



สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 (โซนทิศใต้)
เลขที่ 120 หมู่ที่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210
โทรศัพท์ 0-2141-9570

วารสารสถาบันพระปกเกล้า 01-2562
ISSN 1685-9855



ราคา 120 บาท

www.kpi.ac.th



วารสารสถาบันพระปกเกล้า

ปีที่ 17 ฉบับที่ 1 มกราคม - เมษายน 2562



วารสารสถาบันพระปกเกล้า

King Prajadhipok's Institute Journal

ปีที่ 17 ฉบับที่ 1 มกราคม - เมษายน 2562



ISSN 1685-9855

บรรณาธิการ

รศ. ดร.อรัญญ์ กีกผล

รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

กองบรรณาธิการ

ศ. ดร.จรัส สุวรรณมาลา

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ศ. ดร.ไชยวัฒน์ คำชู

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ศ. ดร.ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์

อาจารย์สาขาวิชารัฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

ศ. วุฒิสาร ตันไชย

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

ศ. ดร.สกนธ์ วรรณวิวัฒนา

ประธานกรรมการการแข่งขันทางการค้า

(อดีตคณบดีคณะเศรษฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)

ศ. ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ศ. ดร.สมบุญ สุขสำราญ

คณบดีสถาบันรัฐประศาสนศาสตร์

มหาวิทยาลัยรังสิต

รศ. ดร.นิยม รัฐอมฤต

อาจารย์วิทยาลัยนานาชาติปริทัศน์ มนมยงค์

รศ. ดร.สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พลเอก เอกชัย ศรีวิลาศ

ผอ.สำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล

สถาบันพระปกเกล้า

ดร.ถวิลวดี บุรีกุล

ผอ.สำนักวิจัยและพัฒนา

สถาบันพระปกเกล้า

ผู้จัดการ

นายวิวัฒน์ ชัยภาคภูมิ

รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นายภควัต อัจฉริยปัญญา

พนักงานชำนาญการพิเศษ

สถาบันพระปกเกล้า



วารสารสถาบันพระปกเกล้า

ปีที่ 17 ฉบับที่ 1 มกราคม-เมษายน 2562 ISSN 1685-9855

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 (โซนทิศใต้)
เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210
โทรศัพท์ 0-2141-9570 โทรสาร 0-2143-8175

วารสารสถาบันพระปกเกล้า เป็นวารสารทางวิชาการที่สถาบันพระปกเกล้าจัดทำขึ้น โดยรวบรวมงานเขียนทางวิชาการและงานศึกษาวิจัย ที่ได้จากการศึกษาค้นคว้า วิเคราะห์ สังเคราะห์ และติดตามประเมินผล ในมิติทางการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตย และมิติการบริหารราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งในบริบทประเทศไทยหรือในเชิงเปรียบเทียบกับประเทศไทย เพื่อเป็นแหล่งรวบรวมผลงานทางวิชาการที่สำคัญในประเด็นที่เกี่ยวข้อง นำไปสู่การต่อยอดพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพในเชิงวิชาการแก่นักศึกษาและประชาชนผู้ให้ความสนใจต่อไป

ขอบเขตเนื้อหาของบทความในวารสารฯ ได้แก่ประเด็นต่างๆ ดังนี้

1. ประชาธิปไตย และกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย
2. ธรรมาภิบาล
3. แนวทางการบริหารงานพัฒนาประเทศ
4. นโยบายสาธารณะและองค์กรทางการเมืองการบริหารราชการแผ่นดิน
5. การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น
6. การเมืองภาคพลเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน
7. สันติวิธีและการจัดการกับความขัดแย้ง
8. การสร้างเครือข่ายการพัฒนา
9. ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

วารสารสถาบันพระปกเกล้า ดำเนินการจัดพิมพ์ปีละ 3 เล่ม ดังนี้

ฉบับที่ 1 ประจำเดือนมกราคม – เมษายน

ออกเผยแพร่แก่สาธารณชนในเดือนพฤษภาคม

ฉบับที่ 2 ประจำเดือนพฤษภาคม – สิงหาคม

ออกเผยแพร่แก่สาธารณชนในเดือนกันยายน

ฉบับที่ 3 ประจำเดือนกันยายน – ธันวาคม

ออกเผยแพร่แก่สาธารณชนในเดือนมกราคมของปีถัดไป

อนึ่ง บทความที่จะได้รับการตีพิมพ์ลงในวารสาร จะต้องผ่านการพิจารณาบทความโดยผู้ทรงคุณวุฒิ (Peer Review) ในรูปแบบผู้พิจารณาไม่ทราบชื่อผู้แต่งและผู้แต่งไม่ทราบชื่อผู้พิจารณา (Double-blind peer review) ตามกระบวนการที่กำหนดไว้ และมีการพิจารณาบทความโดยผู้ทรงคุณวุฒิ (Peer Review) จำนวน 2 ท่านต่อ 1 บทความ เป็นอย่างน้อย

ผู้สนใจส่งบทความเพื่อให้สถาบันพระปกเกล้าพิจารณา สามารถส่งบทความของท่านผ่านระบบ Submit Online ได้ที่เว็บไซต์ <http://kpi3.uds.co.th/> โดยขอความกรุณาจัดเตรียมต้นฉบับและดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด

ราคาต่อฉบับ: 120 บาท

กองบรรณาธิการวารสารสถาบันพระปกเกล้า

สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา อาคารบี ชั้น 5 เลขที่ 120 หมู่ 3
ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

โทรศัพท์ 02-141-9570 E-mail : packawat@kpi.ac.th

ส.า.ร.บ.ญ

เรื่อง	หน้า
การรองรับการเปิดตลาดบริการการศึกษาในประเทศไทย จักรกฤษณ์ ดวงพัสตรา	5
การพัฒนาตัวแบบในการประเมินประสิทธิผลของนโยบายประชารัฐ : ศึกษากรณี การพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ภาคภูมิ ฤกษ์เมธ	23
แนวทางการปฏิรูปนโยบายสาธารณะเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย : กรณีนโยบายระบบการเงินระดับฐานราก (Microfinance) สุชนา ช. พันธนียะ	58
การประเมินการให้รางวัลแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: รูปแบบการให้รางวัล และข้อเสนอการปรับใช้ในประเทศไทย ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ และ ศิกานต์ อิศสระชัยยศ	75
การมีส่วนร่วมของกลุ่มต่างๆ เพื่อสร้างสันติภาพอย่างยั่งยืนในชายแดนใต้ หมายนีย์ ช. บุญพันธ์	100
นาฏกรรมกับการปกครอง มณีนสา วศินารมณ	118

ทางคณะผู้จัดทำยินดีที่จะเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลที่มีประโยชน์หรือน่าสนใจต่อ
สาธารณชนและขอสงวนสิทธิ์ในการสรุปย่อ ตัดทอนหรือเพิ่มเติมตามความเหมาะสม

ความเห็นและทัศนะในแต่ละเรื่องเป็นของผู้เขียน ซึ่งทางคณะผู้จัดทำและสถาบันพระปกเกล้าไม่จำเป็นต้อง
เห็นด้วยเสมอไป

พิมพ์ที่

บริษัท เอ.พี. กราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด

1/8 หมู่ 4 ตำบลบางขุน อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี 11130

โทรศัพท์ 02-497-6840-3

โทรสาร 02-497-6844



บรรณาธิการแถลง

หลายคนคาดหวังกับการเลือกตั้งทั่วไป 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 ว่าจะเป็นจุดเปลี่ยนการเมืองไทยสู่ระบอบประชาธิปไตยแบบปกติ หากแต่หลังการเลือกตั้งกลับทำให้หลายคนตั้งคำถามว่า “**ฤ การเมืองไทยจะถึงทางตัน?**” สถานการณ์หลายอย่างดูร้อนแรง ไร้ความชัดเจน มีการตั้งคำถามเรื่องผลคะแนน ความโปร่งใสของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จนนำไปสู่การถกเถียง การดำเนินคดีกับนักการเมืองบางคน และสูตรคำนวณสมาชิกสภาแบบบัญชีรายชื่อควรเป็นอย่างไร รวมทั้งความร้อนแรงของการโต้ตอบผ่านโซเชียลมีเดีย สิ่งต่างๆ เหล่านี้บ่งชี้ความรู้สึก จนคุณหมอหลายท่านต้องมาเตือนว่าให้คอการเมืองอย่าจดจ่อกับข่าวสารและเปลี่ยนไปมีกิจกรรมอย่างอื่นด้วย

การเปลี่ยนผ่านสู่ระบอบประชาธิปไตย จากประสบการณ์ของหลายประเทศไม่ใช่เรื่องง่าย ซึ่งต้องอาศัยการประคับประคองของทุกฝ่าย ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย เลขานุการสถาบันพระปกเกล้า เคยกล่าวไว้หลายครั้งว่า “**การพัฒนาประชาธิปไตยสู่ความยั่งยืน เป็นเรื่องยาก (hard) เป็นกระบวนการเรียนรู้ ที่ใช้เวลา (time-consuming) รวมทั้งต้องเป็นความพยายามร่วมกัน (jointed effort)**” ดังนั้นจึงอยากให้ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องต้องอดทน เชื่อมกัน ผลักดันกระบวนการประชาธิปไตยให้ต่อเนื่อง และการเลือกตั้งทั่วไปถือเป็นการเปิดประตูสู่กระบวนการเปลี่ยนผ่านมีปัญหาที่แก้ไข มีความไม่เข้าใจก็ชี้แจง แต่ต้องให้วงล้อประชาธิปไตยเดินต่อ อย่าถอยหลังกลับ

เพื่อชวนท่านผู้อ่านออกจากการเมืองเรื่องเลือกตั้งวารสารสถาบันพระปกเกล้า ขอเสนอการเมืองในมิติอื่นๆ อาทิ เช่น การเมืองเรื่องนโยบายสาธารณะ การเมืองเรื่อง การปกครองท้องถิ่น การเมืองเรื่องภาคใต้ และการเมืองเรื่องศิลปะ

สามบทความแรกสะท้อนมิติการเมืองที่เกี่ยวกับข้อเสนอ นโยบายสาธารณะ โดยบทความแรกเปิดประเด็นการเปิดตลาดบริการการศึกษาซึ่งน่าสนใจและเข้ากับยุคสมัยมาก

ด้วยในปี 2562 ประเทศไทยดำรงตำแหน่งเป็นประธานอาเซียน **ดร.จักรกฤษณ์ ดวงพัสตรา** จากคณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในบทความ เรื่อง “**การรองรับการเปิดตลาดบริการการศึกษาในประเทศไทย**” ได้นำเสนอการประเมินผลกระทบของการเปิดตลาดการค้าบริการภายใต้ประชาคมอาเซียนและการรวมกลุ่มเศรษฐกิจในภูมิภาคต่อธุรกิจบริการการศึกษาของไทย และเสนอแนวทางเจรจาการค้าระหว่างประเทศ ตลอดจนมาตรการช่วยเหลือธุรกิจบริการการศึกษาของไทยในการปรับตัวต่อการเปิดตลาดการค้าเสรี บทความได้สะท้อนว่าภาครัฐไทยต้องทำงานเชิงรุกในการกำหนดรูปแบบการเปิดตลาดบริการการศึกษา ภายใต้สถานการณ์ที่ธุรกิจบริการการศึกษาของต่างชาติจำนวนมากเข้ามารุกตลาดไทย โดยเฉพาะโรงเรียนนานาชาติ สถาบันอุดมศึกษาเอกชน และบริการฝึกอบรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นสำคัญที่ไทยต้องเตรียมพร้อมต่อการเปิดตลาดการค้าและบริการ ได้แก่ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การยกระดับคุณภาพสถานศึกษา ให้ได้มาตรฐานสากล การใช้ประโยชน์จากการเข้ามาลงทุนของต่างชาติในการถ่ายทอดเทคโนโลยี และการใช้ไทยเป็นฐานการดึงนักศึกษาจากประเทศเพื่อนบ้านให้เข้ามาศึกษาในไทย เรื่องนี้ถือว่ามีความท้าทายมากจริงๆ

บทความที่สองและสาม เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ การลดความเหลื่อมล้ำผ่านการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก **ผศ. ดร.ภาคภูมิ อุทกะเมธ** จากคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในบทความเรื่อง “**การพัฒนาตัวแบบในการประเมินประสิทธิผลของนโยบายประชารัฐ ศึกษากรณีการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากของรัฐบาล พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา**” มุ่งนำเสนอแนวทางที่ควรจะเป็นในการประเมินประสิทธิผลของนโยบายประชารัฐ โดยใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่อเก็บข้อมูลการดำเนินงานในพื้นที่จังหวัดภูเก็ต เพชรบุรี อุตรดิตถ์ เชียงใหม่ และบุรีรัมย์ ซึ่งเป็นจังหวัดนาร่อง โดยมีข้อเสนอสำคัญว่าการประเมินนโยบายสาธารณะภายใต้บริบทการจัดการปกครอง อาทิ นโยบายตระกูลประชารัฐนั้น

ไม่ควรจะพิจารณาประสิทธิผลจากการบรรลุเป้าหมายของนโยบายเท่านั้น แต่ควรมุ่งสนใจ “ปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่างๆ ที่เชื่อมโยงกับการสร้างรายได้ให้กับชุมชนเป็นหลัก” รายละเอียดเป็นเช่นไร เชิญติดตามได้

ส่วนอีกบทความเป็นผลงานของ อาจารย์สุชนา พันธ์นิยะ จากคณะพาณิชยศาสตร์และการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตตรัง นำเสนอบทความเรื่อง “แนวทางการปฏิรูประบบนโยบายสาธารณะเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย : กรณีนโยบายระบบการเงินระดับฐานราก (Microfinance)” โดยมีข้อเสนอสำคัญให้ภาครัฐปฏิรูประบบการเงินระดับฐานรากของไทยและผลักดันนโยบายให้เกิดเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตราพระราชบัญญัติการเงินระดับฐานราก โดยให้มีคณะกรรมการพัฒนาระบบการเงินระดับฐานรากรับผิดชอบโดยตรง ซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลงานด้านระบบการเงินทั้งหมดของประเทศ เพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำและยกระดับการเงินระดับฐานรากให้มีความมั่นคง ซึ่งเป็นเสมือน “ตาข่ายนิรภัยทางสังคม” และเป็นการเรียกคืน “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ให้กับผู้มีรายได้น้อยและคนจนในสังคมไทย

นโยบายการกระจายอำนาจ ย่อมต้องเอื้ออำนวยให้เกิดการยกระดับการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แนวทางประการหนึ่งคือผ่านระบบจูงใจ โดยเฉพาะการให้รางวัล ซึ่งมีหลากหลายสถาบันให้ความสนใจ ทั้งนี้รูปแบบควรเป็นอย่างไร จึงจะทำให้รางวัลเป็นเรื่องของการจูงใจเพื่อการยกระดับการทำงานนั้น ถือเป็นเรื่องท้าทายเช่นกัน ในบทความเรื่อง “การประเมินการให้รางวัลแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: รูปแบบการให้รางวัล และข้อเสนอการปรับใช้ในประเทศไทย” รศ. ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ และ ผศ. ดร.ศิกานต์ อัสสระชัยยศ จากคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้ศึกษาและทบทวนรูปแบบการประเมินการให้รางวัลในลักษณะต่างๆ แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งเสนอรูปแบบการประเมินเพื่อการให้รางวัลสำหรับเป็นแนวทางการให้รางวัลแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย ในอนาคต ข้อเสนอสำคัญสำหรับการปรับใช้รูปแบบรางวัล

คือ ศักยภาพของหน่วยงานไทยที่เป็นผู้มอบรางวัลที่สามารถดำเนินการได้และจำเป็นต้องคำนึงถึงศักยภาพเชิงพื้นที่ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติได้

สันติอย่างยั่งยืนของชายแดนภาคใต้ยังคงเป็นความท้าทายร่วมกันของคนในชาติ ดร.ผายนีย์ ช.บุญพันธ์ จากคณะคณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่ ในบทความเรื่อง “การมีส่วนร่วมของกลุ่มต่างๆ เพื่อสร้างสันติภาพอย่างยั่งยืนในชายแดนใต้” สะท้อนความคิดเห็นและความคาดหวังของประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ที่มีต่อกระบวนการพูดคุยและการสร้างสันติภาพผ่านการสำรวจความคิดเห็นประชาชนต่อกระบวนการสันติภาพจังหวัดชายแดนใต้ (Peace Survey) ทั้ง 3 ครั้ง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2559 ถึง 2560 ท่านผู้อ่านที่สนใจประเด็นสันติภาพชายแดนใต้ ควรติดตามเป็นอย่างยิ่ง

บทความสุดท้ายเป็นการเมืองเรื่องศิลปะ ในบทความเรื่อง “นาฏกรรมกับการปกครอง” โดย ผศ.มณีนี วชิราภรณ์ จากคณะศิลปกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา ได้เชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างนาฏกรรมกับการปกครองได้อย่างน่าสนใจ เรียกว่าเปิดโลกทัศน์ของนักรัฐศาสตร์สายหลัก การศึกษาให้ความสำคัญกับผู้นำ การปกครองที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงนาฏกรรม อาทิ นาฏกรรมเป็นเครื่องมือสื่อสารของผู้นำในหลากหลายลักษณะ ดังเห็นจากบทประพันธ์ที่สะท้อนสถานการณ์ทางสังคมและนโยบายปกครอง เป็นต้น รวมทั้งการสร้างนาฏกรรมใหม่เพื่อปลี่ยนแปลงความคิดความเชื่อเดิมเป็นวัฏจักรน่าสนใจมากค่ะ

หลากหลายบทความ หลากหลายประเด็น ที่ทีมงานวารสารสถาบันพระปกเกล้าคัดสรรมานำเสนอ คงเต็มเต็มความสนใจของผู้อ่าน นำสู่สังคมอุดมปัญญาด้วยกันค่ะ

ด้วยความรักและระลึกถึง

รศ. ดร.อรรถ กักผล

บรรณาธิการวารสารสถาบันพระปกเกล้า

การรองรับการเปิดตลาดบริการการศึกษาในประเทศไทย*

The Support for Education Service Liberalization in Thailand

จักรกฤษณ์ ดวงพิัสตรา**

Chackrit Dubngphastra***

บทคัดย่อ

การวิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินผลกระทบของการเปิดตลาดการค้าบริการภายใต้ประชาคมอาเซียนและการรวมกลุ่มเศรษฐกิจในภูมิภาคต่อธุรกิจบริการการศึกษาของไทย เสนอแนวทางเจรจาการค้าระหว่างประเทศและมาตรการช่วยเหลือธุรกิจบริการการศึกษาของไทยในการปรับตัวต่อการเปิดตลาดการค้าเสรี ผลการวิจัยพบว่า ภาครัฐไทยได้จัดทำแผนปฏิรูปการศึกษาและพัฒนาบุคลากรให้พร้อมต่อประชาคมอาเซียน แต่ยังไม่ได้กำหนดรูปแบบการเปิดตลาดบริการการศึกษา ขณะเดียวกันมีธุรกิจบริการการศึกษาของต่างชาติจำนวนมากเข้ามารุกตลาดไทย โดยเฉพาะโรงเรียนนานาชาติ สถาบันอุดมศึกษาเอกชน และบริการฝึกอบรม ประเด็นสำคัญที่ไทยต้องเตรียมพร้อมต่อการเปิดตลาดการค้าบริการ ได้แก่ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การยกระดับคุณภาพสถานศึกษาให้ได้มาตรฐานสากล การใช้ประโยชน์จากการเข้ามาลงทุนของต่างชาติในการถ่ายทอดเทคโนโลยี และการใช้ไทยเป็นฐานการดึงดูดนักศึกษาจากประเทศเพื่อนบ้านให้เข้ามาศึกษาในไทย

การเปิดตลาดการค้าบริการเป็นหนึ่งในเครื่องมือยกระดับมาตรฐานการศึกษาไทย รัฐบาลควรใช้แนวทางเจรจาเปิดตลาดแบบค่อยเป็นค่อยไป ไม่ผูกพันเปิดตลาดให้ประเทศอื่นมากกว่าที่ผูกพันไว้ในกรอบความตกลงการค้าบริการอาเซียน นอกจากนี้ สถาบันการศึกษาไทยและโรงเรียนนานาชาติควรให้ความ

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง การศึกษาผลกระทบและความพร้อมของบริการการศึกษาในประเทศไทยต่อการรองรับการเปิดตลาดการค้าบริการภายใต้ประชาคมอาเซียน และการรวมกลุ่มเศรษฐกิจในภูมิภาค ได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติและสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

** อาจารย์ประจำคณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ดร.)

*** Lecturer, Faculty of Commerce and Accountancy, Chulalongkorn University (Ph.D).

สำคัญกับการรับรองคุณภาพ ขณะที่รัฐให้ความช่วยเหลือด้านวิชาการ การให้เงินอุดหนุนการศึกษา และการพัฒนาธุรกิจบริการการศึกษาที่เป็นของผู้ประกอบการขนาดกลางและย่อมของไทย

คำสำคัญ: บริการการศึกษา การเปิดตลาดการค้าบริการ ประชาคมอาเซียน การรวมกลุ่มเศรษฐกิจในภูมิภาค

Abstract

The objectives of the research are to assess the impact of trade liberalization in service sector in ASEAN community and regional economic integration on Thailand's education service sector, propose international trade negotiation approaches, and recommend measures to support Thailand's education services adapt to trade liberalization. The study found that Thai government had established national education reform plan and prepared human resource in response to ASEAN community but had not yet formulated modality for opening market in education services. Concurrently, there have been many foreign education businesses penetrating into Thai market, especially in international school, private higher education institutes, and training service subsectors. Thailand must prepare to deal with the trade liberalization for instance, developing human resource, enhancing quality of education institutes to meet international standards, exploiting foreign investment in transferring technologies, and utilizing the geographic location advantage to attract students from neighboring countries to study in Thailand.

Trade liberalization in service sector is an instrument to elevate the standard of Thai education system. The government should pursue progressive liberalization negotiation approach and not open up to other countries more than the commitments made in ASEAN Framework Agreement in service sector. In addition, Thai educational institutes and international schools should pay attention to quality assurance compliance while the government should provide technical assistance, subsidies for education services, and development schemes for Thai small and medium education service enterprises

Keywords: Education Services, Service Trade Liberalization, ASEAN Community, Regional Economic Integration

1. บทนำ

การพัฒนาบริการการศึกษาที่มีความสำคัญต่อการยกระดับความสามารถทางการแข่งขันทางเศรษฐกิจและการสร้างภูมิคุ้มกันของสังคมไทย สาขาบริการการศึกษาเป็นหนึ่งในสาขาเศรษฐกิจที่สำคัญของไทยและอาเซียน กรอบการเจรจาภายใต้องค์การการค้าโลก กรอบประชาคมอาเซียน และกรอบการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจอื่นๆ ในภูมิภาคกำหนดให้สาขาย่อยต่างๆ ในบริการการศึกษา ได้แก่ บริการการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา มัธยมศึกษา อาชีวศึกษา อุดมศึกษา และบริการการศึกษาอื่นๆ เช่น โรงเรียนสอนภาษาต่างประเทศ โรงเรียนสอนการกีฬา สถาบันฝึกอบรมต่างๆ เป็นต้น เป็นบริการที่ต้องผูกพันเปิดตลาดการค้าเสรี

แม้ว่านับตั้งแต่ปี 2558 ที่แผนการรวมกลุ่มในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนกำหนดให้สมาชิกอาเซียนแต่ละประเทศพิจารณาเปิดตลาดให้คนชาติอาเซียนถือหุ้นข้างมากในธุรกิจบริการทุกประเภทแล้วก็ตาม แต่พบว่า ในปี 2561 ไทยยังไม่ผูกพันเปิดตลาดบริการศึกษาเกินกว่าร้อยละ 49 และไม่เปิดตลาดให้มีจำนวนกรรมการต่างด้าวเกินกว่ากึ่งหนึ่ง อย่างไรก็ตามในข้อเท็จจริง พบว่า ผู้ประกอบการต่างชาติโดยเฉพาะประเทศพัฒนาแล้วที่มีมาตรฐานการศึกษาเจริญก้าวหน้า อาทิ อเมริกาเหนือ ยุโรป ได้ขยายตลาดมาрукตลาดการศึกษาในประเทศไทยทั้งในระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษา และอาชีวศึกษาที่เป็นกิจการโรงเรียนนานาชาติทั้งในส่วนกลางและภูมิภาคที่เป็นหัวเมืองหลักทางเศรษฐกิจ อาทิ เชียงใหม่ สงขลา ชลบุรี ระยอง นครราชสีมา และภูเก็ต เป็นต้น

นอกเหนือจากแนวโน้มการเจรจาเปิดตลาดบริการการศึกษาและการขยายตัวของผู้ประกอบการต่างชาติในการรุกตลาดบริการการศึกษาของไทยในทุกระดับ โดยเฉพาะโรงเรียนนานาชาติและหลักสูตรนานาชาติ

ที่เปิดสอนในระดับอาชีวศึกษาและอุดมศึกษา ประเทศไทยเองก็ยังคงมีกฎระเบียบหลายฉบับที่ไม่เอื้อต่อการเปิดตลาดการค้าเสรี อาทิ กฎหมายโรงเรียนเอกชน กฎหมายสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ประกาศกระทรวงศึกษาธิการเรื่องหลักเกณฑ์การจัดตั้งและดำเนินกิจการโรงเรียนนานาชาติ กฎหมายทำงานของคนต่างด้าว กฎหมายคนเข้าเมือง และกฎหมายการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว เป็นต้น

รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมการค้าเสรีและเข้าร่วมเจรจาในเวทีอาเซียนและเวทีการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจกับคู่เจรจาอื่นๆ อาทิ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ จีน ญี่ปุ่น ฮองกง และประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ซึ่งการเปิดตลาดการค้าเสรีด้านบริการการศึกษาเป็นการเพิ่มโอกาสให้คนไทยสามารถขยายธุรกิจบริการการศึกษาไปในตลาดต่างประเทศได้ อาทิ เมียนมาร์ กัมพูชา และเวียดนาม ขณะเดียวกัน การเปิดตลาดการค้าเสรีก็ส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการธุรกิจบริการการศึกษาของไทย เนื่องจากเป็นการเพิ่มโอกาสให้ผู้ประกอบการจากประเทศที่มีความสามารถในการแข่งขันด้านบริการการศึกษามากกว่าไทย อาทิ สิงคโปร์ สหรัฐอเมริกา แคนาดา ยุโรป และออสเตรเลีย เข้ามารุกตลาดไทยมากขึ้น

จากความท้าทายของโลกาภิวัตน์การศึกษาและการเปิดตลาดการค้าเสรีดังกล่าวส่งผลให้ต้องมีการศึกษาเพื่อการเตรียมการรองรับการเปิดตลาดบริการการศึกษาในประเทศไทยภายใต้เวทีประชาคมอาเซียนและการรวมกลุ่มเศรษฐกิจในภูมิภาคเพื่อประเมินความพร้อมของธุรกิจบริการการศึกษาของไทย ผลกระทบที่คาดว่าจะได้รับ ทำที่การเจรจาเปิดตลาดที่เหมาะสมกับการเจรจาเปิดตลาดการค้าเสรี เพื่อช่วยให้หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาควิชาการที่เกี่ยวข้องใช้ประโยชน์ต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

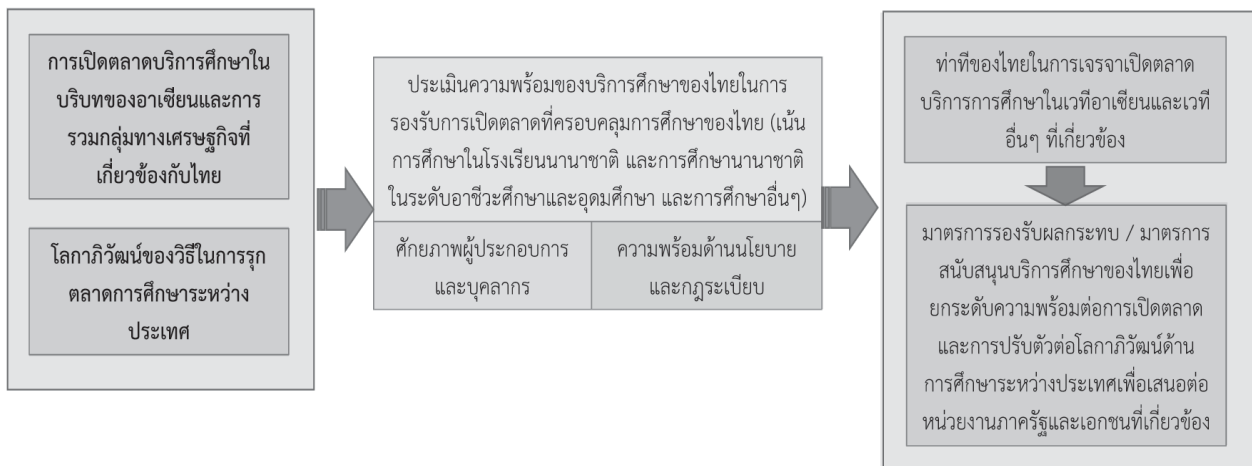
- 2.1 เพื่อศึกษาภาพรวมโอกาส ปัญหาอุปสรรค กฎระเบียบเกี่ยวกับการประกอบการและการเปิดตลาด และความพร้อมของธุรกิจบริการการศึกษาของไทย โดยเฉพาะธุรกิจโรงเรียนนานาชาติและหลักสูตรการเรียนการสอนที่เป็นนานาชาติในระดับอาชีวศึกษาและอุดมศึกษาของไทย และบริการการศึกษาอื่นๆ
- 2.2 เพื่อศึกษาข้อตกลงการเปิดตลาดบริการการศึกษาของไทยและประเทศสมาชิก

อาเซียนภายใต้กรอบประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

- 2.3 เพื่อประเมินผลกระทบด้านบวกและลบ และความพร้อมของธุรกิจบริการการศึกษาประเภทต่างๆ ต่อการเจรจาเปิดตลาดในเวทีระดับทวิภาคีและภูมิภาค
- 2.4 เพื่อเสนอท่าทีเจรจาด้านบริการการศึกษาที่เหมาะสมสำหรับไทย มาตรการรองรับผลกระทบต่อภาคเอกชนและภาครัฐ และมาตรการสนับสนุนธุรกิจบริการการศึกษาของไทยเพื่อยกระดับความพร้อมต่อการรองรับการเปิดตลาดการค้าเสรี

3. กรอบแนวคิดการวิจัย

ภาพที่ 1 แสดงกรอบแนวคิดการวิจัย



กรอบแนวคิดการวิจัยเริ่มจากสำรวจข้อมูล การเปิดตลาดบริการการศึกษาในบริบทประชาคมอาเซียน ได้แก่ ความตกลงการค้าบริการอาเซียน และการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับไทย อาทิ

ความตกลงการค้าเสรีอาเซียนกับคู่เจรจา ความตกลงการค้าเสรีไทย-ออสเตรเลีย ความตกลงการค้าเสรีไทย-นิวซีแลนด์ ความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น และ เวทีการเจรจาการค้าที่ไทยร่วมด้วยในอนาคตกับ

กลุ่มประเทศในเอเชียตะวันออก เอเชียแปซิฟิก และสหภาพยุโรป ตลอดจนโลกาภิวัตน์บริการการศึกษา โครงสร้างอุตสาหกรรมบริการการศึกษา กลยุทธ์การดำเนินธุรกิจการศึกษา นโยบาย และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง และการสำรวจภาคสนามในไทยและต่างประเทศ

หลังจากนั้นใช้แบบจำลองการจัดการประเมินผลกระทบและความพร้อมของผู้ประกอบการให้บริการการศึกษาประเภทต่างๆ รวมทั้งความพร้อมของนโยบายและกฎระเบียบของไทย ผลลัพธ์ของการวิจัยจะทำให้การเจรจาเปิดตลาดการค้าเสรี ตลอดจนระบุแผนงานรองรับผลกระทบ การปรับกฎระเบียบ และมาตรการสนับสนุนธุรกิจบริการการศึกษาของไทยเพื่อยกระดับความพร้อมต่อการเปิดตลาดการค้าเสรี

4. วิธีดำเนินการวิจัยและวิเคราะห์ข้อมูล

การศึกษาใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ โดยผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลดังนี้

4.1 การเก็บรวบรวมข้อมูล

(1) การวิจัยจากเอกสาร ผู้วิจัยสำรวจเอกสารนโยบาย หนังสือ บทความวิจัย เว็บไซต์ และเอกสารที่เกี่ยวข้องของหน่วยงานภาครัฐและเอกชนของต่างประเทศและไทย เช่น กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงแรงงาน สภาการศึกษาแห่งชาติ สมาคมด้านการศึกษาของภาคเอกชน โรงเรียนนานาชาติในประเทศไทย และหน่วยงานต่างประเทศ เช่น สำนักเลขาธิการอาเซียน สภาโรงเรียนนานาชาติ สภาโรงเรียนนานาชาติบริติช สมาคมการวิจัยด้านการศึกษาโลก

(2) การวิจัยภาคสนาม ผู้วิจัยสัมภาษณ์ผู้บริหารสถาบันการศึกษาชาวต่างประเทศที่เข้าร่วมประชุมเวทีการประชุมและนิทรรศการศึกษาระหว่างประเทศที่จัดขึ้นในอเมริกาเหนือ ยุโรป และเอเชีย

ซึ่งประกอบด้วยผู้บริหารมหาวิทยาลัย โรงเรียนนานาชาติ วิทยาลัย สถาบันอาชีวศึกษา ตัวแทนสถาบันการศึกษาที่ทำหน้าที่พัฒนาตลาดและหาผู้สมัครที่มีความประสงค์ไปศึกษาต่อในต่างประเทศ และหน่วยงานภาครัฐ รวมถึงผู้บริหารสถานศึกษาจากประเทศที่มีนโยบายรุกตลาดอาเซียน เช่น อังกฤษ ยุโรป สหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ จีน และสิงคโปร์ เป็นต้น และผู้แทนหน่วยงานภาครัฐและเอกชนของไทยที่เกี่ยวข้องกับการเปิดตลาดการบริการการศึกษา

4.2 การวิเคราะห์ข้อมูลและสรุปผลการศึกษา

ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้จากการวิจัยจากเอกสารและภาคสนามมาทบทวนหลายครั้งเพื่อให้เกิดความเข้าใจในภาพรวมของข้อมูลที่ได้รับ ความเที่ยงตรงของข้อมูลที่ได้รับ พิจารณาประเด็นสำคัญ และนำข้อสรุปข้อมูลที่มีความหมายคล้ายกันและมีข้อเท็จจริงที่ยืนยันได้มาเรียบเรียงให้ข้อมูลที่สามารถใช้ประโยชน์ได้

ในส่วนการกำหนดยุทธศาสตร์การประเมินความพร้อมในการเปิดตลาดบริการการศึกษาจะใช้การวิเคราะห์เชิงคุณภาพซึ่งประกอบด้วยการใช้แบบจำลองการจัดการต่างๆ ได้แก่

(1) แบบจำลอง PEST Analysis ซึ่งใช้วิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกที่เป็นปัจจัยพื้นฐานมหภาคที่สำคัญ แนวโน้มตลาดในอนาคต และปัจจัยที่จะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องเพื่อประเมินความพร้อมในการเปิดตลาดบริการการศึกษา

(2) แบบจำลอง Diamond เพื่อใช้วิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันของธุรกิจในระดับมหภาค โดยให้ความสำคัญกับการพิจารณาปัจจัย 6 ด้าน ได้แก่ (ก) เงื่อนไขปัจจัยการผลิต (ข) เงื่อนไขปัจจัยด้านอุปสงค์ในบริการ

(ค) เงื่อนไขด้านยุทธศาสตร์ โครงสร้าง และบริบทการแข่งขัน (ง) เงื่อนไขปัจจัยด้านอุตสาหกรรมต่อเนื่องและสนับสนุน (จ) บทบาทภาครัฐ และ (ฉ) บทบาทของโอกาส

หลังจากนั้น ผู้วิจัยจัดทำทำการเจรจาเปิดตลาดเสนอแผนงานรองรับผลกระทบต่อนักเรียนภาคเอกชนและภาครัฐ การปรับกฎระเบียบ และมาตรการสนับสนุนธุรกิจบริการการศึกษาของไทยเพื่อยกระดับความพร้อมต่อการเปิดตลาดการค้าเสรี

5. การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย

การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยแบ่งเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่

5.1 การเปิดตลาดการค้าบริการการศึกษา

จากการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยเกี่ยวกับการเปิดตลาดการค้าบริการการศึกษาของผู้วิจัยหลายท่าน (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2556); Lim Hoe & Saner, 2011; McGuire, 2002; Mpinganjira, 2009; Raychaudhuri & Prabir, 2007; Verger, 2010) สรุปได้ว่า การเปิดตลาดของไทยต้องพิจารณาถึงผลกระทบทางบวกและลบ โดยประเทศที่มีศักยภาพเชิงรุกเป็นกลุ่ม สถาบันการศึกษาจากประเทศพัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา สหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ การเปิดตลาดของไทยในเวทีการเจรจาการค้าเสรีทวิภาคีและภูมิภาคต้องสอดคล้องกับกติกาขององค์การการค้าโลก ความต้องการของผู้เรียน ตลาดแรงงาน และความพร้อมของผู้ให้บริการการศึกษาในประเทศไทย ตลอดจนต้องมียุทธศาสตร์รองรับการเปิดตลาดที่เหมาะสม ผู้มีส่วนได้ส่วนที่เกี่ยวข้องควรให้ความสำคัญกับการปรับตัวรองรับในด้านต่างๆ ได้แก่ พัฒนาคุณภาพการศึกษา

การกำหนดมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา การยอมรับมาตรฐานการศึกษาระหว่างประเทศ การจัดระเบียบการศึกษาออนไลน์ การกำกับการประกอบธุรกิจและการทำงานของคนต่างชาติ การเทียบโอนหน่วยกิต การพัฒนาทักษะด้านภาษา เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และการพัฒนาความคิดริเริ่ม เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการศึกษาของไทย

5.2 ความต้องการในการรับบริการการศึกษาในสถาบันการศึกษาที่ดำเนินการโดยผู้ประกอบการจากประเทศพัฒนาแล้ว

จากการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยเกี่ยวกับความต้องการในการรับบริการการศึกษาในสถาบันการศึกษาที่ดำเนินการผู้ประกอบการจากประเทศพัฒนาแล้ว (Bashir, 2007; Deloitte Access Economics, 2016; Edge & Khamsi, 2012; Education New Zealand, 2014; Henard, Diamond, & Roseveare, 2012) สรุปได้ว่า ประเทศพัฒนาแล้ว ได้แก่ อังกฤษ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และแคนาดา มีนโยบายส่งออกบริการการศึกษาระหว่างประเทศ โดยทำการตลาดใน 2 ลักษณะ ได้แก่ (1) การดึงดูดให้ผู้เรียนต่างชาติเดินทางไปรับบริการการศึกษาในประเทศของตน และ (2) การส่งเสริมให้สถาบันการศึกษาของประเทศตนไปตั้งโรงเรียนหรือเปิดหลักสูตรในต่างประเทศที่เป็นตลาดเป้าหมาย เช่น การจัดตั้งโรงเรียนนานาชาติ การร่วมเปิดหลักสูตรการเรียนการสอนนานาชาติในระดับอาชีวศึกษาและอุดมศึกษา ร่วมกับสถาบันการศึกษาท้องถิ่น โดยประเทศพัฒนาแล้วดังกล่าวเสนอจุดขายด้านการมีมาตรฐานการศึกษาสูง การสร้างสภาพแวดล้อมทางการศึกษาที่ส่งเสริมให้ผู้เรียนพัฒนาความคิดสร้างสรรค์และสนใจเรียน การเป็นเจ้าของภาษาอังกฤษ การมีศิษย์เก่าที่มีชื่อเสียง และการช่วยเสริมสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้แก่ผู้เรียนในการสมัครเข้าทำงานหรือสมัครเรียนต่อเมื่อจบการศึกษาแล้ว เป็นต้น ผู้เรียนจากเอเชีย ได้แก่ จีน อินเดีย มาเลเซีย

สิงคโปร์ ไทย และอินโดนีเซีย เป็นกลุ่มที่ให้ความสนใจมากที่สุดในการไปศึกษาต่อต่างประเทศและการเข้าเรียนในหลักสูตรนานาชาติ อีกทั้งพบว่า โรงเรียนนานาชาติที่มีอยู่ภายใต้เครือข่ายการบริหารของประเทศพัฒนาแล้วได้รุดตลาดอาเซียนมาก โดยเฉพาะประเทศอินโดนีเซีย ไทย มาเลเซีย เวียดนาม และสิงคโปร์

ขณะเดียวกันประเทศที่มีการดำเนินการเชิงรุกในการร่วมกับสถาบันการศึกษาท้องถิ่นในอาเซียนเพื่อเปิดหลักสูตรการเรียนการสอนนานาชาติในระดับอาชีวศึกษา ได้แก่ เยอรมนี ออสเตรเลีย และสหรัฐอเมริกา ที่เน้นอาจารย์ที่มีความรู้ด้านทฤษฎีควบคู่กับการมีประสบการณ์ทำงานปฏิบัติจริงในภาคเอกชนและองค์กรวิชาชีพ และการปรับหลักสูตรให้ยืดหยุ่นตามความต้องการตลาดแรงงาน และสร้างโอกาสให้ผู้เรียนฝึกปฏิบัติงานในสถานประกอบการ โดยหลักสูตรการเรียนการสอนนานาชาติในระดับอาชีวศึกษาที่ได้รับความนิยมมากในอาเซียน ได้แก่ สาขาเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สาขาช่างเทคนิคที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูงและเทคโนโลยีดิจิทัล สาขาบริหารธุรกิจ พาณิชยอิเล็กทรอนิกส์ และโลจิสติกส์ นอกจากนี้ ยังมีประเทศที่มีการดำเนินการเชิงรุกโดยการร่วมกับสถาบันการศึกษาท้องถิ่นในอาเซียนเพื่อเปิดหลักสูตรการเรียนการสอนนานาชาติในระดับอุดมศึกษา ได้แก่ สหราชอาณาจักร สหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา สวิตเซอร์แลนด์ ออสเตรเลีย และ จีน ที่มีหลักสูตรครอบคลุมทั้งด้านวิทยาศาสตร์และสังคมศาสตร์ โดยหลักสูตรนานาชาติในระดับอุดมศึกษาที่สถาบันการศึกษาท้องถิ่นในตลาดอาเซียนมักจับมือกับสถาบันการศึกษาของต่างชาติ ได้แก่ หลักสูตรการเรียนการสอนด้านบริหารธุรกิจ เศรษฐศาสตร์ การบริการและการท่องเที่ยว วิศวกรรมศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ เป็นต้น ซึ่งมีการแลกเปลี่ยนผู้เรียน อาจารย์ผู้สอน อาจารย์ที่ปรึกษา และการเทียบโอนหน่วยกิตระหว่างกัน เพื่อเพิ่มระดับความผูกพันระหว่างกันในการเรียน

การสอนระดับนานาชาติ ดังนั้น หากไทยมีการเจรจาเปิดตลาดกับประเทศที่มีนโยบายส่งออกบริการการศึกษา คงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ต้องเจรจาผูกพันการเปิดตลาดบริการการศึกษา

5.3 นโยบายด้านการศึกษาและการเปิดตลาดบริการการศึกษา

จากการทบทวนนโยบายการศึกษาของไทยและการเปิดตลาดบริการการศึกษาจากแผนยุทธศาสตร์อาเซียนด้านการศึกษา (พ.ศ.2558 -2562) (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2558) แผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการฉบับที่ 12 (พ.ศ.2560-2564) (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2559) และแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2560 - 2579 (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2560) พบว่า นโยบายการศึกษาที่จัดทำขึ้นโดยหน่วยงานภาครัฐจะให้ความสำคัญกับการผลิตและพัฒนากำลังคน การสร้างโอกาสและความเท่าเทียมด้านการศึกษา การจัดการศึกษาเพื่อเสริมสร้างคุณภาพชีวิต การพัฒนาประสิทธิภาพของระบบจัดการศึกษา การพัฒนาทรัพยากรการเรียนการสอน การพัฒนาทักษะด้านภาษา การพัฒนาองค์ความรู้ด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิศวกรรมศาสตร์ และคณิตศาสตร์ (STEM) การส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา การผลิตคนให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดและพื้นที่ และการสร้างความร่วมมือกับต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมา นโยบายการศึกษาของไทยไม่ได้พิจารณาบริบทของการเปิดตลาดบริการการศึกษา และยังไม่พบแผนงานใดๆ ของหน่วยงานด้านการศึกษาของไทยที่ระบุเรื่องการเตรียมความพร้อมของธุรกิจบริการการศึกษาเพื่อรองรับการเปิดตลาดการค้าเสรีกับต่างประเทศ โดยเฉพาะการปรับกฎระเบียบการจัดตั้งสถานศึกษาของต่างชาติ การปรับกฎระเบียบการทำงานของคนต่างชาติ การส่งเสริมให้คนไปประกอบธุรกิจการศึกษาในต่างประเทศ และการเยียวยาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการเปิดเสรี

กฎระเบียบของไทยที่เป็นอุปสรรคต่อการเปิดตลาดบริการการศึกษาให้คนต่างชาติเข้ามาถือหุ้นและควบคุมทิศทางการบริหารกิจการศึกษา และเป็นอุปสรรคต่อการเปิดตลาดให้คนต่างชาติมาทำงานในสถาบันการศึกษาอยู่ในความรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน ได้แก่

(1) กฎระเบียบภายใต้กระทรวงศึกษาธิการ ได้แก่ (ก) ระเบียบกระทรวงศึกษาว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานโรงเรียนเอกชนนานาชาติระดับก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษา และระดับมัธยมศึกษา พ.ศ.2550 ซึ่งห้ามต่างชาติเป็นผู้อำนวยการโรงเรียนนานาชาติ และห้ามให้คนต่างชาติถือหุ้นข้างมากในโรงเรียนนานาชาติ (ข) ระเบียบกระทรวงศึกษาว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานโรงเรียนเอกชนประเภทอาชีวศึกษา หลักสูตรของโรงเรียน พ.ศ. 2546 และฉบับที่ 2 พ.ศ.2549 ที่ไม่อนุญาตให้คนต่างชาติเป็นผู้ขอจัดตั้งโรงเรียนเอกชนประเภทอาชีวศึกษา

(2) กฎระเบียบภายใต้สำนักงานส่งเสริมการศึกษาเอกชน ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชนที่ไม่อนุญาตให้คนต่างชาติเป็นผู้ขอจัดตั้งโรงเรียนในระบบ ห้ามให้คนต่างชาติถือหุ้นข้างมากในโรงเรียนในระบบ และห้ามให้คนต่างชาติเป็นผู้อำนวยการโรงเรียนในระบบ

(3) กฎระเบียบภายใต้สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ที่ไม่อนุญาตให้คนต่างชาติเป็นกรรมการสภาในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนมากกว่ากึ่งหนึ่ง และไม่อนุญาตให้คนต่างชาติเป็นขอรับใบอนุญาตจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

(4) กฎระเบียบภายใต้กรมการจัดหางาน ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว ที่กำหนดให้คนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในไทยต้องขอใบอนุญาตทำงาน

(5) กฎระเบียบภายใต้กรมพัฒนาธุรกิจการค้า ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว ที่กำหนดให้บริการการศึกษาจัดเป็นกิจการที่คนไทยยังไม่มีพร้อมที่จะแข่งขันในการประกอบกิจการกับคนต่างด้าว และไม่อนุญาตให้คนต่างชาติถือหุ้นเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนหุ้นทั้งหมดหากไม่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว

แม้ว่าไทยยังไม่เคยกำหนดท่าทีการเปิดตลาดบริการการศึกษามาโดยเฉพาะ แต่ได้อาศัยกรอบทั่วไปว่าด้วยการเปิดตลาดการค้าบริการในภาพรวมที่ใช้ในเวทีการค้าเสรีในกรอบอาเซียนและเวทีการเจรจาการค้าเสรีทวิภาคี โดยกำหนดให้ใช้การเปิดเสรีแบบค่อยเป็นค่อยไป (Progressive Liberalization) และต้องเจรจาผูกพันเปิดตลาดกับคู่เจรจาในระดับที่สูงกว่าที่แต่ละประเทศผูกพันไว้ภายใต้องค์การการค้าโลก รวมถึงการรักษาสิทธิของทางการไทยในการใช้มาตรการที่จำเป็นเพื่อรักษาเสถียรภาพทางการเงิน ธนาการ การเคลื่อนย้ายเงินทุน และการใช้มาตรการเพื่อป้องกันความเสียหายต่อดุลการชำระเงิน

5.4 การเปิดตลาดบริการการศึกษาในกรอบอาเซียน

การเปิดตลาดบริการการศึกษาในกรอบอาเซียนใช้รูปแบบการเปิดตลาดการค้าบริการตามที่กำหนดโดยองค์การการค้าโลกที่จำแนกรูปแบบการค้าบริการเป็น 4 รูปแบบ ได้แก่

รูปแบบที่ 1 การบริการข้ามพรมแดน (Cross-border Supply) เป็นการให้บริการจากพรมแดนของประเทศสมาชิกหนึ่งไปสู่พรมแดนของประเทศสมาชิกอื่นที่เป็นลูกค้า โดยผู้ให้บริการไม่ต้องจัดตั้งธุรกิจอยู่ในประเทศประเทศลูกค้า เช่น การให้บริการการศึกษาทางไกลระบบออนไลน์ และการให้คำปรึกษาด้านการศึกษาต่อต่างประเทศผ่านทางโทรศัพท์และระบบออนไลน์ เป็นต้น

รูปแบบที่ 2 : การบริโภคในต่างประเทศ (Consumption Abroad) เป็นการให้บริการที่เกิดขึ้นในพรมแดนของประเทศผู้ให้บริการ โดยอาศัยการเคลื่อนย้ายของผู้บริโภคเป็นเงื่อนไขสำคัญ ตัวอย่างเช่น การให้คนชาติประเทศสมาชิกอาเซียนเดินทางเข้ามาใช้บริการการศึกษาในประเทศไทย

รูปแบบที่ 3: การจัดตั้งธุรกิจเพื่อให้บริการ (Commercial Presence) เป็นการเข้าไปลงทุนจัดตั้งธุรกิจในรูปแบบต่างๆ เพื่อให้บริการในประเทศลูกค้า เช่น การอนุญาตให้คนชาติสมาชิกอาเซียนเข้ามาจัดตั้งธุรกิจโรงเรียนนานาชาติ สถานศึกษา และมหาวิทยาลัยในประเทศไทย

รูปแบบที่ 4: การให้บริการโดยบุคคลธรรมดา (Presence of Natural Person) เป็นการเข้าไปทำงานประกอบอาชีพในสาขาบริการด้านต่างๆ เป็นการชั่วคราว ในประเทศลูกค้า เช่น การให้คนชาติประเทศสมาชิกอาเซียนเข้ามาทำงานเป็นครู อาจารย์ และผู้บริหารสถานศึกษาในประเทศไทย

จากการศึกษาข้อผูกพันชุดที่ 10 ของการเปิดตลาดภายใต้กรอบความตกลงการค้าบริการอาเซียน (ASEAN Framework of Agreement on Services - AFAS) ของสมาชิกอาเซียนแต่ละประเทศซึ่งมีผลใช้ตั้งแต่วันที่ 2561 แสดงตามตารางที่ 1 พบว่า ประเทศที่มีการเปิดตลาดบริการการศึกษาในระดับสูง ได้แก่ สปป. ลาว

เมียนมาร์ และสิงคโปร์ โดยอนุญาตให้คนต่างชาติที่เป็นคนอาเซียนเข้าไปลงทุนถือหุ้นข้างมากและทำงานเป็นผู้บริหาร ครูอาจารย์ และผู้เชี่ยวชาญในสถาบันการศึกษาได้ทุกระดับ โดยเฉพาะในสาขาที่จำเป็นต่อการขับเคลื่อนการพัฒนาของประเทศและเทคโนโลยีเกิดใหม่ อาทิ เทคโนโลยีอัตโนมัติ เทคโนโลยีหุ่นยนต์ เทคโนโลยีวัสดุขั้นสูง เทคโนโลยีชีวภาพ อิเล็กทรอนิกส์ เทคโนโลยีสารสนเทศ ยานยนต์ไฟฟ้า และการบิน รวมถึงอนุญาตให้ประกอบธุรกิจการศึกษาแบบออนไลน์ระหว่างประเทศได้ ในทางกลับกัน ประเทศฟิลิปปินส์มีการเปิดตลาดบริการการศึกษาในระดับน้อยที่สุด โดยอนุญาตให้คนต่างชาติเข้ามาทำงานเป็นครูอาจารย์ และผู้เชี่ยวชาญและถือหุ้นข้างมากได้เฉพาะในสถาบันการศึกษาในระดับอุดมศึกษาเท่านั้น ขณะที่ไทยมีการเปิดตลาดบริการการศึกษาในระดับค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับประเทศอื่น โดยไม่ผูกพันการเปิดตลาดบริการการศึกษาออนไลน์ระหว่างประเทศสำหรับการศึกษาทุกระดับ ไม่อนุญาตให้คนต่างชาติเป็นผู้ถือหุ้นข้างมากและเป็นผู้บริหารในธุรกิจบริการการศึกษาทุกประเภท (ยกเว้นสถาบันการศึกษาที่เปิดการเรียนการสอนระดับอุดมศึกษาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเท่านั้น) อย่างไรก็ตาม ไทยผูกพันให้คนต่างชาติเข้ามาทำงานเป็นครูอาจารย์และผู้เชี่ยวชาญในสถาบันการศึกษาโดยปฏิบัติตามกรอบกฎหมายแรงงานของไทยที่ต้องขอวีซ่าและใบอนุญาตทำงานและปฏิบัติงานตามกรอบเวลาที่กำหนด

ตารางที่ 1 แสดงข้อผูกพันของสมาชิกอาเซียนแต่ละประเทศในการเปิดตลาดบริการการศึกษาภายใต้กรอบความตกลงการค้าบริการอาเซียน

บริการการศึกษาที่ดำเนินการโดยเอกชน	ไทย	บรูไน	กัมพูชา	อินโดนีเซีย	ลาว	มาเลเซีย	เมียนมาร์	ฟิลิปปินส์	สิงคโปร์	เวียดนาม
โรงเรียนนานาชาติระดับประถม	D	ABD			ABCD	BCD	ABCD		ABCD	BCD
โรงเรียนนานาชาติระดับมัธยม	D	ABD		AD	ABCD		ABCD		ABCD	D
อาชีวศึกษา	D			ABCD	ABCD	BCD	ABCD		ABCD	
อุดมศึกษา	BD	ABD	ABCD		ABCD	BCD	ABCD	BD	ABCD	BCD
ฝึกอบรม	D	ABD	ABCD	ABCD	ABCD	BCD	ABCD		ABCD	BCD
สอนภาษาต่างชาติ	D	ABD	ABCD	ABCD	ABCD	BCD	ABCD		ABCD	BCD

A คือ เปิดตลาดบริการการศึกษาออนไลน์

B คือ อนุญาตให้คนต่างชาติถือหุ้นข้างมาก

C คือ อนุญาตให้คนต่างชาติเป็นผู้ควบคุมทิศทางการบริหารของกิจการ

D คือ อนุญาตให้คนต่างชาติทำงานเป็นครูอาจารย์/ผู้เชี่ยวชาญภายใต้กรอบกฎหมายแรงงาน

6. การประเมินผลกระทบของความพร้อมของธุรกิจบริการการศึกษาไทย

การประเมินผลกระทบและความพร้อมของธุรกิจบริการการศึกษาเป็นการวิเคราะห์เชิงคุณภาพด้วยแบบจำลองการจัดการ ได้แก่

6.1 แบบจำลอง PEST Analysis

ผู้วิจัยใช้แบบจำลอง PEST Analysis เพื่อวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกที่เป็นปัจจัยพื้นฐาน

มหภาคที่สำคัญ แนวโน้มตลาดในอนาคต และปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความพร้อมในการเปิดตลาดบริการการศึกษา ประกอบด้วย การวิเคราะห์ด้านการเมือง (Political Component) ด้านเศรษฐกิจ (Economic Component) ด้านสังคมและวัฒนธรรม (Social and Cultural Component) และด้านเทคโนโลยี (Technological Component) สรุปสาระสำคัญแสดงตามตารางที่ 2

ตารางที่ 2 แสดงผลการประเมินตามแบบจำลอง PEST Analysis เพื่อหาผลกระทบต่อความพร้อมของไทย ในการเปิดตลาดบริการการศึกษา

มิติการประเมิน	ผลกระทบด้านบวก (+)	ผลกระทบด้านลบ (-)
การเมือง	รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมการจัดทำความตกลงการค้าเสรีเพื่อใช้ปรับโครงสร้างการผลิตและความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ตลอดจนมีนโยบายพัฒนาการศึกษาไทยให้ก้าวทันโลกาภิวัตน์และความต้องการของตลาดแรงงาน โดยเฉพาะการพัฒนาการเรียนการสอนทุกระดับในภูมิภาคต่างๆ ให้สอดคล้องกับความต้องการของพื้นที่ เช่น ภาคตะวันออกจัดให้มีการศึกษาหุ่นยนต์เพื่ออุตสาหกรรม การบินและโลจิสติกส์ เชื้อเพลิงชีวภาพ ภาคเหนือจัดให้มีการศึกษาเทคโนโลยีดิจิทัล ภาคกลางจัดให้มีการศึกษาแมคคาทรอนิกส์ และแปรรูปอาหาร ภาคตะวันออกเฉียงเหนือจัดให้มีการศึกษาท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ การซ่อมบำรุงขนส่งทางราง และภาคใต้จัดให้มีการศึกษาอาหารฮาลาล อีเล็กทรอนิกส์การแพทย์ และการบริการบนเรือสำราญ	แม้ว่ากรอบนโยบายของไทยจะส่งเสริมการจัดทำความตกลงการค้าเสรี และมีนโยบายเปิดรับการลงทุนและการทำงานของผู้เชี่ยวชาญ อาจารย์ และนักวิจัยจากต่างประเทศ แต่ในทางกฎระเบียบ พบว่า มีกฎระเบียบหลายฉบับที่ไม่เอื้อต่อการผูกพันเปิดตลาดบริการการศึกษาไว้ในเวทีเจรจาการค้าระหว่างประเทศ ขณะที่ไทยถูกประเทศพัฒนาแล้วเรียกร้องให้เปิดตลาดการค้าบริการในระดับสูง เพื่อแลกกับผลประโยชน์ของไทยที่ได้รับจากการที่ประเทศพัฒนาแล้วยอมเปิดตลาดการค้าสินค้าหลักให้ไทย
เศรษฐกิจ	ตลาดการศึกษาในประเทศไทยมีอัตราการเติบโตสูงทั้งการศึกษาในระบบและนอกระบบโรงเรียน การเปิดตลาดบริการศึกษาส่งผลดีต่อผู้เรียนในไทยที่สามารถได้รับบริการการเรียนการสอนที่มีความเป็นนานาชาติมากขึ้น และส่งผลให้ต่างประเทศมีความเชื่อมั่นต่อการเปิดตลาดรับการลงทุนของต่างประเทศ	ผู้ลงทุนจากสถาบันการศึกษาของต่างประเทศ อาจส่งผลกระทบต่อกำไรต่างประเทศ และไม่รักษาการลงทุนต่อเนื่องในไทย
สังคมและวัฒนธรรม	คนไทยมีทัศนคติบวกต่อการส่งบุตรหลานเรียนต่อในต่างประเทศและเข้ารับการศึกษานานาชาติจากสถาบันที่ได้รับการรับรองตามมาตรฐานสากล	บุคลากรในสถาบันการศึกษาเอกชนของไทย โดยเฉพาะสถาบันฯ ขนาดเล็กขาดทักษะความสามารถการใช้ภาษาต่างประเทศและมีข้อจำกัดในการขอรับการรับรองคุณภาพการศึกษาตามมาตรฐานสากล
เทคโนโลยี	สถาบันการศึกษาของไทยเปิดรับเทคโนโลยีการศึกษา การพัฒนาปรับปรุงห้องปฏิบัติการด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีด้วยการร่วมมือ การซื้อ และการถ่ายโอนเทคโนโลยีจากต่างประเทศ	ผู้ลงทุนจากสถาบันการศึกษาของประเทศพัฒนาแล้ว และบางประเทศในอาเซียน ได้แก่ มาเลเซีย และสิงคโปร์ มีระบบการศึกษาและได้รับงบประมาณวิจัยและพัฒนาสูงกว่าไทย ทำให้ผู้ลงทุนจากต่างประเทศและผู้ปฏิบัติงานมีศักยภาพสร้างสรรค์แนวคิดและผลิตเทคโนโลยีได้ดีกว่าคนไทย

ในภาพรวมของการวิเคราะห์ พบว่า ผลกระทบทางบวกเกิดจากการที่รัฐบาลมีนโยบาย ส่งเสริมการค้ากับต่างประเทศและการพัฒนาการเรียน การสอนทุกระดับให้สอดคล้องกับความต้องการของ ตลาดและบริบทของแต่ละพื้นที่ การที่ผู้เรียนและผู้ปกครองไทยมีทัศนคติที่ดีต่อการเปิดรับการศึกษา นานาชาติจากสถาบันการศึกษาที่ได้รับมาตรฐานสากล การที่คนต่างชาติต้องการเข้ามาลงทุนและทำงานด้าน การศึกษาในไทยมากขึ้นเนื่องจากเป็นตลาดที่มีอัตรา การเติบโตสูง การขณะเดียวกันผลกระทบทางลบ ที่สำคัญเกิดจากการมีกฎระเบียบที่ไม่เอื้อต่อการผูกพัน การเปิดตลาดไว้ในความตกลงการค้าเสรี และการที่ ประเทศไทยให้การสนับสนุนงบประมาณวิจัยและพัฒนา แก่สถาบันการศึกษาดีกว่าประเทศพัฒนาแล้วและ อาเซียนบางประเทศ เช่น มาเลเซีย สิงคโปร์ ทำให้ผู้มี

ส่วนได้ส่วนเสียของไทยต้องปรับตัวให้ทันต่อการเปิด ตลาดการค้าเสรี

6.2 แบบจำลอง Diamond

ผู้วิจัยใช้แบบจำลอง Diamond เป็นเครื่องมือ วิเคราะห์ปัจจัยแวดล้อมพื้นฐานทางธุรกิจและประเด็น สำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันของ อุตสาหกรรมบริการการศึกษาของไทยเมื่อมีการเปิด ตลาดบริการการศึกษา โดยพิจารณาปัจจัย 6 ด้าน ได้แก่ (1) เงื่อนไขด้านปัจจัยการผลิต (2) เงื่อนไขด้านอุปสงค์ใน บริการ (3) เงื่อนไขด้านยุทธศาสตร์ โครงสร้าง และ บริบทการแข่งขัน (4) เงื่อนไขด้านอุตสาหกรรมต่อเนื่อง และสนับสนุน (5) บทบาทภาครัฐ และ (6) บทบาทของ โอกาส สรุปสาระสำคัญของผลการวิเคราะห์ตามตาราง ที่ 3

ตารางที่ 3 แสดงผลการประเมินตามแบบจำลอง Diamond เพื่อหาผลกระทบต่อความพร้อมของไทย ในการเปิดตลาดบริการการศึกษา

เงื่อนไขที่กำหนด โดยแบบจำลอง	เงื่อนไขที่สร้างปัจจัยบวกและลบต่อความสามารถในการแข่งขัน และความพร้อมของไทยในการเปิดตลาด
เงื่อนไข ด้านปัจจัยการผลิต	ปัจจัยบวก ทรัพยากรการศึกษา: ไทยมีสถาบันการศึกษา ผู้ปฏิบัติงานเป็นครู อาจารย์ และเจ้าหน้าที่ จำนวนมาก ปัจจัยลบ บุคลากรมีทักษะด้านภาษาต่างประเทศและเทคโนโลยีสารสนเทศต่ำ: บุคลากรของไทย มีทักษะด้านภาษาต่างประเทศด้อยกว่าสิงคโปร์ และมาเลเซีย และมีทักษะเทคโนโลยี สารสนเทศที่ใช้ทำงาน อาทิ Interactive Web Site และการใช้ E-business ด้อยกว่า สิงคโปร์ มาเลเซีย และคู่เจรจาความตกลงการค้าเสรี เช่น จีน ออสเตรเลีย ส่งผลให้เกิด การเสียเปรียบหากแข่งขันกับสถาบันการศึกษาจากประเทศดังกล่าว

เงื่อนไขที่กำหนด โดยแบบจำลอง	เงื่อนไขที่สร้างปัจจัยบวกและลบต่อความสามารถในการแข่งขัน และความพร้อมของไทยในการเปิดตลาด
เงื่อนไข ด้านอุปสงค์ในบริการ	ปัจจัยบวก ผู้บริโภคมียุทธศาสตร์ที่มีความต้องการส่งบุตรหลานเข้าเรียนต่อในหลักสูตรนานาชาติจากสถาบันการศึกษาที่มีมาตรฐานในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานและปริญญาตรี ก่อให้เกิดความต้องการบริการโรงเรียนนานาชาติที่ให้บริการสอนในระดับอนุบาล ประถมศึกษา มัธยมศึกษา และหลักสูตรนานาชาติในระดับอุดมศึกษาจำนวนมาก โดยเฉพาะในจังหวัด ศูนย์กลางทางเศรษฐกิจที่ประชากรมีกำลังซื้อสูง เช่น กรุงเทพฯ และปริมณฑล ภูเก็ต เชียงใหม่ นครราชสีมา สระบุรี ขอนแก่น อุตรดิตถ์ เป็นต้น ปัจจัยลบ ผู้บริโภคไทยมีความต้องการไปศึกษาต่อในต่างประเทศ โดยเฉพาะเรียนต่อระดับบัณฑิตศึกษาในมหาวิทยาลัยที่มีชื่อเสียงในประเทศพัฒนาแล้วเพื่อต้องการพัฒนาทักษะด้านภาษาต่างประเทศ เรียนรู้วัฒนธรรมและสภาพแวดล้อมของต่างประเทศ
เงื่อนไข ด้านยุทธศาสตร์ โครงสร้าง และบริบทการแข่งขัน	ปัจจัยบวก กิจการโรงเรียนนานาชาติของไทยมักมีการให้บริการครบวงจรและเปิดรับการบริหารโดยคนต่างชาติ โดยกลยุทธ์บริหารโรงเรียนนานาชาติในไทยส่วนใหญ่มีลักษณะดังนี้ (1) ให้บริการการศึกษานานาชาติครบวงจรตั้งแต่ระดับอนุบาลถึงมัธยมศึกษา (2) ใช้ครูอาจารย์ที่มีคุณภาพจากประเทศที่ใช้ภาษาอังกฤษเป็นภาษาหลัก (3) สร้างความเป็นนานาชาติทั้งผู้เข้าเรียนและครูอาจารย์ (4) สร้างสิ่งอำนวยความสะดวกที่ทันสมัย (5) ใช้หลักสูตรการเรียนการสอนและการวัดผลโดยที่การรับรองจากหน่วยงานในประเทศ และสถาบันการรับรองของต่างประเทศที่น่าเชื่อถือ (6) ใช้การแข่งขันด้านคุณภาพและไม่ใช้การตัดราคา (7) มีคนไทยเป็นเจ้าของโรงเรียน แต่ใช้ทีมงานบริหาร ครูใหญ่ และครูอาจารย์เป็นต่างชาติ ปัจจัยลบ การไม่เปิดให้มีการส่งเสริมการลงทุนในธุรกิจการศึกษานานาชาติ ซึ่งแตกต่างจากกิจการบริการสาขาอื่นๆ ที่รัฐมีนโยบายให้การส่งเสริมการลงทุน เช่น กิจการโรงแรมที่พักขนาดใหญ่ กิจการศูนย์กระจายสินค้า กิจการเดินเรือขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ เป็นต้น
เงื่อนไข ด้านอุตสาหกรรมต่อเนื่อง และสนับสนุน	ปัจจัยบวก มีเครือข่ายวิสาหกิจ (Cluster) ที่มีความเชื่อมโยงและสนับสนุนธุรกิจบริการการศึกษา เช่น กิจการผลิตอุปกรณ์การศึกษา กิจการผลิตสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการศึกษาและการพัฒนาผู้เรียน กิจการรับส่งนักเรียนไปสถานศึกษา กิจการโรงเรียนกวดวิชา เป็นต้น ทำให้ธุรกิจบริการการศึกษามีความเข้มแข็งเพราะมีความเชื่อมโยงในกิจกรรมต่างๆ ในลักษณะของความร่วมมือกันระหว่างผู้ผลิต ผู้ค้า และสถาบันที่เกี่ยวข้องตลอดโซ่อุปทาน ทำให้สามารถยกระดับประสิทธิภาพการผลิตโดยรวมให้เป็นอุตสาหกรรมชั้นนำของภูมิภาคและของโลก

เงื่อนไขที่กำหนด โดยแบบจำลอง	เงื่อนไขที่สร้างปัจจัยบวกและลบต่อความสามารถในการแข่งขัน และความพร้อมของไทยในการเปิดตลาด
บทบาทภาครัฐ	ปัจจัยบวก การที่รัฐมีนโยบายส่งเสริมการลงทุน เปิดเสรีการค้า การเข้าถึงแหล่งทุน และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการศึกษา โดยการกำหนดนโยบายดังกล่าวเป็นนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่รัฐบาลชุดต่างๆ ของไทยได้ดำเนินมาอย่างต่อเนื่อง ปัจจัยลบ การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ การค้า การลงทุนยังเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยมีกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับบริการการศึกษาจำนวนมาก และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงต่างๆ แต่ขาดซึ่งการติดตามผลและการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ
บทบาทของโอกาส	ปัจจัยบวก สิทธิประโยชน์จากความตกลงการค้าเสรีทำให้ไทยสามารถใช้ประโยชน์ในการเปิดรับการลงทุนและผู้เชี่ยวชาญด้านการศึกษาจากต่างประเทศ รวมถึงทำให้ไทยได้รับโอกาสในการส่งออกบริการการศึกษาไปตลาดประเทศเพื่อนบ้านได้มากขึ้น เนื่องจากประเทศส่วนใหญ่เปิดตลาดให้คนไทยไปประกอบธุรกิจบริการการศึกษาบางประเภทโดยถือหุ้นข้างมากได้ ปัจจัยลบ เศรษฐกิจในอเมริกาเหนือและยุโรปเติบโตในอัตราลดลง ทำให้ผู้ลงทุนและครูอาจารย์ต่างชาติที่เป็นคนอเมริกาเหนือและยุโรปสนใจเข้ามาลงทุนและทำงานในอาเซียนมากขึ้น ก่อให้เกิดการที่ประเทศไทยจะเป็นตลาดรับการลงทุนและทำงานมากกว่าที่ไทยจะส่งออกบริการไปต่างประเทศ

ในภาพรวม การวิเคราะห์ด้วยแบบจำลอง Diamond สรุปได้ว่า ประเด็นที่ไทยต้องให้ความสำคัญมากในการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันเมื่อมีการเปิดตลาดการค้าเสรีด้านบริการการศึกษา ประกอบด้วย

1) การพัฒนาศักยภาพของทรัพยากรมนุษย์ ทั้งด้านทักษะภาษาต่างประเทศ ทักษะด้านเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง และการจัดการสถาบันการศึกษาให้มีมาตรฐานทั้งมาตรฐานในประเทศและมาตรฐานนานาชาติ โดยการประเมินติดตามการประกันคุณภาพมาตรฐานการศึกษาไม่ควรจำกัดทำรายงานผลการดำเนินและการแสดงเอกสารที่มากและบ่อยครั้ง

จนเกินไป ซึ่งเป็นการสร้างภาระให้อาจารย์ผู้สอนและบุคลากรทางการศึกษาจนไม่มีเวลาเพียงพอในการพัฒนา กิจกรรมการเรียน การสอน และการวิจัยให้มีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันควรให้ความสำคัญเพิ่มขึ้นกับการพัฒนาผู้เรียนให้มีความรู้ทางวิชาการควบคู่กับการนำความรู้ไปปฏิบัติได้จริง การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการศึกษากับภาคอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง การพัฒนาความเป็นนานาชาติ การวิจัยและพัฒนา และการมีจริยธรรมและความรับผิดชอบต่อสังคมของผู้เรียน และผู้บริหารสถาบันการศึกษา ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ประเมินคุณภาพการศึกษาที่ใช้ในประเทศพัฒนาแล้ว

2) การยกระดับคุณภาพบริการสถานศึกษาของไทยให้ได้มาตรฐาน โดยเฉพาะกลุ่มที่จะรองรับกับความต้องการตลาดแรงงานในไทยและการก้าวไปสู่ประชาคมอาเซียน เช่น อาชีพด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ เทคโนโลยีดิจิทัล เทคโนโลยีชีวภาพ เทคโนโลยีการบิน และโลจิสติกส์ การใช้ภาษาต่างประเทศ การออกแบบ การควบคุมคุณภาพ ช่างเทคนิค ช่างฝีมือ และการตลาดและธุรกิจระหว่างประเทศ

3) การเปิดรับการลงทุนจากต่างประเทศและพยายามใช้ประโยชน์จากการเข้ามาลงทุนของต่างชาติในการถ่ายทอดเทคโนโลยี การดัดแปลงนักศึกษาต่างชาติให้เข้ามาเรียนในไทย การส่งเสริมให้มีการทำความร่วมมือด้านต่างประเทศ และใช้ไทยเป็นฐานการดัดแปลงนักศึกษาจากประเทศเพื่อนบ้านให้เข้ามาเรียนในไทย

4) การดำรงไว้ของการใช้นโยบายส่งเสริมการลงทุน การเปิดตลาดการค้าเสรี และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการศึกษาอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนการบังคับใช้กฎระเบียบอย่างมีประสิทธิภาพ

7. ยุทธศาสตร์การเปิดตลาดบริการการศึกษาภายใต้ประชาคมอาเซียน และการรวมกลุ่มเศรษฐกิจในภูมิภาค

จากการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิ และการประเมินความพร้อมของไทยด้วยแบบจำลองการจัดการ ทำให้สามารถกำหนดยุทธศาสตร์การเปิดตลาดบริการการศึกษาภายใต้ประชาคมอาเซียนและการรวมกลุ่มเศรษฐกิจในภูมิภาค

การกำหนดนโยบายเปิดตลาดบริการการศึกษาควรนำมาใช้เป็นเครื่องมือขยายความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจ การค้า การลงทุนระหว่างไทยกับประเทศคู่ค้า และอำนวยความสะดวกให้ไทยเป็นศูนย์กลางการศึกษาในภูมิภาค ตลอดจนใช้เป็นเครื่องมือในการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมการศึกษาไทยให้มีศักยภาพและมาตรฐานสูงขึ้น ทั้งนี้การเจรจาเปิดตลาดบริการการศึกษากับต่างประเทศต้องคำนึงถึงนโยบาย กฎระเบียบ ความสามารถทางการแข่งขันของไทย และผลประโยชน์โดยรวมของประเทศ ขณะเดียวกันภาครัฐต้องจัดให้มีมาตรการช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบ สร้างความเข้าใจและเร่งใช้ประโยชน์จากความตกลงการค้าเสรีเพื่อเตรียมพร้อมในการพัฒนาบริการการศึกษาผู้ประกอบการ และบุคลากรที่ทำงานในสถานศึกษาให้สอดคล้องกับกฎระเบียบและมาตรฐาน เพื่อให้สามารถแข่งขันระหว่างประเทศได้อย่างยั่งยืน โดยมีแผนงานที่ควรดำเนินการแสดงตามตารางที่ 4

ตารางที่ 4 แผนงานเพื่อกำหนดท่าทีการเจรจาเปิดตลาดและรองรับการเปิดตลาดบริการการศึกษาภายใต้ประชาคมอาเซียนและการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในภูมิภาค

แผนงาน	หน่วยงานเจ้าภาพ
1. แผนงานเจรจาการค้าบริการการศึกษา	
กรณีการเจรจากับสมาชิกอาเซียน ให้คงใช้การเจรจาเปิดตลาดตามกรอบความตกลงอาเซียนด้านบริการ (AFAS) ขณะที่กรณีการเจรจากับคู่เจรจาที่เป็นประเทศอื่น เช่น เวทีความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (Regional Comprehensive Economic Partnership - RCEP) ไทยไม่ควรเปิดตลาดบริการการศึกษาให้ต่างประเทศเกินกว่าที่ผูกพันเปิดตลาดภายใต้ AFAS เนื่องจากอาเซียนเป็นตลาดที่ไทยให้ความสำคัญสูงสุด	กระทรวงพาณิชย์
การเปิดตลาดบริการการศึกษาควรคำนึงถึงกรอบแผนพัฒนาหรือแผนยุทธศาสตร์การศึกษาไทย	กระทรวงศึกษาธิการ
รักษาความต่อเนื่องของกฎระเบียบไทยในการกำหนดให้คนไทยเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อการประกอบธุรกิจบริการการศึกษา โดยต่างชาติสามารถเช่าที่ดินและอาคารเพื่อประกอบธุรกิจบริการการศึกษาได้	กระทรวงมหาดไทย
รักษาความต่อเนื่องของกฎระเบียบของไทยในการพิจารณาให้เงินอุดหนุนการศึกษาเฉพาะสถาบันการศึกษาของคนไทยเท่านั้น	กระทรวงการคลังและ กระทรวงศึกษาธิการ
พิจารณาผูกพันเปิดตลาดบริการการศึกษาในสาขาบริการที่ไทยไม่ได้รับผลกระทบมาก เช่น บริการเทคนิคและอาชีวศึกษาเฉพาะอิเล็กทรอนิกส์ยานยนต์ เทคโนโลยีดิจิทัล เทคโนโลยีชีวภาพ และการออกแบบอุตสาหกรรม บริการระดับอุดมศึกษา (เฉพาะวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี) สถาบันสอนภาษาต่างประเทศ สถาบันฝึกอบรมหลักสูตรระยะสั้น และสถาบันสอนการทำอาหารต่างประเทศ	กระทรวงพาณิชย์
สนับสนุนให้นักธุรกิจต่างชาติที่ได้มาตรฐานและมีชื่อเสียงมาร่วมทุนและร่วมมือกับผู้ประกอบการไทยเพื่อพัฒนาธุรกิจบริการการศึกษาสู่ความเป็นนานาชาติ โดยเฉพาะธุรกิจโรงเรียนนานาชาติ วิทยาลัยอาชีวะ มหาวิทยาลัย สถาบันสอนด้านภาษาต่างชาติ	กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงศึกษาธิการ
พัฒนามาตรฐานการศึกษาในระดับนานาชาติของไทยให้เป็นที่ยอมรับและสามารถเทียบเคียงกับมาตรฐานนานาชาติ เช่น อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา เพื่อพัฒนาไทยสู่ศูนย์กลางการศึกษาในภูมิภาค	กระทรวงศึกษาธิการ
ยกระดับโรงเรียนนานาชาติและสถาบันการศึกษาของไทยเพื่อรองรับผลกระทบการเปิดตลาดบริการการศึกษา โดยพัฒนาระบบการรับรองคุณภาพ การพัฒนาการจัดการ การพัฒนาหลักสูตรและวิธีการเรียนการสอน ระบบการรับสมัครและเกณฑ์การคัดเลือก การแลกเปลี่ยนนักเรียนและนักศึกษา การพัฒนาคณาจารย์และนักวิจัย การพัฒนาหลักสูตรร่วม (Double Degree และ Joint Program) เพื่อให้ก้าวทันระบบการศึกษาระหว่างประเทศ และพร้อมต่อการเปิดตลาดบริการการศึกษา	กระทรวงศึกษาธิการ

แผนงาน	หน่วยงานเจ้าภาพ
สนับสนุนเงินทุนและความช่วยเหลือด้านวิชาการและการตลาดแก่ผู้ประกอบการขนาดกลางและย่อม (SME) เพื่อเตรียมความพร้อมของการจัดการและการดำเนินงานในกิจการเพื่อรองรับการเปิดตลาดการค้าเสรีกับต่างประเทศ	กระทรวงพาณิชย์

7. สรุปและข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาจะให้เห็นได้ว่าประเทศไทยไม่สามารถหลีกเลี่ยงการเปิดตลาดบริการการศึกษาได้ในเวทีประชาคมอาเซียนและเวทีการเจรจาการค้ากับประเทศพัฒนาแล้วที่มีนโยบายเชิงรุกในการส่งออกบริการด้านการศึกษาได้ รัฐบาลควรกำหนดท่าทีการเจรจาเปิดตลาดบริการการศึกษาแบบค่อยเป็น

ค่อยไป และไม่ควรมุ่งผูกพันเปิดตลาดให้ประเทศอื่นเกินกว่าข้อผูกพันของไทยในกรอบความตกลงการค้าบริการของอาเซียน ขณะเดียวกัน รัฐบาลไทยควรยกระดับมาตรฐานการศึกษาไทยให้ก้าวสู่ระดับสากล สนับสนุนเงินทุนและความช่วยเหลือด้านวิชาการและการตลาดแก่ผู้ประกอบการขนาดกลางและย่อมของไทย ที่ให้บริการการศึกษาเพื่อให้สามารถปรับตัวรองรับการเปิดตลาดการค้าเสรีที่จะทวีเพิ่มขึ้นในอนาคต

บทความนี้

Received เมื่อ 20 พฤศจิกายน 2561

Revised เมื่อ 21 กุมภาพันธ์ 2562

Accepted เมื่อ 6 มีนาคม 2562

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2556). *รายงานผลการศึกษานโยบายการพัฒนากฎหมายเพื่อรองรับการเปิดเสรีทางการศึกษา*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. (2558). *แผนยุทธศาสตร์อาเซียนด้านการศึกษา (พ.ศ.2558 - 2562)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ.
- _____. (2559). *แผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการฉบับที่ 12 (พ.ศ.2560 - 2564)*. กรุงเทพฯ : สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2560). *แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2560-2579*. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.

