

..... **ผู้อำนวยการวารสาร**

ศ.วุฒิสาร ตันไชย

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

..... **ผู้จัดการ**

นายวิวัฒน์ ชัยภาคภูมิ

รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

..... **บรรณาธิการ**

ผศ. ดร.อรรถัย กักผล

รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

..... **กองบรรณาธิการ**

ศ. ดร.จรัส สุวรรณมาลา

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ศ. ดร.ไชยวัฒน์ คำชู

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ศ. ดร.สกนธ์ วรัญญูวัฒนา

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ศ. ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รศ. ดร.นิยม รัฐอมฤต

ผู้ทรงคุณวุฒิ และที่ปรึกษางานต่างประเทศ

สถาบันพระปกเกล้า

รศ. ดร.สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ศ.วุฒิสาร ตันไชย

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

พลเอก เอกชัย ศรีวิลาศ

ผอ.สำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล

สถาบันพระปกเกล้า

ดร.ถวิลวดี บุรีกุล

ผอ.สำนักวิจัยและพัฒนา

สถาบันพระปกเกล้า

..... **ผู้ช่วยบรรณาธิการ**

นายภกวัตต์ อัจฉริยะปัญญา

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น

สถาบันพระปกเกล้า

..... **ผู้ทรงคุณวุฒิอ่านบทความประจำฉบับ**

ศ.ดร.โกวิทย์ พวงงาม

คณบดีคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ศ.ศศิพัฒน์ ยอดเพชร

กรรมการมูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย

ศ.ดร.ศักดิ์ดา ธนิตกุล

อาจารย์คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รศ.ดร.นิยม รัฐอมฤต

ผู้ทรงคุณวุฒิและที่ปรึกษางานด้านการต่างประเทศ

สถาบันพระปกเกล้า

ผศ.ดร.อรรถัย กักผล

รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

อ.กาญจนารัตน์ สิริโรจน์

กรรมการกฤษฎีกา

ที่ปรึกษาคณะกรรมการบริหารสถาบัน

เพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย



วารสารสถาบันพระปกเกล้า

ปีที่ 16 ฉบับที่ 2 พฤษภาคม-สิงหาคม 2561 ISSN 1685-9855

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 (โซนทิศใต้)
เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210
โทรศัพท์ 0-2141-9600 โทรสาร 0-2143-8174

วารสารสถาบันพระปกเกล้าเป็นวารสารทางวิชาการด้านการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตยของสถาบันพระปกเกล้า มีกำหนดออก 3 ฉบับต่อปี ในเดือนมกราคม พฤษภาคม และกันยายน

โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนในประเด็น ที่เกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ตลอดจนการสร้าง จิตสำนึกของประชาชนให้เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการต่างๆ ตามวิถี ประชาธิปไตย

ทั้งนี้ บทความที่จะได้รับการตอบรับเพื่อตีพิมพ์ลงในวารสาร จะต้องผ่านการ พิจารณาจากกองบรรณาธิการ ซึ่งประกอบด้วยนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิ ในการอ่านบทความ (Peer Review)

วารสารสถาบันพระปกเกล้ายินดีรับพิจารณาบทความทางวิชาการ บทวิจารณ์หนังสือ เพื่อตีพิมพ์ลงในวารสาร โดยจะต้องมีความยาวไม่ต่ำกว่า 15 หน้ากระดาษเอ 4 โดยท่านสามารถส่งบทความผ่านระบบออนไลน์ได้ที่ www.kpi.ac.th

ผู้สนใจสมัครสมาชิกและลงโฆษณา ติดต่อได้ที่ กองบรรณาธิการวารสาร สถาบันพระปกเกล้า สถาบันพระปกเกล้า ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 (โซนทิศใต้) เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210 โทรศัพท์ 0-2141-9600 โทรสาร 0-2143-8174

ราคาต่อฉบับ: 120 บาท

คณะทำงาน พิมพ์ที่

นางสาวเกษณี ธนการศักดิ์	บริษัท เอ.พี. กราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด
นางระพีพรรณ ทิวสระแก้ว	745 ถนนนครไชยศรี แขวงนครไชยศรี
นางพนารัตน์ คำพุ่ม	เขตคูสิต กรุงเทพฯ 10300
นางสาวลักขณา สุขชื่น	โทรศัพท์ 02-243-9040-4
นางสาววันเพ็ญ หมอนทอง	โทรสาร 02-243-3225

ส.า.ร.บ.ญ

เรื่อง	หน้า
ประชามหาเขียนกับการปรับปรุงระบบกฎหมายเศรษฐกิจและการค้าของไทย: สู่อาเซียน ค.ศ. 2025 ปวิศร เลิศธรรมเทวี	5
“ศาล” ในฐานะสถาบันทางการเมือง : มิติการศึกษาและทิศทางการเมืองเปรียบเทียบ ชาย ไชยจิต	31
แนวทางการพัฒนาระบบตรวจราชการแบบบูรณาการ อรทัย กักผล ปัทมา สุบกำปง และ นิตยา โพธิ์นอก	54
แนวทางการพัฒนาการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการด้านการเงินของจังหวัดน่าน ฉัตรทิพย์ ชัยฉกรรจ์	81
บทเรียนการจัดการตนเองของเครือข่ายองค์กรชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญ ในการสร้างเสริมการปกครองตนเองของท้องถิ่น นพรัตน์ พาทีทิน	104
บทความปริทัศน์ James Ockey. (2017). “Team Work: Shifting Patterns and Relationships in Local and National Politics in Thailand” ศุทธิกานต์ มีจั่น	125

ทางคณะผู้จัดทำยินดีที่จะเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลที่มีประโยชน์หรือน่าสนใจต่อ
สาธารณชนและขอสงวนสิทธิ์ในการสรุปย่อ ตัดทอนหรือเพิ่มเติมตามความเหมาะสม
ความเห็นและทัศนะในแต่ละเรื่องเป็นของผู้เขียน ซึ่งทางคณะผู้จัดทำและสถาบันพระปกเกล้าไม่จำเป็นต้อง
เห็นด้วยเสมอไป



บรรณาธิการแถลง

บรรยากาศของประเทศไทยกำลังอยู่ในช่วงนำติดตามหลายเรื่องมีความชัดเจนมากขึ้น กฎหมายหลายฉบับได้ผ่านการพิจารณาไปแล้ว และตอนนี้เป็นช่วงนำสู่การปฏิบัติ เรียกว่าเข้าสู่ยุคของการปฏิรูปกันอย่างเต็มรูปแบบ ทั้งการเมืองการปกครองและการบริหารงานภาครัฐ ส่วนบรรยากาศของการเปิดตัวของพรรคการเมืองและนักการเมืองเริ่มเข้มข้นขึ้น มีพรรคใหม่ๆ ให้เห็นหน้าเห็นตาจำนวนมากทีเดียว อย่างไรก็ตาม หากการเลือกตั้งจะมีขึ้นในต้นปี 2562 จริง การเตรียมความพร้อมของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย รวมทั้งประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นเรื่องสำคัญยิ่ง เพราะกฎกติกาการเลือกตั้งใหม่ต่างจากเดิมมาก คงทำให้เกิดความสับสนวุ่นวายกันมากทีเดียว ถึงแม้การเลือกตั้งไม่ใช่ทั้งหมดของประชาธิปไตย แต่การเลือกตั้งที่บริสุทธิ์และยุติธรรมเป็นด่านหน้าหรือเงื่อนไขพื้นฐานของการเข้าสู่ประชาธิปไตยที่มีคุณภาพ

วารสารสถาบันพระปกเกล้า มุ่งมั่นในการเป็นพื้นที่ทางวิชาการที่นำเสนอองค์ความรู้ผ่านการศึกษาวิจัยอย่างเป็นระบบเพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันและเป็นการพัฒนาประชาธิปไตยของไทยให้ยั่งยืน

บทความแรก เป็นผลงานของ **ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปวีศร เลิศธรรมเทวี** จากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ เสนอบทความเรื่อง “**ประชาคมอาเซียนกับการปรับปรุงระบบกฎหมายเศรษฐกิจและการค้าของไทย: สู่อาเซียน ค.ศ. 2025**” (ASEAN Community and the Reformation of the Thai Economic and Trade Laws: Towards an ASEAN 2025) วิเคราะห์ว่า ประเทศไทยจำเป็นต้องให้ความสำคัญอย่างเข้มข้นต่อการอนุวัติกฎหมายภายใน เพื่อให้ได้ประโยชน์สูงสุดจากการเข้าเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน บทความนี้วิเคราะห์พันธกรณีของประเทศไทยภายใต้กรอบกติกาประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และความสอดคล้องของระบบกฎหมายไทยกับกรอบกติกาดังกล่าว และการศึกษาถึงประโยชน์หรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการเข้าร่วมตัวกันเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน รวมทั้งนำเสนอข้อเสนอแนะแนวทางเชิงนโยบายในการทบทวนระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรวมตัว

เป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนของไทยอย่างสมบูรณ์ ท่านที่สนใจเรื่องประชาคมอาเซียนไม่ควรพลาด

บทความที่สอง น่าสนใจมาก หลายคนมองว่าศาลไม่เกี่ยวข้องทางการเมือง หากแต่ประสบการณ์ของการเมืองการปกครองของไทยที่ผ่านมา ศาลถือเป็นตัวแสดงที่สำคัญมาก **อาจารย์ชาย ชัยชิต** ได้ประมวลสาระบางส่วนจากผลงานดุชนิพนธ์เรื่อง “**บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการเมืองไทยมาเป็นบทความเรื่อง “ศาล” ในฐานะสถาบันทางการเมือง : มิติการศึกษาและทิศทางในการเมืองเปรียบเทียบ**” (Comparative Judicial Politics: Issues and Trends) โดยเสนอ การเมืองว่าด้วยองค์การตุลาการเปรียบเทียบ มุ่งศึกษาศาลผู้พิพากษา หรือกระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยฝ่ายตุลาการในประเทศต่างๆ ในมุมมองเชิงเปรียบเทียบ ทิศทางความสนใจทางวิชาการในปัจจุบัน มุ่งเน้นศึกษาบทบาทของศาลสูงหรือศาลรัฐธรรมนูญในประเทศต่างๆ ที่มีอิทธิพลต่อผลลัพธ์ของกระบวนการทางการเมืองในหลากหลายมิติ อาทิ การเสริมสร้างความมั่นคงของระบบประชาธิปไตย ที่สถาปนาขึ้นใหม่ พัฒนาการทางรัฐธรรมนูญ การปกป้องคุ้มครองสิทธิของบุคคล การกำหนดนโยบายสาธารณะ และการแข่งขันทางการเมือง

บทความที่สาม เสนอเกี่ยวกับระบบการตรวจราชการไทย ในบทความเรื่อง “**แนวทางการพัฒนาการตรวจราชการแบบบูรณาการ**” (The Development of Integrated Public Service Inspection System) **ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรรถัย กักพล และคณะ** แสดงให้เห็นความสำคัญของระบบตรวจราชการในฐานะเป็นกลไกของฝ่ายบริหารในการติดตามการทำงานของภาครัฐ ศึกษาประเมินการทำงานของระบบตรวจราชการของสำนักงานรัฐมนตรีและเสนอแนะแนวทางพัฒนาระบบตรวจราชการให้มีความทันสมัย ความเป็นมาตรฐานสากล รวมทั้งรองรับกับการปรับตัวของการบริหารภาครัฐยุคใหม่ ซึ่งให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ การใช้เทคโนโลยีในการตรวจราชการ และการส่งเสริมระบบธรรมาภิบาล บทความนี้เสนอให้รื้อระบบตรวจราชการ

ซึ่งประกอบด้วย การออกแบบโครงสร้างใหม่ สร้างเครื่องมือใหม่ และพัฒนาและฝึกอบรมบุคลากรใหม่ รายละเอียดเป็นอย่างไร ?? เชิญติดตามได้ในบทความนี้

สองบทความต่อมาเป็นกรณีศึกษาที่สะท้อนให้เห็นความสำคัญของการกระจายอำนาจและการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ ตัวแสดงหลักอยู่ในบริบทพื้นที่ ที่มีใช้ราชการส่วนกลางและภูมิภาค

บทความแรก เรื่อง “บทเรียนการจัดการตนเองของเครือข่ายองค์กรชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญในการสร้างเสริมการปกครองตนเองของท้องถิ่น” (Lesson Learned of The local self-governing community organization of Amnat Charoen province’s Network in empowering Local Self-Government) โดย *อาจารย์พันธ์ พาทิทิน* นักวิจัยจากสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ที่วิเคราะห์จุดแข็งของเครือข่ายองค์กรชุมชน ทั้งความสามารถในการจัดโครงสร้างเครือข่ายในรูปแบบกลุ่มเครือข่ายเชิงประเด็นงานพัฒนา (issue network) และมีการทำงานที่พื้นที่ระดับตำบลครอบคลุมทั่วทั้งจังหวัด (area network) และยังสามารถจัดกลไกประสานงานนโยบายระดับจังหวัดไปพร้อมด้วย หลายประเด็นงานพัฒนาของกลุ่มเครือข่ายเกิดผลเป็นรูปธรรมในการพึ่งพาตนเอง ทำให้ส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยอมรับในสถานภาพและบทบาท จึงเปิดพื้นที่ให้องค์กรชุมชนและเครือข่ายเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นอย่างเป็นทางการมากขึ้น ลักษณะนี้ได้สร้างเสริมให้เกิดความเป็นปึกแผ่นในชุมชนท้องถิ่นจากประสิทธิภาพการแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ร่วมกัน ข้อเสนอแนะได้เน้นการปรับบทบาทการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้หันมามุ่งสร้างศักยภาพการพึ่งตนเองของท้องถิ่นจากฐานของท้องถิ่นเอง เพื่อเปลี่ยนจากระบบพึ่งพารัฐเป็นพึ่งพาตนเอง โดยเปิดโอกาสให้องค์กรชุมชนและเครือข่ายที่เข้มแข็งเข้ามามีบทบาทบริหารจัดการตนเองเชิงพื้นที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนอีกบทความเป็นเรื่อง “แนวทางการพัฒนาการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการด้านการเงิน

ของจังหวัดน่าน” (Approaches for developing collaboration in in-cash welfare provision in Nan) โดย *อาจารย์ฉัตรทิพย์ ชัยฉกรรจ์* สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา นำเสนอผลการศึกษาเพื่อพัฒนาแนวทางการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการสังคมในท้องถิ่นระหว่างหน่วยงานสามภาคส่วน ได้แก่ ท้องถิ่น ภูมิภาค และชุมชน ผ่านประสบการณ์พื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 4 แห่ง อันได้แก่ อบต. ฝายแก้ว อบต. สันทะ ทม. น่าน และ อบต. น้ำเกียน มีข้อค้นพบ น่าสนใจหลายประเด็น ไม่ว่าจะเป็นนโยบายจากส่วนกลางเป็นข้อจำกัดมากกว่าเสริมอำนาจให้ท้องถิ่นทำได้ ความหลายหลายของรูปแบบความร่วมมือเป็นคำตอบรวมทั้ง การใช้ประโยชน์จากทุนทางสังคมในพื้นที่เป็นทางออกสำคัญ

ส่วนสุดท้ายเป็น บทความปริทัศน์ โดย *ผู้ช่วยศาสตราจารย์ศุทธิกานต์ มีจั่น* จากวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม โดยนำบทความของ เจมส์ โอคกี (James Okey) นักรัฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยแคนเทอเบอรี ประเทศนิวซีแลนด์ ซึ่งเขียนบทความเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองระดับชาติและการเมืองท้องถิ่นในประเทศไทยภายใต้บทความเรื่อง “Team Work: Shifting Patterns and Relationships in Local and National Politics in Thailand” ลงพิมพ์ในวารสาร Sojourn: Journal of Social Issues in Southeast Asia, Volume 32, Number 3 (November), pp. 562-600 เนื้อหาเข้มข้นสะท้อนให้เห็นการเปลี่ยนแปลงและการปรับตัวของพรรคการเมืองและความสัมพันธ์กับกลุ่มและนักการเมืองท้องถิ่นได้อย่างชัดเจน คอการเมืองทั้งระดับชาติและท้องถิ่นไม่ควรพลาดจริง ๆ

กองบรรณาธิการ หวังว่าผู้อ่านจะได้รับสาระและความบันเทิงเต็มเปี่ยมจากบทความหลากหลายในวารสารฉบับนี้

รักและระลึกถึงเสมอ

ผศ. ดร.อรรถัย กักผล
บรรณาธิการวารสารสถาบันพระปกเกล้า

ประชาคมอาเซียนกับการปรับปรุงระบบ กฎหมายเศรษฐกิจและการค้าของไทย: สู่อาเซียน ค.ศ. 2025*

The ASEAN Community and the Reform of Thai Economic and
Trade Laws: Towards ASEAN 2025

ปวริศร เลิศธรรมเทวี**

บทคัดย่อ

การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของบรรดารัฐประชาคมอาเซียนก่อให้เกิดองค์กรใหม่ที่มีกรอบกติกาและพันธกรณีให้รัฐสมาชิกต้องปฏิบัติตาม ประเทศไทยจำเป็นต้องให้ความสำคัญอย่างเข้มข้นต่อการอนุวัติกฎหมายภายในเพื่อให้ได้ประโยชน์สูงสุดจากการเข้าเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน บทความนี้ วิเคราะห์พันธกรณีของประเทศไทย ภายใต้กรอบกติกาประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และความสอดคล้องของระบบกฎหมายไทยกับกรอบกติกาดังกล่าว วัตถุประสงค์สำคัญของบทความนี้คือ การศึกษาวิเคราะห์การอนุวัติกฎหมายภายในตามกรอบกติกาของอาเซียน และการศึกษาประโยชน์หรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการเข้าร่วมตัวกันเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน บทความนี้สรุปโดยได้นำเสนอข้อเสนอแนะแนวทางเชิงนโยบายในการทบทวนระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรวมตัวเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนของไทยอย่างสมบูรณ์

คำสำคัญ: ประชาคมอาเซียน, ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน, การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ, การอนุวัติกฎหมายภายใน

* บทความนี้สรุปจากโครงการศึกษาวิจัยเรื่อง “ประชาคมอาเซียนกับการปรับปรุงกฎหมายเศรษฐกิจและการค้าของไทย” สนับสนุนทุนวิจัยโดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ (ดร.)

Abstract

Economic integration through the ASEAN Economic Community (AEC) established a new level of supranational organization among ASEAN member states, thereby requiring them to conform to certain rules and requirements. As a mark of its willingness to liberalize, Thailand secured membership to the AEC by taking on a package of trade obligations. This paper considers the implementation of laws and regulations in Thailand with reference to AEC's obligations, and the consistency of its statutory framework with the ASEAN requirements. The main objective of this paper is to analyze Thailand's implementation of its AEC trade obligations and to discover what benefits Thailand may accrue as a result of implementing those obligations. It is concluded with some recommendations for further developments of the Thai statutory system as to ensure that Thailand can comply fully with its obligations under the AEC

Keywords: ASEAN Community, ASEAN Economic Community, Economic Integration, Legal Harmonization

1. ความเบื้องต้น

อนุสนธิจากการที่ผู้นำอาเซียนได้ลงนามในปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมือในอาเซียนฉบับที่ 2 ประกาศจัดตั้งประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ภายในปี ค.ศ. 2020 เมื่อปี ค.ศ. 2003 และต่อมาในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนครั้งที่ 12 เมื่อเดือนมกราคม ค.ศ. 2007 ณ เมืองเซบู ประเทศฟิลิปปินส์ ผู้นำอาเซียนได้ตกลงให้จัดตั้งประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) เร็วขึ้นภายในปี ค.ศ. 2015¹

การจัดตั้งประชาคมอาเซียนในปี ค.ศ. 2015 มีสถานะเป็นองค์การระหว่างประเทศรูปแบบหนึ่งโดยมีกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter)² เป็นสนธิสัญญาหลัก

ที่สมาชิกมีพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศที่จะต้องปฏิบัติตามและดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการจัดตั้งประชาคมอาเซียนทั้งสามเสาหลัก กฎบัตรอาเซียนมิได้เจาะจงว่าเสาหลักใดมีบทบาทหรืออิทธิพลมากกว่ากัน แต่เป็นการวางกรอบดำเนินงานของสมาชิกให้เป็นไปตามหลักการและวัตถุประสงค์ครอบคลุมมิติต่างๆ ในทุกแง่มุมของการดำเนินกิจการภายในของประเทศสมาชิก ตั้งแต่การเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจ การค้า สังคม วัฒนธรรมและการพัฒนาซึ่งรวมทั้งเรื่องวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี สิ่งแวดล้อมและสิทธิมนุษยชนที่ทุกประเด็นมีความเกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกัน กล่าวได้ว่า ประชาคมอาเซียนเป็นองค์การระหว่างประเทศที่กลุ่มคนทั้งหลาย

¹ คู่มือหลังของเสาเศรษฐกิจอาเซียนใน ปวริศร เลิศธรรมเทวี และอัศวรัตน์ เลาว์ณย์ศิริ, *ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนกับระบบกฎหมายไทย* (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2557).

² Charter of the Association of Southeast Asian Nations, opened for signature 20 November 2007 (entered into force 15 December 2008).

ดำรงชีวิตอยู่ร่วมกัน ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภายในประชาคมจึงปรากฏอยู่ทุกด้านทุกมุม³

การที่กฎบัตรอาเซียนมิได้กำหนดให้ชัดเจนว่าเสาหลักใดมีบทบาทสำคัญมากกว่าเสาหลักอื่นจึงอาจกล่าวได้ว่าการรวมกลุ่มของอาเซียนก็คือการทำงานของสามเสาหลักอย่างกลมกลืนและเสมอภาคกัน⁴ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงสภาพบังคับทางกฎหมายและกฎเกณฑ์ที่เป็นรูปธรรม เสาหลักทางเศรษฐกิจน่าจะมีสภาพบังคับที่เข้มข้นกว่าเสาหลักในด้านอื่น

บทความนี้จะศึกษาวิเคราะห์ประเด็นตามเสาหลักทางเศรษฐกิจซึ่งดูเหมือนว่าจะใช้เป็นเสาหลักสำคัญของการรวมกลุ่มประชาคมอาเซียน โดยกล่าวถึงสาระสำคัญของประชาคมอาเซียนทั้งสามเสาหลัก โดยเฉพาะเสาเศรษฐกิจ และวิเคราะห์ถึงพันธกรณีตามสนธิสัญญาความเกี่ยวพันกับรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการออกหรือปรับแก้กฎหมายอนุวัติการซึ่งเป็นกระบวนการทำให้กฎหมายการค้าและการลงทุนของอาเซียนมีความสอดคล้องกันตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ตลอดจนนำเสนอรายชื่อกฎหมายสำคัญที่สมควรให้ปรับแก้เพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีตามความตกลงของอาเซียน รองรับการเตรียมความพร้อมสำหรับประเทศไทยสู่การเป็น ASEAN 2025 Forging Ahead Together ในปี ค.ศ. 2025

2. ความสัมพันธ์ระหว่างประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และการอนุวัติกฎหมายภายในตามหลักกฎหมายสนธิสัญญา

การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจภายใต้ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนส่งผลให้สมาชิกอาเซียนทั้ง 10 ประเทศ ต้องเตรียมความพร้อมในการเปิดเสรีตลาดสินค้า บริการ แรงงานและการลงทุนเพื่อการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนอย่างสมบูรณ์โดยมีผังดำเนินการตามพิมพ์เขียว หรือ AEC Blueprint 2015 เป็นกรอบในการดำเนินการ⁵ และกรอบดำเนินการดังกล่าวได้ผ่านพ้นไปเข้าสู่ผังดำเนินการภายใต้ AEC Blueprint 2025

ดังที่ได้วิเคราะห์ไว้ในบทที่ 1 กรอบกติกาและพันธกรณีของอาเซียนในเรื่องเศรษฐกิจยังคงไม่มีผลบังคับใช้ภายในประเทศไทยแต่อย่างใดจนกว่าประเทศไทยจะได้ดำเนินการแปลงเอกสารและกรอบความตกลงเป็นกฎหมายภายในตามหลักกฎหมายสนธิสัญญา และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบันที่ใช้บังคับอยู่ ได้ให้การรับรองไว้ในมาตรา 178 และกำหนดหลักการเกี่ยวกับหนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา⁶ กล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญซึ่งกำหนดกระบวนการทางนิติบัญญัติเป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้กฎหมายภายในของไทยกับกรอบกติกาของอาเซียนมีความสอดคล้องกัน (Legal Harmonization) ตามหลักกฎหมายสนธิสัญญา

³ Ibid.

⁴ ดู ปวีศร เลิศธรรมเทวี และอัศวรัตน์ เลาว์ณยศศิริ, “ผลกระทบต่อการบูรณาการกฎหมายจากการเข้าเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนของไทย” (2557) 12(3) วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 21-38.

⁵ สำหรับกรอบพันธกรณีของอาเซียนภายใต้ AEC Blueprint 2015 ดูบทวิเคราะห์ใน ปวีศร เลิศธรรมเทวี, “กรอบพันธกรณีของไทยที่จะต้องดำเนินการภายใต้ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน” (2559) 64(3) รัฐสภาสาร, 7-44.

⁶ มาตรา 178 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560.

ประเทศไทยในฐานะรัฐสมาชิก จำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมายซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนให้สอดคล้องกับเป้าหมายของอาเซียนเพื่อให้ได้ประโยชน์สูงสุดจากการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน บทความนี้จะได้อธิบายกรอบกติกาและความตกลงของ AEC และนำกรอบกติกาและความตกลงดังกล่าวมาวิเคราะห์ถึงพันธกรณีที่ประเทศไทยจะต้องผูกพันในการปรับปรุงแก้ไข ยกเลิกหรือยกเว้นกฎหมายภายในเพื่อให้สอดคล้องกับการรวมตัวทางเศรษฐกิจของอาเซียนอย่างลงตัวภายในปี ค.ศ. 2025 และศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบจากการเข้าเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนของประเทศไทยที่มีต่อภาคส่วนต่าง ๆ และให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงระบบกฎหมายและนโยบาย รวมตลอดทั้งการจัดทำกรอบในการปฏิรูปกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้อง

กรอบความตกลงที่เกี่ยวข้องกับการรวมกลุ่มประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน อาเซียนได้จัดทำเค้าโครงเศรษฐกิจ (AEC Blueprint) เพื่อเป็นแผนบูรณาการระบบเศรษฐกิจและกฎหมายของรัฐสมาชิกไว้อย่างชัดเจนและมีกำหนดเวลา และเนื่องจากอาเซียนอาศัยความร่วมมือจากรัฐสมาชิกเป็นด้านหลัก จึงก่อให้เกิดความตกลงและความร่วมมือทางเศรษฐกิจที่มีสภาพบังคับ (Hard Law) และไม่มีสภาพบังคับ (Soft Law)

เอกสารที่เป็นเค้าโครงเศรษฐกิจหรือผังดำเนินการ (AEC Blueprint) เป็นแผนแม่บทสำหรับรัฐสมาชิกในการปฏิรูประบบกฎหมายเศรษฐกิจให้มีความสอดคล้องกับกรอบ AEC ซึ่งกำหนดเป้าประสงค์หลักไว้ 4 ด้าน ได้แก่ การเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวของอาเซียน

การเป็นภูมิภาคที่มีความสามารถในการแข่งขันสูง การเป็นภูมิภาคที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเท่าเทียมกันและการเป็นภูมิภาคที่มีการบูรณาการเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจโลก⁷ เป้าประสงค์ทั้ง 4 ประการได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงภายใต้ AEC Blueprint 2025 ขยายมิติความร่วมมือด้านเศรษฐกิจเป็น 5 ด้าน ได้แก่ การเป็นเศรษฐกิจที่มีการรวมตัวและเชื่อมโยงกันในระดับสูง การเป็นอาเซียนที่มีความสามารถในการแข่งขัน มีนวัตกรรมและมีพลวัต ประเด็นเรื่องความเชื่อมโยงและความร่วมมือรายสาขาที่เพิ่มมากขึ้น การเป็นภูมิภาคที่มีความสามารถในการปรับตัวครอบคลุมทุกภาคส่วน ให้ความสำคัญกับประชาชนและมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง และการเป็นส่วนสำคัญของประชาโลก

สำหรับกรอบกติกาและความตกลง AEC ที่มีสภาพบังคับ (Hard Law) เป็นกรอบความตกลงที่ครอบคลุมประเด็นทางการค้าในทุกมิติ กรอบความตกลงที่สำคัญ ได้แก่ กรอบความตกลงว่าด้วยการค้าสินค้า (ATIGA)⁸ กรอบความตกลงเกี่ยวกับการบริการ (AFAS)⁹ ความตกลงการยอมรับร่วมกันเพื่อให้เกิดการไหลเวียนทางแรงงานมีฝีมือ (MRAs) กรอบความตกลงเกี่ยวกับการลงทุน (ACIA)¹⁰ และกรอบความร่วมมือด้านทรัพย์สินทางปัญญา (AFAIPC)¹¹

กรอบความตกลงที่ไม่มีสภาพบังคับ (Soft Law) เพื่อความยืดหยุ่นในการปรับใช้ของรัฐประชาคมตามวิถีแห่งอาเซียน (ASEAN Way) อาทิ แนวปฏิบัติว่าด้วยนโยบายการแข่งขันทางการค้า แผนดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญา และความร่วมมือด้านการขนส่งของอาเซียน

⁷ Ibid.

⁸ ASEAN Trade in Goods Agreement, signed at Cha-am, Thailand (26 February 2009).

⁹ ASEAN Framework Agreement on Services, signed at Bangkok (15 December 1995).

¹⁰ ASEAN Comprehensive Investment Agreement, signed in Manila, the Philippines (23 August 2007).

¹¹ ASEAN Framework Agreement on Intellectual Property Cooperation, signed in Thailand (15 December 1995).

3. พันธกรณีระหว่างประเทศภายใต้ เสาเศรษฐกิจของอาเซียน (AEC)

การศึกษาการปรับปรุงระบบกฎหมายเศรษฐกิจและการค้าของไทยตามกรอบกติกาของอาเซียนมีความจำเป็นจะต้องมีความเข้าใจเกี่ยวกับพันธกรณีระหว่างประเทศภายใต้เสาเศรษฐกิจของอาเซียน หรือกรอบพันธกรณีภายใต้ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนของไทย ซึ่งศึกษาได้จากเอกสารกฎหมายของอาเซียนที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจและการค้าทุกฉบับ โดยแบ่งออกเป็นกลุ่มหรือสาขาตามลักษณะของกฎหมายระหว่างประเทศจากการศึกษาได้ข้อสรุปพันธกรณีที่รัฐสมาชิกทุกรัฐรวมทั้งประเทศไทยจะต้องดำเนินการภายใต้กรอบความตกลงและ AEC Blueprint เพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมายหลัก 5 ประการของอาเซียน ได้แก่

ประการแรก การเป็นเศรษฐกิจที่มีการรวมตัวและเชื่อมโยงกันในระดับสูง ไทยและรัฐประชาคมมีพันธกรณีที่จะต้องดำเนินการใน 6 ประเด็น¹² กล่าวคือ

(1) การค้าสินค้า ซึ่งมีกรอบ ATIGA¹³ เป็นกรอบความตกลงแม่บทอำนวยความสะดวกด้านการค้าเสรี ควบคุมระเบียบและพิธีการทางศุลกากร การพัฒนาระบบศุลกากรแบบอิเล็กทรอนิกส์แบบช่องทางเดียว (ASEAN Single Window) ภายใต้ AEC Blueprint 2025 ยังกำหนดให้รัฐสมาชิกพิจารณาเรื่องความสอดคล้องของระบบกฎหมายภายในกับประเด็นเรื่องการค้าสินค้าและการปรับปรุงระบบต่างๆ เพื่อสร้างช่องทางในการค้า

(2) การค้าบริการ มีกรอบความตกลง AFAS¹⁴ เป็นกรอบกำหนดพันธกรณีให้ไทยและรัฐสมาชิกเปิดเสรีบริการ การยกเลิกข้อผูกพันเกี่ยวกับการเปิดเสรีการอนุญาตให้ชาวต่างชาติสัญชาติอาเซียนเข้าถือครองหุ้นได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 70 การเปิดเสรีบริการในธุรกิจบริการสาขาที่มีข้อตกลงร่วมกันซึ่งปัจจุบันมี 8 สาขา ได้แก่ การบัญชี วิศวกรรม สถาปัตยกรรม การพยาบาล แพทย์ ทันตกรรม การสำรวจและการท่องเที่ยว การเปิดเสรีทางภาคการเงิน

(3) สภาพแวดล้อมด้านการลงทุน โดยมีกรอบ ACIA¹⁵ ให้ความคุ้มครองการลงทุนในทุกรูปแบบสำหรับนักลงทุนทุกประเภทที่มีสัญชาติอาเซียน การให้รัฐสมาชิกคำนึงถึง การนำระบบระงับข้อพิพาทแบบ Investor-State มาใช้ในคดีพิพาทอันเกิดจากการลงทุน การปรับใช้หลักการของกฎหมายระหว่างประเทศในการระงับข้อพิพาท การอำนวยความสะดวกและการให้ความร่วมมือด้านการลงทุน การสนับสนุนการเปิดเสรีด้านการลงทุน

(4) การรวมตัวภาคการเงิน การเข้าถึงบริการทางการเงิน และเสถียรภาพทางการเงิน อาเซียนได้ให้รัฐสมาชิกทบทวนและปรับปรุงระบบกฎหมายการเงินให้สอดคล้องกันทั่วภูมิภาค สนับสนุนให้รัฐสมาชิกดำเนินการทางเศรษฐกิจแบบกลไกเพื่อจัดตั้งตลาดเงินแบบ Exchange and Debt ยกเลิกหรือลดข้อจำกัดด้านกฎระเบียบหรือกฎหมายที่เกี่ยวกับการไหลเวียนของเงินทุน การเคลื่อนเงินทุนเพื่อก่อให้เกิดการร่วมทุน

¹² AEC Blueprint 2025 ข้อ A. A Highly Integrated and Cohesive Economy.

¹³ ดูบทวิเคราะห์เกี่ยวกับ ATIGA ใน ปวีศร เลิศธรรมเทวี, “ข้อเสนอแนะเพื่อความสอดคล้องของกฎหมายไทยตามกรอบกติกาของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนว่าด้วยการค้าสินค้า” (2559) 8(1) วารสารวิชาการ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย, 51-67.

¹⁴ ดูบทวิเคราะห์เกี่ยวกับ AFAS ใน ปวีศร เลิศธรรมเทวี, “การเปิดเสรีภาคบริการของไทย : นัยยะต่อการปรับปรุงกฎหมายตามกรอบความตกลงอาเซียนที่เกี่ยวกับการบริการ” (2559) 14(1) วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 50-71.

¹⁵ ดูบทวิเคราะห์เกี่ยวกับ ACIA ใน ปวีศร เลิศธรรมเทวี, “การอนุวัติกฎหมายไทยตามกรอบประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนว่าด้วยการลงทุน” (2558) 13(2) วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 145-162.

ระหว่างรัฐสมาชิกอันนำไปสู่การพัฒนาตลาดเงินในภูมิภาคอาเซียน

(5) การอำนวยความสะดวกการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือและผู้ติดต่อทางธุรกิจ ซึ่งเป็นการส่งเสริมการเคลื่อนย้ายแรงงานที่มีฝีมืออย่างเสรี โดยให้รัฐสมาชิกอำนวยความสะดวกการเคลื่อนย้ายพลเมืองที่เป็นแรงงานที่มีฝีมือ การสร้างเครือข่ายความร่วมมือของสถาบันการศึกษา และวิจัยระหว่างรัฐสมาชิกเพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้ระหว่างกันทั้งบุคลากรในสถาบันการศึกษาและนักศึกษา ยกย่องผลงานวิจัยของรัฐสมาชิกในเรื่องทักษะ การปฏิบัติงานและการพัฒนาแรงงาน

(6) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมในห่วงโซ่มูลค่าโลกอาเซียนให้มีความสำคัญกับการแลกเปลี่ยนยุทธศาสตร์ระหว่างรัฐสมาชิกด้วยกัน และการวางแผนด้านเศรษฐกิจร่วมกันในระยะยาว

ประการที่สอง การเป็นอาเซียนที่มีความสามารถในการแข่งขัน มีนวัตกรรมและมีพลวัต รัฐประชาคมจะต้องดำเนินการใน 9 ประเด็น¹⁶ กล่าวคือ

(1) นโยบายด้านการแข่งขัน อาเซียนวางเป้าหมายให้รัฐสมาชิกตรากฎหมายเกี่ยวกับการแข่งขันทางการค้าภายในปี 2015 อย่างไรก็ตาม กรอบดังกล่าวมีสภาพเป็น Soft Law ไม่มีสภาพบังคับ ฉะนั้น การดำเนินการจึงเป็นเรื่องความสมัครใจของรัฐสมาชิก

(2) การคุ้มครองผู้บริโภค อาเซียนยังไม่มีกรอบพันธกรณีคุ้มครองผู้บริโภค เพียงแต่กำหนดกรอบความร่วมมือระหว่างรัฐสมาชิกโดยให้จัดตั้ง ASEAN Coordinating Committee on Consumer Protection (ACCCP) เพื่อยกระดับการคุ้มครองผู้บริโภคในภูมิภาคอาเซียน

(3) สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา มีกรอบกติกา AFAIPC วางกรอบพันธกรณีให้รัฐสมาชิกดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองและบังคับใช้กฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา

(4) การเติบโตซึ่งขับเคลื่อนด้วยผลิตภาพ นวัตกรรม การวิจัยและพัฒนา และการนำเทคโนโลยีมาใช้ในเชิงพาณิชย์ โดยให้สมาชิกอาเซียนกำหนดมาตรการเชิงนโยบายที่ตอบสนองต่อการเติบโตซึ่งขับเคลื่อนด้วยผลิตภาพ นวัตกรรม การวิจัยและพัฒนาและการนำเทคโนโลยีมาใช้ในเชิงพาณิชย์

(5) ภาษี ผัง AEC กำหนดให้รัฐสมาชิกทำข้อตกลงร่วมกันเพื่อป้องกันการเสียภาษีซ้ำซ้อนระหว่างประเทศ

(6) ธรรมชาติ อาเซียนให้ความสำคัญกับเรื่องกลไกการสร้างความปลอดภัยในภาครัฐและภาคเอกชน

(7) กฎระเบียบที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ความสอดคล้องและการตอบสนองและแนวปฏิบัติที่ดีด้านกฎระเบียบ โดยให้สมาชิกอาเซียนสร้างความร่วมมือระหว่างกันในการกำหนดนโยบาย และการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ดูแลในประเด็นดังกล่าว

(8) การพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืน ซึ่งสนับสนุนให้สมาชิกอาเซียนกำหนดแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนในลักษณะต่างๆ อาทิ การปกป้องสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ การส่งเสริมการใช้พลังงานสะอาด และเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง

(9) แนวโน้มสำคัญของโลกและประเด็นใหม่ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการค้า โดยให้สมาชิกหารือในระดับรัฐร่วมกันกำหนดประเด็นต่างๆ ที่สำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของภูมิภาคอาเซียน

¹⁶ AEC Blueprint 2025 ข้อ B. A Competitive, Innovative and Dynamic ASEAN.

ประการที่สาม ความเชื่อมโยงและความร่วมมือ
รายสาขาที่เพิ่มขึ้น AEC Blueprint กำหนดองค์ประกอบ
ไว้ 9 ด้าน¹⁷ กล่าวคือ

(1) การขนส่ง มีแผนปฏิบัติการ ATAP เป็นกรอบ
กำหนดครอบคลุมทั้งขนส่งทางบก ทางทะเลและอากาศ
การขนส่งทางบก มุ่งเป้าไปที่การพัฒนาโครงการรถไฟ
ความเร็วสูงระหว่างสิงคโปร์ถึงคุนหมิง ซึ่งประกอบด้วย
3 สายที่สำคัญ คือ สายคุนหมิง ประเทศจีนถึงกรุงเทพฯ
ประเทศไทยต่อสายตะวันออก สู่เวียดนามและกัมพูชา
หรือต่อสาย Central เพื่อเข้าสู่ลาวและสายตะวันตก
เข้าสู่เมียนมาร์ และจากกรุงเทพฯ ลงใต้เข้าสู่สิงคโปร์
การพัฒนาโครงการพัฒนาทางหลวงอาเซียนให้เสร็จสิ้น
ทั่วภูมิภาคอาเซียน การขนส่งทางทะเลและอากาศ
อาเซียนได้วางกรอบให้รัฐสมาชิกพัฒนาการรวมกลุ่ม
การขนส่งทางทะเลของอาเซียนเป็นตลาดเดียว และ
การรวมกลุ่มการบินพลเรือนตลาดเดียวของอาเซียน

(2) โทรคมนาคมและเทคโนโลยีสารสนเทศ อาเซียน
ได้จัดทำแผนพัฒนาไว้หลายฉบับเพื่อยกระดับโครงสร้าง
พื้นฐานด้านกิจการโทรคมนาคมและเทคโนโลยีสารสนเทศ
มีผังดำเนินการ VAP เป็นแผนปฏิบัติการให้รัฐสมาชิก
ดำเนินการโดยพัฒนาโครงการระบบการเชื่อมต่อ
ความเร็วสูง การพัฒนากรอบความร่วมมือระหว่าง
สมาชิกในด้าน ICT ให้เป็นกรอบข้อตกลงร่วมเกี่ยวกับ
กิจการโทรคมนาคม

(3) พาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ ผัง AEC กำหนดให้รัฐ
สมาชิกวางโครงสร้างทางนโยบายและระบบกฎหมาย
เกี่ยวกับธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ และสนับสนุน
การซื้อขายผ่านระบบออนไลน์ในภูมิภาคอาเซียนตาม
พันธกรณีของสมาชิกภายใต้ e-ASEAN Framework
Agreement

(4) ความร่วมมือด้านพลังงาน อาเซียนให้ความสำคัญ
กับความร่วมมือด้านพลังงานไว้ 2 ด้าน คือการจัดทำ
โครงการระบบสายส่งไฟฟ้าในอาเซียน กับโครงการ
ท่อส่งก๊าซธรรมชาติของอาเซียน

(5) อาหาร การเกษตรและป่าไม้ ซึ่งมีความสัมพันธ์กับ
เรื่องการค้าสินค้า อาเซียนวางกรอบให้รัฐสมาชิกสำรวจ
การบังคับใช้มาตรการตาม CEPT-AFTA ที่เกี่ยวกับ
ผลผลิตทางการเกษตรและไม้ ความร่วมมือเฉพาะด้าน
ในการแลกเปลี่ยนความรู้ทางเทคโนโลยีระหว่างกัน
ในเรื่องการเกษตร การประมงและป่าไม้ ความร่วมมือ
ด้านการเกษตรระหว่างรัฐสมาชิก

(6) การท่องเที่ยว โดยให้สมาชิกเพิ่มความสามารถ
เรื่องการแข่งขันในจุดหมายปลายทางท่องเที่ยวเดียวกัน
และครอบคลุมทุกภาคส่วน

(7) สุขภาพ สนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมลงทุน
และประเด็นเรื่องการส่งเสริมมาตรฐาน และกระบวนการ
ดำเนินการต่างๆ ด้านสุขภาพในรัฐสมาชิกอาเซียน

(8) แรงธาตุ ความร่วมมือด้านเหมืองแร่ อาเซียน
กำหนดให้รัฐสมาชิกดำเนินการตามแผนปฏิบัติการ
I และ II โดยให้อำนวยความสะดวกทางการค้าและ
การลงทุนเกี่ยวกับการทำธุรกิจเหมืองแร่ รวมตลอดทั้ง
การสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุน
ด้านเหมืองแร่

(9) วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยส่งเสริมให้
สมาชิกจัดทำและพัฒนาระบบเกี่ยวกับเทคโนโลยีและ
การพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์ ตลอดจนการพัฒนาสถาบัน
องค์กร บุคลากร หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับ
วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในแต่ละประเทศสมาชิก
อาเซียน

¹⁷ AEC Blueprint 2025 ข้อ C. Enhanced Connectivity and Sectoral Cooperation.

ประการที่สี่ การเป็นภูมิภาคที่มีความสามารถในการปรับตัวครอบคลุมทุกภาคส่วนให้ความสำคัญกับประชาชนและมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง โดยมีองค์ประกอบ 5 ประการ¹⁸ ได้แก่

(1) การเสริมสร้างบทบาทของวิสาหกิจขนาดกลาง ขนาดย่อมและรายย่อยให้เข้มแข็ง กำหนดให้รัฐสมาชิก ดำเนินการตามแผนอาเซียนในเรื่องธุรกิจ SMEs ตาม APBSD สนับสนุนให้รัฐสมาชิกสร้างเครือข่าย SMEs และยกระดับธุรกิจแบบ SMEs ในภูมิภาคอาเซียน

(2) เสริมสร้างความเข้มแข็งแก่บทบาทของภาคเอกชน โดยให้สมาชิกอาเซียนดำเนินกระบวนการปรึกษาหารือที่เกี่ยวข้องกับภาคเอกชนอย่างเปิดกว้างมากขึ้น และเสริมสร้างบทบาทของสภาที่ปรึกษาธุรกิจอาเซียน

(3) ความเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน โดยสมาชิกจะต้องดำเนินงานเชิงนโยบายเกี่ยวกับการสร้างความเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนในประเทศสมาชิกอาเซียน

(4) การลดช่องว่างการพัฒนา โดยการกำหนดนโยบายที่ส่งผลต่อการลดช่องว่างการพัฒนาของประเทศในด้านต่างๆ

(5) การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในการดำเนินการรวมกลุ่มของภูมิภาค ด้วยการกำหนดนโยบายที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในการดำเนินการรวมกลุ่มของภูมิภาคอาเซียน

ประการที่ห้า การเป็นส่วนสำคัญของประชาคมโลก อาเซียนได้วางเป้าประสงค์ของการรวมตัวเข้าสู่กลไกของระบบเศรษฐกิจโลกโดยกำหนดกรอบดำเนินการสำหรับรัฐสมาชิกไว้ 2 ด้าน¹⁹ กล่าวคือ

(1) การมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจกับภายนอกภูมิภาค โดยสนับสนุนให้รัฐประชาคมขยายการมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้น อาทิ การเจรจาจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรี การร่วมมือทางเศรษฐกิจในรูปแบบอื่น

(2) การยกระดับความมีส่วนร่วมในประชาคมโลก โดยการปรับใช้มาตรฐานสากลเกี่ยวกับการผลิตและการจัดจำหน่ายสินค้า การให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิคแก่ประเทศที่มีระดับของการพัฒนาอยู่ในระยะแรกเริ่ม

4. ความสอดคล้องของระบบกฎหมายภายในของประเทศไทยกับพันธกรณีตามเสาเศรษฐกิจของอาเซียน (AEC) และแนวทางการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย

บทความนี้ยังมีวัตถุประสงค์สำคัญในการศึกษาความสอดคล้องของระบบกฎหมายภายในของประเทศไทยกับพันธกรณีตาม AEC ซึ่งรวมทั้งการศึกษาวิเคราะห์ประโยชน์ และจากการวิเคราะห์กรอบพันธกรณีข้างต้นส่งผลให้ไทยในฐานะรัฐสมาชิกต้องวิเคราะห์ระบบกฎหมายไทยเพื่อการปรับปรุงและแปลงแผนตาม AEC Blueprint ลงสู่ภาคปฏิบัติให้เอื้อต่อบรรยากาศความเป็น AEC อย่างสมบูรณ์ภายในปี 2025 ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มกฎหมายหลายสาขา อาทิ การค้าสินค้า การบริการ การลงทุน การแข่งขันทางการค้าและการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา เป็นต้น สรุปการทบทวนกฎหมาย นโยบาย และการเตรียมความพร้อมต่าง ๆ ของไทยโดยแบ่งเป็นประเด็นตามพันธกรณีที่เป็เป้าประสงค์หลัก 5 ประการของอาเซียนภายใต้ AEC Blueprint 2025 ดังนี้

¹⁸ AEC Blueprint 2025 ข้อ D. A Resilient, Inclusive, People-Oriented and People-Centred ASEAN.

¹⁹ AEC Blueprint 2025 ข้อ E. A Global ASEAN.

ประการแรก พันธกรณีเรื่องการเป็นเศรษฐกิจที่มีการรวมตัวและเชื่อมโยงกันในระดับสูง โดยเกี่ยวข้องกับ การทบทวนกฎหมายหลายสาขา อาทิ การค้าสินค้า การบริการ และการลงทุน เป็นต้น สรุปผลการวิจัย ได้ดังนี้

(1) การค้าสินค้าตาม AEC Blueprint 2025 ข้อ A.1 ซึ่งเกี่ยวกับการทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้าสินค้า ตั้งแต่ การกำหนดอัตราพิกัดศุลกากร ระเบียบพิธีทางการค้า กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดของสินค้าให้เป็นไปตาม ATIGA และการปรับปรุงกฎระเบียบทางการค้า เพื่ออำนวยความสะดวกทางการค้า กล่าวได้ว่า กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องประเด็นการค้าสินค้าเป็นกลุ่มกฎหมายของไทยที่มีความพร้อมรองรับพันธกรณีของไทยในการเป็นสมาชิกอาเซียนมากที่สุด โดยกรมศุลกากร กระทรวงการคลังซึ่งเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงได้ดำเนินการทบทวนระบบกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับการค้าสินค้าไปแล้วหลายเรื่อง ตั้งแต่ การทบทวนอัตราอากรขาเข้าให้สอดคล้องกับกรอบ กติกาของอาเซียน หรือกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดของสินค้า เป็นต้น จึงกล่าวได้ว่า กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพันธกรณี ในเรื่องการค้าสินค้าตาม AEC Blueprint 2025 ซึ่ง เกี่ยวข้องกฎหมายภายในของไทยหลายฉบับ อาทิ พระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 และ ประกาศกระทรวงการคลังที่ออกตามความในมาตรา 12 และ 14 แห่งพระราชกำหนดดังกล่าว พระราชบัญญัติ ศุลกากร พ.ศ. 2469 และประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง การยกเว้นอากรและลดอัตราอากรศุลกากรสำหรับ ของที่มีถิ่นกำเนิดจากอาเซียน ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 129 ตอนพิเศษ 3 ลงวันที่ 6 มกราคม 2555 เป็น กลุ่มกฎหมายที่ประเทศไทยมีความพร้อมในการรวม กลุ่มเศรษฐกิจของอาเซียน

อย่างไรก็ตาม บทความนี้ยังมีข้อสังเกตบางประเด็น ที่เหมาะสมจะกำหนดเป็นนโยบายหรือกฎหมายเพื่อ อำนวยความสะดวกทางการค้า ประเด็นดังกล่าวมิใช่

พันธกรณีตามกรอบของอาเซียน แต่เป็นเรื่องการพัฒนา กฎหมายที่จะส่งผลต่อการเสริมสร้างศักยภาพในการ แข่งขันของประเทศและการอำนวยความสะดวกทาง การค้าด้วยการสร้างระบบกฎหมายที่ชัดเจน โดย บทความนี้ได้เสนอแนะว่าประเทศไทยควรตรากฎหมาย บางฉบับ โดยเฉพาะกฎหมายว่าด้วยสัญญาซื้อขายสินค้า ระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นกฎหมายสำคัญในเรื่องการค้า ระหว่างประเทศและประเทศไทยยังไม่มีกฎหมาย ดังกล่าวใช้บังคับ นอกเหนือจากการตรากฎหมายใหม่ขึ้น เพื่อใช้บังคับ รายงานฉบับนี้ยังเสนอให้ประเทศไทย ควรทบทวนนโยบายที่ส่งเสริมการอำนวยความสะดวก ทางการค้า อาทิ การจัดตั้งระบบเชื่อมโยงข้อมูล อิเล็กทรอนิกส์ ณ จุดเดียว หรือการร่วมมือกันในการจัด ระบบคลังข้อมูลทางการค้าอย่างมีประสิทธิภาพ หรือ การลดขั้นตอนและปรับปรุงการบริหารจัดการระบบ กฎระเบียบ ข้อกำหนดด้านเอกสารและกระบวนการ ต่างๆ ในการนำเข้าหรือส่งออก เพื่อสร้างช่องทางใน ทางการค้า ซึ่งประเด็นเหล่านี้กรมศุลกากรของไทย มีความก้าวหน้าและได้ดำเนินการอยู่แล้วอย่างรอบด้าน

(2) การค้าบริการตาม AEC Blueprint 2025 ข้อ A.2 โดยประเทศไทยจะต้องดำเนินการปรับปรุงแก้ไข กฎหมายเพื่อการเปิดเสรีบริการใน 2 รูปแบบที่สำคัญ กล่าวคือ (1) การให้บริการโดยผู้ให้บริการของประเทศ หนึ่งผ่านการจัดตั้งทางพาณิชย์ในประเทศอื่น (Commercial Presence) กับ (2) การให้บริการโดย ผู้ให้บริการของประเทศหนึ่งโดยการเดินทางเข้ามาให้ บริการแก่บุคคลที่มีสัญชาติของประเทศผู้รับบริการ (Presence of Natural Person) โดยมีการเจรจาเปิด เสรีบริการหลายรอบและก่อให้เกิดข้อตกลงเปิดการค้า เสรีในเรื่องบริการ 9 ชุด (Ninth Packages of Commitments under AFAS) ที่มีการกำหนดเงื่อนไข การเปิดเสรีบริการใน 2 ลักษณะ กล่าวคือ เรื่องเงื่อนไข การเข้าสู่ตลาด (Market Access) ที่ประเทศไทยและ สมาชิกจะต้องอนุญาตให้ผู้ประกอบการที่มีสัญชาติ

อาเซียนถือครองหุ้นในองค์กรธุรกิจภายในประเทศได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 70 เมื่อมีการรวมกลุ่มเป็น AEC และเรื่องการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment) ที่ประเทศไทยจะต้องปฏิบัติต่อคนสัญชาติอาเซียนเสมอ กับคนไทย แม้กรอบกติกาของอาเซียนได้วางเป้าหมายไว้ในลักษณะดังกล่าว แต่สมาชิกอาเซียนยังคงมีความแตกต่างกันในเรื่องการลดหย่อนข้อผูกพันที่เกี่ยวข้องกับการค้าบริการ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับภาระลดหย่อนข้อผูกพันของแต่ละประเทศสมาชิกภายใต้ Ninth Packages of Commitments under AFAS และสำหรับประเทศไทยได้จัดทำเป็นข้อยกเว้นไม่ผูกพัน (Unbound) ทั้งในเรื่อง “Nationality Requirements” และเรื่องการถือครองหุ้นในองค์กรธุรกิจ ส่งผลให้ระบบกฎหมายไทยในส่วนที่เกี่ยวกับการค้าบริการจึงไม่ขัดต่อพันธกรณีของประเทศไทยในเรื่องการค้าบริการตาม AEC Blueprint 2025 ข้อ A.2

อย่างไรก็ตาม การที่ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นสมาชิกอาเซียนด้วยวิธีการตั้งข้อสงวนหรือข้อยกเว้นไว้ในเรื่องต่างๆ ดังกล่าว เกิดประเด็นปัญหาว่าประเทศไทยอาจไม่ได้รับประโยชน์จากการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจตามหลักการต่างตอบแทน และหลักการไม่เลือกปฏิบัติ (หลักการ MFN และ NT ของกรอบ AFAS) ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน ฉะนั้น เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมสำหรับประเทศไทยในการพัฒนาระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้าบริการสู่การเปิดเสรียิ่งขึ้น บทความนี้จึงได้เสนอข้อเสนอแนะการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้าบริการเพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขันของประเทศที่สอดคล้องกับหลักกฎหมายอาเซียน ข้อเสนอแนะดังกล่าวมิได้เป็นข้อผูกพันที่ไทยจะต้องดำเนินการ แต่เป็นมุมมองการพัฒนากฎหมายภายในและการยกระดับกฎหมายของไทยให้มีศักยภาพในการแข่งขันยิ่งขึ้น และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์การรวมกลุ่มประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน โดยมีกฎหมายที่ควร

ปรับปรุง ได้แก่ กฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 โดยเฉพาะคํานิยามของคำว่า “คนต่างด้าว” ในมาตรา 4 กฎหมายเกี่ยวกับการเปิดเสรีบริการด้านการขนส่ง ได้แก่ พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 พระราชบัญญัติส่งเสริมการพาณิชย์นาวี พ.ศ. 2521 พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 พระราชบัญญัติการรถไฟขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติการขนส่งทางอากาศ พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 และพระราชกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้อง กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้าบริการก่อสร้าง โดยเฉพาะพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 และพระราชกฤษฎีกากำหนดอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522 กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับการบริการด้านการศึกษา ได้แก่ พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 และประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายเกี่ยวกับการท่องเที่ยว ได้แก่ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 และกลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับการเปิดเสรีบริการด้านกีฬา ได้แก่ พระราชบัญญัติกีฬามวย พ.ศ. 2542 โดยกลุ่มกฎหมายดังกล่าวต้องทบทวนประเด็นเรื่องสัญชาติ และการถือครองหุ้นของนักลงทุนสัญชาติอาเซียน

(3) สภาพแวดล้อมด้านการลงทุนตาม AEC Blueprint 2025 ข้อ A.3 เป็นอีกกลุ่มกฎหมายที่หากพิจารณาเรื่องความสอดคล้องของระบบกฎหมายไทย ย่อมพบว่าไม่มีกฎหมายฉบับใดที่ขัดต่อพันธกรณีในเรื่องดังกล่าว²⁰ ฉะนั้น ผลการวิจัยที่ได้จากบทความนี้จึงมุ่งเน้นไปที่ข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนากระบวนกฎหมายไทย

²⁰ ดูบทวิเคราะห์เกี่ยวกับ ACIA ในปวีศร เลิศธรรมเทวี, “การอนุวัติกฎหมายไทยตามกรอบประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนว่าด้วยการลงทุน” (2558) 13(2) วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 145-162.

ในระยะยาวที่เกี่ยวกับการลงทุน และอาเซียนได้วางเป้าประสงค์ไว้ให้สมาชิกทุกประเทศดำเนินการเปิดเสรีการลงทุน โดยเฉพาะประเด็นเรื่องการทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกและการเปิดเสรีการลงทุน โดยกฎหมายที่สมควรพิจารณาทบทวน ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 ในเรื่องการสร้างความชัดเจนนิยามของนักลงทุนที่มีสัญชาติอาเซียนซึ่งเป็นสิทธิพิเศษตามหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ พระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายเกี่ยวกับประกันภัยทางทะเลซึ่งประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายดังกล่าวและสมควรพิจารณาดำเนินการเพื่อใช้บังคับในอนาคตต่อไป

(4) การรวมตัวภาคการเงิน การเข้าถึงบริการทางการเงิน และเสถียรภาพทางการเงินตาม AEC Blueprint 2025 ข้อ A.4 ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับกฎหมายของไทย 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 อย่างไรก็ตาม อาเซียนมิได้กำหนดข้อผูกพันให้ไทยต้องดำเนินการแก้ไขกฎหมายแต่อย่างใด ฉะนั้นกลุ่มกฎหมายในเรื่องนี้จึงมีความสอดคล้องรองรับพันธกรณีของอาเซียนอยู่แล้ว

(5) การอำนวยความสะดวกการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือและผู้ติดต่อทางธุรกิจตาม AEC Blueprint 2025 ข้อ A.5 ซึ่งเป็นเรื่องการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนในหลากหลายสาขาวิชาชีพ ตั้งแต่ การพยาบาล การแพทย์ วิศวกรรม สถาปัตยกรรม การบัญชี การสำรวจ วิชาชีพทันตกรรม และการท่องเที่ยว โดยในกลุ่มกฎหมายเรื่องนี้มีเพียงกฎหมายเกี่ยวกับการท่องเที่ยวภายใต้พระราชบัญญัติ

ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ฉบับเดียวที่ต้องทบทวนดังกล่าวแล้วข้างต้น สำหรับกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับวิชาชีพข้างต้น ได้แก่ พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติเภสัชกรรม พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติกายภาพบำบัด พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติวิชาชีพเทคนิคการแพทย์ พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติสถาปนิก พ.ศ. 2543 และพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 รวม 10 ฉบับ มีความสอดคล้องรองรับพันธกรณีของประเทศไทยภายใต้ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนอยู่แล้ว

(6) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมในห่วงโซ่มูลค่าโลกตาม AEC Blueprint 2025 ข้อ A.6 เป็นกรอบดำเนินการที่มีได้เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงกฎหมายภายในของไทย แต่เป็นเรื่องของการจัดทำนโยบายภาครัฐเพื่อวางกลยุทธ์ร่วมกัน หรือประสานงานระหว่างสมาชิกอาเซียน อาทิ การแลกเปลี่ยนและแบ่งปันข้อมูล และติดต่อสื่อสารระหว่างสมาชิกอาเซียนเพื่อวางแผนแนวทางการสร้างและอำนวยความสะดวกทางการค้า เป็นต้น

ประการที่สอง พันธกรณีเรื่องการเป็นภูมิภาคที่มีความสามารถในการแข่งขัน มีนวัตกรรม และมีพลวัตตาม AEC Blueprint 2025 เกี่ยวข้องกับการทบทวนนโยบายและกฎหมายในหลากหลายประเด็นดังต่อไปนี้

(1) นโยบายด้านการแข่งขันที่มีประสิทธิภาพตาม AEC Blueprint 2025 ข้อ B.1 โดยประเทศไทยต้องดำเนินการใน 3 เรื่องที่สำคัญ ได้แก่ การประกาศใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้าเมื่อมีการรวมตัวกันเป็น AEC การแก้ไขและพัฒนาระบบกฎหมายและนโยบายด้านการแข่งขันทางการค้าเพื่อยกระดับและศักยภาพในการบังคับใช้ และการพัฒนาระบบกฎหมายที่สอดคล้องกับ

สภาพสังคมและเศรษฐกิจของประเทศและสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของสากล กล่าวได้ว่า ทั้งสามประเด็นนี้ได้เป็นกรอบพันธกรณีที่กำหนดให้ประเทศไทยต้องแก้ไขกฎหมาย แต่เป็นเพียงการให้แนวทางสำหรับประเทศไทย พิจารณาทบทวนกฎหมายและนโยบายด้านการแข่งขันให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ฉะนั้น บทความนี้ ได้ให้ข้อเสนอแนะแนวทางสำหรับการพัฒนากฎหมายแข่งขันทางการค้าของไทยซึ่งได้มีการประกาศใช้มาแล้วตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 ภายใต้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 โดยให้พิจารณาเรื่องมาตรา 25 ผู้มีอำนาจเหนือตลาด มาตรา 26 การควบรวมกิจการอย่างไม่เป็นธรรม มาตรา 27 การตั้งข้อตกลงร่วมกันอย่างไม่เป็นธรรม มาตรา 29 การปฏิบัติทางการค้าอย่างไม่เป็นธรรม และมาตรา 4 เรื่องการยกเว้นธุรกิจหลายๆ ประเภทที่ต้องห้ามแข่งขัน ที่อาจต้องทบทวนว่าสาขาใด (Sectors) ควรได้รับการเปิดเสรีจากรัฐไปสู่องค์กรเอกชนเพื่อสนับสนุนให้นักลงทุนอาเซียนสามารถเข้ามาลงทุนได้อย่างเสรี

(2) การคุ้มครองผู้บริโภคตาม AEC Blueprint 2025 ข้อ B.2 ซึ่งกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มีความพร้อมตามพันธกรณีในเรื่องดังกล่าวอยู่แล้วอย่างครบถ้วน คงมีเพียงประเด็นเรื่องการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลกับเรื่องกระบวนการทางธุรการที่หน่วยงานภาครัฐจะต้องประสานงานระหว่างกันให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติต่อการคุ้มครองผู้บริโภคอย่างแท้จริง

(3) การเสริมสร้างความร่วมมือด้านสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาตาม AEC Blueprint 2025 ข้อ B.3 กรณีนี้มิได้เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับกรอบกติกาของอาเซียน แต่เป็นเรื่องของการบริหารจัดการ หรือเป็นเรื่องนโยบายภาครัฐเกี่ยวกับการจัดการ

ทรัพย์สินทางปัญญา กรณีนี้จึงกล่าวได้ว่าระบบกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาของไทยมีความสอดคล้องกับกติกาของอาเซียนอยู่แล้ว ประเด็นที่ประเทศไทยสมควรพิจารณาจึงควรเป็นเรื่องการสร้างความร่วมมือและการบริหารจัดการด้านสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา โดยบทความนี้มีข้อเสนอแนะให้ประเทศไทยดำเนินการเข้าเป็นภาคีพิธีสารกรุงมาดริด และภาคีอนุสัญญากรุงเฮก ว่าด้วยการจดทะเบียนการออกแบบผลิตภัณฑ์ ซึ่งจะส่งเสริมเรื่องประสิทธิภาพในการบริหารจัดการทรัพย์สินทางปัญญา โดยเฉพาะเรื่องเครื่องหมายการค้าและสิทธิบัตรที่เชื่อมโยงกับสากลยิ่งขึ้น ปัจจุบันประเทศไทยอยู่ระหว่างดำเนินการเข้าเป็นภาคีสมาชิกของทั้งสองตราสารระหว่างประเทศดังกล่าว นอกเหนือจากกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาดังกล่าว กรอบอาเซียนยังให้ทบทวนกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาฉบับอื่นๆ ให้สอดคล้องกับกรอบกติการะหว่างประเทศ อาทิ กฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืช และประเด็นทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวกับทรัพยากรชีวภาพ เป็นต้น²¹

(4) การเติบโตซึ่งขับเคลื่อนด้วยผลิตภาพ นวัตกรรม การวิจัยและพัฒนา และการนำเทคโนโลยีมาใช้ในเชิงพาณิชย์ตาม AEC Blueprint 2025 ข้อ B.4 เป็นประเด็นสืบเนื่องมาจากเรื่องทรัพย์สินทางปัญญาโดยเป็นกรอบนโยบายและเป็นเรื่องของการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ กรณีนี้จึงไม่มีประเด็นเกี่ยวกับความสอดคล้องของระบบกฎหมายภายในของไทยกับกรอบกติกาของอาเซียนแต่อย่างใด

(5) ความร่วมมือด้านภาษีอากรตาม AEC Blueprint 2025 ข้อ B.5 เป็นอีกประเด็นที่ประเทศไทยมีความพร้อมรองรับการรวมกลุ่มเศรษฐกิจของอาเซียนอยู่แล้ว โดยประเทศไทยได้มีการจัดทำข้อตกลงร่วมกันเรื่องการป้องกันการเสียภาษีซ้ำซ้อนระหว่างประเทศสมาชิกถึง 7 ประเทศ ขาดเฉพาะบรูไนและกัมพูชาเท่านั้น

²¹ รายละเอียดที่ประเทศไทยต้องทบทวนประเด็นดังกล่าวดู ปวีศร เลิศธรรมเทวี, การปรับปรุงกฎหมายทรัพยากรชีวภาพเพื่อการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน (กรุงเทพฯ: สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ (องค์การมหาชน), 2558).

