดยเปรียบเทียบผลของการนำนโยบายการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยไปปฏิบัติของโครงการบ้านเอื้ออาทรและโครงการบ้านมั่นคง โดยที่ผ่านมายังไม่มีการศึกษาเชิงกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติและศึกษาความยั่งยืน

จากสภาพบริบทที่มีความเป็นสังคมเมืองมากขึ้น ส่งผลให้เกิดปัญหาที่อยู่อาศัยในเขตเมือง และการให้ความสำคัญกับผู้มีรายได้น้อยหรือคนจนเป็นกลุ่มเป้าหมายสำคัญในการพัฒนาประเทศเพื่อนำไปสู่การลดช่องว่างในด้านคุณภาพชีวิตและความมั่นคงมนุษย์ในประเทศ โดยกำหนดนโยบายประเภทกระจายผลประโยชน์ (Distributive Policy) โครงการบ้านมั่นคงขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหา โครงการนี้เป็นงานยากและท้าทาย เนื่องจากข้อจำกัดด้านต่างๆ ของกลุ่มเป้าหมายผู้มีรายได้น้อย ราคาที่ดินในเขตเมืองสูง เป็นการเปลี่ยนกระบวนทัศน์ในการทำงานพัฒนาครั้งใหญ่ โครงการบ้านมั่นคงมีวัตถุประสงค์หลายข้อ มีรูปแบบการพัฒนาที่หลากหลายตามลักษณะปัญหาความต้องการและเงื่อนไขที่เกี่ยวข้อง ต้องมีผู้เกี่ยวข้องให้ความยินยอมพร้อมใจหลายฝ่าย และมีหลักสำคัญให้องค์กรชุมชนเป็นแกนหลักและเป็นผู้มีส่วนร่วมสำคัญในการพัฒนา ประกอบกับยังมีข้อถกเถียงทางวิชาการนโยบายสาธารณะด้านระเบียบวิธี คือ ศึกษาเชิงคุณภาพน้อยและตัวแปรหรือปัจจัยในการศึกษาอาจมีตัวอื่นๆ นอกจากตัวของนโยบายที่ส่งผลต่อความสำเร็จ การใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพในพื้นที่กรณีศึกษาจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการค้นหาตัวแปรหรือปัจจัยใหม่ๆ ได้ ทำให้ผู้ศึกษามีความสนใจศึกษากระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติระดับจุลภาค (Micro Implementation) หรือระดับพื้นที่ส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นที่แท้จริงของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษากระบวนการนำโครงการบ้านมั่นคงไปปฏิบัติในระดับจุลภาค ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จของโครงการบ้านมั่นคงในระดับจุลภาค ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาโครงการบ้านมั่นคงในระดับจุลภาคเพื่อให้เกิดความยั่งยืน

### แนวคิด ทฤษฎี กรอบแนวคิดการวิจัย

ในการศึกษานี้ ได้นำแนวคิด ทฤษฎี ตัวแบบ มาใช้เป็นแนวทางในการศึกษา ดังนี้

**แนวคิดการจัดการบ้านเมือง (governance)** มองว่านโยบายสาธารณะเป็นความร่วมมือภายนอกขององค์กรต่างๆ มีลักษณะเป็นเครือข่ายและไม่เป็นทางการมากกว่าเป็นทางการ เพราะการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่สามารถสั่งการได้โดยตรง การมององค์กรแห่งเดียวโดยไม่สัมพันธ์กับองค์กรอื่นและพิจารณาเฉพาะโครงสร้างที่เป็นทางการนั้นไม่มีความหมายใดๆ อีกต่อไป ในทางทฤษฎีถือว่าเครือข่ายนโยบายเช่นนี้ เป็นแนวคิดของสถาบันแนวใหม่ (new institutionalism) (Rose, 1987) ดังนั้นแนวคิดการจัดการบ้านเมือง จึงนำเอารูปแบบการองค์กรแบบใหม่มาใช้แทนที่ระบบราชการ และดึงเอาภาคธุรกิจและประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วม ฉะนั้นพรมแดนของการบริหารระหว่างภาครัฐธุรกิจและประชาสังคมจึงเลือนลาง การบริหารโดยวิธีการใหม่ๆ เช่น การพึ่งพาอาศัยกัน การแลกเปลี่ยนทรัพยากรกับภาคอื่น การมีกติกาใหม่ๆ ในการติดต่อกัน และการเป็นอิสระจากกัน ดังนั้น แนวคิดใหม่ ในการวิเคราะห์และนำนโยบายไปปฏิบัติจึงไม่ได้อาศัยทฤษฎีองค์กรแห่งเดียว แต่มององค์กรในฐานะที่เป็นการติดต่อกันภายนอกตามฐานคติระหว่างองค์กร (inter-organizational assumption) (Bogason, 2006, pp. 105-107) ในการวิจัยนี้ได้นำมาศึกษาวิเคราะห์องค์ประกอบ การจัดโครงสร้างองค์กร และหน้าที่ของคณะกรรมการเมืองและคณะกรรมการโครงการ

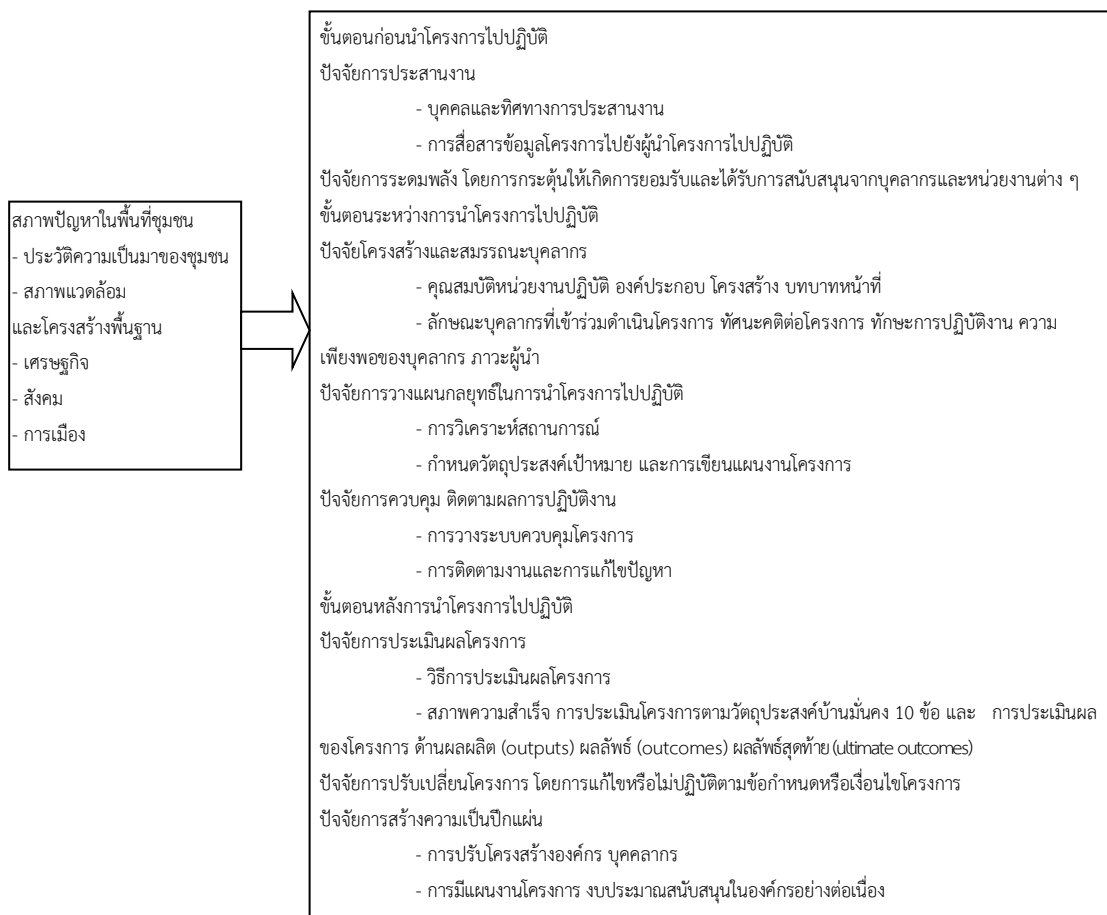
**ทฤษฎีการวางแผน มีหลักการวางแผน (principle of planning)** ดังนี้ ประการที่ 1 ระบุภารกิจ (mission) วัตถุประสงค์ (objective) ความต้องการ (need) หรือเป้าหมาย (target) ให้ชัดเจน ประการที่ 2 กำหนดแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ ประการที่ 3 จัดทำแผนงานหรือโครงการตามแนวทางที่ได้เลือกไว้ ประการที่ 4 สั่งการหรือ

มอบหมายให้มีการดำเนินการตามแผนหรือโครงการ ประการที่ 5 ติดตาม ควบคุม ประเมินผล และศึกษาสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ และประการที่ 6 ปรับปรุงแก้ไขแผน (Holt, 1993, p. 164) ในการวิจัยนี้ได้นำมาศึกษาวิเคราะห์กระบวนการนำโครงการไปปฏิบัติ และยังใช้แนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค ของ Berman (1978) เข้ามาประกอบการวางกระบวนการ ซึ่งมี 3 ขั้นตอนหลักที่ต้องปฏิบัติ คือ ขั้นตอนการระดมพลัง เป็นขั้นตอนที่หน่วยงานระดับท้องถิ่นจะต้องพิจารณารับนโยบาย และแสวงหาความสนับสนุนนโยบายจากท้องถิ่น ขั้นตอนการปฏิบัติ ครอบคลุมถึงกระบวนการในการปรับเปลี่ยนโครงการที่ได้รับการยอมรับแล้วออกมาในรูปของการปฏิบัติจริง และขั้นตอนการสร้างความต้องการ ครอบคลุมถึงการแสวงหาวิธีการที่จะทำให้นโยบายถูกปรับเปลี่ยนและได้รับการยอมรับเข้าเป็นหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติ

**ทฤษฎีเครือข่ายนโยบาย (policy network)** มีลักษณะการรวมตัวของสมาชิกในเครือข่าย 3 ประเภท คือ เครือข่ายภาครัฐซึ่งส่วนใหญ่จะอยู่ในระดับชาติ เครือข่ายเอกชนหรือสังคมเป็นลักษณะกลุ่มผลประโยชน์ และเครือข่ายผสมผสานระหว่างรัฐเอกชนสังคมซึ่งมีขอบเขตของนโยบายไม่ชัดเจน (Composton, 2009, pp. 19-21) และในทฤษฎีเครือข่ายนโยบายมีขอบข่ายเกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนทรัพยากรและการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ในกระบวนการนโยบาย (Composton, 2009, p. 35) และลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกหรือองค์การแกนหลัก ไม่เพียงแต่เรื่องทรัพยากรแต่รวมถึงกลยุทธ์และเทคนิค การทำงานที่ทำให้นโยบายบรรลุประสิทธิภาพ (Smith, 2000, p. 27) ในการวิจัยนี้ได้นำมาศึกษาวิเคราะห์ลักษณะการทำงานของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการนำโครงการไปปฏิบัติในขั้นตอนและกิจกรรมต่างๆ

นอกจากนี้แนวคิดการประเมินผลโครงการพัฒนาของรัฐ ของ วรเดช จันทรร (2548) การประเมินผล 3 ระดับ คือ ผลผลิต ผลลัพธ์ และผลสุดยอดหรือผลลัพธ์ขั้นสุดท้าย และ แนวคิดความพึงพอใจของผู้รับบริการ การสร้างการยอมรับในคุณค่าของโครงการให้เกิดขึ้นอย่างจริงจังและการใช้ประโยชน์ ของ Cleland (1995) ในการวิจัยนี้ได้นำมาเป็นตัวแปรในการประเมินผลความสำเร็จโครงการ และใช้ตัวชี้วัดความมั่นคงมนุษย์ ของ UNDP (United Nation Development Program) เป็นตัวชี้วัดความสำเร็จโครงการ

ในส่วนของตัวแปรต่างๆ นั้นในการวิจัยนี้ได้นำมาเป็นตัวแปรในการศึกษาดังนี้ 1. ศึกษากระบวนการนำโครงการไปปฏิบัติ ได้แก่ ตัวแบบของ Hambleton (1980) องค์ประกอบสำคัญของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติถึง 5 ปัจจัย คือ (1) ปัจจัยด้านการสื่อความของนโยบาย (2) ปัจจัยด้านความหลากหลายของหน่วยงานที่ปฏิบัติ (3) ปัจจัยด้านมุมมองและอุดมคติของผู้ปฏิบัติ (4) ปัจจัยด้านทรัพยากร (5) ปัจจัยด้านการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนนโยบาย และ 2. ศึกษาปัจจัยที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับความสำเร็จในการนำโครงการไปปฏิบัติ ได้แก่ ตัวแบบของ Edwards (1980) คือ (1) การติดต่อสื่อสาร (2) โครงสร้างของระบบราชการ (3) ท่าทีของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแบบของ G. Shabbir Cheema & Dennis A. Rondinelli (1983) มี 4 กลุ่ม คือ (1) เงื่อนไขทางสภาพแวดล้อม (2) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ (3) คุณลักษณะและสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติ ตัวแบบของ Meter and Horn (1975) มี 3 ปัจจัยหลัก คือ (1) กระบวนการในการสื่อความ ได้แก่ ความชัดเจนของนโยบาย กิจกรรมต่างๆ ที่มีส่วนช่วยให้เกิดความรู้ความเข้าใจตลอดจนความพร้อมที่จะให้ความร่วมมือของผู้ปฏิบัติ (2) สมรรถนะขององค์การ ได้แก่ การมีทรัพยากรที่เพียงพอในการสนับสนุนกิจกรรม คุณภาพของบุคลากร ภาวะผู้นำ (3) ความร่วมมือสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ และตัวแบบทั่วไป ของ วรเดช จันทรร (2527) คือ ขีดสมรรถนะของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการปฏิบัติตามนโยบาย ความชัดเจนของนโยบายและกระบวนการในการติดต่อสื่อสาร และการให้ความร่วมมือสนับสนุนจากผู้ปฏิบัติงาน นอกจากนี้ ยังให้ความสำคัญต่อปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอก ทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ว่าการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ สรุปดังในกรอบแนวคิดการวิจัย



รูปที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย “กระบวนการนำโครงการบ้านมั่นคงไปปฏิบัติในระดับจุลภาค: กรณีศึกษาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ”

## วิธีดำเนินการวิจัย

ผู้วิจัยได้เลือกรูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) เนื่องจากเป็นแนวทางการศึกษาเพื่อทำความเข้าใจปรากฏการณ์ โดยใช้วิธีการวิจัยแบบกรณีศึกษา (case study) เป็นแนวทางหลักที่สำคัญ โดยมีหน่วยในการวิเคราะห์เป็นบุคคลและพื้นที่โครงการ ศึกษาในชุมชนสามเหลี่ยม 3 (ไดนาโม) จังหวัดขอนแก่น ชุมชนโพธิ์วาราม จังหวัดอุดรธานี ชุมชนท่าตะโก-สำโรงจันทร์ จังหวัดนครราชสีมา รวม 3 โครงการ ข้อมูลที่ได้มาจากแหล่งทุติยภูมิและปฐมภูมิ ข้อมูลปฐมภูมิใช้การสัมภาษณ์แบบเจาะลึกและการสนทนากลุ่ม มีผู้ให้ข้อมูลประกอบด้วยเจ้าหน้าที่สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน 5 คน คณะกรรมการเมือง 7 คน ประธานหรือคณะกรรมการชุมชน จำนวน 5 คน และตัวแทนผู้มีรายได้น้อย 15 คน รวมทั้งสิ้น 32 คน และได้ศึกษาโครงการนำร่องที่ดำเนินการในปีงบประมาณ พ.ศ. 2547

## ผลการศึกษา

ชุมชนสามเหลี่ยม 3 (ไดนาโม) จังหวัดขอนแก่น พบว่า มีกิจกรรมการบริหารรวม 26 กิจกรรม โดยใช้ความร่วมมือร่วมใจของบุคลากรและทรัพยากรจากองค์กรภาคส่วนต่างๆ มารวมเข้าอยู่ในโครงสร้างการทำงานคณะกรรมการพัฒนาเมือง



ขอนแก่นและคณะกรรมการโครงการ ในการประเมินภาพรวมโครงการบ้านมั่นคงตามวัตถุประสงค์โครงการ 10 ข้อ วัตถุประสงค์ ข้อ 1 บรรลุวัตถุประสงค์ 50% ข้อ 2-10 บรรลุวัตถุประสงค์ 100% ส่วนผลของโครงการ ด้านผลผลิต สำเร็จ 100% ด้านผลลัพธ์ สำเร็จ 33.33% ด้านผลลัพธ์สุดท้าย สำเร็จ 83.30% มีปัจจัยที่สำคัญที่สุดที่นำไปสู่ความสำเร็จของโครงการ คือ โครงการบ้านมั่นคง คณะกรรมการพัฒนาเมืองขอนแก่น ประธานโครงการชุมชนสามเหลี่ยม 3 (ไดนาโม) และแนวทางการพัฒนาโครงการ คือ การถ่ายโอนโครงการบ้านมั่นคงไปยังผู้รับผิดชอบในเทศบาลนครควรจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานและมีการฝึกอบรม ควรติดตามสนับสนุนชุมชนอย่างต่อเนื่องให้มีการปรับและนำแผนแม่บทชุมชนมาปฏิบัติ การกระตุ้นให้เข้าไปช่วยเหลือผู้มียรายได้น้อยที่ไม่สามารถเข้าร่วมโครงการได้ ควรมีการติดตามควบคุมการคัดเลือกผู้มียรายได้น้อยที่จะเข้าร่วมโครงการเพื่อให้ประโยชน์ของโครงการกลุ่มเป้าหมาย ควรมีการปรับบทบาทหน้าที่ของอนุกรรมการฝ่ายติดตามประเมินผลการดำเนินการและให้มีการประเมินผลโครงการทั้งระบบ และผลกระทบทางบวกและลบของโครงการต่อนโยบายอื่นๆ

ชุมชนโพธิ์วาราม จังหวัดอุดรธานี พบว่า พบว่า มีกิจกรรมการบริหารรวม 26 กิจกรรม โดยใช้ความร่วมมือร่วมใจของบุคลากรและทรัพยากรจากองค์การภาคส่วนต่างๆ มารวมเข้าอยู่ในโครงสร้างการทำงานคณะกรรมการ การเมืองบ้านมั่นคง เทศบาลนครอุดรธานีและคณะกรรมการโครงการ ในการประเมินภาพรวมโครงการบ้านมั่นคงตามวัตถุประสงค์โครงการ 10 ข้อ วัตถุประสงค์ ข้อ 1 บรรลุวัตถุประสงค์ 50% ข้อ 2 บรรลุวัตถุประสงค์ 75% ข้อ 3-10 บรรลุวัตถุประสงค์ 100% ส่วนผลของโครงการ ด้านผลผลิต สำเร็จ 100% ด้านผลลัพธ์ สำเร็จ 66.66% ด้านผลลัพธ์สุดท้าย สำเร็จ 66.64% มีปัจจัยที่สำคัญที่สุดที่นำไปสู่ความสำเร็จของโครงการ คือความร่วมมือของชุมชนในทุกขั้นตอน นายกเทศมนตรีได้สนับสนุนโครงการ สภาพปัญหาชุมชนแออัดในระดับเมือง และแนวทางการพัฒนาโครงการ คือ การประสานงานขอเช่าพื้นที่วัดในระยะยาวกับกรมการศาสนา ควรหามาตรการและติดตามหนี้สินที่ยืมมาจากกองทุนหมู่บ้านและการไม่ผ่อนจ่ายบ้านรายเดือน

ชุมชนท่าตะโกสำโรงจันทร์ จังหวัดนครราชสีมา พบว่า พบว่า มีกิจกรรมการบริหารรวม 25 กิจกรรม โดยใช้ความร่วมมือร่วมใจของบุคลากรและทรัพยากรจากองค์การภาคส่วนต่างๆ มารวมเข้าอยู่ในโครงสร้างการทำงานคณะกรรมการ การเมืองนครราชสีมาและคณะกรรมการโครงการ ในการประเมินภาพรวมโครงการบ้านมั่นคงตามวัตถุประสงค์โครงการ 10 ข้อ วัตถุประสงค์ ข้อ 1 บรรลุวัตถุประสงค์ 50% ข้อ 2-10 บรรลุวัตถุประสงค์ 100% ส่วนผลของโครงการ ด้านผลผลิต สำเร็จ 100% ด้านผลลัพธ์ สำเร็จ 66.66% ด้านผลลัพธ์สุดท้าย สำเร็จ 83.30% มีปัจจัยที่สำคัญที่สุดที่นำไปสู่ความสำเร็จของโครงการ คือโครงการบ้านมั่นคง ความร่วมมือของคณะกรรมการเมืองนครราชสีมาประธานโครงการชุมชนท่าตะโก-สำโรงจันทร์ และแนวทางการพัฒนาโครงการ คือ ควรมีการกำหนดบทบาทหน้าที่การประเมินผลและประเมินผลโครงการทั้งระบบ ในคณะกรรมการเมืองนครราชสีมา ควรติดตามสนับสนุนชุมชนอย่างต่อเนื่องให้มีการปรับและนำแผนแม่บทชุมชนมาปฏิบัติ

## อภิปรายผล

ผลการศึกษา พบว่า 1. กระบวนการนำโครงการบ้านมั่นคงไปปฏิบัติในระดับจุลภาค ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีลักษณะเป็นความร่วมมือกันทุกฝ่ายในการผลักดันโครงการให้บรรลุวัตถุประสงค์ โดยใช้แนวคิดการจัดการบ้านเมือง (Governance) ทฤษฎีองค์การ ทฤษฎีการวางแผน และทฤษฎีเครือข่ายนโยบาย ได้ค้นพบองค์ความรู้ “ความร่วมมือระหว่างองค์การในกระบวนการนโยบายสาธารณะ” เป็นการบูรณาการเชื่อมโยง 3 ส่วน คือ การเชื่อมโยงกลุ่มบุคคล องค์การ และระบบงานให้สอดคล้องกัน และมีลักษณะเป็นการแลกเปลี่ยนทรัพยากรและการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันในการทำงาน โดยในกระบวนการนำโครงการไปปฏิบัติเป็นลักษณะ “การปรับตัวร่วมกันระหว่างนโยบายกับการปฏิบัติ” (mutual adaptation) ทำให้การนำโครงการบ้านมั่นคงไปปฏิบัติในระดับจุลภาคประสบความสำเร็จ และกระบวนการทั้ง 3 โครงการ มีความคล้ายกัน

คือ 1.1 ขั้นตอนก่อนนำโครงการไปปฏิบัติ ปัจจัยการประสานงาน ผู้ประสานงานและทีมประสานงาน ทำให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในระดับต่างๆ ได้เข้าใจวัตถุประสงค์และวิธีการทำงาน ปัจจัยการระดมพลัง มี 3 รูปแบบ คือ การลงนามบันทึกความร่วมมือ การลงพื้นที่ชุมชนโดยฝ่ายการเมืองท้องถิ่น และการจัดเวทีในชุมชนอย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งทั้ง 3 รูปแบบได้สร้างข้อตกลงในความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงได้รับการสนับสนุนทรัพยากรจากเทศบาลนคร 1.2 ขั้นตอนระหว่างการนำโครงการไปปฏิบัติ ปัจจัยโครงสร้างองค์การและสมรรถนะบุคลากร มีองค์ประกอบแบบประชาสังคม (civil society) และมีโครงสร้าง 2 ส่วน คือ คณะกรรมการเมือง และคณะกรรมการโครงการ ทั้ง 2 ส่วนมีรูปแบบการจัดโครงสร้างที่แตกต่างกัน แต่มีบทบาทหน้าที่บริหารโครงการ โดยช่วยให้ชุมชนดำเนินกิจกรรมต่างๆ ได้ รวมถึงช่วยจัดปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ร่วมกัน บุคลากรที่ปฏิบัติงานส่วนใหญ่มีทัศนคติที่ดีต่อโครงการบ้านมั่นคงและมีความเชื่อส่วนตัวที่สอดคล้องกับแนวคิดการทำงานโครงการ และส่วนใหญ่ มีประสบการณ์ความรู้และทักษะที่เหมาะสม มีจำนวนบุคลากรเพียงพอ และบุคลากรทั้ง 2 ส่วนมีภาวะผู้นำและมีคุณลักษณะผู้นำ ปัจจัยการวางแผนกลยุทธ์ในการนำโครงการไปปฏิบัติ ได้ประยุกต์ใช้ความรู้ในกระบวนการวางแผน เพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมายผู้มีรายได้น้อยและการนำข้อมูลเพียงบางส่วนไปใช้ประโยชน์ ซึ่งสะท้อนถึงความเชื่อในปรัชญาการวางแผนแบบมุ่งความพึงพอใจระดับหนึ่ง ในการวางแผนมีผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วม ปัจจัยการควบคุม และการติดตามแก้ไขปัญหา ได้วางระบบโดยใช้โครงสร้างของคณะกรรมการเมือง และคณะกรรมการโครงการเป็นกลไกการควบคุม และได้วางระบบการรายงานผลการปฏิบัติงานในเวทีการประชุมคณะกรรมการเมืองในทุกๆ เดือน 1.3 ขั้นตอนหลังนำโครงการไปปฏิบัติ ปัจจัยการประเมินผลโครงการ คณะกรรมการเมืองและคณะกรรมการโครงการ ไม่ได้ทำการประเมินผลโครงการ ปัจจัยการปรับเปลี่ยนโครงการ ไม่ใช้เกณฑ์รายได้ต่อครัวเรือน ซึ่งเป็นรูปแบบ “การยอมรับสภาพในการปฏิบัติ” (cooptation) เกิดขึ้นจากการตัดสินใจของคณะกรรมการโครงการ ปัจจัยการสร้างความเป็นปึกแผ่น มีการปรับโครงสร้างองค์การ มีโครงการและงบประมาณต่อเนื่องในหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้อง

2. ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จของโครงการบ้านมั่นคงในระดับจุลภาค ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 2.1 สภาพความสำเร็จของโครงการ มีดังนี้ (1) การประเมินผลภาพรวมโครงการบ้านมั่นคงตามวัตถุประสงค์โครงการ 10 ข้อ พบว่า ในวัตถุประสงค์ ข้อ 1 “เกิดการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดอย่างเป็นระบบและมีระบบข้อมูลและแผนรวมของการพัฒนาชุมชนแออัด” บรรลุวัตถุประสงค์ 50% ในทุกชุมชน ข้อ 2 “คนจนในเมืองมีชุมชนมั่นคง คุณภาพชีวิตดี ครอบคลุมมิติการพัฒนา ด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม เกิดความมั่นคงและสิทธิการครอบครองที่ดินและที่อยู่อาศัย” บรรลุวัตถุประสงค์ 100% ในชุมชนสามเหลี่ยม 3 (ไดนาโม) และท่าตะโกสำโรงจันทร์ บรรลุวัตถุประสงค์ 75% ในชุมชนโพธิ์วาราม สำหรับ “ข้อ 3 เกิดรูปธรรมและรูปแบบการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยของชุมชนแออัดอย่างหลากหลาย และเกิดการจัดการร่วมกันของชุมชน ข้อ 4 สร้างความพร้อมและกระบวนการเรียนรู้ให้กับชุมชนและท้องถิ่น ข้อ 5 เกิดการปรับปรุง ผ่อนปรนกฎระเบียบให้เอื้อต่อการพัฒนา ข้อ 6 เกิดการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้มีความมั่นคง สวยงาม สอดคล้องกับวิถีชีวิตและความ สามารถในการจ่าย ข้อ 7 เกิดแผนและทิศทางการพัฒนาชุมชนอย่างบูรณาการ ข้อ 8 เกิดสถานภาพของชุมชนและคนจนที่ได้รับการยอมรับ ข้อ 9 เกิดระบบการจัดการของชุมชนที่มีประสิทธิภาพ ตรวจสอบได้ และเชื่อมโยงกับการพัฒนาภายในและภายนอกชุมชน ข้อ 10 เกิดกลไกการพัฒนาที่มีส่วนร่วมหลายฝ่าย” บรรลุวัตถุประสงค์ 100% ในทุกชุมชน (2) การประเมินผลของโครงการ พบว่า ด้านผลผลิต “ปริมาณ คุณภาพมาตรฐาน” ในทุกชุมชนสำเร็จทุกตัวชี้วัด สำเร็จ 100% ด้านผลลัพธ์ “การตรงกลุ่มเป้าหมาย เสมอภาค เป็นธรรม” ในชุมชนสามเหลี่ยม 3 (ไดนาโม) สำเร็จ 33.33% ในชุมชนโพธิ์วาราม สำเร็จ 66.66% และในชุมชนท่าตะโก-สำโรงจันทร์ สำเร็จ 66.66% ด้านผลลัพธ์สุดท้าย “ที่อยู่อาศัย สภาพแวดล้อม สังคม การจัดการชุมชน สวัสดิการชุมชน เศรษฐกิจ” ในชุมชนสามเหลี่ยม 3 (ไดนาโม) สำเร็จ 33.33% ในชุมชนโพธิ์วาราม สำเร็จ 66.66% และในชุมชนท่าตะโก-สำโรงจันทร์ สำเร็จ 66.66% 2.2 ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จของโครงการบ้านมั่นคงในระดับจุลภาค ทั้ง 3 พื้นที่มีปัจจัยที่คล้ายกันที่สำคัญ คือ ปัจจัยโครงการบ้านมั่นคง เช่น มีวัตถุประสงค์ตรงกับปัญหาและความต้องการ มีกิจกรรมที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายทั้งคณะกรรมการเมือง คณะกรรมการโครงการ และผู้มีรายได้น้อย ปัจจัยความร่วมมือของคณะกรรมการ

เมือง โดยเฉพาะมีผู้แทนสถาบัน การศึกษาในท้องถิ่นและนายกเทศมนตรีให้การสนับสนุน และมีเจ้าหน้าที่สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนสนับสนุนการทำงานอย่างเพียงพอ ปัจจัยประธานชุมชนหรือประธานคณะกรรมการโครงการ เป็นผู้นำและตั้งใจมุ่งมั่นทำงานเพื่อส่วนรวม ปัจจัยนายกเทศมนตรีให้การสนับสนุนโดยใช้อำนาจทั้งทางตรงและทางอ้อมในการบริหารโครงการ ปัจจัยความร่วมมือของคนในชุมชนในทุกชั้นตอน ปัจจัยสภาพปัญหาชุมชนแออัดในเขตเมือง ซึ่งเป็นปัญหาาร่วมของจังหวัดทำให้ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการ

3. แนวทางการพัฒนาโครงการบ้านมั่นคงในระดับจุลภาคเพื่อให้เกิดความยั่งยืน ในการควบคุมโครงการ ควรมีการกำหนดมาตรฐานงานและมีแผนปฏิบัติการ ในการประเมินผล ควรมีการประเมินโครงการทั้งระบบและผลกระทบทางบวกและลบต่อโครงการหรือนโยบายอื่น ในการถ่ายโอนโครงการให้กับเทศบาลนคร ควรจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานและทำการฝึกอบรมให้เจ้าหน้าที่ ในการติดตามสนับสนุนชุมชนควรให้ชุมชนนำแผนแม่บทมาปฏิบัติเพื่อให้เกิดการพัฒนาชุมชนอย่างต่อเนื่อง

### ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในทางวิชาการ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ควรวิเคราะห์กลุ่มเป้าหมายผู้มีรายได้น้อยที่เป็นคนจนอย่างแท้จริง พร้อมทั้งกำหนดเกณฑ์การวัดคุณสมบัติอย่างชัดเจน และควรเพิ่มกิจกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติ พร้อมทั้งมอบหมายอำนาจหน้าที่ผู้รับผิดชอบให้ชัดเจนไว้ในโครงการ ควรกำหนดทางเลือกของรูปแบบการพัฒนาที่อยู่อาศัยรูปแบบต่างๆ เพื่อมิให้มีการใช้พื้นที่การก่อสร้างในเขตเมืองให้มีประสิทธิภาพอย่างเกิดประโยชน์สูงสุดในระยะยาว ควรมีการวิเคราะห์ผลกระทบทางบวกและทางลบต่อนโยบายหรือโครงการอื่นๆ เช่น กองทุนหมู่บ้าน บ้านเอื้ออาทร ควรนำทฤษฎีเครือข่ายนโยบายไปใช้กับองค์กรชุมชนที่เคยเข้าร่วมโครงการบ้านมั่นคงพร้อมทั้งทำการพัฒนาศักยภาพเครือข่ายเพื่อให้เกิดการพึ่งตนเองในการพัฒนา ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ข้อกฎหมายที่เป็นอุปสรรคเกี่ยวกับการใช้พื้นที่ภายในวัด สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนควรตั้งคณะทำงานเพื่อร่วมมือกันในการเช่าที่ดินระยะยาวให้แก่ชุมชน และควรมีการประสานงานกับฝ่ายการเมืองระดับชาติ เพื่อนำเข้าสู่ระบบการเมืองเพื่อให้มีการแก้ไขหรือตรากฎหมายใหม่ที่เหมาะสมต่อไป ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรนำรูปแบบและกระบวนการทำงานของโครงการบ้านมั่นคงไปประยุกต์ใช้ในการแก้ไขปัญหาหรือการพัฒนาอื่นๆ

### เอกสารอ้างอิง

#### ภาษาไทย

วรเดช จันทรศร. (2527). การนำนโยบายไปปฏิบัติ: ตัวแบบและคุณค่า ใน *วารสารพัฒนบริหารศาสตร์* 4. หน้า 535 - 554.

#### ภาษาต่างประเทศ

Berman, P. (1978). "The study of macro and micro implementation", *Public Policy*. Vol 26 (2), pp. 157 – 184.

Bogason, Peter. (2006). Network and bargaining in policy analysis In Peter, B. Guy & Pierre, Jon, eds. *Hand book of public policy*. London: Sage Publications.

- D.S. Van Meter and C.E. Van Horn, The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework in *Administration and Society*. February 1975, pp. 445 - 448.
- Edwards, G. C. (1980). *Implementing public policy*. Washington, DC: Congressional Quarterly Press.
- Guba, E. G., & Lincoln, Y. S. (1981). *Effective evaluation*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Hambleton, R. K. (1980). *Project design implementation and evaluation*. New York: Cornell University.
- Hugh Composton. (2009). *Policy Network and Policy Change: Putting Policy Network Theory to the Test*. London: PALGRAVE MACMILLAN.
- Meter, D. S. V., & Horn, C. E. V. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration and Society*, 6(4). pp. 463 - 479.

## การจัดการภาครัฐเชิงความร่วมมือ: แนวคิดและการประยุกต์ใช้

### Collaborative Public Management: Concept and Application

ดร.เชษฐา ทรัพย์เย็น (1) พรศักดิ์ ธรรมนิมิตร (2)

(1) คณบดีคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี

(2) นักศึกษาปริญญาเอก สาขาวิชานโยบายสาธารณะและการจัดการภาครัฐ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

pornsakm@yahoo.com

#### บทคัดย่อ

บทความนี้มีจุดมุ่งหมายในการนำเสนอแนวคิดและการประยุกต์ใช้การจัดการภาครัฐเชิงความร่วมมือ ซึ่งเป็นแนวคิดที่อธิบายถึงกระบวนการของการอำนวยความสะดวกและการดำเนินการขององค์การหลายองค์การที่เชื่อมโยงกันในการแก้ไขปัญหาซึ่งไม่สามารถแก้ได้ หรือแก้ได้ง่ายโดยองค์การเพียงองค์การเดียว เป็นวิธีการในการใช้กำลังคนร่วมกัน เพื่อจะประสบความสำเร็จในเป้าหมายร่วมกัน เป็นการทำงานข้ามขอบเขต เป็นความสัมพันธ์กันหลายภาคส่วน และหลากหลายตัวแสดง การจัดการภาครัฐเชิงความร่วมมือตั้งอยู่บนทฤษฎีการจัดการปกครอง เนื่องจากการจัดการปกครองได้กล่าวถึงการเชื่อมโยงขององค์การภาครัฐในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะ แนวคิดของการจัดการภาครัฐประกอบด้วย 1) การประสานงานโดยปราศจากลำดับชั้น 2) การปกครองคือการจัดการปกครอง 3) การใช้ตรรกะย้อนกลับในการปฏิบัติ 4) การพึ่งพาทางอำนาจ 5) ความสามารถในการร่วมมือระหว่างกัน 6) การกระจายสารสนเทศ 7) การจัดการกิจกรรมที่ทำให้เกิดความแตกต่าง 8) การปรับปรุงความสามารถในการร่วมมือ 9) การเรียนรู้ร่วมกัน 10) โครงสร้างที่เหมาะสมกับการร่วมมือ 11) การควบคุมในเครือข่าย 12) การได้เปรียบเชิงความร่วมมือ การประยุกต์ใช้ในการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐเชิงความร่วมมือ คือ กิจกรรมเชิงความร่วมมือที่ประกอบด้วย กิจกรรมเชิงแนวคิด คือ การแสวงหาสารสนเทศ การแสวงหาการปรับเปลี่ยน และกิจกรรมเชิงแนวนอน คือ การกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ การแลกเปลี่ยนทรัพยากร การทำงานแบบโครงการ อย่างไรก็ตามสำหรับประเทศไทยการนำการจัดการภาครัฐเชิงความร่วมมือมาใช้มีปัจจัยที่ส่งเสริม คือ ประเด็นปัญหาที่ซับซ้อน ความหลากหลายของตัวแสดงและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทรัพยากรที่ขาดแคลน ส่วนปัจจัยที่เป็นอุปสรรค คือ การรวมอำนาจและการรักษาขอบเขตของภาครัฐ กฎระเบียบ ความแตกต่างระหว่างวัฒนธรรมและค่านิยม

**คำสำคัญ:** การจัดการภาครัฐเชิงความร่วมมือ การจัดการปกครองเชิงความร่วมมือ การจัดการความร่วมมือ

#### Abstract

This article aimed to present concept and application of Collaborative Public Management. Collaborative Public Management was a concept that describes the process of facilitating and operating in multi-organizational arrangements to solve problems that cannot be solved or easily solved by single

organizations. Collaborative means to co-labor, to achieve common goals, often working across boundaries and in multi-sector and multi-actor relationships. Collaborative Public Management based on Governance because Governance was often used to describe a wide range of organization types that were linked together and engaged in public activities, enlarging the domain of government. Concept of Collaborative Public Management was 1) coordination without hierarchy 2) governing as governance 3) reversing the logic of implementation 4) power dependence 5) interagency collaborative capacity 6) Information diffusion 7) managing activities that make a difference 8) improving collaborative capacity 9) joint learning 10) structure as collaborarchy 11) control in networks 12) collaborative advantage. Applications of Collaborative were Collaborative Activities: Vertical Activities are referred to as information seeking, adjustment seeking and Horizontal Activities are referred to as policymaking and strategy-making, resource exchange, project-based activities. In Thailand, promoting factors for Collaborative Public Management were complex issues, multi-actor and lack of resource. Constrained factors were centralization and expanded boundaries of public sector, regulation, cultural difference

**Keyword:** Collaborative Public Management, Collaborative Governance, Collaborative Management

## บทนำ

ในอดีตการบริหารองค์การภาครัฐยังคงเป็นการบริหารที่มีภารกิจเฉพาะของแต่ละหน่วยงาน หรือเป็นการแบ่งตามความเชี่ยวชาญเฉพาะ มีลำดับชั้น (Hierarchy) เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ (Gulick, 1937; Weber, 1946) แต่สำหรับในปัจจุบันสภาพแวดล้อมได้เปลี่ยนแปลงไป ทำให้การจัดการองค์การภาครัฐแต่ละองค์การต้องเกี่ยวข้องกับหน่วยงานภาครัฐที่อยู่ในโครงสร้างตามแนวดิ่งเดียวกัน หน่วยงานภาครัฐอื่นๆ รัฐบาลกลาง องค์กรปกครองท้องถิ่นหรือองค์การบริหารท้องถิ่น ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรประชาสังคม รวมทั้งหน่วยงานระหว่างประเทศ และหน่วยงานต่างประเทศ เป็นต้น เห็นได้ว่าองค์การภาครัฐไม่ได้ทำงานเกี่ยวข้องกับหน่วยงานตามโครงสร้างลำดับชั้น ตามความสัมพันธ์เชิงแนวดิ่งภายในขอบเขตหรืออาณาเขตของตนเพียงเท่านั้น แต่ต้องทำงานข้ามขอบเขต (cross boundary) โดยขอบเขต คือ สิ่งที่ต้องจัดการต้องรับผิดชอบที่จะกระทำและเป็นหน้าที่ ขอบเขตจึงมีความสำคัญเนื่องจากเป็นศูนย์กลางของกระบวนการบริหาร (Kettl, 2006) หรือกล่าวได้ว่าการทำงานข้ามขอบเขตจะไปเกี่ยวข้องกับองค์การอื่นตามความสัมพันธ์แนวนอน เช่น ต้องทำงานเกี่ยวข้องกับองค์การที่เป็นภาครัฐ และภาคเอกชน ในรูปแบบของ หุ่นส่วน เครือข่าย การทำสัญญาร่วมมือ การทำสัญญาว่าจ้าง คณะกรรมการร่วม หรือทีมงานในโครงการเดียวกัน ที่อยู่ในลักษณะของความร่วมมือ (Agranoff & McGuire, 2003) ดังนั้น การจัดการภาครัฐเชิงความร่วมมือจึงเป็นแนวคิดที่นำมาใช้เป็นแนวทางการจัดการภาครัฐที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมในปัจจุบันและอนาคต

สำหรับในกระแสด้านวิชาการของแนวคิดการจัดการภาครัฐเชิงความร่วมมือในช่วงแรกได้มีนักวิชาการที่สนใจแนวคิดนี้ ได้แก่ Robert Agranoff, Michael McGuire และได้ถูกนำมาให้ความสำคัญยิ่งขึ้นเมื่อวารสาร Public Administration Review ฉบับประเด็นพิเศษในเดือนธันวาคมปี 2006 และ วารสาร International Public Management Journal ปี 2007 ในฉบับที่ 1 ได้กำหนดหัวข้อเฉพาะที่ว่าด้วยประเด็นของการจัดการภาครัฐเชิงความร่วมมือ นอกจากนี้ Denhardt and Denhardt (2015) ที่เป็นเจ้าของแนวคิด New Public Service (NPS) ก็ได้กล่าวสนับสนุนแนวคิดการจัดการภาครัฐเชิงความร่วมมือว่าเป็นแนวคิดที่สนับสนุนการสร้างความผูกพันของพลเมือง (citizen engagement) เพราะกระบวนการของความร่วมมือทำให้พลเมืองไว้วางใจภาครัฐ การจัดการภาครัฐเชิงความร่วมมือเป็นได้เกี่ยวข้องกับการศึกษา การจัดการและความสัมพันธ์ของหน่วยงานภาครัฐที่มีมากกว่าหนึ่งหน่วยงานที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันหรือในการศึกษา การนำนโยบายไปปฏิบัติ (McGuire, 2006)

นิยามของการจัดการภาครัฐเชิงความร่วมมือ หมายถึง แนวคิดที่อธิบายถึงกระบวนการของการอำนวยความสะดวกและดำเนินการขององค์การหลายองค์การที่เชื่อมโยงกันในการแก้ไขปัญหาซึ่งไม่สามารถแก้ได้ หรือแก้ได้ง่ายโดยองค์การเพียงองค์การเดียว (Agranoff & McGuire, 2003) นิยามนี้ได้ถูกอ้างอิงจากนักวิชาการ เช่น O'Leary and Vij (2012), O'Leary, Gerard, and Bingham (2006), O'Leary et al. (2006), Geddes (2012) เป็นต้น สอดคล้องกับ O'Leary et al. (2006) ที่ได้ขยายความเพิ่มว่า การจัดการภาครัฐเชิงความร่วมมือเป็นวิธีการในการใช้กำลังคนร่วมกัน เพื่อจะประสบความสำเร็จในเป้าหมายร่วมกัน เป็นการงานข้ามขอบเขต เป็นความสัมพันธ์กันในหลายภาคส่วน และความร่วมมืออยู่บนฐานของค่านิยมในการปฏิสัมพันธ์ไปมาระหว่างกัน นอกจากนี้ Agranoff & McGuire ได้อธิบายถึงความแตกต่างระหว่างคำว่า "Collaboration" กับคำว่า "Cooperation" ที่มีความใกล้เคียงกัน โดยคำว่า "Cooperation" เป็นการงานร่วมกับผู้อื่นในบางเป้าหมาย ทำเป็นรูปแบบ เป็นการแสวงหาการช่วยเหลือ แต่คำว่า "Collaboration" เป็นการงานที่มีความผูกพันกับผู้อื่นทั้งในด้านวัตถุประสงค์ ด้านความเป็นหุ้นส่วน ด้านการมีสัญญาร่วมกัน รวมทั้ง Collaboration มีความเป็นพลวัต มีลักษณะเป็นกระบวนการ แต่ Cooperation จะมีความคงที่ไม่มีการพัฒนาการ (O'Leary, Gazley, McGuire, & Bingham, 2009) กล่าวได้ว่า Collaboration จะมีระดับความเข้มข้นในความสัมพันธ์ ในความรับผิดชอบร่วมกันในเป้าหมาย และความผูกพันกันมากกว่า Cooperation

บทความนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อที่จะอธิบายแนวคิดของการจัดการภาครัฐเชิงความร่วมมือและนำเสนอการประยุกต์ใช้และอภิปรายถึงปัจจัยที่ส่งเสริมและเป็นอุปสรรคของประเทศไทยในการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐเชิงความร่วมมือมาใช้

### ที่มาของแนวคิดการจัดการภาครัฐเชิงความร่วมมือ: การจัดการปกครอง (Governance)

การจัดการภาครัฐเชิงความร่วมมือได้ตั้งอยู่บนฐานของทฤษฎีการจัดการปกครอง(Governance) เนื่องจากแนวคิดของการจัดการภาครัฐเชิงความร่วมมือได้สอดคล้องกับทฤษฎีการจัดการปกครองซึ่งกล่าวถึงดังต่อไปนี้

Rhodes (1996) ได้เสนอลักษณะของการจัดการปกครองมี 6 ลักษณะ คือ 1) เป็นรัฐที่มีขนาดเล็ก โดยการใช้ระบบตลาดและกึ่งตลาด (quasi-markets) ในการจัดหาบริการสาธารณะ ด้วยการทำให้เป็นเอกชน (privatization) 2) บรรษัทภิบาล (Corporate Governance) ประกอบด้วยหลักการย่อย 3 หลักการ คือ การเปิดเผยข้อมูลที่เป็นจริง ความซื่อสัตย์(integrity) ความรับผิดชอบ(accountability) เป็นความรับผิดชอบต่อสาธารณะ 3) เป็นการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่นำแนวคิดการจัดการนิยม (Managerialism) และเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ โดยแนวคิดการจัดการนิยม คือ การนำวิธีการจัดการของภาคเอกชนมาใช้ในภาครัฐ ได้แก่ การจัดการผลการปฏิบัติงาน การจัดการที่เน้นผลลัพธ์ การวัดโดยการคิดมูลค่าเป็นตัวเงิน การใกล้ชิดกับลูกค้า สำหรับเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ คือ การจัดโครงสร้างสิ่งจูงใจ เช่น การแข่งขันตามกลไกตลาด เป็นต้น การจัดหาสินค้าสาธารณะทำให้เกิดการแข่งขันเพิ่มขึ้น ผ่านการทำสัญญาจ้าง (contracting out) และกลไกกึ่งตลาด (quasi-markets) รวมทั้งทำให้ลูกค้าเลือกได้ หรือกล่าวได้ว่าภาครัฐต้องมีการจัดการแบบผู้ประกอบการที่ให้ความสำคัญกับการแข่งขัน กลไกตลาด เน้นลูกค้า และผลลัพธ์ ลักษณะของของการจัดการภาครัฐแนวใหม่และการจัดการปกครอง ทั้งสองแนวคิดยังคงประเด็นในการปฏิรูปการจัดการตามบริบทความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับสังคม (Frederickson & Smith, 2003) 4) เป็นการจัดการปกครองที่ดี (Good Governance) มีความสอดคล้องกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ประกอบด้วยลักษณะย่อย 3 ประการ คือ ระบบ การเมือง การบริหาร โดยระบบมีความหมายกว้างกว่ารัฐบาล องค์การภาครัฐ ครอบคลุมไปถึงสิ่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจ ประการถัดมาการเมืองเป็นการที่รัฐมีทั้งความชอบธรรมทางกฎหมาย (legitimacy) และความชอบธรรมเนื่องมาจากตำแหน่ง (authority) ที่ได้มาจากแนวทางประชาธิปไตย สุดท้ายคือการบริหารเป็นความสำเร็จในประสิทธิภาพการบริการสาธารณะ สนับสนุนการแข่งขันและระบบตลาดไม่ว่าจะเป็นการทำโครงการความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับเอกชน การปฏิรูประบบราชการโดยการลดอัตราค่าจ้างที่เกินความจำเป็น การมีวินัยทางการคลังและงบประมาณ การกระจายอำนาจการบริหาร 5) ระบบการปฏิสัมพันธ์ทางสังคม (socio-cybernetic system) ผลลัพธ์ของนโยบายไม่ใช่เกิดจากผลผลิตจากกิจกรรมของรัฐบาลกลาง แม้ว่าส่วนกลางเป็นผู้ผ่านร่างกฎหมายก็ตาม แต่ผลที่เกิดมาจากปฏิสัมพันธ์และดำเนินการโดยรัฐบาลท้องถิ่น องค์การอาสาสมัคร ภาคเอกชน ดังนั้น นโยบายจึงไม่ได้ถูกบังคับหรือกำหนดจากส่วนกลางแต่เกิดจากการเจรจาของหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องและผู้แสดงต่าง ๆ ในนโยบาย หรือกล่าวได้ว่ารัฐบาลกลางไม่ได้มีอำนาจสูงสุด แต่เป็นลักษณะหลายศูนย์อำนาจ (polycentric state) คือมีหลายศูนย์กลาง ทำให้การจัดการภาครัฐจะเกี่ยวข้องกับการปฏิสัมพันธ์เชิงการเมืองและสังคมที่มีองค์การมากมายและหลากหลายเข้ามาร่วมกันในการแก้ไขปัญหา มีการพึ่งพาระหว่างกันของผู้แสดงไม่ว่าจะมาจากภาคสังคม ภาคการเมือง หรือภาคการบริหาร มีการแบ่งปันเป้าหมายร่วมกัน มีความคลุมเคลือระหว่างขอบเขตของภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคองค์การอาสาสมัคร เช่น หุ้นส่วนร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชน (public-private partnerships) การจัดการความร่วมมือ การลงทุนร่วมกัน 6) เป็นเครือข่ายการจัดการตนเอง ในปัจจุบันการจัดหาสินค้าสาธารณะมีความเกี่ยวข้องระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ภาครัฐมีบทบาทในการจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะ แต่ผู้ดำเนินการอาจจะไม่ใช่ภาครัฐ อาจจะ เป็นภาคเอกชนที่เป็นผู้ผลิตและดำเนินการ และการเชื่อมโยงระหว่างองค์การจะเป็นการทำงานเป็นทีมแบบเครือข่าย จะมีผู้



แสดงที่หลากหลายเกี่ยวข้องกับการจัดหาสินค้าหรือบริการสาธารณะ ซึ่งจุดแข็งของการเข้ามารวมเป็นเครือข่าย คือ การแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างกัน เช่น เงิน สารสนเทศ ความเชี่ยวชาญ เพื่อเป้าหมายที่จะบรรลุความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ หรือกล่าวได้ว่าการจัดการปกครองเป็นการจัดการเครือข่ายและการจัดการเครือข่ายไม่ได้มีเพียงเฉพาะหน่วยงานภาครัฐเท่านั้น แต่เป็นเครือข่ายที่มีขอบเขตกว้างขวางครอบคลุมไปถึงหน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่ภาครัฐ เช่น ภาคเอกชน สิ่งที่สำคัญของการจัดการเครือข่าย คือ การจัดการตนเอง เป็นการจัดการเครือข่ายที่มีความเป็นอิสระ และต้องสามารถจัดการตนเองได้ โดยปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการจัดการเครือข่าย คือ ชื่อเสียงองค์กร ความไว้วางใจ ความสัมพันธ์หรือการแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกัน การพึ่งพาร่วมกัน

โดยเฉพาะในประเด็นของการเป็นอิสระและการจัดการตนเองของเครือข่ายเป็นสิ่งที่ Stoker (1998) ระบุไว้ในลักษณะ 5 ประการของ การจัดการปกครอง เช่นเดียวกัน คือ 1) ชุดของสถาบันและผู้แสดงที่เป็นมากกว่ารัฐบาล ภาครัฐจะมีความเกี่ยวข้องกับภาคเอกชน องค์กรอาสาสมัครในการส่งมอบบริการ 2) ความคลุมเคลือในขอบเขตและความรับผิดชอบต่อปัญหาสังคมและเศรษฐกิจ คือ ความรับผิดชอบของภาครัฐจะถูกกระจายไปสู่ภาคเอกชน ภาคอาสาสมัคร และพลเมือง 3) การพึ่งพาอำนาจในความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันที่มารวมกลุ่มกัน การพึ่งพาอำนาจที่องค์กรหนึ่งต้องพึ่งพาศักดิ์การอื่นในการที่จะบรรลุเป้าหมายขององค์กรหรือต้องมีการแลกเปลี่ยนทรัพยากร ทำให้แต่ละองค์กรมีการเจรจาระหว่างกันและมีการประสานงานอย่างเป็นระบบ 4) เครือข่ายที่มีความเป็นอิสระและจัดการตนเองได้ของผู้แสดง เครือข่ายจะมีความเป็นอิสระ แต่ไม่ได้แยกตัวออกไปมีอำนาจเฉพาะตน ประโยชน์จากเครือข่าย คือ ทำให้เกิดการเพิ่มและแบ่งปันสารสนเทศระหว่างกัน ลดต้นทุนธุรกรรม (Transaction cost) 5) ความสามารถในการทำสิ่งต่าง ๆ โดยไม่ได้อาศัยอำนาจที่เป็นคำสั่งจากรัฐ หรือใช้อำนาจที่เป็นอำนาจบังคับบัญชา (authority) เพียงอย่างเดียว แต่เปลี่ยนกรอบแนวคิดจากการใช้อำนาจตามโครงสร้างลำดับชั้น มาเป็นการใช้แนวคิดเครือข่ายที่เป็นความสัมพันธ์ตามแนวนอน

นอกจากนั้น แนวคิดของการทำงานในรูปแบบเครือข่าย ได้ถูกแนะนำในการจัดการภาครัฐ (Frederickson, 1999) เครือข่ายเป็นโครงสร้างที่พึ่งพากันของหลายองค์กร ไม่เป็นเพียงการพึ่งพาระหว่างโครงสร้างที่อยู่ในลำดับชั้นเดียวกันเท่านั้น (O'Toole Jr, 2014) แต่เป็นองค์กรที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน มีการเชื่อมโยงทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ มีการแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างกัน เช่น สารสนเทศ เป็นต้น ในปัจจุบันการแก้ไขปัญหาสาธารณะเป็นปัญหาที่ซับซ้อน ดังนั้นจึงจำเป็นต้องการโครงสร้างแบบเครือข่ายจากหลากหลายองค์กรที่เข้ามาจัดการปัญหาที่ซับซ้อน (O'Toole Jr, 1997) การจัดการภาครัฐเชิงความร่วมมือจึงเหมาะสมและส่งเสริมกับการทำงานในรูปแบบเครือข่าย (Agranoff, 2006) ทำให้การจัดการเชิงความร่วมมือจึงเข้ามามีบทบาทสำคัญในการจัดการภาครัฐ (McGuire, 2006)

### แนวคิดการจัดการภาครัฐเชิงความร่วมมือ

จากที่กล่าวมาข้างต้นถึงแนวคิดการจัดการปกครอง และการทำงานในรูปแบบเครือข่าย ได้มีนักวิชาการได้เสนอแนวคิดการจัดการภาครัฐเชิงความร่วมมือ (Agranoff, 2012) ดังนี้

#### 1. การประสานงานที่ปราศจากลำดับชั้น (coordination without hierarchy)

ในอดีตการบริหารราชการแบบประเพณีนิยม จะใช้โครงสร้างที่เป็นลำดับชั้นมีอำนาจตามตำแหน่งในการสั่งการ หรือเป็นลักษณะของขอบเขตที่เป็นแนวดิ่ง แต่เมื่อ Lipsky ได้เสนอรูปแบบการบริหารราชการแบบ Street-level ที่เป็นลักษณะของขอบเขตที่เป็นแนวนอน ดังนั้นการทำงานระหว่างองค์กรต้องมีทั้งแนวนอนและแนวดิ่ง ในปัจจุบันความซับซ้อนในประเด็นปัญหาสาธารณะส่งผลให้การทำงานในภาครัฐต้องมีการเชื่อมโยงกับองค์กรต่าง ๆ ทำให้เกิดความคลุมเคลือใน

ขอบเขตหรือเส้นแบ่งระหว่างองค์การที่ชัดเจน (Kettl, 2006; Stoker, 1998) ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว การทำงานจึงเป็นลักษณะขององค์การที่มีความหลากหลาย (Multi-organization) เชื่อมโยงกันในรูปแบบของเครือข่ายที่มี 1) ความสัมพันธ์เชิงแนวตั้ง (Vertical Relation) เป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น หรือรัฐบาลกลางกับมลรัฐ และ 2) ความสัมพันธ์เชิงแนวนอน (Horizontal Relation) เป็นความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรอาสาสมัคร ในการจัดการภาครัฐเชิงความร่วมมือหนึ่งหน่วยงานจะมีความสัมพันธ์ทั้งแนวตั้ง และแนวนอน หรือเป็นการทำงานข้ามขอบเขต (cross boundaries) ระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ เช่น ภาคเอกชน ภาคองค์กรไม่แสวงหากำไร ภาคประชาสังคม โดยการประสานงานมีทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ (McGuire, 2006)

## 2. การปกครองเป็นการจัดการปกครอง (governing as governance)

บทบาทของภาครัฐที่เพิ่มขึ้นควรเป็นบทบาทการอำนวยความสะดวกและร่วมมือกับหุ้นส่วน มากกว่าที่จะพยายามเปลี่ยนบทบาทของรัฐ เพราะรัฐจะเข้าไปเกี่ยวข้องกับปฏิสัมพันธ์กับตัวแสดงทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม ที่มีความหลากหลาย ซับซ้อน เป็นพลวัต และมีการปฏิสัมพันธ์กันข้ามขอบเขตของภาครัฐ (Kooiman, 2003) จากแนวคิดของการจัดการปกครอง คือ การเป็นระบบปฏิสัมพันธ์ทางสังคม และเป็นเครือข่ายจัดการตนเอง ที่ต้องเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับภาคส่วนต่าง ๆ ดังนั้นแนวคิดของการจัดการภาครัฐเชิงความร่วมมือจึงอยู่ภายใต้แนวคิดการจัดการปกครองดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

## 3. การใช้ตรรกะย้อนกลับของการปฏิบัติ (reversing the logic of implementation)

ในอดีตการบริหารองค์การภาครัฐเป็นลักษณะโครงสร้างลำดับชั้น มีทิศทางการสื่อสารจากบนลงล่าง (Top-down) ตามอำนาจของตำแหน่ง (Authority) เน้นการใช้วิธีควบคุมเข้มข้น แต่ในปัจจุบันมีความซับซ้อนในตัวแสดงที่เข้ามาเกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคองค์กรอาสาสมัคร ภาคประชาสังคม ทำให้ต้องมีการเปลี่ยนตรรกะในการปฏิบัติจากแนวคิดบนลงล่าง มาเป็นแนวคิดล่างขึ้นบน (Bottom-up) โดยให้ความสำคัญกับหน่วยงานที่ส่งมอบบริการสาธารณะที่ต้องติดต่อโดยตรงกับประชาชน มากกว่าให้ความสำคัญกับหน่วยงานที่เป็นผู้ออกกฎ หรือหน่วยงานประเมินผล หรือหน่วยงานที่เป็นศูนย์กลาง

## 4. การพึ่งพาอำนาจ (power dependence)

การที่องค์การต่าง ๆ มารวมกันเป็นหุ้นส่วนจะมีการต่อรองระหว่างองค์การ ต้องมีการกระจายทางอำนาจภายในเครือข่าย ถ้ามีองค์การใดมีอำนาจมากกว่าองค์การอื่น ๆ อย่างมากอาจจะนำไปสู่ความขัดแย้งในระหว่างหุ้นส่วนภายในเครือข่ายได้ หรือในกรณีที่มีจำนวนของหุ้นส่วนมากก็อาจจะนำไปสู่ความขัดแย้งได้ การพึ่งพาอำนาจจึงเป็นการกระจายอำนาจภายในและภายนอกเครือข่ายให้เกิดความเหมาะสมต่อการทำงานร่วมกัน และปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งที่สามารถลดปัญหาความขัดแย้งได้ภายในเครือข่าย คือ ความไว้วางใจ (McGuire, 2006)

## 5. ความสามารถในการร่วมมือระหว่างกัน (interagency collaborative capacity)

การที่จะมีความสามารถในการร่วมมือระหว่างกันได้ แต่ละองค์การต้องมีความยืดหยุ่น และหาจุดเชื่อมโยงระหว่างกัน ความสามารถในการร่วมมือระหว่างกันประกอบด้วย 1) สร้างโอกาส ต้องมีสถานการณ์หรือประเด็นที่นำมาสู่ผลประโยชน์ร่วมกัน 2) ทูตทางปัญญา คือ ต้องมีความรู้ในสิ่งที่จะต้องทำ 3) มีเครือข่ายในการปฏิบัติ มีหุ้นส่วนเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายในการปฏิบัติงานตามนโยบายหรือแผน 4) การมีกลุ่มสนับสนุน 5) การสร้างความไว้วางใจ 6) การยอมรับของผู้นำ ว่าจะร่วมมือกัน 7) เป็นเครือข่ายที่มีการสื่อสาร 8) ความสามารถในการปรับปรุงพัฒนา 9) มีระบบการดำเนินการย่อย 10) การเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง (Bardach, 1998)

## 6. การกระจายข้อมูล (Information diffusion)

ความร่วมมือเป็นการปฏิสัมพันธ์ทั้งในช่องทางแนวดิ่งและแนวนอน ตามความสัมพันธ์ขององค์การที่เป็นหุ้นส่วน สิ่งหนึ่งที่จะมีการแลกเปลี่ยนกันคือสารสนเทศ การกระจายสารสนเทศมีความสำคัญต่อการตัดสินใจภายในเครือข่าย เพราะการกระจายข้อมูลจะทำให้ทุกองค์การในเครือข่ายได้รับข้อมูลเพียงพอ เท่าเทียมกัน จะทำให้การตัดสินใจมีประสิทธิภาพมากขึ้น การนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีแนวโน้มที่จะบรรลุความสำเร็จมากขึ้น

### 7. กิจกรรมการจัดการที่ทำให้เกิดความแตกต่าง (managing activities that make a difference)

McGuire (2006) ได้เสนอกิจกรรมทางการจัดการประกอบด้วย 1) การกระตุ้น (Activation) คือการกำหนดและรวมบุคลากรและทรัพยากรที่เหมาะสมในการทำให้แผนงานประสบความสำเร็จ ซึ่งเป็นสิ่งที่ต้องการสำหรับความสำเร็จในการก่อรูปนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ 2) การกำหนดกรอบ (Framing) เป็นการสร้างข้อตกลงอันนำไปสู่การกำหนดวัฒนธรรมและความเป็นตัวตนของเครือข่าย และถ้าการกำหนดกรอบนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงจะส่งผลให้เกิดการพัฒนาการทำงานภายในเครือข่าย ในทางปฏิบัติ คือ การมาร่วมกันกำหนดแผนกลยุทธ์สำหรับความร่วมมือ 3) การระดมกำลัง (Mobilizing) เป็นการสร้างความผูกพันในการร่วมกันรับภาระหน้าที่ และสร้างการสนับสนุนจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง 4) การประสานกัน (Synthesizing) เกี่ยวข้องกับการทำให้เกิดผลผลิตหรือพฤติกรรมเชิงปฏิบัติจากการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงในทุก ๆ ฝ่าย และการปฏิสัมพันธ์ต้องนำมาซึ่งการบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของเครือข่าย การประสานกันมาจากการสร้างความไว้วางใจ

### 8. การปรับปรุงความสามารถในการร่วมมือ (improving collaborative capacity)

การปรับปรุงความสามารถในการร่วมมือจะทำให้เกิดการเพิ่มความตั้งใจที่จะทำงานร่วมกัน และเพิ่มความสามารถในการทำงานร่วมกัน ดังตัวอย่างที่เกิดจากการศึกษาของ Page (2008) พบว่าเครือข่ายที่มีการปรับปรุงความสามารถในการร่วมมือ จะได้ผลลัพธ์ออกมาเป็น มาตรฐานในการทำงานร่วมกัน วาทกรรม สิ่งจูงใจสำหรับการร่วมมือกัน ระบบการสื่อสาร เป็นต้น

### 9. การเรียนรู้ร่วมกัน (Joint Learning)

การเรียนรู้ร่วมกันเกิดมาจากการปฏิสัมพันธ์ร่วมกัน การร่วมมือกันทำให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกัน เช่น การรับรู้ธรรมชาติของปัญหา ความเป็นไปได้ในการแก้ไข กลยุทธ์และบริบทของแต่ละองค์การ เป็นต้น เราจะพบทักษะต่าง ๆ ที่มากมายในเครือข่าย ได้เรียนรู้ความรู้ที่ไม่ชัดเจน (tacit knowledge) ของเครือข่าย เรียนรู้ทักษะในการเจรจาในสถานการณ์ต่าง ๆ หรือแม้แต่การได้เรียนรู้ผ่านความขัดแย้งที่เกิดขึ้น

### 10. โครงสร้างที่เหมาะสมต่อการร่วมมือ (structure as collaborarchy)

เครือข่ายเป็นโครงสร้างที่ไม่มีลำดับชั้น ดังนั้นโครงสร้างที่เหมาะสมจะเป็นโครงสร้างที่สามารถอำนวยความสะดวกให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกัน สามารถเข้าสู่กระบวนการปฏิสัมพันธ์ และสามารถเข้าสู่กระบวนการเจรจาได้ คือ เป็นโครงสร้างที่ไม่มีลำดับชั้น จากการศึกษาของ Agranoff (2012) พบว่าองค์การที่มีความสามารถในการจัดการเชิงความร่วมมือจะทำงานด้วยโครงสร้างแบบทีม แบบกองกำลังเฉพาะกิจ (task forces) แบบคณะกรรมการ เพื่อให้เกิดการอำนวยความสะดวกให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกัน สามารถที่จะตอบสนองต่อผลประโยชน์ที่หลากหลายจากองค์การต่าง ๆ และแก้ไขปัญหาที่เป็นสหวิทยาการได้

### 11. การควบคุมในเครือข่าย (control in networks)

การควบคุมในเครือข่ายเป็นการใช้กลไกในการตรวจสอบการกระทำของเครือข่ายให้บรรลุความสำเร็จ การควบคุมมีความสำคัญต่อผลการปฏิบัติงานของเครือข่าย Kenis and Provan (2006) ได้เสนอแนวทางการควบคุมเครือข่าย คือ 1) การ

ควบคุมแบบศูนย์กลางเป็นบุคคล (Personal centralized control) การควบคุมจะขึ้นอยู่กับบุคคลที่เป็นศูนย์กลางในการควบคุม เช่น ธุรกิจครอบครัว 2) การควบคุมแบบราชการที่เป็นทางการ (Formal bureaucratic control) คือ การใช้คู่มือหรือพฤติกรรมมาตรฐาน เช่น องค์การภาครัฐทั่วไปในอดีต 3) การควบคุมผลผลิต (Output control) คือ การวัดที่ผลลัพธ์เจาะจงตามเป้าประสงค์ 4) การควบคุมเชิงวัฒนธรรม (Cultural Control) คือการควบคุมโดยระบบของบรรทัดฐานหรือค่านิยม ที่ผู้เข้าร่วมในเครือข่ายทำตาม 5) การควบคุมด้วยชื่อเสียง (Reputational Control) การควบคุมจะผ่านการเชื่อมความไว้วางใจ เพื่อร่วมกันรักษาชื่อเสียงของเครือข่ายให้คงอยู่ เช่น ตรวจสอบงานวิจัยโดยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ (peer-reviewed research network)

## 12. ความได้เปรียบเชิงความร่วมมือ (collaborative advantage)

เมื่อเกิดการร่วมมือระหว่างองค์การภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคไม่แสวงหากำไร ประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาสังคมได้ จะถือว่ามีความได้เปรียบเชิงความร่วมมือ (Huxham & Vangen, 2005) การมีความได้เปรียบเชิงความร่วมมือจะทำให้เกิดความเข้าใจในความซับซ้อน สามารถหาทางที่ทำให้หนทางเกิดขึ้นเป็นจริง สามารถเสริมกำลังองค์การที่อยู่ในเครือข่าย (Agranoff, 2012)

ดังนั้น แนวคิดของการจัดการภาครัฐเชิงความร่วมมือ เป็นการให้ความสำคัญกับการทำงานรูปแบบเครือข่ายที่มีผลประโยชน์ร่วมกันคือเป็นความต้องการในการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตนเองไม่สามารถทำได้ โดยผ่านการพึ่งพากันของหุ้นส่วนภายในเครือข่าย อย่างไรก็ตาม ความร่วมมือไม่ได้เกิดขึ้นมาโดยธรรมชาติ แต่ต้องมีการปฏิสัมพันธ์กัน (Koppenjan & Klijn, 2004)

### การประยุกต์ใช้ในการจัดการภาครัฐเชิงความร่วมมือ

การประยุกต์ใช้ในการจัดการภาครัฐเชิงความร่วมมือจะเกี่ยวข้องกับกิจกรรมในการร่วมมือระหว่างองค์การ ดังที่ Agranoff and McGuire (2003) ได้เสนอแนวทาง คือ

#### 1. กิจกรรมที่เป็นความร่วมมือเชิงแนวตั้ง

1.1 การแสวงหาสารสนเทศ จะนำมาซึ่งการได้รับ การสนับสนุนด้านต่างๆ จากหน่วยงานในระดับชาติ หน่วยงานในระดับชาติจะมีสารสนเทศที่เป็นประโยชน์ต่อการนำไปวางแผนและการตัดสินใจ แนวทางในการแสวงหาสารสนเทศ เช่น การประชุมร่วมกัน การช่วยเหลือเชิงเทคนิค การเข้าเป็นสมาชิก

1.2 การแสวงหาการปรับเปลี่ยน เป็นการร่วมกันในการสร้างทางเลือกใหม่ กฎระเบียบใหม่ มาตรฐานใหม่ ตัวชี้วัดความสำเร็จใหม่ ข้อเสนอแนะใหม่ สถานภาพใหม่ เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่น และเพิ่มผลการปฏิบัติงานที่ดีขึ้น ผลลัพธ์ของการแสวงหาการปรับเปลี่ยนเป็นความร่วมมือเพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในด้านข้อกำหนด มาตรฐาน ระเบียบ กฎ ตัวชี้วัดความสำเร็จ เพื่อให้เอื้อต่อการทำงาน ดังนั้นจึงต้องมีความเชื่อมโยงและการทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างหน่วยงานในลำดับที่สูงกว่า หรือต่ำกว่า

#### 2. กิจกรรมที่เป็นความร่วมมือเชิงแนวนอน

2.1 การกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ เป็นความร่วมมือระหว่างหน่วยงานประเภทเดียวกัน หรือหน่วยงานที่อยู่ในระนาบเดียวกัน เพื่อนำไปสู่การแบ่งปันในวัตถุประสงค์ เป้าหมาย การจัดเรียงลำดับความสำคัญในวัตถุประสงค์และเป้าหมาย

2.2 การแลกเปลี่ยนทรัพยากร ทำให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรภายในเครือข่าย มีการช่วยเหลือกันภายในเครือข่าย ทรัพยากรหมุนเวียนและถ่ายโอนภายในเครือข่ายทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรได้อย่างคุ้มค่า เกิดการแบ่งปันต้นทุนกันภายในเครือข่าย แต่อย่างไรก็ตามต้องมีการทำข้อตกลงในการร่วมดูแลรักษาและฟื้นฟูทรัพยากรที่ใช้ร่วมกัน

2.3 การทำงานแบบโครงการ เป็นการทำงานของเครือข่ายร่วมกันในรูปแบบโครงการ คณะกรรมการ กองกำลังเฉพาะกิจ หรือทีม ทำให้เกิดความรับผิดชอบร่วมกัน เกิดการประสานความเชี่ยวชาญ และทักษะที่ชำนาญของแต่ละองค์การในเครือข่าย อีกทั้งเป็นการนำมาซึ่งความสัมพันธ์ที่ดีจากกระบวนการทำงานร่วมกันภายใต้ระบบโครงการ ความร่วมมือดังกล่าวจะนำมาซึ่งความร่วมมือในอนาคต และสามารถขยายขอบเขตความร่วมมือไปยังองค์การอื่นที่ไม่ได้อยู่ภายในเครือข่ายปัจจุบันได้

จากเหตุการณ์มหาอุทกภัยในปี 2554 ได้มีกรณีศึกษาที่น่าสนใจ เป็นการจัดการความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม คือ สมุทรสาครโมเดล เนื่องจากพื้นที่จังหวัดสมุทรสาครเป็นจังหวัดที่เป็นทางผ่านของมวลน้ำก่อนลงสู่ทะเลเป็นจังหวัดสุดท้าย และสิ่งที่สำคัญคือถนนพระรามที่สองเป็นถนนสุดท้ายที่เป็นทางคมนาคมลงสู่ภาคใต้ที่เหลือเพียงเส้นทางเดียว เพื่อปกป้องถนนพระรามที่สอง หน่วยงานทุกภาคส่วนในจังหวัดสมุทรสาครไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม และท้องถิ่นได้จัดตั้ง “ศูนย์อาสาฝ่าน้ำท่วม (Thai Fight Flood-TFF)” (สิริวิชัย, 2554) โดยศูนย์นี้ได้ร่วมกับสถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส นักวิชาการ หัวหน้าชุมชน เจ้าหน้าที่ภาครัฐ เทศบาลเมืองสมุทรสาคร รองผู้ว่าราชการจังหวัด สมาชิกวุฒิสภา ภาคอุตสาหกรรม ได้ร่วมกันระดมความคิดเห็นเพื่อวางแผนยุทธศาสตร์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหา มวลน้ำที่จะมาถึงจังหวัดสมุทรสาครโดยการจัดเวทีสาธารณะ และได้กำหนดยุทธศาสตร์ร่วมกันในการแบ่งพื้นที่ออกเป็น 3 พื้นที่หลัก คือ 1) พื้นที่แนวทางรถไฟจนถึงชายทะเล 2) พื้นที่แถบโรงงานอุตสาหกรรม 3) พื้นที่ทางการเกษตร และมีแนวปฏิบัติ คือ 1) การขุดคลองแนวตั้งที่มีอยู่เป็นจำนวนมากเพื่อเชื่อมต่อไปยังคลองที่ไหลออกสู่ทะเล คือ คลองสุนัขหอน เป็นการดึงน้ำจากแม่น้ำท่าจีนให้ลงสู่ทะเล 2) การนำถนนเป็น Flood way คือถนนพุทธสาครที่สามารถรองรับน้ำได้ปริมาณมาก โดยเน้นที่การระบายน้ำลงสู่ทะเลให้เร็วที่สุดและปริมาณมากที่สุดสอดคล้องกับสมรรถนะของสถานีสูบน้ำ ไม่ใช้วิธีการกั้นน้ำ

สภาอุตสาหกรรมจังหวัดสมุทรสาครและเครือข่ายประชาสังคมได้ร่วมกันทำแผน “เรื่องได้ น้ำวิ่งเร็ว” เพื่อเพิ่มพื้นที่ทางเดินน้ำ โดยมี 4 แผนย่อย คือ 1) ดึงน้ำจากคลองคอกกระบือลงคลองมหาชัย 2) ทำคลองบางน้ำจืดเพื่อดึงน้ำลงคลองมหาชัย และเพิ่มพื้นที่แก้มลิง 3) ทำ Flood way ถนนพุทธสาคร ดึงน้ำลงคลองภาษีเจริญ 4) ดึงน้ำลงคลองพุก ที่เป็นพื้นที่ป่าชายเลน

และที่สำคัญมากคือสภาอุตสาหกรรมจังหวัดสมุทรสาครได้ระดมยืมเครื่องสูบน้ำจากสภาอุตสาหกรรมจังหวัดทั่วประเทศ จากอุตสาหกรรมที่ไม่ได้รับผลกระทบจากน้ำท่วม และโรงงานอุตสาหกรรมในจังหวัดสมุทรสาคร รวมทั้งการขอกำลังนักศึกษาอาชีวศึกษาแผนกช่างยนต์มาดูแลเครื่องสูบน้ำ

ส่วนชมรมลุ่มน้ำท่าจีนและชมรมวิฑูชุมชนสมุทรสาครที่เป็นภาคประชาสังคมได้ออกรณรงค์ “สมุทรสาคร สู้อุปโภคพาน้ำลงทะเล” โดยการติดป้ายไว้นิรณรงค์ หน่วยงานราชการของจังหวัดได้จัดตั้งศูนย์อพยพ ทำสำรวจคนอนตติเตียง ทำแผนการอพยพ

กรณีศึกษาดังกล่าวข้างต้น เห็นได้ว่าเกิดการจัดการเชิงความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม บนฐานของผลประโยชน์ที่มีร่วมกัน มีการรวมตัวกันเป็นเครือข่าย มีการแบ่งปันทรัพยากรร่วมกัน มีการแบ่งปันความรู้ ความเชี่ยวชาญ

## อภิปรายและบทสรุป

ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการนำการจัดการภาครัฐเชิงความร่วมมือมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทย มีปัจจัยดังต่อไปนี้

### ปัจจัยส่งเสริมในการนำการจัดการภาครัฐเชิงความร่วมมือมาใช้ในประเทศไทย

#### 1. ประเด็นปัญหาที่ซับซ้อน

##### 1.1 ประเด็นปัญหาที่ซับซ้อน

ประเด็นปัญหาที่ซับซ้อนทำให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งไม่สามารถแก้ไขปัญหา หรือบรรลุความสำเร็จได้เพียงองค์กรเดียว (Agranoff & McGuire, 2003) ปัญหาเพียงหนึ่งปัญหาหรือเป้าหมายเพียงหนึ่งเป้าหมายอาจจะเกิดจากหลายสาเหตุ และการแก้ไขปัญหาจำเป็นต้องต้องการความรู้ ทักษะ ความเชี่ยวชาญ ที่หลากหลาย รวมทั้งทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ เช่น สารสนเทศ เป็นต้น ดังนั้น ประเด็นปัญหาที่ซับซ้อนจึงเป็นปัจจัยสนับสนุนในการนำการจัดการภาครัฐเชิงความร่วมมือมาใช้ในการจัดการภาครัฐ เพื่อให้เครือข่ายได้ร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาที่ซับซ้อนได้บรรลุผลสำเร็จ

##### 1.2 ความหลากหลายของตัวแสดงหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ความหลากหลายของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะนำมาซึ่งความต้องการที่หลากหลาย และอาจจะเป็นผลให้เกิดความขัดแย้งกันในประเด็นที่ต้องตอบสนองได้ เมื่อเป็นเช่นนั้นการที่จะตอบสนองต่อความต้องการที่หลากหลายของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างเหมาะสมทำให้ต้องอาศัยความร่วมมือขององค์กร และภาคส่วนต่าง ๆ ที่มีความเชี่ยวชาญ มีทรัพยากรที่สามารถผลิตสินค้าและบริการสาธารณะในการตอบสนองต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียดังกล่าว ดังนั้นการจัดการภาครัฐเชิงความร่วมมือจึงเป็นสิ่งจำเป็นในการจัดการภาครัฐในปัจจุบัน

##### 1.3 ทรัพยากรที่ขาดแคลนของภาคส่วนต่างๆ

ทรัพยากรที่ขาดแคลนจะนำมาซึ่งการแสวงหาความร่วมมือ (McGuire, 2006) ถ้าองค์กรใดต้องการบรรลุความสำเร็จตามเป้าหมาย แต่ขาดแคลนทรัพยากร จำเป็นที่จะต้องแสวงหาความร่วมมือจากองค์กรอื่นเพื่อให้ได้ทรัพยากรดังกล่าว และการแบ่งปันทรัพยากรระหว่างองค์กรที่เป็นหุ้นส่วนในเครือข่าย ถือเป็นแนวคิดหนึ่งในการจัดการภาครัฐเชิงความร่วมมือ แต่อย่างไรก็ตามองค์กรที่อยู่ในเครือข่ายต้องมีการเจรจาในการแบ่งปันทรัพยากร

#### 2. ปัจจัยที่เป็นข้อจำกัดในการนำการจัดการภาครัฐเชิงความร่วมมือมาใช้ในประเทศไทย

##### 2.1 การรวมอำนาจและการรักษาขอบเขตของภาครัฐ

การบริหารราชการไทยยังคงมีลักษณะของการรวมอำนาจ กระจุกตัว ธรรมดา ๆ จะรักษาขอบเขตอำนาจของตนเอง และพยายามที่จะขยายขอบเขตอำนาจของตนไม่ว่าจะเป็นการส่งข้าราชการไปประจำในจังหวัดต่าง ๆ หรือการเพิ่มอัตรากำลังคน การรวมอำนาจทำให้ไม่เกิดการร่วมมือในแนวนอน เพราะการรวมอำนาจจะใช้อำนาจผ่านทางโครงสร้างลำดับชั้น ความร่วมมือเชิงเครือข่ายจึงไม่สามารถเกิดขึ้นได้อย่างสมบูรณ์ ส่วนการรักษาขอบเขตของภาครัฐทำให้ไม่เกิดการร่วมมือในแนวนอนเช่นเดียวกัน ดังนั้นถ้าลักษณะการบริหารราชการเป็นไปในลักษณะการรวมอำนาจและภาครัฐพยายามรักษาขอบเขตของตนเองจะเป็นข้อจำกัดที่การนำเอาการจัดการภาครัฐเชิงความร่วมมือมาใช้ในการจัดการภาครัฐ

## 2.2 กฎระเบียบ

กฎระเบียบเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่เป็นข้อจำกัด เนื่องจากกฎระเบียบทำให้ไม่เกิดการยืดหยุ่น ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการร่วมมือได้ อีกทั้งหน่วยงานภาครัฐจะไม่สามารถตัดสินใจ นอกเหนือจากกฎระเบียบที่กำหนดไว้ การเจรจาต่าง ๆ ในความร่วมมือจึงเป็นไปอย่างล่าช้า และมีกระบวนการมาก ทำให้ภาคส่วนอื่น เช่น ภาคเอกชน ภาคองค์การอาสาสมัคร ภาคประชาสังคม ไม่มีความตั้งใจที่จะเข้าร่วมมือกับภาครัฐ หรือไม่มีความเข้าใจในกฎระเบียบของภาครัฐ ทำให้ไม่สามารถดำเนินการตามขั้นตอนของภาครัฐได้อย่างถูกต้อง อย่างไรก็ตาม กฎระเบียบยังคงมีความจำเป็น แต่กฎระเบียบดังกล่าวควรมีไว้เพื่ออำนวยความสะดวกให้เกิดความร่วมมือ

## 2.3 วัฒนธรรมและค่านิยมที่แตกต่างกันระหว่างภาคส่วน

วัฒนธรรมและค่านิยมที่แตกต่างระหว่างภาคส่วน เช่น ภาครัฐกับภาคเอกชน เป็นปัจจัยหนึ่งที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการภาครัฐเชิงความร่วมมือได้ (McGuire, 2006) ภาครัฐมีวัฒนธรรมองค์การและค่านิยมการดำเนินการเพื่อผลประโยชน์สาธารณะ แต่ภาคเอกชนมีวัฒนธรรมองค์การและค่านิยมตามกลไกตลาดที่ให้ความสำคัญกับการได้รับกำไรสูงสุด เมื่อจะเข้าร่วมมือกันต้องมีการเจรจาเพื่อหาจุดร่วมกันในผลประโยชน์ร่วมของทั้งภาครัฐและภาคเอกชนให้เป็นที่พึงพอใจกันทั้งสองฝ่าย และถ้าไม่สามารถเจรจาเพื่อหาจุดร่วมกันในผลประโยชน์ได้ ความร่วมมือกันจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้ หรือวัฒนธรรมและค่านิยมของภาครัฐเน้นการทำงานที่เป็นระบบ มีกฎระเบียบ มีขั้นตอนดำเนินการ ทำให้เกิดความล่าช้า เมื่อภาคเอกชนเข้ามาร่วมมือจะพิจารณาและคำนึงถึงความมีประสิทธิภาพของภาครัฐ ดังนั้นภาคเอกชนถ้าไม่ไว้วางใจภาครัฐ จะเป็นอุปสรรคในการร่วมมือ

กล่าวโดยสรุป การจัดการภาครัฐเชิงความร่วมมือควรได้รับการนำมาใช้ในการจัดการภาครัฐในประเทศไทย เนื่องจากปัญหาที่ซับซ้อน การมีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลายมากขึ้นกว่าในอดีต และทรัพยากรที่จำกัดของภาครัฐ ทำให้ภาครัฐต้องแสวงหาความร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ แต่อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ต้องมีการปรับเปลี่ยนในภาครัฐไทยนั้นคือ การรวมอำนาจ การรักษาขอบเขตของภาครัฐ กฎระเบียบ วัฒนธรรมองค์การและค่านิยมที่เป็นอุปสรรคต่อการนำการจัดการภาครัฐเชิงความร่วมมือมาใช้ ด้วยเหตุนี้ ภาครัฐไทยจึงจำเป็นต้องมีการปฏิรูปทั้งระบบอย่างจริงจัง

## เอกสารอ้างอิง

### ภาษาไทย

สิริวิชญ์. (2554). มหาอุทกภัย 2554: สมุทรสาครโมเดล "รถวิ่งได้ น้ำวิ่งเร็ว" ยุทธการอุ้ม "น้องน้ำ" ลงทะเล. ใน *เนชั่นสุดสัปดาห์* (18 - 24 พฤศจิกายน 2554).

### ภาษาต่างประเทศ

Agranoff, R. (2006). Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers. *Public Administration Review*, December (Special Issue), pp. 56 - 65.