ภาษาอังกฤษ

- Bashir, Sujitha. (2007). *Trends in International Trade in Higher Education: Implications and Options for Developing Countries*. Washington, D.C. : The World Bank.
- Deloitte Access Economics. (2016). *The Value of International Education to Australia*. Canberra : Australian Government Department of Education and Training.
- Edge, Karen and Khamsi, Khatera. (2012). International School Partnership as a Vehicle for Global Education: Student Perspectives. *Asia Pacific Journal of Education*, 32 (4), pp. 455-72.
- Education New Zealand. (2014). *NZ International Education Industry: Strategic Roadmap: Final Summary*. Ellington : Education New Zealand.
- Henard, Fabrice, Diamond, Leslie, and Roseveare, Deborah. (2012). *Approaches to Internationalisation and Their Implications for Strategic Management and Institutional Practice*. Paris : OECD Higher Education Programme (IMHE).
- Lim, Hoe and Saner, Raymond. (2011). Trade in Education Services: Market Opportunities and Risks. *Lifelong Learning in Europe Journal*, 2011 (1), pp. 10-22.
- McGuire, Greg. (2002). *Trade in Services – Market Access Opportunities and the Benefits of Liberalization for Developing Economies*. Geneva : United Nations.
- Mpinganjira Mercy. (2009). Trade Liberalization in Education Services: Opportunities and Risks for SADC Country. *Educational Research and Review*, 11(4), pp. 553-60.
- Raychaudhuri, Ajitava and Prabir De. (2007). *Assessing Barriers to Trade in Education Services in Developing Asia - Pacific Countries: An Empirical Exercise, Working Paper 3407*. New York : Asia Pacific Research and Training Network on Trade, an initiative of UNESCAP and IDRC, Canada.
- Verger, Antoni. (2010). *WTO/GATS and the Global Politics of Higher Education*. New York : Routledge.

การพัฒนาตัวแบบในการประเมินประสิทธิผลของนโยบายประชารัฐ : ศึกษากรณี การพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากของ รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา*

Development of an Evaluative Model regarding Effectiveness of
Pra-Cha Rat Policy: The Grassroots Economic Development of the
General Prayuth Chan-ocha Government

ภาควิชา รัฐศาสตร์**

Pharkphoom Rukhamate***

บทคัดย่อ

บทความนี้ต้องการนำเสนอตัวแบบการประเมินประสิทธิผลของนโยบายประชารัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ภายใต้การผสมผสานแนวคิดทฤษฎีด้านการประเมินผลนโยบายสาธารณะ (Policy Evaluation) และแนวคิดการจัดการปกครอง (Governance) และใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพเพื่อเก็บข้อมูลการดำเนินงานในพื้นที่ในลักษณะ Bottom up approach ในจังหวัดภูเก็ต เพชรบุรี อุตรดิตถ์ เชียงใหม่ และบุรีรัมย์ซึ่งเป็นจังหวัดนำร่อง โดยนำแนวทางประเมินที่ไม่ยึดเป้าหมาย Goal free มาทดลองประเมิน ผลการศึกษาพบว่า การดำเนินงานในพื้นที่ส่วนใหญ่ มีลักษณะที่ผสมผสาน รูปแบบการปฏิบัติการร่วมกัน (Cooperation) การประสานงาน (Coordination) และรูปแบบของการเข้ามาร่วมทำงาน (Collaboration) โดยเฉพาะระหว่างตัวแสดงจากภาคเอกชนและภาครัฐ การวิจัยครั้งนี้แสดงให้เห็นว่าการประเมินนโยบายสาธารณะภายใต้บริบทการจัดการปกครอง ไม่ควรพิจารณาประสิทธิผลจากการบรรลุเป้าหมายของนโยบาย แต่ควรมุ่งสนใจ “ปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่างๆ ที่เชื่อมโยงกับการสร้างรายได้ให้กับชุมชนเป็นหลัก” ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่สอดคล้องกับลักษณะของนโยบายประชารัฐที่ควรนำมาพิจารณาใช้เป็นแนวทางการวัดความสำเร็จของนโยบายในรูปแบบใหม่

คำสำคัญ: การประเมินนโยบาย ประชากร รัฐ ความร่วมมือ การจัดการปกครอง

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยที่ได้รับการสนับสนุนจากคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ สาขาบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ดร.)

*** Assistant Professor, Faculty of Political Science, Thammasat University. (Ph.D.)

Abstract

This article presents an evaluative model regarding effectiveness of the Pra-Cha Rat policy. The proposed model is based on integrating policy evaluation and concept of governance. Qualitative methods were employed. As this study used bottom up approach, primary data was mainly collected from various actors in pilot projects under the policy in Phuket, Phetburi, Udonthani, Chiangmai, and Buriram provinces. Goal free was used as the evaluative model. The results show that almost actors from various sectors, particularly the private sector and the public sector, worked together in a cooperative, coordinated and possibly collaborative manner. It suggests that the effectiveness of Pra-Cha-Rat policy should not be measured in terms of goal attainment. Within the context of governance, “interaction of various actors, related to an increase of communities’ revenue” should be focused upon as a new way of measuring policy success.

Key Words: Policy Evaluation, Pra-Cha Rat, Collaboration, Governance

1. ที่มาและความสำคัญของปัญหา

คำว่าประชารัฐได้ถูกนำมาใช้ในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) เป็นครั้งแรก ในเป้าหมายที่ 6 ของแผนฯ ที่ระบุถึง “...การทำให้คนในสังคมเป็นหุ้นส่วนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการมีส่วนร่วมการพัฒนาประเทศ การสนับสนุนให้ประชาชนในทุกส่วนของสังคม การมีส่วนร่วมในกิจกรรมสาธารณะของภาครัฐ...”

สำหรับในภาควิชาการนั้น นักวิชาการที่นำคำว่าประชารัฐ มาใช้วิเคราะห์สังคมไทยเป็นคนแรกๆ คือ

ศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ซึ่งเสนอว่า¹ การแก้ปัญหาของประเทศชาติ หรือ การนำรัฐนาวาไปในทิศทางใด มิใช่เป็นหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการแต่เพียงฝ่ายเดียวอีกต่อไป แต่เป็นหน้าที่ของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นที่จะต้องเข้ามาาร่วมด้วย ในลักษณะที่เป็นประชาสังคม มีทั้งการร่วมมือกันต่อรอง ได้ตอบกันอย่างสันติ มีศักดิ์ศรี ระหว่างอำนาจรัฐกับภาคประชาชน โดยไม่ถูกครอบงำ ซึ่ง และเรียกกลุ่มเหล่านี้ว่า “ประชารัฐ”

ปัจจุบันรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้นำแนวคิด “ประชารัฐ”² มาใช้เพื่อพัฒนากลไกในการ

¹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, *ประชารัฐกับการเปลี่ยนแปลง*. สถาบันนโยบายศึกษา: 2541.

² อนุสรณ์ ธรรมใจ ให้ความหมายของประชารัฐในทางวิชาการเป็นความหมายอย่างกว้างและอย่างแคบ อย่างกว้างทางวิชาการหมายถึง ประเทศหรือรัฐของประชาชน หากยึดตามแนวทางนี้ ย่อมหมายถึงว่า เราต้องการทำให้เกิดประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจ ลดอำนาจการผูกขาด ส่งเสริมการเปิดเสรี สนับสนุนการแข่งขัน และเป็นประชาธิปไตยทางการเมือง ทำให้ประเทศและรัฐเป็นของประชาชน เพื่อประชาชน อย่างแคบหมายถึง การที่ประชาชนและรัฐร่วมมือกันในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม อนุสรณ์คิดว่ารัฐบาลประยุทธ์ต้องการให้ประชารัฐในความหมายอย่างแคบ กล่าวคือ ความร่วมมือร่วมใจของรัฐและประชาสังคม เพื่อร่วมแก้ปัญหาเศรษฐกิจ และขับเคลื่อนการพัฒนา

สนับสนุนนโยบายต่างๆ โดยเฉพาะการกระตุ้นเศรษฐกิจฐานรากผ่านการสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาชน ในการแก้ไขปัญหาผ่านวาทกรรม “สานพลังประชารัฐ”³ (Public-Private Collaboration) อันหมายถึง การรวมพลังระหว่างภาคประชาชน ภาคธุรกิจ และภาครัฐในการทำงานพัฒนาอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ยังใช้เป็นสัญลักษณ์ในการ “ผนึกพลังทั้งแผ่นดิน” เพื่อพาประเทศให้หลุดพ้นจากความขัดแย้งทางการเมืองที่เรื้อรัง ดังนั้น การนำประชารัฐมาใช้ในครั้งนี้มีนัยยะรวมไปถึงการรวมพลังเพื่อการเรียนรู้แลกเปลี่ยนและสานสัมพันธ์กันในแนวราบ สร้างการเปลี่ยนแปลง และพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมในระดับฐานราก โดยนำจุดแข็งของแต่ละองค์กรภาคีมาหนุนเสริมกัน โดยมีการจัดตั้ง “คณะกรรมการสานพลังประชารัฐ” ซึ่งมีคณะทำงานภายใต้คณะกรรมการดังกล่าวอีก 12 คณะ โดยเป็นคณะทำงานร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชน ซึ่งหนึ่งในนั้นคือ คณะทำงานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐส่วนกลาง ซึ่งมีเป้าหมายที่สำคัญ คือ ส่งเสริมเศรษฐกิจฐานรากจะบรรลุผลลัพธ์ทั้งในระยะสั้นและการพัฒนาระยะยาวอย่างยั่งยืน รวมทั้งสามารถแก้ไขข้อจำกัดของรัฐที่เกยทำงานด้านนี้แต่ฝ่ายเดียวแล้วไม่ได้ผลเท่าที่ควร และมีการจัดตั้งกลไกต่างๆ เพิ่มเติม ได้แก่ คณะกรรมการประสานและขับเคลื่อนนโยบายสานพลังประชารัฐประจำจังหวัด⁴ (คสป.) และตั้งบริษัทประชารัฐรักสามัคคี ประเทศไทย จำกัด และบริษัทประชารัฐรักสามัคคีจังหวัด จำกัด ทั่วประเทศซึ่งยังคงเป็นการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน และเพิ่มภาคีเครือข่ายอื่นๆ เข้ามาร่วมด้วย คือ ภาคประชาชน ภาควิชาการ และภาคประชาสังคม

การดำเนินการในนโยบายประชารัฐเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก⁵ ในรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่มีการจัดตั้งกลไกให้เกิดความร่วมมือจากภาคส่วนต่างๆ นี้ จึงเป็นความท้าทายในเชิงวิชาการในการพัฒนาแนวทางการประเมินผลควบคู่กันไป เพื่อใช้ประเมินหรือสรุปผลสำเร็จในการขับเคลื่อนนโยบาย โดยกำหนดแนวทางหรือวิธีการที่จะใช้ศึกษาความสำเร็จหรือความล้มเหลวในแต่ละระยะ รวมทั้งพัฒนากอบการประเมินที่สามารถอธิบายความเชื่อมโยงความร่วมมือในการตัดสินใจ และการออกแบบนโยบายที่เกิดขึ้นในพื้นที่ อันเป็นส่วนสำคัญของนโยบายประชารัฐ รวมถึงสามารถวิเคราะห์ทิศทางและแนวโน้มการบรรลุเป้าหมายของนโยบาย ซึ่งวิธีการวัดผลควรสอดคล้องกับลักษณะของการดำเนินงานภายใต้นโยบายประชารัฐ ดังนั้น การศึกษาตัวแบบการวัดผลสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายประชารัฐควรมีลักษณะเฉพาะสำหรับการประเมินผล เนื่องจากนโยบายประชารัฐมีความแตกต่างไปจากนโยบายโดยทั่วไป บนพื้นฐานความเชื่อที่ว่าหากนโยบายสาธารณะที่มีความเป็นพลวัตสูงย่อมต้องการการประเมินผลและการวัดผลสำเร็จที่มีความเป็นพลวัตเช่นกัน ซึ่งจะทำให้ได้รับข้อมูลที่มีประโยชน์ในการพัฒนาตัวนโยบายต่อไป สำหรับสาระสำคัญของบทความนี้จะนำเสนอ 1) ลักษณะของนโยบายประชารัฐเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก ในรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาภายใต้ผลการศึกษา 2) ตัวแบบในการประเมินประสิทธิผลนโยบายประชารัฐและความสัมพันธ์ในรูปแบบต่างๆ และ 3) แนวทางการประเมินประสิทธิผลและข้อเสนอที่มีต่อวิธีในการวัดที่มีต่อนโยบายประชารัฐ ซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดต่อไปในผลการศึกษา

³ ยกตัวอย่างเช่นที่ปรากฏในบทความ “ภาครัฐ เอกชน ร่วมมือ สานพลังประชารัฐ ด้านการศึกษาพื้นฐานและการพัฒนาผู้นำ”

⁴ คณะทำงานที่ คสป. แต่งตั้งขึ้นตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 106/2559 ลงวันที่ 14 พฤษภาคม 2559

⁵ การศึกษานโยบายประชารัฐกรณีการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากในงานนี้ สนใจเฉพาะ ที่มีการจัดตั้งกลไกได้แก่ คณะกรรมการประสานและขับเคลื่อนนโยบายสานพลังประชารัฐประจำจังหวัด (คสป.) และตั้ง บริษัทประชารัฐรักสามัคคี ประเทศไทย จำกัด และ บริษัทประชารัฐรักสามัคคีจังหวัด จำกัดเท่านั้น การพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากอื่นๆของรัฐบาล เช่น นโยบายกองทุนหมู่บ้าน หรือ นโยบายไทยนิยมยั่งยืนไม่ได้อยู่ในขอบเขตการศึกษาในครั้งนี้

2. วิธีการดำเนินการวิจัย (Research Methods)

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยผสมผสานการออกแบบที่เป็นเสมือนการทดลองประเมินนโยบายในรูปแบบไม่ยึดเป้าหมาย (Goal Free)⁶ เพื่อค้นหาความคาดหวังของกลุ่มเป้าหมายและผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่ โดยทำการศึกษาใน 5 จังหวัดนำร่อง⁷ ที่มีการจัดตั้งบริษัทประชารัฐรักสามัคคีจังหวัด จำกัด ได้แก่ เพชรบุรี ภูเก็ต บุรีรัมย์ อุตรดิตถ์ และเชียงใหม่ ซึ่งมีแนวโน้มว่ามีความพร้อมและการดำเนินงานมากกว่าจังหวัดอื่นๆ โดยทำการเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งจากคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการประชุมและเอกสารอื่นๆ ของหน่วยงานราชการและบริษัทประชารัฐฯ ในจังหวัดนั้นๆ รวมทั้งการลงพื้นที่เพื่อทำการสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้าง (Unstructured Interview) ผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informant) ได้แก่ กรรมการผู้จัดการหรือกรรมการในบริษัทประชารัฐฯ จำนวน 6 คน นักพัฒนาธุรกิจชุมชน จำนวน 4 คน หัวหน้างานยุทธศาสตร์พัฒนาชุมชนของสำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดและผู้แทนจากสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน จำนวน 5 คน กลุ่มผู้ประกอบการและชาวบ้านในโครงการตามนโยบายประชารัฐ จำนวน 14 คน ระยะเวลาการเก็บข้อมูลระหว่างวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2560 ถึง 30 สิงหาคม

พ.ศ. 2561 วิธีการเก็บข้อมูลครั้งนี้ดำเนินการตามแนวทาง Bottom Up Approach⁸ เนื่องจากต้องการค้นหาประเด็นที่จะใช้ในการพิจารณาความสำเร็จของนโยบายประชารัฐผ่านมุมมองจากผู้ปฏิบัติในพื้นที่ โดยเฉพาะผลที่เกิดขึ้นจากการมีกลไกโครงสร้างที่รัฐบาลวางไว้ คือ คสป. และบริษัทประชารัฐฯ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากนโยบาย การตัดสินใจแก้ปัญหาาร่วมกัน การใช้ทรัพยากรและเครือข่ายที่เชื่อมโยงในการแก้ปัญหา

3. ผลการวิจัย

จากฐานคติในการศึกษาที่เชื่อว่าลักษณะนโยบายมีความแตกต่างไปจากเดิมและส่งผลทำให้การประเมินควรต้องมีการปรับเปลี่ยนและพัฒนาให้สอดคล้อง และเพื่อหาคำตอบที่เป็นเหตุเป็นผลในการจะตอบคำถามว่าควรประเมินอะไร (What) และประเมินอย่างไร (How) อันเป็นองค์ประกอบสำคัญของตัวแบบที่ต้องการพัฒนาในครั้งนี้ จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องตอบคำถามย่อยๆ ดังต่อไปนี้ นโยบายประชารัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากในรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา มีลักษณะที่สำคัญอย่างไร มีการดำเนินการแตกต่างกันหรือไม่ ในแต่ละจังหวัด ใครบ้างที่เข้ามาร่วม มาจากภาคส่วนใด และการเข้ามาร่วมนั้นก่อให้เกิดความร่วมมือในลักษณะใดบ้าง ลักษณะความร่วมมือดังกล่าวควรมีการวัดประสิทธิผลและความสำเร็จของนโยบายในรูปแบบใด

⁶ เป็นตัวแบบที่ใช้ในการประเมินที่ไม่ใช้วัตถุประสงค์เป็นตัวตั้งแต่จะใช้การประเมินจากการใช้ดุลยพินิจจากกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งในกรณีนี้ผู้วิจัยมองจากทุกภาคส่วนที่เข้ามามีส่วนร่วมมากกว่ากลุ่มเป้าหมายเพียงกลุ่มเดียวเพื่อให้สอดคล้องกับความร่วมมือแบบ “ประชารัฐ” ว่านโยบาย โครงการ มาตรการที่รัฐว่าดีหรือไม่ มีคุณค่ามากน้อยเพียงใดจากการตอบสนองความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย ดังนั้นในการลงพื้นที่จึงถามความต้องการ ความคาดหวังและพิจารณาว่ามาตรการใดสอดคล้องบ้าง โดยผู้วิจัยจะมีคำถามและการวิเคราะห์เพื่อค้นหาความเชื่อมโยงว่ามาตรการเหล่านั้นเกิดจากความร่วมมือหรือทรัพยากรจากภาคส่วนใดหรือไม่อย่างไร

⁷ เนื่องจากข้อจำกัดด้านระยะเวลาและงบประมาณ

⁸ ลักษณะการศึกษานโยบายแบบ Bottom up เป็นการศึกษาจากระดับล่างที่มีการดำเนินนโยบายในพื้นที่ นอกจากจะเน้นศึกษาจากผู้ให้ข้อมูลจากผู้ปฏิบัติงานจริงในพื้นที่รวมทั้งกลุ่มเป้าหมายของนโยบายแล้ว ประเด็นที่ศึกษาเน้นที่การปฏิบัติที่เกิดขึ้นจริง เช่น พฤติกรรมการทำงาน แรงจูงใจในการเข้าร่วม วิธีการทำงานซึ่งเป็น ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการทำงานที่สัมพันธ์โดยตรงกับกลุ่มเป้าหมาย มากกว่าจะสนใจ ความชัดเจนของเป้าหมาย โครงสร้าง การวางแผนที่กำหนดมาจากส่วนกลาง

ควรที่จะวัดอะไรในนโยบายประชารัฐบ้างและจะวัดด้วยวิธีใด ซึ่งผลการวิจัยจะนำเสนอตามลำดับดังนี้

3.1 ลักษณะของนโยบายประชารัฐเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก ในรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา

3.1.1 นโยบายประชารัฐ : นโยบายที่มีฐานของการจัดการปกครอง (Governance)

แนวคิดประชารัฐเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากตั้งอยู่บนฐานความเชื่อที่ว่า มี 5 ภาคส่วนสำคัญที่ควรนำมาเป็นเครือข่ายในการดำเนินงาน ได้แก่ 1) ภาครัฐ ซึ่งเป็นภาคส่วนที่มีบุคลากรจำนวนมาก และกระจายอยู่เต็มพื้นที่ ทั้งยังมีองค์ความรู้และงบประมาณอีกด้วย 2) ภาคเอกชน เป็นกลุ่มซึ่งมีการจัดการที่มีประสิทธิภาพและทันสมัย ตลอดจนมีทรัพยากรและทุนทางเศรษฐกิจ รวมทั้งมีความยืดหยุ่นและคล่องตัวในการทำงาน 3) ภาคประชาชน เป็นกลุ่มที่มีทักษะฝีมือ และความสามารถในการผลิต รวมถึงรักถิ่นฐานบ้านเกิดตนเอง 4) ภาควิชาการ มีองค์ความรู้ เทคโนโลยี และเชี่ยวชาญในการค้นคว้าวิจัยต่อยอด และ 5) ภาคประชาสังคม เป็นกลุ่มที่มีข้อมูลพื้นที่เชิงลึก ทำงานเกาะติดกับปัญหา มีเครือข่ายที่กว้างขวางและเชื่อมโยงกัน โดยนำทั้ง 5 ภาคส่วนนี้ให้เข้ามาร่วมกันแก้ไขปัญหาของประเทศ ผ่านกลไกที่ตั้งขึ้นมารองรับ โดยมีความคาดหวังว่าจะช่วยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งในเชิงโครงสร้างและพฤติกรรมของทั้งหน่วยงานและเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจฐานราก เพราะเชื่อว่ากลไกใหม่ที่ตั้งขึ้นมานี้จะช่วยให้เกิดการทำงานแบบใหม่ที่มีวิธีการแก้ปัญหาแตกต่างไปจากเดิม โดยกลไกที่ตั้งขึ้นนี้มีการเปิดพื้นที่ให้ภาคส่วนต่างๆ เข้ามาร่วมอย่างเป็นทางการได้ง่ายขึ้น และถือว่าเป็นนโยบายประชารัฐเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากนี้มีความชัดเจนในแง่ของการเปลี่ยนแปลงรูปการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรมที่สุด เมื่อเทียบกับนโยบายประชารัฐด้านอื่นๆ

โครงสร้างคณะทำงานจากนโยบายประชารัฐประกอบด้วย คณะกรรมการภาครัฐและเอกชนเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ (Public-Private Steering Committee) ซึ่งเป็นร่มใหญ่ โดยประกอบด้วยคณะทำงาน จำนวน 12 คณะ ซึ่งหนึ่งในนั้น คือ คณะทำงานการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐที่กำหนดโครงสร้างกลไกจำนวนหนึ่งเพื่อดำเนินงานตามภารกิจของคณะทำงานซึ่งหากมองในแนวตั้งจะพบว่ามีตั้งแต่ ส่วนกลาง คือ คณะทำงานขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐส่วนกลาง ระดับจังหวัด ได้แก่ คณะกรรมการประสานและขับเคลื่อนนโยบายสานพลังประชารัฐประจำจังหวัด (คสป.) และ คณะทำงานขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ จังหวัด และระดับอำเภอ ได้แก่ คณะทำงานขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ อำเภอ ซึ่งทุกคณะจะประกอบด้วยตัวแทนจากทั้ง 5 ภาคส่วนที่ได้กล่าวมาข้างต้น

กลไกเหล่านี้จะช่วยให้เกิดปฏิสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่างๆ ที่เข้ามาร่วมดำเนินงาน ทำให้ภาคส่วนอื่นที่ไม่ใช่รัฐได้เข้ามาร่วมตัดสินใจและขับเคลื่อนนโยบาย ซึ่งมีนัยยะของการจัดการปกครอง (Governance) ความสัมพันธ์ของตัวแสดงโดยเฉพาะภาครัฐและเอกชนมีลักษณะเป็นความร่วมมือในแนวนอน (Collaboration) ต่างจากการกำหนดนโยบายและการจัดการรัฐแบบเดิมๆ ที่นอกจากจะมีการสร้างกลไกในภาคส่วนอื่นในระยะยาวแล้ว ยังเป็นการยกระดับการมีส่วนร่วมบนกรอบและการจัดความสัมพันธ์ใหม่ที่ไม่ใช่การทำงานของรัฐในแนวตั้ง (Vertical Approach) เพียงอย่างเดียว ทั้งยังเป็นความร่วมมือแบบ “ข้ามภาคส่วน” (Cross-Sector Governance) ที่มีลักษณะของการเป็นหุ้นส่วน (Partnership) เข้ามาร่วมทำงานข้ามภาคส่วนกัน (Cross-sector Interactions) และการเข้ามาร่วมนี้ได้มีการทำข้อตกลงร่วมกันเกี่ยวกับกติกาหรือธรรมเนียม

ปฏิบัติ (Rules and Norms) ภายใต้ความร่วมมือดังกล่าว จะมีการแลกเปลี่ยนทรัพยากรที่ตนขาด เช่น ทักษะ ทุน และเทคโนโลยี เป็นต้น หุ้นส่วนจะร่วมกันรับความเสี่ยงและผลประโยชน์ (McQuaid, 2000, pp. 1-2) ทั้งนี้หากมีการร่วมมือจากหลายภาคส่วนไปพร้อมๆ กันหน่วยงานภาครัฐจะมีบทบาทนำในการชักชวน**ตัวแทนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย**ทุกภาคส่วนให้เข้าร่วม

ลักษณะสำคัญของความร่วมมือในลักษณะการจัดการปกครองนี้ คือ ต้องมีการแลกเปลี่ยนทรัพยากร รวมทั้งความร่วมมือ ซึ่งต้องการเน้นความสำเร็จในภาพรวมและเป็นความสำเร็จที่คงอยู่ระยะยาว เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าการจัดการปกครองนี้เป็นความพยายามลดข้อจำกัดของรัฐ และการยอมให้อำนาจกับภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อให้มีการกำหนดนโยบายใหม่สำหรับแก้ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถตอบสนองต่อทุกฝ่ายให้พึงพอใจมากที่สุด โดยรัฐจะเล่นบทบาทการทำหน้าที่ควบคุมด้วยการวางกรอบและออกแบบเพื่อสร้างให้เกิดความร่วมมือ (ทางอ้อม) และเกิดความร่วมมือ (ทางตรง) ผ่านเครื่องมือที่เรียกว่า Meta Governance⁹

ซึ่งในกรณีการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐนี้ ภาครัฐโดยผู้ว่าราชการจังหวัดยังต้องทำ

หน้าที่เป็นผู้อำนวยการความสะดวก กระตุ้นการทำงานเข้าไปประสานและอำนวยความสะดวกโดยตรง เพื่อให้ภาคส่วนต่างๆ โดยเฉพาะภาคเอกชนเข้ามาร่วมในการทำงาน ประกอบกับทำการจัดตั้ง คสป. และบริษัทประชารัฐฯ ซึ่งถือเป็นการจัดตั้งสถาบันที่เปิดพื้นที่ให้ภาคส่วนต่างๆ เข้ามาร่วมมือ และคาดหวังว่าจะก่อให้เกิดรูปแบบการทำงานใหม่ กฎกติกาแบบใหม่ ผ่านกระบวนการปรึกษาหารือ ทั้งนี้ การแสดงบทบาทขึ้นอยู่กับบุคลิกภาพและวิธีการของผู้นำในพื้นที่ หากสามารถประสานและเลือกสมาชิกในเครือข่ายที่มีทรัพยากรที่จำเป็นให้เข้ามาเป็นภาคีหุ้นส่วนในการทำงาน รวมถึงความสามารถในการกระตุ้นให้เกิดการทำงานรวมกันในเชิงปฏิบัติ ก็ย่อมเกิดความสำเร็จสูง

รัฐจึงมีบทบาทสำคัญในการเป็นผู้ประสาน (Facilitator) ซึ่งเป็นหนึ่งในรูปแบบของการใช้ Meta Governance ของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่มีลักษณะจำกัดการใช้อำนาจผสมผสานกับการออกแบบกลไกภาครัฐ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า แท้จริงแล้วรัฐเป็นผู้ออกแบบสถาบัน (Institutional Design) และคัดสรรผู้เข้าร่วมในกรณีการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐนี้

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐจะมีบทบาทในการสร้างเครือข่ายและความร่วมมือที่เกิดขึ้น แต่ความ

⁹ ในบทความเรื่อง The Meta governance of Public Innovation in Governance Networks ที่นำเสนอในงานสัมมนา The Policy and Politics Conference in Bristol, 16th -17th of September, 2014. ซึ่งเห็นว่าเครือข่าย (Governance Networks) เป็นผลผลิตของการสร้างสถาบันให้ตัวแสดงต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมนิยามปัญหาและหาทางออกเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ (Scharpf, 1995; Kickert et al, 1997; Sorensen & Torfing, 2007 ; Klijn & Koppenjan, 2016) เป็นวิธีหนึ่งที่นักทฤษฎีด้านการจัดการปกครองใช้เป็นเครื่องมือและกลไกในการสร้างเครือข่ายการจัดการปกครองโดย Sorensen ได้สรุปว่าเป็นบทบาทของรัฐที่ทำหน้าที่ควบคุมโดยไม่ควบคุมผ่านการสร้างกฎกติกา วางกรอบและออกแบบเพื่อให้เกิดการสร้างความร่วมมือ (ทางอ้อม) และการสร้างให้เกิดความร่วมมือ (ทางตรง) โดย Meta governance ตามแนวคิดของ Eva Sorensen (2014) สามารถกำหนดรูปแบบเป็น 2 มิติได้แก่ 1) ขอบเขตการเข้าไปเกี่ยวข้องกับรัฐ กับ 2) ระดับการความเข้มข้นในการใช้เครื่องมือเข้าไปกระตุ้น ในมิติแรกเป็นการกีดขวางในการใช้เครื่องมือที่มีจำกัดวิธีการให้มีไม่มากเรียกว่า Limited Intervention และหากใช้มาตรการเต็มรูปแบบเรียกว่า Strong Interventions ส่วนในมิติในการแสดงบทบาทของรัฐที่เข้าไปกระตุ้นอาจทำได้โดยวิธีที่เรียกว่า Hand-off ซึ่งหมายถึงการใช้มาตรการสนับสนุนทุนทรัพยากรและกำหนดช่วงให้เกิดและกระตุ้นความร่วมมืออยู่ห่างๆ ทั้งนี้อาจมีการออกแบบสถาบันให้เกิดความร่วมมือ เกิดความภูมิใจในการเข้าร่วมรัฐอาจทำหน้าที่คัดเลือกผู้เข้าร่วมแล้วให้ดำเนินการกันเอง ส่วนวิธีการที่เรียกว่า Hand-On นั้นเป็นวิธีการที่รัฐเข้าไปกระตุ้นเครือข่ายโดยตรงตั้งแต่การจัดกระบวนการ เข้าไปแก้ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นเองรัฐจะทำหน้าที่ผู้อำนวยการความสะดวก (Facilitator) ไปจนถึงเข้าไปมีบทบาทเชื่อมผลการพูดคุยกับโครงสร้างอำนาจภายนอก

สัมพันธ์กันในการดำเนินงาน และปฏิสัมพันธ์กันในพื้นที่ จะมีความเป็นอิสระค่อนข้างมากในการทำงาน โดยเฉพาะภาคเอกชนที่เข้าร่วม ทั้งนี้ เนื่องจากแนวคิดประชารัฐเน้นการขับเคลื่อนโดยภาคเอกชน โดยรัฐเป็นผู้สนับสนุนและอำนวยความสะดวกทำให้เห็นภาพการทำงานที่นำโดยภาคเอกชน ซึ่งมีแนวโน้มที่จะมีลักษณะคล้ายกับรูปแบบสมาคม (Associations) ในรูปแบบของรัฐบาลที่นำโดยเอกชนที่มีผลประโยชน์ทำหน้าที่แทน (Private-Interest Government) โดยรัฐอาจใช้มาตรการบางอย่าง เช่น การยกเว้นภาษีสำหรับวิสาหกิจสังคม เพื่อจูงใจให้เกิดการใช้อำนาจจากภาคเอกชนเข้าร่วมมือ โดยนำทักษะที่จำเป็น โดยเฉพาะในหลายธุรกิจที่รัฐไม่มีความรู้ที่จะกำหนดนโยบายเพื่อแก้ปัญหาเอง จึงจำเป็นต้องกลุ่มธุรกิจที่มีผลประโยชน์ต่างๆ ทำหน้าที่ออกแบบและตัดสินใจตลอดจนดำเนินการแทน แต่ไม่ใช่ในลักษณะให้ควบคุมกันเอง การจัดการปกครองแบบสมาคมนี้ (Associative Governance) เป็นรูปแบบการจัดการที่ขับเคลื่อนทางการตลาด โดยผู้ขับเคลื่อนไม่ใช่รัฐ แต่เป็นการขับเคลื่อนผ่านบริษัทเอกชนและสมาคมต่างๆ ที่ทำงานร่วมกัน และมีลักษณะการปฏิบัติการที่เป็นอิสระมากขึ้น โดยกลุ่มผลประโยชน์ที่เล่นบทบาทความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการ (Formal Partnership Role) ในการพัฒนาและนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งหน่วยงานที่ได้รับการคัดเลือกเข้ามาทำหน้าที่นั้นอาจเป็นตัวแทนจากกลุ่มต่างๆ (Peak Organization) หรืออาจเป็นบริษัทเอกชนบางบริษัทที่ได้รับการสนับสนุนจากหอการค้าไทยและสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ซึ่งบทบาทของบริษัทเหล่านี้จะไม่ใช่เพียงแค่ลอบบี้รัฐบาลเพื่อให้ออกนโยบายเป็นการเฉพาะ แต่ยังทำหน้าที่ดำเนินมาตรการในนามรัฐ

เมื่อพิจารณาโครงสร้างในแต่ละกลไก ที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้น ได้แก่ กลไกระดับประเทศ คือ

คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ ที่มีหัวหน้าทีมภาครัฐ คือ พลเอก อนุพงษ์ เผ่าจินดา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และหัวหน้าทีมภาคเอกชน คือ นายสุาปน สิริวัฒนภักดี กรรมการผู้จัดการ บริษัท ไทยเบฟเวอเรจ จำกัด (มหาชน) ซึ่งคณะทำงานนี้มีโครงสร้างที่มีลักษณะของความเป็นหุ้นส่วน (Partnership) ทั้งยังเป็นกลไกสะท้อนลักษณะของความเป็นบรรษัทนิยม (Corporatist Arrangements) อย่างมาก โดยรัฐยอมรับว่าต้องมีการตัดสินใจร่วมกับองค์กรที่เป็นหุ้นส่วน

สำหรับกลไก คสป. ที่แม้จะมีกรรมการจากหลายภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน แต่บทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนยังอยู่ในมือรัฐ โดยประธานคณะกรรมการยังคงเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด รองประธานเป็นรองผู้ว่าราชการจังหวัด อีกทั้งเลขานุการ คือ พัฒนาการจังหวัด และผู้ช่วยเลขานุการ คือ หัวหน้ากลุ่มงานในสำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดที่ได้รับมอบหมาย ในขณะที่บริษัทประชารัฐฯ ทั้งระดับประเทศและระดับจังหวัดจะมีลักษณะ Private-Interest Government¹⁰ โดยการปฏิบัติงานจริงในพื้นที่นั้น รัฐจะเป็นผู้มอบอำนาจให้กับบริษัทต่างๆ ซึ่งเป็นเจ้าของทรัพยากรที่มีคุณค่า เช่น ผู้เชี่ยวชาญ งบประมาณ เครื่องมือทางการตลาด และเครือข่าย ให้เข้ามาทำหน้าที่แทนรัฐ โดยบริษัทเอกชนเหล่านั้นต้องรายงานข้อมูล ความคิดเห็น และข้อเสนอแนะต่อรัฐ ทั้งนี้ รัฐอาจจะเอื้อหรือกีดกันผู้เข้าร่วมบางกลุ่ม และอาจทำให้เกิดการผูกขาดขึ้นก็ได้ สำหรับความสำเร็จของความร่วมมือจะขึ้นอยู่กับความสามารถของสถาบัน (Institutional Capacity) ทรัพยากรของสมาคม (Resources of Non-State Associations) ความสามารถในการส่งมอบ (Ability to Deliver) ซึ่งแนวทางนี้มีลักษณะเด่นที่เป็นการเปิดโอกาสให้

¹⁰ แม้ว่าผลประโยชน์ของภาคเอกชนจะไม่ชัดเจนนัก แต่หากมองการตลาดในทางอ้อมก็พบว่า มีลักษณะเป็น Private-interest government

สมาคมต่างๆ เข้ามาร่วมกันแก้ไขปัญหา โดยอาจมีลักษณะของการต่อรองผลประโยชน์ในการเตรียมการออกแบบ และนำนโยบายไปปฏิบัติ ทำให้มีนโยบายที่ดีขึ้นและเป็นทางออกของแต่ละฝ่าย นโยบายมีความยืดหยุ่น รวมทั้งก่อให้เกิดประสิทธิผลในการแก้ปัญหา (Christiansen et al., 2010, pp. 22-40)

3.1.2 การกำหนดนโยบายเน้นการออกแบบโครงสร้างมากกว่าเนื้อหา

คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐได้กำหนดหลักการทำงานที่เน้นการพัฒนาในเชิงพื้นที่ (Area Base) และการสร้างสัมมาชีพในพื้นที่ โดยกำหนดกระบวนการที่จะใช้เป็นกรอบคร่าวๆ ในการทำงาน 5 กระบวนการ ได้แก่ การเข้าถึงปัจจัยการผลิต การสร้างองค์ความรู้ การตลาด การสื่อสารและการรับรู้ และการบริหารจัดการให้เกิดความยั่งยืน ทั้ง 5 กระบวนการนี้เป็นการมองจากมุมของห่วงโซ่อุปทานในการผลิตตั้งแต่ต้นน้ำไปถึงปลายน้ำ และได้กำหนดกลุ่มงานที่จะพัฒนาเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มเกษตร กลุ่มแปรรูป และการท่องเที่ยวโดยชุมชน รวมทั้งมีการกำหนดเป้าหมาย คือ มุ่งสร้างรายได้และความสุขให้กับชุมชน

อย่างไรก็ตาม การกำหนดแนวทางนี้เป็นแนวทางหลวมๆ เมื่อลงไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่จะต้องใช้กระบวนการทำงานร่วมกับชุมชน เพื่อวิเคราะห์ปัญหา จุดแข็ง จุดอ่อน และความต้องการของแต่ละชุมชน เพื่อดูความพร้อมของชุมชน จุดเด่นของสินค้าและทรัพยากรในพื้นที่ให้มีความชัดเจนว่า ปัญหาและความต้องการจริงๆ ของชุมชนคืออะไร การออกแบบในพื้นที่จึงเป็นเสมือนการกำหนดปัญหาและออกแบบนโยบายไปพร้อมๆ กับการนำนโยบายไปปฏิบัติในจังหวัดต่างๆ

การออกแบบแผนงานโครงการและกิจกรรมที่บริษัทประชารัฐในแต่ละจังหวัดจะดำเนินการร่วมกับชุมชนมีรายละเอียดตามเงื่อนไขของแต่ละพื้นที่ เนื่องจากเป็นพัฒนาเชิงพื้นที่เป็นหลัก (Area Base) ซึ่งในการทำงานจริงนั้นไม่จำเป็นต้องมีองค์ประกอบตามกรอบการทำงานครบถ้วน¹¹ การพิจารณาสภาพปัญหาและความต้องการของพื้นที่ โดยเฉพาะการพูดคุยกับภาคส่วนต่างๆ ที่เข้าร่วม ทั้งข้าราชการกรมพัฒนาชุมชนในพื้นที่ที่เป็นผู้คอยแนะนำกลุ่มเป้าหมายในการพัฒนา หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง บริษัทประชารัฐรักสามัคคีจังหวัดในฐานะภาคเอกชนที่ใช้การสำรวจและวิเคราะห์สภาพปัญหาในเชิงลึก

รายละเอียดของกิจกรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้นจะถูกออกแบบให้เชื่อมโยงกับกลุ่มเป้าหมายและกลยุทธ์ที่ใช้ในพื้นที่ สิ่งเหล่านี้จะเกิดขึ้นจากปฏิสัมพันธ์ร่วมกันของตัวแสดงในกลไก ทั้ง คสช. และบริษัทประชารัฐจังหวัด เป็นหลัก การออกแบบนโยบายและตัดสินใจดำเนินการแก้ปัญหาจึงเกิดขึ้นในพื้นที่มากกว่าจากส่วนกลาง การมีกลไกจึงได้รับความสำคัญมากกว่าการออกแบบเนื้อหาจากส่วนกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่จัดทำนโยบายโดยเน้นการพัฒนาและการใช้พื้นที่เป็นหลัก การเน้นการกำหนดกลไกนี้ถือเป็นส่วนหนึ่งที่จะช่วยสร้างความยั่งยืนในการแก้ปัญหาและพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากให้มีความต่อเนื่องทั้งระยะสั้นและระยะยาว

3.1.3 กลไกคณะกรรมการประสานและขับเคลื่อนนโยบายสานพลังประชารัฐประจำจังหวัด (คสช.) และบริษัทประชารัฐในฐานะเครื่องมือนโยบาย (Policy Instrument) ของรัฐในการจัดการปกครอง (Governance)

กลไกที่เป็นเครื่องมือนโยบายประชารัฐทั้งในระดับมหภาค ได้แก่ คณะทำงานขับเคลื่อน

¹¹ ดูจากรายงานการดำเนินงานในบางแห่งมีองค์ประกอบไม่ครบ 5 ด้าน และจากการสัมภาษณ์เพิ่มเติมก็พบว่า ไม่ได้ยึดประเด็นองค์ประกอบของกระบวนการทั้ง 5 เป็นหลัก แต่เน้นสภาพปัญหาและความต้องการเป็นตัวตั้ง

การพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ ส่วนกลาง บริษัทประชารัฐรักสามัคคี วิสาหกิจเพื่อสังคม (ประเทศไทย) จำกัด รวมทั้งในระดับจังหวัดได้แก่ คสป. คณะทำงานขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ จังหวัด และบริษัทประชารัฐรักสามัคคีจังหวัด (วิสาหกิจเพื่อสังคม) จำกัด ล้วนมีฐานะเป็นเครื่องมือ นโยบาย (Policy Instrument) ที่สร้างขึ้นมาเพื่อให้ ตัวแสดงทางการเมืองต่างๆ เข้ามาร่วมกันตัดสินใจ ในการกำหนดประเด็นนโยบายและแก้ไขปัญหาขึ้น ซึ่งเป็นลักษณะของ Meta Governance

กลไกเหล่านี้จะช่วยทำให้ตัวแสดงมีแรงจูงใจมากพอเข้ามาร่วมในการแก้ปัญหา โดยรัฐไม่ต้องเข้าไปแสดงบทบาทโดยตรง ลักษณะเช่นนี้เป็นสิ่งที่เป็ นยุทธวิธีที่ Sorensen (2014) ได้เสนอการใช้ Meta Governance มาสร้างนวัตกรรมให้เกิดขึ้นในภาครัฐจาก เครือข่ายการจัดการปกครอง (Governance Networks) หนึ่งในวิธีการที่ใช้ คือ การสร้างสถาบันที่จะ ช่วยสร้างแรงจูงใจและความหมายในการเข้าร่วม (Institutional Design) ทั้งนี้ความตั้งใจในการออกแบบ ดังกล่าวต้องการจะทำให้ตัวแสดงในภาคส่วนต่างๆ โดยเฉพาะภาคเอกชนมีแรงจูงใจพอและมีความภาคภูมิใจในการเข้ามาร่วม ในทางกลับกันหากกลไก ดังกล่าวไม่ได้ทำให้ตัวแสดงที่เข้าร่วมรู้สึกไม่มีความหมาย หรือมีแรงจูงใจที่ไม่ชัดเจน ก็จะไม่ก่อให้เกิดความร่วมมือ หรือเกิดขึ้นได้เป็นระยะสั้นและไม่ยั่งยืน

ในทางปฏิบัติมีการใช้เครื่องมือ นโยบาย หลายประเภทต่างๆ อย่างผสมผสาน โดยมีเป้าหมาย เพื่อสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่เกิดขึ้นจาก การจัดการปกครอง (Governance) หรือการพัฒนา ที่ยึดหลักของประชาธิปไตยและเป้าหมายเพื่อสร้างวิคิด และสิ่งใหม่ที่เป็นนวัตกรรม (Innovation) ซึ่งแต่ละ เป้าหมายจะมีกลยุทธ์ที่แตกต่างกัน ในกรณีของนโยบาย ประชารัฐ ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากนั้น กำหนด

เป้าหมายเพื่อ 1) สร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผล ของรูปแบบการจัดการปกครอง (Efficiency and Effectiveness) จึงมีการเลือกตั้งแสดงที่เข้าร่วมใน เครือข่ายที่มีทรัพยากรและเงินทุนที่เกี่ยวข้องและช่วย ในการขับเคลื่อน โดยระดมทุน ทรัพยากรและทำให้มี การจัดสรรแบ่งปันและแลกเปลี่ยนมาใช้ประโยชน์ต่อ การสร้างผลงานตามประเด็นปัญหาและโจทย์ที่เครือข่าย ต้องการดำเนินการ ส่วนการประเมินมุ่งเน้นการปรับปรุง กระบวนการทำงานให้ดีขึ้นและ 2) เพื่อสร้างนวัตกรรม ที่เกิดจากความร่วมมือ (Collaborative Innovation) เน้นการเลือกตั้งแสดงที่มีหลากหลายมุมมอง รวมทั้ง เลือกผู้เข้าร่วมเป็นเจ้าของและทรัพยากรที่หลากหลาย ซึ่งในบางแห่งในบริษัทประชารัฐพยายามให้มาจากทั้ง ภาครัฐ ภาคการศึกษา ภาคประชาสังคม และภาคเอกชน เข้ามาร่วมเป็นกรรมการ โดยเชื่อว่าผู้เข้าร่วมที่มี ความสามารถที่หลากหลายจะมีความคิดสร้างสรรค์ เพื่อให้มุมมองที่ต่างออกไป

3.1.4 ความเป็นพลวัตและความหลากหลาย ของนโยบายประชารัฐในจังหวัดนาร่อง

ความไม่มีแผนงานที่ชัดเจนในการดำเนิน นโยบายนี้และการปรับเปลี่ยนไปตามสภาพพื้นที่และ ตัวแสดงในแต่ละจังหวัดที่แตกต่างกัน ทำให้การแก้ปัญหา มีความยืดหยุ่นสูง ทั้งกระบวนการที่ต้องใช้การปรึกษาหารือ และการมีตัวแสดงที่หลากหลายที่เข้ามาร่วมตัดสินใจ ดำเนินการ บางครั้งเป็นการจับคู่ที่ขึ้นอยู่กัปัญหาและ ทรัพยากรของตัวแสดงทั้งในและนอกพื้นที่ที่จะ เข้ามาร่วม รวมทั้งการเชื่อมโยงเครือข่ายใหม่ๆ กับบริษัท ประชารัฐและกลุ่มผู้ประกอบการในจังหวัดต่างๆ ทั้งหมดนี้ล้วนทำให้การดำเนินงานที่มีพลวัตร จากการมี ปฏิสัมพันธ์ที่หลากหลาย ซึ่งกลไกที่สร้างขึ้นจะช่วย รักษาระดับรายได้ให้เกิดความยั่งยืน โดยเชื่อว่าสมาชิก ที่เข้ามาร่วมในกลไกประชารัฐอาจมีการเปลี่ยนแปลง เกิดขึ้นตามกาลเวลาและสภาพปัญหา นโยบายที่เกิดขึ้น

จึงเป็นมีการกำหนดโดยขึ้นกับสภาพปัญหาในแต่ละช่วงเวลาและการรับรู้ปัญหาของตัวแสดงต่างๆ ในพื้นที่ ถ้ามีการเชื่อมโยงเข้าออกในกลไกที่เป็นทางการ หรือการทำงานในเครือข่ายที่เชื่อมโยงก็ยิ่งทำให้นโยบายมีความเปลี่ยนแปลงทั้งในเชิงเป้าหมายและแนวทางในการแก้ไขปัญหา ซึ่งแตกต่างจากนโยบายปกติที่ไม่ใช่นโยบายพระราชรัฐ และด้วยการทำงานดังกล่าว แม้ส่วนใหญ่จะมีลักษณะเป็นหุ้นส่วนในระดับกลไกคณะทำงานส่วนกลาง แต่ในระดับพื้นที่แล้วจะมีลักษณะเชื่อมโยงเครือข่ายทั้งภาครัฐและภาคเอกชนทั้งในจังหวัดนอกจังหวัด หรือแม้แต่การเชื่อมโยงในระดับประเทศ ทำให้การระดมทรัพยากรทำได้โดยไม่จำกัด สิ่งเหล่านี้ทำให้การพัฒนาศักยภาพมากขึ้นตามความสามารถและการขยายตัวของเครือข่าย รวมทั้งความร่วมมือที่มากขึ้น นอกจากนี้แม้ว่ากลไกในทุกจังหวัดจะเหมือนกัน แต่จะมีความต่างกันในองค์ประกอบของผู้เข้าร่วม และลักษณะของการทำงานขับเคลื่อนและตัดสินใจในพื้นที่ ซึ่งอาจสรุปจาก 5 จังหวัดนาร่องที่มีการตั้งบริษัทพระราชรัฐขึ้นในช่วงแรกได้ เป็น 4 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 จังหวัดภูเก็ต และจังหวัดอุดรธานี ที่แม้ว่ากลไกคณะกรรมการประสานและขับเคลื่อนนโยบายสานพลังประชารัฐประจำจังหวัดจะถูกกำหนดขึ้นมาเหมือนกันทุกจังหวัด แต่การทำงานกลับไม่ชัดเจนในความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐ แต่จะมีการทำงานประสานหรือเข้ามาร่วมในบางช่วง บทบาทส่วนใหญ่จึงอยู่ที่ภาคเอกชนที่เป็นผู้กำหนดเป้าหมายและออกแบบโครงการ หน่วยงานรัฐจะเข้ามาเมื่อได้รับการประสาน และพบว่าการประชุม คสป. มีเพียงในช่วงแรกๆ เท่านั้น แต่ในช่วงหลังจะไม่มีการประชุมเท่าใดนัก ลักษณะการทำงานจึงมีแนวโน้มเป็นการทำงานร่วมกันในบางครั้งแต่ไม่ต่อเนื่อง (Cooperation) หรืออาจกล่าวได้ว่าภาคเอกชนเล่นบทบาทในการขับเคลื่อนนโยบายเกือบทั้งหมด

กลุ่มที่ 2 จังหวัดเชียงใหม่ ในช่วงแรกมีการใช้การตลาดนำ โดยใช้ความสัมพันธ์ของกลุ่มนักธุรกิจเชื่อมโยงกับตลาด อย่างไรก็ตาม แม้จะใช้การตลาดนำ แต่พบว่าความสัมพันธ์ระหว่างบริษัทพระราชรัฐฯ กับสำนักงานพัฒนาชุมชนนั้นมึลักษณะที่มีการประสานงานกันอยู่ตลอดเวลา (Coordination) และด้วยเหตุที่กรรมการผู้จัดการบริษัทมาจากภาคประชาสังคม การมองปัญหาต่างๆ ในเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากจึงมักเชื่อมโยงกับการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการเน้นการสร้างความร่วมมือกับชุมชนในการประกอบการต่างๆ ให้มีวิถีคิดเรื่องต้นทุนแบบธุรกิจให้มากขึ้น การออกแบบการแก้ปัญหาจึงเป็นการสร้างสมดุลระหว่างการคิดแบบธุรกิจกับการคิดบนฐานของชุมชนและสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะระยะหลังของการดำเนินการ ทำให้การดำเนินมึลักษณะผสมผสานการทำงานร่วมกันระหว่างภาคประชาสังคมและภาคเอกชน

กลุ่มที่ 3 จังหวัดเพชรบุรี มีลักษณะโน้มเอียงในความร่วมมือ นับตั้งแต่การพูดคุยใน คสป. อย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน อีกทั้งยังมีการพูดคุยประสานงานแบบไม่เป็นทางการอย่างสม่ำเสมอในพื้นที่บริษัทพระราชรัฐเพชรบุรี จำกัด ยังมีบทบาทประสานหน่วยงานรัฐให้เข้ามาช่วยเหลือและทำกิจกรรมร่วมกันอย่างสม่ำเสมอ รวมทั้งประสานกับภาคเอกชนและบริษัทพระราชรัฐฯ จังหวัดอื่นๆ ด้วย ทำให้เกิดความเชื่อมโยง การแลกเปลี่ยนทรัพยากร และมีกิจกรรมเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ความร่วมมือระหว่างรัฐกับเอกชนจึงมีแนวโน้มของการเข้ามาร่วมกันทำงาน (Collaboration) มากกว่าจังหวัดอื่นๆ ในขณะที่ชาวบ้านเองแม้จะเป็นเป้าหมาย (Target) ของการทำงานในพื้นที่ แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นผู้เข้าร่วมขับเคลื่อนหรือดำเนินงานในพื้นที่ชุมชนด้วยตนเอง ดังนั้น จึงมีลักษณะผสมผสานการทำงานร่วมกันระหว่าง

รัฐและเอกชนอย่างชัดเจนในการระดมทรัพยากรของแต่ละภาคส่วนเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากในจังหวัด

กลุ่มที่ 4 จังหวัดบุรีรัมย์ เป็นกลุ่มที่ขับเคลื่อนในแบบของรัฐ โดยเฉพาะการขับเคลื่อนกระบวนการส่งเสริมการแปรรูปและจัดการชุมชนตามแนวของกรมการพัฒนาชุมชนที่ริเริ่มไว้ เมื่อมีนโยบายประชารัฐก็มีการเชื่อมโยงทางการตลาดและเน้นการประชาสัมพันธ์ การประสานระหว่างบริษัทประชารัฐเกิดขึ้นตลอดเวลาโดยเฉพาะการให้ข้อมูล ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากการที่มียุทธศาสตร์ของชุมชนของบริษัทมาทำงานเสมือนเป็นส่วนหนึ่งของสำนักงานพัฒนาชุมชน ทำให้มีการประสานเกิดขึ้นตลอดเวลา ขณะที่ทั้งบริษัทประชารัฐและกรมการพัฒนาชุมชนต่างก็มีเป้าหมายและปฏิบัติตามหน้าที่ของแต่ละฝ่าย ซึ่งจังหวัดบุรีรัมย์มีการประชุมบริษัทประชารัฐฯ ทุกเดือน ซึ่งทำให้เกิดการประสานงานกับตัวแทนของบริษัท ไทยเบฟเวอเรจ

จำกัด (มหาชน) ได้อย่างต่อเนื่อง และสามารถช่วยเชื่อมโยงให้เข้าถึงตลาดและสื่อประชาสัมพันธ์ได้ แต่สิ่งที่พบเหมือนกันทั้งจังหวัดบุรีรัมย์และจังหวัดอุดรธานีคือ ไม่ค่อยมีการประชุม คสป. เท่าใดนัก ทำให้พออนุมานได้ว่าการทำงานเกิดในลักษณะการประสานงาน (Coordination) มากกว่ารูปแบบอื่น

อาจกล่าวได้ว่าได้ว่าบริษัทประชารัฐในจังหวัดนาร่องทั้ง 5 จังหวัด มีนโยบายและการปฏิบัติที่หลากหลายในรูปแบบและเปลี่ยนแปลงเป็นพลวัตร เพราะขึ้นกับตัวแสดงในภาคส่วนต่างๆ อย่างไรก็ตามพบว่าสิ่งที่แต่ละจังหวัดเหมือนกัน คือ บทบาทของภาคเอกชนค่อนข้างชัดเจน และโดยมากทั้ง 5 จังหวัด การขับเคลื่อนส่วนใหญ่อยู่ที่ตัวบุคคลในบริษัทประชารัฐมากกว่า คสป. รวมทั้งนักพัฒนาธุรกิจชุมชนในฐานะกลไกการขับเคลื่อนของภาคเอกชนที่ส่งคนเข้าไปทำงานในพื้นที่

ตารางที่ 1 ลักษณะของความร่วมมือและการออกแบบนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากในจังหวัดนาร่อง

ลักษณะสำคัญ/จังหวัด	รูปแบบเอกชน/จังหวัดภูเก็ตและจังหวัดอุดรธานี	การออกแบบผสมผสานการทำงานร่วมกันระหว่างภาคประชาสังคมและเอกชน/จังหวัดเชียงใหม่	ผสมผสานการออกแบบการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน/จังหวัดเพชรบุรี	เน้นแนวทางการทำงานและขับเคลื่อนแบบภาครัฐ/จังหวัดบุรีรัมย์
ลักษณะความสัมพันธ์	Co-operation การทำงานร่วมกันในบางโอกาสแต่ไม่ต่อเนื่อง	Co-operation การทำงานร่วมกันในบางโอกาสแต่ไม่ต่อเนื่องผสมผสานกับ Coordination คือมีการประสานงานกันให้ข้อมูลแต่ละหน่วยงานเป็นระยะๆ	มีทั้ง Co-operation และ Coordination และมีแนวโน้มของ Collaboration มีความต่อเนื่องในการเข้ามามีทั้งพูดคุยในกรรมการ คสป. และแลกเปลี่ยนพูดคุยอย่างไม่เป็นทางการ	Coordination มีการประสานงานกันให้ข้อมูลอย่างต่อเนื่องแต่ละหน่วยงานมีเป้าหมายของตนเอง
เครื่องมือหลักที่ใช้ในการขับเคลื่อน	การตลาดนำ	การตลาดนำ แต่มีความสอดคล้องกับการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมการทำลายป่า	การมีส่วนร่วมผสมผสานการตลาด	การทำงานโดยรัฐเป็นพื้นฐานเชื่อมโยงเครื่องมือทางการตลาด
การดำเนินการในพื้นที่	เน้นการออกแบบผลิตภัณฑ์การสร้างแบรนด์สินค้า และการประชาสัมพันธ์ในภาพกว้างโดยสร้างอีเวนต์เพื่อกระตุ้นการท่องเที่ยวให้เกิดขึ้นโดยเฉพาะช่วง Low season ซึ่งการดำเนินการส่วนใหญ่ขับเคลื่อนโดยภาคเอกชน	เน้นการเชื่อมโยงตลาดบางส่วนมุ่งสร้างความเข้าใจกับชาวบ้านในการประกอบอาชีพที่ต้องคิดแบบธุรกิจมากขึ้น	เน้นท่องเที่ยวและการแปรรูปและการขับเคลื่อนโดยชุมชนโดยบริษัทประชารัฐทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและเป็นผู้อำนวยความสะดวกประสานหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนให้เข้ามาช่วยตามความจำเป็น ทำให้ภาพการดำเนินการเห็นความร่วมมือของภาคเอกชนร่วมกับภาครัฐ	เน้นการท่องเที่ยวชุมชน การแปรรูป การผลิต โดยชุมชน บริษัทประชารัฐเข้าไปร่วมออกแบบผลิตภัณฑ์บ้างในระยะแรก แต่ส่วนใหญ่จะทำหน้าที่เชื่อมโยงตลาด

ลักษณะสำคัญ/จังหวัด	รูปแบบเอกชน/จังหวัดภูเก็ตและจังหวัดอุดรธานี	การออกแบบผสมผสานการทำงานร่วมกันระหว่างภาคประชาสังคมและเอกชน/จังหวัดเชียงใหม่	ผสมผสานการออกแบบการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน/จังหวัดเพชรบุรี	เน้นแนวทางการทำงานและขับเคลื่อนแบบภาครัฐ/จังหวัดบุรีรัมย์
ความต่อเนื่องของปฏิสัมพันธ์	เป็นช่วงๆ	มีการประสานข้อมูลกับหน่วยงานภาครัฐค่อนข้างดี	มีความต่อเนื่องในการพูดคุยปรึกษาหารือ	มีการประสานที่ต่อเนื่องผ่านนักพัฒนาธุรกิจ
สถานที่ตั้งบริษัท	ไม่มีสำนักงานจริงในการทำงานของบริษัทแต่ทำการประชุมที่โรงแรมบลูมังก์ไฮเทล โรงแรมของกรรมการผู้จัดการ จังหวัดอุดรธานี ตามเอกสารตั้งที่หอการค้าจังหวัด แต่นักพัฒนาธุรกิจส่วนหนึ่งทำงานที่สำนักงานพัฒนาชุมชน เว้นมีประชุมมักใช้สำนักงานหอการค้าจังหวัด	ไม่มีสำนักงานจริงนักพัฒนาธุรกิจชุมชนทำงานสำนักงานของกรรมการผู้จัดการเมื่อมีประชุมจะใช้ห้องประชุมของสำนักงานพัฒนาชุมชน	มีสำนักงานที่ชัดเจนคือ บริเวณชั้น 1 โรงแรมรอยัล โดมอน	จังหวัดบุรีรัมย์ตั้งในสำนักงานพัฒนาชุมชน

อาจสรุปได้ว่าการออกแบบนโยบายในพื้นที่จังหวัดน่านร่องทั้ง 5 จังหวัดมีความแตกต่างกัน โดยสามารถสรุปจากแนวทาง จุดเน้น และวิธีคิดที่สะท้อนกิจกรรมที่ดำเนินงานในพื้นที่ได้เป็น 4 รูปแบบ ได้แก่ 1) การเน้นแนวทางแบบภาคธุรกิจโดยใช้การตลาดนำ เช่น จังหวัดภูเก็ต จังหวัดอุดรธานี และจังหวัดเชียงใหม่ในระยะแรก 2) การออกแบบนโยบายที่ผสมผสานแนวคิดและการทำงานร่วมกันระหว่างภาคประชาสังคมและภาคเอกชนซึ่งสังเกตจากโครงการและกิจกรรมของบริษัท ประชาธิรัฐรักสามัคคีเชียงใหม่ จำกัด ที่เข้ามาแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจผสมผสานไปกับการรักษาสีงแวดล้อม โดยมีข้อสังเกต คือ กรรมการผู้จัดการบริษัทประชาธิรัฐมาจากภาคประชาสังคม 3) การผสมผสานการออกแบบการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและเอกชนโดยอาศัยการเชื่อมโยงเครือข่ายที่หลากหลายให้เข้ามามีส่วนร่วมทำงานและแบ่งปันทรัพยากรที่มีอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะจังหวัดเพชรบุรีที่กรรมการผู้จัดการบริษัทประชาธิรัฐมีวิธีการบริหารและใช้เครือข่ายได้อย่างเต็มศักยภาพ 4) การใช้แนวทางที่รัฐวางไว้ โดยที่เน้นการพัฒนา

เศรษฐกิจชุมชนตามรูปแบบที่สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดดำเนินการ แต่มีการประสานภาคเอกชนให้นำเครื่องมือทางการตลาดมาใช้¹²

3.2 ตัวแบบในการประเมินประสิทธิผลนโยบายประชารัฐ: ตัวแบบภายใต้ความสัมพันธ์แบบการเข้ามามีส่วนร่วม (Collaboration)

จากการทดลองประเมินด้วยวิธีการค้นหาสิ่งที่ดีและไม่ดีที่ปรากฏในนโยบายประชารัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากในการศึกษารุ่นนี้ ทำให้สามารถสรุปประเด็นที่สำคัญในการตอบคำถามวิจัยว่า การประเมินนโยบายประชารัฐภายใต้การมองแบบเครือข่ายความสัมพันธ์ที่เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากนั้นก่อให้เกิดสิ่งใดบ้างและมีการเชื่อมโยงกันอย่างไร

นับตั้งแต่ การมีกลไกความร่วมมือที่เกิดขึ้นจากการตั้ง คสช. และบริษัทประชารัฐฯ ระดับจังหวัดที่เปิดโอกาสสำหรับการเข้าร่วมของเครือข่ายภาคธุรกิจที่มีความสัมพันธ์กันในพื้นที่ ซึ่งล้วนเป็นความสัมพันธ์ดั้งเดิม

¹² การจัดประเภทข้างต้นเป็นความเห็นของผู้วิจัยที่พิจารณาจากกิจกรรมและวิธีการทำงานที่เกิดขึ้นว่าสะท้อนแนวคิดแบบใดเป็นหลัก รวมทั้งบทบาทของตัวแสดงที่มีอิทธิพลในการขับเคลื่อนนโยบายในพื้นที่ซึ่งพิจารณาจากทั้งข้อมูลจากการสังเกต การสัมภาษณ์ และเอกสารที่มี อย่างไรก็ตามการแบ่งรูปแบบนโยบายอาจมีลักษณะบางอย่างที่อาจทับซ้อนกันอยู่บ้าง