(6) พันธกรณีเรื่องการส่งเสริมธรรมาภิบาลตาม AEC Blueprint 2025 ข้อ B.6 เป็นประเด็นที่มีได้เกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมายแต่เป็นเรื่องการบังคับใช้กฎหมายเพื่อเสริมสร้างธรรมาภิบาลภาครัฐ และความโปร่งใสของการดำเนินธุรกิจภาคเอกชน ประเด็นนี้จึงอยู่นอกเหนือการพิจารณาวิจัย

(7) กฎระเบียบที่มีประสิทธิผล ประสิทธิภาพ ความสอดคล้องและการตอบสนองและแนวปฏิบัติที่ดีด้านกฎระเบียบตาม AEC Blueprint 2025 ข้อ B.7 เป็นประเด็นที่มีได้กำหนดพันธกรณีให้ปรับปรุงกฎหมายแต่เป็นเรื่องเชิงนโยบายที่สนับสนุนให้สมาชิกสร้างความร่วมมือระหว่างกันในการกำหนดนโยบาย หรือองค์กรที่จะทำหน้าที่ดูแลในประเด็นการค้าและเศรษฐกิจ รวมทั้งการพัฒนากฎระเบียบที่จะนำมาใช้เป็นกรอบกติการะหว่างสมาชิกต่อไปในอนาคต

(8) การพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนตาม AEC Blueprint 2025 ข้อ B.8 เป็นอีกประเด็นที่มีได้กำหนดพันธกรณีในเรื่องการทบทวนแก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมายภายใน แต่เป็นเรื่องนโยบายและการสร้างความร่วมมือระดับสมาชิก

(9) แนวโน้มสำคัญของโลกและประเด็นใหม่ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการค้าตาม AEC Blueprint 2025 ข้อ B.9 เป็นเรื่องการกำหนดท่าทีของบรรดาสมาชิกอาเซียน กรณีนี้จึงเป็นอีกประเด็นที่ไม่มีความเกี่ยวข้องกับการปรับปรุงกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับกรอบกติกาของอาเซียนและอยู่นอกเหนือขอบเขตการศึกษาในครั้งนี้

ประการที่สาม พันธกรณีเรื่องความเชื่อมโยงและความร่วมมือรายสาขาที่เพิ่มขึ้น เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานแห่งรัฐในหลาย ๆ ประเด็นดังนี้

(1) การขนส่งตาม AEC Blueprint 2025 ข้อ C.1 เป็นพันธกรณีที่กำหนดกรอบนโยบายให้สมาชิกอาเซียนดำเนินการเรื่องการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานแห่งรัฐจึงไม่มีประเด็นเรื่องการปรับปรุงกฎหมายแต่อย่างใด

(2) โทรคมนาคมและเทคโนโลยีสารสนเทศตาม AEC Blueprint 2025 ข้อ C.2 เป็นอีกประเด็นที่เป็นพันธกรณีกำหนดเพียงแนวปฏิบัติให้สมาชิกอาเซียนดำเนินการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานแห่งรัฐในเรื่องโทรคมนาคมและเทคโนโลยีสารสนเทศ จึงไม่มีประเด็นเกี่ยวกับการทบทวนกฎหมายภายในของไทย

(3) พาณิชยกรรมอิเล็กทรอนิกส์ตาม AEC Blueprint 2025 ข้อ C.3 กรณีนี้ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2544 รองรับพันธกรณีในเรื่องนี้จึงมีความสอดคล้องรองรับกับกรอบกติกาของอาเซียนอยู่แล้ว

(4) พลังงานตาม AEC Blueprint 2025 ข้อ C.4 เป็นพันธกรณีอีกประเด็นที่มีลักษณะเช่นเดียวกับเรื่องการขนส่ง และโทรคมนาคมและเทคโนโลยีสารสนเทศ กล่าวคือ เป็นเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานแห่งรัฐ และไม่มีประเด็นเรื่องการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายภายในของประเทศไทยแต่อย่างใด

(5) อาหาร การเกษตรและป่าไม้ตาม AEC Blueprint 2025 ข้อ C.5 เป็นพันธกรณีที่ให้ประเทศไทยวางนโยบายร่วมกันกับประเทศสมาชิกอาเซียนเกี่ยวกับมาตรการทางการค้าที่เกี่ยวข้องกับอาหารการเกษตรและป่าไม้ กรณีนี้จึงเป็นอีกประเด็นที่ไม่มีความจำเป็นต้องทบทวนแก้ไขกฎหมายภายในของประเทศไทยแต่อย่างใด

(6) การท่องเที่ยวตาม AEC Blueprint 2025 ข้อ C.6 เป็นอีกประเด็นที่ไม่มีความเกี่ยวข้องกับการทบทวนกฎหมายภายใน แต่เป็นเรื่องการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกที่เกี่ยวกับการเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันเรื่องการท่องเที่ยว

(7) สุขภาพตาม AEC Blueprint 2025 ข้อ C.7 เป็นอีกประเด็นที่ไม่มีความเกี่ยวข้องให้ประเทศไทยต้องทบทวนกฎหมายภายในเพื่อให้สอดคล้องกับ

กรอบกติกาของอาเซียน แต่เป็นเรื่องการสร้างมาตรฐาน เรื่องสุขภาพระหว่างสมาชิกอาเซียนให้มีมาตรฐานเดียวกัน และสามารถเข้าถึงการบริการด้านสุขภาพได้อย่างสะดวก

(8) แร่ธาตุตาม AEC Blueprint 2025 ข้อ C.8 เป็นอีกประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานของรัฐ โดยเป็นเรื่องการสนับสนุนให้มีการลงทุนในโครงการเหมืองแร่ซึ่งปกติเป็นโครงการขนาดใหญ่ หรือ Mega Projects ฉะนั้น กรณีในเรื่องแร่ธาตุจึงไม่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงกฎหมายภายในของไทย

(9) วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีตาม AEC Blueprint 2025 ข้อ C.9 เป็นอีกประเด็นที่อาเซียนกำหนดเป็นกรอบความร่วมมือที่ไม่มีผลกระทบต่อบบบกฎหมายภายในของไทยที่จะต้องทบทวนแก้ไขหรือปรับปรุง

ประการที่สี่ พันธกรณีเรื่องการเป็นภูมิภาคที่มีความสามารถในการปรับตัวครอบคลุมทุกภาคส่วนซึ่งให้ความสำคัญกับประชาชนและมีประชาชนเป็นศูนย์กลางโดยเกี่ยวพันกับประเด็นต่างๆ ดังนี้

(1) การเสริมสร้างบทบาทของวิสาหกิจขนาดกลางขนาดย่อมและรายย่อยให้เข้มแข็งตาม AEC Blueprint 2025 ข้อ D.1 โดยเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 และพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 กฎหมายของไทยทั้งสองฉบับมีความสอดคล้องกับพันธกรณีของอาเซียนในเรื่องนี้อยู่แล้ว จึงไม่ต้องแก้ไข

(2) การเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่บทบาทของภาคเอกชนตาม AEC Blueprint 2025 ข้อ D.2 กรณีนี้เป็นเรื่องที่อาเซียนสนับสนุนให้สมาชิกอาเซียน รวมทั้งประเทศไทยดำเนินการเชิงนโยบายที่เอื้อประโยชน์ต่อการสร้างความเข้มแข็งของภาคธุรกิจและเอกชนในแต่ละประเทศสมาชิก เป็นเรื่องการบริหารจัดการภาครัฐและการกำหนดนโยบาย กรณีนี้จึงไม่เกี่ยวข้องกับการ

การทบทวนกฎหมายภายในของไทยและอยู่นอกเหนือขอบเขตการวิจัยในครั้งนี้

(3) ความเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและเอกชนตาม AEC Blueprint 2025 ข้อ D.3 เป็นอีกประเด็นที่ไม่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับกรอบกติกาของอาเซียน โดยอาเซียนกำหนดเพียงแค่ให้สมาชิกดำเนินการเชิงนโยบายเกี่ยวกับการสร้างความ เป็นหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและเอกชนในแต่ละประเทศสมาชิกเท่านั้น

(4) การลดช่องว่างการพัฒนาตาม AEC Blueprint 2025 ข้อ D.4 เป็นพันธกรณีที่กำหนดให้สมาชิกสร้างความร่วมมือกันพัฒนาในหลายประเด็น อาทิ การพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานของมนุษย์ การพัฒนาทรัพยากรบุคคล หรือการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร กรอบพันธกรณีดังกล่าวจึงเป็นเรื่องการกำหนดกรอบความร่วมมือของอาเซียนระดับระหว่างประเทศ และไม่มีผลกระทบต่อบบบกฎหมายไทยที่จะต้องปรับปรุงแก้ไข

(5) การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในการดำเนินการรวมกลุ่มของภูมิภาคตาม AEC Blueprint 2025 ข้อ D.5 ซึ่งเหมือนกับกรอบพันธกรณีในเรื่องการลดช่องว่างการพัฒนา กล่าวคือ เป็นประเด็นที่อาเซียนกำหนดไว้เป็นแนวนโยบายและไม่มีความเกี่ยวพันกับเรื่องการปรับปรุงกฎหมายภายในของประเทศไทย

ประการที่ห้า พันธกรณีเรื่องการเป็นส่วนสำคัญของประชาคมโลก มีประเด็นที่ต้องพิจารณาสำคัญ 2 ประการ ได้แก่

(1) อาเซียนกำหนดพันธกรณีให้ไทยและประเทศสมาชิกมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจกับภายนอกภูมิภาค ซึ่งก่อให้เกิดข้อตกลงทางการค้าในแบบพหุภาคีระหว่างอาเซียนกับประเทศจีน เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น อินเดีย ออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ และก่อให้เกิดการ

จัดทำความตกลงเขตการค้าเสรีในแบบทวิภาคีระหว่าง ไทย-ออสเตรเลีย ไทย-นิวซีแลนด์ ไทย-ญี่ปุ่น และ ไทย-อินเดีย

(2) การยกระดับความร่วมมือมีส่วนร่วมในประชาคมโลก ซึ่งกรณีนี้ไม่ได้เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงกฎหมายภายในของไทย แต่เป็นเรื่องที่ประเทศไทยจะต้องเพิ่มบทบาทในเวทีการค้าระหว่างประเทศ เพื่อผลักดันให้เป็นส่วนสำคัญของระบบเศรษฐกิจโลก กรณีนี้คงต้องอาศัยความสามารถของผู้นำประเทศในการตัดสินใจ และพิจารณาซึ่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์ที่จะได้รับจากการเปิดเสรีการค้ากับผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น ว่ากรณีใดจะส่งผลมากกว่ากัน ประเด็นนี้เป็นเรื่องวิสัยทัศน์ และประสบการณ์ของผู้นำประเทศซึ่งอยู่นอกเหนือขอบเขตการศึกษาในบทความนี้

5. ประโยชน์และผลกระทบจากการเข้าเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

การเข้าเป็นสมาชิกประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนของไทยไม่ได้หมายถึงการปรับปรุงระบบกฎหมายหรือการปรับตัวเฉพาะหน่วยงานของภาครัฐเท่านั้น แต่ยังมีนัยสำคัญครอบคลุมถึงประโยชน์และผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นกับภาคส่วนต่างๆ ของไทยที่มีทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและผลกระทบในด้านอื่นๆ²² ซึ่งวัตถุประสงค์สำคัญอีกประการหนึ่งของการวิจัยในครั้งนี้ คือ การศึกษาวิเคราะห์ประโยชน์และผลกระทบสำหรับประเทศไทยในการปฏิบัติตามพันธกรณีและเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ฉะนั้น กล่าวได้ว่า ในฐานะรัฐประชาคม ประเทศไทยมีข้อผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีซึ่งเป็นมาตรฐานขั้นต่ำ (Minimum Standards) และเป็นประเด็นให้ประเทศไทยต้องทบทวนระบบกฎหมายภายในในแต่ละสาขาให้มี

ขีดความสามารถในการแข่งขัน รวมถึงการกำหนดนโยบายและกฎหมายให้มีทิศทางที่ชัดเจนเหมาะสมกับสภาพแวดล้อม ซึ่งหมายถึงการที่ประเทศไทยต้องเตรียมรับมือกับสภาพแวดล้อมที่อาจเปลี่ยนแปลงไปทั้งการเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิตเข้ามาในประเทศไทย อันจะก่อให้เกิดการแข่งขันที่สูงขึ้นทั้งสินค้า บริการ การลงทุน ตลาดแรงงาน และการเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิตของไทยออกสู่ตลาดอาเซียนที่รัฐจะต้องให้การสนับสนุนเพื่อให้ธุรกิจดังกล่าวสามารถดำเนินกิจการในเวทีการค้าระหว่างประเทศต่อไปได้ในระยะยาว

นอกเหนือจากการปรับปรุงระบบกฎหมายและนโยบายแล้ว การเข้าเป็นสมาชิกประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนของไทยยังมีนัยสำคัญต่อภาคเอกชนทุกภาคส่วน ตั้งแต่ นักลงทุน ผู้ประกอบการ และผู้ให้บริการที่จะต้องปรับตัวเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจที่มีขนาดใหญ่มากขึ้น ซึ่งมีทั้งด้านดีและด้านลบ อาทิ การรวมตัวกันของอาเซียนทำให้ตลาดบริโภคสินค้าและบริการมีขนาดใหญ่ยิ่งขึ้น และต้องแข่งขันกับผู้ประกอบการและนักลงทุนรายอื่นที่มีศักยภาพสูงกว่า จึงส่งผลกระทบต่อเอกชนในภาคส่วนอื่น ได้แก่ แรงงานซึ่งตามความตกลงยอมรับร่วมกันหรือ MRAs กำหนดให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานที่มีฝีมืออย่างเสรี ก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดาอย่างเสรีทั่วภูมิภาค ผลกระทบที่เกิดขึ้นจึงเป็นผลพวงของการย้ายถิ่นฐานของแรงงานที่เข้ามาประกอบวิชาชีพในประเทศไทย อาทิ ปัญหาครอบครัว เป็นต้น และผลกระทบที่มีต่อผู้บริโภคดังได้วิเคราะห์และอภิปรายข้างต้น

สำหรับผลกระทบในด้านอื่นๆ อาทิ ผลกระทบต่อสถาบันการศึกษาของไทยที่จะต้องพัฒนาและยกระดับคุณภาพของบุคลากรให้มีคุณภาพตามมาตรฐานสากล

²² ดุสิตวิเศษกุลเกี่ยวกับผลกระทบสำหรับประเทศไทยในการเข้าเป็นสมาชิกประชาคมอาเซียนใน ปวีศร เลิศธรรมเทวี และ อัครวัฒน์ เลาว์ณยศศิริ, “ผลกระทบต่อการบูรณาการกฎหมายจากการเข้าเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนของไทย” (2557) 12(3) วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 21-38.

และบทบาทสำคัญในการผลิตบุคลากรออกสู่ตลาดแรงงานระหว่างประเทศ หรือผลกระทบต่อสถาบันครอบครัว ผลกระทบต่อความเป็นผู้นำในภูมิภาคอาเซียนของไทย หรือผลกระทบต่อเสาหลักอื่นของอาเซียน เป็นประเด็นที่ประเทศไทยจะต้องเตรียมรับและปรับตัวอย่างรอบด้าน โดยผลักดันให้เกิดการพัฒนาอย่างเป็นพลวัตอย่างสมดุลและลงตัวยุทธศาสตร์จะทำให้ประเทศไทยสามารถใช้ประโยชน์จากการเข้าสู่ความเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนได้อย่างเต็มศักยภาพ

6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษาวิจัยสรุปได้เป็นแนวทางการยกระดับระบบกฎหมายเศรษฐกิจและการค้าของไทยภายใต้การเป็นประชาคมอาเซียน และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ประการสุดท้ายของการวิจัยดังกล่าวในข้อ 1.3.4 ที่วางเป้าหมายไว้ว่าเพื่อพัฒนากฎหมายภายในของไทยให้ดียิ่งขึ้น และเป็นไปตามหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายอาเซียน รวมตลอดทั้งสอดคล้องกับบริบทของประเทศไทย โดยสรุปได้เป็น 2 ประเด็น กล่าวคือ

ประการแรก ความสอดคล้องของระบบกฎหมายไทยกับการอภิบาลกิจการของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ซึ่งได้พิจารณาแล้วพบว่ากฎหมายฉบับต่างๆ มีความสอดคล้องรองรับพันธกรณีของไทยภายใต้การรวมกลุ่มประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนอยู่แล้ว และ

ประการที่สอง ประเทศไทยได้ตั้งข้อสงวน หรือข้อจำกัดไม่ผูกพันให้ต้องดำเนินการในหลายๆ ประเด็นของการรวมกลุ่มของอาเซียนตามเสาเศรษฐกิจ อาทิสัญชาติ การถือครองหุ้น เป็นต้น ซึ่งส่งผลให้ระบบกฎหมายของไทยมีความสอดคล้องรองรับในการเข้าเป็นสมาชิกอาเซียนอยู่แล้ว แต่เมื่อพิจารณาโดยรายละเอียดจะพบว่า กฎหมายดังกล่าวยังไม่สอดคล้องกับกรอบการดำเนินการที่อาเซียนได้วางไว้ภายใต้ AEC Blueprint 2025 ฉะนั้น หากประเทศไทยเปลี่ยนท่าที (Positions) และมีการขยายความร่วมมือไปในประเด็นต่างๆ ย่อมส่งผลให้ระบบกฎหมายหลายๆ ฉบับไม่สอดคล้องกับกรอบกติกาของอาเซียน บทความนี้จึงได้นำเสนอแนวทางการพัฒนาระบบกฎหมายไทยซึ่งมีแนวโน้มว่าควรได้รับการพิจารณาดำเนินการต่อไป

ตารางสรุป

การทบทวนระบบกฎหมายไทยเพื่อรองรับ AEC Blueprint 2025

1. กลุ่มกฎหมายที่ต้องแก้ไขเพิ่มเติมหากประเทศไทยมีการขยายความร่วมมือให้สอดคล้องกับ AEC Blueprint 2025

การดำเนินการตาม AEC Blueprint 2025 ข้อ A2			
กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ประเด็นที่ต้องแก้ไข	กรอบความตกลงและพันธกรณี	กระทรวงเจ้าของเรื่อง
พ.ร.บ. การขนส่งมวลชน 2522	- สัญชาติอาเซียน (มาตรา 23)	1. AFAS เรื่อง • การปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment) • การเข้าสู่ตลาด (Market Access)	กระทรวงคมนาคม กระทรวงมหาดไทย
	- การถือครองหุ้นของชาวอาเซียนไม่น้อยกว่าร้อยละ 70 (มาตรา 24)		
พ.ร.บ. รถยนต์ 2522	- สัญชาติอาเซียน (มาตรา 49 ประกอบ มาตรา 43(4))	2. หากประเทศไทยมีการขยายความร่วมมือเปิดเสรีบริการและแก้ไขข้อผูกพันการเปิดตลาดบริการเสรีของประเทศไทยที่ 9 เพื่อให้สอดคล้องกับเป้าประสงค์ใน AEC Blueprint 2025 ในประเด็นดังนี้ • ลดข้อจำกัดเรื่องสัญชาติ • การถือครองหุ้นของคนสัญชาติอาเซียน • เงื่อนไขการเข้าสู่ตลาด	กระทรวงคมนาคม
พ.ร.บ. เรือสยาม 2481	- สัญชาติอาเซียนและการถือครอง หุ้นของคนสัญชาติอาเซียน ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 70 (มาตรา 7 ตรี และ 7 จัตวา)		กระทรวงคมนาคม
พ.ร.บ. ส่งเสริมพาณิชย์นาวี 2521	- สัญชาติอาเซียน (มาตรา 16)		กระทรวงคมนาคม
พ.ร.บ. ไฟฟ้าแห่งประเทศไทย 2494	- การถือครองหุ้นของคนสัญชาติ อาเซียน ไม่น้อยกว่าร้อยละ 70 (มาตรา 9 (10))		กระทรวงคมนาคม
พ.ร.บ. การขนส่งทางอากาศ 2497	- สัญชาติอาเซียนและการถือครองหุ้นของ คนสัญชาติอาเซียนไม่น้อยกว่าร้อยละ 70 (มาตรา 31)		กระทรวงคมนาคม
	- สัญชาติอาเซียน (มาตรา 59 ประกอบพ.ร.ฎ. ที่เกี่ยวข้อง)		กระทรวงคมนาคม
พ.ร.บ. การทำงานของคนต่างด้าว 2521	- สัญชาติอาเซียน (มาตรา 59 ประกอบพ.ร.ฎ. ที่เกี่ยวข้อง)		กระทรวงแรงงาน
พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทย 2543	- สัญชาติอาเซียน (มาตรา 44(1))		กระทรวงคมนาคม

1. กลุ่มกฎหมายที่ต้องแก้ไขเพิ่มเติมหากประเทศไทยมีการขยายความร่วมมือให้สอดคล้องกับ AEC Blueprint 2025 (ต่อ)

การเปิดเสรีบริการตาม AEC Blueprint 2025 ข้อ A2 (ต่อ)				
กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ประเด็นที่ต้องแก้ไข	กรอบความตกลงและพันธกรณี	กระทรวงเจ้าของเรื่อง	
พ.ร.บ. สถาบันอุดมศึกษาเอกชน 2546 ประมวลกฎหมายที่ดิน	- สัญชาติอาเซียน (มาตรา 12)	1. AFAS เรื่อง - การปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment) - การเข้าสู่ตลาด (Market Access)	กระทรวงศึกษาธิการ	
	- สัญชาติอาเซียน (มาตรา 86)		กระทรวงมหาดไทย	
	- สัญชาติอาเซียน (มาตรา 21)		กระทรวงศึกษาธิการ	
พ.ร.บ. โรงเรียนเอกชน 2550	- การถือครองหุ้นของคนสัญชาติอาเซียนไม่น้อยกว่าร้อยละ 70 (มาตรา 22)	2. ข้อผูกพันการเปิดตลาดบริการเสรีของไทยชุดที่ 9 เพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายใน AEC Blueprint 2025 ในประเด็นดังนี้ - ลดข้อจำกัดเรื่องสัญชาติ - การถือครองหุ้นของคนสัญชาติอาเซียน - เงื่อนไขการเข้าสู่ตลาด		
พ.ร.บ. ธุรกิจนำเที่ยวและ มัคคุเทศก์ 2551	- สัญชาติอาเซียน (มาตรา 16)		กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา	
	- การถือครองหุ้นของคนสัญชาติอาเซียนไม่น้อยกว่าร้อยละ 70 (มาตรา 17)			
พ.ร.บ. กิจมววย 2542	- สัญชาติอาเซียน (มาตรา 32)		กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา	
สภาพแวดล้อมการลงทุนและการรวมตัวภาคการเงิน การเข้าถึงบริการทางการเงินและเสถียรภาพทางการเงินตาม AEC Blueprint 2025 ข้อ A3 และ A4				
กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ประเด็นที่ต้องแก้ไข	กรอบความตกลงและพันธกรณี	กระทรวงเจ้าของเรื่อง	
พ.ร.บ. ส่งเสริมการลงทุน 2520	เงื่อนไขการส่งเสริมการลงทุน (มาตรา 16)	ACIA เรื่อง - การคุ้มครองการลงทุน - การอำนวยความสะดวกและการเปิดเสรีการลงทุน	กระทรวงอุตสาหกรรม	
พ.ร.บ. การเช่าสิ่งทรมทรัพย์เพื่อพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม 2542	หลักเกณฑ์การได้รับการส่งเสริมการลงทุน (มาตรา 3)		กระทรวงมหาดไทย	
พ.ร.บ. การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย 2522	หลักเกณฑ์การได้รับการส่งเสริมการลงทุน (มาตรา 3)		กระทรวงอุตสาหกรรม	

1. กลุ่มกฎหมายที่ต้องแก้ไขเพิ่มเติมหากประเทศไทยมีการขยายความร่วมมือให้สอดคล้องกับ AEC Blueprint 2025 (ต่อ)

การอำนวยความสะดวกการค้าเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือและผู้ติดตาม AEC Blueprint 2025 ข้อ A5			
กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ประเด็นที่ต้องแก้ไข	กรอบความตกลงและพันธกรณี	กระทรวงเจ้าของเรื่อง
พ.ร.บ. ธุรกิจนำเที่ยวและ มัคคุเทศก์ฯ	- สัญชาติอาเซียน (มาตรา 50(1))	MRA สาขาการท่องเที่ยว (การปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ)	กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา
นโยบายด้านการแข่งขันทางการค้าที่มีประสิทธิภาพตาม AEC Blueprint 2025 ข้อ B1			
กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ประเด็นที่ต้องแก้ไข	กรอบความตกลงและพันธกรณี	กระทรวงเจ้าของเรื่อง
พ.ร.บ. การแข่งขันทางการค้า 2542	- หลักเกณฑ์การเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาด (มาตรา 25) - การควบรวมกิจการไม่เป็นธรรม (มาตรา 26) - การตั้งข้อตกลงร่วมกันโดยไม่เป็นธรรม (มาตรา 27) - การปฏิบัติทางการค้าไม่เป็นธรรม (มาตรา 29) - การปรุปรู้รัฐวิสาหกิจ (มาตรา 4)	1. ASEAN Regional Guideline on Competition Policy 2. AEC Blueprint ข้อ B1 • ทบทวนกฎหมายแข่งขันทางการค้าให้มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ภาคปฏิบัติ	กระทรวงพาณิชย์

1. กลุ่มกฎหมายที่ต้องแก้ไขเพิ่มเติมหากประเทศไทยมีการขยายความร่วมมือให้สอดคล้องกับ AEC Blueprint 2025 (ต่อ)

การส่งเสริมความร่วมมือด้านสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาตาม AEC Blueprint 2025 ข้อ B3			
กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ประเด็นที่ต้องแก้ไข	กรอบความตกลงและพันธกรณี	กระทรวงพาณิชย์
พ.ร.บ. เครื่องหมายการค้า 2534	- การเข้าเป็นภาคีพิธีสารมาดริด (Madrid Protocol) - ยกเลิกข้อห้ามจดทะเบียนสินค้าต่างจำพวก (มาตรา 9) - อำนาจของรัฐมนตรีเรื่องจดทะเบียนเครื่องหมายการค้าระหว่างประเทศ (มาตรา 11) - หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจดทะเบียน (มาตรา 12 – 17) - เกณฑ์การชำระค่าธรรมเนียม (มาตรา 40) - หลักเกณฑ์การโอนเครื่องหมายการค้า (มาตรา 48–52) - หลักเกณฑ์การต่ออายุ (มาตรา 54–56) - เพิ่มเติมหลักเกณฑ์ตามพิธีสารมาดริด	1. IPR Action Plan (2011-2015) • พัฒนาระบบกฎหมาย IP ให้เป็นมาตรฐานเดียวทั่วอาเซียน 2. AFAIPC Art. 3.1 3. TRIPS Arts. 15-21	กระทรวงพาณิชย์
พ.ร.บ. สิทธิบัตร 2522	- การเข้าเป็นภาคีความตกลงกรุงเฮก (Hague Agreement) - สร้างระบบจดทะเบียนแบบผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่เป็นสากล (มาตรา 56 – 65)	1. IPR Action Plan (2011-2015) • พัฒนาระบบกฎหมาย IP ให้เป็นมาตรฐานเดียวทั่วอาเซียน 2. AFAIPC Art. 3.1 3. TRIPS Art. 25	กระทรวงพาณิชย์

2. กลุ่มกฎหมายที่ต้องทบทวนเพื่อให้สอดคล้องกับ AEC Blueprint 2025 ในอนาคต

การทบทวนกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชตาม AEC Blueprint 2025 ข้อ B3			
กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ประเด็นที่ต้องแก้ไข	กรอบความตกลงและพันธกรณี	กระทรวงเจ้าของเรื่อง
พ.ร.บ. คุ้มครองพันธุ์พืช 2542	- เงื่อนไขการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ (มาตรา 11-12) - ระยะเวลาคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ (มาตรา 31) - ทบทวนหลักเกณฑ์การคุ้มครองพันธุ์พืชเฉพาะถิ่น (มาตรา 43-51) - ออกกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องตามมาตรา 52 และ 53 เพิ่มเติม	1. AEC Blueprint ข้อ A7 (ทบทวนกฎหมายด้านความมั่นคงทางอาหาร) 2. AEC Blueprint ข้อ B3 (การเข้าเป็นภาคีความตกลงด้าน IP ตาม AFAIPC Art. 3.3(b)) 3. ITPGRFA Art. 9; UPOV Convention; และ TRIPS Art. 27.3(b)	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
แนวทางปรับปรุงกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืช			
แบ่งออกเป็น 2 แนวทาง			
1. ยกร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช ขึ้นใหม่ทั้งฉบับให้สอดคล้องกับกรอบของ AEC 2. แยกสาระสำคัญของกฎหมายออกเป็นกฎหมาย 2 ฉบับ ได้แก่ (1) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ และ (2) กฎหมายคุ้มครองสิทธิชุมชนที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรพืช			
การทบทวนกฎหมายเกี่ยวกับเทคโนโลยีชีวภาพตาม AEC Blueprint 2025 ข้อ B3			
กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ประเด็นที่ต้องแก้ไข	กรอบความตกลงและพันธกรณี	กระทรวงเจ้าของเรื่อง
ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายชีวภาพ (ก.อ.ช.)	- ไม่มีกฎหมายแม่บทด้านเทคโนโลยีชีวภาพและทรัพยากรชีวภาพ	1. AEC Blueprint ข้อ A7 (การตรากฎหมายเกี่ยวกับเทคโนโลยีชีวภาพ) 2. อนุสัญญา CBD	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
แนวทางปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับเทคโนโลยีชีวภาพ			
1. ยกฐานะระเบียบ ก.อ.ช. ให้เป็นพระราชบัญญัติ 2. ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นองค์กรบังคับใช้กฎหมายและกระทรวงเจ้าของเรื่อง			

3. กฎหมายที่ต้องตราขึ้นใหม่ในอนาคตเพื่อรองรับพันธกรณี AEC Blueprint 2025

กฎหมายว่าด้วยสัญญาซื้อขายสินค้าระหว่างประเทศ ตาม AEC Blueprint ข้อ A1 การค้าสินค้า			
กฎหมายที่มีความเกี่ยวข้อง	ประเด็นที่ต้องแก้ไข	กรอบความตกลงและพันธกรณี	กระทรวงเจ้าของเรื่อง
- ป.พ. (บรรพ 3 เอกเทศสัญญา) - พ.ร.บ. ข้อสัญญาไม่เป็นธรรม 2540 - พ.ร.บ. ว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ 2544	- ไม่มีกฎหมายรองรับโดยตรง - ทบทวนการตรากฎหมายใหม่ขึ้นทั้งฉบับ	ATIGA และ AEC Blueprint 2025 • การพัฒนากฎหมายเพื่ออำนวยความสะดวกทางการค้า	กระทรวงยุติธรรม
แนวทางและข้อเสนอแนะ			
1. ยกเว้นพระราชบัญญัติว่าสัญญาซื้อขายสินค้าระหว่างประเทศ			
2. ศึกษาแนวทางการปรับปรุงข้อสัญญา CISG			
3. ให้กระทรวงยุติธรรมเป็นกระทรวงเจ้าของเรื่อง เพราะเป็นกลุ่มกฎหมายเดียวกับ พ.ร.บ. ข้อสัญญาไม่เป็นธรรมฯ และ พ.ร.บ. ว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์			
กฎหมายว่าด้วยประกันภัยทางทะเลตาม AEC Blueprint ข้อ A1 การค้าสินค้า			
กฎหมายที่มีความเกี่ยวข้อง	ประเด็นที่ต้องแก้ไข	กรอบความตกลงและพันธกรณี	กระทรวงเจ้าของเรื่อง
ป.พ. มาตรา 868	- ไม่มีกฎหมายรองรับ - ทบทวนการตรากฎหมายใหม่ขึ้นทั้งฉบับ	ATIGA และ AEC Blueprint 2025 • การพัฒนากฎหมายเพื่ออำนวยความสะดวกทางการค้า	กระทรวงยุติธรรม
แนวทางและข้อเสนอแนะ			
1. ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายว่าด้วยประกันภัยทางทะเลของประเทศโดยเฉพาะ อังกฤษ			
2. ยกเว้นพระราชบัญญัติว่าด้วยประกันภัยทางทะเล			
3. ให้กระทรวงยุติธรรมเป็นกระทรวงเจ้าของเรื่อง เพราะเป็นกลุ่มกฎหมายเดียวกับ พ.ร.บ. ข้อสัญญาไม่เป็นธรรมฯ และ พ.ร.บ. ว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์			

3. กฎหมายที่ต้องตราขึ้นใหม่ในอนาคตเพื่อรองรับพันธกรณี AEC Blueprint 2025 (ต่อ)

บททวนกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่น ตาม AEC Blueprint ข้อ B3			
กฎหมายที่มีความเกี่ยวข้อง	ประเด็นที่ต้องแก้ไข	กรอบความตกลงและพันธกรณี	กระทรวงเจ้าของเรื่อง
- พ.ร.บ. สิทธิบัตรฯ - พ.ร.บ. ลิขสิทธิ์ฯ - พ.ร.บ. สิ่งประดิษฐ์ภูมิศาสตร์ - พ.ร.บ. คุ้มครองพันธุ์พืชฯ - พ.ร.บ. คุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย	- กฎหมาย IP ไม่เพียงพอในการคุ้มครอง - ตรากฎหมายใหม่ขึ้นทั้งหมด	Work Plan for ASEAN Cooperation on Copyrights พัฒนาระบบกฎหมายคุ้มครองชนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรมในระบบกฎหมาย IP	กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงพาณิชย์
แนวทางและข้อเสนอแนะ			
- ยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นการเฉพาะ - นำ (ร่าง) พระราชบัญญัติคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นมาศึกษาใช้บังคับ - ให้กระทรวงวัฒนธรรม และกระทรวงพาณิชย์เป็นกระทรวงเจ้าของเรื่อง			
กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิชีวิตของนักลงทุนอาเซียน ตาม AEC Blueprint 2025 ข้อ A2 A3 A4 และ A5			
กฎหมายที่มีความเกี่ยวข้อง	ประเด็นที่ต้องแก้ไข	กรอบความตกลงและพันธกรณี	กระทรวงเจ้าของเรื่อง
กลุ่มกฎหมายเรื่องสิทธิชีวิตข้างต้น	การอนุญาตให้นักลงทุนสัญชาติอาเซียนประกอบกิจการหรือลงทุนได้	AFAS และ ACIA หลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ	สำนักงานয়รัฐมนตรี
แนวทางและข้อเสนอแนะ			
- กำหนดอนุญาตนักลงทุนสัญชาติอาเซียนเข้ามาประกอบกิจการในประเทศไทย - ตรากฎหมายเกี่ยวกับสิทธิชีวิตของนักลงทุนอาเซียนเป็นการเฉพาะ - ให้สำนักงานয়รัฐมนตรีเป็นหน่วยงานเจ้าของเรื่อง เพราะเป็นกฎหมายที่มีความเกี่ยวพันหลายหน่วยงาน			

4. ตารางสรุปรายชื่อกฎหมายสำคัญของแต่ละกระทรวงที่ต้องพบพาน

หน่วยงาน/กระทรวง	รายชื่อกฎหมายสำคัญที่ต้องพบพานเพื่อรองรับ AEC Blueprint 2025
สำนักนายกรัฐมนตรี	- พ.ร.บ. ส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน 2548 - (ร่าง) กฎหมายเกี่ยวกับสัญชาติของคนอาเซียน
กระทรวงคมนาคม	- พ.ร.บ. การขนส่งมวลชน 2522 - พ.ร.บ. รถยนต์ 2522 - พ.ร.บ. เรือสยาม 2481 - พ.ร.บ. ส่งเสริมพาณิชย์นาวี 2521 - พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทย 2494 - พ.ร.บ. การขนส่งทางอากาศ 2497 - พ.ร.บ. การรถไฟขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย 2543 - พ.ร.บ. การทำงานของคนต่างด้าว 2521
กระทรวงแรงงาน	
กระทรวงมหาดไทย	- พ.ร.บ. การขนส่งมวลชน 2522 - ประมวลกฎหมายที่ดิน - พ.ร.บ. การเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม 2542
กระทรวงศึกษาธิการ	- พ.ร.บ. สถาบันอุดมศึกษาเอกชน 2546 - พ.ร.บ. โรงเรียนเอกชน 2550
กระทรวงอุตสาหกรรม	- พ.ร.บ. ส่งเสริมการลงทุน 2520 - พ.ร.บ. การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย 2522
กระทรวงพาณิชย์	- พ.ร.บ. การแข่งขันทางการค้า 2542 - พ.ร.บ. เครื่องหมายการค้า 2534 - พ.ร.บ. สิทธิบัตร 2522 - พ.ร.บ. สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ 2546 - พ.ร.บ. ลิขสิทธิ์ 2537

4. ตารางสรุปรายชื่อกฎหมายสำคัญของแต่ละกระทรวงที่ต้องทบทวน (ต่อ)

หน่วยงาน/กระทรวง		รายชื่อกฎหมายสำคัญที่ต้องทบทวนเพื่อรองรับ AEC Blueprint 2025
กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา	กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา	- พ.ร.บ. ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ 2551
	กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา	- พ.ร.บ. กีฬามวย 2542
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	- (ร่าง) กฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ
	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	-ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายชีวภาพ
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	- พ.ร.บ. คุ้มครองพันธุ์พืช 2542
	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	- พ.ร.บ. คุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย
กระทรวงวัฒนธรรม	กระทรวงวัฒนธรรม	- ร่างกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่น
	กระทรวงวัฒนธรรม	- (ร่าง) กฎหมายว่าด้วยสัญญาซื้อขายสินค้าระหว่างประเทศ
กระทรวงยุติธรรม	กระทรวงยุติธรรม	- (ร่าง) กฎหมายว่าด้วยประกันภัยทางทะเล
	กระทรวงยุติธรรม	- พ.ร.บ. ข้อสัญญาไม่เป็นธรรม 2540
กระทรวงยุติธรรม	กระทรวงยุติธรรม	- พ.ร.บ. ว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ 2544

บรรณานุกรม

- ปวิศร เลิศธรรมเทวี, “กรอบพันธกรณีของไทยที่จะต้องดำเนินการภายใต้ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน” (2559) 64(3) รัฐศาสตร์, 7-44
- ปวิศร เลิศธรรมเทวี, “ข้อเสนอแนะเพื่อความสะดวกของกฎหมายไทยตามกรอบกติกาของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนว่าด้วยการค้าสินค้า” (2559) 8(1) วารสารวิชาการ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย, 51-67
- ปวิศร เลิศธรรมเทวี, “การเปิดเสรีภาคบริการของไทย : นัยยะต่อการปรับปรุงกฎหมายตามกรอบความตกลงอาเซียนที่เกี่ยวกับการบริการ” (2559) 14(1) วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 50-71
- ปวิศร เลิศธรรมเทวี, “การอนุวัติกฎหมายไทยตามกรอบประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนว่าด้วยการลงทุน” (2558) 13(2) วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 145-162
- ปวิศร เลิศธรรมเทวี, การปรับปรุงกฎหมายทรัพยากรชีวภาพเพื่อการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน (กรุงเทพฯ: สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ (องค์การมหาชน) 2558)
- ปวิศร เลิศธรรมเทวี และอัศววัฒน์ เลาว์ณยศศิริ, “ผลกระทบต่อการกระบวนการกฎหมายจากการเข้าเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนของไทย” (2557) 12(3) วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 21-38
- ปวิศร เลิศธรรมเทวี และอัศววัฒน์ เลาว์ณยศศิริ, ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนกับระบบกฎหมายไทย (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2557)
- สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, บทบาทของกฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2554)

“ศาล” ในฐานะสถาบันทางการเมือง : นิติการศึกษาและทิศทางในการเมืองเปรียบเทียบ*

Comparative Judicial Politics: Issues and Trends

ชาย ชาญชัย**

บทคัดย่อ

การศึกษาศาลเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาทางรัฐศาสตร์นับแต่ก่อตั้งสาขาวิชา กระแสการปฏิวัติพฤติกรรมศาสตร์ส่งผลให้การศึกษาศาลในมิติทางการเมือง เปรียบเทียบเสื่อมคลายลง งานศึกษาการเมืองเปรียบเทียบในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา หันมาให้ความสนใจวิเคราะห์บทบาทขององค์กรตุลาการในกระบวนการทางการเมืองมากขึ้น โดยเฉพาะการพิจารณาองค์กรตุลาการในฐานะสถาบันทางการเมืองที่มีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาและเสริมสร้างความมั่นคงแก่ระบอบประชาธิปไตย การเมืองว่าด้วยองค์กรตุลาการเปรียบเทียบมุ่งศึกษาศาล ผู้พิพากษา หรือกระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยฝ่ายตุลาการ ในประเทศต่างๆ ในมุมมองเชิงเปรียบเทียบ ทิศทางความสนใจทางวิชาการ ในปัจจุบันมุ่งเน้นศึกษาบทบาทของศาลสูงหรือศาลรัฐธรรมนูญในประเทศต่างๆ ที่มีอิทธิพลต่อผลลัพธ์ของกระบวนการทางการเมืองในหลากหลายมิติ อาทิ การเสริมสร้างความมั่นคงของระบบประชาธิปไตยที่สถาปนาขึ้นใหม่ พัฒนาการทางรัฐธรรมนูญ การปกป้องคุ้มครองสิทธิของบุคคล การกำหนดนโยบายสาธารณะ และการแข่งขันทางการเมือง

คำสำคัญ: องค์กรตุลาการ, การเมืองเปรียบเทียบ, การตรวจสอบโดยตุลาการ, ศาลรัฐธรรมนูญ

* บทความนี้ปรับปรุงจากเนื้อหาบางส่วนของดุชนิพนธ์เรื่อง “บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการเมืองไทย (พ.ศ. 2541-2557)” โดยได้รับทุนสนับสนุนวิทยานิพนธ์จากสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

** นิสิตปริญญาเอก คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

Abstract

The comparative study of courts has had a long tradition in political science. However, the study of courts declined with the coming of the behavioral revolution. In the late twentieth century, there has been a considerable amount of new work on the role of courts in democratization and democratic consolidation. Comparative judicial politics as a subfield of comparative politics deals with courts, constitutional judges, and the judicial review process. Scholars have more interest in the role of High Courts or Constitutional Courts that influence broader processes: the consolidation of new democracies, the development of constitutions, the protection of individual rights, the making of public policy, and ensuring the integrity of political competition.

Keywords: Judiciary, Comparative Politics, Judicial Review, Constitutional Court

กล่าวนำ

กฎหมายและการเมืองมีความยึดโยงกันอย่างแนบแน่น แต่ในภายหลังการศึกษาการเมืองในมิติที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายและสถาบันตุลาการเริ่มหายไป เมื่อนักรัฐศาสตร์มุ่งวิเคราะห์มิติการเมืองการปกครอง และการบริหารผ่านการศึกษาพฤติกรรมของตัวแสดงต่างๆ เป็นหลัก (Drewry, 1996: 191; Weiden, 2011: 186) ในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา นักรัฐศาสตร์หันมาให้ความสนใจวิเคราะห์บทบาทขององค์กรตุลาการในกระบวนการทางการเมืองมากขึ้น ในฐานะสถาบันทางการเมืองที่มีส่วนสำคัญต่อการสร้างรากฐานของหลักนิติธรรมในระบบประชาธิปไตย (Chavez, 2008; Whittington, 2013) ปรากฏการณ์หนึ่งที่ได้สร้างความสนใจเป็นอย่างมาก ก็คือ กระบวนการใช้อำนาจตุลาการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการใช้อำนาจทางการเมืองขององค์กรที่มาจากการเลือกตั้ง แต่ในขณะเดียวกันบทบาทของศาลในลักษณะดังกล่าวก็กลายเป็นประเด็นปัญหาท้าทายแวดวงรัฐศาสตร์ในประเทศต่างๆ มากขึ้นด้วย (Ferejohn, Rosenbluth,

& Shipan, 2007; Ginsburg, 2008; Dressel, ed., 2012)

รัฐศาสตร์กับการศึกษา “ศาล”

Alec Stone Sweet (2011) นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ผู้บุกเบิกการศึกษาศาลและรัฐธรรมนูญในมิติการเมืองเปรียบเทียบ ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า ประเด็นเรื่องกฎหมาย ศาล และรัฐธรรมนูญ เป็นหัวข้อที่นักรัฐศาสตร์ในสายการเมืองเปรียบเทียบสนใจศึกษาน้อยมาก หรือแทบจะไม่ให้ความสนใจเลย ข้อสังเกตดังกล่าวมาจากข้อเท็จจริงที่ว่า วารสารแนวหน้าในแวดวงวิชาการรัฐศาสตร์อเมริกา 2 ฉบับหลัก คือ *Comparative Politics* และ *Comparative Political Studies* นับแต่ก่อตั้งในปี ค.ศ. 1968 พบว่า ตลอดระยะเวลา 25 ปีแรก ไม่มีการตีพิมพ์บทความเกี่ยวกับเรื่องศาลและรัฐธรรมนูญเลยแม้แต่บทความเดียว (Stone Sweet, 2011: 163) แต่ถึงกระนั้น ข้อเท็จจริงดังกล่าวก็มีอาจสรุปได้ว่า นักรัฐศาสตร์อเมริกันไม่สนใจศึกษาสถาบันตุลาการ เพราะหากพิจารณาจากขอบข่ายการศึกษาด้าน

รัฐศาสตร์ในอเมริกัน จะพบว่าหนึ่งในประเด็นย่อยภายใต้การศึกษาการเมืองอเมริกัน ก็คือ หัวข้อการศึกษาเกี่ยวกับ “การเมืองว่าด้วยอำนาจตุลาการ” (judicial politics) ประเด็นสำคัญที่ Stone Sweet ต้องการชี้ให้เห็นก็คือ แม้การศึกษาศาลกับการเมืองจะเป็นส่วนหนึ่งของแวดวงอเมริกันศึกษามาโดยตลอด แต่การศึกษาการเมืองตุลาการในรัฐอื่นๆ นอกประเทศสหรัฐอเมริกา กลับไม่ปรากฏในขอบข่ายการศึกษาของนักรัฐศาสตร์อเมริกันแต่อย่างใด

ยิ่งกว่านั้น หากพิจารณาแวดวงการศึกษาด้านรัฐศาสตร์ในประเทศต่างๆ ทั่วโลก ก็พบว่า คำอธิบายและวาทกรรมทางวิชาการในเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายและศาล แทบทั้งหมดล้วนมีที่มาจากนักวิชาการด้านนิติศาสตร์ ในประเด็นนี้ Stone Sweet ตั้งข้อสังเกตอย่างน่าสนใจว่า แม้นักวิชาการนิติศาสตร์จะผลิตผลงานเกี่ยวกับศาลและกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบกับอย่างต่อเนื่อง แต่วาทกรรมทางวิชาการของบรรดานักวิชาการด้านกฎหมาย ก็มักขาดแง่มุมเกี่ยวกับบทบาทของศาลในฐานะ “ตัวแสดงทางการเมือง” รวมถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างศาลกับสถาบันอื่นๆ ของรัฐในกระบวนการกำหนดทิศทางนโยบาย ยิ่งกว่านั้น นักวิชาการนิติศาสตร์บางส่วนนอกจากมองข้ามบทบาทของศาลในฐานะตัวแสดงทางการเมืองแล้ว ยังมักแสดงจุดยืนต่อต้านการแสดงบทบาทของศาลในลักษณะดังกล่าวอย่างแข็งขันอีกด้วย (Stone Sweet, 2011: 163)

แม้ข้อสังเกตข้างต้นจะสะท้อนให้เห็นว่าสถาบันตุลาการเป็นหัวข้อที่แทบจะไม่อยู่ในความสนใจของแวดวงการศึกษาการเมืองเปรียบเทียบในสหรัฐอเมริกา ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา แต่ก็ได้หมายความว่านักรัฐศาสตร์อเมริกันไม่สนใจศึกษาศาลในมิติทางการเมืองเลยแต่อย่างใด Tate (1992) ชี้ให้เห็นว่าขอบข่ายการศึกษาศาลกับการเมืองในแวดวงวิชาการ

รัฐศาสตร์และกฎหมายมหาชนในสหรัฐอเมริกา โดยภาพรวมนั้น สามารถจำแนกประเด็นความสนใจออกเป็น 4 หัวข้อย่อย คือ 1) กระบวนการตุลาการและพฤติกรรมของตุลาการ 2) การวิเคราะห์หลักกฎหมายและกฎหมายรัฐธรรมนูญ 3) กฎหมายกับสังคม และ 4) กระบวนการยุติธรรมทางอาญา

จากการศึกษาของ Tate (2006) สรุปว่า การศึกษาศาลในฐานะสถาบันทางการเมืองนั้น อยู่ในความสนใจของนักวิชาการด้านรัฐศาสตร์มาเป็นเวลายาวนานแล้ว ดังเห็นได้จากผลการสำรวจบทความที่ตีพิมพ์ในวารสารวิชาการด้านรัฐศาสตร์ที่เก่าแก่ที่สุดในสหรัฐอเมริกา คือ *Political Science Quarterly* พบว่า บทความนำเสนอผลการศึกษาศาลในประเทศต่างๆ ปรากฏให้เห็นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1892 ซึ่งเป็นบทความรายงานผลการศึกษาศาลในประเทศรัสเซีย หลังจากนั้นก็มีบทความเกี่ยวกับศาลปรากฏให้เห็นเป็นระยะ ได้แก่ บทความศึกษาศาลในกลุ่มแอ่งโกลแซกซอนซึ่งตีพิมพ์ในปี ค.ศ. 1895 บทความเกี่ยวกับศาลจักรวรรดิเยอรมัน ตีพิมพ์ในปี ค.ศ. 1902 และ 1903 บทความเกี่ยวกับศาลในฝรั่งเศส ตีพิมพ์ในปี ค.ศ. 1914 ในขณะที่วารสารแนวหน้าอีกฉบับที่จัดตั้งภายหลังคือ *American Political Science Review* ก็ปรากฏบทความเกี่ยวกับศาลตั้งแต่ปี ค.ศ. 1913 ซึ่งเป็นผลการศึกษาศาลดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลอังกฤษ และในปี ค.ศ. 1915 ปรากฏบทความเกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองโดยศาลในประเทศฝรั่งเศส

ในช่วงคริสต์ทศวรรษที่ 1920 และ 1930 วารสารวิชาการด้านรัฐศาสตร์ชั้นนำในสหรัฐอเมริกา เริ่มมีบทความเกี่ยวกับฝ่ายตุลาการและการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยฝ่ายตุลาการในประเทศต่างๆ ปรากฏให้เห็นมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นบทความเกี่ยวกับระบบการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของศาลเยอรมัน ซึ่งตีพิมพ์ในปี ค.ศ. 1927 และ 1928

บทความเกี่ยวกับศาลและระบบตุลาการในช่วงนาซีตีพิมพ์ในปี ค.ศ. 1938 และ 1944 รวมถึงบทความเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ของเยอรมันซึ่งปรากฏในปี ค.ศ. 1952 และ ค.ศ. 1958 (Tate, 2006: 2)

นอกจากนี้ ยังมีบทความเกี่ยวกับระบบการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของศาลในประเทศอื่นๆ ปรากฏให้เห็นประปราย ได้แก่ กรณีศึกษาประเทศออสเตรเลีย ในปี ค.ศ. 1920 ประเทศกัวเตมาลา ในปี ค.ศ. 1927 ประเทศโคลอมเบีย ในปี ค.ศ. 1948 ประเทศออสเตรเลีย ในปี ค.ศ. 1957 ส่วนบทความวิเคราะห์ระบบการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของศาลในเชิงเปรียบเทียบปรากฏให้เห็นในปี ค.ศ. 1930, 1942 และ 1952 จากผลการสำรวจดังกล่าว Tate สรุปว่า เรื่องเกี่ยวกับศาลนับเป็นประเด็นสำคัญที่อยู่ในความสนใจของนักวิชาการในแวดวงรัฐศาสตร์มาตั้งแต่ช่วง 50 ถึง 100 ปีที่แล้ว บทความเหล่านั้นล้วนมาจากผลการศึกษาที่ตั้งอยู่บนวิธีการศึกษาแนวประวัติศาสตร์ หรือไม่ก็เป็นการวิเคราะห์รูปแบบกลไกทางกฎหมายที่ปรากฏอย่างเป็นทางการ (formal-legal approach) (Tate, 2006: 2)

การเสื่อมคลายความสนใจศึกษาศาล

การศึกษาศาลในมุมมองเชิงเปรียบเทียบดังกล่าวข้างต้น สะท้อนถึงลักษณะของการศึกษารัฐศาสตร์แนวสถาบันนิยมยุคแรก ซึ่งมุ่งศึกษาสถาบันการปกครองที่มีรูปแบบเป็นทางการ นิยามรัฐในแง่โครงสร้างการปกครองทางการเมือง การบริหาร และกลไกทางกฎหมายอาศัยวิธีการศึกษาเชิงพรรณนา มุ่งศึกษาเปรียบเทียบรัฐโดยวิเคราะห์ความแตกต่างในการจัดโครงสร้างและรูปแบบของรัฐ และมุ่งอธิบายจุดเหมือนและจุดต่างๆ ในการทำงานของกลไกการปกครองระหว่างรัฐต่างๆ (ดู Schmidt, 2006) อย่างไรก็ตาม ในช่วงทศวรรษที่ 1950 ความสนใจในการศึกษาองค์กรตุลาการเปรียบเทียบ

ในวงการรัฐศาสตร์อเมริกันก็เริ่มเสื่อมคลายลง เมื่อกระแสการศึกษาการเมืองเชิงสถาบันเริ่มเสื่อมคลายความนิยมลง ในขณะที่กระแสการวิเคราะห์การเมืองในเชิงระบบก้าวขึ้นมามีอิทธิพลครอบงำแทน

ในช่วงทศวรรษ 1960 และ 1970 เมื่อแนวการศึกษาภายใต้ทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่มีอิทธิพลต่อการศึกษาวิเคราะห์รัฐ นักรัฐศาสตร์ก็เริ่มละทิ้งแนวการศึกษาการเมืองในเชิงกลไกทางกฎหมายและสถาบันที่เป็นทางการ โดยหันเหไปสู่การมุ่งศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการแสดงพฤติกรรมของตัวแสดงต่างๆ ที่เกิดขึ้นในความเป็นจริง และมุ่งพิจารณาว่าตัวแสดงเหล่านั้นมีวิธีการตัดสินใจอย่างไร (Schmidt, 2006: 100; Stone Sweet, 2011: 163) กระแสการปฏิวัติพฤติกรรมศาสตร์ในแวดวงรัฐศาสตร์อเมริกัน ก่อให้เกิดปฏิกิริยาต่อต้านแนวการศึกษาการเมืองในมิติสถาบันทางกฎหมาย (Legal approach) อย่างชัดเจน โดยเริ่มขยายวงจากนักรัฐศาสตร์ส่วนหนึ่งซึ่งเห็นว่าแนวการศึกษาการเมืองในมิติกฎหมายนั้น สนใจแต่สิ่งที่เป็นรูปแบบทางการและเป็นวิธีการที่ล้าสมัย ด้วยเหตุนี้ ศาลในฐานะที่เป็นสถาบันของรัฐซึ่งมีลักษณะเป็นกลไกที่ตั้งอยู่บนกฎหมายและมีรูปแบบเป็นทางการอย่างมาก จึงกลายเป็นเรื่องที่หายไปจากกระแสความสนใจของแวดวงการเมืองเปรียบเทียบ (Drewry, 1996: 191-192, 194)

สำหรับปัจจัยที่ทำให้ให้นักรัฐศาสตร์ไม่สนใจสิ่งใดก็ตามที่เป็นเรื่องทางกฎหมายนั้น Stone Sweet (2011: 163) ตั้งข้อสังเกตว่า นักรัฐศาสตร์มักมองบทบาทของฝ่ายตุลาการจากมิติโครงสร้างรูปแบบกลไกทางกฎหมาย (formal-legalism) โดยเฉพาะการมองว่าสิ่งที่ศาลกระทำ จริงๆ แล้วไม่มีอะไรมากไปกว่าการวางหลักวินิจฉัยกฎหมาย (jurisprudence) หรือการวางหลักกฎหมายผ่านคำพิพากษาคดีที่เป็นบรรทัดฐาน (case law) ภายใต้มุมมองเช่นนี้ การศึกษาศาลจึงเป็นเพียงการวิเคราะห์รูปแบบการให้เหตุผลทางกฎหมาย

หรือสำนวนโวหารในการตัดสินความถูกต้อง ซึ่งไม่ช่วยให้เข้าใจความเป็นจริงทางการเมืองที่ดำเนินไป ดังนั้น นักรัฐศาสตร์จึงควรมุ่งเน้นศึกษาอำนาจทางสังคม พฤติกรรมทางการเมือง และการตัดสินใจทางการเมืองเป็นหลัก แทนที่จะศึกษารัฐธรรมนูญ กฎเกณฑ์ทางกฎหมาย หรือโครงสร้างกลไกของรัฐ (Stone, 1992a: 5-6)

ในขณะที่แวดวงการเมืองเปรียบเทียบก็ไม่มองว่าศาลเป็นสถาบันการเมืองที่มีค่าควรแก่การศึกษาวិเคราะห์ ดังเช่นสถาบันทางการเมืองอื่นๆ เนื่องจากตัวผู้ศึกษามักจะมองว่าศาลเป็นสถาบันที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเมือง และผู้พิพากษาก็มีบทบาทแยกขาดจากการเมือง อีกส่วนหนึ่งเป็นผลจากความยากลำบากในการทำวิจัยศึกษาเปรียบเทียบศาลในประเทศอื่นๆ นับตั้งแต่ข้อจำกัดเรื่องภาษา ปัญหาการเข้าถึงข้อมูลของศาลในประเทศที่ระบบตุลาการไม่ทันสมัย ข้อจำกัดด้านพื้นฐานความรู้เรื่องเทคนิคทางกฎหมาย รวมถึงไม่มีนักวิชาการในประเทศนั้นๆ ทำวิจัยไว้ เมื่องานศึกษาการเมืองเปรียบเทียบมีช่องโหว่ในเรื่องการวิเคราะห์มิติทางกฎหมาย และขาดการวิจัยในเชิงสหสาขาวิชาระหว่างนิติกฎหมายกับการเมือง แวดวงรัฐศาสตร์จึงมีความเข้าใจเกี่ยวกับองค์กรตุลาการในเชิงเปรียบเทียบน้อยมาก (Tate, 1992; Drewry, 1996; Stone Sweet, 1991)

ข้อสังเกตดังกล่าวได้รับการยืนยันจากผลการศึกษาของ Tate (1992) ในงานศึกษาประเมินสถานภาพการวิจัยเกี่ยวกับการเมืองว่าด้วยองค์กรตุลาการ โดยพิจารณาจากบทความที่ตีพิมพ์ในวารสารทางรัฐศาสตร์หลักๆ 4 ฉบับ คือ *American Political Science Review*, *American Journal of Political Science*, *Journal of Politics* และ *Western Political Quarterly* ระหว่างปี ค.ศ. 1960 - 1987 พบว่าจากจำนวนบทความเกี่ยวกับการเมืองของอำนาจ

ตุลาการทั้งหมด 296 ชิ้น ที่ปรากฏในวารสารเหล่านั้น มีบทความที่ศึกษาองค์กรตุลาการนอกสหรัฐอเมริกาเพียงไม่ถึงร้อยละ 5 หรือคิดเป็นจำนวน 13 ชิ้น ยิ่งกว่านั้นเมื่อวิเคราะห์ละเอียดลงไป พบว่า บทความเรื่องการเมืองว่าด้วยองค์กรตุลาการเปรียบเทียบลดน้อยลงจาก 7 บทความ ในทศวรรษ 1960 เหลือเพียง 5 บทความ ในทศวรรษ 1970 และปรากฏเพียง 5 บทความ นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1970 เป็นต้นมา

นอกจากนี้ Tate ยังได้สำรวจวารสารด้านการเมืองเปรียบเทียบ 3 ฉบับ คือ *World Politics*, *Comparative Politics* และ *Comparative Political Studies* และวารสารด้านกฎหมายมหาชนอีก 2 ฉบับ ซึ่งมีค่าอิมแพคแฟกเตอร์สูงสุด คือ *Law and Society Review* และ *Law and Policy* พบว่า นับแต่ก่อตั้งวารสาร *World Politics* ในปี ค.ศ. 1960 วารสาร *Comparative Political Studies* ในปี ค.ศ. 1968 และวารสาร *Comparative Politics* ในปี ค.ศ. 1969 รวมแล้วมีบทความเรื่องการเมืองตุลาการเปรียบเทียบเพียง 6 บทความเท่านั้น ซึ่งทั้งหมดตีพิมพ์ในช่วงทศวรรษ 1970 เท่านั้น ส่วนในวารสาร *Law and Society Review* และ *Law and Policy* มีบทความที่อาจนับได้ว่าเป็นงานศึกษาในข่ายการเมืองตุลาการเปรียบเทียบจำนวน 14 ชิ้น

จากผลการสำรวจดังกล่าว Tate (1992) สรุปว่าเมื่อพิจารณาจากวารสารด้านรัฐศาสตร์ทั่วไปและการเมืองเปรียบเทียบ จะเห็นได้ว่า การศึกษาองค์กรตุลาการเปรียบเทียบมีพัฒนาการน้อยมาก แต่ในวารสารด้านกฎหมายกับสังคม การศึกษาการเมืองว่าด้วยองค์กรตุลาการมีความก้าวหน้ามากกว่าอย่างเห็นได้ชัด ทิศทางแนวโน้มดังกล่าวสะท้อนว่า นักวิชาการที่อ้างอิงตัวเองอยู่ในสายงานวิจัยด้านกฎหมายและสังคมเป็นหลัก เริ่มเข้ามาลงมือศึกษาฝ่ายตุลาการในเชิงเปรียบเทียบมากขึ้นเรื่อยๆ ในขณะที่นักวิชาการในสายกฎหมาย

มหาชน และสายการเมืองเปรียบเทียบในช่วงทศวรรษ 1980 ยังไม่ปรากฏแนวโน้มดังกล่าวเด่นชัดนัก

อย่างไรก็ตาม แม้งานศึกษาศาลได้หายไปจากความสนใจของนักวิชาการรัฐศาสตร์หลายรุ่น แต่กระแสความสนใจในสถาบันตุลาการก็เริ่มหวนกลับมาใหม่ในราว 2-3 ทศวรรษที่ผ่านมา เมื่อนักวิชาการรัฐศาสตร์เริ่มหันกลับมาศึกษาการเมืองในมิติเกี่ยวกับกฎหมาย ศาล และรัฐธรรมนูญในเชิงเปรียบเทียบมากขึ้นเรื่อยๆ สำหรับปัจจัยสำคัญที่ทำให้งานวิจัยในประเด็นเกี่ยวกับศาล ในมุมมองเชิงเปรียบเทียบมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นนั้น นักวิชาการอธิบายตรงกันว่า กระแสทางวิชาการในแนว “สถาบันนิยมใหม่” (New institutionalism) ในแวดวงวิชาการรัฐศาสตร์ มีส่วนช่วยให้การรัฐศาสตร์นำมิติการศึกษาระบบกฎหมายกลับเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการวิเคราะห์การเมืองอีกครั้ง (Drewry, 1996; Stone, 1992a; Weiden, 2011)

Stone (1992a : 7) ให้เหตุผลว่าอิทธิพลของกระแสการศึกษาแนวสถาบันนิยมใหม่ในแวดวงวิชาการด้านสังคมศาสตร์ ทำให้การรัฐศาสตร์หันมาให้ความสำคัญต่อระบบกฎเกณฑ์และองค์การต่างๆ ที่วางกรอบชีวิตทางการเมืองมากขึ้น เมื่อนักรัฐศาสตร์แนวสถาบันนิยมใหม่มุ่งศึกษากลไกเชิงสถาบันของรัฐ ก็ทำให้ต้องศึกษากฎหมายและศาลอย่างเลี่ยงไม่ได้ นอกจากนี้ การผสมผสานระหว่างกรอบการศึกษาที่ให้ความสำคัญต่อระบบกฎเกณฑ์และองค์การ กับกรอบการวิเคราะห์การเมืองแนวทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผล (Rational choice) ก็ทำให้นักรัฐศาสตร์หันมามองวิเคราะห์ว่า “กฎกติกาของเกม” (Rules of the game) มีผลต่อการเลือกกลยุทธ์ของตัวแสดงฝ่ายต่างๆ ในเกมการเมืองอย่างไร และมีผลต่อทิศทางผลลัพธ์ทางการเมืองอย่างไร นั่นคือ การศึกษาการทำงานของระบบการเมืองผ่านการทำความเข้าใจกฎกติกาของเกมทางการเมืองที่ปรากฏผ่านกฎเกณฑ์ทางกฎหมายในรูปแบบ

ต่างๆ อาทิ รัฐธรรมนูญ กฎหมายเลือกตั้ง กฎ ระเบียบ ฯลฯ

นับแต่ปี ค.ศ. 1989 เป็นต้นมา กระแสความสนใจทางวิชาการเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและสิทธิในแวดวงการเมืองเปรียบเทียบ มีความตื่นตัวและขยายวงอย่างมาก ส่วนหนึ่งเป็นผลจากกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศแถบยุโรปกลางและตะวันออก ภายหลังสหภาพโซเวียตล่มสลาย กระแสคลื่นของการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ ทำให้มีระบบยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นในประเทศต่างๆ นอกเหนือจากที่เคยปรากฏให้เห็นเฉพาะในประเทศแถบอเมริกาเหนือและทวีปยุโรป ในขณะเดียวกัน นับตั้งแต่การจัดตั้งศาลแห่งสหภาพยุโรป กฎหมายและศาลก็เริ่มกลายเป็นองค์ประกอบสำคัญของการเมืองระหว่างประเทศมากขึ้น แม้นักรัฐศาสตร์แนวสถาบันนิยมใหม่จะก้าวเข้ามาศึกษาวิเคราะห์เรื่องเกี่ยวกับกฎหมายมากขึ้นเรื่อยๆ แต่ก็ไม่ได้ใช้วิธีการศึกษาในแบบจารีตของนักวิชาการด้านนิติศาสตร์ หากแต่อาศัยกรอบการวิเคราะห์ในแนวสถาบันนิยมใหม่ในมิติต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นแนวประวัติศาสตร์ แนวสังคมวิทยา และแนวทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผล (อาทิ Stone, 1992a; Robertson, 2010; Vanberg, 2005)

