



วารสาร สถาบัน พระปกเกล้า

KING PRAJADHIPOK'S INSTITUTE JOURNAL

ปีที่

ฉบับที่ 2

(พฤษภาคม - สิงหาคม 2564)

ISSN 1685 9855 | ISSN 2730-3896 (Online)

https://so06.tci-thaijo.org/index.php/kpi_journal/index

บรรณาธิการ

รศ. ดร.อรรถ กักผล

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.สกนธ์ วรรณวิวัฒนา

ประธานกรรมการการแข่งขันทางการค้า

(อดีตคณบดีคณะเศรษฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)

ศ. ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ศ. ดร.สมบูรณ์ สุขสำราญ

อุปนายกสถาบันทฤษฎีสังคม 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

นายวิฑูรย์ ชัยภาคภูมิ

รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นายภควัฒน์ อัจฉริยะปัญญา

นักฝึกอบรมชำนาญการพิเศษ

สถาบันพระปกเกล้า



วารสารสถาบันพระปกเกล้า

ปีที่ 19 ฉบับที่ 2 พฤษภาคม-สิงหาคม 2564 ISSN 1685-9855

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

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

ขอบเขตเนื้อหาของบทความในวารสารฯ ได้แก่ประเด็นต่างๆ ดังนี้

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

วารสารสถาบันพระปกเกล้า ดำเนินการจัดพิมพ์ปีละ 3 เล่ม ดังนี้

ฉบับที่ 1 ประจำปีเดือนมกราคม – เมษายน

ออกเผยแพร่แก่สาธารณชนในเดือนพฤษภาคม

ฉบับที่ 2 ประจำปีเดือนพฤษภาคม – สิงหาคม

ออกเผยแพร่แก่สาธารณชนในเดือนกันยายน

ฉบับที่ 3 ประจำปีเดือนกันยายน – 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://so60.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
การประเมินการดำเนินงานปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ตามยุทธศาสตร์ชาติ ด้านความมั่นคง กรณีศึกษา กองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ (ปคม.) ณัชชาภัทร อมรกุล และ ปรัชญาณ์ นักฟ่อน	5
การศึกษาพฤติกรรมความเป็นพลเมืองสำหรับสังคมไทย ถวิลวดี บุรีกุล ทศพล สมพงษ์ และ สมเกียรติ นาทะโท	23
ปัญหาและผลกระทบในการเข้าถึงการใช้ประโยชน์ทรัพยากรชุมชน ตำบลบางตะบูนออก อำเภอบ้านแหลม จังหวัดเพชรบุรี สรวรยา ธรรมอภิพล นรินทร์ สังข์รักษา และ เกียรติศักดิ์ ธรรมอภิพล	44
ประสบการณ์ชีวิตของทหารผู้ปฏิบัติงานด้านความมั่นคงชายแดนใต้ ท่ามกลางการระบาดของโควิด-19 ปรียา แก้วพิมล วันพิชิต ศรีสุข และ คนองเดช ฝอดสูงเนิน	66
บทวิเคราะห์บทบัญญัติมาตรา 141 วรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ว่าด้วยเรื่องการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของ รัฐสภา ศาล และองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ปวีศร เลิศธรรมเทวี	88
แหล่งเงินทุนของผู้สมัครในการเลือกตั้งทั่วไปจังหวัดสุพรรณบุรี พ.ศ. 2562 รูปนรรต พรหมอินทร์	121
บทปริทัศน์หนังสือ McCargo, Duncan & Anyarat Chattharakul. (2020). Future Forward: 147 The Rise and Fall of a Thai Political Party. Copenhagen K, Denmark: Nordic Institute of Asian Studies Press. 252 p. ศุทธิกานต์ มีจั่น	

ทางคณะผู้จัดทำยินดีที่จะเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลที่มีประโยชน์หรือน่าสนใจต่อ
สาธารณชนและขอสงวนสิทธิ์ในการสรุปย่อ ตัดทอนหรือเพิ่มเติมตามความเหมาะสม
ความเห็นและทัศนะในแต่ละเรื่องเป็นของผู้เขียน ซึ่งทางคณะผู้จัดทำและสถาบันพระปกเกล้าไม่จำเป็นต้อง
เห็นด้วยเสมอไป

พิมพ์ที่

บริษัท เอ.พี. กราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด

745 ถนนนครไชยศรี แขวงนครไชยศรี เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300 โทรศัพท์ 02-243-9040-4 โทรสาร 02-243-3225



บรรณานิติการแถลง

การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด-19 อยู่สถานการณ์วิกฤตเป็นอย่างยิ่ง ตัวเลขผู้ติดเชื้อพุ่งทะยานจะแตะ 20,000 รายต่อวัน ขณะที่ผู้เสียชีวิตเพิ่มขึ้น จนมีข่าวน่าเจ็บปวดใจ ทั้งปัญหาของเตาเผาศพ ภาพข่าวของคนตาย หรือคนรอความตายอยู่ที่บ้าน เพราะเข้าไม่ถึงการรักษา การหาเตียงไม่ได้ทั้งในโรงพยาบาลหลักและโรงพยาบาลสนาม ตอนนี้จำเป็นต้องใช้ระบบแยกตัวอยู่ที่บ้าน หากแต่ยังมีปัญหาในระบบจัดการที่ไม่ลงตัว

และที่ประชาชนตั้งคำถามมากที่สุดคือเรื่องการจัดหาและบริหารวัคซีน ทำไมวัคซีนจึงไม่มาตามนัด ? ทำไมคนไทยไม่ได้วัคซีนที่มีประสิทธิภาพต่อเชื้อกลายพันธุ์ ? ทำไมคนกลุ่มเป้าหมายไม่ได้วัคซีน ? มีโควตาบุคคลสำคัญจริงหรือไม่ ? มีทุจริตวัคซีนรีเปล่า ? ตามมาด้วยการวิพากษ์วิจารณ์ของประชาชนอย่างแพร่หลายและรุนแรง

คำถามและการวิจารณ์มากมายเช่นนี้ สะท้อนให้เห็นความไม่เชื่อมั่นและความไม่ไว้วางใจต่อรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ แน่นนอนความโปร่งใสและการสื่อสารอย่างตรงไปตรงมา น่าจะเป็นทางออกของเรื่องนี้แต่คงไม่ใช่เรื่องง่าย เพราะท่าทีของรัฐบาลที่ได้ตอบด้วยกฎหมาย อาทิ การแจ้งจับบุคคลที่วิจารณ์ จนล่าสุดคือคำสั่งนายกรัฐมนตรี ออกข้อกำหนดตามความในมาตรา 9 แห่ง พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 (ฉบับที่ 29) มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 30 ก.ค. 2564 โดยมีข้อกำหนดสำคัญคือการห้ามเสนอข่าว จำหน่าย หรือทำให้แพร่หลาย ซึ่งหนังสือ สิ่งพิมพ์ หรือสื่ออื่นใดที่มีข้อความอันอาจทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัว โดยให้อำนาจสำนักงาน กสทช. ตรวจสอบ IP Address ที่เผยแพร่ข่าวสารลักษณะต้องห้าม และให้ระงับบริการอินเทอร์เน็ต ได้นั้น ซึ่งนำมาสู่การวิจารณ์และการคัดค้านต่อคำสั่งจากหลายภาคส่วนในสังคม ทั้งสื่อมวลชน นักวิชาการ และประชาชนทั่วไป

ท่าทีของฝ่ายรัฐบาลเช่นนี้ ย่อมก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางถึงเรื่องสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งถือเป็นหัวใจหลักประการหนึ่งของสังคมประชาธิปไตย การออกประกาศดังกล่าว จึงหลีกเลี่ยงมิได้ว่าก่อให้เกิดบรรยากาศของการคุกคามและจำกัดสิทธิในการแสดง

ความคิดเห็น จึงอยากเรียกร้องให้รัฐบาลยกเลิกการดำเนินการดังกล่าว และกลับมาใช้การเพิ่มความโปร่งใสและการสื่อสารอย่างตรงไปตรงมา รวมทั้งมีความรวดเร็ว

วารสารสถาบันพระปกเกล้าฉบับนี้ นำเสนอเรื่องราวที่หลากหลายอีกเช่นเคย เริ่มด้วย บทความแรกเป็นบทความวิจัยประเมินผล เรื่อง “การประเมินการดำเนินงานปราบปรามปัญหาการค้ำมนุษย์ตามยุทธศาสตร์ชาติ ด้านความมั่นคง กรณีศึกษา กองบังคับการปราบปรามการค้ำมนุษย์ (ปคม.)” โดย อ.ณัชชาภัทร อมรกุล นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า และ ผศ. ดร.ปรัชญาณ์ นักพ่อน จากคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ บทความนี้ นำเสนอผลประเมินกระบวนการดำเนินงานของกองบังคับการปราบปรามการค้ำมนุษย์ โดยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ และการวิจัยเชิงปริมาณ ผลการศึกษาวិจัยพบว่า หน่วยงานที่ได้รับการยอมรับโดยฉันทามติจากทั้งภายในและภายนอกประเทศ ดำเนินงานประสบความสำเร็จตามภารกิจ หากแต่มีข้อเสนอในการเสริมสร้างศักยภาพหลายประการ โดยเฉพาะการเพิ่มการเชื่อมโยงกับประชาชน การสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการค้ำมนุษย์ และข้อเสนออื่นๆ ที่น่าสนใจมาก เชิญผู้อ่านติดตามได้

บทความที่สอง เรื่อง “การศึกษาพฤติกรรมความเป็นพลเมืองสำหรับสังคมไทย” โดย ดร.อภิชาติ บุรีกุล ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและพัฒนา ผศ.ทศพล สมพงษ์ นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญ สำนักส่งเสริมการเมืองภาคพลเมือง และ สมเกียรติ นาคระโทก นักวิชาการผู้ชำนาญการ สำนักนวัตกรรมเพื่อประชาธิปไตย จาก สถาบันพระปกเกล้า บทความนี้มีความน่าสนใจมากเพราะเป็นผลการศึกษาวิจัยที่ใช้วิธีวิจัยเชิงปฏิบัติการ (Action research) โดยใช้กระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม (Participatory Public Policy Process) เพื่อมุ่งพัฒนาตัวแบบในการสร้างความเป็นพลเมืองและประสิทธิภาพทางการเมืองของพลเมือง โดยศึกษาในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4 แห่ง ผลการศึกษพบว่า การพัฒนาพฤติกรรมความเป็นพลเมืองประกอบด้วยปัจจัยอะไรและ

ตัวแบบมีลักษณะอย่างไร ท่านที่สนใจการพัฒนาความเป็นพลเมืองไม่ควรพลาดจริงๆ

บทความต่อมาเกี่ยวกับ **“ปัญหาและผลกระทบในการเข้าถึงการใช้ประโยชน์ทรัพยากรชุมชน ตำบลบางตะบูนออก อำเภอบ้านแหลม จังหวัดเพชรบุรี”** โดย ผศ. ดร.สรวรรยา ธรรมอภิพล รศ. ดร.นรินทร์ สังข์รักษา จากคณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยศิลปากร และเกรียงศักดิ์ ธรรมอภิพล นักปฏิบัติการวิจัย สถาบันพัฒนาสุขภาพอาเซียน มหาวิทยาลัยมหิดล บทความวิจัยชิ้นนี้นำเสนอสภาพปัญหาการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรชุมชน ซึ่งมีวิธีการศึกษาทั้งทางคุณภาพและปริมาณ ซึ่งพบปัญหาที่สำคัญหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาความเหลื่อมล้ำทั้งการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์ ซึ่งในบทความนี้ได้นำเสนอว่า ปัจจัยอะไรส่งผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำดังกล่าว น่าสนใจมากๆ ค่ะ

บทความที่สี่ มาในแนวร่วมสมัยยุคโควิด โดยสะท้อนการทำงานด้านความมั่นคงในช่วงการระบาดของโควิด 19 ในพื้นที่ภาคใต้ บทความเรื่อง **“ประสบการณ์ชีวิตของทหารผู้ปฏิบัติงานด้านความมั่นคงชายแดนใต้ท่ามกลางการระบาดของโควิด-19”** โดย ผศ. ดร.ปริยา แก้วพิมล จากคณะพยาบาลศาสตร์ ดร.วันพิชิต ศรีสุข จากคณะมนุษยศาสตร์ จากมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ และ ร.ต. คณนงเดช ผ่องสูงเนิน นายทหารประวัติศาสตร์ ชุดปฏิบัติการกิจการพลเรือน กองพลทหารราบที่ 15 ค่ายสมเด็จพระสุริโยทัย บทความวิจัยชิ้นนี้ใช้กรณีศึกษาประสบการณ์ทหารที่ปฏิบัติงานจริง ผลการศึกษาสะท้อนการปรับตัวของกำลังพลในหลายประการ และที่น่าสนใจ คือการสร้างโอกาสใหม่ๆ จากสถานการณ์การแพร่ระบาด ทั้งนี้โอกาสใหม่ๆ คืออะไร เชิญผู้อ่านหาคำตอบได้ในบทความนี้

จากโควิด19 กลับสู่แนวทางการเมืองและการบริหารงานองค์กรอิสระ ในบทความเรื่อง **“บทวิเคราะห์บทบัญญัติมาตรา 141 วรรคสองรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ว่าด้วยเรื่องการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล และองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ”** โดย ผศ. ดร.ปวีศร เลิศธรรมเทวี จากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง บทความนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อตรวจสอบบทบัญญัติ

แห่งรัฐธรรมนูญ ในมาตรา 141 วรรคสองซึ่งบัญญัติว่า “รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล องค์กรอิสระ และองค์กรอัยการ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ในกรณี que เห็นว่างบประมาณที่ได้รับจัดสรรอาจไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ รัฐสภา ศาล องค์กรอิสระ และองค์กรอัยการ จะยื่นคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการการโดยตรงก็ได้” ท่านที่สนใจประเด็นเกี่ยวกับองค์กรอิสระไม่ควรพลาด

บทความต่อมาสำหรับคอการเมือง เป็นเรื่องเกี่ยวกับ **“แหล่งเงินทุนของผู้สมัครในการเลือกตั้งทั่วไปจังหวัดสุพรรณบุรี พ.ศ. 2562”** โดย รศ.ธูปนรรต พรหมอินทร์ จากสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ที่นำเสนอผลการวิเคราะห์แหล่งที่มาของเงินทุนที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งได้รับมา เพื่อนำไปเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมการเลือกตั้งในพื้นที่ของตน ทั้งนี้ผลการศึกษาสะท้อนให้เห็นชัดเจนว่าฐานะทางเศรษฐกิจกับการตัดสินใจลงสมัครทางการเมืองเป็นของคู่กัน ติดตามรายละเอียดได้ในบทความนี้

บทความปิดท้ายของเล่มนี้ เป็นบทปริทัศน์หนังสือ **“Future Forward: The Rise and Fall of a Thai Political Party”** โดย ผศ.ศุทธิภาณต์ มีจัน จากวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ซึ่งหนังสือ Future Forward เป็นผลงานของ McCargo, Duncan และ Anyarat Chattharakul นักวิชาการที่ติดตามและมีผลงานเกี่ยวกับการเมืองไทยอย่างต่อเนื่อง ปรากฏการณ์พรรคอนาคตใหม่นั้นสร้างความประหลาดใจ และความหวังทางการเมือง หากแต่กลับอายุสั้นและหายไปอย่างรวดเร็ว จึงเป็นหนังสือที่น่าอ่านเพื่อติดตามว่าเกิดอะไรขึ้นกับพรรคอนาคตใหม่

สุดท้ายนี้ ขอให้ผู้อ่านสนุกสนานเพลิดเพลินกับบทความทั้ง 7 เรื่อง ที่วารสารเราได้คัดสรรมา และขอให้ปลอดภัย ห่างไกลจากโควิด 19 กันถ้วนหน้านะคะ

ด้วยรักและปรารถนาดี
รองศาสตราจารย์ ดร.อรรถัย กักผล
บรรณาธิการวารสารสถาบันพระปกเกล้า

การประเมินการดำเนินงานปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์
ตามยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง
กรณีศึกษา กองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ (ปคม.) *

The Evaluation of Suppression of Human Trafficking Operations
Under the National Security Strategy:
A Case Study of the Anti – Trafficking in Persons Division

ณัชชาภัทร อมรกุล **

Natchapat Amorngul ***

ปรีชญาน์ นักร้อง ****

Preechaya Nakfon *****

บทความนี้

Received

15 กุมภาพันธ์ 2564

Revised

8 เมษายน 2564

Accepted

10 มิถุนายน 2564

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งนำเสนอผลประเมินกระบวนการดำเนินงานของกองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ตามยุทธศาสตร์ชาติ และเสนอแนะแนวทางเพื่อปรับปรุงยุทธศาสตร์ชาติ โดยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ ได้แก่ การวิเคราะห์เอกสาร และการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง และการวิจัยเชิงปริมาณ ได้แก่ การสำรวจด้วยแบบสอบถามจากผู้ปฏิบัติงานในกองบังคับการฯ จำนวน 113 คน และกลุ่มประชากรทั่วไป 400 คน ซึ่งผลการศึกษาวัดพบว่า กองกำลังป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เป็นหน่วยงานที่ได้รับการยอมรับโดยฉันทามติจากทั้งภายนอกและภายในประเทศ ภายใต้กรอบข้อตกลงระหว่างประเทศ และกรอบของกฎหมาย นโยบายระดับชาติและกลไกในการปฏิบัติงานภายในประเทศให้ทำงานด้านการปราบปราม

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยชื่อ การติดตามการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติสู่การปฏิบัติ: ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง กรณีศึกษาของกองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยสถาบันพระปกเกล้า

** นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า

*** Expert Researcher, The College of Politics and Governance, King Prajadhipok's Institute

**** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ (ดร.)

***** Assistant Professor, Department of Political Science, Faculty of Social Science, Srinakharinwirot University (Ph.D.)

การค้ามนุษย์ ส่งผลให้หน่วยงานนี้มีกรอบภารกิจที่ชัดเจน และสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีประสิทธิภาพ และบุคลากรมีความเชื่อมั่นในการทำงาน ในส่วนของการส่งเสริมศักยภาพของกองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์เพื่อให้สอดคล้องกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาตินั้น ควรมีการพิจารณาเพิ่มความเชื่อมโยงกับประชาชน โดยการให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ และการประชาสัมพันธ์การทำงานของหน่วยงาน การพิจารณาปรับปรุงงบประมาณในการดำเนินการสำหรับภารกิจที่ได้รับมอบหมาย, วัสดุอุปกรณ์ หรือเทคโนโลยีที่เอื้อต่อภารกิจที่ได้รับมอบหมาย เพื่อให้กองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์สามารถทำภารกิจที่มีความสลับซับซ้อนและละเอียดอ่อนนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

คำสำคัญ: การค้ามนุษย์, ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง, กองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ (ปคม.)

Abstract

This article aims to present the result of an evaluation of operations of the Anti-Trafficking in Persons Division (ATD) under the National Security Strategy, and to make recommendations to improve the national strategy. This research employed both qualitative method by analyzing reports and papers and interviewing personnel of the ATD, and quantitative method by means of questionnaire surveys from 113 executives and officers in the ATD and another 400 to ordinary people. The findings of this research were that the duties of the ATD were backed up from both external and internal consensus, such as international agreements, legal framework, national policies, and operational mechanisms, which has supported this organization to have a clear responsibility that has helped enhance the performance and confidence of the personnel in the organization. In order to support and promote the potential of the ATD's performance for the national strategy, public relations should be improved by providing knowledge and understanding of human trafficking as well as the obligations of the TPD. There should be an increase in the budget, tools and instruments as well as technology that are used in the TPD, so that the organization can better effectively perform its complicated task.

Keywords: Human Trafficking, National Security Strategy, Anti Trafficking in Persons Division

ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การค้ามนุษย์นับเป็นภัยคุกคามด้านความมั่นคงหรืออาชญากรรมร้ายแรง และเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างทารุณ ทุกๆ ปี โดยที่มาของการค้ามนุษย์ในยุคปัจจุบันไว้ว่า มี 2 ปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ปัจจัยแรก คือ การจบสิ้นลงของสงครามเย็นนำไปสู่การขยายตัวทางเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศต่างๆ และปัจจัยที่สองคือ ความต้องการที่จะไปทำงานนอกประเทศของประชากรในหลายประเทศโดยเริ่มเห็นช่องทางในการขยายโอกาสทางเศรษฐกิจของตัวเองมากขึ้น แต่การย้ายถิ่นออกไปทำงานในต่างประเทศ จึงอยู่ในรูปแบบของธุรกิจค้าแรงงาน มากขึ้น และเริ่มมีการเอารัดเอาเปรียบแรงงานมากขึ้น เช่น มีการสร้างข้อมูลหลอกลวงแรงงาน และเกิดธุรกิจใต้ดินนอกระบบที่นำส่งแรงงานไปอีกประเทศหนึ่งอย่างผิดกฎหมาย และละเมิดกฎหมายของการเดินทางข้ามประเทศ จนในที่สุดได้เข้าไปสู่วงจรธุรกิจนอกระบบและมีเครือข่ายเชื่อมโยงกับอาชญากรรมข้ามชาติในรูปแบบอื่นๆ ทำให้เกิดวงจรที่เรียกว่า การค้ามนุษย์ในเวลาต่อมา (ศิปิต นพประเสริฐ, 2553, น. 23) ทั้งนี้ การค้ามนุษย์ได้รับคำนิยามที่ปรากฏอยู่ในพิธีสารว่าด้วยการป้องกันปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็กเพิ่มเติมอนุสัญญาแห่งองค์การสหประชาชาติ เพื่อการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ (Protocol to Prevent Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime) พิธีสารฉบับนี้ได้รับการรับรองโดยสมัชชาใหญ่ของสหประชาชาติในปี ค.ศ. 2000 และได้มีผลบังคับใช้ในปี ค.ศ. 2003 และในเดือน พฤษภาคม ค.ศ. 2563 มีการรับรองโดย 176 ประเทศ หน่วยงานที่รับผิดชอบนำพิธีสารนี้ไปปฏิบัติคือ สำนักงานยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (UNODC) ซึ่งเสนอความช่วยเหลือในด้านการร่างกฎหมาย และสร้าง

ยุทธศาสตร์ในการต่อต้านการค้ามนุษย์ และช่วยเหลือด้านทรัพยากรและเครื่องมือต่างๆ ตามกฎหมาย พิธีสารนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะให้รัฐที่ให้สัตยาบัน มีความมุ่งมั่นในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ คัดกรองและช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ และส่งเสริมความร่วมมือระหว่างรัฐเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ต่างๆ และได้ให้คำนิยามการค้ามนุษย์ไว้ในมาตราที่ 3 ที่มีใจความสำคัญในการระบอบประกอบของการค้ามนุษย์ 3 ประการคือ สิ่งที่ทำ (The Act) ได้แก่ การจัดหา การขนส่ง การยกย้ายถ่ายเท การเก็บรักษา หรือการรับบุคคล วิธีการ (The Means) ได้แก่ การคุกคามหรือการใช้กำลังการบีบบังคับการลักพาตัวการฉ้อโกง การหลอกลวงการใช้อำนาจในทางที่ผิดต่อบุคคลเปราะบาง หรือการจ่ายเงินหรือผลประโยชน์ให้กับบุคคลที่ควบคุมเหยื่อ มีวัตถุประสงค์ (The purpose) คือ เพื่อจุดประสงค์ในการแสวงหาประโยชน์ ซึ่งรวมถึงการแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีของผู้อื่น

การแสวงหาประโยชน์ทางเพศ การบังคับใช้แรงงาน การเป็นทาสหรือการปฏิบัติที่คล้ายคลึงกันและการกำจัดอวัยวะ เป็นต้น ภายหลังจากนิยามดังกล่าวกลายเป็นบรรทัดฐานในการกำหนดคำนิยามของการค้ามนุษย์ทั่วโลก และในการพิจารณาว่า การกระทำใดจะถือเป็นการค้ามนุษย์หรือไม่นั้น ให้พิจารณาจากวัตถุประสงค์ในการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง ได้แก่ การแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณี การผลิตหรือเผยแพร่วัตถุหรือสื่อลามก การแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การเอาคนลงเป็นทาส การนำคนมาขอทาน การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ และการบังคับตอวร้ายเพื่อการค้า ทั้งนี้ ประเด็นเรื่องการค้ามนุษย์ ถือเป็นประเด็นที่ประเทศไทยได้ประกาศเป็น “วาระแห่งชาติ” เพื่อเปลี่ยนวิกฤตที่ไทยถูกลดอันดับการค้ามนุษย์จากกลุ่มที่ 2 ที่ถูกจับตามอง (Tier 2 Watch list) ลงมาเป็นกลุ่มที่ 3 (Tier 3) ซึ่งหากประเทศไทยไม่ได้แสดงความพยายาม

ที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว อาจจะมีแนวโน้มที่จะถูกคว่ำบาตรจากสมาชิกประชาคมโลกในด้านต่างๆ เช่น การตัดสิทธิในการได้รับสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากร หรือ มีผลต่อการเจรจาเขตการค้าเสรีต่างๆ เป็นต้น

ความกดดันจากประชาคมโลก จึงเป็นโอกาสดีที่ไทยจะเร่งสร้างระบบเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ เพราะมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง และมีความต่อเนื่องกับปัญหาอาชญากรรม ปัญหาความมั่นคง และความเหลื่อมล้ำ โดยที่ปัญหาการค้ามนุษย์มีมิติที่ค่อนข้างสลับซับซ้อนและมีความเกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายภาคส่วน ดังนั้น การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์จึงได้รับความร่วมมือจากหลายประเทศและหลากหลายหน่วยงาน ด้วยเหตุนี้ สถานการณ์และความสำคัญของปัญหาการค้ามนุษย์ข้างต้น ส่งผลให้มีการกำหนดยุทธศาสตร์ด้านการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์เป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง เพื่อกรอบและแนวทางในการบริหารและพัฒนาประเทศในระยะยาว โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้กำหนดให้ประเทศไทยมี “ยุทธศาสตร์ชาติ” คือ “เป้าหมายระยะยาวในการพัฒนาประเทศ” เพื่อใช้เป็นกรอบในการกำหนดนโยบายบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี ก่อนที่จะเข้ามาบริหารประเทศ และก่อนที่จะมีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ และแผนระดับอื่นๆ รวมทั้งการจัดทำงบประมาณรายจ่ายงบประมาณประจำปีงบประมาณด้วย ทั้งนี้ ยุทธศาสตร์ชาติได้ถูกบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 65 ให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมาย การพัฒนาประเทศ มาตรา 142 การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ต้องมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการต่างๆ มาตรา 162 คณะรัฐมนตรีที่จะบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ซึ่งต้องสอดคล้อง

กับหน้าที่ของรัฐ แผนนโยบายแห่งรัฐและยุทธศาสตร์ชาติ มาตรา 270 ให้วุฒิสภามีหน้าที่และอำนาจติดตามเสนอแนะ เปรียบเทียบการจัดทำและดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ และพระราชบัญญัติจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 โดยมาตรา 5 กำหนดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ซึ่งจะต้องไม่น้อยกว่า 20 ปี และหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยมีหน้าที่ดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ และการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ

ทั้งนี้ ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติดังกล่าว กำหนดให้ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง เป็นยุทธศาสตร์ที่ 1 ใน 6 ยุทธศาสตร์ชาติที่จะเป็นกรอบในการพัฒนาประเทศด้านความมั่นคงในระยะเวลา 20 ปีจากนี้ไป โดยมีเป้าหมายที่จะ “บริหารจัดการสภาวะแวดล้อมของประเทศให้มีความมั่นคง ปลอดภัย และมีความสงบเรียบร้อยในทุกระดับ และกำหนดในแผนย่อยที่ 2 คือ การป้องกันและแก้ไขปัญหาและผลกระทบต่อความมั่นคง ในส่วนของการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรและการพัฒนาประเทศ ซึ่งกำหนดประเด็นการดำเนินงานภายใต้ยุทธศาสตร์ที่สำคัญประการหนึ่งคือ แผนป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ เพื่อเป็นแนวทางการในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ที่ทวีความรุนแรงมากขึ้น ดังที่กล่าวไปข้างต้น โดยกำหนดแนวทางการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ และกำหนดหน่วยปฏิบัติในแต่ละมาตรการไว้อย่างชัดเจน เพื่อรับผิดชอบในการขับเคลื่อนงานตามแผนงานดังกล่าวให้เกิดขึ้นจริง

ทั้งนี้ ด้วยพันธกิจของสถาบันพระปกเกล้าและเพื่อให้เกิดความเกี่ยวข้องสอดคล้องเชื่อมโยงและต่อยอดกับงานวิจัยของสถาบันพระปกเกล้าในเรื่องความมั่นคงรูปแบบใหม่ ซึ่งประกอบไปด้วย 1) การป้องกันและปราบปรามยาเสพติด 2) การป้องกันและแก้ไขปัญหา

ความมั่นคงทางไซเบอร์ 3) การป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ 4) การบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง 5) การป้องกันและแก้ไขปัญหาการก่อการร้าย 6) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 7) การป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ 8) การเฝ้าระวังและป้องกันประเด็นทางเศรษฐกิจที่มีผลกระทบต่อความมั่นคง 9) การป้องกันและแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ 10) การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร 11) การรักษาความมั่นคงและผลประโยชน์ของชาติพื้นที่ชายแดน 12) การรักษาความมั่นคงและผลประโยชน์ของชาติทางทะเล 13) การพัฒนาประเทศเพื่อความมั่นคงและช่วยเหลือประชาชน 14) การพิทักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ 15) การแก้ไขปัญหาความมั่นคงเฉพาะกรณี โดยการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์อยู่ในข้อที่ 3 ของความมั่นคงในรูปแบบใหม่นี้

สถาบันพระปกเกล้าจึงได้มีการหยิบยกประเด็นภารกิจเรื่องการปราบปรามการค้ามนุษย์ในยุทธศาสตร์ชาติเข้ามาศึกษา โดยมุ่งเน้นการติดตามการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคงในประเด็นเรื่อง “การป้องกันและแก้ไขการค้ามนุษย์” ไปสู่การปฏิบัติ โดยมุ่งเน้นศึกษาการดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหการค้ามนุษย์ของ กองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ (Anti-Trafficking in Persons Division) ซึ่งนับเป็นหน่วยปฏิบัติหลักที่สำคัญที่รับผิดชอบในการดำเนินงานด้านการปราบปรามการค้ามนุษย์ตามยุทธศาสตร์ชาติที่กำหนด เพื่อวิเคราะห์ความเชื่อมโยงระหว่างแผนยุทธศาสตร์ชาติ มาสู่แผนปฏิบัติงาน และแนวทางการปฏิบัติงานค้ามนุษย์ของกองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ รวมทั้งประเมินการดำเนินงานของกองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ ตลอดจนความคิดเห็นจากประชาชนที่มีต่อการดำเนินงานของกองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ อันจะเป็น

การเสนอแนะนโยบายที่ส่งเสริมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ที่มีประสิทธิภาพในที่สุด

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาความสำคัญของการค้ามนุษย์ในยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง
2. เพื่อประเมินการดำเนินงานปราบปรามการค้ามนุษย์ของกองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ตามยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางเพื่อปรับปรุงยุทธศาสตร์ชาติ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์

แนวคิดและกรอบการประเมิน

การประเมินการดำเนินนโยบายและแผน นับเป็นขั้นตอนที่สำคัญหนึ่งในกระบวนการนโยบายสาธารณะ เพื่อเป็นการตรวจสอบความก้าวหน้าของการดำเนินนโยบายและแผนในแต่ละขั้นตอน ตลอดจนรับรู้ถึงปัญหาที่เกิดขึ้นตลอดระยะเวลาการดำเนินโครงการ รวมทั้งการศึกษาถึงผลลัพธ์และผลกระทบ อันเกิดจากการดำเนินนโยบายสาธารณะที่มีต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของนโยบาย แผนงาน และโครงการดังกล่าว (เรื่องวิทย เกษสุวรรณ, 2550, น. 391) ดังนั้นในการดำเนินนโยบายสาธารณะ ควรกำหนดให้มีระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินนโยบาย ประกอบกับการกำหนดหน่วยปฏิบัติที่รับผิดชอบในการติดตามและประเมินผลอย่างชัดเจน เพื่อให้ได้รับข้อมูลจากการดำเนินนโยบายจริงมาพิจารณาตรวจสอบว่านโยบายสาธารณะนั้นสามารถบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้หรือไม่ อย่างไร ทั้งนี้พบว่า นโยบายสาธารณะที่มีการติดตามและประเมินผลอย่างเป็นระบบจะสามารถดำเนินการได้ประสบความสำเร็จตามที่คาดหวังไว้มากกว่านโยบายที่ไม่มีระบบการติดตามและประเมินผลที่ชัดเจน (วรเดช จันทรศร, 2558, น. 33)

การติดตามนโยบาย (Policy Monitoring) เป็นการรวบรวมข้อมูล ตลอดระยะของการดำเนินงาน ตั้งแต่เริ่มต้น ระหว่างการดำเนินโครงการ และเมื่อสิ้นสุดโครงการ เพื่อตรวจสอบการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอน ว่ามีการปฏิบัติงานจริง กิจกรรมต่างๆ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ตรงกลุ่มเป้าหมาย ตรงตามเวลาที่วางแผนไว้หรือไม่ และสามารถนำข้อมูลมาจัดการให้มีความมั่นใจว่าโครงการที่มีคุณภาพ (Rossi, Freeman & Lipsey, 2004, p. 171; Chen, 2015, p. 204; นิศา ชูโต, 2541, น. 307) หรืออาจกล่าวได้ว่า การติดตามนโยบายเป็นการตรวจสอบ ความสัมพันธ์ระหว่างการดำเนินนโยบายและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริงซึ่งสามารถสังเกตได้ โดยทำการจัดเก็บข้อมูลต่างๆ จากสถานการณ์จริงที่เกิดขึ้นในแต่ละขั้นตอนของโครงการมาเปรียบเทียบกับสิ่งที่กำหนดไว้ ทั้งการประเมินขอบเขตของการให้บริการ (Service Utilization) โดยตรวจสอบขอบเขตของกลุ่มเป้าหมายที่กำหนดได้รับการตามที่ตั้งใจไว้ และการประเมินแผนงานองค์การ (Program Organization) โดยตรวจสอบการให้บริการจริงเปรียบเทียบกับแผนการให้บริการที่ตั้งใจจะดำเนินการเพื่อนำมาเป็นแหล่งข้อมูลเบื้องต้นที่สะท้อนความสำเร็จในการดำเนินงานตามนโยบาย (Dunn, 2018, pp. 404-405; Rossi, Freeman & Lipsey, 2004, p. 183; พิสนุ พองศรี, 2549, น. 8) ทั้งนี้ การติดตามนโยบายถือเป็นภารกิจประจำที่สำคัญหนึ่งในการบริหารจัดการเพื่อกำกับและควบคุมให้เกิดการขับเคลื่อนนโยบายไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถแก้ไขปัญหาในขณะปฏิบัติงานได้ตามข้อมูลที่พบในแต่ละช่วงเวลาได้ทันที (นิศา ชูโต, 2541, น. 306) ในขณะที่การประเมินนโยบาย (Policy Evaluation) เป็นการเรียนรู้ (Dye, 1978, pp. 5-6) หรือระเบียบวิธีวิจัยในการเรียนรู้ (Posavac, 2011, p. 3) เกี่ยวกับนโยบาย แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมที่ดำเนินไป โดยการประมาณการหรือประเมินค่าของสิ่งที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงาน

ตามนโยบายที่กำหนดไว้ในแต่ละขั้นตอนตลอดระยะเวลาการดำเนินนโยบาย รวมทั้งการวัดผล การสร้างกระบวนการวัดความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายหรือโครงการ (Anderson, 2015, p. 151; Rossi, Freeman & Lipsey, 2004, p. 5; สมบัติ อึ้งธัญวงศ์, 2546, น. 485) เพื่อให้คำตัดสินอย่างเป็นระบบเกี่ยวกับการดำเนินงาน ตลอดจนผลลัพธ์ที่เกิดจากโครงการทั้งทางตรง (Direct Effect) และทางอ้อม (Indirect Effect) ทั้งที่ตั้งใจและไม่ได้ตั้งใจ เปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ในนโยบาย แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรม (นิศา ชูโต, 2541, น. 308) โดยพิจารณาถึงการเข้ารับบริการหรือรับประโยชน์จากกลุ่มเป้าหมาย และคุณภาพของการดำเนินงานว่าสามารถสร้างประโยชน์ได้ตามที่คาดหวังต่อกลุ่มเป้าหมายอย่างแท้จริงหรือไม่ รวมทั้งตรวจสอบความคุ้มค่าของการดำเนินงานเมื่อเทียบกับต้นทุนหรือทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินงาน (Posavac, 2011, pp. 8-9) โดยใช้ระเบียบวิธีทางสังคมศาสตร์ในการเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อให้ผลการวิเคราะห์มีความเที่ยงตรง น่าเชื่อถือ และสามารถตรวจสอบความถูกต้องได้ (สมบัติ อึ้งธัญวงศ์, 2546, น. 485) ทั้งนี้ เหตุผลที่ต้องมีการประเมินการดำเนินนโยบายเพราะการให้บริการของนโยบาย แผนงาน โครงการอาจจะไม่ถึงมือของกลุ่มเป้าหมาย (เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, 2555, น. 205) หรือไม่สามารถดำเนินงานได้ตามแผนงานและเป้าหมายที่กำหนดจริง ดังนั้น การประเมินนโยบายจึงเป็นสิ่งที่ควรดำเนินการให้ครอบคลุม ตั้งแต่การประเมินสภาพแวดล้อมของนโยบาย การประเมินปัจจัยนำเข้าหรือทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินนโยบาย การประเมินกระบวนการดำเนินงาน นโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลผลิตนโยบาย การประเมินผลลัพธ์นโยบาย และการประเมินผลกระทบนโยบาย เพื่อให้ทราบข้อมูลการดำเนินงานจริงมาเปรียบเทียบกับนโยบายที่ออกแบบไว้อย่างสมบูรณ์

ทั้งนี้ การประเมินกระบวนการนโยบายควรมุ่งเน้น การประเมินการขับเคลื่อนนโยบายและแผนไปสู่ การปฏิบัติ (Program Implementation) โดยเป็น การพิจารณาการดำเนินการตามแนวนโยบายเพื่อให้ บรรลุเป้าหมายที่กำหนด โดย Berman (1978, pp. 157-184) ได้เสนอกรอบการวิเคราะห์การนำ นโยบายไปปฏิบัติในสองระดับ คือ ขั้นตอนการแปลง นโยบายไปสู่การปฏิบัติในระดับมหภาค (Macro stage) เป็นขั้นตอนที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงาน ในส่วนกลาง ซึ่งมีบทบาทควบคุมนโยบายโดยตรง และ ขั้นตอนการแปลงนโยบายหรือโครงการไปสู่การปฏิบัติ ในระดับจุลภาค (Micro stage) จะเป็นขั้นตอนที่อยู่ใน ความรับผิดชอบของหน่วยงานในระดับพื้นที่ หรือ หน่วยปฏิบัติซึ่งมีบทบาทสำคัญในการปฏิบัติงาน ตามโครงการ โดยการศึกษาในครั้งนี้จะมุ่งประเมิน การขับเคลื่อนแผนป้องกันและแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ ไปสู่การปฏิบัติในระดับจุลภาค คือการขับเคลื่อนแผนงาน ของกองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ ซึ่งเป็ นการประเมินใน 3 ขั้นตอนหลัก (วรเดช จันทรศร, 2552, น. 37-42) คือ ขั้นการระดมพลัง (Mobilization) โดยการพิจารณารับนโยบาย และการแสวงหาความ สนับสนุน ขั้นการปฏิบัติ (Deliverer Implementation) และขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่อง (Institutionalization or continuation) นอกจากนี้ ยังมุ่งเน้นการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอนตามแผนงาน ที่กำหนด เพื่อติดตามตรวจสอบว่า มีการดำเนินงานตาม ขั้นตอนและวิธีการทำงาน รวมทั้งกิจกรรมต่าง ๆ ตามที่ กำหนดไว้ในนโยบาย แผนงาน หรือโครงการหรือไม่ ทั้งนี้ Rossi, Freeman & Lipsey (2004, p.171) ได้เสนอ ประเด็นคำถามสำหรับการติดตามและประเมิน กระบวนการ ว่าควรมุ่งตั้งคำถามเกี่ยวกับการนำนโยบาย ไปปฏิบัติ ขั้นตอน และการดำเนินการ

ในการศึกษาครั้งนี้ มีกรอบการดำเนินงานใน 2 ส่วน ดังนี้

1. การประเมินการดำเนินงานปราบปรามการค้า มนุษย์ของกองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ตาม ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง ใน 3 ส่วน ได้แก่

1.1 การรับรู้ต่อปัญหาการค้ามนุษย์ เป็น การสอบถามข้อมูลเกี่ยวกับการรับรู้สถานการณ์ปัญหา การค้ามนุษย์จากผู้ปฏิบัติงานของกองบังคับการ ปราบปรามการค้ามนุษย์ รวมทั้งประชาชนในแต่ละพื้นที่

1.2 การประเมินกระบวนการดำเนินงานของ กองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ เป็นการสำรวจ ข้อมูลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้า มนุษย์ในพื้นที่จากบุคลากรของหน่วยงาน ซึ่งจะ ครอบคลุมการดำเนินงานสืบสวน งานจับกุมปราบปราม งานสอบสวน งานประสานเพื่อคุ้มครองผู้เสียหายและ พยาน งานตรวจพื้นที่และงานประชาสัมพันธ์และ การอบรมให้ความรู้ และความคิดเห็นเกี่ยวกับ กระบวนการดำเนินงานจากผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงาน เพื่อสะท้อนให้เห็นกลไกในการขับเคลื่อนการดำเนินงาน ด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ที่ชัดเจน ในด้านแผนปฏิบัติงาน ความรู้และทักษะของ ผู้ปฏิบัติงาน ทรัพยากรในการดำเนินงาน ทั้งด้าน งบประมาณ และวัสดุอุปกรณ์ หรือเทคโนโลยีที่เอื้อ ต่อการดำเนินการสำหรับภารกิจ รวมทั้งวิธีการหรือ รูปแบบการดำเนินการในแต่ละภารกิจ

1.3 ผลการดำเนินงานและความเชื่อมั่น ต่อการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ทั้งในส่วนของความคิดเห็นจากผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงาน รวมทั้งการสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นจากประชาชน ทั่วไป ซึ่งเป็นผู้ได้รับผลจากการดำเนินงานของ กองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์

2. การเสนอแนะแนวทางเพื่อปรับปรุงยุทธศาสตร์ ชาติ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ โดยนำข้อมูล จากการศึกษาทั้งหมดมาประมวลและวิเคราะห์เพื่อ

จัดทำข้อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงยุทธศาสตร์ชาติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์

และเชิงปริมาณมาสรุปและวิเคราะห์ เพื่อจัดทำรายงานผลการศึกษาระดับสมบูรณ์

ทั้งนี้ มีระยะเวลาในการดำเนินการวิจัยทั้งสิ้น 3 เดือน คือ ช่วงเดือนตุลาคม – ธันวาคม 2563

ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยฉบับนี้เป็นการประยุกต์ใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed Method Research) ทั้งการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยการทบทวนวรรณกรรมจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยมุ่งศึกษาความสำคัญของประเด็นปัญหาการค้ามนุษย์ และเชื่อมโยงกับนโยบายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ รวมทั้งการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) จากผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานในกองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ ควบคู่ไปกับการศึกษาวิจัยเชิงปริมาณ (Qualitative research) โดยการสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นโดยใช้แบบสอบถาม (Questionnaire Survey) จากกลุ่มเป้าหมาย 2 กลุ่ม ได้แก่

1. ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานสังกัดกองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ จำนวน 113 คน เป็นการสอบถามข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

2. ประชาชนทั่วไปในแต่ละภูมิภาคทั่วประเทศ จำนวน 400 คน เป็นการสอบถามเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจ รวมทั้งความคิดเห็นเกี่ยวกับการปราบปรามการค้ามนุษย์

หลังจากนั้นจึงนำข้อมูลเชิงปริมาณที่ได้จากการสำรวจแบบสอบถามมาดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้สถิติพรรณนา ได้แก่ ค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (mean) และ ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D) (Standard Deviation) แล้วจึงนำข้อมูลทั้งเชิงคุณภาพ

ผลการศึกษาวิจัย

การประเมินการประเมินการดำเนินงานปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ของกองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ (ปคม.) ตามยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคงในครั้งนี้ สามารถสรุปผลการวิจัยได้ดังนี้

1. การประเมินการดำเนินงานปราบปรามการค้ามนุษย์ของกองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ตามยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง

โดยมีผลการศึกษาใน 3 ส่วน ได้แก่

1.1 การรับรู้ต่อปัญหาการค้ามนุษย์

เมื่อสำรวจข้อมูลจากผู้ปฏิบัติงานของกองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ พบว่าการร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำผิดด้านการค้ามนุษย์ในพื้นที่ปฏิบัติงานส่วนใหญ่เป็นการค้าประเวณี รองลงมาคือ การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ และการแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น สอดคล้องกับข้อมูลการดำเนินคดีเกี่ยวกับการกระทำผิดด้านการค้ามนุษย์ในพื้นที่ปฏิบัติงานส่วนใหญ่ พบว่าเป็นการดำเนินงานเกี่ยวกับความผิดในเรื่องการค้าประเวณี รองลงมาคือ การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น เช่นกัน ในขณะที่ไม่พบการร้องเรียนหรือการกระทำผิดในลักษณะอื่นมากนัก ทั้งการผลิตหรือเผยแพร่วัตถุหรือสื่อลามก การนำคนมาข่มขืน การอื่นใดที่คล้ายคลึงกัน อันเป็นการทุจริตบุคคล การเอาคนลงเป็นทาส และการบังคับตัวด้วยะเพื่อการค้า

นอกจากนี้ เมื่อสำรวจความรู้ความเข้าใจและการรับรู้ต่อการกระทำผิดด้านการค้ามนุษย์ของประชาชนในสังคม พบว่าสามารถแบ่งประชาชนออกเป็น

3 กลุ่ม ได้แก่

1) ประเด็นที่ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจ

พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ในด้านการบังคับใช้แรงงานหรือบริการด้านการแสวงหาหรือได้รับประโยชน์จากการค้าประเวณี และด้านการนำคนมาข่มขืน ด้านการผลิตหรือเผยแพร่วัตถุหรือสื่อลามก ด้านการบังคับคนลงเป็นทาส และด้านการแสวงหา/ได้รับประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น ซึ่งเป็นการกระทำผิดที่มักเกิดขึ้นในสังคมทั่วไป โดยการกระทำผิดที่ประชาชนส่วนใหญ่มักมีประสบการณ์พบเห็นหรือเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์คือ การนำคนมาข่มขืน และการแสวงหาหรือได้รับประโยชน์จากการค้าประเวณี สอดคล้องกับข้อมูลจากผู้ปฏิบัติงานในกองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ที่สะท้อนว่าการร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำผิดด้านการค้ามนุษย์ในพื้นที่ปฏิบัติงานส่วนใหญ่เป็นการค้าประเวณี และการดำเนินคดีเกี่ยวกับการกระทำผิดด้านการค้ามนุษย์ในพื้นที่ปฏิบัติงานส่วนใหญ่เป็นการค้าประเวณีเช่นกัน

2) ประเด็นที่ประชาชนยังไม่ค่อยมีความรู้

ความเข้าใจ พบว่า ประชาชนยังไม่มีหรือไม่ค่อยมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ในด้านการบังคับตัวด้วยวิธีเพื่อการค้า และการกระทำอื่นใดที่คล้ายคลึงกันอันเป็นการขูดรีดบุคคล ซึ่งมักเป็นเหตุการณ์ที่ไม่สามารถพบเห็นในสังคมวงกว้างมากนัก นอกจากนี้ ประชาชนยังมีความสับสนระหว่างการทำผิดด้านแรงงานหรือการข่มขืนแบบผิดกฎหมายกับการค้ามนุษย์ โดยมองว่า การลักลอบพาบุคคลข้ามแดนเพื่อทำงาน และการเปิดร้านนวดสปาโดยจ้างพนักงานจากผู้ลักลอบผ่านแดน เป็นการกระทำที่เป็นการค้ามนุษย์ ซึ่งอาจเนื่องมาจากลักษณะของการกระทำผิดที่ส่งผลต่อความมั่นคงในชีวิตมนุษย์เช่นกัน แต่ประชาชนอาจขาดความรู้ความเข้าใจที่ชัดเจนถึงการบังคับใช้กฎหมายต่อการกระทำผิดที่แตกต่างกัน

3) ประเด็นที่ประชาชนยังไม่แน่ใจ หรือ

ยังไม่มั่นใจในความรู้ความเข้าใจของตนเอง พบว่า แม้ประชาชนส่วนใหญ่จะมีความรู้ความเข้าใจว่า สถานการณ์ใดที่จะทำให้ตนเองเข้าไปเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ แต่ไม่มั่นใจว่าจะต้องแก้ไขสถานการณ์หรือแจ้งต่อหน่วยงานใด โดยมีเพียงบางส่วนที่ทราบว่าเข้าไปเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์และมั่นใจว่าสามารถแก้ไขสถานการณ์หรือแจ้งต่อหน่วยงานใด สะท้อนให้เห็นถึงการประชาสัมพันธ์และให้ความรู้แก่ประชาชนในสังคมเกี่ยวกับหน่วยงานที่รับผิดชอบในการปราบปรามการค้ามนุษย์รวมทั้งแนวทางในการดำเนินการเมื่อพบเห็นการกระทำที่เข้าข่ายการค้ามนุษย์ ซึ่งอาจยังไม่เพียงพอหรือสามารถสร้างการรับรู้ให้แก่ประชาชนในสังคมได้อย่างชัดเจนและทั่วถึง โดยประชาชนเห็นว่า การค้ามนุษย์เป็นอาชญากรรมรูปแบบหนึ่ง จึงมักเลือกแจ้งข้อมูลต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่เป็นหลัก แต่ยังมี การรับรู้ว่ามีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการปราบปรามการค้ามนุษย์โดยตรง ประชาชนบางส่วนจึงมีการแจ้งข้อมูลไปยังกองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์เช่นกัน

1.2 การประเมินกระบวนการดำเนินงานของกองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์

ในปี พ.ศ. 2559 รัฐบาลได้มีความจริงจังในการขับเคลื่อนการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยได้ประกาศนโยบาย “ขจัดปัญหาการค้ามนุษย์ให้หมดสิ้น (zero tolerance)” และให้เป็นวาระเร่งด่วนระดับชาติ (พีระพงษ์ วงศ์สมาน, 2560, น. 56) โดยมีการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และให้การสนับสนุนหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ทั้งในเรื่องงบประมาณ ข้อกฎหมาย และเครื่องมือในการทำงาน เพื่อต่อสู้กับการค้ามนุษย์ ผ่านการแนวทางการดำเนินงาน 5 แนวทาง ได้แก่ การพัฒนากลไกเชิงนโยบายและการขับเคลื่อน การดำเนินคดี การคุ้มครองช่วยเหลือ

การป้องกัน และการพัฒนาความร่วมมือกับเครือข่ายภาคี และยังมีการบูรณาการระบบฐานข้อมูลระหว่างหน่วยงาน ซึ่งมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้แก่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมสอบสวนคดีพิเศษ สำนักงานอัยการสูงสุด กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (อาชนน ไกรทอง, สัมภาษณ์, 2563, 14 มกราคม) จากสถานภาพของการเป็น “วาระแห่งชาติ” และมีการปฏิรูปการทำงานเพื่อจัดปัญหาการค้ามนุษย์อย่างเป็นระบบ โดยมีการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ โดยใช้มาตรการทางปกครอง มาตรการทางวินัย และมาตรการดำเนินการกับทรัพย์สินในทางแพ่ง และการดำเนินคดีทางอาญานอกจากนี้ยังได้เพิ่มการตรวจสอบและดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า รัฐบาลมีความเอาใจจริงเอาใจ และใช้มาตรการทางกฎหมายที่เข้มข้น รุนแรงต่อเจ้าหน้าที่รัฐที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐเกรงกลัวไม่กล้าที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ทุกรูปแบบ จนทำให้เกิดอุปสรรคหรือจุดอ่อนในการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ด้วย และยังมีการส่งเสริมให้หน่วยงานต่างๆ การบังคับใช้กฎหมายค้ามนุษย์และกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างจริงจัง นโยบายและมาตรการของรัฐบาลที่ต้องการทำลายเครือข่ายของกลุ่มบุคคลและผู้มีอิทธิพล สามารถ จับกุม ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดได้เพิ่มมากขึ้น และยังสามารถช่วยเหลือผู้เสียหายให้พ้นจากการตกเป็นผู้เสียหายการค้ามนุษย์ได้เพิ่มมากขึ้น (เกียรติทอง ทองคำ, สัมภาษณ์, 2563, 13 กุมภาพันธ์; สมบัติ นักพ่อน, สัมภาษณ์, 2563, 13 กุมภาพันธ์)

กองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ นับเป็นหน่วยงานด่านหน้าที่มีบทบาทหลักและมีความสำคัญในการดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง มีภารกิจในการปราบปรามการค้ามนุษย์อย่างชัดเจน มีบทบาทและหน้าที่ในการปกป้อง คุ่มครอง และแก้ไข

ปัญหาการละเมิดสิทธิเด็ก เยาวชน สตรี และแรงงาน ตลอดจนการปราบปรามเครือข่ายขบวนการค้ามนุษย์ในประเทศไทย องค์การระหว่างประเทศ รวมทั้งหน่วยงานภาครัฐของแต่ละประเทศที่เกี่ยวข้องในเรื่องดังกล่าว โดยกองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ที่ถูกก่อตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติว่าด้วยการกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ฉบับที่ 5) ลงวันที่ 22 ม.ค. 2557 (มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 6 ก.พ. 2557) ทำงานภายใต้กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง ภายใต้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีองค์กรภายในประกอบด้วยฝ่ายอำนวยการ ซึ่งประกอบไปด้วย ฝ่ายงานธุรกิจและกำลังพล งานแผน ยุทธศาสตร์และงบประมาณ งานการเงินและพัสดุ การงานกฎหมาย วินัย และงานคดี และงานวิเทศสัมพันธ์และเทคโนโลยีสารสนเทศ, กองกำกับการ 1 – 6 และกลุ่มงานสอบสวน โดยกองกำกับการ 1 รับผิดชอบพื้นที่ บชน. กองกำกับการ 2 รับผิดชอบพื้นที่ภูธรภาค 1 และ 2 กองกำกับการ 3 รับผิดชอบพื้นที่ภูธรภาค 3 และ 4 กองกำกับการ 4 รับผิดชอบพื้นที่ภูธรภาค 5 และ 6 กองกำกับการ 5 รับผิดชอบพื้นที่ภูธรภาค 7 และ 8 กองกำกับการ 3 รับผิดชอบพื้นที่ภูธรภาค 9 และกลุ่มงานสอบสวน ในปัจจุบันมีบุคลากรภายในจำนวน 489 ตำแหน่ง โดยอำนาจหน้าที่ของกองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ มี 3 ประการคือ 1) รับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ 2) สอบสวนสอบสวน ปฏิบัติงานตามประมวลกฎหมายพิจารณาความอาญาและตามกฎหมายอื่นที่มีโทษทางอาญาเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ การกระทำผิดต่อเด็ก เยาวชน และสตรี ตลอดจนความผิดเกี่ยวกับแรงงาน 3) การจัดระเบียบสังคมตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และการปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

ทั้งนี้ เมื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นจากผู้ปฏิบัติงานของกองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์เกี่ยวกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของกองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ พบว่า มีผลการสำรวจใน 8 ประเด็นหลัก ดังนี้

1) การวางแผนการปฏิบัติการประจำปี และการถ่ายทอดแผนปฏิบัติงานไปให้ผู้ปฏิบัติงาน พบว่า ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา หน่วยงานมีการกำหนดแผนปฏิบัติงานประจำปีอย่างเป็นทางการ และมีการถ่ายทอดให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานรับรู้อย่างชัดเจน มีการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติงานประจำปีทั้งในด้านของมาตรการป้องกันและปราบปราม ด้านการดำเนินคดี และมาตรการอื่น ๆ ซึ่งกองบังคับการฯ ได้มีการถ่ายทอดแผนการปฏิบัติงานไปให้ผู้ปฏิบัติงาน โดยการจัดการประชุมภาพรวม เพื่อให้บุคลากรผู้ปฏิบัติงานมีความเข้าใจตรงกันถึงแผนปฏิบัติงาน และมีการถ่ายทอดทางลายลักษณ์อักษร โดยการทำเป็นหนังสือเวียนภายในหน่วยงาน

2) ความรู้และทักษะสำหรับภารกิจที่ได้รับมอบหมาย พบว่า กองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์มีการจัดอบรมเกี่ยวกับความรู้และทักษะสำหรับการปฏิบัติงานอยู่เสมอ โดยมีการเชิญผู้เชี่ยวชาญมาเป็นวิทยากรบรรยายให้ความรู้ หรือเพิ่มทักษะในการทำงานให้กับข้าราชการตำรวจในหน่วยงาน เช่น การอบรมด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องและด้านเทคนิคและเครื่องมือในการสืบสวนสอบสวน โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการสืบสวน รวบรวมและข้อมูล บนอินเทอร์เน็ตหรืออุปกรณ์ดิจิทัล เป็นต้น โดยกองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ จัดอบรมเพิ่มประสิทธิภาพงานสืบสวนสอบสวน เรื่องการค้ามนุษย์และการละเมิดทางเพศทางอินเทอร์เน็ต เป็นต้น

3) งบประมาณในการดำเนินการสำหรับภารกิจที่ได้รับมอบหมาย เนื่องจากในปัจจุบัน ภารกิจที่

เกี่ยวข้องกับการปราบปรามการค้ามนุษย์ยังมีความสลับซับซ้อน และต้องมีการดำเนินงานหลายขั้นตอน ซึ่งในการนำแผนงานไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่จริงในแต่ละภารกิจนั้นพบว่า การลงพื้นที่ตรวจสอบข้อมูลการเดินทางไปจับกุมผู้ต้องหาที่อยู่ต่างจังหวัด มีค่าใช้จ่ายสูง ทำให้บางครั้งงบประมาณในการดำเนินงานสำหรับภารกิจนั้นไม่เพียงพอในการปฏิบัติ บางครั้งจึงต้องมีค่าใช้จ่ายงบประมาณส่วนตัว

4) วัสดุอุปกรณ์ หรือเทคโนโลยีที่เอื้อต่อภารกิจที่ได้รับมอบหมาย พบว่า ปัจจุบันเทคโนโลยีมีความก้าวหน้าไปอย่างมาก และมีความเกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิตของมนุษย์อย่างใกล้ชิด ซึ่งทำให้รูปแบบอาชญากรรมส่วนใหญ่ เปลี่ยนแปลงไปในลักษณะของรูปแบบออนไลน์มากขึ้น ในปัจจุบัน กองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ มีการพัฒนาแอปพลิเคชัน ADC (ATPD Data Center) มาให้เจ้าหน้าที่ไปทำงานในแต่ละพื้นที่เพื่อลงข้อมูลในระบบ เช่น การตรวจสอบสถานบริการ การตรวจสอบบุคคลพันโท ซึ่งข้อมูลที่เจ้าหน้าที่ได้ลงพื้นที่ปฏิบัติการ จะแสดงผลออกมาในแต่ละเดือนอย่างชัดเจน และสามารถเก็บข้อมูลไว้เปรียบเทียบวิเคราะห์ นำไปใช้ประโยชน์ได้อีกดี นอกจากนี้ยังพบว่า มีระบบการจัดเก็บข้อมูลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ที่ชัดเจนส่งผลให้สามารถจัดเก็บข้อมูลได้สมบูรณ์ และมีการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีการรายงานผลการดำเนินงานผ่านการประชุมอย่างเป็นทางการเป็นหลัก

อย่างไรก็ตามทางกองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ ยังคงต้องการวัสดุอุปกรณ์หรือเทคโนโลยีที่เอื้อต่อการดำเนินการสำหรับภารกิจที่ได้รับมอบหมายที่มีความทันสมัยมากขึ้น อาทิ อุปกรณ์ที่สามารถทำการบันทึกการสอบปากคำ อุปกรณ์ดึงข้อมูลจากโทรศัพท์มือถือ เครื่องคอมพิวเตอร์ หรือซอฟต์แวร์

ที่ทันสมัย เป็นต้น เพื่อให้มีความเพียงพอกับการปฏิบัติงาน และเพียงพอกับบุคลากรทุกคนในองค์กร ซึ่งหากสามารถมีการจัดหาวัสดุอุปกรณ์และเทคโนโลยีเข้ามา ช่วยแบ่งเบาการทำงานของบุคลากรได้ จะทำให้ การปฏิบัติงานของบุคลากรมีความรวดเร็ว และเท่าทัน การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีมากขึ้น

5) วิธีการหรือรูปแบบในการทำงาน เนื่องจาก โครงสร้างของกองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ มีความสอดคล้องกับการปฏิบัติงานของกองบังคับการฯ ที่ทำงานด้านการปราบปรามการค้ามนุษย์เป็นหลัก ดังนั้นองค์กรจึงมีความชัดเจนในการทำงาน แม้ว่าภารกิจ บางประการมีความซับซ้อน และต้องอาศัยความเชี่ยวชาญ และชำนาญการพิเศษ แต่กองบังคับการการปราบปราม การค้ามนุษย์ เข้ามาสนับสนุนเจ้าหน้าที่ให้สามารถใช้ วิธีการหรือรูปแบบใหม่ๆ ในการทำงานได้อย่างสอดคล้อง ดังนั้น ผู้ปฏิบัติงานส่วนใหญ่จึงไม่มีปัญหาในเรื่องวิธีการ หรือรูปแบบการดำเนินการสำหรับภารกิจที่ได้รับ มอบหมาย

6) การประสานงานกับหน่วยงานในพื้นที่ พบว่า ในสถานะที่เกิดขึ้นของการทำงานคือ เมื่อหน่วยงาน มีการลงพื้นที่ ส่วนใหญ่จะเป็นการลงพื้นที่เพื่อทำ การช่วยเหลือเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ซึ่งแนวทางการ ดำเนินคดีค้ามนุษย์ตามกฎหมาย จะต้องมีการ คัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ก่อน ดังนั้น ในการทำงานจะมีการประสานงานกับหน่วยงานอื่น คือ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เพื่อร่วมกันช่วยเหลือ คัดแยก รวมถึงการคุ้มครอง ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ซึ่งส่วนใหญ่ไม่ค่อยพบปัญหา ในการประสานงาน เพราะแนวทางการดำเนินงาน ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในพื้นที่ มักมี การประสานงานโดยตรงกับหน่วยงานในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่ พัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด และบ้านพักเด็กและ

ครอบครัวในพื้นที่ แต่บางครั้ง อาจจะมีปัญหาเรื่อง ความไม่ชัดเจนของข้อมูล การสื่อสารที่ไม่ชัดเจน เป็นต้น จึงอาจส่งผลต่อประสิทธิภาพในการทำงานได้ นอกจากนี้ กองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ยังได้แสวงหา ความร่วมมือกับองค์กรพัฒนาเอกชนในหลายๆ หน่วยงานเพื่อช่วยกันสืบหาข้อมูลเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ หรือการให้ความช่วยเหลือเหยื่อจากการค้ามนุษย์

7) การประเมินผลการทำงาน พบว่า กองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ มีการกำหนด เกณฑ์การปฏิบัติงานอย่างชัดเจนในแต่ละเดือนว่า กองบังคับการฯ จะต้องมีการจับกุมหรือมี ผลการปฏิบัติงานเท่าใด เพื่อเป็นเครื่องมือชี้วัด ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ส่งผลให้กองบังคับการ มีประสิทธิภาพในการดำเนินการเพิ่มมากขึ้น และใน รายละเอียดคือ แต่ละกองบังคับการจะมีการประเมิน ผลการปฏิบัติงานของชุดปฏิบัติการในกองกำกับ (มีกองกำกับละ 4 ชุดปฏิบัติการ) ว่าแต่ละชุดปฏิบัติการ ผ่านเกณฑ์ที่กำหนดไว้หรือไม่

อีกทั้งยังพบว่า การปฏิบัติงานของกองบังคับ การปราบปรามการค้ามนุษย์มีการสร้างระบบจิตใจเชิง บวกที่ชัดเจน โดยมุ่งเน้นในส่วนของการให้รางวัลสำหรับ ผู้ปฏิบัติงานและส่วนงานที่มีผลการปฏิบัติงานที่ดี รวมทั้ง มีการสนับสนุนและเอื้ออำนวยให้เกิดการพัฒนา ศักยภาพให้แก่ผู้ปฏิบัติงานด้านการป้องกันและ ปราบปรามการค้ามนุษย์ค่อนข้างมาก เช่น มีการมอบ รางวัลพิเศษสำหรับผู้ที่มีผลการปฏิบัติการยอดเยี่ยม ในแต่ละปี ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญสำหรับการปฏิบัติงาน นอกจากนี้การได้รับกำลังใจ หรือการเอาใจใส่จาก ผู้บังคับบัญชา ก็ยังเป็นการสร้างแรงจูงใจให้กับ ผู้ปฏิบัติงานเพิ่มมากขึ้นด้วย นอกจากนี้หน่วยงานยังมีการสนับสนุนในเรื่องความรู้และทักษะสำหรับภารกิจ ที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งถือเป็นแรงจูงใจและปัจจัย สนับสนุนที่สำคัญในการผลักดันให้ผู้ปฏิบัติงาน

มีความพร้อมและเต็มใจในการปฏิบัติงานตามแผนงานที่กำหนดได้เต็มศักยภาพของตนเอง ซึ่งปัจจัยดังกล่าวถือเป็นปัจจัยสำคัญหนึ่งต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ผลของความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติของกองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์อย่างเป็นทางการหนึ่งก็คือในปี พ.ศ. 2561 ประเทศไทยได้รับการปรับระดับจาก Tier 2 เฝ้าระวัง (Tier 2 Watch List) ในปี พ.ศ. 2560 มาเป็น Tier 2 (กรมประชาสัมพันธ์, 2018 น.1) และยังคงอยู่ในระดับนี้อย่างต่อเนื่องตั้งแต่ พ.ศ. 2561-2563 โดยกระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาได้ระบุว่า แม้ประเทศไทยจะยังไม่สามารถปฏิบัติได้อย่างสมบูรณ์ตามเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำของการค้ามนุษย์ แต่ก็ได้ดำเนินการอย่างสำคัญและใช้ความพยายามมากขึ้นเพื่อไปถึงจุดมุ่งหมายดังกล่าว

1.3 ผลการดำเนินงานและความเชื่อมั่นต่อการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

ผู้ปฏิบัติงานของกองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์สะท้อนความคิดเห็นต่อการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของกองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ในแต่ละภารกิจว่า ในภาพรวมของการดำเนินงานสามารถบรรลุเป้าหมายได้ค่อนข้างดี โดยเมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า การดำเนินงานทุกด้านสามารถบรรลุเป้าหมายได้ค่อนข้างดี ทั้งงานตรวจพื้นที่ งานจับกุมปราบปราม งานสอบสวนงานสืบสวน งานประสานเพื่อคุ้มครองผู้เสียหายและพยาน และงานประชาสัมพันธ์และการอบรมให้ความรู้ตลอดจนความคิดเห็นที่มีต่อการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทยในแต่ละรูปแบบ ผู้ปฏิบัติงานส่วนใหญ่เห็นว่า การดำเนินงานทุกด้านสามารถบรรลุเป้าหมายได้ค่อนข้างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการค้าประเวณี รองลงมาคือ การบังคับใช้

แรงงานหรือบริการ การแสวงหาประโยชน์ในรูปแบบอื่น การผลิตหรือเผยแพร่วัตถุหรือสื่อลามก การบังคับตัวต่อตัวเพื่อการค้า การเอาคนลงเป็นทาส การอื่นใดที่คล้ายคลึงกันอันเป็นการขูดรีดบุคคล และการนำคนมาขอราน ทั้งนี้ ผู้ปฏิบัติงานของกองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์มีความเชื่อมั่นต่อการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของหน่วยงานในระดับมากและเห็นว่า หน่วยงานภายนอกมีความเชื่อมั่นต่อการดำเนินงานของกองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ (ปคม.) และมีความเชื่อมั่นต่อแผนป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติอยู่ในระดับมากเช่นกัน อีกทั้งจากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนพบว่า ประชาชนทั่วไปมีความเชื่อมั่นของการดำเนินงานของกองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ (ปคม.) และมีความเชื่อมั่นต่อแผนป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ อยู่ในระดับมากเช่นกัน และในมุมมองของประชาชนทั่วไปกลับสะท้อนความเห็นว่าการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ไม่มากนัก และมีความเชื่อมั่นในระดับปานกลางว่า หน่วยงานภาครัฐจะสามารถป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ได้อย่างแท้จริง

ลักษณะดังกล่าวอาจสะท้อนให้เห็นว่ากองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์มีแผนงานและแนวทางการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ รวมทั้งระบบสนับสนุนการดำเนินงานอย่างเป็นระบบส่งผลให้ผู้ปฏิบัติงานของกองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์มีความเชื่อมั่นในการดำเนินงานของตนเองอย่างจริงจัง โดยพิจารณาจากผลการดำเนินงานของหน่วยงานเป็นสำคัญ แต่การสร้างการรับรู้ถึงการปฏิบัติงานของหน่วยงานไปยังประชาชนอย่างยังไม่สามารถทำได้เต็มที่นัก ประกอบกับสถานการณ์ปัญหาการกระทำผิดด้านการค้ามนุษย์ในหลายพื้นที่ที่ประชาชนยังคงพบเห็นในสังคมที่ตนเองอยู่อาศัย

จึงส่งผลให้ประชาชนทั่วไปยังมีความเชื่อมั่นต่อการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในประเทศไม่มากนัก

2. ข้อเสนอแนะแนวทางเพื่อปรับปรุงยุทธศาสตร์ชาติ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์

2.1 ปัจจัยเชิงบวกของกองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์

1) การเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจและโครงสร้างการทำงานที่ชัดเจน เนื่องจากกองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ เป็นหน่วยงานที่มีภารกิจและโครงสร้างการทำงานที่ชัดเจน และการเป็นหน่วยงานที่มีฉันทามติจากทั้งภายในและภายนอกประเทศ โดยในส่วนแรกพบว่ากองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ มีภารกิจและมีโครงสร้างการทำงานที่ชัดเจนคือ การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และเมื่อเสริมกับการบริหารงานภายในที่มีโครงสร้างชัดเจนและความเชื่อมโยงกับหน่วยงานในพื้นที่ มีอำนาจหน้าที่ชัดเจน ทำให้กองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ สามารถทำภารกิจของหน่วยงานได้มีประสิทธิภาพ ทั้งในเรื่องของการวางแผนการทำงาน ความรู้และการพัฒนาทักษะ การใช้งบประมาณ การบริหารงานวัสดุและเทคโนโลยี การประสานงานในพื้นที่ และการประเมินผล

2) การได้รับฉันทามติจากทั้งประชาคมโลกและภายในประเทศ นอกจากนี้ “การค้ามนุษย์” เป็นอาชญากรรมข้ามชาติและเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง ทำให้ภารกิจด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เป็นภารกิจที่ได้รับการยอมรับจากสังคม ทั้งภายนอกและภายในประเทศ โดยภายนอกประเทศคือ การอยู่ภายใต้สนธิสัญญาเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร และพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ ตลอดจนเป็นที่จับตามองของทั่วโลกในฐานะประเทศที่มี

ส่วนเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ทั้งสามสถานภาพคือ สถานภาพของประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่านและประเทศปลายทาง ทำให้ภารกิจด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เป็นภารกิจเร่งด่วนและจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการให้ความสำคัญ ซึ่งได้ทำให้เกิดกองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ ที่เป็นหน่วยงานเฉพาะทาง มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการจัดการและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ มีแผนงานและแนวทางการดำเนินงาน รวมทั้งระบบสนับสนุนการดำเนินงานที่เป็นระบบ ส่งผลให้บุคลากรมีความมั่นใจในตัวเอง และมีความเชื่อมั่นในการดำเนินงานของตนเอง แต่ในด้านความสัมพันธ์กับประชาชนนั้นอาจจะยังคงมีปัญหาในเรื่องความรู้ความเข้าใจของประชาชนเองในเรื่องการค้ามนุษย์ ดังนั้นจึงมีข้อเสนอแนะต่อยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคงดังต่อไปนี้

2.2 ปัจจัยที่ควรจะมีการเพิ่มเติมเพื่อส่งเสริมการทำงานของกองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์

1) มีการเพิ่มหรือให้ความสำคัญกับพันธกิจในการสร้างความเชื่อมโยงกับประชาชน เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่มีความเข้าใจว่า การค้ามนุษย์คือการบังคับใช้แรงงานหรือบริการ ด้านการแสวงหาหรือได้รับประโยชน์จากการค้าประเวณี และด้านการนำคนมาข่มขืน แต่ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบังคับตัวอวัยวะหรือการขูดรีด และมีความสับสนระหว่างการค้ามนุษย์และการกระทำผิดด้านแรงงาน จึงควรที่จะให้ความรู้แก่ประชาชนในเรื่องที่เป็นการค้ามนุษย์ในเรื่องหลัก คือ 1) ประเด็นการค้ามนุษย์ที่ประชาชนยังไม่สามารถพบเห็นในสังคมวงกว้าง เช่น การบังคับตัวอวัยวะเพื่อการค้า และการกระทำอื่นใดที่คล้ายคลึงกันอันเป็นการขูดรีดบุคคล 2) ให้ความรู้แก่ประชาชนเพื่อให้สามารถแยกแยะความผิดฐานค้ามนุษย์หรือการกระทำผิดด้านแรงงาน และการข่มขืนแบบ

ผิดกฎหมายกับการค้ามนุษย์ เนื่องจากเป็นการกระทำผิดที่อาจจะใกล้เคียงกัน แต่การบังคับใช้กฎหมายต่อการกระทำผิดแตกต่างกัน และเนื่องจากผลการศึกษาพบว่าประชาชนยังไม่ทราบว่า มีหน่วยงานเฉพาะทางที่เกี่ยวข้องกับการปราบปรามการค้ามนุษย์ จึงควรเร่งการประชาสัมพันธ์ให้กับประชาชนมีความรู้ความเข้าใจว่าในกรณีที่พบเห็นหรือรับทราบเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ สามารถแจ้งให้กองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ดำเนินการต่อไปได้

2) การเพิ่มวัสดุและเทคโนโลยี และลดความซับซ้อนในการจัดการด้านงบประมาณ จากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์และแบบสอบถาม ข้อจำกัดที่สำคัญในการดำเนินงานตรวจพื้นที่คือ เรื่องงบประมาณในการดำเนินการสำหรับภารกิจที่ได้รับมอบหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง งานตรวจพื้นที่ที่มีความสลับซับซ้อน งานประชาสัมพันธ์และการอบรมให้ความรู้ งานสืบสวน และงานสอบสวน และข้อจำกัดในเรื่องวัสดุอุปกรณ์ หรือเทคโนโลยีที่เอื้อต่อการดำเนินการสำหรับภารกิจที่ได้รับมอบหมาย เช่น คอมพิวเตอร์ หรืออุปกรณ์ในการดึงข้อมูลออกจากสมาร์ตโฟน เป็นต้น หากบุคลากรได้รับการเสริมเพิ่มเติมเรื่องวัสดุและการฝึกอบรมให้มีความรู้เทคโนโลยีที่เท่าทันอาชญากรรมข้ามชาติ จะทำให้การทำงานของกองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์สามารถประสบความสำเร็จได้ดีกว่านี้ ดังนั้นเพื่อให้การทำงานของกองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์สามารถบรรลุความสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรมีการพิจารณาในการเพิ่มวัสดุและเทคโนโลยี เพื่อให้บุคลากรสามารถก้าวทันการค้ามนุษย์ในโลกดิจิทัล ซึ่งกำลังเพิ่มจำนวนขึ้นมากในทุกวัน และยังคงจะที่ลดหรือคลายล็อกในด้านการจัดการงบประมาณ เพื่อให้บุคลากรสามารถทำงานลงพื้นที่ได้อย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ และมีการสนับสนุนด้านงบประมาณที่คล่องตัวและมีประสิทธิภาพ

สรุปผลการวิจัย

การค้ามนุษย์เป็นปัญหาสำคัญที่ได้รับความสนใจจากประชาคมโลก และได้มีกรอบแนวทางการประเมินการจัดการการค้ามนุษย์ในระดับระหว่างประเทศ การที่ประเทศไทยมีปัญหาระหว่างการค้ามนุษย์จึงทำให้กระทบต่อชื่อเสียงของประเทศ และอาจส่งผลถึงมาตรการต่างๆ ที่จะคว่ำบาตรประเทศไทยต่อไป

ยุทธศาสตร์ชาติ ได้ก่อกำเนิดขึ้นในฐานแผนระยะยาวในการบริหารประเทศ ในปัจจุบันแผนยุทธศาสตร์ชาติได้ถูกกำหนดให้เป็นกรอบในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลทุกๆ รัฐบาล ซึ่งในส่วนของการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์นั้นเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง โดยได้มีการถ่ายทอดแผนดังกล่าวออกมาเป็นกฎหมาย นโยบาย และกลไกในการทำงาน โดยกองกำลังป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เป็นหน่วยงานหลักหน่วยงานหนึ่งที่ทำหน้าที่ในการต่อต้านการค้ามนุษย์ตามยุทธศาสตร์ชาติที่ได้กำหนดไว้

การดำเนินงานของกองกำลังป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ที่ผ่านมา เป็นการดำเนินงานที่มีลักษณะเด่นคือ การเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจและโครงสร้างการทำงานที่ชัดเจน โดยมีการวางแผนการปฏิบัติการประจำปี และการถ่ายทอดแผนปฏิบัติงานไปให้ผู้ปฏิบัติงาน, บุคลากรส่วนใหญ่มีความรู้และทักษะสำหรับภารกิจที่ได้รับมอบหมาย, วิธีการหรือรูปแบบในการทำงาน, การประสานงานกับหน่วยงานในพื้นที่, การประเมินผลการทำงาน และจากการที่เป็นหน่วยงานที่ได้รับฉันทามติจากทั้งภายในและภายนอกประเทศ มีข้อตกลงระหว่างประเทศรองรับ เช่นเดียวกับการทุ่มเททรัพยากรให้กับการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในรูปแบบของกฎหมาย นโยบาย และกลไกในการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้บุคลากร

ในหน่วยงานมีขวัญและกำลังใจ และมีความเชื่อมั่นในการทำงานของตนเองค่อนข้างสูง

อย่างไรก็ดียังอาจจะมีช่องว่างที่สามารถช่วยเสริมศักยภาพของกองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ คือการเพิ่มความเชื่อมโยงกับประชาชน โดยการให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะในประเด็นที่ประชาชนอาจจะยังไม่ได้พบเห็นได้บ่อยครั้งในชีวิตประจำวัน และการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชน

ทราบว่าหากได้พบเห็นปัญหาการค้ามนุษย์ในพื้นที่ของตน ควรจะมีการติดต่อกับหน่วยงานใดเพื่อช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าว นอกจากนี้ควรมีการพิจารณาปรับปรุงงบประมาณในการดำเนินการสำหรับภารกิจที่ได้รับมอบหมาย, วัสดุอุปกรณ์ หรือเทคโนโลยีที่เอื้อต่อภารกิจที่ได้รับมอบหมาย เพื่อให้กองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์สามารถทำภารกิจที่มีความสลับซับซ้อนและละเอียดอ่อนนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นไปอีก

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กรมประชาสัมพันธ์. (2018). *TIP Report Upgrades Thailand from Tier 2 Watch List to Tier 2*. สืบค้นจาก https://thailand.prd.go.th/ewt_news.php?nid=6881&filename=index
- เกียรติก้อง ทองคำ. สารวัตร. กองบังคับการ 2. กองบังคับการปราบปรามการค้ำมนุษย์. 2563, 13 กุมภาพันธ์.
- นิตา ชูโต. (2541). ระบบติดตามผลของโครงการพัฒนา. ใน ทศพร ศิริสัมพันธ์, บรรณาธิการ. *เทคนิควิธีการวิเคราะห์นโยบาย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พิสนุ พงศ์ศรี. (2549). *เทคนิควิธีประเมินโครงการ*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัดพิมพ์งาม.
- พระพงษ์ วงศ์สมาน. (2560). แนวทางการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ในประเทศไทย. หลักสูตร วปอ.59 *ลักษณะวิทยาศาสตร์*. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2550). *นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.
- วรเดช จันทรศร. (2552). *ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค.
- _____. (2558). *หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิตากสินเพื่อการพัฒนาการศึกษา.
- ศิปติ นพประเสริฐ. (2553). *จุลสารความมั่นคงศึกษา ฉบับที่ 84*. ความมั่นคงของมนุษย์: การค้ำมนุษย์ในไทย [จุลสาร]. กรุงเทพฯ: โครงการความมั่นคงศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. (2546). *นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ*. (พิมพ์ครั้งที่ 10). กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.
- สมบัติ นักพ่อน. ผู้บังคับหมู่ กองบังคับการ 2. กองบังคับการปราบปรามการค้ำมนุษย์. 2563, 13 กุมภาพันธ์.
- อาชยน ไกรทอง. ผู้บังคับการ. กองบังคับการตรวจคนเข้าเมือง 3. (วันที่ 14 มกราคม 2563). 2563, 13 กุมภาพันธ์.

