



การจัดประชุมวิชาการ  
รัฐประศาสนศาสตร์  
ระดับนานาชาติและระดับชาติ

The Thailand 2nd International Conference on Public Administration,

ครั้งที่

2

28 มีนาคม 2557  
ณ อาคารประชาธิปก - รำไพพรรณี  
และอาคารสำราญราษฎร์บริรักษ์ (ตึก 1)  
คณะรัฐศาสตร์  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



สมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย (สรปท.)

Public Administration Association of Thailand (PAAT)

[www.thaipaat.com](http://www.thaipaat.com)

## เอกสารประกอบการประชุมวิชาการ รัฐประศาสนศาสตร์ระดับชาติครั้งที่ ๒ (บทความย่อและบทความ)

(The Second Graduate Thesis & Individual Study Forum in Public  
Administration and Public Affairs)

วันที่ 28 มีนาคม 2557

ณ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพมหานคร

จัดเรียงรูปเล่มโดย

รองศาสตราจารย์ ดร.อัมพร ชำรงลักษณะ Associate Professor Amporn W. Tamronglak, Ph.D

นายประสงค์ชัย เศรษฐสุรวิชัย Prasongchai Setthasuravich



## คำนำ

สมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย (สรพท.) ได้ดำริจัดงานประชุมวิชาการสาขารัฐประศาสนศาสตร์ระดับชาติขึ้นในครั้งนี้นับเป็นครั้งที่ ๒ โดยจัดรวมภาคี ๑๕ มหาวิทยาลัยและสถาบันอื่นๆขึ้นในวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๗ ณ อาคารสำราญราษฎร์บริรักษ์ (ตึก1) คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ นิสิต นักศึกษา ตลอดจนคณาจารย์ นักวิจัย และผู้ที่สนใจได้มีโอกาสนำเสนอผลงานวิจัยในเวทีระดับชาติ ให้ได้แลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ด้านรัฐประศาสนศาสตร์กับผู้ทรงคุณวุฒิ ในปี ๒๕๕๗นี้ได้รับความร่วมมือจากเครือข่ายจุฬานานาชาติ (Chula Global Network) เพิ่มเวทีวิชาการนานาชาติ (International Forum) จากสถาบันการศึกษาต่างประเทศในเอเชียที่เป็นภาคีในเครือข่ายของสมาคมฯ ได้แก่ ประเทศฟิลิปปินส์ เกาหลี อินโดนีเซีย และญี่ปุ่น เป็นต้น และการนำเสนอผลงานวิจัยของนิสิต นักศึกษา คณาจารย์และนักวิจัย นิทรรศการ และการประชาสัมพันธ์หลักสูตรนั้น

ในการจัดงานครั้งนี้ มีบทความวิจัยภาษาไทยที่ส่งเข้ามาพร้อมนำเสนอในงานจำนวน ๔๐ บทความ และบทความภาษาอังกฤษจำนวน ๗ บทความ เป็นผลงานวิจัยในระดับปริญญาโทและปริญญาเอกจากสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาของมหาวิทยาลัยและสถาบันในเครือข่ายของสมาคมฯที่ให้การสนับสนุนการจัดงานในครั้งนี้ ทั้งนี้บทความที่นำเสนอในที่นี้ได้รับการอ่านประเมินคุณภาพผลงานจากผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ และนิสิต นักศึกษาได้ปรับแก้ไขผลงานมาแล้วในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม คำติชม ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่จะได้รับเพิ่มเติมในอันที่จะเป็นประโยชน์และเพิ่มคุณค่าให้กับผลงานเหล่านี้จะช่วยให้เจ้าของผลงานได้นำไปปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมในโอกาสต่อไป ซึ่งจะได้ออกคู่มือการแก่งวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์และการบริหารบ้านเมืองในอนาคต

ท้ายนี้ คณะกรรมการผู้จัดงานขอขอบพระคุณสถาบันและมหาวิทยาลัยในเครือข่ายที่ได้ให้การสนับสนุนงบประมาณและบุคลากรในการจัดงานด้วยดีมาตลอด รวมทั้งผู้ทรงคุณวุฒิที่กรุณาสละเวลาอันมีค่าในการพิจารณาประเมินบทความในเวลาอันรวดเร็ว และสุดท้ายนี้ขอขอบคุณนิสิต นักศึกษา อาจารย์และผู้สนใจที่เข้าร่วมนำเสนอบทความและเข้าร่วมประชุมมีส่วนรวมในงานประชุมครั้งนี้ หวังเป็นอย่างยิ่งว่าการจัดงานครั้งนี้จะเป็นเวทีให้กับนิสิต นักศึกษา นักวิชาการและผู้สนใจได้เรียนรู้และแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ร่วมกัน และหากมีข้อบกพร่องประการใดทางคณะกรรมการผู้จัดงานขอรับเพื่อนำไปปรับปรุงการจัดงานในโอกาสต่อไป

๑๓ มีนาคม ๒๕๕๗

รองศาสตราจารย์ ดร.อัมพร อารังลักษณ์

เลขาธิการสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย

และคณะกรรมการจัดงาน

## สารบัญ

	หน้า
คำนำ	A
สารบัญ	B
สารบัญจากนายกสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย	1
โครงการประชุมวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ระดับชาติ ครั้งที่ 2	2
กำหนดการ	5

### Administration and Security

13

- “Rural Community Empowerment Process in Achieving Food Security and Poverty Alleviation: A Case Study of Food Independent Village Program in Ringinkembar Village, Sumbermanjing Wetan Sub-District, Malang Regency”  
By Theresia Octastefani, Burapha University and Brawijaya University, Malang – Indonesia
- “Implementation of Garbage Bank Program to Realize Environmental and Economic Security: A Case Study of Malang Garbage Bank in Malang City”  
By Noviyanti Purba, Burapha University and Brawijaya University, Malang – Indonesia
- “Implementation of the Poor Empowerment Program-Social Empowerment Direct Aid (P2FM-BLPS) through Collective Enterprise Group (KUBE) to Realize Economic Security: A Case Study of Dawuhan Village, Poncokusumo Sub-District, Malang Regency”  
By Ilm iUsrotin Choiriyah, Burapha University and Brawijaya University, Malang – Indonesia
- “Decision Making of the Banyuwangi Public Health Service Assurance Program (JKMB Program) to Achieve Health Security in Banyuwangi Regency”  
By Bayu Mitra Adhyatma Kusuma, Burapha University and Brawijaya University, Malang – Indonesia

### Emotional Labor, Planning and Academic Cooperation

81

- “Analyzing an integrated planning approach: a case study Malang city’s vision as the city of education”  
By Akhmad Amirudin, Burapha University and Brawijaya University, Malang – Indonesia
- “Achieving World Class University Through International Academic Cooperation: A Case Study of University of Brawijaya, Indonesia”  
By Kafi Kurniawan, Burapha University and Brawijaya University, Malang –



**การบริหารทรัพยากรมนุษย์**

100

- “การศึกษาการประเมินผลการปฏิบัติงานของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ กรณีศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดลและจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย”  
โดย ฉัตรภรณ์ พุ่มแสงทอง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- “แนวทางการนำสมรรถนะมาใช้ในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของสถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (องค์การมหาชน)”  
โดย ธัญชนิต เพียรจัด มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
- “การสรรหาอาสาสมัครขององค์การไม่แสวงหากำไร (มูลนิธิสถานสัมพันธ์ครอบครัว)”  
โดย สลิลลา ไชยวงศ์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
- “ผลของการจัดทำโครงการตามความรับผิดชอบต่อสังคมของบริษัทเมนต์ไทย (แก๊งคอย) จำกัด”  
โดย กฤษดา ชัยมูล มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
- “ปัจจัยสำคัญในการบริหารวัฒนธรรมองค์การที่ส่งผลถึงประสิทธิภาพในการทำงานของข้าราชการตำรวจ : ศึกษากรณีสำนักงานส่งกำลังบำรุง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ”  
โดย ร.ต.ท.อิสเรศวร์ ลักษณ์พิเชษฐ์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- “สมรรถนะของนักวิจัยในสังกัดจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย”  
โดย พีรพิธ พรหมทอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**การบริหารจัดการองค์การ**

167

- “ผลกระทบจากการปรับโครงสร้างส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กรณี การจัดตั้งสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด”  
โดย ชาดา สิมประดิษฐ์พันธ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- “การศึกษาการบริหารจัดการองค์การในภาครัฐของไทยให้เป็นองค์กรสุภาพดี”  
โดย จุฬยวรรณ ต้วงโคตตะ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- “กลยุทธ์และรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับการบริหารสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้”  
โดย ดนุวิศ สุวรรณวงศ์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
- “การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ตามความคิดเห็นของพนักงานสายออกบัตรธนาคาร ธนาคารแห่งประเทศไทย”  
โดย วราภรณ์ ไทสุวรรณ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
- “การรับรู้วัฒนธรรมองค์การของพนักงานในสำนักงานใหญ่ การประปานครหลวง”  
โดย กุลนที เขียวรักษ์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

**ปฏิรูปสถาบันการเมือง : ปฏิรูปประชาธิปไตยไทย**

233

- “การปฏิรูปองค์กรพรรคการเมือง”  
โดย ดร.สตีธร ธนานิธิโชติ
- “รัฐสภาไทยกับการประเมิน: กรณีการประเมินตามตัวชี้วัดสภาพรัฐสภาปี 2554 และ 2556”  
โดย นิตยา โพธิ์นอก
- “Exploring Citizen Participation and Citizen Trust in Local Government after Decentralization: A Case of Khon Kaen Metropolitan Municipality in Thailand”  
โดย Tatchalerm Sudhipongpracha, Ph.D. Khon Kaen University

- “ความเป็นพลเมืองในประเทศไทย”  
โดย รัชวดี แสงมหะหมัด
- “การเสริมสร้างความเป็นพลเมืองในสังคมประชาธิปไตย”  
โดย ดร.ถวิลวดี บุรีกุล
- “สันติวิธี: กำนันสไตล์”  
โดย ชลัท ประเทืองรัตนนา

### เศรษฐกิจและการคลังท้องถิ่น

302

- “การคลังท้องถิ่น : การสร้างรายรับเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น”  
โดย วิศห์ เศรษฐกร มหาวิทยาลัยมหิดล
- “นโยบายประชานิยม: หนี้สาธารณะกับวินัยทางการคลัง”  
โดย อระนุช โกลล มหาวิทยาลัยมหิดล
- “ความเป็นได้ และ ความเป็นได้เป็น ของการคลังท้องถิ่นไทย”  
โดย ดร.วสิรัตน์ แสงไชย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
- “ศักยภาพทางเศรษฐกิจชุมชนของกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง 1 เพื่อรองรับการพัฒนาแนวระเบียงเศรษฐกิจตอนใต้สู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน”  
โดย เฉลิมพล ศรีทอง และนายธีรพงษ์ เทียงสมพงษ์ มหาวิทยาลัยมหิดล
- “ปัจจัยที่ส่งผลต่อการคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่”  
โดย ผศ.ดร.พจนา พิชาติปัจจา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

### ความมั่นคงและการบังคับใช้กฎหมาย

350

- นโยบายความมั่นคงของอิสราเอลต่อการแพร่ขยายอาวุธอานุภาพทำลายล้างสูงในตะวันออกกลาง  
โดย พลากร ดาวเจริญ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

### การเมืองและการบริหาร

356

- “บทบาทของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจต่อการเมืองไทย”  
โดย ดร.สกล บุญสิน มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
- “การแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ปัญหาจากการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจสู่มิติทางการเมือง”  
โดย ณัฐพงศ์ ราชปึก มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- “สิทธิของเด็กต่างด้าวในการจัดบริการสาธารณะของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”  
โดย สุภาพร ศรีธัญชัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

### ชุมชน สังคมและธรรมาภิบาล

408

- “การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมของชุมชนรอบโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซียจังหวัดสงขลา”  
โดย ภาณุมาศ ทองชนะ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

- “สภาวະโลกร้อนและการปรับตัวของชุมชนเมืองกับผลกระทบและนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษา เทศบาลนครหาดใหญ่”  
โดยดำรง เสียมไหม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
- “การประเมินผลแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-11: ประเด็นการจัดทำบริการสาธารณะทางด้านโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนา”  
โดย ปฐมบุตร แก้วสมนึก มหาวิทยาลัยมหิดล
- “การวิเคราะห์แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่”  
โดย ผศ.นราธิป ศรีราม, ชลัทธชัยญชัย, พระมหาสุเทพ ผิวเผือด มหาวิทยาลัยมหิดล
- “ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการพึ่งตนเองของชุมชน: กรณีศึกษา ชุมชนคลองลัดมะยม เขตตลิ่งชัน กรุงเทพมหานคร”  
โดย อัยรวี วีระพันธ์พงศ์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (NIDA)
- “การมีส่วนร่วมของเยาวชนบ้านหัวทุ่งในการป้องกันไฟป่า”  
โดย นินนาท ดาวรัตน์หงษ์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

The Thailand 2nd International Conference on  
Public Administration

- LEADERSHIP IN THE PUBLIC SECTOR: EXAMINING WOMEN AND MINORITY GROUPS IN THE MALAYSIAN CIVIL SERVICE  
by Associate Prof. Dr Ahmad Martadha Mohamed School Of Government, College Of Law, Government, And International Studies Universiti Utara Malaysia
- CONNECTING GOVERNMENTS WITH RESIDENTS: THE ROLE OF INTERMEDIARY GROUPS IN LOCAL GOVERNANCE FOR LARGE-SCALE NATURAL DISASTERS  
By Prof.Dr Kosaku Dairokuno School of Political Science and Economics Meiji University
- THE EVOLUTION OF GOVERNANCE AND THE GOVERNANCE DEBATE: A Journey of the Octopus Bike  
By Prof.Dr PAN SUK KIM Yonsei University, Wonju Campus, South Korea

ภาคผนวก

- ใบสำคัญแสดงการจดทะเบียนคณะกรรมการบริหารสมาคมขึ้นใหม่ทั้งชุด
- คำสั่งที่ 01/2556 เรื่อง คณะกรรมการจัดงานประชุมวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ระดับชาติ ครั้งที่ 2 ประจำปี 2557
- คำสั่งที่ 02/2556 เรื่อง ผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณาถ้อยแถลงขอรับทุน (Peer Reviewers) เพื่อการประชุมวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ระดับชาติ ครั้งที่ 2 ประจำปี 2557

## สภานายกสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย

ท่านสมาชิกสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทยทุกท่าน

สมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทยได้ริเริ่มจัดการประชุมทางวิชาการประจำปีของสมาคมฯ ขึ้นเมื่อสองปีที่ผ่านมา สมาคมฯ เห็นว่าภารกิจด้านบริการวิชาการและขยายองค์ความรู้ด้านรัฐประศาสนศาสตร์ไปสู่แวดวงวิชาการ และผู้สนใจทั่วไปเป็นภารกิจหลักที่สำคัญของสมาคมฯ สำหรับในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ นี้ สมาคมฯ พร้อมกับภาคีมหาวิทยาลัยของรัฐและเอกชน รวม ๑๕ แห่ง ได้แก่ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยศิลปากร มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยบูรพา มหาวิทยาลัยขอนแก่น มหาวิทยาลัยมหาสารคาม มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต สถาบันพระปกเกล้าและสมาคมรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ภาคใต้ ได้ร่วมกันจัดการประชุมวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ระดับชาติ ครั้งที่ ๒ ในวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๗ ณ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยมีวัตถุประสงค์ให้คณาจารย์ นักวิจัย นิสิต นักศึกษา ตลอดจนผู้ที่สนใจ เข้าร่วมการประชุมวิชาการดังกล่าวเพื่อแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ด้านรัฐประศาสนศาสตร์กับผู้ทรงคุณวุฒิ ด้วยรูปแบบที่หลากหลาย อาทิ ปาฐกถาพิเศษ เวทีวิชาการนานาชาติ (International Forum) จากสถาบันการศึกษาต่างประเทศในเอเชียที่เป็นภาคีในเครือข่ายของสมาคมฯ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น เกาหลี มาเลเซีย เมียนมาร์ อินโดนีเซีย และบรูไน เป็นต้น และการนำเสนองานวิจัยของนิสิต นักศึกษา คณาจารย์และนักวิจัย และการประชาสัมพันธ์หลักสูตร