การศึกษาการเมืองว่าด้วยองค์การตุลาการเปรียบเทียบ

ในบริบททางวิชาการในสหรัฐอเมริกา การศึกษา “การเมืองว่าด้วยองค์การตุลาการเปรียบเทียบ” (Comparative judicial politics) หมายความว่า การวิจัยในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับศาล ผู้พิพากษา หรือกระบวนการตุลาการของรัฐบาลมากกว่าหนึ่งประเทศ ขึ้นไป หรือการศึกษาเกี่ยวกับศาล ผู้พิพากษา หรือกระบวนการตุลาการของประเทศอื่นที่นอกเหนือไปจากสหรัฐอเมริกา โดยมุ่งการอธิบายปรากฏการณ์เดียวกันในเชิงเปรียบเทียบ หรือใช้วิธีวิทยาในการวิเคราะห์

เปรียบเทียบ (Tate, 1992: 138) ซึ่งปัจจุบันถือเป็นแขนงหนึ่งในการศึกษารัฐศาสตร์ในสาขาการเมืองเปรียบเทียบ มีขอบข่ายครอบคลุมตั้งแต่การศึกษาศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลสูงสุดในมุมมองเชิงเปรียบเทียบ โดยมุ่งวิเคราะห์รูปแบบการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยองค์กรตุลาการ การศึกษาการตัดสินใจของตุลาการซึ่งมีเป้าหมายเพื่อสร้างตัวแบบทฤษฎีอธิบายพฤติกรรมผู้พิพากษา ตลอดจนการศึกษาระบบการบวรวีธีพิจารณาคดี เช่น การศึกษาระบบศาลลูกขุนในเชิงเปรียบเทียบ เป็นต้น (Weiden, 2011a: 186)

การศึกษาการเมืองว่าด้วยองค์กรตุลาการเปรียบเทียบในฐานะที่เป็นแขนงใหม่ในสาขาการเมืองเปรียบเทียบนี้ต่างจาก “การศึกษาศาลในเชิงเปรียบเทียบ” ตามแนวทางที่ปรากฏในช่วงก่อนหน้านั้น โดยเฉพาะงานศึกษาที่จัดอยู่ในแนวสถาบันนิยมดั้งเดิม (Old institutionalism) (Beyme, 2006; Rhodes, 2006) กล่าวคือ การศึกษาศาลในมุมมองเชิงเปรียบเทียบแบบเดิม มุ่งหาคำอธิบายโครงสร้างและระบบ โดยมุ่งพรรณนาลักษณะกลไกเชิงสถาบันของศาลที่ปรากฏในประเทศต่างๆ เป็นหลัก เพื่อสร้างคำอธิบายบทบาทหน้าที่หลักของศาลซึ่งปรากฏในทุกสังคม อาทิ การชี้ขาดข้อพิพาท การควบคุมทางสังคม และการสร้างกรอบกฎหมาย การอุดช่องว่างในข้อกฎหมายที่ยังไม่ครอบคลุม รวมไปถึงการพิพากษาที่มีผลให้เกิดการสร้างข้อกฎหมายใหม่หรือนโยบายใหม่ เป็นต้น (อาทิ Becker, 1970; Shapiro, 1981)

ส่วนการศึกษาศึกษาการเมืองว่าด้วยองค์กรตุลาการเปรียบเทียบนั้น มีมิติการวิเคราะห์ที่ซับซ้อนและอาศัยกรอบการวิเคราะห์ในเชิงทฤษฎีมากขึ้น และขยายขอบข่ายการศึกษารอบคลุมประเด็นที่หลากหลายไม่ว่าจะเป็นการศึกษารอบคลุมทางการเมืองของศาลในกระบวนการกำหนดนโยบาย พฤติกรรมการตัดสินใจ

ของตุลาการ ความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการ บทบาทขององค์กรตุลาการในการยุติพิพาททางรัฐธรรมนูญ ผลลัพธ์ทางการเมืองของการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยองค์กรตุลาการ รวมถึงบทบาทขององค์กรตุลาการในระดับเหนือรัฐชาติ ตัวอย่างแนวทางการศึกษาในแต่ละมิติดังกล่าวสามารถพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

1) ศาลกับการเมืองในการกำหนดนโยบาย

ปัจจุบัน “การเมืองว่าด้วยองค์กรตุลาการ” (Judicial politics) เป็นหนึ่งในแขนงย่อยของสาขาการเมืองอเมริกันศึกษา โดยมุ่งอธิบายพฤติกรรมของผู้พิพากษาและศาลในบริบททางการเมือง (Whittington, 2013: 1) บทบาทของศาลในการเมืองเป็นประเด็นข้อโต้แย้งถกเถียงในแวดวงนักกฎหมายและนักวิชาการอเมริกันมาเป็นเวลายาวนาน ดังเห็นได้จากคำอธิบายที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางว่า การมีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการวางกฎเกณฑ์ที่มีผลต่อการเมืองและการจัดสรรทรัพยากรของสังคม ทำให้ศาลสูงสุดสหรัฐมีฐานะเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายระดับชาติ (Dahl, 1957) ด้วยเหตุที่การโต้แย้งถกเถียงทางวิชาการเกี่ยวกับบทบาทของศาลในการกำหนดนโยบายผ่านการตัดสินใจข้อพิพาทบนฐานประเด็นความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้น ปรากฏให้เห็นมายาวนาน ประเทศสหรัฐอเมริกาจึงได้รับการขนานนามว่า “บ้านเกิด” ของกระบวนการทำให้เรื่องทางการเมืองยุติลงโดยตุลาการ (Tate & Vallinder, 1995: 2)

ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับการแสดงบทบาทของศาลในกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองมักโจมตีว่าการวินิจฉัยคดีพิพาทในประเด็นความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยมีผลให้การตัดสินใจทางการเมืองของฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารต้องตกไปนั้น เท่ากับศาลเข้ามาเป็นผู้กำหนดทิศทางนโยบายหรือตรากฎหมาย

ในเรื่องนั้นๆ ด้วยตนเอง (Judicial policymaking) ซึ่งไม่อาจหาความชอบธรรมได้ในระบบประชาธิปไตย จากมุมมองนี้ บทบาทของศาลสูงสุดในการตัดสินใจโดยสถาบัน ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการตัดสินใจโดยสถาบัน เสี่ยงข้ามมาก ย่อมถือเป็นสิ่งที่ผิดแผกในสังคม ประชาธิปไตย (Graber, 1999a: 1) อีกทั้งการแสดง บทบาทเชิงรุกในการเมืองของฝ่ายตุลาการ (Judicial activism) โดยอาศัยอำนาจตรวจสอบความชอบด้วย รัฐธรรมนูญของกฎหมายและการกระทำของฝ่ายบริหาร นั้น ยังถือเป็นการทำลายหลักการแบ่งแยกอำนาจ สามฝ่ายที่เสมอภาคกันด้วย เพราะนำไปสู่การขยาย อำนาจของฝ่ายตุลาการให้เหนือกว่าฝ่ายอื่นๆ (Judicial supremacy) (Wolfe, 2004: 1-9)

ในอีกด้านหนึ่ง นักวิชาการพยายามอธิบายว่า ศาลสูงสุดย่อมมีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจตุลาการ ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ แม้ผู้พิพากษาศาลสูงสุด จะมีที่มาจากการสรรหาและแต่งตั้งโดยฝ่ายการเมือง แต่การตัดสินใจของศาลก็ได้ยึดตามความพึงพอใจ ทางนโยบายของฝ่ายการเมืองข้างใดข้างหนึ่ง หากทำ หน้าที่ในฐานะพลังทัดทานการใช้อำนาจของสถาบัน เสี่ยงข้ามมาก (Countermajoritarian) เพื่อธำรงรักษา ความชอบธรรมของหลักการปกครองโดยเสียงข้างมาก เอาไว้ (Bickel, 1986; Peretti, 1999; Ward & Castillo, 2005) ฉะนั้น การตรวจสอบความชอบด้วย รัฐธรรมนูญของการใช้อำนาจทางการเมืองของฝ่ายอื่นๆ ซึ่งมีฐานะเสมอภาคกันนั้น ถือเป็นบทบาทหน้าที่ที่มีความถูกต้องชอบธรรมในตัวเอง เพราะในระบบ ประชาธิปไตยนั้น สถาบันทางการเมืองต่างๆ ย่อมมีขีดความสามารถอันจำกัดในการทำให้ระบบการเมือง บรรลุถึงหลักการปกป้องตนเอง (Selfguard principle) (Golove, 2005: 76-77)

นักวิชาการในจุดยืนนี้เห็นว่า สังคมอเมริกันจำเป็นต้องมีสถาบันหนึ่งทำหน้าที่เฝ้าระวังกำกับให้หลักการ

พื้นฐานของระบอบการเมืองได้รับการเคารพและยึดถือ ปฏิบัติ ตลอดจนพัฒนาหลักการเหล่านั้นให้เหมาะสมกับ สภาพการณ์ใหม่ๆ พร้อมกับปรับปรุงแปลงเปลี่ยน กฎเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกลมกลืนกันด้วย ดังนั้น ฝ่ายตุลาการที่มาจากการแต่งตั้งย่อมมีความเหมาะสมในการรับหน้าที่ให้คำอธิบายและตัดสินใจ ความถูกต้องชอบธรรมของการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่ตั้งอยู่บน หลักการพื้นฐาน รวมทั้งให้คำชี้แนะที่จำเป็นสำหรับการทำให้สังคมบรรลุถึงความถูกต้องดีงามของการปกครอง โดยความยินยอมของประชาชน และคุณธรรมของ การปกครองตนเองของพลเมือง (Peacock, 2010)

ภายใต้มุมมองดังกล่าว อำนาจตุลาการจะถูกใช้ ก็ต่อเมื่อมีข้อพิพาทโต้แย้งในประเด็นข้อกฎหมาย ซึ่งเกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญเท่านั้น ศาลเข้ามาเกี่ยวข้อง ในกระบวนการตัดสินใจชี้ขาดข้อพิพาทในประเด็นนโยบาย สาธารณะ เฉพาะในกรณีกฎหมายที่ใช้คำเนนคตินั้นๆ มีข้อขัดแย้งต่อบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิตามรัฐธรรมนูญ ของคู่กรณี หรือเมื่อฝ่ายการเมืองในสถาบันเสี่ยงข้ามมาก ไม่อาจหาข้อยุติได้เอง หรือแม้กระทั่งจงใจเสี่ยงความรับ ผิดชอบในการตัดสินใจสุดท้ายในเรื่องที่เป็นข้อโต้แย้ง รุนแรงในสังคม ในกรณีเช่นนี้ ฝ่ายการเมืองนั้นเองที่เชิญ ศาลเข้ามาเป็นผู้ตัดสินชี้ขาดประเด็นที่เป็นเรื่องทาง การเมือง (Graber, 1999b; Golove, 2005)

การวิเคราะห์องค์กรตุลาการในมิติปฏิสัมพันธ์เชิง สถาบัน ยังรวมถึงการวิเคราะห์ผลลัพธ์ทางการเมือง ที่เกิดขึ้นจากการทำงานของศาลรัฐธรรมนูญในประเทศ ต่างๆ อีกด้วย ดังเห็นได้จากการชี้ให้เห็นว่า ในยุคที่ ข้อพิพาทในประเด็นทางการเมืองถูกท้าทายถึงที่ศาล โดยเฉพาะประเทศที่มีระบบรัฐสภาซึ่งสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรขาดความเข้มแข็ง และอยู่ภายใต้ การครอบงำของฝ่ายบริหารนั้น ศาลรัฐธรรมนูญอาจจะมี บทบาทในการตัดสินใจทิศทางนโยบายสำคัญๆ ได้อย่างมี ประสิทธิภาพมากกว่ารัฐสภาเสียอีก ดังเช่นข้อสรุปที่ว่า

ทุกวันนี้ศาลรัฐธรรมนูญในประเทศต่างๆ ในยุโรป ทำหน้าที่ราวกับเป็น “สภาที่สามของฝ่ายนิติบัญญัติ” (Third chamber) แม้เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ในการให้คำตัดสินพิพากษาที่มีผลต่อการกำหนดนโยบาย ของฝ่ายนิติบัญญัติจะมาน้อยแตกต่างกันไปในแต่ละ ประเทศ แต่ข้อเท็จจริงสำคัญที่ไม่อาจปฏิเสธได้ก็คือ ศาลรัฐธรรมนูญในประเทศต่างๆ เริ่มมีสถานะเป็น ตัวแสดงในการกำหนดนโยบายอย่างเด่นชัดขึ้น (Stone, 1992b; Stone Sweet, 2000)

2) พฤติกรรมการตัดสินใจของตุลาการ

การศึกษาศาลในมิติการตัดสินใจทางตุลาการ เปรียบเทียบ (Judicial decision-making) มุ่งหา คำอธิบายว่า ศาลมีแบบแผนในการตัดสินพิพากษาคดี ในลักษณะต่างๆ อย่างไรและเพราะเหตุใด เพื่อคาดคะเน ทิศทางพฤติกรรมการตัดสินคดีของผู้พิพากษา โดยส่วนใหญ่เป็นการศึกษาเปรียบเทียบศาลมลรัฐใน สหรัฐอเมริกา (Gates & Johnson, 1991; Segal & Spaeth, 2002) อย่างไรก็ตาม ในช่วงหลังการศึกษา พฤติกรรมการตัดสินใจของผู้พิพากษาศาลสูงในประเทศ อื่นๆ เริ่มปรากฏแพร่หลายมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นประเทศ แกลลาตินอเมริกา ยุโรป ตะวันออกกลาง ออสเตรเลีย และแคนาดา (Jacob et al, 1996) นอกจากนี้ การศึกษาพฤติกรรมการตัดสินใจของศาลสูงในเชิง เปรียบเทียบ ยังปรากฏทั้งในการวิเคราะห์ศาล ในประเทศที่เป็นประชาธิปไตย และประเทศที่ปกครอง ด้วยระบอบอำนาจนิยมด้วย (Ginsburg & Moustafa, 2008)

การศึกษาพฤติกรรมการตัดสินใจของศาลในเชิง เปรียบเทียบ มักเป็นการพยายามพิสูจน์สมมติฐาน คำอธิบายพฤติกรรมของผู้พิพากษาในศาลในประเทศ อื่นๆ โดยอาศัยตัวแบบทฤษฎีพื้นฐานเกี่ยวกับการตัดสินใจ ของฝ่ายตุลาการที่ปรากฏในศาลในสหรัฐอเมริกา ซึ่งจำแนกได้ 3 กลุ่มใหญ่ๆ คือ 1) ตัวแบบการตีความ

ตามหลักกฎหมาย (Legal model) 2) ตัวแบบ การตัดสินใจตามทัศนคติส่วนบุคคล (Attitudinal model) 3) ตัวแบบการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ (Strategic model) (Weiden, 2011a) กล่าวคือ ตัวแบบการตีความตาม หลักกฎหมาย อธิบายว่า ในการพิจารณาพิพากษาคดี หนึ่งๆ ผู้พิพากษายอมตัดสินโดยการวินิจฉัยข้อเท็จจริง เกี่ยวกับคดีบนฐานการอ้างอิงข้อกฎหมายและนัยทาง กฎหมาย ทั้งที่ปรากฏชัดแจ้งอยู่ในบทบัญญัติกฎหมาย หรือรัฐธรรมนูญ และหลักกฎหมายในคำวินิจฉัยของคดี ที่มีมาก่อน ตลอดจนเจตนารมณ์แรกเริ่มของผู้ร่าง รัฐธรรมนูญหรือเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติในการ ตรากฎหมายนั้นๆ อย่างตรงไปตรงมา โดยไม่นำค่านิยม ส่วนตัวในทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง (Ducat, 2009; Huscroft & Miller, 2011)

ส่วนตัวแบบการตัดสินใจตามทัศนคติส่วนบุคคล ตั้งอยู่ บนฐานการอธิบายว่า ผู้พิพากษาแต่ละคนที่ทำหน้าที่ใน องค์คณะตุลาการในศาลหนึ่งๆ มีความโน้มเอียงที่จะ ตัดสินลงมติชี้ขาดคดีไปตามจุดยืนทางการเมือง ทัศนคติ และอุดมการณ์ มากกว่าจะยึดตามหลักทฤษฎีทาง กฎหมายที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้น หรือเจตนารมณ์ของฝ่าย นิติบัญญัติในการตรากฎหมายที่ใช้บังคับในคดีนั้นๆ หรือหลักการวินิจฉัยในคดีที่มีมาก่อนหน้านั้น ดังนั้น การวิเคราะห์พฤติกรรมการตัดสินใจของผู้พิพากษา จึงต้องอาศัยการผสมผสานมิติการวิเคราะห์ในหลาย สาขาวิชา ทั้งด้านกฎหมาย รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ และจิตวิทยา (Segal & Harold, 2002) การวิเคราะห์ ในแนวนี้นำมาสู่คำอธิบายที่ว่า ผู้พิพากษาแต่ละคน จะตัดสินคดีให้เป็นไปในทิศทางใดนั้น มาจากเหตุผล ส่วนตัวที่ต้องการให้คำตัดสินส่วนบุคคลของตนสะท้อน ถึงความพึงใจที่ตนเองมีต่อทิศทางนโยบายหนึ่งๆ

งานศึกษาแนวนี้นับในบริบทสหรัฐอเมริกาให้ข้อสรุปว่า เจอนไขในเชิงสถาบันต่างๆ ที่รองรับการทำหน้าที่ของ ศาลสูงสุดสหรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการดำรงตำแหน่งผู้พิพากษา

ตลอดชีพ การไม่อยู่ภายใต้การควบคุมแทรกแซงโดยแรงกดดันของผู้ออกเสียงเลือกตั้ง และการถือว่าคำตัดสินเป็นที่สุดท้าย ส่งผลให้ผู้พิพากษาในศาลสูงสุดสหรัฐสามารถวินิจฉัยตัดสินคดีต่างๆ บนฐานทัศนคติส่วนตัว ค่านิยม และอุดมการณ์ของแต่ละคนได้อย่างเต็มที่มากกว่าจะตัดสินโดยยึดมั่นในหลักกฎหมายอย่างเคร่งครัด (Spaeth, 1995) แม้ว่าตัวแบบการตัดสินตามทัศนคติส่วนบุคคล จะพัฒนาขึ้นจากภายใต้บริบทศาลอเมริกัน แต่ก็มีปรากฏการณ์การนำไปใช้ในการศึกษาศาลสูงในอินเดียด้วย อาทิ แคนาดา ออสเตรเลีย ซึ่งผลการศึกษาก็แสดงให้เห็นว่า ตัวแบบดังกล่าวสามารถใช้อธิบายพฤติกรรมการตัดสินของผู้พิพากษาศาลสูงในประเทศดังกล่าวได้เช่นเดียวกับในสหรัฐอเมริกา (Ostberg & Wetstein, 2007; Weiden, 2007)

ตัวแบบการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ เป็นการนำทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผล (Rational choice theory) มาใช้สร้างกรอบการวิเคราะห์พฤติกรรม การตัดสินใจของผู้พิพากษา โดยมุ่งแสดงให้เห็นว่า ปัจจัยด้านทัศนคติและความพึงใจในนโยบายส่วนบุคคลมีอิทธิพลโดยตรงต่อแนวการวินิจฉัยตัดสินของผู้พิพากษาแต่ละคน แต่กระนั้น ผู้พิพากษาแต่ละคนก็ไม่ได้แค่ตัดสินไปตามจุดยืนของตัวเองอย่างตรงไปตรงมา หากแต่ก่อนจะตัดสินใจทางใดทางหนึ่ง ผู้พิพากษาแต่ละคนต่างคิดคำนวณหาทางเลือกที่จะทำให้ผลลัพธ์ที่ตนต้องการบรรลุผลได้มากที่สุดเสมอ โดยคาดการณ์ถึงทิศทางของการตัดสินใจที่เป็นไปได้ของผู้พิพากษาคนอื่นๆ ก่อน จากนั้นจึงเลือกใช้กลยุทธ์ที่คาดว่าจะทำให้ผลลัพธ์ของการตัดสินพิพากษาขององค์คณะตุลาการโดยรวมเป็นไปในทิศทางที่ตนเองต้องการได้มากที่สุด (Epstein & Knight, 1998) ตัวแบบนี้ถูกนำไปใช้แพร่หลายในการศึกษาพฤติกรรมของศาลในประเทศอื่นๆ นอกสหรัฐอเมริกา โดยนำข้อมูลการตัดสินใจที่เกิดขึ้นจริงของศาลในประเทศต่างๆ มาวิเคราะห์ในเชิงการทดสอบความแม่นยำในทางทฤษฎี (Hlemke, 2002; Vanberg, 2001, 2005)

3) ความเป็นอิสระของตุลาการ

การศึกษาความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการ (Judicial independence) มุ่งวิเคราะห์ถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างสถาบันตุลาการกับสถาบันทางการเมืองอื่นๆ และปฏิสัมพันธ์ระหว่างศาลกับสังคมภายใต้บริบทที่แตกต่างกัน การศึกษาในแนวนี้นี้จึงสามารถนำไปปรับใช้ในการศึกษาเปรียบเทียบองค์กรตุลาการในประเทศต่างๆ ได้อย่างกว้างขวาง ทั้งประเทศที่มีระบบการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยศาลสูงสุด และประเทศที่จัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นมาทำหน้าที่เป็นการเฉพาะ การศึกษาความเป็นอิสระของตุลาการมุ่งอธิบายว่า การปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาในแต่ละประเทศ มีความเป็นอิสระจากอิทธิพลของตัวแสดงทางการเมืองอื่นๆ มากน้อยเพียงใด การตัดสินใจของผู้พิพากษาในแต่ละประเทศ สามารถดำเนินไปอย่างเป็นอิสระในตัวเอง โดยปราศจากการตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของตัวแสดงผู้กำหนดนโยบายหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มาจากทางเลือกตั้งได้หรือไม่ (Weiden, 2011a: 189-190)

การศึกษาในแนวนี้นี้มักตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า องค์ประกอบของกลไกเชิงสถาบันบางลักษณะ มีส่วนสำคัญต่อการเพิ่มความเป็นอิสระของตุลาการ เช่น การอธิบายว่าการกำหนดให้ผู้พิพากษามีวาระการดำรงตำแหน่งตลอดชีพ แทนการจำกัดวาระอย่างตายตัวนั้น เป็นเงื่อนไขที่รับประกันได้ว่าผู้พิพากษาจะตัดสินคดีโดยไม่ต้องเกรงกลัวการตอบโต้คืนจากฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังรวมถึงการวิเคราะห์ผลกระทบที่ตามมาจากการมีอิสระในตัวเองมากเกินไปของฝ่ายตุลาการอีกด้วย เช่น การสนับสนุนจากสังคมหรือโจมตีความชอบธรรมของศาล เป็นต้น (Epstein et al, 2001; Ginsburg, 2003; Herron & Randazzo, 2003; Holland, 1991; Smithey & Ishiyama, 2002; Weiden, 2007; 2011b)

จากการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายการแต่งตั้งและการเมืองของศาลรัฐธรรมนูญในประเทศต่างๆ ในยุโรป แอฟริกา เอเชีย และลาตินอเมริกา Harding & Leyland (2009) สรุปว่า แม้กระบวนการวิธีและแบบแผนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในประเทศต่างๆ จะมีความผันแปรต่างกันอย่างกว้างขวาง แต่ก็มีข้อสรุปร่วมจำนวนหนึ่งคือ การแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในทุกประเทศ มีวิธีปฏิบัติที่แตกต่างไปจากกระบวนการสรรหาผู้พิพากษาในศาลธรรมดา นักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งเป็นกลุ่มคนที่มีบทบาทหลักในกระบวนการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งต้องอาศัยกระบวนการเจรจาต่อรองและประนีประนอมกันในบรรดาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือระหว่างฝ่ายที่เป็นเสียงข้างมากและฝ่ายค้านในองค์กรนิติบัญญัติ

ลักษณะดังกล่าวปรากฏเด่นชัดให้เห็นในเยอรมนี ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งสมาชิกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในจำนวนตามโควตา โดยผ่านกลไกคณะกรรมการสรรหาที่ตั้งขึ้นโดยเฉพาะ ประกอบด้วยผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองต่างๆ โดยสะท้อนถึงน้ำหนักเสียงของแต่ละพรรคมีในสภาผู้แทนราษฎร การสรรหาใช้วิธีการตัดสินโดยเสียงข้างมากสองในสามของจำนวนสมาชิกคณะกรรมการ เช่นเดียวกับในประเทศสเปน การแต่งตั้งสมาชิกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ดำเนินการโดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยการลงมติรับรองด้วยเสียงสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งสองสภารวมกัน ในทางปฏิบัติแล้ว ก็ให้ฝ่ายค้านสามารถไว้อำนาจชื่อที่มีการสรรหามาได้ด้วย ส่วนในบางประเทศในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออก การสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้องมาจากการยินยอมร่วมกันขององค์กรสองฝ่ายของรัฐบาล เช่น ระหว่างวุฒิสภากับประธานาธิบดี ในสาธารณรัฐเช็ก เป็นต้น

ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบยังสรุปได้ว่า การมีเงื่อนไขกำหนดให้กระบวนการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้องมาจากการหาข้อประนีประนอม

ร่วมกันระหว่างชนชั้นนำทางการเมืองฝ่ายต่างๆ ช่วยลดโอกาสที่ศาลรัฐธรรมนูญจะถูกทำให้เป็นศาลที่ตั้งอยู่บนการแบ่งขั้วขัดแย้งทางการเมือง นอกจากนี้ โดยทั่วไปสมาชิกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้ดำรงตำแหน่งตลอดชีพ แต่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในวาระที่แน่นอน โดยทั่วไปอยู่ระหว่าง 9-12 ปี และมักจะไม่สามารถดำรงตำแหน่งซ้ำได้อีก แม้ว่ารัฐธรรมนูญจำนวนมากจะกำหนดให้ตำแหน่งสมาชิกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญส่วนหนึ่งซึ่งเป็นส่วนน้อยเป็นตำแหน่งที่ต้องมาจากผู้พิพากษาอาชีพในศาลสูง แต่ศาลรัฐธรรมนูญในหลายประเทศ ก็ประกอบด้วยสมาชิกตุลาการส่วนใหญ่ที่เป็นศาสตราจารย์ด้านกฎหมาย อดีตเจ้าหน้าที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางปกครอง และอดีตนักการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งด้วย

4) การเมืองบนฐานข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ

การศึกษากระบวนการทางการเมืองที่ดำเนินไปภายใต้การต่อสู้ในประเด็นข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ (Constitutional politics) เป็นการศึกษาบทบาททางการเมืองขององค์กรตุลาการในมิติเชิงสถาบัน กล่าวคือ เป็นการวิเคราะห์เปรียบเทียบกระบวนการใช้อำนาจขององค์กรตุลาการในการตัดสินให้การกระทำขององค์กรที่ใช้อำนาจรัฐด้านต่างๆ อาทิ การบัญญัติกฎหมาย การตัดสินใจทางการเมือง รวมทั้งการตัดสินพิพากษาคดีของศาลยุติธรรมทั่วไป สิ้นผลใช้บังคับไปด้วยเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ การทำหน้าที่ขององค์กรตุลาการในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการใช้อำนาจทางการเมือง (Constitutional review) ปรากฏให้เห็นผ่านกระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Review of constitutionality) ของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย (ดู Brewer-Carías, 2011; Collings, 2015; Mavčič, 2013; Robertson, 2010; Stone Sweet, 2000; Vanberg, 2005; Visser, 2014)

ส่วนสถาบันและกระบวนการวิธีต่างๆ ซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีขึ้น เพื่อรองรับการทำหน้าที่ขององค์กรตุลาการในการพิทักษ์สิทธิและความเป็นธรรมแก่คู่กรณีพิพาททางรัฐธรรมนูญนั้น ก็คือ **“ระบบยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ” (Systems of constitutional justice)** (ดู Kelsen, 2015) การศึกษาเปรียบเทียบระบบยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ มุ่งวิเคราะห์สถาบันและกระบวนการวิธีต่างๆ ซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีขึ้นเพื่อรองรับการทำหน้าที่พิทักษ์สิทธิขั้นพื้นฐานในด้านต่างๆ โดยฝ่ายตุลาการในฐานะฝ่ายที่ไม่มีส่วนได้ส่วนเสียในเรื่องที่เป็นกรณีพิพาท (Third party) (Stone Sweet, 2011 : 163) บทบาทขององค์กรตุลาการในลักษณะดังกล่าว ตั้งอยู่บนหลักการว่าด้วยความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ โดยผู้พิพากษาหรือตุลาการมีอำนาจหน้าที่ในการตีความ และนำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไปใช้บังคับในฐานะกฎหมายที่มีสถานะเหนือกว่าบรรทัดฐานทางกฎหมายอื่นทั้งหมด ตลอดจนตัดสินว่าการตราบทบัญญัติแห่งกฎหมายของสถาบันต่างๆ ซึ่งมีอำนาจตัดสินใจในเรื่องนั้นๆ ดำเนินไปโดยสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญหรือไม่

การวิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์ระหว่างศาลกับฝ่ายการเมืองที่ดำเนินไปภายใต้กระบวนการยุติข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ มุ่งแสดงให้เห็นว่าระบบการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยองค์กรตุลาการ มีส่วนทำให้เกิดการตัดสินใจทางการเมืองหลายๆ เรื่องในปัจจุบันเกิดความรอบคอบรัดกุมมากขึ้นมากน้อยเพียงใด ระบบยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญส่งผลให้ตัวแสดงทางการเมืองทั้งในฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีการปรับทิศทางในการแสดงบทบาทไปอย่างไร เช่น จำเป็นต้องไตร่ตรองคาดคะเนถึงโอกาสที่ศาลจะวินิจฉัยให้การตัดสินใจนั้นๆ ไม่มีผลใช้บังคับ หากมีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดที่ไม่เห็นด้วยยื่นคำร้องให้ศาลตรวจสอบความชอบรัฐธรรมนูญ และบ่อยครั้งที่ตัวแสดงเหล่านั้นมักจะปรับเปลี่ยนทิศทาง การตัดสินใจทางการเมืองล่วงหน้าเสียเอง เพื่อหลีกเลี่ยง

โอกาสที่จะถูกยื่นร้องต่อศาลและกลายเป็นการตัดสินใจที่สูญเสียไปในที่สุด เป็นต้น (Tate & Vallinder, 1995)

Shapiro & Stone Sweet (1994) ชี้ว่า แม้การระมัดระวังตนเองล่วงหน้ามิให้การตัดสินใจทางการเมืองต้องสัมผัสเสี่ยงต่อการถูกยื่นฟ้องร้องให้ศาลตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จะยังไม่ใช่ปรากฏการณ์ทั่วไป แต่ทิศทางแนวโน้มดังกล่าวจะปรากฏในระดับเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ในหลายประเทศ จนเรียกได้ว่าอยู่ในระดับที่กระบวนการทางการเมืองในประเทศนั้นๆ ถูกทำให้ดำเนินไปภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญแทบในทุกมิติ ผลลัพธ์ทางการเมืองที่สำคัญประการหนึ่งที่เกิดจากกระบวนการทำให้ข้อพิพาทในประเด็นทางการเมืองยุติลงที่ศาล ก็คือ การขยายตัวของการเมืองว่าด้วยสิทธิตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งปรากฏให้เห็นเด่นชัดในประเทศแถบยุโรป นักวิชาการเรียกปรากฏการณ์ดังกล่าวว่า **“กระบวนการทำให้การเมืองกลายเป็นการต่อสู้ได้แย่งในประเด็นทางรัฐธรรมนูญ” (Constitutionalization of politics)**

ลักษณะสำคัญของกระบวนการทำให้การเมืองกลายเป็นการต่อสู้ได้แย่งในประเด็นทางรัฐธรรมนูญ คือ การทำงานของระบบยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ ส่งผลให้ฝ่ายต่างๆ หันมาหยิบยกประเด็นเรื่องสิทธิตามรัฐธรรมนูญขึ้นมาใช้ต่อสู้ต่อทางการเมืองอย่างเข้มข้น จนกลายเป็นพฤติกรรมที่แพร่กระจายไปทั่วทั้งระบบการเมือง เนื่องจากพรรคการเมืองฝ่ายค้าน นักกฎหมายกลุ่มพลเมือง ตลอดจนกลุ่มคนอื่นๆ เริ่มเล็งเห็นว่าการอ้างสิทธิตามรัฐธรรมนูญนั้น เป็นวิถีทางที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ตัวแสดงต่างๆ เหล่านี้จึงกลายเป็นฐานสนับสนุนทางการเมืองของบรรดาผู้พิพากษา และเป็นฐานสนับสนุนกระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการใช้อำนาจอธิปไตยและการกระทำของฝ่ายบริหารด้วย กระบวนดังกล่าวส่งผลให้บรรทัดฐานทาง

รัฐธรรมนูญ (constitutional norms) กลายมาเป็นบ่อเกิดของกฎหมายอีกแหล่งหนึ่ง โดยคู่ความในศาลหรือผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมสามารถยกขึ้นมาใช้เพื่อตัดสินข้อพิพาททางกฎหมายได้เป็นการทั่วไป (Stone Sweet, 2003: 96)

นอกเหนือจากในยุโรป บทบาทของศาลที่มีผลต่อกระแสดังกล่าวและวาทกรรมว่าด้วยสิทธิตามรัฐธรรมนูญ เริ่มปรากฏเด่นชัดมากขึ้นในประเทศต่างๆ ดังเห็นได้จากปรากฏการณ์ที่เรียกว่า **“การปฏิวัติเรื่องสิทธิ” (Right revolution)** (Epp, 1998) กล่าวคือคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิที่เพิ่มจำนวนมากขึ้นในปัจจุบันเป็นผลจากการมีโครงสร้างสนับสนุนการระดมทรัพยากรเพื่อต่อสู้ในประเด็นทางกฎหมาย (Legal mobilization) มิใช่มาจากบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิ ความเป็นอิสระของตุลาการ การแสดงบทบาทผู้นำของตุลาการ หรือคำอธิบายในเชิงโครงสร้างใดๆ สำหรับทรัพยากรสำคัญที่ใช้ในการต่อสู้ในประเด็นทางกฎหมาย ได้แก่ ทรัพยากรทางการเงินที่ต้องใช้ในการต่อสู้คดี และทักษะความเชี่ยวชาญทางกฎหมาย ซึ่งทำให้คู่กรณีพิพาทสามารถฟ้องร้องและสู้คดีซึ่งโดยลำพังตนเองไม่มีกำลังทรัพย์เพียงพอจะดำเนินการได้ เช่น การได้รับความช่วยเหลือสนับสนุนจากองค์กรภาคประชาสังคมที่เคลื่อนไหวด้านสิทธิ การได้รับความช่วยเหลือจากทนายความอาสาและนักกิจกรรมเคลื่อนไหวต่อสู้เรื่องกฎหมาย เป็นต้น

หากพิจารณาในเชิงทฤษฎี กระบวนการนำระบบยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญมาใช้เพื่อหาข้อยุติระหว่างคู่พิพาทในทางการเมือง (Politicization of constitutional justice) ทำให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตกอยู่ในฐานะผู้ให้คำตัดสินที่มีผลต่อการสร้างบรรทัดฐานสำหรับข้อขัดแย้งทางรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ ผ่านการทำหน้าที่นำกฎเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญมาใช้เป็นบรรทัดฐานวินิจฉัยข้อขัดแย้งเกี่ยวกับการตรากฎหมาย ผลคือ เมื่อการเมืองบนฐานข้อพิพาททาง

รัฐธรรมนูญเกิดขึ้นแล้ว ก็จะมีการขยายฐานรองรับการทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในตัดสินข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญในอนาคตให้กว้างยิ่งขึ้นไปเรื่อยๆ เนื่องจากผลของคำวินิจฉัยตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญแต่ละครั้งมีนัยเกี่ยวกับการสร้างกฎเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ (Constitutional decision-making/rule-making) ซึ่งมีผลต่อกฎกติกาและความสัมพันธ์ ทั้งระหว่างสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติด้วยกันเอง และระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับศาลรัฐธรรมนูญ (Stone Sweet, 2000 : 194-195)

5) ผลลัพธ์ทางการเมืองที่ตามมาจากการแสดงบทบาทขององค์กรตุลาการ

บทบาทหน้าที่และการทำงานของศาลรัฐธรรมนูญในหลายประเทศในปัจจุบันมีผลต่อทิศทางของผลลัพธ์ทางการเมืองอย่างเด่นชัด งานศึกษาเปรียบเทียบศาลรัฐธรรมนูญและศาลสูงสุดในประเทศอื่นๆ นอกเหนือจากสหรัฐอเมริกา ชี้ให้เห็นถึงปรากฏการณ์ร่วมกันอย่างหนึ่ง คือ สภาพการณ์ที่ฝ่ายตุลาการเข้ามามีบทบาทในการยุติข้อพิพาทในประเด็นทางการเมืองมากขึ้นเรื่อยๆ ผ่านกระบวนการนำเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจทางการเมืองเข้าไปหาข้อยุติโดยการตัดสินชี้ขาดขององค์กรตุลาการ หรือ **“ตุลาการภิวัตน์” (Judicialization of politics)** (Hirschl, 2004; Jackson & Tate, 1992; Stone, 1990; 1992a; 1992b; Stone Sweet, 2000; Tate & Vallinder, 1995) แนวโน้มที่ปรากฏให้เห็นในภาพรวม คือ บทบาทของกลไกการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยศาลรัฐธรรมนูญตามตัวแบบยุโรป (Constitutional review) และผลลัพธ์ของการทำงานของศาลรัฐธรรมนูญในความเป็นจริง เริ่มมีแนวโน้มปรากฏในลักษณะเดียวกับระบบการทบทวนความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยผู้พิพากษาศาลยุติธรรมตามตัวแบบอเมริกัน (Judicial review) มากขึ้นเรื่อยๆ (Allan R. Brewer-Carías, 2011)

Brewer-Carias (2011) ชี้ว่า ปัจจุบันการทำงานของกลไกการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยองค์กรตุลาการ ทั้งภายใต้ตัวแบบกระจายเขตอำนาจทบทวนกฎหมายให้แก่ศาลยุติธรรมทุกศาล และภายใต้ตัวแบบรวมศูนย์เขตอำนาจทบทวนกฎหมายไว้ที่ศาลรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะนั้น เริ่มมีลักษณะผสมผสานกันมากขึ้น และดำเนินไปในทิศทางที่มาบรรจบกัน จนยากจะจำแนกความแตกต่างอย่างเด็ดขาดได้ ดังเช่นความเข้าใจของผู้คนในยุคหนึ่งร้อยปีที่แล้วยิ่งกว่านั้น Brewer-Carias ยังนำเสนอข้อสรุปยืนยันหนักแน่นว่า การทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในยุคปัจจุบันในหลายกรณี มีลักษณะเทียบได้กับบทบาทของ **“นักนิติบัญญัติเชิงบวก” (Positive legislators)** ในแง่ที่เป็นผู้สร้างบรรทัดฐานทางกฎหมายขึ้นใหม่ผ่านคำวินิจฉัยประเด็นข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญอีกด้วย (Brewer-Carias : 2011 : 189-191)

เงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญในหลายประเทศมีบทบาทสำคัญต่อการกำหนดทิศทางผลลัพธ์ของกระบวนการทางการเมือง ก็คือ การกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมี **“อำนาจเสริม” (Ancillary powers)** ในเรื่องต่างๆ อย่างกว้างขวาง ซึ่งอยู่นอกเหนือไปจากการทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายและการกระทำทางกฎหมาย อาทิ การกำกับกระบวนการเลือกตั้ง การออกเสียงประชามติ การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การยุบพรรคการเมือง การยุบเลิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การทบทวนการใช้อำนาจฉุกเฉินของประธานาธิบดี การทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ ฯลฯ (ดู Ginsburg, 2005) ด้วยเหตุนี้ การศึกษาผลกระทบจากการทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อกระบวนการทางการเมือง จึงกลายเป็นหนึ่งในประเด็นที่ได้รับความสนใจอย่างมากทั้งในแวดวงการเมืองเปรียบเทียบและกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบในปัจจุบัน

การศึกษาวเคราะห์ผลของการมีระบอบยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญในเชิงเปรียบเทียบเริ่มปรากฏมากขึ้นในช่วงทศวรรษ 1990 Vallinder (1995) ชี้ว่า กระบวนการทำให้เรื่องทางการเมืองยุติลงโดยองค์กรตุลาการ นับเป็นปรากฏการณ์สำคัญในบริบทการเมืองการปกครองในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 และต้นศตวรรษที่ 21 ปรากฏการณ์ดังกล่าวมีลักษณะสำคัญคือ ขอบเขตอำนาจของศาลได้รับการขยายให้ครอบคลุมการตัดสินชี้ขาดประเด็นในเรื่องทางการเมืองหรือนโยบายสาธารณะจากแง่มุมทางกฎหมายและความยุติธรรมมากขึ้น ส่งผลให้สิทธิในการตัดสินใจเรื่องซึ่งเคยสงวนอยู่กับนักการเมือง ถูกโอนย้ายไปอยู่กับผู้พิพากษาหรือตุลาการในฐานะผู้ตัดสินชี้ขาดขั้นสุดท้าย นอกจากนี้ยังรวมถึงการนำวิธีการตัดสินแบบตุลาการมาใช้เพื่อจัดการข้อขัดแย้งในเรื่องที่ไม่ได้อยู่ในเขตอำนาจของศาลอย่างแพร่หลายมากขึ้นอีกด้วย (Vallinder, 1995 : 13)

Tate (1995) อธิบายปรากฏการณ์เดียวกัน โดยชี้ให้เห็นว่าปรากฏการณ์ตุลาการภิวัตน์นั้น เห็นได้ชัดเจนจากข้อเท็จจริงที่ว่า องค์กรตุลาการเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะต่างๆ นอกเหนือไปจากองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ผลคือ แม้องค์กรตุลาการจะไม่ใช่อำนาจการเมือง แต่การแสดงบทบาทของตุลาการก็สามารถตัดสินในเรื่องที่เป็นการใช้ดุลยพินิจทางการเมืองได้แบบเดียวกับการทำหน้าที่ของนักการเมือง ในอีกด้านหนึ่ง การทำหน้าที่ของผู้มีอำนาจตัดสินโดยใช้ดุลยพินิจทางการเมืองโดยตรง ก็มีแนวโน้มจำกัดบทบาทของตนเองให้อยู่ภายใต้กรอบกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด ราวกับว่าตนเองทำหน้าที่ในฐานะตุลาการที่ตัดสินใจโดยไม่นำประเด็นทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง (“apolitical” judges) ดังเห็นได้ชัดจากการทำให้กระบวนการตัดสินใจและการเจรจาไกล่เกลี่ยเรื่องที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของฝ่ายตุลาการ ดำเนินไปภายใต้กฎเกณฑ์และขั้นตอนวิธีการแบบกึ่งตุลาการ

มากขึ้น (Tate, 1995 : 28)

จากการศึกษาวิเคราะห์ปรากฏการณ์ภาพรวมในระดับโลก Hirschl (2008) สรุปว่า ปรากฏการณ์ดังกล่าวดำเนินไปภายใต้กระบวนการย่อยใน 3 ลักษณะซึ่งเกี่ยวโยงกัน ดังนี้

ประการแรก การนำคำศัพท์ในวงการกฎหมาย วาทกรรมทางกฎหมาย หลักเกณฑ์และขั้นตอนวิธีปฏิบัติที่ใช้ในกระบวนการยุติธรรม เข้าไปใช้อย่างกว้างขวางในปริณิณทลที่เป็นเรื่องทางการเมือง และกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ ดังเห็นได้จากการนำบรรทัดฐานและกระบวนการแบบกึ่งตุลาการ (Quasi-judicial norms and procedures) มาใช้ในกระบวนการตัดสินใจสาธารณะ ซึ่งเดิมดำเนินไปโดยผ่านการเจรจาต่อสู้อันระหว่งฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ผลจากกระบวนการนี้ก็คือ การทำให้ความสัมพันธ์ทางสังคมตั้งอยู่บนฐานของหลักกฎหมายและความยุติธรรมมากขึ้น (Juridification of social relations) (Hirschl, 2008 : 121)

ประการที่สอง การขยายขอบข่ายอำนาจของศาลไปสู่การตัดสินใจชี้ขาดในเรื่องที่มีผลต่อทิศทางนโยบายสาธารณะ โดยมุ่งให้ศาลมีบทบาททางการเมืองมากขึ้นในหลากหลายด้าน นับตั้งแต่การรักษาความยุติธรรมเชิงกระบวนการ การอำนวยความสะดวกเป็นธรรมในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ การกำกับวงเขตอำนาจระหว่างองค์กรต่างๆ ของรัฐ การพิทักษ์สิทธิตามรัฐธรรมนูญ การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพของบุคคล การรักษาความยุติธรรมในกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย การรักษาความเสมอภาคในโอกาส การประกันความโปร่งใส ความรับผิดชอบต่อสาธารณะ และความสมเหตุสมผลของการกำหนดนโยบายสาธารณะ การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจรัฐ ตลอดจนการจำกัดขอบเขตการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารภายใต้บทบัญญัติของ

รัฐธรรมนูญ ผลลัพธ์ของกระบวนการนี้คือ การทำให้การกำหนดนโยบายสาธารณะอยู่ภายใต้การตัดสินใจชี้ขาดโดยฝ่ายตุลาการ (Judicialization of public policy-making) (Hirschl, 2008 : 121-122)

ประการที่สาม การอาศัยบทบาทของศาลในการตัดสินใจชี้ขาดหรือหาข้อยุติประเด็นขัดแย้งที่เป็นแก่นของการเมือง ครอบคลุมการตัดสินใจชี้ขาดข้อพิพาทในเรื่องต่างๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับความเป็นไปของวิถีทางการปกครองในรัฐโดยตรง (Judicialization of megapolitics) อาทิ กระบวนการจัดการเลือกตั้ง การตรวจสอบการใช้อำนาจตัดสินใจในเรื่องที่ก่อให้เกิดผลกระทบใหญ่หลวงต่อประเทศ การวางนโยบายความมั่นคงของชาติ การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจมหภาค กระบวนการยุติธรรมในช่วงเปลี่ยนผ่านจากวิกฤตความขัดแย้ง การเปลี่ยนแปลงในตัวระบอบการปกครอง การรับรองอัตลักษณ์รวมหมู่ของกลุ่มชนภายในชาติ ฯลฯ การตัดสินใจหาข้อยุติในประเด็นที่มีความเป็นการเมืองเหล่านี้ ส่งผลให้ศาลเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องทางการเมืองมากขึ้นผ่านการให้คำวินิจฉัยบนฐานทฤษฎีทางรัฐธรรมนูญ มิใช่การทำหน้าที่เพียงแค่อธิความตัวบทกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Hirschl, 2008 : 121-122)

6) บทบาทขององค์กรตุลาการระดับเหนือรัฐชาติ

การศึกษาการเมืองว่าด้วยองค์กรตุลาการเปรียบเทียบในปัจจุบันยังมีขอบข่ายครอบคลุมไปถึงการศึกษาบทบาทขององค์กรตุลาการในระดับเหนือรัฐชาติอีกด้วย ได้แก่ ศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป (European Court of Justice) ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป (European Court of Human Rights) ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (International Court of Justice) ตลอดจนการประชุมประธานตุลาการศาลรัฐธรรมนูญของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป (European Conference of Constitutional Tribunals) และอนุสัญญาแห่งยุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (European Convention on

Human Rights) (Stone Sweet, 2004) ประเด็นหลักในการศึกษาเปรียบเทียบมักรวมศูนย์อยู่ที่การวิเคราะห์ผลจากที่ตามมาจากความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายแห่งสหภาพยุโรป และกฎหมายภายในประเทศสมาชิกซึ่งเป็นไปตามคำพิพากษาบรรทัดฐานของศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป (Slaughter, Stone Sweet, & Weiler, 1998; Türk: 2009)

บทบาทขององค์กรตุลาการระดับเหนือรัฐชาติที่มีต่อกระบวนการตุลาการในประเทศภาคีสหภาพยุโรปเป็นผลจากการยอมรับว่ากฎหมายแห่งสหภาพยุโรป (EU law) มีศักดิ์เหนือกว่ากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ภายในประเทศสมาชิกทั้งหมด ซึ่งรวมถึงกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่มีเนื้อหาสาระเป็นรัฐธรรมนูญด้วย ดังนั้น กฎเกณฑ์ต่างๆ ของกฎหมายแห่งสหภาพยุโรปที่มีผลใช้บังคับโดยไม่มีเงื่อนไขจึงมีผลทางกฎหมายโดยตรงในระเบียบทางกฎหมายภายในประเทศภาคีในเรื่องที่เกี่ยวกับกฎหมายแห่งสหภาพยุโรปด้วย ผลคือ ปัจจุบันบุคคลสามารถยื่นคำร้องต่อศาลภายในประเทศของตน เพื่อโต้แย้งว่ากฎเกณฑ์ทางกฎหมายทั่วไปภายในประเทศซึ่งรัฐสภาได้ตราขึ้นนั้น มีความไม่สอดคล้องรองรับกับกฎหมายแห่งสหภาพยุโรป (De Visser, 2014: 75)

ในทำนองเดียวกัน ผู้พิพากษาศาลระดับชาติทั้งหมดก็มีเขตอำนาจในการวินิจฉัยเพื่อตรวจสอบว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่รัฐสภาได้ตราขึ้นแล้วนั้น มีความสอดคล้องรองรับกับกฎหมายแห่งสหภาพยุโรปหรือไม่ด้วย โดยถือว่าผู้พิพากษาศาลระดับชาติมีพันธะหน้าที่ปฏิเสธผลใช้บังคับของบทบัญญัติแห่งกฎหมายระดับชาติที่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายของสหภาพยุโรป ด้วยเหตุนี้ในประเทศที่มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นเอกเทศจากองค์กรตุลาการในระบบศาลยุติธรรมสามัญ คำพิพากษาที่เป็นบรรทัดฐานทางกฎหมาย (Case law) ของศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป จึงมีผลกระทบกระเทือนอย่างมากต่อตำแหน่งแห่งที่ของศาลรัฐธรรมนูญ

ในระเบียบทางกฎหมายภายในของประเทศเหล่านั้น โดยเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับศาลยุติธรรมสามัญ (De Visser, 2014: 75)

สำหรับในประเทศที่มอบหมายความไว้วางใจให้ตัวแสดงที่ไม่ใช่องค์กรในฝ่ายตุลาการ (Non-judicial actors) ทำหน้าที่ทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย โดยเฉพาะการอาศัยบทบาทของรัฐสภาให้ทำหน้าที่คำจูนรักษารัฐธรรมนูญด้วยตัวเอชนั้น ผลลัพธ์ของคำพิพากษาที่เป็นบรรทัดฐานทางกฎหมายของศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป ก็คือ การทำให้กฎหมายทั้งปวงที่รัฐสภาได้ตราขึ้นสูญสิ้นเพราะคัมกันจากการตกอยู่ภายใต้การตรวจสอบในกระบวนการตุลาการไปโดยสิ้นเชิง ยิ่งกว่านั้น การมีกลไกตรวจสอบการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนจากภายนอก และการมอบอำนาจให้ศาลระดับชาติมีหน้าที่ทบทวนตรวจสอบกฎหมายโดยอาศัยกฎหมายของสหภาพยุโรปได้ ยังทำให้ประเทศต่างๆ เริ่มมีความโน้มเอียงที่นำไปสู่การคิดทบทวนถึงการยอมรับให้ผู้พิพากษาศาลระดับชาติสามารถทำหน้าที่ตัดสินประเมินว่า กฎหมายต่างๆ มีความสอดคล้องรองรับกับรัฐธรรมนูญหรือไม่อีกด้วย (De Visser, 2014: 76)

ภายใต้พันธะกรณีของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปมีอำนาจโดยตรงในการตัดสินชี้ขาดคำร้องของปัจเจกบุคคลและรัฐที่กล่าวหาว่ามีการล่วงละเมิดสิทธิเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่ได้รับการคุ้มครองโดยอนุสัญญาฯ กล่าวคือ เมื่อศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป มีคำวินิจฉัยยืนยันว่ามีการล่วงละเมิดสิทธิตามคำร้องจริง คำพิพากษาในกรณีนั้นๆ จะมีผลผูกมัดต่อรัฐที่เกี่ยวข้องในกรณีนั้น โดยรัฐดังกล่าวมีหน้าที่ต้องนำผลของคำพิพากษาไปบังคับใช้ ซึ่งรวมถึงการต้องปรับแก้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่เดิม หรือการตราบทบัญญัติกฎหมายในเรื่องที่เกี่ยวข้องขึ้นมาใหม่ให้สอดคล้องกับคำพิพากษาที่คุ้มครองสิทธิในเรื่องนั้น

ด้วย โดยมีคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป (Council of Ministers) ซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งของสภาแห่งยุโรป (Council of Europe) ทำหน้าที่กำกับติดตามว่ารัฐต่างๆ ได้ปฏิบัติตามผลของคำพิพากษาของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปหรือไม่ หากพบว่ารัฐที่อยู่ภายใต้ผลผูกพันของคำพิพากษาไปยอมปฏิบัติตาม คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปก็สามารถกำหนดมาตรการบังคับ เพื่อดำเนินการต่อรัฐดังกล่าวได้ (De Visser, 2014: 76)

กล่าวโดยสรุป การศึกษาการเมืองว่าด้วยองค์กรตุลาการเชิงเปรียบเทียบในมิติบทบาทขององค์กรตุลาการระหว่างประเทศ แสดงให้เห็นถึงแนวโน้มที่องค์กรระดับเหนือรัฐมีบทบาทสำคัญในการวางหลักกฎหมายผ่านคำตัดสินข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญและเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐาน ซึ่งศาลในประเทศต่างๆ ต้องยึดถือในฐานะคำตัดสินที่เป็นบรรทัดฐาน ตลอดจนการโต้แย้งถกเถียงเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการผนวกเอาข้อตกลงระหว่างประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายภายในประเทศ (Gordon & Ward, 2000; Weiden, 2009)

สรุป

ปัจจุบันการศึกษาองค์กรตุลาการในเชิงเปรียบเทียบได้รับความสนใจมากขึ้นเรื่อยๆ โจทย์สำคัญที่นักรัฐศาสตร์สนใจก็คือ การทำงานระบบยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญก่อให้เกิดผลอย่างไรต่อระบบการเมืองของประเทศนั้นๆ ไม่ว่าจะเป็นผลลัพธ์จากการปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรตุลาการที่มีเขตอำนาจวินิจฉัยข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญกับศาลยุติธรรมทั่วไป รวมถึงปฏิสัมพันธ์กับองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ตลอดจนบทบาทของสถาบันตุลาการที่มีต่อการเสริมสร้างความมั่นคงแก่ระบอบประชาธิปไตย (ดู Drewry, 1996; Stone Sweet, 1992a; Weiden, 2011) โดยอาศัยการวิเคราะห์เปรียบเทียบข้ามประเทศ หรือการศึกษาแบบกรณีศึกษารายประเทศโดยอาศัยการวิเคราะห์ในมุมมองเชิงเปรียบเทียบ ครอบคลุมทั้งประเทศที่มีประชาธิปไตยก้าวหน้ามั่นคง (Shapiro & Stone, 2005; Stone, 1990; 1992a; 1992b, Stone Sweet, 2000; Tate & Vallinder, 1995; Vanberg, 2005) ประเทศประชาธิปไตยใหม่ (Bowen, 2007; Ginsburg, 2003; Maravall & Przeworski, 2003; Sadurski, 2005; Widner, 2001) รวมถึงประเทศที่อยู่ในระบอบสังคมนิยม (Trochev, 2008) และระบอบอำนาจนิยม (Ginsburg & Moustafa, 2008; Moustafa, 2007; Peerenboom, 2010)

บรรณานุกรม

- Becker, Theodore. (1970). **Comparative Judicial Politics: The Political Functioning of Courts.** Chicago: Rand McNally.
- Beyme, Klaus von. (2006). Political Institutions – Old and New. In R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder, & Bert A. Rockman (Eds.), **The Oxford Handbook of Political Institutions** (746-750). New York: Oxford University Press.
- Bickel, Alexander M. (1986). **The Least Dangerous Branch.** Princeton: Princeton University Press.
- Bowen, Rachel E. (2007). **Justice in Transition: Societal Actors and the Judicialization of Politics in Guatemala and Nicaragua, 1979-2004** (Doctoral Dissertation). Georgetown University.
- Brewer-Carías, Allan R. (2011). **Constitutional Courts as Positive Legislators: A Comparative Law Study.** Cambridge: Cambridge University Press.
- Chavez, Rebecca Bill. (2008). The Rule of Law and Courts in Democratizing Regimes. In Keith E. Whittington, R. Daniel Kelemen, & Gregory A. Caldeira (Eds.), **The Oxford Handbook of Law and Politics** (63-80). Oxford: Oxford University Press.
- Collings, Justin. (2015). **Democracy’s Guardians: A History of the German Federal Constitutional Court, 1951-2001.** Oxford: Oxford University Press.
- Comella, Víctor Ferreres. (2009). **Constitutional Courts & Democratic Values: A European Perspective.** New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. (1957). Decision-Making in a Democracy: The Supreme Court as a National Policy-Maker. **Journal of Public Law**, 6 (2), 279-95.
- De Visser, Maartje. (2014). **Constitutional Review in Europe: A Comparative Analysis.** Portland: Hart Publishing.
- Dressel, Björn, Ed. (2012). **The Judicialization of Politics in Asia.** New York: Routledge.
- Drewry, Gavin. (1996). Political Institutions: Legal Perspectives. In Robert E. Goodin and Hans-Dieter Klingemann (Eds.), **A New Handbook of Political Science** (191-204). Oxford: Oxford University Press.
- Ducat, Craig R. (2009). **Constitutional Interpretation.** Ninth Edition. Boston: Wadsworth.
- Epp, Charles. (1998). **The Rights Revolution: Lawyers, Activists and Supreme Courts in Comparative Perspective.** Chicago: University of Chicago Press.
- Epstein, Lee & Knight, Jack. (1998). **The Choices Justice Make.** Washington, DC: CQ Press.

- Epstein, Lee, Knight, Jack, & Shvetsova, Olga. (2001). The Role of Constitutional Courts in the Establishment and Maintenance of Democratic Systems of Government. **Law & Society Review**. 35 (1), 117 - 164.
- Ferejohn, John, Rosenbluth, Frances, & Shipan, Charles. (2007). Comparative Judicial Politics. In Carles Boix and Susan C. Stokes (Eds.), **The Oxford Handbook of Comparative Politics** (727-751). Oxford: Oxford University Press.
- Gates, John B. & Johnson, Charles A., eds. (1991). **The American Courts: A Critical Assessment**. Washington: Congressional Quarterly Press.
- Ginsburg, Tom. 2008. The Global Spread of Constitutional Review. In Keith E. Whittington, Kelemen, R. Daniel, & Caldeira, Gregory A. (Eds.), **The Oxford Handbook of Law and Politics** (81-98). Oxford: Oxford University Press.
- . 2003. **Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases**. New York: Cambridge University Press.
- . 2005. Beyond Judicial Review: Ancillary Power of Constitutional Courts. In Tom Ginsburg & Robert A. Kagan (Eds.), **Institutions & Public Law: Comparative Approach** (225 – 244). New York: Pater Lang.
- Ginsburg, Tom & Moustafa, Tamir, Eds. (2008). **Rule by Law: The Politics of Courts in Authoritarian Regimes**. Cambridge: Cambridge University Press.
- Golove, David M. (2005). Democratic Constitutionalism: The Bickel-Ackerman Dialectic. In Kenneth D. Ward & Cecilia R. Castillo (Eds.), **The judiciary and American Democracy: Alexander Bickel, the Countermajoritarian Difficulty, and Contemporary Constitutional Theory** (71-103). New York: State University of New York.
- Gordon, Richard QC & Ward, Tim. (2000). **Judicial Review and the Human Rights Act**. London: Cavendish.
- Graber, Mark A. (1999a). **The Nonmajoritarian Difficulty: Legislative Deference to the Judiciary**. Studies in American Political Development. 7 (1), 35-73.
- . (1999b). The Problematic Establishment of Judicial Review. In Howard Gillman & Cornell Clayton (Eds.), **The Supreme Court in American Politics: New Institutional Interpretation** (28-42). Lawrence: University of Kansas Press.
- Harding, Andrew & Peter, Leyland, Eds. (2009). **Constitutional Courts: A Comparative Study**. London: Wildy, Simmonds & Hill Publishing.
- Herron, Erik S. & Randazzo, Kirk A. (2003). The Relationship between Independence and Judicial Review in Post-Communist Courts. **Journal of Politics**. 65 (2), 422-438.

- Hirschl, Ran. (2004). **Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of The New Constitutionalism**. Massachusetts: Harvard University Press.
- . (2008). The Judicialization of Politics. In Keith E. Whittington, R. Daniel Kelemen, & Gregory A. Caldeira (Eds.), **The Oxford Handbook of Law and Politics** (119 – 141). Oxford: Oxford University Press.
- Hlemke, Gretchen. (2002). The Logic of Strategic Defection: Court- Executive Relations in Argentina under Dictatorship and Democracy. **American Political Science Review**. 96 (2), 291-304.
- Holland, Kenneth, Ed. (1991). **Judicial Activism in Comparative Perspective**. New York: St. Martin’s Press.
- Huscroft, Grant & Miller, Bradley, Eds. (2011). **The Challenge of Originalism: Theories of Constitutional Interpretation**. New York: Cambridge University Press.
- Jackson, Donald W. & Tate, C. Neal, Eds. (1992). **Comparative Judicial Review and Public Policy**. New York: Greenwood Press.
- Jacob, Herbert, Blankenburg, Erhard, Kritzer, Herbert M., Provine, Doris Marie, & Sanders, Joseph. (1996). **Courts, Law and Politics in Comparative Perspective**. New Haven: Yale University Press.
- Kelsen, Hans. (2015). Kelsen on the nature and development of constitutional adjudication. In Lars Vinx (Trans.), **The Guardian of the Constitution: Hans Kelsen and Carl Schmitt on the Limits of Constitutional Law** (22 – 78). Cambridge: Cambridge University Press.
- Maravall, Jose Maria & Przeworski, Adam. (2003). **Democracy and the Rule of Law**. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mavčič, Arne. (2013). **The Constitutional Review**. Second Edition. Lake Mary: Vandeplas Publishing, LLC.
- Moustafa, Tamir. (2007). **The Struggle for Constitutional Power: Law, Politics, and Economic Development in Egypt**. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostberg, C. L. & Wetstein, Matthew E. (2007). **Attitudinal Decision Making in the Supreme Court of Canada**. Vancouver: UBC Press.
- Peacock, Anthony A. (2010). Introduction: American Constitutionalism, Freedom, and the rule of law. In Anthony A. Peacock (Ed.), **Freedom and the Rule of Law** (1-22). Plymouth: Lexington Books.
- Peerenboom, Randall, Ed. (2010). **Judicial Independence in China: Lessons for Global Rule of Law Promotion**. New York: Cambridge University Press.

- Peretti, Terri Jennings. (1999). **In Defense of a Political Court**. Princeton: Princeton University Press.
- Rhodes, R. A. W. (2006). Old Institutionalisms. In R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder, & Bert A. Rockman (Eds.), **The Oxford Handbook of Political Institutions** (90 – 108). New York: Oxford University Press.
- Robertson, David. (2010). **The Judge as Political Theorist: Contemporary Constitutional Review**. Princeton: Princeton University Press.
- Sadurski, Wojciech. (2005). **Rights Before Courts: A Study of Constitutional Court in Postcommunist States of Central and Eastern Europe**. Dordrecht: Springer.
- Schmidt, Vivien. (2006). Institutionalism. In Colin Hay, Michael Lister, & David Marsh (Eds.), **The State: Theories and Issues** (98-117). London: Palgrave Macmillan.
- Segal, Jeffrey & Spaeth, Harold. (2002). **The Supreme Court and the Attitudinal Model Revisited**. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shapiro, Martin. (1981). **Court: A Comparative and Political Analysis**. Chicago: University of Chicago Press.
- Shapiro, Martin & Stone Sweet, Alec, Eds. (1994). **Special issue: The New Constitutional Politics of Europe**. *Comparative Political Studies*. 26 (4), 397-420.
- Shapiro, Martin & Stone, Alec. (2005). The New Constitutional Politics of Europe. In Howard J. Wiarda (Ed.), **Comparative Politics: Critical Concepts in Political Science**. Volume II Western Europe and the United States: Foundation of Comparative Politics (83-104). New York: Routledge.
- Slaughter, Anne-Marie, Stone Sweet, Alec, & Weiler, J. H. H., Eds. (1998). **The European Court and National Courts-Doctrine and Jurisprudence: Legal Change in Its Social Context**. Oxford: Hart Publishing.
- Smithey, Shannon I. & Ishiyama, John. (2002). **Judicial Activism in Postcommunist Politics**. *Law & Society Review*. 36 (4), 719 - 742.
- Spaeth, Harold J. (1995). The Attitudinal Model. In Lee Epstein (Ed.), **Contemplating Courts** (296-314). Washington, DC: CQ Press.
- Stone, Alec. (1990). The Birth and Development of Abstract Review: Constitutional Courts and Policymaking in Western Europe. **Policy Studies Journal**. 19 (1), 81-95.
- _____. (1992a). **The Birth of Judicial Politics in France: The Constitutional Council in Comparative Perspective**. New York: Oxford University Press.