ภาษาอังกฤษ

- Anderson, J. E. (2015). *Public Policymaking: an Introduction*. (8th ed). Australia: Wadsworth.
- Berman, Pual. (1978). *The Study of Macro-and-Micro-Implementation in Public Policy*. Santa Manica: Rand Corporation.
- Chen, T. H. (2015). *Practical Program Evaluation*. (2nd ed). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Dunn, W. N. (2018). *Public Policy Analysis: an Integrated Approach* (6th ed.). New York, NY: Routledge.
- Dye, Thomas R. (1978). *Policy Analysis*. (2nd ed). Alabama: The University of Alabama Press.

- Posavac, E. J. and Linfield, K. J. (2011). *Program Evaluation: Methods and Case Studies*. (8th ed.). Boston: Prentice Hall.
- Rossi, P.H., Freeman, H.E., & Lipsey, M.W. (2004). *Evaluation: A Systematic Approach*. (6th ed.). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

การศึกษาพฤติกรรมความเป็นพลเมืองสำหรับสังคมไทย*

A Study of Citizenship Behavior for Thai Society

ถวิลวดี บุรีกุล**

Thawilwadee Bureekul***

ทศพล สมพงษ์****

Tossapon Sompong*****

สมเกียรติ นاکะโทก*****

Somkait Nakatok*****

บทความนี้

Received

1 มีนาคม 2564

Revised

5 เมษายน 2564

Accepted

23 มิถุนายน 2564

บทคัดย่อ

การวิจัยเชิงปฏิบัติการเรื่อง การศึกษาพฤติกรรมความเป็นพลเมืองสำหรับสังคมไทย มีจุดมุ่งหมายหลัก คือ เพื่อพัฒนาตัวแบบในการสร้างความเป็นพลเมืองและประสิทธิภาพทางการเมืองของพลเมือง การวิจัยใช้แบบการวิจัยเชิงปฏิบัติการ (Action research) โดยใช้กระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม (Participatory Public Policy Process) เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติการในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) 4 แห่ง ในแต่ละพื้นที่มีกลุ่มทดลอง จำนวน 60 คน ได้รับการวัดเพื่อประเมินระดับความเป็นพลเมืองในช่วงเวลาก่อนและหลัง (pre-test and post-test) เข้าร่วมกระบวนการพัฒนานโยบาย ใช้วิธีการทางสถิติทำการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงและวิเคราะห์ระดับความสัมพันธ์ระหว่างความเป็น

* บทความวิจัยจากโครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการเรื่องการศึกษาพฤติกรรมความเป็นพลเมืองในสังคมไทย

** ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า (ดร.)

*** Director of Research and Development Office, King Prajadhipok's Institute. (Ph.D.)

**** นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญ สำนักส่งเสริมการเมืองภาคพลเมือง สถาบันพระปกเกล้า (ผู้ช่วยศาสตราจารย์)

***** Academic Officer, Expert Level. The Office of Promoting Politics of the People, King Prajadhipok's Institute. (Assistant Professor)

***** นักวิชาการผู้ชำนาญการ สำนักนวัตกรรมเพื่อประชาธิปไตย สถาบันพระปกเกล้า

***** Academic Officer, Professional Level. The office of Innovation for Democracy, King Prajadhipok's Institute.

พลเมืองและประสิทธิภาพทางการเมือง โดยนำข้อมูลเชิงคุณภาพมาประกอบการอธิบายผลที่ได้จากการวิเคราะห์ทางสถิติ ข้อมูลที่ได้จากทั้งการวิเคราะห์ทางสถิติและข้อมูลเชิงปริมาณ ได้นำมาสังเคราะห์เพื่อพัฒนาตัวแบบในการสร้างความเป็นพลเมืองและประสิทธิภาพทางการเมือง

ผลการศึกษา พบว่า ตัวแบบการพัฒนากระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม (Model of Participatory Public Policy Development Process) สามารถพัฒนาความเป็นพลเมืองและประสิทธิภาพทางการเมืองให้มีการเปลี่ยนแปลงในระดับที่สูงขึ้น และยังพบว่าการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมความเป็นพลเมืองมีความสัมพันธ์ทางบวกกับประสิทธิภาพทางการเมือง ตัวแบบที่ได้พัฒนาขึ้นมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ องค์ประกอบที่เป็นปัจจัยภายใน ได้แก่ การสร้างความเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาคพลเมืองและ อปท. ตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการ การมีประเด็นสาธารณะที่ต้องพัฒนาความร่วมมือของหน่วยรับนโยบาย อปท. เป็นหน่วยจัดการหลัก ภาวะผู้นำของผู้บริหารท้องถิ่น มีหน่วยงานเป้าหมายที่จะเสนอนโยบาย และพลเมืองที่เข้าร่วมกระบวนการมีส่วนของผู้กระตือรือร้นสูง ส่วนปัจจัยภายนอก ได้แก่ การมีองค์กรทางวิชาการเป็นหน่วยเชื่อมประสานระหว่างภาคพลเมืองและภาครัฐ และรูปแบบของกระบวนการที่ใช้เทคนิคในการมีส่วนร่วม

ตัวแบบการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมสามารถนำไปใช้ขยายผลเพื่อการสร้างความเป็นพลเมืองในสังคมประชาธิปไตย โดยใช้เป็นเครื่องมือในการกระจายอำนาจด้านความเป็นประชาธิปไตย (Democracy decentralization) ให้ถึงระดับชุมชนและเสริมสร้างการทำงานแบบมีส่วนร่วมเป็นหุ้นส่วนกันเพื่อสร้างธรรมาภิบาลในท้องถิ่น รวมถึงนำไปใช้เพื่อการเสริมสร้างวิถีประชาธิปไตย (Democracy mode of life) ในระดับท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังสามารถนำไปใช้ในการสนับสนุนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 – 2580) โดยใช้กระบวนการตัวแบบนี้ เป็นได้ทั้งเป้าหมาย (End) และวิธีการ (Mean) ของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติในระดับฐานล่าง เพื่อให้พลเมืองมีความรู้สึกเป็นเจ้าของและผูกพันต่อการพัฒนาชุมชนและประเทศ

คำสำคัญ: พลเมือง, ความเป็นพลเมือง, ประสิทธิภาพทางการเมือง, นโยบายสาธารณะ, การมีส่วนร่วม, การบริหารท้องถิ่น

Abstract

This paper reports the results of an action research project titled A Study of Citizenship Behavior for Thai Society. The main objective of the study is to develop a model for citizenship and political efficacy of citizens. The research uses an action research model that applied a participatory public policy process as an operational tool in four local government (LG) areas. In each area a representative sample of 60 subjects was evaluated to assess pre-test and post-test citizenship levels and participation in the policy development process. Statistical methods are used to analyze changes in, and the relationship between, citizenship and political efficacy. Qualitative and quantitative data are analyzed to develop models of citizenship and political efficacy of citizens.

The results showed that the resulting model of the participatory public policy development process was able to increase participants' levels of citizenship and political efficacy. Changes in citizenship behavior were found to have a positive relationship with political efficacy. The model developed for the study has imperative internal factors: 1) building a partnership between the civil sector and the LG from the beginning of the policy-making process; 2) the presence of public issues currently not addressed in policy that can be developed as policy through public-LG cooperation; 3) the LG is the primary management unit concerning the problem at hand; 4) local executive leadership; 5) there is a target agency to which policy proposals will be directed; and 6) the people who participate in the process have a high degree of enthusiasm. At the same time, external factors include 1) the presence of academic organizations as a linkage between the civic and public sectors, and 2) processes use participatory techniques.

The participatory public policy development model can be applied for the creation of citizenship in a democratic society by using policy development as a tool for decentralizing democracy to the community level and strengthening partnership work to create local governance. This includes strengthening the democratic mode of life at the local level. Besides, this participatory public policy development model can be used to support the National Strategy (2018 - 2037). Participatory public policy development, with citizens feeling ownership of national development, is both a means for driving the national strategic plan and an end in itself under that plan.

Keywords: Citizen, Citizenship, Political Efficacy, Public Policy, Participation, Local Administration

1. บทนำ

1.1 ความสำคัญของปัญหา

ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาความเป็นพลเมือง (citizen) เป็นวาทกรรมที่ได้รับความสนใจปรากฏในวรรณกรรมทางการเมืองแพร่หลายมากขึ้น ทั้งนักวิชาการและนักปฏิบัติได้ให้ความสนใจและให้ความสำคัญในการสร้างความเป็นพลเมือง และเป็นประเด็นที่ท้าทายในการสร้างประชาธิปไตยให้เข้มแข็ง ต่างสนับสนุนว่าความเป็นพลเมืองเป็นเงื่อนไขสำคัญในการสร้างการเมืองให้มีความเป็นประชาธิปไตย (Cornwall & Coelho, 2006, p. 1)

การเมืองที่มีความเป็นประชาธิปไตยนั้นจะต้องเห็นประจักษ์ได้ชัดว่าพลเมืองมีพื้นที่ได้แสดงออกถึงสิทธิของพลเมืองเพื่อเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง และได้แสดงออกถึงความเป็นพลเมืองที่มีความผูกพันกับประเด็นสาธารณะของชุมชน สังคม และรัฐ ซึ่งมีผลกระทบต่อชีวิตของตนเอง รวมถึงมีความผูกพันต่อหน้าที่และความรับผิดชอบที่พลเมืองจะต้องปฏิบัติต่อชุมชน สังคม และรัฐ เช่น มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะที่มีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของพลเมือง การเมืองที่เป็นประชาธิปไตยจึงไม่ควรพิจารณาในความสัมพันธ์กับการเลือกตั้งผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่ทางนิติบัญญัติและการบริหารเท่านั้น ประเทศที่มีการเลือกตั้งอาจอยู่ในสภาพคุณภาพประชาธิปไตยตกต่ำหากพลเมืองในประเทศนั้นไม่มีความกระตือรือร้นในการมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองหลายประเทศที่เป็นต้นแบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (representative democracy) ต้องเผชิญกับภาวะ “ประชาธิปไตยไร้สมดุล” (democratic deficit) และอยู่ในภาวะที่ประชาธิปไตยกำลังถดถอย (diminishing democracy) (Gaventa, 2007, p. xi) เป็นสภาพการณ์ที่การมีส่วนร่วมของพลเมืองในกระบวนการทางการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับ

ท้องถิ่นตกต่ำลงอย่างมาก การที่จะฟื้นฟูประชาธิปไตยให้สดใสมีชีวิตชีวาขึ้นมาได้นั้นก็ด้วยการส่งเสริมสนับสนุนให้พลเมืองมีความกระตือรือร้นเข้ามาผูกพันในกระบวนการทางการเมือง ตั้งแต่ในระดับชุมชนและท้องถิ่น อันเป็นการพัฒนาประชาธิปไตยแบบไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง (inclusive democracy) ซึ่งก็จะทำให้พลเมืองที่กระตือรือร้นนั้นได้เข้ามาช่วยเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจากฐานล่าง โดยการเปิดพื้นที่ประชาธิปไตยใหม่ (new democracy arenas) ให้พลเมืองได้เป็นเจ้าของและเป็นผู้กระทำที่สำคัญในกระบวนการทางการเมืองเพื่อให้พลเมืองที่กระตือรือร้นได้มีพื้นที่แสดงออกถึงสิทธิ หน้าที่และความรับผิดชอบของพลเมือง (Gaventa, 2007, p. x) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับท้องถิ่นจะเป็นการฝังรากลึกของวัฒนธรรมประชาธิปไตยให้แข็งแกร่ง (deepening democratic) (Coelho & Von Lieres, 2010, p. 2)

เวิร์ธเมอร์ และคานัน รวมทั้งนักวิชาการอื่นๆ (Westheimer & Kahn, 2002 p. 52; Barber, 1992, p. 21; Boyte, 2003, p. 3) มีความเห็นว่า คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของความเป็นพลเมืองที่เหมาะสมกับสังคมประชาธิปไตย คือ พลเมืองแบบมีส่วนร่วม (the participatory citizen) และพลเมืองผู้มุ่งสร้างความเป็นธรรม (the justice oriented citizen) ความเป็นพลเมืองทั้งสองแบบนี้มีพฤติกรรมความเป็นพลเมืองที่มีความกระตือรือร้น มีความผูกพันต่อการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยเป็นคุณลักษณะที่เหมาะสมต่อการพัฒนาประชาธิปไตย บอยท์ (Boyte, 2003, p. 3) สรุปไว้ในบทความเรื่อง “A Different kind of Politics: John Dewey the Meaning of Citizenship in the 21st Century” อย่างชัดเจนว่า ความเป็นพลเมืองในศตวรรษที่ 21 คือ พลเมืองทางการเมือง (political citizen) หมายความว่า เป็นพลเมืองที่มีความผูกพันทางการเมือง เป็นการเมืองที่พลเมืองเป็นเจ้าของและเป็นผู้สร้างผลงาน

ทางการเมือง

ประเด็นท้าทายในการสร้างความเป็นพลเมืองที่ต้องพิจารณากันต่อไปคือ จะมีแนวทางหรือวิธีการอย่างไรในการสร้างความเป็นพลเมืองให้มีพฤติกรรมที่มีความกระตือรือร้นในการมีส่วนร่วม และผูกพันในกระบวนการทางการเมือง

ในช่วงทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา แนวคิดเกี่ยวกับการให้การศึกษาเพื่อสร้างความเป็นพลเมืองได้ให้ความสนใจและความสำคัญกับการเรียนรู้ผ่านประสบการณ์จริง เป็นการเรียนรู้จากการลงมือปฏิบัติ (Learning by doing) พวงเกลและพวงเกล (Pangle & Pangle, 1993, p. 20) มีแนวคิดว่าการที่จะทำให้ “ประชาธิปไตยต้องอยู่ในวิถีชีวิต” (democracy as a way of life) ต้องจัดกระบวนการให้พลเมืองเกิดการรวมหมู่ (collective citizen) เน้นให้พลเมืองได้เข้ามามีส่วนร่วมและมีความผูกพันต่อกันและต่อชุมชน และสื่อสารแลกเปลี่ยนความเห็นในการแก้ไขปัญหาของชุมชน อันเป็นกระบวนการพื้นฐานของการเสริมสร้างสังคมประชาธิปไตย บอยท์และการี (Boyte & Kari, 1996, p. 15) มีความเห็นเช่นเดียวกันว่า ต้องจัดกระบวนการให้กระตุ้นให้พลเมืองที่ยังคิดว่าตนเป็นเพียงคนธรรมดาได้มีโอกาสใช้ศักยภาพของตนเองเข้ามามีส่วนร่วมในปฏิบัติการสาธารณะเพื่อเสริมสร้างกระบวนการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม แมทธิวส์ (Mathews, 1999, p. 16) มีความเห็นในทำนองเดียวกันว่า คุณลักษณะของพลเมืองที่มีพฤติกรรมสนับสนุนการพัฒนาประชาธิปไตยนั้น ไม่สามารถปลูกฝังด้วยกระบวนการจัดการเรียนการสอนหรืออบรม แต่วิธีที่ดีที่สุด คือ การเรียนรู้จากการปฏิบัติจริงให้พลเมืองเข้ามามีเรียนรู้แบบมีส่วนร่วม ซึ่งแมทธิวส์เรียกว่า “ปฏิบัติการสาธารณะ” (public action) เป็นการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างพลเมืองกลุ่มต่างๆ และระหว่างพลเมืองกับภาครัฐ ส่วนสจิวต์ (Stuart, 2000, p. 18) ได้เสนอ

แนวทางในการที่จะดึงพลังของพลเมืองให้มาเรียนรู้จากการปฏิบัติการสาธารณะด้วยวิธีการวิจัยปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research) และการประเมินแบบมีส่วนร่วม (Participatory Rural Appraisal) เพื่อให้พลเมืองได้เรียนรู้จากการลงมือทำจริงด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของชุมชน วิธีการนี้จัดเป็นการเสริมพลังพลเมือง (citizen empowerment) ได้อีกด้วยคอร์และจอห์นสตัน (Coare & Johnston, 2005, p. 10) ได้เสนอแนวทางการสร้างความเป็นพลเมืองโดยยึดชุมชนเป็นตัวตั้ง (Community-based) ให้พลเมืองได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการแก้ไขปัญหาและหาแนวทางการพัฒนาในรูปแบบของเวทีสาธารณะ (public forum) เพื่อใช้สิทธิของพลเมืองทำการเปล่งเสียง (making voice) ของคนในชุมชนให้สถาบันทางการเมืองการปกครองได้ยินและเข้ามามีส่วนร่วมจัดการแก้ไขปัญหาตามเสียงของพลเมือง วิธีนี้คอร์และจอห์นสตันเชื่อว่าจะทำให้พลเมืองธรรมดาที่คิดว่าเสียงตนเองไม่มีคุณค่าพอต่อการก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นในชุมชน ได้มีโอกาสใช้เสียงของตนในกระบวนการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงที่ประสงค์จะเกิดขึ้นในชุมชน

การมีส่วนร่วมของพลเมืองในการปฏิบัติการสาธารณะ นอกจากจะเป็นพื้นที่ของการเรียนรู้ในการใช้สิทธิและการแสดงออกถึงหน้าที่และความรับผิดชอบของตนที่มีต่อชุมชนแล้ว เมื่อพิจารณาในเรื่องของกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย ยังเป็นการเปิดพื้นที่ให้โอกาสทุกคนได้เข้ามามีพื้นที่สาธารณะ (public sphere) เป็นพื้นที่ใหม่สำหรับประชาธิปไตยที่พลเมืองเป็นเจ้าของและเป็นผู้กระทำ (actor) เพื่อเปล่งเสียงออกมาอย่างเป็นระบบในรูปแบบของข้อเสนอเชิงนโยบายจากชุมชน การมีส่วนร่วมทางการเมืองในพื้นที่ประชาธิปไตยใหม่จึงมีความหมาย มีสาระสำคัญและ

มีจิตวิญญาณความเป็นประชาธิปไตยที่กว้างและลึกซึ้งมากกว่าการมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้ง

1.2 วัตถุประสงค์และวิธีการศึกษา

งานวิจัยออกแบบเป็นแบบการวิจัยเชิงปฏิบัติการ (Action Research) มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1. พัฒนาตัวแบบการพัฒนาระบบนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม (Model of Participatory Public Policy Process) ที่นำไปสู่การเสริมสร้างความเป็นพลเมืองและประสิทธิภาพทางการเมืองในท้องถิ่น 2. เพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงระดับความเป็นพลเมืองและประสิทธิภาพทางการเมืองของพลเมืองจากการเข้าร่วมปฏิบัติการในกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม 3. เพื่อเสนอแนวทางการเสริมสร้างการพัฒนากระบวนการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่น โดยทำการวิจัยปฏิบัติการใน 4 พื้นที่ ได้แก่ 1. เทศบาลเมืองกระบี่ จังหวัดกระบี่ 2. เทศบาลตำบลโพธิ์ชัย จังหวัดสิงห์บุรี 3. องค์การบริหารส่วนตำบลบางเจ้าฉ่า จังหวัดอ่างทอง และ 4. องค์การบริหารส่วนตำบลผาเสวย จังหวัดกาฬสินธุ์ แต่ละพื้นที่ได้เลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง เข้าร่วมปฏิบัติการพื้นที่ละ 60 คน ซึ่งแบ่งกลุ่มตัวอย่างประชากรประกอบด้วย 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มแรกเป็นตัวแทนจากฝ่าย อปท. โดยให้อปท. เป็นผู้คัดเลือกประมาณ 10-15 คน กลุ่มที่สองมาจากตัวแทนชุมชน โดยให้ผู้ประสานงานในพื้นที่เลือกมาจากตัวแทนกลุ่มต่าง ๆ ในพื้นที่ ผู้ที่ทำหรือเคยทำงานอาสาสมัคร ผู้ที่เป็นผู้นำท้องถิ่นและท้องถิ่นและตัวแทนชาวบ้านทั่วไปในพื้นที่ประมาณ 45-50 คน โดยคำนึงถึงสัดส่วนเพศหญิงและเพศชายอย่างละเท่า ๆ กัน ทั้งนี้ให้กลุ่มตัวอย่างเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม (Participatory Public Policy Development Process) ตั้งแต่ขั้นเริ่มแรก คือ ขั้นกำหนดประเด็นสาธารณะและพัฒนาเป็นต้นนโยบาย จนถึงผลักดันเข้าสู่การประกาศเป็นนโยบายและนำไปสู่ปฏิบัติ งานวิจัยมีสมมติฐานว่าระดับ

ความเป็นพลเมืองและประสิทธิภาพทางการเมืองจะเปลี่ยนแปลงมากขึ้นหากมีกระบวนการมีส่วนร่วม การพิสูจน์ว่า กลุ่มตัวอย่างที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมจะมีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมความเป็นพลเมืองและประสิทธิภาพทางการเมืองหรือไม่ ในกระบวนการวิจัยได้ออกแบบให้กลุ่มตัวอย่างทำแบบสอบถามเพื่อวัดและประเมินระดับความเป็นพลเมืองก่อนเข้าร่วมปฏิบัติ และหลังการเข้าร่วมปฏิบัติการ (pre and post test) นำผลที่ได้มาทำการวิเคราะห์ด้วยสถิติวิเคราะห์ t-test เพื่อเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยการเปลี่ยนแปลงความเป็นพลเมืองและประสิทธิภาพทางการเมือง และทำการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างความเป็นพลเมืองและประสิทธิภาพทางการเมือง โดยใช้การวิเคราะห์สหสัมพันธ์ (bivariate correlation) ได้นำข้อมูลเชิงคุณภาพจากการสัมภาษณ์ การสังเกต และการจัดกระบวนการถอดบทเรียนมาอธิบายปัจจัยและเงื่อนไขต่างๆ ที่อาจมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงความเป็นพลเมืองและประสิทธิภาพทางการเมือง รวมทั้งนำมาสังเคราะห์เพื่อสร้างตัวแบบในการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมเพื่อที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาและส่งเสริมความเป็นพลเมืองและประสิทธิภาพทางการเมือง

ในการประเมินพฤติกรรมความเป็นพลเมือง และประสิทธิภาพทางการเมืองแบ่งพลเมืองเป็น 4 ระดับ ได้แก่ ระดับที่ 1 พลเมืองที่เฉื่อยชา (inert citizen) ระดับที่ 2 พลเมืองที่ตระหนักรู้ (concerned citizen) ระดับที่ 3 พลเมืองที่กระตือรือร้น (active citizen) และระดับที่ 4 พลเมืองที่ผูกพันต่อการมีส่วนร่วม (engaged citizen) ส่วนประสิทธิภาพทางการเมืองได้แบ่งออกเป็น 4 ระดับ ได้แก่ ระดับที่ 1 เฉื่อยชาทางการเมือง (the apolitical stratum) ระดับที่ 2 กระตือรือร้นทางการเมือง (the political stratum) ระดับที่ 3 แสวงหาอำนาจ (the power-seekers) และระดับที่ 4 มีอำนาจเต็มที่ (the powerful)

2. แนวคิดทฤษฎี

การวิจัยครั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้รับอิทธิพลทางความคิดจากแนวคิดหลักๆ 3 แนวคิดด้วยกัน ได้แก่

2.1 แนวคิดที่ว่าด้วยความเป็นพลเมือง

2.2 แนวคิดที่ว่าด้วยการมีส่วนร่วม

2.3 แนวคิดที่ว่าด้วยการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม

2.1 แนวคิดที่ว่าด้วยความเป็นพลเมือง

ความเป็นพลเมือง (Citizens) คือ สถานภาพของบุคคลที่จารีตประเพณีหรือกฎหมายของรัฐรับรองให้กับประชากรในรัฐซึ่งเป็นการให้แก่สิทธิและหน้าที่แห่งความเป็นพลเมืองแก่บุคคล (subject) เช่น สิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง การทำงานและอาศัยอยู่ในประเทศ สิทธิในการรับสวัสดิการของรัฐ สิทธิครอบครอง อสังหาริมทรัพย์ของตน การคุ้มครองทางกฎหมายต่อรัฐบาลของประเทศและการคุ้มครองผ่านกองทัพหรือการทูต พลเมืองยังมีหน้าที่บางอย่าง เช่น หน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายของรัฐ จ่ายภาษี หรือการรับราชการทหาร ทั้งนี้การปกครองแบบประชาธิปไตย (Democracy) พลเมืองจะมีความแตกต่างจากพลเมืองของการปกครองในระบอบอื่นที่พลเมืองจะมีสถานภาพอย่างไรนั้นก็จะเป็นไปตามที่ผู้ใช้อำนาจในรัฐนั้นต้องการให้เป็น แต่ระบอบประชาธิปไตยจะเห็นว่าเจ้าของอำนาจสูงสุดนั้นคือ ประชาชน ดังนั้นพลเมืองในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยจึงมีลักษณะที่แตกต่างกันไปรวมทั้งมีความหลากหลายของพลเมืองประกอบกัน ซึ่งเมื่อแตกต่างและหลากหลายได้ จึงต้องมีการเคารพซึ่งกันและกัน “พลเมือง” ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย จึงหมายถึง สมาชิกของสังคมที่มีอิสรภาพ (Liberty) พึ่งตนเองได้ (Independent) เป็นการใช้สิทธิเสรีภาพโดยควบคู่กับความรับผิดชอบ ต้องเคารพสิทธิ

เสรีภาพของผู้อื่นและเคารพในความแตกต่างของบุคคล ในสังคม เคารพหลักการแห่งความเสมอภาค เคารพกฎหมายและกติกา ไม่แก้ปัญหาคับด้วยความรุนแรง นอกจากนี้ต้องตระหนักว่าตนเองเป็นส่วนหนึ่งของสังคมร่วมรับผิดชอบต่อสังคม มีจิตสาธารณะและกระตือรือร้นที่จะรับผิดชอบหรือร่วมขับเคลื่อนสังคมและร่วมกันแก้ปัญหา มีความรับผิดชอบกันหรือร่วมขับเคลื่อนสังคมและแก้ปัญหาสังคมในระดับต่างๆ ตั้งแต่ในระดับครอบครัว ชุมชน สังคมจนถึงระดับประเทศและระดับโลก

ดาลตัน (Dalton, 2008, p. 24) ได้ศึกษาถึงความเป็นพลเมืองโดยมีหลักการว่าพลเมืองเป็นเรื่องบรรทัดฐาน (norm) ของแต่ละสังคม พลเมืองดีเป็นคนเช่นไรนั้นถูกกำหนดโดยบรรทัดฐานของสังคมแต่ละสังคมที่มีบรรทัดฐานเกี่ยวกับคนดีแตกต่างกัน และบรรทัดฐานก็เปลี่ยนแปลงได้ตามยุคสมัย ดังนั้นความเป็นพลเมืองแต่ละสังคมในแต่ละยุคสมัยจึงเปลี่ยนแปลงไปได้ ดาลตันได้ทำการสำรวจบรรทัดฐานทางสังคมของอเมริกาและยุโรปในช่วงปี 2000-2008 พบว่าความเข้าใจในความหมายของพลเมืองได้เปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่มีความหมายกว้างขึ้นไปจากเดิมที่มองแต่เพียงว่าพลเมืองดีคือคนที่ทำหน้าที่ต่อรัฐ เช่น เสียภาษี ไปลงคะแนน เข้ารับการเกณฑ์ทหาร ต่อมาขอบเขตแต่ละบรรทัดฐานของคนในช่วงทศวรรษ 2010 ได้เปลี่ยนแปลงไปโดยมองว่าพลเมืองดีหมายถึงพลเมืองที่มีความผูกพัน (engaged citizen) ในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง และมีแนวโน้มที่จะขยายขอบเขตความรับผิดชอบทางสังคมกว้างขึ้นไปเกี่ยวข้องกับ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับโลก ส่วนฟูกายามา (Fukuyama, 2006, p. 20) มีความเห็นที่สอดคล้องกับผลการสำรวจของดาลตันที่เกี่ยวกับการประเมินพลเมืองดีนั้นหมายถึงพลเมืองที่มีความผูกพันในการมีส่วนร่วม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมในชีวิตสาธารณะ (public life)

เนื่องจากคุณภาพของพลเมืองในแต่ละยุคและในแต่ละสังคม หรือแม้แต่ในสังคมเดียวกันก็ตามมีความเข้าใจคุณภาพของพลเมืองแตกต่างกัน ดังนั้นการที่จะให้ความหมายของคำว่าความเป็นพลเมืองที่มีความเห็นพ้องต้องกันจึงเป็นเรื่องยาก เพราะเป็นความหมายที่แฝงไว้ด้วยความแตกต่างของจุดมุ่งหมาย บรรทัดฐาน ค่านิยม และอุดมการณ์ของแต่ละสังคม จึงควรทำความเข้าใจถึงพัฒนาการและความหลากหลายของแนวคิดความเป็นพลเมือง ซึ่งแนวคิดที่แตกต่างกันส่งผลต่อการให้ความหมายของความเป็นพลเมืองที่แตกต่างกันไป

โดยสรุปความเป็นพลเมืองนั้นมีความหมายที่กล่าวอย่างรวมว่า คือ สมาชิกของสังคมที่มีคุณลักษณะสำคัญในการรับผิดชอบตนเอง รู้จักสิทธิหน้าที่ เคารพในกฎหมายและกติกาสังคม มีพฤติกรรมและบทบาทในการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง การมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา การขับเคลื่อนชุมชน สังคมและประเทศให้มีการพัฒนาในระดับที่ดีขึ้น รวมทั้งมองเห็นคุณค่าผู้อื่นและการเสียสละเพื่อส่วนรวมด้วย

2.1.1 การวัดระดับความเป็นพลเมืองและประสิทธิภาพทางการเมือง

ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ (2557, น. 53) ได้จัดทำระดับความเป็นพลเมืองและองค์ประกอบเชิงพฤติกรรมเพื่อจำแนกคุณสมบัติของพลเมืองให้เห็นชัดเจน โดยแบ่งออกเป็นพลเมือง 4 ระดับ ดังนี้

1. พลเมืองระดับเฉื่อยชา (Inertia Citizen) แสดงออกถึงความไม่สนใจเรื่องบ้านเมือง คิดว่าบ้านเมืองมิใช่ของเราคนเดียว คิดว่าเราไม่สามารถเปลี่ยนแปลงอะไรได้ และปัญหาสังคม ชุมชน ชาติ หรือระดับโลกที่ตนเองไม่ควรเข้าไปยุ่งเกี่ยวในเรื่องของคนอื่น

2. พลเมืองระดับตระหนักรู้ (Concerned Citizen) มีคุณลักษณะเชิงพฤติกรรมที่ให้ความสนใจ

ข่าวสารบ้านเมือง ตระหนักรู้ว่าต้องเป็นพลเมืองดีของสังคม ยอมรับการตัดสินใจของเสียงส่วนใหญ่ เคารพและรับฟังเสียงส่วนน้อย บางครั้งก็ตัดสินใจตามเสียงข้างน้อย ถ้ามีเหตุผล สนใจในกิจกรรมส่วนรวม เข้าใจเรื่องหน้าที่และสิทธิของพลเมือง เคารพสิทธิของผู้อื่น ติดตามสังเกตการณ์การทำงานของผู้ปกครอง ผู้บริหารประเทศ นักการเมือง รวมทั้งการไปเลือกตั้งรวมทั้งการเสียภาษีให้กับรัฐ

3. พลเมืองระดับกระตือรือร้น (Active Citizen) ให้ความร่วมมือเมื่อมีการเชิญชวนหรือร้องขอการเป็นอาสาสมัครในการทำประโยชน์ให้สังคม ชุมชน มีส่วนร่วมในกิจกรรมชุมชน สังคมเป็นประจำ ปฏิบัติต่อคนทุกคนทุกกลุ่มโดยเสมอภาค มีความรู้สึกดีที่ได้ทำประโยชน์ให้สังคม ระดับมีส่วนร่วม ตระหนักรู้ด้วยตนเอง มีสำนึก มีจิตใจที่จะเป็นผู้นำสังคมในเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือชุมชน

4. พลเมืองระดับมีส่วนร่วม (Engaged Citizen) แสดงออกเชิงพฤติกรรมเกี่ยวกับการใช้ความรู้และสติปัญญาในการไตร่ตรองก่อนทำอะไรก็ตามจะมีการฉกฉวยเสียก่อน เสียสละเพื่อสังคมส่วนรวม แบ่งปันเพื่อผู้อื่น ชุมชนและสังคม ให้การสนับสนุนให้เกิดการช่วยเหลือสังคมส่วนรวมเชิญชวนให้ผู้อื่นทำความดี เป็นผู้ริเริ่มการทำความดี สิ่งดีเพื่อสังคม นำปัญหาชุมชน สังคมมาหารือกับชุมชนเพื่อหาทางแก้ปัญหาและพัฒนาให้ดีขึ้น เกื้อหนุนผู้อื่นให้ทำสิ่งดีเพื่อสังคม เพื่อให้เขาทำดียิ่งขึ้น และคิดเสมอว่า การเป็นชุมชนเป็นสิ่งสำคัญและเป็นทางเลือกของชีวิต เป็นผู้นำไปสู่การดำเนินการหรือปฏิบัติจริงเพื่อสังคม ชุมชนและเป็นผู้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสู่สิ่งที่ดีกว่าในชุมชนและสังคม

สำหรับแนวคิดว่าการวัดประสิทธิภาพทางการเมืองนั้นริเริ่มขึ้นครั้งแรกโดยกลุ่มนักวิชาการจากมหาวิทยาลัยมิชิแกนในปี 1954 โดยในระยะเริ่มแรกของการสร้างเครื่องมือวัดโดยใช้แบบสอบถาม ได้ออกแบบ

มาวัดประสิทธิภาพทางการเมืองเพียงมิติเดียวคือ ประสิทธิภาพทางการเมืองภายใน ต่อมาในราวทศวรรษ ที่ 1970 มีการพัฒนาการวัดประสิทธิภาพทางการเมือง ให้ครอบคลุมไปถึงประสิทธิภาพทางการเมืองภายนอก สำหรับการวัดประสิทธิภาพทางการเมืองภายในเป็นการวัดความรู้สึกในความสามารถของพลเมืองว่าตนเอง มีประสิทธิภาพในการมีอิทธิพลในการกระบวน การทางการเมืองเพียงใด ส่วนการวัดประสิทธิภาพทาง การเมืองภายนอกเป็นการวัดถึงความเชื่อมั่นและ ความไว้วางใจของพลเมืองที่มีต่อสถาบันทางการเมือง นับจากทศวรรษ 1970 เป็นต้นมาข้อคำถามในแต่ละมิติ ได้รับการพัฒนามาอย่างต่อเนื่องทั้งในสหรัฐอเมริกา และประเทศอื่นๆ ที่นำไปใช้ได้มีการปรับข้อคำถามให้ เหมาะสมกับบริบทของประเทศนั้นๆ แต่ก็ยังคงยึด หลักการวัดองค์ประกอบของประสิทธิภาพทางการเมือง ทั้งมิติภายในและมิติภายนอก

โรเบิร์ต เอ ดาห์ล (Dahl, 2005, p. 15) ได้แบ่งระดับประสิทธิภาพทางการเมืองเป็น 4 ระดับ คือ **ระดับ 1 เฉื่อยชาทางการเมือง (The Apolitical Stratum)** ประกอบด้วย ไม่สนใจการเมือง รับข้อมูล ข่าวสารทางการเมืองน้อย ไปสนใจไปเลือกตั้ง การไม่ เข้าร่วมกิจกรรมทางการเมือง **ระดับ 2 กระตือรือร้นทางการเมือง (The Political Stratum)** ประกอบด้วย การคิดว่ากิจกรรมทางการเมืองถือเป็นกิจกรรม ที่เป็นรางวัลชีวิต เชื่อมั่นในบทบาทของตนเองในทาง การเมือง จึงเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองเต็มที่ เคยมี ส่วนในการจัดการ และ มีส่วนร่วมในการณรงค์ทาง การเมือง ประชุม เดินขบวน และการเคลื่อนไหวทาง การเมือง **ระดับ 3 แสวงหาอำนาจ (The Power-Seekers)** ประกอบด้วย มีความพยายามที่จะมีบทบาท ในทางการเมือง ปรรณาทที่จะมีอิทธิพลในการกำหนด นโยบาย กฎหมาย และการตัดสินใจทางนโยบาย มีทรัพยากรที่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ทางการเมือง (เช่น เงิน บารมี ผู้อุปถัมภ์ ครอบครัว เพื่อนฝูง

ยศ ตำแหน่ง) และช่วยให้ได้มาซึ่งอำนาจทางการเมือง มีความพยายามให้ได้มาซึ่งอำนาจเพื่อช่วยส่งเสริมให้เกิด การบรรลุเป้าหมายของตนเองและ/หรือของครอบครัว พรรคพวก มีความพยายามให้ได้มาซึ่งอำนาจเพื่อช่วย ส่งเสริมให้เกิดการทำความดีร่วมกันเพื่อบรรลุเป้าหมาย ของส่วนรวม พยายามเพื่อได้มาซึ่งชื่อเสียง เกียรติยศ ความมั่นคง การยอมรับนับถือ เชื่อว่าการมีอำนาจทำให้ ท่านสามารถเป็นคนสำคัญ ได้รับความรัก มีคนนับถือ และยกย่อง มีความมั่นใจสูงว่าหากท่านมีอำนาจ ท่านจะ มีความสามารถเพียงพอ สมกับอำนาจที่มี **ระดับ 4 มีอำนาจเต็มที่ (The Powerful)** ประกอบด้วยเมื่อ เปรียบ เทียบกับคนอื่นๆ สามารถหาวิธีได้มาซึ่งอำนาจ เก่งกว่าผู้อื่น มีความสามารถในการเข้าสู่อำนาจมากกว่า ผู้อื่นเพราะมีการใช้ทรัพยากร มีทักษะและประสิทธิภาพ ในการใช้ทรัพยากรมากกว่า อยู่ในตำแหน่งที่ได้รับอำนาจ ใช้อำนาจ มีศักยภาพในการใช้อำนาจเพื่อได้มา ซึ่งทรัพยากร ใช้กฎหมายเพื่อได้ทรัพยากร ปัจจุบันอยู่ ในตำแหน่งที่มีอำนาจสั่งการระดับหนึ่ง และมีศักยภาพ ในการใช้อำนาจแม้จะไม่มีอำนาจมากจริงแต่ผู้คนก็จะ มองว่ามีอำนาจ

2.2 แนวคิดว่าด้วยการมีส่วนร่วม

ตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา แนวคิด ว่าด้วยการมีส่วนร่วมได้มีการพัฒนาเปลี่ยนแปลง มีขอบเขตของความหมายกว้างขึ้น แนวคิดการมีส่วนร่วม ในการพัฒนาได้ขยายขอบเขตความคิดไปเกี่ยวข้อง เชื่อมโยงกับสิทธิของพลเมืองในการมีส่วนร่วมใน การพัฒนาที่มุ่งไปสู่การเสริมสร้างการบริหารจัดการ บ้านเมืองให้มีความเป็นประชาธิปไตย (democratic governance) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือเพื่อเสริมสร้าง ธรรมาภิบาล (good governance) ในการบริหาร จัดการบ้านเมือง ขณะที่แนวคิดการมีส่วนร่วมทาง การเมืองได้ขยายขอบเขตแนวคิดแบบดั้งเดิมไปสู่การ มีส่วนร่วมในกระบวนการทางนโยบายสาธารณะ (public policy process) มุ่งสนับสนุนให้พลเมืองเข้ามา

มีบทบาทในกระบวนการตัดสินใจทางนโยบาย อาทิ ยุพาพร รูปงาม (2545, น. 5) ได้ให้คำจำกัดความของการมีส่วนร่วม (participation) ว่า คือผลลัพธ์ที่มาจาก การเห็นพ้องกันในเรื่องของการความต้องการและทิศทางของการเปลี่ยนแปลง ซึ่งความเห็นพ้องต้องกันต้องมีมากพอ จนเกิดความคิดริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมเพื่อการปฏิบัติสิ่งหนึ่ง สาเหตุหลักของการที่มีคนมารวมกัน ได้นั้นควรจะต้องการตระหนักว่าปฏิบัติการทั้งหมดหรือ การกระทำทั้งหมดที่ทำโดยกลุ่มหรือในนามของกลุ่มนั้น เป็นการกระทำผ่านองค์การ (organization) ดังนั้น องค์การจะต้องเป็นเสมือนตัวนำให้บรรลุถึงความเปลี่ยนแปลงได้

แนวคิดการมีส่วนร่วมถูกขยายและพัฒนาไปสู่ การมีส่วนร่วมในโครงการและแผนงานของรัฐ และ เริ่มเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวาง หน่วยทางความคิด ที่มีอิทธิพลในทางปฏิบัติของรัฐบาลประเทศต่างๆ คือ แผนงานพัฒนาของธนาคารโลกโดย The World Bank Group on Participation ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่า หมายถึง “กระบวนการที่ผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholders) เข้ามามีอิทธิพลและแบ่งปันการควบคุม การพัฒนาตั้งแต่ในระยะเริ่มแรกและเข้ามามีส่วนร่วม ในการตัดสินใจในการจัดการทรัพยากรที่มีผลกระทบต่อ พวกเขา (World Bank, 1995, p. 63) สารัตถะของการมีส่วนร่วมตามแนวคิดของธนาคารโลกคือ การที่ผู้มีส่วนได้เสียได้แสดงออก (exercise) ซึ่งเสียงและ ทางเลือก (voice and choice) ของพวกเขาที่มีต่อ โครงการหรือแผนงานของรัฐที่จะมาดำเนินการในพื้นที่

ต่อมาความเข้าใจแนวคิดการมีส่วนร่วมใน โครงการและแผนงานของรัฐแพร่หลายมากขึ้นทั้งในเชิง วาทกรรมพัฒนาและการปฏิบัติ ในเชิงวาทกรรม การพัฒนาจะพบเห็นวาทกรรมภาษาไทยที่อ้างถึง การให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของเครือข่าย (Creighton) ว่าเป็น “กระบวนการมีส่วนร่วมของ

ประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารสองทาง มีเป้าหมาย โดยรวมเพื่อที่จะก่อให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและ ได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน ซึ่งเป้าหมายของ กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนก็คือการให้ข้อมูล ต่อสาธารณชนและให้สาธารณชนได้แสดงความคิดเห็น ต่อโครงการที่นำเสนอหรือต่อนโยบายของรัฐและ มีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาเพื่อหาทางออกที่ดีที่สุด สำหรับทุกคน (Creighton, 2005, p. 12) ส่วนในทาง ปฏิบัตินั้นมีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ และพนักงานของรัฐ ในเรื่องการมีส่วนร่วมกันอย่างแพร่หลายมากขึ้นโดยเน้น สารสำคัญอยู่ที่การที่ภาครัฐจะดำเนินการอะไรใน พื้นที่ใด จะต้องให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามี ส่วนร่วม

ส่วนกิจกรรมการมีส่วนร่วมนั้นประชาชน จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจตามขั้นตอนต่างๆ ของ วงจรโครงการ เช่น ทำการประเมินคุณค่าของโครงการ (assessment) ประเมินผลกระทบของโครงการ (appraisal) รวมไปถึงการมีส่วนร่วมในการประเมินผล (evaluation) การมีส่วนร่วมตามแนวคิดนี้จะเห็นว่า ภาครัฐเป็นผู้ริเริ่มโครงการหรือแผนงาน แล้วเชิญชวน ภาคประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมใน ฐานะผู้รับผลประโยชน์ (beneficiary) การมีส่วนร่วม ตามกระบวนการนี้เรียกกันอย่างแพร่หลายว่า “การมี ส่วนร่วมของประชาชน” (people participation)

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนานโยบาย สาธารณะแบบมีส่วนร่วม

แนวคิดธรรมาภิบาลที่เกิดขึ้นในช่วงปลาย ทศวรรษ 1990 และการพัฒนาแบบมีส่วนร่วม (participatory development) ได้สร้างความผูกพัน ระหว่างประชาชนกับรัฐมากขึ้น ในส่วนของภาครัฐเอง ก็อยู่ในช่วงเริ่มต้นของการปรับแนวคิดในการบริหาร จัดการที่ถูกผลักดันให้นำเอาหลักธรรมาภิบาล (good governance) มาใช้ในการบริหารจัดการบ้านเมือง

รวมทั้งการบริหารโครงการและแผนงาน ทำให้ภาครัฐต้องเปิดพื้นที่รองรับความสัมพันธ์ใหม่กับพลเมือง นักวิชาการหลายคนมองว่าเป็นโอกาสที่ดีที่ภาครัฐจะได้ทำการปฏิรูปกลยุทธ์ในการทำงาน ทำให้การบริหารราชการเป็นระบบเปิด มีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบ และมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น (Minogue, 1997, p. 4) เป็นการเปลี่ยนแปลงความหมายของการปกครองในแง่ที่ว่าเอาระบบการใหม่ในการปกครองมาใช้ โดยเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ต่างๆ เปิดกว้างให้ภาคส่วนนอกกระบบราชการเข้ามามีส่วนร่วมและผูกพัน (Rhodes, 1996, p. 652) ทำให้ระบบราชการเป็นระบบเปิด (open system) มากขึ้น และส่งผลทำให้บทบาทของภาครัฐในการพัฒนานโยบายสาธารณะปรับเปลี่ยนไป โดยมีบทบาทของ “พลเมือง” เพิ่มขึ้นและให้ความสำคัญกับความผูกพันของพลเมืองและผู้มีส่วนได้เสียต่อแผนงานและการดำเนินนโยบายภาครัฐ รวมไปถึงการเสริมพลังให้พลเมืองและผู้มีส่วนได้เสียในฐานะหุ้นส่วนของการพัฒนาได้เข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนแผนและนโยบาย (Smith, 2003, p. 1) ส่งผลให้รูปแบบของกระบวนการพัฒนานโยบายเปลี่ยนไปจากเดิมที่เข้าใจว่ามีเพียงรัฐเท่านั้นที่เป็นผู้กำหนดนโยบาย และพลเมืองมีส่วนร่วมในการพัฒนานโยบาย เป็นแนวคิดการพัฒนานโยบายสาธารณะลักษณะแบบหุ้นส่วนในการพัฒนาตัวนโยบาย จุดเด่นที่สำคัญของนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม คือ การมีส่วนร่วมของพลเมือง (citizen) นั้นมิได้มีส่วนร่วมเพียงแคในข้อมูลหรือให้คำปรึกษา แต่เป็นการเข้ามามีส่วนร่วมที่พลเมืองมีความเกี่ยวข้องผูกพัน (Engaged) เป็นเจ้าของนโยบาย ด้วยกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมให้ความสำคัญกับพลเมืองในฐานะเป็นศูนย์กลางของผู้กำหนดนโยบาย (Center of Policy Maker) (Holmes, 2011, p. 1) ไม่ใช่เป็นเพียงแค่เป้าหมายของผู้เข้าร่วมในกระบวนการพัฒนานโยบาย แต่พลเมืองมีฐานะเป็นหน่วยทางสังคมหน่วยหนึ่ง

(Agent) ที่เป็นหุ้นส่วนในการเป็นผู้กำหนดนโยบายการมีส่วนร่วมในการพัฒนานโยบาย ผลของการมีส่วนร่วมของพลเมืองในกระบวนการนโยบาย คือ “นโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม (Participatory Public Policy)”

นโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม มีความสำคัญคือการสร้างความเกี่ยวข้องกับพลเมือง (Citizen Involvement) เพราะความเกี่ยวข้องหรือการมีส่วนร่วมของพลเมืองจะนำไปสู่ความสัมพันธ์แบบมีความผูกพันร่วมกัน (Commitment) ระหว่างพลเมืองกับรัฐ (Molokwane & Lukamab 2018, p. 194) ซึ่งมีลักษณะที่ภาครัฐเปิดโอกาสให้พลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอผลประโยชน์หรือปกป้องผลประโยชน์ในช่วงแรกของกระบวนการจัดทำแผนหรือจัดทำนโยบายสาธารณะ ดังนั้นการเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้นจะส่งผลให้พลเมืองมีความเข้าใจ มีข้อมูลและส่งเสริมให้เกิดกระบวนการตัดสินใจในนโยบายได้ดีขึ้น (Marzuki, 2015, p. 22) ทั้งนี้ปัจจัยที่จะทำให้กระบวนการในการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมมีความสมบูรณ์ได้ จึงต้องมีองค์ประกอบของการออกแบบและวางแผนที่ชัดเจนหรือจัดเตรียมองค์ประกอบให้เหมาะสม โดยมีวัตถุประสงค์ในการกระตุ้นให้พลเมืองได้เข้ามาเกี่ยวข้อง และมีความผูกพัน (Engagement) ตั้งแต่ต้นจนจบกระบวนการพัฒนานโยบายและการนำไปใช้

จะเห็นได้ว่านโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะที่เกิดจากหลักการการมีส่วนร่วมแบบหุ้นส่วน (Partner of Participation) ซึ่งมีส่วนประกอบของกระบวนการนโยบายสาธารณะที่สำคัญนั้นคือพลเมืองที่เป็นหุ้นส่วนร่วมกับภาครัฐและผู้มีส่วนได้เสียอื่น ดังนั้นความสำคัญของแนวคิดการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม จึงยึดพลเมืองว่ามีความผูกพันกับนโยบายนั้นๆ ในฐานะเป็นเจ้าของนโยบาย (Policy Ownership) ซึ่งถ้าหากปราศจากความผูกพันของ

พลเมืองแล้วการมีส่วนร่วมในนโยบายสาธารณะที่จะเกิดขึ้นนั้นก็จะเป็นการดำเนินการนโยบายเพียงภาครัฐแต่ฝ่ายเดียวและส่งผลถึงการมีส่วนร่วมของพลเมืองที่สะท้อนถึงประสิทธิภาพของนโยบายรัฐนั้นด้วย

3. ผลการศึกษา

ผลจากการศึกษาที่ได้นำพลเมืองมาร่วมปฏิบัติการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม ได้ค้นพบตัวแปรสำคัญๆ ที่นำมาสังเคราะห์เป็นตัวแบบของกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม และตัวแบบกระบวนการพัฒนาพฤติกรรมความเป็นพลเมือง และยังพบว่าการใช้ตัวแบบดังกล่าวนี้ส่งผลต่อการยกระดับความเป็นพลเมือง และระดับของประสิทธิภาพทางการเมือง

3.1 ตัวแบบที่สามารถนำไปใช้เพื่อการเสริมสร้างความเป็นพลเมืองและประสิทธิภาพทางการเมือง

คือ ตัวแบบการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม (Model of Participatory Public Policy Process) องค์ประกอบของตัวแบบมีปัจจัยเกื้อหนุนต่อการจัดกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะแยกพิจารณาได้เป็นปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก

ปัจจัยภายในซึ่งเป็นปัจจัยที่เกิดจากผู้กระทำ (actor) ภายในพื้นที่ มีดังนี้

1) ความเป็นหุ้นส่วนในการจัดเวที ในขั้นเตรียมการได้มีการทำความเข้าใจถึงแนวคิด หลักการ และกระบวนการในการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนาความเป็นพลเมือง โดยทุกฝ่ายที่เป็นผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholder) ในพื้นที่ได้มาร่วมรับฟังและทำความเข้าใจร่วมกัน ประกอบด้วยภาคส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ภาคส่วนศิลปินท้องถิ่น ภาคส่วนชุมชน และภาคส่วนธุรกิจชุมชน ต่างมี

ความเห็นว่าเป็นสิ่งที่ควรดำเนินการและควรร่วมมือกันตลอดจนมีความไว้วางใจกันและกัน การดำเนินงานในขั้นตอนต่อไป มาจึงเป็นการทำงานแบบหุ้นส่วน

2) ความไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่างพลเมืองในชุมชนกับ อปท. ทั้งฝ่ายการเมือง และฝ่ายพนักงานประจำ ในขั้นก่อนที่จะร่วมกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะ ทั้ง 2 ภาคส่วน ได้มีการประชุมปรึกษาหารือว่าจะร่วมกันดำเนินงาน และมีเป้าหมายของการขับเคลื่อนนโยบายไปด้วยกัน การประชุมเป็นแบบปรึกษาหารือที่ต้องควบคุมบรรยากาศให้เป็นแบบมิตรภาพ และให้เกียรติและคุณค่าต่อกัน โดยทาง อปท. ได้แสดงถึงความจริงใจที่จะรับฟังข้อคิดเห็นของพลเมือง ขณะเดียวกันพลเมืองได้แสดงถึงความจริงใจและกระตือรือร้นที่จะร่วมมือกับทาง อปท. ซึ่งการมีความไว้วางใจต่อกันส่งผลให้การพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมเป็นไปด้วยดี

3) ความร่วมมือของหน่วยงานรับนโยบาย จากการทำความเข้าใจในแนวคิด หลักการและกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมในขั้นเตรียมการจนเกิดการทำงานเป็นหุ้นส่วนทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายพนักงานประจำมีความยินดีที่จะร่วมดำเนินงานและให้การสนับสนุนการจัดเวทีสาธารณะในทุกครั้ง

4) หน่วยรับข้อเสนอเชิงนโยบายเป็นผู้จัดการหลัก เทศบาลในฐานะหน่วยที่รับนโยบายไปปฏิบัติรับเป็นผู้จัดการหลักในการจัดเวทีสาธารณะโดยทำหน้าที่หลายอย่าง ทั้งการออกหนังสือเชิญผู้เข้าร่วมเวที การสนับสนุนสถานที่และบุคลากรช่วยงาน เป็นผู้ประสานงานระหว่างผู้แทนชุมชนกับคณะผู้วิจัยและกับผู้บริหารของเทศบาล รวมไปถึงทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยในกระบวนการกลุ่มและการจัดเตรียมอาหารและอาหารว่าง ส่งผลให้กระบวนการจัดเวทีสาธารณะดำเนินการไปด้วยความเรียบร้อย

5) ภาวะผู้นำของผู้บริหารท้องถิ่น ในขั้นเตรียมการนับว่ามีความสำคัญยิ่ง หากผู้บริหารท้องถิ่นมีความเข้าใจในแนวคิด หลักการและกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมแล้ว จะให้ความร่วมมือและการสนับสนุนในขั้นตอนอื่นๆ

6) หน่วยงานมีประเด็นสาธารณะที่จะพัฒนามาก่อน หมายความว่าประเด็นสาธารณะที่จะพัฒนาไปสู่การกำหนดเป็นประเด็นเชิงนโยบายนั้น เทศบาลมีแนวคิดหรือแผนการที่จะดำเนินการมาก่อนแล้ว แต่ยังไม่สามารถที่จะเริ่มดำเนินการเพราะขาดพลังหนุนเสริมจากภาคพลเมืองและผู้มีส่วนได้เสีย ผู้นำท้องถิ่นที่มีวิสัยทัศน์ในการมีส่วนร่วม จะเปิดโอกาสให้ภาคพลเมืองได้เข้ามามีอิทธิพลทางนโยบายต่อการกำหนดทิศทางและแนวทางในการดำเนินการพัฒนา ทำให้ประเด็นเชิงนโยบายได้พัฒนาแบบมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้เสียจากทุกภาคส่วนจนเกิดการยอมรับในนโยบายนั้น

7) ผู้เข้าร่วมเวทีสาธารณะมีระดับความเป็นพลเมืองอยู่ในระดับที่ 3 คือพลเมืองที่กระตือรือร้น (active citizen) เป็นส่วนใหญ่ทั้ง 4 พื้นที่ กล่าวคือ

1) พื้นที่เทศบาลเมืองกระบี่ จังหวัดกระบี่ พบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ในระดับ public policy เนื่องจากความเข้มแข็งของหน่วยงานราชการในพื้นที่ที่สะท้อนได้จากภาวะผู้นำของนายกเทศมนตรีเมืองกระบี่ และการพัฒนาพื้นที่ที่เกิดจากความต้องการของประชาชนโดยมีหน่วยงานราชการเป็นผู้ให้การสนับสนุนและอาศัยการกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมกับชุมชน ผู้นำชุมชนตลอดจนนโยบายหรือกิจกรรมต่างๆ ที่เทศบาลได้จัดทำไว้ก่อนหน้านี้ด้วยแล้ว เช่น กิจกรรมพัฒนาตลาดสดมหาราช และการพัฒนาพื้นที่เทศบาลเมืองกระบี่เป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงศิลปะ อาทิ Thailand biennale Krabi ครั้งที่ 2 หรือการพัฒนาให้เมืองกระบี่เป็นเป้าหมายจุดท่องเที่ยวที่สำคัญ (Landmark destination) ของนักท่องเที่ยว

ทั่วโลก 2) พื้นที่เทศบาลตำบลโพสังโฆ จังหวัดสิงห์บุรี พบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ในระดับ project โดยทางเทศบาลได้จัดทำโครงการพัฒนาตลาดน้ำ โครงการพัฒนาชุมชนโพสังโฆและชุมชนใกล้เคียงให้นำอยู่ และการพัฒนาชุมชนให้เป็นแหล่งท่องเที่ยว ซึ่งทั้ง 3 โครงการนี้เกิดจากการระดมความคิดเห็นร่วมกันของพลเมืองที่อยู่ในชุมชนและตั้งคณะทำงานเพื่อพัฒนาร่วมกับเทศบาลในการพัฒนาให้เป็นจุดท่องเที่ยวที่สำคัญ (landmark) ในการดึงดูดนักท่องเที่ยว ซึ่งจากภาพรวมการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมทั้งงานวิจัยนี้ค้นพบนั้นเกิดจากความต้องการของประชาชนในตำบลโพสังโฆที่สอดคล้องกันว่าเนื่องจากพื้นที่และชุมชนใกล้เคียงมีแม่น้ำน้อยไหลผ่าน จึงควรพัฒนาพื้นที่ให้เป็นแหล่งค้าขายหรือการพัฒนาเชิงเศรษฐกิจ ก็จะสามารถพัฒนาหรือช่วยให้ชุมชนมีรายได้เพิ่มขึ้น ตลอดจนการพัฒนาชุมชนให้สามารถรองรับการพัฒนาในด้านอื่นๆ ควบคู่กันไป

3) พื้นที่ชุมชนตำบลบางเจ้าฉ่า จังหวัดอ่างทอง พบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ในระดับ project โดยชุมชนมีประเด็นการพัฒนาระดับโครงการในพื้นที่อยู่ 3 เรื่องที่สำคัญคือ 3.1 การพัฒนาพฤติกรรมเด็กและเยาวชนที่เกิดในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด เนื่องจากเป็นเรื่องเร่งด่วนที่จะต้องได้รับการแก้ไขและพัฒนาโดยเฉพาะกลุ่มเด็กและเยาวชน ซึ่งเป็นอันตรายต่อสุขภาพร่างกาย จิตใจและส่งผลกระทบต่อครอบครัว ชุมชนและสังคม 3.2 การพัฒนาสาธารณูปโภคในชุมชน ได้แก่ ระดับน้ำประปาและไฟฟ้าส่องสว่าง และ 3.3 การพัฒนาสภาพแวดล้อมด้านการจัดการขยะ ซึ่งทั้งโครงการทั้ง 3 เรื่องนี้ พลเมืองในพื้นที่ชุมชนบางเจ้าฉ่าให้ความสนใจและร่วมกำหนดนโยบายนำเสนอต่อองค์การบริหารส่วนตำบลบางเจ้าฉ่า เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปโดยจากความร่วมมือและการมีส่วนร่วมทั้งชุมชนและส่วนราชการในพื้นที่ และ **4) พื้นที่ชุมชนตำบลผาเสวย จังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่าการมีส่วนร่วม**

ของประชาชนอยู่ในระดับ project โดยพื้นที่ชุมชน ผาเสวยได้พัฒนานโยบายสาธารณะแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ 1 ด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ หนี้สินครัวเรือนและภาคเกษตร หนี้ในระบบ ปัญหาการว่างงาน กลุ่มที่ 2 ด้านสุขภาพในชุมชน ได้แก่ โรคติดต่อ-ไม่ติดต่อ สุขภาพจิต และอุบัติเหตุ กลุ่มที่ 3 ด้านสังคม ได้แก่ ปัญหาเสพติด ความขัดแย้งในชุมชน วัยรุ่นตีกันในงานบุญ และกลุ่มที่ 4 ด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ปัญหาภัยแล้ง ปัญหาขยะ และมลพิษทางอากาศและเสียง

โดยข้อค้นพบที่สำคัญจาก 4 พื้นที่ สรุปรงานวิจัยครั้งนี้แสดงว่าระดับของความเป็นพลเมืองในแต่ละพื้นที่นั้นหากผู้เข้าร่วมเวทีมีพลเมืองที่จัดอยู่ในระดับกระตือรือร้น (Active citizen) ในสัดส่วนที่สูงมีแนวโน้มที่จะทำให้กระบวนการในเวทีสาธารณะได้ประเด็นนโยบายที่ชัดเจนและมีข้อเสนอที่มีความเป็นไปได้ในการยอมรับเป็นนโยบายและนำไปปฏิบัติที่ชัดเจนและสะท้อนประสิทธิภาพทางการเมืองที่สูงตามไปด้วย

8) มีหน่วยงานเป้าหมายที่จะรับข้อเสนอเชิงนโยบาย ปัจจัยด้านนี้ต้องอาศัยปัจจัยอื่นๆ ประกอบด้วยจึงจะส่งผลต่อความสำเร็จของกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม กล่าวคือในการพัฒนานโยบายสาธารณะและนำเสนอเสนอนโยบายนั้นจะต้องมีเป้าหมายในการนำเสนอชัดเจนว่าจะเสนอต่อใครและหน่วยงานใดจะเป็นผู้ยอมรับประกาศเป็นนโยบายและนำไปปฏิบัติ กรณีของเทศบาลเมืองกระบี่และเทศบาลตำบลโพธิ์สังโฆ กระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมมีเป้าหมายชัดเจนที่จะเสนอให้เทศบาลทั้ง 2 แห่งเป็นหน่วยรับไปประกาศเป็นนโยบายโดยที่มีปัจจัยอื่น ๆ ประกอบ ได้แก่ การเป็นหุ้นส่วนหน่วยงานมีประเด็นร่วม เทศบาลเป็นผู้จัดการหลักในการจัดเวที ความมีภาวะผู้นำของผู้บริหารชัดเจน ผลของกระบวนการพัฒนานโยบายจึงสามารถผลักดันไปสู่การยอมรับประกาศเป็นนโยบาย (policy agenda)

ได้ จากนั้นจึงนำไปสู่การกำหนดในแผนงานของเทศบาลและนำไปปฏิบัติจนเป็นผลในอนาคต

ส่วนตำบลบางเจ้าฉ่าถึงแม้มีเป้าหมายจะนำเสนอต่อ อบต.บางเจ้าฉ่า แต่ยังขาดปัจจัยอื่นๆ สนับสนุนจึงไม่สามารถผลักดันไปสู่การกำหนดเป็นนโยบายได้ และสำหรับตำบลผาเสวยในข้อเสนอเชิงนโยบายมีประเด็นหลากหลายและเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานที่จะนำไปปฏิบัติ และมีข้อเสนอต่อหลายหน่วยงานประกอบกับขาดปัจจัยอื่นๆ เกื้อหนุน จึงไม่สามารถผลักดันไปถึงขั้นยอมรับประกาศเป็นนโยบายได้นอกจากนี้ การเข้าถึงหน่วยงานที่จะรับนโยบายจากประชาชนเป็นไปได้ยากหากไม่มีตัวเชื่อมหรือช่องทางและในที่สุดเสียงความเห็นของประชาชนก็จะหมดความหมาย

ปัจจัยภายนอกซึ่งเป็นปัจจัยที่เกิดจากผู้กระทำจากภายนอกที่ส่งผลต่อความสำเร็จของกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะ มีดังนี้

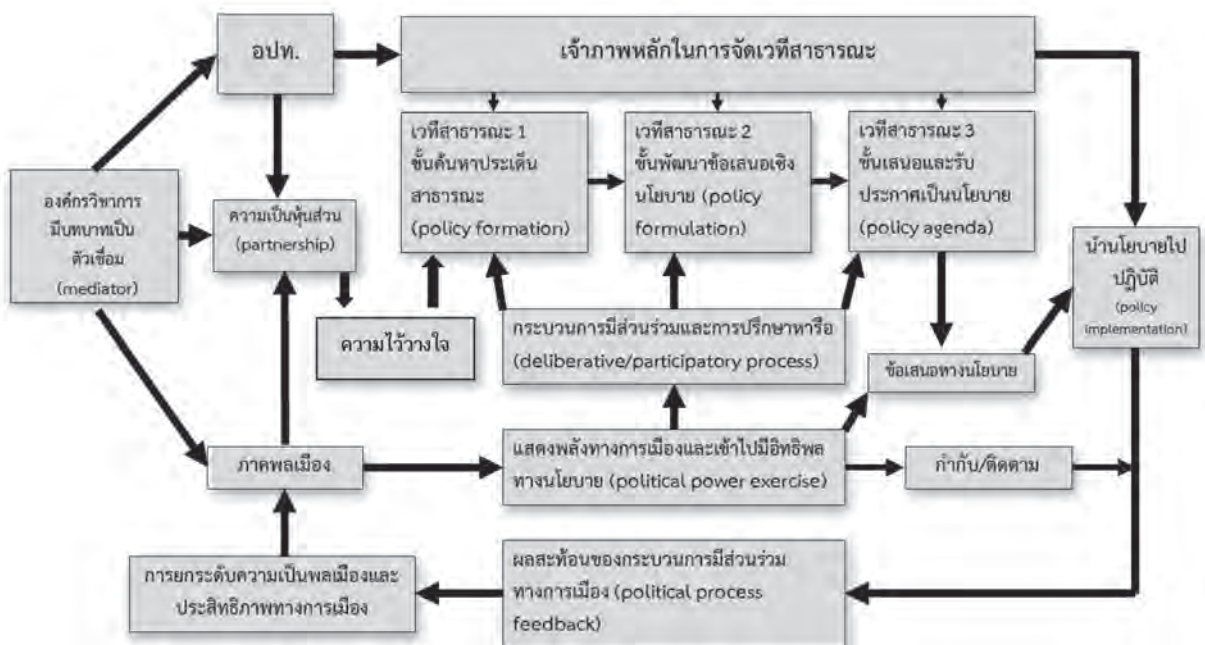
1) กระบวนการจัดเวที เวทีในที่นี้ หมายถึงการจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมในพื้นที่ต่างๆ และมีประชาชนมาร่วม มีผู้เอื้อกระบวนการเพื่อเป้าหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง กระบวนการจัดเวทีเพื่อพัฒนานโยบายสาธารณะจะต้องเป็นไปตามหลักการจัดเวทีแบบมีส่วนร่วมที่เปิดโอกาสให้ทุกคนแสดงความคิดเห็นอย่างเท่าเทียมกันยอมรับในความคิดเห็นไม่ครอบงำคนอื่น และมีการปรึกษาหารือกัน รวมถึงการใช้เทคนิคต่างๆ ในการให้ทุกคนได้แสดงความคิดเห็น เช่น เทคนิคการใช้บัตรคำ เทคนิคการวิเคราะห์เพื่อจัดหมวดหมู่ประเด็นต่าง ๆ เป็นต้น และที่สำคัญคือวิทยากรที่ดำเนินการจะต้องมีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในการเป็นผู้เอื้อกระบวนการกลุ่ม (facilitator) ที่สามารถทำให้ผู้เข้าร่วมเวทียอมรับและไว้วางใจ ซึ่งจะส่งผลต่อบรรยากาศในขณะดำเนินการในเวทีสาธารณะเพื่อให้ได้ผลผลิตทางความคิดต่อการนำไปพัฒนาเป็นประเด็นเชิงนโยบาย

2) บทบาทขององค์กรวิชาการ ในการวิจัยครั้งนี้ คณะผู้วิจัยจากสถาบันพระปกเกล้า ทำหน้าที่เสมือน องค์กรทางวิชาการที่ให้การสนับสนุนกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะ บทบาทที่สำคัญคือเป็นตัวกลาง (mediator) ที่เชื่อมประสานองค์ประกอบของผู้มีส่วนได้เสียจากภาคส่วนต่างๆ เข้ามาร่วมเป็นหุ้นส่วนในการดำเนินการร่วมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคส่วนของเทศบาลกับภาคส่วนของชุมชน การทำบทบาทนี้ในขั้นเตรียมการก่อนที่จะเริ่มต้น กระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะมีความสำคัญมาก เพราะจะส่งผลต่อท่าทีทัศนคติของภาคส่วนต่างๆ ที่มีต่อกัน รวมทั้งความไว้วางใจของภาคส่วนต่างๆ มีต่อองค์กรวิชาการ หากองค์กรวิชาการสามารถทำหน้าที่เชื่อมประสาน (linkage) กับทุกฝ่ายได้ในช่วงก่อนดำเนินการจะส่งผลให้การดำเนินการในขั้นอื่นๆ เป็นไปด้วยดี จนสามารถผลักดันไปสู่การกำหนดเป็นนโยบายได้ องค์กรทางวิชาการยังมีบทบาทสำคัญอีกประการหนึ่งคือให้การช่วยเหลือคณะทำงานในพื้นที่ในการวิเคราะห์

ประเด็น เพื่อจัดทำเป็นร่างข้อเสนอเชิงนโยบายเบื้องต้น ให้มีความหมายชัดเจนและตรงประเด็น เพื่อให้เนื้อหา ของนโยบายเข้าใจได้ง่าย นอกจากนี้ ยังช่วยเตรียมการของผู้จัดกิจกรรมที่สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่และ ประชาชนที่เข้าร่วม

อย่างไรก็ตาม ปัจจัยภายนอกดังกล่าวนี้จัดเป็น ปัจจัยเสริมหรือปัจจัยร่วมกับปัจจัยภายในตามที่ได้กล่าว มาข้างต้น ถ้าหากการจัดกระบวนการพัฒนานโยบาย สาธารณะแบบมีส่วนร่วม มีปัจจัยที่กล่าวมาทั้งปัจจัย ภายในและปัจจัยภายนอก จะช่วยให้การดำเนินการ ตามขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการพัฒนานโยบาย สาธารณะแบบมีส่วนร่วมสามารถดำเนินการได้สำเร็จถึง ขั้นผลักดันไปสู่ขั้นน่านโยบายไปปฏิบัติ

จากตัวปัจจัยทั้งหมดที่ส่งผลต่อการยกระดับ ความเป็นพลเมืองและประสิทธิภาพทางการเมือง ดังกล่าวนี สามารถพัฒนาเป็นตัวแบบการพัฒนา พลวัตกรรมความเป็นพลเมืองได้ ดังภาพ 1



ภาพ 1 ตัวแบบกระบวนการพัฒนาพลวัตกรรมความเป็นพลเมืองด้วยกระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม

3.2 การเข้าร่วมในกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะ มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมความเป็นพลเมือง

3.2.1) การเข้าร่วมในกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมความเป็นพลเมือง ภายหลังการเข้าร่วมกิจกรรมจำนวนผู้ที่มีความเป็นพลเมืองในระดับต่ำลดลง ขณะเดียวกันได้ไปเพิ่มจำนวนผู้ที่มีความเป็นพลเมืองในระดับสูงมากขึ้น ข้อมูลเชิงคุณภาพยืนยันว่าการเข้าร่วมกิจกรรมพัฒนานโยบายส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงความเป็นพลเมือง แต่ข้อมูลจากการวิเคราะห์ทางสถิติพบว่าคะแนนเฉลี่ยความเป็นพลเมืองมีการเปลี่ยนแปลงอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ ทั้งนี้ปัจจัยที่ต้องพิจารณาประกอบคำอธิบาย คือ

3.2.1.1) ระดับความเป็นพลเมืองก่อนเข้าร่วมโครงการ ถ้าหากก่อนเข้าร่วมโครงการมีระดับความเป็นพลเมืองสูงอยู่แล้วจะไม่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงความเป็นพลเมืองมากนัก แต่หากก่อนเข้าร่วมกิจกรรมมีความเป็นพลเมืองอยู่ในระดับต่ำจะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงความเป็นพลเมืองมากขึ้น

3.2.1.2) การเปลี่ยนแปลงความเป็นพลเมืองขึ้นอยู่กับบรรทัดฐานความเข้าใจ “ความเป็นพลเมืองดี” ถ้าหากส่วนใหญ่เห็นว่าความเป็นพลเมืองดีคือพลเมืองประเภทมีความรับผิดชอบเฉพาะบุคคลหรือเป็นคนดีของชุมชน ค่าระดับของความเป็นพลเมืองจะไม่สูงมากและจะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงที่ยกระดับความเป็นพลเมืองสูงขึ้นไม่มากนัก ในทางตรงกันข้ามหากเข้าใจว่าความเป็นพลเมืองดีคือพลเมืองแบบมีส่วนร่วมค่าระดับของความเป็นพลเมืองจะเปลี่ยนแปลงสูงขึ้นมาก

3.3 การมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงประสิทธิภาพทางการเมือง

มีปัจจัยที่อธิบายได้ ดังนี้

3.3.1) การเปลี่ยนแปลงประสิทธิภาพทางการเมืองขึ้นอยู่กับระดับความเป็นพลเมืองและการตอบสนองของ อปท. ถ้าระดับความเป็นพลเมืองสูง การเปลี่ยนแปลงประสิทธิภาพทางการเมืองก็สูงตามไปด้วยเช่นกัน และถ้า อปท. ตอบสนองต่อข้อเสนอเชิงนโยบายของพลเมืองส่งผลให้ประสิทธิภาพทางการเมืองสูงขึ้นด้วย เพราะพลเมืองมีความเชื่อมั่นในตนเองว่าสามารถก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นในชุมชนได้และมีความเชื่อมั่นใน อปท. ที่จะตอบสนองความต้องการของพลเมืองได้

