



วารสาร สถาบัน พระปกเกล้า

KING PRAJADHIPOK'S INSTITUTE JOURNAL

ปีที่

22

ฉบับที่ 2

(พฤษภาคม - สิงหาคม 2567)



ISSN 1685 9855 | ISSN 2730-3896 (Online)

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

.....

ผู้จัดการ
นายวิทวัส ชัยภาคภูมิ
เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

.....

บรรณาธิการ
นายภควัตต์ อัจฉริยปัญญา
ผอ.วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น
สถาบันพระปกเกล้า

.....

กองบรรณาธิการ
ศ.ดร.จรัส สุวรรณมาลา
สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์และนโยบายสาธารณะ
มหาวิทยาลัยรังสิต

รศ.ดร.ชมพูนุท โกสลากร **เพิ่มพูนวิวัฒน์**
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

ผศ.ชาญณมูณ ไชยรักษา
คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

ดร.ฉวีลวด บุรีกุล
รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

นางสาวธีรพรรณ ใจมั่น
ผอ.สำนักส่งเสริมวิชาการรัฐสภา สถาบันพระปกเกล้า

รศ.ดร.ไพลิน ภูจินาพันธุ์
คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

รศ.ดร.ยุทธพร อิศราย
สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

นายศุภณัฐ เพิ่มพูนวิวัฒน์
ผอ.สำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล สถาบันพระปกเกล้า

ศ.ดร.ศุภสวัสดิ์ ชีวชาญ
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ศ.ดร.สกันธ์ วรรณวิวัฒนา
อดีตคณบดีคณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ดร.สตีเฟน ธนานิธิโชติ
ผอ.สำนักนวัตกรรมการเพื่อประชาธิปไตย
สถาบันพระปกเกล้า

ศ.ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รศ.ดร.สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ดร.สุนิสา เบาเออร์
คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

รศ.ดร.อัชกรณ วังศิริ
คณะรัฐประศาสนศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

.....

 **วารสารสถาบันพระปกเกล้า**

ปีที่ 22 ฉบับที่ 2 พฤษภาคม – สิงหาคม 2567 ISSN 1685-9855

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

วารสารสถาบันพระปกเกล้า เป็นวารสารทางวิชาการที่สถาบันพระปกเกล้าจัดทำขึ้น โดยรวบรวมงานเขียนทางวิชาการและงานศึกษาวิจัย ที่ได้จากการศึกษาค้นคว้า วิเคราะห์ สังเคราะห์ และติดตามประเมินผล ในมิติทางการเมือง การปกครองในระบบประชาธิปไตย และมีมิติการบริหารราชการที่เกี่ยวข้องทั้งในบริบทประเทศไทยหรือในเชิงเปรียบเทียบกับประเทศไทย เพื่อเป็นแหล่งรวบรวมผลงานทางวิชาการที่สำคัญในประเด็นที่เกี่ยวข้อง นำไปสู่การต่อยอดพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพในเชิงวิชาการแก่นักศึกษาและประชาชนผู้ให้ความสนใจต่อไป

ขอบเขตเนื้อหาของบทความในวารสารฯ ได้แก่ประเด็นต่างๆ ดังนี้

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

วารสารสถาบันพระปกเกล้าดำเนินการจัดพิมพ์ปีละ 3 ฉบับ ดังนี้

ฉบับที่ 1	ประจำเดือนมกราคม - เมษายน ออกเผยแพร่แก่สาธารณชนในเดือนพฤษภาคม
ฉบับที่ 2	ประจำเดือนพฤษภาคม - สิงหาคม ออกเผยแพร่แก่สาธารณชนในเดือนกันยายน
ฉบับที่ 3	ประจำเดือนกันยายน - ธันวาคม ออกเผยแพร่แก่สาธารณชนในเดือนมกราคมของปีถัดไป

อนึ่ง บทความที่จะได้รับการตีพิมพ์ลงในวารสารจะต้องผ่านการพิจารณาบทความโดยผู้ทรงคุณวุฒิ (Peer Review) ในรูปแบบผู้พิจารณาไม่ทราบชื่อผู้แต่งและผู้แต่งไม่ทราบชื่อผู้พิจารณา (Double-blind peer review) ตามกระบวนการที่กำหนดไว้ และมีการพิจารณาบทความโดยผู้ทรงคุณวุฒิ (Peer Review) จำนวน 3 ท่านต่อ 1 บทความ

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

ราคาต่อฉบับ: 120 บาท

กองบรรณาธิการวารสารสถาบันพระปกเกล้า
สถาบันพระปกเกล้า
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 ฝั่งทิศใต้
เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210
โทรศัพท์ : 02-141-9570 E-mail : packawat@kpi.ac.th

ส . ำ . ร . บั . ญ

เรื่อง	หน้า
การปรับปรุงทบทวนและการให้นิยามความหมายใหม่ เรื่องประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นของไทย พรอัมรินทร์ พรหมเกิด บรรเจิด สิงคะเนติ และวรัญญา ศรีริน	7
สร้างชุมชนเข้มแข็งและกลไก “พื้นที่กลาง” ระดับจังหวัด : จุดคานงัดประเทศไทย บรรเจิด สิงคะเนติ	29
สิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนาที่ยั่งยืน: แนวคิด ภาคปฏิบัติ และบทเรียนนานาชาติ บุษิตา สังข์แก้ว	52
การถอดบทเรียนแนวปฏิบัติที่ดีในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4 ภูมิภาคของประเทศไทย อุษา แก้วกำกั๋ง มีชัย ออสุวรรณ และวรรณวิศา สืบบุญธรรม คล้ายจำแลง	84
ต้นแบบนวัตกรรมทางสังคมด้านพหุผลเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุในบริบทของชุมชนเมืองจังหวัดชุมพร ธวัชพล ทองอินทราช	106
ทิศทางกระบวนการสันติภาพชายแดนใต้จากมุมมองของประชาชน พัทธ์ธีรา นาคอุไรรัตน์ อัมพร หมดเดิ่น และฟารีดา ปันจอร์	144
ผันผวน ค่อยเป็นค่อยไป หรือแทบไม่เปลี่ยนแปลง ? : การศึกษาเบื้องต้นว่าด้วยทฤษฎีการเว้นวรรค ของตุลยาภักกับงบประมาณรายจ่ายของประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ. 2503-2565 ภาวิณี ช่วยประคอง และณัชพล เมธมาลี	165

ทางคณะผู้จัดทำยินดีที่จะเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลที่มีประโยชน์หรือน่าสนใจต่อ
สาธารณชนและขอสงวนสิทธิ์ในการสรุปย่อ ตัดทอนหรือเพิ่มเติมตามความเหมาะสม

ความเห็นและทัศนะในแต่ละเรื่องเป็นของผู้เขียน ซึ่งทางคณะผู้จัดทำและสถาบันพระปกเกล้าไม่จำเป็นต้อง
เห็นด้วยเสมอไป

พิมพ์ที่

บริษัท เอ.พี.กราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด

1/8 หมู่ 4 ตำบลบางขุน อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี 11130 โทรศัพท์ 0 2497 6840-3



บรรณาธิการแถลง

ช่วงเวลากลางปี บรรยากาศทางการเมือง การปกครองของประเทศไทยอยู่ในช่วงน่าติดตามเป็นอย่างยิ่ง ไม่ว่าจะเป็นประเด็นศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคก้าวไกล กระแสการเปิดตัวของพรรคประชาชน ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยนายกเศรษฐา ชาติคุณสมบัติต้องพ้นจากตำแหน่ง หลังจากนั้นไม่กี่วัน เรามีนายกฯ คนใหม่ที่ชื่อแพทองธาร รวมถึงประเด็นเกี่ยวกับโครงการดิจิทัลวอลเล็ต 10,000 บาทซึ่งเป็นเรื่องของรัฐบาลชุดนี้ว่าจะไปต่ออย่างไร ?? เรียกได้ว่า กระแสการเมืองช่วงนี้น่าติดตามและมีความเคลื่อนไหวเร็วและแรงเป็นอย่างยิ่ง

อย่างไรก็ตาม วารสารสถาบันพระปกเกล้า ขอเชิญชวนผู้อ่านพาสมอกับการติดตามข่าวสารทางการเมืองเรื่อย ๆ มาอ่านผลงานวิชาการผ่านบทความชิ้นต่างๆ ของวารสารฯ ฉบับนี้ที่ได้นำเสนอองค์ความรู้ผ่านบทความวิชาการและบทความวิจัยต่างๆ รวมถึงประเด็นที่น่าสนใจในฉบับนี้ ล้วนแล้วแต่มีแง่มุมที่น่าสนใจอย่างยิ่ง ทั้งในมิติการพัฒนาประชาธิปไตย สิ่งแวดล้อมกับการพัฒนาที่ยั่งยืน การศึกษาขั้นพื้นฐาน สังคมผู้สูงอายุ กระบวนการสันติภาพ ตลอดจนเรื่องของงบประมาณรายจ่ายของประเทศ เรียกได้ว่าครบทุกมิติของประเด็นการปกครองและการบริหารงานภาครัฐ

วารสารฉบับนี้ แบ่งเป็น 2 กลุ่มหลัก คือ 1) บทความวิชาการ และ 2) บทความวิจัย สำหรับ **บทความวิชาการ**จะเป็นงานเขียนซึ่งเป็นเรื่องที่น่าสนใจและอยู่ในกรอบเนื้อหาที่วารสารกำหนด โดยจะกล่าวถึงความเป็นมาของปัญหา แนวทางแก้ไข โดยมีกรอบแนวคิดทฤษฎีรองรับในการวิเคราะห์ที่ชัดเจน และต้องมีการอ้างอิงตามหลักวิชาการ ทั้งนี้ในวารสารฉบับนี้ ขอแนะนำบทความวิชาการจำนวน 3 บทความ โดยบทความแรกได้นำเสนอแนวคิดเรื่องประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่นสมัยใหม่ผ่านบทความ **“การปรับปรุง ทบทุนและการให้นิยามความหมายใหม่เรื่องประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นของไทย”** ซึ่งเป็นงานเขียนของ รศ.ดร.พรอัมรินทร์ พรหมเกิด จากคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ร่วมกับ ศ.ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ จากคณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และ วรัญญา ศรีริน นักศึกษาปริญญาเอกสาขาสังคมวิทยา คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ทั้งนี้คณะผู้เขียนเห็นว่าสังคมไทยเมื่อกล่าวถึงประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่นยังมีการรับรู้และจำกัดขอบเขตในวงแคบเพียงแค่เรื่องการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นเท่านั้น ทำให้ขาดสาระสำคัญคือเรื่อง การมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาสังคมหรือ

ภาคประชาชนในระดับชุมชนท้องถิ่นไป ผลตามมาก็คือ ทำให้พลังอำนาจของภาคประชาชน ในการมีส่วนร่วมพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของตนเองขาดหายไป และยังทำให้ชุมชนท้องถิ่นขาดความเข้มแข็งอีกด้วย ซึ่งข้อค้นพบต่างๆ รวมถึงข้อเสนอแนะในประเด็นดังกล่าวเป็นอย่างไรติดตามบทสรุปได้ที่บทความชิ้นนี้ครับ ... บทความวิชาการชิ้นถัดมาเปรียบเสมือนภาคต่อของบทความชิ้นแรกที่ได้ให้ความสำคัญในเรื่องการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน โดยบทความชิ้นนี้มองว่าบริบทของการเมืองที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมได้นั้น ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งคือต้องมีพื้นที่กลางหรือพื้นที่สาธารณะ เป็นเวทีที่เปิดโอกาสให้บุคคลในสังคมได้แสดงตัวในฐานะพลเมืองรวมทั้งภาคประชาสังคมรวมตัวกันแก้ปัญหาทั้งในระดับชุมชนและระดับจังหวัด โดยร่วมมือกับภาครัฐที่จะจัดการตนเองของชุมชน ท้องถิ่น จังหวัด ให้ประสบความสำเร็จ กับบทความเรื่อง “สร้างชุมชนเข้มแข็งและกลไก “พื้นที่กลาง” ระดับจังหวัด : จุดคานงัดประเทศไทย” โดย ศ.ดร.บรรเจิด สิงคะนติ จากคณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่านอกจากพื้นที่กลางหรือพื้นที่สาธารณะจะหนุนเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมภาคประชาชนแล้ว การสร้างพื้นที่กลาง ในระดับจังหวัดจะมีบทบาทสำคัญที่จะนำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำทางโครงสร้างของสังคมไทย โดยเฉพาะการลดความเหลื่อมล้ำระหว่างราชการส่วนกลาง ภูมิภาค ท้องถิ่น และชุมชนอีกด้วย ซึ่งเป็นบทความที่น่าสนใจเป็น อย่างยิ่ง ... บทความ

วิชาการชิ้นที่สามยังอยู่ในประเด็นการพัฒนาประชาธิปไตย แต่จะมีบริบทและแง่มุมสิทธิ และสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนาที่ยั่งยืนร่วมด้วย กับบทความเรื่อง “สิทธิประชาธิปไตย สิ่งแวดล้อมกับการพัฒนาที่ยั่งยืน: แนวคิด ภาคปฏิบัติ และบทเรียนนานาชาติ” โดย ผศ.ดร.บุษิตา สังข์แก้ว จากวิทยาลัยนวัตกรรมการสังคม มหาวิทยาลัยรังสิต ที่ต้องการเผยแพร่ความรู้ และชี้ชวนให้เห็นสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมทั้งในเชิงการเป็นแนวคิดและแนวทางปฏิบัติ ตลอดจนถึงศึกษาบทเรียนจากนานาชาติ ทั้งกรณีสำเร็จและไม่สำเร็จของการนำสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติ โดยเน้นการอธิบายให้เห็นภาพรวมของสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมที่เป็นแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ และข้อเสนอสำหรับการพัฒนาสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมทั้งในบริบทสากลทั่วไปและสำหรับประเทศไทย ทั้งนี้ถือได้ว่าเป็นงานเขียนที่ร่วมสมัยและสอดคล้องกับสภาวะการณ์โลกในปัจจุบันและอนาคตอย่างมาก

บทความกลุ่มต่อมาคือบทความวิจัย ซึ่งเป็นการนำเสนอผลการวิจัยที่ได้มีการศึกษาค้นคว้าตามหลักการวิจัย และนำมาปรับการนำเสนอให้อยู่ในรูปแบบบทความที่ง่ายต่อการอ่านและทำความเข้าใจ ตลอดจนมีการนำเสนอผลการวิจัยและข้อเสนอแนะในประเด็นการวิจัย สำหรับบทความกลุ่มนี้มีจำนวน 4 บทความด้วยกัน และทั้งสี่บทความแม้ว่าจะนำเสนอผลการศึกษาวิจัยในแต่ละประเด็นซึ่งมีความแตกต่างกัน แต่ทุกประเด็นล้วนมีความสำคัญกับการพัฒนาสังคมและทิศทางการบริหารงานภาครัฐในปัจจุบันเป็นอย่างยิ่ง ขอเริ่มกันที่บทความวิจัยเรื่อง “การถอดบทเรียน

แนวปฏิบัติที่ดีในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4 ภูมิภาคของประเทศไทย โดย อูษา แก้วกำกง นิสิตหลักสูตรศึกษาศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ร่วมกับ รศ.มีชัย ออสุวรรณ และ ผศ.วรรณวิศา สืบอนุสรณ์ คล้ายจำแลง จากคณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ที่ได้ดำเนินการถอดบทเรียนแนวปฏิบัติที่ดีในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4 แห่งใน 4 ภูมิภาคของประเทศไทย โดยการวิจัยภาคสนามและการสัมภาษณ์เชิงลึกจากการคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัด ที่ประสบความสำเร็จและสามารถเป็นต้นแบบของการจัดการศึกษาที่ตอบโจทย์ความหลากหลายของผู้เรียนและความต้องการของชุมชนสังคม ครอบคลุม 4 ภูมิภาคทั่วประเทศอันได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เชียงราย (ภาคเหนือ) เทศบาลนครภูเก็ต (ภาคใต้) เทศบาลตำบลแพรกษา (ภาคกลาง) และ เทศบาลนครราชสีมา (ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ) ทั้งนี้ ผลการศึกษาวิจัยประการหนึ่งพบว่า การสร้างทางเลือกการศึกษาที่หลากหลายอันเป็นจุดมุ่งหมายสำคัญการจัดการศึกษาของท้องถิ่น จะนำไปสู่การสร้างความสะดวกภาคทางการศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมอื่นๆ สามารถอ่านได้จากบทความชิ้นนี้ ... บทความวิจัยชิ้นถัดมา เป็นอีกหนึ่งประเด็นทางสังคมที่มีความน่าสนใจ เพราะประเทศไทยก้าวเข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ (Aged Society) มาตั้งแต่สองปีที่แล้ว กับบทความ “**ต้นแบบนวัตกรรมทางสังคมด้านพัฒนาพลังเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุในบริบทของชุมชน**

เมืองจังหวัดชุมพร” โดย ผศ.ดร.ธวัชพล ทองอินทราช จากคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาวิจัยในประเด็นดังกล่าวโดยเลือกพื้นที่ อำเภอหลังสวน จังหวัดชุมพร ซึ่งเป็นพื้นที่ที่สำคัญเนื่องจากมีสัดส่วนผู้สูงอายุสูงสุดของเขตและของประเทศ คือ ผู้สูงอายุ 84,894 คน คิดเป็นร้อยละ 20.22 สูงเป็นอันดับ 1 ของเขต และสูงกว่าระดับประเทศที่มีค่าร้อยละ 16.90 โดยผู้วิจัยมีจุดมุ่งหมายในการสร้างต้นแบบการรองรับสังคมผู้สูงอายุในบริบทของชุมชนเมืองภาคใต้ ด้วยนวัตกรรมทางสังคม ด้านพัฒนาพลัง ตามหลักการสากลแห่งองค์การอนามัยโลก ซึ่งทั่วโลกให้การยอมรับหลักการ และนำไปปรับใช้ในการรองรับสังคมสูงอายุตามความเหมาะสมของประเทศตนเอง โดยพัฒนาพลังจะครอบคลุมถึงมิติสำคัญๆ ต่อการยกระดับและพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ ผู้อ่านที่สนใจประเด็นผู้สูงอายุและแนวคิดพัฒนาพลัง ไม่ควรพลาดกับงานเขียนชิ้นนี้ ... บทความวิจัยชิ้นต่อมายังคงอยู่ที่ภาคใต้ แต่ขอล่องใต้ลงไปถึงสี่จังหวัดชายแดนใต้ กับบทความเรื่อง “**ทิศทางการกระบวนการสันติภาพชายแดนใต้จากมุมมองของประชาชน**” โดย ผศ.ดร.พัทธ์ธีรา นาคอุไรรัตน์ จากสถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล ร่วมกับ ผศ.ดร.อัมพร หมายเด้น จากคณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ ฟาริดา ปันจอร์ จากสถาบันสันติศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ซึ่งได้ทำการศึกษาวิจัยถึงการมีส่วนร่วมในกระบวนการ

สันติภาพของประชาชนในพื้นที่ความไม่สงบ ได้แก่ จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา จังหวัดนราธิวาส และสี่อำเภอในจังหวัดสงขลา คือ อำเภอจะนะ อำเภอเทพา อำเภอนาหวี และอำเภอสะบ้าย้อย รวมถึงกลุ่มประชาชนที่อยู่นอกพื้นที่ผู้มีความเกี่ยวข้องกับงานในกระบวนการพูดคุยสันติภาพ ผ่านการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงการสำรวจความคิดเห็นประชาชนต่อกระบวนการสันติภาพ จังหวัดชายแดนภาคใต้ (Peace Survey) พ.ศ.2566 ทั้งนี้ ผลการสำรวจทำให้ทราบถึงมุมมองความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่เกี่ยวกับการขับเคลื่อนกระบวนการพูดคุยสันติภาพอย่างไรบ้าง และนำไปสู่ข้อเสนอแนะสำหรับการแก้ปัญหาในอนาคตอย่างไร ? พบคำตอบได้จากงานชิ้นนี้

ปิดท้ายวารสารฉบับนี้ด้วยเรื่องงบประมาณเงินๆ ทองๆ รับกับกระแสโครงการดิจิทัลวอลเลต 10,000 บาท กับบทความวิจัยเรื่อง “ผันผวน ค่อยเป็นค่อยไป หรือแทบไม่เปลี่ยนแปลง?: การศึกษาเบื้องต้นว่าด้วยทฤษฎีการเว้นวรรคของดุลยภาพกับงบประมาณรายจ่ายของประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ. 2503-2565” โดย ผศ.ดร.ภาวิณี ช่วยประคอง จากคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และ ณัฏฐพล เมธมาลี นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ที่ได้ตั้งคำถามในการศึกษาวิจัยไว้ว่า การเปลี่ยนแปลงของงบประมาณรายจ่ายประจำปีในระยะยาวของ

ประเทศไทยมีลักษณะอย่างไร ? และการเปลี่ยนแปลงงบประมาณในแผนงานใดที่มีความผันผวนมากกว่าแผนงานอื่นๆ ? ทั้ง 2 คำถามที่ตั้งเป็นประเด็นไว้ ผู้อ่านที่สนใจมิติของการเงินการคลังสาธารณะ ต้องไม่พลาดและพบคำตอบดังกล่าวได้ที่บทความชิ้นนี้

กองบรรณาธิการ หวังว่าผู้อ่านทุกท่าน จะได้รับสาระทางวิชาการอย่างเต็มเปี่ยมจากบทความหลากหลายสารคดีในวารสารฉบับนี้

ด้วยความปรารถนาดี
ภควัต อัจฉริยปัญญา
บรรณาธิการ

การปรับปรุงทบทวนและการให้นิยามความหมายใหม่ เรื่องประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นของไทย*

Recasting and Redefining the Notion of Local Democracy in Thailand

พรอัมรินทร์ พรหมเกิด**

Pornamarin Promgird***

บรรเจ็ด สิงคะเนติ****

Banjerd Singkaneti*****

วรัญญา ศรีริน*****

Warunya Sririn*****

บทความนี้

Received

8 มกราคม 2567

Revised

15 กุมภาพันธ์ 2567

Accepted

13 มีนาคม 2567

บทคัดย่อ

แนวคิดเรื่องประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่นสมัยใหม่ มีเป้าหมายหลักคือ สนับสนุนการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบออกจากรัฐบาลกลาง เพื่อให้ประชาชนซึ่งอาศัยอยู่ในชุมชนท้องถิ่นแต่ละแห่งเป็นผู้ได้รับ ประโยชน์สูงสุดจากการกระจายอำนาจ ขณะเดียวกันก็ต้องการเสริมสร้างอำนาจให้เกิดขึ้นกับประชาชนในชุมชนท้องถิ่นนั้นได้มีสิทธิในการกำหนดความเป็นไปของชุมชนท้องถิ่นได้มากที่สุด

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของผลการศึกษาวิจัยโครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการเรื่อง “นวัตกรรมทางสังคมเพื่อสร้างชุมชนเข้มแข็ง : พื้นฐานของประชาธิปไตยอัตลักษณ์ไทย” ผลงานวิจัยนี้ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยและนวัตกรรมจากสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ ทุนส่งเสริมกลุ่มวิจัยศักยภาพสูง

** รองศาสตราจารย์, สาขาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น (ดร.)

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

**** ศาสตราจารย์, คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (ดร.)

***** Professor, Graduate School of Law, National Institute of Development Administration. (Ph.D.)

***** นักศึกษาปริญญาเอกสาขาสังคมวิทยา คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

***** Ph.D. candidate in Sociology, Department of Sociology and Anthropology, Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University.

อันมาจากพื้นฐานความเชื่อที่ว่าประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นที่มีคุณภาพ จะสามารถสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนได้มากขึ้น เมื่อประชาชนมีโอกาสได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองก็จะทำให้มีความตื่นตัวและมีจิตสำนึกของความเป็นพลเมือง มีความเชื่อมั่นในสมรรถนะทางการเมืองของตนเอง และพร้อมใจกันเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของตนเองอย่างอิสระ ในสังคมไทยเมื่อกล่าวถึงการกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่น ยังมีการรับรู้และจำกัดขอบเขตความหมายเพียงแค่เรื่องการเลือกตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่น และการบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ยังไม่เป็นที่มาหลักการปกครองตนเองตามแนวทางประชาธิปไตยที่ต้องการขยายฐานการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในระดับชุมชนท้องถิ่นให้มากที่สุด ในบทความนี้จึงมีข้อเสนอให้มีการรื้อฟื้นปรับปรุงทบทวนและให้มีการนิยามความหมายใหม่ เรื่องประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่นของไทย เพื่อให้เป็นไปตามเส้นทางประชาธิปไตยและช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนท้องถิ่นได้มากขึ้น

คำสำคัญ: ประชาธิปไตย, ประชาสังคม, ชุมชน, การมีส่วนร่วมทางการเมือง, การปกครองท้องถิ่น

Abstract

The concept of modern local democracy aims to empower people by decentralizing power from the central government to local communities while ensuring that individuals within these communities have the right to demand that their preferences are met as fully as possible. The belief is that local democracy will increase more political participation among the populace. When people become engaged in politics, they will become more active, develop a sense of citizenship, gain confidence in their political efficacy, and participate in local development independently. In Thai society, when addressing decentralization and local democracy, there is still a tendency to limit the scope of meaning to only the election of the local administrative committee. Moreover, administration within local government organizations has not yet fully aligned with the principles of democratic self-government, which seek to expand the base of direct political participation at the local community level as much as possible. This article proposes to recast and redefine the meaning of local democracy in Thailand to follow the democratic path and help strengthen local communities.

Keywords: Democracy, Civil society, Community, Political participation, Political efficacy, Local government

บทนำ

แนวคิดเรื่องประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่นสมัยใหม่ มีเป้าหมายหลักคือการสนับสนุนเรื่องการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบออกจากรัฐบาลกลาง เพื่อให้ประชาชนซึ่งอาศัยอยู่ในชุมชนท้องถิ่นแต่ละแห่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์สูงสุดจากการกระจายอำนาจ ขณะเดียวกันก็ต้องการ “เสริมสร้างอำนาจ” (empower) ให้เกิดขึ้นกับประชาชนในชุมชนท้องถิ่นนั้นๆ เพื่อให้ประชาชนได้มีสิทธิและมีส่วนในการกำหนดนโยบาย หรือมีสิทธิในการกำหนดความเป็นไปของชุมชนท้องถิ่นที่ตนเองอาศัยอยู่ได้มากที่สุด แนวคิดประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่นสมัยใหม่ แท้จริงแล้วก็คือรูปแบบหนึ่งของ “ประชาธิปไตยทางตรง” ที่หมายถึง การเข้ามาเกี่ยวข้องโดยตรงของประชาชนในการตัดสินใจที่ระดับชุมชนท้องถิ่น (Wollmann, 1995, pp. 35-40) ทั้งนี้เพื่อต้องการเสริมสร้างอำนาจที่แท้จริงให้แก่ประชาชนและสนับสนุนให้ประชาชนได้ “ปกครองตนเองอย่างอิสระ” (self-government) ไม่ใช่ให้รัฐบาลกลาง หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่รัฐระดับต่างๆ เป็นผู้กำหนดแต่เพียงฝ่ายเดียว ประชาธิปไตยทางตรงที่เข้มแข็งและความสามารถในการปกครองตนเองของประชาชน นอกจากจะช่วยให้ประชาชนมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชุมชนท้องถิ่นรวมทั้งทำให้ประชาชนมี “อำนาจ” เพิ่มมากขึ้นแล้ว ยังทำให้ชุมชนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งมากขึ้นอีกด้วย

ในสังคมไทยเมื่อก้าวถึงประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่น ยังมีการรับรู้และจำกัดขอบเขตในวงแคบเพียงแค่เรื่อง “การเลือกตั้ง” คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับ

ต่างๆ เท่านั้น ทำให้ขาดสาระสำคัญคือเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาสังคมหรือภาคประชาชนในระดับชุมชนท้องถิ่นไป ผลตามมาก็คือทำให้ “พลังอำนาจของภาคประชาชน” ในการมีส่วนร่วมพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของตนเองขาดหายไป และยังทำให้ชุมชนท้องถิ่นขาดความเข้มแข็งอีกด้วย ในบทความนี้ ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอให้มีการปรับปรุงทบทวนและให้มีการนิยามความหมายใหม่ของแนวคิดประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นของไทย อันเป็นวิถีทางใหม่ (new avenues) สำหรับการสร้างความเข้าใจเรื่องประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นซึ่งไม่ค่อยเป็นที่คุ้นเคยกันมากนักทั้งในกลุ่มนักวิชาการและนักปฏิบัติของไทย โดยเฉพาะหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่น ในบทความนี้ผู้เขียนหวังให้มีการนำไปสู่การอภิปราย การถกเถียง และการหาข้อสรุปร่วมกันในทางวิชาการเรื่องประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่น เพื่อนำไปสู่การประยุกต์ใช้และเพื่อการขับเคลื่อนไปสู่การสร้างความเข้มแข็งให้แก่ประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่นของไทยต่อไป

แนวคิดเรื่องประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นสมัยใหม่

ข้อถกเถียงซึ่งเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปประการหนึ่งในการศึกษาเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่นสมัยใหม่คือ “การให้อำนาจที่มีการรวมศูนย์อยู่นั้นได้มีการแตกตัวและกระจายออกไปให้มากที่สุด” (it disperses over-centralized power) ประเด็นนี้แม้ว่าจะมีความหมายที่กว้างแต่ก็มีความเหมาะสมและมีความสำคัญ เนื่องจากการรวม

ศูนย์อำนาจมาไว้ที่ส่วนกลางทำให้ชุมชนท้องถิ่นอ่อนแอลง รวมทั้งทรัพยากรที่มีค่าต่างๆ จากท้องถิ่นจะถูกดูดซับเข้ามาสู่ส่วนกลางทั้งหมด ในขณะที่ภายใต้การปกครองแบบประชาธิปไตยที่กระทำด้วยความรอบคอบ (prudential case for democracy) จำเป็นต้องมี “เครือข่ายของการสร้างความปลอดภัยที่จำเป็น” (necessary safety net) ในการช่วยปกป้องประชาชนหรือพลเมืองจากการรวมศูนย์อำนาจของฝ่ายอำนาจนิยมที่มีพลังและมีศักยภาพ อย่างเช่น ในระบบการปกครองของอังกฤษมีการสร้างดุลยภาพในเรื่องความรับผิดชอบระหว่างลักษณะของความเป็นท้องถิ่น (locality) กับความเป็นศูนย์กลาง (Centre) ดังนั้น จึงไม่มีอะไรดีเท่ากับการถูกกำกับด้วยกระบวนการประชาธิปไตย การรวมศูนย์อำนาจใดๆ ในตัวมันเองยังทำให้เกิดการใช้อำนาจโดยพลการ (arbitrary) ได้ง่ายและเกิดพฤติกรรมที่ไม่เป็นประชาธิปไตย และในท้ายที่สุดกระบวนการตัดสินใจที่มีการรวมศูนย์อำนาจมากเกินไปจะทำลายความสามารถในการอยู่รอดของประชาธิปไตยที่รากฐานได้ ในทางกลับกันยังมีวิถีทางของการถูกควบคุมโดยประชาชนมากเท่าใด ความหวังที่จะต่อสู้กับสิ่งที่อันตรายต่อประชาชนก็ยังมีมากขึ้นเท่านั้น (Phillips, 1996, p. 83)

จากการทบทวนวรรณกรรมของผู้เขียนที่ผ่านมาพบว่า แม้ว่าประวัติศาสตร์ของประชาธิปไตยในชุมชนท้องถิ่นจะมีมาอย่างยาวนาน แต่ในโลกว่าวิชาการปัจจุบัน ข้อถกเถียงล่าสุดของการศึกษาในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่น มีแนวโน้มขยายไปสู่เนื้อหาของการให้ความสนใจกับเรื่องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากขึ้น (extending participation) ที่เชื่อกันว่า

จะทำให้เกิดประชาธิปไตยในชุมชนท้องถิ่นมากขึ้นเช่นกัน จากประเด็นนี้สะท้อนให้เห็นถึงว่า หัวข้อเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น” ยังมีความสำคัญอยู่เสมอ ดังเช่นในผลงานของนักวิชาการคือ Helmut Wollman (2000, pp. 42-45) ที่ให้ความสนใจศึกษาเรื่องการเติบโตขึ้นของบทบาทประชาธิปไตยทางตรง ในการนำไปสู่การสถาปนาประชาธิปไตยที่มีความมั่นคงมากขึ้น (well - established democracies) และการศึกษาของ Brian Smith (2000, p. 83) ที่มีการนำเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้าไปสู่บริบทของการถกเถียงในแนวคิดเรื่องการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (new public management approaches) อย่างไรก็ดี ถึงกระนั้นก็ยังมีความคิดแบบดั้งเดิมบางเรื่อง ที่ยังคงคัดค้านเรื่องการขยายการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ เช่น แนวคิดการรวมศูนย์ในการจัดการเรื่องการเงินของรัฐ (fiscal centralization) หรือแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์เรื่องการประหยัดจากขนาด (economies of scale) เป็นต้น (Bucek & Smith, 2000, pp. 5-10)

ขณะที่นักคิดหรือนักทฤษฎีทางสังคมการเมืองทั้งฝ่ายซ้ายและฝ่ายขวา ต่างให้ความเห็นและถกเถียงกันในประเด็นแนวคิดเรื่องประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นที่แตกต่างกันออกไป แต่นักคิดทั้งสองฝ่ายก็มีข้อเสนอตรงกันในแง่ที่ว่า ควรให้มีการสร้างความสมดุลในเรื่องของการมี “ประชาธิปไตยแบบตัวแทน” ที่เคยมีอิทธิพลครอบงำอยู่ในชุมชนท้องถิ่นมานาน ด้วยการเสนอให้มีรูปแบบต่างๆ ของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (various forms of participatory democracy) ให้มากขึ้น ดังเช่นตามแนวคิดของ Jan Bucek & Brian Smith (2000, p. 3)

ที่เห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนที่สามารถยกระดับการปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นประชาธิปไตยได้นั้น ต้องทำให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจระดับท้องถิ่นในสองประการด้วยกันคือ **หนึ่ง** การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจนั้นต้องเป็นประเด็นปัญหาที่อ่อนไหว หรือได้รับผลกระทบจากภายนอกได้ง่าย (sensitive issues) **สอง** การตัดสินใจต่อปัญหานั้น ต้องสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนตามกลุ่มต่างๆ ได้ด้วย

เราจึงเห็นได้ว่า การที่จะให้ประชาชนได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาสำคัญของท้องถิ่นนั้น ควรเป็นเรื่องที่อ่อนไหวกระทบต่อความรู้สึกและวิถีชุมชนดั้งเดิมของเขา และการตัดสินใจนั้นต้องเกิดประโยชน์ต่อประชาชนตามกลุ่มองค์กรต่างๆ ได้ ทั้งสองประเด็นนี้ ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจให้มากที่สุด การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจยังช่วยทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตอบสนองต่อความต้องการของกลุ่มเฉพาะ หรือกลุ่มย่อยต่างๆ ตามความสนใจในชุมชนท้องถิ่นนั้น และประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมยังเผยหรือแสดงให้เห็นถึงสิ่งที่คนสามารถมีความชอบในสิ่งใดสิ่งหนึ่งเป็นพิเศษ (preferences) ได้อีกด้วย อย่างไรก็ตามก็ดี สถาบันของประชาธิปไตยแบบตัวแทน (institutions of representative democracy) ก็ยังคงมีความสำคัญในด้านการมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ และมีการนำเอาการตัดสินใจของประชาชนไปสู่ภาคปฏิบัติได้

นอกจากนั้นแล้ว ตามแนวคิดประชาธิปไตยสมัยใหม่ยังเป็นที่ยอมรับกันว่า การตัดสินใจในระดับชุมชนท้องถิ่นที่ดีที่สุดต่อเมื่อการตัดสินใจนั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ

ชุมชนท้องถิ่นนั้น และเป็นการกระทำโดยประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนนั่นเอง เนื่องจากประชาชนในท้องถิ่นอยู่ในตำแหน่งหรือที่ตั้งที่ดีกว่า (better placed) คนอื่นๆ ที่สามารถรับรู้ถึงประเด็นหรือปัญหาและสภาวะเงื่อนไขของชุมชนท้องถิ่นนั้น และพวกเขาก็เป็นคนกลุ่มเดียวที่สามารถรับรู้ถึงความต้องการของตนเอง รวมทั้งการจัดลำดับความสำคัญในความต้องการของตนเองได้ ดังนั้นถ้าถามว่า “ใครคือคนที่รู้ปัญหาของชุมชนท้องถิ่นได้ดีที่สุด (Who knows what is the best?)” คำตอบคือ ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นนั่นเอง และถ้าให้อำนาจแก่ประชาชนในการจัดการดูแลชุมชนท้องถิ่นของเขา บางทีอาจก่อให้เกิด “นวัตกรรมทางสังคม” ด้านการบริหารจัดการที่นำไปสู่การสร้างความสำเร็จและเหมาะสมกับพื้นที่นั้นได้ Anne Phillips (1996, p. 37) จึงเห็นว่า ประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นช่วยสนับสนุนให้เกิดแนวความคิดและการริเริ่มสร้างสรรค์ใหม่ๆ ที่มาจากประชาชนเองได้

ในโลกตะวันตก การศึกษาเรื่องแนวคิดประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่น เราสามารถสืบสาวไปได้ถึงแนวคิดของนักปราชญ์เรื่องนามชาวอังกฤษคือ จอห์น สจ๊วต มิลล์ (John Stuart Mill) ที่กล่าวถึงหลักการสำคัญของประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นไว้อย่างน่าสนใจว่า “ประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นกับการปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กัน กล่าวคือการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องให้ความสำคัญกับแนวความคิดความเป็นอิสระของชุมชนท้องถิ่น (local autonomy) โดยต้องให้สิทธิเสรีภาพกับประชาชนในการจัดการดูแลชุมชน เพื่อตอบสนองต่อความต้องการภายในชุมชนท้องถิ่นของตนเอง (popular responsiveness) กลไกดังกล่าวนี้

จะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในระดับชุมชนท้องถิ่นในการเข้าไปตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาลส่วนกลางได้” (Heywood, 2000, p. 80) จะเห็นได้ว่าตามแนวคิดของมิลล์ นั้น เขาเน้นให้ความสำคัญกับความเป็นอิสระของชุมชนท้องถิ่น ด้วยการให้สิทธิเสรีภาพกับประชาชนในการจัดการดูแลชุมชนของตนเองมากกว่าเรื่องอื่นๆ

ในอดีตสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ได้ขึ้นชื่อว่าเป็นรากฐานของประชาธิปไตยสมัยใหม่และเป็นต้นกำเนิดแนวคิดประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นที่โดดเด่น ดังมีผลงานทางวิชาการของรัฐบาลชาวฝรั่งเศสคือ Alexis de Tocqueville ในผลงานที่มีชื่อเสียงคือ “Democracy in America” (1805 – 1859) ซึ่งเขาได้ทำการศึกษาสังคมการเมืองของผู้คนในอเมริกาในยุคนั้น พร้อมทั้งข้อสังเกตไว้อย่างน่าสนใจว่า สมาชิกส่วนใหญ่ในชุมชนท้องถิ่นของอเมริกาทุกเพศทุกวัยในยุคนั้น ต่างมีการรวมตัวกันเป็นกลุ่ม สมาคม และชมรมได้อย่างเหนียวแน่นเพื่อจุดประสงค์ที่แตกต่างกันออกไป เช่น เพื่อการพัฒนาด้านการค้า การพัฒนาด้านอุตสาหกรรม ศาสนาและศิลปกรรม ฯลฯ ทั้งที่เป็นการรวมกลุ่มในเรื่องสำคัญทางการเมือง และเรื่องที่ไม่สำคัญทางการเมือง ในหนังสือเล่มนี้ได้ชี้ให้เห็นถึงข้อดีของการรวมกลุ่มของชาวอเมริกัน กล่าวคือทำให้ปัจเจกบุคคลมีความเสมอภาคทางการเมืองมากขึ้น ซึ่งการรวมกลุ่มของผู้คนนับว่าเป็น “พลังสำคัญ” ในการร่วมมือกันจัดการดูแลชุมชนท้องถิ่นของตนเองอย่างเป็นอิสระ โดยใช้หลักการและเหตุผลในการเสวนาถกเถียงกันและไม่นิยมใช้ความรุนแรง ดังนั้น การรวมกลุ่มของชาวอเมริกันจึงเป็นต้น “เครื่องมือ” ที่สำคัญในการต่อสู้ของ

ฝ่ายที่มีเสียงข้างน้อย เพื่อให้ฝ่ายที่มีเสียงข้างมากยอมรับฟังตามหลักการของประชาธิปไตย ในท้ายที่สุดการรวมกลุ่มของสมาชิกในชุมชนท้องถิ่นของอเมริกาจึงก่อให้เกิดการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน หรือการพึ่งพาตนเองก่อนหันไปพึ่งพา “รัฐท้องถิ่น” เพื่อให้ช่วยแก้ไขปัญหาให้ และสมาชิกในชุมชนท้องถิ่นมองรัฐท้องถิ่นเป็นทางเลือกสุดท้ายในการให้ความช่วยเหลือแก่ชุมชนตนเอง (มนตรี เจนวิทย์การ, 2539, น. 505-506)

จากการศึกษาของ Alexis de Tocqueville ได้ชี้ให้เห็นว่า *ค่านิยมการรวมกลุ่มกัน* เป็นชมรมหรือสมาคมต่างๆ ของชาวอเมริกัน ในการร่วมมือกันแก้ไขปัญหาพื้นฐานที่เกิดขึ้นในชุมชนท้องถิ่นอย่างเป็นอิสระ และพึ่งพารัฐท้องถิ่นน้อยที่สุดนั้น ทำให้ชุมชนชาวอเมริกันมีความเข้มแข็งและนำมาสู่การเกิดค่านิยมที่มีความสำคัญอย่างมากคือเรื่อง “ความเสมอภาคเท่าเทียมกัน” อันเป็นรากฐานที่สำคัญของประชาธิปไตย ขณะที่ Frank Cunningham (2002, p. 73) ก็เห็นว่า สถาบันรัฐธรรมนูญในอเมริกาก็มีเนื้อหาสาระสำคัญที่เอื้อต่อการเกิดประชาธิปไตยเช่นกัน เพราะมีการจัดตั้งระบบการปรึกษาหารือ หรือเสวนาเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจระหว่าง 3 ฝ่าย อันได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และตุลาการ

นอกจากสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นตัวอย่างสำคัญของการสร้างประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นสมัยใหม่ (modern local democracy) แล้ว ยังมีตัวอย่างประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นของประเทศอังกฤษ ที่ให้ความสำคัญกับเรื่อง หลักความรับผิดชอบ (accountability) ระหว่างท้องถิ่นและส่วนกลาง ดังเช่น ระบบของตำรวจท้องถิ่นในประเทศอังกฤษ เดิมมีระบบการทำงานโดย

อาศัยกฎหมายตามพระราชบัญญัติตำรวจ ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลระดับชาติ แต่ในการทำงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจในชุมชนท้องถิ่นของอังกฤษ จำเป็นต้องทำงานอย่างใกล้ชิดกับประชาชน เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อการร้องทุกข์ต่างๆ ของประชาชน และรีบเร่งแก้ไขปัญหาในชุมชนท้องถิ่น ดังนั้น ในภายหลังจึงเกิดการเรียกร้องของสมาชิกในชุมชนท้องถิ่น ให้เกิดการบูรณาการทำงานอย่างมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ ด้วยการเพิ่มอำนาจและบทบาทของภาคประชาชนให้เข้ามาทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของตำรวจในท้องถิ่นได้ด้วย โดยอาศัยบทบัญญัติทางกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้ง “สภาชุมชนท้องถิ่น” (local community councils) เพื่อให้สามารถบังคับใช้กฎหมายในการตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจได้อย่างชอบธรรม (สันต์ชัย รัตนะขวัญ, 2561, ออนไลน์)

อย่างไรก็ดี ก็มีข้อถกเถียงและข้อห่วงกังวลที่สำคัญอีกว่า ไม่ว่าจะมีการควบคุมหรือถ่วงดุลอำนาจที่ดีและมีประสิทธิภาพมากสักเพียงใด แต่หากมีกลุ่มที่มุ่งจะใช้อำนาจอย่างพลการและไม่ได้ปฏิบัติตนหรือมีพฤติกรรมแบบประชาธิปไตย ประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นก็ออกเงยได้ยาก (Philips, 1996, pp 37-40) จากประเด็นดังกล่าวนี้เองจึงเห็นได้ว่า ไม่มีอะไรดีเท่ากับการถูกควบคุมกำกับด้วยกระบวนการประชาธิปไตย นั่นคือการ “เสริมสร้างพลังอำนาจให้กับประชาชน” ได้เข้ามาควบคุมกำกับการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐให้มากขึ้นนั่นเอง และประเด็นนี้ก็ยังเป็นประเด็นสำคัญของการสร้างประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นสมัยใหม่ด้วย

โดยข้อเท็จจริงแล้ว แนวคิดเรื่องประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นสมัยใหม่ ในทางปรัชญาหรือเป้าหมายหลัก จึงเป็นแนวคิดที่ตอกย้ำและสนับสนุนเรื่องการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบออกจากรัฐบาลส่วนกลางไปสู่ระดับชุมชนท้องถิ่น อันได้แก่ หมู่บ้าน ตำบล เทศบาล อำเภอ หรือเมือง ฯลฯ โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อให้ประชาชนซึ่งอยู่ในชุมชนท้องถิ่นแต่ละแห่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์สูงสุดจากการกระจายอำนาจดังกล่าว ดังนั้น ประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นสมัยใหม่ จึงไม่ใช่เป็นเรื่องเพียงแค่ “การเลือกตั้ง” ตัวแทนหรือผู้นำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่างๆ (ประจักษ์ ก้องกีรติ, 2562, น. 3) หรือการบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างที่เข้าใจกันโดยทั่วไปเท่านั้น

แต่ทว่าแนวคิดเรื่องประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นสมัยใหม่ต้องการ “เสริมสร้างอำนาจ” ให้กับชาวบ้านหรือประชาชนในชุมชนท้องถิ่นนั้นๆ ได้มีสิทธิมีส่วนในการกำหนดนโยบาย หรือมีสิทธิในการกำหนดความเป็นไปของชุมชนท้องถิ่นที่ตนเองอาศัยอยู่ได้ หรือมีโอกาสเข้ามาเกี่ยวข้องโดยตรงในการตัดสินใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่มีผลกระทบกับตัวเขาเองที่ระดับชุมชนท้องถิ่นอย่างแท้จริง อันมาจากพื้นฐานความเชื่อที่ว่า ประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นที่มีคุณภาพจะสามารถสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนหรือพลเมืองได้มากขึ้น เมื่อประชาชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น ก็จะช่วยให้พวกเขาเกิดความตื่นตัวและเกิด “จิตสำนึกของความเป็นพลเมือง” มีความเชื่อมั่นในพลังอำนาจของตนเอง และพร้อมใจกันที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของ

ตนเองอย่างอิสระ อันจะช่วยทำให้เกิดชุมชนท้องถิ่นที่เข้มแข็งและทำให้ชุมชนท้องถิ่นเกิดการพัฒนาได้อย่างยั่งยืน (พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, 2557ก, 10-11; 2565, น. 10-13) ในท้ายที่สุดแล้วจะช่วยตอบสนองต่อชีวิตความเป็นอยู่และความต้องการของชาวประชาชนผู้อยู่อาศัยในชุมชนท้องถิ่นนั้นได้อย่างตรงจุดมากที่สุด

เราอาจกล่าวได้ว่า แนวคิดประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นสมัยใหม่ แท้จริงแล้วก็คือรูปแบบหนึ่งของ “ประชาธิปไตยทางตรง” ที่สนับสนุนให้ประชาชนได้ “ปกครองตนเอง” (self-government) อันมาจากรากฐานของแนวคิดจากเบื้องล่างสู่เบื้องบน (bottom - up democracy) ซึ่งก็คือการสนับสนุนให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดอนาคตของชุมชนท้องถิ่นที่ตนอยู่ด้วยตนเอง โดยไม่ต้องรอฟังคำสั่งจากใคร ไม่ใช่ให้รัฐบาลกลางและเจ้าหน้าที่รัฐระดับท้องถิ่นต่างๆ เป็นผู้กำหนดแต่ฝ่ายเดียว คำว่า “การปกครองตนเอง” คือความหมายของประชาธิปไตยในทางสากลที่กระชับที่สุด (Janowitz, 1980, pp. 1-5) ประชาธิปไตยทางตรงที่เข้มแข็งและการปกครองตนเองจะช่วยทำให้ประชาชนมีอำนาจมากขึ้นและทำให้ชุมชนมีความเข้มแข็งมากขึ้นเช่นเดียวกัน (Phillips, 1996, p. 25) ประชาธิปไตยทางตรงและการปกครองตนเอง ยังช่วยธำรงรักษาวิถีชีวิตและวัฒนธรรมดั้งเดิมอันดีงามของชุมชนท้องถิ่นนั้นไว้ รวมทั้งการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมิให้ถูกทำลายจากอำนาจของระบบทุนนิยมและอำนาจทางการเมืองที่ฉ้อฉลได้ (พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, 2557ข, น. 64-65; 2565, น. 20-23)

ในโลกวิชาการ “แนวคิดเรื่องประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นสมัยใหม่” ที่มีการกล่าวอ้างอิงถึงกันอย่างมากในยุคหลัง คือผลงานของ Anne Phillips (1996, p. 25) ซึ่งอ้างเหตุผลเพื่อสนับสนุนประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่นว่า ควรมองประชาธิปไตยในแง่ของ “การพัฒนา” (developmental) โดยเขาเสนอว่าเราต้องมีความมุ่งมั่นปรารถนาให้มากขึ้น และต้องมองหาวิธีการขยายฐานการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนให้มากขึ้น และให้มีความเข้มแข็งมากขึ้น เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตทางการเมืองของประชาชนทั้งหมด และเราต้องมีความเข้าใจว่าประชาธิปไตยมีลักษณะของพลวัต ดังนั้น การมีส่วนร่วมทางการเมืองจึงมีวงจรที่มีทั้งขึ้นและลงได้เช่นเดียวกัน

ฟิลลิปส์ยังเห็นว่า สำหรับประชาชนบางคนที่ไม่เคยมีส่วนร่วมในการตัดสินใจนั้น บางทีอาจเป็นประเภทหรือชนิดของงานที่เขาทำอยู่ก็ได้ ซึ่งปฏิเสธอำนาจในการตัดสินใจเหนือสถานที่ทำงานหรืออาจเป็นเพราะระบบสังคมไม่เปิดกว้างให้เขาได้เข้ามีส่วนร่วม หรืออาจเป็นเพราะเขาขาดความรู้ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องราวในทางการเมือง (lacking the relevant knowledge for political affairs) ในทางตรงกันข้ามกับบางคน ซึ่งชีวิตของเขามีความพร้อมมากกว่าที่จะมีโอกาสในการตัดสินใจ ในบรรดาคนกลุ่มนี้จะมองตนเองว่า เป็นพวกมี “สมรรถนะทางการเมือง” (politically competent) มีความเชื่อมั่นในตนเอง และกล้าเรียกร้องอ้างสิทธิของตนเอง (confidence and claims) ในขณะที่กลุ่มคนซึ่งอยู่ชายขอบอย่างมากก็มีแนวโน้มที่จะยอมรับสภาพนิ่งเฉยไม่ต่อสู้ดิ้นรนใดๆ (passive acceptance) ดังนั้น การยกระดับการมีส่วนร่วม

ทางการเมืองของผู้คนทั้งมวล จึงถูกมองเสมือนหนึ่งว่าเป็นส่วนหนึ่งของ “กลยุทธ์” ในการสร้างความเสมอภาคทางการเมืองได้มากขึ้น ที่สำคัญมากกว่านี้คือมีการยอมรับกันว่า *ระดับการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองที่มีสูงมากขึ้นเช่นนี้ จะช่วยส่งเสริมขีดความสามารถของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมืองที่มีคุณภาพได้*

สำหรับ Benjamin R. Barber (1992, p. 117) ได้ชี้ให้เห็นว่า การที่คนได้เข้าไปมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับขบวนการของสมาชิกประชาชนทั้งในระดับท้องถิ่น และระดับภูมิภาคที่เฟื่องฟู จะช่วยปรับเปลี่ยนวิธีการคิดและการประพฤติปฏิบัติตนของผู้คนได้ อันแตกต่างกับการที่เราไปออกเสียงลงคะแนนในคูหาเลือกตั้งอย่างโดดเดี่ยวโดยที่เราไม่มีโอกาสสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับคนอื่น ๆ ได้น้อยมาก นอกเสียจากการยึดโยงอยู่กับพรรคการเมืองและผลประโยชน์ทางวัตถุเฉพาะหน้า แต่ก็ไม่ได้มีส่วนร่วมกับการกิจกรรมโดยตรงกับคนอื่น ๆ หรือมีโอกาสได้พิจารณาสิ่งที่มีความชอบธรรมซึ่งอยู่ในความครุ่นคิดและความสนใจของเรามากขึ้น (consider the legitimacy of their preoccupations) แต่เมื่อเราได้มีโอกาสในการพูดคุยถกเถียงกันกับคนอื่น ๆ มากขึ้น และมีอำนาจในการตัดสินใจมากขึ้น เราก็มีแนวโน้มในการสร้างความเข้าใจร่วมกันกับคนอื่น และในการถกเถียงนั้นยังอาจมีการคิดค้นหาวิธีการแก้ไขปัญหาของส่วนรวม รวมทั้งข้อห่วงใยร่วมกันกับคนอื่นได้มากขึ้น ข้อถกเถียงเหล่านี้ นับว่ามีพลังอย่างมากในการช่วยเพิ่มการมีส่วนร่วมในกิจสาธารณะ (public affairs) และยังสามารถทำให้เกิดนวัตกรรมทางสังคมในการบริหารจัดการชุมชนท้องถิ่นได้อีกด้วย

บาร์เบอร์ยังได้เสนอข้อถกเถียงและหลักการสำคัญเกี่ยวกับประชาธิปไตยที่มีความแข็งแกร่ง (strong democracy) และมีเสถียรภาพในทำนองเดียวกันว่า ต้องสนับสนุนให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็งในทุกระดับ โดยประชาชนจะต้องมี “จิตสำนึกของความเป็นพลเมือง” และมีการรวมตัวกันเป็นชุมชนที่เข้มแข็งขึ้นมาให้ได้ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการที่สมาชิกในชุมชนท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเข้มแข็งในทุกระดับ ด้วยความมีสำนึกและรับผิดชอบต่อหน้าที่ของพลเมือง คือปัจจัยสำคัญที่ช่วยสนับสนุนคำจูงให้เกิดชุมชนเข้มแข็งขึ้นได้ และชุมชนเข้มแข็งจะช่วยเสริมสร้างให้เกิดระบอบประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพ (stable democracy) ในระดับสังคมใหญ่ หรือระดับชาติได้ในท้ายที่สุดเช่นกัน

ประการสำคัญคือ ประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นที่มีความเข้มแข็ง มีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดระบบธรรมาภิบาลได้ เนื่องจากการสร้างโอกาสให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นต่างๆ ทั่วประเทศได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของระบบการเมืองได้มากขึ้น และการที่ประชาชนจำนวนมากได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองยังช่วยเสริมสร้างให้เกิด **“วัฒนธรรมแบบพลเมือง” (civic culture)** (Almond & Verba, 1963, p. 337) ซึ่งบุคคลที่มีวัฒนธรรมแบบพลเมืองนี้ จะเป็นผู้ที่มีความกระตือรือร้นทางการเมือง และเชื่อมั่นในสมรรถนะทางการเมืองของตนเอง พร้อมทั้งจะเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่มีชอบ รวมทั้งกลุ่มทุนผูกขาดและธุรกิจที่เอารัดเอาเปรียบสังคมและสิ่งแวดล้อมอันจะส่งผลให้ระบบการเมืองของประเทศ

มีความสุจริตโปร่งใส และช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดหาบริการต่างๆ ที่สำคัญและจำเป็นต่อชุมชน รวมถึงการจัดหาโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ เพื่อมาตอบสนองต่อความต้องการที่จำเป็นต่อการใช้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนได้มากขึ้นอีกด้วย (พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, 2557ก, น. 15)

นอกจากนี้แล้ว ยังมีนักวิชาการคนอื่นๆ ซึ่งเป็นนักคิดในสายพหุนิยม (pluralism) เช่น (Wollmann, 1995, pp. 143-145) ได้กล่าวถึงเรื่องของประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นไว้ว่า ประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นต้องประกอบไปด้วยกลุ่มคนต่างๆ ที่มีความเห็นแตกต่างหลากหลาย หรือมีความคิดเห็นขัดแย้งกันทางการเมืองได้ แต่ทั้งนี้ต้องมี “ค่านิยมกลุ่มร่วมกัน” หรือมีเป้าหมายบางอย่างร่วมกัน เพื่อให้สามารถกำหนดทิศทางและเข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจที่เหนือกว่า “รัฐท้องถิ่น” ได้ ส่วนรัฐท้องถิ่นมีบทบาทหน้าที่เป็นเพียงพาหนะ (vehicle) ให้กลุ่มดำเนินงานต่อไป และช่วยแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ดังนั้นตามการนิยามเรื่องประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นของนักคิดสายพหุนิยมนี้จะเห็นได้ว่า มีการให้ความสำคัญกับกลุ่มคนที่มีความแตกต่างหลากหลายภายในชุมชนท้องถิ่น และกลุ่มคนต่างๆ เหล่านี้ก็สามารถมีความเห็นขัดแย้งทางการเมืองกันได้ และแต่ละกลุ่มมีการดำเนินกิจการและมีการตัดสินใจอย่างเป็นอิสระแยกต่างหากจากรัฐท้องถิ่น ส่วนรัฐท้องถิ่นมีบทบาทหน้าที่เป็นเพียง “เวทีสาธารณะ” หรือเป็นเพียง “พาหนะ” เท่านั้น เพื่อช่วยให้กลุ่มคนต่างๆ สามารถดำเนินกิจกรรมของเขาเองได้

Will Kymlicka (1999, pp. 413-415) นักวิชาการคนสำคัญอีกคนหนึ่ง ได้เสนอความเห็นในทำนองเดียวกัน

ว่า ในสังคมประชาธิปไตยสมัยใหม่ยังต้องการ “พลเมืองที่เข้มแข็ง” ที่สนใจในการเข้ามาตรวจสอบอย่างละเอียดถี่ถ้วนต่อการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และยังต้องมีแนวคิดในเชิงวิพากษ์วิจารณ์ต่อนโยบายรัฐ เขาเห็นว่าพลเมืองต้องสามารถควบคุมกำกับให้นักการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐทุกระดับ ต้องมีความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติหน้าที่และการกระทำของพวกเขาได้ อีกทั้งพลเมืองต้องเข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องกิจการสาธารณะอย่างเข้มแข็ง โดยผ่านกระบวนการปรึกษาหารืออย่างมีอารยะพฤติกรรมเช่นนี้ คิมลิกกา เรียกว่าคือ “แก่นแท้ของคุณธรรมแบบพลเมือง” (the core civic virtues) ซึ่งประชาธิปไตยในทุกระดับ (รวมถึงประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่น) จะเกิดขึ้นได้นั้น ต้องมีพลเมืองที่มีคุณสมบัติเช่นนี้เป็นพื้นฐานเสียก่อน อันจะทำให้ระบอบประชาธิปไตยสามารถพัฒนาไปได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป จากแนวคิดของ คิมลิกกานี้ช่วยยืนยันให้เราเห็นว่า ถ้าจะให้ประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่นเกิดขึ้นได้ ประชาชนต้องมี “ความเป็นพลเมือง” กล่าวคือมีกระตือรือร้นสนใจเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ และนักการเมืองในทุกระดับ รวมทั้งต้องสามารถเข้ามาควบคุมกำกับให้นักการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของตน และต้องกล้าวิพากษ์วิจารณ์ต่อนโยบายรัฐที่ผิดพลาดหรือสร้างผลกระทบในทางเสียหายต่อชุมชนท้องถิ่น

สำหรับนักวิชาการไทยที่มีผลงานและถูกอ้างอิงอยู่เสมอ เช่น เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2550, น. 10-11) ได้ให้ความหมายและความสำคัญของประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่น (local democracy) ว่าเป็น “ประชาธิปไตย

ในระดับฐานรากของชุมชน” เพราะประชาชนในชุมชนท้องถิ่นสามารถเรียนรู้และทำความเข้าใจวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตยได้จากการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมสาธารณะต่างๆ ที่เกิดขึ้นในชีวิตประจำวันโดยตรง และประชาชนเป็นทั้งผู้ตัดสินใจดำเนินโครงการพัฒนาภายในชุมชนท้องถิ่นตนเอง เช่น การทำถนนเข้าหมู่บ้าน การสร้างบ่อกำจัดขยะ การสร้างฝายน้ำ ฯลฯ ตามความเห็นของเอนก เหล่าธรรมทัศน์ แล้ว ประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นจึงมีความแตกต่างกับประชาธิปไตยระดับชาติ ตรงที่ประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นให้ความสำคัญกับหลักการที่ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพในการตัดสินใจ หรือกำหนดความเป็นไปของชุมชนท้องถิ่นได้มากที่สุด (self - government democracy) ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายของรัฐกำหนด

นายแพทย์ประเวศ วะสี (2537, น. 5; 2550, น. 7-10) ได้กล่าวเปรียบเทียบเรื่องการสร้างประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นไว้อย่างน่าสนใจว่า เปรียบได้กับ “**การสร้างเจดีย์**” ถ้าฐานรากของเจดีย์ไม่มั่นคงแข็งแรงแล้ว เจดีย์ก็จะทรุดและล้มลงได้ ประชาธิปไตยก็เช่นเดียวกัน เพราะฉะนั้นถ้าหากสังคมไทยต้องการสร้างประชาธิปไตยที่มีความมั่นคงแข็งแรงแล้ว จำเป็นต้องสร้างประชาธิปไตยที่ระดับชุมชนท้องถิ่นก่อน เพราะเปรียบเหมือน “**รากฐานของเจดีย์**” ท่านยังได้นำเสนอยุทธศาสตร์การสร้างประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นว่า “**ต้องมีการลดอำนาจรัฐและเพิ่มอำนาจประชาชน**” ประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นจะต้องทำให้เกิดกระบวนการร่วมคิด ร่วมทำ เพื่อให้เกิด**ปัญญา**ร่วมกันของผู้คนในชุมชนท้องถิ่น (collective wisdom) อันจะทำให้มีประสิทธิภาพใน

การต่อสู้และการแก้ไขปัญหาของชุมชนได้ เมื่อชุมชนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งแล้ว ประชาธิปไตยระดับชาติก็จะมีความยั่งยืนด้วย แนวคิดของท่านเช่นนี้ถือว่าเป็นแนวคิดบุกเบิกของไทย ซึ่งนับว่ามีประโยชน์ และมีความสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นของไทยอย่างมากเช่นกัน

นอกจากแนวคิดของนักวิชาการต่างๆ ที่กล่าวถึงประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่นแล้ว ยังมีผลงานการศึกษาวิจัยที่น่าสนใจ อย่างเช่น การศึกษาเรื่อง “การสร้างประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่น” ของ Patrick Heller, K. N. Harilal & Shubham Chaudhuri (2007, pp. 626-628) ในอินเดีย ที่พยายามสร้างสถาบันของชุมชนท้องถิ่นให้มีลักษณะของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และมีการออกแบบโครงสร้างและกระบวนการเพื่อขยายการมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนให้มากที่สุด โดยเฉพาะในเรื่องการวางแผนและการจัดทำงบประมาณ ผลการศึกษาพบว่า ในการหาแนวคิดหรือวิธีการใหม่ของการสร้างประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่นนั้น ไม่มีวิธีการใดที่สำคัญมากไปกว่าการทบทวนและตรวจสอบการตั้งคำถามใหม่เรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมือง นั่นคือต้องสามารถก้าวข้ามไปให้พ้นจากการให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบเลือกตั้ง (electoral participation) ไปสู่การเพิ่มให้ความสนใจและให้ความสำคัญกับ “การมีส่วนร่วมทางตรง” อันเป็นรูปแบบของการเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาสาธารณะโดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “การรณรงค์” (campaign) ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนเพื่อการกระจายอำนาจนั้นเป็นที่รับรู้กันว่า เสมือนหนึ่งเป็นพาหนะสำคัญที่นำไปสู่

การสร้างประชาธิปไตยที่มีความหมายอย่างลึกซึ้ง (deepening democracy)

การศึกษาของ Patrick Heller, K. N. Harilal & Shubham Chaudhuri ยังชี้ให้เห็นว่า ภาคประชาสังคม (civil society) มีบทบาทสำคัญในการปรับปรุงความเข้มข้นและขอบเขตของประชาธิปไตยให้ดีขึ้นได้ ในระดับพื้นฐานที่สุดคือการสร้างพื้นที่ (spaces) ให้เกิดการรวมตัวกันอย่างอิสระและมีความเจริญงอกงาม แต่ทว่าพื้นที่ (spaces) ของการรวมตัวกันเช่นนี้จะต้องแยกออกจากการควบคุมของรัฐ (state control) และแยกตัวออกจากโครงสร้างทางสังคมแบบเดิมที่เคยมีบทบาทสำคัญ และต้องทำให้พื้นที่ต่างๆ เหล่านี้มีความเชื่อมโยงกับประชาชน (public) ให้มากขึ้น

การศึกษาของ Georgina Blakeley (2007, pp. 149-151) เพื่อต้องการค้นหาในขอบเขตที่ซึ่งระบบการปกครองได้ช่วยสนับสนุนธรรมาภิบาล (governance fosters democracy) ผลการศึกษาพบว่า การทำให้องค์กรภาคประชาสังคมมีบทบาทที่เข้มแข็งในการเข้ามาช่วยเรื่องการปกครอง และการสร้างพื้นที่ใหม่ของการปรึกษาหารือ (new spaces of deliberation) ระหว่างรัฐและพลเมืองทั้งหลายเป็นสิ่งที่มีความสำคัญและจำเป็นอย่างมากต่อประชาธิปไตย

จากผลการศึกษาวิจัยทำให้เราพบว่า การสร้างประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นให้ประสบผลสำเร็จได้นั้น ต้องก้าวข้ามไปให้พ้นเรื่องการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นไปสู่การเพิ่มให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน และการส่งเสริมให้องค์กรภาคประชาสังคมมีบทบาทที่เข้มแข็งในการบริหารจัดการ

ชุมชนท้องถิ่น เมื่อนำแนวคิดประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นสมัยใหม่มาสังเคราะห์เข้ากับผลการศึกษาวิจัย ทำให้ได้ข้อสรุปว่า แนวคิดประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่นสมัยใหม่ เป็นแนวคิดที่ต้องการกระจายอำนาจไปสู่ระดับชุมชนท้องถิ่น และต้องการเสริมสร้างอำนาจให้กับประชาชนหรือชาวบ้านในชุมชนท้องถิ่นนั้น ได้มีสิทธิมีส่วนในการกำหนดนโยบายและกำหนดความเป็นไปของชุมชนท้องถิ่นที่ตนเองอาศัยอยู่ อันจะทำให้เกิดชุมชนท้องถิ่นที่เข้มแข็งและยั่งยืน แนวคิดประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่นสมัยใหม่จึงมีองค์ประกอบสำคัญดังต่อไปนี้

1. ต้องทำให้อำนาจรัฐที่มีการรวมศูนย์และกระจุกตัวอยู่นั้น มีการแตกตัวและมีการกระจายออกไปสู่ชุมชนท้องถิ่นที่เป็นประชาชนหรือพลเมือง และกลุ่มองค์กรภาคประชาสังคม ต่างๆ ที่อยู่ในชุมชนท้องถิ่นนั้นให้มากที่สุด ทั้งนี้เพื่อเป็นเครือข่ายและเกราะป้องกันความปลอดภัยให้กับประชาชนจากพลังของฝ่ายอำนาจนิยม และประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่นต้องสามารถก้าวข้ามไปให้พ้นการติดกับดักอยู่กับการเลือกตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่น และการบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น

2. ต้องมีการเสริมสร้างอำนาจให้กับประชาชนได้มีสิทธิในการตัดสินใจเพื่อกำหนดนโยบาย หรือมีสิทธิในการกำหนดความเป็นไปของชุมชนท้องถิ่นที่ตนเองอาศัยอยู่ได้ เนื่องจากการให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนในการจัดการดูแลชุมชนท้องถิ่นของตนเอง จะนำไปสู่การตอบสนองต่อความต้องการภายในชุมชนท้องถิ่นของตนเองได้มากที่สุด รวมทั้งต้องมีการเสริมสร้างอำนาจให้กับประชาชนได้เข้ามาควบคุมกำกับกับการดำเนินงานของรัฐ และกลุ่มอิทธิพลต่างๆ ได้มากขึ้น

3. ประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่นสมัยใหม่
ต้องมองหาวิธีการขยายฐานการมีส่วนร่วมทางการเมือง
ของประชาชนในระดับชุมชนท้องถิ่นให้มากที่สุด ซึ่ง
สามารถกระทำดังต่อไปนี้ **ประการแรก** ด้วยการส่งเสริม
ให้เกิด “**พลเมืองที่เข้มแข็ง**” ที่กล้าเข้ามาควบคุมกำกับ
ให้กับการเมือง และเจ้าหน้าที่รัฐมีความรับผิดชอบต่อ
ปฏิบัติหน้าที่ของตน และกล้าวิพากษ์วิจารณ์การดำเนิน
นโยบายที่ผิดพลาดทั้งของรัฐส่วนกลางและรัฐท้องถิ่น หรือ
นโยบายที่สร้างผลกระทบในทางเสียหายต่อชุมชนท้องถิ่น
รวมทั้งกลุ่มทุนที่เอารัดเอาเปรียบสังคม อันจะทำให้
ระบบการเมืองการปกครองมีความสุจริตและโปร่งใส
ประการที่สอง การส่งเสริมให้องค์กรภาคประชาสังคมมี
บทบาทที่เข้มแข็งในการบริหารจัดการชุมชนท้องถิ่น รวมทั้ง
การส่งเสริมให้เกิดค่านิยมการรวมกลุ่มกันเป็นองค์กร
ภาคประชาสังคมที่หลากหลายในระดับต่างๆ ให้มากขึ้น
เพื่อร่วมมือกันแก้ไขปัญหาพื้นฐานที่เกิดขึ้นในชุมชนท้องถิ่น
อย่างเป็นอิสระ เนื่องจากระดับการมีส่วนร่วมทางการเมือง
ของประชาชนที่มีสูงมากขึ้นนี้ จะช่วยเสริมสร้างขีดความ
สามารถของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมืองที่มี
คุณภาพได้ ขณะเดียวกันต้องให้รัฐท้องถิ่น หรือองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่เป็นเพียง “**พาหนะ**” ที่ช่วยให้
ประชาชนตามกลุ่มต่างๆ สามารถดำเนินกิจกรรมของ
เขาเองได้ เมื่อชุมชนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งก็จะส่งผลต่อ
ประชาธิปไตยระดับชาติให้มีความเข้มแข็งยั่งยืนด้วย

4. ประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่นสมัยใหม่
ต้องทำให้เกิดกระบวนการร่วมคิด และร่วมทำของคนใน
ชุมชนท้องถิ่น อันจะนำมาสู่การเกิด “**ปัญญาร่วมกัน**” ของ
ผู้คนในชุมชนท้องถิ่นนั้น ท้ายที่สุดจะทำให้มีประสิทธิภาพ

ในการบริหารจัดการกับปัญหา และช่วยแก้ไขปัญหของ
ชุมชนท้องถิ่นได้

องค์ประกอบสำคัญของความหมายเหล่านี้
ควรถูกนำมาทบทวนปรับปรุงในการให้นิยามความหมาย
ใหม่เรื่องประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นของไทย
(ดังจะได้กล่าวในลำดับถัดไป) และจากความหมายของ
ประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่นสมัยใหม่นี้เห็นได้ชัดว่า
ประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นกับการปกครอง
ส่วนท้องถิ่น (local government) มีความสัมพันธ์กัน
แต่ทว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต้องให้ความสำคัญ
กับสิทธิเสรีภาพของประชาชน ในการจัดการดูแลชุมชน
หรือมีความเป็นอิสระในการกำหนดความเป็นไปของ
ชุมชนตนเองได้ ทั้งนี้เพื่อตอบสนองต่อความต้องการ
ภายในชุมชนท้องถิ่นนั้น และประชาธิปไตยในระดับชุมชน
ท้องถิ่นต้องประกอบไปด้วยกลุ่มคนที่มีความหลากหลาย
และสามารถมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันได้ แต่ทั้งนี้
ก็ต้องมีค่านิยมหรือเป้าหมายร่วมกัน เพื่อให้กลุ่มของ
ประชาชนในภาคประชาสังคมเหล่านี้ สามารถมีอิทธิพลเหนือ
“**รัฐท้องถิ่น**” และสามารถเข้ามาควบคุมกำกับหรือดูแล
การตัดสินใจของรัฐท้องถิ่นได้ ในท้ายที่สุดต้องส่งเสริม
ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และกำหนด
ความเป็นไปหรือดำเนินโครงการพัฒนาภายในชุมชนท้องถิ่น
ของตนเองได้ อันมาจากพื้นฐานความเชื่อที่ว่า
*ประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่นสมัยใหม่ที่มีคุณภาพ
จะช่วยยกระดับกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของ
ประชาชนได้มากขึ้น*

เมื่อประชาชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง
ก็จะช่วยให้พวกเขาตื่นตัวจนเกิด “**จิตสำนึกของพลเมือง**”

และมีความเชื่อมั่นในพลังอำนาจของตนเอง พร้อมใจกันที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นแล้ว จะทำให้เกิดชุมชนท้องถิ่นเข้มแข็งขึ้นมาได้ อย่างไรก็ตาม Anthony Birch (2007, p. 200) นักคิดในสายอนุรักษนิยมมีความเห็นต่างไปว่า การมีสิทธิและเสรีภาพของประชาชนดังกล่าวมิได้หมายความว่า ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นจะเป็นอิสระจากอำนาจรัฐจนสามารถกระทำการต่างๆ ได้ตามที่ต้องการ แต่ประชาชนจำเป็นต้องมีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ความเป็นพลเมืองด้วย นั่นก็คือการมีความกระตือรือร้นในการปกป้องสิทธิ และผลประโยชน์ทั้งของตนเองและส่วนรวม แท้จริงแล้วตามความหมายของนักวิชาการสายอนุรักษนิยมนี้ เป็นการกล่าวถึงว่าการใช้สิทธินั้นจะต้องถูกกำกับด้วยหน้าที่เสมือนนั่นเอง

สังคมไทยกับประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่น : ข้อเสนอให้มีการปรับปรุงและนิยามความหมายใหม่ที่สอดคล้องกับเส้นทางประชาธิปไตย

แม้ว่า “ประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่น” กับ “การปกครองส่วนท้องถิ่น” จะมีความสัมพันธ์กัน แต่แนวคิดทั้งสองก็ไม่เหมือนกันเลยทีเดียว ในสังคมไทยเมื่อกล่าวถึงประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นที่เป็นไปตามแนวคิดสังคมวิทยาการเมือง คือการ “เสริมสร้างพลังอำนาจให้กับประชาชน” นั้นยังมีการกล่าวถึงและรับรู้กันน้อยมาก หากแต่ส่วนใหญ่ยังติดกับดักอยู่กับกรอบความคิดดั้งเดิม รวมทั้งจำกัดขอบเขตความหมายเพียงแค่เรื่อง “การเลือกตั้งตำแหน่งคณะผู้บริหารท้องถิ่น” หรือการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน

ระดับต่างๆ เท่านั้น ขณะที่กระบวนการอื่นๆ ที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายได้เคยกำหนดไว้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เป็นต้นมา เช่น กระบวนการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น การทำประชามติ การริเริ่มให้ชุมชนร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ฯลฯ อันเป็นส่วนหนึ่งกระบวนการเพิ่มอำนาจให้กับประชาชน และเป็นกระบวนการขยายฐานการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนให้มากขึ้นนั้น ก็ยังไม่มีผลในทางปฏิบัติใดเลย นี่ก็เป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นของไทยอ่อนแอ และไม่สามารถพัฒนาให้เป็นไปตามเป้าหมายที่พึงประสงค์อันสอดคล้องกับเส้นทางประชาธิปไตยได้

ปัญหาในทำนองเดียวกันนี้ คล้ายกับการศึกษาในตุรกีของ S. Ulas Bayraktar (2007, p. 16) ที่ได้ชี้ให้เห็นว่าเมื่อกล่าวถึงประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่น ก็ยังมีการรับรู้และมีการจำกัดขอบเขตที่แคบอยู่เพียงแค่ว่า ในประเด็นเรื่องการบริหารและความเป็นอิสระทางการเงิน รวมทั้งมีการรับรู้คร่าวๆ เพียงแค่ว่าเป็นสิ่งที่อยู่ตรงกันข้ามกับภารกิจของรัฐบาลกลาง เช่นเดียวกับการดำเนินงานของเทศบาลก็ดำเนินไปภายใต้การให้ความสำคัญกับเรื่องการบริหาร การปฏิบัติตามหน้าที่ และงานด้านการเงิน ความจริงแล้วเรื่องเหล่านี้ไม่ได้นำไปสู่กระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยที่แท้จริงของระบบการเมืองในระดับชุมชนท้องถิ่นเลย และโดยข้อเท็จจริงแล้วความเข้าใจโดยทั่วไปของประชาชนในเรื่องประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่นในตุรกี ก็ไม่ได้เกี่ยวข้องกับประเด็นพื้นฐานของประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่นใดเลย อย่างเช่น ปัญหาของการกระจายอำนาจ หรือเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เป็นต้น

ดังนั้น การสร้างความเข้าใจที่แตกต่างออกไปในเรื่อง “ประชาธิปไตยของชุมชนท้องถิ่น” ให้ข้ามพ้นไปจากมิติของการบริหารและการปกครอง (administrative tutelage) หรือเรื่องทรัพยากรการเงิน และการจำกัดอยู่เพียงแค่เรื่องการปฏิบัติงานตามหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นสิ่งจำเป็น S. Ulas Bayraktar จึงเสนอข้อถกเถียงให้มีการสร้างมโนทัศน์ใหม่ในเรื่องประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่น ที่ต้องรวมเอาองค์ประกอบเรื่องของ “การเมือง” ในระบอบประชาธิปไตยเข้ามาเกี่ยวข้องให้มากขึ้น เพื่อสร้างความเข้าใจการเมืองระดับชุมชนท้องถิ่นของตุรกีที่เป็นรัฐสมัยใหม่ให้มากขึ้นด้วย ในสังคมไทยก็เช่นเดียวกัน ควรมีการพิจารณาและทบทวนถึงการให้นิยามความหมายเรื่องประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่นเสียใหม่ด้วย ทั้งนี้เพื่อช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นได้มากยิ่งขึ้น

มีข้อวิจารณ์ที่น่าสนใจจากนักวิชาการตะวันตกที่มีต่อประเทศกำลังพัฒนา เช่น Anne Phillips (1996, p. 25) และ Jan Bucek & Brian Smith (2000, pp. 3-16) ที่วิจารณ์ว่าจากประสบการณ์ของประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายนั้น มักมีข้อจำกัดเรื่องการกระจายอำนาจในระดับชุมชนท้องถิ่น เนื่องจากประเทศต่างๆ เหล่านี้ ไม่มีลักษณะการเชื่อมโยงให้เข้ากับปรัชญา แนวคิด และเป้าหมายสำคัญ của ประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่อง “การเสริมสร้างอำนาจให้กับประชาชน” และการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเพื่อกำหนดอนาคตของชุมชนตนเองได้ รวมถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามาตรวจสอบการทำงานด้านความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการให้

ประชาชนมีโอกาสในการติดตามตรวจสอบการทำงานเพื่อให้เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ทางสาธารณะได้มากยิ่งขึ้น หรือการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมบนพื้นฐานของการช่วยเหลือตนเอง (self-help) และการระดมความร่วมมือของประชาชนด้วยกันเอง เป็นต้น แต่มักให้ความสนใจเฉพาะเรื่อง “การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น” ทั้งหมดนี้ ได้สร้างข้อจำกัดอย่างมากต่อเรื่องการสร้างประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่น รวมทั้งการให้สิทธิเสรีภาพและการให้อำนาจแก่ประชาชน ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชุมชนท้องถิ่นด้วยตนเอง ความเห็นนี้นับว่าเป็นข้อวิพากษ์วิจารณ์ที่ตรงไปตรงมาอย่างมาก และบางทีในสังคมไทยแนวคิด “เรื่องประชาธิปไตย” ก็อาจไม่อยู่ในหัวใจของผู้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย และรวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับต่างๆ เสียด้วยซ้ำไป

แน่นอนว่าในสังคมไทยทั้ง “การปกครองส่วนท้องถิ่น” และ “ประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่น” ยังไม่เป็นไปตามหลักการ “ปกครองตนเอง” อย่างแท้จริง และยังไม่เป็นไปตามปรัชญา อุดมการณ์และเป้าหมายสำคัญของประชาธิปไตย โดยเฉพาะในเรื่องการเสริมสร้างอำนาจให้กับประชาชน และการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชุมชนท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง เพื่อกำหนดอนาคตของชุมชนท้องถิ่นตนเองได้ เพราะไปเน้นให้ความสำคัญกับการใช้ “ประชาธิปไตยแบบตัวแทน” เช่นเดียวกับประชาธิปไตยในระดับชาติ กล่าวคือมีการเลือกตั้งตัวแทนสำหรับทำหน้าที่ด้านการบริหาร และนิติบัญญัติในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละระดับ

ผล คือทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นพยายามเลียนแบบการบริหารราชการจากส่วนกลาง และยังทำให้รูปแบบประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่นผิดเพี้ยนและไม่แตกต่างจากประชาธิปไตยระดับชาติอีกด้วย

แต่ที่ซ้ำร้ายคือทั้งในโลกวิชาการและภาคปฏิบัติของไทย เมื่อกล่าวถึงประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่น ก็กล่าวถึงเพียงแค่การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่างๆ เป็นส่วนใหญ่ แต่มักละเลยกล่าวถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาสังคมหรือภาคประชาชนในรูปแบบต่างๆ เพื่อเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น หรือขาดการกล่าวถึงการเสริมสร้างอำนาจให้กับประชาชนซึ่งเป็นวิถีทางใหม่ของการปกครองตนเอง สาเหตุที่เป็นเช่นนี้เราอาจวิเคราะห์ได้ว่า น่าจะเป็นผลสืบเนื่องมาจากมรดกทางประวัติศาสตร์ไทย ที่มีอิทธิพลต่อระบบสังคมการเมืองไทย กล่าวคือจากอิทธิพลของการจัดระเบียบการปกครองแบบโบราณของไทย ซึ่งแบ่งคนออกเป็นสองชนชั้น คือ **หนึ่ง** ชนชั้นปกครอง ประกอบด้วยกษัตริย์ ขุนนาง เชื้อพระวงศ์ และ**สอง** ชนชั้นใต้ปกครอง ได้แก่ไพร่ และข้าทาส โดยมีแนวคิดเบื้องหลังคือ ต้องการควบคุมกำลังคนหรือแรงงานเป็นสำคัญ และแม้ว่าจะมีการยกเลิกระบบไพร่และทาส รวมทั้งมีการปฏิรูปการปกครองจากระบบศักดินามาเป็นการปกครองแบบใหม่ให้เหมือนตะวันตกในสมัยรัชกาลที่ 5 แต่ก็ยังเป็นระบอบรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่กษัตริย์ยังคงเป็นศูนย์กลางของอำนาจและการปกครอง และยังคงให้ความสำคัญกับการ**“ควบคุม”** ประชาชนในพื้นที่ทั่วประเทศ ทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าใจได้ถึงเรื่องสิทธิเสรีภาพ การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย และการปกครองตนเอง

เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ในสมัยรัชกาลที่ 6 โดยส่วนใหญ่ก็เป็นเรื่องวิธีการปกครองราษฎรเสียมากกว่า ราษฎรมีสืบทอดแบบประชาธิปไตยเฉพาะเรื่องการเลือกผู้นำ คือการเลือกผู้ใหญ่บ้าน และกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิบางรายเท่านั้น ส่วนการกำหนดความเป็นไปของหมู่บ้านเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้าน ซึ่งเป็นองค์กรหลักที่รับผิดชอบในการบูรณาการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน และการบริหารจัดการกิจกรรมต่างๆ ในหมู่บ้าน โดยไม่มีการกล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการหมู่บ้าน และให้ประชาชนได้มีสิทธิในการปกครองตนเองแต่อย่างใดเลย

ผลที่ตามมาในสังคมแบบไทยเดิมเช่นนี้คือ ได้ก่อให้เกิดวัฒนธรรมทางการเมือง หรือเกิดค่านิยมบางประการที่ไม่เอื้อต่อการปกครองตนเองตามแนวทางประชาธิปไตย เช่น การวางเฉยทางการเมือง การยอมตนในฐานะไพร่ฟ้าข้าแผ่นดิน ขาดจิตสำนึกและความรับผิดชอบต่อทางการเมือง มีลักษณะเป็นผู้ตามและนิ่งเฉยต่อปัญหาของบ้านเมือง ฯลฯ และแม้ว่าต่อมาจะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ.2475 ให้เป็นระบอบประชาธิปไตยแล้ว แต่ก็ไม่ได้เปลี่ยนแปลงให้ราษฎรกลายเป็น **“พลเมืองที่เข้มแข็ง”** หรือปลดปล่อยให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองบ้านเมือง หากแต่ประชาชนส่วนใหญ่ก็ยังปฏิบัติตนเยี่ยง **“ราษฎร”** ดังเดิม (วรัญญา ศรีริน, พรอัมรินทร์ พรหมเกิด และจักรพันธ์ ชัดชุมแสง, 2564, น. 47)

แม้กระทั่งในสังคมยุคปัจจุบัน อิทธิพลและการถูกครอบงำจากหน่วยงานรัฐและราชการส่วนกลาง ที่ยังดำรงระบบการรวมศูนย์อำนาจไว้อย่างเข้มข้น หรือที่เรียกว่า **“รัฐราชการรวมศูนย์อำนาจของไทย”** รวมทั้งค่านิยม

ยอมตนแบบศักดินาสวามิภักดิ์ ที่ฝังรากลึกและยังดำรงอยู่อย่างเข้มข้นในวงราชการไทย ทำให้การกระจายอำนาจสู่ชุมชนท้องถิ่นเป็นเพียงแค่วาทกรรมเท่านั้น ไม่สามารถลงมาถึงตัวคนที่เป็นประชาชนหรือพลเมือง หรือกลุ่มองค์กรภาคประชาสังคมต่างๆ ในท้องถิ่นในทางปฏิบัติได้ และยังเป็น “การกระจายอำนาจแบบมัตตราสัง” ไว้ด้วยกฎระเบียบและข้อบังคับต่างๆ จากส่วนกลางที่ไม่เอื้อต่อการออกกฎข้อบัญญัติท้องถิ่นให้สอดคล้องกับความต้องการและความจำเป็นของพื้นที่ ซึ่งมีความแตกต่างหลากหลายกันไป (มิ่งสรรพ ขาวสะอาด, 2566, น. 9) เราจึงเห็นได้ว่าระเบียบและข้อบังคับจากส่วนกลางเหล่านี้ นอกจากไม่เอื้อต่อการปกครองตนเองแล้วยังเป็นการทำลายรากฐานประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นอีกด้วย

ดังนั้น ในงานของนักวิชาการไทย เช่น ภาวิณี รอดประเสริฐ และวรารุช บุญศรี (2561, น. 167-170) เมื่อกล่าวถึงประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่น จึงให้ความหมายได้เพียงแค่ว่าคือ “รูปแบบหนึ่งของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมที่เน้นการดำเนินงานโดยชุมชน เพื่อให้ชุมชนใช้สิทธิการมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคราชการ รวมถึงการแก้ไขและการพัฒนาในด้านต่างๆ ที่ดำเนินการโดยชุมชนเอง” การให้ความหมายเช่นนี้เห็นได้ชัดเจนว่า ขาดการให้ความหมายในเชิงแนวคิดทฤษฎี และขาดการเน้นถึงพลังของภาคประชาสังคมไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกล่าวถึงวิถีทางของการขยายฐานการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระดับชุมชนให้ได้มากที่สุด และการทำให้ประชาชนมีความรู้สึกรับรู้ถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของตนเอง แล้วสามารถเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้ใกล้ชิด

กับชุมชนท้องถิ่นมากที่สุด ทั้งๆ ที่เรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองคือรากฐานสำคัญที่สุดของประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่น (ยศวดี บุญยเกียรติ, 2555, น. 10-15)

การศึกษาของ สันต์ชัย รัตนขวัญ (2561, ออนไลน์) ให้ความหมายประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นที่คลุมเครืออย่างมาก โดยให้ความหมายว่าเป็น “ประชาธิปไตยในระดับรากฐานของสังคม เพราะประชาธิปไตยในท้องถิ่นสามารถเรียนรู้และทำความเข้าใจวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตยได้จากการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมสาธารณะต่างๆ ที่เกิดขึ้นในชีวิตประจำวัน ได้โดยตรง” หรือกรณีของยศวดี บุญยเกียรติ (2555, น. 27) ได้สรุปความหมายของประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นจากผลการสัมภาษณ์ของนักวิชาการว่าคือ “การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ร่วมกันรับผิดชอบ มีการปรึกษาหารือกันในเรื่องต่างๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อวิถีความเป็นอยู่ร่วมกัน มีการร่วมมือกันในการทำงานสาธารณะให้ท้องถิ่นโดยไม่รอให้ภาครัฐดำเนินการแต่เพียงฝ่ายเดียว”

ข้อสรุปเช่นนี้ แม้ว่าจะมีความน่าสนใจแต่ก็สั้นและกระชับมากเกินไป ประการสำคัญคือไม่สามารถสะท้อนให้เห็นบทบาทและพลังของภาคประชาชน หรือกลุ่มองค์กรภาคประชาสังคมต่างๆ ในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชุมชนท้องถิ่นได้มากที่สุด หรือแม้กระทั่งความเข้าใจเรื่องการกระจายอำนาจก็ยังมีจำกัดอยู่ ดังเช่นในงานของมิ่งสรรพ ขาวสะอาด (2566, น. 9) เมื่อกล่าวถึงการกระจายอำนาจ ก็จำกัดขอบเขตความหมายเพียงแค่เรื่องการกระจายอำนาจในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และเทศบาล

รวมถึงการให้บางจังหวัดที่มีความพร้อมในการจัดการตนเองและสามารถเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดของตนเองได้เท่านั้น โดยมีการกล่าวถึงการกระจายอำนาจไปสู่ตัวประชาชนหรือพลเมือง และกลุ่มองค์กรชุมชนให้มีอำนาจในการจัดการตนเองได้เพิ่มมากขึ้นน้อยมาก

ดังนั้น ในกรณีของสังคมไทยจึงถึงเวลาที่จะต้องมีการรื้อฟื้นทบทวนปรับปรุง และมีการให้นิยามความหมายเสียใหม่เรื่อง “ประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นของไทย” ให้มีพลังมากขึ้นตามข้อสรุปที่ผู้เขียนได้เสนอไว้ เช่น การทำให้อำนาจรัฐไทยที่มีการรวมศูนย์อำนาจและกระจุกตัวอยู่ที่ส่วนกลาง ได้กระจายออกไปสู่ชุมชนท้องถิ่นที่เป็นตัวประชาชนและพลเมือง และกลุ่มองค์กรภาคประชาสังคมต่างๆ ให้มากที่สุด ทั้งนี้เพื่อเป็นเกราะป้องกันประชาชนให้ปลอดภัยจากพลังของฝ่ายอำนาจนิยม และต้องก้าวข้ามไปให้พ้นการติดกับดักเรื่องการเลือกตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่น และการบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ต้องมีการเสริมสร้างอำนาจให้กับประชาชนได้มีสิทธิในการตัดสินใจเพื่อกำหนดนโยบาย และมีสิทธิในการกำหนดความเป็นไปของชุมชนท้องถิ่นได้ และประชาธิปไตยในระดับชุมชนควรเป็นวิถีทางใหม่ที่จะทำให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชุมชนท้องถิ่นให้มากที่สุด ด้วยการส่งเสริมให้เกิดพลเมืองเข้มแข็ง ที่กล้าเข้ามาควบคุมกำกับให้หนักการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐ มีความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตน รวมทั้งการส่งเสริมให้องค์กรภาคประชาสังคมได้มีบทบาทที่เข้มแข็งในการบริหารจัดการชุมชนท้องถิ่นเป็นต้น

เมื่อประชาชนมีความโน้มเอียง (orientation) สนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองแล้ว ข้ออ้างเรื่องประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นก็จะได้รับความสนใจปะทุพุ่งสูงขึ้น (striking) และมีความชอบธรรมมากขึ้น และเมื่อประชาชนมีความรู้สึกว่าตนเองมี “สมรรถนะทางการเมือง” ก็จะมีผลโดยตรงต่อประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่น (Phillips, 1996, pp. 75-83) กล่าวคือทำให้ประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งมากขึ้น และการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้มากขึ้น ยังถือว่าเป็นเรื่องที่มีความหมายและมีความสำคัญอย่างมากในทางวิชาการ เนื่องจากโอกาสในการได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองช่วยลดความเหลื่อมล้ำ หรือความไม่เท่าเทียมกันในการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความน่าสนใจของประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นสมัยใหม่นั้น เนื่องจากว่ามันเป็นการเปิดโอกาสให้มีการนำเอาชุดความรู้ของชุมชนท้องถิ่นมาใช้ให้เกิดประโยชน์ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการในชุมชนท้องถิ่นของตนเอง จากที่กล่าวมานี้เราจึงสามารถกล่าวอ้างได้ว่า ประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นสมัยใหม่คือ “วิถีทางใหม่” ของการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้มากที่สุด และคือ “การเมืองในระดับชุมชนท้องถิ่น” (local politics) ที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้อย่างใกล้ชิดที่สุดในชุมชนท้องถิ่นของเขาเอง (Stoker, 1996, pp. 188-190)

บทสรุป

แนวคิดของประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นสมัยใหม่ มีเป้าหมายเพื่อต้องการการกระจายอำนาจ

ออกไปสู่ชุมชนท้องถิ่นที่หมายถึงตัวประชาชนและพลเมือง รวมทั้งกลุ่มองค์กรภาคประชาสังคมต่างๆ ให้ได้มากที่สุด ประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่นสมัยใหม่ยังต้องการเสริมสร้างอำนาจที่แท้จริงให้แก่ประชาชน และกลุ่มองค์กรภาคประชาสังคมต่างๆ ได้ปกครองตนเองอย่างอิสระ ตามแนวคิดนี้ถือว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของประชาธิปไตยทางตรง ที่สนับสนุนให้ประชาชนได้ “ปกครองตนเอง” อันมาจากรากฐานแนวคิดจากเบื้องล่างสู่เบื้องบน ประชาธิปไตยทางตรงที่เข้มแข็งและการปกครองตนเอง นอกจากช่วยทำให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชุมชนท้องถิ่นของตนเองแล้ว ยังทำให้ประชาชนมีอำนาจเพิ่มมากขึ้นอีกด้วย ประเด็นนี้นับว่ามีความสำคัญและมีความเหมาะสม เนื่องจากการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง นอกจากทำลายรากฐานของประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่นแล้วยังทำให้ชุมชนท้องถิ่นอ่อนแอลงอีกด้วย และการรวมศูนย์อำนาจใดๆ ในตัวมันเองย่อมก่อให้เกิดการใช้อำนาจโดยพลการได้ง่ายเช่นกัน

ในโลกวิชาการสมัยใหม่ ข้อถกเถียงล่าสุดของการศึกษาเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่นสมัยใหม่ มีแนวโน้มขยายไปสู่เนื้อหาเรื่องการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนให้มากที่สุด อย่างไรก็ตามก็ตีจากประสบการณ์ของประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย มักมีข้อจำกัดเรื่องการกระจายอำนาจในระดับชุมชนท้องถิ่น เนื่องจากไม่มีลักษณะเชื่อมโยงให้เข้ากับแนวคิดและหลักการประชาธิปไตย ที่ถือว่าควรตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับชุมชนท้องถิ่นควรเป็นการกระทำโดยประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนนั่นเอง เนื่องจาก

ประชาชนในท้องถิ่นอยู่ในตำแหน่งหรือที่ตั้งที่ดีกว่าสามารถรับรู้ถึงประเด็นปัญหาของพวกเขาได้ดีกว่า และถ้าให้อำนาจแก่ประชาชนในการจัดการดูแลชุมชนท้องถิ่นตนเอง บางทีอาจก่อให้เกิดนวัตกรรมทางสังคมที่นำไปสู่การสร้างชุมชนเข้มแข็งได้มากยิ่งขึ้น

โดยสรุปแล้ว แนวคิดของประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นสมัยใหม่มีองค์ประกอบสำคัญ เช่น การให้อำนาจรัฐที่มีการรวมศูนย์และกระจุกตัวอยู่ส่วนหนึ่ง มีการแตกตัวและมีการกระจายออกไปสู่ชุมชนท้องถิ่นที่เป็นประชาชนหรือพลเมือง และกลุ่มองค์กรภาคประชาสังคมต่างๆ ที่อยู่ในชุมชนท้องถิ่นนั้นให้มากที่สุด และต้องสามารถก้าวข้ามไปให้พ้นการติดกับดักอยู่กับการเลือกตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่น และการบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น หากแต่ต้องมีการเสริมสร้างพลังอำนาจให้กับประชาชนได้มีสิทธิในการตัดสินใจเพื่อกำหนดนโยบาย หรือมีสิทธิในการกำหนดความเป็นไปของชุมชนท้องถิ่นที่ตนเองอาศัยอยู่ได้อย่างอิสระ เนื่องจากการให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนในการจัดการดูแลชุมชนท้องถิ่นของตนเอง จะนำไปสู่การตอบสนองต่อความต้องการภายในชุมชนท้องถิ่นของตนเองได้มากที่สุด และประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่นสมัยใหม่ควรมองหาวิธีการขยายฐานการมีส่วนร่วมทางการเมือง ของประชาชนในระดับชุมชนท้องถิ่นให้มากที่สุด ซึ่งสามารถกระทำได้หลายประการดังได้กล่าวมาแล้ว

โดยข้อเท็จจริงแล้ว ในสังคมไทยเมื่อกล่าวถึงประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่นยังมีการรับรู้กันน้อยมาก โดยเฉพาะตามแนวทางสังคมวิทยาการเมือง หากแต่มีการจำกัดขอบเขตความหมายเพียงแค่การเลือกตั้ง

สถาบันพระปกเกล้า

ตำแหน่งคณะผู้บริหารท้องถิ่น และการบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ในบทความนี้จึงมีข้อเสนอให้มีการก้าวข้ามให้พ้นไปจากมิติเดิมๆ และให้มีการรื้อฟื้นบทบาทและปรับปรุงการให้นิยามความหมายเสียใหม่ เพื่อให้ประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่นของไทยเป็นวิถีทางใหม่ ที่จะทำให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชุมชนท้องถิ่นได้มากที่สุด อันจะนำไปสู่การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนท้องถิ่นได้มากที่สุดเช่นเดียวกัน แต่มีปัญหาในทางปฏิบัติของไทยคือ จะปลดแอกให้ชุมชนท้องถิ่นสามารถหลุดพ้นจากอำนาจรัฐราชการรวมศูนย์ อันประกอบด้วยกฎหมายและระเบียบของราชการต่างๆ ที่ครอบงำวิถีชีวิตชุมชนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีอิสระในการปกครองตนเองอย่างแท้จริงได้อย่างไร นี่คือนิยามปัญหาใหญ่ทางโครงสร้างที่จะต้องช่วยกันระดมความคิดเห็นและถกเถียงกันเพื่อหาทางออกต่อไป เนื่องจากการรวมศูนย์อำนาจรัฐไว้ที่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค นอกจากทำให้ชุมชนท้องถิ่นอ่อนแอลงแล้วยังเป็นการทำลายประชาธิปไตยที่รากฐานของสังคมไทยอีกด้วย

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- ประจักษ์ ก้องกีรติ. (2562). *ประชาธิปไตย หลากความหมาย หลายรูปแบบ*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สยาม.
- ประเวศ วะสี. (2537). *การพัฒนาประชาธิปไตยและการพัฒนาการเมือง*. กรุงเทพฯ: หมอชาวบ้าน.
- ประเวศ วะสี. (2550). *ประชาธิปไตยชุมชน : รากฐานของการเมืองสมานฉันท์และการเมืองคุณธรรม*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสธารณสุขแห่งชาติ.
- พรอัมรินทร์ พรหมเกิด. (2557ก). การพัฒนาประชาธิปไตยกับการสร้างวัฒนธรรมทางการเมือง แบบประชาธิปไตย. *รัฐสภาสาร*, 62(7), 10-43.
- พรอัมรินทร์ พรหมเกิด. (2557ข). วัฒนธรรมทางการเมืองกับการพัฒนาประชาธิปไตย. *มนุษยศาสตร์สังคมศาสตร์*, 31(3), 63-96.
- พรอัมรินทร์ พรหมเกิด. (2565). *ประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่น: มุมมองทางสังคมวิทยาการเมือง*. *ทางอีสาน*, 117(10), 20-23.
- ภาวิณี รอดประเสริฐ และวราวุธ บุญศรี. (2561). ประชาธิปไตยชุมชน : กระบวนการขับเคลื่อนสังคม. *วารสารมนุษยศาสตร์ และสังคมศาสตร์*, 37(2), 167-173.
- มนตรี เจนวิทย์การ. (2539). สังคมวิทยาการเมือง : การศึกษารัฐศาสตร์แนวกลุ่ม. ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาหลักและวิธีการศึกษาทางรัฐศาสตร์ เล่ม 2 : หน่วยที่ 8-15* (น. 505-506). กรุงเทพฯ: สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- มิ่งสรรพ ขาวสะอาด. (2566, 7 กรกฎาคม). กระจายอำนาจต้องลงอีกสักตั้ง. *มติชนรายวัน*. น. 9.
- ยศวดี บุญเกียรติ. (2555). *ประชาธิปไตยนอกห้องเรียน : เรียนให้เพลิน - learn ด้วยโครงงาน*. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา.
- สันต์ชัย รัตนะขวัญ. (2561). *ประชาธิปไตยท้องถิ่น*. สืบค้นจาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title>.
- วรัญญา ศรีริน,พรอัมรินทร์ พรหมเกิด และจักรพันธ์ ชัดชุมแสง.(2564).วัฒนธรรมทางการเมืองหลักกับการพัฒนาประชาธิปไตยของคนชนบทอีสานในวันนี้. *Journal of Social Science and Humanities Research in Asia*, 27(3), 43-73.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2550). *ประชาธิปไตยท้องถิ่น: แง่คิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะในระดับท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสธารณสุขแห่งชาติ.