- _____. (1992b). Abstract Constitutional Review and Policy Making in Western Europe. In Donald W. Jackson and C. Neal Tate (Eds.), **Comparative Judicial Review and Public Policy** (296-314). New York: Greenwood Press.
- Stone Sweet, Alec. (2000). **Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe**. Oxford: Oxford University Press.
- _____. (2003). Constitutional Court and Parliamentary Democracy. In Mark Thatcher & Alec Stone Sweet (Eds.), **The Politics of Delegation** (77-100). London: Frank Cass.
- _____. (2004). **The Judicial Construction of Europe**. New York: Oxford University Press.
- Tate, C. Neal. (1992). **The development of comparative judicial politics**. Perspectives on Political Science. 92 (21), 138-144.
- _____. (2011). Constitutions and Judicial Power. In Daniele Caramani (Ed.), **Comparative Politics** (162-180). Second edition. Oxford: Oxford University Press.
- _____. (1995). Why the Expansion of Judicial Power?. In C. Neal Tate and Torbjörn Vallinder (Eds.), **The Global Expansion of Judicial Power** (27-37). New York: New York University Press.
- _____. (2006). **The Literature of Comparative Judicial Politics: A 118 Year Survey**. A paper presented on the panel “Epistemology and Methodology in the Field of Comparative Judicial Studies” of Research Committee 09 “Comparative Judicial Studies” at the 20th World Congress of the International Political Science Association, Fukuoka, Japan, July 10, 2006.
- Tate, C. Neal & Vallinder, Torbjörn. (1995). The Global Expansion of Judicial Power: The Judicialization of Politics. In C. Neal Tate & Torbjörn Vallinder (Eds.), **The Global Expansion of Judicial Power** (1 – 10). New York: New York University Press.
- Trochev, Alexei. (2008). **Judging Russia: Constitutional Court in Russian Politics 1990-2006**. Cambridge: Cambridge University Press.
- Türk, Alexander H. (2009). **Judicial Review in EU Law**. Northampton: Edward Elgar.
- Vallinder, Torbjörn. (1995). When the Courts Go Marching In. In C. Neal Tate & Torbjörn Vallinder (Eds.), **The Global Expansion of Judicial Power** (13 – 26). New York: New York University Press.
- Vanberg, Georg. (2001). Legislative -Judicial Relations: A Game Theoretic Approach to Constitutional Review. **American Journal of Political Science**. 45 (2), 346-361.
- _____. (2005). **The Politics of Constitutional Review in Germany**. Cambridge: Cambridge University Press.

- Visser, Maartje De. (2014). **Constitutional Review in Europe: A Comparative Analysis**. Portland: Hart Publishing.
- Ward, Kenneth D. & Castillo, Cecilia R., Eds. (2005). **The judiciary and American Democracy: Alexander Bickel, the Countermajoritarian Difficulty, and Contemporary Constitutional Theory**. New York: State University of New York.
- Weiden, David L. (2007). **Judicial Decision-Making in Comparative Perspective: Ideology, Law and Activism in Constitutional Courts (Doctoral dissertation)**. University of Texas at Austin.
- . (2009). Examining the Influence of the European Convention on Human Rights in Northern Ireland Courts. **Social Science Journal**. 46 (1), 150-163.
- . (2011a). Comparative Judicial Politics. In John T. Ishiyama & Marijke Breuning (Eds.), **21st Century Political Science: A Reference Handbook** (186-192). Washington, D.C.: Sage.
- . (2011b). **Judicial Politicization, Ideology and Activism at the High Courts of the United States, Canada and Australia**. *Political Research Quarterly*. 64 (2), 335-347.
- Whittington, Keith E., Ed. (2013). **Law and Politics: Critical Concepts in Political Science**. London: Routledge.
- Widner, Jennifer. (2001). **Building the Rule of Law: Francis Nyalali and the Road to Judicial Independence in Africa**. New York: W. W. Norton.
- Wolfe, Christopher, Ed. (2004). **That Eminent tribunal: Judicial Supremacy and the Constitution**. Princeton: Princeton University Press.

แนวทางการพัฒนาระบบตรวจราชการแบบบูรณาการ*

The Development of Integrated Public Service Inspection

อรรถัย ก๊กผล**

ปัทมา สุปก่าป้ง และนิตยา โพธิ์นอก***

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาระบบตรวจราชการ มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินระบบการตรวจราชการแบบบูรณาการในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2551- 2560 และเสนอแนวทางการพัฒนาและปรับปรุงระบบฯ ให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น วิธีการศึกษาวิจัยเน้นการศึกษาเชิงคุณภาพเป็นหลักด้วยวิธีการสัมภาษณ์และระดมความคิดเห็น พร้อมทั้งใช้แบบสอบถามเพื่อประเมินความท้าทายที่มีต่อระบบฯ ผลการศึกษาพบว่าการตรวจราชการแบบบูรณาการทำหน้าที่ได้มากที่สุด ในบทบาทของการให้คำปรึกษาเสนอแนะและแก้ไขปัญหา แต่ยังมีปัญหาสำคัญ ได้แก่ โครงสร้างของระบบฯ ที่มีผู้ตรวจราชการแยกหน่วยงาน บุคลากรบางท่านยังขาดประสบการณ์และองค์ความรู้เพียงพอ ความร่วมมือระหว่างหน่วยตรวจราชการตลอดกระบวนการตรวจราชการ และฐานข้อมูลเพื่อนำไปใช้ในระบบการตรวจราชการและสื่อสารต่อสาธารณะ สำหรับข้อเสนอการพัฒนาระบบฯ ในเบื้องต้นควรมีการพัฒนาบุคลากรตามสมรรถนะหลักและสมรรถนะตามสายงาน มีการปรับปรุงกระบวนการตรวจราชการ และมีการจัดทำมาตรฐานและคู่มือการตรวจราชการ ทั้งนี้ ในระยะยาวจำเป็นต้องมีการพัฒนาระบบฯ ตั้งแต่การทบทวนบทบาทของระบบการตรวจราชการแบบบูรณาการ ออกแบบโครงสร้างใหม่ สร้างเครื่องมือใหม่ และพัฒนาและฝึกอบรมบุคลากรใหม่

คำสำคัญ: การตรวจราชการ การตรวจราชการแบบบูรณาการ การบริหารราชการ การตรวจสอบ กลไกการบริหาร

* บทความวิจัยนี้เป็นการสรุปผลการศึกษาของโครงการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาระบบตรวจราชการ โดยสถาบันพระปกเกล้าเสนอต่อสำนักตรวจราชการ สำนักนายกรัฐมนตรี พฤษภาคม 2560

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ดร.)

*** นักวิชาการชำนาญการ สถาบันพระปกเกล้า

Abstract

The study is a research project on Inspection System Development aimed at evaluating the Integrated Public Service Inspection system from 2008 to 2017, recommending measures to develop and improve the inspection system in order to increase efficiency. The research methodology focused on qualitative methods, using interview and focus group accompanied by questionnaire to evaluate challenges of the inspection system. The results showed that the Integrated Public Service Inspection system plays the most active role in consulting and mentoring. However, there remained critical problems such as fragmented structure of inspection units, a lack of sufficient experience and knowledge of some inspection personnel, collaboration among inspection agencies throughout the inspection process, and database used for inspection system and public communication. For initial recommendations, there should be personnel development according to core and functional competency, improvement of the inspection process, and an inspection standard and inspection guideline. In addition, the system needs to be transformed for long term development with a review of the role of the Integrated Public Service Inspection system (re-think), design of a new organization structure (re-design), creation of new instruments (re-tool), and development and re-training of personnel (re-train).

Keywords: Inspection, the Integrated Public Service Inspection, Administration, Auditing, Administrative Mechanism

บทนำ

ระบบตรวจราชการอยู่คู่กับระบบการบริหารราชการไทยมาอย่างยาวนานในฐานะเป็นกลไกติดตาม กำกับ ตรวจสอบ และชี้แนะแนวทางการปฏิบัติราชการเพื่อบรรลุผลสัมฤทธิ์ของการบริหารราชการแผ่นดิน จากประเพณีดั้งเดิมที่พระมหากษัตริย์ทรงออกตรวจสอบและสดับรับฟังความเดือดร้อนและความต้องการของราษฎรด้วยพระองค์เองในสมัยสุโขทัย มาสู่ความซับซ้อนของระบบการตรวจราชการในสมัยอยุธยา ซึ่งนอกจากพระมหากษัตริย์และมีการมอบหมายให้พระบรม-

วงศานุวงศ์และข้าราชการที่ไว้วางใจคอยควบคุมดูแลการบริหารงาน ยังมีการแต่งตั้งตำแหน่ง “ยกกระบัตร” ทำหน้าที่รายงานข้อราชการให้พระมหากษัตริย์ทราบทุกกระยะ ระบบการตรวจราชการได้รับการพัฒนาให้มีระเบียบแบบแผนเป็นครั้งแรกพร้อมกับการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินครั้งสำคัญในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า มีการจัดระบบการปกครองภายใต้ระบอบมณฑลเทศาภิบาล มีสมุหเทศาภิบาลทำหน้าที่ตรวจราชการ (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2546, น. 51-52)

ระบบการตรวจราชการได้รับการพัฒนาปรับปรุงอีกหลายครั้งภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองสู่ยุคประชาธิปไตย อาทิ เช่น มีการออกพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2476 กำหนดตำแหน่งข้าหลวงใหญ่และข้าหลวงราชการโดยข้าหลวงใหญ่ขึ้นตรงต่อคณะรัฐมนตรี ทำหน้าที่ตรวจตรา ควบคุม ชี้แนะให้แก่ส่วนราชการต่างๆ ส่วนข้าหลวงราชการนั้นรัฐบาลได้กำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม สามารถแต่งตั้งขึ้นได้ ช่วง พ.ศ. 2495-2523 พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ยกเลิกระบบข้าหลวงใหญ่และข้าหลวงราชการ มีการกำหนดให้มีภาคในระบบราชการส่วนภูมิภาค โดยมีตำแหน่งผู้ว่าราชการภาค สังกัดกระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของภาค และเป็นผู้ตรวจประจำภาค ต่อมาในปี พ.ศ. 2497 ได้มีการจัดตั้งกรมการตรวจราชการแผ่นดินในสำนักนายกรัฐมนตรีขึ้นและกำหนดตำแหน่งผู้ตรวจราชการแผ่นดิน โดยเน้นบทบาทการสืบสวนสอบสวนและปราบปรามทุจริต และแต่ต่อมาในปี พ.ศ. 2503 กรมการตรวจราชการแผ่นดินได้ถูกยกเลิกไป และตั้งสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีขึ้นแทน มีการปรับเปลี่ยนตำแหน่งผู้ตรวจราชการแผ่นดินเป็นผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่การตรวจราชการตามแผนงานและโครงการ หรือที่เรียกว่าการตรวจราชการกรณีปกติ (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2546, น. 54; สมพร วรเศรษฐมงคล, 2544, น. 36) หลังจากนั้นระบบตรวจราชการยังมีการปรับปรุงระบบการตรวจราชการอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ทันกับการปฏิรูประบบราชการ อาทิ เช่น การพัฒนาระบบตรวจราชการที่เน้นความถูกต้องตามกฎหมายมาสู่การตรวจราชการแบบบูรณาการที่ให้ความสำคัญกับกับผลงานและยุทธศาสตร์มากขึ้น อันเป็นผลจากการปฏิรูประบบราชการที่ให้ความสำคัญต่อการบริหารงานภาครัฐที่มุ่งเน้นผลงานเชิงยุทธศาสตร์ตามแนวทางของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (สุพจน์

ทรายแก้ว, 2552, น. 79-80)

การพัฒนาระบบตรวจราชการอย่างต่อเนื่องดังกล่าวข้างต้นสะท้อนให้เห็นความสำคัญของระบบตรวจราชการที่ต้องก้าวให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงเพื่อเป็นกลไกภายในฝ่ายบริหารในการติดตามตรวจสอบและกำกับรวมทั้งควบคุมระบบการบริหารราชการ ระบบตรวจราชการสามารถเป็นกลไกในการสร้างความมั่นใจว่า นโยบายและโครงการภาครัฐมีการนำไปสู่การปฏิบัติอย่างที่กำหนด ผ่านข้อมูลย้อนกลับ (feedback) ต่อฝ่ายบริหาร ระบบตรวจราชการยังช่วยเป็นกลไกในการสอดส่องการใช้อำนาจมิชอบของหน่วยงานและข้าราชการ หากพบปัญหาในระดับปฏิบัติจะสามารถแก้ไขปัญหาหรือให้แนะนำได้ทันท่วงที จึงอาจกล่าวได้ว่าการตรวจราชการมีความสำคัญในฐานะเป็นระบบประกันคุณภาพการบริการภาครัฐ นอกจากนั้นระบบการตรวจราชการที่ดีจะสามารถปกป้องฝ่ายบริหารจากกระบวนการตรวจสอบที่เข้มข้นมากกว่าของกลไกตรวจสอบภายนอกที่มีทั้งองค์กรอิสระ ฝ่ายการเมือง และประชาชน หากแต่ว่าในความเป็นจริงเราพบว่าระบบตรวจราชการยังไม่สามารถเป็นกลไกที่ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของรัฐบาลในการกำกับดูแลระบบบริหารราชการแผ่นดิน จากการทบทวนวรรณกรรม (สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2539, สมพร วรเศรษฐมงคล, 2544, ทศพร ศิริสัมพันธ์ และคณะ, 2546; สุพจน์ ทรายแก้ว, 2552) สะท้อนปัญหาอุปสรรคของระบบตรวจราชการที่เผชิญมาตลอดเวลาและกลายมาเป็นกับดักทางความคิดในการพัฒนาระบบตรวจราชการในประเทศไทย ประกอบด้วย 1) ด้านบุคลากร ตำแหน่งผู้ตรวจราชการมักเป็นตำแหน่งที่ข้าราชการไม่พึงปรารถนา ถูกมองว่าเป็นกรงของข้าราชการที่มีปัญหา ถูกกลโกง หรือมีความเจ็บป่วย ส่งผลต่อคุณภาพของการตรวจราชการ รวมทั้งความเชื่อมั่นและความศรัทธาของระบบตรวจราชการ ถึงแม้ในระยะหลังมีการกำหนดให้ตำแหน่งผู้ตรวจราชการเป็นเงื่อนไขของการดำรงตำแหน่งระดับบริหารก็มีเฉพาะ

ในบางกระทรวงเท่านั้น 2) ด้านระบบสนับสนุนการตรวจราชการ มีปัญหาทั้งความสามารถและความเพียงพอของบุคลากรสนับสนุนการตรวจ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการจัดทำแผนการตรวจราชการ วิเคราะห์ประเด็นตรวจราชการ การวิเคราะห์ รวบรวมข้อมูล และคุณภาพของรายงานตรวจราชการ สารสนเทศการตรวจราชการ มีอย่างจำกัด 3) ด้านวัฒนธรรมการตรวจราชการ ทั้งผู้บริหารและหน่วยรับตรวจไม่เอาใจจริงเอางัดกับผลการตรวจราชการ รายงานการตรวจราชการมีสภาพเป็นเพียงข้อเสนอแนะ ส่งผลให้ขาดแรงจูงใจและคุณค่าของการพัฒนาความเป็นมืออาชีพของบุคลากรในระบบตรวจราชการ 4) โครงสร้างระบบตรวจราชการ มีปัญหาด้านความซ้ำซ้อน เป็นภาระของหน่วยรับตรวจ การบูรณาการข้อมูลและการตรวจราชการยังมีอยู่อย่างจำกัด รวมทั้งยังไม่มีสภาพบังคับหรือมีบทลงโทษต่อหน่วยรับตรวจ

นอกจากปัญหาภายในระบบตรวจราชการแล้ว ความจำเป็นของการพัฒนาระบบราชการยังมีเหตุเนื่องจากความเปลี่ยนแปลงของบริบททั้งในและต่างประเทศที่กระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน บริบทความเปลี่ยนแปลงสำคัญซึ่งเป็นปัจจัยที่ต้องคำนึงถึง เช่น

1. แนวทางการปฏิรูปประเทศ วิสัยทัศน์ และกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ที่มีเป้าหมายพัฒนาสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน ภายใต้วิสัยทัศน์การขับเคลื่อนประเทศสู่อนาคตของรัฐบาลซึ่งมีทั้งหมด 6 ประการ หนึ่งในนั้นคือ การปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

2. เจตนารมณ์และหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ ว่าด้วยการปฏิรูปด้านการบริหารราชการแผ่นดินและระบบราชการไทย

3. กรอบนโยบายที่เกี่ยวข้อง เช่น การปฏิรูปความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ระหว่าง

การบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น, การบริหารราชการแผ่นดินแบบมุ่งเน้นการบริหารเชิงพื้นที่ (Area Based Management Approach) การบริหารจัดการเชิงพื้นที่ตามแนวทางพระราชรัฐที่มีผลต่อการปรับระบบการปฏิบัติราชการและการจัดสรรงบประมาณ รวมทั้งการปรับระบบกระจายอำนาจ ซึ่งเกี่ยวข้องกับบทบาทภารกิจ งบประมาณและการคลังของท้องถิ่น หลักความเป็นอิสระ (Autonomy) ซึ่งมีนัยเกี่ยวข้องกับบทบาทในการกำกับดูแลจากหน่วยงานส่วนกลางและหรือส่วนภูมิภาคในระดับที่เหมาะสมเท่านั้น

4. กรอบกฎหมายใหม่ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 เป็นกฎหมายกลางกำหนดขั้นตอน และระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาต เพิ่มความรวดเร็ว สะดวก และโปร่งใสในการให้บริการประชาชน โดยมีการจัดตั้งศูนย์บริการร่วมเพื่อรับคำร้องและศูนย์รับคำขออนุญาต ณ จุดเดียว และจัดให้มีคู่มือสำหรับประชาชนซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข (ถ้ามี) ในการยื่นคำขอ ขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาตและรายการเอกสารหรือหลักฐานที่ผู้ขออนุญาตจะต้องยื่น

สำหรับบริบทความเปลี่ยนแปลงภายนอกประเทศที่ไม่สามารถละเลยได้ ประกอบด้วย กระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) ที่โลกไร้พรมแดน กฎเกณฑ์กติกาสากลหรือระเบียบโลก (World Order) เข้ามามีผลต่อภายในประเทศเราอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองและการบริหารราชการได้ขยายขับเคลื่อนและเกิดพลวัตไปตามความเปลี่ยนแปลงของสังคม ซึ่งประชาธิปไตยแบบผู้แทน (Representative Democracy) แต่เพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอและไม่อาจสร้างความเชื่อมั่นต่อสาธารณะได้ ทำให้มีการหยิบยกประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory

Democracy) หรือประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy) ขึ้นมา รวมไปถึงการคาดหวังต่อการบริหารจัดการภาครัฐที่ดีที่เรียกว่าธรรมาภิบาล (Good Governance) นั้นมีมากยิ่งขึ้น สิ่งเหล่านี้ส่งผลต่อบริบทภายในประเทศที่จำเป็นต้องทบทวนหรือพัฒนาระบบบริหารงานภาครัฐให้ตอบสนองหรือเท่าทันต่อความเปลี่ยนแปลงทั้งหลาย ทั้งนี้ โดยแนวทางหลักที่ให้ความสำคัญกับการบริหารราชการที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen-Centric) และต้องไม่ละทิ้งชุมชนท้องถิ่น (Localization) จากบริบทและความท้าทายใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นและมีผลโดยตรงต่อระบบบริหารราชการแผ่นดินที่มีระบบการตรวจราชการเป็นกลไกหลักอันสำคัญในด้านการติดตามตรวจสอบและให้การแนะนำเพื่อทำให้การปฏิบัติราชการเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาลอย่างแท้จริง

ภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงนี้ ระบบการตรวจราชการไทยยังคงมีประเด็นสำหรับการพัฒนาปรับปรุงเพื่อประโยชน์สูงสุดและการบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของการมีกลไกการตรวจราชการในระบบราชการอีกหลายประการ จึงมีความจำเป็นสำหรับการศึกษาวิจัยติดตามและประเมินผล รวมถึงการทบทวนระบบการตรวจราชการไทย และจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาระบบการตรวจราชการยุคใหม่ที่เหมาะสมสอดคล้อง มีประสิทธิภาพในฐานะที่เป็นเครื่องมือหรือกลไกสำคัญในระบบบริหารราชการแผ่นดินหรือการจัดการภาครัฐ ในขณะเดียวกัน สาธารณชนและผู้ที่เกี่ยวข้องให้การยอมรับและเชื่อมั่นว่าเป็นกลไกที่สำคัญและมีคุณประโยชน์และคุณค่าอย่างมากต่อสังคมไทยในยุคแห่งการปฏิรูปที่จะมาถึงต่อจากนี้ โดยหลักการระบบตรวจราชการถือเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาวิเคราะห์และประเมินผลระบบการตรวจราชการในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2551-ปัจจุบัน 2) เพื่อศึกษาวิเคราะห์บริบทหรือความท้าทาย

สำคัญที่มีผลต่อระบบบริหารราชการแผ่นดินและระบบการตรวจราชการ 3) เพื่อนำเสนอแนวทางการพัฒนาและปรับปรุงระบบการตรวจราชการให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น และนำไปสู่ระบบการตรวจราชการยุคใหม่

กรอบความคิดและวิธีการศึกษา

จากคำถามวิจัยที่ว่าระบบการตรวจราชการไทยควรมีการพัฒนาอย่างไรเพื่อรองรับบริบทใหม่ โดยกำหนดขอบเขตการศึกษาเฉพาะระบบการตรวจราชการแบบบูรณาการของสำนักนายกรัฐมนตรี การวิเคราะห์จึงจำเป็นต้องศึกษาว่าระบบการตรวจราชการที่สอดคล้องกับบริบทใหม่หรือระบบการตรวจราชการที่พึงปรารถนาควรมีลักษณะอย่างไร หลังจากนั้นจึงวิเคราะห์ว่าระบบตรวจราชการในปัจจุบันมีการดำเนินการไปในลักษณะของระบบการตรวจราชการที่ควรจะเป็นหรือไม่อย่างไร ความแตกต่างระหว่างสภาพปัจจุบันและที่ควรจะเป็นนี้ นำมาวิเคราะห์หาสาเหตุและนำมาสู่การจัดทำข้อเสนอแนะในการพัฒนา สำหรับการพัฒนากรอบความคิดในการศึกษาเพื่อพัฒนาระบบตรวจราชการนั้นเป็นการผสมผสานของแนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ดังแสดงในรูปภาพที่ 1

1) กรอบการวิเคราะห์ทิศทางของการพัฒนาระบบตรวจราชการ :

ประการแรก เนื่องจากประเทศไทยมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับควบคุมบริหารราชการจำนวนมาก ดังนั้นเพื่อให้การวิเคราะห์แนวทางการพัฒนาระบบตรวจราชการได้อย่างตรงประเด็น จำเป็นต้องมีความชัดเจนเกี่ยวกับบทบาทของระบบตรวจราชการ จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ระบบการตรวจราชการแบบบูรณาการควรแสดงบทบาทที่คาดหวังออกมาใน 4 บทบาท ได้แก่ 1) การติดตามและประเมินผล (Monitoring and Evaluation) 2) การตรวจสอบ (Auditing) 3) การให้คำปรึกษา แนะนำ และเสนอ

แนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญา (Consulting and Mentoring) และ 4) การริเริ่มนโยบายใหม่ (Initiating new policy) ประการที่สอง เพื่อให้เกิดการยอมรับและเชื่อมั่นจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ผู้บริหารในฐานะผู้ใช้รายงานการตรวจราชการ หน่วยรับตรวจ สาธารณชนทั่วไป ระบบตรวจราชการจำเป็นต้องพัฒนาความเป็นมืออาชีพและยกระดับตามมาตรฐานสากล จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับระบบตรวจราชการของต่างประเทศ อาทิ การตรวจราชการประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา และตัวอย่างที่โดดเด่นจากประเทศฝรั่งเศสและประเทศญี่ปุ่น สะท้อนความสำคัญของการสร้างความน่าเชื่อถือและความเป็นมาตรฐานสากล คณะผู้วิจัยจึงได้ยึดกรอบมาตรฐานการตรวจราชการและประเมิน (Quality Standard for Inspection and Evaluation and Efficient) ของสภาว่าด้วยความซื่อสัตย์และประสิทธิภาพของการตรวจราชการ (Council of the Inspectors General on Integrity and Efficiency : CIGIE) ของสหรัฐอเมริกา ประกอบไปด้วยมาตรฐาน 14 ประการ เมื่อประยุกต์ใช้ในประเทศไทยจำเป็นต้องวิเคราะห์หลักการเพื่อให้เหมาะสมกับบริบทของระบบตรวจราชการไทย สามารถสรุปได้ 11 ประการ ประกอบด้วย หลักสมรรถนะ หลักอิสระ หลักวินัยอย่างมืออาชีพ หลักควบคุมคุณภาพ หลักการวางแผน หลักการรวบรวมและบันทึกหลักฐาน เพื่อใช้ในการวางแผนและการตรวจราชการ หลักการตรงต่อเวลา หลักการต่อต้านการฉ้อโกง การทำผิดกฎหมาย และการละเมิด หลักการรายงานและติดตาม หลักการวัดผลการปฏิบัติงาน และหลักการบริหารความสัมพันธ์และการสื่อสาร

2) กรอบการวิเคราะห์ความท้าทายที่มีผลต่อการตรวจราชการ :

นอกจากระบบตรวจราชการที่พึงปรารถนาต้องดำเนินงานใน 4 บทบาทและตามหลักมาตรฐานสากล ระบบตรวจราชการที่พึงปรารถนาจำเป็นต้องพัฒนาให้

ทันแนวคิดสำคัญของการบริหารภาครัฐซึ่งมีอิทธิพลต่อการปฏิรูประบบราชการในประเทศไทย ได้แก่ แนวคิดประชาธิปไตย แนวคิดการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ แนวคิดธรรมาภิบาล แนวคิดรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ และการบริหารความเสี่ยง คณะผู้วิจัยได้วิเคราะห์แนวคิดต่าง ๆ และพบกรอบการวิเคราะห์ความท้าทายที่จะส่งผลกระทบต่อระบบการตรวจราชการแบบบูรณาการในประเทศไทย 5 ประการ ได้แก่ 1) การตรวจราชการที่สอดคล้องกับหลักการบริหารเชิงพื้นที่ (Area based management) 2) ระบบการตรวจราชการที่ใช้เทคโนโลยีให้เป็นประโยชน์ (Technology and Information) 3) การตรวจราชการเพื่อความสอดคล้องตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) 4) ระบบการตรวจราชการที่เชื่อมโยงและบูรณาการ (Integration) และ 5) การตรวจราชการที่มีบทบาทในเชิงป้องกัน (Risk reduction)

3) กรอบการวิเคราะห์ระบบตรวจราชการ :

การศึกษาระบบตรวจราชการประกอบด้วย 3 ปัจจัยย่อย คือ 1) โครงสร้างหมายถึง ภารกิจ กฎหมาย รวมทั้งความสัมพันธ์ของหน่วยงานภายในระบบตรวจราชการ 2) กระบวนการ หมายถึง การวางแผนการตรวจราชการ การลงพื้นที่ตรวจราชการและการรายงานและติดตาม และ 3) บุคคลกร หมายถึง ผู้ตรวจราชการและเจ้าหน้าที่สนับสนุนงานตรวจราชการ

รูปภาพที่ 1 กรอบความคิดในศึกษาการพัฒนากระบวนการ



ที่มา: สถาบันพระปกเกล้า, 2560, น.68

วิธีการศึกษาและเก็บข้อมูล

สำหรับวิธีการศึกษาวิจัยเน้นการศึกษาเชิงคุณภาพเป็นหลักและใช้วิธีการศึกษาเชิงปริมาณควบคู่ไปด้วย โดยการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพใช้วิธีการสัมภาษณ์ และระดมความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในระบบ การตรวจราชการแบบบูรณาการ กลุ่มเป้าหมายในการ สัมภาษณ์ ได้แก่ ผู้บริหารระบบตรวจราชการ ผู้ตรวจ ราชการ (ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ตรวจ ราชการกระทรวง และผู้ตรวจราชการกรม) และ ที่ปรึกษาผู้ตรวจราชการภาคประชาชน รวม 20 ท่าน ส่วนการระดมความคิดเห็นดำเนินการในกลุ่มเป้าหมาย

3 กลุ่ม ประกอบด้วย กลุ่มผู้ตรวจราชการสำนักงานก-
รัฐมนตรี กลุ่มผู้ช่วยผู้ตรวจราชการและฝ่ายสนับสนุน
การตรวจราชการ และกลุ่มที่ปรึกษาผู้ตรวจราชการ
ภาคประชาชน รวม 23 ท่าน

ส่วนการเก็บข้อมูลเชิงปริมาณ ใช้แบบสอบถามเพื่อประเมินระบบตรวจราชการแบบบูรณาการในปัจจุบัน ตามกรอบความท้าทาย 5 ประการที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น เก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง 3 กลุ่มได้แก่ ผู้ตรวจราชการ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่สนับสนุนงานตรวจราชการ และที่ปรึกษาผู้ตรวจราชการภาคประชาชน รวม 269 ท่าน¹

¹ ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับกลุ่มตัวอย่างและประเด็นวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถามใน สถาบันพระปกเกล้า, 2560, น. 87-91

ผลการศึกษา

เป้าหมายและบทบาทของการตรวจราชการแบบบูรณาการ

จากการศึกษาเพื่อวิเคราะห์บทบาทที่คาดหวังของระบบการตรวจราชการ 4 ประการนั้น ผลการศึกษาระบบตรวจราชการในปัจจุบันมีรายละเอียดดังนี้

1. การติดตามและประเมินผล (Monitoring and Evaluation) พบว่า การตรวจราชการในปัจจุบันสามารถแสดงบทบาทนี้ได้มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทในการติดตาม กำกับ ตรวจสอบนโยบาย แผนงานหรือโครงการ เนื่องจากเป็นบทบาทตามกฎหมายที่กำหนดในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการ พ.ศ. 2548 โดยส่วนมากการตรวจราชการแบบบูรณาการของสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นการตรวจลักษณะติดตามความก้าวหน้า ปัญหา อุปสรรค การดำเนินแผนงาน โครงการในพื้นที่ แต่ในส่วนของ การประเมินผลยังไม่มีกลไกประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผล การบรรลุเป้าหมาย รวมทั้งการประเมินภาพรวมการดำเนินนโยบายของรัฐบาล

2. การตรวจสอบ (Auditing) การตรวจราชการของสำนักนายกรัฐมนตรีไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งเน้นการตรวจสอบความถูกต้องเช่นเดียวกับองค์กรตรวจสอบอิสระอื่นๆ ดังจะเห็นได้จากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการข้อ 12 (4) กำหนดให้ผู้ตรวจราชการมีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวน หรือสดับรับฟังเหตุการณ์ เมื่อได้รับการร้องเรียนหรือมีเหตุอันสมควร โดยประสานการดำเนินงานกับหน่วยงานตรวจสอบอื่นๆ ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่า มีการประสานความร่วมมือในการทำงานกับหน่วยงานตรวจสอบอื่น ๆ โดยการลงนามความร่วมมือ (Memorandum of Understanding: MOU) การตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีไม่ได้เน้นการตรวจสอบจับผิดหน่วยรับตรวจ แต่จะตรวจเพื่อติดตาม

การดำเนินโครงการ ติดตามปัญหาอุปสรรคเพื่อให้ข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหา หากแต่ในกรณีที่เสี่ยงต่อการเกิดทุจริตผู้ตรวจราชการจะเน้นให้ข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขให้ถูกต้องตามกฎหมาย

3. การให้คำปรึกษา แนะนำ และเสนอแนะแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหา (Consulting and Mentoring) บทบาทการตรวจราชการเพื่อให้คำปรึกษา แนะนำและเสนอแนะแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาของผู้รับตรวจหรือหน่วยงานรัฐถือเป็นบทบาทหลักที่สำคัญและสามารถดำเนินการได้มากที่สุดสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และขอบเขตการตรวจราชการข้อ 7 ข้อ 9 และข้อ 10 อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจราชการ ข้อ 12 ข้อ 17 และข้อ 18 การรายงานและดำเนินการตามผลการตรวจราชการ ในทางปฏิบัติ ผู้ตรวจราชการมีบทบาทโดดเด่นในด้านการให้คำแนะนำหรือเป็นที่ปรึกษาแก่หน่วยงานในพื้นที่ในฐานะ “ผู้รับตรวจ” ได้ในด้านการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล เมื่อมีปัญหาหรือข้อขัดข้องซึ่งเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับหลายหน่วยงานก็สามารถให้คำแนะนำในการป้องกันแก้ไขปัญหาได้ เพราะมีผู้ตรวจราชการกระทรวงต่างๆ ร่วมตรวจราชการแบบบูรณาการด้วยนั่นเอง อย่างไรก็ตาม กรณีเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่นๆ ที่ไม่ได้ร่วมคณะไปตรวจราชการ เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ยังคงต้องหามาตรการเชื่อมประสานและบูรณาการการทำงานให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันในทุกพื้นที่ เช่น การจัดการขยะที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับรายได้ที่เกิดจากการขายขยะ เป็นต้น

4. การริเริ่มนโยบายใหม่ ๆ (Initiating new policy) บทบาทการริเริ่มนโยบายใหม่ๆ นี้ รวมถึงการพิจารณา ทบทวนนโยบายเดิม การเสนอแนะแนวทาง มาตรการ หรือกลไกในการแก้ไขปัญหาใหม่ต่อหน่วยงานต่างๆ และรัฐบาล ซึ่งการตรวจราชการแบบบูรณาการในปัจจุบัน แม้โดยกรอบอำนาจตามกฎหมายและแนวทางการปฏิบัติ นั้นมีข้อเสนอแนะแนวทาง มาตรการ หรือกลไกใหม่ๆ

แต่ยังคงมีเงื่อนไขข้อจำกัดต่อการนำไปใช้ในการริเริ่มหรือพัฒนาทบทวนนโยบายของรัฐบาล หรือแม้แต่การจัดให้มีมาตรการหรือกลไกใหม่ๆ อย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ การศึกษายังพบข้อจำกัดทั้งในส่วนของผู้บริหาร คุณภาพ และความน่าสนใจของรายงาน จากการเก็บข้อมูลเชิงปริมาณในส่วนที่ถามถึงระบบ วิธีการหรือกระบวนการที่สำคัญและความเป็นไปได้ในการพัฒนาระบบตรวจราชการ ผู้ตอบแบบสอบถามทั้ง 3 กลุ่ม ได้แก่ ผู้ตรวจราชการ ผู้ช่วยผู้ตรวจราชการ และที่ปรึกษาผู้ตรวจราชการภาคประชาชน ได้สะท้อนออกมาในทิศทางเดียวกันว่า ต้องการให้ระบบการตรวจราชการได้แสดงบทบาทในการริเริ่มนโยบายใหม่ๆ รวมถึงมาตรการกลไกใหม่ๆ ที่จะทำให้การปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และบรรลุวัตถุประสงค์ของการมีกลไกการตรวจราชการอย่างแท้จริง

จากข้อมูลดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่า บทบาทการให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะเป็นบทบาทที่สามารถดำเนินการได้มากที่สุด ลำดับถัดมาคือ บทบาทการติดตามและประเมินผล ส่วนบทบาทการตรวจสอบของการตรวจราชการแบบบูรณาการในทางปฏิบัติยังสามารถพัฒนาความร่วมมือและประสานการทำงานกับหน่วยงานตรวจสอบที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่หลักในการตรวจสอบให้เป็นรูปธรรมภายในกรอบอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กรได้ต่อไป ส่วนบทบาทการริเริ่มนโยบายใหม่ๆ แม้จะยังไม่สามารถนำไปสู่การนำเสนอแนะนโยบายของรัฐบาลได้โดยตรงแต่ผลจากการตรวจราชการก็มีส่วนในการเสนอมาตรการหรือกลไกใหม่ๆ สำหรับการปฏิบัติราชการ

วิเคราะห์ระบบตรวจราชการตามหลักการมาตรฐานด้านการตรวจราชการ

เพื่อให้การตรวจราชการมีมาตรฐานตามหลักการสากลจำเป็นต้องพิจารณาหลักการมาตรฐานการตรวจ

ราชการและประเมินผล (Quality Standard for Inspection and Evaluation) ของสภาว่าด้วยความซื่อสัตย์และประสิทธิภาพของการตรวจราชการ (Council of the Inspectors General on Integrity and Efficiency หรือ CIGIE) ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งประกอบไปด้วยมาตรฐาน 14 ประการ ทั้งนี้ ในการประยุกต์ใช้ในประเทศไทยจำเป็นต้องวิเคราะห์หลักการเพื่อให้เหมาะสมกับบริบทของระบบการตรวจราชการไทย ซึ่งสามารถสรุปได้ 11 ประการ รายละเอียดดังนี้

1. หลักสมรรถนะ บุคลากรที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ในงานตรวจราชการควรมีสมรรถนะ ความเชี่ยวชาญที่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน การดำเนินการตามหลักการข้อนี้ในการตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี สามารถดำเนินการได้ในระดับหนึ่ง เนื่องจากมีการกำหนดสมรรถนะของผู้ตรวจราชการไว้อย่างกว้างๆ โดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน แต่ยังไม่ได้มีการกำหนดสมรรถนะหลักที่จำเป็นในการตรวจราชการสำหรับบุคลากรในสำนักนายกรัฐมนตรี ทั้งผู้ตรวจราชการ ผู้ช่วยผู้ตรวจราชการและเจ้าหน้าที่สนับสนุนงานตรวจราชการ

2. หลักอิสระ หลักอิสระในที่นี้หมายถึง การตรวจราชการที่ต้องไม่ถูกแทรกแซงโดยหน่วยงานของรัฐภายนอกฝ่ายบริหาร รวมถึงกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นหน่วยรับตรวจ ผู้ตรวจราชการสามารถแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะได้อย่างตรงไปตรงมาตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ แต่เนื่องจากหน่วยงานตรวจราชการเป็นหน่วยงานภายในฝ่ายบริหารจึงยังอยู่ภายใต้การกำกับและบังคับบัญชาตามสายการบริหารราชการ โดยที่ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีนั้นอยู่ในฐานะผู้สอดส่องดูแลแทนคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

3. หลักการวินิจฉัยอย่างมีอาชีพ ในการวางแผนการตรวจราชการ และการรายงานต้องผ่านการวินิจฉัย/

พิจารณาอย่างมีอาชีพเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในหลักการข้อนี้ หากบุคลากรในงานตรวจราชการไม่มีสมรรถนะที่เพียงพอก็ยากที่จะบรรลุหลักการในข้อนี้ นอกจากนี้ ระบบสนับสนุนด้านข้อมูลก็เป็นส่วนสำคัญที่ทำให้บรรลุหลักการได้ อย่างไรก็ตามจากการเก็บข้อมูลทั้งการสัมภาษณ์ผู้ตรวจราชการและระดมความคิดเห็นพบว่า การให้ข้อเสนอแนะของผู้ตรวจราชการอยู่บนพื้นฐานความรู้ และประสบการณ์ส่วนบุคคลเป็นหลัก

4. หลักควบคุมคุณภาพ สำนักตรวจราชการควรมีการกำหนดเกณฑ์ในการวางแผนการตรวจราชการ และการทำรายงาน จากการเก็บข้อมูลพบว่า การตรวจราชการในปัจจุบันยังขาดกลไกที่เป็นระบบเพื่อควบคุมคุณภาพของการตรวจราชการให้มีประสิทธิภาพ เช่น การกำหนดเกณฑ์การวางแผนการตรวจราชการ การกำหนดแนวทางการตรวจราชการ การจัดทำรายงานให้ได้คุณภาพเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานต่างๆ เช่น กลไกที่ทำให้หน่วยรับตรวจสามารถบรรลุตัวชี้วัดของโครงการที่หน่วยงานนั้นๆ ดำเนินการ

5. หลักการวางแผน การตรวจราชการต้องผ่านการวางแผนที่เพียงพอ มีการจัดทำมาตรฐานในการวางแผนขึ้นเพื่อให้มั่นใจว่าการกำหนดประเด็นในการตรวจราชการได้ผ่านการศึกษาวิเคราะห์อย่างเพียงพอจากการเก็บข้อมูลพบว่า การจัดทำแผนการตรวจราชการยังขาดระบบที่ใช้สนับสนุนข้อมูลที่มีประสิทธิภาพที่ใช้สำหรับการวิเคราะห์เลือกประเด็นการตรวจราชการ ไม่มีการกำหนดเกณฑ์ที่ใช้พิจารณาเลือกประเด็นการตรวจราชการที่เหมาะสม ปัจจุบันการเลือกประเด็นการตรวจราชการจะเลือกประเด็นที่มีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่มีการกำหนดตัวชี้วัดก่อนที่จะมีการกำหนดประเด็นการตรวจราชการและการพิจารณาในมิติที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ ซึ่งมีบริบทเฉพาะที่แตกต่างกัน

6. หลักการรวบรวมและบันทึกหลักฐานเพื่อใช้ในการวางแผนและการตรวจราชการ ระบบการตรวจราชการมีกลไกการวิเคราะห์ข้อมูล การจัดเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบ ข้อมูลที่ใช้ประกอบการตรวจราชการเป็นข้อมูลที่สามารถเชื่อถือได้และถูกต้องแม่นยำจากการเก็บข้อมูลในหลักการข้อนี้ยังไม่พบกลไกที่ช่วยในการรวบรวมวิเคราะห์ข้อมูลและจัดเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบ เช่น ฐานข้อมูลกลางที่ใช้ในการสืบค้นข้อมูลการตรวจราชการ ปัจจุบันส่วนแผนและข้อมูลการตรวจราชการเป็นผู้สืบค้นข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลประกอบการตรวจราชการแบบบูรณาการโดยการสืบค้นข้อมูลเบื้องต้นจากเว็บไซต์และประสานขอข้อมูลในรายละเอียดเชิงลึกจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และฐานข้อมูลสำหรับการเผยแพร่ข้อมูลการตรวจราชการสู่สาธารณะที่หลากหลายช่องทาง

7. หลักการตรงต่อเวลา การตรวจราชการควรมีกระบวนการและรายงานที่ต้องเสร็จสิ้นในระยะเวลาที่เหมาะสม ซึ่งหลักการข้อนี้จะช่วยให้มั่นใจว่าการตรวจราชการแบบบูรณาการในปัจจุบันเป็นการตรวจตามนโยบายสำคัญของรัฐบาล ในการลงพื้นที่ตรวจราชการเมื่อผู้ตรวจราชการพบเจอประเด็นปัญหาสามารถให้ข้อเสนอแนะแก่หน่วยรับตรวจในพื้นที่ได้โดยตรง และในส่วนของผู้ตรวจราชการกระทรวงเมื่อพบเจอปัญหาก็สามารถเสนอต่อปลัดกระทรวงและสั่งการในพื้นที่ดำเนินการแก้ไขปัญหาได้ทันที ซึ่งนับว่าเป็นการตรวจราชการที่แก้ไขปัญหาได้อย่างทันการณ์ นอกจากนี้ การมีแผนการตรวจราชการประจำปี ทำให้การตรวจราชการเป็นไปตามกรอบเวลาที่กำหนดไว้ในแผน อย่างไรก็ตามด้วยกระบวนการและระยะเวลาในการจัดทำรายงานเสนอต่อนายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการ ทำให้ยังคงปรากฏสภาพปัญหาและข้อเสนอแนะที่ผู้ตรวจราชการได้แนะนำแก่หน่วยรับตรวจซึ่งในทางปฏิบัติผู้ตรวจราชการที่ร่วมตรวจราชการบูรณาการได้ให้ข้อเสนอแนะและสั่งการให้แก้ไขปัญหาเรียบร้อยแล้ว

8. หลักการต่อต้านการฉ้อโกง การทำผิดกฎหมาย และการละเมิด ผู้ตรวจราชการควรส่งสัญญาณเตือนถึงความเป็นไปได้ของการฉ้อโกง การกระทำผิดกฎหมาย และการละเมิด และควรติดตามและนำเสนอไปยังหน่วยงานที่ควบคุมกำกับดูแลเพื่อการตรวจสอบ การตรวจราชการแบบบูรณาการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการ พ.ศ. 2548 ข้อ 12 (4) ได้ระบุถึงอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจราชการในการสืบสวนสอบสวน และสับจับพ้องเหตุการณ์เมื่อมีการร้องเรียนหรือมีเหตุอันสมควร อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินการตามหลักการข้อนี้ยังดำเนินการได้ไม่เต็มที่ เนื่องจากการตรวจราชการแบบบูรณาการจะมุ่งเน้นการตรวจติดตาม แผนงาน โครงการ เมื่อมีกรณีเสี่ยงต่อการเกิดทุจริตจะมุ่งเน้นให้คำแนะนำให้ดำเนินการให้ถูกกฎหมาย และในส่วนของการเชื่อมโยงกับหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบอื่นๆ ยังคงต้องแนวทางการเชื่อมโยงเพื่อให้บรรลุในบทบาทการตรวจสอบ (Auditing)

9. หลักการรายงานและติดตาม รายงานการตรวจราชการจะต้องนำเสนอข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริงถูกต้อง เป็นธรรม และเป็นประโยชน์ และเสนอข้อสรุปข้อเสนอแนะอย่างตรงไปตรงมา ส่วนการติดตามเป็นการติดตามต่อหน่วยรับตรวจว่ามีการดำเนินการแก้ไขเสร็จสิ้นตามข้อเสนอแนะภายในระยะเวลาที่เหมาะสม ในหลักการข้อนี้อาจกล่าวได้ว่ายังดำเนินการได้น้อย เพราะผู้ตรวจราชการได้สะท้อนปัญหาด้านการรายงานว่า รายงานผลการตรวจราชการยังไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้มากนัก ทั้งต่อฝ่ายบริหารและหน่วยรับตรวจ และผู้ช่วยผู้ตรวจราชการเองก็ยอมรับว่ารายงานการตรวจราชการบูรณาการไม่ค่อยมีประสิทธิภาพพอที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อหน่วยงานต่างๆ อย่างแท้จริง เนื่องจากภาระงานมากมาย ที่ผู้ช่วยผู้ตรวจราชการต้องรับผิดชอบมีผลต่อการเขียนรายงานผลการตรวจให้มีคุณภาพ และในการติดตาม แม้ว่าจะมีกลไกที่ใช้ในการติดตามการดำเนินการตาม

ข้อเสนอแนะของหน่วยรับตรวจและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่กลไกดังกล่าวยังไม่มีประสิทธิภาพจำเป็นต้องได้รับการปรับปรุง

10. หลักการวัดผลการปฏิบัติงาน ระบบตรวจราชการมีกลไกการวัดประสิทธิผลของการตรวจราชการที่ทำให้มั่นใจว่าการตรวจราชการมีประสิทธิภาพ จากการเก็บข้อมูลพบว่า การตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีมีกลไกที่ใช้ในการวัดผลการปฏิบัติงานที่สะท้อนผลลัพธ์ในเชิงสัมฤทธิ์ ซึ่งสามารถใช้วัดผลการปฏิบัติงานได้ในบางประเด็น เช่น ปริมาณข้อเสนอแนะที่ถูกลำไปใช้เพื่อแก้ไขปัญหาให้แก่หน่วยรับตรวจ แต่ยังขาดการพิจารณาตัวชี้วัดของแต่ละแผนงาน โครงการ ที่ตรวจติดตามเพื่อที่จะส่งเสริมให้แต่ละหน่วยงานสามารถบรรลุตัวชี้วัดของหน่วยงานนั้นๆ ได้ ยิ่งไปกว่านั้น ยังไม่พบว่ามีกรอบนโยบายของรัฐบาลโดยภาพรวม

11. หลักการบริหารความสัมพันธ์และการสื่อสาร สำนักตรวจราชการควรอำนวยความสะดวกให้เกิดความสัมพันธ์เชิงบวกและการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพระหว่างผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมด เช่น หน่วยงานตรวจราชการ หน่วยรับตรวจ หรือภาคส่วนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง จากการเก็บข้อมูล การประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ สามารถดำเนินการได้ในระดับหนึ่ง สามารถดำเนินการให้เกิดการบูรณาการเพื่อให้เกิดปัญหาในพื้นที่ได้ แต่อย่างไรก็ดี ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีได้กล่าวว่าการประสานงานระหว่างผู้ตรวจราชการกระทรวงต่างๆ ยังขาดการประสานงานเชิงรุก และผู้ตรวจราชการกระทรวงได้กล่าวว่าการประสานข้อมูลการตรวจราชการบูรณาการยังมีความล่าช้า

มาตรฐานด้านการตรวจราชการตามบริบทการตรวจราชการของไทยแบ่งได้เป็น 11 ประการ ได้แก่ หลักสมรรถนะ หลักอิสระ หลักวินิจฉัยอย่างมีอาชีพ หลักควบคุมคุณภาพ หลักการวางแผน หลักการรวบรวม และบันทึกหลักฐาน หลักการตรงต่อเวลา หลักการ

ต่อต้านการฉ้อโกงและทำผิดกฎหมาย หลักการรายงาน และติดตาม หลักการวัดผลการปฏิบัติงาน หลักการบริหารความสัมพันธ์และการสื่อสาร ในภาพรวมระบบตรวจราชการแบบบูรณาการในปัจจุบันได้มีการดำเนินงานอยู่แล้วบางส่วนแต่ยังไม่ครบถ้วนในแต่ละมาตรฐาน

ยกตัวอย่างเช่น หลักสมรรถนะที่มีการกำหนดสมรรถนะของผู้ตรวจราชการโดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) โดยมีการกำหนดไว้อย่างกว้างๆ เท่านั้น ยังไม่ได้มีการกำหนดสมรรถนะที่จำเป็นในสายงานตรวจราชการสำหรับบุคลากรที่ทำหน้าที่ตรวจราชการ อาทิ ผู้ตรวจราชการ ผู้ช่วยผู้ตรวจราชการ และเจ้าหน้าที่สนับสนุนการตรวจราชการ

หลักการวางแผน การจัดทำแผนการตรวจราชการ ยังขาดระบบที่ใช้สนับสนุนข้อมูลที่มีประสิทธิภาพที่ใช้สำหรับการวิเคราะห์เลือกประเด็นการตรวจราชการ ปัจจุบันไม่มีการกำหนดเกณฑ์ที่ใช้พิจารณาเลือกประเด็นการตรวจราชการที่เหมาะสม การเลือกประเด็นการตรวจราชการจะเลือกประเด็นที่มีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่มีการกำหนดตัวชี้วัดก่อนที่จะมีการกำหนดประเด็นการตรวจราชการและการพิจารณาในมิติที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ ซึ่งมีบริบทเฉพาะที่แตกต่างกัน

หลักการรวบรวมและบันทึกหลักฐานเพื่อใช้ในการวางแผนและการตรวจราชการ ยังไม่พบกลไกเพียงพอที่จะช่วยในการรวบรวมวิเคราะห์ข้อมูลและจัดเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบ เช่น ฐานข้อมูลกลางที่ใช้ในการสืบค้นข้อมูลการตรวจราชการ ปัจจุบันส่วนแผนและข้อมูลการตรวจราชการ สำนักตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้สืบค้นข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลประกอบการตรวจราชการแบบบูรณาการโดยการสืบค้นข้อมูลเบื้องต้นจากเว็บไซต์ของหน่วยงานอื่น และประสานขอข้อมูลในรายละเอียดเชิงลึกจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

อย่างไรก็ดี มาตรฐานที่ระบบตรวจราชการแบบบูรณาการพอจะดำเนินการได้ค่อนข้างมากกว่ามาตรฐานอื่นคือ หลักการบริหารความสัมพันธ์และการสื่อสาร เพราะการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ สามารถดำเนินการได้ดีในระดับหนึ่ง เพื่อให้ระบบตรวจราชการสามารถสนองต่อความท้าทายที่จะเกิดขึ้นในอนาคต อาจต้องพัฒนาการประสานงานในเชิงรุกระหว่างผู้ตรวจราชการ และเพิ่มความรวดเร็วในการประสานข้อมูลการตรวจราชการแบบบูรณาการ

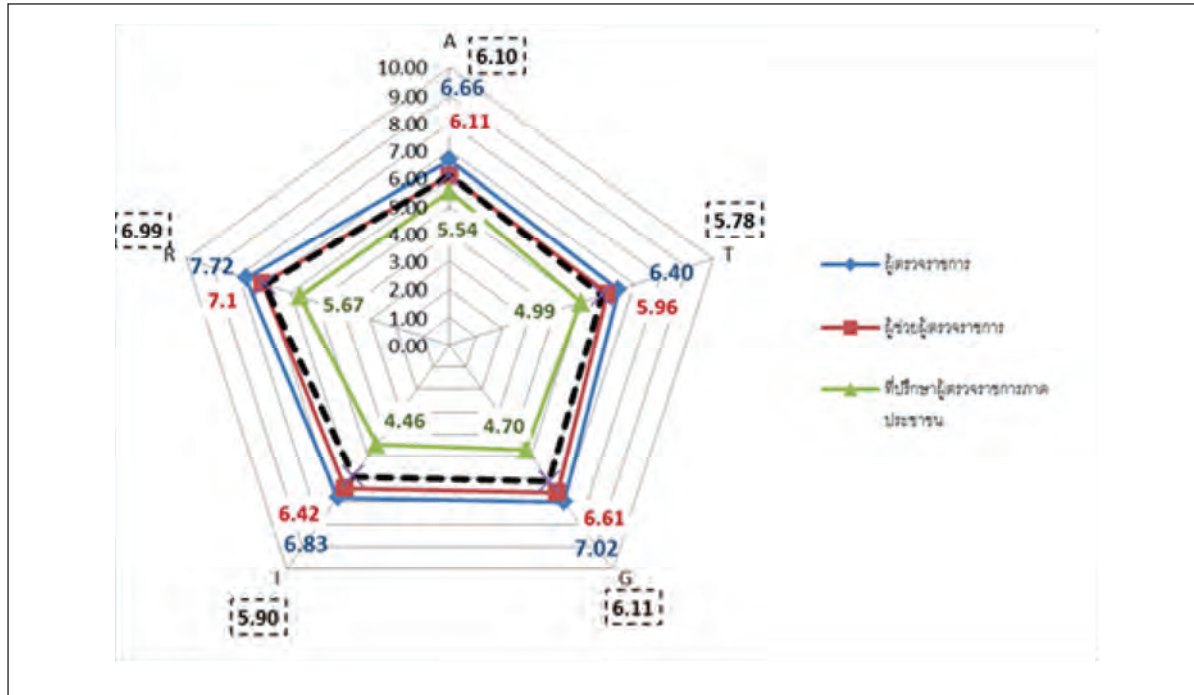
วิเคราะห์ความท้าทายใหม่ของระบบตรวจราชการในบริบทการเปลี่ยนแปลงของการบริหารภาครัฐ

ส่วนนี้เป็นวิเคราะห์ว่าระบบตรวจราชการในปัจจุบันมีการดำเนินการที่รองรับความท้าทายใหม่ของการบริหารภาครัฐทั้ง 5 ด้าน หรือไม่ เพียงใด โดยพิจารณาจากการสำรวจความคิดเห็นจากผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจราชการประกอบด้วย กลุ่มผู้ตรวจราชการ กลุ่มผู้ช่วยผู้ตรวจราชการ และกลุ่มที่ปรึกษาผู้ตรวจราชการภาคประชาชน ซึ่งความท้าทายใหม่ทั้ง 5 ด้านประกอบด้วย

- 1) การตรวจราชการที่สอดคล้องกับหลักการบริหารเชิงพื้นที่ (Area base management)
- 2) ระบบการตรวจราชการที่ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศให้เป็นประโยชน์ (Technology and Information)
- 3) การตรวจราชการเพื่อความสอดคล้องตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance)
- 4) ระบบตรวจราชการที่เชื่อมโยงและบูรณาการ (Integration) และ
- 5) การตรวจราชการที่มีบทบาทในเชิงป้องกัน (Risk reduction)

ผลการศึกษาเบื้องต้น

รูปภาพที่ 2 ภาพรวมสถานการณ์ระบบตรวจราชการทั้ง 5 ด้าน



ที่มา: สถาบันพระปกเกล้า, 2560, น.143

หมายเหตุ : A = การตรวจราชการที่สอดคล้องกับหลักการบริหารเชิงพื้นที่ (Area-base management)
 T = ระบบการตรวจราชการที่ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศให้เป็นประโยชน์ (Technology and information)
 G = การตรวจราชการเพื่อความสอดคล้องตามหลักธรรมาภิบาล (Good governance)
 I = ระบบการตรวจราชการที่เชื่อมโยงและบูรณาการ (Integration)
 R = การตรวจราชการที่มีบทบาทในเชิงป้องกัน (Risk reduction)

ในภาพรวม พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามเห็นว่าการตรวจราชการแบบบูรณาการมีความเหมาะสมในระดับปานกลาง โดยด้านที่ได้รับคะแนนประเมินมากที่สุดอยู่ในระดับมาก คือ การตรวจราชการที่มีบทบาทในเชิงป้องกัน (ค่าเฉลี่ย 6.99, SD = 2.04) ตามมาด้วยการตรวจราชการที่มีความสอดคล้องตามหลักธรรมาภิบาล (ค่าเฉลี่ย 6.11, SD = 2.42) และการตรวจราชการที่สอดคล้องกับหลักการบริหารเชิงพื้นที่ (ค่าเฉลี่ย 6.10, SD = 1.78) ที่มีคะแนนประเมินอยู่ในระดับปานกลางเช่นกัน ส่วนด้านระบบการตรวจราชการที่เชื่อมโยงและบูรณาการ (ค่าเฉลี่ย 5.90, SD = 2.51) และระบบตรวจราชการที่ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศให้เป็น

ประโยชน์ (ค่าเฉลี่ย 5.78, SD = 2.08) แม้จะมีผลคะแนนน้อยที่สุดแต่ผู้ตอบก็ยังเห็นว่ามีความเหมาะสมอยู่ในระดับปานกลาง

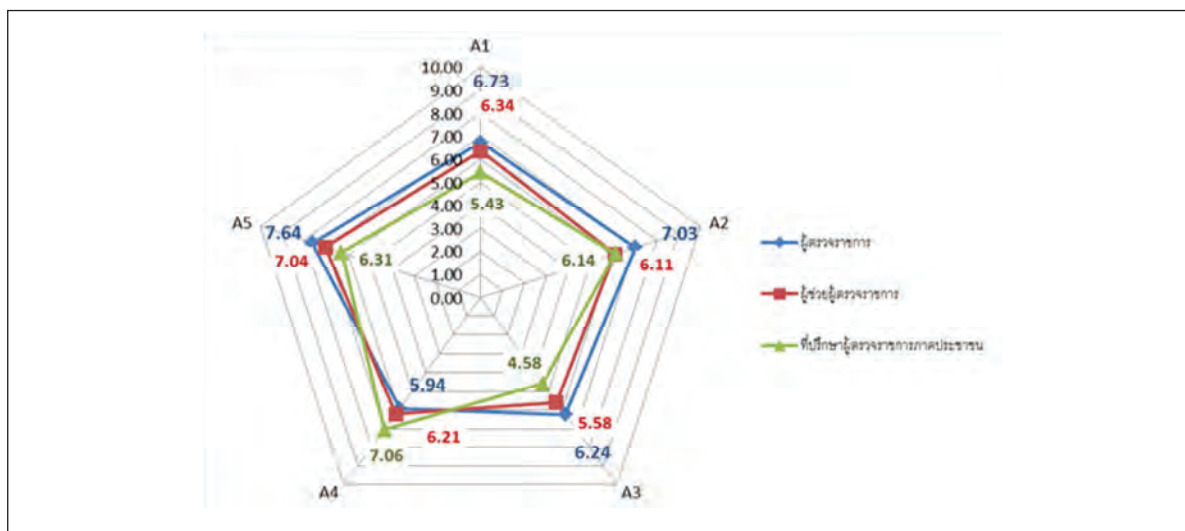
เมื่อแยกวิเคราะห์ความท้าทายตามกลุ่มของผู้แสดงความคิดเห็นเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มผู้ตรวจราชการ ผู้ช่วยผู้ตรวจราชการ และที่ปรึกษาผู้ตรวจราชการภาคประชาชน กลุ่มผู้ตรวจราชการมีแนวโน้มประเมินในระดับมากกว่าระบบตรวจราชการแบบบูรณาการสามารถรับมือกับความท้าทายทั้ง 5 ด้านได้ ตามมาด้วยกลุ่มผู้ช่วยผู้ตรวจราชการ และที่ปรึกษาภาคประชาชนที่มีแนวโน้มเห็นว่าระบบตรวจราชการแบบบูรณาการ

ยังไม่สามารถรับมือกับความท้าทายที่มีต่อระบบได้ดีนัก อาจเป็นเพราะกระบวนการตรวจราชการไม่ได้เปิดกว้างให้กับที่ปรึกษาภาคประชาชนได้เข้ามาสู่กระบวนการ ตั้งแต่การกำหนดประเด็น วางแผน และจัดทำรายงาน

มีเพียงขั้นตอนเดียวที่ที่ปรึกษาภาคประชาชนได้เข้าร่วม คือการลงพื้นที่ตรวจเท่านั้น ทำให้ไม่เกิดการรับรู้เกี่ยวกับระบบตรวจราชการมากนักเมื่อเทียบกับกลุ่มผู้ตอบอื่น

การตรวจราชการที่สอดคล้องกับหลักการบริหารเชิงพื้นที่ (Area based management)

รูปภาพที่ 3 ค่าเฉลี่ยด้านการตรวจราชการที่สอดคล้องกับหลักการบริหารเชิงพื้นที่



ที่มา: สถาบันพระปกเกล้า, 2560, น.146

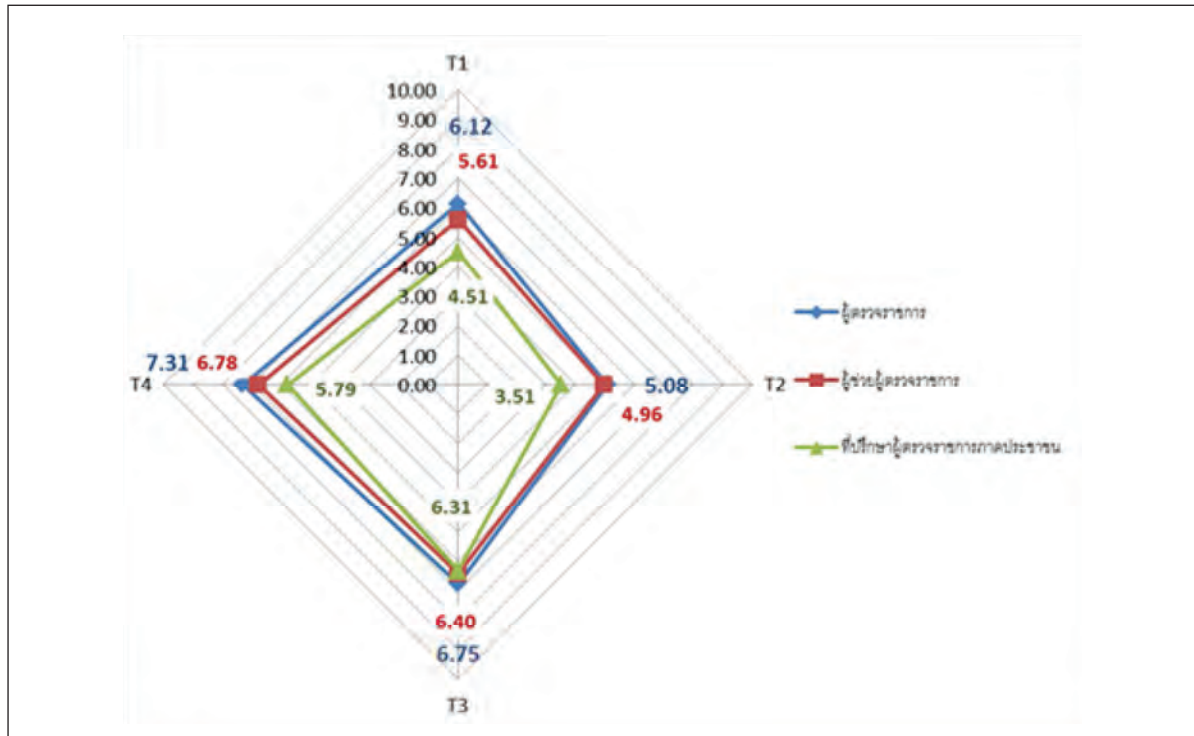
- หมายเหตุ: A1 = การวางแผนการตรวจราชการยึดโยงกับพื้นที่และภาคส่วนที่หลากหลาย
 A2 = การติดตามประเมินผลภายหลังการตรวจราชการ
 A3 = รายงานผลการตรวจราชการเหมาะสม รวดเร็ว และนำข้อมูลจากภาคประชาชนมาประกอบ
 A4 = ความเหมาะสมของที่ปรึกษาผู้ตรวจราชการภาคประชาชน
 A5 = หน่วยรับตรวจให้ความสำคัญกับการตรวจราชการ

ด้านการตรวจราชการที่สอดคล้องกับหลักการบริหารเชิงพื้นที่ พบว่า องค์กรประกอบย่อยที่มีคะแนนมากที่สุดอยู่ในระดับมาก คือ หน่วยรับตรวจให้ความสำคัญกับการตรวจราชการ (ค่าเฉลี่ย 7.13, SD = 2.08) ส่วนองค์กรประกอบย่อยที่ได้คะแนนน้อยที่สุดอยู่ในระดับปานกลาง คือ รายงานผลการตรวจราชการเหมาะสม

รวดเร็ว และนำข้อมูลจากภาคประชาชนมาประกอบ (ค่าเฉลี่ย 5.64, SD = 2.43) อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาตามกลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามทั้ง 3 กลุ่ม มีความเห็นต่อความเหมาะสมในแต่ละองค์ประกอบย่อยไปในทิศทางเดียวกัน

ระบบการตรวจราชการที่ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศให้เป็นประโยชน์ (Technology and Information)

รูปภาพที่ 4 ค่าเฉลี่ยด้านการตรวจราชการที่ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศให้เป็นประโยชน์



ที่มา: สถาบันพระปกเกล้า, 2560, น.150

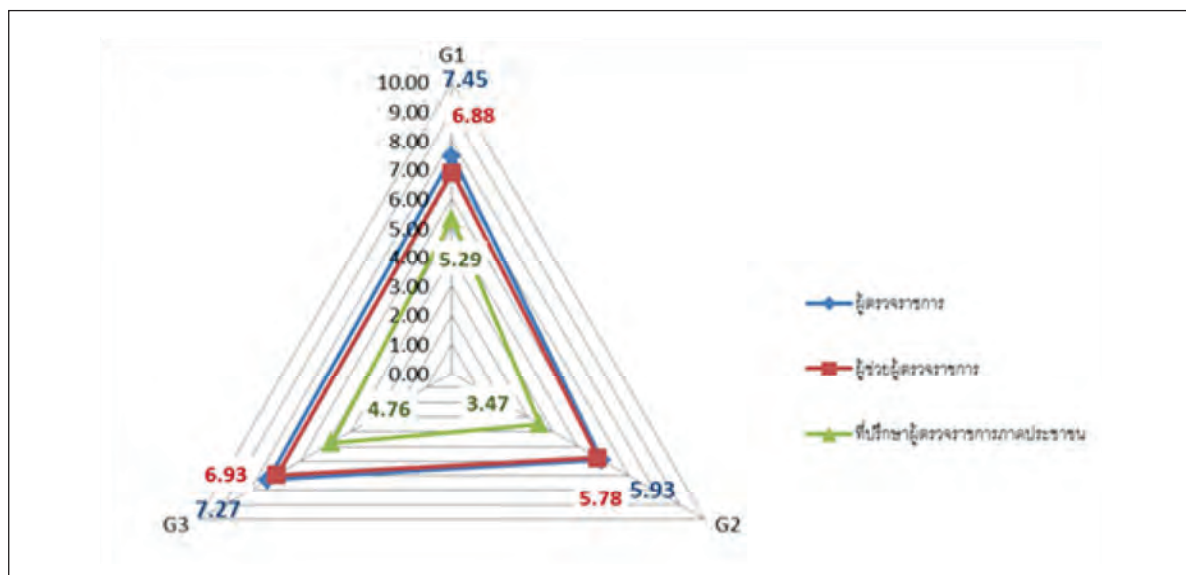
หมายเหตุ: T1 = ระบบและการเชื่อมโยงฐานข้อมูลเพื่อสนับสนุนการตรวจราชการ
 T2 = ความสะดวกในการเข้าถึงและให้ข้อมูลของประชาชน
 T3 = มีคู่มือการตรวจราชการที่ชัดเจนและเข้าใจง่าย
 T4 = การใช้เทคโนโลยีของทีมตรวจราชการ