3.3.2) การเปลี่ยนแปลงประสิทธิภาพทางการเมือง นอกจากจะขึ้นอยู่กับระดับความเป็นพลเมืองแล้ว ยังขึ้นอยู่กับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งบทบาทของฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความร่วมมือสนับสนุนและมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนานโยบาย มาตั้งแต่เริ่มต้นและตลอดกระบวนการจะส่งผลให้มีระดับความมีประสิทธิภาพทางการเมืองสูงขึ้น ในทางตรงกันข้ามหากขาดการมีส่วนร่วมจากฝ่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประสิทธิภาพทางการเมืองจะต่ำและไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก

3.3.3) ความเป็นพลเมืองและประสิทธิภาพทางการเมืองมีความสัมพันธ์กันทางบวกทั้งก่อนเข้าร่วมกิจกรรมและหลังเข้าร่วมกิจกรรม ความเป็นพลเมืองที่อยู่ในระดับต่ำมีความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพทางการเมืองต่ำ ในทำนองเดียวกันหากความเป็นพลเมืองอยู่ในระดับสูง ความมีประสิทธิภาพทางการเมืองก็สูงตามไปด้วย

4. ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

การเสริมสร้างความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยและประสิทธิภาพทางการเมืองที่มีประสิทธิผล ทำได้โดยการส่งเสริมให้พลเมืองให้มีบทบาทโดยการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะตั้งแต่แรกและได้ลงมือปฏิบัติจริงในกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม ซึ่งคณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะในการนำตัวแบบกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม (Model of Participatory Public Policy Development Process) ไปใช้เพื่อการพัฒนาสังคมการเมืองไทยให้เป็นสังคมการเมืองแบบประชาธิปไตย ดังนี้

4.1 การเสริมสร้างความเป็นพลเมืองในสังคมประชาธิปไตย

จุดมุ่งหมายของการสร้างความเป็นพลเมืองในสังคมไทย ควรมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เป็นพลเมืองทางการเมือง (political citizen) ที่มีความกระตือรือร้น (active citizen) และผูกพันต่อการมีส่วนร่วม (engaged citizen) ในกระบวนการทางการเมือง ในฐานะผู้กระทำ (actor) และเป็นเจ้าของการเมือง มิใช่พลเมืองในฐานะผู้รับหรือผู้ถูกกระทำ (passive citizen) หรือเป็นเพียงคนดีของชุมชน

ตัวแบบกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมที่คณะผู้วิจัยได้นำเสนอไว้ สามารถนำไปใช้เป็นเครื่องมือพัฒนาความเป็นพลเมืองในสังคมประชาธิปไตย เพื่อจุดมุ่งหมายต่างๆ ดังนี้

4.1.1) เพื่อการกระจายอำนาจให้ถึงชุมชน

การกระจายอำนาจมิได้มีความหมายในขอบเขตแคบๆ และสั้นๆ ว่าเป็นการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นเท่านั้น แต่จะต้องขยายความและต่อความหมายให้ยาวออกไปมากกว่าเดิมว่าเป็นการกระจายอำนาจให้ถึงพลเมืองในชุมชน ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจด้าน

ความเป็นประชาธิปไตย (democratic decentralization) การนำตัวแบบกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมไปใช้ในท้องถิ่นจะเป็นการเปิดโอกาสและส่งเสริมให้พลเมืองได้แสดงออกถึงอำนาจหรือใช้อำนาจ (exercise power) เพื่อเข้าไปมีอิทธิพลต่อกระบวนการนโยบายสาธารณะของท้องถิ่น อำนาจที่พลเมืองใช้แสดงออกมาผ่านเวทีสาธารณะตามตัวแบบที่เสนอ เป็นการให้อำนาจของพลเมืองเพื่อกำหนดอนาคตของชุมชนหรืออำนาจในการตัดสินใจดำเนินการต่างๆ เพื่อนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงในชุมชน ผลผลิตที่ได้จากการใช้อำนาจของพลเมืองผ่านกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะจะออกมาในรูปแบบต่างๆ เช่น ยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น นโยบายการพัฒนาท้องถิ่นด้านต่างๆ หรือการตัดสินใจที่จะดำเนินการหรือไม่ดำเนินการสิ่งใดสิ่งหนึ่งในชุมชน ดังนั้นตัวแบบกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะจึงสามารถนำไปใช้ได้กับการจัดทำนโยบาย การจัดทำยุทธศาสตร์หรือแผนพัฒนา หรือการตัดสินใจต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของคนในชุมชน เมื่อพลเมืองได้ใช้อำนาจของตนออกมาโดยตรงแล้วผลย้อนกลับ (feedback) ของกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงในท้องถิ่นคือการเพิ่มประสิทธิภาพทางการเมืองให้แก่พลเมืองในพื้นที่

4.1.2) เพื่อเสริมสร้างธรรมาภิบาลในท้องถิ่น

กระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมสามารถนำไปใช้ในกระบวนการจัดทำแผนงบประมาณประจำปีของท้องถิ่น ให้พลเมืองได้มีส่วนร่วมในการกำหนดโครงการและแผนงานที่จะดำเนินงานในปีถัดไป และเป็นผู้วางแผนระยะยาวโดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการที่มีผลกระทบโดยตรงต่อพลเมืองในชุมชนต่างๆ พลเมืองสามารถให้ข้อเสนอแนะแนวทางดำเนินงานที่จะเกิดประโยชน์ได้เต็มที่แก่ท้องถิ่น รวมถึงการช่วยจัดลำดับความสำคัญของโครงการและช่วยตัดสินใจในกรณีทรัพยากรมีจำกัด เมื่อเริ่มต้นด้วยการจัดทำ

งบประมาณแบบมีส่วนร่วม ในขั้นตอนต่อไปพลเมืองจะเข้ามามีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบ (audit) การดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณ การปรับใช้กระบวนการพัฒนานโยบายแบบมีส่วนร่วมมาใช้ในการจัดทำนโยบายแบบมีส่วนร่วมจะทำให้พลเมืองรู้สึกเป็นเจ้าของและผูกพันต่อการมีส่วนร่วม รวมถึงรู้สึกว่า การใช้อำนาจของตนเองได้รับการตอบสนอง ส่งผลให้มีความเชื่อมั่นในตนเอง สมาชิกในชุมชนและเชื่อมั่นใน อปท. การนำตัวแบบกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมมาใช้จึงถือได้ว่าเป็นกระบวนการหนึ่งในการสร้างธรรมาภิบาลท้องถิ่นในด้านการมีส่วนร่วม การเสริมสร้างสำนึกรับผิดชอบในฐานะพลเมืองและส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใสในการกำหนดโครงการและดำเนินการจัดสรรงบประมาณ

4.1.3) การสร้างวิถีประชาธิปไตย กระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะสามารถนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ ในการเสริมสร้างวิถีประชาธิปไตย (Democracy mode of life) ซึ่งเป็นวิถีแห่งความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีสิทธิเลือกตั้งกับผู้ได้รับการเลือกตั้ง ที่ต้องมีระบบความสัมพันธ์ต่อกันหลังการเลือกตั้ง ผู้ได้รับการเลือกตั้งที่ทำหน้าที่ในการบริหารท้องถิ่นควรที่จะค้นหาและเคารพในเจตจำนงของพลเมือง กระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะเป็นแนวทางหนึ่งในการค้นหาเจตจำนงของพลเมือง หากฝ่ายการเมืองรับข้อเสนอและนำไปกำหนดเป็นนโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติถือได้ว่าเป็นการดำเนินการที่ตอบสนองต่อเจตจำนงของพลเมือง

หากคุณภาพประชาธิปไตยเป็นเรื่องของการมีประชาธิปไตยสามารถดำเนินต่อไปอย่างยั่งยืนทั้งสาระและกระบวนการ การเลือกตั้งมิใช่ตัวบ่งชี้ถึงคุณภาพของความเป็นประชาธิปไตย มีสังคมที่มีการเลือกตั้งมากมายและบ่อยครั้งแต่คุณภาพประชาธิปไตยกลับตกต่ำลง กล่าวคือหลังจากการเลือกตั้งพลเมืองไม่ได้มีส่วนร่วมในการกระทำใดที่จะเข้าไปมีอิทธิพลทางนโยบายในอันที่

จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงชุมชนของตน ระบบความสัมพันธ์ระหว่างพลเมืองผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้ได้รับการเลือกตั้งถูกตัดขาด ทำให้บรรยากาศความเป็นประชาธิปไตยยบเซา การที่จะฟื้นฟูหรือปลูกประชาธิปไตยให้มีชีวิตชีวา (Democracy vitalization) หรือที่เรียกว่า “ชีวาธิปไตย” (Organic Democracy) ขึ้นมานั้น ต้องสร้างกระบวนการประชาธิปไตยให้มีความเป็นพลวัตในชุมชน (Community Democratic Dynamics) อยู่เสมอ โดยส่งเสริมให้พลเมืองได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะในกรณีต่างๆ ตามที่ได้เสนอแนะในหัวข้อ 1.2-1.3 การที่พลเมืองได้เข้ามามีส่วนในการกระทำกิจกรรมทางการเมืองในชุมชนในกรณีต่างๆ อยู่เป็นประจำจนเกิดการเรียนรู้จากการปฏิบัติจริงว่าการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะเป็นหน้าที่ของพลเมือง จนกลายเป็นวิถีชีวิตของพลเมืองในชุมชนนั้นๆ วิถีชีวิตดังกล่าวนี้คือวิถีประชาธิปไตยเกิดวัฒนธรรมประชาธิปไตยซึ่งเป็นประชาธิปไตยเชิงคุณภาพ

4.2 การสนับสนุนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ

ในยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580) หรือที่เรียกว่ายุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี มีประเด็นยุทธศาสตร์เป็นกรอบแนวทางอย่างกว้างๆ ที่ชี้ให้เห็นทิศทางการพัฒนาประเทศ ลำพังแต่อาศัยกลไกภาครัฐแต่เพียงอย่างเดียว ไม่สามารถที่จะขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ได้ถึงแม้ในประเด็นยุทธศาสตร์จะกำหนดแนวทางให้มีการพัฒนาภาคพลเมืองและภาคชุมชนก็ตาม แต่ภาคพลเมืองไม่ควรที่จะอยู่ในฐานะเป็นผู้รับผลการพัฒนาหรือเป็นเพียงผู้รับผลจากการกระทำ (passive) แต่ควรจะให้ภาคพลเมืองเข้ามามีบทบาทในฐานะหุ้นส่วนสำคัญของการพัฒนาโดยให้อยู่ในฐานะผู้กระทำ (actor) เพื่อสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกัน คณะผู้วิจัยเห็นว่ากระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติที่ผ่านไปแล้วช่วงปี 2560-2561 พลเมืองยังไม่ได้รับรู้ ไม่มีส่วนร่วม และไม่รู้สึกเป็นเจ้าของ ในทางตรงกันข้าม

พลเมืองกลับรู้สึกว่ายุทธศาสตร์เป็นกระบวนการของชนชั้นนำ (elite) และขับเคลื่อนโดยภาคราชการ พลเมืองอยู่ในฐานะผู้รับผลหรือผู้ถูกกระทำจึงไม่รู้สึกเป็นเจ้าของ เมื่อพลเมืองไม่มีความรู้สึกเป็นเจ้าของและรู้สึกว่าตนเองไม่มีอำนาจหรืออิทธิพลทางนโยบายหรืออิทธิพลในทางปฏิบัติ จะเป็นอุปสรรคสำคัญอย่างยิ่งต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เพราะพลเมืองไม่มีความผูกพัน (engaged) ต่อยุทธศาสตร์ชาติ

ในยุทธศาสตร์ (พ.ศ. 2561-2580) มีประเด็นยุทธศาสตร์หลายประเด็นที่ภาคพลเมืองจะต้องเข้ามามีบทบาทสำคัญในฐานะหุ้นส่วนของกลไกการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ร่วมกับภาคส่วนราชการ ภาคประชาสังคม และภาคท้องถิ่น ข้อเสนอแนะก็คือกรอบแนวทางตามประเด็นยุทธศาสตร์สามารถแปลงไปสู่การปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม

กระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมตามตัวแบบที่เสนอ สามารถนำไปใช้ได้ทั้งในการเป็นเป้าหมาย (End) และใช้เป็นวิธีการ (Mean) ให้บรรลุเป้าหมาย กล่าวคือ ใช้เป็นเป้าหมายของประเด็นยุทธศาสตร์ เช่น ในยุทธศาสตร์ที่ 1 ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อการเสริมสร้างการเมืองในระบอบประชาธิปไตย และยุทธศาสตร์ที่ 3 มีเป้าหมายอยู่ที่การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ ส่งเสริมการกระจายอำนาจ ส่งเสริมบทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ขณะที่ประเด็นการพัฒนาในยุทธศาสตร์อื่นๆ สามารถใช้กระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมเป็นวิธีการ (Mean) ในการขับเคลื่อนให้บรรลุเป้าหมาย

การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ที่มีประเด็นยุทธศาสตร์ในระดับชาติอยู่แล้วสามารถผลักดันไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ได้โดยเปิดโอกาสให้พลเมืองได้มีส่วนร่วมแสดงออกถึงอำนาจของพลเมืองที่จะเข้าไปมีอิทธิพลต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติในพื้นที่ เพื่อให้พลเมือง

มีความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกับรัฐในการพัฒนาประเทศ

5. ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยในอนาคต (Future research)

จากการวิจัยครั้งนี้ คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะในการทำการศึกษาวิจัยครั้งต่อไป คือ ควรทำการศึกษาในพื้นที่ที่มีความลักษณะของพื้นที่ที่ใกล้เคียงกัน ซึ่งจะทำให้เกิดข้อได้เปรียบในการสัมผัสตัวอย่างประชากรในการวิจัยได้ที่มีคุณลักษณะที่คล้ายคลึงกันเนื่องจากบริบทของภูมิภาค ภูมิสังคมที่ใกล้เคียงกัน เช่น พื้นที่ในอำเภอเดียวกันแต่คนละตำบล ซึ่งจะทำให้งานวิจัยมีข้อเปรียบเทียบในเรื่องของกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะและประสิทธิภาพทางการเมือง รวมทั้งระดับของความเป็นพลเมืองที่อาจจะค้นพบจากการวิจัยได้ว่ามีความแตกต่างหรือเหมือนกัน กลุ่มเป้าหมายหรือตัวอย่างกลุ่มประชากรอาจขยายจำนวนได้มากขึ้นเพื่อความชัดเจนในการวิเคราะห์งานวิจัยเชิงสถิติ การบริหารจัดการในระดับท้องถิ่นซึ่งมีความหลากหลายและอาจสะท้อนอัตลักษณ์ของแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกันและระดับความเป็นพลเมืองและประสิทธิภาพการเมืองที่ต่างกันอีกด้วย ซึ่งจะสามารถสรุปเป็นผลการศึกษาได้อีกรูปแบบหนึ่ง รวมทั้งหากมองประเด็นเรื่องความสามารถในการประหยังบประมาณในการวิจัย (ค่าเดินทางหรือที่พัก) ได้อีกส่วนหนึ่งด้วย

นอกจากนี้ งานวิจัยที่จะสะท้อนความสำเร็จถึงการพัฒนาความเป็นพลเมืองได้อีกประการหนึ่งคือ ควรศึกษาถึงปัจจัยหรือองค์ประกอบอื่นของแต่ละพื้นที่ที่เป็นปัจจัยต่อความสำเร็จในการพัฒนานโยบายสาธารณะของพื้นที่นั้น ๆ ว่ามีผลต่อประสิทธิภาพทางการเมืองหรือระดับของความพลเมืองอย่างไร มากน้อยแค่ไหน ตลอดจนตัวแสดง (Actor) หรือผู้มีอิทธิพลทางการเมืองหรือหน่วยงานราชการในพื้นที่ว่ามีอิทธิพลหรือเป็นปัจจัยสะท้อนต่อระดับพฤติกรรมความเป็นพลเมืองหรือไม่ อย่างไร เป็นต้น

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- ถวิลวดี บุรีกุลและคณะ (2557). *พลเมืองไทย: การสร้างความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า.
- ยุพาพร รูปงาม. (2545). *การมีส่วนร่วมของข้าราชการสำนักงบประมาณในการปฏิรูประบบราชการ*. (วิทยานิพนธ์ ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, คณะพัฒนาสังคม, สาขาการบริหารการพัฒนาสังคม. กรุงเทพฯ.

ภาษาอังกฤษ

- Barber, B. (1992). *An Aristocracy of Everyone: The Politics of Education and the Future of America*. New York, NY: Ballantine Books.
- Boyte, H.C. (2003). A Different Kind of Politics: John Dewey and the Meaning of Citizenship in the 21st Century. *The Good Society*, 12(2), 259-278.
- Boyte, H. C. & Kari, N. (1996). *Building America: The Democratic Promise of Public Work*. Philadelphia: Temple.
- Coare, P. & Johnston, R. (Eds). (2005). *Adult Learning, Citizenship and Community Voice*. Leicester: NIACE.
- Coelho, S.P. & Von Lieres, B. (Eds). (2010). *Mobilizing for Democracy*. London: Zed Books.
- Cornwall, A. & Coelho, V. S. (2006). *Space for Change? Representation, Inclusion and Voice in New Democratic Arenas*. London: Zed books.
- Creighton, J.L. (2005). *The Public Participation Handbook: Making Better Decisions Through Citizen Involvement*. San Francisco, CA: John Wiley and Sons.
- Dahl, R. A. (2005). *Who governs?: Democracy and power in a American city*. New Heaven, CT: Yale University Press.
- Dalton, R. (2008). Citizenship Norms and the Expansion of Political Participation. *Political Studies*, 50(1), 76-98.
- Fukuyama, F. (2006). *The End of History and the Last Man*. New York, NY: Simon and Schuster.
- Gaventa, J., (Ed.). (2007). *Forward, Claiming Citizenship (Vol.4)*. London: Zed books.
- Holmes, B. (2011). *Citizens' Engagement in Policy Making and the Design of Public Services* (Research report). Canberra: Parliamentary Library.
- Mathews, D. (1999). *Politics for People: Finding a Responsible Public Voice*. Illinois: University of Illinois Press.

- Minogue, M. (1997). *The Principles and Practice of Good Governance*. British Council Briefing, Law and Governance, 4.
- Molokwane, T. & Lukamba, M.T. (2018). *Citizen Involvement in the Formulation of Public Policy*. In The 3rd International Conference on Public Administration and Development Alternatives 4-6 July 2018. Saldanhna Bay, South Africa: Stellenbosch University.
- Pangle, L.S. & Pangle, T.L. (1993). *The Learning of Liberty*. Kansas: University Press of Kansas.
- Rhodes, R. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44(4), 652-667.
- Smith, L.B. (2003). *Public Policy and Public Participation Engaging Citizens and Community in the Development of Public Policy*. Canada: Population and Public Health Branch, Atlantic Regional Office, Health Canada.
- Stuart, M. (2000). Beyond Rhetoric: Reclaiming a Radical Agenda for Active Participation in Higher Education. In Thomson J. (Ed.), *Stretching the Academy*. Leicester: NIACE.
- Westheimer, J. & Kahn, J. (2002). *What Kind of Citizen? The Politics of Educating for Democracy* (Paper Presented at the Annual Meeting). New Orleans, LA: the American Educational Research Association.
- World Bank. (1995). *World Bank Participation Sourcebook, Environment Development Paper Participation Series*. Washington D.C.: World Bank.

ปัญหาและผลกระทบในการเข้าถึงการใช้ประโยชน์ทรัพยากรชุมชน ตำบลบางตะบูนออก อำเภอบ้านแหลม จังหวัดเพชรบุรี*

Problems and Impacts in Accessing and Utilizing Resources of
Bang Taboon Oak Community, Ban Laem District, Phetchaburi Province

สวรรณยา ธรรมอภิพล **

Sawanya Thammaapipon ***

นรินทร์ สังข์รักษา ****

Narin Sungruksaand *****

เกรียงศักดิ์ ธรรมอภิพล *****

Kriengsak Thammaapipon *****

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาการใช้ประโยชน์ทรัพยากร วิธีการเข้าถึงทรัพยากรและปัญหาในการเข้าถึงการใช้ประโยชน์ทรัพยากรในชุมชน 2) ศึกษาการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรในชุมชน ตำบลบางตะบูนออก อำเภอบ้านแหลม จังหวัดเพชรบุรี และ 3) ศึกษาแนวทางลดปัญหาในการเข้าถึงการใช้ประโยชน์ทรัพยากรในชุมชน ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกและสนทนากลุ่มกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักตัวแทนเทศบาลตำบลบางตะบูน กลุ่มอนุรักษ์สถานศึกษา ผู้นำชุมชนและสมาชิกในชุมชน จำนวน 50 ราย และแบบสอบถาม

บทความนี้

Received

21 เมษายน 2564

Revised

14 พฤษภาคม 2564

Accepted

21 มิถุนายน 2564

* ได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักวิจัยและพัฒนาสถาบันพระปกเกล้า ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ประจำคณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยศิลปากร วิทยาเขตสารสนเทศเพชรบุรี (ดร.)

*** Asst.Prof, Faculty of Management Science, Silpakorn University, Petchaburi IT Campus. (Ph.D)

**** รองศาสตราจารย์ ประจำคณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยศิลปากร วิทยาเขตสารสนเทศเพชรบุรี (ดร.)

***** Assoc.Prof, Faculty of Management Science, Silpakorn University, Petchaburi IT Campus. (Ph.D)

***** นักปฏิบัติการวิจัย (ผู้ชำนาญการพิเศษ) สถาบันพัฒนาสุขภาพอาเซียน มหาวิทยาลัยมหิดล

***** Researcher (Senior Professional Level), ASEAN Institute for Health Development, Mahidol University.

หัวหน้าครัวเรือน รวม 276 คน ข้อมูลเชิงปริมาณจากแบบสอบถาม วิเคราะห์โดยใช้สถิติแจกแจงความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน

ผลการศึกษา พบว่า (1) ทรัพยากรในชุมชนถูกใช้ประโยชน์เพื่อการประกอบอาชีพประมงชายฝั่งและเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ การเข้าถึงการใช้ประโยชน์ทรัพยากรแตกต่างกันไปตามจำนวนแรงงานคน ลักษณะเครื่องมือประมงและทุนทรัพย์ ปัญหาการเข้าถึงการใช้ประโยชน์ทรัพยากร เกิดจากกฎระเบียบ คุณภาพน้ำทะเล ทุนทรัพย์ เครื่องมือประมง แรงงานและอื่นๆ เช่น ขาดข้อมูลข่าวสาร ปัญหาดังกล่าวทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงการใช้ประโยชน์ทรัพยากรในชุมชน (2) การมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรชุมชนภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง (ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.21) ด้านการรับผลประโยชน์มีค่าคะแนนเฉลี่ยสูงสุด รองลงมาคือด้านการค้นหาปัญหา ด้านการดำเนินกิจกรรม และด้านการวางแผน ตามลำดับ (ค่าคะแนนเฉลี่ยเท่ากับ 3.56, 3.15, 3.09 และ 3.04 ตามลำดับ) (3) แนวทางลดปัญหาการเข้าถึงการใช้ประโยชน์ทรัพยากรในชุมชน ทำได้โดยการส่งเสริมความเข้มแข็งของกลุ่มผู้ทำประมงในการสะท้อนปัญหา สู่องค์กรที่เกี่ยวข้องนำไปสู่การแก้ไขปัญหาและลดผลกระทบ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน ด้านการรับผิดชอบ และเพิ่มช่องทางการสื่อสารภายในและภายนอกชุมชน โดยใช้สื่อสิ่งพิมพ์ สื่อบุคคลและสื่อออนไลน์

คำสำคัญ: ทรัพยากรธรรมชาติชุมชน, การใช้ประโยชน์ทรัพยากร, การเข้าถึงทรัพยากร, การมีส่วนร่วมของชุมชน, ความเหลื่อมล้ำด้านทรัพยากร, ทรัพยากรธรรมชาติชุมชน-เพชรบุรี-การจัดการ, เพชรบุรี

Abstract

The purposes of this research were 1) to study resources use, methods of accessing resources, and problems accessing and utilizing resources in a community; 2) to study local people's participation in community resource management; 3) to study ways of reducing problems in accessing and utilizing resources in a community. The study was conducted in the area of Bang Taboon Oak Sub-district, Ban Laem District, Petchaburi Province. Data was collected through in-depth interviews and group discussions among 50 key informants include Bang Taboon Municipality, conservation groups, educational institutions, community leaders, and community members. Questionnaires were collected from 276 heads of households and representatives in Bang Taboon Oak Sub-district. Qualitative data from the interviews and group discussions were analyzed and verified for accuracy through triangulation method to draw conclusions. The outcomes were subjected to research analysis before being prepared for summary and presentation as the descriptive study. The quantitative data from questionnaires were analyzed by using frequency distribution statistics, percentage, mean, and standard deviation.

The findings suggest that 1) community resources were utilized for coastal fishing and aquaculture. Resources were accessed through household labor, traditional fishing tools, and capital. Problems concerning resource access were changes in rules and regulations, sea water quality, small available capital, labor, condition of fishery equipment, and other. The above problems lead to inequality in access to resource use in the community. 2) The level of community resource management participation was of moderate level (Mean 3.21) overall; receiving benefits was the highest rank with the maximum score of 3.56, followed by exploring problems, operations, and planning (mean 3.15, 3.09, and 3.04, respectively). Problems in accessing and utilizing resources in the community can be addressed by encouraging the fishermen's power and management potential, encouraging responsible participation, and increasing communication channels both inside and outside the community by using print media, personal media, and social media.

Keywords: Community Resources, Resource Use, Resource Access, Community Participation, Petchaburi Province

บทนำ

พื้นที่ชายฝั่งทะเล เป็นที่ตั้งถิ่นฐานบ้านเรือนของชุมชนชายฝั่ง ประมาณ 9,761,609 ครัวเรือน (กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, 2561, น. 87) เป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ แหล่งผลิตทรัพยากรประมง คิดเป็นรายได้ ร้อยละ 8 ของ GDP ภาคการเกษตร (ในปี 2557) โดยมาจากการจับสัตว์น้ำ ร้อยละ 65 และจากการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ร้อยละ 35 จากรายงานของกรมประมง (2560, น. 1-33) อย่างไรก็ตามการเข้าถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงในบริบทสังคมไทยยังคงประสบปัญหาความขัดแย้ง อันเนื่องมาจากการเข้าถึงและการจัดสรรการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่เป็นธรรม อาทิเช่น การออกกฎหมายอนุญาตทำการประมงพาณิชย์ ใบอนุญาตประกอบกิจการฟาร์มหอย การใช้ระบบกลไกตลาด การใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ (เจตน์สฤกษ์ สักขพันธ์ และคณะ, 2552, ออนไลน์) ทำให้ชุมชนท้องถิ่นสามารถเข้าถึงการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติได้ไม่เท่าเทียมกัน ทั้งที่ทรัพยากรร่วมซึ่งเป็นสาธารณสมบัติที่บุคคลในชุมชนทุกคนมีสิทธิในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ในมาตราที่ (43) ที่ระบุว่า “บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิถีการที่กฎหมายบัญญัติ” (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560, 2560, น. 12) ประเด็นดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญในเรื่องของสิทธิและความเท่าเทียมกันในสังคม ซึ่งได้ถูกถ่ายทอดไปสู่การกำหนดแนวทางการปฏิบัติ ดังปรากฏตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580 ในยุทธศาสตร์ที่ 4 “การสร้างโอกาสความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม” โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างศักยภาพให้ชุมชนสามารถบริหารจัดการทรัพยากรในพื้นที่ได้และสนับสนุนให้ชุมชน

มีโอกาสนในการบริหารจัดการทรัพยากรในพื้นที่ของตนเองให้เหมาะสมกับความต้องการ และบริบทของพื้นที่ (ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580, 2561, น. 52-63) และสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) ในยุทธศาสตร์ที่ 2 3 และ 4 ที่มุ่งเน้นให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างยั่งยืน ในขณะเดียวกันก็มีการป้องกัน บำบัดและฟื้นฟูควบคู่กัน รวมถึงการเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแล รักษา ติดตาม และตรวจสอบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12, 2559, น. 107-120) และในขณะเดียวกันรัฐก็ต้องมีส่วนร่วมในการจัดการการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติร่วมกับประชาชนในชุมชนท้องถิ่นด้วยเช่นกัน ตามมาตราที่ (57) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

การดำเนินการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยภาครัฐเพียงฝ่ายเดียวที่ผ่านมา มักไม่ประสบความสำเร็จ แต่ในทางตรงกันข้ามการจัดการทรัพยากรของชุมชนกลับประสบความสำเร็จได้โดยปราศจากการควบคุมจากรัฐ ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของ Elinor Ostrom ที่กล่าวว่าชุมชนสามารถจัดการทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นสาธารณสมบัติได้สำเร็จลุล่วงโดยปราศจากการควบคุมจากส่วนกลางหรือรัฐ หรือการทำให้ทรัพยากรส่วนรวมกลายเป็นของเอกชน และสอดคล้องกับงานวิจัยของอรัญ อินตะไชยวงศ์ และบรรเจิด สิงห์ชนะติ (2562, น. 182-192) ที่ได้กล่าวถึงการจัดการป่าชุมชน 3 แห่งในจังหวัดเชียงใหม่ เชียงรายและนครสวรรค์ สามารถประสบความสำเร็จได้โดยตั้งอยู่บนแนวคิดของสิทธิชุมชน ซึ่งเกิดจากการประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างชาวบ้านในชุมชนเพื่อสร้างกติกาข้อตกลงและการยอมรับในการใช้ประโยชน์ร่วมกัน รวมถึงแนวคิดของสมบัติ นามบุรี (2562, น. 183-197) ที่ได้กล่าวว่า

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชน เป็นกลไกที่ช่วยให้เกิดการดูแลรักษา การป้องกันและการลดปัญหาความขัดแย้งจากการเข้าถึงและการแย่งชิงทรัพยากรได้ เนื่องจากชุมชนเป็นผู้เข้าใจบริบทพื้นฐานของชุมชนอย่างแท้จริง

และเมื่อพิจารณาถึงศักยภาพด้านเศรษฐกิจทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของจังหวัดเพชรบุรี จะเห็นว่า จังหวัดเพชรบุรีมีมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (Gross Provincial Product :GPP) เป็นลำดับที่ 41 ของประเทศ และเป็นลำดับที่ 5 ของภาคตะวันตก (ราชบุรี กาญจนบุรี ประจวบคีรีขันธ์ เพชรบุรี สุพรรณบุรี และสมุทรสงคราม) โดยแบ่งเป็นมูลค่าจากกิจกรรมภาคเกษตรประมาณ 14.53% และมูลค่าจากกิจกรรมนอกภาคเกษตร ประมาณ 85.47% โดยกิจกรรมภาคการเกษตรมาจากภาคการประมง มากถึง 7.93% (สำนักงานจังหวัดเพชรบุรี, 2561, น. 17-18) ดังจะเห็นได้จากจำนวนครัวเรือนที่ทำการประมงของจังหวัดเพชรบุรีซึ่งพบมากที่สุดในเขตอำเภอบ้านแหลม มากถึง 1,562 ครัวเรือน สอดคล้องกับการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการทำบ่อกุ้งและบ่อปลา ซึ่งพบมากที่สุดในเขตอำเภอบ้านแหลมเช่นกัน มากถึง 24,649 ไร่ รวมถึงการเป็นแหล่งเพาะเลี้ยงหอยแครงที่สำคัญของประเทศ ซึ่งพบในเขตอำเภอบ้านแหลม นั้นแสดงให้เห็นว่าอำเภอบ้านแหลม จังหวัดเพชรบุรี เป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพในการเป็นแหล่งผลิตทรัพยากรประมงโดยมีอาณาเขตติดต่อกับชายฝั่งทะเลอ่าวไทยตั้งแต่อำเภอบ้านแหลม อำเภอเมืองจนถึงอำเภอชะอำ รวมระยะทางประมาณ 82 กิโลเมตร โดยเฉพาะในเขตอำเภอบ้านแหลมบริเวณปากอ่าวบางตะบูน เป็นบริเวณที่มีแม่น้ำสายหลักของจังหวัดเพชรบุรี คือแม่น้ำเพชรบุรีและแม่น้ำแม่กลองของจังหวัดสมุทรสงคราม ไหลลงสู่ทะเลอ่าวไทย บริเวณดังกล่าวจึงเป็นแหล่งกำเนิดทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ เช่น แหล่งกำเนิดทรัพยากรป่าชายเลน ซึ่งพบมากเป็นลำดับที่ 2 (ประมาณ 18,568.75 ไร่) ของ

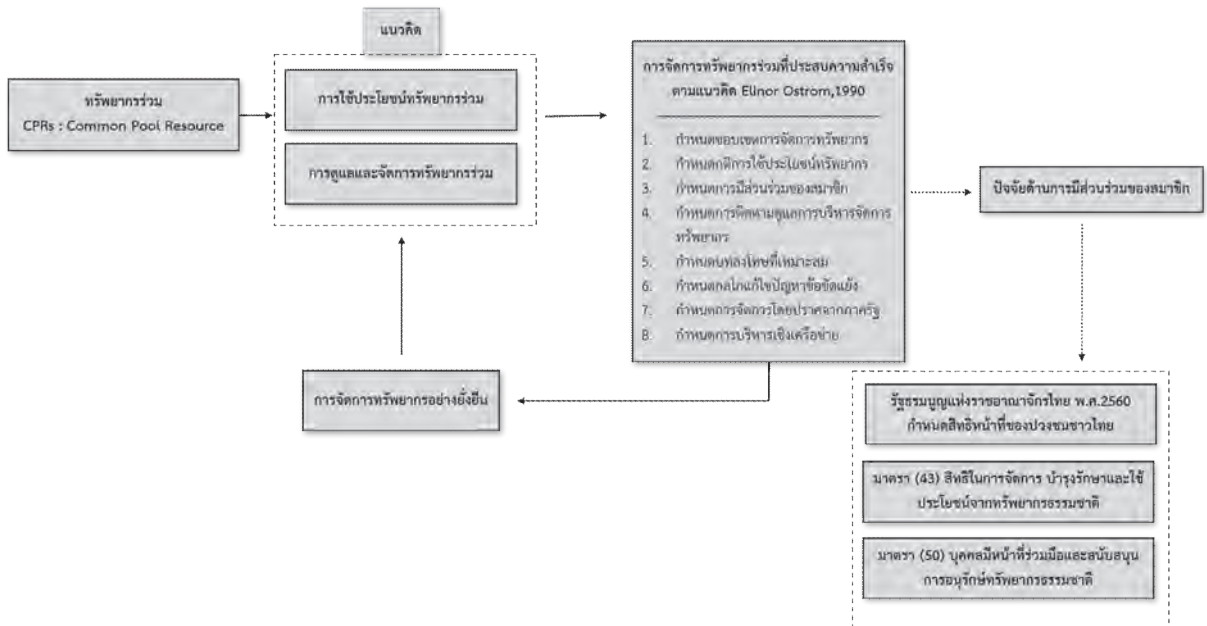
ป่าชายเลนที่พบในภาคกลาง รองจากจังหวัดสมุทรสาคร ที่พบประมาณ 25,257.22 ไร่ (กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, 2556, น. 23) การเป็นแหล่งกำเนิดสัตว์น้ำตามธรรมชาติ ดังจะเห็นได้จากสถิติปริมาณสัตว์น้ำขึ้นท่าของการทำประมงพาณิชย์ ที่ได้รายงานสถิติปริมาณกุ้ง ปูและหอย ของจังหวัดเพชรบุรีในปี 2560 อยู่ที่ 90 ตัน 839 ตัน และ 1,231 ตัน ตามลำดับ ซึ่งมากกว่าพื้นที่ทะเลใกล้เคียงในจังหวัดสมุทรสงคราม โดยเฉพาะผลผลิตปูและหอย (กรมประมง, 2562, น. 1-81) แต่อย่างไรก็ตาม การเข้าถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำมักประสบปัญหาหอยตายเนื่องจากน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมนอกพื้นที่และน้ำเสียจากครัวเรือนในจังหวัดใกล้เคียง รวมถึงการใช้เครื่องมือประมงผิดประเภทหรือผิดกฎหมาย ส่งผลทำให้ชุมชนท้องถิ่นได้รับผลกระทบจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรร่วม ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติ นำมาซึ่งปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้ได้รับผลกระทบและผู้สร้างผลกระทบ (สำนักงานจังหวัดเพชรบุรี, 2561, น. 35) ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงสนใจเลือกตำบลบางตะบูนออก อำเภอบ้านแหลม จังหวัดเพชรบุรี เป็นพื้นที่ศึกษา โดยตำบลบางตะบูนออก ซึ่งเป็น 1 ใน 10 ตำบลของอำเภอบ้านแหลม (ตำบลบางตะบูน ตำบลบางตะบูนออก ตำบลบางครก ตำบลบ้านแหลม ตำบลท่าแร่ ตำบลท่าแร่แฉ่ง ตำบลบางขุนไทรตำบลปากทะเล ตำบลบางแก้ว และตำบลแหลมผักเบี้ย) ที่มีอาณาเขตติดชายฝั่งทะเลอ่าวไทยและชุมชนมีการพึ่งพิงทรัพยากรประมงในการดำรงชีวิต

วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาการใช้ประโยชน์ทรัพยากรในชุมชน วิธีการเข้าถึงทรัพยากรในชุมชนและปัญหาการใช้ประโยชน์ทรัพยากรในชุมชน กรณีศึกษา ตำบลบางตะบูนออก อำเภอบ้านแหลม จังหวัดเพชรบุรี

2) เพื่อศึกษาแนวทางการลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงการใช้ประโยชน์ทรัพยากรในชุมชนกรณีศึกษา ตำบลบางตะบูนออก อำเภอบ้านแหลม จังหวัดเพชรบุรี

3) เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรในชุมชน กรณีศึกษาชุมชนตำบลบางตะบูนออก อำเภอบ้านแหลม จังหวัดเพชรบุรี



การศึกษาวรรณกรรม

สถานการณ์ทรัพยากรธรรมชาติในประเทศไทย

จากข้อมูลสถานการณ์ทรัพยากรประมงที่ระบุในแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2560 – 2564 (แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2560-2564, 2560, น. 54-117) รายงานว่า ประเทศไทยเป็นแหล่งผลิตทรัพยากรประมงน้ำจืดและทะเลเป็นปริมาณมาก โดยในปี 2557 มีสัดส่วนร้อยละ 8 ของ GDP ภาคการเกษตร รวมผลผลิตทั้งหมด 2.56 ล้านตัน โดยเป็นผลผลิตจากการจับประมาณ 1.67 ล้านตัน คิดเป็นร้อยละ 65 และจากการเพาะเลี้ยงประมาณ 0.89 ล้านตัน คิดเป็นร้อยละ 35 คิดเป็นมูลค่า 145,414.10 ล้านบาท โดยเป็นมูลค่าจากการจับ 62,403.90 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 43 และมูลค่าจากการเพาะเลี้ยง 83,050.23 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 57 แต่ในปัจจุบันพบปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรประมง คือ ความเสื่อมโทรมของ

ทรัพยากรสัตว์น้ำเนื่องจากถูกนำมาใช้ประโยชน์จนเกินอัตราการผลิต การทำประมงโดยเครื่องมือผิดกฎหมาย การใช้อวนขนาดตาถี่ การทำประมงในพื้นที่ห้ามทำ เป็นต้น

การเข้าถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

เจตน์สุทธกัญญา สังขพันธ์ และคณะ (2552, ออนไลน์) ได้กล่าวถึงรูปแบบการเข้าถึงการใช้ประโยชน์ทรัพยากรประมงของชุมชนประมงท้องถิ่นว่ามี 5 รูปแบบด้วยกัน 1) การเข้าถึงทรัพยากรโดยเทคโนโลยีหรือเครื่องมือประมงพื้นบ้านและเครื่องมือประมงพาณิชย์ ทำให้แต่ละคนมีโอกาสในการเข้าถึงการใช้ประโยชน์จากสัตว์น้ำในปริมาณที่แตกต่างกัน 2) การเข้าถึงทรัพยากรโดยทุนทรัพย์เป็นต้นทุนหรือปัจจัยในการผลิต เช่น การซื้อเครื่องมือ การซื้อน้ำมัน เชื้อเพลิง การเช่าหรือซื้อที่ดิน การจ้างแรงงาน เป็นต้น 3) การเข้าถึงทรัพยากร โดยใช้ระบบกลไกตลาด ดังตัวอย่างการที่มียาทุนเข้ามาทำ

แพปลา ขายอาหารปลาและอุปกรณ์การเลี้ยง รวมถึงการเป็นพ่อค้าคนกลางในการรับซื้อและขายปลาทำให้ชาวประมงพื้นบ้านหันมาเลี้ยงปลาในกระชัง 3) การเข้าถึงทรัพยากรโดยแรงงาน ในการวางเครื่องมือจับสัตว์น้ำ การเลี้ยงสัตว์น้ำ การจับสัตว์น้ำ การขนส่งสัตว์น้ำ การแปรรูปผลผลิตสัตว์น้ำ 4) การเข้าถึงทรัพยากรโดยความรู้และภูมิปัญญา เช่น การทำปฏิทินการวางเครื่องมือประมงให้สัมพันธ์กับชนิดของสัตว์ทะเลเนื่องจากแต่ละฤดูกาลจะเป็นช่วงที่พบสัตว์แต่ละชนิดต่างกัน ผู้วิจัยได้ประยุกต์แนวคิดดังกล่าวข้างต้นมาใช้ในการศึกษาการเข้าถึงการใช้ประโยชน์ทรัพยากรประมงของชุมชนในพื้นที่ศึกษาตำบลบางตะบูนออกว่ามีความแตกต่างกันเนื่องจากสาเหตุปัจจัยใด ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการนำไปวางแผนจัดสรรการเข้าถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงได้อย่างเหมาะสมและยั่งยืน

ปัญหาความเหลื่อมล้ำการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

ประเทศไทยมีปัญหาความเหลื่อมล้ำที่ค่อนข้างสูง โดยปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยที่ปรากฏชัดเจนมากที่สุด คือ ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ (อาทิเช่น ความเหลื่อมล้ำจากรายได้หรือการกระจายรายได้ ด้านสินทรัพย์ ด้านโครงสร้างภาษี ฯลฯ) ในสังคมไทยมีความเหลื่อมล้ำในมิติอื่นๆ อาทิเช่น โอกาสทางการศึกษา การถือครองที่ดิน การเข้าถึงบริการและสวัสดิการของรัฐ รวมถึงทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น โดยสังคมใดที่มีความเหลื่อมล้ำสูงเป็นสังคมที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดปัญหาความขัดแย้งสูงตามมาเช่นเดียวกัน (สฤณี อาชวานันทกุล, 2554, น. 39)

สำหรับความเหลื่อมล้ำด้านทรัพยากรธรรมชาติในบริบทสังคมไทยปรากฏในรูปแบบของความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงการใช้ประโยชน์ทรัพยากรร่วม เช่น ทรัพยากรทางทะเล

ทรัพยากรป่าไม้ (จากความแตกต่างของทุน ภูมิปัญญา เครื่องมือ เทคโนโลยี ฯลฯ) ความเหลื่อมล้ำดังกล่าวเป็นสาเหตุของการเกิดปัญหาความขัดแย้งจากการแย่งชิงทรัพยากร รวมถึงปัญหาความเสื่อมโทรมและการลดลงของทรัพยากรจากการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างเข้มข้น เช่นเดียวกับงานวิจัยของ เจตน์สฤณี สังขพันธ์ และคณะ (2552, ออนไลน์) ที่ได้กล่าวว่าการเข้าถึงทรัพยากรของแต่ละบุคคลแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับทุนทรัพย์ เทคโนโลยี แรงงานและองค์ความรู้ โดยหากมีทุนทรัพย์ เทคโนโลยี แรงงานและองค์ความรู้มากก็จะทำให้ความสามารถในการเข้าถึงทรัพยากรมากกว่าบุคคลที่มีทุนทรัพย์ เทคโนโลยี แรงงานและองค์ความรู้น้อยกว่า สอดคล้องกับข้อมูลจากกรมประมง (2560, น. 1-33) ที่ได้กล่าวว่าการเข้าถึงและการจัดสรรการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติในบริบทประเทศไทยยังไม่เป็นธรรม ก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำ ความขัดแย้งและข้อพิพาทในระดับพื้นที่ระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และชุมชน

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าการเข้าถึงการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติในสังคมไทยเกิดความไม่เท่าเทียมกันทั้งจากปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก แม้ว่าจะมีการกำหนดเรื่องสิทธิของบุคคลและชุมชนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตราที่ 43(2) ก็ตาม

รูปแบบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในประเทศไทย

อรรถัย อินตะไชยวงศ์ (2560, น. 171-193) ได้กล่าวถึงรูปแบบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในประเทศไทยมีอยู่ 3 รูปแบบได้แก่ 1) การจัดการโดยให้รัฐเข้าไปควบคุมดูแล บริหารจัดการ การบำรุงรักษา การดูแลและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติโดยตรง ซึ่งเป็นแนวคิดระบบกรรมสิทธิ์ที่รัฐเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์

ในฐานะทรัพยากรธรรมชาติ มีสิทธิและอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการควบคุม ดูแลและจัดสรรการใช้ประโยชน์ 2) การจัดการที่รัฐให้สิทธิแก่เอกชนเป็นผู้ควบคุมโดยตรงในการเข้าไปควบคุม ดูแล บริหารจัดการ การบำรุงรักษา การดูแล และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ที่เรียกว่า “การให้เอกชนสัมปทาน” ไม่ว่าจะเป็นบุคคล นิติบุคคลเอกชน บริษัท เอกชน โดยเชื่อว่าเมื่อกลายเป็นสินค้าของเอกชนแล้ว เอกชนจะมีแรงจูงใจในการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเป็นอย่างดี 3) การจัดการโดยให้ผู้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นผู้กำหนดกติกาในการบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การดูแล และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยได้มีการระบุถึงสิทธิของบุคคลและชุมชน ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตราที่ 43(2) ความว่า “บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ” (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560, 2560, น. 1-12)

ที่ผ่านมาการดำเนินการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในประเทศไทย ในรูปแบบที่ 1 และรูปแบบที่ 2 ไม่สามารถแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ สอดคล้องกับการวิจัยของอรัญ อินท๊ะไชยวงศ์ (2562, น. 171-193) ที่ได้เสนอแนวทางการบริหารจัดการแก้ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมกับประเทศไทยภายใต้องค์ความรู้ประสบการณ์ และแนวคิดรูปแบบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ของ Elinor Ostrom (1990, pp. 29-38) ที่ได้ให้ความสำคัญกับชุมชนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นผู้อยู่ใกล้ชิดทรัพยากร เป็นผู้ใช้ทรัพยากร และเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับทรัพยากรในชุมชนของตนเอง ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การดูแล และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

ให้สอดคล้องกับบริบททางสังคม วัฒนธรรมและวิถีชีวิตของแต่ละชุมชน เพื่อนำไปสู่การบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การดูแล และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างยั่งยืนและสมดุล ในขณะที่งานวิจัยของ เจตน์สฤกษ์ สังขพันธ์ และคณะ (2552, ออนไลน์) ที่ได้เสนอว่า การจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชนนั้นยังมีจุดอ่อนในเรื่องของกฎกติกาที่วางร่วมกันบางครั้งไม่ศักดิ์สิทธิ์ ดังนั้นรัฐหรือองค์กรอื่นควรเข้ามาเสริมพลังอำนาจชุมชนให้เข้มแข็งเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับชุมชนและเกิดการยอมรับในกฎกติกาของชุมชน และยิ่งกฎกติกาได้รับการรับรองจากรัฐก็จะเพิ่มความศักดิ์สิทธิ์ให้กับชุมชนสามารถจัดการทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แนวคิดการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

สมบัติ นามบุรี (2562, น. 183-197) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่า “เป็นกระบวนการสื่อสารสองทางระหว่างบุคคล กลุ่มบุคคล ชุมชน หรือองค์กร ในการดำเนินกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งหรือหลายกิจกรรม ทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งการมีส่วนร่วมจะเกี่ยวข้องกับกระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการและร่วมรับผลประโยชน์ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายร่วมกันของกลุ่มและเป็นการเสริมสร้างความสามัคคีความรู้สึกร่วมรับผิดชอบกับกลุ่มด้วย”

Cohen, J. M., and Uphoff, N. T. (1981) อ้างถึงใน อัศม์กรณ์ เจียมผักแว่น (2561, น. 14-25) ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของชุมชนว่าเป็นการสร้างโอกาสให้สมาชิกทุกคนในชุมชน ได้เข้ามามีส่วนร่วมช่วยเหลือและเข้ามามีอิทธิพลต่อการดำเนินกิจกรรมในการพัฒนาและได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนานั้นอย่างเสมอภาคเท่าเทียม โดยประกอบไปด้วยการมีส่วนร่วมในการ

ตัดสินใจว่าควรทำโครงการอะไรและทำอย่างไร การมีส่วนร่วมในการพัฒนาลงมือปฏิบัติตามที่ได้ตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล

ผู้วิจัยได้วิเคราะห์และสังเคราะห์ขั้นตอนการมีส่วนร่วมเพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการศึกษาการมีส่วนร่วมของชุมชนในตำบลบางตะบูนออก จังหวัดเพชรบุรี ในการจัดการทรัพยากรในชุมชน โดยแบ่งการศึกษาขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการจัดการออกเป็น 4 ขั้นตอน ได้แก่ 1) การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหาในชุมชน และร่วมตัดสินใจกำหนดความ ต้องการ และร่วมจัดลำดับความสำคัญของความต้องการของชุมชน 2) การมีส่วนร่วมในการวางแผน กำหนดวัตถุประสงค์ วิธีการและแนวทางการดำเนินกิจกรรมอย่างมีเหตุผล 3) การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมตามที่ได้มีการวางแผนไว้ ด้วยการมีส่วนร่วมด้านทุนทรัพย์ วัสดุอุปกรณ์หรือแรงงาน 4) การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์หรือกระจายผลประโยชน์จากการเข้าร่วมกิจกรรม ทั้งผลประโยชน์ในทางบวกและผลที่เกิดขึ้นในทางลบ

กฎหมายและนโยบายต่างๆ ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของประเทศไทย

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ได้ถูกกำหนดไว้ในบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หน้าที่ของปวงชนชาวไทย และหน้าที่ของรัฐ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560, 2560, น. 1-12) ในมาตรา 43(2) ระบุว่า “บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ” มาตราที่ 50(8) ระบุว่า “บุคคลมีหน้าที่ร่วมมือ

และสนับสนุนการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งมรดกทางวัฒนธรรม มาตรา 57(2) ระบุว่า “รัฐต้องอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา พัฒนา บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ”

2) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) ในยุทธศาสตร์ที่ 2 การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ได้กำหนด “แนวทางการพัฒนาเพื่อสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมด้วยการเสริมสร้างศักยภาพชุมชนให้ชุมชนมีสิทธิในทรัพยากรภายในชุมชน การสนับสนุนให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรในชุมชนและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่ร่วมกัน”

3) ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580) ในยุทธศาสตร์ที่ 2 “การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม” ได้ให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างศักยภาพชุมชนเพื่อให้ชุมชนมีสิทธิในทรัพยากรภายในชุมชน การสนับสนุนให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรในชุมชนและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่ร่วมกันและยุทธศาสตร์ที่ 3 “การสร้าง ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและแข่งขันได้อย่างยั่งยืน” ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายหรือขยายตัวทางเศรษฐกิจเพื่อเพิ่มโอกาสเศรษฐกิจให้คนในชุมชนและท้องถิ่นเกิดการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรมเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ยุทธศาสตร์ที่ 4 “การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน” ได้กล่าวถึงปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและการให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแล รักษา ติดตาม และตรวจสอบการบริหาร

จัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับหน่วยงานภาครัฐมากขึ้น (ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561 - 2580, 2561, น. 52-63)

4) แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2560-2564 แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2560-2564 เป็นแผนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับประเทศ โดยนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี พ.ศ. 2561-2580 และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560 - 2564 มาเป็นแนวทางในการจัดทำแผนฯ (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560 - 2564, 2559, น. 107-120) โดยในยุทธศาสตร์ที่ 1 การจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและเป็นธรรม และยุทธศาสตร์ที่ 3 เพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างคุ้มค่าและยั่งยืน จากสาระสำคัญที่ปรากฏในยุทธศาสตร์ที่ (1) และ (3) ได้ให้ความสำคัญในเรื่องของการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นธรรมและเกิดประสิทธิภาพสูงสุดในขณะเดียวกันต้องมีการอนุรักษ์และฟื้นฟูควบคู่กันด้วย

บริบทพื้นที่ศึกษา

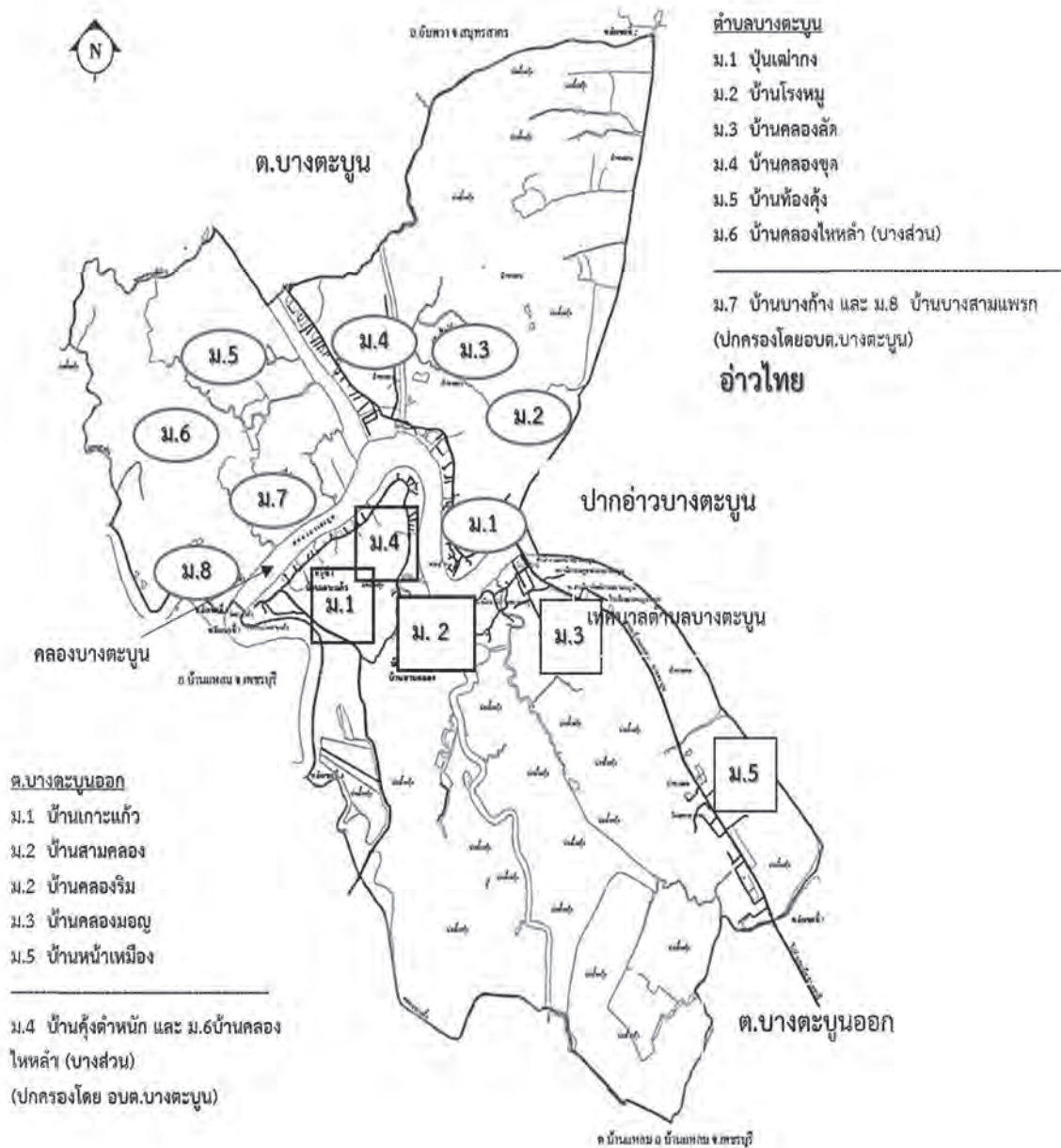
อาณาเขตที่ตั้ง

ตำบลบางตะบูนออก เป็นตำบลที่ตั้งอยู่ในเขตอำเภอบ้านแหลม จังหวัดเพชรบุรี โดยมีอาณาเขตทิศตะวันออกติดต่อกับทะเลอ่าวไทย ทิศใต้ติดต่อกับตำบลบ้านแหลม ทิศตะวันตกติดต่อกับตำบลบางครก และทิศเหนือติดต่อ

กับตำบลบางตะบูน ลักษณะภูมิประเทศโดยทั่วไปเป็นที่ราบลุ่มชายฝั่งทะเล ซึ่งได้รับอิทธิพลจากแม่น้ำสายหลักสำคัญ 2 สาย คือ แม่น้ำเพชรบุรีที่ไหลผ่านอำเภอบ้านแหลมที่ตำบลท่าแร่ ตำบลบางครกและตำบลบ้านแหลม ก่อนไหลลงสู่ทะเลอ่าวไทยที่ปากอ่าวบ้านแหลม และได้รับอิทธิพลจากแม่น้ำบางตะบูนที่เป็นแม่น้ำสาขาที่แยกจากแม่น้ำเพชรบุรีที่วัดปากคลองตำบลบางครก ไหลผ่านตำบลบางครกก่อนไหลลงสู่ทะเลอ่าวไทยที่ปากอ่าวบางตะบูน

ขอบเขตการปกครอง

ตำบลบางตะบูนออก อยู่ในเขตการปกครองของเทศบาลตำบลบางตะบูน ซึ่งรับผิดชอบดูแลพื้นที่ 2 ตำบล คือ ตำบลบางตะบูนและตำบลบางตะบูนออก โดยในตำบลบางตะบูนมีอาณาเขตครอบคลุม 6 หมู่บ้าน 6 ชุมชน ได้แก่ หมู่ 1 ชุมชนบ้านปูนเฒ่ากง หมู่ 2 ชุมชนบ้านโรงหมู หมู่ 3 ชุมชนบ้านคลองลัด หมู่ 4 ชุมชนบ้านคลองขุด หมู่ 5 ชุมชนบ้านท้องคั่ง และหมู่ 6 ชุมชนบ้านคลองไหลล่า (ครึ่งชุมชน) (หมู่ 7 บ้านบางก้างและหมู่ 8 บ้านบางสามแพรก อยู่ในเขตการปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบลบางตะบูน) ส่วนตำบลบางตะบูนออกมีอาณาเขตครอบคลุม 4 หมู่บ้าน 5 ชุมชน ได้แก่ หมู่ 1 ชุมชนบ้านเกาะแก้ว หมู่ 2 ชุมชนบ้านสามคลอง และชุมชนบ้านคลองริม หมู่ 3 ชุมชนบ้านคลองมอญ และหมู่ 5 ชุมชนบ้านหน้าเหมือง หมู่ที่ 4 ชุมชนบ้านคั้งตำหนัก และหมู่ 6 ชุมชนบ้านคลองไหลล่า (ครึ่งชุมชน) บ้านอยู่ในเขตการปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบลบางตะบูน) ดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 แผนที่ชุมชนในขอบเขตการปกครองของเทศบาลตำบลบางตะบูนและองค์การบริหารส่วนตำบลบางตะบูนจังหวัดเพชรบุรี

ที่มา: ประยุกต์จากเทศบาลตำบลบางตะบูน, 2561

วิธีดำเนินการวิจัย

การเก็บรวบรวมข้อมูล ดำเนินการตามขั้นตอนต่อไปนี้

1) ศึกษาข้อมูลบริบทชุมชนพื้นที่ศึกษาทางกายภาพ สังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมจากเอกสารวิชาการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และศึกษาสภาพทรัพยากรในชุมชนโดยใช้การสำรวจข้อมูลชุมชน เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นสภาพปัจจุบัน

2) พัฒนาและออกแบบเครื่องมือในการศึกษาสภาพ และปัญหาการใช้ประโยชน์ทรัพยากรในชุมชน และ การมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรในชุมชน

3) เก็บรวบรวมข้อมูลสภาพการใช้ประโยชน์ทรัพยากรในชุมชนและปัญหาการใช้ประโยชน์ทรัพยากรในชุมชน รวมถึงแนวทางการพัฒนาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงการใช้ประโยชน์ทรัพยากรในชุมชน โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตัวแทนสถานศึกษา ผู้นำชุมชนอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ และการสนทนากลุ่มกับชุมชนท้องถิ่นและตัวแทนกลุ่มอนุรักษ์ เพื่อนำไปสู่การกำหนดแนวทางการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและแนวทางการพัฒนาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงการใช้ประโยชน์ทรัพยากรในชุมชนอย่างสมดุลและเป็นธรรม และรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรในชุมชน โดยใช้แบบสอบถามชุมชนท้องถิ่นทั้ง 5 ชุมชน เพื่อนำไปสู่การวางแผนส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการทรัพยากรภายในชุมชนได้อย่างยั่งยืนทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม ในเดือนสิงหาคม-ตุลาคม 2562

4) จัดเวทีประชุม เพื่อนำเสนอข้อมูลจากการศึกษาสู่ชุมชน จำนวน 1 ครั้ง (ระยะเวลา 1 วัน) โดยมีจำนวนผู้เข้าร่วม ไม่น้อยกว่า 50 คน ประกอบด้วย ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแทนสถานศึกษา ผู้นำ

ชุมชนอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ชุมชนท้องถิ่นและตัวแทนกลุ่มอนุรักษ์ ในเดือนธันวาคม 2562

5) จัดทำข้อมูลเพื่อใช้เป็นแนวทางการพัฒนาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงการใช้ประโยชน์ทรัพยากรในชุมชนและแนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการทรัพยากรภายในชุมชนได้อย่างยั่งยืนทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมและเกิดความเป็นธรรม

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

กำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่าง (n) ที่ใช้ในการศึกษาการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรในชุมชน โดยคำนวณจากจำนวนประชากรที่อาศัยอยู่ในตำบลบางตะบูนออก ทั้งหมด 5 ชุมชน คือ ชุมชนเกาะแก้ว ชุมชนสามคลอง ชุมชนบ้านคลองริม ชุมชนบ้านคลองมอญ และชุมชนบ้านหน้าเหมือง จำนวน 888 ครัวเรือน (N) โดยใช้สูตรการคำนวณของ Taro Yamanae (1973, p. 887) อ้างถึงใน อีริวดี เอกะกุล (2550, น. 135) ได้ขนาดของกลุ่มตัวอย่างเท่ากับ 276 ตัวอย่าง โดยเลือกหัวหน้าครัวเรือนหรือตัวแทนในการให้ข้อมูลตอบแบบสอบถาม

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักในการให้ข้อมูลในประเด็นเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ทรัพยากรในชุมชน วิธีการเข้าถึงการใช้ประโยชน์ ปัญหาการเข้าถึงการใช้ประโยชน์ทรัพยากรในชุมชนและแนวทางการพัฒนาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงการใช้ประโยชน์ทรัพยากรในชุมชน มีการคัดเลือกแบบเจาะจงประกอบด้วยตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยงานภาครัฐที่มีบทบาทหน้าที่ในการส่งเสริม สนับสนุนการจัดการการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ตัวแทนสถานศึกษาในพื้นที่ ผู้นำชุมชนอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ สมาชิกในชุมชนและตัวแทนกลุ่มอนุรักษ์ ในฐานะ

ผู้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในชุมชนและเป็นผู้มีสิทธิในการจัดการการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติในชุมชน รวมทั้งสิ้น 50 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

มี 2 แบบ ได้แก่

1. แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured or guided interviews) ซึ่งเป็นลักษณะข้อคำถามแบบหลวมๆ ครอบคลุมประเด็นเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ทรัพยากรในชุมชนโดยเน้นศึกษาเฉพาะทรัพยากรธรรมชาติ วิธีการเข้าถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงปัญหาที่ทำให้เข้าถึงการใช้ประโยชน์ทรัพยากรในชุมชนแตกต่างกัน และแนวทางการลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงการใช้ประโยชน์ทรัพยากรในชุมชน แบบสัมภาษณ์ดังกล่าวได้ผ่านการพิจารณาความถูกต้องเหมาะสมและความครอบคลุมตามวัตถุประสงค์ในเบื้องต้น โดยผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยและผู้ร่วมทีมวิจัย

2. แบบสอบถาม (Questionnaire) เพื่อใช้ในการศึกษาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการทรัพยากร ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 แบบสอบถามข้อมูลทั่วไปและปัจจัยทางสังคมของกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ เพศ อายุ สถานภาพ รายได้เฉลี่ยต่อเดือน อาชีพหลัก ระดับการศึกษา ระยะเวลาที่อาศัยในชุมชน จำนวนสมาชิกในครัวเรือน การเข้าร่วมกิจกรรมทางสังคมและปัญหาการทำประมง รวม 10 ข้อคำถาม มีลักษณะแบบสอบถามปลายปิดแบบให้เลือกตอบเพียงคำตอบเดียวจากคำตอบที่กำหนดให้หลายคำตอบ (Multiple Choice Questions) ส่วนที่ 2 แบบสอบถามการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ ครอบคลุมขั้นตอนการมีส่วนร่วมใน 4 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนการค้นหาคำปัญหา ขั้นตอนการวางแผน ขั้นตอนการดำเนินงาน และขั้นตอนการ

รับผลประโยชน์ รวม 12 ข้อคำถาม โดยข้อคำถามมีลักษณะเป็นแบบสอบถามปลายปิดแบบมาตราประมาณค่า (rating scale) ซึ่งแบ่งเป็น 5 ระดับการปฏิบัติ คือ เป็นประจำทุกครั้ง เป็นประจำ เป็นบางครั้ง นานๆ ครั้ง และไม่เคย เท่ากับ 5 4 3 2 1 ตามลำดับ

สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

ข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก และการสนทนากลุ่ม นำมาถอดความและจัดระเบียบหมวดหมู่ข้อมูลตามวัตถุประสงค์การวิจัย ตรวจสอบความครบถ้วนและความถูกต้องของข้อมูลแบบสามเส้า ด้านบุคคลด้วยการนำข้อมูลจากการสัมภาษณ์ด้วยผู้สัมภาษณ์ต่างกันว่าได้ข้อค้นพบที่ตรงกันหรือไม่ และตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลแบบสามเส้าด้านเวลาด้วยการลงพื้นที่สัมภาษณ์ในช่วงเวลาที่ต่างกันว่าได้ข้อค้นพบที่ตรงกันหรือไม่ จนได้ข้อสรุปที่ถูกต้องตรงกัน จึงนำมาวิเคราะห์ผลตามกรอบแนวคิดการวิจัย สรุปและนำเสนอผลการวิจัยในรูปแบบของการพรรณนาความ

ข้อมูลเชิงปริมาณที่ได้จากแบบสอบถาม จะนำมาตรวจสอบความครบถ้วนของข้อมูลและลงรหัส และวิเคราะห์ โดย

1) ปัจจัยส่วนบุคคลและปัจจัยทางสังคม ประกอบด้วย เพศ อายุ สถานภาพ ระดับการศึกษา ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในชุมชน จำนวนสมาชิกที่อาศัยอยู่ในครัวเรือน อาชีพหลัก รายได้เฉลี่ยต่อเดือน การเข้าร่วมกิจกรรมทางสังคม วิเคราะห์โดยใช้สถิติแจกแจงความถี่ และสถิติร้อยละ

2) ระดับการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรในชุมชน วิเคราะห์โดยใช้สถิติความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และใช้วิธีการแบ่งระดับคะแนนการมีส่วนร่วมออกเป็น 5 ระดับ โดยมีเกณฑ์การแปลผลค่าคะแนนอ้างอิงตามเกณฑ์ของ บุญชม ศรีสะอาด (2556, น. 121) ดังนี้

คะแนนเฉลี่ย การแปลผล

- 4.21- 5.00 มีส่วนร่วมระดับมากที่สุด
- 3.41- 4.20 มีส่วนร่วมระดับมาก
- 2.61- 3.40 มีส่วนร่วมระดับปานกลาง
- 1.81- 2.60 มีส่วนร่วมระดับน้อย
- 1.00- 1.80 มีส่วนร่วมระดับน้อยที่สุด

และใช้วิธีการแบ่งระดับการมีส่วนร่วม ตามเกณฑ์ของชุนานิต ปลื้มอุดม (2557, น. 57) แบ่งคะแนนออกเป็น 3 ระดับ ดังนี้

คะแนนมากกว่าร้อยละ 75

หมายถึง มีส่วนร่วมระดับมาก

คะแนนร้อยละ 51-75

หมายถึง มีส่วนร่วมระดับปานกลาง

คะแนนน้อยกว่าร้อยละ 50

หมายถึง มีส่วนร่วมระดับน้อย

ผลการวิจัย

ส่วนที่ 1 การใช้ประโยชน์ทรัพยากรในชุมชน วิธีการเข้าถึงทรัพยากรในชุมชน และปัญหา การเข้าถึงการใช้ประโยชน์ทรัพยากรชุมชน

1. การใช้ประโยชน์ทรัพยากรในชุมชนและวิธีการเข้าถึงทรัพยากรในชุมชน การใช้ประโยชน์ทรัพยากรในชุมชน ชุมชนท้องถิ่นในตำบลบางตะบูนออก ส่วนใหญ่ร้อยละ 80 มีการใช้ประโยชน์โดยพึ่งพิงทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ 3 กลุ่ม คือทรัพยากรสัตว์น้ำทางทะเล พื้นที่ทางทะเลและทรัพยากรที่ดินบนฝั่งในการประกอบอาชีพ ซึ่งมี 3 ลักษณะได้แก่การประมงชายฝั่งอย่างเดียว (จับสัตว์น้ำชายฝั่ง) การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งอย่างเดียว และการประมงชายฝั่งและการเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง โดยการจับสัตว์น้ำชายฝั่ง ในพื้นที่ตำบลบางตะบูนออก ส่วนใหญ่ มี 3 กลุ่มคือ 1) จับกุ้ง ได้แก่ กุ้งทะเล กุ้งกุลาดำ กุ้งแชบ๊วย ฯลฯ 2) จับปู ได้แก่ ปูม้า ปูทะเล ฯลฯ และ 3) จับปลาได้แก่ ปลากระพง ปลาเกะเล

ปลากระบอกปลากด ปลาตุ๊กทะเล ฯลฯ ในรูปแบบของการประมงชายฝั่ง (จับสัตว์น้ำชายฝั่ง) ชุมชนมีการเข้าถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำ โดยเครื่องมือประมงพื้นบ้าน เช่น เบ็ดมือ อวน ลอบ และเรือยนต์ขนาดเล็กและขนาดกลาง ฯลฯ โดยมีระยะการออกเรือจับสัตว์น้ำในพื้นที่ห่างจากชายฝั่งทะเลไม่เกิน 3 ไมล์ทะเล หรือประมาณ 5.5 กิโลเมตร ในรูปแบบของการเลี้ยงสัตว์น้ำในพื้นที่ทะเล โดยการทำฟาร์มเลี้ยงในทะเล เช่น ฟาร์มเลี้ยงหอยแครง หอยแมลงภู่และหอยนางรม ชุมชนเข้าถึงพื้นที่ในทะเลเพื่อทำฟาร์มเลี้ยงโดยอาศัยทุนทรัพย์เป็นหลัก เนื่องจากกฎหมายในการขอใบอนุญาตประกอบกิจการฟาร์มหอยที่ออกโดยกรมประมง ที่ต้องชำระทุก 2 ปี ส่วนในรูปแบบของการเลี้ยงสัตว์น้ำในที่ดินบนฝั่ง โดยการทำฟาร์มเลี้ยงกุ้งและปู ซึ่งส่วนใหญ่พบในพื้นที่หมู่ 2 และหมู่ 3 ชุมชนเข้าถึงที่ดินบนฝั่งโดยอาศัยการสืบทอดสิทธิ์จากบรรพบุรุษในรูปแบบของมรดก และบางส่วนของพื้นที่ที่ดินโดยอาศัยทุนทรัพย์ในการเข้าพื้นที่

2. ปัญหาการเข้าถึงการใช้ประโยชน์ทรัพยากรชุมชน ปัญหาการเข้าถึงการใช้ประโยชน์ทรัพยากรในชุมชนมาจาก 1) ปัญหาจากกฎระเบียบจากการเพิ่มอัตราค่าธรรมเนียม ทำให้ชาวบ้านที่มีทุนทรัพย์น้อยสามารถจับจองและเข้าถึงที่ดินได้น้อย 2) ปัญหาน้ำเสียบริเวณปากอ่าวบางตะบูน จากฟาร์มสุกรในเขตอำเภอปากท่อ จังหวัดราชบุรี น้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมในอำเภอมหาชัย จังหวัดสมุทรสาคร และน้ำเสียจากแหล่งชุมชนและภาคเกษตรกรรมที่มาจากแม่น้ำเพชรบุรี ส่งผลกระทบต่อเกษตรกรผู้เลี้ยงหอยแครงทำให้หอยแครงตาย 3) การเปลี่ยนแปลงความเค็มของน้ำจากการระบายน้ำจืดจากจังหวัดเพชรบุรี และพื้นที่ภาคกลางตอนบนและตอนล่าง เพื่อบรรเทาปัญหาและลดผลกระทบจากปัญหาน้ำท่วม จนหอยแครงหอยแมลงภู่ ปลาในกระชังตาย 4) ปัญหาด้านเครื่องมือประมง ปริมาณการจับสัตว์น้ำแตกต่างกันไปตาม

ศักยภาพความพร้อมของอุปกรณ์เครื่องมือประมงสามารถออกทะเลได้ไกลทำให้สามารถจับสัตว์น้ำได้ในปริมาณมาก 5) ปัญหาด้านทุนทรัพย์ในการจับจองพื้นที่ในทะเลไม่เกิดกระจายพื้นที่ทำกิน ค่าใช้จ่ายในการซื้ออุปกรณ์เครื่องมือประมง น้ำมันเชื้อเพลิง 6) ปัญหาด้านแรงงาน การทำอาชีพประมง ส่วนใหญ่ใช้แรงงานของคนในครอบครัวเป็นหลัก เช่น หัวหน้าครอบครัว หรือสามีภรรยาแต่ปัจจุบันใหญ่ บุตรหลานไม่ได้สืบทอดอาชีพประมงตามพ่อแม่ 7) ปัญหาด้านเทคโนโลยี การนำเอาเครื่องมือหรือเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาช่วย เช่น การใช้ GPS เพื่อหาพิกัดที่ตั้งของทรัพยากร การพยากรณ์ และการเตือนภัยผ่านแอปพลิเคชันในโทรศัพท์มือถือ

ส่วนที่ 2 การมีส่วนร่วมของชุมชนตำบลบางตะบูนออกในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 276 คน ส่วนใหญ่เป็นเพศชาย ร้อยละ 59.06 อายุระหว่าง 46-55 ปี คิดเป็นร้อยละ 33.33 สถานภาพสมรส คิดเป็นร้อยละ 64.13 มีรายได้เฉลี่ยต่อเดือน 5,001-8,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 40.21 อาชีพหลักในการจับสัตว์น้ำ คิดเป็นร้อยละ 33.70 ระดับการศึกษาประถมศึกษา คิดเป็นร้อยละ 64.85 ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในชุมชน 31 ปีขึ้นไป คิดเป็นร้อยละ 48.55 และมีจำนวนสมาชิกที่อาศัยอยู่ในครัวเรือน 4-5 คน คิดเป็นร้อยละ 48.91 การเข้าร่วมกิจกรรมของชุมชนเป็นบางครั้ง คิดเป็นร้อยละ 77.54 ปัญหาในการทำประมง คือปัญหาทุนทรัพย์น้อย คิดเป็นร้อยละ 51.81

การมีส่วนร่วมของชุมชนบางตะบูนออกในการจัดการทรัพยากรชุมชน 4 ด้าน ได้แก่ การค้นหาปัญหา ด้านการวางแผนการจัดการ ด้านการดำเนินกิจกรรม และด้านการรับผลประโยชน์ พบว่า ในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง มีค่าคะแนนเฉลี่ยเท่ากับ 3.21 และเมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า การมีส่วนร่วมในด้านการรับผลประโยชน์ (ประโยชน์จากการประกอบอาชีพประมง การประกอบอาชีพท่องเที่ยวบริการ แหล่งอาหาร) มีค่า

คะแนนเฉลี่ยสูงที่สุด เท่ากับ 3.56 รองลงมาคือ ด้านการค้นหาปัญหา (การให้ข้อมูลสถานการณ์ปัญหาทรัพยากรในชุมชน การค้นหาและระบุสาเหตุปัญหาทรัพยากรในชุมชน) ด้านการดำเนินกิจกรรม (การเข้าร่วมกิจกรรม การประสานงาน การสนับสนุนแรงงาน งบประมาณ อุปกรณ์) และด้านการวางแผนการจัดการ (ริเริ่มแผน จัดทำแผน ปรับปรุงแผน) มีค่าคะแนนเฉลี่ยเท่ากับ 3.15, 3.09 และ 3.04 ตามลำดับ

