

บรรณาธิการ

รศ. ดร.อรรถ ก๊กผล

รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

กองบรรณาธิการ

ศ. ดร.จรัส สุวรรณมาลา

สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์และนโยบายสาธารณะ

มหาวิทยาลัยรังสิต

ศ. ดร.ไชยวัฒน์ คำชู

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ศ. ดร.ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์

สาขาวิชารัฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

ศ. วุฒิสาร ตันไชย

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

ศ. ดร.สกันธ์ วรรณวิวัฒนา

ประธานกรรมการการแข่งขันทางการค้า

(อดีตคณบดีคณะเศรษฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)

ศ. ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ศ. ดร.สมบูรณ์ สุขสำราญ

อุปนายกสถาบันจิตยสภ คนที่ 1

รศ. ดร.นิยม รัฐอมฤต

ที่ปรึกษาด้านการต่างประเทศ สถาบันพระปกเกล้า

รศ. ดร.สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พลเอก เอกชัย ศรีวิลาศ

ผอ.สำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล

สถาบันพระปกเกล้า

ดร.ถวิลวดี บุรีกุล

ผอ.สำนักวิจัยและพัฒนา

สถาบันพระปกเกล้า

ผู้จัดการ

นายวิทวัส ชัยภาคภูมิ

รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นายภควัต อัจฉริยะปัญญา

นักฝึกอบรมชำนาญการพิเศษ

สถาบันพระปกเกล้า



วารสารสถาบันพระปกเกล้า

ปีที่ 18 ฉบับที่ 2 พฤษภาคม-สิงหาคม 2563 ISSN 1685-9855

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 (โซนทิศใต้)

เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

โทรศัพท์ 0-2141-9570 โทรสาร 0-2143-8175

วารสารสถาบันพระปกเกล้า เป็นวารสารทางวิชาการที่สถาบันพระปกเกล้าจัดทำขึ้น โดยรวบรวมงานเขียนทางวิชาการและงานศึกษาวิจัย ที่ได้จากการศึกษาค้นคว้า วิเคราะห์ สังเคราะห์ และติดตามประเมินผล ในมิติทางการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และมิติการบริหารราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งในบริบทประเทศไทยหรือในเชิงเปรียบเทียบกับประเทศไทย เพื่อเป็นแหล่งรวบรวมผลงานทางวิชาการที่สำคัญในประเด็นที่เกี่ยวข้อง นำไปสู่การต่อยอดพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพในเชิงวิชาการแก่นักศึกษาและประชาชนผู้ให้ความสนใจต่อไป

ขอบเขตเนื้อหาของบทความในวารสารฯ ได้แก่ประเด็นต่างๆ ดังนี้

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

วารสารสถาบันพระปกเกล้า ดำเนินการจัดพิมพ์ปีละ 3 เล่ม ดังนี้

ฉบับที่ 1 ประจำเดือนมกราคม – เมษายน

ออกเผยแพร่แก่สาธารณชนในเดือนพฤษภาคม

ฉบับที่ 2 ประจำเดือนพฤษภาคม – สิงหาคม

ออกเผยแพร่แก่สาธารณชนในเดือนกันยายน

ฉบับที่ 3 ประจำเดือนกันยายน – ธันวาคม

ออกเผยแพร่แก่สาธารณชนในเดือนมกราคมของปีถัดไป

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

ผู้สนใจส่งบทความเพื่อให้สถาบันพระปกเกล้าพิจารณา สามารถส่งบทความของท่านผ่านระบบ Submit Online ได้ที่เว็บไซต์ http://so06.tci-thaijo.org/index.php/kpi_journal/ โดยขอความกรุณาจัดเตรียมต้นฉบับและดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด

ราคาต่อฉบับ: 120 บาท

กองบรรณาธิการวารสารสถาบันพระปกเกล้า

สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา อาคารบี ชั้น 5 เลขที่ 120 หมู่ 3

ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

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

ส.า.ร.บ.ญ

เรื่อง	หน้า
ฯพณฯ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ อดีตนายกรัฐมนตรี กับนโยบายและผลงานสำคัญ (พ.ศ. 2523-2531) 5 ทินพันธุ์ นาคะตะ	5
ระบบตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยศาลรัฐธรรมนูญ 23 ในฐานะกลไกพิทักษ์สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนและพิทักษ์รัฐธรรมนูญ ปัทมา สุภักดิ์	23
ผู้ตรวจการเลือกตั้ง: บทเรียนจากการทำหน้าที่ตรวจสอบการเลือกตั้ง 40 กานต์ วรรณ	40
วงจรชีวิตเมือง: เติบโต เสื่อมถอย และฟื้นตัว 66 จรัส สุวรรณมาลา	66
การศึกษาการเข้าสู่วาระนโยบาย: กรณีการควมรวบมององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ 87 ในจังหวัดอุบลราชธานี ดารุณี พุ่มแก้ว	87
การสร้างความร่วมมือของท้องถิ่นในการส่งเสริมกิจกรรมผู้สูงอายุ เพื่อการอนุรักษ์และประยุกต์ 104 มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมหมอลำสินไช สุนทรชัย ขอบยศ ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ และ สุรัชย์ ทาระคุณ	104
Book review 129 Robert B. Denhardt (2008) Theories of Public Organization 5th California: Thomson Wadsworth. ดุชนันท์ วรธรรมดุชนันท์	129

ทางคณะผู้จัดทำยินดีที่จะเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลที่มีประโยชน์หรือน่าสนใจต่อ
สาธารณชนและของสงวนสิทธิ์ในการสรุปย่อ 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

โรคระบาดไวรัสโควิด 19 ยังไม่สิ้นสุด และยังคงเป็นภัยคุกคามต่อโลก ในเดือนกรกฎาคมนี้มีผู้ติดเชื้อทั่วโลกกว่า 16 ล้านคน ในจำนวนนี้มีคนเสียชีวิตกว่า 6 แสนรายทั่วโลก ส่วนในกรณีของประเทศไทย ถือว่ามีการควบคุมได้ดี เราไม่มีการติดเชื้อจากภายในประเทศมาพักใหญ่ กรณีที่พบจะเป็นผู้เดินทางกลับจากต่างประเทศ หากแต่ยังคงมีความเสี่ยงอยู่ จึงมีการขอให้คนไทยคงความเป็น New Normal เพราะตอนนี้คนไทยเริ่มชิน หวนหา Old Normal กันแล้ว อดทนกันอีกนิดจนกว่าเราจะพบวัคซีนกันนะ

นอกจากการจัดการโรคระบาดแล้ว รัฐบาลไทยยังเจอศึกหนักหลายด้าน โจทย์การฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศยังไม่เห็นแสงสว่าง ขณะเดียวกันบรรยากาศการชุมนุมของกลุ่มเยาวชน นักเรียน นิสิต นักศึกษาที่กระจายทั้งกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด ผ่นวกรวมกับเผื่อร้อนกรณีการสั่งไม่ฟ้องคดีนายวรยุทธ อยู่วิทยา ก่อให้เกิดกระแสความไม่พอใจไปทั่วสังคมไทย มีการตั้งคำถามเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรม “คนรวยพ้นคุก” ซึ่งแน่นอน กลายเป็นประเด็นการเมืองที่รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องรับมือ ไม่เช่นนั้นประเด็นเหล่านี้อาจกลายเป็น Butterfly Politics ตามความคิดของอาจารย์ Catharine A. MacKinnon ที่มองว่าเพียงผีเสื้อขยับปีกสามารถก่อให้เกิดผลกระทบขนาดใหญ่ได้

วารสารสถาบันพระปกเกล้าฉบับนี้ให้ความรู้และมุมมองที่หลากหลาย หากแต่ร่วมสมัยเป็นอย่างยิ่ง เริ่มจากประเด็นผู้นำในภาวะวิกฤตที่มีการออกมาแสดงความคิดเห็นต่อการทำงานของผู้นำนานาประเทศรวมทั้งของประเทศไทย หากถามว่าถึงกรณีศึกษาผู้นำที่ประสบความสำเร็จสำหรับประเทศไทย หนึ่งในใจของเราต้องมีฯพณฯ ท่านพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งถือว่าเป็นนายกรัฐมนตรีที่ดำรงตำแหน่งยาวนานตั้งแต่ พ.ศ. 2523-2531 และประสบความสำเร็จในการนำประเทศ ในหลายเรื่อง จนมีการเทียบเคียงกับท่าน

นายกรัฐมนตรีคนปัจจุบัน จึงเชิญชวนผู้อ่านมารู้จักภาวะการนำนโยบายและผลงานของท่าน ในบทความเรื่อง **ฯพณฯ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ อดีตนายกรัฐมนตรีกับนโยบายและผลงานสำคัญ (พ.ศ.2523-2531)** โดยศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.ทินพันธุ์ นาคะตะ จากสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ซึ่งนำเสนอแนะนโยบายและผลสำเร็จหลายประการ อาทิ จากประเทศที่เผชิญปัญหาเศรษฐกิจ มาเป็นหนึ่งในห้าเสือของเอเชีย ผลงานการยุติสงครามประชาชนจากความต่างของอุดมการณ์ทางความคิด รวมทั้งสถานะของประเทศในระดับนานาชาติ รวมทั้งภาวะผู้นำและการเลือกใช้คน ท่านผู้อ่านที่สนใจภาวะผู้นำและนโยบายสาธารณะไม่ควรพลาด

บทความต่อมาเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นประเด็นร้อนมาตลอด ในบทความเรื่อง **“ระบบตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยศาลรัฐธรรมนูญ ในฐานะกลไกพิทักษ์สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนและพิทักษ์รัฐธรรมนูญ”** โดย **ปัทมา สุภก่าปิง** จากสถาบันพระปกเกล้า บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์สำรวจองค์ความรู้เกี่ยวกับหลักการและกลไกการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญ ในฐานะองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดว่ากฎหมายหรือร่างกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และเสนอแนะแนวทางการพัฒนาปรับปรุงระบบและกลไกสำหรับประเทศไทย ผลการศึกษามีความน่าสนใจหลายประการ ซึ่งนอกจากบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญ ในระบบตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ คือ **“ผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญ”** แล้วยังทำบทบาท **“ผู้พิทักษ์ปกป้องสิทธิเสรีภาพประชาชน”** รวมทั้งมีข้อเสนอที่จะส่งเสริมให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ประชาชนที่ได้รับผลกระทบสามารถเข้าถึงได้ น่าสนใจมากค่ะ

หนึ่งในนวัตกรรมระบบเลือกตั้งในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 คือ การริเริ่มให้มีตำแหน่งผู้ตรวจการเลือกตั้ง ซึ่งยังไม่ค่อยมีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องออกมามากนัก

จึงน่าสนใจมากที่ *คุณกานต์ วรฉัตร* ได้ใช้มุมมองจากคนใน ในฐานะที่เป็นผู้ตรวจการเลือกตั้ง ศึกษาการทำงานของผู้ตรวจการเลือกตั้งอย่างเป็นระบบ ในบทความเรื่อง “**ผู้ตรวจการเลือกตั้ง: บทเรียนจากการทำหน้าที่ตรวจสอบการเลือกตั้ง**” ได้ถอดบทเรียนการทำงานของผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัด ในการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2562 และสรุปบทเรียนจากการทำหน้าที่ตรวจสอบการเลือกตั้ง แล้วนำเสนอแนวทางปรับปรุงแก้ไขที่เหมาะสม โดยใช้วิธีการศึกษาค้นคว้าทางด้านเอกสารและจัดเก็บข้อมูล และการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดในแต่ละภาค ร่วมกับประสบการณ์ของผู้เขียน ซึ่งผลการศึกษาได้สะท้อนปัญหาที่หลากหลาย และตรงไปตรงมา แต่ก็ยังเห็นประโยชน์ของผู้ตรวจการเลือกตั้ง ท่านที่สนใจเรื่องผู้ตรวจการเลือกตั้งห้ามพลาดค่ะ

สามบทความต่อมา เกี่ยวข้องกับความเป็นเมืองและท้องถิ่น บทความแรกเรื่อง “**วงจรชีวิตเมือง: เติบโตเสื่อมถอย และฟื้นตัว**” โดย *ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร. จรัส สุวรรณมาลา* อาจารย์ประจำสถาบันรัฐประศาสนศาสตร์และนโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยรังสิต และอดีตคณบดีคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พาเราไปรู้จักวงจรชีวิตของเมืองโพธาราม ได้อย่างน่าสนใจ สะท้อนให้เห็นปัจจัยหลากหลายที่ส่งผลต่อชีวิตเมืองทั้งภาครัฐ เอกชน และบทบาทของของผู้บริหารเมือง การใช้วงจรชีวิตเมืองมาวิเคราะห์จะเป็นแนวทางการกำหนดนโยบายสาธารณะระดับพื้นที่ ได้อย่างเฉียบคม นักบริหารท้องถิ่นควรศึกษาอย่างยิ่ง

บทความต่อมาเรื่อง “**การศึกษาการเข้าสู่วาระนโยบาย: กรณีการควมบรมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ในจังหวัดอุบลราชธานี**” โดย *อาจารย์ ดารุณี พุ่มแก้ว* จากคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี การควมบรมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นโจทย์ท้าทาย บทความนี้ได้วิเคราะห์ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการควมบรมกรณีศึกษา การควมบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 แห่งเข้าด้วยกันในจังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งประกอบด้วยเทศบาลตำบลขามใหญ่ เทศบาลตำบลปทุม และ

องค์การบริหารส่วนตำบลไธสงน้อย ปัจจัยดังกล่าวมีอะไรบ้าง เชิญติดตามในบทความค่ะ

อีกบทความที่น่าสนใจมาก ว่าด้วยการส่งเสริมกิจกรรมผู้สูงอายุและการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและภูมิปัญญา รวม 2 ประเด็นเป็นหนึ่งได้อย่างไร ในบทความเรื่อง “**การสร้างความร่วมมือของท้องถิ่นในการส่งเสริมกิจกรรมผู้สูงอายุเพื่อการอนุรักษ์และประยุกต์มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมหมอลำลิ้นไช**” โดย *สุนทรชัย ขอบยศ, ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ และสุรัชย ทาระคุณ* ที่ได้ใช้กระบวนการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research : PAR) เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและหาทางออก ซึ่งมีข้อเสนอที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง

ปิดเล่มฉบับนี้ด้วยบทปริทัศน์หนังสือโดย *ดุชนิ วรรณธรรมดุชนิ* นักวิจัย จากศูนย์ผู้นำธุรกิจเพื่อสังคมแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ โดยเลือกผลงานเรื่อง **Theories of Public Organization** ของ **Robert B. Denhardt** พิมพ์ครั้งที่ 5 ในปี 2008 ซึ่งถือเป็นงานชิ้นสำคัญในแวดวงองค์การสาธารณะที่ยังร่วมสมัย โดยมีการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง Robert B. Denhardt ใช้วิธีการเขียนแบบพรรณนาเชิงวิพากษ์ที่วางพื้นฐานแนวคิดองค์การสาธารณะจากทฤษฎีสังคมการเมืองผ่านวิวัฒนาการทฤษฎีองค์การสาธารณะในแต่ละช่วงเวลา โดยจัดวางไว้ในแต่ละบทอย่างกระชับ ยิ่งไปกว่านั้น Denhardt มีวาระสำคัญของตนเองในการสร้างข้อถกเถียงทฤษฎีองค์การสาธารณะในบริบทบริหารรัฐกิจและจิตวิญญาณของแนวคิดการบริการสาธารณะใหม่ จนมาสู่ผลงานหนังสืออีกเล่มของเขาเช่นกันที่ชื่อ **The New Public Service** ที่ออกมาตั้งคำถามกับแนวคิดการจัดการภาครัฐ ท่านที่สนใจแนวคิดบริหารรัฐกิจ เชิญติดตามได้

เชื่อมั่นว่าท่านผู้อ่านจะได้ความรู้และมุมมองที่หลากหลาย เรามาร่วมสร้างสังคมอุดมปัญญาด้วยกัน

ด้วยรักและปรารถนาดี

รองศาสตราจารย์ ดร.อรัญ กักพล

บรรณาธิการวารสารสถาบันพระปกเกล้า

ฯพณฯ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ อดีตนายกรัฐมนตรีก่อนนโยบายและผลงานสำคัญ (พ.ศ. 2523-2531)

Former Prime Minister H.E. General Prem Tinsulanonda and His Major Public Policies and Works (B.E.2523-2531)

ทินพันธุ์ นาคะตะ*

Thinapan Nakata**

บทความนี้

Received

22 มิถุนายน 2563

Revised

17 กรกฎาคม 2563

Accepted

29 กรกฎาคม 2563

บทคัดย่อ

ฯพณฯ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ อดีตนายกรัฐมนตรีก่อนนโยบายและผลงานสำคัญ ที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศหลายอย่าง ด้านเศรษฐกิจ ในขณะที่เราต้องเผชิญกับปัญหาเศรษฐกิจโลกต่างๆ แต่เราก็สามารถแก้ไขสิ่งดังกล่าวจนมีการขยายตัว เป็นหนึ่งในห้าเสือของเอเชีย สามารถรักษาวินัยการเงินและคลังไว้ได้ มีการลดค่าเงินบาท ปัญหาการว่างงานคลี่คลายลง ภาวะเงินเฟ้อลดน้อยลง เกือบถึงขั้นปกติ เกิดนโยบายพัฒนาแหล่งพลังงานภายในประเทศขึ้นมา ด้านสังคม เรามีปัญหาความแตกแยกกันในทางอุดมการณ์ ความมั่นคงภายใน กับความยากจนในชนบท ทำให้ต้องมีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 66/2523 ซึ่งช่วยยุติปัญหาสงครามประชาชน คอมมิวนิสต์ การก่อการร้ายและการแบ่งแยกดินแดนภายในประเทศในระดับที่น่าพอใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐบาลสามารถแก้ปัญหาความยากจนในชนบทได้ ด้วยการดำเนินงานตามแผนทศวรรษของการพัฒนาชนบท และในด้านการเมืองนั้น ฯพณฯ พลเอก เปรมสามารถรักษาประชาธิปไตยไว้ได้นานถึง 8 ปี โดยได้ปราบความพยายามให้ทำรัฐประหารถึง 2 ครั้ง และจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไป 3 ครั้ง ในช่วงนั้นประเทศไทยมีบทบาทเป็นผู้นำในสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รวมทั้งได้เข้าไปมีผู้แทนในคณะรัฐมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติเป็นครั้งแรกอีกด้วย

* ศาสตราจารย์กิตติคุณ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (ดร.)

** Professor Emeratus, The National Institute of Development Administration (Ph.D.)

ทั้งนี้เพราะ ฯพณฯ พลเอกเปรมได้ใช้ลักษณะผู้นำ ความซื่อสัตย์สุจริต และการยึดมั่นในผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก ท่านรู้จักใช้บุคลากรจากทุกภาคส่วน รวมทั้งคณะกรรมการพิเศษต่างๆ ตลอดจนได้อาศัย 4 หน่วยงานหลัก ได้แก่ กระทรวงการคลัง สำนักงานงบประมาณ ธนาคารแห่งประเทศไทย กับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นสำคัญ

คำสำคัญ: พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ นโยบายและผลงาน ด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

Abstract

H.E. General Prem Tinsulanonda, former Prime Minister of Thailand (2523-2531) initiated national policies and fulfilled major works useful for the country.

First, facing global economic problems, the Thai economy was still able to grow to the level of the top five Asian tigers. Financial discipline was high and the baht depreciated, the problem of unemployment was reduced, inflation decreased to normal level and the policy for domestic energy development was adopted. Second, Thailand faced with ideological division, internal stability, and rural poverty. These led to the announcement of the Prime Minister's Office Order No.66/2523, which eventually ended civil war, communism, terrorism, and separatism satisfactorily. In particular, the government was able to solve the problems of rural poverty by implementing the 10 year Rural Development Plan. And third, General Prem Tinsulanonda was able to preserve Thai democracy for eight years. He suppressed two attempted of coups d'état and oversaw three general elections. Thailand was the Leader of ASEAN and got a representative on the UN Security Council for the first time.

With his leadership and honesty, General Prem Tinsulanonda utilized human resources from various sectors and formed special committees to solve problems. He also gave major roles to the Finance Ministry, the Budget Bureau, the Bank of Thailand, and the National Economic and Social Development Board (NESDB) in the development of the country.

Keywords: General Prem Tinsulanonda, Major Policies and Works, Economics, Society and Politics

ก. นโยบายและผลงาน

นโยบายสาธารณะ คือแนวทางในการปฏิบัติ ซึ่งรัฐตัดสินใจที่จะทำหรือไม่ทำอะไร อาจออกมาในรูปของ ข้อบัญญัติ กฎหมาย แผน โครงการหรือกิจกรรมที่สำคัญ ซึ่งประกอบด้วยเป้าหมายและวิธีปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว สำหรับสิ่งที่รัฐจัดทำขึ้น ได้แก่ บริการสาธารณะ การควบคุมกิจกรรมต่างๆ ของบุคคล และธุรกิจเอกชน และการควบคุมกิจกรรมทางการเมืองอื่นๆ เป็นต้น อาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า นโยบายเป็นเรื่องของการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าให้แก่สังคม โดยมีอำนาจบังคับให้มีการปฏิบัติตามนั่นเอง

อนึ่ง จากการศึกษาทำให้เราทราบว่า นโยบายนั้นเป็นเรื่องของสิ่งเหล่านี้คือ (1) เกิดจากอิทธิพลของปัจจัยสิ่งแวดล้อม ทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง (2) เกิดจากความริเริ่มของชนชั้นนำ และการต่อรองของกลุ่มผลประโยชน์ (3) การเป็นกิจกรรมของสถาบันต่างๆ ในรัฐบาล (4) เกิดจากการปรับปรุงแก้ไขนโยบายเดิม และ (5) เกิดจากการตัดสินใจตามหลักเหตุผล (ทินพันธุ์ นาคะตะ, 2563, น. 173-180)

ณ ที่นี้จะกล่าวถึงการกำหนดนโยบายและผลงานของ ๗ พณฯ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2523-2531 ตามหัวข้อข้างต้น (ทินพันธุ์ นาคะตะ, 2551, น. 83-107)

1. นโยบายที่เกิดจากอิทธิพลของปัจจัยสิ่งแวดล้อม

อาจถือได้ว่าในด้านหนึ่งนั้น นโยบายสาธารณะเป็นการสนองตอบอย่างหนึ่งของระบบการเมืองต่อสิ่งแวดล้อมภายนอก ซึ่งมีทั้งปัจจัยทางเศรษฐกิจ ทางสังคม และทางการเมือง สำหรับในกรณีของไทย นโยบายและผลงานของพลเอก เปรม ในระยะเวลาประมาณแปดปีครั้งนับแต่ พ.ศ. 2523-2531 มีลักษณะดังนี้

ด้านเศรษฐกิจ นโยบายของรัฐบาลนับแต่ พ.ศ. 2523 เป็นต้นมา ได้รับผลกระทบมาจากปัจจัย

ทางด้านเศรษฐกิจค่อนข้างมาก กล่าวคือ ประเทศไทยต้องประสบกับภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจมากที่สุด นับแต่สมัยสงครามโลกครั้งที่สอง เป็นต้นมา เศรษฐกิจโลกมีปัญหาต่างๆ เช่น ราคาน้ำมัน อัตราเงินเฟ้อ เศรษฐกิจชะงักงัน รวมทั้งปัญหาการว่างงานในยุโรปและสหรัฐ ซึ่งมีผลกระทบต่อประเทศไทยอย่างรุนแรง ทั้งในด้านเสถียรภาพของการเงินและการคลัง เงินเฟ้อ เศรษฐกิจชะงักงัน รวมทั้งราคาผลผลิตตกต่ำ

สิ่งดังกล่าว นำไปสู่ทิศทางการกำหนดนโยบายของรัฐบาล ในลักษณะที่ต้องมีการตัดสินใจแก้ปัญหา หรือกำหนดนโยบายแบบไม่เป็นที่นิยม หรือไม่ได้คำนึงถึงคะแนนนิยม แต่ยึดมั่นความถูกต้องและผลประโยชน์ส่วนรวม จนทำให้ประเทศสามารถรอดพ้นจากวิกฤติการณ์เหล่านั้นมาได้ เป็นการแก้ไขภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำ และแก้ไขโครงสร้างทางเศรษฐกิจ นโยบายเศรษฐกิจดังกล่าว ทำให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศมีความมั่นคงขึ้น

กล่าวคือ มีการรักษาวินัยในด้านการเงินการคลัง มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจระดับสูง ปัญหาการว่างงานคลี่คลายลง ปัญหาเงินเฟ้อก็ลดต่ำลงจนเกือบสู่ภาวะปกติ รวมทั้งเกิดนโยบายพัฒนาแหล่งพลังงานภายในของประเทศ ทำให้ลดอัตราการนำเข้าของพลังงานจากต่างประเทศลงได้มาก รวมทั้งการลดค่าเงินบาทจนประเทศไทยเราได้รับการยกย่องจากองค์การระหว่างประเทศว่ามีศักยภาพสูงในภูมิภาคเอเชียประเทศหนึ่งหรือเป็นหนึ่งในห้าเสือเอเชียทีเดียว

ด้านสังคม ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว มีปัญหาทางด้านสังคมเกิดขึ้นหลายอย่าง ซึ่งได้แก่ ปัญหาความแตกแยกทางอุดมการณ์ระหว่างกลุ่มบุคคลภายในชาติ ปัญหาความยากจนของคนไทยในชนบท รวมทั้งปัญหาความมั่งคั่งภายใน เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ได้นำไปสู่สนธิสัญญาของรัฐบาลที่ต้องสร้างความสามัคคีระหว่างกลุ่มชนในชาติให้เกิดขึ้น รัฐบาลถึงกับกำหนดให้

มีทศวรรษของการพัฒนาชนบทยากจนขึ้นมา โดยระบุไว้เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 และฉบับที่ 6 ตลอดจนใช้นโยบายการเมื่อนำการทหาร หรือนโยบายผู้ร่วมพัฒนาชาติ ซึ่งทำให้สามารถแก้ปัญหาเกี่ยวกับสงครามประชาชนและการก่อการร้าย ปัญหาการแบ่งแยกดินแดน และขบวนการอื่นๆ ได้ ถึงระดับที่น่าพอใจ ตามลำดับ

ตัวอย่างเช่น ในกรณีของการประกาศนโยบายให้มีทศวรรษแห่งการพัฒนาชนบท ของ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2524 นั้น ก็เพราะปรากฏว่าการพัฒนาประเทศในรอบ 20 ปีที่ผ่านมา ถึงแม้ว่าเราจะมีความสำเร็จทางเศรษฐกิจสูงกว่าร้อยละ 7 แต่ผู้ได้ประโยชน์ตกอยู่กับบุคคลเพียงไม่กี่คนที่อยู่ในเขตเมืองเป็นส่วนใหญ่ เกษตรกรชาวชนบทซึ่งเป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาน้อยมาก คนรวยก็รวยมากขึ้น คนจนก็ยิ่งจนลงจากการมุ่งส่งเสริมเขตเกษตรที่พัฒนาแล้ว เพื่อให้มีผลผลิตและผลตอบแทนสูง ดังจะเห็นว่า มีคนยากจนในชนบททางไกลอยู่ถึงกว่า 11 ล้านคน นับวันปัญหาความเหลื่อมล้ำและความยากจนจะทวีความรุนแรงมากขึ้น จนถึงขั้นเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของประเทศ รัฐบาลจึงได้ปรับปรุงปรัชญาและทิศทางในการพัฒนาเสียใหม่ กำหนดพื้นที่เป้าหมายของเขตยากจนใน 37 จังหวัด ประกอบด้วย 217 อำเภอ และ 29 กิ่งอำเภอ มีหมู่บ้านเป้าหมาย 12,555 หมู่บ้าน โดยทุ่มเททรัพยากรในการพัฒนาไปยังพื้นที่ยากจนหนาแน่นหรือด้อยพัฒนาเป็นลำดับแรก ส่วนพื้นที่อื่นๆ ที่กำลังพัฒนาและพัฒนาแล้วมีความสำคัญลำดับรองลงไป ทั้งนี้โดยมุ่งให้ชาวชนบทสามารถช่วยเหลือตัวเองได้ มากกว่าการสงเคราะห์หยิบบินให้อย่างที่เคยทำมาเป็นต้น (สาส์น, 2523, น. 3)

ทั้งนี้เพราะนายกรัฐมนตรีเห็นว่า ชนบทคือหัวใจของชาติ การพัฒนาแก้ไขปัญหาความยากจนในชนบท

จะช่วยแก้ไขปัญหาก็เกือบทุกอย่าง แต่ก็ต้องวางแผนพัฒนาประเทศไปสู่อนาคตด้วย

ส่วนคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 66/2523 เป็นนโยบายการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ โดยเปิดโอกาสให้ พคท. เปลี่ยนแนวทางการต่อสู้ด้วยอาวุธ มาเป็นการต่อสู้ในแนวทางสันติ ทำให้สงครามประชาชน ยุติลง ประชาชน นิสิตนักศึกษา ปัญญาชน ชาวนา ใน 33 จังหวัด เป็นจำนวนถึง 25,884 คน ที่เคยเข้าร่วมกับ พคท. ได้หันกลับมาร่วมมือร่วมใจกับรัฐบาลในการพัฒนาชาติไทย และดำรงชีวิตในสังคมด้วยความอบอุ่นอย่างสันติสุข

ด้านการเมือง ตามหลักแล้ว ผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติและประชาชนจะต้องสำคัญกว่าผลประโยชน์ขององค์กร พรรค หรือผลประโยชน์ส่วนตัวใดๆ นอกจากนี้ ทุกพรรคการเมืองก็ตั้งขึ้นมาเพื่อการเป็นรัฐบาลด้วยกันทั้งนั้น

ระบบการเมืองไทยในช่วงเวลาดังกล่าว ไม่ค่อยจะมีความมั่นคงนัก ทั้งนี้เพราะเราใช้การปกครองระบบรัฐสภา ทำให้รัฐบาลและรัฐสภาไม่ค่อยมีเสถียรภาพเท่าที่ควร รัฐบาลจะอยู่ได้ตราบเท่าที่จะได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร ขณะเดียวกันรัฐบาลก็มีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรด้วย วาระการดำรงตำแหน่งของทั้งสองฝ่ายจึงขึ้นอยู่กับการณ์ที่ฝ่ายหนึ่งจะก้าวล้ำความอดทนของอีกฝ่ายหนึ่งไปมากน้อยเพียงใด หรือไม่

นอกจากนี้แล้วระบบพรรคการเมืองของเราเอง ยังไม่เข้มแข็งพอ การเลือกตั้งแต่ละครั้งที่ผ่านมาจึงไม่มีพรรคการเมืองใดมีเสียงข้างมากพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลขึ้นมาตามลำพังได้ จึงมีความจำเป็นต้องตั้งรัฐบาลผสมจากหลายพรรคขึ้นมา และต้องมีการปรับคณะรัฐมนตรีกันบ่อยครั้ง สิ่งเหล่านี้ ทำให้เกิดภาวะของความไม่แน่นอนในอนาคตของประเทศ และเกิดความชะงักงันในการประกอบกิจกรรมด้านต่างๆ ขึ้นมาได้ อีกทั้งรัฐบาล

และรัฐสภาก็ไม่ค่อยกล้าตัดสินใจแก้ปัญหาที่สำคัญๆ ของชาติ ด้วยเกรงจะเกิดความขัดแย้งกัน จนมีผลกระทบต่อการเมืองโดยรวม ในรอบแปดปี ครั้งดังกล่าว มีการเลือกตั้งสามครั้ง มีรัฐบาลห้าชุด รวมทั้งมีความพยายามในการรัฐประหารถึงสองครั้งด้วยกัน

เมื่อปัจจัยทางด้านการเมืองของเราเป็นอยู่เช่นนั้น รัฐบาลก็จำเป็นต้องดำเนินนโยบายต่างๆ เพื่อประคับประคองระบอบประชาธิปไตยไว้ให้ได้เป็นเวลาถึงแปดปีครึ่ง ทั้งนี้โดยการประนีประนอม และประสานประโยชน์ที่ขัดแย้งกันของกลุ่มต่างๆ ค่อนข้างมาก ทำให้ระบบการเมืองมีความมั่นคงมากขึ้น ส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจเกิดความมั่นคงขึ้นมา รวมทั้งมีการขยายตัวค่อนข้างมากด้วย ที่สำคัญคือทำให้มีความต่อเนื่องในนโยบายต่างๆ ค่อนข้างมาก

ส่วนในด้านการเมืองระหว่างประเทศ เกิดปัญหาของการเปลี่ยนแปลงเป็นคอมมิวนิสต์ของประเทศในแถบอินโดจีน ทำให้ประเทศไทยต้องหันไปร่วมมือกับสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และเป็นผู้นำในองค์การนี้ ในการสร้างสัมพันธ์ไมตรีกับประเทศต่างๆ ทั้งในแบบตัวต่อตัว กับในแบบเป็นกลุ่มประเทศ รวมทั้งเราได้เข้าไปมีผู้แทนในคณะรัฐมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติเป็นครั้งแรกอีกด้วย

2. นโยบายที่เกิดจากความริเริ่มหรือเป็นกิจกรรมของชนชั้นนำ

ในอีกด้านหนึ่ง อาจมองได้ว่านโยบายสาธารณะเป็นเรื่องของความริเริ่มและหน้าที่ของชนชั้นนำ ถึงแม้เราจะพูดกันเสมอว่านโยบายสาธารณะเป็นเสียงสะท้อนความต้องการของประชาชน แต่สิ่งนี้ น่าจะเป็นเรื่องของความเชื่อมากกว่าความเป็นจริง เพราะประชาชนไม่ค่อยจะสนใจและไม่ค่อยจะรู้เรื่องเหล่านี้สักเท่าที่จริงแล้ว ชนชั้นนำเป็นฝ่ายที่กำหนดความคิดเห็นของประชาชนในเรื่องดังกล่าวมากกว่า

อีกด้านหนึ่ง อาจมองได้ว่านโยบายสาธารณะเป็นผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการต่อสู้ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่มีความขัดแย้งกัน ซึ่งขึ้นอยู่กับอิทธิพลของแต่ละกลุ่มว่าจะมีมากน้อยเพียงใดด้วย ณ ที่นี้จะขอกล่าวถึงนโยบายสาธารณะในลักษณะที่เกิดจากความริเริ่มหรือกิจกรรมของชนชั้นนำ และของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในสังคมไทยรวมๆ กันไป เนื่องจากเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกันอย่างใกล้ชิด

ระบบการเมืองของไทย เป็นระบบที่ถูกครอบงำโดยระบบราชการมาโดยตลอด ข้าราชการไทยจึงเป็นชนชั้นปกครองที่มีบทบาทสำคัญในการทำหน้าที่ต่างๆ ของระบบการเมือง ซึ่งได้แก่ การมองปัญหาของสังคม การกำหนดนโยบายแก้ปัญหาต่างๆ การถ่ายทอดวัฒนธรรมทางการเมือง การควบคุมสื่อมวลชน การกำหนดข้อบัญญัติให้แก่สังคม การนำข้อบัญญัติไปบังคับใช้ รวมทั้งการตีความในข้อบัญญัติ ในกรณีที่เกิดความขัดแย้งกันขึ้นมา

นอกจากนี้ ชนชั้นนำที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะควบคู่กับข้าราชการไทย คือ ผู้มีความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ โดยที่ข้าราชการผู้มีอำนาจกับนักธุรกิจผู้มีความมั่งคั่ง ต่างต้องพึ่งพาอาศัยกัน และร่วมมือร่วมใจกันมาตลอดนับแต่สมัย จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นต้นมา ในลักษณะที่ข้าราชการผู้มีอำนาจได้พยายามแสวงหาความมั่งคั่งเพื่อสร้างฐานอำนาจทางการเมืองของตนให้เข้มแข็งมากขึ้น ส่วนนักธุรกิจผู้มีความมั่งคั่งก็แสวงหาอำนาจหรือการคุ้มครองจากฝ่ายแรกเพื่อสร้างฐานะทางเศรษฐกิจของตนให้ร่ำรวยยิ่งขึ้นไปอีก

อย่างไรก็ตามภายหลังจากเหตุการณ์วันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 สังคมไทยเป็นระบบเปิดมากขึ้น จึงทำให้ฝ่ายหลังเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะโดยตรงแทนที่จะเป็นผู้อยู่เบื้องหลังดังแต่ก่อน ด้วยการเข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐมนตรี

รองนายกรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรี ดังนั้น กลุ่มข้าราชการและนักธุรกิจ ซึ่งเป็นชนชั้นปกครองของไทย จึงมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายสาธารณะของไทยค่อนข้างมาก

ในระหว่าง พ.ศ. 2523 ถึง พ.ศ. 2531 ปรากฏการณ์นั้นก็ยังคงมีอยู่ แต่ผู้เป็นหัวหน้ารัฐบาลได้ใช้ความเป็นผู้นำของตน และได้อาศัยบุคลากรหลายๆ ฝ่าย มาเป็นผู้ช่วยในการกำหนดนโยบายสาธารณะของประเทศ ได้แก่ นักวิชาการ ข้าราชการ ทั้งทหารพลเรือน นักการเมืองบางคน และใช้คณะกรรมการพิเศษต่างๆ

กล่าวคือได้มีการระดมเอานักวิชาการมาเป็นที่ปรึกษาเป็นจำนวนมาก สำหรับข้าราชการพลเรือนนั้นก็ได้อาศัยข้าราชการนักวิชาการจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ บรรดาปลัดกระทรวงต่างๆ รวมทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นจำนวนมาก ส่วนข้าราชการทหารนั้นรัฐบาลก็ใช้เป็นฐานกำลังทางการเมือง เพื่อสนับสนุนการตัดสินใจแก้ปัญหาสำคัญๆ ของประเทศ นอกจากนี้ผู้เป็นหัวหน้ารัฐบาลยังได้อาศัยนักการเมืองผู้ใกล้ชิดหลายคนให้ทำงานในทางสร้างสรรค์ในหลายๆ ด้านด้วย ตลอดจนได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิเศษต่างๆ ขึ้นมา โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เช่น คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ โดยได้รับมอบอำนาจการตัดสินใจมาจากคณะรัฐมนตรี ในกรณีเช่นนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติออกมาว่า เมื่อคณะกรรมการดังกล่าวมีมติออกมาอย่างไร ก็ให้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ และถือว่าคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้เป็นไปตามนั้น เว้นแต่มีการทักท้วง เพราะคณะรัฐมนตรีชุดใหญ่ไม่รู้ไปหมดทุกเรื่อง และไม่คอยรู้เรื่องของหน่วยงานอื่น จึงเป็นการดึงอำนาจออกมาจากกระทรวง ทบวง กรม ที่มีอยู่ให้เข้ามาเป็นอำนาจขององค์กรตัดสินใจนี้ โดยไม่แตะต้องระบบราชการเดิม ซึ่งค่อนข้างทำงานไม่มีประสิทธิภาพ แล้วอาศัยการใช้อำนาจบริหารของนายกรัฐมนตรีแทน ในขณะเดียวกัน ก็สามารถหลีกเลี่ยง

ความขัดแย้งในทางการเมือง และในผลประโยชน์ต่างๆ ที่พรรคการเมืองร่วมรัฐบาลพยายามผลักดันและช่วงชิงกันได้พอสมควร คณะกรรมการพิเศษต่างๆ เหล่านี้เป็นสิ่งนอกเหนือจากคณะกรรมการที่รับผิดชอบงานประจำมากกว่า 400 ชุด ที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้นมา

ผู้มีอำนาจได้อาศัยบุคลากรทั้งสี่กลุ่มดังกล่าว ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยให้ออกาสบุคคลเหล่านั้นได้ทำงานกันอย่างเต็มที่ สามารถจะเข้าพบปะหารือได้ทุกเมื่อ แต่ท่านก็จะใช้ดุลยพินิจของตนเอง หลังจากรับฟังข้อเสนอแนะจากกลุ่มบุคคลเหล่านั้น ตามความเหมาะสม ในการตัดสินใจแก้ปัญหาอย่างหนึ่งอย่างใดขึ้นมา ซึ่งส่วนใหญ่จะถูกต้อง มีความรอบคอบ และเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวมได้พอสมควร ถ้าเรื่องใดไม่อาจทำได้ด้วยเหตุผลทางการเมือง ก็จะระงับไว้ก่อน

เมื่อมีคณะกรรมการพิเศษต่างๆ ขึ้นมา จึงมีการกระจายอำนาจออกไปเป็นอนุกรรมการย่อยๆ ในขณะเดียวกันมีผู้ช่วยจากบุคลากรสี่กลุ่มดังกล่าว ข้างต้นร่วมอยู่ในคณะกรรมการเหล่านั้นด้วย สำหรับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินั้นมีบทบาทสำคัญในการช่วยชะลอโครงการที่ไม่ค่อยจะมีเหตุผลอันสมควรไว้ได้ไม่น้อยทีเดียว ด้วยการดองเรื่องที่ว่าหัวหน้ารัฐบาลไม่เห็นชอบด้วยนั้นไว้

การกระทำได้กล่าว ทำให้เกิดผลงานในทางริเริ่มสร้างสรรค์ขึ้นมาหลายอย่าง เช่น โครงการพัฒนาชนบท ยากจน การร่วมมือระหว่างภาครัฐกับเอกชน โครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก รวมทั้งโครงการพัฒนาแหล่งพลังงานต่างๆ ในกรณีเหล่านี้ หัวหน้ารัฐบาลสามารถควบคุมนโยบายได้เกือบทั้งหมดว่าจะทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดหรือไม่ และจะทำเมื่อใด โดยที่พรรคการเมืองและนักการเมืองทั้งหลายเกือบจะไม่มีอิทธิพลในการวิ่งเต้นเพื่อให้นโยบายสาธารณะเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของตนเองโดยเฉพาะ สำหรับในเรื่องวิธีการนั้น หลังจากได้

ตัดสินใจว่าจะทำอะไรเมื่อใดแล้ว หัวหน้ารัฐบาลจะปล่อยให้เป็นที่ของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ไปดำเนินการกันเอง โดยไม่เข้าไปก้าวก่ายด้วย เนื่องจากได้ตัดสินใจและติดต่อประสานงานกับเจ้ากระทรวงเหล่านั้นในที่ประชุมอยู่แล้ว หากมีความผิดปกติเกิดขึ้นบุคคลดังกล่าวก็ต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการกระทำนั้นๆ

3. นโยบายเป็นกิจกรรมที่สถาบันต่างๆ ของรัฐบาลจัดทำขึ้นมา

ในทำนองเดียวกัน เราอาจถือได้ว่าในแง่หนึ่งนั้น นโยบายสาธารณะเป็นกิจกรรมของสถาบันต่างๆ ในรัฐบาล รวมถึงรัฐสภา ศาล และการปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่างๆ ซึ่งโดยปกติแล้วฝ่ายนิติบัญญัติจะเป็นผู้กำหนดข้อบัญญัติหรือนโยบายให้แก่สังคม ฝ่ายบริหารจะเป็นฝ่ายนำข้อบัญญัติหรือนโยบายไปปฏิบัติให้ได้ผล ส่วนฝ่ายตุลาการจะเป็นฝ่ายตีความในข้อบัญญัติหรือนโยบาย ในกรณีที่เกิดการขัดแย้งกันขึ้นมา แต่ในระยะหลังๆ นี้ ทุกประเทศทั่วโลก ฝ่ายบริหารได้เข้าไปมีบทบาทสำคัญในการริเริ่มและกำหนดนโยบายสาธารณะมากขึ้น ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นเพียงผู้ปรับปรุงแก้ไข อนุมัติหรือไม่อนุมัติร่างข้อบัญญัติหรือนโยบายที่รัฐบาลเสนอให้พิจารณา ส่วนศาลมีส่วนในการกำหนดข้อบัญญัติหรือนโยบายให้แก่สังคมด้วย เช่น คำพิพากษาของศาลฎีกาเกี่ยวกับคดียึดทรัพย์นักการเมือง เป็นต้น

ในกรณีของไทยเรานั้น สถาบันต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายมีอยู่หลายหน่วยงาน ทั้งที่อยู่ในระบอบราชการธรรมดาที่ได้มีการแต่งตั้งเป็นกรณีพิเศษขึ้นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับโครงการพัฒนาที่สำคัญๆ นั้น จะมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายซึ่งได้แก่ รัฐมนตรี เจ้ากระทรวง คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการรัฐมนตรี ฝ่ายเศรษฐกิจ และคณะกรรมการพิเศษอื่นๆ เช่น คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ คณะกรรมการ

พัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน คณะกรรมการพลังงานแห่งชาติ คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.)

สำหรับผลงานของคณะกรรมการอย่างหลังนี้ คือความร่วมมือกันด้านการเกษตรอุตสาหกรรมและการส่งออก โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วยเร่งรัดการส่งออก การแก้ปัญหาความล่าช้าและข้อยุ่งยากในเรื่องขั้นตอนการส่งออกให้น้อยที่สุด ในส่วนการลงทุนได้จัดตั้งศูนย์บริการเพื่อการลงทุน เป็นจุดรวมขั้นตอนการพิจารณาอนุญาตจัดตั้งหรือขยายโรงงานอุตสาหกรรม มีการจัดตั้ง กรอ. จังหวัดขึ้นมาหลายแห่ง ทำให้มีศูนย์บริการเพื่อการลงทุนในภูมิภาค รวมทั้งมีการร่วมกันแก้ปัญหาด้านการคมนาคมเพื่อการท่องเที่ยว มีการศึกษาเพื่อพัฒนาแหล่งต้นน้ำลำธารสำคัญๆ และการริเริ่มโครงการร่วมภาคธุรกิจเอกชนกับเกษตรกรรมในการพัฒนาการเกษตรในเขตชลประทาน

ระหว่าง พ.ศ. 2523-2531 นายกรัฐมนตรีได้ใช้หน่วยงานหลักของรัฐบาลสี่หน่วย ซึ่งประกอบด้วย กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ และธนาคารแห่งประเทศไทย ให้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายของรัฐบาล ขึ้นมาด้วย

ณ ที่นี้จะยกตัวอย่างเฉพาะในด้านนโยบายเศรษฐกิจ เพื่อจะได้เห็นว่าสิ่งนี้ กำหนดขึ้นมาได้อย่างไร ซึ่งจะมียุ 3 กระบวนการด้วยกันคือ กระบวนการปกติ กระบวนการพิเศษ กับกระบวนการที่ไม่เป็นทางการ (วิโรจน์ งามงาม และปกรณ์ วิษยานนท์, 2531, น. 28)

กระบวนการปกติ นโยบายเศรษฐกิจของไทยเกี่ยวกับโครงการพัฒนาต่างๆ นั้น ตามปกติแล้ว จะขึ้นอยู่กับหน่วยงานหลักของรัฐบาลดังกล่าวแล้วข้างต้น ทั้งนี้โดยอาศัยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

เป็นกรอบ ภายในกระทรวงการคลังเอง ย่อมจะมีสำนักงานเศรษฐกิจการคลังกับคณะกรรมการนโยบายหนี้เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในเรื่องนี้ สำหรับคณะกรรมการนโยบายหนี้ นั้น เดิมรับผิดชอบเฉพาะหนี้ต่างประเทศ แต่สมัยพลเอก เปรม จะรวมถึงหนี้ในประเทศด้วย ซึ่งกำหนดว่า งบประมาณรายจ่ายจากเงินกู้จะต้องไม่เกินร้อยละ 20 ของรายจ่าย นอกจากนี้แล้วเงินกู้ปีหนึ่งๆ จะต้องมีความถี่ขึ้นไม่เกิน 1,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เมื่อมองนโยบายเศรษฐกิจผ่านความเห็นชอบจากทั้งสี่หน่วยงานหลักเหล่านั้นแล้ว ก็ต้องเสนอไปที่คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ แล้วจึงเสนอคณะรัฐมนตรีตามลำดับ อนึ่งหากจะมีรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงใด พยายามผลักดันหรือเสนอโครงการที่ไม่ค่อยจะสมเหตุผลผลขึ้นมา คณะรัฐมนตรีก็อาจจะมีการตีรับหลักการไว้เฉยๆ เสร็จแล้วต้องไปผ่านกระบวนการพิจารณาของสี่หน่วยงานหลักดังกล่าว แต่ในที่สุดก็จะผ่านไปไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากรัฐบาลไม่ต้องการจะทำเรื่องใดๆ แต่เพื่อรักษาหน้ากันไว้ ก็มักจะเสนอให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รับเรื่องไปเก็บไว้

กระบวนการพิเศษ เป็นกระบวนการนอกเหนือกระบวนการปกติ ซึ่งมักจะมีความขัดแย้งกัน ในผลประโยชน์ต่างๆ ค่อนข้างสูง หัวหน้ารัฐบาลจะแต่งตั้งคณะกรรมการพิเศษขึ้นมา เพื่อกำหนดนโยบายเศรษฐกิจที่มีความสำคัญมากๆ เช่น คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ คณะกรรมการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก คณะกรรมการพลังงานแห่งชาติ ตลอดจน คณะกรรมการป้องกันน้ำท่วม และ คณะกรรมการแก้ปัญหาภัยแล้ง รวมทั้งนโยบายที่เกี่ยวกับการใช้เงินของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร เช่น นโยบายข้าว และนโยบายปุ๋ย เป็นต้น สำหรับประสิทธิภาพของคณะกรรมการพิเศษเหล่านี้ ได้กล่าวมาแล้ว ในข้อ 2. โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำหรับคณะกรรมการที่มีหัวหน้ารัฐบาลเป็นประธาน

กระบวนการที่ไม่เป็นทางการ นโยบายที่เป็นโครงการเล็กๆ เป็นโครงการฉุกเฉิน เป็นเรื่องของการเมืองโดยตรง และหลีกเลี่ยงไม่ได้ จำเป็นต้องใช้เงินจากงบประมาณกลาง ก็ไม่จำเป็นต้องผ่านกระบวนการปกติ แต่ต้องให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติ เช่น กรณีที่กระทรวงมหาดไทยได้ขอใช้เงิน 100 ล้านบาท เพื่อนำไปแก้ไขปัญหาชาวนาเดินขบวน อย่างนี้เป็นต้น

จึงเห็นได้ว่า นโยบายเศรษฐกิจของไทย พ.ศ. 2523-2531 ส่วนใหญ่จะขึ้นอยู่กับสี่หน่วยงานหลักของรัฐบาลเป็นที่ตั้ง ซึ่งเป็นที่พึ่งของชาติบ้านเมืองได้มาก ในขณะเดียวกัน การตั้งคณะกรรมการพิเศษต่างๆ ขึ้นมาก็ช่วยให้มีการหลีกเลี่ยงความขัดแย้งทางการเมือง และหลีกเลี่ยงการช่วงชิงผลประโยชน์ของชาติบ้านเมืองได้พอสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้ช่วยให้สามารถทำประโยชน์แก่ส่วนรวมได้อย่างเป็นรูปธรรมทีเดียว

4. นโยบายเกิดจากการปรับปรุงแก้ไขจากของเดิม โดยดูจากงบประมาณประจำปี

อีกด้านหนึ่งก็อาจกล่าวได้ว่า นโยบายสาธารณะนั้น นับว่าเป็นเรื่องของความต่อเนื่องในกิจกรรมต่างๆ ของรัฐบาลในอดีต โดยถือหลักของการปรับปรุงแก้ไขจากของเดิมที่มีอยู่ คือ อาศัยนโยบายเดิมๆ ที่มีอยู่เป็นที่ตั้ง นโยบายใหม่จึงเป็นเรื่องของการเพิ่มหรือลดงบประมาณ โดยดูจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นหลัก เช่น งบประมาณประจำปีของกระทรวงต่างๆ เป็นต้น การกำหนดนโยบายสาธารณะแบบนี้มีลักษณะเป็นแบบอนุรักษ์นิยม ผู้มีอำนาจมักยอมรับความถูกต้องเหมาะสมของสิ่งที่มีอยู่แล้ว และเห็นด้วยกับการที่จะให้มันนโยบายแบบเดิมต่อไป ทั้งนี้อาจเป็นเพราะ การไม่แน่ใจในผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นกับการมีนโยบายใหม่ทั้งหมด การเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงอาจต้องลงทุนสูงในเกือบทุกด้าน ไม่มีเวลาพอที่จะศึกษาหาทางเลือกต่างๆ จนได้ครบถ้วน และมีปัญหาทางการเมือง ย่อมทำให้ไม่อาจกำหนดเป้าหมายของสังคมที่ชัดเจน และเป็นที่ยอมรับ

ของกลุ่มต่างๆ ได้โดยง่ายนัก การกำหนดนโยบายแบบนี้ จึงเป็นการมองโลกตามความเป็นจริง กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ จะพยายามใช้อิทธิพลต่อรองกัน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของตน

นโยบายสาธารณะ ในลักษณะที่เป็นการเปลี่ยนแปลงแก้ไขโดยการเพิ่มหรือลดจากของเดิมนี้ สามารถจะดูได้จากงบประมาณรายจ่ายประจำปี เช่น ระหว่าง พ.ศ. 2516 ถึง พ.ศ. 2530 ปรากฏว่า ในรอบ 14 ปี ดังกล่าว งบประมาณรายจ่ายจะเพิ่มขึ้นจากปีก่อนๆ คิดเป็นร้อยละ 10, 20, 21, 27, 9, 16, 13, 22, 20, 14, 9, 8, 8, และ 1 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เหล่านั้น ตามลำดับ (ไกรยุทธ ธีรยาสินนท์, 2533, น. 73-105) สำหรับงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2532 เป็นจำนวนเงิน 270,500 ล้านบาท เพิ่มขึ้น 27,000 ล้านบาท จากงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2531 ซึ่งเป็นเงิน 243,500 ล้านบาท

หากจะมองในแง่ของงบลงทุนกับงบประจำ จะเห็นภาพของนโยบายที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงแก้ไขจากของเดิมได้อีกด้านหนึ่ง กล่าวคือ งบลงทุนนั้นเป็นเรื่องของค่าใช้จ่ายถาวร เช่น เกี่ยวกับที่ดินสิ่งก่อสร้างครุภัณฑ์ ส่วนงบประจำ คือ เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าใช้สอยวัสดุของใช้ในสำนักงาน เป็นต้น ปรากฏว่าในรอบ 10 ปี ระหว่าง พ.ศ. 2522 ถึง พ.ศ. 2531 งบลงทุนคิดเป็นร้อยละ 20 งบประจำคิดเป็นร้อยละ 76 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี สำหรับปี พ.ศ. 2530 งบลงทุนคิดเป็นร้อยละ 16 งบประจำคิดเป็นร้อยละ 77 ส่วนปี พ.ศ. 2531 งบลงทุนคิดเป็นร้อยละ 16.5 งบประจำคิดเป็นร้อยละ 77.4

แต่ถ้าเราจะมองงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในแง่ของงบพัฒนากับงบปกติ จะเห็นภาพของนโยบายที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงแก้ไขจากของเดิมได้อีกแง่มุมหนึ่งที่ชัดเจนขึ้นมามาก กล่าวคือ งบพัฒนานั้นเป็นงบประมาณรายจ่ายสำหรับโครงการที่อยู่ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจ

และสังคมแห่งชาติ ส่วนงบปกติเป็นงบประมาณรายจ่ายของงานที่ทำไปเรื่อยๆ ปรากฏว่า ระหว่าง พ.ศ. 2525 ถึง พ.ศ. 2531 งบพัฒนาดคิดเป็นร้อยละ 38.5 ส่วนงบปกติ คิดเป็นร้อยละ 61.5 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เฉพาะปี พ.ศ. 2530 งบพัฒนาดคิดเป็นร้อยละ 36 งบปกติคิดเป็นร้อยละ 64 สำหรับปี พ.ศ. 2531 งบพัฒนาดคิดเป็นร้อยละ 35.5 งบปกติคิดเป็นร้อยละ 65.6 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั่นเอง

ที่น่าสนใจ คือ จากการศึกษาเปรียบเทียบพบว่า ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีเหล่านั้น งบประจำมีถึงร้อยละ 85 ส่วนงบพัฒนามีเพียงร้อยละ 15 เท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการใหม่ๆ จะมีโอกาสได้เข้าไปอยู่ในงบประมาณรายจ่ายของแต่ละปี ได้เพียงร้อยละ 0.6 ถึง 1.2 เท่านั้น ทั้งนี้จะเห็นว่าย่อมเป็นการยากที่จะล้มเลิกโครงการเดิม หรือโครงการเก่าที่ยังทำอยู่ แม้จะเป็นโครงการที่ประสบความสำเร็จล้มเหลวก็ตาม

5. การกำหนดนโยบายตามหลักเหตุผล

ถ้าหากเราจะตัดสินใจแก้ปัญหาหรือการกำหนดนโยบายตามหลักเหตุผลเพื่อประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก ควรมีขั้นตอนต่างๆ เหล่านี้ คือ การศึกษาถึงปัญหาที่เกิดขึ้น รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ข้อมูล มองหาวิธีการต่างๆ ในการแก้ปัญหาเหล่านั้น เปรียบเทียบข้อดีข้อเสียของวิธีแก้ปัญหาแต่ละอย่าง จัดลำดับความสำคัญของวิธีแก้ปัญหาเหล่านั้น แล้วตัดสินใจเลือกวิธีแก้ปัญหาที่ดีที่สุด สำหรับขั้นสุดท้ายนี้เป็นหน้าที่ของผู้มีอำนาจหรือผู้กำหนดนโยบาย ส่วนขั้นต้นๆ จะต้องอาศัยการศึกษาวิจัย เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่ต้องการและครบถ้วนในการตัดสินใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับโครงการใหญ่ๆ ที่มีความสำคัญมากๆ การศึกษาวิจัยยังมีความจำเป็นเพื่อศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ ทั้งนี้เพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพนั่นเอง กล่าวคือ ผลลัพธ์ที่ได้นั้นต้องคุ้มค่ากับที่ได้ลงทุนไปทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติจริง การกำหนดนโยบายตามหลักเหตุผลอาจมีปัญหาอยู่บ้าง เช่น การไม่มีเวลาเพียงพอ การที่ต้องลงทุนสำหรับวิจัย การมีตัวแปรสลับซับซ้อน ความยากที่จะให้ทุกฝ่ายมีความเห็นพ้องกันในนโยบายนั้นๆ รวมทั้งผู้มีอำนาจเอง อาจไม่เห็นความสำคัญของเรื่องนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกำหนดนโยบายอย่างมีเหตุผลนี้ค่อนข้างจะทำได้ยากสำหรับสังคมไทย ซึ่งมักนิยมใช้ความเห็นส่วนตัวสามัญสำนึก และผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นที่ตั้ง

ในกรณีนี้ จะชี้ให้เห็นว่าการกำหนดนโยบายสาธารณะของเรา ระหว่าง พ.ศ. 2523 ถึง พ.ศ. 2531 มีปัญหาในเรื่องนี้อยู่อย่างไร และนายกรัฐมนตรีแก้ปัญหาดังกล่าวได้อย่างไรบ้าง

ประการแรก การตัดสินใจของนักการเมืองในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่ มักกระทำไปโดยไม่มีความรู้ และไม่มี ความสนใจพอเกี่ยวกับเรื่องนั้นๆ รัฐมนตรีบางคนไม่ทำการบ้านมาก่อน คือไม่ศึกษาทำความเข้าใจกับเรื่องที่ตัวเองต้องเสนอต่อที่ประชุม จึงไม่ค่อยจะรู้เรื่องของตัวเอง แต่จะนิยมเรียกเจ้าหน้าที่มาชี้แจงแทน ถึงแม้ว่า จะมีบางเรื่องที่ตนเองไม่เห็นด้วย แต่รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงก็ส่งเข้ามาเป็นการเอาใจข้าราชการของตน แต่ก็เพื่อให้เรื่องตกไปในที่ประชุม จึงอาจกล่าวได้ว่า ผู้มีอำนาจของกระทรวงต่างๆ บางคนไม่ค่อยให้ความสำคัญกับการศึกษาวิจัยนัก ซึ่งแตกต่างกับหัวหน้ารัฐบาลผู้สนใจการหาข้อมูลที่ถูกต้องและครบถ้วน สำหรับการตัดสินใจแก้ปัญหา

ประการที่สอง เจ้ากระทรวงหรือเจ้าของเรื่องบางคน มักมีแนวโน้มที่จะปกป้องผลประโยชน์หน่วยงานของตนเอง มากกว่าจะคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวม จึงพยายามผลักดันโครงการต่างๆ ขึ้นมา ตามความต้องการของหน่วยงาน ในการช่วงชิงงบประมาณซึ่งมีอยู่อย่างจำกัด จึงปรากฏว่า มีโครงการที่ไม่สมเหตุผล ได้รับการปฏิเสธบ่อยๆ คือ มีการรับหลักการไว้แค่นั้น

แต่ไม่ได้พูดถึงเรื่องการสนับสนุนทางการเงิน และอัตรา กำลังเจ้าหน้าที่ นอกจากนี้ บางคนผู้เป็นประธานคณะกรรมการโครงการต่างๆ เช่น โครงการเขื่อนน้ำโจน โครงการปุ๋ยแห่งชาติ มักมีแนวโน้มที่จะถือเป็นการหาเงินที่จะต้องผลักดันให้โครงการนั้นๆ เป็นรูปเป็นร่างขึ้นมาให้ได้ โดยมีได้สนใจศึกษาถึงความเป็นไปได้ในแง่มุมต่างๆ ของโครงการเท่าใดนัก ว่าคุ้มค่าหรือไม่อย่างไรก็ตาม เมื่อเรื่องมาถึงผู้บริหารสูงสุดของประเทศ หลังจากศึกษาครบถ้วนแล้ว ก็จะตัดสินใจไม่ทำ โดยให้มีการยืดเวลาออกไป เช่น โครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออกระยะแรก ส่วนโครงการปุ๋ยแห่งชาติ โครงการไฮโปเวลล์ และโครงการเขื่อนน้ำโจน นายกรัฐมนตรีเห็นด้วยกับการศึกษาความเป็นไปได้ของที่ปรึกษา นายกรัฐมนตรี ที่ให้ระงับโครงการดังกล่าว

ประการที่สาม รัฐมนตรีที่มาจากนักการเมืองบางคน มักไม่ค่อยจะสนใจโครงการพัฒนาระยะกลางหรือระยะยาว อย่างโครงการพัฒนาชนบทยากจน เพราะเห็นว่ามันนานเกินไป ไม่เห็นผลทันตา เพราะทราบว่ามันคงอยู่ในตำแหน่งได้ไม่นาน เมื่อพ้นหน้าที่ไปแล้วก็ไม่ต้องรับผิดชอบเรื่องใดๆ อีก จึงสนใจสิ่งที่เป็นประโยชน์เฉพาะหน้ามากกว่า ซึ่งได้แก่ เรื่องการประมูลต่างๆ เช่น ข้าว สุรา การต่อสัญญา และการขายที่ราชพัสดุ เป็นต้น

ประการที่สี่ ปกติแล้ว รัฐมนตรีบางคนมักจะไม่ค่อยพูดหรือแสดงความคิดเห็นใดๆ ออกมาในที่ประชุม คณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เกี่ยวกับเรื่องของผู้อื่น ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะเห็นว่าไม่ใช่เรื่องของตัวเอง ไม่มีความรู้พอ หรือเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตัวเอง ในลักษณะที่ใครก็ตีใคร หรือผลัดกันเกาหลัง ไม่ทักท้วงเขาในตอนนั้นก็ด้วยหวังว่า เขาจะไม่ทักท้วงตน และยอมให้เรื่องของตนผ่านไปได้ในโอกาสหน้า หรือมิฉะนั้น ก็ถือเป็นมารยาทที่ควรรักษากันไว้

และ**ประการสุดท้าย**ที่น่าสังเกตคือ ถึงแม้ระบบของไทยมีแนวโน้มที่จะมีลักษณะเป็นอำนาจนิยม

แต่จริงๆ แล้ว การตัดสินใจแก้ปัญหาใดๆ บางทีก็อาศัยการมีความเห็นพ้องต้องกันเป็นที่ตั้ง หากผู้ใดมีความเห็นคัดค้านอย่างรุนแรง โดยมีข้อมูลหรือมีเหตุผลเพียงพอ ก็อาจมีผลให้ต้องมีการถอนเรื่องคืน เลื่อน หรือ มีการพับเรื่องไปก็ได้

นอกจากนี้ การตัดสินใจแก้ปัญหาที่สำเร็จ มักจะเกิดจากการตกลงกันอย่างไม่เป็นทางการ ระหว่างบุคคลสำคัญที่เกี่ยวข้อง นอกห้องประชุมมาก่อนแล้ว ในกรณีนี้ การตกลงกันในที่ประชุมจึงเป็นเพียงการทำให้ข้อตกลงดังกล่าวมีลักษณะเป็นทางการขึ้นมาเท่านั้นเอง ดังนั้นเรื่องสำคัญๆ ซึ่งได้ตกลงกันในคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ ในรัฐมนตรีวงในอื่นๆ หรือในเรื่องที่ตกลงกันนอกรอบมาแล้ว จึงเกือบไม่ต้องการถกเถียงกันอีกในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ และที่สำคัญที่สุดก็คือว่า การเสนอเรื่องของหน่วยงานใดก็ตาม ย่อมจะถูกตรวจสอบโดยข้อมูลของบุคคลบางคน และบางกลุ่มอยู่เสมอ

กล่าวโดยสรุป การกำหนดนโยบายและการดำเนินนโยบายเพื่อแก้ปัญหาสำคัญ ของ ฯพณฯ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ระหว่าง พ.ศ. 2523-2531 จนมีผลงานที่เป็นรูปธรรมมากมาย อาศัยที่ท่านมีลักษณะผู้นำดังนี้

ประการแรก ท่านเป็นผู้เทิดทูนและจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์และราชวงศ์อย่างยิ่งยวด จนเป็นที่ประจักษ์ และได้ตั้งคณะกรรมการพิเศษประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริเพื่อช่วยเหลือคนจนในท้องถิ่นต่างๆ ขึ้นมา

ประการที่สอง ท่านยึดมั่นในผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติและประชาชน มากกว่าผลประโยชน์ส่วนตัว จนมีคำพูดที่ว่า คนเราจะต้องรู้จักเสียสละ ตอบแทนบุญคุณแผ่นดิน

ประการที่สาม ท่านกล้าตัดสินใจแก้ปัญหาและกล้ารับผิดชอบต่อการกระทำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมี

ข้อมูลที่ต้องครบถ้วน และเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม ทั้งนี้ด้วยความสุขุมและรอบคอบ

ประการที่สี่ ท่านรู้จักงานในหน้าที่ จะอ่านหรือศึกษาก่อนการตัดสินใจหรือการประชุม จะให้เจ้าของเรื่องชี้แจง วางตัวเป็นกลาง เปิดโอกาสให้ทุกคนแสดงความคิดเห็น โดยรับฟังด้วยความตั้งใจ จดบันทึกสั้นๆ จับประเด็นได้ดี แล้วสรุปเป็นมติด้วยตนเอง หากเรื่องใดมีความเห็นไม่ตรงกัน ท่านจะพูดเองหรือใช้คนกลางพูด ไม่ใช่คู่กรณี ท่านรู้จักคน โดยหาคนดีมีความสามารถมาทำงานให้ตามความเหมาะสม รวมทั้งรู้จักตนเองด้วย จึงพูดว่าไม่ค่อยรู้เรื่องเศรษฐกิจ จึงอยากได้คำแนะนำเรื่องนี้มาก

ประการที่ห้า ท่านจะติดตาม ประเมินผล การปฏิบัติงานต่างๆ ด้วยตนเอง โดยการไปตรวจเยี่ยมราษฎรในชนบททางไกลวันหยุดราชการเป็นประจำ เพื่อดูความก้าวหน้าหรือปัญหาอุปสรรค แล้วแนะนำหรือสั่งการแก้ปัญหาให้

ประการที่หก ท่านเป็นสุภาพบุรุษ ควบคุมตัวเองได้ดี ให้เกียรติกับทุกๆ คน พูดจาด้วยความสุภาพอ่อนโยน รวมทั้งเข้าถึงและใกล้ชิดประชาชนอยู่เสมอ

และ**ประการที่เจ็ด** ซึ่งสำคัญมาก ท่านทำตนเป็นตัวอย่าง ด้วยการเป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตอย่างแท้จริง ใช้ชีวิตอย่างสมถะ เรียบง่าย จึงเน้นเรื่องการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบอย่างจริงจัง คนทำผิดต้องถูกดำเนินการตามกฎหมาย ถ้ารัฐมนตรีท่านใดอาจมีปัญหาในเรื่องนี้จะต้องพ้นจากตำแหน่งไปเมื่อหัวไม่ส่าย หางก็ไม่กระดิก

ข. ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี

เมื่อ ฯพณฯ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ผู้บัญชาการทหารบกได้รับการโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี วันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2523 พลเอก สันต์

จิตรปฐมา รองผู้บัญชาการทหารบกได้เชิญผู้เขียนกับ ดร.แสง สงวนเรือง รวมทั้ง ดร.ไพจิตร เอื้อทวิกุล ที่สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ให้ไปช่วยสรรหาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี วันรุ่งขึ้นเราทั้งสามคนจึงไปหาที่ปรึกษาที่บ้านท่านซึ่งอยู่ที่สวนรื่นฤดี พลเอก เปรม ได้ตั้งที่ปรึกษาขึ้นมา 30 คน เกณฑ์ในการคัดเลือกของเราคือดีเท่าที่พอจะหาได้ขณะนั้น ถึงแม้จะไม่ดีที่สุดก็ตาม มีความรู้ความสามารถ มีผลงานเป็นที่ปรากฏ และเป็นที่ยอมรับในวงการของตน พอผ่านไปหนึ่งสัปดาห์ ที่ปรึกษา 3 คนก็ต้องไปเป็นรัฐมนตรีได้แก่ ดร.สิปปนนท์ เกตุทัต ดร.อาณัติ อาภาภิรม กับ ดร.สมศักดิ์ ชุโต

ในจำนวนที่ปรึกษา 27 คนของชุดแรก (ทินพันธุ์ นาคะตะ, 2549, น. 343-347) เรามีพลเอกสัณห์ จิตรปฐมา เป็นประธาน ดร.ไพจิตร เอื้อทวิกุล เป็นประธานฝ่ายเศรษฐกิจ ดร.ณัฐ ภัทรประวัตติ เป็นประธานฝ่ายสังคมและกฎหมาย ผู้เขียนเป็นประธานฝ่ายการเมืองการบริหารและการต่างประเทศ ในขณะที่เดียวกันผู้เขียนเป็นเลขานุการของคณะที่ปรึกษา โดยมี ดร.แสง สงวนเรือง เป็นผู้ช่วยเลขานุการ ผู้เขียนจึงเป็นแม่บ้าน แจกงาน และเสนอรายงานต่อนายกรัฐมนตรีผ่านประธานคณะที่ปรึกษา

เราเฝ้าระวังระบบการทำงาน และเริ่มลงมือทำหน้าที่ทันที งานของเรามีทั้งที่ได้รับมอบหมายลงมา กับที่ริเริ่มขึ้นไปเอง ผู้เขียนเป็นผู้ประสานงานกับที่ปรึกษาแต่ละฝ่าย กับประธานคณะที่ปรึกษา และท่านนายกรัฐมนตรี เรามีผลงานในรูปของรายงาน ที่ได้เสนอท่านนายกรัฐมนตรีไปเป็นจำนวนมาก ถ้าเป็นเรื่องสำคัญมากๆ เราจะขอพบท่านโดยตรง

เราทำงานกันเป็นระบบ และเป็นทีม ไม่เปิดตัวว่าเป็นงานของใคร หรือทำเรื่องอะไร งานที่ทำอยู่เมื่อมีปัญหาสำคัญๆ ขึ้นมา เราจะประชุมปรึกษาหารือกันภายในฝ่าย แล้วจึงนำเข้าไปประชุมใหญ่ รายงานข้อเสนอ

แนะในการแก้ปัญหา จะเกิดจากการศึกษาและการระดมสมองจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆ รวมทั้งบุคคลภายนอกทั้งในด้านข้อมูล การวิเคราะห์ และแนวทางแก้ปัญหาหลายๆ ทาง ตลอดจนชี้ให้เห็นข้อดี ข้อเสียของแต่ละหนทางเลือกไว้ด้วย

เรื่องการพัฒนาชนบทยากจนนั้น คณะทำงานของเรามีคุณโฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ เป็นหลัก ศาสตราจารย์เสน่ห์ จามริก เป็นประธาน คุณโฆสิตเคยไปเก็บข้อมูลเกี่ยวกับคนจนในชนบทอยู่ถึง 3 ปี เมื่อศึกษาแล้วได้นำเข้าที่ประชุมใหญ่ จากนั้น พวกเราก็ไปบรรยายสรุปให้ท่านฟังที่บ้านสี่เสา ระหว่างการฟังบรรยาย นายกรัฐมนตรีถามผู้เขียนว่า รัฐบาลทำเรื่องนี้เท่าหนักพอหรือ ผมเรียนท่านว่า จะถือเป็นผลงานชิ้นโบว์แดงของท่านอย่างแท้จริง ท่านได้นำเรื่องเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีวันรุ่งขึ้น พูดว่า ถ้าใครไม่เห็นด้วยจะถือว่าใจดำทีเดียว แล้วท่านก็ประกาศให้มีทศวรรษของการพัฒนาชนบทยากจนขึ้นมา ซึ่งเป็นหัวใจของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 และฉบับที่ 6 เพราะในรอบยี่สิบปีที่ผ่านมาเรามุ่งการเติบโตทางเศรษฐกิจ จึงช่วยคนรวยเป็นอันดับแรก เนื่องจากจะได้ผลทันตา คนชั้นกลางช่วยปานกลาง คนจนไม่ช่วยเลย ปรากฏว่าคนรวยไม่กี่ครอบครัวเท่านั้นที่ได้รับผลจากการพัฒนา คนจนประมาณ 11 ล้านคนถูกละเลย ความยากจนในชนบทกับความเหลื่อมล้ำกันวันจะเป็นปัญหาหลักของประเทศมากขึ้นๆ ท่านนายกรัฐมนตรีจึงเปลี่ยนปรัชญาและทิศทางของการพัฒนาเสียใหม่ โดยมุ่งช่วยคนจนมากที่สุด คนชั้นกลางช่วยปานกลาง คนรวยเราช่วยน้อยที่สุด (ความยากจน, 2524, น. 3) ทั้งนี้ โดยมุ่งให้คนยากจนในชนบทสามารถช่วยเหลือตัวเองได้มากกว่าการสงเคราะห์หยิบบิณฑบาตให้พวกเขาอย่างที่เคยทำกันมา

เมื่อมีข่าวว่าท่านนายกรัฐมนตรีจะต่ออายุราชการในตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก พวกเรามีความวิตกกังวลมาก จึงมอบให้ผู้เขียนไปพบท่านเพียงผู้เดียว

(เปรม, 2523, น.1, 12; ที่ปรึกษา, 2524; รวมประชาชาติ, 2523, น. 7) ได้วิเคราะห์ให้ท่านฟังถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้น 8 อย่างด้วยกัน นับตั้งแต่ความแตกแยกในกองทัพไปจนถึงอาจมีการยึดอำนาจเกิดขึ้น ท่านถามว่าใครสั่งให้มาและใครจะยึดอำนาจ เพราะท่านเป็น ผบ.ทบ.อยู่ ผู้เขียนตอบว่า มาเองและไม่ทราบว่ามีใครจะเป็นผู้ก่อการ เพราะไม่มีข้อมูลพอ ท่านพูดว่า ถ้าเป็นตัวท่านบ้างแล้ว ผู้เขียนจะเห็นใจท่านใช่ไหม ได้ตอบว่า เห็นใจ ที่พูดได้ เพราะไม่ต้องรับผิดชอบอะไร ปรากฏว่า ต่อมาภายหลังสิ่งที่ผู้เขียนพูดไว้ เป็นความจริงทุกข้อ

อนึ่ง ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีได้เข้าไปเป็นรัฐมนตรีกันอีกหลายคน นับตั้งแต่สามคนแรก คือ ดร.ไพจิตร เอื้อทวีกุล ดร.จิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา ดร.กระมล ทองธรรมชาติ และ ดร.วีระ ปิตรชาติ รวมทั้ง ดร.วีรพงษ์ รามางกูร คุณโฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ พลเอก สุจินดา คราประยูร และผู้เขียน

วันหนึ่งฝ่ายเศรษฐกิจได้นำเรื่องการแก้ปัญหา ขสมก.ขาดทุน เข้าสู่การพิจารณา ที่ประชุมใหญ่ให้ความเห็นชอบแล้ว ผู้เขียนยกมือขึ้นพูดว่า ถ้าที่ปรึกษาฝ่ายเศรษฐกิจ ซึ่งเต็มไปด้วยผู้รู้ สามารถเสนอแนะได้เพียงพอ เมื่อมีการขาดทุนก็ควรขึ้นค่าบริการ อย่างนี้แล้วใครๆ ก็ทำได้ทั้งนั้น หากจะพูดในมุมมองทางการเมืองแล้ว ถ้ารัฐบาลตัดสินใจแก้ปัญหาด้วยวิธีนี้ รุ่งขึ้นก็จะต้องลาออก เพราะประชาชนยอมรับไม่ได้ พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ อดีตนายกรัฐมนตรีต้องลาออกมาแล้ว กรณีประกาศขึ้นราคาน้ำมัน ทั้งๆ ที่เป็นการกระทำที่ถูกต้อง และเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม จึงได้มีการถอนเรื่องออกไป เพื่อนๆ คงเคืองอยู่บ้าง เพราะทำงานมาอย่างดี บทเรียนก็คือ ควรมองการแก้ปัญหาต่างๆ ในเชิงสหวิทยาการ นั่นเอง

เมื่อนายทหารหนุ่มทำการปฏิวัติ ด้วยกำลัง 42 กองพัน วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2524 หัวหน้าคณะปฏิวัติ ประธานคณะที่ปรึกษา ได้เชิญพวกเราให้ไป

รายงานตัวที่กองบัญชาการคณะปฏิวัติ พอถึงวันที่ 3 เมษายน คณะปฏิวัติก็เป็นฝ่ายแพ้ เพราะท่านนายกรัฐมนตรีได้ตั้งกองบัญชาการปราบปรามที่กองทัพภาคที่ 2

วันที่ 8 เมษายน คณะที่ปรึกษาได้เข้าพบท่านที่บ้านสี่เสาเทเวศน์ กราบขอโทษและขอลาออก ท่านพูดว่าความจริงไม่จำเป็นต้องลาออกหรอก เพราะถ้าท่านทำการปฏิวัติเอง คงต้องเชิญพวกเราเข้าไปช่วยงานเช่นเดียวกัน แต่ถ้าการลาออกจะทำให้สบายใจก็ไม่ขัดข้อง มีบางคนถ้าตั้งกลับเข้ามาใหม่ คงไม่ปฏิเสธกันนะ ท่านได้แต่งตั้งผู้เขียนกับ ดร.แสง เป็นที่ปรึกษาอีก

เมื่อมีการยุบสภาและมีการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2526 พลเอกเปรม ผู้ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีอีก ถูกพรรคชาติไทยอภิปรายไม่ไว้วางใจนอกสภาว่า ท่านกลับคำพูดที่จะไม่ยุบสภาหรือไม่รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

เนื่องจากพรรคชาติไทยได้รับเลือกตั้ง มี ส.ส. มากกว่าพรรคอื่น แต่ต้องกลับไปเป็นพรรคฝ่ายค้าน เพราะพรรคต่างๆ จับขั้วกันแล้วเชิญพลเอกเปรมเป็นนายกรัฐมนตรีอีก จึงได้เปิดอภิปรายนอกรัฐสภาที่โรงแรมดุสิตธานี วันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2527 โจมตีว่า นายกรัฐมนตรี ตระบัดสัตย์ ยอมรับตำแหน่งทั้งๆ ที่เคยพูดปฏิเสธมาก่อน คณะที่ปรึกษาได้มอบให้ผู้เขียนพูดกับท่านที่ตึกไทยคู่ฟ้า โดยมีเพื่อนๆ ทั้งหมดนั่งอยู่ข้างหลัง ผู้เขียนได้กราบเรียนท่านว่า ในฐานะผู้นำ ท่านจะถอยไม่ได้ แบบทหารที่จะไม่หนีทัพต่อหน้าราชศัตรู หน้าหมวกทหารสมัยก่อนมีคำว่าสละชีพเพื่อชาติ เมื่อเป็นเช่นนี้ ท่านต้องเสียสละได้หมด เช่น แขน ขา ชื่อเสียง รวมทั้งชีวิต เพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม ท่านจึงมีคำตอบที่อธิบายให้แก่ตัวเองได้ และอนุญาตให้ผู้เขียนพูดกับสื่อมวลชน ซึ่งเป็นที่มาของคำว่าเสียสละเพื่อชาตินับแต่นั้นมา หัวหน้าพรรคประชาธิปไตยตอนนั้นถึงกับพูดว่ามีคำตอบให้ประชาชนได้แล้วว่าที่ร่วมกับ

รัฐบาลนี้ เพื่อรักษาประชาธิปไตยไว้นั่นเอง มีหนังสือพิมพ์ฉบับหนึ่งได้พูดถึงการให้สัมภาษณ์ของผู้เขียนไว้ (หากไม่ยุบสภา, 2527, น. 3) ดังนี้

“ในกรณีที่โจมตีว่าไม่รักษาคำพูด เช่น พูดว่าจะไม่ยุบสภาหรือไม่รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกแล้ว เป็นการกลับลับคำพูด ซึ่งเรื่องนี้ก็ต้องดูว่าเหตุการณ์มันเปลี่ยนไปจากเดิม หากไม่ยุบสภาป่านนี้ก็คงมีการปฏิบัติไปแล้ว และ ส.ส. ก็คงไม่ได้ยู่ทำหน้าที่จนถึงบัดนี้ การที่เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้น ก็เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเชิญท่านขึ้นมา หลักสำคัญข้อหนึ่งในทางรัฐศาสตร์ก็คือว่า คนเราต้องพร้อมที่จะเสียสละตัวเองเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์ การเสียชื่อเสียง การไม่รักษาคำพูด หรือแม้แต่ชีวิตก็ตาม สิ่งนี้คือคุณธรรมขั้นสูงของผู้ปกครองประเทศ ไม่ใช่ประเทศจะวิบัติอย่างไรก็ช่างมัน ขอให้เชื่อว่าเป็นคนรักษาคำพูดก็แล้วกัน ส่วนเรื่องที่วิจารณ์กันว่า นายกรัฐมนตรีไม่ใช่คนที่เด็ดขาดในการแก้ปัญหา นั้น เรื่องนี้อยู่ที่บุคลิกภาพของแต่ละคน บางคนอาจจะอ่อนนอกแข็งใน มีปัญหาสำคัญๆ หลายอย่างที่ท่านได้ใช้ความสามารถในการแก้ไขได้อย่างเด็ดขาดมาแล้ว โดยใช้ความถูกต้องและเหตุผลเป็นหลัก เพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ”

มีอยู่ช่วงหนึ่ง ที่ปรึกษาหลายคนทำงานอยู่ที่สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ได้แก่ ดร.อาณัติ อาภาภิรม ดร.ไพจิตร เอื้อทวีกุล ดร.วีรพงษ์ รามางกูร กับผู้เขียน สำหรับ ดร.ธวัชชัย ยงกิตติกุล นั้น เป็นผู้ช่วยทำงานที่เข้มแข็งแบบปิดทองหลังพระให้กับเราเสมอมา ผู้เขียนยังคงรับผิดชอบเกี่ยวกับการสรุปความเห็นเรื่องที่อยู่ในวาระการประชุมคณะรัฐมนตรีประจำสัปดาห์ให้นายกรัฐมนตรีอยู่อย่างเดิม โดยมีเพื่อนๆ ที่นั่นช่วยกันระดมความคิดเห็น ด้วยการศึกษาค้นคว้าและให้ข้อเสนอแนะ ผู้เขียนเองปกติจะสนใจเฉพาะเรื่องการเมืองเท่านั้น เรื่องอื่นได้บอกเพื่อนๆ ว่าไม่มีความรู้ แต่พวกเขายืนยันว่า

ผมศึกษาเอาใหม่ได้ จึงพยายามยึดยึดข้อมูลต่างๆ ให้มากมาย

เรื่องการสร้างเขื่อนน้ำโจนนั้น ได้มีการศึกษาความเป็นไปได้ในด้านต่างๆ มากมาย เช่น ด้านเศรษฐกิจ สังคม วิศวกรรม สิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ก็มีผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่ายช่วยให้ความเห็น เช่น เจ้าชายฟิลลิปส์ ผู้เป็นประธานคณะกรรมการอนุรักษ์พันธุ์สัตว์โลก ได้เสด็จมาขอรับรองว่า เขื่อนเรศวรเป็นแหล่งเพาะพันธุ์สัตว์โลก ถ้าสร้างเขื่อนนี้แล้ว แหล่งเพาะพันธุ์สัตว์โลกจะได้รับผลกระทบจากน้ำท่วม เป็นต้น วันหนึ่งผู้เขียนได้พบท่านนายกรัฐมนตรีที่ตึกไทยคู่ฟ้า ได้เรียนท่านสองเรื่อง เรื่องแรกก็คือ ไม่ควรอนุญาตให้ผู้บัญชาการทหารบก ลาออก เพราะถือเป็นกำลังสำคัญในการสนับสนุนรัฐบาล อีกเรื่องก็คือ เรื่องเขื่อนน้ำโจน ได้เรียนว่า คงสร้างไม่ได้ เพราะประการแรก สถาบันทางวิชาการสองแห่งมีความเห็นขัดแย้งกัน แห่งหนึ่งบอกว่าจะมีแผ่นดินไหว อีกแห่งหนึ่งบอกไม่มี ประการที่สอง ต่างฝ่ายต่างพูดเกินจริง การไฟฟ้าฝ่ายผลิตบอกว่าสร้างแล้วจะมีประโยชน์เป็นอย่างมาก ฝ่ายต่อต้านบอกว่าสร้างแล้วจะเสียหายไม่น้อย ความจริงแล้ว ถ้าสร้างก็คงไม่มีประโยชน์มากถึงเพียงนั้น ถ้าไม่สร้างก็คงไม่เสียหายมากนัก และประการที่สาม ขณะนี้เป็นประเด็นปัญหาทางการเมืองไปแล้ว กล่าวคือ วิทยาลัยครู 37 แห่งทั่วประเทศ กำลังจะเดินขบวนประท้วง ซึ่งเป็นการมองปัญหาแบบสหวิทยาการอีกเหมือนกัน

ท่านเลยพูดว่า ถ้าอย่างนั้น ไม่สร้างก็ไม่สร้าง การตัดสินใจว่าจะไม่ทำอะไรในเรื่องนั้น จึงเป็นนโยบายสาธารณะอย่างหนึ่ง ทั้งนี้ นอกเหนือจากการมองปัญหาแบบสหวิทยาการเช่นเดียวกับเรื่อง ชสมก. ดังได้กล่าวมาแล้ว

เมื่อ พลเอก เปรม เป็นนายกรัฐมนตรีนานวันเข้า เริ่มมีกระแสต่อต้านเกิดขึ้น เช่น มีการเรียกร้องให้ท่านลงสมัครรับเลือกตั้ง ผู้เขียนได้ตอบสื่อมวลชนแทนไปว่า

คนเรานั้นเกิดมาเพื่อบางอย่าง ไม่ใช่เพื่อทุกอย่าง หรือคนไหนที่เหมาะสมที่จะเป็นรัฐบุรุษ มีคนมาเชิญ ท่านเป็นนายกรัฐมนตรีเอง ท่านไม่เหมาะสมที่จะเป็น นักการเมือง ที่แสวงหาอำนาจ แล้วลงสมัครรับเลือกตั้ง เปรียบเสมือนท่านเป็นผู้รักษาประตูฟุตบอล ที่ไม่เคย ปลดปล่อยให้ลูกหลุดเข้าประตูได้เลย แต่มีคนไม่พอใจพูดว่า ถ้าเก่งจริงต้องเล่นเป็นศูนย์หน้าให้ได้ซิ ผู้เขียนก็จะพูดว่า ถ้าเป็นเช่นนั้นก็ขอให้ไปเชิญผู้อื่นเถอะ อนึ่งเวลามีคนมา เชิญท่าน ท่านไม่ได้ผลิผลามตอบรับในทันทีหรอก จะบอกว่าขอรับไว้พิจารณาก่อน (Thinapan Nakata, 1986, p. 4; Kulthorn Sampan, 1986, p. 5; ทินพันธุ์ นาคะตะ, 2531, น. 11-12)

มีนักวิชาการ 99 คน ถวายฎีกาเพื่อขอให้ผู้นำรัฐบาล วางมือทางการเมือง ผู้เขียนได้ให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนว่า อย่าดึงฟ้าต่ำ การใช้คนจำนวนมาก เป็นเครื่องมือ ตัดสินความคิดเห็นนั้น เป็นเรื่องของการเมือง สำหรับ นักวิชาการนั้น เพียงคนเดียวก็พอในการพูดความจริง หรือให้สติแก่สังคม เช่น หนึ่งบวกหนึ่งเท่ากับสอง ไม่ต้อง ใช้คนจำนวนมากถึงเพียงนั้นในการยืนยันความจริง ดังกล่าวหรือ (ที่ปรึกษานายกฯ, 2531, น. 1-2, 8) ทั้งนี้ หลังจากผู้เขียนได้พบนายกรัฐมนตรีแล้ว

อนึ่ง ก่อนการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2531 พลเอก เปรม ได้มอบหมายให้ผู้เขียนเป็นผู้ศึกษาว่า ท่านควรจะ รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อไปอีกหรือไม่ เมื่อศึกษา เสร็จ ผู้เขียนเสนอรายงานต่อท่านทันที ท่านจึงได้ ตัดสินใจเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้อย่างรวดเร็ว ดังนั้นเมื่อ การเลือกตั้งผ่านพ้นไปแล้ว แกนนนำพรรคการเมือง ร่วมรัฐบาลมาเชิญท่าน ท่านจึงไม่รับเพราะก่อนการ ตัดสินใจวางมือทางการเมือง หลังจากเป็นนายกรัฐมนตรี มาแล้ว 8 ปีครั้ง พลเอก เปรม ได้มอบให้ผู้เขียนไป ศึกษาเรื่องนี้เพียงผู้เดียว (ทินพันธุ์ นาคะตะ, 2552, น. ภาคผนวก ก.)

คืนวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2531 เพื่อนร่วมรุ่น จปร.5 ได้จัดงานฉลองตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาของ ผู้เขียน ที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นรุ่นสุดท้าย ที่โต๊ะอาหารมีเพื่อนบางคนชวนผู้เขียนพนันกันว่าท่าน จะรับตำแหน่งอีกหรือไม่ ผู้เขียนไม่ได้รับพนันเพราะรู้ ข้อมูลอยู่

เมื่อกลับถึงบ้านเห็นโทรทัศน์ จึงทราบว่าท่านปฏิเสธ ไม่รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี มีหนังสือพิมพ์โทรศัพท์ มาสัมภาษณ์ ผู้เขียนบอกว่าไม่มีความเห็น แต่พออยู่ ตามลำพังได้ชั่วโหม่งเศษ ผู้เขียนก็เป็นห่วงท่านขึ้นมา ด้วยคิดว่าในเมืองไทยนั้นถ้าไม่มีอำนาจจากถูกซ้ำเติมได้ ผู้เขียนจึงโทรศัพท์ให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์กลางดึก บอกความจริงว่าท่านตัดสินใจก่อนการเลือกตั้งแล้ว เพราะผู้เขียนเป็นคนเดียวที่รู้ และถือเป็นหน้าที่ ที่จะต้อง อุ่นนายไปส่งให้ถึงอีกฝั่งหนึ่งอย่างปลอดภัยก่อนที่จะตนเอง จะพ้นหน้าที่ไป ท่านจึงลงจากตำแหน่งอย่างรัฐบุรุษตาม คำให้สัมภาษณ์ของผู้เขียน (เปรมวางมือ, 2531, น. 1, 17, 21, 24; เผย ครม., 2531, น. 1, 6, 18, 23-24.) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง (เชื่อหรือไม่, 2531, น.8; เส้นทาง, 2531, น. 2) ดังนี้

เปรมตัดสินใจก่อนยุบสภา

(ผู้เขียน) ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ฝ่ายการเมือง ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นวุฒิสมาชิกไปแล้ว ได้เผยกับผู้สื่อข่าว เมื่อวานนี้ (28 ก.ค.) ถึงสาเหตุที่ทำให้ พลเอก เปรม ตัดสินใจไม่รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่บรรดา พรรคการเมืองนำมาเสนอให้ (ผู้เขียน) กล่าวว่า เรื่องนี้ พลเอก เปรม ตัดสินใจมานานแล้ว ก่อนที่จะมีการยุบ สภาเสียอีก เพียงแต่ยังห่วงงานสำคัญ คือ พระราชพิธี รัชมิ่งคลาภิเษก 2 ก.ค. เพื่อจะได้มีโอกาสสนองใต้เบื้อง พระยุคลบาทเป็นครั้งสุดท้าย เพราะถือว่าเป็นพระราชพิธี ที่สำคัญที่สุดในรอบ 700 ปี ของเมืองไทย หลังจาก ยุบสภาแล้ว พลเอก เปรม ก็ยังตัดสินใจแน่วแน่ที่จะ ไม่รับตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี ดังเดิม

อยู่รอพระราชพิธีรัชมังคลาภิเษก

ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมืองกล่าวว่า สาเหตุที่พลเอกเปรม ตัดสินใจเช่นนี้ เพราะคิดว่า ได้ทำหน้าที่ในด้านต่างๆ ที่สำคัญๆ มามากแล้ว 8 ปีเศษ เช่น การสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจ จากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในช่วงที่เข้ามารับตำแหน่ง จนสามารถฟื้นฟูภาวะเศรษฐกิจสำเร็จในปัจจุบัน ขณะที่ประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคนี้ยังมีปัญหาเศรษฐกิจกันอยู่มาก (ผู้เขียน) กล่าวถึงผลงานของรัฐบาล พลเอกเปรม ที่ผ่านมามาว่า ได้แก้ปัญหาคาใจความยากจนในชนบท สร้างความสามัคคีระหว่างกลุ่มชนต่างๆ ทั้งชายและขวา แก้ปัญหาคาใจมั่นคงภายใน เช่นเรื่อง พคท. สามารถดึงบุคคลต่างๆ ออกมาร่วมพัฒนาชาติสำเร็จ นอกจากนี้ ยังสามารถพิทักษ์รักษาระบอบประชาธิปไตยมาเป็นเวลา 8 ปีเศษ ได้จัดให้มีการเลือกตั้ง 3 ครั้ง เป็นที่เรียบร้อยทุกอย่าง เวทีการเมืองต่างประเทศ พลเอกเปรม ยังประสบความสำเร็จในคณะมนตรีความมั่นคงของสหประชาชาติ เป็นประธานจัดงานพระราชพิธีเฉลิมพระชนมพรรษาพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวครบ 60 พรรษา และงานพระราชพิธีรัชมังคลาภิเษก

สำเร็จภารกิจทางประวัติศาสตร์

ผลงานทั้งหมดที่กล่าวมานี้ (ผู้เขียน) กล่าวว่า ถือเป็นภารกิจทางประวัติศาสตร์ที่พลเอกเปรมได้ทำสำเร็จแล้ว หลังจากที่ได้เสียสละทำงานมาเป็นเวลาพอสมควร ถึงเวลาที่จะมอบภารกิจต่างๆ ให้ผู้นำคนอื่น ๆ ของชาติต่อไป ผู้สื่อข่าวถามว่า ก่อนจะประกาศไม่รับตำแหน่ง พลเอกเปรม เคยบอกให้ทราบก่อนหรือไม่ (ผู้เขียน) ตอบว่า ในฐานะที่ตนทำงานใกล้ชิดกับ พลเอกเปรม มาโดยตลอด เรียกได้ว่านั่งอยู่ในหัวใจ พลเอก เปรม สามารถอ่านใจได้ว่า พลเอก เปรม ตัดสินใจเรื่องนี้อย่างรอบคอบมานานแล้ว โดยพิจารณาถึงข้อดีข้อเสียทุกๆ ด้าน ทั้งของตัวเองและประเทศชาติโดยส่วนรวม ท่านหนักแน่นดังภูผา แต่ไม่ค่อยแสดงออก คนอื่นมักจะ

อ่านใจท่านพลาด บอกได้ว่า ตอนนี้ท่านมีความสุขมาก แสดงว่าท่านได้ตัดสินใจไว้แล้ว มีงานที่สำคัญกว่ารออยู่

ผู้สื่อข่าวถามว่า ที่มีการวิพากษ์วิจารณ์ว่าการที่ พลเอก เปรม ไม่รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เพราะมีเสียงคัดค้านและต่อต้านเป็นจำนวนมาก (ผู้เขียน) ตอบว่าเรื่องนี้ไม่จริง การที่ พลเอก เปรม ไม่รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ไม่ได้อยู่ที่การวิพากษ์วิจารณ์ หรือการคัดค้านต่อต้านจากฝ่ายใดทั้งสิ้น แต่ที่ พลเอก เปรม ยังรออยู่ก็เพื่อให้พรรคการเมืองมาเชิญให้เป็นนายกรัฐมนตรี แล้วจะได้ตอบปฏิเสธไป “ท่านเป็นคนที่มีเกียรติยศมาก” ผู้สื่อข่าวถามอีกว่า หลังจากที่ไม่รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้ว พลเอก เปรม จะไปทำอะไร ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมืองตอบว่า “ท่านคงมีงานที่สำคัญกว่า แต่ยังไม่บอกไม่ได้ในขณะนี้”

อีกสัปดาห์ต่อมา หนังสือพิมพ์ฉบับหนึ่ง กล่าวว่า ผู้เขียนมีส่วนในการตัดสินใจวางมือของ พลเอกเปรม ด้วย (เกาะรอย, 2535, น. 17)

ตลอดระยะเวลา ประมาณแปดปีครึ่งนั้น ผู้เขียนได้พูดกับท่านเสมอว่า ในยามที่ท่านมีความสุขคงไม่จำเป็นต้องไปพบท่าน แต่ในยามวิฤติ ผู้เขียนจะไปอยู่ใกล้ๆ ท่าน ผู้เขียนจึงสามารถขอพบท่านได้ตลอดเวลา เพื่อเสนอแนะให้คำปรึกษาแก่ท่าน โดยไม่เคยติดใจว่า ท่านจะเห็นด้วย หรือรับไปตัดสินใจแก้ปัญหาตามนั้นหรือไม่ แต่ผู้เขียนจะเลือกเฉพาะเรื่องสำคัญๆ เช่น การยุบสภา การไม่อนุญาตให้ผู้บัญชาการทหารบกลาออก และการไม่สร้างเขื่อนน้ำโจน เป็นต้น ทั้งนี้เป็นเพราะผู้เขียนโชคดี มีเพื่อนๆ นักวิชาการป้อนข้อมูลต่างๆ ให้จนบางครั้งแทบรับไม่ไหวทีเดียว

ระหว่างแปดปีครึ่งที่ทำงานให้ พลเอก เปรม เรามีโอกาสช่วยท่านทำประโยชน์ให้ส่วนรวมได้พอสมควร โดยมีส่วนเสนอแนะนโยบายและการตัดสินใจแก้ปัญหาสำคัญๆ ให้แก่ท่าน นับแต่การช่วยยกร่างนโยบายของ

รัฐบาล การเสนอแนวทางในการตั้งคณะรัฐมนตรี การมีนโยบายพัฒนาชนบทยากจน เรื่อยไปจนถึง การพิจารณาเรื่องที่อยู่ในวาระการประชุมคณะรัฐมนตรี และคณะกรรมการเสริมการลงทุน แต่ละครั้ง เป็นต้น ระหว่างเดือนมีนาคม พ.ศ. 2523 ถึงเดือนกันยายน พ.ศ. 2525 เรื่องที่เราเสนอนายกรัฐมนตรีมีมากกว่า 300 เรื่องทีเดียว

สำหรับรายงานสำคัญๆ ที่ได้มีการเสนอให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาประกอบการตัดสินใจ เช่น การแก้ไขระบบการทำงานของคณะรัฐมนตรี การปรับปรุงการปกครองของกรุงเทพมหานคร ปัญหาและนโยบายด้านเศรษฐกิจ ฐานะการคลังของรัฐบาล การจัดงบประมาณประจำปี 2524 นโยบายและมาตรการข้าวของรัฐบาลปี พ.ศ. 2523-2524 การปรับค่าเงินบาท สถานการณ์จังหวัดชายแดนภาคใต้ ปัญหาชายแดนไทยกัมพูชา ปัญหาไหลทวีปและองค์กรร่วมไทยมาเลเซีย การแก้ภาพพจน์ที่ไม่ดีของประเทศไทยในระดับภูมิภาคและระดับโลก นโยบายการช่วยเหลือชาวนา และโครงการประกันภัยพืชผลเกษตร การป้องกันและแก้ไขข้อขัดแย้งในสังคม เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป สิ่งที่ประทับใจผู้เขียนมากที่สุดระหว่างที่ ฯพณฯ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี คือ

ประการแรก ท่านมุ่งพัฒนาคนยากจนในชนบทห่างไกลอย่างจริงจัง โดยมีพื้นที่ยากจนเป้าหมาย 12,555 หมู่บ้าน ให้ประชาชนพออยู่พอกิน มีบริการพื้นฐานขั้นต่ำ ด้วยวิธีที่เขาทำได้เอง ลงทุนต่ำและมีส่วนร่วม เพื่อให้พวกเขาสามารถช่วยตนเองได้ ทั้งในด้านสุขภาพอนามัย ความรู้พื้นฐาน การประกอบอาชีพ และการเพิ่มพูนรายได้ เช่น มีโรงพยาบาลอำเภอ สถานีอนามัยตำบล เด็กที่ขาดอาหารลดน้อยลง ผู้คนมีความรู้ความสามารถที่จะช่วยตนเองได้มากขึ้น ราษฎรที่ขาดแคลนวัวควายในการทำนาได้รับวัวควายเพิ่มขึ้น

โดยไม่ต้องเช่า ที่ดินในที่ทำกินได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้น ราษฎรเริ่มผลิตอาหารในหมู่บ้านได้มากขึ้น ทั้งข้าว ปลา ไก่ ไข่ ทั้งนี้ด้วยเห็นว่า ถ้าแก้ไขความยากจนได้ ก็จะไม่แก้ไขปัญหาคืออื่น ๆ ของชาติได้ง่ายขึ้น สิ่งดังกล่าวแตกต่างกับนโยบายประชานิยมด้วยการสงเคราะห์หยิบยื่นให้ หรือโครงการเอื้ออาทร แบบลด แลก แจก แถมค่อนข้างมาก

ประการที่สอง ท่านสามารถเอาชนะผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ด้วยนโยบายการเมืองนำการทหาร โดยการนิรโทษกรรมแก่ผู้ไปร่วมกับคอมมิวนิสต์ในป่า ให้กลับมาเป็นพลเมืองดีและร่วมกันพัฒนาชาติ ทำให้ประเทศไทยกลับสู่สันติสุขได้ นอกจากนี้ ก็ได้มีการจัดตั้งพลังมวลชนเพื่อทำกิจกรรมที่มีผลดีต่อประเทศชาติขึ้นมาด้วย เช่น ลูกเสือชาวบ้าน ไทยอาสาป้องกันชาติ

ประการที่สาม ท่านปราบกบฏได้ถึงสองครั้ง ทำให้ทหารปฏิบัติหน้าที่ในขอบเขตของตน และรักษาประชาธิปไตยไว้ได้ประมาณ 8 ปีครึ่ง ระบบการเมืองและรัฐบาลมีเสถียรภาพขึ้นมา ทำให้นโยบายและการดำเนินนโยบายต่างๆ มีความต่อเนื่อง จนรัฐบาลสามารถแก้ปัญหาสำคัญๆ ในด้านเศรษฐกิจ สังคมและอื่นๆ ได้ เกิดการพัฒนาประเทศในหลายๆ ด้าน จนนักการเมืองเชื่อมั่นว่า ภายใต้การนำของท่าน จะไม่มีการรัฐประหารเกิดขึ้น

วันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2531 ได้มี พระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมประกาศยกย่อง ฯพณฯ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นรัฐบุรุษ เพื่อเป็นเกียรติประวัติสืบต่อไป จากที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และจงรักภักดีต่อ ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ จนเป็นที่ประจักษ์ชัดในความปรีชาสามารถ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพัฒนาชาติและความเป็นอยู่ของชาวชนบทให้มั่นคง อันเป็นคุณประโยชน์แก่ประเทศชาติเป็นอเนกประการ

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

แกะรอยเส้นทางหินพันธุ์ นาคะตะ นักวิชาการผู้เฒ่าดารา. (2535, 18 พฤษภาคม). *มติชน*. น. 17.

ไกรยุทธ ชีรตยาคินันท์. (2533). ผลผลิต ผลลัพธ์ และการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน. ใน ไกรยุทธ ชีรตยาคินันท์ (บรรณาธิการ), *เศรษฐศาสตร์ภาครัฐ: รวมบทความ* (น. 73-105). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ความยากจนเป็นปัญหาสำคัญพื้นฐานอย่างหนึ่งของประเทศ. (2524, 11-17 มกราคม). *มติชนสุดสัปดาห์*. น. 3.

เชื้อหรือไม่. (2531, 18 สิงหาคม). *มติชน*. น.8.

หินพันธุ์ นาคะตะ. (2531, 2 มิถุนายน). ป่าพร้อมที่จะลง ไม่ถึงกับต้องปฏิวัติ. *มติชนสุดสัปดาห์*. น. 11-12.

_____. (2549). *ปรัชญาการเมือง*. กรุงเทพฯ: สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย.

_____. (2551). *การเมืองการบริหารไทย: ศาสตร์และศิลป์*. กรุงเทพฯ: สมาคมรัฐประศาสนศาสตร์ นิต้า.

_____. (2552). *รัฐศาสตร์การเมือง: เลี้ยวหนึ่งของประวัติศาสตร์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์อินทภาส.

_____. (2563). *รัฐศาสตร์: ทฤษฎี แนวความคิด ปัญหาสำคัญ และแนวทางศึกษาวิเคราะห์การเมือง*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ที่ปรึกษานายกฯ เดินหน้าทำงาน. (2524, 5 มกราคม). *มติชน*. น. 3.

ที่ปรึกษานายกฯ เบรคนักวิชาการ ‘อย่าดึงฟ้าต่ำ’. (2531, 1 มิถุนายน). *มติชน*. น. 1-2.

ป่าเปื้อ. (2531, 1 มิถุนายน). *มติชน*. น. 8.

เปรมเย็บปากแน่น ไม่เปิดใจต่ออายุ. (2523, 8 กันยายน). *มติชน*. น. 1, 12.

เปรมวางมือไม่เป็นนายกฯ. (2531, 28 กรกฎาคม). *มติชน*. น. 1, 17, 21, 24.

เผย ครม. บิ๊กจีปฏิเสธนั่ง กท. (2531, 28 กรกฎาคม). *ไทยรัฐ*. น. 1, 6, 18, 23-24.

วีรพงษ์ รามางกูร และ ปกรณ์ วิชยานนท์. (2531). นโยบายการเงินการคลังในสามทศวรรษ ในรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ และ นิพนธ์ พัวพงศกร (บรรณาธิการ), *เศรษฐกิจไทย : บนเส้นทางแห่งสันติประชาธรรม*, เล่มที่ 2. กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สาส์นจากพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรีเนื่องในวาระดิถีขึ้นปีใหม่. (2523, 31 ธันวาคม). *สยามรัฐ*. น.3.

เส้นทางการเมืองของพลเอกเปรม. (2531, 28 กรกฎาคม). *กรุงเทพธุรกิจ*. น. 1-2.

หากไม่ยุบสภา ป่านนี้ปฏิวัติไปแล้ว. (2527, 1 กุมภาพันธ์). *มติชน*. น.3.

ภาษาอังกฤษ

Kulthorn Sampan. (1986, May 23). Gen Prem must run in election. *The Nation*. p. 5.

Thinapan Nakata. (1986, May 14). Why Gen Prem shouldn't run in the election. *The Nation*. p. 4.

ระบบตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย
โดยศาลรัฐธรรมนูญ ในฐานะกลไกพิทักษ์สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน
ของประชาชนและพิทักษ์รัฐธรรมนูญ*

Constitutional Review by the Constitutional Court as the Protector
of Fundamental Rights and The Guardian of the Constitution

ปัทมา สุกงำปัง**

Pattama Subkhampang***

บทความนี้

Received

23 ธันวาคม 2562

Revised

6 มีนาคม 2563

Accepted

29 เมษายน 2563

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์สำรวจองค์ความรู้เกี่ยวกับหลักการและกลไกการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในฐานะองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดว่ากฎหมายหรือร่างกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และเสนอแนะแนวทางการพัฒนาปรับปรุงระบบและกลไกสำหรับประเทศไทย โดยใช้วิธีการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลเอกสารเป็นหลัก และศึกษาข้อมูลภาคสนามโดยสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นส่วนประกอบ จากการศึกษาพบว่าประเทศไทยสถาปนาระบบตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้น กำหนดให้มีบทบาทหลักประการหนึ่งคือการชี้ขาดความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยพิจารณาตรวจสอบว่า ร่างกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราโดยมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ เรียกว่า “ระบบตรวจสอบก่อน” ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทตรวจสอบได้ทั้งเนื้อหาสาระของร่างกฎหมายรวมถึงตรวจสอบ “กระบวนการตรากฎหมาย” ด้วย นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญยังมีบทบาทอำนาจหน้าที่ตรวจสอบกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับแล้วว่ามีบทบัญญัติใด

* บทความวิจัยจากโครงการศึกษาวิจัย เรื่อง ระบบและกลไกการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย โดย ปัทมา สุกงำปัง สถาบันพระปกเกล้า

** นักวิชาการผู้ชำนาญการ สถาบันพระปกเกล้า

*** Senior Research fellow, Research and Development Office, King Prajadhipok's Institute

ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือไม่ เรียกว่า “ระบบตรวจสอบหลัง” อีกด้วย หากพิจารณาในแง่ผู้มีสิทธิริเริ่มเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญพบว่า รัฐธรรมนูญกำหนดให้สิทธิแก่ทั้งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง องค์กรของรัฐ รวมทั้งประชาชนผู้ถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด กล่าวอีกนัยหนึ่งคือเมื่อมีการบังคับใช้กฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง ก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลใดขึ้น บุคคลนั้นมีสิทธิเสนอคำร้องที่เรียกว่า “คำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ” โดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ได้ หรือหากมีการฟ้องร้องเป็นคู่ความในคดี บุคคลดังกล่าวมีสิทธิโต้แย้งต่อศาลที่จะใช้กฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี ว่ากฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ กล่าวได้ว่าบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในระบบตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ คือ “ผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญ” รวมทั้ง “ผู้พิทักษ์ปกป้องสิทธิเสรีภาพประชาชน” ด้วย ผลการศึกษาพบว่าสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญได้รับการปกป้องคุ้มครอง โดยไม่ถูกละเมิดโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย จากคำวินิจฉัยชี้ขาดของศาลรัฐธรรมนูญ มีทั้งสิทธิในทรัพย์สิน เสรีภาพในการประกอบอาชีพ หลักความเสมอภาค รวมไปถึงสิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาด้วย แต่อย่างไรก็ตาม การใช้สิทธิเสนอคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญยังมีปัญหาอุปสรรคสำคัญคือประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจเพื่อดำเนินการได้อย่างถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ที่เคร่งครัดว่าต้องดำเนินการเรียกร้องสิทธิเสรีภาพต่อกลไกต่างๆ ที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว อีกทั้งต้องเป็นกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการผ่านช่องทางอื่นๆ ได้แล้ว ข้อเสนอแนะจากการศึกษา 2 ส่วน ประกอบด้วย 1. การพัฒนาในเชิงโครงสร้างระบบตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ยังคงกำหนดให้เป็นบทบาทอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในฐานะเป็นกลไกพิทักษ์สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนและผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญ แต่ควรมีการพิจารณามาตรการ เพื่อธำรงและเพิ่มระดับความเชื่อมั่นศรัทธาจากสาธารณชนว่า เป็นกลไกที่ประชาชนเข้าถึงได้ง่าย และสามารถปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานมิได้ถูกละเมิดโดยอำนาจรัฐอื่นใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และควรพัฒนาความร่วมมือเพื่อบูรณาการระหว่างหน่วยงานของรัฐ โดยมุ่งเน้นและให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งของประชาชนเพื่อเรียกร้องสิทธิเสรีภาพให้ถูกต้องตามกรอบรัฐธรรมนูญและกฎหมาย รวมถึงการพัฒนาบทบาทเชิงรุกในฐานะผู้พิทักษ์สิทธิพลเมืองของฝ่ายนิติบัญญัติ อันเป็นการสร้างระบบการป้องกันหรือแก้ไขจากต้นทาง การตรากฎหมายซึ่งมีผลในวงกว้างยิ่งกว่าการวินิจฉัยชี้ขาดโดยศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นปลายทางของระบบพิทักษ์สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน

คำสำคัญ: การปกครองด้วยกฎหมาย, ศาลรัฐธรรมนูญ, คำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ, ผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญ

Abstract

This article aims to study the concept of Constitutional Review and the role of the Constitutional Court as the supreme body to adjudicate on the constitutionality of laws or bills and to suggest ways to improve Thailand's Constitutional Review system. The Research Methodology was based on qualitative technique, and field study by interview stakeholders. This Study found that for Thailand, the constitutional review system was established and constitutional court was set up with a decisive role, responsible for ensuring the constitutionality of legislation. The court's legal mandate includes "a priori control" and "a posteriori control", as a mechanism of law review that has authority not only adjudicate on the procedure of law making but also review the substance of law. All citizens, not only the designated politicians and state agencies, can bring "constitutional complaints", before the court because the constitution guarantees individuals direct access to Constitutional court in order to litigate to claim their rights and seek relief for violation of those rights. Moreover, any litigant was empowered to claim challenging the statute in the ordinary courts and constitutional court have to determines constitutionality of these statute. To conclude, Thailand's system provides an inclusive mechanism of law review with the constitutional court acting as "The guardian of the constitution" and "the protector of Fundamental Rights" because this integrated and open system can find legislation null and void or incompatible with the supreme law. However, a priori control and a posteriori control must be maintained for well-systematized constitutional review. The following improvements are necessary: the structure and composition of the Constitutional Court, safeguard or immune system for the judges, integration and cooperation system among state agencies and strengthening the legislature's role as the guardian of citizens.

Keywords: constitutional review, The Rule of Law, Constitutional Court, constitutional complaints, The Guardian of the Constitution

บทนำ

สังคมการเมืองปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นประเทศแม่แบบประชาธิปไตยที่มีพัฒนาการเกี่ยวกับประชาธิปไตยมายาวนานหลายพันปี หรือแม้แต่ประเทศเกิดใหม่ ที่เพิ่งได้รับการปลดปล่อยจากเจ้าอาณานิคม หรือสังคมนิยมที่ก่อร่างสร้างชาติมาโดยบรรพชนในยุคอดีตที่ล้มลุกคลุกคลานและเรียนรู้ร่วมกันมาเช่นประเทศไทยเรานั้นล้วนแล้วแต่ต้องการความสงบสุข มีการบริหารการปกครองที่ดีและตอบสนองต่อประชาชนโดยรวมด้วยอิทธิพลของแนวคิดที่ยอมรับกันทั่วไปคือ อำนาจอธิปไตยในการปกครองหรือที่เรียกว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (Popular Sovereignty) หลักการสำคัญของแนวคิดนี้คือการใช้อำนาจอธิปไตยทั้งหลายต้องเป็นไปตามกรอบและหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนด ยิ่งไปกว่านั้น ต้องมีระบบหรือกลไกการควบคุมตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ เพื่อให้การใช้อำนาจอธิปไตยโดยมิชอบ (Abuse of Power) หรือละเมิดอำนาจต้องได้รับการลงโทษหรือมีกลไกที่ทำให้สิ่งที่ละเมิดหรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายต้องสิ้นผลบังคับใช้ หลักการว่าด้วยเรื่องดังกล่าวนี้เป็นส่วนสำคัญของหลักการปกครองด้วยกฎหมาย หรือหลักนิติรัฐ หรือนิติธรรมที่เราต่างเรียกร้องกันกว้างขวางยิ่งขึ้นตลอดช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา

หลักการปกครองด้วยกฎหมายหรือนิติรัฐหรือนิติธรรมมีสาระและองค์ประกอบหลายประการ อย่างไรก็ตามหลักสำคัญประการหนึ่งคือ “หลักการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย” กล่าวคือการตรวจสอบว่ากฎหมายและหรือร่างกฎหมายใดที่ขัดหรือแย้ง หรือไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญกล่าวได้ว่า นอกจากเป็นระบบและกลไกตรวจสอบอำนาจนิติบัญญัติว่าเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดหรือไม่อย่างไรแล้ว ในอีกมิติถือว่าเป็นระบบที่เป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนไปพร้อมกันด้วย ในแง่

หลักการแล้ว เป็นการสร้างระบบป้องกันแก้ไขปัญหาวา “กฎหมาย” ที่ฝ่ายนิติบัญญัติออกมานั้นไปกระทบหรือละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดรับรองไว้ โดยที่องค์กรพิจารณาชี้ขาดกรณีดังกล่าว ซึ่งอาจเป็นศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลยุติธรรม หรือองค์กรที่มีชื่ออย่างอื่นที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีอำนาจชี้ขาดว่ากฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญก็ตามแต่จะออกแบบ

สังคมไทยในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ผู้คนต่างเรียกร้องและตั้งคำถามถึงการปกครองด้วยกฎหมาย หรือการมี “หลักนิติรัฐ” หรือ “หลักนิติธรรม” ด้วยสภาพปัญหาเรื้อรังที่กฎหมายมักเป็นเรื่องอำนาจของชนชั้นปกครอง โดยประชาชนมักเป็นฝ่ายที่ถูกบังคับใช้และรับผลจากกฎหมาย ที่มีปัญหาความไม่ศักดิ์สิทธิ์และบังคับใช้อย่างไม่เสมอภาคเท่าเทียมกัน โดยขาดโอกาสมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในกระบวนการยกร่างและบังคับใช้ แทนที่กฎหมายจะเป็นเครื่องมือหลักในการปกครองที่ดี กลับเป็นปัญหาวากฎหมายส่วนใหญ่เป็นต้นเหตุของปัญหาในการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนเสียเอง ดังนั้น องค์ความรู้เกี่ยวกับหลักการปกครองด้วยกฎหมายที่เชื่อมโยงกับ “ระบบและกลไกตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย” (Constitutional Review) อันถือเป็นจักรกลสำคัญที่จะช่วยขับเคลื่อนให้นิติรัฐหรือนิติธรรมมีชีวิตโลดแล่นในความเป็นจริงได้ เนื่องจากระบบและกลไกการตรวจสอบดังกล่าว นั้น มีผลทำให้กระบวนการตรากฎหมายถูกต้องชอบธรรม รวมถึงเนื้อหาสาระของกฎหมายไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายสูงสุด หรือรัฐธรรมนูญนั้นหมายถึงมีการตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานของกฎหมายด้วย เพราะหลักการสำคัญหรือหัวใจของการปกครองด้วยกฎหมายนั้นมีอยู่ดีแต่เพียงว่ามีกฎหมายเท่านั้น แต่กฎหมายที่แม้ว่าผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากผู้แทนปวงชนซึ่งมีบทบาทหน้าที่หลักในการตรากฎหมายนั้น ยังคงต้องมีระบบและกลไกการตรวจสอบ

ว่าผ่านกระบวนการตราที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญด้วย ทั้งนี้ระบบและกลไกเหล่านี้ประเทศไทยมีพัฒนาการต่อเนื่องมา 20 กว่าปี นับแต่รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนเป็นต้นมา

อย่างไรก็ตาม องค์ความรู้เกี่ยวกับระบบการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย (Constitutional Review) ยังมีอยู่จำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาวิเคราะห์ในประเด็นเชื่อมโยงกับหลักสิทธิเสรีภาพของประชาชน การเข้าถึงช่องทางหรือกลไกที่เปิดช่องหรือให้สิทธิแก่ประชาชนเมื่อถูกละเมิดหรือได้รับผลกระทบจากกฎหมายทั้งหลาย รวมถึงคุณค่าและความสำคัญของระบบหรือกลไกการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย และผลจากการที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยชี้ขาดว่า กฎหมายไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงเป็นที่มาของการศึกษาวิเคราะห์และนำเสนอประเด็นดังกล่าวในบทความนี้

ทั้งนี้ วัตถุประสงค์หลักของการศึกษา คือ การสำรวจองค์ความรู้เกี่ยวกับระบบ หลักการและกลไกการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย การแสดงบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในฐานะองค์กร “พิทักษ์รัฐธรรมนูญ” ในการวินิจฉัยชี้ขาดว่ากฎหมายหรือร่างกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยศึกษาวิเคราะห์เรียนรู้ประสบการณ์หรือแบบอย่างจากต่างประเทศประกอบ เพื่อนำเสนอผลการศึกษาและเสนอแนะแนวทางเพื่อพัฒนาปรับปรุงระบบและกลไกของประเทศไทยต่อไป

การศึกษานี้ใช้ระเบียบวิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เป็นหลัก โดยศึกษาจากหนังสือ ตำรา เอกสารวิชาการ รายงานการศึกษาวิจัยบทความวิชาการ รวมถึงรัฐธรรมนูญ กฎหมาย กฎระเบียบ และคำสั่ง คำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญ และมีการศึกษาวิจัยภาคสนาม (Field Research) เป็นส่วนประกอบโดยการสังเกตการณ์และสัมภาษณ์เชิงลึก

(In-depth Interview) ผู้ทรงคุณวุฒิทั้งนักวิชาการ นักปฏิบัติการ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ จากนั้นทำการสรุปวิเคราะห์สังเคราะห์เนื้อหาสาระ (Content Analysis) และนำเสนอผลการศึกษาแบบพรรณนาโวหาร

ผลการศึกษา

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับระบบและกลไกการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย (Constitutional Review) ภายใต้ระบบรวมศูนย์อำนาจที่มีศาลรัฐธรรมนูญรับผิดชอบบทบาทตรวจสอบกฎหมายและร่างกฎหมายให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งเกี่ยวข้องเชื่อมโยงและมีส่งผลโดยตรงต่อหลักการปกครองด้วยกฎหมาย (The Rule of Law) หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และหลักสิทธิเสรีภาพของประชาชน การแสดงบทบาทอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและชี้ขาดว่ากฎหมายและร่างกฎหมายไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของไทย โดยวิเคราะห์เปรียบเทียบกับประเทศที่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นกฎหมายสูงสุด ทั้งนี้ การศึกษาวิเคราะห์ใช้กรอบแนวคิดด้วยหลักนิติธรรมของ Maunz ซึ่งมีการพัฒนาและปรับใช้สำหรับไทยเป็นหลัก (สถาบันพระปกเกล้า, 2545) กล่าวคือ หลักการปกครองด้วยกฎหมาย หรือหลักนิติธรรม ประกอบด้วยหลักการย่อย 7 ประการ ได้แก่ 1. หลักสิทธิเสรีภาพ 2. หลักการแบ่งแยกอำนาจ 3. หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง 4. หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา 5. หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา 6. หลักไม่มีความผิดไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย และ 7. หลักความสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

คำถามหลักของการศึกษา คือ ระบบตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย Constitutional Review เป็นอย่างไร เกี่ยวข้องเชื่อมโยงและมีผลต่อหลักการปกครองด้วยกฎหมาย (The Rule of Law)

หรือไม่ อย่างไร และการวินิจฉัยชี้ขาดว่ากฎหมายหรือร่างกฎหมายมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญ มีผลต่อการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมถึงสังคมโดยรวมอย่างไร

ผลจากการศึกษาข้อมูลเอกสารเป็นหลัก และมีการศึกษาข้อมูลภาคสนามโดยสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องพบว่าหลักการย่อยทั้ง 7 ประการอันเป็นองค์ประกอบของหลักการปกครองด้วยกฎหมายเป็นหลักการสำคัญในเชิงโครงสร้างที่จะขาดมิได้ในสังคมรัฐที่มีการปกครองด้วยกฎหมายหรือมีนิติธรรม แต่หลักการทั้ง 7 จะบังเกิดผลในทางปฏิบัติแท้จริงนั้น ขึ้นอยู่กับกลไกขับเคลื่อนคือ **“กลไกตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย”** ซึ่งจะแสดงให้เห็นถึงสัมฤทธิ์ผลว่ารัฐธรรมนูญคงอยู่ในสถานะเป็นกฎหมายสูงสุดตามหลักการข้อที่ 7 ซึ่งมีความสำคัญที่สุดและมีผลโดยตรงต่อการมีอยู่จริงของหลักการข้อที่ 1 – ข้อที่ 6 อย่างมีนัยสำคัญ

ในรัฐเสรีประชาธิปไตยสมัยใหม่ (Liberal Democracy)ทั้งหลายที่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร (Written Constitution) เป็นกฎหมายสูงสุด ล้วนให้ความสำคัญกับหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (The Constitutional Supremacy) ถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่สูงที่สุดในระบบกฎหมายของรัฐ กฎหมายทั้งหลาย รวมไปถึงการกระทำใดๆ ต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายสูงสุดนี้ ถือได้ว่าหลักความสูงสุดของรัฐธรรมนูญเป็นหลักที่สำคัญที่สุดภายใต้หลักการปกครองด้วยกฎหมาย เพราะส่งผลถึงการมีอยู่และประชาชนสัมผัสได้ว่ามีหลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการ และฝ่ายปกครอง หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา หลักไม่มีความผิดไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย และที่สำคัญยิ่งคือหลักสิทธิเสรีภาพของประชาชน

เครื่องมือหรือกลไกที่เป็นรูปธรรมสำหรับตรวจสอบว่ากฎหมายหรือร่างกฎหมายใดมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทำให้รัฐธรรมนูญมีความศักดิ์สิทธิ์ในแง่ของการบังคับใช้จริง รวมทั้งดำรงอยู่ในฐานะกฎหมายสูงสุดในระบบกฎหมายของประเทศ คือ **“ศาลรัฐธรรมนูญ”** กรณีศึกษานี้สำหรับประเทศไทย สาธารณรัฐเกาหลีใต้ และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ส่วนสาธารณรัฐฝรั่งเศสคือ **“คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ”** หากพิจารณาในแง่ของระบบตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแล้วพบว่า ไทยและฝรั่งเศส กำหนดให้มีกลไกตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญทั้งกฎหมายและร่างกฎหมาย กล่าวคือ ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญขณะเป็นร่างกฎหมายก่อนมีผลบังคับใช้ เรียกว่า **“ระบบควบคุมตรวจสอบก่อน”** และตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเมื่อบังคับใช้เป็นกฎหมาย เรียกว่า **“ระบบควบคุมตรวจสอบหลัง”**ด้วย กรณีของไทยเริ่มกำหนดไว้เป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ต่อเนื่องถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ส่วนฝรั่งเศสนั้นตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ.1958 กำหนดให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเฉพาะร่างกฎหมายเท่านั้น และมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเมื่อ ค.ศ. 2008 กำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีบทบาทอำนาจหน้าที่ตรวจสอบกฎหมายที่มีผลบังคับใช้แล้วด้วย เรียกว่าเป็นกระบวนการสอบทานความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (la Question Prioritaire de Constitutionnalité หรือ QPC) (กล้า สมุทวณิช, 2558) ในขณะที่เยอรมนีและเกาหลีใต้ กำหนดให้มีเฉพาะการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายซึ่งมีผลบังคับใช้แล้วเท่านั้น

การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของไทย เยอรมนี และเกาหลีใต้ โดยศาลรัฐธรรมนูญซึ่งถือว่าเป็นองค์กรพิทักษ์รัฐธรรมนูญร่วมกับประชาชน ทั้งสามประเทศกำหนดให้สิทธิแก่ประชาชนในการเสนอ

“คำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ” (Constitutional Complaints) เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้ง หรือไม่สอดคล้องต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ และชี้ขาดให้กฎหมายดังกล่าว สิ้นผลบังคับใช้ต่อไป

กล่าวโดยสรุปได้ว่าระบบหรือกลไกรัฐธรรมนูญในการ ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย (Constitutional Review) โดยศาลรัฐธรรมนูญหรือ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี นอกจาก เป็นเครื่องค้ำยันสถานะกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ แล้ว ยังมีคุณค่ายิ่งต่อการสร้างสังคมที่ปกครองด้วย กฎหมาย เพราะเป็นกลไกที่ส่งผลโดยตรงต่อหลักสิทธิ เสรีภาพของประชาชน อีกทั้งยังเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับ หลักการแบ่งแยกอำนาจ และหลักประกันสิทธิเสรีภาพ อื่นๆที่เป็นผลจากการตรวจสอบการใช้อำนาจในมิติอื่นๆ ที่อยู่ในโครงสร้างอำนาจรัฐทั้งระบบอีกด้วย และหาก พิจารณาในมิติทางการเมือง ตามหลักการประชาธิปไตย ที่ปกครองโดยเสียงข้างมาก กล่าวได้ว่าระบบและกลไก การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ที่เป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพ โดยให้สิทธิเสียง ข้างน้อยในสภาได้มีช่องทางเสนอความเห็นที่แตกต่าง จากฝ่ายเสียงข้างมากที่พิจารณาให้ความเห็นชอบ ร่างกฎหมายเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดเป็น “กลไกปกป้องเสียงข้างน้อย” ไปพร้อมๆ กันด้วย

การปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของ ประชาชนเป็นหนึ่งในหลักการปกครองด้วยกฎหมาย ปรากฏอยู่ใน 2 ส่วนหลัก คือ ส่วนแรกบัญญัติเป็น หลักการรับรองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานไว้เป็นลายลักษณ์ อักษรในรัฐธรรมนูญ ซึ่งส่วนนี้ในส่วนใหญ่รัฐธรรมนูญ แต่ละประเทศกำหนดไว้ไม่แตกต่างกัน และส่วนที่สองคือ การกำหนดให้มีกลไกควบคุมตรวจสอบการกระทำใดๆ รวมทั้งการใช้อำนาจรัฐโดยสถาบันต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น นิติบัญญัติ บริหาร แม้กระทั่งตุลาการ และองค์กร ผู้ใช้อำนาจทั้งหลายไม่ให้เบียดเบียนไปจากหลักการสำคัญ

ที่รัฐธรรมนูญกำหนด ดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติไว้ใน มาตรา 3 ววรรคสอง ซึ่งต้องระบุกลไกรัฐธรรมนูญ รวมตลอดถึง กระบวนการและขั้นตอนในการตรวจสอบและชี้ขาดไว้ให้ ชัดเจน

อย่างไรก็ตาม หลักการว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพกับ ระบบและกลไกตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ กฎหมายในแต่ละประเทศนั้น เมื่อบังคับใช้จริงแล้วยังมี องค์ประกอบอื่นๆ อีกหลายประการที่มีผลโดยตรงต่อ สัมฤทธิ์ผลที่จะเกิดขึ้นได้ แม้ว่ามิบบัญญัติรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกันก็ตาม เพราะการใช้การตีความบทบัญญัติ รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายขององค์กรที่มีเขตอำนาจในที่นี้ หมายถึงศาลรัฐธรรมนูญหรือคณะตุลาการรัฐธรรมนูญนั้น นอกจากนิติปรัชญา ยังเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับสภาพ สังคมวิทยาการเมือง ขนบธรรมเนียมหรือวิถีจารีต ประเพณี ดังเช่นประเทศเกาหลีใต้ที่ในอดีตมีการต่อสู้ เรียกร้องสิทธิเสรีภาพและประชาธิปไตยจากผู้ปกครอง เผด็จการโดยการชุมนุมสาธารณะ และมีการใช้อำนาจรัฐ ปราบปรามกลุ่มผู้ชุมนุม แต่สุดท้ายผู้นำที่ใช้อำนาจรัฐ ในทางมิชอบก็ถูกลงโทษตามกระบวนการของกฎหมาย ดังนั้น ประเด็นเรื่องสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของ ประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการชุมนุมโดยสงบ จึงเป็นประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญมุ่งให้ความสำคัญคุ้มครอง ปกป้องอย่างมาก ดังที่ปรากฏว่าศาลรัฐธรรมนูญ มีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญว่ารัฐธรรมนูญการชุมนุม สาธารณะและการเดินขบวน ค.ศ. 2007 มาตรา 10 ซึ่งบัญญัติห้ามมิให้มีการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวน ก่อนพระอาทิตย์ขึ้นหรือหลังพระอาทิตย์ตก เว้นแต่จะได้อำนาจอนุญาตเป็นรายกรณีจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจก่อนนั้น เป็นการจำกัดเสรีภาพในแสดงความคิดเห็นและเสรีภาพ ในการรวมตัวชุมนุมของประชาชน ตามที่รัฐธรรมนูญ แห่งสาธารณรัฐเกาหลีบัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 21 (2) การกำหนดให้ต้องขออนุญาตหรือการตรวจสอบข้อความหรือ ข่าวก่อน หรือการกำหนดให้ต้องขออนุญาตรวมกลุ่มชุมนุม

หรือการสมาคม จะกระทำมิได้ จึงเป็นบทบัญญัติกฎหมายที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีผลทำให้ไม่สามารถใช้อำนาจสั่งสลายการชุมนุม โดยอาศัยอำนาจตามมาตราดังกล่าวได้ (จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, 2553, น. 13)

จากการศึกษาความคาดหวังให้กลไกตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายมีผลต่อการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนชาวเกาหลีใต้เป็นดังนี้

“เกาหลีใต้ปกครองด้วยกฎหมาย โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด ประชาชนและสังคมคาดหวังว่ารัฐธรรมนูญจะให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน หากมีกฎหมายใดมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน กฎหมายดังกล่าวต้องเป็นโมฆะ” และ “ระบบการตรวจสอบกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการตีความรัฐธรรมนูญนั้นมีเป้าหมายเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ผู้ซึ่งอาจถูกระทบสิทธิเสรีภาพโดยกฎหมายหรือการใช้อำนาจรัฐ และเป็นช่องทางรับข้อเสนอแนะและเสียงสะท้อนจากประชาชน ศาลรัฐธรรมนูญได้พิสูจน์ว่าสามารถให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและเป็นที่พึ่งสุดท้ายให้กับประชาชนได้จริง หากไม่มีศาลรัฐธรรมนูญอาจทำให้ประชาชนที่เดือดร้อน ถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพแสดงออกด้วยวิธีการอย่างอื่น หรือออกไปชุมนุมประท้วง...” (Jong-cheol, Kim, Interview, 2016, August 31) เช่นเดียวกับ Sungjin Kim (Interview, 2016, August 31) ที่สะท้อนทัศนะไว้ว่า “ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ ตัดสินชี้ขาดเรื่องสำคัญต่างๆ ดังนั้น จึงต้องถือว่าเป็น “ความรับผิดชอบที่มาพร้อมกับอำนาจหน้าที่” การมีคำตัดสินว่ากฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาที่ประชาชนเลือกมานั้นตกเป็นโมฆะเป็นภาระ ความรับผิดชอบที่หนักมากของศาลรัฐธรรมนูญ แต่ที่ต้องมีศาลรัฐธรรมนูญ ต้องมีกฎเกณฑ์การตรวจสอบกฎหมายแบบนี้ เพราะจำเป็น

ต้องมีการดูแลคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนไม่ให้ถูกกดหรือลิดรอนโดยกฎหมาย...”

สำหรับประเทศไทย มีประเด็นเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพการรวมกลุ่มหรือชุมนุมสาธารณะเช่นเดียวกับเกาหลีใต้ เพราะพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 กำหนดให้ผู้จัดการชุมนุมต้องแจ้งการชุมนุมสาธารณะ ก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมง โดยให้ระบุวัตถุประสงค์ วัน ระยะเวลา และสถานที่ชุมนุม ตามวิธีการที่นายกรัฐมนตรีประกาศกำหนด ตามมาตรา 6 อีกทั้งกำหนดเป็นหน้าที่ของผู้ชุมนุมไว้ในมาตรา 16 ที่สำคัญคือ (8) ห้ามผู้ชุมนุมเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการชุมนุมระหว่าง 18.00 น.- 06.00 น.ของวันรุ่งขึ้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 44 กำหนดให้บุคคลมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น ประเด็นคำถามสาธารณะคือข้อกำหนดให้แจ้งการชุมนุมก่อนเริ่มการชุมนุมและกำหนดห้ามเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการชุมนุมในช่วงเวลากลางคืนดังกล่าวขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือไม่ แม้มีการศึกษา อภิปรายแลกเปลี่ยนถึงผลดี ผลเสีย ผลกระทบจากกฎหมายดังกล่าวในแง่มุมทางวิชาการเปรียบเทียบกับแบบอย่างที่ดีจากต่างประเทศ หรือปัญหาอุปสรรคในทางปฏิบัติ แต่ยังไม่เห็นเสนอคำร้องและศาลรัฐธรรมนูญยังไม่ได้วินิจฉัยชี้ขาดว่าบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญเกาหลีใต้ที่วินิจฉัยชี้ขาดไว้ว่าการกำหนดให้ต้องขออนุญาตรวมกลุ่มชุมนุมหรือการสมาคมกระทำมิได้ เพราะขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 21 ที่รับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มชุมนุม หรือการสมาคม

กลไกตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายในฐานะเป็นกลไกปกป้องเสียงข้างน้อยในรัฐสภาไทย ถือได้ว่าเป็นกลไกที่เปิดกว้างและเป็นช่องทางให้แก่สมาชิกรัฐสภาฝ่ายเสียงข้างน้อยได้ใช้เป็นช่องทางในการริเริ่มเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบว่า ร่างกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบโดยเสียงข้างมากของรัฐสภานั้น อาจขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้จากกรณีศึกษาพบว่า มีร่างพระราชบัญญัติจำนวนมากที่เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นฝ่ายเสียงข้างน้อยแล้ว วินิจฉัยชี้ขาดว่า ร่างพระราชบัญญัตินั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยกระบวนการที่มิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทำให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่มีผลบังคับใช้ เช่น ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ., ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ., ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการชดเชยระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ., ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. และ ร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. หรือเมื่อมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยเสนอคำร้องให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วมีคำวินิจฉัยชี้ขาดว่า ร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่มีข้อขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือมิได้ตราขึ้นโดยมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เช่น ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 และร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ถือว่าเป็นกลไกเปิดช่องทางให้กับฝ่ายเสียงข้างน้อยในรัฐสภาได้มีโอกาสตรวจสอบการใช้อำนาจออกกฎหมาย ที่โดยครรถของระบบรัฐสภานั้นฝ่ายเสียงข้างมากจะได้รับชัยชนะในการออกเสียงลงคะแนนที่ใช้ระบบเสียงข้างมาก รวมไปถึงระบบวินัยพรรคการเมืองที่อาจก้าวล่วงไปถึง

การควบคุมการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดพรรครัฐบาลหรือพรรคร่วมรัฐบาลได้ด้วย

จะเห็นได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดเมื่อมีความเห็นที่แตกต่างกันระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างมากกับฝ่ายเสียงข้างน้อย ซึ่งการให้สิทธิแก่สมาชิกฝ่ายเสียงข้างน้อยในสภาเสนอให้ตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ถือได้ว่าเป็นช่องทางในการป้องกันแก้ไขจุดอ่อนของระบบรัฐสภาที่เสียงข้างมากนั้นเป็นกลุ่มสมาชิกจากพรรคการเมืองเดียวกันหรือพรรคร่วมรัฐบาลที่ครองเสียงข้างมากในรัฐสภา และด้วยมติหรือวินัยของพรรคการเมืองอาจกระทบต่อการออกเสียงลงคะแนนโดยเอกสิทธิ์เด็ดขาดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคร่วมรัฐบาล ก่อให้เกิดการผูกขาดอำนาจและมีลักษณะเป็น winner takes all ในทุกมิติ

ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจะเข้ามาทำหน้าที่เป็นกลไกสุดท้ายในการควบคุมตรวจสอบกฎหมายที่จะผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาซึ่งมีความเห็นแตกต่างระหว่างฝ่ายเสียงข้างมากกับฝ่ายเสียงข้างน้อย ถือได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่เป็นกลไกปกป้องคุ้มครองเสียงข้างน้อยในรัฐสภาที่ต้องการแสดงบทบาทในการปกป้องผลประโยชน์ของส่วนรวม ลดหรือขจัดการผูกขาดอำนาจโดยฝ่ายที่ชนะเลือกตั้งได้ครองเสียงข้างมาก ยิ่งไปกว่านั้นยังมีผลในการปกป้องเจตนารมณ์ของประชาชนผู้ใช้สิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย (Initiative) มิให้ถูกละเลยหรือทำลายไปด้วยอำนาจการลงมติให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบของรัฐสภา ดังพบได้จากการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ซึ่งเสนอโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผ่านความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติแห่งชาตินั้นมีข้อขัดหรือแย้งต่อ

รัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยชี้ขาดว่า ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตราขึ้นโดยมิชอบให้ตกไปทั้งฉบับ เช่นนี้ถือได้ว่ากลไกตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายไม่เพียงปกป้องเสียงข้างน้อยในรัฐสภา แต่ยังมีผลต่อการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและผลประโยชน์ชุมชนและสังคมโดยส่วนรวมอย่างแท้จริง

ศาลรัฐธรรมนูญเกาหลีใต้มีเป้าหมายการจัดตั้งเพื่อ “...ต้องมีศาลรัฐธรรมนูญ ต้องมีกฎเกณฑ์การตรวจสอบกฎหมาย เพราะต้องมีการดูแลคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ไม่ให้ถูกกดขี่หรือลิดรอนโดยกฎหมาย ศาลรัฐธรรมนูญถูกสร้างขึ้นโดยมีจุดประสงค์ที่จะปกป้องคนกลุ่มน้อยจากคนกลุ่มใหญ่ ซึ่งสังคมต้องเข้าใจเหตุผลความจำเป็นของการที่ต้องมีระบบตรวจสอบกฎหมายเช่นนี้ ซึ่งพัฒนาการเกี่ยวกับเรื่องนี้เป็นสิ่งสำคัญ” (Kim, Sungjin, Interview, 2016, August 31) และการแสดงบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญก็สอดคล้องกับเป้าหมายการจัดตั้ง “การประเมินผลงานโดยภาพรวมศาลรัฐธรรมนูญได้แสดงบทบาทตรวจสอบกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญได้ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญผ่านการวิเคราะห์มาแล้วเป็นอย่างดีและมีผลอย่างมากต่อประชาชนและรัฐบาล ถือเป็นองค์กรที่ให้ความคุ้มครองปกป้องดูแลคนส่วนน้อยที่ถูกคนส่วนใหญ่รังแก” (Kim, Jong-cheol, Interview, 2016, August 31)

ผลของคำวินิจฉัยชี้ขาดว่ากฎหมายมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภา และสาธารณชนทั่วไป สำหรับเกาหลีใต้ Sungjin Kim (2016, Interview, 2016, August 31) แสดงทัศนะว่า “ศาลรัฐธรรมนูญตัดสินว่ากฎหมายที่ออกโดยรัฐสภานั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มีประเด็นขัดแย้งในความคิดเห็นเช่นนี้ สิ่งสำคัญมากกว่าการตีความว่ากฎหมายขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ คือการที่รัฐสภาตระหนักในหน้าที่ออกกฎหมายซึ่งต้องคำนึงถึง

รัฐธรรมนูญอยู่ตลอดเวลา หากกฎหมายที่ออกมาขัดต่อรัฐธรรมนูญหลายครั้งก็ยิ่งต้องระมัดระวังและจะต้องพิจารณาก่อนด้วยว่ากฎหมายที่ออกมานั้นจะขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพราะหากถูกตัดสินว่าขัดรัฐธรรมนูญกฎหมายดังกล่าวจะตกเป็นโมฆะ ทำให้รัฐสภาต้องใช้ความระมัดระวังพิจารณาให้ถี่ถ้วนยิ่งขึ้น ดังนั้นศาลรัฐธรรมนูญจึงทำให้รัฐสภาต้องทำการไตร่ตรองอีกรอบในการออกกฎหมาย”

นอกจากมีผลต่อรัฐสภาในเชิงสร้างสรรค์เช่นนี้ โดยรัฐสภาต้องไตร่ตรองและระมัดระวังในการออกกฎหมายมากยิ่งขึ้น ยิ่งกว่านั้นยังมีผลต่อการปรับเปลี่ยนสังคมและวัฒนธรรมเกาหลีใต้อีกด้วย ประชาชนมีความเชื่อมั่นต่อศาลรัฐธรรมนูญจากผลของคำวินิจฉัยชี้ขาด มีผลเป็นการสร้างหลักประกันทางสังคมขึ้น นอกเหนือไปจากหลักประกันการทำงานตามกรอบอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยที่หลักประกันทางสังคมนั้นเกิดขึ้นจากการให้ความรู้แก่ประชาชนทั้งการเรียนในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา และเมื่อประชาชนได้เห็นว่าสิทธิของเขาได้รับการปกป้องและเยียวยาจริงในคดีสำคัญๆ จากศาลรัฐธรรมนูญถือเป็นการเรียนรู้ที่ดีของประชาชน เมื่อผู้คนในสังคมมีความเป็นผู้ใหญ่ (mature) จะช่วยสร้างหลักประกันความเป็นกลางในการแสดงบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญได้ เมื่อศาลรัฐธรรมนูญตัดสินเรื่องใดออกไป ประชาชนโดยทั่วไปย่อมรับคำตัดสิน ถือได้ว่าคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญนั้นมีผลต่อการปรับเปลี่ยนสังคมและวัฒนธรรมของเกาหลีใต้ด้วย

ความเชื่อมั่นในระดับสูงของสาธารณะต่อศาลรัฐธรรมนูญเกาหลีใต้เป็นผลจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเอง “การสำรวจความเชื่อมั่นสาธารณะต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยที่สื่อมวลชนเป็นผู้สำรวจ ผลคือในบรรดาหน่วยงานของรัฐทั้งหลาย ศาลรัฐธรรมนูญได้รับความเชื่อมั่นจากประชาชนสูงสุดหลายปีติดต่อกัน”

(Kim, Sungjin, Interviews, 2016, August 31) และความเชื่อมั่นดังกล่าวมีผลต่อจำนวนคำร้องที่เสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดที่มีมากขึ้น แม้ว่า “ในช่วงแรก ประชาชน ประธานาธิบดี รัฐสภา ไม่ได้คาดหวังการแสดงบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการควบคุมตรวจสอบกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมากนัก แต่หลังจากศาลรัฐธรรมนูญได้ทำหน้าที่และวินิจฉัยชี้ขาดกรณีต่างๆ ทำให้สังคมเห็นถึงประโยชน์จากการมีศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ดังกล่าว ความเชื่อมั่นของสาธารณะต่อศาลรัฐธรรมนูญอยู่ในระดับสูงมาก จากการสำรวจของมหาวิทยาลัยและสถาบันวิชาการ ผลคือศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ได้รับความเชื่อมั่นมากที่สุด โดยประชาชนเชื่อมั่นต่อศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดในหลายปีติดต่อกัน จากเดิมที่มีการวินิจฉัยชี้ขาดคดีน้อยมาก จาก ค.ศ. 1988 ปีที่ก่อตั้งศาลรัฐธรรมนูญเป็นต้นมานั้น มีการยื่นคำร้องและศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยคดีไปแล้วกว่า 30,000 คดี มีทั้งการยุบพรรคการเมือง การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง หรือการย้ายเมืองหลวงจากโซลไปที่เมืองเซจง รวมทั้งการเลือกตั้งประธานาธิบดีโดยตรงหรือโดยอ้อมด้วย” (Kim, Jong-cheol, 2016, August 31)

ส่วนศาลรัฐธรรมนูญไทยจากผลสำรวจของสถาบันพระปกเกล้าเกี่ยวกับความเชื่อมั่นของประชาชนต่อศาลรัฐธรรมนูญ ช่วง พ.ศ. 2545-2546 พบว่าประชาชนมีความเชื่อมั่นค่อนข้างสูงคือ เชื่อมั่นร้อยละ 80.7 และ 84.9 ลดลงเหลือร้อยละ 73.5 และ 74 ใน พ.ศ. 2548 และ 2549 และ พ.ศ. 2550 – 2554 ความเชื่อมั่นลดลงเหลือในช่วงร้อยละ 60 เท่านั้น และขยับเพิ่มขึ้นมาเป็นเชื่อมั่นในช่วงร้อยละ 70 ระหว่าง พ.ศ. 2555-2557 ส่วน พ.ศ. 2558 – 2560 ความเชื่อมั่นของประชาชนกลับเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 80.4, 81.8 และ 80.3 ตามลำดับ (สถาบันพระปกเกล้า, 2561, น.7, 198)

อย่างไรก็ตาม พบว่าแนวบรรทัดฐานคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้นส่งผลต่อการแสดงบทบาทของสถาบัน

นิติบัญญัติ ดังปรากฏรูปธรรมในกรณีสภานิติบัญญัติแห่งชาติในฐานะรัฐสภาได้ปรับบทบาทการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายให้สอดคล้องกับผลคำวินิจฉัยชี้ขาดของศาลรัฐธรรมนูญ ในเรื่องเกี่ยวกับ “บทบัญญัติสันนิษฐานความผิดในทางอาญา” จากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 12/2555 ที่วินิจฉัยชี้ขาดไว้ว่าบทสันนิษฐานความผิดของกรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือผู้แทนนิติบุคคลในพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 มาตรา 54 เป็นบทบัญญัติที่เป็นข้อสันนิษฐานความผิดของจำเลย โดยโจทก์ไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงการกระทำหรือเจตนาอย่างใดอย่างหนึ่งของจำเลยก่อน กรณีจึงเป็นการสันนิษฐานไว้ตั้งแต่แรกแล้วว่ากรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลที่รับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้นได้กระทำความผิดด้วย อันมีผลเป็นการผลักภาระการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ไปยังกรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ และบุคคลที่รับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้นทั้งหมดทุกคน จึงขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติมาตรา 39 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่บัญญัติว่า “ในคดีอาญา ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด” และต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้ใช้บรรทัดฐานดังกล่าววินิจฉัยชี้ขาดให้พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 มาตรา 74 พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 มาตรา 78 พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 มาตรา 28/4 พระราชบัญญัติปู้ย พ.ศ. 2518 มาตรา 72/5 และพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 9 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 39 วรรคสอง เป็นอันใช้บังคับไม่ได้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 6

จากบรรทัดฐานของศาลรัฐธรรมนูญที่ชี้ขาดให้บทบัญญัติกฎหมายที่เป็นบทสันนิษฐานความผิดใน

พระราชบัญญัติรวม 6 ฉบับดังกล่าวว่าขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและให้สิ้นผลบังคับใช้นั้น สภานิติบัญญัติแห่งชาติตระหนักและปรับบทบาทในฐานะองค์กรนิติบัญญัติโดยเน้น “บทบาทในเชิงการป้องกันกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ” ดังเช่น

- การพิจารณาและปรับแก้ร่างพระราชบัญญัติที่มีถ้อยคำเป็นบทสันนิษฐานความผิดทางอาญาให้สอดคล้องกับแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีพิจารณาให้ความเห็นชอบพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 มาตรา 44, พระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ พ.ศ. 2558 มาตรา 98, พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 มาตรา 76, พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 มาตรา 30 และพระราชบัญญัติคลังสินค้า ไซโล และห้องเย็น พ.ศ. 2558 มาตรา 69 (ศศิวิมล ถาวรพงศ์สถิต, 2558, น. 1)
- การเสนอและให้พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติในลักษณะเป็นกฎหมายกลาง คือ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบในทางอาญาของผู้แทนนิติบุคคล พ.ศ. 2560 ซึ่งมีผลให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของพระราชบัญญัติซึ่งเป็นบทบัญญัติสันนิษฐานความผิดทางอาญา จำนวนรวมทั้งสิ้น 76 ฉบับ

บทบาทในเชิงรุกของสถาบันนิติบัญญัติไทยในเชิงการป้องกันดังกล่าว ถือว่าเป็นพัฒนาการที่ก้าวหน้าอย่างมาก เช่นเดียวกับที่เคยเกิดขึ้นในเกาหลีใต้ เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดคดีวางหลักกฎหมายให้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (Freedom of Expression) ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 21 มีความหมายขยายไปถึงสิทธิที่จะรับรู้ข้อมูลข่าวสาร (Right to Know) และสิทธิที่จะขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (Right

to Request Disclosure of Information) ในช่วงปลาย ค.ศ. 1980 และต่อมามีประชาชนจำนวนมากยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยอ้างสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร สภาแห่งชาติจึงได้ออกกฎหมายว่าด้วยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารราชการ (The Official Information Disclosure Act, 1996 แสดงให้เห็นว่ารัฐสภายอมรับในผลแห่งคำวินิจฉัยชี้ขาดของศาลรัฐธรรมนูญและการเรียกร้องในสิทธิได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน (Kyu Ho Youm, Inho Lee and Ahn Park, 2009, pp. 189-190)

กล่าวโดยสรุป ระบบและกลไกการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีบทบาทอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ หากกระบวนการตรากฎหมายหรือเนื้อหาสาระของกฎหมายรวมถึงร่างกฎหมายละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ ศาลรัฐธรรมนูญให้กฎหมายดังกล่าวสิ้นผลบังคับใช้ไปได้ กรณีเช่นนี้หากรัฐสภาตระหนักในบทบาทหน้าที่และมุ่งทำงานในเชิงรุกให้ความสำคัญกับบทบาทในเชิงการป้องกันมิให้มีกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ รวมถึงเคารพต่อแนวบรรทัดฐาน (Precedent) หรือคำตัดสินชี้ขาดของศาลรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นที่มีผลโดยตรงต่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนแล้ว จะส่งผลต่อระบบกฎหมายที่มีเอกภาพภายใต้กฎหมายสูงสุดคือรัฐธรรมนูญ กล่าวได้ว่าสถาบันนิติบัญญัติมีส่วนในการเสริมสร้างหลักการปกครองด้วยกฎหมายไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าศาลรัฐธรรมนูญ ที่ถือเป็นกลไกตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

กลไกการตรวจสอบกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น จำเป็นต้องกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิ

ริเริ่มเสนอตรวจสอบกฎหมายได้เพราะประชาชนคือผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ และจากการศึกษาพบว่าประเทศไทย เกาหลีใต้ และเยอรมนีล้วนกำหนดให้สิทธิแก่ประชาชนเสนอ “คำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ” (Constitutional Complaints) ได้ ซึ่งต้นแบบที่ดีของเยอรมนีถูกพัฒนาประยุกต์ใช้ในระบบของไทยและเกาหลีใต้ ส่วนของไทยนั้นพัฒนาการจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ที่ให้สิทธิริเริ่มเสนอคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญเฉพาะคำร้องให้ตรวจสอบกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 212 พัฒนาต่อยอดให้เสนอตรวจสอบ “การกระทำ” ว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 213 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 เนื่องจากบทเรียนในอดีตที่พบว่าประชาชนตื่นตัวในการใช้สิทธิดังกล่าวจำนวนมาก แต่ผลสัมฤทธิ์ยังไม่ปรากฏดังเช่นในช่วง พ.ศ. 2550 – 2557 มีประชาชนเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญรวมทั้งสิ้น 145 คำร้อง แต่คำร้องดังกล่าวไม่เข้าเงื่อนไข ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องรวมทั้งจำหน่ายคำร้อง 144 คำร้อง ส่วนอีก 1 คำร้องศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดว่าพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 52 (3) ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 39 ทั้งนี้ ตามคำวินิจฉัยที่ 47/2554

บทส่งท้ายและข้อเสนอแนะ

ระบบการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ทั้งการตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติที่เรียกว่า “ระบบตรวจสอบก่อน” ซึ่งมีการตรวจสอบทั้งเนื้อหาสาระของร่างกฎหมายว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ และตรวจสอบ “กระบวนการตรา” กฎหมายว่าเป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ และ “ระบบตรวจสอบหลัง” ที่ตรวจสอบเฉพาะเนื้อหาสาระว่ากฎหมายนั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่เท่านั้น โดยภาพรวมเป็นระบบที่มีความครบถ้วน

สมบูรณ์ ทั้งมีมิติของ “การป้องกัน” และ “การแก้ไขเยียวยา” อย่างครบถ้วนคือระบบของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและประเทศไทย อย่างไรก็ตาม ความต่างในเชิงโครงสร้างองค์ประกอบและบทบาทอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและคณะตุลาการรัฐธรรมนูญนั้นมีผลต่อสัมฤทธิ์ผลโดยรวมของการตรวจสอบกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญในสองประเทศ ในขณะที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสมีได้มีสถานะเป็นศาลดังเช่นศาลรัฐธรรมนูญในอีกสามประเทศ รวมทั้งความเชื่อมโยงโดยตรงกับประชาชนที่เปิดช่องให้เสนอ “คำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ” ต่อศาลรัฐธรรมนูญ เกาหลีใต้ ไทย และเยอรมนี อาจจะช่วยให้มีการปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากกฎหมายที่ละเมิดได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ยิ่งขึ้น เพราะผู้ทรงสิทธิคือประชาชนสามารถใช้สิทธิได้โดยตรง ซึ่งต้องมีการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขการใช้สิทธิโดยเฉพาะอย่างยิ่งตามกฎหมายใหม่ที่มีการเสนอคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญนั้น ต้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน และให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญพร้อมด้วยความเห็น แต่หากผู้ตรวจการแผ่นดินไม่เสนอคำร้องผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นมีสิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้

ความท้าทายสำคัญที่ศาลรัฐธรรมนูญไทย ในฐานะองค์กรที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่หลักในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ในยุคแห่งการปฏิรูปประเทศต่อจากนี้ คือการพิสูจน์ให้สังคมได้เห็นประจักษ์ว่าสามารถแสดงบทบาทเป็น “องค์กรพิทักษ์ปกป้องรัฐธรรมนูญ” ได้อย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และที่สำคัญยิ่งกว่าสิ่งใดคือความเชื่อมั่นของสาธารณะชนต่อผลจากคำวินิจฉัยชี้ขาดหรือคำสั่ง ในขณะที่ต้องแบกรับหน้าที่เพิ่มขึ้นจากเขตอำนาจ (Jurisdiction) ที่ขยายเพิ่มขึ้นโดย

รัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ “การกระทำ” ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 144 ตรวจสอบเกี่ยวกับการเสนอการแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการธิการ มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย, มาตรา 213 กรณีบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และมาตรา 51 กรณีประชาชนหรือชุมชนฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561

แม้ว่าหลักประกันความเป็นอิสระและเป็นกลางไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดจะยังคงมีตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดรวมไปถึงหลักประกันในการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่ต้องยึดบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 แต่โดยลักษณะคดีที่วินิจฉัยชี้ขาด “การกระทำ” นั้น มีทั้งการกระทำที่สุ่มเสี่ยงจะเกี่ยวโยงกับประเด็นทางการเมือง หรือมีผลโดยตรงต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ผลจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะส่งผลโดยตรงไปถึงประชาชนผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพ ในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญยังคงทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ “กฎหมาย” รวมทั้งคดีอื่นๆ ตามที่รัฐธรรมนูญ จึงเป็นโจทย์ยากที่ต้องพิสูจน์ให้สังคมได้เห็นคุณค่าของการเป็นกลไกพิทักษ์รัฐธรรมนูญ กฎหมายสูงสุดฉบับที่ 20 ของประเทศไทย อีกทั้งต้องแสดงให้เห็นประจักษ์ในบทบาทการเป็นผู้ยุติข้อพิพาทขัดแย้งทางรัฐธรรมนูญให้เป็นที่ยุติหรือยอมรับจากทุกฝ่ายได้อย่างแท้จริง

จากข้อค้นพบและผลการศึกษาชี้ข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาระบบการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ของกฎหมายสำหรับประเทศไทย ดังนี้

1. **กระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายไว้** ให้มีทั้งระบบตรวจสอบก่อน และระบบตรวจสอบหลัง เพื่อให้เกิดการตรวจสอบการตรากฎหมายอย่างเป็นระบบ และคงอำนาจในการตรวจสอบนี้ไว้กับศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งโดยสถานะองค์กรมีความเหมาะสมมากที่สุด แต่อย่างไรก็ตาม ควรมีการพัฒนาปรับปรุงใน 2 ส่วนหลักคือ

1.1 **พัฒนาโครงสร้าง องค์ประกอบและที่มาของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ** เพื่อให้การสรรหาคัดเลือก และแต่งตั้งได้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มีคุณลักษณะและความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ เฉพาะในด้านการวินิจฉัยชี้ขาดความชอบด้วยรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง ทั้งนี้ ระบบการคัดเลือกและแต่งตั้งศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นแบบอย่างที่ดีที่ควรศึกษาและนำมาพัฒนาปรับใช้ และควรให้ความสำคัญกับผู้เชี่ยวชาญและมีประสบการณ์โดยตรงเกี่ยวกับกฎหมายมหาชน ด้วยนิติปรัชญาในทางกฎหมายมหาชนนั้นจำเป็นต่อการวินิจฉัยชี้ขาดคดีทางรัฐธรรมนูญ การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายและการใดๆ ที่อยู่บนพื้นฐานแห่งหลักกฎหมายมหาชนจะช่วยให้ศาลรัฐธรรมนูญธำรงรักษาและสร้างความเชื่อมั่นในฐานะองค์กรพิทักษ์ปกป้องรัฐธรรมนูญ ควบคู่ไปกับการพิทักษ์ปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งสร้างดุลยภาพให้หน่วยงานของรัฐสามารถแสดงบทบาทอำนาจหน้าที่ได้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและกฎหมายไปพร้อมๆ กันด้วย

1.2 **สร้างระบบภูมิคุ้มกันเพื่อธำรงความเชื่อมั่นศรัทธาต่อศาลรัฐธรรมนูญในฐานะองค์กรพิทักษ์รัฐธรรมนูญ** หลักประกันความเป็นอิสระและเป็นกลาง (Independent) ไม่เกี่ยวข้องและเป็นฝักเป็นฝ่ายใดๆ (non-partisan) ต้องถูกพิสูจน์ให้สังคมเห็นประจักษ์ว่า

มีอยู่จริง มีใช้ด้วยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและกฎหมายเท่านั้น ส่วนหนึ่งคือการใช้อำนาจตามกรอบที่รัฐธรรมนูญกำหนด ยึดเขตอำนาจ (Jurisdiction) ที่มีอยู่อย่างเคร่งครัด ไม่ตีความขยายเขตอำนาจออกไป เพราะตามหลักวิชาการแล้วถือว่าศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลเฉพาะ ยึดมั่นในกระบวนการวิธีพิจารณาความตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญกำหนดโดยเคร่งครัด ให้โอกาสคู่ความอย่างเสมอภาคในการนำเสนอพยานหลักฐานและข้อมูล เพื่อการตัดสินใจที่เที่ยงธรรมแท้จริง อีกทั้งมีความโปร่งใส อธิบายให้เหตุผลพร้อมหลักวิชาการต่อคู่ความและสังคมได้ ทั้งนี้ความเชื่อมั่นศรัทธาของสาธารณะจะเกิดขึ้นได้ และเป็นภูมิคุ้มกันต่อศาลรัฐธรรมนูญเองเมื่อต้องเผชิญกับอำนาจรัฐอื่นๆ รวมถึงกลุ่มคนที่ไม่เห็นด้วยหรือได้รับผลกระทบจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

2. การบูรณาการและสร้างกลไกความร่วมมือระหว่างศาลรัฐธรรมนูญและผู้ตรวจการแผ่นดิน
ในการรับคำร้องจากบุคคลผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 และบุคคลหรือชุมชนซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการทำหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ มาตรา 51

นอกจากนี้ ควรจัดให้มีกลไกคู่ขนาน หรือการช่วยเหลือทางวิชาการ (Academic Support) เพื่อเสริมสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งของประชาชนผู้ถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพ และต้องการเสนอคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 213 โดยมีเจ้าหน้าที่ช่วยจัดทำประเด็นคำร้อง แนะนำช่องทางหรือกระบวนการเพื่อเสนอให้ตรวจสอบ “การกระทำ หรือกฎหมาย” รวมทั้งบันทึกข้อมูลทั้งหมดในระบบฐานข้อมูลเพื่อสรุปวิเคราะห์ทบทวนแผนงานของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต่อไป

3. จัดทำคู่มือและสื่อเผยแพร่เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้สิทธิเสนอคำร้องโดยตรงของประชาชน โดยเฉพาะ

อย่างยิ่ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 51 และมาตรา 213
เน้นสื่อที่เข้าใจได้ง่าย ส่งตรงถึงประชาชน สั้น ง่าย และได้ใจความครบถ้วนว่าหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนการใช้สิทธิเสนอคำร้องโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 เป็นอย่างไร

4. หน่วยงานของรัฐปรับบทบาทเชิงรุกในการใช้กลไกการติดตามตรวจสอบกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กฎหมายรวมถึงกฎข้อบังคับจำนวนมากที่รับผิดชอบดูแลรักษาการโดยหน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาทบทวนอย่างจริงจัง ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ บริบทสังคมไทยและบริบทโลก ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558 โดยให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่ที่หน่วยงานรับผิดชอบได้แก่คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

5. รัฐสภากับแนวทางการแสดงบทบาทในเชิงการป้องกันหรือบทบาทเชิงรุกต่อการผลิตกฎหมายที่มีคุณภาพ และบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5.1 ในฐานะสถาบันนิติบัญญัติ สมาชิกรัฐสภาควรตระหนักและให้ความสำคัญกับการริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย การพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างกฎหมาย รวมถึงศึกษาวิเคราะห์กระบวนการตรากฎหมาย รวมทั้งเนื้อหาสาระของบทบัญญัติกฎหมาย เพื่ออรรถาธิบายความเป็นกฎหมายสูงสุดและหลักความชอบด้วย

ดังกรณีแบบอย่างที่ดีจากกรณีการพิจารณาแก้ไขกฎหมายที่มีบทสันนิษฐานความผิดทางอาญาแก่ผู้แทนนิติบุคคลซึ่งขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ โดยพิจารณาให้ความเห็นชอบกฎหมายกลาง คือพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบในทางอาญาของผู้แทนนิติบุคคล พ.ศ. 2560 ทำให้มี

การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายมากถึง 76 ฉบับให้สอดคล้องกับแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับบทสันนิษฐานความผิดทางอาญาแก่ผู้แทนนิติบุคคล

5.2 ส่งเสริม สนับสนุนร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งริเริ่มและเสนอต่อรัฐสภาภายใต้หลักการเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยที่ตระหนักถึงปัญหา ความต้องการของประชาชน ร่วมขับเคลื่อนเพื่อให้มีกฎหมายที่ตอบโจทย์ประชาชน ไม่เฉพาะกลุ่ม

ที่ร่วมเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย แต่สร้างสมดุลกับประชาชนทั่วไปในสังคมด้วย

5.3 การเสริมบทบาทของรัฐสภาในการทำให้กฎหมายศักดิ์สิทธิ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทในการร่วมสร้างสังคมที่ปกครองด้วยกฎหมาย เป็นสถาบันตัวแทนของปวงชนชาวไทยที่ยึดมั่นปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ และหลักนิติธรรมอย่างแท้จริง

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กล้า สมุทวนิช. (2558). ขอบเขตอำนาจหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- จันทิรา เอี่ยมมยุรา. (2553). กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี. สืบค้นจาก www.enlightened-jurists.org/page/220
- พิเชษฐ เมลาณนท์, นิลุบล ชัยอิทธิพรวงศ์ และพรทิพย์ อภิสิทธิ์วิสาสนา. (2550). ตุลาการภิวัตน์ (คั่นฉ่องส่อง ตุลาการไทย) ฉบับ ตุลาการตีความข้ามตัวบท & ตุลาการวางนโยบายสาธารณะ. กรุงเทพฯ: มูลนิธิ สาธารณสุขแห่งชาติ.
- ศศิวิมล ถาวรพงศ์สถิต. (2558). บทสันนิษฐานความรับผิดชอบของกรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือผู้แทนนิติบุคคลกับ แนวความคิดของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับในปัจจุบัน. สืบค้นจาก <http://www.fpo.go.th/FPO/modules/Content/getfile.php?contentfileID=9615>
- สถาบันพระปกเกล้า. (2545). การศึกษาเพื่อพัฒนาดัชนีวัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี เสนอ สำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2561). ความเชื่อมั่นต่อสถาบันต่างๆ และความพึงพอใจต่อการบริการสาธารณะ พ.ศ. 2560 และสรุปผลการสำรวจ พ.ศ. 2545-2560. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ. สืบค้นจาก http://www.constitutionalcourt.or.th/th/occ_web/more_news.php?cid=7

ภาษาอังกฤษ

- Kim, Jong-cheol. Vice President, Director of Human Rights Division, KBA. The Korea Bar Association. (2016, August 31). Interview.
- Kim, Sungjin. Director General of International Affairs, Head of Comparative Constitutional Law Division (Constitutional Rapporteur Judge) of The Constitution Court of Korea. *The Constitution Court of Korea*. (2016, August 31). Interview.
- Kyu Ho Youm, Inho Lee and Ahran Park. (2009). *Access to Government Information in South Korea: The Rise of Transparency as an Open Society Principle*. Retrieved from https://www.swlaw.edu/sites/default/files/2018-04/JIMEL_V7%2C_N2_-_Access_to_Government_Information_in_South_Korea-The_Rise_of_Transparency_as_an_Open_Society_Principle.pdf

ผู้ตรวจการเลือกตั้ง: บทเรียนจากการทำหน้าที่ตรวจสอบการเลือกตั้ง*

Election Inspectors: Lessons Learned from Election Monitoring

กานต์ วรฉัตร**

Karn Worachat***

บทคัดย่อ

ผู้ตรวจการเลือกตั้งเป็นนวัตกรรมใหม่ของการเลือกตั้งที่เกิดจากแนวคิดของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญซึ่งถูกนำมาใช้แทนที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เพื่อตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และตรวจสอบการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อถอดบทเรียนการทำงานของผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดในการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2562 และสรุปบทเรียนจากการทำหน้าที่ตรวจสอบการเลือกตั้ง แล้วนำเสนอแนวทางปรับปรุงแก้ไขที่เหมาะสม โดยใช้วิธีการศึกษาค้นคว้าทางด้านเอกสารและจัดเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดในแต่ละภาคและประสบการณ์ของผู้เขียน

ผลการศึกษาพบว่า ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีอิสระในการทำงานแต่ขาดการประสานการทำงานร่วมกัน ขาดความเชี่ยวชาญและแม่นยำในกฎหมายเลือกตั้ง ความไม่ชัดเจนในอำนาจหน้าที่ทำให้เกิดความคลุมเครือในบทบาท ผลงานการตรวจสอบการทุจริตการเลือกตั้งยังไม่สามารถเห็นเป็นรูปธรรม มีความขัดแย้งกับสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด อีกทั้งการมีผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดมาจากจังหวัดอื่นอาจทำให้เกิดปัญหาในการไม่รู้จักคน ไม่รู้จักพื้นที่

บทความนี้

Received

25 พฤศจิกายน 2562

Revised

9 มีนาคม 2563

Accepted

18 มีนาคม 2563

* ความเห็นของผู้เขียน ไม่ผูกพันกับสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่ประการใด

** ผู้ตรวจการเลือกตั้ง (อดีตผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง)

*** Election Inspector, (A Former Director of the Provincial Election, Office of the Election Commission of Thailand).

บทสรุปของบทความนี้ ยังคงเห็นความสำคัญของผู้ตรวจการเลือกตั้ง เพราะรายงานการตรวจสอบการเลือกตั้งจะช่วยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีความมั่นใจอย่างสมเหตุสมผลในการพิจารณาประกาศผลการเลือกตั้ง และเป็นหลักประกันในความโปร่งใสในการปฏิบัติงานที่สามารถตรวจสอบได้ อีกทั้งยังเป็นสัญญาณเตือนให้เห็นถึงความผิดปกติที่อาจเป็นการกระทำที่เป็นการทุจริตการเลือกตั้ง

บทความนี้ได้เสนอแนวทางการปรับปรุงแก้ไขที่เหมาะสม ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดต้องเรียนรู้การทำงานร่วมกัน ต้องมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ แม่นยำในระเบียบกฎหมาย ต้องมีความชัดเจนในบทบาทและความมีสาระสำคัญในประเด็นที่ตรวจสอบ ต้องเป็นคนที่มีความช่างสังเกตและสงสัย สามารถสังเกตเห็นสิ่งผิดปกติที่เกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็ว มีความสามารถในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในเชิงสร้างสรรค์ ต้องมีสมรรถนะในการปรับตัวให้เข้าถึงคน เข้าถึงพื้นที่ ได้อย่างรวดเร็ว และการประเมินผลการปฏิบัติงานต้องเป็นธรรม

คำสำคัญ: การเลือกตั้ง, ผู้ตรวจการเลือกตั้ง, การตรวจสอบการเลือกตั้ง, การทุจริตการเลือกตั้ง

Abstract

The post of election inspector is a new election innovation proposed by the Constitution Drafting Commission to replace the Provincial Election Commission in monitoring officers and monitoring actions deemed to be fraudulent or violation of election laws. This article aims to study the lessons learned from the work of the provincial election inspectors, focusing on the general election on 24 March 2019 and present lessons learned from election monitoring along with appropriate recommendations for monitoring elections, Information was drawn from study of documentation, in-depth interviews with provincial election inspectors in each region and the author's experience.

The results showed that provincial election inspectors were able to work independently but non-contributing team member, not precisely in the electoral law, role ambiguity, no result appear in their job of preventing electoral fraud, conflict with a coworker. If election inspectors came from outside their assigned provinces, they did not know the people in the area.

Provincial election Inspectors are important in election monitoring because their reports provide credible information for the Election Commission of Thailand to use when

deciding to announce election results. Provincial election inspectors guarantee transparency and provide warning signals of actions deemed to be fraudulent or in violation of election law.

This paper suggests that the Election Inspectors must learn to contribute as team members, must possess knowledge and expertise in electoral laws, role clarity and materiality in monitoring, practice observation and skepticism, use creative conflict management, have competency to know the people in the area and provide fair performance appraisals.

Keywords: Election, election inspector, election Monitoring, electoral fraud.

บทนำ

ผู้ตรวจการเลือกตั้ง เป็นนวัตกรรมใหม่ของการเลือกตั้ง (Election Innovation) ที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 จากแนวคิดของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) ที่ยกเลิกคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่มีอยู่เดิมและเคยใช้เป็นกลไกในการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 ด้วยเหตุผลว่าเป็นกลไกที่ไม่ได้ผล ไม่มีความเป็นกลาง ตกอยู่ในอิทธิพลของนักการเมืองในพื้นที่ มุ่งเน้นเอาข้าราชการระดับสูงในจังหวัดมาเป็น เพื่อหวังอาศัยอำนาจหน้าที่ของคนที่เหล่านี้สนับสนุนการเลือกตั้ง (สมชัย ศรีสุทธิยากร, 2562, น. 90-91) อีกทั้งข้อครหาเกี่ยวกับการเชื่อมโยงกับฝ่ายการเมืองและถูกครอบงำจนขาดความเป็นกลางไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (วัชรารมณ์ จุ้ยลำเพ็ญ, 2560, น. 2) ทำให้ผู้ตรวจการเลือกตั้งกลายเป็นกลไกการเลือกตั้งใหม่ที่ถูกสร้างขึ้นทดแทนเพื่อเป็นมือเป็นไม้ให้กับคณะกรรมการการเลือกตั้งในการทำหน้าที่ตรวจสอบการเลือกตั้งให้สุจริตเที่ยงธรรม

การเลือกสมาชิกวุฒิสภาเมื่อปลายปี พ.ศ. 2561 และการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อต้นปี พ.ศ. 2562 ได้มีการแต่งตั้งผู้ตรวจการเลือกตั้งเป็นผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดสำหรับปฏิบัติหน้าที่ในการเลือกสมาชิกวุฒิสภา และผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดสำหรับปฏิบัติหน้าที่ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ภายหลังจากเสร็จสิ้นการเลือกสมาชิกวุฒิสภาและการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปรากฏมีการวิพากษ์วิจารณ์ การทำงานของผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัด จากผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการเลือกตั้งว่า ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดไม่สามารถทำงานได้ตามวัตถุประสงค์ (ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, 2562, น. 1)

บทความทางวิชาการนี้ ผู้เขียนสนใจถอดบทเรียนการทำงานของผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัด โดยมุ่งศึกษาถึงการทำหน้าที่ของผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2562 และสรุปบทเรียนจากการทำหน้าที่ตรวจสอบการเลือกตั้งแล้วนำเสนอแนวทางที่เหมาะสมเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริต เที่ยงธรรม

ผู้เขียนทำการศึกษาค้นคว้าจากเอกสารของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง งานวิจัยที่เก็บข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการเลือกตั้ง และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) จากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ซึ่งเป็นผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่ปฏิบัติหน้าที่ในภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคใต้ และประสบการณ์ของผู้เขียน แล้วนำข้อมูลมาทำการวิเคราะห์ แล้วนำเสนอในรูปแบบความ

ความหมายของ “ผู้ตรวจการเลือกตั้ง” และ “ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัด”

ผู้ตรวจการเลือกตั้ง (Election Inspector) หมายถึง บุคคลที่ผ่านกระบวนการสรรหาและคัดเลือก (Recruitment & Selection) โดยมีคณะกรรมการคัดเลือกในแต่ละจังหวัด ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน อัยการจังหวัด ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด ประธานสภาทนายความจังหวัด ผู้แทนองค์กร

เอกชน ผู้แทนสภาองค์กรชุมชนตำบล ประธานหอการค้า หรือประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัด หรือประธานชมรมธนาคารพาณิชย์จังหวัดเลือกกันเอง 1 คน และผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นกรรมการ ส่วนในกรุงเทพมหานคร จะมีปลัดกรุงเทพมหานครเป็นประธาน ผู้แทนอัยการสูงสุด ผู้บัญชาการตำรวจนครบาล นายกสภาทนายความ ผู้แทนองค์กรเอกชน ผู้แทนสภาองค์กรชุมชนตำบล ผู้แทนหอการค้าไทยหรือผู้แทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยหรือผู้แทนสมาคมธนาคารไทยเลือกกันเอง 1 คน และผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำกรุงเทพมหานคร เป็นกรรมการ คัดเลือกแล้วส่งรายชื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาคัดเลือกจากบัญชีรายชื่อผู้ที่ผ่านการคัดเลือกจากจังหวัดเพื่อแต่งตั้งเป็นผู้ตรวจการเลือกตั้ง โดยจัดทำเป็นบัญชีรายชื่อมีระยะเวลา 5 ปี

ตารางที่ 1: แสดงการแบ่งกลุ่มจังหวัดในการคัดเลือกผู้ตรวจการเลือกตั้ง

กลุ่มที่	ประกอบด้วย	รวม
1	กรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา สิงห์บุรี อ่างทอง ลพบุรี สระบุรี	9 จังหวัด
2	เพชรบุรี ราชบุรี สมุทรสาคร สมุทรสงคราม นครปฐม กาญจนบุรี สุพรรณบุรี ชัยนาท อุทัยธานี	9 จังหวัด
3	ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ระยอง จันทบุรี ตราด นครนายก ปราจีนบุรี สระแก้ว	8 จังหวัด
4	ตรัง พัทลุง สงขลา สตูล ปัตตานี ยะลา นราธิวาส	7 จังหวัด
5	ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร ระนอง สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช กระบี่ พังงา ภูเก็ต	8 จังหวัด
6	ขอนแก่น อุดรธานี หนองบัวลำภู เลย สกลนคร นครพนม หนองคาย บึงกาฬ	8 จังหวัด
7	นครราชสีมา ชัยภูมิ กาฬสินธุ์ มหาสารคาม ร้อยเอ็ด บุรีรัมย์	6 จังหวัด
8	สุรินทร์ ศรีสะเกษ อุบลราชธานี อำนาจเจริญ ยโสธร มุกดาหาร	6 จังหวัด
9	เชียงใหม่ เชียงราย พะเยา แม่ฮ่องสอน ลำปาง ลำพูน แพร่ น่าน	8 จังหวัด
10	นครสวรรค์ กำแพงเพชร ตาก พิจิตร เพชรบูรณ์ พิษณุโลก สุโขทัย อุตรดิตถ์	8 จังหวัด

ที่มา: ข้อมูลจากระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยผู้ตรวจการเลือกตั้ง พ.ศ. 2561

ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัด (Provincial Election Inspector) คือ ผู้ตรวจการเลือกตั้งที่กรรมการการเลือกตั้งที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการการเลือกตั้งจับสลากรายชื่อผู้ตรวจการเลือกตั้งจากบัญชีรายชื่อตามกลุ่มจังหวัดตามตารางที่ 1 โดยให้มีผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่มีภูมิลำเนาใน

จังหวัดที่จะแต่งตั้ง 2 คน ส่วนที่เหลืออีก 3-6 คน จะเป็นผู้ตรวจการเลือกตั้งที่มีภูมิลำเนาในจังหวัดอื่นในกลุ่มจังหวัดเดียวกัน ส่วนจะมีผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดจำนวนเท่าใดในจังหวัดจะขึ้นอยู่กับจำนวนเขตเลือกตั้งตามตารางที่ 2

ตารางที่ 2: แสดงจำนวนผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดแต่ละจังหวัดตามเขตเลือกตั้ง

ลำดับ ที่	จำนวน เขตเลือกตั้ง	ผู้ตรวจการ เลือกตั้งประจำจังหวัด	จังหวัด
1	1-5 เขต	5 คน	พระนครศรีอยุธยา ลพบุรี สระบุรี สิงห์บุรี อ่างทอง กาญจนบุรี ชัยนาท นครปฐม เพชรบุรี ราชบุรี สมุทรสงคราม สมุทรสาคร สุพรรณบุรี อุทัยธานี จันทบุรี ฉะเชิงเทรา ตรวต นครนายก ปราจีนบุรี ระยอง สระแก้ว ตรัง นราธิวาส ปัตตานี พัทลุง ยะลา สตูล กระบี่ ชุมพร ประจวบคีรีขันธ์ พังงา ภูเก็ต ระนอง นครพนม บึงกาฬ เลย หนองคาย หนองบัวลำภู กาฬสินธุ์ มหาสารคาม น่านมุกดาหาร ยโสธร อำนาจเจริญ พะเยา แพร่ แม่ฮ่องสอน ลำปาง กำแพงเพชร อุดรดิตถ์ ลำพูน พิจิตร พิษณุโลก เพชรบูรณ์ สุโขทัย ตาก
2	6-8 เขต	6 คน	นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ ชลบุรี สงขลา นครศรีธรรมราช สุราษฎร์ธานี สกลนคร อุดรธานี ชัยภูมิ บุรีรัมย์ ร้อยเอ็ด ศรีสะเกษ สุรินทร์ เชียงราย นครสวรรค์
3	9-11 เขต	7 คน	ขอนแก่น อุบลราชธานี เชียงใหม่
4	12 เขตขึ้นไป	8 คน	กรุงเทพมหานคร นครราชสีมา

ที่มา: ข้อมูลจากคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ 1/2562 ลงวันที่ 2 มกราคม 2562

อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการเลือกตั้ง

มลรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกา (United States of America) บางมลรัฐก็มีการแต่งตั้งผู้ตรวจการเลือกตั้ง (Election Inspector) ขึ้นทำหน้าที่ในวันเลือกตั้ง (Election Day) อาทิเช่น มลรัฐมิชิแกน (Michigan State) แต่งตั้งผู้ตรวจการเลือกตั้งเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบเครื่องลงคะแนน (Verify the serial and seal) ตรวจสอบรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Checking Voter's Name) ตลอดจนการออกบัตรลงคะแนนให้ผู้มีสิทธิ

เลือกตั้ง (Election Recruitment Division, 2018, pp. 13-43) ส่วนที่มอนโรเคาน์ตี (Monroe County) ซึ่งเป็นเมืองทางตะวันตกของมลรัฐนิวยอร์ก (New York State) ก็มีผู้ตรวจการเลือกตั้งที่มาจากผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Voters) ที่ได้รับการแต่งตั้งจากพรรคการเมืองให้มาทำงานในวันเลือกตั้งเพื่อดูแลกระบวนการเลือกตั้งให้เป็นไปอย่างสุจริตเที่ยงธรรม (Processed in a fair) และเป็นไปตามกฎหมาย (According to Election Law) (Monroe County Board of Elections, 2019, p. 2)

ขณะที่มลรัฐวิสคอนซิน (Wisconsin State) ผู้ตรวจการเลือกตั้ง (Election Inspector) จะทำหน้าที่ในหน่วยเลือกตั้ง (Polling Place) ในวันเลือกตั้ง (Election Day) มีจำนวนประมาณ 3-7 คน มีหน้าที่หลักคือ จัดที่เลือกตั้งให้พร้อมสำหรับการเลือกตั้ง ลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Registering Voters) ให้ความช่วยเหลือผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่สูงอายุหรือพิการ (Age or Disability) ให้คำแนะนำในการทำเครื่องหมายลงคะแนน (Explaining How to Mark the Ballot) การใช้อุปกรณ์การลงคะแนน (Use the Voting Equipment) ตอบคำถามผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Answer Voter Questions) บันทึกการลงคะแนนของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Recording Election Participation) ออกบัตรลงคะแนน (Issuing Ballots) ให้กับคนที่ลงคะแนนแล้ว ตรวจสอบความพร้อมอุปกรณ์การเลือกตั้ง (Monitor Election Equipment) แก้ไขปัญหาอุปกรณ์การลงคะแนน (Troubleshooting Voting Equipment) ทำการนับคะแนน (Counting Votes) จัดทำเอกสารการเลือกตั้ง (Complete Election Day Forms) ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย (Maintaining Order) และบังคับใช้กฎหมายเลือกตั้ง (Work Involves Enforcement of Electoral Laws) ตลอดจนหน้าที่อื่นๆ ที่ได้รับมอบหมาย (All Other Duties as Assigned) (Wisconsin Elections Commission, 2019, p. 1)

ส่วนในประเทศไทย ผู้ตรวจการเลือกตั้งที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัด มีจำนวนประมาณ 5-8 คน ทำหน้าที่ในแต่ละจังหวัดระหว่างเวลาที่มีการดำเนินการเลือกตั้ง มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการเลือกตั้ง และการแจ้งเตือนให้ปฏิบัติให้ถูกต้อง และมีอำนาจในการตรวจสอบการกระทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมือง หรือการกระทำใดที่จะเป็นเหตุทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็น

ไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม หรือเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เมื่อพบการกระทำความผิดจะรายงานคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือกรรมการการเลือกตั้งทราบ และมีอำนาจเข้าไปในที่เลือกตั้ง หรือสถานที่นับคะแนนเลือกตั้ง ตลอดจนปฏิบัติงานอื่นตามระเบียบคำสั่ง ประกาศ และมติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และตามที่ได้รับมอบหมาย ตามมาตรา 28 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2560 และ ข้อ 31 และ 32 ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยผู้ตรวจการเลือกตั้ง (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2) พ.ศ.2561

จะเห็นได้ว่า ผู้ตรวจการเลือกตั้งในประเทศไทยนั้น มีอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างจากผู้ตรวจการเลือกตั้งในมลรัฐมิชิแกน มลรัฐนิวยอร์ก และมลรัฐวิสคอนซินในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยผู้ตรวจการเลือกตั้งในประเทศไทยจะมีหน้าที่เฉพาะในการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการเลือกตั้ง (Monitoring Officers) และตรวจสอบการกระทำที่ถือว่าการทุจริตหรือเป็นความผิดตามกฎหมายเลือกตั้ง (Monitoring Actions Deemed to be Fraudulent or Violating Electoral Laws) เท่านั้น ไม่ได้มีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหารการจัดการเลือกตั้งแต่อย่างใด

การทำหน้าที่ผู้ตรวจการเลือกตั้ง ประจำจังหวัดในการเลือกตั้งสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร

ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2562 คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีคำสั่งที่ 1/2562 ลงวันที่ 2 มกราคม 2562 แต่งตั้งผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดสำหรับปฏิบัติหน้าที่ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 413 คน แล้วส่งไปปฏิบัติงานในจังหวัดต่างๆ ทั่วประเทศเพื่อตรวจสอบการเลือกตั้ง จากการศึกษา พบว่า

1. การตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการเลือกตั้ง

เจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการเลือกตั้ง ในที่นี้ หมายถึง เจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้ง ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามข้อ 3 ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยผู้ตรวจการเลือกตั้ง พ.ศ. 2561 ซึ่งหมายถึง ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ประธานกรรมการและกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย และผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ช่วยเหลือการปฏิบัติงานในวันเลือกตั้ง ตามมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561

วิธีการตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดเลือกจะใช้วิธีทั้งแบบเปิดเผยและแบบไม่เปิดเผย โดยการเข้าไปในลักษณะเปิดเผยจะเป็นการเข้าไปแนะนำตัวแบบเป็นทางการ แล้วสอบถามถึงการปฏิบัติงานว่าได้ดำเนินการถูกต้องตามขั้นตอน หลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ตลอดจนปัญหาข้อขัดข้องที่เกิดขึ้น โดยผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดบางคนจะมีแผนการตรวจสอบ (Check List) เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบที่แน่นอน กับอีกลักษณะหนึ่งเป็นการเข้าไปตรวจสอบแบบไม่เปิดเผยตัว ทำตนเป็นเสมือนประชาชนทั่วไป โดยตรวจสอบจากการปิดประกาศเอกสารต่างๆ ภายในเงื่อนไขและสถานที่ที่กฎหมายกำหนด หรือคอยสังเกตการณ์การทำงานของเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการเลือกตั้งว่าเป็นไปตามขั้นตอน หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบ กฎหมายหรือไม่ หากพบว่าการดำเนินการเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ก็จะไม่เข้าไปรบกวนการทำงานของเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการเลือกตั้ง

กรณีที่เจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการเลือกตั้งปฏิบัติงานไม่เป็นไปตามขั้นตอน หลักเกณฑ์ที่กำหนดในระเบียบกฎหมาย ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดส่วนใหญ่จะให้คำแนะนำด้วยวาจามากกว่าที่จะแจ้งเตือนด้วยลายลักษณ์อักษร (แบบแจ้งเตือนการปฏิบัติงาน ผตล.จว.1) เพราะเกรงว่าจะส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานในการจัดการเลือกตั้ง เมื่อให้คำแนะนำด้วยวาจาแล้วก็จะคอยติดตามผลว่ามีการดำเนินการตามที่ให้คำแนะนำไว้หรือไม่ โดยมีประเด็นที่สำคัญ คือ

(1) ตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ปัญหาที่ตรวจพบส่วนใหญ่เกี่ยวกับการปิดประกาศเอกสารต่างๆ ภายในเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด การกำหนดสถานที่รับสมัครผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขต ณ จุดเดียวที่จังหวัด ทำให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งต้องเสียเวลาการทำงานที่เขตนานั่งเฝ้าตลอดระยะเวลารับสมัครทั้ง 5 วัน การปล่อยให้บุคคลซึ่งไม่ได้เกี่ยวข้องเข้าไปในสถานที่รับสมัคร การตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครมีระยะเวลาจำกัด หน่วยงานที่ตรวจสอบแจ้งผลตรวจสอบล่าช้า ระบบฐานข้อมูลสมาชิกพรรคการเมืองไม่เป็นปัจจุบัน ระบบการรับสมัครมีขั้นตอนการบันทึกข้อมูลที่ยุ่งยาก เอกสารที่ต้องสแกนเข้าสู่ระบบมีจำนวนมากและใช้เวลานาน การบันทึกข้อมูลล่าช้าเพราะระบบขัดข้องบ่อย ผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งขาดความรู้และประสบการณ์ในการดำเนินการทางศาลที่ต้องยื่นคำร้องต่อศาลฎีกา

(2) ตรวจสอบการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ปัญหาที่ตรวจพบส่วนใหญ่เกี่ยวกับการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ต่างๆ เช่น อนุกรรมการ ผู้ช่วยปฏิบัติงาน กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง กรรมการประจำที่เลือกตั้งกลาง

กรรมการนับคะแนน ไม่ค่อยมีผู้สนใจอยากเข้ามาช่วยงาน ค่าตอบแทนน้อย ส่วนผู้ที่เข้ามาทำงานก็ไม่มีประสบการณ์ ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับงานในหน้าที่ บางครั้งได้ผู้สูงอายุเข้ามาทำงานทำให้ขาดความคล่องตัว การสั่งการของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขตลอดเวลาทำให้เจ้าหน้าที่เกิดการสับสนในการปฏิบัติงาน การอบรมเตรียมความพร้อมให้กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง กรรมการประจำที่เลือกตั้งกลาง กรรมการนับคะแนน และเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยในแต่ละรุ่นมีจำนวนคนเข้าอบรมมากไป ระยะเวลาในการอบรมน้อยเกินไป วิทยากรไม่มีความรู้ในการรายงานผลอย่างไม่เป็นทางการผ่าน Application Rapid Report โปรแกรมที่ใช้ในการรวมคะแนนมีระบบขั้นตอนการทำงานยุ่งยากซับซ้อน ทำให้ล่าช้า

(3) ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของนายทะเบียนอำเภอและนายทะเบียนท้องถิ่น ปัญหาที่ตรวจพบส่วนใหญ่เกี่ยวกับการแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่ทำให้ส่งผลกระทบต่อการจัดพิมพ์บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ต้องรอกำหนดหน่วยเลือกตั้งให้ล่วงหน้าก่อน หน่วยเลือกตั้งบางหน่วยมีจำนวนผู้มีสิทธิมากเกินไป ที่เลือกตั้งบางแห่งไม่เหมาะสม บางแห่งอยู่ริมถนนหรืออยู่บนสะพาน ที่เลือกตั้งบางแห่งอยู่ติดกันทำให้เกิดการสับสนลงคะแนนผิดหน่วย การพิมพ์บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีความผิดพลาดชื่อตกหล่น บางหน่วยยังคงมีชื่อคนตายและเด็ก อีกทั้งรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ชัดเจน เพราะหมึกจาง ระยะห่างระหว่างบรรทัดแคบเกินไป ทำให้การลงลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งผิดพลาด ไม่มีการประชาสัมพันธ์ในเรื่องการเพิ่มชื่อ-ถอนชื่อ และตรวจสอบการย้ายบุคคลเข้ามาในทะเบียนบ้านเพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้งโดยมิชอบ

(4) ตรวจสอบการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งซึ่งมีหน้าที่ในการเตรียมงานเลือกตั้งและดำเนินการมอบสิ่งของสำหรับหน่วยเลือกตั้ง

และที่เลือกตั้งกลางให้แก่คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งและคณะกรรมการประจำที่เลือกตั้งกลางพบว่า วัสดุอุปกรณ์ที่จัดส่งมาให้ล่าช้า อนุกรรมการเขตไม่มีอำนาจในการจัดซื้อจัดจ้าง

(5) ตรวจสอบการปฏิบัติงานของคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งและเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย ปัญหาที่ตรวจพบส่วนใหญ่เกี่ยวกับ การปิดประกาศเอกสารหน้าที่เลือกตั้งไม่ครบถ้วน ขาดความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติหน้าที่ บางคนเป็นผู้สูงอายุไม่คล่องตัว นำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีหมายเลขประจำตัวประชาชนไปติดหน้าที่เลือกตั้ง การเลือกตั้งครั้งนี้มีผู้สมัครแบบแบ่งเขตจำนวนมากทำให้บัตรเลือกตั้งมีตัวอักษรเล็ก ซองทำเครื่องหมายกากบาทก็อยู่ห่างจากหมายเลข สับสนในการทำเครื่องหมาย แต่ละหน่วยมีแนวทางปฏิบัติที่แตกต่างกันในการปฏิบัติในช่วงก่อนการปิดการลงคะแนนที่หน่วยเลือกตั้งที่มีผู้มารอใช้สิทธิเลือกตั้งจำนวนมาก การนับคะแนนและวินิจฉัยบัตรแต่ละหน่วยยังคงไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน การขยายเวลาการลงคะแนนถึงเวลา 17.00 น. แม้มีเจตนาต้องการให้ประชาชนมาใช้สิทธิมากขึ้น แต่ทำให้การนับคะแนนต้องกระทำในเวลาใกล้ค่ำ หากการนับคะแนนยืดเยื้อจะต้องยุ่งยากในการจัดเตรียมอุปกรณ์ไฟฟ้าแสงสว่าง กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งขาดความเข้าใจในการกรอกเอกสารแบบพิมพ์ต่างๆ และขาดความเข้าใจในการรายงานผลอย่างไม่เป็นทางการผ่าน Application Rapid Report ทำให้ผิดพลาดคลาดเคลื่อนค่อนข้างมาก

(6) ตรวจสอบการปฏิบัติงานของคณะกรรมการประจำที่เลือกตั้งกลางในเขตและนอกเขตเลือกตั้ง ในการออกเสียงลงคะแนนก่อนวันเลือกตั้ง คณะกรรมการนับคะแนนบัตรเลือกตั้งสำหรับการนับคะแนนบัตรเลือกตั้งที่ออกเสียงลงคะแนนก่อนวันเลือกตั้ง และการนับคะแนนของบัตรเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้งและนอกราชอาณาจักร ปัญหาที่ตรวจพบส่วนใหญ่เกี่ยวกับ บัตรเลือกตั้งที่ใช้ในแต่ละเขตเลือกตั้งทั้ง 350 เขต มีความแตกต่างกันขึ้นอยู่

กับหมายเลขประจำตัวผู้สมัครแบบแบ่งเขต แม้ผู้สมัครจะอยู่พรรคเดียวกันแต่ได้หมายเลขที่ต่างกัน อีกทั้งบัตรเลือกตั้งระบุแต่หมายเลขผู้สมัคร เครื่องหมายพรรคและชื่อพรรคการเมือง ไม่ได้ระบุชื่อผู้สมัคร ทำให้สับสนในการมอบบัตรเลือกตั้ง ณ ที่เลือกตั้งกลางนอกเขตเลือกตั้ง

การที่ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดเข้าไปตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการเลือกตั้ง ทำให้เจ้าหน้าที่ใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติงานมากขึ้น แต่ก็มีบางส่วนที่ไม่เข้าใจและไม่พอใจในการถูกตรวจสอบ ทำให้มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ว่า ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ คอยแต่จ้องจับผิด แทรกแซงการทำงานโดยไม่มีความรู้ในกฎหมายเลือกตั้ง ไม่สามารถให้คำแนะนำที่ถูกต้องได้ คำแนะนำที่ให้ไปเป็นไปในลักษณะดุลยพินิจ อีกทั้งการที่ผลัดเปลี่ยนเวียนกันมาตรวจสอบโดยไม่พร้อมกัน ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องวุ่นวายต่อการตอบข้อซักถามแทนที่จะใช้เวลาในการทำงาน เพราะผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีจำนวนมากเกินไปและทำงานโดยไม่ประสานงานกัน สิ้นเปลืองงบประมาณ และเป็นตัวการสร้างปัญหาให้กับเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2562, น. 1-20)

2. การตรวจสอบการกระทำความผิดกฎหมายเลือกตั้ง

วิธีการตรวจสอบการกระทำความผิดกฎหมายเลือกตั้ง ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดเลือกใช้วิธีทั้งลักษณะที่เปิดเผยและไม่เปิดเผย ซึ่งแต่ละคนมียุทธวิธีในการทำงานตามแนวทางของแต่ละคน การไปในลักษณะเปิดเผย ส่วนใหญ่เข้าพบปะกับนายอำเภอ ปลัดอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่ ส่วนผู้ที่เคยรับราชการตำรวจ ทหารก็มักเข้าพบปะเจ้าหน้าที่ตำรวจ ทหารในพื้นที่ ผู้ที่เคยทำงานในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งก็จะไปพบปะกับเครือข่ายการเลือกตั้ง

ที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจัดตั้งไว้ ผู้ที่เคยรับราชการทางด้านการศึกษามาก่อนก็มักเข้าพบปะกับข้าราชการครูในพื้นที่แล้วขยายผลไปถึงคนในชุมชนในพื้นที่

ส่วนการไปในลักษณะที่ไม่เปิดเผย จะเข้าไปพบปะพูดคุยกับผู้คนในชุมชนเสมือนเป็นประชาชนธรรมดา ไม่เปิดเผยตัวตนว่าเป็นใคร ออกท้องที่ไปกราบนมัสการพระภิกษุสงฆ์หรือผู้นำศาสนา หรือไปตามแหล่งที่เป็นที่รวมของคนในชุมชนต่าง ๆ เช่น ร้านน้ำชาในภาคใต้ ร้านกาแฟโบราณ (สภากาแฟ) แหล่งที่รวมคนเล่นหมากรุก (คนเฒ่าคนแก่) ย่านชุมชน ตลาดนัด งานทำบุญประเพณีในชุมชนที่จัดขึ้นในโอกาสต่าง ๆ

การดำเนินการที่มีทั้งลักษณะที่เปิดเผยและไม่เปิดเผยก็เพื่อที่จะแสวงหาข้อมูล เบาะแสพฤติกรรมและความเคลื่อนไหวต่างๆ ที่มีข้อพิรุธอันควรสงสัยเกี่ยวกับการฝ่าฝืนกฎหมายเลือกตั้ง เผ่าสังเกตตามสถานที่ต่างๆ เช่น สาขาพรรค บ้านผู้สมัคร บ้านหัวหน้าพรรค บ้านผู้นำชุมชนท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดสนิทสนมกับผู้สมัคร ตลอดจนสังเกตสิ่งผิดปกติที่เกิดขึ้นในหน่วยเลือกตั้งในวันเลือกตั้ง โดยเบาะแสที่ได้รับส่วนใหญ่ ได้รับแจ้งทางโทรศัพท์มือถือ และจากการลงพื้นที่ไปพบปะพูดคุยกับชาวบ้าน โดยมีประเด็นการตรวจสอบที่สำคัญ คือ

(1) ตรวจสอบการรณรงค์หาเสียงของผู้สมัคร พบว่าผู้สมัครยังคงใช้วิธีการแบบเดิมๆ คือ การใช้รถแห่โฆษณาหาเสียง ซึ่งเชื่อว่าเป็นวิธีการที่ได้ผลที่สุดในการจูงใจให้คนสนใจ เพราะสื่อได้ทั้งภาพ เสียง ข้อความ หมายเลขผู้สมัครและพรรคการเมือง โดยให้รถเข้าไปในชุมชนแล้วเปิดสเปดโฆษณาเป็นระยะ แต่ถ้าเป็นชุมชนขนาดใหญ่ผู้สมัครจะนั่งรถไปด้วย วิธีการนี้ผู้สมัครที่มีทุนทรัพย์สูงจะสามารถจ้างรถแห่โฆษณาได้หลายคัน ซึ่งจะได้เปรียบผู้สมัครที่มีทุนทรัพย์น้อย นอกจากนี้ก็ยังมีแจกแผ่นปลิวแนะนำตัว ติดโปสเตอร์ การทำป้ายโฆษณาขนาดใหญ่ และการหาเสียงโดยใช้ช่องทางสื่อสังคม

ออนไลน์ (Social Media) ผ่าน facebook และ twitter เป็นเครื่องมือในการสื่อสารกับประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายได้ทุกระดับ และได้พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่าการเลือกตั้งครั้งนี้ สื่อสังคมออนไลน์มีส่วนสำคัญอย่างมากที่ทำให้ผู้สมัครและพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นใหม่ได้รับคะแนนเสียงอย่างมากโดยเฉพาะจากคนรุ่นใหม่

ส่วนปัญหาที่ตรวจพบส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการปิดประกาศหรือติดแผ่นป้ายเกี่ยวกับการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้ง ที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดตามมาตรา 83 และมาตรา 162 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 อาทิเช่น แผ่นป้ายและประกาศเกี่ยวกับการเลือกตั้งของผู้สมัครระบุข้อความไม่ครบถ้วน มีการติดตั้งแผ่นป้ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งในบริเวณถนนส่วนบุคคล หรือติดตั้งแผ่นป้ายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ณ ที่ทำการสาขาพรรคการเมืองเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด อีกทั้งยังมีผู้ซึ่งมิใช่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองติดแผ่นป้ายโดยใช้ถ้อยคำที่ทำให้ประชาชนเข้าใจว่าเป็นพรรคการเมืองตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 และจงใจให้เข้าใจผิดในผู้สมัครรับเลือกตั้ง ตามมาตรา 73 (5) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561

นอกจากนี้ ยังมีการหาเสียงเลือกตั้งไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดตามมาตรา 70 และ 71 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 เช่น การจัดทำเอกสารและแผ่นป้ายการโฆษณาที่ยานพาหนะที่ใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งระบุข้อความสำคัญไม่ครบถ้วน ตามข้อ 6 (1) และ (4) ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยวิธีการหาเสียงและลักษณะต้องห้ามในการหาเสียงเลือกตั้งสมาชิก

สภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 และยังคงพบว่า มีการทำลายป้ายโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครซึ่งเป็นคู่แข่ง

(2) ตรวจสอบการแจกจ่ายเงินซื้อเสียง พบว่าการซื้อเสียงนั้นยังคงมีอยู่ ทั้งการให้เงินหวัคเนนเพื่อซื้อน้ำใจดังมาเป็นพวกเป็นการสร้างเครือข่ายในการช่วยเหลือเจือจาน และการแจกเงินให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผ่านหวัคเนน ดังนั้น บุคคลที่ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดให้ความสนใจและจับตามองมากที่สุดคือ “หวัคเนน” (Canvassers) เพราะหวัคเนนมีความสำคัญมากในการหาหวัคเนนเสียงและเป็นไปไม่ได้ที่ผู้สมัครจะไม่ใช้หวัคเนน หวัคเนนส่วนใหญ่จึงยังคงมาจากผู้นำชุมชนในระดับตำบล หมู่บ้าน ผู้นำท้องถิ่น ซึ่งมักให้การสนับสนุนผู้สมัครคนหนึ่งคนใดเสมอ อันเนื่องมาจากความสัมพันธ์ที่เคยทำประโยชน์ส่วนตัวให้ เช่น ฝากบุตรหลานเข้าทำงาน และทำประโยชน์ให้กับชุมชนด้วยการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดงานเทศกาลต่างๆ ของชุมชน จนกลายเป็นสิ่งย่ำเตือนถึงบุญคุณที่ทำให้มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของคนในชุมชน อีกทั้งผู้นำชุมชน ผู้นำท้องถิ่นเหล่านี้มักมีฐานคะแนนเสียงของตนในชุมชนท้องถิ่นเป็นพื้นฐานอยู่แล้ว นอกจากนี้แล้วยังมีข้าราชการเกษียณอายุ ผู้ที่มีญาติพี่น้องมาก ผู้ที่เป็นที่เคารพยำเกรงและกว้างขวางในท้องถิ่นที่ชาวบ้านเคารพนับถือ และแกนนำกลุ่มมวลชนที่ราชการจัดตั้งขึ้น ซึ่งบุคคลเหล่านี้ล้วนมีความสามารถในการสื่อสารกับประชาชน ผู้สมัครจึงพยายามดึงมาเป็นหวัคเนน เพราะหากสามารถคุมหวัคเนนเสียงให้อยู่ในทิศทางที่ต้องการได้ย่อมหมายถึงเป็นการประกันชัยชนะในพื้นที่นั้น

การใช้หวัคเนนเป็นตัวกลางในการเชื่อมโยงไปยังญาติพี่น้อง เพื่อนฝูงและคนในหมู่บ้าน เพื่อให้ได้รู้จักกับผู้สมัคร ยังคงใช้วิธีการเดินเคาะประตูบ้านหาเสียงปรากฏตัวตามย่านชุมชน ตลาดนัด ปัญหาที่ตรวจพบ

ส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดงานเลี้ยงที่ห้วคเนนจัดขึ้นแล้วเชิญผู้สมัครมาร่วมงานเพื่อขอคะแนน หรือการให้ผู้สมัครปรากฏตัวร่วมในกิจกรรมต่างๆ ไม่ว่าจะป็นงานทำบุญขึ้นบ้านใหม่ งานบวช งานแต่งงาน แม้แต่ งานศพ ก็ให้ห้วคเนนประสานเจ้าภาพขอขึ้นทอดผ้าบังสุกุล และมีประเด็นตามมาก็คือการหาเสียงในลักษณะต้องห้ามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดตามมาตรา 80 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 และข้อ 18 (4) ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยวิธีการหาเสียงและลักษณะต้องห้ามในการหาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 ด้วยการช่วยเหลือเงินตามประเพณี โดยผ่านห้วคเนนหรือไม่ก็เป็นผู้อยู่เบื้องหลังการจัดงานนั้น นอกจากนี้ ยังมีการจ่ายเงินค่าพาหนะเพื่อให้ห้วคเนนจ้างคนไปฟังการปราศรัย ซึ่งหากไม่เตรียมผู้ฟังมาก่อนก็จะไม่มีคนสนใจมาฟัง

ขณะเดียวกัน ห้วคเนนบางคนก็ทำหน้าที่เป็นห้วคเนนให้ผู้สมัครหลายคนในคราวเดียวกัน โดยมีบัญชีรายชื่อบุคคลที่ตนสามารถควบคุมคะแนนเสียงได้ เพื่อแสดงให้ผู้สมัครความีจำนวนเท่าใด และเข้าซื้อห้วคเนนรายอื่นหรือไม่ ดังนั้น การซื้อเสียงเพื่อหวังผลจึงมิใช่การแจกแบบหว่านแห เพราะไม่สามารถห้วคเนนได้ตามที่หวัง แต่จะต้องคุมห้วคเนนให้ได้อย่างมีเป้าหมาย ห้วคเนนจึงยังคงให้ความสำคัญกับ “คีนหมาหอน” ซึ่งหมายถึง คีนสุดท้ายก่อนวันเลือกตั้งที่มีความสำคัญในแง่ที่ว่ามีการทุจริตซื้อเสียงการเลือกตั้งสูงมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งห้วคเนนจะตระเวนตามบ้าน เพื่อจ่ายเงินซื้อเสียงรอบสุดท้ายซึ่งหวังผลได้มาก เพราะหากประเมินแล้วห้วคเนนยังไม่ถึงเป้าที่วางไว้ ก็จะได้รับซื้อให้ได้ตามเป้าหรือที่จ่ายเงินซื้อไปแล้วก่อนหน้านี้ อาจถูกผู้สมัครรายอื่นจ่ายเงินซื้อเสียงด้วยจำนวนที่มากกว่า ก็จะจ่ายเงินซื้อเสียงเพิ่ม เพื่อเป็นโอกาสในการพลิกสถานการณ์ครั้งสุดท้าย การจ่ายเงินซื้อเสียงนี้นิยมจ่ายในวันที่ใกล้กับ

วันเลือกตั้งมากที่สุด เพราะง่ายต่อการจดจำ อีกทั้งเป็นการกระทำในยามค่ำคืน ในลักษณะที่ตรวจสอบหรือพบเห็นได้ยาก แต่หากที่เฝ้าอยู่ตามบ้านจะเห็นและเห่าหอน (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547, น. 69)

(3) ตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐที่วางตนไม่เป็นกลางพบว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองที่เพิ่งจัดตั้งใหม่หรือเพิ่งลงสมัครครั้งแรกยังขาดประสบการณ์ในการลงหาเสียงในพื้นที่ จึงจำเป็นที่จะต้องใช้กระแสความนิยมของพรรคหรือหัวหน้าพรรคในการหาเสียง แต่ในขณะที่บางพรรคก็ไม่ได้มุ่งหวังชนะการเลือกตั้งไม่ได้มีการณรงค์หาเสียงอย่างจริงจัง ซึ่งตรงกันข้ามกับผู้สมัครหรือพรรคการเมืองที่มีประสบการณ์ผ่านการเลือกตั้งมาหลายครั้ง ย่อมรู้ถึงกลวิธีในการหาเสียงปัญหาที่ตรวจพบส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับพรรคการเมืองที่มีอิทธิพลสูงที่ยังคงใช้วิธีการผ่านทางเจ้าหน้าที่ของรัฐในการวางตนไม่เป็นกลางใช้ตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบซึ่งเป็นการฝ่าฝืนตามมาตรา 78 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 มีการเรียกประชุมผู้นำระดับตำบล หมู่บ้าน ระดับท้องถิ่นแจกจ่ายเงินเพื่อซื้อน้ำใจและสร้างความได้เปรียบในการเลือกตั้ง อีกทั้งยังคงมีการจูงใจให้ชาวบ้านลงคะแนนให้ผู้สมัครด้วยวิธีการบังคับ ชูเชิญ ใช้อิทธิพลคุกคาม และการใช้กลุ่มมวลชนที่ทางราชการจัดตั้งขึ้นเป็นเครื่องมือ โดยผ่านการประชุมอบรมแล้วเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวเข้ามาทำการหาเสียง แล้วมอบภารกิจให้ออกไปเคาะประตูบ้านรณรงค์ให้ประชาชนออกไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งการกระทำดังกล่าวอาจส่งผลทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม

(4) ตรวจสอบการกระทำอื่นๆ ที่เป็นความผิดตามกฎหมายเลือกตั้งพบว่า มีการจัดมหรสพรื่นเริงในวันก่อนวันเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้ง และมีการจำหน่ายสุราในงานอันเป็นการฝ่าฝืนตามมาตรา 147 แห่ง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 ในช่วงระหว่างเวลา 18.00 น.ของวันก่อนวันเลือกตั้งหนึ่งวัน (23 มีนาคม 2562) จนถึงเวลา 18.00 น.ของวันเลือกตั้ง (24 มีนาคม 2562) ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดจึงได้แจ้งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าทำการจับกุมได้พร้อมของกลาง แล้วทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเบื้องต้นหลังการจัดให้มีพรหมจารีว่าเป็นการกระทำที่เกี่ยวข้องกับผู้สมัครรายใดหรือไม่

กล่าวได้ว่า การเลือกตั้งครั้งนี้เป็นการเลือกตั้งที่ผู้มีสิทธิลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครได้เพียงคะแนนเดียวจึงเป็นคะแนนที่มีความหมายอย่างมากทั้งต่อตัวผู้สมัครและต่อพรรคการเมืองเพราะคะแนนทุกคะแนนจะมีผลต่อการคำนวณหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมือง จึงทำให้เกิดแรงจูงใจในการใช้เงินทุจริตการเลือกตั้ง แม้ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดจะพยายามใช้มาตรการกดดันเพื่อสกัดกั้นยับยั้งไม่ให้เกิด แต่การทุจริตการเลือกตั้งก็ยังคงมีอยู่และไม่สามารถหาตัวผู้กระทำได้ ขาดพยานหลักฐานผู้แจ้งก็ปฏิเสธที่จะเปิดเผยชื่อและเป็นพยาน เพราะทั้งหัวคะแนนและผู้สมัครก็เคยมีปัญหาคู่ เคยทำประโยชน์ให้กับคนในชุมชน เบาะแสที่ได้รับทราบจากแหล่งข่าวมักล่าช้า มีการจ่ายเงินซื้อเสียงกันไปเรียบร้อยแล้วชาวบ้านเองก็ไม่ได้เงินจากหัวคะแนนของผู้สมัครเพียงรายเดียว ใครให้ไว้ก็รับหมด แม้จะเป็นเงินเพียงเล็กน้อยอันเนื่องจากความจำเป็นทางเศรษฐกิจ ประชาชนเลือกที่จะรับ แม้จะยอมแจ้งเบาะแสให้ทราบ แต่ก็ไม่ยอมเป็นพยาน ทำให้ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดถูกมองว่าไม่มีผลงานเกี่ยวกับการตรวจสอบการกระทำความผิดกฎหมายเลือกตั้งของผู้สมัครและพรรคการเมือง การรายงานการแจ้งเบาะแสมีรายละเอียดข้อมูลที่ไม่ชัดเจน ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ก็เพราะเป็นคนต่างพื้นที่ ไม่รู้จักคนในพื้นที่ ไม่มีความชำนาญในพื้นที่ แม้จะมีความเป็นกลาง แต่ก็ไม่สามารถทำงานให้บรรลุ

ผลได้ตามวัตถุประสงค์ เพราะไม่มีสำนวนที่มาจากผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดเลย (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2562, น. 1-20)

ถอดบทเรียนการทำงานของ ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัด

จากการศึกษาการทำหน้าที่ของผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ผ่านมา ทำให้ทราบถึงแนวทางการตรวจสอบการเลือกตั้ง และสามารถถอดบทเรียนการทำงานของผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้ใน 2 ประเด็น คือ

1. ประเด็นที่ถือว่าเป็นจุดแข็งในการตรวจสอบการเลือกตั้ง

1.1 ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีความคล่องตัวเป็นอิสระอย่างมากในการทำงาน เนื่องจากไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดด้วยตนเอง ไม่มีใครคนใดคนหนึ่งเป็นหัวหน้าหรือเป็นประธานที่มีอำนาจสั่งการเหมือนอย่างรูปแบบคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด อีกทั้งการรายงานผลการตรวจสอบการเลือกตั้งก็รายงานตรงต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือกรรมการการเลือกตั้ง โดยไม่ต้องนำเข้าไปประชุมเพื่อขอความเห็นชอบหรือลงมติก่อน การประชุมผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดในแต่ละครั้ง เป็นเพียงการประชุมเพื่อปรึกษาหารือ แลกเปลี่ยนข้อมูลกันเท่านั้น

1.2 กลไกผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดถูกออกแบบมาเพื่อให้มีความเป็นกลางทางการเมือง โดยมีผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดจำนวนจังหวัดละ 5-8 คน โดยแต่งตั้งจากผู้ที่มีภูมิลำเนาในจังหวัด 2 คน ส่วนที่เหลือจะมาจากจังหวัดอื่นที่อยู่ในกลุ่มเดียวกันและไม่ใช่ข้าราชการหรือดำรงตำแหน่งในหน่วยงาน

ภาครัฐ ตัดขาดออกจากงานประจำ เลิกการสวมหมวกสองใบ ไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมือง ไม่มีญาติพี่น้องลงสมัครรับเลือกตั้ง ไม่ได้อยู่ประจำจังหวัด และอาจถูกจับสลากให้ไปปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัดอื่นที่อยู่ในกลุ่มจังหวัดเดียวกัน

1.3 คณะกรรมการการเลือกตั้งได้เตรียมความพร้อมให้ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดพร้อมเข้าสู่การปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบการเลือกตั้ง โดยสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการสัมมนาเตรียมความพร้อมในวันที่ 14-16 พฤศจิกายน 2561 ณ ห้องแกรนด์ โดมอนด์ บอลรูม อาคารอิมแพ็คฟอรัม เมืองทองธานี จังหวัดนนทบุรี เพื่อชี้แจงเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และเมื่อได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดปฏิบัติหน้าที่ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้จัดให้มีการประชุมผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดก่อนการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อชี้แจงข้อมูลที่จำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ เช่น ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับจังหวัด การปกครองท้องถิ่น จำนวนประชากรและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตลอดจนข้อมูลอื่นๆ ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน

1.4 ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดสามารถตัดสินใจปฏิบัติงาน โดยใช้ความคิดริเริ่มและศักยภาพของตนเองที่มีอยู่อย่างเต็มที่ เนื่องจากลักษณะงานของผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่กำหนดไว้ในมาตรา 28 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 และข้อ 31 ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยผู้ตรวจการเลือกตั้ง (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ระบุแต่เพียงการตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการเลือกตั้ง และการตรวจสอบการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง โดยไม่ได้ให้รายละเอียดเกี่ยวกับความหมายวิธีการและขอบเขตของการตรวจสอบการเลือกตั้งไว้ ลักษณะงานจึงเป็นเพียงแนวทางข้อปฏิบัติกว้างๆ

เปิดโอกาสให้ใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจที่จะทำงานตามความรู้ ความชำนาญและประสบการณ์ของตน

1.5 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการควบคุมดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมตามมาตรา 224 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560 ซึ่งเป็นอำนาจการสืบสวนการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง มีบทบาททั้งด้านการป้องกันและปราบปราม จึงทำให้ผู้ตรวจการเลือกตั้งสามารถแสดงศักยภาพตามความถนัด โดยผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่มีความถนัดทางด้านป้องกันจะเน้นให้ประชาชนรู้เท่าทันในการซื้อเสียงของผู้สมัครและใช้มาตรการกดดันเพื่อไม่ให้เกิดการซื้อเสียงกระทำได้อย่างง่าย ขณะที่ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่มีความถนัดทางด้านปราบปราม จะเน้นภารกิจในการแสวงหาข้อมูล เบาะแสเกี่ยวกับการกระทำความผิดตามกฎหมายเลือกตั้ง อันเป็นการทำให้ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดสามารถใช้ศักยภาพแสดงความเชี่ยวชาญได้อย่างเต็มที่

1.6 ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นไปในลักษณะสร้างดุลยภาพของการบริหารที่มุ่งเน้นใช้จุดเด่นของแต่ละฝ่ายให้เกิดประโยชน์ โดยสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดปฏิบัติภารกิจหลักรับผิดชอบการบริหารจัดการเลือกตั้งให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี เพราะผลงานส่งผลกระทบต่อเป้าหมายของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยตรง ในขณะที่ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัด แม้ไม่ได้มีส่วนในการบริหารจัดการเลือกตั้ง แต่ก็มีส่วนสำคัญในการสร้างให้เกิดผลลัพธ์ที่สังคมคาดหวัง คือ การเลือกตั้งที่สุจริตเที่ยงธรรม และถือเป็นจุดแข็งในการรองรับการพิจารณาประกาศผลการเลือกตั้ง หากการเลือกตั้งเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และรับฟังรายงานของผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดแล้ว เชื่อได้ว่าผลการเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม คณะกรรมการการเลือกตั้ง

ก็สามารถพิจารณาประกาศผลการเลือกตั้งได้ ตาม มาตรา 127 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 และข้อ 202 ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561

2. ประเด็นที่ถือว่าเป็นจุดอ่อนในการตรวจสอบ การเลือกตั้ง

2.1 การที่ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีความ คล่องตัวเป็นอิสระอย่างมากในการทำงาน ทำให้พบ จุดอ่อนที่สำคัญคือ การขาดการประสานการทำงาน ร่วมกัน ทั้งนี้เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้กำหนดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานเมื่อสิ้นสุด การปฏิบัติหน้าที่ หากเห็นว่าผู้ใดไม่ผ่านเกณฑ์ การประเมินผลการปฏิบัติงาน จะคัดชื่อผู้นั้นออกจาก บัญชีรายชื่อผู้ตรวจการเลือกตั้ง ตามข้อ 48 ของระเบียบ คณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยผู้ตรวจการเลือกตั้ง (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 จึงทำให้ผู้ตรวจการ เลือกตั้งประจำจังหวัดแต่ละคนมุ่งหวังทำผลงานของตน การทำงานจึงเป็นไปในลักษณะต่างคน ต่างทำ เกิดการ ทำงานที่ซ้ำซ้อนกันในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของ เจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการเลือกตั้ง ทำให้เจ้าหน้าที่ต้อง เสียเวลาทำงาน รุนแรงในการตอบข้อซักถามจาก ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่ผลัดเปลี่ยนเวียนกัน เข้ามา อีกทั้งยังทำให้ถูกมองว่ามีจำนวนผู้ตรวจการ เลือกตั้งประจำจังหวัดในแต่ละจังหวัดมากเกินไป (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2562, น. 1-20)

แต่ถ้านำมิติด้านพื้นที่ (Area) และประชากร (Population) มาประกอบการพิจารณาจะพบว่า บางจังหวัดมีพื้นที่กว้างขวาง เช่น นครราชสีมา มีพื้นที่ 20,494 ตารางกิโลเมตร มีอำเภอและตำบลมากที่สุด ถึง 32 อำเภอ 287 ตำบล ขณะที่บางจังหวัดมีพื้นที่

น้อยมาก เช่น ภูเก็ต มีเพียง 3 อำเภอ แต่ความหนาแน่น ของประชากรสูงถึง 740 คนต่อตารางกิโลเมตร (วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี, 2562, น. 1) องค์ประกอบ เหล่านี้ล้วนส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบ การกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง ซึ่งผู้ตรวจการเลือกตั้ง ประจำจังหวัดต้องลงพื้นที่ให้ครอบคลุมเพื่อแสวงหา ข้อมูลเบาะแสแข่งกับเวลาที่ไม่มีมาก ช่วงระหว่างเวลา ที่มีการดำเนินการเลือกตั้ง 45-60 วัน โดยประมาณ การมีผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดจำนวน 5-8 คน (ขึ้นอยู่กับแต่ละพื้นที่) จึงไม่ได้มีจำนวนมากเกิน ความจำเป็น

2.2 การออกแบบกลไกผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำ จังหวัดเพื่อมุ่งหวังให้มีความเป็นกลางทางการเมือง โดยการแต่งตั้งผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่มี ภูมิสำเนาในจังหวัด 2 คน ส่วนที่เหลืออีก 3-6 คน เป็น ผู้ตรวจการเลือกตั้งที่มีภูมิสำเนาในจังหวัดอื่น ได้กลายเป็นจุดอ่อนที่ทำให้ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัด ที่มีได้มีภูมิสำเนาในจังหวัดที่แต่งตั้งปฏิบัติหน้าที่รวม อยู่ด้วย ทำให้ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดส่วนใหญ่ กลายเป็นคนแปลกหน้า ไม่รู้จักคน ไม่รู้จักพื้นที่ ขาดความชำนาญในพื้นที่ จนทำให้ไม่สามารถทำหน้าที่ ตรวจสอบการเลือกตั้งได้ (สมชัย ศรีสุทธิยากร, 2561, น. 1)

เมื่อพิจารณาคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง (Job Specification) ของผู้ตรวจการเลือกตั้งที่ถูกกำหนดไว้ใน ข้อ 10-12 ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยผู้ตรวจการเลือกตั้ง พ.ศ. 2561 และรายชื่อ ผู้ตรวจการเลือกตั้งที่ผ่านกระบวนการสรรหาและ คัดเลือก (Recruitment & Selection) และได้รับการ แต่งตั้งให้เป็นผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัด ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังตารางที่ 3

ตารางที่ 3: แสดงข้อมูลของผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดในการเลือกตั้ง ส.ส. 2562

กลุ่มที่	ผู้ตรวจการเลือกตั้ง ประจำจังหวัด (คน)	เพศ	ประสบการณ์การรับราชการ		
		ชาย	หญิง	เคย	ไม่เคย
1	51	48	3	41	10
2	45	42	3	40	5
3	41	40	1	27	14
4	36	33	3	29	7
5	42	40	2	32	10
6	44	43	1	40	4
7	36	36	-	33	3
8	34	34	-	28	6
9	43	40	3	37	6
10	41	40	1	35	6
	413	396	17	342	71

ที่มา: ข้อมูลจากคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ 1/2562 ลงวันที่ 2 มกราคม 2562 และสืบค้นเพิ่มเติมจากอินเทอร์เน็ต

จากตารางที่ 3 พบว่า ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่แยกตามกลุ่มจังหวัดต่างๆ ส่วนใหญ่เป็นเพศชาย มีจำนวน 396 คน คิดเป็นร้อยละ 95.88 ที่เหลือเป็นเพศหญิงจำนวน 17 คน คิดเป็นร้อยละ 4.12 และเป็นผู้ที่มีประสบการณ์เคยรับราชการมาก่อนจำนวน 342 คน คิดเป็นร้อยละ 82.81 ส่วนที่ไม่มีประสบการณ์รับราชการมาก่อนมีจำนวน 71 คน คิดเป็นร้อยละ 17.19 จากข้อมูลดังกล่าว จึงอาจจำแนกผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้ 2 กลุ่ม คือ

กลุ่มแรก คือ กลุ่มที่มีประสบการณ์เคยรับราชการมาก่อน ซึ่งมีจำนวนมากถึงร้อยละ 82.81 ส่วนใหญ่เคยเป็นข้าราชการระดับสูง ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการมหาดไทย ทหาร ตำรวจ ครู หรือหน่วยงานอื่นๆ แม้กระทั่งผู้บริหารระดับสูงในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ซึ่งตลอดชีวิตการรับราชการของผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเหล่านี้ ล้วนมีประสบการณ์เคยผ่านการโยกย้ายให้ไปดำรงตำแหน่งในจังหวัดต่างๆ จึงมีความสามารถในการปรับตัวให้เข้าถึงคน เข้าถึงพื้นที่ ในการแสวงหาข้อมูลเบาะแสการกระทำความผิดตามกฎหมายเลือกตั้ง ดังนั้น ปัญหาการไม่รู้จักคน ไม่รู้จักพื้นที่ จึงไม่ได้เป็นเรื่องสำคัญสำหรับผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดในกลุ่มนี้

อีกกลุ่มหนึ่ง คือ กลุ่มที่ไม่เคยมีประสบการณ์รับราชการ ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มภาคเอกชน ทนายความ และอดีตพนักงานรัฐวิสาหกิจ คิดเป็นร้อยละ 17.19 ซึ่งอาจมีปัญหาในเรื่องไม่รู้จักคน ไม่รู้จักพื้นที่ แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้กำหนดแนวทางแก้ไข ปัญหาไว้ล่วงหน้าแล้ว โดยให้เป็นหน้าที่ของสำนักงาน

คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่จะต้องเข้าไปมีบทบาทในการสนับสนุนและอำนวยความสะดวก การปฏิบัติงานของผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัด โดยสรรหาและแต่งตั้งผู้ช่วยปฏิบัติงานที่มีภูมิลำเนา ในจังหวัด มีความพร้อมปฏิบัติงานในพื้นที่ ใช้ภาษา ท้องถิ่นได้ ขบถยนต์ได้ มีความรู้ด้านคอมพิวเตอร์และ อุปกรณ์การสื่อสาร รู้จักสภาพพื้นที่และเส้นทางคมนาคมเป็นอย่างดี ทำหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติงาน แก่ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดทุกคน แต่ก็อาจ ถูกครอบงำจากผู้ช่วยปฏิบัติงานซึ่งเป็นคนในพื้นที่ ไม่มาพาไปในพื้นที่ที่เป็นปัญหา (สมชัย ศรีสุทธิยากร, 2561, น. 1)

2.3 ปัจจัยสำคัญที่จะทำให้ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำ จังหวัดทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ คือ การมีความรู้ ความเชี่ยวชาญในระดับ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ การเลือกตั้ง เพราะความแม่นยำจะทำให้สามารถลงชี้ ถึงการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามระเบียบ กฎหมายได้ แต่ภายหลังจากการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้จัดให้ มีการสัมมนาเตรียมความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่ ช่วงปลายปี พ.ศ. 2561 พบว่าเป็นการสัมมนาที่จัดขึ้น เพียงครั้งเดียวนับแต่ที่ได้รับการแต่งตั้ง ซึ่งขณะนั้น ระเบียบ กฎหมายเลือกตั้งหลายฉบับยังไม่ได้ประกาศใช้ แม้ต่อมากจะมีการประกาศบังคับใช้แล้ว ก็เป็นเพียงแจก เอกสาร คู่มือ ระเบียบ กฎหมาย ให้ไปศึกษาทำความเข้าใจเอง ไม่มีการอบรมให้ความรู้ เพื่อให้เข้าใจ ไปในแนวทางเดียวกัน จึงทำให้ผู้ตรวจการเลือกตั้ง ประจำจังหวัดแต่ละคน ทำงานตามศักยภาพของตน ตามความรู้ ความเข้าใจ ความชำนาญและประสบการณ์ ที่มีอยู่ ติความการรับรู้กันเอง จึงกลายเป็นจุดอ่อน ที่ทำให้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า ใช้ดุลยพินิจในการทำงาน โดยขาดความรู้ ความเข้าใจในระเบียบกฎหมายเลือกตั้ง (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2562, น. 1-20)

2.4 เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัด พบว่า ไม่มีคำอธิบายที่ชัดเจน

เกี่ยวกับคำว่า “ตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ที่ดำเนินการเลือกตั้ง” ว่ามีความหมาย วิธีการ หรือ ขอบเขตมากน้อยเพียงใด แม้จะเป็นผลดีที่เปิดโอกาสให้ ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้คิดและทำโดยใช้ ศักยภาพของตนที่มีอยู่อย่างเต็มที่ แต่ก็มีความอ่อนที่ทำให้ ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า คอยแต่จ้องจับผิด อีกทั้งยังมิ การเข้าไปแทรกแซงการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ที่ดำเนินการเลือกตั้ง (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2562, น. 1-20)

2.5 อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำ จังหวัดในการ “ตรวจสอบการกระทำผิดกฎหมาย เลือกตั้ง” ก็ไม่มีคำอธิบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับความหมาย วิธีการหรือขอบเขตเช่นเดียวกัน จึงต้องเทียบเคียงจาก อำนาจการสืบสวนการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีบทบาททั้งด้าน การป้องกันและปราบปราม ทำให้ผู้ตรวจการเลือกตั้ง ประจำจังหวัดเลือกทำงานตามความถนัด แต่ก็เป็น ผลงานที่ไม่สามารถเห็นเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน กลายเป็น จุดอ่อนที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า ไม่สามารถตรวจสอบ การกระทำความผิดตามกฎหมายเลือกตั้งได้ แม้จะมี รายงานว่ามีการกระทำความผิดตามแบบ ผตล.จว. 2/1 ก็ถูกตั้งข้อสังเกตว่า ไม่ได้พบว่ามีกระทำความผิด มีข้อมูลไม่ชัดเจน เป็นเพียงข้อสงสัยว่าอาจมีการกระทำ นั้นเกิดขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2562, น. 6) อีกทั้งไม่มีสำนวนที่มาจากผู้ตรวจการเลือกตั้ง ประจำจังหวัด (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2562, น. 1-20)

2.6 การที่ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ตรวจการเลือกตั้ง ประจำจังหวัดและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำจังหวัดมีหน้าที่และมุมมองในเป้าหมายที่แตกต่าง กัน โดยสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำ จังหวัดมุ่งหวังให้การเลือกตั้งสำเร็จลงด้วยดี ในขณะที่ ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดมุ่งเป้าหมายให้ การเลือกตั้งเป็นไปอย่างสุจริต เที่ยงธรรม เมื่อผู้ตรวจการ

เลือกตั้งประจำจังหวัดไปตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการเลือกตั้ง ย่อมทำให้เจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการเลือกตั้งเกิดความไม่พอใจ เพราะเหมือนคอยถูกจ้องจับผิด ประกอบกับผู้ตรวจการเลือกตั้งเป็นนวัตกรรมการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นใหม่ที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดไม่เห็นด้วยมาตลอด จึงเป็นจุดอ่อนที่ทำให้ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า เป็นตัวการสร้างปัญหาให้กับสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2562, น. 20)

อภิปรายผล

จากการถอดบทเรียนการทำงานของผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัด ทำให้ทราบถึงประเด็นที่เป็นจุดแข็งและจุดอ่อนในการตรวจสอบการเลือกตั้งซึ่งสามารถอภิปรายผลการทำงานของผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้ 6 ประเด็น ดังนี้

1. ความคล่องตัวเป็นอิสระ (Independence) ในการตรวจสอบการเลือกตั้ง

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีความคล่องตัวเป็นอิสระ คือ โครงสร้างที่ถูกออกแบบมาให้เป็นโครงสร้างอย่างง่าย (Simple Structure) มีลักษณะเฉพาะ มีอำนาจตัดสินใจอยู่ที่ตนเอง (Mintzberg, 1980, pp. 322-341) เป็นทั้งผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน ลักษณะการทำงานไม่มีความสลับซับซ้อน (Complexity) สภาพแวดล้อมเรียบง่าย ไม่มีการแบ่งงานกันทำ (Division of Work) มีความคล่องตัวในกระบวนการทำงาน (Process) ทำให้ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่มีความเชี่ยวชาญ (Expertise) สามารถแสดงศักยภาพได้อย่างเต็มที่ (Dessler, 1986, pp. 215-231) อีกทั้งโครงสร้างไม่ได้ถูกออกแบบให้ทำงานในรูปคณะกรรมการ (Commissioner or Committee) จึงไม่มีสายการบังคับบัญชา (Scalar

Chain) ทำให้มีเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) (Fayol, 1949, p. 24) แต่ขณะเดียวกันก็ทำให้ขาดการประสานงาน (Cooperation) ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดจึงต้องเรียนรู้การทำงานร่วมกัน (Contributing Team Member) (Collins, 2001, p. 21) โดยทุกคนมีความเท่าเทียมกัน ไม่มีใครเป็นผู้ควบคุมกลุ่ม แต่ใช้การประสานงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ไม่ให้เกิดการทำงานที่ซ้ำซ้อน (Rabinowitz & Renault, 2013, p. 9) มองภารกิจในภาพรวม ซึ่งจะช่วยส่งเสริมการทำงานเป็นทีม (Yukl, 2012, pp. 245-270) ภาพรวมยิ่งชัดเจน ศักยภาพการทำงานร่วมกันก็จะยิ่งเพิ่มขึ้น (Maxwell, 2004, pp. 24-26)

2. ความมีสมรรถนะ (Competency) ในการปรับตัวให้เข้าถึงคน เข้าถึงพื้นที่

การที่กลไกผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดถูกออกแบบมาเพื่อให้มีความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality) ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่มาจากจังหวัดอื่นหรือต้องไม่เป็นข้าราชการ ตัดขาดออกจากงานประจำเพื่อให้วางตัวเป็นกลางในการเลือกตั้ง ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของนักการเมือง สามารถปฏิบัติตนได้อย่างไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด ทำให้ไม่เกิดภาวะระแวงสงสัยของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง (Overeem, 2005, pp. 311-329) การทำงานตรวจสอบการเลือกตั้งก็จะได้รับการยอมรับ แต่ขณะเดียวกันก็อาจทำให้ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดประสบปัญหาในเรื่องการเป็นคนแปลกหน้า ไม่รู้จักคน ไม่รู้จักพื้นที่ ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดจึงต้องมีสมรรถนะ (Competency) ความสามารถในการหน้าที่ที่ต้องใช้ความรู้ (Knowledge) ทักษะ (Skill) บทบาททางสังคม (Social Role) ภาพลักษณ์ (Self-image)ทัศนคติ (Attitude) (McClelland, 1971, pp. 1-14) ในการปรับตัวเข้าถึงคน เข้าถึงพื้นที่ เพื่อแสวงหาข้อมูลเบาะแสการกระทำความผิดกฎหมายเลือกตั้ง

3. ความรู้ ความเชี่ยวชาญ (Knowledge & Expertise) แม่นยำในระเบียบ กฎหมาย

การมีความรู้ ความเชี่ยวชาญและแม่นยำในระเบียบกฎหมายเลือกตั้ง จะทำให้ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดสามารถบังคับการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามระเบียบกฎหมายได้ แต่การที่จะมีความรู้ ความเชี่ยวชาญและแม่นยำได้นั้น จะต้องผ่านการทบทวนพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการเลือกตั้งเพื่อลงทุนให้ผู้ตรวจการเลือกตั้งได้เรียนรู้สิ่งใหม่ๆ (Yukl, 2012, pp. 367-388) ผ่านการฝึกอบรม (Training) ให้เกิดความชำนาญ (Daft, 2010, p. 15) หรือการถ่ายโอนความรู้ทั้งแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เพื่อให้เกิดการแบ่งปันความรู้ที่มีอยู่ (Sharing tacit knowledge) (Nonaka & Takeuchi, 1995, p. 62) เชื่อมโยงความรู้จนเกิดความเชี่ยวชาญในการคิดวิเคราะห์ (Marquardt, 2011, p. 62) เป็นการเตรียมคนให้พร้อมที่จะปฏิบัติหน้าที่เมื่อผ่านการฝึกอบรมแล้วจะสามารถนำความรู้ไปใช้ได้ทันที (Nadler, 1984, pp. 50-51) ซึ่งจะส่งผลต่อความสำเร็จ ความมีประสิทธิภาพขององค์กร (Werner & DeSimone, 2011, p. 277) และผลงานที่ได้จะเป็นที่ยอมรับมากขึ้น (Acceptable Performance) (Beach, 1980, p. 169)

4. ความมีสาระสำคัญ (Materiality) ในการตรวจสอบ การเลือกตั้ง

การตรวจสอบการเลือกตั้งจะต้องคำนึงถึงความมีสาระสำคัญและมีประเด็นที่ชัดเจน มีนัยสำคัญที่ส่งผลทำให้การเลือกตั้งไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด หรือไม่สุจริต เทียงธรรม

เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัด พบว่า ไม่มีคำอธิบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับคำว่า “ตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการเลือกตั้ง” (Monitoring Officers) มีความหมาย

(Definition) อย่างไร วิธีการตรวจสอบ (Means) มีวิธีการใด ขอบเขตการตรวจสอบ (Job Scope) มีขอบเขตที่แคบ (Narrow Scope) หรือขอบเขตที่กว้าง (Wide Scope) มากน้อยเพียงใด การที่คำบรรยายลักษณะงาน (Job Description) ไม่ได้ให้รายละเอียดไว้ จึงทำให้เป็นเพียงแนวทาง (Guideline) กว้างๆ ที่เปิดโอกาสให้ใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจ (Gareth, 2001, p. 174) คิดและกระทำในทางริเริ่มสร้างสรรค์โดยใช้ศักยภาพของตนที่มีอยู่อย่างเต็มที่ (Katz & Kahn, 1966, pp. 225-228)

แต่ขณะเดียวกัน การขาดความชัดเจนในความหมายทำให้เกิดความคลุมเครือในบทบาท (Role Ambiguity) (Szilagyi & Wallace, 1990, p. 280) เกิดการ “รับรู้” (Perception) ที่แตกต่างกัน (Robbins, 1989, p. 83) ขึ้นอยู่กับการเรียนรู้ ประสบการณ์ ทักษะ ความเชื่อ ค่านิยมและการกล่อมเกลாதาสังคม นำไปสู่การตีความ (Interpretation) ตามความเข้าใจของตนเอง และส่งผลต่อการแสดงพฤติกรรม (Behavior Reaction Response) (Luthans, 1992, p. 57) กลายเป็นการจ้องจับผิดในเรื่องหยาบหยาบ และเข้าแทรกแซงการทำงานของเจ้าหน้าที่

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ก็ไม่ได้ให้ความหมายคำว่า “ตรวจสอบ” ไว้เช่นเดียวกัน เพียงแต่ให้ความหมายของคำว่า “ตรวจ” หมายถึง พิจารณาความเรียบร้อย เช่น ตรวจราชการ พิจารณาว่าถูกหรือผิด ตรวจการ ตรวจดูการงานให้ดำเนินไปโดยเรียบร้อย (ราชบัณฑิตยสถาน, 2546, น. 426) ส่วนคำว่า “สอบ” หมายถึง ตรวจ เพื่อหาข้อเท็จจริง (ราชบัณฑิตยสถาน, 2546, น. 1148) จึงพอสรุปได้ว่า “ตรวจสอบ” น่าจะหมายถึง การตรวจดูว่าถูกหรือผิด โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริง เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

ดังนั้น การตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการเลือกตั้ง (Monitoring Officers) น่าจะเป็นการตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ว่ากระทำถูกหรือผิดระเบียบกฎหมายหรือไม่เท่านั้น ถ้าพบว่ากระทำไม่ถูกต้อง ก็มีอำนาจแจ้งเตือนให้ปฏิบัติให้ถูกต้อง ถ้าไม่มีการแก้ไขให้ถูกต้องให้รายงานให้คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือกรรมการการเลือกตั้งทราบ โดยไม่มีอำนาจเข้าไปแทรกแซง (Interference) หรือดำเนินการแทนเจ้าหน้าที่ ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่เข้าไปแทรกแซงการทำงานของเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบต่อการกระทำนั้น เพราะอาจเป็นการขัดขวางมิให้การนั้นเป็นไปตามกฎหมาย หากเป็นการกระทำที่ไม่สุจริตย่อมไม่ได้รับความคุ้มครอง อาจต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งทางอาญา หรือทางปกครอง ตามมาตรา 23 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 และถ้าเป็นการกระทำที่มีขอบด้วยหน้าที่อาจต้องรับผิดชอบทางอาญานอกจากนี้ ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดอยู่ในฐานะเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ตามมาตรา 38 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 อาจต้องรับผิดชอบทางกฎหมายอาญาอีกทางหนึ่งด้วย

5. ความเป็นคนช่างสังเกตและสงสัย (Observation & Skepticism) เพื่อแสวงหาข้อมูล

การเป็นคนช่างสังเกตและสงสัย นับเป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดสามารถใช้ในการแสวงหาข้อมูลเบาะแสการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งและพรรคการเมือง

ความไม่ชัดเจนในเรื่องอำนาจหน้าที่ใน “การตรวจสอบการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง” ทำให้ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดเลือกทำงานตามความถนัด ไม่ว่าจะพบพบาพในด้านกรป้องกัน หรือพบาพในการปราบปราม แต่ก็เป็นผลงำนที่ไม่สามารถเห็น

เป็นรูปธรรม เนื่องจากไม่มีพยานหลักฐานหรือประจักษ์พยานยืนยัน แหล่งข่าวที่แจ้งเบาะแสก็ไม่วร้อมที่จะเป็นพยาน แม้จะพบว่ามีการกระทำที่อาจทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริต เทียงธรรม ก็ถูกตั้งข้อสังเกตว่ามีข้อมูลไม่ชัดเจน จึงทำให้ผู้ตรวจการประจำจังหวัดหลายคนเลือกที่จะไม่รายงาน แต่ถำรายงานก็เลือกที่จะระมัดระวังในการระบายละเอียด เพราะขาดพยานยืนยัน

การแสวงหาข้อมูลเบาะแส จึงเป็นเรื่องสำคัญสำหรับผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัด และพบว่า วิธีการที่ดีที่สุดคือการเป็นคนช่างสังเกตและสงสัย (Observation & Skepticism) สังเกตทุกสิ่งทีมองเห็นอย่างเอาใจใส่ ตั้งข้อสงสัยเมื่อมีเหตุสะดุดใจในความไม่แนชัดในข้อเท็จจริง เช่น ใปงานศพในหมู่บ้าน พบว่าผู้สมัครเข้าร่วมงานด้วย เป็นการเริ่มต้นสังเกตด้วยสิ่งสะดุดตาสะดุดใจ แล้วตั้งข้อสงสัยว่ามีการจ่ายเงินช่วยเหลือตามประเพณีหรือไม่ เป็นต้น

การเป็นคนช่างสังเกตและสงสัย สามารถกระทำได้ใน 2 ลักษณะ คือ

(1) การไม่เปิดเผยว่าเป็นใคร (Covert Role) แอบแฝงไปอยู่ในพื้นที่อย่างผสมกลมกลืน คนในชุมชนไม่รู้ตัวว่าถูกสังเกต สร้างความสัมพันธ์ที่ดี ใช้ชีวิตเหมือนกับคนในชุมชน แสดงบทบาทเป็นคนพวกเดียวกัน ไม่เปิดเผยตัว ไม่ทำตัวเด่นจนผิดสังเกต (Passive Participant) ทำตนเป็นเสมือนสมาชิกในสังคม เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมของชุมชนอย่างสงบ อาจต้องยอมเสียเวลาโดยไม่ได้ข้อมูลใดๆ ในช่วงแรก แต่เป็นการปูทางสร้างความสัมพันธ์ไว้ก่อน เพราะการสร้างความสัมพันธ์อาจต้องใช้เวลาเพื่อให้ได้รับการยอมรับ (Denzin, 1978, pp. 30-58) สร้างความคุ้นเคยให้คนในชุมชนเกิดความไว้นือเชื่อใจ ยอมรับเป็นสมาชิกในชุมชนโดยสนิทใจ สร้างความสนิทสนมกับคนในชุมชนคนใดคนหนึ่งเป็นพิเศษ และให้คนนั้นเชื่อมโยงแนะนำไปยังคนอื่น

ต่อๆ ไป เรียกว่า “Snowball Technique” ซึ่งหมายถึง กลุ่มคนจะค่อย ๆ พอกพูนเหมือนกันหิมะที่กลิ้งไปแล้ว มีขนาดใหญ่ขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งนับเป็นเทคนิคที่ใช้ได้ดี (Goodman, 1961, pp. 148-170)

เมื่อสร้างความคุ้นเคยได้แล้ว วิธีที่ดีที่สุด คือ การแวะไปเยี่ยมเยียนนั่งคุยในลักษณะกันเอง คุยไปเรื่อยๆ พูดคุยอย่างไม่เป็นทางการ ปรับตัวให้เข้ากับคนในชุมชน (Malinowski, 2014, 19-24) จนทำให้ได้รู้ว่าใครในชุมชนมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้สมัคร ใครเป็นหัวหน้า ใครเป็นผู้มีอิทธิพลในชุมชน เพื่อจะได้สังเกตการกระทำ (Acts) แบบแผน (Activities) ความสัมพันธ์ (Relationship) ที่สามารถนำมาเชื่อมโยงให้เข้าใจเรื่องราวต่างๆ (Lofland, 2006, p. 222)

(2) การเปิดเผยว่าเป็นใคร (Overt Role) บอกอย่างตรงไปตรงมา เผื่อสังเกตอยู่วงนอก ทำตนเป็นบุคคลภายนอก ไม่เข้าร่วมในกิจกรรมชุมชน ไม่เข้าไปอยู่ในชุมชน เข้าไปในพื้นที่อย่างคนแปลกหน้า ในระยะเวลานั้นๆ ผิดแผก เข้าไปสอบถาม โดยไม่มีความสัมพันธ์แล้ว ก็ออกไป วิธีนี้มักเสี่ยงต่อการถูกสงสัยจากทุกฝ่าย ชาวบ้านจะระมัดระวังในการให้ข้อมูล มักใช้ในชุมชนเมืองที่มีคนอยู่หนาแน่น ไม่จำเป็นต้องรู้จักกันซึ่งแตกต่างจากสังคมชนบท บางครั้งอาจเป็นการสังเกตโดยผ่านกระจกรถยนต์ (One Way Mirror) (Herman & Reynolds, 1995, p. 106) โดยจอร์จโรลด์เคียงกับบ้านผู้สมัครหรือหัวหน้าของสมัครเพื่อเผื่อสังเกตพฤติกรรมที่ผิดปกติ

การเลือกใช้บทบาทใดนั้นขึ้นอยู่กับสถานการณ์ว่าบทบาทใดจะทำให้ได้ข้อมูลเบาะแสรวมและมีสถานภาพที่เหมาะสม สามารถใช้อ้างเหตุผลในการเข้าไปแสวงหาข้อมูลในชุมชน (Spindler, 1974, pp. 449-462) อีกทั้งการเป็นคนช่างสังเกตหรือสงสัยนี้เป็นสิ่งที่ต้องเรียนรู้กันเองจากการฝึกฝน ประสบการณ์ ไม่ใช่สิ่งที่จะสอนหรือถ่ายทอดกันได้ (Wolcott, 2009, pp. 149-152)

6. การมีทักษะในการสื่อสาร (Communication) เพื่อสร้างความเข้าใจอันดี

เมื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดกับผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดในลักษณะการแบ่งโครงสร้างเป็นหน่วยงานหลักและหน่วยงานสนับสนุน (Line and Staff Functions) (Mooney & Reiley, 1931, pp. 38-39) สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดในสายงานหลัก (Line) ปฏิบัติภารกิจหลัก (Main Functions) ในกระบวนการจัดการเลือกตั้งซึ่งเป็นผลผลิตหลัก (Output) ขณะที่ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดในสายงานสนับสนุน (Staff) ทำหน้าที่ตรวจสอบการเลือกตั้งเพื่อให้ผลลัพธ์ (Outcome) ที่ออกมาเป็นไปอย่างสุจริตเที่ยงธรรม

ความขัดแย้งระหว่างสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดสายงานหลักกับผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดสายงานสนับสนุนเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ (Line & Staff Conflict) และถือเป็นเรื่องปกติ เพราะหน้าที่และมุมมองในเป้าหมาย (Purpose) แตกต่างกัน (Gordon, 1999, p. 362) และบางครั้งก็ส่งผลดีต่อการทำงานถ้าอยู่ในระดับที่เหมาะสม เพราะทำให้เกิดความตื่นตัว ไม่หยุดนิ่ง (Robbins, 1994, pp. 169-170) ประกอบกับผู้ตรวจการเลือกตั้งเป็นนวัตกรรมการเลือกตั้ง (Election Innovation) ที่เกิดขึ้นใหม่ที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดไม่เห็นด้วยมาตลอด จึงทำให้เกิดการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง (Resistance to Change) เพราะอาจส่งผลกระทบต่อภารกิจหลัก (Beatty & Gordon, 1988, pp. 25-33)

การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดกับผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัด จึงต้องใช้วิธีการที่เหมาะสม

เพราะมีฉันทามติความขัดแย้งอาจพัฒนาตัวเองขยายวงกว้างออกไป หรืออาจกลายเป็นความขัดแย้งที่แฝงเร้น ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดจึงต้องมีทักษะในการสื่อสาร (Communication Skill) เพื่อสร้างความเข้าใจอันดีกับเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการเลือกตั้งซึ่งเป็นผู้ถูกตรวจสอบ เพราะความล้มเหลวที่เกิดขึ้นมักมาจากความล้มเหลวในการขาดการสื่อสารระหว่างคนในองค์กร (Kotter, 2012, pp. 87-102) จึงต้องชี้ให้เห็นถึงเป้าหมายขององค์กรร่วมกัน (Superordinate Goals) เพื่อให้ทุกคนยึดเป้าหมายนี้เป็นหลักในการทำงาน และลดทอนความขัดแย้งที่เกิดขึ้น (Robbins, 1990, pp. 346-347) ซึ่งอาจทำได้ทั้งช่องทางที่เป็นทางการ (Formal Communication Channels) ผ่านสายการบังคับบัญชา หรือแสดงความคิดเห็นในการประชุมร่วมกัน และการสื่อสารที่ไม่เป็นทางการ (Informal Communication Channels) ที่อาศัยความสัมพันธ์ระหว่างคนเป็นตัวอย่างทอด (Gordon, 1999, pp. 533-535)

บทสรุป

ผู้ตรวจการเลือกตั้ง เป็นนวัตกรรมใหม่ของการเลือกตั้งที่เปลี่ยนบทบาทคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดในรูปแบบเดิมจากการทำงาน “เชิงรับ” ให้เป็นการทำงาน “เชิงรุก” ซึ่งผลการศึกษาการถอดบทเรียนการทำงานของผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัด ทำให้เห็นความสำคัญของการมีผู้ตรวจการเลือกตั้งและยังไม่มีเหตุผลเพียงพอที่จะยกเลิก ด้วยเหตุผลดังนี้

1. การรับฟังรายงานของผู้ตรวจการเลือกตั้ง (Election Inspector's Report) ในการตรวจสอบการเลือกตั้ง ช่วยทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเกิดความมั่นใจอย่างสมเหตุสมผลในการพิจารณาประกาศรับรองผลการเลือกตั้ง (Announcement of Election Results)

2. การตรวจสอบเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการเลือกตั้ง (Monitoring Officers) เป็นการตรวจว่ามีการปฏิบัติ

ถูกต้องตามระเบียบกฎหมาย (Legal Compliance) หรือไม่ ซึ่งเป็นการลดความเสี่ยง (Risk Reduction) ที่อาจเกิดจากความผิดพลาดในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และเพิ่มโอกาสของความสำเร็จในการจัดการเลือกตั้ง ส่งเสริมให้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ (Efficiency) และเป็นหลักประกันถึงความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน (Transparency) ที่สามารถตรวจสอบได้ทุกขั้นตอน เป็นไปตามครรลองของหลักธรรมาภิบาลในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance)

3. รายงานการตรวจสอบการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง (Electoral Fraud) เป็นการส่งสัญญาณเตือนล่วงหน้า (Warning Signals) ว่าผู้ตรวจการเลือกตั้งพบว่า มีข้อมูลเบาะแสหรือความผิดปกติที่อาจเป็นการกระทำที่เป็นการทุจริตการเลือกตั้ง (Red Flags) ของผู้สมัครและพรรคการเมือง คณะกรรมการการเลือกตั้งจะทราบถึงข้อบ่งชี้ล่วงหน้าจากสถานการณ์ที่เกิดขึ้น และสามารถดำเนินการเพื่อสร้างความเชื่อมั่นและไว้วางใจ ตอบสนองต่อความคาดหวังของประชาชนที่ต้องการเห็นการเลือกตั้งเป็นไปอย่างสุจริต เที่ยงธรรม

4. การที่ผู้ตรวจการเลือกตั้งถูกตัดขาดจากงานประจำ ไม่เป็นข้าราชการ เลิกสวมหมวกสองใบ และอาจถูกจับสลากให้ไปตรวจสอบการเลือกตั้งในจังหวัดอื่น อีกทั้งทำงานเฉพาะในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้งเท่านั้น โอกาสที่จะตกเป็นเครื่องมือของนักการเมืองในพื้นที่จึงเป็นไปได้ยาก ทำให้มีความเชื่อมั่นในความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality) มากกว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดในรูปแบบเดิม เพราะสามารถทำงานได้อย่างไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด ทำให้รายงานการตรวจสอบมีความน่าเชื่อถือ (Trustworthy)

5. งานของผู้ตรวจการเลือกตั้งเป็นงานที่สร้างความเชื่อมั่น (Assurance Service) ในกระบวนการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการเลือกตั้งจึงมีความเป็นอิสระ ไม่ต้องทำงานในรูปคณะกรรมการ และไม่มีผู้ตรวจการเลือกตั้ง

คนหนึ่งคนใดเป็นหัวหน้า การรายงานผลการตรวจสอบ การเลือกตั้งเป็นการรายงานตรงต่อคณะกรรมการ การเลือกตั้ง (Direct Interaction with the Board) โดยไม่ต้องนำเข้าไปประชุมเพื่อขอความเห็นชอบหรือ ขออนุมัติก่อน จึงช่วยสร้างความไว้วางใจและเชื่อมั่น ได้ว่าการรายงานสามารถทำได้อย่างเที่ยงธรรม ตรงไป ตรงมา และเป็นความลับ (Confidentiality)

6. การที่ผู้ตรวจการเลือกตั้งไม่มีความสัมพันธ์ กับสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ในรูปแบบงานประจำเหมือนคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำจังหวัดในรูปแบบเดิม ทำให้ทั้งสองฝ่ายมีความ เป็นอิสระต่อกัน โดยเฉพาะในช่วงที่มีการเลือกตั้ง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ต้องวุ่นวายอยู่กับภารกิจที่ต้องบริหารจัดการเลือกตั้ง แม้จะมีพนักงานที่รับผิดชอบด้านการสืบสวนการทุจริต การเลือกตั้งโดยเฉพาะ แต่ก็มีจำนวนน้อย อีกทั้งต้อง วุ่นวายอยู่กับการทำเอกสารและคอยรับเรื่องร้องเรียน ทางโทรศัพท์ ไม่สามารถทำงานเชิงรุกในพื้นที่ได้ ในขณะที่ผู้ตรวจการเลือกตั้งมีความพร้อมในการทำงาน เชิงรุกในการแสวงหาข้อมูลเบาะแสการทุจริตการเลือกตั้ง ในพื้นที่ นับเป็นผลดีในด้านการสร้างดุลยภาพ ในการบริหาร สามารถใช้จุดเด่นของแต่ละฝ่ายให้เกิด ประโยชน์ แต่ละฝ่ายสามารถทุ่มเทการทำงานในหน้าที่ ของตนได้อย่างเต็มที่

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษา ผู้เขียนเห็นว่า การทำงานของ ผู้ตรวจการเลือกตั้งยังคงมีจุดอ่อนที่ต้องปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้การทำงานบังเกิดผลสัมฤทธิ์ในทางรูปธรรม อันเป็นผลดีต่อการจัดการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริต และเที่ยงธรรม ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะในประเด็น ต่างๆ ดังนี้

1. ความเป็นอิสระ (Independence) ที่ทำให้ การทำงานเป็นไปในลักษณะต่างคนต่างทำ เกิดความ ข้ำซ้อนกันในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ที่ทำให้ต้องวุ่นวายต่อการตอบข้อซักถามของผู้ตรวจการ เลือกตั้งที่ผลัดเปลี่ยนเวียนกันเข้ามาไม่พร้อมกัน ดังนั้น ผู้ตรวจการเลือกตั้งต้องเรียนรู้การทำงานร่วมกัน (Contributing Team Member) โดยทุกคนมี ความเท่าเทียมกัน ไม่มีใครเป็นผู้ควบคุมกลุ่ม มองภารกิจ ในภาพรวม ซึ่งจะช่วยส่งเสริมการทำงานเป็นทีม โดยใช้ หลักประสานในการทำงานร่วมกัน

2. ความมีสมรรถนะ (Competency) ที่ต้อง ตระหนักว่าภารกิจของผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัด เป็นภารกิจ “เชิงรุก” ไม่ใช่ภารกิจ “เชิงรับ” ดังนั้น จึงต้องใช้ความสามารถในหน้าที่ที่ต้องใช้ความรู้ (Knowledge) ทักษะ (Skill) บทบาททางสังคม (Social Role) ภาพลักษณ์ (Self-Image) ทศนคติ (Attitude) ในการปรับตัวให้เข้าถึงคน เข้าถึงพื้นที่ อย่างรวดเร็ว เนื่องจากมีเวลาทำงานไม่มาก ต้องรู้จักเชื่อมสัมพันธ์กับ คนในชุมชน (Connection to Community) จนสามารถหาข่าวเชิงลึกได้ อีกทั้งยังต้องมีทักษะในการ ใช้สื่อสังคมออนไลน์ (Social Media) ในการติดตาม ความเคลื่อนไหวของผู้สมัครและพรรคการเมือง

3. ความรู้และความเชี่ยวชาญ (Knowledge & Expertise) ที่ต้องการความแม่นยำในระดับ กฎหมาย ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องให้ ความสำคัญในการพัฒนาผู้ตรวจการเลือกตั้งให้มีโอกาส ได้เรียนรู้ระเบียบ กฎหมายใหม่ๆ ผ่านการอบรม ประชุม สัมมนา จนเกิดความเชี่ยวชาญในการคิดวิเคราะห์และ สามารถบ่งชี้การกระทำที่ไม่ถูกต้องตามระเบียบ กฎหมายได้อย่างแม่นยำ โดยเฉพาะก่อนที่จะไปปฏิบัติ หน้าที่ ไม่ใช่ให้ไปอ่านและทำความเข้าใจกันเอง และ ควรจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นภายหลังเสร็จสิ้น หน้าที่

4. ความมีสาระสำคัญ (Materiality) ที่ขาดความชัดเจน โดยเฉพาะในประเด็นที่มีนัยสำคัญที่ส่งผลเสียหายต่อการเลือกตั้ง ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องให้ความชัดเจนในเรื่อง “ตรวจสอบ” ว่ามีความหมายอย่างไร วิธีการตรวจสอบเป็นเช่นใด ขอบเขตมากน้อยเพียงใด เพราะการขาดความชัดเจนทำให้เกิดความคลุมเครือในบทบาทและเกิดการรับรู้ที่แตกต่างกัน ส่งผลให้กลายเป็นการคอยจับผิดในเรื่องหยาบหยาบในประเด็นที่ไม่ใช่สาระสำคัญ อีกทั้งการตรวจสอบต้องไม่เป็นการสร้างความกดดัน ดึงเครียด หรือความคับข้องใจให้เจ้าหน้าที่ ต้องมีความสามารถในการสื่อสารในทางสร้างสรรค์ สร้างความรู้สึกเป็นมิตร และบรรยากาศที่ดีในการทำงานร่วมกัน และไม่เข้าไปแทรกแซงการทำงานของเจ้าหน้าที่

5. ผู้ตรวจการเลือกตั้งต้องเป็นคนช่างสังเกตและสงสัย (Observation & Skepticism) มีสายตาที่เฉียบคม ฉับไว (Eagle-Eyed) สามารถสังเกตเห็นสิ่งผิดปกติที่เกิดขึ้นและรับรู้ได้อย่างรวดเร็ว รู้จักปรับตัวให้เข้ากับชุมชน และใช้บทบาทที่เหมาะสมในการเฝ้าสังเกต จับตามอง พฤติกรรมของผู้สมัครและหัวหน้าพรรค ตลอดจนมีเทคนิคในการแสวงหาข้อมูลเบาะแสได้อย่างชาญฉลาด

6. ผู้ตรวจการเลือกตั้งต้องมีความสามารถในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในเชิงสร้างสรรค์ (Creative Conflict Management) โดยยึดเป้าหมายของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ต้องการให้การเลือกตั้งสำเร็จลงได้ด้วยดี และมีความสุจริต เที่ยงธรรม

7. การประเมินผลการปฏิบัติงาน (Performance

Appraisal) ต้องเป็นธรรม การที่ผู้ตรวจการเลือกตั้งผ่านกระบวนการสรรหาและคัดเลือกมาอย่างดี ไม่ได้เป็นเครื่องยืนยันว่าจะทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงย่อมอาจมีได้ทั้งผู้ที่มีประสิทธิภาพและไม่มีประสิทธิภาพ เช่นเดียวกับทุกองค์การ กลไกการประเมินผลการปฏิบัติงาน จะเป็นเครื่องชี้วัดความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการทำงาน จึงควรเป็นการประเมินแบบรายบุคคล (Individual) ไม่ใช่มองภาพแบบเหมารวม ผู้ตรวจการเลือกตั้งแต่ละคนย่อมต้องการทราบผลการประเมินของตนเองว่าเป็นอย่างไร มีคุณค่าหรือไม่ ในสายตาของคณะกรรมการการเลือกตั้ง อะไรคือข้อบกพร่องที่จะต้องปรับปรุงแก้ไข คณะกรรมการการเลือกตั้งก็จะได้รู้ว่าผู้ตรวจการเลือกตั้งมีคุณค่าต่องานมากน้อยเท่าใด การประเมินผลจึงควรต้องมีตัวชี้วัดผลงานที่ชัดเจน (Key Performance Indicators) เปิดโอกาสให้ได้รับรู้ถึงหลักเกณฑ์การประเมิน

การคัดชื่อออกจากบัญชีรายชื่อผู้ตรวจการเลือกตั้งในกรณีที่ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดไม่ผ่านเกณฑ์การประเมิน จะต้องอยู่บนฐานของเหตุผลที่สมควรว่าสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้พยายามอย่างเต็มที่ในการส่งเสริม พัฒนาและปรับปรุงการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการเลือกตั้งแล้วหรือยัง และควรจะต้องเป็นทางเลือกสุดท้ายจริงๆ มิฉะนั้นจะกลายเป็นว่าผู้ที่ถูกคัดชื่อออก ตกเป็นเหยื่อของการคัดออกอย่างไม่เป็นธรรม สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องแสดงให้เห็นชัดเจนว่า กระบวนการประเมินผลการปฏิบัติงานที่นำไปสู่การตัดสินใจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการคัดชื่อออกจากบัญชีรายชื่อ มีความเป็นธรรม ถูกต้องและเป็นประเด็นเรื่องงานโดยตรง.

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. (2562, กันยายน 28). เปิดผลวิจัยเลือกตั้ง 24 มี.ค.ชี้จัดระบบจัดสรรปันส่วนสร้างปัญหา
สารพัด. สืบค้นจาก <https://www.posttoday.com/politic/news/601868>
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2546) *พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542*. กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คส์พับลิเคชันส์.
- วัชรารมณ์ จุ้ยลำเพ็ญ. (2560, พฤษภาคม 30). *การให้มีผู้ตรวจการเลือกตั้งแทนคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำ
จังหวัด*. สืบค้นจาก <http://library2.parliament.go.th/Ebook/content-issue/2560/hi2560-029.pdf>.
- วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี. (2562, กันยายน 17). *จังหวัดของประเทศไทยเรียงตามพื้นที่*. สืบค้นจาก [https://
th.wikipedia.org/wiki/รายชื่อจังหวัดของประเทศไทยตามพื้นที่](https://th.wikipedia.org/wiki/รายชื่อจังหวัดของประเทศไทยตามพื้นที่)
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2547). คินหมาฮอน. ใน นรนิติ เศรษฐบุตร บรรณาธิการ, *สารานุกรมการเมืองไทย (หน้า 69)*.
กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สมชัย ศรีสุทธิยากร. (2561, พฤศจิกายน 20). *ประสิทธิผลแห่งกลไกผู้ตรวจการเลือกตั้ง. มติชนสุดสัปดาห์*. สืบค้น
จาก http://www.matichon.weekly.com/column/article_126152
- _____. (2562). *กกด. ม.44: เจริญธรรมาภิบาลเมืองไทย พ.ศ. 2556-2561*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิเพื่อการศึกษา
ประชาธิปไตยและการพัฒนา (โครงการจัดพิมพ์คบไฟ).
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2562). *เอกสารสรุปประเด็นการประชุมถอดบทเรียนการจัดการเลือกตั้ง
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นการทั่วไป 24 มีนาคม 2562*. นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง.
- _____. (2562). *สรุปมติ กกด. กรณีมีข้อสังเกตเกี่ยวกับการสืบสวนหรือไต่สวนตาม ระเบียบ กกด. ว่าด้วย
การสืบสวน การไต่สวน และการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2562*. นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง.

ภาษาอังกฤษ

- Beach, Dale S. (1980). *Personnel: The Management of People at Work*. 4th ed. New York: Macmillan Press.
- Beatty, C. A., & Gordon, J. R. M. (1988). Barriers to the Implementation of CAD/CAM Systems. *Sloan Management Review*, 29(4), 25-33.
- Collins, Jim. (2001). *Good to Great: Why Some Companies Make the Leap and Others Don't*. London: Harper Collins.
- Daft, Richard L. (2010). *Understanding the Theory and Design of Organizations*. 10th ed. Illustrated. Boston: South-Western Cengage Learning.
- Denzin, Norman Kent. (1978). *The Research Act: A Theoretical Introduction to Sociological Methods*. 2nd ed. New York: McGraw-Hill.
- Dessler, Gary. (1986). *Organization Theory: Integrating Structure and Behavior*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall. Inc.

- Election Recruitment Division. (2018). *Election Inspector's Manual*. Michigan: Ann Arbor city clerk's office.
- Fayol, Henri. (1949). *General and Industrial Management*. London: Sir Isaac Pitman & Sons.
- Gareth, Jones R. (2001). *Organizational Theory*. 3rd ed. A Simon & Schuster Company Upper Saddle River, New Jersey: Prentice-Hall. Inc.
- Goodman, Leo A. (1961). Snowball Sampling. *The Annals of Mathematical Statistics*, 32(1), 148-170.
- Gordon, Judith R. (1999). *Management and Organizational Behavior*. Massachusetts: Allyn & Bacon.
- Herman, Nancy J. & Reynolds, Larry T. (1995). *Symbolic Interaction: An Introduction to Social Psychology*. 2nd ed. New York: General Hall, Inc.
- Katz, Daniel & Kahn, Robert Louis. (1966). *The Social Psychology of Organizations*. 2nd ed. New York: John Wiley and Sons.
- Kotter, John P. (2012). *Leading Change*. Massachusetts: Harvard Business Review Press.
- Lofland, John. (2006). *Analyzing Social Settings*. 4th ed. Belmont, California: Wadsworth.
- Luthans, Fred. (1992). *Organizational Behavior*. 6th ed. Singapore: McGraw-Hill International.
- Malinowski, Bronislaw. (2014). *Argonauts of the Western Pacific*. London UK.: Routledge.
- Marquardt, Mitchael J. (2011). *Building the Learning Organization*. 3rd ed. Boston: Nicholas Brealey International.
- Maxwell, John C. (2004). *Winning with People*. Edinburgh: Nelson Books.
- McClelland, David C. (1971). *Testing for Competence Rather Than for Intelligence*. New Jersey: Princeton.
- Mintzberg, Henry. (1980, Mar.). Structure in 5's: A Synthesis of the Research on Organization Design. *Management Science*, 26(3), 322-341.
- Monroe County Board of Elections. (2019). *Training Manual for Poll Workers 2019*. New York: Poll Worker Training Team.
- Mooney, James D. & Reiley, Alan C. (1931). *Onward Industry*. New York: Harper and Row.
- Nadler, Leonard. (1984). *Handbook of Human Resource Development*. 2nd ed. New York: John Wiley and Sons.
- Nonaka, Ikujiro & Takeuchi, Hirotaka. (1995). *The Knowledge-Creating Company*. New York: Oxford University Press.

- Overeem, P. (2005). The value of the dichotomy: Politics, administration, and the political neutrality of administrators. *Administrative Theory & Praxis*, 27(2), 311-329.
- Rabinowitz, P. & Renault, V. (2013). *Collaborative leadership: The Community Tool Box*. Retrieved from http://ctb.ku.edu/en/tablecontent/subSection_main_1874.aspx
- Robbins, Stephen P. (1989). *Organizational Behavior: concepts, controversies and applications*. 4th ed. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall. Inc.
- _____. (1990). *Organization Theory Structure Design and Applications*. 3rd ed. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall Inc.
- _____. (1994). *Essentials of Organizational Behavior*. 4th ed. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall Inc.
- Spindler, George. (1974). *Education and Cultural Process : Toward an Anthropology of Education*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Szilagyi, Andrew D. Jr., & Wallace Marc J. Jr. (1990). *Organizational Behavior and Performance*. Glenview Illinois: Scott Foresman and company.
- Werner, Jon M. & DeSimone, Randy L. (2011). *Human Resource Development*. 6th ed. Cincinnati: Cengage Learning.
- Wisconsin Elections Commission. (2019). *Election Inspectors*. Retrieved from <https://www.governmentjobs.com/jobs/2113210-0/seasonal-election-inspector/apply>.
- Wolcott, Harry F. (2009). *Confessions of a Trained Observer*. In *Transforming Qualitative Data*. 3rd ed. Thousand Oaks, California: SAGE.
- Yukl, Gary A. (2012). *Leadership in Organizations*. 8th ed. New York: Pearson.

วงจรชีวิตเมือง: เติบโต เสื่อมถอย และฟื้นตัว

Urban Life-Cycle: Growth, Decline, and Resilience

จรัส สุวรรณมาลา *

Charas Suwanmala **

บทคัดย่อ

ชีวิตเมืองมีเกิด เติบโต เสื่อมถอย ฟื้นตัวหรือตาย ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้เกิดจากปัจจัยทั้งภายในและภายนอกของเมืองนั้นๆ อาทิ การเปลี่ยนแปลงด้านสภาพแวดล้อมทางกายภาพและเทคโนโลยี และแม้กระทั่งปัจจัยที่มีอยู่ภายในของเมืองนั้นๆ เป็นต้น เมืองโพธารามซึ่งเป็นกรณีศึกษาได้ผ่านยุคการเติบโตและเสื่อมถอยมาแล้วอย่างน้อยสองครั้งในรอบกว่า 100 ปี เมืองโพธารามเติบโตจากความได้เปรียบด้านการคมนาคมขนส่งและมีทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ เมื่อเทคโนโลยีการคมนาคมเปลี่ยนแปลงไปพร้อมกับทรัพยากรธรรมชาติที่หมดสิ้นไป เมืองก็สูญเสียความได้เปรียบและเสื่อมถอยลงไป การเติบโตแบบกระจุกตัวในย่านกลางเมืองเป็นอีกปัจจัยอีกประการหนึ่งที่ส่งผลต่อการเสื่อมถอยของเมือง เมืองโพธารามฟื้นตัวจากภัยพิบัติครั้งแรกได้ด้วยฝีมือของเทศบาลเมืองโพธารามเอง สำหรับการฟื้นตัวครั้งที่สองนั้นเพิ่งจะเริ่มต้นซึ่งต้องติดตามต่อไป

คำสำคัญ: เมือง องค์ประกอบของเมือง วงจรชีวิตเมือง การเสื่อมถอยของเมือง การฟื้นเมือง

บทความนี้

Received

8 พฤษภาคม 2563

Revised

19 มิถุนายน 2563

Accepted

24 มิถุนายน 2563

* ศาสตราจารย์กิตติคุณ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, อาจารย์ประจำสถาบันรัฐประศาสนศาสตร์ และนโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยรังสิต (ดร.)

** Professor Emeritus, Chulalongkorn University and a lecturer of Institute of Public Administration and Public Policy, Rangsit University (Ph.D.)

Abstract

An urban setting has its path, originates, grows, declines, and recovers or dies. The process of changes can be explained by internal and external factors, such as ecological and technological changes, as well as factors inhibited in the city. The present work is a case study of Potharam city, which has experienced at least two cycles of growth and decline during the past century. Potharam city grew up with locational advantages, being a center of regional transportation and endowed with rich natural resources. The city declined when transportation technology changed and the natural resources disappeared. Fire disaster and the excessively concentrated growth at the city center also contributed to the decline. Potharam Municipality played key role in reviving the city from the first downward spiral. The second recovery cycle is underway.

Keywords: urbanity, urban components, urban life-cycle, urban decline, urban recovery.

ตอนที่ 1: แนวคิดว่าด้วยวงจรชีวิตเมือง และวิธีการศึกษา

“เมือง” ในภาษาไทยมีความหมายสองนัยที่แตกต่างกัน ความหมายแรกหมายถึงเขตพื้นที่การปกครอง ซึ่งตรงกับคำว่า “City” ในภาษาอังกฤษ เมืองในฐานะเขตการปกครองมีมายาวนานกว่า 5,500 ปี นับตั้งแต่มนุษย์เราเริ่มจัดระบบการปกครองและมีการสร้างเมืองขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ทางการปกครอง เช่น เมืองหลวง เมืองป้อมปราการ เมืองหน้าด่านสำหรับการศึกษาสงคราม และเมืองท่าสำหรับการค้าขาย ฯลฯ เป็นต้น (UNHABITAT, 2004, Online)

สำหรับ “เมือง” ในความหมายที่สองซึ่งเป็นความหมายที่ใช้ในบทความนี้หมายถึงชุมชนเมือง ตรงกับคำว่า “Urban” ในภาษาอังกฤษ ชุมชนเมืองที่ว่านี้คือพื้นที่ซึ่งมีการกระจุกตัวของประชากรและหน่วยเศรษฐกิจในสัดส่วนที่สูง การให้คำนิยามคำว่า “เมือง” ในความหมายหลังนี้ตั้งอยู่บนฐานคติที่ว่าสังคม

มนุษย์เรามีความโน้มเอียงที่จะพัฒนาจากสังคมชนบทไปเป็นสังคมเมือง เมืองในความหมายที่สองนี้เพ่งจะปรากฏขึ้นหลังการปฏิวัติอุตสาหกรรมเมื่อประมาณสองร้อยปีเศษมานี้เอง กล่าวกันว่าในยุคต้นอุตสาหกรรมนั้นมีประชากรเมืองเพียงร้อยละ 5 ของประชากรทั้งโลกเท่านั้น แต่หลังจากนั้นเพียงครึ่งศตวรรษประชากรเมืองได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว จนถึงวันนี้ประชากรเมืองทั้งโลกมีจำนวนมากกว่าร้อยละ 55 นักวิจัยเมืองคาดการณ์ว่าภายใน 20 ปีข้างหน้าจำนวนประชากรเมืองจะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 70 ของประชากรโลก (UN Economic and Social Council, 2014, Online)

1.1 แนวคิดว่าด้วยวงจรชีวิตเมือง

เมืองเกิด เติบโต รุ่งเรือง เสื่อมถอยและตายได้เช่นเดียวกับสิ่งมีชีวิตประเภทอื่นโดยทั่วไป (Beuaregard, 2003, p. 2-26) เราจึงพบเห็นเมืองที่กำลังเกิดขึ้นใหม่ๆ และได้เห็นซากเมืองโบราณที่เคยเติบโตและรุ่งเรืองในอดีตได้ทั่วไป เช่น เมืองในกลุ่มน้ำไทกริส-ยูเครติส

นครเอเธนส์ กรุงโรม นครวัด เมืองสุโขทัย เมืองอยุธยา ฯลฯ เป็นต้น วงจรชีวิตเมืองไม่มีกำหนดช่วงเวลาเฉลี่ยของการเติบโต การเสื่อมและการตายได้แน่นอน เช่น บางเมืองเติบโตอย่างต่อเนื่องโดยไม่เคยเสื่อมถอยลงไป ในช่วงเวลาหลายศตวรรษ ในขณะที่เดียวกัน ก็มีเมืองที่เกิด เติบโต และเสื่อมถอย หรืออาจตายจากไปในเวลาเพียงหนึ่งหรือสองทศวรรษก็มีมากมาย

การเกิดและการเติบโตของเมือง

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าเมืองหรือชุมชนเมือง (Urban) เป็นแบบแผนการตั้งถิ่นฐานอย่างหนึ่งของมนุษย์ (Human settlement) เมื่อผู้คนจำนวนมากๆ มาตั้งถิ่นฐานอยู่รวมกันหนาแน่นในพื้นที่หนึ่งเป็นระยะเวลานานพอสมควร พื้นที่นั้นก็สามารถเกิดเป็นชุมชนเมืองขึ้น ชุมชนเมืองอาจจะเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ หรืออาจจะเกิดจากการจัดตั้งขึ้นโดยรัฐก็ได้ สิ่งที่มีมักจะดึงดูดให้ผู้คนไปตั้งถิ่นฐานอยู่รวมกันโดยไม่มีการวางแผนหรือการจัดการใดๆ ก็คือลักษณะทำเลที่ตั้งของพื้นที่นั้นๆ เช่น เป็นชัยภูมิที่ปลอดภัยจากภัยธรรมชาติ หรือเป็นแหล่งอาหารหรือแหล่งทรัพยากรที่มีค่า ที่อุดมสมบูรณ์หรือตั้งอยู่บนเส้นทางค้าขาย เป็นต้น ในขณะที่เดียวกันเมืองที่เกิดจากการวางแผนและนโยบายของรัฐก็มีเป็นจำนวนมาก เช่น เมืองเขตเศรษฐกิจพิเศษ เมืองการค้าชายแดน เมืองนิคมอุตสาหกรรม เป็นต้น

เมืองเติบโตได้ตามกาลเวลา การเติบโตของเมืองมีหลายมิติ เช่น จำนวนประชากรเพิ่มขึ้น พื้นที่กว้างขวางมากขึ้น และขนาดทางเศรษฐกิจของเมืองเติบโตขึ้น เป็นต้น ปัจจัยที่เกื้อกูลให้เมืองเติบโตและขยายตัวก็คือ **คุณภาพชีวิตที่ดีของเมืองนั่นเอง** เมืองจะมีคุณภาพชีวิตที่ดีได้ก็ต้องประกอบขึ้นด้วยปัจจัยหลายส่วน เช่น ตั้งอยู่ในทำเลที่มีอากาศดีปลอดภัยจากภัยธรรมชาติ มีสิ่งอำนวยความสะดวกเพียงพอ เป็นแหล่งจ้างงานที่มีคุณภาพและถ้ายังเป็นแหล่งการเรียนรู้การคิดค้นและหรือนำเทคโนโลยีนวัตกรรมใหม่ๆ มาใช้การขับเคลื่อน

เศรษฐกิจของเมืองก็จะยิ่งจูงใจให้เกิดการสะสมทุนและการเพิ่มขึ้นของประชากรทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพอย่างต่อเนื่อง (Rappaport, 2003, pp. 15-44)

การเสื่อมถอยของเมือง

เมืองเสื่อมถอยได้ตามกาลเวลาเช่นเดียวกัน นักปรัชญาชาวกรีกซึ่งศึกษาชีวิตเมืองในยุคโบราณจำแนกวงจรชีวิตการเติบโตของเมืองไว้ 4 ช่วงคือ ช่วงที่ 1 เมืองเกิดใหม่ (City) ช่วงที่ 2 เมืองเริ่มโต (Eopolis) ช่วงที่ 3 เมืองขนาดกลาง (Polis) และช่วงที่ 4 เมืองมหานคร (Metropolis) หลังจากนั้นเมืองก็จะเริ่มเดินเข้าสู่ยุคเสื่อมถอยซึ่งแบ่งออกเป็น 4 ช่วงเวลาเช่นเดียวกันคือ ช่วงที่ 1 เมืองที่ไม่น่าอยู่ (Paraitopolis) ช่วงที่ 2 เมืองเจ็บป่วย (Pathopolis) ช่วงที่ 3 เมืองโจร (Tyrannopolis) และช่วงที่ 4 เมืองตายหรือเมืองร้าง (Necropolis) (Mumford, 1961, pp. 94-118)

การศึกษาเมืองของนักวิชาการยุคใหม่ก็มีข้อค้นพบเกี่ยวกับวงจรชีวิตเมืองในทำนองเดียวกัน เช่น แวนเดนเบิร์ก (Van den berg, et al.1982, pp. 77-101) ซึ่งทำการศึกษาวงจรชีวิตของเมืองแต่ละเมืองในยุโรปจำนวนมากกว่า 200 เมืองในช่วงทศวรรษที่ 1980s และได้จำแนกลำดับขั้นการเปลี่ยนแปลงของเมืองออกเป็น 3 ระยะคือ ระยะที่ 1 การเติบโตของย่านกลางเมือง (Urbanization) ระยะที่ 2 การเติบโตของชานเมือง (Suburbanization) และระยะที่ 3 การกระจายตัวของเมืองสู่พื้นที่รอบนอกและการเสื่อมถอยของเมืองโดยรวม (Deurbanization) ข้อค้นพบของแวนเดนเบิร์กข้างต้นนี้สอดคล้องกับผลการศึกษาเมืองในทวีปอเมริกาเหนือ โดยเฉพาะในสหรัฐฯ ในช่วงทศวรรษที่ 1950-2000 ซึ่งเกิดการเสื่อมถอยของเมืองอุตสาหกรรมเป็นจำนวนมาก (Jackson, 1985, pp. 283-306; Downs, 1999, pp. 955-974; Edward & Shapiro, 2003, pp. 139-165)

ปัจจัยอันเป็นสาเหตุให้เมืองเสื่อมถอยมีหลายประการเช่นกัน อาทิ ภัยพิบัติธรรมชาติหรือการเปลี่ยนแปลงทางภูมิศาสตร์ การเกิดโรคระบาด การเกิดสงครามหรือการก่อการร้ายจากภายนอกหรือความขัดแย้งทางสังคมและการก่อความไม่สงบของประชากรในเมือง การถดถอยทางเศรษฐกิจ การเปลี่ยนด้านประชากร การเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยี ตลอดจนถึงความอ่อนแอและการทุจริตคอร์รัปชันและการขาดธรรมาภิบาลในภาครัฐ การเปลี่ยนแปลงด้านนโยบายของรัฐและความสัมพันธ์ระหว่างระหว่างประเทศ เป็นต้น

นอกจากนั้น ปัจจัยที่ช่วยเกื้อกูลให้เมืองเกิดและเติบโตก็อาจเป็นสาเหตุให้เมืองเสื่อมถอยได้เช่นเดียวกัน (Metzger, 2000, pp. 7-40) อาทิ ประชากรที่ย้ายถิ่นฐานเข้ามาในเมืองซึ่งเอื้ออำนวยให้เมืองเติบโตขึ้น แต่เมื่อจำนวนประชากรเมืองมีมากเกินไปก็กลายเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้เมืองไม่น่าอยู่ ค่าเช่าสูงขึ้น การจราจรติดขัด อาชญากรรมเพิ่มขึ้น คนว่างงานเพิ่มขึ้น มลพิษเพิ่มขึ้น ฯลฯ ซึ่งเป็นแรงกระตุ้นให้หน่วยธุรกิจเลือกที่จะย้ายออกไปลงทุนในพื้นที่อื่น ประชากรที่มีคุณภาพสูงก็เลือกที่จะย้ายออกไปเช่นเดียวกัน

การพัฒนาทางเทคโนโลยีและนวัตกรรม

เป็นปัจจัยหนึ่งซึ่งอาจส่งผลทั้งในทางบวกและลบต่อชีวิตเมืองได้ กล่าวคือในด้านหนึ่งเทคโนโลยีและนวัตกรรมที่เกิดขึ้นใหม่สามารถเกื้อกูลให้เมืองเติบโตและได้เปรียบในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ แต่เทคโนโลยีและนวัตกรรมใดๆ ย่อมมีอายุจำกัด เมื่อเทคโนโลยีและนวัตกรรมอันเป็นฐานการผลิตของเมืองเริ่มหมดอายุและถูกแทนที่ด้วยเทคโนโลยีที่ใหม่กว่า เมืองนั้นก็เริ่มเสื่อมถอยลงไปเป็นธรรมดา เช่น กรณีการเสื่อมถอยของเมือง Glasgow และอีกหลายเมืองในยุโรปเป็นต้น Schumpeter เรียกปรากฏการณ์การรุกรานโลกสิ้นถิ่นฐานเศรษฐกิจของเมืองยุคเก่าโดยนวัตกรรมยุคใหม่ว่า

“Creative destruction” (Schumpeter, 1994, pp. 82-83; Dale, 2002, pp. 5-20)

การเคลื่อนย้ายการลงทุนของบริษัทธุรกิจข้ามชาติจากภูมิภาคหนึ่งไปอีกภูมิภาคหนึ่งเป็นสาเหตุของการขาดเสถียรภาพของบรรดาเมืองระดับโลกในยุค Globalization เพราะประชากรของเมืองจะย้ายถิ่นฐานไปตามกระแสการเคลื่อนย้ายของทุน ส่งผลให้ภูมิภาคบางส่วนของโลกมีการกระจุกตัวของเมืองที่กำลังเสื่อมถอย เช่น ภูมิภาค The Nord และ Lorraine regions ในประเทศฝรั่งเศส ภูมิภาค Midwestern ในประเทศสหรัฐอเมริกา ภูมิภาคตอนเหนือของประเทศสหราชอาณาจักร เช่น แคว้น Ruhr ของประเทศเยอรมนี และภูมิภาคแถบยุโรปตะวันออกและยุโรปตอนใต้ เป็นต้น (Sassen, 2001, pp. 130-166; Amin & Thrift, 1994, pp. 25-30; Dicken, 2003, pp. 580-600)

เมืองล้มละลาย และเมืองตาย

คนส่วนใหญ่ยังมีความเชื่อว่าการเสื่อมถอยของเมืองเป็นสภาวะชั่วคราว เมื่อเวลาผ่านไปเมืองก็จะฟื้นตัวได้เอง แต่ความเชื่อที่ว่านี้อาจไม่เป็นจริงเสมอไป เพราะสภาวะการเสื่อมถอยของเมืองอาจอยู่ยาวนาน และไม่อาจฟื้นกลับมาได้ การล้มละลายของเมืองเกิดจากหลายสาเหตุ เช่น สภาวะการถดถอยทางเศรษฐกิจเป็นเวลายาวนานทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนี้สินล้นพ้นตัวและตกอยู่ในสภาวะล้มละลาย เช่น เมืองมิชิแกนในสหรัฐฯ ซึ่งศาลมีคำพิพากษาให้เมืองมิชิแกนมีสภาพล้มละลายในปี 2013 เป็นต้น (Sugrue, 2014, pp. 259-270) สำหรับ “เมืองตาย” หรือเมืองร้างนั้นคือเมืองที่ไม่คนอยู่อาศัยหรือไม่สามารถใช้เป็นที่อยู่อาศัยและดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างถาวร ปัจจัยที่ทำให้เมืองตายหรือเมืองร้างส่วนใหญ่มาจากสงครามและภัยพิบัติธรรมชาติที่รุนแรงจนไม่สามารถบูรณะซ่อมแซมหรือฟื้นฟูเมืองขึ้นมาได้

การฟื้นตัวของเมือง (Urban Recovery)

เมืองอาจเสื่อมถอยได้และอาจฟื้นตัวได้เช่นเดียวกัน เช่น หลังเกิดภัยพิบัติหรือสงครามหรือการถดถอยทางเศรษฐกิจเมืองส่วนใหญ่สามารถกอบกู้วิกฤติและฟื้นเมืองให้กลับคืนสู่สภาวะเดิมได้ หรืออาจพลิกฟื้นไปสู่สภาวะเมืองแบบใหม่ และสามารถเติบโตต่อไปได้ดีกว่าเดิมก็ได้ (O'Hare & White, 2013, pp. 275-279; Folke, 2006, pp. 253-267)

เมืองจะฟื้นได้ก็ด้วยฝีมือของมนุษย์เท่านั้น ในยุคดั้งเดิมผู้ปกครองนคร กษัตริย์และเหล่านักรบเป็นผู้ฟื้นฟูเมือง สำหรับเมืองยุคใหม่ก็มีรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันหลักในการฟื้นฟูเมือง แต่ก็ต้องอาศัยแรงสนับสนุนอย่างแข็งขันจากพลเมืองและกลุ่มธุรกิจท้องถิ่น อีกทั้งต้องอาศัยพลังจากภายนอก เช่น รัฐบาลในระดับชาติ สถาบันการศึกษาซึ่งมีบทบาทในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และสถาบันการเงินซึ่งเป็นแหล่งเงินทุน เป็นต้น (UNHABITAT, 2017, Online)

1.2 การศึกษาวางผังชีวิตของเมือง

เมืองเป็นหน่วยทางสังคมที่ซับซ้อนและมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาโดยที่เราไม่ได้สังเกตหรือมองไม่เห็นทิศทางการเปลี่ยนแปลงของเมืองที่เราอาศัยอยู่ การศึกษาวางผังชีวิตเมืองเพื่อให้รู้ถึงสภาวะและทิศทางการเปลี่ยนแปลงของเมืองในช่วงเวลาหนึ่งๆ เป็นเรื่องที่สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับผู้บริหารเมืองแต่ละเมือง ตลอดจนถึงผู้มีหน้าที่กำหนดนโยบายการพัฒนาเมืองในระดับชาติ และนักธุรกิจ นักลงทุนที่ต้องตัดสินใจเลือกเมืองจะไปลงทุนเพื่อประกอบกิจการของตนเอง แม้กระทั่งประชาชนชาวเมืองโดยทั่วไปก็ควรจะได้รับรู้ว่าเมืองของตนเองกำลังเติบโตขึ้นหรือกำลังเสื่อมถอยลงไป

การทำความเข้าใจการเปลี่ยนแปลงของเมืองให้ลึกซึ้งและเป็นวิทยาศาสตร์จริงๆ ต้องใช้วิธีการศึกษาการเปลี่ยนแปลงในระดับองค์ประกอบและโครงสร้างของเมืองซึ่งสามารถจำแนกออกได้เป็น 3 ส่วนหลักๆ คือ (1) องค์ประกอบด้านกายภาพ (2) องค์ประกอบด้านเศรษฐกิจ และ (3) องค์ประกอบด้านสังคมและการเมือง (Paddison, 2001. pp.1-10, Trullen, Boix, & Galleto, 2013. pp. 235-266)

(1) **องค์ประกอบด้านกายภาพ** ในที่นี้หมายถึงบรรดาสิ่งที่มองเห็นและสัมผัสได้ทั้งหลายซึ่งประกอบกันขึ้นเป็นเมืองในทางกายภาพ (Physical/ ecological elements) เช่น ประชากร อาคารสิ่งก่อสร้าง ระบบสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน พื้นที่และทำเลที่ตั้ง ตลอดจนถึงลักษณะการจัดผังเมือง เป็นต้น

๑ **ประชากรเมือง** เป็นองค์ประกอบที่สำคัญลำดับแรก นักวิชาการที่ศึกษาเรื่องเมืองในยุคแรกๆ นิยมใช้จำนวนประชากรและระดับการกระจุกตัวหรือความหนาแน่นของประชากรในเขตพื้นที่เมืองเป็นตัวบ่งชี้ถึงระดับความเป็นเมือง แต่ในช่วงหลังยุคอุตสาหกรรม (Post-industrial urbanization) แบบแผนการกระจุกตัวของประชากรเมืองเปลี่ยนแปลงไปตามโครงสร้างของเมือง เช่น เมืองขนาดใหญ่ที่เคยมีศูนย์กลางเดียวและประชากรกระจุกตัวในย่านกลางเมือง ก็ปรับตัวในเชิงโครงสร้างเป็นเมืองหลายศูนย์กลาง ประชากรกระจายตัวออกไปสู่พื้นที่ชานเมืองรอบนอกมากขึ้น

๑ **การจัดระเบียบสังคมเมือง** เมืองเป็นระบบสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น (man-made ecology) เพื่อสนองตอบความต้องการของ

มนุษย์เอง ในขณะที่ชนบทเป็นระบบสิ่งแวดล้อมที่ธรรมชาติสร้างขึ้น และมนุษย์ปรับตัวตามสภาวะของธรรมชาติเป็นส่วนใหญ่ (natural-based ecology) สังคมเมืองจึงมีการจัดระเบียบ มีกฎกติกาและการควบคุมที่เข้มข้นและแน่นอนตายตัวสูงกว่าสังคมชนบท

- ๑ **ผังเมือง อาคารและสิ่งก่อสร้างในเมือง** เป็นตัวบ่งชี้ลักษณะเฉพาะตลอดจนถึงอายุขัยและร่องรอยของเทคโนโลยีที่อยู่เบื้องหลังการเติบโตของเมืองในช่วงที่ผ่านมา เช่น เมืองที่เติบโตมาในยุคเทคโนโลยีอุตสาหกรรมหนักส่วนใหญ่มักจะมีโครงสร้างเมืองแบบ “ฟอร์ตซิสตี้” เช่น มีการจัดวางผังเมืองให้เป็นเมืองศูนย์กลางเดียว มีอาคารสิ่งก่อสร้างประเภทโรงงาน ท่าเรือ โรงเก็บสินค้า ฯลฯ กระจุกตัวหนาแน่นอยู่ในย่านกลางเมืองเป็นต้น

(2) **องค์ประกอบด้านเศรษฐกิจ** เมืองเป็นแหล่งที่มีการกระจุกตัวของหน่วยธุรกิจตลอดจนถึงมูลค่าและความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจในสัดส่วนที่สูงกว่าเขตนอกเมืองทั่วไป นักเศรษฐศาสตร์เมืองเรียกการกระจุกตัวนี้ว่า “Positive externalities of location” หรือที่รู้จักกันในชื่อของทฤษฎีทำเลที่ตั้ง (Location theory, space-economy) ดังนั้นจำนวน ประเภท ความหลากหลายและความซับซ้อนในเชิงโครงสร้างของหน่วยธุรกิจตลอดจนถึงการกระจุกตัวของมูลค่าทางเศรษฐกิจของเมือง (มูลค่าผลผลิตมวลรวมหรือรายได้เฉลี่ยต่อหัวประชากร และมูลค่าทรัพย์สินถาวรในเขตเมือง) จึงเป็นตัวบ่งชี้ระดับและทิศทางการเติบโตและการเสื่อมถอยของเมืองได้เช่นเดียวกัน

(3) **องค์ประกอบด้านสังคมการเมือง** โครงสร้างทางชนชั้นในสังคมเมืองบ่งบอกถึงวิถีชีวิตและระดับ

การพัฒนาของเมืองได้ เช่นเมืองที่กำลังเติบโตมักจะมีการกระจุกตัวของ “คนชั้นกลาง” (มีการศึกษาและมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวสูงกว่าพื้นที่รอบนอก) เมื่อเมืองเติบโตขึ้นก็จะมีประชากรชนชั้นแรงงานมากขึ้นตามลำดับเมืองที่เริ่มเดินเข้าสู่สภาวะการเสื่อมถอยจึงมักจะมีประชากรชั้นล่างกระจุกตัวเพิ่มขึ้นจนกลายเป็นประชากรส่วนใหญ่ของเมือง ในขณะเดียวกันช่องว่างระหว่างคนรวย-คนจนในเมือง ตลอดจนถึงความขัดแย้งทางชนชั้นก็จะทวีความรุนแรงมากขึ้นเช่นเดียวกัน

๑ **การเมืองในสังคมเมือง (Urban politics)**

การเมืองท้องถิ่นที่สามารถบ่งบอกยุคสมัยของเมืองได้เช่นเดียวกัน เมืองในยุคเริ่มต้นเป็นเมืองขนาดเล็ก ไม่มีอำนาจในการปกครองตนเองอย่างเป็นทางการ การเมืองในท้องถิ่นมักจะเป็นแบบครอบครัวและเครือญาติ เมื่อเมืองเติบโตขึ้นก็จะได้รับสิทธิการปกครองตนเอง ในขณะเดียวกันการเมืองในสังคมเมืองก็มักจะพัฒนาไปสู่การเมืองแบบพหุสังคมเชิงกลไก (Pluralistic-machine politics) มีกลุ่มธุรกิจหรือกลุ่มทุนในเมืองนั้นๆ ผลัดเปลี่ยนกันเข้าสู่อำนาจ แต่ละกลุ่มมีฐานเสียงจัดตั้งของตนเองและมีโครงสร้างอำนาจแนวดิ่ง

การเสื่อมถอยของเมืองจะสลายโครงสร้างอำนาจทางการเมืองแบบกลไกแบบดั้งเดิม วาระหลักของการเมืองของท้องถิ่นจะเป็นเรื่องการฟื้นฟูเมือง ซึ่งจะผลักดันให้การเมืองท้องถิ่นเปลี่ยนรูปแบบเป็นการสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างองค์กรต่างๆ ที่อยู่รอบตัว ในขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะปรับลดบทบาทของตนเองให้อยู่ในขอบเขตที่จำกัดเท่าที่จำเป็น และเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนและภาคประชาสังคมเข้ามาร่วมจัดบริการสาธารณะแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น

ตอนที่ 2: กรณีศึกษา- วงจรกิจต์เมืองโพธาราม

2.1 โพธารามยุคเติบโตและเสื่อมถอยรอบที่ 1 (พ.ศ. 2470-2500)

เมืองโพธารามในปัจจุบันเติบโตมาจากชุมชนตลาดทำน้ำโพธารามซึ่งเป็นชุมชนชาวจีนอพยพจากประเทศจีนมาตั้งถิ่นฐานตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 3 ต่อเนื่องมาจนถึงสมัยรัชกาลที่ 4 ชาวจีนอพยพยุคแรกมีอาชีพรับจ้างค้าขาย และประกอบกิจการอุตสาหกรรมในครัวเรือนด้วยทักษะด้านการค้าและการผลิตสินค้าจากอุตสาหกรรมในครัวเรือนของชาวจีนอพยพทำให้ตลาดทำน้ำโพธารามเป็นแหล่งทำมาค้าขายที่คึกคัก ประกอบตลาดโพธารามตั้งอยู่บนเส้นทางการคมนาคมขนส่งทางเรือที่สะดวกและเป็นที่ยอมรับในยุคนั้น เป็นปัจจัยดึงดูดให้ผู้จากคนต่างถิ่นอพยพเข้ามาเข้ามาอาศัยและทำมาค้าขายในเมืองโพธารามเพิ่มขึ้นโดยลำดับ

การพัฒนาเส้นทางรถไฟและสถานีรถไฟโพธารามในสมัยรัชกาลที่ 5 เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลให้เมืองโพธารามเติบโตจากความได้เปรียบในด้านการคมนาคมขนส่งเพิ่มขึ้นไปอีก หลังจากมีสถานีรถไฟโพธารามแล้วเมืองโพธารามก็กลายเป็นศูนย์กลางการคมนาคมขนส่งที่เชื่อมต่อการขนส่งทางบก (รถไฟ) และทางน้ำ (เรือ) ในภาคตะวันตกของจังหวัดราชบุรี ส่งผลให้เมืองโพธารามเติบโตทั้งในทางการค้าและบริการด้านการขนส่ง เป็นแหล่งการลงทุนและการจ้างงานที่สำคัญในภูมิภาคตะวันตก ส่งผลให้มีจำนวนประชากรเพิ่มขึ้นโดยลำดับ ซึ่งมีบันทึกในจดหมายเหตุราชบุรีกล่าวว่า ในปี พ.ศ. 2431 ในหลวงรัชกาลที่ 5 ได้เสด็จพระราชดำเนินลงรถไฟที่สถานีโพธารามและเสด็จผ่านตลาดโพธารามไปลงเรือที่ท่าน้ำและเสด็จต่อไปยังเมืองราชบุรี ในบันทึกของผู้ตามเสด็จระบุว่าเมืองโพธารามในสมัยนั้นมีบ้านเรือนและประชากรอยู่อาศัยหนาแน่น

มาก นัยว่ามีจำนวนราวสามหมื่นถึงสี่หมื่นคน (ราชบุรีศึกษา, 2554, ออนไลน์)

นอกจากนั้น การพัฒนาเชิงสถาบันการเมือง การปกครองและการจัดบริการสาธารณะพื้นฐานก็มีส่วนส่งเสริมให้เมืองโพธารามในยุคแรก (ก่อนปี พ.ศ. 2500) เติบโตอย่างต่อเนื่องเช่นเดียวกัน โดยในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นเพื่อให้มีองค์กรรับผิดชอบการบริหารจัดการพื้นที่เขตเมือง (ชุมชนตลาด) และได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลโพธารามขึ้นในปี พ.ศ. 2430 และเมื่อมีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองฯ ก็ได้มีการยกฐานะสุขาภิบาลโพธารามเป็นเทศบาลเมืองโพธารามในปี พ.ศ. 2478

การจัดตั้งสุขาภิบาลและเทศบาลเมืองดังกล่าวนี้มีผลอย่างสำคัญต่อการเติบโตของเมืองโพธารามอย่างน้อย 3 ประการคือ **ประการแรก** ทำให้พื้นที่ตลาดโพธารามมีองค์กรปกครองท้องถิ่นรับผิดชอบการบริหารจัดการในพื้นที่ของตนเองอย่างต่อเนื่องและยาวนานกว่าชุมชนอื่นๆ โดยทั่วไป และ**ประการที่สอง** ทำให้ตลาดโพธารามเป็นที่ตั้งของระบบบริการสาธารณะพื้นฐานด้านต่างๆ ก่อนพื้นที่อื่นๆ หรือมากกว่าพื้นที่อื่นๆ เช่น โรงพยาบาล สถานศึกษา สถานีตำรวจ ที่ทำการอำเภอและหน่วยราชการส่วนภูมิภาคอื่นๆ ที่ทำการไปรษณีย์โทรเลข ตลอดจนได้รับจัดสรรงบประมาณด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การประปา การไฟฟ้า การโทรศัพท์ และ**ประการที่สาม** ทำให้ตลาดโพธารามเป็นที่ตั้งของธุรกิจที่ให้บริการด้านการเงินการธนาคาร จะเห็นได้ชัดเจนว่าเมืองโพธารามมีสาขาธนาคารพาณิชย์จำนวนหลายแห่งมาเปิดให้บริการตั้งแต่ยุคเริ่มต้น

2.1.1 สภาวะของเมืองโพธารามในช่วงปลายยุคแรก

ประชากร ไม่ปรากฏหลักฐานว่าเมืองโพธารามในช่วงก่อนปี 2500 มีจำนวนประชากรเท่าใด

ผู้วิจัยจึงคาดคะเนจากร่องรอยหลักฐานการตั้งถิ่นฐาน อาคารบ้านเรือนในยุคก่อนปี 2500 ประกอบกับ คำบอกเล่าของผู้ที่สนใจศึกษาประวัติศาสตร์เมือง โพนาราม (สมบูรณ์ นันทานิช, สัมภาษณ์, 28 มิถุนายน 2560) ซึ่งน่าจะอนุมานได้ว่าเมืองโพนารามในช่วง ปี 2470-2500 น่าจะมีประชากรราว 3,000- 5,000 คน

สภาวะแวดล้อมทางกายภาพ เมืองโพนาราม ในยุคแรกหันหน้าเข้าหาแม่น้ำแม่กลอง ประตูเมือง โพนารามในยุคแรกๆ ก็คือท่าเรือริมแม่น้ำ บริเวณริมฝั่ง แม่น้ำที่เชื่อมต่อกับตลาดจึงเป็นพื้นที่เศรษฐกิจหลักของ เมือง อีกทั้งเป็นอาคารบ้านเรือนที่กระจุกตัวกันอย่าง หนาแน่น และเป็นที่ตั้งของส่วนราชการและบริการ สาธารณะต่างๆ โรงเรียน วัด ศาลเจ้า ฯลฯ อาคาร ส่วนใหญ่เป็นอาคารไม้ 1-2 ชั้น หลังคาสังกะสีหรือ กระเบื้องยุคเก่า

แม้เมืองโพนารามจะมีฐานะเป็นสุขาภิบาล มาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 อีกทั้งได้ยกฐานะเป็นเทศบาล เมืองมาตั้งแต่ปี 2487 แต่เมืองโพนารามในช่วงก่อน ปี 2500 ยังเป็นชุมชนตลาดริมน้ำที่มีวิถีชีวิตปรับตัว ไปตามสภาพธรรมชาติ (Natural- based ecology) ไม่แตกต่างจากชุมชนชนบทโดยทั่วไป เช่น เมื่อถึง ฤดูน้ำหลาก น้ำจะท่วมตลาดเป็นเวลานานทุกปีเช่นเดียวกับ พื้นที่ชนบทรอบนอก บ้านเรือนของประชาชนสร้างขึ้น อย่างไร้ระเบียบ รุกล้ำลงไปในแม่น้ำลำคลอง ถนนและ ตรอกซอกซอยในเขตเมืองโพนารามในช่วงก่อนปี 2500 มีขนาดเล็ก คดเคี้ยวไปมาพอให้คนเดินได้ ด้วยข้อจำกัด เช่นว่านี้ทำให้ชาวเมืองโพนารามในสมัยนั้นไม่นิยมใช้ รถยนต์ (สมบูรณ์ นันทานิช, สัมภาษณ์, 28 มิถุนายน 2560)

สิ่งที่บ่งชี้ความเป็น “เมือง” ของโพนาราม ในยุคนั้นได้มากที่สุดก็คือการเป็นแหล่งรวมศูนย์ของ ระบบสาธารณสุขและบริการสาธารณะต่างๆ สำหรับ ให้บริการประชาชนทั้งในเขตเมืองและพื้นที่รอบนอก

เช่น การศึกษา สาธารณสุข และโดยเฉพาะอย่างยิ่งด้าน การคมนาคมขนส่ง เพราะเป็นที่ตั้งของสถานีรถไฟ ซึ่งสามารถเชื่อมต่อกับเส้นทางการขนส่งทางเรือและ ทางบกไปยังพื้นที่รอบนอก

เศรษฐกิจเมือง เศรษฐกิจหลักของเมือง โพนารามในช่วงก่อนปี 2500 ประกอบด้วย 3 ส่วนคือ การค้าส่งและค้าปลีก อุตสาหกรรมในครัวเรือน และ ปศุสัตว์ นอกจากนั้นก็อาจมีหน่วยเศรษฐกิจภาคบริการ และเกษตรกรรมเป็นส่วนประกอบอีกเล็กน้อย ในภาค การค้าส่งและค้าปลีกนั้นมีร้านค้าปลีกมากกว่า 300 แห่ง ต้นทางของสินค้าส่วนใหญ่เป็นสินค้าจากกรุงเทพฯ มาลง สถานีรถไฟฯ และกระจายผ่านทางเรือและทางบกไปสู่ พื้นที่ภายนอก อีกส่วนหนึ่งเป็นสินค้าเกษตรและปศุสัตว์ จากพื้นที่ภายนอก มาขึ้นรถไฟและขนส่งต่อไปยังภูมิภาค อื่นๆ (สมบูรณ์ นันทานิช, สัมภาษณ์, 28 มิถุนายน 2560)

ในภาคอุตสาหกรรมครัวเรือนนั้น เมือง โพนารามในยุคก่อนปี 2500 มีโรงงานประมาณ 6-7 โรง คือ โรงน้ำแข็ง 1 โรง โรงเลื่อย 2 โรงสีอีกประมาณ 2-3 โรง ซึ่งมีผลผลิตส่งออกไปขายนอกพื้นที่ นอกจากนั้น ก็มีกิจการอุตสาหกรรมในครัวเรือนของครอบครัวชาวจีน ที่มีฝีมือและทักษะติดตัวมาจากเมืองจีน เช่น การย้อมผ้า ทำน้ำปลา เส้นไหม เต้าหู้ พูกที่นอน และฟาร์มสุกร (อดุล ศิริประภาพงศ์, สัมภาษณ์, 23 มิถุนายน 2560) การจ้างงานในเมืองโพนารามช่วงก่อนปี 2500 กระจุกตัว อยู่ในเขตเมืองเก่าซึ่งเป็นที่ตั้งของโรงงาน ร้านค้า ท่าเรือ และสถานีรถไฟ ซึ่งคาดว่าน่าจะมีการจ้างงานไม่น้อยกว่า 1,000 คนต่อวัน (คาดการณ์จากจำนวนสถานประกอบการ และขนาดการผลิตและการค้าของสถานประกอบการ ในขณะนั้น)

การเมืองท้องถิ่น ในยุคที่โพนารามเป็น สุขาภิบาลนั้นสันนิษฐานว่าไม่น่าจะมีประเด็นการเมือง ท้องถิ่น เพราะการบริหารงานของสุขาภิบาลอยู่ในมือ

ของข้าราชการในส่วนภูมิภาคเป็นหลัก หลังจากการยกฐานะเมืองโพธารามขึ้นเป็นเทศบาลในปี 2478 แล้วเมืองโพธารามก็มีนายกเทศมนตรีคนแรกคือ ขุนสุพรรณโพธาราม (ใจ โพธิ์หนึ่ง) ขุนสุพรรณฯ ซึ่งเป็นผู้นำท้องถิ่นในสมัยนั้นได้ใช้ทั้งความสามารถและทรัพย์สินส่วนตัวในการพัฒนาและบริหารจัดการเมืองโพธาราม จึงเป็นที่เคารพนับถือและเป็นที่พึ่งของชาวเมืองโพธาราม (สวัสด์ จังพาณิชย์, สัมภาษณ์, 22 มิถุนายน 2560) จึงสันนิษฐานว่าการเมืองท้องถิ่นของเทศบาลเมืองโพธารามในยุคก่อนปี 2500 น่าจะเป็นการเมืองแบบอิงผู้นำตามธรรมชาติ (Fused politics) โดยผู้นำท้องถิ่นเป็นผู้มีบารมี เป็นที่พึ่งและเป็นที่ยอมรับของประชาชน ในขณะที่ประชาชนเป็นผู้ตามที่ดี (Riggs, 1964, pp. 30-39)

2.1.2 การเลื่อมถอยของเมืองโพธารามยุคแรก: ไฟไหม้ตลาดครั้งใหญ่ ปี พ.ศ. 2498

ในปี 2498 ได้เกิดเหตุการณ์ไฟไหม้ตลาดโพธารามครั้งใหญ่ที่สุดในประวัติศาสตร์เมืองโพธาราม เหตุการณ์ไฟไหม้ใหญ่ครั้งนั้นส่งผลให้ย่านการค้าหลักของตลาดโพธาราม (ตลาดกลาง) ได้รับความเสียหายทั้งหมด นับตั้งแต่หน้าวัดโพธาราม-หน้าสถานีรถไฟโพธารามไปจนถึงทำนาริมแม่น้ำแม่กลอง (เจ็ดเสมียน, 2560, ออนไลน์) เนื่องจากอาคารบ้านเรือนในตลาดโพธารามในยุคแรกส่วนใหญ่เป็นอาคารไม้ซึ่งปลูกติดกันถนนหนทางคับแคบและคดเคี้ยวไปตามแนวคลองธรรมชาติ ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการดับเพลิง ในขณะเดียวกัน เทศบาลเมืองโพธารามก็มีระดับเพลิงจำนวนจำกัด จึงต้องขอความช่วยเหลือรถเพลิงจากกรุงเทพฯ และเมืองรอบข้างซึ่งอยู่ไกลกันพอสมควร

หลังเหตุการณ์เพลิงไหม้ครั้งใหญ่ตลาดโพธารามก็ซบเซาลงอย่างทันทีทันใด ประชากรในย่านตลาดกลางซึ่งเป็นบริเวณไฟไหม้ต้องอพยพไปอยู่นอกเมือง และบ้างก็ย้ายถิ่นไปตั้งหลักแหล่งที่เมืองอื่น

เป็นการถาวร ในขณะเดียวกันเทศบาลเมืองโพธารามก็ได้เริ่มฟื้นฟูบูรณะเมืองในส่วนที่ได้รับความเสียหายจากเพลิงไหม้ ด้วยการจัดวางผังเมืองและจัดระเบียบเมืองใหม่ เพื่อลดความแออัดและป้องกันการสูญเสียจากเพลิงไหม้ย่านการค้าในอนาคต ส่งผลให้ประชาชนจำนวนหนึ่งสูญเสียพื้นที่จากการจัดระเบียบผังเมืองใหม่ก็ต้องย้ายไปตั้งถิ่นฐานออกนอกตลาดโพธารามเช่นเดียวกัน การบูรณะเมืองของเทศบาลเมืองโพธารามใช้เวลาประมาณ 5-7 ปีจึงแล้วเสร็จ ในช่วงการบูรณะซ่อมแซมเมืองดังกล่าวนี้ตลาดโพธารามโดยรวมอยู่ในสภาวะซบเซา แม้ว่าในพื้นที่อื่นๆ ของเมืองที่ไม่ได้รับผลกระทบจากไฟไหม้โดยตรงจะยังคงประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจอยู่ตามปกติก็ตาม

2.2 ยุคฟื้นตัวจากเถาเถา และการเด็บโตครั้งที่สอง (พ.ศ. 2500-2540)

การจัดผังเมืองและจัดระเบียบเมืองใหม่ เหตุการณ์ไฟไหม้เมืองครั้งใหญ่ในปี 2498 นั้น แม้จะเป็นต้นเหตุของการล่มสลายของตลาดโพธารามยุคแรก แต่ในขณะเดียวกันเป็นการเปิดโอกาสให้เทศบาลเมืองโพธารามได้จัดวางผังเมืองและจัดระเบียบเมืองให้ทันสมัย โดยในย่านตลาดกลางซึ่งเป็นบริเวณที่ได้รับความเสียหายจากเหตุการณ์เพลิงไหม้นั้น เทศบาลฯ ได้จัดวางผังเมืองใหม่ให้เป็นแบบ block ตามแนวการจัดผังเมืองร่วมสมัย (สมัยปี พ.ศ.2500) มีการตัดถนน-ทางเท้า รางระบายน้ำใหม่ตามมาตรฐานผังเมือง อีกทั้งกำหนดให้มีระยะถอยร่นของอาคารสิ่งก่อสร้างจากแนวถนนและทางเท้า ในขณะเดียวกันเอกชนซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินในย่านตลาดกลางก็เริ่มก่อสร้างอาคารพาณิชย์ขึ้นมาใหม่ เป็นอาคารคอนกรีตเสริมเหล็ก 2-4 ชั้นแบบร่วมสมัยในยุคนั้น

นอกจากนั้น เพื่อลดความแออัดของประชากรและสิ่งก่อสร้างในย่านตลาดและทำน้า เทศบาลเมืองโพธารามได้จัดแบ่งพื้นที่ย่านการค้ากับพื้นที่การให้บริการ

สาธารณะและศูนย์ราชการออกจากกัน โดยได้สร้าง “เมืองใหม่” ขึ้นทางทิศตะวันออกของสถานีรถไฟ ให้เป็นที่ตั้งของหน่วยราชการและระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการต่างๆ เช่น สำนักงานเทศบาล ที่ว่าการ อำเภอ โรงพยาบาล โรงเรียน สถานีตำรวจ ซึ่งย้ายมาจากบริเวณริมแม่น้ำ เมืองใหม่ที่ว่านี้เป็นศูนย์กลางของ เมืองอีกแห่งหนึ่งของเมือง คู่ขนานไปกับตลาดโพธาราม ซึ่งยังคงเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจการค้ามาแต่เดิม

การจัดผังเมืองและจัดระเบียบเมืองใหม่ดังกล่าวนี้ สามารถการกระจุกตัวของประชากรและอาคาร บ้านเรือนในย่านตลาดกลางและริมแม่น้ำลดลงไป อย่างมาก อีกทั้งได้ยกระดับคุณภาพและศักยภาพของ ตลาดโพธารามจากชุมชน “ตลาดท่าน้ำ” ที่แออัดและ ไร้ระเบียบ ให้เป็นเมืองธุรกิจการค้าและบริการที่ทันสมัย สามารถรองรับการเติบโตของเมืองโพธารามในเวลา ต่อมา จึงกล่าวได้ว่าการจัดวางผังเมืองใหม่และการจัด ระเบียบเมืองของเทศบาลเมืองโพธารามในครั้งนั้น เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้เมืองโพธารามฟื้นตัวและเติบโต ในรอบที่สอง

ถนนเข้าแทนที่คลอง นอกจากการจัดผังเมืองและ จัดระเบียบย่านตลาดกลางแล้ว เทศบาลเมืองโพธาราม ยังทำการก่อสร้างถนน ทางเท้า และทางระบายน้ำใน พื้นที่อื่นๆ ของเทศบาลอีกเป็นจำนวนมาก มีการ ถมคลองและแทนที่ด้วยถนนและทางระบายน้ำ เพราะ คลองที่เคยมีอยู่แต่เดิมถูกบุกรุกจนใช้ประโยชน์ไม่ได้ หลังจากปี 2500 เป็นต้นมาชาวเมืองโพธารามก็เริ่มใช้ ถนนแทนคลอง จำนวนรถยนต์ในเขตเทศบาลก็เพิ่มขึ้น ตามลำดับ

ก้าวสู่เศรษฐกิจยุคใหม่ ฐานเศรษฐกิจของเมือง โพธารามในช่วงปี 2501-2530 ได้เปลี่ยนผ่านจากการค้า และอุตสาหกรรมในครัวเรือนขนาดเล็กไปเป็นบริษัท ขนาดกลางที่ทันสมัย มีการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ แทนทักษะและแรงงานคนในยุคอุตสาหกรรมครัวเรือน

ส่งผลให้กิจการค้าและอุตสาหกรรมในครัวเรือนที่เริ่มต้น มาตั้งแต่ช่วงก่อนปี 2500 เติบโตทั้งในด้านการผลิต และการตลาด จนสามารถผลิตสินค้าออกจำหน่าย ทั่วประเทศ และบ้างก็ส่งไปจำหน่ายต่างประเทศ เช่น กิจการโรงงานน้ำปลาลิ้มเซ่งเฮง และบริษัทกังวาน เท็กซ์ไทล์จำกัด เป็นต้น

การเติบโตในด้านอุตสาหกรรมของเมืองโพธาราม หลังปี 2510 โดยเฉพาะอุตสาหกรรมสิ่งทอ ได้รับ อิทธิพลมาจากนโยบายของรัฐในยุคนั้นอย่างน้อย สองประการคือ ประการแรกคือนโยบายส่งเสริม การลงทุนด้านอุตสาหกรรมสิ่งทอเพื่อทดแทนการนำเข้า ซึ่งจูงใจให้ผู้ประกอบการในท้องถิ่นลงทุนพัฒนา อุตสาหกรรมสิ่งทอ และประการที่สองคือนโยบาย การพัฒนาเส้นทางคมนาคมทางบก ช่วยให้การขนส่ง วัตถุดิบและสินค้าจากต้นทางถึงปลายทางมีความสะดวก รวดเร็ว ไม่ต้องขนย้ายเปลี่ยนแปลงสินค้าหลายครั้ง นโยบายทั้งสองเรื่องนี้มีผลโดยตรงต่อการลงทุนและ การพัฒนาอุตสาหกรรมสิ่งทอในเมืองโพธารามในช่วง ดังกล่าว เห็นได้ชัดเจนจากกรณีของบริษัทกังวาน เท็กซ์ไทล์จำกัด ซึ่งได้รับการส่งเสริมการลงทุนจาก BOI ในช่วงหลังปี 2510 และหลังจากย้ายโรงงานไปตั้งอยู่ ริมถนนเพชรเกษมแล้วก็ขนส่งสินค้าโดยใช้เส้นทางถนน เพชรเกษมเป็นหลัก

นอกจากนั้น การพัฒนาเทคโนโลยีในยุคเครื่องจักร กลไฟฟ้าซึ่งเข้ามาแทนที่เทคโนโลยีเครื่องจักรที่ใช้ น้ำมัน เชื้อเพลิงในช่วงหลังปี 2512 เป็นต้นมาก็อีกปัจจัย ภายนอกที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่เกื้อกูลให้การพัฒนา อุตสาหกรรมสิ่งทอในเมืองโพธารามให้ทันสมัยและ ได้มาตรฐานสากล จนสามารถผลิตสินค้าส่งออกไป จำหน่ายในประเทศต่างๆ ทั่วโลกได้ในเวลาต่อมา

สำหรับการเติบโตทางการค้าในครั้ง นี้ได้รับอิทธิพล มาจากปัจจัยสองประการ ประการแรกคือการเติบโต ทางเศรษฐกิจและการค้าในระดับมหภาคในช่วงปี 2500-

2520 ซึ่งมีศูนย์กลางการเติบโตทางเศรษฐกิจอยู่ที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล เมืองโพธารามแม้จะไม่ใช่มืองปริมณฑลแต่ก็ได้รับอิทธิพลจากการเติบโตดังกล่าวอยู่ไม่น้อยเช่นเดียวกัน เห็นได้ชัดเจนในยุคนั้น ตลาดโพธารามมีร้านจำหน่ายสินค้าแบรนด์ชั้นนำจากต่างประเทศ และมีโรงภาพยนตร์ขนาดใหญ่และฉายภาพยนตร์ไทยและภาพยนตร์ต่างประเทศพร้อมๆ กับโรงภาพยนตร์ชั้นนำในกรุงเทพมหานคร

ปัจจัยที่เกื้อกูลให้เมืองโพธารามเติบโตด้านการค้าในช่วงหลังปี 2500 อีกประการหนึ่งก็คือบทบาทของสมาคมชาวจีนในเมืองโพธาราม ซึ่งมีอยู่หลายสมาคม และมีความกลมเกลียวเข้มแข็ง สมาคมชาวจีนเหล่านี้มีบทบาทอย่างสำคัญในการส่งเสริมการค้าและการลงทุนของกลุ่มชาวจีนในโพธาราม อีกทั้งมีบทบาทในการส่งเสริมการศึกษา การสังคมสงเคราะห์ ฯลฯ โดยผ่านช่องทางต่างๆ เช่นจัดตั้งโรงเรียนสอนภาษาจีน ร่วมกับเทศบาลเมืองโพธารามจัดกิจกรรมต่างๆ เป็นประจำทุกปี เป็นต้น โดยที่สมาคมฯ ไม่ได้เข้าไปมีบทบาทในการเมืองท้องถิ่นโดยตรงแต่อย่างใด (อดุล ศิริประภาพงษ์, สัมภาษณ์, 23 มิถุนายน 2560)

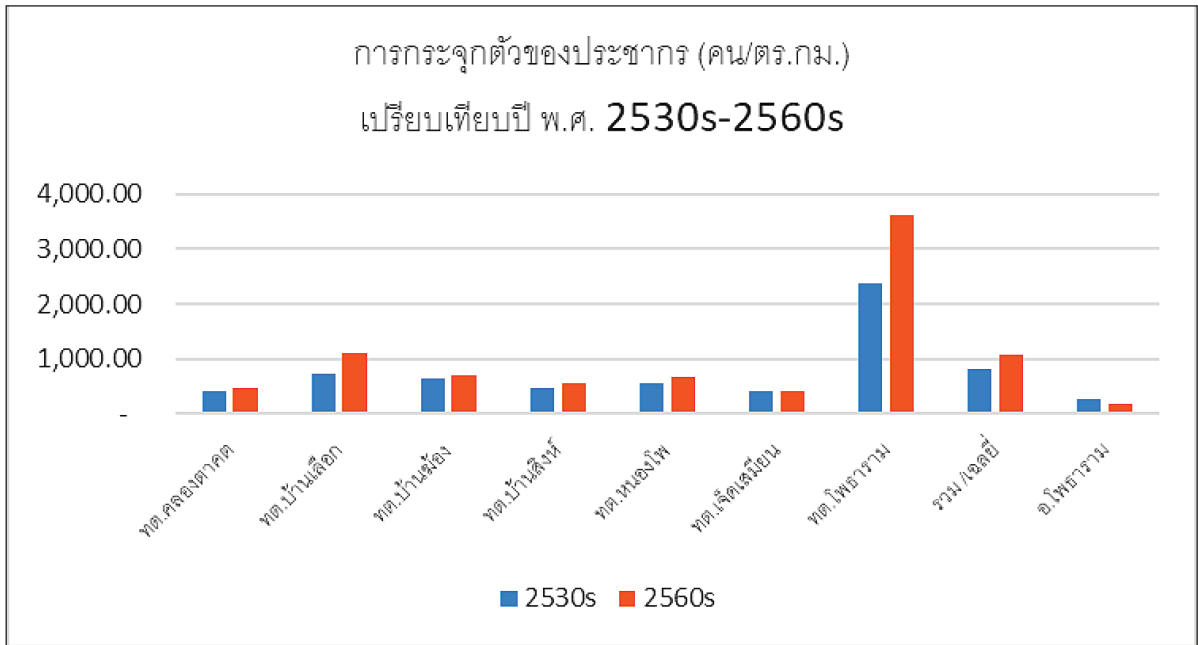
2.2.1 สภาวะของเมืองโพธารามในช่วงปลายทศวรรษ 2530

การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างทางกายภาพ: จากเมืองเดี่ยวสู่เมืองขยาย เทคโนโลยีการคมนาคมขนส่งของไทยในยุคหลังปี 2,500 ค่อยๆ เปลี่ยนผ่านจากยุค “รถไฟ” ไปเป็นยุค “รถยนต์” ซึ่งส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพของเมืองต่างๆ ในประเทศไทย และรวมถึงเมืองโพธารามด้วยเช่นกัน ในกรณีของเมืองโพธารามนั้น มีการปรับตัวในทางกายภาพของเมืองจากการเป็น “เมืองเดี่ยว” ซึ่งกระจุกตัวอยู่ในตลาดโพธารามโดยเฉพาะพื้นที่ริมแม่น้ำ ไปเป็น

“เมืองขยาย” โดยขยายตัวไปยังบริเวณถนนเพชรเกษม เห็นได้ชัดเจนว่าหลังปี 2500 บรรดาสถานประกอบการซึ่งเคยตั้งอยู่ในเขตตัวเมืองส่วนหนึ่งเริ่มย้ายออกไปตั้งอยู่ริมถนนเพชรเกษมซึ่งอยู่นอกเขตเทศบาลเมืองโพธาราม นอกจากนั้นหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นใหม่หลังปี 2500 ก็เลือกสถานที่ตั้งริมถนนเพชรเกษมเช่นกัน อาทิวิทยาลัยเทคนิคโพธาราม เป็นต้น นอกจากนั้น ในช่วงหลังทศวรรษที่ 2520 เป็นต้นมา ประชากรในพื้นที่ตลาดโพธารามส่วนหนึ่งก็เริ่มย้ายออกไปตั้งถิ่นฐานอยู่นอกเขตเทศบาลบริเวณถนนเพชรเกษมมากขึ้น เพื่อหนีความแออัดและความวุ่นวายในเมือง

การเติบโตในด้านประชากร ในช่วงระหว่างปี 2500-2530 ประชากรเมืองโพธารามทั้งในย่านกลางเมือง (ตลาดโพธาราม) และพื้นที่ส่วนขยายเพิ่มจำนวนขึ้นหลายเท่าตัว โดยในเขตเทศบาลเมืองโพธารามนั้น ในช่วงปลายการยุคเติบโตครั้งแรก (ก่อนปี 2498) มีประชากรประมาณ 5,000 คนเท่านั้น แต่เมื่อสิ้นปี 2535 เมืองโพธารามมีประชากรตามทะเบียนราษฎรประมาณ 6,200 คน (สำนักงานทะเบียนกรมการปกครอง, 2561, ออนไลน์) และในปี 2547 จำนวนประชากรตามทะเบียนราษฎรเพิ่มขึ้นมากกว่า 10,000 คน (สำนักงานทะเบียน เทศบาลเมืองโพธาราม, 2560) ในขณะเดียวกัน ในเขตเมืองรอบนอกซึ่งเป็นส่วนขยายของเมืองโพธารามก็มีประชากรเพิ่มขึ้นเช่นกัน โดยในช่วงหลังปี 2540 ชุมชนรอบนอกเมืองโพธารามเหล่านี้ได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลจำนวน 6 เทศบาล มีประชากรรวมกันมากกว่า 56,000 คน ซึ่งมีจำนวนมากกว่าประชากรในเขตเทศบาลโพธารามเกือบ 6 เท่าตัว กระนั้นก็ตาม เขตเทศบาลเมืองโพธารามก็ยังมี การกระจุกตัวของประชากรสูงกว่าพื้นที่รอบนอกถึงกว่า 3 เท่าตัว (โปรดพิจารณารูปที่ 1 ประกอบ)

รูปที่ 1: การกระจุกตัวของประชากรในเมืองโพธารามและเมืองรอบนอก 2530s-2560s



ที่มา แหล่งข้อมูลจำนวนประชากร สำนักงานทะเบียน กรมการปกครอง. (2561)

การกระจุกตัวของบริการสาธารณะพื้นฐาน
นอกจากการเติบโตในด้านการค้าและอุตสาหกรรมแล้ว ระบบบริการสาธารณะในเมืองโพธารามก็เติบโตและพัฒนาทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ โดยเฉพาะบริการด้านการทางแพทย์ การศึกษา และบริการด้านการเงิน การธนาคาร กล่าวได้ว่าในสมัยนั้นเมืองโพธารามเป็นศูนย์กลางบริการสาธารณูปโภคสาธารณูปการของอำเภอโพธารามและอำเภอใกล้เคียง ดึงดูดประชากรจากพื้นที่นอกเขตเทศบาลเข้ามาทำกิจกรรมและจับจ่ายใช้สอยในเมืองโพธาราม

การส่งเสริมความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ
การกระจุกตัวของประชากรที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี ตลอดจนถึงหน่วยธุรกิจ ร้านค้า โรงงานและบริการสาธารณะพื้นฐานในเขตเมืองโพธารามนับตั้งแต่ปี 2510 เป็นต้นมาส่งผลให้ราคาซื้อขายที่ดินในเมืองโพธารามเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ข้อมูลจากระบบแผนที่ภาษีของเทศบาลเมืองโพธารามระบุว่าในเขตเทศบาลฯ มีที่ดิน

มากกว่า 1,800 แปลง ที่ดินและอาคารในย่านธุรกิจ-ตลาดสด มีราคาประเมินตารางวาละ 40,000 บาท ย่านหน้าว่าการอำเภอ ตารางวาละ 30,000 บาท เป็นต้น และจากการสำรวจราคาซื้อขายที่ดินและอาคารพาณิชย์ในย่านตลาดเก่าโพธารามในปัจจุบันพบว่า ราคาซื้อขายอาคารพาณิชย์สูงถึงอาคารละ 6-8 ล้านบาท ซึ่งเป็นราคาซื้อขายที่ใกล้เคียงกับพื้นที่ในกรุงเทพมหานครในช่วงเวลาเดียวกัน (เจ้าหน้าที่งานแผนที่ภาษี สำนักคลังเทศบาลเมืองโพธาราม, สัมภาษณ์, 26 มิถุนายน 2560)

สังคมและการเมือง โครงสร้างทางสังคมของเมืองโพธารามประกอบด้วยคน 3 กลุ่มคือกลุ่มพ่อค้านักธุรกิจผู้มีฐานะดี ผู้ประกอบการรายย่อย (ฐานะพอมีพอกิน) แรงงานรับจ้าง (ฐานะไม่ดีและไม่มั่นคง) ซึ่งไม่แตกต่างจากช่วงก่อนปี 2500 มากนัก เพียงแต่เพิ่มขึ้นในเชิงปริมาณ อีกทั้งช่องว่างระหว่างชนชั้นในทางเศรษฐกิจ (คนรวย-คนจน) ก็เพิ่มขึ้นไปตามระดับ

การขยายตัวทางเศรษฐกิจ นอกจากนั้นความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้าง-ลูกจ้างก็เปลี่ยนแปลงไป จากเดิม (ก่อนปี 2500) เป็นนายจ้าง-ลูกจ้างในธุรกิจครอบครัว ทั้งนายจ้างและลูกจ้างใช้ชีวิตร่วมกันทั้งในและนอกเวลาทำงานเสมือนหนึ่งคนในครอบครัว ความแตกต่างทางชนชั้นจึงไม่เด่นชัด แต่เมื่อกิจการธุรกิจเติบโตและพัฒนาไปเป็นบริษัทสมัยใหม่และมีลูกจ้างแรงงานเป็นจำนวนมาก ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้าง-ลูกจ้างแบบครอบครัวแต่เดิมก็เปลี่ยนไปเป็นการจ้างงานตามกฎหมายแรงงานเป็นหลัก ทำให้ชนชั้นในสังคมเมืองโพธารามมีความเด่นชัดมากขึ้น (อดุล ศิริประภาพงษ์, สัมภาษณ์, 23 มิถุนายน 2560)

การเมืองท้องถิ่น: เข้าสู่ยุคกลุ่มการเมืองเฉพาะกิจ (Ad-hoc machine politics) ผู้บริหารเทศบาลเมืองโพธารามในช่วงหลังปี 2500 มีทั้งข้าราชการส่วนภูมิภาคที่ได้รับแต่งตั้งให้มาทำหน้าที่นายกเทศมนตรี (ในยุครัฐบาลปฏิวัติรัฐประหาร) สลับกับผู้ที่มาจากการเลือกตั้งโดยผ่านความเห็นชอบของสภาเทศบาล การเข้าสู่อำนาจของผู้บริหารเทศบาลที่มาจากการเลือกตั้งส่วนใหญ่มาจากการรวบรวมเสียงสนับสนุนจากบรรดาสมาชิกสภาเทศบาลที่ผ่านการเลือกตั้ง การต่อรองทางการเมืองระหว่างนายกเทศมนตรีกับบรรดาสมาชิกสภาเทศบาลเพื่อแลกกับเสียงสนับสนุนทางการเมืองเกิดขึ้นตลอดเวลา นายกเทศมนตรีอาจจะต้องยอมให้สมาชิกคนอื่นๆ ผลัดเปลี่ยนเข้ามาเป็นผู้บริหารได้เมื่อถึงเวลาอันสมควร การเมืองท้องถิ่นจึงตกอยู่ในสถานะที่มีผู้นำอ่อนแอและทำอะไรไม่ได้มากนัก (สวีสดี จังพาณิชย์, สัมภาษณ์, 22 มิถุนายน 2560)

2.3 การถดถอยครั้งที่สอง: หลังทศวรรษที่ 2530

ตลาดเมืองโพธารามหลังทศวรรษที่ 2530 เสื่อมถอยด้วยสาเหตุ 2 ประการคือ ประการแรก การเติบโตและกระจุกตัวที่เกินพอดีผลักดันให้ประชากรชั้นกลางและ

หน่วยธุรกิจใหม่โดยเฉพาะโรงงานอุตสาหกรรมยุคใหม่ย้ายออกไปตั้งถิ่นฐานนอกเมือง จากนั้นประชากรแรงงานรับจ้างจำนวนมากก็ย้ายตามไปกับแหล่งจ้างงานใหม่

สาเหตุประการที่สองคือการเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยีการขนส่ง กล่าวคือการขนส่งทางถนนและรถยนต์เข้ามาแทนที่รถไฟ เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ดึงดูดให้โรงงานอุตสาหกรรมและสถานประกอบการย้ายไปอยู่ริมถนนมากขึ้นและขนส่งสินค้าทางรถยนต์โดยไม่ผ่านเมืองโพธารามและไม่ใช้การขนส่งทางรถไฟ ซึ่งส่งผลให้กิจการการค้าปลีกค้าส่งและกิจการขนส่งในย่านกลางเมืองโพธารามถดถอยและเลิกกิจการไป

2.3.1 สภาวะการเสื่อมถอยของเมืองโพธารามในช่วงหลังปี 2530

นับตั้งแต่ปลายทศวรรษที่ 2530 สภาวะทางกายภาพของเมืองโพธารามเริ่มเสื่อมถอยลงมาโดยลำดับ จนถึงช่วงทศวรรษที่ 2540 ก็สามารรถเห็นการเปลี่ยนแปลงได้อย่างชัดเจน เช่น มีอาคารบ้านเรือนที่ปิดตายและถูกทิ้งไว้จำนวนมากขึ้น ส่วนใหญ่ยังคงอยู่ในสภาพเดิมๆ มาจนถึงทุกวันนี้ ในย่านตลาดล่างไปจนถึงวัดโคกซึ่งสิ้นสุดเขตเทศบาลทางด้านทิศใต้ มีอาคารบ้านเรือน โรงงาน โกดังเก่าถูกทิ้งร้างไว้หลายแห่ง อาคารพาณิชย์ไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 ปิดตาย ในย่านตลาดกลางซึ่งมีอาคารพาณิชย์ที่สร้างขึ้นหลังปี 2500 นั้นส่วนใหญ่ยังเป็นร้านค้าและที่อยู่อาศัย แต่ก็มีอาคารอีกเป็นจำนวนมากที่ปิดตายเช่นเดียวกัน บริเวณย่านตลาดบนซึ่งเคยเป็นพื้นที่การค้าและการบันเทิงในยุค 2510-2530 เป็นที่ตั้งของโรงภาพยนตร์ ร้านค้าและร้านอาหารจำนวนมากมีสภาพทรุดโทรมปิดตาย สิ่งเหล่านี้บ่งชี้ว่าเมืองโพธารามได้ผ่านเข้าสู่ยุคแห่งการเสื่อมถอยมาเป็นเวลาอย่างน้อย 15 ปี (จรัส สุวรรณมาลา, การสังเกต, 7 พฤษภาคม 2560)

จำนวนประชากรเริ่มถดถอยลงไป หลังจากปี 2545 เป็นต้นมาจนถึงปี 2560 จำนวนประชากรตามทะเบียนราษฎรของเทศบาลเมืองโพธารามลดลงอย่างต่อเนื่อง เฉลี่ยประมาณ 105 คนหรือประมาณร้อยละ 0.97 ต่อปี (เจ้าหน้าที่สำนักงานทะเบียนราษฎรเทศบาลเมืองโพธาราม, สัมภาษณ์, 26 มิถุนายน 2560) ในขณะเดียวกันประชากรแฝงก็ค่อยๆ หดไปตามการถดถอยของตลาดการจ้างงานในเมือง

เศรษฐกิจทรงตัว โน้มเอียงไปทางถดถอย สถาบันการเงินในเมืองโพธารามให้ข้อมูลไปในทางเดียวกันว่าเศรษฐกิจของเมืองโพธารามในช่วงกว่า 10 ปีที่ผ่านมา (2550-60) หดตัวอย่างต่อเนื่อง สังเกตได้จากการถดถอยของการบริโภค ในขณะที่มีเงินออมฝากธนาคารจำนวนมาก แต่ไม่ค่อยมีการกู้เงินไปลงทุนใหม่ๆ ส่งผลให้อัตราการขยายตัวของสินค้าของธนาคารในพื้นที่อยู่ในระดับต่ำ

แต่ราคาซื้อขายทรัพย์สินในเมืองโพธารามยังคงสูงไม่แตกต่างจากช่วงก่อนปี 2540 ซึ่งสวนทางกับค่าเช่าอาคารพาณิชย์ที่ค่อนข้างต่ำเฉลี่ยประมาณเดือนละ 2,000-4,000 บาทเท่านั้น มีผู้อธิบายปรากฏการณ์ความไม่สมเหตุสมผลในทางเศรษฐศาสตร์แบบนี้ไว้อย่างน่าสนใจว่า “แต่ก่อนอาคารพาณิชย์เหล่านี้เป็นแหล่งการค้าที่คึกคักมาก เจ้าของอาคารเป็นคนมีฐานะดี แต่ลูกหลานรุ่นหลังๆ ไม่ได้ทำการค้าและย้ายไปอยู่ที่อื่นแต่ยังไม่ประสงค์ที่ขายที่ของบรรพบุรุษ อาคารจำนวนมากจึงถูกปิดตายไว้ ถ้ามีคนมาเช่าเพื่อทำการค้าหรืออยู่อาศัย ก็จะทำให้เช่าในราคาถูก เพื่อให้ผู้เช่าช่วยดูแลทรัพย์สินไม่ให้ทรุดโทรมลงไป” (สมบุรณ์ นันทานิช, สัมภาษณ์, 28 มิถุนายน 2560)

สังคมเมืองปรับตัวเข้าสู่วิถีชีวิตแบบสบายๆ ประชากรเมืองโพธารามในช่วงหลังปี 2540 ส่วนใหญ่เป็นคนชั้นกลาง ค่อยข้างไปทางสูงอายุ (มีผู้สูงอายุในสัดส่วนที่สูง) วิถีชีวิตของชาวเมืองโพธารามส่วนใหญ่น้อยๆ ปรับตัวจากการทำธุรกิจการค้าแบบเร่งรีบ แข่งขัน

และสับสนวุ่นวาย มาเป็นวิถีที่เรียบง่าย ช้าๆ และสบายๆ และเป็นไปในทิศทางเดียวกัน นำสังเกตว่าหลังปี 2540 เป็นต้นมาไม่มีประเด็นเกี่ยวกับความขัดแย้งระหว่างชนชั้นคนรวย-คนจนในเขตเมืองโพธารามแต่อย่างใด (สวสดี จังพานิชย์, สัมภาษณ์, 22 มิถุนายน 2560; ศักดาพจน์ จันทวิวัฒน์, สัมภาษณ์, 27 มิถุนายน 2560)

2.4 การฟื้นฟูเมืองโพธารามรอบที่สอง หลังปี พ.ศ. 2555

จุดเริ่มต้น: ชมรมอย่าลืมโพธาราม เมื่อประมาณปี 2555 มีคนหนุ่มสาวชาวโพธารามกลุ่มหนึ่งได้รวมตัวกันตั้ง “ชมรมอย่าลืมโพธาราม” ขึ้น เพื่อดำเนินกิจกรรมฟื้นฟูเมืองโพธารามอันเป็นบ้านเกิดของตนเอง ในเบื้องต้นชมรมฯ ได้ขอความร่วมมือจากเจ้าของอาคารเก่าที่ปิดตายให้กลับมาลงทุนทำการค้าหรือให้เช่าอาคารและเชิญชวนผู้ที่สนใจลงทุนจากภายนอกมาลงทุนทำการค้าในเมืองโพธาราม นอกจากนั้นชมรมฯ ยังริเริ่มจัดกิจกรรมอื่นๆ เช่นปรับปรุงโรงภาพยนตร์เก่าจนสามารถฉายภาพยนตร์ได้ระยะหนึ่ง คุณอภิชาติซึ่งเป็นแกนนำและผู้ประสานงานหลักของชมรมฯ ก็ริเริ่มเปิดร้าน DOนมขึ้น ซึ่งยังคงดำเนินกิจการอยู่จนถึงทุกวันนี้ เป็นต้น การริเริ่มของชมรมอย่าลืมโพธารามในช่วง 5 ปีที่ผ่านมาได้สร้างกระแสการฟื้นฟูเมืองโพธารามขึ้นในท้องถิ่น เจ้าของอาคารเก่าบางแห่งในย่านตลาดโพธารามได้เริ่มปรับปรุงอาคารเก่าและดำเนินธุรกิจบริการสมัยใหม่ เช่น ร้านอาหาร ร้านกาแฟ ที่พักแบบรีสอร์ท กิจกรรมที่เปิดใหม่ส่วนใหญ่ยังไม่ถือว่าไปได้ดีในขณะเดียวกันก็ยังมีอาคารที่ถูกปิดทิ้งไว้อีกจำนวนมาก

เทศบาลเมืองโพธารามก็ได้เริ่มปรับปรุงพัฒนาพื้นที่เพื่อกระตุ้นให้เกิดกิจกรรมใหม่ๆ ขึ้นในเมือง เช่นการพัฒนาพื้นที่ริมแม่น้ำให้เป็นสวนสาธารณะ และจัดให้มีตลาดอาหารในช่วงเย็นบริเวณริมแม่น้ำ เป็นต้น (อภิชาติ ศิริอุดมเศรษฐ, สัมภาษณ์, 23 มิถุนายน 2560; สวสดี จังพานิชย์, สัมภาษณ์, 22 มิถุนายน 2560)

อย่างไรก็ตาม การริเริ่มให้มีการฟื้นฟูเมืองขององค์กรภาคประชาสังคม (ชมรมอย่าลืมโพธาราม) ในช่วงที่ผ่านมา ยังไม่สามารถสร้างกระแสความต้องการฟื้นฟูเมืองให้เกิดขึ้นในสังคมเมืองโพธารามได้ ชาวเมืองโพธารามส่วนใหญ่อาจจะคุ้นเคยกับสภาพของเมืองที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จนมองไม่เห็นว่าเป็น “ปัญหา” หรือมีความจำเป็นต้อง “ฟื้นฟูเมือง” แต่อย่างไรก็ตาม ประกอบกับสภาพความเป็นอยู่และชีวิตประจำวันของชาวเมืองโพธารามในปัจจุบันก็ถือว่ามีความคุณภาพชีวิตที่ดีพอสมควรอยู่แล้ว

ตอนที่ 3: สรุปบทเรียน: วงจรกิจต์เมืองโพธารามผันแปรไปด้วยเหตุใด?

ชุมชนริมแม่น้ำโพธารามน่าจะเกิดขึ้นมานานกว่า 200 ปี (สมัยรัชกาลที่ 3) จากนั้นจึงเติบโตเป็นตลาดริมน้ำ มีอาคารบ้านเรือนหนาแน่นมากขึ้นจนได้ยกฐานะขึ้นเป็นสุขาภิบาลในสมัยรัชกาลที่ 5 (2430) และเป็นเทศบาลในปี 2478 ตามลำดับ เมืองโพธารามในช่วงก่อนปี 2500 เหตุการณ์ไฟไหม้ตลาดโพธารามครั้งใหญ่ในปี 2498 ทำให้เมืองโพธารามเสื่อมถอยลงไปอย่างทันทีทันใด แต่เทศบาลเมืองโพธารามและพ่อค้านักธุรกิจในเมืองก็สามารถฟื้นฟูเมืองโพธารามให้เติบโตและยิ่งใหญ่กว่าเดิมได้ภายในระยะเวลาไม่ถึงสิบปี

หลังจากการเติบโตอย่างเต็มที่ในช่วงทศวรรษที่ 2530 เมืองโพธารามในส่วนที่เป็นตลาดโพธารามก็เริ่มหยุดนิ่งและเดินเข้าสู่สภาวะการถดถอย ในขณะที่ชุมชนรอบนอกเมืองเริ่มเติบโตและแปรสภาพเป็นเมืองมากขึ้นตามลำดับ ประมาณ 10 ปีหลังจากนั้นการทรุดโทรมทางกายภาพของเมืองโพธารามก็ปรากฏชัดเจน (ทศวรรษที่ 2540) และอีก 10 ปีต่อมา (ปี 2555) กระแสการฟื้นฟูเมืองโพธารามได้เริ่มก่อตัวขึ้นจากภาคประชาสังคม แต่จนถึงปี 2560 เทศบาลเมืองโพธารามตลอดจนถึงชาวเมืองโพธารามส่วนใหญ่ก็ยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับ

สภาวะการเสื่อมถอยของเมืองและความคิดเกี่ยวกับการฟื้นฟูเมืองอย่างจริงจัง

3.1 ปัจจัยหลักที่ส่งเสริมและผลักดันให้เมืองโพธารามเกิด เติบโต

ปัจจัยหลักที่ผลักดันและส่งเสริมให้เมืองโพธารามเกิดและเติบโตในช่วงกว่าหนึ่งศตวรรษ (2400-2530) น่าจะมี 6 ปัจจัยดังนี้

1. ความได้เปรียบที่เกิดจากทำเลที่ตั้ง (Location) เมืองโพธารามตั้งอยู่บนริมฝั่งน้ำแม่กลองซึ่งเป็นแหล่งอาหารที่อุดมสมบูรณ์ และเป็นแหล่งวัตถุดิบหลักของอุตสาหกรรมน้ำตาลในเวลาต่อมา นอกจากนั้นแม่น้ำแม่กลองยังเป็นเส้นทางการค้าการคมนาคมและการขนส่งสินค้าทางน้ำที่ดีและประหยัด ทำให้ธุรกิจการค้าและการขนส่งเติบโตอย่างต่อเนื่องอีกด้วย

2. ชาวจีนโพ้นทะเลซึ่งอพยพเข้ามาตั้งถิ่นฐานในชุมชนริมแม่น้ำโพธารามตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 3-4 มีทักษะและความชำนาญด้านการทำน้ำตาล เส้นก้วยเตี่ยว ทอผ้า เลี้ยงหมู และการค้าขาย เป็นกำลังหลักในการสร้างฐานเศรษฐกิจหลักของเมืองโพธารามให้เติบโตและฟื้นตัวจากภัยพิบัติ

3. การพัฒนาเทคโนโลยี นับตั้งแต่การนำเครื่องจักรไอน้ำและรถไฟเข้ามาในสมัยรัชกาลที่ 5-6 ทำให้เกิดเส้นทางการคมนาคมทางรถไฟและสถานีรถไฟโพธาราม เชื่อมต่อการคมนาคมทางน้ำที่เคยมีมาแต่เดิม สถานีรถไฟโพธารามเป็นปัจจัยเสริมให้เมืองโพธารามมีอำนาจผูกขาดทางการค้าและการขนส่งเหนือพื้นที่อื่นๆ และผลักดันให้เศรษฐกิจของเมืองเติบโตอย่างรวดเร็ว

4. นอกจากนั้น การพัฒนาเทคโนโลยีด้านสิ่งทอ ในช่วงหลังปี พ.ศ. 2512 ทำให้การลงทุนและการจ้างงานในพื้นที่รอบนอกเมืองโพธารามเติบโตขึ้นหลังช่วงปี พ.ศ. 2520

5. การเติบโตทางเศรษฐกิจระดับมหภาคในช่วงปี พ.ศ. 2500-2520 ส่งผลให้เมืองที่อยู่รอบนอกกรุงเทพฯ ซึ่งรวมถึงเมืองโพธารามเติบโตในด้านการค้าและบริการ

6. ปัจจัยเชิงสถาบัน ประกอบด้วย 3 ส่วนหลักๆ ดังนี้

- 1) การจัดตั้งสุขาภิบาลเมืองโพธารามในสมัยรัชกาลที่ 5 และการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลเมืองโพธารามในปี 2478 นั้น ทำให้มีหน่วยงานรับผิดชอบการพัฒนาพื้นที่อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะเทศบาลเมืองโพธารามนั้นมีบทบาทอย่างสำคัญในการฟื้นฟูเมืองหลังเหตุการณ์ไฟไหม้ครั้งใหญ่ นอกจากนี้การจัดตั้งสุขาภิบาลโพธารามและยกฐานะเป็นเทศบาลดังกล่าวข้างต้นยังส่งผลให้ตลาดเมืองโพธารามเป็นที่ตั้งของส่วนราชการภูมิภาคและหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดบริการสาธารณะพื้นฐาน อีกทั้งเป็นที่ตั้งของหน่วยธุรกิจการเงินการธนาคารในพื้นที่อีกด้วย
- 2) นโยบายของรัฐส่วนกลางที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสังคมเศรษฐกิจในภูมิภาค นับตั้งแต่การพัฒนาเส้นทางคมนาคมรถไฟและถนนหนทาง การจัดตั้งโรงพยาบาลโพธารามและโรงเรียนมัธยมขึ้นในเมืองโพธาราม ตลอดจนถึงการส่งเสริมการลงทุนและการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้าในช่วงหลังปี พ.ศ. 2510 ล้วนส่งผลโดยตรงต่อการเติบโตของเมืองโพธารามในแต่ละช่วงเวลา
- 3) ในขณะเดียวกัน องค์กรภาคประชาสังคมและภาคเอกชนก็มีบทบาทในการพัฒนาเมืองโพธารามไม่น้อยไปกว่าหน่วยงานภาครัฐ เช่น สมาคมชาวจีนในเมืองโพธาราม ซึ่งมีบทบาทในการส่งเสริมการค้า การลงทุนในเมือง

โพธารามให้เติบโตทันสมัย นอกจากนั้น “ชมรมอย่างลิ้มโพธาราม” ซึ่งเป็นการรวมตัวของคนหนุ่มสาวก็ได้มีบทบาทในการริเริ่มให้มีการฟื้นฟูเมืองในรอบที่สอง

3.2 ปัจจัยที่นำไปสู่การเสื่อมถอย

การเสื่อมถอยครั้งแรกเกิดจากเหตุการณ์ไฟไหม้ตลาดโพธารามครั้งใหญ่ในปี 2498 ซึ่งส่งผลให้ย่านธุรกิจหลักของเมืองได้รับความเสียหาย ตลาดโพธารามซบเซาลงไปเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี อย่างไรก็ตาม เทศบาลเมืองโพธารามก็ได้ใช้โอกาสนี้ในการบูรณะและพัฒนาเมืองให้ทันสมัย ทำให้ตลาดโพธารามเจริญเติบโตเป็นศูนย์กลางการค้าในภูมิภาคตะวันตกอย่างต่อเนื่องในอีกสองทศวรรษต่อมา

สำหรับการเสื่อมถอยครั้งที่สองในช่วงหลังทศวรรษที่ 2530 นั้นเกิดจากสาเหตุอย่างน้อย 2 ประการคือ

1. การสูญเสียความได้เปรียบในการผูกขาดทางเศรษฐกิจ อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงของแม่น้ำแม่กลอง กล่าวคือหลังจากการสร้างเขื่อนศรีนครินทร์แล้ว (พ.ศ. 2524) ฤดูน้ำหลากในแถบลุ่มน้ำแม่กลองก็เปลี่ยนแปลงไป ทำให้โรงงานอุตสาหกรรมน้ำปลาไม่มีวัตถุดิบมาป้อนโรงงานและต้องเลิกกิจการ นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยีการคมนาคมขนส่งจากรถไฟและเรือไปเป็นถนนและรถยนต์ทำให้เมืองโพธารามสูญเสียความได้เปรียบและการผูกขาดด้านการค้า-การขนส่งในพื้นที่ภาคตะวันตก

2. การเติบโตแบบกระจุกตัวที่เกินพอดี (over-urbanized) ย่านเมืองเก่าของโพธารามมีพื้นที่แคบและจำกัด เมื่อประชากรและอาคารบ้านเรือนมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วก็เกิดสภาวะการอัดแน่น อีกทั้งที่ดินในย่านเมืองเก่าก็มีราคาสูงจนเกินความสมเหตุสมผลเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเมืองและไม่จูงใจให้เกิดการลงทุน การบูรณะซ่อมแซมอาคารสิ่งก่อสร้างเป็นไป

ได้ยาก ผลักดันให้นักลงทุนรุ่นใหม่ ๆ ตลอดจนประชาชน ในย่านเมืองเก่าย้ายออกไปตั้งถิ่นฐานในเขตนอกเมือง มากขึ้น

3.3 ปัจจัยที่ทำให้เมืองโพธารามฟื้นตัว

เมืองโพธารามฟื้นตัวจากเหตุการณ์ไฟไหม้ครั้งใหญ่ และเด็บโตด้วยคุณภาพใหม่ได้เพราะเทศบาลเมือง โพธารามในยุคนั้นมีวิสัยการพัฒนาเมืองที่ก้าวหน้า ด้วยการจัดวางผังเมืองและจัดระเบียบเมืองเสียใหม่ ทำให้เมืองโพธารามซึ่งเคยแออัดและไร้ระเบียบ กลายเป็นเมืองที่ทันสมัยและก้าวหน้าชัดจำกัดต่างๆ ไปได้

นอกจากนั้น เมืองโพธารามมีฐานเศรษฐกิจในภาค การผลิตที่เข้มแข็งเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว อีกทั้งมีความได้เปรียบในเรื่องทำเลที่ตั้ง (มีทรัพยากรธรรมชาติ อุดมสมบูรณ์ ตั้งอยู่ไม่ไกลจากกรุงเทพฯ) เมื่อรัฐบาล ในยุคหลังปี พ.ศ. 2500 มีนโยบายส่งเสริมการลงทุน และเศรษฐกิจมหภาคอยู่ในช่วงขาขึ้น ก็ได้ใช้โอกาส ดังกล่าวในการลงทุนพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตและ ขยายการผลิตได้ทันที

แต่เมืองโพธารามจะฟื้นตัวจากสภาวะชบเซาหลังปี พ.ศ. 2540 ได้หรือไม่? เมืองโพธารามมีปัจจัยที่เป็น

“ทุน (Assets)” ให้สามารถฟื้นตัวได้อย่างน้อย 2 ประการคือ ประการแรกเมืองโพธารามมีบริการ สาธารณะพื้นฐานที่มีคุณภาพดี ไม่ว่าจะเป็นบริการ สาธารณะของเทศบาลเมืองโพธารามและของหน่วยงาน อื่นๆ ทั้งในภาครัฐและเอกชน ส่งผลให้ชาวเมือง โพธารามมีคุณภาพชีวิตที่ดีและสามารถปรับวิถีชีวิต ให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปได้ และ ประการที่สอง เมืองโพธารามมีองค์ประกอบทาง กายภาพ (อาคารสิ่งก่อสร้าง ถนนหนทาง ฯลฯ) ที่บ่งบอกถึงความเป็นเมืองการค้าที่เคยเจริญรุ่งเรือง ในยุค 2500-2520 ซึ่งเป็นสิ่งที่มีคุณค่าสูง

อย่างไรก็ตาม เมื่อย้อนกลับไปดูประสบการณ์ การฟื้นเมืองครั้งแรกก็เห็นว่ายังมีปัจจัยที่จำเป็น สำหรับการฟื้นเมืองที่ยังขาดหายไป ซึ่งก็คือบทบาท การนำของเทศบาลเมืองโพธาราม การสนับสนุนอย่าง เข้มขันของภาคธุรกิจและภาคประชาสังคม ตลอดจนถึง การรับรู้และการมีส่วนร่วมของประชาชนชาวเมือง โพธาราม ถ้าหากมีปัจจัยเหล่านี้ก็น่าจะมีกระบวนการ ฟื้นเมืองครั้งที่สองเกิดขึ้นได้ในอนาคต และถ้าหาก สภาวะเศรษฐกิจมหภาคฟื้นตัวขึ้นอีกครั้งหนึ่ง หรือ รัฐบาลมีนโยบายการพัฒนาเมืองในภูมิภาคที่ชัดเจน ก็จะมี เป็นปัจจัยส่งเสริมให้เมืองโพธารามฟื้นตัวได้เร็วขึ้น

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- จรัส สุวรรณมาลา. จำนวนประชากรที่เดินทางผ่านย่านตลาดบนเข้ามาซื้อ-ขายสินค้าประจำวันในตลาดโพธาราม. (10 พฤษภาคม 2560 เวลา 07.00-12.00 น.). การสังเกต.
- _____. จำนวนประชากรที่เดินทางผ่านสี่แยกข้ามทางรถไฟ เยื้องโรงพยาบาลโพธาราม (5 พฤษภาคม 2560). เวลา 07.00-09.00 น. และ 15.00-17.00 น.). การสังเกต.
- _____. จำนวนประชากรที่มาจับจ่ายซื้อของในย่านตลาดกลาง. (7 พฤษภาคม 2560 เวลา 07.00-08.00 น.). การสังเกต.
- _____. จำนวนประชากรที่มาซื้อ-ขายสินค้าที่ตลาดทำน้ำในช่วงเย็น. (10 พฤษภาคม 2560 เวลา 17.00-19.00 น.). การสังเกต.
- _____. อาคารบ้านเรือนที่มีและไม่มีผู้อยู่อาศัย (ปิดตาย) และสภาพทางกายภาพของอาคารฯ ในย่านตลาดบน ตลาดกลาง และตลาดล่างไปจนถึงสุดเขตของเทศบาล. (7 พฤษภาคม 2560 เวลา 09.00-16.00 น.). การสังเกต.
- เจ็ดเสมียน. (2560). *ไฟไหม้ตลาดโพธาราม 2498 จากบันทึกของนายท้าวสุวรรณมัจฉา*. สืบค้นจาก <http://chetsamian.org>
- เจ้าหน้าที่งานแผนที่ภาษี สำนักคลังเทศบาลเมืองโพธาราม. (26 มิถุนายน 2560). สัมภาษณ์.
- เจ้าหน้าที่สำนักงานทะเบียนราษฎร์ เทศบาลเมืองโพธาราม. (26 มิถุนายน 2560). สัมภาษณ์.
- ชัยฤทธิ์ หลิมพาณิชย์. ผู้จัดการธนาคารกรุงไทย สาขาโพธาราม. (28 มิถุนายน 2560). สัมภาษณ์.
- ชุมพล เตชะอาไฟ. นายแพทย์ ผู้อำนวยการโรงพยาบาลโพธาราม. (26 มิถุนายน 2560). สัมภาษณ์.
- นภดล รุ่งสาคร. พ.ต.อ. ผกก.สภ.โพธาราม. (24 มิถุนายน 2560). สัมภาษณ์.
- ราชบุรีศึกษา. (2011). *จดหมายเหตุราชบุรี*. สืบค้นจาก <http://rb-memory.blogspot.com/2011/06/5.html>
- วัลลภา วงศ์พันเลิศ. กรรมการผู้จัดการ บริษัทกังวานเท็กซ์ไทล์ โพธาราม. (27 มิถุนายน 2560). สัมภาษณ์.
- ศักดิ์ดาพจน์ จันทวิวัฒน์. นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติงาน กองวิชาการและแผนงาน เทศบาลเมืองโพธาราม. (27 มิถุนายน 2560). สัมภาษณ์.
- สมบูรณ์ นันทานิช. นายแพทย์ อดีตผู้อำนวยการโรงพยาบาลโพธาราม. (28 มิถุนายน 2560). สัมภาษณ์.
- สวัสดิ์ จังพานิชย์. นายกเทศมนตรีเมืองโพธาราม สำนักงานเทศบาลเมืองโพธาราม. 22 มิถุนายน 2560). สัมภาษณ์.
- สุนันทราวดี พุทธิไพบูลย์. ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ สาขาโพธาราม สำนักงานธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ สาขาโพธาราม. (22 มิถุนายน 2560). สัมภาษณ์.
- สำนักงานทะเบียน กรมการปกครอง. (2561). *ระบบสถิติทางการทะเบียน กระทรวงมหาดไทย*. สืบค้นจาก http://stat.dopa.go.th/stat/statnew/upstat_age_dis.php

- สำนักงานทะเบียน เทศบาลเมืองโพธาราม, (2560). *ข้อมูลจากระบบสถิติงานทะเบียนราษฎร เทศบาลเมืองโพธาราม พ.ศ. 2547-2560* สืบค้นโดยเจ้าหน้าที่งานทะเบียน เทศบาลโพธาราม
- หัวหน้าสำนักงานสรรพากรเขตพื้นที่โพธาราม. (28 มิถุนายน 2560). สัมภาษณ์.
- อดุล ศิริประภาพงษ์. นักธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง อดีตเจ้าของและผู้จัดการโรงงานน้ำตาลลิ้มเซ่งเฮง และอดีตรองนายกเทศมนตรีเมืองโพธาราม (23 มิถุนายน 2560). สัมภาษณ์.
- อภิชาติ ศิริอุดมเศรษฐ. แกนนำและผู้ประสานงานชมรมอย่าลืมโพธาราม องค์การภาคประชาสังคมเพื่อฟื้นเมืองโพธาราม เจ้าของกิจการร้าน DONM. (23 มิถุนายน 2560). สัมภาษณ์.

ภาษาอังกฤษ

- Amin, A. & Thrift, N. Eds. (1994). *Globalization, Institutions and Regional Development in Europe*. New York: Oxford University Press.
- Audirace, I. (2007). Some Thoughts About Urban Shrinkages in the Sea of Growth. Paper presented to the International Conference. *The Future of Shrinking Cities: Problems, Patterns and Strategies of Urban Transformation in the Global Context*. University of California at Berkeley.
- Beauregard, R. (2003). *Voices of Decline: The Postwar Fate of US Cities*. Oxford: Blackwell.
- Bradbury, K. L., Downs, A. & Small, K. A.. (1982). *Urban Decline and the Future of American Cities*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Champion, A.G, Eds. (1989). *Counterurbanization: The Changing Pace and Nature of Population Deconcentration*. London: Edward Arnold.
- Champion, T. (2001). Urbanization, Suburbanization, Counterurbanization and Reurbanization. In Paddison R., *Handbook of Urban studies*. London: SAGE Publication.
- Dale, B. (2002). An Institutional Approach to Local Restructuring: The Case of Four Norwegian Mining Towns. *European Urban and Regional Studies*, 9(1), 5-20.
- Dicken, P. (2003). *Global Shift: Reshaping the Global and Economic Map in the 21st Century*. New York: Guilford Press.
- Downs, A. (1999). Some Realities about Sprawl and Urban Decline. *Housing Policy Debate*, 10(4), 955-974.
- Edward, L. & Shapiro, J. M. (2003). Urban Growth in the 1990s: Is City Living Back?" *Journal of Regional Science*, 43(1), 139-165.
- Fishman, R. (1987). *Bourgeois Utopias: The Rise and Fall of Suburbia*. New York: Basic Books.

- Fol, S. & E. Cunningham-Sabot. *Urban Decline and Shrinking City: a Critical Assessment of Approaches to Urban Shrinkage Cairn*. Info International Ed. pp. 359-383. Retrieved from https://www.cairn-int.info/abstract-E_AG_674_0359--urban-decline-and-shrinking-cities.htm.
- Folke, C. (2006). Resilience: The Emergence of a Perspective for Social-Ecological Systems Analyses. *Global Environmental Change*, 16(3), 253-267.
- Friedrichs, J. (1993). *A Theory of Urban Decline: Economy, Demography and Political Elites*. Urban Studies, 30(6), 907-917.
- Gans, H. (1982). *The Urban Villagers*. 2^{ed}. New York: Free Press.
- Garreau, J. (1991). *Edge Cities: Life on the New Frontier*. New York: Doubleday.
- Green, J. (2015). *Designed for the Future: 80 Practical Ideas for a Sustainable World*. New York: Princeton Architectural Press.
- Gutkind, E. A. (1962). *The Twilight of Cities*. New York: Free Press of Glencoe.
- Hoyt, H. (1939). *The Structure and Growth of Residential Neighborhoods in American Cities*. Washington, DC: Federal Housing Administration.
- Jackson, K. (1985). *Crabgrass Frontier: The Suburbanization of the United States*. New York: Oxford University Press.
- Kondratieff, N. (1984). *The Long Wave Cycle*. New York: Richardson and Snyder.
- Kresl, P. K. & Sobrino, J., Eds. (2013). *Handbook of Research Methods and Applications in Urban Economics*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Leff, S. & Petersen, B. (2015). *Beyond the Scorecard: Understanding Global City Rankings*. Chicago: The Chicago Council on Global Affairs.
- Metzger, J. T. (2000). Planned Abandonment: The Neighborhood Life-Cycle Theory and National Urban Policy. *Housing Policy Debate*, 1(1), 7-40.
- Mumford, L. (1961). *The City in History: Its Origins, Its Transformations, and Its Prospects*. New York: Harcourt, Brace and World.
- O'Hare, P. & White, I. (2013). Deconstructing Resilience: Lessons from Planning Practice. *Planning Practice & Research*, 28(3), 275-279.
- Paddison, R. (2001). Studying the City. In Paddison, R. Ed., *Handbook of Urban studies*. London: SAGE Publication.
- Rappaport, J. (2003). *Moving to Nice Weather (Research Working) Paper RWP 03-07*. Kansas City: Federal Reserve Bank of Kansas City.

- Riggs, F.W. (1964). *Administrative in developing countries: The theory of prismatic society*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Sassen, S. (2001). *The Global City: New York, London, Tokyo*. New Jersey: Princeton University Press.
- Schumpeter, J. A. (1994). *Capitalism, Socialism, and Democracy*. London: Routledge.
- Spence, M., Annez, P.C., & Buckley, R.M., Eds. (2009). *Urbanization and Growth. The International Bank for Reconstruction and Development*. Washington, DC: The World Bank.
- Sugrue, T.J. (2014). *The Origins of the Urban Crisis: Race and Inequality in Postwar Detroit*. Princeton: Princeton University Press.
- Trullen, J., Boix, R. & Galleto, V. (2013). "Insight on the Unit of Analysis in Urban Research. In Kresl. P. K. & J. Sobrino, Eds. *Handbook of Research Methods and Applications in Urban Economics*. Edward Elgar (pp. 235-266). Cheltenham: United Kingdom.
- UN Economic and Social Council. (2014). *World Demographic 2014*. Report of the Secretary-General. 7-11 April 2014. Retrieved from http://www.un.org/en/development/desa/population/pdf/commission/2014/documents/ECN920143_EN.pdf.
- UN-HABITAT. (2004). *Urban Indicators Guidelines: Monitoring the Habitat Agenda and the Millennium Development Goals*. Retrieved from <https://unhabitat.org/urban-indicators-guidelines-monitoring-the-habitat-agenda-and-the-millennium-development-goals>
- _____. (2017). *Trends in Urban Resilience*. Retrieved from www.unhabitat.org
- Van den Berg, L., Drewett, R., Klaasen, L., Rossi, A., & Vijverberg, H.. (1982). *Urban Europe: A Study of Growth and Decline*. Oxford. Pergamon Press.

การศึกษาการเข้าสู่วาระนโยบาย: กรณีการควบรวมน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ในจังหวัดอุบลราชธานี*

A Study of Agenda-Setting for Local Amalgamation:
A Case of Ubon Ratchathani Province

ดารุณี พุ่มแก้ว**

Darunee Pumkaew***

บทความนี้

Received

18 พฤศจิกายน 2562

Revised

6 มีนาคม 2563

Accepted

31 มีนาคม 2563

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อศึกษากระบวนการการเข้าสู่วาระนโยบายของประเด็นการควบรวมนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยศึกษากรณีการดำเนินการควบรวมนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 แห่งเข้าด้วยกันในจังหวัดอุบลราชธานีซึ่งประกอบด้วย เทศบาลตำบลขามใหญ่ เทศบาลตำบลปทุม องค์การบริหารส่วนตำบลไผ่ล้อม งานวิจัยเก็บข้อมูลด้วยวิธีการเชิงคุณภาพจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชน นอกจากนี้ยังเก็บข้อมูลจากเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ผลการวิจัยพบว่า การเข้าสู่วาระของประเด็นการควบรวมนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดจากการประสานร่วมกันทั้งกระแสการเมือง กระแสปัญหาและนโยบายรวมทั้งผู้ผลักดันนโยบายกล่าวคือกระแสการเมืองปัจจัยหลักคือข้อเสนอเชิงข้อเสนอเชิงนโยบายในการปรับโครงสร้างท้องถิ่นขนาดเล็กของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) ในยุครัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา กระแสปัญหาซึ่งเกิดจากปัญหาการจัดบริการสาธารณะด้านต่างๆ อันเกิดจากการขยายตัวของเมืองรวมทั้งปัญหาด้านงบประมาณเป็นเหตุผลที่ใช้ในการขับเคลื่อนนโยบาย กระแสของนโยบายโดยการควบรวมนองค์กร

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่อง “โครงการการประหยัดจากขนาดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและวิเคราะห์ศักยภาพการควบรวมนท้องถิ่นขนาดเล็ก. (2560-2561).”
ทุนสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ฝ่ายชุมชนและสังคม. ศ. ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์
หัวหน้าโครงการวิจัย.

** อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

*** A lecturer, Faculty of Political Science, Ubon Ratchathani University.

ปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีกฎหมายรองรับในการดำเนินการควบรวมไว้อย่างชัดเจนซึ่งการดำเนินการต่างๆ เป็นไปตามลำดับขั้นตอนที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ส่วนสุดท้ายผู้ผลักดันนโยบายพบว่า ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้มีบทบาทหลักในการผลักดันนโยบายการควบรวม ทั้งนี้ปัจจัยทางโอกาสหรือผลประโยชน์ที่ได้จากการควบรวม เช่น อำนาจในการต่อรองด้านงบประมาณ เป็นต้น เป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งในการผลักดันเข้าสู่วาระนโยบาย

คำสำคัญ: การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, การปกครองท้องถิ่น

Abstract:

This research is aimed to study the setting of a policy agenda for amalgamation of a large local administrative organization in Ubonratchathani Province. Specifically the merger of the Khamyai Tambon Municipality, Pathum Tambon Municipality, and Rainoi Sub-district Administration. The study uses qualitative methodology with interviews and documentary research. Local administrators, local government staff, are interviewed. The findings showed that local executives were the primary policy entrepreneurs in pushing the merger policy. Public service problems from city's expansion were used to propel the amalgamation policy. In terms of policy stream, the amalgamation process is clearly supported by law. The steps of merger operation are in accordance with the legally required procedures. The benefits from mergers, such as power to negotiate budgets, is also a key factor in pushing merger onto the policy agenda.

Key word: Local amalgamation process, Local government

บทนำ

การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นทั่วโลกโดยมีเหตุผลหลักคือ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ ในประเทศแคนาดาในช่วงปี 1996 ถึง 2004 มีการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดในจังหวัดออนแทรีโอ โดยจำนวนเทศบาลลดลงจาก 815 เหลือ 445 แห่ง เพื่อให้เป็นเทศบาลที่มีขนาดใหญ่ขึ้นเพื่อการลดรายจ่ายของรัฐบาล ความซ้ำซ้อนทาง

รายจ่ายรวมทั้งการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของบริการสาธารณะ (Rankin, 2007, p. 1) ประเทศญี่ปุ่นมีการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยในปี 1883 ถึง 1898 จำนวนเทศบาลลดลงจาก 71,497 แห่ง เหลือ 14,289 แห่ง ต่อมาในช่วงปี 1950 ถึง 1960 ลดลงจาก 10,443 แห่ง เหลือ 3,526 แห่ง และในปี 2001 ญี่ปุ่นมีเทศบาลทั้งหมด 3,245 แห่ง จากการลดของจำนวนท้องถิ่นดังกล่าวส่งผลต่อขนาดของพื้นที่มีขนาดใหญ่ขึ้น (Mabuchi, 2001, p. 1) ซึ่งประสิทธิภาพ

เป็นสิ่งที่ต้องการจากขนาดที่ใหญ่ขึ้นของเทศบาล (Mabuchi, 2001, p. 12)

สำหรับประเทศไทยนั้นกระแสแนวคิดการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เกิดขึ้นในช่วงรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ โดยสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (2559, น. 30) ได้มีข้อเสนอเชิงนโยบายในการปรับโครงสร้างท้องถิ่นซึ่งเหตุผลหลักคือประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน โดยในร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดหลักเกณฑ์การควบรวมคือ การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก โดยวัดจากรายได้และจำนวนประชากร กล่าวคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนต่ำกว่า 20 ล้านบาท หรือมีจำนวนประชากรต่ำกว่า 7,000 คนจะอยู่ในเงื่อนไขของการควบรวม ทั้งนี้เนื่องจากพิจารณาเห็นแล้วว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กจะมีผลต่อต้นทุนในการบริหารจัดการที่สูงเพราะไม่มีการประหยัดเชิงขนาดและยังส่งผลกระทบต่อขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะอันเกิดจากข้อจำกัดด้านบุคลากรด้านงบประมาณ การมีประชากรมีขนาดเล็กส่งผลถึงฐานภาษีและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขณะเดียวกันการมีจำนวนประชากรน้อยทำให้ต้นทุนในการบริหารงานแต่ละหน่วยสูงเมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณที่ได้รับต่อปีทำให้ไม่เกิดความคุ้มค่าในการจัดบริการสาธารณะ งบประมาณส่วนใหญ่หมดไปกับหมวดรายจ่ายประจำ ทำให้เหลืองบประมาณสำหรับการพัฒนาหรืองบการลงทุนน้อยซึ่งส่งผลกระทบต่อการบริหารงานและประสิทธิภาพรวมทั้งคุณภาพของการจัดบริการสาธารณะโดยตรง ซึ่งส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน

อย่างไรก็ตามการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถเกิดขึ้นได้ทั้งในรูปแบบบังคับโดยกฎหมายและแบบสมัครใจ สำหรับประเทศไทยการควบรวม

แบบสมัครใจในอดีตได้เกิดขึ้นอย่างน้อย 2 กรณีคือการควบรวมระหว่างเทศบาลตำบลวังน้ำเย็นและองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นในจังหวัดสระแก้ว ดำเนินการควบรวมในปี 2553 และกรณีของเทศบาลตำบลวังเหนือและองค์การบริหารส่วนตำบลวังเหนือ จังหวัดลำปางซึ่งดำเนินการควบรวมในปี 2560 (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ, 2561, น. 111) ทั้งนี้ในปี 2560 มีความพยายามขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ 3 แห่งคือ เทศบาลตำบลขามใหญ่ซึ่งเป็นเทศบาลขนาดใหญ่โดยมีรายได้รวมเงินอุดหนุนในปี 2560 รวม 175,841,726.09 บาทและมีประชากร 37,073 คน องค์การบริหารส่วนตำบลไทรน้อยซึ่งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่เช่นกัน โดยมีรายได้ในปี 2560 จำนวน 107,769,548.45 บาท มีประชากร 25,098 คน เทศบาลตำบลปทุม มีรายได้ 55,236,676.50 บาทและมีประชากร 10,523 คน ทั้งนี้หากทั้งสามท้องถิ่นควบรวมสำเร็จจะทำให้จังหวัดอุบลราชธานีมีเทศบาลนคร 2 แห่งเหมือนกับจังหวัดนนทบุรีที่มีเทศบาลนครนนทบุรีและเทศบาลนครปากเกร็ด

การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ทั้งรายได้และประชากรรวมทั้งเป็นการควบรวมกันถึง 3 แห่งซึ่งลักษณะดังกล่าวยังไม่เคยเกิดขึ้นในประเทศไทย ดังนั้นประเด็นเข้าสู่วาระนโยบายหรือการกำหนดวาระ (Agenda setting) จึงมีความสำคัญในการศึกษา เพราะถือเป็นจุดกำเนิดนโยบายและมีความสำคัญต่อกระบวนการนโยบายในลำดับต่อไป ดังนั้นงานวิจัยชิ้นนี้จึงศึกษาการเข้าสู่วาระนโยบายเพื่อวิเคราะห์ถึงกระบวนการก่อตัวและการผลักดันประเด็นปัญหาของการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยงานวิจัยมีลำดับการนำเสนอ ดังนี้ บทนำและวัตถุประสงค์ วิธีการวิจัย กรอบแนวคิดในการศึกษา ผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ

วิธีศึกษาวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยมีวิธีการดังนี้คือ 1) การลงพื้นที่ทั้งสามแห่งคือ เทศบาลตำบลขามใหญ่ เทศบาลตำบลปทุม และองค์การบริหารส่วนตำบลไธสง โดยสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องซึ่งแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มหลักคือ ผู้บริหารท้องถิ่นหรือนักการเมืองท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกลุ่มสุดท้ายคือประชาชน 2) การศึกษาด้านเอกสาร งานวิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องเช่น ระเบียบกฎหมาย รายงานการประชุมของสภาท้องถิ่น หนังสือราชการการเป็นต้น เพื่อให้เห็นกระบวนการในการดำเนินการในการควมรวมและการการเข้าสู่วาระนโยบาย

กรอบแนวคิด

งานวิจัยชิ้นนี้ทำการศึกษาระบบการเข้าสู่วาระนโยบายซึ่งเป็นจุดกำเนิดนโยบายก่อนที่จะกลายเป็นนโยบายสาธารณะในลำดับถัดไปของการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ งานวิจัยใช้ตัวแบบพหุกระแส (Multiple streams model) ของ Kingdon เนื่องจากแนวคิดนี้แสดงให้เห็นถึงความเป็นมา อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ รวมทั้งผู้ผลักดันนโยบาย โดย Kingdon (1984, p. 19) ได้เสนอตัวแบบกระบวนการเข้าสู่วาระนโยบาย (Agenda-setting process) ประกอบด้วย 3 กระแสหลัก (Process streams) กล่าวคือ กระแสปัญหา (Stream of problems) กระแสการเมือง (Stream of politics) และกระแสนโยบาย (Stream of policies) ซึ่งทั้งสามกระแสเป็นอิสระต่อกันแต่บางเวลาก็รวมตัวกัน ซึ่งทำให้เกิดการประสานกันและนำไปสู่การเปิดออกของหน้าต่างนโยบายเพื่อเข้าสู่การตัดสินใจหรือมีอิทธิพลต่อการกำหนดวาระนโยบาย

กระแสปัญหา (Problem stream) เป็นกระแสที่มุ่งเน้นถึงความสนใจของสังคมหรือสังคมตระหนักถึง

ปัญหาใดปัญหาหนึ่งหรือความเปลี่ยนแปลงบางอย่าง เป็นการรับรู้ร่วมกันของสาธารณะ ในขณะที่กระแสการเมือง (Political stream) เป็นกระแสจากระบบการเมือง โดยฝ่ายรัฐบาลเป็นฝ่ายการเมืองเป็นฝ่ายกำหนดปัญหาทั้งนี้กระแสการเมืองและกระแสปัญหามีอิทธิพลต่อเปิดหน้าต่างนโยบาย ซึ่งเป็นการผลึกวาระนโยบายเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบาย สำหรับกระแสนโยบาย (Policy stream) เป็นกระแสที่แสวงหาทางเลือกโดยระบุรายละเอียดทางเลือกหรือข้อเสนอที่ใช้ในการตัดสินใจ ก่อนการเข้าสู่การพิจารณาของรัฐบาลหรือการตัดสินใจก่อนออกมาเป็นนโยบาย ทั้งนี้เมื่อสามกระแสมาบรรจบกันจำทำให้หน้าต่างนโยบายเปิดออก และเป็นที่มาของนโยบายสาธารณะ

นอกจากแนวคิดพหุกระแสที่ใช้ในการวิเคราะห์การเข้าสู่วาระนโยบาย (Agenda setting) แล้ว ผู้ผลักดันนโยบาย (Policy entrepreneurs) ถือเป็นปัจจัยสำคัญต่อการเปิดหน้าต่างนโยบาย (Policy window) ซึ่งส่งผลต่อการกำหนดวาระการตัดสินใจของฝ่ายผู้มีอำนาจทางการเมือง โดยผู้ผลักดันทำหน้าที่ยกประเด็นปัญหาพัฒนาทางเลือก และประสานระหว่างประโยชน์กลุ่มอื่นๆ ทั้งนี้ผู้ผลักดันอาจเป็นทั้งผู้เชี่ยวชาญ นักการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ และอื่นๆ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อผลักดันประเด็นปัญหาให้เป็นวาระนโยบายของรัฐบาล

ผลการศึกษา

จังหวัดอุบลราชธานีอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง มีจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด 239 แห่งประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวน 1 แห่ง เทศบาล 59 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล 179 แห่ง (ข้อมูล ณ วันที่ 1 ธันวาคม 2560) ในช่วงปี 2560 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ 3 แห่ง แสดงเจตจำนงในการดำเนินการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นแห่งเดียวกล่าวคือ เทศบาล

ตำบลขามใหญ่ เทศบาลตำบลปทุม และองค์การบริหารส่วนตำบลไธ้อย (ตารางที่ 1) หน่วยงานทั้งสามแห่งตั้งอยู่ใน 2 ตำบล เทศบาลตำบลขามใหญ่อยู่ในตำบลขามใหญ่เฉพาะนอกเขตเทศบาลตำบลอุบล ส่วนเทศบาลตำบลปทุมอยู่ในตำบลปทุมทั้งหมด และองค์การบริหาร

ส่วนตำบลไธ้อย ครอบคลุมพื้นที่ที่ตำบลไธ้อยทั้ง 3 แห่งมีพื้นที่ติดกัน โดยองค์การบริหารส่วนตำบลไธ้อยเชื่อมระหว่างเทศบาลตำบลขามใหญ่และเทศบาลตำบลปทุม (รูปภาพที่ 1)

รูปภาพที่ 1 แผนที่เขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะควมรวม



ทั้งนี้เทศบาลตำบลขามใหญ่เป็นเทศบาลตำบลที่มีขนาดใหญ่ในจังหวัดอุบลราชธานี ส่วน องค์การบริหารส่วนตำบลไธ้อยถือเป็นขนาดใหญ่ในกลุ่มประเภทองค์การบริหารส่วนตำบลใน จังหวัดอุบลราชธานี

หากควมรวมสำเร็จจะทำให้จังหวัดอุบลราชธานีมีเทศนคร 2 แห่งคล้ายคลึงกับกรณีจังหวัดนนทบุรีที่มีเทศบาลนครนนทบุรี และเทศบาลนครปากเกร็ด

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบจำนวนประชากร รายได้ เทศบาลตำบลขามใหญ่ เทศบาลตำบลปทุม และองค์การบริหารส่วนตำบลไธ้อย และการคาดการณ์หลังควมรวม ปี 2560

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ประชากร (คน)	พื้นที่ (ตร.กม.)	รายได้รวมเงินอุดหนุน ปี 2560 (บาท)	บุคลากร (คน)
เทศบาลตำบลขามใหญ่	37,073	58	175,841,726.09	224
เทศบาลตำบลปทุม	10,523	10.5	55,236,676.50	69
องค์การบริหารส่วนตำบลไธ้อย	25,098	63	107,769,548.45	124
รวมหลังการควมรวม	72,694	131.5	338,847,951.04	417
เทศบาลนครอุบล	79,402	29.04	711,470,000	990

ที่มา: เทศบาลตำบลปทุม, 2560.

ในปี 2560 เทศบาลตำบลขามใหญ่มีเงินรายได้ (รวมเงินอุดหนุน) 175 ล้านบาท องค์การบริหารส่วนตำบลไรร้อย 107 ล้านบาท และเทศบาลปทุม 55 ล้านบาท หากหน่วยงานควมรรมเข้าด้วยกันจะมีงบประมาณรวมกัน 340 ล้านบาท จำนวนประชากรภายหลังการควมรรม 72,694 คน ภายใตพื้นที่รับผิชอบ 131.5 ตารางกิโลเมตร ซึ่งจะครอบคลุมทั้งพื้นที่เมืองและชนบท

ทั้งนี้การดำเนินการในการควมรรมนั้นเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่เดือนกันยายน พ.ศ. 2560 โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แจ้งความประสงค์ต้องการควมรรมต่ออำเภอโดยอ้างอิงระเบียบพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 มาตรา 13 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 14 ตริ การเข้าสู่วาระนโยบายของประเด็นการควมรรมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่มีรายละเอียดดังนี้

1. กระแสปัญหา (Stream of problems)

เทศบาลตำบลขามใหญ่ยกฐานะจากสภาตำบลขามใหญ่ เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขามใหญ่ในปี 2538 และต่อมายกฐานะเป็นเทศบาลตำบลในปี 2550 เทศบาลตำบลปทุมยกฐานะจากสภาตำบลปทุมในปี 2539 และต่อมาในปี 2551 ยกฐานะอีกครั้งเป็นเทศบาลตำบลปทุม สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลไรร้อยถูกจัดตั้งในปี 2538 ตำบล โดยยกฐานะจากสภาตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสามแห่งมีพื้นที่ติดต่อกันและเมื่อเมืองมีการขยายตัวมากขึ้นจึงนำไปสู่ปัญหาต่างๆ ดังนี้

1.1 ปัญหาในการจัดบริการสาธารณะ

ปัญหาในการจัดบริการสาธารณะในด้านต่างๆ เช่น 1) ปัญหาการจัดการน้ำเสีย เนื่องจากน้ำเสียไหลมา

จากเทศบาลตำบลขามใหญ่และองค์การบริหารส่วนตำบลไรร้อย แต่พื้นที่รับน้ำเสียคือห้วยวังนองซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบของเทศบาลตำบลปทุม เมื่อประชาชนร้องเรียนเรื่องน้ำเสียต่อเทศบาลตำบลปทุม หากแต่เทศบาลตำบลปทุมไม่สามารถจัดการได้ เพราะต้นเหตุร่วมของการปล่อยน้ำเสียมาจาก 2 พื้นที่ ดังนั้นผู้บริหารมองว่า การแก้ปัญหาในการจัดการน้ำเสียจะมีประสิทธิภาพมากขึ้นภายใต้ผู้รับผิดชอบเดียว 2) ปัญหาการจัดการขยะเนื่องจากทั้ง 3 พื้นที่ มีการขยายตัวของเมืองจากกิจการโรงแรม ร้านอาหาร อาคารพาณิชย์ โรงพยาบาล บ้านจัดสรร ฯลฯ ประชากรย้ายถิ่นฐานเข้ามาจำนวนมาก เพิ่มปริมาณขยะมูลฝอย ในฐานะปัจจุบัน เทศบาลตำบลปทุมรองรับขยะได้ 6 ตันต่อวัน เทศบาลตำบลขามใหญ่รับขยะมากกว่า 400 ตันต่อเดือน (เทศบาลตำบลขามใหญ่, 2559, น. 8) ปัจจุบันเทศบาลตำบลขามใหญ่และเทศบาลตำบลปทุม มีวิธีการจัดการขยะโดยขนส่งขยะไปทิ้งในพื้นที่บ่อขยะของเทศบาลเมืองวารินชำราบ โดยมีค่าใช้จ่ายค่าธรรมเนียมทิ้งขยะ 300 บาทต่อตัน ในอนาคต การควมรรมบริหารจัดการขยะร่วมกันคิดว่าจะสามารถดำเนินการแบบยั่งยืน 3) ปัญหาความไม่คุ้มทุนในการจัดบริการขนส่งมวลชน เนื่องจากเส้นทางการเดินรถสั้นและไม่เชื่อมต่อกัน หากควมรรมจะทำให้การจัดการจัดบริการขนส่งมวลชนคุ้มทุน ประหยัด เอื้อประโยชน์แก่ประชาชนมากขึ้น (มังกร คำเพาะ, สัมภาษณ์, 27 กุมภาพันธ์ 2561) 4) การจัดบริการสาธารณะด้านการศึกษา ปัจจุบันโรงเรียนในพื้นที่สามารถเลือกสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยความสมัครใจ หน่วยงานท้องถิ่นขนาดเล็กและงบประมาณน้อย หากโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประชาชนจะตรวจสอบการทำงานโรงเรียนได้ง่ายขึ้น ปัจจุบันเทศบาลตำบลปทุมมีโรงเรียนในพื้นที่ 2 แห่งแต่ไม่มีโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มังกร คำเพาะ, สัมภาษณ์, 27 กุมภาพันธ์ 2561) เทศบาลตำบลขามใหญ่มีโรงเรียนทั้งหมด

12 แห่ง ในจำนวนนี้ 1 แห่งสังกัดในเทศบาล (เทศบาลตำบลขามใหญ่ 2559, หน้า 6) องค์การบริหารส่วนตำบลไธสงมีโรงเรียนในเขตพื้นที่ 9 แห่งแต่ไม่ได้สังกัดท้องถิ่น 5) ความไม่สะดวกในการเข้าถึงบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การจัดทำทะเบียนราษฎร ประชาชนไม่สามารถเดินทางมาทำในท้องถิ่นของตนได้ ต้องเดินทางไปทำการอำเภอซึ่งอยู่ห่างไกล

1.2 ความแตกต่างของคุณภาพบริการสาธารณะ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวมีพื้นที่ติดต่อกับเทศบาลนคร ทั้งนี้ประชาชนในพื้นที่เห็นความแตกต่างของการจัดบริการสาธารณะอย่างชัดเจน สาเหตุหนึ่งเกิดจากชนิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชนิดแตกต่างกันจะมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแตกต่างกัน ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาว่า หากรวบรวมเป็นเทศบาลนคร อำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะจะเพิ่มขึ้น และเป็นประโยชน์ต่อประชาชน ด้านการจัดทำบริการสาธารณะ

1.3 ปัญหาด้านงบประมาณ ความไม่เพียงพอในการจัดบริการสาธารณะขนาดใหญ่

การจัดทำบริการสาธารณะขนาดใหญ่ต้องใช้งบประมาณสูง เช่น หากเทศบาลตำบลปทุมจัดทำคลองระบายน้ำต้องใช้งบประมาณอย่างน้อย 100 ล้านบาทต่อหนึ่งเขตพื้นที่ ซึ่งหากต้องใช้อาศัยงบประมาณของเทศบาลต้องใช้ระยะเวลานานอย่างน้อย 20 ปี เนื่องจากเทศบาลตำบลปทุมมีรายได้ 55 ล้านบาทในจำนวนนี้เป็นรายจ่ายด้านบุคลากร 19 ล้านบาท จำนวนเงินงบประมาณดังกล่าวทำให้โครงการเล็ก และมีได้ก่อประโยชน์สูงสุดกับประชาชน อนึ่ง การรวบรวมเป็นขนาดใหญ่มีโอกาสได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพิ่มขึ้น และการจัดเก็บภาษีตามการขยายตัวของเมือง (มังกรคำเพาะ, สัมภาษณ์, 27 กุมภาพันธ์ 2561)

นอกจากนี้ภาระค่าใช้จ่ายบุคลากร เป็นอีกประเด็นหนึ่งของงบประมาณ เทศบาลปทุมมีบุคลากร 69 คน เทศบาลตำบลขามใหญ่ 224 คนและองค์การบริหารส่วนตำบลไธสง 124 คน รวมบุคลากรทั้งหมด 417 คน โดยมีรายจ่ายด้านบุคลากรรวมทั้ง 3 แห่งประมาณ 73 ล้านบาทต่อปี (ตารางที่ 2)

ตารางที่ 2 จำนวนบุคลากรและรายจ่ายด้านบุคลากร ปี พ.ศ. 2560

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	รายได้รวมเงินอุดหนุนปี 2560 (บาท)	บุคลากร (คน)	รายจ่ายด้านบุคลากร (บาท)
เทศบาลตำบลขามใหญ่	175,841,726.09	224	31,478,684.26
เทศบาลตำบลปทุม	55,236,676.50	69	19,096,440
องค์การบริหารส่วนตำบลไธสง	107,769,548.45	124	22,830,243
รวม	338,847,951.04	417	73,405,367.26

ที่มา: เทศบาลตำบลปทุม, 2560

2. กระแสนโยบาย (Stream of policies)

การควมรรมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

1) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546) มาตรา 40 กล่าวว่า สภาตำบลที่มีรายได้ โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน สามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปี ละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาทหรือ ตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยในวรรคสองอาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทยและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยในประกาศนั้นให้ระบุชื่อและเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ด้วย การเปลี่ยนแปลงเกณฑ์รายได้เฉลี่ยของสภาตำบลตามวรรคหนึ่ง ให้ทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทยและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 41 สภาตำบลที่ได้จัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 40 ให้ พ้นจากสภาพแห่งสภาตำบลนับแต่วันที่ได้ประกาศจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นต้นไป โดยบรรดางบประมาณ ทรัพย์สิน สิทธิ สิทธิเรียกร้อง หนี้ และเจ้าหน้าที่ของสภาตำบลตามวรรคหนึ่ง ให้โอนไปเป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา 41 ทวิ สภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลอาจรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกันได้ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น โดยให้นำมาตรา 40 และ มาตรา 41 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 41 ตรี สภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลอาจรวมกับหน่วยการบริหารส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกันได้ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น โดยทำเป็น

ประกาศของกระทรวงมหาดไทย และให้กำหนดเขตใหม่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไว้ในประกาศกระทรวงมหาดไทยด้วย ให้ นำ มาตรา 41 และมาตรา 42 วรรคสองและวรรคสามมาใช้บังคับกับการรวมตามวรรคหนึ่งโดยอนุโลม

มาตรา 41 จัดว่า ให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการประกาศยุบรวมสภาตำบลทั้งหมดและองค์การบริหารส่วนตำบลใดที่มีจำนวนประชากรไม่ถึงสองพันคน โดยให้รวมพื้นที่เข้ากับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นหรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกันภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่มีเหตุดังกล่าว การรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบลหรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นใดตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น โดยการสำรวจเจตนารมณ์ของประชาชนตามวรรคสอง ให้เป็นไปตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด องค์การบริหารส่วนส่วนตำบลใดที่มีจำนวนประชากรไม่ถึงสองพันคนแต่มีสภาพพื้นที่เป็นเกาะหรือโดยสภาพทางภูมิศาสตร์ไม่สามารถติดต่อกับองค์การบริหารส่วนตำบลหรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่จะไปรวมได้โดยสะดวก กระทรวงมหาดไทยจะไม่ดำเนินการตามวรรคหนึ่งกับองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นก็ได้ และให้นำมาตรา 41 และ มาตรา 42 วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับการยุบและรวมตามวรรคหนึ่งโดยอนุโลม

มาตรา 42 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการเทศบาล อาจจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลได้โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย โดยองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้จัดตั้งเป็นเทศบาลตามวรรคหนึ่ง ให้พ้นจากสภาพแห่งองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลง และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทยจัดตั้งขึ้นเป็นเทศบาล

เป็นต้นไป บรรดาบประมาณ ทรัพย์สิน สิทธิ สิทธิเรียกร้อง หนี้ พนักงานส่วนตำบลและลูกจ้าง องค์การบริหารส่วนตำบลตามวรรคหนึ่ง ให้โอนไปเป็น ของเทศบาลที่จัดตั้งขึ้นนั้น บรรดาข้อบัญญัติองค์การบริหาร ส่วนตำบลที่ได้ใช้บังคับในเรื่องใดอยู่ก่อนแล้ว ให้ยังคงใช้บังคับได้ต่อไปเป็นการชั่วคราว จนกว่าจะได้มี การตราเทศบัญญัติในเรื่องนั้นขึ้นใหม่

2) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเรื่อง การสำรวจเจตนาารมณของประชาชนในเขตสภาตำบล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อไปรวมกับองค์การบริหาร ส่วนตำบลหรือหน่วยการบริหารราชการ ส่วนท้องถิ่นอื่น พ.ศ. 2547 3) หนังสือกระทรวง มหาดไทย ที่ มท 0810.1/ ว 1177 ลงวันที่ 2 เมษายน 2547 เรื่องซักซ้อมแนวทางปฏิบัติการจัดตั้งและยุบรวม สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล 4) หนังสือ กระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0890.2/ ว 2206 ลงวันที่ 6 กรกฎาคม 2547 เรื่อง การดำเนินการยุบรวม สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อไปรวมกับ องค์การบริหารส่วนตำบลหรือ หน่วยการบริหารราชการ ส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้้องครปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 แห่ง ได้ ดำเนินการในการควบรวมฯ เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ เดือนกันยายน พ.ศ. 2560 โดย้องครปกครอง ส่วนท้องถิ่นได้แจ้งความประสงค์ต้องการควบรวมต่อ อำเภอด โดยอ้างอิงระเบียบพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่13) พ.ศ. 2552 มาตรา 13 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและ้องการ

บริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 14 ตรี ด้วยเหตุผล ต่อไปนี้ ก) เพื่อเพิ่มศักยภาพทางด้านงบประมาณที่สูงขึ้น การประหยัดรายงบประมาณด้านการบริหารจัดการ และ คาดว่าจะได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมจากรัฐ ข) เพิ่มประสิทธิภาพในการประสานงาน และส่งเสริม การมีบทบาทและศักยภาพในการเจรจาต่อรองของ หน่วยงานท้องถิ่น ในการเจรจาต่อรองของหน่วยงาน ต่างๆ ในจังหวัด และกับหน่วยงานส่วนกลาง ค) การใช้ งบประมาณที่ไม่ทับซ้อน เกิดประโยชน์สูงสุดต่อราชการ (เทศบาลตำบลขามใหญ่, 8 มกราคม 2561)

ในเดือนเมษายน 2561 การดำเนินการได้อยู่ใน ขั้นตอนี่ 7 กล่าวคือ การออกสำรวจเจตนาารมณของ ประชาชนเพื่อการควบรวมตามระเบียบของกระทรวง มหาดไทยว่าด้วยเรื่องการสำรวจเจตนาารมณของ ประชาชนในเขตสภาตำบลหรือ้องการบริหาร ส่วนตำบลเพื่อไปรวมกับ้องการบริหารส่วนตำบลหรือ หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ข้อ 6 (ตารางที่ 3) โดยจัดทำสำรวจในวันที่ 31 มีนาคม 2561 (อำเภอเมืองอุบลราชธานี, 2561ก, น. 1-4) โดยก่อนหน้านั้นได้ดำเนินการสำรวจเจตนาารมณของ ประชาชนของ้องครปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสามแห่ง วางแผนการประชาสัมพันธ์และให้ข้อมูลสนเทศประกอบ การตัดสินใจของประชาชน การแต่งตั้งคณะกรรมการ ประชาสัมพันธ์ 3 คณะแยกตาม้องครปกครอง ส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการแต่ละชุดมีปลัดของ้องคร ปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นประธานกรรมการ (อำเภอเมือง อุบลราชธานี, 2561ข, น. 1-3)

ตารางที่ 3 แผนปฏิบัติการและระยะเวลาการดำเนินการควมรวม

ขั้นตอน	ระเบียบ/เอกสาร	ระยะเวลา	ผู้ดำเนินการ
1. อปท. แจ้งความประสงค์ ต้องการควมรวมต่ออำเภอ	1. พรบ. เทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไข เพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 “มาตรา 13 ภายใต้บังคับมาตรา 9 มาตรา 10 มาตรา 11 และมาตรา 12 ท้องถิ่นซึ่งได้ ยกฐานะเป็นเทศบาลแล้ว อาจถูกเปลี่ยนแปลงฐานะหรือยุบเลิกได้ โดย ทำเป็นประกาศ กระทรวง มหาดไทย ท้องถิ่นที่ได้เปลี่ยนแปลงฐานะตามความ ในวรรคหนึ่ง ให้พ้นจากสภาพแห่ง เทศบาลเดิมนับแต่วันที่ได้ถูกเปลี่ยนแปลง ฐานะเป็นต้นไป บรรดาทรัพย์สิน หนี้ สิทธิ และสิทธิเรียกร้องของเทศบาลเดิม ให้อโอนไปเป็นของเทศบาลใหม่ในขณะ เดียวกันนั้น และบรรดาเทศบัญญัติที่ได้ใช้ บังคับอยู่ก่อน แล้วคงให้ใช้บังคับต่อไป ในการยุบเลิกเทศบาลให้ระบู่ถึงวิธีการ จัดทรัพย์สินไว้ในประกาศกระทรวง มหาดไทยนั้นด้วย” 2. พรบ. สถาตำบลและองค์การบริหาร ส่วนตำบล พ.ศ. 2537 “มาตรา 41 ตรี* สภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล อาจรวมกับหน่วยการบริหารราชการ ส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขต อำเภอเดียวกันได้ตามเจตนารมณ์ของ ประชาชนในเขตตำบลนั้น โดยตราเป็น พระราชกฤษฎีกาและให้กำหนดเขตใหม่ ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ไว้ในพระราชกฤษฎีกาด้วย 3. หนังสือเทศบาลตำบลขามใหญ่ ที่ อบ 54507/3506 ลงวันที่ 12 กันยายน 2560 4. หนังสือเทศบาลตำบลปทุม ที่ อบ 54701/1034 ลงวันที่ 12 กันยายน 2560 5. หนังสือองค์การบริหารส่วนตำบล ไร่น้อยที่ อบ 54501/1202 ลงวันที่ 12 กันยายน 2560	กันยายน 2560	- ทต.ปทุม - ทต.ขามใหญ่ - อบต.ไร่น้อย

ขั้นตอน	ระเบียบ/เอกสาร	ระยะเวลา	ผู้ดำเนินการ
2. อำเภอบางบาล การดำเนินงาน	- หนังสืออำเภอบางบาลราชธานี ที่ อบ 0023.6/ว1334 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2560 เรื่องซักซ้อม แนวทางปฏิบัติการจัดตั้งและยุบรวม สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล	24 พฤศจิกายน 2560	นายอำเภอบางบาล
3. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เสนอความเห็นต่อสภาท้องถิ่น	- หนังสือกระทรวงมหาดไทยมา มท 0810/ว1177ลงวันที่ 2 เมษายน 2547 เรื่องซักซ้อมแนวทางปฏิบัติการจัดตั้ง และยุบรวมสภาตำบลและองค์การบริหาร ส่วนตำบล ข้อ 1.1.2 ให้มีการประชุม สภาตำบลเพื่อพิจารณาว่ามีความประสงค์ จะจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล หรือไม่	- ทต.บางบาลใหญ่ - ประชุมสภาสมัย สามัญ สมัยที่ 1 ครั้งที่ 1 วันที่ 2 ก.พ. 2561 - ทต.ปทุมประสา สมัยสามัญ สมัยที่ 1 ครั้งที่ 2 วันที่ 22 ม.ค 2561 - อบต.ไร่น้อยประชุม สภาสมัยสามัญ สมัยที่ 1 ครั้งที่ 1 วันที่ 8 ก.พ. 2561	งานกิจการสภา ทต.ปทุม, ทต.บางบาลใหญ่, อบต. ไร่น้อย
4. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แจ้งความประสงค์ต่ออำเภอบางบาล ให้ประกาศให้มีการสำรวจ เจตนารมณ์ของประชาชน	- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วย เรื่อง การสำรวจเจตนารมณ์ของ ประชาชนในเขตสภาตำบลหรือ องค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อไปรวมกับ องค์การบริหารส่วนตำบลหรือหน่วยงาน บริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ตามข้อ 6 (ก่อนวันออกเสียงสำรวจ เจตนารมณ์ไม่น้อยกว่า 15 วันให้ นายอำเภอบางบาลประกาศให้มีการสำรวจ เจตนารมณ์ของประชาชนในเขตเทศบาล)	ภายใน 31 มีนาคม 2561	อำเภอบางบาล
5. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการร่างคำบรรยาย แนวเขต, จัดทำแผนที่, ชื่อ ตราสัญลักษณ์ ความหมาย (หากต้องการจัดตั้งใหม่)	-หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0810./ว1177 ลงวันที่ 2 เมษายน 2547 เรื่องซักซ้อมแนวทางปฏิบัติการ จัดตั้งและยุบรวมสภาตำบลและ องค์การบริหารส่วนตำบล	ภายใน 31 มีนาคม 2561	คณะทำงานร่วมทั้ง 3 อบต.

ขั้นตอน	ระเบียบ/เอกสาร	ระยะเวลา	ผู้ดำเนินการ
6. อำเภอสํารวจเจตนาธรรมณัของประชาชนตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย	- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเรื่อง การสำรวจเจตนาธรรมณัของประชาชนใน เขตสภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วน ตำบล เพื่อไปรวมกับองค์การบริหารส่วน ตำบลหรือหน่วยงานบริหารราชการส่วน ท้องถิ่น พ.ศ. 2547	ภายใน 9 มี.ค. 2561	อำเภอและคณะ ทำงานของแต่ละ อบต.
7. วันออกเสียงสำรวจเจตนาธรรมณัของประชาชนตามระเบียบของ กระทรวงมหาดไทย	- วันออกเสียงแสดงเจตนาธรรมณัตาม ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเรื่อง การสำรวจเจตนาธรรมณัของประชาชน ในเขตสภาตำบลหรือองค์การบริหาร ส่วนตำบล เพื่อไปรวมกับองค์การบริหาร ส่วนตำบลหรือหน่วยงานบริหารราชการ ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ข้อ 6	31 มี.ค. 2561 เปลี่ยนเป็นภายใน เมษายน 2561	- ทต.ปทุม - ทต.ขามใหญ่ - อบต.ไรร้อย
8. องค์ปรกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการส่งผลให้อำเภอ	- ส่งเอกสารในการควมรวบให้อำเภอ พิจารณาจำนวน 30 ชุด - ร่างคำบรรยายแนวเขต - จัดทำแผนที่ - ชื่อ, ตราสัญลักษณ์,ความหมาย (หากต้องการจัดตั้งใหม่)	ภายใน 10 เม.ย 2561	- ทต.ปทุม - ทต.ขามใหญ่ - อบต.ไรร้อย
9. อำเภอส่งเอกสาร ในการควมรวบให้องค์ปรกครอง		ภายใน 20 เม.ย. 2561	อำเภอ
10. คณะกรรมการพิจารณา ร่างกฎหมายกระทรวงมหาดไทย พิจารณาแล้วส่งให้องค์ปรกครอง กระทรวงมหาดไทยลงนาม ประกาศกระทรวง		ภายใน 20 พ.ค. 2561	คณะกรรมการ พิจารณาร่างกฎหมาย กระทรวงมหาดไทย พิจารณาแล้วส่งให้ รมต.กระทรวง มหาดไทย ลงนาม ประกาศกระทรวง
11. รัฐมนตรีว่าการกระทรวง มหาดไทยประกาศให้มีการ ควมรวบ ประกาศ ราชกิจจานุเบกษา	ประกาศราชกิจจานุเบกษา		รมต. กระทรวงมหาดไทย

ที่มา: เทศบาลตำบลปทุม, (2561)

แผนการลงคะแนนเสียงวันที่ 31 มีนาคม จำเป็นต้องเลื่อนกำหนดเนื่องจากติดขัดช่องทางกฎหมายจึงเลื่อนกำหนดการสำรวจเจตนารมณ์ของประชาชนให้แล้วเสร็จภายใน 30 เมษายน 2661 โดยแบ่งพื้นที่ออกสำรวจเป็นรายหมู่บ้าน เช่น เทศบาลตำบลขามใหญ่ เริ่มลงพื้นที่ 18 เมษายน 2561 ครบพื้นที่ 26 หมู่บ้าน ในวันที่ 30 เมษายน 2561 เป็นต้น ในการออกสำรวจเจตนารมณ์ของประชาชนในแต่ละหมู่บ้านนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะให้ข้อมูลเรื่องการรวบรวมและให้ประชาชนแสดงเจตนารมณ์อย่างเปิดเผย ซึ่งเมื่อขั้นตอนนี้เสร็จสิ้นลงการดำเนินการรวบรวมจะดำเนินในขั้นต่อไป

แผนจัดการองค์กรภายหลังการรวบรวม ได้มีการวางแผนดำเนินการดังนี้ 1) ด้านการจัดการหน่วยบริการ ซึ่งเกี่ยวกับศูนย์บริการและติดต่อกับประชาชน สถานที่ตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดิมที่ถูกรวบรวมจะเป็นสถานที่ตั้งศูนย์บริการ (หรือเขต) ซึ่งจะทำให้ประชาชนติดต่อได้สะดวกขึ้น (อิสระพงษ์ แสงโสมงค์, สัมภาษณ์, 27 กุมภาพันธ์ 2561) บุคลากรในการให้บริการยังคงเป็นบุคลากรชุดเดิม สำหรับหน่วยกำกับดูแลศูนย์บริการจะมีคำสั่งมอบหมายงานให้รองปลัดทำหน้าที่บริหาร โดยที่เทศบาลตำบลขามใหญ่จะรับผิดชอบการบริหารงานหลัก ในส่วนนี้ผู้นำท้องถิ่นทั้งสามแห่ง พยายามเรียนรู้บทเรียนจากเทศบาลเมืองวังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว 2) **ด้านบุคลากร** ในระยะเริ่มต้นคาดว่าจำนวนเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจไม่มีเปลี่ยนแปลงมาก อย่างไรก็ตามในระยะยาวจำนวนบุคลากรจะลดลง เมื่อจำนวนหนึ่งเกษียณ ตำแหน่งว่างลงจะไม่มีการรับบุคคลใหม่ ทั้งนี้เมื่อมีการรวบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วอาจมีปัญหากการจัดโครงสร้างของบุคลากร โดยเฉพาะการเข้าสู่ตำแหน่งซึ่งอาจนำไปสู่ความขัดแย้งและความเหลื่อมล้ำได้ซึ่งบุคลากรแต่ละส่วนจะมีความขัดแย้งที่อาจไม่เหมือนกัน เช่น สำหรับเจ้าหน้าที่นั้นตำแหน่งในองค์กร

ต้องยุบเหลือเพียงตำแหน่งเดียวโดยยึดหลักอาวุโส เช่น ตำแหน่งปลัดหากมีอาวุโสน้อยกว่าต้องกลายเป็นรองปลัดหลังจากมีการรวบรวมแล้ว อย่างไรก็ตามการเตรียมการเรื่องนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือบุคลากรรับรู้สถานะของตนในอนาคต และบุคลากรที่ไม่ต้องการเข้าสู่กระบวนการดังกล่าวมีการวางแผนในการเตรียมย้ายไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นเพื่อรักษาตำแหน่งของตนไว้ สำหรับการปกครองท้องถิ่นนั้น กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ยังคงมีอยู่เพียงแต่ไม่อาจนำกฎหมายลักษณะการปกครองท้องถิ่นในส่วนว่าด้วยการแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มาบังคับใช้ได้ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2558, น. 3) กำนันและผู้ใหญ่บ้าน อาจอยู่ในตำแหน่งจนหมดวาระแต่ตำแหน่งอาจจะกลายเป็นประธานชุมชน สำหรับบุคลากรด้านฝ่ายบริหารหรือการเมืองนั้นการเลือกตั้งในครั้งต่อไปจะใช้การเลือกตั้งแบบแบ่งเขต ทำให้ตัวแทนของพื้นที่มีน้อยลงและตัวแทนที่ลงสมัครเลือกตั้งอาจต้องเตรียมความพร้อมมากขึ้น

3. กระแสการเมือง (Stream of politics)

นโยบายการรวบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีแนวทางหลักในการรวบรวมโดยใช้หลักเกณฑ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขนาดเล็กเป็นเกณฑ์ โดยดูจากข้อเสนอของในช่วงรัฐบาลประยุทธ์ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) (2559, น. 30) ได้มีข้อเสนอเชิงนโยบายในการปรับโครงสร้างท้องถิ่นขนาดเล็ก ซึ่งเหตุผลหลักคือสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปคือประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน โดยในร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดหลักเกณฑ์การรวบรวมคือคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนต่ำกว่า 20 ล้านบาทหรือมีจำนวนประชากรต่ำกว่า 7,000 คน

ทั้งนี้ยังไม่มีนโยบายในระดับชาติที่ชัดเจนที่นำไปสู่การรวบรวมด้วยเงื่อนไขอื่นๆ ในกรณีการรวบรวม

องค์รปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 แห่งดังกล่าวเป็นการควมรวมองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่อำนาจในการพิจารณาอยู่ที่คณะกรรมการพิจารณา ร่างกฎหมายกระทรวงมหาดไทย และผู้มีอำนาจในการตัดสินใจคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยลงนามประกาศกระทรวงให้มีการควมรวมและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

4. ผู้ผลักดันนโยบาย (Policy Entrepreneur)

ในระดับท้องถิ่นนั้นผู้มีบทบาทสำคัญคือ ผู้บริหารองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นกล่าวคือ

1) วิสัยทัศน์ของผู้บริหารที่ต้องการให้มีการยกระดับเป็นองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยได้แนวความคิดการควมรวมองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็น กับ เทศบาลตำบลวังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว ซึ่งยกฐานะสำเร็จตั้งแต่ปี 2553 จึงได้ปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างผู้นำ โดยพิจารณาปัจจัยต่างๆ กล่าวคือ ก) การเป็นองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ทำให้อำนาจการต่อรองด้านงบประมาณสูงขึ้น ข) ผลดีด้านการบริหารจัดการในการเครื่องมือเครื่องจักรร่วมกัน และการใช้บุคลากรที่มีความสามารถร่วมกัน ค) การจัดทำบริการสาธารณะโดยใช้โครงข่ายร่วมกันและจะมีผลดีต่อคุณภาพบริการสาธารณะและลดความเหลื่อมล้ำอีกส่วนหนึ่ง ง) ผู้บริหารตระหนักถึงการเติบโตของเมืองออกจากเทศบาลนครอุบล จำกััด ผู้บริหารเห็นว่ามาตรการการควมรวมเป็นท้องถิ่นขนาดใหญ่ จะสามารถปัญหาความต้องการบริการสาธารณะได้ดีกว่า จ) ผู้บริหารตระหนักว่าหากร่าง พ.ร.บ. ประมวลกฎหมายองค์รปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. และประมวลกฎหมายองค์รปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ได้กำหนดให้ (1) อบต. 5,334 แห่ง จะเปลี่ยนสถานะเป็น “เทศบาลตำบล” (2) หากเทศบาลใดมีประชากรไม่ถึง 7,000 คน รายได้ต่ำกว่าปีละ 20 ล้านบาท จะต้อง

ควมรวมกับท้องถิ่นอื่นภายใน 1 ปี นับตั้งแต่วันที่ประมวลกฎหมายองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลบังคับใช้ ผู้บริหารท้องถิ่นตระหนักว่า หากกฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้ การควมรวมอยู่อาจจะถูกกำหนดจากส่วนบน (กระทรวงมหาดไทย) ผู้นำท้องถิ่นมีความเห็นว่าการควมรวมด้วยตนเองโดยสมัครใจน่าจะเป็นผลดีกว่า

2) ความสัมพันธ์แบบเครือญาติระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นและนักการเมืองระดับชาติ ผู้นำขององค์รปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กันในลักษณะเครือญาติ กล่าวคือ นายกเทศมนตรีตำบลขามใหญ่ (นายปัญญา กัลป์ตินันท์) มีศักดิ์เป็นอาของนายกเทศมนตรีตำบลพุม (นายมนตรี กัลป์ตินันท์) ในขณะเดียวกันนักการเมืองในระดับท้องถิ่นมีสัมพันธ์แนบแน่นกับนักการเมืองระดับชาติหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี (โดยนายวรสิทธิ์ กัลป์ตินันท์ นายเกรียง กัลป์ตินันท์ อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี) ทำให้การกำหนดทิศทางของท้องถิ่นในการควมรวมง่ายขึ้น

3) ระยะเวลายาวนานในการดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น การดำรงตำแหน่งผู้บริหารที่มีระยะเวลายาวนานสะท้อนถึงความไว้วางใจของประชาชนต่อผู้นำ กล่าวคือ นายกเทศมนตรีตำบลขามใหญ่คนปัจจุบันดำรงตำแหน่งผู้บริหารตั้งแต่ ปี 2547 ในฐานะนายกองค์การบริหารส่วนตำบลขามใหญ่ ต่อมาใน ปี 2550 เมื่อยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลและเลือกตั้งใหม่ ยังคงได้รับความไว้วางใจจากประชาชน หลังหมดวาระใน ปี 2555 ยังคงได้รับการเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรี รวมระยะเวลาทั้งหมด 14 ปี การทำงานให้สังคมอย่างยาวนานและความสัมพันธ์กับประชาชนที่แนบแน่น เป็นปัจจัยสำคัญหนึ่งที่มีผลต่อการตัดสินใจของประชาชนในการลงประชามติสนับสนุนการควมรวม

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

สรุปประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้ 1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่และไม่อยู่ในเงื่อนไขที่จะควมรวมตามข้อเสนอ สปท. มีความสนใจที่จะควมรวม โดยได้ตระหนักถึงการเพิ่มศักยภาพการจัดบริการสาธารณะและอำนาจการต่อรองจะสูงกว่าเมื่อควมรวมกันและยกฐานะเป็นเทศบาลนคร 2) กรณีการขอควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 แห่งในจังหวัดอุบลราชธานีนั้นผู้บริหารท้องถิ่นมีบทบาทและอิทธิพลสูงในการผลักดันเข้าสู่วาระนโยบาย เพราะเมื่อผู้บริหารท้องถิ่นแต่ละแห่งเห็นร่วมกันในแนวนโยบายแล้วจึงเป็นแรงผลักดันในการโน้มน้าวให้ประชาชนลงมติเห็นด้วยและส่งแรงผลักดันไปยังผู้มีอำนาจตัดสินใจนโยบายโดยอาศัยเหตุผลของความต้องการของประชาชนและ

เหตุผลข้อเท็จจริงในพื้นที่เพื่อสร้างแรงกดดันให้เกิดความสำเร็จในแนวนโยบายที่วางไว้

อย่างไรถึงแม้ผลจากประชามติที่แสดงให้เห็นว่าประชาชนในพื้นที่มีเจตนาารมณ์ที่ต้องการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าด้วยกัน แต่หากฝ่ายการเมืองหรือผู้มีอำนาจตัดสินใจนโยบายไม่เห็นด้วยจึงเป็นการยากที่นโยบายจะประสบความสำเร็จ ทั้งนี้หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการให้การตัดสินใจเชิงนโยบายเกิดขึ้นจริงนั้นบทบาทของนักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญอาจเป็นปัจจัยหนุนเสริมเพื่อชี้ให้เห็นผลการวิจัยและบทเรียนจากประเทศต่างๆ ที่มีการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นองค์กรขนาดใหญ่ ทั้งนี้เพื่อช่วยเป็นหลักฐานหรือเหตุผลให้ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ. (2562). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่องการประหยัดจากขนาดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและวิเคราะห์ศักยภาพการควมรวมท้องถิ่นขนาดเล็ก. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. ม.ป.ท.: ม.ป.พ.

เทศบาลตำบลขามใหญ่. (2559). แผนพัฒนาท้องถิ่นปี พ.ศ. 2561-2564 เทศบาลตำบลขามใหญ่. ม.ป.ท.: ม.ป.พ.
_____. (2561). หนังสือสำนักงานเทศบาลตำบลขามใหญ่ที่ อบ.54501/38 ลงวันที่ 8 มกราคม 2561 เรื่องแจ้งความประสงค์ควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.
_____. (2560). บัญชีรายชื่อองค์การบริหารส่วนตำบลหรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่จะไปรวม. เอกสารแนบท้ายประกาศ แบบ สจร.1.

เทศบาลตำบลปทุม. (2561). ตารางแผนปฏิบัติการกับระยะเวลาการดำเนินการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาลตำบลปทุม เทศบาลตำบลขามใหญ่ องค์การบริหารส่วนตำบลไธสง). (เอกสารประกอบการประชุม). ม.ป.ท.: ม.ป.พ.

มังกร คำเพาะ. ปลัดเทศบาลตำบลปทุม. (27 กุมภาพันธ์ 2561). สัมภาษณ์.

สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ. (2559). รายงานคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น เรื่องโครงสร้างและอำนาจหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ... และร่างประมวลกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สืบค้นจาก https://library2.parliament.go.th/giventake/content_nrsa2558/d082259-03.pdf

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2558). บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การพันตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน เมื่อมีการยกฐานะท้องถิ่นเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร. เรื่องเสร็จที่ 693/2558. เมษายน 2558. ม.ป.ท.: ม.ป.พ.

อำเภอเมืองอุบลราชธานี. (2561ก). หนังสือประกาศอำเภอเมืองอุบลราชธานี ที่ อบ0023/ว1028 ลงวันที่ 9 มีนาคม 2561, เรื่องให้มีการสำรวจเจตนารมณ์ของประชาชน.

อำเภอเมืองอุบลราชธานี. (2561ข). หนังสือประกาศอำเภอเมืองอุบลราชธานี ที่ อบ 0023.6/ว.0027 ลงวันที่ 9 มีนาคม 2561, เรื่องแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์การควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.

อิสระพงษ์ แพงไธสงค์. รองปลัดเทศบาลตำบลขามใหญ่. (27 กุมภาพันธ์ 2561). สัมภาษณ์.

ภาษาอังกฤษ

Kingdon, J.W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little Brown.

Mabuchi, M. (2001). *Municipal Amalgamation in Japan*. Washington, D.C.: The World Bank.

Rankin, L. (2007). *Attitudes of Windsorites toward the concept of municipal amalgamation with regard to public choice and consolidationist theoretical perspectives of municipal governance*. (Master's thesis) University of Windsor, Faculty of Graduate Studies through Political Science, Ontario, Canada.

การสร้างความร่วมมือของท้องถิ่นในการส่งเสริมกิจกรรมผู้สูงอายุ เพื่อการอนุรักษ์และประยุกต์มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมหมอลำสินไช้*

Collaborative Local Governance in Supporting the Elderly's
Activities to Preserve and Adapt Local Wisdom – Sin-Sai Folksinger

สุนทรชัย ขอบยศ**

Sunthonchai Chopyot***

ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ****

Saksit Karlers*****

สุรัชย์ ทาระคุณ*****

Surachai Tharakhun*****

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาประวัติความเป็นมาของหมอลำสินไช้ชุมชนบ้านห้วยห้ว ตำบลโนนฆ้อง อำเภอบ้านฝาง จังหวัดขอนแก่น (2) ศึกษาผลกระทบและการเปลี่ยนแปลงสู่สังคมสูงวัยของคณะหมอลำสินไช้ชุมชนบ้านห้วยห้ว (3) ศึกษาแนวทางการสร้างร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมกิจกรรมผู้สูงอายุในการอนุรักษ์และประยุกต์ใช้มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมหมอลำสินไช้ และ (4) ให้ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายแก่ภาคีที่เกี่ยวข้องในการอนุรักษ์หมอลำ

บทความนี้

Received

9 ตุลาคม 2562

Revised

17 ธันวาคม 2562

Accepted

8 มกราคม 2563

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่อง แนวทางการสร้างร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมกิจกรรมผู้สูงอายุในการอนุรักษ์และประยุกต์ใช้มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมของท้องถิ่น : กรณีศึกษาการอนุรักษ์หมอลำสินไช้ ตำบลโนนฆ้อง อำเภอบ้านฝาง จังหวัดขอนแก่น ภายใต้ชุดโครงการส่งเสริมการปกครองตนเองของท้องถิ่น และการกระจายอำนาจ สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ประจำปี 2562

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์สาขารัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

*** Assistant Professor, College of Politics and Governance, Mahasarakham University

**** ผู้ช่วยศาสตราจารย์สาขารัฐศาสตร์ คณะนิติรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด

***** Assistant Professor, Faculty of Law and Politics, ROI-ET Rajabhat University

***** นักวิจัยและปฏิบัติการทางสังคม ศูนย์ยุทธศาสตร์ศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น

***** Researcher and Social Practice, Yakoo Khee-Hom Centre for Local Governance Studies

สินไซ โดยเป็นการศึกษาเชิงคุณภาพด้วยกระบวนการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research : PAR)

ผลการศึกษาพบว่า ประวัติความเป็นมาของหมอลำสินไซ ชุมชนบ้านห้วยหว้า เกิดขึ้นราว พ.ศ. 2500 ในหมู่บ้านมีคณะหมอลำสินไซ 2 คณะ คือ คณะบุ๋บตันเทิงศิลป์และคณะซาริบันเทิงศิลป์ ราวปี พ.ศ. 2508 หมอลำสินไซได้เริ่มหมดความนิยมและเข้าสู่ยุคหมอลำเพลิน โดยมีการก่อตั้งคณะหมอลำเพลินถึง 3 คณะ ข้อสังเกตที่ได้จากประวัติศาสตร์ท้องถิ่น 1) ชุมชนบ้านห้วยหว้าถือเป็นชุมชนแห่งหมอลำอย่างแท้จริง 2) หมอลำคือกิจกรรมสำคัญในการส่งเสริมและพัฒนาเยาวชนในอดีต 3) หมอลำกับการเสริมสร้างรายได้ของคนในชุมชนในอดีต 4) การเปิดโลกทัศน์จากการเดินทางไปแสดงหมอลำในที่ต่างๆ สำหรับผลกระทบและการเปลี่ยนแปลงสู่สังคมสูงวัยของคณะหมอลำสินไซ ได้แก่ ผลกระทบของสังคมผู้สูงอายุต่อหมอลำสินไซ 1) ปัญหาสุขภาพของผู้สูงวัยที่เป็นหมอลำสินไซ 2) การไม่ยอมรับและความไม่พร้อมของผู้สูงอายุที่มีต่อหมอลำสินไซ 3) ทักษะคิดของคนในครอบครัวศิลปินหมอลำสินไซที่ไม่ต้องการให้แสดง 4) การรวมกลุ่มของผู้สูงอายุด้านหมอลำในพื้นที่ไม่เคยมีมาก่อน 5) การห่างหายจากความเป็นหมอลำทำให้หลงลืมบทกลอน 6) ทักษะคิดด้านลบของกลุ่มผู้สูงอายุหมอลำสินไซที่มีต่อเด็กและเยาวชนรุ่นใหม่ 7) ทักษะเชิงบวกของเยาวชนต่อกลุ่มผู้สูงอายุหมอลำสินไซ 8) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องขาดความชัดเจนในการแสดงบทบาทเพื่อการอนุรักษ์มรดกและประยุกต์มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมหมอลำสินไซ 9) ข้อกังวลด้านงบประมาณในการส่งเสริมกิจกรรมผู้สูงอายุเพื่อการอนุรักษ์และประยุกต์มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม 10) การขาดแกนนำสำคัญในการขับเคลื่อนกิจกรรมเพื่อการอนุรักษ์และประยุกต์มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมในพื้นที่

แนวทางการสร้างความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมกิจกรรมผู้สูงอายุ คือ 1) การสืบค้นข้อมูลทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมท้องถิ่น 2) กระบวนการสร้างความตระหนักและความสำคัญในประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมท้องถิ่น 3) การระดมความคิดและวางแผนเกี่ยวกับแนวทางการอนุรักษ์และประยุกต์หมอลำสินไซ โดยเน้นภาคีเครือข่ายเป็นฐาน 4) การปฏิบัติการที่เป็นรูปธรรมของภาคีเครือข่าย 5) การสรุปผลการดำเนินกิจกรรมร่วมกัน

ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายแก่ภาคีที่เกี่ยวข้องในการอนุรักษ์หมอลำสินไซ 1) ด้านการสร้างความร่วมมือในการจัดการท่องเที่ยวท้องถิ่นโดยใช้ทุนทางวัฒนธรรมเป็นฐาน 2) ด้านการยกระดับกิจกรรมด้านภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมในระดับจังหวัดและระดับตำบล 3) การจัดทำแผนพัฒนามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมระดับท้องถิ่น 4) ด้านการเชื่อมโยงเครือข่ายกิจกรรมการอนุรักษ์และประยุกต์หมอลำสินไซ

คำสำคัญ: ความร่วมมือ, การบริหารท้องถิ่น, ผู้สูงอายุ, หมอลำสินไซ, ภูมิปัญญาท้องถิ่น

Abstract

This study aims to 1) seek to understand the history of traditional Sin-Sai folk singing in Huai-Wah Village, Non Khong Sub-district, Ban Fang District, Khon Kaen Province 2) investigate the aging of traditional Sin-Sai folk singer and consequent impacts; 3) seek to highlight guidelines on building local collaboration in the support of elderly activities in protection and application of Intangible cultural heritage of Sin-Sai folk singing, and 4) propose policy recommendations for stakeholders regarding the protection of Intangible cultural heritage of Sin-Sai folk music. The research employed qualitative methodology using a participatory action research process. The study revealed that the history of traditional Sin-Sai folk music in Ban Huai Wa (Huai Wa Village) began around 1957 (B.E 2500. There were two of traditional Sin-Sai folk music groups, namely the Boo Buntengsil Band and the Chalee Buntengsil Band. However, around the year 1965 (B.E 2508), traditional Sin-Sai folk singing began to lose popularity and was replaced by the era of Mor Lam Plearn (traditional%lsan%folk singing), with the establishment of three Mor Lam Plearn bands.

Finding regarding the local history include: 1) Ban Huai Wa is truly a community of Mor Lam 2) Mor Lam was an important activity in promoting and developing youth in the past 3) Mor Lam and the income raising of the community in the past 4) expanding the worldview from traveling to perform Mor Lam in various places. In terms of the impacts and the aging of the performers of traditional Sin-Sai folk singing, it can be concluded that 1) elderly traditional Sin-Sai performers suffer health problems; 2) disapproval and unreadiness of the elderly audiences towards the traditional Sin-Sai folk singing; 3) the attitude of family members against the traditional Sin-Sai folk performers 4) no prior existence of elderly groups of the traditional Sin-Sai folk singers in the village 5) an absence from the traditional Sin-Sai folk singing causes to forgetting the poem 6) negative attitude of the elderly Sin-Sai performers towards the new generation of children and youths; traditional Sin-Sai folk singing towards the new generation of children and youths; 7) positive attitude of youths towards the elderly Sin-Sai performers; 8) relevant agencies lack clarity in their role in protection and application of Intangible cultural heritage of Sin-Sai folk singing 9) budgetary concerns in promoting elderly activities for protection and application of Local Intangible Cultural Heritage 10) lack of a key leader in increasing activities for protection and application of local intangible cultural heritage in the village.

Guidelines for building local collaboration in the support of elderly activities comprise: 1) searching for local historical and cultural information 2) the process of raising awareness and acknowledgement of local history and culture 3) brainstorming and planning for protection and application of Intangible cultural heritage of Sin-Sai folk music, particularly through the network-based approach 4) concrete action taken by the network 5) working in collaboration on assessment.

Policy recommendations for stakeholders in the protection of intangible cultural heritage of Sin-Sai folk singing consist of: 1) building collaboration on local tourism management through the cultural capital- based approach 2) safeguarding and revitalization of Local intangible cultural heritage at both provincial and sub-district levels 3) formulation of a plan for the development of local intangible cultural heritage 4) enhancing networks for protection and application of Intangible cultural heritage of Sin-Sai folk singing.

Keywords: Collaboration, Local governance, elderly, Sin-Sai folk singing, local wisdom

1. บทนำ

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรเกิดขึ้นทั่วโลก ซึ่งมีผลต่อกำลังแรงงานในการพัฒนาประเทศ โดยในปี พ.ศ. 2559 ประชากรทั่วโลกมีอยู่ประมาณ 7,433 ล้านคน โดยมีประชากรที่เป็นผู้สูงอายุ (ผู้ที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป) จำนวน 929 ล้านคน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 12.5 ของประชากรโลกทั้งหมด (มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย, 2559) ทวีปเอเชียมีประชากรที่เป็นผู้สูงอายุมากที่สุดในโลก ขณะที่ประเทศไทยถูกจัดอันดับว่าเป็นประเทศที่มีประชากรที่เป็นผู้สูงอายุมากเป็นอันดับ 3 ของทวีปเอเชีย รองจากประเทศญี่ปุ่นและประเทศสิงคโปร์ (มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย, 2559) ปัจจุบัน (ข้อมูล ณ 31 ธันวาคม 2559) ข้อมูลกรมการปกครอง ได้ระบุว่า ประเทศไทยมีประชากรผู้สูงอายุมากถึงร้อยละ 15.07 ขณะที่กรมกิจการผู้สูงอายุได้ชี้ให้เห็นว่าในปี พ.ศ. 2564

โครงสร้างประชากรไทยจะเข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์ โดยจะมีสัดส่วนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 20 ของประชากรไทยทั้งหมด (กรมกิจการผู้สูงอายุ, 2561)

จากสถานการณ์ที่กล่าวมาข้างต้น ประเทศไทยได้มีความพยายามในการกำหนดมาตรการรองรับหลายประการ ดังจะเห็นได้จากการนำเรื่องผู้สูงอายุกำหนดไว้เป็นนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 โดยบัญญัติไว้ในหมวดที่ 6 ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 71 ระบุว่า รัฐพึงให้ความช่วยเหลือเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาส ให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ และคุ้มครองป้องกันมิให้บุคคลดังกล่าวถูกใช้ความรุนแรงหรือปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม รวมตลอดทั้งให้การบำบัด ฟื้นฟูและเยียวยาผู้ถูกกระทำการดังกล่าว หากพิจารณาโดยทั่วไปแล้วผู้สูงอายุอาจจำแนกได้สามกลุ่มคือ กลุ่มติดบ้าน กลุ่มติดเตียง และ

กลุ่มติดสังคม ทั้งนี้ผู้สูงอายุกลุ่มติดสังคมเป็นกลุ่มที่มีศักยภาพในการถ่ายทอดภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยสามารถมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นได้เพราะท้องถิ่นแต่ละแห่งย่อมมีประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมและภูมิปัญญาที่มีความเฉพาะที่โดดเด่นในแต่ละพื้นที่ (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2552, น. 115)

การสร้างคุณค่าแก่ผู้สูงอายุผ่านการถ่ายทอดมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม ซึ่งตามกฎหมายเทศบาลบัญญัติให้มีการส่งเสริมการพัฒนาผู้สูงอายุรวมถึงการบำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50 (7) (8)) ซึ่งสองสิ่งนี้สามารถเชื่อมโยงให้เกิดพลังขับเคลื่อนท้องถิ่นได้ เพราะผู้สูงอายุจะมีองค์ความรู้ด้านภูมิปัญญาวัฒนธรรม โดยเฉพาะวรรณกรรมท้องถิ่น และการแสดงศิลปะพื้นบ้านของแต่ละท้องถิ่น ทั้งนี้แต่ละพื้นที่ย่อมมีความแตกต่างและมีอัตลักษณ์เฉพาะตน การกระจายอำนาจ (Decentralization) ช่วยให้แต่ละท้องถิ่นสามารถหยิบยกทุนทางสังคมและวัฒนธรรมขึ้นมาสร้างเอกลักษณ์ของตนได้ สิ่งเหล่านี้คือเสน่ห์ของท้องถิ่นและการกระจายอำนาจที่ยอมรับในความแตกต่างหลากหลายของท้องถิ่น ย่อมสะท้อนความกล้าหาญของท้องถิ่นที่จะนำมรดกภูมิปัญญาที่มีในท้องถิ่นตนมาสร้างการเรียนรู้และการส่งเสริมการจัดการปกครองตนเองได้อีกด้วย

วรรณกรรมสินไซ หรือ “สังข์ศิลป์ชัย” เป็นวรรณกรรมร่วมสองฝั่งโขงซึ่งปรากฏทั้งในประเทศไทย ลาว และกัมพูชา และพื้นที่ที่มีความโดดเด่นคือบริเวณภาคอีสาน โดยมีการใช้วรรณกรรมเรื่องนี้แพร่ในหลายช่องทางทั้งในการเทศนาไตรมาศของพระภิกษุ การแสดงผ่านหนังประโมทัยหรือหนังตะลุง การสะท้อนผ่านศิลปะลวดลายสถาปัตยกรรมบนสิมหรือจิตรกรรมฝาผนังในพระอุโบสถอีสาน การปรากฏตัวของสินไซในทางศาสนาเนื่องจากเชื่อกันว่าเป็นชาดกแต่เป็นชาดกนอกนิบาต

เพราะไม่มีในพระไตรปิฎก หากแต่เป็นเรื่องราวที่แต่งขึ้นมาโดยปราชญ์นามว่า ท้าวปางคำ (สุนทรชัย ขอบยศ, 2562ข) ทั้งนี้ยังมีการถ่ายทอดเรื่องราวผ่านหมอลำสินไซ นอกจากความบันเทิงแล้วยังมีคติในการสอนคนอีสานไปในทางหนึ่ง โดยมีแง่คิดเรื่องการปกครองเพราะมีการอธิบายหลักทศพิธราชธรรมและหลักราชสังคหะ วัตถุประสงค์ ความซื่อสัตย์ ความกล้าหาญ ความกตัญญู ความร่วมมือ ความรัก การรู้จักยืด-คอง ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญในการปกครองของคนอีสาน เป็นต้น ปัจจุบันการถ่ายทอดแนวคตินี้วรรณกรรมสินไซผ่านกลอนลำเริ่มเลือนหายไปเหมือนกับนักแสดงหมอลำที่อายุเข้าสู่วัยชรา เช่นเดียวกับสถานการณ์ปัญหาหมอลำสินไซในพื้นที่ตำบลโนนฆ้อง อำเภอบ้านฝาง จังหวัดขอนแก่นก็ล้วนแล้วแต่เป็นผู้สูงอายุและว่างเว้นจากการแสดงหมอลำมากกว่าทศวรรษเพราะสภาพสังคมเปลี่ยนแปลงไปและมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมนี้ก็ค่อยๆ สูญหายไป หากไม่มีการอนุรักษ์เอาไว้ให้แก่เยาวชนคนรุ่นหลังในพื้นที่ได้ศึกษาเรียนรู้ หมอลำสินไซเป็นองค์ความรู้ที่ฝังในตัวคน (Tacit Knowledge) คงหายไป ทั้งนี้วรรณกรรมสินไซถือเป็นวัฒนธรรมท้องถิ่นที่เป็นรากเหง้าของชุมชนท้องถิ่นเป็นพลังในการรวมตัวกันเป็นกลุ่มก้อน ทำให้ชุมชนภูมิใจในท้องถิ่นตนเอง (ประเวศ วะสี, 2557, น. 92) ซึ่งจะนำไปสู่การรวมกลุ่มทางวัฒนธรรมและการพัฒนาท้องถิ่นบนฐานวัฒนธรรมได้หากท้องถิ่นให้ความสำคัญ

ดังนั้น การที่ชุมชนในเทศบาลตำบลโนนฆ้องมีมรดกทางวัฒนธรรมที่โดดเด่นในอดีตเช่นนี้ ประกอบกับคนกลุ่มนี้เป็นผู้สูงอายุ มีความจำเป็นอย่างยี่งที่ต้องศึกษาประวัติศาสตร์ความเป็นมาและคุณค่าของหมอลำสินไซ อันจะทำให้ได้ฐานข้อมูลในเชิงความสำคัญและความเกี่ยวเนื่องของคนในท้องถิ่นกับวรรณกรรมสินไซ อันจะนำไปสู่การประยุกต์ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ รวมถึงเมื่อได้ชุดข้อมูลชุมชนแล้วก็จะพิจารณาการเข้าสู่สังคมสูงวัยของ คณะ หมอลำโดยดูผลกระทบและ

การเปลี่ยนแปลงในคณะหมอลำอันเป็นภาพสะท้อนสังคมสูงวัยในระดับจุลภาคและนำไปสู่การแสวงหาแนวทางในการอนุรักษ์หมอลำสินไซโดยเน้นภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องและการเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อให้เกิดทิศทางที่เป็นรูปธรรมในการอนุรักษ์หมอลำสินไซ โดยเน้นให้ผู้เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการค้นหาคำความรู้ผ่านกระบวนการวิจัยเชิงปฏิบัติการอย่างมีส่วนร่วม (Participatory action research : PAR) ซึ่งเป็นการวิจัยที่ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน ตั้งแต่เริ่มตกลงที่จะทำวิจัย กำหนดปัญหา เลือกวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล การตรวจสอบข้อมูล การตัดสินใจที่จะปฏิบัติตามแผน และวิเคราะห์ผลการปฏิบัติ เพราะที่ผ่านมายังไม่มีองค์กรหรือหน่วยงานใดหยิบยกเรื่องราวเหล่านี้ในพื้นที่ขึ้นมาสู่การสร้างสรรคกิจกรรมของผู้สูงอายุแต่อย่างใด ทั้งนี้สิ่งที่ต้องพิจารณาให้หนักคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็มีบทบาทสำคัญในเรื่องการส่งเสริมและพัฒนาผู้สูงอายุ การรักษาภูมิปัญญาวัฒนธรรม รวมทั้งการจัดการศึกษาในท้องถิ่นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย อันเป็นบริการสาธารณะที่สำคัญที่ดำเนินการในพื้นที่ หากผนวกอย่างน้อยสามเรื่องนี้เข้าด้วยกัน ก็จะก่อให้เกิดความร่วมมือและนวัตกรรมท้องถิ่น โดยการนำมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมมาใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นที่ยั่งยืนต่อไป

2. วัตถุประสงค์ในการวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมาของหมอลำสินไซ ชุมชนบ้านห้วยหว้า ตำบลโนนฆ้อง อำเภอบ้านฝาง จังหวัดขอนแก่น
- 2) เพื่อศึกษาผลกระทบและการเปลี่ยนแปลงสู่สังคมสูงวัยของคณะหมอลำสินไซชุมชนบ้านห้วยหว้า ตำบลโนนฆ้อง อำเภอบ้านฝาง จังหวัดขอนแก่น

3) เพื่อศึกษาแนวทางการสร้างความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมกิจกรรมผู้สูงอายุในการอนุรักษ์และประยุกตื้ใช้มรดกภูมิปัญญาหมอลำสินไซ

4) เพื่อให้ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายแก่ภาคีที่เกี่ยวข้องในการอนุรักษ์หมอลำสินไซ

3. ระเบียบวิธีการศึกษา

งานวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงปฏิบัติการอย่างมีส่วนร่วม (Participatory Action Research : PAR) ซึ่งเน้นการสร้างความรู้สู่การเปลี่ยนแปลงแบบมีส่วนร่วม (วรรณดี สุทธิสารกร, 2560) ทั้งนี้ผู้วิจัยจะเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพ โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจะเริ่มจากส่วนที่เกี่ยวกับบริบทของชุมชน ภูมิปัญญาท้องถิ่น การสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชน การทำกิจกรรมร่วมกัน โดยใช้วิธีการสนทนากลุ่ม (Focused Group) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) สำหรับกระบวนการในการดำเนินการวิจัยเชิงปฏิบัติ คณะผู้วิจัยแบ่งรายละเอียดขั้นตอนในการดำเนินงานออกเป็น 4 ระยะ ได้แก่ 1) ระยะเตรียมการ 2) ระยะเก็บรวบรวมข้อมูล 3) ระยะวางแผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหา 4) สรุปประเมินผล/ผลักดันสู่นโยบายระดับท้องถิ่น ทั้งนี้กระบวนการวิจัยปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมหัวใจสำคัญคือกระบวนการสร้างองค์ความรู้เพื่อการเปลี่ยนแปลงโดยการมีส่วนร่วมนั่นเอง

พื้นที่ที่ใช้ในการศึกษา คือ ชุมชนบ้านห้วยหว้า เทศบาลตำบลโนนฆ้อง อำเภอบ้านฝาง จังหวัดขอนแก่น โดยการศึกษาประวัติศาสตร์ชุมชนในมิติของหมอลำสินไซ การปฏิบัติการเพื่อการขับเคลื่อนกิจกรรมในชุมชนเพื่อการอนุรักษ์และประยุกตื้ใช้มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม โดยมีภาคีเครือข่ายที่สำคัญ คือ เทศบาลตำบลโนนฆ้อง กลุ่มผู้สูงอายุ โรงเรียนห้วยหว้าวิทยาคม

สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดขอนแก่น ศูนย์อาครุชีทอม ศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น ผู้นำชุมชนบ้านห้วยหัว วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

4. แนวคิดว่าด้วยเครือข่ายความร่วมมือของท้องถิ่น

คำว่า “เครือข่าย” หมายถึง การเชื่อมโยงของกลุ่มคนหรือองค์กรที่เกิดขึ้นโดยสมัครใจเนื่องจากมีเป้าหมายที่สอดคล้องกัน มีความสัมพันธ์แบบพึ่งพาอาศัยและช่วยเหลือเกื้อกูลกันและกัน มีการแลกเปลี่ยนทรัพยากรเพื่อร่วมมือกันดำเนินการกิจที่ตั้งไว้ด้วยความไว้วางใจเชื่อใจซึ่งกันและกัน (วิชัย รูปขำดี และคณะ, 2552, น. 22; นันทิยา หุตานุวัตร และณรงค์ หุตานุวัตร, 2546, น. 73-74; เสรี พงศ์พิศ, 2551, น. 44-45; วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2547, น. 162-163) ทั้งนี้วีระศักดิ์ เครือเทพ (2550, น. 84-91) ได้อธิบายถึงองค์ประกอบหลักของการทำงานแบบเครือข่ายในการบริหารงานท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความเข้าใจและมีความชัดเจนต่อประเด็นเครือข่ายในชุมชนท้องถิ่น ซึ่งมีองค์ประกอบ 6 ประการ ดังนี้

ประการแรก เครือข่ายการทำงานมีวัตถุประสงค์หลักต้องการแก้ไขปัญหาสาธารณะหรือเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกัน หากเครือข่ายขาดเป้าหมายย่อมทำให้ขาดประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาและขาดความต่อเนื่องของเครือข่าย

ประการที่สอง เครือข่ายการทำงานมีการจัดความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างในการบริหารระหว่างองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การทำงานมีความสอดคล้องและไปในทิศทางเดียวกัน โดยไม่ใช้การยุบรวมหน่วยงานต่างๆ เข้าด้วยกัน ในเครือข่ายองค์กรต่างๆ ยังคงมีเอกลักษณ์และมีความเป็นอิสระจากองค์กรอื่นๆ

ประการที่สาม เครือข่ายการทำงานมีความสัมพันธ์แบบพึ่งพาอาศัยกัน คือ ตัวแสดงในเครือข่ายมีการ

แลกเปลี่ยน เทคโนโลยี ข้อมูล บุคลากร เพื่อให้สามารถจัดการกับปัญหาที่ต้องการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ประการที่สี่ เครือข่ายการทำงานเกิดขึ้นจากความสมัครใจของตัวแสดงต่างๆ เพื่อร่วมมือร่วมใจดำเนินการบางอย่างเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ความสมัครใจในการร่วมมือกันทำงาน คือ จะไม่มีตัวแสดงใดมีอำนาจควบคุมหรือสั่งการ การทำงานในเครือข่ายอยู่บนพื้นฐานของการเจรจาต่อรอง การประนีประนอมและการสื่อสารทำความเข้าใจระหว่างตัวแสดงต่างๆ ของเครือข่าย

ประการที่ห้า ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงภายในเครือข่ายเกิดขึ้นในลักษณะที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยความสัมพันธ์ที่เป็นทางการนั้นมักจะเกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกัน ในขณะที่หากเป็นหน่วยงานภาครัฐกับตัวแสดงอื่นๆ มักจะเป็นไปในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ

ประการที่หก เครือข่ายการทำงานที่มีความยั่งยืนจะต้องสามารถเพิ่มขีดความสามารถในการทำงานหรือการจัดการปัญหาสาธารณะได้อย่างเป็นรูปธรรมและก่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคม

โดยสรุปแล้วเครือข่ายความร่วมมือท้องถิ่น คือ การทำงานร่วมกันระหว่างท้องถิ่นกับหน่วยงานอื่นๆ หรือภาคส่วนอื่นๆ ทั้งนี้การทำงานแบบร่วมมือกันมีความสำคัญในการบริหารงานภาคสาธารณะในปัจจุบัน เนื่องจากสภาพปัญหาของท้องถิ่นมีความสลับซับซ้อนทำให้ขอบเขตการแก้ไขปัญหาไม่ได้จำกัดเฉพาะหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเท่านั้น การทำงานลักษณะเครือข่ายจะช่วยให้ขีดความสามารถในการจัดการกับปัญหาเพิ่มขึ้น เนื่องจากการเสริมพลังการทำงานและสะท้อนความเป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในการร่วมกำหนดทิศทางนโยบายสาธารณะในระดับท้องถิ่นนั่นเอง

5. แนวคิดว่าด้วยการอนุรักษ์และ ประยุกต์มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2559 ได้นิยามคำว่า “มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม” หมายความว่า ความรู้ การแสดงออก การประเพณีปฏิบัติหรือทักษะทางวัฒนธรรมที่แสดงออกผ่านบุคคล เครื่องมือ หรือวัตถุ ซึ่งบุคคล กลุ่มบุคคล หรือชุมชนยอมรับและรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกัน และมีการสืบทอดกันมาจากคนรุ่นหนึ่งไปยังคนอีกรุ่นหนึ่งโดยอาจมีการปรับเปลี่ยนเพื่อตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมของตน ทั้งนี้มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมที่ได้รับการส่งเสริมและรักษาตามพระราชบัญญัตินี้ มีลักษณะสำคัญคือ (1) วรรณกรรมพื้นบ้านและภาษา (2) ศิลปะการแสดง (3) แนวปฏิบัติทางสังคมพิธีกรรม ประเพณี และเทศกาล (4) ความรู้และการปฏิบัติเกี่ยวกับธรรมชาติและจักรวาล (5) งานช่างฝีมือดั้งเดิม (6) การเล่นพื้นบ้าน กีฬาพื้นบ้าน และศิลปะการต่อสู้ป้องกันตัว (7) ลักษณะอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้แนวคิดการบริหารจัดการมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมเชิงรุกที่ต้องเน้นการถ่ายทอด ที่ผสมผสานกันระหว่างความรู้มรดกภูมิปัญญาพื้นฐานดั้งเดิม กับความรู้ที่เข้ามาใหม่จากภายนอก ที่ต้องทำให้เกิดการบริหารจัดการด้วยรูปแบบกิจกรรมต่างๆ จึงจะเกิดเป็นกระบวนการและกลยุทธ์ในการถ่ายทอดมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมขึ้น และควรคำนึงถึงแนวทางการจัดการและกลยุทธ์ที่สำคัญดังนี้ (วีระ โรจน์พจนรัตน์, 2551)

1) การส่งเสริมและสนับสนุนให้สร้างการมีส่วนร่วมของเครือข่ายในชุมชน โดยให้ชุมชน กลุ่มบุคคล บุคคล องค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม และสร้างความตระหนักรู้ถึงคุณค่า ความสำคัญของมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมของตน

2) การส่งเสริมให้มีการถ่ายทอดความรู้ ทักษะ

ความชำนาญ และการสืบทอดให้มากขึ้น โดยสนับสนุนให้ชุมชน กลุ่มบุคคล บุคคล องค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดกิจกรรมการถ่ายทอดความรู้ ทักษะ การปฏิบัติมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม ทั้งในระบบการศึกษา นอกกระบวนการศึกษา

3) ส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์ พัฒนา โดยส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์หรือการรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมให้คงอยู่ด้วยการสร้างความรู้ความเข้าใจให้เกิดความเคารพต่อจารีตประเพณีของชุมชน เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงค่านิยมของเยาวชนให้หันมานิยมไทย

4) ส่งเสริมด้านวิชาการโดยส่งเสริมให้มีการศึกษา วิจัย การรวบรวมจัดเก็บข้อมูล การจัดทำฐานข้อมูล รวมถึงการเผยแพร่และแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ เพื่อให้เกิดการอนุรักษ์และสืบทอดเคารพต่อจารีตประเพณีของชุมชน

5) ส่งเสริมให้มีการประกาศเกียรติคุณเพื่อยกย่อง เชิดชูเกียรติ ชุมชน กลุ่มบุคคล บุคคล องค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ทำคุณประโยชน์เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม เพื่อเป็นกำลังใจรวมถึงสามารถทำให้เกิดการพัฒนาต่อยอดสร้างสรรค์

ทั้งนี้มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมไม่ใช่เฉพาะส่วนกลางเท่านั้นที่มีอำนาจหน้าที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็ทำหน้าที่ตามกฎหมายในการบำรุงรักษา และส่งเสริมวัฒนธรรมท้องถิ่น ซึ่งมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมท้องถิ่นล้วนมีเอกลักษณ์เฉพาะพื้นที่ ขึ้นอยู่กับประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม ชาติพันธุ์และปัจจัยอื่นๆ ที่สามารถสะท้อนความเฉพาะของแต่ละท้องถิ่น

6. ประวัติความเป็นมาของหมอลำสินไซ ชุมชนบ้านห้วยหว้า ตำบลโนนฆ้อง อำเภอบ้านฝาง จังหวัดขอนแก่น

การศึกษาประวัติศาสตร์ท้องถิ่น ทำให้ผู้คนท้องถิ่นรู้จักรากเหง้าของตนและเชื่อได้ว่าจะเข้าใจตนเองมากขึ้น เพราะประวัติศาสตร์ท้องถิ่นมีประโยชน์ในหลายทางด้วยกัน (สุนทรชัย ขอบยศ, 2562ก) อาทิ ช่วยในการสร้างความตระหนักและสำนึกรักท้องถิ่น การใช้เป็นเครื่องมือในการต่อรองกับอำนาจรัฐและทุน การใช้ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นเพื่อการท่องเที่ยวท้องถิ่น และ การใช้ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นเพื่อเสริมสร้างการเรียนรู้ของคนในท้องถิ่น ทั้งนี้ภายหลังการสืบค้นประวัติศาสตร์หมอลำสินไชบ้านห้วยหว้า พบว่ามีคณะหมอลำกลุ่มแรกๆ ที่เกิดขึ้นภายในพื้นที่ในราว พ.ศ. 2500 โดยมีคณะหมอลำสินไชในอดีต 2 คณะ คือ คณะบุ๋มบั้งเทิงศิลป์ และคณะชาธิบั้งเทิงศิลป์

คณะชาธิบั้งเทิงศิลป์และคณะบุ๋มบั้งเทิงศิลป์ ถือเป็นคณะหมอลำคณะแรกๆ ของหมู่บ้านที่ โดยได้รับอิทธิพลของการแพร่กระจายของหมอลำสินไชและได้รับการฝึกหัดหมอลำสินไชจากพ่อหุ่ย-พ่อซูลู จากบ้านท่าศาลา อำเภอหนองเรือ จังหวัดขอนแก่น เป็นครูผู้สอนหมอลำสินไชให้แก่ทั้งสองคณะในพื้นที่บ้านห้วยหว้า จนทำให้คณะหมอลำสินไชทั้งสองคณะได้ทำการแสดงหมอลำทั้งในหมู่บ้านและนอกพื้นที่ ตั้งแต่ประมาณปี พ.ศ. 2502 ทำให้เด็กเยาวชนบ้านห้วยหว้าได้รับแรงบันดาลใจมาจากการได้รับชมและรับฟังหมอลำที่เข้ามาทำการแสดงในหมู่บ้าน ทำให้เยาวชนซึ่งจบการศึกษาชั้นพื้นฐานจากโรงเรียนในสมัยนั้นมีความสนใจและกระตือรือร้นในการฝึกหัดซ้อมหมอลำ จนกลายเป็นแรงบันดาลใจให้กับคนอื่นๆ ภายในหมู่บ้านหันมาสนใจการแสดงหมอลำ

คณะหมอลำสินไชในสมัยนั้นได้รับความนิยมอย่างมาก เนื่องจากการแสดงหมอลำมีลักษณะการแสดงที่แปลกใหม่และน่าสนใจ ซึ่งจะเป็นเพียงการลำกลอนลำพื้นเท่านั้น โดยนักแสดงหญิงของหมอลำสินไชจะแต่งกายด้วยกางเกงขาสั้นสีดำ เสื้อสีขาว และ

สวมหมวกสีขาว ทำให้ได้รับความนิยมจากผู้คนจำนวนมาก จนได้รับการเรียกขานว่า “หมอลำกขาขาว” อีกทั้งยังมีลักษณะการพ้อนรำที่แปลกตาไม่เหมือนกับหมอลำทั่วไป ทำให้คณะหมอลำสินไชของบ้านห้วยหว้าได้รับการว่าจ้างให้ไปแสดงนอกพื้นที่หลากหลายที่ทั่วภาคอีสานแถบจังหวัดติดแถบแม่น้ำโขง เช่น จังหวัดหนองคาย โดยจะได้รับค่าจ้างประมาณ 300-500 บาท ซึ่งถือเป็นจำนวนเงินที่มากเมื่อเทียบกับค่าราคาทองคำในยุคนั้น จนกระทั่งราวปี พ.ศ. 2508 หมอลำสินไชได้เริ่มเข้าสู่ความชบเซา ผู้คนนิยมลดน้อยลง เนื่องจากหลายปัจจัย ได้แก่ รูปแบบการแสดงเป็นเนื้อเรื่องเดิมเรื่องเดียวตลอดการแสดง รวมถึงการเข้ามาแทนที่ของหมอลำเพลิน ฯลฯ

จากหมอลำสินไชสู่ยุคหมอลำเพลินช่วงประมาณปี พ.ศ. 2513-2515 ได้มีการรวมกลุ่มของคณะหมอลำเพลินในชุมชนเกิดขึ้น โดยในระยะเวลา 3 ปี หมู่บ้านห้วยหว้ามีการตั้งคณะหมอลำเพลินถึง 3 คณะ ได้แก่ 1) คณะประสานเสียงซึ่งรุ่งรำเพลิน 2) คณะบุญมี ท.จันทศิลป์รุ่งรำเพลิน และ 3) คณะ ส.ขวัญใจรุ่งรำเพลิน มูลเหตุของการก่อตั้งคณะหมอลำเพลินเกิดขึ้นจากแรงบันดาลใจในการรับชมหมอลำเพลินที่เข้ามาแสดงในหมู่บ้าน ซึ่งมีรูปแบบการแสดงที่สนุกสนาน และมีความน่าสนใจกำลังได้รับความนิยมในสมัยนั้นจึงนำไปสู่การก่อตั้งคณะหมอลำเพลินภายในชุมชนบ้านห้วยหว้า ตำบลโนนฆ้อง อำเภอบ้านฝาง จังหวัดขอนแก่น ภายหลังปี พ.ศ. 2515 ก็ได้มีการยุบคณะหมอลำเพลินเนื่องมาจากสาเหตุหลายปัจจัย ได้แก่ การแต่งงานมีครอบครัวของศิลปินหมอลำ ศิลปินหมอลำมีอายุที่เพิ่มมากขึ้น การเสียชีวิตลงของคนสำคัญภายในคณะทำให้หมอลำเพลินคณะบุญมี ท.จันทศิลป์รุ่งรำเพลินต้องหยุดซ้อมการแสดงเอาไว้ นอกจากนี้การถูกขโมยลำโพงขยายเสียงไป ซึ่งมีราคาแพงมากทำให้คณะ ส.ขวัญใจรุ่งรำเพลินไม่สามารถรับงานการแสดงได้ เป็นอีกหนึ่งบทสะท้อนของการเกิดขึ้นและ

การสิ้นสุดของคณะหมอลำเพลินภายในบ้านห้วยหว้า ตำบลโนนฆ้อง อำเภอบ้านฝาง จังหวัดขอนแก่น

ข้อสังเกตที่ได้จากประวัติศาสตร์ท้องถิ่น 1) ชุมชนบ้านห้วยหว้าถือเป็นชุมชนแห่งหมอลำอย่างแท้จริงจากการที่ในอดีตมีคณะหมอลำทั้งคณะหมอลำสินไชและคณะหมอลำเพลินถึง 5 คณะ รวมกันแล้วมีประชาชนในพื้นที่ที่รวมกลุ่มกันเป็นคณะหมอลำจำนวนกว่า 71 คน 2) หมอลำคือกิจกรรมสำคัญในการส่งเสริมและพัฒนาเยาวชนในอดีต เพราะการส่งเสริมให้เยาวชนได้ประกอบอาชีพหลังจากที่สำเร็จการศึกษาระดับประถมศึกษาแล้ว 3) หมอลำกับการเสริมสร้างรายได้ของคนในชุมชนในอดีต 4) การเปิดโลกทัศน์จากการเดินทางไปแสดงหมอลำในที่ต่างๆ

7. ผลกระทบและการเปลี่ยนแปลงสู่สังคมสูงวัยของคณะหมอลำสินไชของท้องถิ่น

ประการแรก ปัญหาด้านสุขภาพของกลุ่มศิลปินหมอลำสินไช พบว่าเทศบาลตำบลโนนฆ้องกำลังจะก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ เนื่องจากในปี พ.ศ. 2560 มีผู้สูงอายุในพื้นที่สูงถึงร้อยละ 17.96 ของประชากรในตำบล ซึ่งกลุ่มศิลปินหมอลำสินไชได้อยู่ในกลุ่มดังกล่าวด้วย และการก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุนำมาสู่ปัญหาด้านสุขภาพในหลายลักษณะอันส่งผลต่อการใช้ชีวิตของผู้สูงอายุ

ประการที่สอง การไม่ยอมรับและความไม่พร้อมของผู้สูงอายุบางท่านที่มีต่อหมอลำสินไช เป็นอีกหนึ่งสถานการณ์ปัญหาที่ค้นพบอันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุคือ กลุ่มศิลปินหมอลำสินไชบางท่านมองว่า ตนเองไม่มีความสามารถในการแสดงเหมือนในอดีตที่ผ่านมา ซึ่งเมื่อครั้งที่ตนเองยังเป็นหมอลำสินไชที่มีสุขภาพร่างกายที่แข็งแรง และในขณะเดียวกันยังมองว่าไม่อยากให้ลูกหลานของตนเองได้รู้ว่าตนเป็นหมอลำสินไช เพราะถือว่าเป็นคนแก่แล้ว

ประการที่สาม ทศนคติของคนในครอบครัวศิลปินหมอลำสินไช อันเนื่องมาจากการแสดงหมอลำสินไชในอดีตนั้นถือได้ว่าได้รับความนิยมอย่างสูงส่วนหนึ่งมาจากการแสดงหมอลำสินไช มีเฉพาะผู้หญิงเป็นส่วนมาก แต่ภายหลังจากที่กลุ่มศิลปินหมอลำสินไชได้แต่งงานมีครอบครัวทำให้ผู้ที่เป็นสามีไม่ยอมให้ภรรยาของตนไปดำเนินการแสดงหมอลำสินไชดังที่เคยทำผ่านมา ในปัจจุบันจะพบมุมมองบางส่วนจากลูกหลานที่ไม่ต้องการให้บุพการีของตนเข้าร่วมการแสดงเพราะห่วงเรื่องสุขภาพ

ประการที่สี่ การรวมกลุ่มของผู้สูงอายุด้านหมอลำในพื้นที่ไม่เคยมีมาก่อน กลุ่มผู้สูงอายุที่เป็นศิลปินหมอลำสินไชบ้านห้วยหว้า เป็นผู้ที่มีศักยภาพในด้านมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมหมอลำสินไช และได้รับความนิยมเพียงระยะเวลาสั้นๆ เท่านั้นส่งผลทำให้กลุ่มศิลปินหมอลำสินไชได้หันไปประกอบอาชีพอย่างอื่นเวลาผ่านไปกว่า 5 ทศวรรษยังไม่เคยมีการรวมกลุ่มของกลุ่มศิลปินและการส่งเสริมจากฝ่ายนโยบายแต่ประการใด

ประการที่ห้า การท่างหายจากการแสดงหมอลำของกลุ่มศิลปินหมอลำสินไชทำให้หลงลืมบทกลอนหมอลำสินไช เป็นหมอลำที่ได้รับความนิยมในช่วงทศวรรษ 2500 - 2508 เท่านั้น ภายหลังจากเมื่อมีการยุบคณะต่างๆ ทำให้กลุ่มศิลปินหันไปประกอบอาชีพอย่างอื่นและไม่มีการทบทวน ผึกซ้อมอย่างต่อเนื่องทำให้มีการหลงลืมบทกลอน อย่างไรก็ตามกลอนลำสำคัญๆ ผู้สูงอายุนยังสามารถจำได้อย่างดี

ประการที่หก ทศนคติด้านลบของกลุ่มผู้สูงอายุหมอลำสินไชที่มีต่อเด็กและเยาวชนรุ่นใหม่ โดยกลุ่มผู้สูงอายุที่เป็นศิลปินหมอลำสินไช มองว่าเด็กและเยาวชนในปัจจุบันไม่ให้ความสำคัญกับมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมหมอลำสินไชภายในพื้นที่ จึงไม่มีแนวทางในการอนุรักษ์และสานต่อทางวัฒนธรรม

ประการที่เจ็ด ทศนะเชิงบวกของเยาวชนต่อกลุ่มผู้สูงอายุหมอลำสินไซ ถึงแม้ในทัศนะของกลุ่มศิลปินหมอลำสินไซ จะมองว่าเด็กและเยาวชนว่าไม่ให้ความสนใจเกี่ยวกับมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม แต่เมื่อเด็กและเยาวชนได้รับฟังข้อมูลจากคณะผู้วิจัยในเวทีเปิดโครงการวิจัยและได้ชมการแสดงของกลุ่มผู้สูงอายุที่เป็นศิลปินหมอลำสินไซ กลับพบว่าเด็กและเยาวชนมีความสนใจและอยากเห็นศิลปะการแสดงหมอลำสินไซ หากแต่ยังขาดพื้นที่ในการเรียนรู้ร่วมกันเท่านั้น

ประการที่แปด หน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังขาดความชัดเจนในการแสดงบทบาทเพื่อการอนุรักษ์มรดกและประยุต์มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมหมอลำสินไซ โดยเฉพาะหมู่บ้าน วัด สถานศึกษาภายในพื้นที่และที่สำคัญคือเทศบาลตำบลโนนฆ้อง ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่ควรให้ความสำคัญกับมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมภายในพื้นที่ แต่ก่อนช่วงปี พ.ศ. 2562 ประเด็นเรื่องสินไซยังไม่มีมีการกล่าวถึงในทางนโยบายแต่ประการใด

ประการที่เก้า ข้อกังวลด้านงบประมาณในการส่งเสริมกิจกรรมผู้สูงอายุเพื่อการอนุรักษ์และประยุต์มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม กลุ่มศิลปินหมอลำสินไซมีความสนใจที่จะรวมกลุ่มเพื่ออนุรักษ์และประยุต์มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมหมอลำสินไซขึ้น ส่วนหนึ่งมาจากการรับทราบถึงสถานการณ์ปัญหาที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะการเริ่มทยอยเสียชีวิตของกลุ่มศิลปิน และเกิดการเล็งเห็นถึงความสำคัญของมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมที่อยู่ในตนเอง แต่ยังมีข้อกังวลเกี่ยวกับเรื่องงบประมาณที่จะเข้ามาส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมดังกล่าว

ประการที่สิบ การขาดผู้นำในการขับเคลื่อนกิจกรรมเพื่อการอนุรักษ์และประยุต์มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม หมอลำเป็นสินไซเป็นสิ่งที่ทรงคุณค่า

ควรแก่การอนุรักษ์และสืบทอดไว้ให้คงอยู่กับแผ่นดินอีสาน แม้จะมีกลุ่มศิลปินหมอลำสินไซ ที่เริ่มตระหนักและให้ความสำคัญกับมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมดังกล่าว แต่จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีแกนนำสำคัญ เช่น ผู้นำท้องที่ ผู้นำท้องถิ่น กลุ่มต่างๆ ภายในชุมชนที่จะเข้ามาช่วยในการขับเคลื่อนการดำเนินกิจกรรมการอนุรักษ์และประยุต์มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมหมอลำสินไซให้เกิดความยั่งยืน ทั้งนี้ต่อมามีการตั้งผู้ใหญ่บ้านห้วยหัวหามูที่ 6 เป็นประธานกลุ่มเพื่อร่วมกับกลุ่มผู้สูงอายุในการอนุรักษ์วัฒนธรรมของท้องถิ่นไว้

8. แนวทางการสร้างความร่วมมือของท้องถิ่นในการอนุรักษ์และประยุต์มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมหมอลำสินไซ

จากการวิจัยปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research : PAR) โดยใช้มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ท้องถิ่นเป็นฐาน ภายใต้การสร้างความร่วมมือในการส่งเสริมกิจกรรมผู้สูงอายุเพื่อการอนุรักษ์และประยุต์ หมอลำสินไซบ้านห้วยหัวหามูซึ่งมีภาคีเครือข่ายจากภาคส่วนต่างๆ ร่วมประชุมให้ข้อมูลและข้อเสนอแนะ รวมถึงการปฏิบัติตามแนวทางที่มีการเสนอของเครือข่าย ทั้งนี้การสร้างความร่วมมือในการอนุรักษ์และประยุต์มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมหมอลำสินไซ มีการดำเนินการดังนี้

8.1 การสืบค้นข้อมูลทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมท้องถิ่น

ข้อมูลทางประวัติศาสตร์ท้องถิ่นถือว่าเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งในการดำเนินวิจัย โดยคณะผู้วิจัยจึงได้ดำเนินการศึกษา ด้วยวิธีการสัมภาษณ์ การสนทนากลุ่มย่อย และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับกลุ่มศิลปินหมอลำสินไซ กลุ่มผู้สูงอายุที่เคยรับชมรับฟังหมอลำสินไซ ผู้นำท้องที่ ผู้นำท้องถิ่นภายในพื้นที่ชุมชน เพื่อให้ทราบถึงประวัติความเป็นมาของคณะหมอลำสินไซ

สภาพบริบทภายในพื้นที่ รวมไปถึงสถานการณ์ปัญหาเกี่ยวกับการขาดการอนุรักษ์มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมหมอลำสินไซ ผลจากการสืบค้นข้อมูลดังกล่าวทำให้ได้ข้อมูลประวัติศาสตร์ท้องถิ่นช่วงหนึ่ง จึงนำไปสู่การประชุมเพื่อปรึกษาหารือและร่วมอภิปรายแสดงความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องภายในพื้นที่ในลำดับต่อไป

8.2 กระบวนการสร้างความตระหนักและความสำคัญในประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมท้องถิ่น

ภายหลังการสืบค้นข้อมูลประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมท้องถิ่น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องนำเสนอข้อมูล เพื่อการตรวจสอบและแสวงหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นโดยมีขั้นตอนในการสร้างความตระหนักดังนี้

ประการแรก การชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของผู้วิจัยได้นำเสนอข้อมูลประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมท้องถิ่น ในเวทีเปิดโครงการวิจัยฯ เพื่อให้เกิดการรับรู้ร่วมกันเกี่ยวกับข้อมูลที่มีในพื้นที่และถือว่าการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลอีกครั้งจากชุมชน และยังสามารถอธิบายถึงความสำคัญของวรรณกรรมสินไซ และการยกตัวอย่างพื้นที่ต้นแบบที่นำเอามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม มาขับเคลื่อนการดำเนินการพัฒนาพื้นที่ให้เกิดความยั่งยืน เพื่อให้เห็นความสำคัญของทุนทางวัฒนธรรมภายในท้องถิ่นของตนเอง

ประการที่สอง การระดมปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และประยุกต์หมอลำสินไซ คณะผู้วิจัยได้ระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับสถานการณ์ในการอนุรักษ์มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมหมอลำสินไซ จากผู้เข้าร่วมประชุมเพื่อให้เกิดการเห็นปัญหาและความสำคัญของประวัติศาสตร์ มรดกภูมิปัญญาวัฒนธรรมภายในท้องถิ่นของตน ซึ่งจะเป็นฉากทัศน์ต่อไปในการแสวงหา

แนวทางร่วมกันเพื่อการอนุรักษ์และประยุกต์มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมหมอลำสินไซในลำดับต่อไป

8.3. การระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการอนุรักษ์และประยุกต์หมอลำสินไซ โดยเน้นภาคีเครือข่ายเป็นฐาน

เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นภายหลังจากเกิดการระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับสถานการณ์ปัญหาในการอนุรักษ์มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมหมอลำสินไซภายในพื้นที่บ้านห้วยหว้า โดยภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมแสดงความคิดเห็นจากสถานการณ์ปัญหา เพื่อนำไปสู่แนวทางการอนุรักษ์มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมหมอลำสินไซให้เกิดความยั่งยืนผลจากการประชุมพบว่า ได้มีข้อเสนอสำคัญดังนี้ 1) การรวมกลุ่มของศิลปินหมอลำสินไซเพื่ออนุรักษ์และเผยแพร่มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม 2) เสนอให้มีการดำเนินกิจกรรมในหลายรูปแบบ เช่น การนำมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมหมอลำสินไซเข้าไปในหลักสูตรท้องถิ่น การสร้างพื้นที่ให้เป็นแหล่งศึกษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม เช่น การพัฒนาอุทยานป่าดูเจ้าปู่คำแสนให้เป็นแหล่งเรียนรู้ สินไซตำบลโนนฆ้อง การนำมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมหมอลำสินไซ มาเผยแพร่ในที่สาธารณะมากขึ้น ตลอดจนการเสนอให้องค์กรต่างๆ ได้ผนึกกำลังในนามภาคีเครือข่าย เพื่อการส่งเสริมการดำเนินกิจกรรมของผู้สูงอายุ เพื่อการอนุรักษ์และประยุกต์มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมหมอลำสินไซ

8.4 การปฏิบัติการที่เป็นรูปธรรมของเครือข่ายเพื่อการอนุรักษ์และประยุกต์มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมหมอลำสินไซ

ประการแรก การจัดตั้งกลุ่มอนุรักษ์และประยุกต์มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมหมอลำสินไซบ้านห้วยหว้า มีการจัดการประชุมเพื่อแสวงหาแนวทางในการจัดตั้งกลุ่มเพื่อการอนุรักษ์และสืบสานมรดก

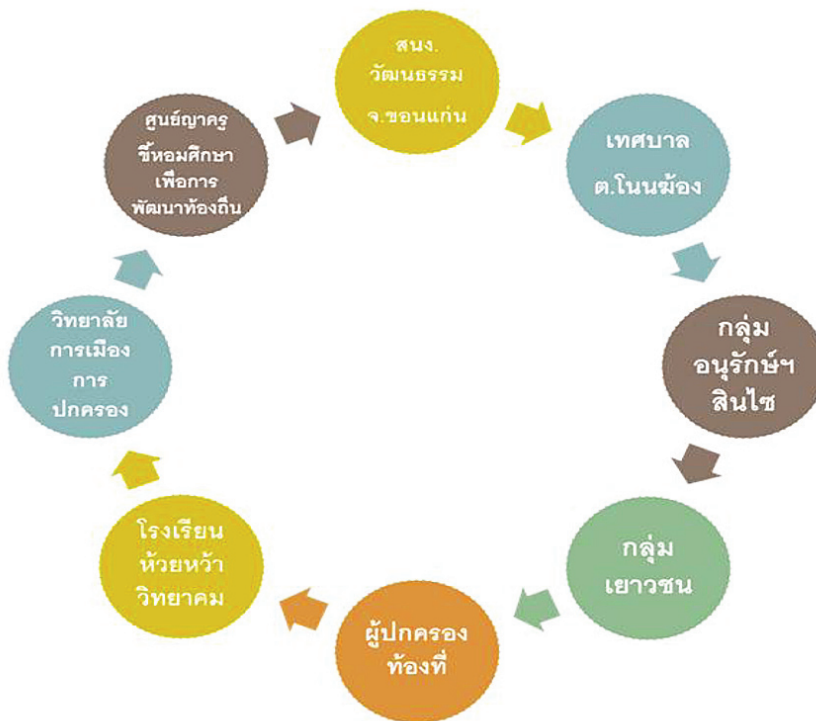
ภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมภายในพื้นที่ ผลจากการประชุม นำไปสู่การจัดตั้งกลุ่มอนุรักษ์และประยุต์มรดก ภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมหมอลำสินไชบ้านห้วยหว้า เกิดขึ้นในที่สุด ซึ่งกลุ่มนี้จะเป็นกลุ่มผู้สูงอายุและผู้สนใจ ในหมอลำสินไช เพื่อร่วมกันประยุต์และอนุรักษ์หมอลำ สินไช

ประการที่สอง แนวทางในการจัดตั้งภาคี เครือข่ายความร่วมมือในการอนุรักษ์และประยุต์ มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมหมอลำสินไช ภาคี เครือข่ายที่มาช่วยในการสนับสนุนส่งเสริมการดำเนิน กิจกรรม เกิดจากการจัดการประชุมจากผู้นำท้องที่ เทศบาลตำบลโนนฆ้อง สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด ขอนแก่น โรงเรียนห้วยหว้าวิทยาคม กลุ่มอนุรักษ์และ ประยุต์มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมหมอลำสินไช บ้านห้วยหว้า กลุ่มเด็กและเยาวชน วิทยาลัยการเมือง

การปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ศูนย์อาครุชีห้อม ศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น ในการแลกเปลี่ยน ความคิดเห็นและดำเนินการจัดตั้งภาคีเครือข่ายที่จะ ช่วยหนุนเสริมและสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมให้เกิด ความเข้มแข็งและเกิดความยั่งยืนภายในอนาคต

ประการที่สาม การลงนามในบันทึกข้อตกลง ความร่วมมือ (MOU) ในการอนุรักษ์และประยุต์ มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมหมอลำสินไช การลงนาม ในบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) เพื่อเป็น หลักประกันสำคัญว่าจะร่วมกันในการส่งเสริมและ สนับสนุนการดำเนินกิจกรรมการอนุรักษ์และประยุต์ มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมหมอลำสินไชภายในพื้นที่ ต่อไปในอนาคต โดยได้ลงนามที่โรงเรียนบ้านห้วยหว้า วิทยาคม พร้อมกับเรียนเชิญตัวแทนชุมชน คณะครู นักเรียน ผู้นำทางศาสนา มาร่วมเป็นสักขีพยาน

ภาพที่ 1 ภาคีที่ร่วมผลักดันให้เกิดการอนุรักษ์และประยุต์มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม



แหล่งที่มา : สุนทรชัย ขอบยศและคณะ (2562ค)

8.5 ผลการดำเนินกิจกรรมภายใต้ภาคีเครือข่ายความร่วมมือในการอนุรักษ์และประยุกตมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมหมอลำสินไซ

จากการขับเคลื่อนการดำเนินงานภายใต้ภาคี

เครือข่ายความร่วมมือในการอนุรักษ์และประยุกตมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมหมอลำสินไซ ได้นำไปสู่ผลการดำเนินกิจกรรมได้หลากหลายรูปแบบ ทั้งนี้มีผลการปฏิบัติการจากการสร้างความร่วมมือดังต่อไปนี้

ตารางที่ 1 ผลการดำเนินกิจกรรมภายใต้ภาคีเครือข่ายความร่วมมือ

รูปแบบกิจกรรม	ชื่อกิจกรรม	ตัวแสดงที่สำคัญ	ลักษณะ	กระบวนการ	ผลลัพธ์
1) ด้านการอนุรักษ์	1.1) การรวมกลุ่มอนุรักษ์และประยุกตมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมหมอลำสินไซบ้านห้วยหว้า	เทศบาลตำบลโนนฆ้อง คณะครูโรงเรียนห้วยหว้าวิทยาคม ผู้นำท้องที่ กลุ่มผู้สูงอายุบ้านห้วยหว้า วัฒนธรรมอำเภอบ้านฝางและคณะผู้วิจัย	เกิดขึ้นจากการเล็งเห็นถึงสถานการณ์ปัญหาการของศิลปินหมอลำสินไซ ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นผู้สูงอายุพร้อมกันนี้ ยังมีโรคประจำตัว นอกจากนี้ศิลปินหมอลำสินไซบางท่านได้เสียชีวิตลงไปพร้อมกับศิลปินวัฒนธรรมภายในตัวท่าน บทเรียนสำคัญดังกล่าวทำให้กลุ่มศิลปินหมอลำสินไซและองค์กรต่างๆ ได้เล็งเห็นความสำคัญของมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมหมอลำสินไซ จึงนำไปสู่การจัดตั้งกลุ่มอนุรักษ์และประยุกตมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมหมอลำสินไซบ้านห้วยหว้าขึ้น	1) การสืบค้นข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นปัญหาในการอนุรักษ์หมอลำสินไซภายในพื้นที่ของนักวิจัย 2) การนำเสนอข้อมูลประเด็นปัญหาและชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมภายในพื้นที่หากไม่มีการอนุรักษ์และสืบทอดผ่านเวทีประชุมร่วมกันจากหน่วยงานหลายภาคส่วนภายในพื้นที่	1) เกิดข้อเสนอจากภาคีเครือข่ายให้กลุ่มศิลปินหมอลำสินไซรวมกลุ่มกันเพื่ออนุรักษ์และเผยแพร่มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมหมอลำสินไซบ้านห้วยหว้าขึ้น 2) ภายหลังจากการประชุมได้เกิดกลุ่มอนุรักษ์และประยุกตมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมหมอลำสินไซบ้านห้วยหว้า โดยเกิดจากกลุ่มศิลปินหมอลำสินไซบ้านห้วยหว้า
	1.2) การเรียบเรียงและปริวรรตกลอนลำสินไซฉบับบ้านห้วยหว้า (ดูเพิ่มเติมได้จากสุนทรชัย ขอบยศ และคณะ, 2562ก) กลอนลำและประวัติศาสตร์หมอลำสินไซบ้านห้วยหว้า ตำบลโนนฆ้อง อำเภอบ้านฝาง จังหวัดขอนแก่น	กลุ่มอนุรักษ์มรดกและประยุกตมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมหมอลำสินไซบ้านห้วยหว้า และคณะผู้วิจัย	เกิดจากการเล็งเห็นถึงความสำคัญของกลอนลำสินไซที่ไม่ได้มีการจัดพิมพ์ให้เป็นลายลักษณ์อักษรหรือในลักษณะของหนังสือกลอนลำสินไซ โดยศิลปินหมอลำสินไซจะมีเขียนไว้ในสมุดเท่านั้น ซึ่งภายหลังที่ได้มีการประชุมเวทีแสวงหาแนวทางในการอนุรักษ์และประยุกตมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมหมอลำสินไซ จึงได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของกลอนลำหากมีการปริวรรตและจัดพิมพ์เพื่อเผยแพร่ให้กับบุคคลต่างๆ ที่มีความสนใจเกี่ยวกับกลอนลำสินไซ นอกจากนี้ทำให้โรงเรียนภายในพื้นที่ได้นำกลอนลำไปประยุกตใช้ในหลักสูตรท้องถิ่นอนาคต	1) การจัดเวทีประชุมระดมความคิดเห็นจากภาคีเครือข่ายเพื่อเสนอแนะแนวทางการอนุรักษ์และประยุกตมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมหมอลำสินไซ	1) เกิดการปรับเปลี่ยนมุมมองความคิดของกลุ่มศิลปินหมอลำสินไซซึ่งเดิมที่ไม่ยินยอมเผยแพร่กลอนลำสินไซ 2) เกิดข้อเสนอจากภาคีเครือข่ายในการรวบรวมกลอนลำและความร่วมมือระหว่างกลุ่มศิลปินหมอลำสินไซบ้านห้วยหว้า และคณะผู้วิจัยที่ร่วมกันปริวรรตกลอนลำ

รูปแบบกิจกรรม	ชื่อกิจกรรม	ตัวแสดงที่สำคัญ	ลักษณะ	กระบวนการ	ผลลัพธ์
				2) การชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของกลอนลำสั่นไซ่ผ่านการอธิบายเหตุการณ์เสียชีวิตของศิลปินหมอลำสั่นไซ่ทำให้กลอนลำสั่นไซ่ได้สูญสลายไปกับศิลปินหมอลำ 3) การชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของกลอนลำสั่นไซ่หากเกิดการปริวรรตและจัดทำเป็นลายลักษณ์อักษร จัดพิมพ์เป็นหนังสือ เพื่อให้คนลูกหลานได้เรียนรู้เกี่ยวกับศึกษาเรียนรู้ต่อไป	
2) ด้านการประยุกต์	2.1) ประยุกต์มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมในหลักสูตรท้องถิ่นภายในโรงเรียน	กลุ่มอนุรักษ์มรดกและประยุกต์มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมหมอลำสั่นไซ่บ้านห้วยหว้า คณะผู้วิจัย คณะครูนักเรียนโรงเรียนห้วยหว้าวิทยาคม	ภายหลังจากเวทีประชุมเพื่อแสวงหาแนวทางในการอนุรักษ์และประยุกต์หมอลำสั่นไซ่จึงนำไปสู่จากการเล็งเห็นถึงกลุ่มที่จะมาสืบทอดหมอลำสั่นไซ่ซึ่งคือเด็กและเยาวชนภายในพื้นที่โดยในอดีตกลุ่มเด็กและเยาวชนได้ไปเรียนรู้หมอลำสั่นไซ่ โดยอาจกล่าวได้ว่าหมอลำเป็นสื่อการเรียนรู้อีกรูปแบบหนึ่ง นอกจากนั้นการเรียนรู้หมอลำยังทำให้เกิดการปฏิสัมพันธ์ระหว่างเด็กและกลุ่มศิลปินหมอลำ และทำให้เด็กได้เรียนรู้ภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมภายในท้องถิ่น จากสถานการณ์ที่ได้กล่าวมาจึงนำสู่การประชุมเพื่อมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมไปประยุกต์ใช้ในหลักสูตรท้องถิ่น	1) การจัดการประชุมระหว่างกลุ่มอนุรักษ์และประยุกต์มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมหมอลำสั่นไซ่บ้านห้วยหว้า คณะครูนักเรียนโรงเรียนห้วยหว้าวิทยาคม และคณะผู้วิจัยเกี่ยวกับแนวทางในการประยุกต์หมอลำสั่นไซ่กับหลักสูตรท้องถิ่นภายในโรงเรียน 2) การชี้ให้เห็นถึงสถานการณ์ปัญหาและความสำคัญของหมอลำสั่นไซ่ภายในพื้นที่ และระดมความคิดเห็นในการประยุกต์หมอลำสั่นไซ่ในหลักสูตรท้องถิ่นเพื่อให้เกิดกิจกรรมการเรียนรู้ระหว่างเด็กเยาวชนและกลุ่มศิลปินหมอลำสั่นไซ่	1) เกิดแนวทางการร่วมกันในการนำมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมหมอลำสั่นไซ่เข้าไปในหลักสูตรท้องถิ่นโดยจัดให้นักเรียนได้เรียนรู้ในคาบเรียนลดเวลาเรียนเพิ่มเวลารู้ในทุกวันศุกร์ของสัปดาห์โดยในระหว่างการจัดทำหลักสูตรท้องถิ่นภายในโรงเรียนห้วยหว้าวิทยาคม

รูปแบบกิจกรรม	ชื่อกิจกรรม	ตัวแสดงที่สำคัญ	ลักษณะ	กระบวนการ	ผลลัพธ์
	2.2) อุทยานการเรียนรู้สินไซ ตำบลโนนฆ้อง ผ่านการนำกลอนลำมาใช้ในการอธิบายเรื่องราวสินไซในบริเวณอุทยานป่าดู่เจ้าปู่คำแสน	วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม กลุ่มอนุรักษ์มรดกและประยุตมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมหมอลำสินไซบ้านห้วยหว้า เทศบาลตำบลโนนฆ้อง ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน)	เกิดข้อเสนอนะจากการประชุมในการใช้ประโยชน์ดอนเจ้าปู่คำแสนที่มีความเสื่อมโทรม ให้กลายเป็นแหล่งเรียนรู้ภายในชุมชนโดยประยุกต์หมอลำสินไซเข้าไปในพื้นที่ป่า ด้วยการสร้างฐานการเรียนรู้การผจญภัยของไซ เพื่อตามหานางสุมณฑาที่เรียกว่า “6 ย่านน้ำ 9 ค่านมหาภัย” และที่สอดแทรกคำสอนเกี่ยวกับการดำเนินชีวิต เช่น ความกล้าหาญ ความกตัญญู นอกจากนี้ยังเป็นการแปรสภาพจากแหล่งมั่วสุมของเด็กเยาวชนให้กลายเป็นแหล่งเรียนรู้ภายในชุมชน	1) การประชุมปรึกษาหารือจากภาคีเครือข่ายถึงแนวทางในการประยุกต์มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมหมอลำสินไซในพื้นที่ป่าเจ้าปู่คำแสน 2) การชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการสร้างแหล่งเรียนรู้เกิดขึ้นภายในชุมชนโดยประยุกต์ใช้ทุนทางวัฒนธรรมภายในท้องถิ่น 3) เปิดให้ผู้เข้าร่วมประชุมอภิปรายแสดงความคิดเห็น 4) เมื่อผ่านเวทีประชุมในการดำเนินการจึงแสวงหาแนวทางเพื่อของบประมาณในการจัดทำอุทยานการเรียนรู้สินไซตำบลโนนฆ้องขึ้น	1) เกิดอุทยานการเรียนรู้สินไซตำบลโนนฆ้องและได้ดำเนินการเปิดอุทยานการเรียนรู้สินไซในนามภาคีเครือข่าย 2) เกิดการเรียนรู้เกี่ยวกับวรรณกรรมสินไซภายในพื้นที่โดยคณะครูได้นำนักเรียนโรงเรียนห้วยหว้าวิทยาคมมาศึกษาเรียนรู้ 3) เกิดการดำเนินกิจกรรมร่วมกันในนามภาคีเครือข่าย 4) สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดขอนแก่นร่วมกับเทศบาลตำบลโนนฆ้องเสนอของบประมาณจังหวัดประจำปี 2564 จำนวน 2 โครงการกว่า 5,490,000 บาท
	2.3) การประยุกต์ทำรำสินไซในกลุ่มกลองยาวบ้านห้วยหว้า	กลุ่มอนุรักษ์มรดกและประยุตมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมหมอลำสินไซบ้านห้วยหว้า กลุ่มกลองยาวบ้านห้วยหว้า	เนื่องจากทำรำสินไซมีลักษณะเฉพาะซึ่งถือได้ว่ามีเอกลักษณ์ที่สร้างอัตลักษณ์ให้กับคนภายในท้องถิ่น จึงเกิดแนวความคิดในการประยุกต์ทำรำสินไซเข้ากับกลุ่มกลองยาวสินไซบ้านห้วยหว้า เพื่อเป็นการสร้างอัตลักษณ์และสืบทอดและอนุรักษ์ทำรำสินไซภายในพื้นที่	1) การจัดประชุมภาคีเครือข่ายแสวงหาแนวทางการอนุรักษ์และประยุกต์มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมหมอลำสินไซ 2) ชี้แนะให้เห็นถึงความสำคัญของการประยุกต์ในกลุ่มกลองยาวบ้านห้วยหว้า 3) เปิดให้ผู้เข้าร่วมประชุมอภิปรายแสดงความคิดเห็นในการดำเนินกิจกรรม	1) เกิดการประยุกต์ทำรำสินไซเข้ากับกลุ่มกลองยาวสินไซภายในพื้นที่เกิดขึ้น โดยเริ่มมีการซ้อมร่วมกัน 2) เกิดกิจกรรมที่เป็นสื่อกลางที่นำไปสู่การปฏิสัมพันธ์ระหว่างช่วงวัยภายในชุมชน 3) เกิดพื้นที่การแสดงร่วมกันของกลุ่มหมอลำสินไซและกลุ่มกลองยาวบ้านห้วยหว้า

รูปแบบกิจกรรม	ชื่อกิจกรรม	ตัวแสดงที่สำคัญ	ลักษณะ	กระบวนการ	ผลลัพธ์
	2.4) การทดลองปฏิบัติชุมชนท่องเที่ยวทางวัฒนธรรม	กลุ่มอนุรักษ์มรดกและประยุคมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมหมอลำลิ้นไต่บ้านห้วยหว้า กลุ่มกลองยาวบ้านห้วยหว้า ผู้นำท้องที่ คณะผู้วิจัย วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม	เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นหลังจากที่ได้ชี้ให้เห็นถึงการเกิดขึ้นของกลุ่มกลองยาวลิ้นไต่ กลุ่มอนุรักษ์และประยุคมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมหมอลำลิ้นไต่บ้านห้วยหว้า อุทยานการเรียนรู้ลิ้นไต่ ซึ่งการเกิดขึ้นดังกล่าวสามารถที่จะต้อนรับการมาเยือนของผู้ที่มีความสนใจท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมอีสาน จึงเกิดการทดลองปฏิบัติการท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมขึ้นภายในชุมชนโดยได้รับความร่วมมือจากวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคามในการให้สัตยาบันร่วมในการปฏิบัติการทดลองปฏิบัติการท่องเที่ยวชุมชนบ้านห้วยหว้า	1) การประชุมเพื่อปรึกษาหารือร่วมกับภาคีเครือข่ายเพื่อระดมความคิดเห็นถึงความเป็นไปได้ในการดำเนินกิจกรรม 2) เปิดให้ผู้เข้าร่วมประชุมอภิปรายแสดงความคิดเห็น 3) เมื่อเกิดความเห็นร่วมกันจึงนำไปสู่การลงมติทดลองปฏิบัติการชุมชนท่องเที่ยวทางวัฒนธรรม 4) แบ่งบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบภายใต้การทดลองปฏิบัติชุมชนท่องเที่ยวทางวัฒนธรรม 5) ประสานความร่วมมือจากวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม เพื่อขอความอนุเคราะห์ให้สัตยาบันเข้าร่วมกิจกรรม	1) เกิดปฏิบัติชุมชนท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมโดยได้รับความร่วมมือจากภาคีเครือข่ายในการสนับสนุนการดำเนินกิจกรรม
	2.7) การพัฒนารูปแบบการประยุกต์ลิ้นไต่ผ่านสมุดวาดภาพระบายสีลิ้นไต่ และการประยุกต์ผ่านเกม	คณะผู้วิจัย	เพื่อให้เกิดสื่อการเรียนรู้เกี่ยวกับวรรณกรรมลิ้นไต่ให้เด็กและเยาวชนในพื้นที่ได้มีความเข้าใจง่ายมากขึ้นผ่านสมุดวาดภาพลิ้นไต่และเกมลิ้นไต่ให้เหมาะสมกับช่วงวัยแห่งการเรียนรู้และคุณครูภายในโรงเรียนสามารถนำไปเป็นกิจกรรมในการเรียนการสอนภายในโรงเรียน	1) ศึกษาารูปแบบเกมและเรื่องราววรรณกรรมลิ้นไต่และวิเคราะห์การประยุกต์เกมกับวรรณกรรมลิ้นไต่ 2) นำเสนอคู่มือเกมและสมุดวาดภาพลิ้นไต่ต่อภาคีเครือข่าย	1) เกิดคู่มือเกมลิ้นไต่และสมุดวาดภาพลิ้นไต่ (สุนทรชัย ขอบยศ และคณะ, 2562ค)

แหล่งที่มา : สุนทรชัย ขอบยศ และคณะ (2562ค)

9. องค์ความรู้ด้านการสร้างความร่วมมือของท้องถิ่นจากกระบวนการวิจัยปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research: PAR)

ประการแรก สร้างการตระหนักถึงสถานการณ์ปัญหาในการอนุรักษ์มรดกภูมิปัญญาร่วมกัน การชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของสถานการณ์ปัญหาที่กำลังเผชิญอยู่ในปัจจุบันโดยประสานงานผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและต้องอธิบายทุนทางวัฒนธรรมที่ค้นพบรวมถึงระดมปัญหาที่เกิดขึ้นโดยการตั้งคำถามภายในที่ประชุมเพื่อเกิดการอภิปรายแลกเปลี่ยนข้อมูลกัน

ประการที่สอง การให้ความสำคัญกับการกิจขององค์กรภายในท้องถิ่นที่เชื่อมโยงกับประเด็นการสร้างความร่วมมือ ในกระบวนการสร้างความร่วมมือภายในท้องถิ่นจำเป็นต้องนำเสนอประเด็นที่เชื่อมโยงกับบทบาทหน้าที่และภารกิจขององค์กรของตนที่ดำเนินการอยู่เพื่อให้เกิดการเชื่อมโยงในมิติการดำเนินงานร่วมกันให้มีประสิทธิภาพ เช่น การดำเนินการสร้างความร่วมมือในมิติประเด็นด้านภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมภายในท้องถิ่นที่ต้องอาศัยองค์กรภาคีเครือข่ายภายในพื้นที่ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำท้องถิ่น ภาคประชาสังคม ในชุมชน โรงเรียนในเขตพื้นที่ วัฒนธรรมอำเภอ ฯลฯ ซึ่งเป็นองค์กรที่มีภารกิจในการส่งเสริมในมิติภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมภายในท้องถิ่น ทำให้การดำเนินงานความร่วมมือได้มีแนวทางในการดำเนินงานอย่างหลากหลาย และการดำเนินกิจกรรมด้านความร่วมมือสอดคล้องกับภารกิจ อำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กรในภาคีเครือข่าย

ประการที่สาม การสร้างความร่วมมือต้องมีเป้าหมายร่วมกัน การมีเป้าหมายร่วมกันในนามภาคีเครือข่ายความร่วมมือ เกิดจากการเห็นถึงสถานการณ์ปัญหาที่เกิดขึ้น เกิดความตระหนักและเห็นความสำคัญของมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม จนนำไปสู่การสร้าง

ความร่วมมือและมีเป้าหมายร่วมกัน เพื่อเป็นแนวทางในการประสานความร่วมมือของแต่ละภาคีเครือข่าย

ประการที่สี่ การประสานความร่วมมืออย่างต่อเนื่องและมีกิจกรรมที่ดำเนินงานร่วมกันอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้การสร้างภาคีเครือข่ายความร่วมมือเกิดผลที่เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น จำเป็นต้องเข้าไปประสานความร่วมมือจากองค์กรต่างๆ ภายในพื้นที่ การประสานความร่วมมืออย่างต่อเนื่องจะส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรและการกำหนดการดำเนินกิจกรรมร่วมกันในอนาคต โดยการประสานอาจมีทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งขึ้นอยู่กับสถานการณ์และโอกาสตามความเหมาะสม

ประการที่ห้า การสร้างกลไกความร่วมมือที่มีความชัดเจน โดยกลไกคือเครือข่ายทางวัฒนธรรม โดยมีการประสานงานระหว่างองค์กรภาคีเครือข่าย โดยเฉพาะการประสานงานระหว่างผู้ปฏิบัติงานที่รับผิดชอบโดยตรงในแต่ละหน่วยงานของเครือข่าย ซึ่งถือได้ว่าเป็นอีกหนึ่งกลไกที่มีความสำคัญ ที่ทำให้งิจกรรมในนามภาคีความร่วมมือขับเคลื่อนไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะผู้ปฏิบัติงานจะเข้าใจและสามารถทำงานร่วมกับผู้ปฏิบัติงานคนอื่นได้ การประสานงานดังกล่าวไม่จำเป็นต้องประสานงานผู้ที่เป็นหัวหน้าองค์กรภาคีเครือข่ายโดยตรง

ประการที่หก กลไกภาคประชาชนต้องมีความเข้มแข็งในการดำเนินกิจกรรมร่วมกัน ในการสร้างความร่วมมือในมิติด้านมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมภายในชุมชนท้องถิ่นนั้นกลไกที่สำคัญอย่างยิ่งคือ กลุ่มองค์กรภาคประชาชนที่มีภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมที่ทรงคุณค่าและเกิดการรวมตัวกัน เพื่ออนุรักษ์และสืบทอดมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม โดยสามารถดำเนินกิจกรรมในหลากหลายรูปแบบ เช่น การเผยแพร่ การประยุกต์ การอนุรักษ์ ฯลฯ หากภาคประชาชนเกิดความเข้มแข็งจะนำไปสู่การของบประมาณในการ

สนับสนุนการดำเนินกิจกรรมและสามารถผลักดันนโยบายและข้อเสนอในการดำเนินกิจกรรมให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ประการที่เจ็ด การสนับสนุนภารกิจของภาคีเครือข่าย เป็นมิติที่เป็นผลในการสร้างภาคีเครือข่ายความร่วมมือ นอกจากการให้ข้อเสนอแนะ การแสดงความคิดเห็นแล้ว ภาคีเครือข่ายถือว่าเป็นกลุ่มองค์กรที่มีทรัพยากรที่สำคัญสามารถส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมในมิติทางด้านภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมภายในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี เช่น การเปิดพื้นที่ให้กับกลุ่มภาคประชาชนในการดำเนินงานด้านมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมภายในชุมชนท้องถิ่น การให้งบประมาณสนับสนุนการดำเนินกิจกรรม หรือแม้กระทั่งการประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ หรือการประชาสัมพันธ์หมอลำสินไซ

ประการที่แปด ความร่วมมือท้องถิ่นในมิติการเมืองท้องถิ่นในการดำเนินกิจกรรมทางวัฒนธรรม นักการเมืองท้องถิ่นในระดับพื้นที่หรือในระดับจังหวัดมีผลต่อการขับเคลื่อนนโยบายเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น การเข้ามามีส่วนร่วมในการสร้างความร่วมมือและการเข้าถึงงบประมาณมีความสำคัญมากที่ฝ่ายการเมืองต้องเข้าใจบริบทพื้นที่ เพื่อทำหน้าที่เป็นสื่อกลางในการประสานงานในระดับจังหวัด เพื่อให้กลุ่มคนต่างๆ ภายในจังหวัดได้รับรู้ถึงภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมในชุมชนท้องถิ่นนั้นๆ

ประการที่เก้า ความร่วมมือกับการสร้างนวัตกรรมท้องถิ่นที่เชื่อมโยงมิติด้านอื่นๆ การสร้างความร่วมมือให้เกิดขึ้นในท้องถิ่นถือเป็นอีกหนึ่งนวัตกรรม ที่ส่งผลในการพัฒนาต่อยอด โดยการประยุกต์ใช้มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมในท้องถิ่นและเชื่อมโยงกับมิติด้านอื่นๆ เช่น ด้านเศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรม ด้านสุขภาพ การสร้างผลิตภัณฑ์ท้องถิ่น ในขณะเดียวกันเครือข่ายความร่วมมือยังมีเกิดการผนึกกำลังเพื่อขับเคลื่อน

การดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างเข้มแข็งและเป็นรูปธรรมภายใต้การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนที่เข้ามาเกี่ยวข้อง

ประการที่สิบ วัฒนธรรมกับการเชื่อมประสานกลุ่มองค์กรภาคีเครือข่ายในการดำเนินงานร่วมกัน การนำวัฒนธรรมซึ่งเป็นมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมมาเชื่อมสัมพันธ์กับหน่วยงานองค์กรต่างๆ ที่เข้ามาดำเนินงานร่วมกันอาจกล่าวได้ว่า “วัฒนธรรมเป็นจุดเชื่อมประสานการดำเนินงานร่วมกัน” ได้อย่างลงตัว

ทั้งนี้องค์ความรู้ในกระบวนการหรือแนวทางในการสร้างความร่วมมือของท้องถิ่น ในการส่งเสริมกิจกรรมผู้สูงอายุ โดยการใช้มรดกภูมิปัญญาของท้องถิ่นสามารถดูเพิ่มเติมได้จากสุนทรชัย ขอบยศ และคณะ (2562ข) ที่ได้สรุปแนวทางการสร้างความร่วมมือของท้องถิ่นไว้เป็นคู่มือแนวทางการสร้างความร่วมมือในการส่งเสริมกิจกรรมผู้สูงอายุเพื่อการอนุรักษ์และประยุกต์มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมของท้องถิ่น อันเป็นดอกผลหนึ่งของกระบวนการวิจัยปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research)

10. สรุปและอภิปรายผลการศึกษา

การกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้หวังเพียงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง หากแต่ต้องการเห็นองค์กรภาคสังคมในชุมชนท้องถิ่นต่างๆ เข้มแข็งไปด้วย สภาพการบริหารจัดการท้องถิ่นต้องบริหารจัดการและจัดบริการสาธารณะให้แตกต่างกัน ตามบริบทและอัตลักษณ์ของท้องถิ่นตนเอง ท้องถิ่นที่มีอัตลักษณ์จะช่วยสร้างเสน่ห์ของท้องถิ่นและสะท้อนความกล้ายืนหยัดในขีดความสามารถในการจัดการตนเอง โดยที่รัฐหรือท้องถิ่นอื่นอาจไม่มีการดำเนินการ โดยการอาศัยทุนทางวัฒนธรรมและทุนทางประวัติศาสตร์ เพื่อเป็นแนวทางในการจัดการชุมชนท้องถิ่น ในขณะที่สภาพการเปลี่ยนแปลงทางสังคม โดยเฉพาะการก้าวสู่สังคมผู้สูงอายุระดับสมบูรณ์

ในปี พ.ศ. 2564 และการก้าวสู่สังคมผู้สูงอายุระดับสุดยอด ในปี พ.ศ. 2574 สภาวะเช่นนี้ย่อมมีผลต่อการกำหนดทิศทางนโยบายทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น เพื่อรับมือกับการเคลื่อนตัวของสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลง หากไม่ตระหนักถึงปัญหาก็จะไม่ให้ความสำคัญต่อผู้สูงอายุ ที่เป็นเสมือนคลังปัญญาของชุมชนท้องถิ่น โดยองค์การอนามัยโลก (World Health Organization: WHO) ก็ได้อธิบายถึงแนวคิด Active Ageing หรือพลฒิพลัง ซึ่งเป็นผู้สูงอายุที่มีพลัง โดยเน้นที่การมีสุขภาพที่ดี (Healthy) การมีความมั่นคงหรือการมีหลักในการประกันชีวิต (Security) และการมีส่วนร่วม (Participation) ซึ่งกรณีศึกษาของกลุ่มศิลปินหมอลำสินไช ล้วนแต่เป็นกลุ่มผู้สูงอายุและยังเป็นผู้ที่มีศักยภาพ แต่ยังมีขาดการเข้าไปหนุนเสริมในทางนโยบาย ในขณะที่เดียวกันยังขาดการรับรู้เกี่ยวมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมหมอลำสินไชเป็นสิ่งที่ทรงคุณค่า ส่งผลให้ขาดการให้ความสำคัญและการเข้ามามีส่วนร่วม เพื่อจุดประกายความคิดต่อกลุ่มศิลปินหมอลำสินไชทำให้อ่อนการดำเนินโครงการวิจัยบริบทของพื้นที่ยังไม่ก่อให้เกิดการรวมกลุ่มของกลุ่มศิลปินหมอลำสินไชและยังขาดการสืบค้นข้อมูลทุนทางวัฒนธรรมในแง่มุมทางประวัติศาสตร์หมอลำสินไชตลอดจนสถานการณ์ปัญหาในการอนุรักษ์หมอลำสินไชภายในพื้นที่ยังไม่มีมีการสืบค้นเพื่อนำไปสู่การพัฒนาพื้นที่ผ่านการนำเอาทุนทางวัฒนธรรมที่มีอยู่

หากจะอธิบายรูปแบบการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance) ของวสันต์ เหลืองประภัสร์ (2557) เครือข่ายทางวัฒนธรรมเพื่อส่งเสริมกิจกรรมผู้สูงอายุในการอนุรักษ์มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมหมอลำสินไชนี้สอดคล้องกับแนวทางการประสานความร่วมมือ (co-operation) ซึ่งเป็นความร่วมมือที่เหนือกว่าขั้นประสานงานกัน (co-ordination) โดยการประสานความร่วมมือมีการแบ่งบทบาทหน้าที่ระหว่างกันซึ่งเป็นข้อตกลงความร่วมมือหรือ MOU อย่างเป็นทางการระหว่างสถาบันหรือองค์กร

ภาคส่วนต่างๆ ที่มีเป้าหมายร่วมกันในการทำกิจกรรมบางอย่างนั่นเอง ปัญหาสาธารณะยุ่งยากซับซ้อน (Wicked Problem) (พัชรีย์ สีโรรส, 2557) ทำให้แนวทางการแก้ไขปัญหาแบบเดิมไม่สามารถใช้แก้ไขปัญหาคืบต่อไป (Goldsmith & Eggers, 2004) ซึ่งภายหลังจากการดำเนินการวิจัยได้ก่อให้เกิดรวมกลุ่มในนามกลุ่มอนุรักษ์และประยุกต์มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมหมอลำสินไชบ้านห้วยหว้า และเกิดภาคีเครือข่ายความร่วมมือในการอนุรักษ์มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมหมอลำสินไชขึ้น และก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในหลากหลายมิติ ได้แก่ **มิติทางสังคมและวัฒนธรรม** ได้ส่งผลต่อทัศนคติของคนภายในชุมชนได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมหมอลำสินไชและได้เข้าร่วมกิจกรรมในหลากหลายรูปแบบ เช่น การเข้าร่วมปฏิบัติการชุมชนท่องเที่ยวทางวัฒนธรรม การร่วมจัดงานเปิดอุทยานการเรียนรู้สินไชตำบลโนนฆ้อง การร่วมรับชมการแสดงหมอลำสินไชในงานบุญอุทิศต่างๆ รวมไปถึงเกิดการว่าจ้างกลุ่มอนุรักษ์และประยุกต์มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมหมอลำสินไชบ้านห้วยหว้าในงานประเพณีงานเกษียณอายุราชการ งานบุญอุทิศ เป็นต้น ในมิติทางวัฒนธรรมได้นำไปสู่การเชื่อมประสานภาคส่วนต่างๆ ที่ดำเนินงานส่งเสริม และสนับสนุนการดำเนินงานทางด้านวัฒนธรรมเข้าไว้ด้วยกัน ซึ่งงานทางวัฒนธรรมเป็นอีกหนึ่งภารกิจขององค์กรต่างๆ มีความสำคัญในขณะเดียวกันงานวัฒนธรรมเป็นสิ่งที่ทรงคุณค่า มีความวิจิตรงดงาม และเป็นสิ่งที่สืบทอดคุณค่าและสะท้อนให้เห็นวิถีชีวิตผู้คนในชุมชน ทั้งยังเป็นอัตลักษณ์ของชาติพันธุ์ในท้องถิ่น และได้ดำเนินการพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือในการฝึกกำลังการสนับสนุนงานด้านวัฒนธรรม ทั้งยังก่อให้เกิดผลรูปธรรมในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น ได้แก่ **มิติทางเศรษฐกิจ** ส่งผลให้เกิดการนำเอามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมหมอลำสินไชไปเผยแพร่ในงานพิธีต่างๆ เช่น งานบุญอุทิศ งานเก็บ

ข้อมูลทางวัฒนธรรมจังหวัดขอนแก่น งานหมอลำคาร์นิวัล (Mor Lum Carnival) จังหวัดขอนแก่น ปี พ.ศ. 2562 งานเปิดอุทยานการเรียนรู้สินไชตำบลโนนฆ้องหรือแม้กระทั่งการทดลองปฏิบัติการชุมชนท่องเที่ยวทางวัฒนธรรม ได้ส่งผลให้เกิดรายได้ต่อกลุ่มอนุรักษ์และประยุต์มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมหมอลำสินไชบ้านห้วยหว้า กลุ่มผ้าไหมบ้านห้วยหว้า กลุ่มจักรสานบ้านห้วยหว้า และร้านค้าต่างๆ ภายในชุมชน เกิดเงินหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจภายในชุมชน ซึ่งมาจากการใช้จ่ายของผู้คนที่เข้ามาเยี่ยมเยือนในชุมชนบ้านห้วยหว้า ในปี พ.ศ. 2561 กลุ่มผู้สูงอายุมีรายได้จากการแสดงมากกว่า 100,000 บาท และยังได้แสดงผลงานในรายการไม้คันทองคำหมอลำผิงเพชร ณ สถานีโทรทัศน์เวิร์คพอยท์ อันเป็นการบันทึกเทปรายการเพื่อเผยแพร่กิจกรรมอนุรักษ์และประยุต์มรดกภูมิปัญญาในระดับประเทศ ในส่วนของมิติทางการเมืองและนโยบาย ได้เกิดการนำทุนทางวัฒนธรรมภายในท้องถิ่นไปใช้ประโยชน์ในหลากหลายมิติ เช่น ชุมชนบ้านห้วยหว้าได้ประชาคมเสนอโครงการจัดทำผ้าไหมลายสินไช โครงการส่งเสริมสุขภาวะชุมชนด้วยหมอลำสินไช, นอกจากนี้สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดขอนแก่นได้เสนอโครงการจัดทำอุทยานการเรียนรู้สินไช โครงการส่งเสริมการสร้างอาชีพภายในชุมชน โดยเสนอโครงการในแผนปีงบประมาณ 2564 งบประมาณกว่า 5,490,000 บาท ในขณะเดียวกันเทศบาลตำบลโนนฆ้องได้นำเอามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมมาเผยแพร่ในโรงเรียนผู้สูงอายุตำบลโนนฆ้อง ทั้งยังได้เสนอแนะแนวทางการของบประมาณสนับสนุนจากทางเทศบาลตำบลโนนฆ้อง ทั้งนี้โรงเรียนห้วยหว้าวิทยาคมได้มีแนวทางการนำเอากลุ่มอนุรักษ์และประยุต์มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมหมอลำสินไชบ้านห้วยหว้ามาเป็นอีกหนึ่งกิจกรรมภายในหลักสูตรท้องถิ่น

นอกจากประเด็นที่ได้กล่าวมาข้างต้นการดำเนินการวิจัยยังก่อให้เกิดพื้นที่ให้ผู้สูงอายุได้ทำกิจกรรม

นันทนาการผ่านการนำเอามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมหมอลำสินไชมาดำเนินกิจกรรม ทั้งยังให้กลุ่มผู้สูงอายุได้พบปะพูดคุย ป้องกันผู้สูงอายุไม่ให้อยู่เพียงลำพังภายในชุมชน ซึ่งจะนำไปสู่สภาวะซึมเศร้าหรือสภาวะเครียดอื่นที่จะนำมาสู่การสูญเสียจากการก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ยิ่งไปกว่านั้นยังเป็นการให้กลุ่มอื่นๆ ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของกลุ่มผู้สูงอายุภายในชุมชน ที่มีคุณูปการต่อการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น เป็นอีกหนึ่งกลุ่มคนภายในชุมชนที่เป็นทุนทางสังคมที่มีความสำคัญ เพราะหลักการสำคัญหนึ่งในการพัฒนาผู้สูงอายุคือ “ไม่ล้ม ไม่ลืม ไม่ซึมเศร้า กินข้าวแซบ” ซึ่งการมีบทบาทของผู้สูงอายุในกิจกรรมของท้องถิ่นสอดคล้องกับหลัก Active Ageing หรือพหุพลัง และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของแผนพัฒนาผู้สูงอายุฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545 – 2564) ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 2 พ.ศ. 2561 คือ ผู้สูงอายุไม่ใช่บุคคลผู้ด้อยโอกาสหรือเป็นภาระต่อสังคม แต่สามารถมีส่วนร่วม เป็นพลังพัฒนาสังคมจึงควรได้รับการส่งเสริมและเกื้อกูลจากครอบครัว ชุมชน และรับให้ดำรงชีวิตอยู่อย่างมีคุณค่า มีศักดิ์ศรี และคงไว้ซึ่งภาวะสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีให้นานที่สุด ขณะเดียวกันผู้สูงอายุที่ประสบปัญหาทุกข์ยาก ต้องได้รับการเกื้อกูลจากครอบครัว ชุมชน สังคม และรัฐอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมการสร้างหลักประกันในวัยสูงอายุเป็นกระบวนการสร้างความมั่นคงให้แก่สังคมโดยการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วน

ภายใต้การสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการอนุรักษ์มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมหมอลำสินไชภายในชุมชนท้องถิ่น การบริหารจัดการเครือข่ายเป็นสิ่งที่มีความสำคัญเพื่อให้การดำเนินกิจกรรมในนามภาคีเครือข่ายสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ร่วมกัน โดยต้องอาศัยทั้งความเป็นทางการและไม่เป็นทางการในการบริหารจัดการเครือข่าย (สุนทรชัย ขอบยศ, 2563) โดยในที่นี้หมายถึงการดำเนินการประสานการดำเนินกิจกรรมต้องมีความยืดหยุ่น มีบรรยากาศที่เป็นกันเอง

ในการพบปะพูดคุย การจัดประชุมระดมความคิดเห็นจากภาคีเครือข่ายในการกำหนดการดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น เครือข่ายต้องเป็นลักษณะการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันและเกิดการดำเนินตามภารกิจที่ได้ตั้งไว้ เสรี พงศ์พิศ (2548) ได้อธิบายว่า ลักษณะเครือข่ายที่ดีและสามารถดำรงอยู่ได้อย่างยั่งยืน ต้องมีการเรียนรู้ร่วมกันในนามภาคีเครือข่าย การแบ่งปันทรัพยากร เครือข่ายมีการแบ่งปัน แลกเปลี่ยนทรัพยากร การทำกิจกรรมร่วมกัน เครือข่ายมีการสร้างกิจกรรม/โครงการร่วมกัน ความรู้สึกถึงความเป็นพี่น้อง เครือข่ายมีความรู้สึกเป็นพี่น้อง เป็นเจ้าของเครือข่าย ทำให้อยากทำกิจกรรมร่วมกัน จึงจะนำพาให้เกิดความยั่งยืนร่วมกัน และการบริหารจัดการนั้นเป็นเรื่องการจัดการเครือข่าย (Rhodes, 1996) โดยเฉพาะการจัดการเครือข่ายทางวัฒนธรรมโดยการจัดการเครือข่ายเป็นหลักการหนึ่งของธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการ (Governance as Network) ตามคำนิยามของ Rhodes (2000)

ทั้งนี้การศึกษาความร่วมมือในการส่งเสริมกิจกรรมของผู้สูงอายุเพื่อการอนุรักษ์และประยุกตมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมหมอลำสินไซ สามารถสรุปโดยแสดงให้เห็นผ่าน Sin-Sai Model ซึ่งมีประเด็นสำคัญได้แก่ S : Search of Local History (การค้นหาวรรณคดีและวัฒนธรรมท้องถิ่น) ; I : Integration (การบูรณาการโดยเน้นการทำงานเชิงพัฒนา) ; N : Network (เครือข่ายเพื่อการจัดการท้องถิ่น) ; S : Sustainable (ความยั่งยืนในการพัฒนาท้องถิ่น) ; A : Awareness and Action (การสร้างตระหนักรู้และการปฏิบัติการทางวัฒนธรรม) และ I : Identity (การสร้างอัตลักษณ์ท้องถิ่น)

11. ข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนาเครือข่ายทางวัฒนธรรม

ประการแรก การสร้างความร่วมมือในการจัดการท่องเที่ยวท้องถิ่นโดยใช้ทุนทางวัฒนธรรมภายในท้องถิ่นเป็นฐาน หากชุมชนมีความพร้อมด้านการจัดการวัฒนธรรม โดยการจัดการท่องเที่ยวท้องถิ่นเชิงวัฒนธรรม ได้แก่ การพัฒนากลุ่มต่างๆ ให้เกิดความเข้มแข็ง เช่น กลุ่มอนุรักษ์และประยุกตมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม หมอลำสินไซ กลุ่มกลองยาวสินไซบ้านห้วยหว้า และอุทยานการเรียนรู้สินไซตำบลโนนฆ้อง หากพัฒนา กลุ่มอาชีพต่างๆ ภายในชุมชน เช่น กลุ่มจักสานของ ผู้สูงอายุ กลุ่มทอผ้าไหมผู้สูงอายุ กลุ่มทำประคตเอวไหม และกลุ่มแปรรูปผลิตภัณฑ์อื่นๆ ก็จะสามารถนำกลุ่มอนุรักษ์สินไซมาเป็นตัวดึงดูดให้ผู้คนลงมาศึกษาทุนทางวัฒนธรรมภายในชุมชนอื่นๆ ได้อีก ซึ่งภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้องดำเนินนโยบายและให้การสนับสนุนที่จะนำไปสู่การพัฒนาสู่แหล่งท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมได้ในอนาคต

ประการที่สอง ด้านการยกระดับกิจกรรมด้านภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมในระดับจังหวัดและในระดับตำบล การยกระดับภาคีเครือข่ายในมิติด้านวัฒนธรรม ให้มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น โดยร่วมมือกันกับนักวิชาการที่สนใจประเด็นด้านสินไซในพื้นที่ โดยสามารถพัฒนาสู่การท่องเที่ยวเชิงวรรณกรรมสินไซในระดับจังหวัด เนื่องจากจังหวัดขอนแก่นมีจิตกรรมฝาผนังเรื่องสังข์สินไซ เช่น สิมวัดไชยศรี ตำบลสาวะถี อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น สิมวัดสนวนวาริ อำเภอบ้านไผ่ จังหวัดขอนแก่น โดยสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดขอนแก่น และกรมส่งเสริมวัฒนธรรม ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ สามารถร่วมมือในการส่งเสริมการเรียนรู้การท่องเที่ยวเชิงวรรณกรรมได้อันจะเกิดประโยชน์แก่ประชาชนในแต่ละพื้นที่ในการกระตุ้นเศรษฐกิจท้องถิ่น ทั้งนี้เทศบาลตำบลโนนฆ้อง

มีแนวคิดจะยกระดับหมอลำสินไซขึ้นเป็นบุญประเพณีประจำตำบล เช่น บุญกุ่มข้าวใหญ่ (บุญกองข้าว) ลำสินไซบ้านห้วยหว้า หรือบุญกุ่มข้าวใหญ่ลำสินไซตำบลโนนฆ้อง ก็จะเป็นการสร้างอัตลักษณ์ท้องถิ่นโดยปริยาย

ประการที่สาม แผนพัฒนามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมระดับท้องถิ่น ชุมชนสามารถร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำพัฒนามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมในระดับท้องถิ่น เพื่อเห็นความเชื่อมโยงกิจกรรมทางด้านวัฒนธรรมในพื้นที่ซึ่งอาจจะไม่ใช่เฉพาะหมอลำสินไซเท่านั้น อาจจะมีมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมอื่นๆ เช่น นิทานพื้นบ้าน ภูมิปัญญาในการรักษาโรค ประเพณีพิธีกรรมหรือความเชื่ออื่นๆ หากมีการรวบรวมชุดข้อมูลทางวัฒนธรรมจะได้ข้อมูลทางวัฒนธรรมและสามารถพิจารณาว่ามีเรื่องใดที่สามารถพัฒนามาเป็นประเด็นในเชิงนโยบาย ซึ่งการจัดทำพัฒนามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมในระดับท้องถิ่นโดยอาจจะร่วมมือกับ

สถาบันการศึกษาหรือสำนักงานวัฒนธรรม เพื่อจะนำไปสู่การสร้างพื้นที่ต้นแบบในการเรียนรู้เพื่อการส่งเสริมวัฒนธรรมต่อไป

ประการที่สี่ ด้านการเชื่อมโยงเครือข่ายกิจกรรมการอนุรักษ์และประยุกต์หมอลำสินไซ หากมีการกำหนดกิจกรรมหลักร่วมกันว่าจะดำเนินการร่วมมือกันในประเด็นใด ก็จะสามารถหาช่องทางในการร่วมสนับสนุนในแต่ละกิจกรรมย่อยภายในกิจกรรมใหญ่ได้ โดยต้องมีการจัดทำโครงการหลักที่สามารถเชิญชวนภาคีเครือข่ายเข้าร่วมกิจกรรม เช่น หากมีการจัดงานมหกรรมหมอลำสินไซตำบลโนนฆ้องขึ้น ต้องมีกลุ่มหมอลำสินไซภายในตำบลเข้าร่วม โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมดำเนินการ ดังนั้นการทำงานในลักษณะเครือข่ายภารกิจหลักที่จะร่วมมือกันมีความสำคัญอย่างยิ่ง โดยเน้นการเชื่อมโยงเครือข่ายกิจกรรมการอนุรักษ์และประยุกต์หมอลำสินไซ อันเป็นการสร้างความร่วมมือทางวัฒนธรรมที่เหนียวแน่นและมั่นคงต่อไป

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กรมกิจการผู้สูงอายุ. (2561). *มาตรการขับเคลื่อนระเบียบวาระแห่งชาติ เรื่องสังคมผู้สูงอายุ*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สามเส้า.
- คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ. (2561). *แผนพัฒนาผู้สูงอายุฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545 – 2564) ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 2 พ.ศ. 2561*. สืบค้นจาก http://www.dop.go.th/download/laws/law_th_20152309144546_1.pdf
- นันทยา หุตานุวัตร และณรงค์ หุตานุวัตร. (2546). *การพัฒนาองค์กรชุมชน*. กรุงเทพฯ: สถาบันองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน).
- ประเวศ วะสี. (2557). *พลังการขับเคลื่อนการจัดการตนเองบนแผ่นดินไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์หมอชาวบ้าน.
- พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496. (2496, 17 กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*. ฉบับกฤษฎีกา 70 ตอนที่ 14ก. น. 222-257.
- พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546. (2546, 22 ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. ฉบับกฤษฎีกา 120 ตอนที่ 124ก. น. 1-15.
- พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552. (2552, 13 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. ฉบับกฤษฎีกา 126 ตอนที่ 85ก. น. 7-9.
- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2559. (2559, 1 มีนาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. ฉบับกฤษฎีกา 133 ตอนที่ 19ก. น. 1-9.
- พัชรี สีโรรส. (2557). *การจัดการปกครองและนโยบายสาธารณะ*. *วารสารการเมืองการปกครอง*, 4(2), 1-12.
- มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย. (2559). *สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย 2559*. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ (กผส.).
- วรรณดี สุทธิธารกร. (2560). *การวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมและกระบวนการทางสำนึก*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: ศยาม.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2557). *การศึกษาและรวบรวมตัวอย่างการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance) ระหว่างภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคมและชุมชน*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วิชัย รูปขำดี และคณะ. (2552). *การประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศเพื่อรับรางวัลพระปกเกล้า ประจำปี 2552*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- วีระ โรจน์พจนรัตน์. (2551). *การจัดการวัฒนธรรมกับความเจริญของประเทศ*. *วารสารเทคโนโลยีสุรนารี*, 2(2), 85-97.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2547). *ทุนทางสังคมกับการจัดการภาครัฐยุคใหม่: กรณีศึกษาความร่วมมือของชุมชนกับ อบต. ในการจัดการปัญหาผลกระทบภายนอก. ใน ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (บรรณาธิการ), ทุนทางสังคม และวัฒนธรรมในระบบเศรษฐกิจ และการจัดการยุคใหม่ รวมบทความจากการประชุมวิชาการ ประจำปี 2547 มหาวิทยาลัยนเรศวร*. กรุงเทพฯ: บริษัท พี.เอ สปีวิ่ง จำกัด.

วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2550). *เครือข่าย : นวัตกรรมการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : บทวิเคราะห์ว่าด้วยการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแนวระนาบเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการปฏิบัติงานและความรับผิดชอบต่อสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

สถาบันพระปกเกล้า. (2555). *ไชรท์สลับท้องถิ่นสไตล์ Out of the Box*. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.

สุนทรชัย ขอบยศ. (2563). *การบริหารจัดการเครือข่ายภาคสาธารณะ Public Governance*. พิมพ์ครั้งที่ 2. ขอนแก่น : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

สุนทรชัย ขอบยศ. (2562ก). ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นที่เข้มแข็งและยั่งยืน. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 17(2), 115-138.

สุนทรชัย ขอบยศ. (2562ข). *สินไชยิปไตย*. มหาสารคาม: ศูนย์ยุทธศาสตร์ท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น.

สุนทรชัย ขอบยศ และคณะ. (2562ก). *กลอนลำและประวัติศาสตร์หมอลำสินไชยบ้านห้วยหว้า ตำบลโนนฆ้อง อำเภอบ้านฝาง จังหวัดขอนแก่น*. มหาสารคาม: อภิชาติการพิมพ์.

สุนทรชัย ขอบยศ และคณะ. (2562ข). *คู่มือแนวทางการสร้างความร่วมมือในการส่งเสริมกิจกรรมผู้สูงอายุเพื่อการอนุรักษ์และประยุกต์มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมของท้องถิ่น*. มหาสารคาม: วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.

สุนทรชัย ขอบยศ และคณะ. (2562ค). *แนวทางการสร้างความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมกิจกรรมผู้สูงอายุในการอนุรักษ์และประยุกต์ใช้มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมของท้องถิ่น : กรณีศึกษาการอนุรักษ์หมอลำสินไชย ตำบลโนนฆ้อง อำเภอบ้านฝาง จังหวัดขอนแก่น*. มหาสารคาม: รายงานวิจัยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

เสรี พงศ์พิศ. (2548). *เครือข่ายยุทธวิธีเพื่อประชาคมเข้มแข็ง ชุมชนเข้มแข็ง*. กรุงเทพฯ: เจริญวิทย์การพิมพ์

_____. (2551). *แนวคิด แนวปฏิบัติ ยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: เจริญวิทย์การพิมพ์สนธยา

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2552). *แปรถิ่นเปลี่ยนฐาน: สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นฐานของประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ภาษาอังกฤษ

Goldsmith, Stephen & Eggers, William D. (2004). *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Rhodes. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Study*, XLIV.

_____. (2000). Governance and Public Administration. In J. Pierre (Ed.), *Dedating Governance: Authority, Steering, and Democracy*. New York, NY: Oxford University Press.

- _____. (2550). *เครือข่าย : นวัตกรรมการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : บทวิเคราะห์ว่าด้วยการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแนวระนาบเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการปฏิบัติงานและความรับผิดชอบต่อสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2555). *ไชรท์สลับท้องถิ่นสไตล์ Out of the Box*. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.
- สุนทรชัย ขอบยศ. (2563). *การบริหารจัดการเครือข่ายภาคสาธารณะ Public Governance*. พิมพ์ครั้งที่ 2. ขอนแก่น : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- _____. (2562ก). ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นที่เข้มแข็งและยั่งยืน. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 17(2), 115-138.
- _____. (2562ข). *สินไชยิปไตย*. มหาสารคาม: ศูนย์ยุทธศาสตร์ท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น.
- สุนทรชัย ขอบยศ และคณะ. (2562ก). *กลอนลำและประวัติศาสตร์หมอลำสินไชยบ้านห้วยหว้า ตำบลโนนฆ้อง อำเภอบ้านฝาง จังหวัดขอนแก่น*. มหาสารคาม: อภิชาติการพิมพ์.
- _____. (2562ข). *คู่มือแนวทางการสร้างความร่วมมือในการส่งเสริมกิจกรรมผู้สูงอายุเพื่อการอนุรักษ์และประยุกต์มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมของท้องถิ่น*. มหาสารคาม: วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.
- _____. (2562ค). *แนวทางการสร้างความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมกิจกรรมผู้สูงอายุในการอนุรักษ์และประยุกต์ใช้มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมของท้องถิ่น : กรณีศึกษาการอนุรักษ์หมอลำสินไชย ตำบลโนนฆ้อง อำเภอบ้านฝาง จังหวัดขอนแก่น*. มหาสารคาม: รายงานวิจัย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- เสรี พงศ์พิศ. (2548). *เครือข่ายยุทธวิธีเพื่อประชาคมเข้มแข็ง ชุมชนเข้มแข็ง*. กรุงเทพฯ: เจริญวิทย์การพิมพ์.
- _____. (2551). *แนวคิด แนวปฏิบัติ ยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: เจริญวิทย์การพิมพ์สนธยา.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2552). *แปรถิ่นเปลี่ยนฐาน: สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นฐานของประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ภาษาอังกฤษ

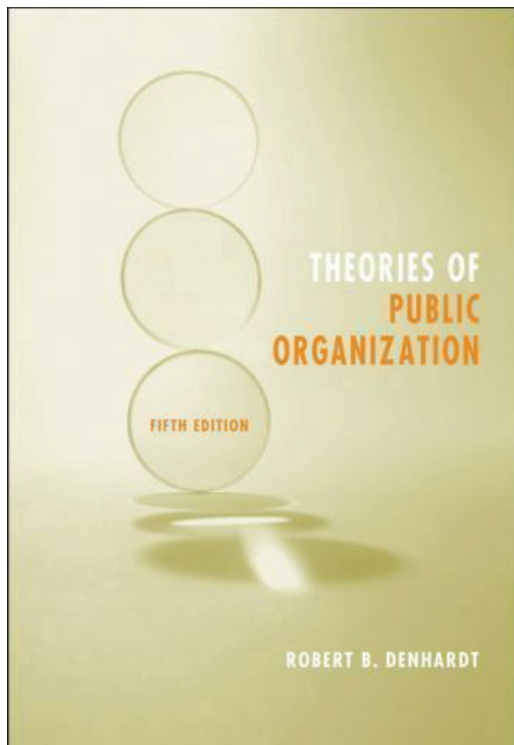
- Goldsmith, Stephen & Eggers, William D. (2004). *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Rhodes. (1996). *The New Governance: Governing without Government*. *Political Study*, XLIV.
- _____. (2000). *Governance and Public Administration*. In J. Pierre (Ed.), *Dedating Governance: Authority, Steering, and Democracy*. New York, NY: Oxford University Press.

บทวิจารณ์หนังสือ

Robert B. Denhardt (2008) *Theories of Public Organization* 5th California: Thomson Wadsworth. Pp. 222. ISBN 978-0-495-09706-8

ดุษฎี วรธรรมดุษฎี*

Dusadee Vorathumdusdee**



หนังสือที่เกี่ยวกับทฤษฎีองค์การสาธารณะโดยส่วนใหญ่จะมีลักษณะการเขียนเป็นตำราหรือหนังสือเรียนที่บอกว่าจะอะไรเป็นอะไร ทฤษฎีและแนวคิดคืออะไร นักคิดได้เสนอทฤษฎีอย่างไร โดยเฉพาะการนำทฤษฎีองค์การแบบบริหารธุรกิจมาเป็นต้นแบบในการนำมาใช้และอธิบายหนังสือสำคัญที่จัดได้ว่าคลาสสิก อาทิ Henry Mintzberg. *The Structure of Organizations* (1979), Stephen Robbins. *Organization Theory: Structure, Design and Applications* (1990) เป็นต้น วางเนื้อหาและแนวการเขียน

ใช้เชิงอธิบายให้เข้าใจได้ว่าองค์การคืออะไร มีโครงสร้างและการออกแบบอย่างไร ซึ่งได้ทำให้แวดวงองค์การศึกษามีพื้นฐานแนวคิดและวิธีการศึกษาที่สามารถนำไปใช้ได้ อันเป็นการอ้างอิงไปในทางการจัดการองค์การให้มีประสิทธิภาพ ในทางตรงกันข้าม งานของ Robert B. Denhardt ที่ใช้วิธีการเขียนแบบพรรณนาเชิงวิพากษ์ที่วางพื้นฐานแนวคิดองค์การสาธารณะจากทฤษฎีสังคมการเมืองผ่านวิวัฒนาการทฤษฎีองค์การสาธารณะในแต่ละช่วงเวลา โดยจัดวางไว้ในแต่ละบทอย่างกระชับ ยิ่งไปกว่านั้น

* นักวิจัย ศูนย์ผู้นำธุรกิจเพื่อสังคมแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

** Researcher, Social Enterprise Leadership Centre of Kasetsart University

Denhardt มีวาระสำคัญของตนเองในการสร้างข้อถกเถียงทฤษฎีองค์การสาธารณะในบริบทบริหารรัฐกิจและจิตวิญญาณของแนวคิดการบริการสาธารณะใหม่ ซึ่งเป็นหนังสือผลงานหนังสืออีกเล่มของเขาเช่นกัน ที่ชื่อ *The New Public Service* (2015) พิมพ์ครั้งที่ 5 อย่างไรก็ดี ใน *Theories of Public Organization* ได้บรรจุเนื้อหาที่กระชับผ่านการวิพากษ์และคลี่คลายประเด็นไปสู่การพัฒนาได้อย่างเห็นภาพรวมและชวนผู้อ่านขบคิดไปตามแต่ละหัวข้อ ซึ่งเป็นการกำชับถึงแนวทางการขององค์การศึกษา โดยเฉพาะองค์การสาธารณะที่จำต้องวางอยู่ในขอบข่ายบริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะด้วยจิตวิญญาณการบริการสาธารณะใหม่ของภาครัฐที่เป็นจุดยืนในการกำกับทิศทางเนื้อหาที่ปรากฏในแต่ละบทอย่างสอดคล้องทั้งหมด 8 บท โดยมีเนื้อหาตามบทดังนี้

บทที่ 1 “Learning About Public Organization”

กล่าวถึง การสร้างทฤษฎีองค์การสาธารณะที่ยังไม่พัฒนาและยังมีจำนวนอิมที่สำคัญที่เหมาะสมต่อการศึกษาสารวจรายละเอียดอีกมาก นำมารวมกันเพื่อเติมเต็มให้กับทฤษฎีบริหารรัฐกิจที่ช่วยสร้างความเข้าใจของเราที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับองค์กรสาธารณะและปรับปรุงคุณภาพทั้งหมดของบริการสาธารณะ จึงต้องทำการทบทวนประเด็นการสร้างทฤษฎีในบริหารรัฐกิจและนำมาพัฒนาวิธีการศึกษาอย่างบูรณาการอย่างไรก็ดี ในบทนี้ Denhardt ได้วางประเด็นบริหารรัฐกิจกับรัฐบาลแสดงให้เห็นว่า บริหารรัฐกิจถูกมองว่าเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการปกครองและเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษารัฐศาสตร์ ในมุมมองนี้ ทฤษฎีองค์การสาธารณะเป็นเพียงส่วนหนึ่งของทฤษฎีการเมืองจำนวนมาก ประเด็นต่อมา บริหารรัฐกิจกับองค์การเอกชนทำให้องค์การสาธารณะถูกมองว่าไม่ต่างจากองค์การเอกชน ดังนั้น ทฤษฎีองค์การสาธารณะเป็นเพียงส่วนหนึ่งของทฤษฎีองค์การจำนวนมาก และประเด็นบริหารรัฐกิจกับวิชาชีพ บริหารรัฐกิจเป็นสาขาวิชาชีพ

ที่นำมามุมมองทางทฤษฎีทั้งหลายมาสู่การสร้างผลกระทบเชิงปฏิบัติ ในมุมมองนี้ ทฤษฎีการเมืองยังคงไม่สมบูรณ์ถ้ายังขาดการให้ความสำคัญกับการจัดการฉันทโนการวิเคราะห์องค์การสาธารณะจะไม่สมบูรณ์หากขาดความรับผิดชอบเชิงประชาธิปไตยฉันทโนนั้น สิ่งที่สำคัญก็คือการพิจารณาบริหารรัฐกิจในฐานะกระบวนการ “บริหารรัฐกิจเกี่ยวข้องกับการจัดการกระบวนการเปลี่ยนแปลงในการแสวงหานิยามคุณค่าสังคมอย่างเป็นสาธารณะ” (p. 16) อีกทั้ง ทฤษฎีองค์การสาธารณะสร้างขึ้นมานักทฤษฎีและนักปฏิบัติที่ต้องตรวจสอบและนำทศคติที่หลากหลายมาพบกัน “พวกเราทั้งหมดสร้างทฤษฎีที่มีความหมายเป็นแนวทางการปฏิบัติในองค์การสาธารณะ” (p. 17) การสร้างทฤษฎีไม่ใช่แค่เพียงรวบรวมชุดเทคนิคและนำไปใช้ในสถานการณ์ที่เจาะจงเราไม่เพียงตั้งคำถามเชิงประจักษ์ที่สัมพันธ์ต่อการจัดการความเปลี่ยนแปลงในระบบที่ซับซ้อน แต่ยังขยายไปถึงบริบทสังคม การเมืองและจริยธรรมอย่างกว้างขวางภายในองค์การสาธารณะที่มีอยู่ ซึ่งเจตจำนงของเขาได้สรุปอย่างชัดเจนไว้ในบทที่ 7 และ 8 ซึ่งเป็น 2 บทสุดท้ายของหนังสือเล่มนี้

บทที่ 2 “The Intellectual Heritage: Marx, Weber, and Freud” นี้วางอยู่บนทฤษฎีสังคมสมัยใหม่ของนักคิดตะวันตกทั้งสาม ที่สามารถนำแนวคิดมาเป็นแนวทางการศึกษาองค์การสาธารณะได้ ถึงแม้จะได้เป็นผลการศึกษาโดยอ้อมก็ตาม แนวคิดของนักคิดทั้งสามเป็นพื้นฐานที่นำมาพัฒนาทำความเข้าใจชีวิตในองค์การสาธารณะจากมุมมองความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลกับสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สังคมที่ซับซ้อนของความเป็นเหตุเป็นผล ปัจเจกบุคคลต้องเข้าไปเกี่ยวพันกับปัจจัยต่างๆ ขององค์การในสังคม อาทิ รูปแบบการจัดการ และความสัมพันธ์ของผู้รับบริการ เราหวังจะเข้าใจเจตจำนงของคนอื่นผ่านกิจกรรมและพฤติกรรม ซึ่งพฤติกรรมก็คือการกระทำที่แสดงออกมาเป็นการอ้างถึงสิ่งที่เป็นความตั้งใจของปัจเจกบุคคล

จากนั้นเราก็ตีความเพื่อเข้าใจบุคคลก็คือเพื่อที่จะรู้ความหมายหรือนัยยะที่เขาหรือเธอแสดงออกมา กล่าวได้ว่า นักทฤษฎีต้องปรับตามการเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อมทางสังคมและวัฒนธรรม เป็นการปรับปรุงเพื่อทำความเข้าใจชีวิต และองค์การสาธารณะก็เช่นกัน กล่าวได้ว่า การได้มาของความรู้จากทฤษฎีสังคมทำให้สามารถขยายขอบเขตมุมมองได้กว้างขวางเพื่อการทำความเข้าใจตนเองที่เป็นพื้นฐานไปสู่การแปลงรูปแบบตนเอง ในขณะเดียวกันการทำความเข้าใจเงื่อนไขทางสังคมเพื่อเปิดโอกาสให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม สิ่งที่ได้จากนักทฤษฎีสังคมทั้งสามเพื่อเรียนรู้สังคมสมัยใหม่ที่เป็นทั้งความรู้เชิงเครื่องมือ การตีความและการศึกษาวิพากษ์ จะเป็นแนวทางที่เราปรารถนาจากทฤษฎีองค์การสาธารณะต่อไป

อย่างไรก็ดี Denhardt ได้สังเขปแนวคิดอย่างกระชับและก็ได้เชื่อมโยงทฤษฎีสังคมไปสู่ทฤษฎีองค์การสาธารณะอย่างกระชับจากแนวคิดของ Karl Marx ในประเด็นการแบ่งงานกันทำและการสั่งสมทุนผ่านความเห็นที่ว่า “ทุกระบบของการผลิตเกี่ยวข้องกับ *การสร้างชุดความสัมพันธ์ทางสังคมเพื่อจำแนกแจกจ่าย และการแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการ*” (p. 21) เมื่อภาระงานของการผลิตเริ่มทำการแบ่งแยกท่ามกลางคนงานทั่วไปกับผู้อำนวยการเริ่มขึ้น ความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นจึงได้เกิดขึ้น คนกลุ่มเล็กที่ทำการควบคุมก็ได้สั่งสมกำไรจากส่วนเกินของการผลิตจากแรงงานจำนวนมาก คนกลุ่มที่ว่าการครอบงำและขูดรีดกลุ่มคนงาน การสั่งสมของกำไรจึงเป็นสิ่งที่กลายมาเป็นทรัพย์สินส่วนบุคคลที่ถือครองโดยปัจเจกบุคคล คนกลุ่มเล็กหรือโครงสร้างบริษัท ประเด็นต่อมาคือการเป็นองค์การอุตสาหกรรมที่มีปัจจัยการผลิตที่เพิ่มความซับซ้อนและกดขี่ในรูปแบบองค์การซึ่งปัจเจกบุคคลมีความรู้สึกลดทอนความเป็นส่วนบุคคลและเกิดความแปลกแยกบนพื้นฐานของเงื่อนไขความเป็นมนุษย์

กับกระบวนการผลิต ในส่วนของ Max Weber ผู้ซึ่งบริหารรัฐกิจรู้จักกันเป็นอย่างดีกับการวิเคราะห์ระบบราชการเชิงเหตุผล สังคมวิทยาของเขามีส่งผลโดยกว้างต่อสังคมศาสตร์ ในบทนี้ได้ยกหลักสำคัญในประเด็นการทำให้ทฤษฎีสังคมมีความสมเหตุสมผลด้วยข้อเสนอของ “แบบเชิงอุดมคติ” (Ideal Type) สังคมวิทยาตามที่เขามายถึงคือการตีความการทำความเข้าใจของการกระทำทางสังคมตลอดทั้งการอธิบายอย่างเป็นทางการและผลสืบเนื่อง ประเด็นนี้เป็นการนำไปสู่วิธีการในการทำความเข้าใจสังคมผ่านการสร้างแบบเชิงอุดมคติขึ้นมา สำหรับบริหารรัฐกิจแล้วนั้น ระบบราชการที่เป็นแบบเชิงอุดมคติเป็นที่รู้จักและถูกนำมาถกเถียงกันในสาขาวิชาประเด็นความชอบธรรมของสิทธิอำนาจ อาทิ สิทธิอำนาจตามกฎหมาย สิทธิอำนาจตามประเพณี และสิทธิอำนาจแบบเทพประทาน (Charismatic) จะเห็นได้ว่า Weber ได้ทำการวิเคราะห์องค์การบริหารงานแบบราชการที่เป็นรูปแบบของการจัดการด้านการทำงานทางสังคมที่สืบเนื่องมาถึงปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กระบวนการทำให้เป็นระบบราชการ (Bureaucratisation) ภายใต้การทำให้สังคมมีเหตุผล (Rationalisation of the Society) นั้นเองและท้ายสุดกับ Sigmund Freud ผู้ให้แนวคิดจิตไร้สำนึกที่มีต่อทัศนคติทางจิตที่มีสุขภาวะดีขึ้น เขาได้พัฒนาการทำความเข้าใจชีวิตของกลุ่ม องค์การ และสังคม ด้วยทฤษฎีบุคลิกภาพและการเยียวยาทางจิต เมื่อความปรารถนาของมนุษย์ถูกปฏิเสธ พวกเขาจะกดทับมันลงไปในจิตไร้สำนึกและยังคงขอมมันเอาไว้ กล่าวได้ว่าเป็นอิทธิพลที่ยิ่งใหญ่ต่อการพัฒนาของมนุษย์ กล่าวอีกนัยได้ว่า ทฤษฎีสังคมของ Freud นั้นเป็นการทำความเข้าใจปัจเจกบุคคลผ่านพฤติกรรมและผลกระทบที่มีต่อจิตวิทยากลุ่ม “*ปัจเจกบุคคลใช้กลุ่มและองค์การเพื่อบรรลุเป้าหมายของตน อีกทางหนึ่งก็เพื่อความมั่นคงปลอดภัย เพื่อป้องกันจากสิ่งที่คาดเดาไม่ได้ในโลกที่ไม่แน่นอน*” (p. 33)

บทที่ 3 “The Political Heritage: From Wilson to Waldo” ในบทนี้กล่าวถึงแนวคิดและทฤษฎีผ่านประเด็นหลักของบริหารรัฐกิจ โดยมองว่าองค์การสาธารณะที่ได้รับการนิยามจากคุณค่าสังคมที่วางอยู่บนบรรทัดฐานประชาธิปไตย สมาชิกจะต้องนำไปสู่การพัฒนาวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณะหรืออำนาจการให้ประสบความสำเร็จ จึงเป็นสิ่งที่องค์การสาธารณะแตกต่างไปจากองค์การทั่วไป กล่าวได้ว่าการศึกษารัฐกิจต้องไม่ได้รับแค่ทฤษฎีสังคม แต่ต้องรับทฤษฎีการเมืองอีกด้วยในการทำ ความเข้าใจแนวทางซึ่งองค์การสาธารณะสนับสนุนการเติบโตของสังคมประชาธิปไตย Denhardt เริ่มต้นด้วยประวัติแนวคิดด้านบริหารรัฐกิจตามคำกล่าวของ Woodrow Wilson (1887) ที่ว่า “สาขารัฐกิจคือสาขาธุรกิจ” และ “บริหารรัฐกิจอยู่นอกขอบเขตการเมือง คำถามทางบริหารรัฐกิจไม่ใช่คำถามทางการเมือง” ซึ่งทำให้เข้าใจได้ว่า การบริหารต้องแยกขาดออกจากการเมือง (หรือนโยบาย) และบริหารรัฐกิจได้แสวงหาหลักการวิทยาศาสตร์ของการจัดการที่ทำให้องค์การมีประสิทธิภาพ สืบเนื่องมาถึง Luther Gulick (1933) ที่ว่า “ทุกการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นโครงข่ายไร้รอยต่อของดุลยพินิจกับการกระทำ” กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ดุลยพินิจได้ถูกพิจารณามาแล้วตั้งแต่ฝ่ายบริหารจนถึงผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งทำให้นักบริหารรัฐกิจอยู่ในฐานะตัวแสดงทางนโยบายที่มีนัยสำคัญเป็นผู้มีอิทธิพลต่อกระบวนการจัดทำนโยบายในหลายทาง และสำคัญที่สุดในการนำดุลยพินิจฝ่ายบริหารไปใช้งาน ตามที่ Paul H. Appleby (1949) กล่าวไว้ว่า “บริหารรัฐกิจคือการสร้างนโยบาย” นั่นเอง

อย่างไรก็ดี ประเด็นที่ Denhardt ยกขึ้นมาอย่างบทบาทขององค์การสาธารณะในประชาธิปไตย (pp. 49-50) นั้น เป็นเหตุผลหลักสำหรับความสำคัญเชิงสัญลักษณ์ที่ต่อเนื่องของการเมืองและการบริหารในการศึกษารัฐกิจ นั่นคือความสัมพันธ์ระหว่าง

การเมืองกับการบริหารเป็นสิ่งสำคัญต่อทั้งนักเรียนและนักปฏิบัติในสาขานี้ กล่าวคือ ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองและการบริหารได้นำมาสู่เชิงสัญลักษณ์ในคำถามถึงบทบาทที่เหมาะสมขององค์การสาธารณะในสังคมประชาธิปไตย เป็นการตั้งคำถามเปิดกว้างที่น่าสนใจอย่างประชาธิปไตยสามารถดำรงอยู่ได้แม้ว่าองค์การสาธารณะไม่เป็นประชาธิปไตย อีกทั้ง อิทธิพลของการจัดการแบบธุรกิจเข้ามามีอิทธิพลต่อทฤษฎีองค์การสาธารณะ ซึ่งหลักการแบบธุรกิจไม่ได้สอดคล้องไปกับบรรทัดฐานประชาธิปไตย ในขณะเดียวกันที่องค์การสาธารณะกับประชาธิปไตยทางการเมืองจะต้องเผชิญกับประเด็นประสิทธิภาพในสังคมเป็นหลัก ทำให้ประสิทธิภาพในฐานะคุณค่านิยม อันเป็นมาตรฐานสำคัญสำหรับความสำเร็จขององค์การสาธารณะที่ต้องเผชิญกับการแปลงรูปแบบทางเทคโนโลยี ความคิดและสิ่งประดิษฐ์ใหม่ควบคู่ไปกับเทคนิคใหม่เพื่อการผลิตและแจกจ่ายที่ทำการเปลี่ยนแปลงสังคมชั่วข้ามคืน ซึ่งคุณค่าที่ว่านั้นก็คือคุณค่านิยมของธุรกิจในสังคมทุนนิยม

บทที่ 4 “The Rational Model of Organization”

พรรณนาไว้ว่า บริหารรัฐกิจปรับมุมมองวิทยาศาสตร์เชิงพฤติกรรมโดยเริ่มเน้นที่ข้อเท็จจริงมากกว่าค่านิยม วิธีการมากกว่าเป้าหมาย เป็นตัวแบบเชิงเหตุผลของการบริหารจัดการเป็นการพัฒนาวิธีการทางวิทยาศาสตร์เพื่อศึกษารัฐกิจ (p. 70) ประเด็นที่น่าสนใจกับการตั้งคำถามที่บริหารรัฐกิจพยายามเป็นวิทยาศาสตร์อย่างปฏิฐานนิยม (Positivism) มองสังคมศาสตร์โดย Robert A. Dahl (1947) รวมถึงการศึกษาองค์การที่น่าจะและควรปราศจากค่านิยม (value-free) อย่างไรก็ดี บริหารรัฐกิจกับการกล่าวอ้างว่าปราศจากค่านิยมก็ยังหลีกเลี่ยงไม่พ้นค่านิยมจำเพาะอย่างค่านิยมของการมีประสิทธิภาพ ซึ่งประสิทธิภาพโดยตัวของมันเองแล้วก็คือค่านิยมที่แข่งขันกับค่านิยมอื่น อาทิ ความรับผิดชอบของปัจเจกบุคคลและลักษณะศีลธรรมที่ให้ความสำคัญกับความเท่าเทียม (p. 72) กล่าวได้ว่า บริหารรัฐกิจ

ให้ความสำคัญกับเป้าหมายที่เทียบเท่ากับวิธีการ ดังนั้นความต้องการสร้างค่านิยมของตนจึงต้องแสดงออกอย่างชัดเจนฉันทองค์การสาธารณะที่เป็นกิจการสาธารณะจึงต้องแสดงออกถึงค่านิยมประชาธิปไตยและผลประโยชน์สาธารณะฉันทันั้น บริหารรัฐกิจจึงต้องวางอยู่บนการศึกษาพฤติกรรมมนุษย์ Dahl กล่าวว่า “ปัญหาหลักของบริหารรัฐกิจเวียนวนอยู่รอบความเป็นมนุษย์และความเป็นมนุษย์นั้นละที่เป็นผลสืบเนื่องให้ไม่สามารถเพิกเฉยในการศึกษาองค์การสาธารณะได้” (p. 73)

Denhardt ได้วางเนื้อหาบทนี้ไว้เป็นตัวแทนของการบริหารจัดการองค์การด้วยมุมมองปฏิฐานนิยมกับมโนทัศน์ความเป็นเหตุผล (Rational) โดยพื้นฐานขององค์การบริหารรัฐกิจเป็นมโนทัศน์ของความเป็นเหตุผล องค์การถูกสร้างขึ้นมาในระเบียบแบบแผนเพื่อยกระดับความเป็นเหตุผลของมนุษย์และเพื่อโครงสร้างพฤติกรรมมนุษย์ซึ่งเป็นการประมาณการเชิงนามธรรมของความเป็นเหตุผลได้ มนุษย์ในองค์การจึงมีพฤติกรรมที่มีรูปแบบที่เป็นเหตุผลที่จะนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ ประเด็นที่น่าสนใจในการนำแนวคิดของ Herbert Simon มาอภิปรายก็คือมนุษย์เศรษฐกิจ (economic man) ที่แสวงหาผลประโยชน์สูงสุดมาเทียบเคียงกับมนุษย์บริหารจัดการ (administrative man) ที่ยอมรับเป้าหมายขององค์การว่าเป็นดังข้อตั้งหลักค่านิยมในการตัดสินใจ กล่าวคือ อิทธิพลขององค์การไม่ได้แค่มีผลต่อการตัดสินใจของคน หากแต่นำไปสู่แบบแผนในการทำอะไรก็ตามที่เป็นสิ่งเหมาะสมในการร่วมงานกับผู้อื่น ปรับนิสัยของตนเองให้เป็นผู้ให้ความร่วมมือเพื่อนำไปสู่เป้าหมายขององค์การ (p. 77) ซึ่งแสดงให้เห็นถึงประเด็นของความเป็นเหตุเป็นผลนั่นเอง “มนุษย์บริหารจัดการแสวงหาความพึงพอใจ (satisfice) หรือหาแนวทางแก้ปัญหาที่พึงพอใจเสียมากกว่าการทำให้สูงสุดแบบมนุษย์เศรษฐกิจ” (p. 79) จะเห็นได้ว่า ต้นแบบความเป็นเหตุเป็นผล

ปรากฏสู่วิธีการทางตรรกศาสตร์เพื่อการทำความเข้าใจองค์การ ซึ่ง Denhardt ได้ชี้ให้เห็นว่าการนำทฤษฎีองค์การมาอธิบายและใช้ในมุมมองบริหารรัฐกิจควบคู่องค์การสาธารณะเป็นสิ่งที่มีความนิยมอีกแบบหนึ่งที่ไม่เหมือนกับองค์การทั่วไป

บทที่ 5 “Organization Humanism and the New Public Administration” โดยข้อบทที่กล่าวถึงความนิยมมนุษย์นิยมมองว่าปัจเจกบุคคลสนใจที่จะมีส่วนร่วมในการพัฒนาโลกสังคม ปัจเจกบุคคลไม่ได้ถูกบังคับโดยปัจจัยแวดล้อม ในทางตรงกันข้ามกับมีความรู้สึก ความปรารถนา และการยอมรับว่าค่านิยมเป็นสิ่งที่ต้องมีมาก่อน การศึกษามนุษย์นิยมองค์การเป็นการใช้วิธีการทางมนุษยศาสตร์เพื่อศึกษาปัจเจกบุคคลในสังคมองค์การ ปัจเจกบุคคลมีอิสระและความรับผิดชอบ กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าเป็นการให้ความสำคัญเชิงค่านิยมของปัจเจกบุคคลที่มีต่อองค์การ อย่างที่ Chester Barnard (1948) กล่าวถึง ไม่ว่าจะเป็นองค์การอย่างไม่เป็นทางการซึ่ง “ถ้าปัจเจกบุคคลพบแรงกระตุ้นที่พึงพอใจในสิ่งที่เขาทำ เขาก็จะให้ความร่วมมือ แต่ถ้าเขาไม่พบ เขาก็จะไม่เข้าร่วม” (p. 91) สืบเนื่องมาสู่การทดลองของ Hawthorne ที่แสดงให้เห็นว่า ปัจจัยทางสังคมและความไม่เป็นทางการอาจมีผลต่อแรงกระตุ้นต่อพนักงานและผลผลิตภาพ ความพึงพอใจของพนักงานไม่เพียงแค่ค่าตอบแทนทางการเงินและเงื่อนไขทางกายภาพที่เหมาะสมเท่านั้น หากยังต้องมีรางวัลทางใจและสังคมอีกด้วย ซึ่งเป็นการสร้างสมดุลขององค์การอันเป็นความพึงพอใจและการให้ความร่วมมือในวิธีการที่ไม่เป็นทางการขององค์การ อย่างไรก็ดี ประเด็นการพัฒนาองค์การภาครัฐเป็นการยกประเด็นการจัดการศีลธรรมในระดับปัจเจกบุคคลที่ต่อการจัดการและองค์การ ทำให้เห็นชัดว่าค่านิยมในระดับปัจเจกบุคคลที่ปะทะกันระหว่างอิสระกับการควบคุมยังคงเป็นประเด็นคลาสสิก “อิสระของปัจเจกบุคคลยังคงถูกกำหนดโดยองค์การ โดยไม่นับรวมศีลธรรมภายนอกเข้ามาสู่

ปัจเจกบุคคลและองค์การ” (p. 99) ซึ่งคลี่คลายไปสู่
ค่านิยมและการเปลี่ยนแปลงองค์การ

ประเด็นบริหารรัฐกิจใหม่ เป็นการมองและศึกษา
บริหารรัฐกิจในแบบดั้งเดิมที่พยายามค้นหาความผิดปกติ
ภายในกรอบแนวคิดทฤษฎีแบบเดิมเสียมากกว่านำเสนอ
ทางเลือกใหม่ หากแต่การแยกข้อราชการเมืองและ
การบริหารออกจากกันในช่วงกลางทศวรรษ 60
ไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นโดยแยกความรู้ของ
บริหารรัฐกิจกับรัฐศาสตร์สืบเนื่องจากประเด็นปัญหาที่มี
ความสัมพันธ์กัน โดยเฉพาะการแก้ปัญหาสังคม “บริหาร
รัฐกิจไม่เพียงแต่จะเป็นเครื่องมือสำหรับการออก
นโยบายสาธารณะ แต่จะต้องกำหนดแนวทางซึ่งทำให้
ส่วนรวมเข้าใจโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งโลกการเมือง”
(p. 104) ข้อวิพากษ์ที่ Denhardt ยกขึ้นอย่าง “ข้อเท็จจริง
ปะทะค่านิยม” (p. 105) บริหารรัฐกิจใหม่ยอมรับเรื่อง
ค่านิยมและบรรทัดฐาน ซึ่งเป็นการพัฒนาในบริบท
สังคมศาสตร์ โดยเฉพาะในสังคมวิทยา ญาณวิทยา และ
จิตวิทยา การศึกษาวิจัยไม่ใช่แค่ได้ความรู้ หากแต่ต้อง
เผยแพร่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีอิทธิพลต่อนโยบาย
สาธารณะในการเลือกอำนาจการ หรือ “ลำดับชั้นปะทะ
มีส่วนร่วม” (p. 107) บริหารรัฐกิจใหม่พิจารณาเน้นไปที่
ค่านิยมของการมีส่วนร่วม ให้มีส่วนร่วมทางองค์การ
ระดับล่างได้เข้ามามีส่วนในการตัดสินใจ เป็นวิธีการ
ศึกษาใหม่ขององค์การสาธารณะที่พิрамิตลำดับชั้น
จำต้องร่วโรยไปมาเป็นประชาธิปไตยและการร่วมงาน
เพื่อการแข่งขันดังการขับเคลื่อนปัจจัยทางเศรษฐกิจและ
การเมือง จะเห็นได้ว่า มนุษยนิยมองค์การได้ช่วยพัฒนา
ทฤษฎีองค์การสาธารณะ ถึงแม้ว่าจะให้ความสำคัญกับ
ระบบเปิดและการมีส่วนร่วมที่เปิดบทบาทใหม่ให้กับ
พนักงานและผู้รับบริการในการอำนาจการองค์การที่มี
ลักษณะการบริหารเชิงประชาธิปไตย บริหารรัฐกิจใหม่
ไม่ได้เป็นกระบวนทัศน์ทางเลือกใหม่ให้กับบริหารรัฐกิจ
หากแต่ใช้เป็นทฤษฎีที่ชี้ให้เห็นปัญหาที่มีอยู่ในสาขาและ
นำมาสู่การกระทำที่ถูกต้องในการแก้ไขปัญหาในทั้ง

นักทฤษฎีและนักปฏิบัติการที่จะแบ่งปันการทำ
ความเข้าใจชีวิตในองค์การสาธารณะนั่นเอง

**บทที่ 6 “The Policy Emphasis and the New
Public Management”** ไม่นานมานี้ นักเรียนบริหาร
รัฐกิจได้ให้ความสนใจในสาขานโยบายสาธารณะหรือ
การวิเคราะห์นโยบายเป็นแนวทางการทำความเข้าใจ
บทบาทองค์การสาธารณะในการแสดงออกถึงค่านิยม
สังคม นโยบายเป็นศูนย์กลางสำคัญของการปฏิบัติงาน
ของรัฐบาล นโยบายถูกมองว่าเป็นผลที่ได้มาของ
กิจกรรมรัฐบาล ด้วยเหตุผลนี้ การแก้ปัญหานโยบาย
และการนำนโยบายไปปฏิบัติใช้จึงเป็นหัวใจสำคัญ
สู่กระบวนการทางการเมือง ถ้าการทำงานของรัฐบาล
คือเพื่อผลิตนโยบาย การศึกษารัฐบาลที่เหมาะสม
จึงเป็นการศึกษานโยบายสาธารณะก็ว่าได้ ในบทนี้
Denhardt ให้ความสำคัญกับการเน้นนโยบายและ
การจัดการภาครัฐใหม่ผ่านการมองการพัฒนานโยบาย
ภาครัฐในการอธิบายองค์การสาธารณะ “บริหารรัฐกิจ
คือการออกนโยบาย” (p. 113) อย่างที่เสี่ยงไม่ได้ว่า
บริหารรัฐกิจที่มีอยู่ในองค์การสาธารณะเล่นในบทบาท
สำคัญในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งนักเรียน
บริหารรัฐกิจศึกษาหรือวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ
ซึ่งทำให้เห็นถึงความสำคัญและความสัมพันธ์ของบริหาร
รัฐกิจขององค์การสาธารณะที่เน้นไปยังนโยบาย
สาธารณะนั่นเอง Denhardt ได้อ้างงานของ Emmett
S. Redford (1969, p 8) ถึงการมีอิทธิพลที่อยู่เหนือ
การพัฒนานโยบายสาธารณะด้วยการให้ความสำคัญกับ
ลักษณะศีลธรรมเชิงประชาธิปไตย ที่ทุกคนเท่าเทียมกัน
และการมีส่วนร่วม โดยมีหลักพื้นฐานคือ 1) การเข้าถึง
ข้อมูล วางบนพื้นฐานการศึกษา การปกครองแบบเปิด
การติดต่อสื่อสารอย่างเสรี และการถกเถียงโดยกว้าง
2) การเข้าถึงโดยตรงหรือโดยอ้อมกับเวทีที่ใช้ตัดสินใจ
3) ความสามารถในการประเด็นต่อการอภิปราย
สาธารณะ 4) ความสามารถในการยืนยันกล่าวอ้างตัวตน
โดยปราศจากความกลัวและการบีบบังคับ (p. 117)

อย่างไรก็ดี กล่าวได้ว่า นักทฤษฎีองค์การสาธารณะ
วิธีการศึกษาเพื่อตั้งคำถามต่อความรับผิดชอบของ
ภาครัฐ เพื่อให้เกิดความรับผิดชอบโดยมีอิทธิพลต่อ
บุคลิกลักษณะข้าราชการผ่านการกล่อมเกลางานสังคม
อบรม หรือมาตรฐานวิชาชีพ อีกทั้ง การมี “ทัศนคติ
พิเศษของความรับผิดชอบต่อสาธารณะ” ที่ควรส่งต่อไปสู่
บริหารรัฐกิจผ่านภูมิหลังที่มาหรือการฝึกฝนอบรม
ซึ่งพัฒนามาสู่ “จิตวิญญาณประชาธิปไตย” ไปยัง
ความสามารถของบุคคลในองค์การที่เข้าไปมีส่วนร่วม
อย่างเต็มที่ ตามมาด้วยคำถามที่น่าสนใจก็คือ
เราสามารถเชื่อมั่นในทัศนคติผลประโยชน์สาธารณะของ
นักบริหารรัฐกิจได้หรือไม่? หรือมีอาชีพที่มีจิตวิญญาณ
สาธารณะเป็นความหวังที่ดีที่สุดสำหรับการคงอยู่ของ
การรัฐบาลประชาธิปไตยได้หรือไม่? เป็นต้น

ประเด็นสำคัญที่ Vincent Ostrom (1971) ยกขึ้นมา
ที่ว่าทฤษฎีบริหารรัฐกิจกระแสหลักให้ความสำคัญกับ
เรื่องประสิทธิภาพของกระบวนการบริหารมากเกินไป
โดยเขาเองได้นำเสนอทฤษฎีตัวเลือกสาธารณะ (public
choice theory) ที่วางอยู่กับการทำให้สินค้าสาธารณะ
กลายมาเป็นมันที่ที่ทำให้สินค้าหรือบริการสาธารณะ
อันเป็นผลที่ออกจากหน่วยงานภาครัฐไม่ว่าใครหรือคน
กลุ่มใดสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ ทฤษฎีให้
ความสำคัญกับการกระจายตลาดของสินค้าและบริการ
ไปยังปัจเจกบุคคลและกลุ่มเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของ
พวกเขาอย่างมากที่สุด ซึ่งไม่ได้เป็นเพียงการขึ้นอยู่กับ
โมเดลเศรษฐกิจที่กำจัดตัวเลือกอื่นๆ เพื่อให้ได้
ตัวเลือกเท่านั้น การพิจารณาด้วยมิติการเมืองหรือ
อารมณ์ยังเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการเลือกอีกด้วย
(pp. 134-137) ซึ่งได้นำมาสู่แนวคิดการจัดการภาครัฐ
ใหม่ที่บริหารรัฐกิจ นโยบายสาธารณะ และทฤษฎี
ตัวเลือกสาธารณะมาประสานกันไว้ทั้งวิกฤตการเงิน
ในทศวรรษ 70 กับความพยายามทำให้รัฐบาล “ทำงาน
ได้ดีขึ้นและมีต้นทุนน้อยลง” ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหของ
รัฐบาลที่วางอยู่บนฐานการวิเคราะห์เศรษฐกิจ ในเวลา

เดียวกัน ที่มีการจัดการผลประโยชน์สาธารณะที่สามารถ
ตรวจสอบได้และมีสมรรถภาพสูงเริ่มด้วยการรื้อ
โครงสร้างภาครัฐ ทำการนิยามพันธกิจองค์การขึ้นใหม่
และกระจายอำนาจการตัดสินใจ ในรูปแบบของการ
ปฏิรูปภาครัฐด้วยผู้ประกอบการสาธารณะ (public
entrepreneurs) และการจัดการ (managerialist)
กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า การจัดการภาครัฐใหม่เป็นการนำ
ค่านิยมจากภาคธุรกิจเอกชนเข้ามาสู่การจัดการภาครัฐ
ที่นักบริหารรัฐกิจควรพิจารณาด้วยความใส่ใจอย่างยิ่ง

**บทที่ 7 “Public Administration and the
New Public Service”** นี้ Denhardt ได้ทำการ
ตรวจสอบการวิพากษ์ตัวแบบเชิงเหตุผลมีข้อจำกัด
เพราะตัวแบบเองวางอยู่บนขีดจำกัดของเหตุผลมนุษย์
โดยที่ไม่ได้เข้าใจการเข้าถึงเหตุผลของมนุษย์อย่าง
สมบูรณ์ และล้มเหลวในความสามารถเชื่อมโยงทฤษฎีกับ
ปฏิบัติการได้ และนำเสนอทางเลือกเพื่อเริ่มต้นถกแถลง
โดยวางอยู่บนปรากฏการณ์วิทยาด้วยทฤษฎีการกระทำ/
การตีความ ทฤษฎีสังคมแนววิพากษ์ด้วยการวิพากษ์
เหตุผลเชิงเครื่องมือและปริณิทนสาธารณะ และมุมมอง
อื่นๆ ที่เกิดขึ้นจากมุมมองมนุษย์นิยมแบบมาร์กซ์
จิตวิเคราะห์แบบฟรอยด์ และประชาธิปไตยตาม
ชนบทเมืองแบบเจฟเฟอร์สัน และที่สำคัญยิ่ง นัก
ทฤษฎีขับเคลื่อนนำไปสู่บูรณาการระหว่างทฤษฎีและ
ปฏิบัติการค้นหาเพื่อพัฒนาทฤษฎีในองค์การสาธารณะ
ในบทนี้ให้ความสำคัญในการการวิพากษ์บริหารรัฐกิจกับ
องค์การสาธารณะกระแสหลักด้วยแนวคิดจากทฤษฎี
สังคมให้เห็นถึงความสำคัญของพลเมืองในฐานะผู้รับบริการ
องค์การสาธารณะที่เป็นทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภคของงาน
บริการภาครัฐ อีกทั้ง โครงสร้างที่เป็นประชาธิปไตย
นำเสนอคุณค่าและผลประโยชน์ให้กับพลเมืองเข้าไป
ข้องเกี่ยวสัมพันธ์กับบทสนทนาสาธารณะเป็นปฏิสัมพันธ์
การสื่อสารที่เป็นผลสะท้อนกับสังคม ยิ่งไปกว่านั้น
ในบทนี้ ได้ขยายพื้นที่การวิพากษ์ไปสู่แนวคิดหลัง
สมัยใหม่และทฤษฎีวาทกรรม การแปรผันในทฤษฎี

สตรีนิยม จากนั้น ก็ได้นำเสนอแนวคิดการบริการสาธารณะใหม่กับองค์การสาธารณะซึ่งเป็นข้อถกเถียงสำคัญของเขาเอง

Denhardt ได้นำเสนอทางเลือกสู่การจัดการภาครัฐใหม่ในฐานะที่เป็น “การบริการสาธารณะใหม่” (2003) ที่ได้รับแรงบันดาลใจจากทฤษฎีการเมืองประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การให้ความสำคัญต่อความสัมพันธ์ระหว่างพลเมืองกับรัฐบาลของเขา และวิธีการศึกษาทางเลือกสู่การจัดการและการออกแบบองค์การที่เติบโตจากแนวนุชนิยมดั้งเดิมในทฤษฎีบริหารรัฐกิจ รวมไปถึงปรากฏการณ์วิทยา ทฤษฎีวิพากษ์ และหลังสมัยใหม่ กล่าวคือ การจัดการภาครัฐใหม่ซึ่งเข้ามาครอบงำความคิดและการกระทำในสาขาบริหารรัฐกิจเป็นพื้นฐานแนวคิดที่ว่า หนทางที่ดีที่สุดในการเข้าใจพฤติกรรมมนุษย์คือเพื่อทักท้วงรัฐบาลและตัวแสดงอื่นได้สร้างตัวเลือกและเผชิญการกระทำที่วางอยู่บนผลประโยชน์ของตนเอง โดยที่รัฐมีบทบาทในการปล่อยให้ปัจเจกของตลาดเข้ามาเลือกอำนาจตัวเลือกให้กับปัจเจกบุคคลและมีประสิทธิภาพ พลเมืองถูกมองว่าเป็นลูกค้าและปัญหาถูกจัดการด้วยสิ่งจูงใจทางการเงิน งานบริการภาครัฐเป็นผู้รับความเสี่ยงของผู้ประกอบการที่จะต้องได้ “ข้อตกลงที่ดีที่สุด” (Best Deal) และลดต้นทุน ในทางตรงกันข้าม การบริการสาธารณะใหม่ยึดหลักกว่าบริหารรัฐกิจควรเริ่มด้วยยอมรับถึงข้อผูกพันความเป็นพลเมืองที่สำคัญไปสู่การบริหารปกครองเชิงประชาธิปไตย ความเป็นพลเมืองอย่างสูงนี้เป็นทั้งความสำคัญและความสามารถทำให้สำเร็จ เพราะพฤติกรรมมนุษย์ไม่เพียงแต่ให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ส่วนตัวเท่านั้น แต่ยังได้เกี่ยวข้องกับค่านิยม ความเชื่อ และตระหนักถึงผู้อื่น พลเมืองเป็นเจ้าของรัฐบาลและมีความสามารถในการได้มาซึ่งสิ่งที่ดีที่สุดในร่วมกัน ดังนั้น การบริการสาธารณะใหม่แสวงหาคุณค่าร่วมกันและผลประโยชน์สามัญผ่านบทสนทนาที่แผ่ขยายและพลเมืองข้องเกี่ยวร่วมด้วยกัน โดยมีความเป็นพลเมือง ผลประโยชน์

สาธารณะ และประชาธิปไตย จึงเป็นแนวคิดหลักพื้นฐานของการบริการสาธารณะใหม่สำหรับองค์การสาธารณะและบริหารรัฐกิจร่วมสมัยนั่นเอง

บทที่ 8 “The Practitioner as Theorist” เป็นบทที่ Denhardt สะท้อนใคร่ครวญในทฤษฎีและปฏิบัติการ ในฐานะนักทฤษฎีเอง เขาไม่ได้นำเสนอจุดอ่อนเพื่อหาคำตอบและสร้างทฤษฎีใหม่ ในทางตรงกันข้าม เขาได้เสนอข้อคิดเห็นบางประการเกี่ยวกับกระบวนการของทฤษฎีที่สร้างตัวของมันเองและความสับสนของมันเป็นสิ่งสำคัญต่อเขาทั้งที่เป็นนักทฤษฎีและนักบริหารรัฐกิจในการสร้างทฤษฎีองค์การสาธารณะ การสร้างทฤษฎีด้วยการปรับให้เป็นไปตามบริบทและสิ่งแวดล้อมที่กำหนดการกระทำซึ่งเป็นการทำให้การทำงานมีความหมาย อันเป็นกระบวนการต่อเนื่องของการสร้างทฤษฎีทฤษฎีองค์การสาธารณะโดยตัวของเราเอง “ความแตกต่างระหว่างผู้จัดการตามหน้าที่กับผู้จัดการที่มีความพิเศษทำได้เป็นอย่างดีไม่ได้วางอยู่ที่ทักษะเชิงเทคนิค หากแต่เป็นความเข้าใจของตนเองและสิ่งแวดล้อมรอบตัว ความเข้าใจที่สามารถส่งผ่านการสะท้อนใคร่ครวญทางความคิดเพียงเท่านั้น” (p. 190) ประเด็นจึงไม่ใช่นำทฤษฎีไปใช้ เพราะปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติไม่ได้เกี่ยวข้องกับทฤษฎี แต่การกำหนดขอบเขตและสร้างทฤษฎีทั้งหลายจะเป็นแนวทางอันพึงประสงค์สำหรับการปฏิบัติ นักปฏิบัติต้องการแนวทางเพื่อให้บรรลุการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม การพัฒนาวิธีการศึกษาเพื่อสร้างทฤษฎีวางอยู่บนความสามารถในการเรียนรู้และสะท้อนใคร่ครวญของทั้งนักปฏิบัติและนักทฤษฎี กล่าวอีกนัยหนึ่ง การนำทฤษฎีกับการปฏิบัติมาบรรจบกันเป็นสิ่งที่มีความสมบูรณ์ นักปฏิบัติไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของการสร้างทฤษฎีฉันใด นักทฤษฎีก็ได้เป็นส่วนหนึ่งของการทำงานองค์การฉันนั้น ปัญหาที่ผ่านมาในอดีตไม่ใช่ความล้มเหลวของทฤษฎี แต่เป็นความล้มเหลวของการสร้างทฤษฎีต่างหาก “เพื่อสร้างทฤษฎีคือเพื่อเรียนรู้”

หนทางใหม่ของการมองโลก ... กระบวนการของการสร้างทฤษฎีคือกระบวนการของการเรียนรู้ เพราะฉะนั้น วิธีศึกษาสู่การกระทำในองค์การสาธารณะ ต้องรวมทฤษฎีองค์การเข้าด้วยกับทฤษฎีการเรียนรู้ [จากประสบการณ์]” (p. 192)

สิ่งสำคัญของบทนี้ก็คือวิธีศึกษาสู่การสร้างทฤษฎีองค์การสาธารณะในแนวคิดหลักของกระบวนการทาง

องค์การ ได้แก่ แนวทางของความรู้ (ways of knowing) แนวทางของการตัดสินใจ (ways of deciding) และแนวทางของการกระทำ (ways of acting) นักบริหารรัฐกิจต้องแสวงหาข้อมูลรอบโลก ทำการตัดสินใจบนความเข้าใจที่มีต่อโลกและกระทำตามที่ได้ตัดสินใจไว้ ดังตาราง (p. 197)

	ตัวแบบเชิงเหตุผล	ตัวแบบการตีความ	ตัวแบบเชิงวิพากษ์
	สังคมศาสตร์ปฏิฐานนิยม	ปรากฏการณ์วิทยา	ทฤษฎีสังคมเชิงวิพากษ์
แนวทางของความรู้	ควบคุม	ทำความเข้าใจ	ปลดปล่อย
แนวทางของการตัดสินใจ	กระบวนการเชิงเหตุผล	การแสดงออกทางอารมณ์- สัญชาตญาณ	การวิพากษ์คุณค่า
แนวทางของการกระทำ	การกระทำเชิงเครื่องมือ	การกระทำที่แสดงออกมา	การกระทำที่มีการศึกษา (ทฤษฎีผนวก กับการปฏิบัติ)

ความสมบูรณ์ในการศึกษาองค์การสาธารณะต้องการในสิ่งที่เป็นแนวทางของความรู้ ตัวแบบเชิงเหตุผลของบริหารรัฐกิจใช้เทคนิคทางสังคมศาสตร์แบบปฏิฐานนิยมในการแสวงหาการอธิบายเชิงเหตุและผลที่วางอยู่บนหลักวัตถุประสงค์ของการสังเกตพฤติกรรมมนุษย์ เป็นการใช้ความรู้ในการควบคุม ในทางหนึ่ง ตัวแบบการตีความแสวงหาการทำความเข้าใจความหมายที่ปัจเจกบุคคลนำไปสู่กิจกรรมเชิงองค์การ ตัวแบบนี้ยอมรับว่าโลกขององค์การสาธารณะเป็นสิ่งถูกสร้างขึ้นมาโดยสังคมและให้ความสนใจในแนวทางการเข้าใจความหมายเชิงอัตวิสัยที่มีระหว่างกันนั้นเป็นสิ่งที่ถูกสร้างขึ้นมาเช่นกัน ท้ายที่สุด ตัวแบบเชิงวิพากษ์แสวงหาแนวทางการเปิดเผยรูปแบบความเชื่อและอุดมการณ์ที่เป็นตัวขัดขวางการพัฒนาทั้งปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มในสังคม เพื่อทำการปลดปล่อยข้อจำกัดทางสังคมและ

สิ่งที่ขัดขวางการพัฒนาและการเติบโตของเรา อย่างไรก็ตาม แต่ละตัวแบบมีนัยต่อการตัดสินใจและแนวทางของการกระทำอย่างตัวแบบเชิงเหตุผลที่เน้นไปยังพฤติกรรมเชิงเครื่องมือสนับสนุนไปสู่วัตถุประสงค์ขององค์การ ตัวแบบการตีความมองการกระทำที่แสดงออกมาเป็นการเผยให้เห็นถึงการสื่อสารและทำความเข้าใจระหว่างบุคคล และตัวแบบเชิงวิพากษ์เน้นให้เห็นถึงความเป็นปัจเจกบุคคลที่รวมทั้งมีความเป็นอิสระและความรับผิดชอบ การสื่อสารและฉันทามติ ทฤษฎีและปฏิบัติการไปยังการกระทำที่มีการศึกษามาแล้ว การกระทำของมนุษย์ที่เป็นการเชื่อมโยงระหว่างการเรียนรู้ส่วนบุคคลกับสัมพันธภาพระหว่างทฤษฎีและปฏิบัติการ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ทำให้บริหารรัฐกิจที่เป็นนักปฏิบัติมีฐานะเป็นนักทฤษฎีที่ต้องนำแนวทางการสร้างทฤษฎีกับการกระทำไปด้วยกัน

กล่าวได้ว่า งานของ Denhardt เล่มนี้เป็นงานทฤษฎีองค์การสาธารณะที่วางพื้นฐานบนทฤษฎีสังคมและประวัติโดยย่อพัฒนาการทางแนวคิดของบริหารรัฐกิจคู่ขนานไปกับการวิพากษ์ที่ทำให้เห็นว่าองค์การสาธารณะกับบริหารรัฐกิจเป็นเสมือนสิ่งเดียวกัน ขณะเดียวกันที่ แสดงให้เห็นถึงประเด็นการแบ่งแยกการบริหารออกจากการเมืองและการศึกษาการบริหารจัดการได้ให้ปรับระดับแนวทางสำหรับการศึกษาองค์การ

สาธารณะมาหลายทศวรรษถัดมาที่ยังคงเหมือนเดิม และไม่ได้พัฒนาไปในทิศทางใหม่ ในทางตรงกันข้าม Denhardt ได้นำเสนอข้อถกเถียงทฤษฎีองค์การสาธารณะในบริบทบริหารรัฐกิจและจิตวิญญาณของแนวคิดการบริการสาธารณะใหม่ของเขาเองไว้ให้ทั้งนักทฤษฎีและนักปฏิบัติได้ใคร่ครวญพิจารณากันต่อไป กับบทบาทขององค์การสาธารณะในสังคมประชาธิปไตย