- \_\_\_\_\_. (2012). *Collaborating to Manage: A Primer for the Public Sector*. United States: Georgetown University Press.
- Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington: Georgetown University Press.
- Bardach, E. (1998). *Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*. Washington: BROOKINGS INSTITUTION PRESS.
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2015). The New Public Service Revisited. *Public Administration Review*, pp. 1 - 9.
- Frederickson, H. G. (1999). The Repositioning of American Public Administration. *PS: Political Science and Politics*, 32 (4), pp. 701 - 711.
- Frederickson, H. G., & Smith, K. B. (2003). *The Public Administration Theory Primer*. Colorado: Westview Press.
- Geddes, L. (2012). In Search of Collaborative Public Management. *Public Management Review*, 14 (7), pp. 947 - 966. doi: 10.1080/14719037.2011.650057
- Gulick, L. (1937). Notes on the Theory of Organization. In J. M. Shafritz & A. C. Hyde (Eds.), *Classics of Public Administration* (pp. 79 - 87). Wadsworth: Cengage Learning.
- Huxham, C., & Vangen, S. (2005). *Managing to Collaborate: The theory and practice of collaborative advantage*. New York: Routledge.
- Kenis, P., & Provan, K. G. (2006). The Control of Public Networks. *International Public Management Journal*, 9 (3), pp. 227 - 247. doi: 10.1080/10967490600899515
- Kettl, D. F. (2006). Managing Boundaries in American Administration: The Collaboration Imperative. *Public Administration Review*, Special Issue, pp. 10 - 19.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. London: SAGE Publications.
- Koppenjan, J., & Klijn, E.-H. (2004). *Managing Uncertainties in Networks: A network approach to problem solving and decision making*. New York: Routledge.
- McGuire, M. (2006). Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It. *Public Administration Review*, December (Special Issue), pp. 33 - 43.
- O'Leary, R., & Vij, N. (2012). Collaborative Public Management: Where Have We Been and Where Are We Going?. *The American Review of Public Administration*, 42 (5), pp. 507 - 522.
- O'Toole Jr, L. J. (1997). Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration. *Public Administration Review*, 57 (1), pp. 45 - 52.



- \_\_\_\_\_. (2014). *Networks and Networking: The Public Administrative Agendas*. *Public Administration Review*, 75 (3), pp. 361 - 371. doi: 10.1111/puar.12281
- O'Leary, R., Gerard, C., & Bingham, L. B. (2006). Introduction to the Symposium on Collaborative Public Management. *Public Administration Review*, December (Special Issue), pp. 6 - 9.
- O'Leary, R., Gazley, B., McGuire, M., & Bingham, L. B. (2009). Public Managers in Collaboration. In R. O'Leary & L. B. Bingham (Eds.), *The Collaborative Public Manager: New Ideas for the Twenty-first Century* (pp. 1 - 12). Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Page, S. (2008). Managing for Results across Agencies: Building Collaborative Capacity in the Human Services. In L. B. Bingham & R. O'Leary (Eds.), *Big Ideas in Collaborative Public Management*. New York: M. E. Sharpe.
- Rhodes, R. A. W. (1996). *The New Governance: Governing without Government* *Political Studies*, 44, pp. 652 - 667.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *UNESCO*, 155, pp. 17 - 28.
- Weber, M. (1946). Bureaucracy. In J. M. Shafritz & A. C. Hyde (Eds.), *Classics of Public Administration* (pp. 16 - 27). Wadsworth: Cengage Learning.

เปรียบเทียบแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่มาสู่แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์หลังสมัยใหม่

Comparative Modernism Public Administration to Postmodernism Public Administration

จตุรนต์ ทองห้วน

นักศึกษาระดับปริญญาเอก สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

charturon@yahoo.com

**บทคัดย่อ**

บทความนี้มีจุดประสงค์เพื่อศึกษาเปรียบเทียบแนวคิดสมัยใหม่มาสู่แนวคิดหลังสมัยใหม่ ผ่านแนวคิดและวิธีการศึกษาเชิงเปรียบเทียบ ในประเด็นต่าง ๆ ในมิติที่แตกต่างเชิงเปรียบเทียบ

ผลการศึกษาพบว่า รัฐประศาสนศาสตร์หลังสมัยใหม่เป็นแนวคิดที่ต่อต้านรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคสมัยใหม่ที่เน้นความเป็นวัตถุวิสัย การมีโครงสร้างการบริหารที่ชัดเจน มีกฎเกณฑ์ตายตัว หรือทฤษฎีที่เป็นการรวมศูนย์และมีลักษณะใช้ได้ทั่วไปครอบคลุมและควบคุมทุกสิ่งจากส่วนกลาง จึงทำให้ไม่สามารถปรับตัวหรือยืดหยุ่นให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงของสังคมอย่างรวดเร็ว และมีความหลากหลาย นอกจากนี้ ยังต่อต้านการได้มาของความรู้ที่เน้นวิธีการทางวิทยาศาสตร์เพราะไม่ใช่เป็นแหล่งที่มาของความรู้แต่เพียงแนวทางเดียว โดยให้ความสนใจกับการให้ข้อมูลเชิงคุณภาพ การใช้ทฤษฎีพื้นฐาน และการเข้าไปมีส่วนร่วมในการศึกษากับสิ่งที่ศึกษา แต่โดยเหตุที่รัฐประศาสนศาสตร์หลังสมัยใหม่เน้นการโจมตีและมีเนื้อหาตรงข้ามกับทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ จึงทำให้ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์หลังสมัยใหม่ไม่ได้รับการยอมรับว่าเป็นทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ใหม่ คงเป็นได้เพียงแนวความคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์หลังสมัยใหม่ ซึ่งมีส่วนในการขยายความชัดเจนของทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่เท่านั้น

**คำสำคัญ:** สมัยใหม่ หลังสมัยใหม่ วัตถุวิสัย ทฤษฎีพื้นฐาน

**Abstract**

The objective of this study was to study the comparative modernism public administration to postmodernism public administration transformation in concept and comparative methodology in issues and different dimensions.

The finding indicated that postmodern public administration the concept is against the public administration in the modern era focused objectivity having a clear management structure, fixed rules or the theory of a centralized are available online coverage and control everything centrally. It could not be flexibility to meet rapidly changing society and diverse. Other than against the acquisition of knowledge that focuses on the scientific method because it is not a source of knowledge, but just the same way.

Interest the qualitative information, ground theory and participated in the study with the study but by virtue of the public administration, postmodern focus attacks and have the content, as opposed to the theory of modern public administration postmodern public administration theory is not accepted as a new theory of public administration. It was not just postmodern concept of public administration. This has contributed to the extension of the theory of modern public administration only. But there are those who support the concept of Public postmodern lot.

**Keyword:** Modern, Postmodern, Objectivity, Ground Theory

## บทนำ

สังคมที่เราอาศัยอยู่มีการเปลี่ยนแปลงพัฒนาอยู่ตลอดเวลา มีแนวคิดและการปฏิบัติที่แตกต่างขัดแย้งกันอยู่เสมอ แนวคิดและการปฏิบัติถือได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญทำให้เกิดปัญหาสังคมยุคทุกสมัย ในทางรัฐประศาสนศาสตร์ก็เช่นเดียว ก็มีการคิดและการปฏิบัติที่เปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องไม่หยุดยั้ง มีการคิดใหม่และทำใหม่อยู่เสมอ ดังนั้น การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องศึกษาวิเคราะห์ให้รู้เข้าใจแนวความคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่เกิดขึ้นในแต่ละยุคสมัย ที่ส่งผลมาถึงแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบัน เราต้องยอมรับว่า สังคมนี้นี้เป็นสังคมสมัยใหม่ที่เจริญทางวัตถุ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี อันมีทั้งผลดีและเสีย สร้างทั้งความเจริญรุ่งเรืองและความเสื่อมเสีย สังคมมนุษย์เจริญก้าวหน้ามากเท่าไร มนุษย์ยิ่งจำเป็นต้องการรู้ตนเองและสังคมมากเท่านั้น นักคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ทั้งหลายจึงพยายามศึกษาเปรียบเทียบสิ่งต่างๆ ทั้งหลายในอดีตกับปัจจุบัน เพื่อความรู้เข้าใจความเป็นมนุษย์กับสังคม เห็นความแตกต่างของสิ่งทั้งหลายอย่างชัดเจนที่เป็นไปตามกาลเวลา ตามหลักสังขธรรมที่ว่า ทุกสิ่งทุกอย่างล้วนอนิจจังไม่เที่ยงเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา ในด้านความคิด ความเชื่อ ค่านิยม การปฏิบัติ วิทยาการ สิ่งประดิษฐ์ และเทคโนโลยีทั้งหลาย เกิดการยอมรับการวิวัฒนาการสังคมกันอย่างแพร่หลาย ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสิ่งใหม่แทนของเดิม ทำให้ของเดิมที่มีอยู่แล้วกลับถูกมองเห็นว่าเก่าโบราณล้าหลังไม่ทันสมัย ไม่ยอมรับกันอีกต่อไป อะไรคือความจริง อะไรคือใหม่ อะไรคือเก่า อะไรคือทันสมัย อะไรคือล้าหลัง เพราะเมื่อสังคมเปลี่ยนทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคสมัยใหม่ไม่สามารถตอบโจทย์ของสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปได้ ยิ่งไปกว่านั้น การปฏิเสธวิธีการทางวิทยาศาสตร์และตรรกบัญญัติที่ยอมรับนับถือกันมานานว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องในการเข้าหาความจริงเป็นเรื่องที่ทำทายเป็นอย่างยิ่ง และเป็นเรื่องที่นักรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคปัจจุบันไม่ควรละเลยที่จะศึกษารัฐประศาสนศาสตร์หลังสมัยใหม่ บทความเรื่องนี้ จึงมุ่งที่จะเสนอแนวคิดและพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ศึกษาเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงแนวคิดสมัยใหม่มาสู่แนวคิดหลังสมัยใหม่ ผ่านแนวคิดและวิธีการศึกษาเชิงเปรียบเทียบ เพื่อชี้ให้เห็นถึงมุมมองอีกด้านหนึ่งของรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งมักจะมิได้มองที่แตกต่างและหลากหลายอยู่เสมอ

### แนวคิดยุคสมัยใหม่ (Modernism)

ยุคสมัยใหม่ (modernism) มีบ่อเกิดแห่งความรู้เป็นสองวิธีการหลักคือ แบบแรกเป็นประจักษ์นิยม (empiricism) ที่รับรู้ความจริงผ่านความสิ่งต่างๆที่สัมผัสได้เองหรืออายตนะ 5 อันได้แก่ หู ตา จมูก ลิ้นและกายสัมผัส ซึ่งค่อยๆมีวิวัฒนาการในเป็นประจักษ์นิยมแบบวิทยาศาสตร์ (scientific empiricism) หรือวิทยาศาสตร์สมัยใหม่ (modern science) ที่มีการพัฒนาไปสู่ระเบียบวิธีการ (methodology) ของนักคิดยุคสมัยใหม่ ดังนั้นวิทยาศาสตร์และเหตุผลก็อยู่ด้วยกันมาตลอด ซึ่งก็ได้เปลี่ยนไปจากความรู้ที่เกิดจากมุมมองทางศาสนาดั้งเดิมนั้นเป็นต้นมา

แนวคิดในยุคสมัยใหม่ก่อตัวขึ้นในศตวรรษที่ 18 ในยุคแห่งความรู้แจ้ง (Enlightenment) อันเป็นผลมาจากการประดิษฐ์คิดค้นและความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ ทำให้มนุษย์มีความมั่นใจและกล้าคิดกล้าแสดงออกซึ่งเหตุผลโดยเชื่อว่าเมื่อมนุษย์สามารถค้นพบเหตุผลในทางวิทยาศาสตร์ในการอธิบายปรากฏการณ์ต่างๆ ได้แล้วเหตุใดจะใช้เหตุผลในการอธิบายปรากฏการณ์ธรรมชาติของสังคมมนุษย์ไม่ได้ มนุษย์มีเจตจำนงเสรีที่จะกระทำการต่างๆ เพื่อสร้างสรรค์ประโยชน์สุขของตนและสังคม เครื่องมือที่สำคัญที่มนุษย์คิดค้นขึ้นมาก็คือ หลักเหตุผล ซึ่งถือว่าเป็นธรรมชาติที่มนุษย์มีอยู่ในตัวและช่วยให้มนุษย์เข้าถึงแก่นแท้ของสรรพสิ่งต่างๆได้ สามารถจัดแบ่งสิ่งต่างๆออกเป็นหมวดหมู่ได้

ยุคนี้เองจึงเป็นยุคที่มนุษย์เริ่มนำหลักเหตุผลมาหักล้าง แนวคิดลัทธิเทวสิทธิ์ และ โสยศาสตร์ โดยเกิดการเคลื่อนไหวของเหล่านักคิด นักเขียน และนักปรัชญาในยุโรปที่มุ่งปฏิรูปสังคมและการเมือง นักปรัชญาสังคมคนสำคัญของยุคนี้ เช่น

Voltaire, Montesquieu, John Locke และ Thomas Hobbes ได้เสนอแนวคิดสำคัญๆเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของมนุษย์และหลักปรัชญาการเมือง โดยเฉพาะการเสนอหลักการแบ่งแยกอำนาจ และ สัญญาสังคม (Social contract)

ต่อมาในศตวรรษที่ 19 ความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ทำให้เกิดการตื่นตัวและหลงใหลในแนวทางวิทยาศาสตร์ในการแสวงหาความจริง จนทำให้แนวทางวิทยาศาสตร์ ผูกขาดการเข้าถึงความจริงในเรื่องต่างๆ ซึ่งต้องใช้วิธีการพิสูจน์เชิงประจักษ์เท่านั้นที่จะพรรณนาในเรื่องต่างๆ และ ทำนายปรากฏการณ์ต่างๆของสังคมได้ การไม่ใช้วิธีการทางวิทยาศาสตร์ในการอธิบายหรือเข้าถึงความจริงจึงเป็นวิธีการที่ไม่เป็นที่ยอมรับ

แนวคิดสมัยใหม่เป็นแนวคิดที่ยืนอยู่บนหลักการทางวิทยาศาสตร์ เชื่อว่าการใช้เหตุและผลและการสังเกตอย่างเป็นระบบจะช่วยให้มนุษย์สามารถค้นพบและเข้าถึงความจริงที่ปราศจากกาลเวลาสถานที่ วัฒนธรรมและสังคม อันเป็นมาตรฐานความจริงที่เป็นสากล ซึ่งช่วยให้ความเป็นมนุษย์เทียบพร้อมไปด้วยความเป็นวิทยาศาสตร์ (Science) จริยธรรม (Ethics) และความงาม (Aesthetics) ความรู้จะช่วยให้มนุษย์เข้าใจ ควบคุมและปรับปรุงธรรมชาติได้ อนาคตเป็นสิ่งที่มนุษย์สามารถกำหนดได้เอง ดังนั้น การทำให้โลกและสังคมดีขึ้นย่อมเป็นไปได้ด้วยการสร้างสมวิชาการที่ก้าวหน้าขึ้นเรื่อยๆ ของมนุษย์เอง การจัดระเบียบสังคมเป็นสิ่งที่มนุษย์สามารถดำเนินการเปลี่ยนแปลงด้วยตัวมนุษย์เองได้

แนวคิดสมัยใหม่เป็นการสร้างภาพมนุษย์ที่สวยงามและสมบูรณ์แบบอย่างยิ่ง มองว่ามนุษย์เป็นต้นกำเนิดของสรรพสิ่งต่างๆ เป้าหมายก็คือ ประโยชน์สุขของตัวมนุษย์เอง และวิธีการที่ใช้ก็ล้วนมาจากสติปัญญาของมนุษย์เอง จะเห็นว่าภาพของมนุษย์ในแนวคิดความทันสมัยเป็นภาพที่สมบูรณ์แบบและเกินเลยไปจากความเป็นจริงอย่างมาก ดังนั้น เมื่อมาถึงจุดหนึ่งแนวคิดความทันสมัยก็ถึงจุดอิมตัว (ชูศักดิ์ ภัทรกุลวณิช และนพพร ประชากุล, 2544)

ถ้าหากเราจะกล่าวโดยสรุป ทฤษฎีแนวคิดสมัยใหม่ได้ส่งผลต่อกระบวนการพัฒนาที่สำคัญ ดังนี้

1. ทฤษฎีแนวคิดสมัยใหม่ ได้ให้ความสำคัญกับบทบาทของระบบคุณค่า ปทัสถาน ความเชื่อ การกำหนดรูปแบบของสังคม การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมด้วย
2. ประวัติศาสตร์ของการกลายเป็นอุตสาหกรรมตะวันตกมิได้รับการพิจารณาเพียงแค่คุณลักษณะเฉพาะของประเทศต่างๆ ทั่วโลก อย่างเช่นที่ ไอเซนสตาร์ต (Eisenstadt) กล่าวว่า โดยประวัติศาสตร์แล้ว การพัฒนาไปสู่ความทันสมัยคือกระบวนการเปลี่ยนแปลงไปสู่รูปแบบของระบบสังคมเศรษฐกิจและการเมือง ซึ่งได้พัฒนาขึ้นมาในยุโรปตะวันตกและอเมริกาเหนือระหว่างคริสต์ศตวรรษที่ 17-19
3. สังคมสมัยใหม่เกิดขึ้นมาเมื่อแบบแผนพฤติกรรมในสังคมดั้งเดิมหลีกทางให้กับความทันสมัย (คือการเสื่อมของระบบแบบแผนของสังคมดั้งเดิม) ในสังคมตะวันตก ความกดดันหรือแรงบีบซึ่งนำไปสู่ความทันสมัยนั้นเกิดขึ้นภายในสังคมตะวันตกเอง แต่ในประเทศกำลังพัฒนาความกดดันหรือแรงบีบคั้นต่อสังคมแบบดั้งเดิมมาจากภายนอก
4. เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว กระบวนการนำไปสู่ความทันสมัยในปัจจุบันจึงเป็นเรื่องของการ “แพร่กระจาย” การแพร่กระจายนี้อาจเป็นไปได้หลายรูปแบบ หลายกระบวนการ อย่างเช่นการเกิดขึ้นและแพร่หลายของสังคมเมือง ซึ่งมีรากฐานมาจากระบบครอบครัวเดี่ยว การขยายตัวของการศึกษาที่ทำให้คนอ่านออกเขียนได้ การพัฒนาของระบบสื่อสารมวลชนที่ช่วยให้เกิดการกระจายข้อมูลข่าวสารและความคิดต่างๆ ได้กว้างขวาง ฯลฯ

## แนวคิดยุคหลังสมัยใหม่ (Postmodernism)

Postmodernism เป็นแนวคิดสืบต่อหรือภายหลังแนวคิดแบบสมัยใหม่ (modernism) โดยถือว่า Postmodernism เป็นผลจากการเปลี่ยนแปลง อันนำไปสู่ความเป็นลัทธิทุนนิยมในช่วงหลัง (late capitalism) รวมทั้งการกำเนิดขึ้นของสื่อสารมวลชนในรูปแบบต่างๆ ที่ทำให้การติดต่อสื่อสารถึงกันรวดเร็วทันใจ อย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน แนวคิดนี้ถือว่าคตินิยมหลังสมัยใหม่ เป็นเพียงยุคสมัย (period) หรือเป็นตัวแทนเปลี่ยนแปลงตัวหนึ่ง (variety) เป็นการขยายขยาย (extension) ของคตินิยมสมัยใหม่ โดยไม่ถือว่าเป็นยุคหรือความคิดที่แยกออกไปต่างหากอย่างเด็ดขาด เห็นว่า Postmodernism เป็นผลจากสภาพเศรษฐกิจและเทคโนโลยี ที่ทำให้สังคมขาดความเป็นศูนย์กลาง (decentralized) และสังคมได้รับอิทธิพลจากสื่อต่างๆ อย่างมหาศาล (media-dominated society)

Fredric Jameson ในหนังสือชื่อ Postmodernism or the Cultural Logic of Late Capitalism. Duke University Press, 1991 มองว่าเป็นการสืบต่อจากแนวโน้มนำแห่งความเป็นสมัยใหม่ กล่าวคือ ถือว่า Postmodernism เป็นเพียงการสะท้อนภาพทางวัฒนธรรมของลัทธิทุนนิยมที่เกิดขึ้นช่วงหลังๆ Jameson ระบุลักษณะของ Postmodern คือ 1) การแยกเป็นชิ้นเล็กชิ้นน้อยทางสังคม (social fragmentation) 2) มีการแยกแยะ (differentiation) 3) การมีความเชี่ยวชาญเฉพาะทางที่คล่องตัว (flexible specialization) 4) ความหลากหลายที่มากขึ้นทางวัฒนธรรม (pluralism) 5) ปราศจากความลึกซึ้ง (depth less-ness) 6) มีความเป็นเรื่องธุรกิจการค้ามากยิ่งขึ้น (commercialization) 7) เน้นประชานิยม (populism) 8) มุ่งสรรหา เลือกรากลัทธิหรือแหล่งหรือแนวต่างๆ ตามสะดวกหรือตามใจชอบ (eclecticism) 9) ภายในก่อนการผสมผสาน (syncretism) ในมุมมองของสตรีตต่างๆ อีกทั้ง มีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องของค่านิยมที่มีเสรีภาพมากขึ้น

ศัพท์และความหมายของ Postmodern มีแตกต่างกันออกไป แต่ลักษณะสำคัญตามที่สกัดออกมาจากหนังสือทางสังคมวิทยาต่างๆ หลายเล่ม และสรุปไว้ใน John J. Macionis (John J. Macionis. Sociology. Tenth Edition. Pearson Prentice Hall, 2005) หน้า 641 ดังต่อไปนี้

**ประการที่หนึ่ง** ได้แก่ความเห็นที่ว่า Postmodern เกิดขึ้นจากการที่แนวทางต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับความเป็นสมัยใหม่ ซึ่งปรากฏว่าไม่ประสบผลสำเร็จในการเผชิญและแก้ไขปัญหาทางสังคมต่างๆ รวมทั้งเรื่องความยากจน สภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรม และการขัดแย้งกัน จนกระทั่งถึงมีการใช้ความรุนแรงในระดับต่างๆ กัน โดยเฉพาะเรื่องราวที่เกี่ยวข้องกับสงคราม

**ประการที่สอง** ความรู้สึกที่ว่าความก้าวหน้ากำลังถดถอยลง จากการที่คนในยุคสมัยใหม่มีความคาดหวังว่าชีวิตของตนจะดีขึ้นอย่างเห็นชัดและความรู้สึกแทนที่ คือ การมีทัศนคติว่าการดำรงชีวิตเลวร้ายลงกว่าเดิม ซึ่งมีข้อมูลโดยตรงเกี่ยวกับคนอเมริกันในการวิจัย คือ NORC (National Opinion Research Center)

**ประการที่สาม** มุมมองที่ว่าวิทยาศาสตร์ไม่สามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้ดังที่เชื่อกันมาก่อน ทั้งนี้ วิทยาศาสตร์ดูเหมือนจะเจริญมากแต่มนุษย์จำนวนมากกำลังประสบปัญหาเรื่องสุขภาพที่เสื่อมโทรม เผชิญกับโรคร้ายที่รักษาได้ยากหรือไม่ได้เลย นอกจากนี้ ยังเห็นว่าวิธีการสกัดและปรุ่ยาทางวิทยาศาสตร์ ซึ่งเคยเชื่อกันมาก่อนมีจุดอ่อนหลากหลายไม่ใช่น้อย

**ประการที่สี่** คือ การพิจารณาเห็นว่าลักษณะของความเป็นสมัยใหม่มุ่งเน้นความเป็นปัจเจกภาพ (enhanced individuality) และการมีใจกว้าง แต่ปรากฏว่าสตรีและชนกลุ่มน้อยหรือชนต่างวัฒนธรรม (multicultural) ไม่ได้ได้รับความเสมอภาค นอกจากนี้ยังมีการพิจารณาว่าแม้จะมีความอุดมสมบูรณ์ทางวัฒนธรรมมากก็จริงอยู่ แต่สมควรที่จะมาสู่กระแส Postmodern ซึ่งมีลักษณะที่เป็น post materialist โดยควรสนใจประเด็นที่ว่าด้วยความยุติธรรมทางสังคม รวมทั้งเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม แม้กระทั่งสิทธิผู้ที่เป็นเกย์ (gay rights) นอกเหนือจากสิทธิของสัตว์ (animal right), สิทธิของพืช (plant rights) รวมทั้งซาก เช่น ของ dinosaur 68 ล้านปีล่วงมาแล้ว ไม่ควรที่จะถูกละเมิดจากการกระทำของมนุษย์ เช่น การทรมาณ

สัตว์ใน circus หรือการขนย้าย รวมทั้งวิธีการทำลายชีวิตที่ต้องเป็นแบบ มีมนุษยธรรม, เห็นอกเห็นใจ, มีเมตตากรุณา (humane)

**ประการที่ห้า** สถาบันทางสังคมกำลังเปลี่ยนแปลง กล่าวคือ ยุคแห่งความเป็นสมัยใหม่ที่เน้นวัตถุ (materials) ให้เป็นศูนย์กลางแห่งการดำรงชีวิต แต่หลังสมัยใหม่เกี่ยวโยงกับการปฏิวัติทางข่าวสาร (Information Revolution) และวิถีแห่งการดำรงชีวิต ซึ่งแต่เดิมมักมองว่าเป็นรูปแบบหนึ่งเดียว คือ ความเป็นครอบครัวแบบใดแบบหนึ่ง มีพิธีสมรส จัดทะเบียนอย่างเป็นทางการ สมรสเฉพาะเพศชายกับเพศหญิง นักคิดแนวหลังสมัยใหม่ไม่ขัดข้องที่จะมีรูปแบบใหม่ๆ ที่ผิดแผกแตกต่างจากเดิมเกิดขึ้น และเป็นที่ยอมรับมากขึ้นอย่างไรก็ตาม

สังคมหลังสมัยใหม่ในทัศนะของ Foucault คือสังคมที่เต็มไปด้วยการช่วงชิงอำนาจ ซึ่งอำนาจมีอยู่ทุกหนทุกแห่ง เปรียบเสมือนเครือข่ายที่โยงใยกัน หากแต่มีระดับอำนาจหรือคุณภาพที่ต่างกันตั้งแต่ระดับผู้นำจนถึงผู้ตาม เมื่อใครมีอำนาจก็จะต้องได้รับการท้าทายและเมื่อผู้ท้าทายได้อำนาจแล้วก็จะมีผู้ท้าทายขึ้นมาใหม่ ดังนั้นสังคมอุดมคติตามแนวคิดของ Foucault คือ "ส่วนขยายของสังคมปัจจุบัน" การใช้เทคนิคความรู้ในการจัดการสรรพสิ่งต่างๆ ในรัฐนั้น จำเป็นต้องพึ่งพาบุคคลที่เคยมีประสบการณ์มาก่อน จึงทำให้ไม่สามารถหลีกเลี่ยงที่จะต้องใช้บุคลากรที่มีประสบการณ์จากการบริหารรัฐเก่า การนำเอาบุคคลเหล่านี้มาใช้ในการบริหารรัฐนั้นเท่ากับเป็นการสืบทอดคุณสมบัติของสังคมเก่านั้นเอง ด้วยเหตุผลดังกล่าวทำให้ Foucault มิได้นำเสนอสังคมอุดมคติแบบ Utopia หรือหาทางออกให้กับสังคม ดังนั้นเทคนิคและยุทธวิธีของการจัดการ/ใช้อำนาจของสังคมแบบสมัยใหม่ ที่ผู้นำเป็นผู้ชี้เป็นชี้ตายหรือสร้างความอยู่ดีมีสุขให้ประชาชนนั้น จึงไม่เพียงพอ จำเป็นจะต้องใช้อำนาจที่มีอยู่ดั้งเดิมแล้วตามท้องถิ่น มาเป็นส่วนที่จะช่วยทำให้เครือข่ายของอำนาจสมบูรณ์ขึ้น (จตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร, 2546) เช่น อำนาจของชาวบ้าน อำนาจของโรงเรียน อำนาจของชาวนา เป็นต้น การมองว่าสังคมแต่ละสังคมนั้นๆ มีความหลากหลาย ซึ่งไม่จำเป็นต้องทำให้ต้องเป็นเอกภาพหรือส่วนรวมเหมือนกันทั้งโลก (unity) Foucault จึงเน้นความสำคัญของอำนาจที่มีอยู่/เกิดขึ้นตาม "ชายขอบ" ด้วย ซึ่งเป็นคนละเรื่องการกระจายอำนาจไปสู่ชายขอบ ของแนวคิดแบบพหุนิยมของนักรัฐศาสตร์ที่ท้ายที่สุดจะกลับมาสู่การรวมศูนย์ (recentralized) อย่างไรก็ตาม Foucault ก็ยังเห็นว่า แม้อำนาจจะมีอยู่ทุกหนทุกแห่ง แต่อำนาจก็จะถูกท้าทายจากกลุ่มต่างๆ ที่นับวันจะเพิ่มจำนวนมากขึ้น เช่น กลุ่มอนุรักษ์ธรรมชาติ กลุ่มผู้หญิง ฯลฯ ด้วย

## เปรียบเทียบแนวคิดยุคสมัยใหม่ (Modernism) กับ แนวคิดยุคหลังสมัยใหม่ (Postmodernism)

ลักษณะมุมมองในมิติหลัก 4 มิติ ที่ Post Modernism แตกต่างจาก Modernism

**1. มิติทางด้านสังคม** ในยุคอุตสาหกรรมและในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมได้ก่อให้เกิดการขัดแย้งกันอย่างรุนแรงระหว่างชนชั้นต่างๆ แต่ในสังคมหลังสมัยใหม่ ชนชั้นทางสังคมลดความสำคัญลง ทั้งนี้ เพราะโครงสร้างทางสังคม มีลักษณะแบ่งแยกและมีความสลับซับซ้อนโดยที่การจำแนกแตกต่าง (differentiation) ทางสถานเพศ (gender)ชาติพันธุ์และอายุ มีบทบาทสำคัญมากยิ่งขึ้น

**2. มิติด้านวัฒนธรรม** มีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องรสนิยม ค่านิยม ความมีศรัทธา ความสุนทรีย์ ชีวิตมนุษย์เกี่ยวข้องกับเรื่องราวทางศิลปวัฒนธรรมมากยิ่งขึ้น

อัตลักษณ์ (identity) ของบุคคลในสภาพหลังสมัยใหม่ถูกกำหนดขึ้นมาใหม่ ตามที่ตัวบุคคลต้องการ มากกว่าการคล้อยตามขนบธรรมเนียมประเพณีและอัตลักษณ์ยุคหลังสมัยใหม่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา

**3. มิติด้านเศรษฐกิจ** ในสังคมสมัยใหม่ เศรษฐกิจถูกครอบงำโดยวิธีการแบบเฮนรี ฟอร์ด (Henry Ford 1863-1947) ผู้ประดิษฐ์รถยนต์อย่างที่เราเรียกว่าวิธีการแบบฟอร์ด (Fordist methods) ในการผลิตคราวละมากๆ (mass production โดย assembly line) อีกทั้งใช้วิธีการจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ (scientific management) คือ มุ่งประสิทธิภาพเป็นเกณฑ์ โดยถือประโยชน์สูงสุด ประหยัดสุด หมายถึง การลงทุนที่น้อยที่สุด ทั้งในแง่ของเวลา พลังงานและอื่นๆ เพื่อให้ได้ผลงานที่ดีที่สุดและมากที่สุด นอกจากนี้ สหภาพแรงงานระดับชาติมีบทบาทในการต่อรองเรื่องค่าแรง ในยุคหลังสมัยใหม่ ระบบเศรษฐกิจเป็นแบบหลังฟอร์ด (post-Fordist) คือเน้นผลิตชิ้นส่วนเฉพาะอย่างตามความต้องการของตลาดมากขึ้น และบริษัทมีขนาดเล็กกว่าเดิม โดยเป็นสาขาของบริษัทแม่ ซึ่งมีการแบ่งอำนาจ หรือมีการว่าจ้างช่วง (subcontract) มากกว่าเดิม การจัดการองค์การทางเศรษฐกิจแบบหลังสมัยใหม่มักเน้นเรื่องมนุษยสัมพันธ์ มากกว่าเน้นระเบียบข้อบังคับ และมีการลดหลั่นอำนาจหรือสายงานบังคับบัญชา อีกทั้ง สหภาพแรงงานมีบทบาทน้อยลงและมักมีอิทธิพลในระดับโรงงานเท่านั้น

**4. มิติต่างการเมือง** ในสังคมสมัยใหม่ รัฐบาลมีลักษณะขนาดใหญ่ (big government) และเป็นรัฐสวัสดิการ โดยรัฐบาลเป็นเจ้าของกิจการสาธารณูปโภค มีการแทรกแซงเพื่อควบคุมเศรษฐกิจเมื่อมีเหตุการณ์สำคัญๆเกิดขึ้น แต่ในหลังสมัยใหม่ ทิศทางเป็นไปในทางตรงกันข้าม คือ ส่งเสริมเอกชนให้พึ่งตนเอง สนับสนุนการแข่งขันและให้ความสำคัญกับกิจการที่เกิดขึ้นจากการริเริ่ม และดำเนินการโดยเอกชน กล่าวคือ บริษัทหรือองค์การของรัฐแปรรูปไปเป็นของเอกชน และรัฐลดบทบาทในการจัดการด้านเศรษฐกิจ

ประเด็นเปรียบเทียบ	สมัยใหม่	หลังสมัยใหม่
สภาพแวดล้อม	คงที่ มั่นคง เป็นปึกแผ่นเปลี่ยนแปลงช้าที่ละน้อย	ไม่แน่นอน เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาอย่างรวดเร็วและรุนแรงและคาดการณ์ไม่ได้
การปกครอง	- เน้นความเป็นศูนย์กลาง ความเป็นปึกแผ่น ความเป็นทางการ รวบอำนาจไว้ส่วนกลาง - มีขอบเขตที่แน่นอน - เน้นบูรณาการ	- เน้นการกระจายอำนาจความหลากหลายของหน่วยในการพัฒนาตนเอง - เน้นความเป็นเศษเสี้ยว - เน้นความแตกต่างของวัฒนธรรม
โครงสร้างองค์กร	- มีรูปแบบที่แน่ชัด - โครงสร้างอย่างเป็นทางการถาวร มีขนาดใหญ่ - มีโครงสร้างสายงานบังคับบัญชาตามลำดับชั้น (hierarchy)	- มีรูปแบบไม่แน่ชัด หลากหลาย - โครงสร้างไม่เป็นทางการมีขนาดเล็ก - มีความเป็นอนาธิปไตย (anarchy) เป็นทีมงานเป็นเครือข่าย
กระบวนการบริหาร	- มีการวางแผน เพราะสภาพแวดล้อมคาดการณ์ได้ - เป็นการติดต่อสื่อสารแบบเป็นทางการ การประชุม - เน้นการกำกับดูแลควบคุม - เน้นการตัดสินใจที่ใช้หลักเหตุผล - ทรัพยากรที่สำคัญ คือ คน เงินทุน เครื่องมือ	- ไม่เน้นการวางแผนเปลี่ยนแปลงได้ตามสถานการณ์และสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา - เน้นการติดต่อแบบไม่เป็นทางการ การพูดคุย - เน้นการกระจายความรับผิดชอบ ประเมินตนเอง - การตัดสินใจใช้จินตนาการและประสบการณ์ - ทรัพยากรที่สำคัญ คือ ข้อมูล
การเข้าถึงความจริงวิธีแสวงหาความรู้	- ตรรกปฏิบัติฐานนิยม (Logical positivism)	- ต่อต้านตรรกปฏิบัติฐานนิยม
ระเบียบวิธีวิจัย	- วิธีการที่เป็นวิทยาศาสตร์ สามารถพิสูจน์เชิงประจักษ์ได้ด้วยไสตประสาททั้ง 5 เพื่อบรรยาย	- ต่อต้านการผูกขาดโดยวิทยาศาสตร์ในการเข้าถึงความจริง ใช้การร้อยสร้างการวิพากษ์ เกมภาษา



ประเด็นเปรียบเทียบ	สมัยใหม่	หลังสมัยใหม่
	<p>และทำนายปรากฏการณ์ต่างๆ จนถูกขนานนามว่าเป็นการบรรยายที่ยิ่งใหญ่ (Grant Narrative)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ผู้ศึกษาตีตัวออกมาจากสิ่งที่ศึกษาเพื่อมีทัศนคติและใช้ค่านิยมเข้าไปเกี่ยวข้อง จัดเป็นวัตถุนิยม (objectivity)</li> <li>- เน้นการตีความ</li> </ul>	<p>และการสนทนา (discourse) แต่ต่อต้านการบรรยาย</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ผู้ศึกษาเข้าไปมีส่วนร่วมกับสิ่งที่ศึกษาเพื่อเข้าใจได้อย่างลึกซึ้ง (subjectivity)</li> <li>- ต่อต้านการตีความ</li> </ul>

ตารางที่ 1 การเปรียบเทียบแนวคิดสมัยใหม่กับหลังสมัยใหม่

## บทสรุป

รัฐประศาสนศาสตร์หลังสมัยนิยมเป็นแนวคิดที่ต่อต้านรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคสมัยนิยมที่เน้นความเป็นรูปธรรม การมีโครงสร้างการบริหารที่ชัดเจน มีกฎเกณฑ์ตายตัว หรือทฤษฎีที่เป็นการรวมศูนย์และมีลักษณะใช้ได้ทั่วไปครอบคลุมและควบคุมทุกสิ่งจากส่วนกลาง จึงทำให้ไม่สามารถปรับตัวหรือยืดหยุ่นให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงของสังคมอย่างรวดเร็ว และมีความหลากหลายที่ยากต่อการหากฎเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานสากลใช้ได้กับทุกกลุ่ม นอกจากนี้ รัฐประศาสนศาสตร์หลังสมัยนิยมยังต่อต้านการได้มาของความรู้ที่เน้นวิธีการทางวิทยาศาสตร์เพราะไม่ใช่เป็นแหล่งที่มาของความรู้แต่เพียงแนวทางเดียว โดยหันมาให้ความสนใจกับการให้ข้อมูลเชิงคุณภาพ การใช้ทฤษฎีพื้นฐาน (Ground Theory) และการเข้าไปมีส่วนร่วมในการศึกษากับสิ่งที่ศึกษา แต่โดยเหตุที่รัฐประศาสนศาสตร์หลังสมัยนิยมเน้นการโจมตีและมีเนื้อหาตรงข้ามกับทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์สมัยนิยม จึงทำให้ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์หลังสมัยนิยมไม่ได้รับการยอมรับว่าเป็นทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ใหม่ คงเป็นได้เพียงแนวความคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์หลังสมัยนิยม ซึ่งมีส่วนในการขยายความชัดเจนของทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์สมัยนิยมเท่านั้น แต่ก็มีผู้ที่สนับสนุนแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์หลังสมัยนิยมเป็นจำนวนมากและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบันก็เชื่อมโยงและได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์หลังสมัยนิยม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่ไม่ผูกขาดแต่เพียง ระเบียบวิธีการวิจัยทางวิทยาศาสตร์อย่างเคร่งครัด (George Freerickson and Kevin b. Smith, 2003, pp. 156 - 157) ดังนั้น นักรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคปัจจุบันจึงไม่ควรละเลยที่จะศึกษารัฐประศาสนศาสตร์หลังสมัยนิยม เพราะโลกยุคปัจจุบันเป็นยุคของการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ถึงจนกระทั่งไม่อาจยึดหลักเกณฑ์หรือแก่นสารอะไรได้เลย

## เอกสารอ้างอิง

### ภาษาไทย

จตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร. (2546). Michel Foucault กับ Postmodernism ใน *วารสารสหวิทยาการ ปีที่ 1 ฉบับที่ 2* (มกราคม - มิถุนายน). กรุงเทพฯ: วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ชูศักดิ์ ภัทรกุลวณิช และ นพพร ประชากุล. (2544). มองหลากมุมโพสต์โมเดิร์น ใน *สารคดี* (มีนาคม 2544) (หน้า 138 - 150).

ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. (2545). *สัญญาวิทยา โครงสร้างนิยม หลังโครงสร้างนิยมกับการศึกษารัฐศาสตร์*. กรุงเทพฯ: วิชาษา.

ธีรยุทธ บุญมี. (2550). *โลก โมเดิร์น โพสต์ โมเดิร์น (พิมพ์ครั้งที่ 4)*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

#### ภาษาต่างประเทศ

Foucault, Michel. (1993). *Quoted in Postmodernity, Barry, Smart*. London: Routledge.

Fredric Jameson. (1991). *Postmodernism or the Cultural Logic of Late Capitalism*. North Carolina: Duke University Press.

Frederickson, H George and Kevin B. Smith. (2003). *The Public Administration Theory Primer*. Colorado: Westview Press.

John J. Macionis. (2005). *Sociology (10th ed)*. Pearson: Prentice Hall

## ทฤษฎีไทยกับการบริหารรัฐกิจไทย

### Thai Knowledge and Public Organization Management

เขมณัฐ ภูกองไชย

นักศึกษาระดับปริญญาเอก สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

อาจารย์ สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี

khem2513@yahoo.com

#### บทคัดย่อ

วิธีการแก้ไขปัญหาของประเทศที่เหล่าบรรดาประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายเลือกใช้ มีหลากหลายวิธี แต่ทว่าวิธีที่ได้รับความนิยมหรือประเทศส่วนใหญ่เลือกนำมาใช้ มักเป็นวิธีการที่ถูกคิดค้นขึ้น โดยนักวิชาการหรือนักคิดจากประเทศตะวันตกและโดยทำการตีกรอบให้ประเทศต่างๆ เดินตามเส้นทางที่ถูกกรุยไว้ นัยว่าถ้าเลือกใช้วิธีการเหล่านี้แล้วจะทำให้ปัญหาต่างๆ หดสิ้นไป เสมือนหนึ่งเป็นยาวิเศษขนานแท้ แต่บทสรุปก็คือว่า ปัญหาเหล่านี้ก็ยังคงอยู่และทวีความรุนแรงมากขึ้น และไม่เพียงแค่นั้น วิธีการเหล่านี้ ยังกลับเป็นตัวสร้างปัญหาเสียเองแบบไม่รู้จบ และก็ต้องทำการแก้ไขแบบไม่รู้จบ ซึ่งหากพิจารณาตามความเป็นจริงแล้ว การที่ประเทศตะวันตกเจริญรุ่งเรืองขึ้นมาได้นั้น ประกอบไปด้วยหลายปัจจัย ซึ่งปัจจัยหลัก คือ การใช้กำลังเข้ายึดครองประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลายทั้งรูปธรรมและนามธรรม แล้วชุดรีดทรัพย์ากรของประเทศเหล่านั้นจนแทบจะหมดสิ้น เหลือทิ้งไว้เฉพาะกาก ขยะ และปัญหาต่างๆ ที่ไม่มีวันแก้ไขได้อย่างหมดสิ้น

บทความนี้จึงมีเป้าหมายให้คนไทยได้ทำการพิจารณาเลือกใช้วิธีการแก้ไขปัญหามีสติ ไม่ลุ่มหลงมัวเมาไปกับแนวคิดของฝรั่งมังค่า โดยเลือกใช้วิธีการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย เพื่อความเจริญก้าวหน้าแบบไทยๆ ที่มีความมั่นคงและยั่งยืนสืบไป

**คำสำคัญ:** ประเทศไทย บริหารรัฐกิจ เศรษฐกิจพอเพียง

#### Abstract

Most of the solutions which many developing countries bring to solve the problems of economic, politic, as well as social crisis have often been created by the academics from western countries. Those solutions usually frame the other countries to follow along the route that the western countries have blazed before. They have been popularly used as if they were panacea for all problems. In the other hand, some of them not only could not truly cure the problems in the long run but also made the problems intensifying and requiring a new solution endlessly. Following the path of western countries should be wise by deeply considering all relevant factors. Historically, the prosperity of the developing

countries came from many factors. For example, they have had a power of superior military, used it to occupy underdeveloped countries, and exploited a large number of resources from the colony countries. Only many of various problems have been left.

This article aims to remind Thai people to wisely select the solutions that are suitable for Thailand's context. Perhaps, being obsessed by only western ideas is inappropriate. Thai people should find the own ways in the context of Thailand for the new solutions to make Thailand sustainably growing.

**Keyword:** Thailand, Public Administration, Sufficiency Economy

## บทนำ

บทความเรื่องทฤษฎีไทยกับการบริหารรัฐกิจไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อชี้แนะถึงความบกพร่องของการเดินตามกระแสทุนนิยมตะวันตก ที่เน้นการพัฒนาประเทศไปสู่ความเจริญก้าวหน้าอย่างก้าวกระโดด ในขณะที่เดียวกันกลับเป็นตัวสร้างปัญหาต่างๆ ทั้งปัญหาทางด้าน เศรษฐกิจ สังคม และด้านสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ บทความนี้ยังเป็นการสนับสนุนการแก้ไขปัญหาตามแนวทางของไทย ที่เหมาะสมกับบริบทของคนไทย หรือ การใช้แนวทางของเศรษฐกิจพอเพียง นั่นเอง

## ทฤษฎีไทยกับการบริหารรัฐกิจไทย

การบริหารราชการไทยยังคงมีลักษณะของการรวมอำนาจ กระทรวง กรมต่าง ๆ จะรักษาขอบเขตอำนาจของตนเอง และพยายามที่จะขยายขอบเขตอำนาจของตนไม่ว่าจะเป็นการส่งข้าราชการไปประจำในจังหวัดต่าง ๆ หรือการเพิ่มอัตรากำลังคน การรวมอำนาจทำให้ไม่เกิดการร่วมมือในแนวนอน เพราะการรวมอำนาจจะใช้อำนาจผ่านทางโครงสร้างลำดับชั้น ความร่วมมือเชิงเครือข่ายจึงไม่สามารถเกิดขึ้นได้อย่างสมบูรณ์ ส่วนการรักษาขอบเขตของภาครัฐทำให้ไม่เกิดการร่วมมือในแนวนอนเช่นเดียวกัน ดังนั้นถ้าลักษณะการบริหารราชการเป็นไปในลักษณะการรวมอำนาจและภาครัฐเมื่อไม่กี่ปีมานี้ ประชากรโลกได้ประสบกับปัญหาต่างๆ รุมเร้ามากมาย โดยเริ่มตั้งแต่การลุกฮือขึ้นมาขับไล่ผู้นำของเหล่าประเทศในแถบตะวันออกกลาง หรือที่เรียกว่าปรากฏการณ์ “อาหรับสปริง” (Arab Spring) ซึ่งเกิดขึ้นจากความไม่พอใจในการจัดสรรทรัพยากรที่ไม่เป็นธรรมของเหล่าผู้นำ โดยมีพื้นฐานมาจากการทุจริต คอร์รัปชัน การแสวงหาผลประโยชน์แก่ตนเอง เครือญาติและพวกพ้อง การบริโภคทรัพยากรอย่างไม่รู้จักพอ ตามกระแสของระบบ “ทุนนิยม” ตะวันตก และเมื่อทรัพยากรในพื้นที่ได้ร่อยหรอลง ก็จะทำให้การแสวงหาแหล่งทรัพยากรอื่นๆต่อไป ส่วนการได้มาซึ่งทรัพยากรและผลประโยชน์นั้น จะอาศัยความร่วมมือของเหล่าผู้นำ โดยการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างกัน แต่หากไม่ยินยอมก็จะนำไปสู่การใช้อำนาจเข้ายึดครอง แย่งชิง จนกระทั่งเกิดสงครามตามมา ดังเช่น ปัญหาที่เกิดขึ้นในแถบประเทศตะวันออกกลางทุกวันนี้ ซึ่งมีสาเหตุมาจากการแสวงหาแหล่งทรัพยากรน้ำมันของประเทศระบบ “ทุนนิยม” ตะวันตกทั้งหลาย โดยการร่วมมือของผู้นำประเทศในตะวันออกกลาง การเอารัดเอาเปรียบไม่สนใจใจดีต่อประชาชนของตน จนทำให้เกิดการรวมตัวประท้วง การร่วมมือกันรณรงค์อย่างต่อเนื่อง เช่น การนัดหยุดงาน การเดินขบวน การก่อจลาจล และการชุมนุมตามแหล่งสำคัญต่างๆ รวมทั้งการใช้โซเชียลมีเดียในการติดต่อสื่อสาร การนัดรวมตัวกัน และเตรียมการเมื่อเผชิญกับการปราบปรามจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ

เหตุการณ์นี้ได้ส่งผลให้เหล่าผู้นำในตะวันออกกลางหลายคนถูกโค่นล้มอำนาจ ส่วนที่เหลือก็ไร้เสถียรภาพในการบริหารจัดการบ้านเมือง เนื่องจากขาดเอกภาพ ขาดความชอบธรรม และขาดความศรัทธาในการทำหน้าที่บริหาร โดยจุดเริ่มต้นของเหตุการณ์นี้เกิดขึ้นที่ประเทศตูนิเซีย ต่อมาอียิปต์ ลิเบีย เยเมน บาห์เรน ซีเรีย อัลจีเรีย อิรัก จอร์แดน คูเวต โมร็อกโก ซูดาน เลบานอน มอริเตเนีย โอมาน ซาอุดีอาระเบีย จิบูตี และประเทศในแถบตะวันตกของทะเลทรายสะฮารา ซึ่งผลลัพธ์ของสงครามการแย่งชิงผลประโยชน์เหล่านี้ ได้ก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมา เช่น ปัญหาผู้อพยพ การขาดแคลนอาหาร และที่อยู่อาศัย โรคระบาด และอื่นๆ ซึ่งหากกระแสทุนนิยมได้ขยายขึ้นเท่าใดปัญหาความขัดแย้งก็จะขยายวงกว้างออกไปมากขึ้นตาม (Voice TV, 2015)

หากมองย้อนกลับมาดูประเทศไทยบ้าง ถึงแม้ว่าจะไม่สาหัสสากรรจ์เท่ากับประเทศต่างๆ ดังที่กล่าวมา แต่รัฐบาลไทยก็ต้องใช้เวลา งบประมาณและความพยายามอย่างมาก เพื่อคลี่คลายปัญหาทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ที่ยังมองไม่เห็นแม้ประกายของแสงสว่างจากโพรงอุโมงค์ อีกทั้งยังปวดหัวกับปัญหาการต่อต้านของเหล่าบรรดานิสิตนักศึกษา ซึ่งถึงแม้จะมีสมาชิกเพียงเล็กน้อย แต่หากไม่รีบแก้ไขก็อาจขยายรุกรานใหญ่โตได้ อีกทั้งปัญหาการขาดทุนสะสมของรัฐวิสาหกิจไทย การ

แก้ไขปัญหาภัยแล้ง ราคาพืชผลการเกษตรตกต่ำ ตลอดจนปัญหาการถูกบีบบังคับจากนานาประเทศ เช่น ปัญหาการค้ามนุษย์ ปัญหากลุ่มผู้อพยพ (ทั้งชาวโรฮิงจาและอุยกูร์) ปัญหาสายการบินของไทยที่ถูกประเมินต่ำกว่ามาตรฐานจากหน่วยงาน ICAO (International Civil Aviation Organization) โดยประเมินให้สายการบินของไทย ได้คะแนนแค่ 35.6% เท่านั้น ซึ่งน้อยกว่า ประเทศกัมพูชา (40.2%) อินโดนีเซีย (45.1%) บรูไน พม่า และลาว ที่ได้คะแนน 65% นอกจากนี้ ยังมีปัญหาโรคเมอร์ส (Middle East Respiratory syndrome- MERS) ซึ่งถึงแม้จะสามารถควบคุมแก้ไขได้ แต่ก็สร้างความหวุ่นวิตกแก่นักท่องเที่ยวไม่น้อย (นสพ. ไทยรัฐ, 2558)

ส่วนการแก้ไขปัญหาสารพัดต่างๆเหล่านี้ รัฐบาลไทยได้ใช้วิธีการสร้างความเป็นเอกภาพในการแก้ไขปัญหา โดยการรวมศูนย์อำนาจการบริหารไว้ที่ส่วนกลาง การบริหารปราศจากพรรคการเมืองฝ่ายค้าน สื่อมวลชนถูกปรับทัศนคติ ประกอบกับการใช้มาตรา 44 เพื่อการแก้ไขปัญหาแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาด นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้ใช้วิธีการบริหารจัดการแบบสูตรสำเร็จ เปรียบเทียบวิธีการปฏิบัติงานหรือกระบวนการทำงานที่ดีที่สุดที่เรียกกันทั่วไปว่า “Best Practices” กับประเทศก้าวหน้าทั้งหลาย ดังเช่นการศึกษารูปแบบการเลือกตั้งของเยอรมัน เป็นต้น

ความจริงแล้ว แนวทางการปฏิบัติสำหรับประเทศไทยรวมทั้งประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ นั้น การนำวิธีการปฏิบัติงาน การบริหารจัดการ หรือกระบวนการทำงานที่เชื่อว่าดีที่สุด และในบางประเทศใช้แล้วประสบผลสำเร็จมาใช้นั้นกลับไม่ใช่เรื่องใหม่ เพราะประเทศไทยและประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ ได้นำเอาวิธีการเหล่านี้มาใช้กันอย่างมากมาย แต่ทว่าความเป็นจริงก็คือวิธีการหรือเทคนิคสมัยใหม่ที่ว่านี้ บางครั้งไม่สามารถแก้ไขปัญหาต่างๆได้ และบางครั้งยังกลับเป็นตัวสร้างปัญหาขึ้นเสียเอง ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านเศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม สังคมและสิ่งแวดล้อม เพราะผลจากการเน้นการพัฒนาประเทศไปสู่ความทันสมัย ก็ได้เกิดผลกระทบต่างๆตามมามากมาย เช่น การขยายตัวเมืองสู่ชนบท ได้ส่งผลในสังคมชนบทของไทยเกิดความอ่อนแอ อาทิ การมีระบบพ่อค้าคนกลางที่เข้าไปซื้อสินค้าตามเลือกสวนไร่ นา ซึ่งทำให้เกิดการกดขี่ เอารัดเอาเปรียบจากกลุ่มพ่อค้าคนกลางตามมา ระบบการผลิตที่มีการเปลี่ยนแปลงกลายเป็นการเน้นการผลิตในจำนวนที่มาก เพื่อให้มีความได้เปรียบในขนาดการผลิต ซึ่งส่งผลให้เกิดการใช้ธรรมชาติอย่างสิ้นเปลือง ส่วนความสัมพันธ์แบบครอบครัว เครือญาติ เปลี่ยนเป็นการคำนึงหรือมุ่งหวังผลประโยชน์ระหว่างกัน ซึ่งเมื่อเกิดปัญหาหนึ่งโดยปกติก็มักจะทำให้เกิดปัญหาอื่นๆตามมา เนื่องจากปัญหาต่างได้เชื่อมโยงซึ่งกันและกัน ดังนั้น วิธีการแก้ไขของไทยควรใช้วิธีการ “Best fit” โดยการหันกลับมาคิดไตร่ตรองถึงหลักการ แนวคิดหรือวิธีการของคนไทย เพื่อนำมาแก้ไขปัญหาของไทยเอง หรือเรียกได้ว่าแนวคิดของคนไทย โดยคนไทย และเพื่อคนไทยนั่นเอง

### แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังนับว่ายังโชคดีกว่าหลายๆประเทศ เนื่องจากประเทศไทยมีพระมหากษัตริย์ผู้ทรงมีอัจฉริยภาพ ผู้ทรงให้คำแนะนำในการพัฒนาประเทศ ไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนหรือหลักการที่เรียกว่า “เศรษฐกิจพอเพียง” ซึ่งเป็นแนวพระราชดำริในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่พระราชทานขึ้นแก่พสกนิกรชาวไทยมานานนับ 30 ปี และเป็นแนวคิดที่ตั้งอยู่บนรากฐานของบริบทและสภาพของสังคมไทยโดยแท้ โดยแก่นหลักสำคัญ คือ การพึ่งตนเองได้อย่างพอประมาณ ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ การดำเนินชีวิตตามทางสายกลาง ความมีเหตุมีผล การสร้างภูมิคุ้มกันในตัวเอง ตลอดจนการใช้ความรู้ คุณธรรม และการครองตนอย่างมีสติ ปัญญา และความเพียรพยายาม อันจะส่งผลให้เกิดความสุขในชีวิตตามมา ซึ่งผู้เขียนขออัญเชิญพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวตอนหนึ่งว่า “การพัฒนาประเทศจำเป็นต้องทำตามลำดับขั้น ต้องสร้างพื้นฐาน คือ ความพอกิน พอใช้ของประชาชนส่วนใหญ่ในเบื้องต้นก่อน โดยใช้

วิธีการและอุปกรณ์ที่ประหยัดแต่ถูกต้องตามหลักวิชาการ เมื่อได้พื้นฐานความมั่นคงพร้อมพอสมควรและปฏิบัติได้แล้ว จึงค่อยสร้างค่อยเสริมความเจริญ และฐานะทางเศรษฐกิจขั้นที่สูงขึ้นโดยลำดับต่อไป” (สำนักงานมูลนิธิชัยพัฒนา,2558)

ซึ่งต่อมาทรงได้ขยายความของคำว่า “พอมิ พอกิน” นั้น หมายถึง เศรษฐกิจพอเพียงนั่นเอง และทรงได้มีพระราชดำริต่อว่า “ถ้าแต่ละคนมีพอมิพอกินก็ใช้ได้ ยิ่งถ้าทั้งประเทศพอมิพอกินก็ยิ่งดี และประเทศไทยเวลานั้นก็เริ่มจะเป็นไม่พอมิพอกิน บางคนก็มีมาก บางคนก็ไม่มีเลย” (พระราชดำรินในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, 2541) และยังทรงให้คำจำกัดความของคำว่า “พอเพียง” ว่า “มีความหมายกว้างขวางยิ่งกว่า คือคำว่าพอ ก็พอเพียงนี้ก็พอแค่นั้นเอง คนเราถ้าพอในความต้องการก็มีความโลภน้อย เมื่อมีความโลภน้อยก็เบียดเบียนคนอื่นน้อย ถ้าประเทศใดมีความคิดอันนี้ มีความคิดว่าทำอะไรต้องพอเพียง หมายความว่า พอประมาณ ซื่อตรง ไม่โลภอย่างมาก คนเราก็อยู่เป็นสุข พอเพียงนี้อาจจะมีมาก อาจมีของหรูหราก็ได้ แต่ต้องไม่เบียดเบียนคนอื่น” (สำนักงานมูลนิธิชัยพัฒนา,2558)

ดังนั้น ความหมายของเศรษฐกิจพอเพียงจึงประกอบด้วย ดังนี้

1. ความพอประมาณ หมายถึง ความพอดีที่ไม่น้อยเกินไปและไม่มากเกินไป เช่น การผลิตและการบริโภคที่อยู่ในระดับพอประมาณ
2. ความมีเหตุผล หมายถึง การตัดสินใจเกี่ยวกับระดับความพอเพียงนั้น จะต้องเป็นไปอย่างมีเหตุผล โดยพิจารณาจากเหตุปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนคำนึงถึงผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการกระทำนั้นๆอย่างรอบคอบ
3. ภูมิคุ้มกัน หมายถึง การเตรียมตัวให้พร้อมรับผลกระทบและการเปลี่ยนแปลงต่างๆที่จะเกิดขึ้น

ซึ่งความพอเพียงในองค์ประกอบ 3 ข้อนี้ จะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐาน 2 ประการ คือ

1. จะต้องมีความรู้ หมายถึง ความรอบรู้เกี่ยวกับวิชาการต่างๆที่เกี่ยวข้องรอบด้าน ความรู้ที่จะนำมาใช้ในการวางแผนและการปฏิบัติ
2. จะต้องมีความซื่อสัตย์ หมายถึง ความตระหนักในคุณธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต ความอดทน และการใช้สติปัญญาในการดำเนินชีวิต

#### การดำเนินชีวิตตามแนวพระราชดำริ

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงพระราชทานแนวทางการดำเนินชีวิต แก่พสกนิกรชาวไทยตามแนวทางของการดำเนินชีวิตแบบพอเพียง ดังนี้

1. ยึดความประหยัด ลดการใช้จ่ายที่ฟุ่มเฟือย
2. ประกอบอาชีพด้วยความซื่อสัตย์สุจริต
3. เลิกการแก่งแย่งผลประโยชน์
4. ขวนขวายหาความรู้เพื่อให้มีรายได้เพียงพอแก่การดำเนินชีวิต
5. ประพฤติปฏิบัติตนตามแนวทางที่ดี

นอกจากนี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ยังทรงพระราชทานวิธีการในการดำเนินชีวิต ตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง ที่เรียกว่า “ทฤษฎีใหม่” โดยเน้นการผลิตในภาคการเกษตรให้สามารถเลี้ยงตนเองได้ ความช่วยเหลือเกื้อกูลกันในการผลิต และการจัดจำหน่าย การวางแผนในการใช้ที่ดิน การกักเก็บน้ำสำรองเพื่อการทำเกษตร การคัดเลือกชนิดของพืชและสัตว์ ตลอดจนการแสวงหาและการถ่ายทอดความรู้ระหว่างกัน เป็นต้น

### การบริหารรัฐกิจกับ แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง

ในฐานะที่หน่วยงานหรือองค์กรภาครัฐ ซึ่งเป็นทั้งผู้ขับเคลื่อนและสนับสนุนโดยตรง ต่อความสำเร็จตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง เช่น การจัดหาแหล่งน้ำและพื้นที่ในการเกษตร การจัดหาเมล็ดพันธุ์ การให้ความรู้และคำแนะนำแก่เกษตรกร ตลอดจนการจัดหาแหล่งทุนและการให้ความช่วยเหลือในการตลาดหรือการจัดจำหน่ายแก่เกษตรกร จึงต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ และความทุ่มเทอย่างมากในการปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมาย นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องเป็นผู้ที่ใส่ใจต่อการแสวงหาความรู้ใหม่ๆ การคิดค้นเทคนิคหรือเครื่องมือทางการบริหาร/จัดการ (Management tools) ใหม่ๆที่มีความสอดคล้อง เหมาะสมกับสภาพของสังคมไทย เช่น การจัดทำแผนกลยุทธ์และวิธีการนำแผนกลยุทธ์มาใช้ การกำหนดขั้นตอนหรือกระบวนการในการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ การสนับสนุนให้องค์กรเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ การบริหารระบบการเงินและงบประมาณ การจัดการทางด้านคุณภาพ การนำวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานที่มีความเที่ยงตรง และความยุติธรรมมาใช้ ตลอดจนการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติงาน มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเกิดความประหยัด หรือ 3 E's (Efficiency, Effectiveness, and Economy) ตามหลักการของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management-NPM)

ทั้งนี้ ผู้เขียนขออนุตถาคำนิยามสร้างสรรค์ 5 ประการ ที่ถูกเรียบเรียงจาก มุลินธิประเทศไทยใสสะอาด สำนักงาน ก.พ. เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติตน ดังนี้ (เอกสารเผยแพร่ งานส่งเสริมจริยธรรม สำนักงาน ก.พ., 2558)

1. กล้ายืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง หมายถึง ยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม ขอบธรรม เสียสละ อดทน ยึดหลักวิชา และจรรยาวิชาชีพ ไม่ยอมโอนอ่อนตามอิทธิพลใดๆ
2. ซื่อสัตย์ และมีความรับผิดชอบ หมายถึง ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความตรงไปตรงมา มีหลักธรรม แยกเรื่องส่วนตัวออกจากหน้าที่การงาน มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ ต่อประชาชน ต่อผลการปฏิบัติงาน ต่อองค์กร และต่อการพัฒนาปรับปรุงระบบราชการ
3. โปร่งใส ตรวจสอบได้ หมายถึง ปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใส ให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องได้ เปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายใต้กรอบของกฎหมาย
4. ไม่เลือกปฏิบัติ หมายถึง การบริการประชาชนด้วยความเสมอภาค ไม่เลือกที่รักมักที่ชังในการให้บริการ ปฏิบัติต่อผู้มารับบริการด้วยความมีน้ำใจ เมตตา เอื้อเฟื้อ
5. มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน หมายถึง ทำงานให้แล้วเสร็จตามกำหนด ทำงานให้เกิดผลดีแก่หน่วยงานและส่วนรวม ใช้ทรัพยากรของทางราชการให้คุ้มค่า เสมือนหนึ่งการใช้ทรัพยากรของตนเอง เน้นการทำงานโดยยึดผลลัพธ์เป็นหลัก

สุดท้าย องค์ประกอบที่สำคัญเหนือสิ่งอื่นใด คือการสำนึกในการเป็นผู้ปฏิบัติงาน เพื่อสนองได้เบื้องพระยุคลบาทขององค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ผู้ทรงเปรียบเสมือนดังพ่อผู้เป็นศูนย์รวมจิตใจของคนไทยทั้งชาติ สืบไป



## บทสรุป

การบริโภคที่เกินตัว และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างฟุ่มเฟือย เพื่อมุ่งสู่การพัฒนาประเทศอย่างก้าวกระโดด อาจจะนำมาสู่ปัญหาต่างๆ เนื่องจากความต้องการและการบริโภคอย่างไร้ขีดจำกัด ซึ่งส่งผลให้เกิดการแก่งแย่ง การเอาเปรียบ การใช้กำลังอำนาจเข้าทำร้ายกัน จนกระทั่งทำให้เกิดสงครามตามมา และเมื่อปัญหาผนวกกับการแก้ไขปัญหอย่างไม่ถูกวิธี ก็ยิ่งจะก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ มากยิ่งขึ้นอีกหลายเท่า ดังนั้น สังคมไทยต้องรู้จักสภาพหรือบริบทของไทย การรู้จักประมาณตน ดำรงตนอยู่อย่างพอเพียง คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าส่วนตน ช่วยเหลือเกื้อหนุนกันตามอัธยาศัย และเมื่อเกิดปัญหา ก็ควรเลือกแนวทางในการแก้ไขที่เหมาะสมกับสังคมไทย

ส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นผู้มีส่วนโดยตรงต่อการแก้ไขปัญหาของประชาชน หรือผู้ที่ทำหน้าที่ในการตอบสนอง และการให้บริการแก่ประชาชน ก็ควรมีจิตสำนึกในการเป็นผู้ให้บริการที่ดี อีกทั้งต้องขวนขวายหาความรู้ใหม่ๆ เพื่อเป็นการเพิ่มศักยภาพของตน และเพิ่มผลสัมฤทธิ์ของงาน และสุดท้าย คือเพื่อให้เหมาะสมกับการทำหน้าที่ในการสนองเบื้องพระยุคลบาทอย่างแท้จริง

## เอกสารอ้างอิง

- งานส่งเสริมจริยธรรม (2558). *เอกสารเผยแพร่ ค่านิยมสร้างสรรค์ 5 ประการ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.
- ทีมเศรษฐกิจ นสพ. ไทยรัฐ, (2558). *เกาะติด ICAO ลดเครดิตไทย เร่งสอบมาตรฐานความปลอดภัยการบิน*. กรุงเทพฯ: ไทยรัฐ
- สำนักบริหารโครงการ (2558). *พระราชดำริในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว*. กรุงเทพฯ: สำนักงานมูลนิธิชัยพัฒนา.
- Voice TV (2015). *อาหรับสปริง: จุดเริ่มต้นการเปลี่ยนแปลงในตะวันออกกลาง*. กรุงเทพฯ: TV Network, Voice TV Co., Ltd.

องค์การของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Regulatory Agency): บทวิเคราะห์ลักษณะสำคัญและความสัมพันธ์กับ  
ระบบการเมือง

Independent Regulatory Agency: An Analysis of Key Features and Relations to the Political System

วรัญญา เสนาสู

นักศึกษาระดับปริญญาโท สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

w.senasu@gmail.com

**บทคัดย่อ**

การศึกษาเรื่อง องค์การของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Regulatory Agency) บทวิเคราะห์ลักษณะสำคัญและความสัมพันธ์กับระบบการเมือง มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์แนวคิด ความเป็นมา ลักษณะสำคัญ ขององค์การของรัฐที่เป็นอิสระในสหรัฐอเมริกาและไทย และวิเคราะห์ความสัมพันธ์ขององค์กรดังกล่าวกับระบบโครงสร้างทางการเมืองการปกครองของแต่ละประเทศ รวมถึงความจำเป็นของการมีองค์การอิสระในระบบประชาธิปไตยสมัยใหม่

ผลการศึกษา พบว่า สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรกในโลกที่มีการจัดตั้งองค์กรประเภท Independent Regulatory Agency (IRA) ซึ่งในปัจจุบันมีองค์กรที่จัดตั้งขึ้นในลักษณะนี้เกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก และอาจเรียกชื่อแตกต่างกันไป เช่น Commission Agency Board เป็นต้น การเกิดขึ้นของ IRA ก็เพื่อให้ภารกิจต่างๆ ที่เพิ่มขึ้นตามลักษณะความสลับซับซ้อนของรัฐสมัยใหม่ โดยเฉพาะในการตัดสินใจด้านเศรษฐกิจที่จำเป็น อาศัยความเชี่ยวชาญ (expertise) และความเป็นอิสระจากกลุ่มผลประโยชน์ (Independent) ที่โครงสร้างแบบดั้งเดิมไม่สามารถตอบสนองได้ จึงเกิดความจำเป็นที่ต้องมีองค์กรอิสระเข้ามาทำหน้าที่ดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของรัฐและเอกชน องค์กรเหล่านี้แม้ว่าในทางกฎหมายจะอยู่ในโครงสร้างของฝ่ายบริหาร แต่ฝ่ายบริหารก็ไม่สามารถสั่งการหรือออกคำสั่งได้โดยตรง ในการปฏิบัติงานองค์กรเหล่านี้สามารถใช้อำนาจได้อย่างหลากหลาย เช่น การออกประกาศ การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย และอำนาจชี้ขาดในกรณีที่เกิดข้อพิพาท เป็นต้น แนวคิดการจัดตั้งองค์กรในลักษณะนี้แพร่หลายไปสู่ประเทศอื่นๆ โดยมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะการเมืองการปกครอง และระบบบริหารราชการของแต่ละประเทศ ในประเทศไทยพบว่า มีองค์กรที่มีรูปแบบ ลักษณะ วิธีการดำเนินงานที่คล้ายกับ IRA อยู่จำนวนหนึ่ง เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย คณะกรรมการ ก.ล.ต. เป็นต้น ขณะที่องค์กรอิสระในความหมายของไทยจะเน้นเฉพาะองค์กรที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญเท่านั้น

**คำสำคัญ:** องค์การของรัฐที่เป็นอิสระ องค์กรอิสระ

**Abstract**

This paper aims to study and examine the idea of Independent Regulatory Agency (IRA) establishment and its main features, development, and evolution in two countries - United States and

Thailand. The paper also analyzes the relationship between IRAs and existing political structure to understand the necessity of IRAs in modern democracy.

The study finds that IRAs have originally begun in the United States, and currently expand to government administration around the world under different names, such as Commission Agency Board. The rise of IRAs is to designate the specialized and complicated tasks, mostly economic issues that were previously done by the traditional bureaucrats, to a group of independent experts. This is because these issues are often so impactful that they require precise, knowledgeable, unbiased decision makers that are insulated from politicians and interest groups. Even most of IRAs are established under executive branch, they are not subordinate organs of the government. Rather, IRAs often exercise their own power of law making, law enforcing, and law interpreting. In Thailand there are some organizations that are resemble to the idea of IRA, such as the Bank of Thailand, and The Securities and Exchange Commission. However, independent organizations in Thailand context often refer to those written in the constitution rather than IRA according to international context.

**Keyword:** Independent Regulatory Agency, Independent Organization

## บทนำ

ในระบบประชาธิปไตยสมัยใหม่ (modern democracy) สภาพเศรษฐกิจ และสังคมที่มีลักษณะสลับซับซ้อนมากขึ้น ส่งผลให้ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ การบริหารงานภาครัฐ การปฏิบัติและบังคับใช้กฎหมาย มีรูปแบบที่หลากหลายและมีจำนวนที่เพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งก็เกิดขึ้นเพื่อช่วยให้ภาคกิจต่างๆ ที่ต้องอาศัยความชำนาญเชี่ยวชาญเฉพาะสำเร็จไปได้ ตามสถานการณ์ของการบริหารที่เปลี่ยนแปลงไป รัฐสมัยใหม่มีความแตกต่างไปจากรัฐโบราณอย่างมากในหลากหลายด้าน ในประการที่สำคัญที่สุด ได้แก่ การปกครองโดยกฎหมาย มีระบบระเบียบในการแบ่งแยกอำนาจ มีระบบการควบคุมและมีระบบในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ รวมทั้งเน้นการจัดการรูปแบบการบริหารการปกครองพื้นที่ที่มีความหลากหลายมากกว่าที่จะใช้รูปแบบเดียวกันทั่วทั้งประเทศ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2547)

องค์กรใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นตามลักษณะความสลับซับซ้อนและภารกิจที่มากขึ้นของภาครัฐ มักปรากฏให้เห็นในภาคที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานเศรษฐกิจ โดยเฉพาะกระบวนการตัดสินใจทางเศรษฐกิจที่จำเป็นต้องอาศัยความเชี่ยวชาญ (expertise) และความเป็นอิสระจากกลุ่มผลประโยชน์ (independent) เช่น การกำกับดูแลสถาบันการเงิน การป้องกันการผูกขาดทางธุรกิจ การควบคุมดูแลด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น องค์กรเหล่านี้มักดำเนินการผ่านคณะกรรมการบริหารชุดหนึ่งที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง (unelected bodies) ซึ่งอาจมีตัวแทนจากผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการ หรือผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งอื่นๆ เพื่อเข้ามาทำหน้าที่คณะกรรมการ

ในสหรัฐอเมริกา มีองค์กรที่มีลักษณะเหล่านี้อยู่มากกว่า 1,000 องค์กร ซึ่งส่วนใหญ่เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนการทำงานของฝ่ายบริหาร (executive branch) ส่วนอีกประมาณ 200 กว่าองค์กรมีลักษณะเป็นองค์กรอิสระ (independent agencies) หรือมีความเชื่อมโยงกับฝ่ายบริหารค่อนข้างหลวม องค์กรเหล่านี้แม้ว่าในทางกฎหมายจะอยู่ในโครงสร้างของฝ่ายบริหาร แต่ฝ่ายบริหารก็ไม่สามารถสั่งการหรือออกคำสั่งได้โดยตรง องค์กรเหล่านี้สามารถใช้อำนาจได้อย่างหลากหลาย เช่น การออกประกาศ การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย และอำนาจชี้ขาดในกรณีที่เกิดข้อพิพาท

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรอิสระ (ที่ไม่มาจากการเลือกตั้ง) กับองค์กรของฝ่ายบริหารว่ามีลักษณะที่แตกต่างกันหรือไม่อย่างไร ลักษณะที่สำคัญของความแตกต่างขององค์กรทั้งสองประเภทเป็นอย่างไร รวมถึงพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรอิสระและโครงสร้างการแบ่งแยกอำนาจของสหรัฐอเมริกา ซึ่งการมีอยู่ สถานะขององค์กร และการดำเนินการขององค์กรเหล่านี้สอดคล้องกับหลักการทางประชาธิปไตย และการแบ่งแยกอำนาจ (separation of powers) ตามรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกามากน้อยเพียงใด อีกประการหนึ่ง คือการศึกษาองค์กรใดบ้างในไทยที่มีลักษณะคล้ายองค์กรอิสระ และการกำหนดให้องค์กรบางองค์กรเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ สอดคล้องกับหลักการทางทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจหรือไม่ อย่างไร ซึ่งหากพิจารณาในบริบทของไทย โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติให้มีหมวดว่าด้วย “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ซึ่งประกอบไปด้วยสองส่วน ได้แก่ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ทำให้เกิดคำถามต่อการวางแนวทางการดำเนินงานขององค์กรอิสระในประเทศไทย

### ความจำเป็นของการมีองค์กรอิสระในระบบประชาธิปไตยสมัยใหม่

เนื่องจากปัญหาของระบบการบริหารสมัยใหม่ที่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง โครงสร้างแบบดั้งเดิมไม่สามารถตอบสนองได้ จึงเกิดความจำเป็นที่จะต้องมีการมีองค์กรอิสระเข้ามาทำหน้าที่ดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของรัฐและเอกชนแทน รัฐประชาธิปไตยสมัยใหม่ที่ประสบปัญหาในการบริหารจัดการ การจัดโครงสร้างของระบบบริหารแบบ

ดั้งเดิมจึงไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล การจะบรรลุวัตถุประสงค์ของการบริหารจัดการภาครัฐแบบใหม่ได้ จึงจำเป็นต้องมีกลไกที่สามารถสร้างดุลยภาพระหว่างการบริหารที่มีประสิทธิภาพกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน จากสภาพปัญหาดังกล่าวจึงมีความจำเป็นต้องจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ เพื่อทำหน้าที่ในการวางระเบียบและควบคุมกิจกรรมบางอย่างภายในรัฐ ที่เรียกว่า “องค์กรอิสระของรัฐ” “องค์กรอิสระ” “องค์กรของฝ่ายปกครองที่เป็นอิสระ” “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ” ซึ่งชื่อเรียกเหล่านี้ก็จะเรียกแตกต่างกันไปตามภูมิหลังที่มา ความแตกต่างของโครงสร้างทางการเมืองการปกครองของแต่ละประเทศ ซึ่งการเมืองการอิสระในระบบประชาธิปไตยสมัยใหม่ ประกอบไปด้วยเหตุผลหลักสามประการ (มีโชค เกิดอารีกิจ, 2551) คือ

1) ความเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจจนกลายเป็นความจำเป็นในการจัดตั้งองค์กรอิสระเพื่อทำหน้าที่ในการวางระเบียบและควบคุมกิจกรรม ภายใต้เงื่อนไขของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ยิ่งในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา อำนาจในการบริหาร โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจโอนย้ายไปสู่องค์กรรูปแบบใหม่มากขึ้น ความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศ กิจกรรมโทรคมนาคมและกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ โลกาภิวัตน์ รวมถึงเทคนิคและวิธีการอันสลับซับซ้อนที่มากขึ้นของธุรกรรมทางการเงิน การเงินการธนาคาร เป็นต้น ก่อให้เกิดปัญหาการบริหาร เมื่อการบริหารแบบดั้งเดิมที่มักยึดติดกับกฎหมายระเบียบข้อบังคับจำนวนมาก การขาดความรู้ความเข้าใจในเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมาย ปัญหาการขาดความเข้าใจในทางเทคนิคของกฎหมายใหม่ๆ ที่มีความสลับซับซ้อน ทำให้เกิดความจำเป็นต้องมีองค์กรเพื่อเข้ามาทำหน้าที่วางระเบียบ (Regulate) และควบคุมกิจกรรมบางอย่างภายในรัฐ (Control)

2) โครงสร้างการบริหารแบบดั้งเดิม (Structure Administrative Classic) ไม่สามารถตอบสนองความเปลี่ยนแปลงในทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจแบบใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยโครงสร้างทางการบริหารแบบดั้งเดิมตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแบ่งแยกความชำนาญเฉพาะด้านให้แก่แต่ละหน่วยงาน (specialization of tasks) มีการจัดลำดับอำนาจหน้าที่และการควบคุมบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ซึ่งทำให้การบริหารเป็นไปด้วยความล่าช้า มีขั้นตอนเป็นจำนวนมาก ขาดระบบการประสานงานระหว่างหน่วยงาน ยิ่งเมื่อหากพิจารณาโครงสร้างอำนาจของรัฐในระดับสูงสุดอันเป็นส่วนหนึ่งของสถาบันทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญในรูปแบบหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of power) ก็ไม่มีความเหมาะสมที่จะเข้ามาทำกิจกรรมต่างๆ ด้วยตนเอง กล่าวคือ สถาบันทางนิติบัญญัติ (รัฐสภา) แม้ว่าจะมีอำนาจในทางนิติบัญญัติก็จริง แต่กระนั้นก็เป็นกระบวนการที่สลับซับซ้อนและใช้เวลานาน กว่ากฎหมายแต่ละฉบับจะผ่านการพิจารณาบังคับใช้ก็ใช้ระยะเวลานานเกินไปจนไม่สามารถสนองต่อปัญหาได้อย่างรวดเร็ว อีกทั้งรัฐสภาก็เป็นองค์กรทางการเมืองที่มีสมาชิกจำนวนมาก จึงใหญ่เกินกว่าที่จะต้องทำหน้าที่ที่ต้องอาศัยความยืดหยุ่นคล่องตัว ขณะที่ฝ่ายบริหาร (Executive) ซึ่งประกอบด้วยรัฐบาล (Government) และฝ่ายปกครองบริหาร (Administrative) ก็ไม่อาจทำหน้าที่ในการวางระเบียบและควบคุมกิจกรรมต่างๆ ได้ด้วยตนเอง อีกทั้งยังเป็นองค์กรที่มีผลประโยชน์ทางการเมืองอยู่ เป็นกลไกที่จะปฏิบัติตามนโยบายรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายการเมือง ซึ่งไม่สอดคล้องกับแนวทางของของรูปแบบองค์กรอิสระ ที่จะต้องมีองค์ประกอบสำคัญ คือ ความเป็นอิสระ (Independent) และมีความเป็นกลาง (Impartiality) รวมถึงหากพิจารณาฝ่ายตุลาการ (ศาล) ก็ไม่เหมาะในการเข้ามาทำหน้าที่ในการวางระเบียบ (regular) และควบคุม (control) เสียเอง โครงสร้างทางการบริหารแบบใหม่ที่ต้องการคือโครงสร้างที่ไม่สลับซับซ้อน สนองความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ซึ่งต่างไปจากกรณีที่ฝ่ายบริหารที่มีอำนาจในการวางกฎ ระเบียบ ซึ่งก็จะมีลักษณะทั่วไปและไม่เฉพาะเจาะจง

3) แนวความคิดเรื่ององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระถูกนำมาปรับใช้เพื่อสร้างกลไกในการบริหารเพื่อประสิทธิภาพ เพื่อให้ได้รับหลักประกันให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยอิสระ ปลอดภัยจากการแทรกแซงจากองค์กรของรัฐหรือสถาบันทางการเมืองอื่นๆ การรวมอำนาจทั้งทางนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ ไว้ในองค์กรเดียวเช่นนี้ จึงเป็นแนวทางแก้ไขและเป็นลักษณะเฉพาะของการจัดรูปแบบองค์กรแบบใหม่ซึ่งไม่มีในการจัดรูปแบบองค์กรทางการเมืองการปกครองหรือองค์กรทางการเมืองการปกครองอื่นภายในรัฐ

พัฒนาการการกำเนิดและลักษณะสำคัญขององค์การของรัฐที่เป็นอิสระในสหรัฐอเมริกา

กลไกรัฐสมัยใหม่ที่มีแนวความคิดในการแก้ไขปัญหาอันเกิดจากการบริหาร อันได้แก่ ปัญหาความล่าช้าจากกระบวนการตัดสินใจทางนโยบาย โครงสร้างทางการบริหารแบบดั้งเดิมที่ยึดติดกับความเคร่งครัดทางกฎหมาย การขาดความรู้ความเข้าใจในประเด็นทางเทคนิคใหม่ๆ ที่มีความสลับซับซ้อน รวมถึงปัญหาอันเกิดจากความไม่มีประสิทธิภาพของโครงสร้างทางการบริหารแบบดั้งเดิมในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยในปี ค.ศ. 1989 ได้มีการจัดตั้งองค์กรที่เรียกว่า Independent Regulatory Agency: IRA ที่ประเทศสหรัฐอเมริกา ทำหน้าที่วางระเบียบและดูแลกิจการธุรกิจการค้าระหว่างมลรัฐให้เป็นไปโดยเรียบร้อย<sup>1</sup> มีชื่อเรียกอย่างเป็นทางการว่า Interstate Commerce Commission หรือ I.C.C. สังกัดกระทรวงมหาดไทย (Department of the Interior) มีการกำหนดให้เป็นองค์กรที่มีอิสระ (autonomy) ซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างไปจากองค์กรของฝ่ายบริหารทั่วไป ปลอดภัยจากการแทรกแซง ไม่มีหน่วยงานเหนือการบังคับบัญชา (Hierarchical Control) ในปีต่อมาก็ได้มีการสถาปนาองค์กรในลักษณะดังกล่าวนี้ เช่น The Federal Trade Commission 1915, The Securities and Exchange Commission 1934, The Federal communication Commission 1934

จากการศึกษาของวิชฌู วรัญญู (2538) และเอ็ดมุนด์ ดซาริกา (2548) ได้วิเคราะห์ลักษณะร่วมกันขององค์กรอิสระของรัฐ ดังนี้

1. มีการจัดตั้งเป็นกฎหมายโดยเฉพาะ และสภาองคมนตรีมักจะกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรเหล่านี้ไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายการจัดตั้ง ตลอดจนคำนึงถึงแนวทางการคิดที่หลากหลาย ดังนั้นต้องจัดสรรตำแหน่งให้กลุ่มผลประโยชน์และผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่ม หรือหากจะมีการแต่งตั้งนักการเมืองเข้ามาเป็นกรรมการ ก็จำเป็นต้องแต่งตั้งจากทุกพรรคการเมือง หรืออย่างน้อยจากทั้งรีพับลิกันและเดโมแครต

2. มีมาตรการประกันความเป็นอิสระและความเป็นกลาง (Independent and impartial) ได้แก่ การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งไว้นานพอสมควรและให้อยู่ได้วาระเดียว ไม่มีการถอดถอนออกก่อนหากยังไม่ครบวาระ เว้นแต่จะปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด เช่น บกพร่อง ไร้ประสิทธิภาพ ประมาทเลินเล่อ หรือมีความประพฤติเสื่อมเสีย (malfeasance)

3. โดยการปฏิบัติหน้าที่ องค์กรเหล่านี้ก็จะได้รับมอบกลไกอันจำเป็นในการปฏิบัติงาน และจำเป็นต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ใน Administrative Procedure Act 1946 และอาจถูกควบคุมโดยกระบวนการทางการศาล หรือโดยคณะกรรมการวิสามัญของสภาองคมนตรี แต่กระบวนการควบคุมการทำงานขององค์กรอิสระที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด คือ การควบคุมผ่านสำนักงบประมาณ (Office of Management and Budget: OMB) ที่ขึ้นตรงต่อประธานาธิบดี มีหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณให้กับหน่วยงานอิสระเหล่านี้ ดังนั้นประธานาธิบดี Ronald Reagan จึงพยายามลดจุดอ่อนขององค์กรอิสระเหล่านี้ ด้วยการออกระเบียบเกี่ยวกับงบประมาณว่าองค์กรอิสระจะต้องเสนอแผนการดำเนินงานให้ OMB พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน

ปัจจุบันก็อาจถือว่าองค์กรเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างทางการเมืองการปกครองและโครงสร้างทางการบริหารของสหรัฐอเมริกา ซึ่งไม่มีข้อโต้แย้งเรื่องการขัดต่อรัฐธรรมนูญเป็นประเด็นอีกแล้ว แต่ข้อวิพากษ์วิจารณ์ถึงการดำรงอยู่ การ

<sup>1</sup> Geoffroy P. Miller, Independent Agencies in The Supreme Court Revue. 1986, p 79