ส่วนที่ 3 แนวทางการลดปัญหาการเข้าถึงการใช้ประโยชน์ทรัพยากรในชุมชนตำบลบางตะบูนออก

แนวทางการลดปัญหาในการเข้าถึงการใช้ประโยชน์ทรัพยากรในชุมชน สรุปได้ใน 3 มิติ ได้แก่

1) การส่งเสริมความเข้มแข็งของผู้ทำประมงชายฝั่ง ในลักษณะของกลุ่มมากกว่าปัจเจกบุคคล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมปัญหาและผลกระทบที่เกิดต่อการทำประมงชายฝั่งและนำเสนอข้อมูลต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบได้รับทราบ กำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาย่อยอย่างเป็นรูปธรรมระยะยาว และเพิ่มอำนาจการต่อรองในด้านต่างๆ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรร่วมในชุมชนทุกกลุ่ม

2) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น ในการร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมทำและร่วมรับประโยชน์ เพราะชุมชนท้องถิ่นคือผู้ที่เข้าใจบริบททางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของชุมชนตนเองดีที่สุด และเป็นผู้ใช้ประโยชน์และได้รับผลกระทบจากการใช้ประโยชน์โดยตรง ดังนั้นการดูแลรักษาและการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในชุมชนผู้ที่ทำได้ดีที่สุดคือ ชุมชนท้องถิ่น

3) การเพิ่มช่องทางการสื่อสารโดยเฉพาะการสื่อสารด้วยบุคคล โดยผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำกลุ่ม สมาชิกในชุมชน เพราะสามารถเข้าถึงได้ง่ายและชัดเจนกว่าการสื่อสารด้วยรูปแบบอื่นๆ โดยรูปแบบของการพูดคุยทั้งแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ อาทิ การพูดสนทนา การจัด

ประชุม การอบรมสัมมนา เพื่อให้ข้อมูลข่าวสาร สร้างความรู้ความเข้าใจระหว่างกัน การปรึกษาหารือร่วมกัน และการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน ส่วนการสื่อสารด้วยเครือข่ายสังคมออนไลน์โดยเฉพาะไลน์อาจเป็นข้อจำกัดสำหรับวัยสูงอายุ

อภิปรายผลการวิจัย

จากการศึกษาจะเห็นว่าชุมชนบางตะบูนนอกมีการพึ่งพิงทรัพยากรธรรมชาติในชุมชนในการเป็นแหล่งอาหารเพื่อบริโภคภายในครัวเรือนและการประกอบอาชีพประมงพื้นบ้าน/ประมงชายฝั่ง ซึ่งเป็นอาชีพหลักของคนในชุมชนบางตะบูน มากถึงร้อยละ 80 ทั้งการจับสัตว์น้ำตามธรรมชาติและการทำฟาร์มเลี้ยงสัตว์น้ำ เช่น ฟาร์มเลี้ยงหอยแครง หอยแมลงภู่และหอยนางรม สอดคล้องกับข้อมูลของกรมประมง (2562, น. 1-81) ที่ได้รายงานว่าจังหวัดเพชรบุรี มีฟาร์มเลี้ยงหอยจำนวนมากเป็นลำดับที่ 2 ของเขตประมง 2 ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ 7 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดชลบุรี ฉะเชิงเทรา สมุทรปราการ กรุงเทพมหานคร สมุทรสาคร สมุทรสงครามและเพชรบุรี จากการใช้ประโยชน์ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าชุมชนท้องถิ่นยังคงมีการเรียนรู้ในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและการดำรงชีพที่สอดคล้องกับทุนทรัพยากรของท้องถิ่นมีลักษณะแตกต่างกันไปตามลักษณะภูมิณีของของแต่ละชุมชน และเมื่อพิจารณาจากวิธีการเข้าถึงการใช้อย่างมีประสิทธิภาพความพร้อมของแต่ละบุคคล เช่น การใช้วน ลอบ เรือขนาดเล็กและขนาดกลาง และออกเรือจับสัตว์น้ำบริเวณริมชายฝั่งที่ระยะ 3 ไมล์หรือ 5.5 กิโลเมตรจากชายฝั่ง เช่นเดียวกับงานวิจัยของนฤมล ชุนวิช่วย (2558, น. 53-73) ที่ได้กล่าวถึงลักษณะการใช้ประโยชน์ของชุมชนจากป่าพรุควนเคร็ง ที่มีลักษณะของการจัดหาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในป่าพรุอย่างยั่งยืน เช่น กลุ่มหาของป่า จับสัตว์น้ำ

ถอนกระจุต ฯลฯ ซึ่งใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแบบไม่ล้างผลาญโดยเน้นให้เกิดขึ้นทดแทนได้ทัน

ปัญหาการเข้าถึงการใช้ประโยชน์ทรัพยากรในชุมชนบางตะบูนนอก มีความแตกต่างกันไปตามบริบทการเปลี่ยนแปลงด้านนโยบายและสภาพแวดล้อม บริบททางเศรษฐกิจของแต่ละบุคคล และบริบททางสังคมและเทคโนโลยีของพื้นที่ กล่าวคือ ปัญหาการเข้าถึงการใช้ประโยชน์ทรัพยากรในชุมชนบางตะบูนนอก จากการเปลี่ยนแปลงด้านนโยบายและสภาพแวดล้อม โดยเฉพาะปัญหาจากการกำหนดกฎระเบียบที่ทำให้ชุมชนท้องถิ่นเข้าถึงทรัพยากรได้แตกต่างกัน จากการที่กรมประมงได้ออกระเบียบเพิ่มอัตราค่าธรรมเนียม สำหรับจับจองพื้นที่ทางทะเลในการทำฟาร์มเลี้ยงหอย ส่งผลให้ชาวบ้านที่มีทุนทรัพย์น้อยสามารถจับจองพื้นที่ทำกินได้น้อยและบางรายที่ไม่มีทุนทรัพย์ก็ไม่สามารถจับจองและเข้าถึงพื้นที่ทำกินทางทะเลได้ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรร่วมจึงถูกจำกัดอยู่เฉพาะผู้ที่มีทุนทรัพย์มาก ปัญหาที่ตามมาคือปัญหานี้สอดคล้องกับงานวิจัยของนฤมล ชุนวิช่วย (2558, น. 53-73) ที่ได้กล่าวถึงลักษณะการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในชุมชนแตกต่างกันเนื่องจากปัจจัยภายในชุมชนทั้งในเรื่องของทรัพยากรและกระบวนการเรียนรู้ของชุมชนและจากปัจจัยภายนอกชุมชนจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายของภาครัฐ และการเข้ามาขององค์กรและหน่วยงานภายนอก นอกจากนี้ ปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมจากภัยธรรมชาติ น้ำเสียจากฟาร์มสุกร จังหวัดราชบุรี น้ำเสียจากการเกษตรกรรมจังหวัดเพชรบุรีและน้ำเสียอุตสาหกรรมจังหวัดสมุทรสาคร ได้ส่งผลกระทบต่อเกษตรกรผู้เลี้ยงหอยในทะเล โดยเฉพาะหอยแครง ก่อให้เกิดการสูญเสียรายได้และภาระหนี้สินจากการลงทุนซื้อพันธุ์ลูกหอยและหอยตายก่อนระยะเวลาการเก็บผลผลิต ทั้งที่กลุ่มผู้เลี้ยงหอยคือชุมชนท้องถิ่นกลุ่มหนึ่งที่มีสิทธิและโอกาสในการเข้าถึงการใช้

ประโยชน์จากทรัพยากรร่วมเช่นเดียวกัน สอดคล้องกับ ข้อมูลของสถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและ สิ่งแวดล้อม (GESI) และมูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (มพย.) (2560, ออนไลน์) ที่ได้กล่าวว่า ปัญหาน้ำเสียจาก อำเภอบางท้อ จังหวัดราชบุรี ซึ่งไหลผ่านคลองยี่สาร น้ำเสียจากปากอ่าวแม่น้ำแม่กลอง น้ำเสียจากชุมชนและ โรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่โดยรอบ ได้ส่งผลกระทบต่อ เกษตรกรผู้เพาะเลี้ยงหอยแครงในตำบลบางตะบูนและ ตำบลบางตะบูนออก ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมาเกษตรกร ผู้เพาะเลี้ยงหอยแครงลดลงจาก 420 ราย เหลือเพียง 40 ราย

ปัญหาการเข้าถึงการใช้ประโยชน์ทรัพยากรชุมชน บางตะบูนออก จากความแตกต่างของ **บริบททาง เศรษฐกิจของระดับปัจเจกบุคคล** นั่นคือ ปัญหาด้าน ความพร้อมของเครื่องมือในการทำประมง ความพร้อม ของทุนทรัพย์ ความพร้อมของที่ดินและความพร้อมของ แรงงาน ซึ่งเป็นปัจจัยนำเข้าในกระบวนการผลิตกล่าวคือ ในกระบวนการเข้าถึงทรัพยากรสัตว์น้ำ ทั้งจากการจับ สัตว์น้ำและการเลี้ยงสัตว์น้ำ จำเป็นต้องอาศัยเครื่องมือ และอุปกรณ์ที่มีคุณภาพพร้อมในการใช้งาน มีความ หลากหลายและทันสมัย การมีแรงงานในขั้นตอนการจับ สัตว์น้ำ และการมีทุนทรัพย์ เช่น ทุนทรัพย์ในการจับจอง พื้นที่ในทะเล การบำรุงรักษาและซ่อมแซมอุปกรณ์ ที่ชำรุดเสียหาย การซื้ออุปกรณ์และเครื่องมือประมง ที่ทันสมัย การซื้อน้ำมันในการเติมเรือเพื่อให้สามารถ ออกเรือได้บ่อยหรือไกลมากขึ้น ปัจจัยเหล่านี้ ล้วนเป็น ปัจจัยหลักในการขับเคลื่อนให้เกิดการเข้าถึงทรัพยากร สัตว์น้ำได้แตกต่างกันตามศักยภาพของบุคคล สอดคล้อง กับงานวิจัยของ เจตน์สุชัย สุทธิสังข์พันธ์และคณะ (2560, ออนไลน์) ที่ได้กล่าวว่า การเข้าถึงทรัพยากรประมงของ ชุมชนรอบทะเลสาบสงขลา มีความแตกต่างกันไปตาม ชนิดและความหลากหลายของเครื่องมือประมงกล่าวคือ การใช้เครื่องมือประมงแบบพื้นบ้านดั้งเดิมไม่สามารถจับ สัตว์น้ำได้ในปริมาณมากเท่ากับเรือประมงขนาดใหญ่

เพราะนอกจากจะสามารถออกจากฝั่งได้เป็นระยะทาง ไกลแล้ว เรือประมงขนาดใหญ่หรือประมงพาณิชย์จะใช้ เครื่องมือประมงที่มีการทำลายล้างสูงเช่น อวนลาก อวนรุน ซึ่งทำให้สามารถเข้าถึงทรัพยากรประมง ได้มากกว่า เช่นเดียวกับการมีทุนทรัพย์ที่แตกต่างกัน นำไปสู่การเข้าถึงทรัพยากรประมงได้แตกต่างกัน

และประการสุดท้าย ปัญหาการเข้าถึงการใช้ ประโยชน์ทรัพยากรชุมชนบางตะบูนออก จากความ แตกต่างของ **บริบททางสังคมและเทคโนโลยี** จากการที่ คนในชุมชนมีการเปิดรับเทคโนโลยีสมัยใหม่มาประยุกต์ ใช้เพื่อช่วยในการเข้าถึงทรัพยากรได้ง่ายและสะดวกขึ้น เช่น การใช้ GPS เพื่อหาพิกัดที่ตั้งของทรัพยากร การใช้แอปพลิเคชันในโทรศัพท์มือถือเพื่อตรวจสอบ สภาพอากาศ น้ำขึ้นน้ำลง ซึ่งทำให้ความสามารถในการ เข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติได้แตกต่างกัน โดยผู้ที่มีการใช้ เทคโนโลยีสูงกว่าจะมีโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากร ได้มากกว่า สอดคล้องกับข้อมูลของสำนักบริหาร ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคใต้ฝั่งอันดามัน (2560, ออนไลน์) ที่ได้กล่าวว่า การใช้อุปกรณ์เครื่องมือประมง ที่ทันสมัยมีส่วนสำคัญทำให้สัตว์น้ำในทะเลไทยถูกจับ ในปริมาณที่มากและรวดเร็วขึ้น เช่น การใช้เรือเอกโค่ ชาวเดอร์กการใช้ระบบโซนา การใช้อุปกรณ์ดาวเทียม หาพิกัดที่ตั้งเพื่อค้นหาฝูงปลา เป็นต้น

ประเด็นเรื่องการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากร ชุมชน

จากการศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น ในการจัดการทรัพยากรชุมชน ตำบลบางตะบูนออก อำเภอบ้านแหลม จังหวัดเพชรบุรี พบว่า ในภาพรวมอยู่ ในระดับปานกลาง (ค่าคะแนนเฉลี่ยเท่ากับ 3.21) สอดคล้องกับงานวิจัยของ มณีนีศาตร์ ศรีสมวงศ์ (2558, น. 1150-1158) ที่พบว่า การมีส่วนร่วมของชาวประมง ต่อการจัดการทรัพยากรประมงบริเวณปากแม่น้ำท่าจีน จังหวัดสมุทรสาคร อยู่ในระดับปานกลาง

เมื่อพิจารณาการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรชุมชนรายด้าน จะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมในด้านการรับผลประโยชน์อยู่ในระดับมาก (มีค่าคะแนนเฉลี่ย เท่ากับ 3.56) ส่วนด้านการค้นหาปัญหา การวางแผน และการดำเนินกิจกรรม อยู่ในระดับปานกลาง สอดคล้องกับงานวิจัยของธนศร ยืนยง (2561, น. 119-135) ที่พบว่าประชาชนในจังหวัดนครนายกมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นในขั้นตอนของการรับผลประโยชน์อยู่ในระดับมาก ส่วนด้านการค้นหาปัญหา การวางแผน และการดำเนินกิจกรรมอยู่ในระดับปานกลาง ทั้งนี้อาจเป็นเพราะ ในขั้นตอนการค้นหาปัญหาและการวางแผนเป็นกระบวนการที่ต้องใช้เวลาในการระดมความคิดเห็นและการหาข้อสรุปเพื่อจัดทำแผนซึ่งมีหลายขั้นตอน ทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าร่วมกิจกรรมได้อย่างต่อเนื่อง อีกทั้งในขั้นตอนของการดำเนินกิจกรรมยังขาดการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ ทั้งเรื่องของการประชาสัมพันธ์เพื่อให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการ อย่างชัดเจน และการสร้างแรงจูงใจในการเข้าร่วมโครงการ

แนวทางการลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงการใช้ประโยชน์ทรัพยากรในชุมชน

แนวทางการลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงการใช้ประโยชน์ทรัพยากรในชุมชนบางตะบูน ในมิติด้านการส่งเสริมความเข้มแข็งของเกษตรกรผู้ทำประมงชายฝั่ง โดยเน้นให้เกิดการรวมกลุ่ม เพื่อทำหน้าที่ติดต่อประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็วทันทั่วถึง รวมถึงการเฝ้าระวัง และการป้องกันปัญหา ดังเช่นการรวมกลุ่มของเกษตรกรผู้เลี้ยงหอยแครง ซึ่งมีผู้นำกลุ่มที่เข้มแข็งที่เป็นแกนนำในการนำเสนอข้อมูลแก่หน่วยงานภาครัฐในการแก้ไขปัญหาผลกระทบจากปัญหาน้ำเสียจาก 3 จังหวัด คือ จังหวัดเพชรบุรี จังหวัดราชบุรี และจังหวัดสมุทรสงคราม

ส่วนมิติการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น ได้เสนอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่งเสริมให้ชุมชนเข้ามามี

ส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ของชุมชน รวมถึงการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในชุมชน สอดคล้องกับงานวิจัยของอรรถัย อินตะไชยวงศ์ (2560, น. 171-193) ได้กล่าวว่า รูปแบบการจัดการทรัพยากรโดยชุมชน เป็นรูปแบบการจัดการที่เป็นที่ยอมรับมากกว่ารูปแบบของการให้รัฐเข้าไปบริหารจัดการทรัพยากรโดยตรงหรือการที่รัฐให้สัมปทานสิทธิ์แก่เอกชนเข้าไปบริหารจัดการทรัพยากร อีกทั้งรูปแบบการจัดการทรัพยากรโดยชุมชนได้มีการรับรองไว้ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่ให้ชุมชนเป็นผู้กำหนดกติกาการใช้ประโยชน์และการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตได้อย่างสมดุลและยั่งยืน เนื่องจากชุมชนคือผู้ที่เข้าใจบริบททางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของตนเองได้ดีที่สุด

การเพิ่มช่องทางการสื่อสาร แม้ว่าในชุมชนจะมีการสื่อสารด้วยหลากหลายรูปแบบเพื่อให้สมาชิกทุกคนในชุมชนได้รับทราบข้อมูลข่าวสาร สถานการณ์ ได้สร้างความรู้ ความเข้าใจ ข้อตกลงร่วมกัน ทั้งการสื่อสารที่เป็นลายลักษณ์อักษร การสื่อสารด้วยบุคคล การสื่อสารด้วยเครือข่ายสังคมออนไลน์ และการใช้สื่อประชาสัมพันธ์ แต่อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่าสมาชิกในชุมชน ส่วนใหญ่มีระยะเวลาอาศัยในชุมชนมาเป็นเวลานาน จึงรู้จักมักคุ้นกันเป็นอย่างดี อาศัยอยู่ร่วมกันแบบเครือญาติ พี่พาทอาศัยกันและเป็นระบบอาวุโส ซึ่งสอดคล้องกับข้อคำถามในเรื่องของระยะเวลาที่อาศัยในชุมชนที่พบว่าส่วนใหญ่มีภูมิลำเนาอาศัยในชุมชน เป็นระยะเวลา มากกว่า 31 ปีขึ้นไป การสื่อสารโดยการพูดคุยสนทนาอย่างไม่เป็นทางการผ่านผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำกลุ่ม หรือสมาชิกในชุมชนด้วยกันเอง จึงเป็นวิธีการที่ชุมชนยังคงเชื่อมั่นว่าจะเป็นวิธีการสื่อสารที่สร้างความเข้าใจระหว่างกันได้เป็นอย่างดี สอดคล้องกับงานวิจัยของ ธนัยชนก ช่างเรือ และอุษา บั๊กกินส์ (2561, น. 62-72) ได้กล่าวว่า การสื่อสารเพื่อสร้างการมีส่วนร่วม คือ กระบวนการ

สื่อสาร โดยผู้นำชุมชนทำหน้าที่เป็นผู้ส่งสารหลัก มีเจ้าหน้าที่หน่วยงานรัฐร่วมด้วยในสถานการณ์ที่ชุมชนต้องการความน่าเชื่อถือด้านวิชาการ ถ่ายทอดเนื้อหาสาระ ในประเด็นที่สอดคล้องกับปัญหาทรัพยากรของชุมชน ใช้สื่อบุคคลโดยผ่านช่องทางการประชุมประชาคมเป็นช่องทางหลัก ได้แก่ การประชุมประชาคมระดับหมู่บ้านและระดับตำบลควบคู่กัน ถ่ายทอดไปยังผู้รับสารคือ ประชาชนในชุมชนท่าพรุ-อ่าวท่าเลน จังหวัดกระบี่ และมีการสลับบทบาทระหว่างผู้รับสารและผู้ส่งสารอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ประชาชนในชุมชนเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสื่อสารเกิดการสื่อสารแบบมีส่วนร่วมทั้งในด้านการให้ข้อมูลข่าวสาร การรับฟัง การแสดงความคิดเห็น การร่วมปฏิบัติงาน เป็นการเสริมสร้างพลังอำนาจการตัดสินใจให้กับประชาชน

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

1. การสร้างการบริหารจัดการเชิงเครือข่ายด้วยการรวมกลุ่มของสมาชิกในชุมชนหรือการจัดตั้งกลุ่มในฐานะเจ้าของทรัพยากรและเป็นผู้ได้รับผลกระทบ ผู้เสียประโยชน์เพื่อรวบรวมข้อมูลสถานการณ์ สถานภาพของปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้น ซึ่งเป็นไปตามสิทธิหน้าที่ของปวงชนชาวไทยโดยชอบธรรม ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตราที่ 43 (2) มาตราที่ 50 (8) มาตราที่ 57 (2) ควบคู่กับการให้อำนาจหน้าที่หน่วยงานระดับตำบลที่ใกล้ชิดกับชุมชน ในการกำหนดกฎกติกาการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม และความหลากหลาย ทางชีวภาพอย่างสมดุล เป็นธรรมและยั่งยืน

2. การกำหนดสิทธิในการจัดการใดๆ ภายในชุมชนจะต้องไม่ถูกแทรกแซงโดยอำนาจจากภายนอกโดยเฉพาะอำนาจการบังคับจากหน่วยงานภาครัฐหรือทหารรัฐ

จะเข้ามาแทรกแซงก็ควรจะน้อยที่สุด ดังเช่นการกำหนดข้อบังคับดังกล่าวข้างต้นควรให้สมาชิกในชุมชนเป็นผู้กำหนดร่วมกัน ด้วยชุมชนเองตั้งแต่มั่นตอนการค้นหาสาเหตุปัญหา การวางแผน การดำเนินการ การรับผลประโยชน์และการรับผิดชอบร่วมกันภายใต้กรอบของกฎหมาย

3. การจัดกิจกรรมของชุมชน หรือการขอความร่วมมือในการเข้าร่วมกิจกรรม จำเป็นต้องมีความยืดหยุ่นทั้งด้านเวลาและสถานที่เพื่อให้เหมาะสมกับบริบททางสังคม และวัฒนธรรมของชุมชน รวมถึงจำเป็นต้องใช้เครื่องมือหรือมาตรการจูงใจเพื่อโน้มน้าวให้สมาชิกในชุมชนเห็นถึงประโยชน์ที่เกิดกับตนเอง (self interest behavior) ในการเข้าร่วมและรวมกลุ่ม

4. การใช้วิธีการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ จะเป็นกลไกสำคัญในสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างสมาชิกในชุมชนด้วยกันเอง และระหว่างสมาชิกในชุมชนกับหน่วยงานภายนอก ซึ่งจะนำไปสู่การลดปัญหาการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรร่วมกัน รวมถึงปัญหาเชิงนโยบายจากหน่วยงานภาครัฐ

5. การกำหนดนโยบายต่างๆ ของภาครัฐจำเป็นต้องดำเนินการด้วยความรอบคอบ และเป็นธรรม โดยเปิดโอกาสให้ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็นในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อให้เกิดการพัฒนาแนวทางเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงการใช้ทรัพยากรในชุมชน การจัดสรรและการเข้าถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในชุมชนได้อย่างสมดุล เป็นธรรมและยั่งยืน

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

ควรมีการศึกษาปัจจัยแห่งความสำเร็จของการจัดการทรัพยากรร่วมอย่างยั่งยืน ตามแนวคิดของ Elinor Ostrom (1990, p. 37) ในมิติอื่นๆ เช่น การกำหนดกติกาการใช้ประโยชน์ทรัพยากร การติดตามดูแล

การบริหารจัดการทรัพยากร การกำหนดบทลงโทษที่เหมาะสม การกำหนดกลไกแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้ง การบริหารเชิงเครือข่าย เป็นต้น เพื่อเป็นแนวทางการพัฒนาการดำเนินการจัดการทรัพยากรร่วมของชุมชนได้

อย่างยั่งยืนต่อไป รวมถึงศึกษาการมีส่วนร่วมในขั้นตอนของการมีส่วนร่วมรับผิดชอบ เพื่อให้ครอบคลุมระดับการมีส่วนร่วมในทักษะที่สูงขึ้น

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง. (2561). รายงานสถานการณ์ด้านทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งและการกัดเซาะชายฝั่งของประเทศไทย พ.ศ. 2561. กรุงเทพฯ: กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
- _____. (2556). คู่มือความรู้เรื่องป่าชายเลน (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: บริษัท พลอยมีเดีย จำกัด.
- กรมประมง. (2560). ยุทธศาสตร์กรมประมง 5 ปี (พ.ศ. 2560 – 2564). กรุงเทพฯ: กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.
- _____. (2562). สถิติการประมงแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2560 เอกสารฉบับที่ 9/2562. กรุงเทพฯ: กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.
- เจตนัสถุ์ สันขันธ์ และคณะ. (2552). สถิติการเข้าถึงทรัพยากรประมงของชุมชนประมงรอบทะเลสาบสงขลา. สืบค้นจาก <http://slbkb.psu.ac.th/xmlui/handle/2558/2660>
- ชญาณิศ ปลื้มอุดม. (2557). ความรู้และการรับรู้เกี่ยวกับสิทธิเด็กของประชาชนในจังหวัดสมุทรปราการ. (วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยบูรพา, วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ.ชลบุรี.
- เทศบาลตำบลบางตะบูน. (2561). แผนพัฒนาท้องถิ่น 5 ปี (พ.ศ. 2561 - 2565) เทศบาลตำบลบางตะบูน. เพชรบุรี: เทศบาลตำบลบางตะบูน.
- ธนิศร ยืนยง. (2561). การมีส่วนร่วมของประชาชนที่ส่งผลต่อการพัฒนาท้องถิ่นในจังหวัดนครนายก. วารสารมหาวิทยาลัยราชภัฏ, 5(2), 119-135.
- ธีรวิทย์ เอกะกุล. (2550). ระเบียบวิธีวิจัยทางพฤติกรรมศาสตร์และสังคมศาสตร์ (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: วิทยาออฟเซตการพิมพ์.
- ธัญชนก ช่างเรือ และอุษา บั๊กกิ้นส์. (2561). การสื่อสารเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนสู่การท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน: ชุมชนท่าพุท- อ่าวท่าเลน จังหวัดกระบี่. วารสารการสื่อสารและการจัดการ, 4(1), 62-72.
- นฤมล ขุนวิชัย. (2558). พลวัตการใช้ประโยชน์ ทรัพยากรป่าพรุควนเคร็ง. วารสาร มนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ, 10(1), 53-73.
- บุญชม ศรีสะอาด. (2556). วิธีการทางสถิติสำหรับการวิจัย เล่ม 1. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: สุวีริยาสาส์น.
- แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2560-2564 (2560, 3 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 134 ตอนพิเศษ 67 ง. น. 54 – 117.
- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560 – 2564. (2559, 30 ธันวาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 133 ตอนที่ 115 ก. น. 107 – 120.
- มณีนันท์ ศรีสุมวงศ์. (2558). การใช้ประโยชน์ทรัพยากรประมงและความร่วมมือของชาวประมงต่อการจัดการทรัพยากรประมงบริเวณปากแม่น้ำท่าจีน จังหวัดสมุทรสาคร. การประชุมทางวิชาการ ครั้งที่ 53 (น. 1150-1158). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. (2544). *ทฤษฎีและแนวปฏิบัติในการบริหารการศึกษา*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580). (2561, 13 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 135 ตอนที่ 82 ก. น. 52-63.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560. (2560, 6 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก. น.1 – 12.
- สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม (GESI) และมูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (ม.พย.). (2560). *การจัดการน้ำภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ตำบลบางตะบูน อำเภอบ้านแหลม จังหวัดเพชรบุรี*. สืบค้นจาก <http://demadapt.net/th/water-management-in-the-context-of-climate-change-bangaboon-ban-laem-district-phetchaburi/>
- สมบัติ นามบุรี. (2562). ทฤษฎีการมีส่วนร่วมในงานรัฐประศาสนศาสตร์. *วารสารวิจัยวิชาการ*, 2(1), 183-197.
- สฤณี อาชวานันทกุล. (2554). *ความเหลื่อมล้ำฉบับพกพา*. นนทบุรี: สำนักงานปฏิรูป (สปร.).
- สฤณี สังขพันธ์ และคณะ. (2552). *สิทธิการเข้าถึงทรัพยากรประมงของชุมชนประมงรอบทะเลสาบสงขลา*. สืบค้นจาก <http://slbkb.psu.ac.th/xmlui/handle/2558/2660>
- สำนักงานจังหวัดเพชรบุรี. (2561). *แผนพัฒนาจังหวัดเพชรบุรี พ.ศ. 2561- 2564*. เพชรบุรี: สำนักงานจังหวัดเพชรบุรี.
- สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคใต้ฝั่งอันดามัน (OSM Andaman). (2560). *แผนพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคใต้ฝั่ง อันดามัน (ระนอง พังงา ภูเก็ต กระบี่ ตรัง) พ.ศ. 2557-2560*. สืบค้นจาก <http://www.osmsouthw.moi.go.th/submenu.php?page=156&l=th>
- อรทัย อินตะไชยวงศ์. (2560). สิทธิชุมชนในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. *วารสารนิติศาสตร์และสังคมท้องถิ่น*, 1(1), 171-193.
- อรทัย อินตะไชยวงศ์ และบรรเจิด สิงคะเนติ. (2562). สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อย่างยั่งยืน : ศึกษาความเหมาะสมของการใช้ทฤษฎีของ Elinor Ostrom ในประเทศไทย. *วารสารดุสิตบัณฑิตทางสังคมศาสตร์*, 9(1), 182-192.
- อัศม์กรณ์ เจริญผักแว่น ขวลิท ไหลรินทร์และพนิต ดั่งดีลี. (2561). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นในเขตเทศบาลเมืองนางรอง อำเภอนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์. *วารสารนิสิตวัจ*, 20(2), 14-25.

ภาษาอังกฤษ

- Cohen, J. M., & Uphoff, N. T. (1981). *Rural Development Participation: Concept and Measure for Project Design Implementation and Evaluation*. Rural Development Committee Center for International Studies. New York: Cornell University Press.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.
- Yamane, T. (1973). *Statistics: An Introductory Analysis*. 3rd Ed. New York: Harper and Row Publications.

ประสบการณ์ชีวิตของทหารผู้ปฏิบัติงานด้านความมั่นคงชายแดนใต้ ท่ามกลางการระบาดของโควิด-19*

Life experiences of Military Personnel working in Southern Border
Security during the COVID-19 Outbreak

ปรียา แก้วพิมล **

Preeya Keawpimon ***

วันพิชิต ศรีสุข ****

Wanpichit Srisuk *****

คนองเดช ฝอดสูงเนิน *****

Khanongdech Fordsungnern *****

บทคัดย่อ

งานวิจัยกรณีศึกษาประสบการณ์ชีวิตของทหารผู้ปฏิบัติงานด้านความมั่นคงชายแดนใต้ท่ามกลางการระบาดของโควิด-19 มีวัตถุประสงค์เพื่อบรรยายประสบการณ์ทหารนักปฏิบัติการด้านความมั่นคงเพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ในบริบทพื้นที่ชายแดนใต้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้ให้ข้อมูลเป็นกำลังพลที่ปฏิบัติการด้านความมั่นคงในพื้นที่จังหวัดปัตตานี คัดเลือกแบบจำเพาะเจาะจง จำนวน 14 ราย เก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์ด้วยแนวคำถามปลายเปิด และ

บทความนี้

Received

13 พฤษภาคม 2564

Revised

21 มิถุนายน 2564

Accepted

6 กรกฎาคม 2564

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง ประสบการณ์ชีวิตของทหารผู้ปฏิบัติงานด้านความมั่นคงชายแดนใต้ ท่ามกลางการระบาดของ โควิด-19 ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนจาก ศูนย์มนุษยวิทยาสรินธร (องค์กรมหาชน)

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะพยาบาลศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี (ดร.)

*** Assist. Prof. Faculty of Nursing, Prince of Songkla University, Pattani campus. (PhD.)

**** อาจารย์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี (ดร.)

***** Lecturer, Faculty of Humanities and Social Science, Prince of Songkla University, Pattani campus. (PhD.)

***** นายทหารประวัติศาสตร์ ชุดปฏิบัติการกิจการพลเรือน กองพลทหารราบที่ 15 ค่ายสมเด็จพระสุริโยทัย (ร้อยตรี)

***** Historic Officer of Civil Affairs, 15th Infantry Division, Somdej Phra Suriyothai Camp. (Second Lieutenant)

ให้ตัวแทนผู้ให้ข้อมูลตรวจสอบ ผลการวิจัยพบว่า 1) ความรู้สึกของทหารต่อสถานการณ์แพร่ระบาดของโควิด-19 ในช่วงแรกเป็นความรู้สึกเชิงลบต่อสถานการณ์ระบาด หวาดกลัวและยากลำบากในการปฏิบัติงาน แต่เมื่อมีข้อมูลและมีโอกาสช่วยเหลือผู้อื่นในสถานการณ์ก่อให้เกิดความรู้สึกเชิงบวก 2) การแพร่ระบาดของโควิด-19 ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ชีวิตและการปรับเปลี่ยนการทำงานคือ การปรับตัวป้องกันโรค การปรับแนวทางการดูแลกำลังพล และการปรับเปลี่ยนงานในพื้นที่ และ 3) ทหารเกิดบทเรียนรู้จากการทำงานท่ามกลางการแพร่ระบาดของโควิด-19 ได้แก่ ก. เกิดโอกาสในการพบปะระหว่างทหารและประชาชนทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างทหารและประชาชนดีขึ้น ข. เกิดแนวทางการทำงานด้านความมั่นคงผ่านการพัฒนาคุณภาพชีวิต ค. มีกลยุทธ์การทำงานเพื่อความสำเร็จโดยผ่านผู้นำชุมชนที่ประชาชนยอมรับ ศรัทธา และ ง. ตระหนักต่อการเตรียมความพร้อมกำลังพลในการทำงานทุกสถานการณ์ที่ส่งผลต่อความมั่นคงและคุณภาพชีวิตของประชาชน ผลการวิจัยช่วยให้เห็นแนวทางการทำงานของทหารที่ปรับเปลี่ยนจากงานด้านความมั่นคงในชีวิตสู่การทำงานเชิงพัฒนาเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชน

คำสำคัญ: ทหาร, ความมั่นคงชายแดนใต้, ไวรัสโคโรนา, ความขัดแย้งทางสังคม--ไทย (ภาคใต้)

Abstract

The objective of this study was to describe the life experiences of military personnel working in Southern Border security during the COVID-19 outbreak. The qualitative data collection was conducted with 14 informants, all military personnel for southern border security. Data were collected by in-depth interview with the open-ended questions, and key informants rechecked the research results. The study revealed that 1) initially respondents had negative feelings about the COVID-19 pandemic situation, in particular feeling frightened and difficult to work. However, upon having knowledge of COVID-19 and the opportunity to help others in the situation, respondents developed positive feelings. 2) The COVID-19 outbreak prompted changes in daily living and work adjustment including adapting to disease prevention, adjustment on care for military personnel, and adjustment on work responsibilities. 3) military personnel learned lessons working during the COVID-19 outbreak. These included: a. opportunities to meet between military personnel and civilians promoted good relationships; b. The Covid -19 pandemic made change to people's work and life adjustment; c. having strategy for working successfully with community leaders; and d. having awareness of the readiness of personnel to work during every event that affects the people's stability and quality of life. Results revealed that the development approach used in the work of military personnel has shifted from security of life to work for improvement of the quality of life in the crisis situation.

Keywords: Military personnel, Southern border stability, Coronavirus, Social conflict—Thailand Southern

1. บทนำ

การแพร่ระบาดของโควิด-19 เป็นภาวะวิกฤตสุขภาพที่ก่อให้เกิดผลกระทบวงกว้างทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทย จังหวัดชายแดนใต้ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีความไม่สงบจากสถานการณ์อย่างต่อเนื่องต้องเผชิญกับความท้าทายที่ซับซ้อนเมื่อมีรายงานผู้ป่วยและกลุ่มเสี่ยงสูงในพื้นที่ที่จำเป็นต้องควบคุมโรคตามมาตรการต่างๆ อย่างเคร่งครัด หน่วยงานทหารที่มีภารกิจปกติดูแลงานด้านความมั่นคงรักษาความสงบต้องเข้าร่วมในการกิจการปรับเปลี่ยนบทบาทด้านความมั่นคงปลอดภัยจากสถานการณ์ความรุนแรงสู่การเป็นส่วนหนึ่งในการกิจการความมั่นคงปลอดภัยจากการแพร่ระบาดโรคไวรัสโควิด-19 ก่อให้เกิดประสบการณ์และบทเรียนรู้ของทหารผู้ปฏิบัติงานที่เป็นประโยชน์ต่อการทำงานในพื้นที่ซึ่งจะได้นำเสนอตามลำดับต่อไป

การแพร่ระบาดของโควิด-19 เป็นภาวะวิกฤตด้านสาธารณสุขที่รุนแรงส่งผลกระทบต่อสังคมในทุกด้านและไม่สามารถคาดการณ์ระยะเวลาที่ปัญหาจะสิ้นสุดอย่างสมบูรณ์ (International Organization for Peace Building, 2020, online) ในประเทศไทยผู้พบผู้ป่วยในระยะแรกเป็นชาวจีนในกลุ่มนักท่องเที่ยว ผู้ป่วยคนไทยรายแรกเป็นหญิงไทยมีประวัติเดินทางไปเมืองอู่ฮั่นประเทศจีน การแพร่ระบาดที่รุนแรงและเป็นวงกว้างมากที่สุดเกิดขึ้นในเวทีมวยในกรุงเทพฯ การติดเชื้อในกลุ่มนักท่องเที่ยวในเขตจังหวัดภูเก็ต และผู้กลับจากไปร่วมพิธีกรรมทางศาสนาที่ประเทศมาเลเซีย (กองทัพบก. ศูนย์บริหารสถานการณ์โควิด-19, 2563, ออนไลน์) จังหวัดชายแดนใต้เป็นพื้นที่ความขัดแย้ง สถานการณ์ระลอกใหม่เกิดขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. 2547 จนถึงปัจจุบัน พบการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 อยู่ในกลุ่ม 10 จังหวัดที่มีผู้ติดเชื้อสูงสุดรายวัน และกำหนดเป็นพื้นที่ควบคุมสูงสุด (กระทรวงสาธารณสุข. กรมควบคุมโรค, 2564)

ในต่างประเทศกองทัพเข้ามามีบทบาทปฏิบัติการ

ในภาวะวิกฤต กองทัพจีนเข้ามามีบทบาทในการสร้างโรงพยาบาลสนามขนาด 1,000 พร้อมติดตั้งครุภัณฑ์และจัดเตรียมเวชภัณฑ์พร้อมให้ทีมสุขภาพลงมาปฏิบัติการช่วยเหลือในเขตพื้นที่อู่ฮั่น (Khalik, 2020, online) ทหารเกาหลีและเครือพันธมิตรอเมริกามีบทบาทในการป้องกันการติดเชื้อโดยการปฏิบัติฉีดยาฆ่าเชื้อสถานที่แพร่ระบาด ทำงานควบคุมสถานกักโรค (Mayers, 2020, online) ทหารญี่ปุ่นปฏิบัติการช่วยเหลือผู้โดยสารและลูกเรือสำราญที่ขอเข้าเทียบท่าในญี่ปุ่น (Banerjee & Dua, 2020, online) เช่นเดียวกับสถานการณ์ทั่วโลกที่ทหารเข้ามามีบทบาทสำคัญในการแก้ปัญหาผลกระทบจากการระบาดของโรคโควิด-19 กองทัพจีนส่งทีมแพทย์ทหาร ผู้เชี่ยวชาญ ตลอดจนสิ่งของแก่ประเทศต่างๆ ที่ได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรค (ไซสัทธี ดันตยกุล, 2563, ออนไลน์) รัฐสภายุโรปได้นำเสนอภาพรวมของกองทัพในปฏิบัติการแพร่ระบาดของโควิด-19 ที่ครอบคลุมภารกิจต่างๆ ได้แก่ การสร้างโรงพยาบาลสนามและหน่วยพักพิง การผลิตเวชภัณฑ์และสิ่งของที่จำเป็น การกระจายอาหารและน้ำดื่ม การนำส่งยาและเวชภัณฑ์สำรอง การหนุนเสริมการปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการใช้กฎหมาย การผ่อนปรนการปฏิบัติในเขตชายแดน การสนับสนุนการดูแลผู้ป่วยที่บ้าน การฟื้นฟูจิตใจ การฆ่าเชื้อและรักษาความสะอาดในพื้นที่สาธารณะ การกำกับติดตามการใช้มาตรการทางสังคม การเคลื่อนย้ายอพยพประชาชนและเคลื่อนย้ายผู้ป่วย (European Parliament, 2020, online)

ในประเทศไทยทหารมีบทบาทสำคัญในการรักษาความมั่นคงของชาติ ครอบคลุมการดำรงไว้ซึ่งความเป็นเอกราชของชาติ บูรณาภาพแห่งดินแดน สวัสดิภาพของประชาชน การปกครองระบบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และการได้รับการยอมรับจากนานาประเทศ หากมองในมิติความเป็นองค์รวมความมั่นคงของชาติครอบคลุมองค์ประกอบได้แก่ ความมั่นคงของมนุษย์ ความมั่นคงด้านสารสนเทศ

ความมั่นคงด้านระบาดวิทยา ความมั่นคงด้านอพยพ ย้ายถิ่นฐาน ความมั่นคงด้านภัยพิบัติ ความมั่นคงด้าน วัฒนธรรม และชาติพันธุ์ (เจษฎา มีบุญลือ, 2553, น. 29) สถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนใต้ มีสภาพปัญหาที่ซับซ้อนและเป็นสิ่งที่กระทบความมั่นคง แห่งชาติในหลายมิติ มีทหารเข้ามาปฏิบัติงานรักษา ความมั่นคงในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง ทั้งทหารประจำการ และทหารพราน (สุรศักดิ์ ฉัตรกุล ณ อยุธยา, 2561, น. 1) มีการพัฒนาสมรรถนะทหารที่หลากหลายเพื่อให้ พร้อมสำหรับดูแลความความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน (เข้า ดีฟ เอ้าลค, 2563, ออนไลน์) ทหารมีบทบาท ที่เพิ่มขึ้นจากปกติที่ผู้การหนุนเสริมเพื่อสร้าง ความปลอดภัยจากโรคระบาดที่คุกคามชีวิตประชาชน มีการทำงานเชิงรุกและการบูรณาการของหลายภาคส่วน เพื่อแก้ปัญหา ได้แก่ การกักกันระดับท้องถิ่น (local quarantine) การตั้งด่านเพื่อตรวจคัดกรองโรค การปฏิบัติการตามพระราชกำหนดในสถานการณ์ฉุกเฉิน และเคอร์ฟิวส์ ตลอดจนการดูแลช่วยเหลือเพื่อแก้ปัญหา ผลกระทบจากการระบาดของโรคในทุกมิติ การใช้ค่าย เพื่อกักกันกลุ่มเสี่ยงสูง การลงพื้นที่ให้ความรู้และรณรงค์ ป้องกันโรคแก่ประชาชนในพื้นที่การแพร่ระบาดอย่าง ต่อเนื่อง (กรมส่งกำลังบำรุงกองทัพบก, 2563, ออนไลน์) การจัดส่งอาหารและเครื่องใช้ให้ประชาชนที่บ้าน, รถครัวสนาม, ผลิตผลจากโครงการทหารพันธุ์ดี การเข้าซื้อ พืชผลจากเกษตรกรมาประกอบเลี้ยง, การดูแลพื้นที่ ควบคุมโรคแห่งรัฐ (State Quarantine) การนำกำลังพล ร่วมบริจาคโลหิต การคัดกรองในพื้นที่ชายแดน (ข่าวไทย พีบีเอส, 2563, ออนไลน์)

บทบาทที่เปลี่ยนแปลงเป็นสิ่งที่ท้าทาย เนื่องจาก โรคระบาดคือโจทย์ใหม่ที่คุกคามความผาสุกของ ประชาชน เป็นประสบการณ์ชีวิตแบบใหม่ที่พบได้ ไม่บ่อยที่ความท้าทายในการทำงานด้านรักษาอภัยไทย สู่อุบัติความมั่นคงในชีวิตประชาชนจากโรคระบาดร้ายแรง ภายใต้สถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ สิ่งเหล่านี้

เป็นประสบการณ์ในภาวะวิกฤตที่สำคัญก่อให้เกิด บทเรียนรู้สู่การการทำงานสันติภาพในพื้นที่ ผู้วิจัย จึงสนใจแสวงหาความรู้มุมมองทางสังคมศาสตร์เกี่ยวกับ ความสัมพันธ์ ปฏิกริยาที่โต้ตอบกันของมนุษย์หรือ การกระทำระหว่างกัน ให้สามารถนำองค์ความรู้เหล่านั้น มาใช้ด้านการบริหารและการพัฒนา (ปรีชา อุปโยคิน, 2558, น. 5) ข้อเท็จจริงเชิงประสบการณ์จะทำให้เข้าใจ ชีวิตเชิงปฏิสัมพันธ์ระหว่างทหารนักปฏิบัติการกับ ประชาชนท่ามกลางวิกฤตโรคระบาด บริบทชีวิตของ คนด่านหน้าที่มีผลต่อความสำเร็จของทุกภาคส่วน ในการป้องกันการระบาดของโรคในบริบทพื้นที่ ความมั่นคง ขยายมุมมองผู้คนที่ทุกฝ่ายของความขัดแย้ง ต่างตกอยู่ในสถานการณ์ที่คุกคามต่อชีวิตเหมือนกัน ให้มีโอกาสพูดคุยเรื่องราวใหม่ๆ นอกเหนือจาก ความมั่นคง อุดมการณ์ โลกทัศน์เดิมที่คับแคบสู่การ คงอยู่ในฐานะมนุษย์ที่เท่าเทียมกันและรักในชีวิต เหมือนกัน เพราะทุกประสบการณ์ของผู้คนคือบทเรียนรู้ เพื่อขับเคลื่อนสันติภาพของพื้นที่ในอนาคต

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อศึกษาประสบการณ์ของทหารที่ปฏิบัติการด้าน ความมั่นคงเพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ในบริบทพื้นที่ชายแดนใต้

คำถามย่อยการวิจัย

1. ประสบการณ์ด้านความรู้สึกรู้สึกของทหารที่ประจำการ ในพื้นที่ที่มีการแพร่ระบาดของโควิด-19เป็นอย่างไร
2. ประสบการณ์ด้านการทำงานของทหารในพื้นที่มี การแพร่ระบาดของโควิด-19เปลี่ยนไปหรือไม่ อย่างไร
3. ทหารเกิดบทเรียนรู้จากการทำงานท่ามกลาง การแพร่ระบาดของโควิด-19 อะไรบ้าง สิ่งเหล่านี้นำไปใช้ ประโยชน์ต่อไปได้อย่างไร

3. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ได้ข้อมูลพื้นฐานเชิงปรากฏการณ์การทำงานในบทบาทที่แตกต่างของทหารผู้ปฏิบัติงาน ความรู้เกี่ยวกับบุคคลที่ต้องทำงานภายใต้สถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19 บทเรียนรู้ที่เป็นประโยชน์ในการดูแลตนเองระดับบุคคล และระดับหน่วยงานเพื่อทำงานสันติภาพในพื้นที่

4. การทบทวนกรอบแนวคิดและวรรณกรรม

4.1 สถานการณ์แพร่ระบาดของโควิด-19 ในประเทศไทยและจังหวัดชายแดนใต้

ประเทศไทยพบผู้ป่วยรายแรกเป็นนักท่องเที่ยวชาวจีน ต่อมาเกิดการระบาดอย่างรวดเร็วจากการจัดมวยในกรุงเทพฯ ข้อมูลจากศูนย์ปฏิบัติการ ศูนย์ปฏิบัติการภาวะฉุกเฉิน กรมควบคุมโรค (2563, ออนไลน์) ข้อมูลวันที่ 10 สิงหาคม 2563 ผู้ป่วยยืนยันโรคติดเชื้อโควิด-19 เป็นผู้ป่วยยืนยันสะสม 3,351 ราย เป็นผู้ป่วยรายใหม่ 831 ราย รักษาหาย 3,163 ราย กำลังรักษาในโรงพยาบาล 130 ราย เสียชีวิตจากโรค 58 ราย ในจังหวัดชายแดนใต้มีรายงานติดเชื้อกลุ่มใหม่สาเหตุจากการไปประกอบศาสนกิจที่ประเทศมาเลเซียและอินโดนีเซีย นักศึกษาไทยที่เดินทางกลับจากต่างประเทศ แรงงานไทยในมาเลเซีย และกลุ่มท่องเที่ยว ผู้เสียชีวิตจากการติดเชื้อจำนวน 5 ราย และมีผู้ติดเชื้อจำนวน 300 ราย ผลจากการระบาดประเทศไทยมีมาตรการควบคุมการแพร่ระบาดของโรคโดยการปิดประเทศ ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินด้านสาธารณสุข รัฐบาลมีมาตรการช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับผลกระทบควบคู่ไปกับมาตรการควบคุมโรค เช่น การจ่ายเงินเยียวยา การแจกจ่ายสิ่งของเพื่อยังชีพ การหนุนเสริมให้ประชาชนช่วยเหลือกัน ในภาวะวิกฤตผ่านกิจกรรมสร้างสรรค์ต่างๆ มาตรการเพื่อประหยัดค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพผ่านหน่วยงานภาครัฐและเอกชน เป็นต้น

4.2 โรคระบาดและมาตรการเพื่อควบคุมโรคในพื้นที่ความขัดแย้ง

ผู้นำแต่ละประเทศมีการตอบสนองเชิงนโยบายต่อสถานการณ์โรคระบาดโควิด-19 ในมิติการควบคุมเขตแดน รัฐศาสตร์ การบริหารราชการที่แตกต่างกัน (Dodd, et al., 2020, pp. 289-298) โดยเฉพาะหากแต่ละประเทศมีความขัดแย้งภายในหรือระหว่างประเทศอย่างต่อเนื่องก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคม โดยเฉพาะระบบสุขภาพที่เพิ่มขึ้น การระบาดของโควิด-19 ทำให้มีผู้ติดเชื้อและเสียชีวิตจำนวนมาก ยิ่งซ้ำเติมเกิดผลกระทบด้านเศรษฐกิจ ธุรกิจ การปฏิสัมพันธ์เชิงสังคมของผู้คน ประชาชนในเขตพื้นที่ความขัดแย้งจะสนองตอบต่อมาตรการและการสื่อสารจากรัฐน้อย ทำให้ยากแก่การควบคุมโรค การต่อต้านการรวมกลุ่มเพื่อแสดงจุดยืน สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นความเสี่ยงและเป็นสาเหตุของการระบาดที่ขยายวงค่อนข้างเร็ว (International Crisis Group, 2020, online) มาตรการที่สำคัญเพื่อควบคุมการแพร่ระบาดได้แก่ นโยบายปิดประเทศ/ปิดพื้นที่ (lockdown) การเว้นระยะห่างทางสังคม (social distancing) การติดตามกลุ่มที่สัมผัสโรค (contact tracing) การทำงานที่บ้าน การปิดโรงเรียนและธุรกิจที่มีความเสี่ยง งดการจัดกิจกรรมต่างๆ ขณะเดียวกันรัฐเองก็มีมาตรการช่วยเหลือทางสังคมแก่ประชาชนเพื่อก้าวผ่านภาวะวิกฤต แต่ละประเทศมีลักษณะที่ต่างกันขึ้นกับความพร้อมและเงื่อนไขของแต่ละประเทศ (Kauzya, 2020, online) มาตรการต่างๆ เพื่อควบคุมโรคการจัดการภาวะวิกฤตโดยทั่วไปสามารถเป็นเงื่อนไขที่กระทบต่อสัมพันธภาพระหว่างรัฐกับประชาชนเสมอ การออกมาตรการเชิงป้องกันความรุนแรงในสถานการณ์ที่อาจส่งผลต่อสิทธิเสรีภาพแห่งบุคคล (International Organization for Peace Building, 2020, online) โดยเฉพาะในพื้นที่ความขัดแย้งต่างจะเกิดความซับซ้อนและยากลำบากมากขึ้น เพราะการจัดการวิกฤตสุขภาพ

ในพื้นที่ความขัดแย้งมีความอ่อนไหว การวางกรอบในการแก้ไขปัญหาเป็นสิ่งที่ต้องระมัดระวังใส่ใจ ต้องมีมุมมองที่รอบด้านมิฉะนั้นจะก่อให้เกิดความเสียหาย (International Organization for Peace Building, 2020, online) ในสถานการณ์ความขัดแย้งทั่วไปส่งผลต่อระบบดูแลช่วยเหลือและการดำรงชีวิตอย่างผาสุกของผู้คน สถานการณ์เหล่านี้ จะยิ่งรุนแรงมากขึ้นเนื่องจากความเสี่ยงของผู้คนในการเดินทาง การเข้าถึงระบบบริการสุขภาพที่ยากลำบากมากขึ้น การเข้าช่วยเหลือจากภายนอก (World Economic Forum, 2020, online) ในประเทศที่มีปัญหาความขัดแย้งพบว่าประชาชนได้รับผลกระทบจากสภาวะเศรษฐกิจและสังคมที่ไม่มั่นคงจากการบริหารที่ล้มเหลวของรัฐบาลในประเทศเหล่านั้น ระบบสวัสดิการทางสังคมที่ด้อยคุณภาพ การเข้าถึงสวัสดิการรัฐที่แตกต่างกันในแต่ละกลุ่ม เมื่อมีการแพร่ระบาดของโรคและนำไปสู่การจัดการทำให้เกิดความยากลำบาก ประเด็นที่สำคัญได้แก่ ความอ่อนไหวต่อเรื่องราวความขัดแย้ง ความไว้วางใจต่อกันและการมีโอกาเข้าถึงระบบการดูแล ความสามารถรวมตัวของชุมชนเพื่อแก้ปัญหา ตลอดจนความรู้สึกเป็นหุ้นส่วน (Bousquet, 2020, online; International Crisis Group, 2020, online) ตัวอย่างการแก้ปัญหาการแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 ในคอโงในช่วงปี ค.ศ. 2018-2019 ที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องวางกรอบการแก้ปัญหาเฉพาะด้านวิกฤตสุขภาพ แต่ไม่ได้ตระหนักว่า ประเทศคอโงเป็นพื้นที่ความขัดแย้งเชิงการเมืองที่ซับซ้อน การไม่ตระหนักในบริบทเหล่านี้และวางเงื่อนไขร่วมกันของทุกฝ่ายทำให้เกิดความล่าช้า มีประชาชนและผู้ปฏิบัติงานสาธารณสุขเสียชีวิต การทำลายสถานพยาบาล ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานและทรัพยากรตามมา (International Organization for Peace Building, 2020, online) ในสถานการณ์โรคระบาดประเทศคู่ขัดแย้งอาจปรับเปลี่ยนท่าทีความขัดแย้งเป็นการให้การช่วยเหลือเชิงมนุษยธรรม

ดังเช่นประเทศเพื่อนบ้านสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์และคูเวต ที่มีการปรับเปลี่ยนท่าทีต่อประเทศอิหร่านที่ต้องเผชิญกับการแพร่ระบาดของโควิด-19 (International Crisis Group, 2020, online) การศึกษาผลของการระบาดของโควิด-19 และสถานการณ์ในพื้นที่ความขัดแย้งพบว่า สถิติการเกิดเหตุการณ์มีทั้งแบบเพิ่มขึ้นและลดลง ในภาคใต้ประเทศไทยพบว่าสถิติเหตุการณ์ความรุนแรงในช่วงสถานการณ์แพร่ระบาดของโควิดมีแนวโน้มลดลงเช่นเดียวกับอัฟกานิสถาน โคลัมเบีย และเยเมน สามารถอธิบายได้ว่าการระบาดของโรคอาจทำให้เกิดความยากลำบากในการปฏิบัติการและฝ่ายก่อเหตุอาจต้องการรักษาสถานการณ์สนับสนุนจากประชาชน จึงหลีกเลี่ยงการกระทำใดที่อาจส่งผลต่อวิถีชีวิตประชาชนท่ามกลางผลกระทบของโรคระบาด (Ide, 2021, online)

4.3 บทบาททหารกับการควบคุมการแพร่ระบาดของโควิด-19

การแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 ก่อให้เกิดผลกระทบต่อชีวิตและความมั่นคงปลอดภัยของประชาชน สถานการณ์ทั่วโลกทหารเข้ามามีบทบาทสำคัญในการแก้ปัญหาผลกระทบจากการระบาดของโควิด-19 ในประเทศจีนที่มีการแพร่ระบาดที่รุนแรงเป็นประเทศแรก ทหารจีนร่วมกันสร้างโรงพยาบาลสนาม มีศูนย์ผู้เชี่ยวชาญทางการแพทย์ให้คำแนะนำและรักษาผู้ป่วย (Kauzya, 2020, online) นอกจากนี้ เมื่อสถานการณ์ในประเทศเริ่มสงบกองทัพจีนส่งทีมแพทย์ทหาร ผู้เชี่ยวชาญ ตลอดจนสิ่งของแก่ประเทศต่างๆ ที่ได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรค (ไชยสิทธิ์ ต้นตยกุล, 2563, ออนไลน์) รัฐสภายุโรปได้นำเสนอภาพรวมของกองทัพในปฏิบัติการแพร่ระบาดของโควิด-19 ที่ครอบคลุมภารกิจต่างๆ ได้แก่ การสร้างโรงพยาบาลสนามและหน่วยพักพิง การผลิตเวชภัณฑ์ และสิ่งของที่จำเป็น การกระจายอาหารและน้ำดื่ม

การนำส่งยาและเวชภัณฑ์สำรอง การหนุนเสริม การปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการใช้กฎหมาย การผ่อนปรน การปฏิบัติในเขตชายแดน การสนับสนุนการดูแลผู้ป่วยที่บ้าน การฟื้นฟูจิตใจ การฆ่าเชื้อและรักษาความสะอาด ในพื้นที่สาธารณะ การกำกับติดตามการใช้มาตรการทางสังคม การเคลื่อนย้ายอพยพประชาชนและเคลื่อนย้ายผู้ป่วย (European Parliament, 2020, online) ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีโรงพยาบาลทหารบนเรือรบ ที่คอยสนับสนุนช่วยเหลือในเขตท้องถื่นที่มีการแพร่ระบาดสูงในมลรัฐต่างๆ เช่นเดียวกับประเทศอิตาลี ยกกันดา และเคนยา ที่ทหารและตำรวจปฏิบัติการณ์ร่วมเพื่อ หนุนเสริมให้การปฏิบัติตามมาตรการเคอร์ฟิวและการปิดพื้นที่เพื่อลดการแพร่ระบาดมีประสิทธิภาพ (Kauzya, 2020, online)

ในประเทศไทยเมื่อมีการแพร่ระบาดของโควิด-19 การทำงานของทหารอยู่ภายใต้ศูนย์ปฏิบัติการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินด้านความมั่นคง ทหารได้มีการปฏิบัติ การร่วมกับหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ ในการคัดกรองและการกักกักให้มีการปฏิบัติตามมาตรการควบคุมโรคระดับประเทศ การทำงานในสถานที่ควบคุมแห่งรัฐ โดยเฉพาะ ในจังหวัดชายแดนใต้ที่มีกลุ่มเสี่ยงสูงจากประเทศ มาเลเซีย (กองบัญชาการกองทัพไทย, 2563, ออนไลน์) มีการตั้งด่านคัดกรองร่วมสามฝ่าย การใช้ค่ายเพื่อกักกัน กลุ่มเสี่ยงสูง การลงพื้นที่ให้ความรู้และรณรงค์ป้องกัน โรคแก่ประชาชนในพื้นที่การแพร่ระบาดอย่างต่อเนื่อง (กรมส่งกำลังบำรุงกองทัพบก, 2563, ออนไลน์) การจัดส่ง อาหารและเครื่องใช้ให้ประชาชนที่บ้าน, รถครัวสนาม, ผลิตผลจากโครงการทหารพันธุ์ดี การเข้าซื้อพืชผลจาก เกษตรกรมาประกอบเลี้ยง, การดูแลพื้นที่ควบคุมโรค แห่งรัฐ (State quarantine) การนำกำลังพลร่วมบริจาค โลหิต การคัดกรองในพื้นที่ชายแดน (ข่าวไทยพีบีเอส, 2563, ออนไลน์) กองทัพอากาศไทย (2563, ออนไลน์) สนับสนุนการควบคุมโรคผ่านท่าอากาศยานโดย

สนับสนุนอุปกรณ์ กำลังพล สถานที่กักกัน โรงพยาบาล สนามรองรับผู้ป่วย การจัดอากาศยานเพื่อขนส่ง สิ่งคัดหลั่งเพื่อส่งตรวจ การผลิตสร้างนวัตกรรมทาง การแพทย์เพื่อลดความเสี่ยงและประสิทธิภาพ การทำงาน สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นบทบาทที่หลากหลาย ของทหารทั่วประเทศ รวมทั้งทหารที่ปฏิบัติภารกิจการ คงไว้ซึ่งความมั่นคงของประเทศแบบองค์รวม

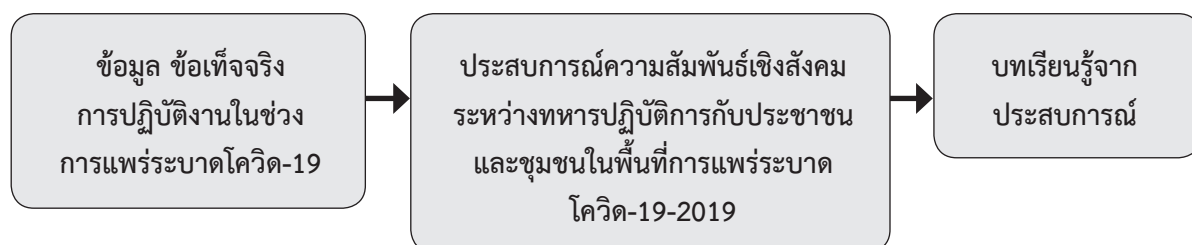
4.4 แนวคิดการเรียนรู้ผ่านประสบการณ์ (Experiential learning concept)

ประสบการณ์ของบุคคลเป็นที่มาของความรู้ คอลบ์และคอลบ์ (Kolb & Kolb, 2015, online) นำเสนอแนวคิดการเรียนรู้ผ่านประสบการณ์ประกอบด้วย 4 ขั้นตอน ได้แก่ การมีประสบการณ์เป็นรูปธรรม การไตร่ตรอง การสร้างข้อสรุปเป็นหลักการนามธรรม การวางแผนนำความรู้ไปใช้ในสถานการณ์ใหม่ กระบวนการเหล่านี้มีประโยชน์ที่ช่วยให้บุคคลสามารถ สร้างบทเรียนรู้เพื่อพัฒนาและทำสิ่งต่างๆ ให้ดีขึ้นกว่าเดิม มีการนำมาใช้อย่างแพร่หลายทั้งในแวดวงการศึกษา การฝึกปฏิบัติงานในชุมชน (จิรัฐา บุตรแก้ว, 2559, น. 3) หน่วยงานภาครัฐตัวอย่างกรมการแพทย์ทหารเรือที่มี การจัดการความรู้ที่มีการสร้างและแสวงหาความรู้ใน หลากหลายรูปแบบรวมทั้งการเรียนรู้ผ่านประสบการณ์ ส่วนตัวในบุคคล การทบทวนก่อนและหลังการปฏิบัติงาน การทบทวนย้อนหลังกิจกรรม (ชนพร แยมสุดา, 2559, ออนไลน์) การเรียนรู้ผ่านประสบการณ์เหมาะสมกับ ผู้ใหญ่ที่มีประสบการณ์ ทำให้เรียนรู้ตามความสนใจ เรียนรู้ผ่านทีม ช่วยให้เกิดการต่อยอดความรู้เป็น กระบวนการสำคัญในการพัฒนาบุคลากรทางทหาร ในกองทัพ (Pierson, 2017, pp. 33-34) โดยเฉพาะ การสร้างผู้นำที่มุ่งปฏิบัติการกิจให้บรรลุผล การพัฒนา วิธีคิดเชิงบวก การแบ่งปันข้อมูลด้วยความเต็มใจ และ เพื่อบ่มเน้นการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในการบรรลุ ภารกิจ (Lis, 2012, pp. 26-27)

5. กรอบแนวคิดการวิจัย

สถานการณ์ระบาดโควิด-19 ทำให้รัฐบาลมีมาตรการระดับประเทศเพื่อป้องกันและควบคุมโรครวมทั้งในจังหวัดปัตตานี จากสถานการณ์ทหารต้องมีการปรับภารกิจงาน โดยเพิ่มบทบาทด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาการแพร่ระบาดของโควิด-19 นอกเหนือจากบทบาท งานด้านการรักษาความปลอดภัยและ

ความมั่นคงของประเทศแนวคิดการเรียนรู้ผ่านประสบการณ์ของคอล์บ และคอล์บ (Kolb & Kolb, 2015, online) นำมาใช้ในการสะท้อนคิดประสบการณ์ประกอบด้วย 4 ขั้นตอน ได้แก่ การมีประสบการณ์ เป็นรูปธรรม การไตร่ตรอง การสร้างข้อสรุปเป็นหลักการ นามธรรม การวางแผนนำความรู้ไปใช้ในสถานการณ์ใหม่ที่เป็นประโยชน์ เพื่อนำความรู้ไปใช้ในการทำงานเชิงพื้นที่ต่อไป ดังกรอบแนวคิด



6. นิยามศัพท์

ประสบการณ์ชีวิต หมายถึง ความรู้สึก พฤติกรรม ตลอดจนการกระทำที่บุคคลแสดงออกเพื่อตอบสนองต่อสิ่งแวดล้อมรอบตัวที่มาเผชิญ

ความมั่นคง หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่ของกำลังพลทหารภายใต้ตามภารกิจปกติเพื่อการรักษาความปลอดภัยในชีวิตของประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้และร่วมกับการป้องกันควบคุมโรคในกรณีการระบาดของโควิด-19

7. ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยกรณีศึกษาเชิงคุณภาพ

ผู้ให้ข้อมูล

1. กำลังพลทหารที่ปฏิบัติงานด้านความมั่นคงในพื้นที่จังหวัดปัตตานี
2. มีส่วนร่วมในภารกิจป้องกันการแพร่ระบาดของโควิด-19 ในช่วงเวลาการระบาดของโรคโควิด-19

ในปี พ.ศ. 2563 ได้แก่ การตั้งด่านคัดกรอง หรือการประจำการศูนย์กักกัน หรือการทำงานรณรงค์ให้ความรู้ ป้องกันโรคในระดับชุมชน และภารกิจ อื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมายเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาอันเกิดจากการแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19

เกณฑ์การคัดเลือกอาสาสมัคร (Inclusion criteria)

1. เป็นกำลังพลทหาร ที่ปฏิบัติการด้านความมั่นคงในพื้นที่จังหวัดปัตตานี
2. มีประสบการณ์ตรงในภารกิจป้องกันการแพร่ระบาดของโควิด-19 ได้แก่ การตั้งด่านคัดกรอง หรือการประจำการศูนย์กักกัน หรือการทำงานรณรงค์ให้ความรู้ ป้องกันโรคในระดับชุมชน หรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19
3. มีความเต็มใจในการให้ข้อมูลและมีเวลาในการให้สัมภาษณ์

เกณฑ์การคัดออก (Exclusion criteria)

1. เป็นกำลังพลทหารระดับปฏิบัติการไม่เกี่ยวกับงานด้านความมั่นคงในพื้นที่จังหวัดปัตตานี เช่น ฝ่ายอำนวยการ เป็นต้น
2. ไม่มีประสบการณ์ตรงในการกิจการแพร่ระบาดของโควิด-19 ในระดับพื้นที่ที่ต้องพบปะประชาชน
3. ภายหลังการคัดเลือกคุณสมบัติเบื้องต้นผ่านแต่ไม่สะดวกใจและไม่มีเวลาในการให้ข้อมูล ทั้งก่อนและระหว่างการสัมภาษณ์

พื้นที่วิจัยเป้าหมาย

พื้นที่ปฏิบัติงานเพื่อควบคุมการแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 ในจังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา และจังหวัดนราธิวาส ตามภารกิจที่ได้รับผิดชอบ

ระยะเวลาดำเนินการวิจัย

เดือนพฤษภาคม – เดือนมิถุนายน 2563

เครื่องมือที่ใช้วิจัย

1. แบบบันทึกข้อมูลทั่วไปส่วนบุคคล ประกอบด้วย อายุ สถานภาพสมรส ระดับการศึกษา ภูมิลำเนา อาชีพ ราชการ ระยะเวลาที่ปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ หน้าที่ความรับผิดชอบปกติ ภารกิจช่วงการระบาดของโควิด-19 และการเตรียมความพร้อมก่อนปฏิบัติงาน

2. คำถามปลายเปิดเพื่อสัมภาษณ์รายบุคคล เพื่อสำรวจประสบการณ์ทหารผู้ปฏิบัติงานด้านความมั่นคงชายแดนใต้ท่ามกลางการระบาดของโควิด-19 ตามแนวคิดการเรียนรู้ผ่านประสบการณ์ ได้แก่ ประสบการณ์ทำงานเพื่อป้องกันการระบาดของโควิด-19 ความรู้สึกต่อเหตุการณ์ที่เผชิญพบเรียนรู้ที่หลากหลายจากเหตุการณ์ และองค์ความรู้ที่จะนำไปใช้ต่อไปในอนาคต

3. แบบบันทึกภาคสนามสำหรับนักวิจัย

การตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือ

แนวคำถามปลายเปิดเพื่อถอดบทเรียนประสบการณ์ใช้กรอบแนวคิดการเรียนรู้ผ่านประสบการณ์ใช้แนวคำถามสะท้อนคิดการเรียนรู้ผ่านประสบการณ์ของคอลบ์ และคอลบ์ (Kolb & Kolb, 2015, online) นำแนวคำถามมาทดลองใช้กับทหารปฏิบัติการที่ไม่ใช่กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 1 ราย ปรับปรุงก่อนนำไปใช้กับกลุ่มตัวอย่าง

การพิทักษ์สิทธิกลุ่มตัวอย่าง

โครงการได้รับการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี psu.pn.1-008/63 นักวิจัยส่งเอกสารขออนุมัติเก็บข้อมูลกำลังพลจากผู้บังคับบัญชาระดับกองพลขอความอนุเคราะห์ให้ผู้ได้รับมอบหมายประชาสัมพันธ์กลุ่มตัวอย่างตามคุณสมบัติที่กำหนด นักวิจัยนัดพบกลุ่มตัวอย่าง แนะนำตัวตามขั้นตอน การตัดสินใจเข้าร่วมเน้นย้ำความสมัครใจในการให้ข้อมูลเป็นสำคัญ โดยปราศจากการบังคับหรือสั่งการ ก่อนการเก็บข้อมูลมีการเซ็นเอกสารยินยอมเข้าร่วมวิจัย และเปิดโอกาสให้ผู้ให้ข้อมูลมีสิทธิในการถอนตัวจากโครงการวิจัยโดยไม่มีเงื่อนไขตลอดกระบวนการวิจัยโดยไม่มีการรายงานกลับแก่หน่วยงาน ในการนำเสนอบทความจะใช้ลักษณะนามเรียก “เคสที่” ตามด้วยลำดับเลขของกลุ่มผู้ให้ข้อมูล

วิธีเก็บรวบรวมข้อมูล

1. ดำเนินการยื่นเอกสารขอจริยธรรมการวิจัยระหว่างดำเนินการขอจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี

2. ทบทวนเอกสารข่าวบทบาทรในการป้องกันการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 เพื่อให้เห็นบริบทโดยรวมในการทำงานที่ต่างไปจากบทบาทด้านความมั่นคงโดยทั่วไป

3. ส่งเอกสารโครงการวิจัยขออนุมัติเก็บข้อมูลในกำลังพลข้าราชการทหาร จาก ผู้บัญชาการ กองพลทหารราบที่ 15 ค่ายสมเด็จพระสุริโยทัย ต.บ่อทอง อ.หนองจิก จ.ปัตตานี เมื่อได้รับอนุญาตนักวิจัยขอความอนุเคราะห์ผู้บังคับบัญชาเพื่อประชาสัมพันธ์กลุ่มเป้าหมายที่มีเกณฑ์ตามคุณสมบัติที่กำหนด และประสานให้นักวิจัยเข้าพบกลุ่มเป้าหมายที่สนใจ

4. นักวิจัยกำหนดนัดวันเวลาเพื่อพบกลุ่มตัวอย่างที่เข้าเกณฑ์ แนะนำโครงการวิจัย เน้นย้ำความสนใจในการให้ข้อมูลด้วยความเต็มใจ ไม่ได้ถูกบังคับหรือสั่งการจากผู้บังคับบัญชา เปิดโอกาสให้ซักถาม ตอบข้อซักถามที่สงสัย เช่นยินยอมเข้าร่วมวิจัย

5. นัดสัมภาษณ์เชิงลึกรายบุคคลทหารระดับปฏิบัติการในพื้นที่ระบาดของโควิด 19 จำนวน 14 ราย โดยมีการเลือกเพื่อลดผลกระทบจากการให้ข้อมูล ได้แก่ วิธีสัมภาษณ์โดยตรงในช่วงเวลาที่ผู้ให้ข้อมูลสะดวก เลือกสถานที่ที่เหมาะสม ที่ผู้ให้ข้อมูลรู้สึกมีอิสระในการตอบ ไม่มีสิ่งรบกวนการสัมภาษณ์ จำนวน 1-2 ครั้ง จนข้อมูลมีความอิ่มตัว ในระหว่างการสัมภาษณ์เมื่อผู้ให้ข้อมูลติดภารกิจหรือไม่สะดวกนักวิจัยยุติการสัมภาษณ์ทันที และนัดการสัมภาษณ์ใหม่

6. วิเคราะห์ข้อมูล เขียนรายงานวิจัย เผยแพร่ผลงานตามเงื่อนไขของแหล่งทุน และคืนข้อมูลแก่หน่วยงานต้นสังกัดเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ต่อไป

การตรวจสอบความน่าเชื่อถือของข้อมูล

ผู้วิจัยตรวจสอบความน่าเชื่อถือของข้อมูลโดยการตรวจสอบประเด็นข้อค้นพบในผู้ให้ข้อมูลแต่ละรายว่ามีความสอดคล้องตรงกัน เมื่อวิเคราะห์ข้อมูลเสร็จผู้วิจัยตรวจสอบข้อมูลกับผู้ให้ข้อมูลหลัก เพื่อให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมตามประเด็นที่ค้นพบ

การวิเคราะห์ข้อมูล

1. ข้อมูลเชิงปริมาณ ข้อมูลทั่วไปส่วนบุคคล ใช้สถิติบรรยายวิเคราะห์ร้อยละ ค่าเฉลี่ย

2. ข้อมูลเชิงคุณภาพ วิเคราะห์เนื้อหา สรุปประเด็นข้อค้นพบตามแนวคำถามการวิจัย นำเสนอประสบการณ์เชิงประเด็น ยกตัวอย่างข้อมูลประกอบ

8. ผลการวิจัย

ส่วนที่ 1 แสดงคุณลักษณะข้อมูลทั่วไปผู้ให้ข้อมูล (N=14)

คุณลักษณะ	จำนวน	ร้อยละ
อายุ (ปี)		
- 20-40	12	85.71
- 41-59	2	14.29
ศาสนา		
- พุทธ	13	92.85
- อิสลาม	1	7.15
สถานภาพสมรส		
- สมรส	10	71.43
- โสด	4	28.57
ระดับการศึกษาสูงสุด		
- ปริญญาตรี	14	100
จำนวนปีรับราชการ		
- น้อยกว่า 10 ปี	6	42.85
- ตั้งแต่ 11-20 ปี	6	42.85
- มากกว่า 20 ปี	2	14.30
หน้าที่ปกติ		
- นายสิบพยาบาล	2	14.30
- รอง ผบ.หมวด	2	14.30
- ผบ.หมู่ปืนเล็ก	1	7.15

คุณลักษณะ	จำนวน	ร้อยละ
- เจ้าหน้าที่การข่าว	1	7.15
- เจ้าหน้าที่สวัสดิการ	1	7.15
- ครูฝึกทหาร	1	7.15
- กองพันทหารช่าง	6	42.85
ภารกิจช่วงการระบาดของโควิด-19		
- การดูแลกำลังพล	6	42.85
- การให้ความรู้ประชาชน	6	42.85
- เตรียมเสบียง	2	14.30
การเตรียมความพร้อมก่อนปฏิบัติงาน ได้แก่ การป้องกันตัวเอง แนวปฏิบัติในหน่วยงาน การให้ความรู้ประชาชน การคัดกรองโรค การทำงานในพื้นที่กักกัน	14	100

จากตารางที่ 1 ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่มีอายุระหว่าง 20-40 ปี (ร้อยละ 85.71) นับถือศาสนาพุทธ (ร้อยละ 92.85) สถานภาพสมรส (ร้อยละ 71.43) ทุกคนจบระดับการศึกษาสูงสุดปริญญาตรี รับราชการไม่เกิน 20 ปี (ร้อยละ 85.70) ภารกิจช่วงการแพร่ระบาดของโควิด-19 เกี่ยวข้องกับดูแลกำลังพล การให้ความรู้ประชาชน และการเตรียมวัสดุ/อุปกรณ์/อาหารและแจกจ่ายแก่ประชาชน กำลังพลทุกคนได้รับการเตรียมความพร้อมก่อนปฏิบัติงาน (ร้อยละ 100)