ด้านระบบการตรวจราชการที่ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศให้เป็นประโยชน์ พบว่า องค์ประกอบย่อยที่มีคะแนนมากที่สุดอยู่ในระดับมาก คือ การใช้เทคโนโลยีของทีมตรวจราชการ (ค่าเฉลี่ย 6.79, SD = 2.41) ส่วนองค์ประกอบย่อยที่มีคะแนนน้อยที่สุดอยู่ในระดับ

ปานกลาง คือ ความสะดวกในการเข้าถึงและให้ข้อมูลของประชาชน (ค่าเฉลี่ย 4.72, SD = 2.71) โดยผู้ตอบแบบสอบถามทั้ง 3 กลุ่มมีความเห็นต่อความเหมาะสมในแต่ละองค์ประกอบย่อยไปทิศทางเดียวกัน

การตรวจราชการเพื่อความสอดคล้องตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance)

รูปภาพที่ 5 ค่าเฉลี่ยด้านการตรวจราชการเพื่อความสอดคล้องตามหลักธรรมาภิบาล



ที่มา: สถาบันพระปกเกล้า, 2560, น.153

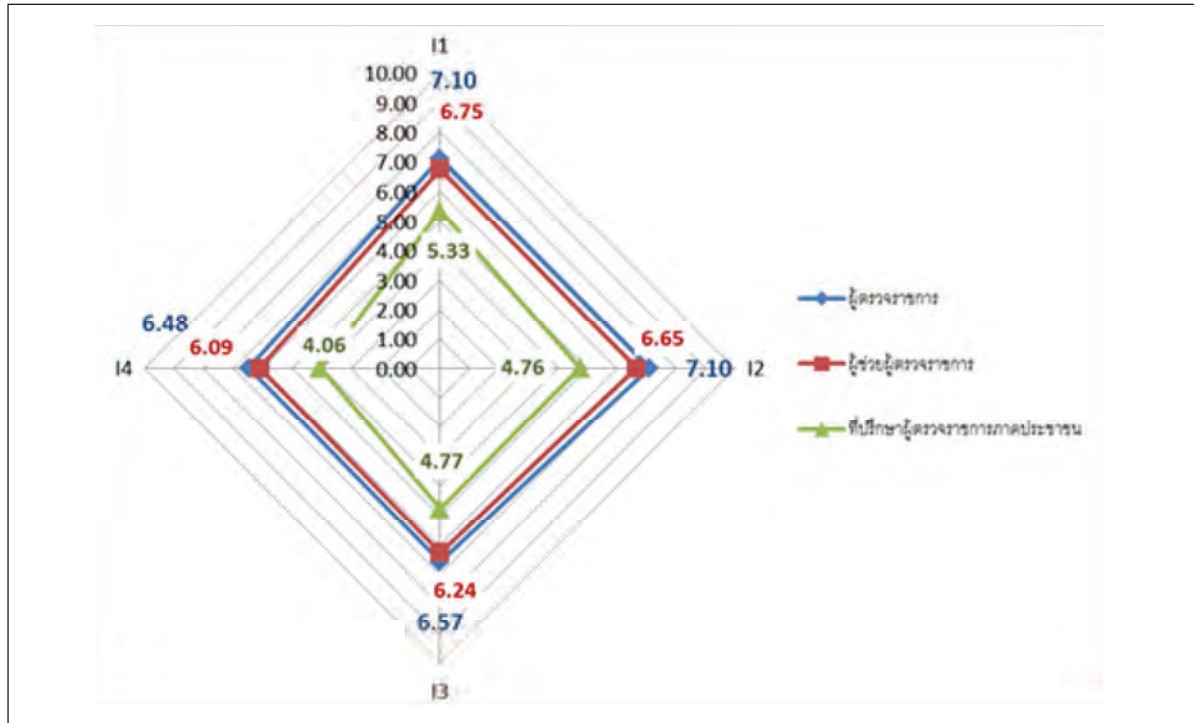
หมายเหตุ: G1 = นิติธรรมและคุณธรรม
 G2 = การมีส่วนร่วมและความโปร่งใส
 G3 = ความรับผิดชอบและความคุ้มค่า

ด้านการตรวจราชการเพื่อความสอดคล้องตามหลักธรรมาภิบาล พบว่า องค์กรประกอบย่อยที่มีคะแนนมากที่สุดอยู่ในระดับมาก คือ นิติธรรมและคุณธรรม (ค่าเฉลี่ย 6.78, SD = 2.44) ส่วนองค์กรประกอบย่อย

ที่มีคะแนนน้อยที่สุดอยู่ในระดับปานกลาง คือ การมีส่วนร่วมและความโปร่งใส (ค่าเฉลี่ย 5.38, SD = 2.77) โดยผู้ตอบแบบสอบถามทั้ง 3 กลุ่มมีความเห็นต่อความเหมาะสมในแต่ละองค์ประกอบย่อยไปทิศทางเดียวกัน

ระบบการตรวจราชการที่เชื่อมโยงและบูรณาการ (Integration)

รูปภาพที่ 6 ค่าเฉลี่ยด้านการตรวจราชการที่เชื่อมโยงและบูรณาการ



ที่มา: สถาบันพระปกเกล้า, 2560, น. 156

หมายเหตุ: I1 = การบูรณาการระหว่างกระทรวงและสำนักนายกรัฐมนตรี

I2 = กระบวนการตรวจราชการ

I3 = ระบบและกลไกส่งต่อข้อค้นพบ

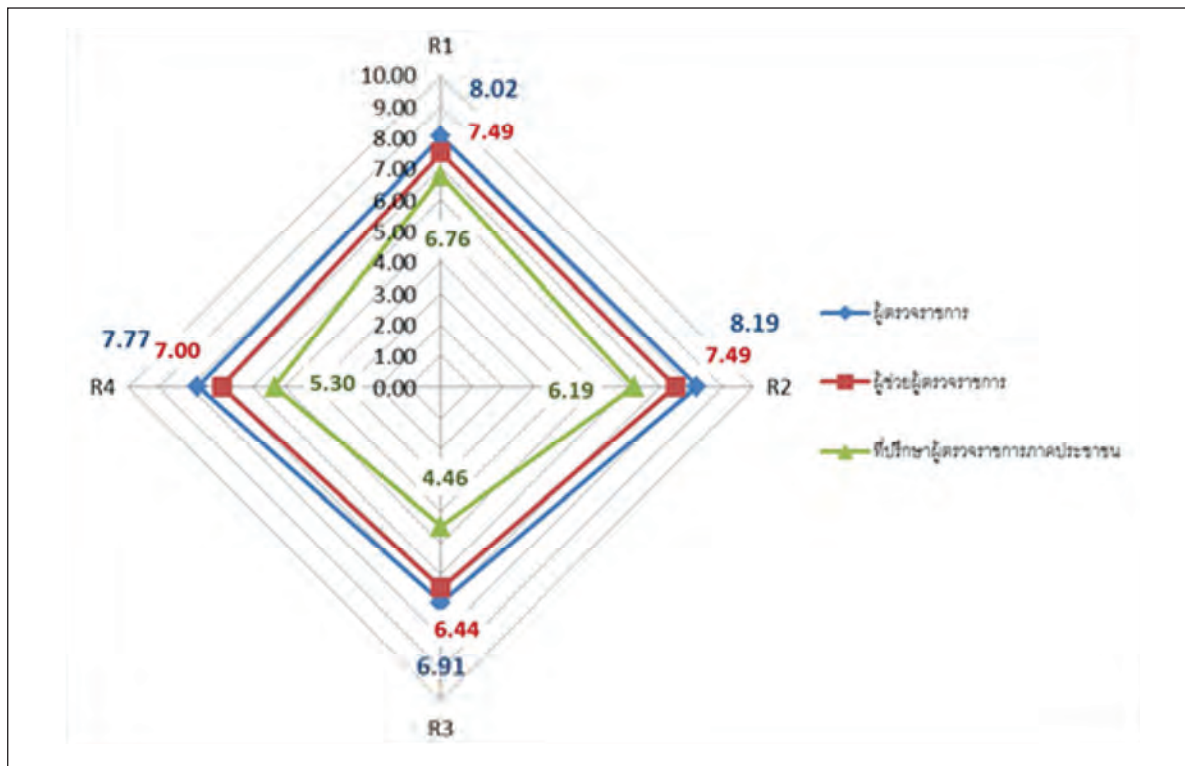
I4 = ระบบสนับสนุนเพื่อลดความซ้ำซ้อน

ด้านการตรวจราชการที่เชื่อมโยงและบูรณาการพบว่า องค์ประกอบย่อยที่มีคะแนนมากที่สุดในระดับมาก คือ การบูรณาการระหว่างกระทรวงและสำนักนายกรัฐมนตรี (ค่าเฉลี่ย 6.60, SD = 2.76) ส่วนองค์ประกอบย่อยที่มีคะแนนน้อยที่สุดในระดับ

ปานกลาง คือ ระบบสนับสนุนเพื่อลดความซ้ำซ้อน (ค่าเฉลี่ย 5.83, SD = 2.91) โดยความคิดเห็นแต่ละด้านของผู้ตอบแบบสอบถาม 3 กลุ่ม มีความสอดคล้องไปทิศทางเดียวกัน

การตรวจราชการที่มีบทบาทในเชิงป้องกัน (Risk reduction)

รูปภาพที่ 7 ค่าเฉลี่ยด้านการตรวจราชการที่มีบทบาทในเชิงป้องกัน



ที่มา: สถาบันพระปกเกล้า, 2560, น. 158

หมายเหตุ: R1 = การให้ข้อเสนอแนะของผู้ตรวจราชการ
 R2 = การรายงานผลที่โน้มน้าวให้เกิดการพัฒนา
 R3 = ระบบรับแจ้งข้อมูลที่น่าเชื่อถือและมั่นใจได้
 R4 = ความเชื่อมั่นของหน่วยรับตรวจ

ด้านการตรวจราชการที่มีบทบาทในเชิงป้องกันพบว่า องค์กรประกอบย่อยที่มีคะแนนมากที่สุดในระดับมาก คือ การให้ข้อเสนอแนะของผู้ตรวจราชการ (ค่าเฉลี่ย 7.55, SD = 2.23) ส่วนองค์กรประกอบย่อยที่มีคะแนนน้อยที่สุดในระดับปานกลาง คือ ระบบรับแจ้งข้อมูลที่น่าเชื่อถือและมั่นใจได้ (ค่าเฉลี่ย 6.23, SD = 2.89) โดยความเห็นแต่ละด้านของผู้ตอบแบบสอบถาม 3 กลุ่ม มีความสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันตามภาพ

วิเคราะห์ช่องว่างการพัฒนา ระบบตรวจราชการ

ระบบตรวจราชการแบบบูรณาการมีปัญหาบางประการที่ทำให้ระบบตรวจราชการไม่สามารถบรรลุบทบาทและมาตรฐานการตรวจราชการรวมทั้งความท้าทายใหม่ของการบริหารราชการ โดยแบ่งการวิเคราะห์สาเหตุของปัญหา 3 ด้าน ได้แก่ ปัญหาด้านโครงสร้าง (Structure) ปัญหาด้านบุคลากร (Staff) ปัญหาด้านกระบวนการ (Process) และปัญหาด้านข้อมูลและระบบสนับสนุน (Support)

● **ปัญหาด้านโครงสร้าง (Structure)** ในภาพรวมทั้งระบบ ความสัมพันธ์เชิงบูรณาการระหว่างหน่วยงานตรวจราชการยังไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจาก การแบ่งโครงสร้างตรวจราชการออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ การตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี การตรวจราชการกระทรวง และการตรวจราชการกรม ซึ่งแยกส่วนกันอยู่ ทำให้ไม่เกิดการเชื่อมโยงและบูรณาการการตรวจราชการได้อย่างแท้จริง

ในส่วนภารกิจของสำนักตรวจราชการ สำนักนายกรัฐมนตรีที่มีบทบาทโดยตรงต่อระบบตรวจราชการแบบบูรณาการ บุคลากรในสำนักตรวจราชการมีภารกิจมากมาย ทั้งภารกิจงานตามกรอบกฎหมาย อาทิ งานสนับสนุนการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค งานสนับสนุนคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด งานสนับสนุนคณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลภาครัฐราชการ (อ.ค.ต.ป.) เป็นต้น และภารกิจอื่นๆ เพิ่มเติมตามที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี เป็นงานเชิงนโยบายที่มักถูกมอบหมายให้สำนักตรวจราชการ เป็นงานที่อยู่นอกเหนือจากภารกิจหลัก นับเป็นการเพิ่มภาระงานให้แก่บุคลากรของสำนักตรวจราชการ ซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพภารกิจงานหลักที่ต้องรับผิดชอบ

● **ปัญหาด้านบุคลากร (Staff)** บุคลากรสำคัญในระบบตรวจราชการ ได้แก่ ผู้ตรวจราชการ และเจ้าหน้าที่สนับสนุนการตรวจราชการ พบว่า ผู้ตรวจราชการ การเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ตรวจราชการบางท่าน ไม่ได้เป็นไปเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจราชการ ซึ่งมีผลต่อแรงจูงใจในการทำงานและสมรรถนะของผู้ตรวจราชการ รวมทั้งมีผลต่อการให้คุณค่าและความสำคัญของงานตรวจราชการ นอกจากนี้ การตรวจราชการยังไม่มีกำหนดมาตรฐานด้านสมรรถนะของผู้ตรวจราชการให้มีความชัดเจน และยังขาดการกำหนดมาตรฐานกลางในการตรวจราชการ โดยการตรวจ

ราชการจะขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถ และประสบการณ์เฉพาะตัวของบุคคล แม้ว่าจะมีคู่มือการตรวจราชการแต่เป็นเพียงการวางกรอบการปฏิบัติงานโดยสังเขปเท่านั้นไม่ใช่ข้อกำหนดในเชิงมาตรฐานที่ควรมีความเป็นสากลโดยผ่านการสังเคราะห์และกำหนดไว้เป็นทางการ

ในส่วนของเจ้าหน้าที่สนับสนุนการตรวจราชการ การเข้าสู่ตำแหน่งของเจ้าหน้าที่สนับสนุนการตรวจราชการยังไม่ได้มีการกำหนดคุณสมบัติหรือมาตรฐานของการเข้าสู่ตำแหน่งไว้อย่างเป็นมาตรฐาน และกฎเกณฑ์หรือระเบียบการปฏิบัติงานก็ไม่เอื้อต่อการพัฒนาและส่งเสริมประสบการณ์ อีกทั้ง การกำหนดคุณสมบัติในการเข้ารับการฝึกอบรมของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนทำให้ผู้ช่วยผู้ตรวจราชการซึ่งอยู่ในสายงานวิชาการ ไม่สามารถเข้ารับการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาสมรรถนะในหลักสูตรสำหรับผู้ตรวจราชการซึ่งอยู่ในสายงานบริหารได้

● **ปัญหาด้านกระบวนการ (Process)** กระบวนการตรวจราชการแบบบูรณาการ ได้แก่ การวางแผน การลงพื้นที่ และการรายงานและติดตามผล ต่างมีอุปสรรคได้แก่ ขั้นตอนการวางแผนการตรวจราชการ ยังไม่มีการจัดทำฐานข้อมูล สารสนเทศที่เป็นระบบสำหรับการสืบค้นข้อมูลเพื่อการวางแผน การวางแผนการตรวจราชการไม่ได้ถูกออกแบบให้ภาคประชาชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดประเด็นการตรวจราชการ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อความคุ้มค่าและประโยชน์ของทั้งฝ่ายนโยบายและความต้องการพื้นที่

ในส่วนของขั้นตอนการลงพื้นที่ที่ตรวจราชการ พบว่า ในการเตรียมตัวก่อนลงพื้นที่ การประสานขอข้อมูลกับหน่วยงานในพื้นที่เป็นข้อมูลที่ไม่ได้ผ่านการวิเคราะห์ให้เป็นข้อมูลที่แสดงถึงผลการดำเนินโครงการที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม อีกทั้ง ยังขาดการตรวจสอบความถูกต้อง ความสมบูรณ์ของข้อมูล

นอกจากนี้ในการประสานงานระหว่างกระทรวง กรม เพื่อแจ้งกำหนดการและข้อมูลสำหรับลงพื้นที่ตรวจราชการแบบบูรณาการมีความล่าช้า ส่งผลให้ผู้ตรวจราชการกระทรวง และผู้ตรวจราชการกรมบางครั้งไม่สามารถเข้าร่วมได้ ขณะที่ขั้นตอนการรายงานและติดตามผลการตรวจราชการ รายงานผลการตรวจราชการ ไม่ได้ถูกนำไปใช้โดยฝ่ายบริหาร อีกทั้ง ในขั้นตอนการเขียนรายงานในปัจจุบันไม่สามารถให้หน่วยตรวจราชการที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาโดยตรงได้อย่างเหมาะสม ส่วนการติดตามมีเพียงการแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามและประเมินผล ซึ่งมีเพียงการส่งหนังสือติดตามการดำเนินงานจากหน่วยรับตรวจเท่านั้น ไม่ได้มีการติดตามว่ามีการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะจริงหรือไม่

● **ปัญหาด้านข้อมูลสารสนเทศและระบบสนับสนุน (Support)** จากการเก็บข้อมูลพบว่า ระบบการตรวจราชการยังขาดฐานข้อมูลสำหรับงานตรวจราชการเพื่ออำนวยความสะดวกในการสืบค้นข้อมูลประกอบการทำแผนการตรวจราชการ และการลงพื้นที่ตรวจราชการ นอกจากนี้พบว่า บุคลากรงานตรวจราชการมีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับจำนวนภาระงานที่ต้องรับผิดชอบระบบตรวจราชการไทย

ข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาระบบการตรวจราชการ

ข้อเสนอแนะแบ่งเป็น 2 ส่วน ได้แก่ 1) ข้อเสนอแนะเบื้องต้น ซึ่งเป็นข้อเสนอที่สามารถดำเนินการได้ในระยะแรกเป็นการเร่งด่วน 2) ข้อเสนอแนะเชิงโครงสร้าง ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นหากต้องการที่จะบรรลุบทบาททั้ง 4 ประการ อีกทั้ง ด้วยบริบทและความท้าทายใหม่ รวมถึงความคาดหวังจากฝ่ายบริหารที่ต้องการเห็นระบบการตรวจราชการที่ครอบคลุม ครบถ้วน จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการทบทวนและปรับโครงสร้างองค์กรและระบบตรวจราชการโดยเน้นหน่วยตรวจราชการของ

แต่ละกระทรวงและของสำนักงานกฤษฎีกา รัฐมนตรี รวมไปถึงการพัฒนาและจัดให้มีบุคลากรอย่างเพียงพอทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ และอยู่ในสถานะและมีอำนาจอย่างเพียงพอที่จะทำให้การตรวจราชการแบบบูรณาการบรรลุได้ทั้งความคาดหวัง มาตรฐาน และความท้าทาย

1. ข้อเสนอแนะเบื้องต้น

บุคลากร (Staff)

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรจัดให้มีแผนและแนวทางการพัฒนาสมรรถนะ (Guide for core competencies) ผู้ตรวจราชการและบุคลากรเจ้าหน้าที่สนับสนุนงานตรวจราชการ รวมทั้ง พิจารณาทบทวนเนื้อหาและกระบวนการจัดอบรมหลักสูตรการฝึกอบรมสำหรับผู้ตรวจราชการ ผู้ช่วยผู้ตรวจราชการ และเจ้าหน้าที่ในหน่วยสนับสนุนการตรวจราชการ ดังนี้

- หลักสูตรสำหรับผู้ตรวจราชการสำนักงานกฤษฎีกา รัฐมนตรี และผู้ตรวจราชการกระทรวง/กรม เช่น หลักสูตรบทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจราชการ (Role & Function and Authorities) หลักสูตรการวินิจฉัยตัดสินอย่างมืออาชีพ (professional judgment)
- หลักสูตรสำหรับผู้ช่วยผู้ตรวจราชการสำนักงานกฤษฎีกา รัฐมนตรี และผู้ตรวจราชการกระทรวง/กรม เช่น หลักสูตรการเทคนิคการรวบรวมและสรุปวิเคราะห์ข้อมูล การวางแผนการตรวจราชการ การจัดทำรายงานผลการตรวจราชการ การพัฒนาบุคลิกภาพ
- หลักสูตรสำหรับเจ้าหน้าที่ในหน่วยสนับสนุนการตรวจราชการ เช่น หลักสูตรเกี่ยวกับเทคนิควิธีการประสานงานและอำนวยความสะดวกอย่างมืออาชีพ หลักสูตรความรู้และทักษะการจัดเก็บ สืบค้นและดำรงรักษาข้อมูล

กระบวนการ (Process)

การวางแผนและกำหนดประเด็นการตรวจราชการแบบบูรณาการควรยึดแนวทาง ดังต่อไปนี้

- การตรวจราชการแบบบูรณาการในแผนงาน โครงการหรือนโยบายที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ โดยสอดคล้องตามกรอบยุทธศาสตร์ที่จัดสรรงบประมาณตามภารกิจของพื้นที่ ท้องถิ่น ภูมิภาค (Area based management) และควรเน้นการตรวจราชการตามนโยบายรัฐบาลที่เป็นประเด็นใหญ่และสะท้อนภาพรวมนโยบายมากกว่าการตรวจเฉพาะแผนงานโครงการใดโครงการหนึ่ง
- การตรวจราชการตามแผนงาน โครงการ หรือนโยบายสำคัญของรัฐบาล ประเด็นนโยบายเร่งด่วนหรือการตรวจติดตามกรณีสำคัญเร่งด่วน
- มีการนำแผนการตรวจราชการประจำปีของแต่ละกระทรวงเข้าร่วมการพิจารณาวางแผนและกำหนดประเด็นตรวจราชการด้วยเพื่อลดความซ้ำซ้อนของประเด็นการตรวจราชการ

การดำเนินการตรวจราชการ มีแนวทางดังต่อไปนี้

- ก่อนวันตรวจราชการ จัดประชุมปรึกษาหารือและเตรียมความพร้อมของทีมตรวจราชการ
- หลังการตรวจราชการ จัดประชุมปรึกษาหารือ สรุปผลการตรวจราชการ และจัดทำร่างรายงานผลการตรวจราชการ รวมทั้งการเตรียมการนำเสนอต่อฝ่ายนโยบายต่อไป

ในการนี้ สมาชิกในทีมตรวจราชการทั้งหมด ทั้งผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ตรวจราชการ

กระทรวงหรือกรม ที่ปรึกษาผู้ตรวจราชการภาคประชาชน ผู้ช่วยผู้ตรวจราชการและเจ้าหน้าที่สนับสนุนอื่น ๆ เข้าร่วมการประชุมการรายงานผลการตรวจราชการ

- กำหนดให้มี “คู่มือการจัดทำรายงานสรุปผลการตรวจราชการ” เพื่อคุณภาพการรายงานผลการตรวจ
- กำหนดให้มีแบบมาตรฐาน (Template) สำหรับการจัดทำรายงานสรุปผลการตรวจราชการ เพื่อให้เนื้อหาการรายงานเป็นการสรุปประเมินผลการตรวจราชการที่เห็นถึงผลการติดตามประเมินผลแผนงานโครงการที่สะท้อนผลสัมฤทธิ์จากการดำเนินการได้
- กำหนดให้ทีมตรวจราชการ นำเสนอสรุปรายงานผลการตรวจราชการต่อฝ่ายนโยบายโดยตรง

การสนับสนุน (Support)

การสร้างเครื่องมือใหม่ ๆ เพื่อสร้างความมั่นใจต่อฝ่ายที่เกี่ยวข้องในคุณภาพและศักยภาพของงานตรวจราชการ ได้แก่

- มาตรฐานคุณภาพการตรวจราชการและการประเมิน (Quality Standard for Inspection and Evaluation)
- คู่มือการจัดทำรายงานผลการตรวจราชการและแบบฟอร์ม (Manual and Template)
- แผนและแนวทางการพัฒนาสมรรถนะ (Guide for core competencies) สำหรับบุคลากรในระบบตรวจราชการ

2. ข้อเสนอแนะในระยะยาวเพื่อปฏิรูปเชิงโครงสร้าง

การทบทวน (Re-think)

ภายใต้กรอบคิดเกี่ยวกับการปรับโครงสร้างบริหารงานและการจัดสรรงบประมาณ ความคาดหวังในการตรวจราชการของฝ่ายบริหาร รวมทั้งบทบาทหลักที่พึงปรารถนาของกลไกการตรวจราชการ ระบบตรวจราชการแบบบูรณาการควรทบทวนบทบาทที่คาดหวังจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้แก่

1. การติดตามและประเมินผล มีความสำคัญในเรื่องของธรรมาภิบาลและการตรวจราชการที่มีผลในเชิงป้องกันเข้ามา เนื่องจากการตรวจราชการในเชิงรุกนั้นไม่ใช่เพียงดำเนินไปอย่างถูกต้องตามกฎหมายแต่ยังต้องทำให้เกิดผลความคุ้มค่าและป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตกับการปฏิบัติราชการของหน่วยผู้รับผิดชอบด้วย

2. การตรวจติดตามเพื่อการตรวจสอบ มีข้อท้าทายสำคัญในเรื่องของการบูรณาการและเชื่อมโยงและการมีบทบาทในเชิงป้องกัน ได้ส่งผลให้ระบบการตรวจราชการนั้นเมื่อพบความผิดปกติหรือแนวโน้มให้เกิดความเสียหายรุนแรงย่อมต้องสามารถเชื่อมโยงและมีกลไกส่งต่อไปยังหน่วยงานอื่นที่ทำหน้าที่ตรวจสอบและสืบสวนสอบสวนโดยเฉพาะ

3. การให้ข้อเสนอแนะ สะท้อน และแก้ไขปัญหาให้กับหน่วยรับตรวจ มีแนวโน้มว่าจะทำให้เกิดการยอมรับของหน่วยรับตรวจ มีความท้าทายในเรื่องการตรวจราชการที่มีความสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลและการตรวจราชการที่ยึดโยงกับพื้นที่ เพราะการตรวจราชการที่มีบทบาทเสนอแนะและแก้ไขปัญหาจะช่วยให้เกิดการมีส่วนร่วม ความคุ้มค่า และเกิดการแก้ไขปัญหาได้เหมาะสมกับความต้องการของพื้นที่มากขึ้น

4. การริเริ่มนโยบายใหม่ๆ บทบาทนี้รวมไปถึงการเสนอมาตรการและมุมมองใหม่ให้กับฝ่ายบริหาร ความท้าทายสำคัญในบทบาทนี้คือ การตรวจราชการที่ยึดโยงกับพื้นที่ และการตรวจราชการที่เชื่อมโยงและบูรณาการ เพราะทีมตรวจราชการนอกจากจะต้องมีความเชี่ยวชาญเชิงเทคนิคแล้วยังต้องรู้จักกับพื้นที่และมีทักษะในการเชื่อมโยงกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย

การออกแบบใหม่ (Re-design)

เพื่อบรรลุผลในบทบาททั้ง 4 ด้านข้างต้น คณะผู้วิจัยขอเสนอให้มีการออกแบบโครงสร้างองค์กรระบบการตรวจราชการแบบบูรณาการประกอบด้วย

1. หัวหน้าผู้ตรวจราชการระดับภาค (Regional Inspector General) โดยออกแบบตามโครงสร้างการแบ่งส่วนงานกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค มีบทบาทหน้าที่บริหารงานตรวจราชการในระดับภาค ร่วมกับหัวหน้าผู้ตรวจราชการระดับภาคอื่นในการยกระดับระบบการตรวจราชการทั้งระบบกำกับติดตามการตรวจราชการระดับภาคที่ประกอบด้วย การตรวจราชการระดับกระทรวงและกรมในรูปแบบของกลุ่มงาน (Inspection Cluster) นำเสนอผลการตรวจราชการเพื่อประเมินนโยบายทั้งระบบ และเสนอการปรับปรุงและริเริ่มนโยบายใหม่ต่อนายกรัฐมนตรีรายงานขึ้นตรงและรับผิดชอบต่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

2. กลุ่มงานตรวจราชการ (Inspection Cluster) การจัดกลุ่มงานตามความเชี่ยวชาญของผู้ตรวจราชการกระทรวง และผู้ตรวจราชการกรม มีบทบาทหน้าที่รับผิดชอบงานตรวจราชการใน 2 ระดับ กล่าวคือ ระดับหน่วยงานคือกระทรวงหรือกรมที่สังกัด และระดับภาค โดยระดับภาคมีการแบ่งกลุ่มงานสอดคล้องกับความเชี่ยวชาญ จำนวนของกลุ่มงานตรวจราชการสอดคล้องกับจำนวนของหัวหน้าผู้ตรวจระดับภาค และอาจมี

การปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับจำนวนของรองนายก รัฐมนตรีของแต่ละรัฐบาล

3. ระบบสนับสนุนงานตรวจราชการควรจัดแบ่งส่วน งานภายในเป็น 2 ส่วนคือ ทีมฝ่ายบริหารและทีมวิชาการ

การสร้างเครื่องมือใหม่ (Re-tool)

จากโครงสร้างที่เสนอไปก่อนหน้านี้ จำเป็นต้องมี เครื่องมือสำคัญรองรับ คือ ระบบความก้าวหน้าในสายงาน การเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ตรวจราชการและเจ้าหน้าที่ สนับสนุน ควรมีเงื่อนไขดังนี้

1. ก่อนเข้าสู่ตำแหน่งควรมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในมาตรฐานการตรวจราชการ หากยังมีคุณสมบัติไม่ครบ ตามมาตรฐานแต่ละด้านที่แต่ละตำแหน่งต้องการ ควรเข้ารับการอบรมและผ่านการประเมินผลภายใน ระยะเวลาที่กำหนด

2. มีการกำหนดกลไกและระยะเวลาให้ผู้ตรวจ ราชการแต่ละระดับควรมีประสบการณ์การทำงาน เกี่ยวกับการตรวจราชการในระดับก่อนหน้านี้มาก่อน เช่น มีประสบการณ์เป็นผู้ช่วยผู้ตรวจราชการอย่างน้อย 3 ปี สามารถได้รับประเมินเพื่อเป็นผู้ตรวจราชการ และ หมุนเวียนงานกับเขตตรวจราชการอื่น เพื่อให้มีความรู้ ประสบการณ์ที่สะท้อนความเชี่ยวชาญและความ หลากหลายในระดับหนึ่งก่อนพัฒนาไปสู่ตำแหน่งที่สูง ขึ้นไป

3. การเข้าสู่ตำแหน่งหัวหน้าผู้ตรวจราชการระดับ ภาคมีความพิเศษมากขึ้น เพื่อให้เป็นผู้ตรวจราชการได้ ทั้ง 4 บทบาทและเป็นเสมือนตัวแทนนายกรัฐมนตรี ในการกำกับติดตามตรวจราชการ นอกจากนี้ควรมีคุณสมบัติ ตามมาตรฐานและประสบการณ์ที่เหมาะสม ผู้ตรวจ ราชการระดับภาคต้องผ่านการฝึกอบรมในหลักสูตร

เฉพาะตำแหน่งด้วย และอาจได้รับการแต่งตั้งจาก นายกรัฐมนตรีโดยผ่านการรับรองของวุฒิสภา

การพัฒนาและฝึกอบรม (Re-train)

กระบวนการพัฒนาและฝึกอบรมควรเพิ่มความ หลากหลายของวิธีการโดยเน้นให้เกิดทักษะความ เชี่ยวชาญมากกว่าความรู้ ได้แก่ การอภิปราย การสอนงาน และฝึกปฏิบัติงานจริง (On the job training) การ สัมมนาเชิงปฏิบัติการและแลกเปลี่ยนประสบการณ์ การตรวจราชการ ทั้งนี้ ควรมีการจัดตั้งเป็นสถาบัน ฝึกอบรมการตรวจราชการโดยเฉพาะเพื่อทำหน้าที่ ในการประเมินความจำเป็น ออกแบบและปรับปรุง หลักสูตร ฝึกอบรม และพัฒนาทักษะความรู้ ความสามารถเฉพาะทางแก่ผู้ตรวจราชการและเจ้าหน้าที่ สนับสนุน รวมทั้งติดตามประเมินผลภายหลัง การฝึกอบรมและพัฒนาเพื่อนำผลการพัฒนาไปใช้ ร่วมกันกับระบบประเมินผลการปฏิบัติงาน การโยกย้าย และเลื่อนตำแหน่ง

นอกจากนี้ ยังมีข้อเสนอแนะที่สำคัญที่ทุกรัฐบาล ควรคำนึงถึง 2 ประการ ในการใช้ระบบตรวจราชการ แบบบูรณาการเป็นเครื่องมือหนึ่งในการบริหารเชิง นโยบาย ประการแรก การมีเป้าหมายและแนวนโยบาย การตรวจราชการที่ชัดเจน เพื่อให้หน่วยงานที่ทำหน้าที่นี้ ดำเนินตามทิศทางเดียวกันและเกิดการยอมรับการทำ หน้าที่จากหน่วยรับตรวจราชการ ประการที่สอง รัฐบาล ควรมีการทบทวนความซ้ำซ้อนของระบบตรวจสอบ ในภาพรวมทั้งประเทศ เพื่อให้เกิดการปรับปรุงกลไก ประสานการเชื่อมต่อและการปรับปรุงกฎหมายและ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง นำไปสู่การป้องกันปัญหาไม่ให้พื้นที่ รับการตรวจสอบซึ่งส่วนใหญ่เป็นหน่วยขับเคลื่อนภารกิจ และนโยบายต้องรับการตรวจจากหลายหน่วยงาน

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. ระเบียบกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาว่าด้วยการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกระทรวง พ.ศ. 2547. สืบค้นเมื่อ 27 ตุลาคม 2559, จาก http://secretary.mots.go.th/inspector/ewt_dl_link.php?nid=1538.
- จามรี ชุ่มทอง. (2555). บทบาทและอำนาจหน้าที่ในการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี. ภาคนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะรัฐศาสตร์.
- จิรประภา อัครบวร และภูมิพร ธรรมสถิตเดช. (2552). การบริหารความเสี่ยง = Risk management. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.
- จิรประภา อัครบวร. (2552). การบริหารความเสี่ยง (Risk Management). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ ก.มลพิมพ์ (1996) จำกัด.
- จุฬารณย์ มาเสถียรวงศ์. รายงานโครงการพัฒนากลไกการเชื่อมต่อข้อมูลและการทำงานเชิงพื้นที่เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาบันครอบครัว. สืบค้นเมื่อ 6 ธันวาคม 2559, จาก <http://www.owf.go.th/wofa/modules/website/upload/article/6eebae8b3a0e044e0d4501d4356ee3b2.pdf>.
- จุมพล หนีมพานิช. (2553). การบริหารจัดการภาครัฐใหม่ หลักการ แนวคิด และกรณีตัวอย่างของไทย. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2546). รายงานวิจัยการพัฒนาระบบการตรวจราชการและผู้ตรวจราชการ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. (2548). รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ e-Government. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์รัตนไตร.
- นฤมล สะอาดโณม. (2550). การบริหารความเสี่ยงองค์กร (Enterprise Risk Management). กรุงเทพฯ: บริษัทฐานการพิมพ์ จำกัด.
- วรพร ศรีสุพรรณ. (2550). การจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาพื้นที่. วารสารสหศาสตร์, (7)1, 25-51.
- วงศ์ จันทอง. (2540). ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจราชการ : ศึกษาเฉพาะกรณีความเห็นของข้าราชการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. สืบค้นเมื่อ 4 พฤศจิกายน 2559 จาก <http://kpi-offscan.kpi.ac.th/elib/cgi-bin/opacexe.exe>.
- สมชัย อักษรารักษ์ และ อศินา พรพิน. (2547). Being citizen by e-government: โฉมหน้าบริการอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐเพื่อคนไทย. กรุงเทพฯ : ซีเอ็ดดูเคชั่น.
- สมพร วรเศรษฐมงคล. (2544). ประสิทธิภาพการตรวจราชการเพื่อการบริหารมุ่งผลลัพธ์ กรณีศึกษา ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี. ภาคนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะรัฐศาสตร์.
- สุพจน์ ทราญแก้ว. (2552). การพัฒนาระบบบริหารการตรวจราชการของประเทศไทย. วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 7(3), 76-99.

- สมบัติ อารังอึ้งวงศ์. (11 มิถุนายน 2539). มิติใหม่ของการตรวจราชการแผ่นดิน ตอนที่ 1. มติชน. น. 32
- _____. (12 มิถุนายน 2539). มิติใหม่ของการตรวจราชการแผ่นดิน ตอนที่ 2. มติชน. น. 29
- _____. (13 มิถุนายน 2539). มิติใหม่ของการตรวจราชการแผ่นดิน ตอนจบ. มติชน. น. 28
- สถาบันดำรงราชานุภาพ. (2554). การตรวจราชการเชิงยุทธศาสตร์ตามหลักธรรมาภิบาล. สืบค้นเมื่อ 2 พฤศจิกายน 2559, จาก http://www.stabundamrong.go.th/web/book/54/b17_54.pdf
- สถาบันพระปกเกล้า. (2560). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการพัฒนาระบบตรวจราชการ. เสนอต่อสำนักงาน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2558). การบริหารจัดการภาครัฐ : รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์. สืบค้นเมื่อ 8 พฤศจิกายน 2559, จาก (e-government). <http://www.parliament.go.th/library>
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2553. สืบค้นเมื่อ 2 พฤศจิกายน 2559, จาก <http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%c338/%c338-20-2553-a0001.pdf>.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการตรวจ ติดตามประเมินผล และนิเทศการศึกษา พ.ศ. 2549. สืบค้นเมื่อ 19 ตุลาคม 2559, จาก <http://kormor.obec.go.th/discipline/dis118.pdf>.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540-2544. สืบค้นเมื่อ 13 ธันวาคม 2559 จาก http://www.nesdb.go.th/main.php?filename=develop_issue.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2552). คู่มือการจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance Rating). กรุงเทพฯ : บริษัท พรีเมียร์ โพร จำกัด.
- _____. (2555). หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- สำนักตรวจราชการและเรื่องราวร้องทุกข์. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2545. สืบค้นเมื่อ 19 ตุลาคม 2559, จาก <http://www.ins.moi.go.th/Download/law/law23.pdf>.
- สำนักนายกรัฐมนตรี. พระราชกฤษฎีกาการบริหารบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546. สืบค้นเมื่อ 19 ตุลาคม 2559, จาก <http://www.opm.go.th/opmportal/multimedia/suphatdo/MyDocument/regulation/gg.pdf>.
- _____. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการ พ.ศ. 2548. สืบค้นเมื่อ 19 ตุลาคม 2559, จาก http://www.opm.go.th/opmportal/multimedia/suphatdo/MyDocument/regulation/insp_reg%2048.pdf.

_____. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด พ.ศ. 2552. สืบค้นเมื่อ 19 ตุลาคม 2559, จาก http://www.opm.go.th/opmportal/multimedia/suphatdo/MyDocument/regulation/ggpcom_1.pdf.

สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. การบริหารจัดการภาครัฐ : รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-government). สืบค้นเมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2559 จาก <http://www.parliament.go.th/librally>.

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. แผนการตรวจราชการแบบบูรณาการของผู้ตรวจราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559. สืบค้นเมื่อ 4 พฤศจิกายน 2559, จาก <http://www.opm.go.th/opmportal/multimedia/grichin/Documents/plan/plan59.pdf>

สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง. ระเบียบการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกระทรวงการคลัง พ.ศ. 2554. สืบค้นเมื่อ 19 ตุลาคม 2559, จาก <http://inspector.mof.go.th/index.php/2016-02-23-08-36-42/2016-02-24-04-09-7>.

อัมพร ชำรงลักษณ์. (2551). องค์การ: ทฤษฎี โครงสร้างและการออกแบบ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ภาษาอังกฤษ

Civil Service. (n.d.). **Civil Service Homepage**. Retrieved date December 2nd, 2016 from <https://www.gov.uk/government/organisations/civil-service/about>.

Council of the Inspectors General on Integrity and Efficiency, United States. (n.d.). **CIGIE Governing Documents**. Retrieved date December 1st, 2016 from <https://www.ignet.gov/content/cigie-governing-documents>.

Council of the Inspectors General on Integrity and Efficiency (CIGIE). (2012). **Quality standards for Inspection and Evaluation**. Retrieved date December 21st, 2016 From <https://www.ignet.gov/sites/default/files/files/committees/inspect-eval/iestds12r.pdf>

Council of the Inspectors General on Integrity and Efficiency (CIGIE). (2014). **Progress Report to the President: Fiscal Year 2014**. N.p.: Inspectors General.

Government Internal Audit Agency. (n.d.). **Government Internal Audit Agency**. Retrieved date December 2nd, 2016 from <https://www.gov.uk/government/organisations/government-internal-audit-agency>.

Government Internal Audit Agency. (2016). **Government Internal Audit Agency: Annual Report and Accounts 2015/16**. United Kingdom: Williams Lea Group, the Controller of Her Majesty's Stationery Office.

The Institute of Internal Auditors. (2013). **Public Sector Internal Audit Standards**. Florida: The Institute of Internal Auditors.

- Office for Standards in Education, Children's Services and Skills. (2016). **Annual Report and Accounts 2015–16**. London: The Controller of Her Majesty's Stationery Office.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2013). **Public Consultation on Best Practices for Improving Regulatory Enforcement and Inspections**. (n.p.)
- Vega, B.B. (2011). Inspectors General—Evaluating Independence and Increasing Capacity. NYSBA Government, **Law and Policy Journal**. 13(2), 48-54.

แนวทางการพัฒนาการประสานความร่วมมือ ในการจัดสวัสดิการด้านการเงินของจังหวัดน่าน*

Approaches for Developing Collaboration
in In-Cash Welfare Provision in Nan Province

ฉัตรทิพย์ ชัยฉกรรจ์**

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อศึกษาและพัฒนาแนวทางการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการสังคมในท้องถิ่นระหว่างหน่วยงานสามภาคส่วน ได้แก่ ท้องถิ่น ภูมิภาค และชุมชน โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมที่เน้นการวิจัยเชิงคุณภาพเป็นหลัก ซึ่งวิธีการเชิงปริมาณประกอบด้วยการเก็บข้อมูลด้วยแบบสอบถามจาก อบต. จำนวน 49 แห่ง แล้วนำมาวิเคราะห์ด้วยวิธีทางสถิติเชิงพรรณนาเพื่อคัดเลือก อบต.ที่มีการประสานความร่วมมือที่โดดเด่น และวิธีการเชิงคุณภาพประกอบด้วยการเก็บข้อมูลด้วยการวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลคนสำคัญจำนวน 42 คน และการสังเกตในพื้นที่ของ อบต. ที่ได้รับเลือกจำนวน 4 แห่ง อันได้แก่ อบต. ฝ่ายแก้ว อบต. สันทะ ทม. น่าน และ อบต. น้ำเกียน แล้วนำมาวิเคราะห์ด้วยวิธีการวิเคราะห์เนื้อหาและการวิเคราะห์เรื่องเล่า

งานวิจัยนี้มีข้อค้นพบหลักสามประการ ประการแรก การประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นมักถูกขับเคลื่อนโดยข้าราชการระดับปฏิบัติการ (นักพัฒนาชุมชน) ของ อบต. เป็นหลัก ประการที่สอง การจัดสวัสดิการท้องถิ่นแบบประสานความร่วมมือจะเกิดขึ้นได้ขึ้นอยู่กับสมรรถนะและทัศนคติของ อบต. เป็นสำคัญ และประการที่สาม นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการท้องถิ่นมีจำนวนมากซึ่งต่างมีวัตถุประสงค์เฉพาะ ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญอันหนึ่งในการที่ อบต. จะพัฒนาการจัดสวัสดิการตามบริบทในท้องถิ่นของตน และข้อค้นพบเหล่านี้

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัย เรื่อง “แนวทางการพัฒนาการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการสังคมในท้องถิ่น: กรณีศึกษา จังหวัดน่าน”, ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจาก สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

** อาจารย์สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา (ดร.)

นำมาสู่การเสนอแนวทางการพัฒนาการจัดสวัสดิการท้องถิ่นแบบประสานความร่วมมือสองแนวทาง คือ แนวทางที่ อปท. เป็นผู้นำการประสานความร่วมมือ ซึ่งเหมาะสมกับ อปท. ที่มีความพร้อมของทรัพยากรทางการบริหาร และแนวทางที่ อปท. เป็นผู้สนับสนุนการประสานความร่วมมือ ซึ่งเหมาะสมกับ อปท. ที่มีทรัพยากรทางการบริหารจำกัดแต่มีความพร้อมของทุนทางสังคมและวัฒนธรรมในพื้นที่ ทั้งนี้ ในทั้งสองแนวทาง การนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาพัฒนาฐานข้อมูล ระบบการจัดการข้อมูล และระบบการให้คำปรึกษา จะช่วยพัฒนาการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

คำสำคัญ: การจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือ, สวัสดิการท้องถิ่น, ความมั่นคงทางสังคม

Abstract

research aims to study and develop an approach for collaborative local welfare provision among three sectors – local governments, regional offices and communities. It employs qualitative-dominant mixed methodology. For quantitative methodology, data are collected by questionnaires from 49 local governments in Nan Province and analyzed using descriptive statistical techniques. For qualitative methodology, data are collected by documentary research, interviews with 42 key informants, and observation are conducted in four local governments, specifically Fai Kaew Tambon Administration Organization (TAO), Sun Tha TAO, Nan Municipality, and Num Kian TAO. These qualitative data are then analyzed by content analysis and narrative analysis techniques.

There are three key findings. Firstly, collaboration in local welfare is usually led by street-level bureaucrats (community development officers) in local governments. Secondly, collaborative local welfare essentially depends on the local government's capacity and attitude. Thirdly, numerous policies are related to local welfare and become one of the primary obstacles for local welfare development. Accordingly, two approaches are suggested for the development of collaborative local welfare. The first approach suggests that local governments with sufficient management resources may act as a leading collaborative manager. The second approach suggests that local governments with insufficient management resources but ample social and cultural capital may act as a supporting collaborative manager. Either way, local governments should apply ICT to develop a management information system and a civil advice system to enhance the efficiency of local welfare provision.

Keywords: Collaborative Governance, Local Welfare, Social Security

1. บทนำ

การจัดสวัสดิการสังคม (Social Welfare Provision) เป็นภารกิจที่อยู่ในความสนใจของหลายภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น หรือชุมชน โดยรัฐบาลกลางให้ความสนใจกับเรื่องนี้เป็นอย่างยิ่งและมีการกำหนดให้การจัดสวัสดิการสังคมเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ระดับชาติ ในส่วนของรัฐบาลท้องถิ่นนั้น การจัดสวัสดิการสังคมเป็นทั้งเรื่องที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ต้องตอบสนองต่อทั้งนโยบายของรัฐบาลกลางและความต้องการของคนในท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม การจัดสวัสดิการสังคมโดยภาครัฐจะไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน และกองทุนสวัสดิการชุมชนซึ่งดำเนินการโดยองค์กรชุมชนเองจึงได้ถือกำเนิดขึ้น ความหลากหลายขององค์กรที่เข้ามามีส่วนในการจัดสวัสดิการสังคมนี้ ในแง่หนึ่ง อาจทำให้เกิดความสับสนในการนำเสนอสวัสดิการสังคมสู่ประชาชนมากขึ้น ทว่า เราไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าองค์กรที่แตกต่างกันย่อมมีแนวคิดและวิธีการที่ต่างกันในการจัดสวัสดิการ ดังนั้น การจัดสวัสดิการสังคมจึงแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ และอาจนำมาซึ่งความเหลื่อมล้ำของการบริการด้านสวัสดิการสังคมระหว่างท้องถิ่น

ด้วยมุมมองพื้นฐานว่า อปท. เป็นเสมือนหน่วยงานกลางภายในท้องถิ่นที่สามารถทำหน้าที่ประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพในอนาคต งานชิ้นนี้จึงมุ่งค้นคว้าหาแนวทางที่จะพัฒนาการประสานความร่วมมือของสามภาคส่วน อันได้แก่ รัฐบาลกลาง (ผ่านสำนักงานราชการส่วนภูมิภาค) รัฐบาลท้องถิ่น (อปท.) และองค์กรภาคประชาสังคม ในการจัดสวัสดิการสังคมภายในท้องถิ่น โดยเลือกศึกษาในพื้นที่ที่เล็กกว่าระดับจังหวัด อย่างเขตเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เนื่องจากเขตพื้นที่ของ อปท. กลุ่มดังกล่าว จะมีทั้ง อปท.

ซึ่งทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบสวัสดิการของประชาชนในภาพรวมหรือก็คือ สวัสดิการในท้องถิ่น องค์การสวัสดิการชุมชน (อสมช.) ซึ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นในเขตของ อปท. เพื่อจัดสวัสดิการตามความต้องการและความสมัครใจของผู้รับสวัสดิการในชุมชน และสำนักงานประกันสังคมจังหวัด (สปสจ.) ซึ่งเข้ามาในพื้นที่ของ อปท. เพื่อจัดเตรียมบริการสำหรับผู้ประกันตนตามมาตรฐานของหน่วยงานกลางของตน

นอกจากนี้ งานวิจัยนี้ได้จำกัดขอบเขตการศึกษาให้ชัดเจนลงไปว่า ในส่วนของภาครัฐ จะศึกษาเพียงสวัสดิการของรัฐบาลส่วนกลางและรัฐบาลท้องถิ่นที่มีลักษณะของการจัดสวัสดิการในรูปตัวเงินเท่านั้น เนื่องจากเป็นประเภทของสวัสดิการที่มีการนำเสนอที่เป็นรูปธรรมและมีกระบวนการและเกณฑ์ในการนำเสนอสวัสดิการที่ชัดเจนที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับสวัสดิการประเภทอื่นๆ โดยในส่วนของรัฐบาลกลาง มุ่งศึกษาการจ่ายเบี้ย/สิทธิประโยชน์ของกองทุนประกันสังคม ในส่วนของรัฐบาลท้องถิ่น มุ่งศึกษาการบริหารจัดการสวัสดิการต่างๆ ที่อยู่ในรูปของตัวเงินโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล/องค์การบริหารส่วนตำบล) และในส่วนของสวัสดิการชุมชน งานศึกษาวิจัยชิ้นนี้เลือกศึกษาเฉพาะการจัดสวัสดิการชุมชนในรูปแบบของการจัดกลุ่มกองทุนที่มีจุดเน้นเพื่อการจัดสวัสดิการรายบุคคล ด้วยขอบเขตเช่นนี้ งานชิ้นนี้มุ่งหวังว่าช่วยวาดแผนที่ความเชื่อมโยงของสวัสดิการภายในท้องถิ่นให้ชัดเจนขึ้น อันจะนำไปสู่การค้นหาแนวทางการพัฒนาการประสานความร่วมมือได้ต่อไป

ผู้วิจัยได้เลือกจังหวัดน่านเป็นกรณีศึกษาด้วยเหตุผลสองประการ ประการแรก จังหวัดน่านนั้นเป็นกรณีศึกษาที่น่าสนใจในแง่ของการประสานความร่วมมือแบบข้ามภาค ประการที่สอง จังหวัดน่านเป็นจังหวัดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้เพียงแต่มีส่วนในการสนับสนุนกองทุนสวัสดิการชุมชนทั้งในทางตรงและทางอ้อม

เท่านั้น แต่ยังมีบทบาทในการนำส่งสวัสดิการสังคมร่วมกับสำนักงานประกันสังคมจังหวัดอีกด้วย ดังนั้นการศึกษาจังหวัดน่านในลักษณะของกรณีศึกษานำร่องเพื่อทำความเข้าใจพัฒนาการของและความสัมพันธ์ภายในการประสานความร่วมมือระหว่างสำนักงานประกันสังคมจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรสวัสดิการชุมชน ย่อมจะทำให้เห็นภาพความเป็นไปได้ของการพัฒนาการประสานความร่วมมือระหว่างทั้งสามหน่วยงาน อันจะนำไปสู่การสร้างบทเรียนสำหรับพื้นที่อื่นต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาและพัฒนาแนวทางการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรภาคประชาสังคม ในการจัดสวัสดิการสังคมภายในท้องถิ่น
- 2) เพื่อศึกษาโอกาสและอุปสรรคในการประสานความร่วมมือด้านการจัดสวัสดิการสังคม ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรภาคประชาสังคม ในการจัดสวัสดิการสังคมภายในท้องถิ่น
- 3) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบและวิธีการภาคปฏิบัติในการจัดสวัสดิการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรภาคประชาสังคม ในการจัดสวัสดิการสังคมภายในท้องถิ่น

3. แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องและกรอบแนวคิด

งานวิจัยนี้ดำเนินการโดยอาศัยแนวคิดทฤษฎีหลัก 2 แนวคิด ได้แก่ (1) การบริหารจัดการการประสานความร่วมมือสาธารณะ (Collaborative Public Management) และ (2) การจัดสวัสดิการสังคม

(Social Welfare Provision) ซึ่งผลการทบทวนหนังสือ ตำรา และเอกสารที่เกี่ยวข้องกับทั้งสองแนวคิดนี้ได้นำมาใช้ในการนิยามศัพท์และการพัฒนารอบแนวคิดในการศึกษาวิจัย ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

3.1 การบริหารจัดการการประสานความร่วมมือสาธารณะ

การประสานความร่วมมือเป็นสนใจของนักวิชาการและนักปฏิบัติจำนวนมากเนื่องด้วยประโยชน์จากการประสานความร่วมมือ (Collaborative Advantage) ซึ่งมีความหมายโดยนัยที่สลับซับซ้อน (Huxham, 1996; Himmelman, 1996; Sink, 1996; Huxham and Vangen, 2013) ทั้งนี้ การประสานความร่วมมือมีลักษณะที่เป็นได้ทั้งแบบคู่ความร่วมมือไปจนถึงการประสานแบบเครือข่ายข้ามประเทศทั่วโลก (Vangen & Huxham, 2010) และการประสานความร่วมมือสามารถดำเนินการได้ในหลายประเด็นและหลากหลายรูปแบบ เช่น การร่วมมือระหว่างรัฐด้วยกันเอง การร่วมมือระหว่างภาคเอกชน และการร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชน เป็นต้น โดย Vangen และ Huxham ได้อภิปรายถึงองค์ประกอบ (Themes) ของการประสานความร่วมมือที่อาจนำไปสู่ความประหม่า (Anxiety) และรางวัล (Reward) ของผู้ที่คอยจัดการการประสานความร่วมมือ และกล่าวว่า การประสานความร่วมมือในประเด็นหนึ่งอาจมีองค์ประกอบที่เชื่อมโยงกันหลายองค์ประกอบก็เป็นได้ (ดูรายละเอียดใน ฉัตรทิพย์ ชัยฉกรรจ์, 2560)

กิจกรรมการประสานความร่วมมือเกิดขึ้นได้ทั้งในแบบพหุมิติและแบบเส้นตรง โดยในแบบพหุมิติการประสานความร่วมมือเกิดขึ้นได้ในลักษณะกระบวนการแบบวนซ้ำ (Iterative and Cyclical) ที่มีสิ่งนำต่างๆ ที่กระตุ้นให้เกิดกระบวนการประสานความร่วมมือ แล้วนำมาซึ่งผลลัพธ์ต่างๆ ซึ่งจะย้อนกลับมาสู่การเป็นส่วนหนึ่งของสิ่งนำที่ทำให้เกิดกระบวนการนี้

และกระบวนการนี้ก็จะวนซ้ำเช่นนี้ไปเรื่อยๆ (Thomson & Perry, 2006, p. 22) ในมิติแบบเส้นตรง การประสานความร่วมมือสามารถวิเคราะห์ได้ใน 2 มิติ (Agranoff & McGuire, 2003) คือ การประสานความร่วมมือในแนวตั้งซึ่งประกอบด้วยแสวงหาข้อมูล (IS) และการแสวงหาการปรับเปลี่ยน (AS) และการประสานความร่วมมือในแนวนอนซึ่งประกอบด้วยกำหนดนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ (PM) การแลกเปลี่ยนทรัพยากร (RE) และการร่วมโครงการ (PB)

ท่ามกลางแนวคิดและคำสำคัญเกี่ยวกับการประสานความร่วมมือที่ได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง Emerson and Nabatchi (2015) ได้เสนอกรอบแนวคิดที่บูรณาการองค์ความรู้ที่เกี่ยวกับการประสานความร่วมมือไว้ในชื่อ “กรอบคิดเชิงบูรณาการสำหรับการจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือ (The Integrative Framework for Collaborative Governance: IFCG)” โดยหลักคิดสำคัญของกรอบแนวคิดนี้คือการแสดงให้เห็นถึงกระบวนการประสานความร่วมมือที่มีจุดเริ่มต้นจากแรงขับเคลื่อน (Drivers) ซึ่งอยู่ภายใต้บริบทเชิงระบบ (System Contexts) ซึ่งเข้าสู่ระบอบการจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือ (Collaborative Governance Regime: CGR) อันประกอบด้วยพลวัตของการประสานความร่วมมือ (Collaboration Dynamics) และกิจกรรมการประสานความร่วมมือ (Actions) ซึ่งถือเป็นผลผลิต (Output) ของกระบวนการนี้ จากนั้นจึงนำมาสู่การเกิดขึ้นของผลลัพธ์และผลกระทบซึ่งทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนบริบทในท้ายที่สุด

นอกจากนี้ บทบาทของผู้จัดการการประสานความร่วมมือสาธารณะ (Collaborative Public Manager) ยังมีส่วนสำคัญต่อการประสานความร่วมมืออย่างมาก (O’Leary, Gerard, & Bingham, 2006) ซึ่งผู้จัดการการประสานความร่วมมือสาธารณะควรมีทักษะพิเศษ

สี่กลุ่มด้วยกัน ได้แก่ (1) การก่อให้เกิด (Activation) (2) การกำหนดกรอบ (Framing) (3) การขับเคลื่อน (Mobilizing) และ (4) การหลอมรวม (Synthesizing) (McGuire, 2006 อ้างถึงใน ฉัตรทิพย์ ชัยฉกรรจ์, 2560)

เมื่อพิจารณาแนวคิดและทฤษฎีข้างต้น การศึกษาวิจัยนี้ยอมรับมุมมองของการพิจารณาการประสานความร่วมมือที่มีความเป็นกระบวนการแบบพหุมิติ กล่าวคือ มองว่าการประสานความร่วมมือนั้นมีลักษณะเป็นวงจรและสามารถเกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่า และในการพิจารณาและวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางในการประสานความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น ภูมิภาค และชุมชน ในการจัดสวัสดิการสังคมท้องถิ่นนั้น ผู้วิจัยจะยึดเอากรอบการวิเคราะห์กิจกรรมการประสานความร่วมมือของอะกรานอฟและแมกไกวร์ 5 ประเภท (IS, AS, PM, RE, PB) มาเป็นแนวคิดหลัก เพื่อค้นหาว่าในปัจจุบัน การจัดสวัสดิการสังคมในท้องถิ่นมีการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานประกันสังคมจังหวัด และผู้นำ/คณะกรรมการของชุมชนอย่างไรบ้าง

3.2 การจัดสวัสดิการท้องถิ่น

สวัสดิการสังคมเป็นเรื่องที่ถูกตีความได้หลากหลายภายใต้มุมมองที่แตกต่างกันไป (Gough, 2002) โดย Fitzpatrick (2001, pp. 5-11) สรุปไว้ว่า การพิจารณาสวัสดิการสังคมสามารถมองได้จาก 6 มุมมองด้วยกัน ได้แก่ สวัสดิการในฐานะความสุข (Happiness) สวัสดิการในฐานะความมั่นคง (Security) สวัสดิการในลักษณะของความชื่นชอบ (Preferences) สวัสดิการในลักษณะของความต้องการ (Needs) สวัสดิการในลักษณะของการละทิ้ง (Desert) และสวัสดิการในเชิงเปรียบเทียบ (Relative Comparisons) หรือ เมื่อมองให้ง่ายขึ้น สวัสดิการสังคมอาจมีนัยยะได้สองประการ (สุรพล ปธานวนิช, 2547) นัยยะแรกคือ สภาวะการเป็นอยู่ที่ดีหรือ “สวัสดิภาพ” ในขณะที่อีกนัยยะหนึ่ง คือ

การเป็นสวัสดิการในระบบสงเคราะห์ที่ค่าใช้จ่ายจัดสรรจากภาษีไม่ใช้จากเงินสมทบและผู้รับต้องผ่านการทดสอบความยากจน อย่างไรก็ตาม งานศึกษาวิจัยชิ้นนี้พิจารณาสวัสดิการสังคมในลักษณะของการตอบสนองความต้องการในสังคมเพื่อความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนโดยมิได้จำกัดอยู่เพียงรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งของสวัสดิการสังคม เช่น ประกันสังคมหรือสังคมสงเคราะห์หรือชนิดใดชนิดหนึ่ง เช่น ผู้สูงอายุหรือผู้พิการ เท่านั้น ตรงกันข้าม งานชิ้นนี้ศึกษาสวัสดิการสังคมในภาพรวมแต่กำหนดขอบเขตการศึกษาให้อยู่ภายใต้เขตท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง อันสอดคล้องกับจุดมุ่งหมายหลักของงานชิ้นนี้ที่มุ่งแสวงหาแนวทางในการจัดสวัสดิการสังคมที่จะเป็นประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนในท้องถิ่น

การจัดสวัสดิการสังคมมิได้หลายรูปแบบ และในงานวิจัยชิ้นนี้พิจารณาการจัดสวัสดิการสังคมใน 4 รูปแบบหลัก ได้แก่ การจัดสวัสดิการสังคมโดยรัฐส่วนกลาง การจัดสวัสดิการสังคมโดยรัฐท้องถิ่น การจัดสวัสดิการสังคมโดยชุมชน และการจัดสวัสดิการสังคมแบบบูรณาการ โดยการจัดสวัสดิการสังคมในอดีตมักจะมี ความหมายถึงการจัดสวัสดิการโดยรัฐส่วนกลาง ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับแนวคิดรัฐสวัสดิการที่มีผู้ให้คำนิยามและศึกษาเอาไว้มากมาย อย่างไรก็ตาม เมื่อการกระจายอำนาจได้กลายมาเป็นแนวคิดกระแสหลักทางการเมืองการบริหาร นโยบายสังคมก็ไม่ใช่เรื่องเฉพาะของรัฐบาลกลางอีกต่อไป ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ในขณะที่แนวคิดการกระจายอำนาจมีบทบาทในการบริหารจัดการสาธารณะมากขึ้นเรื่อยๆ การจัดสวัสดิการสังคมก็ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดดังกล่าวด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การถกเถียงกันว่าด้วยบทบาทของรัฐบาลท้องถิ่นที่เข้มแข็งในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นกำลังเข้มข้นขึ้นเรื่อยๆ และคำอธิบายว่าด้วยการจัดสวัสดิการท้องถิ่น (Local Welfare Provision) ก็อยู่บนฐานของแนวคิดที่ว่าด้วยการกระจายอำนาจและนโยบายสังคมและสวัสดิการสังคม

เดิมที นโยบายสังคมและงานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องมักจะดำเนินมาในลักษณะที่รัฐเป็นศูนย์กลางและเน้นไปที่การกระจายซ้ำของทรัพยากรเพื่อความมั่นคงทางรายได้ และการศึกษาการจัดสวัสดิการระดับท้องถิ่นก็เป็นเรื่องรองของการวิเคราะห์และศึกษานโยบายสังคม (Kutsar & Kuronen, 2015) ทว่า ด้วยสถานการณ์ที่โลกและท้องถิ่นกำลังค่อยๆ หลอมรวมเข้าด้วยกัน (Glocalization) ท้องถิ่นมีความสำคัญต่อระบบการบริหารจัดการภายในประเทศมากขึ้น ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงานในระดับท้องถิ่นส่งผลต่อการดำเนินงานระดับประเทศอย่างเด่นชัด ในปัจจุบันรัฐจึงต้องหันเหความสนใจมายังการจัดบริการในระดับท้องถิ่นมากขึ้น เช่นเดียวกันกับที่งานศึกษาด้านนโยบายสังคมที่มีจุดสนใจในการจัดสวัสดิการระดับท้องถิ่นก็เพิ่มมากขึ้น เช่น งานของ Andreotti, Mingione, & Polizzi (2012); Cochrane (2004) และ Ranci, Brandsen, & Sabatinelli (2014) ที่ศึกษากระบวนการจัดสวัสดิการท้องถิ่นและงาน ของ Kazepov (2010) ที่ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานจากต่างระดับของพื้นที่ (Territorial Levels) เป็นต้น

งานศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลระดับชาติ (National) กับรัฐบาลท้องถิ่น (Local) ในการจัดสวัสดิการสังคมก็อยู่ในความสนใจของนักวิชาการจำนวนมาก โดยคำถามสำคัญในงานศึกษาดังกล่าวมักจะมีเกี่ยวกับปรากฏการณ์ที่รัฐบาลท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจในการปกครองตนเองและสามารถตัดสินใจในประเด็นสำคัญต่างๆ ที่รวมไปถึงการจัดสวัสดิการสังคม ต้องทำงานอยู่ภายใต้หลักการสากลที่เป็นหนึ่งเดียว (Principle of Universalism) ของรัฐสวัสดิการ อันนำมาสู่ความหลากหลายของการจัดสวัสดิการท้องถิ่นภายในรัฐสวัสดิการที่เป็นหนึ่งเดียว ในปัจจุบัน งานเหล่านี้มักจะเป็นผลงานของนักวิชาการแถบยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีศึกษาของประเทศกลุ่มนอร์ดิก เช่น ฟินแลนด์ สวีเดน เดนมาร์ก เป็นต้น ยกตัวอย่างงานเหล่านี้ เช่น