ดำเนินงานขององค์กรเหล่านี้ยังคงมีอยู่ บ้างก็เห็นว่าองค์กรเหล่านี้ได้อิสระในการทำงานมากเกินไป ไม่มีความรับผิดชอบต่อประชาชนเจ้าของประเทศ หรือเสียวิพากษ์วิจารณ์บางส่วนก็เห็นว่า การดำเนินงานขององค์กรเหล่านี้ไม่มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริงเนื่องจากอยู่ภายใต้อิทธิพลของประธานาธิบดี ด้วยกลไกการควบคุมงบประมาณผ่านสำนักงบประมาณ ซึ่งข้อวิจารณ์ทั้งหลายเหล่านี้เป็นผลมาจากการที่สหรัฐอเมริกาเมืองคีนีลักษณะนี้จำนวนมากและไม่มีลักษณะร่วมหรือลักษณะที่แกนกลาง (Core Concept) ไว้ในกฎหมายสูงสุด เช่น รัฐธรรมนูญ จึงเปิดช่องให้สภาองเกรสสามารถออกกฎหมายสถาปนาองค์กรเหล่านี้ได้โดยอิสระ คำนึงแต่ผลในทางปฏิบัติ อันเป็นที่มาของข้อวิจารณ์ในทางทฤษฎีดังที่กล่าวไปแล้ว

### ความเป็นมาและลักษณะของ Independent Regulatory Agency (IRA) ในระบบกฎหมายของสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกา ถือเป็นประเทศแรกในโลกที่มีการจัดตั้งองค์กรประเภท Independent Regulatory Agency (ค.ศ. 1989) ภายหลังจากนั้นประเทศต่างๆ จึงได้นำเอาแนวความคิดดังกล่าวไปจัดตั้งองค์กรในลักษณะนี้ในประเทศของตน ซึ่งก็มีชื่อเรียกที่แตกต่างกันออกไปตามแนวคิดที่มา โครงสร้างทางการเมืองการปกครองและระบบทางการบริหารของแต่ละประเทศ<sup>2</sup> ลักษณะเฉพาะของ Independent Regulatory Agency (IRA) ของสหรัฐอเมริกา มีลักษณะดังต่อไปนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกามีได้บัญญัติหรือกล่าวถึงเรื่อง Independent Regulatory Agency (IRA) ไว้โดยตรง แต่อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาว่า รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกามีได้บัญญัติให้รัฐบาลมีอำนาจในการจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นมาได้ด้วยการออกกฎหมายจัดตั้งองค์กรนั้นๆ โดยกฎหมายนั้นผ่านความเห็นชอบจากสภาองเกรส (Congress)

2. การกำหนดนิยามและลักษณะของ Independent Regulatory Agency (IRA) สอดคล้องกับโครงสร้างทางการเมืองการปกครองของสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะความแตกต่างระหว่างระดับขององค์กรทางการบริหารสองระดับ ได้แก่ องค์กรของฝ่ายบริหาร (Executive Regulatory Agency) และองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Regulatory Agency) กล่าวคือ ประการแรก ความแตกต่างด้านลำดับตำแหน่งในโครงสร้างทางการเมืองการปกครอง องค์กรของฝ่ายบริหารจะถูกกำหนดให้เป็นองค์กรหนึ่งของฝ่ายบริหาร ซึ่งมีคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ดูแล กำกับควบคุมการทำงานโดยตรง ต่างกับองค์กรประเภท IRA ที่การกำกับ ดูแลและควบคุมอยู่นอกเหนือไปจากควบคุมของประธานาธิบดี องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระจะไม่สังกัดกระทรวง ทบวง กรมใดๆ ไม่มีหน้าที่รับผิดชอบในทางการเมืองการปกครองต่อผู้บริหารของกระทรวง ทบวง กรม แต่จะมีการบริหารงานในรูปคณะกรรมการที่เป็นอิสระจากอำนาจของประธานาธิบดี ประการที่สอง ความแตกต่างของตำแหน่งผู้บริหาร ตำแหน่งผู้บริหารของ IRA จะมีลักษณะเป็นประธานของคณะกรรมการ ขณะที่องค์กรของฝ่ายบริหารโดยแท้ ตำแหน่งผู้บริหารองค์กรจะมีลักษณะเป็นผู้บริหารเพียงคนเดียวอยู่ภายใต้การควบคุม กำกับดูแลจากคณะรัฐมนตรี

ประเภทองค์กร	องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Regulatory Agency)	องค์กรของฝ่ายบริหาร (Executive Regulatory Agency)
1. ลำดับตำแหน่งในโครงสร้างการปกครอง	น อ ก ระ บ บ ก าร ค ว บ ค ู ม ข อ ง ประธานาธิบดี	อยู่ภายใต้การกำกับ ดูแลและควบคุมของประธานาธิบดี

<sup>2</sup> ในอังกฤษ หน่วยงานที่มีลักษณะคล้ายกับ Independent Regulatory Agency คือ หน่วยงานประเภท Quasi Autonomous Non-Government หรือเรียกสั้นๆ ว่า Quasi Government ขณะที่ในฝรั่งเศสเรียกองค์กรในลักษณะนี้ว่า Autorité Administrative Indépendante นอกจากนี้หลายประเทศก็ได้้นำเอาแนวความคิดนี้ไปปรับใช้จำนวนมาก เช่น ออสเตรเลีย อินเดีย ไทย เป็นต้น

ประเภทองค์กร	องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Regulatory Agency)	องค์กรของฝ่ายบริหาร (Executive Regulatory Agency)
2. ตำแหน่งผู้นำ/ผู้บริหาร	ผู้นำจะอยู่ในลักษณะผู้นำของ คณะกรรมการ	ผู้บริหารเพียงคนเดียวและเป็นผู้แทน รัฐมนตรีทำหน้าที่ดูแล
3. การแต่งตั้ง	ประธานาธิบดี เสนอชื่อ โดยมีวุฒิสภา รับรอง เพื่อความเป็นอิสระและคาน อำนาจกัน	การแต่งตั้งเป็นไปตามระบบปกติ ประธานาธิบดีมีอำนาจในการแต่งตั้ง ถอดถอน
4. วาระการดำรงตำแหน่ง	วาระการดำรงตำแหน่งที่ถัดกันหรือ เหลื่อมกัน (Staggered dates) มี แน่นอน (Fixed Term) เพื่อป้องกัน ความเป็นอิสระและการถูกครอบงำจาก ฝ่ายบริหาร	ไม่มีวาระการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน เพราะขึ้นอยู่กับความสามารถในการ บริหารงาน ประธานาธิบดีสามารถถอด ถอนได้เมื่อไม่สามารถบริหารงานให้ เป็นไปตามนโยบายได้
5. ความเป็นอิสระในการทำงาน	ในเชิงหลักการประธานาธิบดีจึงไม่ สามารถแทรกแซงการทำงานของ IRA ได้	ประธานาธิบดี คือ ผู้กำหนดแนวทางใน การทำงาน ผู้ปฏิบัติมีหน้าที่ในการรับ คำสั่งไปปฏิบัติภายใต้กฎหมาย

ที่มา: สรุปรูปและปรับปรุงโดยผู้เขียน

ตารางที่ 1: แสดงความแตกต่างระหว่างระดับขององค์กรทางการบริหารสองระดับ ได้แก่ องค์กรของฝ่ายบริหาร  
(Executive Regulatory Agency) และองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Regulatory Agency)

กระบวนการทำงานอย่างเป็นอิสระของ IRA ถือเป็นหัวใจสำคัญของรูปแบบองค์กรอิสระ โดยเฉพาะกระบวนการ  
แต่งตั้งและถอดถอนในการดำรงตำแหน่งเป็นไปอย่างอิสระ ประธานาธิบดีจะทำหน้าที่ในการเสนอชื่อผู้ที่เหมาะสมเพื่อเข้า  
ดำรงตำแหน่ง โดยมีสภาองครักษ์เป็นผู้รับรองรายชื่อเหล่านั้น นอกจากนี้ยังมีกลไกด้านเงินไขทางเวลาให้การแต่งตั้งกรรมการ  
แต่ละคนมีวาระการดำรงตำแหน่งที่ถัดกันหรือเหลื่อมกัน (staggered dates) มีระยะเวลาในการดำรงที่แน่นอน (fixed term)  
เพื่อเป็นหลักประกันในความมั่นคงและป้องกันการถูกครอบงำในทางการบริหาร ซึ่งในที่สุดประธานาธิบดีจะไม่สามารถ  
แทรกแซงการทำงานของ IRA ได้เลย นอกเสียจากว่าใช้อิทธิพลทางการเมืองโดยอ้อมในการเข้าแทรกแซงการทำงานนั้นๆ

ในยุคแรกของการก่อตั้งองค์กร IRA นั้น ความแตกต่างกับองค์กรฝ่ายบริหารปรากฏค่อนข้างเด่นชัด เนื่องจาก IRA  
เป็นเสมือนสัญลักษณ์เชิงอุดมคติเกี่ยวกับอำนาจในการตรากฎเกณฑ์ต่าง ๆ มาควบคุมระบบเศรษฐกิจและเพื่อประโยชน์  
สาธารณะ ซึ่งในยุคนั้นถือว่าเป็นเรื่องท้าทายต่อแนวคิดเรื่องทรัพย์สินและเสรีภาพในการทำสัญญา โดย IRA ได้เพิ่มบทบาท  
ของภาครัฐในการเข้ามาเป็นผู้เล่นในระบบเศรษฐกิจ สังคมการเมืองมากขึ้น ซึ่งแตกต่างจากองค์กรของฝ่ายบริหาร ซึ่งขณะนั้น  
ยึดถือแนวทางในเชิงบริหารจัดการเท่านั้น ไม่สามารถตัดสินใจหรือกระทำการใด ๆ มากนัก ต่อมาในปัจจุบันภารกิจหน้าที่ของ  
IRA ได้ขยายบทบาทไปมาก ซึ่งทำให้ภารกิจครอบคลุมไปถึงการตรากฎระเบียบ การสอบสวน การฟ้องร้องดำเนินคดี หรือ  
แม้กระทั่งการวินิจฉัยชี้ขาด ยิ่งในกรณีของการดำเนินการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามหลักปกติของหลักการแบ่งแยกอำนาจ  
นิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ จะกระทำได้โดยการตรวจสอบและถ่วงดุลกัน (Checks and balances) แต่ในรัฐประชาธิปไตย  
สมัยใหม่ได้กำหนดให้มี IRA ในการทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้เพราะองค์ตั้งเดิมตามรูปแบบการ



แบ่งแยกอำนาจอาจไม่สามารถทำหน้าที่ดังกล่าวได้ กระบวนการตรวจสอบสาธารณะต้องการความรวดเร็ว ยืดหยุ่น มีความเป็นกลางในการตรวจสอบ แต่ในปัจจุบันองค์กรใหม่ที่จัดตั้งขึ้นจึงไม่มีลักษณะแกนกลาง (Core Concept) ทำให้ความแตกต่างขององค์กรฝ่ายบริหารกับองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ(IRA) ลดน้อยถอยลงไป ทั้งอำนาจหน้าที่ใน regulatory function และ management function แต่จะมีความแตกต่างกันมากเมื่อเปรียบเทียบในเชิงความเป็นอิสระในการทำงาน และการแต่งตั้ง ถอดถอนการดำรงตำแหน่ง

เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว โดยเฉพาะเมื่อหากพิจารณาจากข้อมูลในตารางที่ 1 แล้วจะพบว่า องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Regulatory Agency) มีแนวทางการดำเนินงานที่เป็นอิสระอย่างมาก จึงเป็นประเด็นข้อถกเถียงว่า องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ทำงานภายใต้ความรับผิดชอบต่อใคร และใช้อำนาจอย่างไรในการดำเนินงานเมื่อเปรียบเทียบกับการบริหารขององค์กรของฝ่ายบริหาร (Executive Regulatory Agency) ที่ได้รับอำนาจอันชอบธรรมจากฉันทานุมัติของประชาชนแสดงเจตนารมณ์ผ่านการเลือกตั้งประธานาธิบดี ซึ่งศาลสูงแห่งสหรัฐอเมริกาได้เคยพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย The Administrative Procedures Act 1946 โดยศาลตัดสินว่า อำนาจในการตรากฎ การออกนโยบายต่าง ๆ ออกระเบียบ ในสหรัฐอเมริกา มิได้หมายถึงการตรากฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว แต่หมายถึง อำนาจในการตรากฎหมายตามแนวทางปฏิบัติที่ยอมรับกันว่ามีอำนาจในการกระทำ ดังนั้น กฎหมายที่บังคับใช้ในสหรัฐอเมริกาในปัจจุบันจะมีที่มาจาก การออกกฎหมายของรัฐสภาและกฎหมายที่ไม่ได้มาจากรัฐสภา ศาลสูงแห่งสหรัฐอเมริกาเคยวินิจฉัยว่า ข้อบัญญัติหรือความใดๆ ที่เคลือบแคลงให้ถือว่าข้อความนั้น ๆ มีเจตนาที่จะมอบอำนาจในการตรากฎให้แก่ Independent Regulatory Agency ด้วยเสมอ (มีโชค เฉิดอารีกิจ, 2551)

เมื่อคำวินิจฉัยตามแนวทางของศาลสูงได้วางหลักเกี่ยวกับ Independent Regulatory Agency จำนวนมาก จึงกลายเป็นข้อถกเถียงในเชิงทฤษฎีว่า ขัดแย้งกับการหลักการแบ่งแยกอำนาจหรือไม่ รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาได้รับรองเรื่องราวเหล่านี้หรือไม่ หรือการพิจารณาของศาลสูงเองอาจไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ จึงขอยกกรณีเมื่อครั้งก่อตั้ง Interstate Commerce Commission หรือ I.C.C. เพื่อนำมาอธิบายประเด็นปัญหานี้ กล่าวคือ เมื่อมีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ จนกลายเป็นประเด็นปัญหาเกิดขึ้นเมื่อมีกฎหมายการจัดตั้ง Interstate Commerce Commission หรือ I.C.C.<sup>3</sup> ซึ่งกฎหมายในการจัดตั้งองค์กรออกโดยสภาองเกรส ซึ่งหากพิจารณาโดยปกติธรรมดาที่อาจจะยังไม่เห็นปัญหาในเชิงทฤษฎีแต่อย่างใด แต่เมื่อมีข้อวิจารณ์ที่ว่า การจัดตั้งหน่วยงานทางการบริหารเหล่านี้ถือเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารหรือไม่ ซึ่งการจัดตั้งองค์การบริหารอย่าง I.C.C. อาจอาจขัดต่อรัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐธรรมนูญมาตรา 2<sup>4</sup> ได้มอบอำนาจทางการบริหารให้แก่

<sup>3</sup> Interstate Commerce Commission จัดตั้งในปี ค.ศ. 1989 ทำหน้าที่วางระเบียบและดูแลกิจการธุรกิจการค้าระหว่างมลรัฐให้เป็นไปโดยเรียบร้อย มีชื่อเรียกอย่างเป็นทางการว่า Interstate Commerce Commission หรือ I.C.C. สังกัดกระทรวงมหาดไทย (Department of the Interior)

<sup>4</sup> รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา บัญญัติว่า

ข้อ 1 อำนาจบริหาร อำนาจบริหารเป็นของประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกา

ข้อ 2 อำนาจประธานาธิบดี ประธานาธิบดีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล มีอำนาจในการบังคับบัญชาหน่วยงานฝ่ายบริหารทั้งหลาย และมีอำนาจในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ โดยความเห็นชอบของเสียงข้างมากของวุฒิสภา เช่น ทูต กงสุล ผู้พิพากษาศาลสูง ผู้พิพากษาศาลในระดับสหรัฐ อัยการแห่งสหรัฐฯ นายทหารระดับสูง รัฐมนตรี หน่วยงานอิสระ คณะกรรมการประจำต่างๆ เป็นต้น

ประธานาธิบดีแต่เพียงผู้เดียว รองประธานาธิบดี รัฐมนตรี เจ้าหน้าที่อื่นๆ ไม่มีอำนาจในทางบริหารตามรัฐธรรมนูญเลย<sup>5</sup> การแต่งตั้งรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่ระดับสูง ภายใต้การเห็นชอบจากวุฒิสภาที่กำหนดให้อำนาจฝ่ายบริหารเป็นของประธานาธิบดี<sup>6</sup> หน่วยงานทุกหน่วยงานที่มีการจัดตั้งขึ้นและมีลักษณะเป็นการบริหาร (executive) จึงต้องขึ้นอยู่กับอำนาจในการบังคับบัญชาของกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง ซึ่งรวมกันเป็นคณะรัฐมนตรี (Cabinet) และอยู่ภายใต้การสั่งการของประธานาธิบดี ดังนั้น การจัดตั้ง I.C.C. จึงอาจเป็นโมฆะขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพราะไม่สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ อีกทั้งการจะนำเอาอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการมารวมไว้อยู่ในองค์กรเดียวไม่ได้ แต่เมื่อได้มีการนำเอาข้อถกเถียงนี้ขึ้นสู่ศาลสูงแห่งสหรัฐอเมริกา ในคดี Humphrey's Executer v.s. United States ศาลสูงได้พิจารณาว่า ศาลรับรู้การดำรงอยู่ขององค์กรอิสระของรัฐ โดยให้เหตุผลประกอบเพิ่มเติมว่า สภาคองเกรสมีเจตนาชัดเจนที่จะสถาปนาองค์กรที่เป็นอิสระจากอำนาจบริหาร แม้ว่าจะยังอยู่ในสังกัดของฝ่ายบริหารก็ตาม ดังนั้นการที่คณะกรรมการ Federal Trade Commission ได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยอิสระ โดยไม่สนใจว่าฝ่ายบริหารจะยินยอมด้วยหรือไม่ จึงไม่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และด้วยเหตุผลดังกล่าวประธานาธิบดี Roosevelt จึงไม่มีอำนาจในการถอดถอนคณะกรรมการดังกล่าวออกจากตำแหน่งก่อนที่จะครบวาระตามกฎหมาย โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรที่จะสามารถกระทำได้ (ชัลซ์ จงสืบพันธุ์ และคณะ, 2551)

หลักการสำคัญของการสร้างรัฐ รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาได้กำหนดหลักการสามประการขึ้น ได้แก่ ประการที่หนึ่ง รัฐธรรมนูญได้กำหนดโครงสร้างของรัฐบาลขึ้น ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองที่แบ่งแยกอำนาจออกเป็นสามฝ่ายภายใต้ระบบสหพันธรัฐ ประการที่สอง รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาได้จัดสรรอำนาจบางประการให้แก่รัฐบาล และ ประการที่สาม รัฐธรรมนูญกำหนดข้อจำกัดอำนาจรัฐบาลในการใช้อำนาจเหล่านี้ ดังนั้นรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาจึงให้อำนาจและจำกัดอำนาจแก่รัฐบาลไปพร้อมๆ กัน ซึ่งหลักการจำกัดอำนาจและมอบอำนาจนี้ปรากฏชัดเจนในหลักการสี่ประการสำคัญของการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา ได้แก่ หลักการแบ่งแยกอำนาจและการตรวจสอบถ่วงดุล (Separation of Powers and Checks and Balances) หลักสหพันธรัฐ (Federalism) หลักการรัฐบาลมีอำนาจจำกัด (Limited Government) และหลักการพิจารณาทบทวนโดยฝ่ายตุลาการ (Judicial Review) (แกรี่ วาสเซอร์แมน, 2557, หน้า 38 - 39)

เมื่อพิจารณาการจัดตั้ง Independent Regulatory Agency ของสหรัฐอเมริกา อำนาจในการสถาปนาองค์กรคือองค์กรทั้งหมดก่อตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจของรัฐสภา (Congress) มีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระจากการบังคับบัญชาของประธานาธิบดี (presidential control) บรรดาหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระเหล่านี้แม้จะไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งขององค์กรฝ่ายบริหาร (executive department) แต่ถือว่าอยู่ภายในขอบข่ายการใช้อำนาจบริหาร (executive branch) ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยลักษณะสำคัญขององค์กรหรือหน่วยงานอิสระเหล่านี้จะมีลักษณะสำคัญที่คล้ายคลึงกัน คือ การไม่ขึ้นตรงต่อการบังคับบัญชาขององค์กรฝ่ายบริหาร ซึ่งหากพิจารณาถึงองค์กรโดยทั่วไป เราอาจจะพิจารณาและจัดแบ่งประเภทหน่วยงานต่างๆ ได้ตามลักษณะหน้าที่ (functional classification) ได้แก่

<sup>5</sup> แม้ว่าหากพิจารณาอย่างแบ่งแยกเด็ดขาดก็จะพบว่า ประธานาธิบดีมีอำนาจในการทางบริหารแต่เพียงอย่างเดียว แต่หากพิจารณาในทางปฏิบัติจริง ก็พบว่า เส้นแบ่งของแบ่งแยกอำนาจมีลักษณะหลวมๆ กล่าวคือ ประธานาธิบดียังได้รับอำนาจเกี่ยวกับนิติบัญญัติและตุลาการ ได้แก่ ในฐานะผู้กำหนดนโยบายของประเทศย่อมมีบทบาทสำคัญในทางนิติบัญญัติ เช่น Veto กฎหมายส่วนใหญ่ที่ผ่านสภาองเกรส มักผ่านการกลั่นกรองของหน่วยงานและถูกเสนอโดยหน่วยงานฝ่ายบริหาร แล่งการณ์ประจำปีและแล่งการณ์พิเศษต่อสภาองเกรสก็สามารถเสนอกฎหมายที่เห็นว่าจำเป็น ในด้านตุลาการ ก็ยังแต่งตั้งผู้พิพากษา ภายใต้การเห็นชอบจากวุฒิสภา

<sup>6</sup> Article. II. Section. 1. The executive Power shall be vested in a President of the United States of America. He shall hold his Office during the Term of four Years, and, together with the Vice President, chosen for the same Term, be elected.

1. หน่วยงานอิสระประเภทบริหาร (Independent Executive Agency) มีอำนาจหน้าที่หลักในเชิงปฏิบัติการ (operation) หรือดำเนินการกิจหน้าที่ของรัฐบาลกลาง (federal government functions)

2. หน่วยงานอิสระประเภทกำกับดูแล (Independent Regulatory Agency) มีอำนาจหน้าที่หลักในเชิงกำกับหรือตรวจสอบบุคคล หน่วยงาน บริษัท หรือองค์กรของรัฐให้เป็นไปตามกฎหมายหรือมาตรฐานที่กำหนด การคุ้มครองสิทธิ การออกและเพิกถอนใบอนุญาต และอาจรวมถึงการกำกับดูแลทิศทางนโยบายเฉพาะในส่วนงานที่เกี่ยวข้องกับองค์กร

แม้ว่าจะจะเป็น Independent Agency เหมือนกัน แต่หากพิจารณากฎหมายที่ก่อตั้งองค์กรนั้นขึ้นมา จะพบว่าหน่วยงานอิสระต่าง ๆ มีระดับความเป็นอิสระที่ไม่เท่ากัน Datla and Revesz (2013) ประเมิน Independent Agency ของสหรัฐอเมริกาจำนวน 81 หน่วยงาน โดยใช้หลักเกณฑ์ 7 ประเภท ได้แก่

- (1) การคุ้มครองการพ้นจากตำแหน่ง (Removal Protection)
- (2) การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่ง (Specified Tenure)
- (3) การบริหารงานด้วยระบบคณะกรรมการ (Multimember Structure)
- (4) ข้อกำหนดเรื่องสมดุลทางการเมืองของคณะกรรมการ (Partisan Balance Requirement)
- (5) อำนาจในการฟ้องร้องคดีด้วยตนเอง (Litigation Authority)
- (6) การชี้แจงต่อรัฐสภา, การเสนอกฎหมาย, และการตรวจสอบการใช้งบประมาณ (Bypass Authority)
- (7) อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาด (Adjudication)

ตัวอย่างของ Independent Agency ในสหรัฐอเมริกาจำนวน 15 หน่วยงาน จะเห็นได้ว่าหน่วยงานอิสระประเภทกำกับดูแล มีแนวโน้มจะมีความเป็นอิสระมากกว่าหน่วยงานอิสระประเภทบริหาร แต่กระนั้นแบบแผน (pattern) ที่ประกันความเป็นอิสระของหน่วยงานก็ยังคงมีความแตกต่างกันในรายละเอียด และไม่มีรูปแบบที่ชัดเจนตายตัว หน่วยงานอิสระบางแห่งคณะกรรมการได้รับการคุ้มครองจากการพ้นจากตำแหน่งจากตำแหน่งด้วยสาเหตุทางการเมือง กล่าวคือ ต้องมีสาเหตุที่ชัดเจนตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย (for-cause removal) จึงจะให้พ้นจากตำแหน่งได้ แต่หน่วยงานอิสระบางแห่งไม่ได้รับการคุ้มครองดังกล่าว เป็นต้น ดังนั้นการนิยามว่าหน่วยงานใดเป็นหน่วยงานอิสระจึงไม่อาจพิจารณาในแบบคู่ตรงข้าม (binary) ได้ แต่ต้องประเมินในรูปแบบของระดับ (spectrum) ตั้งแต่มีความเป็นอิสระน้อยไปจนถึงมีความเป็นอิสระมาก

หน่วยงาน	หน้าที่	การคุ้มครองการพ้นจากตำแหน่ง	จำกัดวาระการดำรงตำแหน่ง	อำนาจในการฟ้องร้องคดีเอง
The National Aeronautics And Space Administration (NASA)	Executive	ไม่มี	ไม่จำกัด	ไม่มี
The Central Intelligence Agency (CIA)	Executive	ไม่มี	ไม่จำกัด	ไม่มี
The National Science Foundation (NSF)	Executive	ไม่มี	จำกัด	ไม่มี
The National Archives and Records Administration	Executive	ไม่มี	ไม่จำกัด	ไม่มี
The General Services Administration	Executive	ไม่มี	ไม่จำกัด	ไม่มี

หน่วยงาน	หน้าที่	การคุ้มครองการ พ้นจากตำแหน่ง	จำกัดวาระการ ดำรงตำแหน่ง	อำนาจในการ ฟ้องร้องคดีเอง
The Office Of Personnel Management	Executive	ไม่มี	จำกัด	ไม่มี
The Social Security Administration	Executive	มี	จำกัด	ไม่มี
The Federal Communications Commission (FCC)	Regulatory	ไม่มี	จำกัด	ไม่มี
The Securities and Exchange Commissions (SEC)	Regulatory	ไม่มี	จำกัด	มี
Board of Governors of the Federal Reserve System (Fed)	Regulatory	มี	จำกัด	มี
The Environmental Protection Agency (EPA)	Regulatory	ไม่มี	ไม่จำกัด	มี
The Federal Trade Commission	Regulatory	มี	จำกัด	มี
The National Labor Relations Board	Regulatory	มี	จำกัด	มี
The Nuclear Regulatory Commission	Regulatory	มี	จำกัด	ไม่มี
The Federal Maritime Commission	Regulatory	มี	จำกัด	มี

ตารางที่ 2 ตัวอย่างหน่วยงานประเภท Independent Agency ของสหรัฐอเมริกา

### องค์การอิสระที่เป็นของรัฐในประเทศไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่สร้างองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐขึ้นใหม่ในระบบกฎหมายไทย (มีโชค เถิดอารีกิจ, 2551) โดยการกำหนดให้มีองค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้น<sup>7</sup> เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นต้น ซึ่งไม่ได้กำหนดสถานะขององค์กรที่ชัดเจนไว้ ปรากฏแต่เพียงว่าองค์กรเหล่านี้มีบัญญัติรับรองสถานะขององค์กรไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น ซึ่งการศึกษา รูปแบบขององค์การอิสระในสหรัฐอเมริกา การจะวิเคราะห์ว่าองค์กรใดเป็นองค์การอิสระจะต้องพิจารณาถึงปัจจัยสี่ประการ ได้แก่

การพิจารณาในแง่สาระของอำนาจหน้าที่ขององค์กร โดยหน้าที่หลักของ IRA คือ การกำกับดูแล ควบคุม วางกฎระเบียบ ในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐหรือรัฐบาล

การพิจารณาลักษณะในทางกฎหมายขององค์กร IRA ถือเป็นหน่วยงานทางปกครองประเภทหนึ่งที่มีอำนาจและการดำเนินการที่เป็นอิสระ เป็นการอำนาจในทางปกครอง ยังไม่มีสถานะในทางกฎหมายเป็นองค์กรทางตุลาการ

<sup>7</sup> ซึ่งยังไม่ปรากฏการบัญญัติคำว่า “องค์กรอิสระ” ในเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ ยกเว้นแต่ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ที่บัญญัติคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ซึ่ง แบ่งเนื้อหาออกในหมวดออกเป็น ส่วนที่ 1 องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ส่วนที่ 2 องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ

การพิจารณาสถานะขององค์กร เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายในระดับรองลง บุคคลที่ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการเหล่านี้ได้รับรองและประกันความเป็นอิสระในการทำงาน ปราศจากการแทรกแซงหรือบังคับบัญชาจากองค์กรอื่น

การพิจารณาในเรื่องการควบคุมองค์กร IRA ไม่ถือเป็นองค์กรทางตุลาการ คำสั่งคำวินิจฉัยต่าง ๆ ขององค์กรเหล่านี้ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งอาจจะมีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลได้อีกในภายหลัง

การพิจารณาเรื่องกำหนดขอบเขตอำนาจขององค์กร มีความแตกต่างในการกำหนดขอบเขตสถานะขององค์กร เช่น บางองค์กรอาจทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ บางองค์กรอาจทำหน้าที่ในการวินิจฉัยสั่งการ บางองค์กรอาจทำหน้าที่ให้คำแนะนำและให้คำปรึกษา เป็นต้น

และจากการศึกษาพบว่า ไทยมีการนำหลักการสำคัญขององค์กรที่เป็นอิสระของรัฐ (Independent Agency) มาใช้อย่างขาดระบบและขาดรากฐานทางทฤษฎี กล่าวคือ Independent Regulatory Agency ในสหรัฐอเมริกา ถือเป็นรูปแบบขององค์กรทางการบริหาร มีลักษณะเป็นองค์กรทางการปกครองที่ได้รับอำนาจจากการกระจายอำนาจทางปกครองของฝ่ายบริหารให้เข้ามาทำหน้าที่กำกับดูแล วางระเบียบ ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งเป็นกิจการที่มีความสำคัญของรัฐ ซึ่งองค์กรอิสระและองค์กรตามรัฐธรรมนูญในความหมายเชิงรูปแบบและเนื้อหาของไทย อาจทำให้เกิดปัญหาสถานะทางกฎหมายได้ในภายหลังได้ ยิ่งภายหลังจากการยกเลิกรัฐธรรมนูญ 2540 โดยคณะรัฐประหาร 2549 และคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ 2550 ได้พยายามนำเอาองค์กรที่มีการจัดตั้งขึ้นใหม่เหล่านี้มารวบรวม/จัดประเภท โดยจัดเป็นหมวดหนึ่งในรัฐธรรมนูญ เรียกว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” และแยกประเภทย่อยเป็นสองประเภท คือ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งทำให้เกิดปัญหาที่ยังไม่ได้รับการวินิจฉัย ยิ่งสร้างความสับสนต่อผู้ใช้งานและขัดต่อรากฐานทางทฤษฎีเรื่องการแบ่งแยก โดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ/องค์กรทางรัฐธรรมนูญ (constitutional Organ) วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ให้คำอธิบายในเรื่องนี้ว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือองค์กรทางรัฐธรรมนูญนั้น กล่าวให้กระชับที่สุด คือ องค์กรของรัฐที่ได้รับการก่อตั้งขึ้นโดยตรงจากรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่ที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยอำนาจหน้าที่ที่ได้รับการบัญญัติไว้ นั้นนั้นมีลักษณะที่เกี่ยวข้องกับทิศทางการนำรัฐหรือเป็นอำนาจหน้าที่ที่ทำให้องค์กรนั้นมีส่วนร่วมโดยตรงกับการก่อตั้งเจตจำนงของรัฐ นิยามขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ได้ให้ไว้นี้ประกอบไปด้วยส่วนที่เป็นรูปแบบ คือ การก่อตั้งขึ้นโดยตรงจากรัฐธรรมนูญ และส่วนที่เป็นเนื้อหา คือ อำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับทิศทางการนำรัฐหรืออำนาจหน้าที่เป็นการก่อตั้งเจตจำนงของรัฐ” (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2554) ซึ่งจากเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น ย่อมแสดงให้เห็นว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ 2550 ทั้งสองประเภท ทั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ( คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน) และ องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ( องค์กรอัยการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) มีลักษณะคล้ายองค์กรอิสระที่เป็นของรัฐตามความหมายในเชิงรูปแบบและเนื้อหา มากกว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะมีลักษณะคล้ายหน่วยงานอิสระประเภทกำกับดูแล (Independent Regulatory Agency) ซึ่งลักษณะคล้ายกับรูปแบบการทำงาน สถานะขององค์กรของของธนาคารแห่งประเทศไทย คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เป็นต้น

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

- แกรี่ วาสเซอร์แมน. (2557). *การเมืองอเมริกัน โครงสร้าง สถาบัน กระบวนการ*. (ปราณี ทิพย์รัตน์ และสิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์, แปล). กรุงเทพฯ: พีเพรส จำกัด.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547). รัฐสมัยใหม่สังคมเก่า VS รัฐสมัยเก่าสังคมใหม่ ใน *เนชั่นสุดสัปดาห์* (29 พฤศจิกายน - 5 ธันวาคม 2547).
- มีโชค เถิดอารีกิจ. (2551). สถานะทางกฎหมายขององค์กรอิสระในระบบกฎหมายไทย. กรุงเทพฯ: วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ชลัช จงสีบพันธุ์ และคณะ. (2551). *ความเป็นอิสระขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*. กรุงเทพฯ: ธรรมดาเพลส.
- เอื้อมพร ตสาริกา. (2548). *รายงานการวิจัย ระบบงบประมาณองค์กรอิสระ*. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- มานิตย์ จุมปา และ พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย (2552). *รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา: คำอธิบายเรียงมาตราพร้อมคำพิพากษาศาลฎีกา*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- สมบัติ จันทรวงศ์ (2529). *มหาชนรัฐและประชาธิปไตย: ความคิดทางการเมืองอเมริกัน ค.ศ. 1776 - 1800*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมบัติ จันทรวงศ์ (บรรณาธิการแปล) (2530). *เดอะเฟเดอรัลลิสต์เปเปอร์: เอกสารความคิดทางการเมืองอเมริกัน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

### ภาษาต่างประเทศ

- Frank Vibert (2007). *The Rise of the Unelected: Democracy and the New Separation of Powers*. New York: CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS.
- Thomas E. Patterson (2003). *The American Democracy*. New York: McGraw-Hill Companies.
- Theodore J. Lowi, Benjamin Ginsberg and Kenneth A. Shepsle (2006). *American Government*. New York: W.W. Norton and Company.
- M.J.C. Vile (1999). *Politics in the USA*. London: Routledge.
- M. J. C. Vile (1967). *Constitutionalism and the separation of powers*. Oxford: Clarendon P..
- Datla, K. and R. L. Revesz. (2013). *Deconstructing Independent Agencies (and Executive Agencies)* in *Cornell Law Review*, 98 (4). pp. 769 - 843.
- Geoffroy P. Miller (1986). *Independent Agencies in The Supreme Court Revue*.

สัญญาณเชิงอำนาจของรัฐในอาณาบริเวณชายแดน: กรณีศึกษาชายแดนไทย, พม่า, ลาว<sup>1</sup>

Signs of State's Power in the Borderlands: Case Studies in the Boundaries of Thailand, Myanmar and Lao

สุรียานนท์ พลสมิ<sup>2</sup>

นักศึกษาระดับปริญญาตรี สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

psuriyanon@hotmail.com

**บทคัดย่อ**

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1.) ศึกษาวิเคราะห์สัญลักษณ์ที่ใช้สื่อความหมายและแสดงถึงอำนาจรัฐในแต่ละพื้นที่ระหว่างชายแดน ไทย-พม่า (แม่สาย), ชายไทย-ลาว-พม่า (เชียงแสน), และไทย-ลาว (เชียงของ) และ (2.) เพื่อศึกษารูปแบบ (Forms) ของการสถาปนาอำนาจรัฐในชายแดนแต่ละเขตพื้นที่ โดยการลงพื้นที่สัมภาษณ์ สังเกตแบบมีส่วนร่วม และวิจัยเอกสาร พบว่าในพื้นที่ชายแดนดังกล่าว มีการสถาปนาอำนาจรัฐด้วยการใช้สัญลักษณ์ทางประวัติศาสตร์ผ่านการสร้างคุณค่าให้แก่สัญญาณเชิงประจักษ์ในพื้นที่ชายแดน ส่วนรูปแบบการสถาปนาอำนาจรัฐในพื้นที่ชายแดนดังกล่าวมีจำนวนได้ 3 รูปแบบ ได้แก่ 1.) การสถาปนาอำนาจโดยรัฐเป็นผู้มีบทบาทหรือเป็นตัวแสดงหลักเองผ่านประวัติศาสตร์กระแสหลัก 2.) การสถาปนาอำนาจผ่านการใช้นวัตกรรมและจิตสำนึกของคนในท้องถิ่นที่มีต่อประวัติศาสตร์กระแสรองและวีรบุรุษท้องถิ่น และ 3.) การสถาปนาอำนาจที่เป็นแบบความร่วมมือเชิงอำนาจระหว่างอำนาจรัฐและอำนาจเอกชนอันมีนัยสำคัญที่สะท้อนให้เห็นถึงความร่วมมือทางอำนาจระหว่างรัฐในการเกื้อหนุนซึ่งกันและกัน

**คำสำคัญ:** อำนาจรัฐ ชายแดน ไทย พม่า ลาว

<sup>1</sup> บทความนี้เป็นผลการศึกษาส่วนหนึ่งจากงานศึกษา “ด้านเศรษฐกิจและการเมืองชายแดน” ที่ได้รับการสนับสนุนภายใต้โครงการ ASEAN Research Workshop ประจำปี 2558 จากสถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ศูนย์อาเซียนศึกษา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, โครงการจัดตั้งพิพิธภัณฑ์อารยธรรมลุ่มน้ำโขง มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

<sup>2</sup> ผู้เขียนขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จักรกริช สังขมณี อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ได้ให้คำปรึกษาและแนวคิดในด้านวิธีวิทยาทางการศึกษาชายแดน อันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการศึกษาครั้งนี้ และขอขอบพระคุณ อาจารย์ ดร.พลวัฒน์ ประพัฒน์ทอง ผู้ช่วยคณบดีสำนักศิลปศาสตร์และหัวหน้าโครงการจัดตั้งพิพิธภัณฑ์อารยธรรมลุ่มน้ำโขง มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ที่ได้ให้คำปรึกษาและแนวทางในการเรียนรู้ประเด็นศึกษาทางชายแดนที่เกี่ยวข้องในครั้งนี้ อย่างไรก็ตาม บทความนี้เป็นความรับผิดชอบของผู้เขียน ซึ่งหากผลการศึกษามีข้อบกพร่องหรือผิดพลาดประการใดย่อมไม่เกี่ยวกับอาจารย์ทั้งสองท่าน

**Abstract**

This paper examines (I) to analyze the state's power from signs which appear in the borderlands of Thailand, Myanmar, and Laos, (II) focuses on forms of state's power establishment in the borderlands. The Author uses the methods of interview, participative observation, and documentary research. The result showed that the state's power establishment in borderlands has been using historical signs with valuable consciousness on nation and local histories. And the results divide types of state's power establishment on 3 forms which are: (I) state's power established by the state and national histories, (II) state's power established by local histories, and (III) state's power establishment in the forms of "Cooperative Power" between private and state sectors.

**Keywords:** The state's power, Borderlands, Thailand Myanmar and Lao



## บทนำ

การสถาปนาอำนาจของรัฐตั้งแต่ยุคสมัยของการล่าอาณานิคมกระทั่งมาถึงรัฐสมัยใหม่มีวิวัฒนาการของการสถาปนาอำนาจรัฐด้วยรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการสถาปนาอำนาจรัฐผ่านการล่าอาณานิคม ความรุนแรง สงคราม แสตนยานภาพของกองทัพ กิจกรรมสำคัญของชาติ สัญลักษณ์ หรือสถานที่บนที่กความทรงจำที่ทำหน้าที่สื่อแทนความหมายของอำนาจรัฐผ่านประวัติศาสตร์ที่เกิดขึ้นหรือถูกสร้างขึ้น ความน่าสนใจประการหนึ่งในการศึกษาอำนาจรัฐปัจจุบัน คือ สภาพสังคมในยุคที่ได้รับผลกระทบจากอำนาจที่หลากหลายของ “ความเป็นโลกาภิวัตน์” ที่กระแสของ “อำนาจ” มีการเคลื่อนไหว เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา และส่งผลกระทบต่ออำนาจรัฐทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยี การศึกษา ฯลฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อพิจารณาไปในบริบทของพื้นที่บริเวณชายแดนที่มีการเคลื่อนไหวทางเศรษฐกิจ การค้า สังคม วัฒนธรรม อยู่ตลอดเวลาส่งผลให้ท้องถิ่นในอาณาบริเวณชายแดนมีความเป็นลักษณะเฉพาะทั้งในแง่ของวัฒนธรรม เศรษฐกิจ การค้า อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาอำนาจรัฐในอาณาบริเวณชายแดน รัฐได้มีการสถาปนา “อำนาจ” เพื่อทำหน้าที่แทนรัฐผ่านรูปแบบต่างๆ อันมีผลต่อการสร้างสำนึกร่วมกันระหว่างรัฐ ท้องถิ่น และชาวบ้านที่อยู่ในอาณาบริเวณชายแดน หรือ ชายขอบของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การสถาปนาอำนาจผ่านสำนักและการรับรู้ทางประวัติศาสตร์กระแสหลักของชาติและประวัติศาสตร์กระแสรองในระดับท้องถิ่นแต่ละแห่ง อันมีผลโดยตรงต่อการจัดระเบียบและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ท้องถิ่น กับชาวบ้านในเขตพื้นที่ชายแดน อย่างไรก็ตาม สำหรับรัฐในช่วงสมัยใหม่ เมื่อมีการเกิดขึ้นของอาณาบริเวณชายแดนเพื่อกำหนดเขตแดนของรัฐ มักจะปรากฏสัญลักษณ์ของอำนาจรัฐในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น ตำรวจ หน่วยงานราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงองค์กรสมัยใหม่หรืออนุสาวรีย์ เพื่อทำหน้าที่ในการสื่อความหมายแทนอำนาจรัฐและการปกครองระหว่างรัฐต่อรัฐในเขตพื้นที่ชายแดนด้วยกันเสมอ (วารภรณ์ เรื่องศรี, 2557, หน้า 6 - 7)

ในบทความนี้ ผู้เขียนมีความสนใจที่จะศึกษาการสถาปนา “อำนาจรัฐ” ผ่านการใช้สัญลักษณ์เชิงประจักษ์หรือสัญลักษณ์รูปแบบต่างๆ ในอาณาบริเวณชายแดนที่รัฐใช้สำหรับทำหน้าที่เพื่อสื่อความหมายถึงการดำรงอยู่ของอำนาจรัฐในพื้นที่บริเวณชายแดน ตลอดจนทำหน้าที่ในการแสดงแทนอำนาจรัฐที่เกิดการปะทะสังสรรค์กันระหว่างรัฐในพื้นที่ชายแดนผ่านการใช้สัญลักษณ์ที่กลายเป็นสัญลักษณ์เชิงอำนาจของรัฐเป็นตัวแสดงหลัก

## วัตถุประสงค์ในการศึกษา

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1.) ศึกษาวิเคราะห์สัญลักษณ์ที่ใช้สื่อความหมายหรือแสดงถึงการดำรงอยู่ของอำนาจรัฐในแต่ละพื้นที่ระหว่างชายแดน ไทย-พม่า (แม่สาย), ไทย-ลาว-พม่า (เชียงแสน), และไทย-ลาว (เชียงของ) และ (2.) เพื่อศึกษารูปแบบ (Forms) ของการสถาปนาอำนาจรัฐในชายแดนแต่ละเขตพื้นที่

## วิธีการศึกษา

การศึกษานี้ผู้ศึกษา อยู่บนพื้นฐานของแนวคิดและการศึกษาวิธีวิทยาทางชายแดนศึกษาหรือเขต-ชั้นวิทยา (Limonology) (Jakkrit Sangkhamanee, 2015) โดยผู้ศึกษาได้ทำการลงพื้นที่เพื่อสำรวจ สัญลักษณ์เชิงประจักษ์ในพื้นที่ชายแดนทั้งในชายแดนของประเทศไทย ได้แก่ ชายแดนแม่สาย, เชียงแสน, เชียงของ เขตชายแดนพม่าที่ รัฐฉานบริเวณตลาดท่าขี้เหล็ก ตลอดจนลงพื้นที่สำรวจในเขตชายแดนของประเทศลาว ได้แก่ เมืองดันทั้ง และห้วยชาย ซึ่งชายแดนของประเทศพม่าและประเทศลาวดังกล่าวเป็นพื้นที่ชายแดนเมืองคูขนานกับชายแดนแม่สาย เชียงแสน และเชียงของ ของประเทศไทย นอกจากนี้ ผู้ศึกษายังได้ทำการสัมภาษณ์ทั้งชาวไทย (ในพื้นที่ชายแดนไทย), ชาวพม่า (ทั้งในพื้นที่ชายแดนพม่าและชาวพม่าที่

เข้ามาทำงานที่ชายแดนไทย) และชาวลาว (ในพื้นที่ชายแดนลาว) ซึ่งประกอบด้วยหลากหลายกลุ่มอาชีพ รวมถึงผู้ประกอบการร้านค้าชายแดน แรงงานพม่า เจ้าของร้านค้าจำหน่ายสินค้าลอกเลียนแบบ คนขายกาแฟ คนขับสามล้อ พระเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองฝั่งไทยและลาว ฯลฯ รวมถึงทำการสังเกตแบบมีส่วนร่วม (Participative Observation) เพื่อเก็บข้อมูลและนำมาศึกษาวิเคราะห์ จากนั้นจึงนำเสนอข้อมูลด้วยวิธีพรรณนาวิเคราะห์ (Descriptive Analysis)

## ผลการศึกษา

### แนวคิดสัญวิทยา (Semiology)

สัญวิทยาเริ่มต้นกำเนิดมาจากเฟอร์ดินานด์ เดอ โซซูร์ ซึ่งเป็นนักภาษาศาสตร์และโครงสร้างนิยมร่วมสมัยชาวเบลเยียม แนวคิดสัญวิทยาของโซซูร์ส่งผลต่อวงการภาษาศาสตร์และสังคมศาสตร์เป็นอย่างยิ่ง เพราะตัวทฤษฎีสัญวิทยาให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์และตีความหมายจากสัญญาณที่เกิดขึ้น สำหรับแนวคิดสัญวิทยาหรืออาจเรียกว่าสัญศาสตร์นี้ เป็นการทำความเข้าใจสัญญาณรวมถึงปรากฏการณ์ทางสังคมผ่านการศึกษาโครงสร้างในเชิงลึก ด้วยการศึกษาเชิงโครงสร้างแบบระบบภาษาซึ่งโซซูร์มองภาษาหรือสัญญาณเป็นระบบ โดยแยกออกเป็น 2 ส่วน (Saussure, 1981) คือ ตัวหมาย (Signifier) และ สิ่งที่ถูกหมาย (Signified) ซึ่งอาจสรุปสาระสำคัญได้ว่า ตัวหมาย (Signifier) คือ “สิ่งใดๆ” ก็ตามที่ทำให้เกิดความหมาย ไม่ว่าจะเป็นสิ่งที่จับต้องได้หรือจับต้องไม่ได้ อาทิ เครื่องหมาย สัญลักษณ์ ประติมากรรม คำพูด ภาษา รวมถึงปรากฏการณ์ทางสังคม ฯลฯ ส่วน สิ่งที่ถูกหมาย (Signified) คือ ความคิดหรือความหมายที่เกิดขึ้นประกอบตัวหมาย (Signifier) ซึ่งสร้างการรับรู้ให้เกิดขึ้น (สุรียานนท์ พลสมิ, 2558) เช่น เมื่อเรามองเห็นรูปปั้นของพระพุทธรูปที่อยู่ในวัด “รูปปั้นพระพุทธรูป” ที่เรามองเห็นซึ่งเกิดภาพขึ้นในสมองของเราคือตัวหมาย (Signifier) ส่วนความหมายที่เราเข้าใจและรับรู้ว่าเป็นพระพุทธรูปประจำศาสนาพุทธที่เราต้องให้ความเคารพบูชา ก็คือความคิดที่ถูกหมาย (Signified) ที่เกิดขึ้นเพื่อให้คุณค่าและสร้างการรับรู้ให้แก่ตัวหมาย (Signifier) นั่นเอง ดังนั้น สัญวิทยาของโซซูร์จึงประกอบไปด้วย 2 ส่วน คือ ตัวหมายและความคิดที่ถูกหมาย แต่ความน่าสนใจอยู่ที่ความหมายของสัญญาณที่เกิดขึ้นอาจมีความหมายที่แตกต่างและไม่เกี่ยวข้องกันกับตัวสัญญาณเลยก็ได้หรือให้ความหมายไปในทิศทางที่แตกต่างออกไปจากความหมายเดิม ซึ่งโรลิ่งด์ บาร์ตส ได้นำแนวคิดสัญวิทยาของโซซูร์ไปพัฒนาต่อยอดจนเกิดเป็นแนวคิดในการวิเคราะห์มายาคติ (Myth) เพื่อวิเคราะห์และแสวงหาความจริงที่ซ่อนเร้นอยู่ภายใต้มายาคติหรือชุดความหมายที่ถูกสร้างขึ้นบางชุด (สุรียานนท์ พลสมิ, 2558) ซึ่งมีความน่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง แต่ในบทความนี้เป็นการศึกษาวิเคราะห์ “สัญญาณ” เชิงอำนาจของรัฐในพื้นที่ชายแดนที่ปรากฏให้เห็นในเชิงของ “สัญลักษณ์เชิงประจักษ์” รูปแบบต่างๆ แล้วใช้วิธีการศึกษาตามแนวคิดสัญวิทยามาเป็นพื้นฐานในการอธิบายรูปแบบของการสถาปนาอำนาจรัฐระหว่างพื้นที่ชายแดนของรัฐแต่ละประเทศเท่านั้น ยังไม่ใช่วิเคราะห์มายาคติที่เป็นการสร้างชุดความหมายเพื่อเคลือบฉาบสัญญาณขึ้น เพราะจำเป็นจะต้องศึกษาบริบทและปัจจัยแวดล้อมในเชิงลึกก่อนจึงจะสามารถวิเคราะห์มายาคติได้ แต่ในการศึกษานี้อยู่บนพื้นฐานตามกรอบแนวคิดของวิธีการศึกษาแบบสัญวิทยาเพื่อศึกษาวิเคราะห์สัญญาณเชิงประจักษ์ของอำนาจรัฐในพื้นที่ชายแดน

### แนวคิดเขต-ชนวิทยาและวิธีวิทยาทางชายแดนศึกษากับการศึกษาอำนาจรัฐในพื้นที่ชายแดน

พื้นฐานของแนวคิดเขต-ชนวิทยา (Limology) หรือวิธีวิทยาสำหรับการศึกษาชายแดนนั้น เป็นการศึกษาที่พยายามชี้ให้เห็นว่าการกำหนดเส้นแบ่งหรือพรมแดนใดๆ มักจะมาพร้อมกับความเป็นกลุ่มก้อนของความสัมพันธ์ต่างๆ เสมอ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าเส้นแบ่งเขตแดนมักจะมาพร้อมกับกระบวนการสร้างความสัมพันธ์ในกลุ่มสังคม สร้างความเป็นเขา/เรา รวมถึงการสร้างความเป็นอื่น (Jakkrit Sangkhamanee, 2015) ซึ่งการศึกษาชายแดนในลักษณะนี้จำเป็นต้องศึกษาทั้ง

กระบวนการจัดการพื้นที่และกระบวนการทางสังคมในพื้นที่ไปพร้อมกัน สำหรับในพื้นที่ชายแดนการกำหนดเส้นแบ่งไม่ได้จำกัดอยู่บนพื้นที่ทางรัฐชาติเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ยังคงครอบคลุมถึงปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมที่เกิดขึ้น ดำรงอยู่ และเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ในแง่การศึกษาเขต-ชั้นวิทยาให้ความสนใจไปยัง “สิ่งที่ถูกนำมาใช้เพื่อสร้างความเป็นพรมแดน (Limology = Things of Boundaries)” ให้ความสำคัญกับสถานะทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคมที่ไม่มีความแน่นอนตายตัว รวมถึงโครงสร้างและปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันทั้งในทางวัฒนธรรม เศรษฐกิจ การค้า ความเชื่อ ฯลฯ ซึ่งพรมแดนของความเป็นรัฐตามแนวคิดดังกล่าวไม่ได้อยู่ที่ชายแดนเพียงอย่างเดียว แต่พรมแดนสามารถเกิดขึ้นได้ทุกที่ที่กล่าวอีกนัยหนึ่งคือรัฐทำหน้าที่ในการสร้างพรมแดนหรือชายแดนใหม่ให้เกิดขึ้นได้อยู่ตลอดเวลาผ่าน “สิ่งใดๆ (Thingness)” ก็ตามที่สามารถทำได้ อาจจะเป็นเขตแดนทางเศรษฐกิจ เขตแดนทางความเชื่อ เขตแดนทางวัฒนธรรม เขตแดนทางการเมืองหรือเขตแดนทางภูมิศาสตร์ ฯลฯ (Jakkrut Sangkhamanee, 2015) อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ข้ามแดนในอาณาบริเวณชายแดนสามารถเกิดขึ้นโดยไม่มีข้อจำกัดทางพรมแดน ซึ่งในยุคปัจจุบันความเคลื่อนไหวทางอำนาจ เศรษฐกิจ และความสัมพันธ์ข้ามแดนในพื้นที่ชายแดนนั้นมีความเฉพาะเจาะจงและแตกต่างกันตามแต่ละพื้นที่ ขึ้นอยู่กับว่ามีอะไร (Things) ไหลผ่านเมืองนั้นบ้าง

อย่างไรก็ตาม การศึกษาอาณาบริเวณชายแดนในปัจจุบันไม่ได้ถูกมองว่าเป็นเรื่องของภูมิรัฐศาสตร์อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด แต่การศึกษาพื้นที่ชายแดนจำเป็นที่จะต้องศึกษาในฐานะที่เป็น “กระบวนการ” ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ที่ดำเนินไปอย่างมีพลวัต (Anderson, 1996) โดยการศึกษาพื้นที่ชายแดนนั้นไม่ว่าจะเป็นนักภูมิศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือนักรัฐศาสตร์ ฯลฯ จำเป็นที่จะต้องบูรณาการแนวคิดหรือศาสตร์ต่างๆเข้าด้วยกันโดยไม่ยึดศาสตร์ใดศาสตร์หนึ่งเป็นที่ตั้งเพียงอย่างเดียว เพราะการบูรณาการหรือการศึกษาข้ามกรอบวิชาในพื้นที่ชายแดนจะทำให้ผู้ศึกษา “เข้าถึง” ประเด็นในพื้นที่ชายแดนและประเด็นข้ามพรมแดนได้อย่างหลากหลายครอบคลุมสมบูรณ์ (Kolossoy, 2005 อ้างถึงใน จักรกริช สังขมณี, 2552) นอกจากนี้ การศึกษาอาณาบริเวณชายแดนในปัจจุบันต้องไม่ถูกครอบงำด้วยเรื่องของการกำหนดอาณาเขตหรือเส้นแบ่งเขตแดนเพียงอย่างเดียว แต่ต้องศึกษาปัจจัยสำคัญอื่นๆที่มีผลต่อการกำหนดพรมแดนในรูปแบบความสัมพันธ์และกระบวนการทางสังคมที่เกิดขึ้นในพื้นที่ชายแดนด้วย ซึ่งจะเห็นได้ว่าอาณาบริเวณชายแดนในแง่รัฐไม่มีอำนาจเข้มแข็งเสมอไปโดยสิ้นเชิง แต่ยังมีอำนาจอื่นๆมาปะทะสังสรรค์กับอำนาจของรัฐด้วย ไม่ว่าจะเป็นอำนาจทางเศรษฐกิจ อำนาจของทุนและเครือข่ายทางการค้าระหว่างแดน อำนาจทางการปกครองและนโยบายชายแดนระหว่างรัฐ ฯลฯ

สำหรับแนวทางในการศึกษาชายแดนตามแนวคิดเขต-ชั้นวิทยา สามารถจำแนกได้เป็น 3 แนวทาง คือ 1.) การศึกษาชายแดนในฐานะสถาบัน (Borders as Institution) ซึ่งเป็นการมองว่าพื้นที่เขตชายแดนถูกสร้างขึ้นด้วยชุดของกฎกติกา ระเบียบแบบแผนต่างๆ รวมถึงอุดมการณ์และแบบแผนปฏิบัติที่มีร่วมกัน เพื่อสร้างสำนึกร่วมผ่านการผลิตซ้ำด้วยรูปแบบต่างๆ และ 2.) การศึกษาชายแดนในฐานะกระบวนการ (Borders as Processes) เป็นการศึกษาชายแดนในฐานะที่ทำหน้าที่เป็นคำกริยาที่ศึกษาปฏิบัติการหรือกระบวนการทางสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นพลวัต (Van Houtum, Kramsch and Zierhofer, 2005 อ้างถึงใน จักรกริช สังขมณี, ใน เขต-ชั้นวิทยา) และ 3.) การศึกษาชายแดนในฐานะของพื้นที่ (Spatiality) ซึ่งเกี่ยวกับความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงในระดับพื้นที่โดยโยงใยกับกระบวนการควบคุม จัดการ และอนุญาตให้ผู้คน เศรษฐกิจ การค้า ข้ามแดนสามารถเคลื่อนไหวไปมาได้ภายในอาณาบริเวณพื้นที่ชายแดน อย่างไรก็ตาม ความน่าสนใจในการศึกษาชายแดนตามแนวคิดเขต-ชั้นวิทยาประกอบไปด้วย 4 มิติ ได้แก่ 1.) มิติเชิงมนทัศน์ ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับเรื่องของอุดมการณ์ ประวัติศาสตร์, ชายแดนในฐานะสถาบันทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง รวมถึงความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ชายแดนรูปแบบต่างๆด้วย, 2.) เชิงการเมือง ซึ่งส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับเรื่องของรัฐ ชาติ ดินแดน ความมั่นคง การจัดการพื้นที่ชายแดน และการเคลื่อนไหวรูปแบบต่างๆข้ามแดน, 3.) เชิงสังคมวัฒนธรรม ซึ่งเกี่ยวข้องกับเอกลักษณ์ชาติ เหนือชาติ, ความสัมพันธ์ทางสังคมวัฒนธรรม, ความเป็นชาติพันธุ์ในพื้นที่ ฯลฯ และ 4.) เชิงเศรษฐกิจ ซึ่งเกี่ยวข้องการค้าชายแดน

เครือข่ายทางการค้าข้ามพรมแดน เศรษฐกิจในระบบและนอกระบบ เรื่องของทุนและกระแสภูมิภาคนวัตกรรมและโลกาภิวัตน์ ฯลฯ (Passi, 2005 อ้างถึงใน จักกรีช สังขมณี, ใน เขต-ชั้นตรีวิทยา.)

ในช่วงหลังนี้การศึกษาวิธีวิทยาชายแดนหรือเขต-ชั้นตรีวิทยานี้ได้ให้ความสนใจกับการศึกษาเรื่องอำนาจมากยิ่งขึ้น เนื่องจากกระบวนการในการกำหนดเส้นแบ่งหรือเขตแดนล้วนมีความสัมพันธ์กับการถือครองอำนาจที่หลากหลายรูปแบบแต่มีความสัมพันธ์กันในพื้นที่ชายแดน การถือครองอำนาจที่หลากหลายทั้งในเชิงสังคม การค้า การเมือง และเศรษฐกิจมีผลต่อการทำความเข้าใจการสร้างอาณาบริเวณชายแดนที่มีลักษณะไม่แน่นอนตายตัวและมีการก่อตัวของอำนาจรูปแบบใหม่เกิดขึ้นตลอดเวลา ดังนั้นการศึกษาเรื่องอำนาจจึงเป็นสิ่งสำคัญประการหนึ่งในการทำความเข้าใจพื้นที่ชายแดน (จักกรีช สังขมณี ใน เขต-ชั้นตรีวิทยา) สำหรับการศึกษาพื้นที่ชายแดนในบทความนี้ผู้เขียนได้นำแนวทางการศึกษาอำนาจของรัฐในพื้นที่ชายแดนไทย, ลาว และพม่า โดยพิจารณาชายแดนในมิติของสถาบัน (Borders as Institutions) และชายแดนในมิติของกระบวนการ (Borders as Processes) โดยอิงพื้นฐานแนวคิดของมิติเชิงมนทัศน์และการเมืองเป็นส่วนใหญ่ ผ่านการพิจารณาสัญลักษณ์รูปแบบต่างๆเชิงอำนาจของรัฐในพื้นที่ชายแดน รวมถึงได้พยายามนำแนวคิดจากรอบวิชาต่างๆทั้งสังคมวิทยา รัฐศาสตร์ มาทำการศึกษาและวิเคราะห์การสถาปนาอำนาจรัฐในพื้นที่ชายแดนแต่ละแห่ง ผ่านการศึกษาสัญลักษณ์และสัญลักษณ์เชิงอำนาจของรัฐ เพื่อแสดงให้เห็นถึงความหมาย การดำรงอยู่ของอำนาจรัฐ และคุณูปการที่รัฐจะได้รับจากการยึดโยงอำนาจรัฐกับสัญลักษณ์เชิงประวัติศาสตร์ในสำนึกของคนในพื้นที่ชายแดน ด้วยการสร้างคุณค่าแก่อำนาจของรัฐในสัญลักษณ์รูปแบบต่างๆทั้งเชิงประจักษ์และนามธรรมอันมีคุณูปการต่อการจัดระเบียบความสัมพันธ์และการรับรู้ของคนในพื้นที่ชายแดน

ความเบื้องต้นว่าด้วยสัญลักษณ์เชิงประจักษ์ของอำนาจรัฐในพื้นที่ชายแดนระหว่างไทย-พม่า (แม่สาย), ไทย-พม่า-ลาว (เชียงแสน), และไทย-ลาว (เชียงของ)

ความหมายของชายแดนยังไม่มีกำหนดคำนิยามที่ตายตัวแน่นอน เพราะถูกนำมาใช้อย่างหลากหลายถ้อยคำ บ้างก็เรียกพรมแดน, เขตแดน, ชายแดน, อาณาบริเวณชายแดน, แต่ความหมายของพื้นที่ชายแดนในบทความนี้ผู้เขียนขออิงตามความหมายของ Giersh (2006: 3 - 4) ซึ่งได้ให้ความหมายของพื้นที่ชายแดนหรืออาณาบริเวณชายแดน (Borderland) ว่าเป็นพื้นที่ที่ไม่มีความชัดเจนของอำนาจทางการเมืองและของรัฐ เนื่องจากในอาณาบริเวณชายแดนเต็มไปด้วยความหลากหลายทางอำนาจ และมีการปะทะสังสรรค์กันตลอดเวลา ตลอดจนเป็นอาณาบริเวณที่มีความเคลื่อนไหว เปลี่ยนแปลง และแลกเปลี่ยนทางเศรษฐกิจ การค้า สังคม วัฒนธรรม อยู่อย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตามความสำคัญของอาณาบริเวณชายแดนที่รัฐให้ความสนใจนั้นได้กลายเป็นพื้นที่นอกเหนือจากการเป็นเขตเชื่อมต่อระหว่างรัฐต่อรัฐไปแล้ว แต่พื้นที่ชายแดนกลับเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจ การค้า การติดต่อเชื่อมโยงกันระหว่างเครือข่ายทางเศรษฐกิจและการค้าชายแดน รวมถึงการขนส่งสินค้าซึ่งส่วนใหญ่เป็นสินค้าสี่เท้าที่นำเข้าและส่งออกไม่ไปตามกระบวนการทางกฎหมายมากนัก (Tagliacozzo, 2005: 188 - 216) แต่กลับมีความสำคัญในฐานะเป็นพื้นที่สร้างรายได้ทางเศรษฐกิจให้แก่คนระหว่างชายแดน อย่างไรก็ตาม พื้นที่บริเวณชายแดนยังรังสรรค์ให้เกิดระเบียบกฎเกณฑ์แบบแผนต่างๆร่วมกัน ผ่านปฏิบัติการของผู้คน ความสัมพันธ์ระหว่างกันทางการค้า เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมในพื้นที่ชายแดน ซึ่งมีผลทำให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจรัฐศูนย์กลางต่ออาณาบริเวณชายแดนดังกล่าวผ่านการจัดการพื้นที่ชายแดนด้วยมาตรการและแบบแผนต่างๆ อาทิ การตรวจคนเข้าเมือง การรักษาความมั่นคง ความสงบเรียบร้อย การจัดระเบียบการค้า ฯลฯ ในแง่นี้เอง “การใช้สัญลักษณ์” ในเชิงสัญลักษณ์ที่สื่อความหมายและแสดงอำนาจแทนของรัฐก็เป็นอีกแบบแผนหนึ่งที่รัฐสามารถสร้างการรับรู้และควบคุมจัดการระเบียบทางวัฒนธรรมและสังคมในพื้นที่ชายแดนได้เป็นอย่างดี ผ่านตัวแสดงแทนในรูปแบบต่างๆ อาทิ สัญลักษณ์เชิงอำนาจ, เรื่องเล่า, ประวัติศาสตร์ท้องถิ่น, บุคคลของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีคุณูปการต่อพื้นที่ชายแดน หรือเป็นวีรบุรุษท้องถิ่นในพื้นที่ชายแดน ฯลฯ ซึ่งอาจเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจริงหรือเป็นสัญลักษณ์ที่เกิดจากการสร้างขึ้นโดยรัฐ เพื่อสร้างคุณค่าและประโยชน์ในการควบคุมหรือสถาปนาอำนาจรัฐจากส่วนกลางเข้ากับอาณาชายแดน

สำหรับข้อค้นพบทั้งหมดที่ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาและตรวจสอบสัญญาเชิงอำนาจของรัฐในอาณาบริเวณชายแดนทั้ง 3 พื้นที่ระหว่างชายแดนไทย, พม่า, และลาวนั้น พบว่ามีรัฐมีการสถาปนาอำนาจผ่านสัญญารูปแบบต่างๆทั้งที่เป็นสัญลักษณ์เชิงประจักษ์และสัญญานามธรรม ดังนั้น สำหรับพื้นที่ชายแดนไทยฝั่งแม่สายพบการสถาปนาอำนาจรัฐด้วยการใช้ประวัติศาสตร์กระแสหลักคู่กับประวัติศาสตร์ท้องถิ่น ผ่านการแสดงแทนด้วย “อนุสาวรีย์สมเด็จพระนเรศวร, พระนางสุพรรณภักถยา และพระเอกาทศรถ” ที่ดอยเวาและ “อนุสาวรีย์พระเจ้าพรหมมหาราช” ที่อยู่หน้าอำเภอแม่สาย ส่วนชายแดนพม่าฝั่งท่าลี่ ก็พบการสถาปนาอำนาจรัฐด้วยการใช้ประวัติศาสตร์กระแสหลัก ผ่านการแสดงแทนด้วย “อนุสาวรีย์พระเจ้าบุเรงนองมหาราช” สำหรับพื้นที่ชายแดนไทยฝั่งอำเภอเชียงแสนก็มีลักษณะคล้ายกันกับแม่สาย คือ พบการใช้ประวัติศาสตร์ในการสถาปนาอำนาจรัฐ ผ่านการแสดงแทนด้วยอนุสาวรีย์พระเจ้าแสนภู, พระเจ้าพรหมมหาราช, ปู่เจ้าลาวจก หรือพระเจ้าลี้จกกราช, เจ้าสิงหนวัตร รวมถึงการสร้างป้อมปราการประตูเมือง ตามแนวชายแดนไทยริมฝั่งโขง ที่สื่อให้เห็นถึงการป้องปรามอำนาจระหว่างรัฐในชายแดน ส่วนชายแดนประเทศลาวฝั่งเมืองต้นผึ้ง พบการสถาปนาที่แสดงให้เห็นถึงอำนาจรัฐผ่านบทบาทของภาคเอกชน ด้วยการแสดงแทนตัวตนของอำนาจรัฐกับอำนาจเอกชนผ่าน “อาณาจักรคิงโรมัน” ซึ่งเป็นอาณาจักรกึ่งพาณิชย์เป็นอำนาจของเอกชนที่ผูกโยงเข้ากับอำนาจของรัฐลาวและอำนาจของทุนจากจีน ส่วนชายแดนไทยฝั่งเชียงของ พบการสถาปนาอำนาจรัฐผ่านเรื่องเล่าและประวัติศาสตร์ท้องถิ่น ด้วยการแสดงแทนของ “อนุสาวรีย์เจ้าน้อยจิตดวงส์” เจ้าผู้ครองเมืององค์สุดท้าย และเป็นนายอำเภอคนแรกของเชียงของภายหลังจากการยกเลิกตำแหน่งเจ้าผู้ครองเมืองมาเป็นนายอำเภอ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการสถาปนาอำนาจรัฐส่วนกลางผ่านบุคคลในท้องถิ่นที่มีคุณูปการต่อพื้นที่ ส่วนในพื้นที่ชายแดนลาวฝั่งเมืองห้วยซายพบการสถาปนาอำนาจรัฐผ่านประวัติศาสตร์ชาตินิยม ด้วยการแสดงแทนผ่าน “อนุสาวรีย์ท่านประธาน ไกรสอน พมวิหาน” ในเขตพื้นที่ชายแดนฝั่งห้วยซายใกล้ตลาดลาว ซึ่งสัญญะที่นำเสนอไปข้างต้นทั้งหมดนี้เป็นผลจากการลงพื้นที่ชายแดนทั้ง 3 ประเทศเพื่อศึกษาและตรวจสอบสัญลักษณ์เชิงอำนาจของรัฐในอาณาบริเวณชายแดน

### การปะทะสังสรรค์ของอำนาจรัฐระหว่างชายแดนไทยและพม่า: สงครามอนุสาวรีย์นักรบของชาติ

สำหรับสัญญาในเชิงประจักษ์ที่เป็นสัญลักษณ์เชิงอำนาจรัฐในพื้นที่ชายแดนไทยฝั่งแม่สายที่ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาตรวจสอบและค้นพบประกอบด้วย อนุสาวรีย์พระเจ้าพรหมมหาราช และอนุสาวรีย์ 3 กษัตริย์ที่ดอยเวา ซึ่งผู้เขียนขอเริ่มต้นที่อนุสาวรีย์พระเจ้าพรหมมหาราช ซึ่งเป็นอนุสาวรีย์ที่ตั้งอยู่หน้าอำเภอติดกับพื้นที่ชายแดนท่าลี่เหล็กก่อน โดยแบ่งพิจารณาในแง่ประวัติศาสตร์และลักษณะเชิงกายภาพ กล่าวคือ ในแง่ของภูมิศาสตร์ที่เป็นจุดที่ตั้งของอนุสาวรีย์เป็นที่ชัดเจนว่าอยู่ในเขตพื้นที่ชายแดนอำเภอแม่สาย และถูกจัดตั้งขึ้นโดยอยู่ในเขตที่ทำการของอำเภอแม่สาย ในแง่ของลักษณะทางกายภาพของอนุสาวรีย์แล้วมีลักษณะของการสถาปนาอำนาจรัฐจากส่วนกลางลงมายังพื้นที่ท้องถิ่นชายแดน ผ่านประวัติศาสตร์ท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับพระเจ้าพรหมมหาราช(ซึ่งก็มีข้อถกเถียงกันในทางวิชาการว่าแท้จริงแล้วรัฐได้สร้างประวัติศาสตร์กระแสรองเหล่านี้ขึ้นมาเพื่อสถาปนาอำนาจรัฐและจัดระเบียบความสัมพันธ์ของคนในพื้นที่ชายแดนหรือไม่ประการใด) ในแง่ประวัติศาสตร์แล้วแม่สายมีประวัติศาสตร์ที่ชัดเจนน้อยมาก จึงมีการหยิบยกประวัติศาสตร์วีรบุรุษท้องถิ่นที่มีร่วมกับเชียงของมาแสดงตัวตนของแม่สายผ่านพระเจ้าพรหมมหาราช ในแง่นี้เราจึงพิจารณาประวัติศาสตร์ในเชิงของอำนาจรัฐที่ถูกส่งผ่านตัวแสดงแทนคือพระเจ้าพรหมมหาราช (ซึ่งไม่ว่าจะมีข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ในลักษณะใดก็ตาม) ก็ได้แสดงให้เห็นถึงกระบวนการสถาปนาอำนาจรัฐรวมศูนย์ที่ส่งมายังพื้นที่ชายแดน ผ่านการผลิตซ้ำด้วยประวัติศาสตร์ท้องถิ่นและวีรบุรุษส่วนกลางที่มีคุณูปการต่อพื้นที่ซึ่งเล่าสืบต่อกันมาในพื้นที่ชายแดน



รูปที่ 1 - 2 อนุสาวรีย์พระเจ้าพรหมมหาราช ณ หน้าทำการอำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย

(ที่มาภาพ: โดยผู้เขียน)

สำหรับอนุสาวรีย์ 3 กษัตริย์ที่ตอยเวานั้น ประกอบด้วย สมเด็จพระนเรศวรมหาราช, พระนางสุพรรณภักถยา และสมเด็จพระเอกาทศรถ สำหรับลักษณะของอนุสาวรีย์แล้ว ทั้ง 3 พระองค์หันพระพักตร์ไปยังชายแดนฝั่งประเทศพม่า อันเป็นการหันหน้าปะทะกันระหว่างอนุสาวรีย์ 3 กษัตริย์ของไทย กับ อนุสาวรีย์พระเจ้าบุเรงนองที่ตั้งอยู่ชายแดนพม่าฝั่งท่าซี้เหล็กซึ่งติดกับชายแดนแม่สาย โดยที่อนุสาวรีย์ของสมเด็จพระนเรศวรมหาราชพระหัตถ์ขวากำลึงหลังน้ำประภาศอิสรภาพและพระหัตถ์ซ้ายจับดาบ เช่นเดียวกับพระเอกาทศรถซึ่งพระหัตถ์ขวาก็กึงหอกง้าว โดยในแง่เหตุผลทางประวัติศาสตร์อนุสาวรีย์นี้ถูกสร้างขึ้นเพื่อแสดงถึงความเป็นมิตรไมตรีหรือความสัมพันธ์แบบเมืองพี่เมืองน้องระหว่างไทยกับพม่า แต่เมื่อวิเคราะห์ตีความจากสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้น อนุสาวรีย์ 3 กษัตริย์ของไทยที่ตอยเวาและอนุสาวรีย์พระเจ้าบุเรงนองบริเวณชายแดนของพม่า ได้หันหน้ามาประจันหน้ากันในขณะที่ทั้งสองฝ่ายพร้อมด้วยอาวุธ อันมีลักษณะเป็นแบบ “สงครามอนุสาวรีย์ระหว่างพรมแดน” เป็นการปะทะสังสรรค์กันของอำนาจรัฐชาติ ซึ่งแต่ละฝั่งสถาปนาขึ้นผ่านประวัติศาสตร์กระแสหลักของชาติ ด้วยการแสดงแทนของอนุสาวรีย์ในพื้นที่ชายแดนของแต่ละฝั่ง สำหรับในกรณีของพื้นที่ชายแดนแม่สายและท่าซี้เหล็กแล้วพอมีการกำหนดเส้นเขตแดนระหว่างรัฐก็มีผลต่อการสร้างประวัติศาสตร์และการลดทอนอำนาจของท้องถิ่นลง แต่ถูกเข้ามาแทนที่ด้วยอำนาจของรัฐชาติเพิ่มมากขึ้น

ภาพอนุสาวรีย์สมเด็จพระนเรศวรมหาราช, พระสุพรรณภักถยา และสมเด็จพระเอกาทศรถหันหน้าไปยังชายแดนพม่าฝั่งท่าซี้เหล็ก

(ที่มาภาพ:

<http://www.oknation.net/blog/exit/2008/02/20/entry-1> (6/6/58))



ภาพอนุสาวรีย์สมเด็จพระนเรศวรมหาราชหลัง  
น้ำประภาคอิสระ พร้อมกับถือนดาบ และพระ  
เอกาทศรถือหอก หันหน้าไปยังอนุสาวรีย์บุเรง  
นองฝั่งชายแดนพม่าในท่าซี้เหล็ก (ที่มาภาพ:  
<http://www.oknation.net/blog/exit/2008/02/20/entry-1> (6/6/58))



อนุสาวรีย์พระเจ้าบุเรงนองกะยอตินนรธา บริเวณชายแดนท่า  
ซี้เหล็กของพม่าติดกับชายแดนไทยฝั่งแม่สาย ผู้ทรงเป็นพระเจ้า  
จักรพรรดิที่ได้รับสมญาว่าเป็นพระเจ้าชนะสิบทิศ ซึ่งหันหน้ามา  
ทางอนุสาวรีย์ 3 กษัตริย์ ชายแดนไทยฝั่งแม่สาย  
(ที่มาภาพ: <http://pimpatchara.com/ประวัติพระเจ้าบุเรงนอง/> (6/6/58))



อนุสาวรีย์พระเจ้าบุเรงนอง บริเวณชายแดนพม่าฝั่งท่าซี้เหล็กซึ่งติดกับชายแดนไทยฝั่งแม่สาย ลักษณะหันหน้ามายังชายแดน  
แม่สายฝั่งไทย ปะทะกับอนุสาวรีย์ 3 กษัตริย์บนดอยเวาที่หันหน้าไปชายแดนท่าซี้เหล็กฝั่งพม่า (ที่มาภาพ: โดยผู้เขียน)

## การสถาปนาอำนาจรัฐผ่านสัญลักษณ์ในพื้นที่ชายแดนเชียงแสน-เมืองต้นผึ้ง

สำหรับในกรณีพื้นที่ชายแดนของไทยฝั่งเชียงแสนมีประวัติศาสตร์ที่บ่งบอกว่ามีกษัตริย์หลายองค์และมีเมืองหลายเมืองที่สร้างคร่อมกันอยู่ในพื้นที่เดียวกัน ซึ่งอำเภอแม่สายก็ได้หยิบยืมกษัตริย์หนึ่งในหลายองค์ไปใช้แสดงตัวตนของแม่สาย โดยกษัตริย์ที่มีประวัติศาสตร์ร่วมกันชัดเจนที่สุดคือ พระเจ้าพรหมมหาราช สำหรับสัญลักษณ์เชิงอำนาจของรัฐที่พบในพื้นที่ชายแดนไทยฝั่งเชียงแสนประกอบด้วย อนุสาวรีย์พระเจ้าแสนภู พบใน 2 พื้นที่ คือ บริเวณสามเหลี่ยมทองคำ และที่วัดเจติยหลวง ซึ่งสร้างโดยอดีตผู้ว่าราชการจังหวัด, พระเจ้าพรหมมหาราช, ปู่เจ้าลาวจก(พระเจ้าลี้จกราช) และเจ้าสิงหนวัตร ซึ่งส่วนใหญ่แล้วเป็นการสถาปนาอำนาจรัฐผ่านประวัติศาสตร์ท้องถิ่น นอกจากนี้ยังมีการแสดงสัญลักษณ์เชิงอำนาจของรัฐผ่านการสร้างศาลาที่มีลักษณะเป็นแบบ “ป้อมปราการ” บริเวณแถบชายแดนตามแนวชายฝั่งริมน้ำโขงที่มีลักษณะแสดงให้เห็นถึงความมั่นคงและการป้องปรามอำนาจจากรัฐอื่นระหว่างชายแดนไทยกับฝั่งเมืองต้นผึ้งของลาวด้วย



อนุสาวรีย์พระเจ้าแสนภู (ภาพโดย วราวุธ แซ่โค้ว ผู้ลงพื้นที่ร่วมกัน)



ลักษณะของซุ้มที่มีลักษณะคล้ายป้อมปราการที่สร้างขึ้นเรียงตามบริเวณแนวชายแดนริมฝั่งโขงชายแดนเชียงแสนของไทย (ที่มาภาพ: โดยผู้เขียน)

สำหรับสัญลักษณ์เชิงอำนาจของรัฐบริเวณชายแดนของลาวฝั่งต้นผึ้ง ถูกสถาปนาผ่านความร่วมมือทางอำนาจจากบทบาทของเอกชน โดยการแสดงแทนของ “อาณาจักรคิงโรมัน” (Kings Roman) ซึ่งเป็นบ่อนคาสีโนบริเวณสามเหลี่ยมทองคำสุดหรูติดอันดับหนึ่งในบ่อนการพนันที่ดีที่สุดในเอเชีย โดยรัฐบาลลาวได้ให้สัมปทานแก่กลุ่มบริษัทดอกจิวคำจากจีน เพื่อ



เช่าพื้นที่เป็นเวลา 99 ปี ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวนี้ได้เป็นอีกหนึ่งเขตเศรษฐกิจพิเศษของลาว ที่ใช้เวลาแค่ 4 ปีในการสร้าง เปลี่ยนจากพื้นที่ชายแดนที่ทุระกันดานกลายเป็นสวรรค์ของนักพนันและเป็นเขตเศรษฐกิจที่เต็มไปด้วยรถลัมโบกินี, บุกัดติ, เบนซ์, Porsche, BMW, โรลส์รอยซ์ วิ่งผ่านไปมาเป็นเรื่องธรรมดา ซึ่งอาณาจักรคิงโรมันนี่เองได้กลายเป็นที่เชิดหน้าชูตาให้แก่ประเทศลาวในฐานะเป็นเขตเศรษฐกิจที่สร้างรายได้สูงให้แก่ประเทศลาว ในแง่นี้เองเป็นการแสดงให้เห็นถึงขนาดและความเป็นสนไหลของอำนาจรัฐผ่านบทบาทของภาคเอกชน ตลอดจนแสดงให้เห็นถึงการสถาปนาอำนาจรัฐในลักษณะที่เป็น “ความร่วมมือทางอำนาจ” (Cooperative Power) ระหว่างอำนาจของรัฐและอำนาจของเอกชน ตลอดจนแสนยานุภาพทางความร่วมมือระหว่างอำนาจรัฐลาวกับอำนาจของมังกรแดงหรือประเทศจีน



คิงโรมัน (Kings Roman Casino) ยามค่ำคืน ซึ่งในทางโหราศาสตร์แล้วเสาปลายแหลมทั้ง 3 อันมีลักษณะเป็นเหมือนดาบที่ทิ่มลงมาบนพื้นที่ไว้สำหรับทำลายผู้ที่มาเยือนหรือเข้ามาเล่นในบ่อนไม่ให้มีชัยเหนือคิงโรมัน ซึ่งเป็นทุนจากจีน (ที่มาภาพ: [http://www.manager.co.th/IndoChina/ViewNews.aspx?NewsID=9 5 5 000012571](http://www.manager.co.th/IndoChina/ViewNews.aspx?NewsID=955000012571) (6/6/58))

สัญญาของรัฐร่วมศูนย์ผ่านบทบาทของประวัติศาสตร์ชายแดนไทย(เชียงของ)-และลาว(ห้วยซาย)



อนุสาวรีย์ไกลสอน พมวิหาน ของลาว เมืองคำ

(ที่มาภาพ: [http://www.thailandoutdoor.com/JungleandSea/Northern\\_Lao.html](http://www.thailandoutdoor.com/JungleandSea/Northern_Lao.html) (6/6/58))

ในเมืองหลายแห่งของประเทศลาวจะพบเห็นอนุสาวรีย์ประธานประเทศท่านไกลสอน พมวิหาน ผู้ได้รับการขนานนามว่าเป็นคนกู้ชาติและทำให้ลาวเป็นเอกราชจากต่างชาติ เช่นเดียวกับเขตพื้นที่ชายแดนของลาวฝั่งห้วยซายบริเวณทางเข้าติดกับตลาดลาวก็มีการสถาปนาอนุสาวรีย์ประธานไกลสอน พมวิหานไว้ในแถบชายแดนดังกล่าวด้วย ซึ่งชาวลาวในห้วยซายส่วนใหญ่ก็แนะนำให้นักท่องเที่ยวที่ข้ามแดนเข้าไปเที่ยวยังฝั่งห้วยซายไปถ่ายรูปลงกลายเป็นสถานที่ท่องเที่ยวอีกแห่งหนึ่งในฝั่งนั้น ซึ่ง

เป็นผลมาจากการผลิตซ้ำประวัติศาสตร์กระแสหลักชาตินิยมของลาวที่ได้มีการเผยแพร่และผลิตซ้ำผ่านสื่อ การรับรู้ทางประวัติศาสตร์ ระบบการศึกษา ที่ต้องให้คนในประเทศตระหนักถึงความสำคัญของความเป็นชาติและผู้มีคุณูปการต่อประเทศ ในแง่นี้สำหรับพื้นที่ชายแดนเองเป็นการสถาปนาอำนาจรัฐจากส่วนกลางผ่านการครอบงำสำนึกของคนลาวด้วยประวัติศาสตร์กระแสหลักของชาติเพื่อสร้างคุณค่าการรับรู้ของคนลาวและจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจรัฐกับประชาชนในพื้นที่ชายแดนให้มีความเข้มข้นขึ้น สำหรับชายแดนของไทยฝั่งเชียงของก็จะปรากฏให้เห็นถึงสัญลักษณ์เชิงอำนาจของรัฐส่วนกลางผ่านเจ้าจิตวงศ์หรือหรือรองอำมาตย์เอกพระยาจิตวงศ์ วรรษศรีงสี ซึ่งเป็นเจ้าเมืองคนสุดท้าย ภายหลังจากการเปลี่ยนเมืองมาเป็นอำเภอในปี 2457 เจ้าจิตวงศ์จึงกลายเป็นนายอำเภอคนแรกของเมืองเชียงของและมีคุณค่าในการรับรู้ของชาวเชียงของมาจนถึงปัจจุบัน



อนุสาวรีย์รูปปั้นเจ้าจิตวงศ์ นายอำเภอคนแรกของเชียงของ ตั้งอยู่หน้าอำเภอเชียงของชายแดนฝั่งไทย

(ภาพโดย อ.พลวัตร ประพัฒน์ทอง ในกลุ่มงานพื้นที่ ASEAN Research Workshop)