ภาษาอังกฤษ

- Almond, G. A., & Verba, S. (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Boston: Little, Brown & Company.
- Barber, B. R. (1992). *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. California: University of California Press.
- Bayraktar, S. Ulas. (2007). Turkish Municipalities: Reconsidering Local Democracy Beyond Administrative Autonomy. *European Journal of Turkish Studies*. doi:10.4000/ejs.1103.
- Birch, Anthony. H. (2007). *The Concepts and Theories of Modern Democracy*. (3rd Edition). London: Routledge.
- Blakeley, Georgina. (2007). Local Governance and Local Democracy: The Barcelona Model. *Local Government Studies*, 30(2), 149-165.
- Bucek, J. & Smith, B. (2000). New Approaches to Local Democracy: Direct Democracy, Participation and the Third Sector. *Environment and Planning*, 18(1), 3-16.
- Cunningham, Frank. (2002). *Theories of Democracy: A Critical Introduction*. London: Routledge.
- Heller, Patrick, Harilal, K. N. & Chaudhuri, Shubham. (2007). Building Local Democracy: Evaluating the Impact of Decentralization in Kerala, India. *World Development*, 35(4), 266-648.
- Heywood, Andrew. (2000). *Key Concepts in Politics*. New York: Palgrave Macmillan.
- Janowitz, Morris. (1980). Observations on the Society of Citizenship : Obligations and Rights. *Social Forces*, 59(1), 1-24.
- Kymlicka, Will. (1999). *Liberalism, Community and Culture*. Oxford: Oxford University Press.
- Phillips, Anne. (1996). Why does local Democracy Matter?. In Lawrence Pratchett & David Wilson. (Eds.), *Local Democracy and Local Government* (pp. 20-37). London: Palgrave Macmillan.
- Smith, Brian C. (2000). The Concept of an 'Enabling' Local Authority. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 18, 79-94.
- Stoker, Gerry. (1996). Redefining Local Democracy. In Lawrence Pratchett & David Wilson (Eds.), *Local Democracy and Local Government* (pp. 188-209). London: Simon Jenkins.
- Wollmann, Helmut. (1995). Local Government Institutions and Democratic Government Institutions and Democratic Governance. In Judge, D., Stoker. G & Wollmann, H. (Eds.), *Theories of Urban Politics* (pp. 135-159). London: Sage Publications.
- Wollmann, Helmut. (2000). Local Government Systems: from Historic Divergence Towards Convergence? Great Britain, France and Germany as (Comparative) Cases in Point. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 18, 33-55.

สร้างชุมชนเข้มแข็งและกลไก “พื้นที่กลาง” ระดับจังหวัด : จุดคานงัดประเทศไทย*

Empowering Community Resilience and
the “Public Sphere” Mechanism
at the Provincial Level: Thailand’s Leverage Point

บรรเจิด สิงคะเนติ**

Banjerd Singkaneti***

บทความนี้

Received

4 ธันวาคม 2566

Revised

17 มกราคม 2567

Accepted

15 กุมภาพันธ์ 2567

บทคัดย่อ

“พื้นที่กลาง” หรือ “พื้นที่สาธารณะ” เป็นเวทีที่เปิดโอกาสให้บุคคลในสังคมได้แสดงตัวในฐานะ “พลเมือง” รวมทั้งภาคประชาสังคม รวมตัวกันแก้ปัญหาทั้งในระดับชุมชนและระดับจังหวัด โดยร่วมมือกับภาครัฐที่จะจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่น จังหวัด ให้ประสบความสำเร็จ ทั้งนี้ เพื่อเป็นช่องทางเข้าไปร่วมกับชีวิตสาธารณะของสังคมและนำไปสู่การมีข้อเรียกร้องต่อรัฐ ชุมชน องค์กรชุมชนและภาคประชาสังคมที่ประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาได้ร่วมกันสร้าง “พื้นที่กลาง” ขึ้นมา เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งด้านการจัดการทรัพยากร และความเหลื่อมล้ำในการพัฒนา หรือประเด็นปัญหาในทางพื้นที่ต่างๆ ดังนั้น “พื้นที่กลาง” จึงเป็นเครื่องมือและกลไกที่สำคัญ การจัดการตนเองของชุมชนเข้มแข็งที่ประสบความสำเร็จในพื้นที่ต่างๆ อาจแบ่งได้ 2 ขอบเขต คือ ก. ชุมชนเข้มแข็งที่จัดการตนเองในประเด็นต่างๆ และ ข. ชุมชนเข้มแข็งที่บูรณาการในระดับจังหวัด

การสร้างชุมชนเข้มแข็งและการสร้าง “พื้นที่กลาง” ในระดับจังหวัดจะมีบทบาทสำคัญที่จะนำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำทางโครงสร้างของสังคมไทย

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของผลการศึกษาวิจัย โครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการ “นวัตกรรมทางสังคมเพื่อสร้างชุมชนเข้มแข็งพื้นฐานของ “ประชาธิปไตยอัตลักษณ์ไทย” ซึ่งได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ: ทุนส่งเสริมกลุ่มวิจัยศักยภาพสูง

** ศาสตราจารย์, คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (ดร.)

*** Professor, Graduate School of Law, National Institute of Development Administration (Ph.D.)

โดยเฉพาะการลดความเหลื่อมล้ำระหว่างราชการส่วนกลาง ภูมิภาค ท้องถิ่น และชุมชน ดังนั้น การปรับความสัมพันธ์ทางอำนาจที่สำคัญที่สุดคือ การอาศัยประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือมาเป็นเครื่องมือเพื่อการมีส่วนร่วมของชุมชนและให้ชุมชนมีบทบาทในการกำหนดทิศทางการพัฒนาของตนเองได้ โดยมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งริบผลักดันให้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างเสริมชุมชนเข้มแข็ง พ.ศ. เพื่อชุมชนและจังหวัดต่างๆ จะใช้เป็นเครื่องมือหรือแนวทางในการผลักดันให้เกิด “พื้นที่กลาง” ในแต่ละพื้นที่ต่อไป

คำสำคัญ: ชุมชน, พื้นที่สาธารณะ, การพัฒนาประชาธิปไตย, ประชาธิปไตยปรึกษาหารือ, ความเสมอภาค

Abstract

The “public sphere” or “public space” is an inclusive platform that provides opportunities for individuals in society to express themselves as “citizens” and to engage in public life, allowing them to present their demands to the state. Communities, community organizations, and civil societies that have effectively addressed issues have established a “public sphere” to manage conflicts in resource allocation, developmental inequality, and other challenging issues. Therefore, the “public sphere” functions as both a tool and a mechanism for effective community self-management, which can be categorized into two aspects: (a) strong communities with self-management practices on various issues, and (b) strong communities with provincial-level integration.

Building strong communities and a “public sphere” at the provincial level is crucial for mitigating inequality within the Thai social structure, particularly within the government sector, including central, regional, local, and community government agencies. The most crucial aspect of rebalancing power relations involves adopting deliberative democracy as a tool to foster community participation and empower communities to influence the direction of development in their respective areas. It is essential to further develop the Rules of the Office of the Prime Minister for Promoting Strong Communities (year...) to serve as a guiding framework for communities and provinces in constructing the “public sphere” in their areas in the future.

Keywords: Community, Public spaces, Public sphere, Democratization, Deliberative democracy, Equality

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ.2566) ประเทศไทยยังไม่สามารถจัดโครงสร้างทางการเมืองได้ลงตัวและนี่เป็นเหตุผลประการสำคัญที่ทำให้ไทยขาดเสถียรภาพการเมืองและนำมาสู่การเปลี่ยนรัฐธรรมนูญมากที่สุดประเทศหนึ่ง รัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้เป็นฉบับที่ 20 ของประเทศไทย หากจะค้นหารากฐานของปัญหาคงค้นพบปัญหาต่างๆ มากมาย แต่หากให้สรุปรากฐานปัญหาใหญ่ๆ อาจสรุปปัญหาพื้นฐานที่สำคัญได้ 4 ประการ คือ (1) ปัญหาความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้างของสังคมไทย (2) ปัญหาความไม่ลงของการจัดโครงสร้างสถาบันการเมือง (3) ปัญหาการรวมศูนย์ของระบบราชการไทยที่เรียกว่า “ระบบราชการรวมศูนย์” และ (4) การขาดสถาบันทางสังคมที่เข้มแข็งของภาคประชาสังคม ปัญหาทั้งสี่ประการนี้ถือว่าเป็นปัญหาพื้นฐานที่สำคัญสำหรับสังคมไทย นวัตกรรมทางสังคมเพื่อสร้างชุมชนเข้มแข็งพื้นฐานของประชาธิปไตยอัตลักษณ์ไทยจะมีบทบาทที่แก้ปัญหามูลฐานดังกล่าวของสังคมไทยได้อย่างไร เป็นประเด็นที่มีความท้าทายสังคมไทยทั้งในมิติของภาควิชาการ มิติของนักพัฒนาสังคมที่ทำงานในพื้นที่ และมิติของภาคประชาสังคมทั้งหลาย

บทความชิ้นนี้มีพื้นฐานมาจากการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research : PAR) จึงเป็นความพยายามในการหล่อหลอมทั้งกรอบความคิดทฤษฎี พื้นฐานในทางสังคมวิทยาของแต่ละพื้นที่ การดำเนินการของนักวิจัยในพื้นที่ และการประสานเครือข่ายองค์กรสนับสนุนการทำงานในพื้นที่ทั้งหลาย แต่อย่างไร

ก็ตามบทความชิ้นนี้ในเบื้องต้นมุ่งเน้นในการแสวงหาคำตอบที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาค้นเป็นรากฐานของสังคมไทยดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น เพื่อที่จะยืนยันหลักการพื้นฐานในทางวิชาการในการผลักดันขับเคลื่อนแนวคิดดังกล่าว โดยในบทความนี้แบ่งประเด็นการศึกษาออกเป็น 5 ประเด็น ดังนี้ 1.ปัญหารากฐานที่กระทบต่อการพัฒนาประชาธิปไตยของสังคมไทย 2. การสร้างชุมชนเข้มแข็งคือรากฐานที่สำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตยไทย 3. การสร้าง “พื้นที่กลาง” เป็นเครื่องมือและกลไกที่สร้างฐานรากประชาธิปไตยของไทย 4. การจัดการตนเองของชุมชนเข้มแข็งที่ประสบความสำเร็จในพื้นที่ต่างๆ 5. การทำให้ชุมชนเข้มแข็งและการสร้าง “พื้นที่กลาง” ในระดับจังหวัดจะเป็นจุดคนจัดประเทศไทยอย่างไร การศึกษาประเด็นต่างๆ เหล่านี้ก็เพื่อค้นหาแนวทางที่นำไปสู่การออกจากปัญหาดังกล่าวของสังคมไทย โดยมีข้อพิจารณาในการศึกษา ดังนี้

1. ปัญหารากฐานที่กระทบต่อการพัฒนาประชาธิปไตยของสังคมไทย

ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้นว่าหากจะสรุปรากฐานปัญหาใหญ่ๆ ของสังคมไทยที่มีผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตย อาจสรุปปัญหาพื้นฐานที่สำคัญได้ 4 ประการ คือ 1.1 ปัญหาความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้างของสังคมไทย 1.2 ปัญหาความไม่ลงของการจัดโครงสร้างสถาบันการเมือง 1.3 ปัญหาการรวมศูนย์ของระบบราชการไทยที่เรียกว่า “ระบบราชการรวมศูนย์” และ 1.4 การขาดสถาบันทางสังคมที่เข้มแข็งของภาคประชาสังคม ซึ่งในที่นี่จะกล่าวถึงประเด็นปัญหาต่างพหุเป็นสังเขป

ดังนี้

1.1 ปัญหาความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้างของสังคมไทย ปัญหานี้เป็นปัญหาที่คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) (คณะกรรมการปฏิรูปแต่งตั้งในรัฐบาลของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม 2553) โดยคณะกรรมการปฏิรูปสรุปว่า ความยุติธรรมหรือการถูกเลือกปฏิบัติจากโครงสร้างอำนาจทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ได้สร้างสภาวะความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เท่าเทียมกันในทุกด้าน จนทำให้อำนาจต่อรองของผู้คนต่างๆ ในสังคม ที่จะปกป้องสิทธิ เสรีภาพ หรือบรรลุความเท่าเทียมกันเป็นไปได้ยาก โครงสร้าง ความยุติธรรมหรือความเหลื่อมล้ำดังกล่าว คือความรุนแรงที่สังคมไทยกำลังเผชิญอยู่ในเวลานี้ ความล้มเหลวของประเทศไทยดังกล่าวมานี้ คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) เห็นว่าจำเป็นต้องค้นหาปัญหาที่ปมเงื่อนสำคัญสุด ซึ่งเป็นรากเหง้าที่ก่อให้เกิดปัญหาอื่นๆ ตามมาและลงความเห็นว่าความเหลื่อมล้ำอย่างสุดขั้วในทุกด้านเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่เป็นแกนกลาง อันก่อให้เกิดปัญหาเชิงโครงสร้างด้านอื่นๆ ตามมาอีกมาก การปฏิรูปจึงควรจัดการกับปัญหานี้เป็นหลัก ปัญหารากฐานดังกล่าวนี้เองที่เป็นสาเหตุของความขัดแย้งรุนแรงในรอบหลายทศวรรษที่ผ่านมา และปัญหาเหล่านี้ยังไม่ได้รับการแก้ไขหรือความพยายามอย่างจริงจังที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว ในขณะเดียวกัน ปัญหาความเหลื่อมล้ำในทางโครงสร้างนับวันยิ่งทวีความเข้มข้นมากขึ้นตามความเปลี่ยนแปลงสังคมในปัจจุบัน สาเหตุของความเหลื่อมล้ำในทางโครงสร้างเกิดจากการที่คู่อำนาจในสังคมระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน (ทุน) และภาคประชาสังคม มีความแตกต่างกันอย่างมาก

จากสภาพของความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้างของสังคมไทย มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการปรับความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างให้เกิดดุลยภาพ กล่าวคือ การทำให้อำนาจต่อรองของทั้งสามส่วนคือ ภาครัฐ ภาคเอกชน (ทุน) และภาคประชาสังคมอยู่ในภาวะที่มีอำนาจต่อรองใกล้เคียงกัน (คณะกรรมการปฏิรูป, 2554, น. 13)

1.2 ปัญหาความไม่ลงตัวของการจัดโครงสร้างสถาบันการเมือง สังคมไทยมีความพยายามในการปฏิรูปการเมืองมาหลายครั้ง แต่การปฏิรูปการเมืองของไทยยังไม่ประสบผลสำเร็จจนถึงปัจจุบันนี้ และในขณะนี้ (พฤศจิกายน 2566) กระบวนการที่จะเริ่มจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็ได้เริ่มต้นอีกครั้งหนึ่ง การมีรัฐธรรมนูญจำนวนมากของสังคมไทยเป็นภาพสะท้อนของความไม่ลงตัวของการจัดโครงสร้างสถาบันทางการเมืองของไทย ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ ซึ่งเป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อการให้แนวคิดในการปฏิรูปการเมืองของสังคมไทย ได้กล่าวถึงเรื่อง “ความล้มเหลวในการปฏิรูปฯ การปฏิรูปการเมือง (ของคนไทย) ครั้งที่ 3 จะสำเร็จหรือล้มเหลว (?)” และได้สรุปถึง “แนวทางที่จะทำให้เกิด “การเมืองใหม่” ในสังคมของ ออมร จันทรสมบูรณ์, (2563, น. 97) สรุปว่า หากเราสนใจศึกษา “วิธีการ” เขียนรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบกับจากประเทศที่พัฒนาแล้ว การที่จะสร้าง “การเมืองใหม่” นั้น สามารถทำได้ เริ่มที่เมื่อเรารู้สาเหตุปัญหาและรู้ว่าต้องการอะไรแล้ว คำตอบก็คือการปฏิรูปการเมืองหรือที่เราเรียกว่า “การเมืองใหม่” ที่เป็นระบอบประชาธิปไตย ที่สามารถแก้ปัญหาความเสื่อมทางการเมืองและการทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมืองที่มาจากเลือกตั้งที่เป็นอยู่ในปัจจุบันได้ และจะต้อง

ออกแบบรัฐธรรมนูญให้มี “สาระ” หรือ “กลไก” ที่ทำให้ “จุดหมาย” ของการเมืองใหม่บรรลุผลได้ การเขียนรัฐธรรมนูญใหม่จึงหมายถึง การออกแบบ “ระบบบริหารประเทศ” ซึ่งประกอบไปด้วย กลไกของรัฐอันสลับซับซ้อน ทั้งระบบสถาบันการเมือง ระบบศาล ระบบองค์กรอิสระ และสถาบันในทางบริหารที่สำคัญ ระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และระบบกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งการออกแบบกลไกและองค์กรเหล่านี้ จะต้องบนพื้นฐานของ “สภาพความเป็นจริง” ทางสังคมวิทยาของชุมชน พฤติกรรมของกลุ่มผลประโยชน์และของชนชั้นนำ และ “สภาพ” ของกฎหมายระบบการบริหารพื้นฐานของประเทศและระบบกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นของสังคมในปัจจุบัน ด้วยข้อจำกัดนานาประการดังกล่าวประเด็นเรื่องรัฐธรรมนูญยังเป็นประเด็นที่อาจก่อให้เกิดวิกฤตในสังคมได้เสมอเหมือนดังหลายทศวรรษที่ผ่านมา ปัญหาความไม่ลงตัวของการจัดโครงสร้างสถาบันการเมืองที่สำคัญ เช่น ปัญหาที่มาของสมาชิกวุฒิสภาควรมีที่มาอย่างไร ปัญหาที่เกี่ยวกับพรรคการเมืองในฐานะสถาบันทางการเมืองกับการเป็นตัวแทนของประชาชน ปัญหา ระบบเลือกตั้งที่จะสะท้อนเจตจำนงของประชาชน ฯลฯ

1.3 ปัญหาการรวมศูนย์ของระบบราชการไทย ที่เรียกว่า “ระบบรัฐราชการรวมศูนย์” รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 ฉบับที่เรียกว่าเป็น “รัฐธรรมนูญฉบับรัฐราชการรวมศูนย์” ปัญหาพื้นฐานจากโครงสร้างของประเทศไทยที่เป็น “ระบบรัฐราชการรวมศูนย์” จึงเป็นประเด็นปัญหาใหญ่ที่ระบบราชการไม่อาจตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากกล่าวเฉพาะความเหลื่อมล้ำในการบริหารราชการแผ่นดินของไทย

เฉพาะในส่วนของการบริหารส่วนกลาง ราชการภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น แล้ว มีประเด็นที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการที่อยู่ในจังหวัดโดย บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ (2562, น. 33) กล่าวคือ การจัดการบริหารภาครัฐในระดับจังหวัดมีการจัดองค์กรที่ซ้อนกันหลายระดับ ทั้งราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่น เฉพาะราชการส่วนท้องถิ่นก็มีการจัดโครงสร้างที่ซ้อนกัน 2 ระดับ คือ องค์กรบริหารส่วนจังหวัดครอบคลุมทั้งจังหวัดและเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลซ้อนอีกชั้นหนึ่งในจังหวัดนั้น ปัญหาการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีข้อจำกัดทั้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ บุคลากร และงบประมาณ โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ซึ่งมีผลโดยตรงต่อการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อประชาชนในพื้นที่ ปัญหาดังกล่าวมีพื้นฐานมาจากระบบกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินของไทย จากสภาพปัญหาดังกล่าวทำให้การตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหของประชาชนในพื้นที่มักจะเป็นไปอย่างล่าช้าและไม่สอดคล้องกับความต้องการของพื้นที่ กล่าวโดยสรุป การรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ส่วนกลางและการกระจุกอำนาจในระดับจังหวัดที่มีอำนาจหลายชั้นซ้อนกันอยู่ในระดับจังหวัดจึงเป็นปัญหาใหญ่ของการบริหารราชการแผ่นดินที่ไม่อาจตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ จากการรวมศูนย์อำนาจดังกล่าวนี้เองย่อมมีผลสำคัญที่กระทบต่อดุลอำนาจระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เพราะบนพื้นฐานของการจัดโครงสร้างการบริหารราชการดังกล่าวประชาชนในพื้นที่มิได้มีบทบาทในการกำหนดทิศทางการพัฒนาหรือ

การแก้ไขปัญหาพื้นที่ของตนเอง

1.4 การขาดสถาบันทางสังคมที่เข้มแข็งของภาคประชาสังคม ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์ ได้เคยเขียนเอกสารวิจัยส่วนบุคคล (อมร จันทรมบูรณ์, 2515, น. 36) กล่าวไว้ว่า สถาบันข้าราชการประจำเป็นสถาบันรากฐานของระบอบการปกครองของประเทศเราไม่มีสหภาพแรงงาน ไม่มีสมาคมของผู้ประกอบอาชีพ (ส่วนมากเป็นสมาคมผูกขาดการค้า) ไม่มีกลุ่มเกษตรกรที่เป็นปีกแผ่นที่จะเป็นพลังทางการเมืองสนับสนุนระบอบการปกครอง กล่าวคือ ขาดพลังของกรรมกร เกษตรกร และผู้ประกอบอาชีพต่างกระจัดกระจายกันอยู่ไม่อาจรักษาสิทธิและประโยชน์ของตนเองได้ ไม่มีอำนาจ Collective bargaining และเป็นประโยชน์ต่อคนกลางที่จะฉวยประโยชน์ ประเด็นคำถามนี้แม้สังคมไทยจะพัฒนามาจนถึงปัจจุบันนี้ สภาพความจริงในเรื่องนี้ยังคงดำรงอยู่ในปัจจุบัน และสอดคล้องกับความเห็นของ (พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, 2566, น. 356) ที่กล่าวถึงปัญหาและสาเหตุความไม่มั่นคงในการพัฒนาการเมืองแบบประชาธิปไตยในสังคมไทยว่ามีเหตุปัจจัยประการหนึ่งมาจากการที่สังคมไทยมีกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups) และกลุ่มเคลื่อนไหวรณรงค์ผลักดัน (Advocacy groups) ยังไม่เข้มแข็งพอ การขาดสถาบันทางสังคมที่เข้มแข็งของภาคประชาสังคมถือว่าเป็นประเด็นสำคัญในสังคมประชาธิปไตย เพราะลำพังการจะให้องค์กรของรัฐตามหลักแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งแยกออกเป็นนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกันเองย่อมไม่เพียงพอ สังคมประชาธิปไตยยังต้องการพลังของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ช่วยผลักดันเรียกร้องเพื่อให้กลไกของ

รัฐตอบสนองต่อผลประโยชน์ของกลุ่มเฉพาะหรือเพื่อผลประโยชน์โดยรวมของสังคม ประเด็นนี้ยังมีความสำคัญในสังคมไทย ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากความไม่ลงตัวของการจัดโครงสร้างสถาบันการเมืองซึ่งมีแนวโน้มว่าอำนาจจะไปอยู่ที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจนกระทบต่อดุลยภาพแห่งอำนาจ

ปัญหาทั้ง 4 ประการข้างต้นถือว่าเป็นปัญหารากฐานที่สำคัญของสังคมไทยที่กระทบต่อคุณภาพของประชาธิปไตย กระทบต่อระบบการบริหารราชการแผ่นดิน กระทบต่อเสถียรภาพทางการเมืองของสังคมไทย และท้ายที่สุดแล้วย่อมมีผลกระทบต่อความผาสุกของประชาชนในภาพรวม ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่สังคมไทยจะต้องหาหนทางเพื่อหลุดพ้นจากสภาพปัญหาดังกล่าว

2. การสร้างชุมชนเข้มแข็งคือรากฐานที่สำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตยไทย

เหตุใดจึงต้องสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตยไทย ก่อนอื่นจะขอกล่าวถึงลักษณะโดยทั่วไปของชุมชนและชุมชนท้องถิ่น ตลอดจนความสำคัญของชุมชนท้องถิ่นและการสร้างชุมชนเข้มแข็ง และมีกระบวนการจัดการตนเองของชุมชนโดยมีประเด็นการศึกษา ดังนี้

2.1 ลักษณะโดยทั่วไปของชุมชนและชุมชนท้องถิ่นและความสำคัญของชุมชนท้องถิ่น ในทางวิชาการมีการให้ความหมายของ “ชุมชน” ในหลายมิติ แต่ในที่นี้จะกล่าวถึง “ชุมชน” ในมิติสังคมวิทยา (Sociological Perspective) โดย Poplin ได้กล่าวว่า ชุมชนต้องประกอบด้วยลักษณะสำคัญ 5 ประการ ในงานศึกษาของ โกวิท วัฒนกุล (2562, น. 10) คือ (1) กลุ่มคนที่มาอยู่

รวมกันในพื้นที่หรือบริเวณหนึ่ง (Geo-Graphic Area) (2) สมาชิกที่มีการติดต่อกันทางสังคม (Social Interaction) (3) สมาชิกมีความสัมพันธ์กันทางสังคม (Social Relationship) (4) มีความผูกพันทางด้านจิตใจต่อระบบนิเวศ (Psycho-Ecological Relationship) และ (5) มีกิจกรรมส่วนรวมเพื่อใช้ประโยชน์ (Central Activities for Utilization) นอกจากนี้ Poplin ยังได้กล่าวถึงสถานะของชุมชนไว้ 3 สถานะ ดังนี้ (1) ชุมชนในฐานะหน่วยทางภูมิศาสตร์ (Community as a Territorial Unit) (2) ชุมชนในฐานะหน่วยทางสังคม (Community as a Social System Unit) และ (3) ชุมชนในฐานะหน่วยทางจิตวิทยาทางวัฒนธรรม (Community as a Psycho Cultural Unit)

ส่วนคำว่า “ท้องถิ่น” (Local) เป็นรากศัพท์ที่มาจากภาษาละติน คือ localis แปลว่า สถานที่ (Place) ดังนั้นคำว่า “ท้องถิ่น” จึงหมายถึง เขตพื้นที่จำเพาะ (Definite Place of Definite District) ที่เป็นส่วนย่อยของประเทศ (Country as a Whole) ในแง่การปกครองท้องถิ่น คือเขตการปกครองที่กฎหมายปกครองของเทศานั้นกำหนดขึ้น เช่น ในต่างประเทศแบ่งเขตการปกครองท้องถิ่นเป็นเมือง (Town), นคร (City), มหานคร (Metropolitan) เป็นต้น ส่วนคำว่า “ชุมชนท้องถิ่น” (Local Communities) เป็นคำที่ใช้ในประเทศยุโรป เช่น อิตาลี เยอรมนี เนเธอร์แลนด์ เนื่องจากประเทศเหล่านี้มีระบบการปกครองท้องถิ่นที่มีพื้นฐานมาจาก “ชุมชน” โดยชุมชนดั้งเดิมของประเทศเหล่านี้เป็นชุมชนปกครองตนเอง (Self-Governing Community) (โกวิทย์ พวงงาม 2562, น. 26-27)

ความสำคัญของชุมชนท้องถิ่นมีความสำคัญใน 5 ประการ (1) ชุมชนท้องถิ่นมีหน้าที่หรือภารกิจบางอย่างที่จำเป็นต่อการดำรงอยู่ของระบบสังคมที่ใหญ่กว่า เช่น หน้าที่ในการขัดเกลาทางสังคม หน้าที่ในการดำรงสถาบันครอบครัว ฯลฯ (2) ชุมชนท้องถิ่น เป็นเครื่องมือสะท้อนความคิดของประชาชนในระบบสังคมได้ เป็นอย่างดีเนื่องจากชุมชนท้องถิ่นเป็นหน่วยทางปกครองอย่างเป็นทางการ (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) และอย่างไม่เป็นทางการ (การดูแลหมู่บ้านของผู้ใหญ่บ้านหรือผู้อาวุโสในหมู่บ้าน) จึงทำให้ชุมชนมีลักษณะพิเศษบางประการในการเข้าถึงประชาชนในชุมชน (3) ชุมชนท้องถิ่น เป็นการรวมตัว (Grouping) ผลประโยชน์และความต้องการของคนในสังคมให้เข้าเป็นหมวดหมู่ และง่ายต่อการจัดการข้อเรียกร้องต่างๆ (4) ชุมชนท้องถิ่น เป็นหน่วยพื้นฐานของสังคม ในการบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน (5) ชุมชนท้องถิ่น เปรียบเสมือนสถาบันในการฝึกการมีส่วนร่วม หรือส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองให้แก่ประชาชน ความสำคัญของชุมชนดังกล่าวทำให้เราเห็นได้ว่าชุมชนท้องถิ่นจำเป็นต่อระบบสังคมในขั้นพื้นฐานที่สุด และมีผลต่อการดำรงอยู่ของระบบสังคม รวมถึงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองให้แก่ประชาชนได้อีกทางหนึ่งด้วย (โกวิทย์ พวงงาม, 2562, น. 31)

2.2 การสร้างชุมชนเข้มแข็ง และกระบวนการจัดการตนเองของชุมชน ในเรื่องการสร้างชุมชนเข้มแข็ง อาจารย์ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม กล่าวว่า “ชุมชนเข้มแข็งของชุมชนไม่เรียกว่า หมายถึง ชุมชนที่คิดพึ่งตนเอง จัดการตนเอง ดูแลซึ่งกันและกันได้” ชุมชนเข้มแข็งในมิติการพัฒนาชุมชน หมายถึง การส่งเสริมให้ชุมชนต้องเป็นชุมชนที่มีกระบวนการเพื่อทำให้คนมีคุณภาพ สามารถพึ่งตนเอง

ได้อย่างมีความสุข มีความสามารถในการจัดการกับสภาพปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้ด้วยตนเอง อันจะนำไปสู่การเรียนรู้ที่จะอยู่ร่วมกันกับคนอื่นอย่างเอื้ออาทรต่อกัน เป็นพื้นฐานของการสร้างความรู้สึกรักและหวงแหนทรัพยากรธรรมชาติ วัฒนธรรมประเพณี คุณค่าความสัมพันธ์ของชุมชนท้องถิ่นเองก่อปรักับความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกันของคนในชุมชนท้องถิ่น

สำหรับกระบวนการจัดการตนเองของชุมชน การที่ชุมชนท้องถิ่นจะสามารถจัดการตนเองได้นั้นชุมชนต้องมีความเชื่อมั่นในศักยภาพของคน และชุมชนว่าสามารถจัดการตนเองได้ ด้วยการยึดหลักการพึ่งตนเองเป็นที่ตั้ง การจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่น หมายถึง การที่ชุมชนท้องถิ่นมีความสามารถจัดการกับปัญหา และสามารถจัดการความสัมพันธ์ของชุมชน หรือจัดการกับสิ่งต่างๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชน ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความอิสระทั้งทางด้านความคิด การแสดงออก และมีองค์ความรู้ (Knowledge) ที่อาจจะถูกถ่ายทอดมาในรูปแบบของภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือเกิดขึ้นจากการสังสมประสบการณ์ของชุมชนท้องถิ่นเอง

จากงานศึกษาวิจัยของประภาส ปันตบแต่ง และคณะ (2565, น. 85) ในเรื่อง “การพัฒนาชุมชนเข้มแข็งพึ่งพาตนเองและเท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงโดยอาศัยการดำเนินงานอย่างบูรณาการ” จากการศึกษาของคณะวิจัยในพื้นที่ 5 จังหวัด ได้นำมาสู่กระบวนการสังเคราะห์บทเรียนจากเงื่อนไขของพื้นที่ต่างๆ โดยพบว่า การพัฒนาพื้นที่ต้นแบบในการพัฒนาชุมชนเข้มแข็งพึ่งพาตนเองและเท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงโดยอาศัยการดำเนินงานอย่างบูรณาการ มีประเด็นร่วมสำคัญที่สามารถสะท้อนให้

เห็นถึงการทำงานของชุมชนท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่โดยมีลักษณะที่สำคัญ 6 ประเด็น คือ (1) การมีจินตภาพร่วมกันของผู้คนในชุมชนท้องถิ่นท่ามกลางความเปลี่ยนแปลง (2) การมีการจัดการร่วมในเชิงสถาบัน (3) การมีการจัดการความรู้ กระบวนการมีส่วนร่วมในความรู้และการยกระดับองค์ความรู้สู่การปฏิบัติ (4) การมีกติกา มีข้อตกลงร่วมในการจัดการ (5) บทบาทภาคประชาสังคมกับการเป็นหุ้นส่วนในการพัฒนาชุมชน (6) การสร้าง “พื้นที่กลาง” หรือ “พื้นที่เจรจาและปรึกษาหารือ”

งานศึกษาครั้งนี้ของ ประภาส ปันตบแต่ง และคณะ (2565, น. 127) พบว่า ชุมชน องค์กรชุมชนและภาคประชาสังคมได้ร่วมกันสร้าง “พื้นที่กลาง” ขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งด้านการจัดการทรัพยากร และความเหลื่อมล้ำในการพัฒนา ซึ่งเป็นประเด็นที่ซับซ้อนไม่สามารถแก้ไขได้โดยชุมชนหรือหน่วยงานใด หน่วยงานหนึ่ง รวมทั้งเพื่อเสนอทางเลือกหรือนวัตกรรมด้านการพัฒนาแบบใหม่ที่เปิดให้ผู้มีส่วนได้เสียต่างๆ ได้มีบทบาทในการพัฒนา พื้นที่กลางในที่นี้เป็นพื้นที่ของความสัมพันธ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นเพื่อให้ผู้เล่นหรือผู้มีส่วนได้เสียต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาหรือประเด็นการพัฒนาของชุมชนได้ปรึกษาหารือ เจรจาและถกเถียงกัน โดยเอาผลประโยชน์ของสาธารณะหรือชุมชนเป็นตัวตั้ง การมี “พื้นที่กลาง” จึงเป็นกลไกหรือเครื่องมือพื้นฐานที่นำไปสู่การสร้างชุมชนเข้มแข็งที่นำไปสู่การจัดการตนเองของชุมชนได้ ดังนั้นประเด็นในการศึกษาต่อไปจะได้ศึกษาถึงเรื่อง “พื้นที่กลาง” ถึงความหมายขอบเขตและการทำหน้าที่ของ “พื้นที่กลาง” ต่อไป

3. การสร้าง “พื้นที่กลาง” เป็นเครื่องมือและกลไกที่สร้างฐานรากประชาธิปไตยของไทย

“พื้นที่กลาง” ได้รับการออกแบบบนพื้นฐานของประสบการณ์ในการแก้ไขปัญหาของชาวบ้านในระดับพื้นที่ต่างๆ จนนำมาสู่การสังเคราะห์เพื่อวางรูปแบบและแนวทางของการสร้าง “พื้นที่กลาง” ให้เป็นกลไกในการแก้ไขปัญหาของชาวบ้านในพื้นที่ต่างๆ “พื้นที่กลาง” คือพื้นที่สาธารณะของประชาชนในการแสดงออกถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองและการจัดการในระดับท้องถิ่น ในที่นี้จะได้ศึกษาถึง 3.1 “พื้นที่กลาง” กับประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy) และ 3.2 ความพยายามในการทำให้เกิด “พื้นที่กลาง” ในสังคมไทย โดยมีรายละเอียด ดังนี้

3.1 “พื้นที่กลาง” กับ “ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ” (Deliberative Democracy) “พื้นที่กลาง” หรือ “พื้นที่สาธารณะ” คือ หัวใจสำคัญประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy) ที่พยายามแก้ไขปัญหา หรือเติมเต็มข้อบกพร่องของประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) ในที่นี้จะได้กล่าวถึงในงานศึกษาของ Juergen Gerhard, Friendhelm Neidhardt (1990, pp. 4-15) “พื้นที่กลาง” (Public Sphere) และประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy) “พื้นที่กลาง” หรือ “พื้นที่สาธารณะ” (Oeffentlichkeit - Public Sphere) ความหมายของคำว่า “สาธารณะ” (Oeffentlichkeit) ในภาษาเยอรมันเริ่มต้นใช้ในศตวรรษที่ 18 ความหมายดั้งเดิมของคำนี้หมายถึง พื้นที่หรือขอบเขตซึ่งบุคคลทั่วไปสามารถเข้าถึงได้และเปิดเผยและโดยทั่วไปเป็นเรื่อง

ที่เกี่ยวกับการกิจของรัฐ ต่อมาในศตวรรษที่ 19 ความหมายของ “พื้นที่สาธารณะ” นอกจากจะมีความเข้าใจตามความเดิมแล้วเป็นครั้งแรกที่คำว่า “พื้นที่สาธารณะ” ถูกนำมาเชื่อมโยงกับกับกลุ่มบุคคลซึ่งถูกแปลเป็นภาษาเยอรมันว่า “Publikum” ข้อความคิดว่าด้วย “พื้นที่สาธารณะ” ในเยอรมนีที่ได้รับการกล่าวถึงส่วนใหญ่ในปัจจุบันนี้มีพื้นฐานมาจากการงานของ Jürgen Habermas และ Niklas Luhmann สำหรับผลงานของ Jürgen Habermas นักวิชาการชาวเยอรมันได้เสนอผลงานชื่อ “การแปลงรูปเชิงโครงสร้างของพื้นที่สาธารณะ” Habermas ได้อธิบายถึงกระบวนการเกิดสำนักสาธารณะ (สำนักส่วนรวม) ว่ามาจากการที่ปัจเจกบุคคลใช้ความรู้และแสดงออกทางความคิดอย่างมีเหตุผล อย่างเปิดเผยในที่สาธารณะ ส่งผลให้สาธารณชน (public) เริ่มสามารถเข้าถึงและยึดครองมณฑลสาธารณะที่เคยถูกควบคุมโดยรัฐได้ และต่อมาพื้นที่ดังกล่าวก็ได้แปรเปลี่ยนเป็นพื้นที่ของการถกเถียงวิพากษ์วิจารณ์การเมือง รวมทั้งการวิพากษ์วิจารณ์ตัวอำนาจรัฐด้วย พื้นที่สาธารณะจึงกลายเป็นอำนาจใหม่ที่ท้าทายอำนาจเดิมของสังคมศักดินาในยุโรป อาจกล่าวได้ว่าพื้นที่สาธารณะดังกล่าวได้ทำหน้าที่เป็นพื้นที่ต่อสู้ทางการเมืองของชนชั้นกลางด้วย เพราะนอกจากการพูดคุยดังกล่าวจะเป็นช่องทางให้สมาชิกในสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมในชีวิตสาธารณะแล้ว ยังสามารถตรวจสอบรัฐบาลที่กำลังปกครองอยู่ในขณะนั้นได้ด้วย หลังจากนั้นผลที่เกิดขึ้นก็คือ กลุ่มพื้นที่สาธารณะนั้นก็将会นำเอาข้อสรุปหรือข้อเสนอไปต่อรองกับชนชั้นกษัตริย์หรือขุนนาง พื้นที่สาธารณะจึงเท่ากับเป็นเวทีที่เปิดโอกาสให้ชนชั้นกลางได้แสดงตัวในฐานะ “พลเมือง” และได้รวมตัวกันเพื่อเป็น

ช่องทางเข้าไปร่วมกับชีวิตสาธารณะของสังคม โดย Juergen Gerhard และ Friedhelm Neidhardt ได้สรุปเกี่ยวกับ “พื้นที่สาธารณะ” ว่ามีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ (1) เป็นระบบการติดต่อสื่อสารที่มีลักษณะเฉพาะ ซึ่งแยกออกจากระบบสังคมอื่นๆ โดยระบบวางอยู่บนพื้นฐานของการแลกเปลี่ยนข้อมูล ความเห็น โดยบุคคล, กลุ่มบุคคล และสถาบันได้หยิบยกประเด็นใดประเด็นหนึ่งเพื่อให้ข้อคิดเห็นต่อประเด็นนั้นๆ (2) ลักษณะเฉพาะของระบบการติดต่อสื่อสารดังกล่าวมีผลทำให้สมาชิกของสังคมทุกคนสามารถเข้าร่วมกับระบบดังกล่าวได้ ความเป็นสาธารณะดังกล่าวโดยพื้นฐานแล้วไม่มีข้อจำกัดสำหรับบุคคลใดๆ เป็นระบบที่เปิดกว้าง ประเด็นนี้จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญในการก่อตั้งระบบของ “พื้นที่สาธารณะ” ซึ่งไม่ได้หมายความว่า “พื้นที่สาธารณะเป็นระบบที่ไม่มีข้อจำกัดใดๆ แต่ประเด็นสำคัญคือความไม่สามารถที่จะมีข้อจำกัดได้ในเชิงหลักการ ดังนั้น “พื้นที่สาธารณะในความหมายนี้คือระบบที่ไม่สามารถระบุถึงสมาชิกที่ชัดเจนตายตัวได้ โดยหลักการแล้วทุกคนย่อมเข้าร่วมในพื้นที่สาธารณะได้ และ (3) เป็นระบบของการติดต่อสื่อสารซึ่งโดยทั่วไปแล้วเป็นระบบที่เปิดกว้างสำหรับบุคคลทั่วไปในสังคมและเป็นระบบที่มุ่งหมายสำหรับบุคคลที่เป็นสามัญชนทั่วไป ลักษณะของ “พื้นที่สาธารณะ” ในประการนี้ย่อมมีผลกับกระบวนการในการจัดทำข้อมูลของระบบซึ่งเป็นระบบของบุคคลสามัญทั่วไปที่เปิดกว้าง

สำหรับประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy) นั้น ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือปรากฏขึ้นอย่างน้อยในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ทำให้เกิดพัฒนาการในทฤษฎีทางการเมืองที่น่าสนใจอย่างยิ่ง

หากจะให้ความหมายอย่างกว้างๆ ถึงประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือมักจะอ้างถึงแนวคิดในกระบวนการจัดทำกฎหมายของพลเมืองโดยการปรึกษาหารือต่อสาธารณะ การอธิบายในทางกฎหมายของความชอบด้วยกฎหมาย ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือทำให้เกิดแนวคิดของกระบวนการนิติบัญญัติที่สมเหตุสมผล หลักการการมีส่วนร่วม และการปกครองตนเองของพลเมือง หากกล่าวโดยสรุปในปัจจุบันนี้ เป็นเรื่องแนวคิดว่าด้วยความอิสระทางการเมืองที่อยู่บนพื้นฐานของการให้เหตุผลในภาคปฏิบัติของพลเมือง Joshua Cohen (1997, p. 72) ได้กล่าวถึงข้อความคิดว่าด้วยประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือว่า ประกอบด้วยลักษณะสำคัญ 5 ประการ คือ (1) ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือวางอยู่บนพื้นฐานของกลุ่มบุคคลซึ่งบรรดาสมาชิกมีความมุ่งหมายที่จะดำเนินการต่อเนื่องโดยไม่มีการกำหนดเวลาสิ้นสุด (2) สมาชิกของกลุ่มบุคคลดังกล่าวได้แลกเปลี่ยนทัศนะในประเด็นที่ได้มีการกำหนดเพื่อการปรึกษาหารือกัน การแลกเปลี่ยนของสมาชิกนั้นด้วยความมุ่งมั่นที่จะร่วมมือกันในการทำกิจกรรมเพื่อให้บรรลุความมุ่งหมายตามที่ได้ปรึกษาหารือกัน การปรึกษาหารือขึ้นอยู่กับหลักพื้นฐานของความอิสระและเท่าเทียมกัน (3) ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือเป็นการรวมกลุ่มของบุคคลที่มีความหลากหลาย สมาชิกของกลุ่มบุคคลมีความหลากหลายในความพึงพอใจ ความเชื่อมั่น ดังนั้น จึงมีความมุ่งหมายที่แตกต่างกัน (4) เนื่องจากสมาชิกของกลุ่มบุคคลคำนึงถึงกระบวนการปรึกษาหารือซึ่งถือว่าเป็นที่มาของ “ความชอบธรรม” ดังนั้น จึงมีความสำคัญอย่างสำหรับบรรดาสมาชิกทั้งหลาย ไม่ใช่เฉพาะแต่ผลของการปรึกษาหารือเท่านั้น แต่กรณี

ย่อมเป็นที่ประจักษ์ต่อบรรดาสมาชิกทั้งหลายถึงกระบวนการปรึกษาหารือ และ (5) บรรดาสมาชิกยอมรับบุคคลอื่นๆ ถึงความสามารถในการปรึกษาหารือกัน ความสามารถดังกล่าวเรียกร่องสำหรับการแลกเปลี่ยนด้วยเหตุผลต่อสาธารณะและสำหรับการยอมรับต่อผลของการให้เหตุผลดังกล่าว

นอกจากลักษณะสำคัญของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือแล้ว Joshua Cohen, (1997, p. 73) ยังได้กล่าวถึงกระบวนการของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือวางอยู่บนหลักการดังต่อไปนี้ (1) กระบวนการปรึกษาหารือเป็นกระบวนการที่เป็น “อิสระ” ซึ่งประกอบด้วยเงื่อนไข 2 ประการ ก. ผู้เข้าร่วมกระบวนการปรึกษาหารือยอมผูกพันกับของการปรึกษาหารือและเป็นเงื่อนไขที่กำหนดไว้ก่อนหน้าแล้ว ข้อเสนอทั้งหลายมิได้ถูกจำกัดบนพื้นฐานเรื่องอำนาจหรือจากหลักเกณฑ์ของกฎหมาย ข. ผู้เข้าร่วมกระบวนการปรึกษาหารือจะต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าพวกเขาสามารถดำเนินการตามผลของการปรึกษาหารือนั้นได้ (2) กระบวนการปรึกษาหารือเป็นการแสดงถึง “การมีเหตุผล” ที่เรียกร่องไปยังรัฐ การให้เหตุผลของพวกเขาสำหรับข้อเสนอที่ก้าวหน้าขึ้นเป็นการสนับสนุนพวกเขาหรือวิพากษ์วิจารณ์พวกเขา การให้เหตุผลเหล่านั้นอยู่บนความคาดหวังว่าเหตุผลเหล่านั้นจะแก้ปัญหาของพวกเขาได้ แนวคิดของการปรึกษาหารือเน้นย้ำว่าทางเลือกของกลุ่มบุคคลควรทำในวิถีทางของการปรึกษาหารือกัน (3) แนวคิดของการปรึกษาหารือ ผู้เข้าร่วมการปรึกษาหารือทุกฝ่ายล้วนมีความเท่าเทียมกันทั้งในนัยของทางการและนัยเชิงเนื้อหา ความเท่าเทียมกันในนัยของทางการนั้นเป็นเรื่องของกฎระเบียบ ไม่มีบุคคลใดคนหนึ่ง

มีอยู่เหนือบุคคลอื่น ทุกคนมีความเท่าเทียมกัน ในกระบวนการปรึกษาหารือ สมาชิกแต่ละคนสามารถกำหนดประเด็นการหารือ และอาจมีข้อเสนอที่เป็นทางออกของปัญหา และทุกคนมีเสียงเท่ากัน ในกระบวนการตัดสินใจ สำหรับความเท่าเทียมกันนัยเชิงเนื้อหา นั่น คือ การกระจายอำนาจและทรัพยากรที่มีอยู่จะต้องไม่มีบุคคลหนึ่งบุคคลใดมีบทบาทที่มีอำนาจเหนือในกระบวนการปรึกษาหารือ (4) กระบวนการปรึกษาหารือมีความมุ่งหมายที่จะหาเหตุผลที่โน้มน้าวทุกฝ่ายให้ยอมรับผลของการตัดสินใจร่วมกัน หรือต้องความเห็นพ้องต้องกัน (consensus)

กล่าวโดยสรุป ลักษณะและหลักการของของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือดังกล่าวข้างต้นถือเป็นข้อพิจารณาพื้นฐานที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างกลไกของ “พื้นที่กลาง” และอาศัยลักษณะและหลักการของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือเป็นเครื่องมือในการดำเนินการเพื่อนำไปสู่ความเห็นพ้องต้องกันของกระบวนการภาคประชาสังคม สำหรับแนวทางของหลักประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารืออาจดำเนินการได้โดยทำเป็นข้อตกลงพื้นฐานของพื้นที่กลางนั้นๆ

3.2 ความพยายามในการทำให้เกิด “พื้นที่กลาง” ในสังคมไทย การเกิดขึ้นของ “พื้นที่กลาง” หรือ “พื้นที่สาธารณะ” เป็นกระบวนการทางสังคมที่เกิดขึ้นในสังคมสมัยใหม่ที่ผู้คนในสังคมเริ่มแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในเรื่องที่เป็นประเด็นสาธารณะและนำไปสู่การเรียกร้องต่อผู้มีอำนาจในการปกครอง “พื้นที่กลาง” หรือ “พื้นที่สาธารณะ” จึงเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับกระบวนการประชาธิปไตย กระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยในสังคมไทยมีข้อจำกัดหลายประการที่แตกต่างไปจากสังคมตะวันตก

แต่อย่างไรก็ตาม ในช่วงการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2558 มีความพยายามในการวางรากฐานให้เกิดพื้นที่กลางในระดับจังหวัด โดยเรียกว่า “สมัชชาพลเมือง” โดยเชื่อมโยงกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นซึ่งกำหนดไว้ในร่างมาตรา 215 (คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ, ม.ป.ป., น. 76) โดยมาตรา 215 บัญญัติว่า

“ประชาชนหรือชุมชนย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรบริหารท้องถิ่นในการกำหนดรูปแบบองค์กรบริหารท้องถิ่น การเปลี่ยนแปลงเขตการปกครองท้องถิ่น การบริหารงานท้องถิ่น การออกเสียงประชามติระดับท้องถิ่น หรือการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

องค์กรบริหารท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยอย่างน้อยต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร รายงานผลการดำเนินงาน และรายงานงบการเงิน และสถานการณ์การคลังท้องถิ่นให้ประชาชนทราบ ส่งเสริมสมัชชาพลเมือง รวมทั้งต้องจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมตัดสินใจในการดำเนินงานที่มีผลกระทบต่อประชาชน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

เพื่อประโยชน์ในการมีส่วนร่วมของประชาชนตามมาตรานี้ พลเมืองอาจรวมกันเป็นสมัชชาพลเมืองซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากองค์ประกอบที่หลากหลายจากพลเมืองในท้องถิ่น และมีความเหมาะสมกับภูมิสังคมของแต่ละพื้นที่ มีการกิจร่วมกันกับองค์กรบริหารท้องถิ่นในการดำเนินการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้

องค์ประกอบ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม ที่มา วาระดำรงตำแหน่ง ภารกิจของสมัชชาพลเมืองและ

การอื่นที่จำเป็น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ความมุ่งหมายของการจัดให้มี “สมัชชาพลเมือง” โดยความมุ่งหมายเพื่อให้พลเมืองตื่นรู้ (active citizen) ในพื้นที่นั้นๆ ได้เข้ามาผลักดันให้เกิด “พื้นที่กลาง” หรือ “พื้นที่สาธารณะ” โดยอาศัยกลไกของ “สมัชชาพลเมือง” เป็นเครื่องมือหรือกลไกขับเคลื่อนดังกล่าว เพื่อให้การบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่นตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ และเท่าเทียมกับการฝึกฝนวัฒนธรรมประชาธิปไตยในระดับรากฐานไปในคราวเดียวกันด้วย ดังนั้น ตามแนวคิดดังกล่าวข้างต้นจึงเป็นความพยายามผลักดันให้เกิดพื้นที่กลางในนามของ “สมัชชาพลเมือง” และจะต้องอาศัยพื้นฐานของกฎหมายวางแนวทางเพื่อให้เกิด “สมัชชาพลเมือง” ในแต่ละพื้นที่ แต่อย่างไรก็ตาม ความพยายามในการวางรากฐานให้เกิด “พื้นที่กลาง” ในระดับการปกครองส่วนท้องถิ่นในครั้งนี้ก็ประสบความสำเร็จ เมื่อการลงมติให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ตกไป

ดังนั้น กระบวนการกระจายอำนาจของประเทศไทยที่ให้น้ำหนักการกระจายอำนาจผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและอาศัยระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนเป็นเครื่องมือเข้าสู่อำนาจและในท้ายที่สุดผู้ได้อำนาจในการจัดการปกครองท้องถิ่นผ่านกลไกตัวแทนส่วนใหญ่จะตกอยู่ในมือชนชั้นนำท้องถิ่น ประชาชนถูกผลักออกจากการมีส่วนร่วมทางการเมืองนำมาสู่ปัญหาการกระจายอำนาจของไทย นอกจากนี้การมีส่วนร่วมทางการเมืองทางอ้อมผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรูปแบบสถาบันที่ตายตัวไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนที่มีความซับซ้อนและมีความแตกต่างกัน

ตามพื้นที่ได้ โดยหลักการแล้ว “พื้นที่กลาง” กับ “ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ” ไม่ได้เป็นสิ่งที่ขัดแย้งกับระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน แต่เป็นการเพิ่มเติมสร้างระบบคู่ขนานของการพัฒนาประชาธิปไตยในท้องถิ่นไทย ระบอบประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือจะช่วยแก้ปัญหาข้อบกพร่องต่างๆ ของระบบการเมืองแบบตัวแทน “พื้นที่กลาง” ในหลักการของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือจะสำเร็จได้ ต้องสร้างพลเมืองตื่นรู้ (active citizen) และมีจิตสาธารณะรวมหมู่ (civic life) หลักการสำคัญของพื้นที่กลาง คือ กระบวนการที่ให้ประชาชนหรือภาคพลเมืองได้มีส่วนร่วมในการเสนอแนะและตอบสนองข้อเรียกร้องเพื่อให้ตัวแทนของตนหรือรัฐบาลนำไปปฏิบัติต่อไป

4. การจัดการตนเองของชุมชนเข้มแข็งที่ประสบความสำเร็จในพื้นที่ต่างๆ

การจัดการตนเองของชุมชนเข้มแข็งที่ประสบความสำเร็จในพื้นที่ต่างๆ จะขอกล่าวถึง 2 ขอบเขต คือ

4.1 ชุมชนเข้มแข็งที่จัดการตนเองในประเด็นต่างๆ และ

4.2 ชุมชนเข้มแข็งที่บูรณาการในระดับจังหวัด โดยมีประเด็นในการศึกษา ดังนี้

4.1 ชุมชนเข้มแข็งที่จัดการตนเองในประเด็นต่างๆ จากงานศึกษาของ (โกวิทย์ พวงงาม 2562, น. 455-683) โดยอาจแบ่งประเด็นที่ชุมชนเข้มแข็งได้ดำเนินการ ดังนี้ (1) การจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่นด้านการเงินชุมชน (2) การจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่นด้านแผนชุมชน (3) การจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่นด้านทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม (4) การจัดการตนเอง

ของชุมชนท้องถิ่นด้านการเกษตร (5) การจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่นด้านเศรษฐกิจพอเพียง (6) การจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่นด้านความมั่นคงทางอาหาร (7) การจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่นด้านการต่อสู้กับความยากจน แนวทางในการจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่นดังกล่าว จากการศึกษาของโกวิทย์ พวงงาม ได้วิเคราะห์ปัจจัยที่ทำให้ชุมชนสามารถจัดการตนเองได้ประกอบด้วยปัจจัย ดังต่อไปนี้

4.1.1 กลไกหลักในการจัดการตนเองของชุมชนและท้องถิ่น ประกอบด้วย 3 กลไกหลัก คือ (1) กลุ่มแกนนำและสมาชิกอาสาสมัคร (2) สมาชิกกลุ่ม และ (3) สภาผู้นำชุมชน โดยการเปิดพื้นที่ให้กับคนในชุมชนได้แสดงความคิดเห็น มีกิจกรรมหรือกระบวนการหลักเพื่อแก้ปัญหาของชุมชน หรือมีเวทีการเรียนรู้

4.1.2 หลักการที่ใช้ในการจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่น ประกอบด้วยหลักการดังนี้ (1) หลักการประชาธิปไตยชุมชนที่เน้นการรับฟังความคิดเห็นอย่างรอบด้าน ตลอดจนการปรึกษาหารือและถกเถียง (Deliberative) (2) หลักการบริหารจัดการที่มีความยืดหยุ่น (3) หลักการทำงานแบบทำทันที หรือเรียกว่า “ททท.” (4) หลักการเชื่อมโยงกิจกรรมทุกภาคส่วนให้เห็นเป็นการพัฒนาแบบองค์รวมให้ได้ (5) หลักการแบ่งความรับผิดชอบให้แก่ชุมชนกลุ่ม โชน คุ่มละแวก และ (6) หลักการใช้ทุนที่มีอยู่ในชุมชนเป็นหลัก

4.1.3 กระบวนการที่ใช้ในการจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่น ได้อาศัยกระบวนการดังนี้ (1) กระบวนการกลุ่มที่มีความเข้มแข็งและต่อเนื่อง (2) กระบวนการตรวจสอบโดยเครือข่ายกลุ่มต่างๆ ที่มีอยู่ในชุมชน (3) กระบวนการ

ถ่ายทอดแลกเปลี่ยนเรียนรู้ (4) กระบวนการทำงานอย่างต่อเนื่อง (5) กระบวนการปรับแนวคิดชุมชน เพื่อให้ชุมชนมองเห็นคุณค่าของตนเอง และ (6) กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน

4.1.4 เครื่องมือที่ใช้ในการจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่น มีเครื่องมือที่หลากหลาย กล่าวคือ (1) ศีล 5 (2) ระบบเครือญาติ (3) คุ่มบ้าน โชนบ้าน กลุ่มบ้าน และละแวกบ้าน (4) แผนแม่บทชุมชน (5) กลุ่ม/องค์กรชุมชน หรือเครือข่ายชุมชน (6) กฎระเบียบและกติกาที่ชัดเจน (7) ระบบข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล

4.1.5 เป้าหมายหรือผลลัพธ์ที่จะเกิดจากการจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่น จะมีลักษณะดังต่อไปนี้ (1) ความผูกพันต่อกันกำเนิด (2) จิตสำนึกรักและห่วงหาชุมชน (3) การพึ่งตนเองของชุมชน และ (4) รูปแบบการจัดการตนเองที่เหมาะสมกับชุมชนนั้นๆ

จากผลสรุปของงานศึกษาดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการสร้างชุมชนให้เข้มแข็งและชุมชนจัดการตนเองได้เป็นสิ่งที่ต้องอาศัยปัจจัยและเงื่อนไขหลายประการที่จะส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนหันกลับมามองคุณค่าของตนเองและเห็นศักยภาพของชุมชนในการจัดการตนเองของชุมชน ดังนั้น การมีมาตรการและกลไกที่เหมาะสมในการส่งเสริมและสนับสนุนในการพัฒนาให้เกิดการสร้างชุมชนเข้มแข็งจึงเป็นเครื่องมือที่จำเป็นสำหรับการผลักดันและขับเคลื่อนในเรื่องดังกล่าว

4.2 ชุมชนเข้มแข็งที่บูรณาการในระดับจังหวัด

กรณีของจังหวัดพังงาที่ได้ผลักดันขับเคลื่อนแนวคิดเรื่อง “พังงาแห่งความสุข” เป็นตัวอย่างของชุมชนเข้มแข็งที่บูรณาการในระดับจังหวัด โดยสรุปสาระสำคัญ ได้ดังนี้

4.2.1 การเดินทางของ “พังงาแห่งความสุข” ดำเนินการโดย (1) เครื่องมือสำคัญที่ใช้ขับเคลื่อนงานภาคประชาชนในช่วงเริ่มต้นคือ “การทำแผนชุมชน” ซึ่งเป็นกระบวนการทำงานที่ทำให้ชาวบ้านได้ย้อนทวนมาทำความเข้าใจกับชุมชนของตนเองอย่างจริงจัง จนกลายเป็นรากฐานของการทำงานพัฒนาในพื้นที่ รวมทั้งการบริหารจัดการโครงการที่ชาวบ้านได้เรียนรู้การบริหารงบประมาณด้วยตนเอง (2) การก่อตั้งสภาองค์กรชุมชน 13 พื้นที่ เป็นจุดเปลี่ยนของภาคประชาสังคมของพังงา เพราะเมื่อมีสภาองค์กรชุมชนแล้วก็ต้องมี “พื้นที่กลาง” ในการประชุมพูดคุยแลกเปลี่ยนเพื่อร่วมกันขับเคลื่อนภารกิจ การมีพื้นที่กลางไว้พูดคุย นอกจากจะทำให้ทีมได้พบปะพูดคุยกันมากขึ้นแล้ว ยังหลอมรวมให้คนทำงานกลายเป็นทีมเดียวกัน และเริ่มมีทีมงานหน้าใหม่เข้าสู่วงการหลายคน (3) ค้นหาเป้าหมายการทำงานร่วมกัน ความพยายามค้นหาจุดร่วมของความต้องการระหว่างหน่วยงานองค์กรต่างๆ กับความต้องการของทีมงาน เพื่อเชื่อมโยงการทำงานระหว่างภาครัฐ เอกชน และองค์กรชุมชนให้เป็นเนื้อเดียวกัน รวมทั้งปรับท่าทีในการเข้าไปสัมพันธ์กับหน่วยงานในท้องถิ่นมากขึ้น จนนำไปสู่การขับเคลื่อนจังหวัดจัดการตนเองบนวาทกรรม “พังงาแห่งความสุข” และมีการร่างแผนยุทธศาสตร์ 10 ข้อ เพื่อร่วมกันสร้าง “พังงาแห่งความสุข”

4.2.2 ความสำเร็จของ “พังงาแห่งความสุข” พื้นฐานแห่งความสำเร็จ (1) การปรับกระบวนการความคิดใหม่ การปรับเปลี่ยนกระบวนการคิดและกระบวนการทำงานใหม่ ถือว่าเป็นประเด็นที่สำคัญ กระบวนการทำงานที่ต้องไปสัมพันธ์กับหน่วยงานรัฐ องค์กรเอกชน ส่งผลทำให้คณะทำงานต้องปรับท่าทีการทำงานใหม่จากที่เคยประทั่ง

อย่างเดียวก็นับเป็นไปเน้นสร้างความสัมพันธ์ใช้คนกับข้อมูลมาเป็นฐานการเคลื่อนงานแทน ผลจากการเปลี่ยนวิธีคิด วิธีทำงานใหม่ ส่งผลให้หน่วยราชการยอมรับการทำงานของคณะทำงานมากขึ้น (2) การสร้างความเข้าใจกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม และกระบวนการขับเคลื่อนระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ดำเนินการอย่างเข้มข้นผ่านเวที “สภาพลเมือง” และ (3) การขับเคลื่อนทางสังคมมีการเสริมสร้างองค์ความรู้และทักษะ 3 ด้าน คือ ก. การสร้างกลยุทธ์ในการขับเคลื่อนสังคม ข. การคิดและวางแผนการเงินแบบผู้ประกอบการสังคม และ ค. การจัดการและการพัฒนาทีมในช่วงเปลี่ยนผ่าน (ไมตรี จงไกรจักร และปณิธิดา จันทอร่าม (บ.ก.), 2561, น. 24-52)

จุดเริ่มต้นของพลังแห่งความสุข มาจากแนวคิดของ ศ.นพ.ประเวศ วะสี และคุณประชา หุตานุวัตร ที่มองว่า บทเรียนภาคประชาสังคมของจังหวัดพังงา คือการสร้าง ความเข้มแข็งของชุมชนระดับรากฐาน ที่มีความเป็น ตัวของตัวเอง และมีศักดิ์ศรี เห็นได้จากการทำร่วมกับ ผู้ว่าราชการจังหวัด ที่ไม่ว่าจะเปลี่ยนกี่คน พวกเขาก็ สามารถรับมือและประสานการทำงานร่วมกันได้ จึงอยากนำ แนวคิดการทำงานขับเคลื่อนสังคมของทีมพังงามาขยายผล ต่อให้คนในสังคมเห็นบทเรียนหนึ่งของการสร้างชุมชน เข้มแข็งที่มาจากฐานรากจริงๆ ปัจจุบันพังงาได้จัดทำ “ผังยุทธศาสตร์การพัฒนาพังงา” ที่จะนำไปสู่เป้าหมายสำคัญ ว่าด้วย “พังงาแห่งความสุข” กระบวนการดังกล่าวถือเป็น มิติใหม่ของกระบวนการพัฒนาที่จะสร้างให้ทุกภาคส่วน มีส่วนร่วมคิด ร่วมออกแบบในกิจกรรมของการพัฒนา ของจังหวัด ผังยุทธศาสตร์การพัฒนาพังงาจึงนับเป็น

ปรากฏการณ์สำคัญสำหรับรูปแบบการพัฒนาของ ประเทศที่จะต้องสร้างการพัฒนาจากหลากหลายภาคส่วน ซึ่งจะนำไปสู่เป้าหมายความสุขของทุกคนร่วมกัน (สถาบันอาศรมศิลป์, ม.ป.ป., บทนำ) และ (รายละเอียด โปรดดูภาคผนวกใน บรรณเจติ สังคะเนติ, 2565, น. 115)

กล่าวโดยสรุป (1) ชุมชนที่เข้มแข็งที่จัดการตนเอง ในระดับชุมชนอย่างน้อยต้องมีลักษณะ ดังนี้ (ก) การมี จินตภาพร่วมกันของผู้คนในชุมชนท้องถิ่น (ข) การมีการ จัดการร่วมในเชิงสถาบัน (ค) การมีการจัดการความรู้ กระบวนการมีส่วนร่วมในความรู้และการยกระดับ องค์ความรู้สู่การปฏิบัติ (ง) การมีกติกา มีข้อตกลงร่วม ในการจัดการ (2) สำหรับชุมชนเข้มแข็งที่บูรณาการ ในระดับจังหวัด อย่างน้อยต้องมีลักษณะ ดังนี้ (ก) การปรับ กระบวนความคิดใหม่ (ข) การสร้างความเข้าใจกันระหว่าง ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม (ค) การขับเคลื่อน ทางสังคมมีการเสริมสร้างองค์ความรู้และทักษะ 3 ด้าน คือ ด้านการสร้างกลยุทธ์ในการขับเคลื่อนสังคม ด้านการคิด และวางแผนการเงินแบบผู้ประกอบการสังคม และด้าน การจัดการและการพัฒนาทีมในช่วงเปลี่ยนผ่าน

5. การทำให้ชุมชนเข้มแข็งและการสร้าง “พื้นที่กลาง” ในระดับจังหวัดจะเป็นจุดคานงัด ประเทศไทยอย่างไร

การศึกษาในหัวข้อนี้จะเป็นการวิเคราะห์ว่า การทำให้ชุมชนเข้มแข็งและการสร้าง “พื้นที่กลาง” ใน ระดับจังหวัดจะเป็นจุดคานงัดประเทศไทยได้อย่างไร โดย ในการศึกษาเชิงวิเคราะห์นี้จะอาศัยกรณีของจังหวัดพังงา ที่ผลักดันให้เกิด “พังงาแห่งความสุข” เป็นฐานของ

การวิเคราะห์ โดยมีประเด็นในการวิเคราะห์ 4 ประเด็น ดังนี้ 5.1 ลดความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้างของสังคมไทย 5.2 ลดการรวมศูนย์ของระบบราชการรวมศูนย์ของการบริหารราชการของไทย 5.3 ก่อให้เกิดสถาบันทางสังคมของภาคประชาชนที่มีความเข้มแข็ง และ 5.4 สังคมไทยมีประชาธิปไตยฐานรากที่เข้มแข็งส่งผลต่อคุณภาพของประชาธิปไตยโดยรวม โดยมีรายละเอียด ดังนี้

5.1 ลดความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้างของสังคมไทย

การสร้างชุมชนให้เข้มแข็งและการมีกลไก “พื้นที่กลาง” ในระดับจะมีส่วนสำคัญในการลดความเหลื่อมล้ำในทางโครงสร้างของสังคมไทย กล่าวคือ ในทางโครงสร้างของสังคมจะมีการปรับดุลอำนาจระหว่างรัฐ เอกชน (ทุน) และสังคมอย่างชัดเจน จากกรณีศึกษาของจังหวัดพังงา ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า พลังในการขับเคลื่อนทิศทางของจังหวัดพังงานั้นมิได้เกิดจากการกำหนดของภาครัฐเพียงลำพัง กระบวนการร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาสู่พังงาแห่งความสุข เป็นกระบวนการกำหนดอนาคตการพัฒนาาร่วมกันของประชาชนในจังหวัดพังงาทุกภาคส่วนเพื่อร่วมแรงกันในการสร้างการพัฒนาจังหวัดไปสู่ทิศทางแห่งการกระจายเป็นธรรม เติบโต ยั่งยืน โดยมีกระบวนการรับฟังความเห็นของทุกภาคส่วนที่มีต่อการพัฒนาพังงา การสำรวจยุทธศาสตร์การพัฒนาของหน่วยงานภาครัฐและท้องถิ่นเพื่อนำมาสังเคราะห์ให้เป็นทิศทางร่วมกันของจังหวัดโดยฝ่ายวิชาการ ปรากฏการณ์นี้นับเป็นต้นแบบที่สำคัญของกระบวนการพัฒนาจังหวัดโดยประชาชนและภาครัฐร่วมมือกันสร้างทิศทางขึ้นซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้การพัฒนาจังหวัดเป็นของทุกคน ซึ่งจะทำให้แต่ละหน่วยสามารถนำสาระที่อยู่ในผังยุทธศาสตร์การพัฒนาไปปฏิบัติ

ตามภารกิจของแต่ละองค์กรทั้งภาคประชาชน ภาครัฐ และภาคท้องถิ่น ประเด็นนี้ถือเป็นนัยที่สำคัญต่อการลดความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้างเพราะทำให้เกิดการต่อรองกันอย่างเป็นธรรมต่อทุกฝ่าย “พื้นที่กลาง” ของจังหวัดพังงาก็คือ กลไกการปรับความสัมพันธ์เชิงอำนาจ หรือการเพิ่มอำนาจให้กลุ่มคนที่มีอำนาจน้อย เพื่อให้เกิดดุลยภาพเชิงอำนาจระหว่างคนกลุ่มต่างๆ สามารถเข้าสู่เวทีการต่อรองได้อย่างมีพลังใกล้เคียงกันระหว่างรัฐ ทุน และสังคม ผลของการปฏิรูปความสัมพันธ์เชิงอำนาจจะนำมาสู่การลดความเหลื่อมล้ำ กล่าวคือ การเปิดโอกาสให้คนทุกกลุ่มสามารถเข้าถึงทรัพยากรด้านต่างๆ ได้อย่างทั่วหน้า โดยคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) เห็นว่า การบริหารจัดการทรัพยากรที่ควรถูกปฏิรูปเพื่อสร้างความเป็นธรรมนั้นมีอยู่ 4 ด้าน คือ การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ, ทรัพยากรเศรษฐกิจ, ทรัพยากรสังคม และทรัพยากรการเมือง และหากตรวจสอบแผนยุทธศาสตร์ 10 ข้อ เพื่อนำไปสู่ “พังงาแห่งความสุข” ประกอบด้วย (1) การสร้างระบบเศรษฐกิจที่ยั่งยืน กระจายรายได้อย่างเป็นธรรม ทั้งการท่องเที่ยว เกษตร ประมง และอุตสาหกรรม (2) การสร้างระบบการศึกษาตลอดชีวิตและการศึกษาตามวิถีชุมชน (3) การสร้างความมั่นคงในที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยอย่างเป็นธรรม (4) การสร้างระบบการมีส่วนร่วมในการฟื้นฟูอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน รวมทั้งนโยบายการแก้ปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง (5) การสร้างระบบการมีส่วนร่วมในการฟื้นฟูจิตวิญญาณวัฒนธรรมตามความหลากหลาย รวมทั้งกลุ่มชาติพันธุ์และอัตลักษณ์คนพังงา (6) การสร้างระบบความร่วมมือสู่พังงาเมืองปลอดภัยในชีวิตและ

ทรัพยากร (7) การสร้างระบบการมีส่วนร่วมทุกภาคส่วน เพื่อลดข้อขัดแย้ง ยาสเสพติด สร้างครอบครัวแห่งความสุข (8) การส่งเสริมสวัสดิการชุมชนสู่สวัสดิการสังคมโดยความร่วมมือ 4 ฝ่าย (ชุมชน, ท้องถิ่น, รัฐ และเอกชน) (9) การส่งเสริมระบบป้องกันผลกระทบต่อสุขภาพ อย่างมีส่วนร่วม และ (10) การสร้างระบบการเมืองภาคพลเมือง ประชาธิปไตยชุมชน การมีส่วนร่วมให้เกิดธรรมาภิบาล จะเห็นได้ว่า ยุทธศาสตร์ 10 ข้อ ของ “พังงาแห่งความสุข” นั้นครอบคลุมการเข้าถึงทรัพยากรทั้ง 4 ด้าน ตามทัศนะของคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) และหากการขับเคลื่อนให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ “พังงาแห่งความสุข” ย่อมจะมีผลอย่างสำคัญต่อการลดความเหลื่อมเชิงโครงสร้าง ในจังหวัดพังงา (คณะกรรมการปฏิรูป, 2554, น. 16-18)

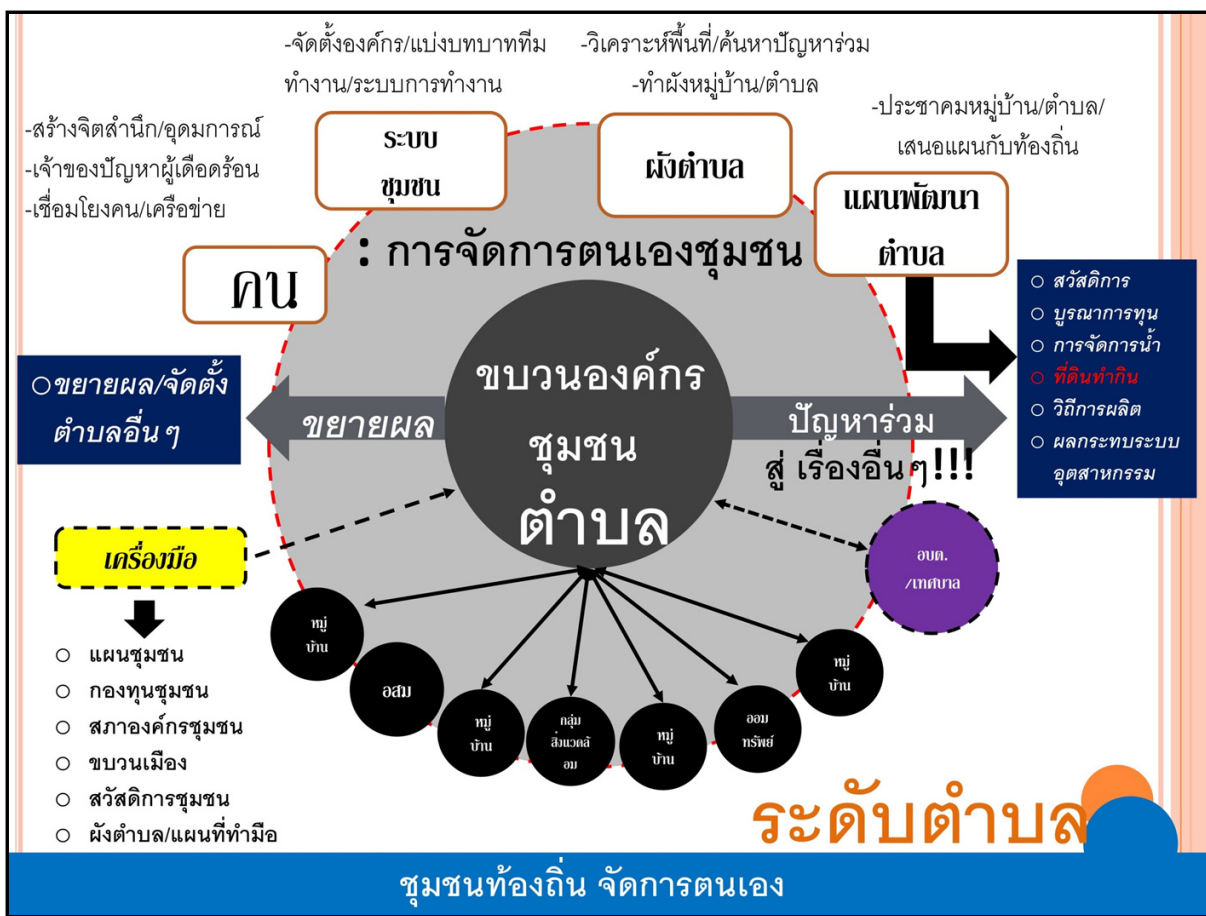
5.2 ลดการรวมศูนย์ของระบบราชการรวมศูนย์ของการบริหารราชการของไทย การเกิด “พื้นที่กลาง” ในกรณีของจังหวัดพังงานั้นย่อมมีผลโดยตรงต่อการลดการรวมศูนย์ของระบบราชการในจังหวัดพังงา โดยทั่วไปแล้วระบบราชการมีข้อจำกัดอย่างยิ่งในการบูรณาการกันระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ด้วยข้อจำกัดของระเบียบทางราชการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องอำนาจหน้าที่ บุคลากรและงบประมาณ รวมตลอดทั้งทัศนคติของภาคราชการที่มีต่อประชาชน ดังนั้น การบูรณาการของภาคราชการโดยการไม่ปรับปรุงโครงสร้างของระบบราชการใหม่จึงเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยาก ในทางตรงข้ามกับระบบราชการคือการดำเนินการของภาคประชาสังคม มีความยืดหยุ่นอาศัยความร่วมมืออย่างกว้างขวาง มองประเด็นปัญหาของชุมชนเป็นพื้นฐาน ดังนั้น การบูรณาการในส่วนองภาคประชาสังคมจึงสามารถทำได้ดีกว่าภาคราชการ

จากประสบการณ์ในการต่อสู้ของกระบวนจังหวัดพังงา มีการสะท้อนมุมมองของว่า “ที่ผ่านมาเวลาผู้ว่าราชการจังหวัดมาใหม่ เราประท้วงอย่างเดียว ผลคือไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลง ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ยังทำงานเหมือนเดิม แต่พอครั้งนี้เราเปลี่ยนวิธีคิด วิธีทำใหม่ จัดสมัชชาต้อนรับแทนใช้วิธีนุ่มนวล แสดงพลังร่วมของคนพังงาให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรับรู้ ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นคือ เราได้งบประมาณมาทำงาน” ประเด็นสำคัญของการเกิดการบูรณาการคือการปรับเปลี่ยนวิธีคิดทั้งภาคราชการ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ดังนั้น ในกรณีของจังหวัดพังงา “พื้นที่กลาง” จึงกลายเป็น “กลไก” สำคัญซึ่งเป็นกลไกที่ไม่เป็นทางการที่ดึงทุกภาคส่วนให้มาร่วมมือกันทั้งภาครัฐ เอกชน และองค์กรชุมชน ผลของความร่วมมือกันดังกล่าวนำไปสู่การนำงบประมาณของภาครัฐมาใช้ในกระบวนการทำงานของภาคประชาสังคม โดยเริ่มต้นจากผู้ว่าราชการจังหวัดได้จัดสรรงบประมาณมาใช้ในเวทีรับฟังความคิดเห็นเรื่องความสุข ความทุกข์ และข้อกังวลใจของคนพังงา ในพื้นที่ 8 ตำบล ครอบคลุม 8 อำเภอแล้วนำมาวิเคราะห์กำหนดร่างยุทธศาสตร์ซึ่งนำไปสู่การร่างธรรมนูญตำบลต่อไป ในปีต่อมา คณะทำงานยังคงได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากยุทธศาสตร์จังหวัด จัดเวทีรับฟังความคิดเห็นในพื้นที่อีก 8 ตำบล รวมเป็น 16 ตำบล ใน 8 อำเภอ และจากพื้นฐานดังกล่าวนำมาสู่การยกระดับเป็นร่างยุทธศาสตร์ 10 ข้อ เพื่อให้เป็น “พังงาแห่งความสุข” (ไมตรี จงไกรจักร, นายกสมาคมประชาสังคมพังงาแห่งความสุข กล่าวถึงประสบการณ์การทำงานในการทำงานกับภาคราชการ) (ไมตรี จงไกรจักร และปณิตดา จันทร์อร่าม (บ.ก.), 2561, น. 43-44) ดังนั้น การผลักดันขับเคลื่อนให้เป็นไปตาม

สถาบันพระปกเกล้า

ยุทธศาสตร์ 10 ข้อของ “พั่งาแห่งความสุข” จึงเป็นยุทธศาสตร์ที่มาจากทุกภาคส่วนมีไข่เกิดจากระบบสังการของภาครัฐ “พั่งาที่กลาง” ของจังหวัดพั่งาจึงกลายเป็นหัวใจสำคัญของการลดการรวมศูนย์อำนาจของระบบบริหารการและก่อให้เกิดการกระจายอำนาจที่มีไข่การกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เป็นการกระจายอำนาจที่ไปสู่ชุมชนโดยตรง การกระจายอำนาจไปสู่ชุมชนโดยตรงดังกล่าวย่อมส่งผลสำคัญต่อระบบการพัฒนาอย่างยั่งกล่าวคือ ทำให้ชุมชนมีบทบาทอย่างสำคัญในการร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาในตำบล และทิศทางการพัฒนา

ในระดับจังหวัด และผลที่ตามมาในประการต่อมา คือ การใช้จ่ายงบประมาณของภาครัฐในระดับจังหวัดเพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์ตามที่กำหนดไว้ย่อมมีนัยสำคัญว่า งบประมาณของแผ่นดินในจังหวัดได้ใช้เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนโดยแท้จริง ซึ่งจะมีผลต่อการบรรเทาทุกข์และสร้างสุขให้กับประชาชนในชุมชนนั้น ผลของการพัฒนาในทิศทางเช่นนี้ย่อมมีผลอย่างสำคัญต่อการลดความเหลื่อมล้ำในเชิงโครงสร้างอีกมิติหนึ่ง



ที่มา: เอกสารการนำเสนอของ “ทีมพลังาแห่งความสุข” ที่นำเสนอต่อสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)

5.3 ก่อให้เกิดสถาบันทางสังคมของภาคประชาชนที่มีความเข้มแข็ง ในกรณีของพังงาย่อมเป็นที่ประจักษ์ชัดว่า การเปลี่ยนท่าทีจากการประท้วงเรียกร้องต่อผู้ว่าราชการจังหวัดมาเป็นการแสดงพลังร่วมของคนพังงาย่อมสะท้อนให้เห็นถึงความเข้มแข็งของภาคประชาสังคม และไม่เพียงความเข้มแข็งของภาคประชาสังคมเท่านั้น แต่ยังเป็นภาคประชาสังคมที่แสดงถึงการมีวุฒิภาวะในการเป็นผู้นำ โดยการพยายามดึงทุกภาคส่วนให้มาร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาของจังหวัด นอกจากจะแก้ไขปัญหาต่างๆ ในจังหวัดแล้วยังกำหนดให้มียุทธศาสตร์ “พังงาแห่งความสุข” 10 ข้อ นอกจากนี้ยังร่วมกันจะทำ “ผังยุทธศาสตร์การพัฒนาพังงา” สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงความเข้มแข็งของภาคประชาสังคมในจังหวัดพังงาเป็นอย่างดี ซึ่งความเป็นสถาบันทางสังคมของภาคประชาชนในจังหวัดพังงานั้นมิได้เกิดขึ้นเฉพาะในระดับจังหวัดเท่านั้น แต่ความเป็นสถาบันทางสังคมที่เข้มแข็งนั้นได้กระจายตัวอยู่ในทุกตำบลของจังหวัดพังงา โดยแต่ละพื้นที่จะมีจุดแข็งในการจัดการเชิงพื้นที่ ตัวอย่างเช่น การจัดการภัยพิบัติที่บ้านน้ำเค็ม, เศรษฐกิจชุมชนที่ตำบลรมณีย์, สวัสดิการชุมชนเพื่อคนทำอยู่, ชีวิตที่มีชีวาของผู้สูงอายุโคกเจริญ, การจัดการท้องถิ่นที่เกาะยาวน้อย, นโยบายไร้รถถังที่ตำบลบางวัน, รวมพลังอนุรักษ์ป่าชายเลนคลองเคียน, ตำนวนของความสุขที่คุระบุรี, ข้าวดีที่ตำบลตากแดด, เกาะปันหยีมีดีที่สวัสดิการชุมชน, ช่วยเหลือเกื้อกูล... จุดสร้างความสุขของคนบ้านหล่อยิง ความเข้มแข็งของ “พื้นที่กลาง” ในระดับจังหวัดย่อมมีส่วนสำคัญในการทำให้เกิดความเข้มแข็งในแต่ละชุมชน ในขณะที่เดียวกันความเข้มแข็งของ

แต่ละชุมชนย่อมส่งผลต่อความเข้มแข็งของ “พื้นที่กลาง” ในระดับจังหวัด

จากกรณีของจังหวัดพังงาการเกิดสถาบันทางสังคมของภาคประชาชนที่มีความเข้มแข็งนั้นมีลักษณะที่สำคัญ 3 ประการ คือ (1) ความเข้มแข็งของสถาบันทางสังคมนั้นเป็นความเข้มแข็งที่อยู่บนพื้นฐานของชุมชน (community base) ไม่ใช่ความเข้มแข็งที่อยู่บนพื้นฐานของ “ปัจเจกบุคคล” (2) ความเข้มแข็งของสถาบันทางสังคมของจังหวัดพังงาพัฒนาให้เกิด “พื้นที่กลาง” ซึ่งถือว่าเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้เกิดความเข้มแข็งขึ้นในระดับจังหวัด และ (3) ความเข้มแข็งของสถาบันทางสังคมของจังหวัดพังงานั้นมิได้เป็นความเข้มแข็งเฉพาะในส่วนของภาคประชาสังคม แต่เป็นความเข้มแข็งที่ดึงความร่วมมือทั้งจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมให้มาร่วมมือกันในการสร้างสรรค์ให้เกิด “พังงาแห่งความสุข”

5.4 สังคมไทยมีประชาธิปไตยฐานรากที่เข้มแข็งส่งผลต่อคุณภาพของประชาธิปไตยโดยรวม หากย้อนกลับไปศึกษาเส้นทางการเดินทางของจังหวัดพังงา ในการสร้าง “พังงาแห่งความสุข” เริ่มจาก “การทำแผนชุมชน” มาสู่การก่อตั้งสภาองค์กรชุมชน 13 พื้นที่ และได้กลายมาเป็น “พื้นที่กลาง” จาก “พื้นที่กลาง” จึงได้เกิดการขับเคลื่อนในระดับจังหวัดและนำไปสู่การจัดทำผังยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดพังงา รากฐานของกระบวนการเหล่านี้แท้จริงแล้วต้องอาศัยความร่วมมือไม่ร่วมมือจากทุกภาคส่วนและการดำเนินการในแต่ละระดับนั้นล้วนใช้เครื่องมือที่เรียกว่า “ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ” (Deliberative Democracy) เป็นแนวทางในการหาข้อยุติร่วมกัน ดังนั้น การที่จังหวัดใดจังหวัดหนึ่งสามารถพัฒนาให้เกิด

“พื้นที่กลาง” ในจังหวัดนั้นๆ ได้ ย่อมแสดงให้เห็นได้ว่า กระบวนการของภาคประชาชนในจังหวัดนั้นได้ผ่านการหล่อหลอมด้วยการปรึกษาหารือมาครั้งแล้วครั้งเล่า ทั้งในพื้นที่ระดับตำบลจนมาถึงในระดับจังหวัด การผ่านการพูดคุยของภาคประชาสังคมแบบปรึกษาหารือเพื่อหาฉันทมติร่วมกันของภาคส่วนต่างๆ คือต้นทุนที่สำคัญของการสร้างความเข้มแข็งของสังคมประชาธิปไตยในระดับรากฐาน และหากผลของการปรึกษาหารือที่ก่อให้เกิดเป้าหมายร่วมกัน เช่น กรณีของจังหวัดพังงากำหนดให้มีเป้าหมายคือ “พังงาแห่งความสุข” เมื่อเป้าหมายดังกล่าวนำไปสู่แผนปฏิบัติการและก่อให้เกิดมรรคผลที่สัมผัสได้ กระบวนการเหล่านี้ย่อมตอกย้ำให้สังคมและชุมชนมีความเชื่อมั่นในกระบวนการมีส่วนร่วมและการปรึกษาหารือร่วมกัน สิ่งเหล่านี้จะกลายเป็นรากฐานทางวัฒนธรรมของสังคมทั้งในระดับชุมชนและระดับจังหวัด หากสิ่งเหล่านี้ได้เกิดขึ้นในจังหวัดต่างๆ ของประเทศไทย ก็จะมีฐานรากในระดับชุมชนและระดับจังหวัดที่มีความเข้มแข็งในทางประชาธิปไตย โดยเฉพาะประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ” (Deliberative Democracy) ซึ่งเป็นเครื่องมือที่สำคัญของการทำงานของภาคประชาสังคมในกรณีนี้ “ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ” (Deliberative Democracy) จะทำหน้าที่คู่ขนานไปกับประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ พื้นฐานของประชาธิปไตยในระดับชุมชนและระดับจังหวัดที่เข้มแข็งดังกล่าวย่อมจะมีส่วนสำคัญที่จะทำให้คุณภาพของประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติพัฒนาไปสู่คุณภาพที่ดีขึ้น เพราะเกิดความ

เปลี่ยนแปลงของดุลอำนาจในสังคม ดุลอำนาจที่เปลี่ยนแปลงนี้เองที่จะผลักดันให้กลไกขององค์กรตัวแทนในระดับท้องถิ่นและระดับชาติหันมาตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนมากขึ้น

กล่าวโดยสรุป ประชาธิปไตยฐานรากในระดับชุมชนและระดับจังหวัดจะสร้างดุลอำนาจในการต่อรอง ทำให้กลไกตัวแทนทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติหันมาตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในทิศทางของการพัฒนาจังหวัดตามที่กำหนดเป้าหมายร่วมกันมากขึ้น ซึ่งจะทำให้การพัฒนาจังหวัดเกิดจากความต้องการของภาคส่วนต่างๆ ในจังหวัดอย่างแท้จริง มิใช่เกิดจากการกำหนดโดยภาครัฐเพียงลำพังเท่านั้น มิฉะนั้นย่อมนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนในจังหวัดนั้นๆ

เพื่อให้การก่อสร้างชุมชนเข้มแข็งและการสร้าง “พื้นที่กลาง” ในระดับจังหวัดบรรลุความมุ่งหมายจำเป็นจะต้องสร้างเครื่องมือที่จะส่งเสริมให้เกิดการสร้างชุมชนเข้มแข็งและการสร้าง “พื้นที่กลาง” ซึ่งเคยมีความพยายามหลังจากที่ร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ.2558 ไม่ผ่านความเห็นชอบ ได้มีความพยายามในการยกร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมชุมชนเข้มแข็ง พ.ศ. โดยร่างระเบียบที่ บรรเจิด สิงคะเนติ (2565, น. 115) ศึกษา โดยมีความมุ่งหมายเพื่อให้เกิดสมัชชาพลเมืองในระดับตำบลและสมัชชาพลเมืองในระดับจังหวัด โดยกำหนดให้สมัชชาพลเมืองดังกล่าวมีองค์ประกอบที่มาจากฝ่ายต่างๆ อย่างหลากหลาย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

(1) เพื่อให้มีกลไกขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านสังคมให้เกิดความสงบสุข เป็นธรรม และสร้างโอกาสอันทัดเทียมกันอันจะนำไปสู่การจัดความเหลื่อมล้ำ

ในด้านต่างๆ จึงจำเป็นต้องมี

(2) เพื่อการบูรณาการให้เกิดการปฏิรูปในระดับชุมชนฐานราก ให้ครอบคลุมถึงระบบข้อมูล แผนการปฏิบัติการและงบประมาณที่เกี่ยวข้อง โดยการส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ พันธุ์ และส่งเสริมภูมิปัญญา วัฒนธรรม และจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่น ในการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(3) เพื่อลดความเหลื่อมล้ำและแก้ไขปัญหาความยากจน ตามแนวทางปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

(4) เพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกันกับหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในพื้นที่ ซึ่งเป็นรากฐานเดิมของวัฒนธรรมของสังคมไทยที่เข้มแข็งในอันที่จะสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

จึงจำเป็นต้องให้มีกลไกการสร้างความร่วมมือหรือการบูรณาการที่มีประสิทธิภาพเพื่อสร้างเสริมชุมชนเข้มแข็งทั้งในระดับตำบล ระดับจังหวัด และระดับชาติตามประเด็นการปฏิรูปที่ 4 ระบบการสร้างเสริมชุมชนเข้มแข็ง ในแผนปฏิรูปประเทศด้านสังคม โดยร่างระเบียบแบ่งออกเป็น 2 หมวด คือ หมวด 1 บททั่วไป และหมวด 2 การสร้างเสริมชุมชนเข้มแข็งระดับพื้นที่และระดับจังหวัด ร่างระเบียบฯ ดังกล่าว เป็นเพียงแนวทางหรือเครื่องมือที่จะสนับสนุนให้ชุมชนหรือระดับจังหวัดใช้เป็นแนวทางในการจัดให้มี “พื้นที่กลาง” ในระดับตำบลหรือระดับจังหวัดเท่านั้น

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การสร้างชุมชนเข้มแข็งและการสร้าง “พื้นที่กลาง” ในระดับจังหวัดจะมีบทบาทสำคัญที่จะนำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำทางโครงสร้างของสังคมไทย โดยเฉพาะการลดความเหลื่อมล้ำระหว่างราชการส่วนกลาง ภูมิภาค ท้องถิ่น และชุมชน ดังนั้น การปรับความสัมพันธ์ทางอำนาจที่สำคัญที่สุดคือ การอาศัยประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือมาเป็นเครื่องมือเพื่อการมีส่วนร่วมของชุมชนและให้ชุมชนมีบทบาทในการกำหนดทิศทางการพัฒนาของตนเองได้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งริบผลักดันให้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างเสริมชุมชนเข้มแข็ง พ.ศ. โดยการผลักดันร่างระเบียบดังกล่าวหากรัฐบาลต้องการสนับสนุนให้เกิดชุมชนเข้มแข็ง กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ซึ่งกำกับดูแลสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) โดยสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่สนับสนุนสภาองค์กรชุมชนทั่วประเทศตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ.2551 อันจะเป็นการเสริมความเข้มแข็งของสภาองค์กรชุมชน ทั้งนี้ เพื่อชุมชนและจังหวัดต่างๆ จะใช้เป็นเครื่องมือหรือแนวทางในการผลักดันให้เกิด “พื้นที่กลาง” ในแต่ละพื้นที่ต่อไป

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

โกวิทย์ พวงงาม. (2562). *การจัดการตนเองของชุมชนและท้องถิ่น*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). นนทบุรี: ธรรมสาร.

คณะกรรมการปฏิรูป. (2554). *แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย ข้อเสนอต่อพรรคการเมืองและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง*.
กรุงเทพฯ: สำนักงานปฏิรูป.

คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ. (ม.ป.ป.). *ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการ
สภาผู้แทนราษฎร.

บรรเจิด สิงคะเนติ. (2565). *นวัตกรรมชุมชนเข้มแข็ง รากฐานประชาธิปไตยอัตลักษณ์ไทย*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์
เดือนตุลาคม.

บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ. (2562). *บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทศวรรษหน้ากับ
ความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจและการเมือง* (รายงานวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริม
วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกว.).

ประภาส ปิ่นตบแต่ง และคณะ. (2565). *การพัฒนาชุมชนเข้มแข็ง พึ่งพาตนเองและเท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงโดย
อาศัยการดำเนินงานอย่างบูรณาการ*. กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน).

พรอัมรินทร์ พรหมเกิด. (2566). *สังคมวิทยาการเมือง*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). ขอนแก่น: มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

ไมตรี จงไกรจักร และปณิตา จันทรอร่าม (บ.ก.). (2561). *พึงพาแห่งความสุข...สุขที่คุณสัมผัส*. นนทบุรี: โครงการ
ผู้นำแห่งอนาคต คณะวิทยาการเรียนรู้และศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์ และสำนักงานกองทุน
สนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.).

สถาบันอาศรมศิลป์. (ม.ป.ป.). *ผังยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดพังงา กระบวนการร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาสู่พังงา
แห่งความสุข*. ม.ป.พ.

อมร จันทรสมบูรณ์. (2515). *การบัญญัติรัฐธรรมนูญเพื่อความมั่นคงแห่งชาติ* (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล). กรุงเทพฯ:
วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.

อมร จันทรสมบูรณ์. (2563). *ความล้มเหลวในการปฏิรูปฯ การปฏิรูปการเมือง (ของคนไทย) ครั้งที่ 3 จะสำเร็จหรือ
ล้มเหลว (?)*. ใน บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ, 90 ปี ศ.ดร.อมร 88 ปี ประชาธิปไตย สังคมไทยยังหลงทางอยู่หรือ ?
รัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) ตามแนวคิด ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ (น. 96 - 98).
กรุงเทพฯ: บริษัท จรัสสินทวงศ์การพิมพ์.

ภาษาต่างประเทศ

Cohen, Joshua. (1997). Deliberative and Democratic Legitimacy. In James Bohman and William Rehg (Editors), *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics* (pp. 67-92). Cambridge: The MIT Press.

Gerhard, Juergen & Neidhardt, Friedhelm. (1990). *Strukturen und Funktionen Moderner Oeffentlichkeit: Fragestellungen und Ansaetze* (No. FS III 90-101). n.p.: WZB Discussion Paper. Retrieved from <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/49817/1/117947946.pdf>

สิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนาที่ยั่งยืน:
แนวคิด ภาคปฏิบัติ และบทเรียนนานาชาติ*

Environmental Democratic Rights and
Sustainable Development: Concept, Practices,
and International Lessons

บุชิตา สังข์แก้ว**
Buchita Sungkaew***

บทความนี้

Received

9 มกราคม 2567

Revised

14 กุมภาพันธ์ 2567

Accepted

18 เมษายน 2567

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมุ่งเน้นอธิบาย 1) แนวคิด ความเป็นมา และหลักการสำคัญของสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม ซึ่งถูกประกอบสร้างแบบพหุศาสตร์ระหว่างรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ นิติศาสตร์ และนิเวศวิทยา 2) ภาคปฏิบัติการของสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมในฐานะการเป็นแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน และ 3) บทเรียนการนำสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติในนานาประเทศ ทั้งกรณีสำเร็จและไม่สำเร็จ รวมทั้งชี้ให้เห็นความสำคัญของสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมต่อการยกระดับการมีส่วนร่วมตัดสินใจของประชาชนในกระบวนการกำหนดนโยบายและโครงการภาครัฐ โดยเฉพาะประชาชนกลุ่มผู้รับผลกระทบทางลบ ตลอดจนข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนาสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย โดยการปรับปรุงนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม และการพัฒนารูปแบบการตัดสินใจร่วมระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชนตามหลักการสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม

* บทความวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่องการเสริมสร้างสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมของชนเผ่าพื้นเมืองในกระบวนการศึกษาผลกระทบโครงการจัดการน้ำเพื่อการชลประทาน ภูมิศึกษา โครงการผืนน้ำยม จังหวัดเชียงใหม่ งบประมาณประจำปี 2565 โดย สถาบันวิจัย มหาวิทยาลัยรังสิต

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์, วิทยาลัยนวัตกรรมการสังคม มหาวิทยาลัยรังสิต (ดร.)

*** Assistant Professor, College of Social Innovation, Rangsit University (Ph.D.)

คำสำคัญ: สิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม, การพัฒนาแบบยั่งยืน, ดัชนีประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม, การมีส่วนร่วม, สิ่งแวดล้อม-นโยบายของรัฐ

Abstract

This article aims to disseminate knowledge about environmental democratic rights and sustainable development. It focuses on explaining: (1) the concept, background, and significant principles of environmental democratic rights, which are integrated from Political Science, Public Administration, Law, and Ecology; (2) the practice of environmental democratic rights as a guideline for sustainable development; and (3) lessons learned from implementing environmental democratic rights in various countries, including both successful and unsuccessful cases. This article also highlights the importance of environmental democratic rights, especially for groups negatively affected by environmental decisions, in enhancing public participation in decision-making processes related to public policy and project development. It includes recommendations for the development of democratic rights and environmental protections in Thailand to promote sustainable development. These recommendations emphasize improving related policies and laws, conducting Environmental Impact Assessments, and developing a joint decision-making model between the public sector and the people, in accordance with the principles of environmental democratic rights.

Keywords: Environmental democracy rights, Sustainable development, Environmental democracy index, Environmental-public policy, Participation

บทนำ

สิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมเป็นแนวคิดที่เริ่มก่อตัวในทศวรรษ 1960 จากปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เริ่มแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนมากขึ้นในบริบทของสากล ด้วยสาเหตุจากการพัฒนาที่เน้นมิติการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ มากกว่าการคำนึงผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสังคม รวมทั้งการตัดสินใจในกระบวนการกำหนดนโยบายและโครงการภาครัฐยังขาดมิติการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มประชาชนผู้รับผลกระทบทางลบจากนโยบายและโครงการนั้นๆ ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชนและขบวนการเคลื่อนไหวทางสิ่งแวดล้อมเป็นผลตามมา

สิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมเป็นแนวคิดที่ผสมผสานศาสตร์ระหว่างรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ นิติศาสตร์ และนิเวศวิทยา บนฐานของการเป็นแนวทางสำหรับลดปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมอันเป็นผลจากการตัดสินใจของมนุษย์ การลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน และการเสริมสร้างประสิทธิภาพการตัดสินใจของภาครัฐในนโยบายและโครงการ เพื่อนำพาไปซึ่งการพัฒนาที่ยั่งยืน ทั้งนี้ แม้ว่าสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมจะก่อตัวในทศวรรษ 1960 แต่ก็เริ่มปรากฏคำประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม หรือ Environmental Democracy ที่ชัดเจนในทศวรรษ 1990 และเริ่มขยายการศึกษามากขึ้นในทศวรรษ 2000 โดยที่ World Resources Institute (2008, p. x; 2015, pp. 1-3) ได้รวบรวมความหมายของประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมจากนักวิชาการและสถาบันศึกษาต่างๆ แล้วจึงสรุปความหมายสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมอย่างครอบคลุม 4 มิติ คือ

(1) มิติรากฐานความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดความเป็นธรรมและตั้งอยู่บนฐานประโยชน์ของประชาชน โดยจัดให้มีการส่งเสริมสิทธิของประชาชน โดยเฉพาะประชาชนกลุ่มชายขอบในสิทธิการเข้าถึงข้อมูล สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน และสิทธิการเข้าถึงความยุติธรรม ประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมยังเกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะ และการเสริมสร้างอำนาจของพลเมือง (2) มิติสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมเป็นแนวทางสำคัญสำหรับผู้มีอำนาจตัดสินใจที่จะใช้เป็นแนวทางแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมและการสร้างสมดุลของการพัฒนาที่ยั่งยืน การส่งเสริมให้ประชาชนมีเสียงมีอำนาจตัดสินใจในผลกระทบที่ประชาชนได้รับในด้านสุขภาพ สังคม และสิ่งแวดล้อม (3) สิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมคือแนวทางการส่งเสริมสิทธิและขีดความสามารถของประชาชนต่อการเข้าถึงข้อมูล การเตรียมปัจจัยสำหรับส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของนโยบายสาธารณะ เพื่อให้เป็นการตัดสินใจที่มีความยุติธรรมสำหรับประชาชนกลุ่มชายขอบ และ (4) ประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมเกี่ยวข้องับขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อประชาธิปไตย สิ่งแวดล้อม และสิทธิมนุษยชน การส่งเสริมสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมจึงควรใช้หลักสิทธิมนุษยชนและกฎหมายระหว่างประเทศเป็นเครื่องมือเพื่อการผลักดันให้เคลื่อนไปข้างหน้า

สถานะของสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันเป็นทั้งแนวคิดและแนวทางปฏิบัติสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนตามกรอบสหประชาชาติ ซึ่งการเป็นแนวทางปฏิบัติ นั้น ประเทศภาคีสมาชิกของสหประชาชาติต้องนำ

หลักสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมสู่การบัญญัติไว้ในแนวนโยบายของรัฐ และจัดให้มีการสอดคล้องกับกติกาสากลต่างๆ ว่าด้วยสิทธิมนุษยชน สิทธิการพัฒนา และสิทธิสิ่งแวดล้อม สิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมจึงมีแนวโน้มอย่างสำคัญทั้งในวงการศึกษาวงวิชาการและแนวทางปฏิบัติสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ อย่างไรก็ตาม สถานะองค์ความรู้ของสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมแม้ว่าจะขยายการศึกษาในระดับที่มากขึ้น แต่ก็ยังไม่แพร่หลายอย่างกว้างขวางมากนัก โดยเฉพาะประเทศไทย

ดังนั้น บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่ความรู้และชี้ชวนให้เห็นสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมทั้งในเชิงการเป็นแนวคิดและแนวทางปฏิบัติ ตลอดจนศึกษาบทเรียนจากนานาชาติทั้งกรณีสำเร็จและไม่สำเร็จของการนำสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติ โดยเน้นการอธิบายให้เห็นภาพรวมของสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมที่เป็นแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ และข้อเสนอสำหรับการพัฒนาสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมทั้งในบริบทสากลทั่วไปและสำหรับประเทศไทย

บทความนี้แบ่งเนื้อหาเป็น 4 ส่วน ได้แก่ หนึ่ง บทนำ สอง แนวคิดและหลักการสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม สาม ภาควิชาปฏิบัติและบทเรียนนานาชาติของสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม และ สี่ ข้อเสนอแนะสำหรับการพัฒนาสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เนื้อหาโดยรวมเพื่อประโยชน์ต่อการขยายองค์ความรู้ของแนวคิดสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีฐานคิดมาจากการบูรณาการระหว่างรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ นิติศาสตร์ และ

นิเวศวิทยา เพื่อให้เกิดการศึกษาที่กว้างขวางขึ้นในแวดวงวิชาการ และเพื่อประโยชน์ต่อการเป็นฐานความรู้สำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ โดยการแปลงหลักการสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมสู่การปฏิบัติที่เป็นจริงให้มากขึ้นสำหรับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา

แนวคิดและหลักการสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม

แนวคิดสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมเป็นแนวคิดอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับสิ่งแวดล้อมที่มีผลทั้งต่อการพัฒนาประชาธิปไตยและการพัฒนาที่ยั่งยืน การก่อตัวของแนวคิดนี้ริเริ่มในทศวรรษที่ 1960 ด้วยนักวิชาการมองเห็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นเป็นผลเกี่ยวเนื่องมาจากการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะของฝ่ายการเมือง ต่อมาในทศวรรษ 1990 แนวคิดนี้ได้รับความสนใจจากเวทีประชุมการพัฒนาที่ยั่งยืนโดยสหประชาชาติ โดยเชื่อว่าจะเป็นแนวทางหนึ่งของการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน และได้กำหนดหลักการของสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมที่ชัดเจนขึ้นเพื่อนำไปเป็นแนวปฏิบัติสำหรับประเทศสมาชิก ซึ่งบทความนี้ต้องการอธิบายให้เห็นว่าสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมเป็นแนวคิดที่มีพัฒนาการทั้งในเชิงทฤษฎีทางวิชาการ การเป็นแนวคิดที่ถูกใช้ในภาคปฏิบัติของการพัฒนาที่ยั่งยืน และหลักการสำคัญของสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ

1. แนวคิดสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมมาจากการประกอบสร้างของทฤษฎี ด้านรัฐศาสตร์ โดยเฉพาะทฤษฎีการเมืองสีเขียว (Green Political Theory)

สิทธิมนุษยชน ธรรมชาติสิ่งแวดล้อม ประชาธิปไตย แบบมีส่วนร่วม ขบวนการเคลื่อนไหวทางสิ่งแวดล้อม และการจัดการปกครอง และด้านนิเวศวิทยา เพื่อใช้ป็นองค์ความรู้อธิบายเชิงแนวทางหรือเครื่องมือสำหรับแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมและสิทธิของประชาชนผู้รับผลกระทบ ด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมจากการตัดสินใจของภาครัฐ แนวคิดสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมจึงเป็นการพัฒนาองค์ความรู้ที่เชื่อมโยงระหว่างประเด็นปัญหาสิ่งแวดล้อมกับระบบการเมืองในระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม โดยที่งานทางวิชาการชิ้นแรกๆ ที่อธิบายให้เห็นในประเด็นนี้คืองานหนังสือของ Rachel Louise Carson นักวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อมชาวอเมริกัน เรื่อง *Silent Spring*, the ‘Clarion call’ on Pesticides Poisoning ตีพิมพ์ในปี ค.ศ.1962 ความสนใจของนักวิชาการในทศวรรษนี้จึงเป็นการอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเมือง ความเป็นประชาธิปไตย และปัญหาสิ่งแวดล้อม (Pickering, Backstrand & Schlosberg, 2020, pp. 1-2; Iwinska, Kampas & Longhurst 2019, pp. 1-3)

ต่อมาในทศวรรษ 1970 ปรากฏการณ์ปัญหาสิ่งแวดล้อมได้กลายเป็นประเด็นสากลของโลก โดยมองเห็นร่วมกันว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมมาจากผลกระทบของนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยเฉพาะปัญหาด้านป่าไม้ มลพิษ และความหลากหลายทางชีวภาพ นำไปสู่การเกิดขึ้นของขบวนการเคลื่อนไหวทางสิ่งแวดล้อมในหลายประเทศ ซึ่งต่างเรียกร้องให้การตัดสินใจทางการเมืองคำนึงถึงการพัฒนาที่ยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม งานศึกษาสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมในทศวรรษนี้จึงมีการเชื่อมโยงกับแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนและทฤษฎีการเมืองสีเขียว

อย่างไรก็ดี งานศึกษาในช่วงนี้ก็ยังเน้นความสนใจไปที่บทบาทของภาครัฐในระบบการเมือง มากกว่าการมองไปที่บทบาทและสิทธิของภาคประชาชน ทศวรรษ 1980 นักวิชาการมุ่งเน้นศึกษาในลักษณะกรณีศึกษาจากประเทศต่างๆ เกี่ยวกับผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากการตัดสินใจของระบบการเมืองและกิจกรรมของภาคเอกชนแล้วจึงสังเคราะห์เป็นองค์ความรู้เชิงการเมืองเรื่องสิ่งแวดล้อมขึ้น (Pickering, Backstrand & Schlosberg, 2020, p. 2)

ในทศวรรษ 1990-2000 มุมมองการศึกษาของนักวิชาการได้หันความสนใจไปที่ความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเมืองกับสิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม โดยเฉพาะการส่งเสริมสิทธิของประชาชนและภาคประชาสังคมในกระบวนการตัดสินใจของนโยบายสาธารณะ และ/หรือกิจกรรมของภาคเอกชนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ในปี ค.ศ.1998 อนุสัญญาอาร์ฮุส หรือ อนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมสาธารณะในการตัดสินใจ และการเข้าถึงความยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อม (the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters 1998) ได้บัญญัติหลักการสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมขึ้น และขยายผลไปสู่การศึกษาทางวิชาการในลักษณะการใช้คำว่าประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมที่ปรากฏชัดขึ้น การศึกษาในช่วงนี้จึงเป็นการเชื่อมโยงระหว่างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมกับประชาธิปไตย และการพัฒนาที่ยั่งยืน รวมทั้งขยายมิติการศึกษาที่กว้างออกไป เช่น การพัฒนาทฤษฎีการเมืองสีเขียวกับความเป็นพลเมืองด้านสิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วมของประชาชน การกระจายอำนาจการจัดการ

ปกครอง ความยุติธรรมสิ่งแวดล้อม ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมของกลุ่มรากหญ้า ขบวนการเคลื่อนไหวทางสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ในปลายทศวรรษ 2000 การศึกษาสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมถูกเรียกร้องให้ศึกษาเชิงลึกมากขึ้น โดยเฉพาะการให้ความสำคัญต่อสิทธิการเข้าถึงข้อมูล การมีส่วนร่วมตัดสินใจ และการเข้าถึงความยุติธรรมของประชาชนกลุ่มผู้รับผลกระทบสิ่งแวดล้อม กลุ่มชายขอบ และกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง (Pickering, Backstrand & Schlosberg, 2020, pp. 2-3)

ตั้งแต่ทศวรรษ 2010 เป็นต้นมา การศึกษาสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมได้เชื่อมโยงกับแนวคิดสังคมมนุษย์ในยุคสมัยแอนโทรโปซีน (Anthropocene) แห่งศตวรรษที่ 21 ซึ่งกล่าวกันว่าเป็นยุคที่มนุษย์ได้รับผลกระทบสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศจากผลกระทบโดยน้ำมือของมนุษย์เอง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งการดำรงอยู่และพฤติกรรมของมนุษย์ในยุคที่ผ่านมาทำให้เกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศอย่างมีนัยสำคัญ และประชาธิปไตยในเชิงสถาบันการเมืองก็ขาดขีดความสามารถต่อการรับมือหรือตอบสนองการแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม ดังนั้น สิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมจึงมีความจำเป็นในการคิดจินตนาการใหม่ที่สามารถเอื้ออำนวยให้เกิดการตอบสนองที่มีประสิทธิภาพและความชอบธรรมในการแก้ไขวิกฤตสิ่งแวดล้อม อีกทั้ง สิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมยังเป็นแนวทางหนึ่งของการลดปัญหาสังคมมนุษย์ยุคแอนโทรโปซีน และเป็นแนวทางสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน (Parola, 2013, pp. 37-38; Iwinska, Kampas & Longhurst 2019, p. 3; Pickering, Backstrand & Schlosberg, 2020, p. 3; บุญิตา สังข์แก้ว, 2565, น. 1)

ทั้งนี้ Pickering, Backstrand & Schlosberg (2020, p. 5) ศึกษาสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมที่เชื่อมโยงกับแนวคิดนิเวศวิทยา และชี้ให้เห็นว่าสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมเป็นมาตรฐานขั้นพื้นฐานสำหรับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของมนุษย์ ซึ่งมีความจำเป็นต่อการศึกษาแนวทางการพัฒนาเพื่อทำให้สิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมสามารถเป็นจริงตามหลักการหรือนำไปปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จได้ รวมถึงศึกษาสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมจากภาคแนวคิดสู่ภาคปฏิบัติในประเทศต่างๆ โดยมีค้นพบที่น่าสนใจ 3 ประการ ได้แก่

(1) สิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมเป็นนวัตกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยในมิติการเมืองสิ่งแวดล้อม เนื่องจากที่ผ่านมานโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อมและกติกาสากลระหว่างประเทศโดยองค์การสหประชาชาติไม่ได้สร้างผลสำเร็จในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะปัญหาภาวะโลกร้อน และยังมีกระบวนการนโยบายที่ไม่เป็นประชาธิปไตย ดังนั้น การเกิดขึ้นของสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมจึงเป็นการช่วยพัฒนากระบวนการประชาธิปไตย การส่งเสริมสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคประชาสังคม ตลอดจนขบวนการเคลื่อนไหวทางสิ่งแวดล้อม และการสร้างความเป็นสถาบันประชาธิปไตยในด้านสิทธิสิ่งแวดล้อม

(2) สิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมเป็นการขยายบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมต่อการจัดการปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental governance) เนื่องจากในช่วง 25 ปีที่ผ่านมา การจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมโลกได้พยายามใช้แนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน ตัวแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน การพัฒนาจาก

ข้างล่างสู่ระดับบน (Bottom-up approach) โดยแนวทางเหล่านี้ล้วนมีความเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม และพยายามส่งเสริมให้เป็นการมีส่วนร่วมในเชิงสถาบันของภาคประชาสังคม องค์กรชุมชน องค์กรประสานงานด้านสิ่งแวดล้อม และตัวแทนนอกภาครัฐอื่นๆ (Non-state actors) ทั้งระดับท้องถิ่น ชาติ และนานาชาติ ซึ่งจะเป็นหนทางสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน และมีผลต่อการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมในภาพรวม อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาในเชิงประจักษ์ พบว่า การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมที่เกิดขึ้นในภาคปฏิบัติมีความแตกต่างระดับกัน ทั้งกรณีการมีส่วนร่วมเชิงสถาบันระดับต่ำ เพราะภาคประชาสังคมมีแรงจูงใจต่ำต่อการเข้ามีส่วนร่วมในกลไกหรือเวทีของภาครัฐ ส่วนกรณีการมีส่วนร่วมเชิงสถาบันระดับสูง ภาคประชาสังคมเข้าร่วมอยู่ในกลไกหรือเวทีภาครัฐ มีบทบาทเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาและถูกนับรวมอยู่ในกระบวนการตัดสินใจ (Inclusive process) ทำให้ภาคประชาสังคมสามารถเจรจาต่อรองและเสนอทางเลือกการพัฒนาสำหรับการจัดการสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพ สิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมจึงเป็นแนวทางการเสริมสร้างพลังอำนาจภาคประชาสังคมในกระบวนการประชาธิปไตย

(3) สิทธิประชาธิปไตยเป็นการทำให้ “สิทธิสิ่งแวดล้อม” มีแนวทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะจัดให้มีเนื้อหาบัญญัติอยู่ในกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นการตรากฎหมายระดับประเทศ ที่มีเนื้อหาสัมพันธ์กับกฎหมายระหว่างประเทศ หรือกติกาสากลระหว่างประเทศอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอนุสัญญาอาร์ฮูส หรืออนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูล

ข่าวสาร การมีส่วนร่วมสาธารณะในการตัดสินใจ และการเข้าถึงความยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อม ค.ศ.1998 นอกจากนี้ยังมีคู่มือแนวทางปฏิบัติสำหรับการส่งเสริมสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมสำหรับนานาชาติให้ชัดเจนขึ้น ที่เรียกว่า “Bali guidelines” จัดทำขึ้นโดยโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (UNEP: United Nations Environment Programme) มีเป้าหมายช่วยให้สิทธิสิ่งแวดล้อมในเชิงกระบวนการมีผลในทางปฏิบัติของกระบวนการตัดสินใจในนโยบายและโครงการภาครัฐให้สามารถป้องกันการสูญเสียสิ่งแวดล้อม ลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือป้องกันผลกระทบที่เกิดขึ้นน้อยที่สุดจากกิจกรรมของมนุษย์ ทั้งด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ภาวะโลกร้อน ป่าไม้ ความหลากหลายทางชีวภาพ และสุขภาพชุมชน

2. แนวคิดสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมในภาคปฏิบัติการของการพัฒนาที่ยั่งยืน

สิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมจัดเป็นแนวทางปฏิบัติสำหรับผู้มีอำนาจตัดสินใจเพื่อใช้สำหรับแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมและการสร้างความสมดุลของการพัฒนาที่ยั่งยืน การส่งเสริมการมีส่วนร่วมให้ประชาชนมีเสียงมีอำนาจตัดสินใจในผลกระทบที่ได้รับจากกิจกรรมของภาครัฐ สิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมในภาคปฏิบัติการจึงเกิดจากการริเริ่มผลักดันสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในนโยบายและโครงการภาครัฐ โดยขบวนการเคลื่อนไหวทางสิ่งแวดล้อมที่มองเห็นว่า การตัดสินใจแบบรวมศูนย์อำนาจของภาครัฐไม่ได้เกิดผลดีต่อสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่ยั่งยืน ทั้งยังประสบปัญหาขาดธรรมาภิบาลด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การตัดสินใจในนโยบายและโครงการภาครัฐจึงควรขยายสิทธิการมีส่วนร่วมให้แก่ประชาชนเพื่อปรับปรุงคุณภาพตัดสินใจ ในกิจกรรมของภาครัฐให้ดีขึ้นและเป็นหนทางสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน การผลักดันข้อเสนอของขบวนการเคลื่อนไหวทางสิ่งแวดล้อมกลายเป็นกระแสสากลได้นำไปสู่การกำหนดสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนกับสิทธิด้านสิ่งแวดล้อม ในปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา พ.ศ.2535 (the Rio Declaration on Environmental and Development 1992) หลักการข้อที่ 10 ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งระบุประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมจะได้รับการจัดการที่ดี โดยการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชน ประเทศต่างๆ ควรส่งเสริมและสนับสนุนให้สาธารณชนเกิดความตระหนักและเข้ามีส่วนร่วมตัดสินใจ ซึ่งหลักการข้อที่ 10 นี้ ถือเป็น การวางรากฐานของสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม อันประกอบด้วยสิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร สิทธิการมีส่วนร่วมตัดสินใจของประชาชน และสิทธิการเข้าถึงความยุติธรรม (Parola, 2013, pp. 37-38; World Resources Institute, 2015, p. 2)

ต่อมาหลักการข้อที่ 10 ในปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ.1992 ได้รับการรับรองในอนุสัญญาอาร์ฮุส หรืออนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมสาธารณะในการตัดสินใจ และการเข้าถึงความยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2541 (*the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters 1998*) โดยมีบทบัญญัติไว้ว่า “การจัดการประเด็นสิ่งแวดล้อม

ที่ดีที่สุด คือ การให้ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดมีส่วนร่วมในทุกระดับ ในระดับชาตินั้น ประชาชนแต่ละคนจะต้องมีช่องทางที่เหมาะสมในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับวัตถุและกิจกรรมที่เป็นผลกระทบอันตรายต่อชุมชนของเขา และต้องมีโอกาสในการเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจ รัฐจะต้องอำนวยความสะดวกและส่งเสริมการสร้าง ความตระหนักและการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างทั่วถึง และต้องจัดให้มีการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและการปกครองที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งรวมถึงการแก้ไขและเยียวยาความเสียหายด้วย” (ปวิศร เลิศธรรมเทวี, 2559, น. 51)

ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ.1992 และ อนุสัญญาอาร์ฮุส ค.ศ. 1998 เป็นการวางหลักสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม โดยการผนวกวาระระหว่างการมีส่วนร่วมของประชาชน สิทธิมนุษยชน หลักประชาธิปไตย และการจัดการสิ่งแวดล้อม เข้าด้วยกัน โดยมีฐานคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม 5 ประการ กล่าวคือ (ปวิศร เลิศธรรมเทวี, 2559, น. 52-54)

1) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจกรรมทางสิ่งแวดล้อม ภาครัฐต้องจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับท้องถิ่น 2) สิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ประชาชนที่เกี่ยวข้องจะต้องได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจากภาครัฐ และต้องเป็นข้อมูลที่ถูกต้องเหมาะสม ประชาชนเข้าถึงข้อมูลโดยง่าย และสะดวก 3) สิทธิการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ อาทิ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม จะต้องมีการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการ

ตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการที่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อม

4) สิทธิในกระบวนการยุติธรรม ครอบคลุมถึงสิทธิผู้ได้รับความเสียหายจากผลกระทบสิ่งแวดล้อม สามารถร้องเรียนหรือฟ้องร้องผู้สร้างความเสียหายได้ ซึ่งรัฐต้องมีมาตรการทางกฎหมายรับรองสิทธิดังกล่าวไว้ กรณีนี้อาจหมายความว่ารวมถึงการรับรองบทบาทขององค์กรภาคประชาชนหรือภาคประชาสังคมด้านสิ่งแวดล้อม ให้สามารถทำหน้าที่แทนประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมทางสิ่งแวดล้อมของภาครัฐที่สร้างผลกระทบเสียหายแก่ประชาชน และ 5) สิทธิที่ได้รับการเยียวยาความเสียหายซึ่งสัมพันธ์กับสิทธิในกระบวนการยุติธรรมสิ่งแวดล้อม โดยแบ่งสิทธินี้เป็นใน 2 มิติ ได้แก่ สิทธิที่จะได้รับการเยียวยาจากภาครัฐ จากกรณีการดำเนินกิจกรรมของภาครัฐก่อให้เกิดความเสียหายหรืออันตราย กับสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาผู้เสียหายที่ได้รับความเดือดร้อนจากผู้ออกความเสียหายภาคเอกชน

ทั้งนี้ สิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมจากการวางรากฐานของปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ.1992 มีผลต่อการนำไปดำเนินการของประเทศสมาชิกเพื่อนำไปสู่การบรรลุผลการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งในช่วง ทศวรรษ 2000-2010 ได้สะท้อนให้เห็นการเปลี่ยนแปลงของหลายประเทศที่มีการปฏิรูปกฎหมายเพื่อรับรองสิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน การปรับเปลี่ยนกฎระเบียบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และการขยายสิทธิของภาคประชาสังคมให้มีบทบาทเสริมสร้างประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยที่สิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมมีความสำคัญในแง่เป็นแนวทางส่งเสริมสิทธิและขีดความสามารถของประชาชนต่อการ

เข้าถึงข้อมูลโครงการภาครัฐ และการมีส่วนร่วมตัดสินใจในนโยบายและโครงการนั้น ขณะเดียวกันก็เป็นความท้าทายของภาครัฐที่มีประชาชนเข้ามาอยู่ในกระบวนการตัดสินใจร่วมกัน ซึ่งภาครัฐก็ต้องการจัดเตรียมกฎหมายและกลไกต่างๆ สำหรับส่งเสริมสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมเพื่อให้การตัดสินใจในนโยบายและโครงการภาครัฐมีความยุติธรรมมากขึ้น (World Resources Institute, 2015, p. 1)

หลักการสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม

สิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมจัดเป็นรากฐานต่อการยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้เกิดความเป็นธรรมและตั้งอยู่บนฐานประโยชน์ของประชาชน โดยให้ความสำคัญเป็นพิเศษและจัดเป็นสิทธิให้การคุ้มครองสำหรับ **ประชาชนกลุ่มผู้รับผลกระทบทางลบจากนโยบายและโครงการภาครัฐ กลุ่มคนชายขอบและกลุ่มคนด้อยโอกาส และถือเป็นสิทธิที่เป็นบันไดขั้นแรกของการส่งเสริมความเป็นธรรมและความยุติธรรมในนโยบายและโครงการภาครัฐที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน** เพราะหากปราศจากสิทธิสำหรับประชาชนกลุ่มชายขอบผู้รับผลกระทบจากนโยบายและโครงการภาครัฐ การขาดการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างภาครัฐกับประชาชน การขาดการมีส่วนร่วมตัดสินใจจากประชาชนกลุ่มผู้อยู่ใกล้ชิดกับฐานทรัพยากรธรรมชาติ ผลลัพธ์การตัดสินใจที่เกิดขึ้นในกระบวนการกำหนดนโยบายและโครงการภาครัฐก็อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ หลักสิทธิประชาธิปไตย

สิ่งแวดล้อมควรพัฒนาควบคู่กับการตรากฎหมายส่งเสริมสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมสำหรับประชาชน โดยเน้นมิติการมีส่วนร่วมในนโยบายและโครงการรัฐ (ให้มีความเป็นธรรม และเป็นแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืนตามกรอบสหประชาชาติ) โดยมีหลักการส่งเสริมสิทธิของประชาชน 3 ข้อ ได้แก่ 1) สิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ปัญหาหรือผลกระทบสิ่งแวดล้อม (The right to freely access information on environmental quality and problems) ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลปัญหาผลกระทบและคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้อย่างเสรี และมีความโปร่งใสของโครงการมากขึ้น หรือหลักธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมของหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน 2) สิทธิการมีส่วนร่วมตัดสินใจกับภาครัฐ เป็นการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในนโยบายและโครงการการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (The right to participate meaningfully in decision-making) ซึ่งเป็นไปตามหลักการมีส่วนร่วมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน และ 3) สิทธิการเข้าถึงความยุติธรรม เป็นการเข้าถึงสิทธิในกระบวนการยุติธรรมและการเยียวยา

หรือได้รับการชดเชยจากผลกระทบสิ่งแวดล้อม (The right to seek enforcement of environmental laws or compensation for harm) ซึ่งเป็นไปตามหลักการความยุติธรรม ทั้งด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมเพื่อการบรรลุเป้าหมายการพัฒนา (World Resources Institute, 2015, pp. 1-3)

สิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมถูกจัดวางให้เป็นแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน การเสริมสร้างธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม การตัดสินใจในนโยบายและโครงการที่เป็นไปอย่างโปร่งใสมากขึ้น การตัดสินใจโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน การเสริมสร้างพลังอำนาจของประชาชนให้มีส่วนร่วมตัดสินใจกับภาครัฐ และสามารถส่งเสริมให้ภาครัฐตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและความกังวลของประชาชน ตลอดจนทั้งมีการตัดสินใจที่เห็นพ้องต้องกัน และการปรับปรุงคุณภาพการตัดสินใจของภาครัฐที่ดีขึ้น เพื่อผลลัพธ์ความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม สังคม และเศรษฐกิจ (World Resources Institute, 2008, pp. ix, xix)

ตารางที่ 1 พัฒนาการของแนวคิดสิทธิประชาชนไทยสิ่งแวดล้อม

ทศวรรษ	พัฒนาการ
1960s	- แนวคิดสิทธิประชาชนไทยสิ่งแวดล้อมริเริ่มก่อตัวจากนักวิชาการด้านสิ่งแวดล้อม จากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากผลกระทบของนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจอันมาจากการตัดสินใจของระบบการเมือง - งานศึกษาชิ้นสำคัญในยุคเริ่มต้น คือ หนังสือของ Rachel Louise Carson เรื่อง Silent Spring, the ‘Clarion call’ on Pesticides Poisoning (1962) ที่อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างประเด็นปัญหาสิ่งแวดล้อมกับระบบการเมืองในระบอบประชาธิปไตยเสรีนิยม
1970s	- ปัญหาสิ่งแวดล้อมกลายเป็นประเด็นสากล และการเกิดขึ้นของขบวนการเคลื่อนไหวทางสิ่งแวดล้อมที่ชัดเจนขึ้น - งานศึกษาในช่วงนี้เน้นการศึกษาความสัมพันธ์การพัฒนาที่ยั่งยืนกับทฤษฎีการเมืองสีเขียว โดยเน้นศึกษาบทบาทของภาครัฐในระบบการเมือง มากกว่าบทบาทของภาคประชาชน
1980s	- นักวิชาการเน้นศึกษากฎนิศึกษารายประเทศในประเด็นผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากการตัดสินใจของระบบการเมืองและกิจกรรมภาคเอกชน และสังเคราะห์เป็นองค์ความรู้ “การเมืองเรื่องสิ่งแวดล้อม”
1990s-2000s	- การเกิดขึ้นของอนุสัญญาอาร์ฮุส (Aarhus) ค.ศ.1998 ได้กำหนดหลักการสิทธิประชาชนไทยสิ่งแวดล้อมเพื่อให้เกิดผลเป็นแนวทางปฏิบัติสำหรับประเทศสมาชิก - นักวิชาการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเมือง สิทธิมนุษยชน และประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เน้นศึกษาบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและภาคประชาสังคมในนโยบายและโครงการหรือกิจกรรมที่สร้างผลกระทบสิ่งแวดล้อม - สิทธิประชาชนไทยสิ่งแวดล้อมมีความชัดเจนในแง่การเป็นแนวคิดแบบพหุศาสตร์ระหว่างรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ นิติศาสตร์ และนิเวศวิทยา โดยเชื่อมโยงการพัฒนาที่ยั่งยืน
2010s up	- สิทธิประชาชนไทยสิ่งแวดล้อมถูกศึกษาเชื่อมโยงกับแนวคิดสังคมมนุษย์ในยุคแอนโทรโปซีนแห่งศตวรรษที่ 21 - สิทธิประชาชนไทยสิ่งแวดล้อมถูกคาดหวังให้เป็นแนวทางหรือหนทางสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน และมีความต้องการขยายผลการศึกษาในวงกว้าง รวมทั้งการผลักดันให้เกิดผลทางปฏิบัติมากขึ้น

ที่มา: สังเคราะห์โดยผู้เขียน

ภาคปฏิบัติและบทเรียนนานาชาติของ สิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม

การส่งเสริมสิทธิของประชาชนตามหลักการประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมได้ให้ความสำคัญต่อการปฏิบัติในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ โครงการขนาดใหญ่ และโครงการข้ามพรมแดน เพื่อลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน และเพิ่มกระบวนการความเป็นประชาธิปไตย ทั้งนี้ การส่งเสริมสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมดังกล่าวมุ่งเน้นความสำคัญต่อ **“ชุมชนชายขอบและกลุ่มผู้ด้อยโอกาส (Marginalized and vulnerable) ที่ได้รับผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากนโยบายและโครงการของภาครัฐ”** เนื่องจากการให้สิทธิแก่คนกลุ่มนี้จะเป็นบันไดขั้นแรกของการส่งเสริมความเป็นธรรม ความยุติธรรม และการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยต้องมีการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ควบคู่กับการเสริมสร้างบทบาทอำนาจองค์กรชุมชนและภาคประชาสังคม เพื่อให้สิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติมากที่สุด ซึ่งเมื่อประเทศใดนำหลักการสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติแล้วจะ **“ต้องมีสิ่งเพิ่มขึ้น”** ได้แก่ สิทธิของประชาชนต่อการเข้าถึงข้อมูลผลกระทบสิ่งแวดล้อม การตัดสินใจในนโยบายสาธารณะที่มีความเป็นธรรมต่อประชาชนกลุ่มชายขอบ และอำนาจบทบาทภาคประชาชนและภาคประชาสังคมต่อการตรวจสอบภาครัฐ (บุชิตา สังข์แก้ว, 2565, น. 1; World Resources Institute, 2015, pp. 4-5)

การนำหลักสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมลงสู่ภาคปฏิบัติของนานาชาติแพร่หลายในสหภาพยุโรป

สหรัฐอเมริกา และเอเชียตะวันตกเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งได้ทำการปรับปรุงรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน การจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การศึกษาประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม การพัฒนาระบบบริหารภาครัฐและศาล ตลอดจนนำดัชนี **ประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม (Environmental Democracy Index: EDI)** ซึ่งพัฒนาขึ้นโดย World Resources Institute (WRI) และ The Access Initiative (TAI) มาปรับใช้เป็นแนวทางส่งเสริมและประเมินความเป็นประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมของประเทศ มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ส่งเสริมขีดความสามารถของภาครัฐและภาคประชาสังคม และ 2) การบังคับใช้สิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมให้เกิดผลทางปฏิบัติ รวมทั้งเพื่อติดตามผลการคุ้มครองสิทธิประชาชนสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืน ดัชนีประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมจึงมุ่งเน้นการนำไปปรับใช้สำหรับ 1) หน่วยงานภาครัฐ เพื่อทำหน้าที่ปรับปรุงการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายและโครงการที่ดีขึ้น และเพื่อปฏิรูปกฎหมายสำหรับการบังคับใช้ในการส่งเสริมสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม 2) ภาคประชาสังคม เพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมและการมีบทบาทตรวจสอบการตัดสินใจของภาครัฐ 3) สถาบันวิชาการ เพื่อทำหน้าที่จัดเก็บ เผยแพร่ สนับสนุน และการวิจัย และ 4) สถาบันการเงินระหว่างประเทศ เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือด้านเงินลงทุนแก่รัฐบาล ทั้งนี้ ตัวชี้วัดประชาธิปไตยที่พัฒนาขึ้นนอกเหนือจากเป้าหมายเพื่อส่งเสริมสิทธิประชาชนแล้ว ยังมุ่งหมายให้ผลการประเมินตามตัวชี้วัดมีส่วนต่อการพิจารณาให้ความช่วยเหลือด้านเงินลงทุนแก่รัฐบาลที่มีธรรมาภิบาล

สิ่งแวดล้อมหรือการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดีอีกด้วย (World Resources Institute, 2015, p. 2)

ดัชนีประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมถูกพัฒนาขึ้นจากพื้นฐานแนวทางปฏิบัติสำหรับส่งเสริมหลักสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม หรือหลักการ Bali Guidelines โดย United Nations Environmental Programme เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติส่งเสริมสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม เป็นเครื่องมือที่ช่วยให้ประชาชนเข้าถึงสิทธิมากขึ้น ตลอดทั้ง เป็นการช่วยให้ภาครัฐได้ปฏิบัติตามหลักการข้อที่ 10 ของปฏิญญาโอ การปฏิรูปกฎหมายกับสถาบันภาครัฐเพื่อช่วยให้มีการปฏิบัติตามหลักสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม ช่วยเสริมอำนาจองค์กรภาคประชาสังคมต่อการทำหน้าที่บทบาทส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงสิทธิได้อย่างอิสระจากอิทธิพลทางการเมือง และช่วยให้ภาคประชาชนกับภาคประชาสังคมมีสิทธิร่วมตัดสินใจกับภาครัฐในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยที่ดัชนีประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมเน้นการประเมินด้านกฎหมายและนโยบายระดับชาติที่ส่งเสริมสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมใน 3 หลักการ คือ สิทธิการเข้าถึงข้อมูล สิทธิการมีส่วนร่วมตัดสินใจ และสิทธิการเข้าถึงความยุติธรรมของประชาชน ดังนั้น ขอบข่ายดัชนีประชาธิปไตยได้ให้ความสำคัญในประเด็นต่อไปนี้ (World Resources Institute, 2015, p. 5)

1) รัฐธรรมนูญและกลไกที่เกี่ยวข้องกับการตีความรัฐธรรมนูญ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลสูงสุด เป็นต้น

2) กฎหมายหลักที่เกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารในนโยบายและโครงการที่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อม กฎหมายรับรองหรือให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพ การมีส่วนร่วม

ของประชาชน การเข้าถึงความยุติธรรม และการเข้าถึงการบริหารงานยุติธรรม

3) กฎหมายและนโยบายจัดการสิ่งแวดล้อม และการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ที่มีแนวปฏิบัติตามหลักสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม

4) กฎหมายและกฎระเบียบการจัดการมลพิษ คุณภาพอากาศ น้ำ ป่าไม้ กฎหมายการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศ ความหลากหลายทางชีวภาพ และอุตสาหกรรมที่นำทรัพยากรธรรมชาติมาเป็นต้นทุนหรือวัตถุดิบในการผลิตสินค้า

5) กฎหมายและนโยบายการบริหารงานภาครัฐที่เอื้อให้มีการกำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม

6) การตีความของกฎหมายต่างๆ และกรณีศึกษา โดยที่ตัวชี้วัดประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันยังไม่ได้กำหนดตัวชี้วัดครอบคลุมสิ่งแวดล้อมทางทะเล ชายฝั่ง การประมง และพลังงาน

การพัฒนาดัชนีประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมของ World Resources Institute ภายใต้อำนาจ 3 หลักการสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม Bali Guidelines โดย United Nations Environmental Programme (UNEP) ดังตาราง

ตารางที่ 2 หลักการและกรอบดัชนีประชาชนไทยสิ่งแวดล้อม

หลักการ Bali Guidelines โดย UNEP	กรอบดัชนีประชาชนไทยสิ่งแวดล้อม (EDI)
1. หลักการเข้าถึงข้อมูล (Access to Information)	1. ความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมตามที่ประชาชนร้องขอ 2. ข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในขอบข่ายเกี่ยวข้องกับประชาชนหรือสาธารณะ (เช่น ข้อมูลคุณภาพสิ่งแวดล้อม, ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในด้านสุขภาพและผลกระทบอื่นๆ, นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม) 3. รัฐควรมีกฎหมายที่ชัดเจนเกี่ยวกับการปฏิเสธการให้ข้อมูลที่ไม่สามารถเผยแพร่ได้หรือข้อมูลความลับทางราชการ 4. หน่วยงานภาครัฐต้องรวบรวมและจัดการข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมให้มีความทันสมัย ติดตามการดำเนินกิจกรรมที่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อม และตรากฎหมายที่ส่งเสริมการเผยแพร่ข้อมูล การเข้าถึงข้อมูลอย่างง่ายหรือสะดวกสำหรับประชาชน รวมถึงข้อมูลเกี่ยวกับโครงการใหม่ๆ และการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการ 5. การเป็นรัฐแห่งการรายงานข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมที่ทันสมัย เป็นระยะๆ และรายงานข้อมูลสิ่งแวดล้อมแบบองค์รวมครบทุกด้าน 6. การให้ข้อมูลเตือนภัยด้านผลกระทบสิ่งแวดล้อมตั้งแต่เนิ่นๆ ต่อสาธารณชนและประชาชน (การเตือนภัยข้อมูลผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อย่างครอบคลุม รอบด้าน และมาตรการป้องกัน/แก้ไข)
2. หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation)	1. การจัดให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่เริ่มต้นในกระบวนการตัดสินใจของนโยบาย/โครงการ (ภาครัฐควรให้ออกาสประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจตั้งแต่เริ่มต้นโครงการหรือกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือเกี่ยวข้องกับประเด็นสิ่งแวดล้อม และประชาชนที่เข้ามาร่วมตัดสินใจควรได้รับแจ้งข้อมูลล่วงหน้าในขั้นตอนเริ่มต้นของกระบวนการตัดสินใจ) 2. การจัดให้มีการปรึกษาหารือในเชิงรุกแก่ประชาชนและให้ตัวแทนที่เกี่ยวข้อง/ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับประเด็นสิ่งแวดล้อมเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเพียงพอ 3. การแจ้งข้อมูลการตัดสินใจเกี่ยวกับผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมแก่ประชาชนและสาธารณะ 4. การจัดทำบัญชีข้อแสดงความคิดเห็นของประชาชนเพื่อบรรจุสู่การพิจารณาในกระบวนการตัดสินใจของนโยบายหรือโครงการที่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของประชาชน

หลักการ Bali Guidelines โดย UNEP	กรอบดัชนีประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม (EDI)
2. หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation)	5. การทบทวนกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจของนโยบายหรือโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของประชาชน ก่อนมีการพิจารณาตัดสินใจอนุมัตินโยบายหรือโครงการนั้น ซึ่งการทบทวนกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นการทบทวนเพื่อปรับปรุง/พัฒนาเงื่อนไขในการขออนุญาต/ความยินยอมจากประชาชนในกรณีการเปลี่ยนแปลงตัวแสดงและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนควรมีอยู่ในทุกขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อม 6. การบูรณาการความคิดเห็น-ข้อเสนอของประชาชนสู่การทำให้เป็นกฎ หรือการจัดเตรียมให้เป็นข้อผูกพันที่มีอยู่ในนโยบาย แผน โครงการ เป็นต้น
3. หลักการเข้าถึงความยุติธรรม (Access to Justice)	1. รัฐควรส่งเสริมให้ประชาชนที่ถูกปฏิเสธการให้ข้อมูล ถูกเพิกเฉย ไม่ได้รับความสนใจ ได้รับข้อมูลที่ร้องขอ สามารถอุทธรณ์ร้องขอใหม่ก่อนที่จะมีการพิจารณาตัดสินใจในเรื่องนั้น 2. การอุทธรณ์การมีส่วนร่วมของประชาชน กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิประชาชนควรมีเป็นรูปธรรมในทุกขั้นตอน 3. ประชาชนมีสิทธิต่อการท้าทายภาครัฐ หรือตัวแสดงภาคธุรกิจเอกชน หากคิดว่ายังไม่ได้รับความยุติธรรม และรัฐควรส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงระบบศาลที่มีความเป็นกลาง และตัดสินใจอย่างอิสระ ตลอดจนไม่ถูกคุกคามหรือกระทำความรุนแรงจากภาครัฐและภาคเอกชนที่สร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม 4. การจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อตีความประเด็นสิ่งแวดล้อมให้เป็นมาตรฐานและการเข้าถึงความยุติธรรมของประชาชน 5. การทบทวนความยุติธรรม (การตัดสินใจอย่างยุติธรรม), การทันเวลา, และความอิสระ (รัฐควรเตรียมการจัดให้ขั้นตอนการมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิภาพและทันเวลา หรือมีเวลาที่เหมาะสมสำหรับการพิจารณาของศาล เพื่อให้ตัดสินใจอย่างอิสระและเป็นกลาง โดยมีการบริหารภาครัฐที่ทำให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพและเป็นการตัดสินใจในประเด็นสิ่งแวดล้อม ภาครัฐควรส่งเสริมให้ขั้นตอนที่เป็นไปอย่างยุติธรรม เปิดเผยโปร่งใส และเสมอภาค 6. การเข้าถึงการช่วยเหลือและเยียวยาที่เหมาะสม (รัฐควรส่งเสริมให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสิ่งแวดล้อมหรือที่ประชาชนห่วงกังวลได้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและได้รับการเยียวยาที่เหมาะสม) 7. การจ่ายเงินเยียวยาอย่างรวดเร็วทันทีที่มีประสิทธิภาพ (รัฐควรจัดเตรียมกรอบการทำงานเพื่อให้มีการจ่ายเงินเยียวยาอย่างรวดเร็วทันที เพียงพอ และมีประสิทธิภาพ)

หลักการ Bali Guidelines โดย UNEP	กรอบดัชนีประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม (EDI)
3. หลักการเข้าถึงความยุติธรรม (Access to Justice)	8. การบังคับใช้กฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิผล (รัฐควรส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิผลและในเวลาที่เหมาะสมต่อการตัดสินใจในประเด็นสิ่งแวดล้อมภายใต้การพิจารณาของศาล และองค์กรบริหารที่เกี่ยวข้องกับระบบศาลหรือกระบวนการยุติธรรม) 9. การสร้างการตระหนักรู้และการศึกษาเกี่ยวกับการเยียวยาและการบรรเทา (รัฐควรจัดเตรียมข้อมูลที่เพียงพอสำหรับประชาชนเกี่ยวกับขั้นตอนการปฏิบัติงานของศาลและกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสิ่งแวดล้อม) 10. ประชาชนเข้าถึงการตัดสินใจของตุลาการและการตัดสินใจของภาครัฐ (รัฐควรส่งเสริมการตัดสินใจพิจารณาของศาลให้เป็นไปอย่างอิสระและมีความเป็นกลาง) 11. การมีทางเลือกสำหรับการระงับข้อพิพาทโดยไม่ใช้วิธีฟ้องศาลในประเด็นสิ่งแวดล้อม (รัฐควรสนับสนุนให้มีการพัฒนาและใช้ทางเลือกอื่นๆ สำหรับระงับข้อพิพาทปัญหาสิ่งแวดล้อมและมีความเหมาะสม)

ที่มา: ดัดแปลงจาก World Resources Institute (2015, pp. 10-56)

สำหรับการถอดบทเรียนภาคปฏิบัติตามผล
การประเมินของดัชนีประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม ในปี
ค.ศ.2015 World Resources Institute ร่วมกับ
The Access Initiative (TAI) ทำการประเมินโดยเก็บข้อมูล
จากภาครัฐและภาคประชาสังคม จาก 70 ประเทศ
ในกลุ่มประเทศอเมริกาเหนือและแคริบเบียน อเมริกากลาง
และใต้ ยุโรป แอฟริกา และเอเชีย ผลประเมิน พบว่า
“ประเทศส่วนหนึ่ง” มีผลปฏิบัติโดยรวมดีขึ้นในด้าน
การส่งเสริมสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่ “นานา
ประเทศส่วนใหญ่” ยังคงประสบปัญหาอุปสรรคการส่งเสริม
สิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม ซึ่ง “ประเทศส่วนหนึ่ง”
ที่ว่าสะท้อนอยู่ในผลการศึกษาของ European Commission
และ The Environment-People-Law พบว่า ประเทศ
บัลแกเรีย แอสโทเนีย ฮังการี ลัตเวีย ลิทัวเนีย โปแลนด์

โปรตุเกส ออสเตรเลีย รัสเซีย อังกฤษ ปานามา แอฟริกาใต้
โคลอมเบีย และยูเครน มีระดับสิทธิประชาธิปไตย
สิ่งแวดล้อมที่เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะสิทธิการมีส่วนร่วมตัดสินใจ
ของประชาชนในโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สิทธิ
การเข้าถึงความยุติธรรมและการชนะคดีในศาล
สิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะประเทศยูเครนมีการเพิ่มสูงขึ้นของ
หลักความยุติธรรมและการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการ
เข้าถึงข้อมูลและกระบวนการการตัดสินใจในโครงการรัฐ
ประชาชนที่ถูกละเมิดสิทธิสิ่งแวดล้อมสามารถทำทนาย
การตัดสินใจของภาครัฐและภาคเอกชนได้โดยใช้
กระบวนการทางศาล รวมถึงการเสนอให้พัฒนานโยบาย
และกฎหมายเพื่อส่งเสริมประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมให้มี
ระดับสูงขึ้น ปัจจัยความสำเร็จของประเทศกลุ่มนี้ พบว่า
เกิดจากการปฏิรูปกฎหมายที่เอื้อต่อการส่งเสริมสิทธิ

ประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม (The Access Initiative, 2018, pp. 11-13; The Environment-People-Law, 2021, pp. 3-4) ส่วน “**ประเทศส่วนใหญ่**” ที่ว่าสะท้อนผ่านงานศึกษาของ World Resources Institute พบว่าผลการนำหลักสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมในปฏิบัติยังมีอาจทำให้คุณภาพสิ่งแวดล้อมดีขึ้น สาเหตุเกิดจากประชาชนยังขาดการมีส่วนร่วมและขาดความต้องการเข้าถึงสิทธิของตนเอง ความไม่เพียงพอของกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ส่งเสริมสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม การมีข้อมูลพื้นฐานที่ไม่เพียงพอต่อการตัดสินใจที่ดีขึ้นในกำหนดนโยบายและโครงการ ภาครัฐกับภาคประชาสังคมขาดการทำงานร่วมกัน ภาคประชาสังคมไม่มีความต้องการหรือสนใจเข้าร่วมในกลไกของภาครัฐ (World Resources Institute, 2008, p. x)

นอกจากนี้ การศึกษาผลลัพธ์ในทางภาคปฏิบัติของสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมโดยนักวิชาการอื่นๆ ยังสะท้อนให้เห็นว่าโดยส่วนใหญ่เป็นกรณีที่ยังประสบปัญหาและส่วนหนึ่งเป็นกรณีที่มีผลความก้าวหน้าของการดำเนินการตามหลักสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมตัวอย่างเช่น

1. กรณีประสบปัญหาในภาคปฏิบัติ

- กรณีศึกษานานาประเทศ โดย Pickering, Backstrand & Schlosberg (2020, pp. 5-8) ศึกษาสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมในเชิงแนวคิดและภาคปฏิบัติการ โดยศึกษาข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้องและการนำสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติของประเทศต่างๆ ในกลุ่มประเทศอุตสาหกรรม 47 ประเทศ ในทวีปยุโรปและอเมริกา ผลการศึกษา พบว่า สิทธิประชาธิปไตย

สิ่งแวดล้อมเป็นแนวคิดที่ช่วยพัฒนากระบวนการประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม โดยการส่งเสริมสิทธิประชาชนและภาคประชาชนให้มีส่วนร่วมตัดสินใจกับภาครัฐ ในนโยบายและโครงการพัฒนาของภาครัฐ ตลอดจนเป็นแนวคิดที่มุ่งเน้นแก้ปัญหาจากการตัดสินใจของระบบการเมืองที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ส่วนภาคปฏิบัติของแนวคิดสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม ยังประสบปัญหา 3 ด้าน ได้แก่

- 1) การมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคประชาสังคม ยังไม่ได้เป็นไปตามหลักการของสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม เนื่องจากขาดกฎหมายรับรองการมีส่วนร่วมของประชาชน และขาดการมีส่วนร่วมอย่างทั่วถึงของประชาชนในพื้นที่และระดับต่างๆ เพราะการจัดเวทีการมีส่วนร่วมโดยแสดงความคิดเห็นต่อนโยบายหรือโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นเวทีที่มีขนาดใหญ่จนเกินไป ซึ่งได้สร้างแรงกดดันต่อผู้นำชุมชน รวมถึงขีดความสามารถที่จำกัดของผู้นำชุมชนทำให้ไม่ได้แสดงความคิดเห็นและความรู้ท้องถิ่นที่มีผลต่อการตัดสินใจในกระบวนการนโยบายและโครงการภาครัฐ ดังนั้น การส่งเสริมสิทธิของประชาชนและภาคประชาสังคม จึงควรจัดให้มีกฎหมายรับรองอย่างเป็นทางการ และการจัดเวทีการมีส่วนร่วมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ควรจัดให้มีขนาดต่างๆ ในทุกระดับ โดยเฉพาะเวทีขนาดเล็กในระดับชุมชนหมู่บ้าน

- 2) ความรู้ที่ใช้ในกระบวนการตัดสินใจของนโยบายและโครงการภาครัฐยังให้ความสำคัญกับความรู้เชิงศาสตร์หรือความรู้ที่มีจากนักวิชาการด้านสิ่งแวดล้อม ผู้เชี่ยวชาญด้านการเมืองหรือนักเทคนิคด้านประชาธิปไตยเป็นหลัก

มากกว่าการนำความรู้ท้องถิ่นหรือความรู้ที่มาจากชุมชนร่วมพิจารณาในกระบวนการตัดสินใจด้วย ดังนั้น การตัดสินใจในนโยบายและโครงการภาครัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจึงควรนำความรู้เชิงศาสตร์กับความรู้ท้องถิ่นมาเชื่อมโยงด้วยกัน การจัดให้ความรู้ท้องถิ่นที่มาจากชุมชนผู้ได้รับผลกระทบ ชุมชนชนเผ่าพื้นเมืองและกลุ่มชาติพันธุ์ เป็นความรู้ที่มีความสำคัญและจำเป็นต่อการตัดสินใจ ตลอดทั้ง การส่งเสริมให้พัฒนาความรู้ท้องถิ่นมีลักษณะความเป็นความรู้สากลมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลต่อคุณภาพการตัดสินใจในกระบวนการนโยบายและโครงการภาครัฐในประเด็นสิ่งแวดล้อมด้านความหลากหลายทางชีวภาพ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก ภาวะโลกร้อน ป่าไม้ และกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย

3) ความรู้ความเข้าใจและทัศนคติของภาครัฐต่อสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม โดยทั่วไปแนวคิดสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมเป็นการอธิบายหลักการของการตัดสินใจร่วมกันของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจ ระหว่างภาครัฐกับกลุ่มผู้รับผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากนโยบายและโครงการภาครัฐ แต่ตัวแสดงภาครัฐยังขาดความรู้ความเข้าใจ หรือมีความเข้าใจเพียงเศษเสี้ยวเกี่ยวกับสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม รวมทั้งไม่ให้ความสำคัญต่อการส่งเสริมสิทธิกลุ่มผู้รับผลกระทบให้เข้าถึงกระบวนการตัดสินใจร่วมกับภาครัฐ และยังมีทัศนคติการตัดสินใจในนโยบายและโครงการแบบรวมศูนย์อำนาจโดยภาครัฐส่วนกลาง มากกว่าทัศนคติแบบกระจายอำนาจตัดสินใจระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชนกลุ่มผู้รับผลกระทบ ดังนั้น ตัวแสดงภาครัฐจึงควรมีความรู้ความเข้าใจในหลักสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม และมีทัศนคติ

ด้านการกระจายอำนาจการตัดสินใจร่วมกันระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชนผู้รับผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากนโยบายและโครงการภาครัฐ ทั้งระดับส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น ตลอดจนทั้งการส่งเสริมให้ตัวแทนภาคประชาชนและภาคประชาสังคมเข้ามีส่วนร่วมตัดสินใจในกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในเวทีระดับนานาชาติ

● กรณีศึกษาประเทศมาเลเซีย โดย Hashim, Ristak & Laili (2016, pp. 33-37, 40) ศึกษาทัศนคติของชาวเมืองเกี่ยวกับสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมในการพัฒนาเมืองยะโฮร์บาห์รู (Johor Bharu) ซึ่งเป็นเมืองขนาดใหญ่ของประเทศมาเลเซีย ผลการศึกษาพบว่าเมืองยะโฮร์บาห์รูอยู่ในท่ามกลางบริบทปัญหาสิ่งแวดล้อมโลก ทั้งด้านภาวะโลกร้อน การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก น้ำท่วม ความเสี่ยงต่อการขาดแคลนน้ำและอาหาร ความเสี่ยงต่อพืชผลทางการเกษตร และปัญหาสิ่งแวดล้อมเมืองทั้งด้านคุณภาพน้ำ อากาศ มลพิษ และพื้นที่สีเขียว เนื่องจากการขยายตัวของประชากรและเมืองเป็นที่ตั้งของโครงการบ้านจัดสรร โครงการอุตสาหกรรม โครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และโครงการอื่นๆ ที่มีผลกระทบต่อสุขภาพมนุษย์และสิ่งแวดล้อม แต่แผนการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมจากภาครัฐกลับมีไม่เพียงพอต่อปัญหาดังกล่าว บริบทปัญหาสิ่งแวดล้อมและแนวโน้มวิกฤตในอนาคต ภาครัฐและภาคประชาชนจำเป็นต้องมีการปรับตัวเพื่อรับมือกับปัญหาท้าทายที่กำลังเกิดขึ้น การส่งเสริมสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมจึงมีความสำคัญเพราะเกี่ยวข้องกับภาครัฐและประชาชนในการตัดสินใจที่มีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม ทั้งยังเป็นแนวทางส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงสิทธิการพัฒนาที่ยั่งยืน

สิทธิในการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐ ภาคประชาชน ภาคประชาสังคม ภาคเอกชน และภาคส่วนอื่นๆ

การศึกษานี้ยังมีข้อค้นพบว่า ภาพรวมประเทศ มาเลเซียถูกจัดให้เป็นประเทศที่มีดัชนีความเป็นประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมระดับต่ำ โดยจัดอยู่ในอันดับ 69 จาก 70 ประเทศ ที่ถูกสำรวจศึกษาทั่วโลกโดย WRI (World Resources Institution) ในปี ค.ศ.2015 แสดงให้เห็นว่าที่ผ่านมารัฐบาลมาเลเซียไม่ได้ให้ความสนใจกับสิ่งแวดล้อม ไม่ได้ตระหนักเกี่ยวกับสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม เจ้าหน้าที่รัฐละเลยความคิดเห็นของประชาชน ความล้มเหลวของกฎหมายคุ้มครองสิทธิประชาชนในระบบศาล ขณะที่ภาคประชาชนและภาคประชาสังคมยังคงเคลื่อนไหวเพื่อปกป้องสิ่งแวดล้อม ทั้งเสนอให้ภาครัฐตรากฎหมายด้านสิทธิการเข้าถึงข้อมูล ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพประชาชน สำหรับเมือง ยะโฮร์บาห์รู มีข้อค้นพบเกี่ยวกับทัศนคติสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม ได้แก่ 1) ชาวเมืองมีทัศนคติสนับสนุนสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม ความเป็นห่วงกังวลต่อประเด็นปัญหาสิ่งแวดล้อม และต้องการมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมระดับเมือง เพื่อการมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของชาวเมือง 2) ความรู้ของประชาชนมีผลมากที่สุดต่อระดับทัศนคติสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม การให้ความรู้แก่ประชาชนจึงเป็นเรื่องสำคัญ โดยให้ความรู้เกี่ยวกับสถานการณ์ปัญหาสิ่งแวดล้อม การปกป้องทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นมรดกแผ่นดิน และความรู้ด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อม โดยที่เทศบาลเมืองยะโฮร์บาห์รูควรมีหน้าที่ส่งเสริมสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม ด้วยการจัดทำแผนส่งเสริมและติดตามการให้ความรู้ดังกล่าว

แก่ประชาชนและชุมชนเมือง และควรจัดทำแผนส่งเสริมการตระหนักรู้สำหรับชุมชนด้านการปกป้องสิ่งแวดล้อม และระบบนิเวศ และแผนส่งเสริมการเข้าร่วมของชุมชนในกิจกรรมการจัดการสิ่งแวดล้อมของเมือง

งานวิจัยนี้ คณะผู้วิจัยได้เสนอแนะเพิ่มเติมต่อการส่งเสริมสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมไว้ กล่าวคือ รัฐบาลต้องเปลี่ยนผ่านมุมมองเชิงบวกต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนและมองประชาชนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา รวมทั้งมีกระบวนการเปลี่ยนผ่านให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและรับฟังเสียงของประชาชน รวมทั้งเสียงของพืชและสัตว์พื้นเมือง (the indigenous flora and fauna) ด้วยการตรากฎหมาย ระเบียบ และนโยบายการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งระดับประเทศและระดับท้องถิ่น นอกจากนี้ ทั้งภาครัฐ ภาคประชาชน ภาคประชาสังคม และภาคเอกชน ควรตระหนักความสำคัญของสิทธิประชาธิปไตยต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน 3 ประการ คือ (1) เป็นแนวทางส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับประเด็นผลกระทบสิ่งแวดล้อม (2) เป็นการพัฒนานโยบายและกฎหมายสิ่งแวดล้อมเพื่อการอนุรักษ์อย่างเข้มข้นในพื้นที่ความหลากหลายทางชีวภาพที่ยังอุดมสมบูรณ์ และควรมีกลไกติดตามหรือวิพากษ์วิจารณ์ผลการนำนโยบายและกฎหมายไปปฏิบัติ และ (3) การมีส่วนร่วมของประชาชนช่วยทำให้ประเด็นปัญหาสิ่งแวดล้อมได้รับความสนใจมากขึ้น และช่วยอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ช่วยเจ้าหน้าที่รัฐในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม ช่วยปรับปรุงความน่าเชื่อถือและความโปร่งใสในกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐ

2. กรณีความก้าวหน้าในภาคปฏิบัติ

○ กรณีศึกษาประเทศเอลซัลวาดอร์

Garcia (2021, pp. 4-8) ศึกษาการเมืองสิ่งแวดล้อมด้านการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศโลกและพลังงานกับการนำสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมมาปรับใช้ของสาธารณรัฐเอลซัลวาดอร์ (El Salvador) พบว่า ประเทศเอลซัลวาดอร์เป็นประเทศในทวีปอเมริกากลาง ภูมิประเทศเป็นภูเขา มีฤดูกาลที่แตกต่างและมีความหลากหลายทางชีวภาพ ปัญหาภายในประเทศประสบความเหลื่อมล้ำสูง ประชาชนขาดหลักประกันการมีคุณภาพชีวิตที่ดีและความสงบสุข รวมทั้งปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองภายในประเทศ จนกระทั่งปี ค.ศ.1992 การเมืองเริ่มมีเสถียรภาพ รัฐบาลได้วางแนวทางการพัฒนาประชาธิปไตยด้านสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง การบริหารภาครัฐสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืน การพัฒนาสถาบันด้านสิ่งแวดล้อม คือ กระทรวงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ (Ministry of Environment and Natural Resources: MARN) การกำหนดนโยบายและกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมได้มีมาตรการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน การสร้างพื้นที่ถกเถียงสาธารณะในนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม

อย่างไรก็ตาม การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจโดยการส่งเสริมการลงทุนภาคเอกชนของภาครัฐ ได้เปิดอนุญาตให้ใช้ต้นทุนทรัพยากรธรรมชาติอย่างมากมาย อีกทั้งภาคเอกชนเองก็ขาดธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อมได้ส่งผลกระทบต่อปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพประชาชน ชุมชนมีวิถีชีวิตที่เสี่ยงอันตรายจากภาวะคุกคามอธิปไตยทางอาหาร น้ำ และพลังงาน

พื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมไม่ได้รับการปกป้องผลกระทบด้านความหลากหลายทางชีวภาพ ขณะที่การมีส่วนร่วมของประชาชนและขบวนการเคลื่อนไหวทางสิ่งแวดล้อมมีข้อจำกัดหลายประการ โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมที่ลดลงของประชาชนในกลไกที่มีอยู่ คือ กลไกการตัดสินใจส่วนร่วมกันระหว่างภาคประชาชนกับภาครัฐ หรือกลไกการตัดสินใจร่วมอย่างเป็นเอกฉันท์ (ฉันทานุมัติ) เช่น the Citizen's Assemblies, the Citizen Consultative Councils, the Environmental Sustainability Council (CONASAV) เป็นต้น ซึ่งเป็นกลไกที่ออกแบบขึ้นเพื่อนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน แต่ผลในปฏิบัติ ประชาชนยังไม่ได้เข้ามีส่วนร่วมในกลไกเหล่านี้อย่างที่ควรจะเป็น นอกจากนี้กฎหมายสิ่งแวดล้อมยังประสบปัญหาการบังคับใช้ โดยเฉพาะกฎหมายป่าไม้ กฎหมายการชลประทาน กฎหมายน้ำ กฎหมายประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ไม่ได้นำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพที่เพียงพอ การขาดพันธผูกพันในระดับต่ำ นักการเมืองขาดเจตจำนงทางการเมืองที่มีเป้าหมายเพื่อสิ่งแวดล้อม แต่กลับมีเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ภาครัฐขาดขีดความสามารถในการใช้ความรู้เพื่อตัดสินใจที่ถูกต้อง หรือการตัดสินใจบนฐานสิทธิมนุษยชน

การพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศเอลซัลวาดอร์จึงได้นำสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมมาปรับใช้ในบริบทของประเทศ โดยจัดทำในรูปแบบสัญญาประชาคมหรือข้อตกลงร่วมกันระหว่างรัฐกับประชาชนในปี ค.ศ.2019 เรียกว่า “Escazu Agreement” สำหรับใช้เป็นเครื่องมือการพัฒนาประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม การพัฒนาที่ยั่งยืน และการเป็นเครื่องมือ

สร้างหลักประกันการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจของนโยบายสาธารณะ

Escazu Agreement เป็นเครื่องมือพัฒนาประชาธิปไตยในรูปแบบข้อตกลงร่วมกันระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน โดยมุ่งหวังให้เป็นเครื่องมือส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิประชาชน สิทธิสิ่งแวดล้อม และการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ ตลอดจนเป็นพื้นที่สำหรับฝึกฝนความเป็นพลเมืองในด้านการมีส่วนร่วมในนโยบายสาธารณะระดับชาติ นอกจากนี้แล้ว Escazu Agreement ยังเป็นสนธิสัญญาระดับภูมิภาคที่ถูกใช้ปฏิบัติในกลุ่มประเทศลาตินอเมริกาและแคริบเบียนราว 25 ประเทศ สำหรับประเทศเอลซัลวาดอร์ได้ปรับใช้เครื่องมือดังกล่าวกับหลักสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมและหลักสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ โดยมีแนวคิดพื้นฐานที่ว่า Escazu Agreement จะเป็นหลักประกันการส่งเสริมสิทธิสิ่งแวดล้อมของประชาชน และจะเป็นสิทธิที่เปิดประตูไปสู่สิทธิอื่นๆ เช่น สิทธิด้านสุขภาพ สิทธิการพัฒนาที่ยั่งยืน และสิทธิเกี่ยวกับน้ำ เป็นต้น ทั้งนี้ Escazu Agreement ได้เพิ่มเติมหลักการสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมจากเดิมซึ่งมี 3 ด้าน มาเป็น 4 ด้าน ด้านที่เพิ่มเติมมา ได้แก่ การคุ้มครองนักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดย Escazu Agreement ของประเทศเอลซัลวาดอร์มีองค์ประกอบ ดังนี้

1) สิทธิการเข้าถึงข้อมูล (Access to Information Rights) เป็นหนึ่งองค์ประกอบหลักของ Escazu Agreement เพื่อสร้างความเข้มแข็งของประชาชนต่อการเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยแนวทางหนึ่งของการนำข้อตกลงด้านนี้มาปฏิบัติ

รัฐบาลได้ตรากฎหมายการเข้าถึงข้อมูลนโยบายสาธารณะ กำหนดให้ประชาชนมีบทบาทการเป็นผู้ให้และรับข้อมูล ผู้ตัดสินใจร่วมกับภาครัฐเพื่อให้การตัดสินใจในนโยบายมีประสิทธิภาพมากขึ้น ผู้ตรวจสอบข้อมูลนโยบายสาธารณะให้มีความสุจริตโปร่งใส และกฎหมายนี้สามารถเปิดพื้นที่ให้ตัวแทนชุมชน/ชนเผ่าพื้นเมืองได้ปกป้องชีวิตวิถีชีวิต และทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งนี้ สิทธิการเข้าถึงข้อมูลเป็นกระบวนการหนึ่งของสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน

2) สิทธิการเข้าถึงการมีส่วนร่วมอย่างชัดเจน (Right of Access to Signification Participation) เป็นการให้พันธะผูกพันหรือส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรมชัดเจน โดยพัฒนารูปแบบและกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนภายใต้กฎหมายที่มีอยู่ Escazu Agreement เป็นการให้หลักประกันสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกพื้นที่และทุกระดับ และเป็นผู้มีส่วนร่วมตั้งแต่กระบวนการริเริ่มนโยบายนั้น หากกระบวนการกำหนดนโยบายใดไม่ได้มีประชาชนเข้าร่วมตัดสินใจด้วย ให้ถือว่าเป็นความล้มเหลวของนโยบายนั้น เพราะเป็นการตัดสินใจที่ไม่มีประสิทธิภาพ ถูกต้อง และยั่งยืน ซึ่งกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ถูกพัฒนาขึ้นภายใต้ Escazu Agreement ได้ปรับใช้ร่วมกับหลัก FPIC หรือการให้ฉันทานุมัติที่ได้รับการรับรู้ บอกรับแจ้งล่วงหน้า และเป็นอิสระสำหรับชนเผ่าพื้นเมือง (Free, Prior and Informed Consent) โดยมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นและชนเผ่าพื้นเมือง รวมถึงการเชื่อมโยงประเด็นสิ่งแวดล้อมกับสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และภูมิศาสตร์ นอกจากนี้ การมีเวทีปรึกษาหารือสาธารณะ (Public Consultation) ยังเป็น

องค์ประกอบสำคัญของการสร้างหลักประกันการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งใช้เป็นเวทีในกรณีนโยบายและโครงการภาครัฐได้สร้างผลกระทบสิ่งแวดล้อมในวงกว้าง เช่น กรณีโครงการสร้างเขื่อน หรือโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ เป็นต้น

3) สิทธิการเข้าถึงความยุติธรรมสิ่งแวดล้อม (Rights of Access Environmental Justice) เป็นการพัฒนากลไกความช่วยเหลือทางกฎหมายและความรู้เชิงเทคนิคสำหรับประชาชนทั้งรายบุคคลและกลุ่มคนหรือชุมชน โดยเฉพาะประเด็นความขัดแย้งระหว่างชุมชนกับภาครัฐและภาคเอกชน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อการปกป้องทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งนี้ สิทธิการเข้าถึงความยุติธรรมสำหรับประชาชนเป็นการค้นหาแนวทางแก้ปัญหาโดยการพัฒนากลไก ขั้นตอน กระบวนการ เช่น กลไกการปรึกษาหารือ การสนทนา การจัดการความขัดแย้งในคดีทางกฎหมาย เป็นต้น ซึ่ง Garcia (2021, p. 5) เสนอให้รัฐบาลต้องแสดงพันธสัญญาที่ชัดเจนและมีการกำหนดสิทธิการเข้าถึงความยุติธรรมของประชาชนบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

4) การคุ้มครองนักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (Protection of Environmental Defenders) Escazu Agreement เป็นสนธิสัญญาฉบับแรกและฉบับเดียวของโลกที่ให้การคุ้มครองนักปกป้องหรืออนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยมีสถานะเป็นอาณัติสัญญาของรัฐสำหรับการคุ้มครองนักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การสร้างความปลอดภัย และการส่งเสริมนักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม รวมทั้งจัดให้เป็นพื้นที่ฝึกฝน ฝึกปฏิบัติการสำหรับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิที่จะมีชีวิตด้วยการมีสุขภาพที่ดีและสิ่งแวดล้อมยั่งยืน

Escazu Agreement ยังเป็นพันธผูกพันให้รัฐต้องกำหนดมาตรการที่สร้างความตระหนัก การคุ้มครอง การสนับสนุน และการให้หลักประกันสิทธิมนุษยชนแก่นักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม รวมถึงสิทธิในการมีชีวิต สิทธิความอิสระทางความคิดและการแสดงออก สิทธิการชุมนุมโดยสงบ สิทธิการรวมกลุ่มและความเป็นอิสระของขบวนการเคลื่อนไหวทางสิ่งแวดล้อม

○ กรณีศึกษาประเทศยูเครน

The Environment-People-Law (2021, pp. 5-11) หรือ EPL ศึกษาการนำดัชนีประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติ กรณีศึกษา ประเทศยูเครน โดยใช้วิธีการเก็บข้อมูลจากเว็บไซต์ของหน่วยงานภาครัฐกับการสัมภาษณ์ตัวแทนภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผลการศึกษาพบว่า สิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมเป็นแนวคิดส่งเสริมสิทธิและขีดความสามารถของประชาชน ในกระบวนการตัดสินใจของนโยบายและโครงการภาครัฐที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งการทำให้แนวคิดมีผลทางปฏิบัติจริงก็จะต้องมีการพัฒนากฎหมายส่งเสริมสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมและกลไกการนำกฎหมายไปปฏิบัติ โดยเปิดโอกาสหรือพื้นที่ให้ตัวแทนประชาชนเข้ามามีบทบาทอยู่ในกระบวนการตัดสินใจร่วมกับภาครัฐ

ทั้งนี้ The Environment-People-Law ได้นำดัชนีประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมของ World Resources Institution มาปรับใช้ในบริบทประเทศยูเครน โดยกำหนดดัชนีประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม 2 ประเภท ได้แก่ 1) ตัวชี้วัดเพื่อวัดการส่งเสริมประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม ในด้านการมีส่วนร่วมตัดสินใจของประชาชน และ 2) ตัวชี้วัดทดสอบความเข้มแข็งของบทกฎหมายเกี่ยวกับ

การให้สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ สำหรับแบบประเมินใช้ประกอบด้วย 3 ตัวเลือก ได้แก่ ตัวเลือกแรก YES มีการปฏิบัติอย่างสมบูรณ์ ตัวเลือกสอง Limited มีการปฏิบัติแต่ยังมีข้อจำกัด ด้านกฎหมาย/กฎระเบียบภาครัฐ และตัวเลือกสาม No ไม่มีข้อสังเกตในภาคปฏิบัติ โดยทำการประเมินในช่วงปี ค.ศ.2014-2020 เกี่ยวกับการพัฒนาสิทธิประชาธิปไตย สิ่งแวดล้อม 3 ด้าน คือ ด้านการเข้าถึงข้อมูล ด้านการมีส่วนร่วมตัดสินใจ และด้านการเข้าถึงความยุติธรรม

ผลการประเมินพบว่า สิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมของประเทศยูเครนมีการพัฒนาในระดับสูงขึ้น 2 ด้าน คือ ด้านการเข้าถึงข้อมูล และด้านการมีส่วนร่วมตัดสินใจของประชาชนในนโยบายสาธารณะและโครงการภาครัฐ หรือกิจกรรมของภาคเอกชน ที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม แสดงให้เห็นความก้าวหน้าในพื้นที่การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับประเด็นสิ่งแวดล้อม และประชาชนเองก็มีความตื่นตัวในการมีส่วนร่วมดังกล่าว ส่วนด้านการเข้าถึงความยุติธรรมประชาชนได้ฟ้องดำเนินคดีการถูกละเมิดสิทธิสิ่งแวดล้อมจากภาครัฐและภาคเอกชน แต่ศาลของประเทศยูเครนยังไม่ได้เป็นอิสระและเป็นกลางในการตัดสินอย่างเพียงพอ ทั้งนี้ ผลการประเมินสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมของประเทศยูเครน ได้นำไปสู่การพัฒนานโยบายและกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อให้นโยบายและกฎหมายเป็นกลไกส่งเสริมสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะการปฏิรูปนโยบายการศึกษาประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและการปรับปรุงกฎหมายประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและแผนยุทธศาสตร์การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อ

ยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มีระดับสูงขึ้นของประเทศยูเครน ส่วนด้านการเข้าถึงความยุติธรรมนั้นได้มีข้อเสนอให้รัฐบาลทบทวนและพัฒนาขั้นตอนการเข้าถึงความยุติธรรมของประชาชนในคดีสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะศาลและระบบยุติธรรมควรตัดสินอย่างยุติธรรม ปราศจากอคติ และไม่เลือกปฏิบัติต่อกลุ่มประชาชน

○ กรณีประเทศไทยกับสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม

กรณีสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยอยู่ในบริบทที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมสิทธิของประชาชน ผู้รับผลกระทบจากนโยบายและโครงการภาครัฐ ให้สามารถเข้าถึงสิทธิของตนเองและสิทธิการปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีภาคของแนวคิดที่เกี่ยวข้องและภาคปฏิบัติของการนำสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมในบริบทไทยดังนี้

■ **ภาคแนวคิด** โดยทั่วไปการดำเนินนโยบายและโครงการภาครัฐได้สร้างผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบต่อประชาชน กลุ่มพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Group: UNDG) ให้นิยามผลกระทบจากนโยบายและโครงการภาครัฐ หมายถึง การสร้างการเปลี่ยนแปลงในชีวิตและวิถีชีวิตของประชาชน ซึ่งรวมถึงการเปลี่ยนแปลงของความรู้ ทักษะ พฤติกรรม สุขภาพ และชีวิต การเปลี่ยนแปลงหรือผลกระทบสามารถเกิดขึ้นได้ทั้งทางบวกและทางลบ ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ทั้งมิติเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สถาบัน สิ่งแวดล้อม เทคโนโลยีและด้านอื่นๆ โดยที่ผลกระทบทางบวกจะมีความสัมพันธ์กับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติ ส่วนผลกระทบทางลบจะนำไปสู่ปัญหา

ความขัดแย้งระหว่างประชาชนผู้รับผลกระทบทางลบจากนโยบายและโครงการกับภาครัฐ โดยสาเหตุหลักของความขัดแย้งดังกล่าว นักวิชาการสากลต่างมองเห็นร่วมกันว่ามาจากกระบวนการกำหนดนโยบายและโครงการที่ไม่ดีตั้งแต่ต้น (Bad policy/project) ซึ่งมีลักษณะการรวมศูนย์อำนาจตัดสินใจกำหนดนโยบายและโครงการไว้ที่ภาครัฐ และละเลยการมีส่วนร่วมตัดสินใจของประชาชนในกระบวนการกำหนดนโยบายและโครงการภาครัฐอย่างจริงจัง (บุชิตา สังข์แก้ว, 2559, น. 40; 2564, น. 95)

การกำหนดนโยบายและโครงการภาครัฐโดยขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนนำไปสู่บทเรียนที่สะท้อนถึงการพัฒนาที่ขาดความยั่งยืน เนื่องจากผลกระทบทางลบที่เกิดขึ้นได้สร้างปัญหาการสูญเสียประโยชน์สาธารณะ 2 ด้าน คือ 1) การสูญเสียระบบนิเวศ เพราะการกำหนดนโยบายและโครงการแบบรวมศูนย์อำนาจตัดสินใจก่อให้เกิดการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างสิ้นเปลือง ส่งผลเสียหายต่อความหลากหลายทางชีวภาพ และ 2) การสูญเสียวิถีชีวิตชุมชน รวมถึงการสูญเสียทรัพยากรวัฒนธรรม จิตวิญญาณ และการเผชิญกับความเสี่ยงในการเป็นคนยากจนของผู้รับผลกระทบทางลบ นอกจากนี้การแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในนโยบายและโครงการภาครัฐก็ยังพบข้อจำกัดหลายประการ สอดคล้องกับผลการศึกษาของนักวิชาการสากลที่ว่า การมีส่วนร่วมในภาคปฏิบัติการยังมีอาจทำให้ประชาชนกลุ่มผู้รับผลกระทบทางลบเป็นผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายและโครงการ โดยเฉพาะโครงการขนาดใหญ่ ชุมชนท้องถิ่น และกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองถูกทำให้เป็นกลุ่มชายขอบ

จากเวทีการมีส่วนร่วมของโครงการ หรือถูกทำให้เป็นเพียงสัญลักษณ์ของการมีส่วนร่วมในโครงการ (Coulibaly-Lingani, Savadogo, Tigabu & Oden 2011, pp. 292-293; Hoogstra-Klein, Permadi & Yasmi 2012, pp.99-100; บุชิตา สังข์แก้ว, 2559, น. 46)

นอกจากนี้ แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2562-2565) ยังให้นิยามผู้รับผลกระทบจากนโยบายรัฐว่า หมายถึง กลุ่มประชาชนผู้มีส่วนเสียจากการดำเนินนโยบายรัฐหรือการดำเนินการใดๆ ของรัฐ ซึ่งสิทธิของผู้รับผลกระทบทางลบประกอบด้วย สิทธิ 3 ประการ คือ 1) สิทธิด้านการเมืองการปกครอง เป็นสิทธิการรับรองการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการทางการเมือง ตั้งแต่ระดับการเข้าถึงข้อมูล การรับทราบข้อมูล การให้ข้อเสนอแนะ การปรึกษา การตัดสินใจวางแผนร่วมกับภาครัฐในกระบวนการนโยบายสาธารณะ 2) สิทธิชุมชนในการจัดการภูมิปัญญา วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ รวมถึงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดความสมดุลและยั่งยืน และสิทธิการเข้าชื่อเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการอันใดที่เป็นประโยชน์ของชุมชน หรือดเนินการดำเนินการใดที่จะก่อให้เกิดผลกระทบทางลบต่อชุมชน และ 3) สิทธิการจัดการหรือร่วมกับรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพให้เป็นไปอย่างยั่งยืน

สิทธิผู้รับผลกระทบทางลบจากนโยบายและโครงการภาครัฐยังเป็นสิทธิการมีส่วนร่วมในการพัฒนา และการได้รับการคุ้มครองสิทธินี้ ประกอบด้วย

1) สิทธิการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย (Getting the process rights) เช่น สิทธิการทวงถามข้อมูล ความเสี่ยงที่จะได้รับจากนโยบายและโครงการ สิทธิการเสริมสร้างเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจร่วมกับรัฐ สิทธิการเข้าถึงทรัพยากร การเข้าถึงกฎหมาย สิทธิการเข้าถึงความยุติธรรมทางสังคมและสิ่งแวดล้อม และการได้รับการสนับสนุนทางวิชาการ และ 2) สิทธิให้การยอมรับหรือรู้สึกพึงพอใจในเนื้อหานโยบาย (Getting the content rights) เช่น ความพึงพอใจในความจำเป็นและความคุ้มค่าของการดำเนินนโยบายและโครงการ ความพึงพอใจในแผนการลดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสังคม ความพึงพอใจในแผนชดเชยและฟื้นฟูวิถีชีวิตกลุ่มผู้รับผลกระทบทางลบ เป็นต้น (บุษิตา สังข์แก้ว, 2564, น. 98) สิทธิดังกล่าวนี้สอดคล้องกับหลักของสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมทั้ง 3 ด้าน ไม่ว่าจะเป็นสิทธิการเข้าถึงข้อมูล สิทธิการมีส่วนร่วม และสิทธิการเข้าถึงความยุติธรรมสิ่งแวดล้อม ดังนั้น การส่งเสริมสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมจึงควรดำเนินการควบคู่ไปกับการส่งเสริมสิทธิของผู้รับผลกระทบจากนโยบายและโครงการภาครัฐ โดยเฉพาะในบริบทการกำหนดโครงการขนาดใหญ่ของประเทศไทย

■ **ภาคปฏิบัติ** ได้รับการยอมรับในวงกว้างกันว่า มีพัฒนาการก้าวหน้าในเชิงลายลักษณ์อักษรของกฎหมายรัฐธรรมนูญและนโยบายหน่วยงานรัฐในด้านส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและสิทธิชุมชนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ประเทศไทยภายหลัง พ.ศ.2540 มีการปฏิรูปนโยบายและกฎหมายเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในนโยบายและโครงการภาครัฐมากขึ้น ทั้งจากรัฐธรรมนูญ

พ.ศ.2540 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) และการขับเคลื่อนการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการผลักดันกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายป่าชุมชน กฎหมายทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ร่างกฎหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนในนโยบายสาธารณะ เป็นต้นมา แต่ผลในทางปฏิบัติก็แสดงให้เห็นว่าประชาชนกลุ่มผู้รับผลกระทบจากนโยบายและโครงการภาครัฐยังมิได้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในขั้นตอนการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการขนาดใหญ่ ซึ่งประสบปัญหาตั้งแต่การมีส่วนร่วมระดับพื้นฐานสุด นั่นคือ การเข้าถึงข้อมูลผลกระทบจากโครงการ และในระดับสูงอย่างการมีส่วนร่วมตัดสินใจก็ยังมีอาจเกิดขึ้นได้จริง (ถวิลวดี บุรีกุล, 2552, น. 93; บุษิตา สังข์แก้ว, 2564, น. 98)

แนวทางการแก้ปัญหาดังกล่าวโดยนำสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมมาปรับใช้ในบริบทไทย จึงเป็นสิ่งสำคัญ รวมทั้งเพื่อเป็นไปตามหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืนขององค์การสหประชาชาติ โดยที่คำว่า “ประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม” เพิ่งปรากฏใน “แผนยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2561-2580 ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม” ซึ่งกำหนดแนวทางด้านการ “ยกระดับกระบวนการทัศน์และอนาคตประเทศไทย” ด้วยการนำหลักสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมพัฒนาควบคู่ไปกับการพัฒนากฎหมาย กลไก ระบบความยุติธรรมตามหลักนิติธรรม และการกระจายอำนาจ นอกจากนี้ แนวปฏิบัติประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมของไทยได้ “มุ่งเป้าหมายเพื่อ

ลดความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชนใน
โครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพ ชุมชน
สังคม และเศรษฐกิจ โดยเฉพาะโครงการขนาดใหญ่และ
โครงการที่มีผลกระทบข้ามพรมแดน” และให้เป็น
แนวปฏิบัติที่สอดคล้องกับกรอบเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน
2030 ของสหประชาชาติ (Sustainable Development
Goals: SDGs 2030) (บุษิตา สังข์แก้ว, 2565, น. 1)
โดยสรุปแล้วแนวทางการแก้ไขปัญหความขัดแย้งในการ
กำหนดนโยบายและโครงการภาครัฐ ด้วยการส่งเสริม
สิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมในแผนยุทธศาสตร์ชาติ
20 ปี พ.ศ.2561-2580 ด้วยยุทธศาสตร์ด้านการสร้าง
การเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม จึงเป็น
ความท้าทายต่อการนำไปปฏิบัติที่เป็นจริงอย่างมี
ประสิทธิภาพในระดับรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐ เพื่อ
ให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนตามกรอบ
สหประชาชาติ

ข้อเสนอแนะการพัฒนาสิทธิประชาธิปไตย สิ่งแวดล้อม

สิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมเป็นแนวคิดและ
แนวปฏิบัติสำหรับนานาชาติเพื่อบรรลุเป้าหมาย
การพัฒนาที่ยั่งยืน แต่ในภาคปฏิบัติการแล้วประเทศส่วนน้อย
ที่ประสบผลสำเร็จในเชิงก้าวหน้า ขณะที่ประเทศส่วนใหญ่
ยังประสบปัญหาหลายประการที่มีอาจทำให้สิทธิ
ประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมดำเนินการตามหลักการได้
ดังนั้น นักวิชาการสากลจึงได้ถอดบทเรียนถึงปัจจัย
ความสำเร็จของประเทศที่ประสบผลสำเร็จ และเสนอ
เป็นแนวทางการพัฒนาสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม

สำหรับประเทศต่างๆ ซึ่งบทความนี้ต้องการพัฒนา
ข้อเสนอแนะจากนักวิชาการสากลและข้อเสนอแนะ
การพัฒนาสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมสำหรับไทย ดังนี้

**1. ข้อเสนอแนะการพัฒนาสิทธิประชาธิปไตย
สำหรับนานาชาติ** โดยควรมีการพัฒนาเงื่อนไข
ความสำเร็จ ดังนี้ (World Resources Institute, 2008,
p. x; 2015, pp. 2-3; Pickering, Backstrand &
Schlosberg, 2020, pp. 5-7, 10-11)

1) การสนับสนุนจากผู้นำรัฐบาลและหน่วยงาน
ภาครัฐ ทั้งในการกำหนดเจตจำนงต่อการพัฒนากฎหมาย
กลไกหรือสถาบันภาครัฐที่มีการปฏิบัติการร่วมกับ
ภาคประชาสังคมและประชาชน การส่งเสริมการเปิดเผย
ข้อมูลอย่างโปร่งใส การส่งเสริมให้ภาคประชาสังคมเข้ามามี
ส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และให้สามารถตรวจสอบ
การตัดสินใจในนโยบายและโครงการภาครัฐที่มีผลกระทบ
ต่อสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่ยั่งยืน

2) สิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมควรใช้ควบคู่สิทธิ
สิ่งแวดล้อมและหลักสิทธิมนุษยชน โดยมีกฎหมายระหว่าง
ประเทศเป็นเครื่องมือช่วยส่งเสริมการมีส่วนร่วมของ
ประชาชนและขบวนการเคลื่อนไหวทางสิ่งแวดล้อม รวมทั้ง
การพัฒนากฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายรับรองสิทธิ
การมีส่วนร่วมของประชาชน และกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิ
สิ่งแวดล้อม โดยจัดลำดับความสำคัญแก่กลุ่มผู้ได้รับ
ผลกระทบสิ่งแวดล้อม กลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง และกลุ่ม
ชาติพันธุ์ ควรเป็นกลุ่มแรกที่เข้าถึงสิทธิประชาธิปไตย
สิ่งแวดล้อม รวมทั้งส่งเสริมผู้นำชุมชนให้เข้าถึงสิทธิ
การตัดสินใจร่วมกับตัวแสดงภาครัฐในกระบวนการ
นโยบายและโครงการภาครัฐ

3) การพัฒนาขีดความสามารถของภาครัฐในการจัดเตรียมให้ประชาชนเข้าถึงสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม พัฒนาขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่รัฐ มีความรู้และทักษะที่จำเป็นสำหรับการทำงานร่วมกับภาคประชาสังคม รวมทั้งมีทัศนคติต่อการส่งเสริมสิทธิประชาธิปไตย สิ่งแวดล้อมแก่ผู้รับผลกระทบสิ่งแวดล้อม และการเปลี่ยนทัศนคติจากการตัดสินใจรวมศูนย์อำนาจไปสู่การกระจายอำนาจตัดสินใจร่วมกันระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน หรือการกระจายอำนาจตัดสินใจในกระบวนการนโยบาย และโครงการภาครัฐสู่ตัวแสดงที่หลากหลายทุกระดับมากขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มผู้รับผลกระทบสิ่งแวดล้อม

4) การพัฒนาขีดความสามารถของประชาชนและภาคประชาสังคมให้มีความต้องการเข้าถึงสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม ขีดความสามารถการมีส่วนร่วมตัดสินใจกับภาครัฐในนโยบายและโครงการที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชน พัฒนาให้ประชาชนฝึกฝนการใช้สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบ ให้มีโอกาสส่งเสียงความคิดเห็นและเสนอทางเลือกตัดสินใจที่มีความเป็นไปได้ และสิทธิการถึงความยุติธรรม หรือสิทธิในการตรวจสอบการตัดสินใจที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รวมถึงพัฒนาขีดความสามารถด้านการใช้ความรู้ท้องถิ่นในเวทีการมีส่วนร่วมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบสิ่งแวดล้อม

5) การพัฒนาเวทีการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคประชาสังคมให้มีทั้งระดับชาติ ภูมิภาค และท้องถิ่น รวมทั้งกำหนดให้ขนาดของเวทีมีทั้งขนาดใหญ่ครอบคลุมผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มและทุกระดับ เวทีขนาดกลางในระดับพื้นที่ระดับภูมิภาค และเวทีขนาดเล็กระดับตำบล

และหมู่บ้าน ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมอย่างทั่วถึงครอบคลุมทุกกลุ่ม สามารถสะท้อนความคิดเห็นและให้ข้อมูลความรู้เกี่ยวกับตัดสินใจในนโยบายและโครงการภาครัฐได้อย่างรอบด้าน ตลอดจนสร้างความเข้าใจร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

6) การบูรณาการความรู้เชิงศาสตร์กับความรู้ท้องถิ่นสำหรับการพิจารณาตัดสินใจในกระบวนการนโยบายและโครงการภาครัฐ ทั้งนี้ ควรพัฒนาความรู้ท้องถิ่นให้เป็นความรู้สากลมากขึ้น และมีบทบาทสำคัญควบคู่กับความรู้เชิงศาสตร์สำหรับการตัดสินใจร่วมกันของภาครัฐและภาคประชาชนในกระบวนการนโยบายและโครงการภาครัฐ

7) ความสำเร็จของสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม ขึ้นอยู่กับขีดความสามารถและการทำงานร่วมกันของ 3 กลไกหลัก ได้แก่ องค์กรภาครัฐ องค์กรภาคประชาสังคม และองค์กรภาคประชาชน ที่จะต้องมีขีดความสามารถสำหรับการทำให้ประชาชนเข้าถึงสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม

2. ข้อเสนอแนะการพัฒนาสิทธิประชาธิปไตยสำหรับประเทศไทย ดังนี้

1) แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี พ.ศ.2561-2580 กำหนดสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมไว้ในยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม กลยุทธ์การพัฒนาด้านการยกระดับกระบวนการทัศน์และอนาคตประเทศไทย แต่ยังไม่มีการแปลงลงสู่ปฏิบัติอย่างชัดเจน ดังนั้น รัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องจึงควรนำแนวนโยบายดังกล่าวมาจัดทำเป็นนโยบายเชิงปฏิบัติการเพื่อขับเคลื่อนสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง ตลอดจนการปรับใช้

ดัชนีประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมภายใต้หลักการของ Bali Guidelines โดย United Nations Environmental Programme (UNEP) และคู่มือปฏิบัติของ World Resources Institute มาประเมินความสำเร็จของการดำเนินการส่งเสริมสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภาวะโลกร้อนที่จะทวีรุนแรงมากขึ้น ภาครัฐจึงควรนำหลักสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมมาปรับใช้ในการกำหนดนโยบายและโครงการภาครัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในประเด็นดังกล่าวให้มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพมากขึ้น

2) รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2560 มีบทบัญญัติการคุ้มครองสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและการมีส่วนร่วมในนโยบายภาครัฐ ดังนั้น จึงควรมีการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ และการส่งเสริมสิทธิประชาธิปไตย เช่น การปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ การตรากฎหมายใหม่ๆ ระดับพระราชบัญญัติที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในนโยบาย หรือร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชน สิทธิชนเผ่าพื้นเมือง เป็นต้น ซึ่งนอกจากมีความสอดคล้องหลักสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมตามแนวทางการพัฒนาระดับสากล และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว ยังมีความสอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1948 และสิทธิสิ่งแวดล้อมตามกรอบของสหประชาชาติอีกด้วย

3) การปรับปรุงกระบวนการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของชุมชน โดยการวิเคราะห์กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ที่ให้น้ำหนักความสำคัญต่อสิทธิของกลุ่มผู้รับผลกระทบทางลบจากโครงการภาครัฐ ในเวทีศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพชุมชน โดยเฉพาะสิทธิการเข้าถึงข้อมูลผลกระทบสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และวิถีชีวิตของชุมชน สิทธิการมีส่วนร่วมตัดสินใจกับตัวแทนหน่วยภาครัฐที่เกี่ยวข้องในโครงการนั้น และสิทธิการเข้าถึงความยุติธรรมสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการปรับเปลี่ยนเครื่องมือประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากเครื่องมือดั้งเดิม คือ Cost-Benefit Analysis Approach (CBA) ซึ่งเป็นเครื่องมือตัดสินใจโดยใช้เกณฑ์ความคุ้มค่าด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก มาเป็นเครื่องมือสมัยใหม่ คือ Multi-Criteria Decision Analysis (MCDA) ซึ่งเป็นเครื่องมือประเมินผลกระทบแบบหลากหลายมิติทั้งด้าน เศรษฐศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ ระบบนิเวศ สังคม วัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ เพื่อให้การตัดสินใจพิจารณา กำหนดโครงการเป็นไปอย่างคุ้มค่า ยุติธรรม และยั่งยืนมากที่สุด โดยเฉพาะโครงการขนาดใหญ่ที่จะมีผลกระทบต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมในด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภาวะโลกร้อน ความหลากหลายทางชีวภาพ ระบบนิเวศ และสุขภาพชุมชน

4) รัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐควรร่วมกับภาคประชาชน ภาคประชาสังคม นักวิชาการ ช่วยกันพัฒนารูปแบบการตัดสินใจร่วมระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มผู้รับผลกระทบทางลบจากโครงการภาครัฐ และมีผลผูกพันต่อการนำไปปฏิบัติจริง ซึ่งรูปแบบการตัดสินใจร่วมหรือการมีส่วนร่วมตัดสินใจของ

สถาบันพระปกเกล้า

ภาคประชาชนควรประกอบด้วยกลไกตัวแทนภาครัฐ ภาคประชาชนกลุ่มผู้รับผลกระทบทางลบ และ/หรือ กลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่นๆ กระบวนการตัดสินใจร่วมกัน ควรเป็นการตัดสินใจเชิงบูรณาการระหว่างความรู้ วิทยาศาสตร์และความรู้ท้องถิ่น บูรณาการข้อเสนอของแต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้องโดยยึดถือความยั่งยืนของ ทรัพยากรธรรมชาติ และใช้เครื่องมือหรือเกณฑ์การตัดสินใจ สมัยใหม่ คือ Multi-Criteria Decision Analysis (MCDA) หรือ Multi-Criteria Decision Making (MCDM) ซึ่ง กำหนดเกณฑ์การตัดสินใจแบบหลายชั้นหรือหลาภมิติ เพื่อให้ครอบคลุมสมดุลทั้งด้านเศรษฐกิจ วิศวกรรม สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม อันจะนำไปสู่การตัดสินใจ ในโครงการภาครัฐที่ส่งผลต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ทั้งด้าน สิ่งแวดล้อม สังคม และเศรษฐกิจ ตลอดจนเป็นไปตาม หลักสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมมากขึ้น

บทสรุป

สิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมเป็นทั้งแนวคิดและ แนวทางปฏิบัติสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยส่งเสริมสิทธิ การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการกำหนด นโยบายและโครงการภาครัฐ บนฐานของหลักสิทธิมนุษยชน สิทธิสิ่งแวดล้อม และประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม หลักสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย สิทธิการ เข้าถึงข้อมูลผลกระทบสิ่งแวดล้อม สิทธิการมีส่วนร่วม ตัดสินใจของประชาชน และสิทธิการเข้าถึงความยุติธรรม สิ่งแวดล้อม เน้นการคุ้มครองสิทธิแก่ประชาชนกลุ่มผู้รับ ผลกระทบทางลบจากนโยบายและโครงการภาครัฐ รวมถึง กลุ่มคนชายขอบ กลุ่มชาติพันธุ์ ชนเผ่าพื้นเมือง และ

กลุ่มด้อยโอกาส โดยถือเป็นสิทธิที่เป็นบันไดขั้นแรกของ การส่งเสริมความเป็นธรรมและความยุติธรรมในนโยบาย หรือโครงการภาครัฐที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน

แนวทางปฏิบัติของสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม อยู่ภายใต้ปณญาและอนุสัญญาสากลที่เกี่ยวข้องกับ การพัฒนาที่ยั่งยืนและสิทธิสิ่งแวดล้อม รวมทั้งมีการ พัฒนาดัชนีประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมสำหรับเป็นเครื่องมือ ประเมินระดับความเป็นประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมของ ประเทศต่างๆ ซึ่งผลการประเมินโดยนักวิชาการและ สถาบันสิ่งแวดล้อมสากล คือ World Resources Institute พบว่า ประเทศส่วนใหญ่ยังประสบปัญหาอยู่มากในการนำ หลักสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติ แต่ประเทศ ส่วนหนึ่งก็ประสบความสำเร็จแบบก้าวหน้าในการนำสิทธิ ประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติ ทั้งนี้ ปัจจัยอันดับต้นๆ ที่ส่งผลต่อความสำเร็จ นั่นคือ ปัจจัยด้านการสนับสนุน จากผู้นำรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐที่มีเจตจำนงมุ่งมั่น การพัฒนาที่ยั่งยืนด้วยแนวทางสิทธิประชาธิปไตย สิ่งแวดล้อม ปัจจัยการปฏิรูปกฎหมายทุกระดับของ ประเทศ และ/หรือระดับภูมิภาค เพื่อเอื้ออำนวยให้ ประชาชนเข้าถึงสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมใน กระบวนการกำหนดนโยบายและโครงการภาครัฐ และ ปัจจัยการพัฒนาขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ภาคประชาชน และภาคประชาสังคม-นักวิชาการ ในลักษณะการทำงานร่วมกันเชิงบูรณาการและร่วมกัน ตัดสินใจในกระบวนการกำหนดนโยบายและโครงการที่มี ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยที่การพัฒนาสิทธิประชาธิปไตย สิ่งแวดล้อมเป็นการพัฒนาเชิงกระบวนการที่สามารถ นำไปสู่การบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมี

กระบวนการดำเนินการที่สอดคล้องกับหลักการของการพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างสำคัญ ทั้งในด้านหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักธรรมาภิบาล หลักการพัฒนาแบบองค์รวม และหลักการความยุติธรรม

สำหรับกรณีประเทศไทย สิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมถูกบรรจุอยู่ในแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี พ.ศ.2561-2580 โดยเน้นส่งเสริมสิทธิของประชาชนในกระบวนการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการขนาดใหญ่และโครงการข้ามพรมแดน เพื่อลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน และเพื่อยกระดับกระบวนการพัฒนาประเทศสู่ความยั่งยืน แต่บทบัญญัติในแผนยุทธศาสตร์ชาติดังกล่าวยังมิได้นำสู่ปฏิบัติอย่างชัดเจน ดังนั้น รัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องจึงควรนำหลักสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมแปลงสู่ปฏิบัติทั้งในระดับนโยบายและโครงการภาครัฐ รวมถึงการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อเอื้ออำนวยให้สิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิของประชาชนและการพัฒนาที่ยั่งยืนสำหรับประเทศไทย

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- ถวิลวดี บุรีกุล. (2552). *พลวัตการมีส่วนร่วมของประชาชน: จากอดีตจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550*. กรุงเทพฯ: บริษัท เอ.พี. กราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด.
- บุชิตา สังข์แก้ว. (2559). การกระจายอำนาจตัดสินใจในโครงการภาครัฐกับสิทธิกลุ่มผู้รับผลกระทบทางลบ: ทฤษฎีบทเรียน และการพัฒนา. *วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน*, 9(2), 38-73.
- บุชิตา สังข์แก้ว. (2564). หลักนิติธรรมกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้รับผลกระทบจากนโยบายรัฐ. *วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน*, 14(1), 87-123.
- บุชิตา สังข์แก้ว. (2565). *มองประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมสากล แล้วย้อนดูไทย*. สืบค้นจาก <https://greennews.agency/?p=28542>
- ปวริศร เลิศธรรมเทวี. (2559). *สิทธิด้านสิ่งแวดล้อมกับรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

ภาษาอังกฤษ

- Coulibaly-Lingan, P., Savadogo, P., Tigabu, M. & Oden, P. (2011). Factors Influencing People's Participation in The Forest Management Program in Burkina Faso, West Africa. *Forest Policy and Economics*, 19(1), 292-302.
- Garcia, C. (2021). *Governance and Environmental Democracy*. San Salvador: Friedrich Ebert Stiftung.
- Hashim, R., Ristak, N.D.M & Laili, N. (2016). Attitudes toward Environmental Democracy among Urban Communities. *Environment-Behaviour Proceedings Journal*, 1(3), 33-42. doi: 10.21834/e-bpj.v1i3.346
- Hoogstra-Klein, M.A., Permadi, D.B. & Yasmi, Y. (2012). The Value of Cultural Theory for Participatory Processes in Natural Resources Management. *Forest Policy and Economics*, 20(1), 99-106.
- Iwinska, W., Kampas, A. & Longhurst, K. (2019). International between Democracy and Environmental Quality: Toward a More Nuanced Understanding. *Sustainability*, 11(1728), 1-17. doi: 10.3390/su11061728
- Parola, G. (2013). *Environmental Democracy at the Global Level: Rights and Duties for a New Citizenship*. London: Versita. doi: 10.2478.9788376560144

- Pickering, J., Backstrand, K. & Schlosberg, D. (2019). Between Environmental and Ecological Democracy: Theory and Practice at the Environmental Democracy Nexus. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 22(1), 1-15.
- The Access Initiative. (2018). *Environmental Democracy*. Brussels: The European Commission.
- The Environment-People-Law. (2021). *Environmental Democracy Index: An Updated Score for Ukraine*. Retrieved from <http://epl.org.ua/en/about-us-posts>
- World Resources Institute. (2008). *Voice and Choice: Opening the Door to Environmental Democracy*. Washington D.C.: World Resources Institute.
- World Resources Institute. (2015). *The Environmental Democracy Index*. Washington D.C.: World Resources Institute.

การถอดบทเรียนแนวปฏิบัติที่ดีในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4 ภูมิภาคของประเทศไทย

Lessons Learned from Good Practices in Basic
Education Administration by Local Administrative
Organizations in Four Regions of Thailand

อุษา แก้วกำกั *

Usa Kaewkamkong **

มีชัย ออสุวรรณ ***

Meechai Orsuwan ****

วรรณวิศา สืบบุญสรณ์ คล้ายจำแลง *****

Wanwisa Suebnusorn Klaijumlang *****

บทความนี้

Received

28 มีนาคม 2567

Revised

2 พฤษภาคม 2567

Accepted

23 พฤษภาคม 2567

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อถอดบทเรียนแนวปฏิบัติที่ดีในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4 แห่ง ใน 4 ภูมิภาคของประเทศไทย ใช้การวิจัยเชิงคุณภาพแบบกรณีศึกษา โดยการวิจัยภาคสนามและการสัมภาษณ์เชิงลึก จากการคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัด ที่ประสบความสำเร็จและสามารถเป็นต้นแบบของการจัดการศึกษาที่ตอบโจทย์ความหลากหลายของผู้เรียนและความต้องการของชุมชนสังคม

* นิสิตหลักสูตรศึกษาศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

** Doctor of Education Program in Educational Administration, Kasetsart University.

*** รองศาสตราจารย์, สาขาวิชาการบริหารการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (ดร.)

**** Associate Professor, Educational Administration, Education Faculty, Kasetsart University. (Ph.D.)

***** ผู้ช่วยศาสตราจารย์, สาขาวิชาการบริหารการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (ดร.)

***** Assistant Professor, Educational Administration, Education Faculty, Kasetsart University. (Ph.D.)

ครอบคลุม 4 ภูมิภาคทั่วประเทศ อันได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงราย (ภาคเหนือ) เทศบาลนครภูเก็ต (ภาคใต้) เทศบาลตำบลแพรกษา (ภาคกลาง) และ เทศบาลนครราชสีมา (ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ)

ผลการศึกษาพบว่า แนวทางการจัดการศึกษาของ อปท. และสถานศึกษาด้านแบบ ตามกรอบแนวคิดเชิงระบบ ประกอบไปด้วย ปัจจัยนำเข้า (Inputs) ที่สำคัญได้แก่ ความเป็นผู้นำของผู้บริหาร ทั้ง อปท. และสถานศึกษา นโยบายการศึกษาชัดเจนสอดคล้องกับบริบทชุมชน งบประมาณและทรัพยากร คุณภาพของบุคลากร หลักสูตรครอบคลุมทั้งด้านวิชาการ วิชาชีพ และภาษา ภาควิชาครีเอชั่น โดยมีกระบวนการแปรสภาพ (Transformation Process) ได้แก่ กระบวนการจัดการเรียนรู้แบบลงมือปฏิบัติ กระบวนการบริหารแบบมีส่วนร่วม การกระจายอำนาจการบริหารจัดการ การระดมทรัพยากร การสร้างทีมและสร้างผู้นำในองค์กร และผลผลิต (Outputs) ได้แก่ ผลสัมฤทธิ์ผู้เรียนตามเป้าหมายการพัฒนาที่ครอบคลุมหลายด้าน เช่น ทักษะทางวิชาการ ทักษะอาชีพ ทักษะทางภาษา ตามศักยภาพของผู้เรียนแต่ละบุคคล ที่สามารถนำไปต่อยอดในการดำรงชีพได้ การสร้างทางเลือกการศึกษาที่หลากหลายอันเป็นจุดมุ่งหมายการจัดการศึกษาของ อปท. นำไปสู่การสร้างความสะดวกสบายทางการศึกษา เนื่องจากผู้เรียนทุกคนสามารถเข้าถึงการศึกษา ไม่ว่าจะเป็นภูมิหลังหรือพื้นฐานและความถนัดแตกต่างกันอย่างไร ถ้ามีทางเลือกที่ดีอย่างทั่วถึง ก็ช่วยสร้างความเสมอภาคและลดความเหลื่อมล้ำได้อย่างแท้จริง

คำสำคัญ: การศึกษาขั้นพื้นฐาน, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, การบริหารการศึกษา, การจัดการศึกษา, การปกครองท้องถิ่น--ไทย

Abstract

This research aims to extract lessons from good practices in basic education administration conducted by Local Administrative Organizations across four regions of Thailand, using a qualitative research methodology. Case studies were carried out through field research and in-depth interviews with selected Local Administrative Organizations and affiliated basic educational institutions that demonstrated success and were considered models for education administration. These models effectively addressed the diversity of learners and the needs of the social community. The case studies covered four regions, including the Chiang Rai Provincial Administrative Organization (Northern Region), Phuket Municipality (Southern Region),

Phraeksa Subdistrict (Central Region), and Nakhon Ratchasima Municipality (Northeastern Region).

The study revealed that effective education administration by Local Administrative Organizations and model educational institutions, according to the systematic concept framework, involved several key inputs: leadership of administrators in both Local Administrative Organizations and educational institutions, clear and contextually appropriate educational policies, adequate budgets and resources, high-quality personnel, curricula addressing academic, professional, and language areas, and network partners. The study identified transformation processes such as hands-on learning management, participatory management, decentralization, resource mobilization, and team and leadership development within organizations.

The outputs included: learners achieving development goals in various areas such as academic skills, career skills, and language skills according to their potential, which can be used to advance their livelihoods. The creation of diverse educational options aimed to foster educational equality, ensuring that every learner has access to education regardless of their background or aptitude. These well-rounded educational options contribute to reducing inequality and promoting equality in education.

Keywords: Basic education, Local Administrative Organizations

บทนำ

ในยุคเศรษฐกิจฐานความรู้ที่เติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว ประเทศไทยให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่งกับการส่งเสริมคนในชาติให้มีศักยภาพและขีดความสามารถทันต่อยุคสมัย เพื่อให้ประเทศสามารถแข่งขันกับประเทศต่างๆ ทั่วโลก พร้อมทั้งก้าวข้ามกับดักรายได้ปานกลาง ดังที่ปรากฏในแผนยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2561-2580 ยุทธศาสตร์ที่ 3 ที่กล่าวถึงการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ เพื่อเป็นกำลังหลักในการยกระดับคุณภาพชีวิตและสร้างรายได้ให้ประเทศ โดยใช้การศึกษาเป็นกลไกในการขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมายดังกล่าว (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2564, น. 1-3) อันจะส่งผลให้ประเทศเกิดการพัฒนาอย่างทั่วถึงและยั่งยืนในระยะยาว อย่างไรก็ตาม ความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืนของเศรษฐกิจในประเทศจำเป็นต้องคำนึงถึงหลักความเสมอภาคและความเป็นธรรมในสังคม โดย “ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง” ตามยุทธศาสตร์ชาติ ข้อที่ 4 ตลอดจนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ.2566-2570) ซึ่งสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ขององค์การสหประชาชาติเป้าหมายที่ 4 และ 10 ที่กล่าวถึงการลดความไม่เสมอภาคและการสร้างหลักประกันให้เด็กและเยาวชนทุกคนได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพ (United Nations, 2022, pp. 18-42) ดังนั้น เป้าหมายทั้ง 2 ข้อนี้นี้จะสำเร็จลุล่วงได้หากภาครัฐทั้งส่วนกลางและท้องถิ่นรวมไปถึงภาคเอกชนมีส่วนร่วมอย่างจริงจังในการยกระดับการศึกษาให้มีคุณภาพตามมาตรฐานสากล (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, 2560, ออนไลน์)

เนื่องจากการจัดการศึกษาเป็นหนึ่งในหน้าที่การจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ดังนั้น จึงสามารถจัดการศึกษาโดยใช้กลไกการกระจายอำนาจในการออกแบบวิธีการจัดการศึกษาให้ตอบโจทย์เฉพาะกับพื้นที่นั้นๆ (วุฒิสาร ตันไชย, 2548, น. 1) ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา รัฐบาลได้พยายามขับเคลื่อน ส่งเสริมและรณรงค์ให้ อปท. มีบทบาทเพิ่มขึ้นในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของคนในพื้นที่ โดยการผลักดันให้มีกฎหมายออกมาบังคับใช้จำนวนหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 ที่ช่วยยกระดับการศึกษาโดยเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาที่เหมาะสมทุกช่วงวัย ครอบคลุมการศึกษาทุกระดับ ทุกประเภท (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และ กอบกุล รายนาค, 2552, น. 3-8) กฎหมายเหล่านี้เป็นกลไกที่สำคัญที่ผลักดันให้ อปท. หลายแห่งหันมาให้ความสำคัญในการจัดการศึกษาอย่างจริงจัง (พินสุดา สิริรังศรี, 2541, น. 11-13) เห็นได้จากการที่ อปท. หลายแห่งมีการรับโอนสถานศึกษาจากโรงเรียนในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการตั้งแต่ปี พ.ศ.2549 จนถึง พ.ศ.2565 จำนวน 544 แห่ง (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2565, น. 1-18) บางแห่งจัดตั้งสถานศึกษาขึ้นเอง บางแห่งได้เพิ่มระดับหรือขยายประเภทการศึกษา

จากการศึกษาการจัดการศึกษาภายใต้สังกัดของอปท. ของวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่นโดย ไกรยส ภัทราวาท (2558, น. 89-121) และวุฒิสาร ตันไชย (2562, น. 53-141) พบว่ามีโรงเรียนในสังกัด อปท. หลายแห่งที่สามารถจัดบริการการศึกษาให้กับคนท้องถิ่น

ได้อย่างมีคุณภาพ จนได้รับการยอมรับและคำชื่นชมจากหลายฝ่ายว่าสามารถจัดการศึกษาที่ตอบโจทย์บริบทพื้นที่ตรงตามความต้องการและศักยภาพของผู้เรียน สอดคล้องกับแนวทางการศึกษาที่ครอบคลุมของยูเนสโก (Global Education Monitoring Report, 2020, online) ที่เน้นความหลากหลายของผู้เรียนทั้งในมิติด้านวิชาการและมิติทางสังคม อาทิ กีฬา ศิลปะ ดนตรี รวมถึงทักษะชีวิตและอาชีพ ผลการวิจัยเหล่านี้ถือว่าเป็นคุณภาพการทางวิชาการที่สามารถนำไปถ่ายทอดให้กับ “เพื่อนๆ ท้องถิ่น” ด้วยกัน งานวิจัยนี้ต้องการขยายองค์ความรู้เดิม เพื่อศึกษาระบบการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ อบต. ถ่ายทอดเป็นกรณีศึกษา (Case-Studies) โดยมีวัตถุประสงค์ “เพื่อถอดบทเรียนแนวปฏิบัติที่ดีในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนสังกัด อบต. ใน 4 ภูมิภาคของประเทศไทย ที่มีโดดเด่นแตกต่างกันใน 4 มิติ” คือ ด้านทักษะอาชีพ และทักษะชีวิต (โรงเรียนองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงราย) ด้านทักษะวิชาการ วิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ (โรงเรียนเทศบาลปลูกปัญญาในพระอุปถัมภ์ฯ) ด้านการสื่อสารภาษาต่างประเทศ (โรงเรียนเทศบาล 3-ยมราชสามัคคี) และด้านภาษาและนวัตกรรม (โรงเรียนแพรภววิเทศศึกษา) ทั้งนี้ ผู้วิจัยใช้วิธีการวิจัยภาคสนามและการศึกษาเอกสาร พร้อมทั้งเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์กลุ่มและสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้มีส่วนสำคัญทั้งในส่วนของผู้บริหาร อบต. ผู้บริหารสถานศึกษา รวมไปถึงบุคคลสำคัญหลายท่านที่เสียสละพลังกายและพลังใจเพื่อจะทำให้บุตรหลานในท้องถิ่นของตนได้มี “โรงเรียนดีใกล้บ้าน” ที่สามารถบรรลุวิสัยทัศน์ของการพัฒนาศักยภาพมนุษย์ นำไปสู่ประเทศ “มีความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน” ตามแผนยุทธศาสตร์ชาติระยะยาว

2. การทบทวนวรรณกรรมและกรอบแนวคิด

แนวคิดการจัดการศึกษาขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น

ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีความก้าวหน้าในการจัดการศึกษาไปมาก โดยมีบทบาทในการจัดการศึกษาเพิ่มมากขึ้น กว่า 95% (อรรถวาทิชะเอม, 2566, น. 77) อันเนื่องมาจากนโยบายการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่ อปท. ซึ่งได้กำหนดไว้ในกฎหมายสำคัญหลายฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 54 และในรัฐธรรมนูญฉบับต่อมาก็ยังคงสืบทอดหลักการเดียวกัน ที่บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการส่งเสริมและสนับสนุนให้ อปท. เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลาสิบสองปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย รวมทั้งส่งเสริมให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยรัฐมีหน้าที่ดำเนินการกำกับ ส่งเสริม และสนับสนุน ให้การจัดการศึกษาดังกล่าว มีคุณภาพ และได้มาตรฐานสากล (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, 2560, ออนไลน์) ไม่ว่าจะเป็นการจัดการศึกษาในระบบ (การจัดการศึกษาปฐมวัย การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน การจัดการศึกษาอาชีวศึกษา) การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย โดยจุดมุ่งหมายที่สำคัญของการจัดการศึกษาของ อปท. ได้แก่ หนึ่ง เพื่อสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางการศึกษา สอง เพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา สาม เพื่อจัดการศึกษาสำหรับการมีงานทำและสร้างงาน สี่ มุ่งเน้นการพัฒนาด้วยการขับเคลื่อนนวัตกรรมและความคิดสร้างสรรค์

ภายใต้สังคมแห่งการเรียนรู้ (Learning Society) และ ห้า เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถเรียนรู้ได้ด้วยตนเอง ต่อเนื่องตลอดชีวิต (Lifelong Learning) (แผนพัฒนาการศึกษาท้องถิ่น พ.ศ. 2566-2570) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นการจัดการศึกษาเพื่อเตรียม ผู้เรียนให้มีความรู้คู่คุณธรรม สามารถแสวงหาความรู้ ด้วยตนเอง มีทักษะชีวิตทักษะอาชีพ สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุขและเป็นพลเมืองที่มีคุณภาพ ของประเทศชาติ โดยการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ อปท. จะยึดหลักสูตรแกนกลางของกระทรวงศึกษาธิการ เป็นหลัก และพัฒนาสาระของหลักสูตรให้สอดคล้องกับ สภาพความจำเป็นและความต้องการของชุมชนในพื้นที่ การจัดการเรียนการสอนจะเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ และส่งเสริม ความหลากหลายเพื่อให้สามารถตอบสนองความจำเป็น และความต้องการของประชาชน ให้ประชาชนได้รับ โอกาสการพัฒนาเต็มศักยภาพอย่างเสมอภาคและ เท่าเทียมกัน (อัจฉรา วงษ์เอก, 2566, น. 77)

อปท. จึงมีหลักที่สำคัญในการจัดการศึกษา คือ หนึ่ง การจัดการศึกษาที่ทั่วถึงและมีคุณภาพ รวมถึงต้อง มีการปรับปรุงหลักสูตรการศึกษาให้สอดคล้องกับการ เปลี่ยนแปลงของโลก สอง การจัดการศึกษาที่มีความ หลากหลายเพื่อสนองตอบตามความต้องการของผู้เรียน เต็มตามศักยภาพและความเหมาะสมของปัจเจกบุคคล สาม การจัดการศึกษาตามหลักการกระจายอำนาจให้ สถานศึกษามีอิสระ สามารถตัดสินใจ และเกิดความคล่องตัว ในการบริหารจัดการอย่างเบ็ดเสร็จได้ด้วยตัวเอง สี่ การจัดการ ศึกษาตามแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งบุคคล ภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคม เพื่อมีส่วน

ช่วยส่งเสริม สนับสนุน รวมถึงช่วยเหลือในการระดมทุน และทรัพยากรเพื่อการศึกษา และ ห้า ประชาชนในท้องถิ่น มีทางเลือกในการรับการศึกษาตามหลักของสิทธิเสรีภาพ ในการเลือกสถานศึกษาที่เห็นว่าจะสามารถจัดการศึกษาที่ดี กว่าให้กับบุตรหลานของตน อนึ่ง แนวทางสำคัญ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาท้องถิ่น ในศตวรรษที่ 21 คือ การแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำและการสร้างความเท่าเทียม ในพื้นที่ (Education for equality) ซึ่งถือเป็นเรื่อง ที่จำเป็นเร่งด่วน และสามารถตอบสนองความต้องการของ ชุมชนได้ (United Nations, 2022, pp. 18-42) โดยเฉพาะการศึกษาขั้นพื้นฐานที่รัฐบาลพยายามจัดให้กับ ประชาชน แต่การจัดการศึกษามักจะพบปัญหาอุปสรรค หลายประการที่ทำให้ปวงชนได้รับการศึกษาที่ไม่เท่าเทียม กัน โดยเฉพาะด้านคุณภาพการศึกษา อันเนื่องมาจาก ประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาใน แต่ละพื้นที่/ภูมิภาคในประเทศไทยที่ยังมีความแตกต่าง ความพร้อมด้านโครงสร้างพื้นฐาน รวมถึงปริมาณและ คุณภาพผู้สอน กระบวนการจัดการเรียนการสอน อุปกรณ์ การเรียน การมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่าย ภูมิหลังการศึกษา และฐานะทางเศรษฐกิจของครอบครัวที่แตกต่างกันไป (ชื่นชนก โควินท์, 2566, น. 140; นิติยา หลานไทย, 2560, น. 286-287) ดังนั้น อปท. ในฐานะที่เป็น “เจ้าภาพ” จึงมี บทบาทสำคัญ เพราะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบ ในการดำเนินการจัดการศึกษาให้แก่คนท้องถิ่นให้ได้รับ การศึกษาที่ดีมีคุณภาพอย่างเท่าเทียม จึงต้องเร่งดำเนินการ จัดการศึกษาอย่างจริงจังและเข้มข้น เพื่อที่จะบรรลุเป้าหมาย ในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาและ เพิ่มคุณภาพชีวิตให้คนในท้องถิ่นได้

สถานศึกษาของ อปท. หลายแห่งประสบความสำเร็จในการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพ เนื่องจาก อปท. ต้นสังกัดมีนโยบายให้การสนับสนุนทั้งด้านบุคลากรและงบประมาณ รวมทั้งกระจายอำนาจการบริหารสถานศึกษาและให้อิสระแก่ผู้บริหารสถานศึกษา ในการบริหารสถานศึกษา ทำให้มีความคล่องตัวในการบริหารจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ อาทิ งานวิจัยของ สุรัสวดี หุ่นพยนต์, อำพา แก้วกำกั และวทัญญู ใจบริสุทธิ์ (2562, น. 27-44) ที่ได้ศึกษากรณีตัวอย่างของสถานศึกษาด้านแบบของ อปท. ที่ครอบคลุมทั้งระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน การอุดมศึกษา และการศึกษานอกระบบและตามอัธยาศัย โดยผลการศึกษาพบว่า อปท. ได้กระจายอำนาจสู่สถานศึกษาทั้ง 3 แห่งทั้งทางตรงและทางอ้อม ทำให้สถานศึกษาสามารถใช้อำนาจการตัดสินใจและบริหารจัดการตนเองได้ มีอิสระและคล่องตัวในการบริหารจัดการ หากแต่สถานศึกษาบางแห่งก็ยังไม่ประสบความสำเร็จ ซึ่ง พิชิต ฤทธิ์จรูญ, ชูชาติ พ่วงสมจิตต์, เก็จกนก เอื้อวงศ์ และนงเยาว์ อุทุมพร (2554, น. 79-90) ได้ทำการประเมินการจัดการศึกษาของ อปท. ผลการศึกษาพบปัจจัยที่เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการจัดการศึกษาของ อปท. ได้แก่ ปัจจัยทั้งในส่วนของ อปท. และสถานศึกษา ที่สำคัญได้แก่ ผู้บริหารที่ขาดวิสัยทัศน์ ไม่ให้ความสำคัญของการศึกษาและขาดความมุ่งมั่น บุคลากรของกองการศึกษาและสถานศึกษาไม่เพียงพอ รวมถึงขาดประสบการณ์ด้านการจัดการศึกษา ระบบบริหารขาดประสิทธิภาพและความคล่องตัว และ คณะกรรมการสถานศึกษาไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสถานศึกษา นอกจากนี้ ยังพบปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมภายนอก เช่น ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาไม่เป็นทีมเดียวกัน

เศรษฐกิจของชุมชนไม่ดี ทำให้ อปท. มีรายได้ลดลง และการได้รับความช่วยเหลือจากชุมชนหรือหน่วยงานภายนอกน้อยลง อีกทั้ง ชุมชนบางส่วนยังถือว่าการจัดการศึกษาเป็นเรื่องของสถานศึกษา ทำให้ไม่เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา นอกจากนี้ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (2566, น. 8) ได้สรุปข้อจำกัดของการจัดการศึกษาของ อปท. ที่สำคัญ คือ การมอบอำนาจในการบริหารงบประมาณ ซึ่งบาง อปท. มอบอำนาจให้สถานศึกษาบริหารงบประมาณเอง แต่บางแห่ง อปท. เป็นผู้บริหารงบประมาณให้สถานศึกษา ซึ่งการบริหารงบประมาณโดยผู้ปฏิบัติเองจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการบริหารจัดการศึกษา ในมิติของการดำเนินการที่ทันท่วงทีและสอดคล้องกับสภาพจริง รวมไปถึงการของบประมาณบางกิจกรรมทางการศึกษาไม่ตอบโจทย์ของการจัดการศึกษา เนื่องจาก อปท. เป็นผู้ขอรับงบประมาณโดยตรง ไม่ใช่สถานศึกษาตลอดจนการดำเนินการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณเมื่อเกิดการติดขัดผ่านขั้นตอนหลายชั้น ตั้งแต่ อปท. ระดับจังหวัด กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (ส่วนกลาง) และ สำนักงบประมาณ ทำให้ค่อนข้างใช้เวลาและไม่ทันต่อการดำเนินการ เป็นต้น

ดังนั้น จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องดังกล่าว ผู้วิจัยจึงต้องการเติมเต็มช่องว่างทางการศึกษา โดยการถอดบทเรียนแนวปฏิบัติที่ดี (Best Practices) ของการจัดการศึกษาของ อปท. และสถานศึกษาด้านแบบในสังกัดที่สามารถดำเนินการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานได้อย่างมีคุณภาพ ตอบโจทย์บริบทพื้นที่ตรงตามความต้องการและศักยภาพของผู้เรียน สอดคล้องกับแนวทางการศึกษาที่ครอบคลุมของยูเนสโก (Global Education Monitoring

Report, 2020, online) ทั้งในมิติด้านวิชาการและมิติทางสังคม อาทิ กีฬา ศิลปะ ดนตรี รวมถึงทักษะชีวิตและอาชีพ โดยคัดเลือก อบท. ที่ได้รับรางวัลด้านการบริหารจัดการศึกษาดีเด่นระดับชาติ เพื่อเป็นแนวทางในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่ อบท. และสถานศึกษาในสังกัด ทั้งที่เป็นประเภทเดียวกันและต่างประเภท

แนวคิดทฤษฎีระบบ (System Theory)

แนวคิดทฤษฎีเชิงระบบ (System theory) ช่วยในการวิเคราะห์การปฏิบัติงานในสถานศึกษา หรือการบริหารการปฏิบัติงานขององค์การสถานศึกษาที่มีความรวดเร็วและแม่นยำ โดย Lunenburg and Ornstein (2012, pp. 20-21) ได้อธิบายรูปแบบระบบพื้นฐาน (Basic systems Model) ที่สามารถนำมาใช้ในการวิเคราะห์การดำเนินการขององค์การทางการศึกษาได้อย่างเหมาะสม เนื่องจากองค์การทางการศึกษาเป็นกรอบแนวคิดระบบเปิด (Open-systems Framework) กล่าวคือ ในการปฏิบัติงานของสถานศึกษาจะมีองค์ประกอบต่างๆ ที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันระหว่างองค์ประกอบของระบบการบริหารและการจัดการสถานศึกษา ซึ่งได้แก่

1) ปัจจัยป้อน (Inputs) ได้แก่ หลักสูตรสถานศึกษา บุคลากรทั้งในส่วนของ อบท. และสถานศึกษา ทรัพยากร (งบประมาณที่เป็นตัวเงินและไม่ใช้ตัวเงิน) เครือข่ายความร่วมมือ เป็นต้น

2) กระบวนการเปลี่ยนแปลง (Transformational Process) ได้แก่ กระบวนการสอน กระบวนการบริหารสถานศึกษา การบริหารการเปลี่ยนแปลง การวางแผนเชิงกลยุทธ์ การนิเทศ ติดตาม ประเมินผล เป็นต้น

3) ปัจจัยผลิต (Outputs) ได้แก่ ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน ผลการดำเนินงานของสถานศึกษา การเปลี่ยนแปลงพัฒนาของบุคลากร ความพึงพอใจของบุคลากร ผู้ปกครองและชุมชน ความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรกับฝ่ายบริหาร สถานศึกษากับชุมชน เป็นต้น

4) สิ่งแวดล้อมภายนอก ได้แก่ สิ่งแวดล้อมต่างๆ ที่อยู่ภายนอกกรอบ ที่สามารถมีปฏิกริยาและส่งผลต่อผลผลิตและให้ข้อมูลย้อนกลับแก่ระบบ เพื่อนำมาปรับปรุงและพัฒนาการจัดการศึกษาต่อไป เช่น กฎหมาย ภาวะเบี้ยยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา สภาพเศรษฐกิจ และ ความก้าวหน้าของเทคโนโลยี เป็นต้น

จากกรอบแนวคิดทฤษฎีเชิงระบบ ผู้วิจัยได้นำมาเป็นแนวทางในการกำหนดกรอบการวิเคราะห์ระบบการบริหารจัดการองค์การทางการศึกษา ที่ครอบคลุมทั้ง 1) ปัจจัยนำเข้า (Inputs) เช่น ความรู้พื้นฐานผู้เรียน บุคลากร ทรัพยากรและแหล่งเรียนรู้ หลักสูตรและความต้องการของสังคม 2) กระบวนการแปรสภาพ (Transformation Process) เช่น กระบวนการจัดการเรียนรู้ กระบวนการบริหารจัดการสถานศึกษา การนิเทศ การพัฒนาบุคลากร และ 3) ผลลัพธ์ (Outputs) อาจพิจารณาจากผลิตภาพของนักเรียน ผลสัมฤทธิ์ และการบริการชุมชน (Unesco, 2018, pp. 13-14) ดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดทฤษฎีเชิงระบบ (System Theory) ในการวิเคราะห์การจัดการศึกษาขององค์การทางการศึกษา

3. ระเบียบวิธีการศึกษา

งานวิจัยนี้ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) แบบกรณีศึกษา ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามในพื้นที่จริงด้วยการสัมภาษณ์กลุ่มและสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาของแต่ละพื้นที่ เพื่อถอดบทเรียนแนวปฏิบัติที่ดีของแต่ละ อบท. เพื่อเป็นบทเรียนและแนวทางสำหรับ อบท. และสถานศึกษาในสังกัด ทั้งประเภทเดียวกันและต่างประเภท โดยชั้นแรกผู้วิจัยได้ทำการคัดเลือก อบท. ที่ได้รับรางวัลดี

เด่นด้านการบริหารจัดการศึกษาหรือมีผลลัพธ์เป็นที่ประจักษ์ (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่อปท.: ก.ก.ธ.) ภูมิภาคละ 1 แห่ง ตั้งแต่ปี พ.ศ.2560 จนถึงปัจจุบัน ขั้นที่สองดำเนินการคัดเลือกสถานศึกษาในสังกัด ที่มีความโดดเด่นด้านการบริหารจัดการสถานศึกษาที่มุ่งสู่ความเป็นเลิศในมิติต่างๆ โดยการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ผลการคัดเลือกโดยใช้เกณฑ์ดังกล่าวปรากฏตามรายละเอียดในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 การคัดเลือก อบท. และโรงเรียนในสังกัดที่ใช้เป็นกรณีศึกษา

ประเภท อบท.	สถานศึกษา	องค์ประกอบการคัดเลือก
องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงราย (ภาคเหนือ)	โรงเรียนองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงราย : เปิดการเรียนการสอนระดับชั้นประถมศึกษา ถึง มัธยมศึกษา ปีที่ 6	เป็นสถานศึกษาที่มีแนวทางการบริหารสถานศึกษาสู่ความเป็นเลิศทั้งด้านวิชาการ ทักษะอาชีพและทักษะชีวิต โดยมีแนวปฏิบัติด้านการบริหารจัดการที่ดีเยี่ยม ได้รับการยอมรับจากประชาชนในท้องถิ่นและในระดับประเทศ รวมถึงได้รับรางวัลอบท. ที่มีการบริหารจัดการที่ดี ด้านการศึกษาและการสาธารณสุข ปี พ.ศ.2565

ประเภท อปท.	สถานศึกษา	องค์ประกอบการคัดเลือก
เทศบาลนครภูเก็ต (ภาคใต้)	โรงเรียนเทศบาลปลูกปัญญา ในพระอุปัชฌาย์ : เปิดการ เรียนการสอนระดับชั้น อนุบาล 2 ถึง มัธยมศึกษา ปีที่ 6	เป็นสถานศึกษาที่มีการจัดการศึกษาลักษณะพิเศษมุ่งสู่ ความเป็นเลิศด้านวิชาการ ได้แก่ วิทย-คณิต ภาษา ICT และ ทักษะทางสังคม อีกทั้ง เทศบาลนครภูเก็ตเป็นต้นแบบการ แก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาโดยใช้พื้นที่เป็นตัวตั้ง รวมถึงได้รับรางวัล อปท.ที่มีการบริหารจัดการดีเด่นด้านการ ศึกษาและรางวัลผู้บริหารดีเด่น และผอ. สำนักการศึกษาดีเด่น ปี พ.ศ.2561
เทศบาลนครราชสีมา (ภาคตะวันออกเฉียง เหนือ)	โรงเรียนเทศบาล 3 (ยมนา สามัคคี) : เปิดการเรียนการ สอนในระดับ ชั้นอนุบาลถึง มัธยมศึกษาปีที่ 3	เป็นสถานศึกษาที่มีการจัดการศึกษาลักษณะพิเศษมุ่งสู่ ความเป็นเลิศด้านวิชาการ โดยเน้นด้านภาษาอังกฤษและ การสื่อสาร ที่ประสบความสำเร็จจนได้รับการยอมรับจากชุมชน ในท้องถิ่นทุกระดับ นอกจากนี้ เทศบาลได้รับรางวัลอปท.หัวใจ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการของท้องถิ่น ที่ผ่านเกณฑ์ การประเมินสถาบันการศึกษา ปี พ.ศ.2565
เทศบาลตำบลแพรกษา อำเภอเมือง จังหวัด สมุทรปราการ (ภาค กลาง)	โรงเรียนแพรกษาวิเทศศึกษา : เปิดการเรียนการสอนใน ระดับชั้นอนุบาลถึงมัธยม ศึกษาปีที่ 6	เป็นสถานศึกษาที่มีการจัดการศึกษาลักษณะพิเศษมุ่งสู่ ความเป็นเลิศด้านวิชาการ (โรงเรียนสองภาษาและนวัตกรรม) จัดการเรียนรู้ได้อย่างมีมาตรฐานและมีความก้าวหน้าอย่างก้าว กระโดด มีชื่อเสียงเป็นที่ยอมรับของประชาชนในท้องถิ่นและ บริเวณใกล้เคียง ซึ่งนำบุตรหลานมาเข้าเรียนเป็นจำนวนมาก และได้รับความสนใจจาก อปท. จากทั่วประเทศที่มาศึกษาดูงาน อย่างต่อเนื่อง

ผู้ให้ข้อมูล (Key informants) ได้แก่ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง
ที่สำคัญในการบริหารจัดการศึกษา ทั้งในส่วนของ อปท.
อันได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี
รองนายกเทศมนตรีด้านการศึกษา ผู้อำนวยการสำนัก
การศึกษา ศึกษาพิเศษ และนักวิชาการศึกษา และ
ในส่วนของสถานศึกษา ได้แก่ ผู้อำนวยการสถานศึกษา
รองผู้อำนวยการสถานศึกษา หัวหน้าหลักสูตร และครู
ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษา
ประธานชมรมผู้ปกครอง กรรมการสถานศึกษา และ

ตัวแทนชุมชน ทั้ง 4 แห่ง รวมจำนวนผู้ให้ข้อมูลทั้งสิ้น 24 คน

ขอบเขตการศึกษา ได้แก่ การบริหารจัดการสถานศึกษา
ขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีการ
จัดการศึกษาลักษณะพิเศษซึ่งมีหลักสูตรพัฒนาผู้เรียน
สู่ความเป็นเลิศ ในหลากหลายมิติ อันได้แก่ มิติด้าน
วิชาการ (วิทยาศาสตร์ และคณิตศาสตร์) มิติด้านทักษะ
อาชีพและทักษะชีวิต มิติด้านการสื่อสารภาษาต่างประเทศ
และ มิติด้านภาษาและนวัตกรรม โดยมีองค์ประกอบใน
การดำเนินการยกระดับคุณภาพการจัดการศึกษา

ตั้งแต่ ปัจจัยป้อนเข้า (Inputs) ได้แก่ ผู้บริหาร อปท. และผู้บริหารสถานศึกษา ครู บุคลากรสนับสนุน ทรัพยากรอื่นๆ และหลักสูตรสถานศึกษา กระบวนการแปรสภาพ (Transformations) ได้แก่ กระบวนการสอน กระบวนการบริหารจัดการสถานศึกษา การบริหารและพัฒนาบุคลากร และการนิเทศติดตาม ผลผลิต (Outputs) ได้แก่ ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน คุณลักษณะเด็ก ความพึงพอใจของครู บุคลากร ผู้ปกครอง การบริการชุมชน

เครื่องมือวิจัยและการวิเคราะห์ข้อมูล ในงานวิจัยนี้ เครื่องมือหลักที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ ตัวผู้วิจัย รวมไปถึงแบบบันทึกข้อมูลภาคสนามและแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (Semi-Structured interview) ที่ใช้ในการเก็บรวมข้อมูลแล้วสรุปเนื้อหาหลักประเด็นของแนวทางและกระบวนการดำเนินการจัดการศึกษาให้บรรลุผลสำเร็จตอบโจทย์ความต้องการของชุมชนท้องถิ่นและผู้เรียนที่มีความหลากหลายและศักยภาพแตกต่างกัน โดยใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารร่วมกับการศึกษาภาคสนามด้วยการสัมภาษณ์กลุ่มและการสัมภาษณ์เชิงลึก ทำการตรวจสอบความน่าเชื่อถือของข้อมูล ด้วยวิธีการตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล (Data Triangulation) (เอี่ยมพร หลินเจริญ, 2558, น. 4) โดยการเปรียบเทียบข้อมูลที่ได้มาจากการศึกษาเอกสาร การสังเกตและการสัมภาษณ์ ตรวจสอบความแน่นอนของคำพูดในเรื่องเดียวกันแต่คนละเวลา รวมถึงเปรียบเทียบข้อมูลเรื่องเดียวกันที่มาจากผู้ให้ข้อมูลหลายๆ คนที่อยู่ในกลุ่มเดียวกัน หลังจากนั้นจึงนำเสนอผลการวิจัยด้วยวิธีการพรรณนาวิเคราะห์ (Descriptive Analysis) สรุปเป็นบทเรียนความสำเร็จของการจัดการศึกษาของอปท. และ สถานศึกษาในสังกัด เพื่อเป็นแนวทางในการ

บริหารจัดการศึกษาของท้องถิ่นอื่นๆ ทั้งประเภทเดียวกันและต่างประเภท

4. ผลการศึกษา

ในปี พ.ศ.2564 กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศรายชื่อสถานศึกษา 100 กว่าแห่งที่มีการจัดการศึกษาลักษณะพิเศษเพื่อพัฒนาผู้เรียนสู่ความเป็นเลิศหลากหลายมิติ ทั้งด้านวิชาการและด้านอื่นๆ ตามศักยภาพและความถนัดของผู้เรียนแต่ละบุคคล โดยผู้วิจัยได้คัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษาในสังกัด 4 แห่งที่มีแนวปฏิบัติที่ดี (Best Practices) ที่สามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ จนประสบความสำเร็จเป็นที่ยอมรับของผู้ปกครอง ชุมชน และสามารถเป็นต้นแบบที่ดีในระดับประเทศได้ โดยครอบคลุมทั้ง อปท. ประเภทองค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง เทศบาลนคร 2 แห่ง และ เทศบาลตำบล 1 แห่ง ดังนี้

4.1 “การศึกษาเพื่อการมีอาชีพ: Career Education” โรงเรียนองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงราย (อบจ. เชียงราย)

1) ภาพรวมและจุดเด่นของการจัดการศึกษา:

อบจ.เชียงราย ได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาการศึกษาไว้ว่า “นักเรียนในสถานศึกษาสังกัด อบจ. เชียงราย ได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพ” โดยใช้หลักคิด “โอกาสและคุณภาพการศึกษา” ในการจัดการศึกษาที่มุ่งเน้นการพัฒนาผู้เรียนอย่างเต็มตามศักยภาพและสร้างความเป็นอัจฉริยะให้กับผู้เรียนแต่ละบุคคล ภายใต้ความเชื่อที่ว่าผู้เรียนทุกคนสามารถเรียนรู้และพัฒนาตนเองไปสู่ความเป็นเลิศได้ โรงเรียนองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงรายเป็น

โรงเรียนแห่งเดียวที่อยู่ภายใต้การดูแลของ อบจ. เชียงราย และเป็นโรงเรียนขนาดใหญ่พิเศษ (ดูแลนักเรียนประมาณ 4 พันคน) เปิดการเรียนการสอนตั้งแต่ระดับประถมศึกษาถึงมัธยมศึกษาตอนปลาย มีโปรแกรมการเรียนการสอนและกระบวนการจัดการเรียนรู้ที่ครอบคลุมหลายด้าน ทั้งด้านวิชาชีพ ด้านวิชาการ และด้านภาษา โดยเฉพาะในด้านการพัฒนาทักษะการทำงานและอาชีพที่ตลาดแรงงานต้องการสูง โดยตั้งภาครัฐและภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมและสนับสนุนการจัดการศึกษาอย่างจริงจังต่อเนื่อง ซึ่ง “การศึกษาที่ตอบโจทย์การมีงานทำ” ของโรงเรียนองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงรายถือเป็นจุดเด่นทางการตลาดการศึกษาที่แตกต่างกว่าที่อื่น ส่งผลให้มีจำนวนนักเรียนเพิ่มขึ้นทุกปี ทั้งในพื้นที่และต่างพื้นที่

2) แนวปฏิบัติที่ดีในการบริหารจัดการศึกษา

2.1) ปัจจัยนำเข้า (Inputs) ประการสำคัญคือ (1) หลักสูตรสถานศึกษา ที่ครอบคลุมหลายด้าน ได้แก่ หลักสูตรสองภาษา (EP) สำหรับนักเรียนระดับประถมศึกษาทุกคน นับเป็นการเพิ่มโอกาสการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างเท่าเทียมกันภายใต้แนวคิดที่ว่าการศึกษาต้องมี “ต้นทุนต่ำ คุณภาพสูง” ส่วนหลักสูตรมัธยมศึกษา (หลักสูตรไทย) มีจำนวน 22 โปรแกรมเพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมให้ผู้เรียนสามารถศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น ทั้งสายวิชาการ ได้แก่ Gifted (แพทย์ พยาบาล เกษษกร และวิศวกร) และ สายทักษะอาชีพและเทคนิคเฉพาะทาง (Technical Skills) ที่ตอบโจทย์ความต้องการของอุตสาหกรรมแห่งอนาคต (The New S-Curve Industries) (2) ผู้บริหารสถานศึกษา มีภาวะผู้นำเชิงวิชาการและภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงที่เชี่ยวชาญการบริหารจัดการ

การสร้างเครือข่ายระดับท้องถิ่นและระดับประเทศเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อปวงชน (Education for All) (3) ความพร้อมของบุคลากรครูไทยและต่างชาติทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ (4) การสนับสนุนเงินอุดหนุนรายหัวจากรัฐและงบประมาณเพิ่มเติมจาก อบจ. เชียงราย สมาคมผู้ปกครอง สหกรณ์โรงเรียน และบริษัทในเครือเจริญโภคภัณฑ์ (CP) ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุนการจัดหาบุคลากรที่มีความสามารถตรงตามความต้องการเพื่อการจัดการศึกษาที่หลากหลายสูงกว่าระดับมาตรฐาน ตลอดจนจัดหาแหล่งทุนการศึกษาและแหล่งฝึกประสบการณ์วิชาชีพในสถานประกอบการ

2.2) กระบวนการแปรสภาพ (Transformation Process) ดังนี้

การจัดการเรียนรู้ผ่านวิถีและการปฏิบัติจริง ด้วยกระบวนการสอนคิดจากการลงมือปฏิบัติจริง (Active Learning) ทั้งในห้องเรียนและนอกห้องเรียน และมีการประเมินผลการเรียนรู้ที่หลากหลายทั้งก่อนเรียน ระหว่างเรียน และหลังเรียน รวมถึงเปิดโอกาสให้นักเรียนได้ประเมินตนเอง ผ่านกระบวนการเรียนการสอนแบบผสมผสาน โดยครูสร้างสรรค์การสอนทั้ง Onsite/Online และ On-demand อีกทั้งยังมีโครงการหลักสูตรต่อเนื่องเชื่อมโยงการศึกษาขั้นพื้นฐานกับการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยมีความร่วมมือกับมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง สนามบินนานาชาติเชียงราย และ สถานประกอบการในจังหวัด เพื่อฝึกประสบการณ์การทำงานที่ได้มาตรฐาน สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานมากขึ้น

การบริหารสถานศึกษาแบบกระจายอำนาจที่เน้นการสร้างผู้นำเหนือผู้นำให้เกิดขึ้นในทุกระดับขององค์กร

ในการสร้างทีมงานที่สามารถบริหารจัดการเบ็ดเสร็จในตนเอง (Self-Managed Team, SMT) โดยได้มีการแบ่งโครงสร้างงานออกเป็น ฝ่ายบริหารงานบุคคลและแผนกประถมศึกษา ฝ่ายบริหารแผนงานและงบประมาณ ฝ่ายบริหารงานวิชาการ และฝ่ายบริหารทั่วไป **การจัดบรรยากาศสภาพแวดล้อมของการเรียนรู้และแหล่งเรียนรู้** ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับโปรแกรมการเรียนด้านวิชาการและทักษะอาชีพ เช่น ห้องเรียนเตรียมแพทย์-วิศวะ ห้องเรียนการจัดการครัวและศิลปะการประกอบอาหาร (Smart Chef) ห้องเรียนออนไลน์ และร้านกาแฟ เพื่อเป็นสถานที่สำหรับฝึกปฏิบัติจริงและสร้างเสริมรายได้ระหว่างเรียน เป็นต้น

2.3) ผลผลิต (Outputs) และ ผลลัพธ์ (Outcomes)

ผู้เรียนมีทักษะวิชาชีพ ทักษะภาษาอังกฤษ และมีผลสัมฤทธิ์ด้านวิชาการที่ดี สามารถนำไปต่อยอดในการดำรงชีพได้ และมีเส้นทางชีวิตในการศึกษาต่อและการประกอบอาชีพ เนื่องจากหลักสูตรที่มุ่งให้ผู้เรียนได้ค้นหาศักยภาพของตนเองที่ครอบคลุมทุกด้าน นับได้ว่าเป็นการสร้างความสำเร็จประการหนึ่งที่โรงเรียนจัดหลักสูตรการเรียนสำหรับทุกคนไม่ว่าจะมีพื้นฐานหรือความถนัดอย่างไร โดยที่ “ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง” ส่งผลให้ผู้เรียนได้มีการพัฒนาตนเองไปสู่ความเป็นเลิศตามความถนัดของตนเอง อีกทั้ง ยังช่วยตอบโจทย์สาเหตุความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาที่เกิดจากความแตกต่างของสถานะทางสังคมและฐานะทางเศรษฐกิจที่ทำให้การเข้าถึงการศึกษา มีความแตกต่างกัน โดยการพัฒนาทักษะอาชีพบนฐานของทุนชุมชนและส่งเสริมศักยภาพคนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคม

4.2 “ฉันทิพลังท้องถิ่นสู่การศึกษาที่ยั่งยืน:

Local Empowerment for a Sustainable Education”

โรงเรียนเทศบาลปลุกปัญญา ในพระอุปถัมภ์ (เทศบาลนครภูเก็ต)

1) ภาพรวมและจุดเด่นของการจัดการศึกษา:

นายกเทศมนตรีนครภูเก็ตได้วางรากฐานนโยบายและยกระดับคุณภาพการศึกษาของคนในท้องถิ่นให้ทัดเทียมกับระดับสากลเพื่อรองรับการเป็นเมืองนานาชาติ มีนโยบายที่ชัดเจนคือการพัฒนาผู้เรียนแบบ “1 คน 1 ทักษะ” ซึ่งเป็นนโยบายที่ต้องการให้ผู้เรียนทุกคนมีทักษะความถนัดของตนเอง เทศบาลนครภูเก็ตมีโรงเรียนในกำกับดูแล 7 โรงเรียน โดยโรงเรียนเทศบาลปลุกปัญญา ในพระอุปถัมภ์ฯ เป็นโรงเรียนที่มีระบบการบริหารจัดการดีเด่น ที่แม้ว่าจะเป็นสถานศึกษาที่มีขนาดใหญ่พิเศษ แต่มีความเป็น “โรงเรียนอัจฉริยะ” หรือ “Smart School” ในด้านการบริหารจัดการ การพัฒนาครู และหลักสูตรของโรงเรียนที่มีเป้าหมายเน้นคุณภาพและชัดเจน โดยโรงเรียนมีหลักสูตรการพัฒนาผู้เรียนที่ส่งเสริมความเป็นเลิศด้านวิชาการที่เข้มข้น (วิทยาศาสตร์ คอมพิวเตอร์ ภาษาอังกฤษ และ ภาษาจีน) ที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในชีวิตประจำวันได้จริง

2) แนวปฏิบัติที่ดีในการบริหารจัดการศึกษา

2.1) ปัจจัยนำเข้า (Inputs) ประการสำคัญ ได้แก่

(1) นโยบายและวิสัยทัศน์ที่ชัดเจน มุ่งเน้นการบริหารจัดการสถานศึกษาสู่ “โรงเรียนอัจฉริยะ” โดยเน้นวิชาการและการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม และ มีการปฏิรูป 3 ด้าน ได้แก่ การบริหารจัดการ ครู และหลักสูตรที่มีคุณภาพได้มาตรฐานสากล (2) นวัตกรรมการบริหารจัดการ

สถานศึกษาตามความแตกต่างและศักยภาพของผู้เรียน อันได้แก่ หลักสูตร MSEIS (เพื่อพัฒนาผู้เรียนสู่ความเป็นเลิศแบบองค์รวม) หลักสูตร ICEP (เพื่อพัฒนาผู้เรียนสู่ความเป็นเลิศด้านภาษาจีนและภาษาอังกฤษพร้อมสู่ความเป็นพลโลกและความเป็นสากล) และหลักสูตร SMT (เพื่อพัฒนาผู้เรียนสู่ความเป็นเลิศด้านวิทย์-คณิต และเทคโนโลยี เพื่อเตรียมความพร้อมนักเรียนสู่คณะแพทยวิศวะ ตั้งแต่ระดับชั้นมัธยมต้นถึงมัธยมปลาย) หลักสูตร MEP (เพื่อพัฒนาผู้เรียนสู่ความเป็นเลิศด้านภาษาอังกฤษ วิทย์ คณิต และเทคโนโลยี) (3) นอกจากเงินอุดหนุนรายหัวจากรัฐ เทศบาลนครภูเก็ตได้จัดสรรงบประมาณให้มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตภูเก็ต เป็นที่ปรึกษาในการดำเนินการจัดการเรียนการสอนภาษาอังกฤษและภาษาจีน ให้กับโรงเรียนในสังกัด เพื่อการพัฒนาความสามารถทางด้านภาษาต่างประเทศทุกด้านให้เกิดประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลสูงสุด

2.2) กระบวนการแปรสภาพ (Transformation process) ดังนี้

การจัดการเรียนรู้โดยใช้รูปแบบห้องเรียนพิเศษ หลักสูตรความเป็นเลิศ ที่เน้นให้นักเรียนเกิดความคิดสร้างสรรค์และจินตนาการ และส่งเสริมการจัดกิจกรรมการเรียนรู้อย่างหลากหลายและต่อเนื่องตลอดชีวิต โดยกระบวนการเรียนรู้ผ่านชุมชนการเรียนรู้วิชาชีพ (PLC) จำนวน 24 ชุมชน เพื่อให้นักเรียนเกิดการเรียนรู้ เกิดประสบการณ์ และรู้จักการแก้ปัญหาร่วมกันระหว่างนักเรียน ครู และชุมชน **การบริหารจัดการสถานศึกษา** โดยใช้แนวคิดการบริหารโรงเรียนแบบกระจายอำนาจ เน้นการสื่อสารภายในองค์กรและการตัดสินใจแบบมีส่วนร่วม

(Participatory decision making) ที่กระตุ้นให้ทุกภาคส่วน มีบทบาทในการพัฒนาทักษะทางวิชาการของ บุตรหลานตนเอง รวมไปถึงการพัฒนาครูให้เป็น “ครูมืออาชีพ” ที่เป็นทั้งครูที่ปรึกษา ครูพี่เลี้ยงและ ผู้อำนวยการความสะดวก (Facilitator) ในคนคนเดียวกัน พร้อมทั้ง**ผลักดันเครือข่ายชุมชน** ผู้ปกครองและคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมวางแผน เพื่อ “ริเริ่ม” การศึกษาท้องถิ่นโดยใช้การวิจัยเป็นฐาน เพื่อสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมระดับท้องถิ่น ตามหลักการที่ว่า “ชุมชนสร้างโรงเรียน โรงเรียนสร้างชุมชน”

2.3) ผลผลิต (Outputs) และผลลัพธ์ (Outcomes)

ผู้เรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางวิชาการสูง โดยมีคะแนนโอเน็ต สูงกว่าค่าเฉลี่ยระดับประเทศ และในปี พ.ศ.2565 มีคะแนนโอเน็ตสูงเป็นอันดับหนึ่งของสถานศึกษาในสังกัด อปท. ในระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 นับเป็นจุดแข็งของโรงเรียนในหลักสูตรมุ่งสู่ความเป็นเลิศด้านวิชาการ ทำให้ได้รับการยอมรับจากผู้ปกครอง และได้รับความนิยมในการส่งบุตรหลานเข้าเรียน นอกจากนี้ การจัดการศึกษาที่คำนึงถึงการส่งเสริมการเรียนรู้รายบุคคลก่อให้เกิดกระบวนการพันธกิจสัมพันธ์กับชุมชน (Community Engagement) ในเกาะภูเก็ต เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินชีวิตโดยใช้หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงพัฒนาชุมชนเชิงพื้นที่ เปิดโอกาสให้คนรุ่นใหม่มีคุณภาพชีวิตที่ดี ลดความเหลื่อมล้ำข้ามรุ่นอันเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างในสังคมไทย

4.3 “การศึกษาเพื่อความเป็นเลิศระดับนานาชาติ: Education to International Excellence”
โรงเรียนเทศบาล 3 (ยมราชสามัคคี) (เทศบาลนครราชสีมา)

1) ภาพรวมและจุดเด่นของการจัดการศึกษา:

เทศบาลนครราชสีมา ได้วางระบบเพื่อรองรับการเรียนรู้ โดยใช้ดิจิทัลแพลตฟอร์มและสร้างระบบการศึกษาเพื่อความเป็นเลิศทางวิชาการระดับนานาชาติ ทั้งนี้ เทศบาลนครราชสีมา มีโรงเรียนภายในสังกัด 6 โรงเรียน โดยได้วางแนวทางและเป้าหมายในการจัดการศึกษาแตกต่างกันในแต่ละโรงเรียน โดยโรงเรียนเทศบาล 3 (ยมราชสามัคคี) ซึ่งเป็นโรงเรียนที่ได้รับการถ่ายโอนจากกระทรวงศึกษาธิการ ในปี พ.ศ.2506 จัดการเรียนการสอนในระดับอนุบาลถึงมัธยมศึกษาปีที่ 3 (การศึกษาภาคบังคับ) มีนโยบายจัดการศึกษาในรูปแบบห้องเรียนสองภาษาที่มุ่งเน้นด้านภาษาเพื่อการสื่อสารและการใช้เทคโนโลยี และวางเป้าหมายเพื่อเป็นโรงเรียนชั้นนำและโรงเรียนนานาชาติที่ดีที่สุดในโคราชภายใน 3-5 ปี

2) แนวปฏิบัติที่ดีในการบริหารจัดการศึกษา

2.1) *ปัจจัยนำเข้า (Inputs)* ที่สำคัญ คือ หลักสูตรความเป็นเลิศทางวิชาการ ที่มุ่งเน้นด้านภาษาเพื่อการสื่อสารและเทคโนโลยี โดยจัดเป็นห้องเรียนสองภาษา (English Program: EP) ตั้งแต่ระดับอนุบาล (ทุกห้อง) ซึ่งระยะเวลาที่ผ่านมาได้ค่อยๆ ขยับในระดับชั้นอื่นเพิ่ม บางระดับชั้นมีมากถึง 4 ห้อง ปัจจุบันรวมทั้งหมด 22 ห้อง ที่มีครูต่างชาติเจ้าของภาษาร่วมกับครูไทยเพื่อประสิทธิภาพในการดูแลและพัฒนาเด็กทั้งในส่วนของการพัฒนาการตามวัยและการพัฒนาการด้านภาษาต่างประเทศ ทำให้นักเรียนของท้องถิ่นสามารถพูดภาษาอังกฤษได้ดีพอๆ กับภาษาไทย เป็นทางเลือกทางการศึกษาที่มีคุณภาพในราคาที่ถูก มีมาตรฐานใกล้เคียงกับโรงเรียนนานาชาติ โดยคะแนนโอเน็ตในส่วนของวิชาภาษาอังกฤษ

ของนักเรียนในโรงเรียนเทศบาล 3 มีค่าเฉลี่ยมากกว่าร้อยละ 50 ซึ่งสูงกว่าคะแนนเฉลี่ยระดับจังหวัด ระดับสังกัด และระดับประเทศ (ปี 2564-2565)

2.2) *กระบวนการแปรรูป (Transformation process)* ดังนี้

การจัดการเรียนรู้รูปแบบห้องเรียนสองภาษา

โดยครูเจ้าของภาษา และรูปแบบห้องเรียนที่เรียกว่า “EIS” (English Integrated Study) คือ การเรียนในวิชาวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์และคอมพิวเตอร์เป็นภาษาอังกฤษที่สอนโดยครูคนไทย ด้วยนโยบายของโรงเรียนที่เน้นให้ผู้เรียนมีความสามารถในการใช้ภาษาต่างประเทศได้เท่ากับเจ้าของภาษา การบริหารจัดการภายในองค์กร ที่เน้นการสร้างทีมงานบุคลากรที่มีความเป็นมืออาชีพในการจัดการศึกษา โดยเน้นการสร้างบรรยากาศและสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการเรียนรู้ มีห้องเรียนอัจฉริยะ (Smart Classroom) ที่พร้อมไปด้วยสื่อ วัสดุ อุปกรณ์ เทคโนโลยีที่ทันสมัย การเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารของเทศบาล ฝ่ายบริหารของโรงเรียน ครู ผู้ปกครอง คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และชุมชนได้ทำงานร่วมกับองค์กรการศึกษาในระดับชาติและระดับสากล (เช่น องค์กร UNICEF) รวมไปถึงการสร้างโอกาสให้ผู้เรียนได้รับประสบการณ์พิเศษนอกห้องเรียน (Extra Class) เพื่อการเรียนรู้ร่วมกัน การแก้ปัญหา การช่วยเหลือตนเอง และได้ใช้ภาษาอังกฤษเพื่อการสื่อสารกับชาวต่างชาติที่พำนักอาศัยอยู่ในโคราช

2.3) *ผลผลิต (Outputs) และ ผลลัพธ์ (Outcomes)*

ผู้เรียนมีทักษะด้านภาษาอังกฤษและภาษาจีนที่สามารถสื่อสารได้เป็นอย่างดี มีความสุขในการเรียนและ

การพัฒนาตามวัยด้วยความใส่ใจของครู ทำให้ผู้ปกครองเกิดความพึงพอใจเนื่องจากบุตรหลานได้รับการจัดการศึกษาในราคาที่ถูกและมีคุณภาพคุ้มค่า อันเป็นเป้าหมายของการสร้างความเสมอภาคในคุณภาพการศึกษา และช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ที่ทำให้เด็กในพื้นที่สามารถเข้าถึงการเรียนในโรงเรียนสองภาษาที่มีคุณภาพทัดเทียมกับโรงเรียนสองภาษาของเอกชนหรือโรงเรียนนานาชาติได้

4.4 “การศึกษา...ต้องมาก่อน: Education...First” โรงเรียนแพรทวิเทศศึกษา (เทศบาลตำบลแพรท) เทศบาลตำบลแพรท จัหวัดสมุทรปราการ

1) ภาพรวมและจุดเด่นของการจัดการศึกษา:
โรงเรียนแพรทวิเทศศึกษา ก่อตั้งขึ้นเนื่องจากอุดมการณ์ของผู้บริหารท้องถิ่นนายกเทศมนตรี ดร.ยงยุทธ สุวรรณบุตร ที่ว่า “การศึกษา...ต้องมาก่อน” (ยงยุทธ เทียงธรรม, สัมภาษณ์, 2567, 8 กุมภาพันธ์) ที่มีความมุ่งมั่นอย่างแรงกล้าในการสร้างการศึกษาที่มีคุณภาพสำหรับคนในท้องถิ่น โดยมีเป้าหมายให้ผู้เรียนทุกคนได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ ตลอดจนได้พัฒนาศักยภาพที่สอดคล้องกับความถนัด ความสนใจ และความต้องการของตนเอง รวมถึงการเป็น “โรงเรียนแห่งนวัตกรรม” (Innovation Land) ที่สร้างผู้เรียนให้เป็น “นวัตกรรม” สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ ที่เป็นเมืองอุตสาหกรรม สอดรับความต้องการของสถานประกอบการ

2) แนวปฏิบัติที่ดีในการบริหารจัดการศึกษา

2.1) ปัจจัยนำเข้า (Inputs) ที่สำคัญ ได้แก่ (1) ผู้นำท้องถิ่นที่ตระหนักถึงความจำเป็นในการสร้าง “ทุนมนุษย์” ที่รอบรู้และก้าวทันการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและ

สังคมที่มีความเป็นประชาธิปไตย (2) หลักสูตร Mini-English Program ทุกห้องเรียนที่มีการจัดการเรียนการสอนเป็นภาษาอังกฤษโดยครูต่างชาติ ในรายวิชาวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ ภาษาอังกฤษพื้นฐาน สุขศึกษา การสนทนาภาษาอังกฤษ และ การออกเสียงภาษาอังกฤษ และ รายวิชาเลือกเสรีที่บริหารงานโดยทีมผู้บริหารมืออาชีพ (3) เทศบาลตำบลแพรทฯให้การสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินการจัดการศึกษามากเป็นอันดับแรก เมื่อเทียบกับการใช้งบประมาณในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทอื่นๆ (60%-70% ของงบประมาณเทศบาลตำบลเป็นงบประมาณด้านการศึกษา)

2.2) กระบวนการแปรสภาพ (Transformation process) ดังนี้

การจัดกระบวนการเรียนรู้โดยใช้กิจกรรมเป็นฐาน (Active Based Learning) โดยการเปิดโอกาสให้นักเรียนได้ศึกษาค้นคว้าตามความถนัดและความสนใจ ประการสำคัญคือเปิดโอกาสให้นักเรียนมีความกล้าหาญในการแสดงความคิดเห็น จนสามารถสร้างความเป็นเลิศในการแข่งขันกับนักเรียนจากทั่วประเทศได้ การระดมสรรพกำลังความร่วมมือ ของทุกฝ่ายในการพัฒนาการศึกษาของท้องถิ่นโดยเฉพาะบุคลากรทางการศึกษามืออาชีพได้เข้ามา “เป็นส่วนหนึ่ง” ในการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพ การระดมทุนและทรัพยากร ได้แก่ การเคหะแห่งชาติ สนับสนุนพื้นที่และอาคารสำนักงานเพื่อเป็นสถานที่เรียนที่มีคุณภาพราคาย่อมเยา องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่สนับสนุนงบประมาณสร้างอาคารเรียน สนามฟุตบอล และลู่วิ่งพร้อมอัฒจันทร์ และการระดมทุนผ่าน “โครงการร้อยโรงงาน ร้อยดวงใจ หนึ่งโรงเรียน” ซึ่งเป็นการระดมทุน

สถาบันพระปกเกล้า

จากภาคเอกชนที่มาเปิดโรงงานในเขตเทศบาลตำบล
แพรกา สำหรับสนับสนุนการจัดการศึกษาและเป็นทุนการ
ศึกษาให้แก่นักเรียนที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ **กระบวนการ
ในการคัดเลือกนักเรียนใหม่** (อนุบาลและประถม) โดย
ทีมนักจิตวิทยาและแพทย์จากโรงพยาบาลยุวประสาท
ไวทยปถัมภ์ และสถาบันราชานุกูล กรมสุขภาพจิตมาช่วย
ในการคัดเลือกและจัดกลุ่มผู้เรียนตามความถนัด

2.3) ผลผลิต (Outputs) และ ผลลัพธ์ (Outcomes)

นักเรียนมีทักษะการใช้ภาษาอังกฤษในการสื่อสาร และ
คุณลักษณะที่พึงประสงค์ มีพัฒนาการตามวัย ในด้าน
ผลสัมฤทธิ์ทางวิชาการของผลการทดสอบ O-NET ของ
นักเรียนระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 มีคะแนนเฉลี่ยของ
การสอบทุกรายวิชาสูงกว่าค่าเฉลี่ยระดับจังหวัด ระดับภาค
ระดับประเทศเกือบทุกปี รวมถึงความสามารถอันโดดเด่น
ในการใช้ภาษาอังกฤษนำเสนอผลงานระดับนานาชาติ
และได้รับรางวัลเหรียญทองการเสนอความคิดสร้างสรรค์
โลก (World Creative Festival: WCF) ณ ประเทศ
สาธารณรัฐเกาหลี นับเป็นการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพ
ที่สามารถช่วย “ลดช่องว่าง” และ “ความเหลื่อมล้ำ” ของ
คนในชุมชน สังคม และประเทศชาติได้เป็นอย่างดี

4.5) บทเรียน/การเรียนรู้ที่สำคัญ และข้อเสนอแนะ

ผลการจัดการศึกษาของ อปท. และสถานศึกษาใน
สังกัด ทั้ง 4 แห่ง แสดงให้เห็นถึงความสามารถและ
ศักยภาพในการจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพจนประสบ
ความสำเร็จ เป็นที่ยอมรับจากผู้ปกครอง ชุมชน และสังคม
ทั้งนี้ การนำแนวทางในการดำเนินการจัดการศึกษา
ไปประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการศึกษาของท้องถิ่น
แต่ละประเภท ย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อม เช่น บริบท

และศักยภาพของท้องถิ่น ความต้องการของชุมชน สถานะ
ทางเศรษฐกิจหรือรายได้ของ อปท. เป็นต้น ซึ่งบทเรียน
ความสำเร็จที่สำคัญจากผลการศึกษาวิจัย มีดังต่อไปนี้

1) ความเป็นผู้นำทางการศึกษา ของผู้บริหาร
อปท. และสถานศึกษา ที่มีวิสัยทัศน์ มองการณ์ไกล และ
ตระหนักถึงความสำคัญของการจัดการศึกษาเพื่อคน
ท้องถิ่น ด้วยเหตุผลที่ว่า จะพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างยั่งยืน
“การพัฒนาการศึกษา” ต้องมาก่อน เพราะการศึกษา
ช่วยพัฒนาคนในท้องถิ่นให้มีคุณภาพและศักยภาพ โดยมี
เป้าหมายไปสู่การพัฒนาชุมชนท้องถิ่นอย่างยั่งยืนและ
เข้มแข็ง นอกจากนี้ ลักษณะที่สำคัญของผู้นำที่ประสบ
ความสำเร็จ จะต้องมีความมุ่งมั่นและความตั้งใจสูงในการ
เชื่อมพลังความร่วมมือร่วมใจของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง
ทั้งในและนอกองค์กร เพื่อร่วมกันพัฒนาและแก้ปัญหา
บนพื้นฐานความเป็นไปได้ อีกทั้ง ผู้อำนวยการสถานศึกษา
ต้องมีความเป็นผู้นำเชิงวิชาการ โดยใช้ผลลัพธ์ที่เกิดกับเด็ก
เป็นตัวตั้งในการพัฒนา ไม่นำทรัพยากรมาเป็นตัวตั้ง
ในการบริหารงาน ดังคำสัมภาษณ์ที่กล่าวว่า

“งบประมาณไม่ใช่อุปสรรคของการจัดการศึกษา
เพราะถึงแม้ว่าจะมีความสำคัญแต่หากไม่สามารถบริหาร
จัดการให้มีความเหมาะสมได้ก็ไม่ประสบความสำเร็จ
ตามแนวคิด “4M ที่สำคัญที่สุดคือการบริหารจัดการ มิใช่
เงินทองวัสดุครุภัณฑ์ มีมากแต่หากใช้ไม่เป็นก็ไม่เกิด
ประโยชน์ไม่คุ้มค่าแต่อย่างใด...” (ศราวุธ สุตะวงศ์,
สัมภาษณ์, 2567, 12 กุมภาพันธ์)

2) การบริหารทรัพยากรและงบประมาณให้สามารถ
รองรับผู้เรียนและสร้างมาตรฐานคุณภาพของการศึกษา
โดย อปท. มีอำนาจการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณ

ในการทำภารกิจต่างๆ เพื่อจัดและอุดหนุนการศึกษาของสถานศึกษาในสังกัด ซึ่งได้แก่ รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง รายได้จากภาษีที่รัฐจัดเก็บให้ รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ และเงินอุดหนุน (ไกรยศ ภัทรวาท, 2558, น. 32) นอกจากนี้ยังสามารถระดมเงินทุนในพื้นที่ เช่น สถานประกอบการ ในนิคมอุตสาหกรรม สภาหอการค้าจังหวัด หรือหน่วยงานภาครัฐ เช่น อบจ. เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของโรงเรียน และการระดมสรรพกำลังมีอาชีพทั้งหน่วยงานและบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญด้านการจัดและบริหารการศึกษา การสร้างภาคีเครือข่ายทั้งผู้ปกครอง ชุมชน ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในระดับท้องถิ่นและประเทศ ซึ่งการสร้างเครือข่ายความร่วมมือจะเป็นส่วนช่วยให้ อปท. เห็นภาพกว้างของการจัดการศึกษา อีกทั้งเป็นส่วนเสริมสร้างความเข้มแข็งในการบริหารการศึกษา

3) การรู้พื้นที่ เนื่องจาก อปท. เป็นผู้ที่คุ้นเคยกับพื้นที่ จึงสามารถจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับวิถีชุมชนและความต้องการของพื้นที่ได้ รวมถึงจัดการเรียนรู้ไปตามบริบทของพื้นที่ เช่น เมืองท่องเที่ยว เมืองศูนย์กลางเศรษฐกิจ เมืองอุตสาหกรรม ซึ่งสามารถออกแบบหลักสูตรเพื่อสร้างทางเลือกการศึกษาที่หลากหลายตามความสนใจและความถนัดของผู้เรียน และ สอดรับไปกับชีวิตจริงและสถานการณ์ปัจจุบัน รวมถึงจัดการเรียนรู้ให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) เช่น นักเรียน ผู้ปกครอง ชุมชน สถานประกอบการในพื้นที่ และตอบสนองการศึกษาเพื่อการมีงานทำ เมื่อเด็กโตขึ้นก็จะเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาพื้นที่ชุมชนต่อไป

4) พลังความร่วมมือของผู้ปกครอง เป็นแรงผลักดันในการพัฒนาการศึกษาของโรงเรียนได้อย่างยั่งยืน ภายใต้ฐานความเชื่อว่าความสำเร็จจะเกิดขึ้นกับตัวเด็กได้นั้น บ้านโดยผู้ปกครองต้องเป็นฐานที่แข็งแรงมั่นคง โรงเรียนโดยคุณครูเป็นฝ่ายเสริมเติมแต่ง ดังนั้น การที่ผู้บริหารสามารถแสวงหาความร่วมมือจากผู้ปกครองและชุมชนได้ จะทำให้การดำเนินงานรวมถึงการแก้ปัญหาต่างๆ ของโรงเรียนได้รับความร่วมมือและสำเร็จได้ง่ายขึ้น เนื่องจาก การที่ผู้ปกครองและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมทำให้รับทราบและเข้าใจปัญหาต่างๆ เกิดการรวมตัวกันในการระดมความคิด ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในการ “ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบ” เพื่อปรับปรุงแก้ไขปัญหาไปพร้อมๆ กันกับทางโรงเรียน

5) การบริหารงานแบบมีส่วนร่วม โดยมีการกระจายอำนาจให้บุคลากรในองค์กร ทำให้บุคลากรมีอิสระคิดสร้างสรรค์และตัดสินใจ ทั้งนี้ มีกระบวนการสร้างบุคลากรให้เป็นมืออาชีพและมีความเป็นผู้นำ อาทิ การนิเทศและประเมินการสอนครูอย่างต่อเนื่อง (ภาคเรียนละ 4 ครั้ง) จากเพื่อนครู หัวหน้าระดับชั้น/หัวหน้าหมวดสาระ และผู้บริหารสถานศึกษา (กระบวนการ PLC) โดยมีการเสริมพลังอำนาจและสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน เช่น การสนับสนุนการทำวิจัยเพื่อเลื่อนวิทยฐานะ การท่องเที่ยวทัศนศึกษา และการให้โบนัสประจำปี ในการสร้างทีมงาน โดยกระจายอำนาจเป็นลำดับขั้นตามโครงสร้างองค์กรที่เป็นระบบชัดเจน ทำให้การปฏิบัติงานของบุคลากรมีประสิทธิภาพและคล่องตัว

อย่างไรก็ดี อปท. แต่ละแห่งมีอัตลักษณ์ รูปแบบ ตลอดจนสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกัน เช่น 1) สภาพพื้นที่ บางแห่งอยู่ในเมือง บางแห่งอยู่ใกล้เมืองหลวง บางแห่งอยู่ในพื้นที่ห่างไกล ปัจจัยเหล่านี้ส่งผลถึงบทบาทของ อปท. ในการจัดการศึกษา 2) สภาพเศรษฐกิจ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสภาพเศรษฐกิจดีก็จะเอื้อให้เกิดการจัดการศึกษาได้ดีกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้น้อย 3) ภาวการณ์ขยายในแต่ละ อปท. เช่น ผู้ปกครอง ผู้ประกอบการ มีความแตกต่างกัน ซึ่งอัตลักษณ์ของแต่ละท้องถิ่นส่งผลต่อคุณภาพของการจัดการศึกษา (บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์, 2563, น. 98-99) แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยท้องถิ่นมีต้นทุนที่ดี โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาที่มีความเป็นอิสระ ยืดหยุ่น และใกล้ชิดกับชุมชน ทำให้สามารถตอบสนองความต้องการของชุมชน ตลอดจนแก้ไขปัญหาได้อย่างตรงจุด และรวดเร็วทันต่อสถานการณ์ ไม่ต้องรอการแก้ไขปัญหารัฐบาล อีกทั้ง จากผลการศึกษาวิจัย พบว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการจัดการศึกษาของ อปท. มีหลายประการ ดังนั้น ถ้าหากผู้นำหรือผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนการจัดการศึกษาของท้องถิ่น เห็นความสำคัญของการศึกษาและมีความมุ่งมั่นจริงจังที่จะพัฒนาการศึกษาของท้องถิ่นให้มีคุณภาพเพื่อบุตรหลานของคนท้องถิ่นตนเอง อันจะเป็นกำลังสำคัญต่อการพัฒนาท้องถิ่นต่อไปในอนาคต การจัดการศึกษาก็ย่อมสำเร็จได้ โดยอาจประยุกต์ใช้แนวทางการดำเนินการจัดการศึกษาของกรณีศึกษาที่ประสบความสำเร็จ ที่เหมาะสมหรือมีบริบทและศักยภาพใกล้เคียงกับท้องถิ่นตนเอง โดยเฉพาะการสร้างการมีส่วนร่วม

จัดการศึกษาและพัฒนาการศึกษาจากทุกภาคส่วน โดยเฉพาะผู้ปกครอง ชุมชน หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และ ภาคประชาสังคมในท้องถิ่น รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองทั้งประเภทเดียวกันและต่างประเภท ก็จะสามารถเป็นพลังอันมหาศาลที่จะก้าวข้ามปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดต่างๆ ตลอดจนร่วมกันผลักดันจัดการศึกษาของท้องถิ่นให้ประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย โดยจะต้องมีการกำหนดเป้าหมาย ทิศทาง การพัฒนาคุณภาพของสถานศึกษาของ อปท. เอง และลดการอ้างอิงจาก สพฐ. เพื่อสร้างทางเดินของตนเองตามบริบทพื้นที่

5. บทสรุป อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

กล่าวโดยสรุปจากการถอดบทเรียนแนวปฏิบัติที่ดีในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4 ภูมิภาคของประเทศไทย ตามกรอบการวิเคราะห์ระบบการดำเนินงานองค์การทางการศึกษา พบว่า การจัดการศึกษาของ อปท. มีปัจจัยนำเข้า (Inputs) ที่สำคัญได้แก่ ความเป็นผู้นำของผู้บริหาร อปท. และผู้บริหารสถานศึกษา นโยบายการศึกษาที่ชัดเจน สอดคล้องกับชุมชนและสถานการณ์ปัจจุบัน งบประมาณและทรัพยากร คุณภาพของบุคลากร หลักสูตรที่สอดคล้องกับความถนัดและความสนใจของผู้เรียน ภาวการณ์ขยาย (ผู้ปกครอง ชุมชน ภาครัฐ ภาคประชาสังคมและเอกชน ในพื้นที่) โดยมีกระบวนการแปรสภาพ (Transformation Process) ได้แก่ กระบวนการจัดการเรียนรู้แบบลงมือปฏิบัติ กระบวนการบริหารแบบมีส่วนร่วม การกระจายอำนาจ การบริหารจัดการ การระดมทรัพยากรทั้งงบประมาณและบุคลากร การสร้างทีมและผู้นำในองค์กร และ ผลผลิต

(Outputs) ได้แก่ ผู้เรียนมีผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายการพัฒนาที่ครอบคลุมหลายด้าน เช่น ทักษะทางวิชาการ ทักษะอาชีพ ทักษะทางภาษา สอดรับความถนัดและศักยภาพของแต่ละบุคคล ที่สามารถนำไปต่อยอดในการดำรงชีพได้ รวมถึงมีความเหมาะสมกับบริบทและสอดคล้องกับความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง การสร้างทางเลือกการศึกษาที่หลากหลาย ก่อให้เกิดความเสมอภาคทางการศึกษา เนื่องจากผู้เรียนทุกคนสามารถเข้าถึงการศึกษาได้ ไม่ว่าจะเป็นภูมิหลังหรือพื้นฐานและความถนัดแตกต่างกันอย่างไร (วศิน โภษะ, 2558, น. 40) ถ้ามีทางเลือกที่ดีอย่างทั่วถึง ก็ช่วยสร้างความเสมอภาคและลดความเหลื่อมล้ำได้อย่างแท้จริง (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2566, น. 4) เป็นไปตามจุดมุ่งหมายการจัดการศึกษาของ อปท. กล่าวคือ การจัดการศึกษาเพื่อสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางการศึกษา โดยผู้เรียนเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม รวมถึงการจัดการศึกษาจะต้องมีเป้าหมายเพื่อการมีงานทำและสร้างงาน โดยการเรียนรู้ทักษะอาชีพและทักษะที่จำเป็นเมื่อผู้เรียนจบไปต้องมีการมีงานทำในวิชาชีพที่ตนเองชอบและถนัด

เมื่อมองจากการบริหารจัดการศึกษาของ อปท. ที่ผู้วิจัยได้นำมาเป็นกรณีศึกษา อาจกล่าวได้ว่าถ้าการศึกษาเริ่มจากความต้องการโดยแท้จริงของคนในท้องถิ่น (Demand Side) สอดคล้องกลมกลืนกับบริบทของท้องถิ่น และสามารถตอบสนองกับความต้องการ การจัดการศึกษาของคนในท้องถิ่นย่อมสำเร็จได้ และสามารถสร้างความเสมอภาคทางการศึกษาได้อย่างแท้จริงทั้งโอกาส การเข้าถึง และคุณภาพการศึกษา ตลอดจนช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาและเกิดความยั่งยืน ดังแนวคิดของ UNESCO

(1985, pp. 9-11) ที่กล่าวถึงการกระจายอำนาจทางการศึกษาว่า เป็นการสร้างความสามารถให้แก่ท้องถิ่นให้ประชาชนได้ตระหนักถึงความสามารถในการกำหนดชีวิต ความเป็นอยู่และจุดหมายปลายทางชีวิตของตนเอง และชุมชน อันนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน และสอดคล้องกับงานวิจัยของ วศิน โภษะ (2558, น. 16) ที่อธิบายว่าการกระจายอำนาจทางการศึกษาสามารถช่วยตอบสนองความแตกต่างด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของท้องถิ่นแต่ละแห่ง สามารถระดมทรัพยากรในพื้นที่ส่งเสริมและตอบสนองการเพิ่มขึ้นและการกระจายตัวของประชากร และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาโดยตรง ก่อให้เกิดการพัฒนาด้านคุณภาพการศึกษา เกิดประโยชน์ต่อการจัดการศึกษา และสร้างความเท่าเทียมมากขึ้น

ทั้งนี้ เป้าหมายที่สำคัญที่สุดคือความร่วมมือร่วมใจของทุกภาคส่วนในการยกระดับการศึกษาเพื่อบุตรหลานตนเอง ร่วมกันผลักดันขับเคลื่อนให้เด็กนักเรียนในท้องถิ่นมี “โรงเรียนดีใกล้บ้าน” ไม่ต้องย้ายถิ่นฐานไปหาที่เรียนและเปลี่ยนภูมิลำเนาบ่อยๆ ส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ป้องกันปัญหา “สมองไหล” จากท้องถิ่นสู่เมืองหลวง ดังนั้น หาก อปท. ทั้งหลายในประเทศไทยมีความมุ่งมั่นทุ่มเทและเอาใจจริงเอาใจหรือมีจิตวิญญาณที่มุ่งมั่นในการให้การบริการจัดการศึกษาแก่ชุมชนในท้องถิ่นอย่างเต็มกำลังความสามารถ ก็จะสามารถเป็นพลังอันมหาศาลในการขับเคลื่อนและยกระดับการศึกษาของท้องถิ่นให้มีคุณภาพ อีกทั้งยังสามารถช่วยลดภาระและลดความเหลื่อมล้ำในเรื่องของโอกาสการเข้าถึงการศึกษาอย่างเท่าเทียมของคนไทยได้อีกเป็นจำนวนมาก

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. (2565). *บัญชีรายชื่อสถานศึกษาที่อนุมัติถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2546-ปัจจุบัน*. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น.
- กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. (2566). *สัมมนาทางวิชาการการจัดการศึกษาท้องถิ่น(รายงาน)*. สืบค้นจาก https://www.dla.go.th/upload/document/type2/2566/10/30160_2_1697008164781.pdf?time=1714431276344
- ไกรยส ภัทราวาท. (2558). *รีเซ็ตการศึกษาท้องถิ่นเพื่อสร้างความเป็นธรรมทางสังคม*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ชื่นชนก โควินท์. (2566). การนำเสนอทางเลือกนโยบายการเรียนการสอนภาษาอังกฤษเพื่อเสริมสร้างความเสมอภาคและความยุติธรรมทางการศึกษา. *วารสารการศึกษาและการพัฒนามนุษย์*, 7(1), 138-153. สืบค้นจาก <https://kuojs.lib.ku.ac.th/index.php/jehds/article/view/5422>
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และ กอบกุล ราชะนาคร. (2552). *การขับเคลื่อนอปท.เพื่อการจัดบริการสาธารณะที่ดี*. สืบค้นจาก https://dol.thaihealth.or.th/resourcecenter/sites/default/files/documents/18_kaarkhabekhlueenngkhkrpkkhrngswnthngthineph_0.pdf
- นิตยา หลานไทย. (2560). นโยบายความเสมอภาคด้านคุณภาพของการศึกษาขั้นพื้นฐานในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8-10. *วารสารวิจัยทางการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ*, 11(2), 286-305. สืบค้นจาก <https://ejournals.swu.ac.th/index.php/jre/article/view/9224>
- บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์. (2563). บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการโรงเรียนที่มีความเป็นเลิศในการศึกษา. *วารสารรามคำแหง ฉบับรัฐประศาสนศาสตร์*, 3(2), 78-104.
- พิชิต ฤทธิ์จรรยา, ชูชาติ พ่วงสมจิตต์, เก็จกนก เอื้อวงศ์ และนงเยาว์ อุทุมพร. (2554). การวิจัยประเมินผลการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. *วารสารศิลปการศึกษาศาสตร์วิจัย*, 3(1), 79-97.
- พินสุดา สิริธรรังศรี. (2541). *การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา*. กรุงเทพฯ: เซเว่น พรินติ้ง.
- ยงยุทธ เทียงธรรม. ผู้อำนวยการสถานศึกษา โรงเรียนมัธยมแพรเทศศึกษา. (2567, 8 มีนาคม). สัมภาษณ์.
- วศิน โกมุท. (2558). *การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการเพิ่มโอกาสการศึกษาของกลุ่มผู้ด้อยโอกาส*. (ดุสิตนิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (สหวิทยาการ)) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพฯ.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2548). ยุทธศาสตร์ว่าด้วยการจัดการศึกษาของ อปท. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 3(3), 1-15. สืบค้นจาก https://kpi.ac.th/media/pdf/M7_80.pdf
- วุฒิสาร ตันไชย. (2562). *อปท. กับการขับเคลื่อนการจัดการศึกษาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

ศรารุช สุตะวงศ์. ผู้อำนวยการสถานศึกษา โรงเรียนองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงราย. (2567, 12 กุมภาพันธ์). สัมภาษณ์.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. (2560). *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย*. สืบค้นจาก https://cdc.parliament.go.th/draftconstitution2/ewt_dl_link.php?nid=1038&filename=index

สุรัสวดี หุ่นพยนต์, อำพา แก้วกำกั และวาทัญญู ไชยริสุทธิ์. (2562). ถอดบทเรียนแนวปฏิบัติที่ดีการบริหารจัดการศึกษาของอปท.ไทย: ศึกษากรณีตัวอย่างสถานศึกษาต้นแบบ 3 แห่ง. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 17(3), 27-44.

อัจฉรา วงษ์เอก. (2566). เสริมความรู้...เล่าสู่กันฟัง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการศึกษา. *วารสารการจัดการทางการศึกษาปฐมวัย*, 5(1), 76-123.

เอี่ยมพร หลินเจริญ. (2558). เทคนิคการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ. *วารสารการวัดผลการศึกษา มหาวิทยาลัยมหาสารคาม*, 17(1), 17-29. สืบค้นจาก <https://so02.tci-thaijo.org/index.php/jemmsu/article/view/149164>

ภาษาอังกฤษ

Global Education Monitoring Report Team. (2020). *Inclusion and Education: All Means All*. doi: 10.54676/JJNK6989

Lunenburg, F. C., & Ornstein, A. C. (2012). *Educational Administration: Concepts and Practices*. (6th Edition.). Belmont, CA: Wadsworth.

UNESCO. (1985). *Educational Management at Local Level*. Paris: Division of Education Planning.

UNESCO. (2018). *Handbook on Measuring Equity in Education*. Retrieved from <https://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/handbook-measuring-equity-education-2018-en.pdf>.

United Nations. (2022). *The Sustainable Development Goals Report 2022*. Retrieved from <https://unstats.un.org/sdgs/report/2022/>

ต้นแบบนวัตกรรมทางสังคมด้านพัฒนาพลังเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ
ในบริบทของชุมชนเมืองจังหวัดชุมพร*

Model of Social Innovation in Active Aging to
Support the Aging Society in the Context of
the Urban Communities in Chumphon Province

ธวัชพล ทองอินทรราช**

Tuvapon Tong-intarach***

บทความนี้

Received

4 มกราคม 2567

Revised

14 กุมภาพันธ์ 2567

Accepted

6 มีนาคม 2567

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาความต้องการนวัตกรรมทางสังคมด้านพัฒนาพลัง 2) พัฒนาต้นแบบนวัตกรรมทางสังคมด้านพัฒนาพลัง และ 3) ถ่ายทอดนวัตกรรมทางสังคมด้านพัฒนาพลังเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุในบริบทของชุมชนเมืองจังหวัดชุมพร ใช้วิธีการวิจัยแบบผสมวิธี โดยเชิงปริมาณเก็บข้อมูลด้วยแบบสอบถามจากผู้สูงอายุ จำนวน 244 คน สถิติที่ใช้ คือ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานเชิงคุณภาพเก็บข้อมูลจาก การสัมภาษณ์เชิงลึก การสนทนากลุ่ม จำนวน 15 คน ผลการวิจัย พบว่า 1) ความต้องการพัฒนาพลังแต่ละด้าน คือ สุขภาพ (ค่าเฉลี่ย 3.40) ความมั่นคง (ค่าเฉลี่ย 3.36) และการมีส่วนร่วม (3.18) ส่วนการเข้าถึงพัฒนาพลังแต่ละด้าน คือ ความมั่นคง (ค่าเฉลี่ย 2.92) สุขภาพ (ค่าเฉลี่ย 2.86) และการมีส่วนร่วม (ค่าเฉลี่ย 2.83) ขณะที่ ช่องว่างความต้องการและการเข้าถึงพัฒนาพลัง สุขภาพ (ค่าเฉลี่ย 0.54) ความมั่นคง (ค่าเฉลี่ย 0.44) และการมีส่วนร่วม (ค่าเฉลี่ย 0.35) 2) การพัฒนาต้นแบบนวัตกรรมทางสังคมด้านพัฒนาพลัง ทั้ง 3 มิติ คือ ด้านสุขภาพ ประกอบด้วย 6 ดัชนี

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง “ต้นแบบการพัฒนาชุมชนด้วยนวัตกรรมสังคมด้านพัฒนาพลังเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุในบริบทของชุมชนเมืองจังหวัดชุมพร” ได้รับทุนสนับสนุนจากมหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี งบประมาณจากเงินกองทุนวิจัยปี 2566

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สาขาวิชาการเมืองการปกครอง คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี (ดร.)

*** Assistant Professor, Faculty of Humanities and Social Sciences, Suratthani Rajabhat University (Ph.D.)

คือ 1. การประเมินสุขภาพร่างกายประจำปี 2. การประเมินสุขภาพจิตใจและภาวะทางอารมณ์ 3. การประเมินความสามารถในการทำกิจกรรมประจำวัน 4. การประเมินค่าทางสายตาและระดับการมองเห็น 5. การประเมินค่าหูและการได้ยิน 6. การออกกำลังกายเพื่อสุขภาพ ด้านความมั่นคง ประกอบด้วย 4 ดัชนี คือ 1. การเสริมสร้างความมั่นคงทางรายได้ 2. การให้สิทธิพิเศษทางการอยู่อาศัย 3. การพัฒนาบรรยากาศและลักษณะที่อยู่อาศัย 4. การพัฒนาสถานที่ปลอดภัยและอารยสถาปัตย์ และด้านการมีส่วนร่วม 4 ดัชนี ประกอบด้วย 1. การจัดหางานและกิจกรรมสร้างรายได้ 2. กิจกรรมกลุ่มชมรมตามความสนใจ 3. กิจกรรมประจำชุมชนหมู่บ้าน 4. กิจกรรมการช่วยเหลือดูแลบุคคลในครอบครัว โดยต้องให้ความสำคัญกับทุกกระบวนการที่มีกลุ่มผู้สูงอายุมีส่วนร่วมทุกมิติ โดยการบูรณาการความร่วมมือจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ และ 3) การถ่ายทอดนวัตกรรมทางสังคมด้านพหุพลัง จะต้องประกอบด้วย 5 เสาหลัก คือ 1. รูปแบบ 2. กลไก 3. กระบวนการ 4. กิจกรรม และ 5. การติดตามและประเมินผล จะต้องมีความหลากหลายและง่ายต่อการเข้าถึงพหุพลัง ทั้ง 3 มิติ 14 ดัชนี เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ 2560 และแผนยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ.2561-2580) คือ การยกระดับและพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุด้วยนวัตกรรมสังคมตามบริบทของพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สมศักดิ์ศรีขั้นพื้นฐานแห่งความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ

คำสำคัญ: นวัตกรรมสังคม, พหุพลัง, ผู้สูงอายุ-การดูแล, ผู้สูงอายุ-การดำเนินชีวิต, เมือง-การเจริญเติบโต

Abstract

This research aims to (1) study the needs for social innovations in active aging, (2) develop social innovations in active aging, and (3) transfer social innovations in active aging to support the aging society in the context of urban communities in Chumphon Province. A mixed-method approach was applied in this research. For the quantitative aspect, data was collected from 244 elderly participants. The statistical methods used included percentage, mean, average, and standard deviation. For the qualitative aspect, data was collected through in-depth interviews and group discussions with 15 elderly participants. The findings revealed that (1) the needs for active aging were related to health ($\bar{X} = 3.40$), stability ($\bar{X} = 3.36$), and participation ($\bar{X} = 3.18$); the average accessibility to each aspect of these needs was as

follows: stability ($\bar{X}$ = 2.92), health ($\bar{X}$ = 2.86), and participation ($\bar{X}$ = 2.83); the gap between needs and accessibility in active aging was: health ($\bar{X}$ = 0.54), stability ($\bar{X}$ = 0.44), and participation ($\bar{X}$ = 0.35). (2) The development of social innovation in active aging was divided across three dimensions: health, stability, and engagement. The health dimension included six indices: (1) annual health evaluation, (2) mental health and emotional state evaluation, (3) assessment of the ability to perform daily activities, (4) visual evaluation and vision level assessment, (5) ear and hearing evaluation, and (6) exercise for health. The stability dimension included four indices: (1) income stability strengthening, (2) promotion of special housing privileges, (3) improvement of house atmosphere and conditions, and (4) development of house safety and universal design. The engagement dimension included four indices: (1) provision of employment and income-generating activities, (2) club activities based on interest, (3) village and community activities, and (4) activities assisting family members. The participation of the elderly in every dimension, with the integration of local authorities, was emphasized throughout these processes. (3) For the transfer of social innovations in active aging, five pillars were identified: (1) models, (2) dynamics, (3) processes, (4) activities, and (5) evaluation. These elements must be diverse and facilitate access to active aging across all three dimensions and 14 indices to effectively improve the quality of life for the elderly, in accordance with the Constitution, B.E. 2560 (2017), and the National Strategic Plan (B.E. 2561-2580) (2018-2037) related to Thai elders, ensuring their basic needs are met.

Keyword: Social innovation, Active aging, Aging society, Older people-care, Older people-conduct of life, Urban, Cities and towns-growth

1. บทนำ

ทศวรรษนี้ปรากฏการณ์สำคัญที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ ทั่วโลก คือ การสูงอายุของประชากรพิจารณาได้จากในปี พ.ศ.2560 โลกมีประชากรผู้สูงอายุหรือคนที่อายุ 60 ปีขึ้นไป 962 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 12.7 ของประชากรโลกทั้งหมด โดยความเร็วการสูงอายุของประชากรโลก ในระยะ 10 ปี (พ.ศ.2550-2560) มีอัตราเพิ่มขึ้นสูงถึงร้อยละ 5.8 ต่อปี ขณะที่ในกลุ่มประเทศอาเซียน พบว่ามีประชากรสูงอายุ 63.9 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 9.9 เช่น สิงคโปร์ ร้อยละ 20 เวียดนาม ร้อยละ 11 และไทย ร้อยละ 17 (กรมอนามัย, 2562, น. 1-3) สำหรับประเทศไทยก้าวเข้าสู่สังคมสูงอายุมาตั้งแต่ พ.ศ.2548 และจะก้าวเข้าสู่การเป็นสังคมสูงอายุระดับสมบูรณ์ใน พ.ศ.2564 หมายถึง สังคมที่มีผู้สูงอายุมากกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมด โดยคาดการณ์ว่า ใน พ.ศ.2574 ประเทศไทยจะก้าวเข้าสู่สังคมสูงอายุระดับสุดยอด คือ มีผู้สูงอายุมากกว่าร้อยละ 28 ของประชากรทั้งหมด การเข้าสู่สังคมสูงอายุ สาเหตุหนึ่งมาจากประเทศไทยประสบความสำเร็จในการวางแผนครอบครัว ในช่วง พ.ศ.2515-2538 ทำให้ประชากรเพิ่มช้าลงอย่างมาก เมื่อ 50 ปีก่อนประชากรไทยเคยเพิ่มด้วยอัตราที่สูงกว่าร้อยละ 3 ต่อปี แต่ปัจจุบันอัตราเพิ่มประชากรได้ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 0.5 ต่อปี

นอกจากนั้น ระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้าที่เกิดขึ้นตั้งแต่ พ.ศ.2544 ก็มีผลสำคัญที่ทำให้อายุคาดเฉลี่ย (Life Expectancy) ของคนไทยเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ โดยอายุคาดเฉลี่ยเมื่อแรกเกิด (Life Expectancy at Birth) ของคนไทยเพิ่มสูงขึ้น ทั้งชายและหญิง โดยในช่วง

ปี พ.ศ.2543-2548 ชายมีอายุคาดเฉลี่ยเมื่อแรกเกิด 68.15 ปี และหญิงมีอายุคาดเฉลี่ยเมื่อแรกเกิด 72.39 ปี ประกอบกับประชากร รุ่นเกิดล้าน (ประชากรที่เกิดในช่วงปี พ.ศ.2506-2526 ซึ่งมีมากกว่า 1 ล้านคนในแต่ละปี) กำลังเคลื่อนเข้าสู่กลุ่มประชากรสูงอายุ ผู้สูงอายุของประเทศไทย ใน พ.ศ.2560 มีจำนวนทั้งสิ้น 11,312,447 คน เป็นชายจำนวน 5,083,681 คน (ร้อยละ 44.94) และหญิง 6,228,766 คน (55.06) โดยจำแนกตามกลุ่มช่วงวัย โดยส่วนใหญ่เป็นกลุ่มวัยต้น (60-69 ปี) ร้อยละ 57.4 กลุ่มวัยกลาง (70-79 ปี) ร้อยละ 29 และกลุ่มวัยปลาย (80 ปีขึ้นไป) ร้อยละ 13.6 (กรมกิจการผู้สูงอายุ, 2562, น. 8) สำหรับสถิติผู้สูงอายุครั้งล่าสุด พ.ศ.2564 (สำรวจมาแล้ว 6 ครั้ง ตั้งแต่ พ.ศ.2537-2560 โดยสำรวจทุก 3 ปี และปัจจุบันครั้งที่ 7 พ.ศ.2564) จากผลการสำรวจ พบว่า ประเทศไทยมีแนวโน้มสัดส่วนของผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง (กองสถิติสังคม, 2565, น. 7) โดยเพิ่มจากร้อยละ 6.8 ในปี พ.ศ.2537 เป็นร้อยละ 19.6 ในปี พ.ศ.2564 สำหรับกรณีของภาคใต้ สำนักงานสถิติแห่งชาติได้ทำการสำรวจประชากรสูงอายุครั้งล่าสุด (พ.ศ.2564) พบสถิติผู้สูงอายุภาคใต้ ร้อยละ 16.6 ซึ่งมีสัดส่วนใกล้เคียงกับภาคกลาง ร้อยละ 17.2 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2565, น. 13) สัดส่วนที่สูงของจำนวนประชากรสูงอายุดังกล่าว ก่อให้เกิดปัญหาตามมาหลายประการ

ผลจากการวิจัยของ กุลธาดา เนื่องจำนงค์ และ อนุรัตน์ อนันทนาธร (2562, น. 221-222) พบว่า จากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของประเทศเป็นสังคมสูงอายุ ส่งผลให้เกิดปัญหาและผลกระทบ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสุขภาพ สถานการณ์ดังกล่าว

แสดงให้เห็นถึงแนวโน้มอัตราที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของผู้สูงอายุ ในขณะที่จำนวนประชากรวัยทำงาน ที่มีความสามารถในการเกื้อหนุนดูแลผู้สูงอายุกลับมีแนวโน้มลดลง ส่งผลกระทบต่อความสมดุลโครงสร้างด้านประชากรของไทย ซึ่งส่งผลให้การดูแลผู้สูงอายุในครอบครัวลดลง ปัญหาผู้สูงอายุอยู่ตามลำพัง ปัญหาผู้สูงอายุถูกทอดทิ้ง ทั้งในสถานรับเลี้ยงดูแลผู้สูงอายุ และผู้สูงอายุไร้บ้านเพิ่มมากขึ้น นอกเหนือจากปัญหาด้านสุขภาพ และมีความสามารถในการช่วยเหลือตนเองในการดำรงชีวิตประจำวันลดลง อันเนื่องมาจากความเสื่อมของร่างกายตามสภาพอายุที่เพิ่มขึ้นของผู้สูงอายุแล้วนั้น ผู้สูงอายุยังมีปัญหาด้านความมั่นคงของรายได้ ด้านการได้รับความคุ้มครองสิทธิและความปลอดภัย รวมไปถึงด้านการมีส่วนร่วมในสังคม

จากสภาพปัญหาต่างๆ ดังกล่าว ซึ่งเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางประชากรเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของไทย ที่เริ่มต้นมาตั้งแต่ พ.ศ.2548 กระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พุทธศักราช 2560) ซึ่งให้ความสำคัญกับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของไทย โดยมีบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุไว้ในหมวด หมวด 1 บททั่วไป มาตรา 4 กล่าวถึง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา 27 กล่าวถึง บุคคลย่อมเสมอภาคในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ทั้งเด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ หรือผู้ด้อยโอกาส และหมวด 6 แผนนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 71 กล่าวถึง รัฐพึงให้ความช่วยเหลือเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาส ให้สามารถดำรงชีวิต

ได้อย่างมีคุณภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรา 65 บัญญัติว่า รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่างๆ ให้ สอดคล้องและบูรณาการกัน เพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมาย (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, 2560, น. 17-18) และหนึ่งในยุทธศาสตร์สำคัญ คือ ผู้สูงอายุ ซึ่งมีการกำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ.2561-2580) ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4.2.4 ช่วงวัยผู้สูงอายุ กล่าวถึง การส่งเสริมให้ผู้สูงอายุเป็นพลังในการขับเคลื่อนประเทศ ส่งเสริมให้มีการทำงานหลังเกษียณ ผ่านการเสริมทักษะการดำรงชีวิต ทักษะอาชีพในการหารายได้ มีงานทำที่เหมาะสมกับศักยภาพ มีการสร้างเสริมสุขภาพ ฟันฟูสุขภาพ การป้องกันโรคให้แก่ผู้สูงอายุ พร้อมกับจัดสภาพแวดล้อมให้เป็นมิตรกับผู้สูงอายุ หลักประกันทางสังคมที่สอดคล้องกับความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิต และการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในสังคม (สำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ, 2562, น. 32)

นอกจากนี้ ยังมีการกล่าวถึง ผู้สูงอายุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 13 (พ.ศ.2566-2570) ซึ่งเป็นปีเริ่มต้นของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 13 โดยกล่าวถึงการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุว่าจะส่งผลให้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในประเทศทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น เนื่องจากกลุ่มผู้สูงอายุ มักจะมีความเหลื่อมล้ำทางรายได้สูงกว่ากลุ่มผู้มีอายุน้อย และการที่ประชากรวัยแรงงานที่มีสัดส่วนลดลงอย่างต่อเนื่อง จะนำมาซึ่งปัญหาขาดแคลนกำลังแรงงานในประเทศ

ตอกย้ำความจำเป็นในการพึ่งพาแรงงานต่างชาติมากขึ้น และส่งผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมต่อประเทศไทย อย่างมีนัยสำคัญ ทั้งในด้านการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ความสามารถในการแข่งขัน และผลิตภาพแรงงาน รวมถึง ความต้องการงบประมาณเพื่อเป็นสวัสดิการรองรับ วัยเกษียณ จากอัตราการพึ่งพิงของผู้สูงอายุต่อวัยแรงงาน และภาระทางการคลังในด้านการดูแลสุขภาพของผู้สูงอายุ ที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ, 2565, น. 11)

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้จะมีการบัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ.2561-2580) และกล่าวไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติฉบับปัจจุบัน (พ.ศ.2566-2570) แต่ใน การเตรียมความพร้อม ทั้งองค์ความรู้จากการวิจัยและ แนวทางในการปฏิบัติยังมีช่องว่างและข้อจำกัดหลายประการ ทั้งมิติด้านสังคม ความมั่นคง เศรษฐกิจ สุขภาพและ การมีส่วนร่วม (นาวา มาสวณจิก และคณะ, 2566, น. 412) พิจารณาได้จากผลจากการวิจัยของ ทรงศักดิ์ รักพ่วง และภุชงค์ เสนานุช (2562, น. 207) ซึ่งเสนอว่า ปัญหา และช่องว่างสำคัญของการบริหารจัดการสังคมสูงอายุของ ไทย เกิดจากการขาดองค์ความรู้ที่เป็นระบบสำหรับการ พัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุที่ครบทุกมิติ เช่น การอาศัย นวัตกรรมทางสังคม (Social Innovation) ดังเช่น ประเทศตะวันตกทั้งยุโรปและอเมริกามาช่วยในการพัฒนา คุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุในมิติต่างๆ เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดี สมศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นประชากร หลักของสังคม

สำหรับสังคมไทย ภาคใต้มีความน่าสนใจเป็น อย่างยิ่ง โดยเฉพาะอำเภอหลังสวน จังหวัดชุมพร ซึ่งเป็น พื้นที่ที่สำคัญ เนื่องจากมีสัดส่วนผู้สูงอายุสูงสุดของเขต และของประเทศ คือ ผู้สูงอายุ 84,894 คน คิดเป็น ร้อยละ 20.22 สูงเป็นอันดับ 1 ของเขต และสูงกว่าระดับประเทศ (ร้อยละ 16.90) และจากข้อมูลย้อนหลัง 3 ปี (2562-2564) พบว่าประชากรผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องร้อยละ 18.72, 18.78 และ 19.46 ตามลำดับ ซึ่งปัจจุบันสูงกว่า ระดับประเทศ ซึ่งจังหวัดชุมพรก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ อย่างเต็มรูปแบบแล้ว เร็วกว่าระดับเขตและประเทศ (ร้อยละ 18.74) (สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดชุมพร, 2565, น. 223) แต่อย่างไรก็ตาม สภาพปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้น ในพื้นที่คือ ยังขาดการเตรียมความพร้อมในการรองรับ สังคมผู้สูงอายุอย่างเป็นระบบตามหลักการพื้นฐานสากล ตามที่องค์การอนามัยโลกกำหนด เมื่อเทียบกับสัดส่วนของ ประชากรผู้สูงอายุที่สูงเป็นอันดับ 1 ของเขต และสูงกว่า ระดับประเทศ (ร้อยละ 16.90) และเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง รวดเร็วกว่าระดับเขตและประเทศ (ร้อยละ 18.74) ดังกล่าวแล้ว เช่น การเตรียมความพร้อมด้าน การดูแลสุขภาพกาย สุขภาพจิต การสร้างรายได้ กิจกรรมที่ เหมาะสมกับช่วงอายุ สภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยที่อยู่อาศัย และอารยสถาปัตย์ เป็นต้น ดังนั้น การเตรียมความพร้อม เพื่อรองรับกับสังคมผู้สูงอายุ ซึ่งได้เกิดขึ้นแล้วอย่าง สมบูรณ์ในพื้นที่อำเภอหลังสวน จังหวัดชุมพร จึงเป็นมี ความสำคัญและมีความจำเป็นอย่างเร่งด่วน เพื่อให้ทัน ต่อสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ และเพื่อยกระดับ การพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ ตามเจตนารมณ์ แห่งรัฐธรรมนูญ 2560 แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

(2561-2580) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (2566-2570) ที่ให้ความสำคัญเร่งด่วนกับประเด็นปัญหาการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย แต่เนื่องจากองค์ความรู้ที่เป็นระบบจากการวิจัยในเชิงพื้นที่ยังไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน จึงเป็นช่องว่างสำคัญระหว่างสภาพปัญหากับการพัฒนาพื้นที่เพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ ด้วยเหตุนี้ การศึกษาวิจัยอย่างเป็นระบบจากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริงจากพื้นที่จึงเป็นสิ่งสำคัญ เนื่องจากองค์ความรู้ที่ได้รับจากการวิจัยสามารถนำไปปรับใช้ในเชิงพื้นที่ได้จากสภาพปัญหาและความสำคัญดังกล่าว ผู้วิจัยจึงมุ่งที่จะศึกษาพื้นที่ อำเภอหลังสวน จังหวัดชุมพร เพื่อสร้างต้นแบบการรองรับสังคมผู้สูงอายุในบริบทของชุมชนเมืองภาคใต้ ด้วยนวัตกรรมทางสังคม ด้านพลวัตพลัง ตามหลักการสากลแห่งองค์การอนามัยโลก ซึ่งทั่วโลกให้การยอมรับหลักการ และนำไปปรับใช้ในการรองรับสังคมสูงอายุตามความเหมาะสมของประเทศตนเอง โดยพลวัตพลังจะครอบคลุมถึงมิติสำคัญๆ ต่อการยกระดับและพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ ดังนี้ คือ มิติด้านสุขภาพ ประกอบด้วย 6 ดัชนี คือ 1. การประเมินสุขภาพร่างกายประจำปี 2. การประเมินสุขภาพจิตใจและภาวะทางอารมณ์ 3. การประเมินความสามารถในการทำกิจกรรมประจำวัน 4. การประเมินค่าทางสายตาและระดับการมองเห็น 5. การประเมินค่าหูและการได้ยิน 6. การออกกำลังกายเพื่อสุขภาพ มิติด้านความมั่นคง ประกอบด้วย 4 ดัชนี คือ 1. การเสริมสร้างความมั่นคงทางรายได้ 2. การให้สิทธิพิเศษทางการอยู่อาศัย 3. การพัฒนาบรรยากาศและลักษณะที่อยู่อาศัย 4. การพัฒนาสถานที่ปลอดภัยและอารยสถาปัตย์ และมิติด้านการมีส่วนร่วม 4 ดัชนี

ประกอบด้วย 1. การจัดหางานและกิจกรรมสร้างรายได้ 2. กิจกรรมกลุ่มชมรมตามความสนใจ 3. กิจกรรมประจำชุมชนหมู่บ้าน 4. กิจกรรมการช่วยเหลือดูแลบุคคลในครอบครัว โดยเริ่มจากการศึกษา ความต้องการการพัฒนา และการถ่ายทอดนวัตกรรมทางสังคมด้านพลวัตพลังดังกล่าว โดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุและชุมชนในทุกมิติ และบูรณาการความร่วมมือจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำองค์ความรู้ที่ได้จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ไปใช้แก้ไขปัญหาในพื้นที่ อำเภอหลังสวน จังหวัดชุมพร และเพื่อขยายผลไปปรับใช้กับพื้นที่ อื่นๆ และเพื่อเป็นต้นแบบให้แก่ชุมชนเมืองอื่นๆ ของภาคใต้ สำหรับใช้เป็นแนวทางในการเตรียมความพร้อม แก้ไขปัญหา ยกระดับ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุได้อย่างตรงตามเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติ และสมมติเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต่อไป

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาความต้องการนวัตกรรมทางสังคมด้านพลวัตพลังเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุในบริบทของชุมชนเมืองจังหวัดชุมพร
2. เพื่อพัฒนาต้นแบบนวัตกรรมทางสังคมด้านพลวัตพลังเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุในบริบทของชุมชนเมืองจังหวัดชุมพร
3. เพื่อถ่ายทอดนวัตกรรมทางสังคมด้านพลวัตพลังเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุในบริบทของชุมชนเมืองจังหวัดชุมพร

3. การทบทวนวรรณกรรม

3.1 พหุพลัง (Active Aging)

องค์การอนามัยโลก (World Health Organization: WHO) ได้ให้นิยาม “พหุพลัง” ว่าเป็นกระบวนการสร้างโอกาสที่เหมาะสมในด้านสุขภาพ การมีส่วนร่วม และความมั่นคง เพื่อเสริมสร้างการมีคุณภาพชีวิตที่ดีในวัยผู้สูงอายุ เป็นเป้าหมายสำคัญที่ได้ถูกพัฒนาขึ้นมาในปี พ.ศ.2545 (ค.ศ.2002) เพื่อใช้เป็นทั้งแนวทางในการรองรับสังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) และแนวคิดในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับสังคมผู้สูงอายุทั่วโลก (ประกาศเฝ้า สุวรรณ และมนิรัตน์ ธีระวิวัฒน์, 2564, น. 14) โดยองค์การอนามัยโลกได้กำหนดองค์ประกอบสำคัญของพหุพลัง หรือที่เรียกว่า 3 เสาหลัก ดังนี้ 1) การมีสุขภาพดี (Health) คือ มีสุขภาพกายและจิตอยู่ในสภาพดี 2) การมีส่วนร่วม (Participation) คือ มีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน ทั้ง การพัฒนา การป้องกัน และแก้ไขปัญหา และ 3) การมีหลักประกันความมั่นคง (Security) คือ มีที่อยู่อาศัย ได้รับการดูแล และมีรายได้เพียงพอต่อการยังชีพ (World Health Organization, 2002, pp. 12-13) และนอกจากนี้ คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจแห่งสหประชาชาติในยุโรป (United Nations Economic Commission for Europe: UNECE) ยังได้นำแนวคิดพหุพลังดังกล่าวมาพัฒนาเป็นดัชนีชี้วัด AAI (Active Ageing Index) เพื่อกำหนดนโยบายในการพัฒนาศักยภาพของผู้สูงอายุ ผ่านองค์ประกอบต่างๆ ซึ่งมี 22 ตัวชี้วัด แยกเป็น 4 ด้าน (United Nations Economic Commission for Europe, 2019, pp. 3-5) คือ 1) การจ้างงาน (Employment) 2) การมีส่วนร่วม

ทางสังคม (Social Participation) 3) ความสามารถในการดำเนินชีวิตด้วยตนเอง (Independent, Healthy and Secure Living) และ 4) ปัจจัยส่งเสริมการสร้างพหุพลัง (Capacity for Active Ageing)

อย่างไรก็ตาม สำหรับประเทศไทย สำนักงานสถิติแห่งชาติ ได้พัฒนาดัชนีขึ้นมาเช่นกัน โดยยึดตามหลักขององค์การอนามัยโลก เรียกว่า ดัชนีพหุพลังผู้สูงอายุไทย (Active Ageing Index of Thai Elderly) ซึ่งประกอบด้วย 16 ตัวชี้วัด แยกเป็น 4 ด้าน คือ 1) ดัชนีสุขภาพ (Health Index: HI) 2) ดัชนีการมีส่วนร่วม (Participation Index: PI) 3) ดัชนีความมั่นคง (Security Index: SI) และ 4) ดัชนีสภาพที่เอื้อต่อการมีพหุพลัง (Enabling Environment Index: EI) (สำนักสถิติพยากรณ์, 2560, น. 10-13) ดัชนีดังกล่าว ถูกนำไปใช้เป็นตัวแปรและแนวทางที่สำคัญในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับผู้สูงอายุในประเทศไทยอย่างน่าสนใจ เช่น งานของ พิชชาวีร์ โอบอ้อม และคณะ (2566, น. 99-101) ที่ศึกษาถึง ภาวะพหุพลังของผู้สูงอายุในเขตชุมชนเมืองภาคเหนือ โดยพิจารณาจากตัวชี้วัดสำคัญ คือ ปัจจัยชีวิตสังคม, สังคมและวัฒนธรรม, จิตวิทยา, พฤติกรรมสุขภาพ, และความรอบรู้เรื่องสุขภาพ พบว่า ปัจจัยต่างๆ มีผลต่อผู้สูงอายุให้ตระหนักและมีการเตรียมพร้อมการเข้าสู่ภาวะพหุพลังที่ดีและมีคุณภาพ และงานของ ยมนา ชนะนิล และคณะ (2563, น. 88-90) ที่ศึกษาถึง ภาวะพหุพลังของผู้สูงอายุในชุมชนภาคอีสาน โดยพิจารณาจากตัวชี้วัดสำคัญ คือ ความรัก ความผูกพัน การพึ่งพาตนเอง การเจริญทางปัญญา และความมั่นคงทางการเงิน พบว่า ดัชนีชี้วัดต่างๆ ส่งผลต่อภาวะพหุพลังของผู้สูงอายุที่ดีของผู้สูงอายุในชุมชน

กล่าวโดยสรุป พหุพลัง จึงเป็นทั้งแนวคิดและแนวทางที่สำคัญสำหรับการศึกษาวิจัย และการกำหนดนโยบายสำหรับผู้สูงอายุ และสังคมผู้สูงอายุอย่างสำคัญทั้งในระดับบุคคลและสังคม (Rowe, 2023, pp. 194-195) ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยได้นำแนวคิดพหุพลัง 3 เสาหลักดังกล่าวขององค์การอนามัยโลกรวมกันดัชนีพหุพลังของไทย โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ มาสังเคราะห์เพื่อกำหนดเป็นดัชนีชี้วัดพหุพลังเพื่อใช้ในการศึกษาในครั้งนี้

3.2 สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society)

การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุเป็นสถานการณ์ที่เกิดขึ้นทั่วโลก รวมถึงประเทศไทยที่เริ่มตั้งแต่ พ.ศ.2548 และก้าวเข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุระดับสมบูรณ์ใน พ.ศ.2564 (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, วิทยาลัยประชากรศาสตร์, 2564, น. 7) สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) หมายถึง การที่สังคมหรือประเทศมีจำนวนประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 10 ของประชากรทั้งหมด (สำนักงานนายผู้สูงอายุ, 2565, น. 4) โดยแบ่งออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ 1) สังคมผู้สูงอายุ (Aged society) คือ สังคมที่มีประชากรอายุ 60 ปี ขึ้นไปกว่าร้อยละ 10 ของประชากรทั้งหมด (หรือมีจำนวนประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 7) 2) สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ (Complete Aged Society) คือ สังคมที่มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมด (หรือประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 14) และ 3) สังคมผู้สูงอายุระดับสุดยอด (Super Aged Society) คือ สังคมที่มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 28 ของประชากรทั้งหมด (หรือประชากรอายุ 65 ปี ขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 20) (ศุภชัย ศรีสุชาติ และคณะ, 2563, น. 4) จากลักษณะ

สำคัญดังกล่าวของสังคมผู้สูงอายุ ที่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของประชากร ส่งผลให้เกิดปัญหาที่ตามมาหลายประการ (คณะกรรมการและคณะทำงานจัดสมัชชาผู้สูงอายุระดับชาติรองรับสังคมสูงวัย, 2566, น. 43) เช่น เศรษฐกิจ สังคม สุขภาพ และสภาพแวดล้อม จากการศึกษาของ รัชกฤษ สัมมะเนร และธัชกร ธิติลักษณ์ (2566, น. 8-9) ถึงการเตรียมความพร้อมเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ พบว่า ปัญหาสำคัญของการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุที่ต้องเตรียมความพร้อมแยกออกเป็น 5 ประการ คือ สุขภาพกาย, สุขภาพจิต, ทรัพย์สิน, ที่อยู่อาศัย, และกิจกรรมการมีส่วนร่วมในสังคม ซึ่งสอดคล้องกับลักษณะสำคัญของสถานการณ์สังคมผู้สูงอายุดังกล่าวแล้ว

อย่างไรก็ตาม จากปัญหาต่างๆ ที่กล่าวมาเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ เพราะการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วในปัจจุบัน ส่งผลเป็นปัจจัยแทรกซ้อนต่อสังคมผู้สูงอายุ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทคโนโลยีที่ก้าวหน้าอย่างรวดเร็วในปัจจุบันที่กระทบต่อคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ ซึ่งจากการศึกษาของ ดวงตา สราญรัมย์ (2566, น. 80) ถึงความเป็นเมืองสมัยใหม่ที่มีเทคโนโลยีรูปแบบต่างๆ เป็นองค์ประกอบสำคัญต่อการอยู่อาศัยของผู้สูงอายุในเมือง หรือเรียกอีกอย่างว่าเมืองอัจฉริยะ (Smart City) พบว่า เมืองประกอบ 7 ประการ คือ 1) สิ่งแวดล้อม (Environment) 2) การเดินทางและขนส่ง (Mobility) 3) การดำรงชีวิต (Living) 4) พลเมือง (People) 5) พลังงาน (Energy) 6) เศรษฐกิจ (Economy) และ 7) การบริหารจัดการภาครัฐ (Government) ซึ่งจะต้องออกแบบ วางแผน และบริหารจัดการให้ตอบสนองต่อโครงสร้างของประชากรที่เปลี่ยนแปลงนั้นก็คือผู้สูงอายุ

ที่เป็นประชากรหลักของสังคมและเมือง ด้วยเหตุดังกล่าว การเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับกับสภาพการสูงอายุของ ประชากรในมิติต่างๆ (United Nations Department of Economic and Social Affairs Population Division, 2023, p. 3) จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นหลัก ประกันความสำเร็จสำหรับการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของ ประชากรผู้สูงอายุ และการเตรียมความพร้อมดังกล่าวก็มีความแตกต่างกันไปในแต่ละบริบทของพื้นที่ เช่น การวิจัย ครั้งนี้ที่ผู้วิจัยมุ่งสร้างต้นแบบนวัตกรรมทางสังคมเพื่อ รองรับสังคมสูงอายุในบริบทของพื้นที่ชุมชนเมือง โดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุและชุมชน ทุกกระบวนการขั้นตอน เพื่อให้ครอบคลุมถึงมิติต่างๆ ในการช่วยยกระดับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ

3.3 นวัตกรรมสังคม (Social Innovation)

“นวัตกรรม” เป็นคำที่คนโดยส่วนใหญ่คิดว่าต้องมีเทคโนโลยีเข้ามาเกี่ยวข้องเสมอ แต่ในความเป็นจริงแล้ว จะมีหรือไม่ก็ได้ แต่นวัตกรรมจะต้องเป็นสิ่งที่ช่วยให้ มีชีวิตที่ดีขึ้นกว่าเดิม ขณะที่นวัตกรรมทางสังคมนั้น จากการ ศึกษาของ พิมพ์ประภา อมรกิจภิญญา และคณะ (2565, น. 280) พบว่า มีความแตกต่างกัน เพราะนวัตกรรม ทางสังคม เป็นการสร้างสังคมที่เปลี่ยนไปผ่านกระบวนการ ความร่วมมือ ผ่านปฏิบัติการทางสังคมที่เปิดกว้าง มีความ ยืดหยุ่น มีพลวัตสามารถเปลี่ยนแปลงไปตามบริบท และ มีการปฏิบัติซ้ำๆ กระทั่งกลายเป็นกิจวัตรของคนในสังคมนั้น จนก่อให้เกิดเป็นการเปลี่ยนแปลงทางสังคม (Social Change) อย่างไรก็ตาม นวัตกรรมทางสังคมจะต้องมี องค์ประกอบสำคัญตามที่ TEPSIE (The Theoretical, Empirical and Policy Foundations for Building

Social Innovation in Europe) ได้กำหนดไว้ ดังนี้ 1) ต้องเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นใหม่ในสังคม 2) ตอบสนองความต้องการทางสังคมหรืออาจกำหนดความต้องการทางสังคมได้ 3) ต้องผ่านปฏิบัติการทางสังคมและสามารถนำไป ปฏิบัติได้ 4) การระดมผู้ได้รับผลประโยชน์เข้ามามีส่วนร่วม ในการพัฒนานวัตกรรมทางสังคม และ 5) สามารถเปลี่ยน ความสัมพันธ์ทางสังคมของกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้องกับ ปัญหาทำให้สามารถเข้าถึงทรัพยากรและอำนาจ ทำให้ เกิดการกระจายอำนาจนำไปสู่การต่อรองอำนาจ และการ ต่อต้านความอยุติธรรมในสังคม (TEPSIE, 2014, pp. 14-15) นอกจากนี้ การเกิดขึ้นของนวัตกรรมทางสังคมโดย หลักสากลจะต้องประกอบด้วย 6 ขั้นตอนสำคัญ (Murray, Caulier-Grice, & Mulgan, 2010, pp.12-13) ดังนี้

1) การเกิดแรงบันดาลใจและแรงขับเคลื่อนจากภายใน (Prompts, Inspirations and Diagnoses) 2) การระดม ความคิดเห็นในการเสนอทางออก (Proposals and Ideas) 3) การสร้างต้นแบบและทดลองใช้ (Prototyping and Pilots) 4) การทำให้เกิดความยั่งยืน (Sustaining) 5) การขยายผลให้เกิดในระดับที่กว้างขึ้น (Scaling and Diffusion) และ 6) การสร้างการเปลี่ยนแปลงระบบ (Systemic Change) กล่าวโดยสรุป นวัตกรรมทางสังคม เป็นกระบวนการที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ซึ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไม่ว่าจะเป็น แนวคิด กระบวนการ ผลิตภัณฑ์ หรือการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์กรต่างๆ โดยมีเป้าหมายสูงสุด คือ การพัฒนาสวัสดิภาพ คุณภาพ ชีวิตของประชาชน ชุมชน และสังคม เพื่อความเป็นธรรม และยั่งยืน (สำนักงานสภานโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมแห่งชาติ, 2565, น. 12)

ด้วยความสำคัญดังกล่าวผู้วิจัยจึงได้นำแนวคิดนวัตกรรมทางสังคมดังกล่าว มาใช้เป็นกรอบแนวคิดสำคัญในการวิจัยครั้งนี้ เพื่อมุ่งสร้างต้นแบบในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุในบริบทของชุมชนเมืองด้วยนวัตกรรมสังคม

3.4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2560: บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ

คำว่า “รัฐธรรมนูญ” (Constitution) สามารถพิจารณาถูกพิจารณาได้ในหลายลักษณะ ทั้งในเชิง กฎหมาย (Law) และการเมือง (Politics) (Bulmer, 2017, p. 5) ขึ้นอยู่กับพื้นฐานของทางสาขาวิชาการของผู้ที่พิจารณาว่า จะพิจารณาในแง่มุมใด แต่นิยามที่ยอมรับกันโดยทั่วไป เราจะพิจารณารัฐธรรมนูญในฐานะกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และเป็นพื้นฐานของรัฐ ซึ่งอาจจะเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่เป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้ แต่จะต้องมีการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับ รัฐ รัฐบาล รูปแบบการปกครอง ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจ หน่วยงาน สถาบัน และองค์กรต่างๆ ทางการเมือง รวมถึงระหว่างรัฐกับประชาชน ว่ามีขอบเขตเป็นอย่างไร (พนารัตน์ มาศมมาตล, 2565, น. 121) ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งสำหรับการกำหนดความเป็นไปของรัฐและประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย (Democracy) เช่นเดียวกับกับประเทศไทยที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (Parliamentary System) อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยเริ่มตั้งแต่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ประเทศไทยก็ได้มีการใช้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศหลายฉบับ เริ่มตั้งแต่พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครอง

แผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทย จนกระทั่งถึงฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นฉบับที่ 20 (ทั้งฉบับชั่วคราวและฉบับถาวร) (มานิตย์ จุมปา, 2564, น. 11) แต่ละฉบับก็จะมีบทบัญญัติครอบคลุมถึงประเด็นที่สำคัญต่างๆ และประเด็นสำคัญที่จะต้องถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ คือ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค และการปกป้องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ไม่จำกัดเพศ เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา และอายุ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นกลุ่มที่เปราะบาง มีศักยภาพจำกัดด้วยวัยที่สูงขึ้น และเป็นโครงสร้างหลักของสังคม รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ.2560) ก็ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ เช่นเดียวกับคนกลุ่มอื่นๆ ในสังคม

ดังปรากฏในบทบัญญัติ มาตรา 27 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคลฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้ มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้แก่เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ หรือ

ผู้ด้อยโอกาส ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม” (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, 2560, น. 8) และมาตรา 71 วรรค 3 “รัฐจึงให้ความช่วยเหลือเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาส ให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ และคุ้มครองป้องกันมิให้บุคคลดังกล่าวถูกใช้ ความรุนแรงหรือปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม รวมตลอดทั้งให้การบำบัด พ้นฟูและเยียวยาผู้ถูกกระทำการดังกล่าว” (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, 2560, น. 18) ซึ่งบทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงรัฐธรรมนูญที่ให้ความสำคัญต่อผู้สูงอายุ โดยกำหนดให้รัฐต้องปฏิบัติต่อผู้สูงอายุอย่างเสมอภาค เท่าเทียมกับคนกลุ่มอื่นๆ และต้องให้การช่วยเหลือ ให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ ซึ่งในประเด็นนี้ บรรเจิด สิงคะเนติ (2563, น. 170-171) ได้ให้ความเห็นไว้อย่างน่าสนใจว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ (พ.ศ.2560) มีความสำคัญเป็นประวัติศาสตร์ที่ยังไม่เคยปรากฏมาก่อนในรัฐธรรมนูญฉบับ คือ มีการเพิ่มเติมหมวดใหม่ 2 หมวดหนึ่งในสองหมวดที่เพิ่ม คือ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ที่กำหนดไว้ชัดเจนว่าเป็นหน้าที่ของรัฐ ที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ ซึ่งรวมถึงมาตรา 27 และมาตรา 71 วรรค 3 ที่กำหนดให้รัฐจะต้องดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงให้ความสำคัญกับความเสมอภาคของผู้สูงอายุและชุมชนในการมีส่วนร่วม ทุกกระบวนการขั้นตอนของการพัฒนานวัตกรรมทางสังคม ทั้งการสำรวจความต้องการ การพัฒนา และการถ่ายทอด โดยมีผู้สูงอายุและชุมชนเป็นศูนย์กลางให้สมดังเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว

3.5 ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (2561-2580):

ด้านผู้สูงอายุและการรองรับสังคมสูงอายุของไทย

ยุทธศาสตร์ชาติ คือ เป้าหมายในการพัฒนาประเทศระยะยาว บนพื้นฐานของหลักธรรมาภิบาลและ เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่างๆ อย่างบูรณาการเพื่อ บรรลุเป้าหมายดังกล่าวร่วมกัน โดยมีกำหนดระยะเวลา 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) โดยมีวิสัยทัศน์สำคัญ คือ ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศที่ พัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจ พอเพียง และมีเป้าหมายการพัฒนาประเทศ คือ ประเทศชาติ มั่นคง ประชาชนมีความสุข เศรษฐกิจพัฒนาอย่างต่อเนื่อง สังคมเป็นธรรม ฐานทรัพยากรธรรมชาติยั่งยืน โดยเริ่มต้น มาจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2558 ที่กำหนดให้มีการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติให้สอดคล้องกับ แนวทางการปฏิรูปของสภาปฏิรูปแห่งชาติ ได้เสนอ โดย ให้ยุทธศาสตร์ดังกล่าวมีระยะเวลา 20 ปี เพื่อให้เป็น แนวการปฏิรูปที่ต่อเนื่อง (บรรศักดิ์ อูวรรณโณ, 2563, น. 134) กระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 ซึ่งมีบทบัญญัติโดยตรงเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติ ในมาตรา 65 บัญญัติว่า “รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติ เป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลัก ธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่างๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดัน ร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว การจัดทำ การกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงมี ในยุทธศาสตร์ชาติ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีบทบัญญัติ เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของ

ประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงด้วย ยุทธศาสตร์ชาติเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้” (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, 2560, น. 17)

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว ส่งผลให้ยุทธศาสตร์ชาติมีสภาพบังคับ นำไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ และได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2561 โดยประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์หลัก คือ 1) ความมั่นคง 2) การสร้างความสามารถในการแข่งขัน 3) การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ 4) การสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม 5) การสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และ 6) การปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ โดย 6 ยุทธศาสตร์ดังกล่าว ให้ความสำคัญกับผู้สูงอายุและการเข้าสู่สังคมสูงอายุใน 2 ยุทธศาสตร์หลัก คือ ประเด็นยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ ข้อที่ 4.2 การพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิต มุ่งเน้นการพัฒนาคนเชิงคุณภาพในทุกช่วงวัยตั้งแต่ช่วงการตั้งครรภ์ ปฐมวัย วัยเด็ก วัยรุ่น วัยเรียน วัยผู้ใหญ่ วัยแรงงาน และวัยผู้สูงอายุ เพื่อสร้างทรัพยากรมนุษย์ที่มีศักยภาพ มีทักษะความรู้ เป็นคนดี มีวินัย เรียนรู้ได้ด้วยตนเองในทุกช่วงวัย มีความรอบรู้ทางการเงิน มีความสามารถในการวางแผนชีวิตและการวางแผนทางการเงินที่เหมาะสมในแต่ละช่วงวัย และความสามารถในการดำรงชีวิตอย่างมีคุณค่า ข้อที่ 4.2.4 ช่วงวัยผู้สูงอายุ ส่งเสริมให้ผู้สูงอายุเป็นพลังในการขับเคลื่อนประเทศ ส่งเสริมให้มีการทำงานหลังเกษียณ ผ่านการเสริมทักษะการดำรงชีวิต ทักษะอาชีพ

ในการหารายได้ มีงานทำที่เหมาะสมกับศักยภาพ มีการสร้างเสริมสุขภาพ ฟื้นฟูสุขภาพ การป้องกันโรคให้แก่ผู้สูงอายุ พร้อมกับจัดสภาพแวดล้อมให้เป็นมิตรกับผู้สูงอายุ และหลักประกันทางสังคมที่สอดคล้องกับความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิต การมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในสังคม และข้อที่ 4.1.5 สร้างหลักประกันทางสังคมที่ครอบคลุมและเหมาะสมกับคนทุกช่วงวัยทุกเพศภาวะและทุกกลุ่ม เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในบริบทของสังคมสูงวัย รวมทั้งสร้างสภาพแวดล้อมทางกายภาพและทางสังคมที่เอื้อต่อการดำรงชีวิตและการมีส่วนร่วมเป็นพลังในสังคมสำหรับคนทุกกลุ่ม โดยเฉพาะผู้พิการและผู้สูงอายุ (ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580, 2561, น. 36-46)

นอกจากนี้ยังปรากฏในอีกยุทธศาสตร์ คือ ประเด็นยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ข้อที่ 4.3.2 การรองรับสังคมสูงวัยอย่างมีคุณภาพ โดยเตรียมความพร้อมในทุกมิติ ทั้งมิติเศรษฐกิจ สังคม สุขภาพ และสภาพแวดล้อม โดยเฉพาะการออมและการลงทุนระยะยาวของคนตั้งแต่ก่อนเกษียณอายุ พัฒนาระบบและกลไกเพื่อสนับสนุนการปรับตัวของประชากรให้สามารถปรับเปลี่ยนอาชีพให้เหมาะสมตามแต่ละช่วงอายุ เพื่อยืดช่วงเวลาและเพิ่มโอกาสในการทำงานในยามสูงอายุและสร้างหลักประกันทางรายได้ให้แก่ตนเองได้นานขึ้น สร้างแรงจูงใจให้ภาคเอกชนหรือสถานประกอบการในการเตรียมความพร้อมของแรงงานก่อนวัยเกษียณ การจ้างงานผู้สูงอายุให้เหมาะสมกับวัยวุฒิ ประสบการณ์และสมรรถนะ ตลอดจนส่งเสริมการสร้างสรรคเทคโนโลยีและนวัตกรรมสำหรับการส่งเสริมและฟื้นฟูศักยภาพผู้สูงอายุ ส่งเสริมให้ผู้สูงอายุมีกิจกรรมทำต่อเนื่องทั้งในเชิงเศรษฐกิจสังคม และสุขภาพ รวมทั้ง

คงไว้ซึ่งบทบาทในการขับเคลื่อนการพัฒนาสังคม โดยส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจให้ทุกภาคส่วนมีการจ้างงานผู้สูงอายุให้เหมาะสมกับวัยวุฒิ ประสบการณ์ และสมรรถนะส่งเสริมการถ่ายทอดภูมิปัญญาและประสบการณ์ และร่วมสร้างสังคมที่ไม่ทอดทิ้งกัน เพื่อเพิ่มคุณค่าของผู้สูงอายุ (ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580, 2561, น. 49) ซึ่งการให้ความสำคัญแก่ผู้สูงอายุและการเข้าสู่สังคมสูงวัยในยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ดังกล่าว ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2561, น. 6-7) ได้ให้ความเห็นไว้อย่างน่าสนใจว่า ที่ผ่านมประเทศไทยยังไม่เคยมีแผนการพัฒนาประเทศในระยะยาว ใช้เป็นกรอบแนวทางในการพัฒนาประเทศ ขณะที่หลายประเทศที่ก้าวหน้าจะให้ความสำคัญกับแผนระยะยาว เช่น ประเทศมาเลเซียหรือประเทศสิงคโปร์ ที่วางยุทธศาสตร์ชาติเพื่อการเติบโตอย่างยั่งยืนในระยะยาว เพื่อวางเป้าหมายร่วมในระยะยาวของประเทศ และเป็นกลไกเตรียมรับความท้าทายต่างๆ เช่น การเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีอย่างรวดเร็ว โครงสร้างประชากรโลกและประชากรไทยที่กำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์และวัยแรงงานเริ่มจะลดลง ยุทธศาสตร์ชาติจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นและสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ด้วยความสำคัญดังกล่าว การวิจัยครั้งนี้จึงเป็นความพยายามในการผลักดันยุทธศาสตร์ชาติที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ด้วยต้นแบบนวัตกรรมทางสังคมสำหรับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ โดยการเริ่มต้นกับพื้นที่ในบริบทของชุมชนเมือง

3.6 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ.2566-2570): ด้านผู้สูงอายุ

การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศก่อนที่จะมีการประกาศใช้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ.2561-2580) ประเทศไทยอาศัยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

เป็นแผนหลัก สำหรับวางแนวทางในการวางแผนปฏิบัติราชการและแผนในระดับปฏิบัติต่างๆ การจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้มีความสอดคล้องเชื่อมโยงกัน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ผ่านมามีกำหนดประเด็นการพัฒนาประเทศในภาพกว้างที่ต้องครอบคลุมทุกมิติ เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐทุกระดับสามารถเชื่อมโยงภารกิจและจัดทำแผนปฏิบัติราชการและคำขอของงบประมาณให้อยู่ภายใต้กรอบแนวทางเดียวกัน ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 (กัญตพัฒน์ ชนະบุญ, 2564, น. 213) รูปแบบการจัดทำแผนเพื่อวางกรอบทิศทางการพัฒนาประเทศได้มีการปรับเปลี่ยนไป ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 มาตรา 65 หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 65 บัญญัติว่า “รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่างๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกัน เพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว การจัดทำ การกำหนด เป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ” (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, 2560, น. 17) นำไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ.2561-2580) ดังกล่าว ยุทธศาสตร์ชาติจึงกลายเป็นกรอบใหญ่ที่ประกอบด้วยแผนสำคัญด้านต่างๆ ในการพัฒนาประเทศ บรรดาแผนสำคัญต่างๆ มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทำหน้าที่เป็น แผนระบุทิศทางและเป้าหมายการพัฒนาที่ประเทศควรให้ความสำคัญและมุ่งดำเนินการของยุทธศาสตร์ชาติ

โดยคำนึงถึงพลวัต และเงื่อนไขการพัฒนาที่ประเทศเผชิญอยู่ เพื่อเป็นแนวทางให้ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องปรับจุดเน้นการดำเนินงานมุ่งสู่การเสริมสร้างความสามารถของประเทศให้สอดคล้อง ปรับตัวเข้ากับเงื่อนไขที่เปลี่ยนแปลงไป โดยระบุทิศทางการพัฒนาอย่างชัดเจน ส่งผลให้การพัฒนาประเทศตั้งแต่ระดับทิศทาง โครงสร้าง นโยบาย ตลอดจนกลยุทธ์และกลไกในการขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติมีความเชื่อมโยงกันทุกระดับ และจะเป็นพลังในการนำพาประเทศไปสู่การบรรลุเป้าหมายระยะยาวอย่างเป็นรูปธรรม โดยปัจจุบันแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ.2566-2570) ก็ถูกใช้เป็นกรอบหลักในการกำหนดทิศทางในการพัฒนาประเทศในมิติต่างๆ หนึ่งในมิติสำคัญ คือ การให้ความสำคัญกับผู้สูงอายุและการเข้าสู่สังคมสูงอายุของประเทศไทยอย่างมีคุณภาพ สอดรับกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างประชากรของประเทศ โดยกำหนดไว้ใน กลยุทธ์ที่ 3 การยกระดับความคุ้มครองทางสังคมสำหรับคนทุกช่วงวัย กลยุทธ์ย่อยที่ 3.3 ยกระดับความคุ้มครองทางสังคมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2565, น. 103) ที่มุ่งสนับสนุนระบบสวัสดิการทางเลือกที่จัดโดย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคีการพัฒนาต่างๆ ควบคู่ไปกับการบูรณาการข้อมูลด้านสวัสดิการและเงินช่วยเหลือทั้งหมดของผู้สูงอายุ การให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ยากจนแบบมุ่งเป้า พร้อมทั้งเพิ่มการเข้าถึงบริการดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิง โดยการเพิ่มศักยภาพของบริการดูแลระยะยาวด้านสาธารณสุขในระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

และกลยุทธ์ย่อยที่ 1.5 พัฒนาผู้สูงอายุให้เป็นพลเมืองมีคุณค่าของสังคม โดยพัฒนาผู้สูงอายุให้เป็นพลัง

ของสังคม ให้ผู้สูงอายุเป็นผู้ถ่ายทอดความรู้ ประสบการณ์ ภูมิปัญญา ที่สั่งสมมาตลอดช่วงชีวิตสู่คนรุ่นหลัง เพื่อให้เกิดการสืบสานและต่อยอดการพัฒนาสังคมและแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกับคนต่างวัย และส่งเสริมและเปิดโอกาสให้ผู้สูงอายุได้ทำงานตามศักยภาพ รวมทั้งพัฒนาสื่อการเรียนรู้ที่ทันสมัย และหลักสูตรระยะสั้น เพื่อพัฒนาความรู้สมรรถนะทางดิจิทัล ทักษะทางธุรกิจ และการใช้ชีวิตที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุแต่ละกลุ่ม และพัฒนาสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินชีวิตของผู้สูงอายุให้สามารถใช้ชีวิตในสังคมได้อย่างมีความสุข และการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของผู้สูงอายุแก่คนวัยอื่นๆ รวมทั้งพัฒนานวัตกรรมรองรับการดำเนินชีวิตของผู้สูงอายุ (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2565, น. 129) จากสาระสำคัญดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าแผนพัฒนาฯ ฉบับปัจจุบัน ให้ความสำคัญกับประเด็นเรื่องผู้สูงอายุและสังคมสูงอายุ ซึ่งถือเป็นปัญหาที่ท้าทายในปัจจุบัน ดังที่ สรรพสิทธิ์ ชมภูษ และคณะ (2565, น. 422-423) ได้เสนอความคิดเห็นจากผลการวิจัยสอดคล้องในประเด็นเดียวกันนี้ว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 ประเด็นสำคัญอย่างหนึ่ง คือ การสร้างโอกาสความเสมอภาค และลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม โดยเฉพาะการพัฒนากลุ่มผู้สูงอายุ ในมิติต่างๆ ที่ถือเป็นความท้าทาย เนื่องจากกลุ่มผู้สูงอายุถือเป็นโครงสร้างหลักทางประชากรของสังคมไทยปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม แผนพัฒนาฯ ฉบับปัจจุบัน ดังกล่าว ยังถือเป็นหลักการภาพรวมกว้างๆ การผลักดันแผนสู่การปฏิบัติจึงเป็นขั้นตอนที่สำคัญ ดังเช่นการวิจัยในครั้งที่เป็นความพยายามในการผลักดันหลักการต่างๆ เพื่อให้เกิดผล

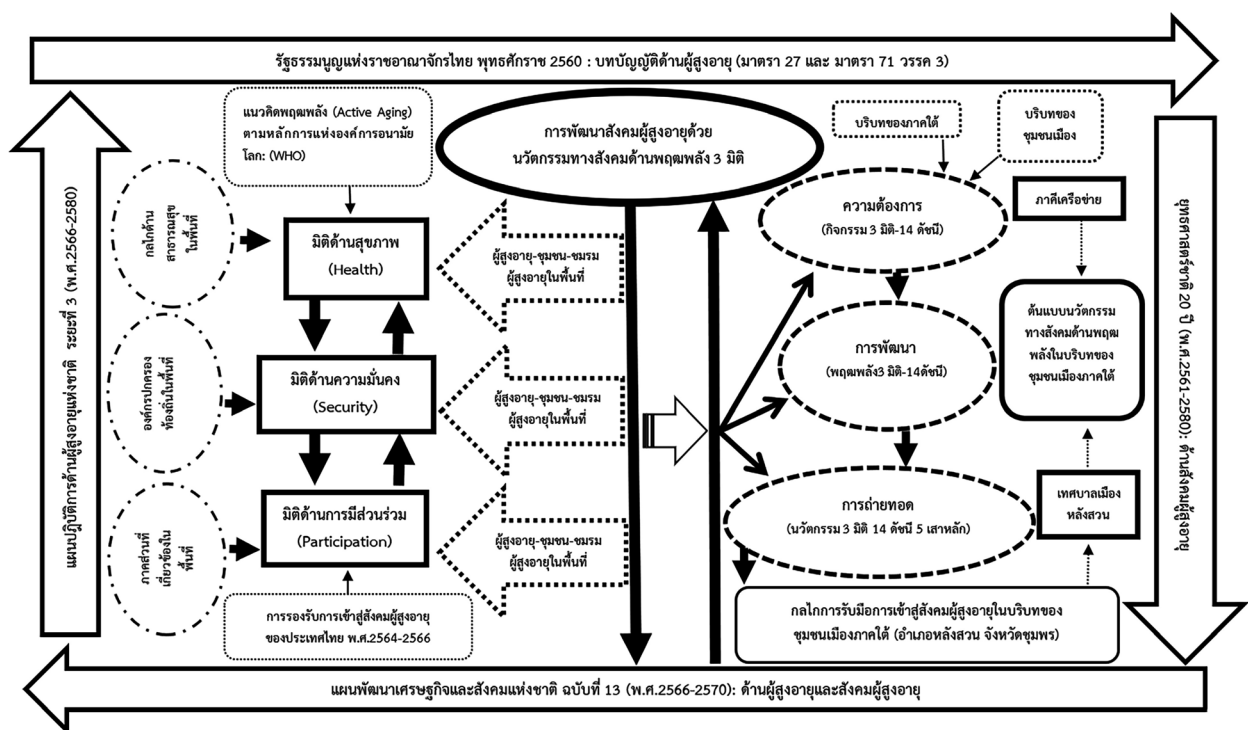
ในทางปฏิบัติโดยการเริ่มต้นกับพื้นที่ในบริบทของชุมชนเมือง ด้วยนวัตกรรมทางสังคมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ แบบมีส่วนร่วมอย่างบูรณาการกับภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการผลักดันแผนพัฒนาฯสู่การปฏิบัติเพื่อให้เกิดผลจริงในพื้นที่

4. กรอบแนวคิดการวิจัย

จากการทบทวนวรรณกรรม เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย แนวคิดพัฒนาพลัง (Active Aging) ตามหลักการแห่งองค์การอนามัยโลก (WHO)

แนวคิดสังคมสูงอายุ (Aging Society) แนวคิดนวัตกรรมสังคม (Social Innovation) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560: บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (2561-2580): ด้านผู้สูงอายุและการรองรับสังคมสูงอายุของไทย และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ.2566-2570): ด้านผู้สูงอายุ สามารถสังเคราะห์ออกมาเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ได้ดังแผนภาพที่ 1

แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย



ที่มา: ผู้วิจัยสังเคราะห์การทบทวนวรรณกรรม เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

5. วิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยแบบผสมวิธี (Mixed-Method Research) ระหว่างการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) และการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งพื้นที่วิจัย คือ ชุมชนตลาดหลังสวน ชุมชนวัดประสาธนิกร ชุมชนประชาเอื้ออารีย์ ชุมชนห้าแยกธีระ และชุมชนบางอีไร ของอำเภอลำหลังสวน จังหวัดชุมพร โดยการคัดเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือ แบบสอบถาม แบบสัมภาษณ์ และการสนทนากลุ่ม โดยการวิจัยเชิงปริมาณ วิเคราะห์ข้อมูลด้วยโปรแกรมคอมพิวเตอร์สำเร็จรูป สถิติที่ใช้ ได้แก่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน นำเสนอด้วยตาราง และอธิบายเพิ่มเติม สำหรับการวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บข้อมูลจากการศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก การสนทนากลุ่ม แล้วนำมาวิเคราะห์หาคำถามปลายเปิด ด้วยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) หลังจากนั้นทำการ สังเคราะห์ สรุป แล้วเขียนบรรยายเชิงพรรณนา เพื่อมุ่งพัฒนาต้นแบบและถ่ายทอดนวัตกรรมสังคมด้านสุขภาพเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุในบริบทของชุมชนเมืองโดยมีรายละเอียด ดังนี้

5.1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ผู้สูงอายุในอำเภอลำหลังสวน จำนวน 626 คน ใช้การคำนวณกลุ่มตัวอย่างตามสูตรของทาโร ยามาเน (Yamane, 1973, p. 125) เนื่องจากทราบกลุ่มจำนวนประชากรได้ขนาดตัวอย่างได้ 244 คน

5.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

1). วัตถุประสงค์ข้อที่ 1 เครื่องมือ คือแบบสอบถาม โดยพัฒนามาจากแนวคิดพัฒนาพลังด้านสังคม (WHO,

2002, pp. 45-46) มีการทดสอบความเชื่อมั่นและความน่าเชื่อถือของแบบสอบถามจากผู้เชี่ยวชาญอย่างน้อย 3 ท่าน และการทดสอบแบบสอบถาม (Try out) จำนวน 30 ชุด 2). วัตถุประสงค์ข้อที่ 2 เครื่องมือ คือ แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง มีการทดสอบความเชื่อมั่นและความน่าเชื่อถือของแบบประเมินการเข้าร่วมกิจกรรมจากผู้เชี่ยวชาญ อย่างน้อย 3 ท่าน ใช้ค่าสถิติพรรณา และ 3). วัตถุประสงค์ข้อที่ 3 เครื่องมือ คือ แบบบันทึกการสนทนากลุ่ม มีการทดสอบความเชื่อมั่นและความน่าเชื่อถือของแบบประเมินการเข้าร่วมกิจกรรมและแบบบันทึกการสนทนากลุ่มจากผู้เชี่ยวชาญ อย่างน้อย 3 ท่าน ทั้งแบบประเมินเข้าร่วมกิจกรรมและแบบบันทึกการสนทนากลุ่ม

5.3 การตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือ

ผลการทดสอบคุณภาพเครื่องมือสำหรับการวิจัยเชิงปริมาณ ผู้วิจัยได้ดำเนินการตรวจสอบความตรงของเนื้อหา (Content Validity) ซึ่งมีผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 3 ท่าน ตรวจสอบความตรงของเนื้อหา โดยผลการวัดผลค่าดัชนีความสอดคล้อง (IOC) เป็นคะแนนความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเป็นรายข้อ พบว่า มีค่า IOC เท่ากับ 0.67 จำนวน 2 ข้อ นอกนั้น มีค่าเท่ากับ 1.00 จากเกณฑ์การแปลความหมายค่าดัชนีความสอดคล้องรายข้อ ถือว่าข้อคำถามนั้นวัดได้สอดคล้องกับเนื้อหาหรือจุดประสงค์ของการวิจัย เนื่องจากเกณฑ์กำหนดไว้ว่า ควรมีค่าไม่ต่ำกว่า 0.50 (ชานินทร์ ศิลป์จารุ, 2563, น. 95) ส่วนผลการทดสอบค่าความเชื่อมั่นของแบบสอบถาม (Reliability Analysis) โดยการนำแบบสอบถามไปทดลองใช้ (Try Out) กับผู้สูงอายุที่มีคุณลักษณะใกล้เคียงกับกลุ่มตัวอย่าง แต่ไม่ใช่กลุ่มตัวอย่างของการวิจัย จำนวน 30 ชุด การพบว่า ค่าความเชื่อมั่น

ของแบบสอบถาม (Cronbach's Alpha) ของแบบสอบถามทั้งฉบับ เท่ากับ 0.975 และค่าความเชื่อมั่นรายข้อทุกข้อเป็นไปตามเกณฑ์ ซึ่งควรมีค่าไม่ต่ำกว่า 0.80 (Cronbach, 1970, p. 161) สำหรับประเด็นของการสัมภาษณ์ การสนทนากลุ่ม ในส่วนของการวิจัยเชิงคุณภาพผู้วิจัยได้กำหนดประเด็นการสัมภาษณ์ การสนทนากลุ่มให้สอดคล้องตามนิยามศัพท์ และวัตถุประสงค์ของการวิจัย ซึ่งมีการตรวจสอบจากผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 3 ท่าน เช่นกัน เดียวกับแบบสอบถาม พบว่า ประเด็นการสัมภาษณ์ การสนทนากลุ่ม เป็นไปตามนิยามศัพท์และวัตถุประสงค์ของการวิจัย จึงนำเครื่องมือต่างๆ ลงเก็บข้อมูลในพื้นที่เป้าหมาย

5.4 การเก็บรวบรวมข้อมูลและการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล

- 1). วัตถุประสงค์ข้อที่ 1 เป็นการวิจัยเชิงปริมาณ

ตารางที่ 1 การกำหนดขนาดตัวอย่างตามสัดส่วนประชากรที่ใช้ในการศึกษา

ชุมชน	ผู้สูงอายุ	สัดส่วน (ร้อยละ)	ผู้เข้าร่วม
ตลาดหลังสวน	146	23	57
วัดประสาธนิกร	132	21	51
ประชาเอื้ออารีย์	145	23	56
ห้าแยกธีระ	125	20	49
บางยี่ไร	78	13	31
รวม	626	100	244

ที่มา: ผู้วิจัยคำนวณกลุ่มตัวอย่างตามสูตร ทาโร ยามาเน (Yamane, 1973, p. 125)

โดยเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล คือ แบบสอบถาม พัฒนามาจากแนวคิดพหุพลังด้านสังคม (WHO, 2002, pp. 45-46) เพื่อสำรวจ (Survey Needs) ความต้องการนวัตกรรมสังคมด้านพหุพลังตามรูปแบบการสร้างเสริมพหุพลังด้านสังคม ใน 3 ประเด็น ได้แก่ การมีสุขภาพที่ดี การมีหลักประกันความมั่นคง และการมีส่วนร่วมแบบสอบถามเก็บรวบรวมจากผู้สูงอายุ อำเภอหลังสวน จังหวัดชุมพร จำนวน 626 คน ใช้การคำนวณกลุ่มตัวอย่างตามสูตร ทาโร ยามาเน (Yamane, 1973, p. 125) โดยกำหนดค่าความคลาดเคลื่อนที่ 0.05 ได้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 244 คน ทั้งนี้ ผู้วิจัยมีการกำหนดขนาดตัวอย่างตามสัดส่วนประชากร ดังนิตารางที่ 1

2). วัตถุประสงค์ข้อที่ 2 เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ เครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นแบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) เพื่อให้ได้มาซึ่งต้นแบบ (Developing Model) จำนวน 3 ต้นแบบ ได้แก่ การมีสุขภาพที่ดี การมีหลักประกันความมั่นคง และการมีส่วนร่วม โดยมีผู้ให้สัมภาษณ์เป็นผู้สูงอายุจากตัวแทนชุมชนทั้ง 5 ชุมชน ชุมชนละ 3 คน รวมเป็น 15 คน

3). วัตถุประสงค์ข้อที่ 3 เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ เครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล คือ การสนทนากลุ่ม (Focus Group) เพื่อถ่ายทอดนวัตกรรมสังคม (Social Innovation) และจัดทำคู่มือนวัตกรรมสังคมด้านพัฒนาพลัง โดยเนื้อหาประกอบด้วย กลไก แผนบริหารจัดการผู้สูงอายุ โดยการระดมความคิดเห็นในการสนทนากลุ่มกับผู้สูงอายุที่เป็นตัวแทนจากทั้ง 5 ชุมชน ชุมชนละ 3 คน รวมเป็น 15 คน

5.5 การวิเคราะห์ข้อมูลและสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์

1). วัตถุประสงค์ข้อที่ 1 เครื่องมือ คือ แบบสอบถาม ใช้การวิเคราะห์ค่าสถิติพรรณนา ในการอธิบาย วิเคราะห์ข้อมูล โดยใช้ สถิติพรรณนา เป็นค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน และสรุปข้อมูลการวิจัยเพื่อตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ 1

2). วัตถุประสงค์ข้อที่ 2 เครื่องมือ คือ แบบสัมภาษณ์ ใช้การวิเคราะห์เนื้อหา ในการอธิบาย วิเคราะห์ สังเคราะห์ ข้อมูล และสรุปข้อมูลการวิจัยเพื่อตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ 2

3). วัตถุประสงค์ข้อที่ 3 เครื่องมือ คือ แบบบันทึกการสนทนากลุ่ม ใช้การวิเคราะห์เนื้อหา ในการอธิบาย วิเคราะห์สังเคราะห์ข้อมูล และสรุปข้อมูลการวิจัยเพื่อตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ 3

5.6 จริยธรรมการวิจัยในมนุษย์

งานวิจัยครั้งนี้ให้ความสำคัญกับหลักจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ โดยผ่านการรับรองจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ จากคณะกรรมการพิจารณาจริยธรรมการวิจัย มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี หมายเลขอ้างอิงการรับรอง (SRU-EC2023/032)

6. ผลการวิจัย

จากการวิเคราะห์ข้อมูลสามารถสรุปผลการวิจัยได้ดังนี้

6.1 ความต้องการนวัตกรรมทางสังคมด้านพัฒนาพลังเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ ประกอบด้วยมิติทางด้านสุขภาพ (Health) 6 ดัชนี มิติทางด้านความมั่นคง (Security) 4 ดัชนี และมิติทางด้านการมีส่วนร่วม (Participation) 4 ดัชนี จากผู้ตอบแบบสอบถาม จำนวน 244 ตัวอย่าง พบว่าส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง (71.7%) มากกว่าเพศชาย (28.3%) อายุ 60-69 ปี (52.5%) รองลงมาเป็น 70-79 ปี (36.1%) และ 80 ปีขึ้นไป (11.5%) ระดับการศึกษา สามลำดับแรก ส่วนใหญ่อยู่ในระดับประถมศึกษา (42.2%) ปริญญาตรี (20.1%) มัธยมศึกษาตอนต้น (15.2%) และมัธยมปลาย/ปวช. (15.2%) ตามลำดับ สถานภาพสมรสสามลำดับแรก ส่วนใหญ่เป็นสถานภาพสมรสแล้ว (52.5%) รองลงมาเป็นหม้าย (31.1%) และโสด (8.6%) ตามลำดับ และส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในชุมชนตลาดหลังสวน (23.4%) ชุมชนประชาเอื้ออารีย์ (23.0%) ชุมชนวัดประสาธนิกร (20.9%) ชุมชนห้าแยกธีระ (20.1%) และชุมชนบางยี่ไร (12.7%) ตามลำดับ สำหรับประสบการณ์การเข้าร่วมกิจกรรมตามแนวคิดพัฒนาพลัง

พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เคยมีประสบการณ์
การเข้าร่วมกิจกรรมสุขภาพของผู้สูงอายุ คิดเป็น 66.0%
เคยมีประสบการณ์เข้าร่วมกิจกรรมการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ
คิดเป็น 56.1% และกิจกรรมด้านความมั่นคงของผู้สูงอายุ
ผู้สูงอายุเคยมีประสบการณ์เข้าร่วมกิจกรรม คิดเป็น
47.1%

สำหรับการแปลผลค่าเฉลี่ยทั้งระดับความต้องการ
และระดับการเข้าถึงกิจกรรมด้านพฤติกรรมด้านต่างๆ ผู้วิจัย

ใช้เกณฑ์ของ Best (Best, 1981, p. 184) ในการแปล
ความหมายค่าระดับ ดังนี้ ช่วงคะแนน 1.00-1.80 คะแนน
หมายถึง น้อยที่สุด ช่วงคะแนน 1.81-2.60 คะแนน หมายถึง
น้อย ช่วงคะแนน 2.61-3.40 คะแนน หมายถึง ปานกลาง
ช่วงคะแนน 3.41-4.20 คะแนน หมายถึง มาก ช่วงคะแนน
4.21-5.00 คะแนน หมายถึง มากที่สุด ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 แสดงค่าเฉลี่ยภาพรวมทุกพื้นที่เกี่ยวกับระดับความต้องการ
และการเข้าถึงกิจกรรมของผู้สูงอายุ จำแนกตามประเด็นพฤติกรรม

ประเด็น	ความต้องการกิจกรรม			การเข้าถึงกิจกรรม		
	ค่าเฉลี่ย	S.D.	แปลผล	ค่าเฉลี่ย	S.D.	แปลผล
พฤติกรรมด้านสุขภาพ (Health)						
1. กิจกรรมการประเมินสุขภาพร่างกาย ประจำปีในด้านต่างๆ สำหรับผู้สูงอายุ	3.38	0.860	ปานกลาง	2.86	0.935	ปานกลาง
2. กิจกรรมการประเมินสุขภาพใจและภาวะ ทางอารมณ์สำหรับผู้สูงอายุ	3.30	0.805	ปานกลาง	2.80	0.874	ปานกลาง
3. กิจกรรมการประเมินความสามารถในการ ทำกิจกรรมประจำวันและการเคลื่อนไหว ของร่างกายสำหรับผู้สูงอายุ	3.36	0.867	ปานกลาง	2.88	0.912	ปานกลาง
4. กิจกรรมการประเมินค่าทางสายตาและ ระดับการมองเห็นสำหรับผู้สูงอายุ	3.53	0.813	มาก	2.93	0.918	ปานกลาง
5. กิจกรรมการประเมินค่าเรื่องหูและระดับ การได้ยินเสียงสำหรับผู้สูงอายุ	3.49	0.834	มาก	2.88	0.942	ปานกลาง
6. กิจกรรมการออกกำลังกายเพื่อสุขภาพ ของผู้สูงอายุ	3.34	0.991	ปานกลาง	2.81	0.976	ปานกลาง

สถาบันพระปกเกล้า

ประเด็น	ความต้องการกิจกรรม			การเข้าถึงกิจกรรม		
	ค่าเฉลี่ย	S.D.	แปลผล	ค่าเฉลี่ย	S.D.	แปลผล
ค่าเฉลี่ยรวม พลังด้านสุขภาพ	3.40	0.862	ปานกลาง	2.86	0.926	ปานกลาง
พหุพลังด้านการมีส่วนร่วม (Participation)						
1. กิจกรรมการจัดหางานสร้างรายได้สำหรับผู้สูงอายุ	3.11	0.870	ปานกลาง	2.81	0.856	ปานกลาง
2. กิจกรรมกลุ่มชมรมตามความสนใจ ความสามารถของผู้สูงอายุ	3.14	0.895	ปานกลาง	2.79	0.930	ปานกลาง
3. กิจกรรมประจำหมู่บ้านสำหรับผู้สูงอายุ	3.18	0.916	ปานกลาง	2.83	0.925	ปานกลาง
4. กิจกรรมช่วยเหลือบุคคลในครัวเรือน ของผู้สูงอายุ	3.30	0.955	ปานกลาง	2.89	0.905	ปานกลาง
ค่าเฉลี่ยรวมพหุพลังด้านการมีส่วนร่วม	3.18	0.909	ปานกลาง	2.83	0.904	ปานกลาง
พหุพลังด้านความมั่นคง (Security)						
1. กิจกรรมเพื่อเสริมสร้างความมั่นคง ทางรายได้แก่ผู้สูงอายุ	3.28	0.835	ปานกลาง	2.82	0.928	ปานกลาง
2. กิจกรรมให้สิทธิพิเศษทางการอยู่อาศัย แก่ผู้สูงอายุ	3.30	0.828	ปานกลาง	2.89	0.898	ปานกลาง
3. กิจกรรมการพัฒนาบรรยากาศและ ลักษณะที่อยู่อาศัยของผู้สูงอายุ	3.36	0.865	ปานกลาง	2.92	0.922	ปานกลาง
4. กิจกรรมพัฒนาสภาพที่ปลอดภัยและ อารยสถาปัตย์สำหรับผู้สูงอายุ	3.50	0.882	มาก	3.03	0.940	ปานกลาง
ค่าเฉลี่ยรวมพหุพลังด้านความมั่นคง	3.36	0.852	ปานกลาง	2.92	0.922	ปานกลาง

ที่มา: ผู้วิจัยแปลผลค่าเฉลี่ยระดับความต้องการและระดับการเข้าถึงกิจกรรมด้านพหุพลังด้านต่างๆ โดยใช้เกณฑ์ของ Best (Best, 1981, p. 184)

จากตารางที่ 2 นี้ แสดงค่าเฉลี่ยภาพรวมทุกพื้นที่เกี่ยวกับระดับความต้องการและการเข้าถึงกิจกรรมของผู้สูงอายุ จำแนกตามประเด็นสุขภาพ โดยตารางนี้แสดงผลการวิเคราะห์ค่าเฉลี่ยรายด้าน สำหรับการเรียงลำดับค่าเฉลี่ยของภาพรวมความต้องการกิจกรรมสุขภาพในแต่ละประเด็นของผู้สูงอายุ พบว่า ค่าเฉลี่ยรวมทุกด้านทั้งความต้องการและการเข้าถึงกิจกรรมอยู่ในระดับปานกลางทั้ง 3 มิติ หากพิจารณาจำแนกรายประเด็น ปรากฏผลการวิจัยดังนี้ ค่าเฉลี่ยรวมด้านความต้องการกิจกรรมสุขภาพด้านสุขภาพ (3.40) มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด รองลงมาเป็นความต้องการกิจกรรมสุขภาพด้านความมั่นคง (3.36) และความต้องการกิจกรรมสุขภาพด้านการมีส่วนร่วม (3.18) ตามลำดับ สำหรับผลค่าเฉลี่ยภาพรวมการเข้าถึงกิจกรรมสุขภาพในแต่ละประเด็นของผู้สูงอายุ พบว่า ค่าเฉลี่ยรวมด้านการเข้าถึงกิจกรรมสุขภาพด้านความมั่นคง (2.92) มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด รองลงมาเป็น ความต้องการกิจกรรมสุขภาพด้านสุขภาพ (2.86) และความต้องการกิจกรรมสุขภาพด้านการมีส่วนร่วม (2.83) ตามลำดับ

ผลการวิเคราะห์ช่องว่างระหว่างความต้องการกับการเข้าถึงกิจกรรมสุขภาพในด้านต่างๆ ซึ่งหมายถึง หากมีช่องว่างระหว่างความต้องการกับการเข้าถึงกิจกรรมสุขภาพในด้านนั้นมากเท่าไรแสดงว่า ความต้องการของผู้สูงอายุยังไม่ได้รับการตอบสนองในแง่ของการเข้าถึงกิจกรรมในด้านดังกล่าว ผลการศึกษาพบว่า ช่องว่างระหว่างความต้องการกับการเข้าถึงกิจกรรมสุขภาพด้านสุขภาพ มีช่องว่างที่มีค่ามากที่สุด (0.54) รองลงมา ด้านความมั่นคง (0.44) และด้านการมีส่วนร่วม (0.35) ตามลำดับ จากผลการวิเคราะห์ช่องว่างความต้องการกับการเข้าถึงกิจกรรมสุขภาพ

แปลความหมายได้ว่า กิจกรรมที่ควรจัดหรือบรรจุในแผนการส่งเสริมกิจกรรมสุขภาพให้แก่ผู้สูงอายุมากที่สุดคือ กิจกรรมด้านสุขภาพ รองลงมาเป็นกิจกรรมด้านความมั่นคง และลำดับสุดท้ายเป็นกิจกรรมด้านการมีส่วนร่วมตามลำดับ

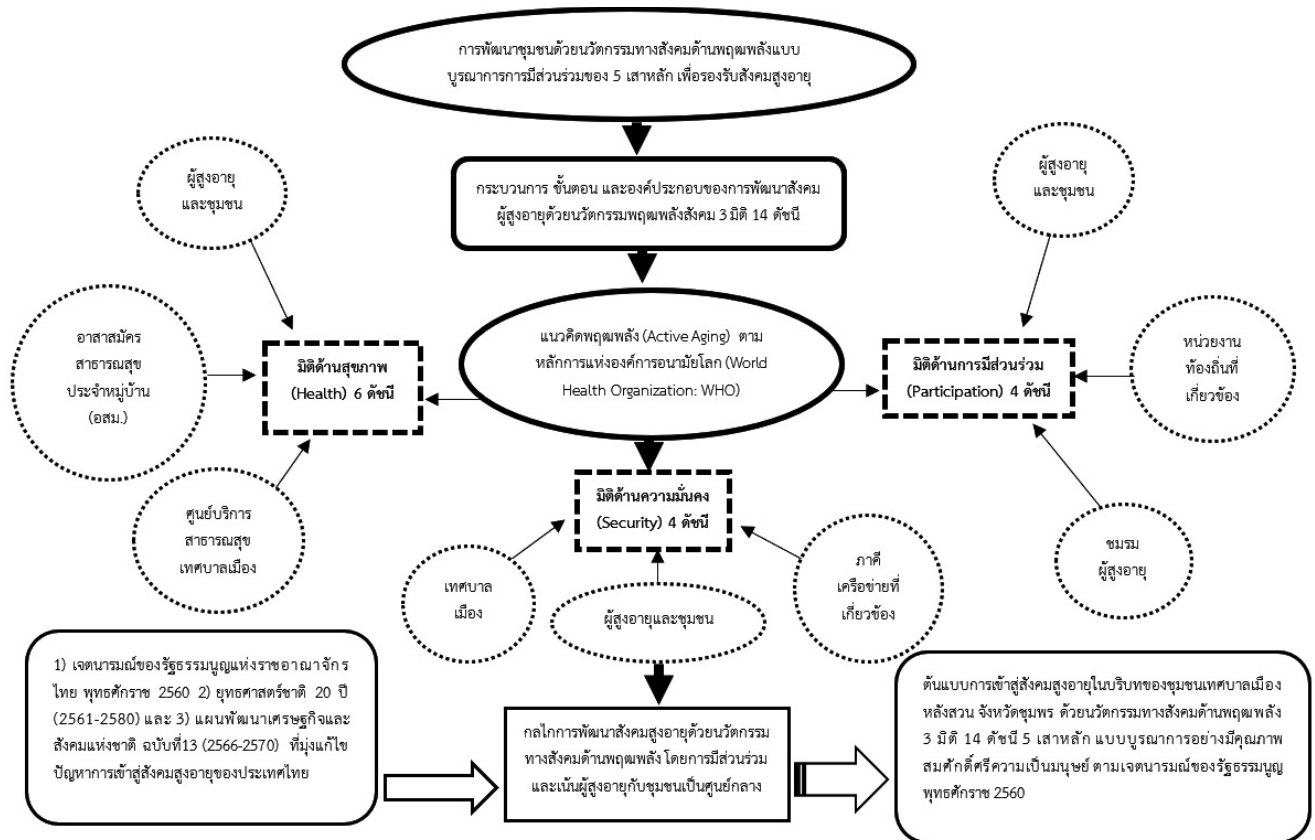
จากสาระสำคัญดังกล่าว กล่าวโดยสรุปได้ว่า ผลการเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยระหว่างระดับการเข้าถึงกิจกรรมสุขภาพด้านสุขภาพกับระดับความต้องการกิจกรรมสุขภาพด้านสุขภาพ ซึ่งสะท้อนถึงความลำดับความสำคัญของกิจกรรมด้านสุขภาพที่ควรจัดให้แก่ผู้สูงอายุ ซึ่งหากมีช่องว่างระหว่างระดับเข้าถึงกิจกรรมกับความต้องการกิจกรรมด้านนั้นสูง แสดงถึงความต้องการกิจกรรมที่แท้จริงที่ยังไม่ได้รับการเติมเต็มจากกิจกรรมที่สนใจเมื่อเทียบกับการเข้าถึงระดับกิจกรรมนั้นๆ ด้วยเหตุนี้ ด้วยช่องว่างของความต้องการและการเข้าถึงกิจกรรมสุขภาพดังกล่าว รวมถึงช่องว่างของความต้องการและการเข้าถึงกิจกรรมสุขภาพด้านความมั่นคงและด้านการมีส่วนร่วมตามลำดับ จึงมีความสำคัญในฐานะกิจกรรมที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของการพัฒนาต้นแบบนวัตกรรมทางสังคม ด้านสุขภาพ ทั้ง 3 มิติ เนื่องจากเกิดจากความต้องการและโอกาสในการเข้าถึงของผู้สูงอายุ ทั้ง 5 ชุมชน ซึ่งมีความสอดคล้องกันอย่างเป็นลำดับของเหตุผล กล่าวคือ ความต้องการสูงแต่โอกาสในการเข้าถึงต่ำ และความต้องการลำดับแรก คือ ด้านสุขภาพ หมายความว่า สุขภาพที่แข็งแรงมีความสำคัญมากที่สุด และหากมีสุขภาพดีก็เป็นเงื่อนไขที่เกื้อกูลต่อความต้องการและกิจกรรมในลำดับถัดมา คือ ด้านความมั่นคง หมายถึงอาชีพและรายได้ต่างๆ ที่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต และเมื่อสุขภาพดีมีรายได้ปกติ ก็พร้อมสำหรับ

ความต้องการและกิจกรรมในลำดับสุดท้าย นั่นคือ ด้านการมีส่วนร่วม คือ มีความพร้อมสำหรับการร่วมทำกิจกรรมต่างๆ ของชุมชนหมู่บ้าน จากความต้องการและช่องว่างในการเข้าถึงกิจกรรมดังกล่าว นำไปสู่การพัฒนาต้นแบบนวัตกรรมทางสังคมด้านพลังทั้ง 3 มิติ ที่มาจากความต้องการของผู้สูงอายุโดยตรงและสอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ชุมชนเมือง อำเภอหลังสวน จังหวัดชุมพร ดังจะได้กล่าวในลำดับถัดไป

6.2 การพัฒนาต้นแบบนวัตกรรมทางสังคมด้านพลังเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ เป็นการศึกษาวิจัยเพื่อนำไปสู่การพัฒนาให้เกิดต้นแบบ นวัตกรรมทางสังคมด้านพลังเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุในบริบทของชุมชนเมือง โดยให้ความสำคัญกับหลักการ การพัฒนานวัตกรรมทางสังคม (Social Innovation) ที่มุ่งเน้นถึงการเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นใหม่ การตอบสนองความต้องการสังคมได้ การมีส่วนร่วมของผู้รับผลประโยชน์ สามารถนำไปใช้ปฏิบัติได้จริง และสามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้ตามเป้าหมาย และจากการสัมภาษณ์ตัวแทนผู้สูงอายุทั้ง 5 ชุมชน คือ พบว่า การพัฒนานวัตกรรมทางสังคม

ด้านพลัง เพื่อรองรับความต้องการและอุดช่องว่างการเข้าถึงกิจกรรมต่างๆ ทั้ง 3 มิติ 14 ดัชนี ของผู้สูงอายุในเขตเทศบาลเมืองหลังสวน จังหวัดชุมพร ซึ่งมีบริบทที่มีแตกต่างจากชุมชนเมืองโดยทั่วไป คือ เทศบาลเมืองหลังสวน มีลักษณะเป็นชุมชนชนบทกึ่งเมือง การพัฒนาดังกล่าว จะต้องให้ความสำคัญกับ รูปแบบ กลไก และกระบวนการขั้นตอน ที่ผู้สูงอายุและชุมชนเป็นศูนย์กลาง และมีส่วนร่วมในทั้ง 3 มิติของพลัง นอกจากนี้ ตัวแทนทั้ง 5 ชุมชน ยังให้ความเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่า หากจะขยายความรูปแบบของการพัฒนานั้น จะต้องเกิดจากความต้องการและเป็นประโยชน์กับผู้สูงอายุ โดยมีกลไกสำคัญคือ ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องร่วมมือกัน และที่สำคัญกระบวนการทั้งหมด มีผู้สูงอายุและชุมชนร่วมด้วยทุกขั้นตอน ซึ่งสาระสำคัญของการพัฒนานวัตกรรมทางสังคมด้านพลังทั้ง 3 มิติ ดังกล่าว การจากสัมภาษณ์ตัวแทนทั้ง 5 ชุมชน มีความคิดเห็นในลักษณะเดียวกัน สามารถแสดงได้ดังแผนภาพที่ 2 ดังนี้

แผนภาพที่ 2 ต้นแบบนวัตกรรมทางสังคมด้านพัฒนาพลัง 3 มิติ 14 ดัชนี แบบบูรณาการการพัฒนาโดย 5 เสาหลัก



ที่มา: ผู้วิจัยสังเคราะห์จากการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักร่วมกับการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

จากแผนภาพที่ 2 การพัฒนานวัตกรรมทางสังคม (Social Innovation) ด้านพัฒนาพลัง (Active Aging) เพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุในบริบทของชุมชนเมืองจังหวัดชุมพร จะต้องอยู่บนพื้นฐานของแรงขับเคลื่อนจากภายใน การร่วมกันเสนอทางออก การพัฒนาและทดลองใช้ต้นแบบ การทำให้เกิดความยั่งยืน การขยายผลให้กว้างขวางมากขึ้น และการสร้างความเปลี่ยนแปลงในเชิงระบบด้วยองค์ประกอบ 3 มิติ 14 ดัชนี 5 เสาหลัก โดยจะต้องดำเนินการควบคู่กันไปทุกมิติตามหลักการแห่งองค์การอนามัยโลก (World Health Organization: WHO)

ประกอบด้วย มิติสุขภาพ (Health) 6 ดัชนี มิติความมั่นคง (Security) 4 ดัชนี และมิติการมีส่วนร่วม (Participation) 4 ดัชนี โดยยึด 5 เสาหลัก บนพื้นฐานของหลักการสำคัญ คือ การมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุและชุมชนเป็นสำคัญ (เจนณรงค์ ผานคำ และปิยลักษณ์ โพธิ์วรรณ, 2565, น. 117) โดยตัวแทนผู้สูงอายุทั้ง 5 ชุมชนมีความเห็นร่วมกันว่าผู้สูงอายุและชุมชนจะต้องเป็นศูนย์กลางในทุกขั้นตอนของพัฒนาพลังทั้ง 3 มิติ 14 ดัชนี 5 เสาหลักดังกล่าวบนพื้นฐานของการบูรณาการความร่วมมือจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยมีรายละเอียดสำคัญ ดังนี้

6.2.1 มิติด้านสุขภาพ (Health) ประกอบด้วย

1) การประเมินสุขภาพร่างกายประจำปีของผู้สูงอายุ
2) การประเมินสุขภาพใจและภาวะทางอารมณ์ของผู้สูงอายุ
3) การประเมินความสามารถในการทำกิจกรรมประจำวัน และการเคลื่อนไหวร่างกายของผู้สูงอายุ 4) การประเมินค่าทางสายตาและระดับการมองเห็นของผู้สูงอายุ 5) การประเมินค่าแรงหูและระดับการได้ยินของผู้สูงอายุ และ 6) การออกกำลังกายเพื่อสุขภาพของผู้สูงอายุ “การพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุจะต้องเป็นรูปแบบของการบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานสำคัญ คือ บุคลากรทางการแพทย์, ศูนย์บริการสาธารณสุข, และอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.)” (พรณี อธิโก, สัมภาษณ์, 2566, 13 พฤษภาคม; ธนดล ลิขิตวิเศษ, สัมภาษณ์, 2566, 7 พฤษภาคม) โดยมี กลไกสำคัญ คือ “ผู้สูงอายุ, ชุมชนผู้สูงอายุ, และชุมชนทั้ง 5 มีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของ 6 องค์ประกอบหลักที่เป็นดัชนีพัฒนา (Active Ageing Index) ด้านสุขภาพ (Health)” (ระริน สุดแสงจันทร์, สัมภาษณ์, 2566, 20 พฤษภาคม; รชนี ศรีสุวรรณ, สัมภาษณ์, 2566, 25 พฤษภาคม) ขณะที่ “กระบวนการจะต้องเริ่มต้นจากการกำหนดกิจกรรมด้านสุขภาพ 6 องค์ประกอบของดัชนีพัฒนาตามความเหมาะสม ผ่านเวทีกลุ่มของชุมชนผู้สูงอายุเทศบาลเมืองหลังสวน ที่จัดขึ้นทุกๆ เดือน โดยความร่วมมือระหว่างเทศบาลเมืองหลังสวน กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม และชุมชนผู้สูงอายุ ทั้งนี้ เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้สูงอายุในการเข้าร่วมและพัฒนา กิจกรรมมิติด้านสุขภาพ ดังกล่าว” (วิชัย รุจิเรข, สัมภาษณ์, 2566, 28 พฤษภาคม)

6.2.2 มิติด้านความมั่นคง (Security) ประกอบด้วย

1) การเสริมสร้างความมั่นคงทางรายได้แก่ผู้สูงอายุ 2) การให้สิทธิพิเศษทางการอยู่อาศัยแก่ผู้สูงอายุ 3) การพัฒนาบรรยากาศและลักษณะที่อยู่อาศัยของผู้สูงอายุ และ 4) การพัฒนาสถานที่ปลอดภัยและอารยสถาปัตย์สำหรับผู้สูงอายุ ซึ่งรูปแบบของการพัฒนาพัฒนาผลงมิตินี้ “จะต้องเป็นการประสานความร่วมมือกันของหน่วยงานหลักในพื้นที่ คือ องค์การปกครองท้องถิ่นพื้นที่, กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม, สถาบันการศึกษาพื้นที่ ร่วมกันขับเคลื่อนการพัฒนา” (สมจิตร จันทรธรรม, สัมภาษณ์, 2566, 28 พฤษภาคม; นิภา ไทยเสนห์, สัมภาษณ์, 2566, 25 พฤษภาคม; ยงยุทธ อรุณโชติ, สัมภาษณ์, 2566, 13 พฤษภาคม) โดยคือ กลไกหลัก คือ “ผู้สูงอายุ, ชุมชน, ชุมชนผู้สูงอายุ ทั้ง 5 ชุมชน เข้าร่วมกิจกรรมตาม 4 ดัชนีพัฒนา (Active Ageing Index) ด้านความมั่นคง (Security)” (วนิดา เทพประสิทธิ์, สัมภาษณ์, 2566, 7 พฤษภาคม) ซึ่งจะมีกระบวนการสำคัญ คือ “การกำหนดและออกแบบกิจกรรมให้ครอบคลุมดัชนีพัฒนา ทั้ง 4 ประการของมิติด้านความมั่นคง ด้วยการใช้เวลาของเทศบาลเมืองหลังสวน รวมกันกับกลุ่มชุมชนผู้สูงอายุ และสถาบันการศึกษา พัฒนากิจกรรมให้ตอบสนองความต้องการของผู้สูงอายุ” (ยุพิน ทองเสมียน, สัมภาษณ์, 2566, 20 พฤษภาคม) ตามดัชนีชี้วัดของพัฒนา ด้านความมั่นคง

6.2.3 มิติด้านการมีส่วนร่วม (Participation) ประกอบด้วย

1) การจัดหางานและกิจกรรมสร้างรายได้สำหรับผู้สูงอายุ 2) กิจกรรมกลุ่มชมรมตามความสนใจและความสามารถของผู้สูงอายุ 3) กิจกรรมประจำหมู่บ้าน/

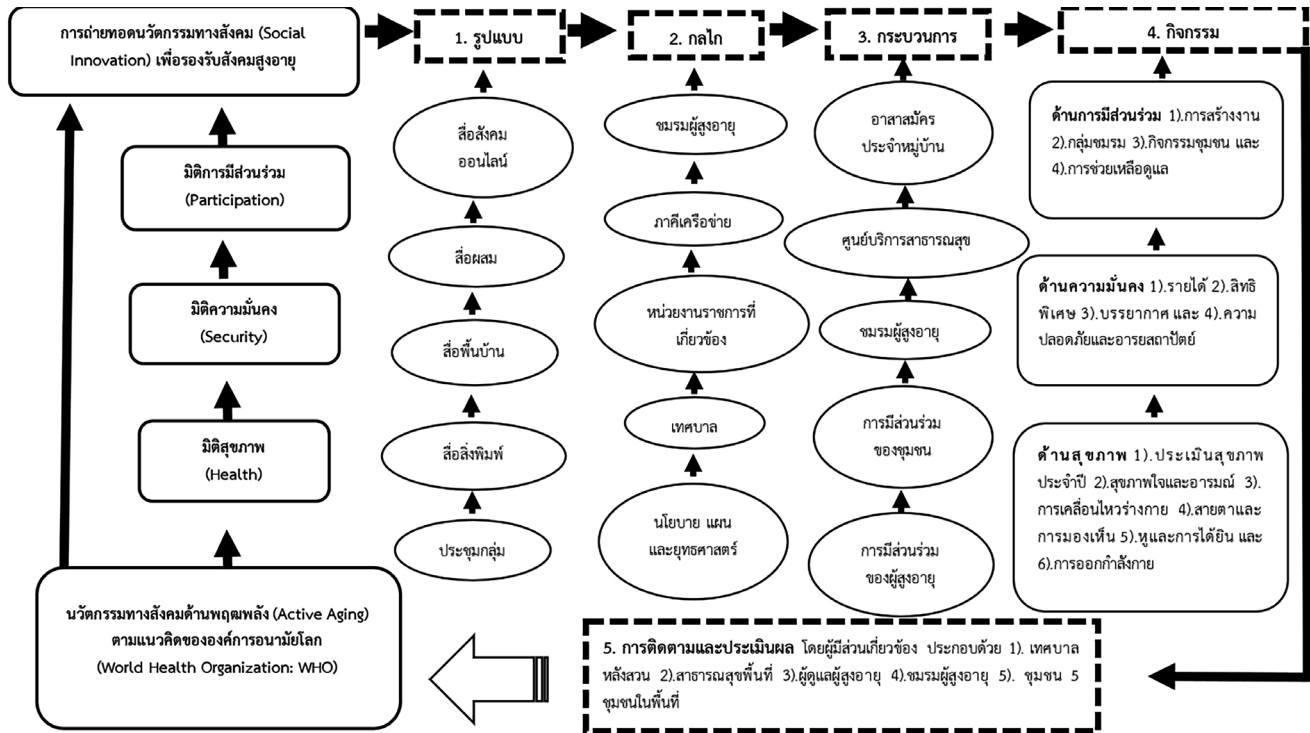
ชุมชนเพื่อผู้สูงอายุ และ 4) กิจกรรมการช่วยเหลือดูแลบุคคลในครอบครัวของผู้สูงอายุ “การพัฒนาจะมีรูปแบบของการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ เทศบาลเมืองหลังสวน ชมรมตามความสนใจ กลุ่มอาชีพของชุมชน กับผู้สูงอายุ ร่วมกันสร้างกิจกรรมตามมิติการมีส่วนร่วมดังกล่าว” (ธวัช เสวกฉิม, สัมภาษณ์, 2566, 7 พฤษภาคม; นฤมล รุจนเวช, สัมภาษณ์, 2566, 28 พฤษภาคม) โดยมี กลไก ที่ขาดไม่ได้ คือ “การนำเอาผู้สูงอายุ, ชมรมผู้สูงอายุ, ชุมชน, และ ผู้ปกครองดูแลผู้สูงอายุ เป็นกลไกหลักในการพัฒนากิจกรรมต่างๆ ทั้ง 4 ดัชนีพหุพลัง (Active Ageing Index) ด้านการมีส่วนร่วม (Participation)” (สมนึก ศรีนคร, สัมภาษณ์, 2566, 13 พฤษภาคม; เฉลิม จันทรสกุล, สัมภาษณ์, 2566, 20 พฤษภาคม) ส่วน กระบวนการ ก็เช่นเดียวกันกับอีก 2 มิติ ที่กล่าวแล้ว คือ “กิจกรรมและการพัฒนา หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังกล่าวคอยสนับสนุน ให้ผู้สูงอายุและชมรมผู้สูงอายุ มีส่วนร่วมทุกขั้นตอนในการปฏิบัติและพัฒนา” (กัญญา คำมุสิก, สัมภาษณ์, 2566, 25 พฤษภาคม) เพื่อให้ตอบโจทย์ตรงตามความต้องการของผู้สูงอายุและสอดคล้องกับดัชนีชี้วัดพหุพลังด้านการมีส่วนร่วมดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาต้นแบบนวัตกรรมทางสังคมด้านพหุพลังทั้ง 3 มิติ ดังกล่าว จะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ใดๆ เลย นอกจากองค์ความรู้ที่ได้รับจากการวิจัยแต่เพียงอย่างเดียว หากไม่มีกระบวนการในการผลักดันให้องค์ความรู้จากผลจากวิจัยดังกล่าว เกิดผลในทางปฏิบัติ ด้วยเหตุนี้องค์ความรู้สำคัญจากผลการศึกษาวิจัยครั้งนี้ คือ ต้นแบบนวัตกรรมทางสังคมด้านพหุพลังทั้ง 3 มิติ 5 เสาหลัก และ 14 ดัชนีชี้วัด ข้างต้น จึงถูกนำไปขยายผลด้วยการถ่ายทอด เพื่อให้เกิดผลจริงในทางปฏิบัติ

เกิดประโยชน์กับผู้สูงอายุและชุมชนทั้ง 5 ชุมชน โดยมีรายละเอียดสำคัญ ดังจะได้กล่าวถึงในหัวข้อถัดไป

6.3 การถ่ายทอดนวัตกรรมทางสังคมด้านพหุพลังเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ สำหรับการถ่ายทอดต้นแบบนวัตกรรมทางสังคมด้านพหุพลัง ทั้ง 3 มิติ 5 เสาหลัก 14 ดัชนีชี้วัด จากการสนทนากลุ่มร่วมกับ 5 ชุมชน คือ ชุมชนตลาดหลังสวน ชุมชนวัดประสาธนิกร ชุมชนประชาเอื้ออารีย์ ชุมชนห้าแยกธีระ และชุมชนบางยี่ไร พบว่า การถ่ายโอนนวัตกรรมทางสังคมด้านพหุพลังทั้ง 3 มิติ คือ มิติด้านสุขภาพ มิติด้านความมั่นคง และมิติด้านการมีส่วนร่วม และ 14 ดัชนีชี้วัด คือ 1. การประเมินสุขภาพร่างกายประจำปี 2. การประเมินสุขภาพจิตใจและภาวะทางอารมณ์ 3. การประเมินความสามารถในการทำกิจกรรมประจำวัน 4. การประเมินค่าทางสายตาและระดับการมองเห็น 5. การประเมินค่าหูและการได้ยิน 6. การออกกำลังกายเพื่อสุขภาพ 7. การเสริมสร้างความมั่นคงทางรายได้ 8. การให้สิทธิพิเศษทางการอยู่อาศัย 9. การพัฒนาบรรยากาศและลักษณะที่อยู่อาศัย 10. การพัฒนาสถานที่ปลอดภัยและอารยสถาปัตย์ 11. การจัดหางานและกิจกรรมสร้างรายได้ 12. กิจกรรมกลุ่มชมรมตามความสนใจ 13. กิจกรรมประจำชุมชนหมู่บ้าน และ 14. กิจกรรมการช่วยเหลือดูแลบุคคลในครอบครัว ร่วมกันกับ 5 เสาหลัก คือ รูปแบบ กลไก กระบวนการ กิจกรรม และการติดตามประเมินผล โดยขั้นตอนทั้งหมด ต้องมีกลุ่มผู้สูงอายุและชุมชนเข้าร่วมครบทุกมิติ มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่คอยบูรณาการความร่วมมือและคอยช่วยเหลือ ซึ่งสาระสำคัญของการถ่ายทอดดังกล่าว สามารถแสดงได้ดังแผนภาพที่ 3 ดังนี้

แผนภาพที่ 3 องค์ประกอบ 3 มิติ 5 เสาหลัก 14 ดัชนี การถ่ายทอดนวัตกรรมทางสังคม
ด้านพลังพลในบริบทของชุมชนเมืองแบบมีส่วนร่วม



ที่มา: ผู้วิจัยสังเคราะห์จากการสนทนากลุ่มร่วมกับการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

จากแผนภาพที่ 3 การถ่ายทอดนวัตกรรมทางสังคม (Social Innovation) ด้านพลังพล (Active Aging) เพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุในบริบทของชุมชนเมือง อำเภอหลังสวน จังหวัดชุมพร จะต้องประกอบด้วย 3 มิติ 5 เสาหลัก 14 ดัชนี ซึ่งมีรายละเอียดสำคัญ ดังนี้

6.3.1 รูปแบบการถ่ายทอด จะต้องมีความหลากหลาย “เพื่อสร้างทางเลือกและอำนวยความสะดวกให้ผู้สูงอายุ ตามความสนใจ ตั้งแต่รูปแบบพื้นฐานไปจนถึงการใช้เทคโนโลยี ประกอบด้วย การประชุมกลุ่ม/ชมรม สื่อสิ่งพิมพ์ สื่อพื้นบ้าน สื่อผสม และสื่อสังคมออนไลน์แพลตฟอร์ม (Platform) ต่างๆ” (กัลยา คำมุก, สนทนากลุ่ม, 2566,

3 มิถุนายน; เฉลิมน จันทร์สกุล, สนทนากลุ่ม, 2566, 3 มิถุนายน; ธนดล ลิขิสิริพัชร, สนทนากลุ่ม, 2566, 3 มิถุนายน) โดยจะต้องไม่สร้างภาระและความยุ่งยากให้แก่ผู้สูงอายุซึ่งมีข้อจำกัดหลายประการ เช่น หู ตา และการเคลื่อนไหว เป็นต้น

6.3.2 กลไกการถ่ายทอด เริ่มจาก “การกำหนดนโยบาย แผน และยุทธศาสตร์ที่ชัดเจน เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติ ของกลไกที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ ประกอบด้วย เทศบาลเมืองหลังสวน หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ภาศิ เครือข่าย และชมรมผู้สูงอายุ” (วัช สเวกฉิม, สนทนา กลุ่ม, 2566, 10 มิถุนายน; นิภา ไทยเสนห์, สนทนากลุ่ม,

2566, 10 มิถุนายน; นฤมล รุจนเวชช์, สนทนากลุ่ม, 2566, 10 มิถุนายน) เพื่อร่วมกันขับเคลื่อนกลไกการถ่ายทอดให้เกิดเอกภาพในทางปฏิบัติ

6.3.3 กระบวนการถ่ายทอด จะต้อง “สร้างความร่วมมือกันระหว่าง กลุ่มผู้สูงอายุ ชมรมผู้สูงอายุ ชุมชนทั้ง 5 ศูนย์บริการสาธารณสุข และอาสาสมัครประจำหมู่บ้าน” (พรณี อัฐโก, สนทนากลุ่ม, 2566, 17 มิถุนายน; ยุพิน ทองเสมียน, สนทนากลุ่ม, 2566, 17 มิถุนายน; รชนี ศรีสุวรรณ, สนทนากลุ่ม, 2566, 17 มิถุนายน) เพื่อให้เกิดการบูรณาการ กระบวนการถ่ายทอดได้อย่างตรงตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้

6.3.4 กิจกรรมการถ่ายทอด จะต้องครอบคลุมครบทั้ง 3 มิติ คือ ด้านสุขภาพ (6 ดัชนี) ด้านความมั่นคง (4 ดัชนี) และด้านการมีส่วนร่วม (4 ดัชนี) ซึ่งอาจจะมีการปรับดัชนีตามความเหมาะสมของแต่ละบริบทพื้นที่ แต่จะครอบคลุม 3 มิติหลักของพหุพลังดังกล่าวตามหลักการขององค์การอนามัยโลก (WHO) “โดยมีหัวใจสำคัญอยู่ที่ทุกกิจกรรม 3 มิติ 14 ดัชนีชี้วัด จะต้องมีการมีกลุ่มผู้สูงอายุและชุมชนทั้ง 5 เข้ามีส่วนร่วมด้วยในทุกกิจกรรมและทุกกระบวนการขั้นตอน” (ยงยุทธ อรุณโชติ, สนทนากลุ่ม, 2566, 24 มิถุนายน; ระริน สดแสงจันทร์, สนทนากลุ่ม, 2566, 24 มิถุนายน, สมจิตร จันทรธรรม, สนทนากลุ่ม, 2566, 24 มิถุนายน)

6.3.5 การติดตามและประเมินผลการถ่ายทอด เพื่อให้การถ่ายทอดนวัตกรรมสังคมด้านพหุพลัง 3 มิติ 14 ดัชนี เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ “การถ่ายทอดทุกองค์ประกอบและขั้นตอน คือ รูปแบบกลไก กระบวนการ กิจกรรม จะต้องมีการติดตามและ

ประเมินผล โดยผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติในพื้นที่ ประกอบด้วย เทศบาลหลังสวน สาธารณสุขพื้นที่ผู้ดูแลปกครองผู้สูงอายุ ชมรมผู้สูงอายุ และชุมชนทั้ง 5 ชุมชน” (วิชัย รุจิเรข, สนทนากลุ่ม, 2566, 30 มิถุนายน; สมนึก ศรีนคร, สนทนากลุ่ม, 2566, 30 มิถุนายน; วนิดา เทพประสิทธิ์, สนทนากลุ่ม, 2566, 30 มิถุนายน) เพื่อพิจารณาถึงผลลัพธ์ด้านต่างๆ ว่าบรรลุเป้าหมายตรงตามวัตถุประสงค์เกิดประโยชน์ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของกลุ่มผู้สูงอายุอย่างแท้จริง

7. อภิปรายผลการวิจัย

7.1 ความต้องการนวัตกรรมทางสังคมด้านพหุพลัง ประเทศไทยเกิดความท้าทายที่สำคัญอย่างหนึ่งนับตั้งแต่ พ.ศ.2564 เป็นต้นมา คือ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของประชากรจากประชากรวัยแรงงานเป็นประชากรสูงอายุ ส่งผลให้ประเทศไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ตั้งแต่ พ.ศ.2564 เป็นต้นมา ผู้สูงอายุและสังคมผู้สูงอายุจึงเป็นโจทย์ที่สำคัญของรัฐบาลในการรับมือกับสถานการณ์ดังกล่าว นำไปสู่การกำหนดนโยบายและแผน เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุในมิติต่างๆ ให้สมศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 4 และการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุก็สามารถทำได้ในหลายลักษณะ เช่นเดียวกันกับการศึกษาในครั้งนี้ที่มุ่งพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุโดยใช้แนวคิดพหุพลัง 3 ด้าน คือ ด้านสุขภาพ ด้านความมั่นคง และด้านการมีส่วนร่วม โดยเริ่มจากการสำรวจความต้องการด้านต่างๆ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาเป็นนวัตกรรม

ทางสังคมด้านพหุพลัง สำหรับพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุในบริบทของชุมชนเมืองภาคใต้ โดยมีอำเภอหลังสวน จังหวัดชุมพร เป็นพื้นที่ศึกษา เนื่องจากมีสัดส่วนผู้สูงอายุสูงสุดของเขตและของประเทศ จากการตอบแบบสอบถามของผู้สูงอายุทั้ง 5 ชุมชนต่อความต้องการนวัตกรรมทางสังคมด้านพหุพลัง พบว่า 1) ด้านสุขภาพ (Health) ระดับความต้องการและการเข้าถึงกิจกรรมของผู้สูงอายุในภาพรวมทุกพื้นที่ กิจกรรมที่ควรบรรจุอยู่ในแผนการพัฒนาด้านสุขภาพให้แก่ผู้สูงอายุ พบว่า ลำดับแรก คือ กิจกรรมการประเมินค่าเรื่องหูและระดับการได้ยิน เสียง รองลงมาเป็น กิจกรรมการประเมินค่าทางสายตา และระดับการมองเห็น ตามด้วย กิจกรรมการออกกำลังกายเพื่อสุขภาพ กิจกรรมการประเมินสุขภาพร่างกายประจำปีในด้านต่างๆ กิจกรรมการประเมินสุขภาพใจและภาวะทางอารมณ์ และกิจกรรมการประเมินความสามารถในการทำกิจกรรมประจำวันและการเคลื่อนไหวของร่างกายสำหรับผู้สูงอายุ 2) ด้านความมั่นคง (Security) ระดับความต้องการและการเข้าถึงกิจกรรมของผู้สูงอายุในภาพรวมทุกพื้นที่ กิจกรรมที่ควรบรรจุอยู่ในแผนพัฒนาด้านความมั่นคงให้แก่ผู้สูงอายุ พบว่า ลำดับแรก คือ กิจกรรมพัฒนาสภาพที่ปลอดภัยและอารยสถาปัตย์สำหรับที่อยู่อาศัย รองลงมาเป็น กิจกรรมเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางรายได้ กิจกรรมการพัฒนาบรรยากาศและลักษณะที่อยู่อาศัย และลำดับสุดท้ายเป็นกิจกรรมให้สิทธิพิเศษทางการอยู่อาศัยแก่ผู้สูงอายุ และ 3) ด้านการมีส่วนร่วม (Participation) ระดับความต้องการและการเข้าถึงกิจกรรมของผู้สูงอายุในภาพรวมทุกพื้นที่ กิจกรรมที่ควรบรรจุอยู่ในแผนการพัฒนาด้านการมีส่วนร่วมให้แก่

ผู้สูงอายุ พบว่า ลำดับแรก คือ กิจกรรมช่วยเหลือดูแลบุคคลในครัวเรือน รองลงมาเป็น กิจกรรมประจำหมู่บ้าน/ชุมชน กิจกรรมกลุ่มชมรมตามความสนใจและความสามารถ และลำดับสุดท้าย กิจกรรมการหางานสร้างรายได้ให้ผู้สูงอายุ จากลำดับความต้องการดังกล่าว สะท้อนให้เห็นถึงลำดับความสำคัญของกิจกรรมพหุพลังทั้งสามด้าน กล่าวคือ สำหรับผู้สูงอายุ สุขภาพเป็นสิ่งสำคัญและต้องการมากที่สุด เพราะหากสุขภาพดี ก็สามารถทำกิจกรรม ด้านความมั่นคง เช่น การหารายได้ ซึ่งจำเป็นสำหรับการเลี้ยงชีพหลังว่างเลยวัยทำงานตามระบบ และเมื่อฐานะทางเศรษฐกิจไม่สร้างปัญหาให้การดำรงชีพก็เอื้ออำนวยให้สามารถเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรม ต่างๆ ตามความสนใจของชมรม กลุ่ม และชุมชนได้อย่างมีความสุข ในประเด็นดังกล่าวนี้ หอมหวล บัวระภา (2565, น. 85) ได้เสนอความคิดเห็นผ่านทางผลการวิจัยที่น่าสนใจว่า การพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุให้สมศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อยู่ภายใต้เงื่อนไขความต้องการที่สำคัญ 6 ด้าน คือ ด้านสุขภาพร่างกาย ด้านการเงินและทรัพย์สิน ด้านที่อยู่อาศัย ด้านการทำงาน ด้านจิตใจ และด้านสังคม ตามลำดับ ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของ ปภัสญา ศุภรินทร์ (2561, น. 88-89) ที่ศึกษาถึงความต้องการด้านสวัสดิการสังคม เศรษฐกิจ และสุขภาพอนามัยของผู้สูงอายุของประเทศไทย พบว่าความต้องการในแต่ละด้านที่กล่าวมาอยู่ระดับที่สูงมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านสุขภาพ ด้านเศรษฐกิจ และสวัสดิการสังคมต่างๆ ตามลำดับ สะท้อนให้เห็นว่าความต้องการในแต่ละด้านดังกล่าว เป็นสิ่งที่สำคัญสำหรับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุให้สมศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560

7.2 การพัฒนานวัตกรรมทางสังคมด้านสุขภาพ

การพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุในมิติต่างๆ เป็นสิ่งสำคัญ และถือเป็นวาระเร่งด่วนของรัฐบาลที่จะต้องบูรณาการความร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อขับเคลื่อนนโยบายและแผนต่างๆ ลงสู่การปฏิบัติ โดยมีกรอบแนวทางที่สำคัญให้แก่หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนประเด็นเรื่องผู้สูงอายุและสังคมสูงอายุนั้นคือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับปัจจุบัน (ฉบับที่13 พ.ศ.2566-2570) ที่ให้ความสำคัญกับผู้สูงอายุและการเข้าสู่สังคมสูงอายุของประเทศไทยอย่างมีคุณภาพ โดยได้กำหนดไว้ใน กลยุทธ์ที่ 3 การยกระดับความคุ้มครองทางสังคมสำหรับคนทุกช่วงวัย กลยุทธ์ย่อยที่ 3.3 ยกระดับความคุ้มครองทางสังคมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ และกลยุทธ์ย่อยที่ 1.5 พัฒนาผู้สูงอายุให้เป็นพลเมืองมีคุณค่าของสังคม โดยพัฒนาผู้สูงอายุให้เป็นพลังของสังคม และที่สำคัญการพัฒนาและยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุตามกรอบของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฯ ดังกล่าว จะเกิดประโยชน์กับผู้สูงอายุอย่างตรงตามวัตถุประสงค์ ก็จะต้องครอบคลุมถึงด้านที่สำคัญๆ คือ ด้านสุขภาพ ด้านเศรษฐกิจ ด้านสิทธิและการมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ เช่นเดียวกันกับการศึกษาในครั้งนี้ ที่ให้ความสำคัญกับด้านต่างๆ ทั้ง ด้านสุขภาพ ด้านความมั่นคง และด้านการมีส่วนร่วม ตามแนวคิด พหุพลัง เพื่อพัฒนาเป็นนวัตกรรมทางสังคมสำหรับการพัฒนาผู้สูงอายุในด้านต่างๆ ตามเป้าหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฯ ดังกล่าว จากการสัมภาษณ์ตัวแทนผู้สูงอายุ ทั้ง 5 ชุมชน ในประเด็นสำคัญที่จะต้องพัฒนาตามแนวคิด พหุพลัง พบว่า 1) ด้านสุขภาพ

(Health) เป็นด้านแรกที่สำคัญที่สุดสำหรับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ เนื่องจากเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะส่งผลต่อการพัฒนาด้านอื่นๆ โดยด้านสุขภาพจะประกอบด้วย 6 ดัชนี สำคัญสำหรับการพัฒนา คือ กิจกรรมการประเมินสุขภาพประจำปี สุขภาพใจและอารมณ์ความสามารถในการทำกิจกรรมและการเคลื่อนไหวร่างกาย ค่าทางสายตาและการมองเห็น ค่าหูและการได้ยิน และสุดท้ายการออกกำลังกายเพื่อสุขภาพ โดยการพัฒนา นวัตกรรมพหุพลังด้านนี้ จะต้องเกิดจากการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานสำคัญ คือ บุคลากรทางการแพทย์และสาธารณสุขพื้นที่หลังสวน ร่วมกันออกแบบกิจกรรมตามดัชนีพหุพลังด้านสุขภาพดังกล่าว ให้เหมาะสมกับบริบทพื้นที่ และจะต้องสอดคล้องกับความต้องการของผู้สูงอายุ และไม่สร้างภาระให้แก่กลุ่มผู้สูงอายุ 2) ด้านความมั่นคง (Security) เป็นองค์ประกอบสำคัญถัดมา จากสุขภาพมี 4 ดัชนีสำคัญ สำหรับการพัฒนา คือ การเสริมสร้างรายได้ สิทธิพิเศษทางด้านที่อยู่อาศัย บรรยาภาค และลักษณะที่อยู่อาศัย และสุดท้ายความปลอดภัยและอารยสถาปัตย์ โดยการพัฒนา นวัตกรรมพหุพลังด้านนี้ จะต้องเกิดการประสานความร่วมมือของภาคส่วนสำคัญ คือ องค์กรปกครองท้องถิ่นพื้นที่หลังสวน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ ร่วมกันกำหนดกิจกรรมตามดัชนีพหุพลังด้านความมั่นคงดังกล่าว เพื่อสร้างกิจกรรมที่ส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุและตรงตามความต้องการอย่างแท้จริง และ 3) ด้านการมีส่วนร่วม (Security) เป็นองค์ประกอบสุดท้ายของพหุพลังซึ่งมี 4 ดัชนี สำคัญ คือ การจัดหางานสร้างรายได้ กิจกรรมกลุ่มตามความสนใจ กิจกรรมของชุมชนหมู่บ้าน และสุดท้าย การช่วยเหลือ

บุคคลในครอบครัวของผู้สูงอายุ ความสำคัญของการพัฒนาทั้ง 3 ด้าน ดังกล่าว สอดคล้องกับการศึกษาของชัยมงคล สุพรมอินทร์ (2566, น. 212-214) ที่ศึกษาถึงนโยบายสำคัญด้านต่างๆ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในปัจจุบันว่า พบว่า จะต้องครอบคลุมประเด็นสำคัญต่างๆ ที่ส่งผลดีต่อการยกระดับคุณภาพของสังคมสูงอายุ ประกอบด้วย สุขภาพ รายได้ และการมีส่วนร่วมในด้านต่างๆ ซึ่งจำเป็นต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ อย่างไรก็ตาม การพัฒนานวัตกรรมทางสังคมด้านพหุพลังทั้ง 3 มิติ ดังกล่าวมา จะสำเร็จได้จะต้องเกิดจากการสร้างความร่วมมือของภาคีเครือข่ายสำคัญในพื้นที่ คือ เทศบาล เมืองหลังสวน กลุ่ม และชมรม ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ ร่วมกันสร้างกิจกรรมตามดัชนีพหุพลัง ทั้ง 3 มิติ 14 ดัชนี โดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้สูงอายุในทุกกระบวนการขั้นตอน เพื่อให้ผลของการพัฒนาในมิติด้านต่างๆ เกิดกับผู้สูงอายุอย่างแท้จริง ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของ ศรายุทธ ชูสุทนต์ และคณะ (2565, น. 43) ที่ได้เสนอไว้ที่น่าสนใจว่า การพัฒนารูปแบบและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในการพัฒนาด้านต่างๆ จะต้องให้ความสำคัญกับการสร้างการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในการพัฒนามิติด้านต่างๆ และจะต้องบูรณาการความร่วมมือจากภาคีเครือข่าย และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย เพื่อให้เกิดเอกภาพในการทำงานและเพื่อความยั่งยืนของการพัฒนา

7.3 การถ่ายทอดนวัตกรรมทางสังคมด้านพหุพลัง ประเด็นเรื่องผู้สูงอายุและการเข้าสู่สังคมสูงอายุเป็นวาระที่สำคัญของชาติ ดังปรากฏบทบัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ.2560)

ที่กล่าวถึงความสำคัญของผู้สูงอายุใน มาตรา 4 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มาตรา 27 ความเสมอภาคและสิทธิตามกฎหมายของผู้สูงอายุ และมาตรา 71 วรรค 3 บทบาทหน้าที่ของรัฐในการให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ เจตนารมณ์ดังกล่าวของรัฐธรรมนูญ ก็เพื่อเป็นกรอบแนวทางให้รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้ในการกำหนด นโยบาย แผน และยุทธศาสตร์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ เช่น สภาการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กำหนดกลยุทธ์สำหรับการพัฒนาผู้สูงอายุและสังคมสูงอายุไว้ใน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับปัจจุบัน (ฉบับที่ 13 พ.ศ.2566-2570) กลยุทธ์ที่ 3 การยกระดับความคุ้มครองทางสังคมสำหรับคนทุกช่วงวัย กลยุทธ์ย่อยที่ 3.3 ยกระดับความคุ้มครองทางสังคมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ และกลยุทธ์ย่อยที่ 1.5 พัฒนาผู้สูงอายุให้เป็นพลเมืองมีคุณค่าของสังคม โดยพัฒนาผู้สูงอายุให้เป็นพลังของสังคม นอกจากนี้ยังปรากฏอยู่ในยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ.2561-2580) ซึ่งวางแนวทางเกี่ยวกับผู้สูงอายุและสังคมผู้สูงอายุไว้ในประเด็นยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ ข้อที่ 4.2 การพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิต ข้อที่ 4.2.4 ช่วงวัยผู้สูงอายุ ส่งเสริมให้ผู้สูงอายุเป็นพลังในการขับเคลื่อนประเทศ ข้อที่ 4.1.5 สร้างหลักประกันทางสังคมที่ครอบคลุมเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในบริบทของสังคมสูงวัย และ ประเด็นยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ข้อที่ 4.3.2 การรองรับสังคมสูงวัยอย่างมีคุณภาพ โดยเตรียมความพร้อมในทุกมิติทั้งมิติเศรษฐกิจ สังคม สุขภาพ และสภาพแวดล้อม

อย่างไรก็ตาม แต่สาระสำคัญต่างๆ ดังกล่าวมา เป็นเพียง หลักการ กรอบ แนวทาง ภาพรวมกว้างๆ หากต้องการให้นโยบาย แผน และยุทธศาสตร์ต่างๆ บรรลุ เป้าหมายในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุและ ยกระดับสังคมสูงอายุ จะต้องมีการแปลงสิ่งต่างๆ เหล่านี้ เพื่อถ่ายทอดสู่การปฏิบัติให้เกิดผลลัพธ์อย่างเป็นรูปธรรม เช่นเดียวกันกับการศึกษาครั้งนี้ ที่เริ่มต้นจากการสำรวจ ความต้องการของผู้สูงอายุ 3 ด้านตามแนวคิดพหุพลัง คือ ด้านสุขภาพ ด้านความมั่นคง และด้านการมีส่วนร่วม เพื่อพัฒนาสู่การเป็นนวัตกรรมทางสังคมสำหรับการยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ และมีการถ่ายทอด นวัตกรรมทางสังคมด้านพหุพลังดังกล่าวสู่การปฏิบัติ โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุและชุมชนเป็น สำคัญ เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ในทางปฏิบัติที่ชัดเจน โดยการ สนทนากลุ่มกับผู้สูงอายุทั้ง 5 ชุมชน พบว่า การถ่ายทอด นวัตกรรมทางสังคมด้านพหุพลังในบริบทของชุมชน เมือง จะต้องมียุทธศาสตร์ประกอบสำคัญ คือ 1) รูปแบบ จะต้อง หลากหลายตั้งแต่ระดับพื้นฐานไปจนถึงระดับที่ใช้ เทคโนโลยี เช่น เอกสารเผยแพร่ความรู้ประเภทต่างๆ การประชุมกลุ่ม ชมรม และสื่อ เช่น สื่อพื้นบ้าน สื่อผสม สื่อสังคมออนไลน์ แพลตฟอร์มต่างๆ เพื่อเปิดช่องทางที่ หลากหลายอำนวยความสะดวกในการเข้าถึงของผู้สูงอายุ 2) กลไก จะต้องมีความชัดเจนถึงหลักการและแนวทาง ในการปฏิบัติ ซึ่งเริ่มจากการกำหนดนโยบาย แผน ยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เช่น หน่วยงานท้องถิ่น ชมรมผู้สูงอายุ ชุมชน มีแนวทางที่ ชัดเจนในการขับเคลื่อนการถ่ายทอด 3) กระบวนการ จะต้องมียุทธศาสตร์ขั้นตอน ไม่ซับซ้อน โดยเป็นความร่วมมือ

กันระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้อง คือ ชมรมผู้สูงอายุ อาสาสมัคร ประจำหมู่บ้าน และหน่วยงานสาธารณสุข เป็นต้น เพื่อให้ เกิดเอกภาพในการทำงาน 4) กิจกรรม หัวใจสำคัญ คือ การมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้สูงอายุและชุมชนทั้ง 5 ในทุก กระบวนการขั้นตอน ในฐานะผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง และ จะต้องเป็นกิจกรรมที่ถูกออกแบบมาอย่างถูกต้อง ตามแนวคิดพหุพลัง 3 ด้าน 14 ดัชนี ตามหลักการของ องค์การอนามัยโลก และ 5) การติดตามและประเมินผล เป็นขั้นตอนสุดท้ายที่จะสะท้อนให้เห็นถึง การถ่ายทอด นวัตกรรมทางสังคมด้านพหุพลัง ทั้ง 3 ด้าน 14 ดัชนีดัง กล่าว ว่า เกิดปัญหาอุปสรรค และอย่างไรบ้าง โดยการ ติดตามประเมินผลเป็นหน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนงานผู้สูงอายุทั้งในเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติใน พื้นที่ เช่น องค์ปกครองท้องถิ่น และหน่วยงานสาธารณสุข เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การถ่ายทอดดังกล่าวไม่ได้จำกัดรูปแบบ แต่เน้นผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นกับผู้สูงอายุ ดังเช่น ผลการ ศึกษาของ มิ่งขวัญ คงเจริญ และกัมปนาท บริบูรณ์ (2564, น. 136-137) ที่ใช้โรงเรียนและชุมชนร่วมกันเป็น กลไกสำคัญ ในการถ่ายทอดรูปแบบการพัฒนาคุณภาพ ชีวิตของผู้สูงอายุ และนอกจากนี้สิ่งสำคัญที่จะต้องคำนึงถึง คือ ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการถ่ายทอด โดยการประเมินผล ว่าเกิดปัญหาอุปสรรคอย่างไรบ้าง ดังเช่น ผลการศึกษา ของ สุภาดา คำสุชาติ (2560, น. 1157) ศึกษาถึงปัญหา และอุปสรรคของการพัฒนาสุขภาพผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นหนึ่งใน สามด้านที่สำคัญของแนวคิดพหุพลัง เพื่อเสนอ แนวทางแก้ปัญหาในเชิงนโยบาย เพราะโดยส่วนใหญ่ จะเป็นการพิจารณาถึงแนวทางการพัฒนาและรูปแบบการ ถ่ายทอดมากกว่าการพิจารณาปัจจัยสำคัญอีกอย่างหนึ่ง

คือ การประเมินถึงปัญหาและอุปสรรค ซึ่งเป็นส่วนที่สำคัญ
ในฐานะผลย้อนกลับในการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีของ
ผู้สูงอายุ

8. ข้อเสนอแนะการวิจัย

8.1 ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัยในเชิงนโยบาย

องค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับ
กับผู้สูงอายุโดยตรง ควรตระหนักและเตรียมความพร้อม
สำหรับการบริหารจัดการกับสถานการณ์สังคมสูงอายุ
ตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ 2560 มาตรา 27 และ
มาตรา 71 วรรค 3 และแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี
(พ.ศ.2561-2580) ที่มีเป้าหมายสำคัญ คือ การผลักดัน
ยุทธศาสตร์ ด้านการรับมือสังคมสูงอายุสู่การปฏิบัติ
เนื่องจากสังคมไทยเข้าสู่สังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์แล้ว
ซึ่งการเตรียมความพร้อมดังกล่าว จะต้องมียุทธศาสตร์มาจาก
องค์ความรู้จากการศึกษาวิจัย เช่น การศึกษาวิจัยในครั้งนี้
ที่มุ่งพัฒนาด้านแบบและถ่ายทอดนวัตกรรมทางสังคมด้าน
พหุพลัง มิติสุขภาพ มิติความมั่นคง และ มิติการมีส่วนร่วม
ของผู้สูงอายุ เพื่อรองรับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่าง
มีคุณภาพ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ สามารถ
นำไปประยุกต์ใช้ได้ โดยอยู่ในรูปแบบของ นโยบาย แผน
และยุทธศาสตร์ เพื่อพัฒนาสังคมผู้สูงอายุของชุมชนท้องถิ่น
ต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

8.2 ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

ประโยชน์ ข้อค้นพบสำคัญจากผลการวิจัยครั้งนี้ คือ
ต้นแบบนวัตกรรมทางสังคมด้านพหุพลัง 3 มิติ 14 ดัชนี
5 เสาหลัก ซึ่งเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการรองรับสังคม
ผู้สูงอายุในบริบทของชุมชนเมืองภาคใต้ โดยองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ รวมถึงภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง
สามารถนำผลจากการวิจัยในครั้งนี้ ไปปรับใช้กับการ
พัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุได้ โดยเริ่มต้นจากการ
สำรวจความต้องการและช่องว่างต่างๆ ในการเข้าถึง
กิจกรรมพหุพลังทั้ง 3 มิติ คือ มิติสุขภาพ มิติความ
มั่นคง และมิติการมีส่วนร่วม โดยการศึกษาความต้องการและ
ช่องว่างทั้ง 3 มิติ ดังกล่าว แล้วนำมากำหนดเป็นดัชนีชี้วัด
พหุพลังทั้ง 3 มิติ โดยดัชนีต่างๆ สามารถปรับได้
ตามความเหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ เพื่อพัฒนาเป็น
เครื่องมือในการรองรับสังคมผู้สูงอายุของชุมชนท้องถิ่น
นั้นๆ และจะต้องมีการถ่ายทอดเครื่องมือดังกล่าว เพื่อให้เกิด
ผลในทางปฏิบัติโดยยึดผู้สูงอายุและชุมชนเป็นศูนย์กลาง
ในการมีส่วนร่วมทุกขั้นตอน และบูรณาการความร่วมมือ
ของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อร่วมกันขับเคลื่อนการพัฒนา
คุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุอย่างยั่งยืนได้ต่อไป

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กรมกิจการผู้สูงอายุ. (2562). *มาตรการขับเคลื่อนระเบียบวาระแห่งชาติ เรื่อง สังคมสูงอายุ (ฉบับปรับปรุง)*. กรุงเทพฯ: กรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.
- กรมอนามัย. (2562). *คู่มือแนวทางการขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการการส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุ กรมอนามัย ภายใต้แนวคิด “สุขเพียงพอ ชะลอชรา ชีววัยยืนยาว” ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563-2565*. กรุงเทพฯ: กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข.
- กองสถิติสังคม. (2565). *การสำรวจประชากรสูงอายุในประเทศไทย พ.ศ. 2564 ตารางสถิติรายจังหวัด*. กรุงเทพฯ: กองสถิติสังคม สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม.
- กันตพัฒน์ ชนบุญ. (2564). *การเมืองและการปกครองของไทย*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- กัลยา ดำมุสิก. ตัวแทนผู้สูงอายุชุมชนห้วยแย้ อําเภอลี้สงวนจังหวัดชุมพร. (2566, 25 พฤษภาคม). สัมภาษณ์.
- กัลยา ดำมุสิก. ตัวแทนผู้สูงอายุชุมชนห้วยแย้ อําเภอลี้สงวนจังหวัดชุมพร. (2566, 3 มิถุนายน). สนทนากลุ่ม.
- กุลญาดา เนื่องจํานงค์, และอนันต์ อนันตนาธร. (2562). ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการจัดการภาวะผู้สูงอายุในประเทศไทย: การจัดสวัสดิการสังคมเพื่อความมั่นคงของผู้สูงอายุ. *วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย*, 12(2), 221-222.
- คณะกรรมการและคณะทำงานจัดสมัชชาผู้สูงอายุระดับชาติรองรับสังคมสูงวัย. (2566). *การบูรณาการที่มีประสิทธิภาพ รองรับสังคมสูงวัย*. กรุงเทพฯ: กรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.
- เจนณรงค์ ผานคำ และปิยลักษณ์ โพธิวรรณ. (2565). สิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. *วารสารมนุษย์กับสังคม คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์*, 7(2), 115-134.
- เฉลิม จันทร์สกุล. ตัวแทนผู้สูงอายุชุมชนประชาเอื้ออารีย์ อําเภอลี้สงวนจังหวัดชุมพร. (2566, 20 พฤษภาคม). สัมภาษณ์.
- เฉลิม จันทร์สกุล. ตัวแทนผู้สูงอายุชุมชนประชาเอื้ออารีย์ อําเภอลี้สงวนจังหวัดชุมพร. (2566, 3 มิถุนายน). สนทนากลุ่ม.
- ชัยมงคล สุพรมอินทร์. (2566). นโยบายเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสมุทรปราการ. *วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่*, 14(1), 197-226.
- ดวงดา สราญรมย์. (2566). แบบจำลองการพัฒนาเมืองอัจฉริยะสำหรับรองรับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ. *วารสารศรีปทุมปริทัศน์ ฉบับมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์*, 23(1), 78-91.
- ทรงศักดิ์ รักพ่วง, และฤชงค์ เสนานุช. (2562). นวัตกรรมทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุ: ความสำคัญต่อสังคมผู้สูงอายุในประเทศไทย. *วารสารวิชาการนวัตกรรมสื่อสารสังคม*, 7(2), 205-215.

ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2561). ยุทธศาสตร์ชาติ อนาคตไทย อนาคตเรา. *วารสารเศรษฐกิจและสังคม*, 55(2), 1-100.

ชนดล ลิปิธิพัชร. ตัวแทนผู้สูงอายุชุมชนตลาดหลังสวน อำเภอหลังสวนจังหวัดชุมพร. (2566, 7 พฤษภาคม). สัมภาษณ์.

ชนดล ลิปิธิพัชร. ตัวแทนผู้สูงอายุชุมชนตลาดหลังสวน อำเภอหลังสวนจังหวัดชุมพร. (2566, 3 มิถุนายน). สนทนากลุ่ม.

ธวัช เสวกนิม. ตัวแทนผู้สูงอายุชุมชนตลาดหลังสวน อำเภอหลังสวนจังหวัดชุมพร. (2566, 7 พฤษภาคม). สัมภาษณ์.

ธวัช เสวกนิม. ตัวแทนผู้สูงอายุชุมชนตลาดหลังสวน อำเภอหลังสวนจังหวัดชุมพร. (2566, 10 มิถุนายน). สนทนากลุ่ม.

ธานินทร์ ศิลปจารุ. (2563). *การวิจัยและวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติด้วย SPSS และ AMOS*. (พิมพ์ครั้งที่ 18). กรุงเทพฯ:

บิสซิเนสอาร์แอนด์ดี.

นฤมล รุจนเวชช์. ตัวแทนผู้สูงอายุชุมชนบางยี่ไร อำเภอหลังสวนจังหวัดชุมพร. (2566, 28 พฤษภาคม). สัมภาษณ์.

นฤมล รุจนเวชช์. ตัวแทนผู้สูงอายุชุมชนบางยี่ไร อำเภอหลังสวนจังหวัดชุมพร. (2566, 10 มิถุนายน). สนทนากลุ่ม.

นาวา มาสวนจิกร, และคณะ. (2566). ผลกระทบของคุณภาพชีวิตที่มีต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนของผู้สูงอายุในศตวรรษ
ที่ 21. *วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม*, 42(3), 410-422.

นิภา ไทยเสนห์. ตัวแทนผู้สูงอายุชุมชนห้วยแย้ อำเภอหลังสวนจังหวัดชุมพร. (2566, 25 พฤษภาคม). สัมภาษณ์.

นิภา ไทยเสนห์. ตัวแทนผู้สูงอายุชุมชนห้วยแย้ อำเภอหลังสวนจังหวัดชุมพร. (2566, 10 มิถุนายน). สนทนากลุ่ม.

บรรเจิด สิงคะเนติ. (2563). *แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) กับการจัดโครงสร้างสถาบันการเมือง*.

กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

บรรศักดิ์ อวรรณโณ. (2563). *คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2563*. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ:

สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.

ปัทมยา ศัชรินทร์. (2561). ความต้องการและระดับความต้องการด้านสวัสดิการสังคม เศรษฐกิจและสุขภาพอนามัย
ของผู้สูงอายุในเขตพื้นที่ชนบท ประเทศไทย. *วารสารโรงพยาบาลมหาสารคาม*, 15(1), 85-92.

ประภาเพ็ญ สุวรรณ และมณีนรัตน์ ธีระวิวัฒน์. (2564). จาก “พดุมพลัง” สู่ “พดุมสุขภาวะ”. *วารสารสุขศึกษา*, 44(1),

12-29.

พนารัตน์ มาศมมาดล. (2565). *กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมือง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

พรรณี อธิโก. ตัวแทนผู้สูงอายุชุมชนวัดประสาธนิกร อำเภอหลังสวนจังหวัดชุมพร. (2566, 13 พฤษภาคม). สัมภาษณ์.

พรรณี อธิโก. ตัวแทนผู้สูงอายุชุมชนวัดประสาธนิกร อำเภอหลังสวนจังหวัดชุมพร. (2566, 17 มิถุนายน). สนทนากลุ่ม.

พิชชาวีร์ โอปอ้อม และคณะ. (2566). ภาวะพดุมพลังของผู้สูงอายุในเขตชุมชนเมืองจังหวัดเชียงใหม่. *วารสารสมาคม
พยาบาลแห่งประเทศไทยฯ สาขาภาคเหนือ*, 29(1), 92-103.

พิมพ์ประภา อมรกิจปัญญา และคณะ. (2565). นวัตกรรมทางสังคมเพื่อคุณภาพชีวิต. *วารสารนวัตกรรมการจัดการ
ศึกษาและการวิจัย*, 4(2), 279-286.

มานิตย์ จุมปา. (2564). *หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ*. (พิมพ์ครั้งที่5). กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

มิ่งขวัญ คงเจริญ และกัมปนาท บริบูรณ์. (2564). การพัฒนารูปแบบโรงเรียนผู้สูงอายุโดยใช้ชุมชนเป็นฐาน. *วารสารวิชาการศึกษาศาสตร์*, 22(1), 135-149.

ยงยุทธ อรุณโชติ. ตัวแทนผู้สูงอายุชุมชนวัดประสาธนิกร อำเภอหลังสวนจังหวัดชุมพร. (2566, 13 พฤษภาคม). สัมภาษณ์.
ยงยุทธ อรุณโชติ. ตัวแทนผู้สูงอายุชุมชนวัดประสาธนิกร อำเภอหลังสวนจังหวัดชุมพร. (2566, 24 มิถุนายน). สนทนากลุ่ม.
ยมนา ชนะนิล และคณะ. (2563). ภาวะพลังของผู้สูงอายุในชุมชน จังหวัดอุบลราชธานี. *วารสารพยาบาลกระทรวงสาธารณสุข*, 30(2), 83-91.

ยุพิน ทองเสมียน. ตัวแทนผู้สูงอายุชุมชนประชาเอื้ออารีย์ อำเภอหลังสวนจังหวัดชุมพร. (2566, 20 พฤษภาคม). สัมภาษณ์.
ยุพิน ทองเสมียน. ตัวแทนผู้สูงอายุชุมชนประชาเอื้ออารีย์ อำเภอหลังสวนจังหวัดชุมพร. (2566, 17 มิถุนายน). สนทนากลุ่ม.
ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580. (2561, 13 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 135 ตอนที่ 82 ก. น. 1-71.

รชนี ศรีสุวรรณ. ตัวแทนผู้สูงอายุชุมชนห้วยแย้ อำเภอหลังสวนจังหวัดชุมพร. (2566, 17 มิถุนายน). สนทนากลุ่ม.
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560, 6 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 ตอนที่ 40ก
น. 1-90.

รัชกฤษ สัมเณร และจักร ชิตลักษณ์. (2566). การเตรียมความพร้อมเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุหลังเกษียณ:กรณีศึกษา
เทศบาลนครพิษณุโลก. *วารสารดิจิทัลธุรกิจ และสังคมศาสตร์*, 9(1), 1-18.

ระริน สุดแสงจันทร์. ตัวแทนผู้สูงอายุชุมชนประชาเอื้ออารีย์ อำเภอหลังสวนจังหวัดชุมพร. (2566, 20 พฤษภาคม). สัมภาษณ์.
ระริน สุดแสงจันทร์. ตัวแทนผู้สูงอายุชุมชนประชาเอื้ออารีย์ อำเภอหลังสวนจังหวัดชุมพร. (2566, 24 มิถุนายน). สนทนากลุ่ม.
วนิดา เทพประสิทธิ์. ตัวแทนผู้สูงอายุชุมชนตลาดหลังสวน อำเภอหลังสวนจังหวัดชุมพร. (2566, 7 พฤษภาคม). สัมภาษณ์.
วนิดา เทพประสิทธิ์. ตัวแทนผู้สูงอายุชุมชนตลาดหลังสวน อำเภอหลังสวนจังหวัดชุมพร. (2566, 30 มิถุนายน). สนทนากลุ่ม.
วิชัย รุจิเรข. ตัวแทนผู้สูงอายุชุมชนบางยี่ไร อำเภอหลังสวนจังหวัดชุมพร. (2566, 28 พฤษภาคม). สัมภาษณ์.

วิชัย รุจิเรข. ตัวแทนผู้สูงอายุชุมชนบางยี่ไร อำเภอหลังสวนจังหวัดชุมพร. (2566, 30 มิถุนายน). สนทนากลุ่ม.

วิทยาลัยประชากรศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2564). *โครงการการส่งเสริมการมีงานทำที่มีคุณค่าสำหรับผู้สูงอายุเพื่อสังคมสำหรับคนทุกวัยในประเทศอาเซียนบวกสามระหว่างและภายหลังสถานการณ์แพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19)* (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ศรายุทธ ชุสนทน และคณะ. (2565). การพัฒนารูปแบบการส่งเสริมสุขภาพของผู้สูงอายุโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน
เทศบาล ตำบลบางนกแขวก อำเภอบางคนที จังหวัดสมุทรสงคราม. *วารสารสหเวชศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏ
สวนสุนันทา*, 7(1), 40-56.

ศรีสุวรรณ. ตัวแทนผู้สูงอายุชุมชนห้วยแย้ อำเภอหลังสวนจังหวัดชุมพร. (2566, 25 พฤษภาคม). สัมภาษณ์.

- ศุภชัย ศรีสุชาติ และคณะ. (2563). *โครงการส่งเสริมการมีรายได้และการมีงานทำของผู้สูงอายุตามนโยบายประชารัฐ เพื่อสังคม* (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สถาบันเสริมศึกษาและทรัพยากรมนุษย์ สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมจิตร จันทรธรรม. ตัวแทนผู้สูงอายุชุมชนบางอีไร อำเภอหลังสวนจังหวัดชุมพร. (2566, 28 พฤษภาคม). สัมภาษณ์.
- สมจิตร จันทรธรรม. ตัวแทนผู้สูงอายุชุมชนบางอีไร อำเภอหลังสวนจังหวัดชุมพร. (2566, 24 มิถุนายน). สนทนากลุ่ม.
- สมนึก ศรีนคร. ตัวแทนผู้สูงอายุชุมชนวัดประสาธนิกร อำเภอหลังสวนจังหวัดชุมพร. (2566, 13 พฤษภาคม). สัมภาษณ์.
- สมนึก ศรีนคร. ตัวแทนผู้สูงอายุชุมชนวัดประสาธนิกร อำเภอหลังสวนจังหวัดชุมพร. (2566, 30 มิถุนายน). สนทนากลุ่ม.
- สรรพสิทธิ์ ชมภูษ และคณะ. (2565). บริบทของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น. *Journal of Roi Kaensarn Academi*, 7(3), 409-424.
- สำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ. (2562). *ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580 (ฉบับย่อ)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สำนักสถิติพยากรณ์. (2560). *ดัชนีพหุผลผู้สูงอายุไทย (Active Ageing Index of Thai Elderly)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2565). *การสำรวจประชากรสูงอายุในประเทศไทย พ.ศ. 2564*. กรุงเทพฯ: สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม.
- สำนักงานสภานโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมแห่งชาติ. (2565). *รายงานการศึกษารอบการศึกษาด้านนวัตกรรมสังคม (Social Innovation) ปี 2564-2565*. กรุงเทพฯ: สำนักงานสภานโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมแห่งชาติ.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2565). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สิบสาม พ.ศ. 2566-2570*. กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดชุมพร. (2565). *รายงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 เพื่อสรุปผลการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์พัฒนาสาธารณสุขจังหวัดชุมพร*. ชุมพร: สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดชุมพร.
- สำนักอนามัยผู้สูงอายุ. (2565). *ชุมชนที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุและผู้พิการ (Age-Friendly Communities)*. กรุงเทพฯ: กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข.
- สุภาดา คำสุชาติ. (2560). ปัญหาและความต้องการดูแลทางสุขภาพของผู้สูงอายุในประเทศไทย: ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย. *วารสารวิชาการสาธารณสุข*, 26(6), 1156-1164.
- หอมหวล บัวระภา. (2565). ความต้องการของผู้สูงอายุและความพร้อมของสถาบันที่ให้บริการผู้สูงอายุ. *วารสารสังคมศาสตร์และมานุษยวิทยาเชิงพุทธ*, 7(6), 83-97.

ภาษาอังกฤษ

- Best, John W. (1981). *Research in Education*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Bulmer, Elliot. (2017). *Direct Democracy*. International IDEA Constitution-Building Primer 3. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA). Retrieved from <https://constitutionnet.org/sites/default/files/2017-10/direct-democracy-primer.pdf>
- Cronbach, Lee. J. (1970). *Essentials of Psychological Testing*. New York: Harper & Row.
- Murray, R., Caulier-Grice, J. & Mulgan, G. (2010). *The Open Book of Social Innovation: Ways to Design, Develop and Grow Social Innovations*. London: The Young Foundation.
- Rowe, John W. (2023). Successful Aging: Evolution of a Concept. *The Journal of Nutrition, Health & Aging*, 27(3), 194-195.
- TEPSIE. (2014). Social Innovation Theory and Research: A Guide for Researchers. A Deliverable of The Project: “*The Theoretical, Empirical and Policy Foundations for Building Social Innovation in Europe*” (TEPSIE), European Commission - 7th Framework Programme, Brussels: European Commission, DG Research. Retrieved from http://www.transitsocialinnovation.eu/content/original/Book%20covers/Local%20PDF%20s/165%20TEPSIE%20research_report_final_web%202014.pdf
- United Nations Department of Economic and Social Affairs Population Division. (2023). *World Social Report 2023: Leaving No One Behind in An Ageing World*. New York: The United Nations.
- United Nations Economic Commission for Europe. (2019). *Active Ageing Index Analytical Report 2018*. Geneva: The United Nations.
- World Health Organization. (2002). *Active Ageing A Policy Framework*. Geneva: Noncommunicable Disease Prevention and Health Promotion Department Ageing and Life Course.
- Yamane, Taro. (1973). *Statistics: an Introductory Analysis*. New York: Harper. & Row.

ทิศทางการกระบวนการสันติภาพชายแดนใต้จากมุมมองของประชาชน*

The Peace Process from the Perspectives of
the People in Southern Thailand

พัทธ์ธีรา นาคอุไรรัตน์**

Padtheera Narkurairattana***

อัมพร หมดเต็น****

Amporn Marddent*****

ฟารีดา ปันจอร์*****

Fareeda Panjor*****

บทความนี้

Received

22 กุมภาพันธ์ 2567

Revised

24 เมษายน 2567

Accepted

17 มิถุนายน 2567

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในกระบวนการสันติภาพของประชาชนในพื้นที่ความขัดแย้งผ่านการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงการสำรวจความคิดเห็นประชาชนต่อกระบวนการสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ (Peace Survey) พ.ศ.2566 ในมิติความสัมพันธ์เชิงอำนาจระดับต่างๆ ผลการวิจัยพบว่ากระบวนการสันติภาพเผชิญกับภาวะท้าทายเมื่อแนวคิดเชิงวิพากษ์มีพื้นที่จำกัดในงานเชิงนโยบาย ข้อเสนอของงานวิจัยนี้สะท้อนความสำคัญของการขยายพื้นที่

* บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการ การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อกระบวนการสันติภาพชายแดนใต้ ครั้งที่ 7 (Peace Survey 7) ประจำปี 2566 โดยเครือข่ายวิชาการ Peace Survey

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์, สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล (ดร.)

*** Assistant Professor, Institute of Human Rights and Peace Studies, Mahidol University. (Ph.D.)

**** ผู้ช่วยศาสตราจารย์, คณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ดร.)

***** Assistant Professor, Faculty of Sociology and Anthropology, Thammasat University. (Ph.D.)

***** อาจารย์, สถาบันวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรมภาคใต้ สถาบันสันติศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

***** Lecturer, Center for Conflict Studies and Cultural Diversity, Institute for Peace Studies, Prince of Songkla University.

ทางความคิด การมีส่วนร่วมในกระบวนการสันติภาพหลากหลายมิติ และการมีอยู่ของตัวตนของผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประชาชนในภาคส่วนต่างๆ ที่ให้การสนับสนุนและเชื่อมั่นว่ากระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะสามารถดำเนินได้อย่างอิสระและปลอดภัย ท่ามกลางการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองในช่วงการเลือกตั้งที่สัมพันธ์กับความหวังของประชาชนต่อความคืบหน้าในการพูดคุยสันติภาพ ขณะที่ความท้าทายสำคัญจากมุมมองของประชาชนคือ ขาดผลลัพธ์ในกระบวนการพูดคุยที่เป็นรูปธรรมกระทั่งส่งผลให้ยังไม่สามารถยุติความรุนแรงได้อย่างแท้จริง

คำสำคัญ: สันติภาพ, การสร้างสันติภาพ, การมีส่วนร่วมทางสังคม, การสำรวจทางสังคม, ความขัดแย้งทางสังคม-ไทย (ภาคใต้)

Abstract

This research article focuses on the participation of people in conflict areas of the southern border provinces of Thailand in the peace process. Although this study is part of the Peace Survey 2023, it employs qualitative data analysis to understand perspectives on the peace process. The research results reveal dimensions of power relations among various actors at different levels. Additionally, the peace process faces challenges due to the limited negotiation space within the critical peace approach. The findings emphasize the importance of amplifying public voices in discussions, highlighting the role of public informants in various sectors who support and believe in the potential for free and safe public consultations.

Amid the political transition during the 2023 election period, which is linked to public hopes for progress in peace talks, the study found a significant challenge from the public's perspective: a lack of concrete results in the discussion process has contributed to the continued violence.

Keywords: Peace, Peace building, Social participation, Conflict-Thailand (Southern)

บทนำ

การวิจัยสันติภาพเชิงวิพากษ์นอกจากส่งเสริมภววิทยาแห่งการปลดปล่อยแล้ว วิธีการศึกษายังให้ความสำคัญกับการเมืองเชิงอัตลักษณ์ เนื่องจากกระบวนการวิจัยเปิดพื้นที่ทางความคิดเพื่อที่คำตอบและการเผยมุมมองของผู้ให้ข้อมูลสามารถบ่งชี้ถึงการเปลี่ยนผ่านของสังคม โดยตำแหน่งแห่งที่ของตัวแสดงมีความสัมพันธ์ต่อการเปลี่ยนแปลงจากการเมืองของความรุนแรง (Patomäki, 2021, pp. 723-737) ขณะเดียวกัน Horkheimer (1989, pp. 204-205) เห็นว่าฐานคิดจากทฤษฎีเชิงวิพากษ์ที่ให้ความสำคัญกับความคิดเห็นของผู้คนย่อมเปลี่ยนแปลงได้เช่นกัน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของเหตุผลจากเหตุการณ์สำคัญใหม่ๆ เพราะการแสวงหาความรู้นอกจากมีเป้าหมายยกระดับสำนึกของผู้ถูกกดขี่ยังเน้นการสร้างความรู้จากการปฏิบัติเพราะมีเป้าหมายในการหาความจริงเพื่อเปลี่ยนแปลงสังคม เป็นการเสนอผ่านความรู้ในงานวิจัยที่มองโลกแบบมีพลวัตจากผู้มีส่วนร่วมในการศึกษา ด้วยเหตุที่วาระของทฤษฎีวิพากษ์เกี่ยวข้องกับสันติภาพเชิงบวกในบริบททางวิชาการถกเถียงอย่างกว้างขวางในทศวรรษ 1960-1990 ในแง่ที่การวิจัยที่ไม่เพียงต้องการหาสาเหตุของความรุนแรง แต่ต้องการแก้ไขข้อขัดแย้งที่นำไปสู่การใช้ความรุนแรง รวมถึงการสร้างคุณธรรม (Galtung & Jacobsen, 2000, pp. 297-298) บทความวิจัยนี้อภิปรายจากพื้นฐานของข้อมูลด้วยวิธีวิจัยเชิงคุณภาพในโครงการสำรวจความคิดเห็นประชาชนต่อกระบวนการสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้หรือชื่ออย่างไม่เป็นทางการคือ Peace Survey ครั้งที่ 7 พ.ศ.2566 ซึ่งมีฐานคิดจากการวิจัยสันติภาพเชิงวิพากษ์เพื่อให้

เกิดพื้นที่ในการรวบรวมความคิดเห็นประชาชนและนำเสนอในพื้นที่สาธารณะ ทั้งยังเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจเชิงนโยบายสำหรับการแก้ไขปัญหาความรุนแรง ทั้งนี้ Peace Survey ดำเนินการครั้งแรกเมื่อ พ.ศ.2558 โดยเครือข่ายองค์กรวิชาการและภาคประชาสังคมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ จำนวน 15 องค์กร

วิธีวิทยาในการศึกษา Peace Survey ห้าครั้งแรกเป็นการสำรวจโดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณเพียงแบบเดียว สืบเนื่องจากอิทธิพลของการวิจัยสันติภาพแบบดั้งเดิมที่เชื่อมั่นในความรู้และกระบวนการแบบวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ที่สามารถไขความกระจ่างของโจทย์เพื่อเสนอแนวทางการแก้ปัญหาเชิงนโยบาย ทว่า H.M. Choldin (1986, p. 403) ชี้ให้เห็นว่า“สถิติที่เป็นทางการ” มีชีวิตอยู่ในโลกสองใบ ใบหนึ่งคือโลกแห่งความรู้ในฐานะที่เป็นศาสตร์อย่างหนึ่ง อีกใบหนึ่งคือโลกของการเมือง ที่กล่าวเช่นนั้นเพราะว่าการได้มาซึ่งตัวเลขทางสถิติใดๆ ก็ตาม ต่างเรียกร้ององค์ความรู้จากศาสตร์ว่าด้วยการคิดคำนวณ การคัดสรรกลุ่มตัวอย่าง การวิเคราะห์ การตีความ สิ่งต่างๆ แล้วลดทอนลงมาให้อยู่ในรูปของตัวเลขทางสถิติ ขณะเดียวกัน สถิติที่เป็นทางการก็ยืนอยู่ในโลกของการเมืองเพราะมีอำนาจในการประกอบสร้างความจริง กำกับ ควบคุม ตัดออก นำเข้า หรือลดทอนโดยเฉพาะสถิติที่มาจากหน่วยงานของรัฐยังอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ที่รัฐสร้างขึ้น เช่น การสำรวจสำมะโนประชากร เป็นความรับผิดชอบของสำนักงานสถิติแห่งชาติซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ อันทำให้การดำเนินการทุกอย่างตกอยู่ภายใต้โครงสร้างอำนาจการสั่งการของรัฐไม่ว่าจะเป็นการคัดเลือกผู้เชี่ยวชาญในการวิเคราะห์

ตัวเลขทางสถิติ การกำหนดวัตถุประสงค์ กฎเกณฑ์ หรือแบบสอบถามในการสำมะโน การคัดเลือกคนที่ทำหน้าที่ในการเก็บข้อมูล ต่างๆ เหล่านี้ ล้วนแล้วแต่มีอำนาจทางการเมืองของรัฐครอบงำทั้งสิ้น (อ้างถึงใน พัทธธีรนาคอุไรรัตน์, 2556, น. 44-45)

การสำรวจความคิดเห็นประชาชนของเครือข่าย Peace Survey ใน 5 ครั้งแรกหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องใช้ฐานข้อมูลจากหน่วยงานรัฐซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีระบบการจัดเก็บข้อมูลที่น่าจะครบถ้วนและน่าเชื่อถือมากที่สุด กระนั้น ในการเก็บข้อมูลภาคสนามยังพบข้อมูลที่ไม่สอดคล้องต้องกันกับฐานข้อมูลที่หน่วยงานรัฐมีอยู่ แม้ว่าจะมีความพยายามของคณะนักวิจัยที่รับผิดชอบการสำรวจทั้ง 5 ครั้งในการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลเชิงสถิติตัวเลขอย่างเคร่งครัดเพียงใดก็ตาม ผลการสำรวจก็ยังพบช่องว่างของการวิจัยที่อยู่ภายใต้ระเบียบวิธีวิทยาในการศึกษาทางวิทยาศาสตร์เชิงสถิติตัวเลขแต่เพียงอย่างเดียวอาจไม่นำไปสู่ภววิทยาของการปลดปล่อยความคิดเห็นของประชาชนเพื่อการออกจากวังวนของความขัดแย้งรุนแรงในชายแดนใต้ได้อย่างมีความหมายเที่ยงตรงอย่างที่ปรารถนา ด้วยช่องว่างบางประการของแนวคิดการวิจัยสันติภาพและวิธีวิทยาดังกล่าวข้างต้นที่อาจไม่สามารถสะท้อนมุมมองเชิงลึกและความหมายของข้อมูลได้อย่างลึกซึ้ง ส่งผลให้โครงการศึกษาครั้งที่ 6 และครั้งที่ 7 เพิ่มทิศทางของข้อมูลความเห็นที่สะท้อนความคิดและตัวตนของประชาชนในพื้นที่ของความขัดแย้งด้วยการอภิปรายสถานการณ์และจุดยืนของผู้คนจากกระบวนการวิจัยและวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ชุดคำถามวิจัยกำหนดภายใต้บริบทของสถานการณ์ทางการเมืองที่มี

พลวัต รวมทั้งสถานการณ์ของการพูดคุยสันติภาพเริ่มเปลี่ยนแปลง

โครงการวิจัย Peace Survey พ.ศ.2566 อยู่ในบริบทของการสื่อสารระหว่างประชาชนกับผู้นำในกระบวนการเจรจาสันติภาพเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง มีการนำประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสาระหลัก 3 ประการ อันเป็นผลจากการพยายามพูดคุยสันติภาพระหว่างผู้แทนรัฐบาลไทยกับฝ่ายขบวนการแนวร่วมปฏิวัติแห่งชาติมลายูปาตานี (Barisan Revolusi Nasional-BRN) เมื่อต้นปี พ.ศ.2566 ในการจัดทำแผนปฏิบัติการร่วมเพื่อสร้างสันติภาพแบบครอบคลุม (Joint Comprehensive Plan towards Peace, JCPP) ระหว่าง พ.ศ.2566–2567 ได้แก่ (1) การลดความรุนแรง (2) การปรึกษาหารือสาธารณะ และ (3) การแสวงหาทางออกทางการเมืองตามเงื่อนไขที่สอดคล้องกับเจตจำนงของประชาชนในพื้นที่ความรุนแรงและภายใต้ความเป็นรัฐเดี่ยวของประเทศไทยตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ โดยมี พล.อ.สุรศักดิ์ กาญจนรัตน์ อธิบดีคน ตัวแทนจากมาเลเซียเป็นผู้อำนวยการความสวดก (ไทยพีบีเอส, 2566, ออนไลน์; ฉัตรชัย ศรีเมืองกาญจนา, 2567, ออนไลน์) ขณะที่ประชาชนคาดหวังให้รัฐบาลใหม่ที่มาจากการเลือกตั้งเมื่อ พ.ศ.2566 มีความจริงจังและจริงใจในการแก้ไขปัญหาสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้

วัตถุประสงค์

เพื่อวิเคราะห์สถานะความรู้จากมุมมองสันติภาพเชิงวิพากษ์ภายใต้การศึกษาโครงการวิจัยสำรวจความคิดเห็นประชาชนต่อกระบวนการสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้

ครั้งที่ 7 ซึ่งเป็นความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ความไม่สงบ ได้แก่ จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา จังหวัดนราธิวาส และสี่อำเภอในจังหวัดสงขลา คือ อำเภอจะนะ อำเภอเทพา อำเภอนาทวี และอำเภอสะบ้าย้อย รวมถึงกลุ่มประชาชนที่อยู่นอกพื้นที่ที่มีความเกี่ยวข้องกับงานในกระบวนการพูดคุยสันติภาพ

วิธีวิจัย

บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้วิธีเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) กลุ่มตัวอย่างจำนวน 73 รูป/คน และการสนทนากลุ่ม (focus group discussion) จำนวนรวม 12 คน โดยการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (purposive sampling) กำหนดคุณสมบัติความเป็นตัวแทนกลุ่มตัวอย่างทั้ง 14 ได้แก่ 1) Party A, B หรือ รัฐบาลในฐานะภาคี A, ผู้เห็นต่างจากรัฐ ในฐานะภาคี B และผู้อำนวยความสะดวก 2) ผู้นำศาสนาทุกศาสนา 3) นักการเมือง 4) องค์กรภาคประชาสังคม 5) ผู้นำสตรี 6) ผู้ติดตามและวิเคราะห์กระบวนการสันติภาพอย่างต่อเนื่อง 7) กลุ่มเยาวชน 8) ผู้ประกอบการเศรษฐกิจสร้างสรรค์/นักธุรกิจรุ่นใหม่ 9) นักธุรกิจรุ่นเก่า 10) สื่อมวลชน 11) ตัวแทนเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่ 12) กลุ่มผู้เปราะบางทางสังคม 13) ผู้ที่ทำงานชายแดนใต้แต่ไม่ได้มีภูมิภานาในชายแดนใต้ 14) ตัวแทนคนนอกพื้นที่ แต่ขับเคลื่อนประเด็นชายแดนใต้

การคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างข้างต้นอ้างอิงจากระเบียบวิธีวิทยาการสำรวจเชิงปริมาณซึ่งมีข้อจำกัดใน

การให้ความหมายเชิงลึกของข้อมูลได้ไม่มากเท่ากับระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพโดยภาพรวมของกระบวนการมีส่วนร่วมเสนอและกำหนดจากประชาชนกลุ่มต่างๆ มาตั้งแต่โครงการสำรวจความคิดเห็นฯ ครั้งที่ 1 พ.ศ.2559 โดยในงานวิจัยเชิงคุณภาพครั้งนี้เพิ่มเงื่อนไขขององค์ประกอบตามข้อบ่งชี้ในด้านต่างๆ ดังต่อไปนี้

1) เป็นผู้มีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการสันติภาพ และติดตามข้อมูลข่าวสารเรื่องกระบวนการสันติภาพในจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างใกล้ชิด

2) เป็นผู้ที่มิภูมิลำเนาเดิมอยู่ในพื้นที่จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา จังหวัดนราธิวาส และอีก 5 อำเภอของจังหวัดสงขลา ได้แก่อำเภอหาดใหญ่ อำเภอจะนะ อำเภอเทพา อำเภอสะบ้าย้อย และอำเภอนาทวี รวมทั้งผู้คนนอกพื้นที่ข้างต้นที่ทำงานเกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ตลอดจนแก้ไขปัญหาจากสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ชายแดนภาคใต้อย่างใกล้ชิด

3) เป็นผู้นำทางความคิด มีบทบาทและอิทธิพลต่อกลุ่ม/ชุมชน/สังคม รวมทั้งเป็นที่รู้จัก มีเครือข่ายความสัมพันธ์กว้างขวาง

4) เป็นตัวแทนที่แสดงถึงสัดส่วนความหลากหลายของกลุ่มคนในสังคม เช่น เพศ วัย ศาสนา ชชาติพันธุ์ และกลุ่มแนวคิดทางการเมือง โดยยึดหลักเคารพความสมัครใจในการให้ข้อมูล

หลังจากเก็บรวบรวมข้อมูลแล้ว คณะผู้วิจัยใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) และเขียนรายงานเชิงพรรณนาโดยใช้รหัสแทนชื่อกลุ่มตัวอย่างเพื่อเป็นการเคารพต่อหลักการไม่ก่ออันตราย ไม่เปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลและหลักประโยชน์สูงสุดของผู้ให้ข้อมูล

ในแง่ของการพูดคุยสันติภาพมีการนิยามที่หลากหลายและกว้างขวาง สำหรับการศึกษานี้คณะผู้วิจัยใช้คานิยามกระบวนการสันติภาพที่หมายถึง กระบวนการที่ประกอบไปด้วย การพูดคุย (peace talk) การสานเสวนา (dialogue) การเจรจาต่อรอง (negotiation) ทั้งแบบที่มีคนกลาง (mediator) และไม่มีคนกลาง แบบที่มีผู้อำนวยความสะดวกในการพูดคุย (facilitator) จำนวนนับครั้งไม่ถ้วน เพื่อมุ่งเป้าหมายยุติความขัดแย้งรุนแรงทางอาวุธ โดยมีคุณลักษณะสำคัญคือ เป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องและใช้เวลาตลอดจนมีตัวแสดงต่างๆ เข้ามาเกี่ยวข้องในระหว่างกระบวนการ เพื่อเป้าหมายคือการสร้างสันติภาพหลายระดับ หลายรูปแบบทั้งที่เป็นข้อตกลงหยุดยิง (ceasefire agreement) ข้อตกลงสันติภาพ (peace accord) หรือเป้าหมายที่เป็นเป้าหมายสุดท้ายของกระบวนการคือการคืนดีและนำผู้คนที่เคยขัดแย้งกลับมาใช้ชีวิตร่วมกันอย่างมีศักดิ์ศรีและมีความสุข (Darby & Ginty, 2008, pp. 1-8)

วรรณกรรมว่าด้วยการพูดคุยสันติภาพ

การทบทวนวรรณกรรมในที่นี้แบ่งออกเป็นสามส่วน ส่วนแรกว่าด้วยการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งรุนแรงทางการเมืองด้วยกระบวนการพูดคุยสันติภาพพบว่า ในบรรดาความขัดแย้งทั่วโลกที่สืบทอดและชนโนวาศศึกษาตั้งแต่ ค.ศ.1900–2006 นั้นมีความขัดแย้งรุนแรงครั้งใหญ่เกิดขึ้นจำนวนมาก แต่เมื่อพิจารณาความสำเร็จของการแก้ไขความขัดแย้งเหล่านั้นพบว่า ร้อยละ 53 เป็นการแก้ไขของภาคประชาชนด้วยการไม่ใช้ความรุนแรง ในขณะที่การใช้ความรุนแรงเป็นส่วนหนึ่งของการรณรงค์ต่อสู้

ที่ประสบผลสำเร็จเพียงร้อยละ 26 งานศึกษาดังกล่าวเป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ชิ้นสำคัญที่ตอกย้ำว่า ความรุนแรงไม่สามารถนำมาซึ่งชัยชนะในการต่อสู้กับอีกฝ่ายเสมอไป แต่การไม่ใช้ความรุนแรงต่างหากที่มีโอกาสนำมาซึ่งชัยชนะในการต่อสู้ และการลุกขึ้นมีส่วนร่วมของภาคประชาชนนำมาซึ่งการต่อสู้อย่างชอบธรรม (จันจิรา สมบัติพูนศิริ, 2558, น. คำนำ) ในงานศึกษานี้ชี้ให้เห็นหัวใจสำคัญของการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งด้วยการไม่ใช้ความรุนแรง เช่นเดียวกับในกระบวนการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางอาวุธทั่วโลกที่มีอยู่จำนวนมาก ซึ่งในท้ายที่สุดกระบวนการพูดคุยเจรจาสันติภาพเป็นทางออกของการแก้ปัญหาความขัดแย้ง

ส่วนที่สอง ว่าด้วยการสำรวจความคิดเห็นประชาชนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสันติภาพ พบว่าการสำรวจความคิดเห็นประชาชนเพื่อนำเสียงประชาชนมาใช้ในกระบวนการสันติภาพปรากฏอย่างเป็นรูปธรรมในกระบวนการสันติภาพไอร์แลนด์เหนือ ซึ่งมีการสำรวจความคิดเห็นประชาชนในระหว่างปี ค.ศ.1996-2000 รวมจำนวน 8 ครั้ง (Kaewnui, 2015 cited in Boonpunth & Rolls, 2017, p. 135) เพื่อยุติความขัดแย้งที่มีมายาวนาน การสำรวจดังกล่าวไม่เพียงสร้างการตื่นตัวให้กับประชาชนทั้งสองฝ่ายเท่านั้น ยังทำให้ได้ข้อสรุปที่ท้ายสุดนำไปสู่การสร้างสันติภาพและการอยู่ร่วมกันอย่างที่ประชาชนทั้งสองฝ่ายพอใจ การสำรวจความคิดเห็นประชาชนเกี่ยวกับการยุติความขัดแย้งและการสร้างสันติภาพยังมีส่วนช่วยให้ประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจในสถานการณ์ความขัดแย้ง ความรุนแรง เช่น การสำรวจในเมียนมาร์โดยกลุ่มนักวิชาการ Innovation for Poverty Action – IPA (2021, online)

ซึ่งใช้วิธีวิทยาแบบผสมผสานระหว่างเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพเพื่อวัดความรู้ความเข้าใจประชาชนเมียนมาร์ในกระบวนการสร้างสันติภาพภายในประเทศ โดยมีเป้าหมายของการสำรวจเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมสาธารณะให้เกิดขึ้นแก่ชาวเมียนมาร์ในการที่จะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเชิงนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งรุนแรงภายใน

ขณะที่การสำรวจในประเทศไทยเกี่ยวกับความขัดแย้งรุนแรงในชายแดนใต้ เครือข่ายวิชาการ Peace Survey ได้ทำการสำรวจมาแล้ว 6 ครั้ง ระหว่าง พ.ศ.2559–2564 และแต่ละครั้งมีการนำเสนอผลการศึกษา รวมทั้งเสนอข้อเสนอเชิงนโยบายให้ผู้มีบทบาทและอำนาจโดยตรงในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสันติภาพเพื่อเสนอให้นำไปใช้กำหนดทิศทางการแก้ไขปัญหา และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ ข้อแตกต่างจากการสำรวจทั้ง 6 ครั้งที่ผ่านมาพบว่า ใน 5 ครั้งแรกนั้นเป็นการสำรวจโดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณเท่านั้น ทำให้ได้ภาพกว้าง ซึ่งการอธิบายก็เน้นย้ำด้วยสถิติตัวเลขที่มีนัยสำคัญ 3–5 ระดับแรกเป็นส่วนใหญ่ (ดูรายละเอียดในผลการสำรวจความคิดเห็นประชาชนต่อกระบวนการสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ [Peace Survey] ครั้งที่ 1; ผลการสำรวจความคิดเห็นประชาชนต่อกระบวนการสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ [Peace Survey] ครั้งที่ 5) ในขณะที่ความคิดเห็นในลำดับที่น้อยลงลดหลั่นลงไป มักไม่ค่อยได้รับการนำเสนอ หากพิจารณาในแง่ของอำนาจและการประกอบสร้างความจริงด้วยสถิติตัวเลขเสียงของคนกลุ่มน้อยจึงมักตกหล่นไป ข้อเสนอเชิงนโยบายที่ได้ก็ตกผลึกมาจากอธิบายด้วยสถิติตัวเลขที่มีนัยสำคัญโดดเด่นเหล่านั้น ส่วนการให้พื้นที่แก่การอธิบายเสียงของ

ประชาชนอย่างมีความหมายเชิงลึกมากขึ้นปรากฏในการสำรวจครั้งที่ 6 ซึ่งมีการผสมผสานระเบียบวิธีวิทยาเชิงคุณภาพเข้ามาในงานสำรวจด้วย อย่างไรก็ตามก็ผลการสำรวจยังคงตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของวิธีวิทยาเชิงปริมาณ ทำให้เสียงความเห็นที่อยู่ชายขอบไม่ได้รับการนำเสนอมากเท่าที่ควร กระนั้นงานวิจัยทั้งสามชุดสะท้อนประเด็นร่วมว่าด้วยการสำรวจความคิดเห็นประชาชนเกี่ยวกับกระบวนการสันติภาพซึ่งมีส่วนสำคัญในการกระตุ้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการสันติภาพอย่างกว้างขวางและมีส่วนสำคัญต่อการกำหนดทิศทางของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการสร้างสันติภาพจะเป็นการดีหากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนจะสามารถสะท้อนเสียงที่อยู่ชายขอบได้มากขึ้นเพื่อเป็นการหนุนเสริมการสร้างสันติภาพที่เป็นธรรม (just peace) มากขึ้นไปด้วย ดังนั้น การสำรวจในครั้งนี้คือครั้งที่ 7 จึงได้นำเอาระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพมาใช้อย่างเคร่งครัดมากขึ้น

ส่วนที่สาม ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนกับการกำหนดทิศทางการสร้างสันติภาพ ดังที่กล่าวข้างต้นแล้วว่าการสร้างสันติภาพมีหลากหลายรูปแบบ (multiple paths to peace) (Herbolzheimer, 2015, pp. 188-243) ในบรรดากระบวนการอันหลากหลายนั้น กระบวนการพูดคุยสันติภาพที่เปิดพื้นที่ให้ภาคประชาชนพลเมืองได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น บอกกล่าวความต้องการที่จะกำหนดอนาคตทั้งในขณะที่ยังไม่มีข้อตกลงสันติภาพหรือหลังข้อตกลงสันติภาพ เป็นกระบวนการที่มีความเป็นไปได้ที่จะก่อให้เกิดสันติภาพที่ยั่งยืนมากกว่าวิธีการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งโดยไม่เปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม งานศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการสันติภาพ

ในหลายกรณี ทั้ง Ozerdam & Ginty (2019, pp. 4-17) เน้นย้ำถึงความจำเป็นที่กระบวนการสันติภาพนับรวมภาคประชาชนทุกกลุ่มก่อนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพูดคุยตัดสินใจด้วย โดยเฉพาะกลุ่มผู้หญิง เด็กและเยาวชน ตลอดจนกลุ่มคนเล็กคนน้อย ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอของ Paffenholz (2014, online) ที่มีมาก่อนหน้าการสร้างสันติภาพควรต้องขยายให้ครอบคลุมมากกว่าที่สุดจึงจะเกิดสันติภาพและความเป็นธรรมนำไปสู่ความยั่งยืนกว่า เพราะภาคประชาชนเป็นฐานสำคัญของการตัดสินใจขั้นสุดท้ายในกระบวนการพูดคุยที่จะนำไปสู่ข้อตกลงสันติภาพ หรือนำไปสู่การสนับสนุนหรือไม่สนับสนุนข้อตกลงและมาตรการต่างๆ ของกระบวนการสันติภาพ โดยเฉพาะในสังคมประชาธิปไตย กล่าวได้ว่าเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้กระบวนการสันติภาพประสบความสำเร็จอย่างยั่งยืน หัวใจสำคัญคือการได้รับการสนับสนุนจากประชาชนอย่างมากพอ

การมีแนวทางและเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการรับฟังเสียงของประชาชนที่หลากหลายคือสิ่งสำคัญซึ่งพบได้ในประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (deliberative democracy) ที่เป็นต้นกำเนิดของแนวคิดในการปรึกษาหารือสาธารณะ (public consultation) กระบวนการนี้มีข้อท้าทายที่สำคัญคือ เราจะเข้าใจความเห็นสาธารณะในสังคมสมัยใหม่ที่มีความหลากหลายและซับซ้อนได้อย่างไร ซึ่งหากจะกล่าวถึงวิธีการต่างๆ ในการปรึกษาหารือสาธารณะก็มีหลากหลายหลายรูปแบบ วิธีการที่ได้มาซึ่งความเห็นก็จะทำให้ลักษณะของความเห็นสาธารณะแตกต่างกันด้วยความเห็นของสาธารณะ มีทั้งความเห็นที่ถูกปรับแต่งจากการถกเถียงแล้ว (refined public opinion) ซึ่งอาจมาจาก

วิธีการที่มีการคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายเฉพาะกลุ่ม เช่น การสนทนากลุ่ม คณะลูกขุน และความเห็นที่ยังไม่ถูกปรุงแต่ง (raw public opinion) ซึ่งมาจากวิธีการการสำรวจความเห็นหรือการทำประชามติ เป็นต้น (Fishkin, 2009, p. 14)

หัวใจหลักของการปรึกษาหารืออยู่ที่เป้าหมายของการปรึกษาหารือ คือ กระบวนการที่ต้องการหิบบกเสียงของผู้คนที่ความหลากหลาย ซึ่งอาจไม่เคยถูกรับฟังในประเด็นที่มีความเฉพาะ เช่น ผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาสุขภาพ ผลกระทบจากความขัดแย้ง เป็นต้น ดังนั้น ในกระบวนการของการปรึกษาหารือจึงต้องการผู้คนที่เกี่ยวข้องอยู่ในประเด็นปัญหาและมีข้อมูลเฉพาะเข้ามาช่วยในการถกเถียงเพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนอย่างแท้จริงและไปสู่ผู้ตัดสินใจเชิงนโยบาย หรือแม้จะมีสิ่งที่ไม่เห็นด้วยหรือไม่ยอมรับการตัดสินใจจากผู้กำหนดนโยบาย แต่การนำภาคส่วนสาธารณะเข้ามาอยู่ในกระบวนการตัดสินใจจะช่วยเอาชนะอุปสรรคต่างๆ ในระหว่างทาง เช่น การสร้างความไว้วางใจระหว่างฝ่ายต่างๆ (Berry, Koski, Verkuijl, Strambo & Piggot, 2019, p. 2) กล่าวให้ชัดเจนขึ้น กระบวนการปรึกษาหารือไม่ว่าจะด้วยวิธีการแบบใดก็ต้องแสดงให้เห็นถึงความสมดุลของตัวแทนต่างๆ ของผู้คนในสังคม นอกจากจะเป็นผู้ที่เป็ตัวแทนของกลุ่มต่างๆ แล้ว ยังมีปัจจัยอื่นๆ ที่ต้องคำนึงถึงคือ ปัจจัยด้านอัตลักษณ์ เพศภาวะ เชื้อชาติชาติพันธุ์ เข้ามาร่วมอยู่ในกระบวนการปรึกษาหารือด้วย โดยเฉพาะรัฐบาลที่จะต้องเป็นฝ่ายที่คำนึงถึงตัวแทนของคนที่เป็นคนกลุ่มน้อย ขยายขอบของปัญหามากขึ้นแทนที่จะเป็นกลุ่มคนที่มีความสามารถหรือความสัมพันธ์กับ

กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ซึ่งมีผลต่อสร้างแรงสะท้อนจากกลุ่มหลากหลายในสังคม (Ballamie, 2009, online)

การปรึกษาหารือสาธารณะถือเป็นรูปแบบของการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจซึ่งอนุญาตให้สมาชิกของสังคมที่หลากหลายได้แสดงความเห็นหรือเพื่อให้ข้อเสนอของพวกเขาได้ถูกรับฟัง และได้รับการตัดสินใจ (Litva et al., 2002, pp. 1825-1827) ซึ่งมีองค์ประกอบ 4 ประการด้วยกัน ประการที่หนึ่ง คือ ข้อเสนอที่ได้ถูกนำเสนอไปยังไม่ได้ผ่านการตัดสินใจ ประการที่สอง การสะท้อนกลับของข้อเสนอต่างๆ จากสาธารณะ ประการที่สาม คือ การเปิดรับและให้โอกาสสำหรับการประเมินข้อเสนอต่างๆ โดยไม่มีผลประโยชน์แอบแฝงในทุกๆ ข้อเสนอ และประการที่สี่ มีข้อตัดสินใจสุดท้ายสำหรับข้อเสนอที่สามารถอธิบายต่อสาธารณะได้ (Public Health Commission, 1994; Health Funding Authority, 2000; Litva et al., 2002) องค์ประกอบเหล่านี้ เป็นการสะท้อนคุณค่าของการปรึกษาหารือสาธารณะ ที่มีลักษณะการบูรณาการการเคารพเสียงที่หลากหลาย การเปิดใจรับฟัง และการแสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบต่อข้อเสนอต่างๆ (Buetow, 2003, p. 152)

เนื่องด้วยกระบวนการสันติภาพเป็นกระบวนการทางสังคมและการเมืองในพื้นที่สาธารณะ จึงต้องอาศัยการสนับสนุนจากประชาชนในวงกว้างอย่างเปิดเผย ประสบการณ์ความขัดแย้งในทุกที่บ่งบอกว่า การสนับสนุนจากประชาชนเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้การแก้ปัญหาประสบความสำเร็จและมีความยั่งยืน (เครือข่ายวิชาการ Peace Survey, 2559, น. 21) เพราะท้ายที่สุดการตัดสินใจทางการเมืองและการตัดสินใจเชิงนโยบายทั้งปวงย่อมต้อง

ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนผู้ที่มีส่วนได้เสียไม่ว่าผลกระทบจากสถานการณ์ความรุนแรงหรือการบรรลุเป้าหมายสันติภาพที่แท้จริงก็ตาม ยิ่งกว่านั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนทำให้เกิดความผูกพัน รู้สึกรักและมีจิตสำนึกเป็นเจ้าของท้องถิ่นร่วมกัน เนื่องจากมีโอกาเข้ามามีส่วนร่วมในการคิด ตัดสินใจ ร่วมทำและร่วมรับผลประโยชน์ รวมทั้งมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและองค์ความรู้อย่างเปิดเผยระหว่างกัน อีกทั้งประชาชนยังได้รับการแก้ไขปัญหที่ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เนื่องจากภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องเพื่อหาทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว ทำให้แนวทางเหล่านี้ได้รับการสนับสนุนเมื่อนำไปปฏิบัติ และได้รับการยอมรับซึ่งทำให้ภาครัฐไม่ต้องทำงานอย่างโดดเดี่ยว การมีส่วนร่วมยังช่วยให้กระบวนการสันติภาพของรัฐเป็นไปด้วยความโปร่งใส และใช้ทรัพยากรอย่างรอบคอบ เนื่องจากประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลการดำเนินงาน ตลอดจนการกำกับและตรวจสอบการบริหารจัดการของรัฐ ทำให้มีความรับผิดชอบต่อประชาชนมากขึ้น นับเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนและเสริมสร้างทุนทางสังคม เนื่องจากการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการทำงานในลักษณะหุ้นส่วน (partnership) โดยภาครัฐปรับเปลี่ยนบทบาทเป็นผู้ประสานและอำนวยความสะดวก (facilitator) ซึ่งสอดคล้องกับบทบาทภาครัฐในการบริหารราชการยุคใหม่ ทำให้ภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทร่วมกันวิเคราะห์แลกเปลี่ยน และนำเสนอแนวคิดของตนในการออกแบบ นโยบายที่เหมาะสมกับแก้ปัญหาในบริบทของจังหวัดชายแดนใต้ (ผายินีย์ ช.บุญพันธ์, 2562, น. 100-105)

จากการศึกษาที่เกี่ยวข้องข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่าการสำรวจความคิดเห็นประชาชนเกี่ยวกับกระบวนการสันติภาพมีความสำคัญต่อความก้าวหน้าของกระบวนการสันติภาพ นับเป็นหลักฐานที่ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจเชิงนโยบายสามารถใช้เป็นข้อมูลประกอบสำคัญต่อการตัดสินใจเพื่อการแก้ไขปัญหาสนองตอบความต้องการของประชาชนได้ นอกจากนี้ เส้นทางในการสันติภาพชายแดนภาคใต้ที่คู่ขัดแย้งทั้งสองฝ่ายต่างก็อ้างการพึงเสียงความต้องการของประชาชนเป็นที่ตั้ง ดังนั้น การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับกระบวนการสันติภาพทั้งในเชิงกว้างและเชิงลึกซึ่งยังไม่มีองค์กรหรือหน่วยงานใดดำเนินการ โดยเฉพาะในบริบทที่ความก้าวหน้าของกระบวนการพูดคุยมาถึงจุดที่คู่ขัดแย้งหลักประกาศต่อสาธารณะถึงสภารัตถะ 3 ประการที่ต้องการพึงความคิดเห็นของประชาชน คณะผู้วิจัยจึงใช้ข้อมูลและบริบทความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวในการวิเคราะห์มุมมองและข้อเสนอจากผู้ให้ข้อมูลจากพื้นที่ศึกษา

ผลการวิจัย

ความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการขับเคลื่อนกระบวนการพูดคุยสันติภาพจากคำถาม 4 ข้อใหญ่ ได้แก่ (1) ท่านคิดว่ากระบวนการพูดคุยสันติสุข/ สันติภาพที่ดำเนินอยู่เป็นอย่างไรบ้าง และจะสามารถแก้ไขปัญหาชายแดนใต้ได้หรือไม่ (2) ในกระบวนการพูดคุยสันติสุข/ สันติภาพได้กำหนดประเด็นการพูดคุย 3 สภารัตถะด้วยกัน คือ การลดความรุนแรง การปรึกษาหารือกับประชาชน และการแสวงหาทางออกทางการเมือง ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรต่อประเด็นเหล่านี้ (3) ประเด็นใดที่ท่านคิดว่า

เป็นข้อท้าทายสำคัญต่อสันติภาพในชายแดนใต้ และท่านมีแนวทางในการแก้ปัญหาเพื่อบรรลุไปสู่สันติภาพได้อย่างไร และ (4) ท่านคิดว่ารัฐบาลใหม่หลังจากการเลือกตั้งควรมีท่าที/ มาตรการอย่างไรต่อการสร้างสันติภาพในพื้นที่ และการพูดคุยสันติภาพเพื่อให้ความก้าวหน้าอย่างเป็นรูปธรรม ผลการวิจัยพบว่า

1. ความคิดเห็นต่อกระบวนการพูดคุยสันติสุข/ สันติภาพ

1.1 ประชาชนที่เห็นด้วยกับการพูดคุยสันติสุข/ สันติภาพ ให้เหตุผลว่า “เป็นนิมิตหมายที่ดี” กล่าวคือ เป็นสัญญาณของการเริ่มต้นให้ความสนใจและแสดงถึงความตั้งใจในการแก้ปัญหา ทั้งเป็นการพูดคุยเป็นทางการด้วยการบันทึกข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษร การพูดคุยถูกมองด้วยสายตาของประชาชนว่า “ดีกว่าไม่มี และดีกว่าไม่ทำอย่างน้อยมันก็ดีกว่าการหันหลังให้กัน อย่างน้อยทั้งสองฝ่ายก็มีเวทีที่สามารถพูดคุยกัน” เห็นว่า “เป็นสิ่งจำเป็นในการแก้ปัญหาความขัดแย้งที่ทั่วโลกใช้ในการจัดการกับความขัดแย้ง” เป็นการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมขบคิดแก้ไขปัญหาเพราะ “ตัวกระบวนการพูดคุย เป็นฉากที่ทำให้คนเข้ามามีส่วนร่วม” อย่างไรก็ตาม ในกลุ่มที่เห็นด้วยกับการพูดคุยแต่เห็นว่ากระบวนการพูดคุยสันติภาพที่แท้จริงยังไม่เกิดขึ้น ให้เหตุผลว่ายังอยู่ระหว่างการเสนอเงื่อนไขต่างๆ ของฝ่ายที่ขัดแย้ง โดยระบุว่า “ที่ผ่านมาเป็นเพียงการสร้างเงื่อนไขของทั้งสองฝ่าย ยังไม่ใช้การพูดคุยสันติภาพ แบบที่เป็นหลักการและกระบวนการสากล” หรือเหตุผลที่ไม่นับว่าเป็นกระบวนการสันติภาพ เพราะการสื่อสารของรัฐบาลไทย เรียกว่าเป็น “การพูดคุยสันติสุข” รวมทั้งยังขาดการเสนอทิศทางการแก้ปัญหา

ทางการเมืองเชิงโครงสร้างการปกครอง ซึ่งพิจารณาจากการเสนอให้ลดการใช้ความรุนแรง

การให้ความเห็นข้างต้นของประชาชนในส่วนที่ว่าการับสถานะของการพูดคุยว่าเป็นเพียง “สันติสุข” ยังไม่ใช้กระบวนการสันติภาพ โดยที่คำถามในการสัมภาษณ์และสนทนากลุ่มของโครงการวิจัยเลือกใช้คำทั้งสอง กล่าวคือ “สันติสุข/ สันติภาพ” เนื่องจากมีการใช้และถูกให้ความหมายจากกลุ่มผู้ใช้อย่างต่างกัน กระบวนการพูดคุยเพื่อสันติสุข (สิทธิ ตระกูลวงศ์, 2562, น. 4-8) เลือกใช้หรือกำหนดเรียกโดยคณะทำงานฝ่ายรัฐตลอดจนเอกสารทางการที่เกี่ยวข้อง ในขณะที่คู่เจรจารวมทั้งกลุ่มประชาชนที่ทำงานในภาคประชาสังคม องค์กรพัฒนาเอกชน รวมถึงงานวิชาการเลือกใช้คำว่ากระบวนการสันติภาพ ด้วยเห็นว่าสันติภาพเป็นคำสากล มีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายระหว่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ เช่นกฎบัตรสหประชาชาติหรือในหนังสือกฎหมายระหว่างประเทศใช้คำว่าสันติภาพ ในด้านที่เกี่ยวกับการจำกัดการใช้กำลังทหาร ใช้คำว่าธำรงรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศโดยองค์การสหประชาชาติ เป็นต้น ขณะที่กลุ่มคำว่าด้วยการเจรจาสนธิสัญญา พุดคุยสันติสุข กระบวนการสร้างสันติสุข และอื่นๆ ที่ใกล้เคียงกัน กำหนดใช้พร้อมกับการเข้ารับตำแหน่งผู้นำรัฐของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ในปี 2557 (สำนักข่าวอิศรา, 2557, ออนไลน์)

1.2 กลุ่มประชาชนที่ไม่เห็นด้วยกับกระบวนการพูดคุยสันติสุข/ สันติภาพ

ผู้ให้ข้อมูลแทบทั้งหมดให้การสนับสนุนการพูดคุยสันติสุข/ สันติภาพ ยกเว้นนักการเมืองที่แสดงความเห็น

อย่างชัดเจนว่า “ทำไมรัฐบาลของ พล.อ.ประยุทธ์ ต้องใช้คำว่าสันติสุข แต่วงเล็บว่าสันติภาพ ที่เราทำอย่างนี้ เพราะเรามีข้อเงื่อนไขอยู่แล้วว่า ข้อยุติในเรื่องของปัญหามันเป็นปัญหภายในประเทศเรา และรัฐบาลมาเลเซียเองก็บอกว่าเป็นปัญหาของประเทศไทยเท่านั้น” โดยผู้ให้ข้อมูลจากกลุ่มนักการเมืองคนเดิมระบุว่า “ปัญหามันรุนแรงในจังหวัดชายแดนใต้เป็นความขัดแย้งภายในประเทศ จึงไม่ควรที่จะยกระดับหรือเปิดช่องให้คนนอกหรืออีกความหมายหนึ่งคือต่างชาติเข้ามาแทรกแซง” จึงไม่เห็นด้วยตั้งแต่การใช้คำว่า “การพูดคุยสันติภาพ” และ เห็นด้วยกับการใช้คำว่า “การพูดคุยสันติสุข”

2. ความเชื่อมั่นต่อกระบวนการพูดคุยสันติภาพในการแก้ปัญหาชายแดนใต้

2.1 สำหรับความสามารถของกระบวนการพูดคุยสันติสุข/ สันติภาพต่อการแก้ไขปัญหาสถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ประชาชนมีความเชื่อมั่นว่าเป็นหนทางที่จะสามารถนำไปสู่การแก้ปัญหาสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ ไม่ว่ากลุ่มผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประชาชนคนทั่วไป ผู้นำองค์กรด้านการคุ้มครองสิทธิผู้หญิง ผู้ประกอบการ เศรษฐกิจสร้างสรรค์ สื่อมวลชน เจ้าหน้าที่และผู้นำองค์กรภาคประชาสังคม ผู้ให้ข้อมูลจากฝ่ายรัฐ และนักการเมือง โดยที่สื่อมวลชนขยายความถึงความมั่นใจในกระบวนการพูดคุยว่าจะนำไปสู่ทางออกของปัญหาที่ทุกฝ่ายยอมรับกันได้ต้องใช้เวลา และต้องใช้ความจริงใจของผู้ดำเนินการหลักทั้งสองฝ่าย รวมทั้งต้องมีความต่อเนื่องในกระบวนการดำเนินการ “เพราะว่าการเกิดขึ้นของกระบวนการพูดคุย เป็นจุดมุ่งหมายที่ดี ที่จะทำให้

อนาคตข้างหน้าจะเห็นได้ว่าไปในทิศทางไหน การเจรจาเป็นวิธีการหาทางออกวิธีหนึ่ง ซึ่งเป็นวิธีที่ละมุนละม่อมจากหลายๆ กรณี ไม่ว่าจะเป็นกรณี มินดาเนา อาเจห์ และอีกหลายๆ ประเทศ”

2.2 ฝ่ายขบวนการแนวร่วมปฏิวัติแห่งชาติติมลายูปาตานี หรือ BRN ไม่ค่อยเชื่อมั่นว่ากระบวนการพูดคุยจะสามารถแก้ปัญหาได้ เนื่องจากผู้ให้ข้อมูลกลุ่มนี้สะท้อนว่ายังไม่ค่อยเห็นผลสำเร็จที่เป็นรูปธรรมจากการพูดคุย และยังไม่แน่ใจว่าตัวแทนการพูดคุยมีอำนาจในการตัดสินใจมากนักน้อยเพียงใด โดยให้ความเห็นถึงตัวแทนของทั้งสองกลุ่มที่อาจยังไม่ใช่ผู้แสดงที่แท้จริง ด้วยการเปรียบเทียบกับ การชกมวยว่า “เป็นการชกมวยที่ถูกคู่ ระหว่างองค์กร (ผู้เห็นต่าง) กับตัวแทนฝ่ายรัฐ แต่ไม่ถูกคน เพราะคนที่เป็นตัวแทนของสองกลุ่ม อาจจะไม่ถูกต้องกับประเด็นสาระตลยัง ไม่เห็นผลการพูดคุยเป็นรูปธรรม และการพูดคุยก็ถูกบันทึกไว้เท่านั้น สิ่งที่เป็นรูปธรรมนั้นคือ กลไกการพูดคุยที่มีตัวแทนของรัฐบาลไทย ตัวแทน BRN และตัวแทนฝ่ายมาเลเซียที่เป็น facilitator” ขณะที่นักธุรกิจรุ่นเก่าเห็นว่า “หน่วยงานของรัฐบาลบางส่วนไปพูดคุยสันติภาพที่มาเลเซีย ซึ่งก็มีบางส่วนที่เป็นข้อสงสัยเกี่ยวกับกลุ่มที่หน่วยงานของภาครัฐดังกล่าวไปพูดคุยว่ามีอำนาจจริงหรือไม่ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายมาเลเซีย ฝ่าย A หรือ ฝ่าย B เพราะว่าการพูดคุยสันติภาพ ต้องพูดคุยกับคนที่มีอำนาจ จึงจะตกลงกันได้ แต่เมื่อผลเป็นอย่างนี้ เราก็อยากทราบว่าที่มานั้นมีอำนาจจริงหรือไม่ กลุ่มที่ไปจะเป็นทหารจาก กอ.รมน. ไม่มีภาคประชาสังคม ภาคประชาชน ภาคการเมือง ตัวแทนของกลุ่มสิทธิมนุษยชน ซึ่งพอเป็นทหาร ทหารกับสันติภาพมันไม่สอดคล้อง กันเป็นข้อตรงข้ามกัน ดังนั้น สันติภาพ

ต้องมาจากกลุ่มตัวแทนภาคประชาชน ภาคการเมือง กลุ่มสิทธิมนุษยชน และ กอ.รมน. ก็ยังจะใช้การพูดคุยแบบเดิม ซึ่งไม่สามารถแก้ปัญหาได้ เพราะพูดคุยมาหลายครั้ง หลายปีแล้ว และไม่ได้มีผลต่อการเกิดสันติภาพ ความรุนแรงก็ไม่ลดลง”

2.3 กระบวนการพูดคุยเป็นเพียง “ส่วนหนึ่ง” ของการแก้ปัญหา ประชาชนเห็นว่าการพูดคุยสันติภาพเป็น “เครื่องมือหนึ่ง” ในการแก้ปัญหาเท่านั้น “ไม่ได้มีศักยภาพที่จะสามารถแก้ปัญหาได้ทั้งหมด อย่างน้อยทำให้เยาวชนกับผู้ใหญ่ได้มีพื้นที่การพูดคุยกัน แลกเปลี่ยนมุมมอง ช่วยทำให้สถานการณ์คลี่คลายในเรื่องของการไม่ไว้วางใจต่อกันได้” ขณะเดียวกัน ยังต้องอาศัยการทำงานร่วมกับกลไกและกระบวนการอื่นๆ ด้วย

2.4 การพูดคุยสันติภาพถูกมองจากประชาชนว่าขาดข้อมูลที่เพียงพอในการที่จะตัดสินใจ หรือบ่งชี้ว่าจะแก้ปัญหาได้ “เนื่องจากไม่ค่อยเห็นถึงความคืบหน้าอะไรที่มีความสำคัญพอ ที่เราจะเห็นว่ามีความก้าวหน้าอย่างมีความหมาย” รวมทั้งไม่สามารถคาดหวังว่าการพูดคุยจะสามารถแก้ปัญหาต่างๆ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ เพราะ “มันกลายเป็นอุตสาหกรรมการพูดคุย”

3. ความคิดเห็นต่อประเด็นการพูดคุย 3 สาระตลความเคลื่อนไหวล่าสุดของการพูดคุยสันติภาพ คือ การลดความรุนแรง การปรึกษาหารือกับประชาชน การแสวงหาทางออกทางการเมือง ต่อมุมมองเหล่านี้ประชาชนมีความเห็นแบ่งออกได้ ดังนี้

3.1 การลดความรุนแรง

เพื่อความเข้าใจต่อการลดความรุนแรงที่ตรงกัน ผู้ให้ข้อมูลเห็นว่าต้องนิยามความรุนแรงให้ชัดเจน และการ

ลดความรุนแรงต้องไม่อยู่เพียงแค่ความรุนแรงเชิงกายภาพเท่านั้น แต่รวมถึงความรุนแรงในรูปแบบอื่น เช่น การลดความรุนแรงไม่ได้หมายถึงการลดความรุนแรง เช่น ระเบิด การช่มยิงของผู้ก่อความไม่สงบฝ่ายเดียว แต่จริงๆ แล้วต้องรวมไปถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชน เช่น การปิดล้อมตรวจค้น วิสามัญฆาตกรรมที่กระทำโดยเจ้าหน้าที่รัฐ รวมทั้งผลกระทบด้านจิตใจ ความระแวงในการใช้ชีวิตประจำวัน

3.2 การปรึกษาหารือกับประชาชน

จากการศึกษาความคิดเห็นต่อประเด็นสาระัตถะการปรึกษาหารือกับประชาชน พบว่าผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่เห็นด้วยในประเด็นการปรึกษาหารือกับประชาชน เพราะเป็นแนวทางที่ดีในการรับฟังเสียงของประชาชน แต่ยังคงมีข้อสงสัยในกระบวนการหรือรูปแบบของการปรึกษาหารือว่าควรเป็นไปในกระบวนการใด ความเห็นหลักร่วมกันประการสำคัญคือ ควรมีการรวมเสียงของทุกฝ่าย ไม่ว่าจะจากคนชายขอบ คนพิการ แม่หม้าย เด็กกำพร้า เพราะเขาเหล่านั้นมีสิทธิที่จะส่งเสียงได้โดยปกติและปลอดภัย ทั้งต้องคำนึงถึงความหลากหลายดังข้อเสนอว่า “ต้องเป็นพื้นที่ที่เปิดให้กับอัตลักษณ์ที่หลากหลายด้วย” ทั้งสองฝ่ายต้องมีส่วนร่วมในการพูดคุยกับประชาชน “ที่ผ่านมายังไม่มีตัวแทนฝ่ายขบวนการ BRN มาปรึกษาหารือกับประชาชนในพื้นที่ ในฐานะที่มีการนิยามว่าประชาชนเป็นของเขา เข้าใจว่าอาจจะไม่กล้า อันเนื่องจากยังไม่มีกฎหมาย หรือ พ.ร.บ.รับรองความปลอดภัย”

สำหรับกลไกในการพูดคุย ผู้ให้ความเห็นเสนอว่าต้องใช้กลไกหลายระดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “กลไกที่มีอยู่ในพื้นที่” เพราะเป็น “กลไกที่มาจากประชาชนหลายส่วน

ทั้งกลไกของภาคประชาสังคม กลไกท้องถิ่น ท้องถิ่น นายกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อบต. หรือเทศบาล และกลไกเอกชนที่อยู่ในพื้นที่ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญของการให้ประชาชนที่พร้อมมีสิทธิมีเสียงในสิ่งที่เขาต้องการในกระบวนการพูดคุยสันติภาพ” เช่นการจัดเวทีพูดคุยในหมู่บ้านเพื่อเอื้อให้เกิดการแสดงความคิดเห็น และต้องสร้างบรรยากาศที่ปลอดภัย ผู้เข้าร่วมรู้สึก ไว้วางใจ และเป็นอิสระมากเพียงพอที่จะแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างหลากหลายและความต้องการที่แท้จริงได้ และการมีแพลตฟอร์มออนไลน์ในการรับฟัง ความเห็นโดยให้รับรองช่องทางอย่างเป็นทางการ เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่คณะพูดคุย รวมทั้งคนรุ่นใหม่และประชาชนในกลุ่มที่เข้าถึงแพลตฟอร์ม และขอเสนอให้มีคณะทำงานที่ประกอบด้วยผู้แทนจากฝ่ายรัฐไทย ฝ่าย BRN ฝ่ายประชาสัมพันธ์ และฝ่ายวิชาการ เข้ามาเป็นกลไกร่วม เพื่อออกแบบกระบวนการศึกษาหารือรวมถึงกำหนดประเด็นต่างๆ ที่จะนำไปสู่การรับฟังเสียงประชาชน แม้ว่าผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่จะเห็นด้วยกับการปรึกษาหารือกับประชาชน ทว่าก็ยังมีส่วนสงสัยเกี่ยวกับความไม่มั่นใจในกระบวนการปรึกษาหารือ รูปแบบการรับฟังยังไม่มีประสิทธิภาพ เพราะติดรูปแบบตามระบบราชการ

3.3 ความคิดเห็นต่อประเด็นการแสวงหาทางออกทางการเมือง

การแสวงหาทางออกทางการเมืองมีความสำคัญและถือเป็นกระบวนการที่รองรับการแก้ปัญหาและการสร้างสันติภาพแบบยั่งยืน ผู้ให้ข้อมูลเห็นตรงกันว่า ต้องการให้การเมืองนำการทหาร เน้นหลักของการเคารพสิทธิมนุษยชน วัฒนธรรมของสังคม และเป็นแนวทางสันติวิธี

สำหรับการกระจายอำนาจ คือหัวใจของการแสวงหาทางออกทางการเมืองขึ้นอยู่กับการใช้อำนาจในการเมืองในการจัดสรรอำนาจ หรือรูปแบบการปกครองที่คนในพื้นที่ต้องการ อย่างไรก็ตาม มีข้อกังวลอยู้งว่าไม่ว่าจะเป็นการกระจายอำนาจแบบปกติกับการมีเขตปกครองพิเศษ สิ่งสำหรับผู้ประกอบการและนักธุรกิจในท้องถิ่นกังวลคือ “ความไม่มีประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่รัฐที่ยังไม่สามารถเข้าใจคนในพื้นที่ได้อย่างแท้จริง” และ “ผู้คนในพื้นที่ยังไม่มีความพร้อมในการแสดงศักยภาพที่จะปกครองตนเอง ข้อเสนอที่ควรต้องเตรียมการคือ ควรมีการทำความเข้าใจตั้งแต่รัฐธรรมนูญ และกลไกการปกครองท้องถิ่น”

ข้อกังวลอีกประการคือ “การรักษาอำนาจในสังคมพหุวัฒนธรรม” ในมุมมองของผู้ติดตามและวิเคราะห์กระบวนการสันติภาพเห็นว่าการวิเคราะห์ต้องทำผ่านการคิดอย่างละเอียดรอบคอบ เช่น อัตราส่วนระหว่างผู้คนต่างความเชื่อ ศาสนา วัฒนธรรม และต้องคำนึงถึงข้อกังวลอื่นที่อาจตามมา เช่น การแสวงหาผลประโยชน์จากนักการเมือง หากมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการปกครอง ความเห็นต่อเรื่องการแสวงหาทางออกทางการเมืองนี้ ผู้ให้ข้อมูลกลุ่มสตรี กลุ่มเยาวชน และผู้นำศาสนาเห็นตรงกันว่าต้องใช้กลไกรัฐสภาเป็นพื้นที่ปลอดภัยในการแสวงหาทางออกในการพูดคุยปัญหาความขัดแย้งระหว่างคู่ขัดแย้งและออกกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพราะปัญหาชายแดนภาคใต้มีผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ด้วย ผู้ที่ทำงานส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกระบวนการสันติภาพชายแดนใต้เห็นว่าสภาและบุคคลในงานกำหนดนโยบายต้องหาทางออกทางการเมืองโดยเห็นว่าในอนาคต “หากเป็นไปได้อาจเปิดให้ขบวนการ

อย่าง BRN เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง เช่น การตั้งพรรคการเมือง”

4. ความท้าทายต่อกระบวนการพูดคุยสันติภาพจากการวิจัยพบว่า ข้อท้าทายต่อกระบวนการสันติภาพในทัศนะของประชาชนมีหลากหลายรูปแบบ ได้แก่ ความคลางแคลงใจ ไม่เห็นถึงความจริงใจระหว่างคู่ขัดแย้ง เนื่องด้วยเป้าหมายของการพูดคุยที่ไม่ตรงกัน การไม่เข้าใจปัญหาและความไม่ต่อเนื่อง รวมทั้งปัญหาความชอบธรรมในการเป็นตัวแทนที่มีอำนาจตัดสินใจที่แท้จริง ทำให้การพูดคุยส่งผลต่อการขาดประสิทธิภาพในโต๊ะเจรจา รวมทั้งการให้คนนอกพื้นที่ความขัดแย้งที่ไม่เข้าใจปัญหาในพื้นที่เป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจทำให้การแก้ไขปัญหาจะประสบความสำเร็จ

ความท้าทายต่อการพูดคุยสันติภาพยังมีประเด็นการขาดการมีส่วนร่วมจากคนหลากหลายกลุ่มและปัญหาเชิงโครงสร้างทางสังคม เช่น ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและความยากจนที่ยังเป็นข้อท้าทายพื้นฐานที่สำคัญมาก นอกจากนี้ ยังมีประเด็นการจัดสรรงบประมาณที่กระจุกตัวอยู่ที่งานฝ่ายความมั่นคงมากกว่า กระจายไปให้เกิดประโยชน์ต่อการแก้ปัญหาความยากจนในพื้นที่ รวมถึงปัญหาเรื่องการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ ส่งผลให้มีการคอร์รัปชันทางงบประมาณในพื้นที่ความขัดแย้ง ผู้ให้ข้อมูลต่างเห็นว่าโครงสร้างอำนาจรัฐแข็งตัวและยังคงถูกผูกขาดอยู่กับฝ่ายทหารและหน่วยงานความมั่นคงในพื้นที่เป็นหลัก การที่โครงสร้างรัฐไม่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างอิสระ ส่งผลต่อปัญหาทางความสัมพันธ์ระหว่างคนในพื้นที่ความขัดแย้งที่มีภูมิหลังทางศาสนาและวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน เช่น หน่วยงานความมั่นคงตั้งฐาน

ปฏิบัติการทางการเมืองในวัดและชุมชนชาวพุทธ ในแง่ข้อท้าทายเรื่องการตื่นตัวของประชาชนในพื้นที่พบว่ายังจำกัด คนส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับรายได้และการมีงานทำที่ดีและมั่นคง ขณะที่การสร้างความรู้ความเข้าใจผ่านการสื่อสารเรื่องกระบวนการสันติภาพยังคงเป็นจุดอ่อนที่ต้องเร่งพัฒนา นอกจากนี้ ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในพื้นที่ยังคงเป็นประเด็นปัญหาท้าทายที่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง แต่มักไม่ค่อยมีการพูดถึง รวมทั้งการใช้กฎหมายพิเศษอาทิ กฎอัยการศึก รวมทั้งการไม่มีพื้นที่พูดคุยอย่างจริงจัง เรื่องรูปแบบการปกครอง การกระจายอำนาจ และการทำให้ข้อเสนอต่างๆ ที่มาจากประชาชนให้เกิดเป็นรูปธรรม

5. ความคาดหวังต่อรัฐบาลใหม่ในการหนุนเสริมกระบวนการสันติภาพ

ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่มีความหวังต่อรัฐบาลชุดใหม่ที่กำลังจัดตั้งโดยพรรคก้าวไกล เนื่องจากเป็นพรรคที่มีคะแนนเสียงนำและสูงสุดในช่วงของการเก็บข้อมูลภาคสนาม ปี 2566 ประชาชนเห็นว่าการแก้ปัญหาชายแดนภาคใต้ต้องดำเนินการด้วยวิถีประชาธิปไตยฝ่ายทหารที่ไม่มีรูปแบบหรือวิธีคิดเหล่านี้ในการจัดการปัญหา คิดว่าคงจะแก้ปัญหาไม่ได้ นักการเมืองท้องถิ่นเห็นว่า “จะแก้ไขโดยสร้างความสงบแบบเดิมๆ ไม่ได้” ผู้ให้ข้อมูลจากภาคประชาสังคมสะท้อนว่า “ที่สำคัญต้องเป็นรัฐบาลพลเรือน” ขณะที่ตัวแทนจากกลุ่มทำงานด้านผู้หญิงเห็นว่าความหวังของประชาชนมีมากขึ้น จึงต้องมีคณะทำงานที่มีความรู้ความสามารถ มีความมุ่งมั่นในทางการเมืองและสร้างความเปลี่ยนแปลง เป็นตัวแทนที่มีความหวัง เน้นย้ำให้ผู้หญิงเข้าไปมีบทบาท มีส่วนร่วมในกระบวนการนี้เพื่อสะท้อนมุมมองของกลุ่มผู้หญิงที่ได้รับผลกระทบในการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นรูปธรรม

ข้อสังเกตช่วงเปลี่ยนผ่านที่โครงการใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพเพิ่มเติมจากงานวิจัยเชิงสำรวจ ผลการวิจัยเชิงคุณภาพทั้งสองครั้ง ได้แก่ ปี 2565 และ 2566 ในแง่ของบริบททางสังคมการเมืองมีผลต่อการแสดงความคิดเห็นของประชาชน สืบเนื่องจากระยะเวลาการศึกษาภาคสนามของ Peace Survey ครั้งที่ 5 กับครั้งที่ 6 เป็นช่วงการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา นอกจากนี้ยังมีสถานการณ์ความขัดแย้งที่มีความซับซ้อน โดยเฉพาะในปี 2562 ขบวนการเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาลของคนรุ่นใหม่ก่อตัวและทวีความเข้มข้นจนเกิดกระแสของการเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ และการเรียกร้องให้มีการบริหารจัดการสถานการณ์แพร่ระบาดของไวรัส ผู้ให้ข้อมูลในครั้งที่ 6 มองว่ามีความท้าทายต่อการมองสถานการณ์ทางการเมือง เช่น ความเห็นต่อการชุมนุมของคณะราษฎรที่มีทั้งเห็นด้วยและไม่เห็นด้วยในสัดส่วนที่ก้ำกึ่ง นอกจากนี้ ผู้ให้ข้อมูลยังต้องการให้รัฐบาลพลเรือนเพื่อเกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สามารถเปิดทางในการแก้ไขปัญหาคความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ผ่านสถาบันทางการเมือง เช่น การแก้รัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่ยังไม่สามารถกล่าวถึงหรือเป็นเรื่องยากที่จะกล่าวถึง คือ การปฏิรูปสถาบันพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นประเด็นจากการชุมนุมทางการเมือง ขณะที่การสำรวจในครั้งที่ 7 เป็นห้วงเวลาที่ประเทศไทยกำลังอยู่ในช่วงเวลาของการเลือกตั้งปี 2566 คำถามที่เพิ่มเข้ามาในบริบทนี้คือ “ท่านคิดว่ารัฐบาลใหม่หลังจากการเลือกตั้งควรจะมีท่าที/มาตรการอย่างไรต่อการสร้างสันติภาพในพื้นที่และการพูดคุยเพื่อให้มีความก้าวหน้าอย่างเป็นรูปธรรม” ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่ให้คำตอบว่า มีความหวังต่อการแก้ไขปัญหาจังหวัด

ชายแดนใต้ในรัฐบาลใหม่ที่เป็นรัฐบาลพลเรือน อย่างไรก็ตามประชาชนก็ยังคงมีข้อกังวลต่อกลไก โครงสร้าง อำนาจทางการเมืองแบบเดิมที่ใช้ “การทหารนำการเมือง” อาจยังเป็นอุปสรรคทำให้กระบวนการสันติภาพและไม่สามารถปรับเปลี่ยนได้ อีกประเด็นสำคัญของบริบททางสังคมการเมืองมีผลต่อการแสดงความคิดเห็นของประชาชนใน Peace Survey ปี 2565 และ 2566 คือเสียงของคนชายขอบและกลุ่มเปราะบางทางสังคมต้องได้รับการนับรวมเข้า (inclusive) ในกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะอย่างเท่าเทียมกับกลุ่มอื่นๆ และที่สำคัญต้องเป็นการกระทำบนฐานเสรีภาพ ในการแสดงความคิดเห็นที่อิสระและปลอดภัย ซึ่งก่อนหน้านี้กลุ่มเปราะบางแทบไม่ถูกกล่าวถึงและน้อยมากที่จะได้ยินเสียงความต้องการของประชาชนกลุ่มนี้ การนับรวมเข้ามากในการวิจัยครั้งนี้ทำให้ข้อเสนอหลายประการมีความครอบคลุมและชัดเจนตอบรับต่อความต้องการของประชาชนทุกกลุ่มมากขึ้น

อภิปรายและสรุปผล

ข้อมูลจากการอธิบายและให้ความหมายต่อการมีส่วนร่วมเพื่อเสนอมุมมองเชิงวิพากษ์ในการสร้างสันติภาพ เห็นว่าความคิดของมนุษย์หรือผู้คนแต่ละภาคส่วนมีความสำคัญ เป็นข้อเท็จจริง มีพลวัตทางสังคม โดยตัวแสดงต่างตำแหน่งแห่งที่เหล่านี้สะท้อนความเห็นที่สัมพันธ์กัน อาจเกิดความเห็นที่คัดค้าน ขัดแย้ง ต่อด้านจากผู้มีอำนาจดังเช่นข้อเสนอในส่วนของภาคประชาสังคม แต่กระนั้นความเห็นที่ได้มาจากวิธีการศึกษาที่เปิดให้เกิดการถ่ายทอดความคิดของแต่ละคนนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงอย่างมีจุดหมายและปลดปล่อยให้ความคิดใหม่ได้ไหลเวียน

ถูกนำเสนอตั้งเช่นแนวคิดการมีส่วนร่วมของผู้หญิงในพื้นที่อำนาจชายนำ

การวิจัยเชิงคุณภาพด้วยฐานคิดสันติภาพเชิงวิพากษ์ให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาความขัดแย้งด้วยการไม่ใช้ความรุนแรงตอบโต้ และตระหนักต่อความจริงที่ว่า การเข้าใจสังคมอย่างรอบด้านจำเป็นต้องวิเคราะห์ด้วยระดับลึกของมิติอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากทฤษฎีเชิงวิพากษ์เห็นความสำคัญขององค์รวมทางความคิดจากภาคส่วนต่างๆ ในสังคมซึ่งยืนยันถึงความเชื่อมโยงกับสภาพสังคม นอกจากนี้ทฤษฎีเชิงวิพากษ์ปฏิเสธกระบวนการค้นหาความจริงทางสังคมโดยวิธีการแบบนับค่าตัวเลข แต่ให้ความสำคัญกับความหมายในภาษา การแสดงความคิดเห็นของผู้ที่อยู่ในสถานะของการถูกกดขี่หรือเผชิญกับความยากลำบากจากความขัดแย้ง และวิเคราะห์อุดมการณ์ความคิดทางสังคมของแต่ละภาคส่วนเพื่อเน้นการสร้างความรู้ความเข้าใจด้วยการกระทำการเปลี่ยนแปลง รวมทั้งให้ความสำคัญกับผู้ที่อยู่ภายใต้ภาวะการที่เสี่ยงมักไม่ได้รับฟัง ซึ่งในการศึกษานี้ให้ความสำคัญกับกลุ่มคนดังกล่าว นับเป็นการค้นหาความรู้แบบวิภาษวิธีในการพูดคุยสันติภาพจากฐานการส่งเสริมศักยภาพในการแสวงหาทางออกของปัญหาความรุนแรง

ขณะเดียวกัน กระบวนการรับฟังเหตุผลอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง สอดคล้องกับวิถีวิทยาในงานวิจัยเชิงคุณภาพ เรื่องการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อกระบวนการสันติภาพชายแดนใต้ ครั้งที่ 7 ที่มุ่งหาคำตอบเป็นคำอธิบายเชิงพรรณนาวิเคราะห์มิติความลึกของความคิดเห็นประชาชน ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการสร้างสันติภาพ

ชายแดนใต้ รวมทั้งเพื่อขยายให้เห็นคำอธิบายนอกเหนือไปจากความคิดเห็นที่ประมวลผลเชิงสถิติจากการสำรวจความคิดเห็นด้วยวิธีวิทยาในทางสถิติ โดยอาศัยกรอบคำถามหลักที่เชิญชวนประชาชนแสดงความคิดเห็นต่อกระบวนการแก้ปัญหาสถานการณ์ความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ดำเนินมา 20 ปี และมีกลไกการพูดคุยสันติภาพเป็นกลไกหลักซึ่งเริ่มต้นมาตั้งแต่ปี 2556 จนถึงปัจจุบัน

ข้อมูลจากหลายกลุ่มในโครงการมั่นใจว่าสันติภาพสามารถสร้างได้ด้วยการใช้กระบวนการพูดคุยมากกว่าการใช้ความรุนแรง นักวิเคราะห์ที่ติดตามการสร้างสันติภาพและกระบวนการพูดคุยสันติภาพมาโดยตลอดมองถึงความท้าทายภายในจากรัฐไทยในระดับนโยบายที่ยังไม่มีความเป็นเอกภาพในความเห็น ส่งผลให้กระบวนการพูดคุยในฐานะกลไกหลักในการแก้ไขปัญหาถูกตั้งคำถามเรื่องความจริงจังและจริงใจเมื่อฝ่ายรัฐไทยมีอำนาจและทรัพยากร หากคู่เจรจาไม่เชื่อมั่นและสร้างความเชื่อมั่นในการใช้กระบวนการพูดคุยสันติภาพ การจะคาดหวังให้ประชาชนในพื้นที่ที่มีความเชื่อมั่นต่อรัฐบาลจึงมีความเป็นไปได้ยาก

ในบริบทที่คณะพูดคุยสันติภาพทั้งฝ่ายรัฐบาลไทย ขบวนการ BRN เห็นพ้องกันในเงื่อนไขหลัก 3 ข้อ คือ การลดความรุนแรง การแสวงหาทางออกทางการเมือง และการปรึกษาหารือกับประชาชน ล้วนแล้วแต่เป็นประเด็นสำคัญที่ควรแก่การนำมาศึกษาวิจัยเชิงลึกในแง่ของการสร้างความไว้วางใจ กระบวนการทางการเมืองกับการมีส่วนร่วมในงานสันติภาพของฝ่ายประชาชนจากภาคส่วนต่างๆ ซึ่งสันติภาพเชิงวิพากษ์สนใจการให้เหตุผลท่ามกลาง

บรรยากาศแห่งการเลือกตั้งในวิถีประชาธิปไตย ซึ่งเป็นตัวแปรสำคัญเชิงบริบทอันส่งผลในการแสดงความคิดเห็นได้อย่างอิสระเสรีมากขึ้น ด้วยความหวังที่จะเห็นการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในทุกมิติ รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงในสถานการณ์ปัญหาชายแดนใต้ด้วย

เหตุนี้ วิจัยเชิงคุณภาพอำนวยการให้เห็นความหมายของสันติภาพในสายตาของประชาชนกลุ่มต่างๆ รายละเอียดของคำอธิบายในมิติที่เกี่ยวข้องกับตัวตน จุดยืนในการมองและสร้างการมีส่วนร่วมเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง โดยเฉพาะข้อค้นพบใน 3 สาระที่เป็นประเด็นใหม่ล่าสุด กรณีแรกที่เกี่ยวข้องกับการลดความรุนแรงประชาชนไม่เพียงต้องการยุติความรุนแรงเชิงกายภาพ แต่เห็นว่าความรุนแรงเชิงโครงสร้างที่ปรากฏผ่านรูปลักษณะของการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เป็นธรรม การละเมิดสิทธิมนุษยชนในหลากหลายรูปแบบ รวมถึงระบบเศรษฐกิจของพื้นที่ที่ถูกทำลายจากสถานการณ์ความรุนแรงในสองทศวรรษ ส่งผลให้ช่องว่างความเหลื่อมล้ำกว้างขวาง และมองเห็นความรุนแรงแบบมุ่งเป้าชัดเจนขึ้นในรูปของการวิสามัญฆาตกรรมโดยรัฐ ยิ่งกว่านั้น งานวิจัยยังพบอีกว่าประชาชนไม่ต้องการเพียงแค่การลดความรุนแรงเท่านั้น แต่เสนอว่าจำเป็นต้องหยุดความรุนแรงทุกรูปแบบ และต้องไม่มีความรุนแรงเลย ดังนั้นข้อเรียกร้องของประชาชนจึงขยับไปไกลกว่าการลดความรุนแรง ในระหว่างการพูดคุยสันติภาพจึงเป็นความคิดเห็นที่สำคัญยิ่งที่ผู้เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาหับฟังและนำไปปฏิบัติให้เกิดผล เหตุนี้ การเปลี่ยนผ่านความขัดแย้งรุนแรงด้วยกระบวนการสันติภาพเป็นความพยายามแปลงเปลี่ยนไปที่รากเหง้าของความขัดแย้ง ดังนั้นจึงจำเป็นต้องใช้เวลา ทรัพยากร และยุทธศาสตร์ที่หลากหลาย

สำหรับการแสวงหาทางออกทางการเมือง งานวิจัยพบว่าผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่เห็นว่ามีสำคัญและจำเป็นต้องเปิดพื้นที่อย่างกว้าง ให้เสรีภาพและมีความปลอดภัย เพื่อให้มีการใช้แนวทางทางการเมืองเป็นช่องทางในการหาทางออกให้กับปัญหาสถานการณ์ชายแดนใต้ โดยเฉพาะพื้นที่ทางการเมืองในสภา ขณะที่ประเด็นการปรึกษาหารือสาธารณะพบว่ามีความตื่นตัวของประชาชนทุกกลุ่ม มีการนำเสนอทั้งรูปแบบและวิธีการที่สามารถนำไปใช้ปฏิบัติการจริงได้ในการปรึกษาหารือสาธารณะ โดยมีเงื่อนไขให้ประชาชนทุกกลุ่มรวมถึงกลุ่มเปราะบางที่เป็นชายขอบของสังคมได้รับการนับรวมเข้ามาในกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะ อย่างเท่าเทียมกับกลุ่มอื่นๆ และที่สำคัญต้องเป็นการกระทำบนฐานเสรีภาพ ในการแสดงความคิดเห็นที่อิสระและปลอดภัย

สิ่งสำคัญที่สอดคล้องกับมิติของสันติภาพเชิงวิพากษ์ คือการมีส่วนร่วมในการพยายามทำความเข้าใจตำแหน่งและจุดยืนของการศึกษาที่สามารถหนุนเสริมความเปลี่ยนแปลงในสังคม การวิจัยด้านสันติภาพต้องเผชิญกับสถานะคนอื่น ความเห็นอื่นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เป็นการแลกเปลี่ยนมีความหลากหลาย ดังนั้น การวิจัยสันติภาพเชิงวิพากษ์ควรได้รับการทำความเข้าใจในลักษณะที่หลุดพ้นจากความรุนแรงที่ไม่พึงประสงค์ และนำไปสู่สันติภาพ แนวทางปฏิบัติของการวิจัยเป็นการปลดปล่อยและปลดจากอำนาจหรือความคิดครอบงำ อยู่บนพื้นฐานของความเปิดกว้าง สอดคล้องกับระเบียบวิธีวิพากษ์ พหุนิยม และวาทกรรมทางศีลธรรม ด้วยเหตุนี้จึงมีสัมพันธภาพการให้ความเห็นที่เป็นเหตุเป็นผลจากผู้คนในชุมชนการวิจัย เช่น ช่วงก่อนการเลือกตั้งและระหว่างการเลือกตั้งจนถึง

ช่วงทราบผลการเลือกตั้งที่ประชาชนมีความหวังกับรัฐบาลใหม่ที่น่าจะมาจากฝ่ายประชาธิปไตย สามารถผลักดันกระบวนการพูดคุยให้ก้าวหน้ามาก และมีข้อเสนอสำคัญให้มีหัวหน้าคณะพูดคุยสันติภาพที่เป็นพลเรือน อย่างไรก็ตาม ในขณะที่เครือข่ายวิชาการฯ นำเสนอรายงานการวิจัยฉบับนี้ต่อสาธารณะ รัฐบาลที่ก้าวขึ้นสู่อำนาจไม่ได้มาจากพรรคและฝ่ายที่ได้รับความไว้วางใจจากการเลือกตั้งในคะแนนสูงสุด ดังนั้น ข้อเสนอทางวิชาการที่เป็นไปได้คือ การศึกษาเพื่อทำความเข้าใจความคิดเห็นประชาชนเกี่ยวกับความเชื่อมั่นและความหวังต่อกระบวนการสันติภาพที่มีต่อรัฐบาลปัจจุบัน (พ.ศ.2567) นำโดยพรรคที่ไม่กำหนดแผนและไม่มีนโยบายการแก้ปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนที่ได้จากการรวบรวมข้อมูลครั้งนี้ พบว่าประชาชนต้องการให้บรรจุการแก้ไขปัญหายาชายแดนใต้เป็นวาระแห่งชาติ และต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง จึงเป็นการสะท้อนว่านักวิจัยด้านสันติภาพเชิงวิพากษ์มีภารกิจในการแสวงหาความรู้ในช่วงเวลาที่มีการวิจัยทางสังคมศาสตร์ในรูปแบบของการอธิบายจากความคิด ความรู้สึก การมีตัวตนถูกลดทอน

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- เครือข่ายวิชาการ Peace Survey. (2559). ผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อกระบวนการสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ 1 กุมภาพันธ์-มีนาคม 2559. กรุงเทพฯ: สำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล สถาบันพระปกเกล้า.
- เครือข่ายวิชาการ Peace Survey. (2563). ผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อกระบวนการสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ 5 กันยายน-ตุลาคม 2562. กรุงเทพฯ: สำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล สถาบันพระปกเกล้า.
- เครือข่ายวิชาการ Peace Survey. (2564). เอกสารเผยแพร่การแถลงผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อกระบวนการสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ ครั้งที่ 6. สืบค้นจาก <https://cscd.psu.ac.th/th/node/342>
- หมายนิย ช. บุญพันธ์. (2562,). การมีส่วนร่วมของกลุ่มต่างๆ เพื่อสร้างสันติภาพอย่างยั่งยืนในชายแดนใต้. วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 17(1), 100-117.
- จันจิรา สมบัติพูนศิริ. (2558). เหตุใดต่อต้านด้วยสันติวิธีจึงได้ผล: ตรรกะเชิงยุทธศาสตร์ของความขัดแย้งแบบไม่ใช่ความรุนแรง. กรุงเทพฯ: คบไฟ.
- ฉัตรชัย ศรีเมืองกาญจนนา. (2567). แผนปฏิบัติการร่วมเพื่อสร้างสันติสุขแบบองค์รวม (JCPP). ใน ร้อยเรื่องเมืองไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. สืบค้นจาก <https://dl.parliament.go.th/backoffice/viewer2300/web/viewer.php>
- ไทยพีบีเอส. (2566). เริ่มแล้ว! เวทีพูดคุยสันติสุขแบบเต็มคณะ. สืบค้นจาก <https://www.thaipbs.or.th/news/content/324798>
- พัทธธีรา นาคอุไรรัตน์. (2556). “คนกลุ่มน้อยนิด” กับ “ชีวิตแห่งการต่อรอง” ในบริบทความรุนแรงถึงตาย: กรณีศึกษาชาวคาทอลิกในปัตตานี. (ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, วิทยาลัยสหวิทยาการ, สาขาวิชาสหวิทยาการ. กรุงเทพฯ.
- สำนักข่าวอิสรา. (2557). ทำไมต้องเปลี่ยนจาก “พูดคุยสันติภาพ” เป็น “พูดคุยเพื่อสันติสุข”. สืบค้นจาก https://www.isranews.org/content-page/item/31925-talk_31925.html
- สิทธิ ตระกูลวงศ์. (2562). กระบวนการพูดคุยเพื่อสันติสุข จชต. : ความท้าทายของการต่อสู้ทางความคิดตามแนวทางสันติวิธีในทัศนะของผู้ปฏิบัติงานจริง (ห้วงปี 2558 - 2561). กรุงเทพฯ: เมจิก แอนด์ พิคเชลเว็คส์ สตูดิโอ

ภาษาอังกฤษ

- Ballamginge, Patricia. (2009). Democratizing Public Consultation Processes: Some Critical Insights. *Journal of Public Deliberation*, 5(1). Retrieved from https://www.publicdeliberation.net/jpd/vol5/iss1/art11?utm_source=www.publicdeliberation.net%2Fjpd%2Fvol5%2Fiss1%2Fart11&utm_medium=PDF&utm_campaign=PDFCoverPages
- Berry, Laura H., Koski, Jessica., Verkuijl, Cleo., Strambo, Claudia & Piggot, Georgia. (2019). *Making Space: How Public Participation Shapes Environmental decision-making*. Retrieved from <http://www.jstor.com/stable/resrep22993>
- Boonpunth, Kayanee. Chor. & Rolls, G. Mark. (2017). Peace Survey–Lessons Learned from Northern Ireland to Southern Thailand. *ASR: CMU Journal of Social Sciences and Humanities*, 4(2), 133-153.
- Buetow, Stephen. (2003). The Ethics of Public Consultation in Health Care: An Orthodox Jewish Perspective. *Health Care Analysis*, 11(2), 151-160.
- Choldin, H. M. (1986). Statistics and Politics: The “Hispanic Issue” in the 1980 Census. *Demography*, 23(3), 403-418.
- Darby, John & Ginty, R. M. (2008). Introduction: What Peace? What Process? In John Darby. & Roger Mac Ginty (Eds.), *Contemporary Peacemaking* (pp. 1-8). London: Palgrave Macmillan. Retrieved from doi: 10.1057/9780230584556_1
- Fishkin, James S. (2009). *When People Speak Deliberative Democracy and Public Consultation*. Oxford: Oxford University Press.
- Galtung, J. & Jacobsen, Carl G. (2000). *Searching for Peace: The Road to TRANSCEND*. London: Pluto Press.
- Health Funding Authority. (2000). *Consultation Obligations and Guidelines*. Christchurch: Health Funding.
- Herbolzheimer, Kristian. (2015). Multiple Paths to Peace: Public Participation for Transformative and Sustainable Peace Processes. *Kultur*, 2(3), 139-156.
- Horkheimer, Max. (1989). Traditional and Critical Theory. In Max Horkheimer, *Critical Theory: Selected Essays* (pp.188-243). New York: Continuum.

- Innovation for Poverty Action. (2021). *Measuring Knowledge and Understanding of the Peace Process in Myanmar*. Retrieved from <https://poverty-action.org/measuring-knowledge-and-understanding-peace-process-myanmar>
- Litva, Andrea et al. (2002). The Public is Too Subjective: Public Involvement at Different Levels of Health-care Decision Making. *Social Science and Medicine*, 54(1), 1825–1837.
- Ozerdam, Alpaslan & Ginty, Mac Roger. (2019). *Comparing Peace Process*. London: Routledge.
- Patomäki, Heikki. (2001). The Challenge of Critical Theories: Peace Research at the Start of the New Century. *Journal of Peace Research*, 38(6), 723-737.
- Paffenholz, Thania. (2014). *Broadening Participation in Peace Processes: Dilemmas & Options for Mediators*. Retrieved from <https://hdcentre.org/wp-content/uploads/2021/03/MPS4-Broadening-participation-in-peace-processes-July-2014-1.pdf>
- Public Health Commission. (1994). *Consultation Guidelines*. Wellington: Public Health Commission.

ผันผวน ค่อยเป็นค่อยไป หรือแทบไม่เปลี่ยนแปลง ? :
การศึกษาเบื้องต้นว่าด้วยทฤษฎีการเว้นวรรคของดุลยภาพ
กับงบประมาณรายจ่ายของประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ. 2503-2565*

Drastic, Incremental, or Static? : An Exploratory Study
of Punctuated Equilibrium Theory in Thailand's
Public Expenditure (1960-2022)

ภาวิณี ช่วยประคอง**

Pawinee Chuayprakong***

ณัชพล เมธมาลี****

Nutchapon Metmaolee*****

บทความนี้

Received

11 มกราคม 2567

Revised

15 กุมภาพันธ์ 2567

Accepted

27 กุมภาพันธ์ 2567

บทคัดย่อ

แนวคิดและทฤษฎีรวมทั้งการวิจัยที่ผ่านมาเชื่อว่าการเปลี่ยนแปลงของงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นไปแบบค่อยเป็นค่อยไป อย่างไรก็ตาม การวิจัยในปัจจุบันชี้ให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงของงบประมาณรายจ่ายในระยะยาวนั้นมีความคงที่แน่นอนหรือแทบไม่เปลี่ยนแปลง แต่ในบางเวลาท่ามกลางความแน่นอนดังกล่าวมักจะเกิดความผันผวนหรือการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงเกิดขึ้น กล่าวคือมิได้เปลี่ยนแปลงในระดับที่เหมาะสมและทันการณ์กับสภาพแวดล้อมทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ หรือสะท้อนความต้องการของประชาชนแต่อย่างใด ซึ่งการเปลี่ยนแปลงของงบประมาณที่มีลักษณะเด่นทั้งสองประการนี้เป็นไปตามทฤษฎีที่เรียกว่าทฤษฎีการเว้นวรรคของดุลยภาพที่เป็นไปตามพื้นฐานการตัดสินใจด้วยความเห็นเหตุเป็นผลแบบจำกัดและตัวแบบถึงขยะ

* ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยและนวัตกรรมจากสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (ดร.)

*** Assistant Professor, Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration (Ph.D.)

**** นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

***** Master of Public Administration Student, Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration

อนึ่ง เพื่อพรรณนาการเปลี่ยนแปลงของงบประมาณรายจ่ายในระยะยาวของประเทศไทย

การวิจัยนี้จึงตั้งคำถามว่า “การเปลี่ยนแปลงของงบประมาณรายจ่ายประจำปีในระยะยาวของประเทศไทยมีลักษณะอย่างไร และการเปลี่ยนแปลงงบประมาณในแผนงานใดที่มีความผันผวนมากกว่าแผนงานอื่นๆ” โดยการจัดเก็บข้อมูลงบประมาณรายจ่ายประจำปีรายหน่วยงานหรือรายการทรงตั้งปีงบประมาณ พ.ศ.2503-2565 แล้วใช้สถิติเชิงพรรณนาและสถิติเชิงอนุมานวิเคราะห์ข้อมูลงบประมาณดังกล่าว ซึ่งจากผลวิเคราะห์ข้อมูล พบว่างบประมาณรายจ่ายรายหน่วยงานของประเทศไทยไม่ได้เปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป แต่มีการเปลี่ยนแปลงไปตามที่ทฤษฎีการเว้นวรรคของดุลยภาพ ยกเว้นเพียงรายจ่ายของกระทรวงต่างประเทศ กระทรวงแรงงาน และกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ทั้งนี้ หน่วยงานหรือแผนงานที่พบความผันผวนของงบประมาณรายจ่ายอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ได้แก่ งบรัฐวิสาหกิจ งบกลาง และงบยุทธศาสตร์จังหวัด ซึ่งเป็นงบประมาณที่ครอบคลุมหลายพื้นที่และหลายประเด็นปัญหา หรือไม่ได้พุ่งเป้าเพื่อนโยบายใดนโยบายหนึ่งเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ เพื่อให้การเปลี่ยนแปลงของงบประมาณรายจ่ายสะท้อนถึงความต้องการของประชาชนหรือในระดับที่เหมาะสมและทันการณั้้น การส่งเสริมบทบาทของกลุ่มเครือข่ายผู้ผลักดันนโยบายเพื่อให้เป็นผู้เฝ้าดูความเป็นไปของประเด็นและนโยบายสาธารณะอย่างใกล้ชิด รวมทั้งสามารถแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้กำหนดนโยบายหรือตัวแสดงต่างๆ ในระบบการเมืองได้ตามครรลองประชาธิปไตย อาจช่วยเพิ่มการกระจาย วิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อมูลในประเด็นนโยบายได้กว้างขวางและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งในท้ายที่สุดจะสามารถลดระดับความคงที่แน่นิ่งหรือความผันผวนรุนแรงของงบประมาณรายจ่าย กล่าวคือส่งเสริมให้ระบบการเมืองตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมและความต้องการของประชาชนผ่านระบบงบประมาณได้อย่างเหมาะสมและทันการณั้้นได้มากขึ้นไม่มากก็น้อย

คำสำคัญ: งบประมาณ, ทฤษฎีการเว้นวรรคของดุลยภาพ, นโยบายสาธารณะ

Abstract

Previous studies have argued that changes in annual budgets are incremental. Nonetheless, recent research finds that over the long run, annual public budgets feature both stasis and punctuation. Stasis and punctuation represent underreaction and overreaction, respectively, to the social, political, and economic environment, as well as to citizens' preferences. This pattern of budget changes aligns with the assumptions of Punctuated Equilibrium Theory, which highlights bounded rationality and the garbage can model. To test this theory in the context of Thailand's public expenditure, this study asked the following questions: "How do Thailand's annual budgets change over a long period, and which spending categories experience punctuations more frequently than others?"

To answer these questions, this study conducted a quantitative analysis using both descriptive and inferential statistics to analyze Thailand's budget data. The results confirm that Thailand's public expenditure over an extended period exhibits both stasis and punctuation, consistent with the assumptions of Punctuated Equilibrium Theory for all spending categories, except for the annual budgets of the Ministry of Foreign Affairs, Ministry of Labor, and Ministry of Social Development and Human Security. Additionally, spending categories that experienced more punctuation than others include public enterprises, provincial strategy, and unallocated funds. These categories share common characteristics, such as covering a wide range of policy contexts and not focusing on specific policy areas. Some policy recommendations include encouraging policy advocacy groups to actively take on the roles of watchdogs and policy analysts. As integral parts of democracy and democratic development, these roles can promote more effective information processing, dissemination, and deliberation among all stakeholders. This, in turn, can lead to higher levels of attention and commitment from policymakers and budget actors, ensuring timely and proportionate responses to political, social, and economic circumstances, as well as citizens' preferences.

Keywords: Budgets, Punctuated Equilibrium Theory, Public policy

บทนำ

งบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นผลลัพธ์ของกระบวนการทางการเมืองที่สลับซับซ้อน ทั้งนี้เนื่องจากการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้นเป็นเวทีนโยบาย (policy venue) ที่มีตัวแสดงทางนโยบาย (policy actors) จำนวนมาก และต่างคนต่างมีผลประโยชน์ที่หลากหลายมาต่อรองหรือสมยอมประโยชน์ระหว่างกันและกันอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ดังนั้นแล้ว การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่มีสำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบหลัก จึงต้องใช้ข้อมูลจำนวนมากและใช้ระยะเวลายาวนานเพื่อดำเนินการให้สมาชิกรัฐสภาศึกษาอภิปราย และพิจารณาเห็นชอบในท้ายที่สุด อนึ่ง ด้วยกระบวนการต่อรองผลประโยชน์ที่เข้มข้นและซับซ้อน ประกอบกับข้อจำกัดด้านเวลาของผู้กำหนดนโยบายที่จะต้องพิจารณาข้อมูลจำนวนมาก ทำให้ทั้งนักวิชาการและผู้กำหนดนโยบายเองเชื่อว่าผลลัพธ์ของกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้นไม่ค่อยมีการเปลี่ยนแปลง หรือมีการเปลี่ยนแปลงไปบ้างเพียงเล็กน้อย กล่าวคือ เป็นไปตามทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป (Incrementalism) อย่างไรก็ดี ในปัจจุบัน มีข้อสังเกตว่า หากพิจารณาในระยะยาวแล้วนั้น งบประมาณรายจ่ายประจำปีมิได้เป็นไปตามทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไปอย่างชัดเจน แต่เป็นไปตามทฤษฎีการเว้นวรรคของดุลยภาพ (Punctuated Equilibrium Theory) มากกว่า กล่าวคือ งบประมาณรายจ่ายประจำปีมีคุณภาพในระยะเวลายาวหรือแทบจะไม่เปลี่ยนแปลงเป็นระยะเวลาหลายปี แต่เมื่อมีเหตุการณ์สำคัญหรือแรงกดดันทางการเมือง

เศรษฐกิจ หรือสังคม เหตุการณ์ดังกล่าวจะส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อดุลยภาพที่เคยมีมา และทำให้กระบวนการงบประมาณรวมถึงผลการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเปลี่ยนแปลงไปอย่างมีนัยสำคัญเปรียบเทียบกับปีที่ผ่านมา

ทิศทางการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายประจำปีของประเทศไทยในปัจจุบันครอบคลุมเนื้อหาหลัก 4 ประการ ได้แก่ (1) ลักษณะเฉพาะและรายละเอียดของกระบวนการงบประมาณของประเทศไทย (การวางแผน การพิจารณา การอนุมัติ และการบริหารงบประมาณ) (ณรงค์ฤทธิ์ หอมอ่อน, 2562, น. 99; ศิวีไล ชยางกูร, 2562, น. 606-608; ศุภพิชญ์ มวลตะคุ และศิริลักษณ์ เหล่าจันทาม, 2563, น. 215-216) (2) ระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบและกระบวนการงบประมาณ (กฤติธิดา เกิดลาภผล, 2562, น. 57) (3) การจัดสรรงบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหาสังคม เช่น ความเหลื่อมล้ำ (มนตรี โสคติยานุรักษ์ และเบญจพล เรียบร้อย, 2562, น. 569) สังคมสูงวัย (เดชาวัต คงคาน้อย, บรรพต วิรุณราช และธิดา ศรีศิริโชติ, 2562, น. 242) คุณภาพของบริการสาธารณสุข (โกสินทร์ เตชะนิยม และเฉลิมชัย กิตติศักดิ์ นาวิน, 2564, น. 1) เป็นต้น แต่การศึกษาวิจัยงบประมาณในระยะยาวของประเทศไทยในปัจจุบันมีไม่มากนัก ทั้งนี้ ยกเว้นการอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างประชาธิปไตยกับรายจ่ายด้านการป้องกันประเทศปี พ.ศ.2543-2562 (ไพศาล บรรจุสุวรรณ, 2563, น. 39-40) การวิเคราะห์ปัจจัยเชิงสถาบันและระบบการเมืองที่มีผลต่องบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษาที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นค่อยไปในระหว่างปี พ.ศ.2541-2562 (พิชิตชัย กิ่งพวง,

2566, น. 80) และการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายระดับกรมของรัฐบาลไทยระหว่างปี พ.ศ.2548-2559 ที่ระบุว่า การเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไปสามารถอธิบายแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของงบประมาณในภาพรวมได้จำกัด (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และพิชิต รัชตพิบูลภพ, 2559, น. 243)

อย่างไรก็ดี การวิจัยในปัจจุบันยังมิได้ศึกษางบประมาณรายจ่ายในระยะยาวนาน (มากกว่า 50 ปี) และมิได้พิจารณาว่าการเปลี่ยนแปลงของงบประมาณในระยะยาวนั้นเป็นไปในลักษณะใด กล่าวคืออาจเป็นไปตามสมมติฐานของทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไปหรือเป็นไปตามทฤษฎีการเว้นวรรคของดุลยภาพ อีกทั้งการศึกษาวิจัยที่ใช้ทฤษฎีการเว้นวรรคของดุลยภาพเป็นหลักสำหรับอธิบายปรากฏการณ์ด้านการคลังและงบประมาณในระดับแผนงานนั้นมักใช้ประเทศพัฒนาแล้วเป็นกรณีศึกษา เช่น สหรัฐอเมริกา (Jones, Baumgartner, & True, 1998, p. 7; Park & Sapotichne, 2020, pp. 904-905) กลุ่มประเทศสหภาพยุโรป (Fernández-i-Marín, Hurka, Knill & Steinebach, 2019, p. 3) ฮังการี (Seböck, Balázs, & Molnár, 2022, pp. 10-15; Sebök & Berki, 2018, p. 589) เบลเยียม (Walgrave & Varone, 2008, pp. 365-366) เป็นต้น ในขณะที่เดียวกัน การศึกษาวิจัยในลักษณะเดียวกันที่มุ่งอธิบายงบประมาณของประเทศกำลังพัฒนามีอยู่จำนวนจำกัด ตัวอย่างเช่น เขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน (Xiao, Wang & Liu, 2020, p. 873) เนปาล (Guragain & Lim, 2019, p. 493) ฯลฯ ทำให้การจัดสรรงบประมาณระยะยาวทั้งในภาพรวมและรายแผนงานของกลุ่มประเทศอาเซียนรวมทั้งประเทศไทย

ยังมิได้ศึกษาวิจัยด้วยทฤษฎีการเว้นวรรคของดุลยภาพอย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้น การศึกษานี้ตั้งคำถามวิจัยว่า “(1) การเปลี่ยนแปลงของงบประมาณรายจ่ายประจำปีในระยะยาวของประเทศไทยมีลักษณะอย่างไร และ (2) การเปลี่ยนแปลงงบประมาณในแผนงานใดที่มีความผันผวนมากกว่าแผนงานอื่นๆ”

จุดมุ่งหมายหลักของการศึกษานี้มีทั้งหมดสองประการ กล่าวคือ (1) พรรณนาลักษณะการเปลี่ยนแปลงของงบประมาณรายจ่ายของประเทศไทยในระยะยาว และ (2) ระบุถึงแผนงานที่มีความผันผวนหรือที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์สำคัญ การกีดตันทางการเมือง และการเปลี่ยนแปลงสังคมมากกว่าแผนงานอื่นๆ ตามลำดับของคำถามวิจัย โดยเก็บข้อมูลจากเอกสารงบประมาณหรือข้อมูลสาธารณะที่มีอยู่แล้ว (research from available data) และวิเคราะห์ข้อมูลดังกล่าวด้วยสถิติเชิงพรรณนา (descriptive statistics) เพื่อให้เข้าใจลักษณะเด่นของการเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายของประเทศไทยในระยะยาวได้ในเบื้องต้น รวมทั้งใช้สถิติเชิงอนุมาน (inferential statistics) สำหรับเปรียบเทียบระดับการเปลี่ยนแปลงของงบประมาณเพื่อให้สามารถระบุได้ว่ารายจ่ายหน่วยงานหรือแผนงานใดที่มีความผันผวนมากกว่าแผนงานอื่นๆ

ประโยชน์ที่ได้จากผลการศึกษานี้มีประโยชน์สามประการ ได้แก่ (1) การพิสูจน์ความตรงภายนอก (external validity) ของทฤษฎีการเว้นวรรคของดุลยภาพที่สามารถอธิบายการเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายประจำปีในหลายประเทศได้เป็นอย่างดีนั้น สามารถอธิบายข้อมูลในลักษณะเดียวกันของประเทศไทย

ได้หรือไม่ อย่างไร (2) ภาพรวมพลวัตการเปลี่ยนแปลงของงบประมาณรายจ่ายรายแผนงานของประเทศไทยในระยะยาว หรือ 62 ปี กล่าวคือ ตั้งแต่ปี พ.ศ.2503 เป็นต้นมาจนถึง พ.ศ.2565 และ (3) เนื่องจากการศึกษานี้เป็นการศึกษาเบื้องต้น (exploratory study) การวิจัยนี้จึงเสนอประเด็นที่ควรศึกษาวิจัยอย่างละเอียดในอนาคตด้วย ทั้งนี้พิจารณาจากประเภทหรือลักษณะเด่นของแผนงานที่มักมีการเปลี่ยนแปลงงบประมาณบ่อยครั้งหรือผันผวน

การทบทวนวรรณกรรมและกรอบแนวคิด

วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มหลัก ได้แก่ ทฤษฎีเกี่ยวกับรูปแบบของการตัดสินใจในกระบวนการนโยบายสาธารณะ และลักษณะการเปลี่ยนแปลงของงบประมาณรายจ่าย ซึ่งทั้งสองส่วนจะประกอบเข้าด้วยกันเพื่อการตั้งสมมติฐานสำหรับการพิสูจน์ผ่านระเบียบวิธีวิจัยในหัวข้อต่อไป

รูปแบบการตัดสินใจในกระบวนการนโยบายสาธารณะ บทบาทหน้าที่ที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของกระบวนการและตัวแสดงทางนโยบายได้แก่การตัดสินใจ (decision makings) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดสรรทรัพยากรส่วนรวม ว่ารัฐจะจัดสรรให้ใคร ได้รับอะไร েলাไหน และอย่างไร (Lasswell, 1936, p. 1) แต่กระบวนการพิจารณา วิเคราะห์ อภิปราย รวมทั้งระบุทางเลือกนโยบายของระบบการเมืองและการบริหารก็ไม่ว่าจำเป็นที่จะไปเป็นไปตามเหตุและผลเพียงอย่างเดียวเสมอไป ด้วยเหตุผลดังกล่าวทำให้ในภาพรวมแล้วนั้น ประเภทการตัดสินใจในกระบวนการนโยบายสาธารณะนั้นมี 3 รูปแบบดังต่อไปนี้

ทางเลือกสาธารณะ (Public Choice) เพื่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดแก่สังคมและประชาชน การตัดสินใจใดๆ ของสถาบันทางการเมือง (political institution) หน่วยงานหรือองค์กร (organization) และผู้กำหนดนโยบาย (policymaker) จำเป็นต้องวิเคราะห์ปัญหาอย่างละเอียด คำนึงถึงข้อมูลหลักฐาน เสาะหาแนวทางที่เป็นไปได้สำหรับการแก้ไขปัญหา วิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ของแต่ละแนวทาง และในท้ายที่สุดจึงจะตัดสินใจเลือกแนวทางการแก้ไขปัญหาที่มีต้นทุนน้อยที่สุดแต่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมและประชาชนมากที่สุด ซึ่งกระบวนการตัดสินใจดังกล่าวนี้เป็นไปตามสมมติฐานของกลุ่มทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public Choice or Rational Choice) (Buchanan & Tullock, 1962, p. 72; Hindmoor, 2006, p.1)

การตัดสินใจแบบค่อยเป็นค่อยไป (Incrementalism) ในความเป็นจริง ผู้กำหนดนโยบายซึ่งเป็นฟันเฟืองสำคัญของการตัดสินใจทั้งในระดับปัจเจกบุคคล ระดับกลุ่มระดับองค์กร และระดับสังคมนั้น มีเงื่อนไขและความจำกัดทั้งด้านเวลา ทรัพยากร และความสามารถในการประมวลผลข้อมูล ส่งผลให้การตัดสินใจอยู่ภายใต้ความเป็นเหตุเป็นผลแบบจำกัด (Bounded Rationality) (Simon, 1957, pp. 84-92) กล่าวคือ การตัดสินใจไม่ได้เป็นไปตามความเป็นเหตุเป็นผลแบบสมบูรณ์ (Rational-Comprehensive or Root Method) (Lindblom, 1959, pp. 80-81) ตามที่ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะกล่าวไว้ เพราะกระบวนการการตัดสินใจภายในนโยบายสาธารณะนั้นเต็มไปด้วยเป้าหมายที่ไม่ชัดเจนและมักขัดแย้งกันเอง อีกทั้งเป้าหมายเหล่านี้กับแนวทางการแก้ไขปัญหา กลับกลายเป็นสิ่งเดียวกันหรือ

ปะปนกันจนแยกไม่ออก จนทำให้สุดท้ายแล้ว ทางเลือก
ที่ดีที่สุดของบริษัทนี้ ได้แก่ ทางเลือกที่ทุกคนหรือทุกกลุ่ม
ผลประโยชน์พอยอมรับร่วมกันได้ (agreeing or
satisfying) (Lindblom, 1959, pp. 81–87) กล่าวคือ
ผู้กำหนดนโยบายมักวิเคราะห์เพียงทางเลือกที่คุ้นเคยอยู่แล้ว
เพียงไม่กี่ทางเลือก และมุ่งความสนใจไปที่เป้าหมายหรือ
ผลลัพธ์เพียงบางประการ และมีได้พิจารณาผลประโยชน์
ในภาพรวมของทุกกลุ่มในสังคม (Disjointed
Incrementalism) (Lindblom, 1979, pp. 517–518)
อีกทั้งการวิเคราะห์เหล่านี้ยังเกิดขึ้นแบบแยกส่วนหรือ
หน่วยงานในครหน่วยงานมันหรือที่เรียกว่าเป็นเบี้ยหัวแตก
(fragmentated) เพื่อให้สามารถตัดสินใจได้ทันเวลาและ
ลดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ
กระบวนการตัดสินใจของระบบการเมืองจึงมักอ้างอิงหรือ
ยึดผลของการตัดสินใจในปีที่ผ่านมาเป็นหลัก ส่งผลให้
การตัดสินใจของระบบการเมืองในปีปัจจุบันจึงไม่แตกต่าง
ไปจากปีที่ผ่านมามากนัก

การตัดสินใจตามตัวแบบถังขยะ (Garbage Can Model)
ตัวแบบนี้อยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีองค์การ
(Cohen, March & Olsen, 1972, pp. 1–2) และอธิบาย
การตัดสินใจที่ตรงกันข้ามกับความเป็นเหตุเป็นผลว่าเกิดขึ้น
เนื่องจาก (1) เป้าหมายหรือความพึงพอใจของบุคคล
แต่ละกลุ่มมักแตกต่างกัน ขัดแย้งกัน หรือเปลี่ยนแปลง
กลับไปกลับมา เมื่อเวลาผ่านไป (problematic
preferences) (2) วิธีการแก้ไขปัญหาหรือวิธีการดำเนินการ
ที่ไม่ชัดเจน (unclear technology) อันเนื่องมาจาก
ปัญหาใหม่ที่เกิดขึ้นมีความเร่งด่วนรุนแรง อันทำให้ต้อง
ทดลองใช้แนวทางการแก้ไขปัญหาใหม่ที่ไม่เคยปฏิบัติมาก่อน

(trial-and-error procedures) และ (3) การมีส่วนร่วม
ของผู้มีอำนาจในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาที่แปรผันไป
ตลอดเวลา (fluid participation) ทั้งทางด้านตัวบุคคล
เวลา ความพยายาม ความใส่ใจต่อประเด็นปัญหา และ
บทบาทการมีส่วนร่วมในระหว่างการประชุมหารือต่างๆ
ด้วยเงื่อนไขและข้อจำกัดต่อการตัดสินใจทั้งหมดเหล่านี้
ทำให้ทางเลือกในการแก้ไขปัญหาสังคมหรือผลการตัดสินใจ
มิใช่ “ปัญหาที่มองหาทางออก” แต่มักเป็น “ทางเลือกที่
มองหาปัญหา” (a collection of choices looking for
problems) กล่าวคือทางออกของปัญหาเป็นตัวแทนของ
อารมณ์ความรู้สึกที่เข้ากับสถานการณ์ หรือเป็นทางออก
ที่น่าเสนอโดยปัจเจกบุคคลซึ่งคอยเฝ้ามองและรอโอกาส
ที่จะเข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจ การเปลี่ยนแปลง
การตัดสินใจหรือวิธีการดำเนินงานที่แตกต่างไปจากเดิม
อย่างสิ้นเชิงจึงเกิดขึ้นด้วยเหตุดังกล่าว

**ลักษณะการเปลี่ยนแปลงของงบประมาณราย
จ่าย** รายจ่ายสาธารณะ (public expenditure) ถือเป็น
ผลลัพธ์ของกระบวนการตัดสินใจในนโยบาย
สาธารณะที่สำคัญอย่างมาก เนื่องจากมีลักษณะเด่น
2 ประการ คือ (1) มีความเป็นรูปธรรม (concrete) จับต้อง
และวัดได้ และ (2) มีรอบระยะเวลาการตัดสินใจที่ชัดเจน
ซึ่งส่วนใหญ่เป็นรายปี (annual) ด้วยเหตุดังกล่าว
งบประมาณรายจ่ายประจำปีจึงถูกใช้เป็นข้อมูลสำหรับ
ตรวจสอบและวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงของนโยบาย
สาธารณะ ทั้งนี้ งานวิจัยที่ผ่านมาพบว่าการเปลี่ยนแปลง
ของงบประมาณรายจ่ายสาธารณะหรืองบประมาณ
รายจ่ายประจำปีเป็นไปใน 2 ลักษณะดังต่อไปนี้

งบประมาณแบบค่อยเป็นค่อยไป (Budgetary Incrementalism) เทคนิคการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่สำคัญมากเทคนิคหนึ่ง คือ การใช้ข้อมูลรายจ่ายเมื่อปีที่ผ่านมาเป็นฐานในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณในปีต่อไป เพราะการเปลี่ยนแปลงเป็นสิ่งที่ยังมองไม่เห็นหรือจับต้องไม่ได้เหมือนนโยบายที่เคยทำมาแล้วหรือกำลังทำอยู่ อีกทั้งความเฉื่อยของระบบราชการต่อการเปลี่ยนแปลงไปของปัญหาและความต้องการของประชาชน (organizational inertia) ก็เป็นเหตุผลที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้งบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลมักเปลี่ยนแปลงไปจากปีที่ผ่านมาเพียงเล็กน้อยหรือไม่เปลี่ยนแปลงเลย (Budgetary Incrementalism) (Davis, Dempster & Wildavsky, 1966, pp. 529–530; Wildavsky, 1964, pp. 10–11) อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงระดับของงบประมาณเกิดขึ้นได้ในบางครั้งโดยเฉพาะในกรณีของการปฏิรูประบบงบประมาณ แนวคิดการบริหารใหม่ หรือนวัตกรรมเชิงนโยบายที่กระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือพัฒนาการของรายจ่ายสาธารณะที่ตรงกับปัญหาและความต้องการของประชาชนมากขึ้น (Ho, 2019, pp. 64–65; Schick, 1966, pp. 256–258) ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่างบประมาณแบบค่อยเป็นค่อยไปเป็นผลลัพธ์จากทั้งกระบวนการตัดสินใจแบบค่อยเป็นค่อยไปและการตัดสินใจแบบมีเหตุมีผล

งบประมาณตามทฤษฎีการเว้นวรรคของตุลภาพ (Punctuated Equilibrium Theory) ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ทฤษฎีกระบวนการนโยบาย (Theories of the Policy Process) (Weible, 2014, pp. 3–4) และนักวิชาการ

นโยบายสาธารณะเปรียบเทียบ (Comparative Agendas Project หรือ CAP) (Koski & Workman, 2018, pp. 300–303) ศึกษาวิจัยงบประมาณรายจ่ายประจำปีและให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์ในระยะยาวตั้งแต่ทศวรรษจนถึงศตวรรษ โดยมีข้อสมมติฐานว่างว่างบประมาณรายจ่ายมีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลง 2 ลักษณะ (Baumgartner & Jones, 1993, pp. 4–10; Breunig & Koski, 2006, pp. 365–366) กล่าวคือ (1) ความคงที่แน่นิ่ง (stasis) งบประมาณรายจ่ายประจำปีแทบจะไม่มีการเปลี่ยนแปลงใดๆ ต่อเนื่องกันหลายปี ซึ่งมีต้นเหตุจากการความเฉื่อยและแรงต้านของระบบราชการ (friction) เพื่อยังคงกระบวนการผลิต ผลผลิต และผลลัพธ์ของนโยบายรูปแบบเดิมเอาไว้ แม้ว่าปัญหาหรือความต้องการของประชาชนจะเปลี่ยนแปลงไป หรือเปลี่ยนแปลงไปเพียงเล็กน้อยเท่านั้นและไม่สมเหตุสมผลเท่าที่ควร (underreact) และ (2) ความผันผวน (punctuation) ในบางครั้งเมื่อปัญหาหรือความต้องการที่เคยถูกเพิกเฉยกลายเป็นประเด็นทางการเมืองที่ร้อนแรงหรือเกิดเป็นจุดสนใจของสาธารณชนในวงกว้าง ระบบการเมืองและผู้กำหนดนโยบายมักตอบสนองต่อประเด็นความสนใจดังกล่าวด้วยแนวทางที่ไม่เคยปฏิบัติมาก่อน และในปริมาณที่มากเกินไป ความจำเป็นหรือมากเกินไปจนความพอเหมาะหรือความจำเป็นที่แท้จริงของปัญหา (overreact) ทำให้มีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายสำหรับประเด็นดังกล่าวเปลี่ยนแปลงไปจากปีที่ผ่านมาอย่างมาก ซึ่งการเปลี่ยนแปลงทั้งความคงที่แน่นิ่งและความผันผวนนี้สะท้อนให้เห็นถึงทฤษฎีการตัดสินใจในแบบค่อยเป็นค่อยไปและตัวแบบถึงขั้วดังที่กล่าวมาแล้ว (Workman, Baumgartner & Jones, 2022, p. 68)

อนึ่ง การเปลี่ยนแปลงงบประมาณตามทฤษฎี
การเว้นวรรคของดุลยภาพนั้น นอกจากจะไม่สามารถ
ตอบสนองต่อสถานการณ์ปัญหา ความจำเป็นเร่งด่วน หรือ
ความต้องการของสาธารณชนที่เหมาะสมตามสัดส่วนที่
ควรจะเป็นได้แล้ว (disproportional) ในกรณีที่ความ
ผันผวนของงบประมาณนั้นเป็นลบ (negative
punctuation) ระบบการเมืองหรือผู้กำหนดนโยบาย
สาธารณะยังผลักดันภาระหรือความกดดันทางอ้อมให้แก่
ผู้บริหารหน่วยงานที่จะต้องพิจารณาคัดเลือกและประยุกต์
ใช้กลยุทธ์รัดเข็มขัด (Fiscal Austerity) อันได้แก่ การลด
รายจ่าย (Cutback Management) ซึ่งรวมไปถึงการลด
ปริมาณและ/หรือคุณภาพของสินค้าและบริการสาธารณะ
(Levine, 1978, p. 321) และการลดขนาดองค์กร
หรือลดบทบาทและภารกิจขององค์กรลง (downsizing or
retrenchment) (Overmans & Noordegraaf, 2014,
p. 101) ขณะเดียวกัน ในกรณีที่ความผันผวนของงบประมาณ
จะเป็นบวก (positive punctuation) ที่จะนำมาซึ่ง
ทรัพยากรจำนวนมาก แต่ผู้บริหารหน่วยงานก็ต้องปรับ
องค์การและคิดค้นนวัตกรรมทางนโยบายมากขึ้นให้
ตอบสนองต่อสถานการณ์ปัญหาได้อย่างทันท่วงที และ
ต้องเป็นที่พึงพอใจแก่สาธารณชนที่คอยติดตามประเด็น
นโยบายที่เคยถูกเพิกเฉยมาเป็นระยะเวลายาวนาน
นอกจากนี้แล้ว ผู้บริหารหน่วยงานและชุมชนทางนโยบาย
ที่เกี่ยวข้อง (policy community or policy subsystem)
(Cairney, 2013, pp. 4–5) ย่อมต้องเผชิญกับความ
ท้าทายการจัดการนวัตกรรมทางนโยบายดังกล่าวด้วย
เพราะต้องแน่ใจว่านวัตกรรมเหล่านั้นมีความเป็นไปได้ทั้งใน
ทางเทคนิค (technologically feasible) และสมรรถนะ

ของบุคลากร (administrative capacity) ที่มีอยู่สามารถ
ผลักดันนวัตกรรมให้เกิดการใช้จริงได้อย่างมีประสิทธิภาพ
ประสิทธิผล รวมทั้งเป็นเครื่องมือนโยบายที่ได้รับการ
ยอมรับทางการเมืองอย่างแท้จริง (politically accepted)
(Jones et al., 2015, pp. 3–4; Lodge & Wegrich,
2014, pp. 5–17)

งานวิจัยที่ผ่านมา แม้ว่าในอดีตที่ผ่านมา ผลการ
ศึกษาเกี่ยวกับพลวัตของงบประมาณมักแสดงให้เห็นถึง
การเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป เช่น การทดลอง
เกี่ยวกับการให้คำแนะนำของเจ้าหน้าที่งบประมาณต่อ
การเปลี่ยนแปลงระดับรายจ่ายในขั้นตอนการจัดทำและ
การบริหารงบประมาณของรัฐบาลกลาง ประเทศ
สหรัฐอเมริกา (Thurmaier, 1992, p. 471) การปฏิรูป
ระบบงบประมาณแบบ Planning, Programing, and
Budgeting System ในประเทศสหรัฐอเมริกาที่ยังไม่
สามารถก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแบบก้าวกระโดดได้
(Radin, 2012, pp. 1–3) เป็นต้น แต่การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับ
งบประมาณในปัจจุบันสะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงทั้งแบบ
ค่อยเป็นค่อยไปและแบบผันผวนตามทฤษฎีการเว้นวรรค
ของดุลยภาพ จากตัวอย่างทั้งในประเทศพัฒนาแล้ว
และประเทศกำลังพัฒนา และทั้งในงบประมาณรายจ่าย
โดยรวมทุกแผนงาน หรืองบประมาณรายจ่ายของบางแผน
งานหรือของบางหน่วยงาน ตัวอย่างแนวทางการวิจัย
ที่เกี่ยวข้องดังกล่าวมีดังต่อไปนี้

งบประมาณรายจ่ายในภาพรวม การวิจัยที่ผ่านมา
จำนวนมากวิเคราะห์ร้อยละของการเปลี่ยนแปลงของ
รายจ่ายสาธารณะโดยรวม (total expenditure) หรือ
งบประมาณของทุกหน่วยงานหรือทุกแผนงาน

(functional or departmental budgets) ในช่วงเวลา 10 ปีขึ้นไป เพื่อให้ได้ข้อสรุปว่าการเปลี่ยนแปลงในภาพรวมนั้นมีลักษณะอย่างไร ซึ่งส่วนใหญ่พบว่างบประมาณเปลี่ยนแปลงเหล่านั้นเป็นไปตามที่ทฤษฎีการวัณวรรคของดุลยภาพอธิบายไว้ ตัวอย่างเช่น งบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐต่างๆ ในสหรัฐอเมริกาทั้ง 50 รัฐในปี 1985-2002 (Breunig & Koski, 2006, pp. 371-373) งบประมาณรายจ่ายของฮ่องกงระหว่างปี 1947-2007 (Lam & Chan, 2015, pp. 559-563) งบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่นในประเทศเม็กซิโก ระหว่างปี 1990-2008 (Meza, 2021, pp. 13-15) รายจ่ายสาธารณะเปรียบเทียบในประเทศเดนมาร์ก เบลเยียม และสหรัฐอเมริกา ระหว่างปี 1971-2003 (Baumgartner et al., 2009, pp. 613-615) รายจ่ายสาธารณะเปรียบเทียบในประเทศฮังการี เดนมาร์ก เบลเยียม และสหรัฐอเมริกา ระหว่างปี 1945-2013 (Sebö, Balázs, & Molnár, 2022, pp. 18-19) เป็นต้น

งบประมาณรายจ่ายรายแผนหรือรายหน่วยงาน การศึกษาวิจัยอีกกลุ่มหนึ่งวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงระดับรายจ่ายในแผนงานหรือหน่วยงานสำคัญบางหน่วยงาน ซึ่งได้ข้อสรุปว่างบประมาณมีการเปลี่ยนแปลงตามที่ทฤษฎีการวัณวรรคของดุลยภาพอธิบายไว้เช่นกัน อาทิ งบประมาณรายจ่ายด้านสาธารณสุข การศึกษา การจัดการทรัพยากรน้ำ กิจการตำรวจ การป้องกันประเทศ และการคมนาคมขนส่งของประเทศเนปาลระหว่างปี 1990- 2017 (Guragain & Lim, 2019, pp. 508-514) งบประมาณรายจ่ายสำหรับภารกิจด้านการศึกษา (การเรียนการสอน การวิจัย บริการวิชาการทุนการศึกษา การสนับสนุน

วิชาการ การซ่อมบำรุง และรายจ่ายเบ็ดเตล็ด) ของสถาบันการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัยของประเทศสหรัฐอเมริการะหว่างปี 1987-2015 (Ecton & Dziesinski, 2022, pp. 10-16) งบประมาณรายจ่ายด้านการป้องกันประเทศของประเทศสหรัฐอเมริการะหว่างปี 1950-2015 (Sharp, 2019, pp. 384-386) เป็นต้น ทั้งนี้ พึงสังเกตว่างบประมาณสำหรับบางหน่วยงานหรือบางแผนงานมีความผันผวนมากกว่าแผนงานอื่นๆ ดังเช่นในกรณีประเทศเนปาล งบประมาณสำหรับการขนส่งและสาธารณสุขมีความผันผวนมากกว่างบประมาณด้านการศึกษา กิจการตำรวจ การป้องกันประเทศ และการจัดการทรัพยากรน้ำ (Guragain & Lim, 2019, p. 509)

สมมติฐาน สำหรับคำถามวิจัยแรก “การเปลี่ยนแปลงของงบประมาณรายจ่ายประจำปีในระยะยาวของประเทศไทยมีลักษณะอย่างไร” ทฤษฎีแนวคิดที่เกี่ยวข้องและการวิจัยที่ผ่านมาแสดงให้เห็นอย่างเด่นชัดว่าการเปลี่ยนแปลงของงบประมาณรายจ่ายระยะยาวจะเป็นไปตามคำอธิบายของทฤษฎีการวัณวรรคของดุลยภาพ การวิจัยนี้จึงกำหนดสมมติฐานแรกดังต่อไปนี้

H_{0A} : การเปลี่ยนแปลงของงบประมาณรายจ่ายประจำปีในระยะยาวของประเทศไทยเป็นไปตามทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงค่อยเป็นค่อยไป (Incrementalism)

H_{1A} : การเปลี่ยนแปลงของงบประมาณรายจ่ายประจำปีในระยะยาวของประเทศไทยเป็นไปตามทฤษฎีการวัณวรรคของดุลยภาพ (Punctuated Equilibrium Theory) กล่าวคือ มีความคงที่แต่ไม่เปลี่ยนแปลงในช่วงระยะเวลาหนึ่งก่อนที่จะถูกรบกวนด้วยการเปลี่ยนแปลงแบบผันผวน

ในขณะเดียวกัน สำหรับคำถามวิจัยที่สอง “การเปลี่ยนแปลงงบประมาณในแผนงานใดที่มีความผันผวนมากกว่าแผนงานอื่นๆ” งานวิจัยที่เกี่ยวข้องมักชี้ให้เห็นว่างบประมาณของบางแผนงานมีความผันผวนมากกว่าแผนงานอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภารกิจด้านการขนส่งและด้านสาธารณสุขดังกรณีของประเทศเนปาล การวิจัยนี้จึงตั้งข้อสมมติฐานว่างบประมาณรายจ่ายสำหรับภารกิจ 2 ด้านดังกล่าวมีความผันผวนมากกว่าแผนงานอื่นๆ

H_{0B} : งบประมาณรายจ่ายของทุกแผนงานมีความผันผวนไม่แตกต่างกัน

H_{1B} : งบประมาณรายจ่ายของแผนงานอย่างน้อยหนึ่งแผนงานมีความผันผวนมากกว่าแผนงานอื่น

H_{2B} : งบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานด้านการคมนาคมขนส่งและสาธารณสุขมีความผันผวนมากกว่าแผนงานอื่น

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยนี้ใช้แนวทางการดำเนินการวิจัยเชิงปริมาณเป็นหลักในการพรรณนาลักษณะการเปลี่ยนแปลงของงบประมาณรายจ่ายโดยรวมและรายแผนงานหรือหน่วยงาน ซึ่งรายละเอียดเกี่ยวกับแบบการวิจัย ประชากร และกลุ่มตัวอย่าง การจัดเก็บข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูลมีดังต่อไปนี้

แบบการวิจัย การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงปริมาณ (quantitative research) โดยใช้เอกสารหรือข้อมูลสาธารณะที่มีอยู่แล้ว (research on available data) ซึ่งได้แก่ข้อมูลงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อเป็นตัวแทนของผลลัพธ์จากการประมวลผลข้อมูล วิเคราะห์

พิจารณา และตัดสินใจทางนโยบายของระบบการเมืองและการบริหาร

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง การวิจัยนี้ใช้ประเทศไทยเป็นกรณีศึกษาเพื่อเป็นตัวอย่างในการพิสูจน์ความสามารถในการอธิบายของทฤษฎีการเว้นวรรคของดุลยภาพ ประเทศจึงเป็นหน่วยในการวิเคราะห์ (unit of analysis) โดยใช้การเปลี่ยนแปลงของงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นหน่วยสังเกตการณ์ (unit of observation) (Gerring, 2012, pp. 90, 442) และการสังเกตการณ์ในที่นี้หมายถึงการจัดเก็บข้อมูลตัดขวาง ณ ช่วงเวลาต่างๆ (pooled cross section หรือ panel data) หรือ รายจ่ายงบประมาณแผ่นดินรายกระทรวงของแต่ละปีนั่นเอง

อนึ่ง เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารราชการแผ่นดินและการปฏิรูปภาครัฐในประเทศไทย ทำให้มีการเพิ่ม ลด หรือผนวกรวมกระทรวงหลายครั้ง ในช่วงเกือบ 7 ทศวรรษที่ผ่านมา ซึ่งส่งผลให้ข้อมูลสำหรับการวิจัยนี้มีลักษณะเด่นสองประการ (1) ข้อมูลตัดขวางรายปีของการวิจัยนี้มีได้เป็นฐานข้อมูลแบบสมดุล (unbalance panel) เนื่องจากกระทรวงหรือภารกิจของรัฐบาลบางประการกำเนิดขึ้นมาใหม่หลังปี พ.ศ.2530 ตัวอย่างเช่น กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมในปี พ.ศ.2534 กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน) ในปี พ.ศ.2559 งบประมาณพัฒนากลุ่มจังหวัดในปี พ.ศ.2552 กระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ และนวัตกรรมในปี พ.ศ.2562 เป็นต้น และ (2) การเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายหลายเท่าตัวในบางแผนงานเกิดจากการโยกย้ายถ่ายเทงบประมาณระหว่างกระทรวงที่เกิดขึ้นใหม่และกระทรวงที่ถูก

ผนวกรวมเข้ากับกระทรวงอื่น มิได้เกิดจากการกระบวนการวิเคราะห์ พิจารณา และการตัดสินใจของตัวแสดงทางการเมืองหรือทางนโยบายสาธารณะแต่อย่างใด การวิจัยนี้จึงไม่ได้รวมการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งของข้อมูลในการวิเคราะห์ ดังนั้น ข้อมูลงบประมาณรายจ่ายประจำปีนี้จึงเป็นกลุ่มตัวอย่างจำกัด (limited samples) มิใช่กลุ่มตัวอย่างจากหน่วยสังเกตการณ์ทั้งหมด (full samples) (Ryu, 2009, pp. 463–464)

การจัดเก็บข้อมูล งบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้เป็นข้อมูลสำหรับการวิจัยนี้ครอบคลุมงบประมาณรายจ่ายและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมทุกปีงบประมาณตามพื้นฐานข้อมูลของรัฐบาลบันทึกไว้และสามารถสืบค้นในเว็บไซต์ <https://dl.parliament.go.th/handle/13256/20.500.13072> ซึ่งได้แก่ งบประมาณปีงบประมาณ 2500 เป็นต้นมาจนถึงปีงบประมาณปัจจุบัน (ปีงบประมาณ 2566) รวมทั้งสิ้นจำนวน 67 ปี โดยการจัดกลุ่มกระทรวงให้เป็นรายจ่ายตามแผนงาน (functional spending) นั้นอาศัยคู่มือการลงรหัสของ CAP และแนวทางการจัดการข้อมูลงบประมาณในระยะยาวของ Workman และคณะ (Workman, Baumgartner & Jones, 2022, pp. 59–60) การจัดกลุ่มแผนงานนี้พยายามถ่วงดุลความเหมาะสมระหว่างความตรง (validity) และความน่าเชื่อถือของข้อมูล (reliability) เพื่อให้การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม ส่งผลกระทบต่อความสมดุลของฐานข้อมูลระดับการเปลี่ยนแปลงรายจ่ายงบประมาณประจำปีให้น้อยที่สุดซึ่งในท้ายที่สุดแล้ว การวิจัยนี้แบ่งกลุ่มข้อมูลงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นแผนงานทั้งหมด 18 แผนงาน

อันได้แก่ งบกลาง, กิจการของนายกรัฐมนตรี, การป้องกันประเทศ, การบริหารงานคลัง, การต่างประเทศ, การเกษตร, การคมนาคมขนส่ง, การค้าและการท่องเที่ยว, ความมั่นคงภายใน, วัฒนธรรม, การแรงงานและสวัสดิการแรงงาน, วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, การศึกษา, สาธารณสุข, อุตสาหกรรม, หน่วยงานอิสระ, งบประมาณจังหวัด, และรัฐวิสาหกิจ

การจัดเตรียมข้อมูลก่อนการวิเคราะห์ประกอบไปด้วย 2 ขั้นตอนหลัก ได้แก่ (1) ปรับมูลค่าของเงินในปีงบประมาณต่างๆ ให้อยู่ในฐานเดียวกัน ซึ่งการวิจัยนี้ใช้ดัชนีราคาผู้บริโภค (consumer price index) (ปีฐาน 2010) ของ World Bank ในเว็บไซต์ <https://data.worldbank.org/indicator/FP.CPI.TOTL?locations=TH> ซึ่งครอบคลุมปี 2503–2565 เพื่อให้ได้มูลค่าเงินตามเวลา (time value of money) ที่สามารถเปรียบเทียบกันได้อย่างน่าเชื่อถือ และ (2) คำนวณระดับการเปลี่ยนแปลงของงบประมาณรายจ่ายประจำปีเปรียบเทียบกับปีก่อนหน้า (increments) จากสูตรต่อไปนี้ (Meza, 2021, p. 8; Ryu, 2009, p. 461; Workman, Baumgartner & Jones, 2022, p. 63)

สูตรการคำนวณ: ร้อยละระดับการเปลี่ยนแปลงของงบประมาณรายจ่าย (B) ของปีที่ $t = [(B_t - B_{t-1}) / B_{t-1}] * 100$

การวิเคราะห์ข้อมูล การวิจัยนี้ใช้สถิติเชิงพรรณนา (descriptive statistics) และสถิติเชิงอนุมาน (inferential statistics) เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ข้อมูล โดยพิจารณาใช้ผลจากการวิเคราะห์ข้อมูลมากกว่า 1 เทคนิคผสมผสานผลการวิเคราะห์ข้อมูลเข้าด้วยกัน (data analysis triangulate) (Leech & Onwuegbuzie,

2008, p. 588; Onwuegbuzie & Leech, 2007, p. 240) เพื่อให้แน่ใจว่าได้คำตอบวิจัยที่แม่นยำมากที่สุด ทั้งนี้ เทคนิคการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อตอบคำถามวิจัยแต่ละคำถามมีความแตกต่างกันออกไป ซึ่งสำหรับคำถามวิจัยแรก “การเปลี่ยนแปลงของงบประมาณรายจ่ายประจำปีในระยะยาวของประเทศไทยมีลักษณะอย่างไร” เทคนิควิเคราะห์การแจกแจงข้อมูลด้วย 2 กลุ่มเข้ามาเกี่ยวข้อง กล่าวคือ (1) การทดสอบว่าข้อมูลระดับการเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายประจำปีของทุกแผนงาน หรือแต่ละแผนงานเป็นการแจกแจงข้อมูลแบบปกติหรือไม่ (normal distribution) ผ่านการทดสอบที่เรียกว่า Shapiro-Wilk Test (S-W test) (Guragain & Lim, 2019, p. 503; Jordan, 2003, p. 349) และ (2) การทดสอบว่าการเปลี่ยนแปลง L-moment เพื่อตรวจสอบว่าข้อมูลส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่รอบค่ากลางและข้อมูลบางส่วนที่เหลือนกระจายห่างไกลออกจากค่ากลาง (outliers) ที่เรียกว่า Leptokurtic distribution ทั้งนี้ ค่า L-moment อยู่ระหว่าง 0-1 และหากมากกว่า 0.123 แสดงว่ากระจายตัวของข้อมูลเป็นแบบ Leptokurtic distribution หรือ

เป็นไปตามทฤษฎีการเว้นวรรคของดุลยภาพ (Lam & Chan, 2015, p. 558; Sebök, Balázs & Molnár, 2022, p. 11)

สำหรับการตอบคำถามวิจัยที่ 2 การเปลี่ยนแปลงงบประมาณในแผนงานใดที่มีความผันผวน เมื่อเปรียบเทียบกับแผนงานอื่นๆ การวิจัยนี้พิจารณาจาก 2 เกณฑ์ ได้แก่ (1) การนับความถี่ของความผันผวนทั้งบวกและลบ หรือการนับระดับการเปลี่ยนแปลงของงบประมาณที่มากกว่า 25% หรือที่น้อยกว่า -25% ตามลำดับ (Baumgartner & Jones, 1993, pp. 27-28) และ (2) การทดสอบ T-Test เพื่อวิเคราะห์ว่าจำนวนความผันผวนของแต่ละแผนงานมีค่ามากกว่าค่าเฉลี่ยแผนงานอื่นๆ อย่างมีนัยสำคัญหรือไม่ อย่างไร

ผลการวิจัย

สถิติเชิงพรรณนา เพื่ออธิบายลักษณะของการเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยทั่วไป การวิจัยนี้คำนวณค่ากลาง ค่าน้อยที่สุด ค่ามากที่สุด ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ความโด่ง และความเบ้ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีทั้งหมดและแยกตามรายแผนงาน ซึ่งเป็นไปตามรายละเอียดที่แสดงในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 สถิติเชิงพรรณนาของการเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายประจำปีของประเทศไทย

แผนงาน	หน่วยนับ (ปี)	ค่ากลาง	ค่าเบี่ยงเบน มาตรฐาน	ค่าน้อยที่สุด	ค่ามากที่สุด
งบกลาง	62	9.00	27.54	-57.76	108.57
กิจการของนายกรัฐมนตรี	62	10.60	45.88	-79.69	249.75
การป้องกันประเทศ	62	4.75	11.44	-27.79	41.82
การบริหารงานคลัง	62	13.14	38.67	-32.10	267.85
การต่างประเทศ	62	4.30	10.80	-20.79	33.95
การเกษตร	62	7.86	31.99	-69.47	218.73
การคมนาคมขนส่ง	62	8.13	22.15	-47.39	103.43
การค้าและการท่องเที่ยว	62	9.53	28.18	-38.04	128.81
ความมั่นคงภายใน	62	7.24	16.36	-42.57	54.38
วัฒนธรรม	18	6.36	25.33	-40.35	82.38
การแรงงานและสวัสดิการ แรงงาน	28	9.45	26.54	-44.33	73.35
วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	42	9.01	27.97	-39.95	111.16
การศึกษา	62	7.23	19.70	-50.41	119.61
สาธารณสุข	62	7.92	15.29	-29.79	69.15
อุตสาหกรรม	62	8.00	38.06	-73.14	197.66
หน่วยงานอิสระ	62	12.06	26.72	-34.03	113.61
งบบุทธศาสตร์จังหวัด	13	37.36	138.65	-82.52	425.44
รัฐวิสาหกิจ	62	13.60	51.62	-75.44	234.16
รวมทุกแผนงาน	62	6.27	9.48	20.32-	32.77

ที่มา: ผู้เขียน

ในภาพรวมแล้วนั้น ยอดรวมงบประมาณรายจ่ายประจำปีของประเทศไทยมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นปีละประมาณร้อยละ 6.53 โดยปีงบประมาณ 2505 เป็นปีที่มีงบประมาณเพิ่มขึ้นสูงที่สุดหรือเพิ่มขึ้นเท่ากับร้อยละ 32.77 แต่ปี 2504 เป็นปีที่ยอดรวมของงบประมาณรายจ่ายถูกรับลดลงไปมากที่สุดถึงร้อยละ 20.32 จากข้อมูลในตารางที่ 1 ข้างต้น และหากพิจารณาการเปลี่ยนแปลงงบประมาณของแผนงานต่างๆ ทุกแผนงานรวมกันทั้งหมด 62 ปี จะพบว่างบประมาณของแต่ละแผนงานมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นร้อยละ 6.27 และหากพิจารณารายแผนงานโดยละเอียด จะเห็นว่าแผนงานที่ถูกปรับลดงบประมาณรายจ่ายลงมากที่สุด ได้แก่ งบประมาณยุทธศาสตร์จังหวัดในปีงบประมาณ 2553 คือลดลงร้อยละ 82.52 ในขณะเดียวกันแผนงานที่ได้รับงบประมาณเพิ่มมากขึ้นสูงสุดเมื่อเปรียบเทียบกับปีก่อนหน้าก็ให้แก่ งบประมาณยุทธศาสตร์จังหวัดเช่นกัน คือ เพิ่มขึ้นร้อยละ 425.44 ในปีงบประมาณ 2554 อนึ่ง หากแยกงบประมาณเชิงพื้นที่หรือ งบประมาณยุทธศาสตร์จังหวัดออกไป แผนงานที่ถูกปรับลดงบประมาณรายจ่ายลงมากที่สุด ได้แก่ กิจการของนายก

รัฐมนตรีในปีงบประมาณ 2547 คือลดลงร้อยละ 79.69 ในขณะเดียวกันแผนงานที่ได้รับงบประมาณเพิ่มมากขึ้นสูงสุดเมื่อเปรียบเทียบกับปีก่อนหน้า ได้แก่ การบริหารงานคลัง คือ เพิ่มขึ้นร้อยละ 267.85 ในปีงบประมาณ 2515

การกระจายตัวของระดับการเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายประจำปี การกระจายตัวของระดับการเปลี่ยนแปลงงบประมาณสามารถพิจารณาได้จากผลการทดสอบ S-W Test ว่าการกระจายตัวของข้อมูลงบประมาณแต่ละแผนงานเป็นแบบปกติหรือไม่ หากค่า Z มีค่ามากจนมีนัยสำคัญ ($Prob > Z$) แสดงว่าไม่ได้ยืนยันสมมติฐานของการทดสอบดังกล่าว อีกทั้ง หากค่า L-Moment ของแผนงานที่มีได้มีการกระจายตัวของข้อมูลแบบปกติมีค่ามากกว่า 0.123 ก็แสดงว่าการกระจายตัวของระดับการเปลี่ยนแปลงงบประมาณในแผนงานดังกล่าวเป็นแบบทฤษฎีการเว้นวรรคของดุลยภาพ ผลการวิเคราะห์การกระจายตัวของระดับการเปลี่ยนแปลงของงบประมาณรายจ่ายแผนงานแสดงในตารางที่ 2

ตารางที่ 2 การทดสอบการเปลี่ยนแปลงของระดับงบประมาณตามทฤษฎีการเว้นวรรคของดุลยภาพ

แผนงาน	หน่วยนับ (ปี)	Shapiro-Wilk Test for Normal Data				Leptokurtosis
		W	V	z	Prob>Z	4 th L-Moment
งบกลาง	62	0.9384	3.437	2.666**	0.00383	0.218
กิจการของนายกรัฐมนตรี	62	0.6230	21.041	6.579***	0.00000	0.471
การป้องกันประเทศ	62	0.9647	1.968	1.462	0.07183	0.255
การบริหารงานคลัง	62	0.5671	24.161	6.878***	0.00000	0.398
การต่างประเทศ	62	0.9768	1.296	0.560	0.28766	0.193
การเกษตร	62	0.5662	24.210	6.882***	0.00000	0.435
การคมนาคมขนส่ง	62	0.9208	4.418	3.208***	0.00067	0.251
การค้าและการท่องเที่ยว	62	0.8443	8.691	4.669***	0.00000	0.330
ความมั่นคงภายใน	62	0.9593	2.270	1.771*	0.03830	0.265
วัฒนธรรม	18	0.8512	3.271	2.372**	0.00885	0.434
การแรงงานและ สวัสดิการแรงงาน	28	0.9779	0.668	-0.830	0.79661	0.204
วิทยาศาสตร์และ เทคโนโลยี	42	0.8499	6.162	3.838***	0.00006	0.296
การศึกษา	62	0.7015	16.661	6.075***	0.00000	0.412
สาธารณสุข	62	0.9240	4.241	3.120**	0.00090	0.271
อุตสาหกรรม	62	0.6427	19.942	6.463***	0.00000	0.497
หน่วยงานอิสระ	62	0.8346	9.232	4.800***	0.00000	0.293
ব্যবস্থাসংক্রান্ত	13	0.6606	5.978	3.503***	0.00023	0.559
รัฐวิสาหกิจ	62	0.7925	11.582	5.290***	0.00000	0.356
รวมทุกแผนงาน	62	0.9740	1.449	0.802	0.21139	0.231

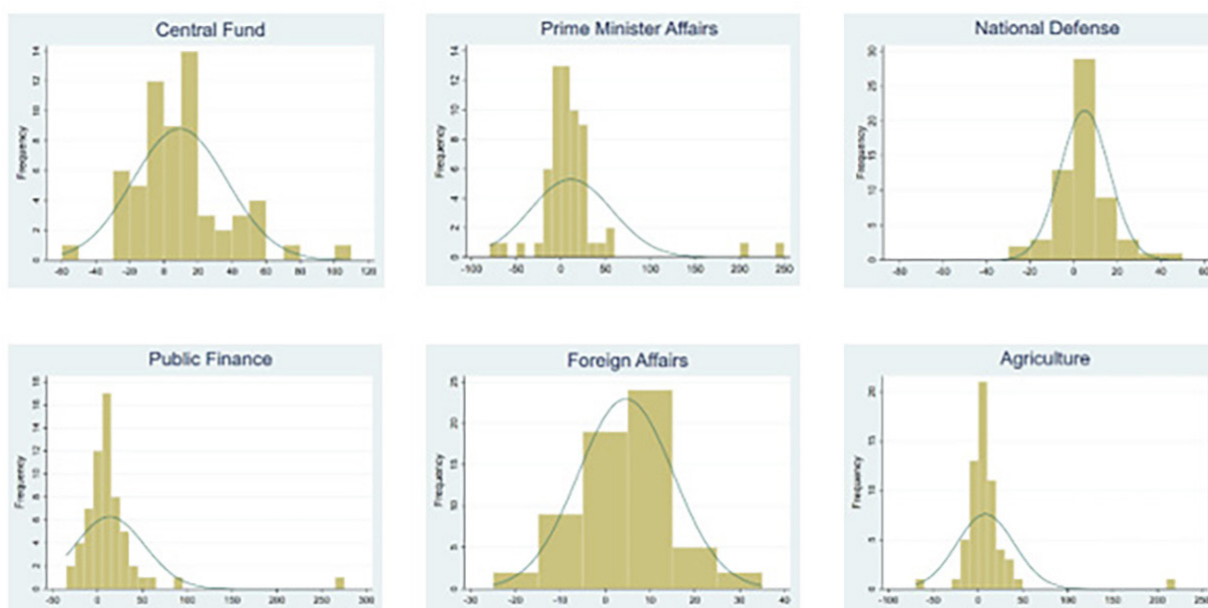
ที่มา: ผู้เขียน

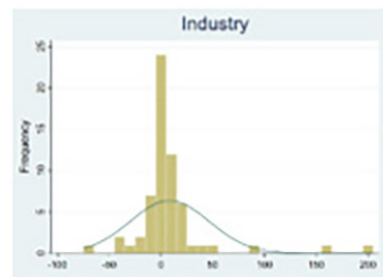
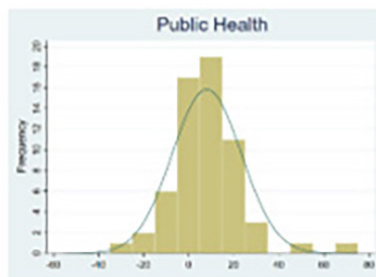
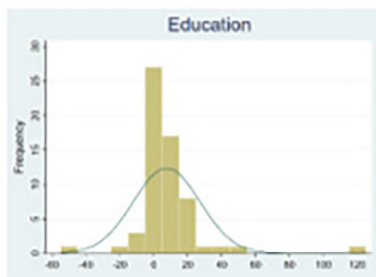
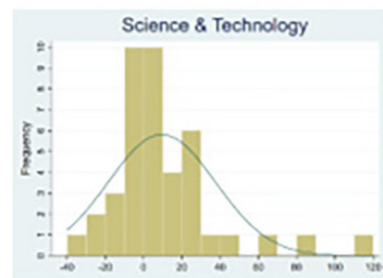
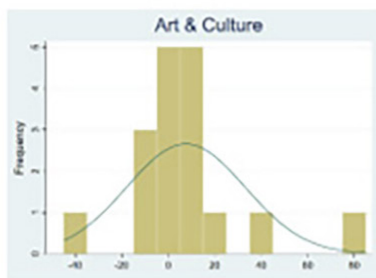
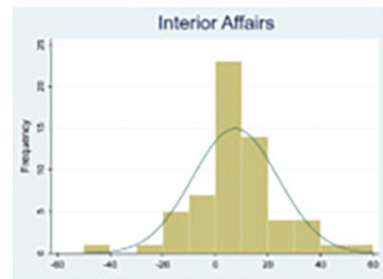
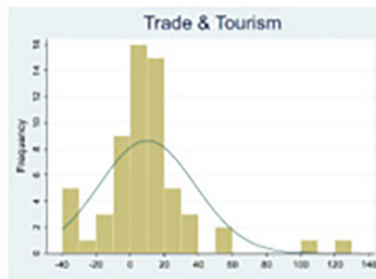
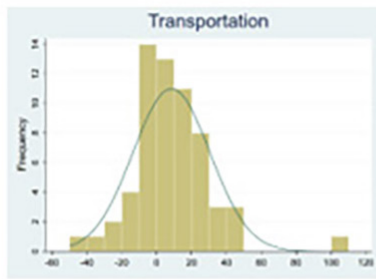
หมายเหตุ *, **, และ *** หมายถึงมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05, 0.01, และ 0.001 ตามลำดับ

จากผลการวิเคราะห์ด้วย S-W Test ในตารางที่ 2 ซึ่งมีสมมติฐานเบื้องต้นว่าระดับการเปลี่ยนแปลงงบประมาณประจำปีของแต่ละแผนงานมีการกระจายตัวเป็นแบบปกติ พบว่าแผนงานทุกแผนงานยกเว้น 4 แผนงานที่มีได้ปฏิเสธสมมติฐานดังกล่าว ได้แก่ การป้องกันประเทศ การต่างประเทศ การแรงงานและสวัสดิการสังคม และการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ อันหมายความว่าระดับการเปลี่ยนแปลงของงบประมาณในแผนงานอื่นๆ มีได้กระจายตัวแบบปกติ อนึ่ง ค่า L-Moment ของระดับการเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายประจำปีของทุกแผนงานมีค่าสูงกว่า 0.123 ซึ่งชี้ให้เห็นว่าข้อมูลมีความโด่งมากกว่าปกติและมีการกระจายตัวแบบที่เรียกว่า Leptokurtic จากผลการวิเคราะห์ทั้งสองเทคนิคนี้จึงสรุป

ได้ว่า งบประมาณรายจ่ายประจำปีของประเทศไทยส่วนใหญ่หรือเกือบทุกแผนงาน มักไม่ค่อยเปลี่ยนแปลงหรือเปลี่ยนแปลงไปน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับปีที่ผ่านมา กล่าวคือ ระดับการเปลี่ยนแปลงเป็นส่วนใหญ่จะอยู่รอบๆ จุดกำหนดหรือศูนย์ อย่างไรก็ตาม หากมีการเปลี่ยนแปลงลักษณะการเปลี่ยนแปลงจะไปเป็นไปอย่างรุนแรงหรือเปลี่ยนแปลงไปอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ แตกต่างไปจากงบประมาณปีที่ผ่านมาถึงร้อยละ 25 ทั้งนี้ แผนภูมิแท่งแสดงระดับการเปลี่ยนแปลงของงบประมาณรายจ่ายประจำปีในแผนงานต่างๆ นั้น เป็นไปตามรายละเอียดในแผนภาพที่ 1

แผนภาพที่ 1 กราฟแท่งแจกแจงความถี่ระดับการเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายประจำปีรายแผนงาน





ข้อค้นพบจากการวิเคราะห์ข้างต้น ทำให้สามารถตอบคำถามวิจัยคำถามที่ 1 “การเปลี่ยนแปลงของงบประมาณ รายจ่ายประจำปีในระยะยาวของประเทศไทยมีลักษณะอย่างไร” ได้ว่า การเปลี่ยนแปลงของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของประเทศไทยในระยะยาวนั้นเป็นไปตามทฤษฎีการเว้นวรรคของดุลาฟ กล่าวคือ มักไม่ค่อยเปลี่ยนแปลงหรือเปลี่ยนแปลงน้อยมาก อย่างไรก็ดี หากเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงแล้ว การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมักเป็นไปแบบผันผวนหรือเปลี่ยนแปลงอย่างสิ้นเชิงเมื่อเปรียบเทียบกับปีที่ผ่านมา แต่ยกเว้นเพียงกรณีแผนงานเกี่ยวกับการป้องกันประเทศ การต่างประเทศ

การแรงงานและสวัสดิการสังคม และการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เท่านั้น อันทำให้สามารถกล่าวโดยสรุปได้ว่าเป็นไปตามสมมติฐาน H_{1A} ที่กำหนดไว้นั้นเองในขณะเดียวกัน สำหรับคำถามวิจัยที่ 2 “การเปลี่ยนแปลงงบประมาณในแผนงานใดที่มีความผันผวนมากกว่าแผนงานอื่นๆ” ผลการวิจัยจากข้อมูลในตารางที่ 3 ซึ่งคำนวณจำนวนครั้งของการเปลี่ยนแปลงของงบประมาณที่มากกว่า 25% หรือน้อยกว่า 25% ต่อจำนวนปีงบประมาณที่พิจารณาทั้งหมดชี้ให้เห็นว่างบประมาณสำหรับรัฐวิสาหกิจ งบกลาง และงบประมาณสาธารณสุขจังหวัดมีความผันผวนมากกว่าแผนงานด้านอื่นๆ อย่างมีนัยสำคัญ

ซึ่งเป็นไปตามสมมติฐาน H_{1B} ที่ว่างงบประมาณรายจ่ายของ แผนงานอย่างน้อยหนึ่งแผนงานมีความผันผวนมากกว่า แผนงานอื่น อย่างไรก็ดี ข้อค้นพบนี้แตกต่างไปจาก H_{2B} ที่ว่างงบประมาณรายจ่ายสำหรับภารกิจด้านการคมนาคมขนส่งและสาธารณสุขมีความผันผวนมากกว่าแผนงานอื่น

ตารางที่ 3 ความผันผวนของระดับการเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายประจำปีรายแผนงาน (16 แผนงาน)

แผนงาน	หน่วยนับ (ปี)	ความถี่ของความผันผวน (Punctuation)			ร้อยละความ ผันผวนต่อ หน่วยนับ	T-Test (DoF=15) ความผันผวนของแผนงาน ที่มากกว่าค่าเฉลี่ย
		< %25-	> %25	รวม		
งบกลาง	62	12	4	16	25.806	2.670**
กิจการของนายกรัฐมนตรี	62	8	4	12	19.355	0.134
การบริหารงานคลัง	62	11	2	13	20.968	0.768
การเกษตร	62	7	2	9	14.516	-1.769
การคมนาคมขนส่ง	62	8	3	11	17.742	-0.501
การค้าและการท่องเที่ยว	62	9	5	14	22.581	1.402
ความมั่นคงภายใน	62	7	1	8	12.903	-2.404
วัฒนธรรม	18	2	1	3	16.667	-0.924
วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	42	6	1	7	16.667	-0.924
การศึกษา	62	4	1	5	8.065	-4.306
สาธารณสุข	62	5	1	6	9.677	-3.672
อุตสาหกรรม	62	6	4	10	16.129	-1.135
หน่วยงานอิสระ	62	11	1	12	19.355	0.126
งบบุคลากรจังหวัด	13	3	3	6	46.154	10.672***
รัฐวิสาหกิจ	62	13	9	22	35.484	6.476***
ค่าเฉลี่ย		6.833	2.500	9.333	19.015	-

ที่มา: ผู้เขียน

หมายเหตุ *, **, และ *** หมายถึงมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05, 0.01, และ 0.001 ตามลำดับ

การอภิปรายผลการวิจัย

ผลการวิจัยข้างต้นแสดงให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงของงบประมาณในระยะยาวของประเทศไทยเป็นไปตามทฤษฎีการเว้นวรรคของดุลยภาพ โดยแผนงานที่เกี่ยวข้อง รัฐวิสาหกิจ งบกลาง และยุทธศาสตร์จังหวัดมักมีความผันผวนมากกว่าแผนงานอื่นๆ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ อันนำมาซึ่งข้อค้นพบที่ควรอภิปรายอย่างกว้างขวาง 4 ประการดังต่อไปนี้

(1) แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของงบประมาณรายแผนงานของประเทศไทยในระยะยาวมิได้เปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นค่อยไป ผลการวิจัยนี้ซึ่งแตกต่างไปจากผลการวิจัยที่เกี่ยวกับงบประมาณแบบมุ่งผลสำเร็จผ่านมาในประเทศสหรัฐอเมริกา (Ho, 2019, pp. 66-67; Schick, 1966, pp. 256-258) และงบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษาของประเทศไทย (พิชิตชัย กิ่งพวง, 2566, น. 81-82) อย่างไรก็ดี ข้อค้นพบนี้สอดคล้องกับข้อสังเกตที่ว่า การเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไปสามารถอธิบายแนวโน้มงบประมาณในระดับกรมของประเทศไทยได้เพียงร้อยละ 18 เท่านั้น (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และพิชิต รัชตพิบูลภพ, 2559, น. 227) จึงกล่าวได้ว่าการวิจัยเกี่ยวกับด้านงบประมาณรายจ่ายของประเทศไทยในระยะยาวนั้น ยังไม่มีข้อสรุปที่ชัดเจนหรือเป็นไปในทิศทางเดียวกันแต่อย่างใด (inconclusive)

(2) การเปลี่ยนแปลงของงบประมาณรายจ่ายของประเทศไปเป็นไปตามทฤษฎีการเว้นวรรคของดุลยภาพ แม้ว่าประเทศไทยจะมีปัจจัยด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมเฉพาะ เช่น การรวมศูนย์อำนาจการปกครอง การเกิดรัฐประหารบ่อยครั้ง ความเปราะบางทางเศรษฐกิจ ฯลฯ

แต่การเปลี่ยนแปลงของงบประมาณรายจ่ายของประเทศไทยในระยะยาวในเกือบทุกแผนงาน ก็เป็นไปตามทฤษฎีการเว้นวรรคของดุลยภาพ เช่นเดียวกันกับการเปลี่ยนแปลงของงบประมาณรายจ่ายในหลายประเทศทั้งประเทศพัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา (Ecton & Dziesinski, 2022, pp. 10-13; True, 2000, pp. 13-14) ฝรั่งเศส (Baumgartner, Foucault, & François, 2006, pp. 1101-1096) เป็นต้น และประเทศกำลังพัฒนา เช่น ฮังการี (Sebö, Balázs, & Molnár, 2022, pp. 15-18; Sebök & Berki, 2018, pp. 599-604) เม็กซิโก (Meza, 2021, pp. 12-13) เนปาล (Guragain & Lim, 2019, pp. 511-513) ฯลฯ แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงงบประมาณของประเทศไทยแสดงให้เห็นว่าในบางช่วงเวลา นโยบายสาธารณะแทบไม่มีการเปลี่ยนแปลงหรือไม่ตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจของประเทศไทยที่มีผันผวนอย่างรวดเร็ว แต่ในบางช่วงเวลา ระดับงบประมาณรายจ่ายกลับเปลี่ยนแปลงไปอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือมากกว่าหรือน้อยกว่าร้อยละ 25 เมื่อเปรียบเทียบกับปีที่ผ่านมา อันสะท้อนให้เห็นลักษณะการตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบายที่มีความเป็นเหตุเป็นผลแบบจำกัด (Simon, 1985, p. 294) หรือการตัดสินใจตามตัวแบบถ่วงชั่ง (Cohen, March & Olsen, 1972, pp. 3-4) ซึ่งมีคุณลักษณะของความไม่เป็นเหตุเป็นผลต่างๆ เช่น การลองผิดลองถูก การมองหาทางออกต่างๆ ที่ยังไม่สามารถระบุหรือวิเคราะห์ปัญหาได้ เป็นต้น การเปลี่ยนแปลงของงบประมาณตามทฤษฎีการเว้นวรรคของดุลยภาพชี้ให้เห็นว่าระบบการเมืองและผู้กำหนดนโยบายหรือจัดทำ

งบประมาณรายจ่ายของประเทศไทยอาจตอบสนอง
ปัญหาด้านสังคม การเมือง และเศรษฐกิจ รวมทั้งความ
ต้องการของประชาชนได้จำกัด ปัญหาเหล่านั้นจึงมิได้รับ
การแก้ไขหรือได้รับการแก้ไขแบบล่าช้าไม่ทันเหตุการณ์
และประชาชนอาจไม่ได้รับสินค้าและบริการสาธารณะ
ตามความเหมาะสมจำเป็น อันเป็นเหตุให้เกิดการชะลอตัว
ของอัตราการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไม่มากนัก

(3) ความผันผวนในงบประมาณรายจ่ายของ
ประเทศไทยมักเกิดขึ้นในภารกิจทั่วไปที่มีนโยบายเฉพาะ
(policy area) ด้านใดด้านหนึ่ง งบกลาง งบประมาณ
สำหรับรัฐวิสาหกิจ และงบบุทธศาสตร์จังหวัดล้วนแล้วแต่
สะท้อนถึงความหลากหลายและมักครอบคลุมนโยบาย
สาธารณะมากกว่า 1 นโยบายและมีได้เฉพาะเจาะจง
เหมือนกรณีของกระทรวง เช่น กระทรวงสาธารณสุข
กระทรวงคมนาคม ฯลฯ กล่าวคือ งบกลางครอบคลุม
งบประมาณด้านการบริหารงานบุคคลของรัฐ งบประมาณ
รายจ่ายกลางปี งบสำหรับนโยบายเฉพาะกิจ และเงิน
สำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น งบประมาณสำหรับ
รัฐวิสาหกิจสนับสนุนภารกิจด้านการเงินการธนาคาร
โครงสร้างพื้นฐาน การท่องเที่ยว การพัฒนาวิทยาศาสตร์
และเทคโนโลยี การพัฒนาพลังงาน และการประชาสัมพันธ์
รวมถึงงบบุทธศาสตร์จังหวัดที่จัดสรรเพื่อสนับสนุน
ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดทั้ง 76 จังหวัดและกลุ่ม
จังหวัดอีก 18 กลุ่มซึ่งมีบริบทของปัญหาและความจำเป็น
ที่หลากหลายและแตกต่างกัน การจัดสรรงบประมาณ
จึงเกิดความผันผวนค่อนข้างมากเพื่อให้สามารถ
ประสานความแตกต่างเหล่านั้นได้ ในขณะที่ทำให้เกิด
ความพึงพอใจแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้มากที่สุด (satisfying)
มากกว่าทำให้เกิดการจัดสรรงบประมาณเหมาะสมหรือ

เป็นเหตุเป็นผลมากที่สุด (rational) อันเป็นไปตาม
สมมติฐานของการมีเหตุผลแบบจำกัดที่กล่าวไว้ข้างต้น
นั่นเอง อนึ่ง งบประมาณรายจ่ายด้านคมนาคมและ
ด้านสาธารณสุขของประเทศไทยนั้นมิได้ผันผวนบ่อยครั้ง
แต่อย่างใด ซึ่งแตกต่างไปจากข้อค้นพบจากการศึกษา
งบประมาณรายจ่ายของประเทศเนปาล (Guragain &
Lim, 2019, p. 509)

(4) การเปลี่ยนแปลงของระดับงบประมาณรายจ่าย
สำหรับด้านการป้องกันประเทศ การแรงงาน การต่างประเทศ
และการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์มิได้
เป็นไปตามทฤษฎีการเว้นวรรคของดุลยภาพ ผลการวิจัย
นี้ทำให้สามารถกล่าวได้ว่า ระบบการเมืองหรือกลุ่ม
ผู้กำหนดนโยบายในภารกิจดังกล่าวมิได้พึงพาความเป็น
เหตุเป็นผลแบบจำกัดหรือการตัดสินใจตามตัวแบบถ่วงชั
มากนัก การวางกรอบนโยบายผ่านงบประมาณรายจ่าย
ของกระทรวงกลาโหม กระทรวงแรงงาน กระทรวง
แรงงาน และกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของ
มนุษย์สามารถปรับเปลี่ยนหรือตอบสนองต่อสภาพแวดล้อม
ทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ รวมทั้งความต้องการ
ของประชาชนกลุ่มเป้าหมายได้ในระดับที่เหมาะสม
มากกว่าการวางกรอบนโยบายหรือการจัดทำงบประมาณ
ของกระทรวงอื่นๆ

สรุปผลการวิจัย

การเปลี่ยนแปลงของงบประมาณรายจ่ายประจำปี
ของประเทศไทยในระยะยาวนั้นมิได้เป็นแบบค่อยเป็นค่อยไป
แต่เป็นไปตามทฤษฎีการเว้นวรรคของดุลยภาพ กล่าวคือ
มักไม่ค่อยเปลี่ยนแปลงหรือเปลี่ยนแปลงน้อยมาก อย่างไรก็ตาม
หากเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงแล้ว การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว

มักเป็นไปแบบผันผวนหรือเปลี่ยนแปลงไปอย่างสิ้นเชิงเมื่อเปรียบเทียบกับปีที่ผ่านมา ซึ่งเกิดขึ้นในแทบทุกกระทรวงยกเว้นแต่ยกเว้นเพียงกระทรวงกลาโหม กระทรวงต่างประเทศ กระทรวงแรงงาน และกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่มักมีระดับการเปลี่ยนแปลงที่เหมาะสมตามสภาพแวดล้อมทางด้านการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ รวมทั้งความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ งบประมาณรายจ่ายที่มักมีการผันผวนบ่อยครั้งมากกว่ารายจ่ายกลุ่มอื่นๆ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ได้แก่ งบกลาง งบยุทธศาสตร์จังหวัด และงบประมาณสำหรับรัฐวิสาหกิจ ซึ่งงบประมาณเหล่านี้มักถูกจัดสรรไปเพื่อสนับสนุนนโยบายที่แตกต่างหลากหลาย รวมทั้งมีกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจำนวนมากในเวลาเดียวกัน การตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบายจึงต้องอยู่บนพื้นฐานของความเป็นเหตุเป็นผลแบบจำกัดหรือตามตัวแบบถึงขยะนั้นเอง ผลการวิจัยและข้อค้นพบของการวิจัยนี้สามารถใช้เป็นพื้นฐานกำหนดข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและข้อเสนอแนะทางวิชาการได้ดังต่อไปนี้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

(1) การทำความเข้าใจความเป็นเหตุเป็นผลแบบจำกัดหรือความไม่เป็นเหตุเป็นผลของระบบงบประมาณรายจ่ายเนื่องจากผลการวิจัยนี้และบางส่วนของงานวิจัยที่ผ่านมาชี้ให้เห็นว่างบประมาณรายจ่ายของประเทศไทยที่ผ่านมาไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป แต่มีการเปลี่ยนแปลงตามทฤษฎีการวัฏจักรของดุลยภาพ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการตัดสินใจบนพื้นฐานของการมีเหตุผลแบบจำกัดหรือความไม่เป็นเหตุเป็นผลตามตัวแบบถึงขยะของระบบการเมืองและผู้กำหนดนโยบาย การศึกษาวิจัย

และทำความเข้าใจกระบวนการรับ จัดระเบียบ วิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อมูลของผู้กำหนดนโยบาย (information processing) (Koski & Workman, 2018, p. 294) ภายใต้สภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่ข้อมูลต่างๆ มักถาโถมเข้ามาจนผู้กำหนดนโยบายไม่สามารถแปลความหมายและจัดระบบข้อมูลเพื่อตัดสินใจอย่างมีเหตุมีผลหรือมีประสิทธิภาพได้ การทำความเข้าใจข้อจำกัดเหล่านี้ให้ถ่องแท้เสียก่อนจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างมากก่อนการวางแผนจัดการระบบข้อมูลสำหรับการตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบาย

(2) การศึกษาวิจัยระบบการเมืองและระบบการวิเคราะห์ข้อมูลของการวางกรอบนโยบายด้านการป้องกันประเทศ ด้านการต่างประเทศ ด้านแรงงาน และด้านการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เพิ่มเติม เนื่องจากงบประมาณรายจ่ายทั้งสามประเภทนี้มีได้เปลี่ยนแปลงแบบผันผวนซึ่งแสดงให้เห็นถึงการตัดสินใจที่มีเป็นเหตุเป็นผลมากกว่าการวางกรอบนโยบายของรายจ่ายในกระทรวงหรือแผนงานอื่นๆ ซึ่งจะสามารถใช้เป็นกรณีศึกษาเพื่อให้เข้าใจกระบวนการรับ จัดระเบียบ วิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อมูลของผู้กำหนดนโยบายเพื่อใช้เป็นแนวทางสำหรับการวางแผนระบบการจัดการข้อมูลที่ดีสำหรับตัวแสดงทางนโยบายในระบบงบประมาณต่อไป

(3) การส่งเสริมบทบาทของเครือข่ายผู้ผลักดันนโยบายผู้เฝ้าดูความเคลื่อนไหวของนโยบายเฉพาะด้านต่างๆ การเปลี่ยนแปลงของนโยบายสาธารณะที่ไม่สอดคล้องกับขนาดหรือปริมาณแรงกดดันจากภายนอกเนื่องด้วยการเพิกเฉยจนประเด็นนโยบายที่สำคัญถูกปล่อยปละละเลยหรือไม่ได้รับการตอบสนองอย่างทันทั่วทั้งจากระบบการเมืองหรือผู้กำหนดนโยบาย จนปัญหา

ดังกล่าวลูกกลม และการทุ่มเทงบประมาณจำนวนมากใน
ภายหลังก็อาจมิได้แก้ปัญหาดังกล่าวอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม
การเปลี่ยนแปลงของนโยบายสาธารณะมักเกิดขึ้นได้
มากกว่า หากมีกลุ่มผลประโยชน์หรือเครือข่ายที่ผลักดัน
นโยบาย (policy advocacy) คอยจับตาดูประเด็นปัญหา
เรียกร้องความเป็นธรรม รวมถึงแลกเปลี่ยนความคิดเห็น
กับผู้กำหนดนโยบาย (True, Jones, & Baumgartner,
2007, p. 163) ซึ่งเป็นไปตามครรลองคลองธรรมของ
ระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตย

ข้อเสนอแนะทางวิชาการ

(1) การวิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายในระยะยาว
ตามแผนงบประมาณ (functions) เพื่อส่งเสริมให้เห็นว่า
ข้อค้นพบของการวิจัยนี้ว่างบประมาณรายจ่ายของ
ประเทศไทยเป็นไปตามทฤษฎีการเว้นวรรคของดุลยภาพ
หรือไม่ อย่างไร นอกเหนือจากการแบ่งงบประมาณตาม
หน่วยงานในระดับกระทรวงแล้ว การวิจัยในอนาคต
สามารถใช้งบประมาณรายจ่ายที่แบ่งเป็นแผน เช่น แผนงาน
ด้านเศรษฐกิจ แผนงานด้านการบริหารงานทั่วไป แผนงาน
ด้านบริการทางสังคม แผนงานด้านการอนุรักษ์และฟื้นฟู
สภาพแวดล้อม ฯลฯ เพื่อพิสูจน์ความสามารถในการอธิบาย
(Robustness) ของทฤษฎีการเว้นวรรคของดุลยภาพได้
ในอีกทางหนึ่ง

(2) การวิเคราะห์รายจ่ายในระดับภารกิจหรือ
ระดับกรม การวิจัยนี้มุ่งเน้นอธิบายรายจ่ายในระดับ
กระทรวงซึ่งเป็นตัวแทนของแผนงานในภาพรวม อย่างไรก็ตาม
การเปลี่ยนแปลงของงบประมาณในระดับกรมซึ่งถือเป็น
หน่วยวางแผน วิเคราะห์ ผลิต และส่งมอบสินค้าสาธารณะ
โดยตรงให้แก่ประชาชนยังมิได้นำมาเป็นประเด็นใน

การศึกษาวิจัยในรายละเอียดมากนักทั้งในกรณีของ
ประเทศไทยหรือในกรณีของต่างประเทศ ยกเว้น การวิจัย
เรื่องงบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษา (Ecton &
Dziesinski, 2022, pp. 10-12) และด้านการป้องกัน
ประเทศ (Sharp, 2019, pp. 379-386) ในประเทศ
สหรัฐอเมริกา และรายจ่ายด้านสาธารณสุขในประเทศ
แคนาดา (Amri & Drummond, 2021, p. 33)

(3) การวิเคราะห์หาความสัมพันธ์เชิงเหตุเชิงผล
การวิจัยนี้มุ่งเน้นอธิบายการเปลี่ยนแปลงของงบประมาณ
รายจ่ายประจำปีว่าเป็นไปตามทฤษฎีการเว้นวรรคของ
ดุลยภาพหรือไม่ อย่างไร และรายจ่ายของหน่วยงานใด
มีความผันผวนมากกว่าหน่วยงานอื่นอย่างมีนัยสำคัญ
อย่างไรก็ดี สาเหตุหรือที่มาที่ไปของการเปลี่ยนแปลง
แบบผันผวนของงบประมาณรายจ่ายของประเทศไทยก็
ยังเป็นช่องว่างทางการวิจัยที่ควรถูกศึกษาวิจัยอย่างเป็น
ระบบต่อไป เพื่อให้เข้าใจกระบวนการงบประมาณอย่าง
ครบวงจร ทั้งนี้ ตัวอย่างสาเหตุที่เป็นไปได้ของการเกิดการ
เปลี่ยนแปลงแบบผันผวนหรือระดับการเปลี่ยนแปลง
งบประมาณรายจ่ายที่มากกว่าหรือน้อยกว่าร้อยละ 25
ได้แก่ ระบอบการปกครอง (Seböck, Balázs, & Molnár,
2022, pp. 16-17) ความเป็นอิสระของระบบราชการ
(Park & Sapotichne, 2020, pp. 913-917) และ
เหตุการณ์สำคัญที่ส่งผลกระทบต่อระบบการเมืองและ
นโยบาย (focusing events) (Walgrave & Varone,
2008, p. 365) ซึ่งปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็น
ลักษณะเด่นของระบบการเมืองการบริหารของ
ประเทศไทยด้วยเช่นกัน

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กฤติธิดา เกิดลาภผล. (2562). มาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมการบริหารงบประมาณแผ่นดินประเภทงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น. *วารสารการจัดการสมัยใหม่*, 17(1), 56–73.
- โกสินทร์ เตชะนิยม และเฉลิมชัย กิตติศักดิ์นาวิน. (2564). ทำไมรายจ่ายสาธารณะด้านสาธารณสุขจึงไม่สามารถปรับปรุง ผลลัพธ์ทางสาธารณสุขในกลุ่มประเทศรายได้ปานกลางและต่ำ. *วารสารเครือข่ายบัณฑิตศึกษามหาวิทยาลัย ราชภัฏภาคเหนือ*, 11(2), 1–14.
- ณรงค์ฤทธิ์ หอมอ่อน. (2562). การพัฒนาการดำเนินงานตามกระบวนการงบประมาณของไทย. *วารสารสถาบันวิชาการ ป้องกันประเทศ*, 10(3), 99–108.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และพิชิต รัชตพิบูลภพ. (2559). การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายระดับกรมของรัฐบาลไทย. *วารสารบัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์*, 10(3), 227–244.
- เดชาวัต คงคาน้อย, บรรพต วิรุณราช และธีทัต ตรีศิริโชติ. (2562). แนวทางการจัดสรรงบประมาณผู้สูงอายุ ที่เหมาะสมของประเทศไทย. *วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย*, 12(2), 237–261.
- พิชิตชัย กิ่งพวง. (2566). การศึกษาปัจจัยเชิงสถาบันและระบบการเมืองที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงของรายจ่ายสาธารณะ ด้านการศึกษาระหว่างปี พ.ศ. 2541–2562. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 21(1), 59–85.
- ไพศาล บรรจสุวรรณ์. (2563). ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงงบประมาณทหารของไทยในสองทศวรรษ พ.ศ. 2543 – 2562. *วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่*, 11(1), 35–62.
- มนตรี โสคติยานุรักษ์ และเบญจพล เรียบร้อย. (2562). ผลกระทบของการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐต่อความเหลื่อมล้ำ ทางเศรษฐกิจไทย. *วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย*, 11(2), 555–582.
- ศิริไล ชยางกูร. (2562). งบประมาณรายจ่ายแผ่นดินกับการแก้ปัญหาความยากจน. ใน ภูมิฐาน รังคกุลวัฒน์ และคณะ (บรรณาธิการ), *การประชุมวิชาการและนำเสนอผลงานวิจัยระดับชาติและนานาชาติ ครั้งที่ 10 “Global Goals, Local Actions: Looking Back and Moving Forward”* (น. 603–609). กรุงเทพฯ: บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา.
- ศุภพิชญ์ มวลตะคุ และศิริลักษณ์ เหล่าจันทาม. (2563). เปรียบเทียบการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายระหว่างก่อนและ หลังการรัฐประหาร ปี 2557. *วารสารชุมชนวิจัย มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา*, 14(1), 205–218.

ภาษาอังกฤษ

- Amri, M. M., & Drummond, D. (2021). Punctuating the Equilibrium: an Application of Policy Theory to COVID-19. *Policy Design and Practice*, 4(1), 33–43. doi: 10.1080/25741292.2020.1841397
- Baumgartner, F., & Jones, B. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Baumgartner, F. R., Breunig, C., Green-Pedersen, C., Jones, M. D., Nuytemans, M., & Walgrave, S. (2009). Punctuated Equilibrium in Comparative Perspective. *American Journal of Political Science*, 53(3), 603–620.
- Baumgartner, F. R., Foucault, M., & François, A. (2006). Punctuated Equilibrium in French Budgeting Processes. *Journal of European Public Policy*, 13(7), 1086–1103. doi: 10.1080/13501760600924191
- Breunig, C., & Koski, C. (2006). Punctuated Equilibria and Budgets in the American States. *Policy Studies Journal*, 34(3), 363–379.
- Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1962). *The Calculus of Consent: Logical Foundation and Constitutional Democracy*. Indianapolis, IN: Liberty Fund, Inc.
- Cairney, P. (2013). Standing on the Shoulders of Giants: How Do We Combine the Insights of Multiple Theories in Public Policy Studies?. *Policy Studies Journal*, 41(1), 1–21. doi: 10.1111/psj.12000
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1–25. doi: 10.2307/2392088
- Davis, O. A., Dempster, M. A. H., & Wildavsky, A. (1966). A Theory of the Budgetary Process. *The American Political Science Review*, 60(3), 529–547.
- Ecton, W. G., & Dziesinski, A. B. (2022). Using Punctuated Equilibrium to Understand Patterns of Institutional Budget Change in Higher Education. *Journal of Higher Education*, 93(3), 1–28. doi: 10.1080/00221546.2021.1985884

- Fernández-i-Marín, X., Hurka, S., Knill, C., & Steinebach, Y. (2019). Systemic Dynamics of Policy Change: Overcoming some Blind Spots of Punctuated Equilibrium Theory. *Policy Studies Journal*, 50(3), 1–26. doi: 10.1111/psj.12379
- Gerring, J. (2012). *Social Science Methodology: A Unified Framework*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Guragain, H. P., & Lim, S. (2019). Nepalese Budgetary Dynamics: Following Incrementalism or Punctuated Equilibrium? *Public Organization Review*, 19(4), 493–518. doi: 10.1007/s11115-018-0418-6
- Hindmoor, A. (2006). *Rational Choice*. Camden, UK: Palgrave Macmillan.
- Ho, A. T.-K. (2019). Performance Budgeting in the US: A Long History of Institutional Change. In A. T.-K. Ho, M. de Jong, & Z. Zhao (Eds.), *Performance Budgeting Reform: Theories and International Practices* (pp. 53–70). New York, NY: Routledge.
- Jones, B. D., Baumgartner, F. R., & True, J. L. (1998). Policy Punctuations: U.S. Budget Authority, 1947-1995. *The Journal of Politics*, 60(1), 1–33.
- Jones, M. D., Peterson, H. L., Pierce, J. J., Herweg, N., Bernal, A., Raney, H. L., & Zahariadis, N. (2015). A River Runs Through it: A Multiple Streams Meta-review. *Policy Studies Journal*, 44(1), 1–24.
- Jordan, M. M. (2003). Punctuations and Agendas: A New Look at Local Government Budget Expenditures. *Journal of Policy Analysis and Management*, 22(3), 345–360. Retrieved from doi: 10.1002/pam.10136
- Koski, C., & Workman, S. (2018). Drawing Practical Lessons from Punctuated Equilibrium Theory. *Policy and Politics*, 46(2), 293–308. doi: 10.1332/030557318X15230061413778
- Lam, W. F., & Chan, K. N. (2015). How Authoritarianism Intensifies Punctuated Equilibrium: The Dynamics of Policy Attention in Hong Kong. *Governance*, 28(4), 549–570. doi: 10.1111/gove.12127
- Lasswell, H. D. (1936). *Politics: How Gets What, When, How*. Columbus, OH: McGraw-Hill.
- Leech, N. L., & Onwuegbuzie, A. J. (2008). Qualitative Data Analysis: A Compendium of Techniques and a Framework for Selection for School Psychology Research and Beyond. *School Psychology Quarterly*, 23(4), 587–604. doi: 10.1037/1045-3830.23.4.587

- Levine, C. H. (1978). Organization Decline and Cutback Management. *Public Administration Review*, 38(4), 316–325.
- Lindblom, C. (1959). The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*, 19(2), 79–88.
- Lindblom, C. (1979). Still Muddling, But Not Through. *Public Administration Review*, 39(6), 517–526.
- Lodge, M., & Wegrich, K. (2014). Introduction: Governance Innovation, Administrative Capacities, and Policy Instruments. In M. Lodge & K. Wegrich (Eds.), *The Problem-solving Capacity of the Modern State: Governance Challenges and Administrative Capacity* (pp. 1–24). Oxford, UK: Oxford University Press. doi: 10.1093/acprof
- Meza, O. (2021). Punctuated Equilibrium in Multilevel Contexts: How Federal and State Level Forces Feedback into Shaping the Local Policy Agenda in Mexico. *Policy Studies Journal*, 50(3), 1–20. doi: 10.1111/psj.12438
- Onwuegbuzie, A. J., & Leech, N. L. (2007). Validity and Qualitative Research: An Oxymoron? *Quality and Quantity*, 41(2), 233–249. doi: 10.1007/s11135-006-9000-3
- Overmans, J. F. A. (Tom), & Noordegraaf, M. (2014). Managing Austerity: Rhetorical and Real Responses to Fiscal Stress in Local Government. *Public Money and Management*, 34(2), 99–106. doi: 10.1080/09540962.2014.887517
- Park, A. Y. S., & Sapotichne, J. (2020). Punctuated Equilibrium and Bureaucratic Autonomy in American City Governments. *Policy Studies Journal*, 48(4), 896–925. doi: 10.1111/psj.12333
- Radin, B. (2012). *Federal Management Reform in a World of Contradictions*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Ryu, J. E. (2009). Exploring the Factors for Budget Stability and Punctuations: A Preliminary Analysis of State Government Sub-functional Expenditures. *Policy Studies Journal*, 37(3), 457–473. doi: 10.1111/j.1541-0072.2009.00323.x
- Schick, A. (1966). The Road to PPB: The Stages of Budget Reform. *Public Administration Review*, 26(4), 243–258.

- Sebö, M., & Berki, T. (2018). Punctuated Equilibrium in Democracy and Autocracy: An Analysis of Hungarian Budgeting Between 1868 and 2013. *European Political Science Review*, 10(4), 589–611. doi: 10.1017/S1755773918000115
- Sebö, M., M. Balázs, Á., & Molnár, C. (2022). Punctuated Equilibrium and Progressive Friction in Socialist Autocracy, Democracy and Hybrid Regimes. *Journal of Public Policy*, 42(2), 1–23. doi: 10.1017/s0143814x21000143
- Sharp, T. (2019). Wars, Presidents, and Punctuated Equilibriums in US Defense Spending. *Policy Sciences*, 52(3), 367–396. doi: 10.1007/s11077-019-09349-z
- Simon, H. (1957). *Administrative Behavior: A Study of Decision-making Process in Administrative Organization*. Los Angeles, CA: The Free Press.
- Simon, H. A. (1985). Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science. *The American Political Science Review*, 79(2), 293–304.
- Thurmaier, K. (1992). Budgetary Decision-making in Central Budget Bureaus: An Experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2(4), 463–487.
- True, J. L. (2000). Avalanches and Incrementalism: Making Policy and Budgets in the United States. *The American Review of Public Administration*, 30(1), 3–18.
- True, J. L., Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (2007). Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 155–187). (2nd Edition). Boulder, CO: Westview Press.
- Walgrave, S., & Varone, F. (2008). Punctuated Equilibrium and Agenda-setting: Bringing Parties Back in: Policy Change After the Dutroux Crisis in Belgium. *Governance*, 21(3), 365–395.
- Weible, C. M. (2014). Introducing the Scope and Focus of Policy Process Research and Theory. In P.A. Sabatier & C. M. Weible (Eds.), *Theories of the Policy Process* (pp. 3–24). (3rd Edition). Boulder, CO: Westview Press. doi: 10.1007/s11406-011-9329-2
- Wildavsky, A. (1964). *The Politics of the Budget Process*. New York, NY: Little Brown and Company.

- Workman, S., Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (2022). The Code and Craft of Punctuated Equilibrium. In C. M. Weible & S. Workman (Eds.), *Methods of the Policy Process* (pp. 51–79). New York, NY: Routledge. doi: 10.4324/9781003269083-3
- Xiao, H., Wang, X. H., & Liu, C. (2020). Budgetary Punctuations: A Fiscal Management Perspective. *Policy Studies Journal*, 48(4), 873–895. doi: 10.1111/psj.12362



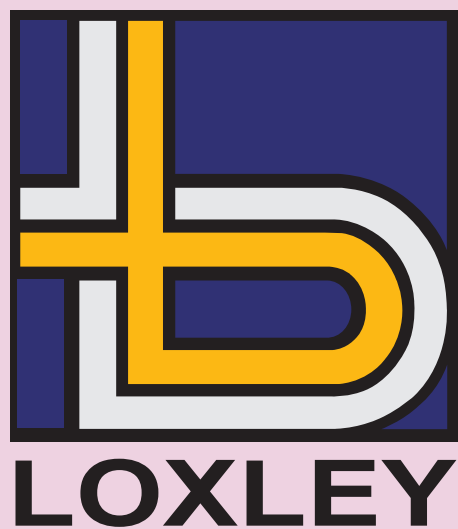
บริษัท ไออาร์พีซี จำกัด (มหาชน)

ร่วมสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสารสถาบันพระปกเกล้า



บริษัท นามยง เทอร์มินัล จำกัด (มหาชน)

ร่วมสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสารสถาบันพระปกเกล้า



บริษัท ล็อกซ์เลย์ จำกัด (มหาชน)

ร่วมสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสารสถาบันพระปกเกล้า

B|A

Business Alignment

บริษัท บีซีเนสอะไลमेंท์ จำกัด (มหาชน)

ร่วมสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสารสถาบันพระปกเกล้า

LALA MUKHA

TENTED RESORT KHAO YAI

บริษัท เอ็มเมอร์ลด์ พาร์ค จำกัด

ร่วมสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสารสถาบันพระปกเกล้า



บริษัท แซด เซลล์ โซลูชั่น จำกัด

ร่วมสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสารสถาบันพระปกเกล้า



FUNCTION INTERNATIONAL
All Solutions of Water

บริษัท ฟังก์ชั่น อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด

ร่วมสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสารสถาบันพระปกเกล้า

จริยธรรมในการเผยแพร่บทความของวารสารสถาบันพระปกเกล้า

วารสารสถาบันพระปกเกล้าให้ความสำคัญกับจริยธรรมในการเผยแพร่บทความ ดังนั้น บุคลากรทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเผยแพร่บทความ จึงถือปฏิบัติตามหลักการและข้อกำหนดเกี่ยวกับจริยธรรมในการเผยแพร่บทความของวารสารสถาบันพระปกเกล้าอย่างเคร่งครัด

● จริยธรรมของบรรณาธิการ ●

1. ยอมรับหรือปฏิเสธบทความเพื่อการตีพิมพ์ตามหลักเกณฑ์ของวารสาร โดยปราศจากอคติที่มีต่อตัวเนื้อหาบทความหรือต่อตัวผู้แต่ง
2. ดำเนินการพิจารณาและตรวจสอบเนื้อหาของบทความ ว่ามีความเหมาะสมสอดคล้องกับกรอบเนื้อหาของบทความที่วารสารกำหนดไว้
3. ให้เสรีภาพแก่ผู้แต่งในการแสดงความคิดเห็นตามหลักวิชา และคงไว้ซึ่งความถูกต้องของผลงานทางวิชาการ
4. ปราศจากการมีส่วนได้ส่วนเสียกับผู้แต่ง และผู้ทรงคุณวุฒิที่พิจารณาบทความ ซึ่งนำไปสู่การนำบทความไปใช้ประโยชน์ในเชิงธุรกิจหรือผลประโยชน์ส่วนตัว
5. ไม่ควรเขียนบทความเพื่อตีพิมพ์ในวารสารของตน หรือร่วมเป็นผู้ประเมินพิจารณาบทความที่จะลงในวารสารของตน
6. ไม่ดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาบทความและผลประโยชน์ของผู้ทรงคุณวุฒิที่พิจารณาบทความ
7. ปฏิบัติตามกระบวนการและขั้นตอนของวารสารอย่างเคร่งครัด ตรงไปตรงมา และปกป้องความเป็นอิสระของกองบรรณาธิการในการเสนอความเห็นต่างๆ
8. 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 ซึ่งนำไปสู่การยอมรับหรือให้แก้ไข หรือปฏิเสธบทความ ด้วยความเป็นธรรมและถูกต้องตามหลักวิชาการ
2. ยอมรับ หรือให้แก้ไข หรือปฏิเสธบทความ เพื่อการตีพิมพ์ตามหลักเกณฑ์ของวารสาร โดยปราศจากอคติที่มีต่อตัวเนื้อหาบทความ หรือ ต่อตัวผู้แต่ง
3. มีความตรงต่อเวลาในการพิจารณางานเขียน ตามกรอบเวลาที่วารสารกำหนด
4. ไม่ดำเนินการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว จากงานเขียนที่รับไว้เพื่อพิจารณา
5. ช่วยให้ความเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจของบรรณาธิการและกองบรรณาธิการในการพิจารณาบทความที่จะตีพิมพ์เผยแพร่ลงในวารสาร

● จริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ ●

บทความที่ผู้แต่งเขียนขึ้นหรือพัฒนามาจากโครงการวิจัยที่ได้ดำเนินการไปแล้ว โครงการวิจัยดังกล่าวควรผ่านการรับรองจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์อย่างถูกต้อง ชอบด้วยเหตุผล อันจะส่งผลให้โครงการวิจัยมีความน่าเชื่อถือ มีความถูกต้องตามหลักวิชาการ ตลอดจนเพื่อเป็นการปกป้องศักดิ์ศรี ความปลอดภัย และความเป็นส่วนตัวที่ดี ของมนุษย์ที่เข้าร่วมเป็นอาสาสมัครในโครงการวิจัย



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