ที่ทำให้เข้าร่วมในกลุ่มเครือข่ายใน คสป. หรือร่วมเป็นกรรมการผู้จัดการ และกรรมการบริษัทประชารัฐรักสามัคคี จำกัด ทั้งนี้การเป็นเครือข่ายเดิมๆ ทำให้การประสานงานพูดคุยเกิดขึ้นได้ง่าย ซึ่งกลไกเชิงสถาบันนี้มีส่วนเอื้อให้เกิดการทำงานร่วมกันในคณะกรรมการ

ทั้งนี้ แรงจูงใจในการเข้าร่วมดำเนินงานของทุกภาคส่วนนั้น ล้วนเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดความมุ่งมั่นในการแก้ไขปัญหา โดยภาคราชการมีความมุ่งมั่นในการทำตามหน้าที่ตามพันธกิจหรือตัวชี้วัดของหน่วยงานที่ตนสังกัด ภาคเอกชนขนาดใหญ่มีความต้องการที่จะสร้างภาพลักษณ์โดยผ่านการสร้างตลาดและทุนทางสังคมไปพร้อมกัน ขณะที่ภาคเอกชนที่เป็นธุรกิจในพื้นที่มีแรงจูงใจในการจับคู่ทางธุรกิจซึ่งเป็นทุนทางสังคมในการต่อยอดการทำธุรกิจในอนาคต รวมทั้งประโยชน์ที่จะได้รับจากมาตรการทางภาษีสำหรับวิสาหกิจเพื่อสังคมด้วย สำหรับบริษัทประชารัฐรักสามัคคี (จังหวัด) จำกัด มีแรงจูงใจที่ต้องการสร้างความสำเร็จและเป็นที่ยอมรับของผู้ประกอบการ รวมทั้งคาดหวังว่าจะมีรายได้เพียงพอที่จะเลี้ยงตัวเองและทำกิจกรรมได้ด้วยตัวเอง ในขณะที่ภาคประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยมีแรงจูงใจในการที่จะได้พัฒนาตนเองให้มีรายได้ จากการเข้าถึงเครื่องมือทางการตลาดความรู้ในการพัฒนาการบริหารจัดการการใช้ศักยภาพของทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรที่มนุษย์สร้างขึ้นให้สามารถเป็นแหล่งสร้างรายได้ในระยะยาว ขณะที่ภาคส่วนวิชาการและการศึกษามีความต้องการสร้างความภูมิใจในการเป็นมหาวิทยาลัยที่ร่วมสร้างชุมชนต้องการใช้ความรู้และเทคโนโลยีที่มีอยู่ช่วยเหลือชุมชนและสร้างชื่อเสียงให้กับมหาวิทยาลัย อย่างไรก็ตาม

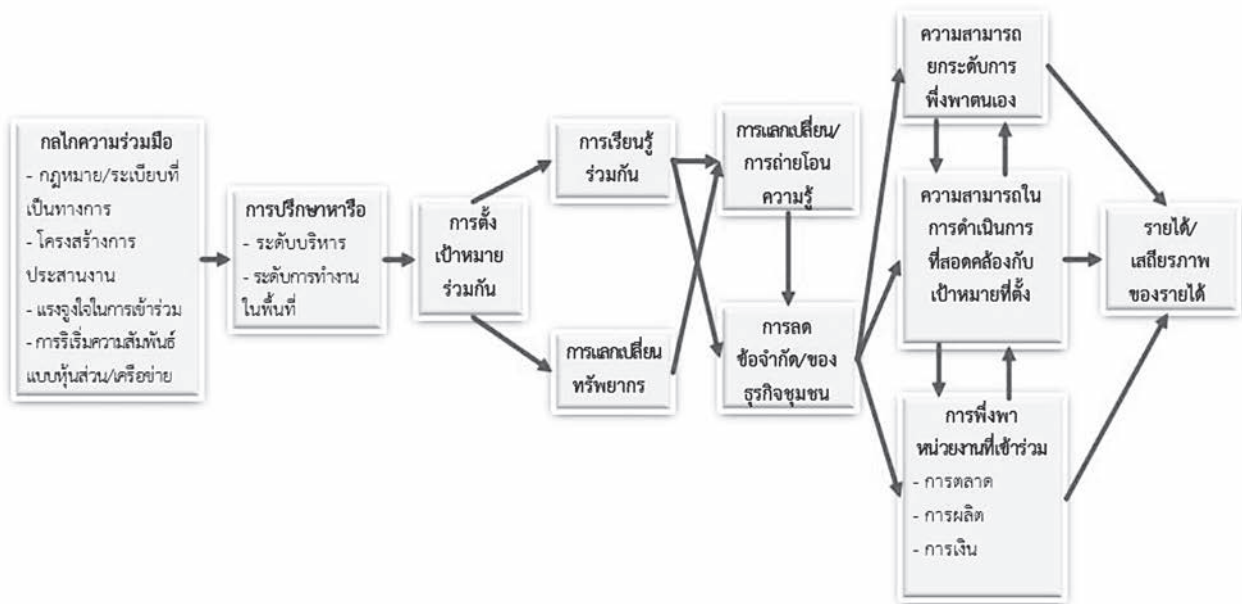
พบว่าภาคประชาสังคมในพื้นที่ ยังไม่มีบทบาทการเข้าร่วม (Collaboration) ที่ชัดเจนนัก

เมื่อพิจารณาองค์ประกอบของตัวแสดงในกลไกและบทบาทในการเข้าร่วมพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากในพื้นที่ตามนโยบายประชารัฐที่กล่าวมาข้างต้นนี้ จะปรากฏบทบาทการเข้าร่วมที่ชัดเจนของ ภาครัฐและภาคเอกชน ที่เข้าร่วมทั้งในระดับการกำหนดนโยบายภายใต้การดำเนินงานของ คสป. และบริษัทประชารัฐฯ จังหวัด โดยหน่วยงานที่หลักเข้าร่วมกระบวนการพูดคุยและปรึกษาหารือ คือ ข้าราชการจากสำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด กรมการพัฒนาชุมชน เนื่องจากมีหน้าที่ซึ่งเป้าหมายในการพัฒนา ขณะที่ภาคเอกชนโดยบริษัทประชารัฐรักสามัคคี (จังหวัด) จำกัด มีหน้าที่ประเมินความเป็นไปได้ของพื้นที่และกลุ่มที่ต้องการพัฒนา ซึ่งส่งผลให้มีการพูดคุยปรึกษาหารือและตั้งเป้าหมายในการพัฒนา รวมทั้งการออกแบบกิจกรรมและวิธีการทำงานร่วมกัน¹³

จากการพิจารณาข้อดีและข้อห่วงกังวลภายใต้ปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงจากภาครัฐและภาคเอกชน ก่อให้เกิดการดำเนินกิจกรรมเกิดการเพิ่มขึ้นของรายได้และการสร้างเสถียรภาพของรายได้ให้กับชุมชน รวมทั้งปัจจัยอื่นๆ ที่สำคัญอยู่ภายใต้ความร่วมมือของภาคส่วนต่างๆ ที่ช่วยลดข้อจำกัด หรือเพิ่มขีดความสามารถในการดำเนินกิจกรรมให้กับชุมชน ทำให้สามารถสกัดประเด็นจะเชื่อมโยงกับองค์ประกอบที่สำคัญที่ควรมีในการประเมินนโยบายประชารัฐกรณีการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากได้ดังภาพ

¹³ อย่างไรก็ตาม ในการศึกษาพบว่ายังมีปัญหาการแบ่งหน้าที่ปฏิบัติงานของภาคส่วนต่างๆ ในพื้นที่ยังไม่ชัดเจนนักนางสาวรังษิยากันชวง นักพัฒนาธุรกิจชุมชน บริษัทประชารัฐรักสามัคคีบุรีรัมย์ จำกัด มีความเห็นว่ากรมการพัฒนาชุมชนและบริษัทประชารัฐรักสามัคคี (จังหวัด) จำกัด นั้น มีเป้าหมายเดียวกันถึง 70 เปอร์เซ็นต์ แต่มีลักษณะต่างคนต่างทำ โดยสำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดจะช่วยเรื่อง การเลือกและลงพื้นที่ การเปิดเวที การศึกษาข้อมูลความต้องการ ส่วนบริษัทประชารัฐรักสามัคคี (จังหวัด) จำกัด จะทำหน้าที่ ออกแบบผลิตภัณฑ์ การตลาด และประชาสัมพันธ์ ซึ่งในบางจังหวัด เช่น จังหวัดเพชรบุรี บริษัทประชารัฐรักสามัคคีเพชรบุรี จำกัด เป็นผู้ดำเนินการหลัก โดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วม ขณะที่บริษัทประชารัฐรักสามัคคีภูเก็ต จำกัด จะเน้นไปที่การออกแบบ การทำตลาด และการประชาสัมพันธ์ โดยมีสำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดช่วยชี้เป้า

ภาพที่ 1 แสดงตัวแบบในการประเมินประสิทธิผลนโยบายประชารัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก กรณีที่มีการทำงานแบบเข้ามาร่วมกันทำ (Collaboration)



อย่างไรก็ตาม แม้ว่าภาพของปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงทั้งภาครัฐกับภาคเอกชนจะเป็นสิ่งที่คาดหวังสำหรับเครือข่ายที่ดี คือ การมีกิจกรรมร่วมกัน การพบปะพูดคุยกัน ซึ่งยิ่งมีมากยิ่งขึ้น โอกาสของการทำหน้าที่ของเครือข่ายมากขึ้น ทั้งนี้หากผลประโยชน์และรูปแบบการทำงานขัดแย้งกันก็อาจทำให้เกิดผลในทิศทางตรงข้าม ซึ่งจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสมาชิกของเครือข่ายที่เข้าร่วมซึ่งจะเห็นได้ชัดทั้งการเปลี่ยนแปลงในคณะกรรมการ รวมทั้งการปฏิเสธการเข้าร่วมของการประชุม คสช. ในบางจังหวัด สำหรับปฏิสัมพันธ์ในระดับพื้นที่ จะเป็นการทำงานร่วมกับชุมชน ที่มักเลือกจากชุมชนที่แข็งแกร่งในพื้นที่ โดยเฉพาะการทำงานร่วมกับผู้นำชุมชนที่มีความเข้มแข็ง ทำให้การแลกเปลี่ยนเรียนรู้โดยมากมักมีลักษณะของการให้คำแนะนำ และการประสานเพื่อขอรับความช่วยเหลือตามความจำเป็น

ภาพเหล่านี้เป็นลักษณะผสมผสานระหว่าง การประสานเพื่อทำให้แต่ละฝ่ายบรรลุเป้าหมายของ

ตนเอง (Coordination) ซึ่งเกิดขึ้นตลอดเวลา ในขณะที่การทำงานในโครงการระยะสั้นๆ (Cooperation) ก็เกิดขึ้นด้วย ซึ่งหน่วยงานภาครัฐยังคงจำเป็นต้องปฏิบัติงานในพื้นที่ตามพันธกิจของกรมที่กำหนดมาจากส่วนกลางด้วยโดยตรงบรรลุเป้าหมายตามตัวชี้วัดและงบประมาณที่ถูกกำหนดไว้ แต่ในขณะเดียวกันหน่วยงานภาครัฐอาจมีการดำเนินงานเพื่อเป้าหมายบางอย่างร่วมกันกับภาคเอกชนด้วย (ซึ่งอาจสอดคล้องหรือไม่สอดคล้องกับภารกิจที่ถูกกำหนดมาจากส่วนกลาง)

ทั้งนี้ การกำหนดกลุ่มเป้าหมายในการพัฒนาในพื้นที่ให้สอดคล้องกับปัญหา ความจำเป็น และสภาพเงื่อนไขของจังหวัด ที่ต้องร่วมปรึกษาหารือ พุดคุย ตกลงร่วมกันระหว่างหุ้นส่วนทั้งหมด การทำงานลักษณะนี้จึงเป็นการเข้ามาร่วมทำงาน (Collaboration) ที่ส่งผลให้มีการพัฒนาหุ้นส่วนบ้าง แต่การทำงานลักษณะนี้อาจไม่ชัดเจน เพราะแม้ว่ากลไก คสช. อาจเป็นการเปิดพื้นที่ที่ทำให้หุ้นส่วนต่างๆ ต้องเข้ามาพุดคุยปรึกษาหารือ และตกลงกันอย่างเป็นทางการในการประชุมทุกเดือน

ซึ่งกลายเป็นความสัมพันธ์ระยะยาวและต่อเนื่อง เพราะมีกลไกเป็นตัวบังคับ แต่ยังคงพบว่าการแลกเปลี่ยนทรัพยากรในการทำงานยังไม่ชัดเจน บางโครงการภาครัฐมีงบประมาณในการดำเนินงาน แต่บางโครงการภาคเอกชนต้องเป็นผู้ลงทุน และแม้จะมีการแบ่งปันข้อมูลในบางเรื่อง แต่ส่วนใหญ่ชาวบ้านและผู้ประกอบการจะเป็นผู้รับมากกว่า ทำให้เป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจซึ่งไม่ใช่ความสัมพันธ์ในแนวนอน เพราะประชาชนกลายเป็นผู้รับคำแนะนำ อีกทั้งทรัพยากรต่างๆ ที่เอกชนและรัฐจัดให้จะเป็นไปตามความสามารถของเครือข่ายนั้นๆ

แม้ว่าความสัมพันธ์จะไม่ชัดเจน แต่พบว่าการออกแบบและการทำงานในพื้นที่ร่วมกันก่อให้เกิดการเรียนรู้ แลกเปลี่ยนวิธีการทำงาน เกิดความเข้าใจและตระหนักว่าจะช่วยเสริมกันและกันระหว่างภาครัฐกับเอกชน แต่ยังไม่ไปถึงขั้นการเปลี่ยนวิธีการทำงานใหม่ทั้งหมด โดยเฉพาะหน่วยงานภาครัฐ แต่พบว่าทำให้มีการพัฒนาผู้ประกอบการและผู้นำชุมชนได้เป็นอย่างดี รวมถึงการพัฒนาและสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับผลิตภัณฑ์ การทำการตลาดโดยชุมชน การพัฒนาความเป็นนักการตลาดของผู้นำชุมชน ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนารายได้ทั้งปัจจุบันและในอนาคต ซึ่งสิ่งสำคัญที่เป็นพื้นฐานของความสำเร็จ คือ ความเข้าใจของผู้ประกอบการและชุมชนในการจัดทำแผนและตระหนักถึงความสำคัญของการวางแผน การจัดการ และสร้างความเข้าใจโดยขยายจำนวนผู้ประกอบการเครือข่าย นอกเหนือไปจากความรู้ที่ได้รับและความสามารถในการทำการเกษตรหรือแปรรูปสินค้าเท่านั้น¹⁴

ความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงระหว่างหุ้นส่วนที่หลากหลายดังที่กล่าวมาข้างต้นนี้ คือ สิ่งที่คุณศึกษาเห็นว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการประเมินประสิทธิผล

นโยบายประชารัฐ ที่ต่างไปจากการประเมินแบบเดิมที่เน้นเฉพาะการบรรลุเป้าหมาย (ซึ่งในกรณีนี้ หมายถึงรายได้ จำนวนผลิตภัณฑ์ที่มีการเพิ่มมูลค่า และจำนวนกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับประโยชน์) เนื่องจากฐานความเชื่อที่ว่ากลไก คสช. และบริษัทประชารัฐฯ จังหวัด จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นกลไกระยะยาวในการเติมเต็มศักยภาพของกลุ่มเป้าหมายตามนโยบายประชารัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก แม้กลไกดังกล่าวจะทำหน้าที่อย่างเต็มที่ แต่จะมีประสิทธิผลได้ก็ต่อเมื่อมี “ปฏิสัมพันธ์” ระหว่างตัวแสดงหลักที่สำคัญ ในการเข้ามาร่วมตัดสินใจ กำหนดเป้าหมาย ออกแบบนโยบาย/แผนงาน/โครงการร่วมกัน แลกเปลี่ยนและเรียนรู้ร่วมกัน จนทำให้เติมเต็มศักยภาพของกลุ่มเป้าหมาย ช่วยลดข้อจำกัดและเพิ่มขีดความสามารถในการบรรลุความสำเร็จให้เกิดขึ้นได้ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ทั้งนี้จะสังเกตได้ว่ากลไกที่ดีจะต้องทำให้เกิดความร่วมมือ ซึ่งจะส่งผลสะท้อนไปสู่ความยั่งยืนของนโยบายประชารัฐ

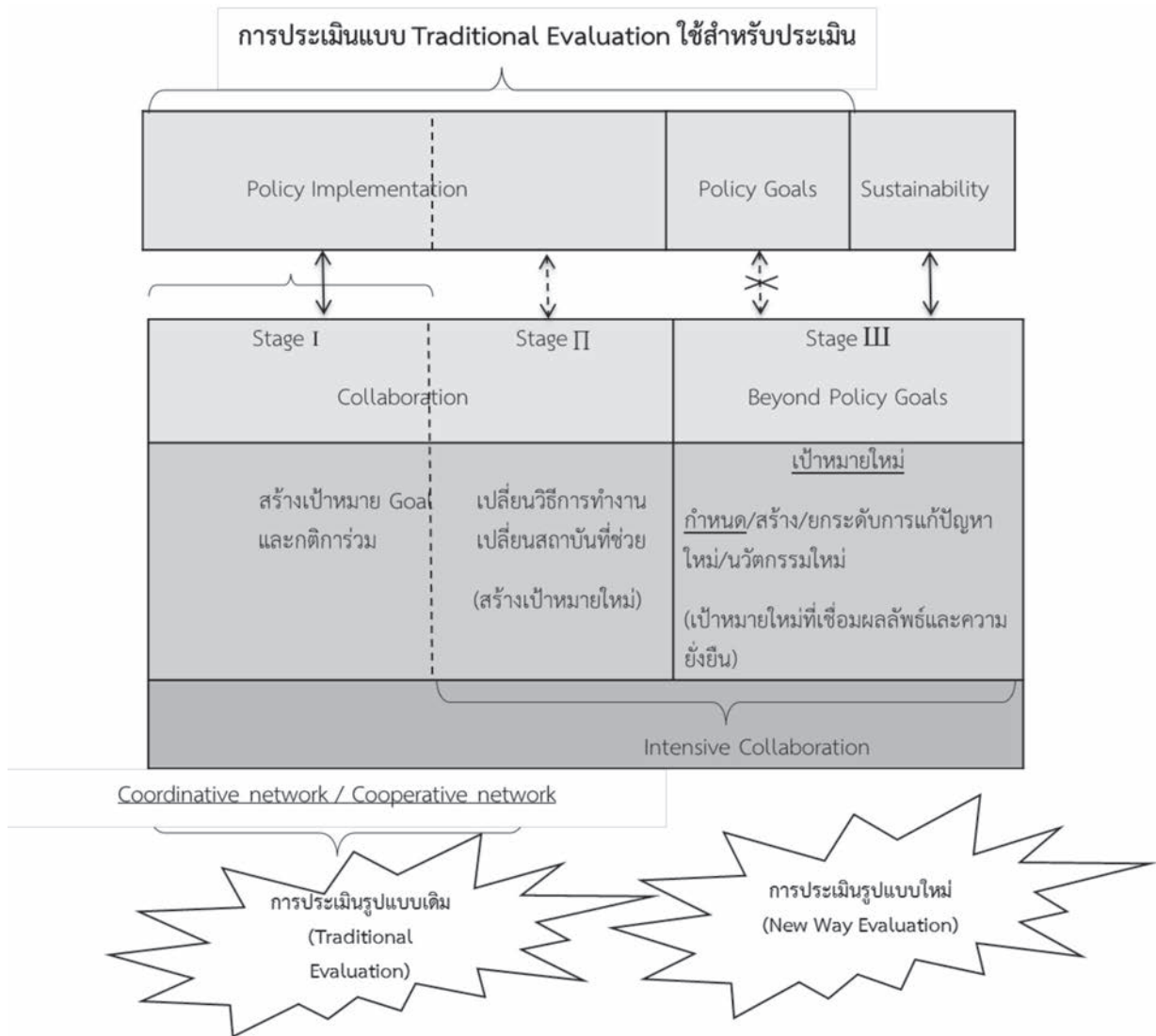
3.3 รูปแบบความสัมพันธ์กับแนวทางการประเมินประสิทธิผล

นโยบายของประชารัฐมีลักษณะผสมผสานของการเป็นหุ้นส่วนของความร่วมมือ (Partnership) ที่นำเครือข่ายภาคเอกชนเข้ามาร่วมกันทำงานในรูปแบบคณะทำงานการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ และในรูปบริษัทที่เป็นวิสาหกิจเพื่อสังคม (Social Enterprise) ซึ่งนักวิชาการส่วนหนึ่งให้ความเห็นว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของเครือข่าย (Network) แต่มีความสัมพันธ์และมีบทบาทที่เป็นทางการมากกว่า มีรูปแบบตั้งแต่การประสานงาน (Coordination) การปฏิบัติการร่วมกัน (Cooperation) การแบ่งปันทรัพยากร การมีข้อตกลงและปรึกษาหารือเพื่อแก้ไขปัญหาที่ซับซ้อน ไปจนถึงมีการปรึกษาหารือเพื่อหาฉันทามติและการเข้า

¹⁴ ประเด็นในการวัดผลสำเร็จส่วนหนึ่งคือทำให้ผู้ประกอบการและชุมชนเข้าใจ และสามารถวางแผนคิดวิธีที่จะทำให้มีรายได้ รวมทั้งมองเห็นต้นทุนและการบริหารจัดการหลังการเก็บเกี่ยวหรือหลังการผลิตอย่างไร รวมทั้งการขยายจำนวนความเข้าใจเหล่านี้ไปยังกลุ่มต่างๆ จะเป็นส่วนหนึ่งในการวัดผลสำเร็จซึ่งจะอยู่ในการเรียนรู้เพื่อพัฒนาศักยภาพ

มาร่วมการทำงาน (Collaboration) (Gray & Sites, 2013) ประเมินที่แตกต่างกันออกไป (Mandell & Keast, 2007) ทั้งนี้ลักษณะของเครือข่ายที่ต่างกันจะมีผลต่อการ 2007) ซึ่งสามารถสรุปได้ดังภาพ

ภาพที่ 2 แสดงตัวแบบการประเมินนโยบายสาธารณะภายใต้บริบทการจัดการการปกครอง



จากภาพแสดงให้เห็นว่าการจะประเมินผลนโยบายที่เกิดจากความร่วมมือนั้นจำเป็นต้องทราบลักษณะของความสัมพันธ์ หากมีลักษณะเป็นการเข้ามาร่วม (Collaboration) ก็จะประเมินที่มองการมีปฏิสัมพันธ์ การมีข้อตกลงการทำงานและการตั้งเป้าหมายและออกแบบแผนงาน โครงการและกิจกรรมที่จะทำร่วมกัน

ขณะที่การประเมินความสำเร็จของความสัมพันธ์ของเครือข่ายที่เข้าร่วมที่เป็นแบบการปฏิบัติการร่วม (Cooperation) และการประสาน (Coordination) จะสนใจเป้าหมายของแต่ละฝ่ายเป็นสำคัญรวมทั้งสนใจในประเด็นที่เกี่ยวข้องดังรายละเอียดที่แสดงในตาราง

ตารางที่ 2 ประเด็นที่ต้องคำนึงถึงในการประเมินความสำเร็จของนโยบายประชารัฐตามลักษณะของความสัมพันธ์¹⁵

ลักษณะความสัมพันธ์	ประเด็นที่ต้องคำนึงถึงในการประเมินความสำเร็จของนโยบายประชารัฐ
การประสาน (Coordination)	1. มีการทำงานประสานอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ 2. มีการแบ่งปันข้อมูลเพื่อไม่ให้งานซ้ำซ้อนกัน 3. มีรูปแบบการประสานงานที่หลากหลาย ทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการที่ทำให้เกิดความเข้าใจร่วมกันในการทำงานในพื้นที่ว่าใครต้องทำอะไร เมื่อไร และอย่างไร 4. มีการเลือกใช้คนและทรัพยากรถูกที่ถูกต้องตามความต้องการของชุมชน 5. มีความยั่งยืนของผลลัพธ์ของนโยบาย 6. บรรลุเป้าหมายของแต่ละหน่วยงานหรือองค์การที่เข้าร่วมอย่างต่อเนื่อง
การปฏิบัติการร่วม (Cooperation)	สามารถบรรลุเป้าหมายระยะสั้นในโครงการย่อยๆ ต่าง เช่น - การบรรลุการทำงานของ OTOP นวัตกรรม - การส่งเสริมการขายของสินค้า ยอดจัดจำหน่าย - มีการจัดกรรมของแต่ละภาคส่วนอย่างสม่ำเสมอ - แม้จะแยกกันทำกิจกรรมแต่ก็เป็นไปในลักษณะส่งเสริมซึ่งกันละกัน - ขยายสัดส่วนของการกระจายรายได้ต่อชุมชน โดยการบรรลุผลมักพิจารณาจากเป้าหมายของแต่ละหน่วยงานหรือองค์การที่เข้าร่วมเป็นสำคัญ
การเข้าร่วม (Collaboration)	1. ความยั่งยืนของกลไกและการดำเนินงาน 2. การเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบตามความจำเป็นแต่ละช่วง 3. การมีปฏิสัมพันธ์ต่อเนื่อง เช่น - มีการประชุม พูดคุย ปรึกษาหารือเป็นระยะๆ มีแผน มีการกำหนดเป้าหมายและการจัดแบ่งหน้าที่กันทำงานที่ชัดเจนเป็นระยะขึ้นกับกิจกรรม มีการแบ่งปันทรัพยากรในโครงการต่างๆทั้งจากภาครัฐและเอกชน มีการเรียนรู้และพัฒนาอย่างต่อเนื่องระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ - มีแรงจูงใจในการเข้าร่วมอย่างเพียงพอและชัดเจน เป็นต้น 4. ผลลัพธ์ของนโยบาย คือ เสถียรภาพของรายได้ สัดส่วนการกระจายรายได้ให้กับชุมชน ชุมชนมีอำนาจต่อรองทางการตลาดมากขึ้น ชุมชนร่วมมือกันและสามารถป้องกันและจัดการความขัดแย้งได้ด้วยวิธีการพึ่งพาภาครัฐและเอกชนที่ลดลงตามระยะเวลา เช่น การมีความรู้และเครือข่ายในการจัดการตนเองได้

¹⁵ ข้อมูลการแบ่งรูปแบบและลักษณะความสัมพันธ์ที่สังเคราะห์จากแนวคิด Winer M. and Ray K ,1994และ Mandell and Keast, 2007 และ Head, 2008 กับข้อมูลการลงพื้นที่ในจังหวัดน่าน

อย่างไรก็ตามในเชิงวิชาการจะเห็นว่าจะมีประโยชน์ในแง่การสร้างรูปแบบ (Model) ของการประเมินที่เหมาะสมกับลักษณะสำคัญของเครือข่ายและความสัมพันธ์ที่เข้าร่วม แต่จะไม่ทำให้เกิดการพัฒนาความร่วมมือในระยะยาว หากเลือกรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งเพียงอย่างเดียว ตัวแบบนี้ควรนำมาปรับใช้ให้เห็นความสำเร็จที่มองจากความร่วมมือที่เกิดขึ้นจากนโยบายประชารัฐที่มีหลายระดับก็จะเห็นภาพในการพัฒนานโยบายได้ชัดเจน ทั้งนี้ การวัดความสำเร็จในระยะของการดำเนินนโยบายระยะสั้น ควรใช้แนวทางการประเมินจากองค์ประกอบจากรูปแบบการปฏิบัติการร่วม (Cooperation) โดยเฉพาะสามารถบรรลุเป้าหมายระยะสั้นในโครงการย่อย ๆ ต่าง เช่น การส่งเสริมการขายของสินค้า ยอดจัดจำหน่าย จำนวนคนที่เข้าร่วมงานในการจัด Event ต่างๆ ความถี่ของการจัดกิจกรรมของแต่ละภาคส่วน เป็นต้น ส่วนระยะยาวอาจเน้นรูปแบบองค์ประกอบของการเข้าร่วม (Collaboration) ดังที่นำเสนอในภาพ 2 และในตาราง 3

3.4 ข้อเสนอ: วิธีในการวัดประสิทธิผลของนโยบายประชารัฐด้วย Goal free Model และ Stakeholder model

เป็นที่น่าสังเกตว่า นโยบายประชารัฐไม่มีแนวทางและเป้าหมายที่ชัดเจนเหมือนกับนโยบายอื่นๆ เนื่องจากขอให้ภาคส่วนต่างๆ เข้ามาร่วมคิดและดำเนินการ ไม่ว่าจะเป็นการร่วมกันกำหนดเป้าหมายย่อยและแนวทางต่างๆ ซึ่งมักอยู่ในรูปโครงการและกิจกรรมตามความจำเป็นและทรัพยากรของแต่ละพื้นที่ อันเป็นการนำจุดแข็งมาแบ่งปันกันและระดมทรัพยากรเพื่อสร้างความเข้มแข็งของเศรษฐกิจฐานรากเป็นการเฉพาะในแต่ละพื้นที่ ส่งผลให้แต่ละพื้นที่มีแนวทางที่แตกต่างกันไปในการตัดสินใจและนำนโยบายประชารัฐไปปฏิบัติ

การที่จะได้คำตอบว่านโยบายประชารัฐประสบความสำเร็จและเชื่อมโยงกับแนวทางที่รัฐได้กำหนดนั้นเป็นเรื่องที่ยาก เนื่องจาก ตั้งแต่จุดเริ่มต้นก็ไม่อาจรู้ได้ว่าแต่ละพื้นที่ได้ดำเนินการอะไรและอย่างไรบ้าง¹⁶ ที่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ โดยเฉพาะวิสาหกิจชุมชนต่างๆ

ดังนั้น ความคาดหวังที่แท้จริงของภาคส่วนที่เข้าร่วมจึงจำเป็นต้องใช้วิธีการศึกษาที่ให้คำตอบในเชิงลึก เพราะการพิจารณาจากตัวชี้วัดและเอกสารจะบอกเฉพาะข้อมูลเชิงบวกที่ต้องการเปิดเผยให้ทราบเท่านั้น การดำเนินการเก็บข้อมูลเพื่อประเมินจึงมีลักษณะไม่ยึดเป้าหมาย (Goal Free Model) กล่าวคือไม่นำเป้าหมายหลัก เช่น รายได้ของชุมชนที่เพิ่มขึ้นซึ่งอาจเกิดความผิดพลาดจากการสรุปได้ง่าย โดยเฉพาะหากนโยบายประชารัฐที่เป็นแบบการอัดฉีดเงินเข้าไปในระบบเพื่อจัดซื้ออุปกรณ์หรือทำให้เกิดการจ้างงานขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้เกิดรายได้เพิ่มขึ้นได้แต่ไม่ได้เกิดจากการดำเนินงานที่แท้จริงจากความร่วมมือ

หลังจากทราบความคาดหวังของแต่ละภาคส่วนแล้ว ต้องนำมาเชื่อมโยงว่าสิ่งที่คาดหวังไว้นั้นมีมาตรการหรือวิธีการในการดำเนินการ และตอบโจทย์ความคาดหวังดังกล่าวได้บ้างหรือไม่ วิธีนี้จะช่วยเชื่อมโยงสิ่งที่เป็นการดำเนินการที่สอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มประชากรเป้าหมายของนโยบาย อย่างไรก็ตามด้วยลักษณะความสัมพันธ์แบบประชารัฐทำให้บทบาทของผู้เข้าร่วมได้รับความสำคัญไม่ต่างกัน การถามความคาดหวังของผู้เข้าร่วมจากภาคส่วนอื่นๆ ไปด้วยก็จะช่วยให้เห็นความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการนำนโยบายไปปฏิบัติพร้อมๆ กัน นอกจากนี้ การถามความคาดหวังยังจะช่วยให้เห็นช่องว่าง (Gap)

¹⁶ แม้จะมีข้อมูลที่จัดทำในรายงานต่างๆ หรือผลการดำเนินงานในพื้นที่ต่างๆ ก็ตาม เนื่องจากเป้าหมายของหน่วยงานที่เข้าร่วมจัดและดำเนินการในนโยบายล้วนมีเป้าหมายเฉพาะตามพันธกิจของแต่ละหน่วยงานเพื่อตอบสนองนโยบายและตัวชี้วัดของหน่วยงานต้นสังกัด ดังนั้น งานวิจัยชิ้นนี้จึงมองว่าเป้าหมายที่ตั้งขึ้นจากความร่วมมือในพื้นที่จะเป้าหมายที่แท้จริงที่เกิดขึ้นจากกระบวนการความร่วมมือ ไม่ใช่เป้าหมายตามการแบ่งโครงสร้างหน้าที่ (Function)

ของเป้าหมายที่ตั้งร่วมกันว่า ยังมีส่วนใดหรือประเด็นใดที่ไม่ครอบคลุมบ้าง และความไม่ครอบคลุมนั้นเกิดจากการไม่นำภาคส่วนดังกล่าวมาร่วมปรึกษาหารือพูดคุยหรือไม่ ซึ่งจะช่วยให้เห็นภาพสะท้อนถึงปัญหาของการใช้กลไกประชารัฐที่มีอยู่ว่าอาจยังมีข้อบกพร่อง รวมทั้งการเชื่อมโยงการดำเนินการต่างๆ ในพื้นที่ก็จะสะท้อนปัญหาของการออกแบบนโยบายในพื้นที่ด้วยว่ายังดำเนินงานไม่ครอบคลุมหรือไม่ตรงความต้องการในส่วนใด ขณะที่พบว่าบางดำเนินการที่เกิดจากการใช้ความร่วมมือ และการระดมทรัพยากรเป็นสิ่งที่ได้ผลและตรงใจกับความต้องการของกลุ่มที่เข้าร่วม¹⁷

การประเมินลักษณะที่กล่าวมาข้างต้นนี้จะช่วยพัฒนานโยบายให้ดีขึ้นได้ เพราะช่วยทำให้ผู้ดำเนินการในพื้นที่รู้ว่าควรปรับ แก้ไข หรือเลือกวิธีการแบบใด เพราะหัวใจสำคัญของนโยบายประชารัฐไม่ได้อยู่ที่เนื้อหาของนโยบายที่กำหนดตายตัวตั้งแต่แรก แต่ให้ความสำคัญต่อกลไกที่มีการปรับตัวได้ตลอดเวลาในการออกแบบนโยบาย การมีนโยบายประชารัฐจึงมีความยืดหยุ่นในการปรับกลไกของผู้เข้าร่วมให้สามารถเข้าออกจากความร่วมมือได้ตลอดเวลา ครอบคลุมได้ที่ยังคงสามารถแบ่งปันทรัพยากรก็ยังคงอยู่ในเครือข่าย และหากมีความจำเป็นให้ภาคส่วนใดหรือธุรกิจใดเข้ามาร่วมก็จะเกิดความสัมพันธ์กับสมาชิกใหม่ที่สามารถแบ่งปันทรัพยากรของตนมาใช้ในการส่งเสริมและแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจฐานราก ทำให้เนื้อหาและการออกแบบถูกปรับเปลี่ยนไปตามผู้เข้าร่วมเป็นหลัก ดังนั้น การประเมินกลไกที่เอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาจึงควรมีลักษณะยืดหยุ่น ไม่ตายตัว มีการทำข้อมูลความต้องการและความคาดหวังให้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ ทำให้มาตรการและวิธีดำเนินการสามารถปรับเปลี่ยนไปตามสภาพ ซึ่งกลไกเหล่านี้จะทำให้ให้นโยบายดังกล่าวมีความยั่งยืน เพราะมีการปรับเปลี่ยนที่เป็นพลวัต หากมีการติดตั้งระบบ

การประเมินผลในรูปแบบดังกล่าวกับการดำเนินการนโยบายในแต่ละพื้นที่ การประเมินจึงเสมือนเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาเครื่องมือสอดแทรก (Intervening Measures) และเป็นระบบประเมินผลไปในตัวของนโยบายโดยไม่แยกส่วน

นอกจากนี้ จากการศึกษาพบว่าข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการ เช่น กระบวนการสร้างความร่วมมือ แรงจูงใจ กลไกที่ก่อให้เกิดการเข้าร่วม กลไกและพฤติกรรมที่ก่อให้เกิดการตั้งเป้าหมาย กระบวนการในการพูดคุย การแลกเปลี่ยนแบ่งปันที่เชื่อมโยงเครือข่ายการทำงาน กับการพัฒนาศักยภาพที่จำเป็นทั้งที่ก่อให้เกิดการพึ่งพา และการพัฒนาศักยภาพในการพึ่งตนเอง ล้วนมีความสำคัญต่อการทำความเข้าใจทั้งสิ้น อีกทั้งยังเป็นส่วนหนึ่งของการประเมินว่านโยบายประชารัฐนั้นก่อให้เกิดผลดีได้อย่างไร

คำอธิบายที่เป็นเหตุผลเหล่านี้จะช่วยบอกได้ว่านโยบายนี้มีประสิทธิผลหรือไม่ เพราะการบรรลุเป้าหมายของกลไกในการสร้างความร่วมมือ คือประสิทธิผลในเบื้องต้นของนโยบายประชารัฐ นอกเหนือจากผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นตามมาซึ่งอาจยังวัดไม่ได้ในระยะสั้น ดังนั้น การพรรณนาถึงการก่อตัวของกลไก แรงจูงใจ พฤติกรรม การเข้าร่วม การริเริ่มพูดคุย ซึ่งดูเหมือนเป็นข้อมูลพื้นฐาน ที่เคยมีความสำคัญแค่สร้างความเข้าใจ กลับมีความสำคัญในระดับที่ทำให้ทราบความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายประชารัฐ

ดังนั้น การเข้าใจรูปแบบของกลไกและความสำคัญที่เกิดขึ้นจึงมีความจำเป็น เพราะเป็นข้อมูลที่สำคัญที่ใช้ในการประเมิน และเพื่อให้ได้ข้อมูลเหล่านี้ตัวแบบในการประเมินที่ใช้จึงควรเป็น ตัวแบบที่ใช้ถามผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) โดยเฉพาะการศึกษาแบบ Bottom Up Approach โดยศึกษาจากผู้เข้าร่วม

¹⁷ วิธีการนี้จะสามารถแยกสิ่งที่มีคุณค่า ออกจาก สิ่งที่ไม่คุณค่าในการดำเนินการ ตามความหมายของการประเมินนโยบายของ Vedung

ปฏิบัติการในพื้นที่เป็นสำคัญ ซึ่งประกอบด้วยภาคส่วนต่างๆ ได้แก่ หน่วยงานภาครัฐ กรรมการบริษัทประชารัฐรักสามัคคี (จังหวัด) จำกัด ภาคเอกชน ภาคการศึกษา ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน เพราะจะทำให้เข้าใจสิ่งที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่ ทั้งอาจพบปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น

การถามผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่มในประเด็น “อะไรคือความสำเร็จ” และ “ปัจจัยความสำเร็จของการดำเนินการภายใต้ความร่วมมือ” ก็จะเป็นแนวทางทำให้ผู้ประเมินทราบว่า การประเมินคุณค่าของนโยบายประชารัฐส่งผลดีในจุดไหนและอย่างไร โดยอาจถามว่า “หากจะดูความสำเร็จจะดูได้จากอะไร” ซึ่งอาจได้คำตอบที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ การถามถึงสิ่งที่รัฐทำว่าสอดคล้องกับความคาดหวังหรือไม่ จะทำให้ได้ข้อมูลและเบาะแสของการดำเนินงาน มาตรการ กิจกรรมที่รัฐและภาคส่วนที่ให้ความร่วมมือมาทำร่วมกัน ซึ่งจะสะท้อนความสำเร็จในมุมมองของกลุ่มเป้าหมาย (Population Targets) ขณะที่คำถามเกี่ยวกับความกังวลใจในการดำเนินการนั้น จะช่วยให้เบาะแสของความไม่สำเร็จ

อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่า ข้อมูลจากผู้กำหนดนโยบาย เป้าหมาย และตัวชี้วัด ไม่มีความหมาย แต่เนื่องจากมีข้อมูลจากเอกสารและสื่อสิ่งพิมพ์จำนวนมากที่ทำให้เห็นกรอบและผลการดำเนินการที่รัฐนำเสนอ ซึ่งมีมากพอสมควรแล้ว การประเมินจึงต้องการข้อมูลจากส่วนอื่นที่ขาดหายไป อันเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้การเสนอตัวแบบการประเมินมีความแตกต่าง ทั้งยังจะช่วยสร้างระบบความพร้อมรับผิชอบสำหรับนโยบายประชารัฐอีกด้วย เพราะหากรัฐจะเป็นทั้งผู้กำหนดนโยบายและผู้วางรูปแบบการประเมินด้วยตัวเองย่อมปราศจากความชอบธรรมและอาจไม่เห็นมุมมองในการพัฒนานโยบาย การใช้ตัวแบบที่มาจากมุมมองอื่นๆ จะมีประโยชน์ในการช่วยเติมเต็มสิ่งที่ขาดหายไป

4. สรุปและข้อเสนอแนะ

ตัวแบบประสิทธิผลของนโยบายประชารัฐที่พัฒนาในบทความนี้ สะท้อนให้เห็นถึงการประเมินประสิทธิผลในรูปแบบใหม่ที่ผูกโยงกลไกกับความร่วมมือในการออกแบบนโยบายที่มีความเหมาะสมกับพื้นที่ โดยหากมองในเชิงการพัฒนาคำความรู้แล้ว ตัวแบบที่เสนอเป็นการสังเคราะห์แนวความคิดการประเมินผลนโยบายสาธารณะและการจัดการปกครอง (Governance) เข้าด้วยกัน จนทำให้เห็นการประเมินที่แตกต่างจากเดิม บนฐานคิดที่ว่า ลักษณะเครือข่ายการจัดการปกครองที่ต่างต่างนี้จะนำไปสู่การประเมินที่ต่างต่างกัน อันเป็นประโยชน์ในการพัฒนาทฤษฎีการประเมินผลนโยบายสาธารณะ

การพัฒนาตัวแบบการประเมินครั้งนี้ช่วยให้เห็นวาทะที่ถูกละเลยออกไปให้เกิดการมีปฏิสัมพันธ์ที่เพิ่มขึ้นระหว่างตัวแสดงอย่างน้อยแค่ไหน ซึ่งเป็นเหตุสำคัญที่ส่งผลให้เกิดความร่วมมือในการออกแบบเนื้อหา นโยบายที่สอดคล้องกับบริบทพื้นที่ในจังหวัดต่างๆ รวมทั้งการออกแบบกิจกรรมที่เกิดขึ้นเชื่อมโยงต่อการเพิ่มรายได้และความยั่งยืนของกลุ่มเป้าหมายในการพัฒนาหรือไม่อย่างไร หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า ตัวแบบการประเมินที่เสนอนี้สะท้อนกลไกที่ถูกออกแบบมาโดยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ว่าทำให้เกิดการแก้ไขปัญหาหรือไม่อย่างน้อยเพียงใด ทั้งนี้ปัจจัยสำคัญควรคำนึงถึง คือการทำหน้าที่อำนวยความสะดวกและความร่วมมือ (Facilitator) การจัดเวทีพูดคุยปรึกษาหารือทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการของผู้ว่าราชการจังหวัดและกรรมการผู้จัดการบริษัทประชารัฐจังหวัดต่างๆ รวมทั้ง การกระตุ้นจากรัฐบาลให้เกิดการยกระดับความร่วมมือ ก็ล้วนมีความสำคัญที่ทำให้เกิดปฏิสัมพันธ์และความร่วมมือในพื้นที่

อย่างไรก็ตามการประเมินนโยบายประชารัฐ จำเป็นต้องเข้าใจลักษณะของความร่วมมือก่อนว่ามีลักษณะใด ซึ่งการเข้ามามีส่วนร่วมกันทำงาน (Collaboration) อาจต้องใช้เป็นแนวทาง การประเมินใน ระยะกลางและระยะยาว ซึ่งถือเป็นขั้นความสำเร็จขั้นสูงสุดของนโยบายประชารัฐ และควรเลือกใช้เป็นการประเมินในภาพรวม ด้วยเหตุผลสำคัญที่ว่า เป้าหมายและการออกแบบ นโยบายที่แท้จริงจะถูกกำหนดขึ้นในระหว่างกระบวนการ สร้างความร่วมมือในพื้นที่ อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ ระหว่างภาคส่วนต่างๆ มีแนวโน้มเป็นแบบการปฏิบัติ การร่วมกัน (Cooperation) และ รูปแบบของการ ประสาน (Coordination) ซึ่งสะท้อนการทำงาน ความร่วมมือที่แยกเป้าหมายและทรัพยากรของ หน่วยงาน ขณะที่อาจมีการประสานงานระหว่าง ภาคส่วนเกิดขึ้นได้เป็นระยะๆ ทั้งนี้การประเมินแบบ เต็มรูปแบบก็นำประเด็นทั้งหมดในรูปแบบการเข้ามามี ส่วนร่วมกันทำงาน (Collaboration) รูปแบบการปฏิบัติ การร่วมกัน (Cooperation) และ รูปแบบของการประสาน (Coordination) มาผสมผสานและกำหนดการประเมิน เป็นช่วงๆ เช่นในระยะสั้นอาจใช้รูปแบบการปฏิบัติ การร่วมกัน (Cooperation) ส่วนในระยะกลางและ ระยะยาวควรเน้นประเด็นต่างๆ ที่กำหนดในรูปแบบของ การประสาน (Coordination) การเข้ามามีส่วนร่วมกันทำงาน

(Collaboration) โดยในทางปฏิบัติการประเมินผลจาก การประมาณการรายได้ในการจัดงานหรือกิจกรรมส่งเสริมการขาย อาจนำมาใช้เฉพาะในระยะสั้นหรือในช่วงแรก ที่เน้นการเร่งผลักดันให้มีผลงาน และเพื่อใช้เป็น กำลังใจในการทำงาน สำหรับวิธีการในการประเมิน รัฐบาลควรใช้การประเมินผลในลักษณะไม่ยึดเป้าหมาย (Goal Free) มาประเมินนโยบายในลักษณะการสาน พลังประชารัฐ เพื่อทำให้เห็นภาพปฏิสัมพันธ์ของตัว แสดงในพื้นที่ บทบาทของแต่ละภาคส่วน และความ สัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในกระบวนการออกแบบนโยบาย แผน งาน โครงการ ในพื้นที่จังหวัดต่างๆ ที่ท้ายที่สุด บทความ ชื่น นี้ แม้ว่าจะ ต้อง การ นำ เสน อ แนว ทาง การประเมินนโยบายประชารัฐแล้ว นัยยะสำคัญของตัว แบบที่เสนอนี้ยังช่วยทำให้เห็นทิศทางของการพัฒนา นโยบายประชารัฐว่าจะไปในทิศทางใด ที่จะก่อให้เกิด การแก้ปัญหาเศรษฐกิจฐานรากได้อย่างยั่งยืน ไม่ใช่ เป็นเพียงแค่ การสร้างวาทกรรมของรัฐบาลที่ใช้ ประชาสัมพันธ์การทำงานและโจมตีนโยบายประชานิยม อย่างที่สังคมกำลังตั้งข้อสังเกตและคาดหวังคุณภาพของ นโยบายที่เกิดขึ้นในสมัยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ ว่าจะ มีความแตกต่างจากนโยบายของรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้ง ได้มากน้อยเพียงใด

บทความนี้

Received เมื่อ 23 ตุลาคม 2561

Revised เมื่อ 24 ธันวาคม 2561

Accepted เมื่อ 31 มกราคม 2562

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กรมการพัฒนาชุมชน. (2560). *เอกสารการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากภายใต้กลไกประชารัฐ*. กรุงเทพฯ: กรมการพัฒนาชุมชน.
- โครงการเพิ่มความเข้มแข็งของเศรษฐกิจฐานรากตามแนวทางประชารัฐ. (ม.ป.ป.). สืบค้นจาก <http://www.thaigov.go.th/index.php/th/news-ministry/2012-08-15-09-16-10/item/99554>
- ชัยอนันต์ สมุทรวณิช. (2541). *ประชารัฐกับการเปลี่ยนแปลง*. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา.
- รายงานการประชุมคณะกรรมการประสานและขับเคลื่อนนโยบายสานพลังประชารัฐ (คสป.) ครั้งที่ 9/2560. (2560). ม.ป.ท.: ม.ป.พ.,
- ภาคภูมิ ฤทธะเมธ. (2562). *การพัฒนาตัวแบบประเมินประสิทธิผลของนโยบายประชารัฐ: ศึกษากรณีการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากฐานรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ภาษาอังกฤษ

- Christiansen, Peter Munk, Nørgaard, Asbjørn Sonne, Rommetvedt, Hilmar, Svensson, Torsten, Thesen, Gunnar and Öberg, PerOla. (2010). Varieties of democracy: Interest groups and corporatist committees in Scandinavian policy making. *Voluntas*, 21(1), pp. 22–40. Retrieve from <https://www.jstor.org/stable/27928196>
- Gray, Barbara and Stites, Jenna P. (2013). *Sustainability Through Partnerships Capitalizing on Collaboration*. Report for Network for Business Sustainable. Retrieve from www.nbs.net/knowledge
- Head, Brain W. (2008). Assessing Networking Network-based Collaborations : Effectiveness for whom?. *Public Management Review*, 10(6), pp. 733-49. Retrieve from DOI: 10.1080/14719030802423087
- Kickert, Walter, Klijn, Erik-Hans, Koppenjan, Joop. (Eds). (1997). *Managing complex networks: Strategies for the public sector*. London: Sage.
- Klijn, Erik Hans and Koppenjan, Joop. (2016). The impact of contract characteristics on the performance of public–private partnerships (PPPs). *Public Money & Management*, 36(6), pp. 455-62. Retrieve from DOI: 10.1080/09540962.2016.1206756.
- Mandell, Myrna and Robyn, Keast. (2008). Evaluating the Effectiveness of Interorganizational Relations through Networks : Developing a framework for revised Performance Measures. *Public Management Review*, 10(6), pp. 715-31. Retrieve from DOI: 10.1080/14719030802423079

- McQuaid, Ronald W. (2000). The Theory of Partnership: why have partnerships? In Stephen Osborne (Eds.), *Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective*. London: Routledge. Retrieve from <http://researchrepository.napier.ac.uk/2806/>
- Mendell, Myrna, and Keast, Robyn. (2007). Evaluating Network Arrangements: Toward Revised Performance Measures. *Public Performance and Management Review*, 30(4), pp. 547-97. Retrieve from <https://www.jstor.org/stable/20447651>
- Scharpf, Fritz W. (1995). Federal Arrangements and Multi Party Systems. *Australian Journal of Political Science*, 30, pp 27-39.
- Sørensen, Eva. (2014). *The Metagovernance of Public Innovation in Governance Networks*. In The Policy and Politics Conference in Bristol.
- Sørensen, Eva, Torfing, Jacob. (Eds.). (2007). *Theories of Democratic Network Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- . (2007). *Theories of Democratic Network Governance*. London: Palgrave Macmillan. Retrieve from DOI: 10.1057/9780230625006
- Vedung, Evert. (1997). *Public Policy and Program Evaluation*. London: Transaction Publishers.
- Winer, Michael, Ray, Karen. (1994). *Collaboration Handbook: Creating, Sustaining and Enjoying the Journey*. St Paul, MA: Amherst H. Wilder Foundation.
- Wondolleck, Marie, Julia and Yaffee, Steven Lewis. (2000). *Making collaboration work: lessons from innovation in natural resource management*. Washington, D.C.: Island Press.

ภาคผนวก ก

ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายประชารัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากในสมัยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา

แนวคิดของนโยบายประชารัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก เน้นหลักการ “ชุมชนลงมือทำ เอกชนขับเคลื่อน รัฐบาลสนับสนุน” ภาพที่เกิดขึ้นของก่อร่างนโยบายประชารัฐจึงเริ่มจากการนำภาคเอกชนที่เป็นเครือข่ายของ ดร. สมคิด จาตุศรีพิทักษ์ รองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้ดูแลด้านเศรษฐกิจ เข้าพบพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2558 เพื่อร่วมหารือและเชิญให้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในกลไกการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของรัฐ โดยเสนอให้ภาคเอกชนนำความรู้ ความเชี่ยวชาญ เครือข่าย และทรัพยากรเข้ามาช่วยสร้างเสริมการทำงานของรัฐบาลตามนโยบายประชารัฐ

ต่อมา เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2558 คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบการแต่งตั้งคณะกรรมการภาครัฐและเอกชนเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ (Public-Private Steering Committee) รวมทั้งทำงานในชื่อของคณะกรรมการประสานพลังประชารัฐ จำนวน 12 ชุด¹⁸ ซึ่งหนึ่งในคณะทำงาน 12 ชุดนี้ ได้แก่ คณะทำงานการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ ซึ่งมีโครงสร้างหลักที่สำคัญ คือ พลเอกอนุพงษ์ เผ่าจินดา

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นหัวหน้าทีมภาครัฐ และนายฐาปน สิริวัฒนภักดี กรรมการผู้อำนวยการใหญ่ บริษัท ไทยเบฟเวอเรจ จำกัด (มหาชน) เป็นหัวหน้าทีมภาคเอกชน อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน เป็นเลขานุการร่วมภาครัฐ และนายประวิช สุขุม ผู้อำนวยการสำนักสื่อสารองค์กร บริษัท ไทยเบฟเวอเรจ จำกัด (มหาชน) เป็นเลขานุการร่วมภาคเอกชนของคณะทำงาน

การดำเนินงานของคณะทำงานการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐในระยะเริ่มต้นที่สำคัญ คือ ได้มีประชุมปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างคณะทำงานภาคเอกชนกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) หรือ พอช. เมื่อวันที่ 4 มกราคม 2559¹⁹ หลังจากนั้นในวันที่ 6 มกราคม 2559 มีการหารือในคณะทำงานภาคเอกชนอีกครั้ง ซึ่งจากการประชุมเหล่านั้นทำให้คณะทำงานรับรู้ข้อมูลในด้านต่างๆ มากยิ่งขึ้น และนำไปสู่การต่อยอดแผนการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรมในระยะเวลาต่อมา

จนกระทั่งในวันที่ 13 มกราคม 2559 ณ ศูนย์ประชุมแห่งชาติสิริกิติ์ มีการประชุมอย่างเป็นทางการครั้งแรก ระหว่าง หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรชุมชน รวมมากกว่า 30 องค์กร²⁰ โดยทั้งหมดได้ร่วมกันลงนามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (Memorandum Of

¹⁸ ดร.สมคิด จาตุศรีพิทักษ์ ชี้แจงว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการภาครัฐและเอกชนเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ (Public-Private Steering Committee) ไม่ได้เป็นการแต่งตั้งคณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรี แต่เป็นคณะกรรมการที่ภาคเอกชนอาสาเข้ามาช่วยภาครัฐดำเนินการขับเคลื่อนเรื่องต่างๆ ที่เชื่อมโยงกับภารกิจของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งจะช่วยให้รัฐสามารถแก้ไขปัญหาอุปสรรคต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้เป็นอย่างดี รวมทั้ง ยังทำให้ภาคเอกชนได้รับการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐ และสามารถถ่ายทอดข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องไปยังภาคส่วนต่างๆ รวมทั้งสาธารณชนทั่วไปด้วย ซึ่ง 1 ในคณะทำงาน 12 ชุดข้างต้น ได้แก่ คณะทำงานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ

¹⁹ บนพื้นฐานการคิดเรื่องการทำ Corporate Social Responsibility/ CSR ในรูปแบบใหม่ที่เรียกว่า Creative Share Value ที่บริษัทเข้าไปทำโครงการเพื่อนำความรู้ทรัพยากรเข้าไปร่วมพัฒนาและสร้างคุณค่าให้กับชุมชน

²⁰ ความร่วมมือของภาคเอกชนที่เกิดขึ้นนี้มีที่มาจากเครือข่ายของทั้งนายแพทย์ประเวศ วสี และเครือข่ายของ ดร.สมคิด จาตุศรีพิทักษ์ ที่เชื่อมโยงในเครือข่ายของมูลนิธิสยามกัมมาจลและหอการค้าไทย

Understanding: MOU) จำนวน 3 ฉบับ ที่จะขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานรากผ่านการ “สร้างสัมมาชีพ²¹เต็มพื้นที่ โดยใช้พื้นที่เป็นตัวตั้ง สู่เศรษฐกิจฐานรากที่ยั่งยืน”

บันทึกข้อตกลงความร่วมมือ จำนวน 3 ฉบับ ประกอบด้วย 1) โครงการขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานราก 2) โครงการ 1 ตำบล 1 เอสเอ็มอี (SME) การเกษตร และ 3) โครงการเชื่อมโยงการค้าปลีก สินค้าเกษตร ผลิตภัณฑ์ชุมชน และการท่องเที่ยว ผ่าน 2 แผนงานที่สำคัญ ได้แก่ 1) การพัฒนาชุมชน จำนวน 6,447 ตำบลทั่วประเทศ โดย พอช. 2) การสนับสนุนความเข้มแข็งเศรษฐกิจฐานรากภายใต้ยุทธศาสตร์ภาครัฐให้แก่ตำบลต่างๆ ทั่วประเทศ โดยมีเป้าหมายในปี 2559 จำนวน 1,500 ตำบล ปี 2560 จำนวน 2,500 ตำบล ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่าง พอช. มูลนิธิสัมมาชีพ รวมทั้งหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

หลังจากนั้น เพื่อให้มีการขับเคลื่อนอย่างเป็นรูปธรรม พลเอกอนุพงษ์ เผ่าจินดา หัวหน้าทีมภาครัฐของ คณะทำงานการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและภาครัฐ

ได้มีคำสั่งแต่งตั้ง “คณะทำงานขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ ส่วนกลาง”²² โดยมี ปลัดกระทรวงมหาดไทย (นายเกษรา บุญราช²³) เป็น ประธาน เมื่อวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2559 ซึ่ง ปลัดกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งให้จังหวัดต่างๆ จัดตั้ง คณะทำงานขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ จังหวัด และอำเภอ เพื่อทำงานในระดับพื้นที่ ตามนโยบายและแผนงานของคณะทำงานขับเคลื่อน การพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ ส่วนกลาง

ต่อมาคณะทำงานการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐส่วนกลาง ได้กำหนดแนวทางที่สามารถให้ เอกชนจากหลายบริษัทเข้ามาร่วมทำงานกับรัฐและภาคประชาสังคมภายใต้แนวคิดประชารัฐได้ โดยใช้ รูปแบบของ “วิสาหกิจเพื่อสังคม” (Social Enterprise) ซึ่งจะเป็นกลไกการขับเคลื่อนในพื้นที่ โดยมีการนำร่อง จัดตั้ง บริษัท ประชารัฐรักสามัคคีจังหวัดภูเก็ต จำกัด²⁴ ขึ้นเป็นแห่งแรก เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2559 และหลังจากนั้นได้มีการจัดตั้งเพิ่มเติมอีก 4 จังหวัด

²¹ สัมมาชีพ หมายถึง การประกอบอาชีพที่ไม่เบียดเบียนตนเอง ไม่เบียดเบียนผู้อื่น ไม่เบียดเบียนสิ่งแวดล้อม มีรายได้มากกว่ารายจ่าย ปฏิบัติการทำกินโดยไม่เอากำไรสูงสุดเป็นตัวตั้ง คำนึงถึงความเป็นธรรมทางสังคม คำนึงถึงความสุขของตนเอง คนทำงาน ผู้บริโภค และผู้รับบริการ ซึ่งมูลนิธิสัมมาชีพใช้แนวคิดนี้เป็นหลักในการพัฒนาาร่วมกันทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมที่ร่วมกัน ขับเคลื่อน มูลนิธิสัมมาชีพนี้มี นพ.ประเวศ วสี เป็นประธานที่ปรึกษา และ ดร.สมคิด จาตุศรีพิทักษ์ เป็นรองประธานที่ปรึกษา ทำให้เครือข่ายที่เข้ามาร่วมในประชารัฐอาศัยฐานจากความเชื่อมโยงของเครือข่ายมูลนิธิสัมมาชีพ โดยในปี 2555 ได้มีการทำ โครงการ 1 บริษัท 1 ตำบลสัมมาชีพ ซึ่งหลายบริษัทได้เข้าร่วมในโครงการนี้ เช่น บริษัทไทยเบฟเวอเรจ จำกัด (มหาชน) โดยเข้ามาร่วมพัฒนาชุมชนนำร่อง 6 ชุมชน 6 จังหวัด

²² คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 190/2559 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2559 เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ ส่วนกลาง ซึ่งต่อมาพลเอกอนุพงษ์ เผ่าจินดา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้มีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 529/2561 ลงวันที่ 26 มีนาคม 2561 เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ ส่วนกลาง ซึ่งเป็นการยกเลิกคำสั่ง ที่ 190/2559 และปรับปรุงองค์ประกอบของคณะทำงานฯ ให้ครอบคลุมหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องและสามารถสนับสนุนการขับเคลื่อนงานได้มากขึ้น อาทิ ผู้แทนหอการค้าไทย ผู้แทนธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ผู้แทนบริษัทกลุ่มเซ็นทรัล จำกัด และ กรรมการผู้จัดการบริษัท ประชารัฐสามัคคี วิสาหกิจเพื่อสังคม (ประเทศไทย) จำกัด เป็นต้น

²³ นายเกษรา บุญราช ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงมหาดไทย ระหว่าง 1 ตุลาคม พ.ศ. 2558 – 30 กันยายน พ.ศ. 2560 ปัจจุบัน ปลัดกระทรวงมหาดไทย คือ นายฉัตรชัย พรหมเลิศ (1 ตุลาคม พ.ศ. 2560 – ปัจจุบัน)

²⁴ จังหวัดภูเก็ตเป็นจังหวัดนำร่องแห่งแรกของประเทศ โดย บริษัท ประชารัฐรักสามัคคีภูเก็ต จำกัด จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 29 เมษายน 2559 ด้วยความตั้งใจของพลเอก อนุพงษ์ เผ่าจินดา รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย และนายสุธาสน สิริวัฒนภักดี ที่มีความเห็นร่วมกัน ว่าการสร้างความสำเร็จน่าจะเริ่มจากจังหวัดที่มีโอกาสมากที่สุด ด้วยเหตุที่ภูเก็ตเป็นจังหวัดท่องเที่ยว และมีทรัพยากรที่เป็นเอกลักษณ์ ทั้งอาหาร และวัฒนธรรม คณะทำงานการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐจึงเลือกเริ่มต้นผลักดันจังหวัดภูเก็ต ก่อนเป็นอันดับแรก ทั้งนี้ นางอรสา ไล่สง่างาม ผู้บริหารคนหนึ่งของ บริษัท ไทยเบฟเวอเรจ มหาชน จำกัดซึ่งเป็นคนจังหวัดภูเก็ตได้ กลายเป็นหัวหอกสำคัญในการริเริ่มก่อตั้ง โดยมีทุนประเดิมการถือหุ้น 1,600 หุ้น ต่อมาในภายหลังได้เพิ่มเติมหุ้นจาก ทั้งนักการเมืองและนักธุรกิจในพื้นที่ รวมทั้งมีการเพิ่มเติมกรรมการรวม 10 คน โดยมีข้อสังเกตว่ากรรมการบริษัทจะเป็นนักธุรกิจ ในจังหวัดเกือบทั้งหมด

ได้แก่ จังหวัดเพชรบุรี บุรีรัมย์ เชียงใหม่ และอุดรธานี ในวันที่ 29 เมษายน 2559 รวมเป็น 5 จังหวัดนำร่อง ในการดำเนินงานบริษัทประชารัฐรักสามัคคีจังหวัด และในวันดังกล่าวยังได้มีการจัดตั้งบริษัท ประชาารัฐรักสามัคคี วิสาหกิจเพื่อสังคม (ประเทศไทย) จำกัด ซึ่งมี นายมีชัย วีระไวทยะ เป็นประธานกรรมการ²⁵ และนางต้องใจ ธนะชานันท์ เป็นกรรมการผู้จัดการและเลขานุการ โดยมีวัตถุประสงค์ให้บริษัท ประชาารัฐรักสามัคคี วิสาหกิจเพื่อสังคม (ประเทศไทย) จำกัด เป็นแกนเชื่อมโยงการทำงานของ 5 ภาคส่วน ได้แก่ รัฐ เอกชน วิชาการ ประชาสังคม และประชาชน ในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานรากด้วยแนวคิดวิสาหกิจเพื่อสังคม

นโยบายประชารัฐในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจฐานราก เป็นการกำหนดนโยบายและออกแบบโดยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน มีจุดมุ่งหมายให้เศรษฐกิจเติบโตจากภายใน ดำเนินการโดยคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ เป็น 1 ใน 12 คณะทำงานสานพลังประชารัฐภายใต้คณะกรรมการภาครัฐและเอกชนเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ (Public-Private Steering Committee) ที่ใช้หลักการความร่วมมือในลักษณะ “หุ้นส่วน” ระหว่างภาครัฐกับเอกชน โดยพลเอกอนุพงษ์ เผ่าจินดา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นหัวหน้าทีมภาครัฐ และนายฐาปน สิริวัฒนภักดี กรรมการผู้อำนวยการใหญ่ บริษัท ไทยเบฟเวอเรจ จำกัด (มหาชน) เป็นหัวหน้าทีมภาคเอกชน²⁶ โดยกำหนดเป้าหมายหลัก ในการสร้างรายได้ให้ชุมชน

ประชาชนมีความสุข ดำเนินงานภายใต้ 3 กลุ่มงาน คือ กลุ่มเกษตร กลุ่มแปรรูป (SME/OTOP) และกลุ่มท่องเที่ยวโดยชุมชน ด้วยกระบวนการทำงาน 5 แบบ คือ การเข้าถึงปัจจัยการผลิต การสร้างองค์ความรู้จากในชุมชน การตลาด การสื่อสารสร้างการรับรู้เพื่อความยั่งยืน และการบริหารจัดการ โดยมีการจัดตั้งบริษัท ประชาารัฐรักสามัคคีจังหวัด (วิสาหกิจเพื่อสังคม) จำกัด เป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนใน 76 จังหวัด ทั่วประเทศ

ในการดำเนินงานนี้ กรมการพัฒนาชุมชนจะเป็นหน่วยงานเลขานุการร่วมภาครัฐให้กับคณะทำงานการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ ซึ่งจะทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการ เป็นแม่ข่ายในการประสาน และดูแลข้อมูล กรมการพัฒนาชุมชนจึงตั้งหน่วยงานภายใน ในลักษณะกลุ่มงานชื่อ “กลุ่มประสานงานการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ” ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ประสานข้อมูลระหว่างคณะทำงานการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐกับข้อมูลการขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานรากในพื้นที่ ทั้งนี้ การกิจด้านการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากเดิม เช่น การส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่นและวิสาหกิจที่ทำหน้าที่พัฒนาสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ รวมทั้งสำนักงานส่งเสริมการพัฒนาทุนชุมชน และงานด้านการเสริมสร้างความเข้มแข็งชุมชน ยังคงปฏิบัติหน้าที่เช่นเดิม กรณีนโยบายประชารัฐที่เข้ามาเกี่ยวข้องโดยตรงจึงเน้นงานในอีกลักษณะหนึ่งโดยเฉพาะ กล่าวคือ เน้นการทำงานเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานรากในพื้นที่ โดยนำภาคเอกชนมาเป็นตัวนำในการขับเคลื่อนดังกล่าว²⁷ ผ่าน 2 กลไก คือ

25 ความสัมพันธ์เชื่อมโยงเครือข่ายที่พบว่า บริษัท ไทยเบฟเวอเรจ จำกัด (มหาชน) และบริษัท ทรู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) เคยร่วมสนับสนุนโครงการของมูลนิธิมีชัย วีระไวทยะ และสมาคมพัฒนาประชากรและชุมชน รวมทั้ง บริษัทไทยเบฟเวอเรจ จำกัด (มหาชน) บริษัท ทรู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) กลุ่มมิตรผล มูลนิธิชุมชนไทย และนายมีชัย วีระไวทยะ เองก็เป็นเครือข่ายคณะทำงานร่วมกับ ดร.สมคิด จาตุศรีพิทักษ์ และ นายแพทย์ประเวศ วะสี ผ่านมูลนิธิสืมาซิทิตดร.สมคิด จาตุศรีพิทักษ์ และนายแพทย์ประเวศ วะสี เป็นที่ปรึกษา

26 ปัจจุบัน ณ มกราคม พ.ศ. 2561 มีการจัดกลุ่มประชารัฐจาก 12 คณะเป็น 3 กลุ่ม ประธานคณะทำงานภาคเอกชนในการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากได้เปลี่ยนเป็นนายอิสระ ว่องกุศลกิจ บริษัทน้ำตาลมิตรผลจำกัด

27 สัมภาษณ์ทองคุณ บุญศรี ผู้อำนวยการกลุ่มประสานงานการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ วันที่ 1 มิถุนายน 2561 เวลา 13.30 น. ณ กรมการพัฒนาชุมชนชั้น 5 อาคารรัฐประศาสนภักดี

1) คณะกรรมการประสานและขับเคลื่อนนโยบาย
สานพลังประชารัฐประจำจังหวัด (คสป.) ที่มี
องค์ประกอบทั้ง หน่วยงานรัฐในจังหวัด ภาคเอกชน
ประชาสังคม และตัวแทนภาคประชาชนเข้าร่วมเป็น
คณะกรรมการนี้ โดยมีผู้ว่าราชการเป็นประธาน ซึ่งจะ
ยึดหลักให้เอกชนนำ ในขณะที่รัฐเป็นผู้สนับสนุนหรือ
อำนวยความสะดวกให้เกิดการดำเนินการขับเคลื่อนและแก้ไข
ปัญหา

2) บริษัท ประชารัฐรักสามัคคีจังหวัด จำกัด
ในจังหวัดต่างๆ ซึ่งเป็นวิสาหกิจเพื่อสังคม (Social
Enterprise) โดยมีบริษัทที่จดทะเบียนแล้วกับกรมการ
พัฒนาชุมชน จำนวน 76 บริษัท ครบทุกจังหวัด
ทั่วประเทศ

กระบวนการทำงานในพื้นที่ประกอบด้วย

1) การชี้เป้า โดยกรมการพัฒนาชุมชนเป็นผู้คอย
ทำหน้าที่ชี้กลุ่มเป้าหมายที่ต้องการการพัฒนาในพื้นที่
เป็นการเก็บข้อมูลเชิงลึก เพื่อระบุว่ากลุ่มใดมีปัญหา
มีความต้องการ และพร้อมที่จะให้เข้าไปช่วยเหลือ โดย
เจ้าหน้าที่พัฒนาของสำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดจะ
ปฏิบัติงานในพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลเชิงลึก และประมวล
สรุปว่ากลุ่มเป้าหมายใดบ้างในพื้นที่ที่ต้องการได้รับความ
ช่วยเหลือ จากนั้นจึงนำข้อมูลดังกล่าวเข้าที่ประชุม
คสป. เพื่อร่วมพิจารณาและตกลงว่าจะรับเป็นกลุ่ม
เป้าหมายที่จะขับเคลื่อนหรือไม่ ซึ่งเป็นการพูดคุยตกลง
รวมทั้งกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงกับสภาพ
ปัญหาของกลุ่มเป้าหมายให้เข้ามาทำหน้าที่ร่วมกัน โดยมี
กรรมการของบริษัท ประชารัฐรักสามัคคีจังหวัด จำกัด
ร่วมพูดคุยออกแบบในการแก้ไขปัญหา

2) กระบวนการกระจายงาน จะเน้นการตั้ง
เป้าหมายในช่วงแรก คือภายใน พ.ศ. 2560 มีการตั้ง
เป้าหมายในการพัฒนา การเกษตร การแปรรูป และ
การท่องเที่ยว อย่างน้อย 30 กลุ่มในแต่ละจังหวัดพัฒนา
ต่อมาในปี พ.ศ. 2561 เพิ่มเป้าหมายขึ้นอีก ร้อยละ 30

ทำให้เป็นปัญหาสำหรับจังหวัดขนาดเล็ก เพราะจำนวน
กลุ่มที่ต้องการพัฒนาน้อย จึงมีการปรับปรุง
การกำหนดเป้าหมาย โดยกำหนดตามขนาดของจังหวัด
ได้แก่ จังหวัดที่มี 20 อำเภอขึ้นไปซึ่งถือว่ามีความใหญ่
จะเพิ่มเป้าหมายขึ้น ร้อยละ 15 จังหวัดขนาดกลาง คือ
มี 10 -20 อำเภอ จะเพิ่มเป้าหมายขึ้นร้อยละ 13 และ
จังหวัดขนาดเล็กที่มีน้อยกว่า 10 อำเภอ จะเพิ่ม
เป้าหมายอีกร้อยละ 10 โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
ในจังหวัดที่ทำหน้าที่ประสานหลักจะเกี่ยวข้องโดยตรง
กับภารกิจ เช่น กลุ่มเกษตรปลอดภัย จะรับผิดชอบโดย
สำนักงานการเกษตรจังหวัด หากเป็นกลุ่มเกี่ยวกับการ
แปรรูป จะรับผิดชอบโดยสำนักงานพัฒนาชุมชน
จังหวัด หากเกี่ยวกับการท่องเที่ยว จะรับผิดชอบโดย
สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด ทั้งนี้หน่วยงาน
ต่างๆ จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ คสป.