งานของ Trydegard & Thorslund (2001, 2010) ที่ศึกษาการจัดสวัสดิการท้องถิ่นมาอย่างต่อเนื่อง โดยมีคำถามหลักที่ว่า เมื่อการจัดสวัสดิการท้องถิ่นก่อให้เกิดความหลากหลายในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น (Local Variation) ภายใต้รัฐสวัสดิการแบบหนึ่งเดียว (One Uniform State) สิ่งนี้จะนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำหรือไม่อย่างไร

งานของ Trydegard และ Thorslund ทั้งสองชิ้นได้พัฒนาขึ้นมาจากงานของ Kröger (1997) ที่นำเสนอไว้ว่า นโยบายสวัสดิการสังคมที่เน้นความเป็นหนึ่งเดียวมักจะเป็นระบบที่กำหนดโครงสร้างการจัดสวัสดิการในระดับชาติ ทว่า การนำนโยบายนี้ไปปฏิบัติกลับเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐระดับท้องถิ่นที่มีอิสระอย่างมากที่เรียกว่า “องค์กรสวัสดิการท้องถิ่น (Welfare Municipalities)” อันนำมาสู่กระบวนการสร้างดุลยภาพระหว่างหลักการสากลที่เป็นหนึ่งเดียวกับอำนาจอิสระของท้องถิ่น ซึ่งเราอาจเรียกกระบวนการนี้ได้ว่า “ระบบสากลหนึ่งเดียวที่มีการกระจายอำนาจ (Decentralized Universalism)” โดย Trydegard และ Thorslund (2010) พบว่า ในประเทศสวีเดน การสร้างดุลยภาพดังกล่าวได้ส่งผลต่อความแตกต่างของคุณภาพและการเข้าถึงได้ของการจัดสวัสดิการท้องถิ่นเหล่านี้จริง ทว่า เมื่อพิจารณาในเชิงกระบวนการ ในขณะที่การจัดสวัสดิการระดับชาติแบบเป็นหนึ่งเดียวในสวีเดนดูจะอ่อนแอ ดังจะเห็นได้จากการลดหย่อนความครอบคลุมของการช่วยเหลือระดับครัวเรือน ความหลากหลายของการจัดสวัสดิการท้องถิ่นก็ลดลงด้วยเช่นกัน โดยรัฐบาลท้องถิ่นมีแนวโน้มที่จะปรับตัวเข้าหาเกณฑ์การจัดสวัสดิการระดับชาติมากขึ้น ดังนั้น แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรสวัสดิการท้องถิ่นและนโยบายสังคมท้องถิ่น (Local Social Policy) จึงอาจไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้อธิบายการจัดสวัสดิการสังคมท้องถิ่นก็เป็นได้

อย่างไรก็ดี Andreotti, et al. (2012) มองสถานการณ์ดังกล่าวแตกต่างออกไป โดยพวกเขามองว่า นับตั้งแต่ทศวรรษ 1960 ถึง 1990 ได้เกิดวิกฤตเศรษฐกิจและการเมืองที่ส่งผลต่อระบบสวัสดิการสังคมและทำให้บทบาทของรัฐบาลท้องถิ่นในการพัฒนาเศรษฐกิจและการกินดีอยู่ดี (well-being) ของประชาชนอยู่ในความสนใจมากขึ้น ซึ่งกระบวนการขับเคลื่อนสู่สวัสดิการท้องถิ่น (Localization of Welfare Systems) นั้นอยู่บนข้อโต้แย้งหลักสามประการ คือ รัฐบาลท้องถิ่นมีประสิทธิภาพมากกว่า เปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมมากกว่า และมีความยั่งยืนกว่า (Andreotti, et al., 2012, p. 1926) และในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา รัฐบาลท้องถิ่นก็กลายเป็นตัวแสดงที่เข้มแข็งในการวางแผนและปฏิบัติงานด้านนโยบายสังคม และแนวคิดเกี่ยวกับระบบสวัสดิการที่เคยมีมา เช่น แนวคิดของ Esping-Andersen (1990) ก็ไม่สามารถจำกัดอยู่เฉพาะการวิเคราะห์ระดับชาติได้อีกต่อไป โดยระบบสวัสดิการสังคมจะต้องถูกพิจารณาในลักษณะของการผสมผสานระหว่างนโยบายสวัสดิการสังคมระดับชาติและระดับต่ำกว่าชาติซึ่งกำหนดมาจากรัฐบาลระดับภาคหรือระดับท้องถิ่นนั่นเอง

ในทางตรงกันข้ามกับงานของ Trydegard และ Thorslund ที่ได้สรุปไว้ Andreotti และคณะ (2012, p. 1927) เน้นว่า การพิจารณามิติของท้องถิ่นในการจัดสวัสดิการสังคมนี้ไม่ได้หมายความว่า นโยบายสังคมจะกลายเป็นเพียงผลผลิตของท้องถิ่น (Local Products) เท่านั้น เพราะในแทบทุกประเทศ กฎระเบียบและสถาบันระดับชาติยังคงมีหน้าที่สำคัญในการออกแบบกรอบการดำเนินงานและจัดสรรทรัพยากรที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการหลักๆ เช่น สาธารณสุข ระบบบำนาญ และการสังคมสงเคราะห์ แต่สิ่งที่กำลังเปลี่ยนแปลงไปคือ สิ่งที่เกิดขึ้นหลังจากที่กรอบการดำเนินงานระดับชาติได้ถูกกำหนดเรียบร้อยแล้ว และการนำไปปฏิบัติ

ได้เกิดขึ้นตามบริบทของท้องถิ่นที่มีความต้องการและทรัพยากรเฉพาะของตนเอง ดังนั้น ระบบสวัสดิการท้องถิ่นจึงยังเป็นสิ่งที่น่าศึกษาและท้าทายความสามารถของนักวิชาการต่อไป

ระบบสวัสดิการท้องถิ่น (Local Welfare System) ได้ถูกนิยามโดย Andreotti และคณะ (2012, p. 1926) ไว้ว่า ระบบสวัสดิการท้องถิ่นไม่ได้มีโครงสร้างตายตัวและคงที่ แต่เป็นกระบวนการแบบมีพลวัตที่เงื่อนไขเฉพาะของท้องถิ่นด้านสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมได้ทำให้เกิดการจัดเรียงตัวแสดงแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการที่ต่างไปจากเดิม โดยตัวแสดงเหล่านี้ซึ่งจะเป็นตัวแสดงภาครัฐหรือไม่ก็ได้จะเข้ามามีส่วนในการออกแบบและดำเนินงานนโยบายสวัสดิการสังคม นอกจากนี้ เงื่อนไขเหล่านี้ยังทำให้เกิดการระบุงroupคนที่มีความต้องการทางสังคมที่ต่างไปจากเดิมด้วย อย่างไรก็ตาม พวกเขาเห็นว่า ระบบสวัสดิการท้องถิ่นไม่ควรจะถูกมองว่า เป็นการปรับขนาดความรับผิดชอบด้านสวัสดิการสังคมแบบง่ายๆ (A Simple Rescaling of Welfare Responsibilities) จากระดับชาติลงมาสู่ท้องถิ่น เพราะแท้ที่จริงแล้ว ระบบสวัสดิการท้องถิ่น คือ กลุ่มองค์ประกอบที่เฉพาะเจาะจงว่าด้วยความต้องการของประชากรและทรัพยากรและผู้นำสวัสดิการสังคมที่กำลังเกิดขึ้นในท้องถิ่น

สวัสดิการท้องถิ่นไม่ใช่เรื่องใหม่แต่เป็นเรื่องที่ดำรงอยู่ในระบบสวัสดิการมานาน ทว่า รัฐบาลท้องถิ่นมักจะถูกมองว่าเป็นเพียงสายพานลำเลียง (A Mere Transmission Belt) นโยบายที่ถูกกำหนดมาโดยรัฐบาลกลางเท่านั้น (Brenner, 2004 as cite in Andreotti, et al., 2012, p. 1927) หรือกล่าวโดยสรุปก็คือ งานศึกษาเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมส่วนใหญ่มักจะมองระบบสวัสดิการสังคมในลักษณะการดำเนินงานภายใต้รัฐเดี่ยว (Unitary Nation-State) ไปโดยปริยาย (Moreno, 2007, p. 489) อย่างไรก็ตาม สิ่งที่กำลัง

เปลี่ยนแปลงในหลายประเทศแถบยุโรป คือ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของนโยบายสวัสดิการสังคมผ่านสองกระบวนการที่แตกต่างกัน กระบวนการแรกเป็นกระบวนการเสริมอำนาจให้กับหน่วยย่อยแนวตั้ง (Vertical Subsidiarity) ที่การกระจายอำนาจได้เคลื่อนย้ายความรับผิดชอบในการดูแลสิทธิทางสังคม (Social Rights) จากรัฐบาลกลางไปสู่รัฐบาลท้องถิ่น ส่วนกระบวนการที่สองเป็นกระบวนการเสริมอำนาจให้กับหน่วยย่อยแนวราบ (Horizontal Subsidiarity) ที่เกิดการขยายตัวของตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการสังคม ทำให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีจำนวนเพิ่มขึ้นและหลายประเภทมากขึ้น

กระบวนการทั้งสองนี้เชื่อมโยงระหว่างกันและดำเนินไปอย่างคู่ขนาน ซึ่ง Kazepov (2010, pp. 36-37) เรียกกระบวนการคู่ขนานนี้ว่า กระบวนการเสริมอำนาจให้กับหน่วยย่อยของนโยบายสังคม (Subsidiarisation of Social Policies) โดยแนวคิดเป็นเรื่องของการจัดวางอำนาจระหว่างอาณาเขตเสียใหม่ (Territorial Reorganization of Regulatory Powers) ส่วนแนวราบเป็นเรื่องของการเพิ่มจำนวนของตัวแสดง (Multiplication of Actors) ในนโยบายสังคม ซึ่งกระบวนการเหล่านี้ได้เปิดพื้นที่ให้เกิดการจัดสวัสดิการแบบผสม (Welfare Mix) สร้างโอกาสใหม่ให้กับองค์กรภาคประชาสังคม ผู้ประกอบการทางสังคม และองค์กรภาครัฐระดับท้องถิ่นได้ร่วมกันพัฒนานโยบายสังคมและจัดเตรียมสวัสดิการสังคมในระดับท้องถิ่น และในท้ายที่สุด กระบวนการขับเคลื่อนสวัสดิการท้องถิ่นนี้ก็อาจนำไปสู่นวัตกรรมทางสังคมที่เป็นผลมาจากการที่ตัวแสดงระดับท้องถิ่นหน้าใหม่ได้เข้ามาร่วมพัฒนานโยบายสังคมและสวัสดิการสังคม (Oosterlynck, et al., 2015, p. 14)

ในประเทศไทย งานสวัสดิการสังคมไทยได้แบ่งกลุ่มเป้าหมายสำหรับดำเนินการออกเป็น 2 กลุ่มด้วยกัน คือ

ประชาชนทั่วไป และกลุ่มเป้าหมายพิเศษ ซึ่งในกลุ่มที่สองนี้ประกอบด้วย เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนจน คนเร่ร่อนไร้ที่อยู่อาศัย คนไร้สัญชาติ ผู้พันโท ผู้ติดเชื้อเอชไอวี คนพิการ และผู้สูงอายุ (ดูเพิ่มเติมได้ใน ระพีพรรณ คำหอม, 2557) และในการขับเคลื่อนงานสวัสดิการสังคมไทยนี้มีรูปแบบการดำเนินงาน 3 แนวทาง (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 2556, p.12) ได้แก่ (1) การจัดสวัสดิการสังคมกระแสหลัก คือ การจัดสวัสดิการสังคมโดยภาครัฐ (2) การจัดสวัสดิการกระแสรอง คือ การจัดสวัสดิการโดยชุมชน ซึ่งเป็นทางเลือกที่เกิดขึ้นจากการรวมตัวกันของภาคประชาชนและชุมชนที่มีศักยภาพและความเข้มแข็ง และ (3) การจัดสวัสดิการแบบพหุลักษณะ คือ รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมที่เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมนับตั้งแต่ภาคประชาชน ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจ เอกชน และภาครัฐ โดยเป็นการจัดสวัสดิการและบริการที่มีความหลากหลายตามวิถีแห่งวัฒนธรรม ประเพณี ความเชื่อทางศาสนา ค่านิยม ฯลฯ ที่ภาคส่วนเห็นร่วมกันว่ามีความจำเป็นและเหมาะสมต่อสถานการณ์และบริบทขณะนั้น

นอกเหนือไปจากการจัดสวัสดิการสามแนวทางข้างต้น การจัดสวัสดิการท้องถิ่นในประเทศไทยถือได้ว่าอยู่ในช่วงของการก่อตัว โดยเมื่อเปรียบเทียบกับองค์ความรู้ด้านการจัดสวัสดิการโดยรัฐบาลกลางหรือโดยชุมชน จะพบว่า การจัดสวัสดิการสังคมโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้รับความสนใจน้อยมากทั้งในมุมมองของหน่วยงานภาครัฐ สื่อมวลชน และนักวิชาการ/นักวิจัย โดยในภาพรวมของการพัฒนาประเทศไทยในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา นโยบายสังคมและการจัดสวัสดิการสังคมเป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์การพัฒนาที่รัฐบาลให้ความสำคัญ และหน่วยงานราชการส่วนกลางทั้งหลายให้ความสนใจศึกษาและพัฒนาในมิติต่างๆ (ดู คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ, 2554; สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 2552)

อย่างไรก็ตาม งานด้านสวัสดิการสังคมในประเทศไทยยังต้องการการพัฒนาให้เข้าถึงได้และคล่องตัวมากขึ้น และกฎหมายสวัสดิการสังคมฉบับใหม่ที่จะเกิดขึ้นยังจำเป็นจะต้องมีกลไกการกระจายอำนาจด้านสวัสดิการสังคมลงสู่พื้นที่อย่างแท้จริง (สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2558, p. 8; ระพีพรรณ คำหอม และคณะ, 2549, p. 239)

เมื่อไล่เรียงการกำหนดนโยบายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการท้องถิ่นจากอดีตถึงปัจจุบัน พบว่า นโยบายที่กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ อปท. มีมากถึง 22 เรื่อง ในขณะที่นโยบายที่เกี่ยวข้องกับเบี้ยยังชีพโดยตรงมีเพียง 5 เรื่อง และนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการประกันสังคมและการจัดสวัสดิการชุมชนมีจำนวนเท่ากัน คือ ด้านละ 4 เรื่อง (ดู ฉัตรทิพย์ ชัยฉกรรจ์, 2559) และเมื่อพิจารณาเฉพาะบริบทเชิงนโยบายที่สำคัญซึ่งส่งผลต่อการจัดสวัสดิการในท้องถิ่น พบว่า เบี้ยยังชีพเป็นสวัสดิการสังคมรูปแบบที่อยู่ในความสนใจของรัฐบาลกลางในฐานะหนึ่งในภารกิจที่ต้องถูกถ่ายโอนไปยังท้องถิ่นมาโดยตลอด แตกต่างจากการจัดสวัสดิการในรูปแบบกองทุนสวัสดิการชุมชนที่รัฐบาลกลางได้กำหนดนโยบายให้อปท. เข้ามามีบทบาทในการจัดสวัสดิการชุมชนหลังจากที่มีการประกาศใช้ พ.ร.บ.ส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546 มาแล้วประมาณ 6 ปี อย่างไรก็ตาม การประกันสังคมเป็นการจัดสวัสดิการสังคมรูปแบบที่ยังไม่เคยมีนโยบายจากส่วนกลางที่จะให้อปท. เข้ามามีบทบาทในการจัดสวัสดิการแต่อย่างใด

ด้วยสถานะของการจัดสวัสดิการท้องถิ่นไทยดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น งานชิ้นนี้จึงตั้งอยู่บนฐานของความเข้าใจที่ว่า สวัสดิการสังคมในประเทศไทยมีแนวทางที่หลากหลายซึ่งแต่ละแนวทางอยู่บนฐานคิดที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม ในฐานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเสมือนศูนย์กลางในการให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่น

ซึ่งประชาชนแต่ละคนต่างมีความต้องการแตกต่างกัน ดังนั้น การจัดสวัสดิการท้องถิ่นจึงควรอยู่บนฐานของการประสานความร่วมมือระหว่างภาคส่วนและบูรณาการข้ามนโยบาย เพื่อให้การบริการสาธารณะในท้องถิ่นตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

3.3 นิยามศัพท์สำคัญ

การจัดสวัสดิการท้องถิ่น (Local Welfare Provision) หมายถึง การจัดสวัสดิการสังคมที่มีการบริหารจัดการและนำส่งอยู่ภายในเขตพื้นที่ระดับท้องถิ่นที่เล็กกว่าจังหวัด เช่น ตำบล เมือง เป็นต้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อความมั่นคงทางสังคม ซึ่งในที่นี้ประกอบด้วยการจัดสวัสดิการสังคมด้านการเงินในจังหวัดน่าน ในรูปแบบของการประกันสังคม การจ่ายเบี้ยยังชีพ และกองทุนสวัสดิการชุมชน

การประสานความร่วมมือ (Collaboration) หมายถึง กระบวนการที่ตัวแสดงต่างๆ ตัดสินใจร่วมกันในการที่จะสร้างสรรค์หรือไม่สร้างสรรค์กิจกรรมที่มีการพึ่งพาอาศัยกัน ภายใต้ชุดของข้อจำกัดต่างๆ โดยตัวแสดงที่สำคัญในการประสานความร่วมมือภายใต้การศึกษานี้ ได้แก่ สำนักงานประกันสังคมจังหวัดน่าน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดน่าน และกองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลในจังหวัดน่าน

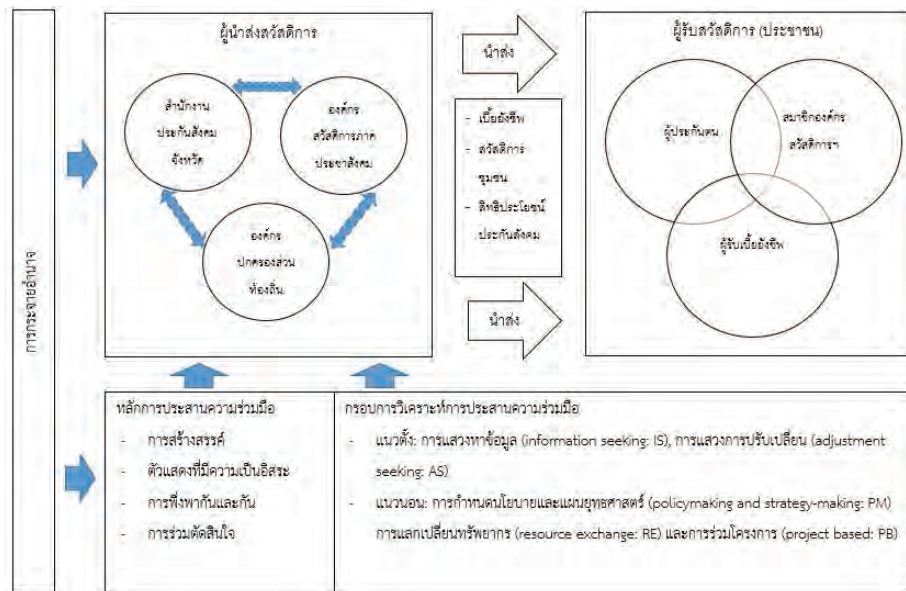
3.4 กรอบแนวคิด

การทบทวนวรรณกรรมข้างต้นนำมาสู่การกำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัย ดังแสดงในแผนภาพที่ 1 และ 2 ข้างล่างนี้ โดยแผนภาพที่ 1 แสดงให้เห็นถึงสถานการณ์ที่แท้จริงที่ประชาชนทั้งสามกลุ่มมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันอยู่ เช่น ผู้รับเบี้ยยังชีพอาจเป็นผู้ประกันตน หรือผู้ประกันตนอาจเป็นสมาชิกกองทุนด้วยก็ได้ ดังนั้น การนำเอาแนวคิดทั้งสามมาประยุกต์ใช้ในการอธิบายจึงจะอยู่บนฐานคิดที่ว่า เมื่อผู้รับบริการคือ

ประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้น ผู้นำส่งบริการอย่างองค์กรทั้งสามภาคส่วนก็น่าที่จะร่วมมือกันนำส่งสวัสดิการเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้น โดยแนวคิดการกระจายอำนาจจะถูกใช้ในการอธิบายอำนาจที่เพิ่มขึ้นของท้องถิ่น ราชการส่วนภูมิภาค และภาคประชาสังคม แนวคิดการประสานความร่วมมือจะถูกนำมาใช้ในการวิเคราะห์และอธิบายกิจกรรมต่างๆ ที่สามภาคส่วนดำเนินการอยู่ว่าสอดคล้องกับแนวคิดนี้มากน้อยเพียงใด และมีโอกาสที่จะพัฒนาไปสู่การประสานความร่วมมือได้หรือไม่ และแนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมจะเป็นแนวคิดพื้นฐานเพื่อตอบโจทย์เป้าหมายของการจัดสวัสดิการสังคมในท้องถิ่น ซึ่งในท้ายที่สุด การศึกษานี้จะนำไปสู่การตอบโจทย์ที่ว่า เราจะมีแนวทางในการพัฒนาการประสานความร่วมมือระหว่างสามภาคส่วนในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นได้อย่างไรบ้าง

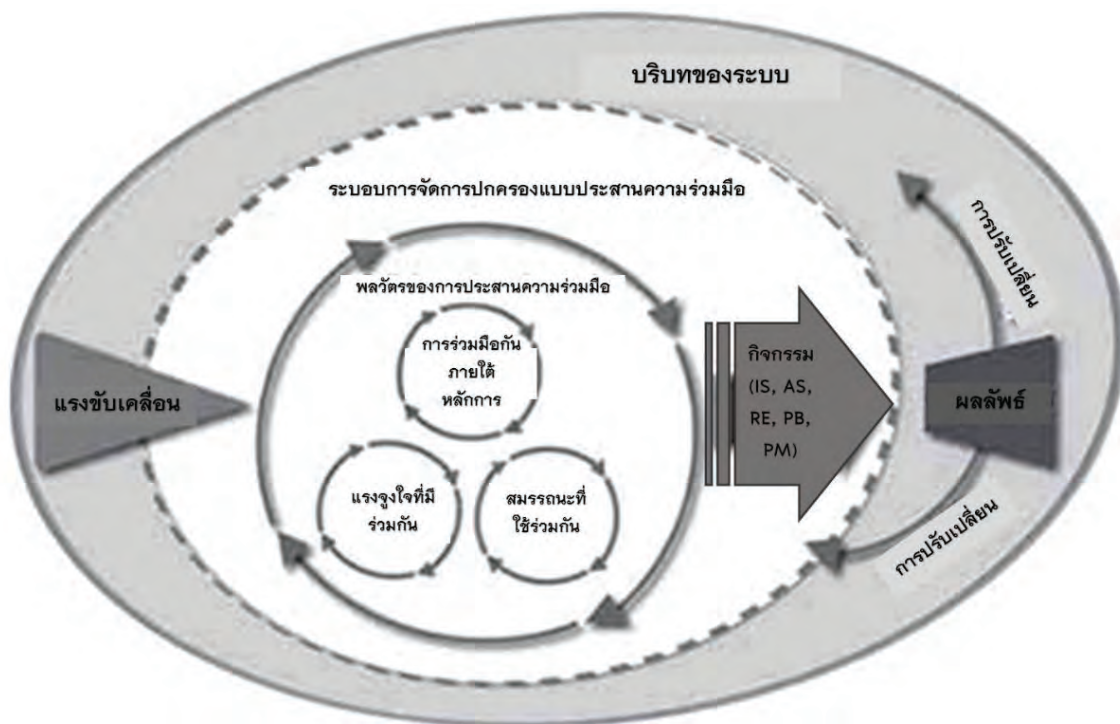
นอกจากนี้ กรอบการวิเคราะห์การประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นเพื่อให้ทราบถึงความเป็นมา สาเหตุ ปัจจัย ผลลัพธ์ และผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการสวัสดิการท้องถิ่นได้ถูกพัฒนาจาก 2 แนวคิดประกอบกัน (ดู แผนภาพที่ 2) ได้แก่ (1) กรอบคิดเชิงบูรณาการสำหรับการจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือ (IFCG) ของ Emerson และ Nabatchi (2015) ซึ่งเป็นแนวทางในการพิจารณาขอบของการประสานความร่วมมือที่มีความเป็นพลวัต (2) กรอบการวิเคราะห์กิจกรรมการประสานความร่วมมือ (collaborative activities) ของ Agranoff และ McGuire (2003) ซึ่งจำแนกประเภทของกิจกรรมการประสานความร่วมมือออกเป็น 5 ประเภท ได้แก่ การแสวงหาข้อมูล (Information Seeking: IS) การแสวงหาการปรับเปลี่ยน (Adjustment Seeking: AS) การแลกเปลี่ยนทรัพยากร (Resource Exchange: RE) การจัดทำโครงการร่วมกัน (Project Based: PB) และการกำหนดนโยบายร่วมกัน (Policy Making: PM)

แผนภาพที่ 1 การประสานความร่วมมือในการนำส่งสวัสดิการในท้องถิ่นเชิงทฤษฎี



ที่มา: ผู้เขียนออกแบบเอง

แผนภาพที่ 2 กรอบการวิเคราะห์การประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นในจังหวัดน่าน



ที่มา: แปลและประยุกต์จาก Emerson และ Nabatchi (2015, p. 27)

กล่าวโดยสรุป กรอบการวิเคราะห์การประสานความร่วมมือข้างต้น คือ การพิจารณาการประสานความร่วมมือในลักษณะของระบอบการจัดการปกครองที่แวดล้อมบริบทต่างๆ และมีแรงขับเคลื่อนซึ่งถูกนำเข้าสู่ระบบหรือกระบวนการของการประสานความร่วมมือที่มีความเป็นพลวัต แล้วมีผลผลิตออกมาเป็นกิจกรรมการประสานความร่วมมือ ซึ่งนำไปสู่ผลลัพธ์และผลกระทบที่มีข้อมูลป้อนกลับซึ่งทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนในระบบและบริบท โดยพลวัตที่เกิดขึ้นเหล่านี้จะมีลักษณะเป็นวงจรที่ไม่มีที่สิ้นสุด

4. ระเบียบวิธีวิจัย (Research Methodology)

การศึกษาวิจัยนี้เป็นการศึกษาวิจัยแบบผสมที่เน้นวิธีเชิงคุณภาพ (Qualitative Dominant) ซึ่งมีระเบียบวิธีวิจัยโดยสรุป ดังนี้

4.1 ขอบเขตการวิจัย

1) ขอบเขตด้านเนื้อหา เป็นการศึกษาและพัฒนาแนวทางการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการสังคมภายในท้องถิ่น ศึกษาโอกาสและอุปสรรคในการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการสังคมภายในท้องถิ่น และศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบและวิธีการภาคปฏิบัติในการจัดสวัสดิการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานประกันสังคมจังหวัด และองค์กรสวัสดิการชุมชน

2) ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง การศึกษาวิจัยนี้ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบหลายชั้น โดยในขั้นแรก ได้มีการเลือกจังหวัดน่านเป็นกรณีศึกษาเนื่องจากลักษณะเด่นด้านการจัดสวัสดิการสังคมภายในจังหวัด จากนั้นในการเก็บข้อมูลด้วยแบบสอบถามได้ทำการเลือกประชากรทั้งหมด (อปท. 99 แห่ง) เป็นกลุ่มตัวอย่าง และในการเก็บข้อมูลภาคสนามใช้วิธีเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจงโดยพิจารณาจากผลของ

ข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามและการสัมภาษณ์

3) สถานที่ทำการวิจัย/เก็บข้อมูล จังหวัดน่าน

4.2 วิธีการเก็บข้อมูล

การเก็บข้อมูลดำเนินการโดยใช้เครื่องมือ 4 แบบ ได้แก่ การวิจัยเอกสาร แบบสอบถาม การสัมภาษณ์ และการสังเกต ซึ่งมีผลการเก็บข้อมูลดังนี้

1) อปท. ที่ตอบแบบสอบถามมีจำนวนทั้งสิ้น 49 แห่ง จากจำนวน อปท. ในจังหวัดน่านทั้งหมด 99 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 49.49 ของจำนวน อปท. ทั้งหมด

2) กรณีศึกษาเชิงลึกที่เลือกมีทั้งหมด 4 กรณีศึกษา ได้แก่ อบต.ฝายแก้ว อบต.สันทะ ทม.น่าน และ อบต.น้ำเกียน ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์มีจำนวนรวมทั้งหมด 42 คน

4.3 วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลแบบวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) และอาศัยเทคนิควิธีที่สำคัญ 4 วิธี ได้แก่ การวิเคราะห์สถิติเชิงพรรณนา การวิเคราะห์ข้อมูลเรื่องเล่า การเข้ารหัสและตีความข้อมูล และการสร้างแผนที่ตำแหน่ง

5. สรุปผลการวิจัย

5.1 กรอบนโยบายและแนวปฏิบัติในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นในจังหวัดน่าน

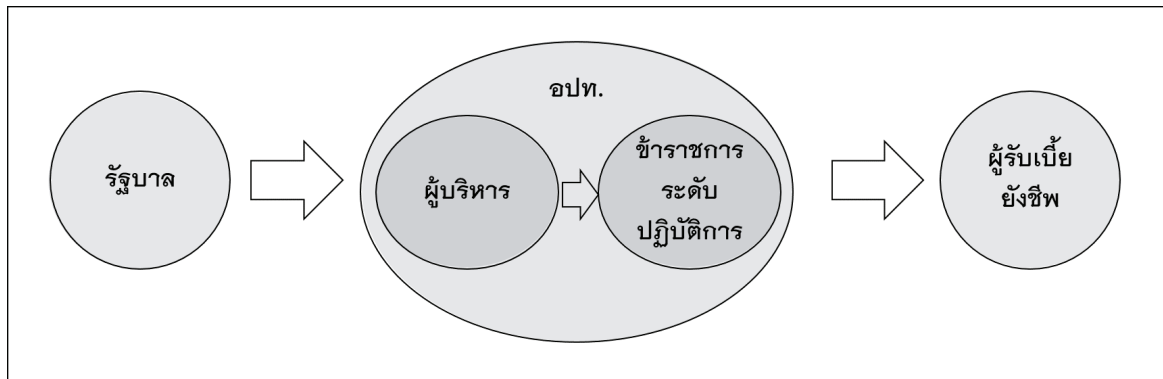
งานชิ้นนี้ได้ศึกษาสวัสดิการด้านการเงินในท้องถิ่นของจังหวัดน่านโดยพิจารณาแนวทางการประสานความร่วมมือในการนำส่งสวัสดิการให้กับประชาชนได้อย่างบูรณาการ ซึ่งสวัสดิการ 3 รูปแบบที่อยู่ในความสนใจของงานชิ้นนี้ได้ถูกศึกษาผ่านมุมมองดังกล่าวแล้ว วิเคราะห์และนำเสนอผลการศึกษาของแต่ละระบบ และในตอนท้ายของการสรุปผลการวิจัย จะเป็นการสรุปภาพรวมของสวัสดิการท้องถิ่น ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

1) เบี้ยยังชีพ

ในเชิงนโยบาย การนำส่งเบี้ยยังชีพจะเกิดขึ้นทุกปีงบประมาณ โดยรัฐบาลกลางจะจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อปท. เพื่อนำไปจ่ายแก่ผู้รับ โดยผู้บริหารของอปท. จะตัดสินใจว่าจะสมทบการจ่ายเบี้ยยังชีพหรือไม่

อย่างไร จากนั้น อปท. จะมีการแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อนำส่งเบี้ยยังชีพ ซึ่งโดยปกติแล้ว นักพัฒนาชุมชน (ข้าราชการระดับปฏิบัติการ) จะเป็นเลขานุการกับคณะทำงานชุดนี้ กระบวนการดังกล่าวสามารถแสดงออกมาได้ดังแผนภาพที่ 3

แผนภาพที่ 3 ระบบการนำส่งเบี้ยยังชีพในท้องถิ่น



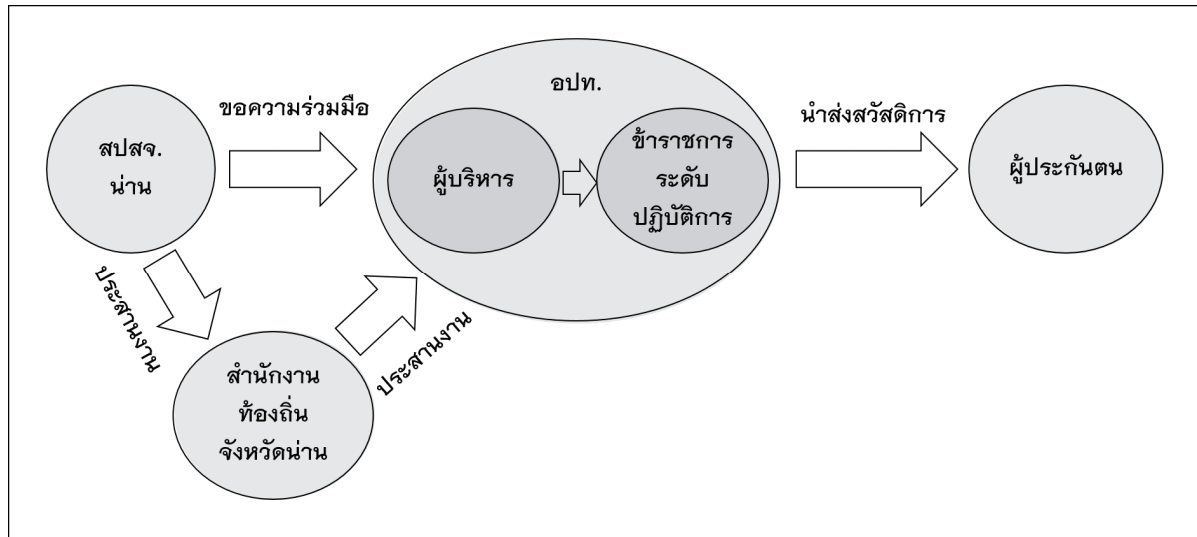
นอกจากนี้ ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ได้ชี้ถึงประเด็นที่ว่า บทบาทของ อปท. ทั้งหลายในการนำส่งเบี้ยยังชีพนั้นเหมือนกัน กล่าวคือ เป็นทั้งผู้เก็บรวบรวมข้อมูลผู้มีสิทธิ ผู้ประเมินการได้รับสิทธิ และผู้นำส่งเบี้ยยังชีพ ทว่า วิธีการนำส่งเบี้ยยังชีพแตกต่างกันไปในเชิงรายละเอียด ตามบริบทของพื้นที่และนโยบายของผู้บริหารของ อปท.

2) ประกันสังคม

ในทางปฏิบัติ สำนักงานประกันสังคมในบางจังหวัดอาจมีการสร้างความร่วมมือกับ อปท. เพื่อให้อปท. เป็นต้นทางในการให้ข้อมูลข่าวสาร ให้คำแนะนำ และตรวจเอกสารการขอเบิกสิทธิประโยชน์เบื้องต้นให้

กับผู้ประกันตนก็เป็นได้ โดย สปสจ.น่าน ถือได้ว่าเป็นจังหวัดแรกๆ ที่ได้พัฒนาระบบการร่วมมือกันให้บริการระหว่าง อปท. และ สปสจ. ขึ้น ผ่านโครงการ “เพื่อนคู่คิด มิตรผู้ประกันตน” ซึ่งการดำเนินงานดังกล่าวของ สปสจ.น่าน ได้ทำให้เกิดระบบการนำส่งประกันสังคมในท้องถิ่นที่แตกต่างไปจากจังหวัดอื่น กล่าวคือ กระบวนการนำส่งสิทธิประโยชน์ด้านประกันสังคมในท้องถิ่นในจังหวัดได้รับความร่วมมือจาก อปท. เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการนำส่งสวัสดิการ โดย อปท. ที่ตกลงร่วมมือกับ สปสจ.น่าน ได้มีการเสนอชื่อข้าราชการระดับปฏิบัติการของ อปท. เป็นผู้ประสานงานเครือข่ายประกันสังคม และทำหน้าที่ให้บริการขั้นต้นแก่ผู้ประกันตนในพื้นที่ของตน (ดู แผนภาพที่ 4)

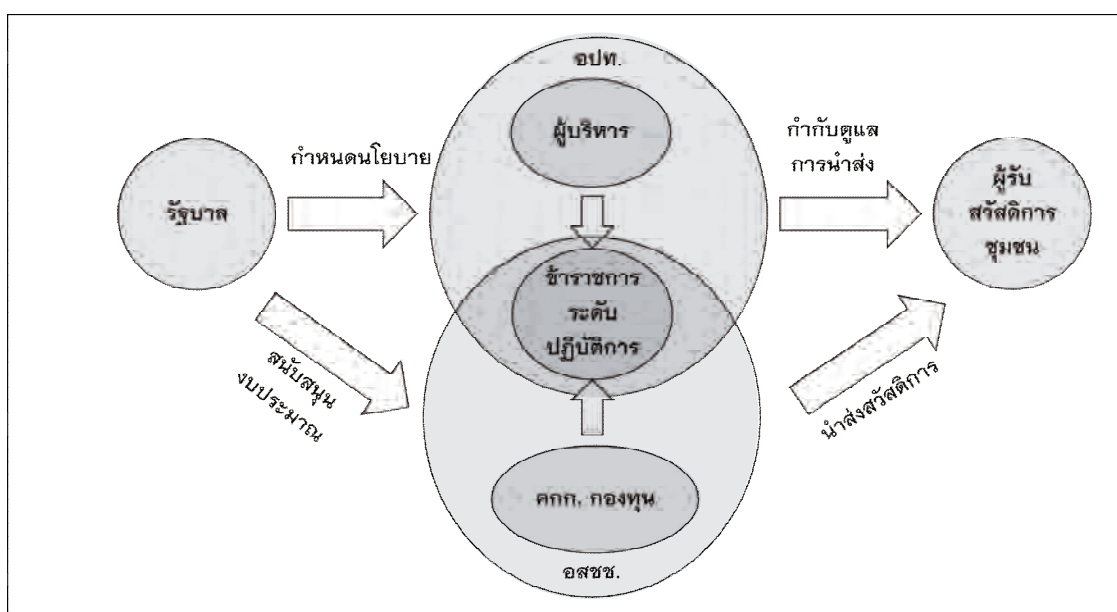
แผนภาพที่ 4 ระบบการนำส่งประกันสังคมในท้องถิ่นในจังหวัดน่าน



3) กองทุนสวัสดิการชุมชน

ระบบการนำส่งสวัสดิการชุมชนภายในท้องถิ่นในรูปแบบกองทุนสวัสดิการชุมชน (ดู แผนภาพที่ 5) ดำเนินไปในลักษณะที่รัฐบาลกำหนดนโยบายให้ อปท. กำกับดูแลการนำส่งสวัสดิการชุมชนและสนับสนุนงบประมาณแก่องค์กรสวัสดิการชุมชน (อสชช.) ผ่านไปทางสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ตามลำดับ และเมื่อ อปท. ต้องนํานโยบายไปปฏิบัติ จึงมีนักพัฒนาชุมชนทำหน้าที่หลักในการประสานนโยบายและความต้องการของ อสชช. เข้าด้วยกัน เพื่อให้การนำส่งสวัสดิการชุมชนดำเนินไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายของรัฐบาล

แผนภาพที่ 5 ระบบสวัสดิการชุมชนในท้องถิ่น



อย่างไรก็ดี ระบบสวัสดิการชุมชนในท้องถิ่นมีแนวโน้มที่จะสลับซับซ้อนมากขึ้นด้วยเหตุผลอย่างน้อยสองประการ ประการแรก คือ การที่ อปท. เข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการสวัสดิการชุมชนมากขึ้น โดยบางแห่งมีการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายสวัสดิการชุมชนระดับตำบล ซึ่งมักจะมีการเรียกนำหน้าด้วยคำว่า “กองทุนสวัสดิการชุมชนตำบล x” และมี อปท. แสดงบทบาทเป็นผู้บริหารจัดการกองทุนระดับตำบล ทำให้โครงสร้างของความสัมพันธ์ภายในระบบสวัสดิการชุมชนต้องเปลี่ยนแปลงไป ประการที่สอง คือ การสนับสนุนจากหน่วยงานหลายภาคส่วนหลายระดับ ทั้งที่เป็นภาครัฐและไม่ใช่ภาครัฐ อันนำมาสู่เครือข่ายสวัสดิการชุมชนระดับจังหวัด ซึ่งการเข้ามาของหน่วยงานทั้งหลายเหล่านี้ทำให้เส้นทางการรับเงินของกองทุนฯ สลับซับซ้อนมากขึ้น กล่าวคือ เมื่อหน่วยงานจำนวนหนึ่งให้การสนับสนุนงบประมาณแก่องค์กรสวัสดิการชุมชนผ่านเครือข่ายระดับจังหวัด ย่อมทำให้เงินในกองทุนฯ มีที่มาจากทั้งจากภายในชุมชน ภายในเครือข่ายกองทุนฯ ระดับตำบลและจังหวัด และภายนอกเครือข่ายทั้งสอง

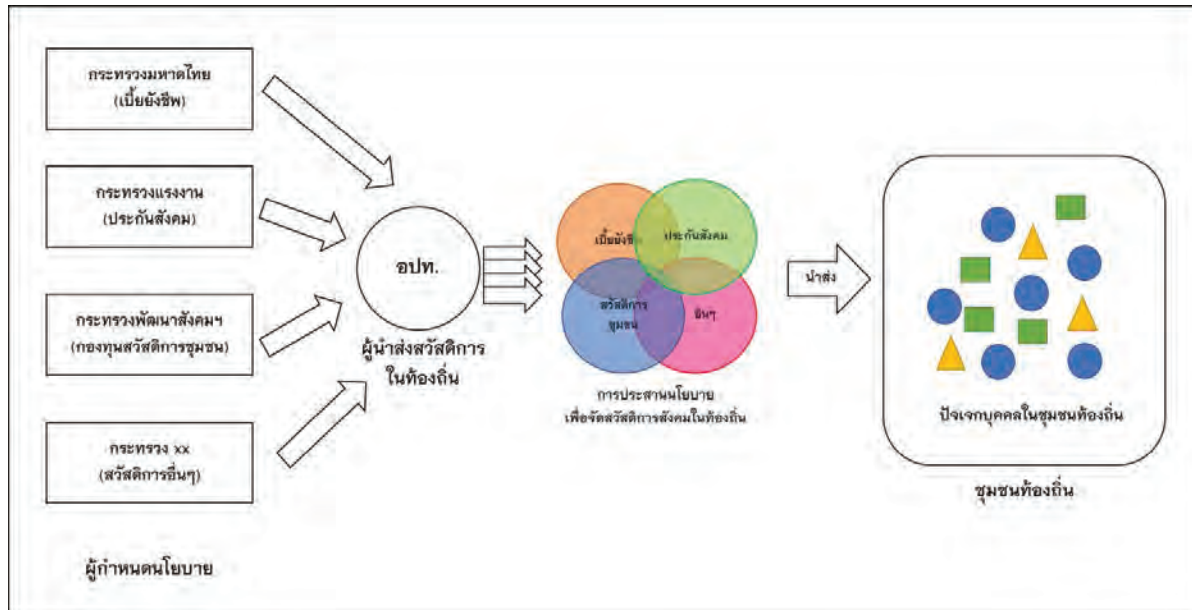
4) ภาพรวมของการจัดสวัสดิการสังคมในท้องถิ่น

เมื่อพิจารณากรอบนโยบายของการจัดสวัสดิการท้องถิ่นเพื่อความมั่นคงทางสังคม พบว่า ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องมีจำนวนมากและความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงมีความสลับซับซ้อน ซึ่งสามารถวิเคราะห์และจำแนกประเภทของตัวแสดงได้สามประเภท ได้แก่ หน่วยงานกำหนดนโยบายสวัสดิการสังคมซึ่งเป็นหน่วยงาน

ส่วนกลางต่างๆ เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงแรงงาน เป็นต้น หน่วยงานส่งเสริมการจัดสวัสดิการในท้องถิ่นซึ่งมีบทบาทในการนำนโยบายสวัสดิการสังคมจากส่วนกลางมาขับเคลื่อนในท้องถิ่นผ่าน อปท. เช่น สำนักงานประกันสังคมจังหวัด สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน เป็นต้น และหน่วยงานนำส่งสวัสดิการสังคมในท้องถิ่น คือ อปท. อย่างไรก็ตาม ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ หน่วยงานที่มีบทบาทที่ชัดเจนที่สุดในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น คือ ผู้กำหนดนโยบายและผู้นำส่งสวัสดิการในท้องถิ่น ซึ่งสามารถสรุปได้ดังแผนภาพที่ 6

ทั้งนี้ นโยบายด้านสวัสดิการสังคมจากส่วนกลางไม่ได้จำกัดอยู่เพียงสวัสดิการสามรูปแบบที่อยู่ในความสนใจของงานชิ้นนี้เท่านั้น ซึ่ง อปท. จะต้องนำนโยบายเหล่านี้มาประสานรวมเพื่อจัดสวัสดิการให้กับชุมชนท้องถิ่นของตนเอง แล้วนำส่งให้กับชุมชนท้องถิ่นซึ่งสมาชิกแต่ละคนเป็นปัจเจกบุคคลที่มีความต้องการแตกต่างกันออกไป โดยผลการศึกษาพบว่า ถึงแม้แนวปฏิบัติในการจัดสวัสดิการภายในท้องถิ่นในสามรูปแบบ คือ เบี้ยยังชีพ สวัสดิการชุมชน และการประกันสังคม มีความแตกต่างกันไปในแต่ละรูปแบบ ทว่า การนำส่งสวัสดิการในสามรูปแบบดังกล่าวมีจุดเชื่อมต่อที่สำคัญ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ประสานความร่วมมือ (Collaborator) เพื่อให้บริการด้านสวัสดิการสังคมภายในท้องถิ่นอันจะนำไปสู่ความมั่นคงทางสังคมของชุมชนท้องถิ่นได้

แผนภาพที่ 6 การนำนโยบายสวัสดิการสังคมไปปฏิบัติในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น



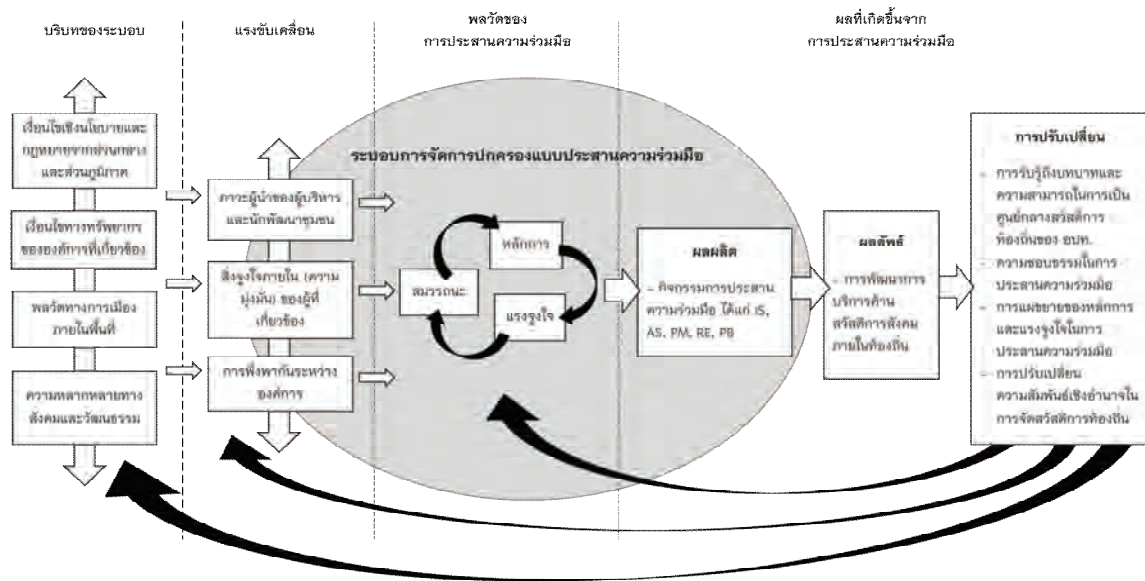
5.2 การประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นในจังหวัดน่าน

ผลจากการศึกษาเชิงลึก พบว่า ทั้งสี่กรณีศึกษามีวิธีปฏิบัติในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นและการประสานความร่วมมือที่แตกต่างกันภายใต้บริบทที่ต่างกัน โดย อบต. ฝ่ายแก้ว เป็นพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบทที่ อบต. สามารถประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นได้อย่างสมดุล อบต. สันทะ เป็นพื้นที่ชนบทที่ความหลากหลายทางวัฒนธรรม ซึ่ง อบต. มีนักพัฒนาชุมชนเป็นผู้ที่สามารถจัดการการประสานความร่วมมือได้ด้วยทักษะส่วนบุคคล ทม. น่าน เป็นพื้นที่ที่มีความพร้อมด้านทรัพยากร อบต. จึงสามารถเป็นผู้ขับเคลื่อนหลักในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นและการประสานความร่วมมือ

ต่างๆ ได้ และกรณีศึกษาสุดท้าย คือ อบต. น้ำเกียน ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีความโดดเด่นด้านความเข้มแข็งของชุมชนมาอย่างยาวนาน อบต. จึงทำหน้าที่เป็นเพียงผู้สนับสนุนการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นที่มีชุมชนนำ

ในท้ายที่สุด ผลการศึกษาที่ได้สามารถวิเคราะห์และสรุปตามกรอบ IFCG สามารถสรุปได้ในห้าประเด็น (ดูแผนภาพที่ 7) ประเด็นแรกว่าด้วย **บริบทของการประสานความร่วมมือที่สำคัญ** ได้แก่ เงื่อนไขเชิงนโยบายและกฎหมายซึ่งถูกกำหนดจากส่วนกลาง เงื่อนไขทางทรัพยากร พลวัตทางการเมืองซึ่งรวมไปถึงการเชื่อมต่อเครือข่ายที่มีอยู่เดิมและความหลากหลายทางสังคมและวัฒนธรรม

แผนภาพที่ 7 การประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นตามแนวคิด IFCG



ประเด็นที่สอง คือ **แรงขับเคลื่อนที่สำคัญในการประสานความร่วมมือ** ได้แก่ ภาวะผู้นำของผู้บริหารทุกระดับและข้าราชการระดับปฏิบัติการของ อบท. สิ่งจูงใจที่จะทำให้เกิดผล พลวัตทางการเมือง และเครือข่ายการดำเนินงาน

ประเด็นที่สาม คือ **พลวัตของการประสานความร่วมมือที่สำคัญ** ได้แก่ แรงจูงใจและหลักการที่ อบท. และคู่ความร่วมมือมีส่วนร่วม อันนำไปสู่การแบ่งปันสมรรถนะของตนเพื่อใช้ในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นร่วมกัน

ประเด็นที่สี่ คือ **กิจกรรมการประสานความร่วมมือ** ส่วนใหญ่ที่พบมีอยู่สามประเภทด้วยกัน ได้แก่ (1) การแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งมักจะเป็นการพึ่งพากันระหว่าง อบท. กับคู่ความร่วมมือที่จำเป็นต้องใช้ข้อมูลของกันและกัน (2) การร่วมโครงการกันซึ่งมักจะปรากฏในรูปแบบของการเป็นเครือข่ายประกันสังคม และ (3) การกำหนดนโยบายร่วมกันซึ่งมักจะปรากฏในการบริหารจัดการ กสช.

ประเด็นสุดท้าย คือ **ผลลัพธ์และการปรับเปลี่ยน** เมื่อการจัดสวัสดิการท้องถิ่นมีผู้ร่วมจัดสวัสดิการมากขึ้น และมีความเข้าถึงได้ของบริการมากขึ้น นำไปสู่ผลลัพธ์ที่สำคัญ คือ การที่ประชาชนและคู่ความร่วมมือตระหนักถึงบทบาทของ อบท. ในฐานะศูนย์กลางของการจัดสวัสดิการสังคมภายในท้องถิ่นมากขึ้น และเกิดการปรับเปลี่ยนโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างตัวแสดงต่างๆ ภายในท้องถิ่นตามมา

5.3 แนวทางการพัฒนาการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น

จากผลการศึกษาข้างต้น สามารถนำมาสรุปเป็นแนวทางการพัฒนาการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นได้ 2 แนวทาง แนวทางแรก คือ การพัฒนาสวัสดิการท้องถิ่นที่ อบท. เป็นผู้นำในการประสานความร่วมมือ และแนวทางที่สอง คือ การพัฒนาสวัสดิการท้องถิ่นที่ อบท. เป็นผู้สนับสนุนการประสานความร่วมมือ

ตารางที่ 1 แนวทางและเงื่อนไขในการพัฒนาการประสานความร่วมมือ

แนวทางการพัฒนา	(1) อปท. เป็นผู้นำ	(2) อปท. เป็นผู้สนับสนุน
ก) บทบาทที่พึงประสงค์ของ อปท. ในระดับองค์กร	ผู้นำที่มีความพร้อมทางทรัพยากร	ผู้สนับสนุนที่ตัวเล็ก (Smaller Local Government) และเข้าใจบริบทท้องถิ่นเป็นอย่างดี
ข) ศักยภาพที่พึงประสงค์ของข้าราชการระดับปฏิบัติการ	- ทักษะด้านมนุษยสัมพันธ์ - ทักษะการเป็นผู้ประสานงานและจัดการเครือข่าย	ความสามารถในการเรียนรู้ทำความเข้าใจพื้นที่
ค) เงื่อนไขเชิงนโยบาย	การกระจายอำนาจที่เอื้อต่อการสร้างสรรค์นวัตกรรม	ความชัดเจนของนโยบายที่ถูกกำหนดไว้
ง) เงื่อนไขเชิงปฏิบัติ	ความร่วมมือและการยอมรับของภาคีเครือข่ายที่มีต่อ อปท.	ความเข้าใจและเชื่อมั่นระหว่าง อปท. กับภาคีเครือข่าย
จ) เงื่อนไขพื้นฐานที่จำเป็นต่อทั้ง 2 แนวทาง	ระบบการจัดการข้อมูลที่มีประสิทธิภาพและเข้าถึงได้	

6. อภิปรายผลการวิจัย

6.1 การจัดสวัสดิการท้องถิ่น

การจัดสวัสดิการท้องถิ่นในงานชิ้นนี้มุ่งสร้างกรอบคิดสำหรับการผสมผสานสวัสดิการสังคมรูปแบบต่างๆ ที่ถูกนำเสนออยู่ในท้องถิ่นเข้าไว้ด้วยกันภายใต้หลักการว่าด้วยความมั่นคงทางสังคม โดยได้เลือกศึกษานำร่องเฉพาะสวัสดิการสามรูปแบบ ได้แก่ เบี้ยยังชีพ สวัสดิการชุมชน และประกันสังคม ซึ่งผลการศึกษาพบว่า อปท. ในจังหวัดน่านได้ร่วมนำส่งสวัสดิการแต่ละรูปแบบด้วยวิธีการต่างๆ ซึ่งทำให้การประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นแตกต่างกันออกไปตามแต่ละพื้นที่ ผลการศึกษาดังกล่าวสอดคล้องกับงานของ Kröger (1997) ที่ได้นำเสนอไว้ว่า นโยบายสวัสดิการสังคมมักจะเป็นระบบที่กำหนดโครงสร้างการจัดสวัสดิการในระดับชาติ แต่การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานระดับท้องถิ่น และยังสอดคล้องกับ

งาน Trydegard และ Thorslund (2001; 2011) ที่มองว่า การจัดสวัสดิการท้องถิ่นมักจะทำให้เกิดความหลากหลายของการจัดสวัสดิการสังคมภายในประเทศ

นอกจากนี้ ผลการศึกษาได้แสดงให้เห็นกระบวนการพัฒนาสวัสดิการในท้องถิ่นในประเทศไทยที่มีความสอดคล้องกับงานของ Kazepov (2010) ในระดับหนึ่ง กล่าวคือ สถานการณ์ที่พบเจอจากการศึกษาชิ้นนี้มีลักษณะที่นโยบายของรัฐได้สร้างโอกาสใหม่ให้กับองค์กรภาคประชาสังคม ส่วนภูมิภาค และองค์กรภาครัฐระดับท้องถิ่นร่วมกันนำส่งสวัสดิการสังคมในระดับท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Kazepov ที่มองว่า การพัฒนาสวัสดิการท้องถิ่นมีลักษณะของกระบวนการคู่ขนานที่ประกอบด้วย กระบวนการเสริมอำนาจให้กับหน่วยย่อยของนโยบายสังคมซึ่งในงานชิ้นนี้คือกรอบนโยบายที่เอื้อต่อการพัฒนาสวัสดิการท้องถิ่น และกระบวนการเพิ่มจำนวนของตัวแสดงในนโยบายสังคมซึ่งในงานชิ้นนี้คือการที่ตัวแสดงอย่างองค์กรภาคประชา-

สังคม ส่วนภูมิภาค ได้เข้าร่วมในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นของ อปท.

อย่างไรก็ตาม ข้อค้นพบของงานชิ้นนี้แตกต่างจากที่ Kröger (1997) ได้สรุปไว้ในประเด็นที่ว่า การจัดสวัสดิการท้องถิ่นมักจะดำเนินงานโดยองค์กรท้องถิ่นของรัฐที่มีอิสระอย่างมากที่เรียกว่า “องค์กรสวัสดิการท้องถิ่น (Welfare Municipalities)” โดยอธิบายได้ว่า ด้วยบริบทของการกระจายอำนาจในประเทศไทย อปท. ยังไม่มีอิสระมากพอที่จะกำหนดนโยบายสวัสดิการสังคมของตนเองได้ ในทางตรงกันข้าม อปท. ทำได้เพียงดำเนินงานตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลกลางเท่านั้น เพราะถึงแม้สถานการณ์การพัฒนาสวัสดิการสังคมในประเทศไทยจะมีใกล้เคียงกับกระบวนการที่ Andreotti, et al. (2012) เรียกว่า กระบวนการขับเคลื่อนสู่สวัสดิการท้องถิ่น (Localization of Welfare Systems) ซึ่งมองว่า รัฐบาลท้องถิ่นมีประสิทธิภาพมากกว่า เปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมมากกว่า และมีความยั่งยืนกว่า ในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น ทว่า ผลการศึกษาได้ชี้ให้เห็นว่า อปท. เป็นเพียงสายพานลำเลียง (A mere Transmission Belt) ของนโยบายที่ถูกกำหนดมาโดยรัฐบาลกลางเท่านั้น ซึ่งสอดคล้องกับข้อโต้แย้งของ Brenner (2004 as cite in Andreotti, et al., 2012)

6.2 การประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น

ผลการศึกษา พบว่า การประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นในจังหวัดน่านมีความแตกต่างกันไปตามแต่ละพื้นที่ ซึ่งสอดคล้องกับงานของ Agranoff และ McGuire (2003) ที่ได้ทำการศึกษาวิจัยท้องถิ่นในสหรัฐ และพบว่า แต่ละท้องถิ่นมีกิจกรรมการประสานความร่วมมือแตกต่างกันออกไป อย่างไรก็ตาม ข้อค้นพบของงานชิ้นนี้ได้นำเสนอข้อสรุปที่เรียบง่ายกว่างานของ Agranoff และ McGuire โดยงานชิ้นนี้ได้จำแนกประเภทของ อปท. ที่มีการประสานความร่วมมือออก

เป็นสองรูปแบบ คือ ผู้นำการประสานความร่วมมือและผู้นับสนุนการประสานความร่วมมือ

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาองค์ประกอบของการประสานความร่วมมือตามกรอบ IFCG พบว่า อปท. ทั้งสี่มีบริบทร่วมที่สำคัญ คือ กรอบนโยบายของรัฐบาลกลาง เจือปนทางทรัพยากร และพลวัตทางการเมือง มีแรงขับเคลื่อนหลักคือผู้บริหารและบุคลากรของ อปท. ซึ่งทำให้พลวัตของการประสานความร่วมมือดำเนินไปภายใต้หลักการและแรงจูงใจที่มีร่วมกันและการแบ่งปันสมรรถนะที่ใช้ในการทำงานร่วมกัน ข้อค้นพบนี้สอดคล้องกับงานของ O’Leary และ Bingham (2009) ที่มองว่า บทบาทของผู้จัดการการประสานความร่วมมือสาธารณะ (Collaborative Public Manager) ที่เลือกเข้าร่วมในเครือข่ายมีส่วนสำคัญต่อการประสานความร่วมมือ และสอดคล้องกับงาน Mc Guire (2006) ที่เสนอทักษะของผู้จัดการการประสานความร่วมมือสาธารณะไว้ เช่น การระบุบุคคลและทรัพยากรที่ต้องใช้ในการบรรลุเป้าหมายร่วมอย่างชัดเจน การอำนวยความสะดวกให้เกิดข้อตกลงร่วมกันว่าด้วยบทบาทในการบริหารจัดการและการนำ การสร้างความผูกพันเพื่อการดำเนินงานร่วมกัน การสร้างปฏิสัมพันธ์ที่มีผลิตภาพและวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนระหว่างตัวแสดงต่างๆ และรวมไปถึงการอำนวยความสะดวกสัมพันธ์ให้เกิดความเชื่อใจและหนุนให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร

ในแง่ของผลลัพธ์และการปรับเปลี่ยน งานชิ้นนี้พบว่าการจัดสวัสดิการท้องถิ่นมีผู้ร่วมจัดสวัสดิการมากขึ้นและมีความเข้าถึงได้ของบริการมากขึ้น ซึ่งทำให้ประชาชนและคู่ความร่วมมือได้ตระหนักถึงบทบาทของ อปท. ในฐานะศูนย์กลางของการจัดสวัสดิการสังคมภายในท้องถิ่นและได้ร่วมจัดสวัสดิการในท้องถิ่นมากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับมุมมองของ Sink (1996) ที่มองว่าการประสานความร่วมมือทำให้เกิดกระบวนการแปรรูปความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ทำให้องค์ประกอบทางสังคม

ที่มีอำนาจน้อยกว่าส่งเสียงในการกำหนดนโยบายได้มากขึ้น และยังสอดคล้องกับงานของ Huxham และ Vangen (2013) ที่มองว่า การประสานความร่วมมือที่มีตัวแสดงเข้ามามีความคิดจะช่วยเปิดมุมมองในการคิดแก้ปัญหาที่มีความสลับซับซ้อนด้วยวิธีการแบบใหม่ได้ และการร่วมมือกันในการให้บริการสาธารณะดังกล่าวได้สร้างเสริมความสะดวกให้กับผู้รับบริการมากขึ้น กล่าวคือ อปท. ได้กลายเป็นจุดบริการแบบเบ็ดเสร็จ (One-Stop Service) ด้านสวัสดิการสังคมมากขึ้น

7. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

- 1) หน่วยงานระดับนโยบายควรร่วมกันออกแบบและกำหนดนโยบายด้านสวัสดิการสังคมบนฐานของสวัสดิการและความมั่นคงทางสังคมส่วนบุคคล (Personalized Social Welfare and Security) โดยเน้นการวิเคราะห์และออกแบบสวัสดิการบนฐานของความต้องการส่วนบุคคล มากกว่าการออกแบบนโยบายสวัสดิการตามภาระหน้าที่ของหน่วยงาน
- 2) การประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นควรเกิดขึ้นทั้งในแนวนอน คือ ระหว่าง อปท. กับ

ภาคีเครือข่าย และแนวดิ่งซึ่งเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลายระดับทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และชุมชนท้องถิ่น โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเหล่านี้ควรมีการตั้งเป้าหมายร่วมกันเพื่อให้เกิดความชัดเจนในทิศทางและแนวทางการทำงานร่วมกัน

8. ข้อเสนอแนะต่อการทำวิจัยครั้งต่อไป

- 1) ศึกษาแนวทางการพัฒนาระบบการจัดการข้อมูลและการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น อันจะนำมาซึ่งการพัฒนา อปท. สู่การเป็นรัฐบาลท้องถิ่นอิเล็กทรอนิกส์ที่สามารถจัดบริการสาธารณะด้านสวัสดิการสังคมในท้องถิ่นได้อย่างรวดเร็ว ทันสมัย และมีประสิทธิภาพมากขึ้น
- 2) ศึกษาสมรรถนะและบทบาทของบุคลากรระดับปฏิบัติการ (Street-Level Bureaucrats) ในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นักพัฒนาชุมชนในแต่ละ อปท. เพื่อค้นหาว่าบุคลากรเหล่านี้มีบทบาทและสมรรถนะที่ส่งผลต่อการจัดสวัสดิการสังคมภายในท้องถิ่นอย่างไร

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ. (2554). **ร่างแผนยุทธศาสตร์สวัสดิการสังคมไทย ฉบับที่สอง พ.ศ. 2555-2559**. กรุงเทพฯ: กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.
- ฉัตรทิพย์ ชัยฉกรรจ์. (2560). **การจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือ (collaborative governance): แนวคิด วรรณกรรมคัดสรร และคำสำคัญ**. VEridian E-Journal ฉบับภาษาไทย สาขามนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ และศิลปะ, 10(3), หน้า 286-298.
- ฉัตรทิพย์ ชัยฉกรรจ์. (2559). **รายงานความก้าวหน้า โครงการวิจัยเรื่อง “แนวทางการพัฒนาการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการสังคมในท้องถิ่น: กรณีศึกษา จังหวัดน่าน”**. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ระพีพรรณ คำหอม และคณะ. (2549). **ทิศทางและรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ระพีพรรณ คำหอม. (2557). **สวัสดิการสังคมกับสังคมไทย (พิมพ์ครั้งที่ 4)**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน. (2552). **เอกสารประกอบการสัมมนา “ฉันทก้าลังสวัสดิการชุมชนท้องถิ่น”**. กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน.
- สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน. (2556). **การพัฒนาสังคมเชิงบูรณาการโดยใช้กองทุนสวัสดิการชุมชนเป็นศูนย์กลาง**. กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน.
- สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย. (2558). **ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง แนวทางการจัดทำกฎหมายกลางว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคม**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย.
- สุรพล ปธานวนิช. (2547). **นโยบายสังคม: เส้นทางสู่รัฐสวัสดิการ**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ภาษาอังกฤษ

- Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). **Collaborative Public Management : New Strategies for Local Governments**. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Andreotti, A., Mingione, E., & Polizzi, E. (2012). **Local Welfare Systems: A Challenge for Social Cohesion**. Urban Studies, 49(9), pp. 1925-1940. doi:10.1177/0042098012444884
- Cochrane, A. (2004). **Modernisation, Managerialism and the Culture Wars: Reshaping the Local Welfare State in England**. Local Government Studies, 30(4), pp. 481-496. doi:10.1080/0300393042000318950
- Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015). **Collaborative Governance Regimes**. Washington, DC: Georgetown University Press.