ส่วนที่ 2 ประสบการณ์ประสบการณ์ชีวิตของทหารผู้ปฏิบัติงานด้านความมั่นคงชายแดนใต้ท่ามกลางการระบาดของโควิด-19

ประสบการณ์ชีวิตของทหารผู้ปฏิบัติงานด้านความมั่นคงสามารถนำเสนอได้ 3 ประเด็นดังนี้

1. ความรู้สึกต่อเหตุการณ์แพร่ระบาดของโควิด-19

การแพร่ระบาดของโควิด-19 ในระยะแรกได้สร้างความหวาดกลัวแก่ผู้บังคับบัญชาและกำลังพล

อย่างกว้างขวาง ทำให้มีมาตรการในการป้องกันกำลังพลในการปฏิบัติการกิจต่างๆ เพื่อให้เกิดความปลอดภัย นอกจากนี้การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารในสื่อสารมวลชนและสื่อออนไลน์ต่างๆ อย่างต่อเนื่อง ทำให้ผู้ให้ข้อมูลมีความรู้สึกต่อการระบาดของโรคในเชิงลบ ได้แก่ กลัวกังวล มีความเสี่ยง ต้องระมัดระวังตัว และมีความรู้สึกเชิงบวก กล่าวคือไม่ได้รู้สึกกลัวหรือกังวล และเฉยๆ เพราะคิดว่าโรคสามารถป้องกันได้ เมื่อมีโอกาสได้ปฏิบัติหน้าที่ในสถานการณ์ก็มีความรู้สึกภาคภูมิใจ ได้เสียสละและเห็นใจ ดังตัวอย่างข้อมูล

กลัว

“กลัว ..กำลังพลอาจจะติดภารกิจนอกหน่วยไปออกราชการนอกหน่วย ตอนนั้นก็อาจจะยังไม่รู้จักโควิด-19 มันมาอย่างไร แล้วมันคืออะไร เรายังไม่รู้ตรงนั้น พอเราไปภารกิจนอกหน่วยอาจรับเชื้อมา... กลัวเพื่อนเอาเชื้อมา...เราไม่ได้อยู่กับเขาตลอด 24 ชั่วโมงไม่รู้ว่าจะเพื่อนไปไหนบ้าง ไม่รู้ว่าแต่ละบุคคลไปไหนมาบ้าง” เคสที่ 8

มีความเสี่ยง

“โดยภาพรวมก็ไม่ค่อยเท่าไร ผมก็ทำงานแต่ลำบากนิดนึงเวลาไปไหนมาไหน รู้สึกมีความเสี่ยง... มันพูดยากเพราะ 3 จังหวัดชายแดนมันไม่ค่อยเป็นระเบียบ มันคุมยาก การฝึกกฎระเบียบของคนในพื้นที่ตอนนั้นก็คิดว่าเสี่ยงมาก...” เคสที่ 13

“...ที่ปัตตานีปลาซ๋า คนแน่นมาก เยอะมากมันแน่น คนไม่ได้ใส่ mask มันยังเสี่ยง เขาใช้ชีวิตตามปกติมากเลย ลองคิดถ้ามันติดมามันคงแพร่มากเลยนะ” เคสที่ 14

ใช้ชีวิตลำบาก

“ใช้ชีวิตลำบาก จากเดิมที่เราใช้ชีวิตธรรมดาไม่มีหน้ากาก ล้างเจล ล้างมือ แต่ปัจจุบันมันหลายเรื่อง

ระแวงตลอดจากที่เราไปที่ชุมชน เราไม่เคยระแวงว่าไปที่ชุมชนเราต้องระมัดระวังตัวมากขนาดไหน ที่ชุมชนคนเยอะ ตลาดนัดก็ไม่กล้าเสี่ยงเข้าไป” เคสที่ 14

นอกจากนี้ความกลัวในช่วงแรกแล้วบางคนจะมีความกลัวว่าโรคระบาดอาจมีการระบาดรอบสอง ดังตัวอย่างข้อมูล

“ผมกลัวอย่างเดียว คือการระบาดรอบสอง เนื่องจากว่าเราประมาท ไม่ดูแลตัวเอง โควิดหมดไปแล้ว ถ้าเกิดขึ้นรอบสองคิดว่าคงร้ายแรงมากกว่าเพราะต่างคนต่างละทิ้ง” เคสที่ 5

กลุ่มผู้ให้ที่ไม่กลัวและกังวล แต่รู้สึกเฉย มองว่าเป็นสิ่งที่สามารถป้องกันได้ ดังตัวอย่าง

ไม่กลัว ไม่รู้สึกกังวล

“ก็ไม่กลัว ไม่รู้สึกกังวล...เมื่อลงพื้นที่เราป้องกันตัวเอง คือทำอะไรก็ได้ให้ปลอดภัย ถ้าในพื้นที่มีการแพร่ระบาดอยู่ ถ้าการเข้ามาพลชนเป็นภารกิจหลักเราก็ต้องทำ ต้องป้องกันตัวเอง ...เราต้องฟิตตัวเองก่อนก่อนที่เราจะไปหาพลชน ไม่ว่าจะใส่หน้ากาก พาเจลล้างมือไปทุกที่ที่เข้าหาพลชน” เคสที่ 10

เฉยๆ

“ถ้าถามว่ากลัวไหม ก็เฉยๆ นะครับ เราว่าการปฏิบัติตัวของเราไม่ไปเกี่ยวข้องกับกลุ่มเสี่ยง มีการเว้นระยะห่าง การพุดจา การป้องกันต่างๆ” เคสที่ 7

เมื่อหน่วยงานมีมาตรการเพื่อป้องกันการแพร่ระบาดในที่ทำงานและผู้พักอาศัยในเขตบ้านพักทหาร ในช่วงแรกผู้ให้ข้อมูลบางรายรู้สึกปรับตัวไม่ได้ ดังตัวอย่างข้อมูล

ปรับตัวไม่ได้

“ในช่วงแรกๆ ทุกคนจะปรับตัวไม่ได้ โดยเฉพาะการสวมหน้ากากอนามัย โดยปกติเราหายใจโดยไม่มีอะไรปิดจะหายใจคล่อง เมื่อใส่เป็นเวลานานโดยที่ไม่มี

การเปิดหน้าต่างออกมาก็จะมีอาการมันๆ ทำให้การสูดออกซิเจนไม่เต็มที่...” เคสที่ 3

อย่างไรก็ตามเมื่อสถานการณ์ระบาดและมาตรการเริ่มคลี่คลายพบว่าผู้ให้ข้อมูลมีความรู้สึกที่ดี เช่น มีความภูมิใจ จากการที่ได้เสียสละ เห็นใจผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโควิด

ภูมิใจ

“เป็นทหารต้องทำทุกรูปแบบ ...ผมมีความภาคภูมิใจ แม้ว่าไม่มีใครเห็น” เคสที่ 2

ได้เสียสละ

“รู้สึกได้เสียสละ เสียสละมากขึ้น มีอะไรที่ต้องทำมากขึ้น พอโควิดเข้ามามันก็ต้องจัดของ เตรียมของ เรา เป็นผู้อยู่เบื้องหลัง เวลาทำงานมันไม่เป็นเวลา” เคสที่ 13

เห็นใจ

“ราชการก็ดีที่ว่ามีเงินเดือนประจำ ซึ่งก็เห็นใจพ่อค้าแม่ค้าที่ขายของ หรือว่ากิจการที่ต้องปิดไปต้องปรับตัว แต่ว่าเหตุการณ์นี้ (การแพร่ระบาด มาตรการควบคุมโรค) ค่อนข้างจะรวดเร็ว หลากๆ คนก็จะปรับตัวไม่ทัน” เคสที่ 3

2. บทบาทที่เปลี่ยนไปของทหารในพื้นที่มีการแพร่ระบาดของโควิด-19

การแพร่ระบาดของโควิด-19 ทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนรูปแบบและวิธีการปฏิบัติงาน ตลอดจนการใช้ชีวิตปกติในสังคม เพื่อให้เป็นไปตามมาตรการสาธารณสุข โดยการเว้นระยะห่างทางสังคม การสวมหน้ากากอนามัย ซึ่งทหารมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ชีวิตและการเปลี่ยนการทำงาน สามารถนำเสนอได้ 3 ประเด็น คือ การปรับตัวป้องกันโรค การปรับแนวทางการดูแลกำลังพล และการปรับเปลี่ยนงานในพื้นที่มีรายละเอียดและตัวอย่างข้อมูลดังนี้

2.1 ปรับตัวป้องกันโรค

ผู้ให้ข้อมูลสะท้อนความจำเป็นในการปรับตัว และปรับเปลี่ยนในช่วงการแพร่ระบาดของโควิด-19 ที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันก่อน-หลังการทำงานได้แก่ การใช้ผ้าปิดปากปิดจมูก การวัดไข้ การจัดเก็บเสื้อผ้าที่สวมใส่เมื่อลงพื้นที่เพื่อความปลอดภัยของตัวเองและสมาชิกในครอบครัว ดังตัวอย่างข้อมูล

ผ้าปิดปากปิดจมูก

“เดี๋ยวนี้ถ้าออกจากบ้านพักก็มีผ้าปิดปากปิดจมูก ถ้าไม่มีถือว่ามีความผิด...แม้กระทั่งแม่บ้าน กูระเบียบของทหาร ถ้าแม่บ้านผู้ใดไม่ดำเนินการพอบ้านมีความผิด...บังคับเป็นกฎเลยครับ” เคสที่ 5

วัดไข้

“ตอนแรกปรับตัวไม่ได้ ต้องวัดไข้ วัดอะไร ตอนเหตุการณ์เกิดใหม่เกิดคำถามว่าทำไมต้องกลัวขนาดนั้น...แต่มันก็ดี ไม่มีใครติดเลย” เคสที่ 11

แยกเสื้อผ้า

“ปรับตัวหลายอย่าง...เรื่องครอบครัว...เมื่อเราออกไปข้างนอกมา เสื้อผ้าที่เราสวมใส่เราก็ต้องแยกไว้ อย่าให้ลูกเล่น” เคสที่ 8

ระวังการแพร่เชื้อ

“เราต้องมีการระมัดระวังเพิ่มมากขึ้นเกี่ยวกับการหยิบใช้ของต่างๆ พวกสารคัดหลั่งที่เป็นน้ำมูก เราก็ต้องดูว่าส่วนมากจะไปลงตรงไหนบ้าง เราต้องระวังตัวเอง” เคสที่ 7

2.2 การปรับแนวทางการดูแลกำลังพลและครอบครัว

ผู้ให้ข้อมูลนำเสนอว่าทหารต้องทำงานกับประชาชน ทั้งสองฝ่ายจะต้องมีความปลอดภัยไม่เกิด

การแพร่ระบาดไปสู่กัน จำเป็นต้องยกระดับความปลอดภัย ดังตัวอย่างข้อมูล

ยกระดับความปลอดภัย

“เมื่อมีสถานการณ์..การทำงานเน้นพี่น้องประชาชน ฝ่ายทหารก็ต้องปลอดภัยอย่างไรก็ได้ให้ทั้งสองฝ่ายปลอดภัย ถ้าเราลงไปแล้วเราติดเชื่อหรือว่าเขาติดเชื่อจากเรา คือต่างคนต่างไม่รู้ว่ามีเชื่ออยู่บ้าง เราต้องเปลี่ยนแปลงการลงพื้นที่ ยกระดับความปลอดภัย” เคสที่ 10

ในค่ายทหารจะมีกำลังพลและครอบครัวอยู่อาศัยในบริเวณเดียวกันเป็นชุมชนขนาดใหญ่จึงต้องมีมาตรการเพื่อเฝ้าระวัง และปฏิบัติตามมาตรการทางสาธารณสุขอย่างเคร่งครัด เพื่อความปลอดภัยของกำลังพลและบุคคลในครอบครัว ดังตัวอย่างข้อมูล

การเว้นระยะห่าง

“การปฏิบัติตัวบุคลากรเปลี่ยนไป เช่น อยู่ห่างกัน ทำงานมีระยะห่าง การรับประทานอาหารและการออกกำลังกายต้องเว้นระยะห่าง แปรโม่งเข้างดการรวมแถว” เคสที่ 4

การสวมผ้าปิดจมูกและใช้เจลล้างมือ

“มีการป้องกัน มี mask เจลล้างมือรวมอยู่ในกลุ่มนั้น การใช้ชีวิตเปลี่ยนไปเยอะ แต่ก่อนไม่เคยใส่แบบนี้ เพิ่งมาใส่ครั้งแรกในชีวิต หายใจลำบากแต่มันต้องยอมเพื่อตัวเราและเพื่อคนอื่นด้วย ลูกเรายังเล็ก ครอบครัวอีกถ้าเราติดไปคน ครอบครัวก็ต้องติดอีก” เคสที่ 14

ใช้อุปกรณ์ส่วนตัว

“ทุกวันนี้เวลาไปทำงานต้องเตรียมแก้วกาแฟ แก้วน้ำ ช้อนข้าว จานข้าว เป็นส่วนตัว แต่ก่อนโรงเลี้ยงจะมีจานข้าวพร้อม แต่ทุกวันนี้ต้องเตรียมมาเอง” เคสที่ 4

คัดกรองและกักตัว

“มีการคัดกรองบุคลากร กำลังพลจากต่างจังหวัด ต้องเข้ามากักตัว 14 วัน ในสถานที่จัดไว้ให้ จะมีเจ้าหน้าที่ควบคุมดูแล วัดไข้ ตรวจอาการ สอบถาม การไปที่เสี่ยง” เคสที่ 9

การจำกัดเวลาเข้า-ออกค่าย

“ปัจจุบัน เวลา 5 ทุ่มเราไม่ให้กำลังพลในค่าย ออกไปเลย คนข้างนอกก็ห้ามเข้ามาจนถึงตีสี่ ข้างนอก ใช้ชีวิตตามธรรมดาหมดแล้ว แต่ของทหารในค่าย ยังเหมือนเดิม...” เคสที่ 14

แจกอุปกรณ์และเครื่องยังชีพ

“มีเจลล้างมือแจกให้กำลังพล แจกถุงยังชีพ อย่างน้อยสัปดาห์ละครั้ง ได้ทุกคน ในถุงยังชีพมีอาหารแห้ง ข้าวสาร ปลากระป๋อง มาม่า น้ำมันพืช น้ำปลา ไข่” เคสที่ 12

2.3 การปรับเปลี่ยนงานในพื้นที่

การแพร่ระบาดของโควิด-19 ทำให้หน่วยงานในพื้นที่ทหารมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงานจากเดิม ที่ทำงานเน้นงานด้านมวลชนเพื่อความมั่นคงปลอดภัยสู่ การหนุนเสริมการป้องกันโรคและเยียวยาผลกระทบจาก มาตรการเพื่อลดการแพร่ระบาดของโควิดที่อาจส่ง ผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งรัฐ ได้แก่ การประชาสัมพันธ์ ป้องกันโรคและให้ข้อมูลเพื่อเฝ้าระวังกลุ่มเสี่ยง การจัด กิจกรรมตู้ปันสุข แจกอาหารจากโรงครัวพระราชทาน และงานบริการอื่นๆ ที่จะช่วยแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่าย ในภาวะเศรษฐกิจที่หยุดชะงัก การทำความสะอาดวัด และมัสยิด เน้นว่าต้องปลอดภัยทั้งสองฝ่าย

ประชาสัมพันธ์

“เดิมทำงานด้านมวลชน ให้ความรู้ประชาชน ส่งเสริมความรักชาติในพื้นที่ 3 จังหวัด แต่เมื่อโควิดมา

ก็ปรับเปลี่ยนมาช่วยประชาสัมพันธ์ลดการแพร่เชื้อ การปฏิบัติตามมาตรการของรัฐ” เคสที่ 11

“การประชาสัมพันธ์ ...แจ้งว่าหากมีบุคคล ภายนอกที่กลับมาจากประเทศมาเลเซีย หรือมาจาก พื้นที่เสี่ยงก็ให้แจ้งผู้ใหญ่บ้านหรือเจ้าหน้าที่ชุมชน หรือ โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพให้เขาประสานเบื้องต้น และ ใครมีอาการเข้าข่าย ไอ มีไข้ ก็ให้แจ้งทันที” เคสที่ 9

จัดตู้ปันสุข

“ตู้ปันสุข... เราได้รับบริจาค มีคนใจบุญมาบริจาค เราเก็บไว้เป็นภาพรวม ใครมีก็เอามาแบ่งกัน เราสามารถ แบ่งปัน ช่วยได้นิดหน่อยดีกว่าไม่ช่วยเลย ” เคสที่ 11

โรงครัวพระราชทาน

“ช่วงโควิดทำงานส่งอาหาร งานโรงครัวพระราชทาน เอาอาหารลืงของไปแจกชาวบ้านและผู้ได้รับผลกระทบ จากโควิด-19 ในพื้นที่ในจังหวัดปัตตานี” เคสที่ 12

พัฒนามัสยิดและวัด

“มีกิจกรรมพิเศษทำความสะอาดมัสยิด ...ไปช่วย พัฒนาวัด” เคสที่ 10

การเปลี่ยนแปลงบทบาทจากงานด้านความมั่นคง ทางทหาร มาสู่ความมั่นคงทางสุขภาพจากโรคระบาด ทหารไม่รู้สึกหนักใจ หรืออึดอัดเป็นภาระ แต่ยอมรับ ว่าอ่อนล้าเพราะมีหลายบทบาทที่ต้องรับผิดชอบในช่วง เวลาที่มีจำกัด ดังตัวอย่างข้อมูล

ไม่อึดอัด

“ไม่ได้อึดอัดกับภารกิจที่เสริมขึ้น (การป้องกัน โควิด) ถือว่าเป็นการช่วยประเทศชาติในการบรรณรงคให้ ทุกคนปลอดภัย ไม่ให้มีการติดเชื้อเพิ่มขึ้น ถ้าคนไทย ช่วยเหลือกัน หยุดการแพร่ระบาด ด้านสาธารณสุขก็ไม่ต้อง ใช้งบประมาณที่เยอะในการดูแลรักษา” เคสที่ 10

ไม่หนักใจ

“ไม่หนักใจ ชินแล้วครับ แต่ก่อนอีกแบบพอเปลี่ยนบริบทในการทำงานใหม่ จากบริบทความมั่นคงมาเป็นลงพื้นที่ชุมชน” เคสที่ 11

3. ทหารเกิดบทเรียนรู้จากการทำงานท่ามกลางการแพร่ระบาดของโควิด-19

ประสบการณ์ทำงานในช่วงสถานการณ์แพร่ระบาดของโควิด-19 เกิดบทเรียนรู้การทำงานในพื้นที่พบว่าสถานการณ์ โควิด-19 สร้างโอกาสในการพบปะ ระหว่างทหารกับประชาชน ทำให้ภาครัฐมีโอกาสเข้าถึงประชาชนเพิ่มขึ้น มีความสัมพันธ์ระหว่างทหารกับประชาชนเป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น นอกจากนี้มีบทเรียนรู้เกี่ยวกับกลยุทธ์การทำงานที่ช่วยให้ประสบผลสำเร็จคือการทำงานผ่านผู้นำที่ชุมชนให้การยอมรับ การอธิบายเมื่อเกิดความไม่เข้าใจ และหน่วยงานทหารต้องเตรียมกำลังพลให้พร้อมในการทำงานทุกรูปแบบ ดังตัวอย่างข้อมูล

ช่วงโควิดเป็นโอกาส

“ช่วงโควิดเป็นโอกาส เป็นช่วงที่ประชาชนต้องการความช่วยเหลือ..เขาคุยกับเราเยอะขึ้นสัมพันธ์ภาพดีขึ้นจากเดิม 50 ขึ้นมา 80 อีก 20 ยังอาจเห็นต่าง ยังไม่ถึง 100 เปอร์เซ็นต์ ยังมีความคิดเก่าๆหรืออคติ เมื่อก่อนตอนลงพื้นที่ใหม่ก็ไม่ค่อยให้ความร่วมมือ แต่เดี๋ยวนี้ 80:20 (การยอมรับดีขึ้น)” เคสที่ 12

การเข้าถึงประชาชน

“ส่งผลกระทบระหว่างหน่วยงานรัฐกับประชาชน สิ่งที่เกิดขึ้นเราได้เข้าถึงประชาชน และหน่วยงานของรัฐกับประชาชนมันยังเข้ากัน.(สัมพันธ์ภาพดีขึ้น).” เคสที่ 5

การเข้าถึงผู้นำ

“เขาเชื่อผู้นำ เราหาวิธี จะรณรงค์อย่างไรให้เข้าถึงผู้นำ ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน...เราประสานผู้ใหญ่บ้าน

เอาผู้ใหญ่บ้านไปด้วย ผู้ใหญ่บ้านติดภารกิจเราก็เอาผู้ช่วยไปด้วย...” เคสที่ 5

การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมกำลังพล

“การเข้าถึงประชาชนในทุกรูปแบบไม่ว่าจะเกิดวิกฤตอะไร...ทหารต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาเป็นองค์ความรู้ว่า เราสามารถปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของกำลังพลในกองทัพบกให้สามารถไปสร้างสัมพันธ์ภาพกับประชาชนในทุกรูปแบบ ทุกพื้นที่” เคสที่ 8

ความมั่นคงผ่านการพัฒนา

“ช่วงโควิดก็เป็นช่วงที่ดี เป็นการปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงาน ชาวบ้านเขาสะท้อนข้อมูลกลับมาทหารใส่ใจประชาชน รูปแบบมีการเปลี่ยนแปลงจากทำงานความมั่นคงแล้วมาทำงานพัฒนา ผมว่าบรรยากาศมันดีขึ้นกว่าเดิมมากเลย” เคสที่ 11

9. อภิปรายผล

จากผลการวิจัยบทบาทตามภารกิจที่สำคัญของทหารผู้ปฏิบัติงานท่ามกลางสถานการณ์การแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 ในกลุ่มผู้ให้ข้อมูลระดับปฏิบัติการมี 3 ประเด็นคือ 1) การดูแลกำลังพลตามมาตรการควบคุมโรคอย่างเคร่งครัด 2) การประชาสัมพันธ์ให้ความรู้แก่ประชาชน และ 3) การเตรียมวัสดุอุปกรณ์/อาหารแก่ทีมงานและประชาชน สอดคล้องกับแนวทางศูนย์ปฏิบัติการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินด้านความมั่นคงที่ทหารได้มีการปฏิบัติการร่วมกับหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ ในการคัดกรองและการกำกับให้มีการปฏิบัติตามมาตรการควบคุมโรคระดับประเทศ (กองบัญชาการกองทัพบก, 2563, ออนไลน์) มีการลงพื้นที่ให้ความรู้และรณรงค์ป้องกันโรคแก่ประชาชนในพื้นที่การแพร่ระบาดอย่างต่อเนื่อง (กรมส่งกำลังบำรุงกองทัพบก, 2563, ออนไลน์) การจัดส่งอาหารและเครื่องใช้ให้ประชาชนที่บ้าน มีรถครัวสนาม (ชาวไทยพีบีเอส, 2563, ออนไลน์)

ประสบการณ์ความรู้สึกเมื่อทราบการระบาดของโควิด-19 ได้แก่ กลัว กังวล มีความเสี่ยง ต้องระมัดระวังตัว แต่บางกลุ่มไม่รู้สึกลัวหรือกังวล และเฉยๆ เพราะคิดว่าโรคสามารถป้องกันได้ เมื่อหน่วยงานมีมาตรการเพื่อป้องกันควบคุมโรค ในระยะแรกหลายคนรู้สึกปรับตัวไม่ได้ ไม่คุ้นชินกับการใส่อุปกรณ์ป้องกัน และการปฏิบัติพฤติกรรมเพื่อลดความเสี่ยงการแพร่กระจายโรค แต่เมื่อเวลาผ่านไปก็สามารถปฏิบัติได้ เมื่อสถานการณ์แพร่ระบาดในระดับประเทศและระดับพื้นที่เริ่มคลี่คลาย สามารถควบคุมได้ ผู้ให้ข้อมูลส่วนหนึ่งยังมีความกังวลและรู้สึกมีความเสี่ยงที่ยังคงต้องระมัดระวังและเกรงว่าโรคอาจกลับมาระบาดรอบสองเพราะประชาชนทั่วไปในพื้นที่เริ่มไม่เคร่งครัดในการปฏิบัติตัวตามมาตรการป้องกันโรค ที่รัฐกำหนดจากข้อมูลสะท้อนให้เห็นว่าเมื่อบุคคลเผชิญกับเรื่องราวที่มากระทบต่อความผาสุก ทำให้เกิดปฏิกิริยาโต้ตอบทั้งเชิงบวกและเชิงลบตามการรับรู้และประสบการณ์ชีวิตส่วนบุคคล ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญต่อปัจจัยการเรียนรู้ บุคคลเกิดการสะท้อนคิดภายในตามประสบการณ์เกิดเป็นบทสรุปและบทเรียนที่สำคัญนำไปประยุกต์ใช้ต่อไปในอนาคต (Kolb & Kolb, 2015, online)

ทหารมีการเตรียมความพร้อมและปรับตัวต่อการแพร่ระบาดของโควิด-19 ที่สำคัญ คือ 1) การปรับตัวป้องกันโรคเพื่อไม่ให้ตัวเองเจ็บป่วยและเป็นการแพร่กระจายเชื้อสู่ครอบครัว เพื่อนร่วมงานและประชาชนเมื่อเข้าพื้นที่ปฏิบัติงาน 2) การปรับแนวทางดูแลกำลังพลในค่ายทหารครอบคลุมกลุ่มพลทหารเกณฑ์และทหารประจำการ เช่น การแยกนอน แยกเครื่องมืออุปกรณ์เครื่องใช้ การมีระยะห่างในการทำกิจกรรม การงดกิจกรรมรวมตัวที่อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงเมื่อพบปะประชาชนขณะปฏิบัติงานช่วงการระบาดของโควิด-19 ประสบการณ์ที่เกิดขึ้นสอดคล้องกับการปฏิบัติตามนโยบายจากกองทัพบกตามมาตรการคู่มือทหารด้านภัยโควิด-19 (กองทัพบก. ศูนย์บริหารสถานการณ์โควิด-19,

2563, ออนไลน์) การเปลี่ยนแปลงบทบาทตามนโยบายของประเทศและแนวปฏิบัติของกองทัพอย่างเคร่งครัดตามมาตรการต่าง ๆ ครอบคลุมไปถึงครอบครัวกำลังพลและแม่สถานการณ์ภาพรวมทั้งประเทศเริ่มคลี่คลายแต่กองทัพยังคงมีมาตรการที่เข้มงวดอย่างต่อเนื่องทั้งนี้เพื่อให้กองทัพมีความพร้อมในทุกด้านเพื่อสนับสนุนภารกิจของรัฐบาล (กรมสวัสดิการทหารบก, 2563, ออนไลน์) เช่นเดียวกับกองทัพในต่างประเทศตามมาตรฐานความพร้อมของกองทัพอันคงไว้ซึ่งความปลอดภัย ส่วนบุคคลของกำลังพลและการปฏิบัติงานเพื่อช่วยเหลือประชาชนในสังคม (Kalkman, 2021, p. 101)

ในช่วงที่รัฐบาลมีมาตรการล็อกดาวน์ (lockdown) ประสบการณ์แสดงให้เห็นการปรับเปลี่ยนงานในพื้นที่ช่วงเหตุการณ์วิกฤตที่กระทบต่อความมั่นคงแห่งรัฐจากรูปแบบงานเดิมที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการทำความเข้าใจบทบาททหารกับการรักษาความมั่นคงการสื่อสารสังคมปรับเปลี่ยนเป็นลงพื้นที่แจกอาหารอุปกรณ์ป้องกันที่จำเป็นในชีวิตประจำวันในแก่ประชาชนตามเขตพื้นที่ความรับผิดชอบทั้งเขตเมืองและเขตชายแดนไทย - มาเลเซีย ด้วยรูปแบบปฏิสัมพันธ์ที่มีความหลากหลายกว่า เกิด ประสบการณ์สะท้อนให้เห็นการตอบสนองต่อสถานการณ์ที่รวดเร็วทั้งระดับบุคคล ทีมงาน และรูปแบบการปฏิบัติงานสะท้อนให้เห็นบทบาททหารที่พร้อมรับมือกับสถานการณ์วิกฤตเพื่อรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งการระบาดของโรคจัดเป็นสิ่งที่กระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติ (เจษฎา มีบุญลือ, 2553, น. 29) ทหารพร้อมปรับตัวเพื่อตอบโจทย์สถานการณ์วิกฤตทุกรูปแบบเพื่อดูแลความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน (เข้า ดีพี เอ้าลค, 2563, ออนไลน์) การปรับเปลี่ยนบทบาทเพื่อตอบสนองต่อสถานการณ์ของกำลังพลทหารในประเทศไทยสอดคล้องกับสถานการณ์ในพื้นที่อื่นๆ ในหลายประเทศที่กองทัพมีบทบาทสำคัญในการปฏิบัติภารกิจนี้ (European Parliament, 2020, online ; Mayers, 2020, online;

Khalik, 2020, online) งานวิจัยนี้ยังแสดงให้เห็นว่า ทหารต้องมีความพร้อม สามารถปรับรูปแบบพฤติกรรม กำลังพลเพื่อให้สามารถเข้าถึงประชาชนได้ทุกรูปแบบ ในภาวะวิกฤตที่กระทบต่อความมั่นคงแห่งรัฐ เพราะ กองทัพมียุทธโศภณและทรัพยากรบุคคลที่มีศักยภาพ เช่นที่ปรากฏว่าหลายประเทศ ผู้นำประกาศสงครามกับ โรคระบาดและศักยภาพกองทัพถูกนำมาใช้อย่างเร่งด่วน ศักยภาพกองทัพถูกนำมาใช้เพื่ออำนวยความสะดวก ในการเตรียมความพร้อมด้านการแพทย์และการควบคุม ตามมาตรการเพื่อลดการแพร่กระจายโรคในพื้นที่ระบาด (Kalkman, 2021, pp. 99-100)

การวิจัยใช้แนวคิดการเรียนรู้ผ่านประสบการณ์ ช่วยให้สะท้อนภาพบทเรียนรู้คิดเชิงบวกเพื่อแบ่งปัน ข้อมูลในการทำงานระยะต่อไป (Lis, 2012, pp. 26-28) ประสบการณ์การปฏิบัติงานท่ามกลางสถานการณ์ แพร่ระบาดของโควิด-19 ทำให้ทหารผู้ปฏิบัติเกิดบทเรียนรู้ พบว่า ช่วงการแพร่ระบาดของโควิด-19 เป็นโอกาส ที่หน่วยงานภาครัฐมีโอกาสเข้าถึงประชาชนเพิ่มขึ้น ปรับรูปแบบการทำงานด้านความมั่นคงสู่การพัฒนา คุณภาพชีวิต การออกไปช่วยเหลือในช่วงชีวิตที่เผชิญ ความยากลำบากทำให้สายสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับ ทหารมีความแนบแน่นยิ่งขึ้น ข้อมูลแสดงให้เห็นถึง ความพยายามของหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านความมั่นคง ของชาติในเรื่องความสงบกับความมั่นคงด้านสุขภาพของ ประชาชน ตอบโจทย์นโยบายภาครัฐที่พยายามเข้าถึง ทุกกลุ่ม ภาพประสบการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศไทย เขตพื้นที่ชายแดนใต้แสดงให้เห็นว่าทุกฝ่ายลด การปฏิบัติการโต้ตอบอันเนื่องมาจากความขัดแย้ง ทั้งนี้ เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนเป็นตัวหลัก ที่สำคัญ ปรากฏการณ์นี้ต่างจากรายงานที่ปรากฏในต่างประเทศ ในพื้นที่ขัดแย้งอื่นๆ ในต่างประเทศที่มีสถิติสถานการณ์ ความรุนแรงเพิ่มขึ้น เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงการดูแล จากรัฐ เพราะคู่ขัดแย้งไม่ลดละการปฏิบัติการทางทหาร แม้จะอยู่ในช่วงที่ประชาชนเผชิญกับความยากลำบาก

ภายใต้สถานการณ์ระบาดของโควิด-19 (Ide, 2021, p. 2)

การศึกษาประเด็นความขัดแย้งท่ามกลางสถานการณ์ การแพร่ระบาดของไวรัสโควิด -19 ใน ต่างประเทศ พบว่าสถิติการเกิดเหตุการณ์ความรุนแรงมีทั้งแบบ เพิ่มขึ้นและลดลง สำหรับประเทศไทยในพื้นที่จังหวัด ชายแดนใต้มีลักษณะเหตุการณ์ความรุนแรงที่ลดลง (Ide, 2021, p. 2) สถานการณ์เหล่านี้เป็นประโยชน์ต่อ การขับเคลื่อนงานด้านสันติภาพในพื้นที่ สอดคล้องกับ ข้อมูลการปฏิบัติงานช่วงที่มีการแพร่ระบาดของไวรัส โควิด-19 ข้อมูลแสดงให้เห็นว่า ช่วงเวลาที่วิกฤตจาก การแพร่ระบาดคือโอกาสที่ดีของทหารที่มีโอกาสพบปะ และเข้าถึงประชาชน ทำให้เห็นภาพทหารเข้าถึง ประชาชนในบริบทที่แตกต่างออกไปซึ่งเป็นภาพเชิงบวก เป็นช่วงเวลาที่ดีที่จะขับเคลื่อนงานสันติภาพให้มีความยั่งยืนต่อไป อย่างไรก็ตามการก่อเหตุความไม่สงบ ที่มีจำนวนลดลงในช่วงสถานการณ์ระบาดไม่สามารถ สรุปได้ว่าเกิดจากการปรับเปลี่ยนบทบาทในการปฏิสัมพันธ์ ของทหารกับประชาชนเท่านั้น อาจเกิดนโยบายของ ผู้เห็นต่างที่ต้องชะลอการปฏิบัติการความรุนแรง (Burke, 2020, p. 2)

งานวิจัยนี้สะท้อนบทเรียนการทำงานที่ขยับจาก การทำงานด้านความมั่นคงทางทหารสู่การพัฒนาเพื่อให้ เกิดความมั่นคงด้านสุขภาพและคุณภาพชีวิตในภาวะ วิกฤต ปฏิสัมพันธ์ช่วงการแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 โดยหน่วยงานทหารทำให้ผู้ปฏิบัติงานพื้นที่ที่มีความเข้าใจ ในวิถี วิถีคิด การดำรงชีวิตและความเชื่อถือของ ประชาชนมากขึ้น มีโอกาสสร้างความเข้าใจจากฝ่ายรัฐ และสร้างความเข้าใจว่าภารกิจของทหารมีมากกว่า การป้องกันสู้รบและความขัดแย้ง สอดคล้องกับแนวทาง การทำงานตามแผนการพัฒนาพื้นที่เพื่อเสริมความมั่นคง ของชาติ (พ.ศ. 2561-2564) (สำนักงานสภาความมั่นคง แห่งชาติ, 2561, ออนไลน์) ที่พบว่าปัญหาความมั่นคง

ของชาติมีบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป ส่งผลกระทบต่อประชาชนและประเทศชาติโดยรวมทุกมิติ การป้องกันและแก้ปัญหาความมั่นคง ไม่อาจใช้แนวทางเดิมด้านรักษาความสงบเรียบร้อยปลอดภัยจากสถานการณ์ความไม่สงบแต่จำเป็นต้องมีแนวการปรับเปลี่ยนบทบาทอันเป็นแนวทางใหม่การสนับสนุนช่วยเหลือด้านคุณภาพชีวิตท่ามกลางวิกฤตสุขภาพโรคระบาด มีการวิเคราะห์และประเมินปัญหาในแต่ละพื้นที่ให้ชัดเจน โดยเฉพาะพื้นที่เสี่ยงหรือมีปัญหาด้านความมั่นคงเพื่อแก้ไขปัญหให้สอดคล้องกับความเป็นจริง การดำเนินการที่ต้องมีการพัฒนาคนและชุมชนโดยยึดหลักศาสตร์แห่งพระราช “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา”

10. บทสรุป

การวิจัยประสบการณ์ชีวิตของทหารผู้ปฏิบัติงานด้านความมั่นคงชายแดนใต้ท่ามกลางการระบาดของโควิด-19 แสดงให้เห็นความรู้สึกต่อเหตุการณ์โรคระบาดของทหารในฐานะบุคคลทั่วไปเมื่อเผชิญโรคระบาดที่คุกคามสุขภาพ การระบาดทำให้มีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของบุคคลเพื่อป้องกันตัวเองและปรับเปลี่ยนการแสดงบทบาทหน้าที่เพื่อหนุนเสริมการแก้ปัญหาสุขภาพที่คุกคามชีวิตประชาชน ขณะเดียวกันประสบการณ์ใหม่ที่เกิดขึ้นช่วยให้เกิดบทเรียนที่เป็นประโยชน์ในการทำงานด้านสันติภาพในพื้นที่ต่อไป

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กรมควบคุมโรค. ศูนย์ปฏิบัติการภาวะฉุกเฉิน. (2563). รายงานสถานการณ์โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019. สืบค้นจาก <https://ddc.moph.go.th/viralpneumonia/file/situation/situation-no220-100863.pdf>
- กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ. (2563). คู่มืออาหารต้านภัยโควิด-19. สืบค้นจาก <http://dlogs.rta.mi.th/public/1083-covid19>
- กรมสวัสดิการทหารบก. (2563). คำสั่งการ ผู้บัญชาการทหารบกถึงกำลังพลกองทัพบก. สืบค้นจาก <http://www.awd-rta.com/informationdetail.aspx?id=13>
- กระทรวงสาธารณสุข. กรมควบคุมโรค. (2564). รายงานสถานการณ์โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ฉบับที่ 544 วันที่ 30 มิถุนายน 2564. สืบค้นจาก <https://ddc.moph.go.th/viralpneumonia/situation.php>
- กองทัพบก. ศูนย์บริหารสถานการณ์โควิด-19. (2563). คู่มืออาหารต้านภัยโควิด-19. สืบค้นจาก <http://dlogs.rta.mi.th/wives/download/covid-19.pdf>
- กองทัพอากาศไทย. (2563). การสนับสนุนการแก้ไขปัญหาการแพร่ระบาดของโรค COVID-1. สืบค้นจาก <https://web.facebook.com/watch/?v=523048258367953>
- กองบัญชาการกองทัพไทย. (2563). ผู้บัญชาการทหารสูงสุดฯ ตรวจเยี่ยมการปฏิบัติงานของศูนย์บริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อโควิด-19 2019. สืบค้นจาก <http://www.rtarf.info/index.php/th/2016-06-23-07-14-56/2018-07-20-08-11-15/2018-07-20-04-15-10/438-2019-19>
- ข่าวไทยพีบีเอส. (2563). ผบ.ทบ.กำชับทหารช่วยประชาชน แม้ผ่อนปรน COVID-19. สืบค้นจาก <https://news.thaipbs.or.th/content/291974>
- จิรัชญา บุตรแก้ว. (2559). การเรียนรู้ผ่านประสบการณ์: การสะท้อนประสบการณ์การเรียนรู้จากการฝึกปฏิบัติงานในโรงพยาบาลชุมชนของนักศึกษาแพทย์. *ศรีนครินทร์เวชสาร*, 31(5), 282-289.
- เจษฎา มีบุญลือ. (2553). เอกสารทางวิชาการเรื่อง ความมั่นคงแห่งชาติ : การสร้างชาติไทยให้ยั่งยืน. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ.
- ไชยสิทธิ์ ตันตยกุล. (2563). บทบาทของกองทัพจีนในการส่งมอบสิ่งของและจัดส่งทีมงานผู้เชี่ยวชาญไปช่วยเหลือทหารในหลายประเทศ เพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของโควิด-19. สืบค้นจาก <http://www.vijachina.com/articles/1774>
- เช้า ดีฟ เอ้าลค. (2563). บทบาทสตรีกับการส่งเสริมความมั่นคง อาสาสมัครทหารพรานหญิงชายแดนใต้. สืบค้นจาก https://www.southdeepoutlook.com/ShowAllDetails/detail_south_editorial/109/
- ธนพร แยมสุดา. (2559). กระบวนการคิด ทิศทาง และผลลัพธ์ ของการจัดการความรู้กรมการแพทย์ทหารเรือ. สืบค้นจาก <http://www2.nmd.go.th/kmnmd1/document/thinkingprocess.pdf>
- ปรีชา อุบัยคิน. (2558). มานุษยวิทยากับการวิจัยเพื่อพัฒนา. *MFU Connexion*, 4(10), 163-195.

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ. (2561). *แผนการพัฒนาพื้นที่เพื่อเสริมความมั่นคงของชาติ*. สืบค้นจาก www.nsc.go.th/?page_id=158.

สุรศักดิ์ ธีตรกุล ณ อยุธยา. (2561). *แนวความคิดในการเตรียมกำลังเพื่อการใช้กำลังที่เหมาะสมของหน่วยทหารพราน ที่ปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้*. สืบค้นจาก http://www.dsdw2016.dsdw.go.th/doc_pr/ndc_2560-2561/8577m.html

ภาษาอังกฤษ

Banerjee, C. & Dua, R. (2020). *Coronavirus: Japan to Send Army to Ship, Indian Crew Pleads*. Retrieved from http://timesofindia.indiatimes.com /articleshow/74036726.cms?utm_source=contentofinterest&utm_medium=text&utm_campaign=cppst

Bousquet, F. (2020). *Covid-19 in Fragile Settings: Ensuring a Conflict-Sensitive Responses*. Retrieved from <https://www.un.org/en/un-coronavirus-communications-team/covid-19-fragile-settings-ensuring-conflict-sensitive-response>

Burke, A. (2020). *Peace and the pandemic: The impact of COVID-19 on Aisa*. Retrieved from <https://devpolicy.org/peace-and-the-pandemic-the-impact-of-covid-19-on-conflict-in-asia-20200414/>

Dodd, K., et al. (2020). The COVID-19 Pandemic: territorial, political, and governance dimensions of the crisis, *Territory, Politics, and Governance* 8(3), 289-298, DOI: 10.1080/21622671.2020.1771022

European Parliament. (2020). *The Role of Armed Forces in the Fight Against Coronavirus*. Retrieved from [https://www.europarl.europa.eu/RegData/ etudes/BRIE/2020/649401/ EPRS_BRI\(2020\)649401_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/ etudes/BRIE/2020/649401/ EPRS_BRI(2020)649401_EN.pdf)

Ide, T. (2021). *Covid and Armed Conflicted*. *World Development*, 140:105355, Retrieved from <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105355>

International Crisis Group. (2020). *Covid-19 and Conflict: Seven Trends to Watch*. Retrieved from <https://www.crisisgroup.org/global/sb4-covid-19-and-conflict-seven-trends-watch>

International Organization for Peace Building. (2020). *Peace and Conflict in a COVID-19 World: Implications for international responses*. Retrieved from <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2020-CoVid-19-v4.pdf>

Kalkman, J. P. (2020). Military Crisis Response to COVID-19. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 29, 99-103.

Kauzya, J. M. (2020). *COVID-19: Reaffirming State-People Governance Relationship*. Retrieved from <https://www.un.org/development/desa/publications/>

- Khaliq, R ul. (2020). *Coronavirus: China Army Managing Supplies, Medical Work*. Retrieved from <https://www.aa.com.tr/en/asia-pacific/coronavirus-china-army-managing-supplies-medical-work/1722651>
- Kolb, A. Y. & Kolb, D.A. (2015). *Experiential Learning Theory: A Dynamic, Holistic Approach to Management Learning, Education, and Development*. Retrieved from <https://www.researchgate.net/publication/267974468>
- Lis, A. (2012). How to Strengthen Positive Organizational Behaviors Fostering Experiential Learning?: The Case of Military Organization. *Journal of Entrepreneurship, Management and Innovation*, 8(4), 21-34.
- Mayers, M. (2020). *Coronavirus Cases Among South Korea-Based Troops Holding Steady, Quarantines Down*. Retrieved from <https://www.militarytimes.com/news/your-military/2020/03/13/coronavirus-cases-among-south-korea-based-troops-holding-steady-quarantines-down/>
- Pierson, D. (2017). Reengineering education for adult learner. *Journal of Military Learning*, 1(2), 31-43.
- World Economic Forum. (2020). *COVID Poses a Dramatic Threats to Life in Conflict Zone*. Retrieved from <https://www.weforum.org/agenda/2020/03/covid-19-poses-a-dramatic-threat-to-life-in-conflict-zones/>

บทวิเคราะห์บทบัญญัติมาตรา 141 วรรคสอง
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
ว่าด้วยเรื่องการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่
โดยอิสระของรัฐสภา ศาล และองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ*

A Critical Analysis of Section 114 Paragraph 2 of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 on Allocating Adequate Budgets for The Independent Performance of Duties of the National Assembly, the Courts, and other autonomous Agencies

ปวริศร เลิศธรรมเทวี**

Pawarit Lertdhamtewe***

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้กล่าวถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติในมาตรา 141 วรรคสองซึ่งบัญญัติว่า “รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล องค์กรอิสระ และองค์กรอัยการ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ในกรณีที่เห็นว่างบประมาณที่ได้รับจัดสรรอาจไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ รัฐสภา ศาล องค์กรอิสระหรือ องค์กรอัยการจะยื่นคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการการบัญชีได้” วัตถุประสงค์สำคัญของการวิจัยในครั้งนี้เพื่อตรวจสอบบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวในสองประเด็นสำคัญ กล่าวคือ (1) การจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล หรือองค์กรอื่นๆ ตามรัฐธรรมนูญมีหลักเกณฑ์

บทความนี้

Received

1 มีนาคม 2564

Revised

24 มีนาคม 2564

Accepted

23 กรกฎาคม 2564

* บทความวิจัยนี้ที่มาจากโครงการศึกษาวิจัย เรื่อง “การจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล และองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ : บทวิเคราะห์บทบัญญัติมาตรา 141 วรรคสองรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (สนับสนุนทุนวิจัยโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษาแห่งชาติ).

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง (ดร.)

*** Assist. Prof. Faculty of Law, Ramkhamhaeng University. (PhD.)

เงื่อนไข หรือวิธีการใดในการวัดความเพียงพอของงบประมาณสำหรับการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล และองค์กรอื่นๆ ตามรัฐธรรมนูญ (2) ศาลรัฐธรรมนูญจะมีหลักในการพิจารณาวินิจฉัยคดีอย่างไรที่จะถือว่าสอดคล้องรองรับตามกรอบที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้วางหลักไว้ดังกรณีที่เคยปรากฏในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 14/2556 สำหรับวิธีที่ใช้ในการวิจัยในครั้งนี้จะใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพเป็นหลักซึ่งเกี่ยวกับการสำรวจวรรณกรรมและศึกษาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่เกี่ยวข้องและคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง ผลการวิจัยพบแสดงให้เห็นถึงความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญกับแนวทางของอารยประเทศ

คำสำคัญ: งบประมาณแผ่นดิน, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, การปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระ

Abstract

This article considers the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560, which is the latest version of the Thai constitution at present time. Its aims to provide thorough analysis of provision 141 paragraph 2, which states that “the State shall allocate adequate budgets for the independent performance of the duties of the National Assembly, the Courts, the Independent agency and the State Attorney organizations in accordance with the rules prescribed by the law on financial and fiscal discipline of the State. In the case that these organizations’ budgets allocation may not be adequate with the performance of its duties, it may directly submit a motion to the committee. Such constitutional provision creates two major interpretative difficulties, this article argues, (1) what rules should be applied in relation to the allocation of budgets for the independent performance of duties of the National Assembly, the Courts or Constitutional Organs, and (2) what rules of principles should the Thai Constitutional Court apply to the matter. Such difficulty had occurred in previous decision no. 14/2556. This article attempts to address those questions. This research employs qualitative research techniques, which involves a review of relevant literatures, as well as reviewing constitutional provisions, statutes and relevant Constitutional Court’s decisions. The final result demonstrates the inconsistency of the Thai constitutional provision with the international practice.

Keywords: Government Budgets, Principles of Constitutional Law, Independent performance of Duties

1. บทนำ

ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มีบทบัญญัติวางหลักการเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณสำหรับรัฐสภา ศาล องค์การอัยการ และองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญไว้เป็นการเฉพาะ ปรากฏตามความในมาตรา 141 วรรคสองว่า “รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล องค์การอิสระ และองค์การอัยการ” บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวก่อให้เกิดคำถามว่ารัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติหลักการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินไว้หรือไม่ โดยเฉพาะการจัดสรรงบประมาณสำหรับรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

นับตั้งแต่การปฏิวัติสยาม พ.ศ. 2475 ประเทศไทยมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้วทั้งสิ้น 20 ฉบับ ประเทศไทยได้นำหลักการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญปรากฏให้เห็นตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับถาวรฉบับแรกภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 37 ซึ่งบัญญัติว่า “งบประมาณแผ่นดินประจำปี ท่านว่าต้องตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าและพระราชบัญญัติออกไม่ทันปีใหม่ ท่านให้ใช้พระราชบัญญัติงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลาง” อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมิได้บัญญัติหลักเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณสำหรับรัฐสภา ศาลและองค์กรตามรัฐธรรมนูญเหมือนมาตรา 141 วรรคสองแห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน การบัญญัติหลักการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล และองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญปรากฏเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 75 และต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 168 และในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน แม้ระยะเวลาจะล่วงเลยมาจนถึงปัจจุบัน

และหลักการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล และองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญจะได้รับการยอมรับจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญสืบมาถึงสามฉบับ แต่คงไม่เพียงพอหรือถึงขนาดที่จะสรุปเป็นหลักการทางกฎหมาย (Jurisprudence) บทนี้วิเคราะห์บทบัญญัติมาตรา 141 วรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ตลอดจนศึกษาวิวัฒนาการเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณของแผ่นดินในรัฐธรรมนูญไทยทุกฉบับที่ก่อนจะตกผลึกเป็นบทบัญญัติมาตรา 141 วรรคสองในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยบทความนี้ให้ความสำคัญกับหลักการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอสำหรับการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หลักการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระขององค์กรดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ

2. บทบัญญัติมาตรา 141 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบันมีการบัญญัติในลักษณะเดียวกับมาตรา 75 รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 และฉบับปี พ.ศ. 2550 มาตรา 168 โดยปรากฏในมาตรา 141 ซึ่งบัญญัติว่า

“งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลางก่อน

รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล องค์การอิสระ และองค์การอัยการ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ในกรณี

ที่เห็นว่างบประมาณที่ได้รับจัดสรรอาจไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ รัฐสภา ศาล องค์การอิสระหรือองค์กรอัยการจะยื่นคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการการโดยตรงก็ได้”

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันรับหลักการจัดสรรงบประมาณที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่าน และยังทำให้องค์กอิสระและองค์กรอัยการมีความชัดเจนในเรื่องสถานะทางกฎหมายภายใต้รัฐธรรมนูญมากที่สุด บทความนี้มีได้มุ่งเน้นจะวิเคราะห์ว่าสถานะทางกฎหมายขององค์กรอิสระและองค์กรอัยการเป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจการปกครอง (Separation of Powers) หรือไม่ และมีได้มุ่งเน้นวิเคราะห์ว่าองค์กรดังกล่าวควรมีรูปแบบหรือลักษณะใดในทางรัฐธรรมนูญ แต่หากจะสอดคล้องมุมมองบางประการเกี่ยวกับองค์กรดังกล่าวเนื่องจากเกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้แก่บรรดาองค์กรเหล่านั้น ซึ่งจะได้นำกล่าวต่อไป การศึกษาการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญจำเป็นจะต้องศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (ปวิศร เลิศธรรมเทวี, 2559, น. 77) และการวิเคราะห์บทบัญญัติมาตรา 141 วรรคสอง รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

3. แนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

นับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และมีศาลรัฐธรรมนูญ จนถึงปัจจุบัน มีคดีเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล และองค์กรที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพียงคดีเดียว โดยปรากฏในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 14/2556 คดีดังกล่าวสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้ สำหรับ

รายละเอียดคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญโดยละเอียดปรากฏในภาคผนวกของรายงานวิจัยฉบับนี้

3.1 ความเป็นมาและสาระสำคัญแห่งคดี

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 14/2556 เป็นคดีที่ประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา 154 วรรคหนึ่ง (1) ว่า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 มาตรา 27 ในส่วนงบประมาณของสำนักงานศาลยุติธรรม และของสำนักงานศาลปกครอง และมาตรา 28 ในส่วนงบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีข้อความขัดหรือแย้งหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตรา 168 วรรคแปดและวรรคเก้า หรือไม่

จะเห็นได้ว่า ประเด็นที่นำเข้าสู่การพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญเป็นการวิเคราะห์ความสอดคล้องและความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระขององค์กรที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 มาตรา 168 ดังกล่าวข้างต้น ซึ่งมีผู้ร้อง (นายไพบูลย์ นิตติะวัน สมาชิกวุฒิสภา และคณะรวม 50 คน และนายวิรัตน์ กัลยาศิริ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และคณะ รวม 62 คน รวมผู้ร้องทั้งสิ้น 112 คน) ว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 มาตรา 168 วรรคแปดและวรรคเก้า มีเจตนารมณ์ให้รัฐต้องสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยแต่ละหน่วยงานสามารถเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการการได้โดยตรง ทั้งนี้ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญต้องการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวจากฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) ฉะนั้น เมื่อผู้ร้องพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 มาตรา 27 ในส่วนของ

สำนักงานศาลยุติธรรมและของสำนักงานศาลปกครอง และมาตรา 28 ในส่วนของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แล้วเห็นว่าหน่วยงานทั้งสามได้เสนอขอจัดสรรงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 ไปยังคณะรัฐมนตรี แต่คณะรัฐมนตรีปรับลดงบประมาณที่ได้รับจัดสรรเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ต่อมาในชั้นแปรญัตติหน่วยงานทั้งสามได้จัดทำคำขอเพิ่มงบประมาณเพื่อให้เพียงพอต่อการบริหารงาน แต่คณะกรรมการวิสามัญ มิได้เชิญหน่วยงานดังกล่าวเข้าร่วมหารือ จึงเป็นการใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณฝ่ายเดียวและไม่จัดสรรงบประมาณให้ตามที่เสนอขอเพิ่มเติมงบประมาณ

กรณีนี้ผู้ร้องจึงเห็นว่ามีความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 มาตรา 27 ในส่วนงบประมาณของสำนักงานศาลยุติธรรม และของสำนักงานศาลปกครอง และมาตรา 28 ในส่วนงบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีข้อความขัดหรือแย้งหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 168 วรรคแปดและวรรคเก้า หรือไม่

3.2 เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นพิจารณาที่สำคัญของคดีนี้เกี่ยวข้องกับเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญว่ามีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยประเด็นดังกล่าวหรือไม่ กล่าวคือ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 168 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 พบว่าเป็นอำนาจรัฐสภาในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ จึงเกิดประเด็นคำถามในการพิจารณาว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบได้หรือไม่

ประเด็นดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว รับคำร้องไว้พิจารณา โดยให้เหตุผลว่า เมื่อประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกรัฐสภา จำนวน 112 คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 มาตรา 27 และมาตรา 28 มีข้อความขัดหรือแย้งหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 168 วรรคแปด และวรรคเก้า (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 14/2556) ฉะนั้น การร้องของผู้ร้องจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 154 วรรคหนึ่ง (1) ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. 2550 ข้อ 17 (7) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจและมีคำสั่งให้รับคำร้องนี้ไว้พิจารณาเพื่อทำคำวินิจฉัย

3.3 ประเด็นสำคัญที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ในการพิจารณาวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาประเด็นสำคัญที่ว่า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 มาตรา 27 ในส่วนงบประมาณของสำนักงานศาลยุติธรรม และของสำนักงานศาลปกครอง และมาตรา 28 ในส่วนงบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีข้อความขัดหรือแย้งหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 168 วรรคแปดและวรรคเก้า หรือไม่ โดยศาลรัฐธรรมนูญได้ให้เหตุผลไว้ว่า เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 168 วรรคแปด บัญญัติว่า รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการบริหารงาน โดยอิสระของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และวรรคเก้า บัญญัติว่า ในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของ

รัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หากหน่วยงานนั้นเห็นว่างบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรให้นั้นไม่เพียงพอ ให้สามารถเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการการได้โดยตรง บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นการกำหนดวิธีการในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันแก่หน่วยงานดังกล่าวว่า การใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีนั้นจะถูกรตรวจสอบโดยคณะกรรมการซึ่งเป็นตัวแทนของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบการกระทำในการจัดสรรงบประมาณของฝ่ายบริหารว่าเป็นไปตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ จึงเป็นเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญที่จะทำให้การจัดสรรงบประมาณของรัฐเพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญให้เป็นไปโดยอิสระ และทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพโดยไม่ต้องถูกครอบงำจากฝ่ายบริหาร

นอกเหนือจากการพิจารณาประเด็นดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาไปถึงเรื่องของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของหน่วยงานดังกล่าวข้างต้นว่า สำหรับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ส่วนราชการ และหน่วยงานต่างๆ ได้มีงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 โดยมาตรา 27 เป็นบทบัญญัติว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานศาล และมาตรา 28 เป็นบทบัญญัติว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 222 วรรคสาม มาตรา 227 วรรคสาม และมาตรา 251 วรรคสาม บัญญัติให้ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีหน่วยงานธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ภายใต้ความเป็นอิสระดังกล่าว

กระบวนการจัดทำและการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณของฝ่ายบริหารก็มีความสำคัญเช่นกัน (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 14/2556) โดยหลักเกณฑ์ทั่วไปในการจัดทำและจัดสรรงบประมาณให้แก่ส่วนราชการ และหน่วยงานอื่นนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องจัดสรรให้สอดคล้องกับรายจ่ายของรัฐและรายจ่ายตามข้อผูกพันที่มีอยู่ ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาต่อไปว่า เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณเป็นไปด้วยความเหมาะสมและเป็นธรรมภายใต้กรอบภารกิจของประเทศ และเพื่อให้สอดคล้องกับรายรับที่จะนำมาจัดสรรในแต่ละปีงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัด จึงเป็นเหตุผลและความจำเป็นของรัฐที่ไม่สามารถจะจัดสรรงบประมาณให้แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นได้ตามวงเงินที่เสนอขอรับการสนับสนุน ฉะนั้น จึงอาจมีการตัดทอนหรือเพิ่มเติมงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นตามลำดับความสำคัญและความจำเป็นของการบริหารกิจการบ้านเมือง

นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญยังพิจารณาวินิจฉัยข้อที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลปกครอง และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไม่ได้มีโอกาสชี้แจงในชั้นการแปรญัตติของคณะกรรมการการวิสามัญ โดยให้เหตุผลว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 168 วรรคเก้า บัญญัติเพียงแต่ว่าการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หากหน่วยงานนั้นเห็นว่างบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรนั้นไม่เพียงพอสามารถเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการการได้โดยตรง โดยมีได้มีบทบัญญัติบังคับเด็ดขาดให้คณะกรรมการการต้องเรียกบุคคลใดมาแถลงให้ข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในการแปรญัตติแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญ มาตรา 168 วรรคเก้าจะมีได้บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งรับฟัง คำชี้แจงข้อเท็จจริงหรือความเห็นของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญในชั้นการแปรญัตติ แต่บทบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ให้คณะกรรมการการให้ความ เป็นธรรมแก่หน่วยงานตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 168 วรรคแปด ฉะนั้น จึงควรที่จะให้หน่วยงานดังกล่าว มีโอกาสแสดงเหตุผลและความจำเป็นต่อคณะกรรมการการ ได้โดยตรง และข้อเท็จจริงปรากฏว่าหน่วยงานทั้งสาม มีโอกาสได้ชี้แจงแสดงเหตุผลการขอขบประมาณต่อ คณะอนุกรรมการซึ่งตั้งโดยคณะกรรมการวิสามัญ แล้ว และคณะกรรมการวิสามัญ ก็ได้รับรายงานของ คณะอนุกรรมการอีกทั้ง ได้รับทราบถึงเหตุผลและ ความจำเป็นดังกล่าวประกอบการพิจารณาแล้ว กรณี จึงยังไม่ถึงขนาดเป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยปราศจาก หลักเกณฑ์และเหตุผล อันจะทำให้กระบวนการตราร่าง พระราชบัญญัติฉบับนี้ขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรมหรือ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

3.4 ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญ จึงพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 มาตรา 27 ในส่วนงบประมาณของสำนักงานศาลยุติธรรม และของสำนักงานศาลปกครอง และมาตรา 28 ในส่วน งบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไม่ขัดหรือแย้ง หรือ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 168 วรรคแปดและวรรคเก้า

จะเห็นได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญมิได้วินิจฉัยว่า การจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงาน โดยอิสระของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 168 วรรคแปด จะต้องเป็นไปอย่าง “เหมาะสม” และ “เป็นธรรม” คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

จึงแสดงให้เห็นถึงการปรับใช้หลักเรื่อง “ความได้สัดส่วน” หรือ “ความพอเหมาะพอควร” (Proportionality) (อาทิ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 12/2541, คำวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญที่ 24/2543, คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 19-22/2545, คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 25/2547, คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 54/2548, คำวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญที่ 28/2547, คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 40/2547, คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 45-46/2547, คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 58/2547, คำวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญที่ 65-82/2547, คำวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญที่ 5-26/2548, คำวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญที่ 33/2548, คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 40/2548, คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 49-50/2548, คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 51/2548, คำวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญที่ 7/2549, คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 11/2551, คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 20/2552, คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 50/2554, คำวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญที่ 30/2555, คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 32/2555, คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 30/2548) ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญและคำวินิจฉัย ของศาลรัฐธรรมนูญในหลายๆ บรรทัดฐานได้ปรับใช้ หลักการดังกล่าว (Barak, 2012, p. 177) อย่างไรก็ตาม คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 14/2556 มิได้นิยาม ตีความหรืออธิบายคำว่า “เพียงพอ” ในการจัดสรร งบประมาณสำหรับรัฐสภา ศาล และองค์กรตาม รัฐธรรมนูญว่ามีความหมาย ขอบเขต และหลักเกณฑ์ อย่างไร

4. หลักการพิจารณาการจัดสรร งบประมาณให้เพียงพอ และ เปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญของ ต่างประเทศ

การจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการปฏิบัติ หน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล และองค์กร

ตามรัฐธรรมนูญที่ปรากฏในมาตรา 141 วรรคสองก่อให้เกิดคำถามที่ต้องพิจารณาว่า หลักเกณฑ์ใดใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาความเพียงพอในการจัดสรรงบประมาณ และแม้ศาลรัฐธรรมนูญจะเคยมีแนวบรรทัดฐานตัดสินไว้ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 14/2556 แล้ว แต่ศาลก็มีได้ให้นิยาม การตีความหมาย หรือบรรทัดฐาน หลักการจัดสรรงบประมาณให้ “เพียงพอ” กับการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ กรณีนี้จึงต้องอาศัยการตีความบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

หลักการตีความบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญปรากฏในมาตรา 5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติว่า “เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้กระทำการนั้นหรือวินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” ฉะนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา 5 ให้ตีความไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือการตีความตามประเพณีทางรัฐธรรมนูญ (Constitutional Conventions) (ปวริศร เลิศธรรมเทวี, 2561, น. 4) และดังได้กล่าวข้างต้นว่าปัจจุบันยังไม่มีแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่าการจัดสรรงบประมาณอย่างไรถึงจะเพียงพอกับการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และถ้าพิจารณาจากเจตนารมณ์ หลักการและเหตุผลของผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และฉบับก่อนหน้าที่บรรจุหลักการจัดสรรงบประมาณดังกล่าวไว้ ผู้ร่างฯ ก็มีได้ให้สาระสำคัญ หลักการ และเหตุผลว่าการใดจะถือได้ว่าเป็นการจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอกับการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระขององค์กรดังกล่าว

ตามหลักการเกี่ยวกับประเพณีทางรัฐธรรมนูญ ความเข้าใจโดยทั่วไปถือว่าประเพณีไม่เป็นกฎหมาย และไม่สามารถบังคับในศาลได้ เนื่องจากศาลต้องถือ

บทบัญญัติกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรในการปรับใช้แก่เหตุการณ์แห่งคดี ฉะนั้น ไม่ว่าประเพณีจะมีคุณค่า หรือได้รับการยอมรับมากน้อยเพียงใดตราบใดที่ยังไม่ตกผลึกเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรก็ไม่สามารถบังคับใช้ในศาลได้ (Dicey, 1883, p. 84) เว้นแต่จะมีบทบัญญัติให้อำนาจศาลในการปรับใช้ประเพณีเช่นนั้นได้ อย่างไรก็ตาม ประเพณีทางรัฐธรรมนูญมีสภาพบังคับในทางปฏิบัติดังที่ อัลเบิร์ต เวน ไคซีย์ พรมาจารย์ด้านรัฐธรรมนูญได้อธิบายไว้ว่า ประเพณีทางรัฐธรรมนูญเปรียบเสมือนแบบแผน หรือธรรมเนียมปฏิบัติที่ยึดถือปฏิบัติสืบต่อกันมาและยอมรับว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้อง และผู้ปฏิบัติมีความรู้สึกว่าผูกพันที่จะต้องประพฤติปฏิบัติตาม ไคซีย์ เรียกประเพณีทางรัฐธรรมนูญในลักษณะนี้ว่า “Mere Conventions” และประเพณีที่กลายเป็นกฎหมาย หรือประเพณีที่ถูกบัญญัติให้เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร ซึ่ง Dicey เรียกว่า “Enacted Conventions” (Dicey, 1883, p. 84)

กล่าวได้ว่า การจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอ ดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 141 วรรคสอง จำเป็นต้องพิจารณาตามหลักประเพณีทางรัฐธรรมนูญของไทย กล่าวคือ รัฐดำเนินการในเรื่องดังกล่าวไว้อย่างไร ก็ให้ถือไปอย่างนั้น ย่อมถือได้ว่าเป็นระเบียบแบบแผน หรือประเพณีทางรัฐธรรมนูญที่สำคัญ อย่างไรก็ตาม รัฐจะเคยดำเนินการไปอย่างไรในเรื่องดังกล่าว รัฐยังจำเป็นต้องคำนึงถึงการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ตามหลักนิติธรรมดังมาตรา 3 แห่งรัฐธรรมนูญ และบรรทัดฐานคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น อาจกล่าวได้ว่า การจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 141 วรรคสองมีใกล้เคียงกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญของต่างประเทศที่บัญญัติเรื่องหลักการจัดสรรงบประมาณให้สมดุลตามสัดส่วน (Balanced Budget Principle) โดยหลักการพื้นฐานสำคัญของรัฐธรรมนูญอีกประการคือ หลักการจัดสรรงบประมาณให้สมดุล

ตามสัดส่วน (Balanced Budget Principles) หลักการดังกล่าวเกี่ยวข้องโดยตรงกับเรื่องการจัดสรรงบประมาณของแผ่นดิน และแม้หลักการดังกล่าวมิได้ปรากฏมาตั้งแต่ในภูมิหลังทางรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น แต่เป็นหลักการที่พัฒนาเพื่อตอบสนองหลักนิติธรรม ในช่วงเวลาที่ประเทศเกิดวิกฤตทางการเงิน (Financial Crisis) โดยกำหนดให้รัฐจำเป็นต้องใช้งบประมาณให้สอดคล้องกับการจัดเก็บภาษีที่ได้ในแต่ละปีงบประมาณ ประเทศต่างๆ ทั่วโลกมีการบัญญัติแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยบรรจุหลักการดังกล่าว (Balanced Budget Provision) อาทิ รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา กฎหมายพื้นฐานของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี กฎหมายพื้นฐานของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง รัฐธรรมนูญของราชอาณาจักรสเปน รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐอิตาลี และรัฐธรรมนูญของสมาพันธรัฐสวิส เป็นต้น ฉะนั้นจึงมีความจำเป็นต้องพิจารณาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ

การจัดสรรงบประมาณในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศสามารถแบ่งกลุ่มการศึกษาออกตามระบบกฎหมายที่สำคัญของโลก กล่าวคือ กลุ่มประเทศที่มีระบบกฎหมายแบบ Common Law กับกลุ่มประเทศที่มีระบบกฎหมายแบบ Civil Law โดยให้ความสำคัญกับหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกประเทศที่จะนำมาศึกษา เนื่องจากทุกประเทศไม่อาจนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญของไทยได้ด้วยเหตุผลหลายประการ อาทิ สาธารณรัฐเกาหลี หรือเกาหลีใต้ซึ่งถือเป็นตัวอย่างของประเทศที่ประสบความสำเร็จในการบริหารประเทศ ผู้นำนายพลปึก จอง-ฮี (Park Jung Hee) ยึดอำนาจเข้าปกครองประเทศแบบเบ็ดเสร็จนิยม (Totalitarianism) ทำให้เกาหลีใต้ซึ่งครั้งหนึ่งเคยเป็นประเทศที่ยากจนที่สุดในโลก กลายเป็นประเทศที่ร่ำรวยมากที่สุดประเทศหนึ่งของโลก โดยมีรายได้รวมของชาติที่ 7,302 ล้านเหรียญสหรัฐ (USD) จัดเป็นอันดับที่ 11 ของประเทศที่ร่ำรวยที่สุดในโลก มีกฎหมายหลายฉบับที่ประเทศไทยได้นำมาเป็นต้นแบบในการพัฒนากฎหมายภายใน และแม้ในช่วง

ระยะเวลาหลังจะมีความใกล้ชิดทางวัฒนธรรมกับประเทศไทยเป็นอย่างมาก แต่รัฐธรรมนูญของเกาหลีใต้ถอดแบบมาจากรัฐธรรมนูญของเยอรมัน หรือรัฐธรรมนูญของสมาพันธรัฐสวิส ซึ่งเป็นประเทศที่มีความมั่งคั่งเป็นอย่างมาก และมีความโดดเด่นเรื่องกฎหมายการเงินและสถาบันทางการเงิน และประเทศไทยได้เคยนำหลักกฎหมายแพ่งสวิตเซอร์แลนด์ใช้ในการยกร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่สวิตเซอร์แลนด์เป็นประเทศสงบและไม่ค่อยประสบปัญหาทางการเมือง สวิตเซอร์แลนด์มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญมาแล้วเพียง 3 ฉบับโดย The Federal Constitution of the Swiss Confederation 1999 เป็นฉบับปัจจุบัน กล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญของสวิตเซอร์แลนด์มิได้มีอิทธิพลต่อรัฐธรรมนูญในประเทศอื่นๆ รวมทั้งประเทศไทย โดยในส่วนนี้ของบทความวิจัยจะให้ความสำคัญกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของต่างประเทศที่เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณ แนวทางที่แต่ละประเทศจัดสรรงบประมาณในภาพรวม แต่จะไม่กล่าวถึงในเรื่องวิธีการงบประมาณซึ่งอยู่นอกเหนือขอบเขตการศึกษาในครั้งนี้ โดยจะให้ความสำคัญกับประเทศกลุ่มตัวอย่างในระบบกฎหมายหลักดังกล่าวข้างต้นในจำนวนที่เท่ากัน กล่าวคือ ประเทศที่มีระบบกฎหมาย Common Law สองประเทศ ได้แก่ สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา และประเทศที่มีระบบกฎหมาย Civil Law สองประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

4.1 สหราชอาณาจักร

ดังได้กล่าวข้างต้นว่า สหราชอาณาจักร หรืออังกฤษเป็นประเทศแรกที่มีการนำเอาแนวคิดเรื่องรัฐธรรมนูญมาใช้จำกัดอำนาจของกษัตริย์เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนผู้อยู่ภายใต้การปกครอง และควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณตามที่ปรากฏในมหาบัตรแมกนา คาร์ตา (Magna Carta) เอกสารคำขอสิทธิ Petition of Rights และพระราชบัญญัติสิทธิเสรีภาพประชาชน ค.ศ. 1689 หรือ

Bill of Rights 1689 อย่างไรก็ตาม อังกฤษไม่มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติเรื่องกระบวนการร่างงบประมาณในแต่ละปี กลไกการทำงานระหว่างองค์กรภายในประเทศของอังกฤษเป็นไปในลักษณะของการดำเนินงานตามหลักปฏิบัติที่เคยทำกันมาก่อนหน้า ฉะนั้น จึงไม่มีความจำเป็นจะต้องบัญญัติกฎหมายขึ้นเป็นการเฉพาะเพื่อควบคุมการดำเนินกิจการต่างๆ ของรัฐ ลักษณะดังกล่าวเป็นไปตามสิ่งที่เรียกว่า “ประเพณี” (Conventions) หรือ “ประเพณีทางรัฐธรรมนูญ” โดยเป็นประเพณีประเพณีปฏิบัติที่สอดคล้องกับกรอบรัฐธรรมนูญภายใต้เอกสารทั้ง 3 ฉบับ และเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่ยึดถือและปฏิบัติสืบต่อกันมาเป็นระยะเวลานาน

4.1.1 นิยามของงบประมาณในสหราชอาณาจักร

คำว่า “งบประมาณ” หรือ (Budget) ในอังกฤษ หมายถึง เอกสารทางการเงิน (Financial Statement) ที่เสนอต่อสภาสามัญ (House of Common) โดย Chancellor of the Exchequer เกี่ยวกับเค้าโครงและรายงาน ตลอดจนแผนการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลที่เป็นไปตามการจัดเก็บภาษีในแต่ละปีงบประมาณ จะเห็นได้ว่า งบประมาณจึงหมายถึงการทำสิ่งที่มีความลับ โดยการเปิดเผยต่อสาธารณชน (From Secret to Open) ซึ่งมีบ่อเกิดทางปฏิบัติในสมัย Sir Robert Walpole ที่ในอดีตการจัดทำงบประมาณเป็นเรื่องลับในทางราชการของอังกฤษ และไม่เปิดเผยต่อสาธารณชน สำหรับการกำหนดปีงบประมาณ ขึ้นอยู่กับรัฐบาลในการประกาศ โดยไม่มีวันกำหนดตายตัวในแต่ละปี อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ วันสิ้นสุดปีงบประมาณจะถูกกำหนดให้เป็นวันที่ 31 มีนาคมของทุกปี ฉะนั้น รัฐบาลจะดำเนินการประกาศวันขึ้นกำหนดปีงบประมาณใหม่และจัดทำร่างงบประมาณเพื่อเสนอต่อรัฐสภาพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนวันสุดท้ายของปีงบประมาณในแต่ละปี

4.1.2 กระบวนการจัดทำร่างกฎหมายงบประมาณ

สำหรับกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายในสหราชอาณาจักร Chancellor of the Exchequer จะเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการจัดทำแผนงบประมาณในแต่ละปี รวมทั้งเสนอร่างงบประมาณในปีถัดไป โดยร่างกฎหมายงบประมาณจะนำเข้าสู่กระบวนการอภิปรายในสภาสามัญ (สภาผู้แทนราษฎร) ต่อไป

บางบทบัญญัติในร่างกฎหมายงบประมาณ ที่เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษี อาทิ อัตราศุลกากร อัตราภาษีสำหรับสินค้าบางอย่างซึ่งมีมูลค่าทางเศรษฐกิจ อาทิ ภาษีที่เก็บกับสินค้าที่มีแอลกอฮอล์ และบุหรี่ เป็นต้น โดยประเพณีแล้วจะมีผลใช้บังคับทันทีที่รัฐสภาของอังกฤษให้การรับรอง กรณีดังกล่าวเรียกว่า “Provisional Collection of Taxes” ซึ่งตามธรรมเนียมปฏิบัติหรือประเพณีทางรัฐธรรมนูญของอังกฤษ บทบัญญัติในร่างกฎหมายดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับวันที่รัฐสภาอังกฤษให้การอนุมัติ และให้มีผล ณ เวลา 18.00 นาฬิกาของวันดังกล่าว กรณีนี้ขึ้นเพื่อความรวดเร็วในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่จำเป็นต้องยึดติดกับกระบวนการและขั้นตอนทางธุรการ กรณีนี้จึงแตกต่างจากประเทศไทยที่กฎหมายทุกฉบับต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาทุกครั้ง จึงจะถือว่ามิผลใช้บังคับได้เป็นการทั่วไป

โดยธรรมเนียมปฏิบัติ ผู้นำฝ่ายค้าน (Leader of the Opposition) จะเป็นผู้ตั้งคำถามเกี่ยวกับร่างกฎหมายงบประมาณในสาระสำคัญ รายละเอียด และประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับร่างกฎหมายงบประมาณ ในทางปฏิบัติ รัฐสภาของอังกฤษจะมีการจัดตั้งคณะกรรมการ (Committee) ขึ้นประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญจากทุกสาขาวิชาชีวะมาเป็นที่ปรึกษาตั้งข้อสังเกตและให้ความเห็น รวมถึงข้อเสนอแนะต่อสมาชิกสภาสามัญก่อนเข้าสู่ขั้นพิจารณาของสภาสามัญ ในขั้นพิจารณาของสภาสามัญจะใช้เวลาพิจารณาไม่เกิน