สำหรับความเข้มข้นของสัญลักษณ์เชิงอำนาจรัฐในบริเวณพื้นที่ชายแดนฝั่งเชียงของจะมีสัญลักษณ์ที่แสดงให้เห็นความสำคัญของเจ้าเมืองอันเป็นผู้แสดงแทนอำนาจรัฐจากส่วนภูมิภาคที่มีคุณูปการกับพื้นที่ ส่วนใหญ่จะเป็นการสถาปนาอำนาจรัฐของส่วนกลางด้วยบทบาทของเจ้าเมือง แต่จากการศึกษาพื้นที่ชายแดนทั้งแม่สาย เชียงแสน และเชียงของ พบว่าในพื้นที่ชายแดนแม่สายมีระดับความเข้มข้นของสัญลักษณ์เชิงอำนาจรัฐมากที่สุดผ่านการเชื่อมโยงกับประวัติศาสตร์กระแสหลักและการปะทะสังสรรค์กันของอำนาจระหว่างรัฐผ่านสงครามอนุสาวรีย์ เช่นเดียวกับชายแดนท่าขี้เหล็กของพม่า รองลงมาคือพื้นที่เชียงแสน และเชียงของตามลำดับ

### รูปแบบการสถาปนาอำนาจรัฐในเขตพื้นที่ชายแดนไทย, พม่า, ลาว

จากที่ได้ทำการศึกษาสัญลักษณ์เชิงอำนาจของรัฐในพื้นที่ชายแดนเหล่านี้ดังที่ได้นำเสนอไปในบทความข้างต้น เมื่อนำมาวิเคราะห์ร่วมกันกับปัจจัยทางประวัติศาสตร์และภูมิหลังทางการเมืองและเศรษฐกิจในพื้นที่ชายแดนแต่ละแห่ง จะทำให้เราเห็นว่าพื้นที่ชายแดนที่ได้ทำการศึกษาไปข้างต้นนั้นมีรูปแบบการสถาปนาอำนาจรัฐผ่านกระบวนการหรือมีลักษณะของปฏิบัติทางอำนาจเป็นไปอย่างไรบ้าง สำหรับในส่วนนี้ผู้เขียนจะนำเสนอทสรุปว่าด้วยรูปแบบของการสถาปนาอำนาจรัฐในพื้นที่ชายแดนทั้งไทย, พม่า, ลาว ที่แสดงให้เห็นลักษณะเชิงกระบวนการที่มีร่วมกันเพื่อสถาปนาอำนาจรัฐผ่านรูปแบบต่างๆ ซึ่งสามารถจำแนกได้เป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ 1.) การสถาปนาอำนาจรัฐผ่านประวัติศาสตร์กระแสหลักของชาติโดยรัฐ ในกรณีของพื้นที่ชายแดนแม่สายของไทย เราจะเห็นการสถาปนาอำนาจรัฐที่เข้มข้นผ่านประวัติศาสตร์กระแสหลักของชาติเพื่อเพิ่มคุณค่าให้กับอนุสาวรีย์ซึ่งเป็นสัญลักษณ์เชิงอำนาจของรัฐในเชิงมนทัศน์ในพื้นที่บริเวณชายแดนแม่สาย ส่วนชายแดนฝั่งท่าขี้เหล็กของพม่าเราก็จะพบการสถาปนาอำนาจรัฐด้วยประวัติศาสตร์กระแสหลักของชาติว่าด้วยวีรบุรุษหรือผู้ชนะสิบทิศอย่างพระเจ้าบุเรงนองเพื่อเพิ่มคุณค่าให้กับอนุสาวรีย์ที่ตั้งอยู่ในเขตชายแดนซึ่งหันหน้ามาทางฝั่งแม่สายของไทย ส่วนชายแดนฝั่งห้วยซาย

ของลาวก็มีการสถาปนาอำนาจรัฐเพื่อจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนในพื้นที่ผ่านประวัติศาสตร์ชาตินิยมของอนุสาวรีย์ประธานไกสอน พมวิหาน, 2.) การสถาปนาอำนาจรัฐแบบความร่วมมือทางอำนาจระหว่างรัฐกับเอกชน การสถาปนาอำนาจรัฐในลักษณะนี้เห็นได้ชัดเจนมากที่สุดในพื้นที่ชายแดนเมืองต้นผึ้งของลาวหรือที่เรารู้จักในฐานะเขตเศรษฐกิจพิเศษของลาว คือ “อาณาจักรคิงโรมัน” หรือสวรรค์บนดินของนักพนัน ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างอำนาจรัฐของลาวกับความร่วมมืออำนาจของเอกชนจากทุนของจีน รวมถึงแสดงให้เห็นความร่วมมือระหว่างอำนาจรัฐยักษ์ใหญ่ของเอเชียอย่างรัฐจีนที่มีต่อลาวว่ายังมีส่วนเกื้อหนุนช่วยเหลือกันระหว่างอำนาจรัฐและอำนาจเอกชนอยู่ และ 3.) การสถาปนาอำนาจรัฐผ่านประวัติศาสตร์กระแสรองและวีรบุรุษท้องถิ่น เราจะพบการสถาปนาอำนาจรัฐในลักษณะนี้ได้ในพื้นที่ชายแดนแม่สาย, เชียงแสน และเชียงของของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมืองเก่าอย่างเชียงแสนที่มีประวัติศาสตร์ท้องถิ่นและเรื่องเล่าวีรบุรุษท้องถิ่นอย่างเข้มข้น โดยเฉพาะพระเจ้าพรหมมหาราชที่มีความเชื่อกันว่าเป็นเจ้าเมืองที่ช่วยกู้ชาติให้พ้นภัยและมีประวัติศาสตร์ร่วมกันระหว่างแม่สายกับเชียงแสน รวมถึงมีอนุสาวรีย์พระเจ้าแสนภู ซึ่งพบใน 2 พื้นที่ คือ บริเวณสามเหลี่ยมทองคำ และที่วัดเจดีย์หลวง ที่สร้างโดยผู้ว่าราชการจังหวัด, ปู่เจ้าลาวจก(พระเจ้าล้านจกราช) และเจ้าสิงหนวัตร รวมถึงในพื้นที่เชียงของก็มีการสถาปนาตั้งอำนาจรัฐเข้าสู่ส่วนกลางผ่านประวัติศาสตร์ของวีรบุรุษในพื้นที่ด้วยอนุสาวรีย์เจ้าน้อยจิตตวงษ์ เจ้าเมืองคนสุดท้ายและนายอำเภอคนแรกของเชียงของ อย่างไรก็ตาม การสถาปนาอำนาจรัฐทั้ง 3 รูปแบบในพื้นที่ชายแดนแม่สาย เชียงแสน และเชียงของ รวมถึงในท่าซี้เหล็กของพม่า และเมืองต้นผึ้งและห้วยซายของลาว ได้สื่อความหมายหรือแสดงแทนตัวตนของอำนาจรัฐผ่านสัญลักษณ์เชิงอำนาจร่วมกับคุณค่าหรือความหมายทางประวัติศาสตร์หรือเรื่องเล่าประกอบสัญลักษณ์เชิงอำนาจเหล่านั้น เพื่อสร้างคุณค่า ความหมายและความเข้มข้นของอำนาจรัฐให้มีมากขึ้น โดยเฉพาะการยึดโยงและจัดระเบียบความสัมพันธ์ของอำนาจรัฐกับประชาชนในพื้นที่ชายแดนเพื่อสร้างการรับรู้และคุณค่าทางประวัติศาสตร์ของชาติให้เกิดขึ้นทั้งภายในพื้นที่ชายแดน และบริเวณชายแดนของเพื่อนบ้านที่ติดกับชายแดนของไทย

## บทสรุป

“ความแน่นอน” (peremptoriness) อย่างหนึ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในการศึกษารัฐชาติคือการตระหนักว่าในทุกพื้นที่ที่สังคมรวมกันเป็นรัฐล้วนมี “อำนาจรัฐ” ที่ปะทะสังสรรค์กันอยู่เสมอไม่ว่าจะเป็นทั้งภายในรัฐเองหรือระหว่างรัฐก็มีปฏิบัติทางการอำนาจที่หลากหลายไม่ว่าจะเป็นอำนาจอธิปไตยของรัฐ อำนาจทางเศรษฐกิจ อำนาจของทุน อำนาจของวัฒนธรรม อำนาจทางการเมือง ฯลฯ ซึ่งรูปแบบของปฏิบัติการทางอำนาจต่างๆ ขึ้นอยู่กับภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ ปัจจัยทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรมของแต่ละรัฐที่มีแตกต่างกันไป แต่จุดร่วมที่เหมือนกันของรัฐทุกรัฐคือมีการใช้อำนาจรัฐในรูปแบบที่หลากหลาย เช่นเดียวกับในพื้นที่ชายแดนก็ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐที่มีความพิเศษในเชิงพื้นที่เพราะเป็นอาณานิคมชายขอบแต่มีลักษณะพิเศษตรงที่อำนาจต่างๆ มีการสั่นไหว เคลื่อนย้าย เปลี่ยนแปลง และมีปฏิสัมพันธ์กันอยู่ตลอดเวลา ในแง่นี้เองทำให้การศึกษาอำนาจรัฐในพื้นที่ชายแดนต้องคำนึงถึงการศึกษาข้ามศาสตร์ไม่ยึดแนวทางใดเป็นที่ตั้ง (Jakkrut Sangkhamanee, 2015) สำหรับการศึกษาศัญลักษณ์เชิงอำนาจของรัฐในพื้นที่ชายแดนที่ปรากฏในบทความนี้ ผู้เขียนก็ได้ตระหนักถึงการศึกษายาแดนที่รวมเอาแนวทางการศึกษาของศาสตร์เข้าด้วยกันไม่ว่าจะเป็นรัฐศาสตร์ ประวัติศาสตร์ ภูมิศาสตร์ สังคมวิทยา สถาปัตยกรรม รวมถึงวิธีวิทยาทางชายแดนศึกษาหรือเขต-ชั้นวิทยา เพื่ออธิบายให้เห็นถึงรูปแบบในการสถาปนาอำนาจรัฐผ่านกระบวนการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นประวัติศาสตร์กระแสหลัก, ประวัติศาสตร์กระแสรอง, ความร่วมมือระหว่างอำนาจ, รวมถึงการสร้างคุณค่าและความหมายให้กับสัญลักษณ์ทางประวัติศาสตร์ เพื่อจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจรัฐกับประชาชนในพื้นที่ชายแดนให้มีระดับความสัมพันธ์ที่เข้มข้นขึ้น ตลอดจนมีการสถาปนาอำนาจรัฐจากส่วนกลางลงไปในพื้นที่ชายแดนเพื่อแสดงสถานะของอำนาจรัฐผ่านอนุสาวรีย์วีรบุรุษที่ทำหน้าที่เป็นตัวแสดงแทนอำนาจรัฐในการปะทะสังสรรค์กับอำนาจระหว่างรัฐที่เกิดขึ้นระหว่างพื้นที่ชายแดนไทย, พม่า, ลาว

ในกรณีของการศึกษาชายแดนโดยเฉพาะประเด็นของการสถาปนาอำนาจรัฐผ่านรูปแบบต่างๆจำเป็นที่จะต้องพิจารณาบริบทในทางประวัติศาสตร์ ความสัมพันธ์ที่สลับซับซ้อนไปมาร่วมนกันระหว่างชายแดน รวมถึงคุณค่าการรับรู้ทางประวัติศาสตร์ร่วมกันระหว่างคนในพื้นที่และระหว่างรัฐ เพื่อที่จะสามารถอธิบายได้ชัดเจนยิ่งขึ้นว่ารัฐมีช่องทางในการสถาปนาอำนาจในลักษณะใดบ้าง การสถาปนาอำนาจรัฐผ่านสัญลักษณ์เชิงอำนาจทางประวัติศาสตร์ ไม่ว่าจะเป็นอนุสาวรีย์ของวีรบุรุษแห่งรัฐหรือผู้มีคุณูปการต่อท้องถิ่นโดยการสร้างคุณค่าทางประวัติศาสตร์ให้แก่เจ้าหน้าที่ เจ้าเมือง หรือผู้ปกครอง ล้วนเป็นการแสดงให้เห็นถึงความพยายามของรัฐในการที่จะสร้าง สถาปนา และจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจรัฐจากส่วนกลางและพื้นที่ชายแดนที่มีการปะทะสังสรรค์กันของอำนาจที่หลากหลายและมีลักษณะพิเศษ รวมถึงการแอบอิงอาศัยประวัติศาสตร์หรือความเป็นชาตินิยมเข้ามาผูกโยงกับการใช้อำนาจรัฐเพื่อสร้างความชอบธรรมในการสถาปนาอำนาจรัฐและปรับลดบทบาทของอำนาจที่มีอยู่ในท้องถิ่นลงให้อยู่ภายใต้อำนาจเชิงโมทัศน์ของรัฐชาติ ผ่านการผลิตซ้ำและเพิ่มเติมคุณค่าในการรับรู้ให้กับคนในพื้นที่ชายแดน อย่างไรก็ตามจากที่ได้ทำการศึกษาการสถาปนาอำนาจรัฐในพื้นที่ชายแดนของไทย, พม่า, ลาว แสดงให้เห็นได้ว่าภายใต้สภาวะของความไร้ระเบียบ (Chaos) ในพื้นที่ชายแดน การสถาปนาอำนาจของรัฐนั้นสามารถดำเนินไปได้ในหลายรูปแบบทั้งการสถาปนาอำนาจโดยรัฐเป็นผู้มีบทบาทหรือเป็นตัวแสดงหลักเอง การสถาปนาอำนาจผ่านการใช้มนทัศน์และจิตสำนึกของคนในท้องถิ่นที่มีต่อประวัติศาสตร์กระแสรอง และการสถาปนาอำนาจที่เป็นแบบความร่วมมือเชิงอำนาจระหว่างอำนาจรัฐและอำนาจเอกชนอันมีนัยสำคัญที่สะท้อนให้เห็นถึงความร่วมมือทางอำนาจระหว่างรัฐในการก่อกำเนิดซึ่งกันและกัน ซึ่งการสถาปนาอำนาจรัฐในพื้นที่ชายแดนเหล่านี้ล้วนขึ้นอยู่กับสภาพบริบท ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ การเมือง และการปะทะสังสรรค์กันของอำนาจกระแสหลักของชาติและประวัติศาสตร์กระแสรองของท้องถิ่นที่มีร่วมกันในพื้นที่ชายแดนและในพื้นที่ระหว่างชายแดนของรัฐ

## เอกสารอ้างอิง

### ภาษาไทย

จักรกริช สังขมณี. (2552). พรหมแดนศึกษา และมานุษยวิทยาชายแดน: การเปิดพื้นที่ สร้างเขตแดน และการข้ามพรหมแดนของความรู้. *วารสารสังคมศาสตร์ ปีที่ 20 ฉบับที่ 2*. หน้า 208 - 226.

\_\_\_\_\_. (มปป.). *เขต-ชั้นวิถีวิทยาของการสร้างเขตแดนและความเป็นอื่น (ฉบับร่าง)* [ออนไลน์]. ค้นเมื่อ 6 มิถุนายน 2558, จาก <https://www.academia.edu/12581359>

วราภรณ์ เรืองศรี. (2557). *คาราวานและพ่อค้าทางไกล: การก่อเกิดรัฐสมัยใหม่ในภาคเหนือของไทยและดินแดนตอนในของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้*. เชียงใหม่: ศูนย์อาเซียนศึกษา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

สุรียานนท์ พลสมิ. (2558). *เฟอร์ดินันด์ เดอ โซซัวร์ และโรลิ่ง บาร์ตส กับการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ยุคหลังสมัยใหม่*. ขอนแก่น: วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

ASTV ผู้จัดการออนไลน์. (2555). *“คิงโรมัน” ทรู-หะรา กาลิโนสามเหลี่ยมทองคำลาว* [ออนไลน์]. ค้นเมื่อ 6 มิถุนายน 2558, จาก <http://www.manager.co.th/IndoChina/ViewNews.aspx?NewsID=9550000012571>

**ภาษาต่างประเทศ**

- Anderson, M. (1996). *Frontiers: Territory and State Formation in the Modern World*. Cambridge: Polity Press.
- Giersch, C. Patterson. (2006). *Asian Borderlands: The Transformation of Qing China's Yunnan Frontier*. Cambridge, Massachusetts, and London: Harvard University Press.
- Jakkrit Sangkhamanee. (2015). *Limnology & Methodologies in the Borderland Studies*. ASEAN Research Workshop Programme.
- Saussure, Ferdinand de. 1981. *Course in General Linguistics (trans. Baskin, Wade)*. London: Faontana Collins.
- Tagliacozzo, Eric. (2005). *Secret trades, porous borders: smuggling and states along a Southeast Asian frontier, 1865 - 1915*. New Haven: Yale University Press.
- Walker, Andrew. (1999). *The Legend of the Golden Boat*. Surrey: Curzon Press.

การขับเคลื่อนการดำเนินชีวิตตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง: กรณีศึกษาเทศบาลในเขตพื้นที่อำเภอเวียงสระ  
จังหวัดสุราษฎร์ธานี

The Roles of Local Administrations in Promoting People's Ways of Life by Adopting the Philosophy of Sufficiency Economy: Case Studies of Five Local Administrations in Wiang Sa District, Surat Thani

พสุวดี พลพิชัย

นักศึกษาระดับปริญญาเอก สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

pasuvadee.p@gmail.com

### บทคัดย่อ

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการวิจัยเรื่องบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมการดำเนินชีวิตตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง กรณีศึกษาเทศบาลในเขตพื้นที่อำเภอเวียงสระ จังหวัดสุราษฎร์ธานี มุ่งศึกษาเกี่ยวกับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการขับเคลื่อนให้เกิดการนำแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปประยุกต์ใช้กับการดำเนินชีวิตของประชาชนในชุมชน โดยการศึกษาระดับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมการดำเนินชีวิตตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และศึกษาเปรียบเทียบความคิดเห็นจากกลุ่มตัวอย่าง 3 กลุ่ม ได้แก่ ผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ ผู้นำชุมชนหรือผู้ใหญ่บ้านที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและตัวแทนประชาชนที่ขับเคลื่อนการดำเนินชีวิตตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงต่อบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมการดำเนินชีวิตตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งประกอบด้วย 5 เทศบาล ได้แก่ เทศบาลตำบลเวียงสระ เทศบาลตำบลบ้านส้อง เทศบาลตำบลทุ่งหลวง เทศบาลตำบลเมืองเวียง และเทศบาลตำบลเขานินพันธ์ วิธีการศึกษาเป็นการวิจัยแบบผสมผสาน โดยใช้แบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูล ซึ่งศึกษาบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านการส่งเสริมความรู้ ความเข้าใจตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง 2) ด้านการส่งเสริมโครงการและกิจกรรมตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง 3) ด้านการส่งเสริมให้มีเครือข่ายประชาชนและการมีส่วนร่วมตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

ผลการศึกษา พบว่า ระดับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมการดำเนินชีวิตตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง ด้านที่มีระดับสูงสุดได้แก่ ด้านการส่งเสริมความรู้ ความเข้าใจตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ( $\bar{X} = 2.80$ ) รองลงมา คือด้านการส่งเสริมให้มีเครือข่ายประชาชนและการมีส่วนร่วมตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ( $\bar{X} = 2.61$ ) และด้านการส่งเสริมโครงการและกิจกรรมตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ( $\bar{X} = 2.59$ ) ตามลำดับ

ในส่วนของการเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ ผู้นำชุมชนหรือผู้ใหญ่บ้านที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและตัวแทนประชาชนที่ขับเคลื่อนการดำเนินชีวิตตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงต่อบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมการดำเนินชีวิตตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง พบว่า ด้านการส่งเสริมความรู้ ความเข้าใจตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ได้ข้อมูลที่ตรงกัน คือ เทศบาลจะมีการแจกเอกสาร คู่มือ ประชาสัมพันธ์ มีการกำหนดให้แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงเป็นนโยบายของชุมชนและส่งเสริมให้

ประชาชนนำความรู้ที่ได้มาประยุกต์ใช้กับการดำเนินชีวิต ด้านการส่งเสริมโครงการและกิจกรรมตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ได้ข้อมูลที่ตรงกัน พบว่ามีการส่งเสริมด้านการฝึกอบรม การจัดกิจกรรมและโครงการที่สอดคล้องกับแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง แต่ข้อมูลที่แตกต่างกันคือ การจัดกิจกรรมเกี่ยวกับการประกวดที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ด้านการส่งเสริมโครงการและกิจกรรมตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ได้รับข้อมูลที่ตรงกัน พบว่า มีการให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย วางแนวทางในการดำเนินงานและการจัดกิจกรรมดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงอย่างต่อเนื่อง แต่ข้อมูลที่แตกต่างกัน คือ การแต่งตั้งตัวแทนเพื่อดำเนินงานเกี่ยวกับแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

**คำสำคัญ:** ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอเวียงสระ จังหวัดสุราษฎร์ธานี

### Abstract

This article is part of research focusing on the roles of local administrations in Wiang Sa District, Surat Thani in supporting people's ways of life by adopting the Philosophy of Sufficiency Economy. This present study emphasizes on investigating the roles of local administrations in propelling or supporting people in each community to adopt the Philosophy of Sufficiency Economy as their guidance. Researcher investigated the roles of local administrations in promoting villagers to sustain their lives by adopting the Philosophy of Sufficiency Economy and compared viewpoints from three different groups of participants: executive administrators as well as staff working in a particular Subdistrict Municipality, community leaders, and representatives of people residing in each local administration. The researcher collected data by distributing questionnaires and interviewing the participants. The Wiang Sa district comprises of five Subdistrict Municipalities; Wiang Sa Subdistrict Municipality, Ban Song Subdistrict Municipality, Thung Luang Subdistrict Municipality, Muang Wiang Subdistrict Municipality, and Khaoniphan Subdistrict Municipality. In this study, there were three pivotal roles the researcher chose to contemplate; promoting people in the community to acquire knowledge and understanding about the Philosophy of Sufficiency Economy, supporting projects as well as activities concerning the notion of the Sufficiency Economy, enhancing the connection and participation of people in the community to conform with this notion.

The research demonstrated that an overall rate of the roles of local administrations in promoting people's ways of life by adopting the Philosophy of Sufficiency Economy was at a moderate level. The three roles were ranked from the highest mean value to the lowest as the following; promoting people in the community to acquire knowledge and understanding about the Philosophy of Sufficiency Economy ( $\bar{X} = 2.80$ ), enhancing the connection and participation of people in the community ( $\bar{X} = 2.61$ ), supporting projects as well as activities concerning the notion of the Sufficiency Economy ( $\bar{X} = 2.59$ ).

The results from comparing different viewpoint from three groups of participants can be elucidated as follows: all three groups expressed comparable viewpoints pertaining to the facet of

promoting people in the community to acquire knowledge and understanding about the Philosophy of Sufficiency Economy; those were, executive administrators as well as staff distributed supplementary documents about the Philosophy of Sufficiency Economy to the villagers, designating the Philosophy of Sufficiency Economy as an official policy of the community, and supporting the villagers to adopt the notion of the Philosophy of Sufficiency Economy as guidance in order to sustain their own lives. The three groups also presented a similar viewpoint relevant to supporting projects as well as activities concerning the notion of the Sufficiency Economy.; that was, training, activities including projects about the Philosophy of Sufficiency Economy were launched pervasively. However, there was one different perspective about holding competition relevant to the notion of the Philosophy of Sufficiency Economy. The three groups, furthermore, expressed comparable viewpoints about enhancing the connection and participation of people in the community; those were, local administrators were able to designate, administer, and carry out the activities as well as projects pertinent to the Philosophy of the Sufficiency Economy. The three groups, nevertheless, presented a differing viewpoint about formally appointing representatives responsible for operating the activities and projects about the Philosophy of Sufficiency Economy.

**Keyword:** Philosophy of Sufficiency Economy, Local Administrative Organization, Wiang Sa District, Surat Thani Province



## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากการที่ประเทศไทยได้เผชิญเศรษฐกิจตกต่ำ ซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อการค้าของประชาชนในประเทศอย่างกว้างขวาง ค่าครองชีพสูงขึ้น ตลอดจนสาธารณูปโภค ภาคอุตสาหกรรม การค้า และการบริการได้ชะลอการผลิตและทยอยปิดตัวลง ทำให้เกิดภาวะการว่างงานเพิ่มสูงขึ้น กำลังแรงงานส่วนหนึ่งต้องกลับภูมิลำเนาในชนบท เนื่องจากขาดรายได้จากการเลิกจ้าง ทำให้ชุมชนชนมีปัญหามากขึ้น ได้แก่ ปัญหาความยากจน ขาดที่ทำกิน ยาเสพติด อาชญากรรม ตลอดจนปัญหาความอ่อนแอทางด้านสังคม ครอบครัว ชุมชน (สมเศียร จันทร์หล้า, 2544, หน้า 1)

สืบเนื่องมาจากวิกฤตทางเศรษฐกิจในช่วงกลางปี 2540 เป็นต้นมาได้เกิดการกระตุ้นให้หาแนวทางเพื่อการหาทางออกให้กับสังคมไทย ทำให้เกิดแนวคิดเกี่ยวกับเศรษฐกิจหลายกระแส จนกระทั่งถึงขณะนี้กระแสแนวคิดที่สำคัญทางเศรษฐกิจอาจแบ่งออกได้เป็น 2 กระแสด้วยกัน คือ กระแสเศรษฐกิจแบบโลกาภิวัตน์และเศรษฐกิจชุมชนแบบพึ่งตนเอง

ทั้งนี้แนวคิดทางเศรษฐกิจแนวทางหนึ่งที่จะช่วยให้สามารถก้าวไปข้างหน้าได้อย่างเข้มแข็ง คือ เศรษฐกิจชุมชนแบบพึ่งตนเองหรือที่เรียกว่า “หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” (The Sufficiency Economy) ซึ่งดำริโดยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช โดยพระองค์ได้ใช้คำว่าเศรษฐกิจพอเพียงเป็นระบบเศรษฐกิจที่เกื้อกูลซึ่งกันและกัน ซึ่งทรงพระราชทานแก่ปวงชนชาวไทยว่าเปรียบเสมือนเข็มทิศของการดำเนินชีวิต เป็นทางเลือกหนึ่งของการบริหารและการพัฒนาประเทศในระยะยาวที่จะช่วยทำให้เกิดความสมดุลในกระบวนการพัฒนาอย่างยั่งยืน ตลอดจนเป็นภูมิคุ้มกันให้ดำรงชีวิตได้อย่างมีความสุขในโลกของทุนนิยมเพื่อส่งเสริมให้เกิดความสมดุลอย่าง (สมพร เทพสิทธา, 2549, หน้า 9 - 10)

ด้วยเหตุนี้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงจึงถูกกำหนดเป็นวาระแห่งชาติในระดับนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น เพื่อสร้างชุมชนให้เข้มแข็ง ส่งเสริมให้ทุกหน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นได้มีบทบาทในการส่งเสริมกิจกรรมทางเศรษฐกิจในชุมชน เช่น ด้านอุดมการณ์ การรวมกลุ่ม การผลิต การแปรรูป การตลาด การลงทุน การจัดการ เป็นต้น ซึ่งนับเป็นการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมจากสิ่งที่ไม่คุ้นเคยมาสู่การสร้างวัฒนธรรมแห่งความพอเพียงให้สามารถเกิดขึ้นได้ในชุมชน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความสำคัญ เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับชุมชนมากที่สุด จึงทำหน้าที่เป็นองค์กรในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับท้องถิ่นทั้งในทางตรงและทางอ้อม ดังนั้นจึงสนใจที่จะศึกษาการขับเคลื่อนการดำเนินชีวิตตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในชุมชน เพื่อศึกษาเกี่ยวกับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมการดำเนินชีวิตตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

## วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมการดำเนินชีวิตตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ในเขตพื้นที่อำเภอเวียงสระ จังหวัดสุราษฎร์ธานี
2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ผู้นำชุมชนหรือ ผู้ใหญ่บ้านที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและตัวแทนประชาชนที่ขับเคลื่อนการดำเนินงานตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงต่อบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมการดำเนินชีวิตตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ในเขตพื้นที่อำเภอเวียงสระ จังหวัดสุราษฎร์ธานี

## วิธีดำเนินการวิจัย

### การวิจัยเชิงปริมาณ

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้านหรือผู้นำชุมชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง โดยการใช้ประชากรทั้งหมดเป็นกลุ่มตัวอย่างสำหรับการวิจัยครั้งนี้ จำนวน 79 คน

2. เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล คือ แบบสอบถาม แบ่งออกเป็น 3 ตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา ประสบการณ์การทำงาน ตำแหน่งหรือหน้าที่ในหมู่บ้านหรือชุมชน แบบสอบถามมีลักษณะคำถามแบบตรวจรายการ (Checklist Questions)

ตอนที่ 2 บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมการดำเนินชีวิตตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งประกอบไปด้วย 3 ด้าน ได้แก่ ด้านการส่งเสริมความรู้ ความเข้าใจ ตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ด้านการส่งเสริมโครงการและกิจกรรมตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และด้านการส่งเสริมให้มีเครือข่ายประชาชนและการมีส่วนร่วมตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง แบบสอบถามมีลักษณะคำถามแบบมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) 5 ระดับ

ตอนที่ 3 ปัญหา อุปสรรคและแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมการดำเนินชีวิตตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ในเขตพื้นที่อำเภอเวียงสระ จังหวัดสุราษฎร์ธานี มีลักษณะคำถามแบบปลายเปิด (Open Ended Questions)

3. การวิเคราะห์ข้อมูล ใช้การวิเคราะห์ด้วยโปรแกรมสำเร็จรูป SPSS for Windows โดยสถิติที่ใช้วิเคราะห์ ได้แก่ ค่าสถิติร้อยละ (Percentage) และค่าเฉลี่ย (Mean)

### วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ผู้ใหญ่บ้านหรือผู้นำชุมชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และตัวแทนประชาชนผู้ขับเคลื่อนการดำเนินชีวิตตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

2. เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล คือ แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured Interview) โดยมีการกำหนดประเด็นคำถามตามวัตถุประสงค์

3. การเก็บรวบรวมข้อมูล คือ การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview)

4. การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ใช้การวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) โดยนำข้อมูลที่ได้จากการค้นคว้าจากเอกสาร การสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง มาทำการวิเคราะห์ข้อมูลตามวัตถุประสงค์

### ผลการวิจัย

1. ผลการศึกษาระดับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมการดำเนินชีวิตตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ในเขตพื้นที่อำเภอเวียงสระ จังหวัดสุราษฎร์ธานี

รายการ	$\bar{X}$	ระดับความคิดเห็น
1. ด้านการส่งเสริมความรู้ ความเข้าใจตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง		
● แจกเอกสาร คู่มือ เพื่อส่งเสริมความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงให้กับชุมชน	2.81	ปานกลาง
● ประชาสัมพันธ์ ให้ตระหนักและเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง	2.54	น้อย
● ประชุมผู้นำชุมชนเพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับการนำแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปใช้ในชุมชน	2.96	ปานกลาง
● ส่งเสริมให้นำแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ในการดำเนินชีวิต	2.73	ปานกลาง
● มีการกำหนดให้แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงเป็นนโยบายของชุมชน	2.99	ปานกลาง
● เชิญวิทยากรหรือผู้ทรงคุณวุฒิมาให้ความรู้เกี่ยวกับการนำแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปใช้ในชุมชน	2.76	ปานกลาง
รวม	2.80	ปานกลาง

ตารางที่ 1 ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมการดำเนินชีวิตตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ด้านการส่งเสริมความรู้ ความเข้าใจตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

จากตารางที่ 1 ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ในการส่งเสริมการดำเนินชีวิตตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ด้านการส่งเสริมความรู้ ความเข้าใจตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง พบว่า โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง ( $\bar{X} = 2.80$ ) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า มีการกำหนดให้แนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นนโยบายของชุมชน มีความคิดเห็นสูงสุด โดยมีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง ( $\bar{X} = 2.99$ ) รองลงมาคือ ประชุมผู้นำชุมชนเพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับการนำแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปใช้ในชุมชน มีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง ( $\bar{X} = 2.96$ ) แจกเอกสาร คู่มือ เพื่อส่งเสริมความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงให้กับชุมชน มีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง ( $\bar{X} = 2.81$ ) ส่งเสริมให้นำแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ในการดำเนินชีวิต มีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง ( $\bar{X} = 2.76$ ) เชิญวิทยากรหรือผู้ทรงคุณวุฒิมาให้ความรู้เกี่ยวกับการนำแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปใช้ในชุมชน มีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง ( $\bar{X} = 2.73$ ) ประชาสัมพันธ์ ให้ตระหนักและเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง มีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง ( $\bar{X} = 2.54$ ) ตามลำดับ

รายการ	$\bar{X}$	ระดับความคิดเห็น
2. ด้านการส่งเสริมโครงการและกิจกรรมตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง		
● ส่งเสริมให้ชุมชนมีการฝึกอบรมเกี่ยวกับแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง	2.75	ปานกลาง
● ประเมินและติดตามผลการนำแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปประยุกต์ใช้	2.91	ปานกลาง
● จัดทำแผนงาน โครงการและกิจกรรมให้สอดคล้องกับแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง	2.43	น้อย
● จัดกิจกรรมที่ส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้ตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง	2.51	น้อย

รายการ	$\bar{X}$	ระดับความคิดเห็น
<ul style="list-style-type: none"> <li>ส่งเสริมให้มีการประกวดการจัดกิจกรรมที่เกี่ยวกับแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง</li> </ul>	2.20	น้อย
<ul style="list-style-type: none"> <li>จัดตารางกิจกรรมเกี่ยวกับแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง</li> </ul>	2.63	ปานกลาง
<ul style="list-style-type: none"> <li>สนับสนุนงบประมาณในการดำเนินงานเกี่ยวกับแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง</li> </ul>	2.71	ปานกลาง
รวม	2.59	น้อย

ตารางที่ 2 ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมการดำเนินชีวิตตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ด้านการส่งเสริมโครงการและกิจกรรมตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

ตารางที่ 2 ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมการดำเนินชีวิตตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ด้านการส่งเสริมโครงการและกิจกรรมตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง พบว่า โดยภาพรวมอยู่ในระดับน้อย ( $\bar{X} = 2.59$ ) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า ประเมินและติดตามผลการนำแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงไปประยุกต์ใช้ มีความคิดเห็นสูงที่สุด โดยมีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง ( $\bar{X} = 2.91$ ) รองลงมา คือ ส่งเสริมให้ชุมชนมีการฝึกอบรมเกี่ยวกับแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง มีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง ( $\bar{X} = 2.75$ ) สนับสนุนงบประมาณในการดำเนินงานเกี่ยวกับแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง มีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง ( $\bar{X} = 2.71$ ) จัดตารางกิจกรรมเกี่ยวกับแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง มีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง ( $\bar{X} = 2.63$ ) จัดกิจกรรมที่ส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้ตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง มีความคิดเห็นอยู่ในระดับน้อย ( $\bar{X} = 2.51$ ) จัดทำแผนงานโครงการและกิจกรรมให้สอดคล้องกับแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง มีความคิดเห็นอยู่ในระดับน้อย ( $\bar{X} = 2.43$ ) ส่งเสริมให้มีการประกวดการจัดกิจกรรมที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจพอเพียง มีความคิดเห็นอยู่ในระดับน้อย ( $\bar{X} = 2.20$ ) ตามลำดับ

รายการ	$\bar{X}$	ระดับความคิดเห็น
3. ด้านการส่งเสริมให้มีเครือข่ายประชาชน และการมีส่วนร่วม		
<ul style="list-style-type: none"> <li>ชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายหรือกิจกรรมเกี่ยวกับแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง</li> </ul>	3.00	ปานกลาง
<ul style="list-style-type: none"> <li>ส่งเสริมให้ชุมชนนำแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาบูรณาการกับการประกอบอาชีพในชุมชน</li> </ul>	3.09	ปานกลาง
<ul style="list-style-type: none"> <li>แต่งตั้งตัวแทนเพื่อดำเนินงานเกี่ยวกับแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง</li> </ul>	2.43	น้อย
<ul style="list-style-type: none"> <li>ประชุมการดำเนินงานเกี่ยวกับแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงอย่างต่อเนื่อง</li> </ul>	2.44	น้อย
<ul style="list-style-type: none"> <li>ศึกษาดูงานการจัดกิจกรรมตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงจากชุมชนอื่น</li> </ul>	2.09	น้อย
รวม	2.61	ปานกลาง

ตารางที่ 3 ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมการดำเนินชีวิตตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ด้านการส่งเสริมให้มีเครือข่ายประชาชน และการมีส่วนร่วม

ตารางที่ 3 ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมการดำเนินชีวิตตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ด้านการส่งเสริมให้มีเครือข่ายประชาชน และการมีส่วนร่วม พบว่า โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง ( $\bar{X} = 2.61$ ) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า ส่งเสริมให้ชุมชนนำแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาบูรณาการกับการประกอบอาชีพในชุมชน มีความคิดเห็นสูงสุด โดยมีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง ( $\bar{X} = 3.09$ ) รองลงมาคือ ชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายหรือกิจกรรมเกี่ยวกับแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง มีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง ( $\bar{X} = 3.00$ ) ประชุมการดำเนินงานเกี่ยวกับแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงอย่างต่อเนื่อง มีความคิดเห็นอยู่ในระดับน้อย ( $\bar{X} = 2.44$ ) แต่งตั้งตัวแทนเพื่อดำเนินงานเกี่ยวกับแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมีความคิดเห็นอยู่ในระดับน้อย ( $\bar{X} = 2.43$ ) ศึกษาดูงานการจัดกิจกรรมตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงจากชุมชนอื่น มีความคิดเห็นอยู่ในระดับน้อย ( $\bar{X} = 2.09$ ) ตามลำดับ

2. ผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 เปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ ผู้นำชุมชนหรือผู้ใหญ่บ้านที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และตัวแทนประชาชนที่ขับเคลื่อนการดำเนินชีวิตตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงกับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมการดำเนินชีวิตตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ในเขตพื้นที่อำเภอเวียงสระ จังหวัดสุราษฎร์ธานี

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกต่อความคิดเห็นของผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ ผู้นำชุมชนหรือผู้ใหญ่บ้านที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และตัวแทนประชาชนที่ขับเคลื่อนการดำเนินชีวิตตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงกับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมการดำเนินชีวิตตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ในเขตพื้นที่อำเภอเวียงสระ จังหวัดสุราษฎร์ธานี ได้ทำการเก็บข้อมูลโดยใช้แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง ซึ่งสัมภาษณ์ใน 3 ประเด็น ได้แก่ 1) ด้านการส่งเสริมความรู้ ความเข้าใจตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง 2) ด้านการส่งเสริมโครงการและกิจกรรมตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง 3) ด้านการส่งเสริมให้มีเครือข่ายประชาชน และการมีส่วนร่วมตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งผลการศึกษา พบว่า

ด้านการส่งเสริมความรู้ ความเข้าใจตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ ผู้นำชุมชนหรือผู้ใหญ่บ้านที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการดำเนินชีวิตตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และตัวแทนประชาชนที่ขับเคลื่อนการดำเนินชีวิตตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ในทุกเทศบาลได้ให้ข้อมูลที่ตรงกัน พบว่า เทศบาลฯ มีการแจกเอกสาร คู่มือให้กับผู้นำชุมชนหรือประชาชนผู้สนใจเพื่อเป็นการเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง รวมทั้งมีการประชาสัมพันธ์ในการหาแนวทางในการดำเนินงานร่วมกัน เช่น การขับเคลื่อนศูนย์เรียนรู้โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและการเชิญวิทยากรผู้มีความรู้มาบรรยายให้กับผู้สนใจเพื่อให้เล็งเห็นความสำคัญของการนำแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปใช้ และในส่วนของกำหนัดให้แนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นนโยบายของชุมชน พบว่ามีการจัดทำแผนพัฒนาชุมชนประจำปีและเทศบัญญัติร่วมกันในแต่ละชุมชน มีการส่งเสริมให้นำแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ในการดำเนินชีวิต อันได้แก่ การส่งเสริมกลุ่มอาชีพต่างๆ ให้แก่ประชาชนในหมู่บ้านเพื่อเสริมสร้างอาชีพและรายได้ให้แก่ชุมชน เช่น การเพาะเห็ด การปลูกผักกางมุ้ง และการทำขนมไทย นอกจากนี้เทศบาลตำบลบ้านส้องได้กำหนดนโยบายในการขับเคลื่อนแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อให้เป็นชุมชนต้นแบบ รวมทั้งมีการจัดทำตัวชี้วัดเพื่อเป็นเครื่องมือในการประเมินหมู่บ้านเพื่อประกาศเป็นหมู่บ้านเศรษฐกิจพอเพียงต้นแบบ โดยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ผู้ใหญ่บ้านหรือผู้นำชุมชนจะเป็นฝ่ายในการกระตุ้นและส่งเสริมให้เกิดการดำเนินชีวิตตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง โดยการถ่ายทอดความรู้ทั้งที่เป็นทฤษฎีและการให้ความรู้เกี่ยวกับการประกอบอาชีพตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงให้กับประชาชนในพื้นที่

ด้านการส่งเสริมโครงการและกิจกรรมตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ ผู้นำชุมชนหรือผู้ใหญ่บ้านที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการดำเนินชีวิตตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และตัวแทนประชาชนที่ขับเคลื่อนการดำเนินชีวิตตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ได้ให้ข้อมูลตรงกัน พบว่าเทศบาลมีการส่งเสริมให้ชุมชนมีการฝึกอบรมเกี่ยวกับแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง โดยการจัดโครงการฝึกอบรมให้แก่สมาชิกในชุมชน เพื่อเสริมสร้างความรู้ให้ชุมชน ซึ่งเป็นการสร้างความเข้มแข็งและความมั่นคงให้กับชุมชน มีการจัดทำแผน โครงการและกิจกรรมให้สอดคล้องกับแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และการจัดกิจกรรมที่ส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้ตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ได้แก่ โครงการปลูกผักปลอดสารพิษ โครงการเพาะเห็ด โครงการปลูกผักกางมุ้ง การทำปุ๋ยหมัก และการทำขนม โดยมีการส่งตัวแทนของแต่ละชุมชนเข้าร่วมทำกิจกรรมตามโครงการต่างๆ ที่ต้นมีความถนัดและสนใจ ในส่วนของข้อมูลการให้สัมภาษณ์ที่แตกต่างกัน คือการจัดประกวดกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง พบว่า ผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการดำเนินชีวิตตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ได้ให้ข้อมูลว่ามีการส่งผลงานหรือกิจกรรมของประชาชนเพื่อประกวดแข่งขันกับชุมชนอื่น แต่ผู้นำชุมชนหรือผู้ใหญ่บ้านที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการดำเนินชีวิตตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และตัวแทนประชาชนที่ขับเคลื่อนการดำเนินชีวิตตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ได้ให้ข้อมูลว่า ไม่มีการคัดเลือกหรือจัดกิจกรรมประกวดภายในชุมชนส่วนใหญ่เป็นการคัดเลือกโดยเจ้าหน้าที่ของอำเภอ

ด้านการส่งเสริมให้มีเครือข่ายประชาชน และการมีส่วนร่วมตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ ผู้นำชุมชนหรือผู้ใหญ่บ้านที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการดำเนินชีวิตตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และตัวแทนประชาชนที่ขับเคลื่อนการดำเนินชีวิตตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ได้ให้ข้อมูลที่ตรงกัน พบว่าในแต่ละปีได้มีการจัดโครงการ โดยให้ตัวแทนของแต่ละชุมชนนำเสนอผลงานภายในชุมชนของตนเอง และจะมีการจัดทำแผนพัฒนาชุมชนและเทศบาลอยู่ร่วมกัน โดยการระดมความคิดของตัวแทนภายในชุมชนเพื่อหาแนวทางในการพัฒนาชุมชนในอนาคต รวมทั้งปรึกษาหารือเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นภายในชุมชน จึงทำให้สามารถกำหนดแนวทางในการพัฒนาชุมชนได้สอดคล้องกับความต้องการของสมาชิก และสามารถกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงที่เกิดขึ้นภายในชุมชนได้อย่างตรงประเด็น และในทุกๆ ปี ในส่วนของตัวแทนประชาชนที่ขับเคลื่อนการดำเนินชีวิตตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ได้ให้ข้อมูลที่แตกต่าง พบว่าประชาชนในหมู่บ้านไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายหรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเท่าที่ควร ในส่วนของการแต่งตั้งตัวแทนเพื่อดำเนินงานเกี่ยวกับแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เจ้าหน้าที่ ได้ให้ข้อมูล พบว่าเทศบาลได้มีการแต่งตั้งตัวแทนของกลุ่มเพื่อดำเนินงานเกี่ยวกับแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งสอดคล้องกับการให้ข้อมูลของผู้ใหญ่บ้านหรือผู้นำชุมชนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องเศรษฐกิจพอเพียง พบว่าเทศบาลจะนำตัวแทนของแต่ละกลุ่มชุมชนไปจัดอบรมและทัศนศึกษาดูงานในพื้นที่ที่มีการดำเนินงานเกี่ยวกับเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อนำความรู้ที่ได้รับจากการทัศนศึกษาในพื้นที่อื่นๆ มาปรับใช้ในชุมชนของตนเองอย่างเหมาะสม แต่แตกต่างจากการสัมภาษณ์ของตัวแทนประชาชน พบว่าไม่มีการแต่งตั้งตัวแทนเพื่อดำเนินงานเกี่ยวกับแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง แต่เทศบาลได้ให้ประชาชนในหมู่บ้านเข้าร่วมการประชุมที่มีการจัดขึ้นอยู่เป็นประจำเพื่อติดตามผลจากการอบรม และเข้าร่วมกิจกรรมโครงการที่เทศบาลจัดขึ้น และมีการทัศนศึกษาดูงานในพื้นที่ต่างๆ

### อภิปรายผลการวิจัย

จากผลการวิจัยพบว่า การขับเคลื่อนการดำเนินชีวิตตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง กรณีศึกษาเทศบาลในเขตพื้นที่อำเภอเวียงสระ จังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง กล่าวคือด้านการส่งเสริมความรู้ ความเข้าใจตามแนวเศรษฐกิจพอเพียง พบว่าโดยส่วนใหญ่ทุกเทศบาลจะมีการส่งเสริมการดำเนินชีวิตตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

เพราะต้องการให้ประชาชนในชุมชนมีความรู้เกี่ยวกับแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงตามแนวพระราชดำริ โดยมีการจัดทำเอกสารเกี่ยวกับแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและแจกจ่ายให้กับสมาชิกในชุมชน รวมทั้งมีการประชาสัมพันธ์ให้คนในชุมชนทราบและเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง โดยการเชิญวิทยากรที่มีความรู้ความชำนาญทั้งจากภายในและภายนอกมาให้ความรู้แก่คนภายในชุมชน เพื่อให้สมาชิกในชุมชนเข้าใจและมีความตระหนักถึงความสำคัญของแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง มีการกำหนดให้แนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นนโยบายชุมชน บางเทศบาลมีการจัดทำตัวชี้วัดเพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการประเมินหมู่บ้านเศรษฐกิจพอเพียง มีการรณรงค์ให้ความรู้อย่างต่อเนื่องโดยเน้นไปที่การส่งเสริมด้านอาชีพและสร้างรายได้และกระตุ้นให้เกิดการนำแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปใช้ในชุมชน ไม่ว่าจะเป็นการแจกจ่ายพันธุ์ข้าวหรือการติดตามการดำเนินงานในชุมชน

ด้านการส่งเสริมโครงการและกิจกรรมตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง พบว่าการดำเนินงานเกี่ยวกับแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้ง 3 กลุ่มสรุปว่ามีการจัดอบรมให้แก่สมาชิกในชุมชนเกี่ยวกับแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งและความมั่นคงให้กับชุมชนและสนองตามนโยบายของรัฐบาล มีการปลูกฝังให้เยาวชนรุ่นต่อไปตระหนักถึงความสำคัญของการดำเนินชีวิตตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง มีการประชุมเพื่อให้ประชาชนร่วมกันทำแผนชุมชนตามสภาพปัญหา พร้อมค้นหาสาเหตุของปัญหาและจัดทำโครงการ กิจกรรมเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละหมู่บ้าน มีการจัดทำแผนการดำเนินงานให้มีการส่งเสริมอาชีพแก่ประชาชนในชุมชน ส่งเสริมกิจกรรมให้กับประชาชนในหมู่บ้าน ซึ่งเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เช่น การจัดทำบัญชีครัวเรือน ปลูกผักสวนครัวกินได้ จัดตั้งกองทุนหมู่บ้านเพื่อส่งเสริมการออม จัดอบรมให้เกี่ยวกับการกรีดยางพารา เลี้ยงไก่ เลี้ยงปลา มีการอบรมไปแล้วประมาณ 3-4 ครั้งต่อเดือน รวมไปถึงการสาธิตวิธีการในการเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ จัดกิจกรรมส่งเสริมเพื่อให้เกิดการเรียนรู้ตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงโดยการจัดให้ไปดูงานเกี่ยวกับแนวคิดนี้ตามสถานที่ต่างๆ เพื่อนำมาปรับใช้ในการพัฒนาชุมชน ซึ่งบางเทศบาลได้มีการดำเนินงานที่ประสบความสำเร็จก่อนการขับเคลื่อนของเทศบาล ในส่วนของการส่งเสริมให้มีการจัดประกวดกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจพอเพียง พบว่าทางเทศบาลส่งเสริมการประกวดกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงค่อนข้างน้อย แต่ผลงานของประชาชนจะได้รับการคัดเลือกหรือส่งตัวแทนเข้าประกวดโดยอำเภอหรือจังหวัดเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องนี้โดยตรง

ด้านการส่งเสริมให้มีเครือข่ายประชาชน และการมีส่วนร่วมตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง พบว่าผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเกี่ยวกับแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ได้สรุปว่าในแต่ละปีได้มีการจัดโครงการโดยให้ตัวแทนของแต่ละชุมชนนำเสนอผลงานภายในชุมชนของตนเอง ไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการในการดำเนินงาน แต่จะให้ผู้ใหญ่บ้านเป็นคนขับเคลื่อน เช่น การประชาสัมพันธ์หรือการแนะนำความรู้แก่ประชาชนในหมู่บ้าน มีการประชุมทุกเดือนเพื่อติดตามตรวจสอบผลการปฏิบัติงานในด้านแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงอย่างสม่ำเสมอว่ามีการดำเนินงานตามตัวชี้วัดหรือไม่และร่วมกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นภายในชุมชนได้อย่างตรงประเด็น และในทุกๆ ปีเทศบาลจะนำตัวแทนของแต่ละชุมชนไปจัดอบรมและทัศนศึกษาดูงานในพื้นที่ที่มีการดำเนินงานเกี่ยวกับแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อนำความรู้ที่ได้รับจากการทัศนศึกษาในพื้นที่อื่น ๆ มาปรับใช้ในชุมชนของตัวเองอย่างเหมาะสม

### เอกสารอ้างอิง

สมเศียร จันทรหาล้า. (2544). *บทบาทของชุมชนในการจัดโครงการเศรษฐกิจพอเพียงขององค์การบริหารส่วนตำบลผายกวาง อำเภอเชียงคำ จังหวัดพะเยา*. เชียงใหม่: วิทยาลัยนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

สมพร เทพสิทธิ์ธา. (2549). *การดำเนินชีวิตแบบเศรษฐกิจพอเพียง ชุมชนและแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในบริบทของศาสนาและวัฒนธรรม*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสมพร เทพสิทธิ์ธาเพื่อศาสนาและพัฒนาสังคม.



ประวัติศาสตร์การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2475 - 2558: ปัญหาและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ  
ส่วนกลาง ข้าราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>1</sup>

History of Thailand Decentralization and Local government on 1932 - 2015: Problems and  
relationship between Central, Regional government servants and Local administrative organization

กิริพัฒน์ เขียนทองกุล

นักศึกษาระดับปริญญาโท สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

kiraphat.k@gmail.com

**บทคัดย่อ**

บทความนี้นำเสนอถึงประวัติศาสตร์การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทยตั้งแต่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อปี พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2558) ซึ่งแบ่งได้เป็น 5 ช่วงเวลา คือ (1) การทดลองท้องถิ่นไทยใหม่ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 - 2515 (2) ท้องถิ่นไทยในช่วงประชาธิปไตยแบ่งบาน พ.ศ. 2516 - 2534 (3) การปฏิรูปท้องถิ่นจากเสียงเรียกร้องของประชาชน พ.ศ. 2535 - 2539 (4) การก้าวกระโดดของท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2540 - 2549 และ (5) วิฤตการณ์การเมืองไทยกับท้องถิ่นที่หยุดนิ่ง พ.ศ. 2550 - 2558 ซึ่งเป็นการนำเสนอเหตุการณ์หลักๆ ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว และแสดงให้เห็นมิติพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นไทยที่มีทั้งช่วงเวลาที่เติบโตอย่างก้าวกระโดดและชะลอตัวตามกระแสการเปลี่ยนแปลงของการเมืองและสังคมที่ไม่หยุดนิ่ง ความขัดแย้งทางการเมืองซึ่งงัดข้อพิพาทให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ระหว่างรัฐส่วนกลาง ข้าราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีมาอย่างต่อเนื่องและยาวนาน จากการศึกษาี้ สามารถสรุปผลได้ว่าปัญหาที่เกิดขึ้นกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย คือ โครงสร้างการบริหารท้องถิ่นมีเพียงรูปแบบลักษณะเดียวทั่วประเทศ ไม่ยืดหยุ่นตามพื้นที่เท่าที่ควร ข้าราชการมีบทบาทในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนและไม่ยอมถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างที่เหมาะสม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดเล็กเกินไปจนไม่มีศักยภาพในการให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพแก่ประชาชน และการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังยึดติดในขั้นตอนและรูปแบบข้าราชการอยู่ จึงก่อให้เกิดความไม่คล่องตัวในการปฏิบัติงานและการบริหารเท่าที่ควร จากเหตุผลทั้งหมดดังกล่าวข้างต้น ส่งผลให้การปกครองท้องถิ่นไทยมีความอ่อนแอและไม่มีศักยภาพที่เพียงพอในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

<sup>1</sup> บทความนี้นำเสนอในการประชุมวิชาการนานาชาติรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ครั้งที่ 2 วันที่ 6 - 8 สิงหาคม พ.ศ. 2558 ณ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

บทความนี้ปรับปรุงมาจากส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ เรื่อง “สถานภาพการเรียนการสอนวิชาการปกครองท้องถิ่นในสถาบันอุดมศึกษาไทย” โดย กิริพัฒน์ เขียนทองกุล วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วีระศักดิ์ เครือเทพ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สำหรับการแนะนำเอกสารและบอกเล่าเพิ่มเติมเกี่ยวกับประวัติศาสตร์การปกครองท้องถิ่นไทยในช่วง พ.ศ. 2550 - 2557 และให้ความช่วยเหลือในการพิสูจน์อักษรบทคัดย่อภาคภาษาอังกฤษของบทความนี้

**คำสำคัญ:** ประวัติศาสตร์ การกระจายอำนาจ การปกครองท้องถิ่น ประเทศไทย

### **Abstract**

This article presents a history of Thailand decentralization and local government since the Siamese coup d'état of 1932 to the present. They are categories into five periods (1) Local government under bureaucratic politics 1932 - 1972, (2) Local government on expansion democracy 1973 - 1991, (3) A reform of local government from the voice of people 1992 - 1996, (4) The big move of local government 1997 - 2006 and (5) Thai political crisis and the freeze on local government 2007 - 2015. They are presenting major events which happens in during local government development dimension from the dynamic of politics and social change. In addition, this article shows about role conflict between central, regional government servants and local administrative organization. In conclusion, the problem about Thailand decentralization and local government structure are the local administrative organization has just formed the uniform structure all over the country that is not flexible to local contexts. Central and Regional government servants have a role in providing public services to the people and refusing to transfer mission to local administrative organization. Local governments are too small to have the capacity to provide effective public services to the people. Lastly, local governments must follow the stringent procedural control, thus causing no flexibility in the operation and administration. For these reason, Thai local governments are weak and lack sufficient capabilities to provide public services to the people effectively.

**Keyword:** History, Decentralization, Local Government, Thailand

## บทนำ

การปกครองท้องถิ่นของไทยในอดีตตั้งแต่มีการจัดตั้งหน่วยปกครองท้องถิ่นมานั้น ท้องถิ่นของไทยยังเป็นการปกครองท้องถิ่นที่ถูกมองว่ายังไม่มีความเข้มแข็งในสายตาของประชาชน มีเพียงแต่รับคำสั่งจากรัฐส่วนกลางเท่านั้น และทำหน้าที่บริการสาธารณะอย่างง่าย ๆ เพียงไม่กี่ประเภท เหตุเพราะภารกิจและอำนาจหน้าที่ส่วนใหญ่ในยุคนั้นถูกรวมศูนย์อำนาจไว้ที่หน่วยราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งกล่าวได้ว่าตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาการบริหารราชการไทยเป็นอยู่ในลักษณะการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization of power) อยู่ที่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมากกว่าที่จะมีการกระจายอำนาจมายังระดับท้องถิ่น ทั้งนี้ที่เป็นเช่นนั้นเพราะด้วยเหตุผลที่ว่ากรมในส่วนกลางมีลักษณะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายและยังเป็นผู้จัดทำงบประมาณแผ่นดิน (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2543, หน้า 15) ทำให้ส่วนท้องถิ่นไม่สามารถทำงานแทนประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้ประชาชนมองว่าส่วนกลางและส่วนภูมิภาคสามารถเป็นที่พึ่งพิงและช่วยเหลือประชาชนได้มากกว่า ประกอบกับกระแสการเกิดสำนึกความรักในถิ่นฐานบ้านเกิด ทำให้ประชาชนเกิดความสนใจในการเปลี่ยนแปลงในท้องถิ่นเพื่อให้การปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองต่อความต้องการพื้นฐานของประชาชนได้อย่างแท้จริง ซึ่งความต้องการเหล่านี้ได้ก่อให้เกิดความพยายามเสนอให้มีการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นและให้ผู้นำท้องถิ่นได้ใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อเข้าไปแย่งชิงผลประโยชน์จากส่วนกลางมากระจายสู่ท้องถิ่นมากขึ้น<sup>2</sup>

หากสังเกตถึงทิศทางการกระจายอำนาจในบริบทของประเทศไทย จะพบว่ารัฐไทยในลักษณะที่รวมศูนย์กลางนั้นจะมีการกระจายอำนาจค่อนข้างน้อยกว่าที่ควรจะเป็น แต่อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงของสังคมในกระแสโลกาภิวัตน์นั้นได้ส่งผลไปถึงให้แนวคิดและการรับรู้เรื่องการเมืองมีส่วนร่วมของประชาชน การเมืองของพลเมือง สิทธิมนุษยชน การจัดการสิ่งแวดล้อมแบบมีส่วนร่วม หรือการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี (Good governance) ได้กระจายตัวออกไปอย่างกว้างขวางในสังคมไทย ทำให้เกิดการกำหนดโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐ รวมทั้งเกิดข้อเรียกร้องการกระจายอำนาจต่างๆ ให้แก่ประชาชนหรือให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น เช่น การกระจายอำนาจทางสาธารณสุข การกระจายอำนาจทางการศึกษา การกระจายอำนาจทางการคลัง การกระจายอำนาจทางการบริหารทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น ซึ่งการเกิดประเด็นกระแสความสนใจดังกล่าวนี้ส่งผลถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและบทบาทของการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน ซึ่งพัฒนาการของการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทยจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2558) สามารถแบ่งได้เป็น 5 ช่วงเวลา<sup>3</sup> ดังนี้

<sup>2</sup> เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ได้นำเสนอความคิดเห็นเห็นว่าการพัฒนาท้องถิ่นและการปฏิรูปท้องถิ่นนั้น ควรจะปฏิรูปที่โครงสร้างราชการส่วนภูมิภาคและส่วนกลางเพื่อเปิดพื้นที่และสร้างโอกาสในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของท้องถิ่นให้มากขึ้น เนื่องจากการพัฒนาท้องถิ่นด้วยการอาศัยให้ประชาชนที่มีความรู้สึกว่าเป็นเจ้าของท้องถิ่นและมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นให้มากขึ้น จะเป็นส่วนสำคัญในการสร้างโรงเรียนประชาธิปไตยที่จะฝึกประชาชนให้เป็น “พลเมือง” ที่รู้จักสิทธิและหน้าที่ทางการเมือง มีวิจาร์ณญาณในทางการเมืองที่เป็นอิสระจากภวาระหรือหนีทางสังคมได้ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2543). *เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น: ปัญหาการเมืองการปกครองที่ระดับชาติ อันสืบเนื่องจากการปกครองท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอ*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาและพัฒนาการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 4 - 5.

<sup>3</sup> สรุปลักษณะและจัดลำดับช่วงเวลาของประวัติศาสตร์การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทยจากรายชื่อหนังสือดังต่อไปนี้

ชยาวุธ จันทร, ยาวาลักษณ์ กุลพานิช และ ชุติพร เดชชา. (2543). *วิวัฒนาการการปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: น้ากั้งการพิมพ์.

ธนศวรร์ เจริญเมือง. (2542). *100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. กรุงเทพฯ: คบไฟ.

สุวิสติ โภชนพันธ์. (2547). *สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย: หมวด 3 เล่มที่ 1 ประวัติการปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า

## 1. การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 - 2515: การทดลองท้องถิ่นไทยใหม่ภายใต้รัฐธรรมนูญ

การกระจายอำนาจอย่างเป็นทางการเป็นรูปแบบชัดเจนครั้งแรกหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 ซึ่งได้ก่อให้เกิดการปรับตัวในการกระจายอำนาจส่วนกลาง โดยจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ เพิ่มขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2475 - 2492 รัฐบาลได้พยายามผลักดันให้เกิดการจัดตั้ง “เทศบาล” ขึ้นในประเทศไทย<sup>4</sup> และพยายามให้เกิดการกระจายความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองในระบอบใหม่ให้แก่ประชาชนผ่านกลไกสภาเทศบาลที่มีลักษณะเหมือนกับรัฐสภาระดับชาติผ่านการตั้งเทศบาลเป็นจำนวนมากในช่วงเวลานั้น แต่อย่างไรก็ตาม ความพยายามของรัฐบาลในช่วงดังกล่าวไม่สามารถประสบผลสำเร็จมากนัก เพราะรัฐบาลไม่สามารถจัดตั้งเทศบาลในทั่วประเทศไทยได้อย่างที่ตั้งเป้าหมายเอาไว้ และเทศบาลต่างๆ ที่จัดตั้งขึ้นนั้นพบปัญหาในการดำเนินการหลายเรื่อง เช่น งบประมาณไม่เพียงพอ ความอ่อนแอของฝ่ายบริหารเมื่อเทียบกับตุลาการฝ่ายสภาเทศบาล ส่งผลให้การบริหารงานของเทศบาลชะงักไปพอสมควรและได้พยายามจัดตั้งสภาจังหวัดเพื่อให้คำปรึกษาในการบริหารจัดการแก่เทศบาลอีกทางหนึ่ง<sup>5</sup>

ในช่วงปี พ.ศ. 2495 - 2501 เป็นช่วงที่รัฐบาลพยายามที่จะจัดโครงสร้างและความสัมพันธ์ของส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นจากเพียงรูปแบบเดิมที่มีแต่เพียงเทศบาลมาเป็นรูปแบบอื่นๆ ที่หลากหลายกว่า โดยมีจุดมุ่งหวังที่จะลดปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณในช่วงภาวะสงคราม เทศบาลยังต้องพึ่งพางบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาลส่วนกลางเป็นจำนวนมาก ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารเทศบาลกับสภาเทศบาล และการพยายามนำรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของต่างประเทศมาประยุกต์ใช้ จึงทำให้เกิดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในลักษณะอาศัยบุคลากรของรัฐหรือข้าราชการเข้ามามีบทบาทช่วยบริหารงานของท้องถิ่นในลักษณะทำหน้าที่ทั้งภารกิจในราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่นไปด้วยกัน จึงได้กลับมาใช้การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบ “สุขาภิบาล” อีกครั้ง เพราะประหยัดค่าใช้จ่ายกว่าการจัดตั้งเทศบาล เนื่องจากใช้รูปแบบ

อลงกรณ์ อรรถแสง. (2548). พัฒนาการการจัดโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย: พัฒนาการของการคำนึงถึงความแตกต่างหลากหลายของท้องถิ่น ใน ธเนศ วงศ์ยานนาวา (บรรณาธิการ), *รัฐศาสตร์สาร ปีที่ 29 เล่ม 1* (หน้า 91 - 211). กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

<sup>4</sup> การจัดตั้งเทศบาลเกิดมาจากพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 โดยมีความคิดในการจัดระเบียบบริหารราชการเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น กำหนดฐานะกระทรวงและจังหวัดให้เป็นนิติบุคคล โอนอำนาจหน้าที่การบริหารส่วนภูมิภาคให้กับคณะกรรมการจังหวัดแทนผู้ว่าราชการจังหวัด (ต่อมาอำนาจดังกล่าวก็โอนคืนให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดเช่นเดิม) และกำหนดให้เทศบาลเป็นราชการส่วนท้องถิ่น และประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 โดยยึดตามหลักการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นแบบตะวันตก โดยกำหนดให้มีเทศบาล 3 ระดับ คือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล เทศบาลได้แบ่งโครงสร้างการบริหารงานออกเป็น 2 องค์กร คือ สภาเทศบาลที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และคณะเทศมนตรีทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร โดยสมาชิกสภาเทศบาลนั้นมาจากการเลือกตั้ง เทศบาลมีลักษณะเป็นนิติบุคคล มีงบประมาณและบุคลากรเป็นของตนเอง ซึ่งหน้าที่ของเทศบาลกว้างขวางมาก เช่น รักษาความสะอาด รักษาความสงบเรียบร้อย จัดสร้างและบำรุงทางน้ำ ป้องกันและระงับโรคติดต่อ ฯลฯ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ ชยาวุธ จันทร์, เยาวลักษณ์ กุลพานิช และ ชลิตพร เดชชา. (2543). *อ้างแล้ว*. หน้า 24 - 27.

<sup>5</sup> พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 เป็นกฎหมายที่พยายามจะเพิ่มความเข้มแข็งให้กับฝ่ายบริหารเทศบาลด้วยการปรับปรุงความสัมพันธ์ทางอำนาจใหม่ โดยลดอำนาจการควบคุมของฝ่ายบริหารสภาด้วยการตัดอำนาจการลงมติไม่ไว้วางใจนายกเทศมนตรีออกไป และให้นายกเทศมนตรีดำรงตำแหน่งเป็นประธานสภาด้วย และสภาจังหวัดจัดตั้งโดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 เพื่อเป็นแยกกฎหมายเกี่ยวกับสภาจังหวัดไว้ต่างหากจากเทศบาลโดยเฉพาะ มีวัตถุประสงค์ตั้งสภาจังหวัดขึ้นเพื่อให้คำปรึกษาและเสริมสร้างความเข้าใจในการปกครองท้องถิ่นแก่ประชาชนเท่านั้น รวมถึงถึงการตรวจรายงานงบประมาณงบประมาณต่างๆ ในภายหลังได้ให้สภาจังหวัดนั้นทำหน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย

คณะกรรมการในการบริหาร ไม่ต้องมีสภาท้องถิ่น รวมทั้งมีข้าราชการเป็นคณะกรรมการและปฏิบัติงานด้วย จึงประหยัดงบประมาณค่าตอบแทนไปได้มาก<sup>6</sup> ต่อมาได้มีการปรับให้สุขาภิบาลนั้นต้องดำเนินการทางการคลังที่เพียงพอในการบริหารจัดการด้วยตนเองได้ โดยกำหนดให้ต้องมีรายได้จริงไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณนั้นไม่น้อยกว่า 5 ล้านบาทขึ้นไป ซึ่งเป็น การแสดงให้เห็นถึงว่ารูปแบบสุขาภิบาลนี้ต้องการที่เตรียมความพร้อมในการยกฐานะให้เป็นเทศบาลที่บริหารจัดการได้ด้วย ตนเองในโอกาสต่อไป (ชยาวุธ จันทร, เยาวลักษณ์ กุลพานิช และ ชุติพร เดชขำ, 2543, หน้า 28 - 29)

ช่วงปี พ.ศ. 2501 - 2516 เป็นช่วงทิศทางการปกครองท้องถิ่นอยู่ภายใต้การปกครองของรัฐบาลทหาร ซึ่งส่งผลให้ข้าราชการทหารเข้ามามีบทบาทอย่างสูงในการบริหารราชการโดยรวม ส่งผลกระทบให้มีการออกคำสั่งคณะปฏิวัติที่ส่งผลให้มีการระงับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นชั่วคราว โดยรัฐบาลใช้วิธีการกำหนดให้แต่งตั้งผู้มีคุณสมบัติตามกฎหมายกำหนดให้เข้ามาดำรงตำแหน่งแทนการเลือกตั้ง โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอชื่อบุคคลที่เหมาะสมให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแต่งตั้ง และผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งหรือถอดถอนเทศมนตรีออกจากตำแหน่งได้ ส่งผลให้การปกครองท้องถิ่นตกอยู่ภายใต้บทบาทของข้าราชการเป็นส่วนใหญ่ ในส่วนการปรับโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นนั้นมีรูปแบบตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาปรับปรุงรูปแบบการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นใหม่ โดยให้ปรับเปลี่ยนโครงสร้างของสภาตำบลจากเดิมที่โครงสร้างแบ่งออกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร มาเป็นรูปแบบคณะกรรมการโดยไม่แบ่งฝ่าย ภายหลังจาก พ.ศ. 2509 รูปแบบการปกครองในระดับตำบลประกอบไปด้วย องค์การบริหารส่วนตำบล<sup>7</sup> สภาตำบล และ คณะกรรมการสภาตำบล จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2515 ได้มีการยกเลิกองค์การบริหารส่วนตำบลและสภาตำบล ให้เหลือเพียง คณะกรรมการตำบล ซึ่งไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและไม่เป็นราชการส่วนท้องถิ่น<sup>8</sup> ส่งผลให้รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในช่วงเวลานั้นมีเพียง 3 รูปแบบ คือ เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้ง กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเพิ่มขึ้นอีกรูปแบบหนึ่ง<sup>9</sup> (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2552, หน้า 29)

<sup>6</sup> พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 เป็นการจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นให้หลากหลายยิ่งขึ้นด้วยการนำรูปแบบการปกครองสุขาภิบาลกลับมาใช้อีกครั้ง ซึ่งมีลักษณะเป็นคณะกรรมการ โดยกำหนดให้มีอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารในเวลาเดียวกัน ซึ่งสุขาภิบาลเป็นรูปแบบการปกครองที่อาศัยข้าราชการประจำเป็นหลัก ส่วนใหญ่สุขาภิบาลจะตั้งขึ้นในชุมชนหนาแน่น แต่ยังไม่ถึงเกณฑ์ที่จะตั้งเป็นเทศบาล

<sup>7</sup> พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2499 เป็นการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ยกระดับมาจาก “สภาตำบล” ทั้งหมด โดยองค์การบริหารส่วนตำบลมีสถานะเป็นนิติบุคคล มีรายได้เป็นของตนเอง โครงสร้างแบ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารคล้ายคลึงกับเทศบาล ในฝ่ายสภามีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และสมาชิกจากการเลือกตั้งจากหมู่บ้านละ 1 คน คณะกรรมการตำบลทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารที่มาจาก การแต่งตั้งของนายอำเภอ การดำเนินการทางงบประมาณจะมอบอำนาจให้สภาตำบลเป็นผู้อนุมัติ การดำเนินการต่างๆ สามารถดำเนินการได้อย่างอิสระตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ แสดงให้เห็นถึงรากฐานที่สำคัญในการดำเนินแนวทางการบริหารจัดการท้องถิ่นในยุคปัจจุบันที่ต้องให้อิสระกับท้องถิ่นในการบริหารจัดการทางการคลังด้วยตนเอง แต่อย่างไรก็ตามฝ่ายบริหารก็ยังคงมาจากการแต่งตั้งโดยข้าราชการประจำ (นายอำเภอ) อยู่ จึงปฏิเสธไม่ได้ว่าข้าราชการประจำนั้นมีบทบาทในการกำหนดทิศทางการบริหารท้องถิ่นพอสมควร

<sup>8</sup> ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 กำหนดให้ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2511 กำหนดให้ตำบลจัดระเบียบบริหารโดยมีสภาตำบล ประกอบด้วย คณะกรรมการสภาตำบล มีกำนันเป็นประธาน มีผู้เฒ่าในตำบลและแพทย์ประจำตำบลเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเลือกตั้งโดยประชาชนในหมู่บ้าน หมู่บ้านละ 1 คน ซึ่งการยกเลิกองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ทำให้ระบบการจัดรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กหยุดชะงัก และลดบทบาทให้การปกครองท้องถิ่นกลับไปอยู่ภายใต้การกำหนดของข้าราชการประจำมากกว่าเดิม

<sup>9</sup> ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 กำหนดให้มีการจัดรูปแบบการปกครองในจังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรีใหม่ โดยรวมจังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรี องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรี เทศบาลนครหลวง และสุขาภิบาลต่างๆ ที่อยู่ในเขตจังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรีเข้า

## 2. การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2516 - 2534: ท้องถิ่นไทยในช่วงประชาธิปไตยเปงบาน

หลังจากวิกฤตการณ์ทางการเมืองในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2516 ปรากฏว่าได้มีความพยายามปรับปรุงโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นไทยอีกครั้งให้มีความสอดคล้องกับหลักการปกครองแบบประชาธิปไตย นโยบายและแนวคิดที่เกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมายปกครองท้องถิ่นได้รับความสำคัญมากยิ่งขึ้น เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2517 (ฉบับที่ 7) พระราชบัญญัติยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดอีกครั้งภายใน 30 วัน พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 ที่ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งของประชาชน นโยบายการปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นของกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2518 เสนอให้มีการเลือกตั้งในการปกครองท้องถิ่นทุกระดับ ให้ข้าราชการยกเลิกการดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพิ่มรายได้และความเป็นอิสระให้แก่ท้องถิ่น แม้แต่สุขาภิบาลก็จะจัดให้คณะกรรมการนั้นมาจากการเลือกตั้งเช่นเดียวกัน หรือการเสนอให้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 โดยยุบสุขาภิบาลนาเกลือและยกระดับขึ้นเป็นเมืองพัทยา โดยมีรูปแบบการจัดการเทศบาลแบบผู้จัดการเมือง (City manager) มาใช้เป็นครั้งแรกในประเทศไทย<sup>10</sup>

ภายหลังการรัฐประหารวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 ได้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ขึ้น เพื่อปรับปรุงการใช้อำนาจของข้าราชการ ป้องกันการดำเนินการที่ซ้ำซ้อน แบ่งส่วนราชการให้ชัดเจนในส่วนที่ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็ได้แบ่งเป็นองค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และพยายามที่จะเปิดช่องทางในการรองรับการจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่นๆ เพิ่มเติมขึ้น แสดงให้เห็นว่าการปกครองท้องถิ่นไทยเริ่มได้รับความสนใจมากยิ่งขึ้นจากในอดีตเป็นอย่างมาก (ชยาวุธ จันทร, เยาวลักษณ์ กุลพานิช และ ชูลิพร เดชขำ, 2543, หน้า 41) จากการที่เป็นลักษณะการรวมศูนย์อำนาจภายในกลไกของรัฐได้มีการแบ่งอำนาจมาเป็นลำดับ แต่ยังไม่ใช่การกระจายอำนาจ เป็นเพียงการปรับปรุงระบบการบังคับบัญชาตามสายงานให้ยาวขึ้น ทำให้โครงสร้างราชการยิ่งใหญ่อดยิ่งขึ้น โดยไม่ได้ตั้งใจจะถ่ายโอนอำนาจต่างๆ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทำหน้าที่อย่างแท้จริงตามวัตถุประสงค์ของท้องถิ่นอย่างแท้จริง แต่ในท่ามกลางกระแสการเติบโตของโลกที่เปลี่ยนไป ทำให้ท้องถิ่นในลักษณะนี้ไม่สามารถตามได้อย่างทันทั่วถึง จึงส่งผลก่อให้เกิดการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทยจนมีลักษณะเป็นแบบปัจจุบันในช่วงปี พ.ศ. 2535

---

เป็นองค์กรเดียวกันเรียกว่า “กรุงเทพมหานคร” มีผู้บริหารคือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งมาจากการแต่งตั้งของคณะรัฐมนตรี มีสภากรุงเทพมหานคร ประกอบด้วยสมาชิกจากการเลือกตั้งเขตละ 1 คน และสมาชิกจากการแต่งตั้งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจำนวนเท่ากัน กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นนิติบุคคล และในปี พ.ศ. 2518 ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครขึ้น และเปลี่ยนให้ผู้ว่ากรุงเทพมหานครและสภากรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทั้งหมด

<sup>10</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 มีลักษณะเป็นนิติบุคคลและเป็นหน่วยปกครองที่รัฐบาลมุ่งหวังว่าจะนำระบบเทศบาลผู้จัดการมาลองใช้ตามแบบสหรัฐอเมริกา โดยประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งสภาท้องถิ่น แล้วท้องถิ่นเป็นผู้ว่าจ้างบุคคลที่มีความรู้ความสามารถมาทำหน้าที่ผู้จัดการเมือง โดยคาดหวังว่าจะให้เป็นการจัดหานักบริหารที่เป็นมืออาชีพเข้ามาเป็นผู้บริหารจัดการเมืองแทน โดยโครงสร้างประกอบด้วยสภาเมืองที่มาจากเลือกตั้งและแต่งตั้งอย่างละเท่าๆ กัน มีวาระ 4 ปี สภาเมืองพัทยาจะเลือกตั้งนายกเมืองพัทยาจากบรรดาสมาชิก เพื่อทำหน้าที่ประธานสภา รวมทั้งทำหน้าที่ผู้นำในงานพิธีต่างๆ แต่ไม่มีฐานะเป็นผู้บริหารท้องถิ่น กับปลัดเมืองพัทยาทำหน้าที่รับผิดชอบกิจการทั้งหมดของเมืองพัทยา โดยสภาเมืองพัทยาเป็นผู้ว่าจ้าง โดยมีวาระไม่เกิน 4 ปี

### 3. การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2535 - 2539: การปฏิรูปท้องถิ่นจากเสียงเรียกร้องของประชาชน

การปกครองท้องถิ่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับปัจจุบัน คือช่วง พ.ศ. 2535 ได้มีการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นตามกระแสเรียกร้องของประชาชนอย่างกว้างขวางหลังจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ผ่านแนวความคิดต่างๆ ดังนี้ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2552, หน้า 31 - 41)

3.1 แนวความคิดเรื่องการเป็นผู้ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเริ่มมีความสำคัญมากยิ่งขึ้น จากปัญหาทางการเมืองในช่วงเวลาดังกล่าวนั้น รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 ได้มีการแก้ไขประเด็นที่ให้ความสำคัญกับความเป็นตัวแทนประชาชนมากยิ่งขึ้น เช่น นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน ในขณะที่อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งได้ถูกจำกัดลงไป และหลังจากนั้นกระแสที่พรรคการเมืองหลายพรรคได้ชูประเด็นข้อเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดแทนการแต่งตั้ง การตั้งคำถามเกี่ยวกับการเป็นตัวแทนของคนในท้องถิ่นที่สามารถเข้าใจปัญหาในแต่ละพื้นที่และความต้องการที่พัฒนาแตกต่างกันกลายเป็นประเด็นที่ชวนถกเถียงเป็นอย่างมากในวงกว้าง

3.2 การถดถอยทางอำนาจทางการเมืองของฝ่ายทหารเป็นสัญญาณแห่งการลดของอำนาจฝ่ายราชการทั่วไปทั้งระบบ ซึ่งหลังจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬนั้นได้ส่งผลให้บทบาทของทหารลดลงและส่งผลกระทบต่อไปยังข้าราชการประจำก็มีบทบาทลดลงไปด้วย<sup>11</sup> ในขณะที่แนวความคิดผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนเริ่มมีมากขึ้นเรื่อยๆ จึงทำให้ข้าราชการต้องยอมรับความมีตัวตนของนักการเมืองมากยิ่งขึ้น ลักษณะดังกล่าวก่อให้เกิดการกล่าวถึงพลังนอกระบบราชการ (Extra-bureaucratic forces) มีโอกาสเข้ามาตรวจสอบข้าราชการมากขึ้น

3.3 นักการเมืองและพรรคการเมืองมีการแข่งขันในเชิงนโยบายที่ใช้ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งมากยิ่งขึ้น ประชาชนเริ่มมีความตื่นตัวต่อนโยบายกระจายอำนาจเพิ่มมากขึ้นจากนโยบายการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นหลายรูปแบบ โดยพรรคการเมืองขนาดใหญ่บางพรรค เช่น พรรคประชาธิปัตย์ และพรรคพลังธรรมก็ได้ให้สัญญาว่าจะจัดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดขึ้นหากได้รับเลือกเข้าเป็นไปรัฐบาล อีกทั้งส่วนหนึ่งได้ให้ความสนใจว่าพรรคการเมืองจะสามารถดำเนินการตามนโยบายหาเสียงที่ได้ให้ไว้หรือไม่

3.4 ข้อเรียกร้องในประเด็นการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้อเรียกร้องที่ทำลายต่อสัญลักษณ์ของการรวมศูนย์อำนาจ นอกจากพรรคการเมืองที่จะชูประเด็นนโยบายเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ยังมีการเสนอความคิดเห็นดังกล่าวจากทั้งนักวิชาการและนักการเมืองด้วย เนื่องจากมองว่าผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งข้อเรียกร้องดังกล่าวนี้ส่งผลให้มีการตอบโต้จากข้าราชการระดับสูงเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทย

3.5 การเมืองในกระบวนการร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เพื่อลดความขัดแย้งทางการเมืองอันซับซ้อน จึงได้มีการสรุปให้พยายามปรับปรุงระบบการปกครองท้องถิ่นให้มีความเป็นอิสระและมาจาก

<sup>11</sup> ประเด็นดังกล่าวนี้ได้อธิบายว่าเนื่องจากการถอนตัวของทหารในเวทีการเมืองนั้น ทหารถือได้ว่าเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญเป็นอย่างมากในการรักษาคุณภาพทางอำนาจการเมืองระหว่างนักการเมืองและข้าราชการพลเรือน เพราะนักการเมืองก็มีความเกรงใจและให้เกียรติแก่ข้าราชการประจำระดับสูง เพราะเชื่อในความรู้ความสามารถของข้าราชการ แต่หลังจากการถอนตัวของทหารนั้น ทำให้นักการเมืองเริ่มมีบทบาทมากขึ้น และข้าราชการเริ่มต้องยอมปฏิบัติตามคำสั่งของนักการเมืองมากยิ่งขึ้น ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2552). *รายงานผลการศึกษาคำวาทนาของการกระจายอำนาจในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 33.

การเลือกตั้งของประชาชนมากยิ่งขึ้น จึงได้มีการเสนอให้ตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตำบลรูปแบบใหม่ขึ้น คือ “องค์การบริหารส่วนตำบล” โดยมีความพยายามที่จะให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เล็กที่สุด ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจเพียงจุดที่เล็กที่สุดเท่านั้น และการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลนั้นมาผลักดันขึ้นใหม่อีกครั้ง เป็นการแสดงถึงว่ากระทรวงมหาดไทยได้ตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาลว่าจะกระจายอำนาจ แต่ไม่เห็นด้วยกับแนวทางการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด และกระทรวงมหาดไทยนั้นเลือกที่จะผลักดันให้เกิดการกระจายอำนาจในระดับตำบล เพราะสามารถใช้คนของกระทรวงมหาดไทย เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เข้าไปเป็นผู้บริหารโดยตำแหน่ง เพื่อเป็นการลดผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย อีกทั้งยังเป็นการที่จะแสดงให้เห็นถึงความสำคัญและบทบาทของการมีราชการส่วนภูมิภาคในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นใหม่ แต่อย่างไรก็ตาม การประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537<sup>12</sup> ได้ส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้กลายเป็นหน่วยปกครองท้องถิ่นขั้นพื้นฐานของประเทศไทยที่สำคัญและมีจำนวนมากที่สุดถึงเกือบ 7,000 หน่วยทั่วประเทศไทย (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2545, หน้า 10 - 12)

#### 4. การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2540 - 2549: การก้าวกระโดดของท้องถิ่นไทย

หลังจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล กระบวนการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นก็ได้ดำเนินมาจนถึงการยกย่องรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งได้ส่งผลในการปฏิรูปโครงสร้างและการจัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใหม่ในประเทศไทย โดยเพิ่มหมวด 9 ตั้งแต่มาตรา 282 - 290 เป็นส่วนว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นทั้งหมด ซึ่งบทบัญญัติเหล่านี้ได้ส่งผลให้เกิดการออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าวหลายฉบับ (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2545, หน้า 12) เนื่องจากการเจริญเติบโตของการปกครองท้องถิ่นภายในประเทศไทยได้มีการก่อรูปและดำเนินต่อเรื่อยๆ อย่างไม่หยุดยั้ง และมีแนวโน้มการพัฒนาที่ชัดเจนยิ่งขึ้น ในช่วงปี พ.ศ. 2545 กระทรวงมหาดไทยจึงได้มีการก่อตั้ง “กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น” เนื่องมาจากภารกิจหน้าที่ด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เดิมอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (สน.บ.ท.) สังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ต่อมาภารกิจในเรื่องดังกล่าวได้เพิ่มพูนมากขึ้นเป็นลำดับ สืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ สอดคล้องตามเจตนารมณ์และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นองค์กรที่คอยควบคุมดูแลและให้การสนับสนุนในกิจกรรมด้านการปกครองท้องถิ่นให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศไทย ซึ่งกฎหมายท้องถิ่นที่สำคัญในช่วงเวลาดังกล่าวมีจำนวน 3 ฉบับ ดังต่อไปนี้

<sup>12</sup> การเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 นั้นได้มีการจัดแบ่งตำบลเป็นสองประเภท คือ ประเภทแรกให้สภาตำบลที่มีอยู่ในทุกตำบลประกอบด้วยสมาชิกคือกำนันและผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 1 คน ประเภทที่สองคือ สภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ให้ตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีการแบ่งโครงสร้างการบริหารเป็นสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร โดยที่ตำบลทั้งสองประเภทนั้นมีสถานะเป็นนิติบุคคล คุรยละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. (2545). *การปกครองท้องถิ่นกับการมีส่วนร่วมของประชาชน*. กรุงเทพฯ: คปฟ. หน้า 12 - 13.



4.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นกฎหมายที่สำคัญต่อการปกครองท้องถิ่นเป็นอย่างมาก เพราะการบัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นลงไปภายในรัฐธรรมนูญไว้ในหมวด 9 ตั้งแต่มาตรา 282 - 290 รวม 11 มาตรา<sup>13</sup> นับเป็นการยกฐานะและการให้ความสำคัญต่อระบบการปกครองท้องถิ่นให้เป็นกติกาสัญญาในการจัดระเบียบการปกครองของรัฐ ซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นในแต่ละรัฐนั้น ย่อมมีความแตกต่างกันไปตามพื้นฐานทางประวัติศาสตร์ ระบบการเมือง ระบบเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ซึ่ง สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2544, หน้า 83) ได้กล่าวถึงการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นว่า “การเมืองของรัฐ การเมืองของประเทศจะดีขึ้นหรือแย่ลงจะมีความสัมพันธ์กับการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด ทั้งนี้เพราะการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นเป็นพื้นฐานที่สำคัญของการเมืองระดับประเทศ” โดยการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 คือสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงการแก้ไขปัญหาการกระจายอำนาจของไทยที่มีปัญหาเรื่องความไม่ใส่ใจในการกระจายอำนาจของรัฐบาลส่วนกลางและเป็นการจัดโครงสร้างวางบทบาทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและภารกิจที่ชัดเจนขึ้น ซึ่งเมื่อก่อนมีลักษณะทับซ้อนกับส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้ความสำคัญกับหลักการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นใน 5 ประเด็นหลัก คือ 1) รัฐต้องให้การรับรองสิทธิในการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่น 2) รัฐต้องดำเนินการถ่ายโอนภารกิจอันเป็นหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานในชุมชนท้องถิ่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3) รัฐต้องดำเนินการถ่ายโอนทรัพยากรด้านการเงินการคลังและบุคลากรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีอิสระในการบริหารงานของตนเอง 4) รัฐจะต้องกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานของตนเอง 5) รัฐจะต้องจัดให้มีองค์กรเพื่อขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ (คณะกรรมการและสำนักเลขานุการ) และมีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจขึ้น โดยเฉพาะ (วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ, 2557, หน้า 40 - 41)

4.2 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นผลของความมุ่งหวังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ซึ่งสิ่งสำคัญของการปกครองท้องถิ่น คือการที่ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้มีอิสระในการบริหารและปกครองตนเอง ดังนั้น การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นภารกิจที่สำคัญ ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่เกิดมาจากมาตรา 284 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยมีสาระสำคัญในการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง รวมทั้งกำหนดให้มีการจัดสรรรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการกำหนดให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและจัดทำแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจที่สำคัญที่สุดและผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาและประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542 (วุฒิสารต้นไชย และ อีรพรหม ใจมั่น, 2547, หน้า 5)

หลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 มาในระยะเวลาหนึ่งแล้ว ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่

<sup>13</sup> รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้ระบุเรื่องการปกครองท้องถิ่นโดยสามารถแบ่งออกเป็น 7 เรื่องด้วยกัน คือ (1) ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) การได้มาซึ่งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น (3) อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (4) การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (5) การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (6) การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น และ (7) ระบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ซึ่งมีผู้สรุปประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวไว้เป็นจำนวนมาก

2) พ.ศ. 2549 ซึ่งได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2549 โดยสาระหลักยังคงเดิมตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ พ.ศ. 2542 แต่ได้มีการปรับปรุงแก้ไขในเรื่องของการกำหนดการจัดสรรภาษีอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 นั้น ได้มีการประกาศใช้กฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น เช่น พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หรือระเบียบและประกาศอื่นๆ ที่สำคัญตามมาเป็นจำนวนมาก

4.3 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 เป็นแผนการที่เกิดจากผลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่มีเจตนารมณ์มุ่งหวังให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับประเทศ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งมีสาระสำคัญในการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดการบริการสาธารณะระหว่างรัฐส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพยายามถ่ายโอนอำนาจภารกิจหน้าที่ต่างๆ ที่รัฐส่วนกลางดำเนินการอยู่ในปัจจุบันไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบ รวมไปถึงการกำหนดการจัดสรรรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่จัดทำแผนและกระบวนการดังกล่าว โดยแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ซึ่งถือได้ว่าเป็นแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับแรกได้ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 17 มกราคม พ.ศ. 2544 จึงนับได้ว่าเป็นแนวทางและกลายเป็นแนวนโยบายแห่งรัฐในการเริ่มต้นพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจัง และบังคับให้มีการพิจารณาทบทวนและจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปี จึงได้มีการประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การบังคับใช้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) โดยแนวทางหลักของแผนการกระจายอำนาจฯ พ.ศ. 2543 ก็ยังคงอยู่ แต่ได้มีการเพิ่มเติมเรื่องการจัดสรรรายได้และการจัดเก็บภาษีและอากรโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น พึ่งพาตนเองได้ และมีศักยภาพเพียงพอในการดำเนินการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนด้วยตนเอง

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ได้มีการกำหนดวิสัยทัศน์ไว้เป็น 3 ช่วง คือ ในช่วง 4 ปีแรก (พ.ศ. 2544 - 2547) ซึ่งกำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจที่ซับซ้อน และปรับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารราชการของส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยที่ภารกิจบริการสาธารณะส่วนหนึ่งจะโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการก่อน โดยที่ให้รัฐส่วนกลางและส่วนภูมิภาคทำหน้าที่สนับสนุนและส่งเสริมการดำเนินงานของท้องถิ่น ตลอดจนกำกับดูแลการให้บริการสาธารณะเหล่านั้นให้ได้มาตรฐาน หลังจากระยะเวลา 4 ปีแล้ว จะเข้าสู่ช่วงที่สอง (พ.ศ. 2548 - 2553) ซึ่งเป็นช่วงที่การกระจายอำนาจและและการให้บริการสาธารณะต่างๆ แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแล้วเสร็จ และส่งเสริมให้มีการผลักดันให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารมากขึ้น หลังจาก พ.ศ. 2554 เป็นต้นไป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นองค์กรหลักในการจัดการบริการสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่น ส่วนหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นจะมีบทบาทในการเป็นผู้ให้การสนับสนุนในการดำเนินงานอย่างแท้จริง และการปกครองท้องถิ่นจะเป็นการปกครองของประชาชนในท้องถิ่นเอง (วุฒิสภา ต้นไชย, 2547, หน้า 22 - 23) ซึ่งในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ก็ยังคงแนวทางเช่นเดิม

จากกฎหมายสำคัญข้างต้นทั้ง 3 ฉบับนี้ ได้แสดงให้เห็นถึงพัฒนาการที่ก้าวกระโดดของปกครองท้องถิ่นไทยเป็นอย่างมาก นับได้ว่าเป็นกรอบกติกาใหม่ขององค์การทางการเมืองที่ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีความเป็นอิสระจากอำนาจและการควบคุมของรัฐส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมากขึ้น และแสดงให้เห็นว่าการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนมีบทบาทมากขึ้นในเวทีการเมืองระดับชาติ ยิ่งการมีกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นจำนวนมากก็ยิ่งทำให้ภาคส่วนต่างๆ ในสังคมมีความตื่นตัวทางการเมืองเป็นจำนวนมาก แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อผ่านไปถึงช่วงระยะเวลาหนึ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็แสดงให้เห็นถึงความอ่อนแอและไม่มีอิสระในการบริหารจัดการมากเท่าที่ควร อันเนื่องมาจากงบประมาณยังมีค่อนข้างจำกัดซึ่งสวนทางกับจำนวนภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนอำนาจมา จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กเป็นจำนวนมากไม่สามารถดำเนินจัดการให้บริการสาธารณะขั้นพื้นฐานแก่ประชาชนได้เพียงพอ หรืออาจจะทำได้แค่เพียงภารกิจเล็กๆ และไม่มีศักยภาพเท่าใดนัก ส่งผลให้ประชาชนยังขาดความเชื่อมั่นต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก จึงมีข้อเรียกร้องให้ระงับการถ่ายโอนภารกิจบางอย่าง เช่น ยกเลิกการถ่ายโอนภารกิจด้านสาธารณสุข ลดบทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ชะลอการถ่ายโอนบุคลากรสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีแนวคิดเรื่องจังหวัดซีอีโอ (CEO) ซึ่งก่อให้เกิดการรวมศูนย์อำนาจแบบใหม่อีกครั้ง<sup>14</sup> และการเปลี่ยนแปลงสำคัญคือการกำหนดให้มีการปรับลดสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลเป็น “ไม่น้อยกว่าร้อยละ 25” ซึ่งน้อยกว่าเกณฑ์เดิมที่ตั้งไว้คือร้อยละ 35<sup>15</sup> ออกไปอย่างไม่มีกำหนด ซึ่งส่งผลให้การกระจายอำนาจในช่วงปี พ.ศ. 2545 - 2549 ไม่ก้าวหน้าตามแผนการกระจายอำนาจที่กำหนดไว้

## 5. การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2550 - 2558: วิฤตการณ์การเมืองไทยกับท้องถิ่นที่หยุดนิ่ง

หลังจากเกิดการรัฐประหารในวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ส่งผลให้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เป็นอันสิ้นสุดลงท่ามกลางความขัดแย้งทางการเมืองในวงกว้าง การเมืองไทยขาดเสถียรภาพและรัฐบาลมีการเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้ง จึงทำให้การกระจายอำนาจก็ต้องถูกละทิ้งไปด้วย เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ก็ได้มีการเพิ่มบทบัญญัติที่เกี่ยวกับท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น โดยพยายามที่จะกำหนดให้เพิ่มหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการให้บริการสาธารณะและตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ พร้อมกับปรับเปลี่ยนโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ด้วยการให้สิทธิ

<sup>14</sup> จังหวัดซีอีโอ เป็นแนวคิดที่ต้องการเน้นให้นายกรัฐมนตรีและรัฐบาลกลางเป็นตัวขับเคลื่อนการจัดบริการสาธารณะ และได้ปรับระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทเป็นผู้ช่วยนายกรัฐมนตรีในการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐภายใต้การกำกับและควบคุมจากนายกรัฐมนตรีโดยตรง ก่อให้เกิดกรมใหม่ๆ ขึ้นเป็นจำนวนมาก และส่วนราชการได้สร้างเงื่อนไขประเมินความพร้อมต่างๆ ขึ้นมาใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งหน่วยขับเคลื่อนการกระจายอำนาจก็ไม่ได้แสดงบทบาทอะไรมากนัก จึงทำให้การกระจายอำนาจตามแผนการนั้นหยุดชะงักลง ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. (2557). *15 ปี การกระจายอำนาจของไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 43.

<sup>15</sup> พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 ให้มีการปรับแก้กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 เป็นต้นไป ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น เนื่องมาจากการปฏิบัติตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจในการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดไว้ไม่อาจดำเนินการได้ตามกำหนดระยะเวลา ทำให้การกำหนดสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในการถ่ายโอนภารกิจ จึงมีแก้ไขเพิ่มเติมการกำหนดสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามสภาพข้อเท็จจริง

การปกครองตนเองของจังหวัดและชุมชนให้ชัดเจนยิ่งขึ้น และได้เพิ่มเขตอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น ซึ่งได้ส่งผลการเปลี่ยนแปลงการปกครองท้องถิ่นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพัฒนาเศรษฐกิจและระบบสาธารณสุขโรค ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานในท้องถิ่นให้ทั่วถึงเท่าเทียมกัน รับรองความเป็นอิสระของท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย บริหารงาน บริหารบุคคล บริหารการคลัง และการเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย โดยที่รัฐส่วนกลางทำหน้าที่กำกับดูแลได้เท่านั้น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีส่วนร่วมในการกระตุ้นให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่น โดยการทราบข่าวสาร การบริหาร เข้าชื่อร้องขอเพื่อพิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่น รวมไปถึงการทำประชาพิจารณ์ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเมื่อมีการพิจารณาถึงโครงสร้างภายในของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นระหว่าง พ.ศ. 2540 - 2550 จะพบว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างที่สำคัญคือ การจัดลำดับชั้น (Tier system)<sup>16</sup> การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภายในเกี่ยวกับที่มาของผู้บริหารและสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถานะความเป็นนิติบุคคล

แต่อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ก็ไม่ได้ส่งผลกับการกระจายอำนาจเท่าใดนัก เนื่องจากกระแสความขัดแย้งทางการเมืองสูงจึงทำให้รัฐบาลไม่ได้ให้ความสนใจกับการกระจายอำนาจเท่าที่ควร และความพยายามที่จะรวมศูนย์อำนาจในเรื่องต่างๆ ก็ยังแสดงให้เห็นอยู่ เช่น การสร้างเกณฑ์มาตรฐานในการตรวจสอบท้องถิ่น การชะลอการถ่ายโอนการศึกษา การปรับลดสัดส่วนเงินอุดหนุนทั่วไป เพิ่มสัดส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่ที่ต้องจ่ายให้กับส่วนราชการต่างๆ ในพื้นที่ และปัญหา “กักตักทางการคลัง”<sup>17</sup> ซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วน

<sup>16</sup> การจัดรูปแบบและโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ใช้ระบบปกครองท้องถิ่นชั้นเดียว (One tier system) ซึ่งมี 6 รูปแบบ ได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งแต่ละรูปแบบต่างมีโครงสร้างที่แตกต่างกัน และมีพื้นที่การให้บริการแบบไม่ทับซ้อนกัน แต่หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด กลายเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน (Upper tier) ทับซ้อนพื้นที่เทศบาลและพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล (Under tier) กล่าวได้ว่า ผลของกฎหมายดังกล่าวทำให้ระบบการปกครองท้องถิ่นของไทยกลายเป็นระบบสองชั้น (Two tier system)

นอกจากนี้ หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้มีการจัดรูปแบบโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีโครงสร้างภายในรูปแบบเดียวกันทั้งหมด คือ รูปแบบสภากับฝ่ายบริหาร (Council and executive form) ซึ่งทำให้เกิดการเลือกตั้งท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง เนื่องจากมาจากฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น หรือมาจากมติของสภาท้องถิ่น ซึ่งแม้แต่สภาท้องถิ่นเองก็มาจากการเลือกตั้งของประชาชน จึงทำให้กิจกรรมทางการเมืองและบทบาททางการเมืองของนักการเมืองท้องถิ่นมีความคึกคักและมีพลวัตน่าสนใจ โดยมีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มการเมืองในระดับท้องถิ่นและเชื่อมโยงความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองระดับชาติ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2552). *อ้างแล้ว*. หน้า 48 - 53.

<sup>17</sup> จรัส สุวรรณมาลา ได้อธิบายถึง “กักตักทางการคลัง” ว่าระบบรัฐรวมศูนย์อำนาจจะประสบกับความล้มเหลวในการแก้ไขปัญหาความแตกต่างหรือช่องว่างทางเศรษฐกิจสังคมที่เรียกว่า Hamilton’s Paradox (ปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรส่วนกลางที่พื้นที่ต่างๆ พึ่งพาทรัพยากรส่วนกลางมากเกินไป จนขาดแรงจูงใจในการพึ่งพาตนเอง) ส่งผลให้เกิดความแตกต่างเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้เป็นอย่างมาก และการเมืองระดับชาติไม่สามารถเข้าใจปัญหาของพื้นที่ได้ เนื่องจากการเสนอนโยบายเพียงชุดเดียวให้กับประชาชนโดยไม่ได้นึกถึงความหลากหลายของวัฒนธรรมในแต่ละพื้นที่ท้องถิ่น จึงก่อให้เกิดลักษณะที่ส่วนราชการยินยอมถ่ายโอนภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ไม่ถ่ายโอนงบประมาณ บุคลากร และเทคโนโลยีให้กับท้องถิ่น จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ สุดท้ายก็ต้องยอมคืนภารกิจดังกล่าวให้กับส่วนราชการเดิม เนื่องจากไม่สามารถดำเนินการได้ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ จรัส สุวรรณมาลา. (2554). ก้าวข้ามกับดักของการกระจายอำนาจ: สุจังหวัดจัดการตนเอง ใน จรัส สุวรรณมาลา และ วีระศักดิ์ เครือเทพ (บรรณาธิการ), *ประเด็นท้าทายการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย* (หน้า 1 - 23). กรุงเทพฯ: ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมและธรรมภิบาลท้องถิ่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ท้องถิ่นไม่สามารถพึ่งพาตัวเองได้ ก่อให้เกิดช่องทางให้นักการเมืองระดับชาติแทรกแซงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นด้วยการสร้างระบบอุปถัมภ์และการต่างตอบแทนระหว่างนักการเมือง ข้าราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก จนทำให้หน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับและตรวจสอบมีข้อเสนอให้ปรับลดอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลง (วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ, 2557, หน้า 43)

จากสถานการณ์ในการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วง พ.ศ. 2540 - 2557 ที่ผ่านมานั้นจะสังเกตได้ว่าส่วนใหญ่การถ่ายโอนภารกิจนั้นเป็นไปตามความต้องการของส่วนราชการเป็นสำคัญ ไม่ได้ปฏิบัติตามแผนการกระจายอำนาจที่กำหนดไว้ การบริหารได้มีปัญหาหลายประการในการจัดความสัมพันธ์ในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับส่วนราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค การมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่ายังมีน้อยมาก เนื่องจากการประชาสัมพันธ์หรือการสร้างกลไกต่างๆ ที่จะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมยังมีน้อยอยู่ การทำงานของคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ และสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ยังไม่สามารถทำงานได้อย่างเป็นประสิทธิภาพเชิงรุกได้ ทำหน้าที่เพียงเสนอข้อมูลปัญหา แก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น ไม่สามารถที่จะคาดการณ์หรือทำนายถึงปัญหาที่จะเกิดขึ้นกับกระบวนการกระจายอำนาจในอนาคตได้ เรื่องของการถ่ายโอนบุคลากร ซึ่งขาดแรงจูงใจในการชักจูงให้บุคลากรที่มีความสามารถไปทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ และการจัดการการคลังท้องถิ่นยังพบว่ามีปัญหาในเรื่องของการจัดเก็บภาษีอากร และการจัดสรรรายได้หรืองบอุดหนุนจากส่วนกลางที่ไม่เพียงพอ ดังนั้น การเร่งให้เกิดการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมาก ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สามารถที่จะทำงานได้ตามภารกิจที่ต้องรับถ่ายโอนได้ ซึ่งปรากฏการณ์เช่นนี้จะนำไปสู่การอธิบายว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีศักยภาพในการดำเนินการจัดการบริการสาธารณะแทนส่วนราชการได้ ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในระบบการปกครองท้องถิ่น สุดท้ายจะนำไปสู่การสร้างข้อเสนอพยายามที่จะยุบ หรือยกเลิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใดหรือรูปแบบหนึ่ง

## บทสรุป

ประวัติศาสตร์การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทยตั้งแต่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2558) นั้นจะเห็นมิติพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นไทยที่มีทั้งช่วงเวลาที่ได้โตอย่างก้าวกระโดดเป็นอย่างมาก และชะลอการเติบโตอย่างมีนัยสำคัญตามกระแสการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและสังคมที่ไม่หยุดนิ่ง หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์กลายเป็นประชาธิปไตยนั้น ประเทศไทยเริ่มให้ความสำคัญกับการปกครองท้องถิ่นไทยมากขึ้น โดยพยายามพัฒนาระบบการปกครองท้องถิ่นใหม่เพื่อให้ประชาชนได้สัมผัสและเข้าใจถึงการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง และจะเป็นฐานที่สำคัญในการให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองตนเอง การมีสิทธิและมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน จึงมีการนำเสนอถึงรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็น เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษที่ถือว่าเป็นการทดลองการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบที่มีอิสระมากยิ่งขึ้น คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่า เมื่อท้องถิ่นมีการเติบโตขึ้น ก็จะมีการแผ่ความไม่พอใจของข้าราชการประจำพอสมควร อันเนื่องมาจากข้าราชการก็จะเสียอำนาจ บทบาท และงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังเช่นในช่วง พ.ศ. 2501 - 2516 จะเห็นได้ว่ารัฐบาลส่วนกลางก็ยังไม่ให้ความไว้วางใจกับท้องถิ่นมากนัก ประกอบกับเป็นช่วงของข้าราชการมีความเข้มแข็งเป็นอย่างมาก จึงทำให้ท้องถิ่นชะลอการเติบโตและประชาชนไม่มีส่วนร่วมทางการเมืองในท้องถิ่นใดๆ เลยจนไปถึงช่วงหลังปี พ.ศ. 2535 ที่มีความพยายามรื้อฟื้นและพัฒนาระบบการปกครองท้องถิ่นไทยให้เข้มแข็งขึ้นจนส่งผลไปถึงการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และกฎหมายเกี่ยวกับท้องถิ่นอื่นๆ ตามมาเป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นยุคทองของท้องถิ่นไทยที่

ได้เติบโตแบบก้าวกระโดด ท้องถิ่นไทยมีบทบาทเป็นอย่างมากในการให้บริการสาธารณะแก่ท้องถิ่น ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับการปกครองท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น แต่หลังจากการรัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ส่งผลให้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และต่อมาได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 นั้น ก็ยังคงบทบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไว้เช่นเดิม แต่ก็มีการปรับปรุงพอสมควร ส่งผลให้การปกครองท้องถิ่นไทยนั้นอยู่ในสถานะเหมือนหยุดนิ่ง ประเทศไทยไม่ได้พยายามจะแก้ไข ปัญหาที่เกิดขึ้นกับท้องถิ่นเลย เช่น ปัญหาการถ่ายโอนภารกิจ ปัญหางบประมาณการคลังล้มเหลว ปัญหาการบริหารจัดการ บุคลากร เป็นต้น ซึ่งส่งผลให้ท้องถิ่นนั้นขาดความเชื่อมั่นของประชาชน และประชาชนก็กลับไปพึ่งข้าราชการในการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นอีกครั้ง และหลังจากการรัฐประหาร 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 นั้น ยิ่งทำให้การปกครองท้องถิ่นยิ่งหยุดชะงักโดยการระงับการเลือกตั้งท้องถิ่นทั่วประเทศ และให้ข้าราชการเข้าไปเป็นผู้บริหารท้องถิ่นทดแทนนักการเมืองท้องถิ่นที่หมดวาระ ยิ่งทำให้ท้องถิ่นอ่อนแอและข้าราชการแข็งเกร็งมากยิ่งขึ้น

ปัญหาที่เกิดขึ้นกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทยตั้งแต่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 - ปัจจุบัน (พ.ศ. 2558) คือ (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2555, หน้า 15 - 24)

1. ส่วนโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นไทยมีลักษณะโครงสร้างที่ตายตัวคล้ายคลึงกับการเมืองระดับชาติ ไม่มีความเหมาะสมในแต่ละพื้นที่

2. หน่วยราชการมีการเติบโตขึ้นเป็นจำนวนมากและพยายามเข้าไปทำงานแทนท้องถิ่น จึงทำให้หลายกิจกรรมมีการทำงานที่ซ้ำซ้อนกัน ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวเรียกว่าเป็นสภาพของการรวมศูนย์อำนาจอย่างแตกกระจาย (Fragmented centralism)<sup>18</sup>

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีการลดขนาดและกระจายตัวมากขึ้นจากในอดีต<sup>19</sup> ส่งผลให้องค์กรปกครองท้องถิ่นขาดศักยภาพในการให้บริการสาธารณะต่างๆ ซึ่งส่งผลให้ประชาชนไม่มีความเชื่อถือในระบบการปกครองท้องถิ่น

4. การปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นยังมีข้อจำกัดอยู่ในกรอบของกลไกระบบราชการที่คล้ายคลึงกับส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอยู่ ซึ่งไม่มีความยืดหยุ่นและสอดคล้องต่อการปฏิบัติการจริง เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นความพยายามที่จะมีการกระจายอำนาจหลายๆ ทาง แต่ท้องถิ่นก็ยังถูกควบคุมอย่างค่อนข้างจะเคร่งครัดจากราชการส่วนกลางผ่านทางกลไกต่างๆ เหล่านี้

<sup>18</sup> เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ได้อธิบายคำว่า “การรวมศูนย์อำนาจอย่างแตกกระจาย” (Fragmented centralism) ว่าสภาพการปกครองของไทยนั้น มีลักษณะที่สร้างให้ราชการส่วนภูมิภาคมีความสำคัญเป็นอย่างมากในการกำหนดบทบาทของการปกครองท้องถิ่น โดยมอบอำนาจหน้าที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอเป็นผู้ประสานงานเป็นหลักมากกว่าจะขอความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นลักษณะการปกครองที่รวมศูนย์อยู่เป็นส่วนกลางมาก และเป็นการปกครองหรือบริหารงานของรัฐตามลำดับชั้นบัญชา และในส่วนกลางเองก็มีปัญหาเรื่องกรมต่างๆ มีอิสระจากกันและกันในด้านงบประมาณและแผนงานถึงแม้ว่าจะสังกัดกระทรวงเดียวกันก็ตาม ซึ่งส่งผลให้แต่ละกรมต่างทำหน้าที่ของตนเองโดยแทบไม่มีความเกี่ยวข้องหรือเชื่อมโยงกัน การขอความร่วมมือจากกันและกันหรือเพียงแต่ขอข้อมูลจากกันนั้นทำไม่ได้โดยง่าย ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2543). *อ่วงแล้ว*. หน้า 22 - 24.

<sup>19</sup> การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นซึ่งเกิดจากการเปลี่ยนแปลงและประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้ส่งผลทำให้จำนวนหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่เพียง 1,201 หน่วย ได้มีการขยายตัวจนทำให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีจำนวน 7,853 หน่วยในทุกกระดับ จากการสำรวจ ณ วันที่ 27 กรกฎาคม 2556 โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

จากการศึกษาประวัติศาสตร์และพัฒนาการของการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นนั้น ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาคือ การปกครองท้องถิ่นนั้นต้องมีการจัดระบบโครงสร้างให้เป็นระบบหลายชั้นดีกว่าระบบชั้นเดียว เหตุเพราะระบบการจัดโครงสร้างการปกครองแบบชั้นเดียวนั้นหากไม่ได้มีการทำการศึกษาวิจัยที่ดีพอ จะส่งผลเสียมากต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นการจัดโครงสร้างให้เป็นหลายๆ ระดับตามขนาดของพื้นที่ท้องถิ่นและการจัดแบ่งภารกิจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต้องมีความชัดเจนและเป็นระบบ จะช่วยให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่างที่มีขนาดเล็กและมีความใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่น ในขณะที่เดียวกันก็เมืองปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ในโครงสร้างระดับบนเพื่อจัดการแบบภาพรวมที่เป็นการบริการสาธารณะที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง และองค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบันยังมีขนาดเล็กเกินไป ซึ่งก่อให้เกิดการไม่มีศักยภาพในการดำเนินบริการสาธารณะขนาดใหญ่ จึงควรพิจารณาให้มีการยุบรวมให้้องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีขนาดใหญ่ขึ้น เพื่อเพิ่มศักยภาพเหมาะสมกับภารกิจที่ได้รับผิดชอบ คล้ายคลึงกับการยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในประเทศญี่ปุ่นซึ่งมีการยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาแล้วหลายครั้ง และส่งผลให้การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นนั้นมีศักยภาพในการจัดการกิจการสาธารณะขนาดใหญ่ได้มากขึ้น

### เอกสารอ้างอิง

- จรัส สุวรรณมาลา. (2554). ก้าวข้ามกับดักของการกระจายอำนาจ: สู่อำนาจจัดการตนเอง ใน จรัส สุวรรณมาลา และ วีระศักดิ์ เครือเทพ (บรรณาธิการ), *ประเด็นท้าทายการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย* (หน้า 1 - 23). กรุงเทพฯ: ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมและกรรมาภิบาลท้องถิ่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชยาวิรุจ จันทร์, เขียวลักษณ์ กุลพานิช และ ชุติพร เดชขำ. (2543). *วิวัฒนาการการปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: นำงการพิมพ์.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2542). *100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. กรุงเทพฯ: คบไฟ.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2552). *รายงานผลการศึกษาคำวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. (2557). *15 ปี การกระจายอำนาจของไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2547). *การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น: ความก้าวหน้าหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- วุฒิสาร ตันไชย และ อีรพรรณ ใจมั่น. (2547). *สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย: หมวด 2 เล่มที่ 2 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542*. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. (2545). *การปกครองท้องถิ่นกับการมีส่วนร่วมของประชาชน*. กรุงเทพฯ: คบไฟ.
- \_\_\_\_\_ . (2555). *การปฏิรูปการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: เป็นไท.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2544). การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นภายใต้รัฐธรรมนูญ 2540. ใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, สมคิด เลิศไพฑูรย์, จีรวรรณ เดชานิพนธ์ และ ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ (บรรณาธิการ), *นรนิติ เศรษฐศาสตร์ : 60 ปี กীরตยาจารย์* (หน้า 83 - 104). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สุวิสถิติ โภชนพันธ์. (2547). *สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย: หมวด 3 เล่มที่ 1 ประวัติการปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.

อลงกรณ์ อรรถแสง. (2548). พัฒนาการการจัดโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย: พัฒนาการของการคำนึงถึงความแตกต่างหลากหลายของท้องถิ่น. ใน ธเนศ วงศ์ยานนาวา (บรรณาธิการ), *รัฐศาสตร์สาร ปีที่ 26 เล่ม 1* (หน้า 91 - 211). กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2543). *เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น: ปัญหาการเมืองการปกครองที่ระดับชาติ อันสืบเนื่องจากการปกครองท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอ*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาและพัฒนาการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.



วาทกรรมว่าด้วยการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (ธรรมาภิบาล) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
ไทย: มายาคติกับความเป็นจริง

The Discourse on Good Governance in Local Administrative Organizations: Myth or Truth

ธนาภัทร ใจเย็น

นักศึกษาระดับปริญญาเอก สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเลย

thanabha09@gmail.com

**บทคัดย่อ**

บทความนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาวิเคราะห์และวิพากษ์ให้เห็นถึงที่มา รูปแบบ วิธีการและลักษณะของพฤติกรรมที่แฝงเร้นหรือความเป็น “มายาคติ” (Myth) ในการนำหลักเกณฑ์ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือธรรมาภิบาล (Good Governance) ไปปฏิบัติในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย โดยใช้วิธีการวิเคราะห์วาทกรรม (Discourse Analysis) ของมิเชล ฟูโกต์ (Michel Foucault, 1926 - 1984) นักปรัชญาหลังสมัยใหม่ (Postmodernist) ผู้มีชื่อเสียง

ผลการศึกษาพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยได้มีการนำหลักเกณฑ์ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้ในหลายๆ รูปแบบ เช่น กำหนดเอาไว้ในวิสัยทัศน์ คุณค่า เป้าหมาย และยุทธศาสตร์ขององค์กรว่าจะยึดถือหรือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การบริหารจัดการที่ดี รวมถึงการติดป้ายประกาศ ประชาสัมพันธ์ และการหาเสียงของนักการเมืองท้องถิ่นก็เต็มไปด้วยคำกล่าวอ้างว่าจะยึดถือหลักธรรมาภิบาล แต่ถือเป็นการปฏิบัติในเชิง “รูปแบบ” (Forms) หรือปฏิบัติตามคำสั่งจากเบื้องบน (top-down) เท่านั้น มิได้มุ่งเน้นที่เนื้อหาสาระ (content) และการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของบุคลากร ด้วยเหตุนี้จึงกล่าวได้ว่า “ธรรมาภิบาล” มักจะถูกใช้โดยองค์กร และหน่วยงานเพื่อใช้เป็นข้ออ้าง (Justified) ว่าหน่วยงานของตนเองมีธรรมาภิบาลทั้งนี้เพื่อปกปิด หรืออำพรางสิ่งที่ไม่ถูกต้อง ถือเป็นการสร้าง “มายาคติ” (myth) ที่มีกนิยมกระทำเป็นปกตินิสัยที่เรียกว่า “การสร้างภาพลักษณ์” (Image) ให้กับองค์กรเท่านั้น นอกจากนั้นยังมีหน่วยงานหลายแห่งยังนิยมจัด “โครงการประกวดธรรมาภิบาลด้านต่างๆ” เพื่อให้องค์กรรับรางวัลกันอย่างเอิกเกริก อันมีลักษณะเป็นการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดกิจกรรมแบบ “ไฟไหม้ฟาง” หรือ “ผักซีโรยหน้า” ถือเป็นการสร้าง “วาทกรรม” เช่นกัน เพราะเป็นการแสดงออกเชิงสัญลักษณ์ (Symbol) ซึ่งในทัศนะของมิเชล ฟูโกต์ เห็นว่าเป็น “พิธีกรรมของความจริง” (Ritual of Truth) โดยต้องการแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลได้ดำเนินการให้หน่วยงาน และองค์กรของตนยึดหลักบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อความชอบธรรม หรือความศักดิ์สิทธิ์ให้ผู้คนยอมรับโดยไม่มีข้อโต้เถียง

**คำสำคัญ:** วาทกรรม การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มายาคติ ความจริงแท้

**Abstract**

The article's purpose were to study, analyzes and criticize about the origins, forms, and characteristic of the behaviors that were inherited as "Myth" due to implementing the policy of "Good Governance" in the Local Administrative Organizations. The study were to applied the "Discourse and Discourse Analysis" of a well-known French Postmodern Philosopher, Michel Foucault (1926 - 1984)

The study found that Thai Local Administrative Organizations have been long applied to the "Good Governance" in many forms such as setting in the Organization's Vision, Values, Goal and Strategy in order to compliance to the guidelines of "Good Governance" as well as public relations signboards, proclaiming and election campaigning of local politicians that were to abide by Good Governance. But there has been conducted just as a "forms" or follow as "top-down" acting without focusing on the "content" or really behavior changing. Therefore, the principle of "Good Governance" that being applied by the organizations or institutions for justifying their own organizations had displayed to obscure and hidden the organization's wrongful and mistakes. This behavior showed as a "Myth" that local politicians usually conducted to make the "Image" of their own. So, these were called as "Discourse". Moreover, many organizations or institutions have been preferred to set the "Good Governance Contest Projects" in order to give the many-million-baht rewards to some Local Administrative Organizations that won the contest. But these activities for the Good Governance Contest were usually recognized as a "Burning Hay" (or "Fai Mai Fang" in Thai). These were called as "Discourse" because it played as a "Symbol". In the Foucault's view, he called "the Ritual of Truth". It showed that government could command their agencies to abide by the code of "Good Governance" in order to make legitimacy and honor among people without disobedient.

**Keyword:** Discourse, Good Governance, Myth, Truth

## บทนำ

“ วาทกรรมเกิดขึ้นจากความแตกต่างระหว่างสิ่งที่บุคคลสามารถพูดได้อย่างถูกต้องในช่วงเวลาหนึ่งภายใต้กฎเกณฑ์หรือตรรกะชุดหนึ่งกับสิ่งที่เขาพูดออกมาจริงๆ ” (Michael Foucault อ้างถึงใน ไชยรัตน์ เจริญสินโอสถ, 2544, หน้า 92)

บทความนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อวิเคราะห์และวิพากษ์ให้เห็นถึงที่มา รูปแบบ วิธีการ และลักษณะพฤติกรรมที่แฝงเร้นหรือความเป็น “มายาคติ” (Myth) ในการนำหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือ “ธรรมาภิบาล” (Good Governance) ไปปฏิบัติในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย โดยจะแบ่งเนื้อหาออกเป็น 4 หัวข้อได้แก่ (1) กำเนิดความเป็นมาของแนวคิดธรรมาภิบาล (2) วิธีวิทยาว่าด้วยวาทกรรม (Discourse) ของมิเชล ฟูโกต์ (Michel Foucault) (3) วิเคราะห์อภิปรายวาทกรรมว่าการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (4) สรุปและข้อเสนอแนะ

### กำเนิดและความเป็นมาของแนวคิดธรรมาภิบาล (Good Governance)

ในรายงานของธนาคารโลก (World Bank) เมื่อปี ค.ศ. 1989 (พ.ศ. 2532) เรื่อง “Sub-Sahara: From Crisis to Sustainable Growth” (นฤมล ทับจุมพล, 2541) ได้ระบุถึงความล้มเหลวในการพัฒนาของประเทศต่างๆ แถบตอนใต้ของทะเลทรายซาฮาราว่าวิกฤติการณ์ของแอฟริกันั้นเป็นวิกฤติการณ์ของธรรมาภิบาล ซึ่งธนาคารโลกให้ความหมาย “Governance” ว่าหมายถึง การใช้อำนาจในการจัดการกับทรัพยากรของประเทศเพื่อการพัฒนา (สมบุรณ์ ศิริประชัย, 2552, หน้า 3 - 4) และเป็นการชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการมีธรรมาภิบาลซึ่งจะช่วยในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้รัฐบาลจะต้องให้บริการที่มีประสิทธิภาพ มีระบบที่ยุติธรรม มีกระบวนการกฎหมายที่เป็นอิสระ ที่ทำให้การดำเนินการเป็นไปตามสัญญา อีกทั้งระบบราชการ ฝายนิติบัญญัติ และสื่อมีความโปร่งใส รับผิดชอบ และตรวจสอบได้ (บุษบง ชัยเจริญวัฒน์, 2544, หน้า 196)

สำหรับประเทศไทยเกิดความตื่นตัวและให้ความสนใจกับแนวคิด “ธรรมาภิบาล” (Good Governance) หรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะหลังเกิดวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจครั้งรุนแรงในเอเชีย ซึ่งมีผลทำให้รัฐบาลประกาศลอยตัว (ลด) ค่าเงินบาทเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 ประกอบกับหนังสือแสดงเจตจำนงการกู้ยืมเงินจำนวน 17.2 พันล้านดอลลาร์สหรัฐจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ที่รัฐบาลไทยให้คำมั่นว่าจะสร้าง “Good Governance” ขึ้นในการบริหารงานภาครัฐ (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2542, หน้า 5) ตามนัยนี้มันักวิชาการบางกลุ่มเห็นว่าประเทศไทยใช้แนวคิดธรรมาภิบาลเข้ามาแก้ไขวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ แต่บางกลุ่มเห็นว่าเป็นการครอบงำขององค์กรระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ และประเทศทุนนิยมตะวันตก (สมบุรณ์ ศิริประชัย, 2552, หน้า 91)

ที่มาของคำว่า “Governance” สามารถย้อนกลับไปในช่วงกลางคริสต์ศตวรรษที่ 14 โดยศิลปินชาวอิตาลีผู้หนึ่งชื่อ ลอเรนเซตตี (Lorenzetti) ได้วาดภาพปูนปั้นที่มีชื่อเสียงบรรยายถึงเรื่องราวที่แตกต่างกันระหว่าง “Good and Bad governance” (Anne Mette Kjaer, 2004, pp. 1) ในเชิงวิชาการแนวคิด “Governance” มีรากเหง้ามาจากคำว่า “Government” ที่หมายถึงการแสดงออกถึงอำนาจของผู้นำทางการเมือง แนวคิดนี้ไม่ได้ถูกนำไปใช้แพร่หลายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 แต่ระหว่างทศวรรษที่ 1980 คำนี้กลับปรากฏออกมาในความหมายใหม่ ซึ่งหมายถึงบางสิ่งที่กว้างกว่าคำว่า “government” แต่ก็ยังไม่มีการนิยามที่ยอมรับกันได้จนถึงปัจจุบันในเชิงนิรุกติศาสตร์ (Etymology) คำว่า “governance” สามารถย้อนกลับไปถึงคำกริยาภาษากรีกคำว่า “Kubernan” (to pilot/steer) และถูกใช้โดยเพลโต (Plato) ที่กล่าวถึงวิธีการออกแบบการปกครอง ซึ่งจากคำภาษากรีกมาสู่ภาษาลาติน คำว่า “Gubernare” ซึ่งมีความหมายเดียวกับ “piloting,

rule making, steering” ส่วนในพจนานุกรมของ Concise Oxford Dictionary คำว่า “governance” ถูกใช้ในความหมายเดียวกับ “government” ซึ่งหมายถึง “การแสดงออก หรือลักษณะทางการปกครอง หรือเป็นหน่วยงานหรือหน้าที่ทางการปกครอง” (Anne Mette Kjaer, 2004, pp. 1) อย่างไรก็ตามระหว่างทศวรรษที่ 1980 นักรัฐศาสตร์กล่าวถึง “governance” ที่แตกต่างไปจาก “government” และใช้ในความหมายที่รวมถึงตัวแสดงอื่นๆ ในประชาสังคม (civil society actors) ด้วย

เดิมที่คำว่า “Good Governance” ถูกแปลเป็นครั้งแรกในประเทศไทยว่า “ธรรมรัฐ” โดยกลุ่มนักวิชาการคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งถือว่าเป็นกลุ่มแรกที่สร้างขอบเขตการตีความคำว่า “Good Governance” ได้ทำจดหมายเปิดผนึกถึงรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ นำเสนอ “ข้อเสนอว่าด้วยธรรมรัฐแห่งชาติ” เรียกร้องถึงความรับผิดชอบของรัฐบาลที่บริหารงานผิดพลาด และเรียกร้องให้รัฐสภาลงมติรับร่างรัฐธรรมนูญ (นฤมล ทับจุมพล, 2546, หน้า 59 - 60) ต่อมาเมื่อประเทศไทยถูกผลักดันให้เข้าโครงการรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในหลายๆ เรื่องซึ่งหนึ่งในนั้นก็คือ การใช้แนวคิด “Good Governance” เข้ามาบริหารจัดการประเทศ โดยทั่วไปมักจะพบคำว่า “Good Governance” มากกว่า “Governance” จากการทบทวนพบว่า มีการแปลว่า “ธรรมาภิบาล” มากที่สุด (สมบูรณ์ ศิริประชัย, 2552, หน้า 63) ส่วนคำว่า “ธรรมรัฐ” ใช้ครั้งแรกโดย ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ นอกจากนี้ยังแปลเป็นคำอื่นๆ อีก 7 คำได้แก่ “สุประศาสนการ” โดยติณ ปรัชญพทุทธ์ คำว่า “ธรรมาภิบาล” โดยอมรา พงศาพิชญ์ “การกำกับดูแลที่ดี” โดยวรภัทร โธณะเกษม และ พูลนิจ ปิยะอนันต์ “ประชารัฐ” โดยสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คำว่า “รัฐาภิบาล” โดยชัยอนันต์ สมุทวณิช และคำว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี” โดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เป็นต้น

อย่างไรก็ตามปัญหาที่เกิดขึ้นในการนำแนวคิด “Good Governance” มาใช้ในสังคมไทยนอกจากปัญหาการแปลคำศัพท์ และความหมายที่มากมายแตกต่างกันแล้ว ยังมีปัญหาในการกำหนดองค์ประกอบของความเป็น “Good Governance” ซึ่งแต่ละบุคคล องค์กร และสถาบันต่างกำหนดองค์ประกอบที่คล้ายคลึงและแตกต่างกันไป สำหรับองค์ประกอบของ “ธรรมาภิบาล” ซึ่งกำหนดโดยหน่วยงานกลางภาครัฐของไทย เช่น สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และสำนักงานกฤษฎีกา โดยเฉพาอย่างยิ่งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารราชการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งครอบคลุมถึงหลักการ 6 ประการ ได้แก่ นิติธรรม (rule of law) คุณธรรม (Ethics) ความโปร่งใส (Transparency) การมีส่วนร่วม (Participation) ความรับผิดชอบ (Accountability) และความคุ้มค่า (Cost Recovery) (บุษบง เจริญชัยชนะ, 2544, หน้า 197) ต่อมาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้ถูกยกเลิกโดยพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งมีเนื้อหาสาระและจุดมุ่งเน้นแตกต่างไปจากเดิม โดยมุ่งเน้นประโยชน์สุขของประชาชน ผลสัมฤทธิ์ของงาน ประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า ลดขั้นตอนการบริหาร อำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน (สมบูรณ์ ศิริประชัย, 2552, หน้า 86)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ในฐานะที่เป็นหน่วยงานหลักในการส่งเสริมการพัฒนาระบบราชการให้ต่อเนื่องและยั่งยืน ได้กำหนดยุทธศาสตร์และนโยบายที่ชัดเจนเอาไว้ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2551 - 2555 เพื่อมุ่งเน้นให้หน่วยงานของรัฐมีแนวทางปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) เอาไว้ 10 องค์ประกอบได้แก่ (1) หลักประสิทธิภาพ (2) หลักประสิทธิผล (3) หลักการตอบสนอง (4) หลักการความรับผิดชอบ (5) หลักความโปร่งใส (6) หลักการมีส่วนร่วม (7) หลักการกระจายอำนาจ (8) หลักนิติธรรม (9) หลักความเสมอภาค (10) หลักมุ่งเน้นฉันทามติ

นอกจากนั้นยังได้มีการออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 7 (2551) มาตรา 11 ได้เพิ่มเติมในมาตรา 55/1 กำหนดให้มี “คณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด” หรือเรียกย่อว่า “ก.ธ.จ.” ทำหน้าที่ในการสอดส่องดูแลและเสนอแนะการปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานของรัฐในจังหวัด (นอกจากกรุงเทพมหานคร) ให้ใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งต่อมาได้ประกาศใช้ “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด พ.ศ. 2552” จะเห็นได้ว่าแนวคิดและกฎเกณฑ์ว่าด้วยการบริหารกิจการที่ดีหรือธรรมาภิบาล ได้กลายเป็น “ธรรมาภิบาลแห่งชาติ” เพื่อให้มีผลบังคับใช้แก่หน่วยงานของรัฐทั้งปวง ทั้งนี้บทความนี้มุ่งศึกษาการนำหลักเกณฑ์ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาลไปใช้ปฏิบัติในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซึ่งถือว่าเป็นหน่วยงานที่จำกัดว่าใกล้เคียงกับประชาชนมากที่สุด และเป็นองค์กรที่ต้องอาศัยประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมมากที่สุดด้วย

### วิธีวิทยาว่าด้วยวาทกรรมและการวิเคราะห์วาทกรรม (Discourse and Discourse Analysis)

คำว่า “Discourse” (วาทกรรม) เป็นศัพท์ที่ได้รับความนิยมมากอย่างน้อยในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาในการโต้เถียงทางวิชาการ “วาทกรรม” ถูกใช้อย่างแพร่หลายโดยไม่มีการให้นิยาม แนวคิดว่าด้วยวาทกรรมมีลักษณะคลุมเครือ ความหมายเกือบจะว่างเปล่า หรือแม้จะถูกนำไปใช้อย่างจริงจังแต่ค่อนข้างมีความแตกต่างกันทั้งความหมายและบริบท แต่สิ่งที่เด่นชัดก็คือ “วาทกรรม” คือแนวคิดทั่วไปที่ภาษาถูกประกอบสร้างขึ้นอันเนื่องมาจากความแตกต่างในรูปแบบของอากัปกริยาที่บุคคลแสดงออกมาเมื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในบทบาทที่แตกต่างกันในชีวิตสังคม (Louis Phillips and Marianne W. Jorgensen, 2002, pp. 1) ดังนั้นการวิเคราะห์วาทกรรมจึงหมายถึง การวิเคราะห์ถึงรูปแบบเหล่านี้ การวิเคราะห์วาทกรรม (Discourse Analysis) ถือเป็นทางเลือกในวิธีการศึกษาหรือวิธีวิทยา (Methodologies) ซึ่งทำให้การวิเคราะห์วาทกรรมมิใช่เพียงการก้าวข้ามจากวิธีการเชิงปริมาณ นามธรรม หรือข้อสรุปทั่วไป ไปสู่วิธีการเชิงคุณภาพ ระบุธรรม และเรื่องราวเฉพาะ แต่ยังคงเกี่ยวข้องกับสมมติฐานที่มีความสำคัญต่อความถูกต้อง และยังเป็นพื้นฐานสำหรับการวิจัยเชิงการวิเคราะห์วาทกรรม (discourse analysis research) อีกด้วย (Linda A. Wood and Rolf O. Kroger, 2000, pp. 3)

มิเชล ฟูโกต์ (Michel Foucault, 1926 - 1984) นักปรัชญาชาวฝรั่งเศส ผู้นำของปรัชญายุคหลังสมัยใหม่ (Postmodernism) ได้ให้ความหมายของ “วาทกรรม” (Discourse) ว่าหมายถึง ระบบและกระบวนการสร้าง (Constitute) อัตลักษณ์ (Identity) และความหมาย (Significance) ให้กับสรรพสิ่งต่างๆ ในสังคมไม่ว่าจะเป็นความรู้ ความจริง อำนาจ หรือตัวตนของเรา (ไซริตัน เจริญสินโอฬาร, 2543, หน้า 19 - 20) ฟูโกต์เห็นว่าความจริง (Truth) เป็นวาทกรรมที่ประกอบสร้างขึ้น (a discursive construction) ทำให้ระบอบความรู้ที่แตกต่างกันเป็นตัวกำหนดว่าอะไรถูก อะไรผิด จุดมุ่งหมายของฟูโกต์ก็คือการมีตรวจสอบโครงสร้างของระบอบความรู้ ซึ่งก็คือกฎเกณฑ์ของสิ่งที่เราพูดได้หรือไม่ได้ (Louis Phillip and Marianne W. Jorgensen, 2002, หน้า 4) วาทกรรมเป็นสิ่งที่ถูกสร้างขึ้นโดยสังคมทั้งกลุ่มคนที่ครองอำนาจ และกลุ่มคนที่ต่อต้านอำนาจ จัดว่าเป็นเทคโนโลยีทางอำนาจที่ถูกใช้ทั้งการเก็บกด ปิดกั้น และจัดระเบียบวิถีชีวิตของคนในสังคม การวิเคราะห์วาทกรรมทำให้เห็นแง่มุมของอำนาจโดยเฉพาะในแง่มุมของความรู้ได้อย่างละเอียดอ่อนยิ่งขึ้น เมื่อวาทกรรมเป็นสิ่งที่ไม่สามารถอ้างได้ว่ามีผู้ผลิต ผู้ควบคุมอย่างชัดเจน ดังนั้นอำนาจในแง่ของวาทกรรมจึงเป็นอำนาจที่กระจายตัวและแทรกซึมอยู่ในแนวระนาบเชื่อมต่อกันอย่างหลากหลายยากที่จะหาจุดกำเนิด หรือจุดศูนย์กลางของการผลิต ดังนั้นไม่ว่าผู้กระทำการใดๆ ล้วนตกอยู่ภายใต้วาทกรรมหรือความสัมพันธ์เชิงอำนาจในเรื่องความรู้ และความจริงด้วยกันทั้งสิ้น (อานันท์ กาญจนพันธุ์, 2555, หน้า 17 - 18) ประเด็นของการวิเคราะห์วาทกรรมไม่ได้อยู่ที่ว่าคำพูดนั้นๆ เป็นจริงหรือเท็จ แต่อยู่ที่กฎเกณฑ์ชุดหนึ่งที่เป็นตัวกำกับให้การพูดนั้นๆ เป็นไปได้มากกว่าจะเป็นเรื่องของข้อเท็จจริง

วาทกรรมถูกสร้างขึ้นมาจากความแตกต่างระหว่างสิ่งที่บุคคลสามารถพูดได้อย่างถูกต้องในสถานการณ์หนึ่ง หรือ ภายใต้ตรรกะชุดหนึ่ง กับ สิ่งที่บุคคลนั้นพูดออกมา ดังนั้นพื้นที่ของวาทกรรมก็คือกฎเกณฑ์ของความแตกต่างดังกล่าว (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2543, หน้า 21) กฎเกณฑ์นี้จะเป็นตัวกำหนดการดำรงอยู่ เปลี่ยนแปลง หรือการเลื่อนหายไปของสรรพสิ่ง นอกจากนี้ฟูโกต์ ยังเห็นว่าเอกลักษณ์ และความหมายเป็นเรื่องของการใช้อำนาจ และความรุนแรงเข้าไปบังคับยึดเยียดให้เป็นของวาทกรรมชุดหนึ่ง ในขณะที่เดียวกันวาทกรรมดังกล่าวนั้นก็จะมีเก็บกด ปิดกั้น ขจัดหรือทำลายมิให้สิ่งที่แตกต่างไปจากเอกลักษณ์ และความหมายของสิ่งที่วาทกรรมนั้นสร้างขึ้นมาปรากฏตัวขึ้นได้ (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2543, หน้า 24) ตัวอย่างเช่น “อวัยวะเพศ” กับวาทกรรมเรื่อง “ความเป็นชายหรือความเป็นหญิง” หรือ “บัตรประจำตัวประชาชนหรือหนังสือเดินทาง” กับวาทกรรมเรื่อง “ความเป็นพลเมือง” เป็นต้น

“การวิเคราะห์วาทกรรม” (Discourse Analysis) ในแนวคิดของมิเชล ฟูโกต์ หมายถึง ความพยายามศึกษาและสืบค้นถึงกระบวนการ ขั้นตอน ลำดับเหตุการณ์ต่างๆ ในการสร้างเอกลักษณ์ และความหมายต่างๆ ให้กับสรรพสิ่งที่ห่อหุ้มตัวเราในสังคมในรูปแบบของวาทกรรม และภาคปฏิบัติการของวาทกรรมว่าเป็นมาอย่างไร มีการต่อสู้เพื่อชิงการนำ (Hegemony) ในการกำหนดกฎเกณฑ์ว่าด้วยเรื่องนั้นๆ อย่างไรบ้าง มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับบุคคล สถานที่ เหตุการณ์อะไรบ้าง และผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการสร้าง รวมถึงการเก็บกดหรือปิดกั้นสิ่งเหล่านั้นของวาทกรรมมีอย่างไร (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2543, หน้า 27 - 28) สำหรับมุมมองของนักวิเคราะห์วาทกรรมแล้วมองว่ามนุษย์เป็นเพียงร่างทรงหรือผู้กระทำตาม ผู้ตอกย้ำ หรือผลิตซ้ำ (Enact) กฎเกณฑ์ของสิ่งที่พูดมากกว่าที่จะคิดค้น หรือสร้างระบบ/กฎเกณฑ์ขึ้นมาใหม่ ในการวิเคราะห์วาทกรรมนั้นมิได้อยู่ที่ว่าคำพูด หรือสิ่งต่างๆ เหล่านั้นเป็นจริงหรือเท็จ หากแต่ความสนใจกลับอยู่ที่กฎเกณฑ์ชุดหนึ่งที่เป็นตัวกำกับให้การพูดหรือการกระทำนั้นเป็นไปได้ และกฎเกณฑ์เหล่านั้นได้ฝังแน่นอยู่ในตัววาทกรรมเอง (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2543, หน้า 29 - 30)

กล่าวโดยสรุปตามทัศนะของมิเชล ฟูโกต์ สิ่งที่เราเรียกว่า “วาทกรรม” (Discourse) เป็นเรื่องที่มีมากกว่าภาษา คำพูด หรือการตีความ แต่เป็นเรื่องของอำนาจ และความรุนแรงที่แสดงออกมาในรูปแบบของภาคปฏิบัติการจริงของวาทกรรม (Discourse Practice) ที่เกิดขึ้นในสังคม สอดคล้องกับสิ่งที่ฟูโกต์กล่าวเอาไว้ในงานเขียนเรื่อง “The order of discourse” ว่า “ในทุกๆ สังคมการผลิตวาทกรรมจะถูกควบคุม คัดสรร จัดระบบ และแจกจ่ายภายใต้กฎเกณฑ์ชุดหนึ่ง ซึ่งมีหน้าที่พลิกแพลงเพื่อให้เรามองไม่เห็นอำนาจ และอันตราย รวมตลอดถึงความน่าเกลียด น่าสะพรึงกลัวของวาทกรรม เพื่อให้วาทกรรมดังกล่าวดำรงความเหนือกว่าในสังคม” สำหรับปัจจุบันกฎเกณฑ์ที่รู้จักกันดีคือการกีดกัน หรือปิดกั้นในรูปแบบที่เราคุ้นเคยก็คือ “การห้าม” (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2543, หน้า 25)

### การวิเคราะห์วาทกรรมว่าด้วยการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (ธรรมาภิบาล) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

การวิเคราะห์ให้เห็นภาพที่ชัดเจนของการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (ธรรมาภิบาล) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย จำเป็นต้องพิจารณาว่า “หลักเกณฑ์ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (ธรรมาภิบาล)” นั้นเป็น “นโยบายสาธารณะ” (Public Policy) ประเภทหนึ่งเช่นเดียวกับนโยบายการคาดเข็มขัดนิรภัย หรือนโยบายดื่มไม่ขับ เป็นต้น ดังนั้นจำเป็นต้องอาศัยกรอบการวิเคราะห์ว่าด้วยกระบวนการ หรือขั้นตอนนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation Process) ด้วย ซึ่งในทัศนะของวรเดช จันทรศร (2552, หน้า 32 - 41) เห็นว่าประกอบไปด้วย 2 ขั้นตอนหลัก และ 5 ขั้นตอนย่อย ได้แก่ ขั้นมหภาค ประกอบไปด้วย (1) ขั้นการแปลงนโยบายเป็นแผนงานและโครงการ (2) ขั้นการสร้างการยอมรับให้หน่วยปฏิบัติ ขั้นจุลภาค ประกอบไปด้วย (1) ขั้นระดมสรรพกำลัง (2) ขั้นปฏิบัติและดำเนินงาน และ (3)

ชั้นการสร้างความต่อเนื่องและความเป็นสถาบัน สำหรับการวิเคราะห์ให้เห็นวาทกรรมว่าด้วยการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ไทยนั้น ผู้เขียนขอจำแนกการวิเคราะห์อภิปรายออกเป็น 4 ด้านได้แก่ ด้านโครงสร้างและกฎหมาย ด้านกิจกรรมและการปฏิบัติ ด้านตัวบุคคลผู้ปฏิบัติ และด้านการตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

## 1. ด้านโครงสร้างและกฎหมาย

ประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) จำนวน 7,853 แห่งครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ (ข้อมูล ณ 9 มีนาคม 2558) (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, www.dla.go.th) โดยแบ่งออกเป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) จำนวน 76 แห่ง เทศบาล จำนวน 2,440 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 5,335 แห่ง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ 2 แห่งได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะมีพระราชบัญญัติจัดตั้งโดยเฉพาะและมีสถานะเป็นนิติบุคคล ในแง่การกำกับดูแลกระทำผ่านกระทรวงมหาดไทย (มท.) โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ โดยมีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เป็นหน่วยงานปฏิบัติหรือฝ่ายเลขานุการ ด้วยเหตุนี้จึงมักเกิดข้อโต้แย้งหรือถกเถียงกันเสมอมาว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ควรจะถูกควบคุมดูแลโดยราชการส่วนกลาง (ภูมิภาค) อีกหรือไม่ โดยฝ่ายแรกต้องการเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างแท้จริง แต่ฝ่ายมหาดไทย (มท.) ยังคงต้องการกำกับดูแล โดยอาศัยเหตุผลว่าเพื่อมิให้เกิดความผิดพลาด บกพร่อง และความเสียหายแก่ทางราชการ จะเห็นได้ว่ามีการใช้ “ข้ออ้าง” (Justified) ในลักษณะ “วาทกรรม” (discourse) ของแต่ละฝ่ายมานานแล้ว

จุดเริ่มต้นของแนวคิดเรื่อง “ธรรมาภิบาล” ในกรณีของประเทศไทยกล่าวได้ว่ามิได้เกิดจากภายใน แต่เกิดมาจากกฎเกณฑ์ หรือระเบียบชุดหนึ่งที่บุคคล/คณะบุคคลในสังคมได้รับเอาเข้ามา และยึดถือเอาไว้ (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2544, หน้า 113) หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นการ “นำเข้า” (Import) ในกรณีของ “ธรรมาภิบาล” เป็นวาทกรรมที่ได้รับมาจากแนวคิดเรื่อง “Governance” ของธนาคารโลก (World Bank) ที่กล่าวเอาไว้ในรายงานในปี ค.ศ. 1989 ว่า วิกฤติการณ์ของประเทศแถบตอนใต้ของทะเลทรายซาฮารา ทวีปแอฟริกันนั้นเป็นวิกฤติการณ์ของการขาดธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศ ซึ่งภายหลังเกิดวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจครั้งรุนแรงในประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. 2540 ทำให้ไทยต้องลดค่าเงินบาท สถาบันการเงินล้มละลาย และบริษัทห้างร้านต่างๆ จำนวนมากต้องล้มเลิกกิจการลง จึงเกิดกระบวนการเรียกร้องโดยนักวิชาการ ชนชั้นนำ และองค์กรต่างๆ ผลักดันให้ไทยนำแนวคิด “Good Governance” มาใช้ โดยแต่ละกลุ่มหรือองค์กรต่างแปลคำศัพท์คำนี้แตกต่างกันออกไป เช่น ธรรมรัฐ ธรรมาภิบาล การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นต้น ดังนั้นจึงถือได้ว่าเป็นการได้รับอิทธิพล หรือถูกครอบงำ (dominated) จากธนาคารโลก (World Bank) และองค์การระหว่างประเทศที่มีอิทธิพลไปทั่วโลกนั่นเอง

ในแง่ของการใช้คำศัพท์ ความหมาย และองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่แตกต่างกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐ องค์กร สถาบัน และบุคคลผู้มีชื่อเสียงในสังคมไทยสะท้อนให้เห็นว่า “อำนาจในแง่ของวาทกรรมเป็นสิ่งที่กระจายตัวแทรกซึมอยู่ในแนวระนาบเชื่อมต่อกันอย่างหลากหลายยากที่จะหาจุดกำเนิดหรือจุดศูนย์กลางของการผลิต” (อานันท์ กาญจนพันธุ์, 2555, หน้า 17 - 18) ทั้งนี้คำว่า “Governance” นักวิชาการทั้งต่างประเทศและไทยต่างเห็นร่วมกันว่ายังไม่สามารถให้นิยามความหมายที่ตรงกันได้ โดยมีนิยามความหมายต่างๆ กัน เช่น การบริหารจัดการ การบริหารปกครอง การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี การบริหารกิจการที่ดี ธรรมรัฐ ธรรมาภิบาล ประชาภิบาล เป็นต้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับทัศนคติมุมมอง และจุดมุ่งหมายของแต่ละบุคคลและองค์กร

สำหรับหน่วยงานหลักที่มีบทบาทสำคัญของการผลิตวาทกรรมว่าด้วยธรรมาภิบาล หรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ สำนักงานนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) กระทรวงมหาดไทย เป็นต้น หน่วยงานเหล่านี้ได้ออกกฎเกณฑ์และระเบียบว่าด้วยธรรมาภิบาล หรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเพื่อให้หน่วยงานภายใต้สังกัด รวมทั้งบุคลากรและเจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายปฏิบัติในลักษณะการบังคับยึดเยี่ยดอันมีลักษณะการสั่งการจากเบื้องบน (Top-down approach) ซึ่งแปลความได้ว่าชนชั้นนำ ผู้ปกครองหรือผู้บังคับบัญชา มี “ธรรมาภิบาล” (คุณธรรม จริยธรรม ฯลฯ) สูงกว่าบุคลากรเจ้าหน้าที่หรือผู้ปฏิบัติงานในระดับล่างซึ่งไม่จำเป็นเช่นนั้น ทั้งนี้เพราะหน่วยงานกลางหรือต้นสังกัดเหล่านี้ก็ยังคงถูกกล่าวหาหรือมีข้อสงสัยในเรื่องการขาดธรรมาภิบาลตลอดมา ไม่ว่าจะบุคคลในคณะรัฐมนตรี (ค.ร.ม.) สถาผู้แทนราษฎร ข้าราชการระดับสูงในกระทรวง ทบวง กรม เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากพิจารณาถึงความมีธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ก็มีลักษณะเช่นเดียวกัน กล่าวคือนักการเมืองหรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะแสดงออกให้ประชาชนทั่วไปเห็นว่าตนเอง หรือหน่วยงานของตนยึดหลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ โดยมักจะจัดให้มีกิจกรรมและ/หรือโครงการที่อ้างว่าส่งเสริมธรรมาภิบาลให้แก่องค์กร โดยมีการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ และประกาศแถลงการณ์ในโอกาสต่างๆ ว่าองค์กรของตนได้ดำเนินการตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล ทั้งๆ ที่เป็นกิจกรรมหรือโครงการเหล่านั้นมีลักษณะของการ “สร้างภาพลักษณ์” (Image) มากกว่าการปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จได้อย่างจริงจัง

ด้วยเหตุนี้จึงทำให้สิ่งที่กำหนดเป็น “วิสัยทัศน์” “ค่านิยม” “เป้าหมาย” และ “ยุทธศาสตร์” ของหน่วยงานเป็นเพียงการปฏิบัติตามแบบแผนในเชิงโครงสร้างหรือรูปแบบ (forms) เท่านั้น แต่เนื้อหาสาระ (Content) ในแง่ของการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมและการปฏิบัติยังเป็นข้อสงสัย และที่สำคัญมิได้ก่อให้เกิดผลลัพธ์ (outcome) และผลกระทบ (impact) ที่แท้จริง จึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นเพียง “มายาคติ” (Myth) อย่างหนึ่งของระบบราชการซึ่งรวมทั้งหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย

นอกจากนั้นในปี พ.ศ. 2552 ได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด (กธจ.) โดยต้องการแสดงให้เห็นว่าภาครัฐ/รัฐบาลได้ดำเนินการให้หน่วยงาน และองค์กรบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล ทั้งนี้เพื่อความชอบธรรม หรือความศักดิ์สิทธิ์ให้ผู้คนทั้งหลายยอมรับ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้กำหนดให้มี “คณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด” ขึ้นในทุกจังหวัด (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) แต่จากการศึกษาพบว่าโครงสร้างของคณะกรรมการชุดนี้กลับเต็มไปด้วยข้าราชการประจำเป็นหลัก อันได้แก่ ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน หัวหน้าสำนักงานจังหวัดหรือบุคคลที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งเป็นเลขานุการ คณะกรรมการอื่นๆ มาจากข้าราชการประจำ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และข้าราชการอื่นๆ จึงไม่แน่ใจหรือเชื่อถือได้ว่าคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด (กธจ.) จะทำหน้าที่ตรวจสอบ และรักษาหลักธรรมาภิบาล หรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอย่างตรงไปตรงมาได้ เพราะสถานะและตำแหน่งของคณะกรรมการชุดนี้เป็นเพียง “ผู้ใต้บังคับบัญชา” ของนักการเมือง และข้าราชการระดับสูง ทำให้เกิดวาทกรรมย่อยที่เรียกว่า “วาทกรรมว่าด้วยคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด” เพราะไม่สามารถปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จได้อย่างแท้จริงนั่นเอง

## 2. ด้านกิจกรรมและการปฏิบัติ

ในด้านการเปลี่ยนนโยบายว่าด้วยหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ไปสู่การปฏิบัติตามแผนงาน หรือโครงการนั้นจะมีกระทรวงมหาดไทยดำเนินงานผ่าน “กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น” ซึ่งตั้งขึ้นใหม่ตามกฎหมายกระทรวงว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการ ปี พ.ศ. 2545 ภายใต้วิสัยทัศน์ (Vision) ที่ว่า “เป็นองค์กรหลักในการส่งเสริม



สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ภายใต้หลักธรรมาภิบาล เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน” นอกจากนั้นกรมยังได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2557 - 2560 เอาไว้ว่า “ข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีภูมิคุ้มกันต่อปัญหาด้านคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลและเป็นที่ยึดถือศรัทธาของประชาชนในพื้นที่ภายในปี พ.ศ. 2560” โดยมีการกำหนดเป้าประสงค์ ตัวชี้วัดและยุทธศาสตร์การพัฒนาข้าราชการในด้านต่างๆ เอาไว้หลายด้าน อย่างไรก็ตามจากการสังเกตและติดตามข่าวสารทางสื่อสารมวลชน และสัมภาษณ์บุคลากรเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลาย ๆ โอกาสกลับพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเต็มไปด้วยปัญหาการทุจริตประพฤติดมิชอบของนักการเมือง และข้าราชการเจ้าหน้าที่อย่างกว้างขวาง และเป็นกระบวนการที่ฝังรากลึกอย่างยาวนาน โดยหลักฐานที่ยืนยันเชื่อถือได้ก็คือ ข้อมูลการจัดอันดับของสถาบันที่ปรึกษาความเสี่ยงด้านเศรษฐกิจและการเมือง (Political and Economic Risk Consultant : PERC) ประจำปี พ.ศ. 2550 พบว่าไทยติดอันดับคอร์รัปชันมากที่สุดในอันดับ 3 ในเอเชีย (โกวิทย์ พวงงาม, 2553, หน้า 6) นอกจากนั้นรายงานของสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ยังได้สรุปให้เห็นถึงสภาพปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ซึ่งสามารถจำแนกสาเหตุการคอร์รัปชันได้เป็น 7 ประการ ได้แก่ (โกวิทย์ พวงงาม, 2553 : 9-15) ปัญหาด้านงบประมาณและการจัดทำบัญชีไม่โปร่งใส การใช้ตำแหน่งหน้าที่ในการแสวงหาผลประโยชน์ ช่องว่างของระเบียบกฎหมาย บุคลากรขาดความรู้ความเข้าใจ การขาดประชาสัมพันธ์รายละเอียดโครงการ การขาดการตรวจสอบดูแลจากหน่วยงานที่หลากหลาย และปัญหาการใช้อำนาจอิทธิพลของนักการเมือง

ด้วยเหตุนี้จึงกล่าวได้ว่า “ธรรมาภิบาล” มักจะถูกใช้โดยองค์กรและหน่วยงานเพื่อใช้เป็นข้ออ้าง (Justified) ว่าหน่วยงานของตนเองมีธรรมาภิบาลทั้งนี้เพื่อปกปิด หรืออำพรางสิ่งที่ไม่ถูกต้อง หรือไม่ชอบธรรมในการบริหารงานเอาไว้เพื่อมิให้บุคคลภายนอกรับรู้ความจริง หรือรับรู้ความจริงไปในทางที่เป็นคุณแก่ตนเอง ในลักษณะเป็นการสร้าง “มายาคติ” (myth) ที่มีนิยามกระทำเป็นปกติที่เรียกว่า “การสร้างภาพลักษณ์” ให้กับองค์กร ซึ่งอันที่จริงแล้วคำว่า “ธรรมาภิบาล” จะมีจริงหรือไม่ก็ไม่ใช่สำคัญเพราะบุคคล กลุ่ม หรือองค์กรทั้งหลายแทบจะไม่มีเวลาหรือโอกาสได้ศึกษา หรือตรวจสอบว่าความมีอยู่จริงของธรรมาภิบาล ดังนั้นพวกเขาจึงทำได้แต่เพียงการพูดถึงสิ่งที่อ้างว่าเป็น “ธรรมาภิบาล” ตามโอกาสและความจำเป็นเท่านั้น

ในแง่การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกระทรวงมหาดไทย ผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ ซึ่งแต่เดิมถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าผูกขาดอำนาจ ซึ่งเป็นรูปแบบดั้งเดิมก่อนปี พ.ศ. 2542 แต่นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมาได้เกิดนโยบายการกระจายอำนาจครั้งใหญ่ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระและอำนาจมากขึ้น เช่น การเลือกตั้งผู้บริหาร(นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)โดยตรง และมีอำนาจใช้ดุลยพินิจในด้านงบประมาณ และบุคลากรอย่างเต็มที่ เป็นต้น แต่แทนที่กระทรวงมหาดไทยจะทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรเหล่านี้ให้เกิดความสุจริตและโปร่งใส แต่กลับกลายเป็นว่ากระทรวงมหาดไทย โดยจังหวัดและอำเภอยังคงต้อง “พึ่งพาอาศัย” องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านงบประมาณ และกำลังคน342342ในกิจการของจังหวัดและอำเภอตามที่รับทราบและรู้เห็นกันมานาน อันสะท้อนให้เห็นว่า “การกำกับดูแล” ไม่สามารถกระทำได้อย่างแท้จริง ประกอบกับนักการเมืองท้องถิ่นส่วนใหญ่มีสายสัมพันธ์ใกล้ชิดกับนักการเมืองระดับชาติทั้งในคณะรัฐบาล และฝ่ายค้านที่เคยเป็นรัฐบาลจึงสร้างความ “เกรงใจ” และ/หรือ “เกรงกลัว” ให้กับข้าราชการประจำ ส่งผลให้การกำกับดูแลไม่สามารถกระทำได้อย่างแท้จริง ดังนั้นการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลย่อมไม่อาจเกิดผลได้

ในการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีธรรมาภิบาลนั้น หน่วยงานกลาง และหน่วยงานต้นสังกัด รวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหลายได้จัดโครงการประกวดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ทั่วประเทศกันอย่างเอิกเกริก เช่น สำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาข้าราชการพลเรือน (ก.พ.ร.) สถาบันพระปกเกล้า กระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นต้น กิจกรรมและโครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศจัดทำขึ้นเป็นครั้งคราวเพื่อส่งเข้าประกวด และรับรางวัล “การ

บริหารจัดการที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใส และมีส่วนร่วม” ของสถาบันเหล่านั้นก็ถือว่าเข้าข่ายการสร้าง “วาทกรรม” เช่นกัน เพราะถือเป็นการแสดงออกเชิงสัญลักษณ์ (Symbol) ซึ่งในทัศนะของมิเชล ฟูโกต์ (Michel Foucault) เห็นว่าเป็น “พิธีกรรมของความจริง” (Ritual of Truth) (อาพันธ์ กาจนพันธ์, 2555, หน้า 126) โดยต้องการแสดงออกให้เห็นว่ารัฐบาลได้ดำเนินการให้หน่วยงานและองค์กรของตนยึดหลักบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อความชอบธรรมหรือความศักดิ์สิทธิ์ ให้ผู้คนที่หลายยอมรับโดยไม่มีข้อโต้แย้ง

กล่าวโดยสรุปปัญหาหลักในการนำหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ถือว่าไม่แตกต่างไปจากราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค กล่าวคือมีการปฏิบัติและจัดกิจกรรมในเชิงสัญลักษณ์ (Symbolic) มากกว่าการมุ่งผลสัมฤทธิ์ในการแก้ไขปัญหาที่แท้จริง ในแง่ของการให้บริการประชาชนนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหน่วยงานระดับรองจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยจึงมิใช่หน่วยงานหลักในการแก้ไขปัญหา หรือตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยตรง กล่าวคือหากเกิดปัญหาด้านสาธารณสุข หรือความเดือดร้อนกับประชาชน ชาวบ้านมักจะไปร้องทุกข์ หรือร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ ดังคำพูดติดปากที่ว่า “น้ำท่วมก็ผู้ว่าฯ ฝนแล้งก็ผู้ว่าฯ ยาเสพติดก็ผู้ว่าฯ ยากจนหรือเจ็บป่วยก็ผู้ว่าฯ ฯลฯ” จึงเกิดคำถามว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ที่ไหน และทำอะไร?” ดังนั้นคำขวัญที่นิยมกล่าวกันว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น “หน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด” จะเป็นเพียงแค่ว่า “คำขวัญ” หรือ “วาทกรรม” ชุดหนึ่งเท่านั้น กล่าวคือเกิดช่องว่างระหว่างสิ่งที่พูดกับความเป็นจริงในทางปฏิบัติ รวมถึงคำขวัญของกระทรวงมหาดไทยที่ว่า “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” ก็อยู่กฎเกณฑ์เดียวกัน

### 3. ด้านนักการเมืองและบุคลากรเจ้าหน้าที่

การนำหลักเกณฑ์ว่าด้วยการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลมาใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นต้องกล่าวถึง “นักการเมืองท้องถิ่น” และ “พนักงานเจ้าหน้าที่” ของหน่วยงานอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ ทั้งนี้เพราะความสำเร็จ หรือล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) ย่อมต้องอาศัยการยอมรับความร่วมมือ และการปฏิบัติจริงของทุกฝ่าย ในองค์กรท้องถิ่นเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตามหากพิจารณาจากกรอบของกระบวนการหรือขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ จำเป็นต้องตรวจสอบที่ละขั้นตอนได้แก่ ประเด็นแรก ระดับการยอมรับนโยบาย (หลักเกณฑ์การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล) ของนักการเมืองท้องถิ่น และบุคลากรเจ้าหน้าที่มีอย่างน้อยเพียงใด ประเด็นที่สอง มีการระดมสรรพกำลัง และความเป็นปึกแผ่นของชุมชน ประชาคม และสังคมในการส่งเสริมสนับสนุนให้มีการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างน้อยเพียงใด และประเด็นที่สาม ความสามัคคีเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันของคน และองค์กรในการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เรื่องธรรมาภิบาลมีอย่างน้อยเพียงใด และสามารถสร้างความต่อเนื่องและเป็นสถาบันได้หรือไม่ การตอบคำถามทั้ง 3 ข้อได้หรือไม่อย่างไร จำเป็นต้องพิจารณาที่ละประเด็น

**ประเด็นแรก: ระดับการยอมรับนโยบายว่าด้วย “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

หากถามแบบตรงๆ ว่านักการเมืองท้องถิ่น และบุคลากรเจ้าหน้าที่ยอมรับนโยบายหรือหลักเกณฑ์ว่าด้วยการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลหรือไม่? คำตอบที่ได้รับ คงไม่ใช่คำตอบที่ถูกต้อง เพราะโดยทั่วไปมนุษย์ที่อ้างว่าเป็น “คนดี” ต้องตอบว่ายอมรับ เป็นส่วนใหญ่ ดังนั้นวิธีการประเมินหรือทดสอบว่าบุคคล หรือองค์กรยอมรับหรือไม่ย่อมต้องอาศัย “พฤติกรรมและการกระทำ” ที่แฝงเร้นหรือซ่อนอยู่ภายใน เปรียบเสมือน “ภูเขาน้ำแข็ง” ย่อมมีส่วนที่ “เหนือน้ำ” และส่วนที่อยู่ “ใต้น้ำ”

ดังนั้นพฤติกรรมและการกระทำของนักการเมืองท้องถิ่นและบุคลากรเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่อยู่ “ได้น้ำ” หรือที่ซ่อนเร้นแอบแฝงคือเกณฑ์การตัดสินว่านักการเมืองและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยอมรับหลักเกณฑ์ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอย่างจริงจังหรือไม่ จากการศึกษาทบทวนงานวิจัยหลายชิ้นพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหาเรื่องการทุจริต และประพฤตินิชอบของนักการเมืองท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่อยู่จำนวนมาก ตัวอย่างเช่น วีระศักดิ์ เครือเทพ และจรัส สุวรรณมาลา (2553) ในหนังสือที่ร่วมกันเป็นบรรณาธิการ เรื่อง “การกระจายอำนาจกับการปฏิรูปประเทศไทย เล่มที่ 4 ว่าด้วยการมีส่วนร่วมและการเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชนและการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหาอย่างน้อย 2 ประการได้แก่ ประการแรก ปัญหาการใช้เงินไม่คุ้มค่า และประการที่สองปัญหาด้านการบริหารจัดการ ปัญหาการใช้เงินไม่คุ้มค่าเกิดขึ้นหลายลักษณะเช่น การแจกของ เช่น เสื้อยืด หนังสือ ฯลฯ ซึ่งไม่ก่อให้เกิดประโยชน์กับประชาชนอย่างแท้จริง ปัญหาการทำถนนด้วยคุณภาพ ขาดมาตรฐาน การก่อสร้างไม่เชื่อมต่อกัน จนต้องตั้งงบประมาณซ่อมแซม

นอกจากนี้จากสถิติคดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในศาลปกครองมีสัดส่วนสูงมากจำแนกได้ออกเป็น 3 กลุ่มได้แก่ (1) คดีความเกี่ยวกับตัวบุคคล โดยเฉพาะผู้บริหารและสมาชิกสภา มักจะพบปัญหาคดีเกี่ยวกับการมีส่วนได้ส่วนเสียในงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือคดีอาชญากรรม (2) คดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น มักจะเป็นเรื่องการแต่งตั้งโยกย้ายและเลื่อนขั้นเงินเดือน ฯลฯ (3) คดีความเกี่ยวกับบุคคลที่ทำหน้าที่กำกับดูแล อปท. เช่น นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด โดยเฉพาะปัญหาเรื่องการไม่ทำหน้าที่ หรือทำหน้าที่แล้วมีปัญหา เช่น การออกคำสั่งโดยไม่ถูกต้อง เลี่ยงการใช้อำนาจ ละเลยการสอบสวน เป็นต้น

จากข้อมูลข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่า นักการเมืองท้องถิ่น และบุคลากรเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นยังคงประพฤติปฏิบัติที่ขัดแย้งกับหลักธรรมาภิบาล ดังนั้นจึงน่าเชื่อว่ากรายยอมรับนโยบายของนักการเมืองท้องถิ่น และบุคลากรเจ้าหน้าที่มีอยู่น้อยนั่นเอง ซึ่งตรงกันข้ามกับสิ่งที่เขียนเอาไว้ในกฎหมาย ระเบียบ และประกาศหรือวิสัยทัศน์ พันธกิจขององค์กร ตัวอย่างวิสัยทัศน์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 344 มีข้อความ ดังนี้ “องค์การบริหารส่วนจังหวัด...มุ่งมั่นพัฒนา...ให้หน้าอยู่ สู่การพัฒนาที่สมดุลและยั่งยืน ภายใต้หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และการบริหารจัดการที่ดี” ดังนั้นสิ่งที่เขียนเอาไว้จึงเป็นได้เพียงแค่ “คำขวัญ” หรือ “วาทกรรม” เพราะเป็นการพูดถึง “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (ธรรมาภิบาล)” ภายใต้กฎหมายหรือตรรกะชุดหนึ่งที่อยู่เบื้องหลัง หรือที่บังคับให้ต้องปฏิบัติตามซึ่งแตกต่างไปจาก “ความมีธรรมาภิบาล” ที่แท้จริงนั่นเอง

### **ประเด็นที่สอง : การระดมสรรพกำลังของชุมชน และสังคมเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เรื่องธรรมาภิบาล**

โดยทั่วไปประชาชนย่อมหวังว่าหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐจะปฏิบัติหน้าที่อย่างซื่อสัตย์สุจริตและมีคุณธรรม แต่ในกรณีที่เกิดปัญหาประชาชนบางคนอาจจะร้องเรียน แต่คนส่วนใหญ่มักจะนิ่งเฉยในลักษณะไม่อยากจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับหน่วยงานรัฐ เพราะอาจจะทำให้ตนเองเดือนร้อน ดังนั้นการระดมสรรพกำลังของชุมชนและสังคมในการสนับสนุนให้เกิดธรรมาภิบาล หรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นไปได้ยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในท้องถิ่นห่างไกลตามภูมิภาค และชนบทย่อมจะขาดการรวมตัวกันของประชาคม หรือองค์กรอิสระที่จะเข้าไปตรวจสอบติดตามการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ และท้องถิ่น ตรงกันข้ามชาวบ้านส่วนใหญ่กลับถูกรอรับและชักจูงด้วยอำนาจ และอิทธิพลของนักการเมืองทั้งระดับชาติ และท้องถิ่นในลักษณะการจัดตั้งกลุ่มหรือฐานเสียงขึ้นมาเพื่อใช้ในกรณีต่างๆ เช่น กรณีทำประชาพิจารณ์ (Public Hearing) หรือการลงประชามติ (Referendum) ดังนั้นกลุ่มฐานคะแนนเสียงของนักการเมืองที่มีอิทธิพลต่อการทำ “ประชาพิจารณ์” จึงไม่ถูกต้องชอบธรรม เพราะแฝงเอาไว้ด้วยผลประโยชน์ทับซ้อนของนักการเมือง ด้วยเหตุนี้เราจึง

มักจะได้นักการเมืองมักจะใช้คำพูดหรือวลีที่ว่า “ให้ฟังเสียงประชาชน” หรือ “ให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสิน” แท้จริงแล้วเบื้องหลังคำพูดที่ฟังดูดีเหล่านี้แอบแฝงเอาไว้ด้วยเจตนาที่ไม่บริสุทธิ์จึงกลายเป็น “วาทกรรม” ย่อยภายใต้วาทกรรมหลักคือ “ประชาธิปไตย” ของนักการเมืองทั้งระดับชาติและท้องถิ่นนั่นเอง

**ประเด็นที่สาม : การปฏิบัติดำเนินงานและสร้างความต่อเนื่องเป็นสถาบันของนโยบายว่าด้วยหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (ธรรมาภิบาล)**

ประเด็นการปฏิบัติดำเนินงานถือว่าเป็นขั้นตอนสุดท้าย จากการวิเคราะห์ในประเด็นที่ 1 และ 2 จะเห็นได้ว่า หากนโยบายว่าด้วยการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลไม่ได้รับการยอมรับอย่างแท้จริงจากนักการเมืองท้องถิ่น และบุคลากรเจ้าหน้าที่ และการระดมสรรพกำลังของชุมชน และสังคมกระทำได้อย่าง ย่อมทำให้การปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวย่อมเป็นไปได้ยาก ทั้งนี้มีสาเหตุหลักๆ อยู่ 3 ประการได้แก่ ประการแรก นักการเมืองท้องถิ่นขาดอุดมการณ์และความจริงจังในการบริหารงานอย่างสุจริตและโปร่งใส ประการที่สอง ระบบการเมืองมีลักษณะระบบอุปถัมภ์ (Spoils System) และระบบพรรคพวก (Patronage System) ประการที่สาม ขาดกลไก และเครื่องมือในการตรวจสอบถ่วงดุลอย่างจริงจังทั้งในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะภาคประชาสังคม

สำหรับกิจกรรมและพฤติกรรมการปฏิบัติของนักการเมืองท้องถิ่นที่เราัมักพบเห็นกันอยู่บ่อยๆ ได้แก่ การขึ้นป้ายคัดค้านหรือไว้นิลาที่มีรูปภาพของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือนายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ฯลฯ ยกมือไหว้พระหรือไหว้ผู้สูงอายุ อันแสดงให้เห็นเชื่อว่านายก อบจ. หรือนายกเทศมนตรีผู้นั้นเป็นคนดี มีธรรมะในจิตใจ ทั้งที่จริงพฤติกรรมดังกล่าวมีลักษณะเป็นการ “หาคะแนนเสียง” หรือ “คะแนนนิยม” โดยอาศัยงบประมาณแผ่นดิน โครงการ และกิจกรรมที่มักเห็นได้ง่ายได้แก่ โครงการช่วยเหลือเด็ก ผู้สูงอายุ และคนพิการ กิจกรรมงานทำบุญและพิธีการทางศาสนา และกิจกรรมตามประเพณีนิยม เช่น งานเข้าพรรษา งานออกพรรษา งานสงกรานต์ และปีใหม่ งานแข่งขันกีฬาตามโอกาสต่างๆ รวมถึงการจัดแข่งขันชมรมมวยชิงแชมป์โลก เป็นต้น ไม่นับโครงการศึกษาดูงานทั้งในประเทศและต่างประเทศ นัยยะเพื่อ “เพิ่มศักยภาพให้แก่บุคลากร” แต่ไม่สามารถประเมินผลและตรวจสอบถึงประโยชน์และความคุ้มค่าได้ นอกจากนี้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือนายกเทศมนตรี ยังทำตัวเป็น “ผู้บริจาครายใหญ่” (ทำบุญ) เพื่อสาธารณประโยชน์ เช่น รวมบริจาคอุปกรณ์ และเครื่องมือให้แก่โรงเรียน และโรงพยาบาลในท้องถิ่นและภูมิภาคต่างๆ ซึ่งกิจกรรมหรือโครงการทั้งหมดนี้เกิดขึ้นจากเงิน “งบประมาณของรัฐ” ทั้งสิ้น ทั้งนี้มีหลายกรณีส่อไปในทางทุจริตได้ง่าย แต่ตรวจสอบได้ยาก เพราะเป็นโครงการและกิจกรรมที่ไม่ค่อยมีบุคคลหรือองค์กรเข้าไปตรวจสอบมากนัก เนื่องจากเกี่ยวข้องกับ วัด โรงเรียน และโรงพยาบาล จึงทำให้รูปแบบพฤติกรรม และการปฏิบัติในกิจกรรมหรือโครงการทั้งหลายเหล่านี้จึงมีลักษณะเป็น “วาทกรรม” ที่ซ่อนเร้นและปิดบังความจริงในอีกด้านหนึ่งที่ชาวบ้านทั่วไปไม่อาจล่วงรู้ได้

ดังนั้นการปฏิบัติตาม “หลักเกณฑ์ว่าด้วยการบริหารจัดการที่ดี” หรือการบริหารกิจการที่ดี (ธรรมาภิบาล) จึงยังคงเป็น “วาทกรรม” หลักที่นักการเมืองท้องถิ่นและบุคลากรเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นยังคงใช้เพื่อปกปิดและอำพรางพฤติกรรมการปฏิบัติงานที่แท้จริงของตนเองต่อไป

#### 4. ด้านการตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม

การตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมถือเป็นปัจจัยที่มีผลต่อความมีธรรมาภิบาลในหน่วยงานภาครัฐ โดยมีงานวิจัยหลายชิ้นสนับสนุนได้แก่ สุธาวลัย เสถียรไทย (บรรณาธิการ) (2546) ในงานวิจัยเรื่อง “ธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม” มองว่านโยบายของรัฐด้านสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรมเป็นกระบวนการที่ขาดหลักธรรมาภิบาล โดยรัฐ

เอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มนายทุนและพ่อค้าเป็นหลัก ละเลยการมีส่วนร่วมและการตรวจสอบโดยภาคประชาชน จึงก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม หรืองานของนิพนธ์ พัวพงศกรและคณะ (2543) เรื่อง “ยุทธศาสตร์การต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศไทย: แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยตลาดคอร์รัปชัน” ได้อ้างอิงสาเหตุการคอร์รัปชันของ ดร.โรเบิร์ต คลิตการ์ด อดีตคณบดีของ Rand Graduate School California ได้คิดสูตรอธิบายการเกิดคอร์รัปชันดังสมการ  $Co = M + D - A$  (Co=Corruption, M = Monopoly, D = Discretion, A = Accountability) กล่าวคือหากมีการผูกขาดอำนาจและการใช้ดุลยพินิจมาก โดยขาดการตรวจสอบและรับผิดชอบ การทุจริตคอร์รัปชันย่อมเกิดขึ้นได้มากนั่นเอง

จากการศึกษาพบว่าหลังเกิดแนวคิดปฏิรูปการเมืองหลังเหตุการณ์ “พฤษภาทมิฬ” ปี พ.ศ. 2535 และการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา นโยบายและแนวคิดที่ว่าด้วย “การกระจายอำนาจ” ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เกิดขึ้นอย่างเต็มรูปแบบและกว้างขวางที่สุด มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่ม (ขยายหน่วยงาน) มากขึ้น มีบุคลากรเจ้าหน้าที่เพิ่มขึ้น และที่สำคัญมีการกระจายงบประมาณมากขึ้น แต่ที่ผ่านมานั้นหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่ในการตรวจสอบติดตามกลับมีอยู่น้อยโดยเฉพาะภาคประชาชนและประชาสังคม นอกจากนั้นหน่วยงานตรวจสอบยังคงเป็นส่วนราชการมีช่องคอร์รัปชัน และมักจะถูกฝ่ายการเมืองใช้อำนาจอิทธิพลแทรกแซง ส่งผลให้ในอดีตที่ผ่านมาเราจึงไม่เห็นการจับกุมการทุจริต และประพตมิชอบของนักการเมืองได้ สำหรับองค์กรภาคประชาสังคมซึ่งจะทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบนักการเมืองท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สามารถเกิดขึ้นได้ หรือมักจะมีอยู่อย่างจำกัด หรือถูกกล่อมเกล่า และจูงใจด้วยอามิสสินจ้าง และการจัดตั้งจากฝ่ายการเมืองตั้งที่เห็นกันอยู่ในวาทกรรมเรื่องสี่เสื่อ เช่น “เสื่อเหลือง” “เสื่อแดง” หรือ “ระบอบทักษิณ” หรือ “สมาชิกบ้านเลขที่ 111” เป็นต้น

ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงทำให้ “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” หรือธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่นักการเมืองทั้งหลายต่างกล่าวอ้างถึงอยู่เสมอผ่านหนังสือราชการ ป้ายโฆษณาหาเสียง จอวีซีดี หรือป้ายประชาสัมพันธ์ คำปราศรัยทั้งหลายจึงเป็นเพียง “วาทกรรม” ว่าด้วย “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” หรือ “การบริหารจัดการที่ดี” อันเป็นการแสดงออกให้เห็นถึง “อำนาจ” กล่าวคือ “อำนาจ วาทกรรม และความรู้” มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด เนื่องจาก “วาทกรรม” เป็นการแสดงออกเชิงสัญลักษณ์ของ “อำนาจ” และวาทกรรมที่เกิดขึ้นได้ก็ต้องอยู่บนฐานของความรู้ หรือตรรกะชุดหนึ่ง ซึ่งทำหน้าที่กล่อมเกล่า และ/หรือครอบงำสังคมให้ยินยอม และคล้อยตามโดยไม่รู้สึกตัวโดย/ไม่ตั้งคำถาม ในกรณีของ “การบริหารจัดการที่ดี” หรือ “ธรรมาภิบาล” ถือว่าอยู่ภายใต้แนวคิดที่ว่าด้วยความมีคุณธรรม จริยธรรม หรือความสุจริตและโปร่งใสของผู้บริหาร และองค์กร ซึ่งการมีธรรมาภิบาลได้จริงหรือไม่นั้นไม่สำคัญ สิ่งสำคัญคือการแสดงออกเชิงสัญลักษณ์ (Symbolic) ภายใต้กฎเกณฑ์หรือตรรกะว่าด้วย “การบริหารจัดการที่ดี” ที่สังคม (บางกลุ่ม) นิยมยกย่องหรือยอมรับได้หรือไม่ ทั้งนี้ผู้มีอำนาจย่อมเป็นผู้ผลิต หรือสร้างกฎเกณฑ์หรือตรรกะความรู้ว่าด้วยธรรมาภิบาลว่าหมายถึงอะไร มีองค์ประกอบตัวชี้วัดอะไรบ้าง และองค์กรใดหรือหน่วยงานใดมีอำนาจ หรือหน้าที่ในการชี้ขาดตัดสินความมีธรรมาภิบาลนั่นเอง

### สรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษาวិเคราะห์วาทกรรมว่าด้วยการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้วิธีวิเคราะห์แนวปรัชญายุคหลังสมัยใหม่ (Postmodern) ของนักวิชาการชาวฝรั่งเศสคนสำคัญอย่างมิเชล ฟูโกต์ (Michel Foucault, 1926 - 1984) ที่เรียกว่า “การวิเคราะห์วาทกรรม” (Discourse Analysis) สามารถช่วยให้ผู้อ่านและผู้สนใจศึกษาแนวคิดและวิธีวิทยาหลังสมัยใหม่เข้าใจโลก และชีวิตสังคมได้ดียิ่งขึ้น ทำให้ผู้ศึกษาเปิดโลกทัศน์มุมมองใหม่ๆ โดยเฉพาะสิ่งที่ถูกปิดบัง ซ่อนเร้นเอาไว้ภายใต้วาทกรรมหนึ่งๆ

คำว่า “Governance” เดิมเป็นคำศัพท์ที่ใช้กันมาตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 14 โดยศิลปินชาวอิตาลีผู้หนึ่ง คำนี้มีรากฐานมาจากคำว่า “Government” แต่ไม่ได้รับความนิยม จนกระทั่งธนาคารโลกได้เขียนรายงานในปี ค.ศ. 1989 ที่แสดงให้เห็นถึงการขาดธรรมาภิบาล (Governance) ในการบริหารงานของประเทศทางตอนใต้ของทะเลทรายซาฮารา ทวีปแอฟริกา สำหรับประเทศไทยนำแนวคิดที่ว่าด้วย “ธรรมาภิบาล” มาใช้ตามความต้องการของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (I.M.F.) ภายหลังจากเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจครั้งรุนแรงในปี พ.ศ. 2540 การวิเคราะห์ว่าทศวรรษว่าด้วยการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (ธรรมาภิบาล) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ผู้เขียนจำแนกให้เห็นถึงรูปแบบและวิธีการปฏิบัติออกเป็น 4 ด้าน ได้แก่ ด้านโครงสร้างและกฎหมาย ด้านกิจกรรมและการปฏิบัติ ด้านตัวบุคคล และด้านการตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม

กล่าวโดยสรุปการนำแนวคิด “Good Governance” มาใช้ในสังคมไทย พบว่ามีการให้ความหมาย และองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่แตกต่างกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐ องค์กร สถาบัน และบุคคลผู้มีชื่อเสียงในสังคมไทย สะท้อนให้เห็นว่า “อำนาจในแง่ของวาทกรรมเป็นสิ่งที่กระจายตัวแทรกซึมอยู่ในแนวระนาบเชื่อมต่อกันอย่างหลากหลายยากที่จะหาจุดกำเนิดหรือจุดศูนย์กลางของการผลิต” สิ่งที่กำหนดเป็น “วิสัยทัศน์” “ค่านิยม” “เป้าหมาย” และ “ยุทธศาสตร์” ของหน่วยงานเป็นเพียงการปฏิบัติตามแบบแผนในเชิงโครงสร้างหรือรูปแบบ (forms) เท่านั้น แต่เนื้อหาสาระ (Content) ในแง่ของการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมและการปฏิบัติยังเป็นข้อสงสัย และที่สำคัญมิได้ก่อให้เกิดผลลัพธ์ (outcome) และผลกระทบ (impact) ที่แท้จริง จึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นเพียง “มายาคติ” (Myth) อย่างหนึ่งของระบบราชการซึ่งรวมทั้งหน่วยงานอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ทั้งหมด กล่าวคือนักการเมืองหรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะแสดงออกให้ประชาชนทั่วไปเห็นว่าตนเอง หรือหน่วยงานของตนยึดหลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ โดยมักจะจัดให้มีกิจกรรมและ/หรือโครงการที่อ้างว่าส่งเสริมธรรมาภิบาลให้แก่องค์กร โดยมีการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ และประกาศแถลงการณ์ในโอกาสต่างๆ ว่าองค์กรของตนได้ดำเนินการตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล ทั้งๆ ที่เป็นกิจกรรมหรือโครงการเหล่านั้นมีลักษณะของการ “สร้างภาพลักษณ์” (Image) มากกว่าการปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จได้อย่างจริงจัง

จึงกล่าวได้ว่า “ธรรมาภิบาล” มักจะถูกใช้โดยองค์กร และหน่วยงานเพื่อใช้เป็นข้ออ้าง (Justified) ว่าหน่วยงานของตนเองมีธรรมาภิบาลทั้งนี้เพื่อปกปิด หรืออำพรางสิ่งที่ไม่ถูกต้อง หรือไม่ชอบธรรมในการบริหารงานเอาไว้เพื่อมิให้บุคคลภายนอกรับรู้ความจริง หรือรับรู้ความจริงไปในทางที่เป็นคุณแก่ตนเอง ในลักษณะเป็นการสร้าง “มายาคติ” (Myth) ที่มักนิยมกระทำเป็นปกติที่เรียกว่า “การสร้างภาพลักษณ์” ให้กับองค์กร ซึ่งอันที่จริงแล้วคำว่า “ธรรมาภิบาล” จะมีจริงหรือไม่ก็ไม่มีสำคัญเพราะบุคคล กลุ่ม หรือองค์กรทั้งหลายแทบจะไม่มีเวลาหรือโอกาสได้ศึกษา หรือตรวจสอบว่าความมีอยู่จริงของธรรมาภิบาล ดังนั้นพวกเขาจึงทำได้แต่เพียงการพูดถึงสิ่งที่ยังอ้างว่าเป็น “ธรรมาภิบาล” ตามโอกาส และความจำเป็นเท่านั้น ดังนั้นสิ่งที่เขียนเอาไว้จึงเป็นได้เพียงแค่ “คำขวัญ” หรือ “วาทกรรม” เพราะเป็นการพูดถึง “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (ธรรมาภิบาล)” ภายใต้อาณัติหรือตรรกะชุดหนึ่งที่อยู่เบื้องหลัง หรือที่บังคับให้ต้องปฏิบัติตาม ซึ่งแตกต่างไปจาก “ความมีธรรมาภิบาล” ที่แท้จริงนั่นเอง

ในด้านการมีส่วนร่วมและการตรวจสอบของชุมชน และสังคมในการสนับสนุนให้เกิดธรรมาภิบาล หรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นเรื่องยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในท้องถิ่นห่างไกลตามภูมิภาค และชนบทย่อมจะขาดการรวมตัวกันของประชาคม หรือองค์กรอิสระที่จะเข้าไปตรวจสอบติดตามการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ และท้องถิ่น ตรงกันข้ามชาวบ้านส่วนใหญ่กลับถูกรวบงำ และชักจูงด้วยอำนาจ และอิทธิพลของนักการเมืองทั้งระดับชาติ และท้องถิ่นในลักษณะการจัดตั้งกลุ่มหรือฐานเสียงขึ้นมาเพื่อใช้ในกรณีต่างๆ เช่น กรณีทำประชาพิจารณ์ (Public Hearing) หรือการลงประชามติ (Referendum) เพราะแฝงเอาไว้ด้วยผลประโยชน์ทับซ้อนของนักการเมือง ด้วยเหตุนี้เราจึงมักจะได้ยิน

นักการเมืองมักจะใช้คำพูดหรือวลีที่ว่า “ให้ฟังเสียงประชาชน” หรือ “ให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสิน” แท้จริงแล้วเบื้องหลังคำพูดที่ฟังดูดีเหล่านี้แอบแฝงเอาไว้ด้วยเจตนาที่ไม่บริสุทธิ์จึงกลายเป็น “วาทกรรม” ย่อยภายใต้วาทกรรมหลักคือ “ประชาธิปไตย” ของนักการเมืองทั้งระดับชาติและท้องถิ่นนั่นเอง

ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงทำให้ “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” หรือธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่นักการเมืองทั้งหลายต่างกล่าวอ้างถึงอยู่เสมอผ่านหนังสือราชการ ป้ายโฆษณาหาเสียง จอวีซีดี หรือป้ายประชาสัมพันธ์ และคำปราศรัยทั้งหลายจึงเป็นเพียง “วาทกรรม” ว่าด้วย “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” หรือ “การบริหารจัดการที่ดี” อันถือเป็นการแสดงออกของ “อำนาจ” กล่าวคือ “อำนาจ วาทกรรม และความรู้” มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด เนื่องจาก “วาทกรรม” เป็นการแสดงออกเชิงสัญลักษณ์ของ “อำนาจ” และวาทกรรมที่เกิดขึ้นได้ก็ต้องอยู่บนฐานของความรู้ หรือตรรกะชุดหนึ่ง ซึ่งทำหน้าที่กล่อมเกลา และ/หรือครอบงำสังคมให้อยินยอม และคล้อยตามโดยไม่รู้สึกรู้สึกรัก/ไม่ตั้งคำถาม

### ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนไม่ต้องการมีข้อเสนอแนะว่าสังคมไทย ระบบราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะต้องเปลี่ยนแปลง ปรับปรุง หรือปฏิรู้อย่างไรเพื่อให้การบริหารจัดการหรือการปกครองประเทศเป็นไปตามครรลองของหลักธรรมาภิบาลหรือหลักธรรมะ เพราะเป็นเรื่องที่ทุกคนทุกฝ่ายเข้าใจดีอยู่แล้ว แต่สิ่งที่อยากเสนอแนะก็คือ “การมีหลักปรัชญา หรือการคิดพิจารณา และการไตร่ตรองอย่างรอบครอบ” เกี่ยวกับประเด็นปัญหาทางสังคมการเมืองในสังคมไทย ทั้งนี้เพื่อมิให้ประชาชนและสังคมตกอยู่ภายใต้ “วาทกรรม” หรือการครอบงำและชี้นำของวาทกรรมบางอย่างที่ทำให้ประเทศไทยและสังคมไทยไม่อาจแก้ไขปัญหา หรือไม่อาจจะเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีกว่าเดิมได้นั่นเอง

อนึ่งผู้เขียนมิได้มีเจตนาโจมตี หรือกล่าวให้ร้ายหน่วยงานหรือองค์กรใดองค์กรหนึ่งโดยเฉพาะ แต่จุดมุ่งหมายหลักคือเพื่อชี้ให้เห็นถึงความรู้ และความจริงในอีกแง่มุมมองหนึ่งที่มีจะถูกปิดบังอำพราง หรือซ่อนเร้นโดยการทำงานของ “วาทกรรม” ว่าด้วย “Good Governance” ที่ดำรงอยู่ในสังคมไทยเท่านั้น

### เอกสารอ้างอิง

#### ภาษาไทย

โกวิท พวงงาม. (2553). *ธรรมาภิบาลท้องถิ่นว่าด้วยการมีส่วนร่วมและความโปร่งใส*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.

ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. (2543). *วาทกรรมการพัฒนา: อำนาจ ความรู้ ความจริง เอกลักษณ์ และความเป็นอื่น (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. กรุงเทพฯ: วิชาษา.

\_\_\_\_\_. (2544). *รัฐศาสตร์แนววิพากษ์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

\_\_\_\_\_. (2549). *วาทกรรมการพัฒนา (พิมพ์ครั้งที่ 4)*. กรุงเทพฯ: วิชาษา.

นพพร ประชากุล (แปล). (2547). *Les corps deciles form Surveiller et Punir by Michel Foucault*. กรุงเทพฯ: คบไฟ.

นฤมล ทับจุมพล. (2541). แนวคิดและวาทกรรมว่าด้วยธรรมาภิบาลแห่งชาติ ใน พิทยา ว่องกุล (บรรณาธิการ), *โลกาภิวัตน์ ประชาธิปไตย การจัดการปกครอง และการเปลี่ยนแปลงทางสังคมวัฒนธรรม*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

\_\_\_\_\_. (2546). แนวคิดและวาทกรรมว่าด้วยธรรมาภิบาลแห่งชาติ ใน *ธรรมาภิบาลกับคอร์รัปชันในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.

บุษบง ชัยเจริญวัฒน์. (2544). ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล. ใน *รัฐศาสตร์ไทยกับศักยภาพในการจัดการความขัดแย้ง (เล่มหนึ่ง)*. เชียงใหม่: ธนุพริ้นติ้ง.

วรเดช จันทรศร. (2552). *ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ (ครั้งที่ 4)*. กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค.

วีระศักดิ์ เครือเทพ และ จรัส สุวรรณมาลา (บรรณาธิการ). (2553). *การกระจายอำนาจกับการปฏิรูปประเทศไทย เล่มที่ 4 ว่าด้วยการมีส่วนร่วมและการเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชนและการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมและธรรมาภิบาลท้องถิ่น คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สมบูรณ์ ศิริประชัย. (2552). ธรรมาภิบาลภายใต้โลกาภิวัตน์: นัยต่อประเทศไทย ใน ธเนศ วงศ์ยานนาวา (บรรณาธิการ), *รัฐศาสตร์สาร ปีที่ 30 ฉบับที่ 2* (พฤษภาคม - สิงหาคม 2552). กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สุธาวัลย์ เสถียรไทย (บรรณาธิการ). (2546). *ธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

อานันท์ กาญจนพันธุ์. (2555). *คิดอย่างมีเชล ฟุโกต์: คิดอย่างวิพากษ์*. เชียงใหม่: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

## ภาษาต่างประเทศ

Mette Kjaer, Anne. (2010). *Governance*. Cambridge: Polity Press.

Phillips, Louise and Jorgensen, Marianne W. (2002). *Discourse Analysis as Theory and Method*. London: Sage Publications Ltd.

Wood, Linda A. and Kroger, Rolf O. (2000). *Doing Discourse Analysis: Methods for Studying Action in Talk and Text*. California: Sage Publications, Inc.



การพัฒนาการ์ตูนแอนิเมชัน 2 มิติ ส่งเสริมคุณธรรมด้านความซื่อสัตย์ เรื่อง เรื่องดี ๆ ของเด็กชายดิน สำหรับนักเรียน  
ประถมศึกษาปีที่ 6

The Development of 2D cartoon animation, to promote moral integrity issues. The Din boy Story.  
For Grade 6 students of elementary school

ยงยุทธ มุ่งหมาย (1) วิรัตน์ พงษ์ศิริ (2) ดร.พงษ์พิพัฒน์ สายทอง (3)

(1) นิสิตปริญญาโท สาขาวิชาสื่ออนิเมติ คณะวิทยาการสารสนเทศ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

myongy@kku.ac.th

(2) รองศาสตราจารย์ คณะวิทยาการสารสนเทศ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

(3) อาจารย์ คณะวิทยาการสารสนเทศ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

#### บทคัดย่อ

บทความนี้นำเสนอการพัฒนาการ์ตูนแอนิเมชัน 2 มิติ ส่งเสริมคุณธรรมด้านความซื่อสัตย์ แบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนแรก ศึกษารูปแบบการ์ตูน ฉาก สถานที่และเสียงประกอบที่เหมาะสมสำหรับนักเรียนประถมศึกษาปีที่ 6 ขั้นตอนที่สอง พัฒนาการ์ตูนแอนิเมชัน 2 มิติ และประเมินคุณภาพการ์ตูนแอนิเมชัน 2 มิติ ขั้นตอนที่สาม ศึกษาความพึงพอใจและการรับรู้ของนักเรียนที่เกิดจากการ์ตูนแอนิเมชัน 2 มิติ ผลการวิจัยปรากฏ ดังนี้ รูปแบบการ์ตูนที่เหมาะสมสำหรับนักเรียนประถมศึกษาปีที่ 6 โดยรวมในระดับมากที่สุด คือ การ์ตูน SD แบบย่อส่วน สัดส่วน 1:4 และลักษณะฉากแบบคล้ายจริง เสียงพากย์เป็นภาษาอีสาน คุณภาพการ์ตูนแอนิเมชัน 2 มิติ ประเมินโดยผู้เชี่ยวชาญ มีคุณภาพโดยรวมอยู่ในระดับมาก ความพึงพอใจนักเรียนหลังรับชมการ์ตูนแอนิเมชัน 2 มิติ โดยรวมอยู่ในระดับมาก และการรับรู้หลังการชมการ์ตูนแอนิเมชัน 2 มิติ โดยรวมอยู่ในระดับมากที่สุด

**คำสำคัญ:** คุณธรรม การ์ตูนแอนิเมชัน 2 มิติ การรับรู้ ความพึงพอใจ

#### Abstract

This paper presents the development of 2D cartoon animation, promotes moral integrity is divided into three phases: the first stage of cartoon scenes and sound effects appropriate place for students grade 6 second stage. 2D cartoon animation development and quality cartoon animation, 2D final stage. Satisfaction and perceptions of students from cartoon animation, 2D results were as follows: comic format suitable for student grade 6 overall in most comic SD mini proportion of 1:4. And looks like a real scene Voice is I-san language. 2D cartoon animation quality expert evaluation. Overall quality is

high. Satisfaction students after watching cartoons, animation, 2D overall level. And recognition after the two-dimensional cartoon animation overall is at the highest level.

**Keyword:** Loyalty, 2D Cartoon Animation, Recognition, Satisfaction

## บทนำ

ความซื่อสัตย์เป็นเรื่องเล็กน้อยเมื่อคนส่วนใหญ่ละเลย คนคิดว่าความซื่อสัตย์เป็นเรื่องที่สามารถปฏิบัติได้ง่าย แต่ความจริงความซื่อสัตย์เป็นเรื่องที่ทำหายจิตใจ เราต้องตัดสินใจที่ตอบรับหรือปฏิเสธว่าเราก้าวเดินอยู่ในความถูกต้องหรือไม่ ความซื่อสัตย์ที่แท้จริงยังเป็นเรื่องที่ต้องวัดได้ในขณะที่ยังไม่มีใครควบคุม ไม่มีใครรู้ ไม่มีใครเห็น ไม่มีใครมาคอยบังคับ ความซื่อสัตย์ในสังคมถือเป็นปัญหาในระดับชาติที่เริ่มตั้งแต่ตัวบุคคล สังคม และประเทศชาติ สาเหตุของความไม่ซื่อสัตย์มีหลายๆ สาเหตุด้วยกัน เช่น การเห็นแก่ตัว ความโลภ กิเลสตัณหาที่เพิ่มขึ้น การหลงอำนาจ เมื่อมีอำนาจก็มักจะใช้อำนาจในทางที่ผิด อำนาจทำให้คนหลงตนเอง คิดว่าสามารถจะทำอะไรก็ได้ ความไม่ซื่อสัตย์อาจทำให้ผู้มีอำนาจหลงใช้ในทางที่ผิดได้ หลายๆ คนที่ถูกหลอกลวงด้วยเงินทอง เกียรติยศ ชื่อเสียง จนกระทั่งปฏิเสธความซื่อสัตย์ที่มีอยู่ในชีวิตอย่างสิ้นเชิง

นิด้าโพล สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า) ได้ทำสำรวจความคิดเห็นของประชาชน เรื่อง คุณธรรมกับเยาวชนไทยในอนาคต เมื่อเดือนกันยายน 2555 พบว่า คุณธรรมพื้นฐานที่เยาวชนควรได้รับการปลูกฝังมากที่สุดอันดับแรก คือ ความซื่อสัตย์ ส่วนการมีวินัย ความสามัคคี การมีน้ำใจ ความขยัน ความสุภาพ ความประหยัด และความสะอาด รองลงมาตามลำดับ ส่วนสิ่งที่ประชาชนคาดหวังต่อเยาวชนไทยในอนาคต คือ เป็นลูกที่ดีของพ่อแม่ มีความกตัญญูกตเวที รวมทั้งมีความซื่อสัตย์สุจริต ไม่คดโกง และเป็นผู้นำที่ดีในอนาคต แต่สภาพปัญหาสังคมไทยในปัจจุบันมีความซื่อสัตย์ค่อนข้างน้อย ส่วนผลการสำรวจของสวนดุสิตโพล พบว่า การทุจริต คอร์รัปชัน ฉ้อราษฎร์บังหลวง เป็นปัญหาอันดับแรกในดวงใจการเมืองไทยที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน

โรงเรียนมีหน้าที่ให้การศึกษาบ่มบ่มนิสัย การสร้างนิสัยความซื่อสัตย์สุจริตจึงถือเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องได้รับการเอาใจใส่ดูแล ไม่น้อยกว่าการทำให้ผู้เรียนมีความรู้และมีลักษณะที่พึงประสงค์อื่นๆ ทุกกิจกรรมที่จัดจะต้องเน้นการส่งเสริมให้เกิดความซื่อสัตย์สุจริต กระทรวงศึกษาธิการได้มองเห็นถึงความสำคัญในเรื่องนี้ จึงได้ประกาศนโยบายเร่งรัดการปฏิรูปการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ.2551 (ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2554) ที่ได้ปรับปรุงคุณลักษณะอันพึงประสงค์ มุ่งเน้นให้ผู้เรียนสามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นในสังคมได้อย่างมีความสุขไว้ 8 ข้อ คือ 1. รักชาติ ศาสน์ กษัตริย์ 2. ซื่อสัตย์สุจริต 3. มีวินัย 4. ใฝ่เรียนรู้ 5. อยู่อย่างพอเพียง 6. มุ่งมั่นในการทำงาน 7. รักความเป็นไทย 8. มีจิตสาธารณะ โดยยี่ดำนาคคุณธรรม การพัฒนาคนโดยใช้คุณธรรมเป็นพื้นฐานของกระบวนการเรียนรู้ ที่เชื่อมโยงความร่วมมือของสถาบันครอบครัว ชุมชน สถาบันศาสนา และสถาบันการศึกษาโดยเรียกว่า คุณธรรมพื้นฐาน 8 ประการ และมีการกำหนดให้บรรจุเนื้อหาจริยศึกษาไว้ในกลุ่มสาระเสริมลักษณะนิสัยตามหลักสูตรประถมศึกษา ชั้นประถมศึกษาปีที่ 3 ถึงปีที่ 6 ซึ่งมีอายุเฉลี่ยประมาณ 9 - 12 ปี การให้ความรู้เรื่องคุณธรรมแก่เด็กและเยาวชน นั้นต้องมีเทคนิค วิธีการในการสอดแทรกความรู้เข้ากับเนื้อหาวิชา เพื่อเป็นการสร้างความสนใจของเด็ก ไม่ให้เด็กเกิดความเบื่อหน่ายในเนื้อหาที่ได้รับ การดูแอนิเมชันจึงมีบทบาทสำคัญในการเรียนรู้ของเด็ก ปัจจุบันจึงมีการทำการ์ตูนแอนิเมชันมาเพื่อช่วยเสริมการเรียนรู้กันอย่างแพร่หลาย การ์ตูนแอนิเมชันปลูกฝังคุณธรรมสำหรับเด็กจึงตรงกับความสนใจของเด็กวัยนี้ จะช่วยให้เกิดความสนุกสนานเพลิดเพลิน ทำให้เด็กได้ซึมซับคุณธรรมโดยไม่รู้ตัว สามารถจดจำภาพต่างๆ ที่เกิดขึ้น มีการลอกเลียนแบบพฤติกรรม ทำให้มีการจดจำสิ่งต่าง ๆ ได้ง่ายขึ้น การสอนโดยสื่อมัลติมีเดียเป็นเทคโนโลยีทางการสอนที่ใช้แก้ปัญหาความแตกต่างระหว่างบุคคลประหยัดเวลาในการสอนของครู ส่งผลให้ผู้เรียนค้นคว้าหาความรู้เพิ่มเติมได้ตามต้องการ ซึ่งนำมาใช้ได้กับนักเรียนในแทบทุกสาขาวิชา โดยการดูแอนิเมชันได้รับความนิยมมากในเด็กวัยเรียน และยังมีอิทธิพลต่อการอบรมบ่มบ่มนิสัยทางวัฒนธรรมต่อเด็กในสังคมเป็นอย่างมาก ทำให้เกิดความเชื่อในเรื่องต่างๆ ที่ได้รับมา และเกิดพฤติกรรมการเลียนแบบ

จากผลการวิจัยที่ผ่านมาพบว่า เด็กไทยชอบรายการการ์ตูน มากกว่ารายการประเภทอื่น (นิพนธ์ แจ่มดวง และคณะ, 2548, หน้า 26) ภาพการ์ตูนประกอบเสียงที่เป็นเรื่องราวนั้นเป็นที่ชื่นชอบของผู้เรียนระดับประถมศึกษา (วารินทร์ รัตสีพรหม, 2531, หน้า 56) การ์ตูนแอนิเมชันเป็นการนำเสนอภาพประกอบที่มีเนื้อหาเรื่องราวอีกรูปแบบหนึ่งที่มีความนิยมมาก ซึ่งเป็นการเล่าเรื่องด้วยภาพมากกว่าคำพูดของตัวละครเป็นหลัก ช่วยดึงดูดความสนใจของผู้เรียนและสื่อความหมายได้ดีกว่า (จรรยาพร ปรปักษ์ประลัย, 2548, หน้า 22) หากต้องการการรณรงค์ที่มีกลุ่มเป้าหมายเป็นเด็กนั้น สื่อการ์ตูนจะมีศักยภาพในการสื่อสาร ด้านความรู้ ความจำ จนเกิดความเข้าใจจะก่อให้เกิดประโยชน์อย่างมหาศาล (กัญญาณัฐ เปลาเฟื่อง, 2550, หน้า 1 - 2)

จากความเป็นมาดังกล่าวข้างต้นผู้วิจัยพบว่า ความซื่อสัตย์ เป็นสิ่งสำคัญ หากขาดความซื่อสัตย์แล้ว สังคมจะขาดระเบียบวินัยและไม่สงบ เกิดความหวาดระแวง ขาดการไว้วางใจกัน ถ้าขาดในระดับบุคคลก็จะกลายเป็นคนไม่น่าเชื่อถือ ถ้าขาดในระดับประเทศก็จะไร้ซึ่งเกียรติภูมิ เป็นที่ดูถูกของชาติอื่น คนที่มีความซื่อสัตย์ย่อมเป็นที่น่าเคารพนับถือ เป็นคนมีเกียรติ ที่สำคัญถ้าทุกคนทำหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ย่อมจะทำให้สังคม และประเทศชาติมีความมั่นคง สงบสุข กิจกรรมในการส่งเสริมคุณธรรมในโรงเรียน บางกิจกรรมทำให้นักเรียนเกิดความเบื่อหน่าย ดังนั้น การนำเอาการ์ตูนแอนิเมชันมาใช้ในการส่งเสริมการคิดเชิงเหตุผลและส่งเสริมการปลูกฝังคุณธรรมด้านความซื่อสัตย์ของนักเรียนประถมศึกษา ตามนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ จึงเหมาะสมเพราะจะตรงกับความสนใจของเด็กและยังช่วยให้เกิดความสนุกสนานเพลิดเพลิน ทำให้เด็กได้ซึมซับคุณธรรมโดยไม่รู้ตัว ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะพัฒนาสื่อการ์ตูนแอนิเมชัน 2 มิติ ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการส่งเสริมคุณธรรมด้านความซื่อสัตย์ สำหรับนักเรียนประถมศึกษา ให้ตระหนักถึงคุณธรรม ความซื่อสัตย์ คุณงามความดี ส่งผลให้นักเรียนเป็นคนดี มีคุณธรรม

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ศึกษารูปแบบการ์ตูนที่เหมาะสมสำหรับนักเรียนประถมศึกษาปีที่ 6
2. พัฒนาการ์ตูนแอนิเมชัน 2 มิติ ส่งเสริมคุณธรรมด้านความซื่อสัตย์
3. ประเมินคุณภาพของการ์ตูนแอนิเมชัน 2 มิติ ส่งเสริมคุณธรรมด้านความซื่อสัตย์
4. ศึกษาความพึงพอใจของนักเรียนที่มีต่อการ์ตูนแอนิเมชัน 2 มิติ ส่งเสริมคุณธรรมด้านความซื่อสัตย์
5. ศึกษาการรับรู้ของนักเรียนที่เกิดจากการ์ตูนแอนิเมชัน 2 มิติ ส่งเสริมคุณธรรมด้านความซื่อสัตย์

### วิธีการดำเนินการวิจัย

#### การเก็บรวบรวมข้อมูล

เริ่มจากศึกษารูปแบบการ์ตูน ฉากและสถานที่ รวมทั้งเสียงประกอบที่นักเรียนชื่นชอบมากที่สุดแล้วนำข้อมูลที่ได้มาพัฒนาเป็นการ์ตูนแอนิเมชัน 2 มิติ จากนั้นถึงนำไปประเมินคุณภาพของการ์ตูนแอนิเมชัน รวมทั้งสร้างแบบวัดความพึงพอใจ และแบบวัดการรับรู้เพื่อใช้ในการวิจัยต่อไป

## ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

### 1. ประชากร

ประชากรในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ นักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 โรงเรียนเทศบาลสวนสนุก อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาขอนแก่น เขต 1 ปีการศึกษา 2555 จำนวน 8 ห้อง จำนวน 360 คน

### 2. กลุ่มตัวอย่าง

นักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 โรงเรียนเทศบาลสวนสนุก โดยการสุ่มตัวอย่างแบบแบ่งชั้น ด้วยวิธีจับสลากจากนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 จำนวน 80 คน กำหนดขนาดโดยใช้เกณฑ์ 30 เปอร์เซนต์ (บุญชม ศรีสะอาด, 2543: 38)

## วัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการวิจัย

1. แบบสอบถามรูปแบบการ์ตูนที่นักเรียนประถมศึกษาปีที่ 6 ชื่นชอบ
2. การ์ตูนแอนิเมชัน 2 มิติ ส่งเสริมคุณธรรมด้านความซื่อสัตย์ เรื่อง เรื่องดี ๆ ของเด็กชายดิน ความยาว 10 นาที
3. แบบประเมินคุณภาพการ์ตูนแอนิเมชัน 2 มิติ ประเมินโดยผู้เชี่ยวชาญ
4. แบบวัดความพึงพอใจของนักเรียนประถมศึกษาปีที่ 6 ที่มีต่อการ์ตูนแอนิเมชัน 2 มิติ ส่งเสริมคุณธรรมด้านความซื่อสัตย์
5. แบบวัดการรับรู้ของนักเรียนประถมศึกษาปีที่ 6 ที่มีต่อการ์ตูนแอนิเมชัน 2 มิติ ส่งเสริมคุณธรรมด้านความซื่อสัตย์

## ขั้นตอนการดำเนินการวิจัย

### ขั้นตอนที่ 1

1.1 จัดทำแบบสอบถามรูปแบบการ์ตูน ภาพฉากประกอบ รวมทั้งดนตรีและเสียงพากย์ ที่นักเรียนประถมศึกษาปีที่ 6 ชื่นชอบ โดยเลือกตัวอย่างตัวละครจากการ์ตูน จากภาพยนตร์การ์ตูนแอนิเมชันที่ฉายในโทรทัศน์และจากแหล่งอื่นๆ ที่มีรูปแบบสวยงาม น่าสนใจหลายๆ ลักษณะ ไปสำรวจความสนใจรูปแบบการ์ตูนที่นักเรียนชั้นชอบ

### ขั้นตอนที่ 2

2.1 พัฒนาการ์ตูนแอนิเมชัน 2 มิติ ส่งเสริมคุณธรรมด้านความซื่อสัตย์ เรื่อง เรื่องดี ๆ ของเด็กชายดิน จากแบบสอบถามในข้อที่ 1 ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบแนวคิดและหลักเกณฑ์ ขั้นตอนในพัฒนาการ์ตูนแอนิเมชัน ตามหลักการออกแบบระบบการสอนโดยใช้แบบจำลอง ADDIE Model

2.2 ประเมินคุณภาพการรู้ตื้นแอนิเมชัน 2 มิติ ซึ่งประเมินคุณภาพโดยผู้เชี่ยวชาญ โดยแยกประเมินออกเป็น 3 ด้าน ประกอบด้วย ด้านเนื้อหา ด้านการส่งเสริมและด้านแอนิเมชัน เป็นแบบประเมินแบบมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ ตามหลักการของลิเคิร์ต โดยปรับปรุงมาจากแนวคิดของบุญชม ศรีสะอาด (2535: 69-70) มีเกณฑ์การให้คะแนน ดังนี้

มีคุณภาพมากที่สุด	ให้คะแนน = 5
มีคุณภาพมาก	ให้คะแนน = 4
มีคุณภาพปานกลาง	ให้คะแนน = 3
มีคุณภาพน้อย	ให้คะแนน = 2
มีคุณภาพน้อยที่สุด	ให้คะแนน = 1

### ขั้นตอนที่ 3

3.1 วัดการรับรู้การรู้ตื้นแอนิเมชัน 2 มิติ โดยการสร้างแบบวัดการรับรู้ที่เกิดจากการรู้ตื้นแอนิเมชัน 2 มิติ เป็นแบบประเมินแบบมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ ดังนี้

รับรู้มากที่สุด	ให้ค่าคะแนน = 5
รับรู้มาก	ให้ค่าคะแนน = 4
รู้ปานกลาง	ให้ค่าคะแนน = 3
รู้น้อย	ให้ค่าคะแนน = 2
รู้น้อยที่สุด	ให้ค่าคะแนน = 1

นำแบบวัดการรับรู้การรู้ตื้นแอนิเมชัน 2 มิติ ไปทดลองใช้กับนักเรียนนักเรียนประถมศึกษาปีที่ 6 โรงเรียนเทศบาลสวนสนุก จำนวน 80 คน ซึ่งเป็นคนละกลุ่มกับกลุ่มตัวอย่างแล้วทำการวิเคราะห์หาค่าความเชื่อมั่นของแบบวัดการรับรู้ทั้งหมด โดยใช้ค่าสัมประสิทธิ์อัลฟาของครอนบาค ได้ค่าความเชื่อมั่นเท่ากับ 0.81 นำผลที่ได้มาปรับปรุงแก้ไขในส่วนที่บกพร่อง

3.2 วัดความพึงพอใจนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ที่มีต่อการรู้ตื้นแอนิเมชัน 2 มิติ โดยการสร้างแบบสอบถามความพึงพอใจเป็นแบบประเมินแบบมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ ตามหลักการของลิเคิร์ต (พวงรัตน์ ทวีรัตน์, 2543, หน้า 107 - 108) ดังนี้

พึงพอใจในระดับมากที่สุด	ให้ค่าคะแนน = 5
พึงพอใจในระดับมาก	ให้ค่าคะแนน = 4
พึงพอใจในปานกลาง	ให้ค่าคะแนน = 3
พึงพอใจในระดับน้อย	ให้ค่าคะแนน = 2
พึงพอใจในระดับน้อยที่สุด	ให้ค่าคะแนน = 1

นำแบบวัดการรับรู้การคุ้นแอนิเมชัน 2 มิติ ไปทดลองใช้กับนักเรียนนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 โรงเรียนเทศบาลสวนสนุก จำนวน 80 คน ซึ่งเป็นกลุ่มเดียวกับกลุ่มที่ใช้ทดลองแบบวัดความพึงพอใจ เพื่อวิเคราะห์หาค่าความเชื่อมั่นของแบบสอบถามทั้งฉบับ โดยใช้ค่าสัมประสิทธิ์อัลฟาของครอนบาค ตามวิธีของครอนบาคได้ค่าความเชื่อมั่นเท่ากับ 0.80 นำผลที่ได้มาปรับปรุงแก้ไขในส่วนที่บกพร่อง

### การเก็บรวบรวมข้อมูล

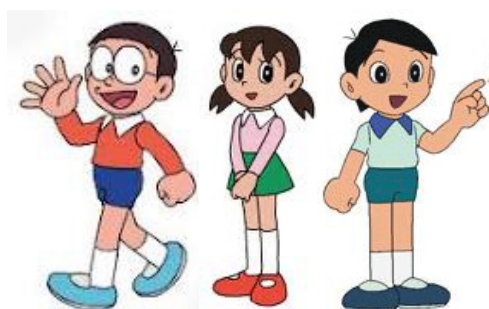
ผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลกับนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 โรงเรียนเทศบาลสวนสนุก โดยเปิดการ์ตูนแอนิเมชัน 2 มิติ ส่งเสริมคุณธรรมด้านความซื่อสัตย์ เรื่อง เรื่องดี ๆ ของเด็กชายดิน ความยาว 10 นาที โดยจะเปิดให้นักเรียนได้ชม 2 รอบ แล้วแจกแบบวัดความพึงพอใจและแบบวัดการรับรู้ ให้หลังการรับชมการ์ตูนแอนิเมชันแล้วเก็บรวบรวมมาวิเคราะห์ผลทางสถิติต่อไป ซึ่งนำค่าเฉลี่ยมาเทียบกับเกณฑ์การประเมินแบบมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ ดังนี้

ระดับมากที่สุด	4.51 – 5.00
ระดับมาก	3.51 – 4.50
ระดับปานกลาง	2.51 – 3.50
ระดับน้อย	1.51 – 2.50
ระดับน้อยที่สุด	1.00 – 1.50

### ผลการวิจัย

#### 1. ศึกษารูปแบบการ์ตูนที่เหมาะสมสำหรับนักเรียนประถมศึกษาปีที่ 6

1.1 รูปแบบการ์ตูนที่นักเรียนประถมศึกษาปีที่ 6 ชื่นชอบ พบว่า รูปแบบตัวการ์ตูนที่นักเรียนชื่นชอบมากที่สุด 3 อันดับแรก คือ การ์ตูน SD ย่อส่วนแบบที่ 2 สัดส่วน 1:4 (ร้อยละ 90.00) การ์ตูน SD ย่อส่วนแบบที่ 1 สัดส่วน 1:2 (ร้อยละ 75.00) และตัวการ์ตูนแบบเหมือนจริงแบบที่ 2 แบบไทย (ร้อยละ 55.00)

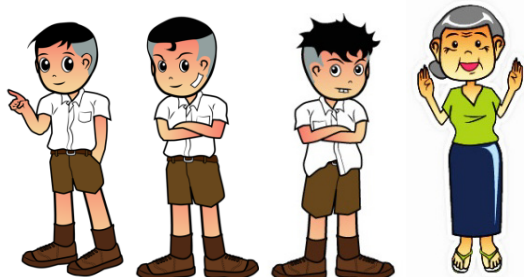


รูปที่ 1 ตัวการ์ตูนขนาด SD สัดส่วน 1:4



รูปที่ 2 ฉากหลังที่มีตัวการ์ตูนอยู่ในเหตุการณ์

1.2 ลักษณะฉากหรือสถานที่ๆ นักเรียนชื่นชอบ พบว่า ฉากแบบคล้ายจริงแบบที่ 1 จำนวน 36 คน (ร้อยละ 90.00) ฉากคล้ายจริงแบบที่ 2 จำนวน 30 คน (ร้อยละ 75.00) และฉากกราฟฟิกส์ จำนวน 27 คน (ร้อยละ 67.50)



รูปที่ 3 ตัวละครที่เป็นการ์ตูน



รูปที่ 4 การพัฒนาฉากหลังของเรื่อง

1.3 การใช้เสียง พบว่า เสียงพากย์และเสียงบรรยายที่นักเรียนชื่นชอบมากที่สุด 3 อันดับแรก คือ เป็นภาษาอีสาน จำนวน 32 คน (ร้อยละ 40.00) เป็นภาษาอีสานมีคำบรรยายประกอบ จำนวน 26 คน (ร้อยละ 32.50) และเป็นภาษากลาง จำนวน 18 คน (ร้อยละ 22.50)

2. การ์ตูนแอนิเมชัน 2 มิติ ส่งเสริมคุณธรรม ที่ผู้วิจัยพัฒนาขึ้น สามารถนำไปใช้กับนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ได้อย่างเหมาะสม เนื่องจากการ์ตูนแอนิเมชันมีเนื้อหากระตุ้นและส่งเสริมการทำความคิด ตัวการ์ตูนสวยงามตรงตามความต้องการของนักเรียนวัยนี้ สามารถโน้มน้าวทำให้เกิดความคิดคล้อยตามได้, ความสอดคล้องระหว่างเนื้อหาสาระคุณธรรมด้านความซื่อสัตย์และการลำดับเนื้อหาที่มีความเหมาะสม



รูปที่ 5 หน้าปกกล่อง CD การ์ตูน



รูปที่ 6 หน้าแผ่น CD การ์ตูน



รูปที่ 7 โปสเตอร์ประชาสัมพันธ์การ์ตูน

3. คุณภาพการ์ตูนแอนิเมชัน 2 มิติ ประเมินโดยผู้เชี่ยวชาญ โดยรวมอยู่ในระดับมาก และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน ดังนี้ ด้านการส่งเสริม ด้านเนื้อหาในการดำเนินเรื่อง อยู่ในระดับมากที่สุด ด้านภาพและด้านเสียง อยู่ในระดับมาก และพิจารณาเป็นรายข้อที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ สามารถโน้มน้าวทำให้เกิดความคิดคล้อยตามได้ ความสอดคล้องระหว่างเนื้อหาสาระคุณธรรมด้านความซื่อสัตย์ และการลำดับเนื้อหาที่มีความเหมาะสมแสดงในตารางที่ 1

ระดับความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่มีต่อการ์ตูนแอนิเมชัน	$\bar{x}$	S.D.	ระดับคุณภาพ
1. ด้านเนื้อหาในการดำเนินเรื่อง			
1.1 ความเหมาะสมในรูปแบบการนำเสนอ	4.33	0.58	มาก
1.2 ความเหมาะสมของระยะเวลาในการนำเสนอ	4.33	0.58	มาก
1.3 เนื้อหาเข้าใจได้ง่าย	4.33	0.58	มาก
1.4 เนื้อหาสนุก ให้ข้อคิดและชวนติดตาม	4.67	0.58	มากที่สุด
1.5 การลำดับเนื้อหาที่มีความเหมาะสม	5.00	0.00	มากที่สุด



ระดับความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่มีต่อการดูแอนิเมชัน	$\bar{x}$	S.D.	ระดับคุณภาพ
1.6 ความสอดคล้องระหว่างเนื้อหากับสาระคุณธรรมด้านความมั่งคั่ง	5.00	0.00	มากที่สุด
1.7 เนื้อหาเหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมาย	4.33	0.58	มาก
1.8 เนื้อหามีความครบถ้วนตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย	4.33	0.58	มาก
รวม	4.54	0.45	มากที่สุด
<b>2. ด้านภาพ</b>			
2.1 ความสวยงามของตัวละคร	4.67	0.58	มากที่สุด
2.2 ความสวยงามของฉากและภาพประกอบ	4.67	0.58	มากที่สุด
2.3 ความเหมาะสมของสีในการออกแบบ	4.33	0.58	มาก
2.4 การจัดองค์ประกอบของภาพมีความเหมาะสม	4.33	0.58	มาก
2.5 ความน่าสนใจของภาพ	4.33	0.58	มาก
2.6 ความคมชัดของภาพ	4.33	0.58	มาก
2.7 รายละเอียดของภาพ	4.33	0.58	มาก
2.8 การเคลื่อนไหวของการ์ตูน	4.00	1.00	มาก
2.9 ภาพกับการสื่อความหมาย	4.33	0.58	มาก
2.10 การให้แสง	4.67	0.58	มากที่สุด
2.11 ความเหมาะสมของมุมกล้อง/ขนาดภาพ/การเคลื่อนไหวกล้อง	4.33	0.58	มาก
2.12 การตัดต่อและลำดับภาพ	4.33	0.58	มาก
รวม	4.39	0.60	มาก
<b>3. ด้านเสียง</b>			
3.1 เสียงพากย์และบรรยาย (น้ำเสียง การออกเสียง อักษร)	4.33	0.58	มาก
3.2 ดนตรีและเพลงประกอบ (ความชัดเจนและระดับความดัง)	4.67	0.58	มากที่สุด
3.3 เสียงพากย์(สัมพันธ์และเหมาะสมกับภาพ)	4.00	0.00	มาก
3.4 ภาษาที่ใช้พากย์และบรรยาย	4.33	0.58	มาก
รวม	4.33	0.44	มาก
<b>4. ด้านการส่งเสริม</b>			
4.1 สามารถสื่อสารได้อย่างชัดเจนตรงตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย	4.67	0.58	มากที่สุด
4.2 สามารถสร้างความสนใจและดึงดูดใจของกลุ่มตัวอย่างได้	4.67	0.58	มากที่สุด
4.3 สามารถโน้มน้าวทำให้เกิดพฤติกรรมคล้อยตามได้	4.33	0.58	มาก
4.4 สามารถโน้มน้าวให้เกิดความคิดคล้อยตามได้	5.00	0.00	มากที่สุด
รวม	4.67	0.45	มากที่สุด
โดยรวม	4.48	0.52	มาก

ตารางที่ 1 การประเมินระดับความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่มีต่อการดูแอนิเมชัน

4. ผลการวิเคราะห์ความพึงพอใจของนักเรียน ภาพรวมอยู่ในระดับมากที่สุด และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้านทั้ง 3 ด้าน ดังนี้ ด้านการส่งเสริม ด้านเนื้อหา อยู่ในระดับมากที่สุด และด้านการ์ตูนแอนิเมชัน อยู่ในระดับมาก และความพึงพอใจข้อ

ที่อยู่ในระดับมากที่สุด คือ นักเรียนอยากเป็นเด็กที่มีความซื่อสัตย์เหมือนตัวละคร ที่ชื่อเด็กชายดิน ความสวยงามของตัวละคร และความสวยงามของฉากประกอบแสดงในตารางที่ 2

ความพึงพอใจของเด็กที่มีต่อสื่อการ์ตูนแอนิเมชัน	$\bar{x}$	S.D.	ระดับความพึงพอใจ
1. ด้านเนื้อหา			
1.1 เนื้อหาของภาพยนตร์น่าสนใจ	4.53	0.72	มากที่สุด
1.2 เนื้อหาของภาพยนตร์เข้าใจได้ง่าย	4.68	0.85	มากที่สุด
1.3 เนื้อหาของภาพยนตร์สนุกให้ข้อคิดและชวนติดตาม	4.56	0.64	มากที่สุด
1.4 ระยะเวลาในการนำเสนอภาพยนตร์เหมาะสมกับเนื้อหา	4.28	0.60	มาก
รวม	4.51	0.71	มากที่สุด
2. ด้านการ์ตูนแอนิเมชัน			
2.1 ความสวยงามของตัวละคร	4.84	0.73	มากที่สุด
2.2 รูปแบบของตัวละคร	4.77	0.81	มากที่สุด
2.3 ความสวยงามของฉากประกอบ	4.78	0.79	มากที่สุด
2.4 สีเส้นของภาพ	4.71	0.77	มากที่สุด
2.5 สาระความรู้คุณธรรม การทำความดี	4.43	0.54	มาก
2.6 ความยาวของภาพยนตร์การ์ตูน	4.18	0.86	มาก
2.7 ความสนุกสนานของเนื้อเรื่อง	4.06	0.63	มาก
2.8 ความพึงพอใจต่อการการเคลื่อนไหว	4.59	0.73	มากที่สุด
2.9 ความพึงพอใจของเสียงพากย์และเสียงบรรยาย	3.81	0.65	มาก
2.10 ความพึงพอใจเสียงประกอบ	4.03	0.83	มาก
รวม	4.42	0.74	มาก
3. ด้านการส่งเสริม			
3.1 นักเรียนเข้าใจสาระของการ์ตูนแอนิเมชันที่นำเสนอ	4.71	0.72	มากที่สุด
3.2 นักเรียนอยากดูการ์ตูนแอนิเมชันเรื่องนี้ซ้ำอีก	4.37	0.88	มาก
3.3 นักเรียนอยากติดตามเนื้อเรื่องตลอดเวลา	4.40	0.58	มาก
3.4 นักเรียนอยากเป็นเด็กที่มีความซื่อสัตย์เหมือนตัวละคร ที่ชื่อ เด็กชายดิน	5.00	0.00	มากที่สุด
รวม	4.62	0.56	มากที่สุด
โดยรวม	4.52	0.67	มากที่สุด

ตารางที่ 2 การประเมินความพึงพอใจของเด็กที่มีต่อสื่อการ์ตูนแอนิเมชัน

5. ผลการวิเคราะห์การรับรู้ของนักเรียน ภาพรวมอยู่ในระดับมากที่สุด และพิจารณาเป็นรายข้อ คือ นักเรียนอยากเป็นคนเด็กที่มีความซื่อสัตย์เหมือนตัวละครชื่อเด็กชายดิน นักเรียนรับรู้ถึงคำสั่งสอนของยายจำปา และนักเรียนรับรู้ถึงจุดเด่นของตัวละครที่ชื่อยายจำปา ด้านความขยันหมั่นเพียรและซื่อสัตย์ต่อหน้าที่ อยู่ในระดับมากที่สุดแสดงในตารางที่ 3

การรับรู้ของเด็กที่มีต่อการดูแอนิเมชัน	$\bar{X}$	S.D.	ระดับการรับรู้
1. นักเรียนรับรู้ถึงความดี	4.70	0.52	มากที่สุด
2. นักเรียนรับรู้ถึงวิธีการเป็นคนดี มีความซื่อสัตย์สุจริต	4.57	0.58	มากที่สุด
3. นักเรียนรับรู้ถึงแนวทางการเป็นคนเด็กดี	4.60	0.74	มากที่สุด
4. นักเรียนรับรู้ถึงจุดเด่นของตัวละครชื่อเด็กชายดิน ด้านการทำความดี	4.92	0.59	มากที่สุด
5. นักเรียนรับรู้ถึงผลตอบแทนการทำความดีของเด็กชายดิน	4.96	0.81	มากที่สุด
6. นักเรียนรับรู้ถึงจุดเด่นของตัวละครชื่อ เด็กชายโป่ง ด้านเด็กเกเร เป็นคนโอ้อวด	4.65	0.30	มากที่สุด
7. นักเรียนรับรู้ถึงผลของความไม่ซื่อสัตย์	4.32	0.89	มาก
8. นักเรียนรับรู้ถึงจุดเด่นของตัวละครที่ชื่อยายจำปา ด้านความ ขยันหมั่นเพียร และซื่อสัตย์ต่อหน้าที่	4.97	0.72	มากที่สุด
9. นักเรียนรับรู้ถึงคำสั่งสอนของยายจำปา	5.00	0.00	มากที่สุด
10. นักเรียนอยากเป็นคนดี มีความซื่อสัตย์เหมือนตัวละคร ชื่อ เด็กชายดิน	5.00	0.00	มากที่สุด
รวม	4.77	0.29	มากที่สุด

ตารางที่ 3 การประเมินการรับรู้ของเด็กที่มีต่อการดูแอนิเมชัน

### วิจารณ์และสรุปผล

1. รูปแบบการ์ตูนที่เหมาะสมสำหรับนักเรียนประถมศึกษาปีที่ 6 คือ รูปแบบการ์ตูนที่นักเรียนชื่นชอบมากที่สุด คือ ตัวการ์ตูน SD ย่อส่วนสัดส่วนแบบ 1:4 (ร้อยละ 90) ลักษณะฉากหรือสถานที่ คือ ฉากแบบคล้ายจริง (ร้อยละ 75) เสียงพากย์ และเสียงบรรยาย คือ เสียงพากย์เป็นภาษาไทยอีสาน (ร้อยละ 55) ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่า การ์ตูนแบบย่อส่วน เป็นการดูที่แสดงออกถึงเอกลักษณ์เฉพาะตัวการ์ตูน สามารถเน้นความสำคัญได้ชัดเจน ดูไม่ซับซ้อน น่ารัก มีความชัดเจนในลายเส้น รูปลักษณะสร้างให้โดดเด่นเป็นพิเศษ เน้นถึงอารมณ์ความรู้สึกของการ์ตูน เช่น ลูกตา ใบหน้า สีเส้นสวยงาม ฉากแบบคล้ายจริง เพราะดูสวยงามสบายตา ไม่รก ไม่ซับซ้อน เข้าใจง่าย และเสียงภาษาไทยอีสาน เพราะนักเรียนส่วนใหญ่เป็นมีถิ่นกำเนิดอยู่ในภาคอีสานและใช้ภาษาไทยอีสานเป็นภาษาหลักจึงถนัดและคุ้นเคยมาตั้งแต่กำเนิด

2. การพัฒนาการ์ตูนแอนิเมชัน 2 มิติ พบว่า สามารถนำไปใช้กับนักเรียนประถมศึกษาปีที่ 6 ได้อย่างเหมาะสม เนื่องจากผลการประเมินคุณภาพโดยผู้เชี่ยวชาญอยู่ในระดับมากถึงมากที่สุดทุกด้าน อาจเป็นเพราะมีเนื้อหาในการกระตุ้นทำความดี ตัว การ์ตูนสวยงามตรงตามความสนใจของนักเรียนวัยนี้ สามารถโน้มน้าวทำให้เกิดความคิดคล้อยตามได้ ความสอดคล้องระหว่างเนื้อหากับสาระคุณธรรมด้านความซื่อสัตย์

3. คุณภาพการ์ตูนแอนิเมชัน 2 มิติ ประเมินโดยผู้เชี่ยวชาญ ภาพรวมอยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.48 พิจารณาเป็นรายข้อๆ ที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด 3 ข้อ คือ สามารถโน้มน้าวทำให้เกิดความคิดคล้อยตามได้ ( $\bar{X}$  = 5.00) ความสอดคล้องระหว่างเนื้อหากับสาระคุณธรรมด้านความซื่อสัตย์ ( $\bar{X}$  = 5.00) และการลำดับเนื้อหาที่มีความเหมาะสม ( $\bar{X}$  = 5.00) ทั้งนี้อาจเป็นเพราะได้ผ่านกระบวนการขั้นตอนในการจัดทำอย่างมีระบบและวิธีการที่เหมาะสมตามหลักการออกแบบระบบการสอน ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ ปิติมนัส บรรลือ (2548, หน้า 6) ได้พัฒนาสื่อการสอนของเด็กโดยใช้ภาพการ์ตูน ในการดำเนินเรื่องกลุ่มตัวอย่างเป็นนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 3 โรงเรียนสาธิตสถาบันราชภัฏสวนสุนันทาภาคเรียนที่ 2 ปี

การศึกษา 2543 จำนวน 3 ห้องเรียน นักเรียนทั้งหมด 139 คน ผลการวิจัยพบว่าประสิทธิภาพของบทเรียนคอมพิวเตอร์ช่วยสอนตามเกณฑ์มาตรฐาน 92.00/92.20 สามารถนำไปใช้เรียนได้จริง

4. ผลการศึกษาความพึงพอใจนักเรียนต่อรูปแบบการ์ตูนแอนิเมชัน 2 มิติ ภาพรวมอยู่ในระดับมากที่สุด ( $\bar{X} = 4.52$ ) เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ด้านการส่งเสริมอยู่ในระดับมากที่สุด ( $\bar{X} = 4.62$ ) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า นักเรียนอยากเป็นเด็กดีมีความซื่อสัตย์เหมือนตัวละครที่ชื่อเด็กชายดินอยู่ในระดับมากที่สุด ( $\bar{X} = 5.00$ ) ทั้งนี้อาจเป็นเพราะการออกแบบตัวการ์ตูนเหมาะสมวัยและกับกลุ่มเป้าหมาย ให้ทั้งแง่คิด ความรู้และความเพลิดเพลิน นอกจากนี้ยังมีการใส่เสียงประกอบทำให้เกิดอารมณ์คล้ายตามเหตุการณ์ เกิดความสนุกสนานในการเรียนรู้ สอดคล้องกับแนวคิดของ บุญเหลือ ทองเอี่ยม และ สุวรรณ นาฎ (2542, หน้า 13 - 14) ได้เสนอหลักเกณฑ์การเลือกการ์ตูนเพื่อใช้ในการสอนไว้ว่า ภาพการ์ตูนนั้นควรมีขนาดเหมาะสม คือเหมาะสมทั้งขนาดของภาพ สี สัน ความยาวของเรื่อง วัยของเรียน และระดับของผู้ดูเป็นสำคัญ ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาค้นคว้าของสุริยา จันทร์ส่อง (2553, หน้า 71) ที่ได้ศึกษาการพัฒนาการ์ตูนแอนิเมชันประกอบนิทานเพื่อพัฒนาคุณธรรมสำหรับเด็ก ผลการศึกษาพบว่า เด็กนักเรียนกลุ่มตัวอย่างมีความพึงพอใจต่อสื่อการ์ตูนแอนิเมชันประกอบนิทานเพื่อพัฒนาคุณธรรมสำหรับเด็ก พบว่า อยู่ในระดับพึงพอใจมากที่สุด มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.60 สอดคล้องกับงานวิจัยของ สอดคล้องกับงานวิจัยของกนกเนตร แสนสุพรรณ (2552, หน้า 82) ที่ทำการวิจัยสื่อการ์ตูนแอนิเมชัน เรื่อง การอนุรักษ์ป่าสำหรับเด็ก 8 - 9 ปี ผลการวิจัยพบว่า ความพึงพอใจต่อการเรียนด้วยสื่อการ์ตูนแอนิเมชันเรื่องการอนุรักษ์ป่า สำหรับเด็ก 8 - 9 ปี โดยรวมในระดับมาก

5. ผลการศึกษาการรับรู้ของนักเรียนหลังจากรับชมการ์ตูนแอนิเมชัน 2 มิติ ที่ผู้วิจัยพัฒนาขึ้น พบว่า นักเรียนมีการรับรู้โดยรวมอยู่ในระดับมากที่สุด ( $\bar{X} = 4.77$ ) ทั้งนี้อาจเป็นเพราะมีความเหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมาย พร้อมทั้งมีความสนุกสนาน เพลิดเพลิน ดึงดูดความสนใจชวนติดตามดูแล้วเข้าใจง่าย เมื่อนำมาทำเป็นสื่อการเรียนการสอนจะทำให้กระตุ้นการเรียนรู้ของนักเรียนได้เป็นอย่างดี ก่อให้เกิดแรงจูงใจในการรับรู้จดจำเนื้อหาได้มากขึ้น สอดคล้องกับแนวคิดของ ภัทธยา กฤษณะพันธ์ (2540, หน้า 12) ที่ได้กล่าวถึงการสอนคุณธรรม จริยธรรมผ่านทางนิทานว่าผู้สอนสามารถแทรกความคิดและค่านิยมอันดีงามเข้าไปสู่จิตใจเด็กๆ ได้ เพราะนิทานจะสะท้อนให้เห็นคุณและโทษของการกระทำ โดยส่งผ่านตัวละครของเรื่อง ทำให้เด็กรู้จักวิเคราะห์ วิจาร์ณ และเข้าใจประเด็นที่เขาควรจะได้รับ สอดคล้องกับงานวิจัยของ พจนศิริรินทร์ ลิ้มปิ่นนันทน์ (2553, หน้า 83) ที่ทำการวิจัยการพัฒนาสื่อการ์ตูนแอนิเมชัน เรื่อง เพศศึกษา สำหรับวัยรุ่นเพื่อเผยแพร่ข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต พบว่าวัยรุ่นกลุ่มตัวอย่างมีการรับรู้ เรื่อง เพศศึกษา จากสื่อการ์ตูนแอนิเมชันชุดขนาดสั้นโดยรวมอยู่ในระดับมาก

### ข้อเสนอแนะ

สำหรับผู้ที่จะวิจัย ศึกษา ค้นคว้า และผู้สนใจจะพัฒนาการ์ตูนแอนิเมชันประกอบการเรียนการสอนหรือจัดทำเป็นสื่อส่งเสริมในด้านต่างๆ ไว้ดังนี้

1. ปรับปรุงเสียงพากย์ให้มีความสัมพันธ์กับอายุและวัยของตัวการ์ตูนให้เหมาะสม
2. ด้านการเคลื่อนไหวให้สมดุลและนุ่มนวลมากกว่านี้ และการเล่าเรื่องย้อนหลังควรนำภาพเหตุการณ์ที่ผ่านมาแล้วมาใส่โดยไม่มีเสียงพูด

3. ด้านเสียงประกอบควรลดระดับความดังลงเพื่อไม่ให้กลบเสียงตัวการ์ตูนหลัก และเสียงการเดิน การเคลื่อนไหวของตัวการ์ตูนให้สมจริงกว่านี้ อีกทั้งลดระดับความดังลง
4. แยกศึกษาเปรียบเทียบ การรับรู้ ความพึงพอใจ ระหว่างนักเรียนชายกับนักเรียนหญิงเพราะเพศและวัย มีผลต่อการรับรู้และความพึงพอใจ
6. ควรมีการศึกษารูปแบบการ์ตูนแอนิเมชันสำหรับนักเรียนในช่วงชั้นอื่นๆ
7. ตัวหนังสือที่เป็น Subtitle ควรใช้รูปแบบมาตรฐาน มีหัว และใส่สีที่มองเห็นเด่นชัด จะได้อ่านง่าย มองแล้วสบายตาน่าอ่าน น่าติดตาม

### กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้รับความกรุณาจาก รองศาสตราจารย์ วิรัตน์ พงษ์ศิริ ประธานกรรมการควบคุมวิทยานิพนธ์ และอาจารย์ ดร.พงษ์พิพัฒน์ สายทอง กรรมการควบคุมวิทยานิพนธ์ ซึ่งเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ที่ได้กรุณาให้ความช่วยเหลือ แนะนำ ตลอดจนให้คำปรึกษาอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งแก่ผู้วิจัยผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูง

ขอขอบพระคุณผู้เชี่ยวชาญทุกท่านที่ให้ความอนุเคราะห์ในการประเมินและตรวจสอบเครื่องมือการวิจัยทุกๆ ขั้นตอน ทำให้ได้เครื่องมือที่มีคุณภาพนำไปใช้ประโยชน์ต่อการวิจัยครั้งนี้

ขอขอบคุณนายกามนิตย์ แสนสุขเลิศ คณะครูและนักเรียนโรงเรียนเทศบาลสวนสนุก คณะครูและนักเรียนโรงเรียนเทศบาลบ้านกอก ที่ให้ความสะดวกและความร่วมมือในการทดลองเก็บข้อมูลเป็นอย่างดี

### เอกสารอ้างอิง

- กระทรวงศึกษาธิการ. (2551). *หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภา.
- กนกเนตร แสนสุพรรณ. (2552). *สื่อการ์ตูนแอนิเมชัน เรื่องการอนุรักษ์ป่า สำหรับเด็ก 8 - 9 ปี*. มหาสารคาม: วิทยานิพนธ์ วิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.
- กัญญาณัฐ เปลาวเพ็อง. (2550). *ภาพยนตร์การ์ตูนไทย 3 มิติกับการรับรู้และการยอมรับของเด็ก: กรณีศึกษา เรื่อง ขุนแผนแสนสะท้าน*. กรุงเทพฯ: วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- दनัย ม่วงแก้ว. (2548). *ผลการใช้บทเรียนคอมพิวเตอร์ช่วยสอนด้วยการ์ตูนแอนิเมชันวิชาดนตรี สำหรับนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1*. กรุงเทพฯ: วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ธรรมศักดิ์ เอื้อรักสกุล. (2547). *การสร้างภาพยนตร์ 2D แอนิเมชัน (How to make 2D Animation)*. กรุงเทพฯ: กรุงเทพฯ มีเดีย อินเทลลิเจนซ์เทคโนโลยี.

- นิธินันท์ นาครินทร์. (2553). *การออกแบบตัวละครแอนิเมชัน 2 มิติ โดยใช้ลายเส้นแบบมังงะที่คงอัตลักษณ์คนไทย*. มหาสารคาม: วิทยาลัยวิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.
- บุญชม ศรีสะอาด. (2545). *การวิจัยเบื้องต้น (พิมพ์ครั้งที่ 7)*. กรุงเทพฯ: สุวีริยาสาส์น.
- บุญเหลือ ทองเอี่ยม และ สุวรรณ นาฎ. (2525). *การใช้สื่อการสอน*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ปติมนัส บรรลือ. (2548). *การพัฒนาบทเรียนคอมพิวเตอร์ช่วยสอนโดยใช้การ์ตูนดำเนินเรื่อง*. กรุงเทพฯ: ปริญญาโท การศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- พจนศิริพันธ์ ลิ้มปิ่นทน. (2553). *การพัฒนาสื่อการ์ตูนแอนิเมชัน เรื่องเพศศึกษา สำหรับวัยรุ่นเพื่อเผยแพร่ข้อมูลทาง อินเทอร์เน็ต*. มหาสารคาม: การศึกษาค้นคว้าอิสระวิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.
- วิจิตร ศรีสะอาด. (2550). คุณธรรม 8 ประการ. ใน *สยามรัฐ (23 มีนาคม 2550)*. หน้า 25.
- สุริยา จันทร์ส่อง. (2553). *การพัฒนาการ์ตูนแอนิเมชันประกอบนิทานเพื่อพัฒนาคุณธรรมสำหรับเด็ก*. มหาสารคาม: วิทยาลัยวิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.
- ภัททิยา กฤษณะพันธุ์. (2540). *ผลของการใช้กิจกรรมส่งเสริมคุณธรรมที่มีต่อการลดพฤติกรรมก้าวร้าวของเด็กปฐมวัย*. นนทบุรี: วิทยาลัยปริญญามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

การบริหารกลยุทธ์การผลิตตามแนวนโยบายหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ กรณีศึกษา: กลุ่มหัตถกรรมและไม้พื้นเมือง อำเภอ  
อุทุมพรพิสัย จังหวัดศรีสะเกษ

The Strategic Management of Production throughout One Tambon, One Product Policy from Hand  
Craft Arts, Utompornpisai District, Sisaket Province

ปณัฎกร บุญกอบ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยกฎหมายและปกครอง มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ

panaikorn222@hotmail.com

### บทคัดย่อ

งานวิจัยชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงสภาพการรวมกลุ่มและปัญหาด้านการผลิต ตลอดจนการศึกษาแนวโน้มการขยายตัวของตลาดในสินค้าหัตถกรรมอุทุมพรพิสัย ของกลุ่มหัตถกรรมอุทุมพรพิสัย จังหวัดศรีสะเกษ ตามนโยบายหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์โดยใช้ข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ทำการศึกษาในเชิงพรรณนา (Descriptive Method) โดยการนำมาวิเคราะห์ด้วยวิธี SWOT Analysis

ผลจากการประเมินปัจจัยภายใน (Internal Factors) ซึ่งพิจารณาจุดแข็งและจุดอ่อนของกลุ่มผู้ผลิตสินค้าหัตถกรรมอุทุมพรพิสัยของกลุ่มหัตถกรรมอุทุมพรพิสัย จังหวัดศรีสะเกษ ได้ค่าคะแนนถ่วงน้ำหนัก = 3.19 ซึ่งอยู่ในช่วงระดับเข้มแข็ง ส่วนผลการประเมินภายนอก (External Factors) ซึ่งพิจารณาถึงโอกาสและอุปสรรค ได้ค่าคะแนนถ่วงน้ำหนัก = 3.40 ซึ่งอยู่ในช่วงมีโอกาส

จากการวิเคราะห์สรุปด้วยแมทริกซ์อุปสรรค-โอกาส-จุดอ่อน-จุดแข็ง (TOWS Matrix) พบว่า กลุ่มผู้ผลิตหัตถกรรมอุทุมพรพิสัย จังหวัดศรีสะเกษ อยู่ในช่วง SO คือ มีทั้งจุดแข็งและโอกาส ทำให้สรุปได้ว่า ควรใช้กลยุทธ์นำข้อได้เปรียบของจุดแข็งภายในและโอกาสภายนอกมาใช้ เช่น การพัฒนาสร้างเอกลักษณ์ให้กับสินค้า เพิ่มช่องทางการจัดจำหน่าย และขอความสนับสนุนจากภาครัฐในด้านการพัฒนาผลิตภัณฑ์และการตลาด

**คำสำคัญ:** ปัญหาการผลิต การขยายตัวทางการตลาด ศิลปหัตถกรรม

### Abstract

This paper is a case study of an Utompornpisai handicrafts group in Sisaket Province which is operating in accordance with the “One Tambon/ One Product” policy. The objective of this qualitative research is to investigate the policy as it impinges on sustainable development. As such, the group’s activities in this case are evaluated in terms of group unification, group operations, effects of

implementation of the policy on the group, and further suggestions for sustainable development. The research methods used are documentary research and interviews.

The results from the evaluation of internal factors in regard to strengths and weaknesses of the enterprise yielded a weighted score of 3.19, a score which is at a level of strength. The results from the evaluation of external factors in terms of opportunities and threats yielded a weighted score of 3.40, a score which was at the opportunity level. An analysis utilizing the using the threat-opportunity-weakness-strength (TOWS) matrix reveals that the Utompornpisai handicrafts group is at the SO level, i.e., it has both strengths and opportunities.

In summary, strategies should be adopted that would take advantages of both internal strengths and external opportunities. In practical terms, this would mean fostering uniqueness in the products increasing distribution channels, and requesting support from the government sector in terms of developing product and marketing.

**Keyword:** Problem of Production, Marketing Extension, Hand Craft Arts



## บทนำ

โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (One Tambon, One Product - OTOP) เป็นโครงการหนึ่ง ที่ดำเนินการบนพื้นฐานของแนวนโยบายการพัฒนาประเทศ โดยแต่ละชุมชนได้ใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นมาสร้างเป็นเอกลักษณ์ที่เป็นจุดขายให้กับผลิตภัณฑ์ของตนเอง ส่งผลให้มีการตื่นตัวในการพัฒนาธุรกิจระดับชุมชน และมีการผลิตสินค้าหัตถกรรมพื้นบ้านมากขึ้น และพบว่าสินค้าหัตถกรรมท้องถิ่นเหล่านี้มีศักยภาพในการแข่งขันสูง จึงเป็นแนวทางที่สามารถเพิ่มรายได้ สร้างงานสร้างอาชีพให้แก่ประชาชนในระดับชุมชนของประเทศ ดังนั้น รัฐจึงได้ให้การสนับสนุนด้านการผลิต และการพัฒนาผลิตภัณฑ์ชุมชนที่ใช้วัตถุดิบ ทรัพยากรและ ภูมิปัญญาท้องถิ่นให้มีคุณภาพที่ดีขึ้น และให้เป็นที่ยอมรับของตลาด ตลอดจนสร้างมูลค่าเพิ่มและสามารถพัฒนาเป็นอาชีพหลักของประชาชนในชุมชน ที่จะนำไปสู่การกินดีอยู่ดีของประชาชนระดับรากหญ้าในที่สุด

นอกจากนี้ โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ยังเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการกระตุ้นให้เกิดกระบวนการสร้างการเรียนรู้แก่ประชาชนในระดับรากหญ้า อันได้ช่วยเพิ่มศักยภาพและความสามารถในการเข้าถึง และใช้ประโยชน์จากแหล่งความรู้ เทคโนโลยี และเงินทุน เพื่อพัฒนาผลิตภัณฑ์ให้มีคุณภาพและสอดคล้องกับวัฒนธรรมของชุมชน เพื่อเป็นการวางรากฐานการพัฒนาวิสาหกิจชุมชนให้พึ่งตนเองและสามารถสืบสานวัฒนธรรมที่ดั้งเดิมของท้องถิ่นให้พัฒนาต่อไป และเป็นผลให้ระบบเศรษฐกิจและสังคมภายในประเทศมีความเข้มแข็งมั่นคงและยั่งยืนอีกด้วย

ผลิตภัณฑ์หัตถกรรมคือไม้พื้นเมือง อุทุมพรพิสัย จัดเป็นสินค้าหัตถกรรมประเภทหนึ่ง ที่ประเทศไทยสามารถผลิตขึ้นใช้ในครัวเรือนมาแต่โบราณ ในปัจจุบันมีการผลิตเพื่อการจำหน่ายให้แก่ลูกค้าชาวไทยและชาวต่างประเทศที่เข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทย สินค้าหัตถกรรมประเภทผลิตภัณฑ์หัตถกรรมได้กลายเป็นสินค้าระดับ 5 ดาว ระดับภาคของโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ของจังหวัดศรีสะเกษ จึงจัดได้ว่า มีอนาคตสดใส อย่างไรก็ตาม แม้ว่าผลิตภัณฑ์จากหัตถกรรม จะมีคู่หูทางการทำรายได้ที่ดี แต่ก็มีอุปสรรคสำคัญหลายประการที่อาจทำให้มีรายได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ซึ่งสรุปเป็นประเด็นปัญหาหลักไว้ 3 ประการคือปัญหาทางด้านการผลิต ด้านการตลาด และปัญหาทางด้านการบริหารจัดการกลุ่ม ดังนั้นจึงควรหาแนวทางแก้ไขให้เหมาะสม เพื่อทำให้ผลิตภัณฑ์หัตถกรรมเป็นสินค้าหัตถกรรมอีกประเภทหนึ่งที่มีการขยายตัวได้อย่างต่อเนื่อง ให้สามารถนำรายได้มาให้แก่ชุมชน ส่งเสริมการจ้างงานในชนบทและการพัฒนาเศรษฐกิจได้อย่างยั่งยืนต่อไป

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงสมควรที่จะศึกษาถึงประสิทธิภาพการบริหารการผลิตหัตถกรรมของกลุ่มชุมชนในจังหวัดศรีสะเกษ เพื่อเป็นแนวทางการปรับปรุงประสิทธิภาพของวิสาหกิจชุมชนต่อไป

## วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อศึกษาถึงสภาพและปัญหาด้านการผลิต การตลาด ตลอดจนโอกาสการขยายตัวของตลาด ในสินค้าชุมชนประเภทศิลปหัตถกรรมอุทุมพรพิสัย จังหวัดศรีสะเกษ ตลอดจนการบริหารกลยุทธ์ตามนโยบายสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ในจังหวัดศรีสะเกษ

## ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่องแนวนโยบายหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาถึงการรวมกลุ่มและการดำเนินงาน และสถานการณ์ด้านการผลิตและการตลาด ปัญหาอุปสรรคของการผลิตและการตลาด โอกาสการขยายตัวของ

ตลาด ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ของสินค้ากลุ่มชุมชนศิลปหัตถกรรมศรีสะเกษ อุทุมพรพิสัย จังหวัดศรีสะเกษ ภายใต้โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ โดยวิธีการศึกษาจากข้อมูลเอกสารและการสัมภาษณ์เพื่อที่จะศึกษาการรวมกลุ่มดังกล่าว

การนำเสนอผลการศึกษาวิจัยในบทนี้ ผู้ศึกษาวิจัยจะนำเสนอในเชิงพรรณนาโดยแบ่งเป็น 2 ส่วนคือ ส่วนแรกเป็นการศึกษาระบบการบริหารและการดำเนินการของกลุ่มชุมชน โดยอาศัยข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์ และส่วนที่ 2 เป็นการวิเคราะห์โดยใช้วิธี SWOT Analysis ในการศึกษาวิจัย ครั้งนี้เป็นการศึกษาการดำเนินการของชุมชนหัตถกรรมอุทุมพรพิสัย จังหวัดศรีสะเกษ จำนวน 10 กลุ่ม โดยใช้ข้อมูลการศึกษาจากข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิ ในช่วงเวลาระหว่างปี พ.ศ.2556-2558

## วิธีการศึกษาวิจัย

### แหล่งที่มาของข้อมูล

แหล่งที่มาของข้อมูลประกอบด้วย 2 ส่วน ดังนี้

1. ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) ได้จากการสัมภาษณ์ผู้นำกลุ่มชุมชน โดยใช้แบบสอบถาม (Questionnaire) ถึงด้านต่างๆ เช่น สถานการณ์ปัญหาและอุปสรรค ด้านการผลิต และการตลาดจากกลุ่มตัวอย่างผู้ผลิตสินค้าชุมชนประเภทศิลปหัตถกรรมอุทุมพรพิสัย ภายใต้โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ของจังหวัดศรีสะเกษ จำนวน 10 ราย โดยจะใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling)

2. ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลและการค้นคว้าเอกสาร โดยอาศัยแหล่งข้อมูลจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ วารสาร บทความ หนังสือพิมพ์ วิทยานิพนธ์ และข้อมูลเครือข่ายอินเทอร์เน็ต เป็นต้น

### การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ทำการศึกษาในเชิงพรรณนา (Descriptive Method) อธิบายถึง โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ ในสินค้าหัตถกรรมชุมชนประเภทศิลปะ และวัฒนธรรมท้องถิ่นของอำเภออุทุมพรพิสัย จังหวัด

ศรีสะเกษ ในด้านต่างๆ เช่น ความสำคัญ ความเป็นมา สถานการณ์การผลิต การตลาด ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคของการผลิต และโอกาส การขยายตัวของตลาด นอกจากนั้น ยังทำการศึกษาด้วยวิธีวิเคราะห์ SWOT Analysis ที่พิจารณาถึงสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกของสินค้าหัตถกรรมอุทุมพรพิสัย จังหวัดศรีสะเกษ ซึ่งประกอบด้วย การวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและอุปสรรค เป้าหมายในสินค้าดังกล่าว นอกจากนี้ ยังศึกษาเรื่องส่วนผสมทางการตลาด (Marketing Mix) ด้วย

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เพื่อเป็นแนวทางในการวางแผนกลยุทธ์ให้สินค้าภายใต้โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์บรรลุเป้าหมาย อันจะนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืนต่อไปในอนาคต

## ผลการศึกษาวิจัย

### การผลิตของหัตถกรรมอุทุมพรพิสัย จังหวัดศรีสะเกษ

หัตถกรรมอุทุมพรพิสัย จังหวัดศรีสะเกษด้านการผลิตของกลุ่มอาชีพ ส่วนใหญ่ใช้แรงงานในท้องถิ่นที่มีความรู้ความชำนาญ ซึ่งได้รับการถ่ายทอดจากบรรพบุรุษ โดยบางกลุ่มรับงานจากกลุ่มไปทำที่บ้าน บางกลุ่มก็ทำการผลิตที่ทำการของกลุ่ม บางกลุ่มยังขาดแคลนสถานที่ผลิต ซึ่งเป็นจุดศูนย์รวมกลุ่มในการผลิต โดยแรงงานได้รับค่าจ้างตามชิ้นงานที่ทำ ซึ่งการผลิตโดยส่วนใหญ่จะเป็นสิ่งของเครื่องใช้ในครัวเรือน ที่มีความจำเป็นในชีวิตประจำวันและเครื่องประดับตกแต่งบ้าน เฟอร์นิเจอร์ของที่ระลึกต่างๆ ใช้วัตถุดิบที่หาง่ายในท้องถิ่น มีบางพื้นที่ที่มีการขยายกำลังการผลิต ทำให้วัตถุดิบลดลง ไม่เพียงพอ ต้องหาวัตถุดิบจากจังหวัดใกล้เคียง เช่น อุบลราชธานี สุรินทร์ บุรีรัมย์และ ยโสธร จึงสมควรต้องแก้ปัญหาด้วยการสร้างเครือข่ายวัตถุดิบ และการปลูกต้นไม้ทดแทน ด้านการพัฒนาความคิดค้นรูปแบบผลิตภัณฑ์ใช้ภูมิปัญญาของตนเอง และการร่วมกันของกลุ่มในการออกแบบผลิตภัณฑ์และส่วนหนึ่งผลิตตามแบบที่พ่อค้าคนกลางสั่งทำ รวมทั้งที่ได้รับการอบรมพัฒนาผลิตภัณฑ์จากหน่วยงานราชการต่างๆ ที่หมุนเวียนกันมาให้ความรู้อย่างสม่ำเสมอ อันจะสร้างสินค้ามีการพัฒนาให้เข้ากับสมัยนิยม ซึ่งในปัจจุบันผู้บริโภคมีความหลากหลายทั้งด้านรสนิยม รูปแบบ และการใช้ประโยชน์

ในด้านการพัฒนาผลิตภัณฑ์ สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดศรีสะเกษ ได้ส่งนักวิชาการเข้ามาอบรมในหมู่บ้าน เพื่อพัฒนาผลิตภัณฑ์ให้มีมาตรฐาน โดยการออกแบบให้มีรูปแบบแปลกใหม่ และพัฒนาให้มีคุณภาพดียิ่งขึ้น ทำให้เป็นผลิตภัณฑ์ที่มีคุณภาพและมาตรฐาน เป็นการเพิ่มมูลค่าของผลิตภัณฑ์อีกทางหนึ่ง และผลจากนโยบายการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่างๆ ทำให้ชุมชนหัตถกรรมไม้ไผ่ของจังหวัดศรีสะเกษ กลายเป็นแหล่งท่องเที่ยวและทัศนศึกษาอีกแห่งหนึ่งของจังหวัดศรีสะเกษ เนื่องจากที่ตั้งกลุ่มอยู่ไม่ไกลจากถนนสายอุบลราชธานีและศรีสะเกษมากนัก นักท่องเที่ยวได้ซื้อผลิตภัณฑ์หัตถกรรมไม้ไผ่กลับไปด้วย

### การวิเคราะห์การตลาดโดยใช้แนวคิดเรื่องส่วนประสมทางการตลาด (Marketing Mix หรือ 4Ms)

การวิเคราะห์การตลาดโดยใช้แนวคิดเรื่องส่วนประสมทางการตลาด ซึ่งเป็นเครื่องมือสนองความพึงพอใจแก่กลุ่มลูกค้าเป้าหมาย ประกอบไปด้วยหลักการ 4P คือ (1) ผลิตภัณฑ์ (2) ราคา (3) การจัดจำหน่ายและ (4) การส่งเสริมการตลาด โดยส่วนประสมทางการตลาดของกลุ่มหัตถกรรมไม้ศรีสะเกษในจังหวัดศรีสะเกษ มีดังรายละเอียดต่อไปนี้

#### ผลิตภัณฑ์ (Products)

ผลิตภัณฑ์ส่วนใหญ่เป็นสินค้าประเภทของใช้ในครัวเรือน เครื่องประดับตกแต่งบ้าน เฟอร์นิเจอร์ และของที่ระลึก และมีบางส่วนนำสินค้าหัตถกรรมไม้ศรีสะเกษพื้นเมืองไปต่อยอดเพิ่มมูลค่าให้กับสินค้าไม้พื้นเมืองศรีสะเกษ ทางด้านคุณภาพของหัตถกรรมไม้ศรีสะเกษพื้นเมืองมีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับความละเอียดประณีตและเทคนิคของผู้ทำ การออกแบบผลิตภัณฑ์ใช้ความคิดสร้างสรรค์ของสมาชิกกลุ่ม หรือดูตัวอย่างจากผลิตภัณฑ์ที่พบเห็นในท้องตลาด ตลอดจนดูแบบจากพ่อค้าคนกลางที่สั่งทำสินค้า และการอบรมทางด้านผลิตภัณฑ์ของหน่วยราชการต่างๆ

สำหรับตราสินค้า (Brand) ของหัตถกรรมไม้พื้นเมืองศรีสะเกษของจังหวัดศรีสะเกษ ใช้ตราสินค้าโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ของจังหวัดศรีสะเกษ ซึ่งผลิตภัณฑ์หัตถกรรมไม้ของจังหวัดศรีสะเกษได้รับการรับรองคุณภาพและคัดสรรเป็นสินค้าสุดยอดของหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ในระดับจังหวัดและระดับภาค ตลอดจนในระดับประเทศ แต่อย่างไรก็ตาม กลุ่มหัตถกรรมไม้พื้นเมืองศรีสะเกษยังต้องการความรู้และการพัฒนาด้านบรรจุภัณฑ์ (Package) และฉลากสินค้ายังไม่มีบรรจุหีบห่อที่เหมาะสมมีลักษณะเฉพาะตัวเป็นเอกลักษณ์ของกลุ่ม

## ราคา (Prices)

การที่กลุ่มหัตถกรรมไม้พื้นเมืองศรีสะเกษ ของจังหวัดศรีสะเกษ มีอยู่กระจัดกระจายทั่วไปในแต่ละตำบลของจังหวัดศรีสะเกษ ซึ่งมีทั้งการรวมกลุ่มทำการผลิต และมีการทำเป็นอิสระไม่มีการรวมกลุ่ม สินค้าที่ผลิตออกมาจึงไม่มีเกณฑ์ในการตั้งราคา การกำหนดราคากันเองจึงไม่มีราคามาตรฐานทำให้ราคาอาจไม่เท่ากันในแต่ละพื้นที่ ลูกค้ามีข้อเปรียบเทียบและจากการที่กลุ่มผลิตอยู่อย่างกระจัดกระจายทั่วไป ทำให้มีการขายตัดราคากันการกำหนดราคาขายโดยมุ่งที่ต้นทุน แต่ราคานี้ไม่ได้สะท้อนถึงต้นทุนที่แท้จริงเนื่องจากราคาขายนั้นไม่ได้นับรวมต้นทุนค่าแรงงานในการทำ เพราะชาวบ้านเห็นว่าเป็นการทำในช่วงเวลาว่างหลังจากการทำเกษตร และบางกลุ่มไม่ได้นับรวมต้นทุนทางด้านคุณค่าไม้ ซึ่งเป็นวัตถุดิบที่เป็นของตนเองไม่ได้ซื้อวัตถุดิบมาผลิต

## การจัดจำหน่าย (Place)

ระดับช่องทางการจำหน่ายโดยหัตถกรรมไม้พื้นเมืองมีทั้งช่องทางตรงและช่องทางอ้อมซึ่งสามารถแบ่งเป็น 4 ช่องทางการจำหน่ายได้ดังนี้

1. การกระจายสินค้าของกลุ่มหัตถกรรมไม้ ซึ่งรวมตัวกันผลิตและจำหน่าย
2. การกระจายสินค้าของชาวบ้านที่ทำหัตถกรรมไม้ด้วยตนเองเป็นอิสระ
3. การกระจายสินค้ากลุ่มที่นำสินค้าหัตถกรรมไม้มาพัฒนาให้มีมูลค่าเพิ่ม
4. การกระจายสินค้ากลุ่มที่เป็นตัวแทนจำหน่าย

การจำหน่ายสามารถแบ่งวิธีการจำหน่ายสินค้าหัตถกรรมไม้ ออกเป็น 6 วิธีดังต่อไปนี้

1. การจำหน่ายสินค้าให้กับลูกค้าชาจร โดยมีการจัดวางสินค้าบริเวณแหล่งผลิตเพื่อดึงดูดลูกค้าและเป็นจุดสนใจแก่ผู้พบเห็น
2. การจำหน่ายโดยผ่านคนกลางซึ่งไปเลือกซื้อหรือสั่งผลิตจากกลุ่ม มีการจัดส่งสินค้าให้กับลูกค้าทางรถโดยสาร หรือนำไปส่งเอง ขึ้นอยู่กับข้อตกลงในการซื้อขายแต่ละครั้ง คนกลางส่วนใหญ่จะนำสินค้าไปขาย ณ แหล่งท่องเที่ยวของจังหวัดต่างๆ เช่น กรุงเทพมหานคร ศรีสะเกษ อุบลราชธานี และบุรีรัมย์ สุรินทร์ และจังหวัดใกล้เคียง
3. การจำหน่าย ณ งานแสดงสินค้าต่างๆ ทั้งในกรุงเทพมหานครและต่างจังหวัด อันเป็นการเข้าถึงผู้บริโภคโดยตรง ซึ่งถ้าเป็นงานแสดงสินค้าระดับประเทศ ที่มักจัดขึ้นที่กรุงเทพมหานคร หน่วยงานราชการจะเป็นผู้คัดเลือกกลุ่มอาชีพที่จะนำสินค้าที่ไปขายโดยจะต้องเป็นกลุ่มที่มีศักยภาพ มีการรวมตัวกันอย่างจริงจัง และสินค้าที่มีคุณภาพดี
4. วิธีการฝากขาย โดยกลุ่มหัตถกรรมที่นำสินค้าที่นำสินค้าไปขายตามงานแสดงสินค้าต่างๆ จะนำสินค้าของกลุ่มที่มีความสนิทสนมคุ้นเคยกันไปขายด้วย
5. มีวิธีการนำสินค้าไปขายร่วมกันเพื่อประหยัดค่าใช้จ่ายในการเดินทางและทำให้มีสินค้าลูกค้าเลือกเป็นจำนวนมากหรือบางครั้งประธานกลุ่มก็จะนำสินค้าไปขายตามบ้านญาติหรือคนรู้จักในต่างจังหวัด
6. ในส่วนการจำหน่ายในตลาดต่างประเทศต้องอาศัยพ่อค้าคนกลางเป็นหลักในการส่งออกต่างประเทศ

การส่งเสริมการตลาด (Promotion)

กลุ่มหัตถกรรมไม้พื้นบ้านศรีสะเกษ ไม่มีงบประมาณและแนวคิดในด้านการส่งเสริมการตลาด ดังนั้นการส่งเสริมการตลาดของกลุ่มหัตถกรรมไม้พื้นเมืองศรีสะเกษ มีเพียงวิธีเดียว คือ การขายโดยใช้พนักงานขาย ซึ่งอาจเป็นสมาชิกกลุ่ม หรือ บางครั้งหัวหน้ากลุ่มเป็นพนักงานขายเอง ซึ่งเป็นการติดต่อสื่อสารทางตรงแบบเผชิญหน้าระหว่างผู้ขายกับลูกค้าคาดหวัง มีการเสนอขายสินค้าและลดราคาสินค้าเล็กน้อยเมื่อลูกค้ามีต่อรอง และถ้ามีการสั่งสินค้าจำนวนมากอาจมีการลดเป็นเงินสดให้ลูกค้าตามความจำเป็น และอาจมีของแถมเป็นชิ้นเป็นอัน อย่างไรก็ตาม หน่วยงานภาครัฐ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมการตลาดให้กับกลุ่มหัตถกรรมไม้ศรีสะเกษ ได้แก่ การโฆษณาประชาสัมพันธ์ ซึ่งเป็นไปในลักษณะของสินค้าภายใต้โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์

### ปัญหาและอุปสรรคในด้านการตลาด

1. กลุ่มชุมชนไม่มีเงินทุนในการขนถ่ายสินค้าไปจำหน่ายยังสถานที่ต่างๆ ซึ่งบางแห่งมีค่าใช้จ่ายสูง
2. กลุ่มชุมชนขาดความรู้ความเข้าใจในด้านการจัดตลาด
3. ขาดการโฆษณาและการประชาสัมพันธ์ ทำให้ผู้บริโภคต่างท้องถิ่นโดยทั่วไปไม่รู้ว่าท้องถิ่นของจังหวัดศรีสะเกษมีสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ ที่มีความสวยงามและประณีต
4. ระดับราคาสินค้าน่าจะสูงกว่านี้ (ส่วนใหญ่ตั้งราคาตัวเองไม่มีมาตรฐาน)
5. ประสบปัญหาด้านการจัดหาสถานที่จำหน่ายควรจัดตั้งศูนย์สินค้าขายตลอดปี
6. ขาดความรู้ทางการส่งออก ต้องอาศัยพ่อค้าคนกลางที่มีศักยภาพสูงกว่า
7. ต้นทุนการประชาสัมพันธ์สูงเกินไป
8. ขาดการประชาสัมพันธ์ อยากให้มีการประชาสัมพันธ์ถึงกลุ่มเป้าหมายผู้ซื้อโดยตรง
9. มีการขายตัดราคากัน

### การนำเสนอกลยุทธ์ทางการตลาดจากการวิเคราะห์ SWOT Analysis

การวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรคของกลุ่มหัตถกรรมไม้พื้นเมืองในจังหวัดศรีสะเกษ พบว่า กลุ่มหัตถกรรมไม้พื้นเมืองควรมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบกลยุทธ์ในการบริหารจัดการเพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขัน ดังต่อไปนี้

1. การประชาสัมพันธ์สร้างภาพลักษณ์สินค้าทางด้านภูมิปัญญาและวัฒนธรรมที่สั่งสมสืบทอดมาเป็นเวลานาน ความเป็นเอกลักษณ์ การต่อยอดภูมิปัญญาท้องถิ่นที่มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในกลุ่มผู้ผลิตและเครือข่าย
2. ใช้วิถีวัฒนธรรมชาติในการทำหัตถกรรมไม้พื้นเมือง รักษาสิ่งแวดล้อม และเน้นในเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ
3. การรวมกลุ่มหรือสร้างเครือข่ายที่เข้มแข็ง เพื่อเพิ่มกำลังการผลิตให้พร้อมตอบสนองความต้องการของลูกค้าที่มีปริมาณมาก ตลอดจนการพัฒนาการผลิตและคุณภาพมาตรฐานผลิตภัณฑ์
4. การเชื่อมโยงเครือข่ายความร่วมมือขององค์กรภาครัฐ เอกชนและภาคชุมชนเพื่อการพัฒนางาน OTOP ให้เป็นระบบที่เอื้อต่อการพึ่งตนเองอย่างยั่งยืน

5. วางตำแหน่งผลิตภัณฑ์ให้เป็นสินค้าในระดับบน สร้างความแตกต่างจากหัตถกรรมที่ด้อยคุณภาพ
6. ให้ข้อมูลผู้บริโภคเกี่ยวกับตัวสินค้า กรรมวิธีการผลิต และวัตถุดิบที่ใช้เพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องร่วมกัน การจัดการระบบข้อมูลข่าวสารที่ทันต่อเหตุการณ์
7. ขอความสนับสนุนทางการออกแบบและพัฒนาสินค้า รวมทั้งวิธีการเข้าถึงข้อมูลด้านความต้องการจากผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น หน่วยงานภาครัฐ เอกชนและ กลุ่มลูกค้า
8. มีการวิเคราะห์และกำหนดลูกค้าเป้าหมายที่ชัดเจน เพื่อบริหารความสัมพันธ์กับลูกค้า (Customer Relation Management - CRM) ได้อย่างถูกต้องตรงใจลูกค้า
9. ควรมีการขยายช่องทางการจัดจำหน่ายให้มีความหลากหลายมากขึ้น

ปัจจัยภายในที่สำคัญ (Critical Success Factors)	น้ำหนัก (Weight)	การประเมิน (Rating)	คะแนนถ่วงน้ำหนัก (Weighted Score)
<b>จุดแข็ง (Strengths - S)</b>			
1. สินค้าหัตถกรรมพื้นบ้านจังหวัดศรีสะเกษ เป็นสินค้าที่อยู่ภายใต้ นโยบายหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์เป็นสินค้าเอกลักษณ์ประจำท้องถิ่น ผลิตโดยภูมิปัญญาชาวบ้านและเป็นสินค้าประเภท (Niche Markets) มีการสืบสานภูมิปัญญาท้องถิ่น	0.20	4	0.80
2. สินค้ามีความหลากหลายสามารถตอบสนองให้กับลูกค้าได้หลายกลุ่ม	0.02	3	0.06
3. เป็นแหล่งผลิตภาคเกษตรและแปรรูปการเกษตร	0.06	3	0.18
4. แรงงานมีทักษะและหาง่ายในท้องถิ่น	0.20	4	0.80
5. แหล่งวัตถุดิบธรรมชาติ มีพร้อมที่จะลงทุน	0.05	4	0.20
6. ไม้พื้นเมืองเป็นไม้เอกลักษณ์ประจำจังหวัดศรีสะเกษ ถ้าเอ่ยถึงจังหวัดศรีสะเกษก็ต้องเอ่ยถึงผลิตภัณฑ์ของจังหวัดศรีสะเกษ	0.04	4	0.16
7. มีโครงข่ายการคมนาคมที่สมบูรณ์ ทางบกและทางทะเล	0.06	3	0.18
8. เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีศักยภาพและสามารถเชื่อมโยงกับแหล่งท่องเที่ยวอื่นๆ	0.04	3	0.12
9. ภูมิประเทศที่เหมาะสมและมีศักยภาพในการปลูกต้นไม้มีแหล่งน้ำธรรมชาติเพียงพอ สำหรับการอุปโภคบริโภค	0.04	3	0.12
10. มีแหล่งอารยธรรมโบราณและประวัติศาสตร์ ที่เอื้อต่อการท่องเที่ยว และการจำหน่ายสินค้าพื้นเมือง	0.02	2	0.04
<b>จุดอ่อน (Weakness - W)</b>			
1. กลุ่มอาชีพขาดความรู้และความสามารถในการตลาดทั้งภายในประเทศและการส่งออกต้องอาศัยพ่อค้าคนกลาง	0.04	2	0.08
2. ขาดความรู้ด้านการบริหารการเงินและการบัญชีเบื้องต้น	0.02	1	0.02
3. ขาดการประชาสัมพันธ์ที่เฉพาะเจาะจงกลุ่มสินค้า ไม่กระตุ้นให้			

ปัจจัยภายในที่สำคัญ (Critical Success Factors)	น้ำหนัก (Weight)	การ ประเมิน (Rating)	คะแนนถ่วงน้ำหนัก (Weighted Score)
ประชาชนรู้จักสินค้า			
4. ช่องทางการจัดจำหน่ายมีอยู่อย่างจำกัด ไม่อำนวยความสะดวกในการซื้อให้กับผู้บริโภค ทำให้ที่ตั้งกลุ่มไม่อยู่ในแหล่งท่องเที่ยว ทำให้เข้าถึงผู้บริโภคโดยตรงได้ยากขาดตลาดกลางที่ครบวงจร และสามารถจำหน่ายได้ตลอดปี	0.03	2	0.06
5. การรวมกลุ่มที่เกิดจากการสนับสนุนของภาครัฐ สมาชิกยังไม่เข้าใจถึงความจำเป็น และรูปแบบวางแผนการทำงานร่วมกันอย่างแท้จริง ขาดการสร้างระบบการตรวจสอบและการบริหารการจัดการที่ดีของกลุ่ม ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชุมชนที่เป็นรูปธรรม ทำให้กลุ่มไม่มีความเข้มแข็งเท่าที่ควร	0.04	2	0.08
6. ค่านิยมของประชาชนยังเชื่อว่าการบริการเป็นหน้าที่ของภาครัฐ ลักษณะนิสัยของคนไทยเป็นปัญหาในการทำตลาดเชิงรุก ขาดการพัฒนาด้านภาษา ขาดการรับรู้ข้อมูลและการพัฒนาเทคโนโลยี	0.02	1	0.02
7. ขาดตัวเชื่อมโยงทางการตลาด เช่น Trade Representative ปัจจุบันลูกค้ามีแนวโน้มซื้อสินค้าผ่านตัวแทนการค้าของตนในแต่ละประเทศ เพื่อช่วยประหยัดเวลา ค่าใช้จ่ายและลดความเสี่ยง ทำให้เสียเปรียบในการแข่งขัน	0.03	2	0.06
8. ราคากำหนดขึ้นเองตามความพอใจไม่มีมาตรฐานและราคาสินค้าน่าจะสูงกว่านี้และมีการตัดราคากันระหว่างผู้ขาย	0.02	2	0.06
9. แรงงานที่มีฝีมือ ช่างเทคนิค ค่าจ้างค่อนข้างแพง เครื่องจักรและอุปกรณ์ที่ใช้เก่า ใช้งานมาเป็นเวลานาน และมีราคาสูงอะไหล่แพง อุปกรณ์เครื่องใช้เครื่องมือ เทคโนโลยีการผลิต	0.02	2	0.04
10. ไม่มีความรู้ระบบงานข้อมูลสารสนเทศ มีการนำข้อมูลระบบสารสนเทศมาใช้น้อย	0.01	1	0.01
รวม	1.00		3.19

หมายเหตุ: การประเมินตัวเลข

1 = จุดอ่อนหลัก

2 = จุดอ่อนรอง

3 = จุดแข็งรอง

4 = จุดแข็งหลัก

ตารางที่ 1 แมทริกซ์การประเมินปัจจัยภายใน (Internal Factors Evaluation—IFE Matrix): จุดแข็ง (Strength) และ จุดอ่อน (Weaknesses)

## บทสรุปผลการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยดังกล่าว สามารถสรุปผลของการวิจัย ดังรายละเอียดต่อไปนี้ กลุ่มชุมชนผลิตภัณฑ์หัตถกรรมไม้พื้นเมืองศรีสะเกษ ของจังหวัดศรีสะเกษ การรวมกลุ่มโดยส่วนใหญ่จะเป็นการรวมกลุ่มระหว่างสมาชิกที่เป็นเครือญาติและสมาชิกในหมู่บ้านเดียวกัน ซึ่งยังเป็นกลุ่มเล็กๆ สมาชิกภายในกลุ่มส่วนใหญ่มีอาชีพหลัก คือทำนา ทำสวน ทำไร่ มีรายได้ต่ำ เสรีจากงานประจำก็มีเวลาว่าง ก็เลยมารวมกลุ่มกันทำหัตถกรรมไม้พื้นเมืองศรีสะเกษ เป็นอาชีพเสริม ซึ่งไม้ศรีสะเกษมีอยู่ทั่วไปตามหัวไร่ปลายนาของจังหวัดศรีสะเกษ การรวมกลุ่มเป็นไปในลักษณะความสัมพันธ์ในรูปแบบของชนบทชาวบ้านดั้งเดิม การรวมตัวยังไม่เข้มแข็ง สมาชิกส่วนใหญ่ไม่มีความชำนาญในด้านการบริหารและการจัดการของกลุ่มอาชีพ ตลอดจนอุดมการณ์และหลักการสหกรณ์ การทำงานร่วมกันในกลุ่ม การสร้างทัศนคติในการทำงาน การพบปะและการประชุมกลุ่มเพื่อสร้างความเข้าใจและความสัมพันธ์ที่ดีขึ้นน้อยเพราะไม่มีเวลาต้องหลังจากการทำไร่ ทำนา และทำสวน ซึ่งเป็นอาชีพหลัก และยังขาดสถานที่ทำการถาวรของกลุ่ม การพบปะส่วนใหญ่ใช้บ้านของหัวหน้ากลุ่ม ซึ่งบางครั้งไม่สะดวกในสิ่งต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นสถานที่เครื่องมือเครื่องมือ สิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นอุปสรรคทำให้การรวมกลุ่มไม่เข้มแข็งเท่าที่ควร จากการศึกษาพบว่าลักษณะประชากรแบ่งออกเป็น 4 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ

1. กลุ่มหัตถกรรมไม้พื้นเมืองศรีสะเกษ ซึ่งรวมตัวกันผลิตและจำหน่าย ลักษณะกลุ่มประเภทนี้เป็นการรวมกลุ่มกันผลิตสินค้า และจำหน่ายสินค้าร่วมในนามกลุ่ม และบางกลุ่มผู้นำกลุ่มมีลักษณะเป็นนายทุนโดยรับซื้อสินค้าจากสมาชิก โดยสมาชิกขายขาดให้กับผู้นำกลุ่ม แล้วผู้นำกลุ่มนำไปขายต่อ
2. ชาวบ้านที่ทำหัตถกรรมไม้พื้นเมืองที่บ้านศรีสะเกษด้วยตนเองเป็นอิสระไม่ได้รวมกลุ่ม เป็นการผลิตสินค้าโดยอิสระ โดยใช้แรงงานตนเองและสมาชิกภายในครอบครัวเป็นหลัก
3. กลุ่มที่นำสินค้าหัตถกรรมไม้พื้นเมืองศรีสะเกษมาพัฒนาให้มีมูลค่าเพิ่ม เป็นกลุ่มที่นำสินค้าหัตถกรรมไม้ศรีสะเกษพื้นเมืองมาต่อยอดเพิ่มมูลค่าให้กับสินค้าหัตถกรรมไม้พื้นเมืองศรีสะเกษ
4. กลุ่มที่เป็นตัวแทนจำหน่าย เป็นกลุ่มที่นำสินค้าจากชาวบ้าน ตลอดจนสินค้าอย่างอื่นมาจำหน่าย โดยชาวบ้านขายขาด หรือเป็นการฝากขายก็มี

ปัญหาของนโยบายหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์

ปัญหาจากผู้ใช้นโยบาย ประกอบด้วย

1. ปัญหาด้านงบประมาณ เนื่องจากไม่มีงบประมาณที่ใช้ในนามงบประมาณของนโยบายหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์โดยตรง แต่ใช้งบประมาณประจำปีของแต่ละหน่วยงานซึ่งไม่ได้จัดสรรมาเพื่อนโยบายหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์อย่างเดียว โดยหน่วยงานนั้นๆ มีกิจกรรมที่ต้องทำในด้านอื่นๆ อีกหลายด้าน ซึ่งไม่พอเพียงแก่การดำเนินงานเพราะฉะนั้น ทางรัฐบาลควรมีงบประมาณที่ระบุอย่างชัดเจนว่านำไปใช้ในการดำเนินการเรื่องหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์โดยตรง
2. ปัญหาด้านบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน ควรจะแบ่งบทบาทหน้าที่อย่างชัดเจน โดยเฉพาะสำนักงานอุตสาหกรรมเน้นในด้านการผลิต แต่ยังมีหน้าที่ในการพัฒนาด้านการตลาดอีกด้วย ซึ่งไปซ้ำซ้อนกับทางสำนักงานพาณิชย์จังหวัดที่มีบทบาททางการส่งเสริมการตลาดอยู่แล้วจึงควรที่จะมีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานให้ชัดเจนเพื่อที่จะดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ปัญหาจากผู้รับนโยบาย ปัญหาจากผู้รับนโยบาย คือ ปัญหาด้านการขาดความร่วมมือของชาวบ้าน จากการทำแต่ละหน่วยงานพยายามส่งเสริมให้ชาวบ้านได้รับการฝึกอบรมให้ความรู้ในด้านต่างๆ พบว่าชาวบ้านยังไม่ค่อยให้ความร่วมมือ



เท่าที่ควร เนื่องจากเห็นว่าเสียเวลา ทุกสิ่งทุกอย่างมอบหมายให้หัวหน้ากลุ่มเป็นผู้ดำเนินการทั้งหมดและ มักจะยึดติดกับการผลิตชิ้นงานแบบเดิมที่เคยทำมา ซึ่งจะทำให้เป็นปัญหาในการส่งเสริมให้ชาวบ้าน ได้พัฒนาไปสู่ขั้นที่สูงกว่านี้ได้

จากที่กล่าวมาข้างต้น ปัญหาแต่ละด้านล้วนแต่เป็นอุปสรรคที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการดำเนินงานตามนโยบายหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ให้มีผลที่ชัดเจนขึ้นมาได้ เพราะฉะนั้น รัฐบาลควรเร่งหาแนวทางที่จะแก้ปัญหาเหล่านี้อย่างเร่งด่วน

### ข้อเสนอแนะในการศึกษา

การเพิ่มศักยภาพในการผลิต ด้านผลิตภัณฑ์ของกลุ่มอาชีพหัตถกรรมไม้พื้นเมืองจังหวัดศรีสะเกษ โดยเฉพาะทางด้านตัวสินค้าที่เป็นเอกลักษณ์ของท้องถิ่น และเป็นสินค้า Niche Market และแรงงานมีทักษะและแหล่งวัตถุดิบพร้อมที่จะลงทุน ส่วนใหญ่กลุ่มผู้ผลิตใช้วัตถุดิบที่หาง่ายในท้องถิ่น มีบางพื้นที่ที่มีการขยายกำลังการผลิต ทำให้วัตถุดิบลดลงไม่เพียงพอ ต้องแก้ปัญหาด้วยการสร้างเครือข่ายของวัตถุดิบ การพัฒนาคุณภาพมาตรฐานผลิตภัณฑ์ เมืองครุภาครัฐ ที่มีบทบาทหลักในการส่งเสริมสนับสนุนร่วมกับสถาบันการศึกษา มีการเพิ่มมูลค่าโดยการแปรรูปอย่างหลากหลาย มีการพัฒนาด้านบรรจุภัณฑ์ ทั้งโดยการดำเนินงานของกลุ่มเอง และการสร้างเครือข่ายกับกลุ่มอื่น มีการสร้างความสมดุลของการผลิตกับทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม โดยการปลูกวัตถุดิบทดแทนส่วนที่ใช้ และควรมีการปรับปรุงดังนี้

1. ปรับปรุงและพัฒนาผลิตภัณฑ์ เพื่อสร้างเอกลักษณ์ของผลิตภัณฑ์ตนเอง
2. สร้างผลิตภัณฑ์ให้มีความแตกต่างจากคู่แข่ง
3. สร้างผลิตภัณฑ์ที่สามารถต่อยอดจากเดิม เพื่อเกิดความชำนาญเฉพาะด้าน
4. ควรมีการใช้วัตถุดิบในท้องถิ่นให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด
5. ส่งเสริมแนะนำให้สมาชิกรู้จักใช้วัตถุดิบให้เพียงพอต่อความต้องการในท้องถิ่น
6. แนะนำสมาชิกพัฒนาผลิตภัณฑ์ให้ได้มาตรฐาน ได้รับการรับรองคุณภาพ
7. พัฒนาผลิตภัณฑ์ให้ตรงกับความต้องการของผู้บริโภค เพิ่มมูลค่าให้กับผลิตภัณฑ์
8. ควรมีผู้แนะนำการออกแบบผลิตภัณฑ์หรือสวดลายแบบใหม่ๆ ตามที่ตลาดต้องการ
9. ต้องมีการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานผลิตภัณฑ์ตามที่ตลาดต้องการ
10. ถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิตที่กลุ่มอาชีพต้องการ
11. การคำนวณต้นทุนและการตั้งราคาสินค้า
12. ควรมีการอบรมเพิ่มทักษะและความรู้ให้กับแรงงานในด้านการผลิต

## เอกสารอ้างอิง

สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม. (2558). *รายชื่อที่ได้รับการรับรองมาตรฐานผลิตภัณฑ์ชุมชน (มผช. 22/2558)* [ออนไลน์]. ค้นเมื่อ 19 กันยายน 2558, จาก <http://www.tisi.go.th/cgi-bin/otop/search3.pl?s=product>

เกลิยวพันธ์ ขจรผดุงกิตติ, เฉลยพงษ์ ชื่นประทุม, ญัฐพร ออไอศุรีย์ , ละม้ายมาศ อินทุกร และสมคิด คชกฤษ, สมบูรณ์ ขจรเดชะศักดิ์ และคนอื่นๆ. (2558). การพัฒนางานศิลปหัตถกรรมเพื่อสร้างงานแก่คนในท้องถิ่นกรณี การพัฒนาและเผยแพร่ผลิตภัณฑ์จากใบตาลของจังหวัดศรีสะเกษ, ศรีสะเกษ: สถาบันราชภัฏศรีสะเกษ.

โฆษิต ปันเปี่ยมรัชฎ์. (2558). *การพัฒนาประเทศไทย แนวความคิดและทิศทาง*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

จังหวัด ศรีสะเกษ. (2558). *ข้อมูลจังหวัดศรีสะเกษ* [ออนไลน์]. ค้นเมื่อ 17 กรกฎาคม 2558, จาก <http://www.sisaket.go.th>

## สมัยใหม่นิยม กับการรัฐประหารยุคโลกาภิวัตน์

## Modernism &amp; Oligarchy in Globalization

จินตนา กำแพงศิริชัย

นักศึกษาระดับปริญญาเอก สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

jejin.kku3@gmail.com

**บทคัดย่อ**

บทความนี้เป็นการเปรียบเทียบการทำรัฐประหารในประเทศไทย กับแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ ในยุคสมัยใหม่ นิยม ถึงความคล้ายคลึงในการยึดเอาผลประโยชน์ใดเป็นที่ตั้ง และในการรัฐประหารยุคปัจจุบันซึ่งเป็นยุคโลกาภิวัตน์ หรือโลกแห่งเสรีภาพด้านการสื่อสาร และสิทธิเสรีภาพด้านต่างๆ การละเมิดสิทธิมนุษยชน ของคณะรัฐประหาร ที่ประเทศในโลกแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตย ต่างให้ความเห็นต่างในการทำรัฐประหารของไทย ไม่ว่าจะเป็นการฟ้องถ่ายอำนาจในยุคสมัยใดก็ตาม

**คำสำคัญ:** สมัยใหม่นิยม รัฐประหาร โลกาภิวัตน์

**Abstract**

This article compares the military coup in Thailand. The concept of public administration most popular in the modernism. The resemblance to take any benefit is set. In the modernism, the age of globalization coup. Or the sense of freedom of communication. And various rights in the evaluation of human rights. The coup the country in the world for democracy. The comments were in a military coup in Thailand. Whether siphoning power in any given period.

**Keyword:** Modernization, Coup d'état, Globalization

## บทนำ

การปฏิวัติการปกครองของประเทศไทยได้เกิดขึ้นมาเป็นครั้งแรก เมื่อ วันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 “คณะราษฎร” ซึ่งประกอบด้วยทหารบก ทหารเรือ และพลเรือนบางกลุ่ม จำนวน 99 นาย มีพระยาพหลพลพยุหเสนา เป็นหัวหน้าคณะ ได้ทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศ จากพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปกพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 7 เพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นระบอบประชาธิปไตย โดยมีรัฐธรรมนูญใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศสืบต่อไปพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริ ที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญ ให้แก่ปวงชนชาวไทยอยู่ก่อนแล้ว จึงทรงยินยอมตามคำร้องขอของคณะราษฎร ที่ทำการปฏิวัติในครั้งนั้น เป็นการปฏิวัติเพื่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย ต่อมาประเทศไทยยังมีการรัฐประหาร รวมถึงการก่อการกบฏหลายต่อหลายครั้ง ซึ่งจากการ เกิดจากการกระทำของผู้ที่อยู่ในชนชั้นปกครองทั้งสิ้น อาทิเช่น การเกิดรัฐประหาร 20 มิถุนายน พ.ศ. 2476 พันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา พร้อมด้วยทหารบก ทหารเรือ และพลเรือนคณะหนึ่ง ได้ทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศอีกครั้งหนึ่ง เพื่อขอให้พระยามโนปกรณนิติธาดา นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นลาออกจากตำแหน่งซึ่งเป็นการวิตรอนอำนาจภายในคณะราษฎร ที่มีการแตกแยกกันเอง ในส่วนของการใช้อำนาจ ต้องมีมาตรการป้องกันมิให้ใช้อำนาจในทางที่ละเมิดต่อกฎหมาย ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคมและประเทศชาติ เช่น ให้มีศาลคดีการเมือง ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการรัฐสภา สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่มีอิสระอย่างเต็มที่ การประกาศทรัพย์สินของนักการเมืองทุกคนทุกตำแหน่ง การออกกฎหมายผลประโยชน์ขัดกัน (ลิขิต ชีรเวคิน, 2543)

หลังจากนั้นการปฏิวัติโดยประชาชนใน วันที่ 14 ตุลาคมพ.ศ. 2516 ผู้ทำการครั้งนี้เป็นประชาชนและนักศึกษา และการรัฐประหารครั้งก่อนล่าสุด คือ เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ซึ่งผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นปฏิบัติภารกิจที่ต่างประเทศ โดย คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) ซึ่งมี พลเอก สนิธิ บุญยรัตกลิน เป็นหัวหน้าคณะและขณะเดียวกัน พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งได้ขบวนการรัฐประหารโดยได้พยายามติดต่อช่อง 11 กรมประชาสัมพันธ์ เพื่อการออกโทรทัศน์ แต่เนื่องจากไม่ได้มีการเตรียมไว้จึงทำให้การออกโทรทัศน์ไม่ได้และมีการใช้โทรศัพท์ติดต่อไปยังช่อง 9 ประกาศใช้ พ.ร.ก. สถานการณ์ฉุกเฉิน เฉพาะพื้นที่กรุงเทพฯ ต่อมาเมื่อมีการยึดพื้นที่ได้ทำให้ พลเอก สนิธิ บุญยรัตกลิน ได้ยกเลิกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร รักษาการนายกรัฐมนตรี แล้วประกาศกัญชกการศึกษาทั่วราชอาณาจักร รัฐประหารครั้งนี้เกิดขึ้นก่อนการเลือกตั้งทั่วไปซึ่งมีกำหนดจัดขึ้นในเดือนตุลาคม หลังจากที่มีการเลือกตั้งเดือนเมษายนถูกตัดสินให้เป็นโมฆะ นับเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญในวิกฤตการณ์ทางการเมืองที่ดำเนินมายาวนานนับตั้งแต่เดือนกันยายน พ.ศ. 2549 รัฐประหารดังกล่าวไม่มีการเสียเลือดเนื้อและไม่มีการรายงานผู้ได้รับบาดเจ็บ แต่ทว่า ได้มีปฏิกริยาจากนานาชาติ ตั้งแต่การวิพากษ์วิจารณ์โดยประเทศ เช่น ออสเตรเลีย การแสดงความความเป็นกลาง เช่น สาธารณรัฐประชาชนจีน ไปจนถึงการแสดงความคิดเห็นอย่างสหรัฐอเมริกาซึ่งถือว่าประเทศไทยเป็นพันธมิตรนอกนาโต้ และกล่าวว่าการก่อรัฐประหารนั้น “ไม่มีเหตุผลที่ยอมรับได้” (ลิขิต ชีรเวคิน, 2543)

และการรัฐประหารครั้งล่าสุดที่เกิดขึ้นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทย คือเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 เวลา 16.30 น. โดย นำโดยพล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้บัญชาการทหารบก นำผบ.เหล่าทัพและ ผบ.ตร. คณะรักษาความสงบแห่งชาติ นำโดยพล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้บัญชาการทหารบก นำผบ.เหล่าทัพและ ผบ.ตร. ได้แถลงฉบับที่ 1 ควบคุมอำนาจในการปกครองประเทศ เพื่อรักษาความสงบสุขของประเทศชาติ ตั้งแต่วันที่ 22 พ.ค.เป็นต้นไป โดย ประกาศเตือนห้ามทุกฝ่ายขนย้ายอาวุธและใช้ชีวิตตามปกติสุข ซึ่งทางคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ยืนยันการรักษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและองค์กรระหว่างประเทศ ทางคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จะจงรักภักดีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ซึ่งทรงอยู่เหนือความขัดแย้งทั้งปวง ทั้งนี้มีประกาศเคอร์ฟิวส์ห้ามประชาชนออกนอกเคหสถานตั้งแต่เวลา 22.00น.- 05.00น. และในการรัฐประหารในครั้งนี้ของผู้กระทำการรัฐประหาร ได้ก่อให้เกิดแรงขับจากนานาชาติประเทศที่

ปกครองในระบอบประชาธิปไตย อย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ประเทศไทยตกอยู่ในภาวะที่เศรษฐกิจตกต่ำที่สุดในรอบหลายๆครั้งของการทำการรัฐประหาร เนื่องจากในภาวะโลกปัจจุบันยุคโลกภิวัตน์ ซึ่งเป็นยุคที่การสื่อสารและระบบเทคโนโลยีครองโลก มีระบบการสื่อสารที่ทันสมัยและการพัฒนาด้านการรับข้อมูลข่าวสารของประชาชนทั่วไป

การรัฐประหารที่เกิดขึ้นในประเทศไทยผู้ที่กระทำการทั้งหมดล้วนเป็นผู้ที่กุมอำนาจทางการเมือง และมีอำนาจในการสั่งการเรื่องกองกำลังแห่งชาติทั้งหมด จะเห็นได้ว่าการใช้อำนาจเป็นอาวุธในการรัฐประหารแต่ละครั้ง ล้วนแต่ประสบความสำเร็จแทบทุกครั้ง ความสัมพันธ์ของการรัฐประหารกับแนวคิดสมัยใหม่นิยม (Modernism) การใช้อำนาจของผู้นำรัฐบาลในขณะนี้ เราสามารถนำมาเปรียบเทียบกับแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ได้หลากหลาย แต่ผู้เขียนจะนำมาเปรียบเทียบกับ แนวคิดสมัยใหม่นิยม ว่ามีลักษณะแนวคิดแง่มุม ส่วนใดบ้างที่การทำรัฐประหาร คล้ายคลึงกับแนวคิดสมัยใหม่นิยม ที่นักคิดทางตะวันตกได้ให้แนวคิดไว้ ต่างมีความสอดคล้องซึ่งกันและกัน

### ภาวะสมัยใหม่นิยม (Modernism)

ภาวะสมัยใหม่คือ ช่วงเวลาตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 19 ถึง สงครามโลกครั้งที่ 2 แต่ไม่ได้มีการกำหนดช่วงเวลาชัดเจน ช่วงเวลาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา เรียกว่า ภาวะหลังสมัยใหม่ (Post Modern) กิดเด็นส์ (Giddens) กล่าวว่า นักคิดคนสุดท้ายของยุค คลาสสิก คือ แม็ค เวบเบอร์ (Max Webber) นักคิดหลังจากกลุ่ม เวบเบอร์ ถือว่าเป็นกลุ่มสมัยใหม่ กิดเด็นส์ เสนอว่า ภาวะสมัยใหม่เป็นภาวะที่ควบคุมยาก เป็นสังคมเสี่ยงภัย (Risk Society) สังคมแบบนี้จะเน้นไปทางการป้องกัน (Prevention) การทำให้น้อยที่สุด (Minimization) และการกำกับดูแล (Channel) ซึ่งในสมัยนี้หากถือว่าการงเล็บสมัยคลาสสิก คือความเป็นเหตุเป็นผล การงเล็บของสังคมสมัยใหม่คือ จะปรากฏในรูปอาหารจานด่วนหรือแม็คโดนัลด์ (McDonaldization) สังคมสมัยใหม่ต้องการความหวือหวาเร่งด่วน เสพง่าย ยังไม่ต้องย่อยยั้งดี (กลืนได้เลย) เราจึงมีอาหารจานด่วนในรูปแบบต่างๆตั้งแต่อาหารจานด่วนแบบตะวันตกอย่างแม็คโดนัลด์ หรือพิซซาจนถึงบะหมี่กึ่งสำเร็จรูปของไทย และหนังสือจานด่วน รายการโทรทัศน์จานด่วน ส่วนวิธีคิดแบบหลังสมัยใหม่มี “ภาพลักษณ์ของความคิด” อีกแบบ เนื่องจากต้องการคืนพื้นที่ (ไม่ใช่ “กระชับพื้นที่”) ให้กับความเฉพาเจาะจง ความแตกต่างและความหลากหลายสังคมสมัยใหม่แทนที่ศรัทธา ความเชื่อด้วยเหตุผลและวิทยาศาสตร์ทำให้คนในสังคมขาดสิ่งยึดเหนี่ยว ส่วนศรัทธาของวิธีคิดแบบสมัยใหม่คือการมีศรัทธาต่อความคิดเกี่ยวกับ “ความก้าวหน้า” (progress) และคิดอย่างเส้นตรง เช่น จากด้อยพัฒนาสู่ความก้าวหน้าจากก่อนสมัยใหม่สู่สมัยใหม่และหลังสมัยใหม่ นอกจากนี้ วิธีคิดแบบ สมัยใหม่ยังเชื่อในความเป็นหนึ่งเดียวและความเป็นสากล (ไชยรัตน์ เจริญสินโอบาร, 2555) ซึ่งเป็นตัวแทนของเหตุผลนิยมในสมัยใหม่กล่าวคือ เป็นการมอง 4 มิติดังนี้

1. ความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) เห็นได้จากที่ผู้ซื้อแล่นรถเข้าไปซื้อได้เลย
2. การคาดคะเนได้ (Predictability) อาหารจะเหมือนกันทั้งหมดไม่ว่าจะเลือกซื้อจากที่ไหน ในอเมริกา
3. เน้นการผลิตจำนวนมาก มากกว่าการเน้นหรือใส่ใจเรื่องคุณภาพ
4. ใช้สูตรสำเร็จในการปรุง ไม่มีพ่อครัว (Chef) ไว้เฉพาะ

ในปัจจุบันนี้เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคม สิ่งที่เหมาะสมกับอาหารจานด่วน ก็คือ การใช้บัตรเครดิต ซึ่งเป็นการตอบโจทย์ที่บัตรเครดิตสามารถทำงานได้เสมือนในการมองรูปแบบสมัยใหม่ เช่นเดียวกับกับอาหารจานด่วนอาจถือได้ว่า นิทเช่ (Nietzsche) เป็นผู้ริเริ่มยุคสมัยใหม่ (Modernism) จากการประกาศว่า No artist tolerate reality คือ ไม่มีศิลปินคนไหน

ยอมทนต่อความเป็นจริง ศิลปินไม่ได้บอกความจริง แต่ทำให้ผลงานของเขาเป็นจริงในความคิดของเขา (Self-realization) เพราะฉะนั้นเขาไม่ต้องสนใจความจริง เพราะความจริงมีพื้นฐานอยู่บนความเป็นเหตุเป็นผลซึ่งเป็นสิ่งที่ศิลปินไม่ยอมรับ

ภาวะสมัยใหม่ถ้าปรากฏในรูปวรรณกรรม ก็จะปรากฏในตัวละครว่าตัวละครคิดอย่างไร ผ่านการแสดงออกที่เรียกว่า Stream of consciousness ถ้าเป็นทางด้านสถาปัตยกรรม จะเน้นที่ประโยชน์ใช้สอย (Function) มากกว่าความสวยงาม ถ้าเป็นทางด้านกวีนิพนธ์จะเน้นเป็นกลอนเปล่า

แนวความคิดสมัยใหม่นิยม สองนักคิดที่มีอิทธิพลต่อแนวคิดสมัยใหม่นิยมมากและถือได้ว่าเป็นผู้ที่มีบทบาทต่อแนวความคิดหลังสมัยใหม่นิยม (Post Modernism) และหลังโครงสร้างนิยม (Post-Structuralism) คือ นิตเช่ และบาร์ต ทั้งสองคนไม่ใช่นักทฤษฎีสังคมวิทยา แต่เป็นคนที่ให้แนวคิดทางด้านสมัยใหม่นิยมและมีอิทธิพลต่อแนวคิด หลังสมัยใหม่นิยม และหลังโครงสร้างนิยมอย่างมาก

ภาวะสมัยใหม่ (Modernism) ในแนวคิดของนิตเช่ คือ

1. สมัยที่ให้ความสำคัญแก่เหตุผลนิยม (Rationalism)
2. วิทยาศาสตร์เทคโนโลยี
3. ความเชื่อมั่นในความก้าวหน้าของมนุษย์
4. การตายของพระเจ้า
5. วัฒนธรรมของชนชั้นกลาง
6. การเมืองสมัยใหม่ (รัฐและประชาธิปไตยเสรีนิยมสมัยใหม่) แบบตัวแทนภายใต้รัฐธรรมนูญ
7. การเปลี่ยนจากระบบศีลธรรมนายมาเป็นระบบศีลธรรมแบบทาส

ความแตกต่างของศีลธรรมแบบนายและศีลธรรมแบบทาสแยกได้ดังนี้

ศีลธรรมแบบนาย (Master morality)	ศีลธรรมแบบทาส (Slave morality)
ศีลธรรมแบบอภิชนาธิปไตย (aristocracy) รักษาความห่างและความแตกต่างระหว่างชนชั้นสูงและชนชั้นต่ำ	ศีลธรรมแบบประชาธิปไตย (democracy) มุ่งตอบสนองความอิจฉาริษยาของคนส่วนใหญ่ในสังคม

### 1. ความคิดว่าด้วยเรื่องสูญนิยม หรือความว่างเปล่า (Nihilism)

คือปรัชญาที่กล่าวถึงสภาพทางจิตที่เจ็บป่วยของมนุษย์ ที่เกิดจากการที่พยายามค้นหาความหมาย ของสิ่งต่างๆ แต่แล้วก็ไม่สามารถหาคำตอบ หรือค้นพบความหมายของสิ่งต่างๆ นั้นได้ ทำให้มนุษย์เกิดความท้อแท้ ความสิ้นหวัง ความไม่ประสบความสำเร็จ เกิดความเบื่อหน่าย เกิดความทุกข์ ความรู้สึกที่ไม่ปลอดภัย การที่ไม่สามารถเรียกสิ่งที่มีอยู่ในอดีตกลับคืนมาได้ เกิดความละอาย ว่าตนเองโดนหลอกมาเป็นเวลานาน สิ่งที่เคยทรงคุณค่าสูงสุด( เช่น พระเจ้า) เป็นสิ่งที่มนุษย์เคยยึดถือ ได้ลดคุณค่าลง (devalue) ทำให้มนุษย์ต้องเผชิญหน้ากับความว่างเปล่า ปราศจากความหมายไร้คุณค่า สิ้นหวังและเหนื่อยหาล้า

### ลักษณะของสูญนิยม

1. ความรู้สึกว่างเปล่า (nothingless)
2. ความไร้คุณค่า (valuelessness)
3. ความไร้ความหมาย (meaninglessness)
4. ความไร้เป้าหมาย (telos)
5. ความสิ้นหวัง (hopelessness)
6. ความเหนื่อยล้า (weariness)
7. ความไม่ยินดีร้ายกับความเชื่อ อุดมการณ์ คุณค่าที่เคยยึดถือ (Apathy) (สุภางค์ จันทวานิช, 2557, หน้า 210)

ดังนั้นมนุษย์จึงสรุปว่า ไม่มีสิ่งใดถูกต้อง ทุกสิ่งทุกอย่างเป็นไปได้ (Nothing is true, Everything is permitted) การเปลี่ยนผ่านช่วง สูญนิยมในอารยะธรรมตะวันตก นิทเซ่ แบ่งเป็น 3 ช่วง

ช่วงที่ 1 จากสังคมก่อนศีลธรรม สู่ศีลธรรม (500 ปีก่อนคริสตกาล)

ช่วงที่ 2 การเกิดศาสนาคริสต์ (คริสตกาล)

ช่วงที่ 3 “พระเจ้าตายแล้ว” สมัยใหม่หรือสมัยปัจจุบัน

วิธีการที่จะหาทางออกจากภาวะสูญนิยม คือ

1. ต้องปฏิเสธคุณค่าเดิม ประเมินคุณค่าใหม่ (revaluation of all values)
2. การตีความ (interpretation)
3. มีความรักในชีวิต ผู้ที่ทำเช่นนี้ได้คือ อภิชน (Supperman)

## 2. วิธีการแบบวงศ์วานวิทยา (Genealogy)

นิทเซ่ ใช้การศึกษาแบบวงศ์วานวิทยา ในการวิเคราะห์รากเหง้าของความเสื่อมของอารยะธรรมตะวันตก เขาเสนอว่า ศีลธรรมแบบคริสต์มีรากเหง้ามาจากความโกรธเคืองนาย ของทาสในสมัยจักรวรรดิโรมัน จึงมีทั้งลักษณะของความกลัว (Fear) และความเกลียดชัง (Hatred) อยู่ด้วยกัน มุ่งปฏิเสธชีวิตและเห็นว่าชีวิตมีบาปมาตั้งแต่เกิดวงศ์วานวิทยาที่มีความสำคัญทางทฤษฎี เครือญาติทางมานุษยวิทยา และเป็นส่วนสำคัญในการจัดระเบียบทางการเมืองในสังคมที่ใช้ระบบเครือญาติเป็นหลัก

ในหนังสือ *Twilight of the Idols* นิทเซ่ ได้ใช้วิธีการวงศ์วานวิทยาในการวิเคราะห์ความคิดของนักปราชญ์รุ่นเก่า คือเพลโตและโซเครตีสโดยพิจารณาจาก ความคิดเรื่องรัฐ ประชาธิปไตย สัจธรรม เขาชี้ให้เห็นว่าความเสื่อมของคุณค่าและสิ่งศักดิ์สิทธิ์ที่โลกตะวันตกไม่ยอมรับมีมานานแล้วเป็นพันปี และเราจำเป็นต้องมีการประเมินค่าสิ่งเหล่านี้กันใหม่ สิ่งศักดิ์สิทธิ์เหมือนกับเทวรูปปลงลง ต้องมีการเคาะ การทดสอบกัน และในที่สุดก็เสื่อมคุณค่าไป ถือเป็น สนธยาของรูปบูชา (*Twilight of all Idol*) นิทเซ่ กล่าวว่า ความเสื่อมของอารยะธรรมตะวันตกมีมาตั้งแต่สมัยเพลโตเป็นต้นมา (สุภางค์ จันทวานิช, 2557, หน้า 211)

### 3. รัฐสมัยใหม่ (Modern state) กับประชาธิปไตย

รัฐสมัยใหม่กับประชาธิปไตยเกิดขึ้นหลังยุค Enlightenment (การตรัสรู้) มีแนวคิดสัญญาประชาคมเป็นตัวนำและมีปรากฏการณ์ที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้นหลังปฏิวัติฝรั่งเศส ในปี 1789 นิทเซ่ วิเคราะห์ระบบการปกครองเปรียบเทียบกันเป็น 3 ระบบคือ

1. สมบูรณาญาสิทธิราชย์ มีความเชื่อถือในบุคคลเพียงคนเดียว เป็นผู้ที่มีความวิเศษเหนือกว่าบุคคลอื่น ดำรงสถานะเป็นผู้นำ ผู้ปกป้องคุ้มครอง และกึ่งเทพเจ้า

2. อภิชนาธิปไตย (Aristocracy) ตั้งอยู่บนฐานของความเชื่อในคุณสมบัติและความเหมาะสมของผู้ที่จะมาเป็นผู้นำของมนุษยชนและชนชั้นต่างๆ

3. ประชาธิปไตย (Democracy) ไม่เชื่อในความเป็นเลิศของมนุษย์และสังคมที่ปกครองโดยชนชั้นนำ ได้รับมรดกทางความคิดมาจาก คำสอนและศีลธรรมอันดีของคริสต์ศาสนา และนำมาปรับเปลี่ยนเพื่อการรับใช้ในทางการเมือง โดยวิธี Secularization (การดำเนินกิจการในทางโลก) คือการทำให้ทุกคนมีความเท่าเทียมกันหมด ทุกคนแสวงหาความเสมอภาค ประชาธิปไตยจึงแสวงหาลักษณะความเป็นผู้สัตว์หรือฝูงชนในปัจจุบันบุคคล ใช้วิธีการให้ฝูงสัตว์หรือฝูงชนเหล่านั้นสามารถขึ้นมาปกครองประเทศได้โดยผ่านการเป็นตัวแทน ผ่านระบบรัฐสภา และทำการเรียกร้องผ่านสื่อมวลชนต่างๆ

นิทเซ่เสนอว่า รัฐสมัยใหม่ คือการจัดการแบบไร้ศีลธรรมอย่างเป็นระบบ (organized immorality) โดยการใช้ศีลธรรม หรือกฎหมายออกเป็นคำสั่ง รัฐผูกขาดความชอบธรรมในสองสิ่งนี้ องค์ประกอบภายในของรัฐสมัยใหม่คือ ตำรวจ กฎหมาย การลงโทษ ชนชั้น การค้า การแสดงออกภายนอกคือ การทำสงคราม การรุกราน การลงโทษและการแก้แค้น ประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม เป็นรูปแบบการปกครองที่เสื่อมถอยที่สุด ใช้มายาคติ (Noble lie) ภายใต้งื่อนไขของกาลและเทศะ เพื่อหาทางออกให้กับความขัดแย้งหรือการต่อสู้กับสิทธิอำนาจที่มีอยู่ ไม่ใช่กฎธรรมชาติหรือกฎสากล (สุภาวงศ์ จันทวานิช, 2557, หน้า 213)

### 4. การเมืองที่ยิ่งใหญ่สมบูรณ์ (Great politics)

ควรประกอบด้วยผู้ปกครองที่อยู่ในรูปของผู้ให้ /สร้างกฎหมาย (Lawgiver) เป็นอภิมนุษย์ (Supperman) ผู้ที่จะสร้างความหมายใหม่ได้ต้องเป็นผู้ที่ยกระดับจิตวิญญาณให้แก่ผู้ที่อยู่ใต้ปกครอง ทำให้ผู้ที่อยู่ใต้ปกครองเป็นมนุษย์ที่แท้จริงสามารถยืนอยู่กับชีวิตได้ด้วยตนเองเป็นผู้ที่เข้มแข็งและนำไปสู่สังคมอันเข้มแข็ง นอกจากนั้นผู้นำยังต้องเป็นปราชญ์หรือศิลปิน เพราะวัฒนธรรมและศิลปะสำคัญกว่าเรื่องการเมือง พลเมืองควรที่จะถูกพัฒนาศักยภาพให้เป็นผู้ที่สร้างสรรค์ (Creator) สร้างความหมายนำอภิรมย์แก่ชีวิตของตน นำพาชีวิตไปสู่การเกิดอภิมนุษย์ จึงเป็นอภิชนาธิปไตย ซึ่งผู้นำแม้จะใช้ความรุนแรงกดขี่ประชาชนแต่เงื่อนไขดังกล่าวก็เป็นสาเหตุที่สำคัญที่จะนำพาให้ประชาชนไปสู่ความเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ในเรื่องความเป็นวัตถุนิยมว่า ความเป็นวัตถุนิยมคือความปรารถนาที่จะครอบครองอำนาจโดยการกล่าวอ้างว่าเป็นผู้รู้ จึงไม่ใช่สิ่งที่ยึดถือหรือยอมรับ

#### แนวคิดสมัยใหม่นิยม ของ โรลันด์ บาร์ตส์ (Roland Barthes: 1915 - 1980)

โรลันด์ บาร์ตส์ เป็นนักภาษาศาสตร์ที่มีความสนใจในเรื่องสัญญวิทยาและมายาคติ ที่มนุษย์รับรู้ได้ด้วยการสื่อความหมายด้วยสัญญะ แนวคิดหลักที่มีอิทธิพลต่อนักคิดในสมัยโพสต์โมเดิร์น คือ



1. สัญญะวิทยา (Semiology) หรือสัญศาสตร์ (Semiotics) คือวิชาที่ศึกษากระบวนการสื่อความหมายโดยการพิจารณาจากธรรมชาติของหน่วยสื่อความหมาย และขั้นตอนในการทำงานของมัน เพื่อทำความเข้าใจว่าความหมายสื่อออกมาได้อย่างไร ในทฤษฎีโครงสร้างนิยมหน่วยสื่อความหมายจะสัมพันธ์โยงใยระหว่างกันและประกอบกันเป็นโครงสร้างขององค์รวมแต่ละหน่วยจึงจะมีค่าและสื่อความหมายขึ้นมาได้ สัญญะคือหน่วยสื่อความหมายประกอบด้วยสองส่วนคือ

1. รูปสัญญะ (Signifier) คือสิ่งที่เราใช้เรียกหรือเขียนสิ่งหนึ่งสิ่งใดออกมา

2. ความหมายสัญญะ (Signified) คือสิ่งที่มีความหมายที่สื่อออกมา บาร์ตเสนอว่าสิ่งที่เราสื่อออกมา มีสิ่งที่เราเรียกว่าสัญญะ (sign) เกิดขึ้นในภาษาสัญญะเป็นตัวที่เชื่อมโยงความคิดเข้ากับภาพ ดังนั้นสัญญะจึงเป็นการสื่อความหมายทางภาษา ในสังคมสมัยใหม่มนุษย์ได้สร้างสัญญะเพื่อสื่อความหมายทางวัฒนธรรม เช่น การผลิตสินค้าแบรนด์เนมต่างๆ ตัวละครในโทรทัศน์ สัญญะที่สื่อความหมายทางวัฒนธรรม เราเรียกว่า มายาคติ

3. มายาคติ (Mythologies) คือการสื่อความหมายทางด้านความเชื่อทางวัฒนธรรมซึ่งถูกกลบเกลื่อนจนดูเป็นธรรมชาติ เป็นกระบวนการทำให้หลงอีกแบบหนึ่ง มิใช่โดยการโกหกหรือการหลอกลวงแต่เราคุ้นเคยกับความหมายนั้นโดยอัตโนมัติเห็นได้ว่า มันถูกสร้างขึ้นมา มายาคติเป็นผลผลิตของประวัติศาสตร์ เราจะเข้าใจมายาคติก็ต่อเมื่อเข้าใจตรรกะภายในของมัน คือตรรกะแห่งการสื่อความหมายโดยใช้สัญญะของมันเอง มายาคติเป็นกระบวนการสื่อความหมายโยอาศัยการเข้าไปยึดครอง (appropriation) วัตถุ โดยการพิจารณาจากประโยชน์การใช้สอยควบคู่ไปกับคุณลักษณะของวัตถุที่เป็นความหมายเบื้องต้น แล้วสวมทับความหมายทางวัฒนธรรมลงไปบนวัตถุนั้นๆ

สัญญะวิทยาของบาร์ต เน้นการวิเคราะห์ทางวัฒนธรรม ไม่ได้หยุดมองแต่เพียงความหมายเบื้องต้นเท่านั้น แต่มองไปถึงความหมายแฝงหรือความหมายที่สองของสัญญะนั้น ความหมายแฝงนี้ถูกโยงกับค่านิยมทางสังคม เป็นความหมายทางวัฒนธรรมที่ผูกพันกับอุดมการณ์ มีสถานะเป็นมายาคติ (สุภางค์ จันทวานิช, 2557, หน้า 222)

4. การใช้มายาคติในการสื่อความหมายในทางการเมือง ในบทความการใช้ภาพถ่ายในการหาเสียงของผู้สมัคร ส.ส. เป็นลักษณะที่ใช้ภาพถ่ายในการสื่อสารบางอย่างในความหมายที่ต้องการให้ภาพลักษณ์ของผู้ที่สมัครดูดีในสายตาประชาชนโดยทั่วไป สิ่งที่สื่อออกมาทางภาพถ่ายไม่ใช่เป็นการสื่อนโยบาย แต่เป็นการสื่อถึง สังคม ครอบครัว ที่มาของผู้สมัคร เพื่อการดึงดูดใจเป็นมิติที่แฝงไว้ในภาพนั้นๆ บางภาพแสดงออกถึงความเป็นผู้มีมีความรู้ความสามารถ สวมใส่เสื้อผ้าที่บ่งบอก ยศตำแหน่ง บางภาพแสดงออกถึงที่มาว่ามาจากครอบครัวที่ติดดิน สวมใส่เสื้อมือห่อม ยกมือไหว้ แสดงความนอบน้อมต่อประชาชนทั่วไป เพื่อให้ลงคะแนนให้ เป็นต้น

การวิเคราะห์มายาคติด้วยสัญญะวิทยาเพื่อที่จะทำให้เราเข้าใจกระบวนการสื่อความหมาย ที่ทำให้เกิด ความเชื่ออันพรางตา ที่สิ่งอยู่ในสิ่งต่างๆที่อยู่รอบๆตัวเราและอยู่ในตัวเราเอง ซึ่งยุคสมัยใหม่มองว่า จะช่วยทำให้เราสามารถไล่ทันมายาคติเหล่านั้นที่มีในยุค ทุนนิยม เช่นแนวความคิดที่สวゆるเกี่ยวกับ เสรีภาพ เหตุผล ประโยชน์สุข ทำให้สังคมทั่วไปเต็มไปด้วยมายาคติและการใช้ลัทธิบริโภคนิยม ทำให้กลมกลืนกัน จนเราแยกไม่ออกและตกเป็นเหยื่อสิ่งเหล่านั้น ไม่ว่าจะป็นอัตบุคคล หลักเหตุผลประโยชน์สุข แก่นแท้ของสิ่งต่าง ๆ หรือความเจริญก้าวหน้า ก็จะทำหน้าที่เป็นมอเตอร์ผลักดันโลกตะวันตกสมัยใหม่ให้สร้างสรรค์วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ปฏิวัติอุตสาหกรรม พัฒนาประชาธิปไตยแบบเลือกตั้ง อะไรต่าง เหล่านี้ขึ้นมา ที่นี้ไทยเราก็ไปรับเอาผลผลิตเหล่านี้เข้ามาตั้งแต่ช่วงที่ปรับประเทศให้เป็นสมัยใหม่ เราถึงได้มีเครื่องจักรกล โรงงาน โรงพยาบาล ศูนย์การค้า สถาปัตยกรรม สื่อสารมวลชน เครื่องอุปโภคบริโภคมากมาย หน้าตาของสังคมไทยก็เลยดูคล้ายโลกตะวันตกในระดับหนึ่ง แต่เราก็รับเอามาแต่ผลผลิตสำเร็จรูปของสมัยใหม่ แนวคิดที่เป็นมอเตอร์ขับเคลื่อนให้เกิดเหล่านี้ เราไม่ได้รับเอามาด้วยก็เลยเกิดสภาพลัทธิอย่างที่เราเห็น ๆ กันอยู่ เช่น การเลือกตั้งในท่ามกลางวิธีคิดและวัฒนธรรมแบบอำนาจนิยม ภาวะสมัยใหม่

เป็นภาวะที่เกิดความไม่แน่นอน ความหวาดวิตกและกังวล (anxiety) อยู่ตลอดเวลา เพราะหารากฐานรองรับที่มั่นคงไม่ได้ง่ายๆ แบบเดิม สภาวะสมัยใหม่จึงกลายเป็นสภาวะของความวิตกกังวล สภาวะของจิตที่ไม่มีความเป็นเอกภาพอีกต่อไป เมื่อเป็นเช่นนั้นสภาวะสมัยใหม่จึงต้องเผชิญกับ crisis อยู่ตลอดเวลา วิกฤติจึงเป็นสิ่งที่ดำรงอยู่อย่างถาวรในสภาวะสมัยใหม่ คำว่า crisis นี้แต่เดิมเป็นศัพท์ในภาษากรีกโบราณที่ใช้ในทางการแพทย์ในสมัยยุคโบราณ คำว่า crisis ในความหมายทางการแพทย์หมายถึงสภาวะที่จะต้องเลือกว่า จะต้องปฏิบัติกรอย่างใดอย่างหนึ่งก่อน เพราะถ้าไม่ตัดสินใจเลือกแล้วก็จะนำไปสู่ความตาย ในแง่นี้ก็คือการเลือกว่าจะมีชีวิตอยู่หรือจะตาย ดังนั้นการมีวิกฤติจึงเป็นการเปิดโอกาสเพื่อให้มีชีวิตรอดมานับเป็นพันๆ ปี (ชเนศ วงศ์ยานนาวา, 2554)

คำว่า crisis เข้ามามีบทบาทในฐานะคำทางการเมืองเมื่อราวศตวรรษที่สิบแปด ทั้งนี้คำว่า crisis เองเป็นคำที่โยงเข้ากับการปฏิบัติเพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง เพราะเมื่อมี crisis ก็จะต้องมีการเลือก เมื่อเลือกก็ต้องไม่เลือกที่จะอยู่แบบเดิม เพราะถ้าไม่เลือกก็หมายความว่าความถึงความตาย crisis จึงเป็นคำที่ผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเพื่อหลีกเลี่ยงความตาย ในแง่นี้คำว่า crisis จึงมีความสำคัญต่อการปฏิวัติ (Revolution) โดยคำว่า Revolution ก็มี ความหมายที่เปลี่ยนแปลงไปจาก ความหมายเดิม เพราะไม่ได้มีความหมายในการหมุนกลับหรือ “ปฏิวัติ” อีกต่อไป แต่การปฏิวัตกลับกลายเป็นการมุ่งตรงไปข้างหน้าที่ดีกว่าหรืออีกนัยหนึ่งก็คือ การอภิวัฒน์ เป็นต้น การรัฐประหารที่เกิดขึ้นมา โดยผู้ที่กระทำการรัฐประหารให้เหตุผลว่า เพื่อความสงบสุข เพื่อความอยู่รอด เป็นทางเลือกเมื่อเกิดภาวะ crisis และเพื่อผลประโยชน์ของประเทศชาติ (ชเนศ วงศ์ยานนาวา, 2549)

แนวคิดแบบโมเดิร์นนั้นเป็นสภาพสร้างที่สมบูรณ์ที่สมบูรณ์ครบวงจรมาก กล่าวคือ มนุษย์เป็นต้นกำเนิดของการสร้างสรรค์สิ่งต่างๆ เป้าหมายก็คือ ประโยชน์สุขของตัวมนุษย์เอง มันเป็นภาพที่สวยงาม สบายอยู่แต่ว่ามันเกินจริงเอามากๆ คือ ไม่เหลือที่ทางเผื่อไว้สำหรับด้านที่มนุษย์เป็นผู้ถูกระทำ หรือด้านที่มนุษย์ตกอยู่ในวงจรของภาษาหรือวาทกรรม อันนี้ทำให้เข้าใจได้ว่า พอมาถึงจุดหนึ่ง แนวคิดแบบสมัยใหม่ก็ต้องถึงจุดอ้อมตัว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อถูกทดสอบกับข้อเท็จจริงอย่างเช่น สงครามโลกครั้งที่ 2 หรือการชนฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ แม้กระทั่งการนำมาเปรียบเทียบกับรัฐประหารของไทย

## บทวิเคราะห์

รัฐประหารยุคโลกาภิวัตน์กับสมัยใหม่นิยม เสมือนเป็นการนำเอาแนวคิดสมัยใหม่นิยม (Modernism) มาปฏิบัติในขณะที่สภาวะการณของเราอยู่ในยุคโลกาภิวัตน์ หัวใจสำคัญของแนวคิดนี้อยู่ที่ความเชื่อที่ว่ามนุษย์เป็นนายของตนเอง เรียกว่าเป็นอัตบุคคลหรือ Subject นักคิดในยุคนั้นเชื่อว่า มนุษย์มีเจตจำนงเสรีที่จะกระทำการต่าง ๆ เพื่อสร้างสรรค์ประโยชน์สุขแก่ตนเองและสังคม แล้วเครื่องมือที่มนุษย์จะใช้สำหรับสร้างสรรค์สิ่งต่าง ๆ นั่นก็คือ “หลักเหตุผล” ซึ่งถือว่าเป็นธรรมชาติที่มีอยู่ในตัวมนุษย์และช่วยให้มนุษย์เข้าถึงแก่นแท้หรือ Essence ของสิ่งต่าง ๆ ได้ สามารถจัดแบ่งสิ่งต่างๆ เป็นหมวดหมู่ได้ พอเอาหลักเหตุผลมาใช้กับการเมือง การปกครอง การผลิต การจัดระเบียบสังคม ก็จะเกิดเป็นหลักวิชาก่อให้เกิดความเจริญก้าวหน้าไม่สิ้นสุด หลักเหตุผลที่ทำให้ประเทศไทยเกิดรัฐประหารขึ้นมาในครั้งนี้คือ เพื่อความสงบสุข และผลประโยชน์ของบ้านเมือง จากคำประกาศของหัวหน้าผู้รักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) และดำรงตำแหน่งผู้นำทางการเมือง ที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตย แต่มาจากการทำรัฐประหาร และดำรงตำแหน่งผู้นำสูงสุดทางทหารของประเทศไทย และในการทำรัฐประหารในครั้งนี้เป็นการย้อนแย้งกับสภาวะการณในโลกยุคโลกาภิวัตน์ ซึ่งมีเทคโนโลยีและการสื่อสาร รวมถึงการให้ความสำคัญกับปัจเจกบุคคล เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการสร้างหรือการทำลายล้างสิ่งต่างๆ ในประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยแน่นอนว่าเสียงสะท้อนที่ตามมาจากการทำรัฐประหารครั้งนี้ ย่อมไม่ส่งผลดีต่อการบริหารประเทศของรัฐบาลยุคนี้อย่างแน่นอน การประกาศใช้กฎอัยการศึก หรือการประกาศเคอร์ฟิวของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) และล่าสุดการ

ประกาศใช้ มาตรา 44 แทน ทันทียกเลิกกฎอัยการศึก มาตรา 44 “ในกรณีที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ การส่งเสริมความสามัคคีและความสมานฉันท์ของประชาชนในชาติ หรือเพื่อป้องกันระงับ หรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงของชาติ ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน ไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักรให้หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติโดยความเห็นชอบของคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีอำนาจสั่งการ ระงับยับยั้ง หรือกระทำการใด ๆ ได้ ไม่ว่าจะการกระทำนั้นจะมีผลบังคับในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหารหรือในทางตุลาการ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำ รวมทั้งการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว เป็นคำสั่งหรือการกระทำ หรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญนี้และเป็นที่สุด ทั้งนี้เมื่อได้ดำเนินการดังกล่าวแล้ว ให้รายงานประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติและนายกรัฐมนตรีทราบโดยเร็ว” แน่นนอนที่สุดเท่ากับว่าเป็นให้อำนาจสูงสุดแก่หัวหน้า คสช. และนานาประเทศพันธมิตร จนถึงเวลานี้แล้วต่างพากัน วิตกกังวลถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชนของการใช้มาตรา 44 และต่างพากันเรียกร้อง ถึงสิทธิมนุษยชนของคนไทย แต่ถึงกระนั้น คนไทยส่วนใหญ่เองกลับไม่วิตกกังวลถึงเรื่องสิทธิมนุษยชนของตนเอง กลับปล่อยให้ผู้มีอำนาจใช้อำนาจของตนเองแบบไร้ขีดจำกัด เสมือนเป็นการยอมรับการรัฐประหารในครั้งนี้ ความหวังของคนไทยอยู่ตรงไหน หรือจะเป็นการผ่านร่างรัฐธรรมนูญในอนาคตอันใกล้นี้ และเกิดการเลือกตั้ง แต่ถ้าหากไม่มีการผ่านร่างรัฐธรรมนูญ และไม่มีการเลือกตั้งเกิดขึ้น อนาคตประเทศไทย จะต้องย่อนแย้งไปทางใด ยากที่จะคาดการณ์ได้ อนาคตประเทศไทยในยุคโลกาภิวัตน์ จะเป็นไปในรูปแบบใด....

## เอกสารอ้างอิง

### ภาษาไทย

กาญจนา แก้วเทพ และ สมสุข หินวิมาน. (2551). *สายธารแห่งนักคิดทฤษฎี เศรษฐศาสตร์การเมืองกับการสื่อสาร*. กรุงเทพฯ: ภาพพิมพ์.

ลิขิต ธีรเวคิน. (2543). *การเมืองการปกครองของไทยของไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สุภางค์ จันทวานิช. (2557). *ทฤษฎีสังคมวิทยา (พิมพ์ครั้งที่ 6)*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

*วารสารร่วมพฤษภูมิ มหาวิทยาลัยเกริก*. 182 ปีที่ 31: ฉบับที่ 1.

ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. (2555). *นิตยสารวิภาษา ปีที่ 7 ฉบับที่ 1 ลำดับที่ 49*.

*ความแตกต่างของภาวะสมัยใหม่และหลังสมัยใหม่* [ออนไลน์] ค้นเมื่อ 10 เมษายน 2558, จาก <http://www.oknation.net/blog/amorn/2007/06/29/entry-1>

### ภาษาต่างประเทศ

Micheal Hardt & Antonio Negri. (2000). *Empire*. Cambridge: Harvard University Press. p. 76.

Micheal Fried. (2002) *Art and Objecthood in Art and Objecthood: Essays and Reviews*. p. 17.

## ทฤษฎีระบบราชการ (Bureaucracy) กับกระแสโลกาภิวัตน์ในศตวรรษที่ 21

### Bureaucratic Theory and Globalization in the 21<sup>st</sup> Century

รองรัตน์ วิโรจน์เพชร

นักศึกษาระดับปริญญาเอก สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

ronwir@kku.ac.th

#### บทคัดย่อ

ประเทศไทยนำเอาทฤษฎีระบบราชการ (Bureaucratic Theory) ของ Max Weber นักสังคมวิทยาชื่อดังชาวเยอรมัน ผู้มีผลงานปรากฏในสาขาวิชาต่างๆ เช่น นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์มาใช้ในการจัดระบบราชการของประเทศ คนไทยจึงมักเรียกระบบราชการตามชื่อทฤษฎีของ Max Weber แท้จริงแล้วตามแนวคิดทฤษฎีสากล ระบบราชการไม่ได้หมายความเฉพาะองค์การภาครัฐ หรือ องค์การที่ดำเนินการโดยรัฐเท่านั้น แต่หมายถึงองค์การที่มีลักษณะการบริหารงานที่เป็นระบบระเบียบ มีสายการบังคับบัญชา (hierarchy) มีโครงสร้างองค์การที่ชัดเจน มีกฎระเบียบในการปฏิบัติงาน องค์การใดก็ตามที่มีลักษณะดังกล่าว จะเรียกว่า “ระบบราชการ” (Bureaucracy)

ในปี ค.ศ. 1911 Max Weber ได้เสนอแนวคิดเรื่องทฤษฎีองค์การขนาดใหญ่ ที่มีรูปแบบเรียกว่า “ระบบราชการ” (Bureaucracy) โดยเขาตั้งสมมติฐานว่าองค์การแบบระบบราชการเป็นรูปแบบที่ดีที่สุด มีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล และประหยัด ระบบบริหารงานบุคคลใช้หลักคุณธรรม (Merit System) ที่การคัดเลือกเข้าทำงาน หรือ การเข้าสู่ตำแหน่งต่างๆ คำนึงถึงความรู้ ความสามารถของคนในองค์การเป็นสำคัญไม่ใช่ระบบอุปถัมภ์

ต่อมาในศตวรรษที่ 21 โลกได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทั้งเศรษฐกิจและสังคม สภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป อันเกิดจากพัฒนาการทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และระบบสารสนเทศ เกิดกระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) ที่เรียกว่า ภาวะโลกไร้พรมแดน การติดต่อสื่อสารที่ไม่มีพรมแดน ข้อมูลข่าวสารที่หลั่งไหลไปทั่วโลก หลักการบริหารงานตามระบบราชการของ Max Weber ที่มีกฎระเบียบ มีขั้นตอนมาก ทำให้เกิดความล่าช้าที่เรียกว่า “red tape” ไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในยุคปัจจุบัน

รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่เกิดกระแสการบริหารงานภาครัฐต้องสอดคล้องกับความต้องการของสังคม ความเสมอภาคในสังคม การมีส่วนร่วมของประชาชน และการให้ความสำคัญกับการกระจายการบริการสาธารณะ (public service) เกิดแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) อาจกล่าวได้ว่าเป็นการปฏิวัติทฤษฎีระบบราชการของ Max Weber เลย์ทีเดียว

หลักการสำคัญของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ คือ เปลี่ยนระบบราชการที่มีกฎระเบียบ และขั้นตอนมาก ไปสู่การบริหารงานแบบใหม่เน้นความสำเร็จและความรับผิดชอบ รวมทั้งใช้เทคนิคและวิธีการทำงานของเอกชนมาปรับปรุงกระบวนการทำงานของภาครัฐ เป็นศาสตร์ที่พัฒนามาจากทฤษฎีระบบราชการ มาเป็นการบริหารจัดการภาครัฐแบบประชาธิปไตย (Democratic Governance) ที่เป็นกระแสของโลกปัจจุบัน ทิศทางการบริหารภาครัฐสมัยใหม่ จึงต้องปฏิรูป

ระบบราชการให้สอดคล้องกับความต้องการของสังคม เน้นความเสมอภาค และการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

**คำสำคัญ:** ทฤษฎีระบบราชการ โลกาภิวัตน์ ศตวรรษที่ 21

### Abstract

Thailand has managed bureaucratization from Max Weber who was a German famous sociologist and had a great deal of concepts in various fields such as law, economics, political science and public administration. Thai people often call bureaucratic system as theory of Max Weber. According to universal theory, bureaucratic system does not mean organization of public section or run by the state only, but it is the organizational characteristics of administration in terms of systematic system, hierarchy, clear organizational structure, operating regulations. Any organization which is the same administrative characteristics called bureaucratic system.

In 1911, Max Weber had suggested his concept of large organization and was called bureaucratic system. He hypothesized that bureaucratic organization was the best, efficient, effective, economy form. Personnel system used merit system, recruitment or entered to various position regarding knowledge, people's ability in organization, not patronage system.

In the 21st Century, the World has changed rapidly both economic, social and environment resulting from development of science, technology and information system in globalization called borderless world. Therefore, communication has occurred without borderless and there are information and news in the world. Max Weber's bureaucratic administration principle which has regulation and many procedures causing a delay or called "red tape" is not suitable with the current economics and social situation.

Public administration in a new meaning has administrated public section in accordance with social needs, social equality, public participation and focuses on distribution of public service. However, the concept of New public management: NPM may be said that the revolutionary theories of Max Weber's bureaucratic system.

Main principle of new public management is to change bureaucratic system with regulations, many procedures leading to new administration focusing on achievement, responsibilities, working techniques of private section to improve work procedures of public section. Moreover, the main principle of new public management is the arts to develop from bureaucratic system to the administration of Democratic Governance in globalization period. The new public management has bureaucratic reform in

accordance with social needs and focuses on equality and public participation in economic, social and politics.

**Keyword:** Bureaucratic Theory, Globalization, The 21<sup>st</sup> Century

## บทนำ

ประเทศไทยนำทฤษฎีระบบราชการ (Bureaucracy) ของ แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) นักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน (ค.ศ. 1864 - 1920) มาใช้ในการจัดระบบราชการของประเทศ คนไทยจึงมักติดปากเรียกระบบราชการตามชื่อทฤษฎีของ แมกซ์ เวเบอร์ แท้จริงแล้วตามแนวคิดทฤษฎีสากล ระบบราชการไม่ได้หมายความเฉพาะองค์การในภาครัฐ หรือ องค์การที่ ดำเนินการโดยรัฐเท่านั้น แต่หมายถึงองค์การที่มีลักษณะการบริหารงานที่เป็นระบบระเบียบ มีสายการบังคับบัญชา มี โครงสร้างองค์การที่ชัดเจน องค์การใดก็ตามที่มีลักษณะดังกล่าว จะเรียกว่าระบบราชการ (Bureaucracy)

ทฤษฎีระบบราชการ (Bureaucracy) ถือเป็นทฤษฎีที่มีความสำคัญมากต่อวงการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ บุคคลที่เสนอแนวคิดการจัดตั้งองค์กรแบบระบบราชการ (Bureaucracy) ขึ้นมาเป็นท่านแรก ได้แก่ แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) นักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน (ค.ศ. 1864 - 1920) เป็นผู้ที่มีผลงานปรากฏในสาขาวิชาต่างๆ หลายสาขาวิชา เช่น สาขาวิชากฎหมาย เศรษฐศาสตร์ ประวัติศาสตร์ สังคมวิทยา รัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ เขาได้รับการยกย่องว่าเป็น บิดารัฐประศาสนศาสตร์ของยุโรป

คำว่า “ระบบราชการ” หรือ “Bureaucracy” ถูกนำมาใช้เป็นครั้งแรกโดยชาวฝรั่งเศสชื่อ แวงซองต์ กูร์เนย์ (Vincent de Gournay) เมื่อปี ค.ศ. 1475 เพื่อบรรยายถึงลักษณะของรัฐบาลฝรั่งเศส ในความหมายในทางที่ไม่ดีว่า อำนาจ ตกอยู่ในมือของข้าราชการ ระบบราชการจึงเป็นรูปแบบบริหารของรัฐบาลอีกรูปแบบหนึ่ง que เพิ่มมาจากรูปแบบการบริหารที่มี อยู่ 3 รูปแบบตามที่อริสโตเติลได้เสนอไว้ คือ ระบบทระราชย์โดยกษัตริย์ ระบบคนาธิปไตย และระบบประชาธิปไตย

นอกจากนี้ ถ้าให้ความหมายตามรากศัพท์ของคำว่า “Bureaucracy” หรือ “ระบบราชการ” เกิดจาก 2 คำรวมกัน คือ คำว่า “Bureau” และคำว่า “Cracy” คำว่า “Bureau” หมายถึง ฝัาปุโตะของเจ้าหน้าที่รัฐบาลฝรั่งเศส ส่วนคำว่า “Cracy” หมายถึงการปกครอง (Rule of Government) ซึ่งความหมายของคำนี้จึงน่าจะหมายถึงการปกครองโดยบุคคลที่นั้่ง ทำงานบนโต๊ะเขียนหนังสือ

ในสมัยยุคก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง วูดโรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson) ได้เขียนบทความ ชื่อ “The Study of Administration” ในปี ค.ศ. 1887 บทความนี้มีอิทธิพลต่อการพัฒนารัฐประศาสนศาสตร์ แนวคิดสำคัญ คือ การบริหารควร แยกออกจากการเมือง ข้าราชการประจำควรแยกออกจากการเมือง ในสมัยนั้นการบริหารจัดการองค์การมักจะนำเอาหลักการ จัดการทางวิทยาศาสตร์มาใช้ โดยเน้นเรื่องประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความประหยัด

แนวคิดการแยกการบริหารออกจากการเมืองสอดคล้องกับแนวคิดของแมกซ์ เวเบอร์ ที่เขาเสนอแนวคิดเกี่ยวกับ องค์การขนาดใหญ่ที่มีรูปแบบการจัดการองค์การระบบราชการ (Bureaucracy) สำระสำคัญของทฤษฎีนี้คือ ผู้ปกครองจะใช้ อำนาจปกครองต่อเมื่ออำนาจนั้นได้รับการยินยอมจากผู้ถูกปกครอง เพื่อที่จะให้อำนาจปกครองดำเนินการได้ จำเป็นต้องมี กลไกการบริหาร (พิทยา บวรพัฒนา, 2541, หน้า 21)

ในปี ค.ศ. 1911 แมกซ์ เวเบอร์ ได้เสนอแนวคิดเรื่องทฤษฎีองค์การขนาดใหญ่ที่มีรูปแบบที่เรียกว่า “ระบบราชการ” ขึ้นมา โดยเขาตั้งสมมติฐานไว้ว่าองค์การแบบระบบราชการ เป็นรูปแบบที่ดีที่สุด มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และประหยัด ที่สุด ทั้งนี้ เพราะ

1. เป็นการจัดการที่ยึดหลักแห่งการใช้สิทธิอำนาจที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายและความสมเหตุสมผล (Legal-Rational Authority)
2. มีการแบ่งงานกันทำอย่างเป็นทางการโดยมีตัวบทกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้

### 3. อาศัยหลักความรู้ความสามารถ หรือระบบคุณธรรม (Merit System) เป็นเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคล

แมกซ์ เวเบอร์ ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับระบบราชการว่า ระบบราชการเป็นรูปแบบหนึ่งของการจัดองค์การที่มีรูปแบบและลักษณะที่เหมาะสมอย่างมากสำหรับที่จะนำมาใช้กับองค์กรขนาดใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นในองค์กรภาครัฐ องค์กรธุรกิจ เอกชน หรือองค์กรประเภทอื่นๆก็ตาม และสามารถใช้ได้ผลดีในประเทศที่มีสภาพเศรษฐกิจ สังคมที่มีการพัฒนาแล้วระดับหนึ่ง

เขาได้ศึกษาลักษณะขององค์การที่ปรากฏในศตวรรษที่ 20 ตอนต้น ไม่ว่าจะเป็นองค์การทางธุรกิจ หรือองค์การของรัฐ พบว่า องค์การสมัยใหม่ในช่วงเวลานั้น มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินงานจากรูปแบบการบริหารแบบดั้งเดิมคือการบริหารแบบครอบครัวมาเป็นรูปแบบใหม่ที่มีลักษณะการบริหารที่สำคัญๆ ดังนี้ คือ มีการกำหนดตำแหน่งงานและจัดลำดับชั้นของตำแหน่งในลักษณะที่เป็นรูปปริมาตร มีการแยกบุคคลที่เป็นเจ้าของและผู้บริหารออกจากกัน มีการกำหนดตำแหน่งหน้าที่ อำนาจหน้าที่ ระเบียบกฎเกณฑ์การทำงานอย่างชัดเจน โดยทุกคนต้องทำตามขั้นตอนกฎเกณฑ์ที่องค์การกำหนดไว้ นอกจากนี้ การคัดเลือก แต่งตั้ง โยกย้ายบุคคลยึดถือหลักการพิจารณาความรู้ความสามารถ และหลักการบรรจุคนให้เหมาะสมกับงานโดยไม่มีการคำนึงถึงความสัมพันธ์ส่วนตัว การทำงานมีลักษณะของความเป็นทางการคือทำเป็นลายลักษณ์อักษรเสมอ

ทฤษฎีระบบราชการตามทัศนะของแมกซ์ เวเบอร์ ประกอบด้วยส่วนสำคัญ 2 ส่วนคือ

1. ส่วนที่เกี่ยวกับการได้มาซึ่งอำนาจของบุคคล ที่เรียกว่า “Theory of Domination”
2. ส่วนที่เกี่ยวกับรูปแบบโครงสร้างองค์การแบบระบบราชการ

#### 1. การได้มาซึ่งอำนาจของบุคคล ที่เรียกว่า “Theory of Domination”

แมกซ์ เวเบอร์ ได้ศึกษาถึงการได้มาซึ่งอำนาจและการใช้อำนาจหน้าที่โดยชอบธรรมของผู้นำและผู้บังคับบัญชาที่เกิดขึ้นในสังคม พบว่า การได้มาซึ่งอำนาจหน้าที่อย่างชอบธรรมของบุคคลในสังคมอาจมาจากแหล่งที่มาได้ 3 แหล่งคือ อำนาจหน้าที่ตามประเพณี อำนาจหน้าที่ตามบารมีนิยม และอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย โดยเขาชี้แจงว่า การที่บุคคลจะทำการปกครองบังคับบัญชาคนอื่นในสังคมได้นั้นจำเป็นต้องมีสิ่งสำคัญ 2 อย่างคือ อำนาจและกลไกการบริหาร

1.1 อำนาจ (Power) หมายถึงความสามารถของบุคคลในการที่จะเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้อื่นให้เป็นไปในทางที่ต้องการได้นั้น ดังนั้น การที่คนๆ หนึ่งจะสามารถทำการปกครองสั่งการบังคับบัญชาคนอื่น ๆ ได้นั้น เขาต้องมีอำนาจอยู่ในมือก่อน นอกจากนี้อำนาจนั้นยังต้องได้รับการยอมรับหรือยินยอมจากกลุ่มคนที่อยู่ภายใต้การปกครองบังคับบัญชาของเขอีกด้วย โดยอาจเรียกว่า “การได้อำนาจอย่างชอบธรรม”

1.2 กลไกการบริหาร (Administrative Apparatus) เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่เป็นต่อการใช้อำนาจของผู้นำ ทั้งนี้เพราะกลไกการบริหารจะทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างผู้นำและผู้ตามในสังคมหนึ่งๆ กลไกการบริหารอาจมีรูปแบบที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวิธีการได้มาซึ่งอำนาจของผู้นำในสังคมนั้นๆ กล่าวคือ

- ผู้ที่ได้ตำแหน่งและอำนาจหน้าที่มาจากบารมีส่วนตัว (Charismatic Domination) คือ ผู้นำที่ได้อำนาจมาจากบุคลิกลักษณะ คุณสมบัติ ความสามารถพิเศษ หรือบารมีที่อยู่ในตัวเอง สิ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยในการโน้มน้าวให้คนในสังคมให้



การยอมรับนับถือ มีความจงรักภักดี ยอมที่จะปฏิบัติตามความต้องการของเขา โดยผู้ตามจะมีความเชื่อมั่น เลื่อมใสศรัทธาในตัวผู้นำอย่างมาก จำทำตามคำสั่งคำบัญชาด้วยความเต็มใจ

ภายใต้สังคมแบบนี้ กลไกการบริหารที่จะนำมารองรับคือ “ระบบคอมมูน” (Communal) กลไกการบริหารแบบนี้ มักไม่ค่อยมีเสถียรภาพมากนัก ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างผู้ที่ดำรงตำแหน่งและกลุ่มคนที่อยู่ใต้การปกครองบังคับบัญชา

- ผู้ที่ได้ตำแหน่งและอำนาจหน้าที่ตามประเพณีนิยม (Traditional Domination) หรือจารีตประเพณี ผู้ที่ได้อำนาจมาตามประเพณีนี้คือผู้ที่ได้ตำแหน่งมาตามจารีตประเพณีที่คนในสังคมนั้นๆ ยึดถือและปฏิบัติกันมาเป็นเวลาช้านานแล้ว ผู้ตามจึงยอมรับและปฏิบัติตามเนื่องจากเห็นว่าเป็นการรักษาขนบธรรมเนียมประเพณีดั้งเดิมของสังคมไว้ เพราะผู้ที่ได้ตำแหน่งมาจากการสืบทอดอำนาจตามจารีตประเพณี ผู้นำแบบนี้เปรียบเสมือนเจ้านาย ถือเป็นชนชั้นสูงในสังคม เป็นผู้มีความรู้สูง จึงมีสิทธิและอำนาจที่จะปกครองบัญชากลุ่มคนในสังคมได้อย่างชอบธรรม

ในสังคมที่มีผู้นำแบบนี้ กลไกการบริหารที่เหมาะสมที่จะมารองรับคือ ระบบศักดินา หรือ ระบบเจ้าขุนมูลนาย

- ผู้ที่ได้ตำแหน่งและอำนาจหน้าที่มาตามกฎหมาย (Legal Domination) คือผู้ที่มีคุณสมบัติที่เหมาะสมที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งอย่างถูกต้องชอบธรรมตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนั้น กลุ่มคนที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาจึงให้การยอมรับที่จะทำตามคำสั่ง เพราะถือว่าเป็นการทำตามหน้าที่ตามกฎหมายของบ้านเมือง

ภายใต้สังคมที่มีผู้นำแบบที่ได้อำนาจตามกฎหมายนี้ กลไกการบริหารที่เหมาะสมคือ “ระบบราชการ” เพราะระบบราชการจะทำหน้าที่เป็นกลไกการบริหารของกลุ่มคนโดยผู้นำจะใช้สิทธิและอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่บนพื้นฐานของหลักกฎหมายและหลักแห่งความสมเหตุสมผล ปกครองบังคับบัญชากลุ่มคนผ่านระบบราชการ

## 2. รูปแบบของโครงสร้างองค์การแบบระบบราชการ (Weber Model's Bureaucracy)

รูปแบบการจัดองค์การแบบราชการตามทัศนะของแมกซ์ เวเบอร์ ประกอบด้วยคุณลักษณะที่สำคัญอะไรบางอย่างนั้น มีนักวิชาการได้สรุปไว้แตกต่างกัน ดังนี้

กุลธน ธนาพงศ์ธร (2522, หน้า 163 - 168) ได้สรุปถึงลักษณะโครงสร้างขององค์การแบบระบบราชการของแมกซ์ เวเบอร์ ไว้ว่า ประกอบด้วย

2.1.1 หลักลำดับชั้น

2.1.2 หลักการมุ่งสู่ผลสำเร็จ

2.1.3 หลักความสมเหตุสมผล

2.1.4 หลักการทำให้เกิดความแตกต่างหรือความชำนาญเฉพาะด้าน

2.1.5 หลักคุณสมบัติและความรู้ความสามารถของผู้ปฏิบัติงาน

พิทยา บวรวัฒนา (2541, หน้า 21 - 22) ได้กล่าวถึงลักษณะสำคัญของระบบราชการไว้ว่า ประกอบด้วยหลัก 7 ประการ คือ

- 2.2.1 หลักลำดับชั้น
- 2.2.2 อำนาจของสมาชิกมาจากตำแหน่งหน้าที่
- 2.2.3 การทำงานต้องยึดถือระเบียบแบบแผนที่เป็นทางการและทำเป็นลายลักษณ์อักษร
- 2.2.4 ข้าราชการต้องวางตัวเป็นกลาง
- 2.2.5 การรับราชการถือเป็นอาชีพที่มั่นคง
- 2.2.6 ระบบราชการมีลักษณะที่แข็งแกร่งคงทน
- 2.2.7 ระบบราชการมีกลไกที่สลับซับซ้อนทำให้คนภายนอกเข้าใจและเข้าถึงได้ยาก

นิโคลัส เฮนรี (Nicholas Henry, 2004, หน้า 60) ได้กล่าวว่า รูปแบบราชการของแมกซ์ เวเบอร์ มีลักษณะเด่นๆ โดยรวมดังนี้

- 2.3.1 หลักลำดับชั้น
- 2.3.2 การแต่งตั้งบุคคลยึดถือ “หลักแห่งวิชาชีพ” “หลักคุณธรรม” และ “ทักษะ” เป็นสำคัญ
- 2.3.3 การทำงานมีลักษณะเป็นอาชีพ
- 2.3.4 การยึดถือกฎระเบียบ ข้อบังคับ เป็นหลักการทำงาน
- 2.3.5 การไม่คำนึงถึงความสัมพันธ์ส่วนบุคคลของผู้ที่ทำงานด้วยกันและของผู้ที่ทำงานร่วมกับลูกค้าที่มารับบริการ
- 2.3.6 ลักษณะแห่งความเป็นวิชาชีพ

หลักลำดับชั้น (Hierarchy) ถือเป็นหลักการขั้นพื้นฐานสำคัญของการจัดองค์การที่จำเป็นต้องกำหนดขึ้นมาในองค์การแบบระบบราชการ โดยต้องมีการแบ่งงานออกเป็นส่วนๆ มีการกำหนดตำแหน่งงาน และจัดลำดับชั้นของตำแหน่งให้มีลักษณะคล้ายรูปปิรามิด โดยผู้บังคับบัญชาสูงสุดอยู่เบื้องบนของปิรามิด และตามด้วยผู้บังคับบัญชาที่มีตำแหน่งและอำนาจหน้าที่รองๆ ลงมาตามลำดับชั้น ไปจนถึงผู้ดำรงตำแหน่งอยู่ในระดับล่างสุดขององค์การ จากสายการบังคับบัญชาจะทำให้สามารถมองเห็นถึงลักษณะของโครงสร้างทางอำนาจและตำแหน่งหน้าที่ขององค์การได้ว่า ประกอบด้วยตำแหน่งต่างๆ ก็ตำแหน่ง ะไรบ้าง ตำแหน่งไหนอยู่ในระดับใด มีอำนาจหน้าที่ในการสั่งการ บังคับบัญชาใครได้บ้าง

ในทัศนะของแมกซ์ เวเบอร์ มีกรอบแนวคิดว่าการจัดลำดับชั้นของตำแหน่ง หรือสายการบังคับบัญชา เป็นหลักการพื้นฐานที่ต้องกำหนดขึ้นมาในองค์การขนาดใหญ่ โดยมีเป้าหมายที่สำคัญคือ เพื่อให้้องค์การต้องอยู่ภายใต้การควบคุม โดยมีความเชื่อว่าการบริหารที่มีลักษณะเป็นลำดับชั้นจะทำให้ระบบการสั่งการบังคับบัญชา และการควบคุมมีการรัดกุม อันจะส่งผลให้สามารถควบคุมการดำเนินการต่างๆ ให้เป็นไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

ผู้เขียนเห็นว่าการบริหารตามหลักลำดับชั้น โดยยึดขั้นตอนและกฎเกณฑ์เป็นวิธีการบริหารที่ถูกพัฒนาขึ้นมาในต้นศตวรรษที่ 20 ซึ่งมีสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เรียบง่าย การแข่งขันยังมีน้อย อีกทั้งการพัฒนาทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีต่างๆ ก็ยังเกิดขึ้นไม่มาก แต่เมื่อกาลเวลาผ่านไปสู่ปลายทศวรรษที่ 1990 โลกเปลี่ยนแปลงไปมาและรวดเร็ว ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน การพัฒนาเทคโนโลยีและวิทยาการ นวัตกรรมใหม่ๆ เกิดขึ้นอย่างมาก ส่งผลให้คนมีโอกาสในการพัฒนาตนเองมากยิ่งขึ้น มีการศึกษาดีขึ้นกว่าอดีต นอกจากนี้สภาพแวดล้อมทางสังคม ความต้องการของคน

เปลี่ยนไปด้วย กระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) การบริหารตามลำดับชั้นจึงเริ่มมีปัญหา เพราะการทำงานในปัจจุบันต้องการความรวดเร็ว คนที่ทำงานในองค์กรมีความรู้ความสามารถมากขึ้น จึงต้องการความมีอิสระหรือเสรีภาพในการทำงาน ต้องการใช้ทักษะความรู้ความสามารถของตนได้อย่างเต็มที่มากกว่าที่จะต้องรอตามคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาเหมือนอดีต อีกทั้งประชาชนเองก็มีความต้องการที่จะได้รับบริการที่สะดวกรวดเร็ว มีคุณภาพมากขึ้น

หลักการบริหารตามลำดับชั้นตามแบบทฤษฎีของแมกซ์ เวเบอร์ ในปัจจุบัน จึงไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจสังคมในโลกปัจจุบัน เพราะโลกเปลี่ยนแปลงไปแล้วจากอดีต การที่ผู้บริหารคิดว่าวิธีการบริหารองค์การขนาดใหญ่ที่ดีที่สุดคือ การเน้นการควบคุมหรือการกำหนดอำนาจในการตัดสินใจสั่งการไว้ที่เบื้องบนนั้น ถือได้ว่าเป็นการตั้งสมมติฐานที่ผิด เพราะผู้บริหารไม่สามารถรู้คำตอบได้หมดทุกเรื่อง แต่ผู้บริหารที่ฉลาดต้องมองหาคำตอบที่ดี ถูกต้องจากผู้อื่น การลดลำดับชั้น ลดขั้นตอนของการสั่งการออกไป พร้อมกับทำให้ผู้บังคับบัญชายังมีความสามารถในการรักษา กำกับ ดูแล ควบคุมไว้ให้ได้ในระดับที่เหมาะสม โดยการตัดชั้นของผู้บริหารที่ไม่จำเป็นออกไป โดยเฉพาะตำแหน่งบริหารระดับสูง เพื่อลดขั้นตอนและลำดับชั้นการบังคับบัญชาให้สั้นลง ลดความใหญ่โตอึดอัด ลดสาเหตุที่ทำให้การทำงานล่าช้าออกไป ลดขั้นตอนการอนุมัติ และทำให้โครงสร้างองค์การมีลักษณะเป็นแนวราบให้มากขึ้น ทำให้เกิดการคล่องตัวในการทำงาน และเกิดความสมดุลในระหว่างเสรีภาพและการควบคุมในการทำงาน ทำให้คนที่ทำงานในระดับรองๆ ลงมาสามารถกำกับ ควบคุม ดูแล และรับผิดชอบต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของตนเองได้ โดยไม่ต้องรอคอยคำสั่งหรือถูกกำกับควบคุมโดยผู้บังคับบัญชาทุกเรื่อง นั่นคือ ทำอย่างไรให้องค์การขนาดใหญ่มีจิตวิญญาณเหมือนองค์กรขนาดเล็ก คือ สามารถทำงานได้อย่างคล่องตัว รวดเร็ว รู้จักถึงความต้องการของลูกค้า หรือ ผู้รับบริการ ข้อจำกัดของทฤษฎีระบบราชการของแมกซ์ เวเบอร์ คือ การบริหารแบบนี้มีกลไกการทำงานที่ต้องยึดติดอยู่กับกฎเกณฑ์ ขั้นตอนที่ถูกมัดมือเป็นจำนวนมาก ทำให้การทำงานยุ่งยาก สลับซับซ้อน มีเงื่อนไขมากเกินไป ความจำเป็น ทำให้เกิดความล่าช้าที่เรียกว่า “Red Tape”

ด้วยกระแสโลกาภิวัตน์ มีการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ทำให้ระบบการติดต่อสื่อสารทำได้อย่างรวดเร็วทั่วโลก โลกอยู่ในสภาวะไร้พรมแดน เกิดกระแสเรื่องการบริหารงานที่ต้องสอดคล้องกับความต้องการของสังคม ความเสมอภาคในสังคม รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ให้ความสำคัญกับการกระจายการบริการสาธารณะ การแก้ไขความไม่เสมอภาคของประชาชนในการได้รับการบริการจากรัฐ และการที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น จึงเกิดแนวคิดในการบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่ (New Public Management: NPM) ซึ่งเริ่มในช่วงทศวรรษ 1980 และ 1990 กล่าวกันว่าเป็นการปฏิวัติทฤษฎีระบบราชการของแมกซ์ เวเบอร์ เลยทีเดียว หลักการใหญ่ของการจัดการภาครัฐสมัยใหม่ คือ เปลี่ยนระบบราชการที่เน้นระเบียบและขั้นตอนไปสู่การบริหารแบบใหม่ ซึ่งเน้นผลสำเร็จและความรับผิดชอบรวมทั้งการใช้เทคนิคและวิธีการทำงานของเอกชนมาปรับปรุงการทำงาน การบริหารจัดการภาครัฐเป็นศาสตร์ที่พัฒนามาจากทฤษฎีทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์และการบริหารรัฐกิจ ซึ่งมีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง

นพพล สุนทรนนท์กล่าวว่าคุณลักษณะสำคัญของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ประการแรก ให้ความสำคัญกับการบริหารงานที่มุ่งเน้นผลงาน ประการที่สองเน้นการปฏิรูประบบราชการ ประการที่สาม บูรณาการองค์ความรู้เกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์ สังคมวิทยา จิตวิทยาสังคม และตัวแบบความคิดก้าวหน้าอื่นๆ เพื่อนำมาศึกษาการจัดการภาครัฐแนวใหม่

ในช่วงต้นทศวรรษ 1990 องค์กรภาครัฐซึ่งมีระบบราชการเป็นแกนหลักที่สำคัญได้รับอิทธิพลจากแนวคิดดังกล่าว ทำให้มีกระแสเรียกร้องให้ภาครัฐปรับปรุงบริการให้มีความทันสมัย รวดเร็ว ตอบสนองความพึงพอใจของประชาชนและภาคเอกชน ประเทศสหรัฐอเมริกาจึงได้ยกเครื่องรัฐบาลของประเทศ (reinventing government) ภายใต้การนำของ National Performance Review (NPR) ในยุคประธานาธิบดีบิล คลินตัน ซึ่งต้องการเปลี่ยนระบบราชการให้เป็นรัฐบาลเชิงประกอบการ (entrepreneurial government) โดยนำเอาวิธีการจัดการทางบริหารธุรกิจและเศรษฐศาสตร์มาใช้ ทั้งนี้เป็น

เพราะอิทธิพลผลงานของ David Osborne and Ted Gaebler ที่เขียนหนังสือเรื่อง Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector เพื่อดึงดูดความสนใจของบุคคลฝ่ายต่างๆ ให้หันมาให้ความสำคัญกับการปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารงานภาครัฐจากเดิมในระบบเชิงราชการสู่รัฐบาลเชิงประกอบการ และกลายเป็นหนังสือทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์เพียงเล่มเดียวในประวัติศาสตร์ที่ติดอันดับหนังสือขายดีของประเทศสหรัฐอเมริกา (Osborne & Gaebler อ้างถึงในทศพร ศิริสัมพันธ์, 2538, หน้า 2) ต่อมากระแสความคิดดังกล่าวมีอิทธิพลต่อการปฏิรูประบบราชการในประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศอื่นๆ แถบตะวันตก แถบเอเชีย รวมทั้งประเทศไทย

ในศตวรรษที่ 21 แนวทางในการปฏิรูประบบราชการในประเทศไทย คงจะต้องเป็นการบริหารงานแบบประชาธิปไตย (Democratic Governance) นักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีชื่อเสียง เช่น พิทยา บวรวัฒนา และอุทัย เลาวหิเชียร ได้เสนอแนวความคิด หรือ กระบวนทัศน์ในการเปลี่ยนแปลงระบบราชการเพื่อให้สอดคล้องกับกระแสการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วว่า จะต้องไม่ทิ้งหลักการ การบริหารบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) โดยเรียกกระบวนทัศน์นี้ว่า The New Democratic Governance Paradigm มีหลักการสำคัญ 4 ประการ คือ

**ประการแรก** รัฐบาล หรือ ระบบราชการต้องมีขนาดเล็กลง โดยทั่วไปรัฐบาลหรือ ระบบราชการมีแนวโน้มที่จะขยายใหญ่เสมอ ต้องใช้งบประมาณมหาศาลในการรักษาระบบไว้ ดังนั้น เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ จึงต้องพิจารณาลดขนาดองค์กรให้เหมาะสมและให้ความสำคัญกับผลการปฏิบัติงานมากขึ้น และงานบริการสาธารณะบางประเภทควรให้เอกชนทำแทน

**ประการที่สอง** รัฐบาลมีความยืดหยุ่นและมีวิสัยทัศน์ระดับโลก เน้นองค์การที่มีความยืดหยุ่นและปรับเข้าได้กับกระแสโลกาภิวัตน์ ข้าราชการจะต้องเข้าใจถึงกระแสการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ต้องตอบสนองกับความท้าทายที่เกิดขึ้นในโลกได้ ต้องตระหนักว่าโลกปัจจุบันอยู่ในสภาวะไร้พรมแดน ข้าราชการจะต้องตื่นตัวและเรียนรู้ กฎ หรือ ระเบียบใหม่ของระบบเศรษฐกิจโลกอยู่เสมอ

**ประการที่สาม** รัฐบาลที่สามารถตรวจสอบได้ ในปัจจุบันกระแสการบริหารบ้านเมืองที่ดีมีความสำคัญอย่างมาก ระบบการจัดการภาครัฐจะต้องสร้างให้ประชาชนหรือ บุคคลภายนอกตรวจสอบได้ เพราะข้าราชการหรือ เจ้าหน้าที่รัฐจะต้องรับผิดชอบต่อประชาชน รวมถึงนักการเมืองที่ถูกเลือกจากประชาชน ซึ่งอาจเป็นคณะรัฐมนตรีและสมาชิกรัฐสภา

**ประการที่สี่** รัฐบาลที่มีความเป็นธรรม ในการปฏิรูประบบราชการมีทั้งผลบวกและผลลบ จะต้องพิจารณาให้ดีว่าใครจะได้รับประโยชน์จากการปฏิรูประบบราชการ ดังนั้น การปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบ หรือ วิธีปฏิบัติงานจะต้องพิจารณาให้เกิดความเป็นธรรมและไม่ให้เกิดผลกระทบภายหลัง

ในยุคศตวรรษที่ 21 องค์กรปัจจุบันถือเป็นยุคองค์กรหลังยุคสมัยใหม่ (The Postmodern Organization) ที่ต้องเผชิญกับความสลับซับซ้อน สับสนวุ่นวาย มีความเป็นพลวัต การบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่จึงต้องมีรูปแบบผสมผสาน มีการจัดโครงสร้างองค์การผสมผสานกับทฤษฎีองค์กรตั้งแต่อ่อนยุคสมัยใหม่ (premodern) สมัยใหม่ (modern) และหลังสมัยใหม่ (postmodern) และมีการนำมาประยุกต์ใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุเป้าหมายขององค์กร

กล่าวโดยสรุป การเปลี่ยนแปลงแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐในวงการรัฐประศาสนศาสตร์นำไปสู่กระบวนการเคลื่อนไหวทางรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ที่ให้ความสำคัญกับความต้องการของสังคม การให้ความสำคัญกับค่านิยม เน้นความเสมอภาคทางสังคม พัฒนาการทางความคิดที่มีรากฐานมาจากกระแสความคิดของรัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ รวมถึงกระแสโลกาภิวัตน์ ทำให้โลกยุคหลังสมัยใหม่ (postmodern) ได้เปลี่ยนแนวคิดจากการจัดองค์การและการบริหารงานตามแบบทฤษฎีระบบราชการ มาเป็นการบริหารจัดการภาครัฐแบบประชาธิปไตย (Democratic Governance)

ซึ่งเป็นกระแสของโลกในปัจจุบัน ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องปฏิรูประบบราชการให้สอดคล้องกับความต้องการของสังคมและบริบทของสังคม

### เอกสารอ้างอิง

- กุลธนะ ธนาพงศ์ธร. (2522). *การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- กฤษมาลย์ เทพหัสดิน ณ อยุธยา. (2532). *รัฐประศาสนศาสตร์กับแนวทางระบบ ในเอกสารสารการสอบ ชุดวิชาหลักและวิธีการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ (หน่วยที่ 7 - 15)*. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- วชิรวัชร งามละม่อม. *การบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM)*. สถาบัน TDRM.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2538). *ยกเครื่องรัฐบาล: กรณีศึกษาการสร้างรัฐบาลใหม่ของสหรัฐอเมริกา*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ. (2546). *การปฏิรูประบบราชการโดยการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีบริหารร่วมสมัย*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- อุทัย เลหาวิเชียร. (2520). *รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่: ภูมิหลัง แนวความคิด และความสัมพันธ์กับสาขาอื่นของรัฐประศาสนศาสตร์ (พิมพ์ครั้งที่ 3)*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- พิทยา บวรวัฒนา. (2533). *ทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ ในเอกสารสารการสอบ ชุดวิชาหลักและวิธีการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ (หน่วยที่ 7 - 15)*. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- พิทยา บวรวัฒนา. (2550) *รัฐประศาสนศาสตร์: ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ. 1887 - 1970) (พิมพ์ครั้งที่ 5)*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศิริพงษ์ อดาว์วัลย์ ณ อยุธยา. (2551). *แนวความคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. เชียงใหม่: ธนุขพรินต์ติ้ง.

การจัดการเรียนการสอนรัฐประศาสนศาสตร์ของไทยในศตวรรษที่ 21: ข้อเสนอแนะบางประการ

The 21<sup>st</sup> Century of Public Administration Teaching in Thailand: Some Recommendations

ชัยมงคล ศิริวารินทร์

นักศึกษาระดับปริญญาเอก สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

siriwarinc@gmail.com

**บทคัดย่อ**

ศตวรรษที่ 21 มีความเปลี่ยนแปลงในหลายประการทั้งความเปลี่ยนแปลงทางด้าน เศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม ซึ่งภายใต้ความเปลี่ยนแปลงนี้การจัดการเรียนการสอนก็ต้องปรับเปลี่ยนเพื่อเตรียมความพร้อมผู้คนในสังคมให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลง บทความนี้มุ่งเสนอแนวทางการจัดการเรียนการสอนทางรัฐประศาสนศาสตร์ของไทยตามกรอบแนวคิดการจัดการเรียนการสอนในศตวรรษที่ 21 เช่น การจัดการกระบวนการเรียนการสอนแบบสอนน้อยแต่เรียนรู้มาก (Teach Less, Learn More) การเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการเรียนการสอน ทั้งนี้เพื่อเป็นข้อเสนอหนึ่งของการพัฒนาการเรียนการสอนในวิชาทางรัฐประศาสนศาสตร์ภายใต้บริบทของความเปลี่ยนแปลง

**คำสำคัญ:** รัฐประศาสนศาสตร์ การจัดการเรียนการสอน ศตวรรษที่ 21

**Abstract**

The 21st century has changed in many respects, the changes in the economic, political, social and cultural. Under this change, Teaching must be modified in order to prepare the people to keep pace with the changes. This article presents on Teaching in Public Administration of Thailand under a framework for learning in the 21st century such as Teach Less, Learn More, Stakeholders took part in the process of teaching and learning for the development of teaching in Public Administration under the context of the changes.

**Keyword:** Public Administration, Teaching, The 21<sup>st</sup> Century

## บทนำ

ศตวรรษที่ 21 เกิดความเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้าน เศรษฐกิจ การเมือง และสังคมวัฒนธรรม อย่างขนานใหญ่ นำมาซึ่งความเปลี่ยนแปลงของบริบทต่างๆ อย่างน้อย 4 ประการ 1) ความต้องการที่หลากหลาย ซับซ้อน ของสมาชิกในสังคมอันเนื่องมาจากความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่สูงขึ้น 2) ความเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อันเนื่องมาจากการทำให้ทันสมัย (modernization) และการทำให้เป็นอุตสาหกรรม (industrialization) 3) โครงสร้างองค์การแบบเครือข่ายเนื่องจากปัญหาต่างๆ มีความซับซ้อนสูง องค์การไม่สามารถแก้ปัญหาได้เพียงลำพัง และ 4) การไหลข้ามไปมาของวัฒนธรรม ค่านิยม ของสังคมต่างๆ อันเนื่องมาจากความก้าวหน้าของเทคโนโลยีการสื่อสารและการคมนาคม ซึ่งการตอบโต้ต่อความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีความจำเป็นที่สังคมนั้นๆ จะต้องเตรียมความพร้อมของผู้คนและองค์การให้สอดคล้องกับทิศทางของความเปลี่ยนแปลง แน่แน่นอนว่าการจัดเตรียมสมาชิกของสังคมให้มีความพร้อมต่อสภาวะของความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้จะต้องอาศัยระบบการศึกษาที่เป็นพลวัตกับกระแสความเปลี่ยนแปลง

การศึกษาถือเป็นกลไกหลักในการพัฒนาพลเมืองให้เป็นสมาชิกที่ดีของรัฐ และสร้างรายได้เปรียบในการแข่งขัน ซึ่งเป็นรากฐานอันสำคัญของการพัฒนา กล่าวคือ หากระบบการศึกษามีคุณภาพก็จะส่งผลให้รัฐมีการพัฒนาทั้งทางด้าน เศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม ในทางตรงกันข้ามหากระบบการศึกษามีคุณภาพระดับต่ำก็จะส่งผลให้รัฐพัฒนาได้ไม่ดีเท่าที่ควร ฉะนั้นการออกแบบการศึกษาจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพลเมืองให้พร้อมรับต่อความเปลี่ยนแปลง ผลการศึกษาเรื่องการกำหนดแนวทางการพัฒนาการศึกษาไทยกับการเตรียมความพร้อมสู่ศตวรรษที่ 21 (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2558) กล่าวถึงแนวโน้มของความเปลี่ยนแปลงที่มีต่อการจัดการศึกษาไทย ดังนี้

“...แนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงสามารถสรุปประเด็นได้อย่างน้อย 3 ประเด็น คือ 1) กระแสการเปลี่ยนแปลงจากศตวรรษแห่งอเมริกาสู่ศตวรรษแห่งเอเชีย 2) กระแสเปลี่ยนจากยุคความมั่งคั่งสู่ยุคแห่งความสุดโต่งทั้งธรรมชาติและ การเมือง และธุรกิจ 3) กระแสการเริ่มเปลี่ยนแกนอำนาจจากภาครัฐและเอกชนสู่ภาคประชาชน หรือประชาภิบาล...การรวมตัวกันของประชาคมอาเซียน...ประเด็นปัญหาภายในที่สำคัญของไทย คือ ความเหลื่อมล้ำ กบฏกบฏประเทศรายได้ปานกลาง วิกฤตการณ์ด้านความมั่นคง การเปลี่ยนแปลงทางครัวเรือน ...”

วิชารัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของระบบการศึกษาของประเทศไทย ไม่สามารถที่จะหลีกเลี่ยงกระแสความเปลี่ยนแปลงต่างๆ ได้เช่นกัน การผลิตบัณฑิตเพื่อตอบสนองต่อภาวะเช่นนี้ มีความจำเป็นที่จะต้องปรับทั้งในแง่ของ 1) สมรรถนะของบัณฑิตที่สอดคล้องกับแนวโน้มของกระแสสังคม และเพื่อตอบสนองต่อตลาดแรงงาน ขณะเดียวกันก็ต้อง 2) ปรับปรุงเนื้อหาหลักสูตรให้มีความสอดคล้องกับบริบทของความเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 ทั้งนี้จะต้องออกแบบการเรียนการสอนให้สอดคล้องกับกระบวนทัศน์ (Paradigm) ทางรัฐประศาสนศาสตร์ บทความนี้มุ่งเสนอ 1) แนวคิด ขอบข่าย และกระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์ 2) แนวคิดการจัดการเรียนการสอนในศตวรรษที่ 21 3) ข้อเสนอแนะการจัดการเรียนการสอนรัฐประศาสนศาสตร์ในศตวรรษที่ 21 เพื่อเป็นข้อเสนอหนึ่งของการพัฒนาการเรียนการสอนในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ เพื่อผลิตพลเมืองที่มีคุณภาพแก่สังคมทันต่อกระแสความเปลี่ยนแปลง

**รัฐประศาสนศาสตร์ : แนวคิด ขอบข่าย และกระบวนทัศน์**

**แนวคิดทั่วไปของรัฐประศาสนศาสตร์**

โดยทั่วไปแล้วนักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์มักให้ความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์ออกเป็น 2 แนวทาง ได้แก่ รัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะที่เป็นศาสตร์ (science) และรัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะที่เป็นกิจกรรมของภาครัฐ

(activities) ดังเช่น ปฐม มณีโรจน์ กล่าวว่า รัฐประศาสนศาสตร์แบ่งพิจารณาได้ 2 แนวทาง คือ public administration คือ กิจกรรมและกระบวนการของการบริหารรัฐกิจ เป็นการบริหารงานสาธารณะ ซึ่งอาจครอบคลุมกิจกรรมของภาครัฐทั้งหมด ส่วนอีกแนวหนึ่ง คือ Public Administration หมายถึง สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ เมื่อใช้อักษรตัวใหญ่นำหน้า ตามหลัก ไวยากรณ์ หมายถึง ศาสตร์หรือสาขาความรู้เกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐ (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2548) ส่วน กมล อุดลพันธ์ มีทัศนะว่ารัฐประศาสนศาสตร์ เป็นศาสตร์ (science) และศิลป์ (art) โดยกล่าวว่า เมื่อมองในด้านวิชาการนั้น public administration เป็นวิชาที่ว่าด้วยการบริหารงานภาครัฐ เป็นศาสตร์ หรือวิชาการ มีหลักเกณฑ์ที่สามารถถ่ายทอด ความรู้แก่กันได้ ส่วนในด้านของศิลป์ public administration หรือการบริหารรัฐกิจ การบริหารกิจการสาธารณะ คือ การใช้ ศิลปะในการอำนวยความสะดวก การสั่งการ การประสานงาน และการควบคุม (ความจริงแล้วคือการบริหารนั่นเอง - ผู้เขียน) เพื่อให้ การบริหารนโยบายของรัฐประสบความสำเร็จ (คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542) Nicholas Henry (อ้างถึงใน พิทยา บวรวัฒนา, 2550) กล่าวถึงรัฐประศาสนศาสตร์ ว่า

*“รัฐประศาสนศาสตร์มีเอกลักษณ์ เพราะมีความแตกต่างจากวิชารัฐศาสตร์ในแง่ที่ว่า เป็นวิชาที่ให้ความสนใจต่อ การศึกษาโครงสร้างและพฤติกรรมของระบบราชการ รวมทั้งเป็นศาสตร์ที่มีระเบียบวิธีการศึกษาเป็นของตนเอง วิชา รัฐประศาสนศาสตร์ยังแตกต่างจากศาสตร์การบริหารในแง่ที่ว่า เป็นวิชาที่ศึกษาเรื่ององค์การของรัฐ ซึ่งมีได้มุ่งแสวงหากำไรดังเช่น องค์การเอกชน และเป็นวิชาที่สนับสนุนให้องค์การของรัฐมีโครงสร้างและกลไกการตัดสินใจ และพฤติกรรมของข้าราชการที่ เกื้อกูลการให้บริการสาธารณะ”*

อย่างไรก็ตาม วิรัช วิรัชนิภาวรรณ กล่าวถึงความเป็นศาสตร์ของสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ว่า รัฐประศาสน ศาสตร์เป็นวิชาความรู้เกี่ยวกับการปฏิบัติมากกว่าทฤษฎี (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2549) จะเห็นได้ว่าการทำความเข้าใจกับรัฐ ประศาสนศาสตร์ไม่มีการให้นิยามโดยชัดเจนมากมายเท่าใดนัก ซึ่ง พิทยา บวรวัฒนา สะท้อนว่า “ปัจจุบันไม่มีนักวิชาการท่าน ใดที่จะให้คำตอบที่เป็นสากลได้ว่าวิชารัฐประศาสนศาสตร์คืออะไร” (พิทยา บวรวัฒนา, 2550) ผู้เขียนขอสรุปความหมายของ รัฐประศาสนศาสตร์ ว่า **รัฐประศาสนศาสตร์ หมายถึง วิชาที่ศึกษาเกี่ยวกับการบริหารกิจการสาธารณะทั้งองค์การภาครัฐ และไม่ใช่องค์การภาครัฐ อันประกอบไปด้วยความเป็นวิชาความรู้ และการปฏิบัติในการบริหารกิจการสาธารณะ ซึ่ง มักจะเน้นหนักในด้านการปฏิบัติมากกว่าด้านวิชาความรู้**

### ขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์

การทำความเข้าใจกับวิชารัฐประศาสนศาสตร์ จำต้องอาศัยขอบข่ายในการศึกษาเพื่อกำหนดพรมแดนหรือ อาณาบริเวณแห่งการทำความเข้าใจองค์ความรู้ด้านรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาในเชิงลึกและพัฒนา ศาสตร์ บทความชิ้นนี้ศึกษานักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ของไทยจำนวน 4 ท่าน เพื่อสังเคราะห์ขอบข่ายการศึกษารัฐ ประศาสนศาสตร์ ดังนี้

วรงค์ จันทิศร แบ่งขอบข่ายการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ออกเป็น 5 ขอบข่าย ดังนี้ 1) ขอบข่ายด้านวิทยาการ จัดการ 2) ขอบข่ายด้านการศึกษาพฤติกรรมองค์กร 3) ขอบข่ายการศึกษาด้านการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบและการบริหาร การพัฒนา 4) ขอบข่ายการศึกษาด้านการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ 5) ขอบข่ายการศึกษาด้านทางเลือกสาธารณะ (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2548) ส่วน อุทัย เลหวิเชียรเสนอว่า ขอบข่ายของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ สามารถ แบ่งออกได้เป็น 3 แนวทาง คือ 1) การเมืองและนโยบายสาธารณะ 2) องค์การและการบริหาร 3) เทคนิคการบริหาร (อุทัย เลหวิเชียร, 2550) ส่วน กมล อุดลพันธ์ กำหนดขอบเขตเนื้อหาของการศึกษาทำความเข้าใจรัฐประศาสนศาสตร์ ได้แก่ 1) สภา



แวดล้อมและจริยธรรมของการบริหาร 2) พัฒนาการของการบริหารรัฐกิจและการจัดกลุ่มแนวความคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ 3) เทคนิคและกระบวนการบริหาร และ 4) การศึกษาแนวโน้มการบริหารรัฐกิจในอนาคต (คณะรัฐศาสตรมหาวิทาลัยรามคำแหง, 2542) อย่างไรก็ตาม บุญทัน ดอกไธสง จำแนกขอบข่ายการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์อย่างแคบโดยพิจารณาในบริบทของทฤษฎีองค์การ โดยกล่าวว่า ขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์ในเชิงเนื้อหา เป็นการนำเอาทฤษฎีองค์การมาอธิบายการบริหารองค์การสาธารณะ ซึ่งสามารถจำแนกได้ดังนี้ 1) โครงสร้างองค์การ 2) พฤติกรรมองค์การ 3) หลักการบริหาร (บุญทัน ดอกไธสง, 2553)

การจำแนกขอบข่ายการศึกษาของนักวิชาการข้างต้นสามารถจำแนกเป็นตารางไขว้เพื่อการจัดกลุ่มดังตารางต่อไปนี้

ขอบข่าย	วเรช จันทรศร	อุทัย เลาหวิเชียร	กมล อุดลพันธุ์	บุญทัน ดอกไธสง
เทคนิคการบริหาร	วิทยาการจัดการ	เทคนิคการบริหาร	เทคนิคการบริหาร	
องค์การและการจัดการ	พฤติกรรมองค์การ	องค์การและการบริหาร	สภาพแวดล้อม จริยธรรมการบริหาร	โครงสร้างองค์การ พฤติกรรมองค์การ หลักการบริหาร
การบริหารรัฐกิจ เปรียบเทียบและการ บริหารการพัฒนา	การบริหารรัฐกิจ เปรียบเทียบและการ บริหารการพัฒนา	-	-	-
การเมืองและนโยบาย สาธารณะ	การวิเคราะห์นโยบาย สาธารณะ	การเมืองและนโยบาย สาธารณะ	-	-
ทางเลือกสาธารณะ	ทางเลือกสาธารณะ	-	-	-
พัฒนาการของการ บริหารรัฐกิจ	-	-	พัฒนาการของการ บริหารรัฐกิจ	-
แนวโน้มของการ บริหารรัฐกิจ	-	-	แนวโน้มของการ บริหารรัฐกิจ	-

ตารางที่ 1 ขอบข่ายการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ของนักวิชาการไทยกลุ่มหนึ่ง

ดังนั้นการกำหนดขอบข่ายของการศึกษาด้านรัฐประศาสนศาสตร์ของนักวิชาการไทยกลุ่มหนึ่ง เมื่อทำการสังเคราะห์แล้วพบว่า ขอบข่ายการศึกษาด้านรัฐประศาสนศาสตร์ ควรมีดังนี้

1. การเมืองและนโยบายสาธารณะ
2. องค์การและการจัดการ
3. เทคนิคการบริหาร
4. การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบและการบริหารการพัฒนา
5. พัฒนาการของการบริหารรัฐกิจ และแนวโน้ม  
กระบวนการทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์

กระบวนทัศน์ (Paradigm) เป็นเสมือนการกำหนดแก่นของปัญหาและแนวทางการแก้ปัญหาดังกล่าวในลักษณะของภาพรวม ซึ่งเป็นที่ยอมรับของผู้เกี่ยวข้องในช่วงเวลาหนึ่ง และใช้เป็นพื้นฐานร่วมกันในการศึกษาวิจัยเพื่อค้นคว้าหาคำตอบหรือคำอธิบายที่เป็นรายละเอียดต่อไป ซึ่งการศึกษากระบวนทัศน์ (paradigm) ได้รับความนิยมนและเป็นที่ยึดมั่นในการศึกษาในช่วงทศวรรษที่ 1970 มีการเสนอกระบวนทัศน์ ต่อที่ประชุมวิชาการของสมาคมต่างมากมาย เช่น The American Political Science Association และ The American Society for Public Administration (คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง , 2542)

Nicholas Henry (อ้างถึงใน พิทยา บวรวัฒนา, 2550) ศึกษาเกี่ยวกับพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งจำแนก paradigm ของรัฐประศาสนศาสตร์ออกเป็น 5 paradigm ดังนี้

กระบวนทัศน์ (paradigm)		ศึกษาอะไร (Locus)	ศึกษาอย่างไร (Focus)
1 (1900-1926)	แยกการเมืองจากการบริหาร (รัฐประศาสนศาสตร์ คือ มืออาชีพ – ผู้เขียน)	ศึกษาระบบราชการ	ไม่ชัดเจน
2 (1927-1937)	รัฐประศาสนศาสตร์ คือ หลักการบริหาร	ไม่สำคัญว่านำหลักการไปใช้ที่ใด (รัฐหรือเอกชนหรือประชาสังคม – ผู้เขียน)	หลักการบริหาร
3 (1950-1970)	รัฐประศาสนศาสตร์ คือ รัฐศาสตร์	ระบบราชการ	ไม่ชัดเจน
4 (1956-1970)	รัฐประศาสนศาสตร์ คือ ศาสตร์ของการบริหาร	ไม่แน่ใจ	องค์การและการจัดการ เทคนิคการบริหาร
5 (1970 - ?)	รัฐประศาสนศาสตร์ คือ รัฐประศาสนศาสตร์	สุขทุกข์ของประชาชน กิจกรรมสาธารณะของรัฐ	องค์การและการจัดการ เทคนิคการบริหาร วิเคราะห์นโยบาย สหวิทยาการ และสิ่งที่ควรจะเป็น

ที่มา : ปรับปรุงจาก พิทยา บวรวัฒนา, 2550 : 4

#### ตารางที่ 2 กระบวนทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์

กระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์ ในยุคแรกเริ่มต้นจากงานเขียนของ Woodrow Wilson เรื่อง The Study of Administration (1887) โดยงานเขียนชิ้นดังกล่าวเป็นจุดกำเนิด “การแยกการเมืองออกจากการบริหาร ” และเป็นจุดกำเนิดกระบวนทัศน์ที่ 1 ของรัฐประศาสนศาสตร์ ช่วงเวลาของกระบวนทัศน์ที่ 1 นี้เอง ได้มีงานเขียน 2 ชิ้นที่สำคัญ คือ Politics and Administration ของ Frank J. Goodnow (1900) และ Introduction to the Study of Public Administration ของ Leonard D. White (1926) ซึ่งข้อเสนอของงานเขียนทั้งสองเล่มสนับสนุนแนวคิดการแยกการเมืองออกจากการบริหาร ในส่วนของบทบาทหน้าที่ด้านนโยบายสาธารณะ กล่าวคือ การเมืองทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย และการบริหารเป็นการนำนโยบายไปปฏิบัติ การเมืองไม่ควรเข้ามาแทรกแซงการบริหาร เพราะการบริหารต้องการความเป็นมืออาชีพรปราศจากค่านิยม และจุดเน้นของการศึกษาอยู่ที่ระบบราชการ ส่วนวิธีการในการศึกษายังไม่ชัดเจนว่าจะศึกษาอย่างไร

**กระบวนทัศน์ที่ 2** มองว่ารัฐประศาสนศาสตร์เป็นเรื่องของหลักของการบริหาร มีลักษณะเป็นศาสตร์ที่แน่นอนสามารถค้นพบได้ โดยที่มุ่งที่ประเด็นของการศึกษา โดยไม่สนใจพื้นที่ของการศึกษาว่าเป็นองค์การของรัฐหรือเอกชน เพราะมองว่าหลักการบริหารสามารถใช้ได้ทั้งองค์การภาครัฐและองค์การเอกชน ผลงานที่มีชื่อเสียงในกระบวนทัศน์นี้ เช่น paper on the science of administration ของ Luther H. Gulick and Lindall Urwick (1937), Principle of Public Administration ของ W.F. Willoughby (1927) ขณะเดียวกันกระบวนทัศน์นี้ถูกโจมตีว่าการเมืองไม่สามารถแยกออกจากการบริหารได้ และหลักการบริหารที่เสนอนั้นไม่สอดคล้องกันตามหลักเหตุผล ไม่สามารถใช้ได้ในทางปฏิบัติ เป็นเพียงภาคีการบริหารเท่านั้น

**กระบวนทัศน์ที่ 3** รัฐประศาสนศาสตร์ คือ สาขาหนึ่งของรัฐศาสตร์ หลังจากที่มีการโจมตีรัฐประศาสนศาสตร์อย่างรุนแรง ส่งผลให้นักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์หันกลับไปสู่วิชาแม่ คือ รัฐศาสตร์ ส่งผลให้มีความชัดเจนในเรื่องพื้นที่ในการศึกษา (Locus) แต่สูญเสียประเด็นที่มุ่งศึกษา (Focus) กล่าวคือ สนใจสถาบันที่เข้าไปทำการศึกษามีความชัดเจน แต่ประเด็นในการศึกษาไม่ชัดเจนว่ามุ่งประเด็นใดในการศึกษา อาจกล่าวได้ว่า รัฐประศาสนศาสตร์ในกระบวนทัศน์นี้เริ่มออกห่างจากคำว่าศาสตร์หรือสาขาวิชา ดังที่ ในปี 1968 Dwight Waldo กล่าวว่า “นักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ชอกช้ำไร้ความสุข และมีฐานะเป็น พลเมืองชั้นสอง อยู่ในคณะรัฐศาสตร์”

**กระบวนทัศน์ที่ 4** รัฐประศาสนศาสตร์ คือ ศาสตร์ของการบริหาร (Administrative Science) เป็นช่วงเวลาที่ยังรัฐประศาสนศาสตร์เริ่มค้นหาแนวทางใหม่ โดยเริ่มศึกษาถึงวิทยาการบริหาร (Management Science) เกี่ยวกับ ทฤษฎีองค์การ สังคมวิทยา ส่วนด้านการจัดการเป็นการศึกษาวิชาการด้านสถิติ การวิเคราะห์ระบบ ที่จะช่วยให้การบริหารมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น การศึกษาในกระบวนทัศน์นี้จึงเป็นการมุ่งประเด็นในการศึกษา (Locus) แต่ไม่กำหนดพื้นที่ในการศึกษา (Focus) เพราะมองว่า การบริหารไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือเอกชน หรือภาคส่วนอื่นโดยอ้อมมีหลักของการบริหารเช่นเดียวกัน

**กระบวนทัศน์ที่ 5** รัฐประศาสนศาสตร์ คือ รัฐประศาสนศาสตร์ นักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์พยายามที่จะสร้างกระบวนทัศน์ใหม่ขึ้นแทนกระบวนทัศน์เดิม ในลักษณะของสหวิทยาการ สังเคราะห์องค์ความรู้จากวิชาต่างๆ มาใช้ในการแก้ปัญหาสังคม และยังให้ความสนใจในเรื่อง นโยบายศาสตร์ (Policy Science) เศรษฐศาสตร์การเมือง (Political Economy) (คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542)

อย่างไรก็ตาม รัฐประศาสนศาสตร์มีความท้าทายเกิดขึ้นหลังปี ค.ศ. 1980 ซึ่งเกิดแนวความคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่ง บุญทัน ดอกไธสง กล่าวว่า รัฐประศาสนศาสตร์เผชิญกับยุคแห่งการทำลาย โดยเขาได้อธิบายว่า การบริหารภาครัฐที่เรียกว่าระบบราชการนั้นได้สิ้นสุดลงไปแล้ว หลังปี ค.ศ. 1980 โดยมีแนวความคิดการบริหารเข้ามาแทนที่ คือ ความยืดหยุ่น (Flexible) แนวทางการตลาด (Market Base) และเดินไปสู่ การบริหารสาธารณะ (Public Management) ซึ่งแนวคิดดังกล่าวเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล เอกชน และประชาสังคม (บุญทัน ดอกไธสง, 2553)

## แนวความคิดการจัดการเรียนการสอนในศตวรรษที่ 21

### บริบทแห่งศตวรรษที่ 21

กระแสโลกาภิวัตน์ (globalization) ปราบกฏให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงทางสังคมและวัฒนธรรม เศรษฐกิจ และการเมืองการบริหาร อันเนื่องมาจากความแปรเปลี่ยนของอุตสาหกรรมซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบความสัมพันธ์และวิถีชีวิตของผู้คนในสังคม ความเปลี่ยนแปลงที่ปรากฏ เป็นประจักษ์พยานแห่งชัยชนะของแนวคิดเสรีนิยมด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจทั้งรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตย (democracy) และระบบเศรษฐกิจแบบตลาด (market - based )

(เสาวลักษณ์ สุขวิรัช, 2554) John Naisbitt ชี้ให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 หลายประการด้วยกัน อาทิ การเปลี่ยนแปลงจากสังคมอุตสาหกรรมก้าวเข้าสู่สังคมข้อมูลข่าวสาร การผลิตที่ต้องใช้เทคโนโลยีระดับสูง การรวมอำนาจสู่การกระจายอำนาจ การบริหารแบบสายการบังคับบัญชาสู่การบริหารงานแบบเครือข่าย (แม้สายการบังคับบัญชายังคงอยู่แต่ก็ไม่ให้ความสำคัญ) การพึ่งพาตนเองของประชาชน ประชาธิปไตยแบบตัวแทนสู่ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (ดิน ปรัชญพฤทธิ , 2550)

นอกจากนี้แล้ว ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ วิเคราะห์เชิงอนาคตศึกษา (Future Studies) เกี่ยวกับศตวรรษที่ 21 ฉายภาพให้เห็นถึงบริบทของความเปลี่ยนแปลงซึ่งประกอบด้วยความเปลี่ยนแปลง 10 ประการ ดังนี้ (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2542) **1) ยุคของเทคโนโลยีขั้นสูง** (The Age of High Technology) เป็นยุคแห่งความก้าวหน้าของเทคโนโลยีในแขนงต่างๆ อาทิ เทคโนโลยีทางการผลิต เทคโนโลยีคอมพิวเตอร์และการสื่อสาร เทคโนโลยีทางการเกษตร ทำให้ผู้คนก้าวข้ามข้อจำกัดเดิมสู่โลกของจินตนาการ **2) ยุคของข้อมูลข่าวสารสนเทศ** (The Age of Information Technology) ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศทำให้พรมแดนของโลกเล็กลง ปรากฏการณ์ของแต่ละสังคมมีผลกระทบซึ่งกันและกันทั้งในด้านบวกและด้านลบ ขณะเดียวกันเทคโนโลยีสารสนเทศจะกลายเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการสร้างความได้เปรียบแห่งการแข่งขัน **3) ยุคของสังคมแห่งความรู้** (The Age of Knowledge Society) สืบเนื่องจากความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศทำให้ผู้คนเข้าถึงข้อมูล ข่าวสาร ความรู้ ได้อย่างไร้ขีดจำกัด และความรู้จะกลายเป็นปัจจัยที่กำหนดความสามารถในการแข่งขัน **4) ยุคของสังคมประชาธิปไตย** (The Age of Democracy) กระแสความต้องการประชาธิปไตยเพิ่มสูงขึ้นอันเนื่องมาจากปัจจัยหลายประการ อาทิ พลเมืองของรัฐมีการศึกษาที่สูงขึ้น การล่มสลายของลัทธิคอมมิวนิสต์ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่สูงขึ้น การเพิ่มขึ้นของความต้องการประชาธิปไตยไม่ได้ปรากฏให้เห็นเฉพาะระดับประเทศเท่านั้น ยังปรากฏในระดับองค์การอีกด้วย **5) ยุคของสังคมเครือข่าย** (The Age of Networks) ท่ามกลางกระแสของความเปลี่ยนแปลงไม่มีองค์การใดสามารถที่จะดำรงอยู่ได้เพียงลำพังโดยไม่ต้องพึ่งพาท้องถิ่นอื่น เพราะการประสานความร่วมมือระหว่างองค์การจะทำให้องค์การสามารถอยู่รอด แข็งแรง มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ การแบ่งปันทรัพยากร และสร้างอำนาจในการต่อรองของกลุ่ม **6) ยุคของการบูรณาการและการขัดแย้งทางวัฒนธรรม** (The Age of Cultural Integration and Cultural Conflict) สภาพการณ์ของการไหลข้ามไปมาของวัฒนธรรมแต่ละสังคมอันเนื่องมาจากความไร้พรมแดนของข้อมูลข่าวสาร ผลที่ตามมาคือมีการบูรณาการทางวัฒนธรรมในสังคมนั้นๆ แต่ถ้าหากสังคมใดมีวัฒนธรรมที่เข้มแข็งขาดการจัดการทางวัฒนธรรมที่เหมาะสมก็จะเกิดความขัดแย้งทางวัฒนธรรม **7) ยุคของการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม** (The Age of Environmental Concern) ภาวะของความขาดแคลนทรัพยากรที่ปรากฏให้เห็นอย่างเด่นชัดนำมาซึ่งข้อเรียกร้องระหว่างประเทศในการกำหนดกติการะหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เพื่อไม่ให้เกิดภาวะการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติ **8) ยุคของสังคมเมือง** (The Age of Urbanization) ความหนาแน่นของชุมชนเมืองใหญ่ก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ อาทิ ปัญหาชุมชนแออัด ปัญหาการจราจร ปัญหาคนไร้บ้าน จำเป็นต้องพัฒนาให้เกิดเมืองใหม่ขึ้นมารองรับ ฉะนั้นชนบทจะพัฒนาให้เป็นสังคมเมืองเพื่อรองรับประชากรที่ล้นจากเมืองใหญ่ **9) ยุคของการแข่งขันอย่างรุนแรง** (The Age of High Competition) เพราะเกิดตลาดใหม่ที่หลากหลายอันเนื่องมาจากความไร้พรมแดน คู่แข่งทางการค้าจะสูงขึ้นเพราะสามารถเข้าถึงตลาดต่างๆ ได้ง่ายขึ้น ฉะนั้นท่ามกลางสถานะเช่นนี้ การแข่งขันจะสูงขึ้น ในทำนองเดียวกันการแข่งขันเพื่อเข้าสู่ตลาดแรงงานก็จะมีอัตราการแข่งขันที่สูงขึ้น อย่างไรก็ตาม การแข่งขันที่กล่าวมานี้ก็จะเป็นการแข่งขันที่อยู่บนพื้นฐานของการใช้ความรู้เป็นเครื่องมือในการต่อสู้ **10) ยุคของการแสวงหาความเต็มเต็มในจิตวิญญาณ** (The Age of Spiritual Awareness) จากสภาพของการแข่งขันที่รุนแรง ปัญหาของสังคมเมือง ส่งผลให้ผู้คนในสังคมมีความเครียดและความกดดันเพิ่มขึ้น และจะเกิดการเรียกร้องทางจริยธรรมเพื่อเติมเต็มให้กับชีวิต

ความเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 มิติทางการเมืองและการบริหารเป็นการเมืองและการบริหารที่เน้นความเป็นประชาธิปไตยทั้งในระดับชาติและระดับองค์การ และการจัดโครงสร้างองค์การจะเน้นการจัดโครงสร้างที่ยืดหยุ่นเน้นการประสานงานระหว่างองค์การมากขึ้น (โครงสร้างองค์การแบบเครือข่าย) อาทิ ประชาคมอาเซียน ทั้งนี้เนื่องจากความเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศเป็นสิ่งสำคัญ ที่ทำให้เกิดปัญหาที่องค์การประสบมีความซับซ้อนที่เพิ่มมากขึ้น มิติทางสังคมและวัฒนธรรม เป็นสังคมที่มีความขัดแย้งและบูรณาการทางวัฒนธรรมในเวลาเดียวกัน และด้วยความก้าวหน้าของการเข้าถึงข้อมูล ข่าวสาร และความรู้ ทำให้ผู้คนในสังคมมีองค์ความรู้สำหรับใช้แก้ปัญหาของสังคม มีการพึ่งพาอาศัยหรือได้รับความช่วยเหลือจากภาคประชาชนด้วยตนเอง และผู้คนมีความต้องการจิตสำนึกทางจริยธรรมที่สูงขึ้นเพื่อชดเชยต่อความกดดันที่ได้รับ มิติทางด้านเศรษฐกิจ เป็นเศรษฐกิจบนฐานความรู้ (Knowledge Based) ในการผลิตสินค้าและบริการ ท่ามกลางกระแสของการแข่งขันที่เขียวกราก รุนแรง อย่างไรก็ตาม การแข่งขันทางเศรษฐกิจจะต้องอาศัยฐานความรู้เป็นปัจจัยในการต่อสู้ที่สำคัญ

### การจัดการเรียนการสอนในศตวรรษที่ 21

กระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและซับซ้อนดังที่ได้กล่าวมาแล้ว รูปแบบการจัดการเรียนการสอนแบบเดิมไม่สามารถสร้างพลเมืองที่เท่าทันต่อความเปลี่ยนแปลงได้ ท่ามกลางบริบทใหม่นี้ จะต้องพัฒนาการจัดการเรียนการสอนเพื่อเตรียมความพร้อมให้กับพลเมือง เพื่อให้ดำรงอยู่ได้ในสังคมอย่างมีศักดิ์ศรีของความเป็น สมรรถนะของบัณฑิตที่พึงประสงค์ในศตวรรษที่ 21 ดังนี้ “...1) การมีวิสัยทัศน์ 2) มีความสามารถในการวิเคราะห์ สังเคราะห์ข้อมูลข่าวสาร 3) มีความสามารถในการและสร้างสัมพันธ์กับบุคคลอื่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ 4) มีค่านิยมในการตัดสินใจเข้าใจยอมรับลักษณะความแตกต่างของวัฒนธรรม และ 5) มีสมรรถภาพในการคิดวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ...” (เบญญาภา คงมาลัย และ ศรเนตร อารีโสภณพิเชษฐ, 2558) นอกจากนี้แล้ว นายแพทย์วิจารณ์ พานิช เสนอว่า “นี่คือโลกที่ไม่ชัดเจน ไม่แน่นอน ต่อไปข้างหน้าเราจะไม่ออก แต่ลูกศิษย์เราจะไม่มีชีวิตที่เปลี่ยนแปลง และไม่แน่นอน” การศึกษาที่ให้ องค์ความรู้แต่เพียงอย่างเดียวจะไม่เพียงพอเพื่อให้ผู้เรียนสามารถไปใช้ชีวิตในองค์การหรือสังคมได้อย่างดีเท่าใดนัก จะต้องมียุทธศาสตร์ประกอบด้านทักษะการคิดและการทำงาน การเรียนรู้และนวัตกรรม ทักษะด้านสารสนเทศสื่อและเทคโนโลยี (คณะภคศาสตร์, 2558) การศึกษาในยุคนี้เน้นรูปแบบชุมชนแห่งการเรียนรู้ (Learning Community) เน้นการศึกษาผ่าน ปวงชน (Education for All) เน้นความร่วมมือจากปวงชน (All for Education) เน้นวิธีการเรียนรู้ (Learn How to Learn) เน้นการเรียนรู้แบบร่วมมือและการเรียนรู้แบบรวมพลัง (Co-operative and Collaborative learning) เน้นการเรียนการสอนที่ให้ผู้เรียนสร้างความรู้เอง (พิมพันธ์ เตชะคุปต์ และเพียวาร์ ยินดีสุข, 2557) แนวทางการศึกษาไทยมีความตื่นตัวไม่น้อยกับการเตรียมความพร้อมต่อการจัดการเรียนการสอนภายใต้บริบทแห่งความเปลี่ยนแปลง หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจัดการศึกษาของไทยได้กำหนดปรัชญาของการจัดการศึกษาในศตวรรษที่ 21 เพื่อเป็นแนวทางในการขับเคลื่อนในการบริหารการจัดการศึกษาของไทยว่า

1) **ปรับเปลี่ยนอัตลักษณ์ (Identity) คนไทย** จากพลเมืองไทยสู่พลเมืองโลก ฉะนั้นพลเมืองไทยจะต้องมีความเข้าใจเกี่ยวกับโลกกับความเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้น รวมถึงการปลูกจิตสำนึกต่อโลก

2) **ปรับเปลี่ยนจุดเน้น (Reorientation)** จากการเน้นการผลิตคนเพื่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจตอบสนองต่ออุตสาหกรรมไปสู่การเน้นการสร้างคนเพื่อรองรับการสร้างและปลดปล่อยศักยภาพของผู้คนในสังคมเพื่อตอบสนองสังคมแห่งความรู้

3) **ปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์** (Paradigm) จากความพยายามเอาชนะธรรมชาติมาเป็นการอยู่ร่วมกับธรรมชาติ พัฒนาอย่างยั่งยืน

4) **ปรับเปลี่ยนวัฒนธรรม** จากสังคมที่มุ่งแข่งขันเพื่อการเอาชนะมาสู่การทำงานร่วมกับคนอื่นในลักษณะเกื้อกูล แบ่งปัน คนเก่งช่วยเหลือคนที่คนที่ด้อยกว่าเรียกหาสิ่งที่ดีที่สุดในตัวสำหรับตนเองและส่วนรวมไปพร้อมๆ กับผู้คนที่มีความเมตตา ดำเนินชีวิตในความเป็นมิตรไมตรีจิตต่อกันและกัน

5) **ขับเคลื่อนประเทศไทยไปสู่โลกที่หนึ่ง** (First World Nation) จากที่มุ่งแต่การไปสู่ประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งให้ความสำคัญเฉพาะมิติทางด้านเศรษฐกิจจนละเลยมิติทางสังคม วัฒนธรรม โดยเฉพาะการสร้างเกียรติภูมิในความเป็นชาติ (Dignity of Nation) ให้คนไทยมีความเข้าใจในประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมของไทย มีจิตสำนึกและตระหนักในคุณค่าของความเป็นไทย (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2558) นอกจากปรัชญาการศึกษาของไทยข้างต้นแล้ว เพื่อเป็นแนวทางในการขับเคลื่อนที่มีความเป็นรูปธรรมมากขึ้น มีข้อสังเกตของนายแพทย์วิจารณ์ พานิช เกี่ยวกับแนวทางในการจัดการเรียนการสอนที่สอดคล้องกับปรัชญาการศึกษาในศตวรรษที่ 21

1) เนื้อหาวิชาการศึกษาอาจมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบ แต่สิ่งที่ไม่เคยเปลี่ยนแปลงคือเนื้อหา (แนวคิด ทฤษฎี) อย่างไรก็ตาม วิธีการสอนในเนื้อหานั้นๆ อาจมีการเปลี่ยนแปลงจากที่มีผู้สอนเป็นผู้บรรยายเพียงอย่างเดียวไปสู่การเรียนรู้ที่ทำให้เกิดการปฏิบัติจริง

2) ทักษะชีวิต สังคมได้ก้าวเข้าสู่ยุคเศรษฐกิจในเชิงสร้างสรรค์ หรือกล่าวได้ว่าเป็นยุคของเศรษฐกิจบนฐานความรู้ การพัฒนาทักษะชีวิตเพื่อให้สามารถร่วมงานกับบุคคลอื่น ผสานอัตลักษณ์ของตัวเองเข้ากับบุคคลอื่น

3) ทักษะและความรักในการเรียนรู้ ความเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 ต้องการความคิดสร้างสรรค์หรือสร้างนวัตกรรมจัดการเรียนการสอนในรูปแบบดั้งเดิม (การบรรยายโดยผู้สอนเป็นศูนย์กลาง) ที่เน้นการท่องจำ อาจไม่ตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้เพราะความรู้สามารถค้นหาจากแหล่งเรียนรู้ต่างๆ ได้ตลอดเวลา ดังนั้น การจัดการเรียนการสอนเพื่อให้เกิดทักษะการเรียนรู้และการรักในความรู้จึงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อให้ผู้เรียนได้เชื่อมโยงสร้างสรรค์ผลงานที่มีคุณค่าแก่สังคม

4) ทักษะด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ความเจริญก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศได้สร้างความเปลี่ยนแปลงในวิถีชีวิตของผู้คนในสังคม ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรม และการเมือง หากการจัดการเรียนการสอนสามารถนำเอาเทคโนโลยีนี้มาประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อการเรียนการสอนได้จะเกิดประโยชน์เป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตาม การประยุกต์ใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการจัดการเรียนการสอนยังต้องพัฒนาเพิ่มเติม (สำนักวิทยบริการและเทคโนโลยีสารสนเทศ, 2558)

กล่าวโดยสรุปได้ว่าแนวคิดการจัดการเรียนการสอนในศตวรรษที่ 21 มีอิทธิพลต่อการศึกษาของไทยอย่างมาก ภายใต้ฐานคิดเช่นนี้กระบวนการการเรียนรู้ที่สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรมใดจึงจะมีความเหมาะสมและสอดคล้องรายงานการศึกษาของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาพบว่า มีรูปแบบการจัดการเรียนการสอนที่อาจกล่าวได้ว่ามีความสอดคล้องเหมาะสมและเป็นพื้นฐานที่สำคัญต่อแนวคิดการเรียนการสอนภายใต้บริบทความเปลี่ยนแปลงคือ

กระบวนการการเรียนรู้ที่เป็นพื้นฐานของการเรียนรู้ในศตวรรษที่ 21

กระบวนการจัดการเรียนการสอนที่สำคัญของการเรียนรู้ในศตวรรษที่ 21 มุ่งสร้างการเรียนรู้ที่ตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลง มุ่งสร้างให้เกิดปัญญา มีรูปแบบที่เหมาะสมกับแนวคิดการเรียนรู้ในศตวรรษที่ 21 มี 3 รูปแบบ คือ

1) การเรียนแบบรู้จริง (Mastery Learning) กล่าวคือ วิธีการเรียนแบบรู้จริง ประกอบด้วยขั้นตอนการพัฒนา 4 ขั้นตอน โดยมีขั้นตอน คือ (1) ไม่รู้ว่ามีไม่รู้ (Unconscious Incompetence) (2) รู้ว่ามีไม่รู้ (Conscious Incompetence) (3) ทำได้โดยต้องตั้งใจทำ (Conscious Competence) และ (4) ทำได้อย่างอัตโนมัติ (Unconscious Competence) การเรียนรู้แบบรู้จริงจะช่วยให้ผู้เรียนประมาณร้อยละ 80 สามารถเรียนเนื้อหาสำคัญได้ แม้ว่าการเรียนรู้แบบรู้จริงจะปฏิบัติได้ค่อนข้างยากในยุคก่อน เพราะต้องใช้เวลาแก่ผู้เรียนมากพอควรหรือมากเท่าที่ผู้เรียนต้องการในการทำความเข้าใจกับเนื้อหา และจะต้องได้ข้อมูลย้อนกลับที่แสดงถึงข้อบกพร่องและแนวทางการปรับปรุง อย่างไรก็ตาม ในศตวรรษที่ 21 ความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ช่วยจัดอุปสรรคดังกล่าวได้เนื่องจากมีแหล่งเรียนรู้ที่หลากหลายและสามารถเข้าถึงได้อย่างไร้ขีดจำกัด

2) สอนให้น้อยเรียนรู้ให้มาก (Teach Less, Learn More) เป็นการสอนเพื่อเตรียมความพร้อมให้ผู้เรียนพร้อมต่อการใช้ชีวิต มากกว่าการสอนเพื่อการสอบ ทั้งนี้ระบบการศึกษาจะต้องปรับเปลี่ยนจากเน้นปริมาณมาสู่การเน้นเชิงคุณภาพ กล่าวคือ การมีปฏิสัมพันธ์ในชั้นเรียนที่สูงขึ้น เปิดโอกาสในการแสดงออก และมุ่งสร้างทักษะการเรียนรู้ตลอดชีวิต เป็นต้น

3) การเรียนรู้ตลอดชีวิต (Lifelong Learning) แนวคิดการเรียนรู้ตลอดชีวิต มีลักษณะสำคัญ 4 ประการ คือ (1) มุมมองที่เป็นระบบ (A System View) พิจารณาจากมุมมองด้านอุปสงค์และอุปทาน โดยมองว่าโอกาสการศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของวงจรชีวิต ซึ่งการเรียนรู้นั้นเป็นได้ทั้งรูปแบบที่เป็นทางการและรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ (2) ศูนย์กลางการเรียนรู้ของผู้เรียน (Centrality of The Learner) เปลี่ยนจากการจัดโครงสร้างเชิงสถาบันการศึกษาอย่างเป็นทางการมาสู่การให้ความสำคัญในการเรียนรู้ของผู้เรียน เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้เรียน (3) แรงจูงใจในการเรียนรู้ (Motivation to Learn) เป็นสิ่งที่เป็นพื้นฐานที่สำคัญของการเรียนรู้ตลอดชีวิต (4) มีวัตถุประสงค์ของนโยบายการศึกษาหลายประการ (Multiple Objectives of Education Policy) เช่น การพัฒนาบุคลากร การพัฒนาองค์ความรู้ ซึ่งกระบวนการเรียนรู้ต้องสามารถปรับหลักสูตรให้สอดคล้องกับช่วงชีวิตของบุคคล (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2558)

ฉะนั้นการจัดการเรียนการสอนในยุคนี้มุ่งเน้นให้เกิดทักษะการใช้ชีวิตที่จำเป็นต่อการตอบสนองความเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆ เพื่อเอื้อให้ผู้เรียนได้ใช้ชีวิตในสังคมแห่งการเรียนรู้ได้อย่างมีคุณค่า ซึ่ง สุปรียา ศิริพัฒนกุลขจร เสนอให้เปลี่ยนเป้าหมายของการศึกษาจากเดิม คือ ความรู้ (Knowledge) ไปสู่ ทักษะ (Skill or Practices) การจัดการศึกษาในยุคของความเปลี่ยนแปลงจะต้องปรับบทบาทของการเรียนการสอนเป็น “Teach Less, Learn More” กล่าวคือ จากเดิมผู้สอนทำหน้าที่เป็น “ครู (Teacher)” ในการจัดการเรียนการสอน ไปสู่ “การเป็นผู้อำนวยความสะดวกการเรียนรู้ (Coach)” เพื่อส่งเสริมให้ผู้เรียนสามารถเรียนรู้ได้ด้วยตนเอง (สำนักวิทยบริการและเทคโนโลยีสารสนเทศ, 2558)

### ข้อเสนอแนะการจัดการเรียนการสอนรัฐประศาสนศาสตร์ในศตวรรษที่ 21

#### วิเคราะห์แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์กับแนวคิดการจัดการเรียนการสอนในศตวรรษที่ 21

ภายใต้บริบทของความเปลี่ยนแปลงแห่งศตวรรษที่ 21 การจัดการเรียนการสอนรัฐประศาสนศาสตร์ก็มีความจำเป็นที่จะต้องปรับเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของความเปลี่ยนแปลงเช่นกัน วิชา “รัฐประศาสนศาสตร์” กล่าวได้ว่าเป็นศาสตร์เกี่ยวกับการบริหารจัดการสาธารณะซึ่งเน้นเกี่ยวกับกิจกรรมทางการบริหารมากกว่าทางวิชาการ ดังนั้นการเรียนการสอนวิชาต่างๆ ในหลักสูตรจึงมีวิชาทางด้านกิจกรรมทางการบริหารค่อนข้างมาก ทั้งนี้อาจมีความเป็นไปได้ว่าที่หลักสูตรรัฐประศาสน

ศาสตร์ส่วนใหญ่มีรายวิชาที่เป็นกิจกรรมหรือมีลักษณะเป็นเครื่องมือหรือวิธีการทางการบริหารมากกว่าวิชาทางด้านวิชาการ เพราะได้รับอิทธิพลจากแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคก่อน (ยุคดั้งเดิม กับยุคสมัยใหม่) ที่เน้นเทคนิคหรือเครื่องมือมากกว่า เป้าหมาย ซึ่งการจัดการเรียนการสอนตามหลักสูตรลักษณะดังกล่าวอาจไม่เอื้อต่อการเตรียมผู้เรียนให้ก้าวทันต่อความเปลี่ยนแปลง เพราะปัญหาที่เกิดขึ้นในยุคที่มีความเปลี่ยนแปลงรวดเร็วเช่นนี้ ย่อมเป็นปัญหาที่มีความซับซ้อน คงยากที่เครื่องมือใดๆ จะเป็นเครื่องมือที่มีลักษณะ “เอนกประสงค์” ใช้ได้กับทุกปัญหาและทุกเวลา ฉะนั้นการออกแบบหลักสูตรควรมีวิชาที่เน้นไปทางด้านทฤษฎีเพิ่มขึ้นพอสมควร เพื่อจะได้สร้างให้ผู้เรียนเข้าใจกับปัญหาของความเปลี่ยนแปลงและซับซ้อนนั้นอย่างแท้จริง แต่อย่างไรก็ตาม ไม่อาจตัดวิชาทางด้านเทคนิคหรือเครื่องมือออกจากหลักสูตรได้

รัฐประศาสนศาสตร์มีขอบข่ายของการศึกษาที่ค่อนข้างกว้าง เช่น การเมืองและนโยบายสาธารณะ พฤติกรรมองค์กร การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบและการบริหารการพัฒนา และลักษณะของวิชาจะต้องเกี่ยวข้องกับบริบทต่างๆ ในสังคม การจัดการเรียนการสอนจะต้องเอื้อต่อผู้เรียนให้เกิดการเรียนรู้ตลอดชีวิตรวมถึงเข้าใจในวิถีของความหลากหลายและสามารถดำรงอยู่และร่วมมือกับบุคคลอื่นในสังคมได้ อนึ่งปรากฏการณ์ทางด้านการเมืองและการบริหารมีในสังคมย่อมเป็นห้องเรียนรู้ที่ดีของผู้เรียน ดังนั้นการจัดการเรียนการสอนด้านรัฐประศาสนศาสตร์ที่ไม่ให้ความสำคัญกับทักษะที่เอื้อให้ผู้เรียนคิดวิเคราะห์ อาจเป็นการบ่อนทำลายผู้เรียนในอนาคต เพราะหากไม่สามารถคิดวิเคราะห์ที่ได้ อาจส่งผลให้ผู้เรียนไม่สามารถดำรงอยู่ในสังคมได้ รวมถึงไม่สามารถปฏิบัติงานในองค์กรท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วตลอดเวลาได้เช่นกัน อย่างไรก็ตาม การจัดการเรียนการสอนที่เอื้อให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้ตลอดชีวิตนั้น ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการเรียนการสอนทางรัฐประศาสนศาสตร์จะต้องมีจิตใจที่กว้างคำนึงถึงผลประโยชน์ของผู้เรียนเป็นหลัก กล่าวคือ ควรเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ มีส่วนร่วมในการจัดการเรียนการสอนอย่างแท้จริง เพื่อให้สังคมได้ช่วยกล่อมเกลาร่วมสร้างความเป็นพลเมืองที่ดีให้แก่ผู้เรียน

คณาจารย์ที่สอนทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์โดยส่วนใหญ่ไม่ได้มีพื้นฐานทางด้านศึกษาศาสตร์หรือครุศาสตร์หรือมีก็เพียงส่วนน้อย ฉะนั้นทำให้การจัดการเรียนการสอนส่วนใหญ่ใช้วิธีการแบบบรรยาย โดยองค์ความรู้ที่นักศึกษาได้รับการถ่ายทอดนั้นผ่านการบรรยายเป็นหลัก ซึ่งอาจทำให้ผู้เรียนได้รับความรู้แต่เพียงน้อยและขาดทักษะในการคิดวิเคราะห์ อีกทั้งยังขาดขาดแรงบันดาลใจในการแสวงหาความรู้เพิ่มเติมจากภายนอกห้องเรียน (เพราะมาเรียนอาจารย์เป็นผู้มอบองค์ความรู้ให้) ทั้งที่บริบทในศตวรรษที่ 21 นี้ มีปัจจัยที่เอื้อต่อการค้นคว้าหาความรู้เพิ่มเติม ซึ่งอาจารย์ผู้สอนสามารถเลือกใช้วิธีการสอนดั่งที่นำเสนอไปแล้วข้างต้นประยุกต์ใช้ในการจัดการเรียนการสอนเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนเพิ่มขึ้น เช่น ใช้กระบวนการเรียนการสอนแบบ “เรียนแบบรู้จริง” ในรายวิชาที่เป็นวิชาในเชิงทฤษฎี โดยอาจมีการมอบหมายให้ผู้เรียนค้นคว้าทำความเข้าใจทฤษฎีต่างๆ จากฐานข้อมูลที่ผู้สอนแนะนำหรือจัดหาไว้ให้ รวมถึงอาจประยุกต์ใช้กระบวนการเรียนการสอนแบบ “สอนให้น้อยเรียนรู้ให้มาก” ทั้งนี้ผู้บริหารระดับสูงของแต่ละสถาบันการศึกษาจะต้องมีความจริงจังและจริงใจในการพัฒนาการเรียนการสอน กระบวนการเรียนการสอนลักษณะเช่นนี้จึงจะเกิดขึ้นได้

ผู้เขียนใคร่ขอเชิญชวนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการเรียนการสอนทางรัฐประศาสนศาสตร์ ปรับแนวทางการจัดการเรียนการสอนให้สอดคล้องกับแนวคิดการจัดการเรียนการสอนในศตวรรษที่ 21 ตามแนวทางดังต่อไปนี้

### 1) ปรับเปลี่ยนวิธีการจัดการเรียนการสอนให้เหมาะสมกับบริบทแห่งศตวรรษที่ 21

ใช้แนวทางการจัดการเรียนการสอนในศตวรรษที่ 21 เป็นกรอบพื้นฐานในการจัดการเรียนการสอน โดยยึดปรัชญาการศึกษาในศตวรรษที่ 21 ของไทยเป็นแนวทางในการปรับปรุงการจัดการเรียนการสอนและการปรับปรุงหลักสูตร โดยออกแบบการจัดการเรียนการสอนโดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ ให้ผู้เรียนสามารถดำรงอยู่ในสังคมแห่งความเปลี่ยนแปลงได้ เช่น การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศกับการเรียนการสอน โดยอาจให้ผู้เรียนค้นคว้าเพิ่มเติมโดยที่ผู้สอนจะต้องปรับเปลี่ยน



บทบาทจาก “ผู้สอน” เป็น “ผู้จัดการเรียนการสอน” ทั้งนี้รูปแบบการจัดการเรียนการสอน ในเบื้องต้นอาจประยุกต์ใช้กระบวนการจัดการเรียนการสอนที่เป็นพื้นฐานของการจัดการเรียนรู้ในศตวรรษที่ 21 เช่น การเรียนแบบรู้จริง สอนให้น้อยเรียนรู้ให้มาก การเรียนรู้ตลอดชีวิต อย่างไรก็ตาม ผู้สอนควรแสวงหาความรู้เกี่ยวกับศึกษาศาสตร์หรือครุศาสตร์เพิ่มเติมเพื่อเอื้อให้การจัดการเรียนการสอนตามแนวคิดนี้บรรลุผลได้

## 2) เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการเรียนการสอน

การจัดการเรียนการสอนเพื่อให้ผู้เรียนมีทักษะการใช้ชีวิตอยู่ร่วมกับผู้อื่นในสังคม และ “ร่วมมือ” กับผู้คนในสังคมได้ มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการเรียนการสอนอย่างแท้จริง เช่น ร่วมจัดทำหลักสูตร ร่วมสอนในบางหัวข้อหรือบางรายวิชา หรือจัดให้มีเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างชุมชนกับหน่วยงานจัดการเรียนการสอน ทั้งนี้การมีส่วนร่วมนี้จะต้องเป็นการมีส่วนร่วมที่ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้นมีความจริงใจต่อกัน กล่าวคือ มีเป้าหมายของการมีส่วนร่วมที่ชัดเจนไม่ใช่เป็นไปเพื่อการตอบสนองต่อตัวชี้วัดของหน่วยงานแต่อย่างใด

## 3) ใช้วิจัยเป็นฐานเพื่อสร้างทักษะในการเรียนรู้ตลอดชีวิต

การวิจัยเป็นวิธีการที่เพิ่มพูนความรู้ และเป็นกระบวนการในการแสวงหาความรู้หรือคำตอบที่ผู้วิจัยมีความสงสัยใคร่รู้ หากการจัดการเรียนการสอนสามารถประยุกต์ใช้วิธีการวิจัยเข้ากับเนื้อหาวิชา โดยอาจทำเป็นโครงการวิจัยขนาดเล็ก เหมาะกับระดับของผู้เรียน โดยไม่เพียงใช้ในรายวิชาที่เป็นวิชาประมวลรวบยอดองค์ความรู้ เช่น ปัญหาพิเศษหรือหัวข้อพิเศษเท่านั้น แต่ควรประยุกต์ใช้ในการจัดการเรียนการสอนในรายวิชาอื่นๆ ด้วย เพื่อให้ผู้เรียนได้ตระหนักวิธีการในการค้นหาคำตอบในสิ่งที่อยากรู้ ซึ่งอาจเป็นปัญหาในชีวิต ปัญหาในการทำงานในอนาคต ซึ่งการวิจัยนี้จะเป็นพื้นฐานอันสำคัญที่จะทำให้เกิดการเรียนรู้ตลอดชีวิต

### เอกสารอ้างอิง

- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (2542). โฉมหน้าของโลกใหม่...เตรียมความพร้อมประเทศไทยสู่ศตวรรษที่ 21. *วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์*. หน้า 59 - 63.
- คณะเภสัชศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. (2558). *การสร้างการเรียนรู้ในศตวรรษที่ 21* [ออนไลน์]. ค้นเมื่อ 8 กรกฎาคม 2558, จาก [http://www.pharmacy.cmu.ac.th/unit/unit\\_files/files\\_download/2014-04-10การสร้างการเรียนรู้สู่ศตวรรษที่%2021.pdf](http://www.pharmacy.cmu.ac.th/unit/unit_files/files_download/2014-04-10การสร้างการเรียนรู้สู่ศตวรรษที่%2021.pdf)
- คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. (2542). *การบริหารรัฐกิจเบื้องต้น*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ดิน ปรัชญพฤทธิ. (2550). *การบริหารการพัฒนา ความหมาย เนื้อหา แนวทางและปัญหา*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- บุญทัน ดอกไธสง. (2553). *ขอบข่ายรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคโลกาภิวัตน์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ปัญญาชน.
- เบญญาภา คงมาลัย และ ศรเนตร อารีโสภณพิเชษฐ์. (2558). การพัฒนาสมรรถนะการจัดการความรู้ของนิสิตนักศึกษา ระดับอุดมศึกษาในศตวรรษที่ 21. *วารสารครุศาสตร์*. หน้า 37 - 47.

- พิทยา บวรวัฒนา. (2550). *รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ.1987 - ค.ศ. 1970)*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรมหาวิทยาลัย.
- พิมพ์พันธ์ เดชะคุปต์ และ เพียว ยินดีสุข. (2557). *การจัดการเรียนรู้ในศตวรรษที่ 21*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรมหาวิทยาลัย.
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. (2548). *ขอข่ายการศึกษาและวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์*. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. (2549). *แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ การประยุกต์ และการพัฒนา*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โพธิ์เพชร.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2558). *สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา* [ออนไลน์]. ค้นเมื่อ 20 มิถุนายน 2558, จาก [http://www.onec.go.th/onec\\_backoffice/uploads/Book/1316-file.pdf](http://www.onec.go.th/onec_backoffice/uploads/Book/1316-file.pdf)
- สำนักวิทยบริการและเทคโนโลยีสารสนเทศ มหาวิทยาลัยราชภัฏหมู่บ้านจอมบึง. (2558). *การจัดการเรียนรู้ในศตวรรษที่ 21* [ออนไลน์]. ค้นเมื่อ 8 กรกฎาคม 2558, จาก [http://arit.mcru.ac.th/km56/admin/download/10KM\\_1.pdf](http://arit.mcru.ac.th/km56/admin/download/10KM_1.pdf)
- เสาวลักษณ์ สุขวิรัช. (2554). *แนวความคิดและนโยบายในการพัฒนาประเทศ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- อุทัย เลาหวิเชียร. (2550). *รัฐประศาสนศาสตร์ ลักษณะวิชาและมิติต่างๆ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมาธรรม.



พิมพ์ที่ โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยขอนแก่น 123 ถ.มิตรภาพ อ.เมือง จ.ขอนแก่น 40002  
โทรศัพท์ 0-4334-7102 โทรสาร 0-4334-7100 ภายใน 44770  
E-mail : [kkuprinting@hotmail.com](mailto:kkuprinting@hotmail.com) Website : <http://home.kku.ac.th/printingkku/>



**Institute of Advance Studies on Asia**  
**THE UNIVERSITY OF TOKYO**

**JKSG**  
school of government  
Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

Department of Public Administration  
Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University  
123 Mitraphap Highway, Nai Muang, Muang, Khon Kaen 40002 THAILAND

Tel: +66 43 204 537

website: <http://www.polsci.kku.ac.th>