- Fitzpatrick, T. (2001). **Welfare Theory : an Introduction**. Basingstoke: Palgrave.
- Gough, I. (2002). Globalization and National Welfare Regimes: The East Asian Case. In R. Sigg, C. Behrendt, & International Social Security Association (Eds.), **Social security in the global village** (pp. 47-65). New Brunswick, N.J. ; London: Transaction Publishers.
- Huxham, C. (1996). **Creating collaborative advantage**. London: Sage.
- Huxham, C., & Vangen, S. (2013). **Managing to Collaborate: the Theory and Practice of Collaborative Advantage**: Routledge.
- Kazepov, Y. (2010). **Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe** (Vol. 38). Surrey: Ashgate Publishing, Ltd.
- Kröger, T. (1997). **Local Government in Scandinavia: Autonomous or Integrated into the Welfare State**. Social Care Services: the Key to the Scandinavian Welfare Model. Aldershot: Avebury, Ashgate Publishing Ltd.
- Kutsar, D., & Kuronen, M. (2015). **Local Welfare Policy Making in European Cities**. Springer Link: Springer International Publishing.
- McGuire, M. (2006). Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It. **Public Administration Review**, (66), pp. 33-43. doi:10.1111/j.1540-6210.2006.00664.x
- Moreno, L. (2007). **Europeanization, Territorial Subsidiarity and Welfare Reform**. *Regional & Federal Studies*, 17(4), pp. 487-497. doi:10.1080/13597560701691938
- O'Leary, R., Gerard, C., & Bingham, L. B. (2006). Introduction to the Symposium on Collaborative Public Management. **Public Administration Review**, 66, 6-9. doi:10.1111/j.1540-6210.2006.00661.x
- Oosterlynck, S., Kazepov, Y., Novy, A., Cools, P., Sarius, T., & Wokuvitsch, F. (2015). **Local social innovation and welfare state restructuring: analysing their relationship**. Retrieved from http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be/ImPRovE/Working%20Papers/ImPRovE%20WP%201515_1.pdf
- Ranci, C., Brandsen, T., & Sabatinelli, S. (2014). **Social vulnerability in European cities: The role of local welfare in times of crisis**. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Thomson, A. M., & Perry, J. L. (2006). Collaboration Processes: Inside the Black Box. **Public Administration Review**, 66, 20-32. doi:10.1111/j.1540-6210.2006.00663.x

- Trydegard, G.-B., & Thorslund, M. (2001). Inequality in the welfare state? Local variation in care of the elderly – the case of Sweden. **International Journal of Social Welfare**, 10(3), 174-184. doi:10.1111/1468-2397.00170
- Trydegard, G.-B., & Thorslund, M. (2010). **One Uniform State or a Multitude of Welfare Municipalities? The Evolution of Local Variation in Swedish Elder Care**. *Social Policy & Administration*, 44(4), 495-511.
- Vangen, S., & Huxham, C. (2010). Introducing the Theory of Collaborative Advantage. In S. Osborne (Ed.), **New Public Governance: Emerging perspectives on theory and principle of public governance** (pp. 163-184). New York: Routledge.

บทเรียนการจัดการตนเองของเครือข่ายองค์กรชุมชน จังหวัดอำนาจเจริญในการสร้างเสริมการปกครองตนเองของท้องถิ่น*

Lesson Learned through Self-Management of
Amnat Charoen Province's Community Organization Network
in Empowering Local Self-Government

นพรัตน์ พาทีทิน**

บทคัดย่อ

งานศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทเรียนการทำงานการพัฒนาอย่างเป็นเครือข่ายกันขององค์กรชุมชนในจังหวัดอำนาจเจริญที่มาร่วมตัวกันในชื่อ “เครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ” โดยเป็นความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงกันระหว่างการกระจายอำนาจ การพัฒนา และการปกครองตนเองของท้องถิ่นในแบบที่ให้ความสำคัญกับประชาชนในพื้นที่เป็นศูนย์กลาง และยึดชุมชนเป็นฐานการพัฒนา งานศึกษาใช้วิธีถอดบทเรียนตามแบบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ พรรณนาวิเคราะห์ข้อมูลจากการรับรู้มุมมองปรากฏการณ์ในบริบทพื้นที่ศึกษา ผ่านกรอบแนวคิดการกระจายอำนาจและการปกครองตนเองของท้องถิ่น และแนวคิดการจัดตนเองของชุมชนและท้องถิ่นเป็นหลัก

ผลการศึกษาพบว่า เครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญเป็นเครือข่ายประชาชนขนาดใหญ่ มีจุดเด่นของเครือข่ายคือความสามารถในการจัดโครงสร้างเครือข่ายในรูปแบบกลุ่มเครือข่ายเชิงประเด็นงานพัฒนา (issue network) และมีฐานการทำงานที่พื้นที่ระดับตำบลครอบคลุมทั่วทั้งจังหวัด (area network) ทั้งยังสามารถจัดกลไกประสานงานนโยบายระดับจังหวัดไปพร้อมด้วยหลายประเด็น งานพัฒนาของกลุ่มเครือข่ายเกิดผลเป็นรูปธรรมในการพึ่งพาตนเอง ทำให้ส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยอมรับในสถานภาพและ

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง บทบาทองค์กรภาคประชาชนในการสร้างเสริมการปกครองตนเองของท้องถิ่น กรณีศึกษาเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ ได้รับการสนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ปี 2558 ความเห็นของผู้เขียนไม่ใช่เป็นความเห็นของหน่วยงานที่ผู้เขียนสังกัด

** เจ้าหน้าที่พัฒนาองค์ความรู้ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)

บทบาท จึงเปิดพื้นที่ให้องค์กรชุมชนและเครือข่ายเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นอย่างเป็นทางการมากขึ้น ลักษณะนี้ได้สร้างเสริมให้เกิดความเป็นปึกแผ่นในชุมชนท้องถิ่นจากประสิทธิภาพการแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ร่วมกัน ข้อเสนอแนะได้เน้นการปรับบทบาทการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้หันมามุ่งสร้างศักยภาพการพึ่งตนเองของท้องถิ่นจากฐานของท้องถิ่นเอง เพื่อเปลี่ยนจากระบบพึ่งพารัฐเป็นพึ่งพาตนเอง โดยเปิดโอกาสให้องค์กรชุมชนและเครือข่ายที่เข้มแข็งเข้ามามีบทบาทบริหารจัดการตนเองเชิงพื้นที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ระดับตัดสินใจวางแผนพัฒนา

คำสำคัญ การปกครองตนเองของท้องถิ่น การจัดการตนเองของชุมชน เครือข่ายองค์กรชุมชน

Abstract

The objective of this research is to study the development lessons learned by Amnat Charoen Province's community group network called **"The Local Self-Governing Community Organizations of Amnat Charoen Province"**. This is a network of civil society organizations with a role based on the concept of citizen-centered, community-based decentralization, development and local self-government. Using qualitative research methods and descriptive analysis, the study explores the concepts of decentralization, local self-government, and local self - governing community.

It is found that the local self-governing community organizations of Amnat Charoen Province's network is a large network of civil society organizations. The network has parallel working mechanisms for development issues network alongside an area-based network throughout the province, with a cooperation policy along with. The result was that development for several issues among the groups of networks facilitated expansion in all areas of the province all areas, then the role of self-reliance and potential of the network were accepted by the governor of Amnat Charoen Province. The people's organization had opportunities to participate in local administration as an extension of network collaboration. Along with the relationship between decentralization and local self-governing, the network helped promote local solidarity through collaboration among people's organizations. Therefore, the study suggests that local governments should adjust their role in order to create the potential for local self-reliance from a local base, which may lead to increasing the potential for people's organizations and networks to participate in policy decision-making and local development planning.

Keywords: Local Self-Government, Self-Governing Community, Community Organization Network

บทนำ

เหตุผลหลักประการหนึ่งที่อยู่เบื้องหลังกระแสการผลักดันทิศทางการกระจายอำนาจในประเทศต่างๆ ที่ปรากฏทั่วโลกก็คือ ความล้มเหลวของการบริหารแบบรวมศูนย์ที่ส่วนกลางเป็นหลัก และการพัฒนาประเทศแบบสั่งการในทิศทางจากบนลงล่าง ซึ่งไม่สามารถส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจในภาพรวมของประเทศ (Economic failure) โดยเฉพาะอย่างยิ่งความล้มเหลวในการลดระดับความยากจนของประชาชนในระดับล่าง กระแสความไม่พอใจที่มีต่อความล้มเหลวในการดำเนินโครงการพัฒนาชนบทที่ริเริ่มและกำหนดจากรัฐบาลในส่วนกลางโดยมิได้สะท้อนความต้องการและตอบสนองต่อสภาพปัญหาของชุมชนในระดับท้องถิ่น จึงเริ่มปรากฏให้เห็นชัดเจนมากขึ้น และนำไปสู่การผลักดันทิศทางการกระจายอำนาจในประเทศแถบยุโรปกลางและตะวันออกในช่วงกลางทศวรรษที่ 1980 เช่นเดียวการผลักดันทิศทางการกระจายอำนาจในประเทศแถบลาตินอเมริกาในช่วงนับตั้งแต่ ค.ศ. 1983 เป็นต้นมา (Shahid J.B., Guillerno E.P., William R.D., 1999 อ้างถึงใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. 2552, น. 11)

สำหรับประเทศไทย กระแสการกระจายอำนาจรวมทั้งการปกครองท้องถิ่นของไทยในห้วงสมัยปัจจุบันนี้มีพัฒนาการและมีพลวัตที่สูงมาก (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. 2552, น. 47) ไม่ว่าจะเป็นพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบกับกรปฏิรูปองค์กรปกครองท้องถิ่นของไทยในอดีต หรือไม่ว่าจะพิจารณาจากลักษณะความหมาย และคุณค่าของการปกครองท้องถิ่นของประชาชน (Local-self-government) ทำให้ปัจจุบันกระแสของการกระจายอำนาจจึงต้องแก้ไขบรรเทาสภาพปัญหาสภาวะการรวมศูนย์ของอำนาจ และกระจายการจัดบริการสาธารณะให้ทั่วถึงและครอบคลุมรวมถึงกระจายอำนาจการบริหารและตัดสินใจให้กับ

การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทต่อหลักการตัดสินใจในการปกครองตนเองเพื่อสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นขึ้นมา เพราะถือว่าการกระจายอำนาจเป็นมิติและรูปแบบของการบริหารและพัฒนาประเทศที่เปิดโอกาสให้องค์กรซึ่งเป็นกลไกที่เป็นทางการในการบริหารอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และที่ไม่เป็นทางการอย่างชุมชน หรือภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทนำเสนอโยบาย ตรวจสอบและบริหารจัดการ/พัฒนาพื้นที่ร่วมกัน ซึ่งการกระจายอำนาจดังกล่าวไม่เป็นเพียงการเพิ่มอำนาจให้กับท้องถิ่น แต่มีผลต่อการพัฒนาของประชาธิปไตยในประเทศไทยด้วยเช่นกัน (วุฒิสภา ต้นชัย, 2555, น. 1)

อย่างไรก็ดี ที่ผ่านมามหาบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดมากทั้งในด้านอำนาจหน้าที่ทรัพยากรและความเป็นอิสระจนยากที่จะเรียกว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น ประกอบกับบริบทสถานการณ์การกระจายอำนาจและความเปลี่ยนแปลงของชุมชนท้องถิ่น ทำให้การปกครองตนเองของท้องถิ่นมีรูปแบบที่แตกต่างกันในเชิงแนวคิดและวิธีการปฏิบัติในพื้นที่ แบบแรก คือแนวคิดการปกครองตนเองของท้องถิ่นที่ให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในสถานะหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นของรัฐที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด ซึ่งได้รับอำนาจมาจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลและเป็นองค์กรตัวแทนประชาชนในระบอบประชาธิปไตย จำเป็นต้องปรับบทบาทการปกครองท้องถิ่นในความสัมพันธ์สาธารณะโดยหันมาเน้นเรื่องประชาชนในพื้นที่เป็นศูนย์กลาง (Citizen Center) และยึดชุมชนเป็นฐาน (Community based) ในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่ยุ่งยากซับซ้อนขึ้น แบบที่สอง คือแนวคิดการปกครองตนเองของท้องถิ่นที่ให้ความสำคัญกับประชาชนในพื้นที่ อันเป็นผลจากการขยายขอบเขตความสัมพันธ์ของความหมายการปกครองตนเองของท้องถิ่น โดยที่ภาคประชาชนได้เชื่อมโยงเรื่องชุมชน

เข้มแข็งในงานพัฒนาชนบท เข้ากับประเด็นการกระจายอำนาจ พัฒนามาสู่แนวความคิดการจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่น ที่ประชาชนในท้องถิ่นทำการบริหารจัดการกิจการ อันเป็นเรื่องสาธารณะของท้องถิ่นด้วยตนเอง ในสถานะเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริง ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องยอมรับการตัดสินใจตามเจตนารมณ์ของประชาชนในกิจการที่เกี่ยวกับประโยชน์ของท้องถิ่น

ผู้เขียนมองเห็นประเด็นการปกครองตนเองของท้องถิ่นในบริบทความหมายทั้งสองแบบ ซึ่งเกิดเป็นรูปธรรมในพื้นที่ศึกษาจังหวัดอำนาจเจริญ ที่ผู้คนในจังหวัดได้มารวมตัวกันเป็นกลุ่ม/องค์กรระดับตำบล และได้ขยายสู่ความเป็นเครือข่ายองค์กรชุมชนระดับจังหวัด ในชื่อ “เครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง จังหวัดอำนาจเจริญ” จุดเด่นของเครือข่ายคือมีพฤติกรรมการทำงานพัฒนาพื้นที่ร่วมกันในลักษณะแนวราบขนาดใหญ่ ประกอบด้วยหลายประเด็นงาน (issue network) แสดงออกถึงการพึ่งพาตัวเองโดยไม่ต้องรอคอยความช่วยเหลือจากรัฐฝ่ายเดียว ผลงานของเครือข่ายทำให้ส่วนราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยอมรับและรับรองสถานภาพบทบาท จึงนำมาสู่การเปิดโอกาสให้องค์กรชุมชนที่เข้มแข็งเข้ามามีส่วนร่วมด้านการพัฒนาพื้นที่ (area based) ในระดับตัดสินใจและวางแผนพัฒนา งานศึกษานี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการทำงานอย่างเป็นเครือข่ายกันขององค์กรชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญ ซึ่งบทเรียนการจัดการตนเองในภาคปฏิบัติจะสะท้อนผลของปฏิสัมพันธ์จากการรับรู้และรับรองสถานภาพบทบาทของเครือข่ายองค์กรชุมชนว่า จะมีส่วนเกื้อหนุนต่อการปกครองตนเองของท้องถิ่นในลักษณะใด

1. บริบทที่เปลี่ยนแปลงของการกระจายอำนาจ และการปกครองตนเองของท้องถิ่น

หากมองกระแสการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นผ่านกรณีสังคมไทยในช่วงปี 2540-2544 กล่าวได้ว่า เป็นยุคทองของการกระจายอำนาจ ที่กระแสปฏิรูปการเมืองการปกครองเริ่มต้นขึ้นจากประชาชนกลุ่มนักพัฒนาและนักเคลื่อนไหวต้องการให้มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นของรัฐสมัยใหม่ เนื่องจากการรวมศูนย์อำนาจทั้งในทางการเมืองและการบริหารการปกครองไว้ที่รัฐบาลส่วนกลางอย่างเข้มข้น โดยเฉพาะการตัดสินใจกำหนดนโยบายที่ส่วนกลาง ส่งผลให้การจัดบริการสาธารณะไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของชุมชนท้องถิ่น หรือก่อให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการตัดสินใจไม่ทันต่อความต้องการของประชาชน ทั้งยังปิดโอกาสที่ประชาชนจะได้เรียนรู้ฝึกฝนในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในระดับท้องถิ่นที่ล้มเหลวอย่างมากคือการดำเนินโครงการแก้ไขปัญหความยากจนที่กลับกลายเป็นปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่างเมืองและชนบท

เหล่านี้ ได้กลายเป็นกระแสผลักดันให้ภาครัฐกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจยุคใหม่ที่ให้การรับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นในการปกครองตนเอง และกำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจและการเงินการคลังให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสามารถแก้ไขปัญหาเร่งด่วนของประชาชนในระดับพื้นที่ พร้อมทั้งทบทวนแนวทางการพัฒนาโดยภาครัฐได้กำหนดยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมของประชาชนขึ้นมาใช้ การปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารชุมชนและท้องถิ่นจึงเกิดขึ้นครั้งแรกหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รวมถึงการนำแนวคิดเน้นคนเป็นศูนย์กลางในการพัฒนามาใช้ในกระบวนการวางแผนเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ต่อเนื่องฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) เป็นต้นมา

กระนั้นก็ตาม เพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของบริบททางสังคมและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากระบบบริหารราชการแผ่นดิน การผลักดันกระจายอำนาจในทางปฏิบัติจึงมีความเปลี่ยนแปลงจากเหตุที่ประเทศมีการปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินมาอย่างต่อเนื่อง เพื่อตอบสนองต่อความต้องการ และปัญหาของประชาชนในระดับท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง โดยเน้นการปรับบทบาทภาครัฐให้มีบทบาทหน้าที่ชัดเจนขึ้น มีความเป็นธรรม มีประสิทธิภาพสูงยึดประชาชนในพื้นที่เป็นศูนย์กลางการพัฒนา (citizen center) เน้นเชื่อมโยงในเชิงยุทธศาสตร์ระหว่างราชการส่วนภูมิภาคกับราชการส่วนท้องถิ่น สนับสนุนให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการสนับสนุนยุทธศาสตร์ชาติ และประสานการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ร่วมกันให้เกิดประโยชน์สูงสุด (Collaboration/ Joined-Up Government) ซึ่งรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินสมัยใหม่เหล่านี้พิจารณาได้จาก (1) บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 (2) แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 (3) ทิศทางการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) และ (4) แนวทางปฏิรูปประเทศโดยคณะกรรมการสมัชชาปฏิรูปประเทศ ส่งผลให้บทบาทในกระบวนการตัดสินใจทางการบริหารและการดำเนินกิจกรรมของรัฐทั้งทางตรงและทางอ้อม หันมายึดหลักการจัดการที่ดี (governance) ยึดพื้นที่ (area-based approach) กำหนดตำแหน่ง

การพัฒนา (Positioning) ที่ชัดเจนบนพื้นฐานของศักยภาพของพื้นที่ และยึดความต้องการของประชาชนเพื่อการกระจาย (distribution) การพัฒนา และลดความเหลื่อมล้ำความเจริญเติบโตระหว่างพื้นที่ต่างๆ เพื่อให้มีการบริหารจัดการตนเองในเชิงพื้นที่ในลักษณะที่มีประสิทธิภาพสูงขึ้น

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัตินับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา การผลักดันการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถในการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนของประชาชนในระดับพื้นที่ ทั้งปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคม สาธารณสุข การศึกษา การดูแลสุขภาพ ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ไม่ได้ดำเนินไปอย่างราบรื่น มีงานศึกษาหลายชิ้นที่ชี้ให้เห็นถึงข้อจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการทำงานที่ตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน มีปัญหาด้านธรรมาภิบาล และการบริหารจัดการที่ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง อาทิ งานศึกษาของนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ (2552) และวีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ (2557)¹

ความคาดหวังต่อบทบาทหน้าที่จัดบริการต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง สังคมและเศรษฐกิจดังกล่าว ยังคงมีอยู่และย่อมเป็นไปตามกฎหมายที่บัญญัติให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดทำได้หากท้องถิ่นมีความพร้อม และมีศักยภาพเพียงพอ โดยมีกฎหมาย (1) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2549 (2) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 (3)

¹ ดูรายละเอียดเรื่องใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2552). รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. และ วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. (2557). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการประเมินผลนโยบายการกระจายอำนาจของไทย. คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 และ (4) แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 เป็นตัวกำหนดขอบเขตภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่สำคัญได้นิยามบทบาทการปกครองท้องถิ่นในความสัมพันธ์สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องปรับตัว โดยเน้นเรื่องประชาชนเป็นศูนย์กลางทางการปกครอง เพราะถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจทางการเมืองการปกครอง (local government) ขณะที่ใช้อำนาจทางการเมืองการปกครอง (local administration) ในการบริหารจัดการกิจการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็ควรยึดชุมชนเป็นฐาน (community based governance) และควรพยายามหาโอกาสหรือวิธีการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในงานพัฒนาพื้นที่มากขึ้น ด้วยเหตุที่การปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญในฐานะเป็นหนึ่งในเป้าหมายสำคัญของการกระจายอำนาจที่มุ่งให้ประชาชนได้ปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยงานการปกครองของรัฐที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด ซึ่งได้รับอำนาจมาจากการกระจายอำนาจของรัฐบาล และเป็นองค์กรตัวแทนประชาชนในระดับประชาธิปไตย การใช้อำนาจบริหารควรเน้นเป้าหมายการดำเนินงานที่บรรลุประสิทธิภาพและประสิทธิผลเป็นหลัก

ความสัมพันธ์ตามความหมายใหม่ของบทบาทการปกครองท้องถิ่นในความสัมพันธ์สาธารณะที่กล่าวมาข้างต้น สะท้อนให้เห็นขอบเขตประเด็นการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้ขยายไปยังภาคประชาชนในท้องถิ่นจากการตัวกันเป็นกลุ่ม/องค์กรชุมชนและเครือข่ายในรูปแบบของประชาสังคม (civil society) ที่ได้กลายเป็นแนวคิด “การจัดการตนเองของประชาชน” และจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการตนเอง ภายใต

กลไกความสัมพันธ์ของการกระจายอำนาจทั้ง 2 ลักษณะดังกล่าว (อำนาจทางปกครองและอำนาจทางการเมืองการปกครอง) ย่อมเอื้ออำนวยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระดับชุมชนของตนเอง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนท้องถิ่น และประชาชนได้ตรงเป้าหมายด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยมีรูปแบบหรือจำนวนภารกิจที่ท้องถิ่นดำเนินการได้เป็นตัวสะท้อนถึงระดับของการกระจายอำนาจและความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์โดยตรงกับลักษณะการกระจายอำนาจและความเป็นอิสระ ในลักษณะที่รัฐธรรมนูญให้หลักประกันความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยเปิดโอกาสให้ชุมชนและท้องถิ่นสามารถปกครองตนเองได้

อย่างไรก็ดี อำนาจในการบริหารจัดการชุมชนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีกฎหมายเป็นตัวกำหนดขอบเขตภารกิจหน้าที่หรือบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้จัดทำและจัดหาบริการสาธารณะสำหรับชุมชนท้องถิ่น ขณะเดียวกัน การบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะทั้งในทางทฤษฎีและข้อเท็จจริงย่อมมีความเกี่ยวพันกันกับการกระจายอำนาจทางกฎหมายและการบริหาร จะมีมากหรือน้อย หรือเป็นภารกิจที่มีความสำคัญต่อสังคม/ต่อความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ส่วนใหญ่เล็กน้อยเพียงใด ก็ย่อมขึ้นอยู่กับรูปแบบการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำกับดูแลการปกครองส่วนท้องถิ่น (วุฒิสภา ต้นไชย, 2555, น. 6)

ปัจจุบัน ท้องถิ่นได้กลายเป็นฐานในการพัฒนาประเทศที่มีความสำคัญมาก การจัดความสัมพันธ์

ระหว่างระบบบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและ ส่วนท้องถิ่นโดยรัฐจึงมีลักษณะเพื่อให้ตอบสนองต่อ ระบบบริหารราชการแบบบูรณาการ ซึ่งจังหวัดต้องจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ ให้สอดคล้องกับ แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และ ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นจังหวัด นั่นคือ ให้จังหวัดต้องทำหน้าที่เป็นเจ้าภาพการบริหารจัดการ งานราชการที่เกิดขึ้นในพื้นที่ โดยเป็นหน่วยที่เชื่อมโยง ความสัมพันธ์ทางยุทธศาสตร์ตามนโยบายรัฐบาล/ กระทรวงกับความต้องการของท้องถิ่นและผู้แทน ภาคประชาสังคมและผู้แทนภาคธุรกิจเอกชน ประชาชน พัฒนาให้เกิดเป็นยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมสำหรับพื้นที่ เมื่อประกาศใช้แผนพัฒนาจังหวัดแล้วการจัดทำแผน พัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและ การดำเนินกิจการของส่วนราชการ และหน่วยงานอื่น ของรัฐทั้งปวงที่กระทำในพื้นที่จังหวัดต้องสอดคล้องกับ แผนพัฒนาจังหวัดดังกล่าว (สำนักปลัดกระทรวง มหาดไทย, 2557, น. 8-9)

2. การจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่น: ความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ชุมชน

ผลของการปรับตัวต่อการบริหารขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในท่ามกลางกระแสกระจายอำนาจสู่ ท้องถิ่นภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีส่วนเกี่ยวข้องกับ การเกิดปรากฏการณ์ที่สำคัญประการหนึ่งคือ มีการสร้าง เครือข่ายชุมชนและท้องถิ่น หรือเครือข่ายประชาสังคม อย่างไม่เป็นทางการขึ้น และมีการขยายตัวเชื่อมโยง ระหว่างชุมชนจนเกิดเป็นเครือข่ายชุมชนในระดับชาติ อาทิ เครือข่ายปราชญ์ชาวบ้าน กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ กลุ่มสตรีแม่บ้าน เป็นต้น เนื่องจากการส่งเสริมและ สนับสนุนให้มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจในระดับครัวเรือน

ของภาครัฐโดยใช้ทรัพยากรและภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งชุมชนท้องถิ่นได้กลายมาเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนา ประเทศจากระดับจุลภาค (โกวิทย์ พวงงาม, 2555, น. 315-318) และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งเสริม ความเป็นปึกแผ่นของชุมชนในลักษณะการสร้าง ความเข้มแข็งของชุมชน โดยเฉพาะในช่วงแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540- 2544) ซึ่งเป็นช่วงที่เกิดวิกฤติเศรษฐกิจของสังคมไทย และรัฐได้ใช้ยุทธศาสตร์ในการพัฒนาสังคมไทย โดยรณรงค์ให้กลุ่ม/องค์กรชุมชนรวมพลังกันสร้างสรรค์ ชุมชนเพื่อค้นหาศักยภาพของชุมชน โดยเชื่อว่า พลังสร้างสรรค์ชุมชนก็คือ พลังทุนทางสังคม (โกวิทย์ พวงงาม, 2555, น. 313-314)

อย่างไรก็ดี เนื่องจากต้องพึ่งพาต่อภายนอก ประกอบกับยุทธศาสตร์การพัฒนาของภาครัฐที่ทำงาน ไม่ประสานต่อเนื่องกันทำให้เกิดการพัฒนาที่ไม่ยั่งยืน ชุมชนท้องถิ่นเองจึงพยายามค้นหาหนทางที่จะทำให้เกิด การพัฒนาที่ยั่งยืน เพื่อประโยชน์ของชุมชนทั้งในการ แก้ไขปัญหาและพัฒนาความเข้มแข็งของชุมชน ดังนี้เอง ภายใต้แนวคิดการพัฒนาของภาครัฐที่เน้นคนเป็น ศูนย์กลางก่อให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว พร้อมกับการส่งเสริมประสบการณ์ ความรู้ และทฤษฎีหลายด้านในงานพัฒนาชุมชนของ ผู้คนในชุมชนท้องถิ่นที่ถูกกำหนดขึ้นโดยภาครัฐ ที่ยาวนาน ภาคประชาชนได้กำหนดความเป็นเครือข่าย ผ่านกิจกรรมฐานอาชีพ เช่น เครือข่ายป่าชุมชน เครือข่ายกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ นำมาสู่การค้นพบ ศักยภาพการพึ่งตัวเองในการพัฒนาของชุมชนท้องถิ่น เกิดมุมมองแบบวิเคราะห์ในประเด็นปัญหาของชุมชน ที่เกิดขึ้นหรือที่ยังคงมีอยู่ จากความรู้เหล่านี้ได้เกิด การสังเคราะห์ร่วมกัน ที่สุดจึงตกผลึกเป็น “แนวคิด การจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่น”² และได้ผนวก

² ดุรายละเอียดแนวความคิดชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง ในเอกสารเผยแพร่ชุมชนท้องถิ่นเพื่อการปฏิรูปเครือข่ายองค์กรชุมชน ท้องถิ่นและประชาสังคมเพื่อการปฏิรูป, ม.ป.ป.

รวมเข้ากับแนวคิดประชาธิปไตยแบบประชาชนปกครองดูแลตัวเอง ภายใต้นโยบายการกระจายอำนาจและยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมของประชาชนที่เริ่มต้นขึ้นด้วย

ความสัมพันธ์ของการจัดการตนเองของชุมชนกับการกระจายอำนาจ

จากบริบทที่เปลี่ยนแปลงของการกระจายอำนาจและการปกครองตนเองของท้องถิ่น โดยเฉพาะการจัดการระบบบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน และจากการใช้กระแสของท้องถิ่นเป็นฐานในการพัฒนาประเทศ ส่งผลให้องค์กรชุมชนต่างๆ ในชนบทที่มีศักยภาพการพึ่งตัวเองได้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนร่วมกันทำกิจกรรมการพัฒนาในพื้นที่ของตนเองซึ่งมาจากหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น ในลักษณะที่องค์กรชุมชนเป็นองค์กรที่เกิดจากการรวมตัวกันของกลุ่มชาวบ้านในชุมชนเพื่อทำงานแก้ไขปัญหาหรือจัดการปัญหาของตนเองในชุมชน การดึงคนในชุมชนมาร่วมกันทำงานจึงเป็นเครื่องมือของชุมชนที่ใช้ในการต่อรองกับภาครัฐกิจเอกชน (พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551, 2551) ดังนี้ องค์กรชุมชนจึงเปรียบเสมือนตัวแทนของประชาชนในการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการนำเสนอนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของคนในพื้นที่ ที่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำในด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองรวมถึงการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายระดับพื้นที่ตามข้อเสนอของประชาชนที่ต้องการ

ขณะเดียวกัน การกระจายอำนาจสู่องค์กรชุมชนท้องถิ่น ถือเป็นการพัฒนาชุมชนในยุคแห่งการปลดปล่อย (Liberating) ในแง่ที่ว่า จุดมุ่งหมายของการพัฒนาชุมชนจะไปเสริมสร้างสถาบันการปกครองตนเองของท้องถิ่น และส่งเสริมการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง และมีผลบวกต่อการปกครองท้องถิ่น ส่วนการพัฒนาชุมชนเป็นการส่งเสริมการปฏิรูปอำนาจการปกครองจากรัฐเพื่อให้ประชาชนรู้จักสิทธิและหน้าที่ในฐานะพลเมือง

(พัฒน์ บุญรัตน์, 2549 อ้างถึงใน โกวิท พวงงาม, 2552, น.102) ด้วยเหตุนี้ การอาศัยการมีส่วนร่วมขององค์กรชุมชนจึงเป็นองค์ประกอบสำคัญและขาดมิได้ของการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยที่ผ่านมาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งมีความพยายามจะส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยมี “แผนแม่บทชุมชน” เป็นเครื่องมือในกระบวนการมีส่วนร่วมขององค์กรชุมชนในการจัดทำแผนแม่บทชุมชนและนำเสนอให้เป็นส่วนหนึ่งในการบูรณาการเข้ากับแผนพัฒนาท้องถิ่น ขณะที่องค์กรของประชาชนได้จัดตั้ง “สภาองค์กรชุมชน” ตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 เป็นกลไกสำคัญนำไปสู่การสร้างพื้นที่การมีส่วนร่วมทำงานพัฒนาเชิงประเด็นหรือการผลักดันนโยบายสาธารณะของประชาชนในพื้นที่ เพื่อสร้างชุมชนเข้มแข็งอันเกิดจากการเชื่อมประสานการทำงานพัฒนาระหว่างภาคส่วนต่างๆ ร่วมกับกลุ่มของชาวบ้านได้ก่อตัวขึ้นในพื้นที่ระดับตำบลในลักษณะเป็นองค์กรชุมชนที่หลากหลาย

ดังนั้น ความสัมพันธ์ของการจัดการตนเองของชุมชนกับการกระจายอำนาจ จึงเกิดขึ้นบนฐานคิดจุดมุ่งหมายของการกระจายอำนาจ ที่เป็นไปเพื่อความต้องการให้ท้องถิ่นเป็นอิสระและสามารถใช้อำนาจในการพัฒนาตนเอง ภายใต้การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาให้ชุมชนและท้องถิ่นเข้มแข็งสามารถพึ่งตนเองได้โดยยึดประชาชนในชุมชนท้องถิ่นเป็นศูนย์กลางในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ซึ่งจะเกี่ยวกับกลุ่ม องค์กร และเครือข่ายในชุมชนท้องถิ่นที่ไม่เป็นทางการเข้ามามีบทบาทหรือเกี่ยวพันกับการบริหารหรือเกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาที่สลับซับซ้อน

อย่างไรก็ตาม เมื่อย้อนกลับไปพิจารณานโยบายการกระจายอำนาจของไทย ในยุคที่ให้การรับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นในการปกครองตนเองและกำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ต้องหยุดชะงัก เพื่อปรับตัวให้สอดคล้องกับอำนาจของรัฐบาลกลางและส่วนภูมิภาคที่เข้มแข็งมากขึ้นจากการประกาศใช้นโยบายผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ (CEO) ในช่วง พ.ศ. 2545-2549 พบว่า ได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการปฏิรูประบบราชการ ด้วยการแก้ไขกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ขณะเดียวกัน ชุมชนท้องถิ่นก็ได้รับความนิยมน้อยมาจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แต่การขับเคลื่อนการกระจายอำนาจในยุคแรกเริ่มยังไม่ได้แสดงบทบาทที่ชัดเจน และเมื่อบ้านเมืองประสบปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองต่อมาในช่วงปี พ.ศ. 2549-2556 ทำให้รัฐบาลไม่มีเวลาที่จะผลักดันการกระจายอำนาจได้อย่างเต็มที่ แม้ว่าต่อมาจะมีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้เพิ่มแรงหนุนต่อการกระจายอำนาจให้มากขึ้นแล้วก็ตาม แต่ในภาพรวมประเทศไทยยังขาดการกำหนดทิศทางและการดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจที่มีเอกภาพชัดเจน และส่งผลให้ส่วนราชการหลายแห่งเริ่มมีแนวทางชัดเจนว่าจะยังคงรวมศูนย์อำนาจต่อไป ด้วยการสร้างระบบอุปถัมภ์และประโยชน์ตอบแทนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทวีคูณเพิ่มขึ้น แม้ในเวลาต่อมา (พ.ศ. 2556-2557) ได้เริ่มเกิดกระแสผลักดันจากภาคประชาชนและกลุ่มเคลื่อนไหวผลักดันเพื่อการปฏิรูปอีกครั้งที่เรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจขนาดใหญ่ (วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ, 2557, น. 4-6) อย่างไรก็ตาม กระแสการผลักดันจากฐานรากดังกล่าว ยังไม่สามารถสร้างแรงขับที่มีพลังและความต่อเนื่องในระดับนโยบายให้เกิดขึ้นได้ ข้ำพัฒนาการต้องมาหยุดลงเมื่อรัฐบาลโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้เข้ามาบริหารประเทศตั้งแต่ พ.ศ. 2557 ถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2561)

3. บทเรียนการจัดการตนเองของเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง จังหวัดอำนาจเจริญในความสัมพันธ์สาธารณะ

อำนาจเจริญ เป็นหนึ่งในจังหวัดทางภาคอีสานของประเทศไทยที่ยังคงมีปัญหาพื้นฐานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่เรื้อรังมายาวนาน รายได้ต่อหัวของประชากรเคยจัดอยู่ในกลุ่มจังหวัดที่มีรายได้น้อยของประเทศ ความยากจนและและความเป็นธรรมด้านรายได้จากผลผลิตทางการเกษตรตกต่ำเป็นปัญหาหลักของประชาชนส่วนใหญ่ของจังหวัดที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม การพัฒนาเศรษฐกิจโดยรวมที่โครงสร้างการผลิตสำคัญอยู่ที่ภาคเกษตรจึงส่งผล กลายเป็นปัญหาการพัฒนาสังคมของจังหวัดที่เกิดขึ้นเป็นผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อมา ทั้งปัญหาครอบครัว การศึกษา สุขภาพและสาธารณสุข ปัญหายาเสพติดในพื้นที่ เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้ยังคงฝังรากอยู่ในพื้นที่มาตั้งแต่เริ่มจัดตั้งขึ้นเป็นจังหวัดและยังไม่ได้มีการแก้ไขให้ดีขึ้นกว่าเดิม

ขณะเดียวกัน เครือข่ายของประชาชนในจังหวัดอำนาจเจริญที่มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่ม/องค์กรชุมชน ผ่านการทำกิจกรรมทางอาชีพ กิจกรรมทางการเงิน หรือกิจกรรมทางสังคมร่วมกันเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เช่น กลุ่มปลูกผัก กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ กลุ่มสวัสดิการชุมชน เป็นต้น ได้เกิดขึ้นทั่วทั้งจังหวัด อยู่ก่อนแล้วดังที่กล่าวมา โดยเฉพาะในช่วงที่ประเทศอยู่ในโครงการฟื้นฟูเศรษฐกิจและรัฐบาลได้หันมาเน้นคนให้เป็นศูนย์กลางการพัฒนาประเทศ เป็นผลพลอยทำให้ประชาชนเกิดการเรียนรู้การรวมกลุ่มกันทำงาน เพื่อพัฒนาอาชีพและความเป็นอยู่ให้ดีขึ้นอย่างเป็นกระบวนการ และเมื่อโครงสร้างทางสังคมไทยทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครองได้เปลี่ยนแปลงบริบทไปตามกระแสโลกาภิวัตน์ กลุ่ม/องค์กรชุมชนต่างๆ ที่กระจายตัวอยู่ในพื้นที่ตำบลได้มารวมตัวกัน

อีกครั้ง มีการจัดโครงสร้างองค์กรเป็นโครงข่ายประชาชนระดับจังหวัดในชื่อ “เครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ” เพื่อร่วมกันทบทวนปัญหาและบทเรียนการทำงานพัฒนา ตั้งเป้าหมายชุมชนเข้มแข็งที่แท้จริงด้วยการหันมาเน้นการพึ่งพาตนเองโดยไม่ต้องรอคอยความช่วยเหลือจากหน่วยงานรัฐอยู่ตลอดเวลา

ผลจากการรับรู้มุมมองแบบเน้นการพึ่งตนเองนี้เกิดขึ้นจากความเข้าใจถึงผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำของการกระจายอำนาจและการจัดการทุนทางสังคม รวมถึงความไม่เท่าเทียมกันในการพัฒนาพื้นที่ ที่ส่งผลต่อความยากจนของประชาชนที่รุนแรงขึ้นในภาพรวมของประเทศ นำมาสู่การวิเคราะห์ถึงสาเหตุของสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัด อีกทั้งเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็ไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ที่มีความหลากหลายได้ ประกอบกับ ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังคงมีบทบาทในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดตัวอย่างหลายกิจกรรม/โครงการพัฒนาที่ถูกสั่งการจากราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคลงมาจังหวัด กลับกลายส่งผลกระทบต่อคนในพื้นที่ เกิดความไม่เท่าเทียมกันในการพัฒนาพื้นที่ แม้ในปัจจุบันหน่วยงานรัฐจะมีการกำหนดทิศทางการพัฒนาเชิงพื้นที่ระดับจังหวัด โดยให้มีการบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงาน รวมถึงภาคส่วนต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาจังหวัดมากขึ้นก็ตาม แต่โครงสร้างและทรัพยากรการพัฒนาที่ยังขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจของหน่วยงานรัฐและราชการเป็นหลัก ที่สำคัญคือไม่ได้เกิดจากการมีส่วนร่วมจากประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง เนื่องจากประชาชนขาดอำนาจในการกำหนดทิศทางการพัฒนาจังหวัดของตนเอง

จากแนวคิดหลัก ที่เน้นการพึ่งพาตนเองและเป้าหมายยกระดับคุณภาพชีวิตของตนเองในด้าน

เศรษฐกิจและสังคมที่ดีขึ้นของเครือข่ายได้นำมาสู่ภาคปฏิบัติการงานพัฒนาอย่างเป็นกระบวนการเครือข่ายทั่วทั้งจังหวัดซึ่งเชื่อมโยงกันใน 2 ระดับ นั่นคือ

1) ระดับกิจกรรม เน้นการทำงานร่วมกันของเครือข่ายผ่านประเด็นกิจกรรม 6 ฐานงาน ประกอบด้วย ประเด็นเศรษฐกิจทุนชุมชน ประเด็นระบบสุขภาพ ประเด็นทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประเด็นสังคมและวัฒนธรรม ประเด็นการเมืองภาคพลเมือง และประเด็นสื่อชุมชน โดยออกแบบกระบวนการเครือข่ายให้เชื่อมโยงการทำงานภายในกลุ่มเครือข่ายย่อยที่มีอยู่อย่างหลากหลายประเด็นงาน (issue network) ในลักษณะกระจายตัวตามพื้นที่ซึ่งผู้คนได้ชักชวนกันมาทำงานที่สนใจร่วมกันในระดับตำบล (area network) โดยใช้ **สภาองค์กรชุมชนตำบล** เป็นพื้นที่การทำงานเชิงประเด็นนั้นๆ ภายในพื้นที่ตำบลร่วมกันและสามารถเชื่อมโยงสู่ระดับจังหวัดในลักษณะประสานการทำงานร่วมกันผลักดันประเด็นนโยบายสาธารณะ

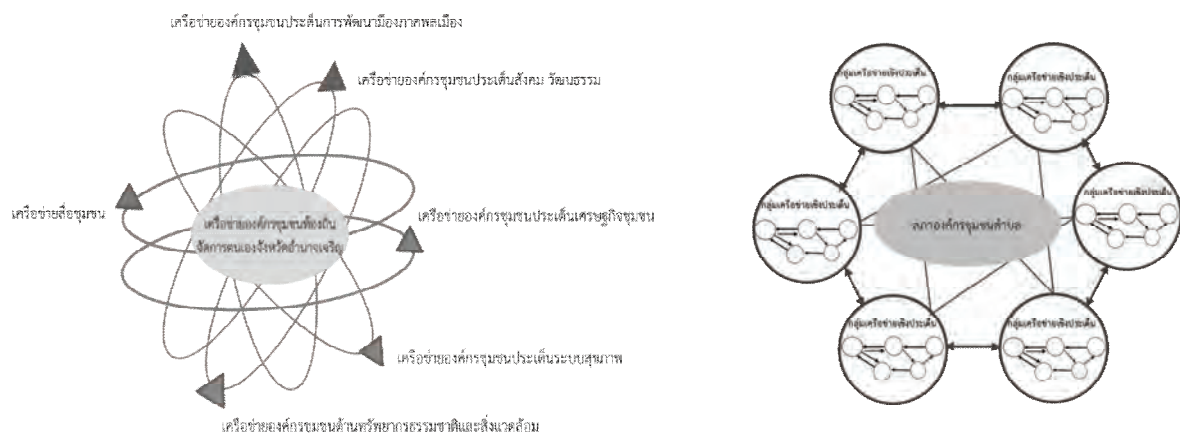
ผลงานเชิงประจักษ์ของเครือข่ายองค์กรชุมชนที่เกิดขึ้นในระดับนี้ ได้แก่ การจัดตั้ง**กองทุนสวัสดิการชุมชนตำบล** เพื่อช่วยเหลือคนในชุมชนท้องถิ่นตั้งแต่เกิดจนตาย (กลุ่มเครือข่ายสวัสดิการชุมชนตำบล) และจัดตั้ง**สภาองค์กรชุมชนตำบล** ตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ได้ครอบคลุม 63 พื้นที่ตำบล/องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กลุ่มเครือข่ายสภาองค์กรชุมชนตำบล) โดยสภาองค์กรชุมชนตำบลถือเป็นกลไกสำคัญในการประสานการทำงานพัฒนาพื้นที่ร่วมกันระหว่างองค์กรชุมชนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อนึ่ง การทำงานของเครือข่ายในระดับกิจกรรมนี้เครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญได้ใช้**กระบวนการจัดทำแผนพัฒนา** เป็นเครื่องมือขับเคลื่อนการทำงาน ทั้งในระดับเครือข่ายใหญ่ และระดับกลุ่มเครือข่ายเชิงประเด็นกิจกรรม (issue base) โดยอยู่บนฐานการทำงานของแต่ละพื้นที่ตำบล

(area base) กล่าวคือ แผนพัฒนาของแต่ละกลุ่มเครือข่ายองค์กรชุมชนในเครือข่ายเชิงประเด็นในแต่ละพื้นที่ ที่ได้จัดทำขึ้นจะเป็นไปในแนวทางตาม**ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ พ.ศ. 2555³** ซึ่งเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญได้ร่วมกันกำหนดขึ้นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือการทำงานอย่างเป็นเครือข่ายกัน โดยมุ่งเน้นให้เกิดการพึ่งพาตนเองในเครือข่ายก่อน จากนั้นจึงเป็นโอกาสที่แผนพัฒนาของประชาชน (แผนพัฒนาของแต่ละกลุ่มเครือข่ายองค์กร

ชุมชนในเครือข่ายเชิงประเด็นในแต่ละพื้นที่) ได้เชื่อมโยงหรือบูรณาการเข้ากับแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มากขึ้น จากการยอมรับสภาพและบทบาทของกลุ่มเครือข่าย อีกนัยหนึ่ง คือการทำให้เจตจำนงร่วมของเครือข่ายที่จะพัฒนาชุมชนท้องถิ่นให้เข้มแข็งบนฐานคิดชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองบรรลุผล ด้วยการสร้างโอกาสบูรณาการความร่วมมือกับส่วนราชการเพื่อการจัดการทรัพยากรที่เป็นธรรม

ภาพที่ 1 ความสัมพันธ์ของเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ 6 ฐานงาน และการเชื่อมโยงกลุ่มเครือข่ายเชิงประเด็นในพื้นที่ตำบล



³ ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ พ.ศ. 2555 จัดทำขึ้นโดยอ้างอิงถึงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ว่าด้วยสิทธิความเป็นชุมชนท้องถิ่น ที่รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายการมีส่วนร่วมของประชาชนและสิทธิของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมถึงรัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหา ผนวกกับการนำแนวคิดชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองมาเป็นแนวทางจัดทำธรรมนูญ เครือข่ายมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ธรรมนูญนี้เป็นกติกาการทำงานพัฒนาพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นให้มีการจัดการทรัพยากรที่เป็นธรรม ด้วยการบูรณาการงานเชิงพื้นที่จากความร่วมมือของส่วนราชการ ประชาชน และเอกชนในจังหวัด ประกอบด้วยแนวทางงานพัฒนา 6 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านการเมืองภาคพลเมือง 2) ด้านสังคม 3) ด้านเศรษฐกิจชุมชน 4) ด้านสุขภาพ 5) ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ 6) ด้านการรับรู้และการเข้าถึงข้อมูล นับเป็นธรรมนูญประชาชนฉบับแรกของประเทศไทยที่สะท้อนถึงเจตจำนงร่วมกันของประชาชนในพื้นที่จังหวัดอำนาจเจริญที่ต้องการมีส่วนร่วมพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของตนเองด้วยตนเอง ภายใต้แนวคิดชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง

2) **ระดับประสานความร่วมมือ** ความสัมพันธ์ในกระบวนการทำงานการพัฒนาพื้นที่ของเครือข่ายในระดับนี้ มีลักษณะเชื่อมประสานการทำงานจากหน่วยเล็กขยายไปสู่หน่วยใหญ่ กล่าวคือ กลุ่มเครือข่ายเชิงประเด็นทั้งหมดในฐานะการทำงานของแต่ละพื้นที่ที่ครอบคลุมทั้งจังหวัดได้เชื่อมต่อความร่วมมือกันระหว่างกลุ่มเครือข่ายด้วยกันเอง ปังเจกบุคคล รวมถึงหน่วยงานภาคีพัฒนาอื่น ที่ศูนย์กลางเครือข่ายในชื่อ **“ศูนย์ประสานงานขบวนองค์กรชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญ”** ด้านหนึ่งที่สำคัญของเป้าหมายการทำงานในระดับนี้คือ เพื่อผลักดันการสนับสนุนระบบการบริหารจัดการจังหวัดให้เป็นตามธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ พ.ศ. 2555 ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับประเด็นการพัฒนาท้องถิ่นที่ประชาชนต้องการกลายเป็นข้อเสนอการทำงานการพัฒนาพื้นที่ร่วมกันระหว่างภาคประชาชนกับส่วนราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เครือข่ายจะสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาจังหวัดผ่านกลไก **สภากลางจังหวัด** ที่เครือข่ายได้ออกแบบให้เป็นเวทีปรึกษาหารือความร่วมมือระหว่างสี่ฝ่ายคือ ภาคราชการ ภาคธุรกิจเอกชน องค์กรบริหารส่วนจังหวัดและภาคประชาชน (เครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ) โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นที่ปรึกษา

จากภาคปฏิบัติการงานพัฒนาที่เชื่อมโยงกันทั้ง 2 ระดับอย่างเป็นกระบวนการเครือข่าย ที่กล่าวมาอาจสรุปถึงสถานะและบทบาทของเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญได้ว่า สังคมชุมชนและส่วนราชการในจังหวัดให้การยอมรับในศักยภาพการพึ่งพาตนเองพอสมควรจากอุปสรรคของพื้นที่ทำงานที่เกิดขึ้นในระดับตำบลและระดับจังหวัด การประสานความร่วมมือผ่านกลไกสภาองค์กรชุมชนและสภากลางจังหวัด รวมถึงการจัดทำธรรมนูญประชาชน ซึ่งในภาพรวมถือเป็นการสร้างกรอบนโยบาย

สาธารณะเชิงประเด็นที่เครือข่ายใช้เป็นเครื่องมือกำหนดแนวทางการพัฒนาจังหวัดตามเจตนารมณ์ของประชาชนส่วนใหญ่ในจังหวัด

สถานะและบทบาทของเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญที่เข้มแข็ง ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มเครือข่ายองค์กรชุมชนระดับพื้นที่ตำบลต่างๆ เกิดการเชื่อมโยงในการทำงานร่วมกันเป็นโครงข่ายทางสังคมขนาดใหญ่ กระทั่งนำมาสู่การเชื่อมต่อความร่วมมือ สร้างพื้นที่การมีส่วนร่วมระหว่างองค์กรภาคประชาชนกับราชการส่วนจังหวัด และได้ถ่ายทอดสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นโอกาสให้แผนพัฒนาของประชาชนที่ได้จัดทำขึ้นสามารถเชื่อมโยงเข้ากับแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในลักษณะให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนาพื้นที่มากกว่าในอดีต

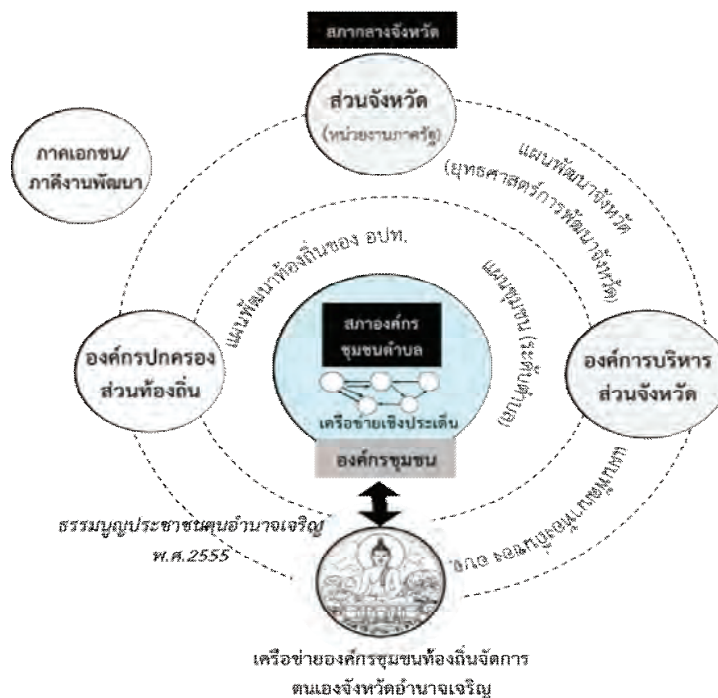
ดังกรณีรูปธรรมความสำเร็จของ **กลุ่มเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนเกษตรอินทรีย์** ซึ่งเป็นกลุ่มเครือข่ายเชิงประเด็นหนึ่งในเครือข่ายใหญ่ มีเป้าหมายการรวมตัวเพื่อให้ส่วนราชการมีการจัดทำกิจกรรมหรือบริการสาธารณะที่มุ่งผลในทางการพัฒนาเศรษฐกิจการเกษตร และเพื่อแก้ไขปัญหาด้านรายได้รายได้น้อยของเกษตรกร รวมถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิตเกษตรกรในจังหวัดให้ดีขึ้น จุดเด่นของกลุ่มเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนเกษตรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ ประกอบด้วยกลุ่มเกษตรกรที่เอาจริงเอาจัง มารวมตัวกันทำงานด้านพัฒนากิจกรรมการเพาะปลูกในระบบเกษตรอินทรีย์โดยมุ่งให้ได้การรับรองมาตรฐานตลอดทั้งกระบวนการผลิต แปรรูปและจัดจำหน่าย กระทั่งเกิดการขยายเครือข่ายสมาชิกครอบคลุมพื้นที่ 16 ตำบล การทำงานอย่างเป็นเครือข่ายกันช่วยแก้ไขปัญหาการตลาดให้กับเกษตรกรสมาชิกอย่างมาก ทั้งยังส่งผลสำคัญเป็นการรักษาเสถียรภาพราคาผลผลิตทางการเกษตรของจังหวัดไว้ได้ ส่วนราชการจึงยอมรับบทบาทของเครือข่ายวิสาหกิจชุมชน

เกษตรอินทรีย์ และรับรองให้เป็นต้นแบบการรวมกลุ่มของเกษตรกรที่สามารถพัฒนาศักยภาพได้

ผลของการรับรู้และรับรองสถานภาพบทบาทการพึ่งพาตนเองของกลุ่มเครือข่ายข่ายวิสาหกิจชุมชนเกษตรอินทรีย์ นำมาซึ่งความร่วมมือกันของกลุ่มเกษตรกรสมาชิกในการจัดทำ “แผนการพัฒนาเกษตรอินทรีย์อำเภอต้นแบบเกษตรอุตสาหกรรม เมืองธรรมเกษตร ปี พ.ศ. 2560-2564” เสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดอำนาจเจริญซึ่งในขณะนั้นได้เห็นชอบ จึงกำหนดประเด็นการพัฒนาข้าวหอมมะลิและสินค้าเกษตรปลอดภัยเป็นตำแหน่งการพัฒนา (Positioning) ของจังหวัด และให้การมีส่งเสริมการผลิตและการตลาดเกษตรอินทรีย์ให้เป็นประเด็นหนึ่งของ ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด โดยรับเอาหลักการแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจการเกษตรที่มาจากประชาชนบรรจุในแผนพัฒนาจังหวัด และได้ถ่ายทอดลงสู่ระดับท้องถิ่นผ่านการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อมา

บทเรียนการทำงานพัฒนาพื้นที่ของเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญที่กล่าวมานับเป็นความแตกต่างจากการทำงานพัฒนาทั่วไปนั้นคือ เป็นการทำงานพัฒนาพื้นที่อย่างเป็นกระบวนการเครือข่ายของภาคประชาชน และมีเป้าหมายเพื่อแสวงหาโอกาสสร้างความร่วมมือกับส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เครือข่ายจึงมุ่งพัฒนาศักยภาพของกลุ่มเครือข่ายเชิงประเด็นงานพัฒนาที่หลากหลายในพื้นที่ ปฏิบัติการระดับตำบลให้สามารถพึ่งพาตนเองให้ได้ก่อน เพื่อสร้างการยอมรับจากสังคมชุมชนและส่วนราชการ ขณะเดียวกัน ได้ประสานความร่วมมือเพื่อสร้างพื้นที่การทำงานร่วมกันกับส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยการใช้ประเด็นงานพัฒนาที่เข้มแข็งเชื่อมโยงไปสู่ระดับนโยบาย ผลักดันให้ส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่สร้างกลไกการทำงานร่วมกัน รวมถึงให้มีการสนับสนุนและช่วยเหลือองค์กรชุมชนในส่วนที่เกินความสามารถ

ภาพที่ 2 ความสัมพันธ์ในการประสานความร่วมมือทำงานด้านการพัฒนาพื้นที่ผ่านแผนพัฒนา



4. บทบาทสร้างเสริมการปกครองตนเอง ของท้องถิ่นของเครือข่ายองค์กร ชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง จังหวัดอำนาจเจริญ

ภายใต้สภาพการณ์ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะส่วนราชการหนึ่งของรัฐที่ต้องจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น รวมถึงการดำเนินกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด ตามนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบ บูรณาการ ได้กลายเป็นความเชื่อมโยงของการมีส่วนร่วม ในการกำหนดนโยบายในระดับพื้นที่ระหว่างองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหา การพัฒนาที่เกี่ยวกับชีวิตความเป็นอยู่ในสังคมชุมชน แบบเกษตรกรรม โดยประชาชนในพื้นที่มารวมตัวกัน เป็นกลุ่ม/องค์กรชุมชนและเครือข่ายเพื่อพยายาม หาหนทางจัดการปัญหาด้วยตนเองก่อน โดยไม่รอ การพึ่งพาจากหน่วยงานภาครัฐฝ่ายเดียว และเห็นว่า การพึ่งพาตนเองจะเป็นทางออกที่ดีที่สุด

บทบาทความสัมพันธ์ขององค์กรชุมชนท้องถิ่น จัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญต่อการส่งเสริม การปกครองตนเองของท้องถิ่นในงานศึกษานี้ก็คือ ปฏิสัมพันธ์ที่เป็นการรับรู้และรับรองสถานภาพของ กลุ่มเครือข่ายองค์กรของประชาชนที่มารวมตัวเป็น เครือข่ายประชาชนขนาดใหญ่ และร่วมกันทำงานพัฒนา ในลักษณะกิจกรรมทางอาชีพ กิจกรรมทางการเงิน และ กิจกรรมทางสังคมเพื่อช่วยเหลือซึ่งกัน ศักยภาพของ การรวมกลุ่มทำให้สามารถจัดการปัญหาด้วยตนเอง พร้อมกับพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเองให้มีความเป็นอยู่ ที่ดีขึ้น กระทั่งสามารถเชื่อมโยงการมีส่วนร่วมกับ ส่วนราชการเพื่อผลักดันนโยบายสาธารณะระดับจังหวัด และได้ถ่ายทอดสู่ระดับพื้นที่

ในทางปฏิบัติของการพัฒนาการปกครองตนเองของ ท้องถิ่นและการกระจายอำนาจที่เป็นรูปธรรมในแต่ละ

พื้นที่ ด้านหนึ่งสะท้อนจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างประชาชน ในชุมชนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ เกี่ยวพันต่อการกระจายอำนาจทั้งด้านแนวคิด วัฒนธรรมการบริหารจัดการแบบกระจายอำนาจ รวมถึง การสร้างความเข้มแข็งที่สามารถพึ่งตนเองได้ให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ จำเป็นต้องอาศัยการมี ส่วนร่วมขององค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชน เป็นองค์ประกอบสำคัญในการแก้ไขปัญหาหรือพัฒนา พื้นที่และผลักดันประเด็นนโยบายสาธารณะระดับพื้นที่ ที่เหมาะสม เอื้อต่อการพัฒนาศักยภาพการพึ่งตนเองของ ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อเปลี่ยนจากระบบพึ่งพารัฐ เป็นพึ่งพาตนเอง

กรณีบทเรียนขององค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง จังหวัดอำนาจเจริญ สะท้อนความหมายใหม่ของบทบาท การปกครองท้องถิ่น ที่ขอบเขตประเด็นการปกครอง ตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้ขยายไปยัง ภาคประชาชนในท้องถิ่นจากการตัวกันเป็นกลุ่ม/องค์กร และเครือข่ายองค์กรชุมชนในรูปแบบของประชาสังคม (civil society) ได้กลายเป็นแนวคิด “การจัดการตนเอง ของประชาชน” และเป็นการปกครองตนเองของท้องถิ่น ในแบบที่ให้ความสำคัญกับประชาชนในพื้นที่เป็น ศูนย์กลาง (citizen Center) และยึดชุมชนเป็นฐาน (community based)

ทั้งนี้ เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถยืดโยง ความร่วมมือกับองค์กรของประชาชนในชุมชนท้องถิ่น ไว้ได้นั้น ย่อมส่งผลทำให้ราชการส่วนกลาง และราชการ ส่วนท้องถิ่นยินยอมหรือให้การสนับสนุนองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะ หรือ จัดกิจกรรมสาธารณะของท้องถิ่นได้อย่างอิสระ รวมถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดแนวทาง พึ่งพาตนเองได้ ตามความเหมาะสมกับบริบททาง เศรษฐกิจ สังคม การเมืองและวิถีวัฒนธรรมของแต่ละ พื้นที่บนความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

ในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันทั่วถึง นั่นก็คือความสามารถในการบริหารจัดการตนเองได้อย่างอิสระในด้านอำนาจหน้าที่ และการจัดสรรทรัพยากรตามขอบเขตของกฎหมายโดยมีรูปแบบหรือจำนวนภารกิจที่ท้องถิ่นดำเนินการได้สำเร็จเป็นตัวสะท้อนถึงระดับของการกระจายอำนาจและความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง

5. ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะได้พิจารณาบนความสัมพันธ์สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและขององค์กรชุมชนในขอบเขตประเด็นความหมายของการปกครองตนเองของท้องถิ่น ที่มีนัยยะของการปรับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาพื้นที่โดยยึดชุมชนเป็นฐานเน้นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นเป็นสำคัญ ขณะเดียวกันประชาชนในชุมชนท้องถิ่นที่ได้มารวมตัวกันเป็นกลุ่มองค์กรชุมชนที่มีศักยภาพการพึ่งพาตนเองและได้อาศัยฐานคิดการกระจายอำนาจหันมาสร้างความร่วมมือกับส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการทำงานพัฒนาพื้นที่ร่วมกัน ได้เกิดผลบวกต่อการปกครองท้องถิ่น ซึ่งในงานศึกษานี้สะท้อนจากบทเรียนการทำงานของเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ ที่เดิมมุ่งเน้นการตอบสนองวัตถุประสงค์เฉพาะของภาครัฐหรือหน่วยงานที่ให้การสนับสนุน แต่กลับทำให้การรวมกลุ่ม/องค์กรชุมชนของประชาชนล้มเหลว ไม่ความเข้มแข็งแท้จริงประชาชนยังคงต้องรอความช่วยเหลือจากภาครัฐ เครือข่ายจึงนำบทเรียนดังกล่าวมาปรับเปลี่ยนวิธีคิดและเป้าหมายการทำงานร่วมกันของเครือข่ายเสียใหม่ ข้อเสนอแนะในส่วนนี้จึงเน้นการปรับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อองค์กรชุมชน และการปรับเปลี่ยนวิธีคิด วิธีการทำงานขององค์กรชุมชนในความสัมพันธ์แบบเป็นหุ้นส่วนด้านการพัฒนาพื้นที่

1) สร้างศักยภาพในการพึ่งตนเองของท้องถิ่นจากฐานของท้องถิ่นเอง

เริ่มจากการปรับแนวคิดการพัฒนาท้องถิ่นว่าไม่ใช่การย่อส่วนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระดับชาติให้เล็กลงมาเป็นระดับท้องถิ่น แต่เป็นการพัฒนาระบบการบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถสนองตอบต่อความต้องการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ และปรับบทบาทการจัดบริการสาธารณะให้เป็นเชิงตั้งรับได้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ชุมชนท้องถิ่นในปัจจุบัน

กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรปรับรูปแบบ และวิธีการทำงานตามภารกิจของการปกครองท้องถิ่นผ่านการประสานเชิงนโยบายเสริมสร้างคุณภาพชีวิตแก่ประชาชนในพื้นที่ ร่วมกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรมการพัฒนาชุมชน สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) สถาบันการศึกษา หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้มีความร่วมมือระหว่างรัฐในเป้าหมายร่วม เช่น ปฏิรูปการจัดทำแผนพัฒนาระดับพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการเชื่อมโยงตั้งแต่ระดับชุมชนถึงระดับจังหวัดอย่างเป็นรูปธรรม พร้อมกับพัฒนาระบบการจัดทำนโยบายสาธารณะของท้องถิ่นอย่างจริงจัง ในส่วนนี้เน้นการบูรณาการทรัพยากรร่วมกับจังหวัด ส่วนราชการ เอกชน สถาบันการศึกษา และองค์กรภาคีเครือข่ายสร้างความร่วมมือในการสนับสนุนชุมชนท้องถิ่นบนฐานความหลากหลายทางทรัพยากรและวัฒนธรรม

นอกจากนั้น อาจจัดทำเป็น “ยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น” ที่สามารถเชื่อมโยงกันได้ในความสัมพันธ์ต่างระดับ พัฒนาให้เป็นยุทธศาสตร์เฉพาะพื้นที่โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและภาคีงานพัฒนาได้มีช่องทางความร่วมมือในปฏิบัติการพัฒนาท้องถิ่นให้สำเร็จ เช่น เรื่องการบริหารจัดการน้ำเพื่อการเกษตร การพัฒนาระบบเกษตรอินทรีย์ในพื้นที่ การพัฒนาพื้นที่ให้เป็น

แหล่งเรียนรู้ การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อการจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ การใช้พลังงานทางเลือก การสร้างตลาดหรือร้านค้าชุมชน การรับซื้อผลผลิตโดยตรงจากฟาร์มของเกษตรกร เป็นต้น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อาจให้การสนับสนุนองค์กรชุมชนในส่วนที่เกินความสามารถและส่วนราชการให้การสนับสนุนด้านทรัพยากรที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งลักษณะนี้มีความแตกต่างจากเดิมที่โดยมากมักเน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บริหารจัดการด้วยตนเอง ผ่านการใช้ทรัพยากรทางการบริหารภายในองค์กรของตนเองเป็นหลักเปลี่ยนไปเป็นการแสวงหาความร่วมมือในลักษณะภาคีร่วมพัฒนา เพื่อเป้าหมายการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นจากฐานงานพัฒนาเชิงประเด็นที่หลากหลายให้เกิดขึ้น