4 วัน และหากรัฐสภาเห็นชอบ ร่างกฎหมายดังกล่าว มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ทันที มีข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับกระบวนการทางนิติบัญญัติของการพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณในอังกฤษ กล่าวคือ ร่างกฎหมายงบประมาณถือว่าเป็นร่างกฎหมายชนิดหนึ่ง ฉะนั้น ตามประเพณีทางรัฐธรรมนูญจำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาขุนนาง (วุฒิสภา) (House of Lords) ในทางปฏิบัติสภาขุนนางไม่มีบทบาทใดๆ เกี่ยวกับการพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายงบประมาณ สภาขุนนางทำได้เพียงการตั้งข้อสังเกตต่อร่างกฎหมายงบประมาณ ในประวัติศาสตร์ของอังกฤษ สภาขุนนางไม่เคยยับยั้งร่างกฎหมายงบประมาณที่เสนอจากสภาสามัญ

4.1.3 การพิจารณาโดยคณะกรรมการธิการ (Committees)

ดังได้กล่าวข้างต้น การพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายงบประมาณในชั้นของสภาสามัญ จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณ คณะกรรมการดังกล่าวเรียกว่า “The Commons Treasury Select Committee” ซึ่งมาจากสมาชิกสภาสามัญหลากหลายพรรครวมกัน ทำหน้าที่ตรวจสอบเกี่ยวกับการงบประมาณของแผ่นดิน อาจกล่าวได้ว่า คณะกรรมการดังกล่าวซึ่งมาจากสมาชิกสภาสามัญอาจไม่มีความรู้ในทุกด้าน ฉะนั้น ในทางปฏิบัติจึงมีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาอีกชุดหนึ่งทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาและเป็นผู้เชี่ยวชาญให้ความเห็นต่อร่างกฎหมายงบประมาณ ซึ่งอังกฤษใช้วิธีการนี้ในการตรวจสอบพัฒนากฎหมาย ประเด็นปัญหาในสังคม การใช้อำนาจรัฐ ความเดือดร้อนของประชาชน เพราะถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐสภา

4.1.4 แนวทางการจัดสรรงบประมาณของสหราชอาณาจักร

แม้ไม่มีกฎหมายหรือเอกสารฉบับใดระบุไว้ให้รัฐสภาจะต้องจัดสรรงบประมาณอย่างไร ในทางประเพณีทางรัฐธรรมนูญ รัฐสภาจะจัดสรรงบประมาณตามหลักสัดส่วนซึ่งมาจากหลักความได้สัดส่วน (Proportionality) อันเป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญอังกฤษ มาปรับใช้กับการจัดสรรงบประมาณ หลักการดังกล่าวเป็นหลักการที่สอดคล้องกับหลักการจัดสรรงบประมาณให้สมดุลตามสัดส่วน (Balanced Budget Provision) ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญของประเทศอื่นๆ

4.2 สหรัฐอเมริกา

สำหรับสหรัฐอเมริกา แม้ในช่วงที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญจะมีได้มีบัญญัติเรื่องอำนาจในการอนุมัติงบประมาณของประเทศไว้ว่าเป็นอำนาจของนิติบัญญัติ (สภาคองเกรส) ภายหลังมีการประกาศใช้กฎหมายภายใต้ The Funding Act 1790 ส่งผลให้เกิดความชัดเจนในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของประเทศว่าเป็นอำนาจของสภาคองเกรสสหรัฐอเมริกา

4.2.1 นิยามของงบประมาณในสหรัฐอเมริกา

รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาภายใต้ The United States Constitution 1787 บัญญัติไว้ใน Article I, Section 9, Clause 7 ว่า บรรดาเงินงบประมาณจากคลังทั้งปวง จะนำออกไปใช้มิได้หากมิได้จัดทำเป็นกฎหมาย และจัดให้มีการแสดงรายการรายรับ-จ่ายเงินของประเทศต่อสาธารณชนอย่างเหมาะสม จะเห็นได้ว่า นิยามของงบประมาณในสหรัฐอเมริกาเหมือนกันกับของสหราชอาณาจักร ซึ่งการจัดทำงบประมาณจำเป็นต้องเชื่อมโยงกับอำนาจของนิติบัญญัติ และมีการเผยแพร่ต่อสาธารณชน

สำหรับปีงบประมาณของสหรัฐอเมริกา มีความแตกต่างจากสหราชอาณาจักร แต่เหมือนกันกับปีงบประมาณของประเทศไทย กล่าวคือ วันสิ้นสุดปีงบประมาณคือวันที่ 30 กันยายนของทุกปี และให้วันที่ 1 ตุลาคม ของทุกปีเป็นวันเริ่มต้นปีงบประมาณใหม่ อาจกล่าวได้ว่า การกำหนดระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดปีงบประมาณของประเทศไทยได้เอาหลักเกณฑ์ของสหรัฐอเมริกามาใช้

4.2.2 กระบวนการจัดทำร่างกฎหมายงบประมาณ

ความแตกต่างของงบประมาณสหรัฐอเมริกา และประเทศอื่นๆ เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายงบประมาณ ในสหรัฐอเมริกา ประธานาธิบดีดำรงตำแหน่งเป็นประมุข และหัวหน้าฝ่ายบริหารในเวลาเดียวกัน ฉะนั้น การเสนอร่างกฎหมายงบประมาณจะเสนอโดยประธานาธิบดี ในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารต่อสภาองเกรส และหากสภาองเกรสพิจารณาอนุมัติ ประธานาธิบดีในฐานะประมุขแห่งรัฐจะเป็นผู้ลงนามในร่างกฎหมายงบประมาณดังกล่าว เพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

สำหรับกฎหมายที่สมาชิกสภาองเกรส ใช้พิจารณาเกี่ยวกับงบประมาณที่เสนอเข้าสภา จะอยู่ภายใต้กฎหมายหลัก 2 ฉบับ ได้แก่ (1) The Budget and Accounting Act of 1921 และ (2) The Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974 รัฐธรรมนูญและกฎหมายของสหรัฐอเมริกามีการอุดหนุนว่ากรณีที่หากสภาองเกรสไม่อนุมัติงบประมาณ และอาจทำให้เกิดความเสียหาย โดนมีบทกฎหมายกำหนดให้บางเรื่องกระทำไปได้ก่อน แม้สภาองเกรสจะยังไม่อนุมัติงบประมาณ อาทิ การจ่ายเงินบุคลากรในหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น

บ่อยครั้งที่ร่างกฎหมายงบประมาณ มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในชั้นการพิจารณาของสภา

องเกรส กรณีดังกล่าวรัฐธรรมนูญและกฎหมายให้อำนาจประธานาธิบดียับยั้งร่างกฎหมายงบประมาณดังกล่าวได้ (Veto) โดยการยับยั้งร่างกฎหมายงบประมาณจะถูกส่งกลับไปให้สภา องเกรสพิจารณาอีกครั้ง หากสภาองเกรสด้วยคะแนนเสียงของจำนวนสมาชิกไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมด ยืนยันร่างกฎหมายงบประมาณนั้น รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาให้ถือว่าเป็นกฎหมายงบประมาณที่ใช้บังคับในปีงบประมาณนั้นๆ จะเห็นได้ว่า หลักการเสนอ พิจารณา และอนุมัติงบประมาณของแผ่นดิน ในสหรัฐอเมริกามีความคล้ายคลึงกับประเทศไทยอย่างมาก

4.2.3 คณะกรรมการ (Committees) และอนุกรรมการ (Subcommittees)

ความแตกต่างระหว่างการจัดสรรงบประมาณของแผ่นดินสหรัฐอเมริกากับประเทศไทย อยู่ตรงที่กระบวนการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเฉพาะการจัดให้มีคณะกรรมการหลายชุดเพื่อพิจารณาร่างงบประมาณที่เสนอโดยประธานาธิบดี แม้ประเทศไทยจะมีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นเพื่อพิจารณางบประมาณ แต่คณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวมาจากสมาชิกรัฐสภา ซึ่งแตกต่างจากกรณีของสหรัฐอเมริกาที่จัดให้มีคณะกรรมการธิการต่างๆ และอนุกรรมการอีกหลายชุดเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณ โดยบุคคลที่จะเป็นกรรมการในคณะกรรมการดังกล่าวได้จะต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชานั้นๆ และแต่งตั้งเป็นกรรมการ

กรณีนี้คล้ายคลึงกับแนวปฏิบัติของสหราชอาณาจักร โดยมีหลักการสำคัญว่า การจัดสรรงบประมาณเป็นเรื่องไม่จำกัดเฉพาะสมาชิกรัฐสภา แต่เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับประชาชนทุกคนในฐานะผู้เสียภาษี (Taxpayers) ฉะนั้น เรื่องการจัดสรรงบประมาณจึงเป็นเรื่องที่ต้องให้บุคคลทุกภาคส่วนเข้ามามีการบริหารจัดการ

4.2.4 แนวทางการจัดสรรงบประมาณของสหรัฐอเมริกา

แนวทางการจัดสรรงบประมาณของสหรัฐอเมริกามีความหลากหลาย และแตกต่างกันตามลักษณะการใช้จ่ายเงินงบประมาณของประเทศ และนโยบายของฝ่ายบริหาร แต่มีสาระสำคัญอย่างหนึ่งที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญของทุกมลรัฐซึ่งแก้ไขในช่วงที่เกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินของประเทศ คือ บทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้สมดุลตามสัดส่วน (Balanced Budget Provisions) และแม้รัฐธรรมนูญของประเทศจะมีได้มีการแก้ไขบัญญัติเพิ่มเติมหลักการดังกล่าวไว้ รัฐบาลยังยึดหลักการจัดสรรงบประมาณตามหลักการดังกล่าว

อาจกล่าวได้ว่า การจัดสรรงบประมาณของสหรัฐอเมริกามีความแตกต่างกับรัฐธรรมนูญไทยที่กำหนดให้รัฐจะต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แสดงให้เห็นถึงว่ารัฐธรรมนูญมิได้กำหนดเพดานทางการเงินในการจัดสรรงบประมาณของประเทศไว้

4.3 สาธารณรัฐฝรั่งเศส

การจัดสรรงบประมาณของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีความคล้ายคลึงกับสหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา เช่นเดียวกัน โดยฝรั่งเศสถือว่ามีการควบคุมการจัดสรรงบประมาณของแผ่นดินในระดับที่สูง

4.3.1 นิยามของงบประมาณสาธารณรัฐฝรั่งเศส

งบประมาณคือเอกสารทางการเงินของรัฐที่โฆษณาเผยแพร่ต่อสาธารณชน ในทางปฏิบัติรัฐบาลฝรั่งเศสจะจัดให้มีการเผยแพร่เอกสารทางการเงินเมืองในรูปแบบต่างๆ อาทิ Pre-Budget Report, หรือเอกสารการเงินภายใต้ State Budget Act, Budget Execution Act หรือในรูปแบบอื่นๆ โดยเสนอต่อสภา

เพื่อพิจารณาอนุมัติ ฉะนั้น นิยามของงบประมาณในฝรั่งเศสจึงเหมือนกับทุกประเทศ รวมทั้งประเทศไทย ที่ต้องเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณาอนุมัติ

สำหรับปีงบประมาณของฝรั่งเศสมีความแตกต่างกับทุกประเทศ โดยกำหนดให้วันสุดท้ายของปีปฏิทินเป็นวันสิ้นสุดปีงบประมาณ

4.3.2 กระบวนการจัดทำร่างกฎหมายงบประมาณ

รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสภายใต้ The Constitution of the Fifth Republic 1948 กำหนดให้งบประมาณรายได้และงบประมาณรายจ่ายของรัฐต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา และกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอนุมัติของสภาไว้ไม่เกิน 70 วัน

มาตรา 40 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังบัญญัติห้ามมิให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างงบประมาณที่เสนอเข้าสภา และเมื่อสภาอนุมัติร่างงบประมาณดังกล่าว รัฐบาลอาจแก้ไขเพิ่มเติมงบประมาณเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 2 ของงบประมาณที่ตั้งไว้ก็ได้ โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากสภา อาจกล่าวได้ว่า การพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐสภาฝรั่งเศสมีความคล้ายคลึงกับการพิจารณาอนุมัติงบประมาณโดยรัฐสภาของไทย กล่าวคือ เป็นเพียงตรายางให้กับฝ่ายบริหาร

4.3.3 แนวทางการจัดสรรงบประมาณของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

แม้ฝ่ายนิติบัญญัติจะดูเหมือนว่าไม่มีอำนาจยับยั้งฝ่ายบริหารเกี่ยวกับการบริหารจัดการงบประมาณแผ่นดิน แต่รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสมีบทบัญญัติบางประการวางกรอบเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณไว้ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่มีการเสนอแก้ไขในปี ค.ศ. 2011 โดยเป็นการแก้ไขมาตรา 34 แห่งรัฐธรรมนูญ และกำหนดให้รัฐจะต้องจัดสรรงบประมาณให้สมดุลตาม

สัดส่วน ซึ่งเป็นบทบัญญัติในลักษณะเดียวกับรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ฉะนั้น แม้ฝ่ายนิติบัญญัติจะไม่มีอำนาจกลั่นกรองฝ่ายบริหารในเรื่องการจัดสรรงบประมาณแต่รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดได้กำหนดกรอบการจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับนานาอารยประเทศอยู่แล้ว

4.4 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นอีกประเทศที่นำมศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศไทย โดยเยอรมนีมีความชัดเจนในเรื่องการจัดสรรงบประมาณเป็นอย่างมาก มีการจัดตั้งกระบวนการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินที่เรียกว่า “German Budget Process” ซึ่งเป็นกรอบวิธีคิดและดำเนินการในการจัดสรรงบประมาณของแผ่นดิน

4.4.1 นิยามของงบประมาณในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

สำหรับนิยามของงบประมาณในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเหมือนกันกับของทุกประเทศที่นำมศึกษา กล่าวคือ เป็นเอกสารการเงินของรัฐที่แสดงรายรับ และรายจ่ายของรัฐในภาพรวมในแต่ละปีงบประมาณ และการกำหนดงบประมาณเป็นการกำหนดตามงบประมาณที่ได้รับในแต่ละปีงบประมาณ โดยรัฐธรรมนูญของเยอรมนีกำหนดให้ร่างงบประมาณจะต้องทำเป็นกฎหมาย

ปีงบประมาณของเยอรมนีเหมือนกันกับฝรั่งเศส กล่าวคือ กำหนดให้วันสุดท้ายของปีปฏิทินเป็นวันสิ้นสุดปีงบประมาณ

4.4.2 กระบวนการจัดทำร่างกฎหมายงบประมาณ

กล่าวได้ว่า กระบวนการจัดทำงบประมาณของเยอรมนีมีความเข้มงวด และเป็นระบบเป็นอย่างมาก

โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องรองรับหลายฉบับ ตั้งแต่หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญในกฎหมายพื้นฐาน (Basic Law) The 1967 Act to Promote Economic Stability & Growth, หรือ The Stability Council Act of 2009 (Stabilitätsratsgesetz)

โดยกระบวนการจัดทำร่างงบประมาณในเยอรมนีจะเริ่มกระบวนการทุกๆ ไตรมาส กล่าวคือทุกๆ สามเดือนตามปีปฏิทินทั้งนี้เพื่อส่งเสริมความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และการพัฒนาประเทศตามกฎหมายภายใต้ The Act to Promote Economic Stability & Growth (1967) โดยในไตรมาสแรก รัฐบาลจะมีการจัดทำแผนความมั่นคงทางเศรษฐกิจเสนอต่อสภา และในไตรมาสที่สองจะมีการเตรียมร่างงบประมาณประจำปีที่จะเสนอเข้าสภา รวมทั้งแผนการใช้จ่ายเงินในช่วง 5 ปี รายงานทางการเงินทั้งสองประการดังกล่าวมีขึ้นเพื่อให้สาธารณชนรับทราบและจะเป็นเอกสารที่เสนอต่อสภาเพื่ออนุมัติ และในไตรมาสสุดท้ายเป็นการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยจัดให้มีคณะกรรมการต่างๆ เข้าตรวจสอบร่างงบประมาณในแต่ละปี

จะเห็นได้ว่า กระบวนการร่างงบประมาณของเยอรมนีมีความเข้มแข็งเป็นอย่างมาก และใช้เวลาแก่ฝ่ายนิติบัญญัติเพื่ออภิปรายในสภาเป็นเวลานานถึง 4 เดือน สาเหตุดังกล่าวอาจเป็นเพราะเยอรมนีให้ความสำคัญกับการเข้าตรวจสอบอำนาจรัฐของภาคประชาชนโดยจัดให้มีคณะกรรมการต่างๆ เข้าตรวจสอบ

4.4.3 การพิจารณาโดยคณะกรรมการ (Committees)

กล่าวได้ว่า หัวใจสำคัญของการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในเยอรมนีคือคณะกรรมการที่จัดตั้งโดยสภา (Budget Committee) ทำหน้าที่ร่วมกับสภา (Bundestag) โดยรัฐธรรมนูญของเยอรมนี

ให้อำนาจสภาอย่างกว้างขวางในการตรวจสอบเกี่ยวกับร่างงบประมาณ และกำหนดให้มีคณะกรรมการการ (Budget Committee) ที่มาจากผู้เชี่ยวชาญภาคส่วนต่างๆ และได้รับการยอมรับจากสังคม โดยปกติจะมีความสัมพันธ์กับกลุ่มพรรคการเมือง และคณะรัฐมนตรีความเห็นของคณะกรรมการมีผลต่อการพิจารณาตัดสินใจของสภาเป็นอย่างมาก และโดยทั่วไปสภานำไปให้แก่ร่างงบประมาณ

4.4.4 แนวทางการจัดสรรงบประมาณของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

นอกเหนือจากกระบวนการที่เป็นระบบในปี ค.ศ. 2009 เยอรมนีมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยเพิ่มเติมประเด็นเรื่องของการแก้ไขปัญหานี้” (Debt Brake) (Schuldenbremse) ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณให้สมดุลตามสัดส่วน หรือ Balanced Budget Provisions แบบเดียวกันกับรัฐธรรมนูญของกลุ่มประเทศตัวอย่างข้างต้น

4.5 บทสรุปรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ

จากการศึกษาได้พบข้อสรุปเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญของต่างประเทศดังนี้

ประการแรก อำนาจพิจารณาอนุมัติเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยทุกประเทศให้ความสำคัญกับอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณาตรวจสอบร่างงบประมาณที่เสนอโดยฝ่ายบริหาร อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติสภาของฝรั่งเศสมีลักษณะเป็นตรายางในการอนุมัติงบประมาณให้กับฝ่ายบริหาร สาเหตุหนึ่งอาจเป็นเพราะรูปแบบการปกครองในรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสที่เป็นแบบกึ่งรัฐสภา กึ่งประธานาธิบดี ส่งผลให้อำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐบาลเลื่อนหายไป

ประการที่สอง ทุกประเทศที่คัดเลือกมาศึกษาให้ความสำคัญกับกระบวนการตรวจสอบร่างงบประมาณ

โดยจัดให้มีคณะผู้เชี่ยวชาญจากสาขาวิชาต่างๆ ตั้งขึ้นในรูปแบบของคณะกรรมการ (Committee) ตรวจสอบร่างงบประมาณที่เสนอเข้าสภา

ประการที่สาม รัฐธรรมนูญหรือแนวปฏิบัติของทุกประเทศกำหนดแนวทางการจัดสรรงบประมาณของรัฐว่าจะต้องเป็นไปอย่างสมดุลตามสัดส่วน (Balanced Budget Principle) แสดงให้เห็นถึงการรับหลักการเรื่องหลักนิติธรรม

กล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญของทุกประเทศที่นำมาศึกษาเน้นย้ำถึงหลักการพื้นฐานทางรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดินตั้งแต่ ความสำคัญของรัฐธรรมนูญในฐานะกฎหมายสูงสุด ที่บัญญัติให้เรื่องงบประมาณซึ่งเป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญต้องให้การรับรองไว้ โดยการใช้จ่ายงบประมาณจำเป็นต้องบัญญัติเป็นกฎหมาย ตลอดจนหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐสภาที่รัฐสภาจะต้องเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่หลักในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของแผ่นดิน และความสอดคล้องกับหลักนิติธรรมและหลักความสมดุลของการจัดสรรงบประมาณ การศึกษาการจัดสรรงบประมาณในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศนำมาสู่ข้อสรุปเปรียบเทียบดังตารางที่ 3 ซึ่งจะได้จัดทำเป็นบทสรุปและข้อเสนอแนะในรายงานวิจัยต่อไป

5. การปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระ

รัฐธรรมนูญได้ให้หลักประกันความเป็นอิสระของรัฐสภา ศาล องค์กรอิสระ และองค์กรอัยการ คำว่า “อิสระ” ในที่นี้หมายถึงอิสระจากรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารในด้านต่างๆ ตั้งแต่ การเข้าสู่ตำแหน่ง การปฏิบัติหน้าที่ระบบบริหารงานบุคคล และรวมถึงการจัดสรรงบประมาณดังที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 141 วรรคสองบัญญัติให้ รัฐต้องสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล องค์กรอิสระ และองค์กรอัยการ ฉะนั้น ประเด็นสำคัญที่จำเป็น

ต้องพิจารณาในลำดับต่อไปในคือ การตีความเรื่องความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 141 วรรคสอง

อาจกล่าวได้ว่า ความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 141 วรรคสองย่อมมีความแตกต่างกันตามที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจ และหลักการพื้นฐานแห่งรัฐธรรมนูญ การศึกษาในส่วนนี้จะแยกวิเคราะห์องค์กรแต่ละองค์กรออกเป็น 4 กลุ่มกล่าวคือ

5.1 รัฐสภา

อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน เป็นหลักการพื้นฐานแห่งรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญทุกประเทศต่างให้การรับรองหลักการ รวมทั้งประเทศไทยดังความในมาตรา 3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งบัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย” และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้ง แสดงให้เห็นว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นตัวแทนของปวงชนตามทฤษฎีตัวแทนและอำนาจอธิปไตย ดังที่รูสโซ (Rousseau) ได้เคยอธิบายไว้ในผลงานอมตะเรื่อง “สัญญาประชาคม” (Social Contracts) ว่าสมาชิกในสังคมแต่ละคนล้วนแต่เป็นเจ้าของอำนาจอิสระสูงสุดในการปกครองหรืออำนาจอธิปไตย (Sovereignty) กรณีนี้รูสโซเรียกว่า “อำนาจอธิปไตยของปวงชน” (Sovereignty of the People) ซึ่งเป็นข้อความที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 ของไทย และเมื่อประชาชนมอบอำนาจอิสระไว้ให้กับสภาผ่านการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎร อำนาจดังกล่าวจึงเป็นอำนาจอธิปไตยของสภา (Parliament Sovereignty) ฉะนั้น สมาชิกรัฐสภาย่อมมีเอกสิทธิ์คุ้มกันในการปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและหน่วยงานใดๆ ในฐานะเป็นตัวแทนของปวงชน ฉะนั้น มาตรา 124 จึงบัญญัติให้เอกสิทธิ์คุ้มกันสำหรับสมาชิกไว้ว่า

ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ที่ประชุมวุฒิสภา หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา สมาชิกผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใดในทางแกล้งข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็นหรือออกเสียงลงคะแนนย่อมเป็นเอกสิทธิ์เด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้นในทางใดๆ มิได้

ยิ่งกว่านั้น มาตรา 125 ยังรับรองเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา ในการยกเว้นการถูกดำเนินคดีระหว่างสมัยประชุมสภา โดยบัญญัติไว้ว่า

ในระหว่างสมัยประชุม ห้ามมิให้จับ คุมขัง หรือหมายเรียกตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาไปทำการสอบสวนในฐานะที่สมาชิกผู้นั้นเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญาเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก หรือเป็นการจับในขณะกระทำความผิด

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงอำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐสภา อันที่จริงหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐสภามีที่มาจากหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญอังกฤษ (Goldsworthy, 1999, p. 27) โดยอังกฤษถือเป็นต้นแบบของการนำเอาแนวคิดในการจำกัดอำนาจของผู้ปกครองเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนผู้อยู่ภายใต้การปกครอง หรือการปกครองในระบบรัฐสภา ที่เรียกว่า “Westminster System” (ปวิศร เลิศธรรมเทวี, 2561ข, น. 144) โดยอังกฤษถือว่า อำนาจอิสระสูงสุดคืออำนาจอธิปไตยของฝ่ายนิติบัญญัติ อำนาจดังกล่าวถือว่าการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติและกฎหมายที่ออกโดยสภาเป็นเจตจำนงของประชาชนภายในประเทศ และเป็นอำนาจอิสระ ยิ่งกว่าอำนาจของฝ่ายบริหารและตุลาการ ฉะนั้น เอกสิทธิ์ความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภามีขึ้นเพื่อประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของบรรดาสมาชิกรัฐสภาในการตรวจสอบอำนาจรัฐ

อันที่จริง เอกสิทธิ์ความคืบกันดังกล่าวยังมีที่มา และภูมิหลังจากมหาบัตร แมกนา คาร์ตา ค.ศ. 1215 หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญของอังกฤษ ที่พระเจ้าจอห์น (John, King of England) (ค.ศ. 1199–1216) กษัตริย์ ของอังกฤษจำต้องลงพระนามาภิไธยให้ไว้กับประชาชน ชาวอังกฤษ โดยมีบทบัญญัติรับรองว่า “ไม่มีบุคคลผู้ใด ที่จะถูกจองจำหรือถูกคุมขัง หรือถูกริบเอกสิทธิ์หรือ ทรัพย์สินหรือถูกกำหนดว่าผิดกฎหมาย หรือถูกเนรเทศ หรือการกระทำใดๆ โดยไม่ชอบธรรมตามกฎหมายของ บ้านเมือง และขุนนางมีสิทธิใช้กำลังอาวุธเพื่อตอบโต้ การกระทำที่ไม่ชอบธรรมของกษัตริย์ได้” บทบัญญัติ ดังกล่าวได้พัฒนาต่อมาและกลายมาเป็นหลักการพื้นฐาน 2 ประการ ประการแรก หลักกฎหมายอาญาว่าด้วย บทสันนิษฐานในคดีอาญาต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่า ผู้ต้องหาไม่มีความผิด (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/ 2559) และกระบวนวิธีพิจารณาความอาญา (Habeas Corpus) ของอังกฤษในปัจจุบัน (ปวิศร เลิศธรรมเทวี, 2561ข, น. 53) และประการที่สอง หลักการเรื่อง เอกสิทธิ์ความคุ้มครองของสมาชิกรัฐสภา บทบัญญัติของ มหาบัตร Magna Carta บางส่วนใช้บังคับจนถึงปัจจุบัน

กล่าวได้ว่า ประเทศไทยได้รับหลักอำนาจอธิปไตย เป็นของรัฐสภามาตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรก ภายใต้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน สยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ฉะนั้น รัฐสภาจึงมี อำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่าย บริหาร และการอนุมัติงบประมาณของแผ่นดิน อย่างไรก็ตาม มีข้อคิดและปัญหาบางประการเกี่ยวกับรัฐสภา ของไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยที่รัฐธรรมนูญ กำหนดให้รัฐสภา ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีสมาชิก 500 คน และวุฒิสภาซึ่งมีสมาชิก 250 คน โดยวุฒิสมาชิกในปัจจุบันมาจากการแต่งตั้งของฝ่าย บริหารทั้งสิ้น ก่อให้เกิดคำถามว่า รัฐสภาของประเทศไทยจะถือเป็นตัวแทนของปวงชน และอำนาจอธิปไตย

ได้หรือไม่ กรณีนี้อาจหยิบยกที่มาของวุฒิสภา 2 ประเทศ มาเทียบเคียงได้ กล่าวคือ

วุฒิสภาของอังกฤษ หรือ สภาขุนนาง (House of Lords) ซึ่งมาจากการสืบสายเลือด (Hereditary Peer) ของชนชั้นสูงในอังกฤษ และต่อมาเป็นการแต่งตั้งโดย คำแนะนำของนายกรัฐมนตรี โดยอังกฤษมิได้จำกัด จำนวนที่นั่งของสภาขุนนางไว้ สภาขุนนางมีอำนาจหลาย ประการ และเป็นที่สำคัญในการบริหารราชการแผ่นดิน ตั้งแต่ การพิจารณาบัญชีกฎหมาย การแต่งตั้งโยกย้าย ข้าราชการระดับสูงของอังกฤษ เป็นต้น ในประวัติศาสตร์ สภาขุนนางไม่เคยเข้าไปยุ่งเกี่ยวหรือครอบงำการปฏิบัติ หน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร เพราะถือว่า อำนาจ อธิปไตยเป็นของสภาสมาญ (House of Common) (สภาผู้แทนราษฎร) ซึ่งมีที่มาจากประชาชน โดยกลไก ที่กำกับดูแลความสัมพันธ์ของอำนาจดังกล่าว อังกฤษ เรียกว่า “มารยาททางการเมือง” (ปวิศร เลิศธรรมเทวี, 2561ข, น. 77) อย่างไรก็ตาม ในประวัติศาสตร์มี นายกรัฐมนตรีอังกฤษเพียงคนเดียวที่มีได้มาจาก สภาสมาญ (House of Common) แต่มาจากสภา ขุนนาง (House of Lords) คือ Robert Gascoyne-Cecil ในช่วงปี ค.ศ. 1895-1902 ซึ่งเป็นช่วงที่เกิดปัญหา การเมืองของอังกฤษ และสภาขุนนางสามารถคุม เสียงข้างมากในสภาสมาญได้

อีกกรณีหนึ่งคือวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกา หรือ “Senate” มาจากการเลือกตั้ง และถือว่าเป็นผู้แทนของ ปวงชนทั้งปวง สมาชิกวุฒิสภา (Senator) จึงมีอำนาจ ยิ่งกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อาจกล่าวได้ว่า ประเทศไทยได้เคยใช้รูปแบบของวุฒิสภาทั้งสองประเทศแล้ว หรือผสมผสานรูปแบบของวุฒิสภาจากทั้งสองประเทศ ดังกล่าว หรือหลายประเทศรวมกัน ไม่ว่าประเทศไทย เลือกใช้แบบใช้ที่มาของวุฒิสภาในรูปแบบไหนก็ยังคง เกิดปัญหาความชอบธรรมของวุฒิสภา กรณีนี้คงต้องปล่อยให้ เป็นไปตามกลไกของรัฐธรรมนูญและประเพณี ทางรัฐธรรมนูญที่เรียกว่า “มารยาททางการเมือง”

ยิ่งกว่านั้น ในทางทฤษฎี รัฐสภาไทยถือว่าเป็นผู้มีอำนาจในการควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร โดยการควบคุมดังกล่าวเป็นการควบคุมทั้งการกำหนดอัตราค่าจ้างและงบประมาณด้วยการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในเรื่องต่างๆ แต่ในทางปฏิบัติ รัฐสภาของไทยถูกครอบงำโดยฝ่ายบริหาร ผ่านระบบพรรคการเมือง การร่วมรัฐบาลย่อมต้องอาศัยเสียงข้างมากในสภา และพรรคเมืองที่สามารถคุมเสียงข้างมากในสภาได้จึงมีสิทธิจัดตั้งรัฐบาลและคณะรัฐมนตรีขึ้นมาบริหารประเทศ ฉะนั้นสภาซึ่งมาจากพรรคการเมืองเดียวกับรัฐบาลหรือพรรคร่วมรัฐบาลย่อมตกอยู่ภายใต้ความครอบงำของฝ่ายบริหาร การดำเนินการใดๆ ตั้งแต่ การออกกฎหมาย การตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายบริหาร หรือการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน แม้ทางทฤษฎีจะถือเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ในทางปฏิบัติกลับกลายเป็นของรัฐบาล อาจกล่าวได้ว่า รัฐสภาของไทยเปรียบเสมือนเป็น “ตรายาง” (Rubber Stamp) ที่ไม่สะท้อนให้เห็นว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน

5.2 ศาล

หลักประกันความเป็นอิสระของศาลปรากฏในรัฐธรรมนูญ มาตรา 188 ซึ่งบัญญัติว่า “การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาล ซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์” และ “ผู้พิพากษาและตุลาการย่อมมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เป็นธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง” ฉะนั้น การจัดตั้งศาลจะต้องตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติ การตั้งศาลขึ้นใหม่หรือกำหนดวิธีพิจารณาเพื่อพิจารณาพิพากษาอรรถคดี หรือที่มีข้อหาฐานใดฐานหนึ่งโดยเฉพาะแทนศาล จึงกระทำมิได้ แสดงให้เห็นถึงหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของศาลที่รัฐธรรมนูญให้การรับรอง

ความเป็นอิสระดังกล่าวยังรวมถึงการมีระบบการบริหารงานบุคคล หรือหน่วยงานทางธุรการเป็นของฝ่ายตุลาการเอง ฉะนั้น รัฐจะต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของศาลดังกล่าวเพื่อให้ศาลต้องตกอยู่ภายใต้การครอบงำของฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติผ่านการจัดสรรงบประมาณและการบริหารงานบุคคล ด้วยเหตุดังกล่าวศาลจึงมีสำนักงานศาลยุติธรรมทำหน้าที่เป็นหน่วยงานทางธุรการให้กับศาลยุติธรรม สำนักงานศาลปกครอง ซึ่งเป็นหน่วยงานธุรการให้กับศาลปกครอง และสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นหน่วยงานทางธุรการให้กับศาลรัฐธรรมนูญ

หลักความเป็นอิสระของศาลหรือตุลาการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญก่อให้เกิดคำถามว่าหลักประกันความเป็นอิสระของศาลไทยมีความสอดคล้องกับกติกาของสากลหรือไม่ กล่าวได้ว่า หลักความเป็นอิสระของศาลนั้น เป็นหลักการสากลที่รองรับโดยปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights: UDHR) ซึ่งรับรองว่า “ทุกคนย่อมมีสิทธิในความเสมอภาคอย่างเต็มที่ในการได้รับการพิจารณาคดีที่เป็นธรรมและเปิดเผยจากศาลที่อิสระและไม่ลำเอียงในการพิจารณากำหนดสิทธิและหน้าที่ของตนและข้อกล่าวหาอาญาใดต่อตน” สิทธิดังกล่าวยังเป็นสิทธิพลเมืองที่รองรับในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR)

นอกเหนือจาก UDHR และ ICCPR ที่รับรองหลักความเป็นอิสระของศาล ยังมีเอกสารกฎหมายระหว่างประเทศอีกหลายฉบับที่ให้การรับรองไว้ อาทิ U.N. Basic Principles on the Independence of the Judiciary adopted by General Assembly Resolutions 40/32 of 29 November 1985 and 40/146 of 13 December 1985 (1985) the Bangalore Principles on Judicial Conduct (2002)

Commission on Human Rights Resolutions 2004/33 (2004) และ the Economic and Social Council (ECOSOC) Resolution 2006/23 (2006) เป็นต้น

หลักประกันความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการยังเป็นหลักการพื้นฐานที่ทุกประเทศทั่วโลกต่างให้การยอมรับ โดยบางประเทศบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ อาทิ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เครือรัฐออสเตรเลีย แคนาดา ฮังการี สาธารณรัฐเกาหลี และสาธารณรัฐสิงคโปร์ หรือบางประเทศปรากฏในแนวคำพิพากษาของศาลอย่างของสหรัฐอเมริกา หรือในเอกสารกฎหมายอื่นอย่างของอังกฤษ เป็นต้น

กล่าวได้ว่า การปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของศาลตามที่รัฐธรรมนูญรับรองอันเป็นหลักการสากล คือความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาบรรดาอรรถคดีอย่างใดก็ตาม มีข้อคิดและปัญหาบางประการเกี่ยวกับความเป็นอิสระของศาลไทยในปัจจุบัน กล่าวคือ

ศาลย่อมต้องอาศัยอำนาจกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติในการตัดสินคดี และอาศัยอำนาจของฝ่ายบริหารในการบังคับคดี การใช้ดุลยพินิจของผู้พิพากษาหรือตุลาการในการปรับบทกฎหมาย การบัญญัติกฎหมายย่อมไม่ครอบคลุมทุกอริยาบทของการกระทำหรือทุกสภาพเหตุการณ์ ฉะนั้น ผู้พิพากษาและตุลาการจึงมีการพัฒนาหลักการตีความกฎหมาย (Rule of Interpretation) การตีความกฎหมายดังกล่าวจึงส่งผลในสองลักษณะที่สำคัญ ประการแรก เป็นการอุดช่องว่างของกฎหมายเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม และประการที่สอง อาจเป็นการใช้และตีความเกินกว่าขอบเขตและเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย ประเด็นดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาหากผู้พิพากษาหรือตุลาการใช้อำนาจในการพิจารณาและตัดสินคดี นำไปสู่ปัญหาเรื่องจริยธรรมของฝ่ายตุลาการซึ่งเกี่ยวข้องกับการใช้ดุลยพินิจ

อันที่จริง หากผู้พิพากษาและตุลาการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ย่อมถูกดำเนินคดีโดยที่มีประมวลกฎหมายอาญากำหนดความผิดเกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมไว้ แต่ในทางปฏิบัติเป็นเรื่องยากที่จะฟ้องร้องดำเนินคดีแก่บรรดาผู้พิพากษาและตุลาการ การแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงอาศัยมาตรการทางการบริหารในการร้องเรียนต่อประธานศาลฎีกา ซึ่งถือเป็นประมุขของบรรดาผู้พิพากษา และผ่านคณะกรรมการตุลาการหรือ กต. อย่างใดก็ตาม บทบัญญัติมาตรา 5 แห่งพระธรรมนูญศาลยุติธรรม ซึ่งบัญญัติให้อำนาจประธานศาลฎีกาไว้ว่า “มีหน้าที่วางระเบียบราชการฝ่ายตุลาการของศาลยุติธรรม เพื่อให้กิจการของศาลยุติธรรมดำเนินไปโดยเรียบร้อยและเป็นระเบียบเดียวกัน และให้ประธานศาลฎีกามีอำนาจดูแลให้ผู้พิพากษาปฏิบัติตามระเบียบวิธีการต่างๆ ที่กำหนดขึ้นโดยกฎหมายหรือโดยประการอื่นให้เป็นไปโดยถูกต้อง” แสดงให้เห็นว่าประธานศาลฎีกาไม่มีอำนาจกระทำการใดๆ ที่มีผลเป็นการให้คืนหรือให้โทษต่อผู้พิพากษา เพียงแต่มีอำนาจในการตักเตือนเท่านั้น

นอกจากนี้ คำพิพากษายังถูกจำกัดช่องทางการการอุทธรณ์เห็นได้จากการแก้ไขปรับปรุงวิธีพิจารณาของศาลที่เพิ่มข้อจำกัดในการอุทธรณ์และฎีกา และยิ่งกว่านั้น คำพิพากษาที่ถึงที่สุดแล้วไม่อาจถูกตรวจสอบได้ เนื่องจากคำพิพากษาของศาลไม่ถือเป็นวัตถุแห่งคดี เนื่องจากไม่มีสถานะเป็นกฎหมาย แต่เป็นตัวอย่างการปรับใช้กฎหมายแก่พฤติการณ์แห่งคดีที่ผูกพันเฉพาะคู่ความ

ในประเทศที่ระบอบประชาธิปไตยไม่แข็งแรงและอำนาจอภิไธยของประชาชนผ่านกระบวนการของรัฐสภาไม่เข้มแข็ง ย่อมส่งผลกระทบต่ออำนาจอธิปไตย ความยุติธรรม ปัญหาดังกล่าวเป็นผลมาจากการขาดความรับผิดชอบของฝ่ายตุลาการตามหลักการ

แบ่งแยกอำนาจ แบบอารยะประเทศ อาทิ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

5.3 องค์การอิสระ

องค์การอิสระเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือ กกต. ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ ป.ป.ช. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือ คตง. และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือ กสม. รวม 5 องค์กร โดยมีอำนาจและหน้าที่ที่แตกต่างกัน ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ กล่าวคือ

กกต. มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 224 อาทิ จัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกสมาชิกวุฒิสภา ควบคุมดูแลการเลือกตั้ง สั่งระงับการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นต้น สำหรับผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 230 อาทิ เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่า มีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นต้น หรือ ป.ป.ช. ที่มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 234 ในการไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เป็นต้น ขณะที่ คตง. มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 240 อาทิ วางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน กำหนดหลักเกณฑ์

เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินหรือให้คำปรึกษา แนะนำ หรือเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ เป็นต้น และสำหรับ กสม. องค์กรอิสระอีกองค์กรมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 247 อาทิ การตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนทุกกรณีโดยไม่ชักช้า เป็นต้น และเพื่อประกันความเป็นอิสระขององค์กรดังกล่าว รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้มีหน่วยงานทางธุรการที่เป็นเอกเทศ และอิสระจากฝ่ายบริหาร

จะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระมีขึ้นเพื่อส่งเสริมอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรวจสอบอำนาจรัฐ และหน่วยงานของรัฐ ปัจจุบัน องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญของไทยก่อให้เกิดคำถามสำคัญที่ว่า องค์กรดังกล่าวได้สร้างอำนาจใหม่ ที่เป็นอำนาจอิสระนอกเหนือจากสามอำนาจหลักของการแบ่งแยกอำนาจ อธิปไตยหรือไม่ และควรให้องค์กรดังกล่าวปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระ และเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่ยึดโยงกับอำนาจของประชาชนได้อย่างไร

5.4 องค์กรอัยการ

องค์กรอัยการเป็นอีกองค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรหนึ่งที่บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน องค์กรอัยการ หรือที่รู้จักกันว่า “นายของแผ่นดิน” ได้กลายมาเป็นองค์กรที่มีสถานะพิเศษ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน การบัญญัติรับรอง องค์กรอัยการในรัฐธรรมนูญ ส่งผลให้องค์กรอัยการมีสถานะเปรียบเสมือนองค์กรอิสระอีกองค์กรหนึ่งตามรัฐธรรมนูญ ฉะนั้น รัฐธรรมนูญจึงรับประกันหลักความเป็นอิสระขององค์กรอัยการในการพิจารณา สั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยรวดเร็วเที่ยงธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง และไม่ให้อิทธิพล

เป็นคำสั่งทางปกครอง

ความเป็นอิสระดังกล่าว ยังรวมถึงการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นขององค์กรอัยการให้มีความเป็นอิสระ ฉะนั้น บุคลากรภายใต้องค์กรอัยการจึงมีระบบเงินเดือนและค่าตอบแทนเป็นการเฉพาะตามความเหมาะสมและการบริหารงานบุคคล โดยมีคณะกรรมการอัยการ หรือ กอ. ซึ่งมีอัยการสูงสุดเป็นประธาน ทำหน้าที่ควบคุมการบริหารงานในองค์กร

การบัญญัติรัฐธรรมนูญให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญส่งผลให้ความเป็น ทนายของแผ่นดินขององค์กรอัยการอาจเลือนหายไป เนื่องจากอัยการคือผู้ที่ต้องบังคับใช้กฎหมาย เป็นตัวแทนรัฐ หน่วยงานรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการฟ้องร้องคดี หรือถูกฟ้องร้องคดี โดยอัยการควรเป็นองค์กรในฝ่ายบริหาร ปัจจุบันยังเกิดคำถามเกี่ยวกับสถานะขององค์กรอัยการว่าสอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติของสากลหรือไม่ กรณีนี้อาจกล่าวได้ว่า สถานะขององค์กรอัยการสามารถสรุปได้เป็น 3 รูปแบบที่สำคัญ กล่าวคือ

รูปแบบแรก องค์กรที่มีสถานะเป็นองค์กรอิสระ และรัฐธรรมนูญบัญญัติให้การรับรองไว้ อาทิ ประเทศไทย สาธารณรัฐโปรตุเกส สาธารณรัฐฮังการี สาธารณรัฐไซปรัส หรือสาธารณรัฐแอลเบเนีย เป็นต้น

รูปแบบที่สอง องค์กรที่มีสถานะเป็นองค์กรใช้อำนาจตุลาการ อาทิ ราชอาณาจักรสวีเดน ราชอาณาจักรสเปน สหพันธรัฐรัสเซีย สาธารณรัฐประชาชนจีน เป็นต้น

รูปแบบที่สาม องค์กรที่มีสถานะเป็นองค์กรในฝ่ายบริหาร อาทิ สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา เครือรัฐออสเตรเลีย เป็นต้น

6. ความสัมพันธ์ของรัฐธรรมนูญกับกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

ประเด็นพิจารณาประการสุดท้ายเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ของรัฐธรรมนูญกับกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน

6.1 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เป็นกฎหมายที่ออกตามความในรัฐธรรมนูญ มาตรา 141 และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวพบว่า มีเพียงมาตรา 24 ที่กล่าวถึงเรื่องการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยบัญญัติไว้ว่า

ให้หน่วยงาน [...] จัดให้มีระบบการจัดทำและการใช้จ่ายเงินงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล การกำกับดูแลการใช้จ่ายเงิน และระบบการควบคุมภายในด้านการเงินการคลัง โดยรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด รวมทั้งต้องมีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินและรายได้ที่ได้รับให้สาธารณชนทราบ รวมทั้งเผยแพร่ผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ด้วย

จะเห็นได้ว่า มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มีข้อความที่สอดคล้องรอบรับกับหลักการของรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติดังกล่าว มิได้บัญญัติหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในการวัดความเพียงพอของงบประมาณสำหรับการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล และองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญไว้แต่อย่างใด

6.2 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มิได้เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติมาตรา 141 วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญโดยตรง แต่เป็นกฎหมายฉบับหลัก ที่หน่วยงานภาครัฐ กรณีนี้รวมทั้งหน่วยงานอื่นๆ ที่มีได้ อยู่ภายใต้บังคับของฝ่ายบริหาร อาทิ ศาล หรือองค์กร อิสระ และองค์กรอัยการ ดู ระเบียบศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2542 ข้อ 4 บัญญัติว่า “หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการงบประมาณที่มีได้ กำหนดไว้ในระเบียบนี้ให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ และมติ คณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องโดยอนุโลม ใช้เป็นบรรทัดฐาน ในการกำหนดงบประมาณประจำปีที่เสนอต่อรัฐสภา มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ซึ่งบัญญัติ “ลักษณะของงบประมาณ” ว่า งบประมาณประจำปีที่เสนอต่อรัฐสภานั้น โดยปกติ ให้ประกอบด้วย

- (1) ค่าแถลงประกอบงบประมาณแสดงฐานะ และนโยบายการคลังและการเงิน สำคัญของ งบประมาณ และความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและ งบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง
- (2) รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบระหว่างปีที่ล่วง มาแล้ว ปีปัจจุบัน และปีที่ขอตั้งงบประมาณรายจ่าย
- (3) คำอธิบายเกี่ยวกับประมาณการรายรับ
- (4) คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง
- (5) รายงานเกี่ยวกับการเงินของรัฐวิสาหกิจ
- (6) คำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาลทั้งที่มีอยู่ แล้วในปัจจุบัน และที่เสนอขอกู้เพิ่มเติม
- (7) รายงานการรับจ่ายเงินหรือทรัพย์สินที่มี ผู้มอบให้เพื่อช่วยราชการ

(8) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปี

จะเห็นได้ว่า กฎหมายทั้งสองฉบับมิได้ให้ รายละเอียดว่าการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับ การปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล และองค์กร ตามรัฐธรรมนูญจะมีลักษณะอย่างไร หรือที่สามารถ นำมาเทียบเคียงเป็นแนวบรรทัดฐานได้

7. บทสรุป

บทความวิจัยนี้กล่าวถึงบทบัญญัติมาตรา 141 วรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐ จะต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการปฏิบัติ หน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล องค์กรอิสระ และ องค์กรอัยการ โดยได้วิเคราะห์วิวัฒนาการและความเป็น มาของรัฐธรรมนูญทุกฉบับเพื่อศึกษาหลักการและเหตุผล ที่ก่อให้เกิดการบัญญัติรัฐธรรมนูญในมาตราดังกล่าว

จากการศึกษารัฐธรรมนูญที่ผ่านมาทุกฉบับพบว่า หลักการจัดสรรงบประมาณของแผ่นดินได้กำหนดภายใต้ รัฐธรรมนูญ ได้กำหนดให้ร่างงบประมาณของแผ่นดิน ต้องจัดทำเป็นกฎหมาย และได้รับความเห็นชอบจาก รัฐสภา อย่างไรก็ตาม วิวัฒนาการของรัฐธรรมนูญไทย สามารถสรุปประเภทของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการจัดสรร งบประมาณแผ่นดินได้ 3 กลุ่มที่สำคัญ (1) รัฐธรรมนูญ ฉบับที่มีการบัญญัติหลักการจัดสรรงบประมาณ แผ่นดินไว้ โดยให้จัดทำเป็นพระราชบัญญัติ และ ผ่านกระบวนการเห็นชอบจากสภา ปราบกฎตั้งแต่ รัฐธรรมนูญถาวรฉบับแรกภายใต้รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 จนถึง รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (2) รัฐธรรมนูญที่มีได้บัญญัติ เรื่องการจัดสรรงบประมาณของแผ่นดินไว้ โดยปรากฏ ตั้งแต่พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน สยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 หรือปรากฏในธรรมนูญ

การปกครอง หรือในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว หรือช่วงที่ประเทศไทยมีการปกครองโดยมีที่มาจากคณะรัฐประหารที่นำโดยทหาร แม้รัฐธรรมนูญจะมีได้บัญญัติให้อำนาจไว้ แต่อำนาจการอนุมัติงบประมาณเป็นของหัวหน้าฝ่ายบริหารที่มาจากคณะรัฐประหาร อาทิ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ซึ่งมีบทบัญญัติมาตรา 44 ให้อำนาจหัวหน้าฝ่ายบริหารอย่างล้นพ้น และ (3) รัฐธรรมนูญที่บัญญัติหลักการจัดสรรงบประมาณสำหรับบางองค์กรเป็นการเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระ ปรากฏในรัฐธรรมนูญ 3 ฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 และรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

7.1 ความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติมาตรา 141 วรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งบัญญัติให้รัฐจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล องค์การอิสระ และองค์กรอัยการ เป็นบทบัญญัติที่กำกวม (Ambiguous) และปัจจุบันยังไม่มีกรณีตีความโดยศาลรัฐธรรมนูญ แม้ศาลรัฐธรรมนูญจะเคยมีแนวคำวินิจฉัยไว้แล้วตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 14/2556 แต่ศาลรัฐธรรมนูญมิได้วิเคราะห์ไปถึงรายละเอียดของการจัดสรรงบประมาณที่จะถือได้ว่าเพียงพอกับการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระ แต่ศาลรัฐธรรมนูญกลับให้หลักว่าด้วยการจัดสรรงบประมาณตามสัดส่วน ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงการปรับใช้หลักการว่าด้วยความได้สัดส่วน (Proportionality) อันเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญของรัฐธรรมนูญที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวางหลักไว้ในหลายคำวินิจฉัย

กล่าวได้ว่า การบัญญัติรัฐธรรมนูญในมาตราดังกล่าวส่งผลให้ การจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอไม่มีเพดานของงบประมาณที่แน่นอน สาเหตุสำคัญอาจเป็นเพราะที่มาของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน แม้ผ่านกระบวนการลงประชามติ (Referendum) ของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งแล้วก็ตาม แต่การยกร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับของรัฐธรรมนูญปัจจุบันไม่ผ่านกระบวนการการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนแต่อย่างใด โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นฉบับที่ยกร่างโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่เกิดจากการแต่งตั้งโดยหัวหน้าคณะรัฐประหาร ฉะนั้น จึงเป็นเรื่องปกติที่ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ ผู้ร่างจะมีการหยิบยกหรือยืมหลักการของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไทยฉบับที่ผ่านมา หรือหลักการและบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในต่างประเทศโดยไม่ทราบถึงที่มาและสาเหตุ รวมตลอดทั้งภูมิหลังของบทบัญญัติที่นำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 14/2556 แม้จะเป็นคำวินิจฉัยที่มีความเป็นสากล และปรับใช้ตามหลักการของรัฐธรรมนูญแบบสากล แต่ยังมีลักษณะที่ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ ปัญหาดังกล่าวมิใช่ปัญหามาตรฐานคำตัดสินขององค์กรวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่เป็นผลมาจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่มีความกำกวม เกิดจากการยกร่างโดยไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและความต้องการของประชาชนในสังคม

การบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ไม่สะท้อนถึงความต้องการและความเป็นจริงในสังคมยังส่งผลให้กลไกการทำงานระหว่างองค์กรผู้ใช้อำนาจตามหลักการแบ่งแยกอำนาจเกิดปัญหาในทางภาคปฏิบัติ กล่าวคือ

อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนตามมาตรา 3 แห่งรัฐธรรมนูญ อำนาจดังกล่าวกระทำผ่านรัฐสภาซึ่งประกอบไปด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ปัจจุบันวุฒิสมาชิกของประเทศไทย

มาจากการแต่งตั้งของฝ่ายบริหารที่มาจากการรัฐประหารทั้งสิ้น ก่อให้เกิดคำถามว่า รัฐสภาจะถือเป็นตัวแทนของประชาชนชาวไทยและอำนาจอธิปไตยได้หรือไม่ แม้ระบบวุฒิสภาของประเทศไทยจะมีความคล้ายคลึงกับสภาขุนนางของอังกฤษที่สมาชิกสภาขุนนางมาจากการแต่งตั้งโดยชนชั้นสูงของสังคม แต่ในประวัติศาสตร์ สภาขุนนางไม่เคยเข้ายุ่งเกี่ยวหรือครอบงำการปฏิบัติหน้าที่ของสภาสามัญ (House of Common) (สภาผู้แทนราษฎร) อาทิ การพิจารณา ร่างกฎหมาย การอนุมัติงบประมาณในแต่ละปี รวมทั้งการเลือกนายกรัฐมนตรี เพราะถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐสภา โดยรัฐสภาที่ว่าหมายถึงสภาสามัญ ซึ่งมีที่มาจากประชาชน โดยกลไกที่กำกับความสัมพันธ์ดังกล่าวระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาของอังกฤษไว้คือมารยาททางการเมืองซึ่งเป็นประเพณีทางรัฐธรรมนูญ

ยิ่งกว่านั้น รัฐสภาของไทยถูกรวบงำโดยฝ่ายบริหาร ผ่านระบบพรรคการเมือง การร่วมรัฐบาลย่อมต้องอาศัยเสียงข้างมากในสภา และพรรคการเมืองที่สามารถคุมเสียงข้างมากในสภาได้จึงมีสิทธิจัดตั้งรัฐบาลและคณะรัฐมนตรีขึ้นมาเพื่อบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวโดยสรุปได้ว่า สภาซึ่งมาจากพรรคการเมืองเดียวกับรัฐบาลหรือพรรคร่วมรัฐบาลย่อมตกอยู่ภายใต้ความครอบงำของฝ่ายบริหาร การดำเนินการใดๆ ตั้งแต่การออกกฎหมาย การตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายบริหารด้วยการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล หรือการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน แม้ทางทฤษฎีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะถือเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ในทางปฏิบัติกลับกลายเป็นอำนาจของรัฐบาล รัฐสภาของไทยเปรียบเสมือนเป็น “ตรายาง” (Rubber Stamp) ที่ไม่สะท้อนหลักการพื้นฐานทางรัฐธรรมนูญที่ว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐสภา”

หลักประกันความเป็นอิสระของศาลที่บัญญัติรองรับไว้ในรัฐธรรมนูญเกิดข้อคิดและปัญหาบางประการ โดยเฉพาะการใช้ดุลยพินิจของผู้พิพากษาและตุลาการในการปรับบทกฎหมาย การตีความของผู้พิพากษาและตุลาการอาจส่งผลให้การปรับใช้ตัวบทกฎหมายไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในสังคม และส่งผลให้การพิจารณาอรรถคดีไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในเรื่องนั้นๆ ปัจจุบัน ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจำกัดช่องในการอุทธรณ์คำพิพากษามากยิ่งขึ้น และยิ่งกว่านั้น คำพิพากษาของศาลที่ถึงที่สุดแล้วมิอาจถูกตรวจสอบได้ เนื่องจากคำพิพากษาของศาลไม่มีสถานะเป็นกฎหมายและไม่ถือเป็นวัตถุแห่งคดีตามหลักการแบ่งแยกอำนาจที่คาดเคลื่อนจากหลักการแบ่งแยกอำนาจการปกครองที่เดิมของ จอห์น ล็อก และถูกขัดเกลามาให้ชัดเจนยิ่งขึ้นโดย ชาร์ล เดอ ม็องเตสกีเออร์ ในผลงานเรื่อง *De l'esprit des lois* อันที่จริง ล็อก และ ม็องเตสกีเออร์ ได้เน้นย้ำว่าอำนาจตุลาการเป็นอำนาจที่ร้ายกาจ ฉะนั้น ความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการในที่นี้ หมายถึงความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี อย่างไรก็ตาม ผู้พิพากษายังต้องมีความรับผิดชอบในหน้าที่ต่อสภา ซึ่งสามารถถูกตรวจสอบและถอดถอนได้ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจการปกครอง

องค์กรอิสระและองค์กรอัยการที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มีลักษณะไม่สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจการปกครองที่กำหนดให้อำนาจแบ่งออกเป็น 3 อำนาจ ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ การกำหนดสถานะในรัฐธรรมนูญขององค์กรดังกล่าวก็เพื่อประกันหลักความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติองค์กรดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความเป็นอำนาจใหม่นอกเหนือจากอำนาจทั้งสามอำนาจข้างต้น

7.2 ความไม่สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและการจัดสรรงบประมาณของแผ่นดิน

ความกำกวมและไม่ชัดเจนในการบัญญัติรัฐธรรมนูญก่อให้เกิดคำถามว่าบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าวมีความสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานทางรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณของแผ่นดินหรือไม่ และนำไปสู่การศึกษาภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ของรัฐธรรมนูญที่สะท้อนให้เห็นหลักการพื้นฐาน ตั้งแต่หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญของอังกฤษที่ปรากฏแนวคิดจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง (กษัตริย์) ในมหาบัตรแมกนา คาร์ตา ปี ค.ศ. 1215 ก่อให้เกิดรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกของโลก ฉะนั้น รัฐธรรมนูญจึงหมายถึงกฎหมายที่จำกัดอำนาจผู้ปกครองด้วยการประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวยังรวมถึงการควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของแผ่นดิน ที่มหาบัตรกำหนดให้สภาเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติ

มหาบัตรแมกนา คาร์ตา ปี 1215 ได้กลายเป็นเอกสารประกันสิทธิและเสรีภาพให้กับประชาชนอังกฤษ และกษัตริย์จำต้องมีการยืนยันหลักการที่บัญญัติไว้ในมหาบัตรแมกนา คาร์ตา อีกหลายครั้งในระยะเวลาต่อมา โดยเฉพาะในปี ค.ศ. 1610 รัฐสภาได้ถวายฎีกา (Petition) ต่อพระเจ้าเจมส์ที่ 1 แห่งอังกฤษ ก่อให้เกิดหลักการพื้นฐานสำคัญที่รู้จักกันว่า “หลักนิติธรรม” คำถวายฎีกาดังกล่าวถูกนำมาเป็นแบบในการจัดทำเอกสารคำขอสิทธิภายใต้ Petition of Rights ในปี ค.ศ. 1628 ในระยะเวลาต่อมา และการจัดทำพระราชบัญญัติสิทธิเสรีภาพประชาชน ค.ศ. 1689 หรือ Bill of Rights 1689 ในการปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ และถือเป็นยุคสิ้นสุดการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของอังกฤษนับตั้งแต่นั้นมา

หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญของอังกฤษได้กลายเป็น

แบบในการยกร่างคำประกาศอิสรภาพของสหรัฐอเมริกา และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 1787 โดยถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับลายลักษณ์อักษรฉบับแรกของโลก เนื่องจากเอกสารดังกล่าวมีการใช้คำว่า “รัฐธรรมนูญ” เป็นครั้งแรก การประกาศอิสรภาพของสหรัฐอเมริกา ส่งผลให้เกิดการปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรกจนปัจจุบันกลายเป็นสาธารณรัฐ

ภูมิหลังทางรัฐธรรมนูญทั้งสามประเทศซึ่งเป็นต้นแบบของการศึกษากฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ ทั่วโลก แสดงให้เห็นถึงหลักการพื้นฐานสำคัญที่รัฐธรรมนูญสัมพันธ์กับการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน กล่าวคือ กำเนิดของรัฐธรรมนูญในการจำกัดอำนาจของผู้ปกครองคือ ความพยายามในการควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของผู้ปกครอง และการเรียกเก็บภาษีที่ไม่เป็นธรรมของผู้ปกครองกับประชาชนเป็นเหตุให้เกิดสงครามกลางเมือง และความพยายามในการถอดรากถอนโคนผู้ปกครอง ผลที่ได้คือเอกสารที่แสดงถึงการจำกัดอำนาจของผู้ปกครองดังที่ปรากฏในปัจจุบัน โดยมีหลักการพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณแผ่นดิน 4 ประการ กล่าวคือ (1) หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ฉะนั้น งบประมาณซึ่งถือเป็นเรื่องสำคัญของการบริหารราชการแผ่นดินจึงจำเป็นต้องบัญญัติเป็นกฎหมาย และรัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้ (2) หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐสภาในฐานะที่รัฐสภามีที่มาจากประชาชน (3) หลักนิติธรรม หรือการเคารพต่อกฎหมายซึ่งเน้นย้ำว่าการจัดสรรงบประมาณต้องเป็นไปเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐที่เคารพหลักการของกฎหมาย และ (4) หลักการจัดสรรงบประมาณให้สมดุลตามสัดส่วนเพื่อตอบสนองหลักนิติธรรม โดยเป็นหลักการที่กำหนดให้รัฐจำเป็นต้องมีการกำหนดเพดานการกำหนดงบประมาณของรัฐตามสัดส่วนการปฏิบัติหน้าที่แต่ละหน่วยงาน ฉะนั้น ในส่วนที่เกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดิน รัฐธรรมนูญ มาตรา 141 วรรคสอง

ดังกล่าวของไทยจึงไม่สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานทางรัฐธรรมนูญทั้งในเชิงเนื้อหา (Substance) และกระบวนการ (Procedure)

7.3 ความไม่สอดคล้องกับแนวปฏิบัติของอารยประเทศ

นอกเหนือจากการศึกษาวิเคราะห์ความสอดคล้องของรัฐธรรมนูญไทยในเรื่องการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินตามหลักการพื้นฐานทางรัฐธรรมนูญ รายงานวิจัยฉบับนี้ยังได้วิเคราะห์การจัดสรรงบประมาณในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ โดยการวิเคราะห์แบ่งกลุ่มการศึกษาออกเป็น 2 กลุ่ม กล่าวคือ กลุ่มประเทศที่มีระบบกฎหมาย Common Law กับกลุ่มประเทศที่มีระบบกฎหมาย Civil Law โดยได้คัดเลือก สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ทั้งสี่ประเทศเป็นตัวอย่างของประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจที่มีความก้าวหน้าและระบบกฎหมายมีอิทธิพลต่อระบบกฎหมายของประเทศต่างๆ ทั่วโลก

กล่าวได้ว่า ทุกประเทศที่นำมาศึกษาให้ความสำคัญกับหลักการว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐสภา โดยร่างงบประมาณของแผ่นดินจะต้องทำเป็นกฎหมาย และผ่านความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมีกระบวนการพิจารณาในชั้นนิติบัญญัติที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศ แต่มีสาระสำคัญที่เหมือนกันคือทุกประเทศ (ยกเว้นฝรั่งเศส) จัดให้มีคณะกรรมการธิการที่มาจากผู้เชี่ยวชาญสาขาวิชาต่างๆ ของสังคมที่เกี่ยวข้องทำหน้าที่ตรวจสอบ พิจารณา ให้ข้อเสนอแนะ รวมทั้งแก้ไขร่างงบประมาณในแต่ละปี ประเทศไทยมีคณะกรรมการธิการวิสามัญ รวมถึงผู้เชี่ยวชาญต่างๆ ในชั้นของกรรมการ อย่างไรก็ตาม ดังที่ได้วิเคราะห์ไปแล้ว รัฐสภาไทยเป็นเพียงแค่ตรายางให้กับฝ่ายบริหาร อำนาจอนุมัติงบประมาณขึ้นอยู่กับหัวหน้าฝ่ายบริหารหรือนายกรัฐมนตรี

ปัญหาและข้อจำกัดดังกล่าวเป็นผลมาจากการที่บทบัญญัติรัฐธรรมนูญมิได้เปิดช่องให้บทบาทแก่รัฐสภาในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรต่างๆ เท่าที่ควรตามหลักการแบ่งแยกอำนาจการปกครองซึ่งถือว่าอำนาจของรัฐสภา เป็นอำนาจที่มีที่มาจากประชาชนและเป็นอำนาจอธิปไตย

8. ข้อเสนอแนะการปรับปรุงรัฐธรรมนูญ (Constitutional Reform)

ปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ส่งผลทำให้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไม่สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานทางรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติ รวมทั้งแนวปฏิบัติของรัฐธรรมนูญในต่างประเทศนำมาสู่ข้อเสนอแนะการวิจัยในครั้งนี้ ซึ่งจำเป็นต้องมีการปรับปรุงรัฐธรรมนูญ (Constitutional Reform) แม้การปรับปรุงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะกระทำได้อย่างกรณีนี้อาจต้องปล่อยให้ระยะเวลาผ่านไป และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเล็งเห็นถึงความสำคัญในการวางกรอบการบริหารราชแผ่นดินด้วยการเลือกผู้แทนที่มีความสามารถ นำไปสู่การใช้รัฐธรรมนูญในการจัดสรรอำนาจการปกครอง รวมทั้งแก้ไขรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับหลักการและแนวปฏิบัติสากล

8.1 การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ (Constitutional Amendments)

ดังได้กล่าวข้างต้น บทบัญญัติมาตรา 141 วรรคสองแห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเป็นบทบัญญัติที่ก่อให้เกิดปัญหาการตีความและบรรทัดฐานในการจัดสรรงบประมาณของแผ่นดิน และเป็นบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานทางรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญของประเทศไทยที่นำมาศึกษา ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในมาตราดังกล่าว โดยให้บัญญัติหลักการเรื่องการจัดสรรงบประมาณให้สมดุลตามสัดส่วน (Balanced Budget

Provision) ซึ่งเป็นหลักการที่รองรับในรัฐธรรมนูญกฎหมายหรือแนวปฏิบัติของศาลดังที่ปรากฏในกลุ่มประเทศตัวอย่าง

การแก้ไขบทบัญญัติรัฐธรรมนูญดังกล่าวยังรวมถึงการแก้ไขให้กลไกของอำนาจเป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจการปกครอง จากปัญหาที่เกิดขึ้นพบว่าองค์กรผู้ใช้อำนาจมีลักษณะเป็นอิสระ โดยไม่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบต่อองค์กรใด อันที่จริง อำนาจนิติบัญญัติแม้ทางทฤษฎีจะเป็นอำนาจอธิปไตยและเป็นอำนาจสูงสุดตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ แต่ทางปฏิบัติยังมีความรับผิดชอบต่อประชาชน ผ่านกระบวนการเลือกตั้ง ฉะนั้น เพื่อให้กลไกอำนาจสามารถสัมฤทธิ์ผลในทางภาคปฏิบัติ ควรกำหนดให้องค์กรต่างๆ ที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญมีความรับผิดชอบต่อสภา กรณีดังกล่าวย่อมเป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจการปกครองตามที่ Locke และ Montesquieu ได้วางไว้และปรากฏในรัฐธรรมนูญของนานาอารยประเทศ

โดยที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณของแผ่นดินในแต่ละปีงบประมาณอยู่แล้ว และบัญญัติให้เป็นอำนาจหลักในการตรวจสอบฝ่ายบริหารด้วยการตั้งกระทู้ถาม และการลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ กรณีนี้อาจกำหนดให้ศาลซึ่งมีคณะกรรมการตุลาการ หรือ กต. ต้องรายงานผลการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งการตอบข้อซักถาม ข้อเป็นห่วงที่เกิดขึ้นในสังคมถึงความไม่ยุติธรรม อันจะแสดงถึงความรับผิดชอบต่อสังคมของอำนาจตุลาการ โดยกำหนดให้ผู้บริหารของสำนักงานศาลยุติธรรมต้องรายงานต่อสภาทุก 6 เดือนเพื่อให้รัฐสภาทำหน้าที่การตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอ

นอกเหนือจากองค์กรตุลาการที่ต้องรายงานต่อสภา รายงานวิจัยนี้เสนอให้องค์กรอิสระที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญต้องรายงานผลการปฏิบัติหน้าที่ต่อสภาทุก 6 เดือนเช่นเดียวกัน การรายงานผลการดำเนินงาน

ดังกล่าวก็เพื่อพิจารณาเพิ่มงบประมาณในปีงบประมาณถัดไปหากมีผลการปฏิบัติหน้าที่ (Performance) ที่มีประสิทธิภาพสูง และเป็นการแสดงให้เห็นถึงความเข้มแข็งของระบบการใช้งบประมาณตามหลักประชาธิปไตย

สำหรับองค์กรอัยการ ซึ่งกลายเป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญควรที่ต้องมีการรายงานต่อสภาเช่นเดียวกับฝ่ายบริหาร และข้อเสนอแนะให้ฝ่ายตุลาการและองค์กรอิสระดำเนินการเช่นเดียวกัน โดยที่ปัจจุบันองค์กรอัยการมีความเป็นอิสระอยู่แล้ว อัยการสูงสุดจึงถือเป็นประมุขของบรรดาอัยการและอาจมีสถานะเทียบเท่ารัฐมนตรี กรณีนี้อาจกำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมโดยตำแหน่ง แบบกรณีที่เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกา และเครือรัฐออสเตรเลีย กรณีนี้อาจจำเป็นต้องมีการศึกษาในเชิงลึกเพิ่มเติมต่อไปและอยู่นอกเหนือขอบเขตการวิจัยในครั้งนี้ (ดูร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นผลการวิจัยในครั้งนี้)

8.2 การแก้ไขกฎหมายลำดับรอง

การแก้ไขรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น ย่อมส่งผลให้กฎหมายลำดับรองมีข้อความที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ฉะนั้น พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ซึ่งมีข้อความที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญในมาตรา 23 ซึ่งมีข้อความที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญมาตรา 141 วรรคสอง กรณีนี้จึงจำเป็นต้องแก้ไขพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเช่นกัน (ดูร่างแก้ไขพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐซึ่งเป็นผลวิจัยในครั้งนี้)

8.3 จัดให้มีคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญเฉพาะกิจทำหน้าที่ร่วมกับคณะกรรมการวิสามัญของรัฐสภาในการพิจารณางบประมาณของแผ่นดิน

ข้อเสนอแนะประการสุดท้ายของรายงานวิจัยฉบับนี้ เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งคณะกรรมการ

ซึ่งประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญทุกสาขาวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง ทำหน้าที่เฉพาะกิจ (Ad Hoc) ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณที่เสนอเข้าสภา การจัดให้มีคณะกรรมการการดังกล่าวมีความสอดคล้องกับ แนวปฏิบัติของกระบวนการพิจารณาร่างงบประมาณ ของสภา การจัดตั้งคณะกรรมการการดังกล่าวควร บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้ชัดเจนเพื่อให้เกิดผลบังคับใช้

ฉะนั้น เพื่อการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบันให้เป็นผลสำเร็จ รายงานวิจัยนี้ได้จัดทำ (ร่าง) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่มีการแก้ไข เพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 141 วรรคสองให้สอดคล้อง กับหลักการและแนวปฏิบัติสากล และ (ร่าง) พระราช บัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ (ฉบับที่) พ.ศ. เพื่อให้มีข้อความที่สอดคล้องกับร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไข เพิ่มเติมขึ้นใหม่

(ร่าง)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

.....
.....
.....

ให้ไว้ ณ วันที่ พุทธศักราช
เป็นปีที่ ในรัชกาลปัจจุบัน

.....
.....
.....

พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรรามาธิบดีศรีสินทรมหาวชิราลงกรณ์ พระวชิรเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

จึงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แก้ไขเพิ่มเติมขึ้นไว้ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 รัฐธรรมนูญนี้เรียกว่า “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่) พุทธศักราช”

มาตรา 2 รัฐธรรมนูญนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิกความในมาตรา 141 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เป็นไปตามสัดส่วนกับการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล องค์การอิสระและองค์กรอัยการ ตามหลักความได้สัดส่วนของการบริหารราชการแผ่นดินและการเงินการคลังของรัฐอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ในกรณีที่เห็นว่างบประมาณที่ได้รับจัดสรรอาจไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ รัฐสภา ศาล องค์การอิสระ หรือองค์กรอัยการจะยื่นคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการธิการโดยตรงก็ได้

ให้องค์กรตามวรรคสอง รายงานผลการปฏิบัติงาน รวมทั้งตอบข้อซักถามต่อรัฐสภาในกำหนดระยะเวลาทุกหกเดือนของแต่ละช่วงปีงบประมาณ”

มาตรา 4 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 141/1 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

“ให้มีคณะกรรมการเฉพาะกิจประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญจากทุกสาขาวิชาที่เกี่ยวข้อง ทำหน้าที่พิจารณางบประมาณของแผ่นดินร่วมกับคณะกรรมการวิสามัญ

ให้นำความในมาตรา 108 มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

นายกรัฐมนตรี

ร่าง
พระราชบัญญัติ
วินัยการเงินการคลังของรัฐ (ฉบับที่)
พ.ศ.

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ (ฉบับที่) พ.ศ.”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิกความในมาตรา 23 วรรคสองของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เป็นไปตามสัดส่วนกับการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล องค์การอิสระ และองค์กรอัยการ ตามหลักความได้สัดส่วนของการบริหารราชการแผ่นดินและการเงินการคลังของรัฐอย่างเคร่งครัด ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐตามวรรคหนึ่ง เห็นว่างบประมาณที่ได้รับจัดสรรอาจไม่เป็นไปตามสัดส่วนในการปฏิบัติหน้าที่ และยื่นคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการการ ให้แสดงผลและความจำเป็นที่จะต้องได้รับการจัดสรร งบประมาณเพิ่มเติม และให้สำนักงบประมาณเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการการด้วย”

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

นายกรัฐมนตรี

ตารางสรุปเปรียบเทียบการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยกับประเทศกลุ่มตัวอย่าง

ราชอาณาจักรไทย	สหราชอาณาจักร	สหรัฐอเมริกา	สาธารณรัฐฝรั่งเศส	สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี
การอนุมัติงบประมาณ รัฐสภา	การอนุมัติงบประมาณ House of Common	การอนุมัติงบประมาณ Congress	การอนุมัติงบประมาณ Parlement Français	การอนุมัติงบประมาณ Bundestag
การเสนองบประมาณ ฝ่ายบริหาร (จัดทำโดยสำนักงานงบประมาณ และ กระทรวงการคลัง)	การเสนองบประมาณ ฝ่ายบริหาร (จัดทำโดย HM Treasury)	การเสนองบประมาณ ประธานาธิบดี (ฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหาร) (แก้ไขร่างงบประมาณโดย US Senate)	การเสนองบประมาณ ฝ่ายบริหาร (จัดทำโดย The Ministry of Finance)	การเสนองบประมาณ ฝ่ายบริหาร (จัดทำโดย The Federal Ministry of Finance)
บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้จัดสรรเพียงพอ	บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ไม่มี แต่ทางปฏิบัติให้จัดสรรอย่างสมดุล ตามสัดส่วน (Balanced Budget Principle)	บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้จัดสรรอย่างสมดุลตามสัดส่วน (Balanced Budget Provisions)	บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้จัดสรรอย่างสมดุลตามสัดส่วน (Balanced Budget Provisions)	บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้จัดสรรอย่างสมดุลตามสัดส่วน (Balanced Budget Provisions)
กฎหมายที่เกี่ยวข้อง - รธน. 60 - พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประเพณีทางรัฐธรรมนูญ (Conventions)	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง - US Constitution - Budget and Accounting Act of 1921 - Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง - Constitution of France - State Budget Act - Budget Execution Act	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง - Basic Law - The Act to Promote Economic Stability & Growth - The Stability Council Act
ปีงบประมาณ เริ่ม 1 ตุลาคม ของทุกปี	ปีงบประมาณ เริ่ม 1 เมษายน ของทุกปี	ปีงบประมาณ เริ่ม 1 ตุลาคม ของทุกปี	ปีงบประมาณ ตามปีปฏิทิน	ปีงบประมาณ ตามปีปฏิทิน

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. (2559). คำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ เล่มที่ 1. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2558). หลักความได้สัดส่วนในการตรวจสอบขอบเขตอำนาจรัฐตามมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550). กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- ปัญญา อุดชาชน. (2555). ความยุติธรรมกับรัฐธรรมนูญภายใต้ประชาคมอาเซียน ปี พ.ศ. 2558” วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 10(3), 84-106.
- ปวริศ เลิศธรรมเทวี. (2558). รัฐธรรมนูญกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- _____. (2559). พัฒนาการขององค์กรวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญไทย. วารสารกฎหมาย, 34(1), 165-186.
- _____. (2561). การนำประเพณีในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- _____. (2561). ประเพณีทางรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- _____. (2561). ระบอบการปกครอง ระบบกฎหมาย และรัฐธรรมนูญของอังกฤษ: บ่อเกิดแห่งประเพณีทางรัฐธรรมนูญ. รัฐสภาสาร, 66(5), หน้า 9-56.
- พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตฺโต). (2556). การพัฒนาที่ยั่งยืน. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโกลบอลคิมทอง.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2555). บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาในการรักษาวินัยพรรคการเมืองและการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนปวงชน. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

ภาษาอังกฤษ

- Barak, Aharon. (2012). *Proportionality – Constitutional Rights and Their Limitations*. New York: Cambridge University Press.
- Dicey, A.V. (1915). *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. London: Macmillan.
- Galligan, Brian & Brenton, Scott. (2015). “Constitutional Convention” In Brian Galligan & Scott Brenton (Eds), *Constitutional Conventions in Westminster System: Controversies, Changes and Challenges* (pp. 10, 15-17). New York: Cambridge University Press.
- Goldsworthy, Jeffrey. (1999). *The Sovereignty of Parliament*. Oxford: Oxford University Press.
- Palma, Gabriel. (2000). *The Three Routes to Financial Crises: The Need for Capital Controls* (CEPA Working Paper Series III, International Capital Market and the Future of Economic Policy, Working Paper No. 18). New York: Center for Economic Policy Analysis, New School for Social Research.
- Rousseau, Jean-Jacques. (1968). *The Social Contract*. London: Penguin House.

แหล่งเงินทุนของผู้สมัครในการเลือกตั้งทั่วไป จังหวัดสุพรรณบุรี พ.ศ. 2562*

Sources of Funds of Candidates in the General Election in
Suphan Buri Province, B.E. 2562

ฐปนรรต พรหมอินทร์**
Thapanat Prom-in***

บทความนี้

Received

21 เมษายน 2564

Revised

13 พฤษภาคม 2564

Accepted

1 กรกฎาคม 2564

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งนำเสนอผลการวิเคราะห์แหล่งที่มาของเงินทุนที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งได้รับมาเพื่อนำไปเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมการเลือกตั้งในพื้นที่ของตน ซึ่งจากผลการวิเคราะห์พบว่า แหล่งที่มาสำคัญที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งนำมาเป็นค่าใช้จ่ายคือ เงินส่วนตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้ง เงินสนับสนุนจากพรรคการเมือง และอีกเล็กน้อยเป็นเงินจากการรับบริจาค ทั้งนี้สำหรับในพื้นที่จังหวัดสุพรรณบุรีนั้น ผู้สมัครรับเลือกตั้งและได้รับเลือกตั้งจำนวน 3 คน ใช้เงินส่วนตัวของตนเองและเงินสนับสนุนจากพรรคการเมือง และอีก 1 คน ใช้เฉพาะเงินส่วนตัวของตนเองเท่านั้น จากผลการวิจัยสะท้อนให้เห็นว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี หรือได้รับการสนับสนุนจากผู้อื่นมีโอกาสที่จะได้รับเลือกตั้งมากกว่าผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจด้อยกว่า

คำสำคัญ : การเลือกตั้ง, การเลือกตั้ง--สุพรรณบุรี, พรรคการเมือง--สุพรรณบุรี, การเลือกตั้ง--ค่าใช้จ่าย, ทุนในการหาเสียง

* บทความนี้ผู้เขียนได้นำข้อมูลประเด็นหนึ่งจากโครงการวิจัย เรื่อง การศึกษาความเคลื่อนไหวทางการเมือง และพฤติกรรมเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 จังหวัดสุพรรณบุรี สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า ซึ่งเป็นผลงานวิจัยของผู้เขียนมาศึกษาวิเคราะห์เพิ่มเติม

** รองศาสตราจารย์, สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

*** Director of Research and Development Office, King Prajadhipok's Institute. (Ph.D.)

ABSTRACT

The purpose of this article is to present an analysis of the sources of funds that candidates received to be used for conducting campaign activities in their election area. It was found that the candidates' main sources of funds for election campaigning were the candidates' own personal money, support money from their political parties, and a small sum of donated money. As such, in election areas in Suphan Buri, three candidates spent their own personal money together with support money from their political parties, while one elected candidate spent only his own personal money. These results indicate that candidates who have good economic standing or have the support of others are more likely to be elected than candidates of inferior economic status.

Keywords: Election, Suphan Buri, Political Party, Election Expenditure

การเลือกตั้งเป็นกระบวนการทางการเมืองรูปแบบหนึ่งที่พลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมด้วยการแสดงเจตจำนงตามความต้องการและการสนับสนุนโดยผ่านตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ในการปกครองประเทศ ซึ่งในการเลือกตั้งแต่ละครั้งนั้นไม่ว่าจะเป็นภาครัฐบาล องค์กรจัดการเลือกตั้ง พรรคการเมือง รวมถึงผู้สมัครรับเลือกตั้งมีความจำเป็นที่จะต้องใช้ “เงิน” มาดำเนินกิจกรรมตามบทบาทและภารกิจขององค์กร หรือของบุคคล เมื่อมีความจำเป็นต้องใช้เงิน คำถามที่น่าสนใจคือ แล้วเงินเหล่านั้นมาจากแหล่งใด จากใคร และมีจำนวนเงินมากน้อยเพียงใดในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง ในบทความนี้จึงได้นำข้อมูลตัวเลขทางการเงินที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งได้รับมา มาวิเคราะห์และชี้ให้เห็นถึงแหล่งที่มาของเงินที่นำมาสู่ชัยชนะในการเลือกตั้ง ข้อมูลตัวเลขเหล่านี้ นำมาจากเว็บไซต์สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดสุพรรณบุรี (<http://ect.go.th/suphanburi>) จากรายงานรายรับและรายจ่าย (ผู้สมัครแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง) (แบบ ส.ส./บข.9) ซึ่งในรายงานดังกล่าวแบ่งการเสนอข้อมูลออกเป็น 2 ส่วน คือ รายรับ ซึ่งประกอบด้วย เงินจากพรรคการเมืองจัดสรรให้, เงินส่วนตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขต และเงินบริจาคตาม ม. 68 และรายจ่าย ประกอบด้วย ค่าใช้จ่ายในการสมัครรับเลือกตั้ง, ค่าจ้างแรงงาน, ค่าจ้างทำของ, ค่าโฆษณาในสื่อต่างๆ, ค่าจัดทำป้ายและสิ่งพิมพ์, ค่าใช้จ่ายทางอิเล็กทรอนิกส์, ค่าจัดซื้อหรือเช่าวัสดุอุปกรณ์, ค่าเช่าสถานที่ และค่าตกแต่งสถานที่, ค่าเช่ายานพาหนะ, ค่าน้ำมันเชื้อเพลิง และค่าใช้จ่ายในการเดินทาง, ค่าสาธารณูปโภค, ค่าอาหารและเครื่องดื่ม, ค่าอบรมผู้สมัครหรือผู้ช่วยเหลือ และค่าใช้จ่ายอื่นๆ สำหรับในบทความนี้จะเน้นการนำข้อมูลเฉพาะในส่วนของรายรับมาวิเคราะห์และรายงานผลเป็นสำคัญ ข้อมูลที่ได้รับมาจะนำมาจำแนกวิเคราะห์เป็นรายเขตเลือกตั้งโดยจำแนกตามชื่อ-สกุล พรรคการเมือง แหล่งเงินที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละคนได้รับจาก 3 แหล่ง คือ

เงินจากพรรคการเมืองจัดสรรให้, เงินส่วนตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขต และเงินบริจาคตาม ม.68 โดยจะนำเสนอจำนวนเงินในแต่ละรายการที่มีการรายงานไว้ในเอกสาร และยอดสรุปรวม หลังจากนั้นจะนำเสนอผลเปรียบเทียบผู้สมัคร

รับเลือกตั้งที่มีรายรับสูงสุด 5 ลำดับ ทั้งในรูปแบบของตารางและกราฟเพื่อให้เห็นภาพได้อย่างชัดเจน นอกจากนี้จะนำเสนอภาพรวมเปรียบเทียบแหล่งเงินของผู้สมัครรับเลือกตั้งจากทั้ง 4 เขตเลือกตั้ง และส่วนสุดท้ายจะเป็นการเปรียบเทียบแหล่งที่มาของเงินในส่วนของผู้สมัครรับเลือกตั้งจากพรรคชาติไทยพัฒนาที่ได้รับเลือกตั้งจากทั้ง 4 เขต ว่าแหล่งเงินของแต่ละคนนั้นมาจากแหล่งใด จำนวนเท่าใด

เงินทุนในการเลือกตั้งมาจากไหน?

แนวคิดการให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองหรือเงินทุนที่นำมาใช้ในการเลือกตั้งนั้น เป็นวิธีการที่รัฐช่วยให้พรรคการเมืองสามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองให้บรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งในกรณีของต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ เยอรมนี และฝรั่งเศส และญี่ปุ่น เป็นต้น นั้น พบว่ามีการให้การสนับสนุนใน 2 รูปแบบ คือ รูปแบบที่ 1 การสนับสนุนโดยตรง ได้แก่ การที่รัฐได้จัดสรรเงินจากงบประมาณประจำปี หรือประโยชน์อย่างอื่นแก่พรรคการเมือง และรูปแบบที่ 2 การสนับสนุนทางอ้อม ได้แก่ การที่รัฐส่งเสริมให้บุคคลและเอกชนบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองและให้นำเงินที่ได้บริจาคให้แก่พรรคการเมืองนั้นมาคำนวณเพื่อหักลดหย่อนในยอดของเงินรายได้ที่จะพึงประเมินเพื่อเสียภาษีเงินได้ประจำปี ทั้งนี้มีรายละเอียดพอสังเขป ดังนี้ (การเงินและการสนับสนุนพรรคการเมือง, ม.ป.ป., น. 1-11; สมปอง บุญวีระกุล, 2560, น. 20-23; วรพจน์ บุญพร, 2548, น. 18-39; อริย์ธัช แก้วเกาะสะบ้า, 2561, น. 17-23)

ประเทศสหรัฐอเมริกา การกำหนดมาตรการสนับสนุนพรรคการเมือง แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะคือ การสนับสนุนโดยรัฐ และการสนับสนุนโดยเอกชน

1. มาตรการสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐ เกิดขึ้นจากอิทธิพลของปริมาณเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ซึ่งเห็นได้ว่าพรรคการเมืองใดหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งรายใดที่มีกำลังทรัพย์มากกว่าจะมีความได้เปรียบกว่าคู่แข่งรายอื่นๆ ทำให้พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีความต้องการเงินจำนวนมากต้องตกอยู่ภายใต้การครอบงำของผู้บริจาค ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่ควรเข้ามาผ่อนปรนและแก้ปัญหาดังกล่าว โดยแบ่งออกเป็นมาตรการทางตรง และทางอ้อม ดังนี้

1.1 มาตรการสนับสนุนพรรคการเมืองทางตรง ในประเทศสหรัฐอเมริกามีมาตรการสนับสนุนเงินงบประมาณในการหาเสียงเลือกตั้งไว้เฉพาะแต่การเลือกตั้งประธานาธิบดี โดยกำหนดลักษณะการสนับสนุนในรูปแบบของการจ่ายเงินสมทบ หรือ Matching Fund ประชาชนชาวอเมริกันผู้มีหน้าที่เสียภาษีเงินได้สามารถแสดงความจำนงในแบบรายการเสียภาษีเงินได้ เพื่อให้รัฐนำเงินภาษีของตนเองไปสมทบเพื่อเป็นกองทุน

1.2 มาตรการสนับสนุนพรรคการเมืองทางอ้อม ด้วยการสนับสนุนสิทธิประโยชน์ทางภาษีให้แก่ผู้บริจาคให้แก่พรรคการเมือง และการสนับสนุนประโยชน์อย่างอื่นแก่พรรคการเมือง เช่น การซื้อเวลาในการออกอากาศผ่านสถานีของเอกชน เป็นต้น

2. มาตรการสนับสนุนพรรคการเมืองโดยเอกชน

2.1 การบริจาคเงินโดยบุคคลธรรมดา แบ่งออกเป็น 4 ลักษณะ คือเงินบริจาคให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละราย และคณะกรรมการการเมือง, เงินบริจาคให้แก่คณะกรรมการการเมืองที่จัดตั้งขึ้นโดยพรรคการเมือง, เงินบริจาคให้แก่

คณะกรรมการกิจการอื่นๆ และเงินบริจาคให้แก่คณะกรรมการการเมืองที่จัดตั้งขึ้นโดยคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง

2.2 การบริจาคเงินโดยนิติบุคคล

ประเทศอังกฤษ แบ่งออกเป็นการสนับสนุนเงิน และการสนับสนุนประโยชน์อย่างอื่น

1. มาตรการสนับสนุนเงินให้แก่พรรคการเมืองโดยรัฐ รายงานของคณะกรรมการว่าด้วยการช่วยเหลือทางการเงินแก่พรรคการเมือง ใน ค.ศ. 1976 หรือที่เรียกว่า “Houghton Report” ให้ข้อเสนอเกี่ยวกับการสนับสนุนให้เงินแก่พรรคการเมืองไว้เป็นสองส่วน คือ

- 1) การจ่ายเงินสนับสนุนให้แก่พรรคการเมืองเป็นรายปี
- 2) การจ่ายเงินชดเชยค่าใช้จ่ายแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง

2. มาตรการสนับสนุนประโยชน์อย่างอื่นให้แก่พรรคการเมืองโดยรัฐ ประกอบด้วย ค่าประโยชน์การ, ค่าห้องประชุม และค่าเวลากระจายเสียงทางวิทยุกระจายเสียง

ประเทศเยอรมนี รัฐมีมาตรการสนับสนุนเงิน และมาตรการสนับสนุนประโยชน์อย่างอื่น

1. มาตรการสนับสนุนเงินให้แก่พรรคการเมืองโดยรัฐ สามารถแยกได้เป็น 2 ระบบ คือ

1.1 การสนับสนุนเงินให้แก่พรรคการเมืองทางตรง มีหลักการพื้นฐาน คือ การสนับสนุนเงินบางส่วนโดยรัฐ โดยห้ามรัฐให้เงินแก่พรรคการเมืองเป็นจำนวนสูงกว่าจำนวนเงินที่พรรคการเมืองหามาเองได้ และในกฎหมายพรรคการเมือง ค.ศ. 1994 ได้มีการกำหนดขอบเขตการสนับสนุนให้เงินพรรคการเมืองเพิ่มขึ้น การสนับสนุนเงินโดยตรงมีหลักเกณฑ์ คือพรรคการเมืองจะได้เงินมากตามรากฐานของประชาชนที่สนับสนุนตนอยู่ ซึ่งพิจารณาได้จาก 2 ช่องทาง คือ

- 1) การให้เงินสนับสนุนโดยฐานคะแนนเสียง
- 2) การให้

เงินสนับสนุนโดยฐานเงินบริจาค โดยจะต้องเป็นเงินบริจาคจากบุคคลธรรมดาเท่านั้น

1.2 การสนับสนุนเงินให้แก่พรรคการเมืองทางอ้อม ประเทศเยอรมนี ได้กำหนดมาตรการจูงใจให้มีการบริจาคเงินของภาคเอกชนในการสนับสนุนเงินให้แก่พรรคการเมือง โดยรัฐจะลดหย่อนเงินภาษีให้แก่ประชาชนทั้งบุคคลธรรมดา และนิติบุคคล

2. มาตรการสนับสนุนประโยชน์อย่างอื่นให้แก่พรรคการเมืองโดยรัฐ ในทางปฏิบัติสถานีวิทยุโทรทัศน์ของรัฐจะจัดสรรเวลาออกอากาศให้แก่พรรคการเมืองโดยไม่คิดมูลค่า โดยได้มีการจัดแบ่งเวลาให้มากขึ้นตามลำดับความสำคัญของแต่ละพรรค

ประเทศฝรั่งเศส รัฐมีมาตรการสนับสนุนเงิน และมาตรการสนับสนุนประโยชน์อย่างอื่น

1. มาตรการสนับสนุนเงินให้แก่พรรคการเมืองโดยรัฐ

1.1 การสนับสนุนเงินให้แก่พรรคการเมืองทางตรง แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ 1) การสนับสนุนเพื่อดำเนินงานของพรรคการเมือง เป็นสองส่วน คือ ส่วนที่หนึ่ง จัดสรรให้แก่พรรคการเมืองตามสัดส่วนแห่งคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับในการเลือกตั้งรอบแรกของการเลือกตั้งทั่วไปในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่วนที่สอง จัดสรรให้แก่พรรคการเมืองตามสัดส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้ง 2) การสนับสนุนเงินเพื่อช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง มี 2 ประเภท คือ 2.1) เงินชดเชยบางส่วน (Remboursement partiel) ที่รัฐบาลออกเงินช่วยค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งในการโฆษณาหาเสียง เช่น ค่าใช้จ่ายของคณะกรรมการดูแลการหาเสียง ค่าตีพิมพ์เอกสารและโปสเตอร์ 2.2) เงินชดเชยเหมาจ่าย (Remboursement forfaitaire) ซึ่งรัฐจ่ายเงินจำนวนร้อยละ 10 ของวงเงินที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ใช้จ่ายไปในการหาเสียงเลือกตั้ง

1.2 การสนับสนุนเงินให้แก่พรรคการเมืองทางอ้อม การบริจาคเงินแก่พรรคการเมืองโดยเอกชนสามารถนำมาคำนวณหักค่าลดหย่อนในการประเมินภาษีเงินได้ประจำปีได้ โดยมีการจำกัดวงเงินบริจาคไว้มี 2 ประเภท คือ 1) เงินช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง กำหนดไว้ 4 กรณี คือ การเลือกตั้งประธานาธิบดี, การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือสมาชิกสภาแห่งชาติมณฑล และการเลือกตั้งสมาชิกสภาประชาคมยุโรป 2) เงินช่วยเหลือค่าใช้จ่ายที่ให้แก่พรรคการเมืองในกรณีผู้บริจาคเป็นนิติบุคคล

2. มาตรการสนับสนุนประโยชน์อย่างอื่นให้แก่พรรคการเมืองโดยรัฐ เช่น รัฐจะเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายในการโฆษณาทางวิทยุ หรือโทรทัศน์ผ่านทางวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ของเอกชน นอกเหนือจากการจัดสรรเวลาให้หาเสียงผ่านทางวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ที่รัฐดำเนินการ

ประเทศญี่ปุ่น (สมปอง บุนวีระกุล, 2560 น. 22-23; วรพจน์ บุญพร, 2548, น. 32-39; อริยธัช แก้วเกาะสะบ้า, 2561, น. 23-25)

การบริจาคเงินสามารถทำได้ 2 วิธีเช่นเดียวกับประเทศที่กล่าวมาข้างต้น คือ (1) การให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองโดยเอกชน และ (2) การให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองโดยรัฐ ซึ่งรัฐจะกำหนดเงินสนับสนุนรายปีแก่พรรคการเมืองเป็นเงินทั้งสิ้น 30.9 พันล้านเยน ทั้งนี้กฎหมายของญี่ปุ่นห้ามไม่ให้รับเงินบริจาค 2 กรณี คือ (1) การห้ามรับเงินบริจาคจากต่างชาติ และ (2) การห้ามบริจาคเงินหรือรับเงินบริจาคโดยไม่ปรากฏชื่อ

การสนับสนุนพรรคการเมือง ของประเทศไทย

การสนับสนุนทางการเงินให้แก่พรรคการเมืองโดยรัฐของประเทศไทย เกิดขึ้นเป็นรูปธรรมตั้งแต่ พ.ศ. 2540 แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ การสนับสนุนโดยรัฐ และโดยเอกชน ดังนี้ (อริย์รัช แก้วเกาะสะบ้า, 2561, น. 11-15)

1. การสนับสนุนทางการเงินให้แก่พรรคการเมืองโดยรัฐ โดยมีกองทุนพัฒนาพรรคการเมืองซึ่งมีทุนหมุนเวียนสนับสนุนค่าใช้จ่ายให้แก่พรรคการเมือง และกองทุนนี้จัดตั้งอยู่ในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เป็นหน่วยงานที่จัดการการเลือกตั้งและสนับสนุนทางการเงินให้แก่พรรคการเมืองทุกพรรคที่จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งแบ่งเป็น (1.1) การสนับสนุนทางการเงินให้แก่พรรคการเมืองโดยตรง รัฐได้จัดตั้งกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองซึ่งมีเงินจากงบประมาณรายจ่าย ทรัพย์สินหรือดอกเบียเงินค่าธรรมเนียมการสมัครรับเลือกตั้งหรือผลประโยชน์ต่างๆ หรือเงินและผลประโยชน์ที่รัฐจัดให้ก็รวมไว้ที่กองทุนแห่งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียนและเป็นค่าใช้จ่ายในการสนับสนุนพรรคการเมืองและการส่งเสริมการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง (1.2) การสนับสนุนทางการเงินให้แก่พรรคการเมืองโดยอ้อม โดยการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง ซึ่งบุคคลหรือนิติบุคคลที่บริจาคสามารถนำไปใช้สิทธิประโยชน์ทางภาษีได้ (1.3) การสนับสนุนประโยชน์อย่างอื่นโดยรัฐด้วยการสนับสนุนเวลาออกอากาศให้แก่พรรคการเมืองทางสถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์ของรัฐ

2. การสนับสนุนทางการเงินให้แก่พรรคการเมืองโดยเอกชน แบ่งเป็น (2.1) การบริจาคโดยบุคคลธรรมดา (2.2) กรณีที่บุคคลนั้นเป็นนิติบุคคล (2.3) พรรคการเมืองสามารถจัดกิจกรรมระดมทุนของพรรคการเมือง

จากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง สรุปการให้การสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมือง ดังนี้ (กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ม.ป.ป., น. 1-2)

1. การจัดสรรเงินสนับสนุนให้แก่พรรคการเมืองตามมาตรา 75 แห่ง พ.ร.ป. ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 จัดสรรเงินสนับสนุนเป็นรายปีแก่พรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วไปครั้งล่าสุด

2. การจัดสรรเงินสนับสนุนสมทบแก่พรรคการเมืองที่ได้รับบริจาค โดยแสดงเจตนาในแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาประจำปี ตามมาตรา 76 แห่ง พ.ร.ป. ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 จัดสรรเงินสนับสนุนสมทบแก่พรรคการเมืองที่ได้รับบริจาคทั้งหมดที่ได้รับจากบริจาค

3. การจัดสรรสนับสนุนให้แก่พรรคการเมืองตามมาตรา 81 แห่ง พ.ร.ป. ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจกำหนดให้พรรคการเมืองได้รับการสนับสนุนค่าไปรษณียากร ค่าโทรศัพท์ หรือค่าโทรคมนาคมอื่น การจัดพิมพ์เอกสารเผยแพร่ของพรรคการเมือง ค่าเช่าสำนักงาน พรรคการเมือง และสาขา พรรคการเมือง ค่าสาธารณูปโภค ค่าเช่าสถานที่จัดประชุมใหญ่ พรรคการเมือง หรือจัดประชุมใหญ่สาขาพรรคการเมือง หรือเพื่อการหาเสียงเลือกตั้ง และการอื่นเพื่อให้พรรคการเมืองสามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอย่างเท่าเทียมกัน

นอกจากนี้ยังมีการสนับสนุนด้านอื่นๆ ดังนี้

1. การแถลงผลงานของพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา 79 แห่ง พ.ร.ป. ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ด้วยการจัดสรรเวลาออกอากาศโดยไม่คิดค่าใช้จ่ายใดๆ

2. การสนับสนุนการหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และพรรคการเมืองตามมาตรา 59 แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2540 ประกอบด้วย (2.1) การจัดสถานที่ปิดประกาศและที่ติดแผ่นป้ายเกี่ยวกับการหาเสียงเลือกตั้ง (2.2) การพิมพ์และจัดส่งเอกสารเกี่ยวกับการเลือกตั้งและผู้สมัครหรือพรรคการเมืองไปให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (2.3) สถานที่สำหรับให้ผู้สมัครและพรรคการเมืองใช้ในการโฆษณาหาเสียง (2.4) การกำหนดหลักเกณฑ์และระยะเวลาให้พรรคการเมืองโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ของรัฐ และ (2.5) การสนับสนุนของรัฐในกิจการอื่นที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

3. การสนับสนุนการหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ตามมาตรา 124 แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2540 ประกอบด้วย (1) การจัดสถานที่ปิดประกาศ และที่ติดแผ่นป้ายเกี่ยวกับการหาเสียงเลือกตั้ง (2) การพิมพ์และจัดส่งเอกสารเกี่ยวกับการเลือกตั้ง และผู้สมัครหรือพรรคการเมืองไปให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (3) สถานที่สำหรับให้ผู้สมัครและพรรคการเมืองใช้ในการโฆษณาหาเสียง และ (4) การสนับสนุนของรัฐในกิจการอื่นที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

นอกจากนี้ที่มาหรือแหล่งเงินทุนในการเลือกตั้งที่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง พรรคการเมือง และรัฐบาลนำมาใช้เพื่อดำเนินการจัดการเลือกตั้งจาก 4 แหล่ง (ธโรธ ตูทองคำ, 2559, น. 560-561) คือ

1. ผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นผู้ที่ใช้เงินทุนสนับสนุนการใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ทั้งในรูปของการบริจาคให้กับพรรคการเมืองที่ตนสังกัด หรือการใช้จ่ายในการเลือกตั้งของตนเอง แหล่งเงินทุนในส่วนนี้จึงเป็นผลให้ผู้สมัคร

รับเลือกตั้งที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี หรือได้รับการสนับสนุนจากผู้อื่นมีโอกาสที่จะได้รับเลือกตั้งมากกว่าผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจด้อยกว่า

2. พรรคการเมือง แหล่งที่มาของเงินทุนของพรรคการเมืองมาจากหลายแหล่ง คือ การบริจาคของประชาชน การบำรุงพรรคของสมาชิกพรรคการเมือง การจัดกิจกรรมของพรรคการเมือง และการจัดสรรของรัฐบาลในการให้เงินอุดหนุนพรรคการเมือง

3. ผู้บริจาค เป็นเงินที่ผู้บริจาคเพื่อสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งให้นำไปใช้จ่ายในการณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง

4. รัฐบาล ในบางประเทศโดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้วต่างให้การสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการเลือกตั้ง รวมถึงการสนับสนุนเงินทุนแก่พรรคการเมืองเพื่อรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง

พรรคการเมืองเจ้าของพื้นที่พรรคชาติไทย/พรรคชาติไทยพัฒนา

หากวิเคราะห์ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดสุพรรณบุรีที่ผ่านมา โดยพิจารณาจากผลการเลือกตั้งนับตั้งแต่ พ.ศ. 2548 เป็นต้นมา พบว่าผู้ที่ได้รับเลือกตั้งในพื้นที่จังหวัดสุพรรณบุรีล้วนแล้วแต่มาจากพรรคชาติไทย/พรรคชาติไทยพัฒนา มีเพียงการเลือกตั้งใน พ.ศ. 2554 ที่พรรคชาติไทยต้องเสียเขตเลือกตั้งไป 1 เขตให้กับพรรคเพื่อไทย โดยการเลือกตั้งใน พ.ศ. 2548 พรรคชาติไทยได้รับเลือกตั้งทั้ง 6 เขต คือ โดยเขตเลือกตั้งที่ 1, 2 และ 4 เป็นของตระกูลศิลปอาชา คือ นายวรารุณ ศิลปอาชา, นางสาวกัญญา ศิลปอาชา และนายบรรหาร ศิลปอาชา ขณะที่เขตเลือกตั้งที่ 3 นายณัฐวุฒิ ประเสริฐสุวรรณ เขตเลือกตั้งที่ 5 นายยุทธนา โพธิ์สุธน และเขตเลือกตั้งที่ 6 นายเสมอแก้ว เทียงธรรม

ต่อมาการเลือกตั้งใน พ.ศ. 2550 พรรคชาติไทย ได้รับเลือกตั้งทั้ง 2 เขต คือเขตเลือกตั้งที่ 1 นายบรรหาร ศิลปอาชา, นายณัฐวุฒิ ประเสริฐสุวรรณ และนายวรวิทย์ ศิลปอาชา ส่วนเขตเลือกตั้งที่ 2 คือ นายเสมอกัน เทียงธรรม และนายยุทธนา โพธิ์สุธน

ทั้งนี้ในการเลือกตั้ง พ.ศ. 2554 พรรคชาติไทยได้รับชัยชนะเพียง 5 เขต ประกอบด้วยเขตเลือกตั้งที่ 1-4 คือ นายสรชิต สุจิตต์, นายชาญชัย ประเสริฐสุวรรณ, นายพนพล มาตรศรี และนางสาวพัชรี โพธิ์สุธน ส่วนเขตเลือกตั้งที่ 5 ต้องสูญเสียที่นั่งให้กับพรรคเพื่อไทย โดยผู้ที่ได้รับเลือกตั้ง คือนายสหรัฐ กุลศรี

ส่วนการเลือกตั้งเมื่อ พ.ศ. 2562 พรรคชาติไทย พัฒนากลับมายึดครองพื้นที่ในทุกเขตเลือกตั้งได้อีกครั้ง ประกอบด้วยเขตเลือกตั้งที่ 1 นายสรชิต สุจิตต์, เขตเลือกตั้งที่ 2 นายณัฐวุฒิ ประเสริฐสุวรรณ, เขตเลือกตั้งที่ 3 นายประภัตร โพธิ์สุธน และเขตเลือกตั้งที่ 4 นายเสมอกัน เทียงธรรม

แหล่งเงินทุนของผู้สมัครรับเลือกตั้ง จังหวัดสุพรรณบุรีมาจากไหน?

หากศึกษาวิเคราะห์ถึงแหล่งเงินทุนหรือที่มาของเงินที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งในพื้นที่จังหวัดสุพรรณบุรี ทั้ง 4 เขตเลือกตั้ง พบว่า มีที่มาจาก 3 แหล่ง คือ เงินจากพรรคการเมืองจัดสรรให้ เงินส่วนตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้ง และเงินจากการบริจาคตาม ม.68 (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง, 2560, น. 21) ซึ่งผลการวิเคราะห์ มีดังนี้

เขตเลือกตั้งที่ 1

ในเขตเลือกตั้งนี้ แหล่งที่มาของเงินทุนของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีคุณสมบัติให้ลงสมัครรับเลือกตั้งจำนวน 23 คน แบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ 1 ผู้สมัครรับเลือกตั้ง จำนวน 9 คน มีแหล่งที่มาของเงินทุน

จาก 2 แหล่ง คือ ส่วนที่พรรคการเมืองจัดสรรให้ และเงินส่วนตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้ง กลุ่มที่ 2 ผู้สมัครรับเลือกตั้งจำนวน 1 คน มีแหล่งที่มาของเงินทุนจาก 2 แหล่ง คือ เงินส่วนตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้ง และเงินจากการบริจาคตาม ม.68 และกลุ่มที่ 3 ผู้สมัครรับเลือกตั้งจำนวน 13 คน ที่ใช้เงินจากแหล่งเดียว โดยแบ่งออกเป็น 2 กรณีคือ ผู้สมัครรับเลือกตั้งจำนวน 5 คน ใช้เงินเฉพาะจากที่พรรคการเมืองจัดสรรให้ และผู้สมัครรับเลือกตั้งอีก 8 คน ที่ใช้เฉพาะเงินส่วนตัวของตนเอง (ตารางที่ 1) ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีรายรับสูงสุดคือ นายสรชิต สุจิตต์ จากพรรคชาติไทยพัฒนา มีรายรับจำนวน 1,100,000 บาท แบ่งเป็นเงินที่พรรคการเมืองจัดสรรให้ จำนวน 100,000 บาท และเงินส่วนตัวของผู้สมัคร จำนวน 1,000,000 บาท รองลงมาคือนายศุภกิจ กลิ่นหอม พรรคพลังประชารัฐ มีรายรับจำนวน 916,000 บาท โดยแบ่งเป็นเงินที่พรรคการเมืองจัดสรรให้ จำนวน 800,000 บาท และเงินส่วนตัวของผู้สมัคร จำนวน 116,000 บาท ลำดับ 3 นายบุญเสริม แผนสมบูรณ์ จากพรรคพลังประชาชนไทย ซึ่งใช้เงินส่วนตัวของผู้สมัครทั้งหมด จำนวน 790,000 บาท

หากวิเคราะห์จากเงินที่พรรคการเมืองจัดสรรให้แล้วพบว่า ในเขตเลือกตั้งนี้ มีพรรคการเมืองที่จัดสรรเงินให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้ง จำนวน 15 พรรค คือ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคพลังท้องถิ่นไทย พรรคชาติไทยพัฒนา พรรคชาติพัฒนา พรรคพลังประชารัฐ พรรคประชาธิวัฒน์ พรรครวมพลังประชาชาติไทย พรรคภูมิใจไทย พรรคเศรษฐกิจใหม่ พรรครักษ์ผืนป่าแห่งประเทศไทย พรรคประชาชนปฏิรูป พรรคประชาธิปไตยใหม่ พรรคเพื่อชาติ พรรคเครือข่ายชาวนาแห่งประเทศไทย และพรรคกรีน โดยพรรคพลังประชารัฐจัดสรรให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสูงสุดจำนวน 800,000 บาท รองลงมาคือ พรรครวมพลังประชาชาติไทย จำนวน 610,000 บาท และลำดับ 3 พรรคเศรษฐกิจใหม่ จำนวน 300,000 บาท

ในทางตรงกันข้าม ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ใช้เงินส่วนตัวของตนเองในการดำเนินกิจกรรมการเลือกตั้งทั้งหมดมีจำนวน 8 พรรค คือ ผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามของ พรรครวมใจไทย พรรคสยามพัฒนา พรรคอนาคตใหม่ พรรคพลังธรรมใหม่ พรรคพลังปวงชนไทย พรรคประชากรไทย พรรคประชาไทย และพรรคไทรักธรรม โดยผู้สมัครรับเลือกตั้ง 3 ลำดับแรกที่ใช้จำนวนเงินสูงสุดคือ นายบุญเสริม แผนสมบูรณ์ พรรคพลังปวงชนไทย ใช้เงินไปจำนวน 790,000 บาท รองลงมาคือ นายอัครวิทย์ ผดุงชีวิต พรรคอนาคตใหม่ ใช้เงินไป

จำนวน 350,000 บาท และนายสุวรรณ โพธิ์สิงห์ พรรคพลังธรรมใหม่ ใช้เงินไปจำนวน 238,110 บาท

อย่างไรก็ตามเมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบเฉพาะแหล่งเงินส่วนตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกคนแล้วพบว่า นายสรชิต สุจิตต์ พรรคชาติไทยพัฒนา ใช้วงเงินสูงสุดจำนวน 1,000,000 บาท รองลงมาคือ นายบุญเสริม แผนสมบูรณ์ พรรคพลังปวงชนไทย ใช้เงินส่วนตัวจำนวน 790,000 บาท และลำดับ 3 คือ นายอิสระ บุญญาอรุณเนตร พรรคประชาธิปัตย์ ใช้เงินส่วนตัวจำนวน 425,000 บาท

ตารางที่ 1 แหล่งที่มาของเงินในเขตเลือกตั้งที่ 1

ชื่อ-สกุล/พรรค	แหล่งที่มา* (บาท)			รวม
	1.1	1.2	1.3	
นายขวัญชัย เหลืองพิทักษ์/รวมใจไทย	-	164,000	-	164,000
นายอิสระ บุญญาอรุณเนตร/ประชาธิปัตย์	200,000	425,000	-	625,000
ร.ต.สุพจน์ ดอกกล้าเจียก/พลังท้องถิ่นไทย	60,000	80,000	-	140,000
นางสาวไพบรียา ส่องทอง/สยามพัฒนา	-	102,050	-	102,050
นายสรชิต สุจิตต์/ชาติไทยพัฒนา	100,000	1,000,000	-	1,100,000
นางอำพรรัตน์ สุนทรวาท/ชาติพัฒนา	100,000	-	-	100,000
นายอัครวิทย์ ผดุงชีวิต/อนาคตใหม่	-	350,000	-	350,000
นายศุภกิจ กลิ่นหอม/พลังประชารัฐ	800,000	116,000	-	916,000
นายสุวรรณ โพธิ์สิงห์/พลังธรรมใหม่	-	238,010	100	238,110
นายทวิช ชัยยืนยง/ประชาภิวัฒน์	40,000	5,000	-	45,000
นางรัตนา สมบูรณ์วิทย์/รวมพลังประชาชาติไทย	610,000	20,000	-	630,000
นายอดุลย์ ศรีดี/ภูมิใจไทย	280,000	-	-	280,000
นายสุเทพ วงศ์กรานต์/เศรษฐกิจใหม่	300,000	-	-	300,000
นายศักดิ์ชัย เจริญวัย/รักษาดินแดนแห่งประเทศไทย	50,000	3,990	-	53,990
นางพัชรี ปันเจริญ/ประชาชนปฏิรูป	12,000	-	-	12,000

ชื่อ-สกุล/พรรค	แหล่งที่มา* (บาท)			รวม
	1.1	1.2	1.3	
จ.ส.ต.ณัฏฐ์ไพโรจน์ พัวจันทร์ดี/ประชาธิปไตยใหม่	10,000	14,000	-	24,000
นางพรพิไล บุตรดา/เพื่อชาติ	70,000	210,000	-	280,000
นายปั่น บุญศรี/เครือข่ายชาวนาแห่งประเทศไทย	18,000	-	-	18,000
นายบุญเสริม แผนสมบูรณ์/พลังปวงชนไทย	-	790,000	-	790,000
นางฉลวย เชิดฉันท์/กรีน	25,000	130	-	25,130
นางนงนุช มะลิทอง/ประชาธรรมไทย	-	15,659	-	15,659
นางสาวปรางชิด ไขนาท/ประชาไทย	-	30,000	-	30,000
นางสาวพรทิพย์ สามงามแสน/ไทรภักธรรม	-	110,000	-	110,000

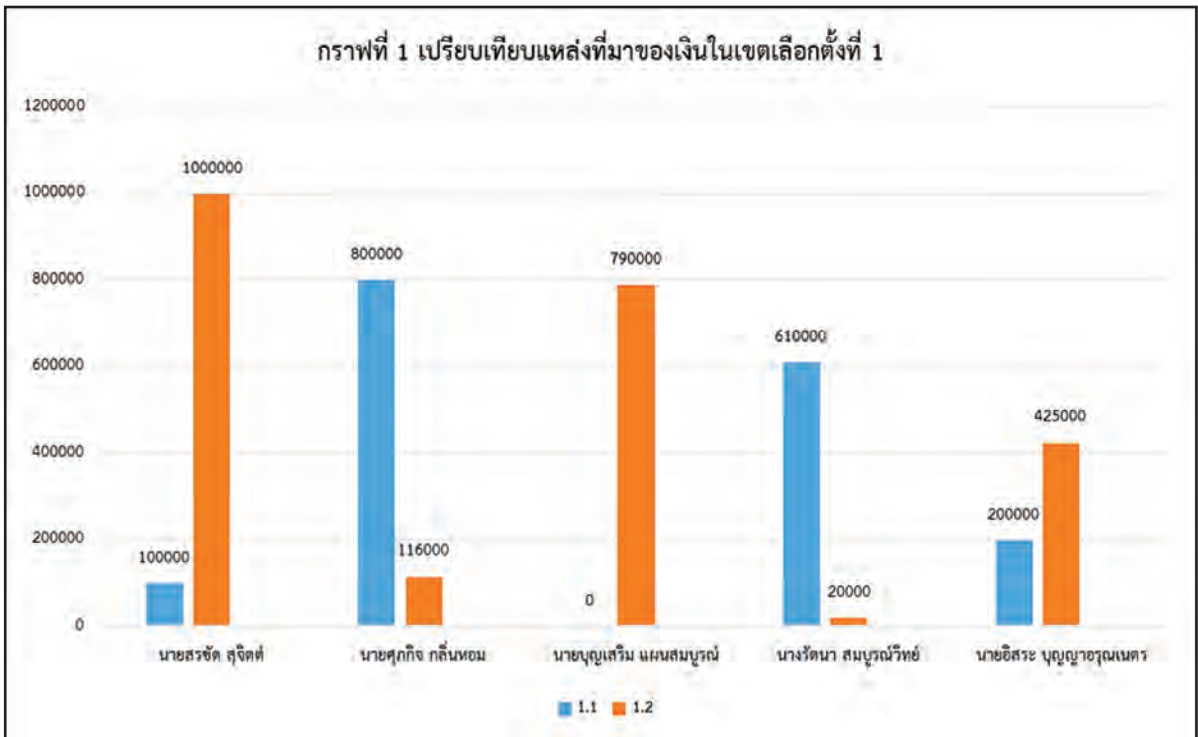
หมายเหตุ * 1.1 หมายถึง เงินจากพรรคการเมืองจัดสรรให้ 1.2 เงินส่วนตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขต 1.3 หมายถึง เงินจากการบริจาคตาม ม.68

หากวิเคราะห์เปรียบเทียบรายรับของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีรายรับสูงสุด 5 ลำดับแรก (ตารางที่ 2 และกราฟที่ 1) พบว่า มีผู้สมัครรับเลือกตั้งจำนวน 4 คน มีแหล่งที่มาของเงินจาก 2 แหล่ง คือ จากพรรคการเมืองจัดสรรให้ และจากเงินส่วนตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้ง คือ นายสรชัช สุจิตต์ พรรคชาติไทยพัฒนา นายศุภกิจ

กลิ่นหอม พรรคพลังประชารัฐ นางรัตนา สมบูรณ์วิทย์ พรรครวมพลังประชาชาติไทย และนายอิสระ บุญญาอรุณเนตร พรรคประชาธิปัตย์ โดยมีผู้สมัครรับเลือกตั้งจำนวน 1 คน มีแหล่งที่มาของเงินจากเงินส่วนตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งเอง คือ นายบุญเสริม แผนสมบูรณ์ พรรคพลังปวงชนไทย

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบแหล่งที่มาของเงินในเขตเลือกตั้งที่ 1

ชื่อ-สกุล/พรรค	แหล่งที่มา* (บาท)			รวม
	1.1	1.2	1.3	
นายสรชัช สุจิตต์/ชาติไทยพัฒนา	100,000	1,000,000	-	1,100,000
นายศุภกิจ กลิ่นหอม/พลังประชารัฐ	800,000	116,000	-	916,000
นายบุญเสริม แผนสมบูรณ์/พลังปวงชนไทย	-	790,000	-	790,000
นางรัตนา สมบูรณ์วิทย์/รวมพลังประชาชาติไทย	610,000	20,000	-	630,000
นายอิสระ บุญญาอรุณเนตร/ประชาธิปัตย์	200,000	425,000	-	625,000



เขตเลือกตั้งที่ 2

ในเขตเลือกตั้งนี้ มีผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีคุณสมบัติลงสมัครรับเลือกตั้งทั้งสิ้นจำนวน 24 คน พบว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งจำนวน 8 คน มีรายรับหรือที่มาของแหล่งเงินที่ใช้ในการเลือกตั้งจาก 2 แหล่ง คือ พรรคการเมืองจัดสรรให้ และเงินส่วนตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ขณะที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งอีกจำนวน 16 คน ที่ใช้เงินจากแหล่งเดียว ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ ผู้สมัครรับเลือกตั้ง 2 คน ที่ใช้เงินจากพรรคการเมืองจัดสรรให้ และอีก 14 คน ที่ใช้เงินส่วนตัวของตนเอง (ตารางที่ 3)

ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีรายรับของเงินสูงที่สุดคือนายณัฐวุฒิ ประเสริฐสุวรรณ จากพรรคชาติไทยพัฒนา มีรายรับจำนวน 1,500,000 บาท แบ่งเป็นเงินจากพรรคการเมืองจัดสรรให้จำนวน 120,000 บาท และเงินส่วนตัวของผู้สมัคร จำนวน 1,380,000 บาท รองลงมาคือ นายพงศ์พิฑูยา ดามาพงศ์ จากพรรคพลังประชารัฐ มีรายรับจำนวน 1,037,000 บาท

แบ่งเป็นเงินจากพรรคการเมืองจัดสรรให้จำนวน 799,000 บาท และเงินส่วนตัวของผู้สมัคร จำนวน 238,000 บาท และลำดับ 3 คือ นายวิสุทธิ สุนทรวีภาต พรรคประชาธิปัตย์ มีรายรับจำนวน 677,900 บาท แบ่งเป็นเงินจากพรรคการเมืองจัดสรรให้จำนวน 635,400 บาท และเงินส่วนตัวของผู้สมัคร จำนวน 42,500 บาท

หากพิจารณาจากเงินที่พรรคการเมืองจัดสรรให้แล้วพบว่า ในเขตเลือกตั้งนี้ มีพรรคการเมืองที่จัดสรรเงินให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้ง จำนวน 10 พรรค คือ พรรครวมพลังประชาชาติไทย พรรคชาติไทยพัฒนา พรรคพลังท้องถิ่นไท พรรคพลังประชารัฐ พรรคชาติพัฒนา พรรคประชาธิปัตย์ พรรคเพื่อชาติ พรรคประชาชนปฏิรูป พรรคเครือข่ายชาวนาแห่งประเทศไทย และพรรคพลังชาติไทย โดยพรรคพลังประชารัฐจัดสรรให้กับผู้สมัครสูงที่สุดจำนวน 799,000 บาท รองลงมาคือ พรรคประชาธิปัตย์ จำนวน 635,400 บาท และลำดับ 3 คือพรรครวมพลังประชาชาติไทย จำนวน 510,000 บาท

ในทางตรงกันข้าม ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ใช้เงินส่วนตัวของตนเองในการดำเนินกิจกรรมการเลือกตั้งทั้งหมดมีจำนวน 14 พรรค คือ ผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคพลังธรรมใหม่ พรรครวมใจไทย พรรคเสรีรวมไทย พรรครักษ์ผืนป่าแห่งประเทศไทย พรรคภูมิใจไทย พรรคสยามพัฒนา พรรคประชาภิวัฒน์ พรรคอนาคตใหม่ พรรคประชาธิปไตยใหม่ พรรคพลังปวงชนไทย พรรคกรีน พรรคเศรษฐกิจใหม่ พรรคประชาไทย และพรรคไทภักธรรม โดยผู้สมัครรับเลือกตั้ง 3 ลำดับแรกที่ใช้จำนวนเงินสูงสุดคือ นายจตุพล สิงห์มรกต พรรครวมใจไทย ใช้เงินไปจำนวน 320,000 บาท

รองลงมาคือ นายสกุลไทย เมฆฉาย พรรคเศรษฐกิจใหม่ ใช้เงินไปจำนวน 311,400 บาท และนายไพรัตน์ อบเชย พรรคพลังธรรมใหม่ ใช้เงินไปจำนวน 276,540 บาท

อย่างไรก็ตามเมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบเฉพาะแหล่งเงินส่วนตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกคนแล้วพบว่า นายณัฐวุฒิ ประเสริฐสุวรรณ พรรคชาติไทยพัฒนา ใช้วงเงินสูงสุดจำนวน 1,380,000 บาท รองลงมาคือ นายจตุพล สิงห์มรกต พรรครวมใจไทย ใช้เงินไปจำนวน 320,000 บาท และลำดับ 3 คือ นายสกุลไทย เมฆฉาย พรรคเศรษฐกิจใหม่ จำนวน 311,400 บาท

ตารางที่ 3 แหล่งที่มาของเงินในเขตเลือกตั้งที่ 2

ชื่อ-สกุล/พรรค	แหล่งที่มา* (บาท)			รวม
	1.1	1.2	1.3	
นายธนศักดิ์ อินทร์น้อย/รวมพลังประชาชาติไทย	510,000	20,000	-	530,000
นายณัฐวุฒิ ประเสริฐสุวรรณ/ชาติไทยพัฒนา	120,000	1,380,000	-	1,500,000
นายไพรัตน์ อบเชย/พลังธรรมใหม่	-	276,540	-	276,540
นายจตุพล สิงห์มรกต/รวมใจไทย	-	320,000	-	320,000
นายพรเทพ ทศนสุวรรณ/พลังท้องถิ่นไท	60,000	100,000	-	160,000
นายพงศ์พิชาญ ดามาพงศ์/พลังประชารัฐ	799,000	238,000	-	1,037,000
นางสาวสุดใจ เอี่ยมสอาด/เสรีรวมไทย	-	200,000	-	200,000
นายบัณฑิต หงษ์ว่อง/รักษ์ผืนป่าแห่งประเทศไทย	-	90,000	-	90,000
นายวิรัช ชัยรอด/ภูมิใจไทย	-	189,000	-	189,000
นายชินพรรณ ธันยวิโรจน์/สยามพัฒนา	-	112,000	-	112,000
นางสุชาติ ฤทธิเดช/ชาติพัฒนา	180,000	-	-	180,000
นายวิสุทธิ สุนทรวีภาต/ประชาธิปไตย	635,400	42,500	-	677,900
นายแสงชัย อำนวยวัฒนกุล/ประชาภิวัฒน์	-	20,000	-	20,000
นายสุเมธ เรืองเดช/อนาคตใหม่	-	239,000	-	239,000
นางสาวภรณ์พัฒนา อุบาลี/เพื่อชาติ	70,000	40,000	-	110,000

ชื่อ-สกุล/พรรค	แหล่งที่มา* (บาท)			รวม
	1.1	1.2	1.3	
นางสรุณีย์ ประเสริฐศรี/ประชาธิปัตย์ใหม่	-	24,900	-	24,900
นายฐนดร พันธุ์/พลังประชาชนไทย	-	240,000	-	240,000
นางสาวสุภักจิรา ดิงพันธุ์/ประชาชนปฏิรูป	12,000	-	-	12,000
นายถนอม เจริญ/เครือข่ายชาวนาแห่งประเทศไทย	10,000	35,000	-	45,000
นายสุมิตร เอสมบุญ/กรีน	-	58,100	-	58,100
นายสกุลไทย เมฆฉาย/เศรษฐกิจใหม่	-	311,400	-	311,400
นายชูเกียรติ อรุณวัฒน์/ประชาไทย	-	40,000	-	40,000
นายสุวรรณ ขาวโพนทอง/พลังชาติไทย	20,000	116,473	-	136,473
นายสุนทร สามงามแสน/ไทรภักธรรม	-	58,070	-	58,070

หมายเหตุ * 1.1 หมายถึง เงินจากพรรคการเมืองจัดสรรให้ 1.2 เงินส่วนตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขต 1.3 หมายถึง เงินจากการบริจาคตาม ม.68

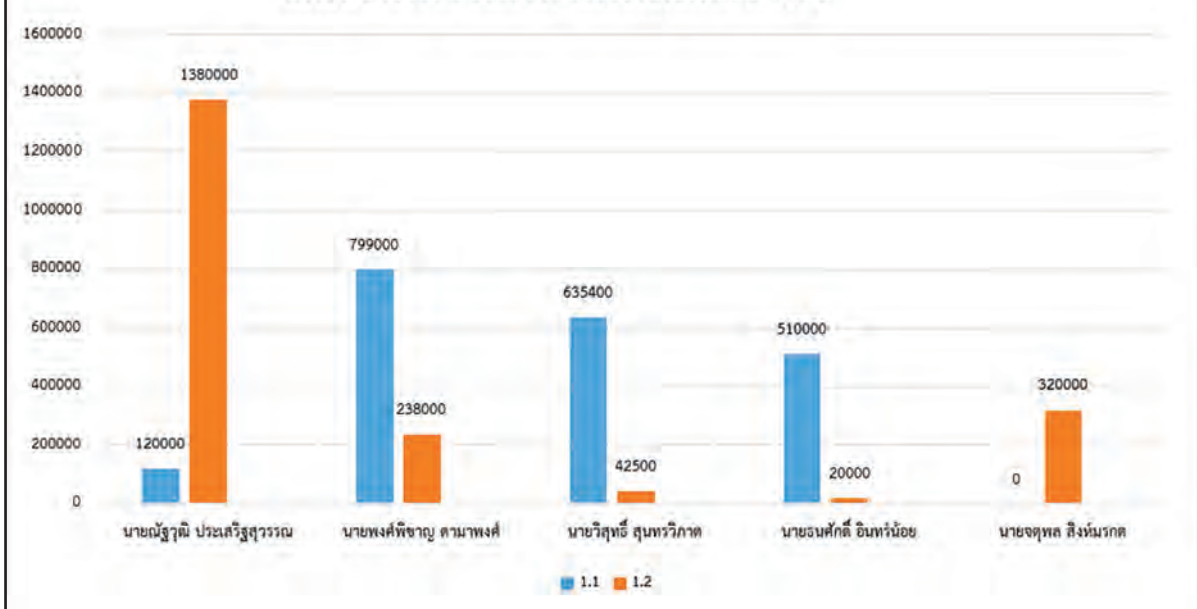
หากวิเคราะห์เปรียบเทียบรายรับของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีรายรับสูงสุด 5 ลำดับแรก (ตารางที่ 4 และกราฟที่ 2) พบว่า มีผู้สมัครรับเลือกตั้งจำนวน 4 คน มีแหล่งที่มาของเงินจาก 2 แหล่ง คือ จากพรรคการเมืองจัดสรรให้ และจากเงินส่วนตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้ง คือ นายณัฐวุฒิ ประเสริฐสุวรรณ พรรคชาติไทยพัฒนา นายพงศ์พิชาญ

ดามาพงศ์ พรรคพลังประชารัฐ นายวิสุทธิ สุนทรวินาท พรรคประชาธิปัตย์ และนายธนกศักดิ์ อินทร์น้อย พรรครวมพลังประชาชาติไทย โดยมีผู้สมัครรับเลือกตั้งจำนวน 1 คน ที่มีแหล่งที่มาของเงินจากเงินส่วนตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งเอง คือ นายจตุพล สิงห์มรกต พรรครวมใจไทย

ตารางที่ 4 เปรียบเทียบแหล่งที่มาของเงินในเขตเลือกตั้งที่ 2

ชื่อ-สกุล/พรรค	แหล่งที่มา* (บาท)			รวม
	1.1	1.2	1.3	
นายณัฐวุฒิ ประเสริฐสุวรรณ/ชาติไทยพัฒนา	120,000	1,380,000	-	1,500,000
นายพงศ์พิชาญ ดามาพงศ์/พลังประชารัฐ	799,000	238,000	-	1,037,000
นายวิสุทธิ สุนทรวินาท/ประชาธิปัตย์	635,400	42,500	-	677,900
นายธนกศักดิ์ อินทร์น้อย/รวมพลังประชาชาติไทย	510,000	20,000	-	530,000
นายจตุพล สิงห์มรกต/รวมใจไทย	-	320,000	-	320,000

กราฟที่ 2 เปรียบเทียบแหล่งที่มาของเงินในเขตเลือกตั้งที่ 2



เขตเลือกตั้งที่ 3

ในเขตเลือกตั้งนี้ มีผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีคุณสมบัติให้ลงสมัครรับเลือกตั้งทั้งสิ้นจำนวน 25 คน พบว่าผู้สมัครรับเลือกตั้ง จำนวน 10 คน มีรายรับหรือแหล่งที่มาของเงินที่ใช้ในการเลือกตั้งจาก 2 แหล่ง คือ พรรคการเมืองจัดสรรให้ และเงินส่วนตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ขณะที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งจำนวน 15 คน ที่ใช้เงินจากเพียงแหล่งเดียว ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 2 กรณี คือ ผู้สมัครรับเลือกตั้งจำนวน 4 คน ใช้เงินเฉพาะที่พรรคการเมืองจัดสรรให้ และอีกจำนวน 11 คนที่ใช้เงินส่วนตัวของตนเอง (ตารางที่ 5)

ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีรายรับของเงินสูงที่สุดคือนายจองชัย เทียงธรรม จากพรรคภูมิใจไทย มีรายรับจำนวน 1,200,000 บาท โดยเป็นเงินส่วนตัวของผู้สมัครทั้งหมด รองลงมาคือ นายประภัตร โพธสุธน จากพรรคชาติไทยพัฒนา มีรายรับจำนวน 1,130,000 บาท แบ่งเป็นเงินจากพรรคการเมืองจัดสรรให้จำนวน 100,000 บาท และเงินส่วนตัวของผู้สมัคร จำนวน 1,030,000 บาท และลำดับ 3 คือ นายยุทธนา ลับบัวเงิน

พรรคพลังประชาชน มีรายรับจำนวน 752,000 บาท แบ่งเป็นเงินจากพรรคการเมืองจัดสรรให้จำนวน 719,000 บาท และเงินส่วนตัวของผู้สมัคร จำนวน 33,000 บาท

หากพิจารณาจากเงินที่พรรคการเมืองจัดสรรให้แล้วพบว่า ในเขตเลือกตั้งนี้ มีพรรคการเมืองที่จัดสรรเงินให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้ง จำนวน 14 พรรค คือ พรรคประชาธิปัตย์ พรรครวมพลังประชาชาติไทย พรรครักษ์ผืนป่าแห่งประเทศไทย พรรคพลังประชาชน พรรคประชาธิปไตยพัฒนา พรรคชาติไทยพัฒนา พรรคชาติพัฒนา พรรคเพื่อชาติ พรรคพลังท้องถิ่นไท พรรคประชาชนปฎิรูป พรรคพลังชาติไทย พรรคกรีน พรรคแผ่นดินธรรม และพรรคประชาธรรมไทย โดยพรรคพลังประชาชนจัดสรรให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งสูงที่สุดจำนวน 719,000 บาท รองลงมาคือ พรรครวมพลังประชาชาติไทย จำนวน 510,000 บาท และลำดับ 3 คือ พรรคประชาธิปไตย จำนวน 120,000 บาท

ในทางตรงกันข้าม ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ใช้เงินส่วนตัวของตนเองในการดำเนินกิจกรรมการเลือกตั้งทั้งหมด

มีจำนวน 11 พรรค คือ ผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามของ พรรคภูมิใจไทย พรรครวมใจไทย พรรคอนาคตใหม่ พรรคพลังธรรมใหม่ พรรคเสรีรวมไทย พรรคเศรษฐกิจใหม่ พรรคประชาธิปไตยใหม่ พรรคพลังปวงชนไทย พรรคเครือข่ายชาวนาแห่งประเทศไทย พรรคครูไทยเพื่อประชาชน และพรรคประชาไทย โดยผู้สมัครรับเลือกตั้ง 3 ลำดับแรกที่ใช้จำนวนเงินสูงสุดคือ นายจองชัย เทียงธรรม พรรคภูมิใจไทย ใช้เงินไปจำนวน 1,200,000 บาท รองลงมาคือนายสกุลไทย นายทวีศักดิ์ ฐานบัญชา พรรคอนาคตใหม่ ใช้เงินไปจำนวน

700,000 บาท และ จ.ส.อ.ภูวดิษฐ์ นรการ พรรคพลังปวงชนไทย ใช้เงินไปจำนวน 400,000 บาท

อย่างไรก็ตามเมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบเฉพาะแหล่งเงินส่วนตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกคนแล้วพบว่า นายจองชัย เทียงธรรม พรรคภูมิใจไทย ใช้วงเงินสูงสุดจำนวน 1,200,000 บาท รองลงมาคือ นายประภัตร โพธสุธน พรรคชาติไทยพัฒนา จำนวน 1,030,000 บาท และลำดับ 3 คือ นายทวีศักดิ์ ฐานบัญชา พรรคอนาคตใหม่ จำนวน 700,000 บาท

ตารางที่ 5 แหล่งที่มาของเงินในเขตเลือกตั้งที่ 3

ชื่อ-สกุล/พรรค	แหล่งที่มา* (บาท)			รวม
	1.1	1.2	1.3	
พล.ต.ต.มณฑล มือนันต์/ประชาธิปัตย์	105,000	180,000	-	285,000
นายสมควร เณรจาทิ/รวมพลังประชาชาติไทย	510,000	-	-	510,000
นายจองชัย เทียงธรรม/ภูมิใจไทย	-	1,200,000	-	1,200,000
นายอำนาจ ศรีสุราษฎร์/รักษ์ผืนป่าแห่งประเทศไทย	50,000	220,000	-	270,000
นายยุทธนา ลับบัวเงิน/พลังประชารัฐ	719,000	33,000	-	752,000
นายธนพิสิฐ ว่องจิราธิ์/รวมใจไทย	-	219,000	-	219,000
นายทวีศักดิ์ ฐานบัญชา/อนาคตใหม่	-	700,000	-	700,000
นายอดิโรจน์ สุขสวัสดิ์/ประชาภิวัฒน์	120,000	15,500	-	135,500
นายณมนต์ เรืองสวัสดิ์/พลังธรรมใหม่	-	144,000	-	144,000
พ.ต.ท.สีหราช อยู่สุวรรณ/เสรีรวมไทย	-	210,000	-	210,000
นายประภัตร โพธสุธน/ชาติไทยพัฒนา	100,000	1,030,000	-	1,130,000
นางสาวนพรัตน์ แจ่มจรัส/ชาติพัฒนา	100,000	-	-	100,000
นายกำจัด ใจดี/เศรษฐกิจใหม่	-	160,550	-	160,550
นางสาวสุนิสา หาญกล้า/เพื่อชาติ	110,000	100,000	-	210,000
นางสาวนารัตน์ โพธิ์บุรีพานิช/ประชาธิปัตย์ใหม่	-	225,000	-	225,000
นายประเทือง จินดาวงษ์/พลังท้องถิ่นไท	60,000	100,000	-	160,000

ชื่อ-สกุล/พรรค	แหล่งที่มา* (บาท)			รวม
	1.1	1.2	1.3	
จ.ส.อ.ภูดิษฐ์ นรการ/พลังประชาชนไทย	-	400,000	-	400,000
นายธัญวิสิฐ ทับทิมทอง/ประชาชนปฏิรูป	12,000	-	-	12,000
นายบุญมา ปิ่นกระจัน/พลังชาติไทย	27,000	60,000	-	87,000
นายเนติ สกุลพราหมณ์/เครือข่ายชาวนาแห่งประเทศไทย	-	21,097	-	21,097
นายชวส์ พันธุ์จบลิงห์/ครูไทยเพื่อประชาชน	-	21,600	-	21,600
นายสมาน วงษ์กันหา/กรีน	25,000	-	-	25,000
นายยุทธ วรรณกลิ่น/แผ่นดินธรรม	10,000	27,000	-	37,000
นางสาวสรวส สว่างศรี/ประชากรธรรมไทย	10,000	1,120	-	11,120
นายบุญศักดิ์ พวงพัวเพชร/ประชาไทย	-	100,000	-	100,000

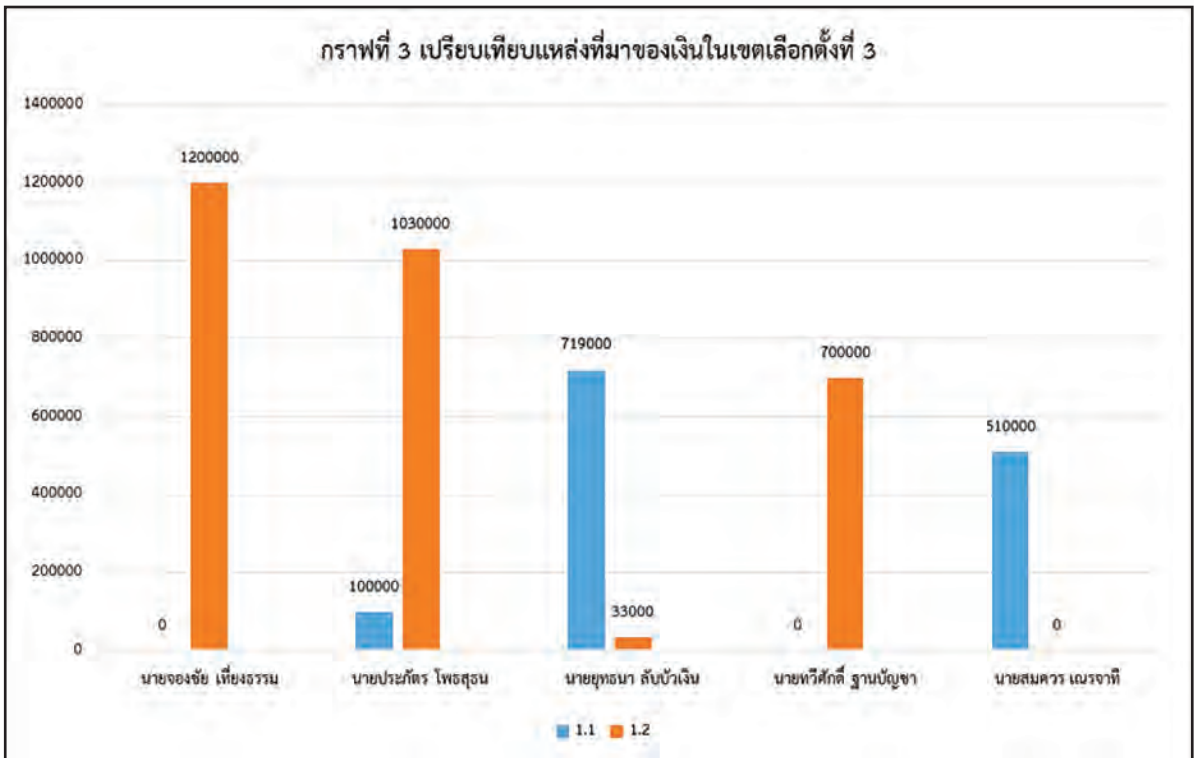
หมายเหตุ * 1.1 หมายถึง เงินจากพรรคการเมืองจัดสรรให้ 1.2 เงินส่วนตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขต 1.3 หมายถึง เงินจากการบริจาคตาม ม.68

หากวิเคราะห์เปรียบเทียบรายรับของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีรายรับสูงสุด 5 ลำดับแรก (ตารางที่ 6 และกราฟที่ 3) พบว่า มีผู้สมัครรับเลือกตั้งจำนวน 2 คน มีแหล่งที่มาของเงินจาก 2 แหล่ง คือ จากพรรคการเมืองจัดสรรให้ และจากเงินส่วนตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้ง คือ นายประภัตร โพธสุธน พรรคชาติไทยพัฒนา และนายยุทธนา ลาบัวเงิน พรรคพลังประชารัฐ โดยมีผู้สมัคร

รับเลือกตั้งจำนวน 3 คน แบ่งเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีแหล่งที่มาของเงินจากเงินส่วนตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งเอง จำนวน 2 คน คือ นายจองชัย เทียงธรรม พรรคภูมิใจไทย และนายทวีศักดิ์ ฐานบัญชา พรรคอนาคตใหม่ และผู้สมัครรับเลือกตั้งอีก 1 คน คือ นายสมควร เณรจากที่พรรครวมพลังประชาชาติไทย ที่ใช้แหล่งเงินจากการสนับสนุนของพรรคการเมืองเพียงแหล่งเดียว

ตารางที่ 6 เปรียบเทียบแหล่งที่มาของเงินในเขตเลือกตั้งที่ 3

ชื่อ-สกุล/พรรค	แหล่งที่มา* (บาท)			รวม
	1.1	1.2	1.3	
นายจองชัย เทียงธรรม/ภูมิใจไทย	-	1,200,000	-	1,200,000
นายประภัตร โพธสุธน/ชาติไทยพัฒนา	100,000	1,030,000	-	1,130,000
นายยุทธนา ลาบัวเงิน/พลังประชารัฐ	719,000	33,000	-	752,000
นายทวีศักดิ์ ฐานบัญชา/อนาคตใหม่	-	700,000	-	700,000
นายสมควร เณรจากที่/รวมพลังประชาชาติไทย	510,000	-	-	510,000



เขตเลือกตั้งที่ 4

ในเขตเลือกตั้งนี้ มีผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีคุณสมบัติให้ลงสมัครรับเลือกตั้งจำนวนทั้งสิ้น 26 คน พบว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้ง จำนวน 12 คน มีรายรับหรือแหล่งที่มาของเงินที่ใช้ในการเลือกตั้งจาก 2 แหล่ง คือ พรรคการเมืองจัดสรรให้ และเงินส่วนตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ขณะที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งจำนวน 14 คน ที่ใช้เงินจากเพียงแหล่งเดียว ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 2 กรณี คือ ผู้สมัครรับเลือกตั้งจำนวน 2 คน ใช้เงินเฉพาะที่พรรคการเมืองจัดสรรให้ และอีกจำนวน 12 คนที่ใช้เงินส่วนตัวของตนเอง (ตารางที่ 7)

ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีรายรับของเงินสูงที่สุดคือ นายเสมอกัน เทียงธรรม จากพรรคชาติไทยพัฒนา มีรายรับจำนวน 1,300,000 บาท โดยเป็นเงินส่วนตัวของผู้สมัครทั้งหมด รองลงมาคือ นายสหัสรัฐ กุลศรี จากพรรคเพื่อไทย มีรายรับจำนวน 979,000 บาท แบ่งเป็นเงินจากพรรคการเมืองจัดสรรให้จำนวน 100,000 บาท

และเงินส่วนตัวของผู้สมัคร จำนวน 879,700 บาท และลำดับ 3 คือ นายสุจินต์ ศรีวิเชียร พรรคพลังประชารัฐ มีรายรับจำนวน 825,000 บาท แบ่งเป็นเงินจากพรรคการเมืองจัดสรรให้จำนวน 800,000 บาท และเงินส่วนตัวของผู้สมัคร จำนวน 25,000 บาท

หากพิจารณาจากเงินที่พรรคการเมืองจัดสรรให้แล้วพบว่า ในเขตเลือกตั้งนี้ มีพรรคการเมืองที่จัดสรรเงินให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้ง จำนวน 14 พรรค คือ พรรคเพื่อไทย พรรคประชาธิปัตย์ พรรคภูมิใจไทย พรรคพลังประชารัฐ พรรคชาติพัฒนา พรรคภูมิใจไทย พรรคพลังท้องถิ่นไท พรรคเพื่อชาติ พรรคพลังประชารัฐ พรรคพลังสหกรณ์ พรรคกรีน พรรคประชาธิธรรมไทย พรรคแผ่นดินธรรม และพรรคพลังชาติไทย โดยพรรคพลังประชารัฐจัดสรรให้กับผู้สมัครสูงที่สุดจำนวน 800,000 บาท รองลงมาคือ พรรครวมพลังประชารัฐไทย จำนวน 510,000 บาท และลำดับ 3 คือพรรคภูมิใจไทย จำนวน 255,000 บาท

ในทางตรงกันข้าม ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ใช้เงินส่วนตัวของตนเองในการดำเนินกิจกรรมการเลือกตั้งทั้งหมดมีจำนวน 12 พรรค คือ ผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคพลังธรรมใหม่ พรรคชาติไทยพัฒนา พรรคอนาคตใหม่ พรรครักษ์ผืนป่าแห่งประเทศไทย พรรคประชาธิปัตย์ใหม่ พรรคพลังปวงชนไทย พรรคประชาชนปฏิรูป พรรคเครือข่ายชาวนาแห่งประเทศไทย พรรคครูไทยเพื่อประชาชน พรรคเศรษฐกิจใหม่ พรรคไทยรักธรรม และพรรคประชาไทย โดยผู้สมัครรับเลือกตั้ง 3 ลำดับแรกที่ใช้จำนวนเงินสูงสุดคือนายเสมอกัน เทียงธรรม พรรคชาติไทยพัฒนา ใช้เงินไปจำนวน 1,300,000 บาท รองลงมาคือนายสังวร

แดงทอง พรรคอนาคตใหม่ ใช้เงินไปจำนวน 400,000 บาท และพันโทรุ่ง ผิวช่อม พรรคไทยรักธรรม ใช้เงินไปจำนวน 330,000 บาท

อย่างไรก็ตามเมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบเฉพาะแหล่งเงินส่วนตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกคนแล้วพบว่า นายเสมอกัน เทียงธรรม พรรคชาติไทยพัฒนา ใช้เงินสูงสุดจำนวน 1,300,000 บาท รองลงมาคือนายสหัสกุลศรี พรรคเพื่อไทย จำนวน 879,700 บาท และลำดับ 3 คือนางสาวกัลยาณี เฉวียงวาส พรรคเพื่อชาติ จำนวน 550,000 บาท

ตารางที่ 7 แหล่งที่มาของเงินในเขตเลือกตั้งที่ 4

ชื่อ-สกุล/พรรค	แหล่งที่มา* (บาท)			รวม
	1.1	1.2	1.3	
นายประชุม กาฬสร/พลังธรรมใหม่	-	122,510	-	122,510
นายเสมอกัน เทียงธรรม/ชาติไทยพัฒนา	-	1,300,000	-	1,300,000
นายสหัสกุลศรี/เพื่อไทย	100,000	879,700	-	979,000
นายสังวร แดงทอง/อนาคตใหม่	-	400,000	-	400,000
จ.ส.อ.วัฒนชัย เจริญศรี/รักษ์ผืนป่าแห่งประเทศไทย	-	50,000	-	50,000
นายสุขสันต์ คงคา/ประชาภิวัฒน์	62,000	5,000	-	67,000
นายเอกนรินทร์ คำทอง/ประชาธิปัตย์	199,999.70	312,000	-	511,999.70
นายนิมิตร สมบูรณ์วิทย์/รวมพลังประชาชาติไทย	510,000	100	-	510,000
นายมานิต แพพิพัฒน์/ชาติพัฒนา	100,000	-	-	100,000
พ.ต.ท.ราชศักดิ์ คงสว่าง/ภูมิใจไทย	255,000	200	-	255,200
นางสาวเครือจรรย์ เรือนทองคำ/พลังท้องถิ่นไท	60,000	145,000	-	205,000
นางสาวกัลยาณี เฉวียงวาส/เพื่อชาติ	160,000	550,000	-	715,000
นายอนุรักษ์ อยู่สายชล/ประชาธิปัตย์ใหม่	-	33,000	-	33,000
นายสุจินต์ ศรีวิเชียร/พลังประชารัฐ	800,000	25,000	-	825,000

ชื่อ-สกุล/พรรค	แหล่งที่มา* (บาท)			รวม
	1.1	1.2	1.3	
นายพนตล เอมบัณฑิตย์/พลังประชาชนไทย	-	20,000	-	20,000
นางกชพร ฤทธิดำรงโกคิน/ประชาชนปฏิรูป	-	44,750	-	44,750
นายฐิตินันท์ นุ่มบัว/พลังสหกรณ์	12,000	30,000	-	42,000
นางสาวประยูร คนสูงดี/เครือข่ายชาวนาแห่งประเทศไทย	-	18,000	-	18,000
นายคำเขียน เพ็งอุ่น/ครูไทยเพื่อประชาชน	-	20,000	-	20,000
นางสาวเสาะเยยเป๋อ งามยิ่ง/กรีน	30,000	-	-	30,000
นายบรรจง ราตรี/เศรษฐกิจใหม่	-	203,670	-	203,670
นางสาวกรรณิการ์ อินทร์แปลง/ประชาธิปไตยไทย	10,000	930	-	10,930
นายศรีไพล เบ็ญจวรรณ/แผ่นดินธรรม	10,000	270	-	10,270
นางสาวนาฏยา นุชนารถ/พลังชาติไทย	20,000	104,070	-	124,070
พันโทรุ่ง ผิวช่อม/ไทรักธรรม	-	330,000	-	330,000
นายประจวบ เจตนะเสน/ประชาไทย	-	80,000	-	80,000

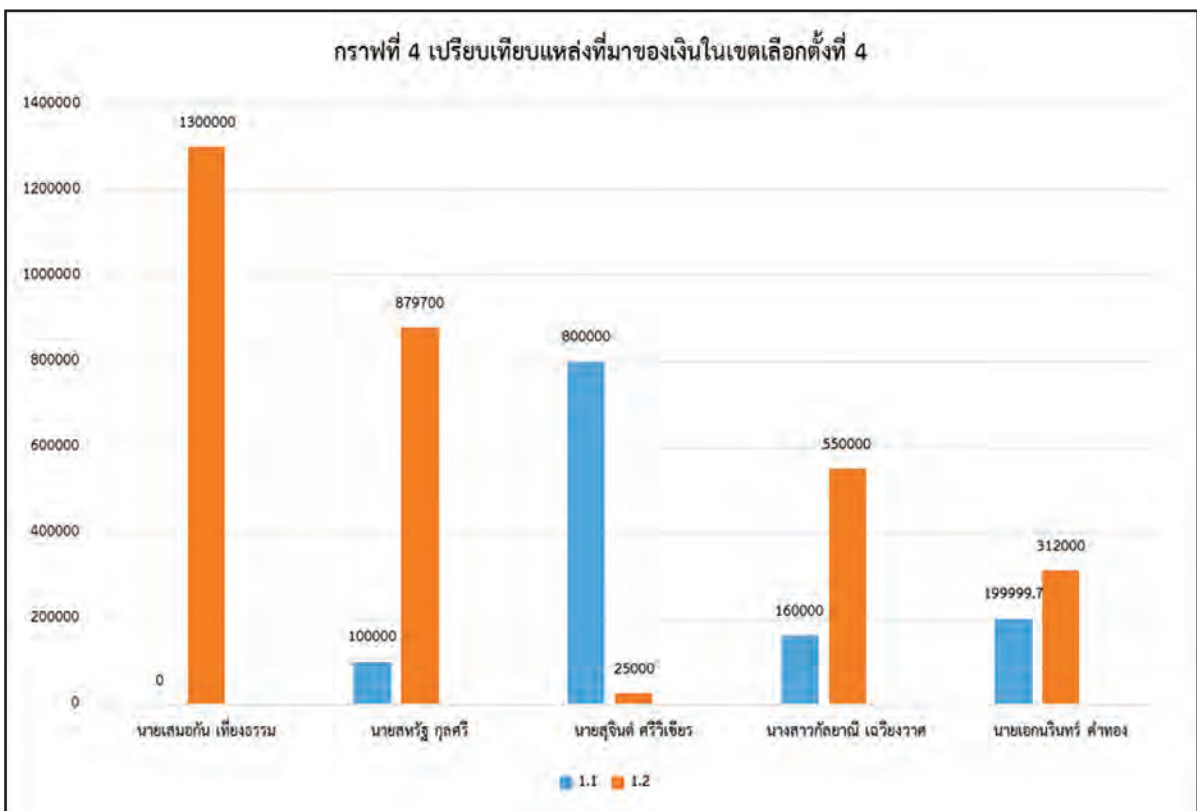
หมายเหตุ * 1.1 หมายถึง เงินจากพรรคการเมืองจัดสรรให้ 1.2 เงินส่วนตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขต 1.3 หมายถึง เงินจากการบริจาคตาม ม.68

หากวิเคราะห์เปรียบเทียบรายรับของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีรายรับสูงสุด 5 ลำดับแรก (ตารางที่ 8 และกราฟที่ 4) พบว่า มีผู้สมัครรับเลือกตั้งจำนวน 4 คน มีแหล่งที่มาของเงินจาก 2 แหล่ง คือ จากพรรคการเมืองจัดสรรให้ และจากเงินส่วนตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้ง คือ นายสหัสรัฐ กุลศรี พรรคเพื่อไทย นายสุจินต์ ศรีวิเชียร

พรรคพลังประชาชน นางสาวกัลยาณี เฉวียงวาศ พรรคเพื่อชาติ และนายเอกนรินทร์ คำทอง พรรคประชาธิปัตย์ โดยมีผู้สมัครรับเลือกตั้งจำนวน 1 คน ที่มีแหล่งที่มาของเงินจากเงินส่วนตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งเพียงแหล่งเดียว คือ นายเสมอกัน เทียงธรรม พรรคชาติไทยพัฒนา

ตารางที่ 8 เปรียบเทียบแหล่งที่มาของเงินในเขตเลือกตั้งที่ 4

ชื่อ-สกุล/พรรค	แหล่งที่มา* (บาท)			รวม
	1.1	1.2	1.3	
นายเสมอกัน เทียงธรรม/ชาติไทยพัฒนา	-	1,300,000	-	1,300,000
นายสหรัฐ กุลศรี/เพื่อไทย	100,000	879,700	-	979,000
นายสุจินต์ ศรีวิเชียร/พลังประชาชน	800,000	25,000	-	825,000
นางสาวกัลยาณี เฉยียงวาศ/เพื่อชาติ	160,000	550,000	-	715,000
นายเอกนรินทร์ คำทอง/ประชาธิปัตย์	199,999.70	312,000	-	511,999.70



เงินพรรคการเมืองหรือเงินส่วนตัว แหล่งเงินใดที่นำมาใช้ในการเลือกตั้ง มากกว่ากัน?

เมื่อวิเคราะห์ในรายละเอียดของรายรับหรือแหล่งเงิน
ที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งจำนวน 99 คน จากทั้ง 4 เขตเลือกตั้ง
นำมาใช้จ่ายในการเลือกตั้ง (ตารางที่ 9 และกราฟที่ 5)

พบว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งส่วนใหญ่ จำนวน 45 คน
คิดเป็นร้อยละ 45.46 นำเงินส่วนตัวมาใช้จ่ายในการ
เลือกตั้ง ขณะที่อีก 40 คน คิดเป็นร้อยละ 40.40 นำเงิน
ที่ได้รับมาจากการสนับสนุนของพรรคการเมืองและ
เงินส่วนตัวมาใช้จ่ายในการเลือกตั้ง และผู้สมัคร
รับเลือกตั้งจำนวน 13 คน คิดเป็นร้อยละ 13.13 นำเงิน

เฉพาะที่ได้รับมาจากการสนับสนุนของพรรคการเมือง มาใช้จ่ายในการเลือกตั้งเพียงอย่างเดียว ส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งอีก 1 คน คิดเป็นร้อยละ 1.01 ใช้เงินของตนเองและเงินจากการบริจาค

หากวิเคราะห์ในเชิงลึกเป็นรายเขตเลือกตั้ง พบว่า

เขตเลือกตั้งที่ 1 ผู้สมัครรับเลือกตั้งส่วนใหญ่ จำนวน 10 คน คิดเป็นร้อยละ 43.48 นำเงินที่ได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองและเงินส่วนตัวมาใช้จ่ายในการเลือกตั้ง รองลงไปผู้สมัครรับเลือกตั้งจำนวน 7 คน คิดเป็นร้อยละ 30.43 นำเงินส่วนตัวของตนเองมาใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ขณะที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งจำนวน 5 คน คิดเป็นร้อยละ 21.74 ใช้เงินที่พรรคการเมืองสนับสนุนให้แต่เพียงอย่างเดียว และผู้สมัครรับเลือกตั้งอีก 1 คน คิดเป็นร้อยละ 4.35 ใช้เงินส่วนตัวของตนเองและเงินจากการบริจาค

เขตเลือกตั้งที่ 2 ผู้สมัครรับเลือกตั้งส่วนใหญ่ จำนวน 15 คน คิดเป็นร้อยละ 60.0 นำเงินส่วนตัวมาใช้จ่ายในการเลือกตั้ง รองลงไปผู้สมัครรับเลือกตั้ง จำนวน 8 คน คิดเป็นร้อยละ 32.0 นำเงินที่ได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองและเงินส่วนตัวมาใช้จ่าย

ในการเลือกตั้ง และผู้สมัครรับเลือกตั้งอีกจำนวน 2 คน คิดเป็นร้อยละ 8.0 ใช้เงินที่พรรคการเมืองสนับสนุนให้แต่เพียงอย่างเดียว

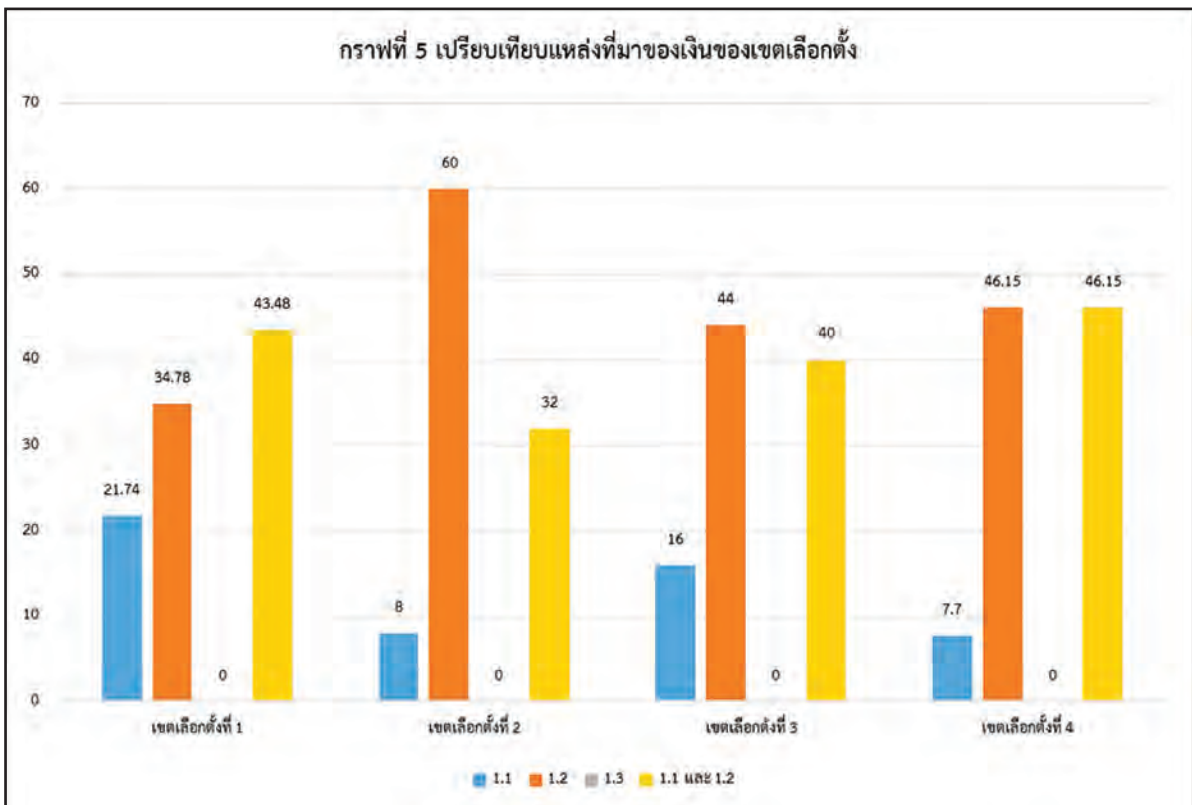
สำหรับในเขตเลือกตั้งที่ 3 นั้นมีลักษณะเดียวกับเขตเลือกตั้งที่ 2 คือ ผู้สมัครรับเลือกตั้งส่วนใหญ่ จำนวน 11 คน คิดเป็นร้อยละ 44.0 นำเงินส่วนตัวมาใช้จ่ายในการเลือกตั้ง รองลงไปผู้สมัครรับเลือกตั้งจำนวน 10 คน คิดเป็นร้อยละ 40.0 นำเงินที่ได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองและเงินส่วนตัวมาใช้จ่ายในการเลือกตั้ง และผู้สมัครรับเลือกตั้งอีกจำนวน 4 คน คิดเป็นร้อยละ 16.0 ใช้เงินที่พรรคการเมืองสนับสนุนให้แต่เพียงแห่งเดียว

ส่วนในเขตเลือกตั้งที่ 4 นั้น ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ใช้เงินส่วนตัวเพียงแห่งเดียว และผู้สมัครรับเลือกตั้งที่นำเงินที่ได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองและเงินส่วนตัวของตนเองมาใช้จ่ายในการเลือกตั้งนั้นมีจำนวนเท่ากันคือกลุ่มละ 12 คน คิดเป็นร้อยละ 46.15 ขณะที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่เหลืออีก 2 คน คิดเป็นร้อยละ 7.70 ใช้เงินที่พรรคการเมืองสนับสนุนให้แต่เพียงแห่งเดียว

ตารางที่ 9 เปรียบเทียบแหล่งที่มาของเงินของเขตเลือกตั้ง

เขตเลือกตั้ง	แหล่งที่มาของเงิน* จำนวนคน (ร้อยละ)					
	1.1	1.2	1.3	1.1 และ 1.2	1.2 และ 1.3	รวม
1	5 (21.74)	7 (30.43)	-	10 (43.48)	1 (4.35)	23
2	2 (8.0)	15 (60.0)	-	8 (32.0)	-	25
3	4 (16.0)	11 (44.0)	-	10 (40.0)	-	25
4	2 (7.70)	12 (46.15)	-	12 (46.15)	-	26
รวม	13 (13.13)	45 (45.46)	-	40 (40.40)	1 (1.01)	99

หมายเหตุ * 1.1 หมายถึง เงินจากพรรคการเมืองจัดสรรให้ 1.2 เงินส่วนตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขต 1.3 หมายถึง เงินจากการบริจาคตาม ม.68



เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบแหล่งที่มาของเงินของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับเลือกตั้งในนามของพรรคชาติไทยพัฒนาทุกเขตเลือกตั้ง (ตารางที่ 10 และกราฟที่ 6) พบว่า พรรคชาติไทยพัฒนาให้การสนับสนุนเงิน

สำหรับการเลือกตั้งจำนวน 320,000 บาท กับผู้สมัครรับเลือกตั้ง 3 คน คือ นายสรชิต สัจจิตต์ เขตเลือกตั้งที่ 1 นายณัฐวุฒิ ประเสริฐสุวรรณ เขตเลือกตั้งที่ 2 และนายประภัตร โพธสุธน เขตเลือกตั้งที่ 3 ขณะเดียวกัน

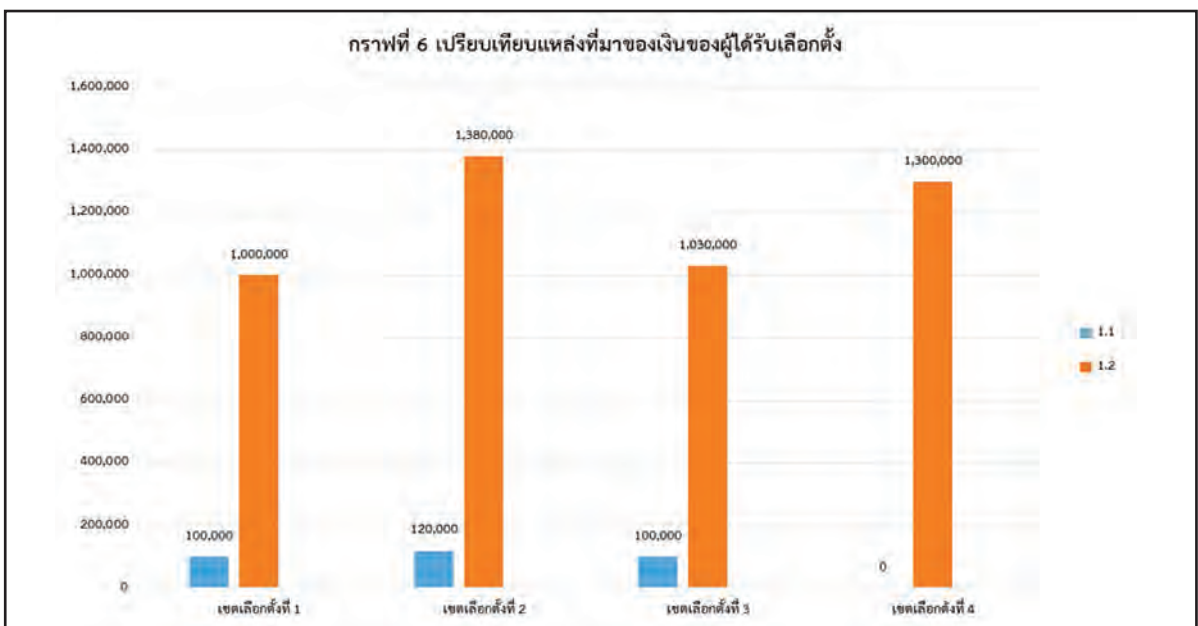
ผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้ง 3 คน ก็นำเงินส่วนตัวของตนเอง มาใช้จ่ายในการเลือกตั้งรวมทั้งสิ้น 3,410,000 บาท ทั้งนี้ มีเพียงเขตเลือกตั้งที่ 4 ที่นายเสมอกัน เทียงธรรม ใช้เงินส่วนตัวของตนในการดำเนินกิจกรรมการเลือกตั้งทั้งหมด จากผลการวิเคราะห์จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับเลือกตั้งทั้ง 4 คน นำเงินส่วนตัวของตนเองมาใช้ในการเลือกตั้งในสัดส่วนที่สูงกว่าที่พรรคการเมืองสนับสนุนอย่างมาก

นอกจากนี้ยังพบว่า นายณัฐวุฒิ ประเสริฐสุวรรณ มีแหล่งเงินจากการสนับสนุนของพรรคการเมืองมากกว่า นายสรชาติ สุจิตต์ และนายประภัตร โพธสุธน อย่างไรก็ตามนายณัฐวุฒิ ประเสริฐสุวรรณ ก็นำเงินส่วนตัวมาดำเนินกิจกรรมการเลือกตั้งสูงสุดกว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งอื่นๆ ด้วยเช่นกัน

ตาราง 10 เปรียบเทียบแหล่งที่มาของเงินของผู้ได้รับเลือกตั้ง

เขตเลือกตั้ง	แหล่งที่มาของเงิน*				
	ผู้ได้รับเลือกตั้ง	1.1	1.2	1.3	รวม
1	นายสรชาติ สุจิตต์	100,000	1,000,000	-	1,100,000
2	นายณัฐวุฒิ ประเสริฐสุวรรณ	120,000	1,380,000	-	1,500,000
3	นายประภัตร โพธสุธน	100,000	1,030,000	-	1,130,000
4	นายเสมอกัน เทียงธรรม	-	1,300,000	-	1,300,000
รวม		320,000	4,710,000		5,030,000

หมายเหตุ * 1.1 หมายถึง เงินจากพรรคการเมืองจัดสรรให้ 1.2 เงินส่วนตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขต 1.3 หมายถึง เงินจากการบริจาคตาม ม.68



บทสรุป

จากการวิเคราะห์ข้อมูลแหล่งเงินโดยภาพรวมที่นำเสนอมา สามารถสรุปได้ว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งส่วนใหญ่ จำนวน 45 คน (ร้อยละ 45.46) นำเงินส่วนตัวมาใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ขณะที่อีก 40 คน (ร้อยละ 40.40) นำเงินที่ได้รับมาจากการสนับสนุนของพรรคการเมืองและเงินส่วนตัวมาใช้จ่ายในการเลือกตั้ง และผู้สมัครรับเลือกตั้งจำนวน 13 คน (ร้อยละ 13.13) นำเงินเฉพาะที่ได้รับมาจากการสนับสนุนของพรรคการเมืองมาใช้จ่ายในการเลือกตั้งเพียงอย่างเดียว และมีผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่ 1 เพียงคนเดียว (ร้อยละ 1.01) ใช้เงินของตนเองและเงินจากการบริจาคจำนวนเงิน 100 บาท

ส่วนผู้ที่ได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสุพรรณบุรีนั้น มีจำนวน 3 คน จากเขตเลือกตั้งที่ 1 2 และ 3 ที่ใช้แหล่งเงินจาก 2 แหล่ง คือเงินจากที่พรรคการเมืองสนับสนุนและเงินของผู้สมัครรับเลือกตั้งเอง โดยในส่วนของเงินสนับสนุนจากพรรคการเมืองนั้น มีข้อสังเกตจากการค้นพบว่า นายณัฐวุฒิ ประเสริฐสุวรรณ ได้รับเงินสนับสนุนจากพรรคชาติไทยพัฒนามากกว่า นายสรชาติ สุขจิตต์ และนายประภัตร โพธสุธน และเมื่อวิเคราะห์สัดส่วนของจำนวนเงินที่มาจากแหล่งเงินส่วนตัวของผู้ได้รับเลือกตั้งทั้ง 3 คน พบว่า สูงกว่าเงินที่ได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมือง ทั้งนี้ผู้ได้รับเลือกตั้งเพียงคนเดียวจากเขตเลือกตั้งที่ 4 คือ นายเสมอ กัน เทียงธรรม ใช้เงินเพียงแหล่งเดียว คือเป็นเงินส่วนตัวของตนเองทั้งหมดที่นำมาใช้ในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในการเลือกตั้งครั้งนี้

แม้แนวคิดในการสนับสนุนพรรคการเมืองที่กล่าวมาข้างต้น คือรูปแบบที่ 1 การสนับสนุนโดยตรง ได้แก่ การที่รัฐได้จัดสรรเงินจากงบประมาณประจำปี หรือประโยชน์อย่างอื่นแก่พรรคการเมือง แต่ผลจาก

การวิเคราะห์ข้อมูลพบว่าจากรายงานการเงินของผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้นยากที่จะวิเคราะห์ได้ว่าเป็นการสนับสนุนจากรัฐโดยตรงหรือไม่ เพราะสิ่งที่ข้อเท็จจริงจากรายงานทางการเงิน ผู้สมัครรับเลือกตั้งรายงานเพียงว่า ได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองเท่านั้น เพราะโดยหลักการแล้วพรรคการเมืองอาจได้รับเงินสนับสนุนทางอ้อมก็ได้ และรูปแบบที่ 2 การสนับสนุนทางอ้อม ได้แก่ การที่รัฐส่งเสริมให้บุคคลและเอกชนบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองและให้นำเงินที่ได้บริจาคให้แก่พรรคการเมืองนั้นมาคำนวณเพื่อหักลดหย่อนในยอดของเงินรายได้ที่จะพึงประเมินเพื่อเสียภาษีเงินได้ประจำปี การสนับสนุนในรูปแบบนี้ก็เช่นเดียวกัน ดังข้อมูลที่น่าเสนอในส่วนบทสรุปพบว่า มีผู้สมัครรับเลือกตั้งเพียงรายเดียวที่แสดงในรายงานว่ามีแหล่งเงินจากการบริจาคจำนวน 100 บาท ซึ่งอาจสะท้อนว่าคนไทยส่วนใหญ่มิมีแนวคิดในการที่จะบริจาคเงินเพื่อสนับสนุนพรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรืออาจเพราะขาดความรู้ความเข้าใจว่าการบริจาคเงินสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งสามารถนำยอดเงินที่บริจาคหักลดหย่อนภาษีประจำปีได้ หรือแม้จะมีความรู้ในเรื่องดังกล่าวแต่ก็อาจไม่เห็นความสำคัญและประโยชน์ที่จะได้รับจากรายการดังกล่าวก็ได้ ซึ่งผลการวิเคราะห์สอดคล้องกับงานวิจัยของ อัมพร ชำรงลักษณะ (2561, น. บทคัดย่อ) เรื่อง บทบาทของคณะกรรมการเลือกตั้งกับการกำกับดูแลธรรมาภิบาลด้านการบริหารกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองไทย ที่เสนอว่า การกำหนดกติกา และกฎเกณฑ์ในการจัดสรรและสัดส่วนการใช้จ่ายเงินอุดหนุนที่เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของพรรคการเมือง และยังเสนอให้มุ่งเน้นการใช้จ่ายเงินอุดหนุนเพื่อการให้ความรู้ความเข้าใจในสิทธิและหน้าที่ของประชาชน และการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตย รวมถึงสอดคล้องกับการศึกษาของมูลนิธิเพื่อการพัฒนากระบวนการเลือกตั้งนานาชาติ (The

International Foundation for Electoral System) ที่กล่าวถึงความสัมพันธ์ของการเงินกับการเมืองว่า เงินอาจช่วยให้ผู้เข้าแข่งขันในสนามการเมืองสามารถส่งสารทางการเมืองถึงผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ แต่ด้วยทุนของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ไม่เท่ากันก็อาจทำลายการแข่งขันเช่นกัน (อัมพร อารังลักษณ์, 2561, น. 58) งานของสมปอง บุณวิระกุล. (2560, น. บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่องการให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองขนาดเล็ก ที่พบว่าจากการนำหลักเกณฑ์และวิธีการให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองยังไม่อาจบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แต่ก่อให้เกิดปัญหาและมีช่องทางให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นมาโดยมิได้มีเจตนาที่จะดำเนินกิจการทางการเมืองอย่างแท้จริงแสวงหาผลประโยชน์ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการใช้จ่ายเงินผิดวัตถุประสงค์อันเกิดจากวิธีการให้เงินสนับสนุน ปัญหาคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับข้อกฎหมาย หลักเกณฑ์และวิธีการให้เงินสนับสนุนพรรคการเมือง ประกอบกับปัญหาของหลักเกณฑ์และวิธีการให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองในส่วนคุณสมบัติของพรรคการเมืองที่จะมีสิทธิได้รับเงินสนับสนุนก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติแก่พรรคการเมืองขนาดเล็ก ส่งผลให้การดำรงอยู่ของพรรคการเมืองขนาดเล็กเป็นไปด้วยความยากลำบากและขาดความเข้มแข็ง และงานของ วรพจน์ บุญพร. (2548, น. บทคัดย่อ). เรื่อง การสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐ : ศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ที่พบว่าหลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนแก่พรรคการเมืองยังไม่บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แต่กลับเป็นช่องทางให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นมาโดยไม่มีเจตนาที่จะดำเนินกิจกรรมทางด้านการเมืองอย่างแท้จริงแสวงหาผลประโยชน์จากหลักเกณฑ์ดังกล่าว ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติให้แก่พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นใหม่

ทำให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นใหม่ดำรงอยู่ด้วยความยากลำบากจนถูกยุบพรรคไปในที่สุด อีกทั้งวิธีการให้เงินสนับสนุนยังก่อให้เกิดปัญหาการใช้จ่ายเงินที่ไม่ตรงตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

ท้ายที่สุดนี้อาจกล่าวได้ว่า แหล่งที่มาของเงินที่ใช้ในการเลือกตั้งของผู้รับสมัครรับเลือกตั้งในจังหวัดสุพรรณบุรีนั้น โดยส่วนใหญ่เป็นแหล่งเงินของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสำคัญ รองลงมาคือจากการสนับสนุนของพรรคการเมือง ข้อค้นพบนี้อาจกล่าวได้ว่า ปัจจัยแหล่งที่มาของเงินมีความสัมพันธ์กับผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยเฉพาะผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี และ/หรือได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองมีโอกาสที่จะได้รับเลือกตั้งมากกว่าผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจด้อยกว่า ในทางตรงกันข้ามข้อมูลที่ค้นพบนี้อาจสะท้อนให้เห็นว่า หากผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่มีเงินทุนเป็นของตนเอง และ/หรือไม่ได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมือง หรือจากการบริจาคในจำนวนที่มากพอต่อการดำเนินกิจกรรมการเลือกตั้งแล้วโอกาสในการที่จะเอาชนะการเลือกตั้งคงเป็นไปได้ยาก

บทความนี้เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลเพียงเฉพาะจังหวัดสุพรรณบุรี และเป็นข้อมูลที่มีการรายงานอย่างเป็นทางการต่อสำนักงานคณะกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัดสุพรรณบุรีเท่านั้น ผู้เขียนเห็นว่า หากได้มีการศึกษาภาพรวมในระดับภาค ระดับประเทศ หรือการศึกษาในรายพรรคการเมืองเพิ่มเติม น่าจะช่วยให้เห็นทิศทางของแหล่งเงินทุนหรือการสนับสนุนพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งนำมาใช้ในการเลือกตั้ง อันจะเป็นประโยชน์ต่อการเลือกตั้งทั้งในส่วนของการดำเนินงานคณะกรรมการการเลือกตั้งพรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศไทย อีกระดับหนึ่ง

รายการอ้างอิง

- กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (ม.ป.ป.). *การสนับสนุนพรรคการเมือง*. สืบค้นจาก http://ect.go.th/fdp/ewt_news.php?50
- การเงินและการสนับสนุนพรรคการเมือง. (ม.ป.ป.). สืบค้นจาก <http://edoc.parliament.go.th>getfile>file=04>
- ฐปนรรต พรหมอินทร์. (2562). *โครงการวิจัย เรื่อง การศึกษาความเคลื่อนไหวทางการเมือง และพฤติกรรมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 จังหวัดสุพรรณบุรี*. กรุงเทพฯ : สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า.
- ธโรธร ตูทองคำ. (2559). หน่วยที่ 8 กระบวนการการเลือกตั้ง. ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- พระราชบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560. (2560, 7 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 ตอนที่ 105 ก. น. 21. สืบค้นจาก http://parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/25_politic/more_news.php?cid=145
- วรพจน์ บุญพร. (2548). *การสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐ : ศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541*. (วิทยานิพนธ์ตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย, สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ. สืบค้นจาก <http://libdoc.dpu.ac.th/thesis/113394.pdf>
- สมปอง บุญวีระกุล. (2560). *การให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองขนาดเล็ก*. (การค้นคว้าอิสระหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะรัฐศาสตร์, สาขาวิชาการเมืองการปกครอง สำหรับนักบริหาร. สืบค้นจาก http://ethesisarchive.lib.tu.ac.th>thesis/2017/TU_2017_5903011160_7599_9350.pdf
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดสุพรรณบุรี. (2562) *ข่าวสาร/ประชาสัมพันธ์ เรื่อง ผลการตรวจสอบรายการค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ส.ส.* สืบค้นจาก http://ect.go.th/suphanburi/more_news.php?cid=34
- อริย์ธัช แก้วเกาะสะบ้า. (2561). *การบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมือง*. สืบค้นจาก https://parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=47852&filename=house_2558_2
- อำพร อารังลักษณ์. (2561). *บทบาทของคณะกรรมการการเลือกตั้งกับการกำกับดูแลธรรมาภิบาลด้านการบริหารกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองไทย: เอกสารการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรการพัฒนาการเมืองและการเลือกตั้งระดับสูง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง*. สืบค้นจาก http://ect.go.th/ect_th/news_all.php?cid=256

บทปริทัศน์หนังสือ

McCargo, Duncan & Anyarat Chattharakul. (2020).
Future Forward: The Rise and Fall of a Thai Political Party. Copenhagen K,
Denmark: Nordic Institute of Asian Studies Press. 252 p.

ศุทธิกานต์ มีจัน*
Suthikarn Meechan**

บทความนี้

Received

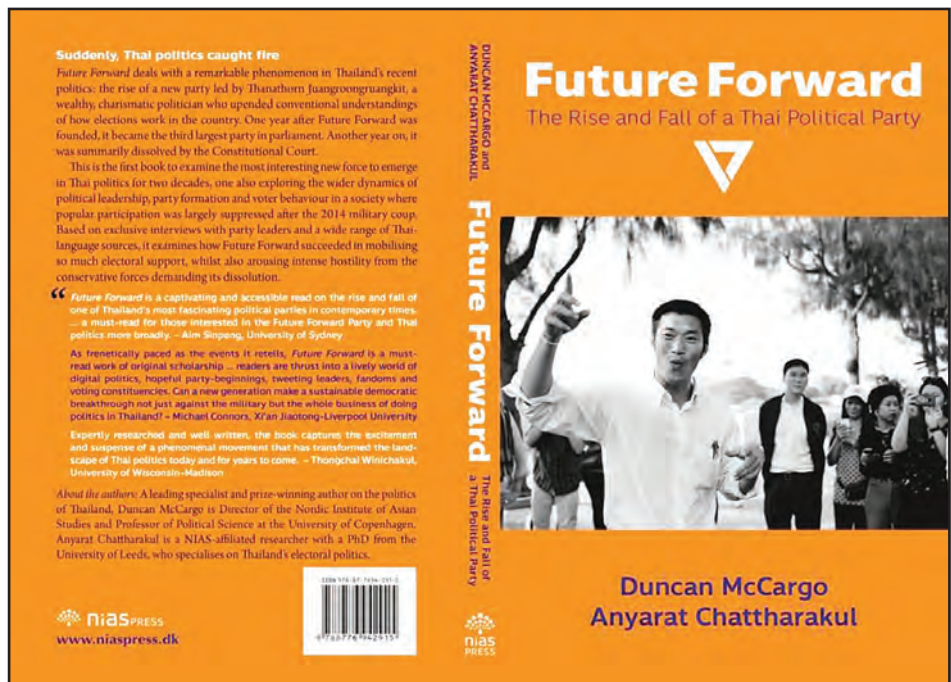
19 มีนาคม 2564

Revised

23 มีนาคม 2564

Accepted

29 มีนาคม 2564



“พรรคอนาคตใหม่ คือจิตวิญญาณ คือผู้คน คือการเดินทาง
วันนี้นายพานะที่ซื้อพรรคอนาคตใหม่สิ้นสุดลง แต่ผู้คนยังเดินทางต่อ”

นายธนธร จีรุงเรืองกิจ อดีตหัวหน้าพรรคอนาคตใหม่
(มติชนออนไลน์, 2563, 21 กุมภาพันธ์)

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

** Assistant Professor at College of politics and Governance, Mahasarakham University.

กล่าวนำ

ภายหลังครบรอบ 1 ปีของการยุบพรรคคอนาคตใหม่ เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ที่ผ่านมา กล่าวได้ว่า การเกิดขึ้นของ พรรคอนาคตใหม่ได้กลายเป็นจุดเริ่มต้นและพัฒนา ไปสู่การผลิดิวระและการกลับไปสู่บรรยากาศของ การถกเถียงทางการเมืองที่มีความสำคัญอีกครั้งเมื่อมี การเลือกตั้งทั่วไปภายหลังการรัฐประหารเมื่อปี พ.ศ. 2557 ไม่เพียงแต่ความโดดเด่นของแกนนำพรรค เท่านั้น หากแต่ความเคลื่อนไหวไปจนถึงปฏิกิริยา ต่อพรรคทั้งจากฝ่ายสนับสนุนและการโต้กลับจาก ฝ่ายตรงข้ามได้นำไปสู่การกระตุ้นให้เกิดคนกลุ่มใหม่ ทางการเมืองและข้อถกเถียงในประเด็นต่างๆ อย่าง กว้างขวางมากขึ้น นับตั้งแต่การหาเสียงเลือกตั้งในช่วง ปลายปี พ.ศ. 2561 เป็นต้นมา (ดู Ockey, 2020) พรรคอนาคตใหม่ไม่ได้โดดเด่นเพียงแค่การแข่งขัน ในสนามการเลือกตั้งเท่านั้น หากแต่ยังเป็นกรณีศึกษา ที่มีความสำคัญเกี่ยวกับพัฒนาการของพรรคการเมือง และพฤติกรรม การเลือกตั้งของประชาชนในยุคสังคม สื่อสารสมัยใหม่ ดังเช่นหนังสือที่ชื่อ “Future Forward - The Rise and Fall of a Thai Political Party” โดยดันแคน แมคคาโก และ อัญญารัตน์ ฉัตรธารากุล ซึ่งผู้เขียนได้ฉายภาพให้เห็นถึงพัฒนาการ ตัวแสดงที่ สำคัญในพรรค เจอนโยบายทางการเมือง และการเผชิญกับ ความท้าทายต่างๆ ตามเส้นทางเวลาของพรรค อนาคตใหม่ นับตั้งแต่การเปิดตัวคณะผู้ก่อตั้งพรรค เมื่อวันที่ 15 มีนาคม พ.ศ. 2561 การยุบพรรคตามคำสั่ง ศาลรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2563 ไปจนถึงการชุมนุมประท้วงของเยาวชนและนักกิจกรรม ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2563 เพื่อทำความเข้าใจว่า เหตุใดพรรคอนาคตใหม่ ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่ได้รับ คะแนนเสียงถึง 6.3 ล้านเสียง เป็นพรรคที่ได้คะแนนเสียง มากที่สุดเป็นอันดับสามในการเลือกตั้งที่ผ่านมา จึงถูกยุบในเวลาไม่ถึงหนึ่งปี และนำไปสู่การตัดสินใจ ทางการเมืองของผู้นำพรรคซึ่งเป็นคนรุ่นใหม่ที่ได้รับ

ความนิยมอย่างมากเป็นเวลาถึง 10 ปี

หนังสือเล่มนี้เริ่มต้นด้วยการปูพื้นถึงภาพรวม ของการเมืองไทยที่ผ่านวงจรของการรัฐประหารและ ร่างรัฐธรรมนูญใหม่ครั้งแล้วครั้งเล่า สู่การเปลี่ยนแปลง ที่สำคัญในยุคปฏิรูปการเมือง การยุบพรรคการเมืองโดย ศาลรัฐธรรมนูญ และพื้นที่เมืองหลวงของประเทศ กลายเป็นพื้นที่ปะทะกันระหว่างผู้ชุมนุมประท้วงบนท้องถนน รวมไปถึงการแบ่งแยกแตกต่างทางชนชั้น เศรษฐกิจและสังคมระหว่างเสื้อเหลือง-แดง ตลอดจน ผลของรัฐประหารในปี พ.ศ. 2549 และ พ.ศ. 2557 ที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย เป็นต้น หนึ่งใน ผลผลิตที่สำคัญคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่ออกแบบระบบการเลือกตั้งเพื่อสกัดกั้น การเกิดพรรคการเมืองเสียงข้างมากเด็ดขาด ซึ่งได้ส่ง ผลกระทบต่อพรรคเพื่อไทยและเปิดโอกาสให้เกิดสภา ผู้แทนราษฎรที่ประกอบด้วยพรรคการเมืองขนาดกลาง และถือเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้พรรคการเมืองใหม่ อย่างพรรคอนาคตใหม่ก้าวเข้ามามีบทบาทในสนาม การเลือกตั้ง ที่ได้เปลี่ยนโฉมการเลือกตั้งของไทย นับตั้งแต่ พ.ศ. 2544 ซึ่งเป็นการแข่งขันระหว่าง สองพรรคใหญ่ นั่นคือระหว่างพรรคประชาธิปัตย์และ พรรคการเมืองภายใต้การนำของทักษิณ ชินวัตร ได้แก่ พรรคไทยรักไทย พลังประชาชนและเพื่อไทย นอกจากนี้ ยังชี้ให้เห็นถึงการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งที่สื่อดิจิทัล ได้รับความนิยมอย่างมากในการเผยแพร่และถือเป็น ช่องทางสำคัญในการสร้างความนิยมในหมู่ผู้สนับสนุน พรรคอนาคตใหม่ ทั้งนี้ การเดินทางหรือชีวประวัติของ พรรคอนาคตใหม่ในหนังสือเล่มนี้ ถูกนำเสนอผ่านเนื้อหา หลัก 3 ส่วน ดังนี้

ตอนที่ 1 ผู้นำพรรค

บทนี้เป็นการนำเสนอประวัติ ประสบการณ์และ บทบาทการขับเคลื่อนพรรคของ 3 ผู้นำหลัก ได้แก่ ธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ ในฐานะผู้สร้างปรากฏการณ์ใหม่

ของผู้นำทางการเมือง ปิยบุตร แสงกนกกุล อดีต นักวิชาการด้านกฎหมายที่โดดเด่นจากการแสดงบทบาท ในฐานะนักวิชาการกลุ่มนิติราษฎร์ รวมไปถึงพรรคกิจ วาณิช อดีตนักสื่อสารมวลชน ซึ่งผู้เขียนได้เล่าถึง ความท้าทายและข้อวิจารณ์ต่างๆ ที่แกนนำพรรคทั้ง สามคนได้รับ รวมทั้งการเรียนรู้ที่จะไม่เดินตามแนวทาง ของผู้นำทางการเมืองในอดีต เช่น การเกิดกลุ่มย่อย ในพรรคและการใช้เงินนำหน้าอุดมการณ์ ซึ่งปฏิเสธ ไม่ได้ว่าพวกเขามีบทบาทอย่างมาก ทั้งการสร้างพรรค และนำเสนอประเด็นสาธารณะต่างๆ ที่ผู้นำพรรค สามารถเข้าถึงผู้ลงคะแนนได้โดยตรง ในยุคการสื่อสาร สมัยใหม่ รวมไปถึงการตกเป็นเป้าโจมตีของฝ่ายตรงข้าม ด้วย นอกจากนี้ ผู้เขียนยังได้กล่าวถึง พิธา ลิ้มเจริญรัตน์ หัวหน้าพรรคก้าวไกล ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้น ภายหลังจากการยุบพรรคอนาคตใหม่ รวมไปถึงการเข้ามา มีบทบาทของแกนนำพรรคคนอื่นๆ เช่น วิโรจน์ ลักขณาอดิศร และศิริกัญญา ตันสกุล โดยพิธานั้น แม้จะ เป็นนักการเมืองหน้าใหม่ในการเมืองไทยแต่ด้วยพื้นฐาน ครอบครัวและประสบการณ์ที่มีความใกล้ชิดกับอดีต นักการเมืองระดับแนวหน้าทำให้พิธาไม่ใช่คนที่ไร้ศักยภาพ ทางการเมือง รวมไปถึงการมีบุคลิกที่เป็นนักการเมือง ในแบบฉบับที่มุ่งเน้นความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ มีฐานะดีและได้รับการศึกษาชั้นสูง ก็อาจถูกตั้งคำถาม ได้ว่าพิธาจะสามารถปลูกพลังของคนรุ่นใหม่ให้เป็นไปได้ อย่างที่ ธนาธรกับปิยบุตรเคยทำได้หรือไม่

ตอนที่ 2 ผู้ลงคะแนน

บทนี้เริ่มด้วย แฮชแท็ก #ฟาร์กฟอ กับกระแส ความนิยมของกลุ่มวัยรุ่นที่ปรากฏในสื่อสังคมออนไลน์ และผลที่มีต่อการเลือกตั้ง (ดู Anyarat, 2019 ; Aim, 2019) พร้อมการตั้งคำถามว่า ผู้สนับสนุนของพรรค มาจากคนรุ่นใหม่เป็นหลักหรือไม่? รวมทั้งการเป็น พรรคการเมืองที่แสดงจุดยืนในการปฏิเสธแนวทาง การเมืองแบบเก่าที่พึ่งพิงระบบอุปถัมภ์และอยู่ตรงข้าม

กับระบอบเผด็จการทหาร ผลการเลือกตั้งชี้ให้เห็นว่า พรรคอนาคตใหม่และพรรคฝ่ายตรงข้ามอย่าง พลังประชารัฐ ประสบความสำเร็จอย่างดีเกินความ คาดหมาย โดยเฉพาะผลจากการยุบพรรคไทยรักษาชาติ และคะแนนที่ได้รับจากเขตเลือกตั้งที่พรรคเพื่อไทย ไม่ได้ส่งผู้สมัคร เมื่อพิจารณาเป็นรายภูมิภาค ผู้เขียน ตั้งข้อสังเกตว่าพรรคอนาคตใหม่ทำผลงานได้ดีในจังหวัด ภาคอีสานตอนบน ซึ่งเคยเป็นฐานที่มั่นของพรรค คอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ที่สะท้อนให้เห็นถึง ความสัมพันธ์ในเชิงอุดมการณ์ทางการเมืองระหว่าง ฝ่ายซ้ายเก่าและกลุ่มคนหัวก้าวหน้าในปัจจุบัน แต่ พรรคอนาคตใหม่ไม่ได้ประสบความสำเร็จมากนัก ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ แม้จะยังได้รับคะแนน ที่น่าพอใจในจังหวัดภาคใต้ตอนบน ซึ่งเดิมเป็นฐาน ที่มั่นของพรรคการเมืองเก่าแก่อย่างพรรคประชาธิปัตย์ ในบทนี้ผู้เขียนยังได้นำเสนอการวิเคราะห์ผลการเลือกตั้ง ในภูมิภาคต่างๆ เช่น ในกรุงเทพมหานครที่นอกจาก การเข้าไปแทนที่ผู้สมัครจากพรรคไทยรักษาชาติ ในการแข่งขันกับผู้สมัครจากพรรคประชาธิปัตย์และ พรรคพลังประชารัฐแล้ว ผลการเลือกตั้งยังแสดง ให้เห็นถึงความแตกต่างทางเศรษฐกิจ-สังคม ระหว่าง ผู้ลงคะแนนในฝั่งพระนครที่มีลักษณะของแนวคิดแบบ อนุรักษ์นิยมเก่าและฝั่งธนบุรีที่มีแนวโน้มของการมี แนวคิดแบบหัวก้าวหน้า (ดู Desatova, 2019) ซึ่งส่งผล ต่อการเลือกตั้งที่เกิดขึ้น อีกทั้งในบางจังหวัดเครือข่าย หัวคะแนนเดิมของพรรคเพื่อไทยยังให้การสนับสนุน ผู้สมัครของพรรคอนาคตใหม่โดยที่ไม่ได้เรียกร้อง การตอบแทน เป็นต้น

คำถามต่อมา คือ แล้วอะไรคือเครื่องมือที่ทำให้ ผู้ลงคะแนนตัดสินใจเลือกหรือให้ความนิยมต่อ พรรคอนาคตใหม่ งานชิ้นนี้ชี้ให้เห็นว่า สองสัปดาห์ก่อน การเลือกตั้งที่ธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ ได้อภิปรายร่วมกับ ผู้นำพรรคการเมืองต่างๆ ซึ่งมีการถ่ายทอดผ่าน สื่อออนไลน์หลากหลายช่องทาง อาทิ ยูทูบ เฟซบุ๊ก

ทวิตเตอร์ ด้วยบุคลิกภาพและเนื้อหาที่มุ่งไปสู่กลุ่มคนที่สนับสนุนแนวทางประชาธิปไตยและไม่เห็นด้วยต่อการแทรกแซงทางการเมืองของทหาร ทั้งยังชี้ให้เห็นว่าประชาชนสามารถที่จะเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจทางการเมืองของไทยที่ไม่เป็นธรรมอันนำมาสู่ความเหลื่อมล้ำและความไม่เท่าเทียมกันในมิติต่างๆ เพื่อชีวิตที่ดีกว่าเดิมได้ นอกจากนี้แล้วหนึ่งในเนื้อหาหลักของการนำเสนออีกคือ คนรุ่นใหม่ไม่ได้หมายถึงแค่เพียงเยาวชนเท่านั้น แต่ยังหมายถึงผู้คนทุกวัยที่มีความคิดก้าวหน้าด้วย

อย่างไรก็ดี แม้พรรคอนาคตใหม่จะได้รับเสียงตอบรับและความนิยมที่เพิ่มมากขึ้นจากสื่อสังคมออนไลน์ แต่การรณรงค์หาเสียงในพื้นที่ชุมชนชนบท หรือกลุ่มผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีข้อจำกัดต่อการเข้าถึงสื่อสังคมออนไลน์ก็เป็นข้อกังวลใจของพรรค เนื่องจากการใช้วิธีลงพื้นที่และพบปะประชาชนแบบเคาะประตูตามบ้าน เป็นไปได้ยากที่จะต่อสู้กับเครือข่ายหวัคะแนนที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของประชาชนในพื้นที่เหล่านั้นได้ ซึ่งผลการเลือกตั้งได้ชี้ให้เห็นว่า ผู้ลงคะแนนกลุ่มหลักของพรรค ก็คือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งครั้งแรก ชนชั้นกลางระดับล่างในเขตเมือง รวมไปถึงการลงคะแนนเลือกตั้งล่วงหน้าที่มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นคนต่างจังหวัดแต่อาศัยหรือทำงานในกรุงเทพมหานครหรือพื้นที่เขตเมืองต่างๆ ซึ่งทำให้เขาเหล่านั้นมีลักษณะของการเป็นชาวบ้านที่มีวิถีชีวิตและความนึกคิดแบบคนในเมือง ที่มีความหลากหลายกว่าการจำแนกลักษณะของผู้ลงคะแนนออกเป็นคนในเมืองและคนในชนบท (ดูเอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2556)

แล้วอะไรคือ ปัจจัยที่ทำให้พรรคได้รับความนิยมจากกลุ่มผู้ลงคะแนนเหล่านี้ รวมทั้งเป็นที่จับตามองในการเลือกตั้งที่ผ่านมา ? งานชิ้นนี้ชี้ให้เห็นถึงคุณลักษณะสำคัญ 3 ประการที่ทำให้พรรคอนาคตใหม่กลายเป็น

พรรคที่ได้รับความนิยมเสียงเลือกตั้งมากเป็นอันดับที่สามได้แก่ อาสาสมัครช่วยรณรงค์หาเสียง การใช้สื่อสังคมออนไลน์ และการลงพื้นที่หาเสียง ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น พรรคปฏิเสธกลไกการหาเสียงผ่านระบบหวัคะแนนดั้งเดิม หากแต่ออกแบบโครงสร้างการรณรงค์หาเสียงที่มีผู้ประสานงานพรรคระดับจังหวัด ซึ่งเป็นคนในพื้นที่ รวมไปถึงอาสาสมัครที่เข้ามาร่วมงานกับพรรคโดยสมัครใจที่เข้ามาช่วยงานทั้งการประชาสัมพันธ์ กระจายสื่อหาเสียงและร่วมจัดการลงพื้นที่หาเสียงของผู้สมัครและแกนนำพรรค ซึ่งอาสาสมัครเหล่านี้เข้ามาแทนที่หวัคะแนนแบบเก่า ในฐานะชาวอนาคตใหม่หรือกลุ่มคนรุ่นใหม่แห่งอนาคต เป็นคำที่พรรคอนาคตใหม่เรียกสมาชิกพรรคที่ให้การสนับสนุนและรณรงค์หาเสียงให้แก่พรรค คำนี้ปรากฏขึ้นเป็นแฮชแท็กในทวิตเตอร์และสื่อสังคมออนไลน์ ภายใต้ชื่อ #Fururistas เช่นเดียวกับคำอื่นๆ ในช่วงเวลาของการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2562 เช่น #โตแล้วเลือกเองได้ เป็นต้น

นอกจากนี้แล้ว เนื้อหานโยบาย 5 หัวใจหลักอันได้แก่ การแก้ไขรัฐธรรมนูญ การปฏิรูปกองทัพ และปรับความสัมพันธ์ให้กองทัพอยู่ภายใต้รัฐบาลพลเรือน การใช้งบประมาณเพื่อสร้างรัฐสวัสดิการ รวมไปถึงการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ถือเป็นอีกเงื่อนไขหนึ่งที่ทำให้พรรคการเมืองใหม่พรรคนี้นี้ได้รับความสนใจจากผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตลอดจนความพยายามในการนำเสนอภาพของพรรคผ่านสีประจำพรรคด้วยสีส้มที่ให้ความหมายของทางเลือกใหม่ที่ไม่ใช่เพียงการแบ่งขั้วกันระหว่างเสือเหลือง-แดงที่เป็นความขัดแย้งทางการเมืองไทยมากกว่าทศวรรษ โดยกลุ่มคนรุ่นใหม่สนับสนุนพรรคไม่เพียงแต่เข้าร่วมกิจกรรมกับพรรคโดยตรง แต่ยังทำหน้าที่ผู้ติดตามสื่อต่างๆ ของพรรค และคนกลุ่มนี้ก็ทำหน้าที่ได้เป็นอย่างดีในการให้ข้อมูลและจงใจให้สมาชิกในครอบครัวหันมาสนใจและนิยมพรรคอนาคตใหม่

ตอนที่ 3 พรรค

บทนี้เป็นการศึกษาลักษณะและการดำเนินกิจกรรมของพรรค ภายใต้คำถามที่ว่า พรรคอนาคตใหม่โดยแท้แล้วเป็นพรรคที่โลดแล่นผ่านพื้นที่ออนไลน์มากกว่าการเป็นพรรคการเมืองที่เข้าถึงประชาชนโดยแท้จริงหรือไม่ ส่วนแรกของบทนี้นำเสนอถึงผู้ก่อตั้งและผู้เดินทางร่วมไปกับพรรค ภายใต้เป้าหมายที่พยายามจะสถาปนาพรรคการเมืองไทยที่ต่างไปจากเดิม เมื่อกล่าวถึงหัวหน้าพรรค ธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ ถือเป็นนักการเมืองที่ประสบความสำเร็จคนที่สามที่สามารถสร้างโฉมหน้าใหม่ของพรรคการเมืองไทย ต่อจากจำลอง ศรีเมืองที่ก่อตั้งพรรคพลังธรรม และทักษิณ ชินวัตร ความสำเร็จของพรรคไทยรักไทย ในการอธิบายการเกิดขึ้น และเติบโตของพรรคอนาคตใหม่ ผู้เขียนได้หยิบยกแนวคิดและประสบการณ์การก่อตัวและการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมืองในยุโรปตั้งแต่การเป็นพรรคมวลชนจนถึงการเป็นพรรคการเมืองแบบดิจิทัล ที่เป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคมวิทยาและเทคโนโลยีสมัยใหม่อย่างกว้างขวาง ทั้งยังเป็นส่วนหนึ่งของแรงบันดาลใจในการสร้างและดำเนินกิจกรรมของพรรคอนาคตใหม่

ในส่วนของผู้ก่อตั้งพรรคนั้น ในบทนี้กล่าวถึงจุดเริ่มต้นของการก่อตั้งพรรคจากสมาชิกตั้งต้น จำนวน 26 คนจากกลุ่มอาชีพและตัวแทนของผู้คนในสังคมที่มีความหลากหลาย มีช่วงอายุที่ไม่ห่างกันมากนักเมื่อเปรียบเทียบกับพรรคการเมืองอื่นๆ ของไทย รวมทั้งการนำเสนอสัญลักษณ์ของพรรครูปสามเหลี่ยมหัวกลับที่แสดงให้เห็นถึงโครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจซึ่งประชาชนอันเป็นฐานรากมีความสำคัญและอำนาจเหนือกว่าชนชั้นนำที่เป็นคนกลุ่มน้อย ซึ่งเป็นเป้าหมายทางการเมืองที่มีแนวคิดแบบถอนรากถอนโคน อย่างไรก็ตามการกำหนดทิศทางของพรรคในช่วงแรกปรากฏภาพของความไม่ลงรอยกันทั้งในทางความคิดและแนวทาง

การทำงาน

ประเด็นต่อมา คือ การเลือกตั้งขั้นต้น อันเป็นกระบวนการที่มีเป้าหมายไม่ให้หัวหน้าพรรคมีอำนาจควบคุมกระบวนการสรรหาผู้สมัคร ซึ่งเป็นการเลือกผู้สมัครให้ลงแข่งขันเลือกตั้งแบบแบ่งเขตที่แสดงให้เห็นถึงกระบวนการทำงานระหว่างคณะกรรมการคัดเลือกสมาชิกพรรคในระดับท้องถิ่นและคณะกรรมการบริหารพรรคส่วนกลาง ในขณะที่พรรคการเมืองจำนวนมากไม่สามารถจัดตั้งสาขาพรรคในทุกจังหวัด พรรคอนาคตใหม่กลับมีผู้สนใจสมัครเข้าเป็นผู้สมัครลงแข่งขันในเขตเลือกตั้งจำนวนมาก แม้จะมีข้อวิจารณ์ต่อกระบวนการคัดเลือกผู้สมัครทั้งแบบแบ่งเขตและบัญชีรายชื่อ จนนำไปสู่การตั้งข้อสังเกตถึงโครงสร้างอำนาจที่ไม่เท่าเทียมของสมาชิกพรรคและนำไปสู่ความไม่พอใจตลอดจนความขัดแย้งภายในพรรคในเวลาต่อมา

คำถามที่เกิดขึ้นในช่วงของการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง คือ พรรคการเมืองใหม่ที่ประกาศจุดยืนที่จะไม่ให้หัวหน้าพรรคมีภาพของการเป็นนายทุนและครอบงำพรรคดังเช่นพรรคการเมืองไทยในอดีต ตลอดจนมีข้อจำกัดทางกฎหมายในการระดมทุน แล้วจะหาเงินจากไหนในการดำเนินกิจกรรมของพรรค แม้จะมีการเก็บค่าบำรุงพรรคจากสมาชิก รวมไปถึงเงินบริจาคที่พรรคได้รับ แต่ถือว่าเป็นเงินจำนวนไม่มากนัก ท้ายที่สุดพรรคอนาคตใหม่ได้ทำสัญญาการกู้ยืมเงินจากธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ เป็นจำนวน 191.2 ล้านบาท ซึ่งได้กลายเป็นประเด็นที่นำไปสู่การยุบพรรคในเวลาต่อมา อีกทั้งยังเชื่อได้ยากว่าพรรคจะไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของธนาธรทั้งในฐานะหัวหน้าพรรคและนายทุนของพรรคตามเจตนารมณ์ที่ประกาศไว้

ด้านการเข้าสู่รัฐสภาของพรรคอนาคตใหม่นั้น นอกจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาอย่างเหนือความคาดหมายในหลายเขตเลือกตั้งแล้ว จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบ

บัญชีรายชื่อของพรรคก็ได้รับการจับตามองเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อ ธนาธร ได้รับการเสนอชื่อจาก 7 พรรคการเมืองพันธมิตรให้เป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเพื่อให้ที่ประชุมรัฐสภาลงมติเห็นชอบ แต่ด้วยเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญที่ให้สมาชิกวุฒิสภาที่แต่งตั้งโดยคณะรัฐประหารร่วมลงมติด้วย ผลการลงมติจึงทำให้พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้รับเลือกเป็นนายกรัฐมนตรีตามความคาดหมายและเป็นไปตามกติกาของรัฐธรรมนูญที่ได้ออกแบบไว้

นอกจากความโดดเด่นในการอภิปรายงบประมาณ การอภิปรายไม่ไว้วางใจและการเสนอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแล้ว การเสนอประเด็นทางสังคมอื่นๆ ก็ทำให้พรรคอนาคตใหม่ได้รับความสนใจจากพื้นที่สื่อได้แก่ การรณรงค์ การปรับปรุงกฎหมายและผลักดันให้เกิดคณะกรรมการที่ส่งเสริมความหลากหลายทางเพศ อย่างไรก็ตาม งานชิ้นนี้ยังได้ตั้งข้อสังเกตว่าแม้พรรคอนาคตใหม่จะนำเสนอภาพของการมีตัวแทนจากกลุ่มคนที่หลากหลายและเป็นตัวแทนของคนรุ่นใหม่ แต่สัดส่วนสมาชิกที่เป็นเพศหญิงกลับมีจำนวนน้อยมาก อีกทั้งยังได้รับคำวิจารณ์จากอดีตสมาชิกพรรคว่า การบริหารงานและโครงสร้างความสัมพันธ์ภายในพรรคนั้นมีลักษณะของชายเป็นใหญ่

เส้นทางเวลาที่สำคัญของพรรคอนาคตใหม่เดินมาถึงจุดที่มีความสำคัญอีกครั้ง เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ ธนาธร จีรังเรืองกิจ ยุติการปฏิบัติหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเนื่องมาจากกรณีถือหุ้นในธุรกิจสื่อในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2562 แต่เขาได้กลับเข้ามา มีบทบาทอีกครั้งในฐานะกรรมการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณในสัดส่วนของพรรคอนาคตใหม่ แม้จะตัดสินใจลาออกในเวลาต่อมาภายใต้ความกดดันด้านต่างๆ อย่างไรก็ตาม ธนาธรและพรรคอนาคตใหม่ไม่ได้ดำเนินกิจกรรมภายในรัฐสภาเท่านั้น หากแต่ยังมีความเคลื่อนไหวและสามารถสร้างประเด็นที่อยู่ในความสนใจของสาธารณะได้

อย่างต่อเนื่องผ่านสื่อสังคมออนไลน์ และนั่นก็แสดงให้เห็นว่า การกำจัดเขาออกจากรัฐสภานั้นไม่ได้ทำให้ความสนใจที่สังคมมีต่อเขาลดลงได้เลย เช่นเดียวกับข้อจำกัดและการถูกขัดขวางด้วยวิธีการต่างๆ ในการอภิปรายของสมาชิกพรรคในรัฐสภา พรรคอนาคตใหม่ได้ใช้ช่องทางการสื่อสารต่างๆ ในการเผยแพร่เนื้อหาที่สามารถลดทอนความชอบธรรมของรัฐบาลและกระตุ้นให้ประชาชนตั้งคำถามถึงความไม่ชอบมาพากลในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ผ่านมา ที่แม้ประชาชนจะไม่มีเสียงในที่ประชุมรัฐสภา แต่ความคิดเห็นได้ถูกส่งผ่านตัวอักษรในสื่อสังคมออนไลน์ต่างๆ อย่างกว้างขวางและยากต่อการหยุดยั้ง

งานชิ้นนี้ได้ชี้ให้เห็นว่า แม้พรรคอนาคตใหม่จะเปลี่ยนโฉมหน้าการแข่งขันเลือกตั้งและการต่อสู้ในรัฐสภา แต่สิ่งเหล่านี้ก็แลกมาด้วยราคาที่ต้องจ่ายภายใต้กลไกต่างๆ จากทั้งรัฐบาล กองทัพและองค์กรอิสระ ทำให้การดำเนินการเอาผิดผ่านมาตรการทางกฎหมายต่างๆ มุ่งสู่พรรคอนาคตใหม่อย่างต่อเนื่องจนถึงการยุบพรรคและตัดสิทธิทางการเมืองของกรรมการบริหารพรรคในเวลาต่อมา พร้อมกับการแยกตัวไปสังกัดพรรคฝ่ายรัฐบาลของสมาชิกพรรคบางส่วนที่ไม่เข้าร่วมกับพรรคก้าวไกล ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่รองรับสมาชิกพรรคอนาคตใหม่เดิม ภายใต้การนำของพิธา ลิ้มเจริญรัตน์ และสมาชิกพรรคที่ยังคงเหลืออยู่ ผลที่เกิดขึ้นได้นำมาสู่ความไม่พอใจของมวลชนต่อความไม่เป็นธรรมที่ไม่ได้ปรากฏเพียงในพื้นที่สังคมออนไลน์เท่านั้น แต่ความไม่พอใจเหล่านั้นได้ขยายผลมาสู่การชุมนุม รวมทั้งการแสดงออกทางการเมืองในพื้นที่ต่างๆ กระจายไปทั่วประเทศ โดยเฉพาะในมหาวิทยาลัยและโรงเรียน ขณะเดียวกันพรรคก้าวไกลหรือพรรคอนาคตใหม่เดิมภายใต้ผู้นำพรรคใหม่ได้แสดงความโดดเด่นในการมุ่งเน้นบทบาทในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของรัฐบาลซึ่งบุคคลิกและแนวทางของพิธานั้น แม้จะยึดมั่นในอุดมการณ์เดิมแต่ก็ทำให้ภาพของพรรคก้าวไกลมี

ความแตกต่างไปจากพรรคอนาคตใหม่เดิม กล่าวได้ว่า ในขณะที่การทำงานการเมืองระดับชาติแสดงบทบาทนำโดยผู้นำพรรคคนใหม่ ธนาธรและปิยบุตรได้จัดตั้งคณะก้าวหน้าเพื่อทำงานการเมืองในระดับท้องถิ่น และดำเนินกิจกรรมคู่ขนานไปกับการทำงานในรัฐสภา รวมทั้งมีเป้าหมายในการเผยแพร่อุดมการณ์ของพรรคในพื้นที่ต่างจังหวัด โดยได้รับความร่วมมือจากนักวิชาการและนักกิจกรรมในพื้นที่

ฉากทัศน์

นอกเหนือจากสถานการณ์ ปัจจัยเบื้องหลังการต่อสู้และความท้าทายต่างๆ ที่พรรคอนาคตใหม่ต้องเผชิญ ตลอดเส้นทางเวลาที่ผ่านมาแล้ว งานชิ้นนี้ได้นำเสนอถึงฉากทัศน์ทางการเมือง 4 รูปแบบที่มีแนวโน้มเกิดขึ้น ภายใต้สถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขทางการเมืองหลายประการ โดยรูปแบบแรกนั้น ผู้เขียนเรียกว่า “Pax Thanathorn” หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นแนวทางของผู้นิยมธนาธร ซึ่งเป็นภาพของความร่วมมือกันระหว่างพรรคก้าวไกลและขบวนการเคลื่อนไหวที่เกิดขึ้นจากอดีตสมาชิกพรรคอนาคตใหม่ที่ประสบความสำเร็จในการระดมพลังของคนรุ่นใหม่เพื่อเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจของประเทศ ผู้เขียนชี้ให้เห็นว่าเมื่อเวลาผ่านไปการผสมผสานระหว่างความสำเร็จในการเลือกตั้ง การเคลื่อนไหวทางสังคมออนไลน์ การรณรงค์ผ่านสื่อต่างๆ ร่วมกับการแสดงพลังด้วยการชุมนุมบนท้องถนน จะนำมาสู่การสร้างฉันทามติที่ผลักดันให้ทหารกลับสู่กรมกอง และอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งจะส่งผลต่อการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่รับรองสถานะอำนาจของสถาบันกษัตริย์ให้อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ และไม่ให้ศาลรัฐธรรมนูญ หรือพรรคการเมืองที่เป็นแนวร่วมกับคณะรัฐประหารกระทำการที่นำไปสู่การใช้ความรุนแรงโดยมิชอบ ไปจนถึงการดำเนินคดีและตรวจสอบการกระทำผิดอย่างโปร่งใส มีการยกเลิกและให้มีกฎหมายที่ป้องกันการผูกขาดของ

กลุ่มธุรกิจบางกลุ่ม ซึ่งภายใต้สถานการณ์เช่นนี้ ธนาธรและอดีตผู้นำพรรคคนอื่นๆ สามารถกลับมาโลดแล่นบนเส้นทางการเมืองได้อีกครั้ง

ส่วนรูปแบบที่สองนั้น ผู้เขียนฉายภาพที่สถานการณ์ที่เป็นอยู่ยังคงดำเนินต่อไป (Status Quo Continues) ซึ่งการแบ่งขั้วและความขัดแย้งทางการเมืองมากกว่าทศวรรษยังคงไม่มีข้อยุติ ภาพของความแตกต่างทางความคิดระหว่างคนต่างรุ่นยังคงขยายตัว ซึ่งฝ่ายรัฐยังคงมีอำนาจในการใช้กฎหมายในการควบคุมสื่อและปิดกั้นเสียงที่ไม่เห็นด้วยบนโลกสังคมออนไลน์ และเป็นไปได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำสั่งยุบพรรคก้าวไกล หากเป็นเช่นนั้นนักเคลื่อนไหวก็ยังคงเดินทางต่อไป และจะได้รับการสนับสนุนมากขึ้นเรื่อยๆ นอกจากนี้แล้ว ภายใต้สภาพสังคมการเมืองที่เต็มไปด้วยความเหลื่อมล้ำทางการเมืองและเศรษฐกิจจะยิ่งบ่มเพาะความไม่พอใจในหมู่ประชาชนโดยเฉพาะชาวบ้านในเขตเมืองและในต่างจังหวัดที่พบว่า ตนเองไม่สามารถทนต่อรัฐบาลที่ไม่มีประสิทธิภาพ แม้ว่าอาจจะไม่มีการประท้วงที่นำไปสู่การใช้ความรุนแรงก็ตาม

ด้านรูปแบบที่สามนั้น ผู้เขียนฉายภาพถึงวันที่เคราะห์ซ้ำกรรมซัด (Perfect Storm) เมื่อพรรคการเมืองที่สนับสนุนฝ่ายรัฐประหารนั้นเกิดความแตกแยก อันเนื่องมาจากกลุ่มการเมืองในพรรค ความขัดแย้งภายในกองทัพและสถาบันการเมืองอื่นๆ ภายใต้สถานการณ์เช่นนี้การเกิดขึ้นของพรรคการเมืองใหม่ๆ ทั้งที่สนับสนุนและต่อต้านรัฐบาลฝ่ายรัฐประหาร ซึ่งจะทำให้เราได้เห็นถึงการไม่ลงรอยกันของกลุ่มชนชั้นนำอย่างไรก็ดี ภายใต้ฉากทัศน์นี้ผู้เขียนเห็นว่า การยุบพรรคก้าวไกลโดยศาลรัฐธรรมนูญยังมีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้น และธนาธรรวมทั้งแกนนำพรรคคนอื่นๆ ยังคงเป็นเป้าหมายในการปราบปรามเช่นเดียวกัน และหากเป็นเช่นนั้นนักกิจกรรมและกลุ่มเคลื่อนไหวต่างๆ จะออกมาต่อต้านระบอบการเมืองที่ไม่เป็นธรรม คนรุ่นใหม่จะ

บ่มเพาะความเกลียดชังและเริ่มต้นอย่างเปิดเผย ระบบอาวุโสถูกทอดทิ้งความสำคัญลงไปและประเทศไทยจะก้าวไปสู่ความแตกสลายทั้งในหมู่พลเมืองและในแง่ของความสงบของชาติ

ส่วนรูปแบบที่สี่นั้น ผู้เขียนให้ความสำคัญไปที่ความร่วมมือกันระหว่างกลุ่มอำนาจต่างๆ (Pax Establishment) ที่ผลักดันให้เกิดรัฐบาลแห่งชาติและลดความสำคัญของรัฐสภาให้เป็นเพียงแต่ตรายาง และแน่นอนว่าหากพรรคก้าวไกลไม่เข้าร่วม พรรคก็จะถูกยุบไปในที่สุด ซึ่งภายใต้สถานการณ์เช่นนี้พรรคการเมืองต่างๆ จะร่วมมือกันในทางปฏิบัติ ส่วนสมาชิกพรรคฝ่ายค้านที่เหลืออยู่ก็จะถูกดึงดูดด้วยแรงจูงใจทางการเงิน ในขณะที่ตัวแสดงทางการเมืองอย่างทักษิณ ชินวัตร ก็จะไม่ต่อต้านกับผู้ทรงอำนาจทางการเมือง ภายใต้บริบททางการเมืองเช่นนี้ การเลือกตั้งจะยังคงมีขึ้นแต่ไม่ได้มีผลเปลี่ยนแปลงทางการเมืองมากนัก เนื่องจากอำนาจทางการเมืองอยู่ภายใต้การควบคุมของเครือข่ายทหารและสถาบันกษัตริย์ (ดู McCargo, 2005) ที่กำกับระบบราชการ การจัดสรรงบประมาณและงานด้านนิติบัญญัติที่สำคัญทั้งหมด โดยผู้เขียนมองว่าระบอบเผด็จการลูกผสมของไทยจะมีการปรับตัวเพื่อจัดการกับการวิจารณ์และต่อต้าน รวมทั้งหาทางในการควบคุมสื่อสังคมออนไลน์ และเมื่อคนรุ่นใหม่ไม่สามารถผลักดันให้อุดมการณ์ของพวกเขาเกิดขึ้นได้ คนเหล่านี้ก็จะไม่ยอมรับสภาพที่เป็นอยู่ ในขณะที่ธนาธรและอดีตแกนนำของพรรคอนาคตใหม่ก็จะถูกกำจัดออกจากพื้นที่สาธารณะอย่างน้อยที่สุดก็ในช่วงรัชกาลปัจจุบัน ซึ่งหลังจากนี้แล้วการต่อรองทางความสัมพันธ์เชิงอำนาจครั้งใหม่ก็มีทางเป็นไปได้ที่จะเกิดขึ้น

บทส่งท้าย

แม้เส้นทางของพรรคอนาคตใหม่จะเต็มไปด้วยความท้าทายและมีช่วงเวลาที่ยาวนาน แต่ได้ชี้ให้เห็นถึงพัฒนาการของพรรคการเมืองไทยที่มาถึงช่วงเวลาของ

การเปลี่ยนผ่านที่สำคัญ การเมืองเรื่องการเลือกตั้งและพรรคการเมืองกลับมาเป็นที่สนใจอีกครั้ง โดยเฉพาะการเรียนรู้ของผู้คนได้ก้าวไปสู่การแสวงหาทางเลือกและโอกาสในการกำหนดอนาคตของตนเอง ตลอดจนการเกิดและเติบโตของตัวแสดงทางการเมืองใหม่ๆ ที่ไม่ใช่แค่บุคคลแต่ยังรวมถึงอุดมการณ์และแนวคิดร่วมกันที่ก่อตัวผ่านสื่อสังคมออนไลน์ที่เป็นปัจจัยเอื้อต่อการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ภายใต้ปัจจัยกระตุ้นจากความไม่พอใจในสภาพเศรษฐกิจสังคมที่เป็นอยู่อันเนื่องมาจากปัญหาทางการเมือง อีกทั้งความสามารถในการใช้เทคโนโลยีการสื่อสารที่ทำให้พรรคอนาคตใหม่สามารถเข้าถึงสมาชิกพรรคได้โดยตรง และผลสำเร็จที่เกิดขึ้นได้กระตุ้นให้พรรคการเมืองอื่นๆ มีการปรับตัวอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

อย่างไรก็ดี แม้เนื้อหาของหนังสือจะทำให้ผู้อ่านได้เข้าใจภาพรวมและสาระสำคัญระหว่างการเดินทางของพรรคอนาคตใหม่ได้เป็นอย่างดี แต่ในรายละเอียดของประเด็นต่างๆ ที่นำเสนอในหนังสือทั้ง 3 ส่วนยังคงจำเป็นต้องการค้นคว้าเพิ่มเติมของผู้อ่านที่มีความสนใจในเชิงลึก รวมทั้งยังคงทิ้งคำถามที่ยังชวนให้ถกเถียงต่อไปว่าพรรคการเมืองที่พึ่งพิงเทคโนโลยีการสื่อสารและรื้อรัดผู้คนผ่านสื่อสังคมออนไลน์นั้นมีความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคและอิทธิพลต่อการพัฒนาทางการเมืองได้มากกว่าพรรคการเมืองแบบดั้งเดิมหรือไม่ รวมไปถึงบทบาททางการเมืองและการมีส่วนร่วมในฐานะพลเมืองของคนรุ่นใหม่ อันเป็นผลมาจากความนิยมและการจุดประกายความคิดจากพรรคอนาคตใหม่นั้นได้ขยายขอบเขตไปอย่างไรบ้างนอกเหนือจากกิจกรรมทางการเมืองและการตั้งคำถามต่อสังคม ในขณะที่เดียวกันงานชิ้นนี้ได้แสดงให้เห็นถึงการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีสมัยใหม่ในการก้าวข้ามข้อจำกัดในการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพแบบเดิมโดยให้ความสำคัญกับการค้นคว้าและอ้างอิงจากแหล่งข้อมูลดิจิทัลที่มีความหลากหลาย การนำแอปพลิเคชันต่างๆ

มาใช้ในการเข้าถึงผู้ให้ข้อมูล ตลอดจนยังนำไปสู่การให้ ในชุมชนออนไลน์ซึ่งเป็นตัวอย่างที่ดีในการพัฒนาหัวข้อ
ความสำคัญต่อการทำความเข้าใจวิถีชีวิต พฤติกรรมและ และระเบียบวิธีวิจัยในการศึกษาการเมืองไทยในอนาคต
การมีส่วนร่วมทางการเมืองของผู้คนที่มารวมกลุ่มกัน

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- มติชนออนไลน์. (2563, 21 กุมภาพันธ์). ธนาธร ขอโทษประชาชนทั้งน้ำตา ประกาศตั้ง ‘คณะอนาคตใหม่’ สานต่อการทำงาน. ln[8ho0kd from https://www.matichon.co.th/politics/news_1993554
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2556). *สองนคราประชาธิปไตย : แนวทางปฏิรูป การเมือง เศรษฐกิจ เพื่อประชาธิปไตย*. พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.

ภาษาอังกฤษ

- Aim, S. (2019). *Campaigning without Vote Canvassers: Part I of the Futurista Campaigning*. Retrieved from <https://www.thaidatapoints.com/post/campaigning-without-vote-canvassers-part-i-of-the-futurista-campaigning>
- Anyarat, C. (2019). Social media: Hashtag #Futurista. *Contemporary Southeast Asia*, 41(2), 170-175.
- Desatova, P. (2019). Bangkok: Two Cities. *Contemporary Southeast Asia*, 41(2), 176-182.
- McCargo, D. (2005). Network monarchy and legitimacy crises in Thailand. *The Pacific Review*. 18 (4), 499-519.
- Ockey, J. (2020). Future—Forward? the past and future of the future forward party. *Southeast Asian Affairs*, 355-378.



ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมปิโตรเลียมและปิโตรเคมีครบวงจร
พร้อมด้วยสาธารณูปโภคพื้นฐาน ท่าเรือ คลังน้ำมัน และโรงไฟฟ้า

บริษัท ไออาร์พีซี จำกัด (มหาชน)

ร่วมสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสารสถาบันพระปกเกล้า



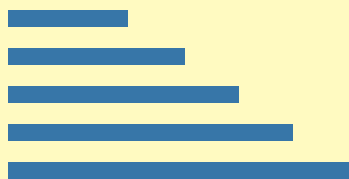
บริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน)

ร่วมสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสารสถาบันพระปกเกล้า



บริษัท ล็อกซเลีย์ จำกัด (มหาชน)

ร่วมสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสารสถาบันพระปกเกล้า



NAMYONG TERMINAL

บริษัท นามยง เทอร์มินัล จำกัด (มหาชน)

ร่วมสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสารสถาบันพระปกเกล้า

GUNKUL
not only the energy, we care

บริษัท กันกุลเอ็นจิเนียริ่ง จำกัด (มหาชน)

ร่วมสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสารสถาบันพระปกเกล้า



บริษัท เทพผดุงพระมะพร้าว จำกัด

THEPPADUNGORN COCONUT CO., LTD.

บริษัท เทพผดุงพระมะพร้าว จำกัด

ร่วมสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสารสถาบันพระปกเกล้า

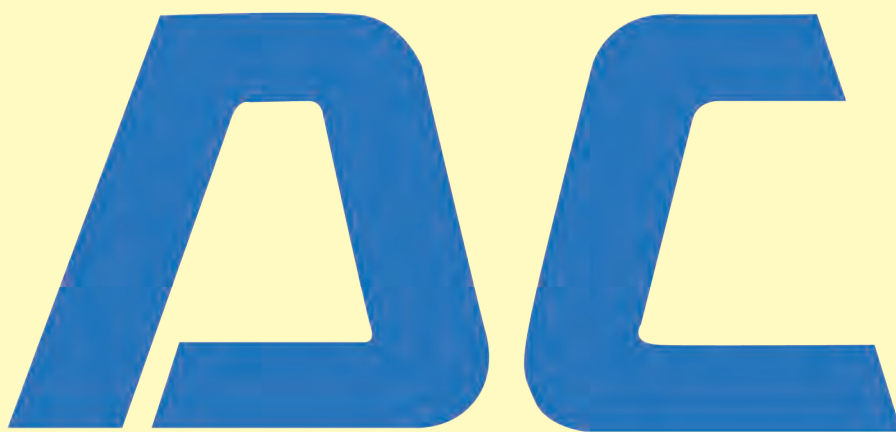
HUA HIN GRAND HILLS

บริษัท ประจวบอินเตอร์เทรด จำกัด

ร่วมสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสารสถาบันพระปกเกล้า



บริษัท รักษาความปลอดภัย ที เอส จี อินเทอร์เน็ต จำกัด
ร่วมสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสารสถาบันพระปกเกล้า



เด่นชัย - ปากน้ำ

หอจก. เด่นชัยปากน้ำ

ร่วมสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสารสถาบันพระปกเกล้า

จริยธรรมในการเผยแพร่บทความของวารสารสถาบันพระปกเกล้า

วารสารสถาบันพระปกเกล้าให้ความสำคัญกับจริยธรรมในการเผยแพร่บทความ ดังนั้น บุคลากรทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเผยแพร่บทความ จึงถือปฏิบัติตามหลักการและข้อกำหนดเกี่ยวกับจริยธรรมในการเผยแพร่บทความของวารสารสถาบันพระปกเกล้าอย่างเคร่งครัด

● จริยธรรมของบรรณาธิการ ●

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

● จริยธรรมของผู้แต่ง ●

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

● จริยธรรมของผู้ทรงคุณวุฒิที่พิจารณาบทความ (Reviewers) ●

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



สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5

เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

โทรศัพท์ 02-141-9570 โทรสาร 02-143-8181

วารสารสถาบันพระปกเกล้า

ISSN 1685 9855



ราคา 120 บาท