3) การติดตามและประเมินผล โดยในแต่ละเดือนจะ
มีการประชุม คสป. ซึ่งจะมีการรายงานความก้าวหน้า
ของแต่ละกลุ่มหรือกิจกรรมเป็นระยะๆ

หากมองภาพรวมของนโยบายประชารัฐในการแก้ไข
ปัญหาเศรษฐกิจฐานรากแล้ว จะเห็นได้ว่ามีลักษณะ
ความสัมพันธ์ที่ผสมผสาน โดยมีทั้งการร่วมผลิระหว่าง
ภาครัฐกับภาคเอกชน ในฐานะหุ้นส่วน โดยมีลักษณะ
ร่วม ทั้งที่เป็นหุ้นส่วนข้ามเครือข่าย (Multi-Sector
Partnerships) ผสมผสานกันในการทำงานแต่ละระดับ
นับตั้งแต่ คณะทำงานการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและ
ประชารัฐ บริษัทประชารัฐรักสามัคคี ประเทศไทย จำกัด
และ คสป.และบริษัทประชารัฐรักสามัคคี (จังหวัด)
จำกัด ที่ทำงานในพื้นที่ 76 จังหวัด ซึ่งรวมถึงการจับคู่
เป็นหุ้นส่วนในการพัฒนาระหว่างบริษัทประชารัฐ
รักสามัคคี (จังหวัด) จำกัด ที่ทำงานในพื้นที่ กับ
หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ต้องการแก้
ปัญหา หรือการเชื่อมโยงแลกเปลี่ยนทรัพยากรกับบริษัท
ประชารัฐรักสามัคคี (จังหวัด) จำกัดด้วยตนเอง

ภาคผนวก ข

3. แนวคิดและทฤษฎี

3.1 แนวคิดการจัดการปกครอง (Governance)

การจัดการปกครอง(Governance) เป็นกระบวนการทั้งหมดของการปกครอง (All Processes of Governing) ที่เพิ่มเติมจากการที่เคยเน้นที่สถาบันภาครัฐที่เป็นทางการ เช่น รัฐบาล คณะรัฐมนตรี สถานิติบัญญัติ มาเป็นการตระหนักว่ามีกิจกรรมหลากหลายที่ทำให้เส้นแบ่งระหว่างภาครัฐและภาคสังคมเลื่อนลงไป (Mark Bevir, 2012, p. 5) โดย Pierre and Peters (2000, p. 1) เห็นว่าการจัดการปกครอง (governance) และรัฐบาลที่ทำการปกครอง (Government) มิได้แยกจากกันเด็ดขาด แต่การจัดการปกครองเป็นการเสริมการทำงานของรัฐบาล ด้วยเหตุนี้เมื่อเราพูดถึงการจัดการปกครองเราจึงหมายถึงแนวทางในการสร้างศักยภาพของรัฐบาลในการสร้างและดำเนินนโยบาย การจัดการปกครองจึงครอบคลุมถึงสถาบันต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง (รัฐบาล ธุรกิจองค์กรประชาชน เป็นต้น) และความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันในกระบวนการปกครอง (Process of governing) นอกจากนี้การจัดการปกครองยังเป็นการเปลี่ยนแปลงธรรมชาติของกระบวนการปกครอง (Process of Governing) ที่มีลักษณะผูกติดการตัดสินใจร่วมกัน (Collectively Binding Decision) ที่เกิดจากตัวแทนที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในสภา และฝ่ายบริหารและระบบราชการที่ทำหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติ การเปลี่ยนแปลงนี้เป็นการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของตัวแสดงในระดับนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติจากที่เคยเป็นผู้กำกับที่เป็นตัวแสดงทางการเมือง (Political steering) มาเป็นตัวแสดงในภาคสังคม (Society Steering) (Kooiman, 2003) ลักษณะของการจัดการปกครองจะคล้ายกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public

Management) ในแง่การเน้นให้รัฐ วางแนวทางอยู่ห่างๆ และใช้ตัวชี้วัด (KPI) และกลไกตลาดมาจัดการให้เกิดการบริการและนโยบาย แต่จะต่างกันที่การจัดการปกครอง (Governance) มีลักษณะเป็นการทำหน้าที่ในเชิงการเมือง (Political Functioning) ที่ออกแบบให้องค์กรและภาคส่วนอื่น ๆ เข้ามาร่วม โดยมีความสัมพันธ์ในแนวราบ (Horizontal Relationship)

การจัดการการปกครองถือว่าเป็นมุมมอง (Perspective) หนึ่งที่ช่วยอธิบายกระบวนการประสานงานของระบบต่างๆ ในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการอธิบายบทบาทของรัฐในการประสานการทำงานของระบบย่อยเหล่านั้นในสังคม ในฐานะบทบาทใหม่ของรัฐ ผ่านการปรับโครงสร้างรูปแบบการทำงานใหม่ให้สอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนไปโดยเชื่อว่าบทบาทของรัฐยังมีความสำคัญอยู่เช่นเดิมเพียงแต่เปลี่ยนบทบาทการแสดงใหม่นักวิชาการต่างๆ พยายามชี้ให้เห็นถึงแนวทางการศึกษาว่าเป็นไปได้ใน 2 แนวทางคือ (วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ, 2557)

1) การวิเคราะห์ขีดความสามารถทางการเมืองและเชิงสถาบันของรัฐในการกำกับควบคุมทิศทางของสังคม รวมถึงการวิเคราะห์บทบาทของรัฐที่สัมพันธ์กับผลประโยชน์ของตัวแสดงที่สำคัญในภาคส่วนต่างๆ

2) ศึกษากระบวนการจัดการปกครองจากการประสานงาน (Coordination) และการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับเอกชนทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยเฉพาะบทบาทของเครือข่ายนโยบายต่างๆ ในการจัดการประเด็นปัญหาาร่วมกัน ทั้งในรูปแบบเครือข่าย (Network) และรูปแบบหุ้นส่วน (Partnership) ในการทำงาน ที่อาจมองรูปแบบการดำเนินการภารกิจร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่างๆ (Co-governing) ที่อาจศึกษาทั้งในแง่มุมมองของการประสานในส่วนราชการต่างๆ การประสานการทำงานระหว่างภาครัฐและเอกชน หรือ

ภาคประชาสังคม โดยทุกฝ่ายที่เข้ามามีความเป็นอิสระและเป็นเอกเทศ แต่จะผ่อนปรนลงเมื่อมีการยอมรับข้อตกลงร่วมกัน ความสัมพันธ์แบบนี้จะเกิดขึ้นในแนวราบซึ่งอาจมีทั้งการประสานความร่วมมือ (Coordination) การปฏิบัติการร่วม (Cooperation) รวมทั้งมีการสื่อสารโดยปราศจากการครอบงำ

สำหรับรูปแบบการจัดการปกครอง (Mode of Governance) นั้นอาจแบ่งได้เป็น 5 รูปแบบขณะที่บทบาทของรัฐ ก็สามารถมีบทบาทในการจัดการที่หลากหลายภายใต้แนวคิดที่รัฐมีบทบาทเป็นศูนย์กลาง (State-centric) ไปจนถึงแนวคิดที่ยอมให้สังคม

เป็นศูนย์กลาง (Society-centered) รวมถึงความหลากหลายของระดับความสัมพันธ์ที่แตกต่างกันระหว่างรัฐกับภาคส่วนอื่นๆ (Non-state actor) โดยรูปแบบการจัดการปกครองทั้ง 5 ประเภทได้แก่ รูปแบบที่ใช้ลำดับชั้นบังคับบัญชา (Hierarchy) รูปแบบที่ใช้การเชื่อเชิญให้เข้ามาร่วม (Persuasion) รูปแบบที่ใช้ระบบตลาดและสัญญา (Markets and Contracts) รูปแบบการสร้าง ความผูกพันกับชุมชน (Community engagement) และรูปแบบที่ใช้วิธีผ่านสมาคม (Associations)

ตารางที่ 3.1 แสดงรูปแบบของการจัดการปกครอง

รูปแบบของการจัดการปกครอง				
ลำดับชั้นบังคับบัญชา (Hierarchy)	การเชื่อเชิญให้เข้ามาร่วม (Persuasion)	ระบบตลาดและสัญญา (Markets and Contracts)	การสร้าง ความผูกพันกับชุมชน (Community engagement)	ผ่านสมาคม (Associations)
รัฐใช้อำนาจ/ประกาศระเบียบต่างๆ ให้เกิดความร่วมมือ	รัฐใช้วิธีการเชื่อเชิญจูงใจให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาหรือร่วมมือในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม โดยรัฐอาจให้รางวัลหรือลงโทษเพื่อจูงใจให้ภาคส่วนต่างๆ เข้ามาร่วม	รัฐเริ่มไม่มีการใช้อำนาจแต่ใช้กลไกตลาดจูงใจให้เข้าร่วมผลิต (Coproduction) และเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนมาดำเนินการแทนรัฐในการจัดหาบริการ	รัฐใช้วิธีทำงานร่วมกับคนและกลุ่มในชุมชน	รัฐประสานหุ้นส่วน (Partnership) กับองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ต่างๆ ซึ่งอาจอยู่ทั้งในรูปบรรษัทนิยม (Corporatism) หรือรัฐที่มอบหมายให้กลุ่มธุรกิจเอกชนทำหน้าที่แทน (Private-market-government)

ที่มา: Stephen Bell และ Andrew Hindmoor (2008)

รูปแบบการจัดการปกครองทั้ง 5 รูปแบบ สะท้อนสะท้อนบทบาทของรัฐยังมีอยู่ แต่แสดงและใช้เครื่องมือในการสร้างความร่วมมือในลักษณะที่ต่างกัน ตั้งแต่การใช้คำสั่งต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความร่วมมือ (Hierarchy) และให้ดำเนินภายใต้เงาของคำสั่ง ไปจนถึงการประสานความร่วมมือกับชุมชนและกลุ่มต่างๆ ให้เข้ามาร่วม และมอบหมายให้บริษัทที่มีผลประโยชน์ต่างๆ ให้เข้ามาดำเนินการแทน (Community Engagement and Associations) รูปแบบของการจัดการปกครองที่ปรากฏ

ในตารางยังสะท้อนให้เห็นความสัมพันธ์ของรัฐกับภาคส่วนอื่นๆ ในเชิงอำนาจ ซึ่งจะเห็นได้ว่า รัฐยังคงเป็นตัวกลางในการสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือ สำหรับรูปแบบที่ 5 คือ รูปแบบสมาคม (Associations) นั้นอาจแบ่งออกได้อีกเป็น 2 ลักษณะ คือ

1) ลักษณะบรรษัทนิยม (Corporatism) อันเป็นความร่วมมือของกลุ่มผลประโยชน์หลักๆ ที่สำคัญ (Major Interest Association)

2) ลักษณะที่รัฐมอบหมายให้เอกชนที่มีผลประโยชน์ทำหน้าที่แทน (Private interest government) ซึ่งมีลักษณะที่รัฐลงโทษหรือจูงใจให้ภาคเอกชนให้ความร่วมมือ และรัฐมอบอำนาจให้ภาคเอกชนดำเนินการตัวอย่างของบรรษัทนิยม (Corporatism) ได้แก่ การที่รัฐจัดเจรจาให้มีการพูดคุยระหว่าง สมาคมทางธุรกิจและสหพันธ์แรงงานเรื่องนโยบายการขึ้นค่าแรง หรือการให้สมาคมทางธุรกิจได้ตัดสินใจเกี่ยวกับ แนวปฏิบัติในการควบคุมตนเองจนทำให้เกิดการฝึกอบรมทักษะที่จำเป็น โดยเฉพาะในหลายธุรกิจที่รัฐไม่มีความรู้ที่จะกำหนดนโยบายเองจึงจำเป็นต้องให้ตัวแทนกลุ่มธุรกิจที่มีผลประโยชน์ต่างๆ ทำหน้าที่ออกแบบและตัดสินใจตลอดจนดำเนินการแทน ซึ่งถือได้ว่าช่วยทำให้เกิดการตัดสินใจเกี่ยวกับกลไกในการควบคุมตนเอง (Self regulation)

Bell and Hindmoor (2008, p. 163) มีแนวคิดที่ว่ารูปแบบการจัดการปกครองแบบสมาคมนี้ (Associative governance) นี้เป็นรูปแบบการจัดการที่ซับซ้อนเคลื่อนทางการตลาดผ่านบริษัทเอกชนและสมาคมต่างๆ ไม่ใช่รัฐ โดยบริษัทเอกชนและสมาคมต่างๆ จะทำงานร่วมกันและมีการปฏิบัติที่เป็นอิสระมากขึ้น หรืออาจเรียกว่าภาวะนี้ว่า รัฐที่กลวงเปล่า (Hollow State) หรือการจัดการปกครองโดยปราศจากรัฐ (Governance without government) ขณะที่ Hirst and Veit (2001) มองว่าการจัดการปกครองรูปแบบนี้ (Private interest government) จำเป็นต้องมีกลุ่มผลประโยชน์ที่เล่นบทบาทความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการ (Formal partnership role) ในการพัฒนาและน่านโยบายไปปฏิบัติ เช่น คณะกรรมการไตรภาคีหรือทวิภาคีระหว่างภาคธุรกิจและสมาพันธ์ลูกจ้าง นอกจากนี้ยังจะเห็นได้จากหน่วยงานที่เป็นตัวแทนจากกลุ่มต่างๆ (Peak organization) ที่เข้ามามีบทบาท หรือในบางกรณีบริษัทเอกชนบางบริษัทอาจทำงานแทน หรือได้รับการสนับสนุนเพื่อมาทำงานในฐานะตัวแทนของ

หอการค้าไทย ซึ่ง Philippe C. Schmitter และ Wolfgang Streeck อ้างใน Bell and Hindmoor (2008, p.169) มีความเห็นว่าสมาคมเอกชนไม่เพียงจูงใจหรือโน้มน้าว (Lobby) รัฐบาลเพื่อให้ออกนโยบายเป็นการเฉพาะ แต่ยังทำหน้าที่ดำเนินมาตรการในนามรัฐจากการที่ได้รับอำนาจหรือถูกมอบหมายให้เป็นผู้แทนเจรจาและทำหน้าที่แทนตามกฎหมาย

การจัดการปกครองรูปแบบ Private Interest Government มักต้องการให้รัฐแบ่งปันอำนาจมากกว่าเมื่อเทียบกับรูปแบบอื่น เช่น รูปแบบ Corporatist Arrangements ที่รัฐยอมรับว่าต้องมีการตัดสินใจร่วมกับองค์การที่เป็นหุ้นส่วน ในขณะที่รูปแบบ Private Interest Government รัฐจะเป็นผู้มอบอำนาจให้กับสมาคมต่างๆ ซึ่งเป็นเจ้าของทรัพยากรที่มีคุณค่า เช่น มีผู้เชี่ยวชาญ มีความชอบธรรม ซึ่งความสัมพันธ์แบบนี้จะไม่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ รัฐต้องเปิดโอกาสให้ตัวแทนภาคเอกชนเข้ามาโดยการสร้างแรงจูงใจอย่างเพียงพอที่จะอยากเข้าร่วม และรัฐต้องการรายงาน ข้อมูลความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และการร่วมเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษา ความสัมพันธ์ของรัฐและสมาคมธุรกิจเอกชนจะมีลักษณะเป็นไปในทิศทางเชิงบวก (Positive-Sum-Form) โดยรัฐจะใช้อำนาจทำให้ของตำแหน่งของสมาคมและภาคเอกชนที่เข้ามาร่วมนั้นมีเสถียรภาพ รวมถึงตัวผู้นำภาครัฐจะพยายามสร้างปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มต่างๆ รัฐจึงเป็นเสมือนตัวแทนที่อยู่ท่ามกลางผลประโยชน์ที่แข่งขันกัน รัฐอาจกีดกันผู้เข้าร่วมบางกลุ่ม ขณะที่เอื้อกับธุรกิจบางกลุ่มซึ่งอาจทำให้เกิดการผูกขาดขึ้นก็ได้

ภาพของความเป็นหุ้นส่วนที่มีการตัดสินใจร่วมกันจะปรากฏให้เห็นเสมอในรูปแบบความสัมพันธ์แบบนี้ โดยรัฐจะมีหน้าที่มอบอำนาจให้ตัวแทนอื่นๆ (Non-state Actors) ตลอดจนสร้างสภาพเงื่อนไขโดยรัฐอาจเลือกแรงจูงใจบางอย่างให้เกิดการเข้าร่วมซึ่งเป็นเงื่อนไขความสำเร็จอย่างหนึ่งนอกเหนือจากการสร้างความ

ไว้วางใจ (Trust) และการเตรียมตัวที่จะดำเนินการเพื่อให้เกิดผลประโยชน์ร่วม (Mutual gain) ความสำเร็จของความร่วมมือนี้ยังขึ้นอยู่กับความสามารถของสถาบัน (Institutional Capacity) ทรัพยากรของสมาคม (Resources of Non-state Associations) ความสามารถในการส่งมอบ (Ability to deliver) อีกด้วย แนวทางนี้มีลักษณะเด่นตรงที่ให้สมาคมต่างๆ เข้ามาร่วมกันแก้ไขปัญหา โดยอาจมีลักษณะของการต่อรองผลประโยชน์ในการเตรียมการ ออกแบบ และนำนโยบายไปปฏิบัติ ทำให้ผลที่เกิดขึ้นของกระบวนการ คือ การมีนโยบายที่ดีขึ้นและเป็นทางออกของแต่ละฝ่าย โดยสะท้อนคุณค่าความเสมอภาค เป็นธรรม และก่อให้เกิดความยืดหยุ่นของนโยบาย รวมทั้งก่อให้เกิดประสิทธิผลในการแก้ปัญหา (Christiansen et al., 2010, pp. 22-40)

3.2 เครือข่ายการจัดการปกครองแบบ (Governance Network) และแนวคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในแนวนอน (Horizontal Relationship)

การจัดการปกครองแบบเครือข่าย (Network Governance) เป็นความพยายามในการกำกับตัวแสดงภายในเครือข่ายการจัดการปกครองที่มีอิทธิพลต่อการมีปฏิสัมพันธ์ และลักษณะของเครือข่าย โดยใช้กระบวนการจัดการเครือข่ายที่มียุทธวิธีจากการปรึกษาหารือ และอำนวยความสะดวกให้เกิดปฏิสัมพันธ์เพื่อยกระดับไปสู่การทำงานร่วมกัน (Collaboration) ในกระบวนการของเครือข่าย (Jessop, 2002; Sorensen and Torfing, 2007) ส่วนเครือข่ายการจัดการปกครอง (Governance Network) จะหมายถึง รูปแบบความ

สัมพันธ์ทางสังคมระหว่างตัวแสดงที่ต่างพึ่งพากัน จะอยู่รอบๆ การกำหนดประเด็นปัญหา การออกแบบ การเปลี่ยนแปลง นโยบาย แผนงาน โครงการและทรัพยากรผ่านปฏิสัมพันธ์ที่หลากหลาย ทั้งการจัดการปกครองแบบเครือข่าย (Network Governance) กับเครือข่ายการจัดการปกครอง (Governance network) นี้มีความสัมพันธ์ที่แยกไม่ขาดจากกัน

โดย Klijn and Koppenjan (2016) เห็นว่าการจัดการปกครองจะเกิดขึ้นได้ต้องอยู่ภายใต้เครือข่ายการจัดการเท่านั้น (Governance network) และเชื่อว่าเครือข่ายกับการจัดการปกครองจะมีความสัมพันธ์กับการจัดการปกครองอย่างแนบแน่น จึงต้องสนใจกระบวนการมีปฏิสัมพันธ์ของเครือข่าย ทั้งภาครัฐ เอกชน และภาคประชาสังคม และมองว่าความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นนี้เป็นความสัมพันธ์ในแนวนอน (Horizontal Relationship) ซึ่งอาจเกิดขึ้นใน 3 ลักษณะได้แก่ การปฏิบัติการร่วม (Cooperation) การประสานงาน (Coordination) และการเข้ามาร่วม (Collaboration) เราอาจจะเห็นความแตกต่างอย่างชัดเจน ระหว่างประเภทของความร่วมมือทั้ง 3 รูปแบบ โดยเฉพาะการจำแนก การเข้ามาร่วม (Collaboration) ออกจากประเภทอื่นๆ ได้แก่ การมีทำงานร่วมกัน, มีการแบ่งปันข้อมูลและยอมรับเป้าหมายร่วมกัน, พัฒนาหุ้นส่วน ผู้นำเกิดขึ้นในการทำงาน มีการควบคุมการใช้และหาทรัพยากร มีการบริหารความเสี่ยง, และผลลัพธ์ล้วนถูกแบ่งปันร่วมกันมากกว่าจะยึดความสำเร็จของแต่ละฝ่ายเป็นตัวตั้ง รายละเอียดดังตาราง

ตารางที่ 3.2 เปรียบเทียบลักษณะความสัมพันธ์ในแนวนอน(Horizontal Relationship)

การปฏิบัติการร่วม Cooperation	การประสานงาน Coordination	การเข้าร่วม Collaboration
ไม่เป็นทางการ, ไม่มีเป้าหมายที่กำหนดร่วมกัน, ไม่มีแผนการทำงานร่วมกัน, การแบ่งปันข้อมูลเมื่อจำเป็น	มีแผนบางอันที่ต้องการสื่อสาร, ความไว้วางใจ, มีการพัฒนาการทำงานที่ใกล้ชิดกันมากขึ้น.	ทำงานร่วมกัน, มีการแบ่งปันข้อมูลและยอมรับเป้าหมาย ร่วมกัน, มีการพัฒนาหุ้นส่วน เกิดผู้นำ มีการควบคุมทรัพยากรและความเสี่ยง, และผลลัพธ์ล้วนถูกแบ่งปันร่วมกันมากกว่า ความสำเร็จของแต่ละฝ่าย
เกิดในระยะสั้น ความสัมพันธ์ต่าง ๆ ไม่เป็นทางการ	เกิดในระยะยาว มีความสัมพันธ์ที่เป็นทางการมากกว่า	เกิดในระยะยาว มีความสัมพันธ์ที่แผ่กว้างออกไป
พันธกิจถูกกำหนดไว้ไม่ชัด โครงสร้างกำหนดไว้ไม่ชัดเจน	ทุกฝ่ายเข้าใจในพันธกิจ เน้นความพยายามเฉพาะหรือของโครงการ	ยอมรับพันธกิจร่วมกัน ผลในโครงสร้างใหม่
ไม่พยายามวางแผนร่วมกัน หุ้นส่วนจะแบ่งปันข้อมูลโครงการเมื่อถึงเวลา แต่ละฝ่ายยังคงรักษาอำนาจ	- มีการวางแผนบ้าง - เปิดช่องทางการสื่อสาร - แต่ละฝ่ายยังคงรักษาอำนาจ	- เป็นแผนรวบยอดมีการกำหนดช่องทางการ สื่อสารในทุกระดับ - โครงสร้างการเข้าร่วม อำนาจและ ทรัพยากรถูกแบ่งปัน
ทรัพยากรยังมีการแยกส่วน ไม่มีความเสี่ยง	- ทรัพยากรและรางวัลถูกแบ่งปัน - อำนาจเป็นประเด็นที่ยังต้องถกเถียง	- มีการแบ่งปันการใช้ทรัพยากรทำให้มี ความเสี่ยงที่สูง - อำนาจเป็นประเด็นที่ยังต้องถกเถียง
ความเข้มข้นของความสัมพันธ์ต่ำ	มีความเข้มข้นของความสัมพันธ์อยู่บ้าง	มีความเข้มข้นของความสัมพันธ์ในระดับสูง

ที่มา: Winer M. and Ray K., Collaboration Handbook: Creating, Sustaining and Enjoying the Journey. St Paul, MA : Amherst H. Wilder Foundation, 1994.

โดย Mandell and Keast (2007) เห็นว่าการจำแนกประเภทความร่วมมือในเครือข่ายในลักษณะ 3 Cs เพื่อช่วยทำความเข้าใจกับการจัดการปกครองที่มีฐานจากเครือข่าย (Network Governance) และมองว่าแม้แต่นำไปใช้ในการศึกษาความร่วมมือแบบหุ้นส่วน (Partnership) ได้เพราะมองหุ้นส่วน (Partnership)²⁸ ของรัฐและเอกชนเกิดขึ้นได้ในระดับเครือข่าย (Network Level) เพราะเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ที่เป็นพื้นฐานของทุกตัวแบบของ

การจัดการปกครอง ดังนั้นการศึกษาในระดับนี้จะช่วยทำความเข้าใจในเรื่อง การตัดสินใจและการนำนโยบายไปปฏิบัติในนโยบายที่ชัดเจนมากขึ้น เพราะจะทำให้เห็นตัวแสดงหลากหลายในการเข้าร่วมกันหน้าที่ในฐานะเครือข่ายของนโยบาย²⁹ และที่สำคัญจะทำให้การติดตามผลการดำเนินการตามนโยบายสามารถทำได้ง่ายขึ้น เพราะสามารถติดตามจากข้อมูลและกิจกรรม การแสดงบทบาทต่างๆ ของตัวแสดงในเครือข่ายในพื้นที่

²⁸ Kooiman ก็นำหลัก 3Cs มาใช้แบ่งประเภทของการจัดการปกครอง โดยเฉพาะในการแยกแยะการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบมีส่วนร่วม (Collaborative Governance) ออกจากรูปแบบ Governance อื่นๆ ทั้งนี้งานของ Mandell และ Keast ในปี ค.ศ. 2007 และ ค.ศ. 2008 ยังให้ข้อสังเกตว่า ความร่วมมือแบบการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public Private Partnership: PPP) มีลักษณะเป็นการร่วมปฏิบัติการ (Cooperation) มากกว่าที่จะเป็นแบบการเข้าร่วม (Collaboration)

²⁹ การศึกษาในระดับเครือข่ายจะช่วยให้สามารถแยกแยะลักษณะความสัมพันธ์ในอีกมุมหนึ่ง เพื่อนำไปสู่การทำความเข้าใจรูปแบบและลักษณะความสัมพันธ์อื่นจะนำไปสู่การค้นหาคำอธิบายการประเมินที่เฉพาะเจาะจงตามลักษณะของนโยบาย

3.3 แนวคิดการวัดความสำเร็จของความร่วมมือ

โดยทั่วไปการวัดความสำเร็จของความร่วมมือ เช่น การประเมินความสำเร็จของการบริหารกิจการแบบมีส่วนร่วม (Collaborative Governance) จะพิจารณาจาก

- 1) การบรรลุหรือได้ข้อตกลง
- 2) ประสิทธิภาพของกระบวนการความร่วมมือเปรียบเทียบกับกระบวนการอื่นๆ ที่เป็นทางเลือก
- 3) ความพอใจของผู้มีส่วนได้เสียที่มีต่อกระบวนการและผลลัพธ์ซึ่งอาจวัดในรูปการตอบสนอง (Responsiveness)
- 4) การบรรลุผลประโยชน์ด้านทุนทางสังคม เช่น ความสัมพันธ์ที่ถูกปรับปรุงขึ้นระหว่างผู้มีส่วนได้เสียและสามารถใช้ทักษะและความรู้ต่างๆ ของเครือข่ายหรือหุ้นส่วนเหล่านั้น (Ansell, 2012: 506-508)

อย่างไรก็ตาม นักวิชาการได้มีการพัฒนาวิธีการออกแบบการวัดความสำเร็จจากเครือข่ายความร่วมมือ โดยเสนอให้ต้องทำความเข้าใจประเภทของความร่วมมือซึ่งต้องเป็นความสัมพันธ์ระหว่างเครือข่ายและหุ้นส่วนในแนวนอน (Horizontal Relationship) วิธีนี้มีข้อได้เปรียบโดยเฉพาะการที่ไม่รู้ว่าการร่วมมือที่เกิดขึ้นเป็นการจัดการปกครองหรือไม่ อีกทั้งเป็นการลงไปหาหน่วยวิเคราะห์ระดับเครือข่ายซึ่งสามารถชี้กลุ่มเป้าหมายในการตอบคำถามต่างๆ ในการประเมินได้ดีกว่ามุ่งเน้นการวัดที่การจัดการปกครอง (Network Governance) ที่ยังเป็นระดับแนวคิด (Concept) โดยกระบวนการประเมินนี้จะช่วยให้เกิดการแยกแยะความร่วมมือว่าเป็นแบบไหนระหว่าง การปฏิบัติการร่วม (Cooperation) การประสาน (Coordination) และการเข้าร่วม (Collaboration) ซึ่งทำให้เกิดข้อได้เปรียบของการประเมินผลที่จะสามารถทำได้แม้ว่ารูปแบบความร่วมมือจะอยู่หรือไม่อยู่ในบริบทของ Collaborative Governance ก็ตาม ทั้งนี้ฐานคิดจากมุมมองการจัดการปกครองนั้นเป็นการมอง

การก่อรูปความสัมพันธ์ของตัวแสดงในเครือข่ายหรือที่เรียกว่า Networked Governance เป็นพื้นฐานอยู่แล้ว การนำการวัดประสิทธิผลจากตัวแสดงในระดับเครือข่ายต่างๆ (Networks) จึงมีคุณูปการในการวัดความสำเร็จของนโยบายที่เกิดจากความร่วมมือไม่ว่าจะมีลักษณะใดก็ตามหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าการวัดลักษณะนี้กว้างกว่าและไม่เจาะจงรูปแบบของความสัมพันธ์ แต่มีเงื่อนไขว่าต้องมีความสัมพันธ์กันในแนวนอนเท่านั้น ข้อเสนอการวัดประสิทธิผลของการจัดการปกครอง (Governance) ที่น่าสนใจงานหนึ่งคืองานของ Head (2008) และ งานของ Mandell and Keast (2007) ที่กล่าวต่อไปนี้

งานชิ้นแรกเป็นของ Head (2008) ที่ได้เขียนบทความเรื่อง Assessing Network-based Collaboration : Effectiveness for whom? ซึ่งมีการวิเคราะห์ชนิดและเป้าหมายต่างๆ ของเครือข่ายในฐานะพื้นฐานของการวิเคราะห์ความสำเร็จหรือประสิทธิผลของเครือข่ายความร่วมมือในการพัฒนานโยบายและยกระดับจัดบริการต่างๆ โดยแบ่งรูปแบบเครือข่ายเป็นการปฏิบัติการร่วม (Cooperation) การประสานงาน (Coordination) และการเข้าร่วมทำงาน (Collaboration)

โดย Head (2008) มองว่าการปฏิบัติการร่วม (Cooperation) จะเป็นรูปแบบที่ได้รับความนิยมที่แพร่หลายในเครือข่ายที่มีลักษณะเน้นการทำงาน (Task-focused) และมีระยะสั้น (Short-term) หุ้นส่วนเข้าร่วมเครือข่ายด้วยความสมัครใจที่แต่ยังคงรักษาลักษณะขององค์การของตน โดยไม่มีการบังคับให้หลอมรวมเป้าหมายและวัตถุประสงค์องค์การเข้าด้วยกัน ความสำเร็จของความร่วมมือในระดับนี้จะช่วยกระตุ้นความสำเร็จในระดับที่สูงขึ้นต่อไป ในขณะที่โครงการความร่วมมือที่ซับซ้อนขึ้นอาจจำเป็นต้องมีการประสานระหว่างผู้เข้าร่วมในเครือข่าย (Coordination) โดยอาจอยู่ในรูปของการวางแผนแบบบูรณาการ (Joint

programme) และเป็นแผนระยะปานกลาง (Medium-term) ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ที่เคยมีมาในอดีต ซึ่งปัจจุบันอาจมีความสัมพันธ์ที่มีความเสถียรและเป็นทางการสูงขึ้นจึงมีข้อตกลงในการประสานงานเกิดขึ้น (Coordination) โดยมากผู้ที่เป็นผู้สนับสนุนทรัพยากรก็คือรัฐบาล

ในทางตรงกันข้ามการเข้าร่วมทำงาน (Collaboration) จะมีความผูกพันระหว่างผู้มีส่วนได้เสียที่หลากหลายในระยะยาวอย่างแนบแน่น ความสัมพันธ์เป็นไปอย่างใกล้ชิดและเกิดการสร้างบทบาทและหน้าที่ต่างๆ ที่ระบุในความร่วมมือ การวัดผลงานจะใช้เกณฑ์ในการประเมินที่จำเป็นต้องมาจากผู้เข้าร่วมที่หลากหลายไม่ว่าจะเป็น ภาครัฐ ชุมชน และหุ้นส่วนในภาคธุรกิจ

ส่วนงานของ Mandell and Keast (2007: 579) นั้นได้เน้น ความแตกต่างของลักษณะของเครือข่ายและผลกระทบต่อการพัฒนาการดำเนินการ โดยเฉพาะกรณี เครือข่ายความร่วมมือ (Collaboration) นั้นจะประสบความสำเร็จได้จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงระบบและการจัดการสถาบัน รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงประสิทธิผลของเครือข่ายความร่วมมือ เพื่อให้สมาชิกต่างๆ สามารถพัฒนากระบวนการที่จะนำไปสู่วิธีการทำงานใหม่ๆ การจัดเรียงเชิงโครงสร้างใหม่และการบูรณาการสมาชิกในภาพรวมใหม่ ซึ่งนำไปสู่ความสำเร็จในการแก้ปัญหาเชิงนวัตกรรม

ลักษณะเชิงโครงสร้างที่จะก่อให้เกิดความแตกต่างของประสิทธิผลของเครือข่าย มี 3 ลักษณะคือ

- 1) การที่สมาชิกแสดงให้เห็นถึงการยอมรับในเป้าหมาย
- 2) การมีโครงสร้างถูกกำหนดโดยนำจุดแข็งของฝ่ายต่างๆ ให้เข้าร่วมกัน เครือข่าย
- 3) ลักษณะปัญหาที่ซับซ้อนถูกคาดหวังให้มีการเปลี่ยนแปลงในระบบที่เป็นอยู่จากสมาชิก (Mandell and Steelman, 2003) และการที่เครือข่ายความร่วมมือจะมีประสิทธิผลนั้น สมาชิกต้องพัฒนาการ

แบ่งปันและมีความเชื่อมโยงกันหนาแน่น ความเชื่อมโยงที่หนาแน่นนี้หมายถึงสมาชิกยอมรับความสัมพันธ์ร่วมและตกลงที่จะปรับปรุงการปฏิบัติของแต่ละคน

การเข้าร่วม (Collaboration) ในระยะแรกเป็นการเน้นการสร้างความสัมพันธ์มากกว่าความสำเร็จในงาน โดยมีพื้นที่ที่ทำให้ทุกคนได้รับสิทธิในการแสดงความคิดเห็นเท่าๆ กัน ส่วนความซับซ้อนของความสัมพันธ์จะทำให้เกิดความเข้าใจและยกระดับความสัมพันธ์ รวมทั้งนำไปสู่พลังที่สร้างสรรค์ หลังจากที่มีการตกลงเปลี่ยนแปลงระบบแล้ว กลุ่มต่างๆ ก็สร้างวาระร่วมกัน ซึ่งในช่วงแรกนี้อาจใช้วิธีการวัดผลแบบเดิมได้ แต่หลังจากนั้นต้องหาวิธีวัดผลของเครือข่ายที่ต้องวิเคราะห์กฎกติกาที่สนับสนุนการปฏิบัติและผลต่อการเปลี่ยนแปลงในการรับรู้ของสมาชิก (Mandell and Keast, 2007: 582) อาจกล่าวได้ว่าประสิทธิผลของเครือข่าย คือ ความสามารถที่จะสร้างความมั่นคงและสนับสนุนผู้เล่นหลักๆ ในสิ่งแวดล้อม รวมทั้ง ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เป็นตัวแทนของเครือข่าย รวมทั้งเป็นตัวหลักทางการเมือง ซึ่งต้องมีความต่อเนื่องที่จะสนับสนุนความพยายามของเครือข่าย และกระบวนการนี้จะไม่สำเร็จหากไม่มีการสนับสนุนจากภายนอกและผู้เล่นทางการเมือง นอกจากนี้ ยังพบว่าผู้ที่มีผลกระทบต่อความสามารถของสมาชิกที่ทำงานร่วมกัน ก่อให้เกิดการแบ่งปันทรัพยากร การตกลงในเป้าหมายและผลประโยชน์ร่วม และก่อให้เกิดการรักษาความสัมพันธ์ให้ดำเนินต่อไป ดังนั้น การวัดประสิทธิผลส่วนหนึ่งจึงต้องเน้นองค์ประกอบที่ก่อให้เกิดการมีปฏิสัมพันธ์ในหมู่สมาชิกที่เข้าร่วม

นอกจากนี้ Mandell and Keast (2007) ยังทบทวนการศึกษาการวัดผลของเครือข่ายและสรุปให้เห็นความแตกต่างของการวัดประสิทธิผลของการประเมินเปรียบเทียบตามลักษณะของเครือข่าย โดยเสนอว่าลักษณะของเครือข่ายและประสิทธิผลของเครือข่ายต่างมีความสัมพันธ์ต่อกัน แต่จุดเน้นผลลัพธ์ที่ต้องประเมินจะมี

ลักษณะตัวชี้วัดที่ต่างกันไป³⁰

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับ การจัดการปกครอง (Governance) เครือข่ายการจัดการปกครอง (Governance Network) รวมทั้งแนวคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในแนวนอน (Horizontal Relationship) จะนำไปใช้ในการอธิบายความร่วมมือในนโยบายประชารัฐ (Pra-Cha Rat Policy) โดยแนวคิดการจัดการปกครองจะช่วยให้วิเคราะห์กระบวนการจัดการปกครองจาก การประสานการทำงานและการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับเอกชนทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยเฉพาะบทบาทของเครือข่ายนโยบายต่างๆ ในการจัดการประเด็นปัญหาร่วมกัน ไม่ว่าจะ

รูปแบบเครือข่าย (Network) หรือรูปแบบความเป็นหุ้นส่วน (Partnership) อันจะทำให้เห็นแง่มุมของการประสานในส่วนราชการต่างๆ ทั้งการประสานการทำงานระหว่างภาครัฐและเอกชน หรือภาคประชาสังคม ทั้งนี้หากสามารถจำแนกและระบุลักษณะความสัมพันธ์ตามที่นักวิชาการในการวัดผลสำเร็จของความร่วมมือและเครือข่ายอันได้แก่ การเข้าร่วม (Collaboration) การปฏิบัติการร่วม (Cooperation) และการประสานงาน (Coordination) ก็จะช่วยทำให้เข้าใจความสำเร็จในความร่วมมือเพื่อนำไปสู่การสร้างตัวแบบการประเมินนโยบายประชารัฐในครั้งนี้

³⁰ รายละเอียดโปรดดูในรายงานการวิจัยฉบับเต็ม

แนวทางการปฏิรูปนโยบายสาธารณะเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย: กรณีนโยบายระบบการเงินระดับฐานราก (Microfinance)

Public Policies for Reducing Inequality in Thailand : Microfinance

สุชนา ชันธนีเยะ*

Suchanoot Phantaeeya**

บทคัดย่อ

ความเหลื่อมล้ำอาจเกิดจากการขาดโอกาส ขาดสิทธิ ขาดทรัพยากร หรือหลายคนอาจคิดว่าเกิดจากธรรมชาติไม่เข้าข้างหรือเป็นบุญกรรมแต่ชาติปางก่อน แต่ไม่ว่าจะด้วยเหตุใดก็ตาม “รัฐ” จะต้องทำหน้าที่ลดความเหลื่อมล้ำเหล่านี้ให้หมดไป ซึ่ง สฤณี อาชวานันทกุล (2554: 38) ได้อธิบายว่า ความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจเป็นความเหลื่อมล้ำที่ชัดเจนที่สุดในบรรดาความเหลื่อมล้ำทั้งหมด โดยเฉพาะความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ อย่างไรก็ตามมีข้อเสนอแนวทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ นั่นคือ การส่งเสริมให้ประชาชนในระดับฐานรากมีโอกาสทางด้านเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้น ซึ่งหมายถึง “การเข้าถึงบริการทางการเงิน” (Financial inclusion) แต่เหตุใดกลุ่มคนบางกลุ่มจึงไม่ได้รับบริการทางการเงินจากสถาบันการเงินทั่วไปได้ สิ่งนี้ต่างหากที่เป็นปัญหา

Muhammad Yunus เจ้าของรางวัลโนเบลสาขาสันติภาพประจำปี 2006 ผู้ริเริ่มแนวคิดบนฐานทฤษฎีที่ว่า เงินเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาทุนมนุษย์ (Human capital) และสินเชื่อเป็นเสมือนเงินจึงสามารถสร้างทุน ทำให้ผู้ที่ได้รับสินเชื่อไม่ต้องตกอยู่ในภาวะที่ยากจน แต่เนื่องจากการเข้าถึงระบบการเงินเชิงพาณิชย์นั้นมีความซับซ้อน และผู้ขอสินเชื่อต้องมีสินทรัพย์เป็นหลักประกัน ทำให้บุคคลที่มีรายได้น้อย และไม่มีทรัพย์สินเป็นหลักประกันจะไม่ได้รับสินเชื่อเพื่อนำไปบริโภคหรือลงทุนให้หลุดพ้นจากวัฏจักรแห่งความยากจน (Vicious cycle) ได้ จึงเป็นที่มาของ “Microfinance” หรือการให้บริการทางการเงิน

* อาจารย์ คณะพาณิชยศาสตร์และการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตตรัง

** Lecturer, Faculty of Commerce and Management, Prince of Songkla University, Trang Campus.

ระดับฐานราก ซึ่งสำหรับประเทศไทยมีสถาบันทางการเงินที่ให้บริการทางการเงินแก่ประชาชนกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและยากจนหลายประเภท แต่ต่างก็มีข้อจำกัดในการให้บริการ ด้วยเหตุนี้จึงเป็นบทบาทของภาครัฐในการปฏิรูประบบการเงินระดับฐานรากของไทยและผลักดันนโยบายให้เกิดเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตราพระราชบัญญัติการเงินระดับฐานราก โดยให้มีคณะกรรมการพัฒนาระบบการเงินระดับฐานรากรับผิดชอบโดยตรง ซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลงานด้านระบบการเงินทั้งหมดของประเทศ เพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำและยกระดับการเงินระดับฐานรากให้มีความมั่นคง ซึ่งเป็นเสมือน “ตาข่ายนิรภัยทางสังคม” และเป็นการเรียกคืน “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ให้กับผู้มีรายได้น้อยและคนจนในสังคมไทยต่อไป

คำสำคัญ : ระบบการเงินระดับฐานราก, ความเหลื่อมล้ำ, นโยบายสาธารณะ

Abstract

Inequality may derive from lack of opportunities, rights, and natural resources, although to some people, it must have been caused by bad luck or past-life sins. No matter the cause of inequality, the government should be held accountable for reducing inequality in the society. Sarinee Achavanuntakul (2011:38) asserts that economic inequality, particularly income inequality, is the most recognized inequality of all. Although it is known that one way to tackle poverty and income inequality issues is to provide more economic opportunities, i.e. “financial inclusion”, for grassroots people, certain groups of them surprisingly have difficulty accessing services of financial institutions.

Muhammad Yunus, who was jointly awarded the 2006 Nobel Peace Prize together with the Grameen Bank, initiated a theory-based view stating that to develop human capital, loan serve as money which can create capital. This could make the people who receive loan facing the situation of poverty. Nonetheless, since access to the commercial financial system is complicated and credit borrowers have to own assets, those who have low income and do not own any assets are not usually granted credit for consumption and investment, hence are unable to free themselves from the vicious cycle of poverty. “Microfinance” may therefore be made available for low-income people. With regard to microfinance in Thailand, it is found that financial institutions have provided numerous types of

financial services for poor and low-income people. However, despite the existence of the institutions, there are still limitations to the services provided. As a result, the government sector should perform a role in reforming microfinance in Thailand as well as enforcing more practical policies. In particular, a Microfinance Act should be enacted and a committee established to be directly responsible so that corporate governance of the financial system works to solve inequality, stabilize the nation's microfinance, and turn it to be a "social safety net", and eventually reclaim "human dignity" for the low-income and poor people in Thailand.

Keywords: Microfinance, Inequality, Public Policies

บทนำ

“มนุษย์เราเกิดมามีร่างกายและปัญญา สมองไม่เสมอกัน เมื่อเริ่มต้นก็เกิดความอยุติธรรมเสียแล้ว เช่นนี้ ก็เป็นหน้าที่ของสังคมที่จะขจัดปัดเป่าความไม่เสมอภาคนั้นให้น้อยลงที่สุดที่จะทำได้”

(ป๋วย อึ๊งภากรณ์, 2512: 201)

หากจะกล่าวถึงในประเด็นความเหลื่อมล้ำแล้ว เรามักสังเกตได้ว่าความเหลื่อมล้ำอาจเกิดจากการขาดโอกาส ขาดสิทธิ ขาดทรัพยากร หรือธรรมชาติไม่เข้าข้าง โดยคนไทยร้อยละ 42 เชื่อว่าคนจนนั้นจนเพราะเกิดมาจน และร้อยละ 57 เชื่อว่าคนรายนั้นรวยเพราะเกิดมารวย นั่นคือ เห็นว่าความเหลื่อมล้ำเป็นเรื่องของธรรมชาติไม่เข้าข้าง หรืออาจจะเลยเถิดไปถึงเรื่องบุญกรรมแต่ชาติปางก่อน ถ้าคนไทยเชื่อว่าความเหลื่อมล้ำเกิดเพราะเหตุธรรมชาติไม่เข้าข้างหรือกรรมเก่าเช่นนี้แล้ว ถ้าเช่นนั้นจะมาใช้ความเหลื่อมล้ำเป็นข้ออ้างในการเรียกร้องความเป็นธรรมจากรัฐไปเพื่ออะไร ในประเด็นนี้ต้องตอบว่า เพราะมันเป็น “หน้าที่” ของรัฐที่จะต้องลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรมในสังคมนั่นเอง ไม่ใช่ใครเกิดมาจนแล้วจะต้องจนไป

ตลอดชีวิต (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2553: ออนไลน์) ซึ่งจากข้อมูลของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยและข้อความของป๋วย อึ๊งภากรณ์ ในช่วงต้นจะเห็นได้ว่า ต่างก็มีหลักคิดเดียวกันนั่นคือ เมื่อเกิดความเหลื่อมล้ำในสังคมใดๆ ขึ้นมาแล้ว ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลประการใดก็ตาม “รัฐ” จะต้องเป็นตัวแสดงที่สำคัญที่จะต้องแก้ปัญหาดังกล่าวให้หมดไป ซึ่งอาจออกมาในรูปของนโยบายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประคับประคอง ให้ความช่วยเหลือประชาชนให้สามารถดำรงชีวิตอยู่รอดได้ ซึ่งสมศักดิ์ อมรสิริพงศ์ (2558: 82) อธิบายว่าความช่วยเหลือลักษณะดังกล่าวอาจเรียกว่าเป็นตาข่ายนิรภัยทางสังคม (Social safety net) ที่เป็นเสมือนเครื่องช่วยชีวิตหรือบรรเทาทุกข์ให้กับผู้ด้อยโอกาสในสังคม

สฤณี อาชวานันทกุล (2554: 38) ได้อธิบายในประเด็นความเหลื่อมล้ำว่า ความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจเป็นความเหลื่อมล้ำที่ชัดเจนที่สุดในบรรดาความเหลื่อมล้ำทั้งหมด ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ได้แก่ ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ ความเหลื่อมล้ำด้านทรัพย์สิน ความเหลื่อมล้ำด้านโครงสร้างภาษี และความไม่เท่าเทียมในการแข่งขัน อย่างไรก็ตามมีข้อเสนอแนวทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำทาง

ด้านรายได้ คือ การส่งเสริมให้ประชาชนในระดับฐานรากมีโอกาสทางด้านเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้น นั้นหมายถึง “การเข้าถึงบริการทางการเงิน” (Financial inclusion) ซึ่งจะช่วยยกระดับความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตของประชาชนในระดับฐานราก ตลอดจนลดช่องว่างความยากจน (Poverty gap) และความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม (Inequality) นอกจากนี้ยังเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศอีกด้วย ทั้งนี้เนื่องจากการเข้าถึงบริการทางการเงิน (Financial inclusion) คือการที่บุคคลหรือครัวเรือนมีโอกาสในการเข้าถึงบริการทางการเงินที่เหมาะสมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ยั่งยืน ด้วยต้นทุนที่เป็นธรรม โปร่งใส และสอดคล้องกับระดับรายได้ ภายใต้การกำกับดูแลที่เหมาะสม โดยการพัฒนาให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้นั้นจะต้องพัฒนาอย่างเป็นระบบ ครอบคลุมทุกด้าน ได้แก่ การที่ประชาชนสามารถใช้บริการทางการเงิน (Financial access) การสร้างความเข้มแข็งให้แก่ผู้ให้บริการทางการเงิน และการคุ้มครองประชาชนไม่ให้มีหนี้สินล้นพ้นตัว หลังจากเข้าถึงบริการทางการเงิน รวมถึงถูกเอาเปรียบจากผู้ให้บริการ (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2558: ออนไลน์)

การเงินระดับฐานราก หรือที่รู้จักกันโดยสากลว่า Microfinance เป็นการบริการทางการเงินสำหรับผู้มีรายได้น้อยและยากจน ซึ่งในช่วงหลายสิบปีที่ผ่านมาได้มีการกล่าวถึงเป็นอย่างมาก โดยมองว่าการบริการทางการเงินพื้นฐาน เช่น บริการด้านเงินฝาก ด้านสินเชื่อและบริการด้านประกันเป็นสิ่งที่ประชาชนทุกกลุ่มควรที่จะได้รับโอกาสการเข้าถึงตามความต้องการและศักยภาพที่ประชาชนทุกคนพึงมี ซึ่งองค์กรทางการเงินระหว่างประเทศ อย่างเช่น ธนาคารโลก ธนาคารพัฒนาเอเชีย รวมถึงธนาคารแห่งประเทศไทยต่างก็ให้ความสำคัญต่อการเข้าถึงบริการทางการเงินอย่างทั่วถึงเป็นอย่างยิ่ง ในประเด็นนี้ ทวีศักดิ์ มานะกุล (2554: 46-51) ที่ปรึกษา

โครงการพัฒนาระบบการเงินฐานราก สำนักนโยบายพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน ได้อธิบายว่า ในประเด็นดังกล่าวจะเห็นได้จากนโยบายรัฐบาลของแต่ละประเทศได้ให้การส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนที่มีรายได้น้อยและยากจนโดยให้มีการจัดตั้งสถาบันหรือองค์กรทางการเงินเพื่อให้บริการทางการเงินแก่ประชาชนกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและยากจน เช่นในประเทศอินเดีย ปากีสถาน บังคลาเทศ ศรีลังกา เนปาล จีน ไต้หวัน เกาหลีใต้ โบลิเวีย เปรู กัวเตมาลา บราซิล เลบานอน จาไมกา อูรุกวัย โมร็อกโก ตุรกี เซเนกัล บอสเนีย คอสตาริกา ไนจีเรีย อาร์เจนตินา หรือแม้แต่ในกลุ่มประเทศอาเซียน (ASEAN) เช่น ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย เวียดนาม เป็นต้น ทั้งนี้เป้าหมายหลักของการส่งเสริมหรือพัฒนาการเงินระดับฐานรากของประเทศต่างๆ ล้วนมีเป้าหมายเดียวกัน คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและยากจนที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินในระบบทั่วไปได้ ให้สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินที่จำเป็นและสอดคล้องต่อการดำรงชีวิต แม้ว่าจะมีรูปแบบวิธีการดำเนินการที่แตกต่างกันบ้างในรายละเอียด อันเนื่องจากบริบททางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและสภาพแวดล้อมของตลาดทางการเงินที่แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ

สำหรับประเทศไทยได้มีหลักฐานชี้ให้เห็นว่าประชาชนจำนวนไม่น้อยที่ไม่สามารถเข้าถึง หรือเข้าถึงแต่ไม่เพียงพอหรือสอดคล้องกับความต้องการบริการทางการเงินในระบบได้ เช่น จากการที่กระทรวงการคลังได้เปิดให้มีการลงทะเบียนผู้มีรายได้น้อยเพื่อรับสวัสดิการแห่งรัฐเมื่อปี 2559 พบว่า มีผู้ลงทะเบียนราว 8.3 ล้านราย ในจำนวนนี้เองมีการแจ้งว่ามีภาระหนี้ นอกกรอบอยู่ทั้งสิ้น 1.3 ล้านราย หรือคิดเป็นมูลหนี้โดยประมาณ 1 แสนล้านบาท ขณะเดียวกันธนาคารแห่งประเทศไทยและสำนักงานสถิติแห่งชาติได้สำรวจการเข้าถึงและการใช้บริการทางการเงินของประชาชนในปี 2556 พบว่าร้อยละ 4.23 ของครัวเรือน ยังไม่

สามารถเข้าถึงบริการทางการเงิน ทั้งหมดนี้ล้วนแล้วแต่เป็นสิ่งที่ยืนยันว่าปัจจุบันมีประชากรบางส่วนยังไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระ ค้าขาย หาบเร่ แผงลอย รับจ้างทั่วไป รวมถึงเกษตรกรบางส่วน ซึ่งเป็นกลุ่มประชากรที่มีรายได้ต่ำและไม่แน่นอน นอกจากนี้ยังไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน จึงทำให้เข้าถึงบริการทางการเงินในระบบสถาบันการเงินทั่วไปมีข้อจำกัด (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2556: 15)

ด้วยเหตุนี้บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความสำคัญและปัญหาของการเข้าถึงบริการทางการเงิน ตลอดจนศึกษาหลักการการให้บริการทางการเงินระดับฐานราก (Microfinance) พร้อมอธิบายรูปแบบการเงินระดับฐานราก (Microfinance Institutions : MFIs) ของต่างประเทศ และของไทย และส่วนท้ายของบทความผู้เขียนได้เสนอแนะแนวทางในการส่งเสริมการเงินระดับฐานรากของประเทศไทย ซึ่งอาจเป็นประโยชน์ในการเสนอนโยบายเพื่อการส่งเสริมและพัฒนการเงินระดับฐานรากให้มีความเข้มแข็ง สามารถทำหน้าที่เป็นทั้งตัวกลางทางการเงินให้กับประชาชนกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและยากจนได้อย่างมีประสิทธิภาพอย่างยิ่ง ลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ รวมถึงอาจเป็นนโยบายที่เป็นเสมือนตาข่ายนิรภัยทางสังคมและเรียกคืนศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้กับกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและคนจนต่อไป

การเข้าถึงบริการทางการเงิน : ความสำคัญและปัญหา

**“การเข้าถึงบริการทางการเงินจะส่งผลกระทบต่อ
ทางบวกต่อชุมชนทั้งในด้านสังคมและเศรษฐกิจ”**

(กระทรวงการคลัง, 2554: 6)

การเข้าถึงบริการทางการเงินเป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ระบบเศรษฐกิจมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง

และลดความผันผวนของระบบเศรษฐกิจได้ ซึ่งจะส่งผลให้มีการสร้างงานและเกิดการกระจายรายได้ นอกจากนี้ยังช่วยให้การจัดสรรถ่ายโอนความเสี่ยงในระบบเศรษฐกิจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่ง Beck, Demirguc-Kunt และ Levine (2000: 597-605) ศึกษาพบว่า การให้สินเชื่อและการพัฒนาระบบการเงินมีความสัมพันธ์กับระดับผลผลิตประเทศต่อหัว (Productivity per capita) ของระบบเศรษฐกิจขณะเดียวกัน King และ Levine (1993: 513-542) และ La Porta, Lopez-de-Silanes, และ Vishny (1998: 1113-1155) ได้อธิบายว่า ประเทศที่ยากจนมีสถาบันการเงินที่มีระดับการพัฒนาดำกว่าประเทศที่ร่ำรวย และยังมีการคุ้มครองการลงทุนไม่เพียงพอ ในขณะที่ Banerjee และ Duflo (2005: 473-552) กล่าวว่า การจำกัดของการปล่อยสินเชื่อในประเทศยากจนมีความเกี่ยวข้องกับการจัดสรรเงินทุนที่ไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อระดับประสิทธิภาพการผลิต (Productivity) ของประเทศ

อะไรคือปัญหาของการที่คนจนไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงิน?

World Bank (2007: 13) ได้อธิบายว่า สถาบันการเงินในระบบ (Formal financial services) จะให้สินเชื่อแก่ธุรกิจขนาดใหญ่หรือลูกค้าที่จัดอยู่ในกลุ่มความเสี่ยงต่ำ ตัวอย่างเช่น ในประเทศอียิปต์ สินเชื่อร้อยละ 70 เป็นสินเชื่อที่ให้กับธุรกิจขนาดใหญ่ ร้อยละ 20 เป็นสินเชื่อ SMEs และร้อยละ 10 เป็นสินเชื่อรายย่อย ในขณะที่ธุรกิจที่เพิ่งเริ่มกิจการจะไม่ค่อยได้รับสินเชื่อจากสถาบันการเงินพาณิชย์ นอกจากนี้ World Bank ได้ทำการสำรวจระบบการเงินในอียิปต์ พบว่ามากกว่าร้อยละ 37 ของธุรกิจทั้งหมดมีความคิดเห็นว่าการเข้าถึงบริการและต้นทุนทางการเงินเป็นอุปสรรคสำคัญของการขยายธุรกิจ โดยธุรกิจขนาดเล็กมีเพียงร้อยละ 13 เท่านั้นที่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้ ในขณะที่ธุรกิจขนาดใหญ่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงิน

ได้ถึงร้อยละ 36 ซึ่งหัวใจสำคัญของคำถาม คือ “เหตุใดกลุ่มคนบางกลุ่มจึงไม่ได้รับการทางการเงินจากสถาบันการเงินทั่วไปได้” ทั้งที่ในเชิงทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ที่เรียกว่า ผลตอบแทนแบบถดถอย (Diminishing returns) อธิบายว่า ธุรกิจที่มีเงินทุนขนาดเล็กน่าจะมีอัตราผลตอบแทนจากการลงทุนในกิจการที่สูงกว่าธุรกิจที่มีขนาดของเงินทุนสูงกว่า ทำให้ธุรกิจที่มีทุนขนาดเล็กกว่าสามารถจ่ายดอกเบี้ยที่สูงกว่า (กระทรวงการคลัง, 2554: 7) คำถามข้างต้นสามารถอธิบายได้ด้วยหลายสาเหตุ ดังนี้

(1) ข้อจำกัดหรือกฎระเบียบข้อบังคับของระบบสถาบันการเงิน เช่น การกำหนดเพดานหรืออัตราดอกเบี้ยตามกฎหมาย ทำให้สถาบันการเงินเชิงพาณิชย์ไม่สามารถกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่สูงเพียงพอที่จะสามารถระดมทุนไปปล่อยกู้ให้กับผู้ขอสินเชื่อในพื้นที่ชนบทได้

(2) ผู้ที่มีความต้องการสินเชื่อในพื้นที่ชนบทมีต้นทุนในการแสวงหาสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำอยู่ในระดับสูง เช่น ค่าใช้จ่าย ระยะเวลาในการเดินทางออกจากพื้นที่จนอาจจะไม่สามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลเกี่ยวกับการให้บริการสินเชื่อได้

(3) สถาบันการเงินไม่สามารถให้บริการได้อย่างทั่วถึง โดยเฉพาะพื้นที่ชนบท เนื่องจากต้องใช้กำลังคนและเวลาในการติดตามสถานการณ์ในพื้นที่เป็นจำนวนมาก เพื่อให้ได้รับข้อมูลเกี่ยวกับผู้กู้ในพื้นที่ที่สามารถใช้ประกอบในการพิจารณาค่าขอสินเชื่อได้อย่างถูกต้อง

(4) สถาบันการเงินเชิงพาณิชย์ไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับผู้ขอกู้ โดยเฉพาะผู้ที่มียารได้น้อยหรือไม่มีงานทำหรือมีข้อมูลแต่ไม่เพียงพอ ทำให้เกิดปัญหาที่เรียกว่า การเลือกที่ขัดประโยชน์ (Adverse selection) ซึ่งทำให้สถาบันการเงินไม่สามารถแยกลูกหนี้ดีหรือลูกหนี้ที่ไม่ดีได้ ทั้งนี้ ปัญหา Adverse selection เกิดจากการมี

ข้อมูลที่ไม่ครบถ้วนเกี่ยวกับความสามารถในการชำระคืนเงินกู้ โดยไม่สามารถจะระบุได้ว่า ผู้กู้รายใดมีพฤติกรรมชำระหนี้ตามกำหนดเวลา (Safe borrower) และรายใดมีโอกาสที่จะไม่ชำระหนี้ตามกำหนดเวลา (Risky borrower) ทั้งนี้ หากแบ่งกลุ่มลูกหนี้เป็นลูกหนี้ที่ดี ซึ่งเป็นผู้กู้ยืมที่ชอบความมั่นคงแน่นอนหรืออีกนัยหนึ่ง ไม่ชอบความเสี่ยง (Risk-averse borrower) และลูกหนี้ที่ไม่ดี หมายถึง ลูกหนี้ที่มีพฤติกรรมชอบเสี่ยงเพื่อให้ได้ผลตอบแทนสูง (Risk-loving borrower) แล้วเพื่อป้องกันไม่ให้อาณาการการเงินประสบกับการขาดทุนสถาบันการเงินเชิงพาณิชย์จึงจำเป็นต้องตั้งอัตราดอกเบี้ยสูงเพื่อชดเชยกับหนี้สูญที่อาจเกิดขึ้นจากการให้กู้กับลูกหนี้ที่ไม่ดี

(5) ผู้กู้ยืมที่จัดอยู่ในกลุ่มยากจนหรือกลุ่มผู้ด้อยโอกาสมักไม่มีสินทรัพย์ หรือมีแต่ไม่สามารถนำมาใช้ค้ำประกันเงินกู้จากสถาบันการเงินเชิงพาณิชย์ได้ตามกฎหมาย

(6) เมื่อเทียบจำนวนธุรกรรมแล้ว จำนวนธุรกรรมในชุมชนอาจมีมากกว่าจำนวนธุรกรรมในเมือง แต่โดยเปรียบเทียบแล้ว ธุรกรรมทางการเงินแต่ละธุรกรรมในชุมชนที่ยากจนมีเม็ดเงินเกี่ยวข้องน้อยกว่าธุรกรรมทางการเงินในเมือง ต้นทุนต่อหน่วยในการจัดการธุรกรรมทางการเงินในชนบทจึงสูงกว่าเมื่อเทียบกับต้นทุนต่อหน่วยในการจัดการธุรกรรมทางการเงินในเมือง (กระทรวงการคลัง, 2554: 8-9)

มีวิธีการใดบ้างที่จะช่วยส่งเสริมการเข้าถึงทางการเงิน?

แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์แบบ Keynesian ที่สนับสนุนให้รัฐยื่นมือเข้าให้ความช่วยเหลือเพื่อแก้ปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพในระบบเศรษฐกิจและการเงิน ทำให้รัฐบาลส่วนใหญ่มีความพยายามในการแก้ปัญหาความไม่สมบูรณ์ของระบบการเงิน อย่างไรก็ดีในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวรัฐควรพิจารณาผลดีและ

ผลเสียให้ครบถ้วน โดยเลือกวิธีที่มีประสิทธิผลมากที่สุด ทั้งนี้ นโยบายรัฐในแต่ละประเทศมักให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาการเข้าถึงบริการทางการเงินของสถาบันการเงินเชิงพาณิชย์แตกต่างกันไป ซึ่งกระทรวงการคลัง (2554: 11) ได้ยกตัวอย่างไว้ เช่น การเป็นผู้ให้สินเชื่อในพื้นที่ชนบท (Rural financial markets) เพื่อสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจและลดปัญหาความยากจนด้วยการให้สินเชื่อพิเศษ เช่น สินเชื่อเพื่อประกอบการเกษตร สินเชื่อเพื่อการศึกษา สินเชื่อเพื่อซื้อที่อยู่อาศัย หรือการปล่อยสินเชื่อโดยคิดอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าตลาด การให้เงินสนับสนุนโดยตรง หรือการจัดตั้งสถาบันการเงินของรัฐหรือสหกรณ์ให้บริการทางการเงินในระดับฐานราก นอกจากนี้ยังมีการสนับสนุนการจัดตั้งสถาบันการเงินในพื้นที่หรือการส่งเสริมสถาบันการเงินปล่อยสินเชื่อส่งหาริมทรัพย์แก่ครัวเรือน เพื่อแก้ปัญหาการขาดหลักทรัพย์ค้ำประกัน ตลอดจนการฝึกอบรมทักษะการทำงานและการเผยแพร่ข้อมูลที่มีประโยชน์เพื่อให้ประชาชนมีศักยภาพในการประกอบอาชีพสร้างรายได้ และมีข้อมูลที่จำเป็นต่อการใช้บริการทางการเงินและการบริหารความเสี่ยงที่จำเป็น

อย่างไรก็ตาม Yaron, Benjamin และ Charitonenko (1998: 147-170) เห็นว่า การปล่อยสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ (Soft loan) ไม่สามารถช่วยให้ระบบเศรษฐกิจมีการเจริญเติบโตอย่างยั่งยืนหรือลดระดับความยากจนของประเทศได้ เนื่องจากสินเชื่อเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเข้าไม่ถึงคนยากจน ซึ่งเป็นผู้ที่มีการศึกษาไม่สูงนักและมีทักษะตลอดจนรายได้ต่ำ ทำให้ไม่สามารถริเริ่มสร้างสรรค์โครงการที่สามารถให้ผลตอบแทนที่ดีได้

การให้บริการทางการเงินระดับฐานราก (Microfinance)

Microfinance หรือที่เรียกว่าการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากได้เริ่มเป็นที่รู้จักในปี 1976 โดย Muhammad Yunus เป็นผู้ริเริ่มแนวคิด โดยอาศัย

ทฤษฎีที่ว่าเงินเป็นปัจจัยสำคัญหนึ่งในการพัฒนาทุนมนุษย์ (Human capital) และสินเชื่อเป็นเสมือนเงินจึงสามารถสร้างทุน (Capital creation) และช่วยให้เกิดการจัดการหมุนเวียนเงินเพื่อการลงทุนและการบริโภคที่มีประสิทธิภาพ ทำให้ผู้ได้รับสินเชื่อสามารถจัดการกับภาวะที่ไม่เอื้ออำนวยแบบฉับพลัน (Negative shock) จนไม่ต้องตกอยู่ในภาวะที่ยากจนมากขึ้น เนื่องจากการเข้าถึงระบบการเงินเชิงพาณิชย์นั้นมีค่าใช้จ่ายมีความซับซ้อน และผู้ขอสินเชื่อต้องมีสินทรัพย์เป็นหลักประกัน ทำให้บุคคลผู้มีรายได้น้อยที่มีการศึกษาไม่เพียงพอ และไม่มีทรัพย์สินเป็นหลักประกันไม่ได้รับสินเชื่อ เพื่อนำไปบริโภคหรือลงทุนให้หลุดพ้นจากวัฏจักรแห่งความยากจน (Vicious cycle) ได้ โดยเขาเห็นว่าผู้ด้อยโอกาสควรมีสิทธิได้รับโอกาสทางสินเชื่อเท่าเทียมกับบุคคลอื่น โดยเป็นหนึ่งในสิทธิมนุษยชน (Human rights) ที่ประชาชนควรได้รับ ทั้งนี้ ในระยะเริ่มแรกเขาได้ทดลองให้เงินสินเชื่อจำนวนไม่สูงนักแก่คนยากจน และพบว่าคนยากจนกลุ่มนั้นได้ใช้เงินไปในการทำธุรกิจขนาดย่อมที่ก่อให้เกิดผลกำไร ซึ่งสามารถช่วยให้คนกลุ่มดังกล่าวหลุดพ้นจากวัฏจักรแห่งความยากจน นอกจากนี้ อัตราการจำนองหนี้ในการทดลองดังกล่าวยังสูงถึงร้อยละ 98-99 ซึ่งอยู่ในระดับที่สูงมากเมื่อเทียบกับการปล่อยสินเชื่อในระบบการเงินเชิงพาณิชย์ ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลจากการแก้ปัญหาความไม่สมบูรณ์ของตลาดในระบบการเงินด้วยการปล่อยสินเชื่อแบบกลุ่ม (Group lending)

รูปแบบการเงินระดับฐานราก (Microfinance Institutions : MFIs) ของต่างประเทศ

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง (2554: 110-124) ได้ศึกษาและสรุปประสบการณ์ในการพัฒนาและส่งเสริมระบบการเงินฐานรากในต่างประเทศ ซึ่งมีรูปแบบที่แตกต่างกันไป เช่น รูปแบบธนาคารพาณิชย์

ธนาคารของรัฐ บริษัทสินเชื่อ สหกรณ์ และ NGOs เป็นต้น ซึ่งผู้เขียนได้คัดเลือกเฉพาะประเทศที่มีรูปแบบการดำเนินการที่เด่นชัดมาอธิบายได้ดังนี้

ประเทศบังคลาเทศ มีองค์กรทางการเงินฐานรากที่สำคัญ ได้แก่ ธนาคารกรามีน (Grameen bank) ที่เน้นการให้สินเชื่อ โดยทำหน้าที่เป็นแหล่งทุนและแหล่งเงินออมให้กับคนจนโดยเฉพาะผู้หญิงที่เป็นม่ายหรือยากจน ทั้งนี้เนื่องจากสังคมในประเทศบังคลาเทศมักให้ความสำคัญกับผู้หญิงน้อยมาก ปัจจุบันผลการดำเนินงานของธนาคารกรามีนประสบความสำเร็จเป็นอย่างมาก กล่าวคือ มีสัดส่วนผู้หญิงซึ่งเป็นผู้กู้สูงถึงร้อยละ 97 ของผู้กู้ทั้งหมด นอกจากนี้แต่ละสาขาของธนาคารก็มีเงินรับฝากเพียงพอที่จะใช้ปล่อยกู้ในธนาคารสาขานั้นๆ จึงไม่มีการกั๊กยืมระหว่างสาขา หรือจากสำนักงานใหญ่ นับตั้งแต่ธนาคารกรามีนได้จัดตั้งขึ้นในปี 1976 ได้ปล่อยกู้ไปแล้วกว่า 1.8 แสนล้านเหรียญสหรัฐให้กับหญิงและครอบครัวผู้ยากไร้ในชนบทของบังคลาเทศ ปัจจุบันธนาคารกรามีนมีสาขากว่า 1,400 แห่งทั่วประเทศ ซึ่งครอบคลุมใน 51,000 หมู่บ้าน หรืออาจกล่าวได้ว่ามากกว่า 3 ใน 4 ของหมู่บ้านทั่วทั้งบังคลาเทศ และมีหนี้เสียต่ำกว่าร้อยละ 2 ของสินเชื่อทั้งหมด (ข้อมูลสิ้นปี 2547) สำหรับในส่วนของกฎหมายนั้น รัฐบาลบังคลาเทศได้ออกกฎกระทรวงว่าด้วยธนาคารกรามีน ปี 1983 (Grameen bank ordinance) และกฎหมายว่าด้วยการกำกับดูแลองค์กรการเงินฐานราก ปี 2006 เพื่อแยกการกำกับดูแลการเงินฐานรากออกจากระบบการเงินปกติอย่างชัดเจน

ประเทศเม็กซิโก ในประเทศเม็กซิโก แรกเริ่มการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากประสบปัญหาที่สำคัญ คือ การล้มละลายขององค์กรการเงินระดับฐานราก ซึ่งส่งผลกระทบเป็นวงกว้างต่อลูกค้าขององค์กรเหล่านั้น ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในสังคมตามมา ดังนั้นในปี 2006 รัฐจึงมีนโยบายกำกับดูแล

องค์กรทางการเงินระดับฐานรากผ่านการออกกฎหมายว่าด้วยการออมและสินเชื่อของประชาชน (Law on saving and population credit) และมอบหมายให้คณะกรรมการกำกับดูแลธนาคารและหลักทรัพย์แห่งชาติ (National banking securities commission) เป็นผู้กำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากในรูปแบบธนาคาร และรัฐบาลเม็กซิโกมีแผนการออกกฎหมายเพื่อรวมการกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากและกำกับดูแลสหกรณ์เข้าด้วยกัน

ประเทศอินเดีย ได้มีการรวมกลุ่มครัวเรือนที่ยากจน โดยเฉพาะผู้หญิงประมาณ 5-10 คน ตามความสมัครใจ (Self Help Group : SHG) โดยมี NGOs เป็นตัวกลางในการรวมกลุ่ม ซึ่งการรวมกลุ่มดังกล่าวถือว่าเป็นกลุ่มนอกระบบที่ไม่มีการจดทะเบียนตามกฎหมายแต่อย่างใด หลังจากรวมกลุ่มแล้วจะมีการจัดประชุมภายในกลุ่มเพื่อให้สมาชิกฝากเงิน และนำเงินที่ได้จากการออมของสมาชิกไปฝากไว้ที่สถาบันการเงิน เมื่อกลุ่มใดๆ ได้นำเงินของสมาชิกเข้าฝากกับสถาบันการเงินอย่างสม่ำเสมอครบ 6 เดือน ก็จะได้รับสิทธิในการได้รับสินเชื่อจำนวน 4 เท่าของมูลค่าเงินฝาก เพื่อนำเงินไปปล่อยกู้ต่อแก่สมาชิกภายในกลุ่ม ทั้งนี้ รัฐบาลอินเดียได้สนับสนุนการเงินฐานรากโดยให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำแก่กลุ่ม SHG ผ่านธนาคารแห่งชาติเพื่อพัฒนาการเกษตรและชนบท (National Bank of Agriculture and Rural Development : NABARD) ซึ่งเป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ

นอกจากนี้ยังมีประเทศในกลุ่มอาเซียนที่ได้ดำเนินการองค์กรการเงินระดับฐานราก (Microfinance) ด้วยเช่นกัน ตัวอย่างเช่น

ประเทศอินโดนีเซีย องค์กรการเงินฐานรากที่สำคัญของประเทศอินโดนีเซีย คือ Bank Rakyat Indonesia (BRI) ซึ่งธนาคารมีพันธกิจที่สำคัญคือการสร้างเครือข่ายในการให้บริการทางการเงินในเขตชนบท โดยเน้นไปที่

การบริการเงินฝากมากที่สุด เนื่องจากธนาคารตั้งอยู่บนฐานคิดที่ว่าเครือข่ายธนาคารที่สามารถดำเนินการได้ด้วยตนเองอย่างยั่งยืนนั้นจำเป็นต้องอยู่บนพื้นฐานของการให้กู้ยืมที่มีแหล่งทุนมาจากเงินฝากของท้องถิ่นเอง ทั้งนี้ อินโดนีเซียเป็นประเทศหนึ่งที่ประสบความสำเร็จในการดำเนินการการเงินฐานราก โดยเครือข่ายการให้บริการของ Bank Rakyat Indonesia (BRI) มีขนาดใหญ่ที่สุดในโลก ซึ่งกำกับดูแลโดยธนาคารกลางของอินโดนีเซียผ่านกฎหมายว่าด้วยธนาคารพาณิชย์ (Banking law) ที่ใช้กำกับดูแลสถาบันการเงินทุกประเภท ทั้งนี้ อินโดนีเซียให้ความสำคัญกับการเงินฐานรากเป็นอย่างมาก และมีแผนที่จะแยกการกำกับดูแลองค์กรการเงินฐานรากออกจากการกำกับดูแลของธนาคารกลางฯ และได้บรรจุเรื่องแผนการพัฒนาระบบการเงินระดับฐานรากเป็นหนึ่งในประเด็นสำคัญในวาระของชาติด้วย

ประเทศกัมพูชา สถาบันทางการเงินระดับฐานรากของกัมพูชาอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงิน ปี 1999 ซึ่งกำกับดูแลโดยธนาคารกลาง หรือ National Bank of Cambodia กำกับดูแลรวมถึงการให้ใบอนุญาตด้วย นอกจากนี้ธนาคารกลางยังมีการวางกรอบแนวทางในการส่งเสริมให้ NGOs มีหน้าที่เป็นองค์กรการเงินระดับฐานราก เช่น MFIs ที่ระดับการกู้ยืมสูงถึงเกณฑ์ที่กำหนด สามารถได้รับใบอนุญาตเป็น Limited liability companies หรือเป็นสหกรณ์ได้ นอกจากนี้ ธนาคารกลางกัมพูชาได้ผ่อนปรนขั้นตอนสำหรับ Non-Bank Financial Institution-MFI (NBFI-MFI) ให้สามารถรับเงินฝาก ซึ่งปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 4 แห่งที่ได้รับใบอนุญาตแล้ว

ประเทศฟิลิปปินส์ ฟิลิปปินส์เคยเป็นประเทศหนึ่งที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาระบบการเงินระดับฐานราก เนื่องจากภาครัฐให้การอุดหนุนและแทรกแซงตลาดมากเกินไป อย่างไรก็ตาม ภาครัฐของฟิลิปปินส์ได้ปฏิรูประบบการเงินระดับฐานรากขึ้นในช่วง 20 ปี

ที่ผ่านมา และได้ออกแผนพัฒนาการเงินระดับฐานรากชื่อว่า National Strategy for Microfinance ในปี 1997 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อขยายบทบาทในการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากของภาคเอกชนผ่านการสร้างสภาวะแวดล้อมที่เอื้อต่อภาคเอกชนในการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากผ่านนโยบายที่เน้นกลไกตลาด เช่น ไม่มีการกำหนดเพดานดอกเบี้ยสำหรับการเงินฐานราก จำกัดขอบเขตการให้การสนับสนุนสินเชื่อโดยตรงจากภาครัฐ และยกเว้นภาษีให้กับองค์กรการเงินระดับฐานราก ผลจากปฏิรูปดังกล่าวทำให้ฟิลิปปินส์มีการแข่งขันในระบบการเงินระดับฐานรากอยู่ในระดับสูง และมีองค์กรที่มีส่วนร่วมในการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากหลากหลายประเภท ตั้งแต่ระดับองค์กร NGOs กลุ่มนักลงทุน (Lending investors) Thrift bank ธนาคารชุมชน สหกรณ์ ตลอดจนธนาคารพาณิชย์ นอกจากนี้ ฟิลิปปินส์ยังมีการกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากโดยธนาคารกลางฟิลิปปินส์ (The Bangko Sentral ng Pilipinas : BSP) ภายใต้กฎหมาย General Banking Law of 2000 อย่างไรก็ตามองค์กรที่ให้บริการทางการเงินระดับฐานรากในฟิลิปปินส์ยังคงกระจุกตัวในบางพื้นที่เท่านั้น โดยมีเพียงหนึ่งในสามของประชาชนทั่วประเทศที่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงิน

ระบบการเงินระดับฐานราก (Microfinance) ของประเทศไทย

สถาบันทางการเงินในประเทศไทยที่ให้บริการทางการเงินแก่ประชาชนกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและยากจนในปัจจุบันมีหลายประเภท ซึ่งกระทรวงการคลัง (2554: v-vii) ได้สรุปไว้ทั้งหมด 7 กลุ่ม ได้แก่ (1) ธนาคารพาณิชย์ (2) สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (3) สหกรณ์ (4) ผู้ประกอบการ ธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ (5) กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และกองทุนแก้ไขปัญหาความยากจน (กข.คจ.)

(6) โรงรับจำนำ สถานธนาบาล และสถานธนาเคราะห์ และ (7) กลุ่มออมทรัพย์ โดยแต่ละรูปแบบต่างมีข้อจำกัดในการให้บริการ ซึ่งผู้เขียนสรุปได้ดังนี้

ธนาคารพาณิชย์ ทำหน้าที่เป็นสถาบันการเงินหลักให้กับระบบเศรษฐกิจของประเทศซึ่งทั้งผู้ประกอบการและบุคคลทั่วไปสามารถใช้บริการทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ได้ภายใต้หลักเกณฑ์ที่ธนาคารกำหนดและอยู่ภายใต้เกณฑ์ความมั่นคงของธนาคารแห่งประเทศไทย ด้วยเหตุนี้เกณฑ์ความมั่นคงสำหรับธนาคารพาณิชย์จึงมีมาตรฐานที่สูงและเป็นสากลเพื่อสร้างความน่าเชื่อถือ และเป็นที่ยอมรับของตลาดการเงินต่างประเทศ อีกทั้งเพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับผู้ฝากเงิน ดังนั้น ประชาชนกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและยากจนที่มีรายได้น้อยและไม่แน่นอนและไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันจึงไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินกับธนาคารพาณิชย์โดยเฉพาะด้านสินเชื่อได้ แม้ว่าปัจจุบันจะมีธนาคารพาณิชย์บางแห่งเน้นการให้บริการทางการเงินกลุ่มผู้มีรายได้น้อย แต่ภายใต้หลักเกณฑ์ความมั่นคงในปัจจุบันทำให้การบริการทางการเงินแก่กลุ่มผู้มีรายได้น้อยและยากจนยังมีข้อจำกัดหรือไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

สถาบันการเงินเฉพาะกิจ ทำหน้าที่เป็นกลไกของรัฐในการเติมช่องว่างบริการทางการเงินในภาคต่างๆ เช่น ภาคการเกษตร ภาคการส่งออก ภาคอสังหาริมทรัพย์ และภาคธุรกิจ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม สถาบันทางการเงินเฉพาะกิจมีกฎหมายรองรับการจัดตั้ง มีหน่วยงานกำกับดูแล และมีกฎเกณฑ์ความมั่นคงเพื่อรักษาไว้ซึ่งความน่าเชื่อถือ และดูแลเงินฝากของประชาชน ดังนั้น แม้ว่าสถาบันทางการเงินเฉพาะกิจจะต้องตอบสนองนโยบายของรัฐในฐานะที่เป็นสถาบันทางการเงินเพื่อการพัฒนาของรัฐ แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องถือปฏิบัติตามเกณฑ์ความมั่นคงของสถาบันทางการเงินและภารกิจภายใต้กรอบกฎหมายรองรับการจัดตั้งด้วย จึงทำให้ไม่สามารถ

ให้บริการทางการเงินแก่ประชาชนบางกลุ่มได้ ทั้งนี้ สถาบันการเงินเฉพาะกิจจำนวน 4 แห่ง ที่รับฝากเงินจากประชาชนทั่วไป ได้แก่ ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารอาคารสงเคราะห์ และ ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย

สหกรณ์ เป็นสถาบันทางการเงินที่กลุ่มที่มีอาชีพเดียวกันหรืออยู่ในพื้นที่หรือชุมชนเดียวกันรวมตัวกันจัดตั้งขึ้นบนฐานของการช่วยเหลือกันของสมาชิกและสมาชิกมีส่วนเป็นเจ้าของ ซึ่งปัจจุบันมี 7 ประเภท คือ สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์ประมง สหกรณ์นิคม สหกรณ์ร้านค้า สหกรณ์บริการ สหกรณ์ออมทรัพย์ และ สหกรณ์เครดิตยูเนียน ซึ่งสหกรณ์จัดตั้งขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติการสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ดังนั้น การดำเนินการต่างๆ ของสหกรณ์ ต้องถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ซึ่งส่งผลให้ไม่สามารถให้บริการได้อย่างทั่วถึง

ธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ (Non Bank) นับว่ามีบทบาทในการให้สินเชื่อกับประชาชนกลุ่มที่มีรายได้น้อยแต่มีรายได้ที่แน่นอน ไม่ว่าจะเป็นพนักงานหรือลูกจ้างภาครัฐ หรือเอกชน และการให้บริการก็ได้เน้นในด้านสินเชื่อและกระจุกตัวในเมืองเป็นหลัก ธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย

กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และกองทุนแก้ไขปัญหาความยากจน (กข.คจ.) ในส่วนของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองมีบทบาทสำคัญในการให้บริการสินเชื่อแก่ประชาชนในชุมชน ซึ่งรัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทยได้จัดสรรให้หมู่บ้านและชุมชนเมืองต่างๆ เพื่อให้ครัวเรือนที่ตกเกณฑ์ จปฐ. ซึ่งเป็นเกณฑ์เกี่ยวกับคุณภาพชีวิตที่ได้กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำเอาไว้ว่าคนครัวจะมีคุณภาพชีวิตในเรื่องนั้นๆ อย่างไร ได้มีชีวิตที่ดีและสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข

อย่างไรก็ดี ศักยภาพของบุคลากรในแต่ละพื้นที่ที่แตกต่างกันส่งผลให้ประสิทธิภาพต่อการบริหารจัดการมีทั้งที่เข้มแข็งและอ่อนแอ ซึ่งส่งผลต่อความยั่งยืนของกองทุนหมู่บ้าน และรวมถึงบทบาทในการส่งเสริมการออมของชุมชนจะเป็นประโยชน์ต่อหมู่บ้านและชุมชนยิ่งขึ้น

โรงรับจำนำ สถานธนาบาล และสถานธนาุเคราะห์ จัดตั้งขึ้นภายใต้กฎหมายว่าด้วยโรงรับจำนำ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โรงรับจำนำ สถานธนาบาล และสถานธนาุเคราะห์มีทั้งที่เป็นของเอกชน และที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่บรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนที่มีความจำเป็นด้านการเงินโดยการจำนำทรัพย์สิน ดังนั้น บทบาทของโรงรับจำนำ สถานธนาบาล และสถานธนาุเคราะห์จึงมีขีดจำกัด

กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มออมทรัพย์ที่ประชาชนรวมตัวกันจัดตั้งขึ้นเป็นองค์กรการเงินระดับฐานรากที่มีบทบาทสำคัญในการเป็นตัวกลางทางการเงิน โดยเป็นแหล่งออมและแหล่งทุนซึ่งรวมถึงบทบาทด้านสังคมของสมาชิกชุมชน ปัจจุบันกลุ่มออมทรัพย์กระจายตามภูมิภาคต่างๆ บริหารจัดการโดยชุมชน และไม่มีกฎหมายรองรับ อย่างไรก็ตามจากการประชุม ครม. สัญจร จังหวัดจันทบุรี ในเดือนกุมภาพันธ์ 2561 ได้มีมติเห็นชอบร่าง พ.ร.บ. สถาบันการเงินประชาชน โดยกฎหมายฉบับนี้จะส่งเสริมให้องค์กรทางการเงินในชุมชนทั้งที่เป็นกลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ หรือสถาบันการเงินชุมชน เข้ามาจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลได้ด้วยความสมัครใจ เพื่อยกระดับขึ้นเป็นสถาบันการเงินชุมชนที่ถูกต้องตามกฎหมายต่อไป (เดลินิวส์ : ออนไลน์)

จากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ว่าสถาบันทางการเงินในประเทศไทยที่ให้บริการทางการเงินแก่ประชาชนกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและยากจนในปัจจุบันมีหลายประเภทและมีสาขาหรือสถานประกอบการกระจายอยู่ตามพื้นที่

ต่างๆ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าทุกพื้นที่ทั้งในตัวเมืองและชนบทต่างก็มีองค์กรการเงินไม่ประเภทใดก็ประเภทหนึ่ง แต่เหตุใดประชาชนบางส่วนไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงิน ซึ่งคำตอบคือ สถาบันทางการเงินดังกล่าวยังมีข้อจำกัดในการให้บริการตามที่อธิบายมาแล้วในข้างต้น

แนวทางในการส่งเสริมการเงินระดับฐานรากของประเทศไทย

ตลาดการเงินระดับฐานรากนั้นถือได้ว่าเป็นตลาดที่ไม่สมบูรณ์ โดยในด้านอุปทานนั้นผู้ให้บริการต้องการคำตอบแทนในระดับสูง เนื่องจากมีค่าใช้จ่ายดำเนินงานอยู่ในระดับสูงจากการที่วงเงินสินเชื่อมีขนาดเล็ก ลูกคามีความเสี่ยงในการผิดนัดชำระสูง รวมถึงพื้นที่ในการให้บริการส่วนใหญ่อยู่ในเขตห่างไกลความเจริญ ในขณะที่ด้านอุปสงค์นั้น ลูกค้าเป็นผู้มีรายได้น้อยและมีความสามารถในการซื้ออยู่ในระดับต่ำ ดังนั้น บทบาทของภาครัฐในตลาดการเงินระดับฐานรากในการปิดช่องว่างทางการเงินนั้นถือว่ามีสำคัญเป็นอย่างยิ่ง อย่างไรก็ตามการแทรกแซงกลไกการตลาดของภาครัฐที่มีมากเกินไปย่อมเป็นอุปสรรคในการพัฒนาของการเงินระดับฐานรากทั้งจากโครงการอุดหนุนของภาครัฐ หรือการกำกับดูแลที่เข้มงวดมากเกินไป เช่น การกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ย หรือเกณฑ์การกำกับด้านความมั่นคงทางการเงินที่เข้มงวดเกินไป ซึ่งทำให้ภาคเอกชนสามารถให้บริการได้ในขอบเขตจำกัด และส่งผลให้ภาครัฐต้องเป็นผู้ให้บริการหลักไปตลอด ทั้งนี้ การให้บริการของภาครัฐนั้นยังเป็นภาระต่องบประมาณของประเทศและมีประสิทธิภาพอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบการให้บริการของภาคเอกชน และยังทำให้ผู้มีรายได้น้อยไม่มีแรงจูงใจในการยกระดับรายได้ของตนเองจากการได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาลตลอดเวลา (กับดักสวัสดิการ) ดังนั้น บทบาทของภาครัฐในตลาดการเงินระดับฐานรากอาจทำได้ในหลายแนวทางทั้งการเป็นผู้ให้บริการเองผ่านโครงการ

อุดหนุนของภาครัฐ หรือการสร้างระบบการกำกับดูแล หรือโครงสร้างพื้นฐานที่ส่งเสริมการให้บริการทางการเงิน ระดับฐานรากของภาคเอกชน จากการศึกษาการเงิน ระดับฐานรากในต่างประเทศสามารถสรุปแนวทางในการ พัฒนาระบบการเงินระดับฐานรากในภาพรวมได้ ดังนี้

(1) ในต่างประเทศส่วนใหญ่ที่ได้มีการศึกษา พบว่า การลดบทบาทของภาครัฐในการแทรกแซงกลไกตลาด เช่น การกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยและการปฏิรูป ธนาคารเฉพาะกิจของรัฐให้เป็นธนาคารพาณิชย์ที่ยังคง เน้นการให้บริการทางการเงินระดับฐานราก โดยเฉพาะ ในประเด็นการกำหนดเพดานดอกเบี้ยของไทยที่อาจ ไม่ใช่อุปสรรคสำคัญในการเข้าถึงบริการทางการเงิน ในประเทศไทย เนื่องจากผู้ใช้บริการมีทางเลือกในการใช้ บริการกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ซึ่งสามารถให้บริการ แก่กลุ่มเป้าหมายที่เข้าไม่ถึงบริการของธนาคารพาณิชย์ โดยไม่จำเป็นต้องกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่สูงจนเกินไป ส่วนการให้บริการของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ โดยเฉพาะธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ การเกษตร ซึ่งเป็นองค์กรการเงินที่มีบทบาทสำคัญใน การให้บริการระดับฐานรากของไทย ได้มีการปฏิรูป โครงสร้างและการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง นับแต่มีการ จัดตั้งเป็นระยะเวลาเกือบ 50 ปีทำให้มีการให้บริการ ที่เป็นไปตามกลไกตลาด

(2) การกำกับดูแลองค์กรการเงินประเภทองค์กร เอกชนเพื่อสาธารณะประโยชน์ (Non-government Organizations : NGOs) ในต่างประเทศได้มีการจัดตั้ง หน่วยงานเพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมและดูแลองค์กรที่มีขนาด เล็ก โดยมีธนาคารกลางเป็นผู้กำกับดูแล สำหรับประเทศ ไทยองค์กรประเภทองค์กรเอกชนเพื่อสาธารณะ ประโยชน์ (Non-government Organizations : NGOs) ส่วนใหญ่ยังขาดกรอบการกำกับดูแลองค์กร ประเภทดังกล่าวที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น การมีกรอบ กฎหมายกำกับดูแลที่ชัดเจนและมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสม

จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะเอื้อให้เกิดการให้บริการทางการเงิน ระดับฐานรากสามารถตอบสนองความต้องการของ ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(3) การคุ้มครองเงินฝากให้กับองค์กรการเงินระดับ ฐานรากเป็นแนวทางหนึ่งในการเสริมสร้างความมั่นคงให้ กับระบบการเงินระดับฐานราก อย่างไรก็ตาม การคุ้มครอง เงินฝากแก่องค์กรที่เพิ่งก่อตั้งและได้รับใบอนุญาตอาจมี ความเสี่ยงสูง โดยเงินทุนที่องค์กรการเงินระดับฐานราก จัดสรรมาไว้เพื่อการคุ้มครองผู้ฝากเงินจะมีจำนวน น้อยเกินไป ดังนั้น ภาครัฐอาจต้องจัดหาเงินทุนขั้นต้น เพื่อจัดตั้งกองทุนคุ้มครองเงินฝากของลูกค้ายองค์กร การเงินระดับฐานราก

(4) แม้ว่าการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลเครดิตระดับฐานราก จะเป็นการแก้ไขปัญหาการมีข้อมูลไม่เท่าเทียมกัน ระหว่างผู้ให้กู้และผู้กู้ แต่สำหรับประเทศไทยรูปแบบ องค์กรการเงินระดับฐานรากในระดับชุมชนจะช่วยแก้ไข ปัญหาความไม่เท่าเทียมของข้อมูลระหว่างผู้ให้กู้และ ผู้กู้ได้เช่นกัน เนื่องจากเกิดจากการรวมตัวขององค์กร ภายในชุมชน จึงมีความคุ้นเคยและรู้จักผู้มาขอสินเชื่อ เป็นอย่างดี

(5) การจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะด้านการให้ความ คุ้มครองผู้ใช้บริการทางการเงินขึ้น อาจจะเป็นการแก้ไข ปัญหาการขาดความรู้ทางการเงินและการคุ้มครองผู้ ใช้ บริการทางการเงินในระยะยาวที่เหมาะสม ในขณะที่ใน ระยะสั้น ทางภาครัฐควรจัดทำแผนยกระดับความรู้ ทางการเงินของประชาชนในประเทศ โดยการจัดทำ แผนการให้ความรู้ทางการเงินแก่ประชาชน ซึ่งปัจจุบัน แผนพัฒนาตลาดทุนไทยได้มีการดำเนินการดังกล่าวใน ภาพรวมของประเทศไปแล้วบ้าง ในส่วนของการให้ บริการทางการเงินระดับฐานรากนั้น กระทรวงการคลัง ควรบรรจุแนวทางการพัฒนาความรู้ทางการเงินของ ประชาชนระดับฐานรากเป็นหนึ่งในแนวทางการพัฒนา ระบบการเงินฐานรากต่อไป

จากสถานการณ์ที่เกิดขึ้น สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ (2558: 1-31) ได้มีการเสนอให้มีการปฏิรูประบบการเงินฐานราก โดยควรเริ่มจากสิ่งที่มีอยู่ในปัจจุบัน คือ กองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมืองแห่งชาติ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต กองทุนสัจจะออมทรัพย์ สหกรณ์ประเภทต่างๆ และกลุ่มการออมอื่นๆ โดยใช้สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ กรมการพัฒนาชุมชน สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) รวมทั้งให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ทำหน้าที่เป็นผู้บ่มเพาะ (Incubator) ให้เกิดกองทุนในชุมชนเหล่านี้ขึ้น จากนั้นจึงดำเนินการจัดตั้งโครงข่ายการเงินฐานรากโดยมีธนาคารออมสินและธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เป็นแม่ข่ายร่วม โดยคัดสรรองค์กรการเงินชุมชนที่มีผลการดำเนินงานที่อยู่ในระดับดีมีการรวมกลุ่มอย่างเข้มแข็ง มุ่งเน้นเรื่องการออม โดยเฉพาะอย่างยิ่งคัดเลือกกลุ่มที่สามารถชักชวนให้สมาชิกออมได้ระดับหนึ่งเข้าสู่โครงข่ายดังกล่าวโดยใช้ระบบสมัครใจ และมีการสร้างแรงจูงใจที่สำคัญที่จะทำให้องค์กรการเงินในชุมชนที่มีผลประกอบการดีเลือกที่จะเข้ามาอยู่ในเครือข่าย คือ สิทธิประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ เช่นการได้รับความช่วยเหลือในการยกระดับมาตรฐานการบัญชี การพัฒนาโปรแกรมการธนาคารและบัญชีให้กับสมาชิกของโครงข่าย การให้เป็นตัวแทนในการโอนเงินระหว่างเมือง และพื้นที่ของธนาคารพาณิชย์ (ในอนาคต นวัตกรรมในการทำธุรกรรมทางการเงินผ่านเครือข่ายของระบบโทรศัพท์มือถือ (mobile payment) จะสามารถช่วยให้การดำเนินการทำได้อย่างกว้างขวาง) การเป็นนิติบุคคลความสามารถกู้ยืมให้กับสมาชิกในเครือข่ายผ่านแม่ข่าย การได้รับการประกันภัยรายย่อย การได้รับความรู้ทางการเงิน การเป็นช่องทางในการออมของกองทุนการออมแห่งชาติผ่านธนาคารออมสิน และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ซึ่งเป็นแม่ข่ายโดยมีเป้าหมายที่จะคัดสรรองค์กรการเงินในชุมชนประมาณ 3,500 - 7,000 แห่ง ยกย่องให้เป็นสถาบันการเงินของชุมชน เข้าสู่

โครงข่ายการเงินระดับฐานรากใน 10 ปีข้างหน้า (ซึ่งปัจจุบันทางธนาคารออมสิน และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ได้เริ่มดำเนินการไปบ้างแล้ว) ซึ่งเมื่อเกิดขึ้นจะเป็นโครงข่ายการเงินที่สำคัญของประเทศที่จะช่วยยกระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินในชนบทของไทย นอกจากนี้องค์กรการเงินชุมชนในเครือข่ายจะเป็นจุดเชื่อมโยงต่อไปยังกลุ่มการออมชุมชนและกองทุนต่างๆ ในพื้นที่ที่ยังไม่ได้เข้ามาสู่เครือข่ายอีกด้วย ซึ่งในระดับนโยบายและการขับเคลื่อนการปฏิรูปจะมีการออกพระราชบัญญัติการเงินระดับฐานราก เพื่อจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบการเงินระดับฐานรากภายใต้กระทรวงการคลัง เพื่อให้งานด้านระบบการเงินทั้งหมดของประเทศมีความเชื่อมโยงต่อเนื่องโดยเฉพาะกับระบบธนาคารเฉพาะกิจ สหกรณ์ออมทรัพย์ ประกันภัยธนาคารพาณิชย์และตลาดทุน ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้จะเป็นผู้กำหนดแผนแม่บทยุทธศาสตร์และบูรณาการการทำงานระหว่างองค์กรต่างๆ ของภาครัฐเข้าด้วยกัน ทั้งในส่วน of สำนักงานกองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมืองแห่งชาติ กรมการพัฒนาชุมชน สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยในกฎหมายดังกล่าว จะได้รับรองความเป็นนิติบุคคลขององค์กรการเงินชุมชนที่เข้าเป็นสมาชิกของโครงข่ายตลอดจนวางกรอบที่เหมาะสม เพื่อช่วยส่งเสริมพัฒนาองค์กรการเงินในระดับฐานรากที่มีอยู่ในปัจจุบันโดยแบ่งระดับออกเป็นระดับชั้นต่าง ๆ โดยในกลุ่มการออมชุมชนที่อยู่ในช่วงเบื้องต้นของการดำเนินการจะเน้นการสนับสนุนส่งเสริมและเมื่อสามารถยกระดับเข้าสู่โครงข่ายการเงินระดับฐานรากจะมีการกำกับดูแลเพื่อยกระดับมาตรฐานการดำเนินงานให้มากขึ้นต่อไป นอกจากนี้จะได้จัดสรรกำไรของแม่ข่ายอันได้จากการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับโครงข่ายการเงินระดับฐานรากมาเป็นทุนในการจัดตั้ง “กองทุนพัฒนาระบบการเงินระดับฐานราก” เพื่อใช้ในการดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาระบบการเงินระดับ

ฐานรากอีกด้วย ซึ่งจะช่วยให้เงินของประชาชนในระดับ ฐานรากยังคงอยู่ในชุมชน และเป็นประโยชน์ต่อการ ยกระดับชีวิตของประชาชนในชุมชน

บทสรุป

ปัญหาการเข้าถึงบริการทางการเงินระดับ ฐานรากของประเทศไทย ส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นกับ ประชาชนในชนบท ซึ่งยังขาดโอกาสเนื่องจากผู้ให้บริการ ทางการเงินในระบบยังไม่สามารถเข้าถึงได้ อาจเกิด จากสาเหตุทางธุรกิจในการลงทุน แต่ภาครัฐก็ได้มีการ แก้ไขโดยการส่งเสริมให้เกิดผู้ให้บริการทางการเงินใน รูปแบบต่างๆ ขึ้น ไม่ว่าจะเป็นสหกรณ์เครดิตยูเนียน กองทุนหมู่บ้านและกลุ่มออมทรัพย์ ธนาคารชุมชน รวมถึงการรวมกลุ่มอื่นๆ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือ ซึ่งกันและกัน ในการเข้าถึงระบบการเงินของประชาชน เพื่อลดความเหลื่อมล้ำของประชาชนในประเทศ แม้ว่า ในปัจจุบันจะมีผู้ให้บริการทางการเงินในรูปแบบต่างๆ มากมาย ก็ยังมีปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาของการดำเนินการ ของกลุ่มต่างๆ โดยมีปัญหาที่สำคัญ ได้แก่

(1) ความรู้ความเข้าใจของการบริหารกองทุน กลุ่มต่างๆ ที่ส่วนใหญ่เน้นการส่งเสริมการกู้ยืมเพื่อไปใช้ จ่ายมากกว่ามุ่งเน้นการออมและการลงทุน ทำให้ คราวเรือนเกิดการใช้จ่ายที่เกินตัว ส่งผลให้องค์กรที่มีอยู่ ให้บริการได้อย่างจำกัดและไม่สามารถพัฒนาระดับ เป็นแหล่งทุนของชุมชนให้มีขนาดใหญ่และบริการแก่ ประชาชนได้อย่างทั่วถึงได้

(2) การขาดมาตรฐานในการบริหารและขาดความ มั่นคงทางการเงิน ซึ่งผู้บริหารองค์กรการเงินระดับ ฐานรากบางส่วนยังขาดความรู้ความเข้าใจ และ ความสามารถในการบริหารเงินทุนที่มีการเปลี่ยนแปลง ทั้งเพิ่มขึ้นและลดลงได้อย่างเหมาะสม ซึ่งอาจนำ ความเสียหายมาสู่ประชาชนและระบบการเงินของ ประเทศโดยรวมได้

(3) การขาดผู้ส่งเสริมและกำกับดูแลในการรับ ผิดชอบการพัฒนายกระดับมาตรฐานในการดำเนินงาน ขององค์กรต่างๆ ที่มีอยู่เพื่อให้เป็นองค์กรทางการเงิน ของชุมชนอย่างแท้จริง มีหน่วยงานหรือบุคลากรที่ เชี่ยวชาญด้านการกำกับดูแลช่วยดำเนินการยกระดับ มาตรฐานการดำเนินงานขององค์กรการเงินระดับ ฐานรากอย่างเป็นระบบและยั่งยืน

(4) ขาดการเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายและขาด กฎหมายรองรับ ทำให้ไม่สามารถสนับสนุนช่วยเหลือ ซึ่งกันและกันได้

แนวทางการดำเนินการเพื่อให้เกิดการปฏิรูประบบ การเงินฐานรากของไทย แม้ว่าภาครัฐจะได้เริ่ม ดำเนินการในบางส่วนแล้ว แต่การพัฒนาอย่างจริงจัง ยังไม่เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม สิ่งสำคัญที่สุดของการ รวมกลุ่ม คือ การช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยมีการ บริหารกลุ่มการเงินฐานรากด้วยความเป็นมืออาชีพ ที่เพิ่มขึ้น มีความรู้ความเข้าใจ สามารถบริหารจัดการ องค์กรได้อย่างเหมาะสม และมีธรรมาภิบาล ควรสร้าง การรับรู้ใหม่ให้เกิดขึ้นเกี่ยวกับการรวมกลุ่มของคนไทย จากเพื่อกู้ยืมเป็นการออมเพื่อสร้างวินัยในการออม ให้เกิดขึ้น นอกจากนี้ควรมีการขับเคลื่อนการบริหาร การเงินระดับฐานราก โดยออกพระราชบัญญัติการเงิน ระดับฐานราก ให้มีคณะกรรมการพัฒนาระบบการเงิน ระดับฐานราก รับผิดชอบโดยตรงเพื่อกำกับดูแลงานด้าน ระบบการเงินทั้งหมดของประเทศให้มีความเชื่อมโยง ต่อเนื่อง โดยเฉพาะกับระบบธนาคารเฉพาะกิจ สหกรณ์ ออมทรัพย์ประกันภัย ธนาคารพาณิชย์และตลาดทุน ตลอดจนสร้างความรู้ความเข้าใจ และสามารถบูรณาการ การทำงานของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องให้สามารถ สนับสนุนและดำเนินงานได้อย่างแท้จริง ซึ่งทั้งหมดนี้ เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องผลักดันนโยบายให้เกิดเป็น รูปธรรมเพื่อแก้ไขปัญหาและยกระดับการเงินฐานรากให้ มีความมั่นคงสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ช่วยให้เงินของประชาชนระดับฐานรากยังคงอยู่ในชุมชน และเป็นประโยชน์ต่อการยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในชุมชนต่อไป

ในอีกทางหนึ่งอาจกล่าวได้ว่าหากนโยบายนี้ ดำเนินการได้สำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมแล้ว จะเป็นเสมือน “ตาข่ายนิรภัยทางสังคม” เนื่องจากหากกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและคนจนสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินแล้ว เขาจะใช้ทุนไปในการทำธุรกิจขนาดย่อมที่ก่อให้เกิดผลกำไรหรือเพื่อการบริโภค แต่ก็มีกลุ่มคนที่มีรายได้น้อย และคนจนจำนวนไม่น้อยที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงิน ดังนั้นการปฏิรูปการเงินระดับฐานราก จึงเป็นเสมือนการให้ความช่วยเหลือและบรรเทาปัญหา

ให้แก่กลุ่มคนที่มีรายได้น้อยและคนจนเหล่านี้ได้ หลุดพ้นจากวัฏจักรแห่งความยากจน นอกจากนี้ยังเป็นการเรียกคืน “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ด้วย เพราะ การเข้าถึงบริการทางการเงินถือเป็นสิทธิที่คนเหล่านี้พึงได้รับ ในฐานะที่เป็นพลเมืองตามรัฐธรรมนูญของรัฐ มิเช่นนั้นแล้วกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและคนจนอาจจะต้อง ประกอบอาชีพขอทานซึ่งเป็นการลดทอนศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ในท้ายที่สุด เช่นเดียวกับที่ Muhammad Yunus ผู้ซึ่งได้รับรางวัลโนเบลสาขาสันติภาพ ประจำปี 2006 ได้กล่าวว่า ผู้ด้อยโอกาส ควรมีสิทธิได้รับโอกาสทางสินเชื่อเท่าเทียมกับบุคคลอื่น โดยเป็นหนึ่งในสิทธิมนุษยชน (Human rights) ที่ประชาชนควรได้รับ

บทความนี้

Received เมื่อ 3 สิงหาคม 2561

Revised เมื่อ 6 ตุลาคม 2561

Accepted เมื่อ 20 พฤศจิกายน 2561

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กระทรวงการคลัง. (2554). *50 ปี 50 บทความนำไทยก้าวไกล*. กรุงเทพฯ: ม.ป.พ.
- ทวีศักดิ์ มานะกุล. (2554). การพัฒนาระบบการเงินระดับฐานในประเทศไทย. ใน *50 ปี 50 บทความนำไทยก้าวไกล*. เนื่องในโอกาสวันสถาปนาครบรอบ 50 ปี สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. กรุงเทพฯ: ม.ป.พ.
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2556). *รายงานประจำปี 2556*. กรุงเทพฯ: ธนาคารแห่งประเทศไทย.
- ปวย อึ้งภากรณ์. (2512). *ศีลธรรมและศาสนาในการพัฒนาชาติ ใน ปาฐกถาอนุสรณ์ชินแคลร์ ทอมป์สัน ค.ศ. 1969*. วิทยาลัยพระคริสตธรรมในประเทศไทย และสภาคริสตจักรในประเทศไทย 21-23 มกราคม 2512.
- เปิดทางตั้งแบงก์ชุมชนทุกตำบลฝาก – กู้ได้. (2561). *เดลินิวส์*. สืบค้นจาก <https://www.dailynews.co.th/economic/625839>.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2553). *ความเหลื่อมล้ำที่จับต้องได้*. [เว็บไซต์]. สืบค้นจาก <http://tdri.or.th/tdri-insight/inequality-worawan/>
- สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2558). *วาระปฏิรูปที่ 13 : การปฏิรูปการเงินฐานรากและสหกรณ์ออมทรัพย์ แนวทางการปฏิรูปการเงินฐานราก*. กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สมศักดิ์ อมรสิริพงศ์. (2558). *การจัดการการคลัง*. นครปฐม : หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะและการจัดการภาครัฐ ภาควิชาสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล
- สฤณี อาชวานันทกุล. (2554). *ความเหลื่อมล้ำแบบพหุภาพ*. นนทบุรี : เป้นไท้พับลิชชิง.
- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2558). *นวัตกรรมในการพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน : แผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานราก*, ผลงานวิชาการเสนอในงานสัมมนาวิชาการประจำปีของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง “นวัตกรรมการคลังการเงินเพื่อการปฏิรูปประเทศไทย” วันพุธที่ 26 สิงหาคม 2558 ณ โรงแรมพลาซ่า แอทธินี รอยัล เมอร์เดียน. สืบค้นจาก <http://www.fpo.go.th/FPO/modules/Content/getfile.php?contentfileID=9570>

ภาษาอังกฤษ

- Banerjee, Abhijit V. & Duflo, Esther, 2005. “*Growth Theory through the Lens of Development Economics*,” Handbook of Economic Growth, in: Philippe Aghion & Steven Durlauf (ed.), Handbook of Economic Growth, edition 1, volume 1, chapter 7, pages 473-552, Elsevier.
- Beck T, Demirgüç-Kunt A and Levine R. (2000) A new database on the structure and development of the financial sector. *The World Bank Economic Review*, 14(3), pp. 597-605.
- Khan MS. (1977). Variable expectation and the demand for money for money in high-inflation countries. *The Manchester School*; 45(3), pp. 270-93.

- King RG and Levine R. (1993). Finance, entrepreneurship and growth. *Journal of Monetary economics*, 32(3), pp. 513-42.
- Ladman, Jerry, and Tinnermeier, Ronald. (1981). The Political Economy of Agricultural Credit: The Case of Bolivi. *American journal of agricultural economics*, (63)1, pp. 66-72.
- Porta RL, Lopez-de-Silanes F, Shleifer A and Vishny RW. (1998). Law and finance. *Journal of political economy*, 106(6), pp. 1113-55.
- World Bank. (2007). *World development report 2008: Agriculture for development*. Washington, DC. : World Bank.
- Yaron J, Benjamin M and Charitonenko S. (1998). Promoting efficient rural financial intermediation. *The World Bank Research Observer*, 13(2), pp. 147-70.

การประเมินการให้รางวัลแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: รูปแบบการให้รางวัล และข้อเสนอการปรับใช้ในประเทศไทย*

The assessment of awards to local governments:
Types and suggestions for Thailand

ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์**

Supasawad Chardchawarn***

ศิกานต์ อีสสระชัยยศ****

Sikarn Issarachaiyos*****

บทคัดย่อ

การประเมินการให้รางวัลแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย และต่างประเทศต่างมีความหลากหลายของรูปแบบและเกณฑ์การประเมิน แตกต่างกันไป บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและทบทวนรูปแบบ การประเมินการให้รางวัลในลักษณะต่างๆ แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งเสนอรูปแบบการประเมินการให้รางวัลสำหรับเป็นแนวทางการให้รางวัล แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยในอนาคต โดยเป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพจากเอกสารที่เกี่ยวข้องและการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้เชี่ยวชาญด้านการให้รางวัลแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลการศึกษาพบว่า รูปแบบการประเมินการให้รางวัลแก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีทั้งหมดอย่างน้อย 2 รูปแบบ คือ 1) รูปแบบการประเมิน การให้รางวัลที่ยึดตามภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นรูปแบบ ที่เน้นการให้รางวัลตามการดำเนินงานจัดบริการสาธารณะ และ 2) รูปแบบ การประเมินการให้รางวัลที่ยึดตามความสามารถในการบริหารจัดการ ตามศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นรูปแบบที่องค์กรปกครอง

* บทความวิจัยนี้เรียบเรียงจากรายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง “การศึกษาวิจัยการพัฒนา การประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเข้ารับรางวัลพระปกเกล้า” คณะผู้วิจัย ขอขอบคุณวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้าที่ให้ทุนอุดหนุนสำหรับ โครงการศึกษาวิจัย

** รองศาสตราจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ดร.)

*** Associate Professor, Faculty of Political Science, Thammasat University. (Ph.D.)

**** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ดร.)

***** Assistant Professor, Faculty of Political Science, Thammasat University. (Ph.D.)

ส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามศักยภาพที่มีโดยยึดอิงตามพันธกิจและวิสัยทัศน์ของหน่วยงานที่เป็นผู้มอบรางวัล ทั้งนี้ ข้อเสนอของงานวิจัยนี้สำหรับการปรับใช้ในประเทศไทย คือ รูปแบบรางวัลที่ผสมผสานทั้ง 2 รูปแบบ ภายใต้ศักยภาพของหน่วยงานไทยที่เป็นผู้มอบรางวัลที่สามารถดำเนินการได้ พร้อมทั้งคำนึงถึงศักยภาพเชิงพื้นที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติได้

คำสำคัญ: รูปแบบการประเมิน, การให้รางวัล, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Abstract

There are various types of evaluations for awards given to local governments both in Thailand and abroad based on different criteria. This research aims to study and review types awards and criteria used for evaluating local government's eligibility for awards. Additionally, this study offers some suggestions of guidelines and criteria for local government awards in Thailand. The research utilizes qualitative research methods, particularly documentary search and in-depth interviews of experts in the field of local government.

The study shows that there are at least two types of assessment for the local government awards. These include 1) awards based on local governments' key functions and responsibilities, that is, the provision of public services, and 2) awards based on the capacity and performance of local governments, which normally correspond with the mission or vision of agencies that give the awards. As for Thailand, a combination of both types may be suitable given the required responsibilities and the missions of the awarding agencies.

Keywords: Local Government, Awards, Evaluation

1. ความสำคัญและที่มาของปัญหาวิจัย (General statement of the problem)

ภายใต้กระแสความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและเศรษฐกิจสมัยใหม่ที่นับวันมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ประกอบกับความท้าทายต่างๆ จะมีความซับซ้อนมากขึ้นในการบริหารจัดการไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการเสริมสร้างประชาธิปไตยที่เน้นที่พลเมืองมากขึ้น การจัดการปัญหาสาธารณะ เช่น สถานการณ์ด้าน

สิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรม (Environmental degradation) ภัยพิบัติ (Disaster) สาธารณสุข (Public health) และการเติบโตของเมือง (Urbanization) เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นโจทย์ใหญ่สำคัญที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องหันกลับมาทบทวนและปรับรูปแบบการบริหารจัดการในพื้นที่ท้องถิ่นให้มีทิศทางดีขึ้น ตลอดจนสอดคล้องและทันต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นทั้งในปัจจุบันและอนาคต ปัจจัยหนึ่งที่เป็นตัวสะท้อนสำคัญที่จะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีกำลังใจ และเป็น

แรงผลักรสำคัญให้องค์กรมุ่งมั่นในการดำเนินการเรื่องดังกล่าว คือ “การประเมินและให้รางวัลแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ซึ่งถือเป็นเสมือนแรงจูงใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพยายามที่จะปรับปรุงและพัฒนาการบริหารจัดการของตนเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่พื้นที่ท้องถิ่น และเพื่อแก้ไขปัญหาและตอบโจทยต่อสถานการณ์ต่างๆ ที่เข้ามาในพื้นที่ได้อย่างเหมาะสมยิ่งขึ้น ช่วยให้เกิดการพัฒนาเป็นองค์กรที่ดีของประชาชน เกิดการใช้ทรัพยากรในการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งเป็นการช่วยให้ท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่เกิดการแข่งขันและร่วมมือกันเพื่อพัฒนาท้องถิ่นและสร้างประโยชน์สุขให้กับประชาชนเพื่อเป็นรากฐานของการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับชาติต่อไปได้อย่างยั่งยืน

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เรียนรู้และเข้าใจถึงสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงและความท้าทายดังที่ได้กล่าวข้างต้นแล้ว ปัจจัยหนึ่งที่สำคัญต่อการขับเคลื่อนการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือแม้แตหน่วยงานและองค์กรอื่นให้มีความเป็นรูปธรรมคือ “แรงจูงใจ” (Motivation) และ “รางวัล” (Reward) พร้อมทั้งหากมีการแข่งขันเข้ามาเสริมด้วยแล้วจะเป็นสิ่งที่ช่วยให้หน่วยงานหรือองค์กร และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความกระตือรือร้นในการดำเนินการมากยิ่งขึ้น เพื่อหวังที่จะให้องค์กรของตนประสบความสำเร็จและได้รับรางวัลหรือสิ่งที่เป็นแรงจูงใจในความสำเร็จนั้นๆ กล่าวคือ การให้รางวัลถือเป็นส่วนสำคัญอย่างหนึ่งของกระบวนการกำหนดกลยุทธ์และนโยบายขององค์กร การให้รางวัลในภายหลังที่หน่วยงานและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการจนบรรลุผลในเรื่องต่างๆ ตามที่กำหนดและได้รับรางวัลแล้วนั้น ซึ่งจะต้องทำให้เป้าหมายของการให้รางวัลนั้นมุ่งเน้นไปที่การปรับพฤติกรรมทั้งในระดับปัจเจกบุคคล ระดับกลุ่ม และระดับองค์กร (Armstrong & Stephens, 2006) ของหน่วยงาน อีกทั้ง

หากมองโดยหลักพื้นฐานความต้องการของมนุษย์ หน่วยงานหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองต่างมีความต้องการให้หน่วยงานของตนได้รับการยอมรับนับถือ (Acceptance) ยกย่อง (Esteem) และประสบความสำเร็จ (Accomplishment) โดยมีรางวัลเป็นสัญลักษณ์ที่การันตีถึงผลสำเร็จในความต้องการดังกล่าว สอดคล้องกับทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของมาสโลว์ (Maslow's hierarchy of needs theory) ที่ได้นำเสนอถึงความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์ (Maslow, 1970, pp. 35-47) ฉะนั้นการประเมินและให้รางวัลแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงถือเป็นแรงจูงใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการในเรื่องต่างๆ ให้สามารถบรรลุได้ตามเป้าหมาย อีกทั้งรางวัลถือเป็นสิ่งที่ช่วยยืนยันถึงความสำเร็จ การได้รับการยกย่องและยอมรับจากสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งเป็นแรงจูงใจที่อาจช่วยให้เกิดการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงานในทุกระดับขององค์กร

ด้วยเหตุผลทั้งหมด ในบทความวิจัยฉบับนี้ คณะผู้วิจัยมีประเด็นคำถามหลัก คือ รูปแบบการให้รางวัลแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วยรูปแบบใดบ้าง และมีความเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญในการศึกษา คือ เพื่อสำรวจรูปแบบการประเมินการให้รางวัลในลักษณะต่างๆ แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนศึกษาพัฒนาการของรูปแบบการให้รางวัลฯ พร้อมทั้งให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับรูปแบบและเกณฑ์การประเมินการให้รางวัลแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ผ่านการศึกษาจากแนวคิดสำคัญๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมียึดไว้เป็นหลักปฏิบัติในการดำเนินงานภายในท้องถิ่นของตนเป็นสำคัญ รวมไปถึงรูปแบบและเกณฑ์การประเมินการให้รางวัลแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากกรณีศึกษาของหน่วยงานทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศที่เป็นผู้มอบรางวัล

2. การทบทวนวรรณกรรม (Literature review)

งานวิจัยนี้ได้มีการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับแนวคิด หลักการ และค่านิยมที่สำคัญในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสามารถแบ่งเนื้อหาออกเป็น 5 หัวข้อหลักดังนี้

(1) แนวคิดการเสริมสร้างประชาธิปไตย และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยยึดพลเมืองเป็นศูนย์กลาง (Citizen centric)

(2) แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนในระดับท้องถิ่นผ่าน การสร้างสรรค์นวัตกรรม และการจัดการความรู้

(3) แนวคิดและหลักการบริหารจัดการที่ดีในระดับท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) รูปแบบและหลักเกณฑ์การประเมินการให้รางวัลแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาจากหน่วยงานในประเทศไทยและต่างประเทศ

(5) การถ่ายโอนภารกิจทั้ง 6 ด้านสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับการดำเนินการในพื้นที่ท้องถิ่นของประเทศไทย

2.1 แนวคิดการเสริมสร้างประชาธิปไตย และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยยึดพลเมืองเป็นศูนย์กลาง (Citizen centric)

หลักการและแนวคิดประชาธิปไตยในโลกปัจจุบัน มีประเด็นสำคัญหลายประเด็นที่มีการอภิปราย ซึ่งประเด็นสำคัญนี้รวมไปถึงความหมายและประเภทของประชาธิปไตย ดังนั้นหากกล่าวถึงความหมายของประชาธิปไตยอาจสรุปได้โดยคำจำกัดความของ Eva Etzioni-Halevy (1997) ที่ได้บูรณาการนำเอาความหมายหรือคำจำกัดความเกี่ยวกับประชาธิปไตยของนักคิดหลายคนมาเรียบเรียงและให้ความหมายของ

ประชาธิปไตย คือ ระบอบการปกครองที่อำนาจในการปกครองของรัฐบาลมาจากความยินยอมของประชาชนส่วนใหญ่ ความยินยอมนี้แสดงออกโดยการดำเนินการให้ประชาชนได้รับและใช้อำนาจอย่างสม่ำเสมอ เสรี มีการเลือกตั้งที่เป็นการแข่งขัน ทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกันในการเลือกตั้ง หลักการพื้นฐานของประชาธิปไตยคือเสรีภาพของประชาชนที่รวมเสรีภาพในการพูดคุยนเพื่อให้ได้รับข้อมูล และการมีส่วนร่วมทางการเมือง อย่างไรก็ตามก็ตามรัฐหรือประเทศต่างๆ ทั่วโลกที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยต่างมีบริบท สภาพแวดล้อม รวมถึงกระบวนการประชาธิปไตย ตลอดจนการนำประชาธิปไตยไปปฏิบัติใช้แตกต่างกัน

ประเทศไทยในฐานะรัฐหรือประเทศหนึ่งที่ประวัติและการพัฒนาของประชาธิปไตยมายาวนานนับตั้งแต่ พ.ศ. 2475 ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยจวบจนกระทั่งปัจจุบัน ซึ่งประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นของประเทศไทยได้ปรากฏให้เห็นชัดขึ้น ภายหลังจากมีการประกาศใช้ “รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540” และได้ชื่อว่าเป็น “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้ให้ความสำคัญกับการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากการส่งเสริมให้มีการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นเพื่อให้สมาชิกสภาและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง ซึ่งเป็นการให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ทำการเลือกผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่บริหารงานระดับท้องถิ่นแทนตน ซึ่งจัดเป็นกระบวนการมีส่วนร่วม (Participation) อย่างหนึ่ง แต่ในขณะเดียวกันภายใต้กรอบบริบทสังคมไทย ความคิดและวิถีปฏิบัติในการมีส่วนร่วมต่อประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นของสังคมไทยมักจะอยู่ในกรอบบริบทและรูปแบบเดียว คือ รูปแบบที่ประชาชนใช้อำนาจผ่านผู้แทนเพียงเท่านั้น ประชาธิปไตยในระดับ

ท้องถิ่นที่ปฏิบัติเพื่อการสร้างประชาธิปไตยในระดับชาติที่ยั่งยืนไม่ควรมีเพียงแค่การเลือกตั้งเท่านั้น แต่ควรให้ประชาชน ชุมชน และท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลบ้านเมืองให้มากขึ้น โดยควรสร้างประชาชนให้กลายเป็น “พลเมือง” ซึ่งหมายถึง ผู้มีจิตสำนึกและความรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น โดยไม่ปล่อยให้ประชาชนเป็น เพียงผู้ลงคะแนนเสียงหรือผู้รับนโยบายจากรัฐเท่านั้น (วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า, 2551, น. 6) เมื่อเป็นเช่นนี้ นโยบายของรัฐและภาคส่วนต่างๆ ที่กำหนดนโยบายออกมา จะต้องให้ความสำคัญในการตอบสนองความต้องการของพลเมืองเป็นลำดับต้นๆ ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมของพลเมืองในการปกครอง (Citizens’ participation in governance) คือ การมีส่วนร่วมแบบทวิภาคี ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญทั้งในส่วนของหน่วยงานภาครัฐและประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่เพื่อให้การมีส่วนร่วมดังกล่าวนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ดีขึ้น เช่น การให้บริการดีขึ้น การเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะ การแก้ไขปัญหาข้อร้องเรียน เป็นต้น โดยรูปแบบการมีส่วนร่วมดังกล่าวได้รับการอธิบายว่าเป็นบันไดที่มีความหลากหลายของการนัดหมายที่แสดงถึงระดับความแตกต่างหรือความเข้มของการมีส่วนร่วม เพื่อแสดงให้เห็นถึงสิ่งเหล่านี้อาจเริ่มต้นด้วยการให้คำปรึกษาเพื่อรับฟังความต้องการและความต้องการของพลเมืองและจะมีวิวัฒนาการไปสู่การประชุมปรึกษาหารือความคิดเห็นของผู้ใช้บริการ การสำรวจการเข้ารับการตรวจเยี่ยมที่פקอาศัย เป็นต้น แนวคิดที่ว่าด้วยรูปแบบกลไกในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองสามารถกำหนดออกมาได้ (Government of India, 2009, pp. 59-63) ดังนี้

1) พลเมืองต้องได้รับข้อมูลข่าวสาร การเข้าถึงข้อมูลเป็นพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครอง การให้ข้อมูลเป็นขั้นตอนแรกในกลยุทธ์ใดๆ ที่จะช่วยให้พลเมืองมีปฏิสัมพันธ์กับรัฐบาล

2) พลเมืองสามารถให้คำแนะนำ การให้คำแนะนำเกี่ยวกับปัญหาของนครรวมถึงแนวทางที่เป็นไปได้ โดยเป็นการแนะนำแนวทางที่เหมาะสมซึ่งเป็นเหตุผลที่มักต้องเสริมความรู้และทักษะในท้องถิ่นด้วยความเชี่ยวชาญของรัฐบาล

3) พลเมืองต้องการการบริการที่ดีกว่า การทำให้แน่ใจว่าองค์กร/หน่วยงานของรัฐสามารถทำงานในเขตเลือกตั้งที่พวกเขาเลือกที่จะมาช่วยจัดบริการได้

4) พลเมืองผู้ให้บริการและหน่วยงานรัฐบาลอื่นๆ มีความรับผิดชอบ การทำให้หน่วยงานของรัฐมีการทำงานและสร้างความมั่นใจว่าการให้บริการจะทำได้เป็นไปตามเกณฑ์ของควมมีประสิทธิภาพ ความเสมอภาค และความพึงพอใจของผู้รับบริการ โดยต้องการให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นและความไม่พอใจในลักษณะที่มีการจัดการ

5) การมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีส่วนร่วมในการบริหาร/การตัดสินใจ การให้โอกาสในการเข้าถึงกระบวนการตัดสินใจในอนาคตที่มากกว่าการให้คำปรึกษาเป็นระยะ และมีความเข้มข้นมากขึ้น

2.2 แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนในระดับท้องถิ่น ผ่านการสร้างสรรคัณฑ์วัฒนธรรม และการจัดการความรู้

“การพัฒนาที่ยั่งยืน” (Sustainable development) เป็นเรื่องที่ต้องครปครองส่วนท้องถิ่นไม่ควรมองข้าม โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเป็นองค์กรที่เป็นเจ้าของพื้นที่ ควรจะต้องดำเนินการบูรณาการในระดับพื้นที่ชุมชน เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างสมดุล ที่สำคัญประเด็นสาธารณะมีอยู่หลายเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบและดูแลโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ การศึกษา การสาธารณสุข การพัฒนาเมือง การลดความเหลื่อมล้ำ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ทั้งนี้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากจะดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายในการพัฒนาที่ยั่งยืนในระดับท้องถิ่น จำเป็นต้องมีการปฏิบัติงาน 2 เรื่องหลักๆ ที่เป็นเรื่องที่หลากหลายภาคส่วน ทุกองค์การมุ่งให้ความสำคัญพร้อมที่จะดำเนินการ อันจะช่วยให้เป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนไปสู่ปลายทางความสำเร็จในการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้อย่างแท้จริง คือ นวัตกรรม (Innovation) และการจัดการความรู้ (Knowledge Management: KM)

1) นวัตกรรม (Innovation) หมายถึง การมีสิ่งใหม่ที่เกิดจากการใช้ความรู้และความคิดสร้างสรรค์สิ่งที่มีประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ยุคสมัยที่ต้องเผชิญกับความท้าทายและการเปลี่ยนแปลงใหม่ในหลายๆ เรื่องต้องมีการปรับตัวในการมีความคิดริเริ่มใหม่ แตกต่างหรือการมีแนวความคิดที่เป็นเลิศในการคิดค้นการสร้างสรรค์หรือการออกแบบนวัตกรรมใหม่ๆ ที่เป็นประโยชน์ในด้านกระบวนการ ผลิตภัณฑ์ การจัดบริการสาธารณะในรูปแบบใหม่ที่เป็นประโยชน์ทั้งในเชิงเศรษฐกิจ สังคม และประชาชน (Evans, n.d.)

2) การจัดการความรู้ (Knowledge Management: KM) สามารถแยกมิติของการสร้างความรู้ออกมาได้ทั้งหมด 2 มิติ คือ มิติแรก Ontological Dimension เป็นการพิจารณาถึงระดับของความรู้ที่เกิดขึ้นในองค์กรตั้งแต่ความรู้ในระดับตัวบุคคล (Individuals) ไปจนถึงความรู้ในระดับองค์การ (Organization) หรือข้ามองค์การ (Inter-organization) และมิติที่สอง Epistemological Dimension เป็นการพิจารณาถึงความรู้สองประเภทได้แก่ ความรู้แบบชัดแจ้ง (Explicit Knowledge) และความรู้แบบฝังลึก (Tacit Knowledge) ทั้งนี้ Nonaka และ Takeuchi มองในเชิงความเห็นว่าความรู้แบบชัดแจ้งและความรู้แบบฝังลึกต่างไม่ได้แยกออกจากกันอย่างสิ้นเชิง แต่ทั้งสองความรู้ต่างเป็นปัจจัยที่เกี่ยวพันกัน โดยความรู้ทั้งสองประเภท

จะมีปฏิสัมพันธ์กันอย่างเป็นพลวัตผ่านกระบวนการแปลงความรู้ ซึ่งเริ่มจากการจัดให้คนมีปฏิสัมพันธ์ (Socialization) กันในรูปแบบต่างๆ ทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้ฝังลึกระหว่างกัน จนกระทั่งความรู้ทั้งสองต่างมีปฏิสัมพันธ์กันจะทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้ฝังลึกระหว่างกันผ่านกิจกรรมต่างๆ ต่อจากนั้นคือการแปลงหรือถ่ายทอดความรู้แบบฝังลึก (Tacit Knowledge) ออกมาสู่การเป็นความรู้แบบชัดแจ้ง (Explicit Knowledge) ผ่านการนำเสนอออกมาเป็นในรูปแบบเอกสาร แนวคิด แผนภาพ แผนภูมิ ต่อมาเมื่อได้ความรู้แบบชัดแจ้งที่ถ่ายทอดออกมาเป็นในลักษณะหรือรูปแบบต่างๆ แล้ว ความรู้ชัดแจ้งเหล่านี้จะถูกรวบรวม (Combination) นำเข้าสู่กระบวนการจัดระบบหรือการประมวลผลออกมา เพื่อให้ได้ความรู้แบบชัดแจ้งที่ลึกเข้าไปอีก แล้วนำไปปรับใช้ในหน่วยงานภายในขององค์กร ท้ายสุดเมื่อความรู้แบบชัดแจ้งเชิงลึกถูกไปปรับใช้ในหน่วยงานภายในองค์กรแล้ว จะเป็นการส่งต่อความรู้ดังกล่าวไปสู่ความรู้แบบฝังลึกในแต่ละตัวบุคคลต่อไปที่เรียกว่า “การผนึกฝังความรู้” (Internalization) ซึ่งจะทำให้บุคคลนั้นจะสามารถประยุกต์หรือนำเอาความรู้ที่สร้างขึ้นมาสืบกลับเข้าไปในผลิตภัณฑ์หรือกระบวนการทำงานให้ดีขึ้น (Nonaka and Takeuchi, 1995)

2.3 แนวคิดและหลักการบริหารจัดการที่ดีในระดับท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (หลักธรรมาภิบาล)

ในประเทศไทย ภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้ระบุถึงหลักการของธรรมาภิบาลที่หน่วยงานภาครัฐ ข้าราชการ รวมไปถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรยึดไว้เป็นหลักในการปฏิบัติงานเพื่อให้การบริหารงานภายในองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ ยุติธรรม มีกระบวนการทางกฎหมายที่เป็นอิสระ มีกระบวนการบริหารงานที่โปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ พร้อมทั้งตอบสนองการบริการแก่ประชาชนได้อย่างมีคุณภาพ เหมาะสม และทั่วถึง โดยมีองค์ประกอบหลักด้วยกันทั้งหมด 6 องค์ประกอบ ประกอบด้วย 1) หลักนิติธรรม (Rule of Law), 2) หลักคุณธรรม (Integrity), 3) หลักความโปร่งใส (Transparency), 4) หลักความมีส่วนร่วม (Participation), 5) หลักความรับผิดชอบ (Accountability) และ 6) หลักความคุ้มค่า (Cost-effectiveness or Economy)

2) หลักการบริหารงานคุณภาพ (PDCA)

อรทัย กิกผล (2558) ในเอกสารประกอบการสอน คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่อง การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้นำเอาหลักการบริหารจัดการภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของวีระศักดิ์ เครือเทพ (2558) โดยอธิบายถึงการบริหารจัดการภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่นำเอาหลัก PDCA มาใช้ในการบริหารงานท้องถิ่น และนำเสนอรูปแบบการบริหารงานโดยแบ่งออกเป็น การวางแผน (Planning) การนำไปสู่การปฏิบัติ (Implementation) และการประเมินผล (Evaluation)

2.1 การวางแผน (Planning) ได้แก่ การกำหนดวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์การพัฒนา การวางแผน การดำเนินงานและการจัดสรรงบประมาณ การวิเคราะห์ ศึกษา วิจัย พัฒนา และการตัดสินใจ การวางแผน การเงินการคลัง ทรัพยากร และบุคลากร รวมทั้งการวางแผนบริหารความเสี่ยงด้านต่างๆ

2.2 การนำไปสู่การปฏิบัติ (Implementation) ประกอบด้วย การลงมือ-ติดตามความก้าวหน้าของงาน การบริหารสภาพคล่อง (รายรับ รายจ่าย ภาระผูกพัน) การจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารพัสดุและการใช้

เครื่องมืออุปกรณ์ การบริหารทรัพย์สิน การลงทุน การเพิ่มรายได้ การบริหารงานบุคคล การพัฒนาบุคลากร การบรรจุแต่งตั้งโยกย้าย การวิเคราะห์ติดตาม-ป้องกันแก้ไขความเสี่ยงในการดำเนินงาน

2.3 การประเมินผล (Evaluation) ประเมินจากความสำเร็จของงาน ความสามารถในการแก้ไขปัญหาของชุมชน/ประชาชน การประเมินผลตามแผนงาน การประเมินผลทางการเงิน การจัดเก็บรายได้ การบริหารงบประมาณรายจ่าย การรายงานทางการเงิน สินทรัพย์ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมจากการสำรวจความพึงพอใจของประชาชน การประเมินผลบุคลากร และการนำข้อมูลต่างๆ ไปปรับปรุงผลการดำเนินงานในรอบต่อไป ทั้งการป้องกัน การแก้ไขข้อจำกัด และบทเรียนที่ผ่านมา

3) หลักการดำเนินงานหรือจัดบริการสาธารณะ 4 ประการ (4 Cs) และปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้องอีก 3 ประการที่มีผลต่อความสำเร็จในการบริหารการมีส่วนร่วมของประชาชน (อรทัย กิกผล และฉัตรระวี ปริสุทธิญาณ, 2552, น. 9-14)

3.1 วิธีคิดสร้างสรรค์ (Creative thinking) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีมุมมองและวิธีคิดอย่างสร้างสรรค์ กล่าวคือ สามารถมองได้ถึงปัญหาคืออะไร และทิศทางในอนาคตที่ต้องการให้เกิดอะไรขึ้น โดยจะไม่ยึดติดกับกรอบรูปแบบการทำงานแบบเดิมๆ แต่จะมุ่งเน้นสิ่งที่ก่อให้เกิดนวัตกรรมหรือความคิดสร้างสรรค์ใหม่ๆ ในการจัดบริการสาธารณะ

3.2 ความมุ่งมั่นตั้งใจในการทำงาน (Commitment) จะต้องเกิดขึ้นทั้งจากตัวผู้บริหารและบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะความมุ่งมั่นตั้งใจของผู้บริหารถือเป็นปัจจัยสำคัญเพราะเป็นการส่งสัญญาณให้บุคลากรอื่นๆ ทราบว่าควรจะทำอย่างไรในเรื่องนั้น ถ้าผู้บริหารมีความจริงจัง บุคลากร

อื่นๆ ที่เป็นผู้ได้บังคับบัญชาก็จะให้ความร่วมมือร่วมใจ และก่อให้เกิดการทำงานเป็นทีม

3.3 การมีส่วนร่วมของประชาชน (Connect with people) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะดำเนินการหรือจัดบริการสาธารณะใดก็ตาม หากประชาชนรู้สึกว่ามีได้เป็นเพียงผู้รับบริการ แต่รู้สึกว่าตนเป็นส่วนหนึ่งหรือเป็นเจ้าของท้องถิ่นนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ประชาชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานหรือเรื่องต่างๆ ที่ตนรู้สึกมีความเกี่ยวข้อง และการที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจะช่วยให้การจัดการปัญหาหรือการดำเนินงานต่างๆ ประสบความสำเร็จ และเป็นส่วนหนึ่งที่สนับสนุนให้โครงการมีความยั่งยืน

3.4 การพัฒนาอย่างต่อเนื่อง (Continuous improvement) การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้จนประสบความสำเร็จหรือการให้ได้รับรางวัลนั้น ต้องมีการเรียนรู้จากปัญหาอุปสรรคที่พบเจอ โดยมีการติดตาม ประเมินผลและแก้ไขปัญหาที่ประสบควบคู่กันไป อันเป็นการเรียนรู้ จากการลองผิดลองถูกและสั่งสม ประสบการณ์ในการทำงานที่จะช่วยให้การพัฒนามีความต่อเนื่องและยั่งยืน

นอกจากลักษณะสำคัญของการดำเนินงานหรือจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามลักษณะ 4 Cs แล้ว ยังมีปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้องอีก 3 ประการที่มีผลต่อความสำเร็จในการบริหารการมีส่วนร่วมของประชาชน

1. ผู้นำองค์กร ผู้นำถือเป็นปัจจัยหนึ่งของความสำเร็จ ซึ่งรวมถึงผู้นำทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ ไม่ว่าจะเป็นบทบาทในฐานะเป็นผู้ริเริ่มหรือสนับสนุนโครงการที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ถ้าผู้บริหารมีความตั้งใจจริงและจริงจังย่อมส่งผลต่อ

การปฏิบัติงานของบุคลากรในระดับปฏิบัติการ และยิ่งก่อให้เกิดความไว้วางใจจากประชาชน ส่งผลให้ประชาชนอยากเข้ามามีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น

2. ทีมงานและองค์กร กระบวนการทำงานจริงนั้นเกิดจากความรับผิดชอบของทีมงาน ความสามารถของทีมงานในการวิเคราะห์สถานการณ์ การกำหนดเป้าหมาย การเลือกกระดัดและรูปแบบการมีส่วนร่วม รวมทั้งการติดต่อประชาชนซึ่งมีผลต่อความสำเร็จในการดำเนินงานเช่นกัน ประเด็นสำคัญคือ ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมของพนักงานในองค์กรจะสามารถช่วยให้พนักงานมีค่านิยม และทัศนคติทางบวกต่อกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน และเข้าใจความรู้สึกของประชาชนมากขึ้น

3. ประชาชน เป็นปัจจัยหลักสำคัญในการดำเนินงาน การทำงานที่ประชาชนมีส่วนเกี่ยวข้องควรยึดหลักประชาชนเป็นหลักสำคัญมากกว่าความสะดวกของหน่วยงาน หลักเลียงการทำงานแบบระบบราชการ ซึ่งส่งผลให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเพียงแค่ทำตามพิธีเท่านั้น

4) แนวทางที่จะช่วยส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อรรถัย กักผล (2558) ในเอกสารประกอบ การสอน คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่อง การปฏิรูประบบการปกครองท้องถิ่น ได้อธิบายถึงแนวทางที่จะช่วยส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย การส่งเสริมความเข้มแข็งด้านยุทธศาสตร์การพัฒนา (Good Local Development Strategies), การส่งเสริมความเข้มแข็งด้านคุณภาพการบริการ (Good Public Services), การส่งเสริมความเข้มแข็งด้านรายได้ (Good Revenue),

การส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Good local Governance), การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน (Good Public Participation), การสร้างและพัฒนาเครือข่ายบริการสาธารณะ และองค์การความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Good Partnership), การส่งเสริมความเข้มแข็งด้านผู้นำ (Good Public Leadership), การลดการแทรกแซงการทำงานและสั่งการจากส่วนกลาง (Good central-local relationship) และการสร้างความเข้มแข็งของสมาคมท้องถิ่น (Good local association)

5) แนวคิดท้องถิ่น 5G

แนวคิดท้องถิ่น 5G ในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบไปด้วย 5 ประเด็น (วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า, 2557, น. 13-16) ดังต่อไปนี้

- G1 Green & Clean – ท้องถิ่นสีเขียว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องพัฒนาสู่การเป็นท้องถิ่นสีเขียว มุ่งแก้ไขปัญหาขยะยาวด้วยการสร้างความสมดุลและการพัฒนา รวมทั้งคำนึงถึงผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการมีมาตรการต่างเฝ้าระวังและรับมือกับภัยพิบัติต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต

- G2 Generosity – ท้องถิ่นใจดี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องหันมาให้ความสำคัญกับกลุ่มคนกลุ่มน้อยในสังคม โดยเน้นคุณภาพในการบริการและความเข้าใจแก่กลุ่มคนหลากหลายกลุ่มประชากร ให้ความช่วยเหลือแก่กลุ่มที่ควรได้รับการดูแล อาทิ กลุ่มผู้หญิง กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มเยาวชน กลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคม เป็นต้น เพื่อก่อให้เกิดการสร้างสังคมท้องถิ่นที่เป็นธรรม

- G3 Good Governance – ท้องถิ่นธรรมาภิบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรบริหารงานตามหลัก

ธรรมาภิบาลอย่างแท้จริง กล่าวคือ การกลับมามองถึงระบบการตรวจสอบการทำงานให้มีความโปร่งใส รวมทั้งการให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องต่างๆ การเสริมสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารงาน รวมทั้งการสร้างและพัฒนาภาวะผู้นำและองค์การให้สามารถรองรับต่อการเปลี่ยนแปลงและความท้าทายใหม่ได้อย่างเต็มที่

- G4 Generate Revenue – ท้องถิ่นสร้างรายได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องพัฒนาสู่ท้องถิ่นรายได้ เปลี่ยนการรอเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางหรือการเป็นหน่วยงานที่ใช้งบประมาณเพียงอย่างเดียว มุ่งการพัฒนาและสร้างรูปแบบใหม่ๆ ในการสร้างรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ เป็นการส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระสามารถพัฒนาและออกแบบการจัดเก็บรายได้สู่ท้องถิ่นได้หลายวิธี อาทิ รูปแบบการจัดเก็บภาษี การเก็บค่าบริการ หรือการเป็นหุ้นส่วนกับเอกชน เป็นต้น

- G5 Go Inter – ท้องถิ่นอินเตอร์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องพัฒนาท้องถิ่นสู่ความเป็นอินเตอร์ ปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงานแบบปิดมาเป็นการทำงานแบบเปิด ด้วยการเปิดรับโอกาสต่างๆ จากนานาชาติเพื่อเตรียมความพร้อมกับการเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมอาเซียน มุ่งสร้างความสัมพันธ์ผ่านการสร้างบ้านพี่เมืองน้องในระดับท้องถิ่น เสริมสร้างการทำงานแบบเครือข่ายในระดับนานาชาติ และนำเอาเทคโนโลยี ความเจริญก้าวหน้ามาปรับใช้พัฒนาพื้นที่ทางเศรษฐกิจในระดับท้องถิ่นอย่างมีคุณค่าและเหมาะสม

2.4 รูปแบบและหลักเกณฑ์การประเมินการให้รางวัลแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาจากหน่วยงานในประเทศไทยและต่างประเทศ

จากการศึกษาพบว่าในปัจจุบันมีหน่วยงานภาครัฐในประเทศไทย 3 หน่วยงานหลักที่จัดกิจกรรม

“การประเมินและให้รางวัลแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ตามลักษณะเฉพาะของหน่วยงาน พร้อมมอบรางวัลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศในสาขาหรือด้านที่ทางหน่วยงานได้กำหนด โดยเป็นด้านหรือสาขาที่มีความสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะและการดำเนินงานของตัวหน่วยงานนั้นๆ ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานหลัก ดังต่อไปนี้

1) สถาบันพระปกเกล้า เป็นหน่วยงานหนึ่งที่เป็นหน่วยงานอิสระของรัฐที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของประธานรัฐสภา โดยเป็นองค์กรที่มีพันธกิจหลักสำคัญในการส่งเสริมและพัฒนาองค์ความรู้และการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานที่มั่นคงของการปกครองระบอบประชาธิปไตยถือเป็นอีกเรื่องหนึ่งที่ทางสถาบันได้เล็งเห็นถึงความสำคัญอีกประการหนึ่ง ดังนั้นสถาบันพระปกเกล้า จึงได้จัดกิจกรรม “การมอบรางวัลพระปกเกล้าและใบประกาศเกียรติคุณสถาบันพระปกเกล้า” เป็นประจำทุกๆ ปีแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความโดดเด่นในด้านต่างๆ ซึ่งปัจจุบันประกอบด้วยรางวัลทั้งหมด 3 ด้าน ได้แก่ รางวัลด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน รางวัลด้านการเสริมสร้างสันติสุขและความสมานฉันท์ และรางวัลด้านการเสริมสร้างเครือข่าย รัฐ เอกชน และประชาสังคม(วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า, 2558, น. 7-12)

2) สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.ก.ถ.) ร่วมกับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยเป็นหน่วยงานที่จัดกิจกรรมการประเมินการให้รางวัลแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการบริหารจัดการที่ดี และรวมไปถึงด้านนวัตกรรมการจัดบริการสาธารณะ ซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลของ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.ก.ถ.) ที่ได้กิจกรรม

จัดร่วมกับทางจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในการจัดกิจกรรมมอบรางวัลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรางวัลดังกล่าวประกอบด้วย 2 ประเภท (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2559, น. 3-4) ได้แก่

2.1 ประเภทโดดเด่น ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เคยได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดี (ถ้วยรางวัลหรือโล่รางวัล) ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2554, 2555, 2556, 2557 หรือ 2558 และจะต้องมีคะแนนผลการประเมินมาตรฐานการปฏิบัติราชการและนิเทศองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการบริหารจัดการ (ด้านที่ 1) ประจำปี พ.ศ. 2558 ที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นดำเนินการโดยคณะทำงานของจังหวัด (Core Team) ตั้งแต่ร้อยละ 80 ขึ้นไป

2.2 ประเภททั่วไป ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่เคยได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดี (ถ้วยรางวัลหรือโล่รางวัล) ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2554, 2555, 2556, 2557 และ 2558 ซึ่งจะต้องมีคะแนนผลการประเมินมาตรฐานการปฏิบัติราชการและนิเทศองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการบริหารจัดการ (ด้านที่ 1) ประจำปี พ.ศ. 2558 ที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นดำเนินการโดยคณะทำงานของจังหวัด (Core Team) ตั้งแต่ร้อยละ 70 ขึ้นไป

3) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นอีกหนึ่งหน่วยงานที่ได้จัดกิจกรรมการมอบรางวัลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเป็นรางวัลในด้านการป้องกันการทุจริต ซึ่งทางหน่วยงานมีวัตถุประสงค์ในการจัดกิจกรรมดังกล่าวเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้บริหารราชการด้วยความโปร่งใสเป็นธรรม และดำเนินการการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต เพื่อยกย่องประกาศเกียรติคุณให้เป็นที่ประจักษ์แก่สังคม ทั้งนี้ ในปี พ.ศ. 2559 สำนักงาน ป.ป.ช. ได้มีการจัดประเภทรางวัลที่ทางคณะกรรมการ

ป.ป.ช. จะมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยรางวัล 2 ประเภท (คณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2559, น. 1-2) ประกอบด้วย

3.1 รางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดีเด่น ด้านการป้องกันการทุจริต ประจำปี พ.ศ. 2559

3.2 รางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดี ด้านการป้องกันการทุจริต ประจำปี พ.ศ. 2559

ในส่วนถัดมาจะเป็นการมอบรางวัลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบริบทของต่างประเทศ ผ่านการศึกษาถึงรูปแบบการให้รางวัลจากกรณีศึกษาของหน่วยงานในต่างประเทศทั้งหมด 3 ประเทศ ได้แก่ ประเทศออสเตรเลีย ประเทศอังกฤษ และประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งรูปแบบรางวัลที่มอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่จะเป็นรูปแบบรางวัลในเชิงที่ยึดตามภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Function based) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะดำเนินการตามภารกิจในด้านการจัดบริการสาธารณะ และส่งเข้าประกวดเพื่อรับรางวัลตามแต่ละประเภทที่ทางหน่วยงานได้กำหนดไว้ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1) ประเทศออสเตรเลีย

- รัฐบาลสหพันธรัฐออสเตรเลีย (The Australian Government) เป็นการจัดกิจกรรมการให้รางวัลแก่รัฐบาลท้องถิ่นของออสเตรเลีย โดยรัฐบาลสหพันธรัฐ ได้จัดกิจกรรมมอบรางวัลดังกล่าวเพื่อแสดงถึงความสามารถในการจัดบริการสาธารณะทั้งในระดับชุมชน เมืองและระดับภูมิภาคให้ได้อย่างมีคุณภาพตรงตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ของรัฐบาลท้องถิ่น รวมทั้งจัดโครงการที่เป็นโครงการที่แสดงให้เห็นถึงการปฏิบัติงานขั้นนำที่ส่งผลดีให้กับชุมชนได้อย่างมีศักยภาพที่สามารถจัดการในชุมชนได้ทั่วประเทศ โดยคณะกรรมการแห่งชาติจะเป็นผู้คัดเลือกและมอบรางวัลองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นระดับชาติให้แก่ท้องถิ่นที่ชนะจากทั้งหมด 10 ประเภทรางวัล (Australian Government, 2016, p. 1) ดังนี้

1. รางวัลด้านศิลปะที่มีชีวิต ความเป็นเลิศ ในการสร้างชุมชนด้านนวัตกรรมและแรงบันดาลใจ (Arts Animates – excellence in building innovative and inspired communities)

2. รางวัลด้านการส่งเสริมความสามารถ ในการผลิตโครงสร้างพื้นฐาน (Boosting Productivity through Infrastructure)

3. รางวัลด้านการสนับสนุนการเจริญเติบโต ของท้องถิ่น (Contributing to Regional Growth)

4. รางวัลนวัตกรรมด้านดิจิทัลท้องถิ่น (Digital Innovation in Local Government)

5. รางวัลการให้สิทธิรวมแก่ผู้สูงอายุ (Disability Access and Inclusion)

6. รางวัลความเป็นเลิศด้านความปลอดภัย บนท้องถนน (Excellence in Road Safety)

7. รางวัลนวัตกรรมเมืองออสเตรเลียน่าอยู่ (Innovation to Create More Live able Australian Cities)

8. รางวัลด้านความหลากหลายทาง วัฒนธรรมในออสเตรเลีย ความเข้มแข็งในความ หลากหลาย (Multicultural Australia – Strength in Diversity)

9. รางวัลด้านการส่งเสริมการยอมรับของชน พื้นเมือง (Promoting indigenous Recognition)

10. รางวัลด้านการมีส่วนร่วมของเยาวชนทาง เศรษฐกิจ (Youth Economic Participation)

- มูลนิธิหัวใจแห่งชาติออสเตรเลีย (*The National Heart Foundation of Australia*) เป็นหน่วยงานในประเทศออสเตรเลียที่ได้จัดให้มีโครงการมอบรางวัลแก่รัฐบาลท้องถิ่นในด้านการสร้างชุมชนที่มีสุขภาพและสิ่งแวดล้อมที่ดี รางวัลท้องถิ่นของมูลนิธิหัวใจแห่งชาติออสเตรเลียได้เปิดโอกาสให้เทศบาลได้รับการยกย่องและการยอมรับถึงความมุ่งมั่นในการสร้างชุมชนที่มีสุขภาพ โดยชุมชนที่มีสุขภาพที่ดีจำเป็นต้องมีสภาพแวดล้อมและความคิดริเริ่มในเชิงบวกทั้งการสนับสนุนการออกกำลังกาย, การดำเนินชีวิตที่มีสุขภาพดีและส่งเสริมให้เกิดความรู้สึกตระหนักร่วมกันของชุมชน โดยองค์ประกอบที่สำคัญของชุมชนที่มีสุขภาพที่ดี (Heart Foundation, 2014, p. 3) ได้แก่

1. การสร้างโอกาสสำหรับการออกกำลังกายและกิจกรรมที่เป็นการพักผ่อนหย่อนใจอื่นๆ
2. ความปลอดภัยบริเวณทางเชื่อมเดินละแวกบ้านใกล้เคียง
3. สามารถเข้าถึงความปลอดภัยและสภาพแวดล้อมที่น่าดึงดูดและมีสถานที่ สิ่งอำนวยความสะดวกที่ส่งเสริมในด้านสุขภาพ
4. สามารถเข้าถึงอาหารเพื่อสุขภาพได้ในราคาที่ไม่แพง
5. สภาพแวดล้อมปลอดภัย
6. การเปิดโอกาสให้สมาชิกในชุมชนสามารถติดต่อสื่อสารและสร้างสัมพันธ์ร่วมกันในการใช้ชีวิต
7. โครงสร้างพื้นฐานที่สนับสนุนการพักผ่อนหย่อนใจมีการบำรุงรักษาและได้รับการออกแบบเหมาะสมอย่างดี, การมีปฏิสัมพันธ์ทางสังคม และทางเลือกในการใช้งานการขนส่ง

- องค์กร *LGPro* (*Local Government Professionals: The Leading Voice*) เป็นอีกหน่วยงานหนึ่งในประเทศออสเตรเลียที่จัดกิจกรรม

มอบรางวัลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเมื่อปี พ.ศ. 2560 องค์กร *LGPro* ได้มีการจัดเตรียมพิธีมอบรางวัลให้แก่ที่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออสเตรเลียแต่ละแห่งในแต่ละประเภทที่ผ่านเข้าสู่อันดับคัดเลือกรอบสุดท้าย โดยได้เสนอทีมที่ผ่านเข้ารอบเพื่อเข้ารับรางวัลทั้งหมด 9 ประเภท ซึ่งรางวัลทั้งหมด 9 ประเภท (*Local Government Professionals, n.d.*) ได้แก่

1. รางวัลด้านการจัดการนวัตกรรม (*Innovative Management*)
2. รางวัลด้านการส่งมอบการบริการ (*Service Delivery*)
3. รางวัลด้านการจัดโครงการพิเศษ (*Special Projects*)
4. รางวัลด้านการสร้างความร่วมมือกับชุมชน (*Community Partnerships*)
5. รางวัลด้านการจัดสินทรัพย์ชุมชนและโครงสร้างพื้นฐาน (*Community Assets & Infrastructure*) (projects \$1.5 million and under)
6. รางวัลด้านการจัดสินทรัพย์ชุมชนและโครงสร้างพื้นฐาน (*Community Assets & Infrastructure*) (projects over \$1.5 million)
7. รางวัลด้านการพัฒนาที่ยั่งยืน (*Sustainability*)
8. รางวัลด้านความหลากหลายขององค์กร (*Diversity & Inclusion*)
9. รางวัลด้านความสำเร็จของเยาวชน (*Young Achiever*)

2) ประเทศอังกฤษ

- องค์กร *The MJ* เป็นหน่วยงานหนึ่งของประเทศอังกฤษที่ได้จัดกิจกรรมมอบรางวัลให้กับความสำเร็จของรัฐบาลท้องถิ่น กิจกรรมมอบรางวัล

ดังกล่าวได้รับการจัดขึ้นทุกๆ ปี โดยเริ่มจัดกิจกรรมตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 ถึงการให้รางวัลความสำเร็จของเจ้าหน้าที่หลายทีม ผู้บริหารและเทศบาล พิธีมอบรางวัลของ The MJ เป็นหนึ่งในกิจกรรมสำคัญในปฏิทินของภาครัฐ ทั้งนี้ ประเพณีรางวัลท้องถิ่นของ The MJ มีด้วยกันทั้งหมด 14 ประเพณีรางวัล (The MJ, 2018) ดังนี้

1. รางวัลด้านการปรับเปลี่ยนพฤติกรรม (Behaviour Change)
2. รางวัลการบริการที่ดีของเทศบาล (Best Council Services Team)
3. รางวัลด้านการค้าในอสังหาริมทรัพย์ (Commercialism in the Property Estate)
4. รางวัลนวัตกรรมด้านการเงิน (Innovation in Finance)
5. รางวัลด้านการบริหารที่ดีประจำปี (Local Authority of the Year)
6. รางวัลด้านการส่งสินค้าที่ดี (Delivering Better Outcomes)
7. รางวัลความเป็นเลิศด้านความผูกพันในชุมชน (Excellence in Community Engagement)
8. รางวัลความเป็นเลิศด้านการตรวจสอบและธรรมาภิบาล (Excellence in Governance and Scrutiny)
9. รางวัลผลของการจัดนวัตกรรมด้านบริการแก่เด็ก (Innovation and Impact in Children's Services)
10. รางวัลการจัดบริการทางด้านกฎหมาย (Legal Services)
11. รางวัลด้านการปรับปรุงเทศบาล (Most Improved Council)

12. รางวัลการจัดบริการสาธารณะรูปแบบใหม่ (Reinventing Public Services)

13. รางวัลสำหรับทีมผู้นำอาวุโส (Senior Leadership Team) ได้รับการสนับสนุนโดย Penna

14. รางวัลด้านการปฏิรูปแรงงาน (Workforce Transformation)

3) ประเทศสหรัฐอเมริกา

- สมาคมนานาชาติการจัดการเมือง มณฑล และการสร้างความก้าวหน้าแก่รัฐบาลท้องถิ่นทั่วโลกอย่างมืออาชีพ (International City/Country Management Association: ICMA) ได้จัดกิจกรรมการมอบรางวัลให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละประเภท ซึ่งองค์กร ICMA ได้ตระหนักถึงความสำเร็จของรัฐบาลท้องถิ่นจำนวนมากที่ได้รับรางวัลสำหรับความสำเร็จที่ดีของการทุ่มเทในการจัดบริการอย่างมืออาชีพ โดยได้มีการจัดแบ่งประเภทรางวัลที่มอบให้ทั้งหมด 4 ประเภท (Karas, 2016, p. 2) ดังนี้

1. รางวัลการบริการดีเด่น (The Distinguished Service Award) รางวัลนี้จะมอบให้กับผู้จัดการที่ได้เกษียณอาชีพจากการทำงานและทำผลงานโดดเด่นในด้านการบริหารงานอย่างมืออาชีพและการปกครองท้องถิ่น รางวัลนี้จะตระหนักถึงผู้จัดการที่สามารถจัดบริการที่ได้รับการตัดสินจากผู้ทรงคุณวุฒิหรือเป็นผู้ที่มีความสามารถพิเศษและผู้ที่ได้ทำผลงานที่สำคัญเกินกว่าการบริการโดยตรงแก่รัฐบาลท้องถิ่น

2. รางวัลความเป็นเลิศด้านการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (The Local Government Excellence Awards) เป็นรางวัลที่แสดงถึงความสำเร็จของบุคลากรท้องถิ่นหรือโครงการของรัฐบาลท้องถิ่นที่มีความโดดเด่น

3. รางวัลด้านการบริการ (Service Awards) รางวัลที่แสดงถึงและเป็นการยกย่องถึงการอุทิศตนของสมาชิก ICMA ในการจัดเพื่อการบริหารสาธารณะและการจัดการอย่างมืออาชีพในระดับท้องถิ่น

4. ใบรับรองการยอมรับจาก ICMA แก่รัฐบาลท้องถิ่นในด้านการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ (ICMA Certificates in Performance Management) เป็นรางวัลที่แสดงถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการวัดประสิทธิภาพถึงความความมุ่งมั่นในการการบูรณาการในการปฏิบัติจัดการ

2.5 การถ่ายโอนภารกิจทั้ง 6 ด้านสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับการดำเนินการในพื้นที่ท้องถิ่นของประเทศไทย

นับตั้งแต่การมีรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องที่ส่งเสริมการกระจายอำนาจไปสู่ในระดับท้องถิ่น ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญมากขึ้นในการจัดบริการสาธารณะ เพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐบาล อีกทั้งเพื่อให้การดำเนินการให้บริการและอำนวยความสะดวกด้านต่างๆ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง ทัวถึง และรวดเร็วในระดับพื้นที่ ทั้งนี้หากพิจารณาตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) ด้านการถ่ายโอนภารกิจ พ.ศ. 2551 จะแสดงให้เห็นถึงลักษณะภารกิจ 6 ภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนสู่ระดับท้องถิ่นตามแผนฯ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการปฏิบัติได้ตามภารกิจต่างๆ ที่มีกำหนดไว้เพื่อตอบสนองและดูแลความเป็นของประชาชนในระดับพื้นที่ท้องถิ่น ประกอบด้วยลักษณะภารกิจทั้งหมด 6 ภารกิจ ดังนี้

ภารกิจที่ 1 ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานจะเกี่ยวข้องกับภารกิจย่อยอื่นๆ

ทั้งหมด 3 ด้าน ได้แก่ ด้านการคมนาคมและการขนส่งทั้งทางบก เช่น การก่อสร้างถนน การดูแลท่าเทียบเรือด้านสาธารณูปโภค เช่น การดูแล รักษา และพัฒนาแหล่งน้ำ/ระบบประปาชนบท และด้านสาธารณูปการ เช่น การจัดให้มีตลาด การผังเมือง และการควบคุมอาคาร

ภารกิจที่ 2 ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต ในภารกิจด้านนี้แบ่งออกได้เป็นทั้งหมด 5 ด้าน ได้แก่ ด้านการส่งเสริมอาชีพ ด้านสวัสดิการสังคม ด้านนันทนาการที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการกีฬาด้านการศึกษา และด้านสาธารณสุข

ภารกิจที่ 3 ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ภารกิจนี้เริ่มตั้งแต่การส่งเสริมประชาธิปไตยความเสมอภาคสิทธิเสรีภาพของประชาชน การเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ความรู้เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคแก่ผู้บริโภค การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย รวมทั้งการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

ภารกิจที่ 4 ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พณิชยกรรม และการท่องเที่ยว การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น การจัดระบบข้อมูลเพื่อการวางแผน การพัฒนาเทคโนโลยี การพาณิชย์กรรม อาทิ งานทะเบียนพาณิชย์ การพัฒนาอุตสาหกรรม อาทิ การกำกับดูแลโรงงาน การอนุญาตให้ตั้งโรงงาน รวมไปถึงการท่องเที่ยวซึ่งเริ่มตั้งแต่การวางแผนการท่องเที่ยว การปรับปรุงดูแลและบำรุงรักษาสถานที่ท่องเที่ยว

ภารกิจที่ 5 ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ภารกิจนี้ครอบคลุมทั้งเรื่องการคุ้มครองดูแล บำรุงรักษา การใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งบนบกและทางทะเล การส่งเสริมในเรื่อง

การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การรณรงค์และเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษ ตลอดจนการดูแลรักษาที่สาธารณะทางธรรมชาติ

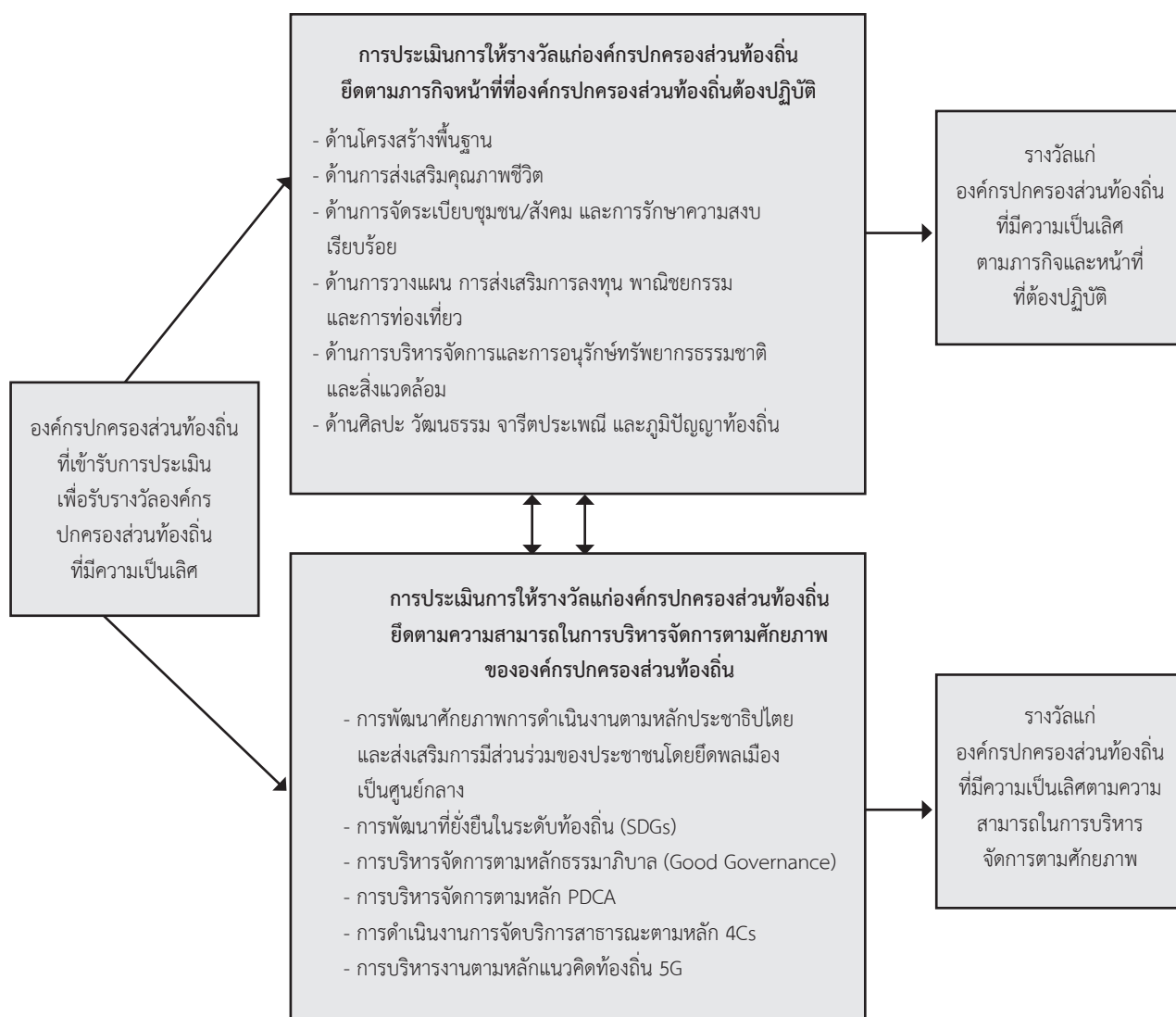
การบำรุงรักษาโบราณสถาน และการจัดการดูแลพิพิธภัณฑสถานและหอจดหมายเหตุ

3. กรอบแนวคิดและระเบียบวิธีการวิจัย (Analytical framework and Research methodology)

1) กรอบแนวคิดการวิจัย (Analytical framework)

ภารกิจที่ 6 ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น ภารกิจนี้ครอบคลุมตั้งแต่การจัดการดูแลโบราณสถาน โบราณวัตถุ อาทิ

แผนภาพที่ 1 แสดงถึงรูปแบบการประเมินการให้รางวัลแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้ารับการประเมินการให้รางวัลตามแต่ละรูปแบบการประเมิน



ในปัจจุบันหน่วยงานรัฐที่จัดกิจกรรมการประเมินการให้รางวัลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งหน่วยงานในประเทศและต่างประเทศมีรูปแบบการประเมินการให้รางวัลแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันทั้งหมด 2 รูปแบบหลัก และหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้ารับการประเมินเพื่อรับรางวัลจะต้องได้รับการประเมินภายใต้รูปแบบการประเมินดังกล่าวที่มีอยู่ตามกรอบแนวคิด ประกอบด้วย การประเมินการให้รางวัลแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยยึดตามภารกิจหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติ ซึ่งเป็นรูปแบบที่เน้นประสิทธิผลการปฏิบัติงานในเชิงการจัดบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการ และเป็นรูปแบบที่หน่วยงานในต่างประเทศได้ใช้เป็นรูปแบบในการจัดกิจกรรมการประเมินการให้รางวัลแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และอีกรูปแบบคือการประเมินการให้รางวัลแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยยึดตามความสามารถในการบริหารจัดการตามศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นแบบที่ยึดตามศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งที่มีศักยภาพพอที่จะดำเนินการได้ และประเมินตามศักยภาพที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพในแต่ละด้าน โดยรูปแบบดังกล่าว หน่วยงานรัฐของประเทศไทยได้มีการนำไปปฏิบัติใช้จัดกิจกรรมการให้รางวัลในรูปแบบดังกล่าวที่อิงกับวิสัยทัศน์หรือพันธกิจของสถาบัน/หน่วยงานเป็นหลัก ทั้งนี้ การประเมินการให้รางวัลทั้ง 2 รูปแบบ อาจมีความคาบเกี่ยวกันและไม่สามารถแยกขาดออกจากกันได้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประเมินการบริหารจัดการตามศักยภาพโดยเจาะจงเฉพาะหน้าที่หรือภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) ระเบียบวิธีวิจัย (Research methodology)

งานศึกษาวิจัยนี้ได้ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยการศึกษาจากเอกสาร

ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง (Documentary search) เช่น หนังสือ บทความ วารสาร และสิ่งพิมพ์ ตลอดจนข้อมูลจากเว็บไซต์ที่เกี่ยวข้อง ด้วยการศึกษาเรื่องต่างๆ เพื่อประกอบในการศึกษา ประกอบด้วยการศึกษาจากแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนในระดับท้องถิ่นผ่านการสร้างนวัตกรรม และการจัดการความรู้ แนวคิดและหลักการบริหารจัดการที่ดีในระดับท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ หลักธรรมาภิบาล หลักการบริหารงานคุณภาพ หรือ วงจร PDCA หลักการดำเนินงานหรือจัดบริการสาธารณะ 4 ประการ หรือ 4 Cs แนวทางที่ช่วยส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแนวคิดท้องถิ่น 5G ตลอดจนรูปแบบและเกณฑ์การให้รางวัลแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากกรณีศึกษาหน่วยงานในประเทศไทยและต่างประเทศ รวมทั้งการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องด้านการปกครองท้องถิ่นและเกี่ยวข้องกับการกำหนดรูปแบบรางวัลและออกแบบหลักเกณฑ์ตัวชี้วัดการให้รางวัลแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive sampling) และใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structural Interview) เพื่อให้ได้ทราบถึงรูปแบบการให้รางวัลแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน และเสนอแนะรูปแบบที่เหมาะสมในการนำมาปรับใช้กับบริบทในประเทศไทย

4. ผลการวิจัย (Research findings)

จากการศึกษาวิจัยด้วยการเก็บข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งโครงสร้างพบว่า ในปัจจุบันรูปแบบการประเมินการให้รางวัลแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลากหลายรูปแบบแตกต่างกันไป โดยสามารถวิเคราะห์ถึงรูปแบบดังกล่าวออกมาได้ทั้งหมด 2 รูปแบบหลัก คือ 1) รูปแบบการประเมินการให้รางวัลที่ยึดตามภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 2) รูปแบบการประเมิน

การให้รางวัลที่ยึดตามความสามารถในการบริหารจัดการตามศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) รูปแบบที่หนึ่ง รูปแบบการประเมินการให้รางวัลที่ยึดตามภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาและวิเคราะห์ผ่านการสืบค้นข้อมูลจากเอกสารพบว่า รูปแบบการประเมินการให้รางวัลที่ยึดตามภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรูปแบบที่เน้นการให้รางวัลตามการดำเนินงานจัดบริการสาธารณะ (Function-based) ซึ่งเป็นรูปแบบที่หน่วยงานในต่างประเทศที่เป็นผู้มอบรางวัลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างใช้ยึดเป็นหลักในการมอบรางวัลเนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศได้มุ่งเน้นและให้ความสำคัญในเรื่องการดำเนินงานตามภารกิจหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการ คือ การจัดบริการสาธารณะ (Public service) ซึ่งมีหลากหลายด้านในประเภทการจัดบริการสาธารณะ โดยเฉพาะจากการสังเกตประเภทการจัดบริการสาธารณะ 4 ด้านหลักที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศดำเนินการ และมีการมอบรางวัลในประเภทดังกล่าว ได้แก่ ด้านการสาธารณสุข ด้านการศึกษา ด้านการคมนาคมและขนส่ง ด้านการบริหารจัดการและรักษาสิ่งแวดล้อม และบริการเพื่อผู้สูงอายุและผู้พิการ ซึ่งจากการสัมภาษณ์เชิงลึกตัวแทนผู้ทรงคุณวุฒิที่เชี่ยวชาญด้านการปกครองท้องถิ่นและการให้รางวัลแก่ท้องถิ่นระบุว่า รูปแบบรางวัลลักษณะนี้ยังไม่ค่อยพบเห็นเท่าใดนักสำหรับหน่วยงานในประเทศไทยที่จัดกิจกรรมการมอบรางวัลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในไทยยังไม่มีองค์กรไหนที่ดำเนินการจัดบริการสาธารณะที่เป็นในลักษณะเฉพาะเรื่องหรือรับผิดชอบเฉพาะเรื่องภายในท้องถิ่นของตนให้มีความโดดเด่นออกมานัก ต่างจากหน่วยงานที่ให้รางวัลแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและตัวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในต่างประเทศ กรณีตัวอย่างศึกษาของ รัฐบาลสหพันธ์ออสเตรเลีย (The Australian Government) ที่ได้มีการกำหนดประเภทรางวัลทั้งหมด 10 ประเภทที่จะมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศในแต่ละประเภท และในแต่ละประเภทยังมีรางวัลในด้านของการดูแลผู้สูงอายุ รางวัลด้านโครงสร้างพื้นที่ที่ครอบคลุมเรื่องคมนาคม รางวัลด้านนวัตกรรมเมืองน่าอยู่ที่ทำให้ความสำคัญถึงเรื่องสิ่งแวดล้อม สาธารณสุข และรางวัลในเชิงของด้านการศึกษาอย่างรางวัลด้านการมีส่วนร่วมของเยาวชนทางเศรษฐกิจ เป็นต้น ถัดมาอีกหน่วยงานหนึ่งคือ มูลนิธิหัวใจแห่งชาติออสเตรเลีย (The National Heart Foundation of Australia) ถึงแม้ว่าจะเป็นหน่วยงานที่มอบรางวัลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะของรางวัลที่ยึดตามพันธกิจและวิสัยทัศน์ของหน่วยงาน ในฐานะหน่วยงานที่สนับสนุนการส่งเสริมและดูแลสุขภาพชุมชน ตลอดจนการพัฒนาสิ่งแวดล้อม และสุขอนามัยในชุมชนสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่รางวัลที่มอบให้นั้นถือว่าเป็นรูปแบบรางวัลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเชิงของการจัดบริการสาธารณะในด้านของสาธารณสุข และด้านการบริหารจัดการและรักษาสิ่งแวดล้อมด้วย และอีกหน่วยงานสุดท้ายของประเทศออสเตรเลีย คือ องค์กร LGPro (Local Government Professionals: The Leading Voice) ที่ได้มีรางวัลการจัดบริการสาธารณะในประเภทการบริการสาธารณะที่โดดเด่นและสอดคล้องดังที่กล่าวข้างต้นเช่นกัน เช่น รางวัลด้านการจัดสินทรัพย์ชุมชนและโครงสร้างพื้นฐาน รางวัลด้านการพัฒนาที่ยั่งยืน และรางวัลด้านความสำเร็จของเยาวชน เป็นต้น นอกจากนี้แม้แต่หน่วยงานอีก 2 ประเทศอย่างประเทศอังกฤษ The MJ และประเทศสหรัฐอเมริกา โดยหน่วยงานสมาคมนานาชาติการจัดการเมือง มณฑล และการสร้างความก้าวหน้าแก่รัฐบาลท้องถิ่นทั่วโลกอย่างมีอาชีพ (International City/Country Management Association: ICMA) ซึ่งเป็นอีก 2 หน่วยงานที่เน้น

ประเภทรางวัลด้านการจัดบริการสาธารณะ ที่หลากหลายประเภทสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในดำเนินการตามภารกิจหน้าที่การจัดบริการสาธารณะในประเภทต่างๆ ที่สามารถดำเนินการได้ และนำเสนอผลงานดังกล่าวเพื่อรับมอบรางวัลจากหน่วยงานในรางวัลด้านการจัดบริการสาธารณะที่มีความโดดเด่นในแต่ละประเภท ในส่วนของประเทศไทยนั้น สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.ก.ถ.) ร่วมกับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นอีกหน่วยงานในไทยที่เน้นรูปแบบรางวัลในเรื่องของการจัดบริการสาธารณะตามภารกิจหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรต้องดำเนินการอย่างใดก็ตามประเภทการจัดบริการสาธารณะทั้ง 4 ด้าน ดังที่ได้กล่าวนั้นสอดคล้องกับงานเขียนของ วุฒิสาร ตันไชย (2559, น. 71) เกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะทั้ง 4 ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศที่สามารถเป็นแบบอย่างที่ดี (Best Practices) ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำไปเป็นต้นแบบหรือแนวทางในการจัดบริการสาธารณะแต่ละประเภทที่สอดคล้องกับบริบทของแต่ละท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ที่ควรศึกษาและนำไปปรับใช้ในการดำเนินการภายในพื้นที่ท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่น เนื่องจากประเทศไทย มีกฎหมายสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในส่วนที่อธิบายถึงแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) ด้านการถ่ายโอนภารกิจ พ.ศ. 2551 จะแสดงให้เห็นถึงลักษณะภารกิจ 6 ภารกิจ ที่ได้รับการถ่ายโอนสู่ระดับท้องถิ่นตามแผนฯ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการปฏิบัติได้ตามภารกิจต่างๆ ที่มีการกำหนดไว้ได้ เพื่อตอบสนองและดูแลความเป็นของประชาชนในระดับพื้นที่ท้องถิ่น

ประกอบด้วยลักษณะภารกิจทั้งหมด 6 ภารกิจ ได้แก่ ภารกิจที่ 1 ด้านโครงสร้างพื้นฐาน, ภารกิจที่ 2 ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต, ภารกิจที่ 3 ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย, ภารกิจที่ 4 ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พณิชยกรรม และการท่องเที่ยว, ภารกิจที่ 5 ด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และ ภารกิจที่ 6 ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น อย่างไรก็ตามทั้ง 6 ภารกิจที่จะแปลงไปสู่รูปแบบการให้รางวัลตามภารกิจที่เป็นในเชิงการจัดบริการสาธารณะนั้น จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้เชี่ยวชาญด้านการปกครองท้องถิ่นและการให้รางวัลแก่ท้องถิ่น ได้เสนอความเห็นในประเด็นดังกล่าวสรุปได้ว่า ตัวชี้วัดการให้รางวัลในเชิงรูปแบบของภารกิจควรกำหนดจุดสำคัญหลักในการให้รางวัล กล่าวคือ ประชาชนท้องถิ่นได้อะไรบ้างจากการจัดบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการ โดยแบ่ง/หรือกำหนดเป็นการจัดบริการสาธารณะเฉพาะเป็นเรื่องๆ ไปตามรูปแบบรางวัล และตามประเภทบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการจัด ทั้งนี้ อาจใช้เครื่องมือวัดในลักษณะแบบสอบถามเพื่อสอบถามถึงความพึงพอใจของประชาชนต่อการจัดบริการสาธารณะเรื่องนั้นๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนในพื้นที่ที่เคยได้รับผลกระทบจากปัญหาต่างๆ เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการจัดบริการสาธารณะเพื่อแก้ไขปัญหาในเรื่องนี้ลงไปแล้ว ประชาชนได้รับผลดีขึ้นอย่างไรบ้าง ปัญหาได้ลดน้อยลง มากน้อยแค่ไหน อย่างไรก็ตาม อีกทั้งในขณะเดียวสำหรับรูปแบบรางวัลในลักษณะนี้ที่มุ่งเน้นในเรื่องการจัดบริการสาธารณะ หากเป็นไปได้ในการจัดรูปแบบรางวัลดังกล่าวนี้หรือการดำเนินการจัดบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรได้รับการยกระดับอีกขั้นหนึ่งให้เป็นในเชิงลักษณะของความเป็น “นวัตกรรม” (Innovation) มากขึ้น เนื่องจากการจัดบริการสาธารณะในแบบต่างๆ ไป

มีมานานแล้ว และเพื่อให้สอดคล้องตามทันกับบริบทโลกที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง ซึ่งหน่วยงานในต่างประเทศที่มอบรางวัลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างเริ่มให้ความสำคัญถึงประเด็นเรื่องดังกล่าวมากขึ้นในรูปแบบของรางวัลด้านการจัดบริการสาธารณะ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความคิดสร้างสรรค์ และจัดบริการสาธารณะที่มีความเป็นนวัตกรรมใหม่ๆ ออกมาเพื่อแก้ไขปัญหาพร้อมทั้งตอบโจทย์ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้มากขึ้น

2) รูปแบบที่สอง รูปแบบการประเมินการให้รางวัลที่ยึดตามความสามารถในการบริหารจัดการตามศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาและวิเคราะห์ผ่านการสืบค้นข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่า รูปแบบการประเมินการให้รางวัลที่ยึดตามความสามารถในการบริหารจัดการตามศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นรูปแบบที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามศักยภาพที่มีโดยยึดอิงตามพันธกิจและวิสัยทัศน์ของหน่วยงานที่เป็นผู้มอบรางวัล กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการภายใต้ศักยภาพ และข้อจำกัดในด้านต่าง ๆ ที่ท้องถิ่นมี และพอที่จะสามารถดำเนินการเรื่องดังกล่าวภายในพื้นที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งได้ ซึ่งมีสถาบันหรือหน่วยงานคอยชี้แนะและให้แนวทางการดำเนินงานดังกล่าว ภายใต้พื้นที่ท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ พร้อมมีรางวัลให้เป็นสิ่งจูงใจหรือแรงกระตุ้นในการทำงาน ทั้งนี้ รูปแบบการให้รางวัลดังกล่าวจะเน้นโดยยึดอิงตามสถาบันหรือหน่วยงานที่เป็นผู้มอบรางวัล เป็นรูปแบบที่หลายหน่วยงานทั้งในประเทศและต่างประเทศที่เป็นผู้มอบรางวัลแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยึดใช้เป็นรูปแบบการดำเนินการให้รางวัลมานานแต่แรกเริ่ม ซึ่งพบว่าเป็นรูปแบบที่

จะยึดตามพันธกิจหรือวิสัยทัศน์ของสถาบันหรือหน่วยงานนั้นๆ และรูปแบบรางวัล ตลอดจนเกณฑ์การประเมินการให้รางวัลจะไม่มีมีการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงมากนัก แต่จะเป็นการปรับเปลี่ยนเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพสังคมภายในประเทศ และบริบทโลกที่เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยโดยหลักสำคัญ สำหรับหน่วยงานหรือสถาบันในประเทศไทยที่เป็นผู้มอบรางวัลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน่วยงานหลักด้วยกันทั้งหมด 3 หน่วยงาน แต่มีเพียง 2 หน่วยงานที่ยึดรูปแบบการให้รางวัลที่เฉพาะเจาะจงโดยอิงตามสถาบันหรือหน่วยงานที่เป็นผู้มอบรางวัล ได้แก่ สถาบันพระปกเกล้า และสำนักคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และในต่างประเทศ เช่น ประเทศออสเตรเลีย โดยมูลนิธิหัวใจแห่งชาติออสเตรเลีย (The National Heart Foundation of Australia) อีก 1 หน่วยงาน

2.1 สถาบันพระปกเกล้า ในฐานะหน่วยงานอิสระของรัฐที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของประธานรัฐสภา โดยเป็นสถาบันที่มีพันธกิจหลักสำคัญในการส่งเสริมและพัฒนาองค์ความรู้และการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ตลอดจนการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานที่มั่นคงของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งถือเป็นเรื่องที่ทางสถาบันได้เล็งเห็นถึงและให้ความสำคัญ จึงได้จัดให้มีการมอบ “รางวัลพระปกเกล้าและใบประกาศเกียรติคุณสถาบันพระปกเกล้า” ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 เป็นต้นมา จนถึงปัจจุบัน และเป็นสถาบันแห่งแรกของประเทศไทยที่ได้จัดให้มีการมอบรางวัลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งรางวัลพระปกเกล้าที่มอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรางวัลที่มีอายุยาวนานที่สุดในประเทศไทย ทั้งนี้ รางวัลพระปกเกล้าที่มอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเริ่มแรกนั้นมีเพียงรางวัลเดียว คือ “รางวัลพระปกเกล้าสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความโดดเด่นด้านการบริหารงานที่โปร่งใสและ

ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน” จนกระทั่งต่อมา ในปี พ.ศ. 2552 รางวัลพระปกเกล้าได้มีการขยาย ประเภทรางวัลเพิ่มขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับความจำเป็น ในการปฏิบัติงานที่และบทบาทขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่มีมากขึ้น รางวัลพระปกเกล้าจึงได้มีการ ดำเนินการให้ครอบคลุมการดำเนินงานของท้องถิ่น อันได้แก่ รางวัลพระปกเกล้าด้านความโปร่งใสและ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน รางวัลพระปกเกล้า ด้านการเสริมสร้างสันติสุขและความสมานฉันท์ และรางวัลพระปกเกล้าด้านการเสริมสร้างเครือข่าย รัฐ เอกชน และประชาสังคม เมื่อพิจารณาจากรางวัลทั้ง 3 ประเภทของสถาบันพระปกเกล้าแล้วจะพบว่า เป็น รางวัลที่นอกจากครอบคลุมการดำเนินงานของท้องถิ่น แล้ว ถือได้ว่ารางวัลดังกล่าวทั้ง 3 ประเภทเป็นรูปแบบ รางวัลและการให้รางวัลที่มีความเฉพาะเจาะจงโดยอิง ตามสถาบันหรือหน่วยงานที่เป็นผู้มอบรางวัลในฐานะ สถาบันที่มีพันธกิจหลักในการส่งเสริมประชาธิปไตย และ สนับสนุนการสร้างรากฐานการปกครองท้องถิ่นเพื่อนำไป สู่การสร้างประชาธิปไตยในระดับชาติอย่างยั่งยืน จนเมื่อ เวลาผ่านมาช่วง 2-3 ปี ล่าสุด คือ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2559 สถาบันพระปกเกล้าได้ริเริ่มให้มีการปรับปรุงรูปแบบ รางวัลและเกณฑ์การประเมินการให้รางวัลพระปกเกล้า แบบใหม่ ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์เชิงลึกทางตัวแทน ผู้บริหารสถาบันพระปกเกล้าและคณะกรรมการ พิจารณารางวัลพระปกเกล้า ได้ระบุว่า รางวัล พระปกเกล้าทั้ง 3 ประเภทแต่เดิม บางตัวซ้ำวัดและ บางเรื่องเกี่ยวกับเกณฑ์การให้รางวัลในแต่ละประเภท มีความทับซ้อนกันอยู่ บางประเภทรางวัลไม่ควรแยก ขาดออกจากกัน โดยควรยุบรวมรางวัลบางประเภท เข้าด้วยกัน ซึ่งน่าจะสอดคล้องและแก้ไขปัญหาคความ ทับซ้อน ตลอดจนแก้ไขความสับสนของตัวรางวัล มากกว่าสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องการจะ สมัครเข้าร่วมพิจารณาการขอรับรางวัล จนกระทั่ง รางวัลพระปกเกล้าในปีล่าสุด พ.ศ. 2561 ยังคงเป็น

รางวัลรูปแบบเดิม 3 รางวัล ซึ่งยังมีเรื่องของแนวคิด หลักการประชาธิปไตย และการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นองค์ประกอบอยู่ เนื่องจากยังต้องการให้มีความ สอดคล้องกับพันธกิจและวิสัยทัศน์ของสถาบันฯ ที่มี ความโดดเด่นในเรื่องดังกล่าวนี้ แต่ได้มีการปรับเปลี่ยน เกณฑ์การประเมินการให้รางวัลรูปแบบใหม่ โดยอาศัย จากตัวแบบ CIPP-I (Context -> Input -> Process -> Product -> Impact) ที่ได้มาจากการผสมผสานตัวแบบ การประเมิน CIPP (Context -> Input -> Process -> Product) และเกณฑ์การประเมินรางวัลนวัตกรรมและ ธรรมภิบาลเมืองและท้องถิ่นของ The Global Network of Cities, Local, and Regional Governments มาทำการปรับและกำหนดเกณฑ์ การประเมินรางวัลพระปกเกล้าทั้ง 3 ประเภทในรูปแบบ ใหม่ ประกอบด้วย 2 เกณฑ์หลัก คือ เกณฑ์การประเมิน เพื่อพัฒนา (Formative Assessment) และเกณฑ์ การประเมินภาพรวม (Summative Assessment) (อัครณัฐ วงศ์ปรีดี และธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา, 2561, น. 1) ซึ่งก่อให้เกิดความชัดเจนมากขึ้นในการประเมิน

2.2 สำนักคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ในฐานะหน่วยงานที่มี วิสัยทัศน์และพันธกิจในด้านการส่งเสริมทุกภาคส่วน ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตลอดจน การดำเนินงานการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในภาคส่วนต่างๆ ของสังคมไทยให้เป็นในทางที่ถูกต้อง และทัดเทียมมาตรฐานสากล ได้จัดให้มีการมอบรางวัล ให้แก่ “องค์กรปกครองส่วนที่มีความโดดเด่นด้านการ ป้องกันการทุจริต” ซึ่งเป็นรูปแบบรางวัลที่ต้องการ ดำเนินการให้สอดคล้องตรงกับวิสัยทัศน์และพันธกิจของ สถาบันหรือหน่วยงานดังกล่าวด้วยเช่นกัน เพื่อหวังให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารราชการด้วยความ โปร่งใสเป็นธรรม และดำเนินการการป้องกันและแก้ไข ปัญหาการทุจริต พร้อมทั้งมีรางวัลเป็นตัวช่วยในการ ยกย่องประกาศเกียรติคุณองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ที่ได้รับรางวัลให้เป็นที่ยอมรับแก่สังคม ซึ่งรางวัลดังกล่าวที่จัดขึ้นนั้นดำเนินการจัดรางวัลมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552 จนถึงปัจจุบัน โดยเป็นหน่วยงานที่มุ่งเน้นการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นต้นแบบด้านการป้องกันการทุจริต ผ่านการมอบรางวัลเป็นสิ่งจูงใจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นรูปแบบการให้รางวัลที่ยึดปฏิบัติมานับแต่การมีรางวัลดังกล่าวจนถึงปัจจุบัน

2.3 มูลนิธิหัวใจแห่งชาติออสเตรเลีย (The National Heart Foundation of Australia) เป็นหน่วยงานของประเทศออสเตรเลียที่มอบรางวัลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะของรางวัลที่ยึดตามพันธกิจและวิสัยทัศน์ของหน่วยงาน ในฐานะหน่วยงานที่สนับสนุนการส่งเสริมและดูแลสุขภาพชุมชน ตลอดจนการพัฒนาสิ่งแวดล้อม และสุขอนามัยในชุมชนสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่รางวัลที่มอบให้นั้นถือว่าจัดอยู่ในรูปแบบรางวัลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเชิงของการจัดบริการสาธารณะด้วยกันในด้านของสาธารณสุข และด้านการบริหารจัดการและรักษาสิ่งแวดล้อม

5. สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ (Conclusions and Recommendations)

5.1 บทสรุป (Conclusions)

ในปัจจุบันรูปแบบการประเมินการให้รางวัลในลักษณะต่างๆ แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของหน่วยงานทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศต่างมีความหลากหลายและแตกต่างกันไปมาก ซึ่งสามารถแบ่งรูปแบบการประเมินการให้รางวัลในปัจจุบันออกได้เป็นหลักๆ ด้วยกันทั้งหมด 2 รูปแบบ คือ 1) รูปแบบการประเมินการให้รางวัลที่ยึดตามภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 2) รูปแบบการประเมินการให้รางวัลที่ยึดตามความสามารถในการบริหารจัดการ

ตามศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งทั้ง 2 รูปแบบ สรุพออกมาแล้วต่างมีบางเรื่องที่ยัง 2 รูปแบบสามารถแยกออกจากกันได้ และบางเรื่องที่ยัง 2 รูปแบบคาบเกี่ยวจนไม่สามารถแยกออกจากกันได้ กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันต่างมีการดำเนินงานในลักษณะ 2 ส่วน คือ การดำเนินงานตามภารกิจหน้าที่ที่เป็นในเรื่องของการจัดบริการสาธารณะ โดยเป็นการดำเนินงานจัดบริการสาธารณะตามแต่ละประเภทบริการสาธารณะหรือภารกิจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายสำหรับดำเนินการในพื้นที่ท้องถิ่น และการดำเนินงานตามความสามารถและความชำนาญ ในประเภทบริการสาธารณะแต่ละประเภทที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเชี่ยวชาญ การดำเนินการในลักษณะนี้ถือเป็นรูปแบบที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศส่วนใหญ่ปฏิบัติ ซึ่งมีต้นทุน ศักยภาพ ความสามารถ และแรงสนับสนุนต่างๆ ที่ช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้สามารถดำเนินการปฏิบัติได้ตามเป้าหมายได้ โดยมุ่งเน้นที่การจัดบริการสาธารณะเป็นหลักสำคัญ หน่วยงานในต่างประเทศส่วนใหญ่ที่เป็นผู้มอบรางวัลแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ประเทศออสเตรเลีย อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา จึงได้เน้นรูปแบบการประเมินให้รางวัลแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยึดตามภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นที่ยึดหลักสำคัญ ในขณะที่การดำเนินงานอีกด้าน คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินงานตามความสามารถในการบริหารจัดการตามศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ โดยอาศัยการดำเนินงานที่ยึดอิงจากสถาบัน/หน่วยงานที่เป็นผู้มอบรางวัลให้เป็นหลัก ซึ่งมุ่งเน้นการดำเนินภายใต้ศักยภาพและข้อจำกัดที่มีที่พอจะสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามข้อกำหนดหรือระเบียบของการให้รางวัลของสถาบัน/หน่วยงานดังกล่าวที่ตั้งระเบียบและระบุเงื่อนไขของการให้รางวัลไว้ และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามประเภทรางวัลที่สถาบัน/หน่วยงานกำหนด ตามพันธกิจ

และวิสัยทัศน์ของหน่วยงาน/สถาบันที่เป็นอยู่ ตัวอย่างเช่นในประเทศไทย สถาบันพระปกเกล้า ในฐานะหน่วยงานที่ส่งเสริมด้านประชาธิปไตยและธรรมาภิบาล รางวัลที่มอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นรางวัลในที่ยึดตามพันธกิจและวิสัยทัศน์ของหน่วยงาน เช่น รางวัลด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน รางวัลด้านการเสริมสร้างเครือข่าย รางวัลด้านสันติสุข และสมานฉันท์ โดยเมื่อมองและพิจารณาจากรางวัลของสถาบันพระปกเกล้าจะอยู่ภายใต้หลักการและแนวคิดประชาธิปไตย และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน หรืออีกหน่วยงานหนึ่ง คือ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ที่ได้กำหนดรางวัลที่ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศไทยมุ่งให้ความสำคัญในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งจะมีเรื่องของแนวคิดประชาธิปไตย และธรรมาภิบาลที่ดีเป็นองค์ประกอบอยู่บ้างในรางวัลดังกล่าว

ท้ายที่สุด เมื่อพิจารณาจากตัวอย่างที่นำเสนอแล้ว จะเห็นได้ว่ารูปแบบรางวัลเป็นรางวัลในลักษณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศมีศักยภาพและความสามารถพอที่จะบริหารจัดการให้มีโอกาสได้รับรางวัลจากหน่วยงานดังกล่าวได้ ซึ่งรูปแบบรางวัลนี้จะต้องอาศัยการดำเนินงานภายใต้หลักแนวคิดพื้นฐานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือแม้แต่หน่วยงานภาครัฐทุกภาคส่วนควรจะต้องมียึดไว้เป็นหลัก เช่น หลักธรรมาภิบาลที่ดี (Good Governance) หลัก PDCA หลัก 4Cs และแนวคิดท้องถิ่น 5G เป็นต้น หรือแม้แต่รูปแบบรางวัลที่ยึดตามภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เน้นการให้บริการสาธารณะ ย่อมต้องอาศัยแนวคิดหลักการพื้นฐานดังกล่าวนี้เป็นองค์ประกอบด้วยเช่นกัน หากจะต้องพิจารณาและประเมินให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งได้รับรางวัลในแต่ละด้านก็ตาม อย่างไรก็ตามรูปแบบการให้รางวัลทั้ง 2 รูปแบบ มีบางเรื่องเหมือนกัน

คือ ทั้ง 2 รูปแบบเน้นในเรื่องการจذبบริการสาธารณะ และย้อมต้องอาศัยองค์ความรู้ด้านการจัดการความรู้ (Knowledge Management) และนวัตกรรม (Innovation) เป็นองค์ประกอบในการดำเนินการอยู่พอสมควร แต่การให้น้ำหนักในการประเมินจะอยู่ที่รูปแบบการให้รางวัลแบบที่หนึ่งที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินงานตามภารกิจหน้าที่ และอีกเรื่องที่รูปแบบการให้รางวัลจะยึดอิงตามบริบท พันธกิจ และวิสัยทัศน์ของหน่วยงาน/สถาบันด้วยเช่นกัน แต่ในอีกแง่หนึ่ง บางครั้งรูปแบบการประเมินการให้รางวัลมีความหลากหลาย โดยที่ไม่ได้ยึดอิงตามหน่วยงาน/สถาบันด้วยเช่นเดียวกัน เพื่อเปิดกว้างให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินงานที่หลากหลาย และตอบโจทย์ความต้องการของสังคมได้ พร้อมทั้งให้สอดคล้องทันสมัย และเท่าทันต่อสถานการณ์บริบทโลกที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และต่อไปในอนาคตได้อย่างยั่งยืน

5.2 ข้อเสนอแนะ (Recommendations)

1) ควรมุ่งเน้นและนำเสนอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยให้ความสำคัญและเน้นการจذبบริการสาธารณะที่มีความหลากหลายมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจذبบริการที่มีลักษณะของความเป็นนวัตกรรม และยึดตามภารกิจทั้ง 6 ด้านที่ถ่ายโอนลงมาตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจ โดยในประเภทหรือด้านของการจذبบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำได้ ควรยึดหลักความสามารถทั่วไปของท้องถิ่น (General competence) หรือหลักความสามารถของท้องถิ่น (Local capability) เป็นที่ดังสำคัญด้วยเช่นกัน (วุฒิสภา ต้นไชย, 2559) เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง และบางพื้นที่มีหลักความสามารถทั่วไปหรือหลักความสามารถของท้องถิ่นที่แตกต่างกัน โดยใช้รูปแบบรางวัลลักษณะแบ่งตามภารกิจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย (Functions based) เป็นตัวช่วยสนับสนุนและจูงใจให้องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นจัดบริการสาธารณะในแต่ละด้าน พร้อมส่ง
เข้าประกวดเพื่อรับรางวัลเชิดชูโดดเด่นในแต่ละด้านของ
การจัดบริการสาธารณะเพิ่มมากขึ้น

2) จากขอบเขตการศึกษาที่คณะผู้วิจัยได้ศึกษา
นั้นเป็นการศึกษาเฉพาะในส่วนของรูปแบบ/ประเภท
รางวัลที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังตัวอย่างจาก
กรณีศึกษาหน่วยงานในต่างประเทศและหน่วยงาน
ในประเทศไทยที่ได้มีการจัดกิจกรรมมอบรางวัล ดังนั้น
รูปแบบการประเมินการให้รางวัลแก่องค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นทั้ง 2 รูปแบบที่คณะผู้วิจัยได้ศึกษาและ
นำเสนอจึงเป็นเพียงรูปแบบข้อเสนอทั่วไป (Generalization)
ซึ่งหน่วยงานหรือองค์กรในประเทศไทยที่ให้รางวัลแก
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจนำผลการศึกษาบางส่วน

ไปประยุกต์ใช้ในการปรับรูปแบบการให้รางวัลแกท้องถิ่น
หรืออาจผสมผสานรูปแบบการให้รางวัลทั้งสองรูปแบบ
โดยคำนึงถึงบริบทสภาพแวดล้อมของหน่วยงาน
ตลอดจนศักยภาพที่หน่วยงานสามารถดำเนินการได้
ที่สำคัญต้องนำไปทดสอบใช้สำหรับการประเมินการให้
รางวัลแกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อตรวจสอบ
กลับมาถึงรูปแบบรางวัลดังกล่าวทั้ง 2 รูปแบบที่น่าเสนอ
เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขหรือพัฒนาให้เกิดความ
เหมาะสม และดียิ่งขึ้นต่อไป และในอนาคตควรมีการ
ศึกษาเพิ่มเติมในประเด็นของการให้รางวัลว่ามีผลต่อ
พัฒนาการในการบริหารจัดการ รูปแบบในการจัดบริการ
สาธารณะ และ/หรือการพัฒนาคุณภาพของบริการ
สาธารณะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ และ
มีผลอย่างไร

บทความนี้

Received เมื่อ 9 ตุลาคม 2561
Revised เมื่อ 12 มกราคม 2562
Accepted เมื่อ 13 กุมภาพันธ์ 2562

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2559). *การให้รางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดีเด่นด้านการป้องกันการทุจริต ประจำปี 2559*. สืบค้นจาก https://www.nacc.go.th/article_attach/Announce_%CD%BB%B7.%B4%D5%E0%B4%E8%B92559.pdf
- “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542” (2542, 10 สิงหาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 116 ตอนที่ 63 ง.
- “พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542” (2558, 21 สิงหาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 132 ตอนพิเศษ 193 ง.
- “แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) ด้านการถ่ายโอนภารกิจ พ.ศ. 2551” (2551, 26 กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 125 ตอนพิเศษ 40 ง.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2559). *คู่มือประกอบการสมัครเพื่อรับการประเมินรางวัลการบริหารจัดการที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ.2559 สำหรับรางวัลประเภทโดดเด่น และประเภททั่วไป*. กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2559). *รูปแบบและประเภทการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- สถาบันพระปกเกล้า วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น. (2551). *สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานพัฒนาประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- _____. (2557). *ท้องถิ่น 5 G: เป็นธรรม สร้างสรรค์ยั่งยืน ตัวอย่างดีดี ทั่วไทยทั่วโลก*. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- _____. (2558). *รางวัลพระปกเกล้า'58*. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- อัชกรณ วังศ์ปรีดี และอัชฌณิม สุทธิพงษ์ประชา. (2561). *คู่มือเกณฑ์และตัวชี้วัดรางวัลพระปกเกล้า ประจำปี พ.ศ. 2561*. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- อรทัย กิกผล. (2558). *การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. เอกสารประกอบการสอน กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- _____. (2558). *การปฏิรูประบบการปกครองท้องถิ่น*. เอกสารประกอบการสอน. กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อรทัย กิกผล และฉัตรระวี ปิรสุทธิญาณ. (2552). *เคล็ดลับการจัดบริการสาธารณะท้องถิ่น: บทเรียนจากรางวัลพระปกเกล้า' 51*. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

ภาษาอังกฤษ

- Armstrong, M. & Stephens, T. (2006). *A handbook of employee reward management and practice*. Page Limited. United Kingdom : Kogan.
- Australian Government. (2016). *National Awards for Local Government 2016 Winners: Local Government - Building Australian Communities*. Retrieved from http://regional.gov.au/local/awards/2016/files/2016_NALG_Winners_Book.pdf
- Eva, H. E. (1997). *Class and Elites in Democracy and Democratization: A Collection of Reading*. New York & London: Garland Publishing, Inc.
- Evans, M. (n.d.). *Innovation in Local Government: Defining the Challenge, Making the Change*. Retrieved from https://www.lgns.w.gov.au/files/imce-uploads/127/1_ProfMarkEvans_InnovationinLG.pdf
- Government of India. (2009). *Citizen Centric Administration – The Heart of Governance*. Retrieved from: <http://darpg.nic.in/sites/default/files/ccadmin12.pdf>
- Heart Foundation. (2014). *Heart Foundation 2014 Local Government Awards*. Retrieved from https://www.heartfoundation.org.au/images/uploads/main/Programs/LGA_winners_2014.pdf
- Karas, K. (2016). *2016 ICMA Awards: Celebrating The difference professional local Government management makes*. Retrieved from file:///C:/Users/Asus/Downloads/17031%202016%20ICMA%20Annual%20Awards%20Program-web-revised-101716%20(1).pdf
- Local Government Professionals. (n.d.). *201/LGPro Awards for Excellence*. Retrieved from <http://lgpro.com/awards/awards-for-excellence>
- Maslow, Abraham H. (1970). *Motivation and Personality*. 2nd ed. New York: Harper and Row Publishers.
- Nonaka, I. & Takeuchi, H. (1995). *The Knowledge Creating Company: How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*. New York : Oxford University Press.
- The MJ. (2018). *About The MJ Local Government Achievement Awards*. Retrieved from <http://awards.themj.co.uk/about>
- _____. (2018). *Categories*. Retrieved from <http://awards.themj.co.uk/categories>

การมีส่วนร่วมของกลุ่มต่างๆ เพื่อสร้างสันติภาพอย่างยั่งยืนในชายแดนใต้

Public Participation in Building Sustainable Peace in Southern Thailand

ชายนีย์ ช. บุญพันธ์*

Kayanee Chor Boonpunth**

บทคัดย่อ

ขณะที่ปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนใต้ของประเทศไทยยังไม่มีทีท่าจะยุติ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ถือเป็นสิ่งจำเป็น การจะบรรลุสันติภาพได้อย่างยั่งยืนนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนและตัวแทนกลุ่มต่างๆ ล้วนมีความสำคัญไม่แพ้รัฐบาล วัตถุประสงค์ของบทความชิ้นนี้เพื่อต้องการเผยแพร่ความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ที่มีต่อกระบวนการพูดคุยและการสร้างสันติภาพ และเพื่อให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของการเป็นส่วนหนึ่งและความร่วมมือของกลุ่มคนหลายฝ่ายในการสร้างสันติภาพในพื้นที่ ข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์มาจากฐานข้อมูลผลการสำรวจความคิดเห็นประชาชนต่อกระบวนการสันติภาพจังหวัดชายแดนใต้ (Peace Survey) ทั้ง 3 ครั้ง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2559 ถึง 2560 โดยมีองค์กรเครือข่ายทั้งสิ้น 15 แห่งร่วมทำการวิจัย พื้นที่ในการศึกษา คือ จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา จังหวัดนราธิวาส และสี่อำเภอในจังหวัดสงขลา โดยมีการสุ่มตัวอย่างแบบแบ่งชั้นและมีขั้นตอนในการสุ่มแบบมีระบบ รวมกลุ่มตัวอย่างทั้งสิ้น 4,712 ตัวอย่าง ผลการวิจัยพบว่ากลุ่มที่ประชาชนคาดหวังให้มีส่วนร่วมในกระบวนการเจรจาพูดคุยและสร้างสันติภาพ ได้แก่ รัฐบาลกับคู่ขัดแย้ง ผู้นำศาสนาอิสลาม อุस्ताซ องค์กรภาคประชาสังคม สถาบันการศึกษา นักการเมืองระดับชาติและท้องถิ่น

คำสำคัญ: การมีส่วนร่วม การสร้างสันติภาพ การสำรวจความคิดเห็น ชายแดนใต้

* อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่ (ดร.)

** Lecturer, Faculty of Management Sciences, Prince of Songkla University. (Ph.D.)

Abstract

While it seems difficult to see the unrest in the southernmost part of Thailand coming to an end, listening to local people's voices is necessary. To achieve sustainable peace requires public participation and other actors are as important as the government. The purposes of this article are to promote people's opinion in the Deep South to the peace dialogues and peacebuilding process; and to raise awareness of the importance of people's participation in peacebuilding. The data are from the results of the first to third Peace Surveys, conducted from 2016-2017 by a network of 15 institutions. The area of the study comprised the provinces of Pattani, Yala, Narathiwat, and four districts of Songkhla. The sample groups were chosen through stratified random sampling and systematic sampling. The total sample groups was 4,712 people. Findings indicate that local people expect the following groups to be involved in peace dialogues and peacebuilding processes: government and conflicting parties, Islamic leaders, Ustaz, civil society, educational institutions, and politicians from national and local levels.

Keywords: Participation, Peacebuilding, Peace Survey, Southern Thailand

บทนำ

ปัญหาเหตุการณ์ความรุนแรงในภาคใต้ที่ปะทุขึ้นมาระลอกใหม่เมื่อปี พ.ศ. 2547 นับเป็นเวลากว่าทศวรรษที่เหตุการณ์ความไม่สงบยังคงยืดเยื้อและไม่มีทีท่าที่จะยุติได้ รัฐบาลที่ผ่านมากกว่าเกือบสิบรัฐบาลได้มีความพยายามลองถูกลองผิดในการแก้ปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ การแก้ไขด้วยการใช้มาตรการปราบปรามแบบเด็ดขาดและการใช้กำลังเพื่อต้องการยุติเหตุการณ์ความรุนแรง กลับไม่ช่วยทำให้เหตุการณ์สงบลงแต่กลับทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น ความพยายามดังกล่าวจึงเป็นเพียงการสร้างสันติภาพในความหมายเชิงลบ ซึ่งเป็นความต้องการเบื้องต้นในการยุติความรุนแรงทางกายภาพได้ในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งเท่านั้นแต่ปัญหารากเหง้าที่แท้จริงยังไม่ได้รับการเยียวยา (Galtung, 2012) ซึ่งแน่นอนว่าตัวแสดงหลักในการสร้าง

สันติภาพเชิงลบก็คือ คู่ความขัดแย้งอันได้แก่ รัฐบาลและกลุ่มผู้เห็นต่าง

อย่างไรก็ตามเราสามารถสร้างสันติภาพในความหมายเชิงบวกได้ด้วยการสนับสนุนให้มีการขยายความร่วมมือของตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง การมีส่วนร่วมของคนกลุ่มต่างๆ ในการจัดการความขัดแย้งและสร้างสันติภาพอย่างยั่งยืนมีความสำคัญอย่างยิ่งในพื้นที่ชายแดนใต้ของประเทศไทย เนื่องจากความขัดแย้งที่เกิดขึ้นมีสาเหตุที่ซับซ้อน การดึงเอาเรื่องศาสนาและเรื่องอัตลักษณ์มาเป็นสาเหตุของความแตกแยกมักจุดประกายให้เกิดความรุนแรงได้ง่าย อีกทั้งความขัดแย้งยังถูกสะสมความตึงเครียดมาเป็นระยะเวลานาน ความขัดแย้งนี้จึงเป็นประเด็นละเอียดอ่อนและไม่ใช่ว่าเป็นหน้าที่ของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้นที่ต้องรับผิดชอบในการสร้างสันติภาพให้เกิดขึ้น ในระยะยาวสิ่งที่สำคัญคือการสร้าง

สันติภาพที่ยั่งยืน ซึ่งจำเป็นต้องใช้ทั้งเวลาและความอดทนเนื่องจากเป้าหมายคือการสร้างสันติภาพเชิงโครงสร้างบนพื้นฐานของความเท่าเทียมกันของด้านสิทธิมนุษยชน ด้านเศรษฐกิจ ด้านการเมือง และการให้เกียรติซึ่งกันและกัน (Galtung, 2012)

เราจะทราบความต้องการที่แท้จริงของคนในพื้นที่ได้อย่างไร การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเป็นวิธีการหนึ่งที่สามารถสื่อให้เห็นถึงความรู้สึกนึกคิดของประชาชนในพื้นที่ได้ งานชิ้นนี้ได้นำเสนอผลข้อมูลความคาดหวังของประชาชนต่อการมีส่วนร่วมของกลุ่มต่างๆ ในการจัดการความขัดแย้งและการสร้างสันติภาพในจังหวัดชายแดนใต้ โดยใช้ข้อมูลจากผลการสำรวจของประชาชนต่อกระบวนการสันติภาพในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (Peace Survey) ครั้งที่ 1-3 ในช่วงปี พ.ศ. 2559 – 2560 ซึ่งจัดทำโดยสถาบันพระปกเกล้า และอีก 15 เครือข่าย¹ โดยวิเคราะห์ตัวแสดงที่ประชาชนคาดหวังให้มีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างสันติภาพตามแนวคิด โมเดลการสร้างสันติภาพ (Peace-building Model) ของ Stephen Ryan (1990) พีรามิดภาวะผู้นำของ Lederach (1997) และกลยุทธ์ของฝ่ายที่สามกับการแปลงความขัดแย้ง (Third-party Strategies with Conflict Transformation) ของ Reimann (2006)

วัตถุประสงค์ของบทความชิ้นนี้เพื่อต้องการเผยแพร่ความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ที่มีต่อกลุ่มต่างๆ ที่ควรเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการสันติภาพ และเพื่อให้ประชาชนไม่ว่าจะอาศัยอยู่ในพื้นที่หรือส่วนอื่นๆ ของประเทศได้ตระหนักว่าการจัดการ

ความขัดแย้งและการสร้างสังคมที่สันติสุขต้องการเกิดมาจากความร่วมมือของกลุ่มคนหลายฝ่าย นอกจากนี้ยังเพื่อให้เป็นการสนับสนุนการสำรวจความคิดเห็นประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อกระบวนการสันติภาพที่จะเกิดขึ้นในครั้งต่อไปและดำเนินการอย่างต่อเนื่องเพื่อให้สามารถนำข้อมูลที่ได้ไปใช้ในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องต่อไป

การมีส่วนร่วมของคนกลุ่มต่างๆ ในกระบวนการสันติภาพสำคัญไฉน

การมีส่วนร่วมของคนกลุ่มต่างๆ มีความสำคัญมากในกระบวนการสร้างสันติภาพอย่างยั่งยืนเพราะปัญหาความขัดแย้งมีผู้เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจำนวนมากและปัญหาส่วนใหญ่มีความสลับซับซ้อนยากที่จะค้นหาสาเหตุความขัดแย้งที่แท้จริง

นอร์เบิร์ต โรเปอส์ (2559, อ้างถึงใน บุษบง ชัยเจริญวัฒน์, 2561) ได้เสนอรูปแบบการวิเคราะห์ความขัดแย้งเชิงลึก อันประกอบไปด้วย 8 องค์ประกอบ ซึ่งหนึ่งในองค์ประกอบคือการวิเคราะห์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องฝ่ายต่างๆ เป็นการวิเคราะห์ว่าใครเกี่ยวข้องในความขัดแย้งนั้นๆ บ้างและความสัมพันธ์กันอย่างไรทั้งในเชิงความขัดแย้งและความร่วมมือ ทำให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมของกลุ่มคนต่างๆ มีความสำคัญเพื่อให้สามารถวิเคราะห์ความขัดแย้งได้อย่างละเอียดถี่ถ้วนมากกว่า

แนวคิดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการความขัดแย้งหรือการสร้างสันติภาพล้วนอ้างอิงถึงกลุ่มผู้เกี่ยวข้องซึ่งจะนำไปสู่ความยั่งยืนของสันติภาพที่มีระดับต่างกัน ได้แก่

¹ สถานวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรมภาคใต้ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, สถาบันวิจัยและพัฒนาสุขภาพภาคใต้ คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, ศูนย์ความเป็นเลิศด้านคณิตศาสตร์ คณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, สถาบันอิสลามและอาหรับศึกษา มหาวิทยาลัยนราธิวาสราชนครินทร์, คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา, สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล, คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, คณะวิทยาการสื่อสาร มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, สถาบันสันติศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, สถาบันอิสลาม มหาวิทยาลัยฟาฏอนี, ศูนย์ความร่วมมือทรัพยากรสันติภาพ, ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้, สภาประชาสังคมชายแดนใต้, มูลนิธิเอเชีย, สำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล สถาบันพระปกเกล้า

โมเดลการสร้างสันติภาพ (Peace-building Model) ของ Stephen Ryan ที่ได้นำเอากลยุทธ์ในการจัดการความขัดแย้งซึ่งได้คิดค้นโดย Johan Galtung และพัฒนาต่อโดย Michael Harbottle และเพิ่มเติมโดย Christopher Mitchell ให้เป็นระบบแบบสามฝ่าย ซึ่ง Peace-keeping คือการรักษาความสงบไม่ให้เกิดการปะทะหรือเผชิญหน้ากันระหว่างคู่ขัดแย้ง ดังนั้นผู้เกี่ยวข้องที่มีความสำคัญคือรัฐบาลและกลุ่มผู้เห็นต่าง ซึ่งนิยมใช้ความรุนแรงและอาวุธในการจัดการความขัดแย้ง ส่วน Peace-making คือความพยายามในการใช้นโยบายการพูดคุย การเจรจาตกลงจากทั้งสองฝ่ายเพื่อ

จัดการผลประโยชน์ที่ไม่ตรงกัน คือการเลือกใช้มาตรการและวิธีรุนแรงแต่ใช้นโยบายหรือวิธีทางการเมืองแทนนั่นเอง และขั้นสุดท้ายที่ทั้ง Peace-keeping และ Peace-making ประสบความสำเร็จแล้ว นั่นก็คือ Peace-building ซึ่งถือเป็นขั้นตอนที่ทุกฝ่ายปรารถนา เพราะเป็นขั้นที่ความขัดแย้งได้รับการแก้ไขทั้งด้านโครงสร้าง ความสัมพันธ์ระหว่างความขัดแย้งด้านทัศนคติ และพฤติกรรมของปัจเจกบุคคล (Johan Galtung อ้างถึงใน บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ, 2561) สรุปได้ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1: กรอบแนวคิดเกี่ยวกับกลยุทธ์ในการจัดการความขัดแย้ง (A Framework for Conflict Resolution)

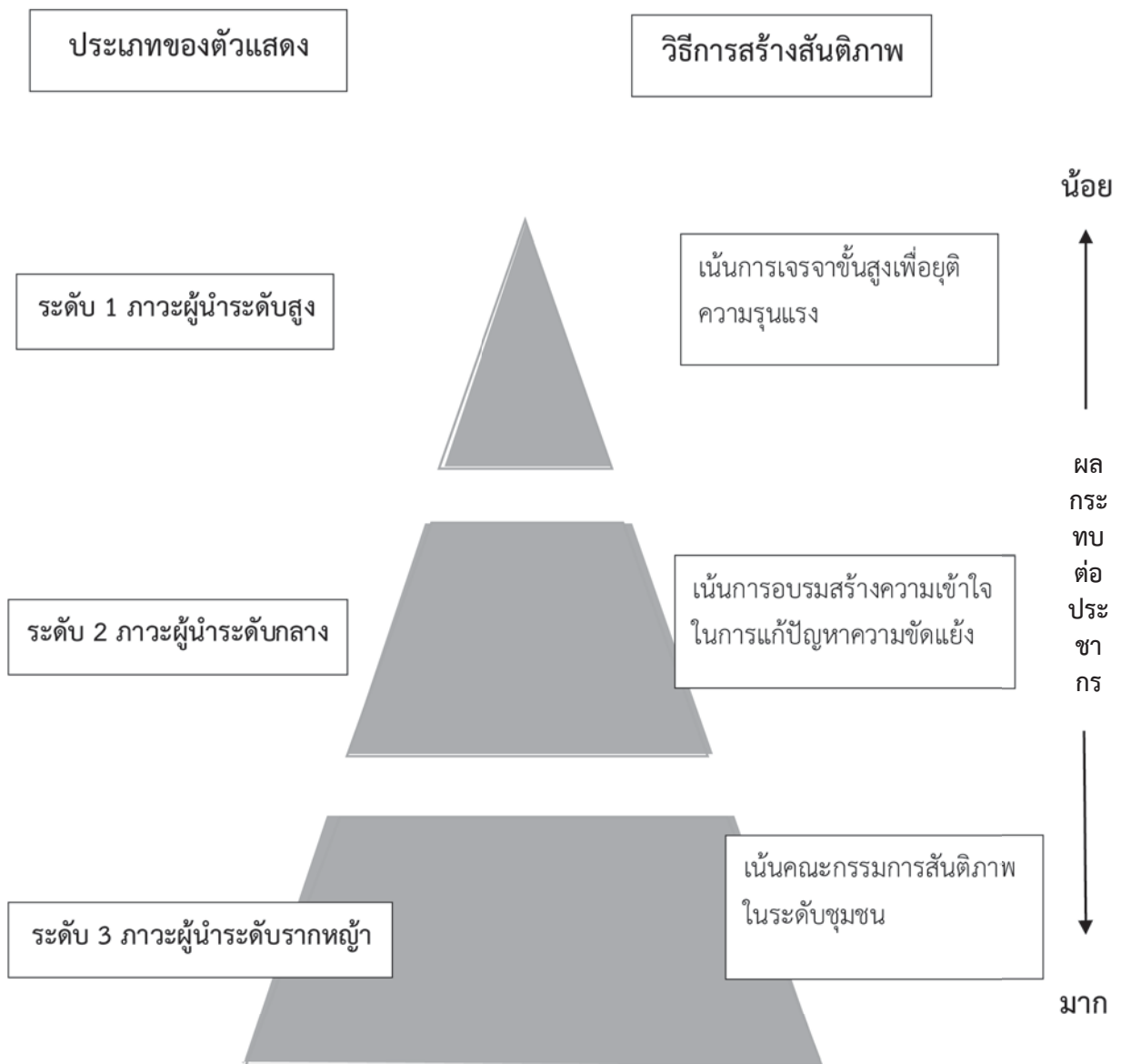
ประเด็นปัญหา	กลยุทธ์	กลุ่มเป้าหมาย
พฤติกรรมความรุนแรง	Peace-keeping (กิจกรรมทางทหาร)	กลุ่มต่อสู้ด้วยอาวุธ (นักรบ)
การรับรู้ผลประโยชน์ที่ไม่ได้ไปในทิศทางเดียวกัน	Peace-making (กิจกรรมทางการเมือง)	ผู้มีหน้าที่ในการตัดสินใจ (ผู้นำ)
ทัศนคติเชิงลบและโครงสร้างทางสังคมและเศรษฐกิจ	Peace-building (กิจกรรมทางสังคมเศรษฐกิจ)	ประชาชนทั่วไป (ผู้ตาม)

ที่มา: ดัดแปลงจาก Stephen (1990: 52)

อีกตัวแบบหนึ่งที่มีความนิยมในการใช้เป็นแนวทางการสร้างสันติภาพก็คือปิรามิดของ Lederach (1997) ที่แสดงให้เห็นภาวะผู้นำของตัวแสดงระดับต่างๆ พร้อมวิธีการสร้างสันติภาพและของตัวแสดงเหล่านั้น ปิรามิดดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงภาวะผู้นำในระดับต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อประชากร ซึ่งยิ่งเรามุ่งไปที่ผู้นำในระดับ

ล่างเท่าไรผลกระทบต่อประชาชนก็จะมีมากเท่านั้น อันเป็นการแสดงให้เห็นว่าประชาชนในทุกระดับมีความสำคัญในกระบวนการสร้างสันติภาพไม่น้อยไปกว่ากัน กล่าวคือวิธีการสร้างสันติภาพจำเป็นต้องใช้ผู้นำหลายระดับเพื่อให้เกิดสันติภาพอย่างยั่งยืน ดังแผนภาพที่ 1

แผนภาพที่ 1: พีระมิดตัวแสดงและวิธีนำไปสู่การสร้างสันติภาพ



ที่มา: ดัดแปลงจาก Lederach (1997: 39)

สุดท้ายคือกลยุทธ์ของฝ่ายที่สามกับการแปลงความขัดแย้ง (Third-party Strategies with Conflict Transformation) ของ Reimann (2006) เมื่อได้ทราบถึงภาวะผู้นำกับผลกระทบในระดับต่างๆ จากพีระมิดของ

Lederach แล้วตารางต่อไปคือการแสดงให้เห็นถึงตัวแสดงจากทั้ง 3 Track ที่ล้วนมีกลยุทธ์ในการสร้างสันติภาพที่แตกต่างกัน ดังรายละเอียดในตารางที่ 2

ตารางที่ 2: กลยุทธ์ของตัวแสดง Track I, II และ III

	Track I	Track II	Track III
ตัวแสดง	ผู้นำทางการเมืองและทางทหาร	ภาคประชาสังคม ตัวแทน ภาคประชาชนทั้งในต่างประเทศ และชุมชน	องค์กรในระดับรากหญ้า องค์กรเพื่อสิทธิมนุษยชน
กลยุทธ์	เน้นผลลัพธ์เป็นหลัก: มาตรการบังคับและเป็นทางการ	เน้นกระบวนการที่ไม่เป็นทางการ เป็นหลัก: มาตรการที่ไม่บังคับ เน้นการอำนวยความสะดวก เป็นที่ปรึกษา	เน้นกระบวนการ และ/หรือโครงสร้าง เป็นหลัก: งานเยียวยา การอบรม ให้ความรู้แก่รากหญ้า

ที่มา: ดัดแปลงจาก Reimann (2006: 6)

การสำรวจความคิดเห็น ของประชาชนในกระบวนการสันติภาพ (Peace Survey)

คู่ความขัดแย้งมักอ้างถึงความต้องการของประชาชน แต่การจะทราบความต้องการของประชาชนที่แท้จริงนั้น ไม่ใช่เรื่องง่าย การใช้เครื่องมือแบบสำรวจความคิดเห็น หรือที่เรียกว่า Peace Poll หรือ Peace Survey ถือเป็นเครื่องมือหนึ่งในการช่วยให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่ น่าเชื่อถือและเป็นประโยชน์ต่อกระบวนการสร้าง สันติภาพ ซึ่งมีตัวอย่างให้เห็นในประเทศที่ประสบ ความสำเร็จในการใช้แบบสำรวจความคิดเห็นของ ประชาชนในกระบวนการสันติภาพ เช่น ไอร์แลนด์เหนือ และมินดาเนา

ในประเทศไทยมีความพยายามในการสำรวจ ความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับปัญหาความขัดแย้ง ในภาคใต้โดยใช้ Peace Poll ทั้งหมด 9 ครั้ง ซึ่งจัด ทำขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2555 (รุ่งริวี เฉลิมศรีภิญโญรัช, 2560) โดยโพลดังกล่าวจัดทำขึ้นโดยสถาบันการศึกษา ต่างๆ เช่น สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต มหาวิทยาลัยหาดใหญ่ และมหาวิทยาลัยฟาฏอนี แต่น่าเสียดายที่ข้อมูลเหล่านั้น ยังไม่ได้ถูกนำไปใช้ในกระบวนการสร้างสันติภาพอย่าง

เต็มที่ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2559 สถาบันพระปกเกล้า ร่วมกับอีก 15 เครือข่าย จัดทำโครงการสำรวจความเห็น ประชาชนต่อกระบวนการสันติภาพจังหวัดชายแดน ภาคใต้ (Peace Survey) ขึ้นทั้งหมด 3 ครั้งในช่วง พ.ศ. 2559-2560 โดย Peace Survey ดังกล่าวมีความ แตกต่างจากการสำรวจอื่นๆ ตรงที่สามารถรวบรวม เครือข่ายสถาบันทั้งในและนอกพื้นที่เข้ามาร่วมกันทำ การวิจัยในโครงการ Peace Survey นี้ซึ่งแต่ละสถาบัน ล้วนมีความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ในการจัดการ ความขัดแย้งในพื้นที่ นอกจากนี้ทีมงานยังให้ความสำคัญกับกระบวนการเก็บข้อมูลเป็นอย่างมาก มีความ พิถีพิถันในการสุ่มตัวอย่างเพื่อความเป็นกลางและเชื่อถือ ได้ของข้อมูล นอกจากนี้ในประเด็นที่มีความอ่อนไหว การตั้งคำถามได้มีการเชิญกลุ่มตัวแทนจากกลุ่มต่างๆ ของภาคประชาสังคมให้เข้ามามีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ ร่วมกันเพื่อให้ได้ประเด็นคำถามที่เหมาะสมและเป็น ประโยชน์มากที่สุด

การนำผลข้อมูลจาก Peace Survey ทั้งสามครั้งนี้ ไปใช้ถือว่ามีความแพร่หลายเนื่องจากคณะทำงาน เครือข่าย 15 องค์กรได้มีการส่งมอบรายงานผล การสำรวจทั้งสามครั้งไปให้กับคณะพูดคุยสันติภาพ ทั้งของรัฐบาลและขบวนการ นอกจากนี้ยังได้มีการ

เผยแพร่ผลสำรวจให้กับกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียและประชาชน เพื่อทุกคนตระหนักถึงความสำคัญของการความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ กลุ่มผู้มีหน้าที่ในกระบวนการเจรจาเพื่อสันติภาพทั้งสองฝ่ายได้นำข้อมูลจาก Peace Survey ไปใช้

วิธีการศึกษา

ข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์มาจากรฐานข้อมูลผลการสำรวจความคิดเห็นประชาชนต่อกระบวนการสันติภาพจังหวัดชายแดนใต้ (Peace Survey) จำนวน 3 ครั้ง ได้แก่ ครั้งที่ 1 ช่วงเดือนกุมภาพันธ์-มีนาคม 2559 ครั้งที่ 2 ช่วงเดือนกรกฎาคม-สิงหาคม 2559 และครั้งที่ 3 ช่วงเดือนเมษายน-พฤษภาคม 2560 โดยมีองค์กรเครือข่ายร่วมในการวิจัยทั้งสิ้น 15 เครือข่าย

พื้นที่ในการศึกษา ได้แก่ พื้นที่จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา จังหวัดนราธิวาส และสี่อำเภอในจังหวัดสงขลา (อำเภอจะนะ เทพา นาทวี และสะบ้าย้อย) โดยมีการสุ่มตัวอย่างแบบแบ่งชั้น (Stratified Random Sampling) และมีขั้นตอนในการสุ่มแบบมีระบบ (Systematic Sampling) ในระดับตำบล หมู่บ้าน และครัวเรือนรวมกลุ่มตัวอย่างทั้งสิ้น 4,712 ตัวอย่าง

โดยผู้วิจัยเป็นตัวแทนหนึ่งในเครือข่ายที่เข้าร่วมในฐานะคณะทำงานวิชาการ เนื่องในโอกาสที่คณะทำงานฯ จะทำการสำรวจความคิดเห็นครั้งที่ 4 ในช่วงกรกฎาคม-สิงหาคม 2561 นี้จึงได้มีการประชุมหารือเพื่อใช้ประโยชน์จากข้อมูลที่เก็บจาก 3 ครั้งที่ผ่านมาเพื่อสกัดประเด็นที่น่าสนใจ เนื่องจากข้อมูลที่ทำการศึกษาพบประเด็นที่น่าสนใจมากมายที่ได้จากผลการสำรวจ เช่น มุมมองต่อปัญหาและผลกระทบจากเหตุการณ์ในพื้นที่ มุมมองต่อและรัฐบาล มุมมองต่อความรุนแรง และมุมมองต่อกระบวนการสันติภาพ เป็นต้น โดยผู้วิจัยมีความสนใจในประเด็นที่เกี่ยวกับความคิดเห็นของประชาชนกับการมีส่วนร่วมของ

คนกลุ่มต่างๆ ที่มีต่อกระบวนการสันติภาพ ซึ่งมีคำถามที่เกี่ยวข้องกับประเด็นดังกล่าวที่ได้นำมาทดสอบความสัมพันธ์ทางสถิติ โดยสถิติที่ใช้ได้แก่ ค่าเฉลี่ย ร้อยละ ค่า t-test F-test และค่าไคสแควร์

ผลการศึกษา

การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อความสำเร็จของกระบวนการพูดคุย

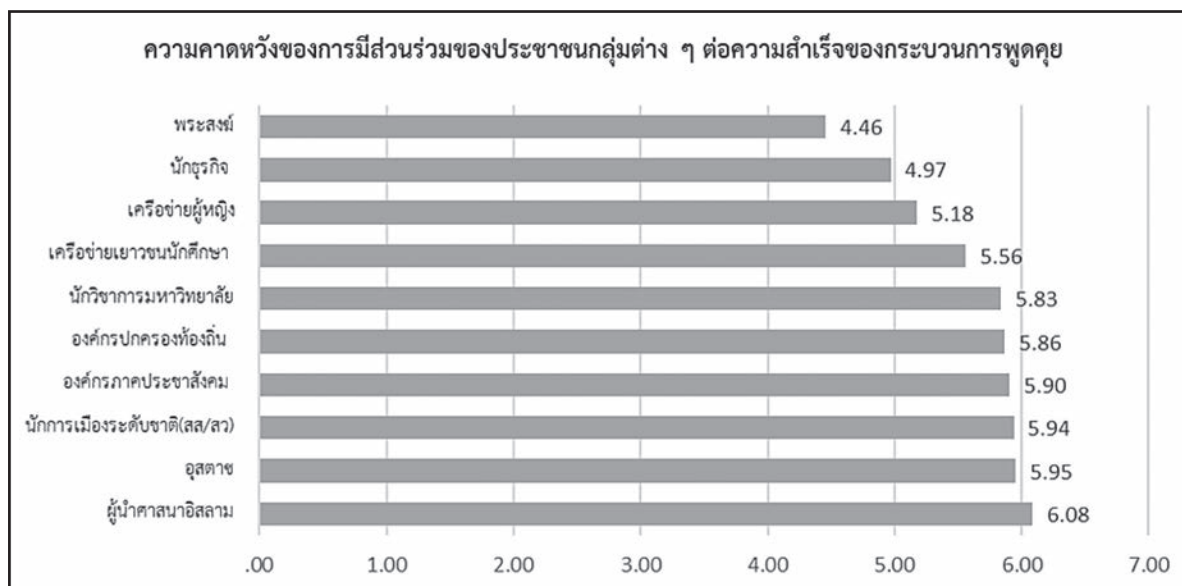
การศึกษาทั้ง 3 ครั้งนี้ประกอบไปด้วยผู้ตอบแบบสอบถามทั้งสิ้น 4,712 คน ผู้ตอบแบบสอบถามเป็นเพศหญิงร้อยละ 55.1 และเพศชายร้อยละ 44.9 มีอายุตั้งแต่ 18-70 ปี โดยมีอายุเฉลี่ยอยู่ที่ 44 ปี ส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม (ร้อยละ 77.5) รองลงมานับถือศาสนาพุทธ (ร้อยละ 22.3) และคริสต์ (ร้อยละ 0.1) ตามลำดับ สำหรับระดับการศึกษาสายสามัญ ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับประถมศึกษา (ร้อยละ 38.3) รองลงมาคือระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและตอนต้น (ร้อยละ 21 และ 15 ตามลำดับ)

จากผลการสำรวจข้อคำถามที่ถามว่า “ท่านคิดว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนกลุ่มต่างๆ ดังต่อไปนี้มีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จของกระบวนการพูดคุยมากน้อยเพียงใด” ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความคาดหวังของประชาชนต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนกลุ่มต่างๆ ต่อความสำเร็จของกระบวนการพูดคุย

ข้อมูลจากการสำรวจความคิดเห็นจากประชาชนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างทั้ง 3 ครั้ง พบว่าตัวเลือก 5 อันดับแรกที่ประชาชนเห็นว่ามีสำคัญต่อความสำเร็จของกระบวนการพูดคุย ได้แก่ ผู้นำศาสนาอิสลาม (6.08) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน) (6.02) อุตสาหกรรม (5.95) นักการเมืองระดับชาติ (5.94) และองค์กรภาคประชาสังคม (5.90) และนอกจากนี้ยังมีอันดับรองลงไปอีก ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(5.86) นักวิชาการมหาวิทยาลัย (5.83) เครือข่าย ผู้หญิง (5.18) นักธุรกิจ (4.97) และพระสงฆ์ (4.46) เยาวชนนักศึกษา (5.56) สื่อมวลชน (5.47) เครือข่าย ดัชนีภาพที่ 2

แผนภาพที่ 2: ความคาดหวังของการมีส่วนร่วมของประชาชนกลุ่มต่างๆ ที่มีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จของกระบวนการพูดคุย



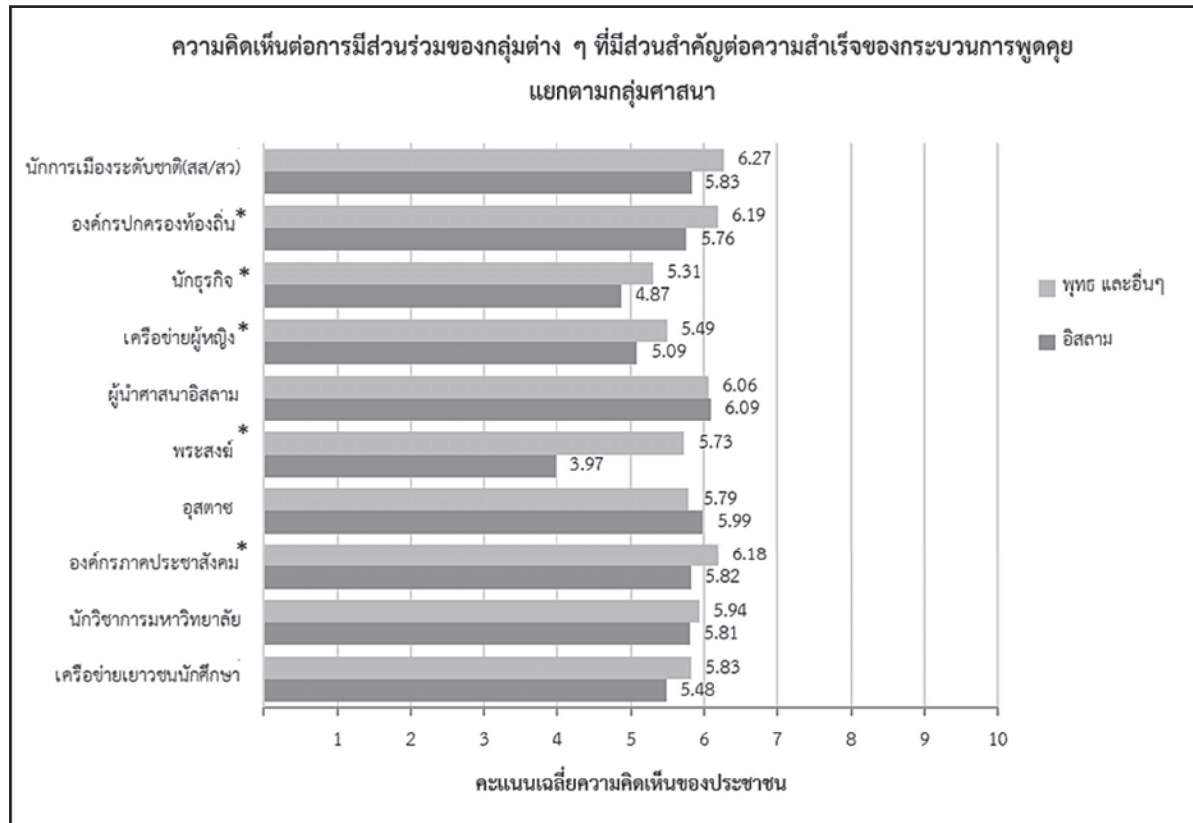
ที่มา: ข้อมูลจากผลการสำรวจความคิดเห็นประชาชนต่อกระบวนการสันติภาพจังหวัดชายแดนใต้ (Peace Survey) ครั้งที่ 1-3

คะแนนเฉลี่ยของคำถามที่เกี่ยวกับความคาดหวังของกลุ่มต่างๆ จากคะแนนเต็ม 10 จะเห็นได้ว่าเกือบทุกกลุ่มมีคะแนนใกล้เคียงกัน คะแนนเฉลี่ยสูงสุดอยู่ที่ผู้นำศาสนาอิสลาม กลุ่มที่ได้คะแนนน้อยที่สุดคือ พระสงฆ์ ซึ่งไม่น่าแปลกใจเนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนใต้ ส่วนใหญ่ร้อยละ 83 นับถือศาสนาอิสลาม (สำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง, ข้อมูล ณ 31 ธันวาคม 2558 อ้างถึงใน แผนพัฒนา กลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน 4 ปี พ.ศ. 2561-2564) ซึ่งทำให้พื้นที่จังหวัดชายแดนใต้มีเอกลักษณ์ทางสังคม

และวิถีประชาชนที่แตกต่างจากพื้นที่ส่วนอื่นๆ ของประเทศ

เมื่อเปรียบเทียบคะแนนเฉลี่ยของความคิดเห็นต่อการมีส่วนร่วมของกลุ่มต่างๆ ที่มีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จของกระบวนการพูดคุยแยกตามกลุ่มศาสนา โดยตัวแปรศาสนาได้จัดกลุ่มใหม่เป็นสองกลุ่ม คือ ผู้นำศาสนาอิสลามกับศาสนาพุทธและอื่นๆ ทั้งนี้ เนื่องจากการเปรียบเทียบระหว่างกลุ่ม จำนวนแต่ละกลุ่มจะต้องมีจำนวนที่มากพอ

แผนภาพที่ 3: เปรียบเทียบความคิดเห็นของการมีส่วนร่วมของกลุ่มต่างๆ ที่มีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จของกระบวนการพูดคุย
กระบวนกรพูดคุยแยกตามกลุ่มศาสนา



ที่มา: ข้อมูลจากผลการสำรวจความคิดเห็นประชาชนต่อกระบวนการสันติภาพจังหวัดชายแดนใต้ (Peace Survey) ครั้งที่ 1-3

* แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญที่ 0.05

จากแผนภาพที่ 3 แสดงให้เห็นความสัมพันธ์ของความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของกลุ่มต่างๆ ต่อกระบวนการสันติภาพจังหวัดชายแดนใต้กับศาสนาพบว่าทั้งประชากรทั้งสองศาสนามีความคิดเห็นเกี่ยวกับกลุ่มต่างๆ ที่ควรมีส่วนร่วมต่อกระบวนการสันติภาพแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญที่ 0.05 โดยประชาชนที่นับถือศาสนาพุทธมีแนวโน้มที่จะเห็นว่าทุกกลุ่มมีความสำคัญและควรเข้ามามีบทบาทมากกว่าประชาชนที่นับถือศาสนาอิสลาม ยกเว้นอุstadhและผู้นำศาสนาอิสลามที่ผู้นับถือศาสนาพุทธให้คะแนนน้อยกว่าผู้นับถือศาสนาอิสลามเล็กน้อย ส่วนตัวเลือกที่ประชาชนนับถือศาสนาพุทธเลือกสูงที่สุด คือ “นักการเมืองระดับชาติ”

ในขณะที่ประชาชนนับถือศาสนาอิสลามเลือกสูงที่สุดคือ “ผู้นำศาสนาอิสลาม”

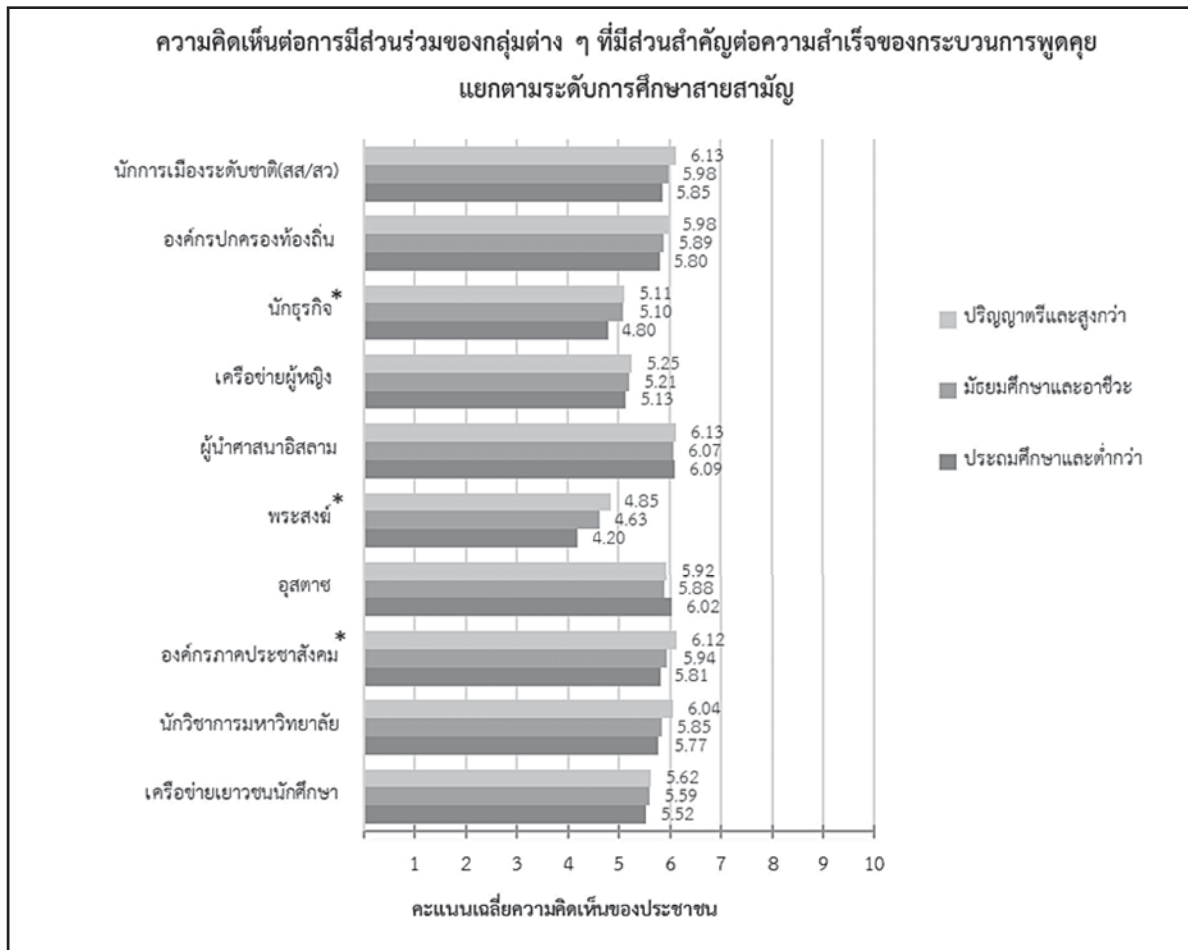
อย่างไรก็ตามมี 2 กลุ่มที่ประชาชนทั้งสองศาสนามีความคิดเห็นไม่แตกต่างกันในทางสถิติได้แก่ “ผู้นำศาสนาอิสลาม และนักวิชาการมหาวิทยาลัย” แสดงให้เห็นว่าประชาชนไม่ว่าจะนับถือศาสนาใดต่างก็เห็นว่าทั้ง 2 กลุ่มนี้มีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จของกระบวนการพูดคุยสันติภาพ

ผลการสำรวจในส่วนนี้สะท้อนให้เห็นถึงความคาดหวังกับกลุ่มคนต่างๆ ที่จะเข้ามามีบทบาทในกระบวนการสร้างสันติภาพ ทำให้เห็นประเด็นที่น่าสนใจ

ว่าประชาชนที่นับถือศาสนาพุทธมีความคาดหวังกับคนทุกกลุ่ม ต้องการเห็นคนที่มีความหลากหลายเข้ามาร่วมกันมีส่วนในการแก้ปัญหาซึ่งอาจเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าอำนาจต่อรองของประชาชนที่นับถือศาสนา

พุทธในพื้นที่ที่มีน้อยกว่าประชาชนผู้นับถือศาสนาอิสลามจึงต้องการให้คนหลายฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและสร้างสันติภาพในพื้นที่

แผนภาพที่ 4: เปรียบเทียบความคิดเห็นของการมีส่วนร่วมต่อกลุ่มต่างๆ ที่มีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จของกระบวนการพูดคุยแยกตามระดับการศึกษาสายสามัญ



ที่มา: ข้อมูลจากผลการสำรวจความคิดเห็นประชาชนต่อกระบวนการสันติภาพจังหวัดชายแดนใต้ (Peace Survey) ครั้งที่ 1-3

* แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญที่ 0.05

จากแผนภาพที่ 4 ในภาพรวมประชาชนที่มีการศึกษาในระดับปริญญาตรีและสูงกว่าจะมีคะแนนในการเลือกกลุ่มต่างๆ ที่ควรเกี่ยวข้องกับกระบวนการสันติภาพสูงกว่าประชาชนในกลุ่มที่มีการศึกษาต่ำกว่า ยกเว้น

“อุstadh” เพียงกลุ่มเดียวที่มีคะแนนเฉลี่ยของประชาชนกลุ่มที่มีการศึกษาระดับประถมศึกษาและต่ำกว่าเลือกสูงที่สุด ส่วนตัวเลือกที่ประชาชนที่มีการศึกษาทั้ง 3 ระดับเห็นพ้องตรงกันเลือกให้คะแนนสูงสุดก็คือ “ผู้นำศาสนา”

ประชาชนที่มีระดับการศึกษาต่างกันมีความคิดเห็นเกี่ยวกับกลุ่มต่างๆ ที่ควรมีส่วนร่วมในความสำเร็จของกระบวนการพูดคุยมีความสัมพันธ์กันอย่างไร จากการเปรียบเทียบทางสถิติพบว่ามีความสัมพันธ์ที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญที่ 0.05 ได้แก่ องค์การภาคประชาสังคม พระสงฆ์ และนักธุรกิจ แสดงให้เห็นว่าประชาชนที่มีระดับการศึกษาต่างกันส่วนใหญ่มีระดับความคิดเห็นใกล้เคียงกันว่าคนทุกกลุ่มควรเข้ามามีส่วนร่วมกับกระบวนการพูดคุย ยกเว้นองค์การภาคประชาสังคม พระสงฆ์ และนักธุรกิจ ที่ประชาชนที่มีการศึกษาในระดับต่างกันมีความเห็นที่แตกต่างกันในการเลือก

ความคาดหวังของประชาชนต่อการมีส่วนร่วมในการสร้างสันติภาพ

อีกคำถามหนึ่งในแบบสำรวจที่แสดงให้เห็นถึงความคิดเห็นของประชาชนที่มองว่าใครบ้างมีบทบาทสำคัญต่อการสร้างสันติภาพให้เกิดขึ้นได้จริง ได้แก่คำถามที่ว่า “สถาบัน หน่วยงาน องค์การ หรือบุคคลใดที่ท่านคิดว่ามีความสำคัญต่อการสร้างสันติภาพให้เกิดขึ้นในพื้นที่ได้จริง” สำหรับคำถามนี้มีตัวเลือก 23 ข้อ โดยอันดับ 1-5 ที่มีประชาชนคิดว่าพวกเขามีบทบาทสำคัญในการสร้างสันติภาพมากที่สุดเรียงตามลำดับ ได้แก่ รัฐบาล (ร้อยละ 36) ผู้นำศาสนาอิสลาม (ร้อยละ 16.8) สถาบัน

การศึกษา (ร้อยละ 11.4) ขบวนการ (ร้อยละ 10.7) และนักการเมืองท้องถิ่น (ร้อยละ 10)

นอกจากนี้ยังมี ศอ.บต.² (ร้อยละ 9.7) กอ.รมน.³/ทหารประจำการ (ร้อยละ 9.5) เจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายปกครอง (ร้อยละ 9) นักการเมืองระดับชาติ (ร้อยละ 8.4) องค์การภาคประชาสังคม (ร้อยละ 7.1) สื่อมวลชน (ร้อยละ 6.3) ตำรวจ (ร้อยละ 5) ทหารพราน (ร้อยละ 4.6) กลุ่มยาเสพติด-น้ำมันเถื่อน (ร้อยละ 3.7) คนที่ถูกเลือกปฏิบัติจากรัฐ (ร้อยละ 2.5) ผู้แทนพิเศษของรัฐบาลฯ (กรม.ส่วนหน้า⁴/รัฐบาลส่วนหน้า) (ร้อยละ 1.9) ประเทศต่างๆ/องค์กรระหว่างประเทศ (ร้อยละ 1.5) ชรบ.อรบ.อส.⁵ (ร้อยละ 1.4) มาราดาตานี (ร้อยละ 1.3) คนที่มีความแค้นเพราะตนเอง/คนรู้จักถูกทำร้าย (ร้อยละ 1.2) มาเลเซีย (ร้อยละ 0.9) พระสงฆ์ (ร้อยละ 0.7) และกลุ่มผู้มีอิทธิพล/อำนาจมืด (ร้อยละ 0.5) ตามที่แสดงในแผนภาพที่ 5

คะแนนของรัฐซึ่งมีคะแนนสูงกว่ากลุ่มอื่นๆ อย่างเห็นได้ชัด เป็นการแสดงให้เห็นถึงตัวแสดงใน track I ยังมีความสำคัญอยู่มากเมื่อเทียบกับตัวแสดงกลุ่มอื่นๆ ประชาชนในจังหวัดชายแดนใต้ยังคงฝากความหวังไว้ที่รัฐในการเป็นกลไกสำคัญในการสร้างสันติภาพในพื้นที่ชายแดนภาคใต้

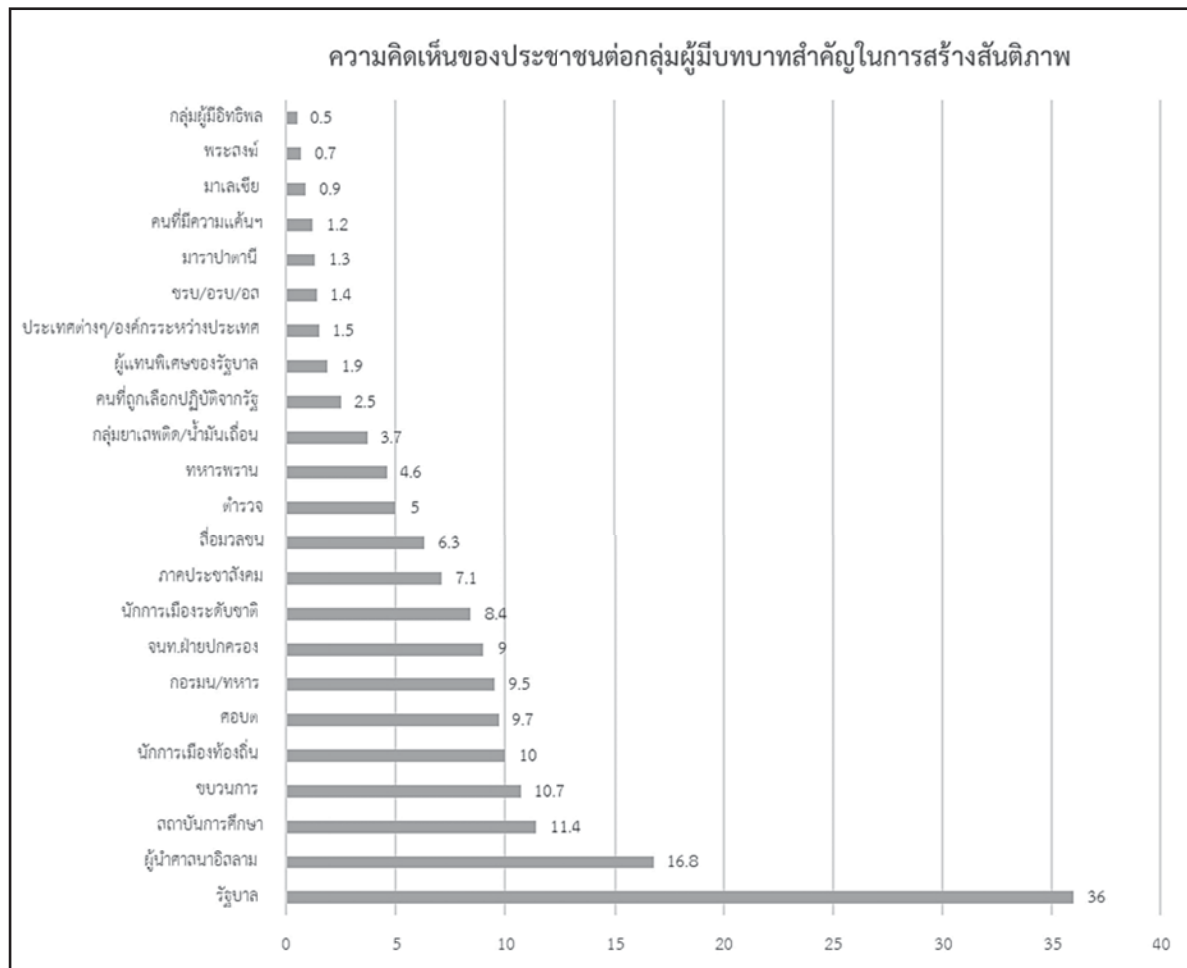
² ศอ.บต. คือ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

³ กอ.รมน. คือ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

⁴ กรม.ส่วนหน้า คือ คณะรัฐมนตรีส่วนหน้า

⁵ ชรบ.อรบ.อส. คือ ชุดรักษาความปลอดภัยหมู่บ้าน (ชรบ.) / อาสารักษามุขบ้าน (อรบ.) / อาสารักษาดินแดน (อส.)

แผนภาพที่ 5: ความคิดเห็นของประชาชนต่อกลุ่มผู้มืบทบาทสำคัญในการสร้างสันติภาพ

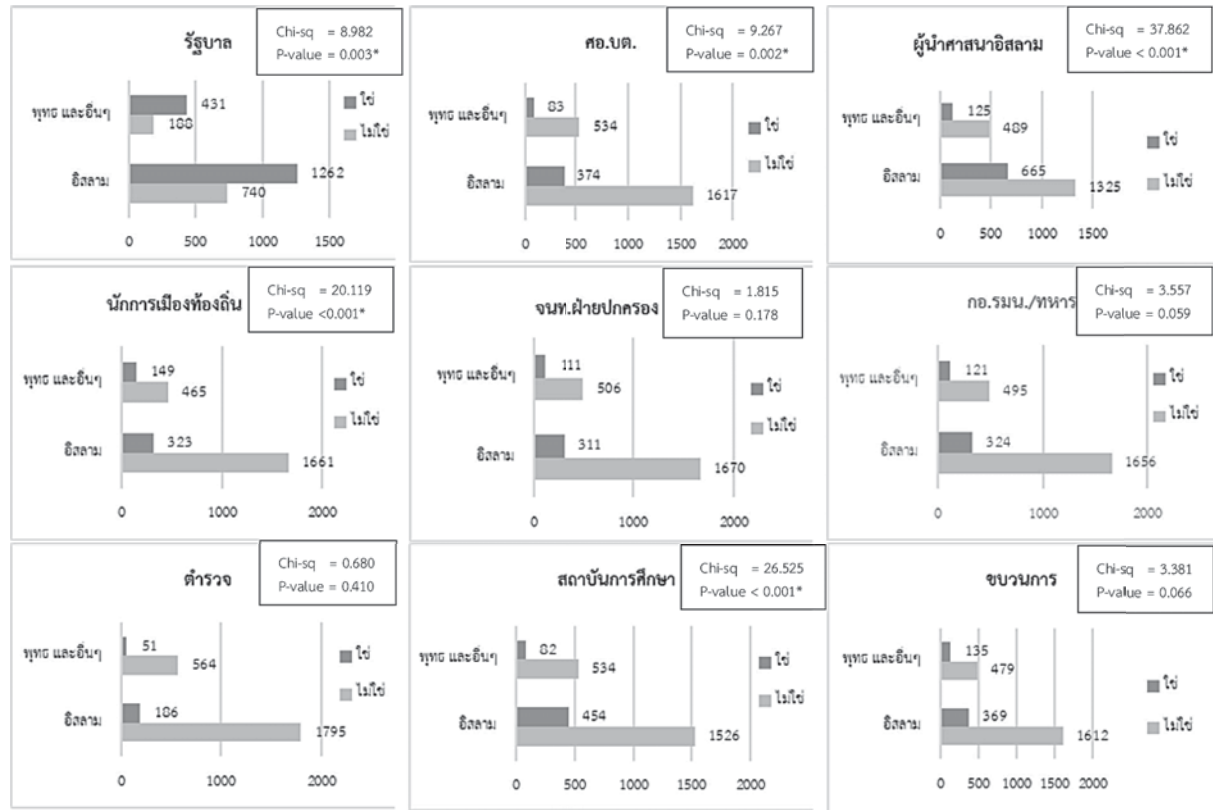


ที่มา: ข้อมูลจากผลการสำรวจความคิดเห็นประชาชนต่อกระบวนการสันติภาพจังหวัดชายแดนใต้ (Peace Survey) ครั้งที่ 1-3

ผู้วิจัยต้องการทราบว่าประชาชนที่มีศาสนาต่างกัน จะมีคาคหวังต่อกลุ่มคนต่างๆ ในกระบวนการสันติภาพ แตกต่างกันหรือไม่ เมื่อทดสอบความสัมพันธ์ทางสถิติ พบว่าประชาชนที่มีศาสนาต่างกันมีความสัมพันธ์กับการเลือกกลุ่มที่มีความสำคัญต่อการสร้างสันติภาพ กล่าวคือจากตัวเลือก 23 กลุ่มมี 8 กลุ่มที่มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ได้แก่ รัฐบาล นักการเมือง

ท้องถิ่น สถาบันการศึกษา ศอบต. กลุ่มยาเสพติด/น้ำมันเถื่อน ผู้นำศาสนาอิสลาม พระสงฆ์ และสื่อมวลชน แสดงว่าประชาชนที่นับถือศาสนาต่างกันมีความคิดเห็นต่อ 8 กลุ่มนี้ในการสร้างสันติภาพแตกต่างกัน โดยในแผนภาพที่ 6 แสดงผลทางสถิติสำหรับ 9 อันดับที่มีคะแนนผู้เลือกสูงที่สุด

แผนภาพที่ 6: ความคิดเห็นของประชาชนต่อสถาบัน หน่วยงาน องค์กร หรือบุคคลที่คิดว่ามีความสำคัญต่อการสร้างสันติภาพ จำแนกตามศาสนา

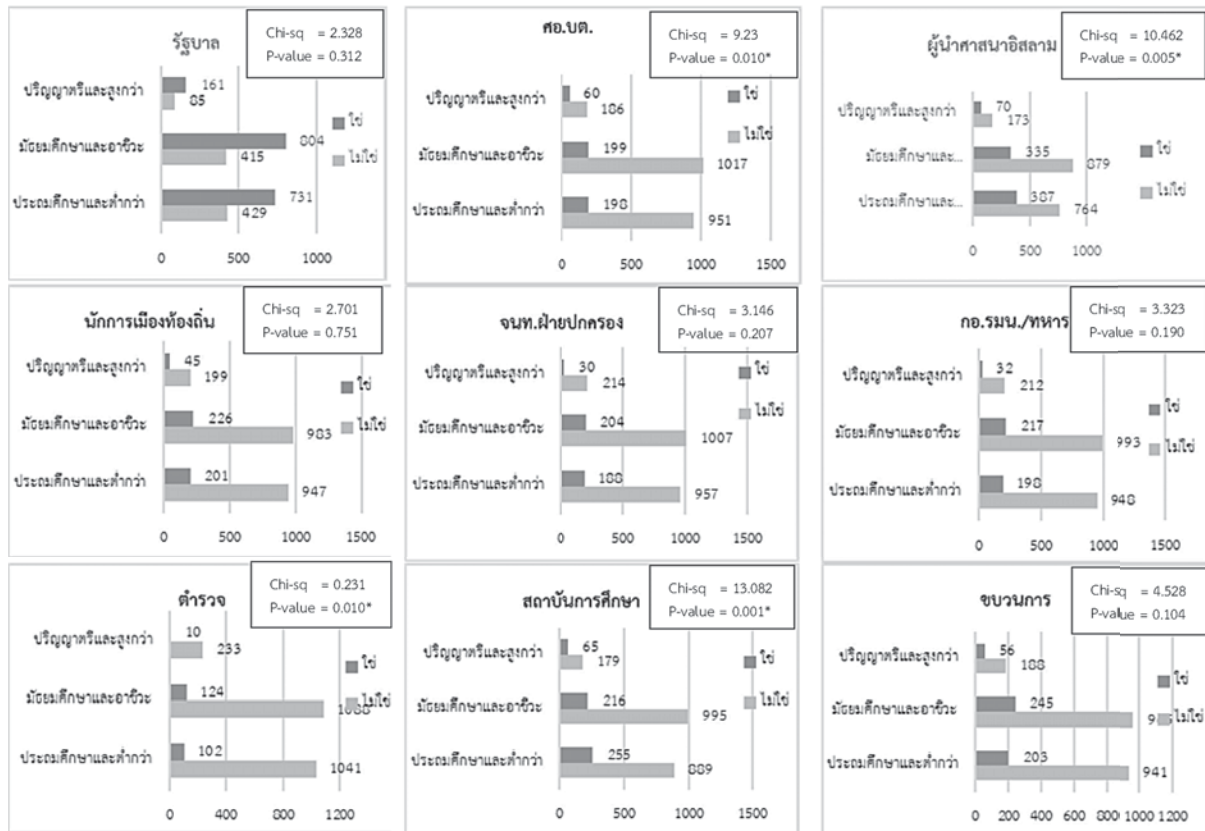


ที่มา: ข้อมูลจากผลการสำรวจความคิดเห็นประชาชนต่อกระบวนการสันติภาพจังหวัดชายแดนใต้ (Peace Survey) ครั้งที่ 1-3

เมื่อเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยค่าร้อยละของประชาชนที่มีการศึกษาระดับประถมศึกษาและต่ำกว่า ระดับมัธยมศึกษาและอาชีววะ และระดับการศึกษาปริญญาตรีและสูงกว่า พบว่า ตำรวจ สถาบันการศึกษา ศอ.บต. ผู้นำศาสนาอิสลาม ประเทศต่างๆ/องค์กรระหว่าง

ประเทศ และสื่อมวลชน แสดงว่ากลุ่มต่อไปนี้ประชาชนที่มีการศึกษาต่างกันเห็นมีความเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ($p < 0.005$) โดยแสดงผลทางสถิติเฉพาะ 9 อันดับที่มีคะแนนผู้เลือกสูงที่สุดดังแผนภาพที่ 7

แผนภาพที่ 7: ความคิดเห็นของประชาชนต่อสถาบัน หน่วยงาน องค์กร หรือบุคคลที่คิดว่าจะมีความสำคัญต่อการสร้างสันติภาพ จำแนกตามระดับการศึกษาสายสามัญ



อภิปรายผล

การจัดการความขัดแย้งและการสร้างสันติภาพในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ได้แสดงให้เห็นแล้วว่าจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากกลุ่มต่างๆ ในสังคมโดยแต่ละกลุ่มต่างก็มีหน้าที่และบทบาทที่แตกต่างกัน ซึ่งจากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนก็พบว่ายังมีกลุ่มต่างๆ ที่ประชาชนต้องการหรือคาดหวังให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการสันติภาพและการเจรจาพูดคุย ถึงแม้ว่ารัฐบาลกับคู่ขัดแย้งจะยังคงเป็นตัวแสดงหลักในการสร้างสันติภาพให้เกิดขึ้น เนื่องจากถือเป็นตัวแสดงที่อยู่ยอดสุดของปิรามิด Lederach และมีบทบาทสำคัญในการสร้าง Peace-keeping และ Peace-making

ให้เกิดขึ้นอย่างไรก็ตามถ้าต้องการไปให้ถึงเป้าหมาย Peace-building ที่กลุ่มเป้าหมายคือประชาชนทั่วไป ตัวแสดงอื่นๆ ก็จำเป็นต้องเข้ามา มีบทบาทในการสร้างสันติภาพเพื่อความสงบในพื้นที่อย่างยั่งยืน

หลังจากทำการวิเคราะห์ข้อความสองข้อที่เกี่ยวข้องกับความคาดหวังของประชาชนที่มีต่อกลุ่มคนที่ควรมีส่วนร่วมในการเจรจาพูดคุยและกระบวนการสร้างสันติภาพ และวิเคราะห์กับแนวคิดต่างๆ ทำให้พบว่า นอกเหนือจากรัฐบาลและขบวนการ กลุ่มคนต่างๆ ที่ประชาชนเห็นว่าสำคัญในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างสันติภาพ มีดังต่อไปนี้ ผู้นำศาสนาอิสลาม อุस्ताซ องค์กรภาคประชาสังคม สถาบันการศึกษา นักการเมืองระดับชาติและท้องถิ่น

ในขณะที่ผู้นำศาสนาอิสลามได้รับความคาดหวังเป็นอันดับหนึ่งจากประชาชนในพื้นที่แต่พระสงฆ์กลับได้รับคะแนนน้อยที่สุด ในข้อนี้สามารถอธิบายได้ด้วยสัดส่วนของประชาชนในพื้นที่ที่นับถือศาสนาอิสลามมากกว่าศาสนาพุทธ 80: 20 โดยประมาณ ผู้นำศาสนาอิสลามหมายถึงใครบ้าง ผู้นำสูงสุดของศาสนาอิสลามในประเทศไทยก็คือจุฬาราชมนตรีอันเป็นตำแหน่งสูงสุดของฝ่ายมุสลิมที่มีหน้าที่ให้ข้อปรึกษาด้านศาสนาอิสลามแก่รัฐบาลไทย ส่วนในระดับพื้นที่ย่อยลงไปจะมีอิหม่ามคือผู้นำทางศาสนาอิสลามในชุมชน อิหม่ามจึงถือว่าเป็นผู้นำสังคมมุสลิมในระดับท้องถิ่นโดยมีนิยามในพระราชบัญญัติการบริหารองค์กรศาสนาอิสลาม พ.ศ. 2550⁶ ที่มีหน้าที่เป็นผู้นำในการทำละหมาดและการปฏิบัติศาสนกิจต่างๆ เป็นผู้มีความรู้มีคุณธรรมสามารถอบรมสั่งสอนหลักธรรมทางศาสนาอิสลามได้ (วินัย สมะอุณ, 2554)

ในขณะเดียวกันอุสตาก็ได้รับเลือกมาเป็นอันดับต้นๆ ของความคาดหวังให้มีส่วนร่วมในกระบวนการพูดคุย แต่สำหรับบางคนอาจยังไม่เข้าใจความหมายว่า ‘อุสตาส’ แท้จริงแล้วคือใคร อุสตาส แปลว่า อาจารย์ ผู้ทรงความรู้ ผู้อาวุโส (Google Site, ศาสนาอิสลาม) อุสตาส จึงได้แก่บรรดาครูโรงเรียนปอเนาะต่างๆ เป็นพวกที่มีความรู้ บางคนเคยไปเรียนในประเทศตะวันออกกลาง ปากีสถานและอินโดนีเซียและยึดมั่นในศาสนาอิสลามอย่างเคร่งครัด อย่างไรก็ตามอุสตาสกลับถูกมองว่าเป็นแกนนำของผู้ก่อความไม่สงบในพื้นที่และเป็นผู้ชักนำเยาวชนให้ก่อเหตุการณ์ความรุนแรงในพื้นที่ชายแดนใต้ โดยมีบทบาทสำคัญในฐานะผู้จัดหาคนเข้าร่วมขบวนการ (Helbardt, 2010) ส่วนโรงเรียนปอเนาะก็กลายเป็นแหล่งปลูกฝังแนวคิดที่ต่อต้านรัฐไทยและบ่มเพาะผู้ก่อความไม่สงบ (คอลัมน์: กล้าได้กล้าเสีย)

อีกตัวแสดงหนึ่งที่น่าจับตามองคือ ภาคประชาสังคม ซึ่งได้รับการยอมรับอย่างสากลว่ามีความสำคัญ และยังเป็นภาคส่วนที่ประชาชนทั่วไปสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้ง่ายที่สุด ในประเทศที่มีปัญหาความขัดแย้งทางอัตลักษณ์หรือศาสนาที่คล้ายคลึงกับประเทศไทย ภาคประชาสังคมถือเป็นหน่วยที่มีบทบาทสำคัญอันดับต้นๆ ของตัวแสดงหลักในการจัดการความขัดแย้ง ผลงานวิจัยของ Paffenholz (2010) ที่ได้ทำการศึกษาวิเคราะห์บทบาทหน้าที่ของภาคประชาสังคม แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของภาคประชาสังคมในการสร้างบรรยากาศในการสร้างสันติภาพและการทำงานขององค์กรภาคประชาสังคมในการมีส่วนร่วมในการสร้างสันติภาพด้วยวิธีต่างๆ

งานอีกชิ้นหนึ่งของ Boonpunth (2017) ที่ทำการศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของภาคประชาสังคมในจังหวัดชายแดนของไทย พบว่าบทบาทของภาคประชาสังคมที่มีความสำคัญคือ “งานซ่อม” ได้แก่ งานเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบทั้งด้านร่างกายและจิตใจ และ “งานสร้าง” ได้แก่ กิจกรรมที่สามารถลดบรรยากาศความตึงเครียดในสังคม และปรับทัศนคติและเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้มีส่วนได้เสียในสังคมที่มีความขัดแย้ง แต่อย่างไรก็ดีองค์กรภาคประชาสังคมก็ยังไม่สามารถเป็นตัวแสดงหลักในการยุติความรุนแรงที่เกิดขึ้นในพื้นที่ได้โดยตรง หากแต่ก็ไม่สามารถขาดตัวแสดงที่เป็นภาคประชาสังคมได้เช่นกันหากเราต้องการยุติปัญหาอย่างยั่งยืน เป็นที่น่าสังเกตว่าในการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในภาคใต้กลับพบว่าประชาชนยังให้ความสำคัญกับภาคประชาสังคมให้เป็นส่วนสำเร็จในการสร้างสันติภาพหรือเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการเจรจาสันติภาพไม่มากเท่าที่ควร

สถาบันการศึกษาติดอันดับ 1 ใน 5 ที่ประชาชน

⁶ “มาตรา 4...อิหม่าม หมายความว่า ผู้นำศาสนาอิสลามประจำมัสยิด” และ “มาตรา 37 อิหม่ามมีอำนาจหน้าที่ ปกครองดูแลและแนะนำเจ้าหน้าที่ของมัสยิดให้ปฏิบัติงานในหน้าที่ให้เรียบร้อย อำนวยความสะดวกแก่มุสลิมในการปฏิบัติศาสนกิจ สั่งสอนและอบรมหลักธรรมทางศาสนาอิสลามแก่บรรดาสัปบุรุษประจำมัสยิด”

มองว่ามีความสำคัญต่อการสร้างสันติภาพ ซึ่งในปัจจุบัน มีมหาวิทยาลัยทั้งในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้และที่ส่วนกลางที่เข้ามาศึกษาทำงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการความขัดแย้งและสร้างสันติภาพให้เกิดขึ้นในพื้นที่ในแง่มุมต่างๆ ทั้งสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม ซึ่งส่วนใหญ่ นักวิชาการมักจะได้รับการตอบรับเป็นอย่างดีจากคนในพื้นที่เนื่องจากได้รับความไว้วางใจในความเป็นกลาง และการแสดงความคิดเห็นโดยใช้ข้อมูล (Fact) เป็นพื้นฐานมากกว่าการใช้ค่านิยม (Value) หรือความคิดส่วนบุคคลในการตัดสินปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จในการต้องการช่วยเหลือคนในพื้นที่เป็นสิ่งสำคัญสำหรับนักวิชาการที่ต้องการเข้าทำการศึกษาวิจัยในพื้นที่นี้

นักการเมืองคือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งมีอยู่หลายระดับ นักการเมืองระดับชาติถูกมองว่ามีบทบาทสำคัญในกระบวนการพูดคุยซึ่งก็ตรงกับแนวคิด Peace-making ของ Stephen (1990) ที่ผู้นำในระดับสูงเป็นตัวแทนรัฐผู้ทำการเจรจา เป็นที่น่าสนใจว่านักการเมืองท้องถิ่นกลับถูกเลือกว่ามีบทบาทสำคัญในการสร้างสันติภาพมากกว่านักการเมืองระดับชาติทั้งๆ ที่นักการเมืองระดับชาติถือเป็นตัวแสดงใน Track I ซึ่งหมายถึงตัวแสดงหลักที่มีภาวะผู้นำระดับสูงในการจัดการความขัดแย้งและสร้างสันติสุขในพื้นที่ เพราะเป็นผู้กำหนดนโยบายในระดับชาติ

ในส่วนของการสัมพันธ์ทางสถิติของความคิดเห็นของประชาชนกับศาสนาและระดับการศึกษาพบว่ามีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติในข้อที่ถามเกี่ยวกับความคิดเห็นเกี่ยวกับผู้ที่ควรมียุทธศาสตร์ในการ

เจรจาพูดคุยสันติภาพกับศาสนา ซึ่งเกือบทุกกลุ่มผู้มีความศรัทธาพุทธและอิสลามเลือกแตกต่างกัน ยกเว้นผู้นำศาสนา และนักวิชาการมหาวิทยาลัยที่ประชาชนทั้งสองศาสนามีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน นอกนั้นประเด็นอื่นๆ ไม่พบว่ามีสัมพันธ์กันทางสถิติมากนัก

สรุปและเสนอแนะ

การสำรวจนี้เป็นการแสดงให้เห็นถึงความพยายามในการได้มาซึ่งข้อมูลความคิดเห็นจากประชาชนที่อยู่ในฐานล่างของปิรามิด Lederach หรือ กลุ่มใน Track II และ III ของ Galtung ที่มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนและสร้างบรรยากาศในการเจรจาสันติภาพ ซึ่งผลการศึกษาทำให้ทราบถึงความคาดหวังของประชาชนในพื้นที่ต่อตัวแสดงต่างๆ ที่ควรเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพูดคุยและสร้างสันติภาพ เพื่อให้ประชาชนและตัวแสดงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้ตระหนักถึงบทบาทของตนเองหรือกลุ่มต่างๆ ในการจัดการความขัดแย้งในพื้นที่ซึ่งประชาชนยังคงเห็นว่ารัฐมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการบทบาทการสร้างสันติภาพ ซึ่งสอดคล้องกับในประเทศที่ประสบปัญหาความขัดแย้งคล้ายคลึงกัน เช่น อาเจะห์ มินดาเนา และไอร์แลนด์เหนือ ในขณะที่ตัวแสดงใดที่ไม่ได้รับความสนใจจากประชาชนเท่าที่ควรอาจต้องพัฒนาศักยภาพเพื่อให้สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและความรุนแรงในจังหวัดชายแดนใต้ได้มากยิ่งขึ้น เพราะแต่ละตัวแสดงต่างก็ล้วนมีบทบาทและความสำคัญในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในช่วงเวลาที่ต่างกันขึ้นอยู่กับลำดับขั้นของกระบวนการจัดการความขัดแย้ง ซึ่งที่สุดแล้วการสร้างสันติภาพจะไม่สามารถสำเร็จได้อย่างยั่งยืนถ้าปราศจากตัวแสดงต่างๆ เหล่านี้ร่วมมือกัน

บทความนี้

Received เมื่อ 22 สิงหาคม 2561

Revised เมื่อ 17 ตุลาคม 2561

Accepted เมื่อ 19 พฤศจิกายน 2561

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กล้าได้กล้าเสีย. (2547, 20 ธันวาคม). *อุสตาซคือใคร?*. ไทยรัฐ. สืบค้นจาก http://www.thairath.co.th/thairath1/2547/column/intrepid/dec/20_12_47.php.

ความสำคัญของ Track 2 ในกระบวนการสันติภาพปาตานี. (2557, 16 ตุลาคม). สืบค้นจาก <https://deepsouthwatch.org/dsj/th/6269>.

จิราพร บุณนาค. (2557, 8 พฤศจิกายน). *ประสบการณ์และบทเรียนของกระบวนการสันติภาพใน Track 1*. สืบค้นจาก <https://deepsouthwatch.org/dsj/th/6372>.

บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ. (2561). *การจัดการความขัดแย้ง: ความรู้เบื้องต้นและกรณีศึกษา*. สงขลา : พี.ซี พรินติ้ง. ผลการสำรวจความคิดเห็นประชาชนต่อกระบวนการสันติภาพในจังหวัดชายแดนใต้ (Peace Survey) ครั้งที่ 1 กุมภาพันธ์-มีนาคม 2559. (ม.ป.ป.). กรุงเทพฯ : ของเรา.

ผลการสำรวจความคิดเห็นประชาชนต่อกระบวนการสันติภาพในจังหวัดชายแดนใต้ (Peace Survey) ครั้งที่ 2 ช่วงกรกฎาคม-สิงหาคม 2559. (ม.ป.ป.). กรุงเทพฯ : ของเรา.

ผลการสำรวจความคิดเห็นประชาชนต่อกระบวนการสันติภาพในจังหวัดชายแดนใต้ (Peace Survey) ครั้งที่ 3 ช่วงเมษายน-พฤษภาคม 2560. (ม.ป.ป.). กรุงเทพฯ : ของเรา.

แผนพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน 4 ปี (พ.ศ. 2561-2564). (ม.ป.ป.). สืบค้นจาก http://www.osmsouth-border.go.th/news_develop.

มุมมองสันติภาพของ track 3 มาสร้างอนาคตร่วมกันได้ไหม?. (2557, 13 ตุลาคม). สืบค้นจาก <https://deepsouthwatch.org/dsj/th/6259>.

รุ่งรวี เฉลิมศรีภิญโญรัช. (2560). *โพลสันติภาพ: การศึกษาเปรียบเทียบความขัดแย้งในไอร์แลนด์เหนือและจังหวัดชายแดนใต้*. กรุงเทพฯ : ศูนย์ความร่วมมือทรัพยากรสันติภาพ (PRC).

วินัย สมะอุณ. (2554, 20 ธันวาคม). *บทบาทอิหม่ามในการสร้างความมั่นคงของสังคม*. สืบค้นจาก <http://www.muslimvoicetv.com/ncontent/news.php?nid=6675#ixzz5Gsb63Iva>.

ศาสนาอิสลาม. (ม.ป.ป.). สืบค้นจาก <https://sites.google.com/site/sasnaxislam/sasna>.

ภาษาอังกฤษ

Boonpunth, Kayanee. C. and Rolls M. G. (2016). The Role of Civil Society in Peacebuilding in Southern Thailand. *Journal of Public Affairs*, 16(4), pp. 376-383.

Galtung, Johan. (2012). Positive and Negative Peace. In Charles P. Webel and Jorgen Johanson (Eds.), *Peace and Conflict Studies*. (pp. 75-78). Oxon : Routledge.

- Helbardt, Sascha. (2010, January 21). *Anatomy of Southern Thailand's Insurgency: Some Preliminary Insights*. Retrieved from <http://www.newmandala.org/wpcontent/uploads/2010/01/Anatomy-of-Southern-Thailand%D1%82%D0%90%D0%A9s-Insurgency.pdf>
- Lederach, John P. (1997). *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*. Washington, D.C. : United States Institute of Peace Press.
- Paffenholz, Thania. (2010). *Civil Society and Peacebuilding: A Critical Assessment*. Colorado: Lynne Rienner.
- Reimann, Cordula. (2006, October). *Assessing the State-of-the-Art in Conflict Transformation*. Berghof Research Center for Constructive Conflict Management. Retrieved from <http://www.berghof-handbook.net>.
- Ryan, Stephen. (1990). *Ethnic Conflict and International Relations*. Hants: Dartmouth Publishing Company.
- Suwit Laohasiriwong and Ming-Chee Ang. (2007). *Peace Building in Asia Pacific: The Role of Third Parties*. Khon Kaen : Institution for Dispute Resolution.

นาฏกรรมกับการปกครอง*

Performing Arts and Politics

มณิสา วชิณารมณ^{***}
Manissa Vasinarom^{***}

บทคัดย่อ

บทความฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างนาฏกรรมกับการปกครอง ขอบเขตของการศึกษาเน้นที่ผู้นำการปกครองที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงนาฏกรรม โดยศึกษาจากเอกสาร การสัมภาษณ์ การสังเกตการณ์ และประสบการณ์ของผู้วิจัย ผลการวิจัย พบว่า นาฏกรรมมีความสัมพันธ์กับการปกครอง 6 ประการ คือ ความหมาย รูปแบบ เนื้อหา บทบาท สาระสำคัญ และการเปลี่ยนแปลง โดยนาฏกรรมเป็นเครื่องมือสื่อสารของผู้นำ แสดงตัวตน ระบุลักษณะของตนเอง และสังคม รูปแบบการแสดงมีทั้งแบบเรียบง่าย และซับซ้อน เนื้อหาสะท้อนสถานการณ์ทางสังคม และการสร้างภาพ เพื่อแสดงความคิดเห็น ความรู้สึก ความต้องการ สาระสำคัญ ประกอบด้วย คุณลักษณะผู้นำ สถานการณ์บ้านเมือง และนโยบายการปกครอง (แนวคิด แนวปฏิบัติตน) มีทั้งยกย่อง ทำตาม และต่อต้าน ปรากฏในบทประพันธ์และการด้นสดในการแสดง การเปลี่ยนแปลงเป็นระบบมีทั้งช้า ต่อเนื่อง และเร็ว รุนแรง เมื่อพฤติกรรมการปกครองจึงส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อผู้นำและนาฏกรรม ด้วยการล้มล้างนาฏกรรมเดิม ขณะเดียวกันสร้างนาฏกรรมใหม่ตามรสนิยม และนโยบายการปกครองของผู้นำใหม่ เพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม ค่านิยม อุดมการณ์ของบุคคล และสังคมให้เป็นไปตามที่ตนคาดหวัง ปรากฏการณ์นี้อาจเกิดขึ้นเพียงชั่วระยะเวลาหนึ่ง หรือ ส่งผลในระยะยาว อย่างไรก็ตามสถานการณ์จะย้อนกลับเมื่อสังคมเกิดปัญหาวิกฤตหลายด้านนำไปสู่การปฏิวัติกลายเป็นวัฏจักรต่อไป

คำสำคัญ: นาฏกรรม, การปกครอง, ผู้นำ, การปฏิบัติ, นาฏกรรมกับการปกครอง

* วิทยานิพนธ์นี้ได้รับทุนสนับสนุนจากพิพิธภัณฑสถานสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว สถาบันพระปกเกล้า และเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรดุริยางค์บัณฑิต สาขาวิชานาฏศิลป์ไทย ภาควิชานาฏศิลป์ คณะศิลปกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะศิลปกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏ สวนสุนันทา

*** Assistance Professor, Fine and Applied Arts Faculty, Suan Sunandha Rajabhut University.

Abstract

This article aims to study the relationship between performing arts and politics, focusing on the influence of politics over changes in performing arts. The study is based on documentation, interviews, observation, and the researcher's experience. The results show that performing arts are related to politics in six dimensions: meaning, form, content, function, core, and changing. Performing arts are meant to be a communication tool of leaders. They represent the identity and aspect of the art itself and the whole society. The format can be both simple and complex. The content is found to be both real society's situation and imaginary to express, thoughts, feelings, and needs. The main idea generally presents leadership features, national situation, and government policies: concepts, practices, which can be admiration, obedience, and opposition to the current leader. This can be seen in literature and extemporaneous rhymes. The systemic changes of Performing Arts can be slow, steady, and violent. The political revolution severely affected leaders and Performing Arts, with the abolition of the old art and the creation of the new one to suit the taste and policies of the new leaders, in order to change the behavior, ideology, and values of individual and society as they expect. This phenomenon can occur for a period of time or has an effect in the long run. However, the situation will be reversed when social crises lead to the revolution and the next cycle continues.

Keyword: Performing Arts, Politics, Leaders, Revolution

บทนำ

นาฏกรรม คือ เครื่องมือสื่อสารของผู้นำการปกครอง เพื่อชี้แนะ โน้มน้าว กำหนดแนวคิด แนวปฏิบัติ แก่บุคคล และสังคม ผ่านการแสดงรูปแบบต่างๆ เนื้อหาของนาฏกรรม ประกอบด้วยรสนิยม และนโยบายการปกครองของผู้นำ นาฏกรรมจึงสะท้อนตัวตน และรูปลักษณะของผู้นำ และสังคมนั้น เมื่อสังคมเกิดการเปลี่ยนแปลงจนไปสู่จนวิฤต ทำให้เกิดการปฏิวัติ

การปกครอง จึงส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อผู้นำและนาฏกรรม โดยเฉพาะการล้มล้างนาฏกรรมเดิม ในขณะเดียวกันก็การสร้างนาฏกรรมใหม่ตามรสนิยม และนโยบายการปกครองของผู้นำใหม่ เพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม ค่านิยม และอุดมการณ์ของสังคม ให้เป็นตามที่ตนต้องการโดยผลกระทบที่เกิดขึ้นมักเกิดขึ้นเพียงชั่วระยะหนึ่งเท่านั้น

มนุษย์สื่อสารกันโดยใช้ภาษาท่าทาง คำพูด สีหน้า และน้ำเสียง เพื่อแสดงความคิด ความรู้สึก และความต้องการของตนเอง ให้ผู้อื่นทราบ รูปแบบของการแสดงมี 2 ลักษณะ คือ เรียบง่ายจนไปถึงซับซ้อน เนื้อหาทั้งสถานการณ์ของสังคม และการสร้างภาพ เพื่อแสดงความคิด ความรู้สึก และความต้องการ อันเป็นสาระสำคัญ หรือจุดมุ่งหมาย หรือวัตถุประสงค์ของผู้สื่อสารที่ปรากฏทั้งในเวลาปกติ และโอกาสพิเศษ

มนุษย์อยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม หรือ สังคม แต่ละกลุ่มจะมีแนวคิด แนวปฏิบัติเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยมีการกำหนดกฎเกณฑ์ ข้อปฏิบัติ เพื่อการอยู่ร่วมกันในสังคม ภายในกลุ่มมีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบ ออกเป็น 2 กลุ่ม คือ ผู้ปกครอง และผู้ถูกปกครอง โดยผู้ปกครอง มีหน้าที่กำหนด ชี้นำสังคม ในขณะที่ผู้ถูกปกครอง มีหน้าที่ปฏิบัติตามข้อกำหนด คำชี้แนะของผู้ปกครอง เพื่อพัฒนาสังคมของตนเองให้มีความเจริญก้าวหน้า การอยู่ร่วมกันนี้ย่อมต้องมีการสื่อสารภายในกลุ่ม และสังคมภายนอก เมื่อสังคมเกิดการเปลี่ยนแปลง ก็ทำให้มนุษย์ในสังคมเกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งพฤติกรรม ค่านิยม และอุดมการณ์ ตลอดจนบรรทัดฐาน ข้อกำหนดระเบียบปฏิบัติ อันเป็นประเพณีของสังคมที่สืบทอดต่อกันมา

นาฏกรรม คือ เครื่องมือสื่อสารประเภทหนึ่งที่ใช้ร่างกาย คำพูด สีหน้า และน้ำเสียง เพื่อการแสดงออกทางความคิด ความรู้สึก และความต้องการของผู้แสดง ทั้งที่สวมบทบาทเป็นตนเอง หรือ ที่ถูกกำหนดขึ้น รูปแบบของการแสดงมีทั้งแบบสามัญจนไปถึงวิจิตร เนื้อหาทั้งสมจริง และจินตนาการขึ้น โดยมีสาระสำคัญ คือ แนวคิด หรือแก่นของการแสดงที่มีทั้งอยู่ทับหระพันธ์ของการแสดง การแสดงที่เกิดขึ้นมีทั้งในเวลาปกติ และโอกาสพิเศษ เมื่อมนุษย์อยู่ร่วมกันเป็นสังคม นาฏกรรมจึงถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือสื่อสารระหว่างบุคคล และสังคม โดยมีรูปแบบการสื่อสารที่แตกต่างกันออกไปตามรสนิยม และนโยบายการปกครองของผู้ปกครอง หรือ

ผู้นำ รวมทั้งการนำไปใช้ในโอกาสต่างๆกัน ทำให้บทบาทของนาฏกรรมมีความหลากหลาย และไม่สามารถแยกแยะอย่างชัดเจนได้ เช่น พิธีกรรม พิธีการ เครื่องอุปโภคเฉพาะชนชั้น ความบันเทิง การรักษาและเผยแพร่อัตลักษณ์ชุมชน การศึกษา และการเผยแพร่ นโยบาย เป็นต้น

นาฏกรรมเป็นการรวมกลุ่มของมนุษย์ที่มีแนวคิด แนวปฏิบัติของการแสดงออกในทิศทางเดียวกัน ปรากฏชื่อเรียกของกลุ่มแตกต่างกันไป เช่น คณะ สถาบันองค์กร โรงเรียน ซึ่งกลุ่มเหล่านี้กลายเป็นสถาบันหนึ่งของสังคม มีการกำหนดกฎเกณฑ์ ข้อปฏิบัติ หรือที่มักเรียกกันว่า จารีต ขนบธรรมเนียม บทบัญญัติ ซึ่งสัมพันธ์กับข้อกำหนดของสังคม เช่น ข้อปฏิบัติ กฎหมาย และนโยบายการปกครอง เป็นต้น ภายในกลุ่มมีการแบ่งหน้าที่หลักออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหาร (อำนวยการ) และ ฝ่ายปฏิบัติการ โดยฝ่ายบริหาร (อำนวยการ) ได้แก่ เจ้าของคณะ หัวหน้า หรือ ผู้กำกับ มีหน้าที่กำหนด ชี้นำกลุ่ม คณะ สำหรับฝ่ายปฏิบัติการ ได้แก่ ผู้ปฏิบัติงานฝ่ายต่างๆ ศิลปิน หน้าที่ปฏิบัติตามข้อกำหนด คำชี้แนะของฝ่ายบริหาร (อำนวยการ) เพื่อสร้าง และพัฒนานาฏกรรมของตนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกลุ่ม การทำงานนาฏกรรมย่อมต้องมีการสื่อสารภายในและภายนอกกลุ่ม เช่นเดียวกับสังคม เมื่อสังคมเกิดการเปลี่ยนแปลงจึงส่งผลกระทบต่อนาฏกรรม

ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างนาฏกรรมกับมนุษย์ และสังคม ทำให้ผู้นำ หรือ ผู้ปกครองนำนาฏกรรมมาใช้เป็นเครื่องมือสื่อสารระหว่างบุคคล และสังคม เมื่อเกิดการปฏิบัติการปกครองจึงส่งผลต่อการปฏิวัตินาฏกรรมด้วยเช่นกัน

อย่างไรก็ตามจากการศึกษาความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างนาฏกรรมกับการปกครอง พบว่า การอธิบายความหมาย รูปแบบ เนื้อหา บทบาท ข้อมูลมีการกล่าวถึงอย่างกว้างๆ กระจัดกระจาย ขาดความเชื่อมโยง

ประกอบเหตุปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสัมพันธ์ และการเปลี่ยนแปลง ทำให้ความเข้าใจความสำคัญของ นาฏกรรมมีอยู่ในวงจำกัด และถูกลดบทบาทให้เหลือ เพียงการสร้างความเป็นกันเองกับบุคคล และสังคม

ด้วยเหตุดังกล่าวทำให้ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษา ความสัมพันธ์ของนาฏกรรมกับการปกครอง ตลอดจน การปฏิบัติการปกครอง โดยเน้นที่ผู้นำการปกครอง ซึ่งศึกษาจากเอกสาร การสัมภาษณ์ การสังเกตการณ์ และประสบการณ์ของผู้วิจัยทั้งการเรียน การสอน และการแสดง เพื่อเป็นประโยชน์แก่วงวิชาการทางด้าน นาฏกรรม และศาสตร์อื่นที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการนำไป ใช้ในการกำหนด และเผยแพร่แนวทางการปกครอง รวมทั้งการเผยแพร่ข้อมูลการของผู้นำทางด้านนาฏกรรม สืบไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

บทความฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา ความสัมพันธ์ระหว่างนาฏกรรมกับการปกครอง

ขอบเขตของการศึกษา

บทความฉบับนี้มุ่งสำรวจความสัมพันธ์ระหว่าง นาฏกรรมกับการปกครอง โดยมีขอบเขตของการศึกษา 2 ประเด็น ดังนี้

ด้านประชากรของการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เน้นที่ผู้นำ การปกครองที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงนาฏกรรม ประกอบด้วย ผู้นำ 3 ระดับ คือ ประเทศ สังคม และ กิจกรรม

ด้านเนื้อหา เน้นที่ความสัมพันธ์ของนาฏกรรมกับ การปกครอง และการปฏิบัติ การปกครอง คือ ความหมาย รูปแบบ เนื้อหา บทบาท รวมทั้งองค์ประกอบการแสดง วิธีการแสดง สาระสำคัญ และการเปลี่ยนแปลง

แนวคิด ทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา

แนวคิด ทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่าง นาฏกรรมกับการปกครองครั้งนี้ ผู้ศึกษาเลือกทฤษฎี มาใช้เพื่อประกอบการศึกษา 3 ทฤษฎี คือ Social Change Social Pendulum และ Poetica ดังนี้

1. Social Change Theory เป็นแนวคิด ทฤษฎี ที่อธิบายการเปลี่ยนแปลงของสังคม เมื่อสังคม เปลี่ยนแปลงก็ย่อมส่งผลกระทบต่อนาฏกรรมเช่นกัน จึงนำมาใช้ ในการศึกษาระบบความสัมพันธ์ของนาฏกรรมกับมนุษย์ สังคม การปกครอง และผู้นำ

2. Social Pendulum Theory เป็นแนวคิด ทฤษฎีที่อธิบายการย้อนกลับของสังคม เมื่อเกิดปัญหา ที่นำไปสู่จุดวิกฤตสูงสุดก็จะพลิกกลับเช่นเดียวกับ ลูกตุ้มเพนดูลัม นาฏกรรมสัมพันธ์กับมนุษย์ และสังคม จึงนำมาใช้ในการศึกษาความสัมพันธ์ของการ เปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เข้าสู่จุดวิกฤตจนทำให้เกิด การปฏิวัติปกครองและส่งผลกระทบต่อนาฏกรรม

3. Poetica Theory เป็นทฤษฎีด้านศิลปะ การแสดงของอริสโตเติล ปราชญ์ชาวกรีกผู้เป็น นักปกครอง และแต่งบทละคร ซึ่งเป็นหลักวิชาการละคร ตะวันตก มีสาระสำคัญ คือ การเลียนแบบ กวีนิพนธ์ ปัจจัยของละครโศกนาฏกรรม การสร้างตัวละคร การแสดงความคิดของตัวละคร การสร้างคำพูด ความตระการตาของการแสดง และคุณสมบัติของละคร โศกนาฏกรรม โดยเชื่อว่าละครสามารถชำระล้างจิตใจ เกิดความรู้ ความเข้าใจในการแก้ไขปัญหา สถานการณ์ ความทุกข์ของตนได้ จึงนำมาใช้ในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างนาฏกรรมกับการปกครอง โดยเน้นที่ สาระสำคัญ และการเปลี่ยนแปลงของนาฏกรรมและ การปกครอง

วิธีการศึกษา

การวิจัยฉบับนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมผสาน นำเสนอด้วยการพรรณนาวิเคราะห์ สำหรับวิธีการศึกษาแบ่งเป็น 5 วิธี คือ การศึกษาจากเอกสาร การสัมภาษณ์ การสังเกตการณ์ การประชุมกลุ่มย่อย และประสบการณ์ของผู้วิจัย ส่วนการวิเคราะห์ใช้การแยกส่วนประกอบ และนำมาพิจารณาพร้อมกับเหตุการณ์ เพื่อให้เห็นความสัมพันธ์ และเหตุปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผู้นำ และนาฏกรรม

ผลการศึกษา

การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างนาฏกรรมกับการปกครอง ผู้วิจัยศึกษาความสัมพันธ์ดังกล่าวโดยเริ่มจากมนุษย์ สังคม การปกครอง กับนาฏกรรม ตามลำดับ ทั้ง 2 มิติ ซึ่งเป็นการสะท้อนภาพกันเอง เพื่อให้เกิดความครอบคลุมของความสัมพันธ์ ผลการศึกษาพบความสัมพันธ์ระหว่างนาฏกรรมกับการปกครอง 6 ประเด็น คือ ความหมาย รูปแบบ เนื้อหา บทบาทสาระสำคัญ และการเปลี่ยนแปลง ดังนี้

1. ความสัมพันธ์ระหว่างนาฏกรรมกับการปกครองด้านความหมาย

การพิจารณาจากความสัมพันธ์ความหมายกับการปกครอง พบว่า นาฏกรรม เป็นเครื่องมือสื่อสารของมนุษย์โดยอาศัยร่างกายแสดงกิริยาอาการ เสียงเพื่อแสดงออกทางความคิด ความรู้สึก ความต้องการของตนเองให้ผู้อื่น และสังคมรับรู้ (ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระบรมวงศ์เธอ กรมพระยา, 2546, น. 11-12) การสื่อสารดังกล่าวมีทั้งภาษาท่าทาง คำพูด รวมไปถึงการแสดงสีหน้า และน้ำเสียง เมื่อมนุษย์อยู่ในสังคม มีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในการปกครองออกเป็น 2 กลุ่ม คือ ผู้ปกครอง และผู้ถูกปกครอง ซึ่งมีการติดต่อสื่อสารทั้งภายใน และภายนอก การติดต่อสื่อสารดังกล่าวว่านาฏกรรมเป็นเครื่องมือสื่อสารสำคัญของ

ผู้นำ เพราะนาฏกรรมมีคุณสมบัติที่สำคัญ คือ การแสดงให้เป็นแบบอย่าง การเล่าเรื่องราว ประสบการณ์ให้เห็นภาพ ซึ่งมีอิทธิพลต่อการโน้มน้าวจิตใจ ความคิด และการปฏิบัติตาม ในทางกลับกัน พบว่า นาฏกรรม เป็นเครื่องมือที่มนุษย์ใช้แสดงออกทางความคิด ความรู้สึก และความต้องการของตนเอง (ศิริมงคล นาฏยกุล, 2557, น. 2) โดยการแสดงออกนี้ทั้งการแสดงภาพจริง และภาพที่จินตนาการ หรือ จำลองขึ้น การที่มนุษย์อยู่ในสังคมและมีการแบ่งกลุ่มตามการปกครอง ซึ่งแต่ละกลุ่มมีทิศทางแนวคิด และแนวปฏิบัติของกลุ่มประกอบด้วย รสนิยม ค่านิยม ข้อกำหนด บรรทัดฐาน กฎหมาย และนโยบายการปกครอง เป็นต้น นาฏกรรมกลายเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการแสดงออกของตัวตน ภาพลักษณ์ของตัวตน และสังคม เช่น ประเทศฝรั่งเศสเกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจก็จัดแสดงนาฏกรรมอย่างแพร่หลาย เพื่อแสดงความรุ่งเรืองของประเทศ และสร้างความเชื่อมั่นแก่นักลงทุน (วิจิตรวาทการ, หลวง, 2506, น. 37) หรือ เมื่อเกิดการปฏิวัติการปกครองก็ล้มล้างนาฏกรรมเดิม เพราะนาฏกรรมเป็นสัญลักษณ์ หรือ ตัวแทนของแนวคิด แนวปฏิบัติของผู้นำเดิม เป็นต้น

ความหมายของนาฏกรรมกับการปกครองกล่าวโดยสรุป คือ นาฏกรรมเป็นเครื่องมือสื่อสารของผู้นำ ขณะเดียวกันก็เป็นเครื่องมือแสดงตัวตน รูปแบบของผู้นำ และสังคมจากรสนิยม และนโยบายการปกครองของผู้นำ องค์ประกอบของการสื่อสารประกอบด้วย ผู้นำ (ผู้ปกครอง) ผู้ประสานงาน (ผู้รับนโยบาย) และผู้ปฏิบัติ (ผู้เชี่ยวชาญในการปฏิบัติในการฝ่ายต่างๆ) สาร หรือ สาระสำคัญ คือ ความรู้สึก ความคิด ความต้องการ อันเป็นรสนิยม นโยบายการปกครองของผู้นำที่ต้องการให้สังคมเป็นไปตามที่ตนคาดหวัง

ภาพที่ 1 การปราศัยของผู้นำต่อที่ประชุม



ที่มา: <https://mgronline.com/around/detail/9610000041388>

ภาพที่ 2 การว่าราชการของตัวละครเอก “ทศกัณฐ์” ในการแสดงโขน



ที่มา: <http://drphot.com/lifestyle/archives/1320>

2. ความสัมพันธ์ระหว่างนาฏกรรมกับการปกครองด้านรูปแบบ

การพิจารณารูปแบบของสิ่งใดสิ่งหนึ่งย่อมต้องพิจารณาส่วนประกอบ หรือ องค์ประกอบที่นำมารวมเข้าด้วยกัน และวิธีการนำเสนอ ซึ่งผู้วิจัยพบความสัมพันธ์ของนาฏกรรมกับการปกครองด้านรูปแบบดังนี้

การสื่อสาร หรือ การแสดงออกของมนุษย์สามารถแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือ รูปแบบวัจนภาษา และอวัจนภาษา กล่าวคือ วัจนภาษา คือ ภาษาที่เป็นคำ

ได้แก่ วรรณกรรม คำพูด ส่วนอวัจนภาษา คือ ภาษาที่ไม่เป็นคำ ได้แก่ ภาพ ภาษาท่าทาง ส่วนประกอบของการสื่อสารประกอบด้วย ผู้ส่งสาร สาร และผู้รับสาร เมื่อพิจารณาจากวิธีการนำเสนอ พบว่า สามารถแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือ รูปแบบที่เรียบง่าย และซับซ้อน โดยส่วนประกอบของการสื่อสารมีทั้งเหตุการณ์จริง และการสร้างสถานการณ์ โดยมีส่วนประกอบของการสื่อสาร คือ สาร และบุคคล ซึ่งบุคคล หรือกลุ่มบุคคลจะสวมบทบาททั้งที่เป็นตนเอง (Acting) และที่ถูกกำหนดขึ้น สมมติขึ้น (role playing) มีทั้งผู้ส่งสาร และรับสาร วัตถุประสงค์ของการสื่อสาร คือ ความคิด ความรู้สึก ความต้องการ ในการปกครอง มีการแบ่งรูปแบบการปกครองออกเป็นประเภทต่างๆ เช่น เผด็จการ ประชาธิปไตย และสังคมนิยม เป็นต้น (ณัชชาภัทร อุณตรงจิตร, 2559, น. 103-126) ทั้งนี้ หากพิจารณาโดยใช้เกณฑ์การใช้อำนาจสูงสุดในการบริหาร พบว่า รูปแบบการปกครองแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือ บุคคล และกลุ่มบุคคล นอกจากนี้ยังสามารถพิจารณาตามการแสดงออก พบว่า แบ่งออกเป็น 3 รูปแบบ คือ ผู้นำ ผู้ตาม และผู้ต่อต้าน เมื่อพิจารณาในมุมมองทางด้านนาฏกรรม พบว่า นาฏกรรมมีคุณสมบัติที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การเลียนแบบ และการจำลองแบบ รูปแบบของนาฏกรรมมีทั้งแบบเป็นเรื่องราว และไม่เป็นเรื่องราว ดังที่สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ (2546, น. 229-231) ราชบัณฑิตยสถาน (2493, น. 9554-9558) และหลวงวิจิตรวาทการ (2406, น. 14, 18) ได้กล่าวไว้ว่า นาฏกรรมที่เป็นเรื่องราว คือ การแสดงละคร ซึ่งมีความซับซ้อนตั้งแต่การวางโครงเรื่อง การสร้างปมปัญหา จุดวิกฤต จุดคลี่คลาย และจุดจบของเรื่อง

ในขณะที่การแสดงที่ไม่เป็นเรื่องราว คือ ระบำ รำ ฟ้อน หรือ การฟ้อนรำ นั้นเป็นการแสดงชุดสั้นๆ ไม่มีการสร้างปมปัญหา เรียบง่าย องค์ประกอบของ

นาฏกรรม ประกอบด้วย นาฏยองค์กร (หน่วยงานที่มีบุคลากรทางด้านนาฏกรรม) ผู้แสดง (ผู้ส่งสาร) บทนาฏกรรม (สาร) เพลง เครื่องแต่งกาย อุปกรณ์การแสดง ท่าทาง การสวมบทบาท (วิธีการนำเสนอ) ฉาก (สถานการณ์) และผู้ชม (ผู้รับสาร)

รูปแบบของนาฏกรรมกับการปกครอง กล่าวโดยสรุป คือ รูปแบบนาฏกรรม แบ่งตามวิธีการนำเสนอออกเป็น 2 รูปแบบ คือ เรียบง่าย และซับซ้อน ซึ่งสัมพันธ์กับผู้นำ และสังคม องค์ประกอบของนาฏกรรม ประกอบด้วย นาฏยองค์กร ผู้นำอาจแสดงเป็นตนเอง หรือ สวมบทบาทตามที่ถูกกำหนด หรือ มอบหมายให้ผู้อื่นแสดง บทนาฏกรรมคือจุดมุ่งหมายที่ผู้นำต้องการสื่อสาร หรือ ตรวจสอบความเข้าใจ วิธีการนำเสนออยู่ในส่วนประกอบของการแสดง ได้แก่ เพลง เครื่องแต่งกาย อุปกรณ์การแสดง ท่าทาง และการสวมบทบาท ส่วนฉาก คือ สถานการณ์สังคม การแสดงมีทั้งแบบเหตุการณ์จริง และการสร้างภาพ ผู้ชมอาจเป็นผู้นำ หรือ ผู้ถูกปกครองก็ได้

ภาพที่ 3 การประชุมรัฐสภา



ที่มา: <http://library2.parliament.go.th/museum/know.html>

ภาพที่ 4 การประชุมสภาโจ๊ก



ที่มา: <https://www.youtube.com/watch?v=4003vShiUrw&t=115s>

3. ความสัมพันธ์ระหว่างนาฏกรรมกับการปกครองด้านเนื้อหา

การพิจารณาเนื้อหาความสัมพันธ์ระหว่างนาฏกรรมกับการปกครองนั้น เริ่มจากการแสดงออกของมนุษย์ ประกอบด้วย ความคิด ความรู้สึก ความต้องการ การแสดงออกที่กล่าวถึงนั้นมีวัตถุประสงค์ คือ การดำรงชีวิต ความอยู่รอด และการยอมรับซึ่งสัมพันธ์กับสัญชาตญาณของมนุษย์ และความเชื่อ เมื่อเกิดสังคมมนุษย์มีเนื้อหาการสื่อสารเพิ่มขึ้น เช่น การเล่าเรื่องราว เหตุการณ์ ประสบการณ์ประกอบท่าทาง อารมณ์ การสวมบทบาทเป็นผู้นำประกอบพิธีตามความเชื่อ การปฏิบัติตนตามข้อกำหนดต่างๆ ของสังคม การเรียกร้องเอกราช โดยเนื้อหาที่เกิดขึ้นสัมพันธ์กับสถานการณ์รอบตัวของมนุษย์ ได้แก่ สภาพสังคม สภาพเศรษฐกิจ การท่องเที่ยว การครอบงำวัฒนธรรม การอพยพย้ายถิ่น การศึกษา การคมนาคม การสื่อสาร การรักษาอัตลักษณ์ชุมชน และนโยบายของรัฐในการปกครอง เนื้อหาของการสื่อสาร คือ นโยบายของรัฐ ซึ่งหมายรวมถึง รสนิยม กฎหมาย จารีต ขนบธรรมเนียม ปฏิบัติ (สุรพล วิรุฬห์รักษ์, 2543, น. 12-13) เมื่อพิจารณาในประเด็นของนาฏกรรม พบว่า เนื้อหาของนาฏกรรม คือ เนื้อหาที่เกิดขึ้นกับบุคคล กลุ่มบุคคล สถานการณ์สังคมที่เกิดขึ้นรอบตัว โดยเนื้อหาจะปรากฏ

อยู่ในเนื้อเรื่อง บทการแสดง รวมทั้งองค์ประกอบส่วนต่างๆ ในการแสดง ทั้งนี้เนื้อหาที่เกิดขึ้นมีทั้งเนื้อหาที่สื่อความตามสถานการณ์จริง และจินตนาการ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อสะท้อนภาพ วิจารณ์ หรือเสียดสี เป็นการแสดงออกทางความคิด ความรู้สึก และความต้องการของตน เช่น โขน และละครใน เป็นนาฏกรรมที่เน้นจารีตของราชสำนัก (ธนิต อยู่โพธิ์, 2531, น. 21) เนื้อหาการแสดงกล่าวถึง ลักษณะของผู้นำ สภาพความเป็นอยู่ แนวคิด แนวปฏิบัติตามขนบธรรมเนียมราชประเพณี กฎมณเฑียรบาล และกฎหมายตราสามดวง หรือ เนื้อหาการแสดงที่เสียดสีสังคมอย่างคอมเมดี้ เดลาตเต้ (Commedia dell'arte) ละครตลกในยุคฟื้นฟูศิลปวิทยาของตะวันตก (สุวัชร พันธุ์ปภพ, 2561, น. 11)

เนื้อหาของนาฏกรรมกับการปกครอง กล่าวโดยสรุป คือ เนื้อหานาฏกรรม แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ สถานการณ์สังคม และการสร้างภาพ ซึ่งเนื้อหาดังกล่าวเกิดขึ้นจากการแสดงออกทางความคิด ความรู้สึก และความต้องการของมนุษย์ เพื่อการดำรงชีวิต ความอยู่รอด และการยอมรับจากสังคม เนื้อหาจึงสัมพันธ์กับสัญชาตญาณของมนุษย์ ความเชื่อ การศึกษา สภาพสังคม สภาพเศรษฐกิจ การครอบงำวัฒนธรรม การรักษาอัตลักษณ์ชุมชน การท่องเที่ยว การสื่อสาร การคมนาคม และนโยบายแห่งรัฐ สำหรับเนื้อหาของการปกครองนั้น มุ่งเน้นที่รสนิยมของผู้นำ กฎหมาย ข้อกำหนด นโยบาย การปกครอง ทั้งนี้เนื้อหาดังกล่าวปรากฏทั้งในแบบตามผู้นำ และแบบต่อต้าน วิจารณ์ เสียดสีผู้นำ

ภาพที่ 5 ละครใน : ละครจารีตราชสำนักของไทย



ที่มา: <https://www.youtube.com/watch?v=N5u5Kfn2IFU>

ภาพที่ 6 คอมเมดี้ เดลาตเต้ (Commedia dell'arte) : ละครตลกเสียดสีสังคม



ที่มา: www.elfar.ssru.ac.th/chutima_ma/pluginfile.php/.../4.ละครฟื้นฟูศิลปวิทยา.pdf

4. ความสัมพันธ์ระหว่างนาฏกรรมกับการปกครองด้านบทบาท

บทบาทของความสัมพันธ์ระหว่างนาฏกรรมกับการปกครอง ผู้วิจัยพิจารณาความสัมพันธ์ดังกล่าวจากบทบาทของนาฏกรรมที่เกิดขึ้นกับมนุษย์ สังคม และการปกครองตามลำดับ ดังนี้

มนุษย์อยู่ร่วมกันเป็นสังคม ภายในสังคมมีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบ หรือที่เรียกว่า บทบาท โดยบทบาทที่เกิดขึ้นมีทั้งบทบาทที่ได้มาแต่กำเนิด และบทบาทที่ได้รับมาภายหลัง เช่น การแต่งตั้ง การคัดเลือก และการเลื่อนขั้นขึ้น เป็นต้น ทั้งนี้บุคคลหนึ่งมีบทบาทได้มากกว่า 1 บทบาทภายในระยะเวลาเดียวกัน เช่น ในครอบครัว ประกอบด้วย พ่อ หรือ แม่เป็นผู้นำ ครอบครัว ลูก คือ สมาชิกในครอบครัว แต่เมื่อลูกออกไปเรียน ลูกมีบทบาทเป็นลูกศิษย์ ซึ่งอาจมีบทบาทอื่นๆ เช่น เพื่อนร่วมชั้นเรียน ประธานนักเรียน และผู้นำกิจกรรมของชมรม เป็นต้น บทบาททางสังคมที่กล่าวมานี้ อาจเปลี่ยนแปลงได้ขึ้นอยู่กับจารีต ขนบธรรมเนียม ข้อกำหนด กฎหมาย นโยบายแห่งรัฐ และสถานการณ์ทางสังคม เช่น ในระบอบวระณะ มีการแบ่งชนชั้นตามความเชื่อทางศาสนา ผู้นำถือมีการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์อย่างเคร่งครัด ทำให้ไม่สามารถทำงาน

ข้ามวรรณะ จึงไม่สามารถเปลี่ยนแปลงบทบาทของตนเองได้ เช่น การกำหนดคุณสมบัติของผู้รับราชการ ผู้ประกอบพิธีกรรมทางความเชื่อ ศาสนา เป็นต้น อย่างไรก็ตามบทบาทที่เกิดขึ้นดังกล่าวอาจแบ่งตามการสวมบทบาทได้อีกประเภทหนึ่ง คือ บทบาทที่เกิดขึ้นในชีวิตจริง แสดงเป็นตนเอง (Acting) และบทบาทสมมติ (Role playing) ซึ่งสัมพันธ์กับการเล่าเรื่องราว ประสพการณ์ การเลียนแบบ การเป็นตัวแทน เพื่อการดำรงชีวิต ความอยู่รอด และการยอมรับจากสังคม ในการปกครอง สามารถแบ่งบทบาทตามหน้าที่ได้ 2 บทบาท คือ บทบาทผู้ปกครอง และบทบาทผู้ถูกปกครอง สำหรับบทบาทผู้ปกครอง มีหน้าที่กำหนดวางแผน ชี้นำ โน้มน้าว ตัดสิน แนวคิด แนวปฏิบัติของสังคม ส่วนบทบาทผู้ถูกปกครอง มีหน้าที่ปฏิบัติตามข้อกำหนด หรือที่ได้รับมอบหมายจากผู้ปกครองให้ประสบผลสำเร็จ ทั้งนี้บทบาทดังกล่าวอาจได้เป็น 3 บทบาทย่อย คือ ผู้นำ ผู้รับนโยบาย และผู้ปฏิบัติ

สำหรับทางด้านนาฏกรรม สามารถพิจารณาบทบาท 2 ประเด็น คือ บทบาทที่เกิดขึ้นในนาฏยองค์กร และบทบาทในการแสดง ดังนี้

นาฏยองค์กร คือ หน่วยงาน หรือ กลุ่มบุคคลที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานด้านนาฏกรรม (สุรพล วิรุฬห์รักษ์, 2543, น. 239) มีการแบ่งหน้าที่ในการทำงาน ออกเป็น 2 ส่วน คือ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายปฏิบัติงาน สำหรับฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย ผู้กำกับ อาจเป็นหัวหน้าคณะ ผู้อำนวยการ หัวหน้าฝ่าย เป็นต้น ส่วนฝ่ายปฏิบัติงาน ประกอบด้วย ผู้รับนโยบาย หรือ ผู้ประสานงาน ผู้ปฏิบัติ คือ ศิลปิน ผู้ปฏิบัติหน้าที่ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของฝ่ายต่างๆ เช่น นักแสดง บทประพันธ์ เพลง ออกแบบท่าทาง อารมณ์ อุปกรณ์ประกอบการแสดง ฉาก เทคนิคพิเศษ เป็นต้น ส่วนบทบาทในการแสดงนั้น มีทั้งการสวมบทบาทเป็นตนเอง และถูกกำหนดขึ้นจากเรื่องราว หรือ บทประพันธ์ ที่เรียกว่า บทบาทสมมติ

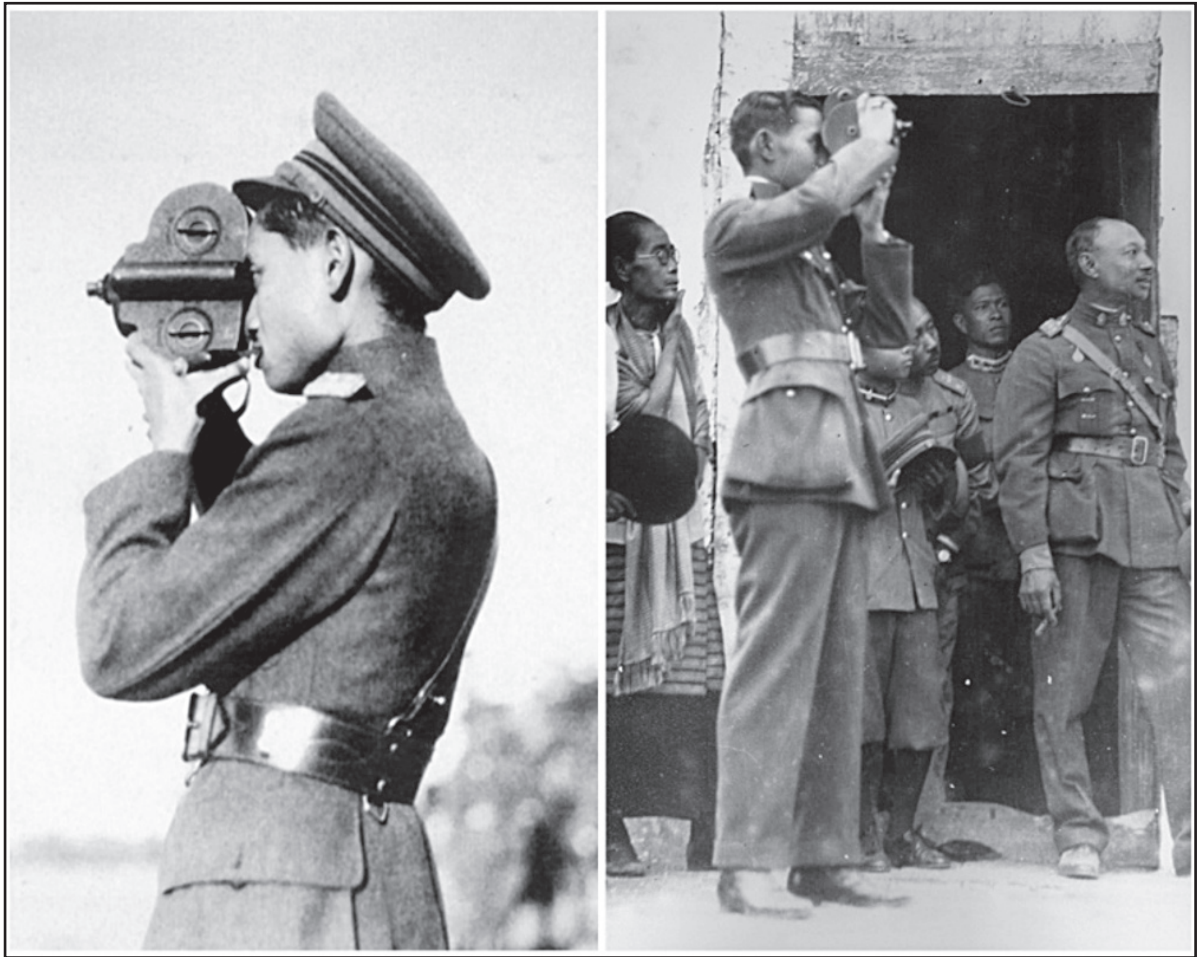
บทบาทของนาฏกรรมกับการปกครอง กล่าวโดยสรุป คือ บทบาทของนาฏกรรม แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ บทบาทที่เป็นตนเอง และบทบาทสมมติ ทั้งที่เกิดขึ้นในชีวิต และจินตนาการขึ้น ทั้งนี้บุคคลหนึ่งสามารถบทบาทได้มากกว่า 1 บทบาท ในเวลาเดียวกัน โดยบทบาทที่เกิดขึ้นอาจเปลี่ยนแปลงได้ขึ้นอยู่กับข้อกำหนด จารีต ขนบธรรมเนียมประเพณี ค่านิยม บรรทัดฐานของสังคม นโยบายการปกครอง และสถานการณ์แวดล้อมของสังคม

ภาพที่ 7 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ในบทบาท “นายมัน” จาก ละคร เรื่อง พระร่วง



ที่มา: <http://ads.manager.co.th/asp-bin/viewgallery.aspx?newsid=9590000012001&imageid=3936161>

ภาพที่ 8 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวในบทบาท “ผู้ผลิตภาพยนตร์”



ที่มา: <https://library.stou.ac.th/odi/rama-7/history.html>

5. ความสัมพันธ์ระหว่างนาฏกรรมกับการปกครองด้านสาระสำคัญ

สาระสำคัญของนาฏกรรมกับการปกครอง ผู้วิจัยพิจารณาจากสาระสำคัญของนาฏกรรมที่เกิดขึ้นกับมนุษย์ สังคม และการปกครองตามลำดับ ดังนี้

สาระสำคัญ คือ หัวใจหลัก หรือแก่นของการสื่อสารระดับบุคคล และสังคม เป็นการแสดงออกของตัวตน หรือ รูปลักษณ์ ได้แก่ ความคิด ความรู้สึก ความต้องการ ส่วนการปกครองนั้น พิจารณาโดยแบ่งตามบทบาทในสังคม คือ กลุ่มผู้ปกครอง หรือ ผู้นำ

และผู้ถูกปกครอง ซึ่งมีความสัมพันธ์ระหว่างกันทั้งแบบตามผู้นำ และต่อต้านผู้นำ ดังจะเห็นได้จาก รสนิยม ค่านิยม บทบัญญัติ ข้อกำหนด กฎหมาย และนโยบาย การปกครอง นอกจากนี้ยังหมายรวมถึงภูมิหลังของผู้นำอีกด้วย สำหรับสาระสำคัญของนาฏกรรมมักอยู่ที่บทประพันธ์นาฏกรรมทั้งที่มีเรื่องราวที่เรียบง่ายจนถึงซับซ้อน เช่น บทเดินสวด บทขับ บทรำ บทระบำ บทร้อง บทเจรจา บทพากย์ บทละคร และบทโขน เป็นต้น โดยประเด็นที่เป็นสาระสำคัญของนาฏกรรมสัมพันธ์กับการปกครอง ประกอบด้วย 3 ประเด็นหลัก คือ ลักษณะผู้นำ สถานการณ์บ้านเมือง และแนวคิด แนวปฏิบัติ

ลักษณะของผู้นำ ในที่นี้หมายรวมถึง เชื้อชาติ ความเชื่อของบุคคล ลักษณะนิสัย พฤติกรรม การศึกษา ความสามารถ รสนิยม โดยปรากฏในบทประพันธ์ การแสดง ได้แก่ บทละคร บทพากษ์ บทบรรยาย บทเจรจา บทร้อง และบทเดินสวด นอกจากนี้ยังปรากฏในการสวมบทบาท ได้แก่ บุคลิกภาพ สถานภาพ และการแก้ปัญหาของเรื่องราวของตัวละครเอก ซึ่งมีลักษณะเด่นแก่การเป็นแบบอย่างในการปฏิบัติตน และการแสดงความสามารถทั้งในฐานะผู้นำ และศิลปิน เช่น รามเกียรติ์ อิเหนา และอุณรุท ซึ่งเป็นบทพระราชนิพนธ์ที่ใช้ในการจัดแสดงมักปรากฏอยู่ในพระราชพิธี และการสมโภช เพื่อยกย่อง สรรเสริญพระมหากษัตริย์ (हनอนสุรา, 2547, น. 105-126) ในฐานะผู้นำที่ทรงเป็น สมมติเทพ สืบเชื้อสายมาจากเทพเจ้าตามคติความเชื่อ เทวราชา ขณะเดียวกันก็ทรงดำรงทศพิธราชธรรมตาม คติความเชื่อธรรมราชา ซึ่งถือสิทธิ์ขาดการปกครอง โดยสมบูรณ์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาแต่เดิม ผู้นำในการปกครองเป็นบุคคลในอุดมคติที่พร้อมด้วย รูปสมทรัพย์ ทรัพย์สมบัติ หมายรวมถึง คุณวุฒิ ความสามารถ วิทยุฒิ คุณธรรม และจริยธรรมอันเป็น แบบอย่างในการคิด การปฏิบัติตน และได้การยอมรับ จากบุคคลและสังคม ดังที่ปรากฏบทบาทของตัวละคร เอกในบทพระราชนิพนธ์ เช่น พระราม และอิเหนา คือ กษัตริย์ผู้นำที่สืบเชื้อสายจากเทพเจ้าที่สังคมไทยให้ความ นับถือ คือ พระนารายณ์ และพระอินทร์ ตามความเชื่อ เรื่องสมมติเทพ ปรากฏในกฎหมายตราสามดวง ผู้นำจึงมี บทบาทในสังคมหลายด้าน เช่น พระเจ้าแผ่นดิน จอมทัพ และอัครศิลปิน เป็นต้น เมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครอง เกิดการเปลี่ยนแปลงผู้นำ ซึ่งบุคคลที่เข้ามารับตำแหน่งนี้ สืบเชื้อสายมาจากสามัญชน ที่ได้รับการศึกษาอย่างดี มีลักษณะของบุคคลที่ สังคมให้การยอมรับในฐานะ ผู้นำ เช่น ตัวละครเอกของละครหลวงวิจิตร เช่น พ่อขุนรามคำแหง พระเจ้าตาก ราชนมู คือ กษัตริย์ หรือ ผู้นำ ที่มาจากสามัญชน ทหาร สถานการณ์สังคมเกิดขึ้น

เฉพาะกิจ เช่น การสงคราม สภาพความเป็นอยู่วิฤต และการเปลี่ยนแปลง การปฏิวัติการปกครอง เป็นต้น การจัดแสดงนอกจากจะเป็นการยกย่อง สรรเสริญผู้นำ ดังกล่าว ยังใช้ในการเผยแพร่แนวคิดแนวปฏิบัติ อันเป็น ตัวตน และบุคลิกของผู้นำทั้งในและต่างประเทศ

สถานการณ์บ้านเมือง ในที่นี้หมายรวมถึง ประชากร ความเชื่อ เศรษฐกิจ การปกครอง ความเป็นอยู่ ภาษา เครื่องแต่งกาย และศิลปกรรมแขนงต่างๆ เป็นต้น ปรากฏในบทเกริ่น บทบรรยาย สถานการณ์ เครื่องแต่งกาย ฉาก เพลง และบทเดินสวด ซึ่งรายละเอียดที่ปรากฏในบท ประพันธ์การแสดง หรือบทเดินสวดนั้นมาจากเหตุการณ์ ฉาก สถานการณ์ที่ผู้นำ หรือ ผู้ประพันธ์ประสบ ปรากฏ ต้องการ คาดหวังให้เกิดขึ้น มักอยู่ในบทเกริ่นนำ และ บทบรรยาย เช่น บทเกริ่นนำในตอนต้นของรามเกียรติ์ อิเหนา บทบรรยายที่ปรากฏบทเกริ่นนำในละคร หลวงวิจิตร บทร้องรำวงมาตรฐาน บทระบำในการแสดง ละคร เป็นต้น ทำให้นาฏกรรมที่เกิดขึ้นตามบทประพันธ์ หรือ การแสดงมักเป็นการแสดงประวัติศาสตร์ หรือ อิงประวัติศาสตร์ รวมทั้งการแสดงย้อนยุคประวัติศาสตร์

แนวคิด แนวปฏิบัติ คือ ข้อคิด ข้อปฏิบัติของ สังคมที่ผู้นำต้องการให้เกิดขึ้น เช่น การยกย่องผู้นำ พิธีกรรมและหลักปฏิบัติตามความเชื่อ กฎหมาย นโยบายการปกครอง ค่านิยม บรรทัดฐานของสังคม ทั้งที่เกิดขึ้นขณะนั้นและอยู่ในอุดมคติ ซึ่งปรากฏในบท บรรยาย บทพูด บทขับ บทร้อง บทเดินสวด บทพากษ์ บทเจรจา รวมทั้งองค์ประกอบการแสดงอื่นๆ เช่น เครื่องแต่งกาย เพลง ดนตรี ฉาก อุปกรณ์การแสดง ท่าทาง ตลอดจนการแสดงออกของผู้แสดง และตัวละคร เช่น ธรรมเนียมปฏิบัติการเข้าเฝ้า และการถวายงาน พระมหากษัตริย์กำหนดไว้ในกฎหมายตราสามดวง ปรากฏในการแสดงโขน ละครใน ซึ่งส่งผลต่อละครร่ำ แบบหลวง และละครร่ำของกรมศิลปากร การปฏิบัติตน ของตัวละครเอกที่เป็นผู้นำอย่างพระรามเป็นแบบอย่าง

ในการปฏิบัติตนแก่บุคคลในสังคมไทยเพราะนอกจากจะเป็นสมมติเทวแล้วยังทรงทศพิธราชธรรมตามหลักพระพุทธศาสนาซึ่งเป็นหลักปฏิบัติของธรรมราชา บทพระราชนิพนธ์ในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงแปล และดัดแปลงจากบทละครของเชกเปียร์ นักปราชญ์ นักปกครอง และนักประพันธ์บทละคร โดยทรงนำมาใช้จัดแสดงเพื่อสอนข้าราชการและประชาชน ดังตัวอย่างในเรื่อง โอเธลโล (Othello) หรือ พระยาราชวังสัน ให้ข้อคิดว่าไม่ควรหุบเขา ซึ่งปรากฏในบทส่งท้ายของเรื่อง รวมทั้งแนวคิด แนวปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญของจอมพล ป.พิบูลสงคราม ปรากฏในบทวิจารณ์มาตรฐาน 10 เพลง ของกรมศิลปากร เป็นต้น

สาระสำคัญของนาฏกรรมกับการปกครองกล่าวโดยสรุป คือ สาระสำคัญของนาฏกรรมกับการปกครองมีความสัมพันธ์กัน 3 ประการ คือ ลักษณะผู้นำ สถานการณ์บ้านเมือง และแนวคิด แนวปฏิบัติ ซึ่งคุณลักษณะของผู้นำ และสถานการณ์บ้านเมืองมีทั้งที่เกิดขึ้นในขณะนั้น และจินตนาการขึ้นโดยคาดหวังว่าจะเกิดขึ้น จึงส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดแนวคิด แนวปฏิบัติ อันเป็นนโยบายการปกครอง สาระสำคัญดังกล่าวปรากฏอยู่ในบทประพันธ์การแสดง บุคลิกของตัวละครเอก การสวมบทบาท ตลอดจนองค์ประกอบของการแสดง เพื่อเป็นแบบอย่างในการปฏิบัติตน และการปลูกฝังค่านิยมแก่เยาวชนรุ่นต่อไป

ภาพที่ 9 พระราม คุณลักษณะของผู้นำ ตัวแทนแห่งกษัตริย์ในอุดมคติของไทย



ที่มา: <http://picbear.online/tag/พระราม>

ภาพที่ 10 เลือดสุพรรณ คุณลักษณะของผู้นำตัวแทนของชาวบ้านที่ต่อสู้เพื่อแผ่นดินเกิด



ที่มา: https://www.silpa-mag.com/club/art-and-culture/article_7167

6. ความสัมพันธ์ระหว่างนาฏกรรมกับการปกครองด้านการเปลี่ยนแปลง

การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างนาฏกรรมกับการปกครองในด้านการเปลี่ยนแปลง ผู้วิจัยพบประเด็นสำคัญของการเปลี่ยนแปลงใน 2 ลักษณะ คือ การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไป และการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นแบบรวดเร็ว รุนแรง หรือเรียกว่า “การปฏิวัติ”

ความสัมพันธ์ของการเปลี่ยนแปลงระหว่างนาฏกรรมกับการปกครอง สามารถพิจารณาได้ใน 2 มิติ คือ การปกครองสู่นาฏกรรม และนาฏกรรมสู่การปกครอง ดังนี้

ความสัมพันธ์ของการปกครองสู่นาฏกรรมเป็นการพิจารณาการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเป็นลำดับขั้น คือ ผู้นำ สถานการณ์บ้านเมือง และแนวคิด แนวปฏิบัติ (นโยบายการปกครอง) พบว่า การปกครอง และนาฏกรรม ต่างมีระบบระเบียบของตนเอง การเปลี่ยนแปลงประเด็นต่างๆ ที่เกิดขึ้นจะส่งผลกระทบต่อประเด็นอื่นด้วยเสมอ เมื่อนาฏกรรมเป็นเครื่องมือสื่อสารของผู้นำ ในขณะเดียวกันก็เป็นเครื่องแสดงออกของ

ตัวตน และรูปลักษณ์ของผู้นำ และสังคม ทำให้รสนิยม ค่านิยม อุดมการณ์ พฤติกรรม ตลอดจนการกำหนด แนวคิด แนวปฏิบัติ หรือ นโยบายการปกครอง เกิดการเปลี่ยนแปลงตามสถานการณ์บ้านเมืองเพื่อความอยู่รอดของประเทศ ด้านนาฏกรรม ที่สามารถเลียนแบบมนุษย์ สังคม และการปกครอง จึงได้รับผลกระทบด้วย ทั้งความหมาย รูปแบบ เนื้อหา บทบาท สาระสำคัญ องค์ประกอบการแสดง และวิธีการนำเสนอ ดังจากเห็นได้จากประกาศห้ามแต่งเครื่องละครเลียนแบบเครื่องต้นของพระมหากษัตริย์ ในสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช ปรากฏในกฎหมายตามสามดวงว่าด้วยการห้ามทำตัวเทียมเจ้านาย และเครื่องแต่งกายถือเป็นเครื่องยศประการหนึ่ง (กรมศิลปากร, 2515, น.51-52, 54) การออกประกาศอนุญาตให้ผู้หญิงแสดงละครได้ทั่วไป (จอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, 2547, น. 77-78) เป็นการให้เสรีภาพในการประกอบอาชีพ และการสร้างความเสมอภาค การห้ามเล่นแอ่วลาวเพื่ออนุรักษ์ความเป็นไทยที่สืบมาแต่สมัยอยุธยา การสร้างลัทธิชาตินิยม อันเป็นอุดมการณ์ทางการเมืองในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การออกพระราชบัญญัติคุ้มครองวรรณกรรมและศิลปกรรม พระราชบัญญัติภาพยนตร์ ในพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (Manissa Vasinarom, 2017) ทำให้เกิดการอนุรักษ์นาฏกรรมเดิม และการพัฒนาให้เกิดนาฏกรรมใหม่ ในเวลาต่อมา การออกนโยบายรัฐธรรมนูญ และพระราชกฤษฎีกากำหนดวัฒนธรรมของจอมพล ป.พิบูลสงคราม (สุรพล วิรุฬห์รักษ์, 2543, น.17-19) ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางด้านนาฏกรรมอย่างรุนแรงทั้งนาฏกรรมเดิม และนาฏกรรมใหม่ในขณะนั้น และนาฏกรรมบางประเภทยังคงส่งผลกระทบต่อสืบเนื่องมาจนปัจจุบัน พระราชนิยมในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช และสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ ส่งผลต่อการศึกษานาฏกรรมของพระบรม

วงศานวงศ์โดยเฉพาะพระราชโอรส และพระราชธิดาทุกพระองค์ รวมทั้งยังส่งผลให้เกิดการศึกษา การวิจัยนาฏกรรมให้เป็นที่แพร่หลายจวบจนปัจจุบัน

ความสัมพันธ์ของนาฏกรรมสู่การปกครอง เป็นการพิจารณาการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเป็นลำดับขั้น คือ ผู้นำ สถานการณ์บ้านเมือง และแนวคิด แนวปฏิบัติ (นโยบายการปกครอง) พบว่า นาฏกรรมเป็นสถาบันทางสังคมมีบทบาทสำคัญในการเลียนแบบ และได้รับการพัฒนาเป็นต้นแบบ จึงถูกนำมาใช้ในการแสดง ความคิด ความรู้สึก ความต้องการของผู้นำ และประชาชน ขณะเดียวกันก็ถูกนำมาใช้ในการศึกษา การปลูกฝัง ค่านิยม อุดมการณ์ บรรทัดฐานของสังคม ซึ่งปรากฏอยู่ในบทประพันธ์การแสดง การสวมบทบาทของตัวละครเอก ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจึงเป็นไปในทิศทางเดียวกับการเปลี่ยนจากการปกครองสู่นาฏกรรม กล่าวคือ เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งระบบ นอกจากนี้ยังส่งผลให้นาฏกรรมเพื่อการปกครองนั้น เป็นนาฏกรรมที่ได้รับการกำหนดความหมาย รูปแบบ เนื้อหา สาระสำคัญ บทบาท รวมทั้งวิธีการนำเสนอ และองค์ประกอบการแสดงอย่างเคร่งครัด นอกจากนี้กระบวนการสร้างสรรค์ และการเผยแพร่จำเป็นต้องพิถีพิถันทุกขั้นตอนตั้งแต่เริ่มแนวคิดจนถึงการเผยแพร่ ผ่านการตรวจสอบ และควบคุมคุณภาพโดยผู้นำ หรือกลุ่มผู้นำการปกครอง เพื่อเป็นแบบอย่างในการคิด การปฏิบัติ ตลอดจนปลูกฝังค่านิยมดังกล่าวแก่เยาวชนรุ่นต่อไป โดยมีศิลปินเป็นผู้นำในการเผยแพร่ ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงการปกครอง และการปฏิวัตินาฏกรรม จึงมีการเปลี่ยนแปลงปริมาณของศิลปิน จากศิลปินอาชีพ ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทางสู่ศิลปินสมัครเล่น องค์กรทางด้านนาฏกรรมที่กระจัดกระจายตามหน่วยงานของภาครัฐ และเอกชน สู่องค์กรเฉพาะทางที่ทำให้ที่ดูแล กำหนด ควบคุมคุณภาพ ปริมาณของนาฏกรรม การเผยแพร่ และการแสดงตัวตน รูปลักษณ์ของผู้นำ และประเทศ

การเปลี่ยนแปลงของนาฏกรรมกับการปกครอง กล่าวโดยสรุป คือ การเปลี่ยนแปลงของแนวคิด พฤติกรรม สังคม และการปกครอง มีการเปลี่ยนแปลง อย่างเป็นระบบ ได้แก่ ความหมาย รูปแบบ เนื้อหา บทบาท และสาระสำคัญ และส่งผลต่อนาฏกรรม ทำให้ มีการเปลี่ยนแปลงทั้งระบบเช่นกัน การเปลี่ยนแปลงที่ เกิดขึ้นมีทั้งแบบค่อยเป็นค่อยไป และการเปลี่ยนแปลง อย่างรวดเร็ว รุนแรง หรือที่เรียกว่าการปฏิวัติ ผลกระทบ ของการเปลี่ยนแปลงมีทั้งแบบระยะสั้น และระยะยาว นาฏกรรมจึงถูกควบคุมการสร้างสรรค และการเผยแพร่ โดยผู้นำ และรัฐบาล ทั้งนี้ผู้ที่บทบาทสำคัญในการ เผยแพร่นาฏกรรม และนโยบายการปกครอง คือ ศิลปิน จากกระแสความนิยมนาฏกรรม

สรุปอภิปราย และเสนอแนะ

นาฏกรรมกับการปกครองมีความสัมพันธ์กัน 6 ประเด็น คือ ความหมาย รูปแบบ เนื้อหา บทบาท สาระ สำคัญ และการเปลี่ยนแปลง ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นนี้ สัมพันธ์กันอย่างเป็นระบบ โดยพิจารณาจากมนุษย์ สังคม และการปกครอง ดังนี้

ด้านความหมาย นาฏกรรมเป็นเครื่องมือสื่อสารของ มนุษย์ โดยอาศัยการใช้ร่างกายเคลื่อนไหวท่าทาง การเปล่งคำพูด น้ำเสียง เพื่อแสดงอารมณ์ ความรู้สึก ความคิด และความต้องการ การสื่อสารนี้มีทั้งการสวม บทบาทเป็นตนเอง และสมมติเป็นผู้อื่น เช่นเดียวกับ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงพระนิพนธ์ความหมายของนาฏกรรมไว้เป็น 3 ชั้น คือ การแสดงออกของมนุษย์ การคัดเลือกท่าทาง และ การพัฒนาเข้าสู่ขั้นมีผู้เชี่ยวชาญ และการประกอบอาชีพ สอดคล้องกับทฤษฎีโพเอติก้า เนื่องจากนาฏกรรม มีคุณสมบัติในการเลียนแบบ (สุรพล วิรุฬห์รักษ์, 2543, น.87-88) นอกจากนี้นาฏกรรมยังมีความสำคัญ คือ เป็นเครื่องมือสื่อสารของทุกชนชั้น ทำให้ผู้นำ ผู้ปกครอง ประเทศจำเป็นต้องศึกษา (ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระ

พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา, 2546, น.12) ดังที่ ปรากฏว่า นาฏกรรมเป็นศาสตร์หนึ่งของพระราช และ พระบรมวงศานุวงศ์ เพื่อแสดงตัวตน และรูปลักษณ์ของ ตนเอง และสังคม

ด้านรูปแบบ มีคำเรียกหลายแบบขึ้นอยู่กับวิธีการ นำเสนอ องค์ประกอบการแสดง และการนำไปใช้ สำหรับการศึกษาค้นคว้าผู้วิจัยพิจารณาได้ 2 ประเด็น คือ มิติของการแสดงเรื่องราว และมิติของการสื่อสาร สำหรับมิติของการแสดงเรื่องราว พบว่า นาฏกรรม เป็นการแสดงทั้งแบบเรื่องราวเรียบง่าย และซับซ้อน การแสดงที่เป็นเรื่องราว เรียบง่าย ไม่ซับซ้อน ได้แก่ รำ ละคร เต้น การแสดงพื้นบ้านพื้นเมือง และเพลง ส่วนการแสดงเรื่องราวที่มีความซับซ้อน ได้แก่ โขน ละคร ลิเก หนัง หุ่น และภาพยนตร์ บัลเลต์ เป็นต้น สอดคล้องกับสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา ดำรงราชานุภาพ (2546, น. 229-231) หลวงวิจิตร วาทการ (2506, น. 12-17) และพระยาอนุมานราชธน (2491, น. 4) นอกจากนี้ยังสัมพันธ์กับการพัฒนาทาง สังคมที่มีการแบ่งชนชั้น จากความเชื่อ พิธีกรรม ประเพณี สู่การปฏิบัติ สถานภาพทางสังคมดังกล่าว ส่งผลต่อการสร้าง และการน่านาฏกรรมมาใช้ (Geertz, 1980, p. 13) ดังที่ปรากฏเป็นเครื่องอุปโภคเฉพาะ ชนชั้น และการศึกษา (สุรพล วิรุฬห์รักษ์, 2543, น. 12) ในการแบ่งประเภทของนาฏกรรม สำหรับในมิติของ การสื่อสารนั้นมีการแสดงตามสถานการณ์สังคม และ การสร้างภาพ สอดคล้องกับทฤษฎีโพเอติก้า เนื่องจาก นาฏกรรมมีคุณสมบัติในการเลียนแบบ และการสร้าง จินตนาการ ความเชื่อ (สุรพล วิรุฬห์รักษ์, 2543, น. 87-88)

ด้านเนื้อหา นาฏกรรมเลียนแบบมนุษย์ สังคม และ การปกครอง เนื้อหาที่เกิดขึ้นได้รับการบรรจุไว้ในส่วน ประกอบของนาฏกรรม ได้แก่ ลักษณะผู้นำ สถานการณ์ สังคม แนวคิด แนวปฏิบัติ (นโยบายการปกครอง) ทั้งที่ เหตุการณ์จริง และการสร้างภาพ โดยเฉพาะบทประพันธ์

ของนาฏกรรม สอดคล้องกับการวิเคราะห์ตัวละคร ตามที่ นพมาศ แวหงส์ กล่าวไว้ใน หนังสือปริทัศน์ศิลปะ การละครตะวันตก ความว่า การวิเคราะห์ตัวละคร มีข้อควรพิจารณา คือ รูปลักษณ์ภายนอก สถานะทาง สังคม จิตวิทยา และคุณธรรม (นพมาศ แวหงส์, 2553, น. 11)

ด้านบทบาท นาฏกรรมมีบทบาทในการสื่อสาร เพื่อ แสดงตัวตน และรูปลักษณ์ ดังนั้น นาฏกรรมจึงมีบทบาท สำคัญเพื่อการยกย่อง สรรเสริญผู้นำ การแสดงตัวตน อัตลักษณ์ของชุมชน การเรียกร้องสิทธิในการปกครอง และการเผยแพร่นโยบายของผู้นำ ซึ่งปรากฏในการ จัดแสดงในโอกาสต่างๆ รวมทั้งปรากฏในองค์ประกอบ ของนาฏกรรม สอดคล้องกับ บทบาท และสถานการณ์ที่ ส่งผลต่อนาฏกรรม 12 ประการ (สุรพล วิรุฬห์รักษ์, 2543, น. 12-13, 24)

ด้านสาระสำคัญ นาฏกรรมมีสาระสำคัญ 3 ประการ คือ คุณลักษณะผู้นำ สถานการณ์บ้านเมือง และแนวคิด แนวปฏิบัติ โดยมีทั้งสาระสำคัญที่เกิดขึ้นจริงในขณะนั้น และที่จินตนาการขึ้น โดยปรากฏในองค์ประกอบในการ แสดง และมีศิลปินเป็นผู้เผยแพร่ สอดคล้องกับ ทฤษฎีโพเอติก้า ของ อริสโตเติล กล่าวว่า การเลียนแบบ แต่ละชนิดมีส่วนประกอบที่แตกต่างกัน 3 ประเภท คือ สื่อ ต้นแบบ และการนำเสนอ (สุรพล วิรุฬห์รักษ์, 2543, น. 87-88) การแสดงจึงสามารถนำมาเป็นต้นแบบ ของแนวคิด แนวปฏิบัติในการดำเนินชีวิต ดังนั้น นาฏกรรมของผู้นำจึงมีความเคร่งครัด เป็นแบบแผน พิถีพิถันกระบวนการสร้าง การตรวจสอบ และเผยแพร่ สอดคล้องกับ สุรพล วิรุฬห์รักษ์ (2543, น. 27) และ ธนิต อยู่โพธิ์ (2531, น. 21) ซึ่งกล่าวว่า นาฏกรรมของ แบบหลวง หรือผู้ปกครองมีความเคร่งครัด และมีระเบียบแบบแผน

ด้านการเปลี่ยนแปลง นาฏกรรมและการปกครอง ต่างมีโครงสร้าง และระบบของตนเอง ขณะเดียวกัน ต่างก็มีความสัมพันธ์ต่อกัน ดังจะเห็นได้จากการพัฒนา ของสังคม การแบ่งชนชั้นตามความเชื่อ ทำให้เกิดความ แตกต่างของบทบาทในแต่ละบุคคล สถานภาพทางสังคม โดยนาฏกรรมเป็นเครื่องมือที่สำคัญต่อการแสดงตัวตน และรูปลักษณ์ของบุคคล และสังคมนั้น จากการถ่ายทอด การฝึกปฏิบัติ การสาธิต การแสดงในโอกาสปกติ และ ในโอกาสพิเศษของสังคม สอดคล้องกับ Clifford Geertz (1980, p.13) ซึ่งกล่าวไว้ในหนังสือ Negara, The Theatre State in Nineteenth-Century Bali ว่า ในสังคมมีการสอน การอบรม การถ่ายทอดระเบียบ ปฏิบัติต่างๆ ผ่านการแสดงละคร (Dramatization) ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจึงเป็นการเปลี่ยนแปลง ทั้งระบบ โดยการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นมีทั้งเปลี่ยนแปลง ค่อยเป็นค่อยไป และรวดเร็ว รุนแรง ดังที่เรียกว่า การปฏิวัติ ผลกระทบที่เกิดขึ้นมีทั้งระยะสั้น และ ระยะยาว เมื่อถึงจุดวิกฤตหลายจุดพร้อมกัน ก็จะทำให้เกิดการย้อนกลับของการปกครองและนาฏกรรม ปรากฏการณ์เช่นนี้จะเกิดขึ้นเป็นวัฏจักร สอดคล้องกับ ทฤษฎี social change และ social pendulum

จากการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างนาฏกรรมกับ การปกครอง ผู้วิจัยพบว่ายังมีประเด็นที่น่าสนใจต่อ การศึกษา ได้แก่ ความสัมพันธ์กับผู้ถูกปกครอง วิถีชีวิต เศรษฐกิจ วัฒนธรรม สถานการณ์ทางการเมือง การเลือกตั้ง ตลอดจนการกำหนดนโยบายที่ส่งผลต่อ นาฏกรรม และนาฏกรรมที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลง พฤติกรรม ค่านิยม อุดมการณ์ทางการเมือง นอกจากนี้ ยังสามารถนำไปใช้ในการแสดงตัวตน และภาพลักษณ์ ของผู้นำ และประเทศ

บทความนี้

Received เมื่อ 18 สิงหาคม 2561
Revised เมื่อ 8 พฤศจิกายน 2561
Accepted เมื่อ 17 ธันวาคม 2561

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กรมศิลปากร. (2515). *กฎหมายตราสามดวง*. พระนคร: องค์การคำครุสภา.
- จอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบาทสมเด็จพระ. (2547). *ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโตโยต้าแห่งประเทศไทย และมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- ชุตินา มณีวัฒนา. (2561). *ยุคฟื้นฟูศิลปวิทยาการ Renaissance*. สืบค้นจาก www.elfar.ssru.ac.th/chutima_ma/pluginfile.php/.../4.ละครฟื้นฟูศิลปวิทยา.pdf
- ณัชชาภัทร อุ๋นตรงจิตร. (2559). *รัฐศาสตร์*. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา. (2546). *ละครพ็อนรำ : ประชุมเรื่องละครพ็อนรำกับระบำรำเต้น ตำราพ็อนรำ ตำนานเรื่องละครอิเหนา ตำนานละครตึกดำบรรพ์*. กรุงเทพฯ : มติชน.
- ธนิต อยู่โพธิ์. (2531). *ศิลปะละครพ็อนรำ หรือ คู่มือนาฏศิลป์ไทย*. กรุงเทพฯ : กรมศิลปากร.
- อัครศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์. (2560). *สโมสรศิลปวัฒนธรรม เลือดสุพรรณ: ปลุกใจให้รักชาติและลูกรบ*. สืบค้นจาก https://www.silpa-mag.com/club/art-and-culture/article_7167
- นพมาส แววหงส์. (2543). *ปริทัศน์ศิลปะการละครตะวันตก : องค์ประกอบของบทละคร*. กรุงเทพฯ : โครงการเผยแพร่ผลงานวิชาการ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พจน์ ใจชาญสุขกิจ. (2561). *โฉมพระราชทาน ชุด “กุ่มภกรณ” ตอน “โมกขศักดิ์”*. สืบค้นจาก <http://drphot.com/lifestyle/archives/1320>
- พิกแบร์. (2561). *พระรามครองเมือง*. สืบค้นจาก <http://picbear.online/tag/พระรามค>
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. (2561). *120 ปี ผ่านฟ้า ประชาธิปไตย: พระราชประวัติพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว*. สืบค้นจาก <https://library.stou.ac.th/odi/rama-7/history.html>
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2493). *สารานุกรมไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน เล่ม 1*. พระนคร : ราชบัณฑิตยสถาน.
- วิจิตรวาทการ, หลวง. (2506). *นาฏศิลป์*. พิมพ์ครั้งที่ 3. พระนคร : โรงพิมพ์พระจันทร์.
- ศิริมงคล นาฏกุล. (2557). *นาฏศิลป์ตะวันตกปริทัศน์*. ขอนแก่น: หจก. โรงพิมพ์คลัง นานาวิทยา.
- สยามไทย. (2561). *ละครใน เรื่อง อิเหนา ตอน ท้าวดาหาวางสรวง*. สืบค้นจาก <https://www.youtube.com/watch?v=N5u5Kfn2IFU>
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักวิชาการ กลุ่มงานพิพิธภัณฑ์และจดหมายเหตุ.(2561). *เกร็ดความรู้ Thai Parliament Museum*. สืบค้นจาก <http://library2.parliament.go.th/museum/know.html>
- สุรพล วิรุฬห์รักษ์. (2543). *นาฏศิลป์ปริทรรศน์*. กรุงเทพฯ : หจก.ห้องภาพสุวรรณ.
- _____. (2549). *นาฏศิลป์รัชกาลที่ 9*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุภัทร พันธุ์ภพ. (2561). เอกสารประกอบการสอน รายวิชา 0606111 ศิลปะการละคร 1 : Dramatic Arts. สืบค้นจาก <https://fineart.msu.ac.th/e-documents/myfile/การวิเคราะห์บทละคร02.pdf>

หนอนสุรา. (2547). *รามเกียรติ์ ตำราบริหารฉบับไทย*. กรุงเทพฯ : เทียนเล่มน้อย.

อนุমানราชชน, พระยา (2491). *ศิลปะกับมนุษยชาติ กับร้องรำทำเพลง*. พระนคร : โรงพิมพ์มิตรไทย.

MGR online. (2561). *ร.6 ทรงวินิจฉัย ท้าวแสนปม” เรื่องปาฏิหาริย์เหลือเชื่อ ซ่อนความจริงที่เป็นไปได้ไว้*. สืบค้นจาก <http://ads.manager.co.th/asp-bin/viewgallery.aspx?newsid=9590000012001&imageid=3936161>

_____. (2561). *มาตรา-ประธานาธิบดีฝรั่งเศส ขำแหละสารพัดนโยบายทรัมป์ ฉะ “อเมริกาเฟิสต์” สวนทางโลกยุคใหม่*. สืบค้นจาก <https://mgronline.com/around/detail/9610000041388>

ภาษาอังกฤษ

Appelbaum, Richard P. (1971). *Theories of social change*. U.S.A : Chicago.

Geertz, Clifford. (1980). *Negara, The Theatre State in Nineteenth-Century Bali*. Princeton, N.J.: Princeton University press.

Jackall, Robert. (1995). *Propaganda*. U.S.A : New York University press.

JoeyChernyim TV. (2561). *สภาโຈ้ก 3/3*. สืบค้นจาก <https://www.youtube.com/watch?v=4003vShiUrw&t=115s>

Manissa Vasinarom. (2017). Thai performing arts in King Prajadhipok’s Laws. สืบค้นจาก http://www.ijbtsjournal.com/images/column_1511026987/Tract%201_3.pdf



บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

ร่วมสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสารสถาบันพระปกเกล้า



บริษัท เทพผดุงพระมะพร้าว จำกัด
THEPPADUNGORN COCONUT CO., LTD.

บริษัท เทพผดุงพระมะพร้าว จำกัด
ร่วมสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสารสถาบันพระปกเกล้า



บริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลส เน็ทเวอร์ค จำกัด

ร่วมสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสารสถาบันพระปกเกล้า



บริษัท นามยง เทอร์มินัล จำกัด (มหาชน)
ร่วมสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสารสถาบันพระปกเกล้า



การทางพิเศษแห่งประเทศไทย

การทางพิเศษแห่งประเทศไทย

ร่วมสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสารสถาบันพระปกเกล้า



บริษัท นนทพันธ์ เทรดดิ้ง จำกัด

ร่วมสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสารสถาบันพระปกเกล้า



TOYOTA

mobility of happiness

บริษัท โตโยต้า มอเตอร์ ประเทศไทย จำกัด

ร่วมสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสารสถาบันพระปกเกล้า

จริยธรรมในการเผยแพร่บทความของวารสารสถาบันพระปกเกล้า

วารสารสถาบันพระปกเกล้าให้ความสำคัญกับจริยธรรมในการเผยแพร่บทความ ดังนั้น บุคลากรทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเผยแพร่บทความ จึงถือปฏิบัติตามหลักการและข้อกำหนดเกี่ยวกับจริยธรรมในการเผยแพร่บทความของวารสารสถาบันพระปกเกล้าอย่างเคร่งครัด

● จริยธรรมของบรรณาธิการ ●

1. ยอมรับหรือปฏิเสธบทความเพื่อการตีพิมพ์ตามหลักเกณฑ์ของวารสาร โดยปราศจากอคติที่มีต่อตัวเนื้อหาบทความ หรือต่อผู้แต่ง
2. ดำเนินการพิจารณาและตรวจสอบเนื้อหาของบทความ ว่ามีความเหมาะสมสอดคล้องกับกรอบเนื้อหาของบทความที่วารสารกำหนดไว้
3. ให้เสรีภาพแก่ผู้แต่ง ในการแสดงความคิดเห็นตามหลักวิชา และคงไว้ซึ่งความถูกต้องของผลงานทางวิชาการ
4. ปราศจากการมีส่วนได้ส่วนเสียกับผู้แต่ง และผู้ทรงคุณวุฒิที่พิจารณาบทความ ซึ่งนำไปสู่การนำบทความไปใช้ประโยชน์ในเชิงธุรกิจหรือผลประโยชน์ส่วนตน
5. ไม่ดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาบทความและผลประโยชน์ของผู้ทรงคุณวุฒิที่พิจารณาบทความ
6. ปฏิบัติตามกระบวนการและขั้นตอนของวารสารอย่างเคร่งครัด ตรงไปตรงมา และปกป้องความเป็นอิสระของกองบรรณาธิการในการเสนอความเห็นต่างๆ
7. รักษามาตรฐานของวารสารและพัฒนาวารสารให้มีคุณภาพและทันสมัยเป็นที่ยอมรับอยู่เสมอ

● จริยธรรมของผู้แต่ง ●

1. ชื่อผู้แต่งที่ปรากฏในบทความจะต้องเป็นผู้ที่มีส่วนในงานเขียนขึ้นดังกล่าวจริง
2. บทความที่ผู้แต่งส่งเพื่อพิจารณาเผยแพร่นั้น ต้องเป็นงานเขียนที่ไม่เคยตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารเล่มใดมาก่อน และไม่อยู่ในระหว่างการเสนอ เพื่อขอรับพิจารณาตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารฉบับอื่น
3. บทความที่ผู้แต่งส่งเพื่อพิจารณาเผยแพร่นั้น ต้องถือปฏิบัติตามกรอบเนื้อหา และข้อกำหนดต่างๆ ที่วารสารได้กำหนดไว้โดยเคร่งครัด
4. ไม่นำงานเขียนของผู้อื่นมาเป็นของตน และไม่ลอกเลียนงานเขียนของผู้อื่น รวมถึงต้องให้เกียรติและอ้างถึงบุคคลหรือแหล่งที่มาของข้อมูลที่นำมาใช้ในงานเขียนของตน
5. เคารพความคิดเห็นทางวิชาการและพร้อมที่จะปรับปรุงแก้ไขบทความ ตามคำแนะนำของผู้ทรงคุณวุฒิที่พิจารณาบทความ
6. บทความที่ผู้แต่งส่งเพื่อพิจารณาเผยแพร่นั้น หากเป็นบทความที่ได้รับทุนจะต้องเปิดเผยแหล่งทุนที่สนับสนุนในงานเขียนดังกล่าว และถ้าบทความเป็นส่วนหนึ่งของผลการศึกษาวิจัย บทความจะต้องมีการระบุถึงการศึกษาวิจัยนั้นๆ ด้วย
7. ยินยอมโอนลิขสิทธิ์งานเขียนให้แก่วารสาร หลังได้รับการพิจารณาตอบรับการตีพิมพ์เพื่อเผยแพร่จากวารสารแล้ว

● จริยธรรมของผู้ทรงคุณวุฒิที่พิจารณาบทความ (Reviewers) ●

1. มีความรู้ หรือความชำนาญ หรือประสบการณ์ ตามกรอบเนื้อหาของงานเขียนที่ต้องพิจารณา ซึ่งนำไปสู่การยอมรับ หรือให้แก้ไข หรือปฏิเสธบทความ ด้วยความเป็นธรรมและถูกต้องตามหลักวิชาการ
2. ยอมรับ หรือให้แก้ไข หรือปฏิเสธบทความ เพื่อการตีพิมพ์ตามหลักเกณฑ์ของวารสาร โดยปราศจากอคติที่มีต่อตัวเนื้อหาบทความ หรือ ต่อผู้แต่ง
3. มีความตรงต่อเวลาในการพิจารณางานเขียน ตามกรอบเวลาที่วารสารกำหนด
4. ไม่ดำเนินการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน จากงานเขียนที่รับไว้เพื่อพิจารณา
5. ช่วยให้ความเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจของบรรณาธิการและกองบรรณาธิการในการพิจารณาบทความที่จะตีพิมพ์เผยแพร่ลงในวารสาร