อนึ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการให้มีความชัดเจนด้านการตีความขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากหน่วยงานตรวจสอบคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.ก.ถ.) ด้วยการทำความเข้าใจร่วมกันในรายละเอียดกิจกรรมการบริการสาธารณะที่ประชาชนต้องการให้มี ระหว่างกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและหน่วยงานตรวจสอบได้

2) ปรับปรุงให้องค์กรชุมชนที่เข้มแข็งเข้ามามีบทบาทความร่วมมือทำงานการพัฒนาพื้นที่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ระดับตัดสินใจร่วมกันในแผนพัฒนา

อาศัยหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นปัจจัยช่วยหนุนเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการกิจจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะได้อย่างเป็นอิสระตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ ผนวกกับเป้าหมายการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นให้ดีขึ้น จึงควรสนับสนุนให้เกิดกลไกการมี

ส่วนร่วมของประชาชนด้วยรูปแบบ “การจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการเชื่อมโยงแผนพัฒนาของประชาชนเข้าไว้ด้วยกัน” เพื่อเปิดโอกาสให้องค์กรชุมชนที่เข้มแข็งเข้ามามีบทบาทความร่วมมือทำงานการพัฒนาพื้นที่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ระดับตัดสินใจในแผนพัฒนาที่นำไปสู่การปฏิบัติได้จริง สามารถทำได้โดย

(1) ให้มีการบูรณาการแผนชุมชนเข้ากับแผนพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งประกอบไปด้วยรายละเอียดสภาพปัญหา ข้อเสนอแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ รวมถึงแนวทางการบูรณาการงบประมาณ ภายใต้การดูแลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.ก.ถ.) คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ฯลฯ

(2) ควรกำหนดตัวชี้วัดหรือจัดทำมาตรฐานที่ครอบคลุมทุกขั้นตอนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาจกำหนดเป็นมาตรฐานขั้นสูงกว่าที่บัญญัติใน (ร่าง) พระราชบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.และ (ร่าง) พระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ...ซึ่งปัจจุบัน (พ.ศ. 2561) อยู่ในขั้นตอนการพิจารณาโดยคาดว่าจะกำหนดเป็นมาตรฐานขั้นต่ำบังคับใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท ซึ่งคาดว่าจะเป็นหลักประกันการมีส่วนร่วมของประชาชนได้

(3) เพื่อเป็นการเปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ จึงควรปรับแก้กฎหมายและบังคับใช้พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ซึ่งตามความหมายในพระราชบัญญัติฉบับนี้ พบว่ามีเนื้อหาสาระสำคัญในส่วนที่

แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรชุมชน ในแนวทางการพัฒนาที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น ทั้งที่มีบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันและที่กำลังอยู่ในขั้นตอนกระบวนการพิจารณา โดยเฉพาะบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการสนับสนุนการดำเนินงาน และพัฒนากิจการของสภาองค์กรชุมชน มาตรา 21, มาตรา 22, มาตรา 29, มาตรา 34 และมาตรา 35 โดยปรากฏชื่อบุคคล สถาบันหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไว้ ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) รวมถึงราชการส่วนกลางและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าปัจจุบัน (พ.ศ. 2561) ยังไม่มีกฎหมายได้รับรองการดำเนินการภารกิจการจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างเป็นทางการ อีกทั้งเนื้อหาสาระตามบทบัญญัติดังกล่าวปัจจุบันยังไม่มีการบังคับใช้ เป็นเพียงลักษณะส่งเสริมที่เป็นการขอความร่วมมือให้บุคคลหรือหน่วยงานรับไปปฏิบัติเท่านั้น

3) เปลี่ยนวิธีคิดจากการพัฒนาแบบอาศัยปัจจัยสนับสนุนจากภาครัฐ มาเป็นการพัฒนาบนฐานคิดการพึ่งพาตนเองเพื่อลดภาระการพึ่งพิงภาครัฐ

องค์กรชุมชนที่มารวมตัวกันเป็นเครือข่ายทำงานพัฒนา ควรเริ่มตระหนักที่จะปรับเปลี่ยนบทบาทเป็นผู้ขับเคลื่อนงานการพัฒนาอย่างแท้จริง โดยที่พลังของการรวมกลุ่มและการแบ่งงานกันทำภายใต้สำนึกการพึ่งพาตนเองจะส่งผลต่อการเกิดกระบวนการมีส่วนร่วมในการผลักดันนโยบายสาธารณะหรือแก้ไขปัญหาการพัฒนาพื้นที่ ซึ่งนับเป็นการให้นิยามความหมายใหม่ของการทำงานพัฒนาชุมชนทั่วไป

ที่ไม่ใช่เพื่อตอบสนองต่อแผนงานโครงการของหน่วยงานที่ให้การสนับสนุนองค์กรชุมชน แต่เป็นลักษณะที่ประชาชนซึ่งมีศักยภาพพึ่งพาตนเองรวมตัวกันทำงานพัฒนาท้องถิ่นร่วมกันเป็นฝ่ายตัดสินใจกำหนดปัญหาความต้องการของตนเองได้ มีสถานภาพและบทบาทที่ได้รับการรับรองอย่างเป็นทางการให้ร่วมจัดทำบริการสาธารณะกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าเป็นฝ่ายรอรับการพัฒนา เป็นการพัฒนาที่เริ่มต้นจากเบื้องล่างคือที่ชุมชนท้องถิ่น (Bottom-up) โดยองค์กรชุมชนมีเป้าหมายลดภาระการพึ่งพิงภาครัฐ และสร้างเป้าหมายการต่อรองเพื่อรักษาผลประโยชน์ของชุมชนท้องถิ่นในประเด็นนโยบายสาธารณะระดับพื้นที่

6. สรุป

การพัฒนาให้การปกครองตนเองของท้องถิ่นและการกระจายอำนาจให้เป็นจริงได้ จำเป็นต้องอาศัยกลไกความสัมพันธ์สองระดับ 1) คือ ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในประเด็นการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะอำนาจในการตัดสินใจเชิงนโยบายและการจัดสรรทรัพยากรจากภาครัฐไปยังภาคส่วนต่างๆ ภายใต้รูปแบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ที่มีการกำกับดูแลเฉพาะที่จำเป็นและเป็นไปเพื่อการคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นโดยส่วนรวม และเป็นการกำกับดูแลเฉพาะความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อนำมาสู่ระดับที่ 2) คือ การปรับเปลี่ยนบทบาทความสัมพันธ์ของส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ให้มีการเปิดพื้นที่ให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายระดับพื้นที่และการจัดสรรทรัพยากรสำหรับบริหารจัดการตนเองเชิงพื้นที่ อย่างเป็นไปตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่มากขึ้น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความเป็นอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะหรือ

จัดกิจกรรมสาธารณะได้ตามสมควร (Autonomy) ตามขอบเขตของกฎหมาย ขณะเดียวกัน จากพื้นฐานที่ผู้คนในชุมชนนั้นมีความพร้อมและตื่นตัวต่อการแก้ไขปัญหาอยู่เสมอ การรวมตัวกันเป็นกลุ่ม/องค์กร และเครือข่ายองค์กรชุมชนเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในวิถีชีวิตแบบสังคมเกษตรกรรมได้แสดงถึงศักยภาพการพึ่งพาตนเอง สามารถนำไปสู่การประสานความร่วมมือสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันให้เกิดขึ้นในชุมชนได้ (Subsidiary) ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการแก้ปัญหา

และพัฒนาชุมชนท้องถิ่น ประกอบกับ เมื่อภาครัฐได้เปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น ที่ระดับตัดสินใจหรือวางแผนการพัฒนา ย่อมทำให้ประชาชนมีความรู้สึกเป็นเจ้าของชุมชน และเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกัน เกิดความเป็นปึกแผ่น (Solidarity) ในชุมชนท้องถิ่น โดยเปลี่ยนจากระบบพึ่งพารัฐเป็นพึ่งพาตนเอง ลักษณะเช่นนี้ย่อมเอื้อต่อการพัฒนาให้การปกครองตนเองของท้องถิ่นและการกระจายอำนาจเป็นจริงได้

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- โกวิทย์ พวงงาม. (2555). **การจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่นและท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.
- คณะกรรมการสนับสนุนการขับเคลื่อนธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญสู่เมืองธรรมเกษตร. (2556). **การขับเคลื่อนธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญสู่เมืองธรรมเกษตร**. กรุงเทพฯ: สหมิตรพรินต์ติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.
- จรัส สุวรรณมาลา และคณะ. (2554). **ประเด็นท้าทายการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย**. ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมและธรรมาภิบาลท้องถิ่นและภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชลลดา ทองทวี. (2552). **การเปลี่ยนย้ายกระบวนทัศน์การพัฒนาและกระบวนทัศน์เกษตรกรรมยั่งยืน**. เนาวรัตน์พลายน้อย (บรรณาธิการ), **การเรียนรู้และกระบวนการจัดการความรู้ของชาวนาในระบบเกษตรกรรมยั่งยืน**. หน้า 42-43. กรุงเทพฯ: พี เอ ลีฟวิ่ง.
- ขวลิต สละ. (2556). **ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: วีพริ้นท์.
- ชาติชาย ณ เชียงใหม่. (2545). **การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย**. วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น. สถาบันพระปกเกล้า. กรุงเทพฯ: ธรรมดาเพลส
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2555). **การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น อีกมิติหนึ่งของอารยธรรมโลก ภาคแรก: จากยุคกรีกถึงยุคทุนนิยมตะวันตก**. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2555). **รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ปธาน สุวรรณมงคล. (2554). **การกระจายอำนาจ: แนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย**. กรุงเทพฯ: แอคทีฟพริ้นท์.
- ประทาน คงฤทธิศึกษากร. (2525). **ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: สาขารัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ประภาส ปันตบแต่ง. (ตุลาคม 2558). **การเมืองภาคประชาชน ขบวนการประชาสังคมในสังคมไทยและบทบาทต่อสังคมการเมืองไทย**. ใน การสัมมนาสังเคราะห์ยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนภาคประชาสังคมในอนาคต, หน้า 11-13. ณ อิงธารรีสอร์ท จังหวัดนครนายก.
- พลฤทธิสาณ ชุมพล. (2543). **แนวคิดเรื่องประชาสังคมในประเทศไทย**. ใน รายงานวิจัยเรื่อง **มาตรฐานทางกฎหมายในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาสังคมในประเทศไทย**. ศูนย์กฎหมายสิ่งแวดล้อมประเทศไทย. ม.ป.ท.
- พระมหาสุทิตย์ อาภากร (อบอูน). (2547). **เครือข่าย: ธรรมชาติ ความรู้และการจัดการ**. กรุงเทพฯ: โครงการเสริมสร้างการเรียนรู้เพื่อชุมชนเป็นสุข (สรส.).
- พิเชษฐ์ วงศ์เกียรติ์ขจร. (2552). **แนวคิด ยุทธศาสตร์ การบริหารการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในยุคโลกาภิวัตน์**. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: ปัญญาชน.

- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2555). **แนวคิดและทฤษฎีการปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. (2557) **โครงการประเมินผลนโยบายการกระจายอำนาจของไทย ระยะ 15 ปี**. ใน เอกสารประกอบการประชุมวิชาการเพื่อนำเสนอผลการวิจัยขั้นสุดท้าย, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยร่วมกับสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2555). **บทบาทของการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่นในประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- วิริยะ คล้ายแดง.(2549). **เกษตรอินทรีย์ นโยบายรัฐ**. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- ศุภวัตร พลายน้อย,บรรณาธิการ. (2545). **การตอบสนองต่อภาวะวิกฤตเศรษฐกิจของภาคประชาสังคมไทย**. กรุงเทพฯ: วคินการพิมพ์.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. นคร เสรีรักษ์ และ ภรณ์ ดีราษฎร์วิเศษ. (2556). **ท้องถิ่นโปร่งใส การพัฒนาตัวชี้วัดเพื่อประเมินประสิทธิภาพในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: สามลดา.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2547). **กฎหมายการปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรี และราชกิจจานุเบกษา.
- สมชัย ฤชุพันธุ์. (มิถุนายน 2555). **องค์กรปกครองท้องถิ่นกับภาคประชาชน**. คำกล่าวรายงานในการประชุมสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2554 สถาบันพัฒนาสยาม. หน้า 16. ณ อิมแพ็ค เมืองทองธานี.
- สุจิตต์ วงษ์เทศ. (2549). **ชื่อบ้านนามเมืองจังหวัดอำนาจเจริญ**. กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์.
- สำนักงานจังหวัดอำนาจเจริญ. (2559,กุมภาพันธ์). **แผนพัฒนาจังหวัดอำนาจเจริญ พ.ศ. 2557-2560 ฉบับทบทวนใหม่**. [ออนไลน์]. สืบค้นจาก <http://amnat.info/index.php>
- สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง 2. (2556, ตุลาคม). **แผนพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง 2 (พ.ศ. 2557-2560)**. [ออนไลน์]. สืบค้นใน <http://www.osmnortheast-s2.moi.go.th>
- สำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย. (2557). **ยุทธศาสตร์ตามภารกิจเฉพาะด้านของกระทรวงมหาดไทย 10 ปี ด้านการจัดระเบียบราชการแผ่นดิน**. กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย.
- เอนก นาคะบุตร. (2545). **กอบบ้าน กู้เมืองด้วยพลังแผ่นดิน**. ม.ป.ท.
- อรรถัย กักพล และสุมาลย์ ขาวนา. (2551). **ถอดรหัสรางวัลพระปกเกล้า' 50**. กรุงเทพฯ: จริยสุนิทวงศ์การพิมพ์.
- อุดม ทุมโฆสิต. (2552). **การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่: บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ภาษาอังกฤษ

- Cheema S. & Rondielli D. (2007). **Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices**. Washington. DC: Brooking Institute Press.
- Dijk J. V.. (2006). **The network society**. London: SAGE Publications.

Falleti T. (2005). A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. *American Political Science Review*, 99(3).

Gooneratne W., Mbilinyi M. J., & for Regional Development. U.N.C. (1992). **Reviving Local Self-reliance: People's Responses to the Economic Crisis in Eastern and Southern Africa. Nagoy: United Nations Center for Regional Development.** Retrieved from <http://books.google.co.th/book?id=9RQGwAACAAJ>

Schneider A. (2003). **Decentralization: Conceptualization and Measurement.** Studies in Comparative International Development.

Shery R. Arnstein. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*. July, 35.

การสัมภาษณ์

จันทร์ พันดี. รองประธานเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนเกษตรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ. (9 กุมภาพันธ์ 2560). สัมภาษณ์

ชาติวัฒน์ ร่วมสุข. แกนประสานหลักเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ. (29 กุมภาพันธ์ 2560). สัมภาษณ์

วันนา บุญกลม. ประธานเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนเกษตรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ. (4 กรกฎาคม 2559). สัมภาษณ์
วานิชย์ บุตรี. ที่ปรึกษาเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ. (24 มิถุนายน 2559). สัมภาษณ์

วิเชียร อุตสาหะวงษ์. รองประธานเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนเกษตรอินทรีย์จังหวัดอำนาจเจริญ. (9 กุมภาพันธ์ 2560). สัมภาษณ์

วิรัตน์ สุขกุล. แกนประสานหลักเครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ. (25 มีนาคม 2559, 24 มิถุนายน 2559, 24, 3 กรกฎาคม 2559). สัมภาษณ์

ศักดิ์ชัย ตั้งตระกูลวงศ์. นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอำนาจเจริญ. (29 กุมภาพันธ์ 2559). สัมภาษณ์

สตรพร ศรีสุวรรณ. แกนประสานเครือข่ายสื่อชุมชน เครือข่ายองค์กรชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองจังหวัดอำนาจเจริญ. (5 ธันวาคม 2559). สัมภาษณ์

บทความปริทัศน์

James Ockey. (2017).

“Team Work: Shifting Patterns and Relationships in Local and National Politics in Thailand”.

Sojourn: Journal of Social Issues in Southeast Asia, Volume 32, Number 3 (November), pp. 562-600.

ศุทธิกานต์ มีจัน*

ความนำ

การศึกษาการเมืองไทยหลังการรัฐประหารที่เกิดขึ้นทั้งใน พ.ศ. 2549 และ 2557 ได้รับการพูดถึงในหลากหลายมิติ หนึ่งในประเด็นที่น่าสนใจ คือ เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่น ที่แสดงให้เห็นถึงการปรับตัวของตัวแสดงทางการเมืองต่างๆ ภายใต้บริบททางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป และยังคงฉายภาพโครงสร้างทางการเมือง ตลอดจนภูมิทัศน์ทางการเมืองของไทยอันเป็นผลจากการปฏิรูปการเมือง การกระจายอำนาจและความขัดแย้งทางการเมืองในช่วงเวลาเกือบสองทศวรรษที่ผ่านมา

เจมส์ โอคกี (James Ockey) นักรัฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยแคนเทอเบอรี ประเทศนิวซีแลนด์ เป็นหนึ่งในนักวิชาการที่สนใจประเด็นดังกล่าว เขาศึกษารูปแบบความสัมพันธ์ที่เปลี่ยนแปลงระหว่างการเมืองท้องถิ่นและการเมืองระดับชาติ ในลักษณะ “การทำงานเป็นทีม” ระหว่างพรรคการเมืองในฐานะการเมืองระดับชาติ กับนักการเมืองท้องถิ่น โดยเก็บข้อมูลหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 ในพื้นที่ 24 จังหวัด¹ ครอบคลุมทุกภูมิภาคของไทย รวมทั้งเขตปริมณฑล เป็นกรณีตัวอย่างในการวิเคราะห์รูปแบบของความสัมพันธ์แบบใหม่ที่เกิดขึ้นระหว่างพรรคการเมืองและกลุ่มการเมืองท้องถิ่น งานของเขาให้ความสำคัญกับการเมืองท้องถิ่นในฐานะ

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์, วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

¹ ภาคเหนือ (เชียงใหม่และลำพูน) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (บุรีรัมย์ ขอนแก่น นครราชสีมา มหาสารคาม อุรธานีและหนองคาย) ภาคกลาง (อ่างทอง อยุธยา นครนายก สมุทรสาคร สระบุรีและสุพรรณบุรี) ภาคใต้ (นครศรีธรรมราช ปัตตานี สงขลา สตูลและยะลา) ปริมณฑล (ฉะเชิงเทรา นครปฐม นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ)

ช่องทางในการเข้าถึงทรัพยากรของรัฐ ความเชื่อมโยงกับ
พรรคการเมือง ตลอดจนผลต่อการยับยั้งการขยาย
อำนาจของระบอบอำนาจนิยมและการเกิดขึ้นของ
ประชาธิปไตยที่มีการแข่งขันกันมากขึ้น

บทความปริทัศน์นี้เป็นการสรุปสาระสำคัญ ภายใต้
คำถามหลัก 3 ประการ ได้แก่ รูปแบบและความสัมพันธ์
ระหว่างการเมืองท้องถิ่นและการเมืองระดับชาติของไทย
มีการเปลี่ยนแปลงอย่างไร อะไรเป็นปัจจัยที่นำไปสู่
การเปลี่ยนแปลงเหล่านั้น รวมทั้งผลจากการเปลี่ยนแปลง
ที่เกิดขึ้นนั้นส่งผลต่อการเมืองไทยในภาพรวมอย่างไร
โอก็ก็เริ่มต้นบทความของเขาด้วยการกล่าวถึง
สถานการณ์ทางการเมืองภายหลังการทำประชามติ
รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันใน พ.ศ. 2559 ที่มีระดับการไป
ใช้สิทธิที่ไม่สูงนัก ประกอบกับผลการลงประชามติใน
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคใต้ มีระดับการลง
คะแนนไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญในระดับสูงอย่างมี
นัยสำคัญ ผลการลงประชามติไม่รับร่างรัฐธรรมนูญ
ดังกล่าวถูกวิจารณ์ว่าเป็นผลมาจากอิทธิพลของ
นักการเมืองในระดับท้องถิ่น ท่ามกลางการเพิ่มมาตรการ
ต่างๆ ของรัฐบาลในการรักษาความสงบและการรณรงค์
ให้ประชาชนรับร่างรัฐธรรมนูญ

ภายใต้สถานการณ์ทางการเมืองดังกล่าว โอก็ก็
ตั้งคำถามถึงการเปลี่ยนแปลงของแบบแผนความสัมพันธ์
ระหว่างผู้ลงคะแนนเสียง พรรคการเมืองและการเมือง
ท้องถิ่น ในเบื้องต้นเขาเสนอว่า ความจงรักภักดีระหว่าง
ผู้มีสิทธิเลือกตั้งกับพรรคการเมืองที่เพิ่มขึ้นไม่ได้ส่งผล
ต่อการเมืองท้องถิ่นมากนัก เขาชี้ให้เห็นว่าแทนที่
พรรคการเมืองจะยกระดับความจงรักภักดีของผู้มี
สิทธิเลือกตั้งซึ่งเป็นคนรุ่นใหม่โดยการทำงานร่วมกับ
นักการเมืองท้องถิ่น แต่พรรคการเมืองยังคงหลีกเลี่ยง
การสนับสนุนผู้สมัครในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นอย่าง
เปิดเผย ดังตัวอย่างที่เกิดขึ้นในหลายจังหวัด เนื่องจาก
ความเสี่ยงภายใต้เงื่อนไขของการยุบพรรคหากมีการ
กระทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง

ภายใต้สถานการณ์เช่นนี้ ความสัมพันธ์ที่ไม่เป็น
ทางการกลับเติบโตขึ้นอย่างแข็งแกร่งและส่งผลต่อ
การพัฒนาความนิยมหรือชื่อของพรรคซึ่งให้ประโยชน์
ทั้งต่อพรรคการเมืองและนักการเมืองท้องถิ่น
ในขณะเดียวกันการกระจายอำนาจก็ได้เพิ่มทรัพยากร
ที่มีอยู่ในระดับท้องถิ่น อันส่งผลให้รูปแบบการอุปถัมภ์
ไม่ได้เป็นในรูปแบบของการส่งผ่านจากระดับชาติสู่ระดับ
ท้องถิ่นเท่านั้น หากแต่ยังเกิดขึ้นในทางกลับกัน เมื่อเป็น
เช่นนี้การรักษาความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการภายใต้
กลไกการอุปถัมภ์จึงเป็นสิ่งสำคัญ โอก็ก็สรุปว่า
การแสวงหากลยุทธ์ที่แตกต่างกันในแต่ละพรรคและ
ผู้สมัครแต่ละคน ประกอบกับบริบททางการเมืองและ
เงื่อนไขของกฎหมายเลือกตั้งได้ก่อให้เกิดรูปแบบ
ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองระดับชาติและท้องถิ่น
ที่เปลี่ยนแปลงไป

อะไรคือความสัมพันธ์ในรูปแบบเดิม?

โอก็ก็ อธิบายถึง บริบททางการเมืองของไทยในช่วง
ทศวรรษ 1980 (พ.ศ.2523) เป็นต้นมา โดยเฉพาะ
ผลจากการเติบโตทางเศรษฐกิจในช่วงสงครามอินโดจีน
ได้นำไปสู่โอกาสในการสร้างความมั่งคั่งและอำนาจ
ทางการเมืองของผู้มีอิทธิพลในระดับท้องถิ่น ดังจะเห็น
ได้จากความสำเร็จในการเลือกตั้งของพรรคการเมือง
ที่มีการใช้กลไกอันเปรียบเสมือนโครงสร้างพื้นฐานใน
การเลือกตั้งอย่างจำกัด ตัวอย่างเช่น การใช้ระบบ
หัวคะแนนแบบเดียวกันทั้งในการเลือกตั้งระดับชาติและ
ท้องถิ่น แต่ผลตอบแทนที่กลับสู่ท้องถิ่นกลับมีระดับต่ำ
มาก เนื่องจากทรัพยากรที่มีอยู่นั้นสร้างประโยชน์และ
มีความจำเป็นต่อการแข่งขันในการเลือกตั้งระดับชาติ
อีกทั้งนักการเมืองที่มีอิทธิพลในจังหวัดมักเข้าเป็นสมาชิก
พรรคการเมืองและมีการย้ายพรรคบ่อยครั้งเมื่อได้รับ
ผลประโยชน์ที่มากกว่า แต่นักการเมืองเหล่านี้ก็ยังคง
ทำงานร่วมกับเครือข่ายของตนเองในระดับท้องถิ่น

ลักษณะที่กล่าวมาข้างต้น เป็นปรากฏการณ์ที่พบเห็นได้ในช่วงทศวรรษหลัง พ.ศ. 2523 นั้น ดังเห็นได้ว่า นักการเมืองที่มีอำนาจในจังหวัดได้เข้ามามีบทบาทสำคัญ ไม่ใช่เพียงแต่ในการเมืองท้องถิ่นและรัฐสภาเท่านั้น แต่ยังเข้ามามีบทบาทในคณะรัฐมนตรีอีกด้วย บทความนี้กล่าวถึงผลของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ที่ใช้การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตหลายคน ภายใต้ระบบการเลือกตั้งเช่นนี้วิธีที่ถูกนำมาใช้มากที่สุดในการรณรงค์หาเสียงก็คือ การลงสมัครในรูปแบบของกลุ่ม ซึ่งมีประสิทธิภาพมากกว่าการลงสมัครในฐานะผู้สมัครอิสระ ในขณะเดียวกันการจัดตั้งรัฐบาลก็มีการจัดสรรที่นั่งตามสัดส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งนำไปสู่การส่งเสริมและสนับสนุนกลุ่มย่อยในพรรคการเมืองที่นำโดยนักการเมืองจากจังหวัดต่างๆ ดังเห็นได้จากการจัดสรรตำแหน่งในคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ในการเมืองระดับท้องถิ่นนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีอำนาจทางการเมืองหรือหัวหน้าของกลุ่มการเมืองในพรรคมักจะมามีบทบาทในการควบคุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสภาเทศบาลขนาดใหญ่ ในขณะที่เทศบาลขนาดเล็กหรือพื้นที่ที่ไม่ได้อยู่ในเขตเทศบาล รวมไปถึงที่นั่งที่เป็นของผู้สมัครอิสระก็จะตกเป็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับความนิยมในเขตเลือกตั้ง หรือในบางครั้งก็จะได้เห็นว่าผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นมักจะวางบทบาทของตนเองในรูปแบบพันธมิตรมากกว่าการเป็นคู่แข่ง

จากบริบททางการเมืองดังที่กล่าวมา โอคก็ย์ได้ชี้ให้เห็นถึงการเติบโตขึ้นของนักการเมืองในจังหวัดที่มีอำนาจกับกลุ่มของพวกเขาที่อยู่ในพรรค ซึ่งมุ่งเป้าไปที่ชัยชนะในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อนำไปสู่ตำแหน่งในคณะรัฐมนตรี กล่าวได้ว่านักการเมืองและกลุ่มย่อยในพรรคการเมืองเหล่านี้มีความเข้มแข็งในระดับท้องถิ่นซึ่งเป็นพื้นที่ที่ไม่มีกิจกรรมของพรรคการเมือง ผลที่ตามมาก็คือ พรรคการเมืองซึ่งส่วนใหญ่ประกอบด้วยกลุ่มของนักการเมืองในจังหวัดมีเพียงนโยบายที่คลุมเครือและความพยายามเพียงเพื่อ

การหาเสียงในการเลือกตั้งระดับชาติและเอาชนะการเลือกตั้งให้ได้ในระดับท้องถิ่น ในส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นผู้สมัครอิสระก็เพียงให้คำสัญญาว่าจะผลักดันประเด็นของท้องถิ่นที่มีความสำคัญในด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ซึ่งความสำเร็จในการจัดสรรทรัพยากรก็จะกลายมาเป็นตัวชี้วัดถึงประสิทธิภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นๆ อย่างน้อยที่สุดก็ในสายตาของผู้ลงคะแนนเสียงและความนิยมที่มีต่อตัวนักการเมืองแต่ไม่ใช่ต่อพรรคการเมืองแต่อย่างใด

ลักษณะเช่นนี้ส่งผลให้ นักการเมืองที่ประสบความสำเร็จสามารถที่จะเลือกสังกัดพรรคที่ให้ผลตอบแทนดีที่สุดในแง่ของการให้การสนับสนุนในการเลือกตั้งและคำมั่นสัญญาต่อตำแหน่งในรัฐบาล ดังจะเห็นตัวอย่างความสำเร็จของ นายณรงค์ วงษ์วรรณ และนายบรรหาร ศิลปอาชาที่สามารถสร้างกลุ่มก้อนและพันธมิตรที่เพียงพอต่อการก้าวสู่การเป็นนายกรัฐมนตรีก่อนการร่างรัฐธรรมนูญใหม่เพื่อออกแบบมาเพื่อลดทอนอำนาจของนักการเมืองต่างจังหวัดและรองรับผลประโยชน์ของเทคโนโลยีซึ่งมีฐานอำนาจอยู่ที่กรุงเทพ

การเปลี่ยนผ่านสู่ความสัมพันธ์รูปแบบใหม่

โอกก็ย์กล่าวถึงการเปลี่ยนผ่านและเงื่อนไขเชิงโครงสร้างทางการเมืองที่สำคัญอันส่งผลต่อการเปลี่ยนรูปแบบร่างของลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองระดับชาติกับนักการเมืองท้องถิ่น โดยเขาให้ความสำคัญกับ 3 ปัจจัยหลัก ได้แก่

(1) รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และการเลือกตั้ง พ.ศ. 2544

กล่าวได้ว่า เจตนารมณ์หนึ่งของการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 คือ การลดอำนาจจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัด ดังจะเห็นได้จากการเปลี่ยนระบบการเลือกตั้งจากแบ่งเขตหลายคน เป็นระบบเขตเดียวเบอร์เดียว รวมทั้งจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิก

สภาผู้แทนราษฎรระบบบัญชีรายชื่อ ผลจากการเปลี่ยนแปลงนี้ทำให้การสร้างมุ้งหรือกลุ่มย่อยทางการเมืองขนาดใหญ่ทำได้ยากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังส่งผลให้นโยบายหาเสียงของพรรคการเมืองกลายเป็นวาระที่มีความสำคัญมากยิ่งขึ้นในอดีต รวมทั้งตำแหน่งรัฐมนตรียังมุ่งเน้นไปที่สมาชิกสภาผู้แทนระบบบัญชีรายชื่อ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้นักการเมืองในเขตเลือกตั้งแต่ละจังหวัดจึงเสียประโยชน์ ในขณะที่ผู้นำพรรคการเมืองกลับมีสถานะที่เข้มแข็งขึ้น

ดังตัวอย่าง ความสำเร็จของพรรคการเมืองใหม่อย่างพรรคไทยรักไทยในการเลือกตั้ง พ.ศ. 2544 แม้ผู้สมัครของพรรคจำนวนมากจะเป็นนักการเมืองจากต่างจังหวัด แต่พรรคก็ได้พัฒนาช่องทางการสื่อสารโดยตรงต่อผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผ่านสื่อ การออกแบบองค์กรพรรคโดยมุ่งเน้นที่การประชาสัมพันธ์มากกว่าการสร้างสาขาพรรคในแต่ละจังหวัด ผลที่เกิดขึ้นนำไปสู่การสร้างความสัมพันธ์โดยตรงระหว่างนักการเมืองระดับชาติและประชาชนในพื้นที่ รวมไปถึงการเกิดองค์กรนอกพรรค เช่น แนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการ (นปช.) ที่เกิดขึ้นในช่วง พ.ศ. 2549 และเครือข่ายวิทยุชุมชน อันเป็นรูปแบบที่มีความแตกต่างจากในอดีต ประกอบกับการดำเนินนโยบายประชานิยมที่ประสบความสำเร็จยังทำให้เกิดพันธะสัญญาระหว่างพรรคกับผู้ลงคะแนนเสียง ไม่ใช่พันธะสัญญาของนักการเมืองในจังหวัด ทำให้พรรคมีความเชื่อมโยงโดยตรงกับประชาชนและลดการพึ่งพาการสร้างความนิยมให้แก่พรรคโดยผ่านนักการเมืองในพื้นที่

(2) การรวมศูนย์อำนาจที่การเมืองระดับชาติ

เมื่อพรรคการเมืองมีบทบาทนามากขึ้น จากตัวอย่างพรรคไทยรักไทยชี้ให้เห็นว่าพรรคมีการจัดสรรตำแหน่งให้กับนักการเมืองในต่างจังหวัดที่มีอำนาจมากไว้ก่อนการเลือกตั้ง ดังเห็นได้จากลำดับที่ปรากฏในบัญชีรายชื่อซึ่งจะมีผลต่อตำแหน่งในคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ยังถือได้ว่า

หัวหน้ากลุ่มที่มีศักยภาพก็ยังได้ผลตอบแทนในทางอ้อม โดยโอกาสมองไปที่การผลักดันให้สมาชิกในครอบครัวหรือพันธมิตรของตนลงแข่งขันเลือกตั้งในระดับเขต ซึ่งลักษณะเช่นนี้ไม่ได้เป็นเพียงการรักษาที่นั่งในพื้นที่ของตนเท่านั้น หากแต่ยังเป็นส่วนที่สำคัญในกลไกของระบบอุปถัมภ์ด้วย

อย่างไรก็ดี ชัยชนะของพรรคไทยรักไทยที่สามารถสร้างความนิยมจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้โดยตรง ส่งผลต่อการสร้างความสัมพันธ์แบบใหม่กับนักการเมืองในต่างจังหวัด ดังตัวอย่างกรณีตระกูลอัคราในจังหวัดสมุทรปราการ ที่แม้จะมียังคงมีอิทธิพลในเมืองระดับท้องถิ่น แต่ในการเลือกตั้งระดับชาติไม่สามารถเอาชนะผู้สมัครจากพรรคไทยรักไทยได้ ภายใต้บริบททางการเมืองเช่นนี้นักการเมืองในต่างจังหวัดจึงตระหนักได้ว่าการสนับสนุนพรรคไทยรักไทยจึงเป็นทางเลือกที่มีความเสี่ยงน้อยทั้งในแง่ชัยชนะและการลงทุนในการเลือกตั้ง ทั้งนี้ ไม่เพียงการอุปถัมภ์ทางการเมืองในระดับชาติที่เพิ่มสูงขึ้นผ่านพรรคการเมือง หากแต่การกระจายอำนาจยังถือเป็นแหล่งของการสร้างระบบอุปถัมภ์ที่ขยายตัวขึ้น เนื่องมาจากอำนาจหน้าที่และงบประมาณที่ท้องถิ่นได้รับ ส่งผลให้นักการเมืองในต่างจังหวัดมีช่องทางที่สร้างอำนาจและการอุปถัมภ์ของตนกลับคืนมา

(3) การกระจายอำนาจในระดับท้องถิ่น

ภายใต้กลไกการกระจายอำนาจที่ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง ซึ่งมาพร้อมกับอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบทั้งในด้านโครงสร้างพื้นฐานและการบริการสาธารณะตลอดจนได้รับการจัดสรรงบประมาณบริหารงานท้องถิ่นเพิ่มขึ้นหลายเท่า เมื่อเปรียบเทียบกับก่อนการกระจายอำนาจ โอกาสยิ่งยวดว่าการเพิ่มขึ้นของทรัพยากรภายใต้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้จำนวนเงินที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าถึงได้นั้นน้อยลง โดยเฉพาะ

อย่างยิ่งเทศบาลขนาดใหญ่ที่มีงบประมาณจำนวนมาก และผู้นำท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งก็มีช่องทางมากขึ้น ในการสร้างระบบอุปถัมภ์ในพื้นที่ และด้วยงบประมาณ จำนวนมากที่ลงไปสู่ท้องถิ่น ประกอบกับความนิยมที่ ผู้ลงคะแนนเสียงมีต่อพรรคการเมือง จึงนำไปสู่การ คาดหมายว่าพรรคการเมืองจะเข้าไปมีบทบาทโดยตรง ในการปกครองท้องถิ่นในแง่ของการเข้าถึงแหล่ง ทรัพยากรเชิงงบประมาณ

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตบางประการว่า พรรค การเมืองไม่ได้เข้าไปมีบทบาทโดยตรงในการเลือกตั้ง ระดับท้องถิ่นหรือเข้าแทรกแซงการจัดการงบประมาณ หากแต่พรรคการเมืองหรือในความหมายของ นักการเมืองระดับชาตินั้นทำงานผ่านนักการเมืองท้องถิ่น ในทางอ้อมหรือในทางใดก็ตามที่ได้ผลประโยชน์ ทั้งยัง เกิดขึ้นในทุกพรรคการเมือง ซึ่งในประเด็นนี้โอกกี๋ย นำเสนอยุทธศาสตร์และรูปแบบในการทำงานร่วมกัน ระหว่างการเมืองสองระดับ ดังนี้

พรรคการเมืองและการเมืองท้องถิ่น

การเมืองในระดับท้องถิ่นถูกดำเนินการภายใต้ การจัดตั้ง “กลุ่ม” หรือในรูปแบบผู้สมัครอิสระ ซึ่ง ภายใต้กลุ่มที่ตั้งขึ้นนั้นแม้จะไม่ปรากฏว่าได้รับการ สนับสนุนจากพรรคการเมืองอย่างเป็นทางการ แต่กลุ่ม เหล่านั้นก็มีความเชื่อมโยงกับพรรคการเมืองอย่างไม่เป็น ทางการผ่านผู้นำกลุ่มและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในเขตเลือกตั้ง ทั้งในแง่ของผลประโยชน์รูปแบบต่างๆ การสนับสนุนการเลือกตั้ง หรือการเป็นครอบครัว เดียวกัน โอกกี๋ยตั้งข้อสังเกตว่าความสัมพันธ์ที่ไม่เป็น ทางการเป็นสิ่งที่พบเห็นได้ทั่วไป แต่บางกรณีก็มี ข้อยกเว้น เขาพบว่าในหลายกรณี กลุ่มการเมืองท้องถิ่น ก็มีความเชื่อมโยงกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หลายคนในพรรคการเมืองเดียวกัน กรณีเช่นนี้ยังแสดงให้เห็นถึงการแข่งขันภายในพรรค และอาจนำไปสู่ ความขัดแย้งภายในพรรคการเมืองได้

นอกจากนี้แล้วการจัดตั้งองค์กรของกลุ่มการเมือง ท้องถิ่นก็เป็นอีกหนึ่งตัวแปรที่มีความสำคัญ โอกกี๋ย พบว่าบางกลุ่มมีการจัดตั้งองค์กรในระดับต่ำมากและ มารวมตัวกันในสภาท้องถิ่นก็เพียงเพื่อเป็นฝ่ายสนับสนุน หรือเป็นฝ่ายค้าน ลักษณะเช่นนี้เกิดขึ้นเมื่อมีสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรจากพรรคเดียวกันต่างสนับสนุน ผู้สมัครในเขตเลือกตั้งของตนเอง รวมทั้งมีการ ประสานงานกันภายนอกการประชุมสภาท้องถิ่น จากการเก็บข้อมูล เขาพบว่า กลุ่มการเมืองท้องถิ่น ในจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษาต่างมีการจัดองค์กรเป็นอย่างดี คล้ายคลึงกับการหาเสียงของพรรคการเมืองที่นอกจาก จะให้ความสำคัญกับชื่อและสัญลักษณ์ของกลุ่มแล้ว ยังมีการสนับสนุนหรือใช้นโยบายร่วมกับผู้สมัครนายกเทศมนตรี และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย

ทั้งนี้ การเป็นสมาชิกของกลุ่มการเมืองท้องถิ่น มีลักษณะที่ไม่เป็นทางการ และสามารถเปลี่ยนข้างใน ระหว่างการดำรงตำแหน่งหรือแม้แต่ฝักฝ่ายกับหลาย กลุ่มเพื่อประโยชน์ทางการเมือง ผลก็คือ ลักษณะเช่นนี้ ทำให้ไม่สามารถยืนยันได้ว่านักการเมืองท้องถิ่นที่ได้รับ เลือกตั้งเข้ามาจะสนับสนุนกลุ่มนั้นๆ ไปตลอดวาระของ การดำรงตำแหน่ง หรือระบุจำนวนสมาชิกที่แน่นอนของ กลุ่มได้ ผลจากการเก็บข้อมูลในพื้นที่ตัวอย่าง โอกกี๋ย ได้จำแนกลักษณะการแข่งขันของกลุ่มการเมืองใน ท้องถิ่น ออกเป็นการแข่งขันภายใต้กลุ่มการเมืองเดียว การแข่งขันระหว่างสองกลุ่ม และการแข่งขันระหว่าง หลายกลุ่ม เขาพบว่าการทำงานร่วมกันที่เกิดขึ้นนั้น มาจากการเชื่อมโยงกับพรรคการเมืองผ่านผู้นำของ กลุ่มในระดับท้องถิ่น นอกจากนี้ยังเกิดจากสมาชิก ของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นมีความเชื่อมโยงกับสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่หรือเรียกได้ว่ามีลักษณะของ การร่วมมือกันภายในพื้นที่นั้นๆ รวมไปถึงสมาชิกใน ครอบครัวของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ลงไปเล่น การเมืองในระดับท้องถิ่นด้วย นอกจากนี้ กลุ่มการเมือง ในระดับเทศบาลไม่ได้เชื่อมโยงกับพรรคการเมืองหรือ

สมาชิกพรรคที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสมอไป เนื่องจากเขตพื้นที่ซึ่งมีขนาดเล็กและเขตเลือกตั้งที่มีสมาชิกหลายคนประกอบกับระบบการบริหารของเทศบาลสามารถจัดการสาธารณูปโภคและอำนวยความสะดวกในระดับพื้นที่ได้เป็นอย่างดี ยิ่งไปกว่านั้น ผลจากการที่เทศบาลส่วนใหญ่อยู่ในเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียงเขตเดียว ส่งผลให้กลุ่มการเมืองมีแนวโน้มจะแข่งขันหรือร่วมมือกับพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียงคนเดียวเท่านั้น

ในส่วนของการเลือกตั้งระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น กลุ่มที่ประสบความสำเร็จมักมีความเชื่อมโยงกับพรรคการเมืองทั้งในแง่ของกลุ่มหรือผ่านหัวหน้ากลุ่มที่มีสายสัมพันธ์กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีอำนาจ หรืออาจมีความเชื่อมโยงกับสมาชิกพรรคที่มีหน้าที่รับผิดชอบในพื้นที่เขตเลือกตั้ง โอกาสยเสนอว่า เขตเลือกตั้งในชนบทที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่ มีงบประมาณ และมีผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งระดับชาติจำนวนมากนั้น สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อระบบอุปถัมภ์และการพัฒนาเครือข่ายของหัวหน้าชน นีคือเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกันมากขึ้น ซึ่งในหลายกรณีสมาชิกของตระกูลการเมืองมักจะเข้าไปมีบทบาทสำคัญในการเมืองทั้งสองระดับ เขาตั้งข้อสังเกตว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีความเชื่อมโยงกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีโอกาสในการขยายอำนาจและอิทธิพลทางการเมืองได้มากกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนอื่นๆ ในจังหวัดเดียวกัน

ยุทธศาสตร์ของพรรคการเมืองในการเลือกตั้งท้องถิ่น

โอกาศยวิเคราะห์แนวทางและท่าทีของแต่ละพรรคในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น ออกเป็น 4 ตัวอย่าง ได้แก่

(1) พรรคประชาธิปัตย์

ในฐานะพรรคการเมืองที่มีความเก่าแก่ซึ่งมีการสร้างสาขาพรรคการเมืองจำนวนมากทั่วประเทศ (ดู Punchada Sirivunnabood, 2013) น่าจะสร้างประโยชน์ในการเมืองท้องถิ่นได้จากสาขาพรรคที่มีอยู่ แต่ในความเป็นจริงแล้ว ในภาพรวมพรรคประชาธิปัตย์ไม่ได้มีท่าทีในการเข้าไปสนับสนุนการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นโดยตรงแต่อย่างใด กรณีตัวอย่างจากจังหวัดนครศรีธรรมราช ซึ่งเป็นพื้นที่ฐานเสียงสำคัญของพรรคในพื้นที่ภาคใต้ตอนบน พบว่า พรรคมักจะเลือกสนับสนุนกลุ่มการเมืองเพียงกลุ่มเดียว เพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งหรือทำให้สมาชิกพรรคไม่พอใจ หรืออาจแสดงท่าทีอย่างชัดเจนที่จะสนับสนุนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในการเลือกตั้งท้องถิ่น เนื่องจากจะเป็นวิถีทางที่จะทำให้ได้รับการสนับสนุนจากนักการเมืองท้องถิ่น ในการเลือกตั้งระดับชาติได้มากกว่า รวมทั้งยังเป็นการรักษาความนิยมของพรรคในพื้นที่ ในขณะที่กรณีศึกษาในภาคกลางนั้น พบว่า พรรคจะไม่เข้าไปมีบทบาทในการเลือกตั้งท้องถิ่นโดยตรง หากไม่ใช่พื้นที่ฐานเสียงของพรรคประชาธิปัตย์ เนื่องจากไม่ต้องการให้เกิดผลเสียต่อชื่อเสียงของพรรค เมื่อเล็งเห็นแล้วว่าไม่มีโอกาสชนะการเลือกตั้ง

(2) พรรคไทยรักไทย พรรคพลังประชาชน และพรรคเพื่อไทย

ในทางตรงกันข้ามกับแนวทางของพรรคประชาธิปัตย์ ดังที่ได้กล่าวมา พรรคไทยรักไทย พรรคพลังประชาชน และพรรคเพื่อไทย กลับไม่ได้ให้ความสำคัญกับการตั้งสาขาพรรค แต่ให้การสนับสนุนไปที่ผู้สมัครของพรรค ซึ่งมีสำนักงานในเขตเลือกตั้ง ตลอดจนใช้ประโยชน์จากองค์กรนอกพรรคที่ไม่เป็นทางการ เช่น ขบวนการเสื้อแดง และวิฑูรย์ชุมชนในการประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความนิยมต่อพรรค โดยที่ไม่ได้ให้การสนับสนุนผู้สมัครในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นโดยตรงแต่อย่างใด เงื่อนไขประการหนึ่งที่มี

ความสำคัญก็คือการยุบพรรค ในกรณีที่ผู้สมัครของ พรรคกระทำผิดกฎหมายการเลือกตั้ง ดังที่มีบทเรียนจาก การยุบพรรคไทยรักไทยและพลังประชาชน ทั้งนี้ โศกภัย ได้ยกตัวอย่างกรณีตระกูลบุญปรณ์ กลุ่มการเมือง ท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ที่มีความใกล้ชิดกับพรรค เพื่อไทย ซึ่งในกรณีนี้ไม่ใช่เพียงตระกูลการเมืองที่ได้ ประโยชน์จากสายสัมพันธ์ที่มีต่อพรรคการเมืองและ นักการเมืองระดับชาติเท่านั้น แต่ในทางกลับกันพรรค ยังสามารถสร้างความนิยมจากผู้ลงคะแนนเสียงได้จาก ความสัมพันธ์ที่มีต่อกลุ่มการเมืองในจังหวัดและตระกูล การเมืองท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม แม้พรรคเพื่อไทยและ กลุ่มการเมืองท้องถิ่นจะมีผลประโยชน์ต่อกันก็ตาม แต่ก็ ยังคงเป็นความสัมพันธ์ที่มีอิสระต่อกัน

(3) พรรคการเมืองขนาดเล็ก

ขณะที่ทั้งสองพรรคใหญ่ให้ความสนใจกับการเลือกตั้ง ทั่วไปในเขตเลือกตั้งทั่วประเทศ พรรคขนาดเล็กกลับมุ่ง ไปที่การดำเนินกิจกรรมในพื้นที่ฐานเสียงหลักของตน ดังนั้นแนวทางที่เห็นได้คือการสนับสนุนผู้สมัครใน การเลือกตั้งท้องถิ่นที่มีเขตเลือกตั้งซ้อนทับกับเขต เลือกตั้งของตนเอง เพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งระหว่าง สมาชิกพรรคเดียวกัน ตัวอย่างพรรคชาติไทยพัฒนาที่มี ฐานเสียงสำคัญในจังหวัดสุพรรณบุรี ซึ่งมีสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรเป็นตัวแสดงนำที่ทำหน้าที่รับผิดชอบใน การเมืองท้องถิ่นในเขตเลือกตั้งของตนเอง เมื่อเป็นเช่นนี้ อาจกล่าวได้ว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงมักจะเป็นหัวคะแนนให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และในการกลับกันสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็จะให้ การสนับสนุนนักการเมืองท้องถิ่นเหล่านั้น เมื่อเป็นเช่นนี้ กลุ่มการเมืองในจังหวัดจึงมีฐานะเป็นกลุ่มย่อยที่ถูกจัดตั้ง ขึ้นมาโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีของจังหวัดบุรีรัมย์ ได้แสดงให้เห็นถึง ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองระดับชาติและท้องถิ่น ได้อย่างชัดเจน จากบทบาทที่ไม่เป็นทางการของเนวิน

ชิตชอบและพรรคภูมิใจไทยในการสนับสนุนทั้งการ หาเสียงและคัดเลือกผู้สมัครในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น รวมทั้งการประชาสัมพันธ์พรรคและกลุ่มการเมือง ท้องถิ่นที่ปรากฏอยู่บ่อยครั้ง ในสื่อโฆษณาของสโมสร ฟุตบอลบุรีรัมย์ ยูไนเต็ด ซึ่งเนวินเป็นประธานสโมสร ซึ่งกล่าวได้ว่าความเข้มแข็งของฐานเสียงที่มีทำให้กรุณา ชิตชอบและกลุ่มผู้สมัครสมาชิกสภาองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งใน พ.ศ. 2555 และยังส่งผลไปถึงชัยชนะการเลือกตั้งระดับเทศบาล ในขณะที่ผู้สมัครที่ได้รับการสนับสนุนจากพรรคเพื่อไทย ได้ที่นั่งไม่มากนักในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น

(4) กลุ่มการเมืองในระดับท้องถิ่น

ด้านยุทธศาสตร์ของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นนั้น โศกภัย ใช้กรณีศึกษาในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นในจังหวัด หนองคาย ซึ่งเป็นฐานเสียงของพรรคเพื่อไทยในการ เลือกตั้งระดับชาติ โดยมุ่งไปที่การแข่งขันระหว่างกลุ่ม การเมืองสองกลุ่มในการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การ บริหารส่วนจังหวัดที่ต่างฝ่ายต่างอ้างถึงการสนับสนุน จากพรรคเพื่อไทยผ่านสายสัมพันธ์กับสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรของพรรค ซึ่งแต่ละกลุ่มต่างหาเสียงด้วย การใช้สัญลักษณ์ของพรรคเพื่อไทยในการหาเสียง ทั้งนี้ การหาเสียงของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นโดยอ้างอิง การสนับสนุนจากพรรคการเมืองที่ได้รับความนิยม ในพื้นที่ยังเกิดขึ้นในการเลือกตั้งระดับเทศบาลและ สามารถสร้างข้อได้เปรียบในด้านคะแนนนิยมได้มากกว่า กลุ่มที่เป็นผู้สมัครอิสระ

กล่าวได้ว่า ผลของการกระจายอำนาจส่งผลให้ กลุ่มการเมืองในระดับเทศบาลมีการจัดตั้งที่ดีและมี งบประมาณที่เพียงพอในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ใน เขตปกครองขนาดเล็ก โดยมุ่งเน้นไปที่วาระของท้องถิ่น ที่มีความชัดเจนภายใต้บทบาทของผู้นำที่ผู้ลงคะแนนเสียง เห็นว่ามีคุณสมบัติเหมาะสม ประกอบกับการมีกลุ่ม การเมืองที่ได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมือง ทำให้

กลุ่มการเมืองนั้นๆ สามารถเข้าไปมีอิทธิพลในการเลือกตั้งทั้งในระดับจังหวัดและในระดับชาติได้

ความสามารถในการแข่งขันและประชาธิปไตยท้องถิ่น

การที่พรรคการเมืองไม่เข้าไปมีบทบาทโดยตรงมากนักในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น ได้กลายเป็นโอกาสของนักการเมืองในจังหวัดที่ส่วนใหญ่มักเป็นสมาชิกหรืออดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการสร้างอำนาจและเครือข่ายอุปถัมภ์ ซึ่งความแตกต่างกันของแนวทางที่ใช้ในแต่ละพรรคและบริบทในแต่ละจังหวัดมีผลต่อการพิจารณาถึงความสามารถในการแข่งขันทางการเมืองระดับท้องถิ่น โอกาสที่พบว่าพรรคการเมืองระดับท้องถิ่นมีความโดดเด่นเพียงกลุ่มเดียวในจังหวัดเป็นเวลานาน จนยากที่กลุ่มการเมืองหน้าใหม่จะสามารถเอาชนะได้ หรือในบางกรณีการแข่งขันในระดับท้องถิ่นก็เกิดขึ้นจากการแข่งขันกันเองภายในพรรคการเมืองที่ครองอำนาจนำในจังหวัดนั้นๆ ซึ่งฐานเสียงของพรรคที่เกิดขึ้นในเฉพาะจังหวัดหรือภูมิภาคก็เป็นสิ่งที่พบเห็นบ่อยครั้ง

โอกาสนี้ยังพบว่า ในพื้นที่บางส่วนของภาคกลางและภาคใต้ตอนล่างปรากฏภาพของการแข่งขันกันระหว่างกลุ่มการเมืองจำนวนหนึ่ง โดยที่ไม่มีพรรคการเมืองใดที่สามารถเข้ามาสร้างชัยชนะในพื้นที่ได้อย่างเด็ดขาดและในพื้นที่เหล่านี้ความนิยมต่อพรรคและกลุ่มการเมืองอาจไม่ได้รับความสำคัญมากนัก นอกจากนี้แล้ว การย้ายข้างหรือเปลี่ยนกลุ่มมักทำได้ยากขึ้นหลังจากการเลือกตั้ง โดยเฉพาะในบริบทที่มีการแข่งขันที่เข้มข้นและมีการแบ่งฝ่ายอย่างชัดเจน

อย่างไรก็ตาม เราตั้งข้อสังเกตว่า แม้บรรยากาศการเมืองท้องถิ่นในภูมิภาคจะมีระดับการแข่งขันที่เข้มข้นก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงบรรยากาศทางการเมืองในเขตปริมณฑลแล้ว การเมืองท้องถิ่นถูกมองว่าเกี่ยวข้องกับ

การใช้ความรุนแรงและอัตราการใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่ซึ่งอยู่ในระดับต่ำและไม่ค่อยได้รับความสนใจจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งมากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มของชนชั้นกลางที่เป็นกลุ่มประชากรที่ย้ายเข้ามาใหม่เพื่อการประกอบอาชีพ ส่งผลให้การเมืองท้องถิ่นในพื้นที่เขตรอบกรุงเทพมหานครมีการเปลี่ยนแปลงไม่มากนัก

ดังนั้น อาจกล่าวในภาพรวมได้ว่า การแข่งขันในแนวทางประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นในระดับจังหวัดและเทศบาลยังถือได้ว่ามีความอ่อนแอ ลักษณะดังกล่าวเมื่อเทียบเคียงกับการศึกษาการเป็นประชาธิปไตยในลาตินอเมริกาที่ได้มีการกล่าวถึงรูปแบบ “ประชาธิปไตยแบบผสม (hybrid democracy)” ที่อธิบายถึงการเป็นประชาธิปไตยที่การเมืองระดับชาติ แต่มีบรรยากาศของความเป็นอำนาจอานิยมในระดับท้องถิ่น ซึ่งมีกลุ่มอำนาจเพียงกลุ่มเดียวเข้ามาควบคุมทั้งการแข่งขันทางการเมืองหรือก็ดักไม่ให้เกิดการแทรกแซงจากคู่แข่งและยังรวมไปถึงการผูกขาดทางการเมือง

เมื่อพิจารณาในกรณีของไทย พบว่ามีความคล้ายคลึงกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในลาตินอเมริกา ดังเห็นได้จากการเมืองในระดับสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลที่มีการแข่งขันน้อยและในบางกรณีถูกผูกขาดโดยตระกูลการเมืองเดียว ในขณะเดียวกันการปกครองท้องถิ่นยังแบกความหวังในการสร้างประชาธิปไตยของไทยในอนาคต แม้ว่าทัศนะที่ไม่นิยมประชาธิปไตยและกลไกที่ไม่เป็นประชาธิปไตยจะมีมากขึ้นในการเมืองระดับชาติ แต่สำหรับการปกครองท้องถิ่นแล้วยังถือเป็นโครงสร้างทางการเมืองที่ยังคงดำเนินต่อไปหลังการรัฐประหารใน พ.ศ. 2557 ในแง่หนึ่งถือว่าเป็นลักษณะที่ตรงข้ามกับรูปแบบของประชาธิปไตยแบบผสมดังที่กล่าวมา โอกาสที่เสนอว่าปราบเท่าที่การเมืองไทยในระดับชาติยังอยู่ในบรรยากาศของการต่อสู้กันระหว่างฝ่ายประชาธิปไตยและไม่เป็นประชาธิปไตย การเมืองท้องถิ่นก็สามารถเป็นฐานอำนาจให้กับทั้งสองฝ่ายได้

บทสรุปและคำถามที่ตามมา

ในส่วนสรุปของบทความนี้ โอคก็ยได้ชี้ให้เห็นว่าการกระจายอำนาจเป็นตัวแปรสำคัญในการสร้างเงื่อนไขต่างๆ ที่ส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับพรรคการเมือง แม้ว่าพรรคการเมืองจะละทิ้งบทบาทในการเมืองระดับท้องถิ่นและการอุปถัมภ์ต่อนักการเมืองในจังหวัด เช่นเดียวกับเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญก็ได้บันทึกบทบาทของนักการเมืองเหล่านี้ในการเข้าสู่ตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีและการเมืองระดับชาติ อย่างไรก็ตามการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจในการจัดสรรและบริหารทรัพยากรตามแนวทางการกระจายอำนาจ ประกอบกับความสัมพันธ์ที่แข็งแกร่งขึ้นระหว่างพรรคการเมืองและผู้ลงคะแนนเสียง ก็นำไปสู่การพัฒนาแบบความร่วมมือในลักษณะของการเป็นกลุ่มเดียวกัน ดังเห็นได้จากรูปแบบการหาเสียงและการอ้างอิงนโยบายที่เชื่อมโยงหรือสอดคล้องกับพรรคการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้สมัครที่มีนามสกุลหรือมาจากตระกูลเดียวกัน อาจเป็นตัวบ่งชี้ที่สำคัญที่สุดในการยืนยันถึงความเชื่อมโยงกันระหว่างพรรคการเมืองกับตระกูลการเมืองในพื้นที่การแข่งขันทั้งระดับชาติและท้องถิ่น ขณะเดียวกันกลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่แสดงบทบาทอย่างเปิดเผยในการทำงานร่วมกับพรรคการเมืองที่ได้รับความนิยมในพื้นที่ก็มีช่องทางในการสร้างความนิยมลงสู่ระดับท้องถิ่น ดังนั้นจึงนำไปสู่การเกิดภาพของการสนับสนุนซึ่งกันและกันผ่านการใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนการรณรงค์หาเสียงให้แก่พรรคการเมืองในการเลือกตั้งระดับชาติ หรือการอุดหนุนงบประมาณจากส่วนกลางเพื่อสนับสนุนโครงการของกลุ่มการเมืองท้องถิ่น รวมไปถึงการไหลเวียนของงบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในลักษณะต่างๆ

นอกจากนี้แล้ว ท่าทีของพรรคการเมืองที่ปรากฏในการเมืองท้องถิ่นมักมุ่งไปที่การแข่งขันภายในพรรค

ในพื้นที่ซึ่งเป็นฐานเสียงของพรรคมากกว่าการต่อสู้ระหว่างพรรคการเมือง อีกทั้งไม่มีพรรคการเมืองใดที่ให้ความสำคัญมากนักในการสร้างความนิยมระดับรากหญ้าผ่านกลไกของนักการเมืองท้องถิ่นเพื่อขยายพื้นที่ฐานเสียง ดังนั้นความอ่อนแอที่เกิดขึ้นจึงไม่ได้เป็นผลมาจากการแทรกแซงของรัฐบาลภายใต้การนำของทหารหรือจากเงื่อนไขที่ต้องการทำลายพรรคการเมือง เมื่อเป็นเช่นนั้นจึงคาดหมายได้ว่าอาจมีการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อยในฐานเสียงของพรรคการเมืองที่มีอยู่ในปัจจุบัน

ทั้งนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดต้องได้รับการพิจารณาเช่นกัน เนื่องจากความจงรักภักดีที่มีสิทธิเลือกตั้งมีต่อพรรคการเมืองมีระดับที่เพิ่มมากขึ้น ดังตัวอย่าง พรรคไทยรักไทย ที่เผชิญกับการรัฐประหาร การยุบพรรคและการเปลี่ยนผู้นำพรรคแต่ยังสามารถดำรงอยู่ได้ เงื่อนไขที่สำคัญก็คือการส่งเสริมนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อชนบทและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ไม่ว่าแรงจูงใจนั้นจะเกิดจากอุดมการณ์หรือผลประโยชน์ส่วนตนก็ตาม แต่ปฏิเสธไม่ได้ถึงการทำงานร่วมกันเพื่อบรรลุเป้าหมายในการดำเนินนโยบายระหว่างพรรคการเมือง สมาชิกพรรคที่เป็นนักการเมืองในจังหวัดและนักการเมืองระดับชาติ

โอกก็ยทั้งท้ายว่า การอ้างว่าผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียงจากความจงรักภักดีที่มีต่อผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นนั้นเป็นความเข้าใจที่ผิดและมองข้ามความร่วมมือและการทำงานร่วมกันเพื่อสร้างความนิยมระหว่างพรรคการเมือง นักการเมืองในจังหวัดและผู้ลงคะแนนเสียง นี่จึงเป็นคำตอบว่าทำไมความพยายามในการแย่งชิงความนิยมจากพรรคเพื่อไทยจึงล้มเหลว ซึ่งการสร้างและพัฒนาความจงรักภักดีจากผู้ลงคะแนนเสียงนี้เองที่ทำให้การดำรงรักษาความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองและการเมืองท้องถิ่นมีความน่าสนใจอย่างมาก

อย่างไรก็ดี คำถามที่เกิดขึ้นจากงานชิ้นนี้ คือ การมองไปถึงทรัพยากรที่ถูกนำมาใช้ในการสร้างและดำรงรักษาความสัมพันธ์ในการทำงานร่วมกันระหว่างพรรคการเมืองและการเมืองท้องถิ่น อีกทั้งความแตกต่างระหว่างการเมืองท้องถิ่นในแต่ละระดับ ยังถือเป็นเงื่อนไขที่มีความน่าสนใจ การศึกษาของโอก็ก็มุ่งความสนใจไปที่การเมืองท้องถิ่นในระดับจังหวัดและเทศบาลขนาดใหญ่ คำถามที่ตามมาก็คือ เป็นไปได้หรือไม่ว่าท้องถิ่นในระดับเมืองหรือตำบล ซึ่งมีระดับเล็กลงอาจมีเงื่อนไขหรือแบบแผนของการแข่งขันและความสัมพันธ์ที่แตกต่างกันไป (ดู ชัยพงษ์ สำเนียง, 2559)

นอกจากนี้แล้วภูมิทัศน์ทางการเมืองไทยโดยเฉพาะในสังคมชนบทไทยที่ได้รับความสนใจอย่างมากหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2549 เป็นต้นมา (ดู อภิชาติ สถิตนิรามัย และคณะ, 2556) นำไปสู่คำถามที่ว่า ลักษณะของความเป็นเมืองและชนบท ตลอดจน

การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจะมีผลต่อรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองระดับชาติ-ท้องถิ่น หรือไม่ อย่างไร ประกอบกับภายใต้เงื่อนไขที่สถานะของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหลังการรัฐประหาร การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเป็นไปอย่างจำกัด นับตั้งแต่ พ.ศ. 2557 เป็นต้นมา ในขณะที่ตำแหน่งผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นยังดำเนินต่อไปอย่างต่อเนื่องหลังจากการครบวาระในฐานะรักษาการระหว่างที่ยังไม่มีการเลือกตั้ง บริบททางการเมืองเช่นนี้จะเป็นปัจจัยที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการทำงานร่วมกันดังที่เคยเกิดขึ้นเพียงใด

การอ่านงานชิ้นนี้จึงเป็นประโยชน์ต่อการทำความเข้าใจพลวัตในการแข่งขันทางการเมืองและปฏิบัติการในการทำงานร่วมกันรูปแบบต่างๆ ระหว่างการเมืองระดับชาติและท้องถิ่นที่จะเกิดขึ้นในการเลือกตั้งทั้งสองระดับในอนาคตได้เป็นอย่างดี

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

ชัยพงษ์ สำเนียง. (2559). “การเมืองท้องถิ่นสหสัมพันธ์ของความสัมพันธ์หลายระดับ”. วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ 7, 1 (มกราคม-มิถุนายน) :106 –137.

อภิชาติ สถิตนิรามัย, ยุกติ มุกดาวิจิตร, นิตี ภาครพันธุ์. (2556). **ทบทวนภูมิทัศน์การเมืองไทย (Re-examining the political landscape of Thailand)**. เชียงใหม่ : แผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ภาษาอังกฤษ

Punchada Sirivunnabood. (2013). “Building local party organizations in Thailand: Strengthening Party Rootedness or Serving Elite Interests?” In Direk Tomsa and Andreas Ufen (Eds.), **Party Politics in Southeast Asia : Clientelism and Electoral Competition in Indonesia, Thailand and the Philippines** (pp. 163-185). Milton Park: Routledge.



บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

ร่วมสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสารสถาบันพระปกเกล้า



บริษัท เทพผดุงพระมะพร้าว จำกัด
THEPPADUNGORN COCONUT CO., LTD.

บริษัท เทพผดุงพระมะพร้าว จำกัด
ร่วมสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสารสถาบันพระปกเกล้า



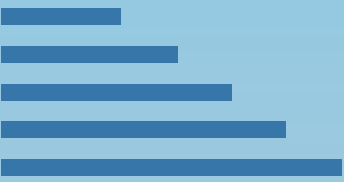
รอส
G H BANK

ธนาคารอาคารสงเคราะห์

ทำให้คนไทยมี “บ้าน”

ธนาคารอาคารสงเคราะห์

ร่วมสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสารสถาบันพระปกเกล้า



NAMYONG TERMINAL

บริษัท นามยง เทอร์มินัล จำกัด (มหาชน)
ร่วมสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสารสถาบันพระปกเกล้า



บริษัท ไออาร์พีซี จำกัด (มหาชน)

ร่วมสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสารสถาบันพระปกเกล้า



บริษัท นนทพันธ์ เทรดดิ้ง จำกัด

ร่วมสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสารสถาบันพระปกเกล้า