



สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น (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 3 กันยายน - ธันวาคม 2562



วารสารสถาบันพระปกเกล้า

King Prajadhipok's Institute Journal

ปีที่ 17 ฉบับที่ 3 กันยายน - ธันวาคม 2562



ISSN 1685-9855

บรรณาธิการ

รศ. ดร.อรรถ ก๊กผล

รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

กองบรรณาธิการ

ศ. ดร.จรัส สุวรรณมาลา

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ศ. ดร.ไชยวัฒน์ คำชู

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ศ. ดร.ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์

สาขาวิชารัฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

ศ. วุฒิสาร ตันไชย

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

ศ. ดร.สกนธ์ วัลย์อุวัฒนา

ประธานกรรมการการแข่งขันทางการค้า

(อดีตคณบดีคณะเศรษฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)

ศ. ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์

คณบดีนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ศ. ดร.สมบูรณ์ สุขสำราญ

คณบดีสถาบันรัฐประศาสนศาสตร์

มหาวิทยาลัยรังสิต

รศ. ดร.นิยม รัฐอมฤต

วิทยาลัยนานาชาติปริทัศน์ พนมยงค์

รศ. ดร.สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พลเอก เอกชัย ศรีวิลาศ

ผอ.สำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล

สถาบันพระปกเกล้า

ดร.ถวิลวดี บุรีกุล

ผอ.สำนักวิจัยและพัฒนา

สถาบันพระปกเกล้า

ผู้จัดการ

นายวิฑิต ชัยภาคภูมิ

รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นายภควัต อัจฉริยปัญญา

พนักงานชำนาญการพิเศษ

สถาบันพระปกเกล้า



วารสารสถาบันพระปกเกล้า

ปีที่ 17 ฉบับที่ 3 กันยายน-ธันวาคม 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 ที่ได้จากการศึกษา ค้นคว้า วิเคราะห์ สังเคราะห์ และติดตามประเมินผล ในมิติทางการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตย และมีมิติการบริหารราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งใน บริบทประเทศไทยหรือในเชิงเปรียบเทียบกับประเทศไทย เพื่อเป็นแหล่งรวบรวม ผลงานทางวิชาการที่สำคัญในประเด็นที่เกี่ยวข้อง นำไปสู่การต่อยอดพัฒนาและ เสริมสร้างศักยภาพในเชิงวิชาการแก่นักศึกษาและประชาชนผู้ให้ความสนใจต่อไป

ขอบเขตเนื้อหาของบทความในวารสารฯ ได้แก่ประเด็นต่างๆ ดังนี้

1. ประชาธิปไตย และกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย
2. ธรรมาภิบาล
3. แนวทางการบริหารงานพัฒนาประเทศ
4. นโยบายสาธารณะและองค์กรทางการบริหารราชการแผ่นดิน
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 จะต้องผ่านการพิจารณา บทความโดยผู้ทรงคุณวุฒิ (Peer Review) ในรูปแบบผู้พิจารณาไม่ทราบชื่อผู้แต่ง และผู้แต่งไม่ทราบชื่อผู้พิจารณา (Double-blind peer review) ตามกระบวนการ ที่กำหนดไว้ และมีการพิจารณาบทความโดยผู้ทรงคุณวุฒิ (Peer Review) จำนวน 2 ท่านต่อ 1 บทความ เป็นอย่างน้อย

ผู้สนใจส่งบทความเพื่อให้สถาบันพระปกเกล้าพิจารณา สามารถส่งบทความ ของท่านผ่านระบบ Submit Online ได้ที่เว็บไซต์ <http://kpi3.uds.co.th/> โดย ขอความกรุณาจัดเตรียมต้นฉบับและดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด

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
การปฏิบัติหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการพิทักษ์ความเป็นกฎหมายสูงสุด ของรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2541-2557) ชาย ไชยจิต	5
ถอดบทเรียนแนวปฏิบัติที่ดีการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย: ศึกษากรณีตัวอย่างสถานศึกษาต้นแบบ 3 แห่ง สุรัสวดี หุ่นพยนต์ อำพา แก้วกำกวง และวาทัญญู ไจบริสุทธิ์	27
บทวิเคราะห์การบริหารงานภาครัฐไทย: จากอดีตถึงปัจจุบัน อลงกต สารกาล	47
หม่อมเจ้าสกลวรรณากร วรวรรณ กับ การเทศบาลของไทย ณัฐพล ใจจริง	79
เครือข่ายกลุ่มอิทธิพลกับการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา: กรณีศึกษาการทุจริตคอร์รัปชันจากโครงการก่อสร้างสนามฟุตบอล และสหกรณ์ออมทรัพย์ครู พรอัมรินทร์ พรหมเกิด วรัญญา ศรีริน อธิภัทร์ ลอยวิรัตน์ และ เพ็ญ หลวงแก้ว	114
การสร้างความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำในท้องถิ่น : ภารกิจที่ทำนายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปธาน สุวรรณมงคล	135

ทางคณะผู้จัดทำยินดีที่จะเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลที่มีประโยชน์หรือน่าสนใจต่อ
สาธารณชนและขอสงวนสิทธิ์ในการสรุปย่อ ตัดทอนหรือเพิ่มเติมตามความเหมาะสม
ความเห็นและทัศนะในแต่ละเรื่องเป็นของผู้เขียน ซึ่งทางคณะผู้จัดทำและสถาบันพระปกเกล้าไม่จำเป็นต้อง
เห็นด้วยเสมอไป

พิมพ์ที่

บริษัท เอ.พี. กราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด
745 ถนนนครไชยศรี แขวงนครไชยศรี เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300
โทรศัพท์ 02-243-9040-4
โทรสาร 02-243-3225



บรรณาธิการแถลง

การเปลี่ยนผ่านทางการเมืองสู่ระบอบประชาธิปไตยเต็มรูป ตั้งแต่การเลือกตั้งทั่วไปเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2562 ยังเผชิญกับความท้าทายอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นสภาเสี่ยงปรိมน้ำ ความวุ่นวายของฝ่ายนิติบัญญัติระหว่างฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านจนสภาล่มสภาพความขัดแย้งในการทำงานของกรรมาธิการฯ การเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญจากภาคประชาสังคมบางส่วน รวมทั้งความท้าทายของรัฐบาลในการนำพานาวาประเทศไทยต่อสู้กับความถดถอยทางเศรษฐกิจ แน่แน่นอนว่าประเด็นร้อนทางการเมืองเหล่านี้ จะยังอยู่กับคนไทยและประเทศไทยต่อไปในปีใหม่ พ.ศ. 2563 นี้

วารสารสถาบันพระปกเกล้า ฉบับสิ้นปี 2562 ได้คัดสรรบทความที่มีเนื้อหาเข้มข้นมานำเสนอต่อท่านผู้อ่านเช่นเดิม

บทความแรก เรื่อง “การปฏิบัติหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการพิทักษ์ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2541-2557)” โดย *ดร.ชาย ชาญชัย* ซึ่งเป็นวิทยานิพนธ์ระดับปริญญาเอก โดยศึกษาบทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ ว่ามีการปฏิบัติหน้าที่ในการพิทักษ์ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญอย่างไร และในประเด็นใดบ้างระหว่างช่วงปี พ.ศ. 2541-2557 โดยอาศัยกรอบการวิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์เชิงสถาบัน มีการวิเคราะห์เนื้อหาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจำนวน 677 คำวินิจฉัย ซึ่งผลการศึกษาพบว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทในการวินิจฉัยข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญหลายลักษณะ ได้แก่ การโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแบบนามธรรมในช่วงก่อนและหลังกฎหมายประกาศใช้ การตั้งข้อกังขาเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ใช้พิพากษาคดีในศาล ข้อขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจและการตีความรัฐธรรมนูญ รวมถึงปัญหาความถูกต้องสมบูรณ์ตามเงื่อนไข

รัฐธรรมนูญของการดำรงตำแหน่งสาธารณะ การดำเนินกิจการพรรคการเมือง และกระบวนการทางการเมือง ท่านที่สนใจการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญพลาดไม่ได้จริงๆ

บทความต่อมา เกี่ยวกับปัญหาคอร์รัปชันที่ฝังรากลึกในระบบและโครงสร้าง ไม่ใช่เรื่องของคนไม่ดีเท่านั้น มีความซับซ้อนจนยากจะจัดการ ในบทความเรื่อง “เครือข่ายกลุ่มอิทธิพลกับการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา: กรณีศึกษาการทุจริตคอร์รัปชันจากโครงการก่อสร้างสนามฟุตบอล และสหกรณ์ออมทรัพย์ครู” โดย *รองศาสตราจารย์ ดร.พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, วรรณญา ศรีริน, ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีรภัทร์ ลอยวิรัตน์ และ ดร.เพิ่ม หลวงแก้ว* มุ่งวิเคราะห์และถอดรูปแบบลักษณะพฤติกรรมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องใน 2 กรณีศึกษาการทุจริตระดับประเทศ คือ กรณีโครงการก่อสร้างสนามฟุตบอล และกรณีสหกรณ์ออมทรัพย์ครู ผลการศึกษาพบว่า รูปแบบความร่วมมือของการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลต่างๆ ประกอบไปด้วย ข้าราชการระดับสูง นักการเมือง และนักธุรกิจ ซึ่งลักษณะพฤติกรรมความร่วมมือดังกล่าวนี้นักวิจัยเรียกว่า เครือข่ายกลุ่มอิทธิพล ซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ รายละเอียดของ ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องและโยงใยความสัมพันธ์จนนำมาสู่การทุจริตเป็นอย่างไรนั้นติดตามได้ในบทความ ซึ่งเนื้อหาเข้มข้นอย่างมาก

บทความที่สาม เกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐไทย ในบทความเรื่อง “บทวิเคราะห์การบริหารงานภาครัฐไทย: จากอดีตถึงปัจจุบัน” โดย *อลงกต สารกาล* จากคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทวนสถานการณ์องค์ความรู้ด้านรัฐประศาสนศาสตร์ และเพื่อทบทวนความก้าวหน้าในการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดินไทย ท่านผู้อ่านที่สนใจเกี่ยวกับพัฒนาการของ

องค์ความรู้ในการบริหารภาครัฐ สารของการปฏิรูประบบภาครัฐไทย ปัญหาและเหตุผลความจำเป็นในการปฏิรูประบบราชการไทยที่ผ่านมาว่ามีอะไรบ้าง และจากการปฏิรูปนั้นระบบการบริหารภาครัฐประสบความสำเร็จหรือไม่ เชิญติดตามได้ในบทความนี้

บทความปิดท้ายอีก 3 เรื่อง ล้วนเกี่ยวข้องกับ การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น

ย้อนอดีต : บทความแรกจากนักประวัติศาสตร์การเมืองไทย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ณัฐพล ใจจริง จากคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา ในบทความเรื่อง “หม่อมเจ้าสกลวรรณกร วรธรรม กับ การเทศบาลของไทย” พาเราไปรู้จักหม่อมเจ้าสกลวรรณกรในฐานะที่ท่านทรงมีบทบาทผลักดันการเทศบาลไทยอย่างสำคัญ ทั้งในระบบอุปถัมภ์และประชาธิปไตย ในหลากหลายบทบาท อาทิ ข้าราชการ กรรมการร่างกฎหมาย ที่ปรึกษาทางการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกพรรคการเมือง ผู้นำแรงงาน และนักวิชาการ ด้วยท่านทรงมุ่งหวังให้การเทศบาล เป็นรากฐานของประชาธิปไตยและเป็นหนทางหนึ่งในการสร้างความสุขสมบูรณ์และความเป็นธรรมให้กับสังคมไทย (Social Justice) นอกจากนี้ ยังทำให้เราเห็นการพัฒนาของการกระจายอำนาจในยุคเปลี่ยนผ่านจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์สู่ยุคประชาธิปไตยอีกด้วย

อดีตสู่ปัจจุบัน : ในบทความเรื่อง “ถอดบทเรียน แนวปฏิบัติที่ดีการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย: ศึกษากรณีตัวอย่างสถานศึกษาต้นแบบ 3 แห่ง” โดย รองศาสตราจารย์ สุรัสวดี หุ่นพยนต์ จาก วิทยาลัยพัฒนศาสตร์ ป๋วย อึ๊งภากรณ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, อำพา แก้วก่าง และ วทีญญู ใจบริสุทธิ์ จากสถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พาเราไปศึกษาแนวปฏิบัติที่ดีของสถานศึกษาต้นแบบที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเพื่อการพัฒนาชุมชน (School-Based Management for Local Development-SBMLD) ซึ่งมีการบริหาร

จัดการเฉพาะตามแนวทางของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น อันเป็นแนวคิดที่รองรับการกระจายอำนาจจากส่วนกลางมาสู่สถานศึกษา ผลการศึกษาพบว่า ตัวแปรปัจจัยแห่งความสำเร็จ ได้แก่ ความเป็นอิสระในการตัดสินใจ วัฒนธรรมองค์กร รวมทั้งวิสัยทัศน์และเจตจำนงของผู้บริหาร รายละเอียดติดตามได้ในบทความนี้

ปัจจุบันมุ่งสู่อนาคต : องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีทิศทางการดำเนินการอย่างไรในอนาคต รองศาสตราจารย์ ดร.ปธาน สุวรรณมงคล ในบทความเรื่อง “การสร้างความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำ ในท้องถิ่น: การกึ่งที่ท้าทายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” นำเสนอว่าความไม่เป็นธรรมและความเหลื่อมล้ำ เป็นปัญหาที่เป็นวาระของโลก และประเทศไทยก็ประสบกับปัญหาดังกล่าวเป็นอย่างมาก การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำ ในท้องถิ่น จึงเป็นภารกิจหนึ่งที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการศึกษาพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแผนงาน โครงการที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความไม่เป็นธรรมและความเหลื่อมล้ำ ในท้องถิ่นอยู่แล้ว หากแต่ผู้บริหารท้องถิ่นยังไม่มีนโยบายและเป้าหมายที่ชัดเจนในเรื่องนี้ บทความนี้ จึงเสนอให้รัฐบาล รวมถึงผู้บริหารท้องถิ่น มีเจตจำนงทางการเมืองที่ชัดเจน จริงจัง ในการส่งเสริมความเป็นธรรม และลดความเหลื่อมล้ำในสังคม และสถาบันการศึกษาในพื้นที่ควรศึกษาวิจัยและถ่ายทอดองค์ความรู้ให้แก่ผู้บริหาร สมาชิกสภาท้องถิ่น และประชาชนในท้องถิ่น และร่วมมือกันหาแนวทางในการส่งเสริมความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำในพื้นที่

สุดท้ายนี้ กองบรรณาธิการฯ ขออำนาจสิ่งศักดิ์สิทธิ์ที่ท่านผู้อ่านนับถือ ดลบันดาลให้ทุกท่านมีความสุข สมปรารถนาทุกประการ ในปีใหม่ พ.ศ. 2563

ด้วยรักและปรารถนาดี

รองศาสตราจารย์ ดร.อรรถ กิจผล
บรรณาธิการวารสารสถาบันพระปกเกล้า

การปฏิบัติหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการพิทักษ์ ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2541-2557)*

The Function of the Constitutional Court in Safeguarding
the Supremacy of the Constitution (1998-2014)

ชาย ไชยชิต**

Chai Chaiyachit***

บทความนี้

Received

5 สิงหาคม 2562

Revised

7 ตุลาคม 2562

Accepted

16 ตุลาคม 2562

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในช่วงปี 2541-2557 โดยอาศัยกรอบการวิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์เชิงสถาบัน ผลการวิเคราะห์เนื้อหาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจำนวน 677 คำวินิจฉัยพบว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทในการวินิจฉัยข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญหลายลักษณะ ได้แก่ การโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแบบนามธรรม ในช่วงก่อนและหลังกฎหมายประกาศใช้ การตั้งข้อกังขาเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ใช้พิพาทภาคใต้ในศาล ข้อขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เกี่ยวกับขอบเขตอำนาจและการตีความรัฐธรรมนูญ รวมถึงปัญหาความถูกต้องสมบูรณ์ตามเงื่อนไขรัฐธรรมนูญของการดำรงตำแหน่งสาธารณะ การดำเนินกิจการพรรคการเมือง และกระบวนการทางการเมือง ผลการศึกษาสรุปว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทในฐานะสถาบันที่ทำหน้าที่พิทักษ์ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

คำสำคัญ: ศาลรัฐธรรมนูญ บทบาทหน้าที่ การทบทวนตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ ระบบยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ

* บทความวิจัยนี้เป็นการสรุปผลการศึกษาของวิทยานิพนธ์ เรื่อง บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการเมืองไทย (พ.ศ. 2541-2557) หลักสูตรรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยได้รับทุนสนับสนุนวิทยานิพนธ์จากสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

** ผู้สนับสนุนการปฏิบัติงานของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ (ดร.)

*** Support Staff of the Constitutional Judge, The Office of the Constitutional Court

Abstract

The purposes of this academic article were to examine the function of the Constitutional Court during 1998-2014. A detailed analysis of 677 decisions using the perspective of institutional interaction indicates that the Constitutional Court had adjudicated various constitutional disputes; namely a priori abstract constitutionality challenge, a posteriori abstract constitutionality challenge, constitutional question, jurisdictional dispute, constitutional interpretation, integrity of public office, and constitutionality of political party and related processes. The general conclusion is that the Constitutional Court has been essential to upholding the supremacy of the constitution.

Keyword: Constitutional Court, Function, Constitutional review, Constitutional justice

บทนำ

การจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นในปี พ.ศ. 2541 ในด้านหนึ่งได้รับการอธิบายว่าเป็นไปตามเจตนารมณ์ในการปฏิรูปการเมือง ซึ่งต้องการให้มีองค์กรตุลาการที่มีความเป็นอิสระทำหน้าที่ “เสาหลักของการพิทักษ์รัฐธรรมนูญ” (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2547) การแสดงบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญไทยนั้น เป็นไปในลักษณะเดียวกับ “กระบวนการตุลาการภิวัตน์ของระบอบการปกครอง” (judicialization of politics) ในยุโรป หรือ “การตรวจสอบฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติโดยตุลาการ” (judicial review) ในสหรัฐอเมริกา (ธีรยุทธ บุญมี, 2549) แต่ในอีกด้านหนึ่ง ก็มีกระแสวิพากษ์บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญปรากฏให้เห็นควบคู่กันด้วย โดยเฉพาะการอธิบายว่าการทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญนั้น เป็นส่วนหนึ่งของ “กระบวนการทำให้องค์กรตุลาการกลายเป็นเครื่องมือทางการเมือง” (Politicization of judiciary) (Dressel, 2012)

ในแวดวงวิชาการด้านรัฐศาสตร์ที่ผ่านมา มีงานศึกษาศาลรัฐธรรมนูญในมิติสถาบันการเมืองปรากฏให้เห็นเป็นระยะ อาทิ การศึกษาปรากฏการณ์ตุลาการภิวัตน์กับประชาธิปไตยในเชิงการเมืองเปรียบเทียบ (วีระ สมบูรณ์, 2552) การศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญไทยกับศาลรัฐธรรมนูญเกาหลีใต้ (วิโรจน์ พลายแก้ว, 2552) และการศึกษาวิเคราะห์คำวินิจฉัยคดีที่มีนัยสำคัญทางการเมือง (ธัญ เกตวงกต, 2557; พรชัย เทพปัญญา และคณะ, 2558) ในขณะเดียวกันงานวิชาการเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญก็ปรากฏในแวดวงวิชาการด้านนิติศาสตร์ด้วย โดยมีทั้งการวิเคราะห์ในมิติกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (Harding & Leyland, 2009; Ginsburg, 2009; Harding, 2010) และการวิเคราะห์การทำหน้าที่ของศาลในมิติความเป็นฝักฝ่ายทางการเมือง (Yap, 2017) อย่างไรก็ตาม คำอธิบายที่ปรากฏมักมีลักษณะมุ่งตอกย้ำถึงการแสดงบทบาทที่ล้ำเข้าไปในกระบวนการ

ทางการเมืองของศาลรัฐธรรมนูญ ในฐานะองค์กรกำกับตรวจสอบองค์กรอื่นโดยไม่ต้องรับผิดชอบหรือยึดโยงกับประชาชน ซึ่งเป็นข้อสรุปหลักชุดหนึ่งที่ยึดครองพื้นที่คำอธิบายบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญไทยในโลกวิชาการภาษาอังกฤษ (McCargo, 2003)

เป็นที่น่าสังเกตว่า งานวิเคราะห์บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในมิติความเป็นฝักฝ่ายทางการเมืองส่วนใหญ่มีความโน้มเอียงไปสู่ข้อสรุปในทิศทางเดียวกัน นั่นคือ การสรุปว่าศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทเป็นองค์กรตุลาการที่ใช้อำนาจรุกกล้าเข้าไปในกระบวนการทางการเมือง โดยเข้าไปเกี่ยวข้องกับความขัดแย้งและการต่อสู้ชิงอำนาจทางการเมือง ในฐานะผู้เล่นที่เป็นตัวแทนของกลุ่มชนชั้นนำที่มีจุดยืนอนุรักษนิยม ซึ่งต้องการอาศัยอำนาจตุลาการแทรกแซงระบบการเมือง โดยยกวาทกรรม “ตุลาการภิวัตน์” ที่นำเสนอโดยนักวิชาการฝ่ายสนับสนุนการใช้พระราชอำนาจในการยุติปัญหาการเมือง เป็นฐานรองรับการขยายอำนาจและบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญเข้าสู่การเมือง (อาทิ McCargo, 2008, 2014; Ockey, 2009; Dressel, 2012; Mérieau, 2016)

แม้งานวิเคราะห์ในลักษณะดังกล่าวข้างต้นจะพยายามแสดงให้เห็นว่า การศึกษาของต้นนั้ยังอิงกรอบมโนทัศน์ที่ใช้อธิบายกระบวนการยุติประเด็นข้อพิพาทระหว่างองค์กรทางการเมืองโดยอาศัยกลไกทาง

ตุลาการ (judicialization) แต่คำอธิบายที่ปรากฏในงานหลายชิ้นมีลักษณะเป็นเพียงการนำข้อสรุปภายใต้แนวคิด “ตุลาการภิวัตน์” (juristocracy)¹ จากผลการศึกษาเปรียบเทียบศาลสูงสุดในประเทศต่างๆ มาปรับใช้อธิบายศาลรัฐธรรมนูญของไทยอย่างตรงไปตรงมา² (McCargo, 2003; Dressel, 2012; Mérieau, 2016; Jones & Rhein, 2018) อีกทั้งยังมีลักษณะเป็นการสร้างคำอธิบายโดยอาศัยมิติการวิเคราะห์ในระดับตัวผู้กระทำการ (agency) เป็นหลัก ในทำนองเดียวกับระเบียบวิธีการศึกษาที่นิยมแพร่หลายในการวิเคราะห์แบบแผนพฤติกรรมตุลาการ (judicial behavior) ในศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกา (Panthip Pruksacholavit & Garoupa, 2016; Dressel & Khemthong Tonsakulrungruang, 2018; Khemthong Tonsakulrungruang, 2018)

คำอธิบายในลักษณะดังกล่าว นอกจากจะเป็นการสร้างข้อสรุปมีจุดอ่อนในแง่ระดับการอธิบาย (level of analysis) โดยลดทอนศาลรัฐธรรมนูญให้มีฐานะเป็นเพียงตัวแสดงทางการเมืองฝ่ายหนึ่งที่สามารถอธิบายได้จากตัวแปรระดับปัจเจกบุคคลแล้ว ยังมีข้อจำกัดในการอธิบายปรากฏการณ์ในมิติเชิงสถาบัน (institutional level) ที่เชื่อมโยงกับการทำงานของระบบการเมืองโดยรวมด้วย การวิจัยนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์บทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในระบบการเมืองไทยในมิติเชิงสถาบัน โดยมุ่งวิเคราะห์

¹ ดู Hirschl (2004)

² จะสังเกตได้ว่า การนำกรอบแนวคิดเรื่อง “ตุลาการภิวัตน์” ของ Hirschl มาปรับใช้วิเคราะห์ศาลรัฐธรรมนูญไทยในงานเหล่านี้ มีปัญหาสำคัญคือ การไม่แสดงให้เห็นถึงบริบทของงานศึกษาที่ตนอ้างอิงข้อสรุปมาเป็นฐานในการวิเคราะห์ ไม่ว่าจะเป็นโดยตั้งใจหรือไม่ก็ตาม กล่าวคือ ในขณะที่ Hirschl เน้นย้ำว่า งานศึกษาของเขานั้นเป็นผลจากการวิเคราะห์บทบาทของ “ศาลสูงสุด” ในประเทศกรณีศึกษา 3 ประเทศ ที่ล้วนยึดมั่นจารีตทางกฎหมายตามระบบคอมมอนลอว์ของอังกฤษอย่างแข็งแกร่ง (strong British common law legal tradition) ได้แก่ แคนาดา ออสเตรเลีย และอิสราเอล เมื่อได้ข้อสรุปในเชิงเปรียบเทียบแล้วเขาจึงนำข้อสรุปหลักจากผลการวิเคราะห์กรณีศึกษาศาลสูงสุดในสามประเทศดังกล่าว มาปรับใช้อธิบายปรากฏการณ์เกี่ยวกับพฤติกรรมการทำงานที่ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในประเทศแอฟริกาใต้ ซึ่งเป็นประเทศที่เคยอยู่ภายใต้อิทธิพลของขนบจารีตทางกฎหมายแบบอังกฤษมาก่อนที่จะมีการปฏิรูปรัฐธรรมนูญเช่นกัน แต่ทว่างานศึกษาที่นำกรอบแนวคิดตุลาการภิวัตน์มาใช้อธิบายศาลรัฐธรรมนูญไทย กลับไม่ปรากฏคำอธิบายว่าการเลือกนำข้อสรุปดังกล่าวมาใช้สร้างกรอบการวิเคราะห์ของตนนั้น วางอยู่บนเหตุผลเกี่ยวกับความเหมาะสมสอดคล้องในเชิงบริบทหรือมีปัจจัยด้านความเหมือนหรือลักษณะร่วมเชิงสถาบันระหว่างศาลรัฐธรรมนูญและระบบกฎหมายในประเทศไทยกับศาลสูงสุดและระบบกฎหมายของประเทศกรณีศึกษาเหล่านั้นอย่างไร

ปฏิสัมพันธ์ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับสถาบันอื่น ๆ รวมทั้งตัวแสดงในระบบการเมือง และผลของการทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อระบบรัฐสภาของไทย โดยภาพรวม

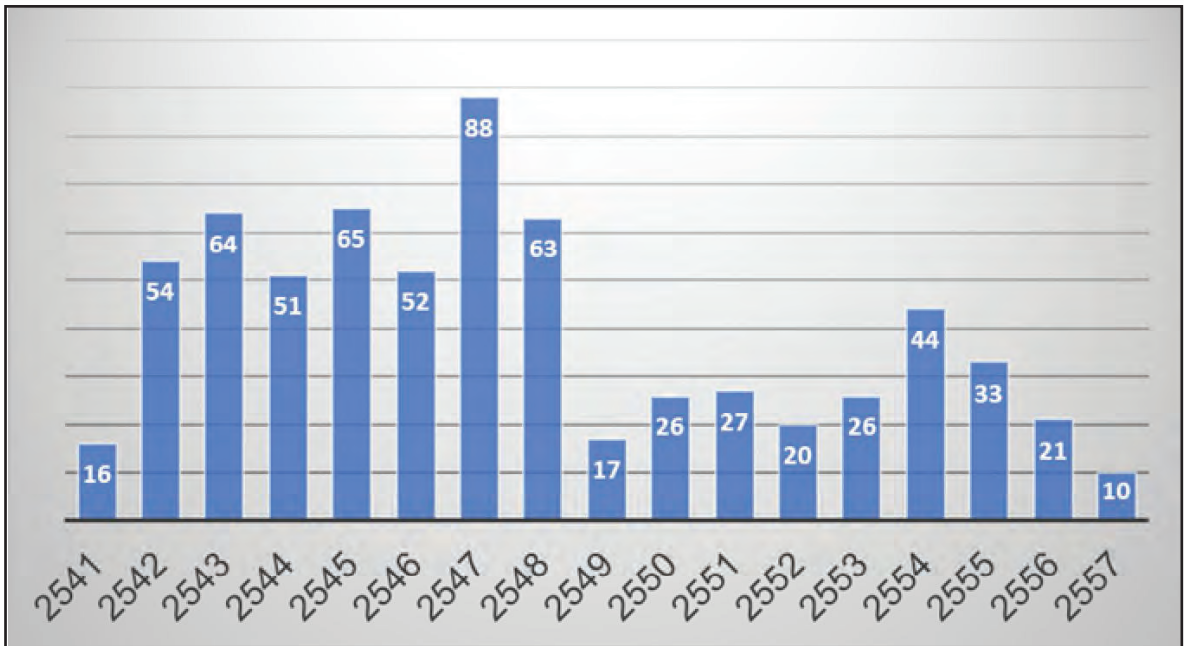
วิธีการวิจัย

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) อาศัยวิธีการค้นคว้าข้อมูลเอกสาร (Documentary research) มุ่งรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการใช้อำนาจของฝ่ายต่าง ๆ และการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการทางการเมือง (constitutional review) ได้แก่ การวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ทั้งที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร รวมถึงการกระทำทางกฎหมายของรัฐบาล การวินิจฉัยข้อก้ำกึ่งเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับแก่คดีในศาล และการวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการดำรงตำแหน่งทางการเมือง การดำเนินการเกี่ยวกับพรรคการเมือง และกระบวนการทางการเมือง ขอบเขตการศึกษาข้อมูลและวรรณกรรม

วิชาการที่เกี่ยวข้อง ครอบคลุมแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับระบบยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ (constitutional justice) ตลอดจนกรอบแนวคิดในการศึกษาสถาบันตุลาการในเชิงการเมืองเปรียบเทียบ (comparative judicial politics)³

ขอบเขตช่วงเวลาในการศึกษาบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญ เริ่มจากก่อตั้งในปี 2541จนถึงเดือนพฤษภาคม 2557 ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สิ้นสุดลง การเก็บรวบรวมข้อมูลการทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ มีขอบเขตนับตั้งแต่คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญชุดแรกซึ่งมีที่มาตามกฎเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เรื่อยมาถึงคณะตุลาการรัฐธรรมนูญภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยคำร้องต่างๆ ที่อยู่ในกระบวนการของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 รวมถึงศาลรัฐธรรมนูญที่ได้รับการสรรหาภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2550 ขอบเขตของข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาครอบคลุมคำวินิจฉัยที่ 1/2541 ถึงคำวินิจฉัยที่ 11/2557 รวมทั้งสิ้น 677 คำวินิจฉัย

³ ดู Stone Sweet (2000, 2011); Brewer-Carías (2011); Kelsen (2012); De Visser (2014) *นิติการศึกษาและระดับการวิเคราะห์สถาบันตุลาการในเชิงสถาบันการเมืองเปรียบเทียบ* ดู ชาย ไซยจิต (2561)



รูปที่ 1 จำนวนคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญระหว่างปี 2541-2557

การวิเคราะห์ข้อมูลใช้วิธีการวิเคราะห์รายละเอียด เนื้อหาของคำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด เพื่อวิเคราะห์จำแนกลักษณะข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นในระบบการเมือง ลักษณะของประเด็นข้อโต้แย้งที่ปรากฏในคำร้องที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ลักษณะการเกิดข้อขัดแย้งในประเด็นทางรัฐธรรมนูญในระหว่างที่กระบวนการทำงานขององค์กรต่างๆ ดำเนินไป ลักษณะการกำหนดประเด็นวินิจฉัยขององค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และลักษณะการให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยและผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นอกจากการวิเคราะห์ในเชิงเนื้อหาดังกล่ามาแล้ว ยังอาศัยวิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณเกี่ยวกับจำนวนและสัดส่วนของคำวินิจฉัยภายใต้บทบาทหน้าที่แต่ละด้านของศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วย

ผลการศึกษา

การศึกษายกย่องของศาลรัฐธรรมนูญในระบบ

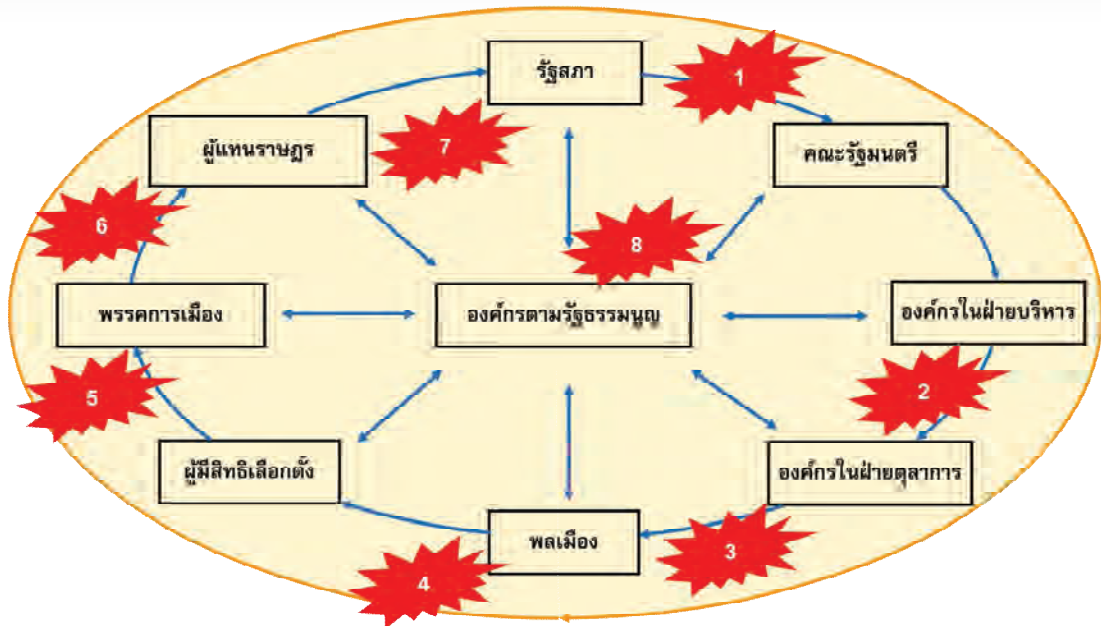
การเมืองในที่นี้ อาศัยกรอบการวิเคราะห์ในเชิงสถาบัน (institutional approach) มุ่งพิจารณากระบวนการใช้อำนาจตุลาการของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยคำร้องโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการใช้อำนาจรัฐด้านต่างๆ ซึ่งก่อให้เกิดบรรทัดฐานทางกฎหมายทั่วไปขึ้นในระบบการเมือง รวมถึงคำร้องโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการปฏิบัติตามกฎหมายและเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญในกระบวนการทางการเมือง ผลการศึกษาพบว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีฐานะเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการใช้อำนาจทางการเมืองและกระบวนการทางการเมือง (institution of constitutional review) ซึ่งเป็นกลไกเชิงสถาบันในการพิทักษ์สิทธิและความเป็นธรรมแก่คู่กรณีพิพาททางรัฐธรรมนูญ โดยนัยนี้ การจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญได้ก่อให้เกิดสิ่งที่เรียกว่า “ระบบยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ” (systems of constitutional justice) ขึ้นในระบบการเมืองไทย

ผลการวิเคราะห์บทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญไทยในเชิงกระบวนการ แสดงให้เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญในฐานะองค์กรตุลาการที่มีหน้าที่วินิจฉัยกรณีพิพาททางรัฐธรรมนูญ (constitutional adjudication) โดยเฉพาะนั้น จะแสดงบทบาทในระบบการเมืองก็ต่อเมื่อมีกรณีพิพาททางรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น และคู่กรณีพิพาทได้ยื่นคำร้องตามช่องทางที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเพื่อหาข้อยุติปัญหาดังกล่าวตามเขตอำนาจที่รัฐธรรมนูญกำหนด (constitutional jurisdiction) ฉะนั้น หากไม่มีข้อขัดแย้งเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายทางรัฐธรรมนูญและข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการบังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น หรือเมื่อมีข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นแต่ไม่มีผู้ยื่นคำร้อง ศาลรัฐธรรมนูญก็เป็นเพียงสถาบันที่ดำรงอยู่ในสภาวะนิ่งเฉย

โดยนัยนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงเป็นสถาบันที่ต้องมีองค์กรอื่นเป็นฝ่ายเปิดการเริ่มต้นทำงาน และถึงแม้ว่าศาลรัฐธรรมนูญจะสามารถใช้อำนาจตุลาการตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทด้วยความเป็นอิสระ แต่ขอบเขตเนื้อหาของ การตัดสินใจใดๆ ในการทำหน้าที่ของตุลาการแต่ละคนย่อมถูกจำกัดภายใต้ประเด็นพิพาทตามคำร้องของคู่กรณี ซึ่งต้องเป็นปัญหาทางกฎหมายเท่านั้น ผลการวิเคราะห์บทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญโดยอาศัยกรอบมุมมองในเชิงปฏิสัมพันธ์ (institutional interaction) แสดงให้เห็นว่า ภายใต้กระบวนการทางการเมืองที่ดำเนินไปตามปกติ นั้น มีจุดที่กรณีพิพาททางรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นในการปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรและตัวแสดงต่างๆ จำนวน 8 จุด ดังนี้

จุดที่ 1 ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญที่เกิดจากการโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการตรากฎหมาย ซึ่งเกิดขึ้นในปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างมากกับสมาชิกวุฒิสภา และนายกรัฐมนตรีกับรัฐสภา ทั้งในกรณีการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรากฎหมายทั่วไป และการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนดที่มีผลใช้บังคับเท่ากับพระราชบัญญัติ ตลอดจนการกระทำทางกฎหมายของฝ่ายบริหารที่มีผลผูกพันทั่วไป ซึ่งถือเป็นการใช้อำนาจโดยการปรับใช้รัฐธรรมนูญโดยตรง

จุดที่ 2 ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญที่เกิดจากการโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในเวลานั้น ซึ่งเกิดขึ้นในปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐในสังกัดฝ่ายบริหารในฐานะผู้บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายและตัวแสดงในสังคมในฐานะผู้อยู่ใต้การบังคับใช้กฎหมายทั่วไปในเรื่องต่างๆ การโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในระหว่างการบังคับใช้กฎหมายในสังคมนี้ มีสาเหตุมาจากกรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายฉบับนั้นๆ มีเนื้อหาขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้งในแง่การมีกฎหมายที่ขัดต่อหลักการของรัฐธรรมนูญ และการมีผลให้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองถูกระทบโดยผลของกฎหมายนั้น ตัวแสดงที่มีบทบาทในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในกรณีนี้ได้แก่ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา/ผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นคำร้องที่มาจากการยื่นเรื่องร้องเรียนของบุคคลผู้ได้รับผลกระทบหรือประสบปัญหาจากการบังคับใช้กฎหมายฉบับนั้น



รูปที่ 2 ตำแหน่งการเกิดกรณีพิพาททางรัฐธรรมนูญในระหว่างการปฏิสัมพันธ์ของสถาบันและตัวแสดงทางการเมือง

จุดที่ 3 ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญที่เกิดจากการโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายในระหว่างถูกนำมาปรับใช้กับกรณีรูปธรรมในศาล ซึ่งเกิดขึ้นในปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรฝ่ายตุลาการ ได้แก่ ศาลต่างๆ ที่มีหน้าที่พิพากษาคดีภายใต้กฎหมายในระบบยุติธรรมทั่วไป และปัจเจกบุคคลในฐานะคู่ความในคดีซึ่งอยู่ภายใต้การปรับใช้กฎหมายนั้นๆ การโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในขั้นตอนการปรับใช้บทบัญญัติของกฎหมายในการพิจารณาคดีในศาล มักมีที่มาจากการยื่นข้อโต้แย้งของคู่ความในระหว่างการต่อสู้คดี โดยอ้างว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่ผู้พิพากษาจะใช้บังคับแก่คดีของตนนั้น มีเนื้อหาที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เมื่อผู้พิพากษาพิจารณาข้อโต้แย้งของคู่ความในศาลแล้วเห็นว่ามีข้อกังขาเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายนั้นเกิดขึ้น จึงส่งเรื่องดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยก่อนจะดำเนินการพิพากษาคดีตามกฎหมายนั้น นอกจากนี้ ในกรณีที่ผู้พิพากษาเกิดข้อกังขาลักษณะดังกล่าวด้วย

ตัวเอง ก็สามารถส่งคำร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้เช่นเดียวกัน

จุดที่ 4 ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นจากการโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในเวลานั้น โดยปัจเจกบุคคลผู้เห็นว่าสิทธิและเสรีภาพของตนที่รัฐธรรมนูญให้การคุ้มครองถูกระทบกระเทือนหรือถูกลิดรอนโดยผลของการบังคับใช้กฎหมายนั้น เป็นกรณีที่ปัจเจกบุคคลใช้สิทธิยื่นคำร้องโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายฉบับหนึ่งๆ ต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรง ซึ่งเกิดขึ้นเฉพาะในกรณีที่บุคคลผู้นั้นได้อาศัยกลไกในระบบยุติธรรมเพื่อเรียกร้องการเยียวยาในศาลต่างๆ จนครบถ้วนแล้ว รวมถึงได้อาศัยช่องทางร้องเรียนเรื่องการถูกละเมิดสิทธิโดยกฎหมายนั้นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแล้ว แต่ไม่ได้รับการตอบสนอง จึงต้องอาศัยการใช้สิทธิของปัจเจกบุคคลในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรง เพื่อขอให้วินิจฉัยว่าบทบัญญัติของกฎหมายนั้นไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและเป็นอันสิ้นสุดใช้บังคับไป

จุดที่ 5 ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นจากการโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการเข้าสู่การแข่งขันทางการเมืองและการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ซึ่งเกิดขึ้นในปฏิสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีหน้าที่บังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายรัฐธรรมนูญในส่วนที่วางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดตั้งและการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง รวมถึงดำเนินการตามบทบังคับของกฎหมายต่อพรรคการเมืองที่ฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ การยื่นคำร้องเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองที่มีที่มาจากข้อกล่าวหาของนายทะเบียนพรรคการเมืองและคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยมีพรรคการเมืองเป็นฝ่ายผู้ถูกร้องและมีหน้าที่ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาต่อศาลรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ ยังรวมถึงกรณีที่ยื่นคำร้องเมื่อมีผู้ทราบการกระทำของบุคคลหรือพรรคการเมืองที่เป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพทางการเมืองโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญอันถือเป็นการละเมิดรัฐธรรมนูญโดยตรงด้วย

จุดที่ 6 ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นจากการโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการจัดการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งเกิดขึ้นในปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีหน้าที่บังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายรัฐธรรมนูญในส่วนที่วางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งกับกลุ่มผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในฐานะตัวแสดงในสังคม ซึ่งมีความเห็นโต้แย้งว่าการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการจัดการออกเสียงเลือกตั้งทั่วไป มีลักษณะที่ไม่เป็นไปตามกฎเกณฑ์และหลักการของรัฐธรรมนูญ หรือมีการกระทำใดๆ อันเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญโดยส่งผลให้การจัดการออกเสียงเลือกตั้งที่เกิดขึ้นไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญ

จะได้บัญญัติเกี่ยวกับกลไกการโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการจัดการเลือกตั้งไว้โดยเฉพาะ แต่ที่ผ่านมามีปรากฏว่า เมื่อเกิดข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการจัดการออกเสียงเลือกตั้งขึ้น บุคคลสามารถใช้สิทธิยื่นคำร้องโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำขององค์กรของรัฐที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการจัดการเลือกตั้งในทางอ้อมได้

จุดที่ 7 ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นจากการโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งเกิดขึ้นในปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีหน้าที่บังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายรัฐธรรมนูญในส่วนที่วางกฎเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม รวมถึงการปฏิบัติตามข้อบังคับเกี่ยวกับการป้องกันการทุจริตและการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์สาธารณะ ปรากฏในลักษณะการยื่นคำร้องกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรที่กฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนด มีการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ หรือมีลักษณะต้องห้ามอันเป็นเหตุให้สถานะการดำรงตำแหน่งนั้นๆ ต้องสิ้นสุดลงตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ไม่ว่าจะเป็นกรณีนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา รวมถึงกรรมการการเลือกตั้ง

จุดที่ 8 ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นจากการโต้แย้งปัญหาความเข้าใจเรื่องข้อกฎหมายที่ไม่ตรงกัน หรือเกิดข้อขัดข้องในการปฏิบัติหน้าที่ขึ้นระหว่างองค์กรของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้โดยตรง การยื่นคำร้องในกรณีนี้มีที่มาจากปัญหาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับขอบเขตอำนาจหน้าที่

ขององค์กรต่างๆ ซึ่งเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเกี่ยวกับที่มา องค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ และเงื่อนไขในการปฏิบัติหน้าที่ไว้โดยตรง โดยเฉพาะปัญหาเรื่องเส้นแบ่งเขตอำนาจระหว่างองค์กรที่มีภารกิจหน้าที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกัน องค์กรที่เป็นคู่กรณีมักจะยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการตีความรัฐธรรมนูญในเรื่องที่ต่างฝ่ายเห็นไม่ตรงกัน หรือยื่นคำร้องขอให้วินิจฉัยข้อขัดแย้งเรื่องเขตอำนาจระหว่างองค์กรซึ่งต่างฝ่ายต่างยืนยันว่าตนได้ดำเนินการโดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแล้ว

จากผลการวิเคราะห์ลักษณะการเกิดข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นการทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในระบบยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น สามารถจำแนกบทบาทหน้าที่เชิงสถาบันของศาลรัฐธรรมนูญ โดยพิจารณาจากลักษณะอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2550 ได้เป็น 5 กลุ่ม ดังนี้

ตารางที่ 1 แสดงจำนวนคำร้องที่เข้าสู่การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจำแนกตามลักษณะหน้าที่

กลุ่มที่	ลักษณะคำร้องที่เข้าสู่การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ	จำนวน (คำร้อง)
1	การโต้แย้งบทบัญญัติของกฎหมายในช่วงก่อนมีผลใช้บังคับ (จุดที่ 1)	34
2	การโต้แย้งบทบัญญัติของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่โดยคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (จุดที่ 2)	33
	การโต้แย้งบทบัญญัติของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่โดยคำร้องของปัจเจกบุคคลผู้เห็นว่าสิทธิตามรัฐธรรมนูญของตนถูกระงับหรือถูกละเมิด (จุดที่ 4)	1
3	การโต้แย้งบทบัญญัติของกฎหมายที่ผู้พิพากษานำมาปรับใช้ในการพิจารณาคดีรูปธรรมในศาล (จุดที่ 3)	363
4	ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ (จุดที่ 8)	58
5	ปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในกระบวนการเกี่ยวกับการดำเนินการของพรรคการเมือง (จุดที่ 5)	126
	ปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการจัดการเลือกตั้งทั่วไป (จุดที่ 6)	2
	ปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการดำรงตำแหน่งทางการเมือง (จุดที่ 7)	60

1. การวินิจฉัยข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญในกระบวนการตรากฎหมาย

บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในกลุ่มนี้ ปรากฏให้เห็นทั้งกรณีการวินิจฉัยคำร้องที่เป็นการโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการตรากฎหมาย

การโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเนื้อหา ร่างกฎหมาย และการโต้แย้งปัญหาการตรากฎหมายโดยไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ หลักการ และเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ บทบาทหน้าที่ในกลุ่มนี้ครอบคลุมอำนาจหน้าที่ที่ตามรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540

มาตรา 262 มาตรา 177 มาตรา 263 มาตรา 218
วรรคหนึ่ง มาตรา 180 และรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช
2550 มาตรา 141 มาตรา 154 มาตรา 149 มาตรา 155
มาตรา 184 วรรคสอง มาตรา 168 วรรคเจ็ด

หากพิจารณาในทางทฤษฎี คำร้องในกลุ่มนี้
จัดเป็นการโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
ของกฎหมายแบบนามธรรมในช่วงก่อนจะประกาศใช้
(A priori abstract constitutionality challenge)
ซึ่งรวมถึงการโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
ของพระราชกำหนดที่อยู่ระหว่างการเสนอให้รัฐสภา
ให้ความเห็นชอบในขั้นตอนสุดท้ายด้วย กรณีพิพาททาง
รัฐธรรมนูญในกลุ่มนี้มักเกิดขึ้นเมื่อตัวแสดงทางการเมือง
ที่เป็นฝ่ายเสียงข้างน้อยในรัฐสภาหรือองค์กรฝ่ายบริหาร
ใช้สิทธิในการเสนอคำร้องโต้แย้งว่าบทบัญญัติ
ของกฎหมายฉบับหนึ่งๆ มีเนื้อหาที่ขัดหรือแย้งต่อ
รัฐธรรมนูญ หรือโต้แย้งว่ากฎหมายนั้นตราขึ้นโดย
ฝ่าฝืนกฎเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ
ผลการศึกษาพบว่า คำร้องในกลุ่มนี้มีจำนวน 34 คำร้อง
มีร่างกฎหมายประเภทต่างๆ ที่ถูกยื่นคำร้องเข้าสู่
กระบวนการพิจารณาทบทวนตรวจสอบความชอบด้วย
รัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญรวมทั้งสิ้น 32 ฉบับ
ในจำนวนนี้มีร่างกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย
ให้ตกไป ทั้งกรณีที่ตกไปบางส่วน คือเฉพาะมาตราที่มี
ข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และกรณีที่ตกไป
ทั้งฉบับเนื่องจากตราขึ้นโดยกระบวนการที่ไม่ชอบด้วย
รัฐธรรมนูญ รวมทั้งสิ้น 13 ฉบับ

ผลการศึกษาพบว่า ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญที่
เป็นการโต้แย้งว่ากระบวนการตรากฎหมายไม่เป็นไป
ตามกฎหมายที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ สามารถจำแนก
ตามลักษณะประเด็นข้อโต้แย้งในคำร้องได้เป็น
3 ลักษณะ คือ **ลักษณะที่หนึ่ง** การโต้แย้งว่า
ในกระบวนการตรากฎหมายฉบับนั้นๆ มีการดำเนินการ
ในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ได้แก่ กรณีการลงมติยืนยัน
ร่างกฎหมายของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรไม่เป็นไป
ตามขั้นตอนที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ กรณีการออกเสียง
ลงมติให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายของสมาชิก
สภาผู้แทนราษฎรโดยวิธีการที่ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ
และกรณีการตรากฎหมายโดยไม่เป็นไปตามขั้นตอนที่
รัฐธรรมนูญกำหนดไว้สำหรับการตราพระราชบัญญัติ
เพื่อให้การเป็นไปตามสัญญาที่รัฐบาลไทยทำกับ
นานาชาติหรือองค์การระหว่างประเทศ

ลักษณะที่สอง การโต้แย้งว่าการลงมติในวาระใด
วาระหนึ่งดำเนินการโดยมีจำนวนสมาชิกรัฐสภาไม่ครบ
องค์ประชุม ซึ่งเป็นปัญหาที่ปรากฏทั้งในกรณีที่
ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบพบปัญหาในระหว่าง
การพิจารณาทบทวนตรวจสอบความชอบด้วย
รัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
และในระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องโต้แย้งว่า
ร่างพระราชบัญญัติมีบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อ
รัฐธรรมนูญ รวมถึงกรณีที่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ยื่นคำร้อง
ต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ตรวจสอบปัญหาการลงมติ
ร่างพระราชบัญญัติโดยมีจำนวนสมาชิกรัฐสภาไม่ครบ
องค์ประชุมโดยตรง

ลักษณะที่สาม การโต้แย้งว่าในกระบวนการตรา
กฎหมายมีการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามที่บัญญัติไว้
ในรัฐธรรมนูญ ได้แก่ การโต้แย้งว่าสมาชิกสภา
ผู้แทนราษฎรหรือคณะกรรมการการวิสามัญกระทำด้วย
ประการใดๆ ที่มีผลไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้
งบประมาณรายจ่ายและกระทำการแปรญัตติเพิ่มเติม
รายการหรือจำนวนในรายการของงบประมาณรายจ่าย
ประจำปี และการโต้แย้งว่าคณะรัฐมนตรีซึ่งมีสถานะเป็น
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย มีการแปรญัตติหรือ
กระทำการด้วยประการใดๆ ที่มีผลหรือมีส่วนได้เสีย
ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้จ่ายงบประมาณ

นอกจากที่กล่าวมาแล้ว กรณีพิพาททางรัฐธรรมนูญระหว่างตัวแสดงทางการเมืองที่มีบทบาทในกระบวนการนิติบัญญัติอีกจำนวนหนึ่ง มีลักษณะเป็นการโต้แย้งว่าเนื้อหาของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยจำแนกลักษณะประเด็นคำร้องได้เป็น 5 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มแรก การโต้แย้งว่าร่างกฎหมายมีบทบัญญัติที่ขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ กลุ่มที่สอง การโต้แย้งว่าร่างกฎหมายมีบทบัญญัติที่ขัดต่อหลักประกันสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ กลุ่มที่สาม การโต้แย้งว่าร่างกฎหมายมีบทบัญญัติที่ขัดต่อหลักความเสมอภาคของบุคคล กลุ่มที่สี่ การโต้แย้งว่าร่างกฎหมายมีบทบัญญัติที่ขัดต่อหลักกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคล และกลุ่มที่ห้า การโต้แย้งว่าร่างกฎหมายมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับหลักการและเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นในกระบวนการตรากฎหมายอีกส่วนหนึ่ง ปรากฏในกรณีที่มีการโต้แย้งว่าบทบัญญัติของกฎหมายมีเนื้อหาไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์และหลักการของรัฐธรรมนูญ ซึ่งปรากฏในคำร้องโต้แย้งที่ยื่นโดยสมาชิกรัฐสภา ทั้งในกรณีการโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติ และพระราชกำหนดซึ่งมีผลใช้บังคับเท่ากับพระราชบัญญัติ รวมถึงกรณีการโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของหนังสือสัญญาระหว่างประเทศซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาด้วย เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้ให้สิทธิสมาชิกรัฐสภาในการร่วมกันเข้าชื่อเพื่อยื่นคำร้องโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายทั่วไปที่ตราขึ้นโดยฝ่ายบริหารต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ด้วย อีกทั้งการทำหนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศเป็นการใช้อำนาจฝ่ายบริหารโดยมิได้แยกเด็ดขาดจากการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติในการให้ความเห็นชอบ

ผลการศึกษาพบว่า คำร้องที่เป็นการโต้แย้งว่าร่างกฎหมายมีเนื้อหาที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์และหลักการของรัฐธรรมนูญนั้น ปรากฏในหลายลักษณะ ได้แก่ การโต้แย้งว่าร่างกฎหมายมีเนื้อหาขัดต่อหลักการยกเลิกกฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา การโต้แย้งว่าร่างกฎหมายมีเนื้อหาไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดเกี่ยวกับการตรากฎหมายว่าด้วยเรื่องนั้น การโต้แย้งว่าร่างกฎหมายขัดต่อหลักการเกี่ยวกับเงินแผ่นดินและกรอบวินัยทางการคลัง การโต้แย้งว่าร่างกฎหมายมีบทบัญญัติที่ขัดต่อหลักการและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐ การโต้แย้งว่าร่างกฎหมายมีเนื้อหาขัดต่อหลักความเป็นอิสระในการบริหารงานของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงการโต้แย้งว่าฝ่ายบริหารใช้อำนาจตรากฎหมายที่มีเนื้อหาไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขเกี่ยวกับกรณีฉุกเฉินเร่งด่วนตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ รวมถึงการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศโดยไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์และหลักการของรัฐธรรมนูญ

หากพิจารณาโดยรวม ร่างกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้ตกไป ทั้งกรณีที่ถูกไปเฉพาะมาตราที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และกรณีที่ถูกไปทั้งฉบับเนื่องจากตราขึ้นโดยกระบวนการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มีจำนวน 13 ฉบับ ดังนี้ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่..) พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของ ประเทศ พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การ ห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติการผลิต ผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. มาตรา 38 วรรคหนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. มาตรา 25 และ มาตรา 35 นอกจากนี้ ยังรวมถึงหนังสือสัญญาที่ คณะรัฐมนตรีได้ไปดำเนินการทำกับประเทศอื่นโดยไม่ชอบ ด้วยรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเป็นหนังสือสัญญาที่มีเนื้อหา ที่อาจมีผลเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยซึ่งคณะรัฐมนตรี ต้องขอความเห็นชอบของรัฐสภาก่อนด้วย

2. การวินิจฉัยข้อโต้แย้งความชอบรัฐธรรมนูญแบบ นามธรรมในกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย

บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในกลุ่มนี้ ปรากฏใน การวินิจฉัยคำร้องโต้แย้งปัญหาความชอบด้วย รัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายแบบ นามธรรมหลังจากมีผลใช้บังคับแล้ว (A posteriori abstract constitutionality challenge) ทั้งที่ มาจากการยื่นคำร้องโดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา/ ผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ ในกรณีที่ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าบทบัญญัติของ กฎหมายฉบับหนึ่งๆ มีสาระสำคัญกระทบต่อสิทธิและ เสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองหรือละเมิดต่อ สิทธิมนุษยชน รวมถึงการวินิจฉัยคำร้องโต้แย้งปัญหา ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของ กฎหมายแบบนามธรรมที่ยื่นโดยปัจเจกบุคคลซึ่งเห็น ว่าสิทธิหรือเสรีภาพของตนที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ ถูกกระทบจากกฎหมายนั้นๆ ใช้สิทธิยื่นคำร้องโต้แย้ง บทบัญญัติของกฎหมายต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรง (Abstract constitutionality challenge by individuals) บทบาทหน้าที่ในกลุ่มนี้ ครอบคลุมอำนาจ

หน้าที่ตามรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 มาตรา 198 รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2550 มาตรา 245 (1) มาตรา 257 (2) และมาตรา 212

ในการวินิจฉัยคำร้องในกลุ่มนี้ ศาลรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่ทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของบทบัญญัติของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น เพื่อพิสูจน์ให้เห็นว่าสาระสำคัญของบทบัญญัติที่ถูก โต้แย้งนั้นมีข้อบกพร่องทางกฎหมายซึ่งมีลักษณะ ที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญปรากฏอยู่จริง และเป็นเหตุ ให้บทบัญญัตินั้นสิ้นผลใช้บังคับไปตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ทั้งนี้ ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 และ รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2550 มีการโต้แย้งปัญหา ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแบบนามธรรม ในระหว่างที่บทบัญญัติของกฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับอยู่ ซึ่งยื่นโดยผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จำนวน 33 คำร้อง และยื่นโดย การใช้สิทธิของปัจเจกบุคคลโดยตรง จำนวน 1 คำร้อง บทบัญญัติของกฎหมายที่ถูกยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้วินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแบบ นามธรรม มีจำนวน 20 กรณี ประกอบด้วย พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ 2 กรณี พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการ จัดระเบียบบริหาร 8 กรณี พระราชบัญญัติทั่วไป 7 กรณี พระราชกำหนดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว 2 กรณี และระเบียบที่ออกโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ 1 กรณี

หากพิจารณาโดยรวม มีบทบัญญัติของกฎหมาย ที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีข้อความขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ และสิ้นผลใช้บังคับไปเฉพาะมาตรา จำนวน 7 กรณี ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่าย ตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง (10) พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 มาตรา 19 วรรคสาม พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง สมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช 2482 มาตรา 20 (1)

ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2538 พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. 2505 มาตรา 12 ประมวลรัษฎากร มาตรา 40 (2) (3) (4) (5) (6) (7) และ (8) ประกอบ มาตรา 57 ตี และมาตรา 57 เบญจ พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 มาตรา 74 รวมถึงกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่ออกโดยอาศัยอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ คือ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 ข้อ 6 ทวิ

เมื่อพิจารณาคำร้องโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายในกลุ่มนี้โดยรวม พบว่า สาระสำคัญของประเด็นข้อโต้แย้งที่ปรากฏในคำร้องเหล่านั้นสามารถจำแนกได้ 9 ลักษณะ ดังนี้ **ลักษณะที่หนึ่ง** การโต้แย้งว่ากฎหมายมีบทบัญญัติเพิ่มอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยที่รัฐธรรมนูญไม่ได้ให้อำนาจไว้ **ลักษณะที่สอง** การโต้แย้งว่าบทบัญญัติของกฎหมายเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในสถานะ เหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสภาพทางร่างกาย และเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศ **ลักษณะที่สาม** การโต้แย้งว่าบทบัญญัติของกฎหมายตราขึ้นโดยไม่สอดคล้องกับข้อความที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาอันเนื่องมาจากข้อขัดข้องในการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายนั้น **ลักษณะที่สี่** การโต้แย้งว่าบทบัญญัติของกฎหมายขัดต่อหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น **ลักษณะที่ห้า** การโต้แย้งว่าบทบัญญัติของกฎหมายขัดต่อหลักความเสมอภาคระหว่างหญิงและชาย **ลักษณะที่หก** การโต้แย้งว่าบทบัญญัติของกฎหมายขัดต่อหลักสิทธิในทรัพย์สินและเสรีภาพของบุคคลในการประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม **ลักษณะที่เจ็ด** การโต้แย้งว่ากฎหมายขัดต่อหลักประกันสิทธิและ

เสรีภาพของบุคคลเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางอาญา **ลักษณะที่แปด** การโต้แย้งว่ากฎหมายขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชน และ **ลักษณะที่เก้า** การโต้แย้งว่าระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เนื่องจากกำหนดให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งตัดสินคดีผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ทั้งที่ไม่ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นใดให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งตัดสินคดีผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาได้

3. การวินิจฉัยข้อกังขาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ถูกนำมาใช้บังคับในการพิพากษาคดีรูปธรรมเฉพาะกรณีในศาล

บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญในกระบวนการบังคับใช้กฎหมายในลักษณะนี้ เป็นการวินิจฉัยข้อกังขาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ผู้พิพากษานำมาปรับใช้พิพากษาคดีในศาล (preliminary reference) ซึ่งเป็นการทำหน้าที่ที่ทบทวนตรวจสอบปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายฉบับหนึ่ง ๆ ในระหว่างที่มีการนำบทบัญญัตินั้นมาบังคับใช้กับคดีรูปธรรมในศาลใดศาลหนึ่ง (concrete review) ครอบคลุมอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 มาตรา 264 และรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2550 มาตรา 211 บทบาทหน้าที่ในด้านนี้ถือเป็นภารกิจหลักอีกประการหนึ่งของศาลรัฐธรรมนูญในการอำนวยความยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ และเป็นบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญที่เชื่อมโยงกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาในกระบวนการยุติธรรมทั่วไป เนื่องจากการทำหน้าที่ในด้านนี้ของศาลรัฐธรรมนูญมีจุดเริ่มต้นจากการทำหน้าที่ขององค์กรฝ่ายตุลาการทั่วไปในแง่ที่ว่าคำร้องที่เป็นข้อกังขาปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายฉบับหนึ่ง ๆ (constitutional question) จะต้องเกิดขึ้นในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการต่อสู้คดีในศาลต่างๆ เท่านั้น

ในทางหลักการอธิบายได้ว่า แม้ผู้พิพากษาจะมีหน้าที่นำกฎเกณฑ์ของกฎหมายทั่วไปมาปรับใช้พิจารณาคดีโดยเคร่งครัด แต่หากผู้พิพากษานำบทบัญญัติของกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับในการตัดสินความผิดและลงโทษบุคคลแล้ว การพิพากษาคดีดังกล่าวแม้จะชอบด้วยกฎหมาย แต่ก็ถือเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญในทางอ้อม เพราะหากการกระทำเช่นนี้เกิดขึ้นย่อมมีผลเท่ากับการปล่อยให้รัฐธรรมนูญถูกละเมิดโดยผลของการบังคับใช้กฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และมีผลให้ปัจเจกบุคคลผู้นั้นถูกลิดรอนสิทธิและความเป็นธรรมที่รัฐธรรมนูญรับรอง โดยมีสาเหตุมาจากการบังคับใช้กฎหมายที่เป็นผลผลิตของกระบวนการใช้อำนาจอธิปไตยโดยผู้แทนของปวงชนเอง

ผลการศึกษาพบว่า ที่ผ่านมามีกฎหมายหลายฉบับที่มีบทบัญญัติขัดหรือแย้งต่อหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคลรวมถึงความเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญดำรงอยู่ เมื่อมีการบังคับใช้กฎหมายเหล่านั้นต่อบุคคลผู้ตกเป็นจำเลยในศาลและส่งผลให้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญถูกระงับหรือไม่ได้ได้รับความเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ บุคคลเหล่านั้นจึงอาศัยสิทธิตามรัฐธรรมนูญในการยื่นคำร้องโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายนั้นต่อผู้พิพากษาที่นั่งพิจารณาคดีในศาล เพื่อให้ส่งประเด็นข้อกังขาดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ หรือในบางกรณีผู้พิพากษาในศาลซึ่งมีหน้าที่ปรับใช้บทบัญญัติของกฎหมายนั้นเล็งเห็นถึงปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญด้วยตนเองจึงใช้อำนาจหน้าที่ของตนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

คำร้องเกี่ยวกับข้อกังขาปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งมีที่มาจาก การโต้แย้งของคู่ความในคดีหรือโดยผู้พิพากษาที่นั่งพิจารณาคดีในศาล มีจำนวนทั้งสิ้น 363 คำร้อง ผลการ

วิเคราะห์คำร้องในกลุ่มนี้ พบว่า การยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยข้อกังขาเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้ในการพิจารณาคดีในศาลต่างๆ มีที่มาจากศาลหลายประเภท ดังนี้ หนึ่ง ศาลยุติธรรม ได้แก่ ศาลจังหวัด ศาลอุทธรณ์ภาค ศาลแขวง ศาลแพ่ง ศาลอาญา และศาลฎีกา สอง ศาลปกครอง ได้แก่ ศาลปกครองกลาง ศาลปกครองสูงสุด สาม ศาลชำนาญเฉพาะ ได้แก่ ศาลแรงงานกลาง ศาลล้มละลายกลาง ศาลภาษีอากรกลาง ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และสี่ ศาลทหาร ได้แก่ ศาลทหารกรุงเทพ

เมื่อพิจารณาในแง่ความถี่ พบว่า มีคำร้องที่ถูกยื่นโดยผู้พิพากษาในศาลต่างๆ เข้าสู่การพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญต่อเนื่องทุกปี ในช่วงที่ศาลรัฐธรรมนูญปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรและภายใต้สถานการณ์ทางการเมืองปกติ คำร้องกลุ่มนี้มักมีจำนวนโดยเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 10 คำร้อง ส่วนใหญ่อยู่ระหว่าง 20-30 คำร้อง ในบางปีมีคำร้องในกลุ่มนี้มากที่สุดถึง 62 คำร้อง เมื่อพิจารณาผลการวินิจฉัยคำร้องกลุ่มนี้โดยภาพรวม พบว่า มีกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยยกคำร้อง จำนวน 84 คำร้อง (ร้อยละ 22) วินิจฉัยว่าไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จำนวน 300 คำร้อง (ร้อยละ 76) และวินิจฉัยว่าบทบัญญัติของกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จำนวน 9 คำร้อง (ร้อยละ 2)

สำหรับลักษณะปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ถูกโต้แย้งต่อผู้พิพากษาในศาลต่างๆ และศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยคำวินิจฉัยมีผลให้บทบัญญัตินั้นสิ้นผลใช้บังคับไปตามรัฐธรรมนูญ สามารถจำแนกได้ 5 ลักษณะ ดังนี้ **ลักษณะที่หนึ่ง** บทบัญญัติของกฎหมาย

เป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคลในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม **ลักษณะที่สอง** บทบัญญัติของกฎหมายเป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้เกินกว่าความจำเป็น และกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งเสรีภาพนั้น **ลักษณะที่สาม** บทบัญญัติของกฎหมายเป็นการสันนิษฐานโทษทางอาญาของบุคคลโดยไม่ปรากฏว่า มีการกระทำหรือเจตนาประการใดอันเกี่ยวกับการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น **ลักษณะที่สี่** บทบัญญัติของกฎหมายเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิในกระบวนการยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญ และ**ลักษณะที่ห้า** บทบัญญัติของกฎหมายเป็นการกระทบต่อกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของบุคคลโดยไม่เป็นธรรม

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มีจำนวน 8 ฉบับ ดังนี้ พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 มาตรา 24 และมาตรา 26 (ศาลปกครองสูงสุด) ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 45 ลงวันที่ 17 มกราคม 2515 ข้อ 3 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 252 ลงวันที่ 16 พฤศจิกายน 2515 ข้อ 1 (ศาลจังหวัดสระบุรี) พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 มาตรา 54 (ศาลฎีกา) พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. 2535 มาตรา 36 มาตรา 37 มาตรา 38 มาตรา 38 และมาตรา 41 (ศาลอาญา) พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 มาตรา 78 (ศาลจังหวัดสระบุรี) พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 มาตรา 28/4 (ศาลอุทธรณ์ภาค 5) พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 มาตรา 30 (ศาลปกครองกลาง) และพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. 2518 มาตรา 72/5 (ศาลจังหวัดสระแก้ว และศาลจังหวัดมีนบุรี)

4. การวินิจฉัยปัญหาข้อขัดแย้งเกี่ยวกับการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ

บทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในกลุ่มนี้จัดเป็นการวินิจฉัยข้อพิพาทเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติเกี่ยวกับที่มาองค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ และเงื่อนไขในการปฏิบัติหน้าที่ไว้ (Jurisdictional disputes) ซึ่งเป็นข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นในระหว่างการนำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาปรับใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ในความรับผิดชอบของแต่ละองค์กร ซึ่งอาจมีการตีความเกี่ยวกับกฎเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเรื่องเดียวกันด้วยความเข้าใจที่แตกต่างกันหรือบางกรณีอาจนำไปสู่การกระทบกระทั่งกันในเรื่องเกี่ยวกับการใช้อำนาจขององค์กร ซึ่งต่างเห็นว่าการปฏิบัติของตนถูกต้องแล้ว บทบาทหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญในกลุ่มนี้จัดเป็นการกิจกรรมที่รัฐธรรมนูญกำหนดมอบหมายให้เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ นอกเหนือไปจากการวินิจฉัยคำร้องโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

บทบาทหน้าที่ในกลุ่มนี้ครอบคลุมอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 มาตรา 266 และรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2550 มาตรา 214 และมาตรา 190 ผลการศึกษาพบว่า การทำหน้าที่วินิจฉัยคำร้องที่เกิดจากข้อขัดแย้งระหว่างองค์กรต่างๆ ที่ปฏิบัติหน้าที่โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยตรงปรากฏให้เห็นในคำร้องจำนวน 58 คำร้อง สาระสำคัญของคำร้องเป็นการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาความไม่ลงรอยกันเกี่ยวกับการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กร ทั้งนี้ สามารถจำแนกลักษณะการปฏิบัติหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยประเด็นตามคำร้องในกลุ่มนี้ได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

ลักษณะแรก การวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการตีความรัฐธรรมนูญ สามารถจำแนกตามประเด็นสาระสำคัญของคำร้องได้ 3 กรณี ได้แก่ กรณีแรก การตีความอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ นับตั้งแต่อำนาจหน้าที่ของตำรวจชั้นผู้ใหญ่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง วุฒิสภา คณะกรรมการการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ไปจนถึงคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง กรณีที่สอง การตีความข้อกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ประกอบด้วยปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่ง กระบวนการสรรหา การสิ้นสุดสมาชิกภาพ รวมถึงการจัดการเลือกตั้ง และกรณีที่สาม การตีความขอบเขตความหมายของถ้อยคำในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ครอบคลุมตั้งแต่ปัญหาคำจำกัดความเงื่อนไขของการบังคับใช้ วิธีการบังคับใช้ และขอบเขตของการบังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ลักษณะที่สอง การวินิจฉัยข้อขัดแย้งเรื่องเขตอำนาจระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ สามารถจำแนกสาระสำคัญของประเด็นคำร้องได้ 2 กรณี ได้แก่ กรณีที่หนึ่ง ปัญหาข้อขัดแย้งที่ว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือไม่ เพียงใด และกรณีที่สอง องค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป มีปัญหาโต้แย้งกันว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งได้ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำหรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ของอีกองค์กรหนึ่ง หากพิจารณาโดยภาพรวม จะเห็นได้ว่า ลักษณะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นคู่กรณีพิพาทเรื่องเขตอำนาจนั้นมีทั้งกรณีที่เป็นการโต้แย้งระหว่างองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติกับองค์กรฝ่ายบริหาร องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรฝ่ายตุลาการกับองค์กรตาม

รัฐธรรมนูญ องค์กรฝ่ายบริหารกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และการโต้แย้งว่าองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติใช้อำนาจหน้าที่แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ⁴ ซึ่งเป็นการโต้แย้งโดยสมาชิกในองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติด้วยกันเอง

5. การวินิจฉัยความถูกต้องสมบูรณ์ของการปฏิบัติตามเงื่อนไขและกฎเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญในกระบวนการทางการเมือง

บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญขององค์กรทางการเมืองและกระบวนการทางการเมือง ประกอบด้วย การวินิจฉัยคำร้องโต้แย้งเกี่ยวกับการดำเนินกิจการพรรคการเมือง การจัดการเลือกตั้ง และความสมบูรณ์ตามเงื่อนไขทางรัฐธรรมนูญของการดำรงตำแหน่งสาธารณะ ครอบคลุมอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 มาตรา 47 มาตรา 118 (8) มาตรา 63 มาตรา 96 มาตรา 216 มาตรา 142 และมาตรา 295 และรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2550 มาตรา 65 มาตรา 106 (7) มาตรา 68 มาตรา 91 มาตรา 182 และมาตรา 233 หากกล่าวโดยทั่วไป การกิจในกลุ่มนี้จัดเป็นบทบาทหน้าที่ในส่วนที่เป็นอำนาจเสริม (ancillary powers) ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้อยู่ในหน้าที่รับผิดชอบศาลรัฐธรรมนูญแทนการมอบหมายให้อยู่กับองค์กรอื่นๆ ที่ไม่มีกลไกการทำงานในแบบตุลาการ⁵

บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในกลุ่มนี้คือ การทำหน้าที่บังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนที่วางกฎเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับองค์กรทางการเมืองและการดำเนินกิจกรรมของตัวแสดงในระบบการเมือง โดยเฉพาะการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง กระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งในองค์กรทางการเมือง และความถูกต้องสมบูรณ์ตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญในการ

⁴ งานศึกษาเปรียบเทียบบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้โดยเฉพาะ ดู Roznai (2017)

⁵ ดู Ginsburg (2005)

ดำรงตำแหน่งสาธารณะ กล่าวคือ ในการวินิจฉัยคำร้อง ที่เป็นการกล่าวหาว่าบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ และพรรคการเมือง มีการกระทำความผิดอย่างหนึ่งอย่างใดที่ไม่ เป็นไปตามกฎเกณฑ์และเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญและ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หรือมีการดำเนินการใน เรื่องหนึ่งเรื่องใดโดยไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่นำ บทบังคับที่ว่าด้วยเรื่องนั้นๆ ในรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับ ต่อบุคคลและองค์กรที่กระทำความผิด รวมถึงการออกคำสั่ง ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้องค์กรที่เกี่ยวข้องดำเนินการตาม ที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ กำหนดไว้ ผลการศึกษาพบว่า ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับ พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2550 การปฏิบัติหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในกลุ่มนี้ สามารถจำแนกได้ 3 ลักษณะ คือ

ลักษณะแรก การวินิจฉัยปัญหาความถูกต้องสมบูรณ์ ของการดำเนินกิจการพรรคการเมือง มีจำนวน 126 คำวินิจฉัย สามารถจำแนกประเด็นสาระสำคัญของ คำร้องได้เป็น 9 กรณี ดังนี้ กรณีที่หนึ่ง การโต้แย้งคำสั่ง นายทะเบียนพรรคการเมือง กรณีที่สอง การโต้แย้งมติ คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง กรณีที่สาม การขอ ให้สั่งยุบพรรคการเมือง กรณีที่สี่ การขอให้สั่งยุบเลิก พรรคการเมือง กรณีที่ห้า ปัญหาการมีสมาชิกพรรคและ สาขาพรรคไม่ครบตามจำนวนที่กฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญกำหนด กรณีที่หก ปัญหาการไม่ปฏิบัติตาม ข้อบังคับพรรคการเมือง กรณีที่เจ็ด ปัญหาการไม่จัดทำ รายงานการดำเนินกิจการประจำปี กรณีที่แปด ปัญหาการไม่จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุน พรรคการเมือง และกรณีที่เก้า กรณียื่นการสูงสุดขอให้ มีคำสั่งยุบพรรคการเมืองด้วยเหตุที่กระทำความผิดอันมี โทษตามบทบังคับของรัฐธรรมนูญ

ลักษณะที่สอง การวินิจฉัยปัญหาความถูกต้อง สมบูรณ์ตามเงื่อนไขรัฐธรรมนูญของการดำรงตำแหน่ง

ทางการเมือง มีจำนวน 60 คำวินิจฉัย สามารถจำแนก ประเด็นคำร้องได้ 9 กรณี ดังนี้ กรณีที่หนึ่ง การสิ้นสุด สถานภาพของการเป็นรัฐมนตรี กรณีที่สอง การสิ้นสุด สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรณีที่สาม การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา กรณีที่สี่ การพ้นจากตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ กรณีที่ห้า การจงใจไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สินของรัฐมนตรีหรือยื่นข้อมูล อันเป็นเท็จ กรณีที่หก การจงใจไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สินของ ข้าราชการการเมืองหรือยื่นข้อมูลอันเป็นเท็จ กรณีที่เจ็ด การจงใจไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือยื่นข้อมูลอันเป็นเท็จ กรณีที่แปด การจงใจ ไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สินของสมาชิกวุฒิสภาหรือยื่นข้อมูล อันเป็นเท็จ และกรณีที่เก้า การจงใจไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สิน ของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือยื่นข้อมูลอันเป็นเท็จ

ลักษณะที่สาม การวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการ จัดการเลือกตั้ง ปรากฏในคำวินิจฉัย 2 กรณี คือ กรณีคำร้องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วย รัฐธรรมนูญกรณีการดำเนินการของคณะกรรมการ การเลือกตั้งที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปเมื่อวันที่ 2 เมษายน 2549 และกรณีคำร้องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องขอให้ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วย รัฐธรรมนูญของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 ตาม พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2556 การทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยคำร้องทั้ง สองกรณีนี้ เป็นการพิจารณาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับปัญหา ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญบนฐานการพิสูจน์ข้อเท็จจริง เกี่ยวกับการกระทำอันเป็นเหตุที่ส่งผลให้การจัดการ เลือกตั้งที่เกิดขึ้นดำเนินไปโดยไม่อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ บรรทัดฐาน ตลอดจนหลักการของรัฐธรรมนูญ และมี ประเด็นวินิจฉัยที่เป็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการ ปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

สรุป

บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในระบบการเมืองคือ การทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญซึ่งเกิดขึ้น ในระหว่างที่กระบวนการทางการเมืองดำเนินไป โดย คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่นำบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญ ตลอดจนหลักการและบรรทัดฐาน ทางรัฐธรรมนูญ มาปรับใช้ในการพิจารณาวินิจฉัย ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญในลักษณะต่างๆ การก่อตั้ง ศาลรัฐธรรมนูญส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างมี นัยสำคัญในตัวระบบการเมือง นั่นคือ การมีระบบ ยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกลไกเชิงสถาบันรูปแบบ ใหม่เพิ่มขึ้นมาในระบบประชาธิปไตยของไทยนับแต่ รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา แม้ รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2550 จะได้ปรับเปลี่ยน ลักษณะเชิงโครงสร้างและกลไกของศาลรัฐธรรมนูญไป บางส่วน แต่บทบาทหน้าที่เชิงสถาบันอันเป็นแก่นของ ศาลรัฐธรรมนูญมิได้เปลี่ยนแปลงไป อีกทั้งบทบาท การทำงานของศาลรัฐธรรมนูญในระบบการเมืองโดยรวม ก็มิได้ขึ้นอยู่กับบริบททางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปตาม สถานการณ์ความขัดแย้งในสังคม

ผลการศึกษาในที่นี้แสดงให้เห็นว่า การปฏิบัติหน้าที่ โดยส่วนใหญ่ของศาลรัฐธรรมนูญได้ขึ้นอยู่กับบริบท สถานการณ์ความขัดแย้งระหว่างฝักฝ่ายทางการเมือง โดยเฉพาะการปฏิบัติภารกิจหลักในการวินิจฉัยข้อโต้แย้ง ปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายทั้งในช่วง ก่อนและหลังกฎหมายประกาศใช้ ซึ่งเป็นบทบาทหน้าที่ ที่ปรากฏให้เห็นอย่างสม่ำเสมอทั้งในห้วงเวลาภายใต้ รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 และฉบับพุทธศักราช 2550 ดังจะเห็นได้ว่าภายใต้บริบททางการเมืองที่ต่าง ห้วงเวลายกหรือการเปลี่ยนขั้วรัฐบาลมิได้ทำให้ปริมาณ คำร้องในกลุ่มนี้แตกต่างอย่างมีนัยสำคัญแต่ประการใด

ในขณะที่การปฏิบัติหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการ วินิจฉัยข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญที่มีส่วนสัมพันธ์กับ

ตัวแสดงทางการเมืองและบริบททางการเมืองโดยตรง ไม่ว่าจะเป็นการวินิจฉัยข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการปฏิบัติ หน้าที่ตามรัฐธรรมนูญขององค์กรต่าง ๆ รวมถึง การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการดำรง ตำแหน่งทางการเมืองและการดำเนินกิจการของ พรรคการเมืองนั้น นับเป็นส่วนน้อยและถือเป็นภารกิจ ด้านรองของศาลรัฐธรรมนูญโดยทั่วไป แต่กระนั้น ก็ไม่อาจกล่าวได้ว่า การทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาททาง รัฐธรรมนูญในส่วนนี้แสดงถึงบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญ ในฐานะองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการรื้อหรือแทรกแซง กระบวนการทางการเมือง เพราะศาลรัฐธรรมนูญ ในฐานะองค์กรตุลาการนั้นจะปฏิบัติหน้าที่ของตน ตามเขตอำนาจที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ได้ ก็ต่อเมื่อมี ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นและคู่กรณีได้ยื่นคำร้อง ต่อศาลรัฐธรรมนูญตามช่องทางและเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญ กำหนด

โดยนัยนี้ ไม่ว่าบริบททางการเมืองและสถานการณ์ ความขัดแย้งในสังคมจะดำเนินไปอย่างไร ตราบใดที่ไม่มี กรณีพิพาททางรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นหรือไม่มีฝ่ายหนึ่งฝ่าย ใดยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามกฎเกณฑ์ ศาลรัฐธรรมนูญก็ย่อมจะไม่มีบทบาท แต่อย่างใด เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญมีข้อจำกัด ที่สามารถริเริ่มกระทำการใดๆ ในอำนาจหน้าที่ได้ด้วย ตัวเอง แต่เมื่อมีกรณีพิพาททางรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นใน ระบบการเมืองและตัวแสดงที่เกี่ยวข้องได้ยื่นคำร้องเข้าสู่ กระบวนการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแล้ว ย่อมเป็นธรรมดาที่ผลของคำวินิจฉัยในกรณีนั้นอาจ กระทบต่อตัวแสดงทางการเมืองที่เกี่ยวข้อง หรือก่อให้เกิด ความไม่พอใจแก่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดที่เป็นฝักฝ่ายใน สถานการณ์ความขัดแย้งในเวลานั้นได้ แต่ข้อเท็จจริง ในประการนี้ก็มีข้อพิสูจน์ว่าศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาท ในฐานะส่วนหนึ่งของคู่ขัดแย้งทางการเมืองในแง่ที่มุ่ง ปฏิบัติหน้าที่โดยปะทะกับฝ่ายตรงข้ามทางการเมือง แต่ประการใด

แน่นอนว่าการพิจารณาการดำรงอยู่และการทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญนั้นไม่อาจแยกขาดจากบริบททางการเมืองได้ แต่การสรุปว่าศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่เป็นเพียงตัวแทนของคู่ขัดแย้งทางการเมือง หรือเป็นเพียงเครื่องมือที่ตัวแสดงทางการเมืองฝ่ายหนึ่งใช้เพื่อเอาชนะฝ่ายตรงข้ามนั้น ย่อมถือเป็นคำอธิบายที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงนัก เพราะโดยข้อเท็จจริงแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่หลายด้านในแต่ละขั้นตอนที่ระบบการเมืองโดยรวมดำเนินไป แต่ทว่าบทบาทที่เป็นภารกิจด้านหลักของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการวินิจฉัยคำร้องโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายต่างๆ ที่มีผลใช้บังคับต่อพลเมืองโดยทั่วไปนั้น มักไม่เป็นที่สนใจและไม่อยู่ในการรับรู้ของสาธารณชนเท่าไรนัก

ต่างจากการทำหน้าที่วินิจฉัยคำร้องในกลุ่มที่เป็นภารกิจด้านรองที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้บทลงโทษทางรัฐธรรมนูญต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและพรรคการเมือง หรือการกำกับควบคุมความถูกต้องสมบูรณ์ของกระบวนการปรับใช้รัฐธรรมนูญ ซึ่งมักเป็นกรณีที่อยู่ในกระแสความสนใจของสื่อมวลชนและสาธารณชนในวงกว้าง ด้วยเหตุนี้ บทบาทที่เป็นภารกิจด้านรองจึงมักถูกเน้นย้ำอยู่เสมอเพื่อฉายภาพบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในฐานะองค์กรตุลาการที่อยู่เหนือองค์กรทางการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง และเป็นกลไกในการใช้อำนาจตุลาการแทรกแซงควบคุมเหนือตัวแสดงทางการเมืองอื่นๆ ทั้งหมดในระบบการเมือง ความเข้าใจที่ตั้งอยู่บนมุมมองที่มีต่อบทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญเพียงมิติเดียวในลักษณะนี้นับเป็นรากฐานสำคัญของวาทกรรม “ตุลาการเป็นใหญ่ในแผ่นดิน” ที่ปรากฏในวงวิชาการไทย

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- ชาย ไซยชิต. (2561). “ศาล” ในฐานะสถาบันทางการเมือง: มิติการศึกษาและทิศทางการเมืองเปรียบเทียบ, *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 16(2), 31-53.
- ธัญ เกตุวงกต. (2557). *ศาลรัฐธรรมนูญในบริบททางการเมือง: ศึกษากรณีคำวินิจฉัย “คดีชุกหั่น” (พ.ศ. 2544) กับคดีการเลือกตั้ง 2 เมษายน 2549*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะรัฐศาสตร์, สาขาการปกครอง. กรุงเทพฯ.
- ธีรยุทธ บุญมี. (2549). *ตุลาการภิวัตน์*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2547). ศาลรัฐธรรมนูญกับบทบาทที่คาดหวังในการปฏิรูปการเมือง. ใน *รวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ 3 : ศาลรัฐธรรมนูญกับการพัฒนาประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐ* (น. 55-72). กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- พรชัย เทพปัญญา และคณะ. (2558). *บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการเมือง*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- วิโรจน์ พลายแก้ว. (2552). *การกำเนิดขึ้น อำนาจหน้าที่การพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ กรณีศึกษา “ไทยและเกาหลีใต้”*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หลักสูตรสหวิทยาการเกาหลีศึกษา. กรุงเทพฯ.
- วีระ สมบูรณ์. (2552). *ตุลาการภิวัตน์กับประชาธิปไตย (รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์)*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ภาษาต่างประเทศ

- Brewer-Carias, A. R. (2011). *Constitutional Courts as Positive Legislators: A Comparative Law Study*. Cambridge: Cambridge University Press.
- De Visser, M. (2014). *Constitutional Review in Europe: A Comparative Analysis*. Portland: Hart Publishing.
- Dressel, B. (2012). Thailand: Judicialization of Politics or Politicization of the Judiciary?. In B. Dressel (Eds.), *The Judicialization of Politics in Asia*. (pp. 79-97). New York: Routledge.
- Dressel, B., & Khemthong Tonsakulrungruang. (2018). Coloured Judgements? The Work of the Thai Constitutional Court 1998-2016. *Journal of Contemporary Asia*, 49(1), 1-23. Retrieved from <https://doi.org/10.1080/00472336.2018.1479879>.
- Ginsburg, T. (2005). Beyond Judicial Review: Ancillary Powers of Constitutional Courts. In T. Ginsburg & R. A. KaGan (Eds.), *Institutions & Public Law: Comparative Approaches* (pp. 225-244). New York: Peter Lang.

- Ginsburg, T. (2009). Constitutional afterlife: The Continuing Impact of Thailand's Post Political Constitution. *International Journal of Constitutional Law*, 7(1), 83-105.
- Harding, A. (2010). The Constitutional Court of Thailand 1998-2006. A turbulent innovation. In A. Harding & P. Nicholson (Eds.), *New Court in Asia* (pp. 122-140). Oxford: Routledge.
- Harding, A., & Leyland, P. (2009). Indonesia and Thailand: The Constitutional Courts of Thailand and Indonesia: Two Cases Studies from South East Asia. In A. Harding & P. Leyland (Eds.), *Constitutional Courts: A Comparative Study* (pp. 317-341). London: Wildy, Simmonds & Hill.
- Hirschl, R. (2004). *Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of The New Constitutionalism*. Massachusetts: Harvard University Press.
- Jones, W. J., & Rhein, D. (2018). Hegemonic Preservation and Thailand's Constitutional Crisis. *The Romanian Journal of Society and Politics*, 12 (2), 7-35.
- Kelsen, H. (2012). Kelsen on the nature and development of constitutional adjudication. In L. Vinx (Eds.), *The Guardian of the Constitution: Hans Kelsen and Carl Schmitt on the Limits of Constitutional Law* (pp. 22 – 78). Cambridge: Cambridge University Press.
- Khemthong Tonsakulrungruang. (2018). The Constitutional Court of Thailand: From Activism to Arbitrariness. In A. H. Chen & A. Harding (Eds.), *Constitutional Courts in Asia* (pp. 184-213). Cambridge: Cambridge University Press.
- McCargo, D. (2003). Balancing the checks: Thailand's paralysed politics post 1997. *Journal of East Asian Studies*, 3(1), 129-152.
- _____. (2008). Thailand. State of anxiety. In D. Singh & T. M. Than (Eds.), *Southeast Asian Affairs 2008* (pp. 333-356). Singapore: Institute of South East Asian Studies.
- _____. (2014). Competing Notions of Judicialization in Thailand. *Contemporary Southeast Asia*, 36(3), 417-441;
- Mérieau, E. (2016). Thailand's Deep State, royal power and the Constitutional Court (1997-2015). *Journal of Contemporary Asia*, 46(3), 445-466.
- Ockey, J. (2009). Thailand in 2008: Democracy and street politics. In D. Singh (Ed.), *Southeast Asia Affairs* (pp. 315-333). Singapore: Institute of South East Asian Studies.
- Panthip Pruksacholavit & Garoupa, N. (2016). Patterns of Judicial Behavior in the Thai Constitutional Court, 2008–2014: An Empirical Approach. *Asian Pacific Law Review*, 24(1), 16–35.
- Roznai, Y. (2017). *Unconstitutional Constitutional Amendments: The Limits of Amendment Powers*. Oxford: Oxford University Press.

Stone Sweet, A. (2000). *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe*. Oxford: Oxford University Press.

———. (2011). Constitutions and Judicial Power. In D. Caramani (Eds.), *Comparative Politics* (pp. 163-180). New York: Oxford University Press.

Yap, P. J. (2017). *Courts and Democracies in Asia*. Cambridge: Cambridge University Press.

ถอดบทเรียนแนวปฏิบัติที่ดีการบริหารจัดการศึกษาของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย:
ศึกษากรณีตัวอย่างสถานศึกษาด้านแบบ 3 แห่ง

Lesson Learned of Good Practices for Educational Management
of Thai Local Administrative Organizations:
Case Studies of the 3 Model Educational Institutes

สุรัสวดี หุ่นพยนต์ *

Surasavadee Hunpayon **

อำพา แก้วกำกวง ***

Ampa Kaewkumkong ****

วาทัญญู ไจบริสุทธิ *****

Watunyu Jaiborisudhi *****

บทความนี้

Received

15 มิถุนายน 2562

Revised

13 สิงหาคม 2562

Accepted

19 กันยายน 2562

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อถอดบทเรียนแนวปฏิบัติที่ดีของสถานศึกษาด้านแบบที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซึ่งมีการบริหารจัดการเฉพาะตามแนวทางของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น อันเป็นแนวคิดที่รองรับการกระจายอำนาจจากส่วนกลางมาสู่สถานศึกษา วิธีการศึกษาคือใช้การวิจัยแบบกรณีศึกษา คัดเลือกสถานศึกษาด้านแบบการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเพื่อพัฒนาชุมชน (School-Based Management for Local Development-SBMLD) จำนวน 3 แห่ง กระจายตามภูมิภาคและครอบคลุมระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน การอุดมศึกษา และการศึกษานอกระบบและ

* รองศาสตราจารย์ ประจำวิทยาลัยพัฒนศาสตร์ ป๋วย อึ๊งภากรณ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

** Associate Professor, Puey Ungphakorn School of Development Studies, Thammasat University

*** นักวิจัยประจำสถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

**** Senior researcher at the Institute of East Asian Studies, Thammasat University

***** นักวิจัยประจำสถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

***** Senior researcher at the Institute of East Asian Studies, Thammasat University

การศึกษาตามอัธยาศัย รวบรวมข้อมูลจากการศึกษาภาคสนามร่วมกับการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้อง ผลการศึกษาพบว่า อปท. ได้กระจายอำนาจสู่สถานศึกษาทั้ง 3 แห่ง ทั้งทางตรงและทางอ้อม ทำให้สถานศึกษาใช้อำนาจการตัดสินใจและบริหารจัดการตนเองได้ มีอิสระและคล่องตัวในการบริหารจัดการ ถึงแม้การดำเนินการกระจายอำนาจการศึกษายังมีติดขัดอยู่ แต่ก็มีปัจจัยร่วมสำคัญที่ทำให้การบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษาด้านแบบสามารถพัฒนาไปได้อย่างก้าวกระโดด โดยเฉพาะการมีผู้นำท้องถิ่นที่มีวิสัยทัศน์และให้ความสำคัญต่อการจัดการศึกษาในท้องถิ่น และการมีวัฒนธรรมองค์กรที่เน้นการบริหารแบบมีส่วนร่วม จึงทำให้สถานศึกษาด้านแบบมีแนวปฏิบัติที่ดีตามแนวทางการบริหารแบบ SBMLD ทั้งในด้านการบริหารงานทั่วไป การบริหารวิชาการ การบริหารงบประมาณ และการบริหารบุคคล

คำสำคัญ: ถอดบทเรียน แนวปฏิบัติที่ดี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเพื่อพัฒนาชุมชน สถานศึกษาด้านแบบ

Abstract

The objective of this article is to explore the lessons learned and good practices of the model educational institutes under the Local Administrative Organizations (LAO), which adopt a specific management approach according to the guidelines of the Department of Local Administration. This concept supports decentralization of power from the central authority to educational institutes. The research methodology involves the use of case study research, selecting three educational institutes regarded as models of School-Based Management for Local Development (SBMLD). These institutes represent all the regions and cover basic education, higher education, and non-formal and informal education. This research collects data from field studies coupled with interviews with relevant people. The results show that LAOs have decentralized power to all three institutes, both directly and indirectly, allowing the institutes to take control of decision-making and self-management. That reflects freedom and flexibility in management. Although certain hindrances in decentralization of education are still found, there are important co-factors that enable the educational administration of the model schools to develop at a rapid pace, especially in the area of far-sighted local leaders and the commitment in local education, and an organizational culture

that focuses on participatory management. Consequently, the model institutes cultivate and adopt good practices in accordance with SBMLD, encompassing various aspects of general administration, academic management, budget management, and personnel management.

Keywords: Lessons Learned, Good Practice, Local Administrative Organizations, School-Based Management for Local Development-SBMLD, Model Educational Institutes

1. บทนำ

สถานศึกษาที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ได้กำหนดโครงสร้างการบริหารและการจัดการศึกษาให้เป็นไปตามแนวปฏิบัติของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2558) และระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีปฏิบัติตามแนวทางของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2551) โดยจุดเด่นสำคัญของสถานศึกษา สังกัด อปท. คือ การมีทรัพยากรทางการศึกษา และตั้งอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่น จึงสามารถเป็นแหล่งเรียนรู้ที่ประชาชนทุกคนในท้องถิ่นสามารถเข้าถึงได้ง่ายและสะดวก ประกอบกับ อปท. มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับระเบียบกฎหมายของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เช่น พระราชบัญญัติ (พ.ร.บ.) องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ร.บ. เทศบาล พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนตำบล และ พ.ร.บ. การกระจายอำนาจ สถานศึกษาสังกัด อปท. จึงมีแนวโน้มที่จะพัฒนาการศึกษาและตอบสนองนโยบายการศึกษาชาติได้

ทั้งนี้ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2558) ได้ริเริ่มให้สถานศึกษาในสังกัดใช้วิธีบริหารจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเพื่อพัฒนาชุมชน (School-Based Management for Local Development-SBMLD) ซึ่งถือเป็นแนวคิดที่รองรับการกระจายอำนาจ

จากส่วนกลางมาสู่สถานศึกษา เป็นการบริหารจัดการที่ทำให้สถานศึกษามีความคล่องตัวและเป็นอิสระมากขึ้น รวมถึงทำให้เกิดการมีส่วนร่วมกับผู้ปกครองและชุมชนอย่างชัดเจน และแม้ว่าการบริหารจัดการตามแนวทางนี้ในบางกรณีอาจจะไม่ส่งผลต่อผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียนโดยตรง แต่สามารถส่งผลทางอ้อมได้ ผลการศึกษาที่ผ่านมาได้สนับสนุนแนวคิดดังกล่าว เช่น โรงเรียนในเกาหลีใต้สามารถเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานจากระบบบริหารโรงเรียนที่จัดการตนเองซึ่งทำให้การบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นส่วนที่สามารถรองรับการประเมินคุณภาพภายนอกได้ (Kim, 2004) โดย The National Center on Education and the Economy: NCEE (2007) ได้สนับสนุนว่ามูลเหตุที่ทำให้เกาหลีใต้มีการจัดการศึกษาที่เป็นเลิศเนื่องมาจากการที่ส่วนกลางได้ให้สถานศึกษามีอำนาจในการบริหารจัดการตนเองมากขึ้น โดยเฉพาะการตัดสินใจด้านงบประมาณและการจ้างงาน ร่วมกับการให้ผู้ปกครองเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา หรือในกรณีประเทศแกมเบีย Blimpo and Evans (2011) ศึกษาพบว่า การได้รับการฝึกอบรมพัฒนาทั้งโรงเรียน และมีงบประมาณสนับสนุนการบริหารจัดการตนเองของโรงเรียนทำให้จำนวนการขาดเรียนของนักเรียน (21%) และครู (23%) ลดลงอย่างมีนัยสำคัญ

อย่างไรก็ตาม การจัดการศึกษาของสถานศึกษาสังกัด อปท. พบว่า แม้จะมีทรัพยากรในการจัดการศึกษา

เป็นจำนวนมากแต่มีการใช้ทรัพยากรดังกล่าวไม่คุ้มค่า กล่าวคือโรงเรียนใช้ทรัพยากรต่างๆ จัดการศึกษาในระบบเพียงอย่างเดียว ทั้งที่ พรบ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 15 ให้สิทธิแก่สถานศึกษาในการจัดการศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัยด้วย ดังนั้น อบท. ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาให้แก่ เด็ก เยาวชน และประชาชนในท้องถิ่นตามความต้องการภายในท้องถิ่น (มาตรา 41) จึงควรใช้โรงเรียนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น จัดการศึกษาตลอดชีวิตให้เด็ก เยาวชนและประชาชนในท้องถิ่นได้เรียนรู้เพิ่มเติมตามศักยภาพตลอดชีวิต โดยการจัดการศึกษาทั้งในระบบ (Formal Education) การศึกษานอกระบบ (Non-formal Education) และการศึกษาตามอัธยาศัย (Informal Education) (มาตรา 8) (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2545) อันจะส่งผลให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอาชีพสุจริต สามารถดำรงชีวิตอยู่ในท้องถิ่นได้อย่างมีความสุข โดยไม่ต้องอพยพย้ายถิ่นฐานไปทำงานในเมืองใหญ่หรือเมืองอุตสาหกรรม ไม่ต้องทิ้งเด็กและคนชราอยู่ในท้องถิ่นตามลำพัง ทำให้ครอบครัวขาดความอบอุ่น ชุมชนท้องถิ่นขาดความเข้มแข็ง ไม่มีพลังในการขับเคลื่อนการพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าได้

ทั้งนี้ อบท. ได้พยายามจะถ่ายโอนอำนาจมาให้สถานศึกษาให้มาก เนื่องจากการบริหารจัดการศึกษาด้วยระบบเดิมมีปัญหาด้านคุณภาพ ขาดอิสระ จึงใช้การกระจายอำนาจจากหน่วยงานส่วนกลางไปสู่โรงเรียนภายใต้ข้อกำหนดทางกฎหมาย (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2556) ซึ่งการบริหารงานแบบ SBMLD มีกระบวนการดำเนินงานตั้งแต่การเตรียมความพร้อม การวางแผน การเตรียมทรัพยากร และการลงมือปฏิบัติ โดยการดำเนินงานให้เป็นไปตามจุดมุ่งหมายหลักที่เน้นการมีส่วนร่วมของชุมชน และการให้บริการทางการศึกษาแก่ชุมชนท้องถิ่นได้อย่างหลากหลายและเต็มตามศักยภาพ ตามความสำคัญดังกล่าว งานวิจัยนี้จึงมุ่งศึกษา

ในระดับปฏิบัติการ (Operational level) ในสถานศึกษา โดยใช้วิธีวิจัยแบบกรณีศึกษา เพื่อถอดบทเรียนสถานศึกษาต้นแบบสังกัด อบท. ที่ใช้การบริหารแบบ SBMLD ด้วยคำถามวิจัยที่ว่า สถานศึกษาต้นแบบมีแนวปฏิบัติที่ดี (Good Practice) อะไรบ้างที่จะเป็นแนวทางให้สถานศึกษาอื่นๆ ในสังกัด อบท. สามารถนำไปปรับใช้พัฒนาการบริหารจัดการศึกษาในบริบทของสถานศึกษาของตน โดยแนวปฏิบัติที่ดีครอบคลุม 4 ด้าน คือ การบริหารงานทั่วไป การบริหารวิชาการ การบริหารงบประมาณ และการบริหารงานบุคคล

2. การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 กรอบแนวคิดการบริหารงานที่ใช้โรงเรียนเป็นฐานเพื่อการพัฒนาชุมชน

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้ปรับใช้แนวคิดการบริหารแบบ SBMLD เพื่อจัดการศึกษาในสถานศึกษาสังกัด อบท. ซึ่งมีจุดเริ่มต้นจากแนวคิดที่ว่า การจัดการศึกษาต้องนำไปสู่การเป็นคนดี มีอาชีพสุจริต เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุขทั้งสังคมไทยและสังคมโลก มนุษย์แต่ละคนจะมีศักยภาพหรืออัจฉริยภาพที่แตกต่างกัน จึงให้ความสำคัญต่อการจัดการศึกษาเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้เรียนให้เต็มตามศักยภาพ การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนสังกัด อบท. ต้องสามารถตอบสนองความต้องการของผู้เรียนทุกคน เพื่อให้ผู้เรียนได้ค้นพบศักยภาพหรืออัจฉริยภาพของตนเองเพื่อที่จะได้พัฒนาให้มีความเป็นเลิศตามศักยภาพหรืออัจฉริยภาพแต่ละบุคคลต่อไป

นิยามและหลักการสำคัญ การบริหารแบบ SBMLD เป็นการบริหารจัดการศึกษาที่ใช้โรงเรียนสังกัด อบท. เป็นแหล่งเรียนรู้สำหรับจัดการศึกษาตลอดชีวิตทั้งการศึกษาในระบบ นอกระบบ และตามอัธยาศัยให้ผู้เรียนได้เรียนรู้เต็มตามศักยภาพ มุ่งสู่ความเป็นเลิศ

ตามอัจฉริยภาพ โดยเน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน หลักการบริหารมีดังนี้ (1) การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อให้คณะกรรมการฯ เข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาของสถานศึกษา อันจะทำให้การจัดการศึกษาสามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาและการสนองตอบความต้องการของท้องถิ่นนั้นๆ ได้อย่างแท้จริง และ (2) การจัดการศึกษาตลอดชีวิตสู่ความเป็นเลิศตามศักยภาพ/อัจฉริยภาพของผู้เรียน มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่นด้วยการจัดการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย ให้เด็ก เยาวชน และประชาชนในท้องถิ่นได้เรียนรู้ตลอดชีวิต อันจะส่งผลให้ประชาชนในท้องถิ่นเป็นคนดี มีอาชีพสุจริต สามารถดำรงชีวิตอยู่ในท้องถิ่นได้อย่างมีความสุข โดยไม่อพยพย้ายถิ่นฐานไปทำงานในเมืองใหญ่หรือเมืองอุตสาหกรรม ทำให้ครอบครัวอบอุ่น และชุมชนเข้มแข็ง สามารถขับเคลื่อนการพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไปได้

แนวทางการบริหารแบบ SBMLD เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์และสอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการศึกษา กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงได้กำหนดแนวทางที่สำคัญ 5 ประการ ได้แก่ (1) เสริมสร้างความเข้มแข็งของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานให้สามารถเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาของโรงเรียนได้อย่างแท้จริง เพื่อให้การจัดการศึกษาของโรงเรียนสามารถแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น (2) จัดการศึกษาในระบบ โดยส่งเสริมและสนับสนุนให้โรงเรียนจัดการเรียนการสอนที่ทำให้ผู้เรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่ดี และได้รับการพัฒนาหรือส่งเสริมให้มีความเป็นเลิศตามอัจฉริยภาพของผู้เรียนแต่ละคน จนสามารถนำไปประกอบอาชีพในท้องถิ่นได้ (3) จัดการศึกษานอกระบบ โดยส่งเสริมและสนับสนุนให้โรงเรียนจัดการฝึกอบรมให้ความรู้ตามความต้องการของเด็ก เยาวชน และประชาชนในท้องถิ่นเพื่อให้มีทักษะชีวิตและมีอาชีพ

ที่สามารถดำรงชีวิตอยู่ในท้องถิ่นอย่างมีความสุข (4) จัดการศึกษาตามอัธยาศัย โดยส่งเสริมและสนับสนุนให้โรงเรียนจัดหาแหล่งเรียนรู้ที่หลากหลายตามความต้องการของเด็ก เยาวชน และประชาชนในท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้พวกเขาได้เรียนรู้ตามความต้องการและตามศักยภาพของแต่ละบุคคล จนสามารถนำไปประกอบอาชีพและสามารถดำรงชีวิตอยู่ในท้องถิ่นได้อย่างมีความสุข และ (5) สร้างวิสาหกิจชุมชนโดยการพัฒนาคมนในท้องถิ่น ด้วยการจัดตั้งกิจการของชุมชนที่เกิดจากการรวมตัวกันของประชาชนในท้องถิ่น ดำเนินการประกอบธุรกิจร่วมกัน นำไปสู่การสร้างรายได้และการพึ่งพาตนเองของครอบครัวและชุมชน

การเข้าสู่กระบวนการ SBMLD สถานศึกษาต้องเกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้เสียของโรงเรียน ได้แก่ ผู้เรียน พ่อแม่ ผู้ปกครอง คณะกรรมการสถานศึกษา ครูและบุคลากรทางการศึกษา ตลอดจนชุมชน และ อปท. ดังนั้น กระบวนการมี 2 ขั้นตอน คือ (1) การเตรียมความพร้อม การวางแผน การเตรียมทรัพยากร เริ่มจากการประเมินความพร้อมของโรงเรียน วิเคราะห์จุดเด่น จุดด้อย อุปสรรค และโอกาสในโรงเรียน เพื่อที่จะวางแผนและกำหนดทิศทางการพัฒนาในอนาคต กำหนดจุดหมายและบทบาทของผู้เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทน อปท. ผู้แทนศิษย์เก่า ผู้ทรงคุณวุฒิ รวมถึงประชาสัมพันธ์เผยแพร่ความเข้าใจจนถึงระดับที่ทุกคนสามารถปฏิบัติได้อย่างถูกต้องสอดคล้องตรงกัน และ (2) การดำเนินงาน กำหนดรูปแบบและดำเนินการตามแผน วัดและประเมินผลการดำเนินงาน นำผลการประเมินไปปรับปรุงและพัฒนาการจัดการศึกษาต่อไป โดยเป็นการลงมือปฏิบัติตามแผนวงจรควบคุมคุณภาพ Plan-Do-Check-Action (PDCA) ซึ่งกระบวนการดำเนินการต้องตอบสนองต่อจุดมุ่งหมายตามที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2558) ระบุไว้ ดังนี้ (1) คณะกรรมการสถานศึกษา มีความเข้มแข็งจนสามารถเข้ามามีบทบาทในการจัดการ

ศึกษาของโรงเรียนตามความต้องการของชุมชน (2) โรงเรียนจัดการเรียนการสอนทำให้ผู้เรียน มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่ดี และได้รับการพัฒนาหรือ ส่งเสริมให้มีความเป็นเลิศตามอัจฉริยภาพของผู้เรียน แต่ละคน เพื่อนำไปสู่การประกอบอาชีพได้ (3) โรงเรียน จัดการฝึกอบรมตามความต้องการของเด็ก เยาวชนและ ประชาชนในท้องถิ่นให้มีความรู้ มีทักษะหรือมีอาชีพ ที่สามารถดำรงชีวิตอยู่ในท้องถิ่นได้ หรือมุ่งสู่การสร้าง วิสาหกิจชุมชน และ (4) โรงเรียนจัดหาและให้บริการ แหล่งเรียนรู้ที่หลากหลายตามความต้องการและตาม ศักยภาพของเด็ก เยาวชน และประชาชนในท้องถิ่น ให้มี ความรู้ มีทักษะหรือมีอาชีพที่สามารถดำรงชีวิตอยู่ใน ท้องถิ่นได้

นอกจากนี้ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2551) ระบุว่าระบบจัดการศึกษาของ อปท. มีการบริหาร ที่สอดคล้องและปฏิบัติตามระเบียบ หลักเกณฑ์ และ วิธีปฏิบัติต่างๆ เช่นเดียวกับข้าราชการครูสังกัดกระทรวง ศึกษาธิการ และมีส่วนที่เพิ่มเติมที่แตกต่างจากโรงเรียน ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) คือ (1) การบริหารวิชาการ ให้ อปท. ยึดแนวทาง การบริหารวิชาการตามความมุ่งหมาย หลักการ และ แนวการจัดการศึกษาที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. การศึกษา แห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ซึ่งท้องถิ่นได้ส่งเสริมการพัฒนาหลักสูตร การเรียนการสอน กระบวนการเรียนรู้ โดยสนับสนุน การอบรมพัฒนาครู และส่งเสริมให้ชุมชนเข้ามามี ส่วนร่วมในการจัดการศึกษา (2) การบริหารงบประมาณ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจัดสรรงบประมาณให้ อปท. และสถานศึกษาในสังกัดจากแหล่งที่มาของ งบประมาณเพื่อการศึกษา เช่น เงินรายได้ของท้องถิ่น และเงินอุดหนุนจากรัฐบาล (3) การบริหารงานบุคคล อปท. บริหารในรูปคณะกรรมการ ได้แก่ คณะกรรมการ มาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.)

คณะกรรมการกลางข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงาน ส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด โดยคณะกรรมการมีอำนาจ หน้าที่กำหนดมาตรฐานกลางในการแต่งตั้ง การพ้นจาก ตำแหน่งของข้าราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งมีอำนาจ หน้าที่ในการกำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือนและ ประโยชน์ตอบแทน และ (4) การบริหารทั่วไป อปท. กำหนดวิสัยทัศน์ให้จัดการศึกษาทุกระบบให้ประชาชน อย่างทั่วถึงอย่างมีคุณภาพและได้มาตรฐาน จัดทำแผน พัฒนาการศึกษ โดยผู้ร่วมประชุมวางแผนเป็นผู้บริหาร โรงเรียน คณะนายกองค์การบริหารส่วนฯ คณะเทศมนตรี ครู และผู้ปกครองในสัดส่วนใกล้เคียงกัน

กล่าวโดยสรุป อปท. ได้นำแนวทางการบริหาร จัดการศึกษาตามหลักการกระจายอำนาจมาปรับใช้เพื่อ ให้สอดคล้องกับ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยกำหนดให้สถานศึกษาในสังกัดนำรูปแบบการบริหาร แบบ SBMLD มาปรับใช้เพื่อพัฒนาคุณภาพคนในท้องถิ่น ให้สถานศึกษาเป็นเหมือนสถานที่ในการจัดการศึกษา ตลอดชีวิต รวมการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่น มีโอกาสเรียนรู้ตลอดชีวิต อปท. มีการกำหนดโครงสร้าง การบริหารและจัดการศึกษาที่ให้สถานศึกษามีอำนาจ หน้าที่ของตนแล้วแต่กรณี โดยเน้นให้มีความคล่องตัว ในการบริหารจัดการศึกษาด้วยตนเองมากขึ้น หน่วยงาน ส่วนกลางเพียงทำหน้าที่บริหารจัดการด้านนโยบาย ระดับชาติ และสนับสนุนทรัพยากร สถานศึกษามีการ กำหนดวิสัยทัศน์ให้จัดการศึกษาให้ประชาชนอย่างทั่วถึง และเต็มตามศักยภาพ จัดทำแผนพัฒนาการศึกษา วางแผนการศึกษาร่วมกันกับผู้เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะ ผู้ปกครอง ชุมชน และคำนึงถึงรูปแบบการบริหารจัดการ โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่มีชุมชนเป็นหลัก (Community Control SBM)

2.2 งานศึกษาที่ผ่านมา

งานวิจัยด้านการบริหารจัดการศึกษาของ อปท. ภายใต้แนวคิดการกระจายอำนาจในระดับปฏิบัติการในระดับสถานศึกษา เช่น สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2554) ได้ศึกษากลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา พบว่า ผู้บริหารสถานศึกษาต้องมีภาวะผู้นำทางวิชาการ ให้ความสำคัญต่อการบริหารวิชาการเป็นหลัก มีการบริหารงบประมาณบริหารงานบุคคล และบริหารทั่วไปเป็นส่วนเกื้อหนุนให้การบริหารเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ปัจจัยที่ทำให้การบริหารจัดการศึกษาสำเร็จคือการมีส่วนร่วมของครูและบุคลากร และการสนับสนุนจากองค์กรในพื้นที่และประชาชน ส่วน พริ้มเพรา วราพันธุ์พิพิธ (2556) ได้นำเสนอนโยบายเพื่อความเป็นเลิศของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัด อปท. คือ จัดการศึกษาในรูปแบบการจัดการศึกษาท้องถิ่นแบบบูรณาการที่เน้นการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ส่งเสริมและสนับสนุนสถานศึกษาให้ความสำคัญกับการวางแผนพัฒนาสถานศึกษา กระจายอำนาจ สร้างวัฒนธรรมการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ นำเทคโนโลยีมาเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน ข้อเสนอแนะที่สำคัญคือสร้างความเข้มแข็งของคณะกรรมการสถานศึกษา จัดหลักสูตรที่หลากหลาย มีแผนพัฒนาศักยภาพและวิชาชีพบุคลากรอย่างเป็นระบบ สร้างวัฒนธรรมท้องถิ่นให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต และควรจัดตั้งกรมการศึกษาของ อปท. เป็นการเฉพาะ ขณะที่ ธวัชชัย รัตตัญญู (2551) พบว่าหลักการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐานของสถานศึกษาสังกัด อปท. ควรประกอบด้วย (1) หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ให้สถานศึกษาให้มากที่สุด โดยมีความเชื่อว่าสถานศึกษาเป็นหน่วยสำคัญในการเปลี่ยนแปลงและพัฒนา (2) หลักการมีส่วนร่วม (Participation/Collaboration/Involvement) ให้ผู้เกี่ยวข้องร่วมจัดการศึกษา (3) หลักการคืนอำนาจ

จัดการศึกษาให้ประชาชน (Return Power to People) ให้ อปท. ครอบครัว องค์กรชุมชน สถานประกอบการ มีสิทธิจัดการศึกษาได้หรือการมีตัวแทนไปร่วมเป็นคณะกรรมการสถานศึกษา (4) หลักการบริหารตนเอง (Self-management) ให้โรงเรียนมีระบบการบริหารด้วยตนเองได้หลายแนวทาง (5) หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) มีองค์กรอิสระทำหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพการบริหารและการจัดการศึกษา (6) หลักการมีภาวะผู้นำแบบเกื้อหนุน ไม่ใช่ผู้นำแบบชี้แนะหรือสั่งการ และ (7) หลักการพัฒนาทั้งระบบ (Whole School Approach) ทั้งโครงสร้างและวัฒนธรรมองค์กร

สำหรับงานศึกษาในต่างประเทศ เช่น Kim (2005) ศึกษาพบว่าเกาหลีใต้แบ่งการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน 6 ด้าน ได้แก่ การตัดสินใจ ภายใต้โรงเรียนเป็นฐาน การบริหารจัดการหลักสูตร ภายใต้โรงเรียนเป็นฐาน การจัดการงบประมาณภายใต้โรงเรียนเป็นฐาน ระบบบริหารงานบุคคลภายใต้โรงเรียนเป็นฐาน ระบบการนิเทศภายใต้โรงเรียนเป็นฐาน และระบบการประเมินผลภายใต้โรงเรียนเป็นฐาน งานวิจัยนี้เสนอว่าสถานศึกษาควรมีการสร้างระบบโรงเรียนตามการพัฒนาบุคลากร มีระบบการประเมินผลที่สามารถควบคุมคุณภาพของการบริหารจัดการหลักสูตร มีระบบการจัดการเชิงกลยุทธ์ มีคณะกรรมการสถานศึกษา อันเป็นระบบการจัดการตนเองภายใต้การกระจายอำนาจ ซึ่งสามารถเพิ่มความเป็นอิสระ ความรับผิดชอบ และความหลากหลายของแต่ละโรงเรียนได้ ส่วน NCEE (2007) ศึกษาพบว่าเกาหลีใต้มีการกระจายอำนาจให้สถานศึกษาบริหารจัดการตนเองมากขึ้น โดยหน่วยงานส่วนกลางควบคุมนโยบายทั่วไปและให้อำนาจโรงเรียนตัดสินใจด้านงบประมาณและการจ้างงาน ซึ่งเกาหลีใต้พยายามกระจายอำนาจให้มากขึ้นเพื่อช่วยให้การตัดสินใจในระดับโรงเรียนมีความรวดเร็วและคล่องตัว อีกประการคือผู้ปกครองมีส่วนร่วมจัดการศึกษา มีการเข้าถึง

โรงเรียนมากขึ้น ผ่านความริเริ่มขยายบทบาทผู้ปกครองในการจัดการศึกษา เพื่อให้ผู้ปกครองรับรู้ที่ชัดเจนถึงสิ่งที่เกิดขึ้นในโรงเรียน โดยมีโปรแกรมการฝึกอบรมผู้ปกครองจากศูนย์สนับสนุน อันเป็นการเปิดโอกาสการมีส่วนร่วมผ่านการเป็นอาสาสมัครหรือเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่ม สอดคล้องกับ Grauwe (2005) ที่พบว่าเกาหลีใต้เป็นตัวอย่างของประเทศที่มีการประกาศอย่างเป็นทางการว่ามีการกระจายงบประมาณเพื่อให้สถานศึกษา สามารถบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

ในประเทศแกมเบีย Patrinos (2012) พบว่า การบริหารจัดการตนเองของโรงเรียน ที่มีงบประมาณสนับสนุนร่วมกับการพัฒนาทั้งโรงเรียนได้ทำให้จำนวนการขาดของนักเรียน (21%) และครู (23%) ลดลงอย่างมีนัยสำคัญ ขณะที่ Grauwe (2005) ได้วิเคราะห์คุณภาพการใช้ระบบการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ผลการศึกษาส่วนหนึ่งพบว่าในประเทศเอลซัลวาดอร์มีชุมชนที่แข็งแกร่งสามารถควบคุมครูได้ จึงทำให้ครูมีความรับผิดชอบในการจัดการเรียนการสอนมากขึ้น ในบราซิลมีการบริหารที่ให้อำนาจคณะกรรมการสถานศึกษาซึ่งได้รับการคัดเลือกจากชุมชน ดังนั้น ครูจึงได้รับการเลือกตั้งจากคณะกรรมการหรือชุมชน ทั้งนี้ ข้อค้นพบบางประการของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน คือ อยู่บนหลักการประชาธิปไตย การมีอำนาจตัดสินใจและใกล้ชิดกับปัญหาที่กำลังเผชิญ การมีระบบแบบราชกรำน้อยลง การตัดสินใจเร็วขึ้น ความรับผิดชอบที่แข็งแกร่งมากขึ้น และการระดมทรัพยากรของครูและผู้ปกครองในพื้นที่ โดยเฉพาะความกระตือรือร้นที่จะนำไปสู่การระดมทุนของโรงเรียน

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องทำให้ได้ข้อค้นพบที่มีส่วนคล้ายคลึงกันคือการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นการรองรับการกระจายอำนาจจากส่วนกลางมาสู่โรงเรียน อันเป็นการบริหารจัดการที่ทำให้โรงเรียนคล่องตัวและเป็นอิสระมากขึ้น ทำให้เกิดการมีส่วนร่วม

กับผู้ปกครองและชุมชนอย่างชัดเจน และในบางกรณี แม้การบริหารจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานอาจจะไม่ส่งผลต่อผลลัพธ์ของผู้เรียนโดยตรง แต่สามารถส่งผลทางอ้อมได้

3. ระเบียบวิธีการศึกษา

งานศึกษานี้ใช้วิธีการวิจัยแบบกรณีศึกษา โดยคัดเลือกสถานศึกษาต้นแบบสังกัด อบท. ซึ่งมีการบริหารแบบ SBMLD เพื่อสะท้อนการเป็นตัวอย่างการจัดการศึกษาที่ดี ผู้วิจัยพิจารณาเลือกสถานศึกษาจากรายงานผลการตรวจติดตามสถานศึกษาที่ถ่ายโอนให้แก่ อบท. ซึ่งเป็นการติดตามสถานศึกษาในการบริหารจัดการศึกษาทั้ง 4 ด้าน และกลุ่มที่แสดงนวัตกรรมการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย อาทิสูนย์การเรียนรู้ชุมชน เพื่อสะท้อนการพัฒนาการจัดการศึกษานอกระบบและการเรียนรู้ตลอดชีวิต ทั้งนี้ได้เลือกสถานศึกษาจำนวน 3 แห่ง กระจายตามภูมิภาคและครอบคลุมระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน การอุดมศึกษา และการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ซึ่งมีการบริหารที่สะท้อนถึงการจัดการสถานศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ สนองความต้องการของชุมชนและท้องถิ่นได้ตามหลักการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น

งานวิจัยนี้คัดเลือกสถานศึกษาที่ได้รับการถ่ายโอนมาจาก สพฐ. หลังปี พ.ศ. 2542 ตาม พ.ร.บ. การกระจายอำนาจการศึกษา และมีผลการบริหารจัดการศึกษาเปลี่ยนแปลงดีขึ้นอย่างโดดเด่น เป็นต้นแบบในการจัดการศึกษาและมีคุณภาพการจัดการศึกษาที่ดีเป็นที่ยอมรับแก่ผู้ปกครองและชุมชน มีเกณฑ์คุณสมบัติคือ เป็นต้นแบบการจัดการศึกษาในชุมชน มีผลการบริหารที่โดดเด่น ชุมชนได้รับการพัฒนาที่ดีขึ้น สามารถเป็นแนวทางสำหรับสถานศึกษาอื่นๆ ในสังกัด อบท. ได้ กรณีตัวอย่างสถานศึกษา 3 แห่ง ดังแสดงในตาราง

ชื่อสถานศึกษา	สังกัด	องค์ประกอบคัดเลือก
1. โรงเรียน อบจ. บ้านไม้เรียบ (การศึกษาขั้นพื้นฐาน)	อบจ. ภูเก็ต	เป็นสถานศึกษาในระดับอนุบาลถึงประถมศึกษา มีแนวปฏิบัติด้านการบริหารจัดการที่ดี มีพัฒนาการที่ก้าวกระโดดและเป็นที่ยอมรับในท้องถิ่นและระดับประเทศ
2. โครงการจัดตั้งวิทยาเขตอำนาจเจริญ มหาวิทยาลัยมหิดล	ความร่วมมือแบบไตรภาคี ได้แก่ 1) อบจ. อำนาจเจริญ 2) มหาวิทยาลัยมหิดล 3) จังหวัดอำนาจเจริญ	เป็นสถาบันการศึกษาที่ อปท. มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ เพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับประชาชนในท้องถิ่น คำนึงถึงการกระจายโอกาสและสร้างความเสมอภาค เน้นการพัฒนาคนเพื่อท้องถิ่น/ชุมชน
3. ศูนย์การเรียนรู้ชุมชน เทศบาลตำบลอากาศอำนวย (ศูนย์การเรียนรู้)	เทศบาลตำบลอากาศอำนวย จังหวัดสกลนคร	เป็นศูนย์การเรียนรู้ชุมชนต้นแบบ 4 ภูมิภาคจากสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ที่เน้นมิติด้านวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น

ผู้ให้ข้อมูล (Key informants) ได้แก่ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารจัดการศึกษาในสถานศึกษา อาทิ ผู้บริหารสถานศึกษา ครู คณะกรรมการสถานศึกษา ผู้ปกครอง ผู้นำชุมชน และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทั้งในการกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในท้องถิ่น ดังนี้

- 1) หัวหน้าฝ่ายบริหารการศึกษา โครงการจัดตั้งวิทยาเขตอำนาจเจริญ มหาวิทยาลัยมหิดล
- 2) รองนายกเทศมนตรี อบจ. อำนาจเจริญ
- 3) นายกเทศมนตรี เทศบาลตำบลอากาศอำนวย
- 4) ผู้อำนวยการกองการศึกษา เทศบาลตำบลอากาศอำนวย
- 5) ผู้อำนวยการกองการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม อบจ. ภูเก็ต
- 6) ผู้อำนวยการโรงเรียน อบจ. บ้านไม้เรียบ (ต้นติโกวิทบำรุง)
- 7) คณะตัวแทนชมรมผู้ปกครอง โรงเรียน อบจ. บ้านไม้เรียบ (ต้นติโกวิทบำรุง) ได้แก่
 - (1) ผู้ปกครอง 1 อาชีพประกอบธุรกิจส่วนตัว
 - (2) ผู้ปกครอง 2 อาชีพประกอบธุรกิจส่วนตัว

(3) ผู้ปกครอง 3 อาชีพรับราชการ

ขอบเขตการศึกษา ได้แก่ การบริหารจัดการศึกษาตามแบบ SBMLD ซึ่งสอดคล้องกับการกระจายอำนาจการศึกษาไปสู่สถานศึกษา มีจุดเด่นการบริหาร 4 ด้านและประเด็นอื่นๆ ดังนี้ (1) ภาพรวมและลักษณะการบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษา (2) การบริหารด้านวิชาการ ได้แก่ การพัฒนาอัตลักษณ์ การบริหารการศึกษาให้มีคุณภาพแบบก้าวกระโดด การจัดการเรียนรู้โดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ การบูรณาการให้สอดคล้องกับพื้นที่ และการเป็นศูนย์กลางการพัฒนาแหล่งการเรียนรู้ของชุมชน (3) การบริหารงบประมาณ ได้แก่ การจัดทำแผนงบประมาณ การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา กองทุนเพื่อการศึกษา เงินรายได้ของท้องถิ่น เงินอุดหนุน และสัดส่วนการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษา (4) การบริหารงานบุคคล ได้แก่ การจัดสรรอัตรากำลัง การเลื่อนขั้นและเงินเดือน การพัฒนาและส่งเสริมประเมินวิทยฐานะ มาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณ อำนาจอิสระในการบริหารจัดการตนเอง การส่งเสริมขวัญและกำลังใจ (5) การบริหารงานทั่วไป ได้แก่ โครงสร้างพื้นฐาน การให้บริการอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม

การสนับสนุนการมีส่วนร่วมของบุคคลและชุมชน การเชื่อมประสานกับหน่วยงานจัดการศึกษาส่วนกลาง ความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ และ (6) ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการศึกษา

เครื่องมือวิจัย ได้แก่ แบบบันทึกข้อมูลภาคสนาม และแบบสัมภาษณ์อย่างมีโครงสร้าง (Structured interview forms) เพื่อรวบรวมข้อมูล แล้วสรุปลักษณะเด่นของการบริหารจัดการศึกษาที่ดีเพื่อเป็นต้นแบบให้กับสถานศึกษาในท้องถิ่นของไทย ขั้นตอนการพัฒนาเครื่องมือ ดังนี้ (1) ศึกษาแนวคิดและหลักการบริหารจัดการศึกษาภายใต้ความรับผิดชอบของ อบต. (2) กำหนดโครงสร้างและร่างข้อมูลตามกรอบแนวคิด (3) กำหนดและร่างแนวคำถาม (4) นำเสนอแนวคำถามฉบับร่างต่อที่ปรึกษาโครงการวิจัยพิจารณาและให้ข้อเสนอแนะ (5) ปรับปรุงและพัฒนาเครื่องมือวิจัยให้สอดคล้องกับตัวแปรที่ศึกษาและสถานศึกษาแต่ละประเภท และ (6) นำเสนอที่ปรึกษาโครงการวิจัย และตรวจสอบความตรงเชิงเนื้อหา (Content validity) ก่อนนำไปใช้

การวิเคราะห์และนำเสนอข้อมูล ใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารร่วมกับการศึกษาภาคสนามและการสัมภาษณ์ ทำการตรวจสอบข้อมูลสามเส้า (Data triangulation) แล้วนำเสนอด้วยวิธีการพรรณนาวิเคราะห์ (Descriptive analysis) โดยอธิบายสภาพหรือปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น วิเคราะห์จุดเด่น จุดที่ต้องปรับปรุง แล้วสรุปบทเรียนแนวปฏิบัติที่ดีของสถานศึกษาต้นแบบเพื่อเป็นแนวทางการบริหารจัดการศึกษาในสถานศึกษาอื่นๆ ของ อบต.

4. ผลการศึกษาและอภิปราย

ประเทศไทยมี อบต. จำนวน 7,853 แห่ง (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2559) มี อบต. ที่จัดการศึกษาในระบบร้อยละ 8.2 มี อบต. ที่จัดการศึกษานอกระบบ

และการศึกษาตามอัธยาศัย รวมคิดเป็นร้อยละ 96.3 ที่ผ่านมา อบต. มีการจัดการศึกษาที่หลากหลายขึ้น ตั้งแต่ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กจนถึงอุดมศึกษา โดยมี กทม. จัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาเต็มรูปแบบเพียงแห่งเดียว หากแต่ปรากฏมี อบต. จัดการศึกษาในลักษณะความร่วมมือกับฝ่ายต่าง ๆ ด้วย ทั้งยังพบว่า อบต. เริ่มมีการจัดการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานที่แพร่หลายมากขึ้น (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2555) เช่นเดียวกับศูนย์การเรียนรู้ชุมชนซึ่งเป็นการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551) เพราะเป็นการบริหารจัดการศึกษาที่เหมาะสมกับศักยภาพและความพร้อมของท้องถิ่นไทย ณ ขณะนี้ ทั้งนี้ กรณีตัวอย่างต้นแบบการจัดการศึกษา 3 แห่ง มีบทเรียนและแนวปฏิบัติที่สำคัญดังนี้

4.1 กรณีศึกษาโรงเรียน อบจ. บ้านไม้เรียบ

1) ภาพรวมและจุดเด่น: โรงเรียนถูกถ่ายโอนจาก สพฐ. ไปอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของ อบจ. ภูเก็ต ปี พ.ศ. 2549 โดย อบจ. ภูเก็ต มีเป้าหมายไปสู่โรงเรียนต้นแบบด้านภาษาสากล โรงเรียนได้รับการสนับสนุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน และการจัดสรรทุนให้เปล่าแก่นักเรียนที่ด้อยโอกาส/ยากจน ภายใต้แนวคิด “ท้องถิ่นจะสนับสนุนทุกกิจกรรมของโรงเรียนเพื่อให้โรงเรียนสามารถบริหารจัดการศึกษาโดยไม่ทำให้การเงินเป็นอุปสรรค” โรงเรียนมุ่งการบริหารให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ “เรียนดี ภาษาเด่น เน้นคุณธรรม นำสู่อาเซียน”

หลังจากถ่ายโอนแล้วโรงเรียนถูกจัดเป็นสถานศึกษาที่มีคุณภาพการศึกษาแบบก้าวหน้าจากผลการประเมินคุณภาพภายนอกของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ., 2553)

ทั้งเป็นต้นแบบด้านการจัดการเรียนการสอนภาษาสากลที่โดดเด่น และได้รับความไว้วางใจและความเชื่อมั่นจากผู้ปกครอง ทำให้จำนวนนักเรียนเพิ่มขึ้น โรงเรียนมีแนวปฏิบัติที่ดีตามแนวทางการบริหารจัดการศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2552) นอกจากนี้ โรงเรียนโดดเด่นในการจัดการศึกษาที่มีประสิทธิภาพ มีอิสระในการบริหารจัดการตนเองเพื่อผลลัพธ์ที่พึงปรารถนาได้

2) บทเรียนสำคัญ

- การบริหารงานเบ็ดเสร็จอยู่ที่โรงเรียนค่อนข้างมาก มีลักษณะคล้ายโรงเรียนเอกชน ส่วน อปท. เป็นผู้กำกับ สนับสนุน แล้วมอบให้สถานศึกษาเป็นหน่วยรับผิดชอบการบริหารจัดการศึกษาด้วยตนเองให้มากที่สุด

- ผู้บริหารส่งเสริมและสร้างเสริมกิจกรรมที่เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติงานมุ่งสู่ผลลัพธ์ จัดทำโครงการสนับสนุนการจัดกิจกรรมเชิงใจ การให้รางวัลตอบแทน สร้างเครือข่ายและภาคีสนับสนุน สร้างขวัญกำลังใจให้แก่บุคลากร

- อำนาจสูงสุดอยู่ที่คณะกรรมการสถานศึกษาซึ่งทำหน้าที่พิจารณาระเบียบ อนุมัติงบประมาณ และควบคุมการบริหารกิจการทั่วไปให้อยู่ในระเบียบและกรอบที่กำหนด

- สมาคมผู้ปกครองและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมกำหนดทิศทางการจัดการศึกษา จัดหลักสูตรและสนับสนุนงบประมาณเพื่อให้การบริหารงานวิชาการเป็นไปด้วยความราบรื่น

3) แนวปฏิบัติที่ดีในการบริหารจัดการตามหลัก SBMLD

- การบริหารงานทั่วไป เน้นการมีส่วนร่วมจัดการศึกษาระหว่างโรงเรียนกับผู้ปกครอง คือมีสมาคมผู้ปกครองที่เข้มแข็งในการเสนอแผน แนวทางแก้ปัญหา และจัดหางบประมาณให้สถานศึกษา และบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ทำให้ทำงานได้รวดเร็วตอบสนองนโยบายได้ทันเวลา

- การบริหารวิชาการ สร้างความรับผิดชอบต่อการจัดการศึกษาในชุมชน โรงเรียนมีอิสระออกแบบหลักสูตรให้เหมาะสมกับท้องถิ่นคือโครงการจัดการเรียนการสอนรูปแบบพิเศษ (English Program) 5 วิชา (คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ภาษาอังกฤษ สุขศึกษา พลศึกษา) เน้นจัดการศึกษาแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ที่พึงเกิดแก่ผู้เรียน และใช้งบประมาณสูงด้านวิชาการ แต่เก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาในอัตราต่ำ เพราะต้องการกระจายคุณภาพการศึกษาให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันในท้องถิ่น

- การบริหารงบประมาณ ได้รับจัดสรรโดยตรงจากต้นสังกัดและภายนอก เช่น สมาคมผู้ปกครอง มีแผนบริหารงบประมาณและควบคุมตรวจสอบด้วยตนเอง ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเป็นเครื่องมือสนับสนุนประการสำคัญคือโรงเรียนมีอิสระในการบริหารการเงินการคลังได้เต็มที่ในขอบเขตที่รัฐกำหนด เช่น สามารถกำหนดค่าบริการจัดการศึกษาได้เองในสัดส่วนที่เหมาะสม

- การบริหารบุคคล มุ่งเน้นบุคลากรทำงานเก่งและมีความสุข สร้างแรงจูงใจ ส่งเสริมการเพิ่มพูนความรู้เพื่อพัฒนาต่อยอดอาชีพ มีกองการเจ้าหน้าที่เพื่อบริหารงานบุคลากรเฉพาะกิจ ทำห้คล่องตัวในการประกาศคัดเลือก ตั้งกรรมการคัดเลือกบรรจุพนักงานท้องถิ่นตามกรอบและแนวทางที่คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนกลางและท้องถิ่น

4.2 กรณีศึกษาที่ 2 ศูนย์การเรียนรู้ชุมชนเทศบาลตำบลอากาศอำนวย

1) ภาพรวมและจุดเด่น: ก่อตั้งในปี พ.ศ. 2548 ด้วยงบประมาณของเทศบาลตำบลอากาศอำนวย โดยพัฒนาจากพื้นที่ว่างเปล่าเดิมที่เป็นตลาดสดเทศบาล มาใช้ให้เกิดประโยชน์ จัดตั้งเพื่อเป็นศูนย์การศึกษาและถ่ายทอดภูมิปัญญาท้องถิ่น และการเรียนรู้ตลอดชีวิตของคนในชุมชนซึ่งมีจุดเด่นด้านวัฒนธรรม วิถีชีวิต เนื่องจากร้อยละ 90 เป็นชาวไทโย้ยที่มีอัตลักษณ์ในการดำเนินชีวิต มีชื่อเสียงงานฝีมือด้านการทำผ้าย้อมคราม และการประดิษฐ์เครื่องจักรสานจากไม้และไม้ไผ่ เป็นอาชีพเสริมจากการทำนาทำไร่ (กรณีกา ไชยเจริญ, 2554) ปัจจุบันศูนย์ฯ เป็นต้นแบบให้หน่วยงานต่างๆ มาศึกษาดูงานอย่างต่อเนื่อง และได้รับรางวัลศูนย์การเรียนรู้ชุมชนต้นแบบ 4 ภูมิภาคจากสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2555) ที่เน้นมิติด้านวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อยกย่องเชิดชูเกียรติแหล่งการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยเป็นหนึ่งใน 33 แห่งที่ได้รับการประกาศยกย่อง

2) บทเรียนสำคัญ

- บริหารจัดการร่วมกับเครือข่ายอย่างใกล้ชิด เป็นศูนย์กลางความร่วมมือระหว่างภาคีเครือข่ายในท้องถิ่นหรือภาคีเครือข่ายการทำงานของศูนย์การเรียนรู้ทั้งภายในและภายนอกเทศบาลจำนวน 16 หน่วยงาน ทั้งยังเป็นแหล่งศึกษาเรียนรู้ทั่วไปนอกกระบบโรงเรียนและเป็นวิสาหกิจชุมชนที่บริหารแบบยึดหยุ่นสอดคล้องกับความต้องการที่หลากหลายของคนในชุมชน

- พัฒนาระบบการบริหารจัดการที่เข้มแข็งเป็นแหล่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตในมิติด้าน ICT และเศรษฐกิจชุมชนสอดคล้องกับบริบทและภูมิสังคมที่เหมาะสมกับการใช้สถานที่นี้เป็นแหล่งการศึกษาเรียนรู้ได้เป็นอย่างดี

- การวางตำแหน่งของศูนย์ฯ ในการส่งเสริมวัฒนธรรมชุมชนได้ช่วยกระตุ้นจิตสำนึกคุณค่าและความสำคัญในอัตลักษณ์ซึ่งเริ่มจางหายไปจากวิถีชีวิตปัจจุบัน การศึกษาค้นหาทางวัฒนธรรมท้องถิ่นและพัฒนาให้เป็นจุดเด่น นับเป็นการธำรงไว้และถ่ายทอดจากรุ่นสู่รุ่น ตลอดจนพัฒนาไปสู่อาชีพของชุมชนและสร้างรายได้ให้กับคนในชุมชน

- ที่ผู้นำท้องถิ่นและสมาชิกสภาเทศบาลตำบลเป็นผู้ทิศตนเองช่วยเหลืองานชุมชน มีความรู้ความสามารถ เป็นคนในภูมิสำเนา ทำให้สามารถแก้ปัญหาได้ทันทั่วทั้งที่

3) แนวปฏิบัติที่ดีในการบริหารจัดการตามหลัก SBMLD

- การบริหารงานทั่วไป เน้นการบริหารจัดการตามหลัก PDCA กำหนดประเด็นการพัฒนาผ่านเวทีประชาคม ศึกษาความต้องการชุมชน จัดลำดับความสำคัญ จัดสรรงบประมาณ และจัดทำแผนและโครงการ การประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลรวมถึงการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ความเข้าใจจนถึงระดับที่บุคลากรและภาคีเครือข่ายสามารถปฏิบัติงานได้สอดคล้องตรงกัน

- การบริหารวิชาการ ใช้การรวมกลุ่มเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ พัฒนาคำแนะนำเฉพาะทาง จัดฐานการเรียนรู้และโครงการเรียนรู้ที่สอดคล้องกับบริบทและปัญหาเชิงสังคมของท้องถิ่น มีการจัดการความรู้และดึงความรู้ที่มีอยู่ในตัวบุคคล (ปราชญ์ชาวบ้าน) มาใช้พัฒนาองค์ความรู้ที่จะถ่ายทอดไปสู่รุ่นถัดไป ฐานความรู้ได้แก่ (1) ห้องแสดงวัฒนธรรมไทโย้ย (2) ห้องสมุดชุมชน (3) ห้องคอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ตชุมชน (4) ศูนย์ส่งเสริมอาชีพวัฒนธรรมของไทโย้ย (5) ลานกิจกรรม (6) ห้องจำหน่ายสินค้าชุมชน และ (7) ห้องวิชาการชุมชน นับเป็นการจัดการศึกษาที่คำนึงถึงการใช้ชุมชนเป็นฐานเพื่อพัฒนาท้องถิ่นในรูปแบบการศึกษา

ตลอดชีวิต การศึกษานอกระบบโรงเรียน และการศึกษาตามอัธยาศัย

- การบริหารงบประมาณ ได้รับงบประมาณจากต้นสังกัดประมาณร้อยละ 40 ทำให้มีข้อจำกัดในการใช้จ่าย จึงเน้นการบริหารจัดการที่ยืดหยุ่น คล่องตัว กระจายอำนาจ และทันเหตุการณ์ เปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมบริหารงบประมาณซึ่งเน้นการบริหารงบประมาณการร่วมกับฝ่ายอื่นๆ ของเทศบาล

- การบริหารบุคคล เนื่องจากบุคลากรไม่เพียงพอจึงพยายามบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพสูงสุดโดยใช้ทรัพยากรบุคคลในท้องถิ่น เชิญวิทยากรอาสาสมัครภูมิปัญญาท้องถิ่น ประชาชนชาวบ้านมาแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และถ่ายทอดความรู้

4.3 กรณีศึกษาที่ 3 โครงการจัดตั้งวิทยาเขตอำนาจเจริญ มหาวิทยาลัยมหิดล

1) ภาพรวมและจุดเด่น: เป็นโครงการจัดตั้งมหาวิทยาลัยของท้องถิ่นแห่งแรกๆ ในประเทศไทย ตามเจตนารมณ์ของรัฐบาลในช่วงปี พ.ศ. 2538 ที่ต้องการให้มีหนึ่งจังหวัดหนึ่งมหาวิทยาลัย ผนวกกับแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) และฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ที่ต้องการขยายโอกาสทางการศึกษาให้กับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคม (มหาวิทยาลัยมหิดล, 2558) สถานศึกษาจึงก่อตั้งขึ้นในลักษณะความร่วมมือแบบไตรภาคี เปิดทำการเรียนการสอนในปี พ.ศ. 2554 โดยที่ อบจ. อำนาจเจริญ มีบทบาทเป็นผู้สนับสนุนงบประมาณ และอำนวยความสะดวกด้านต่างๆ เพื่อให้การบริหารจัดการศึกษาเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ทั้งนี้ พบว่าสถานศึกษานอกจากจะมีบทบาทด้านจัดการเรียนการสอนในท้องถิ่นแล้ว ยังมีบทบาทในการช่วยประสานความร่วมมือให้เกิดขึ้นในท้องถิ่น และสามารถเข้าถึงท้องถิ่นได้อย่างแน่นแฟ้นขึ้นอย่างเด่นชัด

2) บทเรียนสำคัญ

- ผู้บริหารท้องถิ่นมีวิสัยทัศน์การพัฒนาที่ท้าทายต่อการกระจายอำนาจการศึกษาระดับสูงกว่าการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยเห็นว่า “ไม่ว่าคนในเมืองหรือในท้องถิ่นควรได้รับโอกาสทางการศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน” จึงได้ดำเนินการอย่างเต็มที่ให้มีการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาในท้องถิ่น ทั้งยังมองเห็นศักยภาพของคนในชุมชนและโอกาสการพัฒนาในอนาคต

- สถานศึกษามีระบบฐานข้อมูลชุมชน มีการวิจัยและพัฒนาประเด็นที่สอดคล้องกับบริบทชุมชน เช่น ความรู้ด้านการเกษตร โดดเด่นด้านการสร้างความร่วมมือที่ช่วยสร้างให้ภาคประชาชนมีความเข้มแข็ง โดยใช้การบริหารจัดการแบบบูรณาการความรู้และร่วมมือกับหน่วยงานในพื้นที่หลายระดับทั้งในประเทศและประเทศเพื่อนบ้าน อันได้แก่ อบจ. เทศบาล อบต. ภาคเอกชน ประชาสังคม และมหาวิทยาลัยในแขวงสะหวันเขต สปป. ลาว ซึ่งมีแผนงานที่จะขยายความร่วมมือให้ครอบคลุมพื้นที่ใกล้เคียงและภูมิภาคอินโดจีน

- ถึงแม้จะยังไม่ได้เป็นมหาวิทยาลัยท้องถิ่นแบบเต็มตัว และการบริหารจัดการส่วนใหญ่อยู่ภายใต้กำกับของมหาวิทยาลัยมหิดล แต่มีความท้าทายในอนาคตว่ามหาวิทยาลัยท้องถิ่นของ อบจ. อำนาจเจริญ ต้องมีกฎหมายการศึกษาท้องถิ่นที่ให้องค์กรจัดการได้เองอย่างอิสระ คล่องตัว ยืดหยุ่น ปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง มีข้อกำหนดหรือระเบียบเพื่อให้มีการพัฒนาต่อเนื่องโดยที่ไม่ต้องกังวลกับผู้บริหารท้องถิ่นที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งในแต่ละสมัย

3) แนวปฏิบัติที่ดีในการบริหารจัดการตามหลัก SBMLD

- การบริหารงานทั่วไป อบจ. อำนาจเจริญ มีบทบาทน้อยแต่ก็พยายามมีส่วนร่วมผ่านการสนับสนุน

ปัจจัยและโครงสร้างพื้นฐานที่ช่วยในการศึกษาขับเคลื่อนไปได้ เช่น จัดสร้างอาคารเรียน จัดงบประมาณซื้ออุปกรณ์การเรียนการสอน จัดทำโครงการพัฒนาทักษะความรู้ให้กับนักเรียนในเขตพื้นที่บริการ และโครงการอื่นๆ ที่มหาวิทยาลัยหิตลขอความช่วยเหลือตามขอบเขตของสัญญาไตรภาคี และมหาวิทยาลัยได้รายงานผลการดำเนินโครงการอย่างต่อเนื่อง รวมถึงการประชุมติดตามผลการดำเนินงานความร่วมมือไตรภาคีเป็นประจำ

- *การบริหารวิชาการ* อบจ. อำนาจเจริญ มีบทบาทน้อยแต่มีแนวทางจัดการความรู้ในชุมชน ผลักดันให้เกิดยุทธศาสตร์การพัฒนาการศึกษาท้องถิ่นที่มาจากฐานชุมชนโดยแท้จริง รวมกลุ่มพลังประชาชนเพื่อพัฒนาความรู้ ประสพการณ์ ทำให้เกิดหลักสูตรท้องถิ่น รวมถึงการเตรียมความพร้อมคณะทำงานที่จะสามารถบริหารจัดการด้านวิชาการต่อไปได้

- *การบริหารงบประมาณ* อบจ. อำนาจเจริญคาดหวังที่จะพัฒนาสถานศึกษาให้เป็นมหาวิทยาลัยท้องถิ่นในอนาคต ความท้าทายในการจัดการงบประมาณจึงเป็นการบริหารเชิงรุก โดยเฉพาะการจัดสรรงบให้มหาวิทยาลัยหิตลประเมินผลและตรวจสอบประสิทธิภาพ ผลลัพธ์ตามความคาดหวังมีสารสนเทศเพื่อใช้ตัดสินใจเกี่ยวกับการสร้างสรรค์โครงการหรือผลงานที่สอดคล้องในด้านปริมาณ คุณภาพ เวลา และค่าใช้จ่าย

- *การบริหารบุคคล* อยู่ภายใต้การบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยหิตล แต่ อบจ. อำนาจเจริญพยายามเข้าไปมีส่วนร่วมในมิติการสร้างแรงจูงใจการทำงานในท้องถิ่น และผลักดันเรื่องระบบสวัสดิการเสริมจากมหาวิทยาลัยหิตล

4.4 ปัจจัยหรือเงื่อนไขสำคัญที่สนับสนุนความสำเร็จของสถานศึกษาสังกัด อบท.

จากกรณีตัวอย่างทั้ง 3 แห่ง ซึ่งมีความแตกต่างกันในมิติการบริหารและรูปแบบ รวมถึงระดับการจัดการศึกษา แต่ก็พบว่ามีคุณลักษณะสำคัญร่วมบางประการที่ทำให้การจัดการศึกษาของท้องถิ่นประสบความสำเร็จ อันได้แก่

1) อบท. ได้กระจายอำนาจสู่สถานศึกษา ทั้งทางตรงและทางอ้อม เพื่อให้สถานศึกษาได้ใช้อำนาจการตัดสินใจและบริหารจัดการตนเองได้ ทำให้สถานศึกษามีอิสระและคล่องตัวในการบริหารจัดการตามแบบ SBMLD ถึงแม้การดำเนินการกระจายอำนาจการศึกษายังมีติดขัดอยู่ ดังที่ ชชาญ ต้นติธรรมถาวร และคณะ (2554) พบว่า อบท. ยังต้องบริหารและจัดการศึกษาภายใต้กฎระเบียบต่างๆ ที่กำหนดโดยส่วนกลาง เพื่อให้ทุกหน่วยงานของรัฐมีโครงสร้างและระบบการบริหารจัดการภายใต้กฎระเบียบเดียวกัน ส่งผลให้ อบท. ขาดอิสระและความคล่องตัวในการบริหารและจัดการทรัพยากรของ อบท. เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนในพื้นที่ อย่างไรก็ตามผลการศึกษสถานศึกษาตัวอย่าง 3 แห่ง ก็พบว่ามีปัจจัยเสริมที่เป็นผลมาจากการกระจายอำนาจของ อบท. ต้นสังกัด ทำให้การบริหารจัดการศึกษาของท้องถิ่นสามารถพัฒนาไปได้อย่างก้าวกระโดด

2) อบท. และสถานศึกษาในสังกัดมีผู้นำท้องถิ่นที่มีวิสัยทัศน์และให้ความสำคัญต่อการจัดการศึกษาในท้องถิ่น และผู้บริหารสถานศึกษาให้ความสำคัญในการบริหารงานวิชาการเป็นอย่างมาก สอดคล้องกับงานของ สนานจิตร์ สุคนธ์ทรัพย์ (2544) ที่พบว่าหลักสำคัญในการจัดการสถานศึกษานั้น ผู้บริหารต้องเป็นผู้นำทางวิชาการอย่างแท้จริง สามารถจัดระบบให้เกิดการช่วยเหลือทางวิชาการได้ โดยเป็นผู้จัดการที่ไม่จำเป็นต้องทำเองทั้งหมด ให้คำแนะนำ และเสนอแนะ

แก่ครูได้ และงานของ ผาน พวงเงิน (2550) ได้สะท้อนความคิดเห็นของผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งที่ตัดสินใจเลือกสมาชิกสภาเทศบาลตำบลด้วยเหตุผลการเป็นผู้มีจิตสาธารณะในการช่วยเหลือสังคม เป็นที่พึ่งของประชาชน ใกล้ชิดกับคนในท้องถิ่น ยอมรับฟังเหตุผล และสามารถแก้ปัญหาได้อย่างทันท่วงที

3) การมีวัฒนธรรมองค์กรที่เน้นการบริหารแบบมีส่วนร่วม เน้นการทำงานเป็นทีม นำธรรมาภิบาล (Good Governance) มาใช้ ดังที่ นัฏญารัตน์ นิลวิเชียร (2555) ได้สำรวจพบว่าประชาชนมีความพึงพอใจอยู่ในระดับมากที่สุดที่ท้องถิ่นมีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับรู้การมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ สอดคล้องกับ เรณู หมั่นท้อ (2554) ที่ศึกษาพบว่าระดับผลสัมฤทธิ์ในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติใน อบจ. ภูเก็ต ใน 11 หน่วยงาน มีมากกว่าร้อยละ 70 โดยมีตัวแปรสำคัญที่ทำให้เกิดการบริหารจัดการที่ดี คือ การสื่อสารระหว่างองค์กรต่างๆ การกำหนดวัตถุประสงค์และมาตรฐานของนโยบาย และการมีส่วนร่วมการปฏิบัติงานทุกขั้นตอน

4) สถานศึกษามีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการศึกษาด้วยตนเอง โดยมีอำนาจการตัดสินใจสั่งการในการบริหารงานวิชาการ งานงบประมาณ งานบุคคล และงานบริหารทั่วไป เพื่อให้มีความคล่องตัวในการบริหารจัดการศึกษา สอดคล้องกับงานของ ธวัชชัย รัตตัญญู (2551) ที่ระบุรูปแบบสถานศึกษาสังกัด อบท. ว่าต้องให้โรงเรียนมีระบบการบริหารด้วยตนเอง โดยให้อำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบดำเนินงาน ซึ่งอาจทำได้หลากหลายแนวทาง อื่นๆ เช่น ต้องมีการกระจายอำนาจ ต้องมีส่วนร่วม ต้องคืนอำนาจจัดการศึกษาให้กับประชาชน ต้องมีการตรวจสอบและถ่วงดุล ต้องมีการพัฒนาทั้งระบบ และมีผู้บริหารที่มีภาวะผู้นำแบบเกื้อหนุน

5) สถานศึกษามีสิ่งแวดล้อมภายนอกที่พร้อมสนับสนุน โดยเฉพาะทรัพยากรในเขตพื้นที่ และบางแห่งมีจุดเด่นด้านงบประมาณสนับสนุนที่มาจากรายได้ของท้องถิ่น ดังเช่น เขตจังหวัดภูเก็ตเป็นเมืองอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ และอุตสาหกรรมท่องเที่ยว อบท. จึงสามารถจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นได้มาก ทำให้มีขีดความสามารถที่จะสนับสนุนโรงเรียนในหลายด้าน รวมถึงด้านงบประมาณ (สุนทร เทพทัต, 2554) ขณะที่ศูนย์การเรียนรู้ชุมชนเทศบาลตำบลอากาศอำนวยก็ได้ใช้ประโยชน์จากทุนทางสังคมและภูมิปัญญาท้องถิ่นที่สามารถแปลงมูลค่าไปสู่การสร้างอาชีพสร้างรายได้ ซึ่งได้สร้างความพึงพอใจให้กับประชาชนในพื้นที่เป็นอย่างมาก (ชมพูนุท โกสลากร เพิ่มพูนวิวัฒน์ และคณะ, 2552, รัชนิ โทอิ่ง, 2553) ส่วนโครงการจัดตั้งวิทยาเขตอำนาจเจริญ นั้น ด้วยตำแหน่งที่ตั้งของมหาวิทยาลัยท้องถิ่นนับว่าเป็นประตูสู่อาเซียน เอื้อต่อการพัฒนาความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านอย่าง ลาว กัมพูชา เวียดนาม รวมถึงประเทศจีน

อย่างไรก็ตาม กรณีศึกษาทั้ง 3 แห่งยังประสบปัญหาอีกมาก ประการสำคัญคือความพร้อมด้านบุคลากรทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ ทำให้การปฏิบัติงานไม่ราบรื่น สถานศึกษายังจำเป็นต้องพัฒนาทรัพยากรบุคคลที่จะเป็นคลังสมองและภูมิปัญญาของท้องถิ่น ปัญหาอื่นๆ ได้แก่ ระเบียบและเงื่อนไขของ อบท. ยังไม่เอื้อให้สถานศึกษาสามารถดำเนินกิจกรรมบางอย่างเองได้ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบข้าราชการ และสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ, 2549) ศูนย์การเรียนรู้ชุมชนฯ พบปัญหาขาดการจัดการความรู้ที่มีอยู่ในท้องถิ่น ซึ่งกระจัดกระจายอยู่ในตัวบุคคลหรือเอกสาร มาพัฒนาให้เป็นระบบเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงและนำความรู้มาปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น ความรู้การจัดทำผ้าย้อมคราม การทอเสื่อ ที่สามารถสืบทอดให้กับคนรุ่นหลังได้ศึกษาหรือผู้สนใจที่จะศึกษา

ต่อยอดได้ ส่วนการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา พบว่า อบจ. อำนาจเจริญมีบทบาทในการบริหารจัดการศึกษา ทั้ง 4 ด้านน้อยมาก เนื่องจากยังเป็นระยะบุกเบิก จึงต้องอาศัยองค์ความรู้ของมหาวิทยาลัยมหิดล โดยเฉพาะทรัพยากรบุคคลในการขับเคลื่อนการดำเนินงานให้เป็นไปตามความมุ่งหมาย ดังนั้น ความพร้อมด้านบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถที่เข้ามาบริหารจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษายังเป็นประเด็นสำคัญที่ อบท. ต้องทบทวน

5. สรุปและข้อเสนอแนะ โอกาสในการพัฒนา

จากผลการศึกษาจะเห็นว่าสถานศึกษาต้นแบบสังกัด อบท. มีลักษณะเด่นในการบริหารจัดการศึกษาที่แตกต่างตามบริบทท้องถิ่น โดยสถานศึกษาได้พยายามบริหารจัดการด้วยตนเองให้มากขึ้นไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม แม้ว่าจะยังมีระเบียบกำหนดมาจากส่วนกลางและหน่วยงานต้นสังกัด สถานศึกษาได้ประยุกต์ใช้แนวทาง SBMLD บริหารจัดการร่วมกับการบริหารแบบมีส่วนร่วมกับ อบท. ต้นสังกัด เพื่อสร้างความร่วมมือมากกว่าการเป็นผู้บังคับบัญชา และเน้นการบริหารงานที่คำนึงถึงผลลัพธ์ ไม่ยึดติดระบบการทำงานแบบตายตัว ทำให้บรรลุผลลัพธ์ที่พึงปรารถนาได้ นอกจากนี้ สถานศึกษายังได้นำทุนทางสังคมและภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ให้เกิดประโยชน์ มีรูปแบบการบริหารจัดการและงบประมาณด้วยวิธีการบูรณาการร่วมกันของหน่วยงานภายใน อบท. มีโครงสร้างการบริหารที่เกิดจากภาคีความร่วมมือจากทุกฝ่าย เพื่อส่งเสริมและพัฒนาชุมชน ประการสำคัญคือมีการบริหารจัดการแบบ PDCA อีกทั้งยังมีศักยภาพในการบริหารงบประมาณที่ได้รับจากหน่วยงานภายนอกสำหรับการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของ อบท. นั้น ก็ได้สะท้อนถึงความโดดเด่นด้านแนวคิดที่ต้องการให้มีมหาวิทยาลัยในส่วนภูมิภาค แล้วพัฒนาให้สามารถ

เป็นมหาวิทยาลัยของท้องถิ่นที่สามารถสร้างคน สร้างอาชีพ เพื่อรองรับสภาพเศรษฐกิจในชุมชน โดยริเริ่มจากความร่วมมือสามฝ่าย ทำให้เกิดความร่วมมือในท้องถิ่น และสร้างให้ภาคประชาชนมีความเข้มแข็ง บริหารจัดการแบบบูรณาการความรู้และหน่วยงานหลายระดับ

อย่างไรก็ตาม การบริหารแบบ SBMLD ของ อบท. ยังมีจุดอ่อนด้านการขาดระบบการบริหารจัดการที่ดี โดยภาวะคุกคามที่สำคัญคือการมีกฎระเบียบ/กฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหาร ทั้งนี้ สถานศึกษาได้แสดงถึงความพยายามในการก้าวพ้นข้อจำกัดที่แม้สถานศึกษายังไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล แต่หน่วยงานต้นสังกัดได้กระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้สถานศึกษามีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารจัดการและตัดสินใจ เพื่อให้การบริหารจัดการศึกษามีคุณภาพ สนองความต้องการชุมชนได้ เนื่องจากมีกรอบการทำงานที่ยืดหยุ่นปรับเปลี่ยนได้ตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ขณะเดียวกันสถานศึกษาก็บริหารจัดการศึกษาให้เชื่อมโยงกับนโยบายของหน่วยงานต้นสังกัด ยึดการทำงานร่วมกันกับคนในพื้นที่ คำนึงถึงผู้เรียนและท้องถิ่นเป็นสำคัญด้วยพื้นฐานที่ว่าคนในท้องถิ่นย่อมแก้ไขปัญหาคได้ และรู้สภาพจริงมากกว่าส่วนกลาง อันเนื่องจากการพัฒนาการศึกษาในท้องถิ่นไม่ใช่เพียงแค่จัดการศึกษาในระบบ แต่ต้องเป็นแหล่งเรียนรู้ที่หลากหลาย สามารถตอบสนองความต้องการของเด็กเยาวชน และประชาชนในท้องถิ่นได้ จนสามารถนำไปประกอบอาชีพและดำรงชีวิตในท้องถิ่นได้อย่างมีความสุข

ทั้งนี้ สถานศึกษาสังกัด อบท. จะยังมีโอกาสในการพัฒนาได้อีก โดยโรงเรียนสามารถเสริมสร้างความเข้มแข็งของคณะกรรมการสถานศึกษาให้เข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาได้อย่างแท้จริง เพื่อช่วยจัดการปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ ทั้งยังสามารถจัดระบบให้บริการทางการศึกษา

แก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยจัดฝึกอบรมให้ความรู้ตามความต้องการของประชาชนให้มีทักษะชีวิต รวมถึงการสร้างและขยายเครือข่ายไปสู่สถานศึกษาอื่นๆ ในสังกัด อบท. เพื่อร่วมมือจัดการศึกษาให้เกิดเอกภาพ ขณะเดียวกัน อบท. ก็ร่วมมือกับ อบท. อื่นๆ เพื่อกำหนดทิศทาง นโยบายการบริหารจัดการศึกษาร่วมกัน ส่วนศูนย์การเรียนรู้ชุมชนฯ นับว่าจะเป็นแหล่งพัฒนาคนในท้องถิ่นที่ไม่ใช่มุ่งเฉพาะความเป็นเลิศทางวิชาการ แต่เน้นสัมมาชีพ และทักษะชีวิต เป็นศูนย์กลางการพัฒนาองค์ความรู้ สร้างผลผลิตที่เป็นเอกลักษณ์ชุมชน ส่วนโครงการจัดตั้งมหาวิทยาลัยท้องถิ่นนั้นก็จะเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น ให้คนในท้องถิ่นพัฒนาความเป็นเลิศตามอัจฉริยภาพเฉพาะตน สามารถสร้างอาชีพ และประกอบอาชีพในท้องถิ่น และด้วย

ภูมิประเทศที่เชื่อมต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน จะเป็นความท้าทายในการพัฒนาการเป็นมหาวิทยาลัยท้องถิ่นได้เต็มรูปแบบ หาก อบท. สามารถสนับสนุนงบประมาณด้านการศึกษาเพิ่มขึ้น ระดมภาคธุรกิจท้องถิ่น และประเทศเพื่อนบ้านเข้ามามีบทบาทในการกำหนดทิศทางของมหาวิทยาลัยท้องถิ่นที่จะสามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนและในประชาคมอาเซียน พร้อมทั้งประชาสัมพันธ์การพัฒนามหาวิทยาลัยท้องถิ่น สร้างแรงจูงใจให้คนในท้องถิ่นเข้ามาทำงานในท้องถิ่นมากขึ้น โดยออกแบบแนวคิด สวัสดิการ ผลประโยชน์ตอบแทนอื่นที่จะสามารถจูงใจคนมีความรู้เข้ามาพัฒนาการศึกษาในท้องถิ่น รวมถึงสำรวจความต้องการของบุคลากรจากมหาวิทยาลัยต้นสังกัดเพื่อการถ่ายโอนมาสู่การเป็นพนักงานข้าราชการท้องถิ่นในอนาคต

กิตติกรรมประกาศ

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัย “การบริหารจัดการศึกษาภายใต้แนวคิดการกระจายอำนาจ: ศึกษาเปรียบเทียบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของไทยและเกาหลีใต้ ระยะที่ 2” สนับสนุนโดยสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) ซึ่งเป็นโครงการความร่วมมือกับต่างประเทศ (ไทย-เกาหลีใต้) ระหว่างสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติกับมูลนิธิวิจัยแห่งสาธารณรัฐเกาหลี และเป็นโครงการวิจัยต่อเนื่อง ระยะที่ 1 ศึกษาระดับนโยบาย และระยะที่ 2 ศึกษาระดับปฏิบัติการ

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2555, 20 เมษายน). **สรุปข้อมูลจำนวน อบท. ทั่วประเทศ**. สืบค้นจาก <http://www.dla.go.th/work/abt/>
- _____. (2558). **คู่มือประเมินการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น (School-based Management for Local Development: SBMLD)**. กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย.
- _____. (2559). **รายงานประจำปี 2558 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น**. นนทบุรี: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.
- กรรณิกา ไชยเจริญ. (2554). **วิถีชีวิตชาวไทยโย้ย บ้านอากาศ ตำบลอากาศ อำเภออากาศอำนวย จังหวัดสกลนคร**. (รายงานการค้นคว้าอิสระศิลปศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร, คณะศิลปศาสตร์, สาขาสหวิทยาการเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น. กรุงเทพฯ.
- ชมพูนุท โกสลากร เพิ่มพูนวิวัฒน์ และคณะ. (2552). **การจัดการท้องถิ่นเพื่อการศึกษา: กรณีศึกษาศูนย์การเรียนรู้**. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ชาญ ตันติธรรมถาวร และคณะ. (2554). **โครงการรูปแบบ/แนวทางการส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาของเทศบาลนครรังสิต**. รายงานวิจัยเสนอต่อ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- ธวัชชัย รัตตัญญู. (2551). **การพัฒนาแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. (วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต) มหาวิทยาลัยสยาม, บัณฑิตวิทยาลัยศึกษาศาสตร์. สาขาวิชาการบริหารการศึกษา. กรุงเทพฯ.
- ณัฐณารัตน์ นิลวิเชียร. (2555). **ความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการจัดทำโครงการบริการสาธารณะประจำปีงบประมาณ 2555 ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต**. (วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต, คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์, สาขารัฐประศาสนศาสตร์. ภูเก็ต.
- ผาน พวงเงิน. (2550). **ความคิดเห็นของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ใช้ในการตัดสินใจเลือกสมาชิกสภาเทศบาลตำบลอากาศอำนวย พ.ศ. 2547**. (การศึกษานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยขอนแก่น, วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น, สาขารัฐประศาสนศาสตร์. ขอนแก่น.
- พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551**. (2551). กรุงเทพฯ. กระทรวงศึกษาธิการ.
- รัชณี โทอิ้ง. (2553). **ความพึงพอใจของประชาชนต่อการบริการของเทศบาลตำบลอากาศอำนวย จังหวัดสกลนคร**. (รายงานการค้นคว้าอิสระธุรกิจมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, คณะบริหารธุรกิจ, สาขาการจัดการ. กรุงเทพฯ.
- พริ้มเพรา วราพันธุ์พิพิธ. (2556). **ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อความเป็นเลิศของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. (วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต) มหาวิทยาลัยขอนแก่น, คณะศึกษาศาสตร์, สาขาวิชาการบริหารการศึกษา. ขอนแก่น.

- มหาวิทยาลัยมหิดล. (2558, 20 กรกฎาคม). **โครงการจัดตั้งวิทยาเขตอำนาจเจริญ มหาวิทยาลัยมหิดล**. สืบค้นจาก http://www.am.mahidol.ac.th/web/index.php?option=com_content&view=article&id=119
- เรณู หมื่นท้อ. (2554). **ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์ในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต**. (วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, คณะรัฐศาสตร์, สาขารัฐประศาสนศาสตร์. นนทบุรี.
- สนานจิตร์ สุคนธ์ทรัพย์. (2544). แนวคิดและรูปแบบการบริหารจัดการของสถานศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน: ประสพการณ์สู่ทฤษฎี. ใน **รายงานการประชุมสร้างความรู้ความเข้าใจ: การปฏิรูปการเรียนรู้เพื่อพัฒนาคุณภาพผู้เรียนทั้งโรงเรียน**. กรุงเทพฯ: พิมพ์ดี.
- สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2552). **รายงานผลการตรวจติดตามสถานศึกษาที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี. (2545). **พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545**. กรุงเทพฯ: พริกหวาน กราฟฟิค จำกัด.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบข้าราชการ และสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ. (2549). **โครงการพัฒนาส่วนราชการให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้และการจัดการความรู้ในส่วนราชการ**. (อัดสำเนา).
- สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา. (2553). **รายงานสรุปผลการประเมินคุณภาพภายนอก รอบสอง (พ.ศ. 2549-2553)**. กรุงเทพฯ: แม็ทพอยท์.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2551ก). **รายงานการติดตามการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปี 2551**. กรุงเทพฯ: เพลิน สตูดิโอ จำกัด.
- _____. (2551ข). **รายงานการวิจัยเรื่องการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับสรุป**. กรุงเทพฯ: พริกหวาน กราฟฟิค จำกัด.
- _____. (2554). **การวิจัยและพัฒนาแบบกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา**. กรุงเทพฯ: พริกหวาน กราฟฟิค จำกัด.
- _____. (2555). **การประเมินศักยภาพและความพร้อมของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อรองรับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา**. กรุงเทพฯ: พริกหวาน กราฟฟิค จำกัด.
- _____. (2556). **คู่มือแนวทางการบริหารจัดการสถานศึกษานิตยบุคคล และวิธีการดำเนินการระบบสิทธิประโยชน์ทางการศึกษาของสถานศึกษา**. กรุงเทพฯ: กระทรวงศึกษาธิการ
- สุนทร แพบัฒ. (2554). **ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานของข้าราชการและพนักงานจ้าง อบจ. ภูเก็ต**. (วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, คณะรัฐศาสตร์, สาขาวิทยาการจัดการ. นนทบุรี.

ภาษาอังกฤษ

- Blimpo, M. P., & Evans, D. K. (2011). *School-Based Management and Educational Outcomes: Lessons from a Randomized Field Experiment*. Final Report. Commissioned by the World Bank. Washington DC, USA.
- Grauwe, A. D. (2005). Improving the Quality of Education through School-Based Management: Learning from International Experiences. *International Review of Education*, 51(4), 269-287.
- Kim, A. (2004). Parent-School Partnership Formation through the School Council in Korea. *Educational Research for Policy and Practice*, 3(2), 127-139
- Kim, S. N. (2005). The Developmental Directions and Tasks of the School Based Curriculum Management System in Korea. *Asia Pacific Education Review*, 6(1), 41-49.
- National Center on Education and the Economy (NCEE). (2007, June 12). South Korea: System and School Organization. *Center on International Education Benchmarking*. Retrieved from: <http://www.ncee.org/programs-affiliates/center-oninternational-education-benchmarking/top-performing-countries/south-koreaoverview/south-korea-system-and-school-organization/2007>.
- Patrinos, H. A. (2012, February 22). Lessons on School-Based Management from a Randomized Experiment. *World Bank Blogs: Education for Global Development*. Retrieved from <https://blogs.worldbank.org/education/lessons-on-school-based-management-from-a-randomized-experiment>

บทวิเคราะห์การบริหารงานภาครัฐไทย: จากอดีตถึงปัจจุบัน

An Analysis of Thai Public Administration: From Past to Present

อลงกต สารกาล *

Alongkot Sarakarn **

บทความนี้

Received

8 พฤศจิกายน 2562

Revised

27 ธันวาคม 2562

Accepted

10 มกราคม 2563

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์ ประการแรก เพื่อศึกษาทบทวนสถานการณ์องค์ความรู้ด้านรัฐประศาสนศาสตร์ โดยจะแบ่งการศึกษาออกเป็น 4 กระบวนทัศน์ คือ (1) กระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม (2) กระบวนทัศน์การจัดการสาธารณะแนวใหม่ (3) กระบวนทัศน์การบริการสาธารณะแนวใหม่ และ (4) กระบวนทัศน์การอภิบาลสาธารณะแนวใหม่ ประการที่สอง เพื่อทบทวนความก้าวหน้าในการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดินไทย โดยแบ่งออกเป็น 5 ช่วง คือ (1) การปฏิรูประบบราชการในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ (พ.ศ. 1991 – 2031) (2) การปฏิรูประบบราชการในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2411 – 2453) (3) การปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2476 (4) การปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2545 และ (5) แนวทางการปฏิรูประบบราชการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 รวมทั้งค้นหาปัญหาและเหตุผลความจำเป็นในการปฏิรูประบบราชการไทยที่ผ่านมา

คำสำคัญ: การบริหารราชการแผ่นดิน, การบริหารงานภาครัฐ, ระบบราชการไทย

* ผู้ช่วยอาจารย์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

** Teacher Assistant, Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration.

Abstract

The purposes of this academic article were to, firstly, review important paradigms of public administration, and secondly, review the development of Thailand's public administration system.

The study identified four important paradigms of public administration: (1) traditional public administration, (2) new public management (3) new public service and (4) new public governance paradigm.

Review of the development of Thailand's public administration system revealed five bureaucratic reform periods and explored the reasons that prompted each reform. The five periods are: (1) reform of the Thai bureaucracy during the reign of King Rama III (1448 - 1470); (2) reform of the Thai bureaucracy during the reign of King Chulalongkorn (1868 - 1910); (3) reform of the Thai bureaucracy in 1933; (4) reform of the Thai bureaucracy in 2002; and (5) guidelines for the reform of the Thai bureaucratic system according to the Constitution of the Kingdom of Thailand 2017.

Keywords: Thai Public Administration, Thai Bureaucracy

1. บทนำ

โลกสมัยใหม่เป็นโลกแห่งการเปลี่ยนแปลงและแข่งขันควบคู่กันไป หากประเทศใดยังขาดความสามารถในการปรับตัว และขาดความสามารถในการแข่งขัน ประเทศนั้นย่อมต้องประสบกับปัญหาต่างๆ ตามมาอย่างต่อเนื่องอย่างแน่นอน เนื่องจากสถานะทั้งด้านการค้า ทรัพยากร และโอกาสอันมีค่าจะตกอยู่ในภาวะที่เสียเปรียบคู่แข่งต่างชาติ ในที่สุดประเทศนั้นจะตกอยู่ในกับดักของความอ่อนแอ ไร้ประสิทธิภาพและล้าหลัง

สำหรับประเทศไทย เป็นที่ทราบกันดีว่าในระยะหลายปีที่ผ่านมา มีความอ่อนแอถดถอยในด้านความสามารถในการแข่งขัน โดยดัชนีความสามารถในการแข่งขันแห่งโลก (Global Competitiveness Index : GCI) ได้จัดอันดับความสามารถในการแข่งขันของไทยจากอันดับที่ 36 ในปี พ.ศ. 2552 ไปอยู่อันดับที่

39 ในปี พ.ศ. 2554 และปี พ.ศ. 2560 อยู่ในอันดับที่ 32 ของโลกส่วนระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจพบว่า ประเทศไทยมีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจต่ำสุดเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ ในกลุ่มประเทศอาเซียน (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรมแห่งชาติ, 2560; Schwab, 2013; 2015; 2016; 2017)

ในด้านความยากจนและความเหลื่อมล้ำปัจจุบัน ปัญหาความยากจนยังอยู่ในระดับสูง โดยใน ปี พ.ศ. 2559 ประเทศไทย ยังมีจำนวนประชากรที่อยู่ภายใต้เส้นความยากจน ใน ปี พ.ศ. 2559 (2,660 บาท/คน/เดือน) อยู่ถึงร้อยละ 8.6 ของจำนวนประชากร 67.5 ล้านคนของประเทศ (สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม, 2560) และมีระดับความเหลื่อมล้ำสูงเป็นอันดับ 3 ของโลก (Withnall, 2016) โดยมีค่าสัมประสิทธิ์จีนิ (Gini Coefficient) อยู่ที่ระดับ 0.485

(สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม, 2561, น. 7) อนึ่งในด้านการพัฒนาประเทศในภาพรวม ประเทศไทยได้ประสบกับปัญหาภาวะชะงักงันในด้านการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ติดต่อกันมาหลายปี ทำให้รายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรไม่สามารถปรับตัวให้สูงขึ้นได้ตามเป้าหมาย จนเป็นที่เรียกขานสถานะการพัฒนาประเทศว่าเป็นประเทศที่ติดอยู่ภายใต้ “กับดักของรายได้ปานกลาง (Middle Income Trap)” ติดต่อกันมาหลายปี ในที่สุดประเทศไทยได้รับการวิจารณ์จากประชาคมโลกว่า “เป็นคนป่วยใหม่แห่งเอเชีย (The New Sick Man of Asia)” (ไทยพับลิก้า, 2558)

อนึ่ง ประเทศไทยได้ก้าวไปสู่ “สังคมสูงอายุ (Aged Society)” โดยในปี 2559 มีประชากรสูงวัยมีมากถึงร้อยละ 16.5 ของประชากรไทย 65.9 ล้านคน (คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ, 2560) และในปี 2562 มีประชากรสูงวัยมีมากถึงร้อยละ 18 ของประชากรไทย 68.6 ล้านคน (คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ, 2562, น. 5 ; Central Intelligent Agency, 2019) เมื่อถึงเวลานั้นความจำเป็นในการใช้จ่ายด้านสวัสดิการสังคมจะสูงขึ้น ในขณะที่สัดส่วนประชากรวัยแรงงานจะลดลง ซึ่งแน่นอนปัญหาทางสังคมจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น เนื่องจากความจำเป็นในด้านรายจ่ายของประชาชนและของรัฐจะสูงขึ้นสวนทางกับความสามารถในการหารายได้ที่ลดลง

ในทางรัฐประศาสนศาสตร์ ถือว่าระบบการบริหารราชการแผ่นดินเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนภารกิจของประเทศไปสู่เป้าหมายที่พึงประสงค์ หากระบบราชการหรือระบบบริหารราชการแผ่นดินขาดประสิทธิภาพ แน่นนอนผลสัมฤทธิ์ของภารกิจต่าง ๆ ของชาติก็จะด้อยประสิทธิภาพตามไปด้วย ดังนั้น

การปรับปรุงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ มีความทันสมัยก้าวหน้า และมีประสิทธิภาพอยู่เสมอ จึงเป็นความจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ดังนั้น ในระยะ 30 ปีที่ผ่านมา ประเทศต่างๆ ทั่วโลกจึงได้ใช้ความพยายามอย่างแข็งขันในการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดินของตนให้มีความทันสมัยก้าวหน้า และมีประสิทธิภาพสูงสุด โดยการพัฒนาได้กระทำอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ทศวรรษ 1960 มาถึงปัจจุบัน ยกตัวอย่างเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ เยอรมนี ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น นิวซีแลนด์ สิงคโปร์ และมาเลเซีย เป็นต้น

สำหรับประเทศไทย ได้พยายามปรับปรุงระบบบริหารราชการแผ่นดินมาอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งในเดือนตุลาคม ปี พ.ศ. 2545 จัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เพื่อเป็นกลไกขับเคลื่อนการบริหารราชการแผ่นดินให้เกิดผลสัมฤทธิ์ โดยมีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) เป็นหน่วยงานหลักในการพัฒนาระบบราชการ ทำหน้าที่สนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการและงานของรัฐอย่างอื่น ซึ่งรวมถึงโครงสร้างระบบราชการ ระบบงบประมาณ ระบบบุคลากร มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม ค่าตอบแทน และวิธีปฏิบัติราชการอื่น ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545¹ และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 อีกทั้งยังได้มีการออกกฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ เรื่อยมา โดยเหตุผลเพื่อปรับโครงสร้างระบบราชการไทยให้มีความทันสมัย (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2561)

¹ มีการตราพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 (ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม จำนวน 23 ฉบับ ได้ยกเลิกไปแล้ว) ภายหลังจากการมีการปรับปรุงกฎหมาย โดยตราพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 (ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว จำนวน 19 ฉบับ)

เพื่อพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดินไทยให้มีความก้าวหน้าและมีประสิทธิภาพสูง รัฐบาลไทยได้รับพัฒนาไปหลายเรื่อง เช่น ได้มีความพยายามนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management- NPM) มาใช้แทนระบบราชการแบบดั้งเดิม มีความพยายามลดขนาดกำลังคนภาครัฐ ริเริ่มจัดตั้งองค์กรมหาชน ดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนแปรรูปมหาวิทยาลัยจากมหาวิทยาลัยภายใต้ระบบราชการไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ผลสำเร็จในความพยายามพัฒนาระบบราชการที่ผ่านมา ยังมีขอบเขตที่จำกัดไม่เพียงพอกับความจำเป็นในการแข่งขัน และไม่เพียงพอต่อภาวะภัยคุกคามใหม่ๆ ที่ประดังเข้ามากระทบประเทศครั้งแล้วครั้งเล่า ทำให้ปัญหาหลักของชาติยังคงมีอยู่และดูเหมือนว่าจะยังคงมีความรุนแรงกว้างขวางมากขึ้นอีกด้วย ผู้เขียนจึงได้ทำการวิเคราะห์ สังเคราะห์เอกสาร เพื่อแสดงให้เห็นภาพรวมของการพัฒนาระบบราชการที่ผ่านมาของไทย

2. พัฒนาการองค์ความรู้ด้านรัฐประศาสนศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน

ผู้เขียนขอเสนอผลการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาองค์ความรู้ด้านรัฐประศาสนศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน โดยจะแบ่งผลการศึกษาออกเป็น 4 กระบวนทัศน์ คือ (1) กระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม (2) กระบวนทัศน์การจัดการสาธารณะแนวใหม่ (3) กระบวนทัศน์การบริการสาธารณะแนวใหม่ และ (4) กระบวนทัศน์การอภิบาลสาธารณะแนวใหม่

ดังต่อไปนี้

2.1 กระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม Traditional Public Administrative Paradigm (TPA)

แนวความคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ตามวิทยาการของตะวันตก เริ่มพัฒนาและเผยแพร่ในแวดวงการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์มาตั้งแต่ทศวรรษ 1880 เป็นต้นมา จุดมุ่งหมายหลักของวิชานี้ก็เพื่อแสวงหาหลักวิชาและหลักปฏิบัติในการบริหารราชการแผ่นดินให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด องค์ความคิดและทฤษฎีในยุคแรกเกิดขึ้นจากการสังเกตทางวิชาการภายใต้เวลาและสถานการณ์ที่แตกต่างกันไป โดยเหตุนี้ทำให้องค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์จึงประกอบขึ้นด้วยหลายกระบวนทัศน์ (Paradigm) ซึ่งแนวคิดทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิมที่นิยมศึกษาและปฏิบัติอยู่ในการบริหารกิจการภาครัฐ ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า “กระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม” สรุปได้ดังนี้

2.1.1 ทฤษฎีระบบราชการเชิงอุดมคติ Ideal - type bureaucracy

Max Weber (1864 -1920) นักวิชาการชาวเยอรมนี มีความคิดว่าการบริหารราชการแผ่นดินในยุคสมัยนั้น เป็นการบริหารราชการแผ่นดินแบบใช้คำนิยมที่คุ้นชิน (rule of thumb administration) เป็นแนวทางหลักในการบริหาร อันเป็นวิธีการที่ขาดหลักการเหตุผลที่เหมาะสมในการบริหาร ทำให้เกิดภาวะสับสนยุ่งเหยิงไร้ประสิทธิภาพ ดังนั้น เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว เขาจึงเสนอหลักการบริหารราชการแผ่นดินขึ้นใหม่ เรียกว่า “ทฤษฎีระบบราชการ” ในเชิงอุดมคติ Max Weber (1947) ซึ่งหลายประเทศได้ยอมรับนำหลักการนี้ไปใช้อย่างกว้างขวางหลักการดังกล่าวพอสรุปได้ดังนี้² (1) หลักการใช้อำนาจในการบริหารราชการ

² โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมจาก พิทยา บวรวัฒนา. (2558); ทินพันธุ์ นาคะตะ (2558, น. 3-13); ไพโรจน์ ภัทรธนากุล (2558, น. 85- 101).

แผ่นดิน ยึดหลักกฎหมายซึ่งเรียกว่า อำนาจตามกฎหมาย (legal Authority or Legal Domination) โดยเห็นว่าอำนาจตามกฎหมายเป็นอำนาจที่มีความชอบธรรมสูงกว่าอำนาจประเภทอื่นๆ (2) *หลักความมีเหตุผล (Rationality)* ในการบริหารราชการแผ่นดิน หมายความว่า การบริหารราชการแผ่นดินที่ดีควรมีเหตุผลรองรับในการกระทำหรือไม่กระทำกิจกรรมใดๆ นอกจากนั้นความมีเหตุผลจะนำมาซึ่งวิธีการแก้ปัญหาที่ตรงจุดมากกว่า รวมไปถึงก่อให้เกิดความประหยัด คุ่มค่าอันเป็นรากฐานสำคัญของหลักประสิทธิภาพอีกด้วย (3) *หลักการจัดองค์การแบบแบ่งงานกันทำ (Division of Work)* หลักการนี้อธิบายว่า การจัดระเบียบองค์การแบบราชการ ซึ่งเป็นองค์การขนาดใหญ่ ควรยึดหลักการแบ่งแยกงานกันทำ และจัดให้มีการประสานงานเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ ทั้งนี้เพราะการแบ่งงานกันทำจะนำมาซึ่งทักษะความชำนาญในงานที่ทำ อันเป็นพื้นฐานสำคัญของหลักประสิทธิภาพอีกประการหนึ่ง (4) *หลักการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น (Hierarchy of Command)* เนื่องจากองค์กรแบบราชการเป็นองค์การขนาดใหญ่ เพื่อให้การควบคุมบังคับบัญชามีความใกล้ชิด และมีประสิทธิภาพจึงควรจัดสายบังคับบัญชาตามลำดับชั้นลดหลั่นกันไป เพื่อให้อำนาจการบังคับบัญชาจากผู้บริหารระดับสูงสามารถไหลลงสู่ระดับล่าง (flow-down) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ยึดหลักเอกภาพ (Unity of Command) ควบคู่ไปด้วย เพื่อการวินิจฉัยสั่งการในกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งต้องมีความเป็นหนึ่งเดียวกัน เพื่อให้ผู้ปฏิบัติไม่สับสนและปฏิบัติได้ประสานสอดคล้องกัน (5) *หลักการบริหารงานบุคคล (Personnel Management)* โดยยึดหลักคุณธรรม (Merit System) มีความมั่นคงในสายอาชีพ (Permanent of Career Path) และไม่เลือกปฏิบัติ นั้นหมายความว่า งานราชการต้องเป็นงานที่มีความมั่นคง ถือเป็นอาชีพได้ตลอดชีวิต ให้บริการโดยยึดหลักความไม่เป็นส่วนตัวหรือไม่แบ่งแยก

ผู้รับบริการ ในด้านความเจริญก้าวหน้าในสายอาชีพต้องยึดหลักคุณธรรมหรือหลักความดีความชอบที่ราชการให้แก่บุคคลอย่างยุติธรรม โดยยึดถือความสามารถในการทำประโยชน์ให้แก่ราชการเป็นหลัก (6) *หลักการมีระเบียบวินัย (Rule and Disciplinary of Practice)* เนื่องจากองค์กรแบบราชการ เป็นองค์การขนาดใหญ่ มีความซับซ้อน ดังนั้น เพื่อให้เป็นระเบียบเรียบร้อย จึงจำเป็นต้องมีระเบียบกฎเกณฑ์ (Rule and regulation) ตลอดจนวินัยในการปฏิบัติราชการ (disciplinary interactive) ที่ชัดเจน อันจะทำให้การปฏิบัติราชการเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ไม่สับสนวุ่นวาย (7) *หลักการรักษาความลับทางราชการ (Security)* หมายความว่า การกระทำใดๆทางราชการเป็นเรื่องที่มีอาจเปิดเผยได้ตามอำเภอใจ ทั้งนี้เพราะงานราชการเป็นงานของแผ่นดิน หากเปิดเผยโดยทั่วไปอาจจะนำมาซึ่งความเสียหายทางราชการได้ ดังนั้น หากเปิดเผยความลับทางราชการใดๆ จะต้องทำตามระเบียบในการรักษาความลับทางราชการ

จากหลักทั้ง 7 ประการที่กล่าวมาได้รับการยอมรับเป็นอย่างมากในช่วงครึ่งแรกของศตวรรษที่ 20 โดยเชื่อว่าจะสามารถทำให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพมากกว่าวิธีการบริหารแบบคันทัน อันจะนำมาซึ่งความเจริญก้าวหน้าของชาติ ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนี้ได้รับการยอมรับจากสังคมวิชาการในขณะนั้นเป็นอย่างมาก รวมทั้งประเทศต่างๆ นำหลักการนี้ไปประยุกต์ใช้กับประเทศของตนอย่างแพร่หลาย รวมทั้งประเทศไทยได้นำหลักการนี้มาประยุกต์ใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินเช่นกัน โดยรับมาตั้งแต่รัชสมัยการปฏิรูประบบราชการในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นต้นมา ปรากฏปัจจุบันการบริหารราชการแผ่นดินแบบระบบราชการในอุดมคติของ Max Weber ก็ยังมีอิทธิพลสูงในระบบราชการไทย

2.1.2 แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ New Public Administration Concept

ปลายทศวรรษ 1960 ความสนใจทางวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ได้หันมาสนใจไปยังการทำประโยชน์ต่อสังคมมากขึ้น โดยมีความคิดว่าวิชาการทั้งหลายที่สร้างขึ้นมาก หากไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงของสังคม และไม่มีเป้าหมายช่วยเหลือในการแก้ปัญหาของสังคมได้แล้ว วิชาการเหล่านั้นก็ไร้ค่า

ในปี ค.ศ. 1968 นักวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ ได้มาประชุมกัน ณ หอประชุม Minnowbrook มหาวิทยาลัย Syracuse เพื่อหารือในเรื่องดังกล่าวร่วมกัน ซึ่งผลการประชุมนำไปสู่ข้อสรุป 3 ประการคือ (พิทยา บวรวัฒนา, 2558, น. 156-159) (1) รัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ยึดหลักปรัชญาใหม่คือ ปรัชญาปรากฏการณ์วิทยา (Phenomenology Philosophy) โดยเห็นว่า ปรัชญาปฏิฐานนิยมตรรกวิทยา (Logical Positivism) ซึ่งเป็นปรัชญาที่เน้นหลักการและระเบียบวิธีการทางวิทยาศาสตร์ และปฏิเสธค่านิยม (Value) ที่เจือปนในผลงานทางวิชาการ ปรัชญาดังกล่าวนี้ไม่เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงของรัฐประศาสนศาสตร์ เพราะปรากฏการณ์ทางรัฐประศาสนศาสตร์เป็นปรากฏการณ์ที่มีความสลับซับซ้อน อันไม่อาจแยกข้อเท็จจริงออกจากค่านิยมได้ ดังนั้น รัฐประศาสนศาสตร์จึงไม่อาจปฏิเสธหรือละทิ้งค่านิยมได้ (2) รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ต้องยึดหลักการเข้าถึงสถานะที่เป็นจริงของสังคม (Relevant) กล่าวคือ **ประการแรก** ต้องทันต่อสถานการณ์ที่เป็นจริงของสังคมตลอดเวลา จะล่าช้ากว่ากระแสการเปลี่ยนแปลงของสังคมไม่ได้ **ประการที่สอง** ต้องเป็นประโยชน์ต่อสังคมและปฏิบัติได้จริง หรือน้อยต้องทำให้เกิดความเข้าใจสภาพปัญหาของสังคมอย่างถูกต้อง ประการที่สาม ต้องทำการศึกษาเปรียบเทียบ เพราะการบริหารเปรียบเทียบจะทำให้เกิด

ความเข้าใจในพื้นที่ต่างๆ ที่ไม่เหมือนกันมากยิ่งขึ้น (3) รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ต้องยึดหลักความเป็นธรรมทางสังคม (social equity) โดยพยายามแก้ไขปัญหาละแวกและความไม่เป็นธรรมกันทางสังคมให้มากขึ้น

2.2 กระบวนทัศน์การจัดการสาธารณะแนวใหม่ New Public Management (NPM) Paradigm

ทฤษฎีการจัดการสาธารณะแนวใหม่ เป็นแนวโน้มทางวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ของโลกที่เกิดขึ้นเนื่องจากการปฏิเสธทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม แนวคิดนี้ได้รับการยอมรับและถูกนำไปใช้ในการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศชั้นนำเกือบทั่วโลก เช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส เยอรมนี สวีเดน ญี่ปุ่น นิวซีแลนด์ เกาหลีใต้ สิงคโปร์ มาเลเซีย และประเทศไทย เป็นต้น

จุดกำเนิดของ NPM จุดกำเนิดของการจัดการสาธารณะแนวใหม่ เกิดจากข้อค้นพบในความบกพร่องหลายประการของกระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม (Dunleavy, 1991) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อบกพร่องของระบบราชการเชิงอุดมคติของ Weber เช่น (1) มีการใช้อำนาจแบบสั่งการจากเบื้องบน (Top - Down) มากเกินไป โดยไม่สนใจข้อเท็จจริงอันแตกต่างกันของแต่ละพื้นที่ ทำให้ผลการดำเนินงานล่าช้า และผิดพลาดเป็นจำนวนมาก (2) มีการใช้ระเบียบกฎเกณฑ์มากเกินไป จนทำให้ระบบราชการแผ่นดินมีความกระด้าง แข็งตัวไม่ยืดหยุ่น (3) การปฏิบัติงานยึดกฎระเบียบมากเกินไปจนลืมความสำคัญของวัตถุประสงค์ของงาน (4) มีขั้นตอนและกฎเกณฑ์มาก จนทำให้การปฏิบัติงานมีความล่าช้าไม่คล่องตัว (5) ประสิทธิภาพต่ำ เนื่องจากการไม่ให้ความสำคัญต่อผลลัพธ์อย่างเพียงพอ (6) เฉื่อยช้าต่อการบริการประชาชน โดยเห็นประชาชนเป็นผู้มาขอรับบริการที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบ

อันซับซ้อนของราชการ และ (7) ทำให้ขีดความสามารถในการแข่งขันและการพัฒนาลดลง เนื่องจากสมรรถนะของระบบราชการแบบดั้งเดิมมีประสิทธิภาพต่ำดังกล่าวแล้ว

ในทางกลับกัน บรรดานักวิชาการและนักปฏิบัติจำนวนหนึ่งเห็นว่า การจัดการในภาคเอกชนกลับมีประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จสูง ทั้งนี้เพราะการจัดการของภาคเอกชนมีเป้าหมายที่ชัดเจนมีความคล่องสูง สามารถปรับตัวเก่ง และยึดผลงานเป็นที่ตั้ง (Metcalf, 1989; Pierr & Peter, 2000, p. 5)

ดังนั้น เพื่อให้องค์กรและการจัดการในการกิจต่าง ๆ ของภาครัฐมีประสิทธิภาพสูงแข่งขันได้ดี จึงสมควรจะนำรูปแบบการจัดการของภาคเอกชนมาใช้ โดยเหตุดังกล่าวหลังทศวรรษ 1980 เป็นต้นมา ประเทศต่างๆ ได้ยอมรับแนวคิด NPM มากยิ่งขึ้น และได้นำแนวคิดนี้มาทำการปฏิรูปประเทศของตน โดยนำรูปแบบการจัดการของภาคเอกชนมาเป็นต้นแบบ (DeLeon & Denhardt, 2000, 90; Kamensky, 1996, p. 251) โดยได้พยายามทำการปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้การบริหารภาครัฐเกิดประสิทธิภาพเช่นเดียวกับที่ภาคเอกชนประสบความสำเร็จมาแล้ว

ความหมายและหลักการของ NPM (Meaning and Principles of NPM)

NPM เป็นคำศัพท์ทางวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีความหมายค่อนข้างกว้าง โดยครอบคลุมถึงการออกแบบ และการจัดระเบียบองค์การ ตลอดจนการจัดการสาธารณะ (Metcalf, 1998, p. 1) ฐานคติ (Assumptions) ของแนวคิดนี้ เกิดจากรากฐานความเชื่อใน 2 ทฤษฎีพื้นฐาน คือ (1) ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สถาบันแนวใหม่ (New Institutional Economics Theory) และ (2) ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public Choices Theory) โดยนำทั้งสองทฤษฎีนี้มาบูรณาการกัน เพื่อกำหนดหลักการสาธารณะขั้นใหม่ แทนหลักการ

รัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิมดังที่กล่าวในตอนต้น (Barzelay, 2002, p. 15)

หลักการสำคัญของ NPM ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง จากบรรดานักวิชาการที่มีความคิดในแนวนี้ เช่น Dunleavy & Hood (1994), Hood (1991, pp. 4-5), Hood (1995, p. 96) และ Metcalfe (1989) ซึ่งผลการวิเคราะห์วิจารณ์ สามารถนำไปสู่ข้อสรุปด้านหลักการ 7 ประการดังนี้ 1) เน้นการจัดการแบบมืออาชีพ (hand - on professional management skills) โดยต้องมีอิสระทางการจัดการในเชิงมืออาชีพอย่างเต็มที่ 2) ต้องมีมาตรฐานและมาตรการในการดำเนินการให้เกิดผลลัพธ์อย่างชัดเจน (explicit standards and measures of performance) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับวัตถุประสงค์หลัก (Goals) เป้าหมาย (Targets) และตัวชี้วัด (Indicators) ต่างๆ ที่บ่งชี้ความสำเร็จของงานแต่ละระดับ 3) ต้องเปลี่ยนวิธีการจัดการจากเดิมที่เน้นหนักการควบคุมที่ทรัพยากรการจัดการ (Inputs) และวิธีการทำงาน (Procedures) แบบระบบราชการดั้งเดิม ซึ่งเน้นระเบียบมากเกินไปและละเลยความสำคัญของผลลัพธ์น้อยเกินไป หันมาเน้นการควบคุมที่ผล (Output Control) โดยต้องมีมาตรการและตัวชี้วัดในการวัดผลลัพธ์ที่ชัดเจน ทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ 4) ต้องเปลี่ยนรูปแบบการใช้อำนาจในการจัดการภาครัฐ โดยเปลี่ยนรูปแบบจากระบบการรวมศูนย์อำนาจการจัดการ (unified management systems) ไปสู่รูปแบบการกระจายอำนาจ (decentralize of authority) และส่งเสริมให้หน่วยของภารกิจในการจัดการ เป็นหน่วยภารกิจขนาดเล็ก (disaggregation of units) โดยแยกย่อยองค์การที่มีขนาดใหญ่และซับซ้อนให้เป็นองค์การขนาดเล็กและเรียบง่ายกว่า (Small and Simplification) 5) จัดให้มีการแข่งขันให้มากขึ้น (Greater Competition) ทั้งทางด้านค่าใช้จ่าย (Costs) และมาตรฐานความสำเร็จ (achievement of higher

standard) ทั้งด้านปริมาณและคุณภาพโดยใช้วิธีการทำสัญญา (Contract) เพื่อเป็นข้อตกลงระหว่างกันให้ชัดเจน 6) เน้นรูปแบบการจัดการแบบภาคเอกชน (Private - Sector Style Management Practice) เช่น รูปแบบการจ้างระยะสั้น รูปแบบการจัดการแบบแผนวิสาหกิจ (Corporation Plan) การทำข้อตกลงในผลงาน (Performance Agreement) และจัดทำเอกสารอธิบายพันธกิจ (Mission Statements) ให้ชัดเจน เป็นต้น 7) เน้นความประหยัด (Parsimony) ประสิทธิภาพ (Efficiency) การลดต้นทุนที่ไม่จำเป็น (Cost- Cutting) และการพยายามเพิ่มผลงานโดยลดทรัพยากรการผลิตหรือต้นทุนไปพร้อมกัน (doing more with less)

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าหลักการข้างต้นของ NPM ที่นิยมใช้อยู่ในการจัดการภาครัฐของประเทศต่างๆ จากการศึกษาของ OECD (1995, pp. 2-26; OECD, 1997) พบว่า มีวิธีการดำเนินการที่มักปฏิบัติอยู่ในประเทศต่างๆ โดยสามารถขยายความเพิ่มเติม ดังนี้

หลักการที่ 1 การจัดการแบบมืออาชีพ การเปลี่ยนวิธีการทำงานแบบดั้งเดิมคือมอบหมายภารกิจการจัดการให้ข้าราชการอาวุโสซึ่งไม่สามารถพิสูจน์ยืนยันได้ว่า มีทักษะและความสามารถทางการจัดการอย่างเพียงพอหรือไม่ อนึ่ง ข้าราชการดังกล่าวส่วนใหญ่มักขาดทักษะการจัดการแบบมืออาชีพ แต่มักเน้นหนักไปด้านการรักษาระเบียบกฎเกณฑ์ โดยไม่มีวิธีจัดการที่ดีพอ ซึ่งรูปแบบดังกล่าวนี้ ย่อมนำมาซึ่งความล้มเหลว ดังนั้นจึงจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงแนวทางการจัดการเสียใหม่โดยการผลิตผู้บริหารหรือผู้จัดการมืออาชีพขึ้นให้เพียงพอ และขึ้นทะเบียนเอาไว้ เมื่อถึงเวลาที่คัดเลือกผู้จัดการ (Manager) เหล่านี้เข้าสู่องค์การภาครัฐตามความถนัด การส่งมอบพันธกิจระหว่างรัฐกับผู้จัดการมืออาชีพ (Hands - On Professional Management) สามารถทำได้โดยทำสัญญาการส่งมอบหรืออาจมีข้อตกลงอย่างอื่นใดก็ได้ที่แสดงถึงพันธสัญญาที่มีต่อกัน

ตามความเหมาะสม โดยสัญญาแต่ละสัญญาไม่จำเป็นต้องเหมือนกัน วิธีการจัดการของมืออาชีพจะต้องเป็นไปในลักษณะที่เรียกว่า “การจัดการที่ตื่นตัวองไว (active management)” และ “มีความสามารถในการปรับตัวสูง (highly adaptability of Management)” รวมทั้งต้องรับผิดชอบและพร้อมที่จะรับการตรวจสอบจากสาธารณะด้วย (highly accountability) ส่วนรูปแบบเดิมๆ ที่เคยชินตามระบบระเบียบวิธีการแบบราชการดั้งเดิม เช่น เน้นระเบียบก่อนผลงาน การหมุนเวียนความดีความชอบ โดยไม่สนใจผลงานและภาวะสร้างสรรค์ในการปฏิบัติ อนึ่ง การมอบหมายพันธกิจและการมอบอำนาจในการจัดการต้องทำให้ชัดเจนและเหมาะสม โดยต้องระบุในสัญญา และเมื่อมีการประเมินผลแล้วหากเห็นว่าไม่เป็นไปตามเป้าหมาย หรือมีความไม่เหมาะสม อันเนื่องจากสาเหตุใดๆ ก็ตามต้องสามารถปรับปรุงแก้ไขได้โดยทันที

หลักการที่ 2 การจัดการที่เน้นผลงานโดยมีมาตรการและมาตรฐานด้านวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และผลสำเร็จของงานที่ชัดเจน

ตามหลักการข้อนี้ต้องการให้มีการปฏิรูปการบริหารราชการแบบดั้งเดิมที่ให้ความสำคัญต่อระเบียบปฏิบัติเหนือผลงาน อันเป็นต้นเหตุทำให้การบริหารราชการต้องขึ้นต่อระเบียบปฏิบัติที่แข็งกระด้างและไม่มีความชัดเจนในการวัดผลสำเร็จ วิธีการบริหารแบบนี้ต้องได้รับการปฏิรูปอย่างถอนรากถอนโคน โดยหลักการสมัยใหม่ทั่วโลกเห็นตรงกันว่า ความสำเร็จของงานมีความสำคัญที่สุด การจะให้บรรลุผลสำเร็จได้ จำเป็นต้องมีการตรวจสอบประเมินผลที่มีประสิทธิภาพรองรับ ดังนั้นความชัดเจนในเป้าหมาย และตัวชี้วัด จะทำให้การวัดและประเมินผลงานทำได้ถูกต้องแม่นยำ และยังช่วยให้ทิศทางการปฏิบัติมีความชัดเจนด้วย การปรับปรุงแก้ไขทำได้ง่าย ซึ่งเป็นวิธีการจัดการที่ดีกว่าแบบดั้งเดิม นอกจากนั้น ความชัดเจนในมาตรฐานการดำเนินงาน จะทำให้การทำสัญญารับผิดชอบระหว่างกันมีความชัดเจนตามไปด้วย ดังนั้น การจัดการสัญญา (contractual

management) จะทำได้ง่ายและเป็นการลดข้อขัดแย้ง อันอาจตามมา **หลักการที่ 3 การปฏิรูปจุดเน้นการจัดการ** การจัดการที่เคยเน้นที่การควบคุมด้านปัจจัยนำเข้า (Input Control) และระเบียบปฏิบัติแบบราชการดั้งเดิมที่มากจนเกินความพอดี (bureaucratic procedures to rules) เปลี่ยนไปเป็นการเน้น “การควบคุมที่ผลผลิต (Output Control)” โดยต้องมีมาตรวัดและตัวชี้วัดที่เหมาะสมชัดเจน ทั้งด้านปริมาณ และคุณภาพ หลักการข้อนี้ ความสำเร็จของภาครัฐมิใช่ขึ้นกับการมีระเบียบจำนวนมาก หากแต่ขึ้นกับผลของงานที่มีประสิทธิภาพ การจัดการแบบเดิมๆ ที่เน้นการออกระเบียบกฎเกณฑ์ในการควบคุมการใช้ทรัพยากรนำเข้าอย่างเข้มงวด โดยไม่สนใจว่าจะไปกระทบกับผลผลิตหรือไม่เพียงใด วิธีการเช่นนี้พิสูจน์มาแล้วทั่วโลกว่า เป็นสาเหตุของความไร้ประสิทธิภาพในการใช้วิธีการบริหารแบบดั้งเดิม ในทางตรงกันข้าม จากผลการศึกษา พบว่า หากหันมาผ่อนคลายนโยบายในการควบคุมทรัพยากรนำเข้าแล้วหันไปเน้นควบคุมที่ผลลัพธ์แทน จะพบว่าประสิทธิภาพการจัดการเพิ่มขึ้นเป็นอันมาก **หลักการที่ 4 ปฏิรูปรูปแบบการใช้อำนาจการบริหารราชการแผ่นดิน** จากรูปแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ระดับบน (Centralized Power of Administration) ไปเป็นการกระจายอำนาจออกไปยังองค์กรผู้รับผิดชอบ (Decentralization of Units in Public Organization) ทั้งนี้ เพื่อให้องค์กรภาครัฐที่ได้รับมอบหมายมีความชัดเจนในความรับผิดชอบ (clear accountability) สามารถจัดการภารกิจของตนได้อย่างอิสระเพียงพอ (Proper-Autonomous) อันเป็นหลักการที่ถูกต้องในการจัดการสมัยใหม่ มาแทนที่การจัดการแบบเก่าที่เน้นการใช้อำนาจจากเบื้องบนแบบสับสนคลุมเครือ (diffusion of power from the top) อนึ่ง จากรูปแบบการจัดโครงสร้างองค์กรแบบดั้งเดิม ที่เน้นองค์การขนาดใหญ่มีลำดับชั้นการบังคับบัญชาสูงมาก ที่เรียกว่า “เป็นองค์การแบบพีระมิดทรงสูง (High Pyramidal Organization)” องค์การลักษณะนี้

เป็นเหตุให้เกิดความล่าช้า (Red Tape) และไร้ประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงต้องปฏิรูปโดยแยกย่อยองค์การขนาดใหญ่ให้เป็นองค์การขนาดเล็กหลายองค์การ (disagreement of units in public sector) โดยให้แต่ละองค์กรมีเป้าหมายเดียว (Single Goal) เพื่อให้การจัดการมีความชัดเจนและประยุกต์ใช้หลักการมีอาชีพได้สะดวกขึ้น จากรูปแบบการแยกย่อยองค์การภาครัฐดังกล่าว ทำให้เกิดวิธีการปฏิบัติในการปฏิรูปที่เรียกว่า “decoupling” หรือแยกย่อยองค์การขนาดใหญ่ให้เกิดเป็นองค์การเล็กๆ หลายองค์การ แล้วทำการบูรณาการทางการจัดการให้องค์กรเหล่านั้นทำงานประสานเชื่อมโยงกัน โดยหันมาเน้นการจัดการแนวราบให้มากขึ้น และให้ความสำคัญต่อการเป็นเครือข่าย (horizontal & network management) แทนหลักการจัดการแนวดิ่ง (vertical management) แบบดั้งเดิม ทั้งนี้การจัดการในแนวดิ่งจะแปรสภาพจากเดิมซึ่งเคยเป็นผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา ไปเป็นรูปแบบองค์กรพันธมิตรแบบหน่วยนโยบาย (Policy Organization) กับองค์กรปฏิบัติตามนโยบาย (Policy Implementation Organization) แทน **หลักการที่ 5 นำระบบการแข่งขันในเรื่องผลงานและการลดค่าใช้จ่าย มาใช้แทนระบบการทำงานแบบเข้าขามเย็นขาม (Passive Action)** หลักการดังกล่าวนี้ทำได้โดยต้องจัดทำเกณฑ์มาตรฐานในการแข่งขันให้ชัดเจน และเป็นธรรม การแข่งขันอาจทำได้ทั้งระหว่างงานระหว่างหน่วยงาน หรือแข่งขันกับเกณฑ์มาตรฐานงานที่ได้รับมอบหมายก็ได้ โดยหลักการสมัยใหม่ ยอมรับตรงกันว่า การแข่งขันที่ยุติธรรมจะนำมาซึ่งแรงจูงใจขั้นสูง และทำให้เกิดภาวะสร้างสรรค์ในการพัฒนางานให้มีประสิทธิภาพได้สูง รวมทั้งการแข่งขันที่ดี จะทำให้เกิดการตื่นตัวอยู่เสมอ ซึ่งเป็นลักษณะการจัดการที่ดี **หลักการที่ 6 การนำรูปแบบการปฏิบัติของภาคเอกชน มาใช้แทนรูปแบบการปฏิบัติแบบราชการดั้งเดิม** ทั้งนี้ เพราะรูปแบบภาคเอกชนมีความยืดหยุ่น และคล่องตัวมากกว่าวิธีการปฏิบัติแบบดั้งเดิมดังกล่าว

เช่น การมอบหมายงาน (delegation of authority) การแสวงหาผู้จัดการแบบมืออาชีพมาทำงาน ความยืดหยุ่นคล่องตัวในการทำงาน องค์กรขนาดเล็กที่สวยงาม การจ้างงาน และการให้ค่าตอบแทนแก่พนักงานตามผลงานที่ผลิตได้ เป็นต้น วิธีการของภาคเอกชนดังกล่าว เป็นวิธีการทำให้เกิดความเชื่อมั่นในประสิทธิภาพของงานที่สูงกว่าวิธีการบริหารแบบดั้งเดิม **หลักการที่ 7 รูปแบบการใช้ทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพสูงสุด โดยเน้นความประหยัด (parsimony)** ในการใช้ทรัพยากรโดยให้ใช้ทรัพยากรน้อยแต่ได้ผลงานมาก (doing more with less) ซึ่งหลักการนี้เป็นการเน้นย้ำให้เกิดการใช้ทรัพยากร ให้คุ้มค่าพยายามปรับลดค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็น มีการจัดการแบบเน้นต้นทุนต่อหน่วย (cost effectiveness)

2.3 กระบวนทัศน์การบริการสาธารณะแนวใหม่ New Public Service (NPS) Paradigm

แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service – NPS) เป็นแนวความคิดที่ได้รับการเสนอขึ้นโดย Robert B. Denhardt และ Janet V. Denhardt โดยได้เสนอเป็นบทความชื่อ “The New Public Service: Saving Rather than Steering” ในวารสาร Public Administration Review ฉบับ 60 (6) ในปี 2000 ซึ่งบทความดังกล่าวได้รับความสนใจจากเหล่าบรรดานักวิชาการเป็นอันมาก และได้รับการพัฒนาต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน จนกลายเป็นแนวคิดหนึ่งที่มีแนวโน้มว่าจะกลายเป็นแนวคิดหลักในการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินอีกแนวคิดหนึ่ง สาระสำคัญของแนวคิดนี้มีดังนี้

จุดกำเนิดของแนวคิด NPS จุดกำเนิดแนวคิด NPS สรุปลงโดยสังเขปได้ดังนี้

การมองเห็นข้อบกพร่องของแนวคิด NPM ภายหลังจากแนวคิด NPM ได้รับความนิยมนำไป

จนสามารถกลายเป็นแนวคิดหลัก (main - stream model) ในการปฏิรูประบบราชการในหลายประเทศ โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อ “ปฏิรูปการจัดการภาครัฐให้มีประสิทธิภาพสูงสุด โดยนำหลักการทางเศรษฐศาสตร์ และหลักการทางบริหารธุรกิจมาใช้เป็นฐานคิดหลักในการสร้างตัวแบบ” โดยนัยดังกล่าวตัวแบบ NPM จึงถูกวิจารณ์ว่า “ได้ละเลยประเด็นสำคัญของการบริหารภาครัฐไปหลายประการ อันมีอาจจะยอมรับได้” เช่น (1) ละเลยเรื่องคุณค่าของพลเมือง ชุมชน และสังคม ซึ่งเชื่อว่าเป็นตัวแปรหลักของภาครัฐ (2) ละเลยความสำคัญด้าน “ประชาธิปไตย” อันเป็นตัวแปรที่สำคัญยิ่งตัวแปรหนึ่งทางรัฐประศาสนศาสตร์ (3) ละเลยความสำคัญของคุณธรรมและจริยธรรมตลอดจนความสำคัญของมนุษย์ในองค์กรภาครัฐ และประการสุดท้าย (4) ไม่สนใจประเด็นปัญหาของชาติ อันเป็นทิศทางสำคัญในการกำหนดนโยบายของรัฐ เป็นอาทิ

ข้อเสนอทิศทางใหม่ จากข้อบกพร่องของ NPM ดังกล่าวทำให้ Denhardt and Denhardt ได้เสนอแนวคิด NPS ขึ้นมาให้พิจารณาดังกล่าวแล้ว แนวคิดใหม่ที่เรียกว่า การบริการภาครัฐแนวใหม่ (NPS) ได้เน้นหลักการ “การพัฒนาความเป็นพลเมือง (Citizenization)” โดยแนวคิดนี้มีหลักการว่า ความเข้มแข็งของพลเมืองมีความสำคัญยิ่งต่อความเข้มแข็งของรัฐ ดังนั้น ถือว่าพลเมืองเป็นศูนย์กลางในการดำเนินกิจกรรมของรัฐ โดยนัยดังกล่าวรัฐจึงมีหน้าที่เพียง (1) พัฒนาพลเมืองให้เข้มแข็ง (2) ให้พลเมืองเป็นผู้ดำเนินกิจกรรมสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของตนเอง (3) รัฐจึงมีหน้าที่รับใช้ (Serving) พลเมืองเพื่อทำให้พลเมืองมีความเข้มแข็ง และสามารถดำเนินกิจกรรมสาธารณะตามความต้องการของตนได้ (Denhardt and Denhardt, 2000; 2007; 2011) ภายใต้อำนาจหลักการดังกล่าว Denhardt and Denhardt ที่ได้สรุปคำขวัญสั้นๆ เอาไว้ว่า คือ “รับใช้ดีกว่าถือหางเสือ (serving rather

steering)” ซึ่งหลักการนี้เป็นหลักการที่แย้งแนวคิด NPM ที่กล่าวไว้ว่า “ถือหางเสือดีกว่าพาย (steering rather rowing)” โดยนัยดังกล่าว เพื่อให้เห็นความแตกต่างระหว่างหลักการสำคัญของกระบวนทัศน์ทั้ง 3 จึงขอให้พิจารณาหลักการสำคัญของแต่ละกระบวนทัศน์ ดังต่อไปนี้ 1) กระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม (TPA) ยึดหลักกระบวนกรามีหน้าที่จัดทำบริการหรือดำเนินการภารกิจต่าง ๆ ของรัฐด้วยตนเอง อันเปรียบเสมือนมีหน้าที่พายเรือ (rowing) ไปสู่เป้าหมาย 2) กระบวนทัศน์ NPM เสนอให้เปลี่ยนบทบาทของระบบราชการ จากการทำเอง (rowing) ไปเป็นการถือหางเสือ (Steering) กล่าวคือ ภาคราชการทำหน้าที่เป็นเพียงผู้กำหนดนโยบายและกำกับดูแลการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบาย ส่วนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementing) ให้ใช้วิธีจ้างเหมา (Outsourcing) ให้หน่วยงานอื่นดำเนินการแทน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานภาคเอกชน 3) กระบวนทัศน์ NPS เสนอว่า ภาครัฐหรือระบบราชการควรจะลดบทบาทลง โดยส่งเสริมให้พลเมืองมีบทบาทสำคัญในการดำเนินกิจกรรมของตน ส่วนภาครัฐมีหน้าที่ให้การสนับสนุน ส่งเสริม และให้มีหน้าที่รับใช้ก็เพียงพอ (Serving) ทั้งนี้ เพราะนโยบายและการกำกับดูแลของภาครัฐมักจะไร้ประสิทธิภาพ เนื่องจากโดยสภาพความเป็นจริงภาครัฐย่อมไม่เข้าใจความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ นโยบายที่กำหนดขึ้นมาโดยรัฐบาลจึงมักจะไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหานี้ภาครัฐจึงต้องกระจายอำนาจให้แก่พลเมือง ชุมชน และท้องถิ่น เป็นผู้ดำเนินการด้วยตนเอง โดยฝ่ายภาครัฐทำหน้าที่ในการช่วยเหลือสนับสนุนและรับใช้

การประยุกต์ใช้ จากทิศทางของกระบวนทัศน์ NPS ดังกล่าวถือเสมือนเป็นจุดศูนย์กลางของความคิด (Central Theme of The concept) ซึ่งยังไม่เพียงพอ

ในการประยุกต์ใช้ ดังนั้น Denhardt and Denhardt จึงได้เสนอหลักการในการนำไปประยุกต์ใช้ในการปฏิรูประบบราชการไว้อีก 7 ประการดังนี้ (Denhardt and Denhardt, 2011) 1. **รับใช้พลเมือง ไม่ใช่ถือหางเสือ (Serve citizen, Not customer)** ซึ่งหลักการนี้ ถือเป็นหัวใจสำคัญของแนวคิด NPS กล่าวคือ ให้ยึดถือพลเมืองเป็น “นาย” ส่วนราชการมีหน้าที่รับใช้ มิใช่มองว่าประชาชนเป็นลูกค้าของระบบราชการตามกระบวนทัศน์เป็นของ NPM 2. **มุ่งหาประโยชน์สาธารณะ (Seek is the Public Interest)** หมายความว่า ภารกิจของภาครัฐหรือระบบราชการมิใช่เพื่อค้นหา สร้างสรรค์ และดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ มิใช่เพื่อใครคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะ ซึ่งประโยชน์สาธารณะดังกล่าวครอบคลุมทุกมิติของรัฐทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อม ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ดังนั้น เป้าหมายของระบบราชการคือส่งเสริม รับใช้รัฐ ประชาชน และท้องถิ่นให้สามารถค้นหา สร้างสรรค์ และดำเนินการให้ได้มาซึ่งประโยชน์สาธารณะ 3. **ให้คุณค่ากับความเป็นพลเมืองเหนือความเป็นผู้ประกอบการ (Value Citizenship Over Entrepreneurship)** หลักการข้อนี้เป็น การโต้แย้งแนวคิด NPM ที่ให้ความสำคัญแก่การทำตัวเป็นผู้ประกอบการของภาครัฐ โดยมีความเห็นว่า องค์กรภาครัฐไม่ใช่องค์กรแสวงหากำไรจากประชาชน แต่ทว่าเป็นองค์กรรับใช้ประชาชน เช่น (1) ต้องรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชน (Citizen Voice Listening) (2) ต้องให้การศึกษาแก่ประชาชน (Civic Education) (3) ประอบการอย่างมีคุณธรรม (Morale Entrepreneur) เป็นต้น 4. **คิดเชิงยุทธศาสตร์และกระทำการเชิงประชาธิปไตย (Think Strategically, Act Democratically)** หมายความว่า การบริการใดของภาคราชการทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นต้องใช้วิธีคิดอย่างเป็นระบบ มีความรอบคอบรอบด้าน และตัดสินใจเลือกยุทธศาสตร์ที่ดีที่สุดในการรับใช้ประชาชน

ซึ่งเรียกว่า การคิดเชิงยุทธศาสตร์ หลักการนี้จะทำให้ได้นโยบายที่รอบคอบรัดกุม ส่วนในการกระทำการใดๆ ของราชการต้องปฏิบัติโดยยึดหลักประชาธิปไตยคือให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง ตั้งแต่กระบวนการคิด กระบวนการตัดสินใจ กระบวนการปฏิบัติ โดยยึดมั่นในหลักการประชาธิปไตยที่ว่า “ของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน” โดยนัยดังกล่าว รูปแบบการใช้อำนาจต้องเป็นรูปแบบการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนและท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นและประชาชนใช้อำนาจนั้นไปในการแก้ปัญหาและพัฒนาตนเองจนมีความเข้มแข็ง พึ่งตนเองได้ ถือเป็นกลไกการปกครองตนเองของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อพลเมืองและท้องถิ่นเข้มแข็งแล้วรัฐก็ย่อมเข้มแข็งตามไปด้วย **5. ต้องตระหนักว่าความรับผิดชอบไม่ใช่เรื่องง่าย (Recognize that Accountability it's a Simple)** โดยแนวคิด NPM พยายามที่จะลดระดับความซับซ้อนของระบบราชการลงให้เหลือน้อยที่สุด กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ พยายามแยกย่อยองค์กรภาครัฐ (Disaggregation of Unit in Public Sector) ให้เล็กลง โดยพยายามให้แต่ละองค์กรมีวัตถุประสงค์เดียว เหตุผลที่ทำเช่นนี้ก็เพื่อให้เกิดความชัดเจน และง่ายขึ้นในการจัดการ ซึ่งลักษณะดังกล่าว แนวคิด NPS เห็นว่าความรับผิดชอบขององค์กรภาครัฐโดยธรรมชาติของมันแล้วไม่ได้ง่ายที่จะจัดการได้ ดังเช่น องค์กรภาคเอกชน เพราะความรับผิดชอบขององค์กรภาครัฐมิใช่เพื่อการแสวงหากำไร หากแต่มุ่งตอบสนองต่อประโยชน์สาธารณะซึ่งมีความสลับซับซ้อน และมีความเป็นนามธรรมสูง นอกจากนี้ ผู้บริหารภาครัฐยังต้องยึดหลักประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลอีกด้วย ดังนั้น ความรับผิดชอบขององค์กรภาครัฐ จึงมิได้จำกัดอยู่แค่ผลลัพธ์เชิงมูลค่าทางการเงินหรือประสิทธิภาพเท่านั้น แต่ยังคงคำนึงถึงผลลัพธ์และผลกระทบที่มีอาจประมาณค่าในเชิงปริมาณได้อีกด้วย ดังนั้น ความเข้าใจและการตระหนักถึงความรับผิดชอบที่ถูกต้อง จึงเป็นเรื่องสำคัญตั้งแต่

ตอนต้นของการจัดการภาครัฐ **6. รับใช้มากกว่าถือหางเสือ (Serve Rather than Steer)** หลักการข้อนี้เป็นการตอกย้ำว่า บทบาทขององค์กรและผู้นำภาครัฐมีฐานะเป็น “ผู้รับใช้” ประชาชน องค์กร กลไก และทรัพยากรทั้งหลายที่ภาครัฐใช้จ่ายก็มาจากประชาชน กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ประชาชนเป็นเจ้าของรัฐ และว่าจ้างข้าราชการหรือพนักงานที่มาทำงานเพื่อรับใช้ประชาชน ผู้เป็นเจ้าของ ดังนั้น แนวคิดเดิมของ NPM ที่คิดว่า องค์กรภาครัฐเป็นผู้ออกนโยบาย จัดหาซื้ออาชีพมาดำเนินการแทน และภาครัฐทำหน้าที่เพียงเป็นผู้กำกับดูแลที่เรียกว่า ภาครัฐคือ “ผู้ถือหางเสือ (Steering)” จึงเป็นแนวคิดที่มีถูกต้อง ความเห็นของ Denhardt and Denhardt เห็นว่า ค่านิยมผู้นำและค่านิยมที่ถูกต้องขององค์กรมีความสำคัญต่อการดำเนินการเป็นอย่างมาก ดังนั้น ต้องตอกย้ำให้ชัดเจนว่า องค์กรและผู้นำองค์กรภาครัฐคือ “ผู้รับใช้ประชาชนไม่ใช่ผู้กำหนดนโยบายและกำกับดูแลนโยบายที่มีลักษณะเป็นนายประชาชน” หากบรรดาผู้นำมีค่านิยมที่ถูกต้องร่วมกัน คือ การรับใช้ประชาชน ทิศทางการจัดการองค์กรภาครัฐที่จะตามมาก็จะดำเนินไปในทิศทางที่ถูกต้อง **7. ให้คุณค่าแก่คน ไม่ใช่เพียงแค่ผลิตภาพ (Value People, Not Just Productivity)** แนวคิด NPS เห็นว่า คนมีความสำคัญสูงสุดอันมีอาจลดทอนความสำคัญลงได้ คนจึงควรได้รับความเคารพ และได้รับเกียรติ องค์กรภาครัฐจึงต้องปฏิบัติต่อคนอย่างสำนึกในคุณค่าดังกล่าว ไม่ว่าคนจะอยู่ในฐานะพนักงาน (public employee) หรือคนมีฐานะเป็นผู้รับบริการจากรัฐ (Client)

สำหรับแนวคิด NPM ได้เน้นย้ำถึงผลิตภัณธ์ขององค์กรและการจัดการ ซึ่งการเน้นย้ำดังกล่าวสามารถประจักษ์ได้ด้วยผลการวิจัยหลายชิ้นว่า องค์กรภาครัฐจำนวนมากได้ปฏิบัติต่อพนักงานภาครัฐอย่างไม่เหมาะสม เช่น มีการใช้อำนาจในการบังคับแก่พนักงานมากเกินไป ไม่ให้คุณค่าในการมีส่วนร่วม การจัดค่าตอบแทนที่ไม่เหมาะสม และการปฏิบัติต่อคนแบบไม่เคารพต่อ

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นต้น ซึ่งเหตุการณ์เหล่านี้ทางสำนักคิด NPS เห็นว่า เกิดจากค่านิยมของผู้นำที่เห็นคุณค่าของผลิตภาพเพียงอย่างเดียว ซึ่งเป็นสิ่งไม่ถูกต้อง

ผลกระทบของแนวคิด NPS จากการเผยแพร่แนวคิดนี้ตั้งแต่ปี 2000 เป็นต้นมา นักวิชาการจำนวนไม่น้อยที่เห็นด้วยกับแนวคิดนี้ และได้มองเห็นจุดอ่อนของ NPM มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากที่มีการประยุกต์ใช้ NPM กับหลายประเทศพบว่า ผลประกอบการที่คาดหวังจากการปฏิรูป NPM มิได้เป็นไปตามเป้าหมายดังที่หวังไว้ เช่น การปฏิรูปในอังกฤษ ญี่ปุ่น นิวซีแลนด์ หลังจากการปฏิรูปมาแล้วหลายปีก็ยังไม่พบปัญหาพื้นฐานอันเป็นเป้าหมายของการปฏิรูปตามแนว NPM ก็มีได้ดีขึ้นถึงระดับเป็นที่น่าพอใจ ความสับสนยุ่งยากทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองก็ยังมีอยู่ไม่น้อย ซึ่งแสดงให้เห็นโดยหลักฐานเชิงประจักษ์ว่าแนวคิด NPM ยังมีจุดอ่อนในตัวของมันเอง ดังนั้น Denhardt and Denhardt จึงได้เสนอให้นำแนวคิด NPS มาผนวกใช้ควบคู่กันไป ซึ่งบรรดานักวิชาการจำนวนไม่น้อยก็เห็นด้วย แต่วิธีการผนวกรวมและประยุกต์ใช้ทั้ง 2 แนวคิดนี้ควบคู่กันไป ยังไม่มีผลงานปรากฏออกมาให้เห็น

2.4 กระบวนทัศน์การอภิบาลสาธารณะแนวใหม่ The New Public Governance (NPG) Paradigm

จุดกำเนิด NPG กระบวนทัศน์การอภิบาลสาธารณะแนวใหม่ (NPG) เป็นกระบวนทัศน์ที่ได้รับการเสนอและเป็นที่รู้จักแพร่หลาย เริ่มจากทศวรรษ 1980 เป็นต้นมา จุดกำเนิดของแนวคิดนี้เกิดจากปฏิกิริยาตอบโต้ต่อกระบวนทัศน์ NPM เช่นเดียวกับแนวคิด NPS โดยเห็นว่า NPM ได้ละเลยความเป็นจริงไป 3 ประการ

(The Three Key Realization Implicit) คือ **ประการแรก** ละเลยความสำคัญของปัจจัยทางสังคมและการเมือง ซึ่งเป็นหัวใจของการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการละเลยความสำคัญของพลเมือง ชุมชนท้องถิ่น และประชาสังคม ซึ่งการละเลยต่อหัวใจสำคัญของรัฐประศาสนศาสตร์ดังกล่าวเป็นเรื่องที่ไม่อาจยอมรับได้ **ประการที่สอง** NPM สนใจเพียงเพื่อสร้างรัฐบาลที่ดี (good government) แต่ละเลยการอภิบาลที่ดีหรือธรรมาภิบาล (good governance) โดยนักวิชาการกลุ่มนี้เห็นว่าธรรมาภิบาลมีความสำคัญสูงกว่ารัฐบาลที่ดีเป็นอย่างมาก **ประการที่สาม** ค่านิยมหลักของ NPG ไม่เห็นด้วยกับค่านิยมหลักของ NPM ที่ว่า ลัทธิทางการจัดการ (management doctrines) ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญของ NPM นั้นไม่ถูกต้อง เพราะเป็นลัทธิความเชื่อทางเทคนิคมากเกินไป ทำให้มีความคับแคบเกินไป ผลของการยึดถือเทคนิคและความสำคัญทางการจัดการนิยมมาใช้ในภาครัฐที่มากเกินไปดังกล่าว ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินตกอยู่ภายใต้กับดักทางเทคนิค (Technocratic Trap) และไม่ยืดหยุ่น ซึ่งขัดกับความเป็นจริงของรัฐประชาธิปไตย และสังคมโลกาภิวัตน์ที่มีพลวัตสูง และมองประชาชนเป็นศูนย์กลางทางปกครอง ดังนั้น โดยเหตุผลดังกล่าว การบริหารราชการแผ่นดินต้องหันมายึดถือการอภิบาล (governance doctrines) แทน (UNDP, 2010)

ความหมายของคำว่า “อภิบาล” “อภิบาลสาธารณะ” และ “อภิบาลสาธารณะแนวใหม่”

ความหมายของคำว่า “อภิบาล (Governance)”³ เป็นคำดั้งเดิมที่ใช้กันมานานแล้ว โดยนัยความหมายดั้งเดิมดังกล่าว ได้บัญญัติความหมายไว้ใน Webster’s Dictionary ว่า “เป็นการกระทำทางปกครองหรือ

³ อภิบาล (Governance) โดยคำนี้เน้นไปที่ (1) การมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนในการปกครองตนเอง (2) รัฐต้องสนับสนุนส่งเสริมความเข้มแข็งในการปกครองตนเองและของประชาชน ผ่านกระบวนการต่าง ๆ ของรัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาและวัฒนธรรมทางปกครอง (3) เน้นผลงานและประสิทธิภาพ (4) จริยธรรม (5) ความเสมอภาค (6) ความโปร่งใส และ (7) หลักนิติธรรม (ดู อุดม ทุมโฆสิต, 2561, 8)

เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ (The act of governing for exercising authority)” ซึ่งความหมายดังกล่าว นักวิชาการส่วนใหญ่เห็นว่า มีความคับแคบเกินไป สำหรับสถานการณ์ปัจจุบัน ไม่สามารถอธิบาย รัฐประศาสนศาสตร์ในสถานการณ์ของโลกสมัยใหม่ได้ ดังนั้น นักวิชาการจึงได้พยายามแสวงหาความหมายเพิ่มเติม ดังจะได้กล่าวถึงโดยสังเขปต่อไปนี้

UNDP เป็นหน่วยงานสำคัญหน่วยงานหนึ่ง ที่พยายามบุกเบิกความหมายของคำว่า Governance และ Public Governance เพื่อให้เกิดความเข้าใจ ร่วมกันมากขึ้น ในการนี้ UNDP ได้จัดตั้ง คณะกรรมการขึ้นศึกษาเรื่องนี้หลังจากได้ทบทวน วรรณกรรมอย่างกว้างขวางแล้วคณะกรรมการได้อธิบาย ขอบเขตความหมายคำว่า “อภิบาล หรือ Governance” ในทัศนะของ UNDP ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 2 ชุด คือ (1) หลักการใช้อำนาจรัฐ โดยการมีส่วนร่วมจาก ภาคประชาสังคม และเอกชน และ (2) หลักความสามารถของรัฐ ทั้งนี้โดยมีเป้าหมายในการรับใช้ ประชาชน และสาธารณประโยชน์ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองเป็นสำคัญ

ความหมายของการอภิบาลสาธารณะ (Public Governance - PG)

Runya, Sun and Si (2015) ได้ศึกษาและสรุปความหมายของ PG ไว้ว่า การเห็นพ้องกันของ นักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ สรุปได้ว่าการอภิบาลสาธารณะ (PG) มีขอบเขตความหมาย ครอบคลุมประเด็นสำคัญ 5 ประการคือ (1) องค์ความคิด หลักของการอภิบาลสาธารณะ (Public Governance) ไม่จำกัดขอบเขตอยู่เพียงรัฐบาลและอำนาจของรัฐบาล เท่านั้น แต่ครอบคลุมไปถึงภาคประชาสังคม เอกชน และทุกภาคส่วนที่มีส่วนได้เสียต่อสาธารณประโยชน์ (2) การอภิบาลสาธารณะยังคงมีลักษณะคลุมเครือ (Obscure) ในเรื่องความรับผิดชอบ (responsibility)

ของแต่ละภาคส่วนว่ามีความรับผิดชอบและปฏิสัมพันธ์กัน อย่างไร รวมทั้งยังมีความไม่แน่นอนอยู่สูง (High Uncertainty) ในความรับผิดชอบซึ่งกันและกัน ซึ่งนักวิชาการที่สนใจด้านนี้ยังคงต้องศึกษาใจกันต่อไป (3) ในแง่ของการใช้อำนาจ การอภิบาลสาธารณะมีข้อยุติ ที่ชัดเจนว่า ไม่เห็นด้วยกับการใช้อำนาจบริหารแบบ รวมศูนย์เบ็ดเสร็จ (Unify of Authority) แต่สนับสนุน ให้มีการกระจายอำนาจไปยังภาคส่วนหรือเครือข่าย ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้แต่ละโครงการหรือแต่ละ เครือข่ายสามารถจัดการแบบเครือข่ายได้ด้วยตนเอง (Self – Organization Network) (4) การอภิบาล สาธารณะมีอุดมการณ์สำคัญคือ ความร่วมมือ (Co - operation) และไว้วางใจซึ่งกันและกัน ดังนั้นระเบียบวิธี จัดรูปแบบปฏิสัมพันธ์จึงเป็นเรื่องสำคัญที่แต่ละเครือข่าย ต้องพัฒนาขึ้นร่วมกัน และ (5) การอภิบาลสาธารณะ เคารพและยึดหลักความหลากหลายในภารกิจที่ รับผิดชอบร่วมกัน วิธีการทำงาน เนื้อหา และเครื่องมือ ที่ใช้แบบเอื้อเพื่อเกื้อกูลกัน

ความหมายของการอภิบาลสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance - NPG)

สำหรับ NPG เป็นคำศัพท์เชิงสัมพัทธ์กับ NPM และ NPS คำว่า “ใหม่ (New)” นำมาใช้เพื่อสื่อถึง แนวคิดที่เสนอขึ้นใหม่อันแตกต่างไปจากการอภิบาล ตามแนวคิดเดิม (Old Governance Concepts) การเสนอ แนวคิดขึ้นใหม่นี้มีเป้าหมายเพื่อการปฏิรูปให้เกิด การเปลี่ยนแปลงจากแนวคิดเดิมมาสู่แนวคิดใหม่ โดย NPG ถือว่า มีความครบถ้วนและถูกต้องมากกว่า ทั้งนี้ เพราะแนวคิด NPG อย่างน้อยต้องครอบคลุม การอภิบาลโดยรวม (collective governance) ในเรื่อง ต่างๆ ต่อไปนี้ เช่น (1) ทรัพยากรสาธารณะ (2) พลเมือง ชุมชน และประชาสังคม (3) การอภิบาล แบบหลายศูนย์ (polycentric governance) (4) รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (5) การอภิบาลแบบหลาย

ระดับชั้น (Multi-level Governance) ทั้งในระดับชาติ ระดับท้องถิ่น และระดับชุมชน (6) การอภิบาลองค์การ (organizational governance) เป็นอาทิ พร้อมกันนั้น Xu, Sun & Si (2015, pp. 11-12) ได้สรุปคุณสมบัติสำคัญของ NPG เอาไว้ เพื่อให้เกิดความสะดวกในการประยุกต์ใช้ ดังนี้ 1. NPG เป็นการแผ่กระจายอำนาจ (Dispersion of Power) ให้ครอบคลุมองค์ประกอบสาธารณะที่จำเป็น เช่น รัฐบาล ตลาด สถาบันทางสังคม เป็นอาทิ โดยมุ่งหมายให้องค์ประกอบสาธารณะดังกล่าวเข้ามาอยู่ในเครือข่ายการจัดการร่วมกัน ในลักษณะการจัดการเครือข่ายแบบหลายศูนย์ (Polycentric Organization and Management) 2. NPG เน้นรัฐบาลขนาดเล็ก (Small Government) ที่ทำหน้าที่ในการเป็นหมุดเชื่อมโยงภาคส่วนต่างๆ เข้าด้วยกัน เพื่อขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมายร่วมกันโดยใช้รูปแบบการจัดการแบบเครือข่าย (Network Management) มาแทนที่การจัดการแบบชี้หน้า (Directive Management) เช่น สร้างเครือข่ายทรัพยากร เครือข่ายภารกิจ เครือข่ายสารสนเทศ เครือข่ายภูมิปัญญา และเครือข่ายผลประโยชน์ทางสังคม เป็นอาทิ ทั้งนี้โดยมีการยึดโยงประเด็นสาธารณะร่วมกัน 3. NPG ต้องสร้าง ศึกษา และสร้างกลไกการทำงานแบบ “เครือข่ายเชิงซ้อน (Complex Network)” ขึ้นให้สำเร็จ และต้องทยอยยกเลิกการทำงานแบบโครงสร้างสายเดี่ยว (Single-line structure) ตามวิธีการบริหารแบบเก่าพร้อมกันนั้น การบูรณาการความรับผิดชอบเข้าด้วยกัน ระหว่างกลไกและสถาบันต่าง ๆ ก็เป็นเป้าหมายที่ต้องเรียนรู้ และสร้างสรรค์ขึ้นมาให้เหมาะสม 4. NPG ต้องสร้างเครือข่ายการอภิบาล ต้องการการแลกเปลี่ยนแบ่งปันทรัพยากรที่มีคุณค่าระหว่างกัน 5. NPG ต้องยึดมั่นว่าเครือข่ายการอภิบาลตั้งอยู่บนพื้นฐานความไว้วางใจซึ่งกันและกัน รวมทั้งเสถียรภาพของข้อตกลงต่างๆ ที่มีต่อกันด้วย ตั้งอยู่บนพื้นฐานของผลประโยชน์สาธารณะ

เกียรติ และความซื่อตรงระหว่างกัน 6. NPG ต้องเน้นความสำคัญที่ผล (results) ในบทบาทความรับผิดชอบขององค์การสมรรถนะทั้งหลาย โดยองค์การสาธารณะเหล่านี้ต้องไม่มุ่งหวังกำไร แต่มุ่งหวังเพื่อแก้ปัญหาสังคมเป็นสำคัญ โดยมีจิตอาสาเพื่อประโยชน์สาธารณะร่วมกัน 7. NPG ไม่มองพลเมืองเป็นลูกค้า แต่มองว่าองค์กรภาครัฐภายใต้แนวคิด NPG มีสถานะเป็นผู้รับใช้พลเมืองเช่นเดียวกับ NPS โดยมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาพลเมืองให้เข้มแข็ง มีคุณภาพ และเป็นฐานรากที่ดีต่อสาธารณะในอนาคต จากลักษณะทั้ง 7 ประการดังกล่าวผู้เขียนคิดว่าทำให้ตัวแบบ NPG มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น อันสามารถนำไปทำการเปรียบเทียบกับกระบวนทัศน์ได้ดังจะได้อธิบายต่อไป

2.5 เปรียบเทียบคุณสมบัติสำคัญของกระบวนทัศน์ TPA, NPM, NPS และ NPG

จากที่กล่าวมา ได้ทบทวนวรรณกรรมของนักวิชาการต่างประเทศ และนักวิชาการไทย นิสตาร์ก เวชยานนท์ (2558), ปกรณ์ ศิริประกอบ (2560), พิทยา บวรวัฒนา (2558), ไพโรจน์ ภัทรนรากุล (2558) และ อุทัย เลาหวิเชียร (2558) เพื่อค้นหาลักษณะสำคัญของกระบวนทัศน์ทั้ง 4 กระบวนทัศน์ที่มีอิทธิพลต่อระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งในอดีต ปัจจุบัน อนาคต เพื่อให้เห็นข้อแตกต่างในองค์ประกอบสำคัญทั้ง 4 กระบวนทัศน์ ข้างต้นผู้เขียนขอเสนอตารางเปรียบเทียบดังตารางที่ 1 ในหน้าถัดไป

จากตารางที่ 1 ผู้เขียนได้นำประเด็นสำคัญ 8 ประเด็นมาเปรียบเทียบกันประเด็นดังกล่าวคือ (1) จุดกำเนิด (2) วัตถุประสงค์หลัก (3) ฐานคติ (4) ทฤษฎีหลัก (5) ลักษณะการใช้อำนาจ (6) สถานะของพลเมือง (7) สถานะและบทบาทของรัฐบาล และ (8) ผลลัพธ์ จากประเด็นการเปรียบเทียบดังกล่าวผลการเปรียบเทียบปรากฏได้ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบกระบวนการต้น TPA, NPM, NPS และ NPG

ประเด็น	TPA	NPM	NPS	NPG
จุดกำเนิด (Origin)	รัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม แสวงหาองค์ความรู้มาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินแทนวิธีการบริหารตามความเคยชิน	เพื่อแก้ปัญหาความไร้ประสิทธิภาพที่เกิดจากการบริหารตามแบบ TPA	ไม่เห็นด้วยกับทั้ง TPA และ NPM เพราะไม่เหมาะสมกับหลักรัฐประศาสนศาสตร์ยุคใหม่	ไม่เห็นด้วยกับ TPA, NPM เช่นเดียวกับ NPS และเห็นว่าชอบเขตความคิด NPS ยิ่งแคบไป
ฐานคติ (Assumptions)	การบริหารเชิงสถาบันนิยม/อำนาจนิยม/ทุนนิยมเสรี	เศรษฐศาสตร์สถาบัน/การจัดการนิยม/ทุนนิยมเสรี	ประชาธิปไตยเชิงมนุษยนิยม (Democratic Humanism)	ประชาธิปไตยเชิงส่วนร่วมนิยม (Democratic collectivism)
วัตถุประสงค์หลัก (Goals)	พัฒนากระบวนการบริหารราชการแผ่นดินแบบบูรณาการอำนาจ เน้นการควบคุม มุ่งสู่ “รัฐโดยรัฐบาล”	เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารราชการแผ่นดินให้สูงขึ้น โดยเน้นหลักจัดการแบบเอกชน และมุ่งไปสู่ “รัฐประกอบการ”	“มุ่งสู่รัฐรับใช้ประชาชน”	สนองตอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมควบคู่ไปกับการพัฒนาการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วม มุ่งไปสู่ “รัฐพลเมือง”
ทฤษฎีหลัก (Core – theories)	- ระบบราชการเชิงอุดมคติ - แยกการเมือง & การบริหาร - การจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ - ศาสตร์การบริหาร - ระบบปิด	- การจัดการที่เน้นผลลัพธ์ - ทางเลือกสาธารณะ - decoupling - ตัวการ & ตัวแทน - กระจ่ายอำนาจนิยม	- พลเมืองประชาธิปไตย - องค์การมนุษยนิยม - การบริหารหลังสมัยใหม่ - กระจ่ายอำนาจนิยม - ระบบเปิด	- อภิบาลสาธารณะหลังสมัยใหม่ - กระจ่ายอำนาจนิยม - พันธสัญญานิยม (Contractualism) - ส่วนรวมนิยม (Collectivism) - ธรรมภิบาลนิยม (Good Governance)
ลักษณะการใช้อำนาจและผลของการใช้อำนาจ	- รวมศูนย์อำนาจโดยรัฐ - ใช้อำนาจจากบนลงล่าง - รัฐจัดทำกิจกรรมสาธารณะ - องค์การแบบระบบราชการขนาดใหญ่ - การควบคุมเข้มงวด - ระเบียบสำคัญกว่าผล	- กระจ่ายอำนาจสู่ท้องถิ่น องค์กรปฏิบัติ, ภาคเอกชน, พลังทางตลาด และการแข่งขัน - นิยมองค์กรขนาดเล็กที่จัดการได้ง่าย - กำกับดูแลดีกว่าตัวเอง - เน้นผลลัพธ์มากกว่าปัจจัยการผลิต - ระเบียบ และวิธีการ	- กระจ่ายอำนาจสู่พลเมือง - เน้นการใช้อำนาจจากล่างขึ้นบน - เน้นการมีส่วนร่วมจากภาคเอกชนและประชาสังคม - รัฐมีหน้าที่รับใช้ประชาชน	- กระจ่ายอำนาจสู่ภาคพลเมืองและบูรณาการไปพร้อมกัน - ใช้การจัดการแบบเครือข่ายหลายศูนย์อำนาจ - ใช้เวทีสาธารณะในการกำหนดบูรณาการทางเลือกและนโยบายสาธารณะ - มุ่งสู่รัฐพลเมือง

ประเด็น	TPA รัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม	NPM การจัดการภาครัฐแนวใหม่	NPS การบริการสาธารณะแนวใหม่	NPG การอภิบาลสาธารณะแนวใหม่
6) สถานะของพลเมือง	เป็นผู้รับบริการจากรัฐ	เป็นลูกค้าของรัฐ	เป็น “นาย” รัฐบาล	เป็นศูนย์กลางในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ
7) สถานะและบทบาทของรัฐบาล	- เป็นศูนย์กลางอำนาจ - ออกนโยบายและปฏิบัติด้วยตนเอง - องค์การขนาดใหญ่ซับซ้อน - ควบคุมบังคับบัญชาเข้ม - จากบนลงล่าง	- รัฐบาลเป็นผู้ประกอบการโดยออกนโยบายและกำกับดูแล (steering) ให้เป็นไปตามนโยบาย - ลดขนาดและค่าใช้จ่ายภาครัฐ - กระจายอำนาจและพัฒนา - กลไกตลาด - ปรับปรุงภารกิจและองค์การภาครัฐให้เป็นภาคเอกชน (Privatization) - ส่งเสริมการแข่งขัน	- ลดขนาดและบทบาทภาครัฐ - พัฒนาพลเมืองและประชาสังคม - ให้มีบทบาทในกิจกรรมสาธารณะ - แทนรัฐบาล - รัฐบาลรับใช้ประชาชน	- ลดขนาดและบทบาทภาครัฐให้เหลือเพียงเท่าที่จำเป็น - พัฒนาพลเมือง ประชาสังคมให้เข้มแข็ง - ชูหลักการประโยชน์สาธารณะ - ขับเคลื่อนนโยบายแบบเครือข่าย - โดยรัฐบาลเป็นพันธมิตรเชื่อมโยง
8) ผลลัพธ์ (Results)	- ประสิทธิภาพต่ำ - ความเป็นธรรมต่ำ - รัฐบาลเป็นนายประชาชน	- ประสิทธิภาพสูงกว่า TPA - ความเป็นธรรมสาธารณะต่ำ - รัฐบาลกำกับดูแล	- ยังไม่ชัดเจนเรื่องประสิทธิภาพ - เน้นความเป็นธรรม - ประชาชนเป็นนายรัฐบาล	- ไม่ชัดเจนเรื่องประสิทธิภาพ - มุ่งสู่รัฐพลเมืองอภิบาลตนเอง - ยึดโยงกับปัญหาสาธารณะ

3. การปฏิรูประบบราชการไทยที่ผ่านมา

การปฏิรูประบบราชการไทยหรือการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน ที่ผ่านมามีการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีความสอดคล้องต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองทั้งภายในและภายนอกประเทศ ได้มีการปฏิรูปตามลำดับเพื่อสร้างระบบบริหารและการบริการที่รวดเร็ว มีความเสมอภาค เกิดความเป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการสนองตอบประชาชน

ทำไมต้องปฏิรูประบบราชการ ? ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและการแข่งขันในด้านต่างๆ เพิ่มขึ้น เป็นผลให้เกิดการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในแต่ละภูมิภาค เกิดปัญหาโลกร้อน การอพยพ โรคระบาด ตลอดจนกระแสการเรียกร้องประชาธิปไตย คือ ปัจจัยภายนอกที่ทำให้ระบบราชการต้องมีการปรับตัว ในขณะที่ปัจจัยภายในราชการไทยเองก็มีปัญหาความไร้ประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ การบริการที่ไร้คุณภาพ มีขนาดใหญ่ ไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลง ซึ่งทำให้เกิดความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

หากพิจารณาการปฏิรูประบบราชการของไทยที่ผ่านมา จากงานที่มีผู้ศึกษาเอาไว้ก็จะพบว่า มีการปฏิรูปทั้งในมิติของการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง การเปลี่ยนแปลงตามกระบวนการทัศน์ของทฤษฎีองค์การ เป็นอาทิ

งานของทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ (2561) ได้แบ่งยุคของการปฏิรูประบบราชการไทยแบ่งตามกระบวนการทัศน์ทฤษฎีองค์การ โดยนำเสนอตั้งแต่สมัยรัฐบาลพลเอกสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้นมาถึง พ.ศ. 2550 ดังนี้ (1) ยุคองค์การแบบคลาสสิกกับการพัฒนาเศรษฐกิจ กล่าวคือ ส่วนราชการ การจัดอัตราส่วน โครงสร้างของราชการ เป็นแบบเครื่องจักรทั่วไป (2) ยุคองค์การสมัยใหม่กับภาคเอกชน ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่(NPM) องค์การแบบเดิมปรับเปลี่ยนเป็น

องค์การสมัยใหม่ที่มีความรับผิดชอบและพร้อมถูกตรวจสอบ นอกจากนี้ยังมีการลดข้อจำกัด บทบาทการผูกขาดของภาครัฐโดยส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมพัฒนาเศรษฐกิจ จัดตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐและภาคเอกชน (กรอ.) นำแนวคิดภาคีรวมภาครัฐและเอกชนมาใช้ (Public and Private Partnership: PPPs) (3) ยุคองค์การไฮเทคกับการก้าวตามผู้นำ เน้นบทบาทผู้นำ (Leadership) นำองค์การโดยยุทธศาสตร์มีบทบาทในการพัฒนาประเทศเสมือนเป็น CEO บริษัทเอกชน มีการปรับจังหวัดหน่วยธุรกิจเชิงยุทธศาสตร์ สนับสนุนผู้ราชการจังหวัดแบบผู้นำเอกชน(ผู้ว่า CEO) (4) ยุคองค์การสมัยใหม่กับธรรมาภิบาล ได้รับอิทธิพลจากกระบวนการทัศน์การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPG) เกิดการสนับสนุนการรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนต่างๆ อีกทั้งเรื่องธรรมาภิบาลถูกกำหนดไว้ในแผนแม่บทของการพัฒนาประเทศ (ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2561)

งานของทวีศักดิ์ สุททกวาทิน (2545) ได้นำเสนอการปฏิรูประบบราชการไทย ซึ่งมีการดำเนินการมาแล้ว 3 ครั้ง คือ (1) ในสมัยพระบาทสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ในสมัยกรุงศรีอยุธยา (2) ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 กรุงรัตนโกสินทร์ และ (3) การปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2545 โดยชี้ให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างที่เกิดขึ้นกับระบบราชการไทยอันเป็นผลมาจากการปฏิรูปว่า ยังจำกัดการเปลี่ยนแปลงอยู่เฉพาะในระบบราชการส่วนกลางเท่านั้น ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ สองประการคือ ประการแรก การปรับปรุงโครงสร้างองค์การในระบบราชการส่วนกลาง และประการที่สอง การเปลี่ยนแปลงในระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง (ทวีศักดิ์ สุททกวาทิน, 2545)

อย่างไรก็ตาม บทความนี้ขอเสนอการปฏิรูประบบราชการไทยมีลำดับในการปฏิรูปที่สำคัญดังนี้

3.1 การปฏิรูประบบราชการในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ (พ.ศ. 1991 – 2031)

กษัตริย์สามารถใช้อำนาจปกครองแผ่นดินทั้งปวง โดยมีอัครมหาเสนาบดี 2 ตำแหน่ง คือ *สมุหนายก* ทำหน้าที่หัวหน้าราชการฝ่ายพลเรือน และ *บงคบดี*บัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนือ ส่วน *สมุหพระกลาโหม* เป็นหัวหน้าทหารและบัญชาหัวเมืองฝ่ายใต้ และมีเสนาบดี 4 ฝ่าย คือ กรมเวียง กรมวัง กรมคลัง และกรมนา อาณาจักรอยุธยาแผ่ขยายออกไปเรื่อยๆ ผนวกเอา อาณาจักรสุโขทัยเข้าเป็นส่วนหนึ่งของอาณาจักรอยุธยา ในปี พ.ศ. 1981 รวมถึงปัญหาการแย่งชิงอำนาจทางการเมืองในตลอดช่วงต้นของอาณาจักรอยุธยา ทำให้ต้องปฏิรูปการปกครองเพื่อให้มีประสิทธิภาพและความมั่นคงมากยิ่งขึ้น ซึ่งอัครมหาเสนาบดีเป็นผู้บังคับบัญชาและมีอำนาจเหนือเสนาบดีจตุสดมภ์ (จะเลื่อนเป็นอัครมหาเสนาบดีเมื่อมีอาวุโสสูงขึ้น) เพื่อรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง ทำให้ราชธานีเป็นศูนย์กลางแห่งอำนาจ (ทวิศักดิ์ สุททวาทิน, 2545; ญรัฐา วินิจนัยภาค, 2558)

นอกจากนี้ สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ได้ทรงการจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างราชธานีกับหัวเมืองใหม่ โดยให้พื้นที่รอบกรุงศรีอยุธยาและอาณาเขตเมืองลูกหลวงให้มาขึ้นกับเมืองหลวงโดยตรงเป็นเขตปกครองใหม่เรียกว่า “*ราชธานี*” จัดเป็นหัวเมืองชั้นใน หัวเมืองนอกวงราชธานีออกไปจัดเป็นหัวเมืองเอกหรือเมืองลูกหลวงเอกและเมืองโทหรือเมืองลูกหลวงโท ไกลออกไปจากราชธานีและเมืองลูกหลวงเอกเมืองลูกหลวงโท จะเป็นเขตหัวเมืองใหญ่ เรียกว่า “*เมืองพระยามหานคร*” (ญรัฐา วินิจนัยภาค, 2558)

3.2 การปฏิรูประบบราชการในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2411 – 2453)

การแผ่ขยายของลัทธิจักรวรรดินิยมและประเทศไทยถูกอังกฤษบีบให้การทำสนธิสัญญาต่างๆ ที่สำคัญคือ “สนธิสัญญาเบาว์ริง”⁴ ส่งผลให้สยามต้องมีการปรับปรุงระบบการค้า การจัดเก็บภาษี และระบอบยุติธรรม การเกิดรัฐชาติ (Nation State) ทำให้อาณาจักรสยามขยายตัวออกไปเป็นอันมาก และความซับซ้อนของสังคมทำให้ระบบการปกครองแบบจตุสดมภ์ล้าสมัยและขาดประสิทธิภาพ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงยกเลิกการปกครองแบบจตุสดมภ์และตั้งกระทรวงจำนวน 12 กระทรวงในวันที่ 1 เมษายน 2435 เพื่อทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน⁵

การปฏิรูปราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โปรดเกล้าให้จัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นโดยตราพระราชบัญญัติกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ พ.ศ. 2440 โดยให้กระทรวงนครบาลจัดสุขาภิบาลขึ้นในกรุงเทพฯ และทดลองจัดตั้งสุขาภิบาลที่ตำบลท่าฉลอม เมืองสมุทรสาคร ในปี พ.ศ. 2448 และ ตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล ร.ศ.127 (พ.ศ. 2452)

3.3 การปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2476

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากรบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปสู่ระบอบประชาธิปไตย พ.ศ. 2475 ได้มีการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2476 โดยมีการตรา “พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหาร

⁴ หนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีประเทศอังกฤษแลประเทศสยาม (Treaty of Friendship and Commerce between the British Empire and the Kingdom of Siam) ลงนามเมื่อ 18 เมษายน พ.ศ. 2398 อันมีสาระสำคัญในการเปิดการค้าเสรีกับประเทศสยาม ได้มีการปรับเปลี่ยนกฎระเบียบการค้าระหว่างประเทศ การสร้างระบบการนำเข้าและส่งออกใหม่

⁵ คือ (1) กระทรวงมหาดไทย (2) กระทรวงนครบาล (3) กระทรวงโยธาธิการ (4) กระทรวงธรรมการ (5) กระทรวงเกษตรพานิชการ (6) กระทรวงยุติธรรม (7) กระทรวงมุรธาธร (8) กระทรวงยุทธนาธิการ (9) กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ (10) กระทรวงการต่างประเทศ (11) กระทรวงกลาโหม (12) กระทรวงวัง

ราชการแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476”⁶ เพื่อวางโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินภายใต้ระบอบการปกครองใหม่ โดยแบ่งการบริหารราชการออกเป็น (1) ส่วนกลาง (2) ส่วนภูมิภาค และ (3) ส่วนท้องถิ่น ได้มีการบริหารราชการแผ่นดินทั้งแบบรวมศูนย์อำนาจและกระจายอำนาจเรื่อยมา ซึ่งก็ยังคงใช้ระบบราชการเดิมเป็นกลไกในการบริหารประเทศ ในเดือนสิงหาคม 2534 ได้มีการตรา “พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534”⁷ ให้มีกระทรวง ทบวง และส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวง⁸

เดือนกันยายนในปีเดียวกันนั้น ได้มีการประกาศใช้ “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534”⁸ ซึ่งกำหนดให้การพัฒนากระบวนการต้องสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และทันต่อความต้องการของประชาชน การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้เป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความสำเร็จมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน การจัดสรรงบประมาณ และการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

3.4 การปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2545

ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2542 เกิดแนวคิดรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-government) ขึ้น อันเกิดจากการที่ประเทศไทยเข้าร่วมข้อตกลงด้านอิเล็กทรอนิกส์ของอาเซียน (e-ASEAN Agreement) สำหรับประเทศไทยได้เริ่มพัฒนาโครงการที่เรียกว่า e-Thailand ขึ้น โดยแนวคิดดังกล่าว เป็นแนวทางการพัฒนาประเทศเพื่อลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำในสังคมอย่างเป็นธรรม พัฒนาสังคม บุคลากร และสารสนเทศ อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งส่งเสริมการค้า การลงทุน การสร้างความเชื่อมั่น และอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนและภาคเอกชน (ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2549)

สำหรับหลักการของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ คือ การบริการที่ภาครัฐให้แก่ประชาชนโดยยึดหลัก ดังต่อไปนี้ (ประสพโชค ประมงกิจ, 2549) 1. *ที่เดียว* คือ ประชาชนสามารถติดต่อขอรับบริการจากหน่วยงานของรัฐที่จุดเดียว โดยได้รับบริการแบบเบ็ดเสร็จจากเว็บไซต์ที่บูรณาการบริการต่างๆ ที่เคยอยู่อย่างกระจัดกระจายให้มารวมอยู่ที่เดียวได้ 2. *ทันใด* คือ หน่วยงานของรัฐสามารถให้บริการทางอิเล็กทรอนิกส์แก่ประชาชน โดยมีการตอบรับแบบทันทีทันใด ไม่เสียเวลารอการตอบกลับทางเอกสาร ส่งผลให้ประชาชนสามารถทราบผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงที 3. *ทั่วไทย* คือ ประชาชนสามารถใช้บริการรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ได้ทุกที่ผ่านการใช้อินเทอร์เน็ตที่หน่วยงานของรัฐ

⁶ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมจาก พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476. (2476, 9 ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 50. น. 751.

⁷ คือ (1) สำนักนายกรัฐมนตรี (2) กระทรวงกลาโหม (3) กระทรวงการคลัง (4) กระทรวงการต่างประเทศ (5) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (6) กระทรวงคมนาคม (7) กระทรวงพาณิชย์ (8) กระทรวงมหาดไทย (9) กระทรวงยุติธรรม (10) กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (11) กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม (12) กระทรวงศึกษาธิการ (13) กระทรวงสาธารณสุข (14) กระทรวงอุตสาหกรรม (15) ทบวงมหาวิทยาลัย

⁸ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมจาก พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534. (2534, 4 กันยายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 108 ตอนที่ 156 ฉบับพิเศษ. (ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม คือ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535, ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2536, ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2543, ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2545, ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2546, ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2546, ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2550, ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2553)

จัดบริการได้ 4. *ทุกเวลา* คือ ประชาชนสามารถใช้บริการออนไลน์ของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ได้ตลอดเวลา หรือได้รับความสะดวกเพิ่มขึ้นสามารถรับบริการนอกเวลาราชการได้ 5. *ทั่วถึงและเท่าเทียม* คือ การให้บริการของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ทำให้ประชาชนมีความเสมอภาคและเท่าเทียมในโอกาสการเข้ารับบริการจากภาครัฐ โดยไม่จำเป็นต้องเดินทางมาติดต่อรับบริการที่หน่วยงานของรัฐ 6. *ธรรมาภิบาล* คือ การให้บริการจะต้องมีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ ซึ่งรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ดังกล่าว ภาครัฐไทยได้มีการนำมาใช้ เช่น การจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Procurement) ระบบการบริหารงานการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (Government Fiscal Management Information System – GFMIS) การชำระภาษีผ่านอินเทอร์เน็ต (e-Revenue) ระบบการทำหนังสือเดินทางอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Passport หรือ E-passport) ระบบบัตรประชาชนอิเล็กทรอนิกส์หรือบัตรสมาร์ทการ์ด (Smart Card) ระบบทะเบียนราษฎรอิเล็กทรอนิกส์ (e-Registration) เป็นต้น (สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2558) ดังนั้น รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์จึงถือเป็นกลยุทธ์และมาตรการหนึ่งในการพัฒนาระบบราชการไทยสร้างวิธีการปฏิบัติงานใหม่ที่ลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติงาน เป็นเครื่องมือปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานและพัฒนาการให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวก รวดเร็วอย่างเป็นรูปธรรมชัดเจน อันส่งผลให้ประชาชนผู้รับบริการเกิดความพึงพอใจในคุณภาพการให้บริการของหน่วยงานของรัฐมากขึ้น

จนกระทั่งต่อมาได้มีการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2545 รัฐบาลได้มีการกำหนดนโยบายการปฏิรูประบบราชการ โดยอนุมติระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิรูประบบราชการ เพื่อให้การปฏิรูประบบราชการบรรลุผลได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยให้มี “คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ” เรียกโดย

ย่อว่า “ปรร.” ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นรองประธานกรรมการ โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการเป็นกรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการดังกล่าวฯ มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญในการกำหนดนโยบาย มาตรการ และแนวทางการดำเนินงานเพื่อการปฏิรูประบบราชการ จัดทำแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี พิจารณานุมัติ พิจารณากลับกรองประเมิน วิเคราะห์และเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางตัดสินใจเชิงรุกตามนโยบาย สำหรับการดำเนินการของรัฐบาลในการปฏิรูปเพื่อจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางของรัฐบาลปัจจุบัน ได้มีการทำกรอบแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ คือ ห่วงโซ่แห่งคุณค่า (Value Chain) มาปรับใช้ โดยผสมผสานกับแนวคิด “ธรรมาภิบาล (Good Governance)” ซึ่งรัฐบาลได้ประชุมเชิงปฏิบัติการโดยระดมสมองจากนักการเมืองผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการและผู้บริหารระดับสูงของทุกกระทรวง พบว่า ภาครัฐในอนาคตจะรับผิดชอบภารกิจหลักรวม 11 กลุ่มภารกิจ โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ 3 ประการดังนี้

ประการแรก การปรับบทบาท ภารกิจ และโครงสร้างส่วนราชการ โดยมีการนำกรอบแนวคิดทฤษฎีและกรณีศึกษาจากต่างประเทศมาปรับใช้ในการวิเคราะห์เพื่อปรับบทบาท ภารกิจ และโครงสร้างของส่วนราชการ โดยมีการระดมสมองจากนักวิชาการและผู้ที่เกี่ยวข้องรอบด้าน โดยมุ่งเน้นการลดความซ้ำซ้อนของภารกิจที่แต่ละส่วนราชการปฏิบัติอยู่ ถ่ายโอนภารกิจไปให้ท้องถิ่นมากขึ้น ถ่ายโอนภารกิจที่ไม่จำเป็นให้เอกชนเป็นผู้รับผิดชอบแทนภาครัฐ (Privatization) ในขณะเดียวกันก็เพิ่มบทบาทภาครัฐ

ในการเป็นที่ปรึกษาแนะนำการเป็นผู้ตรวจสอบ (Inspector) กำกับ ติดตาม ประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบมากขึ้นด้วย, **ประการที่สอง การมุ่งเน้นการปราบปรามทุจริตและประพฤติมิชอบในการปฏิบัติราชการ** เมื่อรัฐบาลได้รับความไว้วางใจจากประชาชนให้จัดตั้งรัฐบาลเพื่อบริหารประเทศแล้ว ได้พยายามผลักดันนโยบายการปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการโดยใช้กลไกของระบบราชการนั่นเอง นอกจากนี้รัฐบาลยังมอบหมายให้สำนักงาน ก.พ. ดำเนินโครงการ **“ราชการไทยใสสะอาด”** ซึ่งได้วางกรอบแนวทางปฏิบัติแก่ข้าราชการให้ถือปฏิบัติอย่างจริงจัง และมีระบบการตรวจสอบผลสัมฤทธิ์ของโครงการอย่างต่อเนื่องด้วย และ **ประการที่สาม การมุ่งเน้นให้รัฐบาลก้าวสู่การเป็นรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government)** รัฐบาลได้สร้างระบบอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้องค์การภาครัฐ ธุรกิจและชุมชนต่างๆ ในประเทศไทย โดยมีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงระบบการบริหารราชการและการบริการประชาชนได้อย่างรวดเร็ว ทันเหตุการณ์ และมีประสิทธิภาพ

หนึ่งในช่วงปี 2545 ได้มีการประกาศใช้กฎหมายที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบราชการ ในเดือนตุลาคม 2545 ได้มีการตรา **“พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545”**⁹ แม้ว่าการแก้ไขปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการหลายครั้ง

แต่ยังคงให้มีการปฏิบัติราชการตามโครงสร้างการบริหารที่ไม่แตกต่างจากรูปแบบเดิม ซึ่งเป็นผลให้การทำงานของข้าราชการเป็นไปด้วยความล่าช้า เพราะมีขั้นตอนการปฏิบัติงานค่อนข้างมาก และส่วนราชการต่าง ๆ มิได้กำหนดเป้าหมายร่วมกัน ขาดกลไกการปฏิบัติงานให้มีความสัมพันธ์กัน จึงเป็นผลทำให้การปฏิบัติงานเกิดความซ้ำซ้อน และกระทบต่อการให้บริการแก่ประชาชน

แนวทางแก้ไขปัญหานี้จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงระบบราชการทั้งระบบ โดยการปรับอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการขึ้นเสียใหม่ และปรับปรุงการบริหารงานโดยการจัดส่วนราชการที่ปฏิบัติงานสัมพันธ์กันรวมไว้เป็นกลุ่มงานเดียวกัน ซึ่งจะเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการปรับระบบการทำงานในรูปกลุ่มภารกิจเพื่อให้สามารถกำหนดเป้าหมาย และทิศทางการปฏิบัติงานของส่วนราชการที่มีความเกี่ยวข้องกัน ให้สามารถทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิภาพ รวมทั้งจะเป็นการลดค่าใช้จ่ายในส่วนงานที่ซ้ำซ้อนกัน เมื่อจัดส่วนราชการใหม่ให้สามารถปฏิบัติงานได้แล้ว จะมีกระทรวง และส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวงจำนวน 20 กระทรวง¹⁰

ต่อมาในเดือนตุลาคม 2546 ได้มีการตรา **“พระราชบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546”**¹¹ อันเป็นการกำหนดขอบเขต แบบแผน วิธีปฏิบัติราชการ เพื่อเป็นไปตาม

⁹ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมจาก **พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545**. (2545, 2 ตุลาคม). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 119 ตอนที่ 99ก.

¹⁰ ดังต่อไปนี้ (1) สำนักนายกรัฐมนตรี (2) กระทรวงกลาโหม (3) กระทรวงการคลัง (4) กระทรวงการต่างประเทศ (5) กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา (6) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (7) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (8) กระทรวงคมนาคม (9) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (10) กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (11) กระทรวงพลังงาน (12) กระทรวงพาณิชย์ (13) กระทรวงมหาดไทย (14) กระทรวงยุติธรรม (15) กระทรวงแรงงาน (16) กระทรวงวัฒนธรรม (17) กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (18) กระทรวงศึกษาธิการ (19) กระทรวงสาธารณสุข (20) กระทรวงอุตสาหกรรม

¹¹ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมจาก **พระราชบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546**. (2546, 9 ตุลาคม). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 120 ตอนที่ 100ก. (ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 (ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม คือ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2562)

หลักการบริหารภาครัฐแนวใหม่(NPM) ดังนี้ 1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน 2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ 3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ 4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น 5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ 6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก และได้รับการตอบสนองความ 7) มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งได้แก่ การตรวจสอบและวัดผลการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดระบบการควบคุมตนเอง

จนกระทั่งเดือนกันยายน 2559 ได้มีการประกาศพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2559¹² ได้ประกาศจัดตั้ง “กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม” โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารด้านดิจิทัล ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการพัฒนาและขับเคลื่อนเศรษฐกิจ สังคม ฐานความรู้ และขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ตลอดจนทำหน้าที่บูรณาการกลไกต่างๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนให้มีการดำเนินการไปในทิศทางเดียวกัน อันจะเป็นประโยชน์ต่อภาพรวมของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

3.5 แนวทางการปฏิรูประบบราชการตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560

หมวดการปฏิรูปประเทศ ตามมาตรา 258 ข.ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ได้บัญญัติหลักการสำคัญไว้ 5 ประการ คือ “(1) ให้มีการนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาประยุกต์ใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะ (2) ให้มีการบูรณาการ

ฐานข้อมูลของหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานเข้าด้วยกัน (3) ให้มีการปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้างและระบบการดำเนินงานของรัฐและแผนกำลังคนภาครัฐให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงและความท้าทายใหม่ๆ (4) ให้มีการปรับปรุงและพัฒนาการบริหารงานบุคคลภาครัฐ (5) ให้มีการปรับปรุงระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้มีความคล่องตัว เปิดเผย ตรวจสอบได้และมีกลไกในการป้องกันการทุจริตทุกขั้นตอน”¹³ อันเป็นแบบแผนสำหรับการพัฒนาระบบราชการต่อไปในอนาคต

ต่อมาในปี พ.ศ. 2561 ได้มีแผนการปฏิรูปประเทศ ด้านการบริหารราชการ ซึ่งมีสาระสำคัญในการพัฒนาระบบราชการว่า “องค์กรภาครัฐเปิดกว้างและเชื่อมโยงข้อมูลกัน กะทัดรัดแต่แข็งแรง ทำงานเพื่อประชาชนโดยเชิงพื้นที่เป็นหลักจัดระบบบริหารและบริการให้เป็นดิจิทัล จัดระบบบุคลากรให้มีมาตรฐานกลาง มีคุณธรรมและจริยธรรม และสร้างวัฒนธรรมต่อต้านการทุจริต” (มนวดี จันทิมา, 2561)

จนกระทั่งในเดือนพฤษภาคม 2562 ได้มีการประกาศใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งกระทรวง การอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม (อว.)¹⁴ กระทรวงนี้เกิดจากการรวมหน่วยงานกระทรวง วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี, สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติเข้าด้วยกัน

กล่าวโดยสรุป การปฏิรูประบบราชการในประเทศไทยในอดีตจนถึงปัจจุบัน มีทั้งการปรับปรุงโครงสร้าง กระทรวง ทบวง กรม และมีการนำเอาหลักการที่เป็นสากลเข้ามาปรับประยุกต์ใช้ให้เข้ากับ

¹² ดุรายละเอียดเพิ่มเติมจาก พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2559. (2559, 19 กันยายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 133 ตอนที่ 80ก.

¹³ ดุรายละเอียดเพิ่มเติมจาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560, 6 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 134 ตอนที่ 40ก.

¹⁴ ดุรายละเอียดเพิ่มเติมจาก พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. 2562. (2562, 1 พฤษภาคม). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนที่ 57ก.

บริบทของประเทศไทย พร้อมทั้งการออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ เพื่อให้การปฏิรูประบบราชการสามารถขับเคลื่อนได้อย่างมีประสิทธิภาพสนองตอบความต้องการของประชาชน แต่ก็ยังไม่สามารถทำให้องค์การซึ่งมีขนาดใหญ่มีขีดความสามารถในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนได้อย่างสมอหน้าได้ เพราะที่ผ่านมาแม้ยังคงใช้ระบบราชการเดิมเป็นกลไกการบริหารประเทศ

4. บทวิเคราะห์

ในส่วนนี้ผู้เขียนจะได้ทำการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของกระบวนการทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์กับการบริหารราชการแผ่นดินไทย เพื่อแสดงให้เห็นว่า กระบวนทัศน์มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศในบริบทต่างๆ การปฏิรูประบบราชการไทยมีความก้าวหน้ามากน้อยเพียงใด

ในทัศนะของผู้เขียนเห็นว่า เพื่อให้เห็นภาพชัดเจนมากยิ่งขึ้น ผู้เขียนวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของกระบวนการทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์กับการบริหารราชการแผ่นดินดังปรากฏตามตาราง 2

ตารางที่ 2 วิเคราะห์ความสัมพันธ์ของกระบวนการทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์กับการบริหารราชการแผ่นดินไทย

ยุคการปฏิรูประบบราชการ	ปัญหาและเหตุผลความจำเป็นในการปฏิรูประบบราชการ	กระบวนการทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์
1. การปฏิรูประบบราชการในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ (พ.ศ.1991 – 2031)	ต้องการจัดระบบราชการแบบจตุสดมภ์ มีอัครมหาเสนาบดี 2 ตำแหน่ง คือ สมุหนายก และสมุหพระกลาโหม นอกจากนี้ยังมีเสนาบดีชั้นจตุสดมภ์อีก 4 ตำแหน่ง คือ เสนาบดีกรมเวียง เสนาบดีกรมวัง เสนาบดีกรมคลัง เสนาบดีกรมนา	การปกครองโดยกษัตริย์มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน
2. การปฏิรูประบบราชการในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ.2411 – 2453)	สาเหตุหลักมาจาก 2 ประการคือ ประการแรก ปัญหาการคุกคามของลัทธิล่าอาณานิคม ประการที่ 2 ความด้อยประสิทธิภาพของระบบราชการส่วนกลางแบบจตุสดมภ์	เป็นกระบวนการทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม (TPA) มีลักษณะรวมศูนย์ใช้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน เริ่มนำหลักความมีเหตุผลในการบริหารราชการแผ่นดิน มีการจัดโครงสร้างองค์การแบ่งงานกันทำ มีการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น มีการบริหารงานบุคคล มีการสร้างระเบียบ กฎเกณฑ์ในการทำงาน อนึ่ง เป็นยุคที่มีการปฏิรูปประเทศในหลายๆ ด้าน เช่น ด้านโครงสร้างการคมนาคมขนส่ง การแพทย์ การศึกษา ศิลปวิทยาการจากต่างประเทศ เป็นอาทิ

ยุคการปฏิรูประบอบราชการ	ปัญหาและเหตุผลความจำเป็นในการปฏิรูประบอบราชการ	กระบวนการทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์
3. การปฏิรูประบอบราชการ พ.ศ. 2476	ระบอบราชการไทยภายใต้แนวคิดรัฐเดี่ยว เน้นเอกภาพของการปกครองได้ก่อให้เกิดปัญหาการขยายตัวของระบอบราชการส่วนกลางอย่างมาก อีกทั้งเกิดความด้อยประสิทธิภาพของการจัดบริการให้กับประชาชนภายหลังช่วงหลังการปฏิวัติประเทศจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปสู่ประชาธิปไตย เริ่มมีตรากฎหมายต่างๆ มากมายเพื่อใช้เป็นแนวทางพัฒนาประเทศ แต่ขณะเดียวกันภายหลังก็เกิดสถานการณ์วุ่นวายทางการเมือง การต่อต้านอำนาจเผด็จการ กระแสการเรียกร้องประชาธิปไตยรุนแรงจนนำไปสู่การทำรัฐประหารของคณะทหารและตำรวจอยู่บ่อยครั้ง ทำให้การพัฒนาประเทศรวมถึงการพัฒนาระบอบราชการประเทศต้องชะงักงันไป ด้วยจนกระทั่ง 2534 ได้มีกฎหมายเพื่อจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินขึ้น	เป็นกระบวนการทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม (TPA) มีการรับเอาวัฒนธรรมการทำงานจากการปฏิรูปครั้งที่ 2 มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์การของภาครัฐ มีการแบ่งส่วนราชการ องค์การเป็นแบบคลาสสิกหรือแบบเครื่องจักร จนทำให้รัฐบาลมีขนาดใหญ่ เพิ่มเรื่องประสิทธิภาพเป็นเป้าหมายขององค์การ เริ่มมีกระแสแนวคิดองค์การในกำกับของรัฐหรือแนวคิดองค์การมหาชน
4. การปฏิรูประบอบราชการ พ.ศ. 2545	ปัจจัยสำคัญหลักที่เกิดการปฏิรูประบอบราชการ เริ่มตระหนักถึงความด้อยประสิทธิภาพของภาครัฐ ระบบราชการเป็นกลไกไม่สามารถนำพาประเทศผ่านพ้นวิกฤตไปได้ อีกทั้งความผันผวนอันเกิดจากกระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) ซึ่งครอบงำประเทศต่างๆ ทั่วโลกจนทำให้ประเทศไทยต้องเผชิญกับกระแสดังกล่าวเช่นกัน	เป็นกระบวนการทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม (TPA) ผสมกระบวนการจัดการสาธารณะแนวใหม่ (NPM) - มีการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ โดยเน้นไปที่ภารกิจ และลดความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ - มีการรับเอาแนวคิดการจัดการนิยม (Managerialism) ของภาคเอกชนมาปรับใช้กับหน่วยงานภาครัฐต่างๆ ในลักษณะ “ค่อยเป็นค่อยไป” ที่เห็นได้ชัดคือ การนำเอาเทคโนโลยีมาใช้ในหน่วยงาน วิธีการทำงานแบบเอกชน มีการกระจายอำนาจไปยังส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น เน้นความ

ยุคการปฏิรูประบบราชการ	ปัญหาและเหตุผลความจำเป็นในการปฏิรูประบบราชการ	กระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์
		รวดเร็วมีประสิทธิภาพ แต่ก็มีข้อจำกัดเรื่องกฎระเบียบต่างๆ มากมาย อันเป็นประเพณีการทำงานเคยชิน (Traditional) ที่เน้นความเป็นทางการ ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการให้บริการประชาชน - มีการนำเรื่องธรรมาภิบาล (Good Governance) มาใช้ - มีหน่วยงานทำการวัดประเมินผลความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการ มีการออกระเบียบกฎเกณฑ์เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน
5. แนวทางการปฏิรูประบบราชการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	กระแสการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วรุนแรง (Disruptive) แผ่ขยายไปทั่วโลก ประเทศไทยก็เผชิญกับกระแสดังกล่าว จึงมีกำหนดเป้าหมายการปฏิรูปไว้ในรัฐธรรมนูญ สามารถสรุปพอสังเขปได้ว่า หน่วยงานภาครัฐจะต้องมีการนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาประยุกต์ใช้ ให้มีการบูรณาการฐานข้อมูลของหน่วยงาน ให้มีการปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้างและระบบการบริหารงานของรัฐและแผนกำลังคนภาครัฐ ให้มีการปรับปรุงและพัฒนาการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ให้มีการปรับปรุงระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้มีความคล่องตัว	เป็นกระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม(TPA) ผสมกระบวนทัศน์การจัดการสาธารณะแนวใหม่ (NPM) เป็นความต่อเนื่องหลังการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2545 ที่ผ่านมา กล่าวคือ มีเพียงจัดโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม มีการเพิ่มเทคโนโลยี ระบบสารสนเทศมาใช้ควบคู่กับการทำงาน การประสานข้อมูลจากหลายหน่วยงานเพื่อให้เกิดความสะดวกและรวดเร็ว แต่ก็ยังมีข้อจำกัดเรื่องการจัดการฐานข้อมูลที่ดี โดยปรากฏเป็นวาทกรรม “Big Data” แต่ก็ยังไม่สามารถวัดผลความสำเร็จที่เกิดขึ้นเชิงประจักษ์ได้

จากตาราง จะเห็นได้ว่า การปฏิรูประบบราชการไทยครั้งแรก เกิดขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ในสมัยกรุงศรีอยุธยา มีการปรับโครงสร้างระบบเพื่อเป็นการจัดระเบียบหลักเกณฑ์การบริหารราชการแผ่นดินเป็นแบบจตุสดมภ์โดยมอบหน้าที่แก่

อัครเสนาบดีและเสนาบดีเป็นผู้ช่วย การปฏิรูประบบราชการไทยครั้งที่สอง เกิดการปฏิรูประบบราชการในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 กรุงรัตนโกสินทร์ อันเนื่องมาจากการคุกคามของลัทธิล่าอาณานิคม และความด้อย

ประสิทธิภาพของระบบราชการ ทำให้เกิดการปฏิรูประบบราชการ และปฏิรูปประเทศด้านอื่นๆ ขนานใหญ่ ต่อมาเกิดการปฏิรูประบบราชการไทยครั้งที่ 3 พ.ศ. 2476 ตลอดระยะเวลาของการปฏิรูประบบราชการไทยที่ผ่านมาได้มีความพยายามนำเอาหลักการบริหารมาปรับใช้เพื่อให้เกิดการบริการประชาชน แต่ก็ยังด้อยประสิทธิภาพ อันเนื่องมาจากกระเปียบกฎเกณฑ์ต่างๆ ทั้งความไม่ชัดเจนเรื่องอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ ต่อมาได้มีการปฏิรูประบบราชการครั้งที่ 4 พ.ศ. 2545 อันเกิดจากกระแสโลกาภิวัตน์และการเริ่มตระหนักเรื่องประสิทธิภาพของระบบราชการ มีการนำเอาหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) มาใช้ในภาครัฐ และแนวทางการปฏิรูประบบราชการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560 การเชื่อมโยง สร้างความต่อเนื่องของการปฏิรูปครั้งก่อน ได้มีการระบุเป้าหมายของการปฏิรูปเอาไว้อย่างชัดเจนท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วรุนแรง (Disruption)

5. สรุป

การทบทวนความรู้เกี่ยวกับทฤษฎีแนวคิดการบริหารราชการแผ่นดินในระดับสากล โดยครอบคลุมแนวคิดดั้งเดิม (Traditional Public Administrative: TPA) อันเป็นแนวคิดในการสร้างระบบราชการขึ้นมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ต่อมาได้เกิดแนวคิดในการจัดการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ที่มีอิทธิพลต่อการปฏิรูประบบราชการของหลายประเทศในโลก ตั้งแต่ทศวรรษ 1970 มาถึงปัจจุบัน และประเทศไทยก็ได้นำแนวคิดนี้มาใช้พัฒนาระบบราชการไทย แนวโน้มกระบวนทัศน์ในสมัยใหม่ครอบคลุมถึง “การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS)” และกระบวนทัศน์ “การธรรมาภิบาลสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance: NPG)” เมื่อเปรียบเทียบกรอบแนวคิดทั้ง 3 จะสามารถมองเห็นทิศทางทางวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ของโลกในอนาคต

กรณีประเทศไทย การปฏิรูประบบราชการไทยในภาพกว้างย่อมหมายถึงการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน การเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง การพัฒนาองค์การ และพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีความสอดคล้องต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เพื่อสร้างระบบบริหารและบริการที่รวดเร็ว มีความเสมอภาค เกิดความเป็นธรรม มีประสิทธิภาพประสิทธิผล ในการตอบสนองต่อประชาชน ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและการแข่งขันในด้านต่างๆ มากขึ้น ซึ่งผลให้เกิดการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในแต่ละภูมิภาค เกิดปัญหาโลกร้อน การอพยพ โรคระบาด กระแสการเรียกร้องประชาธิปไตย คือ ปัจจัยภายนอกที่ทำให้ระบบราชการต้องมีการปรับตัว ในขณะที่ปัจจัยภายในระบบราชการเองก็มีปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ การให้บริการที่ไร้คุณภาพ มีขนาดใหญ่ไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงซึ่งทำให้เกิดความล้มเหลวในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

รูปแบบในการปฏิรูประบบราชการครั้งล่าสุดในปี 2545 ได้มีการนำแนวคิดตัวแบบตลาด (Market) และการจัดการภาครัฐแนวใหม่ NPM อันเป็นผลให้เกิดโครงสร้างที่มีความหลากหลาย เปิดช่องทางให้เกิดการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ เช่น เอกชน ภาคประชาสังคม และประชาชน เป็นต้น ต่อมาในการบริการสาธารณะได้มีการนำหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) มาใช้กับระบบราชการไทยเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการปฏิรูปภาครัฐ อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปครั้งนี้ ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินยังคงใช้รูปแบบส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น ที่รับมาจากการปฏิรูปในอดีต สิ่งที่เกิดขึ้นใหม่คือ ได้มีการยกเลิกเพิ่มกระทรวง รวมทั้งจัดกลุ่มงานให้สอดคล้องกับภารกิจตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งเป็นไปในลักษณะตรงกันข้ามกับเป้าหมายในการลดขนาดระบบราชการ ทั้งกำลังคนภาครัฐและงบประมาณอีกครั้ง การนำระบบบริหารแบบบูรณาการ

ที่ให้อำนาจปลัดกระทรวง อธิบดี หรือผู้ว่าราชการ
อันทำให้เกิดการควบคุมอำนาจกับข้าราชการที่ไม่มี
การยึดโยงกับประชาชนมากขึ้น ในความเป็นจริงภาครัฐ
(ในส่วนกลาง) ควรทบทวนว่า “ภารกิจส่วนใดควรทำเอง
ภารกิจใดสมควรถ่ายโอนให้ส่วนอื่นดำเนินการ”

ตามหลักการบริหารราชการแผ่นดินที่ดี ควรเน้น
การสร้างเครือข่ายความร่วมมือในลักษณะสามประสาน
อันประกอบด้วย “รัฐ เอกชน และพลเมือง” แต่ในทาง
ปฏิบัติรัฐกับเอกชนกลับมีความเข้มแข็งในการควบคุม
อำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจ จนภาคประชาชน
ถูกละเลย ไม่ให้ความสำคัญเท่าที่ควร อาจจะกล่าว
โดยสรุปการปฏิรูประบบราชการปี 2545 ที่ผ่านมา
เป็นการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินของไทยที่มี
ความสับสน ผสมผสานแนวคิดหลักการที่ขัดแย้งกัน มีทั้ง
ขยายและลดขนาดองค์การ มีทั้งรวมศูนย์และ
กระจายอำนาจ มีทั้งเน้นความเป็นมืออาชีพและ
เพิ่มความเป็นการเมือง ยังมีช่องว่างระหว่างความคาดหวัง
และความจริงอยู่มาก

สำหรับการบริหารราชการแผ่นดินประเทศไทย
ในปัจจุบัน ผู้เขียนมองว่า การบริหารราชการแผ่นดิน
ยังคงเป็นแบบดั้งเดิม (TPA) กล่าวคือ เป็นระบบราชการ
(Bureaucracy) ที่ให้ความสำคัญกับลำดับชั้นการบังคับ
บัญชา ยึดหลักกฎหมายซึ่งเรียกว่า อำนาจตามกฎหมาย
(legal Authority or Legal Domination) โดยเห็นว่า
อำนาจตามกฎหมายเป็นอำนาจที่มีความชอบธรรม
สูงกว่าอำนาจประเภทอื่นๆ มีการแบ่งงานกันทำตาม
ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ
การทำงานเต็มเวลา มีความเป็นทางการ และรับบุคคล
โดยใช้หลักความสามารถเป็นเกณฑ์

ปัญหาของระบบราชการไทยข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติ
การบริหารของผู้นำมีความอ่อนแอ และไม่มีความ
คล่องตัว อันเกิดจากการปฏิบัติงานที่เน้นกฎระเบียบ
ทำให้ไม่เกิดผลสัมฤทธิ์ การเน้นความเชี่ยวชาญเฉพาะ

ด้านก่อให้เกิดการทำงานแบบไม่บูรณาการกัน
มีพฤติกรรมในการปฏิบัติงานที่เฉื่อยชา ทำให้เกิด
ความล่าช้า เปลี่ยนแปลงยาก จึงทำให้เกิดปัญหาในการ
บริการสนองตอบประชาชน

แนวทางแก้ไข ควรนำเอาแนวคิดการจัดการของ
เอกชนมาปรับประยุกต์ใช้ มุ่งเน้นการปฏิบัติงานกับ
ภาคส่วนต่างๆ เช่น ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และ
ภาคประชาชน โดยมีการกำหนดเป้าหมายร่วมกัน
ให้เป็นไปตามพันธกิจ ผลสัมฤทธิ์ และบริการประชาชน
เสมือนลูกค้า มีช่องทางในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร
ประชาสัมพันธ์ที่ดีและมีความต่อเนื่อง อาทิเช่น
การจัดทำรายงานประจำปี การอัปเดตข้อมูลขึ้นบน
เว็บไซต์หน่วยงานของตนเอง เพื่อเป็นการให้ประชาชน
สามารถตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผล
ความก้าวหน้าได้อย่างสะดวก รวดเร็ว อันสอดคล้องกับ
นโยบายประเทศไทย 4.0 และ พรบ.ข้อมูลข่าวสารทาง
ราชการฯ นอกจากนี้ ภาครัฐควรปรับเปลี่ยนวิธีการให้
สามารถหารายได้มากกว่าใช้จ่ายงบประมาณ มีวิธีการ
ป้องกันมากกว่าการแก้ไขปัญหา อีกทั้งต้องมีการกระจาย
อำนาจไปสู่ท้องถิ่น ให้สามารถจัดการปกครอง หรือ
อภิบาลประชาชน (Governance) ได้อย่างอิสระภายใต้
กรอบกฎหมายที่กำหนด และใช้กลไกการตลาดใน
การให้บริการเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

บทความนี้เป็นเพียงการวิเคราะห์โดยอาศัยงานเขียน
ของครูบาอาจารย์อยู่หลายท่าน เพื่อแสดงให้เห็น
สถานการณ์การบริหารงานภาครัฐของไทยในปัจจุบัน
ทั้งจากงานเอกสาร ตำรา และกฎหมาย ยังขาดข้อมูล
ในเชิงลึก และรายละเอียดรายประเด็นต่างๆ อยู่เป็น
จำนวนมาก หากต้องการข้อมูลที่ละเอียดและชัดเจน
จะต้องอาศัยระยะเวลา ข้อมูลอยู่เป็นจำนวนมาก
ซึ่งจำเป็นที่จะต้องทำการศึกษาวิจัยอย่างละเอียดจริงจัง
ต่อไป

- ประสพโชค ประมงกิจ. (2549). **คู่มือเทคนิคและวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี: รูปแบบรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สหมิตรพรินต์ติ้ง.
- พิทยา บวรวัฒนา. (2558). **รัฐประศาสนศาสตร์: ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ. 1887-ค.ศ. 1990)**. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ไพโรจน์ ภัทรนรากุล. (2558). รัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย: วิวัฒนาการ การเปลี่ยนแปลง และความท้าทายในทศวรรษหน้า ใน สุจิตรา บุญยรัตพันธุ์ (บรรณาธิการ), **รัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย การเปลี่ยนแปลง การพัฒนา และทิศทาง : เนื่องในโอกาสครบรอบ 60 ปี แห่งการสถาปนาคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์**. กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- มนวดี จันทิมา. (2561). **การปฏิรูประบบราชการไทยที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานในยุค 4.0**. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. สืบค้นจาก <http://iad.bangkok.go.th/sites/default/files/Thai%20government%20reform.pdf>
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2561). **ประวัติความเป็นมา**. สืบค้นจาก https://www2.opdc.go.th/content.php?menu_id=2&content_id=3491
- สำนักงานคณะกรรมการนโยบายวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมแห่งชาติ. (2560). **บทวิเคราะห์การจัดอันดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทย ประจำปี 2017 – 2018**. สืบค้นจาก http://www.sti.or.th/sti/news-detail.php?news_type=2&news_id=250&
- สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม. (2560). **รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี 2559**. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. สืบค้นจาก <https://www.nesdb.go.th/social/Portals/0/รายงานสถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำ ปี 2560.pdf>
- สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม. (2561). **รายงานสถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ในระดับภาคของประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. สืบค้นจาก https://www.nesdb.go.th/ewt_dl_link.php?nid=7787
- สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2558). **การบริหารจัดการภาครัฐ: รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government)**. สืบค้นจาก https://library2.parliament.go.th/ejournal/content_af/2558/apr2558-2.pdf
- อุทัย เลาหวิเชียร. (2558). รัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย: การเปลี่ยนแปลงของลักษณะวิชาและทิศทาง ใน สุจิตรา บุญยรัตพันธุ์ (บรรณาธิการ), **รัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย การเปลี่ยนแปลง การพัฒนา และทิศทาง : เนื่องในโอกาสครบรอบ 60 ปี แห่งการสถาปนาคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์**. กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- อุดม ทุมโสมิต. (2561). **การปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่น: ระบบ กลไก และข้อสังเกตเพื่อการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ภาษาอังกฤษ

- Barzelay, Michael. (2002). Origins of the New Public Management: An International View from Public Administration/Political Science. In McLaughlin, Kate, Stephen P. Osborne, and Ewan Ferlie (Eds.), *New Public Management: Current trends and Future Prospects*. London: Routledge.
- Central Intelligent Agency. (2019). *East & Southeast Asia: Korea, Thailand: The World Factbook*. Retrieved from <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/th.html>
- DeLeon, Linda, and Denhardt, Robert B. (2000). The Political Theory of Reinvention. *Public Administration Review*, 59(2), 89-97.
- _____. (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549-559.
- _____. (2007). *The New Public Service: Serving, Not Steering. expanded edition*. U.S.A: M. E. Sharpe, Inc.
- _____. (2011). *The New Public Service: Serving, Not Steering*. 3rd Edition. NewYork: M. E. Sharp.
- Dunleavy, Patrick. (1991). *Democracy, bureaucracy, and public choice. Hemel Hempstead*, UK: Harvester Wheatsheaf.
- Dunleavy, Patrick, and Hood, Christopher. (1994). From Old Public Administration to New Public Management. *Public Money and Management*, 14(3), 9-16.
- Hood, Christopher. (1991). A Public Management for All Seasons?. *Public Administration*, 69(Spring), 3 - 19.
- _____. (1995). The “New Public Management” in the 1980s: Variations on a Theme?. *Organizations, Accounting and Society*, 20 (2-3), 93-109
- Kamensky, John. (1996). Role of the ‘Reinventing Government’ Movement in Federal Management Reform. *Public Administration Review*, 56(3), 247-256.
- Metcalf, L. (1998, September 17-19). Accountability and effectiveness: designing the rules of accounting game. Paper presented for the European Institute for Advanced Studies in *Management International Conference on Accounting for the New Public Management* pp. 1-11. Venice: n.p.
- OECD. (1995). *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

- _____. (1997). *In Search of Results: Performance Management Practices*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Pierre, Jon and Peters, B. Guy. (2000). *Governance, Politics and the State*. New York: St Martin's Press.
- Schwab, Klaus. (Eds). (2013). *The Global Competitiveness Report 2013 – 2014*. World Economic Forum. Switzerland: SRO-Kundig.
- _____. (Eds). (2015). *The Global Competitiveness Report 2015 – 2016*. World Economic Forum. Retrieved from http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global_Competitiveness_Report_2015-2016.pdf
- _____. (Eds). (2016). *The Global Competitiveness Report 2016 – 2017*. World Economic Forum. Retrieved from http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017_FINAL.pdf
- _____. (Eds). (2017). *The Global Competitiveness Report 2017 – 2018*. World Economic Forum. Retrieved from <http://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2017%E2%80%932018.pdf>
- United Nations Development Programme. (2010). Governance and Public Administration in Section 3: Responsive Institutions In *Democratic Governance Practice*. New York: UNDP.
- Weber, Max. (1947). *The Theory of Social and Economics Organization*. New York: the Free Press.
- Withnall, Adam. (2016). *All the world's most unequal countries revealed in one chart*. Retrieved from <https://www.independent.co.uk/news/world/politics/credit-suisse-global-wealth-world-most-unequal-countries-revealed-a7434431.html>
- XU, Runya, Sun, Qigui, Si, Wei. (2015). The Third Wave of Public Administration: The New Public Governance. *Canadian Social Science*, 11(7), 11-21.

หม่อมเจ้าสกลวรรณกร วรวรรณ กับ การเทศบาลของไทย*

Prince Sakolworanakorn Worawan and Thai Municipality

ณัฐพล ใจจริง **

Nattapoll Chaiching ***

บทความนี้

Received

24 มิถุนายน 2562

Revised

19 กันยายน 2562

Accepted

27 กันยายน 2562

บทคัดย่อ

บทความนี้ มุ่งศึกษาพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นไทยผ่านบทบาทของหม่อมเจ้าสกลวรรณกร วรวรรณ ในฐานะที่ท่านทรงมีบทบาทผลักดันการเทศบาลไทยอย่างสำคัญทั้งในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชและประชาธิปไตย ในหลากหลายบทบาท เช่น ข้าราชการ กรรมการร่างกฎหมาย ที่ปรึกษาทางการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง สมาชิกพรรคการเมือง ผู้นำแรงงาน และนักวิชาการ ด้วยท่านทรงมุ่งหวังให้การเทศบาลเป็นรากฐานของประชาธิปไตยและเป็นหนทางหนึ่งในการสร้างความสุขสมบูรณ์และความเป็นธรรมให้กับสังคมไทย (social justice) นอกจากนี้ บทความนี้เสนอว่า กำเนิดการปกครองท้องถิ่นไทยหาได้มีวิวัฒนาการคลี่คลายมาจากรัฐไทยแบบจารีต (Traditional State) แต่อย่างใด แม้ว่าการปกครองท้องถิ่นของไทยถือกำเนิดขึ้นในยุครัฐสมัยใหม่ (Modern State) ชนิดสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolutist State) แต่ด้วยข้อจำกัดของระบอบการปกครองขณะนั้นทำให้ภารกิจมุ่ง “การบำรุง” หรือการจัดบริการสาธารณะ (public services) เป็นหลัก แต่ในที่สุด การเทศบาลของไทยจัดตั้งสำเร็จภายใต้รัฐประชาชาติ (Nation State) อันมีสภาพแวดล้อมเอื้อต่อความมีอิสระในการบริหาร (autonomy) และการมีประชาชนส่วนร่วมทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย (democracy) กล่าวอีกอย่าง คือ ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 แล้ว การเทศบาลของไทยบรรลุภารกิจอย่างสมบูรณ์ทั้ง “การบำรุง” และ “การปกครอง” ซึ่งท่านทรงมีส่วนสำคัญในการผลักดันความสำเร็จนี้ด้วย

คำสำคัญ: หม่อมเจ้าสกลวรรณกร วรวรรณ, เทศบาล, การปกครองท้องถิ่นไทย

* บทความนี้สรุปจากงานวิจัยเรื่อง “หม่อมเจ้าสกลวรรณกร วรวรรณกับอุดมคติทางสังคมกับการปกครองท้องถิ่นไทย” ได้รับสนับสนุนการวิจัยคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

*** Assistant Professor, Faculty of Humanities and Social Science, Suan Sunandha Rajabhat University

Abstract

This article is a study of the local government development in Thailand through the role of Prince Sakonwanakorn Worawan, as he played an important role in driving Thai municipalities under absolute monarchy and democracy, including the roles of civil servants, law committees, political consultants, parliamentary candidates, labor leaders, and academics. Which his hoped that the municipality be the foundation of democracy and social justice for his country. In addition, this article proposes that the origin of Thai local government was not the Traditional Thai State but also it was born in the modern state. e had played an important role in driving this success.

Keywords: Prince Sakonwanakorn Worawan, Municipality, Thai Local Government

“เทศบาลนั้น คือ หลักสำคัญของประชาธิปไตย”

(สกลวรรณกร วรวรรณ, หม่อมเจ้า, 2494, น. 24)

บทนำ

หม่อมเจ้าสกลวรรณกรทรงประสูติในราชตระกูล วรวรรณ เจ้านายหลายพระองค์ในราชตระกูลล้วนมีส่วนสำคัญในการสนองพระคุณของพระมหากษัตริย์เพื่อการนำพาประเทศไปสู่ความเจริญก้าวหน้า เช่นเดียวกับท่าน แต่สำหรับชีวิตของท่านกลับมีความโลดแล่น น่าสนใจเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งชีวิตของท่าน ภายหลังการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จากอดีตนักเรียนอังกฤษ ผู้พิศสมัยความคิดสังคมนิยมประชาธิปไตย ทรงโปรดปรานกีฬาชกมวยแบบลูกผู้ชาย แต่ทรงเก็บจำอุดมคตินั้นเอาไว้ภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ด้วยทรงรับราชการเป็นนักปกครอง ด้วยท่านทรงเป็นเจ้านายที่มีความสามารถ จึงทรงได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ ทรงมีบทบาทการผลักดัน (ร่าง) พระราชบัญญัติเทศบาลในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว ความรู้ความสามารถของหม่อมเจ้าสกลวรรณกร ทำให้ทรงได้รับความไว้วางใจจากรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตย มอบหมายให้ท่านทรงมีบทบาทสำคัญในการจัดตั้งเทศบาลอีกครั้ง รวมทั้ง ทรงเสนอแนวคิดในการพัฒนาให้กับสังคมไทยอีกหลายประการ ทรงเริ่มต้นชีวิตจากเส้นทางข้าราชการ สู่ที่ปรึกษาทางการเมือง ทรงเคยลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคสหชีพอันมีนโยบายไปทางสังคมนิยมด้วย

อีกทั้ง หม่อมเจ้าสกลวรรณกรยังทรงเป็นนักวิชาการสอนและค้นคว้าเกี่ยวกับวิชาการเทศบาลในมหาวิทยาลัย วิชาธรรมศาสตร์และการเมืองด้วย ไม่แต่เพียงเท่านั้น ความคิดและอุดมคติทางสังคมของท่านเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจ คือ ท่านทรงอำพรางความคิดและอุดมคติเอาไว้จวบกระทั่ง ในปลายพระชนม์ชีพ ท่านทรงประกาศว่า ท่านทรงเป็นนักสังคมนิยมเฟเบียน (Fabian Socialism) ซึ่งการประกาศดังกล่าวเป็นเรื่องที่ไม่ปกตินักสำหรับเจ้านายชั้นสูงที่ทรงแกล้งกับสาธารณชนว่า ทรงเป็นผู้สนับสนุนเสรีภาพทางการเมืองและความเท่าเทียม

กันทางเศรษฐกิจ กล่าวโดยสรุป หม่อมเจ้าสกลวรรณการ ทรงมีอุดมคติที่น่าสนใจและทรงมีบทบาทในทางหน้าที่ ราชการและหน้าที่ราชการการเมืองอย่างสำคัญต่อการเทศบาลของทั้งสองระบอบการปกครองของไทย แต่จากการสำรวจสถานภาพความรู้เกี่ยวกับการปกครอง ท้องถิ่นไทยกลับมีการศึกษาที่กล่าวถึงเจ้านายพระองค์นี้ เพียงเล็กน้อยเท่านั้น

ทั้งนี้ บทความความขึ้นนี้ใช้วิธีการในการศึกษาเชิง ประวัติศาสตร์ (historical approach) โดยการศึกษา วิจัยเอกสาร (documentary research) จากแหล่ง ข้อมูลในหอจดหมายเหตุแห่งชาติของไทย สำนักงาน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี และหอจดหมายเหตุแห่งชาติ สหรัฐอเมริกา (NARA) ที่มลรัฐแมรีแลนด์ รวมถึง งานวิจัยต่างๆ เป็นต้น

สำหรับกรอบแนวคิดในการศึกษานั้น จากการสำรวจ วรรณกรรมที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน มีนักวิชาการที่เกี่ยวข้องให้ความสนใจศึกษาค้นคว้า หลากหลาย เช่น การศึกษาเชิงกำเนิดและพัฒนาการ ของการปกครองท้องถิ่น รูปแบบและโครงสร้างของ หน่วยการปกครองท้องถิ่น กฎหมายการปกครอง ท้องถิ่น ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับรัฐ หรือประชาสังคม เป็นต้น แต่หากพิจารณาหัวข้อ การวิจัยในเชิงกำเนิดและพัฒนาการของการปกครอง ท้องถิ่นที่ผ่านมา พบว่าสามารถแบ่งคำอธิบายได้เป็น 2 แนวทาง (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2542, น. 35-43) ดังนี้

1. คำอธิบายแบบจารีตนิยม (Traditionalist Perspective) คำอธิบายนี้ เสนอว่า การปกครองท้องถิ่น ของไทยถือกำเนิดสืบเนื่องมาตั้งแต่สมัยโบราณ นับตั้งแต่ การปกครองของไทยในสมัยโบราณ สมัยรัฐไทยแบบ จารีต (Traditional State) ซึ่งมีการจัดรูปแบบ การปกครองอันมีราชธานีเป็นศูนย์กลางอำนาจ โดยมี เมืองลูกหลวง และหัวเมืองในระดับต่างๆ และหัวเมือง เมืองประเทศราช โดยรูปแบบการจัดความสัมพันธ์

มีพัฒนาการที่สืบเนื่องไม่ขาดสายจวบจนปัจจุบัน กล่าวอีกอย่างหนึ่ง คือ คำอธิบายแบบจารีตนิยมเห็นว่า รูปแบบการจัดระเบียบการปกครองหัวเมืองของรัฐไทย แต่โบราณมีความสืบต่อเนื่องมาสู่การจัดระเบียบ การปกครองในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า- เจ้าอยู่หัวในรูปแบบเทศาภิบาล และสุขาภิบาล ซึ่งสุขาภิบาลถือเป็นจุดเริ่มต้นของการปกครองท้องถิ่น ไทยและคลี่คลายไปสู่เทศบาลในเวลาต่อมา

2. คำอธิบายแบบสมัยใหม่นิยม (Modernist Perspective) คำอธิบายนี้ เสนอว่า การปกครองท้องถิ่น จะเกิดและพัฒนาได้ในรัฐสมัยใหม่ (Modern State) โดยรัฐสมัยใหม่มีองค์ประกอบของรัฐ คือ ประชากรของ รัฐที่อาศัยอยู่ในดินแดนนั้นมีสำนึกถึงความเป็น พวกเดียวกัน รัฐนั้นมีขอบเขตดินแดนที่ชัดเจน รัฐนั้นมีศูนย์กลางของอำนาจและรัฐมีอำนาจอธิปไตยเหนือ ดินแดนและประชาชน โดยการปกครองท้องถิ่น ถือกำเนิดขึ้นมาจาก 1) ความยินยอมของรัฐให้จัดตั้งขึ้น (state created) ด้วยกฎหมาย 2) การปกครองท้องถิ่น มีหน้าที่จัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน (public service) 3) การปกครองท้องถิ่นนั้นจะมีอิสระในการ บริหาร (autonomy) ภายใต้กฎหมายหรือความยินยอม ของรัฐ และ 4) การปกครองท้องถิ่นมีกระบวนการ ทางการเมืองแบบประชาธิปไตย (democracy) ที่เปิดกว้าง ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองผ่านการเลือกตั้ง เพื่อให้ได้มาซึ่งคณะผู้บริหารท้องถิ่น และสภาในระดับ ท้องถิ่น

ทั้งนี้ คำอธิบายหลังนี้เห็นว่า กำเนิดของการปกครอง ท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับการเป็นรัฐสมัยใหม่และ การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญกับ การกระจายอำนาจ การปกครองตนเอง (self-government) การมีส่วนร่วมในทางการเมือง รวมถึง ความเชื่อในสิทธิเสรีภาพและความเท่าเทียม กล่าวอีก อย่างหนึ่ง คือ คำอธิบายกำเนิดการปกครองท้องถิ่น

ตามแนวทางนี้หาได้เริ่มต้นจากการปกครองแต่โบราณที่สืบเนื่องกันมาอย่างไม่ขาดสายจวบจนปัจจุบันแต่อย่างใดไม่ แต่การปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นใหม่ภายใต้บริบทใหม่ของรัฐสมัยใหม่ และอยู่ภายใต้รูปแบบการปกครองที่อำนวยความสะดวกแก่การปกครองท้องถิ่น

กล่าวโดยสรุป คือ คำอธิบายแบบที่สองนี้เห็นว่าการปกครองท้องถิ่นนั้นถูกจัดตั้งขึ้นด้วยรัฐสมัยใหม่ (state created) โดยองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นจำเป็นต้องมีการทำหน้าที่ 2 ประการควบคู่กัน คือ ประการแรกหน้าที่ “การบำรุง” ด้วยการจัดบริการสาธารณะด้านต่างๆ (public service) ให้กับประชาชนในท้องถิ่น และประการที่สอง หน้าที่ “การปกครอง” โดยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอิสระในการตัดสินใจเชิงการบริหาร (autonomy) มีอิสระในออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติมอบอำนาจให้มา โดยที่มาของคณะผู้บริหารและสภาท้องถิ่นมาจากการมีส่วนร่วมของประชาชนตามกระบวนการประชาธิปไตย (democracy) ทั้งนี้ ความเป็นอิสระและการมีส่วนร่วมของประชาชนทางการปกครองนี้ถือเป็นภารกิจสำคัญของการปกครองท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตย

พระประวัติ

หม่อมเจ้าสกลวรรณกร วรวรรณ (9 มิถุนายน พ.ศ. 2431 - 20 มิถุนายน พ.ศ. 2496) ทรงเป็นโอรสใหญ่ของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระนราธิปประพันธ์พงศ์ กับหม่อมฉัน หากพิจารณาจากชาติกำเนิดของท่านแล้วทรงอยู่ในสังคมกลุ่มเจ้านาย ซึ่งเป็นกลุ่มชนชั้นนำที่มีบทบาทสำคัญในช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 รวมถึงท่านทรงมีแบบแผนการดำเนินชีวิตที่สูงส่งแตกต่างจากคนส่วนใหญ่ในสังคมสยามในขณะนั้นด้วย

ในช่วงวัยเยาว์ของหม่อมเจ้าสกลวรรณกรนั้นท่านทรงได้รับการอบรมเลี้ยงดูและรับการศึกษาด้านอักษรศาสตร์ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศเป็นอย่างดีภายในวังวรวรรณโดยมีพระยาโบราณราชธานินทร์ (พร เดชะคุปต์) เป็นครูภาษาไทยคนแรก ต่อมา เมื่อถึงพระชันษา พระองค์ทรงเข้าเรียนในโรงเรียนราชวิทยาลัยในปี พ.ศ. 2440 และสอบไล่ได้ประกาศนียบัตรชั้นสูงสุดของโรงเรียน จนได้รับ “สกอ ลาชิป” ไปศึกษาต่อประเทศอังกฤษในปี พ.ศ. 2448 โดยเข้าศึกษาที่โรงเรียนปับลิคสกูลมอลเวน (Malvern) จากนั้นในปี พ.ศ. 2451 ทรงได้เข้าศึกษาต่อที่มหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ (Cambridge University) สอบไล่ได้อนเนอร์ดิกรีชั้น 3 ท่านทรงนิพนธ์ตำราเศรษฐศาสตร์ หรือ รัฐนิตติ (Economics) เพื่อรับปริญญาศิลปศาสตรบัณฑิตในปี พ.ศ. 2453 โดยปริญญาที่ทรงสำเร็จการศึกษาเรียกว่า ประวัติศาสตร์และเศรษฐกิจ เกียรตินิยม (History and Economics Tripos Cambridge) และในปี พ.ศ. 2456 ได้ทรงศึกษาวิชากฎหมายต่อที่อินเนอร์เทมเปิล (Inner Temple) จวบจนถึงปี พ.ศ. 2457 จึงได้ทรงเสด็จกลับกรุงเทพฯ (พรพิมลพรรณ รัชนี้, 2499, น. 1-4)

ไม่แต่เพียงหม่อมเจ้าสกลวรรณกร จะทรงใช้ชีวิตนักศึกษามหาวิทยาลัยในอังกฤษเท่านั้น แต่พระองค์ทรงโปรดปรานกีฬาหมวดยเป็นอย่างยิ่ง และทรงเคยเป็นตัวแทนแข่งขันกีฬาหมวดยของมหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ และทรงมีประวัติการแข่งขันตีเด่นจนได้รับ “สี” (Colour) ซึ่งเป็นเครื่องหมายเกียรติยศสำหรับกีฬาหมวดยเทียบที่เท่าแก่นักตีกรรเชียงและทรงได้สี Blue เมื่อทรงเป็นตัวแทนทีมตีกรรเชียงของมหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ในวาระการแข่งขันกับมหาวิทยาลัยออกฟอร์ดด้วย จากกีฬาหมวดยที่ทรงโปรดปรานเป็นอย่างมาก ย่อมสะท้อนพระอุปนิสัยของท่านได้เป็นอย่างดี

หากคำนึงถึงบริบทและสภาพแวดล้อมของสังคมอังกฤษใน พ.ศ. 2448 – 2457 (ค.ศ. 1905 - 1913) ที่หม่อมเจ้าสกลวรรณการทรงศึกษาอบรมแล้วถือได้ว่ามีส่วนสำคัญต่อการหล่อหลอมทางปัญญาและพัฒนาการทางความคิดของพระองค์ไม่น้อย โดยสังคมอังกฤษในช่วงดังกล่าวตรงกับ “สมัยเอ็ดเวิร์ด” (Edwardian era, 1901-1914) อันเป็นสมัยที่เป็นหมุดหมายสำคัญของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและการเคลื่อนไหวทางสังคมของอังกฤษ โดยเฉพาะพัฒนาการของชนชั้นกรรมาชีพอังกฤษที่แต่เดิมเคลื่อนไหวทางการเมืองนอกรัฐสภาเปลี่ยนไปสู่เริ่มเคลื่อนไหวทางการเมืองในระบบรัฐสภา จนในที่สุดนำไปสู่การตั้งพรรคแรงงาน (the Labour Party) ขึ้นเพื่อชิงชัยการครองอำนาจรัฐในการกำหนดนโยบายปฏิรูปทางสังคมผ่านการเลือกตั้ง ซึ่งการเคลื่อนไหวเหล่านี้อยู่ภายใต้อิทธิพลแนวคิดสังคมนิยมเฟเบียน (Fabian Socialism) อันเป็นแนวทางสังคมนิยมประชาธิปไตยชนิดสำคัญที่ถือกำเนิดขึ้นในสังคมอังกฤษ

ทั้งนี้ แนวความคิดหลักของพวกเฟเบียน คือการปฏิรูปเพื่อช่วยเหลือประชาชนที่เดือดร้อนจากระบบเศรษฐกิจทุนนิยมและเสรีนิยม โดยยึดหลักการเปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นค่อยไปแบบปฏิรูป (reform) ผ่านกลไกการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา แนวคิดสังคมนิยมเฟเบียนไม่ได้มุ่งโอนกิจการทุกประเภทเป็นของชุมชน แต่มุ่งเฉพาะกิจการสาธารณูปโภคที่สามารถบริหารได้สะดวกเท่านั้นที่จะโอนให้รัฐบาลกลางหรือเทศบาลซึ่งเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นได้เป็นเจ้าของและควบคุมการผลิต โดยการโอนกิจการจะดำเนินการเลือกตั้งและการได้มาซึ่งอำนาจรัฐเป็นรัฐบาลตามวิธีประชาธิปไตย ดังนั้น พวกเฟเบียนนั้นไม่นิยมการสร้างมวลชนเพื่อขับเคลื่อนการปฏิวัติ (revolutionary) แต่เน้นไปที่การปฏิรูป (reform) และการสร้างความประนีประนอมระหว่างชนชั้นกลางกับชนชั้นกรรมาชีพ โดยจะเผยแพร่แนวคิดของตนผ่าน

สถาบันการเมืองของรัฐ และประชาชนผ่านการบรรยายและใช้สิ่งพิมพ์ต่างๆ (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2539, น. 21-30)

ท่ามกลางบรรยากาศของการเคลื่อนไหวทางการเมืองและสังคมแบบปฏิรูปภายใต้อิทธิพลแนวคิดสังคมนิยมเฟเบียนในประเทศอังกฤษช่วงต้นศตวรรษที่ 20 ย่อมมีส่วนสำคัญที่ดึงดูดหม่อมเจ้าสกลวรรณการให้สนใจแนวคิดสังคมนิยมเฟเบียน จนทรงเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกของสมาคมเฟเบียน (the Fabian Society) พระองค์ได้ทรงบรรยายถึงกิจกรรมของสมาคมเฟเบียนในช่วงเวลาดังกล่าวไว้ว่า ทรงให้ความสนใจกับการประชุมหารือเกี่ยวกับปัญหาสังคมและเศรษฐกิจ การพิมพ์โฆษณาเกี่ยวกับปัญหาสังคม การแสดงปาฐกถาและโตการมของสังคมนิยม และการส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุมและปรึกษาหารือในที่สาธารณะเกี่ยวกับประเด็นปัญหาในสังคม (สกลวรรณการ วรวรรณ, หม่อมเจ้า, 2494, น. 3-8)

แม้ว่าหม่อมเจ้าสกลวรรณการจะนิยมความคิดทางการเมืองแบบสังคมนิยมประชาธิปไตยนับตั้งแต่ทรงพระเยาว์ แต่ทรงกลับอำพรางความคิดเห็นทางการเมืองดังกล่าวมิให้ปรากฏในช่วงที่ไทยปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อย่างไรก็ตาม ในปลายพระชนม์ชีพ เมื่อท่านทรงมีพระชนม์ได้ 63 ชันษา ทรงเปิดเผยความคิดและอุดมคติของท่านในช่วงที่กระแสปัญญาชนไทยเกิดความตื่นตัวในความคิดสังคมนิยมในช่วงทศวรรษ 2490 (สกลวรรณการ วรวรรณ, หม่อมเจ้า, 2494, น. 1) กล่าวอีกอย่างหนึ่ง คือ ทรงสนพระทัยและเข้าร่วมทำกิจกรรมการปฏิรูปตามแนวทางสังคมนิยมเฟเบียนในอังกฤษมาตั้งแต่ช่วง พ.ศ. 2450 แล้วนั่นเอง

หากวิเคราะห์จริยวัตรของหม่อมเจ้าสกลวรรณการแล้ว ท่านทรงมีลักษณะคล้ายคลึงกับเจ้านายรุ่นหนุ่มอีกหลายพระองค์ในขณะนั้น ที่ไม่ทรงแสดงออกความคิดเห็นทางการเมืองอย่างเปิดเผยในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์

เช่น พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา หม่อมเจ้าวรรณไวทยา กร วรวรรณ หม่อมเจ้าอากาศดำเกิง รัชพัฒน์ เป็นต้น ดังที่นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ได้เคยวิเคราะห์ว่า แม้ว่าเจ้านายจะได้เอกสิทธิ์มากกว่าสามัญชนในระบอบเก่า แต่ภายใต้เอกสิทธิ์กลับมีพันธะตามโบราณราชประเพณี โดยเฉพาะการถือว่าองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงเป็นประมุขทั้งของประเทศและของพระราชวงศ์ ดังนั้นพระบรมราชวินิจฉัยต้องผูกมัดพระราชวงศ์ทั้งหมด อันทำให้เจ้านายหลายพระองค์ที่มีความรู้ความสามารถ ไม่อาจแสดงความเห็นทางการเมืองได้โดยตรงก่อน เปลี่ยนแปลงการปกครอง (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2553, น. 220) อาจจะช่วยมูลเหตุดังกล่าว มีผลทำให้ท่านทรงอำพรางความคิดสังคมนิยมประชาธิปไตยไว้อย่างสงบเงียบและทรงรับราชการไปตามปกติอย่างเต็มกำลังความสามารถ

บทบาท “การบำรุง” สังคม ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

บทบาทในฐานะข้าราชการของหม่อมเจ้าสกลวรรณกร เริ่มต้นขึ้นเมื่อทรงกลับสู่ประเทศ ทรงเริ่มทำหน้าที่ของเจ้านายที่ต้องรับใช้แผ่นดินด้วยการเข้ารับราชการสายปกครองในกระทรวงมหาดไทยเมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ. 2457 โดยชีวิตการทำงานระยะแรกของท่าน ทรงได้เลื่อนและย้ายตำแหน่งหน้าที่บ่อยครั้ง เริ่มจากเดือนกันยายน พ.ศ. 2457 ดำรงตำแหน่งปลัดกรมพลำงัก (กรมการปกครอง) จนถึงเดือนมกราคม พ.ศ. 2458 ย้ายไปสู่ตำแหน่งปลัดกรมสำรวจ ต่อมาเดือนมีนาคม พ.ศ. 2458 ย้ายไปประจำกองการต่างประเทศ จนในเดือนกันยายน พ.ศ. 2458 ดำรงตำแหน่งรั้งเจ้ากรมพยาบาล และเป็นเจ้ากรมพยาบาลในเดือนเมษายน พ.ศ. 2458 ต่อมาเมื่อกรมพยาบาลเปลี่ยนชื่อเป็นกรมประชาภิบาล จึงได้ดำรงตำแหน่งเจ้ากรมประชาภิบาลในเดือนเมษายน พ.ศ. 2460

หากพิจารณาหน้าที่การงานระยะแรกของของหม่อมเจ้าสกลวรรณกรนี้ว่ามีความน่าสนใจไม่น้อย เนื่องจาก หน่วยงานที่ทรงรับราชการนั้นเกี่ยวข้องกับหน่วยงานที่สะท้อนวิธีคิดแบบใหม่เกี่ยวกับการปกครองของรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ซึ่งถูกสร้างขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จากเดิมเป้าหมายของรัฐจารีต (Traditional State) มุ่งให้ความสำคัญกับการพาผู้ใต้ปกครองไปสู่การพ้นทุกข์และอยู่ในโลกหน้า ในขณะที่ รัฐสมัยใหม่ (Modern State) แบบรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolutist State) กลับให้ความสำคัญกับการมีชีวิตในโลกนี้ (ทวิศักดิ์ เผือกสม, 2550, น. 5) ซึ่งหน้าที่สำคัญของผู้ปกครองในรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์จะต้องนำพาบ้านเมืองไปสู่ความเจริญรุ่งเรืองควบคู่กับการรักษาความสงบเรียบร้อย อาทิ การส่งเสริมการทำมาหากิน การปรับปรุงการคมนาคม การรักษาความสะอาด การรักษาโรคภัยไข้เจ็บ เป็นต้น ยังผลให้รัฐต้องสร้างกลไกและองค์กรใหม่ๆ ขึ้นมารับผิดชอบการจัดการบำรุงบ้านเมือง ซึ่งกลไกหนึ่งของรัฐตั้งขึ้นคือ สุขาภิบาล เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐในการจัดการบำรุงท้องถิ่น เช่น ดูแลความสงบเรียบร้อยให้แก่ชุมชน การดูแลรักษาความสะอาด การป้องกันโรคภัยไข้เจ็บ และจัดสาธารณูปโภค โดยอาศัยแรงงานและทุนในท้องถิ่น แต่การบริหารยังอยู่ภายใต้การควบคุมของข้าราชการมหาดไทย

ดังนั้น ภายใต้รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ราษฎรผู้ใต้ปกครองจะกลายเป็นทรัพยากรทั้งแรงงานและแหล่งภาษีที่จะนำพาประเทศไปสู่ความก้าวหน้า ด้วยเหตุนี้ รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์จึงจำเป็นต้องเข้าไปควบคุมสอดส่องดูแลและรักษาสุขภาพพลานามัยของราษฎรให้มีชีวิตที่ยืนยาวและมีอรรถประโยชน์ในฐานะพลังการผลิต ส่งผลให้นโยบายเกี่ยวกับการแพทย์และสาธารณสุข หรือ “การบำรุง” ของรัฐมีความสัมพันธ์กับการควบคุมการปกครองอย่างแน่นแฟ้น ดังสะท้อนจากการตั้งกรมพยาบาลขึ้นในสังกัดกระทรวงมหาดไทยเมื่อ

พ.ศ. 2455 รวมถึงการแต่งตั้งข้าราชการสายปกครองอย่างหม่อมเจ้าสกลวรรณกรมมาตุแลกรมพยาบาลนับตั้งแต่ พ.ศ. 2458 – 2460 ซึ่งเหตุผลสำคัญของการตั้งกรมพยาบาลเกี่ยวข้องกับความต้องการของรัฐในการขยายงานด้านการแพทย์ พยาบาล และการป้องกันโรคระบาดออกไปยังหัวเมืองภายใต้การควบคุมของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งรับผิดชอบหัวเมืองโดยตรง

ดังนั้น ต่อมาจึงมีการโอนย้ายสุขาภิบาลหัวเมืองจากกรมปลำงไปอยู่กับกรมพยาบาลในปี พ.ศ. 2455 และจากนั้น กรมพยาบาลได้เปลี่ยนชื่อเป็น “กรมประชาภิบาล” (Department of Public Welfare) จนกระทั่งปี พ.ศ. 2461 เปลี่ยนชื่อเป็น “กรมสาธารณสุข” (Department of Public Health) สังกัดกระทรวงมหาดไทย โดยมีหม่อมเจ้าสกลวรรณกรมมาตุดำรงตำแหน่งเป็นผู้ช่วยอธิบดีกรมสาธารณสุข ต่อมาท่านทรงได้เลื่อนตำแหน่งเป็นอธิบดีกรมสาธารณสุข (หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, 2468, ร.7ม.3/4)

หม่อมเจ้าสกลวรรณกรมมาตุมีส่วนสำคัญในการผลักดันให้รัฐสนใจกิจการสาธารณสุขซึ่งเป็นงาน “การบำรุง” จนพัฒนาจนกลายมาเป็นกรมสาธารณสุข ดังนั้นข้าราชการในกรมเดียวกับท่านจึงลงความเห็นว่าท่านทรงเป็น “บุพการีของงานสาธารณสุข” รวมถึงทรงวางระเบียบปฏิบัติในกรมสาธารณสุขหลายประการ เช่น การให้ความสำคัญกับเรื่องสถิติ (Statistics) อันเป็นศาสตร์ใหม่ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อการปกครอง ท่านทรงเคยเป็นอาจารย์สอนวิชาสถิติในการอบรมแพทย์สาธารณสุขสมัยแรกและทรงเรียบเรียงหัวข้อวิชาการที่สอนให้เป็นตำรา รวมถึง การส่งเจ้าหน้าที่กรมสาธารณสุขไปศึกษาวิชาสถิติในต่างประเทศ แม้แต่เพียงเท่านั้น ท่านยังทรงริเริ่มการสอบวัดความรู้เพื่อเข้ารับราชการในกรมสาธารณสุขก่อนประกาศใช้ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 อีกด้วย (พรพิมลพรรณ รัชนี้, 2499, น. 6-8)

แนวคิดเทศบาลกับ “การบำรุง” ท้องถิ่นของหม่อมเจ้าสกลวรรณกรมมาตุ

ในช่วงที่หม่อมเจ้าสกลวรรณกรมมาตุดำรงตำแหน่งเจ้ากรมพยาบาล เจ้ากรมประชาภิบาล และอธิบดีกรมสาธารณสุขนั้น ท่านทรงพยายามปรับปรุงแก้ไขกิจการสุขาภิบาลซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยงานของท่านควบคู่ไปกับงานสาธารณสุขด้วย เพราะทรงเห็นว่า “การปกครองโดยรวบอำนาจไว้ส่วนกลาง ความเจริญย่อมเกิดยาก จำเป็นต้องมอบภาระและหน้าที่ให้แก่ท้องถิ่น นัยหนึ่งกระจายอำนาจไปในส่วนภูมิภาคให้มากที่สุด” (พรพิมลพรรณ รัชนี้, 2499, น. 8)

อย่างไรก็ตาม เมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริในการปรับปรุงสุขาภิบาลให้เป็นการประชาภิบาล (Municipality) (ซึ่งต่อมาภายหลังใช้คำว่า “เทศบาล” แทน) เพื่อเป็นแนวทางแก้ปัญหาการเงินของสุขาภิบาลและลดค่าใช้จ่ายของรัฐในการบำรุงท้องถิ่นเป็นสำคัญ ดังนั้น พระองค์จึงทรงตั้งกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการตรวจการประชาภิบาล” (Municipal Commission) มีนายอาร์.ดี.เครก (R.D.Craig) ศึกษาและดูงานประชาภิบาลในอาณานิคมสำหรับการจัดประชาภิบาลต่อไป โดยหม่อมเจ้าสกลวรรณกรมมาตุทรงเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาหลักการเกี่ยวกับการจัดประชาภิบาลในที่ประชุมเสนาบดีสภา (หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, 2471, ร.7ม.7.5/1)

ในช่วงที่หม่อมเจ้าสกลวรรณกรมมาตุดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมสาธารณสุข ทรงเสนอความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นผ่านการปาฐกถาเรื่อง การปกครองโดยลักษณะเทศบาล ณ ที่ประชุมสมุหเทศาภิบาล เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2472 ในการปาฐกถานี้ท่านได้บัญญัติคำว่า “เทศบาล” แทนคำว่า “Municipality” ในภาษาอังกฤษ (พรพิมลพรรณ รัชนี้, 2499, น. 9-11) โดยอธิบายความหมายของคำว่า

เทศบาลว่า “คำว่าเทศบาล ประกอบขึ้นด้วยคำสันสกฤตสองคำ คือ “เทศ” แปลว่า ถิ่น และ “บาล” แปลว่า ปกครอง แต่ในที่นี้จะจำกัดความให้แคบกว่าการปกครองท้องที่โดยเบ็ดเสร็จ คือ หมายเฉพาะถึงการปกครองชุมชนชน” ขึ้น (หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, 2472ก, ร.7ม.16.4/142)

ทั้งนี้จากปาฐกถาเรื่องดังกล่าวของหม่อมเจ้าสกลวรรณกรทรงเริ่มอธิบายถึง วิธีการบำรุงชุมชนให้ก้าวหน้าต้องดำเนินการ 3 ประการคือ บำรุงการทำมาหาเลี้ยงชีพ การสาธารณสุข และการศึกษา โดยประเด็นการทำมาหาเลี้ยงชีพ พระองค์ทรงวิเคราะห์สภาพสังคมว่า คนไทยนิยมประกอบอาชีพทำนามาก แต่ในการบำรุงบ้านเมืองควรให้ความสำคัญกับการค้า เนื่องจากการค้าเป็นที่มาและความเจริญรุ่งเรืองของชุมชนหรือเมืองต่างๆ สำหรับเรื่องสาธารณสุขนั้น ทรงอธิบายความสำคัญของการสาธารณสุข หรือ “งานบำรุง” ว่า มีความใกล้ชิดกับการปกครองท้องที่ เนื่องจากการสาธารณสุขเป็นการใช้อำนาจในการควบคุมการกิน การอยู่และความประพฤติของราษฎรเพื่อป้องกันและระงับโรคภัยไข้เจ็บที่จะมาสู่ชุมชนชน ส่วนเรื่องศึกษานั้น ท่านทรงเห็นว่าเป็นหน้าที่สำคัญของเทศบาลในการตั้งโรงเรียนประชาบาลขึ้นประดมในชุมชนหรือตั้งหอสมุดและวิทยาสถานต่างๆ (หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, 2472ข, ร.7ม.16.4/142)

จากนั้นหม่อมเจ้าสกลวรรณกรกล่าวถึงประเด็นการมอบอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นที่ประชุมสมุหเทศาภิบาลทรงวิเคราะห์ว่า การปกครองแบบรวมอำนาจบริหารไว้กับรัฐบาลกลางนั้นอาจเหมาะสมกับการปกครองชาวไร่ชาวนา หรือในช่วงบ้านเมืองระส่ำระสาย แต่ไม่เหมาะสำหรับปกครองชาวเมืองหรือในช่วงบ้านเมืองสงบเรียบร้อย เนื่องจากงานบางอย่างที่รัฐบาลกลางรับผิดชอบไม่ให้ผลคุ้มค่าหรือมีประสิทธิภาพเท่ากับการบริหารจัดการโดยท้องถิ่นเองดังทัศนะของพระองค์ว่า “...การพยายามบำรุงชุมชนชนนั้นโดย

รัฐบาลเป็นฝ่ายบริหารจักเป็นการฝืนธรรมชาติ และจักมีผลให้สิ้นเปลืองโดยใช้เหตุ มีการโต้ตอบอันไม่เป็นสาระ ซักซ้าและลุ่มๆ ดอนๆ เป็นอาการประจำ รวมความว่ากระเดียดไปในทางปกครองกันด้วยวิธีเขียนหนังสืออย่าง ที่อังกฤษเรียกว่า “บิรูกอราซี” (bureaucracy-ผู้เขียน) (หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, 2472ก, ร.7ม.16.4/142)

ส่วนในการจัดตั้งสภาเทศบาลนั้น หม่อมเจ้าสกลวรรณกรทรงเสนอหลักการสำคัญสำหรับสมัยนั้น ว่า สมาชิกของสภาเทศบาลต้องเป็นตัวแทนของผู้เสียภาษีหรือจังกอบ และต้องไม่มีส่วนได้เสียโดยตรงในการทำสัญญาหรือค้าขายกับเทศบาล และที่สำคัญคือความสามารถพูดและอ่านภาษาไทย (หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, 2472ก, ร.7ม.16.4/142) หากเปรียบเทียบกับ การตั้งกรรมการระหว่างเทศบาลกับสุขาภิบาลแล้ว ทรงเห็นว่า การแต่งตั้งสมาชิกของสภาเทศบาลจากบุคคลที่เสียภาษีในท้องที่นั้นมีความ “งดงามกว่า” หลักการเดิมในพระราชบัญญัติสุขาภิบาลที่บังคับให้กรรมการสุขาภิบาลส่วนใหญ่ต้องเป็นข้าราชการจนนำมาสู่ “ความอนาถแต่กำเนิดของสุขาภิบาล” (หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, 2472ก, ร.7ม.16.4/142)

ก่อนจบปาฐกถา หม่อมเจ้าสกลวรรณกรทรงเสนอให้รัฐบาลครั้งนั้นตรา พ.ร.บ.เทศบาลขึ้นใช้แทน พ.ร.บ.จัดการสุขาภิบาล รวมถึงอบรมเจ้าพนักงานและราษฎรในชุมชนชนต่างๆ ให้มีความรู้ความเข้าใจเรื่อง การเทศบาลมากขึ้นและควรตั้งคณะกรรมการควบคุมเทศบาลขึ้นในกระทรวงมหาดไทยเพื่อส่งเสริมการปกครองท้องที่

หม่อมเจ้าสกลวรรณกรทรงรับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการพิจารณารายงานของ นาย อาร์.ดี.เครก ร่วมกับข้าราชการชั้นผู้ใหญ่มีหลายท่าน ซึ่งข้อวินิจฉัยของกรรมการชุดนี้ กังวลกับปัญหาชาวจีนจะได้รับเลือกเป็นกรรมการเทศบาล ดังนั้น ทางกรรมการจึงต้องการป้องกันด้วยการ กำหนดลักษณะผู้มีสิทธิรับเลือกตั้ง

ต้องการพูดและอ่านภาษาไทยได้ ต้องเสียภาษี ต้องไม่มี ส่วนได้ส่วนเสียในการทำสัญญาหรือรับจ้างของเทศบาล และต้องมีภูมิลำเนาในเขตเทศบาล (หอจดหมายเหตุ แห่งชาติ, 2472ข, ร.7ม.7.5/2)

ต่อมาปี พ.ศ. 2473 กระทรวงมหาดไทยตั้ง คณะกรรมการชุดหนึ่งเพื่อร่างพระราชบัญญัติเทศบาล โดยมีหม่อมเจ้าสกลวรรณการ เป็นประธาน มีพระยา ราชานุกุล พระยาจำแสนยบดี พระยามานวราชเสวี และ พระยาอธิกรณ์ประกาศ เป็นกรรมการ (หอจดหมายเหตุ แห่งชาติ, 2472, ร.7ม.7.5/2) ซึ่งเนื้อหาของ (ร่าง) พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2473 กล่าวถึงลักษณะและ แนวทางของการตั้งเทศบาลอย่างละเอียด

(ร่าง) พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2473 กับการมุ่งเน้น “การบำรุง” สังคม

หากพิจารณา (ร่าง) พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2473 แล้ว กฎหมายดังกล่าวเป็นร่างกฎหมายที่มีบทบัญญัติ เกี่ยวข้องกับ “การบำรุง” ท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นประมวลกฎหมายเกี่ยวกับการ เทศบาลอาจไม่ผิดนัก เนื่องจากมีบทบัญญัติถึง 246 มาตรา ที่กำหนดหลักการเกี่ยวกับเทศบาลและ คำอธิบายขั้นตอนวิธีดำเนินการของเทศบาลอย่าง ละเอียด นับตั้งแต่การจัดตั้งเทศบาล การคลัง การจัด เก็บเงินรายได้ การจัดการสาธารณสุข รวมถึงการโยธา ของเทศบาล เป็นต้น โดยบทบัญญัติจำนวนมากที่ถูก ร่างขึ้นสะท้อนถึงแนวคิดของรัฐบาลสยามในขณะนั้น ที่พยายามควบคุมการเทศบาลอย่างเข้มงวด (หอ จดหมายเหตุแห่งชาติ, 2472, ร.7ม.7.5/2 ; ธีรพล ใจจริง, 2561, 33-43)

เมื่อคณะกรรมการร่าง พ.ร.บ. เทศบาล ซึ่งมีหม่อมเจ้า สกลวรรณการ เป็นประธาน นำเสนอ (ร่าง) พ.ร.บ. เทศบาลเข้าสู่ที่ประชุมเสนาบดีสภาในเดือนมกราคม พ.ศ. 2473 กลับถูกคัดค้านในหลักการ โดยเฉพาะเรื่อง

การทรงสิทธิของคนต่างด้าวเหนือคนชาติสยาม หรือ กล่าวอีกอย่างหนึ่ง คือ ที่ประชุมเสนาบดีสภากังวลว่า คนจีนจะมีสิทธิทางการเมือง เนื่องจากใช้เกณฑ์ภูมิลำเนา (resident) และทรัพย์สิน (property right) เป็น คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ส่งผลให้ชาวเงินอาจเป็น คณะเทศมนตรีปกครองเทศบาลมากกว่าคนไทย (สุวิทย์ โภชน์พันธ์, 2543, น. 41-46)

เมื่อปรากฏการคัดค้านในหลักการของ (ร่าง) พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2473 ยังผลให้ (ร่าง) กฎหมายนี้ไม่ผ่าน ความเห็นชอบของที่ประชุมเสนาบดีสภา ซึ่งหากนำ ร่างกฎหมายนี้กลับไปพิจารณาหลักการใหม่จะทำให้เกิด ความล่าช้ายิ่งขึ้น ดังนั้น พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ จึงทรงแก้ปัญหาด้วยการมอบหมายให้กรมร่างกฎหมาย พิจารณาเทียบเคียงหลักการกับประเทศอื่น แต่เรื่องนี้ กลับดำเนินอย่างล่าช้าและต้องระงับไปเนื่องจากกรมร่าง กฎหมายต้องจัดทำร่างกฎหมายภาษีอากรซึ่งเป็นเรื่อง เร่งด่วนมากกว่า จนสุดท้าย (ร่าง) พ.ร.บ.เทศบาลฉบับนี้ ไม่ได้มีการหยิบยกขึ้นมาพิจารณาอีกจนสิ้นสุด การปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชในสยาม (ธีรพล ใจจริง, 2557, น. 33-38)

ต่อมาในภายหลัง หม่อมเจ้าสกลวรรณการ ได้สรุป สาระสำคัญของ (ร่าง) พ.ร.บ. พ.ศ. 2473 ที่ร่างขึ้น ในระบอบเก่าว่ามีเนื้อหาสาระที่มุ่งเน้นหน้าที่ด้าน “การบำรุง” กิจกรรมสาธารณะ เช่นการคมนาคมและ การสาธารณสุขของชุมชนในเขตพื้นที่ให้ดีขึ้นเท่านั้น แต่หาได้ขยายหน้าที่ไปในทาง “การปกครอง” แต่อย่าง ใด(สกลวรรณการ วรวรรณ, 2496, น. -39)

หม่อมเจ้าสกลวรรณการ กับระบอบประชาธิปไตย

บทบาทของหม่อมเจ้าสกลวรรณการโดดเด่นขึ้น ภายหลังหลังการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครอง ได้ไม่นาน ท่านทรงรับความไว้วางใจจากคณะราษฎร

ให้ทรงเข้ามีส่วนในการปกครองตามระบอบใหม่ที่ถูกสถาปนาขึ้น ด้วยการย้ายพระองค์จากอภิไศยกรมสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย ไปดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น คือ ตำแหน่งปลัดทูลฉลองกระทรวงเกษตราธิการ (ต่อมาคือ กระทรวงเศรษฐกิจ) แทนพระยาพิพิธสมบัติที่ถูกปลด

ต่อมา คณะราษฎรโดยหลวงประดิษฐมนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์) ได้ร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจขึ้นเพื่อยกระดับชีวิตของชาวไทยให้มีความสุขสมบูรณ์ขึ้นอย่างรวดเร็วตามหลัก 6 ประการ ที่คณะราษฎรได้ประกาศเป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในวันเปลี่ยนแปลงการปกครอง (หลวงประดิษฐมนูธรรม, หลวง, 2475) แต่เค้าโครงการเศรษฐกิจดังกล่าวกลับนำมาซึ่งความขัดแย้งทางความคิดในการบริหารประเทศระหว่าง กลุ่มที่สนับสนุนและกลุ่มที่คัดค้านเค้าโครงการเศรษฐกิจในช่วงเวลาดังกล่าว ท่ามกลางความขัดแย้งทางความคิด ท่านทรงถูกแต่งตั้งให้เป็นกรรมการพิจารณาเค้าโครงการเศรษฐกิจของนายปรีดีในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2476

แต่แทบไม่น่าเชื่อ หากพิจารณาจากฐานันดรของท่าน ทรงเป็นเจ้านายผู้หนึ่งที่แสดงความเห็นสนับสนุนเค้าโครงการเศรษฐกิจ อย่างแข็งขัน รวมถึงการที่ท่านแสดงจุดยืนความคิดสังคมนิยม (Socialism) ของท่านอย่างชัดเจน ดังสะท้อนจากทัศนะของท่านเรื่องการรวมที่ดินและแรงงานเพื่อการกสิกรรม ทรงมีความเห็นว่าการรวมที่ดินที่ปรากฏในเค้าโครงการเศรษฐกิจที่นายปรีดีเสนอนั้น ไม่เพียงพอ แต่ควรรวมที่ดินในเมืองและที่อยู่อาศัยเข้าไปด้วยเพื่อนำที่ดินทั้งหมดของประเทศมาวางโครงการเศรษฐกิจให้ครบรูป ในขณะที่พระยามโนปกรณนิติธาดา นายกรัฐมนตรีและพันเอกพระยาทรงสุรเดชต่อต้านเค้าโครงการเศรษฐกิจว่า ไม่สามารถนำมาใช้ในประเทศได้ แต่ท่านกลับทรงมีพระวินิจฉัยในทางตรงกันข้าม พร้อมทรงยกตัวอย่างแนวโน้มของแนวคิดเศรษฐกิจในยุโรปมาสนับสนุนเค้าโครงการ

เศรษฐกิจของนายปรีดีว่า “เวลานี้เศรษฐกิจตามลัทธิกำลังตั้งเครียด (ลิเบรัล-Liberal) ในยุโรปนั้นทำให้เกิดความปั่นป่วนทั่วไปแล้ว วิธีโซเซียลลิสม์จะเข้ามาเป็นแทนที่” (“รายงานการประชุมกรรมการพิจารณาเค้าโครงการเศรษฐกิจ”, 2526, น. 270)

เมื่อความขัดแย้งจากเค้าโครงการเศรษฐกิจฯ ส่งผลให้รัฐบาลอนุรักษนิยมของพระยามโนปกรณฯ ยึดนาจจากสภาผู้แทนราษฎรด้วยการออกพระราชกฤษฎีกาปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรและงดใช้รัฐธรรมนูญ (10 ธันวาคม พ.ศ. 2475) บางมาตราเพื่อมิให้สภาพิจารณาเค้าโครงการเศรษฐกิจฯ ได้แล้ว จากนั้น รัฐบาลพระยามโนปกรณฯ ย้ายหม่อมเจ้าสกลวรรณกรไปเป็นหัวหน้ากองการโฆษณาการในปลายเดือนเมษายนนั้นเองภารกิจของท่านในหน่วยงานใหม่นี้ ท่านมีส่วนสำคัญในการวางโครงสร้างองค์กรของกองการโฆษณา โดยเฉพาะแผนหนังสือพิมพ์จนสำเร็จ (สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2476 ก) ต่อมา 20 มิถุนายน พ.ศ. 2476 พันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา ทำการรัฐประหารล้มรัฐบาลพระยามโนปกรณฯ ลงและประกาศใช้รัฐธรรมนูญ (10 ธันวาคม พ.ศ. 2475) อีกครั้งหนึ่ง ท่านทรงได้รับความไว้วางใจจากรัฐบาลพระยาพหลฯ ย้ายท่านกลับไปรับราชการที่กระทรวงมหาดไทยอีกครั้งเพื่อช่วยงานรัฐบาลในการจัดตั้งเทศบาลขึ้นในสยามซึ่งทางรัฐบาลกำลังพิจารณา (ร่าง) พ.ร.บ. เทศบาลอยู่ ดังนั้นคณะรัฐมนตรีมีมติในวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2476 ให้ย้ายท่านไปรับราชการเป็น “ที่ปรึกษากระทรวงมหาดไทย” (สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2476ข)

ทั้งนี้ควรบันทึกว่า ตำแหน่ง “ที่ปรึกษา” กระทรวงมหาดไทยของหม่อมเจ้าสกลวรรณกรเป็นตำแหน่งที่จัดอยู่ใน “ข้าราชการพลเรือนวิสามัญ” ซึ่งเป็นตำแหน่งของผู้ที่รัฐบาลจ้างไว้รับราชการในงานที่ต้องอาศัยความรู้ความสามารถเฉพาะตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการ

พลเรือน พ.ศ. 2476 (พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476, น. 60 – 61) ดังนั้นตำแหน่งที่ปรึกษาในระยะแรกของระบอบประชาธิปไตยนอกเหนือจากรัฐบาลแต่งตั้งชาวต่างประเทศแล้ว ยังมีการตั้งเจ้านายที่มีความรู้ความสามารถมาช่วยงานรัฐบาลระบอบใหม่ด้วยเช่น หม่อมเจ้าวรรณไวทยากร วรวรรณ ซึ่งทรงนิยมในระบอบประชาธิปไตย และมีความเชี่ยวชาญงานด้านราชการพลเรือนและการต่างประเทศ เป็นที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีและที่ปรึกษากระทรวงการต่างประเทศ และหม่อมเจ้าสกลวรรณการทรงมีประสบการณ์เป็นอธิบดีกรมสาธารณสุข ค้นเคยกับงานสุขาภิบาลและเคยเป็นประธานกรรมการร่าง (ร่าง) พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2473 ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นที่ปรึกษากระทรวงมหาดไทย เพื่อช่วยงานของรัฐบาลประชาธิปไตย

“การปกครอง”ท้องถิ่น ในระบอบประชาธิปไตย

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 แล้ว หม่อมเจ้าสกลวรรณการทรงเป็นเจ้านายจำนวนไม่มากนักที่ได้รับความไว้วางใจจากรัฐบาลในระบอบใหม่ให้ดำรงตำแหน่งราชการที่สำคัญ ด้วยรัฐบาลใหม่หวังให้ท่านเข้ามามีส่วนในการวางทิศทางการปกครองในระบอบใหม่ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ทั้งนี้สภาพบรรยากาศทางการเมืองที่เปิดกว้างส่งผลให้พระองค์ทรงนำความตั้งใจและอุดมคติทางสังคมมาปรับใช้กับสภาพการณ์ของระบอบการปกครองใหม่ได้อย่างเต็มที่

สำหรับงานสำคัญชิ้นแรกของหม่อมเจ้าสกลวรรณการในฐานะที่ปรึกษากระทรวงมหาดไทย คือ การพิจารณาเสนอร่าง พ.ร.บ. เทศบาล โดยท่านได้เสนอแนวความคิดผ่านบันทึกจำนวน 2 เรื่อง คือ บันทึกการปรุงแต่งเทศบาลในสยาม กับหลักเทศบาลในนานาประเทศ รัฐบาลได้มีมติรับหลักการตามบันทึกและมอบหมายให้

พระองค์ทรงเป็นประธานกรรมการในการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. จัดระเบียบเทศบาลใหม่ร่วมกับนายปรีดีและหม่อมเจ้าวรรณไวทยากร นอกจากนี้เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่าง พ.ร.บ. จัดระเบียบเทศบาลและรับหลักการของร่างกฎหมายดังกล่าวแล้วพระองค์ยังได้รับความไว้วางใจจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นคณะกรรมการพิจารณาวิสามัญพิจารณาร่าง พ.ร.บ. จัดระเบียบเทศบาลฉบับใหม่อีกด้วย (สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2476ช, สลค.3.8.3/3)

เมื่อ พ.ร.บ. จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ประกาศใช้แล้ว หม่อมเจ้าสกลวรรณการยังคงมีส่วนช่วยวางรากฐานการเทศบาลในประเทศสยามต่อไป โดยเฉพาะการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับเทศบาลซึ่งเป็นความรู้ใหม่ในสังคมไทย อีกทั้ง ท่านทรงเป็นผู้บรรยายคนแรกของมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง (ม.ธ.ก.) ในกระบวนการวิชาการปกครองท้องถิ่น ซึ่งในสมัยนั้นใช้ชื่อวิชาว่า การเทศบาล หรือ สากลเทศบาล อีกด้วย ต่อมาในปี พ.ศ. 2478 ได้มีการนำคำบรรยายวิชาสากลเทศบาลของท่านที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับเทศบาลในนานาประเทศพร้อมกับคำบรรยายของพระยาสุนทรพิพิธที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับเทศบาลในประเทศสยามมาตีพิมพ์โดยได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทย และมีการตั้งชื่อหนังสือว่าสากลเทศบาล (2478) ซึ่งหนังสือเล่มนี้ถือเป็นตำราเรียนเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นเล่มแรกของไทย (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2547, น. 10)

ไม่แต่เพียง การเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับเทศบาลเท่านั้น หม่อมเจ้าสกลวรรณการยังทรงมีบทบาทในฐานะ “ผู้รอบรู้” เกี่ยวกับกระแสความคิดทางการเมืองกับระบอบการปกครองในทวีปยุโรปทรงเสริมความรู้ให้แก่สมาชิกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ตระหนักเท่าทันสถานการณ์โลกในขณะนั้น ด้วยปาฐกถาเรื่อง “ระเบียบการเมืองในยุโรปทุกวันนี้” ณ ที่ประชุมสภาสภาผู้แทนราษฎร เมื่อ พ.ศ. 2476 โดยเนื้อหาของการบรรยายนี้

แบ่งออกเป็น 3 ส่วนคือ 1. รัฐธรรมนูญใหม่ ๆ ภายหลังมหาสงคราม 2. ฟิสิกส์ในอิตาลีและเยอรมนี และ 3. โซเชียลลิสม์ (สกลวรรณกร วรวรรณ หม่อมเจ้า, 2477ข)

เมื่อรัฐบาลระบอบใหม่มีการสำรวจโรคกิจ (เศรษฐกิจ) ชนบทในปี พ.ศ. 2477 เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจ รัฐบาลได้รับความช่วยเหลือจากนายเยมส์ เอ็ม. แอนดรูส์ผู้เชี่ยวชาญด้านมานุษยวิทยาจากมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด ในการนี้ รัฐบาลได้ตั้งหม่อมเจ้าสกลวรรณกรเป็นประธานคณะกรรมการเพื่อประสานงานและร่วมสำรวจโรคกิจร่วมกับนายแอนดรูส์จากการสำรวจภาคตะวันออกเฉียงเหนือในต้นปี พ.ศ. 2477 ท่านทรงมีความเห็นว่า ราษฎรมีเงินน้อยลงกว่าการสำรวจของคาร์ล ชิมเมอร์แมน (2472) ราษฎรบางจังหวัดใช้เงินที่ออมไว้เกือบหมด บางท้องถิ่นต้องกู้ยืมเงินมาใช้ อันทำให้ราษฎรไม่มีกำลังซื้อและเสียภาษีได้น้อยลง (ประชาชาติ, 2477)

ด้วยเหตุความเชี่ยวชาญและทรงความรู้ในฐานะนักวิชาการของหม่อมเจ้าสกลวรรณกรมีอย่างกว้างขวางทำให้ ทรงได้รับการแต่งตั้งเป็นราชบัณฑิต สำนักธรรมศาสตร์และการเมือง ในสาขาปรัชญาในปี พ.ศ. 2477 (ประชาชาติ, 5 มิถุนายน 2477) และทรงได้รับการแต่งตั้งเป็นศาสตราจารย์วิสามัญประจำ ม.ธ.ก. ตั้งแต่ช่วงเริ่มแรก (ชุมนุมบัณฑิตรุ่นแรก พ.ศ. 2495, 2497) นอกเหนือการทำงานประจำในตำแหน่งที่ปรึกษากระทรวงมหาดไทยแล้ว ท่านยังได้รับมอบหมายให้ทำงานราชการพิเศษหลายประการ เช่น ทรงเป็นกรรมการต่างๆ ของทางราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเป็นกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร อันทำให้ท่านมีโอกาสดำเนินงานร่วมกับกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้มาจากอีสานของนายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ที่ก่อให้เกิดความสัมพันธ์แนบแน่นกันจนนำไปสู่ความร่วมมือจัดตั้งพรรคสหชีพ ซึ่งมีนโยบายแบบสังคมนิยมประชาธิปไตยในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ดังจะกล่าวต่อไปข้างหน้า

แนวคิดการเทศบาลใหม่ของหม่อมเจ้าสกลวรรณกร

การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเปลี่ยนแปลงรูปแบบปกครองของรัฐประชาชาติ (Nation State) ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ที่มุ่งสร้างรัฐให้มีลักษณะที่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นและให้สิทธิแก่พลเมืองแต่ละท้องถิ่นในการปกครองตนเอง โดยกระบวนการเปลี่ยนแปลงนี้ รัฐบาลเริ่มการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ด้วยการประกาศใช้ พ.ร.บ. ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ซึ่งแบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วนได้แก่ ราชการบริหารส่วนกลาง (Centralization) ราชการบริหารส่วนภูมิภาค (Deconcentration) และ ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (Decentralization) โดยในส่วนของการบริหารส่วนท้องถิ่นนั้น รัฐบาลมีความประสงค์ชัดเจนที่จะจัดให้มีการปกครองแบบเทศบาลเพื่อให้พลเมืองได้ปกครองตนเองและส่งเสริมการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยที่เริ่มต้นขึ้นใหม่ (ทิพวรรณ เจียมธีรสกุล, 2544, น. 239)

นอกเหนือจากการประกาศใช้กฎหมายแบ่งการบริหารราชการแผ่นดินเป็น 3 ส่วนแล้ว รัฐบาลหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 สถาปนาหน่วยการปกครองตนเองในรูปแบบเทศบาลขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อประกาศใช้ พ.ร.บ. จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ซึ่งหม่อมเจ้าสกลวรรณกรได้มีบทบาทสำคัญในการร่างกฎหมายฉบับนี้ร่วมกับรัฐบาลอีกเช่นกัน

สำหรับความพยายามในการพิจารณาเรื่องเทศบาลในระบอบใหม่ เริ่มปรากฏภายหลังการปฏิวัติเพียง 4 เดือนเมื่อรัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดา มีหนังสือ ราชการให้กรมสาธารณสุขส่ง (ร่าง) พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2473 ในสมัยระบอบเก่ามาเพื่อพิจารณา

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการเรื่องเทศบาลตามนโยบายของรัฐบาลขณะนั้นดำเนินไปอย่างล่าช้า เมื่อพระยามโนปกรณัมหม่อมอำนาจจากการรัฐประหาร (20 มิถุนายน พ.ศ. 2476) พระยาพหลพลพยุหเสนา ผู้นำคณะราษฎรได้ก้าวขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีคนใหม่แทน รัฐบาลพระยาพหลพลพยุหเสนาได้มีการปรับปรุงคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายเทศบาลใหม่ (รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 8/2476) ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติในวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2476 แต่งตั้งให้หม่อมเจ้าสกลวรรณกร ซึ่งเคยมีบทบาทในการร่าง พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2473 รับราชการเป็นที่ปรึกษากระทรวงมหาดไทยเพื่อช่วยรัฐบาลพิจารณากฎหมายเทศบาลฉบับใหม่ (สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2476ฉ)

เมื่อรัฐบาลพระยาพหลพลพยุหเสนา สามารถคุมสภาพการเมืองได้แล้ว จึงตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายเทศบาลชุดใหม่อันมีหม่อมเจ้าสกลวรรณกรเป็นกรรมการฯ ต่อมาคณะกรรมการชุดนี้ได้ตั้งคณะอนุกรรมการอีก 4 ชุด (ประชาชาติ, 2476) ทั้งนี้บุคคลที่มีบทบาทที่สุดในการผลักดันร่าง พ.ร.บ.เทศบาลฉบับใหม่คือท่านทรงเป็นอนุกรรมการถึง 3 ชุด คือ คณะอนุกรรมการพิจารณาลักษณะของเทศบาล คณะอนุกรรมการพิจารณาการเงินเทศบาล และคณะอนุกรรมการประสานงานระหว่างอนุกรรมการต่างๆ ต่อมา ท่านทรงเสนอบันทึกสำคัญเกี่ยวกับการเทศบาล 2 ฉบับคือ “บันทึกการปรุงแต่งเทศบาลในสยาม” และ “หลักเทศบาลในนานาประเทศ” ในการพิจารณาของอนุกรรมการพิจารณาลักษณะของเทศบาล

ใน “บันทึกการปรุงแต่งเทศบาลในสยาม” (สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2476ง) เป็นบันทึกที่สะท้อนความคิดเรื่องการปกครองท้องถิ่นของหม่อมเจ้าสกลวรรณกรในระบอบใหม่อย่างชัดเจน โดยท่านได้แสดงความเห็นเกี่ยวกับ (ร่าง) พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2473 ฉบับเดิม (ที่ท่านได้ทรงมีบทบาทร่าง

กฎหมายฉบับนี้เมื่อครั้งระบอบเก่า) ว่า ร่างกฎหมายเทศบาลฉบับเดิมถูกร่างในช่วงที่ไทยยังไม่มีรัฐธรรมนูญ เพื่อแก้ปัญหาขัดข้องในการปกครองชุมชนหรือเมืองต่างๆ โดยเฉพาะเรื่องการสาธารณสุข ดังนั้นร่างกฎหมายดังกล่าวมีบทบัญญัติเน้นงาน “การบำรุง” การป้องกันโรค เรื่องน้ำ อาหาร ยา สุขาภิบาล และการป้องกันเหตุรำคาญเป็นสำคัญแต่จุดมุ่งหมายตามกฎหมายเทศบาลฉบับใหม่นี้มีความแตกต่างจากแนวคิดเทศบาลแบบเดิมโดยกฎหมายฉบับใหม่ การเทศบาลจะมีความหมายถึงลักษณะ “การปกครอง” ตนเองของท้องถิ่นด้วย

ขณะที่การปกครองท้องถิ่นตามชนบทในสมัยระบอบเก่านั้น หม่อมเจ้าสกลวรรณกรมีความเห็นว่าเป็นตามพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 “วางระเบียบและทางปกครองไว้อย่างกว้างและหลวมเกินไป” รวมถึงมีลักษณะเน้นรวมอำนาจบริหารไว้กับกระทรวงส่วนกลางจนเกินสมควร ดังนั้นตามแนวความคิดใหม่รัฐบาลจึงควรแบ่งอำนาจให้เจ้าพนักงานและองค์การประจำท้องถิ่นด้วย สำหรับกิจการสุขาภิบาลนั้น หม่อมเจ้าสกลวรรณกรได้ทรงวิพากษ์วิจารณ์ว่าที่ผ่านมาสุขาภิบาลไม่ได้รับการดูแลเอาใจใส่จากรัฐบาลในสมัยระบอบการปกครองเก่าอย่างเต็มที่ โดยท่านเปรียบสุขาภิบาลว่าได้รับการเลี้ยงดูแบบ “ลูกเขลย” ส่งผลให้สุขาภิบาลไม่สามารถเติบโตได้อย่างปกติเนื่องจาก ปัญหาการขาดงบประมาณของสุขาภิบาล นอกจากนี้สุขาภิบาลยังประสบปัญหาการใช้จ่ายเงินที่ส่วนมากเป็นเงินเดือนเจ้าหน้าที่หรือเป็นเงินพิเศษที่ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้จ่ายในการสาธารณะหรือส่วนตัว (สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2476ง, สดค.3.8.3/3) ซึ่งปัญหาเหล่านี้ส่งผลให้งานที่ผ่านมาของสุขาภิบาลหัวเมืองประสบความล้มเหลว

สำหรับเรื่องเทศบาลตามระบอบใหม่ในบันทึกนี้ หม่อมเจ้าสกลวรรณกรทรงอธิบายว่า ตามแนวคิดเทศบาลแบบสากลเป็น “การปกครองที่โดยราษฎร

ผู้มีสิทธิ์ออกเสียงผู้แทนของตนขึ้นเป็นสภา ทำหน้าที่ทางปกครองร่วมกับเจ้าพนักงาน ภายในบังคับและจำกัดแห่งธรรมนูญเทศบาล ซึ่งจะได้ออกเป็นพระราชบัญญัติ ท่านทรงแบ่งประเภทเทศบาลตามหลักสากลออกเป็น “เทศบาลตำบล” (เทียบได้กับ Commune) มีขนาดเล็กสุดและ “เทศบาลจังหวัด” (เทียบได้กับ Département) มีอำนาจควบคุมเทศบาลตำบลและการมี “สหการ” เทศบาลเพื่อให้บริหารงานบางอย่างที่เทศบาลขนาดเล็กไม่สามารถทำได้โดยลำพัง เช่น ตั้งโรงเรียนมัธยมหรือโรงเรียนวิชาชีพ การระงับโรคระบาด การสร้างและดูแลทางหลวงของจังหวัด การจัดการชลประทาน จึงสมควรให้มีการร่วมมือระหว่างเทศบาลขึ้น เป็นต้น นอกเหนือจากเทศบาลตามแนวคิดสากลข้างต้นแล้ว ท่านยังทรงเสนอให้มีการตั้ง “เทศบาลเมือง” ในเขตที่ราษฎรอาศัยหนาแน่นหรือชุมชนที่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดด้วย

สำหรับ ความเป็นอิสระของเทศบาลนั้น หม่อมเจ้าสกลวรรณกร ทรงเห็นว่า ระดับความมีอิสระของเทศบาลควรแบ่งเป็น 3 สมัย ได้แก่ (1) สมัยต้น เป็นสมัยที่รัฐบาลมอบอำนาจปกครองให้กับเจ้าพนักงานหรือกรรมการเมืองมาเป็นเจ้าหน้าที่บริหารเทศบาล (2) สมัยกลาง เริ่มมีสภาเทศบาลที่ประกอบด้วยผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งของราษฎรและจากการแต่งตั้งของรัฐบาล (3) สมัยท้าย สภาเทศบาลประกอบด้วยผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งของราษฎรทั้งหมด และสภาเทศบาลสามารถเลือกตั้งเทศมนตรีทั้งคณะโดยได้รับการอนุมัติจากรัฐบาล ประเด็นสุดท้ายในบันทึก ท่านกล่าวถึงการจัดการปกครองท้องถิ่นในร่าง พ.ร.บ. เทศบาลที่กำลังร่างอยู่นั้นจะมีลักษณะที่สอดคล้องกับการปกครองระบอบใหม่ตามหลักประชาธิปไตย

ทั้งนี้ภายหลังจากหม่อมเจ้าสกลวรรณกรเสนอบันทึก 2 เรื่องเข้าสู่การพิจารณาของอนุกรรมการพิจารณาลักษณะของเทศบาลและได้ส่งเรื่องไปยังพระยาอุดมพงศ์ เพ็ญสวัสดิ์ ประธานกรรมการร่างพระราชบัญญัติ

เทศบาล ต่อมา ประธานเห็นว่าปัญหาที่ท่านได้ทรงเสนอมา ควรได้รับความวินิจฉัยจากรัฐบาล ต่อมา การประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม พ.ศ. 2476 มีมติรับหลักการตามบันทึกว่าด้วยการปรุงแต่งเทศบาลในสยามของท่านและได้ตั้งกรรมการพิจารณาร่างธรรมนูญเทศบาลขึ้นอีกคณะหนึ่ง ประกอบด้วยหม่อมเจ้าสกลวรรณกร เป็นประธานกรรมการ หม่อมเจ้าวรรณไวทยากร วรวรรณ และนายปรีดี (สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2476ช, สลค.3.8.3/3) โดยกรรมการคณะนี้ได้พิจารณากฎหมายเทศบาลเพียง 3 เดือนจึงเสนอ “ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476” เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี (สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2476จ) และทางรัฐบาลพระยาพหลพลพยุหเสนา ได้เสนอร่างกฎหมายนี้เข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 21 มีนาคม พ.ศ. 2476 (นับศักราชใหม่ คือ 2477)

ในการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาร่าง พ.ร.บ.จัดระเบียบเทศบาล นายปรีดีชี้แจงหลักการของกฎหมายฉบับนี้ว่า “การเทศบาลนั้นเราจำเป็นต้องกระทำกิจการหลายอย่าง ไม่ใช่แต่การสุขาภิบาลอย่างในครั้งก่อน ซึ่งทำกันแต่อย่างเดียวนั่น” รัฐบาลมีจุดมุ่งหมายเพียงการจัดตั้งเทศบาลขึ้นตลอดจนวางโครงสร้างและกลไกของเทศบาล ส่วนรายละเอียดอื่นๆ ที่จะทำให้เทศบาลมีความสมบูรณ์นั้นให้ออกเป็นกฎหมายภายหลังจากประกาศใช้ พ.ร.บ. ฉบับนี้ เช่น พ.ร.บ. ว่าด้วยภาษีอากร พ.ร.บ. ว่าด้วยการสาธารณสุข พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร เป็นต้น (สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2476, น. 1800-1802) ซึ่งหลักการข้างต้นนี้สอดคล้องกับแนวคิดของหม่อมเจ้าสกลวรรณกร ในการร่างกฎหมายเทศบาลที่เป็นหลักทั่วไปครอบคลุมเทศบาลทุกประเภท

นอกจากนี้ ในขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนี้ของสภาผู้แทนราษฎร หม่อมเจ้าสกลวรรณกรยังทรงได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นหนึ่งในคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่าง พ.ร.บ. ฉบับดังกล่าวอีกด้วย (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2476, น. 1817) และท้ายสุดในวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2476 สภาผู้แทนราษฎรจึงมีมติให้ พ.ร.บ. จัดระเบียบ พ.ศ. 2476 เป็นกฎหมายได้และต่อมาได้ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษาเมื่อ วันที่ 24 เมษายน พ.ศ. 2477 ในที่สุด

พ.ร.บ.จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 กับการกระจาย “การบำรุง” และ “การปกครอง” สู่ท้องถิ่น

พ.ร.บ.จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ถือเป็นกฎหมายฉบับแรกที่จัดวางระเบียบการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล โดยมีผู้ร่างกฎหมายท่านสำคัญ คือ หม่อมเจ้าสกลวรรณกร โดยกฎหมายเทศบาลฉบับนี้วางหลักการที่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย ที่ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นและให้สิทธิแก่พลเมืองแต่ละท้องถิ่นในการปกครองตนเอง โดยคำนึงถึง หลักการบริหารราชการแผ่นดินที่เกิดขึ้นใหม่อันแบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน โดย เทศบาลในฐานะส่วนราชการในระดับท้องถิ่นถูกออกแบบเพื่อให้พลเมืองได้ปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย และมีบทบัญญัติที่กำหนดหลักการเกี่ยวกับ “การบำรุง” และ

“การปกครอง” ให้เกิดขึ้นในระดับฐานราก ทั้งนี้ พระราชบัญญัติดังกล่าวแบ่งออกเป็น 6 หมวด จำนวน 65 มาตรา (พระราชบัญญัติจัดระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476, 2477 ; ญัตติลงใจจริง, 2561, น. 64-89)

หากพิจารณา (ร่าง) พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2473 กับ พ.ร.บ. จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 แล้ว แม้ว่าจะมีผู้ร่างกฎหมายที่โดดเด่นคนเดียวกันคือ หม่อมเจ้าสกลวรรณกร แต่กลับพบประเด็นหลายประการที่แตกต่างอย่างชัดเจน อันอาจเป็นผลมาจากบริบทการเมืองการปกครองของไทยที่เปลี่ยนแปลงไปเนื่องจากเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 สำหรับ (ร่าง) พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2473 เป็นร่างกฎหมายที่มีบทบัญญัติที่เน้น “การบำรุง” ท้องถิ่นอย่างกว้างขวางหรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นประมวลกฎหมายเกี่ยวกับการเทศบาลที่อาจไม่ผิดนัก เนื่องจากมีบทบัญญัติถึง 246 มาตรา โดยมีบทบัญญัติที่เป็นหลักการเกี่ยวกับเทศบาลและคำอธิบายกำหนดวิธีดำเนินการของเทศบาลภารกิจหน้าที่ต่างๆ อย่างละเอียดนับตั้งแต่การจัดตั้งเทศบาล การคลัง การจัดเก็บเงินรายได้ การจัดการสาธารณสุข รวมถึงการโยธาของเทศบาล เป็นต้น บทบัญญัติจำนวนมากที่ถูกสร้างขึ้นสะท้อนแนวคิดของรัฐบาลในขณะนั้นที่พยายามควบคุมเทศบาล (หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, 2472ข, ร.7ม.7.5/2) ซึ่งแตกต่างจาก พ.ร.บ.จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ที่เกิดขึ้นสมัยประชาธิปไตย

ตารางเปรียบเทียบแนวความคิดในการจัดตั้งเทศบาลของ

(ร่าง) พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2473 กับ พ.ร.บ. จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476

ประเด็น	(ร่าง) พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2473	พ.ร.บ.จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476
1. วัตถุประสงค์การจัดตั้ง	มุ่งเน้นแบ่งเบาภารกิจของกระทรวงมหาดไทยในการบำรุงท้องถิ่น ด้วยการยกสุขาภิบาลให้เป็นเทศบาล	มุ่งส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการปกครองเพื่อเข้าใจระบอบประชาธิปไตยและการแบ่งเบาภารกิจของรัฐบาลในการบำรุงท้องถิ่นให้กับเทศบาล
2. การจัดตั้ง	วางหลักการทั่วไปและเงื่อนไขการก่อตั้งเทศบาลด้วยการยกฐานะสุขาภิบาล (มาตรา 2) เป็นเทศบาล โดยการก่อตั้งต้องมีผู้ริเริ่ม คือ 1. เจ้าหน้าที่บังคับบัญชาการปกครอง หรือ 2. ราษฎรในท้องถิ่น จำนวนไม่น้อยกว่า 15 คน เสนอต่อเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยพิจารณา ก่อน หากเห็นชอบจะมีการตั้งกรรมการประเดิมการจัดตั้ง (มาตรา 6)	วางหลักการทั่วไป และเงื่อนไขการก่อตั้งเทศบาลก่อน เมื่อชุมชนในพื้นที่ใดเข้าเงื่อนไขตามกฎหมายแล้ว ให้รัฐบาลและกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับผิดชอบในการก่อตั้ง โดยกระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้แต่งตั้งบุคคลให้เป็นสมาชิกสภาเทศบาลเพื่อเริ่มต้นกระบวนการ (มาตรา 4, 42, 48, 60, 65)
3. ชั้นของเทศบาล	มีการแบ่งประเภทของเทศบาลออกเป็น 3 ชั้น ดังนี้ 1. เทศบาลชั้นตรี มีประชากรน้อยกว่า 2,000 คนและมีรายได้น้อย โดยการตั้งเทศบาล 2. เทศบาลชั้นโท มีประชากร 2,000 – 8,000 คนและมีรายได้ปานกลาง 3. เทศบาลชั้นเอก มีประชากรไม่ต่ำกว่า 8,000 คนและมีรายได้มาก (มาตรา 4)	มีการแบ่งเทศบาลออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้ 1. เทศบาลตำบล ยกฐานะหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคคือ ตำบล โดยให้หนึ่งตำบลหรือหลายตำบลรวมกันเป็นเทศบาลตำบล โดยประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกา (มาตรา 4) 2. เทศบาลเมือง ตั้งในเขตชุมชนอันเป็นที่ตั้งศาลาว่าการจังหวัด หรือท้องถิ่นที่มีประชากรตั้งแต่ 3,000 คนขึ้นไป และประชากรอาศัยหนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 1,000 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร โดยประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกา (มาตรา 42) 3. เทศบาลนคร ดำเนินการจัดตั้งในท้องถิ่นที่มีประชากรมากกว่า 30,000 คน และประชากรอาศัยหนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 1,000 คนต่อตารางกิโลเมตร โดยประกาศเป็นพระราชบัญญัติ (มาตรา 48)

ประเด็น	(ร่าง) พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2473	พ.ร.บ.จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476
4. กระบวนการจัดตั้งทางกฎหมาย	เมื่อเสนาบดีเห็นชอบในการจัดตั้งให้สุขาภิบาลใดเป็นเทศบาลให้ทูลเกล้าฯ ขอพระบรมราชานุญาต โปรดเกล้าฯ จัดตั้งขึ้น (มาตรา 6)	เมื่อชุมชนในพื้นที่ใดเข้าเงื่อนไข ให้รัฐบาลประกาศการจัดตั้งตามลำดับชั้นทางกฎหมายดังนี้ - เทศบาลตำบลและเทศบาลเมือง ให้ประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกา (มาตรา 4, 42) - เทศบาลนคร ให้ประกาศเป็นพระราชบัญญัติ (มาตรา 48)
5. การจัดรูปองค์กรเทศบาล	มีสภาเทศบาล ที่มีอำนาจบริหารและนิติบัญญัติรวมอยู่ในองค์กรเดียว	จัดรูปองค์กรออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้ 1. สภาเทศบาลใช้อำนาจนิติบัญญัติ และ 2. มন্ত্রীใช้อำนาจบริหาร ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Seperation of power)
6. ที่มาและวาระของสภาเทศบาล / คณะมนตรี	ด้วยเหตุที่สภาเทศบาล ที่มีอำนาจบริหารและนิติบัญญัติรวมอยู่ในองค์กรเดียว ทั้งนี้ ที่มาของนายกและมนตรีมาจากการแต่งตั้ง/เลือกตั้ง - กรณีนายก ได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง (มาตรา 28(5)) ไม่มีการระบுவาระการดำรงตำแหน่งของนายก - มন্ত্রী ได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง มีวาระ 3 ปี (มาตรา 15) หากมีตำแหน่งมนตรีว่างลงให้ สมุหเทศาภิบาลเป็นผู้แต่งตั้งทดแทน (มาตรา 12) - กรณีให้มาจากเลือกตั้ง เมื่อทรงมีพระราชดำริให้มีการเลือกตั้งตามที่ทรงเห็นสมควร (มาตรา 18) นายก ไม่มีวาระ ส่วนเทศมนตรี วาระ 3 ปี	มีการแบ่งองค์กรเทศบาลเป็น 2 ส่วน คือ 1. สภาเทศบาล และ 2. มন্ত্রী 1. สภาเทศบาล (ฝ่ายนิติบัญญัติ) สมาชิกสภาเทศบาลตำบล เมืองและนครมาจากการเลือกตั้งของประชาชน (มาตรา 6, 44, 50) ให้สภาเทศบาลทุกชั้น มีที่มาของสมาชิก 2 ประเภท - ประเภทที่ 1 มาจากการเลือกตั้งของประชาชน - ประเภทที่ 2 มาจากการแต่งตั้งโดยกระทรวงมหาดไทย เมื่อใดที่ ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในท้องถิ่นนั้น จบการศึกษาในระดับประถมศึกษาเกินกว่า กึ่งหนึ่งแล้ว ให้สภาเทศบาลนั้น มีสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งทั้งหมด (มาตรา 60) ทั้งนี้ สภาเทศบาลมีวาระ 4 ปี 2. มন্ত্রী (ฝ่ายบริหาร) มีที่มาจากข้าหลวงประจำจังหวัด (ราชการส่วนภูมิภาค) แต่งตั้งคณะมนตรีตำบล เมืองและนคร โดยมีประธานสภาเทศบาลลงนามสนองคำสั่งแต่งตั้งนั้น (มาตรา 22, 45, 51) ทั้งนี้ วาระของมนตรี มีวาระ 4 ปี หรือพ้นจากตำแหน่งเมื่อสภาเทศบาลลงมติไม่ไว้วางใจ

ประเด็น	(ร่าง) พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2473	พ.ร.บ.จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476
7. ที่มาของสิทธิทางการเมือง	เกณฑ์กำหนดสิทธิทางการเมืองจากการจ่ายจังกอบให้เทศบาล - กำหนดให้บุคคลที่มีสิทธิดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ด้วยการแต่งตั้งนั้นต้องเป็นผู้ที่เสียจังกอบให้กับเทศบาล โดยจำนวนเทศมนตรีที่เสียจังกอบต้องมีอย่างน้อยจำนวนกึ่งหนึ่งในสภาเทศบาล (มาตรา 8) - หากทรงมีพระราชดำริให้มีการเลือกตั้งแล้วผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้รับสมัครเลือกตั้งทุกคนจะต้องเป็นบุคคลที่ต้องเสียจังกอบให้กับเทศบาลเช่นกัน (มาตรา 19 และ 20)	ใช้หลักสัญชาติเป็นเกณฑ์พื้นฐานในการมีสิทธิทางการเมือง - กำหนดให้ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้รับสมัครเลือกตั้งทุกคนจะต้องเป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทย
8. ความสัมพันธ์ระหว่างสภาและมนตรี	<u>มีองค์กรเดียว</u> ชื่อ สภาเทศบาล <u>ทำหน้าที่</u> <u>นิติบัญญัติและบริหาร</u> (มาตรา 8, 33-38, 46-48) ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจและตรวจสอบการบริหาร	กำหนดให้สภาเทศบาลตำบล เมืองและนคร มีความเข้มแข็ง มีหน้าที่ ควบคุมฝ่ายบริหาร ด้วยการตั้งกระทู้ถาม และ การลงมติไม่ไว้วางใจ (มาตรา 19, 20, 44, 50) 1. มีการแบ่งแยกอำนาจออกเป็น 2 ส่วน คือ 1. <u>สภาทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ</u> และ 2. <u>มนตรี ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร</u> โดย ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจตรวจสอบฝ่ายบริหาร และฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจยุบสภา เป็นลักษณะ สภามีความเข้มแข็ง (Strong Parliamentary System)
9. การกิจเทศบาล	ภารกิจของเทศบาล มีจำนวน 36 ประเภท โดยให้เทศบาลเลือกทำได้ (มาตรา 29) 1. การจัดตั้งโรงพยาบาล 2. การสงเคราะห์มารดาและทารก 3. รวบรวมสถิติพยากรณ์ 4. การควบคุมการประกอบโรคศิลป์ 5. การป้องกันและระงับโรคระบาด 6. การป้องกันเหตุรำคาญ 7. การควบคุมสุขอนามัย 8. การควบคุมการเผาฟ 9. การจัดตั้งฌาปนสถาน สุสาน 10. การควบคุมน้ำประปา	ภารกิจของเทศบาลแบ่งตามชั้นของเทศบาล โดยแบ่งภารกิจที่ต้องทำและภารกิจที่ควรทำ <u>เทศบาลตำบล</u> มีภารกิจดังนี้ (มาตรา 27) 1. จัดการสาธารณสุข 2. จัดให้มีน้ำจืดให้บริโภค 3. จัดให้มีและบำรุงถนน ทางระบายน้ำ 4. อำนวยความสะดวกในการสื่อสาร 5. ส่งเสริมการประกอบอาชีพ 6. จัดการศึกษาขั้นประถม 7. ส่งเสริมให้ประชาชนเข้าใจระบอบรัฐธรรมนูญ 8. จัดให้มีศาลาเทศบาล

ประเด็น	(ร่าง) พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2473	พ.ร.บ.จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476
	11. การควบคุมอาหาร 12. การควบคุมและจัดตั้งโรงฆ่าสัตว์ 13. การควบคุมโรงแรม โรงมหรสพ 14. การบำรุงทางระบายน้ำ 15. สร้างและบำรุงประปาและที่กักเก็บน้ำ 16. การจัดทำผังเมือง 17. การซ่อมแซม บำรุงถนนและสะพาน 18. การควบคุมและเป็นเจ้าของถนนและตรอกของเอกชน 19. การทำถนนและทำทะเบียนบ้าน 20. การปลูกและบำรุงต้นไม้ สวนสาธารณะ 21. การฟื้นฟูและปรับปรุงพื้นที่ 22. การควบคุมอาคารและการก่อสร้าง 23. การกำหนดพื้นที่ตามผังเมือง 24. การบำรุงสาธารณูปโภค 25. การกำจัดสิ่งกีดขวางถนน 26. การควบคุมจราจร 27. การควบคุมวัตถุมีภัย 28. การป้องกันเหตุเพลิงไหม้ 29. จัดให้มีตำรวจรักษาการณ์และควบคุมจราจร 30. สร้างและบำรุงโรงเรียน ห้องสมุด 31. สร้างและบำรุงศาลาเทศบาล 32. สงเคราะห์คนอนาถาและคนชรา 33. การสนับสนุนงานรื่นเริง 34. เป็นเจ้าของทรัพย์สินตามกฎหมาย 35. ทำกิจการบางอย่างเพื่อความปลอดภัยของมหาชน 36. หน้าที่อื่นๆ ตามกฎหมายบัญญัติ กำหนดให้เทศบาลเลือกทำขั้นต่ำ ดังนี้ เทศบาลชั้นตรี เลือกทำไม่น้อยกว่า 20 ประการ เทศบาลชั้นโท เลือกทำไม่น้อยกว่า 25 ประการ และเทศบาลชั้นเอก เลือกทำไม่น้อยกว่า 30 ประการ (มาตรา 5)	9. หน้าที่อื่นๆ ตามกฎหมายบัญญัติ และภารกิจอื่นที่เทศบาลตำบลควรทำ (มาตรา 28) 1. จัดให้มีและบำรุงตลาด โรงฆ่าสัตว์ ทำเทียบเรือ ฌาปนสถาน 2. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนมัธยมขึ้น หรือโรงเรียนวิชาชีพ 3. จัดให้มีและบำรุงประปาเพื่อจำหน่ายให้ประชาชน 4. จัดให้มีและบำรุงสถานที่พิทักษ์รักษาคนเจ็บ 5. จัดให้มีเครดิตสถาน 6. จัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าเพื่อจำหน่ายแก่ประชาชนหรือให้แสงสว่างแก่ชุมชน 7. จัดให้มีและบำรุงสถานที่การกีฬา 8. จัดให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ 9. จัดให้มีและบำรุงโรงมหรสพ 10. กิจการอื่นๆ ที่ไม่ขัดกฎหมาย เทศบาลเมือง มีภารกิจดังนี้ (มาตรา 46) นอกเหนือจาก ภารกิจของเทศบาลตำบล ให้มีภารกิจต่อไปนี้ 1. จัดให้มีและบำรุงตลาด โรงฆ่าสัตว์ สุสาน ฌาปนสถาน 2. จัดให้มีและบำรุงประปาเพื่อจำหน่ายให้ประชาชน 3. จัดให้มีและบำรุงสถานที่พิทักษ์รักษาคนเจ็บ 4. จัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าเพื่อจำหน่ายแก่ประชาชนหรือให้แสงสว่างแก่ชุมชน 5. จัดให้มีและบำรุงกองดับเพลิง และควรทำตามมาตรา 28 ได้ เทศบาลนคร มีภารกิจดังนี้ (มาตรา 52) นอกเหนือจากภารกิจของเทศบาลเมืองแล้ว ให้มีภารกิจดังต่อไปนี้ (มาตรา 52) 1. จัดให้มีและบำรุงสุศาลาและโรงพยาบาล 2. จัดให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและทารก

ประเด็น	(ร่าง) พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2473	พ.ร.บ.จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476
		3. จัดให้มีและบำรุงการสงเคราะห์คนอนาถา 4. จัดให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ 5. จัดให้มีและบำรุงสถานที่การศึกษา และควรทำตามมาตรา 28 ได้ ทั้งนี้ กฎหมายแบ่งภารกิจที่เทศบาลต้องทำและภารกิจที่ควรทำ
10. รายได้ของเทศบาล	กำหนดให้รายได้ของเทศบาลมาจาก 5 แหล่ง ได้แก่ 1. จังกอบ ให้เทศบาลจัดเก็บเพื่อวัตถุประสงค์ต่าง ๆ และวางพิกัตอัตราอย่างสูงให้ (มาตรา 49) 2. ภาษี ให้เทศบาลเก็บภาษีล้อเลื่อน ม้า สุนัข (มาตรา 60-62) 3. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล สำหรับกิจการที่เทศบาลดำเนินการแทนรัฐบาล (มาตรา 68) 4. การกู้เงิน ให้เทศบาลจำนองและโอนสิทธิในการเก็บจังกอบ ภาษีทั้งหมดหรือบางส่วน และอสังหาริมทรัพย์ของเทศบาลนั้นเป็นหลักประกันการชำระหนี้ เทศบาลยังสามารถกู้เงินด้วยการออกหุ้นกู้และออกสลากกู้ได้ ซึ่งการกู้เงินทุกวิธีต้องได้รับการอนุมัติจากเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย (มาตรา 71-77) และ 5. รายได้จากกิจการเทศบาล เช่น ค่าใบอนุญาตต่าง ๆ ค่าน้ำประปา ค่าเช่าตลาด ค่าอาชญาบัตรฆ่าสัตว์ เป็นต้น	กำหนดให้ เทศบาลมีรายได้ ดังต่อไปนี้ 1. เงินอุดหนุน 2. เทศพาณิชย์ 3. รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล 4. ภาษีและจังกอบตามกฎหมายบัญญัติ 5. ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ 6. เงินที่มีผู้บริจาคให้ 7. การกู้เงิน และ 8. รายได้อื่นๆ ตามกฎหมาย (มาตรา 29)
11. สภาพบังคับ	กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจถึงตุลาการในบางกรณี หากมีผู้ใดฝ่าฝืนไม่ชำระจังกอบหรือภาษี กฎหมายนี้บัญญัติให้เทศบาลมีอำนาจบังคับ เช่น - นายก มีอำนาจในการออกหมายยึดทรัพย์ผู้ที่เป็นลูกหนี้จังกอบและมีอำนาจขายทอดตลาด (มาตรา 54 (1)) - พนักงานผู้ยึดทรัพย์มีอำนาจจับประตูเข้าสู่อาคารได้โดยชอบด้วยกฎหมาย(มาตรา 54 (3)) นายกมีอำนาจเรียกบุคคลที่ต้องเสียภาษีมาได้ส่วนได้ (มาตรา 62 (2)) เป็นต้น	เทศบาลมีอำนาจออกเทศบัญญัติกำหนดโทษได้ แต่ต้องเป็นความผิดโทษปรับไม่เกิน 50 บาท โดยใช้กระบวนการยุติธรรม (มาตรา 33)

ประเด็น	(ร่าง) พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2473	พ.ร.บ.จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476
12. การเพิกถอนสภาพเทศบาล	สภาเทศบาลเป็นนิติบุคคลสืบฐานะกันชั่วนิรันดร์ (มาตรา 9)	ให้เทศบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคล (มาตรา 4) ให้ข้าหลวงประจำจังหวัด มีอำนาจยุบเลิกเทศบาลตำบล เทศบาลเมืองและเทศบาลนครได้ หากเทศบาลไม่สามารถทำหน้าที่ได้ ด้วยพระราชกฤษฎีกาและพระราชบัญญัติ ถอนสภาพเทศบาล (มาตรา 41, 47, 53) โดยให้สิทธิสภาเทศบาลและมนตรีเข้าชี้แจงเหตุผลได้
13. การควบคุม	เสนาบติกระทรวงมหาดไทยและเจ้าหน้าที่บัญชาการปกครองมีอำนาจในการควบคุมและแทรกแซงการบริหารงานของเทศบาล เช่น - เสนาบติมีอำนาจในการตั้งอุปนายกแทนนายกในกรณีที่นายกป่วยหรือลาพัก - เสนาบติยังสามารถออกกฎระเบียบในการเลือกมนตรี ระเบียบการบรรจุ โยกย้าย และปลดเจ้าพนักงานของเทศบาล (มาตรา 24) - การควบคุมการทำสัญญาของเทศบาล (มาตรา 24) - การออกกฎสำหรับควบคุมทรัพย์สินและทุนเทศบาล (มาตรา 28) - การวางระเบียบเกี่ยวกับการเงินของเทศบาลและกำหนดอำนาจหน้าที่ของนายก (มาตรา 45) - การออกเทศบัญญัติแทนเทศบาลเป็นครั้งคราวตามเห็นควร (มาตรา 48) - การกำหนดเงื่อนไขในการจ่ายเงินอุดหนุนเทศบาล (มาตรา 70) - การออกกฎสำหรับการกู้เงินของเทศบาล (มาตรา 80) เป็นต้น	ข้าหลวงประจำจังหวัด มีอำนาจในการยุบสภาเทศบาลตำบล สภาเทศบาลเมืองได้และให้ประชาชนเลือกตั้งใหม่ โดยกำหนดให้เลือกตั้งใหม่ภายใน 90 วัน (มาตรา 18, 44) ข้าหลวงประจำจังหวัดมีหน้าที่ควบคุมเทศบาลตำบลโดยมีนายอำเภอเป็นผู้ช่วย (มาตรา 40) ข้าหลวงประจำจังหวัดมีหน้าที่ควบคุมเทศบาลเมือง (มาตรา 44)
14. สหเทศบาล	ไม่มีการกำหนดไว้	สิทธิการจัดตั้งองค์การสหเทศบาล การรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในกิจที่พึงทำและการอาจกู้เงินเมื่อได้รับอนุญาตจากรัฐบาลได้ (มาตรา 58-59)

ประเด็น	(ร่าง) พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2473	พ.ร.บ.จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476
15. สภาจังหวัด	ไม่มีการกำหนดไว้	ให้มีสภาจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ ปกปักรักษาหรือ ตรวจและรายงาน งบประมาณจังหวัด แบ่งสรรเงินอุดหนุนให้กับ เทศบาลในจังหวัด เสนอแนะรัฐบาลในการจัด เก็บภาษี ตั้งกระตุ้มถามกรมการจังหวัด ปกปักรักษา หรือตามที่รัฐบาลร้องขอ (มาตรา 54) โดย สภาจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง

จากแนวคิดการจัด “การปกครอง” เทศบาลสู่การสถาปนาเทศบาล ช่วงแรกเริ่ม

ภายหลังการประกาศใช้ พ.ร.บ. จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ในราชกิจจานุเบกษาเมื่อ 24 เมษายน 2477 แล้ว ในเดือนพฤษภาคม 2477 รัฐบาลเดินหน้านำหลักการ จัดตั้งเทศบาลด้วยการเตรียมบุคลากรสำหรับ สนับสนุนการดำเนินการของเทศบาล รัฐบาลมอบหมาย ให้กระทรวงมหาดไทยจัดให้มีการอบรมข้าราชการเพื่อ เป็นที่ปรึกษาเทศบาลของเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล (ต่อมาเรียกว่า ผู้ตรวจการเทศบาล) ตลอดจนเป็นเจ้าหน้าที่ช่วยเหลือข้าหลวงประจำจังหวัด ในการเทศบาล รวมถึงเป็นเลขานุการสภาจังหวัด เช่นเดียวกับเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร กระทรวง มหาดไทย ขณะนั้น มี นายปรีดีเป็นรัฐมนตรี มอบหมาย ให้มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง (ม.ธ.ก.) ที่เพิ่งจัดตั้งขึ้นในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2477 รับหน้าที่ ในการจัดการอบรมที่ปรึกษาเทศบาลให้กับรัฐบาล โดย การหมุนเวียนข้าราชการจากต่างจังหวัดผลัดกันเข้ามา อบรมที่ ม.ธ.ก. (หอบจดหมายเหตุแห่งชาติ, 2476, สร.0201.62/1)

เมื่อจัดตั้ง ม.ธ.ก. ขึ้นแล้ว ทางมหาวิทยาลัยแต่งตั้ง หม่อมเจ้าสกลวรรณกร ให้ทรงดำรงตำแหน่ง ศาสตราจารย์วิสามัญประจำมหาวิทยาลัยในช่วงแรกเริ่ม

อีกทั้ง มหาวิทยาลัยทูลให้ท่านเป็นผู้สอนในระดับ ปริญญาตรีและปริญญาโท ในหลายวิชา เช่น กฎหมาย การคลัง อาชีววิทยาและทันตวิทยา เศรษฐศาสตร์ พิศดาร เป็นต้น การรับภารกิจในการสนับสนุนการสร้าง พลเมืองและการปกครองท้องถิ่นให้กับระบอบใหม่ทำให้ ท่านทรงนิพนธ์ตำราประกอบการสอน เช่น กฎหมาย การคลัง (2477) สากลเทศบาล (2478) อีกด้วย

ด้วยเหตุที่ การสถาปนาการปกครองท้องถิ่นด้วยการ เทศบาลให้กับระบอบใหม่มีความสำคัญจึงจำเป็นต้องมี การวางรากฐานด้วยการศึกษาเพื่อให้เทศบาลมีความ มั่นคง นายปรีดีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงมี แนวความคิดในการจัดอบรมที่ปรึกษาเทศบาลขึ้น อันแนวความคิดวางรากฐานด้วยการศึกษาเช่นนี้มีความ สอดคล้องกับความคิดของหม่อมเจ้าสกลวรรณกร ที่ทรงเคยเสนอให้มีการจัดการอบรมข้าราชการเมื่อครั้ง ระบอบเก่า ย่อมมีส่วนทำให้ท่านทรงมีความกระตือรือร้น อย่างยิ่งในการร่วมมือกับนายปรีดีที่มุ่งหมายใช้ ม.ธ.ก. เป็นเบ้าหลอมหลอมบุคลากรในการวางรากฐาน การเทศบาลให้มั่นคง

การอบรมที่ปรึกษาเทศบาลในปี พ.ศ. 2477 มีความ สำคัญยิ่งในการวางรากฐานการเทศบาลของระบอบใหม่ เนื่องจาก ม.ธ.ก. รับบทบาทเป็นหน่วยงานสำคัญในการ จัดการอบรมแก่ข้าราชการรวมทั้งการผลิตเอกสาร คำบรรยายจำนวนมากอันมีขอบเขตเนื้อหาเกี่ยวข้องกับ

การเทศบาล เช่น หลวงเดชสหกรณ์, การพาณิชย์และการสหกรณ์ (2477) เล้ง ศรีสมวงศ์, ความรู้ทั่วไปในการพาณิชย์ คมนาคมและอุตสาหกรรม (2477) พระราชธรรมนิเทศ, การศึกษา ศาสนาและศิลปการ (2477) หลวงสุวรรณวาจกกสิกิจ และจรรยา สืบแสง, การเกษตร (2477) พระยาประทีปกิตติศาสตร์และหลวงเดชาติวงศ์, การอุตสาหกรรม (2477) พระยาประทีปกิตติศาสตร์, การโยธาเทศบาล (2477) หม่อมเจ้าคุณภาณุ วรวรรณ, การไฟฟ้าเทศบาล (2477) พระพิศาลสุขุมวิท, การขนส่งและการจราจร (2477) หลวงอุปการณัฐวิทย์, ถนนหนทาง (2477) หลวงบูรณกรรมโกวิท, ตลาด ที่อาบน้ำและส้วมสาธารณะ (2477) หลวงอาจักษ์การ, การกำจัดอุจจาระและขยะมูลฝอย กับความสะอาดของบ้านเมือง (2477) พระยาประทีปกิตติศาสตร์, การหาน้ำเพื่อการประปา การระบายน้ำและการชลประทาน (2477) (ณัฐพล ใจจริง, 2561, น. 49) เป็นต้น คำสอนการเทศบาลชุดดังกล่าวจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในการเผยแพร่ความรู้ใหม่ให้กับข้าราชการอันเป็นรากฐานในการจัดตั้งเทศบาลต่อไป

สำหรับการดำเนินการจัดตั้งเทศบาลในระยะแรกนั้น รัฐบาลดำเนินการตั้งเทศบาลตามหลักการขึ้น จำนวน 45 แห่งในปี พ.ศ. 2478 โดยแบ่งเป็น เทศบาลนคร 1 แห่ง เทศบาลเมือง 42 แห่ง และเทศบาลตำบล 2 แห่ง โดยหลังจากตั้งเทศบาลแล้วได้มีการดำเนินการสำรวจจำนวนราษฎร บ้านเรือน และการประกอบอาชีพของราษฎร นอกจากนี้รัฐบาลยังได้จัดสรรเงินอุดหนุนแก่เทศบาลต่างๆ เพื่อช่วยเหลือเทศบาลให้มีทุนดำเนินการ (หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, 2476-2482, สร.0201.62/1)

อย่างไรก็ตาม พบว่า ภายหลังจากที่จัดตั้งเทศบาลตาม พ.ร.บ. จัดระเบียบเทศบาลนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2478 แล้ว การบริหารงานเทศบาลหลายแห่งในประเทศประสบปัญหาเทศมนตรีขาดความเข้มแข็งและ

ไร้เสถียรภาพจนไม่สามารถบริหารเทศบาลได้ราบรื่นเนื่องจากมนตรีมีความขัดแย้งกับสภาเทศบาล อันส่งผลให้กิจการเทศบาลหยุดชะงักอย่างมาก ประกอบกับเทศบาลหลายแห่งประสบปัญหาไม่มีงบประมาณเพียงพอต่อการบริหารส่งผลให้เทศบาลดำเนินงานไม่ต่อเนื่องและสุดท้ายนักการเมืองท้องถิ่นและประชาชนในเทศบาลขาดความรู้ความเข้าใจทางการเมืองท้องถิ่นส่งผลให้การดำเนินงานเทศบาลไม่มีประสิทธิภาพ รวมถึงประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการบริหารเทศบาลอย่างเพียงพอ ด้วยสาเหตุข้างต้นนี้จึงนำไปสู่การแก้ไขกฎหมายเทศบาลในปี พ.ศ. 2481 และ พ.ศ. 2486 ตามลำดับ (อลงกรณ์ อรรคแสง, 2547, น. 133-155)

อย่างไรก็ตาม หม่อมเจ้าสกลวรรณกรยอมรับปัญหาและอุปสรรคของการเทศบาลที่เกิดขึ้น แต่ท่านยังทรงมีอุดมคติถึงความสำคัญของการเทศบาลในฐานะที่เป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตยและเป็นหนทางในการสร้างความสุขสมบูรณ์ให้กับประชาชน ด้วยทรงเห็นว่า แม้การเทศบาลจะประสบปัญหาหลายประการแต่การเทศบาลยังคงมีความสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวคิดการมีส่วนร่วมของคนท้องถิ่นในการปกครองที่จะให้ผลประโยชน์แก่ท้องถิ่นโดยตรงว่า “...การปกครองจากภายนอกอาจให้ผลดีบ้างก็จริงอยู่ แต่ผู้การปกครองตนเองไม่ได้ หลักนี้เป็นความจริงสำหรับการปกครองท้องถิ่นเช่นเดียวกับสำหรับการปกครองประเทศ ... การปกครองตนเองเป็นการปกครองของคนจำนวนมาก ซึ่งมีส่วนได้เสียมากในท้องถิ่น แต่การปกครองจากภายนอกเป็นการปกครองของคนจำนวนน้อย ซึ่งมีส่วนได้เสียน้อยในท้องถิ่น” (สกลวรรณกร วรวรรณ, 2496, น. 41-42)

อย่างไรก็ตาม หม่อมเจ้าสกลวรรณกรทรงรับราชการในตำแหน่งที่ปรึกษากระทรวงมหาดไทยเรื่อยมาจนกระทั่งวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2484 ท่านทรงกราบถวายบังคมลาออกจากราชการโดยไม่ทราบเหตุผล

อาจวิเคราะห์ได้ว่า ความเป็นไปได้ว่า ท่านอาจมีปัญหาในการทำงานร่วมกับรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม โดยเฉพาะทัศนคติทางการเมืองที่ขัดแย้งกันอย่างเห็นได้ชัด อันเนื่องจากรัฐบาลจอมพล ป. มีลักษณะโน้มเอียงไปทางแนวคิดฟาสซิสต์และทหารนิยม ในขณะที่ท่านทรงมีทัศนคติต่อต้านฟาสซิสต์อย่างชัดเจน ด้วยเหตุนี้ท่านจึงทรงยุติบทบาทในทางราชการและทรงหายไปจากหน้าประวัติศาสตร์ไทยจวบกระทั่งสงครามโลกครั้งที่ 2 ยุติลง ท่านจึงกลับมามีบทบาทโดดเด่นบนหน้าประวัติศาสตร์การเมืองไทยอีกครั้งหนึ่งท่ามกลางสายธารของการเฟื่องฟูของกระแสแนวคิดสังคมนิยมภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2

เจ้าชายนักปฏิรูป กับการเมืองไทย หลังสงครามโลกครั้งที่ 2

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ยุติลงหม่อมเจ้าสกลวรรณกรกลับมามีบทบาทโดดเด่นในหน้าประวัติศาสตร์อีกครั้ง ในวันที่ 12 สิงหาคม พ.ศ. 2489 ปีเดียวกันนั้นเอง ท่านกลับเข้ารับราชการในฐานะที่ปรึกษารัฐมนตรีมหาดไทย (พลเอก หลวงเขวซังศักดิ์สงคราม) และที่ปรึกษาปลัดกระทรวงมหาดไทยในรัฐบาลหลวงประดิษฐมนูธรรม นอกจากนี้ ท่านทรงรับมอบหมายจากรัฐบาลให้เดินทางไปประชุมองค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) (NARA, RG 59, The Sahacheep : A Chronology) และในปี พ.ศ. 2490 ทรงเป็นกรรมาธิการพิจารณาความตกลงระงับกรณีพิพาทระหว่างไทยกับฝรั่งเศสเพื่อคืนดินแดนอินโดจีนที่ไทยยึดครองในช่วงสงครามให้แก่ฝรั่งเศส (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2490) ต่อมาในปี พ.ศ. 2492 พระองค์ทรงเป็นตัวแทนของประเทศเข้าประชุมคณะกรรมการเศรษฐกิจแห่งเอเชียแปซิฟิก (Economic Commission For Asia And The Far East) หรือ ECAFE (The Straits Times, 1949) เป็นต้น

บทบาทโดดเด่นที่สุดของหม่อมเจ้าสกลวรรณกรในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 คือ การเคลื่อนไหวทางการเมืองอันเป็นผลมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 ที่ได้ยกเลิกบทบัญญัติที่กำหนดให้พระบรมวงศานุวงศ์อยู่เหนือการเมือง ในรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ดังนั้น ด้วยสภาพการณ์การเมืองที่เปิดกว้างจึงเป็นโอกาสให้ทรงเข้ามาเคลื่อนไหวทางการเมืองเพื่อผลักดันอุดมคติได้อย่างเต็มตัว ประกอบกับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้เสรีภาพในการตั้งพรรคการเมืองขึ้นได้

หม่อมเจ้าสกลวรรณกรได้ทรงร่วมมือกับนายปรีดีตลอดจนเหล่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากภาคอีสานและอดีตเสรีไทย จัดตั้งพรรคการเมืองแนวทางสังคมนิยมขึ้นภายใต้ชื่อ “พรรคสหชีพ” โดยแรกเริ่มก่อตั้งมีเดือน บุนนาค เป็นหัวหน้าพรรค (ภายหลังการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรในปี พ.ศ. 2489 แล้วทองอินทร์ ภูริพัฒน์ ได้รับเลือกเป็นหัวหน้าพรรคแทน) โดยมีสวณ ตูลารักษ์ เป็นเลขาธิการพรรค (ต่อมาหลังการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรแล้ว ถวิล อุดล ดำรงตำแหน่งเลขาธิการพรรคแทน) ส่วนตัวท่านเอง ทรงเป็นที่ปรึกษาของพรรคสหชีพ นอกจากนี้พรรดยังมีสมาชิกคนสำคัญ เช่น เติง ศิริจันทร์ ใต้ ปาณิกบุตรจำลอง ดาวเรือง จรูญ สืบแสง ชิต เวชประสิทธิ์ กระจำง ตูลารักษ์เทียรไท อภิชาติบุตรทอง กันทารมย์ ดุสิต บุญธรรมขุนระดับ คดีแผน อินทวงค์ และประสิทธิ์ ชูพินิจ เป็นต้น (NARA, RG 59, “The Brief Guid to Political Party in Siam”; สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ, 2553, น. 273-274)

หม่อมเจ้าสกลวรรณกร กับคติการปฏิรูปการเมือง

เมื่อสภาพการเมืองไทยภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เปิดกว้าง ทั้งการให้เสรีภาพในการเคลื่อนไหวและอุดมการณ์ทางการเมือง ส่งผลให้หม่อมเจ้าสกลวรรณกร

ผู้ทรงมีความรอบรู้และทรงนิยมในแนวคิดสังคมนิยมประชาธิปไตยมีส่วนสำคัญในการช่วยวางหลักการและนโยบายของพรรคสหชีพดังสะท้อนได้จาก “*ปาฐกถาเรื่องสหชีพในธรรมชาติในอดีตและปัจจุบัน*” ที่ทรงแสดงเมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2489 และต่อมาได้ตีพิมพ์เป็นหนังสือโดยใช้ชื่อที่เสมือนหนึ่งการประกาศก้องว่า เอกสารฉบับที่ 1 ของคณะพรรคสหชีพ (2489) ท่านอธิบายคำว่า “สหชีพ” ความเป็นสหชีพมีความหมายตรงกับ “*ความรู้สึกร่วมหรือสัญชาตญาณว่าคนเรามีชีวิตเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน*” (สกลวรรณกร วรวรรณ, หม่อมเจ้า, 2489ก, น. 3) อีกทั้ง ทรงเห็นว่า “*สหชีพสำหรับสัตว์เป็นเพียงสัญชาตญาณ แต่สหชีพสำหรับมนุษย์เป็นความสำนึกถึงความผาสุกของแต่ละคนต้องอาศัยความผาสุกของคนทั้งปวงและยอมรับความเป็นธรรม ซึ่งทำให้มนุษย์คำนึงถึงความเสมอภาค และเป็นรากฐานของความยุติธรรมแห่งสังคม*” (สกลวรรณกร วรวรรณ, หม่อมเจ้า, 2489ก, น. 3-4)

งานชิ้นนี้ของหม่อมเจ้าสกลวรรณกรอาศัยแนวคิดสังคมนิยมในการวิเคราะห์และอธิบายวิวัฒนาการของการช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามหลักสหชีพในสังคม โดยพิจารณาตั้งแต่ยุคชนป่าเถื่อนจวบปัจจุบัน ทรงเห็นว่าหลักสหกรณ์และหลักสหชีพ คือ สิ่งเดียวกันตามหลักที่ว่า “*แต่ละคนเพื่อคนทั้งปวง และคนทั้งปวงเพื่อแต่ละคน*” (สกลวรรณกร วรวรรณ, หม่อมเจ้า, 2489ก, น. 20)

จากแนวคิดสหชีพของหม่อมเจ้าสกลวรรณกรข้างต้น น่าจะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของพรรคสหชีพ ดังสะท้อนจาก “*เค้านโยบายของคณะพรรคสหชีพ*” อันมีหลักการสำคัญคือ การสร้างประชาธิปไตยอันสมบูรณ์ (ต่อต้านเผด็จการฟาสซิสต์) และยึดความคิดสังคมนิยมประชาธิปไตยในการดำเนินการทางเศรษฐกิจให้ความสำคัญกับสหกรณ์ (NARA, RG 59, “The Brief Guid to Political Party in Siam”)

นอกจากนี้เมื่อข้อสังเกตว่า ท่านอาจมีส่วนผลักดันแนวคิดเรื่องการปกครองท้องถิ่นให้เป็นส่วนหนึ่งในนโยบายของพรรคสหชีพด้วย ดังเห็นได้จากนโยบายข้อหนึ่งของพรรคสหชีพว่า “*จะส่งเสริมและวางบทบัญญัติเพื่อราษฎรในท้องถิ่น ได้มีส่วนที่จะปกครองตนเองตามความเหมาะสมแก่ท้องถิ่นของตน*” (หยุด แสงอุทัย, 2517, น. 427-429)

ในปีเดียวกันนั้นหม่อมเจ้าสกลวรรณกรยังได้ทรงแสดงปาฐกถา ซึ่งเผยความคิดทางการเมืองของท่านอย่างต่อเนื่อง ดังในเรื่อง วิกฤตในทฤษฎีแห่งรัฐ ที่ ม.ธ.ก. เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม พ.ศ. 2489 โดยท่านวิพากษ์วิจารณ์ทฤษฎีรัฐเสรีนิยมในระดับสากลที่กำลังเดินมาสู่วิกฤตการณ์ภายในตัวเองว่า ระเบียบของรัฐเสรีนิยมไม่สามารถเปลี่ยนแปลงสังคมให้เป็นธรรมได้ด้วย ความสงบ เนื่องมาจากรัฐเสรีนิยมเอื้อให้กับประชาชนบางชนชั้น (สกลวรรณกร วรวรรณ, หม่อมเจ้า, 2484ข, น. 6) กล่าวอีกอย่างหนึ่ง คือ ท่านทรงวิเคราะห์ในทำนองว่า กฎหมายถูกเขียนขึ้นโดยชนชั้นโดยเอื้อประโยชน์ให้กับชนชั้นนั้น นั่นเอง

หม่อมเจ้าสกลวรรณกรทรงเสนอการจัดความสัมพันธ์ทางสังคมที่เป็นธรรมผ่านรัฐธรรมนูญควบคู่ไปกับการพิจารณาเหตุการณ์การเปลี่ยนแปลงของโลกในขณะนั้น ทรงเห็นว่า หากอำนาจของพลเมืองคนส่วนใหญ่ได้ทำลายอำนาจทางเศรษฐกิจของคนส่วนน้อยซึ่งเป็นผู้ปกครองแล้ว ผู้ปกครองย่อมมีทางเลือกเพียง 2 ทาง คือ ประการแรก การปรับตัวเข้ากับพลเมืองฝ่ายข้างมาก หรือ ประการที่สอง การระงับระบอบประชาธิปไตยเสียแล้วปกครองแบบฟาสซิสต์ นาซีดังที่เกิดขึ้นในอิตาลีและเยอรมนี (สกลวรรณกร วรวรรณ, หม่อมเจ้า, 2484ข, น. 19-20)

นอกจากนี้ ระหว่างที่มีการพิจารณารัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในปี พ.ศ. 2489 นั้น ความสนใจในการวางรากฐานการจัดความสัมพันธ์ทางสังคมที่เป็นธรรมของหม่อมเจ้าสกลวรรณกรทำให้ ท่านแสดงความเห็นเกี่ยวกับ

รัฐธรรมนูญในอุดมคติของท่านผ่านปาฐกถาเรื่อง “รัฐธรรมนูญสหชีพ” ที่ได้ทรงแสดง ณ สวนสราญรมย์ เมื่อวันที่ 3 เมษายน พ.ศ. 2489 โดยแนวคิดทางรัฐธรรมนูญของพระองค์นั้นเป็นรัฐธรรมนูญที่ถือประโยชน์ของส่วนรวมเป็นใหญ่

สำหรับในประเด็นการปฏิรูปการเมืองนั้น หม่อมเจ้าสกลวรรณกร ทรงเห็นว่าปัญหาสำคัญของการร่างรัฐธรรมนูญ คือจำเป็นต้องมีการปฏิรูปความสัมพันธ์ทางอำนาจของสถาบันการเมืองระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการเสียใหม่ ซึ่งจากความคิดต่อต้านรัฐบาลฟาสซิสต์และประสบการณ์ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ทำให้รัฐธรรมนูญตามแนวคิดของท่านมีแนวความคิดค่อนข้างจำกัดอำนาจของรัฐบาล นอกเหนือจากรัฐบาลจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของสภาแล้ว พระองค์เสนอให้ตุลาการมีความเป็นอิสระโดยมีหน้าที่คอยกำกับรัฐบาลเพื่อมิให้พลเมืองถูกรัฐบาลใช้อำนาจเผด็จการเอารัดเอาเปรียบ นอกจากนี้ ท่านเห็นว่า คำพิพากษาของศาลต้องผูกมัดรัฐบาล และเพื่อป้องกันมิให้ตุลาการใช้อำนาจตามอำเภอใจต้องมีการควบคุมขอบเขตอำนาจตุลาการและการแก้ไขคำพิพากษานั้นได้ ทรงเห็นว่า สถาบันการเมืองที่ทำหน้าที่นี้ คือ สภา (สกลวรรณกร วรวรรณ, หม่อมเจ้า, น. 2-17)

ส่วนการปฏิรูปสภานั้น หม่อมเจ้าสกลวรรณกร ทรงเห็นว่าสมาชิกสภาทั้งหมดต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนหรือการมีสภาผู้แทนราษฎรเพียงเดียว (Unicameral) ด้วยทรงเห็นว่า ตามอุดมคติของสหชีพ ได้ยืนยันอำนาจของประชาชนเป็นสำคัญ ด้วยสมาชิกสภามาจากการเลือกตั้งทั้งหมด ไม่จำเป็นต้องมีวุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีทั้งหมดต้องเป็นสมาชิกสภา (สกลวรรณกร วรวรรณ, หม่อมเจ้า, 2489ข, น. 31)

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า แนวความคิดในการปฏิรูปสถาบันการเมืองภายหลังสงครามของหม่อมเจ้าสกลวรรณกรนั้น ทรงต้องการใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจ (separation of power) ในการหยุดอำนาจของสถาบันการเมืองเอง เพื่อถ่วงดุลอำนาจทางการเมืองมิให้รัฐบาลและตุลาการมีอำนาจเกินเลยขอบเขต จนกระทั่งกระทบกับเสรีภาพและความเสมอภาคของพลเมือง โดยพระองค์ทรงเห็นว่า สถาบันการเมืองที่มีความชอบธรรมและอำนาจสูงสุดในการควบคุมสถาบันการเมืองอื่นๆ คือ สภา กล่าวอีกอย่างหนึ่ง คือ พระองค์ทรงยึดหลัก สภามีอำนาจสูงสุด (Parliamentary Supremacy) นั่นเอง

ผู้มีอุดมคติกับการเสนอตนให้ราษฎรเลือก

หลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 และการกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2489 แล้ว ด้วยหม่อมเจ้าสกลวรรณกรมีพระอุปนิสัยที่ทรงเป็นนักต่อสู้ อันเห็นจากการที่ทรงโปรดปรานกีฬาชกมวย ท่านทรงกระโดดเข้าสู่วงการเมืองไทยภายหลังสงครามโลกอย่างเต็มตัว ด้วยหวังที่จะผลักดันสังคมไทยไปสู่อุดมคติผ่านสภาผู้แทนราษฎรอย่างที่ทรงมีพระประสงค์ด้วยทรงลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคสหชีพ ในเขต 2 จังหวัดพระนคร นอกจากนี้ ในวันที่ 12 เดือนสิงหาคมนั่นเอง

แม้ว่า ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า พระองค์จะทรงพ่ายแพ้การเลือกตั้งครั้งนี้ให้กับผู้สมัครจากพรรคประชาธิปไตยก็ตาม แต่ทรงไม่ย่อท้อในการปฏิรูปสังคม ด้วยการสนับสนุนการอยู่ดีกินดีของคนชั้นล่าง ทรงมีบทบาทสำคัญในการร่วมจัดตั้งสมาคมกรรมกรต่างๆ ในช่วงหลังสงครามโลก จนมีการเชื่อมโยงเครือข่ายจัดตั้งเป็น “สมาคมสหชีพกรรมกรนครกรุงเทพฯ” ได้สำเร็จในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2489 นั่นเอง ทรงรับเป็น

ที่ปรึกษาของสมาคมฯ ต่อมาในเดือนเมษายน พ.ศ. 2490 มีการตั้ง “สมาคมสหอาชีพกรรมกรแห่งประเทศไทย” (Central Union of Labour, CUL) ซึ่งเป็นสหพันธ์กรรมกรแห่งแรกที่รวบรวมกรรมกรจากกิจการสาขาต่าง ๆ ทั้งในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัดเข้าไว้ด้วยกันจนเป็นสมาพันธ์กรรมกรระดับชาติ โดยมีกรรมกรเป็นสมาชิกถึง 75,000 คน (NARA, RG 59, “The Sahacheep : A Chronology”)

ต่อมาวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2490 สมาคมฯ ได้มีการเคลื่อนไหวครั้งสำคัญ ณ ห้องสนามหลวง คือ สมาคมฯ เรียกชุมนุมกรรมกรแสดงพลังประมาณ 100,000 คน เพื่อฉลองวันเมย์เดย์ (May Day) หรือวันกรรมกรสากล มีการชุมนุมเฉลิมฉลองวันกรรมกรสากลที่จัดขึ้นอย่างเปิดเผยครั้งใหญ่ที่สุดของประเทศ (ดาร์ห์ เรื่องสุธรรม, 2544, น. 296-298; สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล, 2523, น. 105-107) ท่านทรงเป็นแกนนำในการเคลื่อนไหว และเผยแพร่ความรู้ถึงวิกฤตของระบอบเสรีนิยมประชาธิปไตย ด้วยทรงนำเสนอทางเลือกใหม่ผ่านแนวคิดสังคมนิยมประชาธิปไตยที่ไม่แต่เพียงให้ความสำคัญกับปัญหากรรมกรและผู้ยากไร้เท่านั้น แต่ท่านยังทรงเข้ามีส่วนผลักดันการเปลี่ยนแปลงสังคมให้ดีขึ้นด้วยการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในนามพรรคสหชีพที่มีนโยบายไปในทางสังคมนิยมประชาธิปไตยอีกด้วย ผวนกับบทบาททางการเมืองที่เข้มข้นเช่นนี้ทำให้ท่านถูกเรียกขานว่า “เจ้าชายนักร้องสังคมนิยม” (“the socialist prince”) (NARA, RG 59, “Chronology of Scheme -Siam”)

ภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2490 บทบาทของหม่อมเจ้าสกลวรรณกร ทั้งในพรรคสหชีพและสมาคมสหอาชีพกรรมกรแห่งประเทศไทยต้องประสบปัญหาอันเป็นผลจากคณะรัฐประหาร 2490 และรัฐบาลอนุรักษ์นิยมของควง อภัยวงศ์ ได้กวาดล้างกลุ่มการเมืองของนายปรีดี ซึ่งมีฐานการเมืองอยู่ที่พรรคสหชีพและ

สมาคมแรงงาน ส่งผลให้พรรคสหชีพและสมาคมแรงงานค่อยๆ สลายตัวลง หม่อมเจ้าสกลวรรณกร ผู้ทรงมีอุดมคติในการปฏิรูปสังคมโดยยึดหลักประชาธิปไตยทางการเมืองควบคู่ประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมเฟเบียน จำต้องต้องค่อยๆ ยุติการเคลื่อนไหวทางการเมืองทั้งหมดไปโดยปริยายและทรงหันไปแสดงบทบาทเป็นนักวิชาการ ในฐานะอาจารย์ผู้สอนใน ม.ธ.ก. แทน

เจ้าชายนักวิชาการ

ไม่แต่เพียงหม่อมเจ้าสกลวรรณกร ทรงมีความรอบรู้และมีความเชี่ยวชาญด้านวิชาปกครองและเศรษฐกิจ จึงได้รับการแต่งตั้งเป็นอาจารย์ ผู้สอนวิชาการคลัง (Public Finance) ให้แก่นิสิตคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2465 นอกจากนี้ท่านยังได้แสดงปาฐกถาให้ความรู้เกี่ยวกับเรื่องราวต่างๆ เช่น การสาธารณสุข งานปกครองที่ประชุมสมุหเทศาภิบาล สามัคยาจารย์สมาคม โรตารีคลับในสมัยระบอบเก่าเท่านั้นแต่เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 แล้ว ท่านยังได้รับเชิญให้ปาฐกถา ในสภาผู้แทนราษฎร ตลอดจนทางวิทยุกระจายเสียงอีกด้วยต่อมา ด้วยความรู้ความสามารถรัฐบาลจึงได้มีมติแต่งตั้งหม่อมเจ้าสกลวรรณกร เป็นราชบัณฑิตสาขาปรัชญาอีกด้วย (ประชาชาติ, 2477)

นอกจากนี้ ท่านทรงได้รับการแต่งตั้งให้เป็นศาสตราจารย์วิสามัญประจำ ม.ธ.ก. ในช่วงเริ่มแรกและทรงได้รับเชิญให้สอนนักศึกษาในระดับชั้นปริญญาตรีและโทตั้งแต่แรกสถาปนามหาวิทยาลัยในหลายวิชา เช่น กฎหมายการคลัง อาชีววิทยาและชันชวิทยา เศรษฐศาสตร์พิสดาร กฎหมายอุตสาหกรรมและกฎหมายกรรมกร วิทยาการคลัง กฎหมายปกครอง พิศดาร เศรษฐกิจระหว่างประเทศ เป็นต้น นอกเหนือจาก

ภาระการสอนแล้ว พระองค์ยังมีการแต่งตำราประกอบ การสอน อาทิ กฎหมายการคลัง (2477) สากลเทศบาล (2478) วิทยาศาสตร์การคลัง (2491) และ เทศบาลและ สาธารณูปโภค (2496) เป็นต้น

ในช่วงทศวรรษ 2490 ในขณะที่หม่อมเจ้า สกลวรรณกร ทรงทำหน้าที่เป็นผู้บรรยายให้ ม.ธ.ก. ทรงเสนอแนวคิดที่สำคัญหลายประการที่สะท้อนถึง ความเป็นนักปฏิรูปผ่านการสอน เช่น ทรงเสนอให้ เทศบาลจัดตั้งองค์การที่ให้บริการสาธารณูปโภคด้วยการ ผสมผสาน “คติทางเศรษฐกิจแบบเก่า” ที่ยึดถือหลัก เสรีนิยม และ “คติใหม่” ที่เน้นการวางแผนเข้าหากัน (สกลวรรณกร วรวรรณ, หม่อมเจ้า, 2496, น. 63-65) พระองค์ทรงสนับสนุนให้รัฐบาลสร้างความเป็นธรรม ให้เกิดขึ้นในสังคมด้วยการลงทุนในการพัฒนาพลเมือง ผ่านการใช้จ่ายในการสาธารณสุขและการศึกษา อีกทั้ง ทรงเสนอให้รัฐบาลเน้นรายจ่ายสาธารณะเพื่อบริการ สังคม และให้รัฐบาลเพิ่มรายได้ด้วย “การเก็บภาษีจาก คนชั้นหนึ่งและใช้จ่ายกับคนอีกชั้นหนึ่ง” เช่น ภาษี มรดก มาเป็นเงินสำหรับจัดบริการสังคม (สกลวรรณกร วรวรรณ, หม่อมเจ้า, 2491, น. 4-7) ซึ่งความคิดปฏิรูป ของท่านมีความก้าวหน้าอย่างยิ่ง

เมื่อ ม.ธ.ก. เข้าสู่ช่วงเวลาผันผวนในช่วงทศวรรษ 2490 เนื่องจากความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างกลุ่ม จอมพล ป. และกลุ่มอนุรักษนิยมกับกลุ่มนายปรีดี ส่งผล ให้บรรดานักศึกษา ม.ธ.ก. เริ่มมีการรวมกลุ่มเคลื่อนไหว เพื่อต่อสู้กับแรงกดดันจากภายนอกและภายใน มหาวิทยาลัย นอกจากนี้นักศึกษาปีกซ้าย จัดกิจกรรม เคลื่อนไหวอย่างเข้มข้นนับตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2490 (ณัฐพล ใจจริง, 2549-2550, น. 57-67) ต่อมา นักศึกษา ปีกซ้ายของ ม.ธ.ก. จัดปาฐกถาในฤดูร้อน และเชิญ ปัญญาชนผู้มีชื่อเสียงมาเป็นองค์ปาฐกหลายคน หนึ่งใน องค์ปาฐกเหล่านั้น คือ หม่อมเจ้าสกลวรรณกร เมื่อ วันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2494 ทรงแสดงปาฐกถาเรื่อง

“นักศึกษากับสังคม” ในช่วงเริ่มต้นปาฐกถา ทรงกล่าวว่า ทรงพอใจในข้อหวัข้อที่นักศึกษาตั้งมาเป็นอย่างยิ่ง ตลอดจนทรงได้กล่าวเผยความคิดทางการเมืองที่ทรง อำพรางมาตลอดพระชนม์ชีพต่อที่ประชุมที่มีนักศึกษา เข้าฟังเต็มห้องว่า “ข้าพเจ้าขอประกาศโดยเปิดเผยว่า ข้าพเจ้าเป็นโซเซียลลิสม์ ซึ่งถ้าพูดเป็นภาษาไทยในสมัยนี้ ก็เห็นจะเรียกว่า นักสังคมนิยม และข้าพเจ้าได้เป็นมา แล้วกว่า 40 ปี ตั้งแต่ได้สมัครเข้าเป็นภาคีสมาชิกของ สมาคมเฟเบียน” (สกลวรรณกร วรวรรณ, หม่อมเจ้า, 2494, น. 1) ทั้งนี้ การประกาศตัวของท่านว่า ท่านทรง เป็นนักสังคมนิยมอีกทั้งแนวทางในการสอนของท่าน ในช่วงเวลานั้นสร้างความชื่นชมให้กับกลุ่มนักศึกษา ที่มีหัวก้าวหน้าในครั้งนั้นเป็นอย่างมากจนพวกเขาเรียก ท่านว่า “เจ้าแดง”

กล่าวโดยสรุป ไม่แต่เพียงความประสงค์ของ หม่อมเจ้าสกลวรรณกรที่ทรงต้องการสร้างความสุข สมบูรณ์ให้กับสังคมไทยผ่านการผลักดันให้เทศบาลเป็น รากฐานของการปกครองท้องถิ่นไทยเท่านั้น แต่ท่าน ยังทรงมีอุดมคติในการสร้างความเป็นธรรมทางสังคม ไทยในระดับชาติอีกด้วย อันเห็นจากการที่ท่าน ทรงกระโจนเข้าสู่สนามการเมืองด้วยการลงสมัคร รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎร สังกัดพรรคสหชีพอันเป็น พรรคที่มีนโยบายสังคมนิยมประชาธิปไตยอย่างที่มี เจ้านายน้อยพระองค์หนึ่งที่โน้มตนให้ประชาชนตัดสินใจ เลือกตั้งท่าน แม้ท่านไม่ประสบความสำเร็จในการเป็น ผู้แทนราษฎรในครั้งนั้น แต่ท่านหาได้ละทิ้งความวิริยะไม่ ท่านยังคงปลุกเร้าให้กรรมกรตระหนักในสิทธิของ แรงงาน ควบคู่ไปกับการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการ เทศบาลพร้อมความคิดสังคมนิยมประชาธิปไตย แก่คนรุ่นถัดไปให้ตระหนักและเห็นความสำคัญของ เทศบาลและการจัดการปกครองในฐานะเป็นเครื่องมือ ของการสร้างสังคมที่สุขสมบูรณ์อีกด้วย อย่างไรก็ตาม เมื่อเกิดการรัฐประหาร 2490 อันรู้ดำนับบรรยากาศ ทางการเมืองของไทยที่เป็นเสรีให้สิ้นสุดลงแล้ว ท่านยุติ

ชีวิตทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยของท่านด้วย ทรงปลื้มใจไปใช้พระชนม์ชีพในช่วงท้ายของท่านในฐานะ เกษตรกรทำการเพาะปลูกอยู่ที่จังหวัดชลบุรีอย่างเงียบๆ กระนั้นก็ดี ท่านหาได้ทรงทั้งความเป็นนักวิชาการและ ความเป็นผู้รอบรู้ไม่ แต่ท่านยังคงทรงอุทิศตนเป็น ผู้บรรยายให้กับนักศึกษาปริญญาตรีและโทให้กับ ม.ธ.ก. ในวิชาวิทยาศาสตร์การคลัง (2491) และเทศบาลและ สาธารณูปโภค (2496) เพื่อเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการ เทศบาลในฐานะเป็นเครื่องมือของการสร้างความสุข สมบูรณ์ให้กับเยาวชนคนรุ่นใหม่ที่จะเติบโตเป็นคนรุ่น ถัดไปให้กับสังคมไทย

สุดท้าย หม่อมเจ้าสกลวรรณกรทรงใช้ชีวิตภายหลัง การรัฐประหาร 2490 อย่างสมถะเรียบง่าย จวบกระทั่ง ทรงสิ้นชีพิตักษัย ในปี พ.ศ. 2496 ด้วยวัย 66 พระชนม์ษา ทั้งนี้ ในหนังสือที่ระลึกงานพระศพของท่านบันทึกถึง ลักษณะพระอุปนิสัยอุทิศตนและความมุ่งมั่นในการ ทำงานทางวิชาการของท่านไว้อย่างน่าประทับใจว่า “เมื่อท่านสิ้นพระชนม์ไปแล้ว กระดาษสอปลี ชั้นปริญญาโทของนักศึกษา ยังใส่ซองกองพะเนินอยู่บน โต๊ะเขียนหนังสือของท่าน ยังหาทันได้ตรวจเสร็จไม่” (พรพิมลพรรณ รัชนี้, 2496, น. 17)

สรุป

บทความชิ้นนี้ นอกจากจะมุ่งศึกษาบทบาทและ ความคิดของหม่อมเจ้าสกลวรรณกร วรวรรณ ในด้าน อุดมคติทางสังคม การเมืองและการปกครองท้องถิ่นแล้ว ยังต้องการนำเสนอความรู้เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ในแง่มุมใหม่เพื่อสร้างข้อถกเถียงในทางวิชาการ ด้านการปกครองท้องถิ่นให้มีความงอกงามและต่อยอด ทางปัญญาจากนักวิชาการก่อนหน้าให้เพิ่มพูนออกไปอีก ด้วย กล่าวคือ บทความชิ้นนี้เสนอว่า กำเนิดการปกครอง ท้องถิ่นไทยหาได้มีวิวัฒนาการคลี่คลายมาจากรัฐไทย แบบจารีตตามแนวทางการอธิบายแบบจารีตนิยม แต่อย่างใด เนื่องจาก รัฐสมัยใหม่ชนิดสมบูรณ์ญา-

สิทธิราชย์เข้าจัดตั้งสุขาภิบาล (state created) รวมทั้ง (ร่าง) พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2473 มุ่งภารกิจในการ “บำรุง” ด้วยจัดบริการสาธารณะ (public services) แก่ราษฎรเป็นสำคัญ หาได้มุ่งเป้าหมายในการส่งเสริม การปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องด้วยข้อจำกัดของ ระบอบการปกครองขณะนั้น

ในขณะที่ การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลตาม พ.ร.บ.จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ที่ถูกสร้างขึ้น ภายใต้รัฐสมัยใหม่ชนิดรัฐประชาชาติไทยที่เกิดขึ้น ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 นั้น เทศบาลในระบอบใหม่ถูกจัดตั้งขึ้นด้วยความยินยอม ของรัฐเช่นกัน โดยเทศบาลมีภารกิจในการจัดบริการ สาธารณะแก่ประชาชน อีกทั้งเทศบาลมีอิสระใน การบริหาร (autonomy) และการมีกระบวนการ ประชาธิปไตย (democracy) ที่เปิดกว้างให้ประชาชน มีส่วนร่วมในทางการเมืองผ่านการเลือกตั้งเพื่อให้ได้มา ซึ่งคณะผู้บริหารเทศบาล และสมาชิกสภาเทศบาลด้วย หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่ง คือ เทศบาลที่ถูกจัดตั้งขึ้น สามารถบรรลุภารกิจหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ทั้ง “การบำรุง” และ “การปกครอง” ได้ในท้ายที่สุด

จากข้อเสนอข้างต้น มีความสอดคล้องกับข้อวินิจฉัย ของหม่อมเจ้าสกลวรรณกร เจ้านายผู้ทรงเป็นประธาน การยกร่าง กฎหมายเทศบาล ทั้ง 2 ระบอบ ซึ่งท่านทรง วินิจฉัยเปรียบเทียบความแตกต่างของการปกครอง ท้องถิ่นทั้งสองระบอบว่า การจัดตั้งสุขาภิบาลและ ความพยายามจัดตั้งเทศบาลในระบอบเก่าที่ผ่านมา นั้น มุ่งเน้นหน้าที่ “การบำรุง” เป็นสำคัญ ส่วน เทศบาลที่จัด ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองนั้น นอกจากเทศบาลมีหน้าที่ “การบำรุง” ท้องถิ่นแล้ว ยังมี ต้องการให้ประชาชนเข้ามาฝึกฝน “การปกครอง” ตนเองอีก ด้วยเหตุที่ “เทศบาล คือ หลักสำคัญของ ประชาธิปไตย” นั้นเอง (สกลวรรณกร วรวรรณ, หม่อมเจ้า, 2494, น. 24)

สุดท้ายแต่ไม่ท้ายที่สุด แม้กาลเวลาที่ผ่านมาไปอาจจะ
มีผลทำให้ความทรงจำที่มีต่อหม่อมเจ้าสกลวรรณกร
วรวรรณ นั้นลดลง แต่คุณูปการกับความโดดเด่นทาง
ความคิดและอุดมคติของท่านกลับยิ่งทำให้ท่านมีความ
น่าสนใจมากยิ่งขึ้น ด้วยท่านทรงเป็นปัญญาชน
นักปกครอง นักปฏิรูปคนสำคัญ และด้วยทรงเป็น
ผู้มาจากฐานันดรสูง แต่ฐานันดรกลับมีอาจขีดกั้น
ความเห็นอกเห็นใจของท่านต่อคนยากไร้อันเป็น
คนส่วนใหญ่ของสังคมได้ ท่านทรงมีอุดมคติต้องการ
สร้างความเป็นธรรมทางสังคม (social justice) ให้เกิดขึ้น
อีกทั้งทรงเป็นเจ้านายที่มีบทบาทอย่างแข็งขันในการช่วย
ประคับประคองระบอบประชาธิปไตยที่เพิ่งถือกำเนิดขึ้น

ใหม่ให้มีความมั่นคงผ่านการวางรากฐานด้วย
การปกครองท้องถิ่น เนื่องด้วย ท่านทรงเล็งเห็นถึง
ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลจะเป็น
หนทางหนึ่งในการสร้างความสุขสมบูรณ์ให้กับสังคม
ตามอุดมคติได้ กล่าวอีกอย่างหนึ่ง คือ บทบาทและวิริยะ
ของหม่อมเจ้าสกลวรรณกร มีคุณูปการอย่างยิ่งต่อ
การเทศบาลของไทย นอกจากนี้ การศึกษาบทบาทและ
อุดมคติทางสังคมของเจ้านายพระองค์นี้อาจเป็น
ประโยชน์ในการช่วยเติมเต็มอุดมคติอันยังประโยชน์แก่
สังคมส่วนรวมให้กับผู้คนในสังคมไทยในปัจจุบันได้อีก
ทางหนึ่งด้วย

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

เอกสารชั้นต้น

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. (2468, 11 มกราคม – 8 มีนาคม). **เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 7 กระทรวงมหาดไทย ร.7ม.3/4 เรื่อง ตั้ง ม.จ.สกลวรรณกร เป็นอธิบดีกรมสาธารณสุข และเรื่องการประกาศตั้งข้าราชการชั้นอธิบดี.**

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. (2471, 18 สิงหาคม). **เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 7 กระทรวงมหาดไทย ร.7ม.7.5/1 เรื่อง รายงานการประชุมเสนาบดีสภา.**

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. (2472ก, 30 มกราคม). **เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 7 กระทรวงมหาดไทย ร.7ม.7.5/2 เรื่อง สำเนาความเห็นของกรรมการพิจารณารายงานของนายอาร์.ดี.เครก เรื่องเทศบาลในกรุงเทพมหานคร.**

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. (2472ข, 19-28 พฤศจิกายน). **เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 7 กระทรวงมหาดไทย ร.7ม.16.4/142 เรื่อง การปกครองโดยลักษณะเทศบาล ซึ่งอธิบดีกรมสาธารณสุข ทรงแสดงในที่ประชุมเทศา พ.ศ. 2472.**

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. (2476 – 2482, 4 พฤษภาคม-19 มิถุนายน). **เอกสารสำนักนายกรัฐมนตรี สร.0201.62/1 โครงการและการ ปฏิบัติงานกระทรวงมหาดไทย (พ.ศ. 2476 – 2482).**

สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2476, 8 สิงหาคม). **โครงการกองการโฆษณา ใน รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 13/2476).** กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.

สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2476, 29 สิงหาคม). **โครงการกองการโฆษณา ใน รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 19/2476.** กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.

สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2476, 15 พฤษภาคม). **ตั้งกรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเทศบาล” ใน รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 26/2476.** กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2476, 10 ตุลาคม). **สลค.3.8.3/3 เรื่องบันทึกการปรุงแต่งเทศบาลในสยาม.**

สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2476, 16 มีนาคม). **พระราชบัญญัติเทศบาล ใน รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 28/2476 (สมัยที่ 2).** กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.

สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2476, 15 สิงหาคม). **ย้ายหม่อมเจ้าสกลวรรณกร วรวรรณ ไปรับราชการกระทรวงมหาดไทย” ใน รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 15/2476.** กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (9 ตุลาคม 2476). **สลค.3.8.3/3 ลักษณะของเทศบาลในนานาประเทศ.**

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2476, 4 ธันวาคม). **สลค.3.8.3/3 หนังสือที่ น.6088/2476.**

เอกสารชั้นรอง

การสำรวจโรคคิกในชนบท. (2477, 12 มิถุนายน). **ประชาชาติ**. น. 1.

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. (2539). **ประวัติศาสตร์การปฏิวัติอุตสาหกรรมเปรียบเทียบ**. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐกิจศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ณัฐพล ใจจริง. (2549-2550). มองคติการลอบชื่อนักศึกษา กรณีกบฏสันติภาพ ผ่านเอกสารศาสตราจารย์วิจิตร ลุทิตานนท์. **จุลสารหอจดหมายเหตุมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์**, 10.

_____. (2557). **รายงานวิจัย เรื่อง พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับแนวพระราชดำริด้านการปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้าฯ.

_____. (2561). **รายงานวิจัย เรื่อง หม่อมเจ้าสกลวรรณกร วรวรรณกับอุดมคติทางสังคมกับการปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ดำรงห์ เรืองสุธรรม. (2544). **ขบวนการแรงงานไทยในการต่อต้านญี่ปุ่นในสงครามโลกครั้งที่ 2**. กรุงเทพฯ: สุขภาพใจ.

ดุฎการ วรวรรณ, หม่อมเจ้า. (2477). **การไฟฟ้าเทศบาล: คำบรรยายในการอบรมที่ปรึกษาเทศบาล, พ.ศ.2477**. พระนคร: มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง.

เดชสหกรณ์, หลวง. (2477). **การพาณิชย์และการสหกรณ์: คำบรรยายในการอบรมที่ปรึกษาเทศบาล พ.ศ.2477**. พระนคร: มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง.

แต่งตั้งราชบัณฑิต. (2477, 5 มิถุนายน). **ประชาชาติ**. น. 2.

ทิพวรรณ เจียมธีรสกุล. (2544). **ปฐมพรรค์นทางการเมืองของปรีดี พนมยงค์**. กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์..

ทวีศักดิ์ เผือกสม. (2550). **เชื้อโรค ร่างกาย และรัฐเวชกรรม: ประวัติศาสตร์การแพทย์สมัยใหม่ในสังคมไทย**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2542, มกราคม – เมษายน). ปรีดี พนมยงค์ กับ การปกครองท้องถิ่นไทย. **วารสารธรรมศาสตร์**, 25(1), 35-44.

_____. (2547). **สถานภาพของความรู้ทางประวัติศาสตร์เรื่องรัฐและรัฐบาลไทย**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

_____. (2553). **การปฏิวัติสยาม พ.ศ. 2475**. กรุงเทพฯ: ฟาเดียวกัน.

ประกิตกลศาสตร์, พระยา. (2477ก). **การโยธาเทศบาล คำบรรยายในการอบรมที่ปรึกษาเทศบาล พ.ศ.2477**. พระนคร: มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง.

_____. (2477ข). **การหาน้ำจืด การประปา การระบายน้ำและการชลประทาน: คำบรรยายในการอบรมที่ปรึกษาเทศบาล พ.ศ.2477**. พระนคร: มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง.

ประกิตกลศาสตร์, พระยา และเดชาดิวงศ์, หลวง. (2477). **การอุตสาหกรรม: คำบรรยายในการอบรมที่ปรึกษาเทศบาล พ.ศ. 2477**. พระนคร: มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง.

- ประดิษฐมนูธรรม, หลวง. (2475). **คำชี้แจงเค้าโครงการเศรษฐกิจและเค้าร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎรกับเค้าร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการประกอบเศรษฐกิจ**. พระนคร: โรงพิมพ์ลหุโทษ.
- พรพิมลพรรณ รัชนี้, หม่อมเจ้าหญิง. (2499). **ประวัติหม่อมเจ้าสกลวรรณกร วรวรรณ ใน ประวัติกับปาฐกถาของหม่อมเจ้าสกลวรรณกร วรวรรณ**. ธนบุรี: โรงพิมพ์พาณิชย์เจริญ.
- พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476. (2476, 24 เมษายน). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 51.
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476. (2477, 24 เมษายน). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 51.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2476, 26 มีนาคม). **รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 1/2476 สามัญ สมัยที่ 2**. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- _____. (2478, 25 ตุลาคม). **รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 21/2478 สามัญ สมัยที่ 2**. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- _____. (2490, 12 สิงหาคม). **รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 10/2490**. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- รายงานการประชุมกรรมการพิจารณาเค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ณ วังปารุสกวัน 12 มีนาคม พ.ศ. 2476. (2526). ใน ปรีดี พนมยงค์, **ปรีดี พนมยงค์กับสังคมไทย**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เล้ง ศรีสมวงศ์. (2477). **ความรู้ทั่วไปในการพาณิชย์ คมนาคมและอุตสาหกรรม:คำบรรยายในการอบรมที่ปรึกษาเทศบาล พ.ศ. 2477**. พระนคร: มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง.
- สกลวรรณกร วรวรรณ, หม่อมเจ้า. (2477ก, 12 มิถุนายน). การสำรวจโรคคอกในชนบท. **ประชาชาติ**. น. 5.
- _____. (2477ข). ปาฐกถาเรื่อง ระเบียบการเมืองในยุโรปทุกวันนี้. ใน **เทศาภิบาล** เล่ม 33 ตอน 9 (พิเศษ). ม.ป.ท.: ม.ป.พ.
- _____. (2484ก, มกราคม). การบูรณะชนบท. ใน **เทศาภิบาล** เล่ม 41 ตอน 1. ม.ป.ท.: ม.ป.พ.
- _____. (2484ข). **ปาฐกถาวิฤทธิในทฤษฎีแห่งรัฐ**. พระนคร: ม.ป.พ.
- _____. (2489ก). **เอกสารฉบับที่ 1 ของคณะพรรคสหชีพ ปาฐกถาเรื่องสหชีพในธรรมชาติในอดีตและในปัจจุบัน โดยหม่อมเจ้าสกลวรรณกร ฯ ที่ปรึกษาของคณะพรรคสหชีพ แสดงที่สวนอัมพร เมื่อ 19 ก.พ. 2489**. พระนคร: โรงพิมพ์สมรรถภาพ.
- _____. (2489ข). **รัฐธรรมนูญสหชีพ**. พระนคร: โรงพิมพ์สหไทย.
- _____. (2491). **วิทยาศาสตร์การคลัง คำสอนชั้นปริญญาโท พ.ศ. 2491**. พระนคร: มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง.
- _____. (2494). ปาฐกถา เรื่อง นักศึกษากับสังคม. ใน คณะกรรมการนักศึกษา มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง (รวบรวม), **ปาฐกถา**. พระนคร: โรงพิมพ์รุ่งนคร.
- _____. (2496). **เทศบาลและสาธารณูปโภค**. พระนคร: มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์,

- สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล. (2523). ประวัติการต่อสู้ของชนชั้นกรรมกรไทย. *วารสารพี'23*, 94-123.
- สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ. (2553). *แผนชิงชาติไทย ว่าด้วยรัฐและการต่อต้านรัฐ สมัยจอมพล ป. พิบูลสงครามครั้งที่สอง (พ.ศ. 2491 – 2500)*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ 6 ตุลารำลึก,
- สุวรรณวาจกกสิกิจ, หลวง และจรรยา สืบแสง. (2477). *การเกษตร: คำบรรยายในการอบรมที่ปรึกษาเทศบาล พ.ศ.2477*. พระนคร: มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง.
- สุวัสถี โภชน์พันธ์. (2543). *เทศบาลและผลกระทบต่ออำนาจท้องถิ่น*. (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, สาขาประวัติศาสตร์. กรุงเทพฯ.
- หยุด แสงอุทัย. (2517). คำนโยบายของคณะพรรคสหชีพ. ใน *พรรคการเมือง*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์พิศเนศ.
- อลงกรณ์ อรรคแสง. (2547). *พัฒนาการการจัดโครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ*. (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, สาขาการปกครอง. กรุงเทพฯ.
- อาจอัศศิการ, หลวง. (2477). *การกำจัดอุจจาระและขยะมูลฝอย กับความสะอาดของบ้านเมือง คำบรรยายในการอบรมที่ปรึกษาเทศบาล พ.ศ.2477*. พระนคร: มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง.

ภาษาอังกฤษ

เอกสารชิ้นต้น

- NARA, RG 59 General Record of Department of State Decimal file 1945-1949 Box 7250 , Chronology of scheme-Siam.
- NARA, RG 59 General Record of Department of State Decimal file 1945-1949 Box 7250, The Sahacheep : A Chronology, 13 March 1946.
- NARA, RG 59 General Record of Department of State Decimal file 1945-1949 Box 7250, Brief Guide to Political Party in Siam.

เอกสารชิ้นรอง

- Batson, Benjamin A. (1984). *The End of the Absolute Monarchy in Siam*. Singapore: Oxford University Press.
- Kasian Tejapira. (2001). *Commodifying Marxism : the Formation of Modern Thai Radical Culture, 1927-1958*. Kyoto, Japan: Kyoto University Press.
- Kullada Kesboonchoo Mead. (2004). *The Rise and Decline of Thai Absolutism*. New York: Routledge Curzon.
- Landon, Kenneth Perry. (1968). *Siam in Transition : A Brief Survey of Culture Trends in The Five Years since the Revolution of 1932*. New York: Greenwood Press.
- Royal Delegate. (1949, October 14). *The Straits Times*. p. 2.

- Sivaram, M. (1936). *The New Siam in The Making : A Survey of The Political Transition in Siam 1932 – 1936*. Bangkok: Stationers Printing Press.
- Stowe, Judith. (1991). *Siam Becomes Thailand: A Story of Intrigue*. United Kingdom: C. Hurst & Co.

เครือข่ายกลุ่มอิทธิพลกับการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ
ในภาคการศึกษา: กรณีศึกษาการทุจริตคอร์รัปชันจากโครงการก่อสร้าง
สนามฟุตบอล และสหกรณ์ออมทรัพย์ครู*

The Organized Corruption through Influential Groups' Networks:
The Cases of a Teachers' Saving Cooperative
and a Futsal Field Construction Project

พรอัมรินทร์ พรหมเกิด **

Pornamarin Promgird ***

วรัญญา ศรีริน ****

Warunya Sririn *****

ธีรภัทร์ ลอยวิรัตน์ *****

Thiraphat Loiwirat *****

เพ็ญ หลวงแก้ว *****

Pherm Luangkaew *****

บทความนี้

Received

26 กรกฎาคม 2562

Revised

15 พฤศจิกายน 2562

Accepted

23 ธันวาคม 2562

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่อง “การศึกษาเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบของภาคการศึกษา : กรณีศึกษาโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยม เขตที่ 24, 25, 26 (กาฬสินธุ์, ขอนแก่น, มหาสารคาม)” ซึ่งได้ทุนสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560

** รองศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น (ดร.)

*** Associate Professor, Pornamarin Promgird, %Department of Sociology and Anthropology, Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University (Ph.D.)

**** นักศึกษาปริญญาเอกสาขาสังคมวิทยา คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

***** Ph.D. Student Program in Sociology, The Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University

***** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะคณะรัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

***** Assistant Professor, Faculty of Political Science and Public Administration, Rajabhat Maha Sarakham University

***** อาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ คณะสังคมบูรณาการศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น วิทยาเขตหนองคาย (ดร.)

***** Lecturer, Department of Law, Faculty of Integrated Social Sciences. Khon Kaen University Nongkhai Campus (Ph.D.)

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับรูปแบบและลักษณะพฤติการณ์ความร่วมมือของการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลต่างๆ ที่ประกอบไปด้วย ข้าราชการระดับสูง นักการเมือง และนักธุรกิจ ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพทำการเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ โดยการสัมภาษณ์เจาะลึกเป็นรายบุคคล และการประชุมกลุ่มย่อยในเขตพื้นที่สำนักงานการศึกษามัธยม เขตที่ 24, 25 และ 26 และเก็บข้อมูลทุติยภูมิ จากคำพิพากษาของศาล เอกสารของหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และข้อมูลจากสื่อมวลชนบางสำนัก วิเคราะห์ข้อมูลแบบพรรณนาเชิงวิเคราะห์ ผลการวิจัยพบว่าทั้งในกรณีการบริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ครู และการก่อสร้างสนามฟุตบอล มีรูปแบบและลักษณะพฤติการณ์ความร่วมมือของการทุจริตคอร์รัปชันที่เรียกว่า เครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบเกี่ยวข้องอยู่ด้วย

คำสำคัญ : เครือข่ายกลุ่มอิทธิพล, การทุจริตคอร์รัปชัน, การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ

Abstract

This article aims to investigate the types and behavioral characteristics of organized corruption among influential groups consisting of senior government officials, politicians, and business people. This qualitative study was conducted by collecting two types of data. Primary data were collected by using in-depth personal interview and focus group discussions in the Secondary Educational Service Areas 24, 25, and 26. Secondary data were collected by examining court judgments, documents from government anti-corruption agencies, and information from some press agencies. The data were analyzed using descriptive analysis. The study found that both teachers' saving cooperation and futsal field construction both involved some behavioral characteristics of cooperative corruption and were related with influential group-networks, finally leading to organized corruption.

Keywords: Influential Group - Network, Corruption, Organized Corruption

1. ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทยมีวิวัฒนาการมาตามลำดับ และมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น มีการเตรียมการและมีการวางแผนอย่างเป็นระบบ มีบุคคลเข้ามาเกี่ยวข้องสนับสนุนจากหลายฝ่าย โดยเฉพาะในโครงการขนาดใหญ่ของรัฐที่มีนักการเมืองข้าราชการระดับสูง และนักธุรกิจเข้ามาเกี่ยวข้อง และมีการร่วมมือกันทุจริตคอร์รัปชันที่เรียกกันว่า “การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ” (ปรีชา อุยตระกูล และคณะ, 2560) เราอาจกล่าวได้ว่า การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ (Organized Corruption) ส่วนใหญ่เกิดจากความร่วมมือเป็นเครือข่ายที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ระหว่างบรรดากลุ่มนักการเมือง กลุ่มข้าราชการระดับสูง และกลุ่มนักธุรกิจ ทั้งรายใหญ่และเล็กภายในสังคม บางราย ภายใต้ระบบอุปถัมภ์อย่างฝังรากลึก โดยมีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกันอย่างเป็นระบบ และเป็นกระบวนการ ที่เรียกว่า **“เครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ”**

รูปแบบการทุจริตประเภทนี้ มักเกิดขึ้นในสังคมปัจจุบันซึ่งมีกลวิธีที่ซับซ้อนมากขึ้น และมีการทำงานเป็นกระบวนการเครือข่ายของกลุ่มอิทธิพล เพื่อหวังผลประโยชน์จากการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ จึงทำให้การปราบปรามเป็นไปได้ยากยิ่ง (สังคิต พิริยะรังสรรค์, 2549) และเนื่องจากพฤติการณ์ทุจริตคอร์รัปชันที่มีความสลับซับซ้อนแบบยล และเป็นเครือข่ายของกลุ่มอิทธิพลนี้เอง ดังนั้น หากเกิดเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลที่มีพฤติการณ์ทุจริตเช่นนี้ในสังคมไทยเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ผลกระทบที่ตามมาคือเกิดความเสื่อมทางสังคม และปัญหาพื้นฐานทางสังคม ทั้งปัญหามิติด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และทรัพยากรธรรมชาติจะถูกกัดกร่อน อีกทั้งปัญหาสังคมด้านความยากจนที่เป็นปัญหาพื้นฐานก็จะเพิ่มความเรื้อรัง และยากต่อการแก้ไขและพัฒนา

(ประกอบ กุลเกลี้ยง เจือจันทร์ จงสถิตอยู่ และสมบัติ นพรัก, 2550) ในท้ายที่สุดย่อมส่งผลกระทบโดยรวมต่อความมั่นคงของชาติ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมถึงความเจริญรุ่งเรืองของประเทศเป็นอย่างมาก

เช่นเดียวกับการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ (Organized Corruption) ที่เกิดขึ้นในภาคการศึกษาของไทย ซึ่งยังมีการรับรู้กันน้อยมากในทางสาธารณะ แม้ที่จริงแล้วปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบที่เกิดขึ้นในภาคการศึกษานี้ กลับส่งผลกระทบในทางลบอย่างลึกซึ้งต่อสังคมเป็นอย่างมาก กล่าวคือส่งผลต่อการทำลายคุณภาพของเยาวชนในชาติ อันอาจนำไปสู่ความถดถอยของคุณภาพสังคมไทยในอนาคตที่จะเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ หากปัญหานี้ไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเด็ดขาดและจริงจัง (เลิศพร อุดมพงษ์, 2558) สถานการณ์ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในวงการศึกษาจึงเป็นเรื่องที่น่าวิตกกังวลและควรให้ความสนใจเป็นอย่างมาก (กรรมการภาคประชาชน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2552) ซึ่งความวิตกกังวลต่อปัญหานี้ เห็นได้จากการประชุมเรื่อง **“โลกการศึกษา”** (สำนักความสัมพันธ์ต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2560) ซึ่งจัดขึ้นที่เมืองดากา ประเทศเซเนกัลในทวีปแอฟริกา ปี ค.ศ. 2000 ที่ประชุมสรุปว่า

“การทุจริตคอร์รัปชันในวงการศึกษา กำลังทำลายประเทศทั้งในแง่สังคม เศรษฐกิจ และระบบการเมือง การปกครองในอนาคต ด้วยเหตุผลที่ว่า การทุจริตคอร์รัปชันในวงการศึกษา ถือเป็นตัวการทำลายสังคม และประเทศชาติมากกว่าการทุจริตคอร์รัปชันในรูปแบบอื่นๆ อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อเยาวชนในอนาคต เนื่องจากการทุจริตคอร์รัปชันเป็นภัยคุกคามต่อการเข้าถึงความเสมอภาค คุณภาพ และระดับการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนจน ซึ่งตามปกติเป็นบุคคลที่มี

โอกาสเข้าถึงระบบการศึกษาได้น้อยอยู่แล้ว ในท้ายที่สุดจะส่งผลให้กลุ่มคนเหล่านี้ไม่สามารถเปลี่ยนสถานภาพหรือชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นได้ เช่นเดียวกับประเทศที่ยอมรับการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษาย่อมไม่สามารถผลิตบุคลากรที่รักในสิทธิมนุษยชน หรือมีความเคารพต่อกฎหมายได้เลย เพราะหากเยาวชนมีทัศนคติโน้มเอียงไปในทางการยอมรับความสำเร็จจากการคดโกง ฉ้อโกง การบังคับข่มขู่เสียแล้ว นั้นย่อมหมายความว่า อนาคตสังคมของประเทศนั้นๆ กำลังถูกส่งกลิ่นคลอนลงอย่างรุนแรง”

การศึกษาของ Bettina Meier (2001) ชี้ให้เห็นว่าการทุจริตคอร์รัปชันในทางการศึกษาเป็นปัญหาสำคัญ เพราะมันส่งผลกระทบต่อผู้คนจำนวนมากทั้งในเขตเมืองและชนบท มากกว่าการทุจริตคอร์รัปชันในภาคส่วนอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมันมีผลกระทบต่อคนยากจนเป็นอย่างมาก กล่าวทำให้คนยากจนไม่มีโอกาสในการเข้าถึงระบบการศึกษาที่ดีได้ และไม่มีทางเลือกอย่างอื่นนอกจากระบบการศึกษาที่มีคุณภาพต่ำ ในท้ายที่สุดทำให้กลุ่มคนเหล่านี้ไม่อาจหลุดพ้นจากวงจรชีวิตของความยากจนได้ เพราะการศึกษาทำให้คนมีโอกาสในชีวิตที่ดีขึ้น การศึกษายังส่งผลต่อความเป็นอยู่ในระยะยาวและการขับเคลื่อนในทางสังคม ทั้งนี้เพราะการศึกษาคือยุทธศาสตร์สำคัญในการพัฒนาประเทศชาติ ไม่เฉพาะการสร้างภาวะผู้นำให้กับประเทศเท่านั้น หากแต่ยังช่วยสร้างทัศนคติและพฤติกรรมในเชิงจริยธรรมอีกด้วย ดังนั้น ภาคการศึกษาจึงถูกคาดหวังให้เป็นแบบอย่างที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการเรียนการสอนที่ต้องช่วยทำให้เกิดความถูกต้องขึ้นมา (particularly exemplary and schooling to be fair) หากระบบการศึกษาไม่มีคุณภาพ จะส่งผลเสียหายต่อภาคส่วนอื่นๆ ตามมาอย่างไรก็ดี ในโลกของความเป็นจริงก็มีความแตกต่างจากสิ่งที่คาดหวังไว้ในหลายส่วนของโลก

จากข้อเท็จจริงของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งรัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณจำนวนมากในแต่ละปี อาทิ งบประมาณในปี 2559 มีมากถึง 5.17 แสนล้านบาท ปีงบประมาณ 2560 ได้รับการจัดสรรงบประมาณเท่ากับ 5.14 แสนล้านบาท ปีงบประมาณ 2561 ได้รับการจัดสรรงบประมาณทั้งหมด 5.11 แสนล้านบาท และปีงบประมาณ 2562 ได้รับการจัดสรรงบประมาณ 4.89 แสนล้านบาท (สำนักงานงบประมาณของรัฐบาล สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562) ถึงแม้ว่าแนวโน้มการจัดสรรงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการในภาพรวมจะลดลงบ้าง แต่โดยส่วนใหญ่ก็ยังนับว่าได้รับการจัดสรรงบประมาณมากเป็นอันดับต้นอยู่ดี เมื่อเปรียบเทียบกับบรรดากระทรวงต่างๆ อย่างไรก็ตาม งบประมาณตามภารกิจหรือโครงการเหล่านี้ จะไม่สามารถบรรลุผลตามเป้าหมายที่วางไว้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้เลย หากมีการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบจากบรรดาข้าราชการระดับสูงหรือบุคลากรทางการศึกษา ที่มีการร่วมมือกันอย่างเป็นระบบและเป็นเครือข่ายกับกลุ่มอิทธิพลอื่นๆ อันได้แก่ กลุ่มนักการเมืองและกลุ่มนักธุรกิจบางรายในเครือข่ายของตน ประการสำคัญคือ การทุจริตคอร์รัปชันประเภทนี้ “อาจนำไปสู่ความล้มเหลวทางการศึกษาได้ และความล้มเหลวทางการศึกษาอาจนำไปสู่การล่มสลายของชาติได้ในท้ายที่สุด” (The collapse of education is the collapse of the nation) (โอเคเนชั่น, 2551) ซึ่งข้อความเหล่านี้เป็นสิ่งที่ไม่น่าจะมองข้ามไปได้

คณะผู้วิจัย ตระหนักและมองเห็นถึงความสำคัญของปัญหาเช่นนี้ และนี่จึงเป็นเหตุผลสำคัญในการให้ความสนใจศึกษาวิเคราะห์เรื่อง “เครือข่ายกลุ่มอิทธิพลกับการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ (organized corruption) ของภาคการศึกษา” โดยใช้ตัวอย่างการทุจริตคอร์รัปชันจากโครงการก่อสร้างสนามฟุตบอลและสหกรณ์ออมทรัพย์ครูมาเป็นกรณีศึกษา เนื่องจากมี

หลักฐานเบาะแสและข้อมูลเชิงประจักษ์ ถึงความร่วมมือของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลดังกล่าว ซึ่งมีแนวโน้มนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ (สำนักข่าวอิศรา, 2561) ขณะเดียวกันทั้งการทุจริตจากโครงการก่อสร้าง สนามฟุตบอล และสหกรณ์ออมทรัพย์ครู ยังก่อให้เกิดผลเสียหายต่อระบบการศึกษาเป็นอย่างมากทั้งในด้านการถูกเบียดบังงบประมาณจำนวนมาก และการมีผลกระทบในด้านขวัญกำลังใจของบุคลากรทางการศึกษา ทั้งนี้เพื่อต้องการวิเคราะห์ และแสวงหาความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับรูปแบบ และลักษณะความร่วมมือของการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษา ระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลต่างๆ ว่า เครือข่ายกลุ่มคนเหล่านี้มีการสร้างความร่วมมือกันได้อย่างไร และมีพฤติการณ์ของการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบกันอย่างไร ผลการศึกษานี้จะเป็นประโยชน์ในด้านการทำความเข้าใจเรื่องรูปแบบ และลักษณะพฤติการณ์ความร่วมมือของการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา อันจะนำไปสู่การให้ข้อเสนอแนะมาตรการที่เหมาะสม เพื่อป้องกันความร่วมมือระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล ที่จะนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษาในอนาคตต่อไป

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อศึกษาวิจัยเชิงลึกและเพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับรูปแบบ และลักษณะพฤติการณ์ความร่วมมือการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา ระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลที่ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นข้าราชการ นักการเมือง และนักธุรกิจ

3. กรอบแนวคิดในการศึกษา

การทุจริตคอร์รัปชัน ตามความหมายนี้หมายถึง การใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ในทางมิชอบด้วยกฎหมาย ด้วยการคดโกง ฉ้อโกง ยักยอก เรียกหรือรับสินบน หรือข่มขู่กรรโชกเอาประโยชน์ทั้งหลาย

ของบุคคล โดยมีมุ่งประสงค์ให้ได้รับผลประโยชน์ที่สมควรได้ โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเอง หรือผู้อื่น นอกจากความหมายของการทุจริตคอร์รัปชันที่ใช้เป็นพื้นฐานของการวิจัยนี้แล้ว ยังมีแนวคิดสำคัญอีก 2 เรื่องที่นำมาใช้ในการวิจัย คือ

3.1 เครือข่ายกลุ่มอิทธิพล (Influential Group Networks)

เครือข่ายกลุ่มอิทธิพลตามความหมายนี้ บ่งชี้ถึงอำนาจแห่งการรวมตัวกันเป็นเครือข่าย ซึ่งลักษณะของการรวมตัวกันนั้นย่อมเป็นบ่อเกิดแห่งอำนาจ ทั้งที่เป็นพลังภายในกลุ่มเองและเป็นพลังอิทธิพลต่อภายนอกด้วย (โอฬาร ถิ่นบางเตียว และนครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2559) เมื่อมีการรวมตัวกลายเป็นเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล ก็มีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจทุกรูปแบบและทุกวิถีทางเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายของกลุ่มตน ซึ่งก็คือการได้ผลประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ แม้ว่าการกระทำหรือการใช้ อำนาจนั้นๆ จะผิดกฎหมายหรือละเมิดจริยธรรมของสังคมก็ตาม ซึ่งสื่อความหมายได้ชัดเจนว่า *พฤติกรรมการใช้อำนาจของเครือข่ายกลุ่มผู้มีอิทธิพล มักกระทำการใดๆ ที่ผิดกฎหมายหรืออยู่เหนือกฎหมายเสมอ* เนื่องจากกลุ่มผู้มีอิทธิพลมักเป็นผู้มีอำนาจ ที่สามารถบันดาลให้สิ่งต่างๆ เป็นไปได้ตามที่กลุ่มตนต้องการ กลุ่มผู้มีอิทธิพลจึงมักร่วมมือกันเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน โดยไม่คำนึงถึงความถูกต้องชอบธรรมใดๆ (www.mahadthai.com/html/ittipon.htm) เราอาจกล่าวได้ว่า เครือข่ายกลุ่มอิทธิพลมักหากินกับเรื่องทุจริตและผิดกฎหมาย โดยเมื่อได้เงินจากการกระทำผิดกฎหมายแล้ว เช่น เงินจากการทุจริตคอร์รัปชันก็จะนำเงินเหล่านั้นไปฟอกต่อ (Money Laundering) ดังนั้นความสลับซับซ้อนของปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในยุคปัจจุบัน โดยเฉพาะในกรณีรายใหญ่ๆ จึงมักมีเรื่องของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลเข้ามาเกี่ยวข้องอยู่ด้วยเสมอ (ไทยพับลิก้า, 2562) อย่างไรก็ตามนี้ คณะผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า

การระบุถึงกลุ่มผู้มีอิทธิพลของหน่วยงานราชการไทย มักไม่สามารถระบุได้ถึงผู้มีอิทธิพลที่เป็นนักการเมือง นักธุรกิจหรือพ่อค้า และข้าราชการระดับสูงในเครื่องแบบราชการ ไม่ว่าจะเป็นนายทหาร นายตำรวจ หรือข้าราชการฝ่ายพลเรือนและฝ่ายปกครองบางราย ทั้งๆ ที่โดยข้อเท็จจริงแล้ว กลุ่มบุคคลเหล่านี้บางรายคือ “ผู้มีอิทธิพลตัวจริง” เนื่องจากมีการใช้อำนาจกระทำการในสิ่งใดๆ ที่ผิดกฎหมายหรืออยู่เหนือกฎหมายเสมอ ขณะเดียวกันกลุ่มบุคคลเหล่านี้บางราย ก็ยังเป็นรากแก้วใหญ่ที่เกื้อกูลหล่อเลี้ยงต่อผู้มีอิทธิพลอื่นๆ ในเครือข่ายของตนทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น ซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษากฎหมายไม่กล้าเข้าไปแตะต้อง และยากแก่การสืบสวนสอบสวนและดำเนินคดี เนื่องจากการมีอำนาจและอิทธิพล มีทรัพย์สินเงินทอง บริวาร และบารมี ปัญหาที่เกิดขึ้นเหล่านี้ส่วนหนึ่งเกิดจากค่านิยมในระบบอุปถัมภ์ และการเล่นพรรคเล่นพวก ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหานี้ได้อย่างแท้จริง (สายล่อฟ้า, 2559)

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พฤติกรรมของกลุ่มอิทธิพลที่เกิดขึ้นในระบบราชการ อันถือว่าเป็นพฤติกรรมความชั่วร้ายของระบอบการปกครองที่เกิดขึ้นในบ้านเมือง (จรัส สุวรรณมาลา, 2546) เนื่องจากเมื่อมีการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลแล้ว ก็มักจะมีพฤติกรรมทุจริตคอร์รัปชันในรูปแบบต่างๆ หรือมีการประทุมิชอบอื่นๆ ตามมา ขณะที่ในการดำเนินงานของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลเหล่านี้ อาจประกอบด้วยผู้มีอิทธิพล ทั้งที่อยู่เบื้องหน้าหรืออยู่เบื้องหลัง หรืออาจมีแนวร่วมหรือผู้สนับสนุน (ศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด, ม.ป.ป.) ภายใต้สภาพการณ์เช่นนี้ การรักษากฎหมายย่อมมีความอ่อนแอ เพราะบางครั้งผู้รักษากฎหมายอาจกลายเป็นผู้มีอิทธิพลเสียเอง หรืออาจเข้าไปอยู่ในเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล และแม้แต่การออกกฎหมายเองก็อาจมีอิทธิพลเข้าไปกำกับใน

รายละเอียดของกฎหมาย เพื่อมิให้พรรคพวกตนต้องเสียผลประโยชน์หรือได้ประโยชน์ และพฤติกรรมของกลุ่มผู้มีอิทธิพลบางครั้งอาจมีการใช้อำนาจมืดหรือการกระทำที่อุกอาจหรือข่มขู่ผู้อื่นได้ เป็นต้น (จรัส สุวรรณมาลา, 2546)

การศึกษาของ Serguei Cheloukhine & M. R. Haberfeld (2011) ได้ชี้ให้เห็นว่า การจัดตั้งองค์การที่เป็นเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล มักประกอบไปด้วยกลุ่มคนที่มารวมตัวกันภายในขอบเขตพื้นที่หนึ่ง โดยมีการดำเนินงานภายใต้โครงสร้างที่แน่นอนในระดับหนึ่ง และมีการแบ่งหน้าที่กันทำตามกระบวนการของการแสวงหาประโยชน์เป็นการเฉพาะของกลุ่มตน โดยใช้วิธีการทุจริตคอร์รัปชันและการผูกขาด อันเป็นเรื่องราววางแผนและการสมคบคิดกันเพื่อกระทำในสิ่งที่ไม่ถูกต้องหรือผิดกฎหมาย (Conspiracy) ภารกิจในแต่ละครั้งของการเข้าร่วมกับเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล มักเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับสิ่งล่อใจและการเห็นแก่เงินหรือการเห็นแก่ได้ (Mercenary Temptations) ซึ่งเหมือนกับเป็น “กฎอย่างหนึ่ง” ของกลุ่มคนเหล่านี้ โดยได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากการเข้าร่วมเป็นเครือข่าย เราอาจกล่าวได้ว่า กลุ่มคนเหล่านี้ถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อเข้าร่วมในการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย ด้วยการคดโกง ฉ้อโกง ยักยอก เรียกหรือรับสินบน หรือข่มขู่กรรโชกเอาประโยชน์ทั้งหลายจากการดำเนินกิจกรรมต่างๆ อย่างชัดเจน

โดยสรุป เครือข่ายกลุ่มอิทธิพลตามความหมายนี้คือ เครือข่ายกลุ่มคนที่มีอำนาจ สามารถบันดาลให้สิ่งต่างๆ เป็นไปได้ตามที่ตนต้องการ เครือข่ายกลุ่มอิทธิพลมักใช้อำนาจดำเนินการในทางมิชอบด้วยกฎหมาย เพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองหรือพวกพ้องอยู่เสมอ อันเป็นความผิดในทางอาญาหรือไม่คำนึงถึงความถูกต้องชอบธรรมใดๆ ในการดำเนินงานอาจประกอบด้วยผู้มี

อิทธิพลทั้งที่อยู่เบื้องหน้าหรืออยู่เบื้องหลัง หรืออาจมีแนวร่วมหรือผู้สนับสนุน ได้แก่ ข้าราชการหรือบุคลากรทางการศึกษา นักธุรกิจ และนักการเมืองในระดับต่างๆ เครือข่ายกลุ่มอิทธิพลมักเป็นขบวนการผิดกฎหมายที่มีการดำเนินงานเป็นเครือข่ายกว้างขวาง สลับซับซ้อน ยากแก่การสืบสวนสอบสวนและดำเนินคดี ซึ่งผลของการกระทำนั้นเป็นการบ่อนทำลายระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนโดยส่วนรวม

3.2 การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ (Organized Corruption)

เป็นลักษณะกิจกรรมหรือการกระทำที่สร้างความเสียหายอย่างกว้างขวางให้กับองค์กร ตั้งแต่ขนาดเล็กไปจนถึงขนาดใหญ่ และประเทศชาติ เพราะการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบเกี่ยวข้องกับบุคคลหลายฝ่าย นับตั้งแต่ระดับผู้กำหนดนโยบายและวางแผนไปจนถึงระดับผู้ปฏิบัติงานในฝ่ายต่างๆ และผู้ที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ในเครือข่ายตน โดยมีปัจจัยสนับสนุนให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ ได้แก่ แรงจูงใจในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน การมีอำนาจในการผูกขาดการตัดสินใจ ระบบการทำงานขาดความโปร่งใส และขาดระบบการตรวจสอบที่ดีและมีประสิทธิภาพ ค่าแรงหรือค่าจ้างในการปฏิบัติงานที่ได้รับต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน ระบบของการทุจริตถูกมองเป็นเรื่องปกติมากกว่าเป็นข้อยกเว้น และมีวัฒนธรรมของการได้รับการยกเว้นเมื่อมีการกระทำผิด เป็นต้น ขณะที่รูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชันประเภทนี้ มีเรื่องของพฤติกรรมในทางมิชอบด้วยกฎหมายรวมอยู่ด้วย เช่น การติดสินบน การข่มขู่กรรโชกเพื่อเอาประโยชน์ทั้งหลาย การเรียกรับหรือรับเงินหรือทรัพย์สินใดๆ และการคดโกงฉ้อโกง (Heinzpeter, 2009) เป็นต้น

นักวิชาการบางคน เช่น Cynado Cyril N.O.Ezeogidi (2013) เห็นว่า การทุจริตคอร์รัปชัน

อย่างเป็นระบบ คือการทุจริตคอร์รัปชันที่มีประสิทธิภาพในระดับสูง เนื่องจากการทุจริตคอร์รัปชันประเภทนี้จะถูกบงการและถูกควบคุม โดยบุคคลที่มีตำแหน่งอยู่ในรัฐบาลระดับสูง (High Government Positions) ขณะเดียวกันเขาก็มีอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูง (High Government Officials) ได้เช่นกัน แต่ในที่สุดคนทั้งสองกลุ่มนี้ก็มีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์บางอย่าง จากการมีความร่วมมือกัน (Collaboration) จนนำไปสู่การประสานงานเพื่อแสวงหาช่องทางการทุจริตคอร์รัปชันด้วยกันอย่างเต็มรูปแบบ

สาเหตุอีกประการหนึ่ง ที่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบมีประสิทธิภาพสูง เนื่องจากการทุจริตคอร์รัปชันประเภทนี้ มีการจัดระบบองค์กรไว้เป็นอย่างดี เต็มรูปแบบ ในสังคมยุคปัจจุบันการทุจริตคอร์รัปชันประเภทนี้มีการพัฒนามากขึ้นตามลำดับ ไม่ใช่เป็นเรื่องการเรียก หรือรับ หรือการให้สินบนอย่างเดียว (อานันท์ ปันยารชุน, 2555) หากแต่การทุจริตประเภทนี้ถูกบริหารจัดการโดยองค์กรที่มีการจัดตั้งเป็นอย่างดี โดยกลุ่มคนที่มีอำนาจทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจ มีการวางกลยุทธ์และวางแผนอย่างเป็นขั้นตอนไว้อย่างชัดเจน มีการรวมศูนย์ข้อมูลข่าวสารโครงการต่างๆ ของรัฐ มีทีมปรึกษาที่มีความเชี่ยวชาญด้านเทคนิคสูง มีการบูรณาการกันอย่างพร้อมเพรียง การดำเนินงานไม่ใช่เป็นเรื่องของคนต่อคนหรือกลุ่มต่อกลุ่มอีกต่อไป แต่อยู่ในรูปเครือข่ายครอบคลุมถึงนักการเมือง ข้าราชการระดับสูง และพ่อค้าหรือนักธุรกิจ (สังศิต พิริยะรังสรรค์, 2549) อันสะท้อนให้เห็นว่า การทุจริตคอร์รัปชันในสังคมยุคหลังโดยเฉพาะในโครงการขนาดใหญ่ มักมีการดำเนินงานกันอย่างเป็นระบบและเป็นเครือข่ายอย่างชัดเจน ไม่เว้นแม้กระทั่งในภาคการศึกษา และโดยข้อเท็จจริงแล้ว สาเหตุที่การทุจริตคอร์รัปชันรายใหญ่ๆ รวมถึงในภาคการศึกษาที่แก้ไขได้ยาก เนื่องจากการร่วมมือกันเป็นเครือข่ายและเป็นระบบเต็มรูปแบบ

ระหว่างนักการเมือง นักธุรกิจหรือพ่อค้า และข้าราชการระดับสูง ซึ่งมีความซับซ้อนแบบยลยากจนยากแก่การสืบสวนสอบสวน

ขณะที่การทุจริตคอร์รัปชันอีกรูปแบบหนึ่งคือ “การทุจริตคอร์รัปชันที่ไม่เป็นระบบ” (Chaotic Corruption) หรือที่บางคนเรียกว่า “การทุจริตคอร์รัปชันอย่างง่าย” (Simple Corruption) อันสะท้อนให้เห็นถึงพฤติการณ์ทุจริตที่มีประสิทธิภาพต่ำกว่า ซึ่งมักเป็นเรื่องการใช้โอกาส หรือช่องทางจากการที่ตนมีอำนาจในตำแหน่ง แล้วแสวงหาผลประโยชน์ในทางที่ผิดหรือไม่ถูกต้อง (To Make Wrongful Profit) ดังตัวอย่างเช่น เมื่อข้าราชการคนหนึ่งมีข้อเสนอที่จะเร่งรัดขั้นตอนของการออกใบอนุญาตให้ เพื่อแลกกับสินบนที่จะได้รับ (Alba, 2017) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม Cynado Cyril N.O.Ezeogidi (2011) เห็นว่า แม้การทุจริตทั้งสองประเภทจะแตกต่างกัน แต่ทว่าการทุจริตทั้งสองรูปแบบมักเกี่ยวข้องกับการละเลยบรรทัดฐานทางสังคมที่ดี และการไม่เกรงกลัวต่อกฎหมายหรือข้อครหาใดๆ และยังเกี่ยวข้องกับการให้หรือรับสินบนอีกด้วย

จากที่กล่าวมา สรุปได้ว่า “การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ” ตามความหมายนี้หมายถึง “ลักษณะของการร่วมมือประสานงานอย่างเหมาะสมเจาะลงตัวอย่างบูรณาการกันเป็นระบบเต็มรูปแบบ และเป็นเครือข่ายของข้าราชการ อันได้แก่ บุคลากรทางการศึกษาที่ร่วมมือกับนักการเมือง นักธุรกิจ และกลุ่มเครือข่ายของตน โดยมีพฤติกรรมในทางมิชอบด้วยกฎหมาย ด้วยการคดโกง ฉ้อโกง เรียกรับหรือรับสินบน หรือข่มขู่กรรโชกเอาประโยชน์ทั้งหลายของบุคคล โดยมุ่งประสงค์ให้ได้รับผลประโยชน์สำหรับตนเอง หรือผู้อื่น อันทำให้เกิดความเสื่อมเสียหายทั้งในระดับองค์กร และระดับประเทศชาติโดยรวม”

4. วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้กรณีการทุจริตคอร์รัปชันจากโครงการก่อสร้างสนามฟุตบอลและสหกรณ์ออมทรัพย์ครู เป็นตัวอย่างของการศึกษา เนื่องจากทั้งสองกรณีนี้มีพฤติการณ์เข้าข่ายลักษณะเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษาอย่างชัดเจน โดยจำกัดขอบเขตการศึกษาโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยม เขตที่ 24, 25 และ 26 (กาฬสินธุ์, ขอนแก่น และมหาสารคาม) และในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาใกล้เคียงทางภาคอีสาน ในช่วงเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 - 2560 โดยมุ่งหาหลักฐานและข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์จากวิธีการหลายรูปแบบ โดยมีขั้นตอนและวิธีการวิจัย ดังนี้

1. ข้อมูลและการเก็บรวบรวมข้อมูล

1.1 ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data)

ประกอบด้วย คำพิพากษาของศาล สำนักงานคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ยื่นฟ้อง สำนักงานคดีการอุทธรณ์เรียนข้อกล่าวหาและการชี้มูลความผิดต่อสำนักงาน ป.ป.ช., สำนักงาน ป.ป.ท., สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ฯลฯ และข้อมูลข่าวสารอันเกี่ยวข้องกับข้อกล่าวหาหรือข้อร้องเรียนเรื่องการทุจริตของบุคลากรทางการศึกษา อันเป็นข้อเท็จจริงที่ได้จากสื่อมวลชนบางสำนัก ที่ทำหน้าที่ในการติดตามเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษาอย่างต่อเนื่อง

1.2 ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) ใช้เทคนิคและวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล ดังต่อไปนี้

1) การสัมภาษณ์แบบเจาะลึกเป็นรายบุคคล (Indept Personal Interview) จากกลุ่มเป้าหมายที่เป็นกลุ่มบุคคล และเป็นผู้ที่สามารถให้ข้อมูลที่สำคัญได้ ซึ่งกลุ่มบุคคลเหล่านี้มักเป็นผู้ที่มีความรอบรู้เป็นอย่างดีและมีประสบการณ์ตรงกับประเด็นที่ต้องการศึกษา

ได้แก่ 1) กลุ่มบุคลากรจากหน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตภาครัฐ เช่น เจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช., สำนักงาน ป.ป.ท., สำนักงาน สตง. ฯลฯ 2) กลุ่มบุคลากรทางการศึกษา ได้แก่ อดีตผู้อำนวยการโรงเรียน, อดีตอนุกรรมการข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.), อดีตผู้ตรวจการภายใน, ศึกษาธิการ, กรรมการเขตพื้นที่การศึกษา, ข้าราชการครู, เจ้าหน้าที่การเงินและพัสดุ ฯลฯ 3) กลุ่มองค์กรภาคประชาสังคม เช่น สี่มวชน, กลุ่มองค์กรภาคประชาชนต่อต้านการทุจริตแต่ละจังหวัด ฯลฯ 4) กลุ่มนักการเมืองภายในเขตพื้นที่เป้าหมาย จังหวัดละ 13 ราย จำนวน 3 จังหวัด รวมทั้งหมดเท่ากับ 39 คน จุดมุ่งหมายหลักเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลเชิงลึกและซับซ้อนซ่อนเงื่อน ซึ่งไม่สามารถหาได้มาด้วยการสัมภาษณ์แบบปกติ

2) การใช้เทคนิคหรือวิธีการประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group Discussion) เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ต้องการตามวัตถุประสงค์การวิจัยที่ครอบคลุมครบถ้วนมากที่สุด อันมาจากการประชุมระดมความคิดเห็นของกลุ่มคนตามเป้าหมาย โดยส่วนใหญ่เป็นบุคลากรทางการศึกษา ประกอบด้วย ผู้บริหารสถานศึกษา ข้าราชการครู และเจ้าหน้าที่หรือผู้รับผิดชอบด้านการเงินและพัสดุของโรงเรียน จังหวัดละ 30 คน จำนวน 3 จังหวัด รวมทั้งหมดเท่ากับ 90 คน ซึ่งผู้ให้ข้อมูลทั้งหมดจะต้องเป็นบุคคลที่เกี่ยวข้องโดยตรง มีความรู้หรือเคยมีบทบาท หรือเคยมีประสบการณ์จริงในเรื่องเกี่ยวข้องกับการทุจริตในภาคการศึกษา ตลอดจนทุกคนจะต้องรู้ข้อมูลข้อเท็จจริงเรื่องเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา ในเขตพื้นที่เป้าหมายของการศึกษา

2. การวิเคราะห์ข้อมูล

คณะผู้วิจัยได้ยึดกระบวนการวิเคราะห์ข้อมูลจากองค์ประกอบหลัก 3 ประการ ดังนี้

2.1 การจัดระเบียบข้อมูล (Data Organizing)

อันเป็นกระบวนการจัดการกับข้อมูลที่ได้มาจากหลากหลายวิธี ให้อยู่ในรูปของเอกสารที่เป็นระบบระเบียบ สามารถเรียกมาใช้ได้สะดวก และสามารถตรวจสอบความถูกต้องและความน่าเชื่อถือได้ง่าย โดยจะทำการให้รหัสข้อมูล (Coding) เพื่อกำหนดว่า ข้อมูลส่วนที่จะเป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์ประเด็นที่สนใจนั้น คืออะไร และอยู่ที่ไหน อยู่ในวัตถุประสงค์การวิจัยข้อใด

2.2 การแสดงข้อมูล (Data Display) คือ

การนำเอาหน่วยข้อมูลที่แยกหรือแตกออกเป็นส่วนย่อยๆ และให้รหัสเรียบร้อยแล้ว นำกลับมารวมเข้ากันใหม่ (Reassembling) ให้เป็นกลุ่มๆ ตามประเด็น/หัวข้อการวิเคราะห์ จุดประสงค์ของการทำเช่นนี้ก็เพื่อให้ข้อมูลในแต่ละกลุ่ม สามารถบอกเรื่องราวเดียวกันได้อย่างมีความหมาย

2.3 การหาข้อสรุป การตีความ และการ

ตรวจสอบความถูกต้องแม่นยำตรงของผลการวิจัย (Conclusion, Interpretation and Verification) อันเป็นกระบวนการหาข้อสรุป และตีความหมายของข้อค้นพบที่ได้จากการแสดงข้อมูล รวมถึงการตรวจสอบว่าข้อสรุป/ความหมายที่ได้นั้น มีความถูกต้องแม่นยำน่าเชื่อถือได้มากน้อยเพียงใด ข้อสรุปและสิ่งที่ตีความออกมานั้น อยู่ในรูปของคำอธิบายและการพรรณนาเชิงวิเคราะห์ เพื่อตอบคำถามตามวัตถุประสงค์การวิจัยต่อไป

5. ผลการวิจัย

ไม่พบว่ามีข้อมูลจากคำพิพากษาของศาล และสำนวนคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ยื่นฟ้อง รวมถึงสำนวนคดีการถูกร้องเรียนหรือข้อกล่าวหา และการข่มขู่ความผิดจากหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริต อันเกี่ยวข้องกับเรื่องสหกรณ์ออมทรัพย์

ครู และโครงการก่อสร้างสนามฟุตบอล แต่ทว่าข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก และการใช้เทคนิคการประชุมกลุ่มย่อย รวมถึงข้อมูลจากสื่อมวลชนบางส่วนกลับพบว่า มีรูปแบบและลักษณะพฤติกรรมความร่วมมือการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา ระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลเกิดขึ้นจริงที่ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่รัฐหรือข้าราชการ นักการเมือง และนักธุรกิจ กรณีการทุจริตคอร์รัปชันจากการบริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ครู และกรณีการทุจริตคอร์รัปชันจากการสร้างสนามฟุตบอล ดังนี้

ก. กรณีการทุจริตคอร์รัปชันจากการบริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ครู

สหกรณ์ออมทรัพย์ครู เป็นสถาบันทางการเงินที่มีความสำคัญอย่างมากต่อการดำเนินชีวิตของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพราะเป็นระบบการออมเงินและการให้กู้ยืมเงิน เพื่อช่วยเหลือในการแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจให้กับสมาชิก ดังนั้น ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาส่วนใหญ่ จึงล้วนแต่เป็นสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครูสังกัดสหกรณ์จังหวัดต่างๆ ทั้งสิ้น หากสหกรณ์ออมทรัพย์ครูมีระบบการบริหารจัดการด้วยหลักธรรมาภิบาลอย่างเคร่งครัด คือยึดถือหลักความโปร่งใส ซื่อสัตย์ สุจริต ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด และความเสมอภาคอย่างเท่าเทียมกัน ย่อมเกิดผลประโยชน์ทางการเงินอย่างสูงสุดแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามอุดมการณ์สหกรณ์ฯ ที่ตั้งไว้

ทั้งนี้ข้อมูลจากการศึกษาพบว่า ระบบการบริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ครูในเขตพื้นที่การศึกษา 3 จังหวัดที่เป็นเป้าหมายของการศึกษาวิจัยนี้ รวมถึงในจังหวัดใกล้เคียงหลายจังหวัดทางภาคอีสาน ซึ่งคณะผู้วิจัยได้นำมาศึกษาเทียบเคียงด้วย กลายเป็นแหล่งของการแสวงหาผลประโยชน์ของเครือข่ายกลุ่มผู้มีอิทธิพลบางกลุ่ม เนื่องจากในสหกรณ์ออมทรัพย์ครูของแต่ละ

จังหวัดมีเงินฝากในบัญชีจำนวนมาก และมีระบบการตรวจสอบที่ไม่เข้มแข็งและมีมาตรฐาน จึงทำให้เป็นที่ต้องการของกลุ่มอิทธิพลที่ฝังตัวอยู่ในสหกรณ์ออมทรัพย์มานาน และเมื่อกลุ่มคนเหล่านี้มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มอิทธิพลแล้ว ก็มีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ทุกรูปแบบ กระทำการเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายของกลุ่มตน ซึ่งก็คือการแสวงหาผลประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ แม้ว่าการกระทำหรือการใช้อำนาจนั้นจะเป็นการทุจริตหรือผิดกฎหมาย หรือละเมิดจริยธรรมของสังคมก็ตาม ซึ่งพฤติกรรมของการทุจริต คือ การใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ในทางมิชอบด้วยกฎหมาย กระทำการคดโกง หรือฉ้อโกง หรือยกยอกเอาเงินหรือทรัพย์สินของสหกรณ์ออมทรัพย์ครูไป โดยมุ่งประสงค์เพื่อให้ได้ประโยชน์แก่กลุ่มตนเองหรือพวกพ้อง อันเป็นความผิดทั้งทางคดีแพ่งและอาญา

ข้อมูลจากการศึกษานี้ สอดคล้องกับข้อมูลการสืบสวนของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ในช่วงปี 2553 - 2554 ที่พบการทุจริตคอร์รัปชันในวงการสหกรณ์ออมทรัพย์ครูมากถึง 13 จังหวัด โดยมีผู้เกี่ยวข้องหลักในการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งมีลักษณะของการร่วมมือประสานงานกันอย่างเป็นระบบเต็มรูปแบบ มีการบริหารจัดการเป็นอย่างดีของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลที่คล้ายคลึงกัน คือการใช้อำนาจดำเนินการในทางมิชอบด้วยกฎหมาย เพื่อแสวงหาประโยชน์ให้กับตนเองหรือพวกพ้องอยู่เสมอ อันได้แก่ ประธานกรรมการสหกรณ์ออมทรัพย์ฯ คณะกรรมการดำเนินการ และผู้จัดการสหกรณ์ฯ ที่มีเครือข่ายความเชื่อมโยงกับนักธุรกิจ และนักการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่น และระดับชาติ กลุ่มอิทธิพลเหล่านี้ มีพฤติกรรมทุจริตด้วยการชักจูงให้สมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครู ร่วมลงทุนซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยอ้างว่าจะให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่สหกรณ์ออมทรัพย์ครู ด้วยการให้สมาชิกสหกรณ์ฯ ซื้อสลากกินแบ่งในราคาถูก เพื่อนำไปจำหน่ายต่อให้ได้ผล

กำไรสูงสุด แต่กลับพบว่าไม่มีสลากกินแบ่งรัฐบาลจริงตามที่กล่าวอ้าง ซึ่งรวมมูลค่าความเสียหายกว่า 7,556 ล้านบาท โดยมีการแจ้งความไว้กับกรมสอบสวนคดีพิเศษ เพื่อให้ดำเนินคดีฐานความผิดทั้งทางแพ่ง และทางอาญา (สยามเอดคิวนิวส์, 2560)

ขณะที่ข้อมูลในการประชุม คณะอำนวยการขับเคลื่อนปัญหาการทุจริตของกระทรวงศึกษาธิการ ครั้งที่ 2 เมื่อปี พ.ศ. 2559 โดยมีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธานการประชุม ได้มีการรายงานถึงผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของคณะกรรมการฯ เรื่องมาตรการดำเนินการแก้ไขปัญหาการทุจริตอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเร่งเพื่อสรุปผลการพิจารณาของผู้ถูกกล่าวหา ทั้งการได้รับโทษจากการดำเนินคดีทางแพ่งและทางอาญา โดยคดีการทุจริตในกระทรวงศึกษาธิการรวมทั้งสิ้นมีมากถึง 610 คดี ในผลการประชุมกล่าวว่า มีการดำเนินงานที่ก้าวหน้าขึ้นตามลำดับ กล่าวคือ มีการดำเนินการของคดีเสร็จสิ้นไปแล้ว 298 เรื่อง และยังมีคดีที่ต้องใช้เวลาในการพิจารณา เช่น การพิจารณาคดีการทุจริตธุรกิจสลากกินแบ่งรัฐบาลในสหกรณ์ออมทรัพย์ครู 11 แห่ง ซึ่งแต่ละคดี มีผู้ที่ถูกกล่าวหาประมาณ 15 ราย ส่วนใหญ่เป็นคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ออมทรัพย์ครู ซึ่งเป็นคดีที่ส่งผลกระทบในวงกว้างต่อการบริหารงานของภาคการศึกษา จึงทำให้ได้รับความสนใจจากข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา รวมถึงภาคประชาสังคมเป็นอย่างมาก ดังนั้นเจ้าหน้าที่รัฐ และหน่วยงานที่รับผิดชอบต้องเร่งรีบแก้ไขปัญหาการทุจริตดังกล่าว (กระทรวงศึกษาธิการ, 2560)

จากข้อเท็จจริงนี้ สะท้อนให้เห็นว่าปัญหาการทุจริตในภาคการศึกษา โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตจากระบบการบริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ครูนั้นมีความสำคัญและมีผลกระทบต่อบุคคลากรทางการศึกษาเป็นอย่างมาก เนื่องจากผลของการกระทำนั้น

ทำให้เกิดความเสื่อมเสียหาย เป็นการบ่อนทำลายระบบเศรษฐกิจและสังคมของส่วนรวม จึงอาจกล่าวได้ว่าในเขตพื้นที่การศึกษาที่เป็นเป้าหมายของการวิจัยนี้ และในเขตพื้นที่การศึกษาหลายแห่งของภาคอีสาน โดยส่วนใหญ่ พบว่า มีการทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้นในสหกรณ์ออมทรัพย์ครูด้วยกันทั้งสิ้น

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ และการประชุมกลุ่มย่อย พบว่า สาเหตุหลักที่ทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในระบบการบริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ครู เป็นผลเนื่องมาจากการได้มาซึ่งคณะกรรมการบริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ครูที่ไม่โปร่งใสของผู้บริหารบางราย ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งด้วยวิธีการโดยมิชอบจากกระบวนการเลือกตั้ง เช่น การให้อามิสสินจ้างรางวัล กระบวนการสรรหาคัดเลือกที่มีการปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์ เพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่พรรคพวกของตนเอง ได้เข้ามาบริหารงาน และคณะกรรมการบริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ฯ มักเป็นกลุ่มอิทธิพลเดิมเพียงไม่กี่กลุ่มที่ผลัดเปลี่ยนกันเข้ามาบริหาร ขณะที่ผู้บริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ครูบางราย อาศัยอำนาจจากตำแหน่งในทางมิชอบ ด้วยการออกคำสั่งหรืออนุมัติโครงการ/การดำเนินงานต่างๆ อันมีเจตนาทุจริต หรือเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เข้าลักษณะกระทำการหรือละเว้นในการปฏิบัติหน้าที่ของตนจนเกิดความเสียหายที่ร้ายแรง ฯลฯ

จากการศึกษาของคณะผู้วิจัย พบว่า รูปแบบและลักษณะพฤติการณ์ความร่วมมือของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลที่นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบกรณีของสหกรณ์ออมทรัพย์ครูในเขตพื้นที่การศึกษาทั้ง 3 จังหวัด และรวมถึงในจังหวัดใกล้เคียงอีก 2 จังหวัด รวมเป็น 5 จังหวัดของภาคอีสานที่นำมาเป็นกรณีศึกษาสามารถสรุปได้ดังนี้

1) ในบางจังหวัดคณะกรรมการบริหารสหกรณ์ฯ มีการร่วมมือกันทุจริตด้วยการชักจูงให้สมาชิกสหกรณ์

ออมทรัพย์ครู ร่วมลงทุนซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยอ้างว่าจะให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่สหกรณ์ฯ สูง ขณะเดียวกันสมาชิกสหกรณ์ฯ ก็มีโอกาสดำเนินการซื้อสลากกินแบ่งในราคาถูก เพื่อไปจำหน่ายต่ออันทำให้ได้กำไรสูงสุด แต่กลับไม่มีสลากกินแบ่งรัฐบาลจริงตามที่กล่าวอ้าง อันเป็นพฤติกรรมหลอกลวง หรือฉ้อโกงแก่สมาชิก ขณะที่ในการดำเนินการซื้อขายสลากกินแบ่งรัฐบาลของสหกรณ์ออมทรัพย์ฯ แห่งนั้น คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ฯ ได้มอบอำนาจให้ “ผู้จัดการ” เป็นผู้ดำเนินการแต่เพียงผู้เดียว ซึ่งผู้จัดการสหกรณ์ฯ บางรายก็อยู่ในตำแหน่งผูกขาดมานานกว่า 10 ปี จนกลายเป็นผู้มีอิทธิพลในวงการสหกรณ์และในภาคการศึกษา และการมอบอำนาจให้เช่นนี้ อาจมีการร่วมมือกันระหว่างผู้จัดการสหกรณ์ฯ และคณะกรรมการดำเนินงานฯ หรืออาจมีเบื้องหลังบางอย่างของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกัน แล้วเป็นช่องทางนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันด้วยการคดโกง หรือยักยอก เงินของสหกรณ์ฯ ได้อย่างง่ายดาย ดังมีตัวอย่างคดีการฟ้องร้องเรื่องเงินสูญหายจากสหกรณ์มากกว่า 400 บาท ในบางจังหวัด (สำนักข่าวอีสานนิช, 2562) เป็นต้น

2) ในบางจังหวัดมีการทุจริตและการฉ้อโกงทรัพย์สินด้วยการใช้เอกสารปลอมบัตรข้าราชการ พร้อมด้วยสัญญาการกู้ยืมเงินที่มีการกรอกรายละเอียดไว้แล้ว แล้วนำมายื่นขอกู้เงินกับสหกรณ์ออมทรัพย์ครู ขบวนการทุจริตมีการดำเนินงานโดยมีการแบ่งหน้าที่ มีการประสานงานเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบและเป็นเครือข่าย เช่น มีฝ่ายทำหน้าที่เป็นผู้สืบค้นหาข้อมูลสมาชิกสหกรณ์ฯ และรวมถึงยอดเงินที่สมาชิกแต่ละคนสามารถกู้ยืมได้ว่า มีจำนวนเท่าใด จากนั้นจึงนำไปให้ฝ่ายที่ทำหน้าที่ปลอมแปลงเอกสารการเป็นสมาชิกสหกรณ์ฯ เพื่อดำเนินการยื่นเรื่องขอกู้เงินต่อไป

3) ในบางจังหวัดผู้จัดการสหกรณ์ออมทรัพย์ครูฯ มีการทุจริตร่วมกับผู้บริหารธนาคารแห่งหนึ่ง ด้วยการเปิดบัญชีใหม่ แล้วนำเงินสหกรณ์ส่วนกลางไปหมุนใช้เพื่อ

ประโยชน์ในวงการธุรกิจของตน อันได้แก่ ธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง ธุรกิจก่อสร้างหิรัญทรัพย์ และการจัดตั้งทีมสโมสรฟุตบอลแห่งหนึ่ง การทุจริตในรูปแบบนี้ จะมีการฉ้อฉลปิดบังความจริงกับสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครู โดยการนำไปฝากใหม่ (ใบฝากฉบับปลอม) มารายงานเท็จในที่ประชุมเพื่อให้สมาชิกสหกรณ์ฯ รับทราบว่าสหกรณ์ออมทรัพย์ครูมีสถานะทางการเงินที่มีความมั่นคง และมีความโปร่งใส

4) สหกรณ์ออมทรัพย์ครูในบางจังหวัด มีการให้สมาชิกกู้เงินประเภทเงินกู้แบบพิเศษ โดยมีวงเงินกู้ได้จำนวนหนึ่ง แต่การจะกู้เงินได้นั้น จะต้องมีการยื่นขอเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันของบุคคล และการที่จะสามารถมีหลักทรัพย์ค้ำประกันได้นั้น ผู้กู้ต้องมาทำธุรกรรมซื้อบ้านจัดสรร หรือที่ดินในโครงการธุรกิจส่วนตัวของผู้จัดการสหกรณ์ออมทรัพย์คนนั้น เพื่อให้มีหลักทรัพย์ค้ำประกันตามศักยภาพ และมีสิทธิ์ในการกู้เงินประเภทนั้นได้ พฤติการณ์เช่นนี้จึงสะท้อนให้เห็นว่าการทุจริตที่มุ่งแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน หรือมีผลประโยชน์ทับซ้อนโดยอาศัยช่องว่างของระเบียบการกู้เงิน และเป็นที่รับรู้กันในบรรดาบุคลากรทางการศึกษาที่อยู่ในจังหวัดนั้นว่า ผู้จัดการสหกรณ์ออมทรัพย์ครูรายนั้น คือ “ผู้มีอิทธิพลตัวจริง” พฤติการณ์ของผู้มีอิทธิพลตามความหมายการวิจัยนี้ มักใช้อำนาจในตำแหน่งดำเนินการในทางมิชอบด้วยกฎหมาย เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองหรือพวกพ้อง

5) ในบางจังหวัด คดีการทุจริตที่เกิดขึ้นในสหกรณ์ออมทรัพย์ครู เกิดจากการจัดทำโครงการประกันชีวิตแบบกลุ่ม โดยสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครูประมาณ 30 คน ได้เคยเรียกร้องขอความเป็นธรรมจากกรมส่งเสริมสหกรณ์ ให้ช่วยตรวจสอบเร่งรัดคดีการทุจริต พร้อมทั้งเรียกร้องให้ดำเนินคดีกับผู้บริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ครูกับพวก จำนวน 16 คน ในความผิดฐานฉ้อโกงและยักยอกทรัพย์ โดยคดีนี้เริ่มเกิดขึ้นเมื่อช่วงปี พ.ศ. 2559 โดยมีผู้จัดการสหกรณ์ออมทรัพย์ครู และ

ผู้เกี่ยวข้องได้จัดทำโครงการประกันชีวิตแบบกลุ่มกับทางตัวแทนบริษัทประกันภัยแห่งหนึ่ง ที่อ้างว่าบริษัทประกันภัยแห่งนี้มีเงื่อนไขกรมธรรม์ดี ให้ดอกเบี้ยสูง หลังทำสัญญากรมธรรม์สามารถคุ้มครองได้ทันที และหากมีการเสียชีวิตด้วยอุบัติเหตุจะมีการจ่ายประกันเป็นวงเงิน 2 เท่า ของทุนประกันทั้งหมด แต่ภายหลังกลับพบข้อเท็จจริงว่า เมื่อมีสมาชิกสหกรณ์บางรายเสียชีวิต และมีการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากกรมธรรม์ตามที่ตกลงกันไว้ แต่กลับไม่ได้รับเงินตามสัญญา และพบว่า เป็นใบเสร็จของบริษัทรับซื้อข้าวเปลือก และสินค้าทางการเกษตรแห่งหนึ่ง จึงทราบว่าถูกฉ้อโกง ซึ่งการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นครั้งนี้ ได้ส่งผลกระทบทำให้เกิดความเสียหายต่อสหกรณ์ออมทรัพย์ครู และสมาชิกมากกว่า 14,000 คน จากพฤติการณ์การทุจริตในกรณีนี้ชี้ให้เห็นถึงลักษณะของการร่วมมือประสานงานกันอย่างบูรณาการเป็นระบบเต็มรูปแบบ และเป็นเครือข่ายของกลุ่มอิทธิพลที่มีการทุจริตคอร์รัปชัน โดยมีบุคลากรทางการศึกษาบางราย อันได้แก่ ผู้บริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ครู และนักธุรกิจเข้ามาเกี่ยวข้อง อันมีพฤติการณ์ในทางมิชอบด้วยกฎหมาย ด้วยการคดโกง ฉ้อโกง โดยมุ่งประสงค์ให้ได้รับประโยชน์สำหรับตนเองหรือกลุ่มพวกพ้อง

6) ในบางจังหวัดมีพฤติการณ์ทุจริตโดยร่วมกันยกยอกทรัพย์ และมีการปลอมแปลงเอกสารของกลุ่มอิทธิพล เบื้องหลังพฤติการณ์ของการทุจริตคือ มีบริษัทธุรกิจเอกชนจำนวน 3 ราย ภายใต้เครือข่ายของนักการเมืองรายหนึ่ง (อดีตสมาชิกวุฒิสภา) และพรรคพวก ได้ร่วมกันหลอกลวงสหกรณ์ออมทรัพย์ครูจังหวัดต่างๆ ทางภาคอีสาน ให้เข้าเป็นคู่สัญญาซื้อขายสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยหลอกลวงว่าบริษัทธุรกิจเอกชน 3 รายในเครือข่ายนี้ เป็นคู่ค้ากับสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล สามารถจัดหาสลากกินแบ่งรัฐบาลราคาถูกมาจำหน่ายให้สหกรณ์ฯ เพื่อนำมาจำหน่ายต่อสมาชิก และสามารถทำกำไรได้สูง ซึ่งตามความเป็นจริง บริษัท

ทั้งหมดนี้ ไม่ได้เป็นคู่สัญญากับสำนักงานกินแบ่งรัฐบาลตามที่กล่าวอ้าง เมื่อสหกรณ์ออมทรัพย์ครูจังหวัดต่างๆ หลงเชื่อ จึงได้ทำสัญญาซื้อขายสลากกินแบ่งรัฐบาลพร้อมกับจ่ายเงินล่วงหน้าให้กับอดีตสมาชิกวุฒิสภาและพรรคพวก แต่หลังจากรับเงินไปแล้วก็ไม่ได้ส่งมอบสลากกินแบ่งรัฐบาลให้ตามสัญญา ทำให้สหกรณ์ออมทรัพย์ครูฯ ได้รับความเสียหายเป็นอย่างมาก และปัจจุบันนักการเมืองรายดังกล่าวได้หลบหนีคดีหลังจากศาลได้ออกหมายจับ

7) ในบางจังหวัด เมื่อพิจารณารายชื่อของบุคคลที่เป็นคณะกรรมการบริหารสหกรณ์ฯพบว่า ล้วนแล้วแต่เป็นบุคคลกลุ่มเดียวกันที่ผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันเข้ามาดำรงตำแหน่ง ขณะที่ผู้จัดการสหกรณ์บางรายในตอนหลัง ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็น ส.ส.ระบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองหนึ่ง และเขาคอนั้นก็ยังมีสายสัมพันธ์ที่แนบแน่นกับนักการเมืองระดับชาติในส่วนกลางซึ่งมีประวัติเป็นผู้ทรงอิทธิพลเมื่อมีการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล ก็มักใช้อำนาจดำเนินการในทางมิชอบด้วยกฎหมาย เพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองหรือพวกพ้องอยู่เสมอ ด้วยการคดโกง ฉ้อโกง หรือยกยอกเงินของสหกรณ์ฯ ดังมีกรณีอื้อฉาวที่เกิดขึ้นในบางจังหวัด ด้วยข้อกล่าวหาที่ว่า เงินสูญหายจากสหกรณ์ฯส่วนหนึ่งได้ถูกนำไปใช้จ่ายในการหาเสียงทางการเมือง

โดยสรุป จากพฤติการณ์ของการทุจริตจากระบบบริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ครูดังที่กล่าวมา บ่งชี้ได้ว่า มีลักษณะเข้าข่ายเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบตามความหมายการวิจัยนี้ เนื่องจากเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลบ่งชี้ถึงอำนาจแห่งการรวมตัวกันเป็นเครือข่าย และเมื่อมีการรวมตัวกันกลายเป็นเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล ก็มีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจทุกรูปแบบกระทำการเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายของกลุ่มตน แม้ว่ากระทำความผิดหรือการใช้อำนาจนั้นจะผิดกฎหมายหรือละเมิดจริยธรรมของสังคมก็ตาม

อันสื่อความหมายได้ชัดเจนว่า พฤติกรรมการใช้อำนาจของเครือข่ายกลุ่มผู้มีอิทธิพล มักกระทำการใดๆ ที่ผิดกฎหมายหรืออยู่เหนือกฎหมายเสมอ หรือกล่าวอย่างง่ายว่า เครือข่ายกลุ่มผู้มีอิทธิพลมักหากินกับเรื่องที่ทุจริตและผิดกฎหมายอยู่เสมอ ขณะเดียวกันในการดำเนินงานก็มีลักษณะการร่วมมือประสานงานกันอย่างบูรณาการเป็นระบบเต็มรูปแบบ และเป็นเครือข่ายความร่วมมือของกรรมการบริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ครู นักการเมือง และนักธุรกิจบางราย โดยมีพฤติกรรมในทางมิชอบด้วยกฎหมาย โดยร่วมกันยกยอกและฉ้อโกง หรือเอาประโยชน์ทั้งหลายของกลุ่มบุคคลซึ่งผลของการกระทำก่อให้เกิดความเสียหายทั้งในระดับองค์กร และประเทศชาติโดยส่วนรวม

ข. กรณีการทุจริตคอร์รัปชันจากการก่อสร้างสนามฟุตบอล

ข้อมูลจากการศึกษาวิจัยเชิงลึกพบว่า เครือข่ายกลุ่มอิทธิพลที่นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง โดยเฉพาะในโครงการขนาดใหญ่มักมีการดำเนินงานเป็นเครือข่ายและมีการแบ่งปันผลประโยชน์กันอย่างลงตัว การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบอาจเริ่มต้นตั้งแต่ขั้นตอนการริเริ่มโครงการ โดยนักธุรกิจ นักการเมือง และข้าราชการระดับสูง ซึ่งอาจร่วมมือกันริเริ่มโครงการจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อเอื้อผลประโยชน์ให้กับนักธุรกิจในเครือข่ายตนได้รับงานนั้นไป บางกรณีนักการเมืองและข้าราชการระดับสูง อาจช่วยให้บริษัทในเครือข่ายที่ตนรู้จักได้รับงานจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐนั้น ในขณะที่นักธุรกิจอาจให้เงินหรือสินบนกับข้าราชการในเครือข่ายของตนเพื่อไว้ชื่อตำแหน่ง และเมื่อข้าราชการที่ตนรู้จักมีอำนาจในตำแหน่ง ก็จะช่วยเหลือประโยชน์ให้กับบริษัทตนให้ได้รับงานจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐอีกต่อไป และบางครั้งนักธุรกิจคนนั้นอาจจ่ายเงินให้กับนักการเมืองเพื่อเป็นการสนับสนุนการเลือกตั้งที่จะมีขึ้นในอนาคต

ต่อไป เป็นต้น และนี่คือตัวอย่างเบื้องหลังของการเอื้อประโยชน์ระหว่างกันของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบที่เกิดขึ้นในภาครัฐ

นอกจากนี้ เครือข่ายกลุ่มอิทธิพลที่นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ ยังอาจยื่นมือขยายออกไปยังข้าราชการในหน่วยงานอื่นๆ โดยเฉพาะที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติโครงการ เพื่อช่วยให้สามารถอนุมัติโครงการได้ หรือได้รับการอนุมัติงบประมาณเพิ่มเติมอีกด้วย และแม้กระทั่งหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (นิพนธ์ พัวพงศกร, 2542) เป็นต้น โครงการทุจริตคอร์รัปชันจากการก่อสร้างสนามฟุตบอล นับเป็นตัวอย่างหนึ่งที่จัดได้ว่า เข้าข่ายกรณีเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลที่นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ (Organized Corruption) อย่างเห็นได้ชัดเจน กล่าวคือ มีการร่วมมือประสานงานกันอย่างบูรณาการเป็นระบบเต็มรูปแบบ ระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลต่างๆ ดังที่กล่าวมา

เพื่อทำความเข้าใจถึงรูปแบบ และลักษณะพฤติการณ์ความร่วมมือการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา ระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลกรณีการทุจริตคอร์รัปชันจากการก่อสร้างสนามฟุตบอล และการจัดซื้อครุภัณฑ์กีฬาฟุตบอลภายในสถานศึกษา จึงขอเสนอลำดับเนื้อหาความเป็นมาให้เห็นภาพได้ดังนี้ ข้อมูลจากการศึกษาพบว่า รูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันจากการก่อสร้างสนามฟุตบอล ประกอบไปด้วยกลุ่มอิทธิพลถึง 3 กลุ่ม ที่มีการประสานความร่วมมือกันทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ อันได้แก่ นักการเมือง นักธุรกิจ ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐในระดับกระทรวง กรม รวมถึงข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐในส่วนภูมิภาค โดยการทุจริตคอร์รัปชันเริ่มตั้งแต่ขั้นตอนการริเริ่มโครงการ ซึ่งมีบรรดานักการเมืองที่เป็นสมาชิกสภา

ผู้แทนราษฎรในช่วงสมัยรัฐบาลชุดหนึ่ง ที่ได้แปรรูปติดงบประมาณจำนวนมาก โดยอ้างว่าเพื่อให้สำนักงานคณะกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ดำเนินการก่อสร้างปรับปรุงซ่อมแซมอาคารเรียน อาคารประกอบ และสิ่งก่อสร้างอื่นที่ชำรุดทรุดโทรม และที่ประสบอุบัติเหตุในช่วงปลายปี 2554 (สำนักข่าวทีนิวส์, 2562) เฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่จัดสรรให้กับสำนักงานในเขตพื้นที่การศึกษาประถม และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยม เป็นวงเงินมากกว่า 200 ล้านบาท และเมื่อถึงขั้นตอนการดำเนินการ ได้มีการนำไปก่อสร้างสนามฟุตบอล โดยเจาะจงส่งงบประมาณไปในจังหวัดที่กลุ่มการเมืองต้องการ (ข่าวสด, 2561)

โดยพฤติการณ์ของกลุ่มนักการเมืองบางราย ที่มีการทุจริตคอร์รัปชันได้เริ่มจากการเข้ามาติดต่อประสานงาน กับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถม และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยม รวมถึงกลุ่มผู้บริหารสถานศึกษาในโรงเรียนทั้งระดับประถมและระดับมัธยม เพื่อให้ใช้งบประมาณไปก่อสร้างตามโรงเรียนที่กำหนดไว้ โดยกำหนดให้มีการดำเนินงานตามแนวทางการจัดซื้อจัดจ้าง, การประกวดราคา, การกำหนดราคากลาง, รวมทั้งร่างบันทึกข้อตกลงเรื่อง การกำหนดขอบเขตงาน (TOR) ทั้งนี้เพื่อต้องการให้บริษัทห้างร้านเฉพาะในเครือข่ายกลุ่มการเมืองดังกล่าว เท่านั้นที่เป็นผู้ได้รับงาน โดยใช้อิทธิพลโน้มน้าวใจให้ผู้บริหารสถานศึกษารับซื้อเสนอโครงการประมูลงานก่อสร้าง การอนุมัติจัดซื้อครุภัณฑ์กีฬา จากบริษัทเครือข่ายที่เป็นพรรคพวกของนักการเมืองกลุ่มนั้น

ขณะที่ข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ที่เข้ามาตรวจสอบกรณีการทุจริตคอร์รัปชันในครั้งนี้พบว่า ผู้ยื่นเสนอราคาได้ร่วมกันใช้ หรืออ้างเอกสารจากบริษัทที่ผลิตหรือจำหน่ายเป็นรายเดียวกัน และเป็นเอกสารฉบับเดียวกันที่มีเลขหนังสือ และวันที่เดียวกันในการยื่นเสนอ

ราคา ซึ่งพฤติการณ์ดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงลักษณะเข้าข่ายการฮั้วประมูลงานก่อสร้าง อันเป็นความผิดตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 อีกทั้งภายหลังจากการก่อสร้างสนามฟุตบอลเสร็จสิ้น สนามฟุตบอลในโรงเรียนหลายแห่งกลับไม่สามารถใช้งานได้ตามมาตรฐานทั่วไป

เฉพาะในพื้นที่จังหวัดขนาดใหญ่แห่งหนึ่งของภาคอีสาน มีโครงการก่อสร้างสนามฟุตบอลของโรงเรียนต่างๆ ซึ่งได้รับงบประมาณดำเนินการมีจำนวนมากถึง 50 แห่ง คิดเป็นเงินจำนวนทั้งสิ้น 175 ล้านบาท ซึ่งแบ่งเป็นโรงเรียนที่ได้รับงบประมาณก่อสร้างสนามฟุตบอล โรงเรียนละ 5 ล้านบาท จำนวน 11 โรงเรียน และโรงเรียนละ 2.5 ล้านบาท จำนวน 39 โรงเรียน จากผลการดำเนินการตรวจสอบของสำนักงาน ป.ป.ท. ไปแล้ว ทั้งสิ้น 39 โรงเรียน พบพฤติการณ์ที่ส่อไปในทางทุจริตคล้ายกันคือพบว่า “ทุกโครงการมีรูปแบบและพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชันเป็นแบบเดียวกันทั้งหมด และสนามฟุตบอลที่สร้างตามงบประมาณดังกล่าวนี้ ไม่มีคุณสมบัติที่ตรงตามกำหนด อีกทั้งวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ส่วนใหญ่ก็ไม่ได้มาตรฐาน การจัดซื้อจัดจ้างด้วยวัสดุราคาแพงกว่าท้องตลาดหลายเท่า และใช้วัสดุไม่สอดคล้องกับเนื้องาน ซึ่งทำให้มีข้อสงสัยว่า บริษัทที่ชนะการเสนอราคาเข้ามานั้น เป็นบริษัทที่อยู่ในเครือข่ายเดียวกัน และมีการกระทำผิดที่ส่อไปในทางทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ และเป็นเครือข่ายเดียวกันอีกด้วย” (มติชน, 2557) ซึ่งทำให้รัฐเสียหาย และสำนักงาน ป.ป.ท. มีการดำเนินการตรวจสอบกลุ่มผู้เกี่ยวข้องหลัก ตั้งแต่การจัดทำโครงการฯ เริ่มต้นจากข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียน ที่อาจเข้าไปรู้เห็นแบบร่างสัญญาต่างๆ ที่มีการจัดซื้อจัดจ้างอย่างเบ็ดเสร็จ ขั้นตอนที่สอง มีการสอบสวนถึงกลุ่มบริษัทเอกชน และกลุ่มผู้อยู่เบื้องหลังซึ่งอาจเชื่อมโยงไปถึงนักการเมือง

ต่อมาสำนักงาน สพฐ. ได้มีคำสั่งมอบหมายให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ ยื่นฟ้องต่อศาลเพื่อดำเนินคดีกับห้างหุ้นส่วนจำกัดแห่งหนึ่ง และผู้เกี่ยวข้องกับการทุจริตในครั้งนี้ และได้มอบหมายให้ผู้บริหารโรงเรียน จำนวน 16 แห่ง ซึ่งเป็นผู้เสียหายเข้าแจ้งความดำเนินคดีกับบริษัทผู้รับเหมาก่อสร้าง และผู้เกี่ยวข้องในคดีแล้ว โดยเฉพาะห้างหุ้นส่วนรายหนึ่ง ซึ่งมีข้อมูลจากคณะกรรมการไต่สวนของสำนักงาน ป.ป.ช. ว่า มีอดีตนักการเมืองระดับชาติเข้ามาเกี่ยวข้องอยู่ด้วย และในที่สุดคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชุดใหญ่ ได้มีมติให้แจ้งข้อกล่าวหาและมีการชี้มูลความผิด แก่ นักการเมืองระดับชาติ 3 ราย โดยทั้งหมดเป็นเครือญาติกัน และมีอดีตเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) กับพวก ซึ่งประกอบด้วย ข้าราชการระดับสูงในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่ 2 ผู้อำนวยการโรงเรียน รวมถึงข้าราชการครู และนักธุรกิจ/ผู้รับเหมาก่อสร้างเอกชนในจังหวัดนั้น รวมเกือบ 30 ราย เพื่อส่งเรื่องต่อให้สำนักงานอัยการยื่นฟ้องต่อศาลต่อไป กรณีถูกกล่าวหาว่าร่วมกันทุจริตการก่อสร้างสนามฟุตบอล ของโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถม เขต 2 ของจังหวัดแห่งหนึ่ง (ข่าวสด, 2561)

จากสภาพพฤติการณ์ของความผิด ที่เคยได้กล่าวมาแล้วในรายละเอียด สำนักงาน ป.ป.ท.ยังได้ตรวจพบความไม่โปร่งใสที่สื่อแวของการทุจริตคอร์รัปชันจากการเบิกจ่ายที่ชัดเจนมากขึ้นหลายประการ (ผู้จัดการออนไลน์, 2562) และเมื่อนำมาวิเคราะห์สรุปรวมกันเข้ากับข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึก พบว่า ลักษณะพฤติการณ์ความร่วมมือของการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล ประกอบด้วย 5 ลักษณะสำคัญ ดังนี้คือ

1) กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างระบบอิเล็กทรอนิกส์ (E - Auction) ที่แต่ละโรงเรียนดำเนินการแยกจากกัน

แต่มีเพียงบริษัทเดียวที่ได้เข้าทำสัญญากับทุกโรงเรียน ซึ่งมีลักษณะเข้าข่ายของการฮั้วประมูลงาน อันเป็นความผิดตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 4 ที่บัญญัติว่า “ผู้ใดร่วมกันในการเสนอราคา เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะให้ประโยชน์แก่ผู้ใดผู้หนึ่ง เป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ โดยหลีกเลี่ยงการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม หรือโดยการเอาเปรียบแก่หน่วยงานของรัฐ อันมิใช่เป็นไปในทางการประกอบธุรกิจปกติ”

2) ข้อกำหนดของผู้ว่าจ้าง (TOR) ทุกโรงเรียนมีราคากลางและคุณลักษณะเฉพาะ ระบุจำนวนงบประมาณ และรายละเอียดใกล้เคียงกัน ส่วนบริษัทผู้ชนะการประมูลราคาก่อสร้างสนามฟุตบอล เสนอราคาต่ำกว่าเพียง 500 บาทเท่านั้น

3) การก่อสร้างขั้นพื้นฐานสนามคอนกรีตไม่เป็นไปตามรูปแบบมาตรฐาน

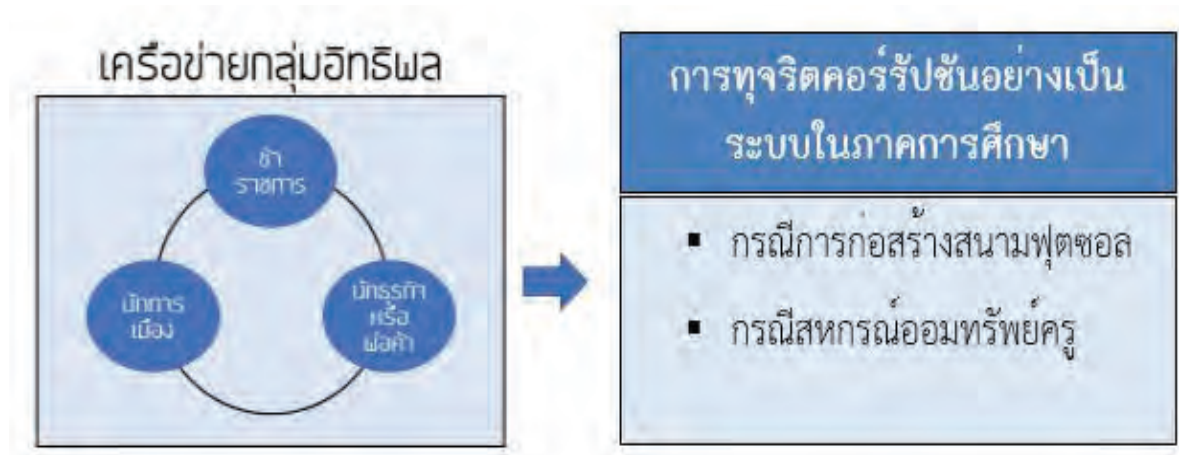
4) ข้อเท็จจริงที่ได้จากการตรวจสอบข้อมูลเรื่องราคา กับบริษัทที่ทำการขายพินยางสังเคราะห์ (EVA) ปรากฏว่า มีราคาตลาดอยู่ที่ประมาณ 310,000 บาท แต่โรงเรียนจัดซื้อในราคา 1.9 ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นประมาณ 5 เท่า ของเงินที่ทางราชการต้องเสียงบประมาณในการจัดซื้อ พฤติการณ์เช่นนี้เข้าข่ายความผิดตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 4 อันเป็นเรื่องการเอาเปรียบแก่หน่วยงานของรัฐ โดยหลีกเลี่ยงการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม อันมิใช่เป็นไปในทางการประกอบธุรกิจปกติ

5) เจ้าของบริษัทที่เป็นคู่สัญญาสร้างสนามฟุตบอลกับทุกโรงเรียน มีเหตุอันน่าเชื่อได้ว่า มีความเชื่อมโยงในลักษณะการเป็นเครือข่ายเดียวกัน โดยมีข้อมูลเกี่ยวกับสัญญาจ้างระบุว่ามี 5 บริษัท ที่เข้ารับงาน

โครงการก่อสร้างสนามฟุตบอลตามงบประมาณแผ่นดิน ปี พ.ศ. 2555 ดังปรากฏหลักฐานเชิงประจักษ์ชัดเจน ดังนี้คือ *กลุ่มบริษัทเอฟ (นามสมมติ) ผู้ก่อตั้งเป็นอดีตนักการเมืองพรรคขนาดใหญ่รายหนึ่งในภาคอีสาน และมีบริษัทรับเหมาที่เป็นเครือข่ายของตนรายอื่นๆ อีกจำนวน 9 บริษัท โดยมีเอกสารการมอบอำนาจการเป็นตัวแทนติดต่อกับกรมพัฒนาธุรกิจการค้า ในการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท และการแจ้งเพิ่มทุนจดทะเบียน และคณะกรรมการผู้ถือหุ้นบางบริษัทซึ่งเป็น “บุคคลกลุ่มเดียวกัน”*

โดยสรุป จากพฤติการณ์ข้างต้นนี้ ชี้ให้เห็นถึงรูปแบบ และลักษณะความร่วมมือของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล ที่มีการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบต่อบประมาณของรัฐ เพราะเมื่อกลายเป็นกลุ่มอิทธิพลก็มัก

ใช้อำนาจดำเนินการในทางที่ทุจริต หรือประพฤตินิชอบ ด้วยกฎหมายเสมอ หรือกระทำการใดๆ โดยไม่คำนึงถึงความถูกต้องชอบธรรม ทั้งนี้เพื่อต้องการแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองหรือพวกพ้อง อันเป็นความผิดในทางอาญาหรือกฎหมายอื่นๆ และกลุ่มอิทธิพลในการฉ้อโกงจากการก่อสร้างสนามฟุตบอลนี้ มีการดำเนินงานกันเป็นขบวนการเครือข่ายที่สลับซับซ้อน ซึ่งจะเห็นได้ว่า ผลของการกระทำนั้น เป็นการบ่อนทำลายระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง จึงอาจกล่าวได้ว่า รูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันจากการก่อสร้างสนามฟุตบอล และการบริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ครู เป็นลักษณะความร่วมมือของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล ซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษาอย่างเห็นได้ชัดเจนตามความหมายของการวิจัยครั้งนี้ (ภาพที่ 1)



ภาพที่ 1 : แสดงความเชื่อมโยงระหว่างเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลต่างๆ กับการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา

6. สรุป การอภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

6.1 ข้อสรุป และการอภิปรายผล

ในบทความนี้ได้ชี้ให้เห็นว่า แม้กระทั่งในภาคการศึกษาก็ยังมีเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย แล้วมีการร่วมมือกันทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็น

ระบบ ดังที่เรียกว่า “เครือข่ายกลุ่มอิทธิพลกับการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา” โดยใช้กรณีการทุจริตจากการบริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ครู และโครงการก่อสร้างสนามฟุตบอลมาเป็นกรณีศึกษา เนื่องจากมีหลักฐานเชิงประจักษ์ที่ชัดเจน ถึงพฤติการณ์ของการร่วมมือเป็นเครือข่ายของกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่

การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ โดยข้อเท็จจริงแล้ว ในสังคมไทยการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบที่เกิดขึ้นในภาคการศึกษา ยังมีการรับรู้กันน้อยมากในทางสาธารณะ ขณะที่ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบที่เกิดขึ้นในภาคการศึกษาในรูปแบบต่างๆ นี้ กลับส่งผลกระทบในทางลบอย่างลึกซึ้งต่อสังคมเป็นอย่างมาก กล่าวคือส่งผลต่อการทำลายคุณภาพของเยาวชนในชาติ อันอาจนำไปสู่สภาวะถดถอยของคุณภาพสังคมในอนาคตที่จะเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ หากปัญหานี้ไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเด็ดขาดและจริงจัง

ในบทความนี้ ใช้กรอบแนวคิดสองเรื่องมาอธิบายคือ หนึ่ง “เรื่องเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล” อันบ่งชี้ถึงอำนาจแห่งการรวมตัวกันเป็นเครือข่าย ซึ่งลักษณะของการรวมตัวกันนั้นย่อมเป็นบ่อเกิดแห่งอำนาจ ทั้งที่เป็นพลังภายในกลุ่มเองและเป็นพลังอิทธิพลต่อภายนอกด้วย และเมื่อมีการรวมตัวกันกลายเป็นกลุ่มอิทธิพล ก็มีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจทุกรูปแบบและทุกวิถีทางเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายของกลุ่มตน ซึ่งก็คือการแสวงหาผลประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ แม้ว่าการกระทำนั้นจะผิดกฎหมายหรือละเมิดจริยธรรมของสังคมก็ตาม ซึ่งสื่อความหมายได้ชัดเจนว่า พฤติกรรมของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลมักร่วมมือกันเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนโดยมิชอบ ด้วยการคดโกง ฉ้อโกง เรียกหรือรับสินบน ฯลฯ กล่าวอีกนัยหนึ่ง พฤติกรรมการใช้อำนาจของเครือข่ายกลุ่มอิทธิพล มักกระทำการใดๆ ที่ผิดกฎหมายหรืออยู่เหนือกฎหมายอยู่เสมอ

สอง “การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ” อันเป็นเรื่องการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับบุคคลหลายฝ่าย นับตั้งแต่ระดับผู้กำหนดนโยบายและวางแผน ไปจนถึงระดับผู้ปฏิบัติงานในฝ่ายต่างๆ และกลุ่มคนอื่นๆ ในเครือข่ายของตน การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ จัดได้ว่าเป็นการทุจริตที่มีประสิทธิภาพในระดับสูง เนื่องจากบางครั้งอาจถูกบงการและถูกควบคุมโดยบุคคลที่มีอำนาจอยู่ในตำแหน่งรัฐบาลระดับสูง และมีการร่วมมือ

กับข้าราชการระดับสูง ในสังคมยุคปัจจุบันการทุจริตคอร์รัปชันประเภทนี้มีการพัฒนามากขึ้นตามลำดับ ไม่ใช่เป็นเรื่องการเรียกหรือรับสินบนอย่างเดียว หากแต่ถูกบริหารจัดการโดยองค์การที่มีการจัดตั้งเป็นอย่างดี โดยกลุ่มคนที่มีอำนาจทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจ มีการวางกลยุทธ์และวางแผนอย่างเป็นขั้นตอนชัดเจน มีการเก็บรวบรวมข้อมูลและมีการรวมศูนย์ข้อมูลข่าวสารโครงการต่างๆ ของรัฐไว้ในมือ มีทีมที่ปรึกษาที่มีความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ด้านเทคนิคสูง มีการบูรณาการกันอย่างพร้อมเพรียง กระบวนการดำเนินงานไม่ใช่เป็นเรื่องของคนต่อคนหรือต่อกลุ่มอีกต่อไป หากแต่อยู่ในรูปเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลครอบคลุมถึงนักการเมือง ข้าราชการระดับสูง และพ่อค้าหรือนักธุรกิจเครือข่ายและบริวารของตน อันสะท้อนให้เห็นว่า การทุจริตคอร์รัปชันในสังคมยุคหลังของกลุ่มคนบางกลุ่ม โดยเฉพาะในโครงการขนาดใหญ่ที่มีเม็ดเงินจำนวนมาก เช่น โครงการก่อสร้างสนามบินพุทธชวลีและสหกรณ์ออมทรัพย์ครู มักมีการดำเนินงานอย่างเป็นระบบและเป็นเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลอย่างชัดเจน

จากข้อสรุปของการศึกษา เราอาจกล่าวได้ว่า เมื่อใดที่มีกลุ่มอิทธิพลเข้ามาเกี่ยวข้องในโครงการของรัฐ ก็มักมีการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบเกิดขึ้นเสมอ ขณะที่ในระบบการบริหารสหกรณ์ออมทรัพย์ครู ซึ่งมีเม็ดเงินอยู่จำนวนมาก แต่ขาดระบบการตรวจสอบที่เข้มแข็ง และเมื่อมีกลุ่มอิทธิพลเข้ามาเกี่ยวข้อง เราอาจกล่าวได้ในทำนองเดียวกันว่า “ที่ใดมีสหกรณ์ออมทรัพย์ครู ที่นั่นย่อมมีการทุจริตคอร์รัปชัน” เช่นเดียวกัน

เป็นที่น่าสังเกตว่า การสืบค้นข้อมูลจากคำพิพากษาของศาล และสำนวนคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ ยื่นฟ้อง หรือสำนวนคดีการถูกร้องเรียน หรือข้อกล่าวหา และการชี้มูลความผิดของหน่วยงานรัฐต่างๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันการทุจริต ไม่สามารถสืบสาวหรือเจาะลึกไปถึงเครือข่ายกลุ่มผู้มีอิทธิพล ที่นำไปสู่

การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษาได้
คงมีแต่ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก ข้อมูล
จากการประชุมกลุ่มย่อย และข้อมูลจากสื่อมวลชน
บางสำนักเท่านั้น ที่สามารถเผยให้เห็นถึงข้อเท็จจริง
เหล่านั้นได้ สาเหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะอาจมีระบบปกปิด
การกระทำผิดอย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันก็มี
การเจรจาไกล่เกลี่ยและการประนีประนอมกัน
อันเนื่องจากการได้ประโยชน์ด้วยกันจากหลายฝ่าย
นับตั้งแต่ผู้มีอำนาจในระดับสูง ไปจนถึงผู้มีอำนาจ
น้อยกว่าลดหลั่นกันมา จึงทำให้ข้อมูลเรื่องรูปแบบ
การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา
และที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับผู้มีอิทธิพลประเภทต่างๆ จึงไม่ถูก
เปิดเผยออกมาสู่สาธารณะมากนัก

6.2 ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยต่อไป

1) การศึกษาวิจัยเชิงลึก เพื่อทำความเข้าใจ
ในเรื่องเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริต
คอร์รัปชันอย่างเป็นระบบของภาคการศึกษา นับว่าเป็น
เรื่องที่มีความสำคัญและจำเป็นอย่างมากในสังคม
ยุคปัจจุบัน จึงควรให้มีการศึกษาวิจัยหัวข้อนี้เพิ่มเติม
มากขึ้น โดยเฉพาะในพื้นที่ของสำนักงานเขตพื้นที่
การศึกษาอื่นๆ นอกเหนือจากเขตพื้นที่การศึกษาซึ่ง
คณะผู้วิจัยได้ดำเนินการแล้ว และควรให้มีเวลามากพอ
เพื่อการมีโอกาสนในการเข้าถึงแหล่งข้อมูลเชิงลึกได้
มากขึ้น อันจะทำให้เห็นข้อแตกต่างระหว่างกันในแต่ละ
พื้นที่ และในท้ายที่สุดจะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงาน
ของรัฐ ที่มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปราม

เรื่องการทุจริตประพฤติมิชอบในภาครัฐ ที่สามารถ
มองเห็นรูปแบบ และความร่วมมือของเครือข่ายกลุ่ม
อิทธิพล ซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ
ในภาคการศึกษาประเภทอื่นๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้มากขึ้น

2) ควรให้ความสำคัญกับหัวข้อการศึกษาวิจัย
เรื่อง “การสร้างเครือข่ายความร่วมมือของภาค
ประชาสังคมในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็น
ระบบในภาคการศึกษา” ให้มากขึ้น เนื่องจากในอนาคต
บทบาทการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน หรือ
ภาคประชาสังคม ในการตรวจสอบภาครัฐ ภาคการเมือง
และภาคธุรกิจเอกชนที่ทุจริตประพฤติมิชอบ จะมีความ
สำคัญมากยิ่งขึ้น และนับเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญของการมี
ระบบการตรวจสอบโดยภาคประชาสังคม และเพื่อให้
เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2560
และการปฏิรูปด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
ประพฤติมิชอบในภาครัฐอย่างจริงจัง ดังนั้น จึงควรให้
ความสำคัญกับการสนับสนุนให้มีการวิจัยในหัวข้อนี้
ผลการศึกษาในหัวข้อนี้ยังจะเป็นประโยชน์อย่างมาก
ในการชี้ช่องทาง และช่วยกระตุ้นให้ประชาชนได้ลุกขึ้น
มาจัดการกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นภายใน
สังคมของเขาเอง ที่กลายเป็น “วัฒนธรรมของการทุจริต
คอร์รัปชันอย่างเข้มข้น” ไปแล้ว เนื่องจากการแก้ไข
ปัญหาและการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในสังคมสมัย
ใหม่ ไม่ใช่เป็นหน้าที่ของรัฐ หรือของใครคนใดคนหนึ่ง
อีกต่อไปแล้ว หากแต่เป็นหน้าที่ของพลเมืองไทย
ที่มีจิตสำนึกเพื่อส่วนรวมทุกคน ที่จะต้องร่วมมือกัน
จัดปัญหาเหล่านี้ให้หมดไป

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กรรมการภาคประชาชน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2552). **โลกการศึกษา : คอร์รัปชันในวงการศึกษา เหลือบทำลายคุณภาพของสังคม**. สืบค้นจาก <http://www.oknation.nationtv.tvblog/pacm/2009/03/21/entry->.
- กระทรวงศึกษาธิการ. (2560). **คกก.แก้ไขปัญหาการทุจริต ศธ.** สืบค้นจาก <http://www.moe.go.th>.
- ข่าวสด. (2561). **ป.ป.ช. แจงข้อกล่าวหา ‘วิรัช’ อดีต ส.ส. เพื่อไทย ‘ชินภัทร’ เลขาฯ สพฐ. ทุจริตสร้างสนามฟุตบอลโคราช**. สืบค้นจาก https://www.khaosod.co.th/politics/news_711005.
- จรัส สุวรรณมาลา. (2546). **ธรรมาภิบาลกับคอร์รัปชันในสังคมไทย**. กรุงเทพฯ: ร่วมด้วยช่วยกัน.
- ไทยพับลิก้า. (2562). **คอร์รัปชันในบราซิล สืบค้น การเมือง และเนือเน่า**. สืบค้นจาก <http://www.Thaipublica.Org>.
- นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ. (2542). **การค้าส่งค้าปลีกไทย : การเปลี่ยนแปลงในตลาดค้าปลีกของไทย**. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- ประกอบ กุลเกลี้ยง เจือจันทร์ จงสถิตอยู่ และสมบัติ นพรัก. (2550). รูปแบบการบริหารจัดการความเสี่ยงเพื่อป้องกันคอร์รัปชันในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน. **วารสารศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร**. 9. 7-21.
- ปรีชา อุตระกุล, พิมพ์จี บรรจงปรุ, อารีย์ ศรีอำนวย, จิรฐิพร ไทยงูเหลือม และวีระ พลอยครบุรี. (2560). **โครงการประชาสัมพันธ์กับการเสริมสร้างธรรมาภิบาลท้องถิ่น เพื่อพัฒนาระบบและกลไกในการป้องกัน การทุจริตคอร์รัปชัน : กรณีศึกษาจังหวัดนครราชสีมา**. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย แห่งชาติ.
- ผู้จัดการออนไลน์. (2562). **การทุจริตคอร์รัปชันในโรงเรียน**. สืบค้นจาก <https://mgronline.com>.
- มติชนออนไลน์. (2557). **ขี้นามฟุตบอลโคราช แพงเวอร์-ไร้มาตรฐาน ลุยอีก 17 จว. ราคาสูงลิ่ว 689 ล้าน**. สืบค้นจาก <http://www.matichon.co.th>.
- เลิศพร อุดมพงษ์. (2558, เมษายน). รัฐธรรมนูญจะนำชาติสู่สันติสุขได้อย่างไร. **จุลสารรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูป เป็นอย่างไร**, 1(8), 18-30.
- ศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด. (ม.ป.ป.). **กรอบแนวทางการดำเนินการปราบปรามผู้มีอิทธิพล**. สืบค้น จาก <http://www.mahadthai.com>.
- สนุกพจนานุกรม. (2562). **ผู้มีอิทธิพล**. สืบค้นจาก http://www.Dictionary_sanook.com.
- สยามเอดดูนิวส์. (2560). **วาไรตี้การศึกษา**. สืบค้นจาก <http://www.Siamedunews.com>.
- สังคีต พิริยะรังสรรค์. (2549). **คอร์รัปชันแบบเบ็ดเสร็จ**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ร่วมด้วยช่วยกัน.
- สายล่อฟ้า. (2559, 6 พฤศจิกายน). **การคอร์รัปชันในวงราชการ**. **ไทยรัฐ**. 6.

สำนักข่าวทีนิวส์. (2562). **สนามฟุตบอลลาว ปปช. ไล่ขี้ฉ้อนักการเมืองดังทุจริต บังเอิญจริงๆ เกิดขึ้นยุครัฐบาลยิ่งลักษณ์!??**. สืบค้นจาก <http://www.tnews.co.th>.

สำนักข่าวอิสรา. (2561). **รวม 15 ลำนวน! คดีสร้างสนามฟุตบอลลาวภาคเหนือ ป.ป.ช. แจ้งข้อกล่าวหาอีก 2 ราย**. สืบค้นจาก <http://www.isranews.org>.

สำนักข่าวอีسانนิช. (2562). “ที่ใดมีสหกรณ์ออมทรัพย์ครู ที่นั่นมีการทุจริต”. สืบค้นจาก <https://www.facebook.com/esanbiz>.

สำนักความสัมพันธ์ต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. (2560). **การศึกษาเปลี่ยนแปลงชีวิต**. สืบค้นจาก <https://www.bic.moe.go.th/index.php/component/k2/itemlist/category/71-menu-sara>.

สำนักงบประมาณของรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2562). **รายงานการวิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายประจำปีย้อนหลัง 3 ปี พ.ศ. 2559 - 2561**. สืบค้นจาก <https://www.parliament.go.th>.

อานันท์ ปันยารชุน. (2555). **อานันท์ - อัมมาร” วิพากษ์คอร์รัปชันยุคบูรณาการแบบ “กินเมือง” รุนแรงถึงขั้นชาติหายนะ**. สืบค้นจาก <https://thaipublica.org>.

โอฬาร ถิ่นบางเตียว และนครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2559). **ผู้มีอิทธิพล**. สืบค้นจาก <http://wiki.kpi.ac.th/>.

โอเคเนชั่น. (2551). **ระบบการศึกษากับการคอร์รัปชัน**. สืบค้นจาก <http://oknation.nationtv.tv>.

ภาษาอังกฤษ

Cheloukhine, S. & Haberfeld, M.R. (2011). *Russian Organized Corruption Networks and their International Trajectories*. New York: Springer Science & Business Media.

Cynado Cyril N.O. Ezeogidi. (2013, September – October). The Concept of Organized and Chaotic Corruption and the Impact on Nigeria Economy. *Journal of Humanities And Social Science*, 16(2), 73 - 77.

Heinzpeter, Z. (2009). Deep Corruption in Indonesia, Discourses, Practices, Histories. In Anders, Gerhard and Nuijten, Monique (Eds.), *Corruption and the Secret of Law : Law, Justice and Power* (pp. 53–74). Burlington: Ashgate.

Meier, B. (2004, July). *Corruption in the Education Sector : An Introduction*. n.p.: Transparency International.

Alba de D. (2017). *What is the difference between corruption and organized corruption*. Retrieved from <https://www.quora.com/What-is-the-difference-between-corruption-and-organized-corruption>.

การสร้างความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำในท้องถิ่น : ภารกิจที่ท้าทายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*

Insuring Justice and Reducing Inequality at the Local Level:
Challenging Missions of Local Administration

ปธาน สุวรรณมงคล *

Pathan Suvanamongkol **

บทความนี้

Received

16 ตุลาคม 2562

Revised

23 ธันวาคม 2562

Accepted

6 มกราคม 2563

บทคัดย่อ

ความไม่เป็นธรรม และความเหลื่อมล้ำเป็นปัญหาที่เป็นวาระของโลก และประเทศไทย ก็มีปัญหาดังกล่าวมากประเทศหนึ่ง การสร้างความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำในท้องถิ่นจึงเป็นภารกิจหนึ่งที่ท้าทายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นประเด็นสำคัญของการศึกษาวิจัยนี้ เพื่อเสนอแนวทางเพิ่มบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเด็นดังกล่าว โดยการศึกษาใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ และการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา ผลการศึกษาพบว่า ความไม่เป็นธรรมและความเหลื่อมล้ำเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในทุกประเทศทั่วโลก ในภาพรวมปัญหาดังกล่าวมีแนวโน้มดีขึ้น แต่ในแต่ละประเทศกลับมีความรุนแรงของปัญหาที่แตกต่างกัน สำหรับประเทศไทย รัฐบาลที่ผ่านมา มีนโยบายเน้นการสงเคราะห์ประชาชนมากขึ้น แต่ปัญหาความเหลื่อมล้ำยังคงดำรงอยู่ในสังคมเมือง ปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในท้องถิ่นมักเกี่ยวข้องกับปัญหาเศรษฐกิจ สิทธิในเมืองของคนที่ย้ายอยู่ในเมือง และความเหลื่อมล้ำในการใช้ทรัพยากรที่ดินและที่อยู่อาศัย ส่วนในชนบท มักเป็นปัญหาเกี่ยวกับเศรษฐกิจ การใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ (ที่ดิน ป่าไม้ น้ำ) และสิ่งแวดล้อม การเข้าถึงบริการสาธารณะ และความไม่เป็นธรรมในสังคม นับแต่ปี 2542 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแผนงาน โครงการที่เกี่ยวข้องกับ

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง การสร้างความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำในท้องถิ่น : ภารกิจที่ท้าทายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับทุนสนับสนุนจากสถาบันพระปกเกล้า

** นักวิชาการอิสระ

*** Independent Scholar

การแก้ไขปัญหาความไม่เป็นธรรมและความเหลื่อมล้ำในท้องถิ่นเพิ่มขึ้น เพียงแต่ว่า ผู้บริหารท้องถิ่นยังไม่มีนโยบายและเป้าหมายที่ชัดเจนในเรื่องนี้ ผู้วิจัยมีข้อเสนอให้รัฐบาล ผู้บริหารท้องถิ่น มีเจตจำนงทางการเมืองที่ชัดเจน จริงจังในการส่งเสริมความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำในสังคม และสถาบันการศึกษาในพื้นที่ควรศึกษาวิจัยและถ่ายทอดองค์ความรู้ให้แก่ผู้บริหาร สมาชิกสภาท้องถิ่น และประชาชนในท้องถิ่นและร่วมมือกันหาแนวทางในการส่งเสริมความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำในพื้นที่

คำสำคัญ ความเป็นธรรม ความเหลื่อมล้ำ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Abstract

Injustice and inequality are global issues and Thailand is one of the countries affected by these problems. Insuring justice and reducing inequality at the local level are among the challenging missions of local administrative organizations, and that leads to the major point of this research: to recommend approaches for expanding the role of local administrative organizations in ensuring justice and reducing inequality. This research used qualitative research methods and the data were analyzed through descriptive analysis. The results showed that injustice and inequality are still problems all over the world, even though there is a trend for general improvement in these areas. The severity of these problems is different in each country. In Thailand, previous governments have had policies that put more emphasis on social welfare, but inequalities still persist. In urban areas, inequality and injustice involve economics, rights of the city-dwellers, and inequality in land use and housing. In rural areas, inequality involves economics, the utilization of natural resources (land, forest, water) and the environment, access to public health services, and social inequality. Since 1999, local administrative organizations have devised plans and projects intended to solve problems of injustice and inequality in their localities, but most local administrators have not had clear policies and goals to this end. The researcher suggests that the government and local administrators should clearly state their political will and demonstrate a sincere intention to promote justice and reduce social inequality. Education institutions should research the issue and transfer the knowledge to local administrators, other elected representatives, and the general population. Everyone should all work together to find ways to promote justice and reduce social inequality in their local areas.

Keywords: Injustice, Inequality, Local Administrative Organization

ความน่า

ความเหลื่อมล้ำในสังคมเป็นประเด็นวาระของโลก (Global Agenda) มาตั้งแต่ศตวรรษที่ 20 จนกระทั่งเข้าสู่ศตวรรษที่ 21 ก็ยังเป็นประเด็นสำคัญของโลกอยู่ และดูเหมือนว่า ความเหลื่อมล้ำของโลกในภาพรวมจะมีแนวโน้มดีขึ้นแต่ความเหลื่อมล้ำภายในประเทศของหลายๆ ประเทศกลับมีได้ลดลง ในทางตรงกันข้ามกับเพิ่มขึ้น สะท้อนให้เห็นว่า การดำเนินการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำที่ผ่านมาของประเทศเหล่านี้อาจเดินมาผิดทางหรือไม่มีความจริงจิงในการดำเนินการแก้ไขปัญหา เช่นเดียวกับประเทศไทยที่มีปัญหาความเหลื่อมล้ำมาช้านานนับแต่เริ่มมีการเร่งรัดพัฒนาประเทศ ในปี 2504 เป็นต้นมา ก็เริ่มเกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำ และชัดเจนมากขึ้นเรื่อยๆ จนทุกวันนี้ และแม้ว่ารัฐบาลจะอธิบายถึงความพยายามในการแก้ไขปัญหา แต่ก็ตามแต่ปัญหาก็ไม่ลดลงเท่าที่ควร

ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจของโลก (World Economic Inequality): คนรวยที่สุดของโลกร้อยละ 10 มีทรัพย์สินมากกว่าคนร้อยละ 85 ของประชากรโลก

ความเหลื่อมล้ำไม่เท่าเทียมที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่ผ่านมาจนถึงขณะนี้ทำให้คนที่รวยที่สุดของโลก ร้อยละ 10 มีสินทรัพย์รวมกันมากกว่าประชากรของโลก ร้อยละ 85 (Peebles, 2014) ในขณะที่ The UC Atlas of Global Inequality ระบุว่า คนรวยที่สุดในโลก 3 คนแรก มีสินทรัพย์มากกว่าผลผลิตมวลรวมประชาชาติของประเทศ 47 ประเทศ ที่มีผลผลิตมวลรวมประชาชาติน้อยที่สุดในโลก (Peebles, 2014) ตัวเลขดังกล่าว นับเป็นตัวเลขที่น่าตกใจ แต่ก็ไม่ทำให้แปลกใจมากเท่าใดนัก

ข้อมูลของธนาคารโลก (World Bank, 2019, p. 5) ชี้ให้เห็นว่า ความเติบโตทางเศรษฐกิจของโลกในปี 1961

เปรียบเทียบกับปี 2017 ซึ่งมีอัตราที่ร้อยละ 4.3 และ 3.1 ตามลำดับ และพบว่า ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยเฉลี่ยมีแนวโน้มชะลอตัวลดลง แม้ว่าบางประเทศจะสามารถมีอัตราความเจริญเติบโตมากกว่าร้อยละ 6 ในปี 2017 เช่น สาธารณรัฐประชาชนจีน (6.9) และอินเดีย (6.7) ก็ตาม แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าความเจริญทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจะทำให้ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจลดลงหรือคนยากจนมีสถานการณ์ที่ดีขึ้นในประเทศทั้งสองเท่าใดนัก

เมื่อพิจารณาความเหลื่อมล้ำของรายได้ (Income inequality) พบว่า มีความเหลื่อมล้ำของรายได้ทั่วทุกภูมิภาคของโลกในระดับที่แตกต่างกันออกไป ในปี 2016 เมื่อพิจารณากลุ่มคนร้อยละ 10 ที่มีรายได้มากที่สุดในประเทศ ที่มีอยู่ร้อยละ 37 ในยุโรป ร้อยละ 41 ในสาธารณรัฐประชาชนจีน ร้อยละ 46 ในรัสเซีย ร้อยละ 47 ในสหรัฐอเมริกาและแคนาดา ร้อยละ 55 ในซิมบับเว แอฟริกา (Sub-sahara Africa) บราซิลและอินเดีย และมีสูงถึงร้อยละ 61 ในตะวันออกกลาง ทั้งนี้ โดยมีข้อสังเกตว่า นโยบายและการดำเนินการขององค์กรต่างๆ มีผลทำให้เกิดความแตกต่างดังกล่าวนี้ (World Bank, 2019) ซึ่งก็หมายความว่า หากรัฐบาลของแต่ละประเทศมีนโยบายและมาตรการในการลดความเหลื่อมล้ำอย่างจริงจังก็สามารถจะทำให้ความเหลื่อมล้ำลดลงได้แม้จะไม่สามารถทำให้หมดไปได้ก็ตาม แต่การที่ความเหลื่อมล้ำของรายได้นี้ยังปรากฏให้เห็นและมีแนวโน้มเลวร้ายลงในหลายๆ พื้นที่ก็สะท้อนถึงความไม่จริงจังและขาดเจตจำนงทางการเมือง (political will) ของรัฐบาลของประเทศนั้นๆ ในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคม

อะไรคือสาเหตุของความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ

สาเหตุของความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ มีที่มาจากหลายประการดังนี้

ประการที่หนึ่ง เกิดจากความเหลื่อมล้ำทางธรรมชาติ กล่าวคือ แต่ละคนเกิดมาก็มีความแตกต่างกันแล้ว โดยเฉพาะทางกายภาพ อาทิ ร่างกาย สติปัญญา ความแตกต่างทางเพศ ทำให้ความแข็งแรงของร่างกายแตกต่างกัน ก็มีผลต่อการหางานทำที่มีความมั่นคงและมีรายได้ที่เหมาะสม หรือสถานที่เกิดในภูมิภาคหรือพื้นที่ที่ไม่อำนวยต่อการประกอบอาชีพมากนัก เช่น พื้นที่ที่แห้งแล้ง หรือพื้นที่ที่มีน้ำท่วมขังตลอดทั้งปีทำให้ไม่มีทางเลือกในการประกอบอาชีพมากนัก เป็นต้น ซึ่งความเหลื่อมล้ำทางธรรมชาติบางอย่างก็สามารทำให้ดีขึ้นมาได้ เพราะอาจเป็นเพียงอุปสรรคเท่านั้นแต่ไม่ใช่สิ่งที่ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงให้ดีขึ้นได้

ประการที่สอง เกิดจากความสามารถของแต่ละคนที่แตกต่างกัน โดยการที่คนอาจมีความรู้ ความชำนาญที่แตกต่างกันนำไปสู่การเลือกทำงานที่เหมาะสมต่างกัน เช่น คนที่มีความรู้ ทักษะที่ต่ำก็มักได้งานที่ต้องใช้แรงงานและหรืองานที่ให้ผลตอบแทนต่ำ ในทางตรงกันข้ามกับคนที่มีความรู้ และทักษะสูงก็มีโอกาสที่จะได้งานที่ใช้สติปัญญาและทักษะขั้นสูงที่มีอยู่และได้รับเงินตอบแทนที่สูง เป็นต้น ซึ่งความสามารถที่ต่างกัน นี้ก็มาจากหลายสาเหตุ เช่น ความยากจนทำให้ไม่สามารถส่งบุตรหลานให้เรียนหนังสือให้สูงขึ้นได้เหมือนกับเด็กที่มีครอบครัวที่มีรายได้สูงหรือฐานะทางเศรษฐกิจดี หรือมาจากสถานศึกษาที่มีคุณภาพในการจัดการศึกษาต่างกัน อาทิ สถานศึกษาในเมืองกับชนบท เป็นต้น

ประการที่สาม เกิดจากโอกาสที่ต่างกัน คนที่เกิดมาในครอบครัวที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีย่อมมีโอกาสในการศึกษาในสถานศึกษาที่มีคุณภาพ และเมื่อเรียนจบไปก็สามารถไปประกอบอาชีพในสถานที่ที่ให้ผลตอบแทนสูงได้ ในทางตรงกันข้าม คนที่เกิดมาในครอบครัวที่ยากจนทำให้โอกาสทางการศึกษามีจำกัด ส่งผลให้ไม่มีทางเลือกมากในการหางานทำ โดยมักเป็นงานที่ต้องใช้แรงงานมากกว่าใช้สติปัญญาหรือทักษะเฉพาะชั้นสูง

ประการที่สี่ เกิดจากการจัดสรรทรัพยากรในสังคมที่ไม่เป็นธรรมของรัฐบาล เป็นความเหลื่อมล้ำที่อาจเกิดจากนโยบายของรัฐบาลที่ไม่ได้ให้ความสำคัญและเกิดประโยชน์กับประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ เช่น การจัดสรรทรัพยากรด้านบุคลากรและงบประมาณทางการศึกษาหรือสาธารณสุขโภชนาการการให้กับเขตเมืองมากกว่าชนบท เป็นต้น

ความเหลื่อมล้ำทางสังคมของโลก (World Social Inequality)

ความเหลื่อมล้ำทางสังคม เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นทั่วโลกเมื่อทรัพยากรในสังคมถูกจัดสรรอย่างไม่เท่าเทียมกัน หรือกลุ่มคนในสังคมมีความสามารถและโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรในสังคมแตกต่างกันมาก โดยสังคมที่มีการดูแลให้คนในสังคมมีโอกาสที่เท่าเทียมกัน หรือไม่แตกต่างกันมากในการเข้าถึงทรัพยากรจะมีความเหลื่อมล้ำทางสังคมน้อยกว่าสังคมอื่น เช่น สังคมในประเทศพัฒนาแล้วที่มีระบบสวัสดิการสังคมที่ดี เป็นต้น

ความเหลื่อมล้ำในสังคมมีมิติที่หลากหลาย อาทิ ความไม่เท่าเทียมทางสังคมในด้าน เพศ ที่อยู่อาศัย การศึกษา สาธารณสุข ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะด้านการศึกษา และสาธารณสุข เนื่องจากมีความเกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตของคนในสังคมมาก

ความเหลื่อมล้ำด้านสาธารณสุขนับเป็นสิ่งที่สำคัญมาก และเป็นเรื่องที่ใกล้ตัวมาก ทั้งนี้เป็นที่รับรู้กันว่ามี ความเหลื่อมล้ำด้านสาธารณสุขเกิดขึ้นทั้งในระดับระหว่างประเทศและภายในประเทศ ในปี 2015 อายุเฉลี่ยของคนในสหราชอาณาจักรอยู่ที่ 81.2 ปี เปรียบเทียบกับคนญี่ปุ่นที่มีอายุยืนเฉลี่ย 83.7 ปี และคนของสาธารณรัฐเซียลาลีออน (Republic of Sierra Leone) มีอายุยืนเฉลี่ย 50.1 ปี (World Health Organization, 2016) ตัวเลขนี้สะท้อนให้เห็นถึง

ความเหลื่อมล้ำด้านสาธารณสุขระหว่างประเทศทั้งสามได้เป็นอย่างดี

องค์การอนามัยโลกได้เผยแพร่เอกสารชื่อ ความจริง 10 ประการ เกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำทางสาธารณสุขและสาเหตุ (10 facts on health inequities and their causes) ดังนี้ (World Health Organization, 2017)

1) ความเหลื่อมล้ำทางสาธารณสุขมีความแตกต่างกันตามสถานะของสุขภาพหรือการจัดสรรทรัพยากรด้านสาธารณสุขตามกลุ่มประชากรที่แตกต่างกัน อันสืบเนื่องจากสภาพทางสังคมที่เกิดขึ้น ที่อยู่อาศัย ที่ทำงานและอายุ ความไม่เท่าเทียมทางสาธารณสุขเป็นสิ่งที่ไม่ยุติธรรมซึ่งต้องแก้ไขด้วยนโยบายของรัฐที่ผสมผสาน

2) ในทุกวันนี้เด็กจำนวน 16,000 คน เสียชีวิตก่อนที่จะมีอายุครบห้าปี สาเหตุการเสียชีวิตมาจากโรคปอดอักเสบ มาลาเรีย อหิวาต์ และโรคอื่นๆ โดยเด็กอายุไม่เกินห้าปีในแถบซาร่าแอฟริกามีโอกาสเสียชีวิตมากกว่าเด็กในภูมิภาคอื่น ยิ่งกว่านั้น เด็กในชนบทและครอบครัวยากจนได้รับผลกระทบมากที่สุด โดยเด็กจากครอบครัวยากจนที่สุตร้อยละ 20 มีโอกาสเสียชีวิตเป็นสองเท่าของเด็กจากครอบครัวที่รวยที่สุดร้อยละ 20

3) อัตราการเสียชีวิตของสตรีขณะตั้งครรภ์เป็นตัวชี้วัดสำคัญของความเหลื่อมล้ำทางสาธารณสุข เพราะเป็นเครื่องชี้วัดสำคัญระหว่างช่องว่างคนรวยกับคนจน ประเทศกำลังพัฒนามีอัตราการเสียชีวิตของผู้หญิงขณะตั้งครรภ์ร้อยละ 99 ของทั้งโลก มารดาในชาด (Chad) มีอัตราการเสียชีวิต 1 ใน 16 คน ในขณะที่มารดาในสวีเดนมีอัตราการเสียชีวิต 1 ใน 10,000 คน ซึ่งแตกต่างกันอย่างมาก

4) วัณโรคเป็นเชื้อโรคร้ายของความยากจน ประมาณร้อยละ 95 ของคนที่เสียชีวิตอยู่ในโลกกำลังพัฒนา โดยผู้ที่เสียชีวิตเป็นคนที่อยู่ในวัยที่มีผลผลิต การได้รับเชื้อวัณโรคทำให้คนเรานี้มีชีวิตยากลำบากในการสร้าง

ฐานะทางเศรษฐกิจให้ตนเองและครอบครัว

5) ร้อยละ 87 ของผู้เสียชีวิตก่อนวัยอันควรเกิดจากโรคที่ไม่ติดต่อ ซึ่งเกิดขึ้นในประเทศที่มีรายได้ต่ำและรายได้ปานกลาง โรคไม่ติดต่อจะทำให้ครอบครัวที่มีรายได้น้อยต้องหมดเงินไปกับค่ารักษาพยาบาลทำให้ยิ่งยากจนมากขึ้น

6) อัตราการมีอายุยืนมีความแตกต่างกันมากระหว่างประเทศที่ยากจนกับประเทศที่ร่ำรวย โดยประเทศที่ยากจนมีอัตราการมีอายุยืนเฉลี่ยอยู่ที่ 62 ปี ในขณะที่ประเทศร่ำรวยมีอายุยืนเฉลี่ย 81 ปี จะเห็นความแตกต่างอยู่ที่เกือบยี่สิบปี โดยเด็กที่เกิดที่ซาลาฮอนจะมีอายุเฉลี่ยอยู่ที่ 50 ปี ในขณะที่เด็กที่เกิดที่ญี่ปุ่นจะมีอายุเฉลี่ย 84 ปี

7) มีความเหลื่อมล้ำด้านสาธารณสุขที่น่าตกใจภายในประเทศ ในสหรัฐอเมริกา ชาวอเมริกันแอฟริกันมีสัดส่วนประชากรประมาณร้อยละ 13 ของประชากรสหรัฐอเมริกา แต่เป็นกลุ่มประชากรที่ติดเชื้อ HIV เกือบครึ่งหนึ่งของผู้ติดเชื้อ HIV ใหม่

8) มีความเหลื่อมล้ำทางสาธารณสุขอย่างมากในเมืองในเมืองกลาสโกว์ สหราชอาณาจักร ในเมืองลูซิลและเมืองโพสต์ซิลบาร์ค ผู้ชายมีอายุยืนเฉลี่ย 66.2 ปี ส่วนเมืองแคทคาร์ทและเมืองซิมซิล มีอายุยืนเฉลี่ย 81.7 ปี จะเห็นได้ว่า เมืองทั้งสองกลุ่มมีช่วงอายุยืนที่ห่างกันถึง 15.5 ปี

9) ความเหลื่อมล้ำทางสาธารณสุขเป็นภาระทางการเงินอย่างมากแก่สังคม รัฐสภายุโรปคาดการณ์ว่าความไม่เท่าเทียมทางด้านสาธารณสุขก่อให้เกิดภาระทางการเงินคิดเป็นมูลค่าร้อยละ 1.4 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศของสหภาพยุโรป ซึ่งมีมูลค่าเกือบใกล้เคียงกับงบประมาณด้านการป้องกันประเทศของสหภาพยุโรปที่กำหนดไว้ร้อยละ 1.6

10) ความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องทำให้เกิดการชะลอการพัฒนา ประชากรประมาณเกือบหนึ่งพันล้านคนอาศัยอยู่ในชุมชนแออัด หรือเท่ากับประชากรประมาณหนึ่งในสี่ของประชากรโลก ซึ่งก็นับว่าเป็นจำนวนที่มากส่งผลให้ความพยายามในการพัฒนาไปสู่ความยั่งยืนต้องชะลอตัวลง

มีรายงานที่น่าสนใจของ United Nations Education, Scientific and Cultural Organization ชื่อ Inequality in Education (UNESCO, 2013) โดยได้เลือกศึกษาใน 8 ประเทศ (ที่มีความยากจนสูง) ได้แก่ บังกลาเทศ สาธารณรัฐประชาธิปไตยคองโก เอธิโอเปีย อินเดีย ไนจีเรีย อุกันดา และเยเมน พบว่าเด็กผู้หญิงอายุ 7 - 16 ปี จากครอบครัวที่ยากจนที่สุดในไนจีเรียและเยเมนที่ไม่ได้เข้าโรงเรียนมีสูงที่สุดถึงร้อยละ 70 และร้อยละ 60 ตามลำดับ ในขณะที่เด็กผู้หญิงที่มาจากครอบครัวยากจนที่สุดไม่จบการศึกษาระดับประถมศึกษาสูงสุดในเยเมน เอธิโอเปียและไนจีเรียที่ร้อยละ 88 เท่ากัน ซึ่งประเทศเหล่านี้จัดว่าอยู่ในกลุ่มประเทศที่ยากจนที่สุด 50 ประเทศของโลก

สำหรับความเหลื่อมล้ำทางการศึกษานับเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและละเอียดอ่อน เพราะเกี่ยวข้องกับเด็กและอนาคตของเด็กซึ่งก็คืออนาคตของชาติ และหากยังมีความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาอยู่ก็เชื่อได้ว่า อนาคตของประเทศโดยเฉพาะประเทศด้อยพัฒนาหรือประเทศกำลังพัฒนาก็ยากที่จะหลุดพ้นจากความทุกข์ยากหรือก้าวไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนได้ หรืออาจใช้เวลานานเป็นทศวรรษหรือศตวรรษกว่าที่จะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วได้

มีผลการวิจัยที่ชี้ไปในทิศทางเดียวกันว่า การศึกษามีส่วนช่วยทำให้หลุดพ้นจากความยากจนได้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การศึกษาทำให้คนยากจนได้มีโอกาสที่จะมีรายได้ โดยการหางานทำที่ดีขึ้น ได้เงินมากขึ้น หรือมีความรู้มากขึ้นในการที่จะทำกิจการของตนเอง เช่น การทำ

การเกษตรที่ไม่ต้องอาศัยแรงงานมากดังแต่ก่อนแต่ใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วย หรือการอาศัยความรู้จากสื่อสังคมออนไลน์ในการขายผลผลิต ส่งผลให้ตนเองและหรือครอบครัวมีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้นได้ (Asadullah & Yalonetzky, 2010) Julius Nyerere อดีตประธานาธิบดีแทนซาเนีย (ปี 1963-1964) ได้เคยกล่าวว่า “การศึกษาไม่ใช่หนทางในการหนีพ้นจากความยากจน มันเป็นวิธีการในการต่อสู้กับความยากจน” (Education is not a way to escape poverty, it is a way to fight it) (Entreculturas, 2007)

ในขณะเดียวกันก็มีการศึกษาของ UNICEF ที่พบว่าในประเทศที่ร่ำรวยก็มีได้มีหลักประกันว่าจะมีความเท่าเทียมหรือไม่มีความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของเด็กในการศึกษานี้ได้เน้นไปที่ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาใน 41 ประเทศ ที่เป็นสมาชิกที่ร่ำรวยที่สุดขององค์การความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ โดยชี้ให้เห็นว่า มีความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในวัยเด็กเกิดขึ้นในประเทศที่ร่ำรวยเหล่านี้ อันสืบเนื่องมาจากหลายสาเหตุ อาทิ จากชาติกำเนิดของเด็ก ภาษาที่พูด อาชีพของบิดามารดา เป็นต้น (Chzhen, 2018)

มีรายงานการศึกษาในเรื่องความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาระหว่างเมืองกับชนบทหลายชิ้นในหลายประเทศ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาที่มีข้อสรุปใกล้เคียงกันว่า โอกาสทางการศึกษาระหว่างเมืองกับชนบทมีไม่เท่าเทียมกัน (Zhang, Li, & Xue, 2015; Agrawa, 2014; Fu, 2005) ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากนโยบายการพัฒนาของรัฐที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเมืองเป็นศูนย์กลางความเจริญทางเศรษฐกิจ ส่งผลให้เกิดความไม่เท่าเทียมทางการศึกษาหรือเกิดช่องว่างทางการศึกษาที่จะขยายห่างออกไปมากขึ้นหากรัฐไม่ให้ความสนใจกับประเด็นนี้อย่างจริงจัง ทำให้ช่องว่างทางการศึกษามีมาก ประกอบกับมีการอพยพแรงงานจากชนบทสู่เมืองทำให้เด็กก็ต้องอยู่กับปู่ย่าตายายหรือญาติในชนบทและได้รับการศึกษาจากโรงเรียนที่มี

มาตรฐานน้อยกว่าในเมือง อันมีผลต่อในระยะยาวเมื่อเด็กโตขึ้นจะไม่สามารถหาตำแหน่งงานที่ดีพอที่จะทำให้ตนเองและหรือครอบครัวมีรายได้ที่เพียงพอได้และตกเป็นผู้ใช้แรงงานเช่นเดียวกับบิดามารดา

ความเหลื่อมล้ำทางการเมือง (Political Inequality)

อีกมิติหนึ่งของความเหลื่อมล้ำที่สำคัญไม่แพ้ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจกับความเหลื่อมล้ำทางสังคมก็คือ ความเหลื่อมล้ำทางการเมือง (Political Inequality) ในแง่หนึ่ง ความเสมอภาค เท่าเทียมทางการเมืองเป็นมิติที่สำคัญของระบอบประชาธิปไตยที่คนส่วนใหญ่ในสังคมประชาธิปไตยเรียกร้องและมักมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ในโลกของความเป็นจริงกลับพบว่า ความเสมอภาค เท่าเทียมทางการเมืองอาจมีเพียงการไปใช้สิทธิเลือกตั้งเท่านั้น แต่ในเรื่องของอำนาจทางการเมืองของประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยตามหลักการของระบอบประชาธิปไตยกลับมีความแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับสถานภาพทางสังคมและฐานะทางเศรษฐกิจมากกว่า (Dubrow, 2016)

ประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำทางการเมืองประการหนึ่งก็คือ ความเหลื่อมล้ำทางการเมืองในการแสดงออก (Inequality of political of voice) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการเรียกร้อง การแสดงออกซึ่งความคิดเห็นอย่างอิสระ การประท้วงซึ่งเป็นช่องทางสำหรับประชาชนหรือกลุ่มการเมืองในการต่อสู้ตามกติกาของระบอบประชาธิปไตยมีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ อาทิ ประเทศที่มีการพัฒนาทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยมาก เช่น สหรัฐอเมริกา ประเทศในยุโรปตะวันตก มักให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนในการแสดงออกอย่างกว้างขวาง ในขณะที่สิงคโปร์ซึ่งก็มีระบอบการเมืองประชาธิปไตยเช่นกัน แต่สิทธิในการแสดงออกทางการเมืองของประชาชนกลับมีอยู่อย่างจำกัดมาก ความเหลื่อมล้ำในการได้รับการปฏิบัติจาก

ผู้มีอำนาจรัฐก็เป็นอีกหนึ่งปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในหลายๆ ประเทศโดยเฉพาะกลุ่มคนที่ถูกเรียกว่า กลุ่มคนไร้อำนาจ (powerless group) ซึ่งก็มักได้แก่กลุ่มคนยากจนและมีการศึกษาน้อย รวมถึงประเด็นเกี่ยวกับสิทธิชุมชนที่ถูกมองข้ามหรือไม่ได้รับความสำคัญจากผู้มีอำนาจรัฐในหลายประเทศ

อีกประเด็นหนึ่งของความเหลื่อมล้ำทางการเมืองก็คือ โอกาสในการมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของสถาบันทางการเมืองหรือผู้มีอำนาจทางการเมืองเช่น รัฐบาล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคการเมือง เป็นต้น เพราะในความเป็นจริงก็คือ กลุ่มคนในสังคมมีโอกาสดังกล่าวแตกต่างกันในการเข้าถึงและมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของสถาบันทางการเมืองและผู้มีอำนาจทางการเมือง ดังปรากฏว่าในการเมืองระดับชาติ กลุ่มธุรกิจการเมืองเป็นกลุ่มที่มีโอกาสมากลำดับต้น ๆ ในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเชิงนโยบายและกฎหมายของรัฐบาลและสภาผู้แทนราษฎร ในขณะที่กลุ่มอาชีพอื่นเช่น กลุ่มเกษตรกร กลุ่มเอ็นจีโอ เป็นต้น เป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลน้อยกว่ากลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ที่เป็นกลุ่มทุนของพรรคการเมือง เช่นเดียวกับภาพของการเมืองท้องถิ่นก็หนีไม่พ้นไปจากการเมืองระดับชาติมากนักเพราะนักการเมืองท้องถิ่นจำนวนมากเป็นนักธุรกิจและหรือมีกลุ่มธุรกิจให้การสนับสนุนทางการเมืองอยู่จึงทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางการเมืองขึ้นในท้องถิ่น

57 ปีแห่งการพัฒนาประเทศ : ทันสมัยแต่ไม่เป็นธรรมและมี ความเหลื่อมล้ำในสังคมเพิ่มขึ้น

นับแต่ปี 2504 เป็นต้นมา กล่าวได้ว่า ประเทศไทยได้เข้าสู่การเร่งรัดพัฒนาประเทศให้ทันสมัยภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 - 2509) ซึ่งแผนพัฒนาฯ ฉบับแรกนี้เป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาประเทศโดยใช้แผนเป็นตัวชี้นำการพัฒนาของภาครัฐ

การเร่งรัดพัฒนาประเทศดังกล่าวที่ผ่านมาได้ทำให้การจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจอยู่ในอัตราที่ใกล้เคียงกับเป้าหมายที่คาดหวังไว้ ส่งผลให้เศรษฐกิจของประเทศพัฒนาก้าวหน้ามากขึ้นตามลำดับ และเคยสูงถึงร้อยละ 8 - 10 ต่อปีในช่วงปี 2529 - 2539 ก่อนที่จะเกิดสภาวะวิกฤตเศรษฐกิจไทยหรือ “พองสบู่แตก”

ความเหลื่อมล้ำของไทยในภาพรวม

สถาบันอนาคตไทยศึกษา ได้เสนอรายงานชื่อ “8 ข้อเท็จจริงความเหลื่อมล้ำในไทย” ดังนี้ (สถาบันอนาคตไทยศึกษา, 2557)

ข้อเท็จจริงที่ 1 ปัญหาความเหลื่อมล้ำไม่ได้ดีขึ้นเลยจากเมื่อสามทศวรรษที่ผ่านมา ในรายงานนี้ ได้ชี้ให้เห็นว่า จากสามทศวรรษที่ผ่านมา ความแตกต่างระหว่างรายได้ของครอบครัวที่รวยที่สุด 10% กับครอบครัวที่จนที่สุด 10% เคยอยู่ที่ประมาณ 20 เท่า แต่เพิ่มเป็น 21 เท่า ในปี 2554 แสดงให้เห็นว่า ช่องว่างระหว่างรายได้ไม่ได้ลดลงเลยแต่กลับเพิ่มขึ้น

ข้อเท็จจริงที่ 2 กลุ่มใหญ่ที่สุดในครอบครัวคนจน คือ ครอบครัวคนชรา ส่วนครอบครัวคนรวยประกอบอาชีพเฉพาะทางกับเจ้าของธุรกิจ โดยในครอบครัวที่จนที่สุด 10% หรือ 2 ล้านครอบครัว พบว่า กว่า 40% ของครอบครัวกลุ่มนี้มีคนชราเป็นหัวหน้าครอบครัว ซึ่งมีรายได้หลักมาจากลูกหลานส่งมาให้ รองลงมาประมาณ 25% เป็นครอบครัวเกษตรกร อีกราว 6% เป็นครอบครัวคนที่ประกอบอาชีพอิสระ เช่น พ่อค้า แม่ค้า ส่วนกลุ่มครอบครัวที่รวยที่สุด 10% เป็นครอบครัวที่ประกอบวิชาชีพเฉพาะทาง เช่น หมอ วิศวกร คิดเป็นสัดส่วนเกือบ 40% ของครอบครัวในกลุ่มนี้ อีก 12% เป็นเจ้าของธุรกิจหรือเถ้าแก่ และชี้ให้เห็นว่า ประมาณ 9% เป็นเกษตรกรจากภาคใต้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเกษตรกรไม่จำเป็นต้องจนเสมอไป

ข้อเท็จจริงที่ 3 เกือบครึ่งของครอบครัวไทยมีรายได้

ต่ำกว่า 15,000 บาทต่อเดือน ในรายงานนี้ชี้ให้เห็นว่า ครอบครัวที่มีรายได้ระหว่าง 7,000 - 8,000 บาท มีอยู่มากที่สุดราว 1.1 ล้านครอบครัว

ข้อเท็จจริงที่ 4 มีความเหลื่อมล้ำจริงมากกว่าที่รายงานทั่วไปอย่างน้อย 25% รายงานนี้ได้มีข้อสังเกตว่า ข้อมูลรายได้จากการสำรวจครัวเรือนไทยไม่น่าจะครบถ้วนถูกต้องโดยเฉพาะข้อมูลรายได้จากครอบครัวที่มีฐานะทำให้รายงานความเหลื่อมล้ำของจริงนั้นต้องสูงกว่าที่รายงานอยู่ในทุกวันนี้

ข้อเท็จจริงที่ 5 ความเหลื่อมล้ำด้านความมั่งคั่งของไทยอยู่อันดับท้ายๆ ของโลก รายงานให้ข้อมูลว่า ความเหลื่อมล้ำด้านความมั่งคั่งของไทยอยู่อันดับ 162 จาก 174 ประเทศ (ใกล้เคียงกับเวเนซุเอลา และอินโดนีเซีย)

ข้อเท็จจริงที่ 6 ทรัพย์สินเฉลี่ยของครอบครัว สส. รวยกว่าอีก 99.999% ของครอบครัวไทย ในรายงานชี้ให้เห็นว่า ถ้านำทรัพย์สินครอบครัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 500 ครอบครัว มารวมกัน จะมีมูลค่าประมาณ 4 หมื่นล้าน ซึ่งมากพอ ๆ กับทรัพย์สินของเกือบ 2 ล้านครอบครัวรวมกัน

ข้อเท็จจริงที่ 7 นอกจากรายได้และทรัพย์สินแล้วยังมีความเหลื่อมล้ำด้านอื่นๆ เช่น การศึกษา สาธารณสุข เป็นต้น รายงานอธิบายว่า แม้ประชาชนเกือบทั้งประเทศสามารถเข้าถึงบริการด้านการศึกษาและสาธารณสุขอย่างถ้วนหน้าในปัจจุบัน แต่ความเป็นจริง ยังมีความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการการศึกษาและสาธารณสุขที่มีคุณภาพ

ข้อเท็จจริงที่ 8 ความเหลื่อมล้ำที่สำคัญที่สุดที่ควรแก้ไข คือความเหลื่อมล้ำด้านโอกาส ในรายงานนี้ให้ความสำคัญกับการสร้างโอกาสให้ทุกๆ คนอย่างเท่าเทียมกัน อันจะช่วยบรรเทาปัญหาความเหลื่อมล้ำที่มีอยู่ได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540: เปิดมิติใหม่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

หลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬในปี 2535 ได้เกิดกระแสเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองเพื่อให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นจนนำมาสู่การยกร่างรัฐธรรมนูญ โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มีที่มาจากบุคคลหลากหลายอาชีพ ในที่สุดสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติเห็นชอบและมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 18 ของประเทศไทย เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นับเป็นรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้มากฉบับหนึ่ง และที่สำคัญเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีบทบัญญัติบังคับให้รัฐต้องกระจายอำนาจในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 บัญญัติว่า

“...รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น”

กล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เปิดศักราชใหม่ของการกระจายอำนาจและการปกครองตนเองของประชาชนหลังจากที่ต้องตกอยู่ในบริบทของรัฐรวมศูนย์อำนาจมาช้านาน นับแต่หลังเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475

บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในบริบทรัฐธรรมนูญนับแต่ปี 2540

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยได้มีบทบาทอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้นหลังจากมีรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา เมื่อเปรียบเทียบกับก่อนปี 2540 ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทที่จำกัดมาก อันเนื่องมาจากตัวบทกฎหมายและรายได้ จนมีการกล่าวว่า ภารกิจหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การเก็บขยะ การกวาดถนน ลดน้ำต้นไม้ แต่บทบาทในการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนหรือพัฒนาท้องถิ่นกลับตกเป็นของหน่วยงานราชการเป็นส่วนใหญ่ แม้ในกฎหมายของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการกำหนดไว้ค่อนข้างกว้างขวาง แต่ก็ไปซ้ำซ้อนกับหน่วยราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคซึ่งมีทั้งอำนาจหน้าที่ บุคลากร และงบประมาณ ตลอดจนวัสดุอุปกรณ์

ในรัฐธรรมนูญปี 2540 นอกจากจะบังคับให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองแล้ว ยังกำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการกำหนดนโยบายการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับอีกด้วย ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีบทบาททางการเมืองมากขึ้น อย่างน้อยก็ในทางนิตินัย

แต่ก็ดูเหมือนว่า ในช่วงกว่าสองทศวรรษนับแต่ปี 2540 เป็นต้นมาจนถึงรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 และฉบับปี 2560 บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับความสำคัญไม่มากนักโดยมีบทบาทที่จำกัด เพราะการขับเคลื่อนนโยบายรัฐส่วนมากกระทำผ่านหน่วยงานรัฐในส่วนกลางและส่วนภูมิภาครวมถึงกลไกการปกครองท้องถิ่นที่มากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกระทำอยู่ในกรอบของกฎหมายและแนวทางที่ส่วนกลางกำหนดให้ อย่างเคร่งครัด ไม่สามารถคิดนอกกรอบได้อันเป็นข้อจำกัดอีกประการหนึ่งของการมีบทบาทตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ แม้ว่าจะมีผู้บริหารท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยที่มีแนวคิดที่ก้าวหน้าที่จะทำให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้มากกว่าที่เป็นอยู่ก็ตาม

ด้วยเหตุนี้ เราจึงเห็นได้ว่า บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติจึงยังเน้นไปที่การส่งเสริมแก่ประชาชนในท้องถิ่นตามกรอบนโยบายที่รัฐบาลและส่วนราชการกำหนดไว้มากกว่าการพัฒนาหรือเพิ่มขีดความสามารถของประชาชนให้พึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับปัญหาความเหลื่อมล้ำความไม่เป็นธรรมในท้องถิ่น

หากเราถามคนที่อยู่ในท้องถิ่นว่า มีความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคมท้องถิ่นหรือไม่ ก็จะได้คำตอบไปในแนวทางเดียวกันว่า มีความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคมท้องถิ่น และในความเป็นจริงแล้วก็มีความรุนแรงแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ทั้งในเมืองและชนบท กล่าวคือ ในสังคมเมือง ปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในท้องถิ่นมักเกี่ยวกับปัญหาเศรษฐกิจ สิทธิในเมืองของคนที่ย้ายเข้ามาในเมือง และความเหลื่อมล้ำในการใช้ทรัพยากรที่ดินและที่อยู่อาศัย ส่วนในชนบท มักเป็นปัญหาเกี่ยวกับเศรษฐกิจ การใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ (ที่ดิน ป่า ไม้ น้ำ) และสิ่งแวดล้อม การเข้าถึงบริการสาธารณะ และความไม่เป็นธรรมในสังคม

สำหรับในเมือง ณ ขณะนี้มีทุนใหญ่เข้าไปดำเนินธุรกิจด้านอุปโภคบริโภคในเขตเมือง เช่น ห้างสรรพสินค้าที่มีฐานทุนอยู่ที่กรุงเทพมหานคร รวมถึงร้านสะดวกซื้อที่มีอยู่ทั่วไปในทุกเมืองทั่วประเทศไทยก็มีฐานทุนอยู่ที่กรุงเทพมหานครเช่นกัน การรุกคืบของทุนใหญ่เหล่านี้ส่งผลให้ทุนขนาดเล็กดั้งเดิม คือ ร้านโชห่วยจำนวนมากต้องปิดกิจการไปหรือมีรายได้ที่ลดลงจากเดิมไปมาก ส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจภายในเมืองระหว่างทุนใหญ่กับทุนเล็กดั้งเดิมในเมือง เพราะทุนขนาดเล็กในท้องถิ่นย่อมไม่สามารถต่อกรกับทุนใหญ่จากภายนอกท้องถิ่นได้ในยุคนี้ ที่เรียกว่ายุค “ทุนนิยมเสรี” หรือยุค “ปลาใหญ่กินปลาเล็ก” โดยชอบด้วยกฎหมาย

นอกจากนี้ พบว่า ในเมืองที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวสำคัญ เช่น เชียงใหม่ เชียงราย ภูเก็ต กระบี่ ปาย เป็นต้น มีนักธุรกิจจากภายนอกทั้งคนไทยและคนต่างประเทศเข้าไปประกอบธุรกิจมากขึ้นรวมถึงคนในท้องถิ่นเองจำนวนหนึ่งก็ประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว เช่น ธุรกิจโรงแรม ธุรกิจร้านอาหาร ธุรกิจรถเช่า โฮมสเตย์ เป็นต้น การแข่งขันทางธุรกิจจึงค่อนข้างรุนแรง และในทางธุรกิจแล้ว คนที่ทุนน้อยกว่ามักจะเสียเปรียบคนที่มีความมากกว่า และการที่พื้นที่ในเขตเมืองที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวมีความเจริญมากขึ้นและมีนักท่องเที่ยวเข้ามาเที่ยวเป็นจำนวนมาก แม้ว่าจะส่งผลดีต่อเศรษฐกิจในท้องถิ่น แต่คำถามก็คือ ผลพวงจากความเจริญตกอยู่กับคนส่วนใหญ่ในพื้นที่หรือตกอยู่กับกลุ่มทุนภายนอกที่เข้ามาหาประโยชน์ในท้องถิ่น นอกจากนี้ยังทำให้คนในท้องถิ่นได้รับผลกระทบด้านลบจากความเจริญนี้ อาทิ การจราจรที่ติดขัด ปัญหามลพิษทางเสียง อากาศ น้ำ ปัญหาขยะ ปัญหาค่าครองชีพที่สูงขึ้น เป็นต้น และที่สำคัญยังส่งผลกระทบให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางรายได้และสังคมของคนในท้องถิ่นตามมาอีกด้วย

จากการศึกษาของมิ่งสรรพ ขาวสอาดและคณะเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้จากการท่องเที่ยวในระดับชุมชนพบว่า การท่องเที่ยวทำให้ชุมชนมีรายได้เพิ่มขึ้นจริง แต่รายได้ที่เพิ่มขึ้นจะกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มคนที่มีฐานะดี มีความรู้ หรือเป็นแกนนำที่ผลักดันให้เกิดการท่องเที่ยวในชุมชน เนื่องจากเป็นกลุ่มที่มีความพร้อมด้านเงินทุน เช่น การลงทุนปรับปรุงบ้านเพื่อเป็นโฮมสเตย์สำหรับนักท่องเที่ยว เป็นต้น มีความเข้าใจในการทำธุรกิจและเล็งเห็นโอกาสทางธุรกิจจากการท่องเที่ยวได้ดีกว่ากลุ่มคนที่มีฐานะยากจน (มิ่งสรรพ ขาวสอาด และคณะ, 2556) เท่ากับว่ามีความเหลื่อมล้ำระหว่างคนในท้องถิ่นเกิดขึ้นอีกด้วย นอกเหนือไปจากความเหลื่อมล้ำระหว่างคนในท้องถิ่นกับคนนอกท้องถิ่น

ประเด็นนี้นับว่าเป็นเรื่องที่สำคัญ เพราะการกำหนดนโยบายของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมุ่งเน้นไปที่การส่งเสริมการท่องเที่ยวตามนโยบายของรัฐบาลเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นนโยบายที่ไม่คำนึงถึงมิติความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นและเป็นนโยบายที่เปรียบเสมือน “การตัดเสื้อโหลให้ทุกคนใส่” โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างของแต่ละพื้นที่ และประชาชนในท้องถิ่นยังขาดการมีส่วนร่วมตัดสินใจเชิงนโยบายร่วมกับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่มักมีส่วนร่วมการดำเนินงานตามนโยบายที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดไว้มากกว่า ซึ่งเป็นสถานการณ์ที่เกิดขึ้นกับนโยบายด้านอื่นๆ ของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นกัน

จากการสนทนากับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นท้องถิ่นในเขตเมืองพบว่า ยังไม่ได้ตระหนักถึงประเด็นเหล่านี้นัก โดยยังคงให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์หรือเชิงวัฒนธรรมท้องถิ่น โดยมีนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์และวัฒนธรรมพื้นบ้านเพื่อสร้างรายได้ให้แก่คนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายการส่งเสริมการท่องเที่ยวของรัฐบาล จึงจำเป็นที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น และภาคประชาชนในท้องถิ่นจะต้องร่วมกันคิดและเสนอแนวทางในการทำให้การส่งเสริมการท่องเที่ยวในท้องถิ่นเกิดประโยชน์แก่ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นอย่างแท้จริงและยั่งยืนบนแนวทางความร่วมมืออย่างเป็นหุ้นส่วน (Collaborative partnership) ระหว่างภาครัฐ ภาคประชาชนและภาคธุรกิจเอกชน และสุดท้ายมีส่วนในการแก้ไขความเหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรมทางสังคมในท้องถิ่น

จุดเปลี่ยนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่การแก้ไขความไม่เป็นธรรมและความเหลื่อมล้ำในสังคมท้องถิ่น

จากการศึกษาบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในช่วงเวลาที่ผ่านมาจากข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลพระปกเกล้าพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นที่เด่นชัดขึ้นในช่วงกว่าหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา ในขณะเดียวกันก็พบข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารท้องถิ่นที่เกือบทั้งหมดมีความเห็นว่า มีความเหลื่อมล้ำเกิดขึ้นในท้องถิ่นของตน แต่เมื่อถามว่า มีนโยบายที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมที่มุ่งแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นหรือไม่ ปรากฏว่ามีเพียงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวในกลุ่มตัวอย่างที่มีการระบุในนโยบายที่แถลงต่อสภาเทศบาลที่มุ่งแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คำถามก็คือ ทำไมที่ผ่านมา ผู้บริหารท้องถิ่นจึงไม่กำหนดให้ประเด็นความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมเป็นประเด็นเชิงนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเป็นประเด็นวาระท้องถิ่น (Local Agenda)

คำตอบในเรื่องนี้อยู่ที่ข้อจำกัดหรือจุดอ่อนที่เป็นต้นตอของปัญหาดังจะได้วิเคราะห์ต่อไป

ข้อจำกัดหรือจุดอ่อน

คำตอบก็คือ **ประการแรก** นโยบายของรัฐบาลและแนวทางการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมที่ผ่านมามุ่งเน้นการส่งเสริม **เศรษฐกิจประชาชน** มากกว่า **พัฒนาศักยภาพของประชาชน** ให้สามารถพึ่งตนเองได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับแต่ปี 2544 เป็นต้นมา รัฐบาลมีนโยบายประชานิยมเพื่อหวังผลทางการเมืองและผลลัพธ์ในระยะสั้นมากกว่าระยะยาวทำให้ปัญหาความเหลื่อมล้ำถูกแก้ไขในทิศทางที่ไม่ยั่งยืนและกลับทำให้ประชาชนพึ่งพารัฐมากขึ้น รวมถึงทำให้เกิดค่านิยมในหมู่ประชาชนจำนวนมากว่ารัฐจะมีนโยบายแจกฟรี อาทิ กองทุนหมู่บ้าน ซึ่งรัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณให้หมู่บ้านละหนึ่งล้านบาทเพื่อเป็นทุนหมุนเวียนในการยกระดับและ

พัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในระดับเศรษฐกิจฐานรากของหมู่บ้าน

แต่ผลจากการสุ่มตรวจของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินพบว่า ปัญหาที่สำคัญคือ ปัญหาหนี้ค้างชำระและ/หรือเงินขาดบัญชี ซึ่งปัญหามีแนวโน้มที่จะเพิ่มหรือแผ่ขยายมากขึ้น รวมถึงมีปัญหาเกี่ยวกับระบบการควบคุมทางการเงินและบัญชี และยังพบอีกว่ามีกองทุนหมู่บ้านหยุดดำเนินกิจกรรมหรือหยุดปล่อยกู้ ซึ่งมีความเสี่ยงสูงมากที่จะล้มเหลว และอาจมีปัญหาหนี้สูญ จำนวน 154 กองทุน ในจำนวนนี้ หยุดดำเนินกิจกรรมจำนวน 145 กองทุน หรือคิดเป็นร้อยละ 94.16 และหยุดการปล่อยกู้ จำนวน 9 กองทุน หรือคิดเป็นร้อยละ 5.84 โดยกองทุนหมู่บ้านส่วนใหญ่ล้วนประสบปัญหาหนี้ค้างชำระและ/หรือเงินขาดบัญชีซึ่งยังไม่สามารถติดตามทวงถาม หรือแก้ไขปัญหาได้ จำนวน 127.52 ล้านบาท ซึ่งมีความเสี่ยงสูงมากที่จะเป็นหนี้สูญ (สำนักข่าวอิศรา, 2562) หรือกรณีของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่ต้องการกระตุ้นเศรษฐกิจด้วยการแจกเงินให้ประชาชนไปใช้จ่ายคนละ 1,000 บาท หรือเน้นการสงเคราะห์ในรูปแบบต่าง ๆ แก่ประชาชนเพียงหวังกระตุ้นเศรษฐกิจในระยะสั้น เป็นต้น แต่ในอีกแง่หนึ่ง การที่รัฐบาลมีนโยบายสงเคราะห์ประชาชนกลับยิ่งเป็นการทำให้ประชาชนพึ่งพิงรัฐมากกว่าพัฒนาศักยภาพของตนเพื่อพึ่งตนเองในระยะยาว และเป็นการทำลายความพยายามที่ผ่านมาหลายทศวรรษในการทำให้ประชาชนสามารถพึ่งตนเองมากขึ้นลงไปและปลูกฝังค่านิยมการพึ่งพิงรัฐแทน

ประการที่สอง การขาดนโยบายที่ชัดเจนจากรัฐบาลและหน่วยงานที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) ในการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการลดความเหลื่อมล้ำและส่งเสริมความเป็นธรรม แม้รัฐบาล คสช. จะมีมติจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายลดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน

และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นสำนักงานเลขานุการเมื่อปลายปี 2561 ก็ตาม (โพสต์ทูเดย์, 2561) แต่ก็ยังไม่มีแนวทางใดๆ ที่ชัดเจน รวมถึงเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลใหม่เมื่อเดือนมิถุนายน 2562 แล้วก็ไม่ชัดเจนว่า คณะกรรมการชุดดังกล่าวนี้จะยังคงอยู่หรือมีนโยบายและแนวทางดำเนินการอย่างไรต่อไป แต่การขาดนโยบายของรัฐบาลและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงเพราะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่มีนโยบายนี้เช่นกัน ทั้งที่ปัญหาความเหลื่อมล้ำในเมืองและชนบทเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นและดำรงอยู่ในท้องถิ่นตลอดมา

ประการที่สาม เท่าที่ผ่านมารอบและแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นที่กำหนดมาจากส่วนกลางไม่มีการระบุประเด็นความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคมเป็นประเด็นหนึ่งของการพัฒนาทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นที่ชัดเจน ซึ่งเป็นประเด็นต่อเนื่องมาจากประการที่สองที่กล่าวมาข้างต้น และอาจกล่าวได้ว่าเพื่อกำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ในสมัยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่กล่าวถึงการสร้างโอกาสและความเป็นธรรมในสังคมเท่านั้น ซึ่งก็มาภายหลังจากการทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของท้องถิ่น (พ.ศ. 2560 - 2564) เสร็จไปแล้ว

ประการที่สี่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดองค์ความรู้เกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำ ไม่เป็นธรรมในท้องถิ่นที่เป็นระบบและเหมาะสมตามสภาพท้องถิ่น เช่น เมือง และชนบท ที่อาจมีองค์ความรู้และแนวทางในการจัดการกับปัญหาที่แตกต่างกัน เป็นต้น แม้ว่าเท่าที่ผ่านมามีการศึกษาเกี่ยวกับประเด็นความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมของประเทศไทยจำนวนไม่น้อย แต่ยังขาดองค์ความรู้ที่ลงลึกไปในระดับของพื้นที่เมืองและพื้นที่ชนบท รวมถึงแนวทางและมาตรการที่จะส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทอย่างชัดเจนมากขึ้น

ประการที่ห้า ผู้บริหารท้องถิ่นส่วนมากเห็นว่า ประเด็นความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคม อาจเป็นเรื่องที่แก้ไขยากในระดับท้องถิ่น และควรเป็นเรื่องของระดับชาติมากกว่าระดับท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดแรงจูงใจในการเข้ามาแก้ไข ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมในท้องถิ่น

ประการที่หก ผู้บริหารท้องถิ่นมองว่า ปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในท้องถิ่นมีความเป็นนามธรรมและวัดผลสำเร็จได้ยากซึ่งอาจไม่มีผลงานเป็นที่ประจักษ์แก่ประชาชนในท้องถิ่นจึงทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นไม่ให้ความสำคัญที่จะกำหนดเป็นนโยบายในการ แลกเปลี่ยนต่อสภาท้องถิ่น โดยจะเห็นได้ว่า มีองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่างเพียง 1 แห่ง ที่มีการกล่าวถึงประเด็นความเหลื่อมล้ำไว้ในนโยบายที่แถลง ต่อสภาท้องถิ่น

ประการที่เจ็ด ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนมากยังมองแนวทางแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในลักษณะของ “การสงเคราะห์” ซึ่งทำให้ประชาชนต้องพึ่งพิงความช่วยเหลือจากรัฐและ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่า “การพัฒนา สมรรถนะ” ของกลุ่มเป้าหมายให้สามารถพึ่งพาตนเอง ได้ในระยะยาว ส่งผลให้ปัญหายังไม่ได้รับการแก้ไข ในระยะยาว แต่ก็มีผู้บริหารท้องถิ่นหลายแห่งที่ตระหนัก ถึงปัญหาความเหลื่อมล้ำและมีแนวทางในการลด ความเหลื่อมล้ำลง เช่น เทศบาลนครเชียงรายในด้าน การศึกษา เทศบาลเมืองบึงยี่โถในด้านสาธารณสุข เป็นต้น

ประการที่แปด สถาบันการศึกษาในพื้นที่โดยเฉพาะ มหาวิทยาลัยราชภัฏยังไม่มีบทบาททางวิชาการที่ชัดเจน ในการทำการศึกษาวิจัยเพื่อสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับ ประเด็นความไม่เป็นธรรมและความเหลื่อมล้ำในพื้นที่ เพื่อถ่ายทอดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งผลให้ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสมาชิกสภา ท้องถิ่นขาดองค์ความรู้และความตระหนักในเรื่องนี้

ประการที่เก้า ยังขาดการผนึกกำลังจากภาคส่วน ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาควิชาการ กลุ่มองค์กรอาสา สมัครเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกลุ่มคนใน ท้องถิ่น ในการปรึกษาหารือเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหา ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น ทั้งในภาพรวมและในท้องถิ่นแต่ละแห่งทำให้ขาดพลัง ในการแก้ไขปัญหาความไม่เป็นธรรมและความเหลื่อมล้ำ ในสังคมท้องถิ่น

อย่างไรก็ตามยังพบว่า แผนงาน โครงการหลายๆ แผนงาน โครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวนมากมีความเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหา ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในท้องถิ่น อาทิ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคม การพัฒนางานด้านสาธารณสุข การพัฒนาการศึกษา การดูแลผู้สูงอายุ ผู้ด้อยโอกาส เป็นต้น เพียงแต่ว่า ขาดนโยบายและเป้าหมายที่ชัดเจนในการระบุถึง การแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรม ทางสังคมเท่านั้น

จุดแข็ง

จุดแข็ง ที่เป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่เริ่มเข้ามามีบทบาทในการแก้ไขปัญหา ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรม ก็คือ

ประการแรก การที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับความรู้เกี่ยวกับประเด็นความเหลื่อมล้ำและ ความไม่เป็นธรรมในสังคมจากแหล่งความรู้จากภายนอก เช่น การเข้าอบรมในหลักสูตรของสถาบันต่าง ๆ จาก อินเทอร์เน็ต จากสื่อสังคมออนไลน์ เป็นต้น ทำให้เริ่ม เกิดความตระหนัก และความตื่นรู้ในปัญหาที่เกิดขึ้น ในท้องถิ่นที่จำเป็นต้องเข้าไปดำเนินการแก้ไข

ประการที่สอง กฎหมายที่เกี่ยวข้องมีบทบาทยูนติ เกื้อหนุนให้้องการปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทที่กว้างขึ้น กว่าที่ผ่านมาในอดีต เช่น พระราชบัญญัติกำหนด

แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประการหนึ่งว่า “...การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน...” เป็นการเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีบทบาทใหม่ในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในท้องถิ่นได้

ประการที่สาม สื่อสังคมออนไลน์ เป็นนวัตกรรมทางเทคโนโลยีสมัยใหม่ในยุคโลกาภิวัตน์ กล่าวได้ว่า เป็นสื่อที่ทรงอิทธิพลต่อสาธารณะและผู้มีอำนาจตัดสินใจของบ้านเมือง รวมถึงผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เหตุการณ์ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น เมื่อปรากฏเป็นข่าวในสื่อสังคมออนไลน์ย่อมได้รับความสนใจจากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และต้องตอบสนองอย่างรวดเร็ว

ประการที่สี่ นโยบาย/แผนของรัฐบาล การที่รัฐบาลคสช. ได้มียุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ 20 ปี และมียุทธศาสตร์หนึ่งที่ระบุถึงการสร้างโอกาสและความเป็นธรรม เป็นการเปิดกรอบประเด็นยุทธศาสตร์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องนำมาพิจารณาในยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะจัดทำขึ้นในอนาคต

บทบาทใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการก้าวข้ามบทบาทการสงเคราะห์สู่การส่งเสริมความเป็นธรรม และลดความเหลื่อมล้ำในสังคมท้องถิ่น

จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการที่ผู้วิจัยร่วมเป็นกรรมการรางวัลพระปกเกล้าหลายปี พบว่า ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งเริ่มเห็นด้วยว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีบทบาทในด้านการลดความเหลื่อมล้ำและส่งเสริมความเป็นธรรมมากขึ้น โดยปรับเปลี่ยนนโยบายและ

แนวทางการดำเนินแผนงาน โครงการจากที่เน้นการ “สงเคราะห์” เป็นหลัก โดยเปลี่ยนมาเน้น “การพัฒนาสมรรถนะ” กลุ่มประชาชนเป้าหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนมากขึ้น

ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์นายรังสรรค์ นันทกาวงค์ นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองบึงยี่โถ ซึ่งได้พัฒนาสถานีอนามัยที่รับโอนมาในปี 2550 ขึ้นมาเป็นศูนย์การแพทย์ และฟื้นฟูบึงยี่โถในขณะนี้ โดยนายรังสรรค์ฯ ให้ความสำคัญเห็นว่า การมีสถานีอนามัยหรือโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.) ที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมรับมาดำเนินการทำให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง เนื่องจากอยู่ใกล้กับประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด เป็นการประหยัดทั้งเวลาและค่าใช้จ่าย ประกอบกับศูนย์การแพทย์ และฟื้นฟูบึงยี่โถมีขีดความสามารถไม่ด้อยไปกว่าโรงพยาบาลของกระทรวงสาธารณสุข ทั้งที่เป็นเพียงสถานบริการสาธารณสุขระดับปฐมภูมิก็ตาม และมีส่วนสำคัญในการลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการด้านสาธารณสุขที่มีคุณภาพ เพราะประชาชนมีโอกาสเท่าเทียมกันในการเข้าถึงบริการสาธารณสุขที่มีคุณภาพ และนายรังสรรค์ฯ มีนโยบายในการให้บริการที่มีความเท่าเทียมกันโดยให้เป็นไปตามลำดับ (ระบบคิว) และห้ามผู้บริหารเทศบาลและสมาชิกสภาเทศบาลใช้อภิสิทธิ์ในการเข้ารับบริการก่อนและต้องใช้ระบบคิวเช่นเดียวกับประชาชนทั่วไป (รังสรรค์ นันทกาวงค์, 11 มกราคม 2562)

เช่นเดียวกับนายวันชัย จงสุทธนามณี นายกเทศมนตรีเทศบาลนครเชียงราย ที่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการให้บริการด้านสาธารณสุขและการศึกษาของเทศบาลนครเชียงรายอย่างสอดคล้องกันว่า เทศบาลนครเชียงรายให้ความสำคัญกับเรื่องนี้มาก เพราะเป็นแนวทางหนึ่งในการลดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในการรับบริการสาธารณะที่จำเป็นแก่ประชาชน เช่นเดียวกับการศึกษาเพราะเป็นเรื่องที่ใกล้ตัวประชาชน

และเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตของประชาชน (วันชัย จงสุทธนามณี, 22 มกราคม 2562)

ที่สมควรกล่าวถึงมากก็คือ การพัฒนาการศึกษาของเทศบาลนครเชียงรายที่สามารถพัฒนาโรงเรียนเทศบาลในความรับผิดชอบทั้ง 8 แห่งให้เป็นโรงเรียนที่มีคุณภาพและมีเอกลักษณ์เฉพาะที่ชัดเจน โดยนายวันชัยฯ ได้ให้ความเห็นว่า การที่ตนเองให้ความสำคัญกับการพัฒนาการศึกษาเป็นอย่างมากก็เพราะว่า ในสมัยที่เป็นเด็กพบว่า เด็กๆ ในจังหวัดเชียงรายไม่มีโรงเรียนที่มีคุณภาพทัดเทียมกับโรงเรียนในกรุงเทพมหานคร หรือแม้แต่ที่เชียงใหม่ซึ่งเป็นจังหวัดเพื่อนบ้าน และต้องเดินทางไปเรียนหนังสือที่กรุงเทพฯ ดังนั้น เมื่อดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีเทศบาลนครเชียงรายจึงต้องการพัฒนาโรงเรียนเทศบาลให้มีคุณภาพทัดเทียมกับโรงเรียนในกรุงเทพฯ เพื่อที่เด็กนักเรียนในเทศบาลนครเชียงรายไม่ต้องเดินทางจากครอบครัวไปเรียนที่กรุงเทพฯ รวมถึงต้องการให้เด็กมีความรักถิ่นเกิดและมาพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง โดยมีการร่วมมือทางวิชาการกับมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ในการทำโครงการพัฒนาคุณภาพการศึกษาสู่มาตรฐานสากล (หลักสูตรคู่ขนาน) โดยนำหลักสูตรโรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ องค์กรฯ มาใช้ในโรงเรียนเทศบาล 8 เทศบาลของเทศบาลนครเชียงราย และเห็นว่า การพัฒนาการศึกษาจะช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางด้านสังคมได้อีกด้วย

นอกจากนี้ นายประชวน เขื่อนเพชร ผู้อำนวยการโรงเรียนเทศบาล 6 ได้ให้ความเห็นว่า การที่โรงเรียนเทศบาลสามารถยกระดับคุณภาพการเรียนการสอนให้เป็นที่ยอมรับในระดับประเทศ ทำให้ผู้ปกครองในเขตเทศบาลนครเชียงราย รวมถึงผู้ปกครองที่อยู่นอกเขตเทศบาลนครเชียงรายต่างประสงค์จะให้บุตรหลานมาเข้าเรียนในโรงเรียนเทศบาลของเทศบาลนครเชียงรายมากขึ้นเรื่อย ๆ เป็นการลดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมทางการศึกษาที่เคยมีมาในอดีตได้อย่างชัดเจน

ในส่วนของผู้สูงอายุ เทศบาลนครเชียงรายได้จัดตั้ง “มหาวิทยาลัยวัยที่สาม” ขึ้น เพื่อเป็นแหล่งเรียนรู้ และพบปะกันของผู้สูงอายุ โดยมีภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเข้ามาช่วยดำเนินการ อาทิ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ คณะกรรมการของกลุ่มผู้สูงอายุ เป็นต้น ทำให้คุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุได้รับการดูแลและพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น เช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกหลายแห่ง เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลนาพู่ อำเภอเพ็ญ จังหวัดอุดรธานี ที่มีโครงการโรงเรียนผู้สูงอายุเป็นแห่งแรกของจังหวัดอุดรธานีในปี 2559 ภายใต้นโยบายของกรมกิจการผู้สูงอายุ ของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ที่ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งโรงเรียนผู้สูงอายุเพื่อให้ผู้สูงอายุได้เรียนรู้สิ่งใหม่ๆ

จากการสังเกตการณ์และการสนทนากับผู้สูงอายุพบว่า ผู้สูงอายุที่มาเข้าโรงเรียนผู้สูงอายุมีทัศนคติเชิงบวกต่อโรงเรียนและกิจกรรมในโรงเรียนผู้สูงอายุ รวมถึงการแต่งกายแบบนักเรียนซึ่งบางคนไม่มีโอกาสได้แต่งในช่วงที่เป็นนักเรียนในวัยเด็ก และทำให้ผู้สูงอายุได้มาพบปะและทำกิจกรรมร่วมกันเป็นการทำให้คุณภาพชีวิตผู้สูงอายุทางด้านจิตใจดีขึ้น ซึ่งจากการสนทนากับนายอำนาจ อินทรราช นายกองค์การบริหารส่วนตำบลนาพู่ มีความเห็นว่า การจัดตั้งโรงเรียนผู้สูงอายุ เกิดจากจำนวนผู้สูงอายุในท้องถิ่นเพิ่มจำนวนมากขึ้นและอยู่ประจำในพื้นที่ เนื่องจากคนในวัยทำงานส่วนมากเข้าไปทำงานในเมืองหรือกรุงเทพฯ จึงเหลือแต่ผู้สูงอายุ และหลายคนต้องทำหน้าที่เลี้ยงหลานด้วย ทำให้การใช้ชีวิตประจำวันอยู่แต่ในครอบครัว และการได้ออกมาพบปะคนในวัยเดียวกัน ได้ทำกิจกรรมร่วมกัน รวมถึงการรับประทานอาหารที่นำติดตัวมาทานร่วมกัน ในช่วงกลางวันเป็นโอกาสให้ได้สนทนาและมีความใกล้ชิดกันมากขึ้นกว่าเดิม และมีส่วนในการช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม โดยผู้สูงอายุไม่ถูกทอดทิ้งแต่ได้รับความเหลียวแลจากชุมชนและผู้สูงอายุด้วยกันเอง

จะเห็นได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันส่วนมากมีแผนงาน โครงการที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุที่หลากหลายมากขึ้น ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากการผลักดันเชิงนโยบายและการสนับสนุนทางด้านงบประมาณและวิชาการจากหน่วยงานของรัฐในส่วนกลางและระดับจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกส่วนหนึ่งด้วยเพียงแต่ว่า เป้าหมายของโครงการไม่ชัดเจนว่า มุ่งแก้ไขปัญหาความไม่เป็นธรรมและความเหลื่อมล้ำ

กล่าวได้ว่า ขณะนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างก็มีแผนงาน โครงการที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคมอย่างเห็นได้ชัด เพียงแต่ยังขาดนโยบายจากรัฐบาล ที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีบทบาทร่วมในการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคม ในขณะที่ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้กำหนดนโยบายและเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในท้องถิ่นอย่างชัดเจน แม้จะพบเห็นปัญหานี้ในท้องถิ่นของตนก็ตาม ส่วนหนึ่งเป็นเพราะมีความเห็นว่า เป็นปัญหาที่ต้องแก้ไขในระดับรัฐบาลมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และบางคนก็เห็นว่า ปัญหานี้มีความเป็นนามธรรมจึงยากที่จะมีตัวชี้วัดความสำเร็จได้ชัดเจนดังกล่ามาแล้วข้างต้น

แนวทางการส่งเสริมบทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการลดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรม

จะเห็นได้ว่า ปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคมทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองที่อธิบายและวิเคราะห์มาข้างต้น เป็นปัญหาร่วมของโลกที่ทุกประเทศต่างก็ประสบเพียงแต่ความรุนแรงของปัญหามีความแตกต่างกันไปตามบริบทของแต่ละประเทศ และความมุ่งมั่นของผู้มีหน้าที่รับผิดชอบบริหารประเทศ และประชาชนที่มุ่งมั่นในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

กล่าวสำหรับประเทศไทย ปัญหาความไม่เป็นธรรมและความเหลื่อมล้ำเกิดขึ้นในสังคมไทยมาช้านาน และดำรงอยู่ทั้งในเมืองและชนบทโดยมีสภาพปัญหาที่ทั้งคล้ายคลึงและแตกต่างกันไปตามสภาพของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะในการส่งเสริมบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งอยู่ใกล้ชิดกับปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในท้องถิ่นมากที่สุดให้เข้ามามีส่วนในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคมท้องถิ่น ดังนี้

1. รัฐบาลควรมีนโยบายส่งเสริม สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ในการ “ส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน” ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 (15) และมาตรา 17 (7) โดยส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดนโยบายและแนวทางที่เหมาะสมกับบริบทของแต่ละท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสม

2. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และสถาบันการศึกษา รวมถึงสถาบันอื่นที่มีองค์ความรู้เกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรม ควรสนับสนุนองค์ความรู้ในด้านนี้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการจัดหลักสูตรอบรม การสัมมนา การเผยแพร่ผลงานด้านนี้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ

3. สถาบันการศึกษาในท้องถิ่นควรให้การสนับสนุนส่งเสริมการสร้างองค์ความรู้ด้านความไม่เป็นธรรมและความเหลื่อมล้ำในท้องถิ่นนั้น โดยร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการศึกษาวิจัยอย่างเป็นระบบและแสวงหาข้อเสนอเชิงนโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมกับท้องถิ่น

4. ในการกำหนดนโยบายเพื่อแถลงต่อสภาท้องถิ่น ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรบรรจุประเด็น

นโยบายด้านการลดความเหลื่อมล้ำและส่งเสริมความเป็นธรรมเป็นหนึ่งในนโยบายด้วย บนพื้นฐานความรู้ที่ได้มาจากการศึกษาวิจัย และข้อมูลจากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

5. ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรปรับแนวคิดการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น แผนงานโครงการจากการให้การ “สงเคราะห์” มาเป็น “การพัฒนาสมรรถนะ” ให้มากขึ้นเพื่อให้กลุ่มเป้าหมายสามารถพึ่งตนเองได้มากขึ้น ลดการพึ่งพาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐลง

6. ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรส่งเสริมและเผยแพร่ความรู้ด้านความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมแก่สมาชิกสภาท้องถิ่นและประชาชน ให้เกิดความเข้าใจร่วมกันและร่วมมือร่วมใจในการลดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในท้องถิ่น

7. ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมมากขึ้นในกระบวนการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณเพื่อตอบสนองปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น (Participatory Budgeting) โดยที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบเกี่ยวกับการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเอื้ออำนวยให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มากขึ้น

8. ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรให้การสนับสนุนการจัดการศึกษาในท้องถิ่น เพื่อให้คนในท้องถิ่นมีโอกาสเข้าถึงสถาบันการศึกษาที่มีคุณภาพ เพราะการศึกษาเป็นบันไดสำคัญในการก้าวสู่การมีชีวิตที่ดีคุณภาพที่ดีในอนาคต โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมให้รับโอนโรงเรียนของสำนักงาน

คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมาบริหารจัดการให้มีคุณภาพและเหมาะสมกับบริบทของท้องถิ่น หรือพัฒนาโรงเรียนที่มีอยู่ให้มีคุณภาพมาตรฐาน โดยร่วมมือกับสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาในพื้นที่ใกล้เคียงหรือในกรุงเทพมหานคร

9. ชมรมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละจังหวัดควรร่วมมือกับสำนักงานอัยการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน (สคช.) ในจังหวัดและหรือสภานายความจังหวัดในการเผยแพร่ความรู้ด้านกฎหมายแก่ประชาชนในท้องถิ่น และให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม รวมถึงการบรรจุเนื้อหากฎหมายพื้นฐานในชีวิตประจำวันในหลักสูตรการศึกษาของโรงเรียนในท้องถิ่น และหลักสูตรอบรมแก่ประชาชนในท้องถิ่น และสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีนิติกรหรือบุคลากรที่มีความรู้ทางด้านกฎหมายควรจัดตั้ง “ศูนย์ให้การช่วยเหลือทางด้านกฎหมายแก่ประชาชน” ในพื้นที่โดยอาจขอการสนับสนุนจากทนายอาสาในพื้นที่

10. สมาคมรัฐสภาสตรีไทย และสภาสตรีแห่งชาติควรร่วมกับสมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสนับสนุน ส่งเสริมความรู้ และพัฒนาสมรรถนะแก่สตรีในท้องถิ่นให้มีส่วนร่วมทางการเมืองท้องถิ่นทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม และอาจเสนอแนวทางให้แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่งตั้งสตรีให้ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการชุมชนอย่างน้อยครึ่งหนึ่งของคณะกรรมการทั้งหมด และสนับสนุนให้สตรีลงสมัครเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รวมถึงให้รางวัลยกย่องให้กับสภาท้องถิ่นใดที่มีสตรีเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของสมาชิกสภา เพื่อเป็นสภาตัวอย่างในความเสมอภาคทางเพศ นอกจากนี้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นสตรีควรรวมตัวกันจัดตั้งสมาคมนักการเมืองท้องถิ่นสตรีขึ้น เพื่อร่วมมือกับสมาคมรัฐสภาสตรีไทยและสภาสตรีแห่งชาติในการ

ผลักดันให้ความเท่าเทียมทางเพศทางการเมืองเป็นวาระแห่งชาติในอนาคตต่อไป

11. สถาบันพระปกเกล้าควรส่งเสริมประเด็นส่งเสริมความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมโดยบรรจุประเด็นดังกล่าวนี้ในหลักสูตรฝึกอบรมต่างๆ ของสถาบันพระปกเกล้าเพื่อให้ความรู้และสร้างความตระหนักให้แก่ผู้เข้าอบรมโดยเฉพาะหลักสูตรที่มีผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นและบุคลากรอื่นของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าอบรม

12. สถาบันพระปกเกล้าควรปรับปรุงรางวัลพระปกเกล้าประจำปีให้มีรางวัลด้านส่งเสริมความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำเป็นการจูงใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความสนใจและดำเนินการอย่างจริงจังในด้านนี้ทั้งในเชิงนโยบายและแนวทางปฏิบัติที่เน้นการพัฒนาสมรรถนะของประชาชนในการพึ่งตนเองมากขึ้น

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กรม. ไฟเขียวตั้งกรรมการแก้ปัญหาความยากจน ลดเหลื่อมล้ำ. (2561, ธันวาคม 18). *โพสต์ทูเดย์*. สืบค้นจาก <https://www.posttoday.com/politic/news/574336>
- อัยพร บัวทอง. (2562, มีนาคม 11). เลือกลง 2562 : ชื่อเสียง ไม่ใช่เพียงใช้เงินพาดพิง. *บีบีซีไทย*. สืบค้นจาก <https://www.bbc.com/thai/thailand-47520169>
- ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ที่ 85/2557 เรื่อง การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว. (2557, กรกฎาคม 21). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 131 ตอนพิเศษ 134 ง. สืบค้นจาก https://library2.parliament.go.th/giventake/content_ncpo/ncpo-announce85-2557.pdf
- มิ่งสรรพ ขาวสอาด และคณะ. (2556). *เศรษฐกิจว่าด้วยการท่องเที่ยว*. กรุงเทพฯ: สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ.
- ศิริกัญญา ตันสกุล, เศรษฐพุฒิ สุทธิวาทนฤพุฒิ, เจนจิรา โสดาลิทธิ, ชุตินา เสนะวัต และณัฐเมธี สัยเวช. (2557). **8 ข้อเท็จจริงความเหลื่อมล้ำในไทย มูลนิธิสถาบันอนาคตไทยศึกษา**. กรุงเทพฯ: สถาบันอนาคตไทยศึกษา. สืบค้นจาก https://thaipublica.org/wp-content/uploads/2014/04/8-ข้อเท็จจริงความเหลื่อมล้ำในไทยfull_report.pdf.
- สมจิตต์ รัตนอุดมโชค. (2552, กรกฎาคม-ธันวาคม). การซื้อสิทธิขายเสียงในจังหวัดสกลนคร. *วารสารมหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร*, 1(2), 85-100.
- สุรพล นิติไกรพจน์. (2546). ปัญหาและข้อเท็จจริงในการโอนอำนาจจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. *วารสารวิธีวิทยาการวิจัย*, 16(1), 25-56.
- สำนักข่าวอิศรา. (2562, กรกฎาคม 6). **เปิดกลุ่มลอบสังหาร(28) ตรวจสอบกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง สทป. เสี่ยงล้มเหลว-ขาดศักยภาพ**. สืบค้นจาก <https://www.isranews.org/main-investigative/78191-invest-78191.html>
- สำนักประเมินผลการจัดการศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2553). **รายงานการติดตามการจัดการศึกษา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปี 2551**. กรุงเทพฯ: บริษัท เพลิน สตูดิโอ จำกัด.
- หัชชากร วงศ์สายัณห์. (2560, กรกฎาคม-ธันวาคม). ระบบคุณค่าในวัฒนธรรมการเลือกตั้งท้องถิ่น. *วารสารรัฐศาสตร์ปริทรรศน์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์*, 4(2), 187-209.
- โอฬาร ถิ่นบางเตียว และนครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2561). **การซื้อเสียง**. สืบค้นจาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การซื้อสิทธิขายเสียง>

ภาษาอังกฤษ

- Agrawa, Tushar. (2014, January). Educational inequality in rural and urban India. *International Journal of Educational Development*, 34, pp. 11-19. Retrieved from <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0738059313000436>

- Asadullah, M. Niaz and Yalonetzky, Gaston. (2010). *Inequality of Educational Opportunity in India: Changes over Time and across States*, Draft: September 2009. Retrieved from <https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?dbname= res2010&paperid=73>
- Chzhen, Yekaterina, et al. (2018). *An Unfair Start Inequality in Child's Education in The Rich Countries*. Retrieved from <https://www.unicef-irc.org/publications/995-an-unfair-start-education-inequality-children.html>
- Dubrow, K. John. (2016, May 16). *What Is Political Inequality and How Unequal Are We?*. Retrieved from <https://politicalinequality.org/ category/definitions>.
- Entreculturas. (2007, September 20). *Poverty is a lack of education*. Retrieved from <https://www.entreculturas.org/ noticias/poverty-lack-education>
- Olivier. (2017, June 26). *Morocco: children deprived of an education*. Humanium. Retrieved from <https://www.humanium.org/en/morocco-children-deprived-education/>
- Peebles, Graham. (2014, January 29). *Worldwide inequality. Open Democracy*. Retrieved from <https://www.opendemocracy.net/en/worldwide-inequality/>
- Fu, Teng Margaret. (2005, July-August). *Unequal Primary Education Opportunities in Rural and Urban China*. China Perspective. 60, pp. 1-8. Retrieved from <https://journals.openedition.org/chinaperspectives/500>
- The World Bank. (2019). *GDP Growth (annual %)*. Retrieved from <https://data.worldbank.org/indicator/ny.gdp.mktg.kd.zg>
- UNESCO. (2013). *Inequality in Education. programme and meeting document*. Retrieved from <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000 220440>.
- Ventura, Luca. (2019, April 22). *The World's Richest and Poorest Countries 2019*. Retrieved from <https://www.gfmag.com/global-data/economic-data/worlds-richest-and-poorest-countries>
- World Health Organisation. (2017). *10 facts on health inequities and their causes*. Retrieved from https://www.who.int/features/factfiles/health_inequities/en/
- World Health Organisation. (2016). *Monitoring the health gold – indicators of overall progress. World Health Statistics 2016*. Retrieved from https://www.who.int/gho/publications/world_health_statistics/2016/ EN_WHS2016_TOC.pdf?ua=1
- Zhang, Dandan, Li, Xin and Xue, Jinjun. (2015). Education Inequality between Rural and Urban Areas of the People's Republic of China, Migrants' Children Education, and Some Implications. *Asian Development Review*, 32(1), pp. 196–224. Retrieved from https://www.mitpressjournals.org/doi/pdf /10.1162/ADEV_a_00042

บทสัมภาษณ์

รังสรรค์ นันทกาวงศ์. นายกเทศบาลเมืองบึงยี่โถ เทศบาลเมืองบึงยี่โถ อำเภอธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี (11 มกราคม 2562).

นายวันชัย จงสุทธานามณี. นายกเทศมนตรีเทศบาลนครเชียงราย เทศบาลนครเชียงราย (22 มกราคม 2562)



ใบสมัครสมาชิกวารสารสถาบันพระปกเกล้า

ข้าพเจ้า.....ขอบอกรับเป็นสมาชิกวารสาร
สถาบันพระปกเกล้า เป็นระยะเวลา ๑ ปี รวม ๓ ฉบับ

การชำระเงิน

- ☐ เงินสด ที่ สำนักงานเลขาธิการ สถาบันพระปกเกล้า
- ☐ ธนาณัติ จำนวน ๓๓๐ บาท (สามร้อยสามสิบบาทถ้วน) สั่งจ่าย ปณ.ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ ๑๐๒๑๕ ในนามสถาบันพระปกเกล้า หรือ
- ☐ โอนเงินเข้าบัญชี ชื่อบัญชี วารสารสถาบันพระปกเกล้า ธนาคารกรุงไทย สาขาศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ อาคารรัฐประศาสนภักดี เลขที่บัญชี ๙๕๕-๐-๐๓๖๓๖-๗ และกรุณาส่ง FAX ใบโอนเงินและใบสมัครสมาชิกมาที่ โทรสารหมายเลข ๐ ๒๑๔๓ ๘๑๘๐

ทั้งนี้ขอให้ออกใบเสร็จรับเงินในนาม.....

โดยส่งวารสารสถาบันพระปกเกล้าถึงข้าพเจ้าที่.....ตรอก/ซอย.....

ถนน.....แขวง/ตำบล.....เขต/อำเภอ.....

จังหวัด.....รหัสไปรษณีย์.....โทรศัพท์.....โทรสาร.....

กรุณาส่งใบสมัครไปที่

กองบรรณาธิการวารสารสถาบันพระปกเกล้า สถาบันพระปกเกล้า
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น ๕ (โซนทิศใต้)
เลขที่ ๑๒๐ หมู่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐
โทรศัพท์ ๐ ๒๑๔๑ ๙๖๓๗, ๐ ๒๑๔๑ ๙๖๒๙ โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๘๑๘๐

หมายเหตุ ผู้สนใจส่งบทความวิชาการลงวารสาร หรือลงโฆษณากิจการ ติดต่อได้ตามที่อยู่ข้างต้น