ในการนี้ สมาคมฯ จึงได้จัดทำเอกสารรวบรวมผลงานวิชาการที่ผ่านการคัดเลือกจากผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านรัฐประศาสนศาสตร์ขึ้นนี้ขึ้น เพื่อให้คณาจารย์ นักวิจัย นิสิต นักศึกษา ตลอดจนผู้ที่สนใจทั่วไปได้นำไปใช้เพื่อประโยชน์ทางวิชาการต่อไป

ในนามของสมาคมฯ ผมถือโอกาสนี้ ขอขอบพระคุณกรรมการบริหารสมาคมฯ และสมาชิกสมาคมฯ ทุกท่านที่ได้ร่วมแรงร่วมใจจัดกิจกรรมทางวิชาการครั้งนี้ขึ้น และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความร่วมมือเช่นนี้อีกในโอกาสต่อไป

ด้วยความปรารถนาดี



ศาสตราจารย์สุภชัย ยาวะประภาช  
นายกสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย



## การประชุมวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ระดับชาติ ครั้งที่ 2 “The 2<sup>nd</sup> Public Administration Association of Thailand (PAAT) Conference on Asia Governance 2014”

### หลักการและเหตุผล

งานวิจัยในระดับบัณฑิตศึกษามีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ เนื่องจากเป็นกระบวนการขั้นต้นที่เตรียมความพร้อมด้านวิจัยให้แก่บัณฑิตนักศึกษาระดับปริญญาโท และปริญญาเอก เพื่อพร้อมรับบทบาทการเป็นนักวิจัยรุ่นใหม่ให้แก่สังคมต่อไป

หนึ่งในงานวิจัยระดับบัณฑิตศึกษาที่มีความสำคัญต่อสังคมไทย คือ งานวิจัยสาขา รัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ งานวิจัยสาขาดังกล่าวถือได้ว่าเป็นงานวิจัยที่มีส่วนสร้างองค์ความรู้ใหม่ ๆ เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงด้านการเมืองการปกครอง และการบริหารรัฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อเตรียมความพร้อมของระบบทรัพยากรมนุษย์ การเงินและงบประมาณประเทศ ตลอดจนการบริหารกิจการบ้านเมืองในแง่มุมต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับบริบทของอาเซียน ซึ่งจะเกิดขึ้นในปี พ.ศ.2558

คณะวิชาที่เปิดสอนในหลักสูตรรัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ ระดับบัณฑิตศึกษา ของทุกมหาวิทยาลัย จึงมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการควบคุมและกำกับดูแลให้งานวิจัยในระดับมหาบัณฑิตและดุษฎีบัณฑิตมีคุณภาพและเป็นประโยชน์ต่อการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ประเทศ โดยผ่านกระบวนการเรียนการสอนที่เน้นทักษะวิจัย วิเคราะห์ สังเคราะห์ ในมิติต่าง ๆ และนำข้อค้นพบที่ได้เข้าสู่กระบวนการปะทะสังสรรค์ระหว่างนักวิชาการ นักวิจัย นักปฏิบัติ และผู้สนใจทั่วไป

ดังนั้น การสร้างพื้นที่ให้นิสิตนักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาที่ศึกษาอยู่ในคณะวิชาสาขา รัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ได้มีโอกาสแสดงผลงานวิจัยของตนเองและแลกเปลี่ยนทัศนะ วิธีคิด วิธีวิทยา ตลอดจนข้อเสนอแนะต่าง ๆ จึงเท่ากับเป็นการขยายโอกาสการแลกเปลี่ยนรู้ระหว่างกันและกัน และยังเป็นการสร้างเครือข่ายวิจัยในอนาคตอีกทางหนึ่ง

สมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย และภาคีมหาวิทยาลัยอีก 15 แห่ง เล็งเห็นถึงความสำคัญของการสร้างพื้นที่ในลักษณะเวทีเสวนางานวิจัยระดับบัณฑิตศึกษา จึงได้ร่วมกันเป็นเจ้าภาพในการจัดงาน “เวทีเสวนาวิทยานิพนธ์และสารนิพนธ์ระดับบัณฑิตศึกษา” ขึ้น เพื่อเป็นเวทีแลกเปลี่ยนความรู้ด้านการวิจัย และข้อค้นพบจากงานวิจัยสาขาวิชา รัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ อันจะเป็นประโยชน์ต่อวงวิชาการ และสาธารณชนต่อไป



## วัตถุประสงค์

1. เพื่อเป็นเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้และประสบการณ์วิจัยระหว่างมหาบัณฑิตและดุษฎีบัณฑิตจากมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ที่เปิดการเรียนการสอนในสาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
2. เพื่อเป็นเวทีให้นิสิตนักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ได้เผยแพร่ผลงานวิจัยออกไปสู่วงวิชาการในสาขาวิชาเดียวกัน
3. เพื่อให้ผู้เข้าร่วมตระหนักถึงความสำคัญของงานวิจัยในสาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
4. เพื่อสร้างเครือข่ายวิจัยระดับบัณฑิตศึกษาด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

## ผู้เข้าร่วมโครงการ

กลุ่มเป้าหมายจำนวน 500 คน ประกอบด้วย

1. นิสิตนักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์จากสถาบันต่าง ๆ
2. คณาจารย์สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ หรือสาขาวิชาที่เกี่ยวข้อง
3. ผู้สนใจทั่วไป

## ค่าลงทะเบียน

1. ค่าลงทะเบียนเข้าร่วมงานสำหรับสมาชิกสมาคม 500 บาท
2. ค่าลงทะเบียนเข้าร่วมงานสำหรับบุคคลทั่วไป 1,000 บาท

## รูปแบบของงาน

ภาคเช้า ปาฐกถาพิเศษ และเวทีวิชาการนานาชาติ (International Forum) จากสถาบันการศึกษาต่างประเทศในเอเชียที่เป็นภาคีในเครือข่ายของสมาคมฯ ได้แก่ ประเทศฟิลิปปินส์ เกาหลี อินโดนีเซีย และได้หวัน เป็นต้น

ภาคบ่าย นำเสนอผลงานวิจัยของนิสิต นักศึกษา คณาจารย์และนักวิจัย ในรูปแบบบรรยายในห้องย่อยต่าง ๆ

เมื่อเสร็จสิ้นการประชุม จะมีการรวบรวมบทความและผลงานที่นำเสนอ (Proceedings) ทั้งในรูปแบบของ proceedings รวบรวมบทความย่อ และ proceedings รวบรวมบทความฉบับเต็ม เพื่อเผยแพร่ในรูปแบบของ CD ให้กับสถาบันการศึกษาที่สนใจ และประชาชนทั่วไป และในเว็บไซต์ของสมาคมที่ [www.thaipaath.com](http://www.thaipaath.com) หรือที่อีเมล [thaipaath@gmail.com](mailto:thaipaath@gmail.com)

## หน่วยงานที่รับผิดชอบ

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**ระยะเวลาในการดำเนินงาน**

วันที่ 28 – 29 มีนาคม 2557

**สถานที่จัดงาน**

อาคารเกษม อุทยานิน คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ**

เป็นที่คาดหวังว่าการจัดงานครั้งนี้จะได้รับประโยชน์ ดังนี้

1. ผู้เข้าร่วมได้รับความรู้ และได้แลกเปลี่ยนความรู้ ประสบการณ์ด้านการวิจัยในสาขา รัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
2. ผู้เข้าร่วมมีโอกาสต่อยอดงานวิจัยสาขา รัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ในแง่มุมใหม่ ๆ
3. ผู้เข้าร่วมตระหนักถึงความสำคัญของสาขาวิชา รัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศ
4. ผู้เข้าร่วมสร้างเครือข่ายความมื่อระหว่างกันและกันได้





## กำหนดการ

การจัดประชุมวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ระดับนานาชาติและระดับชาติ ครั้งที่ 2  
และการประชุมใหญ่สามัญของสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทยประจำปี 2557

วันที่ 28 มีนาคม 2557 เวลา 08.00 - 17.00 น.

ณ อาคารประชาธิปก-รำไพพรรณี และอาคารสำราญราษฎร์บริรักษ์ (ตึก1)

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จัดโดย

สมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย (สรปท)

โดยความร่วมมือของ เครือข่ายจุฬานานาชาติ (Chula Global Network)

และคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

\*\*\*\*\*

เวลา 07.45-08.00 น.

ลงทะเบียน

### การประชุมวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ระดับนานาชาติ

สถานที่: ห้องประชุมจุมภฏ-พันธ์ทิพย์ อาคารประชาธิปก-รำไพพรรณี

เวลา 08.30-08.45 น.

ศาสตราจารย์ ดร.ศุภชัย ยาวะประภาษ คณบดี คณะรัฐศาสตร์  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและนายกสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่ง  
ประเทศไทย กล่าวต้อนรับ

เวลา 08.45-09.00 น.

ศาสตราจารย์ นายแพทย์ ภิรมย์ กมลรัตนกุล  
อธิการบดีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยกล่าวเปิดงาน

เวลา 09.00-09.20 น.

ถ่ายภาพหมู่

เวลา 09.20-09.45 น.

รับประทานอาหารว่าง

เวลา 09.45-10.00 น.

Keynote: The Evolution of Governance and the  
Governance Debate by Professor Pan Suk Kim, Dean  
of College of Government and Business, Yonsei University,  
Republic of Korea and former President, International  
Institute of Administrative Sciences (IIAS),

เวลา 10.00-12.00 น.

Plenary:

1. Professor Kosaku Dairokuno, Dean of School of Political  
Science and Economics, Meiji University, Japan
2. Kim Geheb, DPhil, Mekong Basin Leader CGIAR Challenge  
Program on Water and Food

ผู้ดำเนินรายการ: ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อัครเดช ไชยเพิ่ม  
รองคณบดี คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เวลา 12.00-13.00 น.                      รับประทานอาหารกลางวัน (ห้อง 210 อาคารอาคารสำราญราษฎร์  
บริรักษ์ (ตึก1))

### การประชุมใหญ่สามัญประจำปี 2557

สถานที่: ห้อง 107 อาคารอาคารสำราญราษฎร์บริรักษ์ (ตึก1)

เวลา 12.00-13.00 น.                      การประชุมใหญ่สามัญของสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย  
ประจำปี 2557

### การประชุมวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ระดับนานาชาติ

สถานที่: ห้อง 209 อาคารอาคารสำราญราษฎร์บริรักษ์ (ตึก1)

เวลา 13.30-16.00 น.                      Panel:  
1. Assistant Professor Ahmad Martadha Mohamed, Ph.D.,  
Universiti Utara, Malaysia  
2. Andy Fefta Wijaya, Ph.D., Head of Master Program in  
Public Administration, Brawijaya Univeristy,  
ผู้ดำเนินรายการ: ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปกรณ์ ศิริประกอบ  
ผู้ช่วยคณบดี คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### การประชุมวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ระดับชาติ

สถานที่: ห้อง 101 102 103A 103B 107 108 อาคารอาคารสำราญราษฎร์บริรักษ์ (ตึก1)

เวลา 13.00-15.00 น.                      นำเสนอผลงานวิชาการ ช่วงที่ 1

#### **ห้อง 101 : Administration and Security**

- 1) “Rural Community Empowerment Process in Achieving Food Security and Poverty Alleviation: A Case Study of Food Independent Village Program in Ringinkembar Village, Sumbermanjing Wetan Sub-District, Malang Regency”  
By Theresia Octastefani, Burapha University and Brawijaya University, Malang – Indonesia
- 2) “Implementation of Garbage Bank Program to Realize Environmental and Economic Security: A Case Study of Malang Garbage Bank in Malang City”  
By Noviyanti Purba, Burapha University and Brawijaya University, Malang – Indonesia
- 3) “Implementation of the Poor Empowerment Program-Social Empowerment Direct Aid (P2FM-BLPS) through Collective Enterprise Group (KUBE) to

Realize Economic Security: A Case Study of Dawuhan Village, Poncokusumo Sub-District, Malang Regency”

By Ilm iUsrotin Choiriyah, Burapha University and Brawijaya University, Malang – Indonesia

- 4) “Decision Making of the Banyuwangi Public Health Service Assurance Program (JPKMB Program) to Achieve Health Security in Banyuwangi Regency”

By Bayu Mitra Adhyatma Kusuma, Burapha University and Brawijaya University, Malang – Indonesia

Chairperson/Commentator: Chakkri Chaipinit, Ph.D, Burapha University

#### **ห้อง 102 : Emotional Labor, Planning and Academic Cooperation**

- 1) “Analyzing an integrated planning approach: a case study Malang city’s vision as the city of education”

By Akhmad Amirudin, Burapha University and Brawijaya University, Malang – Indonesia

- 2) “Emotional labor during a political crisis”

By Janjira Sirisarn, Chulalongkorn University

- 3) “Achieving World Class University Through International Academic Cooperation: A Case Study of University of Brawijaya, Indonesia”

By Kafi Kurniawan, Burapha University and Brawijaya University, Malang – Indonesia

Chairperson/Commentator: Nopranue Sajjarax Dhirathiti, Ph.D, Mahidol University

#### **ห้อง 103A การบริหารทรัพยากรมนุษย์**

- 1) “ การศึกษาการประเมินผลการปฏิบัติงานของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ กรณีศึกษามหาวิทยาลัยมหิดลและจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย”

โดย ฉัตรารณณ์ พุ่มแสงทอง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



- 2) “แนวทางการนำสมรรถนะมาใช้ในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของสถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (องค์การมหาชน)”  
โดย ธัญชนิต เพียรจัด มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
- 3) “การสรรหาอาสาสมัครขององค์การไม่แสวงหากำไร (มูลนิธิ สานสัมพันธ์ครอบครัว)”  
โดย สลิลลา ไชยวงศ์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
- 4) “ผลของการจัดทำโครงการตามความรับผิดชอบต่อสังคมของบริษัทเมเนตไทย (แก่งคอย) จำกัด”  
โดย กฤษดา ชัยมูล มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
- 5) “ปัจจัยสำคัญในการบริหารวัฒนธรรมองค์การที่ส่งผลถึงประสิทธิภาพในการทำงานของข้าราชการตำรวจ : ศึกษากรณีสำนักงานส่งกำลังบำรุง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ”  
โดย ร.ต.ท.อิสเรศวร์ ลักษมีพิเชษฐ์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- 6) “สมรรถนะของนักวิจัยในสังกัดจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย”  
โดย พีรพิช พรหมทอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผู้ดำเนินรายการ/ผู้ให้ความคิดเห็น: รองศาสตราจารย์มานิต ศุทธสกุล

#### ห้อง 103B การบริหารจัดการองค์การ

- 1) “ผลกระทบจากการปรับโครงสร้างส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กรณี การจัดตั้งสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด”  
โดย ชาดา สิมประดิษฐ์พันธ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- 2) “การศึกษาการบริหารจัดการองค์การในภาครัฐของไทยให้เป็นองค์การสุขภาพดี”  
โดย จุฬัยวรรณ ต้วงโคตตะ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- 3) “กลยุทธ์และรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับการบริหารสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้”  
โดย ดนุวัต สุวรรณวงศ์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
- 4) “การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ตามความคิดเห็นของพนักงานสายออกบัตรธนาคาร ธนาคารแห่งประเทศไทย”  
โดย วราภรณ์ ไท้สุวรรณ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
- 5) “การรับรู้วัฒนธรรมองค์การของพนักงานในสำนักงานใหญ่ การประปา นครหลวง”  
โดย กุลนที เยาวรักษ์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

ผู้ดำเนินรายการ/ผู้ให้ความคิดเห็น: รองศาสตราจารย์ ดร.อัมพร อังระลักษณ์

**ห้อง 107 ปฏิรูปสถาบันการเมือง : ปฏิรูปประชาธิปไตยไทย  
(ช่วง 1) โดย สถาบันพระปกเกล้า**

- 1) “การปฏิรูปองค์กรพรรคการเมือง”  
โดย ดร.สตีธร ธนานิธิโชติ
- 2) “รัฐสภาไทยกับการประเมิน: กรณีการประเมินตามตัวชี้วัด  
สหภาพรัฐสภาปี 2554 และ 2556”  
โดย นิตยา โพธิ์นอก
- 3) “Exploring Citizen Participation and Citizen Trust  
in Local Government after Decentralization: A Case  
of Khon Kaen Metropolitan Municipality in  
Thailand”  
โดย Tatchalerm Sudhipongpracha, Ph.D. Khon Kaen  
University
- 4) “ความเป็นพลเมืองในประเทศไทย”  
โดย รัชวดี แสงมหะหมัด
- 5) “การเสริมสร้างความเป็นพลเมืองในสังคมประชาธิปไตย”  
โดย ดร.ถวิลวดี บุรีกุล
- 6) “สันติวิธี: กำนันสไตล์”  
โดย ชลัท ประเทืองรัตนนา  
ผู้ดำเนินรายการ: ดร.ถวิลวดี บุรีกุล  
ผู้ให้ความคิดเห็น:  
รองศาสตราจารย์ ดร.ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ และ  
รองศาสตราจารย์ ประณต นันทิยะกุล

**ห้อง 108 เศรษฐกิจและการคลังท้องถิ่น**

- 1) “การคลังท้องถิ่น : การสร้างรายรับเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น”  
โดย วิศว์ เศรษฐกร มหาวิทยาลัยมหิดล
- 2) “นโยบายประชานิยม: หนี้สาธารณะกับวินัยทางการคลัง”  
โดย อระนุช โกลล มหาวิทยาลัยมหิดล
- 3) “ความเป็นได้ และ ความได้เป็น ของการคลังท้องถิ่นไทย”  
โดย ดร.วลีรัตน์ แสงไชย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
- 4) “ศักยภาพทางเศรษฐกิจชุมชนของกลุ่มจังหวัดภาคกลาง  
ตอนล่าง 1 เพื่อรองรับการพัฒนาแนวระเบียงเศรษฐกิจตอน  
ใต้สู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน”  
โดย เฉลิมพล ศรีทอง และนายธีรพงษ์ เทียงสมพงษ์  
มหาวิทยาลัยมหิดล
- 5) “ปัจจัยที่ส่งผลต่อการคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน  
จังหวัดเชียงใหม่”

โดย ผศ.ดร.พจนา พิษิตปัจจา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ผู้ดำเนินรายการ/ผู้ให้ความคิดเห็น: รองศาสตราจารย์ ดร.จีระ  
ประทีป

เวลา 15.00-15.15 น. รับประทานอาหารว่าง

เวลา 15.15-17.00 น. นำเสนอผลงานวิชาการ ช่วงที่ 2

### ห้อง 102 ความมั่นคงและการบังคับใช้กฎหมาย

- 1) “ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย ตาม พ.ร.บ. ศุลกากร พ.ศ.2469: ศึกษากรณี การนำรถยนต์เข้ามาในราชอาณาจักร”

โดย ร.ต.อ. นพรัตน์ บุญถนอม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

- 2) “ความเป็นไปได้ในการบังคับใช้ “พ.ร.บ. หลักประกันทางธุรกิจ” ต่อผู้ประกอบการและสถาบันการเงิน”

โดย พลศักดิ์ ชื่นอารมย์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

- 3) นโยบายความมั่นคงของอิสราเอลต่อการแพร่ขยายอาวุธ  
อานุภาพทำลายล้างสูงในตะวันออกกลาง

โดย พลากร ดาวเจริญ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ผู้ดำเนินรายการ/ผู้ให้ความคิดเห็น: รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภวัฒน์กร วงศ์ณวสุ

### ห้อง 103A การเมืองและการบริหาร

- 1) “บทบาทของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจต่อการเมืองไทย”

โดย ดร.สกล บุญสิน มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

- 2) “การแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ปัญหาจาก  
การบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจสู่มิติทางการเมือง”

โดย ณัฐพงศ์ ราชปึก มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

- 3) “การสื่อสารเพื่อเคลื่อนไหวทางสังคม ในการรักษาทรัพยากร  
ท้องถิ่น ของภาคประชาสังคมพื้นที่อ่าวปากบารา”

โดย แก้วตา สังขชาติ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

- 4) “การปรับตัวของกลุ่มสัจจะออมทรัพย์แบบพัฒนาครบวงจร  
ชีวิตในการจัดสวัสดิการชุมชน ตำบลน้ำขาว อำเภอจะนะ  
จังหวัดสงขลา”

โดย รัตติยา ผุดมาก มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

- 5) “สิทธิของเด็กต่างด้าวในการจัดบริการสาธารณะของรัฐและ  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

โดย สุภาพร ศรีธัญชัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ผู้ดำเนินรายการ/ผู้ให้ความคิดเห็น: ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธันยวัฒน์ รัตน์ศักดิ์

**ห้อง 103B ชุมชน สังคมและธรรมาภิบาล**

- 1) “วัยรุ่นกับพฤติกรรมความรุนแรงเชิงวัฒนธรรม”  
โดย ซาอิตะห์ หมาดดาเร๊ะ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
- 2) “ชาตินิยมมลายูกับอิทธิพลของการสื่อสารทางการเมือง:  
กรณีศึกษานักศึกษามหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขต  
ปัตตานี”  
โดย นัทธมน ราชเสน มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
- 3) “การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมของชุมชนรอบโรง  
แยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย จังหวัดสงขลา”  
โดย ภาณุมาศ ทองชนะ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
- 4) “บทบาทการแก้ไขปัญหาของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัด  
ชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.)”  
โดย ยุสรี เฮาะมะ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
- 5) “ความสัมพันธ์ระหว่างหลักธรรมาภิบาลกับประสิทธิผลใน  
การแก้ไขปัญหาความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้  
กรณีศึกษา เจ้าหน้าที่กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน  
ภาค 4 ส่วนหน้า”  
โดย บุชิตา อารียาภรณ์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

ผู้ดำเนินรายการ/ผู้ให้ความคิดเห็น: ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีรพงษ์ บัวหล้า

**ห้อง 107 ปฏิรูปสถาบันการเมือง : ปฏิรูปประชาธิปไตยไทย  
(ช่วง 2) โดย สถาบันพระปกเกล้า**

**ห้อง 108 แผน นโยบายสาธารณะและสิ่งแวดล้อมชุมชน**

- 1) “สภาวะโลกร้อนและการปรับตัวของชุมชนเมืองกับ  
ผลกระทบและนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
กรณีศึกษา เทศบาลนครหาดใหญ่”  
โดย ดำรง เสียมไหม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
- 2) “การประเมินผลแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
ฉบับที่ 1-11: ประเด็นการจัดทำบริการสาธารณะ  
ทางด้านโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนา”  
โดย ปฐมบุตร แก้วสมนึก มหาวิทยาลัยมหิดล
- 3) “การวิเคราะห์แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่”  
โดย ผศ.นราธิป ศรีราม, ชลัทชรัญญ์ชัย, พระมหาสุเทพ  
ผิวเผือด มหาวิทยาลัยมหิดล

- 4) “ ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการพึ่งตนเองของชุมชน :  
กรณีศึกษา ชุมชนคลองลัดมะยม เขตตลิ่งชัน  
กรุงเทพมหานคร”  
โดย อัยรวิ วีระพันธ์พงศ์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหาร  
ศาสตร์ (NIDA)
- 5) “ การมีส่วนร่วมของเยาวชนบ้านหัวทุ่งในการป้องกันไฟ  
ป่า”  
โดย นินนาท ดาวรัตน์หงษ์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ผู้ดำเนินรายการ/ผู้ให้ความคิดเห็น: รองศาสตราจารย์ ดร.ปิยากร หวังมหาพร

\*\*\*\*\*



# **Administration and Security**

---

**RURAL COMMUNITY EMPOWERMENT PROCESS IN ACHIEVING FOOD  
SECURITY AND POVERTY ALLEVIATION: A CASE STUDY OF FOOD  
INDEPENDENT VILLAGE PROGRAM  
IN RINGKEMBAR VILLAGE, SUMBERMANJING WETAN  
SUB-DISTRICT, MALANG REGENCY**

**Theresia Octastefani**

Linkage Master Double Degree Program between Department of Security Resources  
Management, Faculty of Political Science and Law, Burapha University, Chonburi  
20131, Thailand and Department of Public Administration, Faculty of Administrative  
Science, Brawijaya University, Malang 65145, Indonesia  
E-mail of the corresponding author: theresiaoctastefani@gmail.com

**Abstract**

Two-thirds of Ringinkembar Village's total population is poor people, so to meet their daily food needs are extremely difficult and limited. To solve it, one of government's strategies is implementing Food Independent Village Program. This program focuses on the effort to empower community in order to achieve food security and alleviate poverty. The research method used was descriptive method with qualitative approach. The selection of key informants is done by purposive sampling and data was analyzed using interactive data analysis model by Miles and Huberman. The results showed that: (1) before implementing these programs, the food security condition was proved very low and vulnerable. (2) The entire process of rural community empowerment was done through four stages and successfully run by the poor household, especially in strengthening food security system and developing productive business. (3) The supporting factors, namely: the awareness, participation, and support from community; local wisdom; support and cooperation of related agencies; and integration with other community empowerment programs. While, the inhibiting factors, namely: lack of skill; limited number of village administrators; limited social assistance fund; and risk of disease and death of Etawa goat.

**Keywords:** rural community empowerment process, food security, poverty alleviation, Food Independent Village Program

**Introduction**

1. Background

Indonesia is the fourth highest population country in the world after China, India, and the United States. As a country with a huge population and has a very wide area, the Indonesian Government has obligation to fulfill the needs of every citizen. One of the human needs that must be met is food because it is not only a basic need but also a basic right. Due to food is a basic right, so both central and local government must be able to ensure and protect every human right to adequate food, to be free from hunger, food insecurity, and malnutrition. The 1994 UNDP Report (cited in Tadjbakhsh, 2008, p.3) also classify food in one of the elements of human security because food security is very important aspect for human being. Moreover, in Law No. 7 of 1996 on Food, food security is defined as "a condition when all people in the household have sufficient food at all times, represented as sufficient quality of food in safe and achievable conditions".

Based on these definitions, the fulfillment of food for each household in every area both urban and rural is the target of food security because Indonesia as a home to total population of nearly 250 million peoples.

Since local autonomy implemented, every area should be able to achieve local food security, so it can fulfill the needs of food for every household. It is also line with the Government Regulation No. 38 of 2007 on Division of Government Affairs between the Central Government, Provincial Government, and Regency/City Government in article 2 paragraphs 4 which stated that food security became one of the obligatory services of local government. So, in order to achieve food security, every local government has authority to manage their areas. But, in the process to achieve food security among areas to one another cannot be evenly balanced, because it has differences in the conditions, potential resources, and the number of people who lives under poverty line. Ironically instead of food security are realized, but raises a condition of food insecurity. Life Sciences Research Officer (1990) was defined that food insecurity is limited or uncertain availability of nutritionally adequate and safe foods or limited or uncertain ability to acquire acceptable foods in socially acceptable ways. Moreover, this was also confirmed by Food Security Council of Indonesia, Ministry of Agriculture, and WFP (2009, p.18) in FSVA Report 2009 stated that there are 100 regencies from 346 regencies in 32 provinces enter in food insecurity conditions and requires immediate attention.

One of these regencies is Malang Regency. Malang Regency is the second largest regency area in East Java Province, has 33 sub-districts, and also known as a rich area in natural potential resources. Moreover, based on data from Central Board of Malang Regency Statistics (2010), the agricultural sector becomes one of the leading sectors of Malang Regency, because it gives contribution approximately 30% to Gross Regional Domestic Product (GRDP). But unfortunately, although the agricultural sector is one of the leading sectors, but in the reality, there are still some villages are scattered in various sub-districts and categorized in the rural food insecurity because it has gap in agricultural production and the high number of poverty. To overcome these problems, one of efforts made by the government is implementing Food Independent Village Program (or in Indonesian formerly known as *Program Desa Mandiri Pangan*). Basically, Food Independent Village Program is one of the community empowerment program created by the Central Government with Food Security Council and the Ministry of Agriculture to address food insecurity and alleviate rural poverty, and then continued to Local Government to be implemented jointly with the Department of Agriculture and The Agency of Food Security and Implementing Counseling. This program was started to implement in Ringinkembar Village, Sumbermanjing Wetan Sub-district, Malang Regency since 2009 until 2013. In this case, this village selected to be research focus and research locus. It was chosen because there are many problem reasons, namely: the high number of poor household; disruption of food security system; land dispute; limited employment opportunities; and the high number of uneducated people.

Due to this program is one of community empowerment program, so the main challenge in order to achieve food security at the poor household level is building human capacity of poor household through empowering community. Empowerment is “the expansion of assets and capabilities of poor people to participate in, negotiate with, influence, control, and hold accountable institutions that affect their lives (World Bank, 2002, p.11). Put the poor household as a subject to run this program is more important than just give fresh

money or capital aid to each household because the concept of empowerment has focused on people-centered, participatory, empowering, and sustainable as explained by Chambers (1995). Besides that, Parpart, *et al.*, (2002) explains that empowerment is a process of developing individual or group capacities through gaining education and skills in order to empower individual or groups to fight for a better quality of life. So, with empowering communities, they are expected to be able to recognize the potential and ability of their village, looking for alternative opportunities and solving problems, as well as being able to take the decision to use natural resources efficiently and sustainably to achieve independence. From this reality, then to achieve food security and alleviate poverty is needed process to empower rural community. It can be realized and developed starting from the poor household level through the concept of rural community's empowerment. If every rural household food security has been reached then automatically community food security, regional, and national levels will be achieved and also can alleviate poverty.

## 2. Research question

Based on the background, so the research question in this study, as follows:

1. How is food security condition in Ringinkembar Village, Sumbermanjing Wetan Sub-district, Malang Regency before implementing Food Independent Village Program?
2. How is rural community empowerment process through Food Independent Village Program in Ringinkembar Village, Sumbermanjing Wetan Sub-district to achieve food security and poverty alleviation in Malang Regency?
3. What are the supporting and inhibiting factors of rural community empowerment process through Food Independent Village Program in Ringinkembar Village, Sumbermanjing Wetan Sub-district, Malang Regency?

## Literature Review

### 1. Community empowerment process

Community empowerment process is a form of social change. Friedmann (1992) explains that the process of empowerment can be done individually or collectively (group) because this process tend to be rated as the form of most effective empowerment. Furthermore, the process to empower community can be done in stages through three phases (Pranaka & Prijono, 1996), namely:

- a) The initiation phase is all the processes of empowerment comes from the government, and the people only implement what is planned and desired by the government and remain dependent on the government.
- b) Participatory phase is community empowerment process comes of the government and society, by the government and society, and for the society. In this phase, the community has been actively involved in development activities towards independence.
- c) Emancipatory phase is community empowerment process comes of the people and for the people with supported by the government and the community. In this phase, community is able to find the strength within them so they can actualize

themselves. The culmination of community empowerment activities is when this empowerment comes from the wishes of the people themselves.

Based on these stages, community empowerment is a shared responsibility between the government and the community. But the subject of empowerment is rooted in community. So, community should play an active role and issued their aspirations for the smooth process of empowerment. The effort of empowerment aims to create an independent community, raise the motivation and inner power of society, increase their ability and capacity, and improve social welfare.

## 2. Food security and food insecurity

Food security began to be the focus of world attention since the World Food Conference: Universal Declaration on the Eradication of Hunger and Malnutrition in 1974. Along the changing times, the concept of food security also changes in accordance with its development. Food security is also used as a starting point for evaluating the world food situation. In Indonesia, food security is stipulated in Law No. 7 of 1996 on Food. In Article 1, Section 17 states that “food security as a condition when all people in the household have sufficient food at all times, represented as sufficient quality of food in safe and achievable conditions”. While, USAID Policy Determination No. 19 of 1992 states that food security exists when “all people at all times have both physical and economic access to sufficient food to meet their dietary needs for a productive and healthy life”. The major difference between the two definitions of food security, namely: in Law No.7/1996 emphasizes on the availability, household food security, and food quality, while the definition of USAID emphasizes on food consumption, individual food security, and quality of life. Seeing the difference of these concepts, so Food Security Council of Indonesia classifies the pillars of food security into three pillars, as follows:

- 1) Food production: by increasing domestic food production, especially nine kinds of basic needs.
- 2) Food distribution: monitoring the distribution of food up to the household level in every area.
- 3) Food consumption: increasing the knowledge of safe food consumption, quality, nutritious, and affordable.

Furthermore, in measuring food security status, there are four characters range by USDA (2012), as follows:

- a) High food security. Households had no problems, or anxiety about, consistently accessing adequate food.
- b) Marginal food security. Households had problems at times, or anxiety about, accessing adequate food, but the quality, variety, and quantity of their food intake were not substantially reduced.
- c) Low food security. Households reduced the quality, variety, and desirability of their diets, but the quantity of food intake and normal eating patterns were not substantially disrupted.
- d) Very low food security. At times during the year, eating patterns of one or more household members were disrupted and food intake reduced because the household lacked money and other resources for food.

Based on these measures, USDA (2012) also describes household with the condition of “low or very low food security” has same meaning with food insecurity conditions. Food insecurity implies a limited ability to secure adequate food. Food insecurity is a condition that arises specifically from lack of money and other resources to acquire food (Nord, *et al.*, 2007, p.21). Then according to Barrett (2002, p.3) stated that food insecurity reflects uncertain access to enough and appropriate foods. Food insecurity refers to social and economic problem of lack of food due to resource or other constraints. It can occur when households, communities or specific areas having insufficient food to meet the physiological needs for growth and health of the individual members. There are three things that affect the level of food insecurity, namely: (a) the ability to provide food for individuals / household; (b) the ability of the individual / household to get food; and (c) the distribution and exchange of food available at the resources of the individual / household. Furthermore, there are two types of food insecurity by FAO (2008), namely:

- a) Chronic food insecurity is a long terms or persistent inability to meet minimum food requirements and is usually associated with structural, underlying contextual factors that do not change quickly, such as: local climate, soil type, local governance system, public infrastructure, land tenure, inter-ethnic relations, education level, etc.
- b) Transitory food insecurity is a short-term or temporary inability to meet minimum food requirements which is mostly associated with dynamic factors that can change quickly such as: infectious diseases, natural disasters, displacement, change of market functioning, level of indebtedness, migration, etc.

So, to overcome food insecurity which caused from chronic or transitory food insecurity needed proper treatment and appropriate program.

### 3. Poverty

Basically, poverty is a classical problem that until nowadays become a major concern many countries around the world. It has many dimensions, very situational, and subjective in nature. According to Bellu and Liberati (2005, pp. 6-7) stated that poverty is the lack of, or the inability to achieve, a socially acceptable standard of living. While, Sen (1995 cited in Viriya, 2009, p.13) seen poverty as an indication of the inability of people to meet the basic needs or the basic minimum for maintaining life. The basic needs for a decent life include: the need for food, safe drinking water, clothing, housing, medical care, shelter, and education. This situation explains or describes material conditions a person has. Furthermore, the origin of poverty is defined by Nurkse (1953 cited in Ding, 2009, p.2) as the lack of capital. Poverty leads to economic stagnation and underdevelopment. He analyzed that the poverty trap as vicious circle. Vicious circle of poverty implies a circular constellation of forces tending to act and react in such a way as to keep a country in the state of poverty. The vicious circle of poverty includes six elements, namely: low income, low production, low savings, low investment, lack of capital, and backwardness. Based on some definitions, so it can concluded that poverty is a low standard of living that is the existence of a level of material deprivation if compared to the general living standards prevailing in the society concerned.

#### 4. Food Independent Village Program

Food Independent Village Program is one of empowerment program that has aim to improve the ability of rural communities in developing the productive activities based on local resources, increased food security system (food availability, distribution, and consumption), increase purchasing power and household food access, so as to meet the nutritional adequacy of households, which ultimately impact on the decline in food insecurity and poor nutrition in rural areas, it is also line with the first goal of Millennium Development Goals (MDGs), which is to reduce poverty and hunger in the world by half by 2015. In the process to empower community is done by four stages, namely: preparation, growth, development, and self-reliance. The purpose of these activities is to empower poor communities in order to realize and achieve food security system and alleviate poverty. The target of this program is poor household in food insecurity village. This program put poor people as the first priority.

#### **Methodology**

In analyzing this case, this research uses qualitative approach with descriptive method. The data was collected from primary data such as: in-depth interview and observation, as well as from secondary data such as: related archives and documents. Furthermore, to analyze data was using interactive data analysis model by Miles and Huberman.

#### **Result and discussion**

##### 1. The food security condition in Ringinkembar Village before implementing Food Independent Village Program

Before implementing Food Independent Village Program, the food security condition in Ringinkembar Village is very alarming. Since 2005-2009, this village was hit by transitory food insecurity. Many villagers had difficulty to provide and fulfill food for their basic food standards. It is caused by various factors, as follows:

*First*, poverty. Determination of the food insecurity status is based on 14 variables in the poverty indicators. There are 69% of total household population is living below the poverty line. Furthermore, as additional data obtained by researcher, the majority of household livelihoods are work as: farm worker, laborer, porters market, and cycle rickshaw. For a month, their average wage is approximately 600,000-700,000 IDR (60-70\$). While, based on official document from Sumbermanjingwetan Sub-district Administration mentioned that the Regional Minimum Wage is 1 million IDR (100 \$) per month per person. So, their wage is still below from the wage standard.

*Second*, disruption of rural food security system. According to the Food Security Council of Indonesia, the pillars of food security system consist of three food subsystem, namely: availability, distribution, and consumption. If one of these subsystems is hampered, so the other subsystem will also be affected and may be able to lead to food insecurity. Here are the problems that arise from each subsystem, as follows: (a) the failure of food availability subsystem is caused by various problems, such as: lack of capital access in the agricultural input (such as: seed, fertilizer, and pesticides), land degradation, limited agricultural land for planting rice, limited water resources, the use of traditional irrigation

systems, and pest attacks; (b) the weak of food distribution subsystems also be one factor supporting food insecurity in this village. It is caused by the limited facilities and infrastructure such as: road, electricity, and telecommunication; and (c) limited access to food consumption subsystem are caused from the low income received by poor household.

*Third*, land dispute. Since a few years ago, this village had a problem about the land dispute owned by the villagers with Brawijaya Military Command Army V. This problem has been going on for years and no resolution. Due to the land is still being disputed, the villagers are forbidden to grow crops in these areas.

*Forth*, limited employment opportunities. Lack of employment opportunities can lead to the difficulty in obtaining a decent income. There is no factory established in this village. So, the majority of villagers work as farm workers, laborers, porter market, and cycle rickshaw. In addition, the unemployment rate is also high, which is about 38%. The high levels of unemployment also give impact in food insecurity conditions because generally unemployment does not have money and weak in purchasing power.

*Fifth*, low quality of human resources (uneducated people). The quality of human resources can be measured from the level of education. Based on data from Ringinkembar Village Administration 2009, community are able to complete the 9-year compulsory education (primary and secondary) is only 71%. The low quality of human resources will affect to the level of ability in determining patterns of food production, distribution, and consumption. In addition, because their knowledge is also limited, they also cannot explore the potential of other resources that can be utilized for alternative staple food.

From various problems that happen in this village, if it analyzed with USDA (2012), these problems can classified as food insecurity, because it has three or more conditions that indicate food insecurity. Thus, in 2009, Malang Regency Government set Ringinkembar Village status as rural food insecurity. Provision of this status is reinforced by the enactment of the Decree of Malang Regent No.180/372/KEP/421.013/2009. With this enactment indicates that food security conditions in Ringinkembar Village are very low, need a good treatment, and serious attention to avoid occurrence of chronic food insecurity.

## 2. Rural community empowerment process through Food Independent Village Program in Ringinkembar Village, Sumbermanjing Wetan Sub-district to achieve food security and poverty alleviation in Malang Regency.

The implementation of Food Independent Village Program held for four years, from 2009 until 2013. The process in empowering community is implemented through four stages, namely start from: preparation, growth, development, and end on self-reliance stage.

- 1) Preparation stage. Preparation stage is the initial stage to implement Food Independent Village Program. This stage began in 2009 until 2010. The activity of preparation stage is performed starting from:



- a) Screening target location. The process of target site selection is carried out by the Central Government through Ministry of Agriculture. Site selection is done in each level area which is starting from: Malang Regency, Sumbermanjing Wetan Sub-district, and Ringinkembar Village.
- b) Assigning the assistant of Food Independent Village Program. After screening target location is selected, the next step is assigning the assistant of Food Independent Village Program. The assistant program is not Ringinkembar villager. This assistant was appointed by the Food Security and Implementing Counseling Agency to accompany the villager in implementing these programs with the contract system until self-reliance stage implemented. This assistant has purpose to: provide socialization for all the villagers, survey the number of poor household based on basic household data, and survey for determine local potentials that can be developed within the group.
- c) Assigning a Food Village Team. This team has duty to: alleviate poverty, realize food security at the household level, and give advocate to the head of Ringinkembar Village. This team is prepared to replace the role of assistant of Food Independent Village Program after the self-reliance stage was implemented or the program ends. So, this team has self-skill and be independence in empowering community and developing food security in a sustainable manner.
- d) Establishing of Rural Financial Institution. This institution has responsible to manage finances as productive capital of affinity groups becomes productive community service agencies.
- e) Assigning affinity groups. An affinity group is a member of the group that was tied with a sense of unity and togetherness by friendship and family networks to carry out economic activities of business together. Member of affinity groups is come from poorer household which collected from survey of Basic Household Data. The formation of affinity group was done by Food Village Team which formed are four groups, as follows: Etawa Mapan I, II, III, and IV. The formation of affinity groups with the name of goat is based on the results of household survey which potential for the right business to be developed by poor are raising goat. It was established by Degree of Malang Regent No.180/372/KEP/421.013/2009 on November 18, 2009.
- f) Socializing the activities of Food Independent Village Program. This socialization is not only mean how these programs can be understood by the community both substance and procedure, but it can be a part of the socialization process of community empowerment, which is expected can develop a critical awareness, change behavior, and attitude. Participants' socialization program was attended by the entire villagers. The goal is to provide an overall picture associated with these program and related aspects in it.
- g) Channeling social fund for productive business. After the villagers understand the goal of these programs, then the final of preparation stage is channeling social fund for productive business to each affinity group's members. There are 100 Etawa goats which distributed to four groups that have been formed, namely: Etawa Mapan I, II, III, and IV. Each group consisted of 25 people. Etawa goat is selected to develop productive business because the availability of vast grasslands and the skill of community in raising goat.

With the distribution of Etawa goats to each affinity groups member, then the first final stage of Food Independent Village Program have been completed and it will proceed with the second stage, namely: the growth stage.

- 2) Growth stage. Growth stage was implemented from 2010 to 2011. At this stage, actually agricultural sector is the main sector for securing people's right to food and alleviating poverty. Unfortunately, it is not all rural areas have the same condition. Normally, agricultural sector is the basis of the staple food source and has flagship product like rice. But it is look different with this village, because the availability of rice is limited to produce. It is also line with the statement of Maxwell and Slater (2003); Webb, *et al.*, (2006) which stated that: "over time the emerging consensus was that sufficient agricultural output did not automatically result in reduced food insecurity, either transitory food shortages or chronic hunger." Seeing these conditions, so the activities carried out focused on how to foster community empowerment by utilizing the availability of local potential which is owned by local community besides increasing rice production. The process of community empowerment in growing food security system is starting from:
  - a) Empowering communities in food availability subsystem is done through several activities, namely: *first*, foster the spirit of learning for farmers to improve rice production with agricultural intensification concept. According to Gill (2002) stated that: to achieve long-term food security, it can be improved by encouraging farmers to pursue sustainable intensification of production through the use of improved input. Therefore, every farmer is invited to be motivated and willing to learn about: how to choose the quality of seeds that should be used, how to cultivate agricultural land, how to manage irrigation system, how to provide proper fertilizer, and how to eradicate pests. By applying the fifth way of agricultural intensification, it will expect can increase the rice production. So, it can fulfill the rice consumption for all villagers. *Second*, foster the spirit of farmers to continue and optimize the potential of plantation crops that they have. *Third*, foster the entrepreneurial spirit in raising goats. It has purpose to increase additional income and reduce unemployment.
  - b) Empowering communities in food distribution subsystem. In this stage, empowering community in food distribution subsystem is done with fostering a sense of mutual cooperation and community participation in building rural roads. To facilitate the flow of the economic transportation and distribution of food within or between villages, the assistant of Food Independent Village Program, Food Village Team, village administrators, and the community have self-motivation to build rural road with mutual cooperation, while waiting for help in repairing the road from the government. Self-motivation was an essential part of empowerment (Lord and Hutchison, 1993, p. 12). With self-motivation, so communities are willing to participate and empowered in repairing damaged roads.
  - c) Empowering communities in food consumption subsystem. In most households, the majority of food consumed by household members is purchased either from markets or grocery stores to be eaten at home or outside the home. The amount of money that a household spends on food, it provides insight into how adequately it is meeting its food needs (Nord, *et al.*, 2007, p.21). Due to the most

household has limited money, so the process of empowering community in food consumption subsystem performed by growing knowledge and skills in creating creative community to take advantage of the home garden in an effort to create household food security. Community can utilize their home garden to plant a variety of staple food such as: peppers, tomatoes, cabbage, cucumbers, string beans, cabbage, eggplant, taro leaves, cassava, sweet potato, ginger, turmeric, lemongrass, and etc.; keeping livestock such as: chicken, goat, and cow; and maintaining fish, such as: tilapia, carp, and catfish. The purposes of the utilization of home gardens are: to help ease the burden of household food expenditure, to provide food needs, to develop a sense of pride to the villagers if it is able to harvest and consume plant produced from their plant, and to get side income if the result is excess, they can sell to the market. If intensively manage, every household can realize food availability and sufficient for food consumption.

d)

3) Development stage. The next stage of Food Independent Village Program is development stage. This stage was carried out in 2011 to 2012 within a period of one year and begins in the third year. At this stage, poor people begin to feel the changes in their household food security conditions. Furthermore, for the process of community empowerment still remains focused on the development of food security system which is a continuation of the growth stage. The process of community empowerment is done through increasing several activities, as follows:

a) Empowering community in developing food availability subsystem is done through several activities, namely: *first*, building the capacity of farmers to increase rice production by agricultural intensification. Farmer began to implement agricultural intensification ways to increase their rice production. Despite the limited land to growth paddy, but with the development of raising goat as their productive business, the farmer are able to buy and use good quality of seed, fertilizer, pesticide, etc. to increase their output production. *Second*, developing and managing potential plantation, such as: sengon wood, teak wood, and patchouli leaves. Sengon and teak wood is processed into various households furniture's such as: table, chair, window, cabinet, bookcases, and so forth, while patchouli leaves is processed into patchouli oil that can be used as raw materials of cosmetic, perfumes, and medicines. This activity can increase their innovation, skill, and ability. Moreover, it can used to increase their additional income. *Third*, developing several byproduct of raising goats. The Village Food Team, the assistant program, staff of Department of Agriculture, and staff of Food Security and Implementing Counseling Agency provide training and mentoring to the affinity groups member about how to develop a byproduct of raising goat. Communities trained and assisted in developing and utilizing the results other than just raising goat because goat is one of animal that very useful and economically valuable if they know how to develop it. So, there are several byproduct of raising goat that can process by the groups member, such as: (a) Etawa goat milk, (b) compost fertilizer from goat's urine and feces, and (c) leather handbags, belts, wallet from goatskin. Hence, overall the byproduct of raising goat aims to add their income. Besides that, these activities is done in empowering because the groups member is not only raising and

breeding goats but they can develop and empower themselves to process the byproduct.

- b) Empowering community in developing food distribution subsystem. In the developmental stage, food distribution in this village become smoothly, because the road conditions had improved. The villager can repair the damaged road with other villager if had road problem. So far in third year, the road condition still good. It has positive impact to the villagers because it can facilitate the flow of food distribution within and outside of this village. Besides that, when the harvest season and they want to sell their crops to the other village become easier.
  - c) Empowering community in developing food consumption subsystem. At this stage, the community still continues the activities from previous stage. Communities are empowered to continue in planting and cultivating variety of food crops in their home garden. Thus, their food consumption become diverse and can save money for food shopping in daily. The benefits derived from planting food crops in home garden, besides it can utilized by the community, the community is also empowered to have the ability to manage their alternative food consumption subsystems that can be consumed on a daily basis.
- 4) Self-reliance stage. It was implemented in 2012 to 2013. This program has entered the stage of self-reliance. This stage is the final stage of Food Independent Village Program. In this stage, the poor household already has the capital and the ability to continue and optimize their potential. Through the training, skill enhancement, poor people who previously did not have the skills at all, at this stage the poor have already had skills and ability to develop independently. The self-reliance of community, is characterized by:
- a) Community self-reliance in food availability subsystem. It can be seen from: *first*, farmers become more independent in managing their limited farm land and the results can be maximized with the agricultural intensification. A rice production in the fourth year is also increased. It is important to improve household food security. Although not significant, it is not problem because land use is also limited, it still fixed with the total paddy farm land of 1.5 ha.

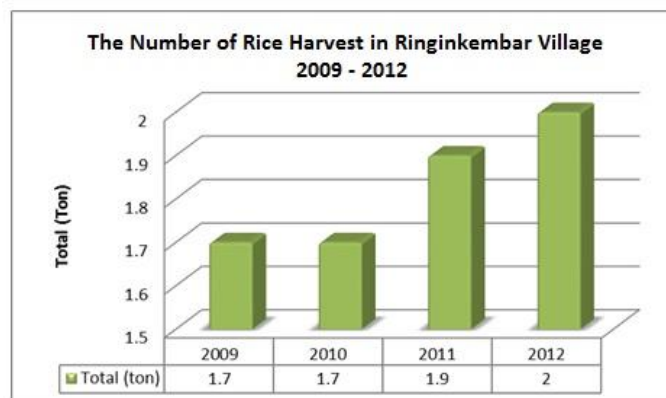


Figure1 The number of rice harvest in Ringinkembar Village 2009-2012  
Source: Food Security and Implementing Counseling Agency of Malang Regency, 2013.

Based on figure 1, it shows that by using the agricultural intensification on a limited land, it can also increase the rice harvest. So, the agricultural intensification efforts are suitable to be applied in a limited paddy farm land owned by the villagers.

Second, community self-reliance in managing and selling the plantation product. Community can sell the various type of furniture and patchouli oil to other villagers in need. So, the extra income is perceived by the community.

Third, community self-reliance in raising, breeding, and selling the byproduct from Etawa goat. The members of affinity group have the independence to sell the byproduct that has been made, so they can get additional income. The additional income generated can be used as additional funds in buying food or other needs.

Moreover, besides these activities, the following is an increasing number of Etawa goat which developed by affinity groups in raising goat process.

Table 1. The increasing number of Etawa Goat belong Affinity Groups 2010-2012

No.	Name of Group	Number of members (people)	Initial capital of goat 2010	Number of goats	
				2011	2012
1.	Etawa Mapan I	25	25	55	62
2.	Etawa Mapan II	25	25	51	56
3.	Etawa Mapan III	25	25	52	57
4.	Etawa Mapan IV	25	25	54	60
<b>TOTAL</b>		<b>100</b>	<b>100</b>	<b>212</b>	<b>235</b>

Source: Food Security and Implementing Counseling Agency of Malang Regency, 2013.

Based on table 1, it shows that the number of goat increase from year to year by previous group (Etawa Mapan I, II, III, and IV). In 2010, the initial capital of goat channeled to affinity groups members as much as 100 goats. In 2011, the number of goats was successfully bred were 112 goats, so the total number of goat was 212 goats. On average each member has two (2) goats. But unfortunately, in 2012, the number of goat is only 235 goats. An increasing number of goats were developed only 23 goats. The number of goats did not increase significantly in 2012 because some goats sold as business capital in self-reliance stage and partly of goat die because of disease attack. So, the number of goats owned by majority members as much as two (2) goats only. Only minority members have three (3) goats. This will greatly affect to the rolling time in distributing goat to other members. But this condition is not become a significant problem in delivering goat assistance. Seeing these results, in 2013, the Food Security and Implementing Counseling Agency, the head of Ringinkembar Village and the affinity group agreed to add one more group to receive assistance revolving goat. The new group was named Etawa Mapan V that consists of 25 people. Formation of this group is based on the needs of poor household who have not received assistance. So, the process of community empowerment to raising goat can be continued by the other poor household.

Besides that, year by year, the number of poor household is reduced. Based on data from Ringinkembar Village Administration, in 2009, the number of poor household is 1,047 household and after implementing these programs, in 2013, the number of poor household is 935 households.

- b) Community self-reliance in food distribution subsystem. The flow of food distribution is able to smooth. Level of food distribution was achieved by the proper functioning of rural infrastructure and facilities that built by the community in a participatory manner and have impact on people's welfare and the surrounding villages because they can access these roads as well.
- c) Community self-reliance in food consumption subsystem. It was reflected on the change in food consumption patterns are varied, nutritionally, balanced, and secure. The poor people are no longer being dependent in the availability of rice because the poor can take advantage from other types of food to meet the daily from their home gardens and can minimize the household food expenditure.

After all stages of Food Independent Village Program were already done to implement, in 2013, Ringinkembar Village become more self-reliance. Self-reliance who received by community is resulting from the process of learning. Community who follow the process of good learning will gradually gain power, strength, and abilities that are useful in the decision-making process on their own. The independence of food security has been formed and embedded in the soul of poor rural communities. So, the implementation of Food Independent Village Program is the best way in empowering community with several activities in every stage to achieve food security and poverty alleviation. Despite the self-reliance stage is the final stage but this program will continue and sustainable. In reducing poverty, it is still an enormous challenge because in an effort to reduce poverty, it is not just the process how to make the number of poverty was reduced, but is more focused on how to make the poor become not poor again. This is the real challenge in alleviating poverty.

Besides that, the donor support to empowerment processes is most effective around issues that are seen as pressing challenges for the poor people with natural resources based livelihoods, as expressed by Prato and Longo, (2012). Through this program, the poor are directed to develop the other potential resources. The villagers can see that the other potential can be raised to be used as the main base of economic and empowerment activity. Increasing rural economic development based on local potential aims to increase purchasing power, fulfill people needs, and raise community awareness in order to develop the available potential as their capital that they have.

Based on the implementation of these programs, moreover, if analyze with categorized by Pranaka and Prijono (1996), the process of empowering community through these programs are included in the category of transition phase, namely: from initiation phase to the participatory phase. It is said to be in the initiation phase because all processes of community empowerment comes from the government and community just doing what is planned by the government. It shows with the bureaucratic involvement in the community empowerment process. It begins in the first stage of these programs, namely: at the preparation stage. The involvement of bureaucracy apparatus in various levels can provide positive and negative impact for the overall process of community empowerment. The positive impact is the bureaucratic apparatus can monitor the

activities ranging from making proposal until evaluating the implementation of these programs, developing a good relationship among related bureaucracy, as well as growing the village institution. While, the negative impacts is that it can inhibit the process of community development, weakening the community spirit and innovation in developing their capabilities. Due to at the transition stage, the process of community empowerment also cannot be said reached perfectly in the participatory phase. As we know that at the participatory phase, the community has been actively involved in development activities towards independence. Actively involved here refers to the overall role of the community who are involved in every stage activities, among in the preparation of proposals, implementation, and evaluation. But, the role of community has been involved since the preparation stage until self-reliance stage. Nevertheless, the villagers were able to achieve food self-reliance. This is because in an effort to empower community held for four (4) years in a row.

Thus, after implementing Food Independent Village Program, the food security conditions are also gradually improved in every food security system. Various problems that plagued this village can also be completed in stages, starting from: the reduced number of poor households, improving household food security system of the poor, and increasing the skill of the villagers. While, the problem is still not resolved until the end of self-reliance stage is a matter of land dispute. Through the implementation of Food Independent Village Program, nowadays, poor household have ability to achieve food security and nutrition so they can lead healthy and productive lives from day to day in a sustainable manner.

### 3. The supporting and inhibiting factors of rural community empowerment process through Food Independent Village Program in Ringinkembar Village, Sumbermanjing Wetan Sub-district, Malang Regency

*Supporting factor.* Supporting factor is one of factor that much needed in empowering community. There are supporting factors in running the process of community empowerment through Food Independent Village Program in order to achieve food security and poverty alleviation; it can be seen from the internal and external factors, as follows:

#### a. Internal Factors

##### 1) Awareness, participation, and support from community.

The high harmony from village community makes a series of stages of rural community empowerment process can be run in accordance with the plans and the objectives to be achieved. Community has a good awareness, participate actively, and always give support in the implementation of Food Independent Village Program. The awareness of community is really needed to be grown and improved so that community participation can strengthen togetherness in community life. Thus, the efforts to achieve food security and poverty alleviation is not just to be a program that must be implemented, but it can be a new part of community life, So with empowerment, community can to continue in achieving food security and poverty alleviation in a sustainable manner. The active participation of the community in the implementation of Food Independent Village Program is one manifestation of public awareness. Participation is one of effort to empower people both individually and collectively. Community participation is the main capital in order to achieve Food Independent Village Program goals. Participation will

support community awareness to realize the situation and the problem it faces as well as trying to find a way out that can be used to overcome the problem. It is as expressed by Craig and Mayo (2004), participation is an important component in building self-reliance and empowerment process. The process of participation itself was empowering (Lord and Hutchison, 1993, p.15). So, empowerment and participation is a potential strategy in order to realize food security and poverty alleviation. It shows that the role of communities can determine the success of the program implemented, it is also expressed by the research result of Lyons, *et al.*, (2001), although has different focus.

## 2) Local wisdom of local communities

Maintain the local wisdom is the internalization of the experience of a long life and be a part of the lifestyle of the local communities with social norms. Ringinkembar rural communities are one example of rural communities that still maintain the tradition of the local community in order to achieve household food security. Since long ago, the villagers utilize cassava to meet their basic need. These communities are accustomed to eat tiwul rice (*nasi tiwul*) and gatot besides white rice. They consume it as one of their alternative staple food because the availability of cassava is abundant in this village, while the availability of rice is very limited. As an alternative staple food, cassava is also able to meet the energy needs per capita household. According to National Workshop on Food and Nutrition (*Widyakarya Nasional Pangan dan Gizi*, 2004 cited in Food Security Council of Indonesia, 2009, p.12) stated that every household should be able to meet food sufficiency as recommended by Requirement Daily Allowance (RDA). RDA recommended that everyone needs energy of 2200 kcal per day or at least, everyone should be able to meet the energy needs per capita per day  $\geq 70\%$  of RDA, Thus, if a household's energy consumption per capita has  $\geq 1540$  kcal then automatically, household food security has been fulfilled. Based on the research result from some households show that a half of the number of poor household has adequate levels to meet energy needs as recommended by RDA, which is about 1500-2300 kcal. In their daily life, they consume tiwul rice. On a plate of tiwul rice (150 grams) contains 552 calories of energy, while for a plate of tiwul rice (200 grams) contains 356 calories of energy. The habit to eat tiwul rice has been there since the previous generations. Fortunately, tiwul rice is able to supply energy that is greater than a plate of white rice. To add other energy, villagers also drink sweet tea. On average in a day, they drink 4 glasses of sweet tea. Drink a glass of sweet tea give energy by 145.6 calories. These result showed that actually from these habits, the villagers have been able to fulfill one aspect of food security, especially in food consumption subsystem based on local wisdom.

## b. External Factors

### 1) The support and cooperation of related agencies

According to Whitmore (1988, cited in Lord and Hutchison, 1993, p.12) stated that the empowerment process can identified from participant involved. So, in order to achieve food security and poverty alleviation, there are several participants involved from a wide range of related agencies, namely: the Department of Agriculture and Food Security and Implementing Counseling Agency. With the support and cooperation of related agencies make rural communities access to each institution become more focused and able to achieve goals according to community's needs. The program can run well. In addition, it can help communities to provide other facilities and infrastructure needs which still not able to be met by the community themselves. So, the involvement of these related



agencies only as a facilitator and motivator in support of the overall implementation process of the Food Independent Village Program.

## 2) Integration with other community empowerment programs

Food Independent Village program is also able to integrate with other community empowerment programs, such as: The Project of Increasing Community Development for Small Farmers (*Proyek Pembinaan Peningkatan Petani Kecil / P4K*), Program of Farmer Income Improvement through Innovation (*Program Peningkatan Pendapatan Petani Melalui Inovasi/P4MI*), and Pilot Program and Correctional Acceleration in Agricultural Technology innovation (*Program Rintisan dan Akselerasi Pemasarakatan Inovasi Teknologi Pertanian/Primatani*), Development of Agribusiness Agriculture (*Pengembangan Usaha Agribisnis Pertanian / PUAP*). These programs can synergize with Food Independent Village Program. That synergy can be done between activities within the department, like the synergy activities between Food Independent Village Program owned by Food Security Council of Indonesia and Development of Agribusiness Agriculture Program which is one of the flagship programs of the Department of Agriculture.

*Inhibiting Factor.* In the process of community empowerment through Food Independent Village Program, there are also several inhibiting factors both internal and external, namely:

### a. Internal Factors

#### 1) Lack of skill from the affinity group members in collaboration and synergy with the other affinity group members.

Generally, the members of affinity groups are uneducated and poor people. So, in running the Food Independent Village Program, the affinity group desperately needs guidance, mentoring, and monitoring from Food Village Team and related agencies. Unfortunately, despite being accompanied, but sometimes there are also the members of affinity group do not understand about the explanation from related agencies about how to run every stage of this program. The assistant of Food Independent Village Program must explain again with slowly and use the language that is easily to understood. Because the majority of the affinity group members are not understand Indonesian language. This hampers the delivery of implementation programs. Therefore, the assistant program should explain again with using the Java language (local language) so the members can understand the intent and purpose goal that want to reached. It takes quite a long time in the process.

#### 2) Limited number of village administrator.

Due to the number of village administrator resources are limited, then in growing the village institutions in realizing the implementation of Food Independent Village Program, is also inhibited. For example, the position of Food Village Team and Rural Financial Institutions is held by one person. Other example likes the position of Mr. Hariono. He has many roles because the limitation of qualified village administrator, such as: has role as the village secretary, Food Village Team secretary, and secretary of Rural Financial Institution. It can indicates that the limited number of qualified village administrator resources makes the one apparatus has overlapping job description. This occurs because the quality of human resources in this village is very low, so the number of qualified village administrator resources is also limited. This will hamper efforts to build institutional village.

### b. External Factors

1) Limited social assistance funds.

The limitation of social funds which channeled can become one of the obstacles the process of poor community empowerment. Due to the amount of disbursed social funds are not proportional to the number of poor households who netted in the Basic Household Data survey. Based on Basic Household Data survey in 2009, the number of poor households is 1,047 household, but who receive social assistance only 100 households. This causes jealousy among the poor. Jealousy arises when the Food Security and Implementing Counseling Agency, Food Village Team, village administrators have set up 100 members of affinity groups, while many other poor villagers who need such assistance cannot receive these aids. It shows that limited goat aid would be a barrier for the process of community empowerment because in the implementation, community empowerment cannot be carried out jointly and simultaneously by the community since the preparation stage.

2) The risk of disease and death of Etawa goats.

In running the productive enterprises goat, the members of affinity group also has problem when the disease and death attacked their Etawa goats. Disease that often attacks the goats such as: scabies, myiasis, worms, and plant poisoning. If these diseases are not treated, goats can get sick and maybe can die. Moreover, the other problem in raising goats is the goats can death before goat birthing a new goat. It caused by natural factors and weather was so cold. It shows that these problems during the breeding process and the maintenance are very difficult to avoid. In addition, the availability of medical personnel such as: a farrier or paramedics goat is also limited. These risks can reduce their additional income, and the bad impact for this risk is it can hamper the aid delivery revolving goat which will be accepted by next member groups who have not received this aid.

### **Conclusion**

The process to empower rural community through Food Independent Village Program in Ringinkembar Village was successful implemented. This successfulness can be seen from the self-reliance of household food security condition and the number of poor was reduced in a sustainable manner after implementing this program. Building on inherent strengths and capabilities of community became part of the impetus for their involvement in an empowerment process. The poor household also has skill to develop their productive business, can utilize their local potential, can add their household income, and can increase their purchasing power. Besides that, it can grow the village institution become well than before. Moreover, the result of this implementation also gives benefit to other village in order to achieve food security and alleviate poverty. This village used as an example to establish three (3) food insecurity village are not finished in implementing these programs also, namely: Gunungsari Village in Tajinan Sub-district, Ngadireso Village in Poncokusumo Sub-district, and Pait Village in Kasembon Sub-district where located in surrounding Malang Regency area.

## References

- Barrett, C.B. (2002). Chapter 40: Food Security and Food Assistance Programs. *Agricultural Economics* 2:1-95.
- Bellù, L.G., & Liberati, P. (2005). Impacts of Policies on Poverty: The Definition of Poverty. *EASYPol: On-line Resource Materials for Policy Making*, 004:6-7.
- Chambers, R. (1995). Poverty and Livelihoods: Whose Reality Counts?. *Environment and Urbanization*. 7:173-204.
- Craig, G., & Mayo, M. (2004). *Community Empowerment: A Reader in Participation and Development*. London: Biddles Ltd, Guildford and King's Lynn. Retrieved from: <http://books.google.co.id/books?id=oRIL6kHLVgoC&printsec=frontcover&hl=id#v=onepage&q&f=false>
- Ding, Yifan. (2009). The International Poverty Trap. *Environment and Development*, 1:1-6.
- FAO. (2008). *An Introduction to the Basic Concepts of Food Security*. Rome: FAO.
- Food Security Council of Indonesia. (2009). *Draft 1: Indonesia Tahan Pangan dan Gizi 2015*. Retrieved from: [http://bkp.bangka.go.id/donlot/tahan-pangan-dan-gizi-2015\\_datastudi.pdf](http://bkp.bangka.go.id/donlot/tahan-pangan-dan-gizi-2015_datastudi.pdf)
- Food Security Council of Indonesia, Ministry of Agriculture, and WFP. (2009). *A Food Security and Vulnerability Atlas of Indonesia 2009*. Jakarta: PT. Enka Deli.
- Food Security and Implementing Counseling Agency of Malang Regency. (2013). *Food Independent Village Program Report 2012*. Kepanjen: Food Security and Implementing Counseling Agency of Malang Regency.
- Friedmann, J. (1992). *Empowerment: The Politics of Alternative Development*. Massachusetts: Blackwell Publishers.
- Gill, G. (2002). *Applications of Appropriate Agricultural Technology and Practices and Their Impact on Food Security and the Eradication of Poverty: Lessons Learned from selected Community Based Experiences*. London: Overseas Development Institute.
- Government of Indonesia. (1996). *Food*. Law No. 7.
- \_\_\_\_\_. (2007). *Divison of Governmental Affairs among Central Government, Local Provincial Government, Local Government both Regency/ City*. Government Regulation No. 38.
- Life Sciences Research Office. (1990). Core Indicators of Nutritional State for Difficult to Sample Populations. *The Journal of Nutrition*, 120: 1557-1600.
- Lord, J., & Hutchison, P. (1993). The Process of Empowerment: Implication for Theory and Practice. *Canadian Journal of Community Mental Health*, 12:5-22.
- Lyons, M., Smuts, C., & Stephens, A. (2001). Participation, Empowerment and Sustainability: (How) Do the Links Work?. in *Urban Studies*, 38: 1233-1251. Retrieved from <http://usj.sagepub.com/cgi/content/abstract>
- Maxwell, S., & Slater, R. (2003). Food Policy Old and New. *Development Policy Review*, 21(5-6):531-553.
- Parpart, J., Rai, S., & Staudt, K. (2002). Rethinking Em(power)ment, Gender and Development: An Introduction. *Rethinking Empowerment*. London: Routledge.
- Nord, M., Andrews, M., & Carlson, S. (2007). *Household Food Security in the United States, 2006*. EER-49, U.S. Dept. of Agriculture, Econ. Res. Serv. November 2007.

- Pranaka, A.M.W., & Prijono, O. S. (1996). *Pemberdayaan: Konsep, Kebijakan dan Implementasi*. Jakarta: CSIS.
- Prato, B., & Longo, R. (2012). *Empowerment of Poor Rural People through Initiatives in Agriculture and Natural Resources Management*. Rome: IFAD (International Fund for Agricultural Development).
- Ringinkembar Village Administration. (2009). *Official Document of Ringinkembar Village 2009*. Retrived from collecting data in the field during study.
- Central Board of Malang Regency Statistics. (2010). *Malang Regency in Figures 2009*. Malang: Planning Board of Malang Regency.
- Tadjbakhsh, S. (2008). Human Security: Looking Back before Looking Forward. *In A Paper for ICHSWA Conference*. Retrieved from <http://www.birjand.ac.ir/ichswa/downloads/Dr%20Tadjbakhsh's%20Paper%20in%20ICHSWA.pdf>
- UNDP. (1995). *Human Development Report 1995*. New York: Oxford University Press.
- USDA. (2012). *Food Security in the U.S.* Retrieved from <http://www.ers.USDA.gov/topics/food-nutrition-assistance/food-security-in-the-us/measurement.aspx#UbqhkOf0HZI>
- Viriya, C.P. (2009). *NGO's Approach to Community Development in Rural Cambodia. (CICP Working Paper No. 30)*. Phnom Penh: Cambodian Institute for Cooperation and Peace.
- Webb, P., Coates, J., Frongillo, E.A., Rogers, B., Swindale, A., & Bilinsky, P. (2006). Measuring Household Food Insecurity: Why It's so Important and yet so Difficult to do. *The Journal of Nutrition*, 136(5):1404S–1408S.
- World Bank. (2002). *Empowerment and Poverty Reduction: A Sourcebook*. Washington, D.C.: World Bank.

**IMPLEMENTATION OF GARBAGE BANK PROGRAM  
TO REALIZE ENVIRONMENTAL AND ECONOMIC SECURITY:  
A CASE STUDY OF MALANG GARBAGE BANK IN MALANG CITY**

Noviyanti<sup>12\*</sup>, BoonruamNapachoti, Ph.D<sup>1</sup>  
Samrit Yossomsakdi, Ph.D<sup>1</sup>, Andy FeftaWijaya, MDA. Ph.D<sup>2</sup>

1. Department of Security Resource Management, Burapha University, Chonburi - Thailand
2. Department of Public Administration, Brawijaya University, Malang - Indonesia

\* E-mail of the corresponding author: [noviyanti.purba@gmail.com](mailto:noviyanti.purba@gmail.com)

**Abstract**

The development is always followed by population growth in the world. It will effect on the environment, such as the enhancement of garbage volume. Nowadays, environment becomes one of the most important global issues and it also includes one of Millennium Development Goals (MDGs), which preserve the environment. Therefore, government implements Garbage Bank Program to realize environmental security by using 3Rs method and achieve zero-waste concept; and economic security by increasing local income. The paper asses and analyze the policy implementation of Garbage Bank program in Malang Garbage Bank (MGB). This study applied descriptive research through qualitative approach, and focus on successful implementation of Garbage Bank program in MGB, and Garbage Bank program can realize environmental security and economic security in Malang city. The researcher conducted fieldwork by observation, documentation, and open-ended interviews. So far, the results of study show that the implementation of Garbage Bank program to realize environmental and economic security is running well. Moreover, Malang city also able to realize and achieve environmental and economic security on individuals and families scales through 3Rs method of waste management by sorting and saving the garbage.

**Keywords:** policy implementation, Garbage Bank program, Malang Garbage Bank, environmental security, economic security.

**Introduction**

**1. Background**

The development of world is always followed by population growth in the world. Every development affect to the environmental damage. Unfortunately, as human, we often forgot that environments are very important for mankind. One of the environmental damage is caused by waste problem. Waste becomes problem because of the increasing waste volume from time to time. More modern civilization and the height of life standard of people will increase volume and kinds of garbage. If we are not able to manage waste, it will bring many negative impacts and makes environmental insecurity.

That is why, nowadays, environment become one of the most important global issues. The importance of environment for human life in international had been remarked since 1972 in Stockholm Convention with its slogan, 'Only One Earth'. Moreover, United Nation (2007) sets environmental sustainability is one of MDGs (Millennium Development Goals), which preserve the environment. Many agreements about the

environment in a global world show that the environment can be a concept or a study that incorporates security. UNDP (1994) declared that environmental security is an integral part of human security. Environmental security is always referring to the creation of a comfortable environment for human activity. When the security environment created, the public welfare and human security in this environment is assured.

Indonesia face waste problem too. According to the Ministry of Environment (Rahmawati, 2012), “in 1995, most people in urban areas in Indonesia produced 0.8 kg of waste / day and increasing up to 1 kg / person / day in 2000. From 0.8 kg waste / day, the 15% is plastic waste.” While, Ministry of Environment (Hendrawan, 2012) also reported that everyday each person in Indonesia produces 2.5 liters of waste at this time. So, it can be calculated that there were 625 million liters of waste / day from total population of Indonesia.

In order to overcome waste problem in Indonesia, waste management should involve all stakeholder. Waste management will create improvement of public health and environmental quality, and make waste as a resource (Law no 19 of 2008 section 4 on Waste Management). Then, every government policy should take into account environmental, and government should make environmental policies.

Udoji (as cited in Wahab, 2005, p.4) stated that public policy is “a sanctioned course of action addressed to a particular problem or group of related problem that affect society at large”. Further, B. G. Peters (as cited in Nugroho, 2006, p.23) defines it is “the sum of government activities, whether acting directly or through agents, as it has an influence on the lives of citizens”. So, it can be understood that public policy is a set of actions or a strategy, which is defined and implemented by the government to achieve the goals or goal-oriented, in the interest of the whole society.

As for public policy on the environment created by the government reflected through Law no. 18 of 2008 on Waste Management, the government is also mandated to manage waste in the upstream level (waste producers such as communities, industrial areas, traditional market / mall, etc.). Moreover, the commitment of Indonesian government related to environmental sustainability is also reflected in the conference to ‘The 10<sup>th</sup> Asia Pacific Roundtable for Sustainable Consumption and Production’ (Ministry of Environment, 2010) by implement environmentally friendly policies. They start to apply a green lifestyle, by participating to recycle products that can be recycled. Then, garbage has economic value and helps community to realize economic security. According to Wikipedia (2013), “economic security or financial security is the condition of having stable income or other resources to support a standard of living now and in the foreseeable future.” Economic security more often refers to individual and family money management and savings. Therefore, through Law no. 18 of 2008 on Waste Management, government implements ‘Garbage Bank Program’ in order to achieve zero-waste concept and solve waste problem by using 3Rs method.

## **2. Problem Statement**

In Malang city, community activity produced waste about 300-400 tons / day, which is transported to Supiturang landfill. In 2007, the amount of waste in Malang that can be transported to Supiturang landfill had increased rapidly. According to Statistic Central Bureau of Malang city (Yuswantoro, 2009), “until 2007, the amount of waste that could not be transported by both private and government is 3,240 cubic meters from the total volume of waste in that year, which reached 259,636 cubic meters.” Every year the

volume of waste transported above average 240,000 cubic meters, while the private sector is still very low, only reached about 20,000 cubic meters per year. The centralized system as an old paradigm, which is transported waste directly to the disposal of waste and landfill, did not solve the problem. Nowadays, Supiturang landfill is narrower than before, while people produce more and more waste. It can be seen that the wide of Supiturang landfill is 15 acres, now it is only 25% of it to accommodate the waste in Malang city. That is why local government implements Garbage Bank program through Malang Garbage Bank (MGB). Therefore, the problem can be stated as follow: How is the successful implementation of Garbage Bank in addressing waste problem in Malang city? How can Garbage Bank program realize environmental and economic security in Malang city?

### **Research Objective**

Based on problem statement above, there are two research objectives, which as follows.

1. To describe and analyze the successful implementation of Garbage Bank program in addressing waste problem in Malang city.
2. To describe and analyze Garbage Bank program in realizing environmental security and economic security in Malang city.

### **Conceptual Explication**

#### **1. Policy Implementation**

Public policy implementation is a part of all processes in policy cycle. Policy implementation is examining the execution process after the policy formulated. Van Meter and Van Horn (1975, p.447) said that “policy implementation encompasses those actions by public and private individuals (or group) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions.” Moreover, Mazmanian and Sabatier (1983, pp.20-21) stated that “implementation is the carrying out of basic policy decision, usually incorporated in a statute but which can also take the form of important executives’ orders or court decision”. It is also made clear by Nugroho (2006, p.119) states that the success of public policy is made up of a planned 20%, while the implementation is 60%, and 20% remaining is how to control the implementation. So, policy implementation is the most important aspect of policy process. Furthermore, Edward III (1980) saw the policy implementation as a dynamic process. He advised to consider four key issues that play important role in achieving successful implementation based on its effectiveness. Below is implementation model by Edward III.

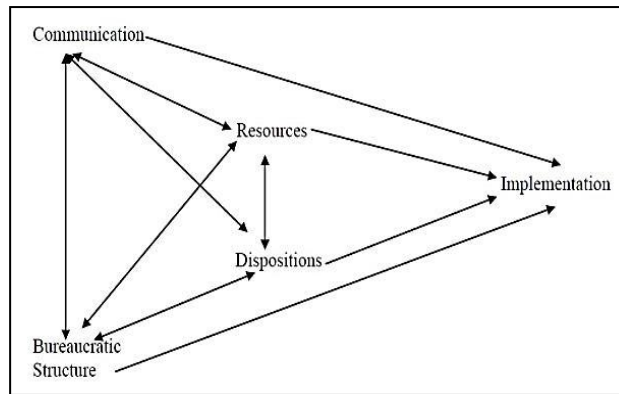


Figure 1 Implementation model by Edward III (Edward III, 1980, p.148)

Based on figure 1, public policy will not be effective in its implementation if it is not supported by these factors, which are communication, resources, disposition or attitudes, and bureaucratic structure. Success or failure of policy implementation requires that the implementer understand what to do. Here are the standards that guide each implementer in the act.

a. Communication

Communication in policy implementation includes three important dimensions, namely: the transformation of information (transmission), clarity of information, and consistency of information. Transformation requires that information not only submitted to implementers but also target groups and stakeholders. Clarity requires that information clear and easy to understand, and to avoid misinterpretation of the implementers, target groups and those involved in policy implementation. While dimensional consistency requires that the information must be consistent so that it does not cause confusion for implementers, target groups and stakeholders.

b. Resources

Resources have important role in policy implementation. According to Edward III (1980, p.53), important resources include “staff of the proper size and with the necessary expertise; relevant and adequate information on how to implement policies and on the compliance of others involved in implementation: the authority to ensure that policies are carried out as they intended; and facilities (including buildings, equipment, land and supplies) in which or with which to provide service will mean that laws will not be provided, and reasonable regulations will not be developed.”

c. Disposition

Disposition consist of attitude and character. Edward III (1980, p.89), said that “Attitude of the implementers will be very influential in policy implementation.” Then, behavioral tendencies or characteristics of implementers have an important role to realize the policy implementation, which is consistent with the objectives or goals.

d. Bureaucratic Structure

This aspect consists of two things: mechanism and bureaucratic structure. The first aspect is the mechanism, such as Standard Operating Procedure (SOP). SOP has



usually been made before the policy is implemented. The second aspect is the bureaucratic structure. Bureaucratic structures that are too long and fragmented would tend to weaken the control and causes a complicated bureaucratic procedure, and then it would cause the organization activity to be inflexible.

## **2. Garbage Bank Program**

Garbage Bank program is waste management system based on community / household which provides benefits in cash or free coupons forms, for those who have sort and deposit some garbage. Garbage Bank program almost similar to banks in general, but it is a place of acceptance of garbage / trash that come from the community, and then they will get the results, in the form of money that can be saved or taken directly. On the Garbage Bank program, community saves garbage that already sorted in some types. They also get an account number and passbook. On their passbook, it stamped Indonesian Rupiah (IDR) amount from waste that has deposited and they could also be drawn. Besides it benefits in health and the environment, this method also aims to empower community because if they deposit their waste that already sorted, they will get economic benefit. Through this bank, garbage / trash is collected and recycled into craft items or other accessories.

## **3. Human Security**

UNDP Human Development Report 1994 stated that “Human security has two main aspects. The first one is safety from such chronic threats as hunger, disease and repression. And the second one is protection from sudden and hurtful disruptions in the patterns of daily life – whether in homes, jobs or communities.” Shortly, human security covers freedom from fear and freedom from want. According to Lonergan (1999 cited in Matthew, 2002, p.46), “human security achieved when and where individuals and communities: have the options necessary to end, mitigate, or adapt to threats to their human, environmental, and social rights; capable and have freedom to exercise these options; and actively participate in attaining these options.” Therefore, human security is people-centered. Its focus shifts to protecting individuals. Human security not only protects, but also empowers people and societies as a means of security.

The concept of human security advanced from the perspective of development with special reference to its four characteristics: universal concern, interdependent, ensured by early prevention and people-centered. The important dimensions are to entail the well-being of individuals and respond to ordinary people's needs in dealing with sources of threats. Dr. Mahbubul Haq is the first drew global attention to the 7 concept of human security in the United Nation Development Program's 1994 Human Development Report, such as economic security, environmental security, food security, health security, personal security, community security, and political security.

### **3.1 Economic Security**

Economic security or financial security is the condition of having stable income or other resources to support a standard of living now and in the foreseeable future. Economic security more often refers to individual and family wealth management and savings. Economic security emphasizes family economic improvement, community-level system reform, and comprehensive neighborhood transformation. Therefore, economic security requires an assured basic income and minimum job security for individuals, usually from productive and remunerative work or, as a last resort, from a publicly financed safety net.

### **3.2 Environmental Security**

According to Wikipedia (2013), “environmental security examines the threat posed by environmental events and trends to individuals, communities or nations.” Environmental security is environmental viability for life support. It contains three sub-elements, there are: preventing or repairing military damage to the environment, preventing or responding to environmentally caused conflicts, and protecting the environment due to its inherent moral value. Environmental security aims to protect people from the short and long-term ravages of nature, man-made threats in nature, and deterioration of the natural environment. In developing countries, lack of access to clean water resources and waste management are the greatest environmental threats. Therefore, environmental security refers to the integrity of land, air, and water, which make human habitation possible and freedom from social instability due to environmental degradation.

## **Methodology**

This study used descriptive research through a qualitative approach. Research focus that would be studied by the researcher are: (1) the successful implementation of the Garbage Bank program through Malang Garbage Bank, consists of: bureaucracy structure and mechanism pattern of MGB; communication between MGB, local government, and target group in the implementation of the Garbage Bank Program; the available resources covering human resources, budget, facility, and information; disposition of MGB staffs. (2) The Garbage Bank program can create environmental security and economic security in Malang city. The researcher collected primary data and secondary data in MGB in Malang city, and conducted fieldwork by observation, documentation, and open-ended interviews.

## **Result and Discussion**

### **1. The successful implementation of Garbage Bank program through Malang Garbage Bank**

The Garbage Bank program became the early momentum to foster collective awareness, which began to sort, recycle and utilize waste, because waste has a pretty good selling point. So, it is expected that environmentally sound waste management will become a new culture of Indonesia. The Garbage Bank can also act as a drop-point for manufacturers to take advantage of the product's life and packaging products have been

exhausted. So, most of the government's responsibility in waste management is also the responsibility of businesses or private sector. Implementation of this program is expected to reduce waste volume disposed to landfill.

Then MGB was established on July 2011 and inaugurated on November 15<sup>th</sup>, 2011 to implement 3Rs method through Garbage Bank program. Establishment MGB as a cooperative corporation is a forum to implement 3Rs method, develop, collect, and manage household waste through Garbage Bank program. MGB is the second best Garbage Bank in Indonesia. MGB have difference with the others garbage bank because its concept is the city level and training system. The initial goal of MGB establishment is reducing waste through community empowerment. In order to address the waste problem, government has to encourage and empower community to sort the garbage from the source (household) directly. Success or failure of policy implementation requires that the implementer understand what to do. Discussion of Garbage Bank program implementation will be focused on the successful implementation this program with reference to the theory of Edward III.

### **1.1 Bureaucracy structure and mechanism pattern of Malang Garbage Bank.**

Based on Edward III, the important aspect of any organization is contained bureaucratic structure / organizational structure and mechanism (Standard Operating Procedure). In an organization or institution, organization structure has an important role in policy implementation. The organizational structure of MGB consists of director, administration and finance, and three divisions such as: division of empowerment and garbage collection, division of operational, and division of production. It is not too long and fragmented, as well as simple. It supports the performance of each policy actor / division in running Garbage Bank program. Any duties and responsibilities of each division are quite clear, no overlapping, so that the execution and management in the field has also been optimized.

The second aspect of bureaucratic structure keys on Edward III is mechanism or Standard Operating Procedure. Mechanism of Garbage Bank program runs by MGB, which includes socialization waste management through Garbage Bank program, customer registration in MGB and activity of Garbage Bank program. In mechanism of customer registration, MGB consists of many MGB units / training groups. These MGB units or training groups play an important role to invite people participate in Garbage Bank program and become a member or customer of MGB.

Moreover, in mechanism of Garbage Bank program, scheme of 3Rs methods through Garbage Bank program by MGB is starting from the bottom (community or household is the highest waste source). Most of the members of MGB units / training group are housewife. However, in order to become a customer of MGB, it is possible for the children as well.

Community, who have registered as a member / customer, bring their household waste particularly inorganic waste to MGB unit / training group and weigh each waste according to its type and recorded the amount. Waste is collected in the house of administrator, post of Neighbourhood Security System (*Siskamling / Sistem Keamanan Lingkungan*), in other places that have been determined. Then the waste is taken by Roving MGB (*BSM Ling*) in accordance with the garbage collection schedule of MGB.

*BSM Ling* duty to re-weighing the garbage that has been collected by MGB unit / training group records the note of weighing results and provides a signature as proof that the waste of the group had been taken by *BSM Ling*. Then *BSM Ling* took the garbage to the MGB office, especially to the room for weighing. Unlike the case with individual customers, those who want to save waste, directly bring their waste to the room for weighing. After the trash was weighed in the weighing room, the staffs of *BSM Ling* / customer give the note of weighing result to the teller / cashier, and then she records and checks the passbook. The individual customer, who wants to take his savings, can be taken it directly to the cashier.

However, the administrator had difficulty in remembering the types of inorganic waste (70 types). So, they sometimes wrongly wrote and classified the types of member's garbage. In addition, there is a difference on weighing garbage weighed by the administrator and MGB staff. Then the administrator was sometimes loss.

Based on the various mechanisms that run by MGB to implement 3RS method through Garbage Bank program, those schemes and plots are pretty clear. It can be seen that the schemes, the mechanisms, and management of all activities on Garbage Bank program in Malang city are straightforward and direct on their core activities. Moreover, community in lower class up to high class is easy to understand every mechanism of Garbage Bank activities in MGB. It is very good in supporting the activities of 3Rs methods through Garbage Bank program.

## **1.2 Communication between Malang Garbage Bank, local government, and target group in the implementation Garbage Bank Program.**

Communication is important to be done between the implementer and the target group. In the implementation of Garbage Bank program in Malang city, the implementers are Sanitation Department officer, MGB officer, environmental cadre, and community. Community is not only as an implementer but also as target group. The influence of the communication on the implementation can be seen from the transformation of information (socialization), clarity of information, and consistency of information.

Transformation of information about the Garbage Bank program through socialization to the community has been run since 2011. It socialization is done at the city level to the community, school, and office or institution by using “pick up the ball” method. Socialization continues until the level of Hamlet and Neighbourhood Unit, officially or unofficially. Socialization is usually brought to the community in the meeting of *PKK* (Fostering Family Welfare) both Hamlet and Neighbourhood Unit. It was facilitated by MGB, Sanitation Department, Environment Agency, Education Department, Fostering Family Welfare (*PKK*) in Malang City, Division of Law in Malang city, State Electricity Company, University, Neighbourhood Unit and Hamlet.

The core of this socialization is actually making an embryo / qualified persons as informants. Embryos are expected to encourage behaviour change and community paradigm of waste through a few people who are consistently running the Garbage Bank program. Embryos exist by themselves when they know the benefits of Garbage Bank program. Socialization of Garbage Bank program can be categorized quite well. This is because the socialization was conducted by Fostering Family Welfare of Malang City,

Sanitation Department, and MGB to the environmental cadres and local community in every sub-district of Malang city.

Then, the clarity of information about household waste management and Garbage Bank program also makes environmental cadres becomes more passionate to become an extension of the implementers and provide socialization about this program to the community in Malang city. It was also supported by the training on how we manage household waste by applying the 3Rs methods and this program. It brings many benefits to the community itself. Moreover, the government is also not half-hearted in giving information. So, local community understand and know how to sort the garbage and implement Garbage Bank program.

Even though communication is quite clear and intense, there are some people in Malang city did not know about Garbage Bank program and the existence of MGB because the socialization is still not complete in every corner of Malang city. For example, it occurred to the people who live far from MGB office especially in Arjosari Borough. And, socialization activities have decreased even rarely done since 2013 because MGB has limited time and energy. Nonetheless, it did not dampen the enthusiasm of the environmental cadres and community to apply what has been socialized by MGB staff about Garbage Bank program (saving garbage, composting, and methane from waste) and another program of MGB like worm farming.

It can be concluded that the process of communication between policy makers, implementers and policy targets have been going pretty optimal. The information they received about the Garbage Bank program have been clear. They also receive comprehensive information, and it is in accordance with what has been socialized. In addition, clarity of information make they understand and know well how to sort the garbage and implement Garbage Bank program. Then, consistency of information also make their spirit does not fade in sorting garbage, and even more people who want to join this program. Therefore, implementation of Garbage Bank program in Malang city runs well and is effective.

### **1.3 The available resources cover human resources, budget, facility, and information.**

The availability of adequate resources is a prerequisite for the successful implementation of the policy. But now, the availability of existing resources is sufficient. For example, buildings in the cemetery used as an office, and MGB got funding from the government and CSR of State Electricity of East Java, and so on. And this time, MGB designated by Ministry of Environment as one of the pilot Garbage Bank in Indonesia. The resources cover staff, budget, facility, and information.

Staffs are the important element for providing services. In the implementation of a policy / program must be supported by the policy implementers who are competent and capable so that a policy / program will be successful. The comparison between the number of civil servant and private employee is so far. It is 5:17. It can be concluded that the number of employees who have sufficient knowledge and insight are a little when it compared to private employees in the MGB in implementing Garbage Bank program. Typically, the educational backgrounds of private workers (staff) are Junior High School

and Senior High School graduated. However, the main requirement to be a private employee in MGB is honest and able to work hardly, because most of their jobs in MGB do not require high soft skill. Background and the quality of education of workers in the MGB do not affect their performance to implement Garbage Bank program in Malang city. They just have to be on time and work well as asked. Even if the employees in back office have less knowledge, but it can be circumvented by providing friendly service and transparent.

Furthermore, budget also has an important role on the implementation of a policy / program. The function of budget support is to maximize program / government policy. Budget not only comes from local government but also CSR State Electricity Company in East Java. MGB's budget gain from grants and financial aid programs in implementing Garbage Bank program, which are: 250 million IDR (25,000 USD) from government's grant (2011), CSR State Electricity Company of East Java give 30 million IDR (3,000 USD) in 2011, 280 million IDR (28,000 USD) in 2012, 93 million IDR (9,300 USD) in 2013. Now, the average of revenue turnover per day received by MGB in waste management through the Garbage Bank program reaches 2-3 million IDR (200 – 300 USD). Then, total amount of the transaction until August 2012 gained by the MGB is more than 500 million IDR (more 50,000 USD). So it can be concluded that the waste has great economic value if it is used and processed properly. Management and utilization of waste will improve the local economy.

From those capitals, the facilities of MGB are sufficient to implement Garbage Bank program. MGB is able to rent building in the cemetery as the office of MGB, and purchase chopper machines to chop plastic pellet. By using the machine, raw materials (plastic bottle, plastic glass, and the other kind of plastic) processed into shredded plastic with a high selling value. Because of this production activity, the activity of Garbage Bank program can run well and it support the budget for the saving garbage. Moreover, MGB has 3 pick-up cars as the inorganic waste carrier from community or MGB unit / training group. However, the amount of the car is not compatable with many MGB customers. It has an impact on garbage collection services, production activity, and quality of services provided by MGB. Then, the existence of a place or warehouse garbage as the post of MGB unit / training group is still inadequate. Mostly, they use the garbage / patio homes, offices of Hamlet, Neighborhood Unit security post, vacant buildings, and etc.

Furthermore, there are 4 activities of Garbage Bank program in MGB, such as: saving garbage, craft from garbage, composting and produce methane from waste, and worm farming. There are 6 types of saving in MGB to run this program, which are: regular savings, savings of education, saving of Eid, saving of basic needs, saving of social activity, and saving of environment. And MGB also receipt 70 types of garbage.

Since established in October 2011 until August 2012, the amounts of MGB's customers are 19,020 customers. It consists of 181 MGB units / training groups in community, 161 MGB units / training groups in school, 18 institutions, and 240 individuals. The number of customers continues to increase until May 2013, up to ±21,000 customers, consists of 248 MGB units / training groups in community, 161 MGB units / training groups in school, 23 institutions / offices, and 325 people. In the fact, it is only 90% active group of MGB unit / training group in community, and 60% active group of MGB units / training groups in school. While, for the institution / office and individual, all of them is active.

Actually, most of the MGB customer comes from Sukun Sub-district because MGB office located in Sukun Sub-district. So many people know well about this office that run Garbage Bank program. On the contrary, Arjosari Borough in Blimbing Sub-district is the least customer of MGB to implement Garbage Bank program because this area is far from the office. Then, Lowokwaru Sub-district is the least customer of MGB unit/training group in community because this area is the residence of middle-upper class. However, MGB does not restrict the origin of customers comes from who want to join and to implement Garbage Bank program. So that is why, there is customer that comes from the outside of Malang city, whether it is groups, schools, institutions, or individuals. It shows that there is high public support and participation in running this program.

Collecting garbage from household and MGB unit / training group is done at 08.00 AM – 04.00 PM. Every day garbage collection is done in 2 – 3 sub-districts from 57 sub-districts; an average collection per day is 15 locations of MGB unit / training group by 3 cars pick up. Unfortunately, there are still some miscommunication and inconsistent of garbage collection schedule because the schedule for garbage collection in each district is not entirely in accordance with the schedule. It is accordance with the readiness of each MGB unit / training group that has been collecting garbage to be deposited / save. It has an impact on garbage collection services, the overlapping schedules, and production activity in MGB, as well as the quality of services. So, Mr. Rahmat arranged a new schedule to address the inconsistencies in the garbage collection schedule. It is valid from April 1<sup>st</sup>, 2013.

Therefore, it can be concluded that various factors, such as the variable of resources staff (human resources), budget, facilities, and information, are already sufficient and supporting the implementation of the Garbage Bank program. From these four variables, staffs (human resources) play an important role and supporting other variables. This is consistent with the description of Edward III that "no matter how clear and consistent implementation orders are and no matter how accurately they are transmitted, if the personnel responsible out policies lack the resources to do an effective job, implementation will not be effective." In the field, staffs of MGB know well about their authorities and jobs, so the implementation of this program run effective.

#### **1.4 Disposition of Malang Garbage Bank staffs.**

Disposition consists of behavioural tendencies and attitude of implementers. Behavioural tendencies show the quality and characteristic of implementers. Implementation of 3R activities through the Garbage Bank program uses mixed approach which is of top - down approach and bottom - up approach. Through this approach, implementation and strategy of Garbage Bank program is not only waiting for Sanitation Department and MGB, but also the initiative of the community to address the garbage problem in Malang city. The core implementation of this program is residents of Malang city.

In addition, implementation of this program cannot be separated from the initiative of MGB founders. The role of MGB leaders is very supportive of Garbage Bank program. In the field, the role of MGB leaders (Mr.Rahmat as the director of MGB) is very supportive of Garbage Bank program so that it can run smoothly in accordance with the conditions of community. Mr.Rahmat and MGB staffs can understand the condition and accept community's aspirations, as well as their attitude is positive and vice versa, the implementer at a lower level which is community. Besides that,

community also gives positive criticisms and suggestions to the implementers in implementing Garbage Bank program. So that is why local government can mobilize the community to implement the rules that have been agreed upon to run this program, and Garbage Bank program can run smoothly in accordance with the conditions of community.

Furthermore, in order to keep the community spirit so that it does not fade in waste processing, it takes special tips. The special tips that need to be applied to keep the community's spirit in sorting garbage, which are the evaluation and improvement of MGB services, such as garbage collection schedule should be on time, selling price of waste is stable, providing rewards to the community, as well as providing information to the society through seminars. So in the end, people will continue to eager to sort waste at home and their environment.

Therefore, it can be concluded that the positive behavioural tendencies which are owned by the executive strongly support the success of Garbage Bank program in Malang city. It can be seen that there is a paradigm shift in waste management, behavioural change, the increasing number of customers MGB, and reducing waste volume disposed to Supiturang landfill.

## **2. Garbage Bank program can create environmental security and economic security in Malang city**

### **2.1 Garbage Bank program can create environmental security in Malang city**

Garbage Bank program is well aligned with waste management through paradigm shift and behaviour change, as well as economic development of local community by utilizing inorganic waste of household. The main objective of this program is to create environmental security, where every household is able to manage their household waste. Since Garbage Bank program run, the amount of waste in Malang city until August 2012 was an average of  $\pm 1.5$  tons per day from MGB customers, and an average of 0.5 tons per day from junkman (collector and seller of second hand goods – *rombeng / tukangloak*). So the average total per day is  $\pm 2$  tons, consist of: total organic waste per month up to 600 kg in the MGB unit / training group, and total inorganic waste that was managed is an average of  $\pm 1,850$  kg per day, which are: paper 1,184 kg, plastic 463 kg, metal 130 kg, glass/bottle 74 kg.

In addition, waste reduction in Supiturang landfill today is 2.5 tons of 400 tons waste. In order to realize the environmental security, the most important thing is to aware people that the waste has economic value. This awareness is an embryo to change people's behaviour and waste paradigm. If government can change the paradigm and behaviour of society from now on, they will be able to handle the waste in their homes by sorting waste at first and making craft from waste. It has a greater impact on the environment.

Furthermore, along this time, implementation of Garbage Bank program had positive impact on environmental security. It was evident from waste volume, which is generated by every household in Malang city, can be reduced / decreased because people have been sorting waste that has economic value. In addition, waste volume in landfill is also reduced so that the landfill can be aged longer, because the amount of waste production now is less than before. Then, implementation of Garbage Bank program in Malang city to realize environmental security has been run in accordance with the purposes of MGB, namely: environmental, social, education, and empowerment.



- a. Environmental aspect: some groups have changed their behaviour; they did not dispose of inorganic waste into garbage can but it was sorted and saved to the MGB. Then, people are embarrassed pick up garbage on the street, and sorting garbage in earlier time, but this time a new image is created, they are proud of sorting garbage because it is useful and can make money by saving in MGB.
- b. Social aspect: it has formed new community in the societies who are members of MGB unit / training group. In every Neighbourhood Unit, it has established a sense of environmental awareness in the community at the time of gathering, *PKK* (Fostering Family Welfare) meeting, etc. The housewives sort garbage in their home and make any crafts from garbage together in the meeting.
- c. Education aspect: there are MGB unit / training groups in every organization / office, school, and university that teach the members and surrounding community about the importance of waste management (sorting and utilizing waste). So, Garbage Bank program can be regarded as an embryo for sustainable waste management and environmentally friendly.
- d. Empowerment aspect: it is also an empowerment in all levels, from the family level (father, mother, and the children) until the Neighbourhood Unit / Hamlet level in household waste management.

Overall, implementation of Garbage Bank program had a beneficial on environmental security. Environmental security in Malang city has materialized slowly and surely. Implementation of Garbage Bank program in Malang city assessed has run well up to now, because through this program Malang city government is able to reduce their waste production, change community behaviour and waste paradigm, so Malang city were able to achieve environmental security. It was evident from waste volume, which is generated by every household in Malang city, can be reduced / decreased because people have been sorting waste that has economic value. In addition, waste volume in landfill is also reduced so that the landfill can be aged longer, because the amount of waste production now is less than before. So that is why the Ministry of Environment also has appointed MGB as the second best institution in Indonesia in running this program, and it also has been a pilot in running Garbage Bank program on city scale. Therefore, there are many Regional Heads and institutions that care for the environment comes to learning, seminars, and conduct research on the implementation of Garbage Bank program that run by MGB.

## **2.2 Garbage Bank program can realize economic security in Malang city**

Through Garbage Bank program, society welfare would be created because the garbage around them had economic value to increase their daily income. Through this program, society welfare would be created because the garbage around them had economic value to increase their daily income. It can realize economic security on individual and family scales by utilizing of garbage.

Previously, there is no economic value of waste management in Malang city. The citizens also do not understand yet about waste management through 3Rs method, and their awareness is also poor. But nowadays, people change their mind and behaviour so they know how to sort garbage and how to manage it. By managing garbage directly

from its source, local government is very helped and able to reduce and control the waste transported to landfill. So, they can create clean, fresh, and health city.

Furthermore, the knowledge on economic value of garbage spread by MGB to people through the mechanism of profit sharing in saving garbage on MGB. It appropriate with predetermined price, such as: member price and MGB price, which have 2 kinds price too (taken and save). The difference of MGB price and price of group member is the profit of training group. The administrator of MGB unit / training group get MGB price. For the customer, who is register individually, they also get MGB price, same like the administrator of MGB unit / training group. The value of garbage that saved and taken is different. This is because MGB would like to invite people so that they save their money by collecting and saving garbage instead of taking Rupiah value from saving garbage. It is because if we directly take the money, the profit that we get just a few, and vice versa.

Actually, they gain an average profit of 10,000–25,000 IDR (1-2.5 USD) per deposit garbage to the MGB and usually, they deposit their garbage twice a month. Interestingly, price of garbage offered by MGB can compete with junkman. MGB always try to update the price of garbage that contain high economic value so that MGB can compete with the junkman and provide benefits to the surrounding community. With the MGB unit / training group, it easier for the community to deposit their garbage, so they did not need to go far to the junkman. In addition, any garbage deposited to MGB, its value will be appreciated with the Rupiah and note it in passbook. Although price of garbage in the price list of garbage is per kg, garbage weight of 1 ounce will be counted its value.

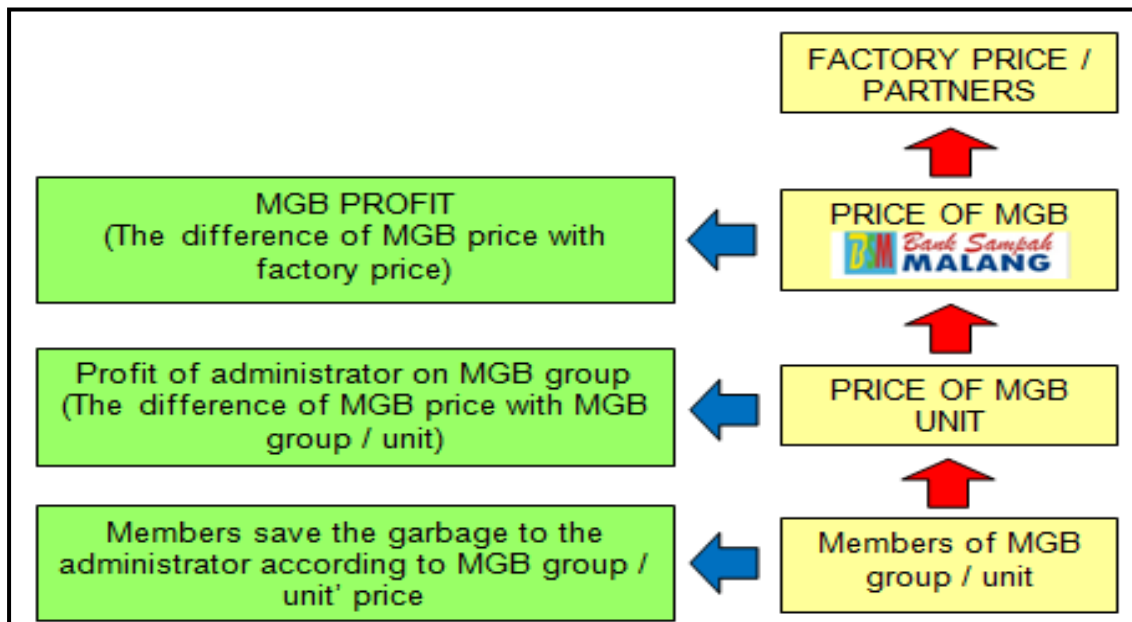


Figure 2 Mechanism of profit sharing garbage rates

There are many economic benefits of Garbage Bank program, which are: people gain additional income by selling craft from garbage, buy basic needs by saving garbage, and some group can pay the electricity by saving garbage. Then, some area in Malang city has never collected environmental cleanliness / garbage fees, construction fee, and death dues by Neighbourhood Unit since implement this program. The profit is used to maintain the cleanliness and environmental sustainability, such as buying pots along the alley way. And also, there is MGB unit / training group that provide depositing and lending services for its members as a home-based venture capital. This program also can reduce unemployment and create new jobs for the local people. Moreover, some students take advantage of the savings to pay school fees, buy stationary, and even helps the parents for the purpose of Eid.

In addition, they also get benefit from worm farming. Worm farming is the collaboration between MGB and worm farming entrepreneurs in Sukun Borough. Worm farming is only done at the household level as their second job. This activity utilizing organic wastes as feed worms, for breeding and fattening worms. In 6-8 weeks, the worm was able to be harvested (adult worms are viable sold and marketed). Benefits of worms are used as fish food, medicine (pharmaceutical), and foodstuff (exported to Japan as a food ingredient). Wet worms can sold 50,000 IDR (5 USD)/kg, while dried worm sold 200,000 IDR (20 USD)/kg. These benefits can realize economic security on individual and family scales by utilizing of garbage.

Moreover, economic benefit of Garbage Bank program is accordance with one of MGB objectives, which is economic populist aspect. In this aspect, the governments of Malang city want to empower the community through the garbage saving system, system of borrowing money and instalments by saving / deposit garbage. However, one of the strategies on economic aspect of Garbage Bank program in Malang city, which is the provision of a chopper machine, still has not been reached. MGB is seeking funds for the provision of this machine. So, MGB unit / training group was directed to obtain a grant from the Borough

Then, Garbage Bank program is not only beneficial for low-middle class, but also middle-high class. They are participates in running this program and get benefit environmentally and economically. Therefore, through Garbage Bank program, Malang city can create environmental security and economic security by emphasizing family economic improvement, reforming community-level system, and comprehensive neighbourhood transformation.

## **Conclusion**

Implementation of Garbage Bank program through MGB has been run well. The successful implementation of Garbage Bank program can be seen from 4 key factors by the theory of Edward III. (1) Briefly, the schemes, the mechanisms, and management of all activities on Garbage Bank program in Malang city are straightforward and direct on their core activities; (2) the process of communication (transformation of information, clarity of information, and consistency of information) between policy makers, implementers and policy targets has been going pretty optimal and effective; (3) the available resources cover human resources, budget, facility, and information, are already sufficient and supporting the implementation of the Garbage Bank program. Then, (4) the positive behavioral tendencies which are owned by the executives / implementers also

strongly support the success of Garbage Bank program in Malang city. Moreover, Garbage Bank program has a positive impact on environmental security and economic security in Malang city.

However, the availability of MGB facility is still low especially car that used to take the garbage from household to the MGB office. It is only 3 cars whereas there are many MGB customers. It has an impact on garbage collection services, production activity, and quality of services provided by MGB. Then, the existence of a place / warehouse garbage as the post of MGB unit / training group is still inadequate. Besides that, since 2013, socialization is not evenly distributed. The socialization activities have decreased even rarely done. So that people who live in areas far from MGB like Arjosari Borough, has not been touched by the MGB. Moreover, community participation is still low in some areas especially in Lowokwaru Sub-district.

## References

- Edward III, George C. (1980). *Implementing Public Policy*. Washington DC: Congressional Quarterly Press.
- Hendrawan, P. (2012). *Indonesia hasilkan 625 juta liter sampah sehari*. Retrieved from <http://www.tempo.co/read/news/2012/04/15/063397147/Indonesia-Hasilkan-625-Juta-Liter-Sampah-Sehari>
- Lonergan, S. (1999). Environmental Change, Adaptation, and Security, in Matthew, A. R. & Fraser, L. (2002). “*Global environment change and human security: Conceptual and theoretical issues.*” Global Environment a Change and Human Security Program Office. California: University of California Irvine.
- Mazmanian, D. A., & Paul A. S. (1983). *Implementation and public policy*. Lanham: University Press of America.
- Ministry of Environment. (2010). *Konferensi ke-10 Asia Pacific Roundtable for Sustainable Consumption and Production*. Retrieved from <http://www.menlh.go.id/konferensi-ke-10-asia-pacific-roundtable-for-sustainable-consumption-and-production-aprscp/>
- Nugroho, D. R. (2006). *Kebijakan publik untuk negara-negara berkembang*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo Rahmawati, Norma. *Mengurangi Sampah Bagian dari Inverstasi*. Accessed on March 21<sup>st</sup> 2012, at <http://green.kompasiana.com/polusi/2012/03/21/mengurangi-sampah-bagian-dari-investasi-448768.html>
- Rahmawati, N. (2012). *Mengurangi sampah bagian dari inverstasi*. Retrieved from <http://green.kompasiana.com/polusi/2012/03/21/mengurangi-sampah-bagian-dari-investasi-448768.html>
- United Nations Departement of Economic and Social Affairs. (2007). *Governance for the Millenium Development Goals Core Issues and Good Practices*. Vienna, Austria.
- United Nation Development Programme (UNDP). (1994). *Human Development Report 1994*. New York: Oxford University Press.
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process: a conceptual framework. Sage Publication. *Administration and Society*, 6 (4), 445-488.
- Wahab, S. A. (2005). *Analisis kebijakan publik: Konsep dan aplikasi analisis proses kebijakan publik*. Malang: Bayumedia Publishing.
- Wikipedia. (2013). *Human Security*. Retrieved from [http://en.wikipedia.org/wiki/Human\\_security](http://en.wikipedia.org/wiki/Human_security)
- Yuswantoro. (2009). *Gunung sampah tak terangkut*. Retrieved from <http://www.ampl.or.id/digilib/read/gunung-sampah-tak-terangkut/46248>

# **IMPLEMENTATION OF THE POOR EMPOWERMENT PROGRAM-SOCIAL EMPOWERMENT DIRECT AID (*P2FM-BLPS*) THROUGH COLLECTIVE ENTERPRISE GROUP (*KUBE*) TO ECONOMIC SECURITY: A CASE STUDY OF DAWUHAN VILLAGE, PONCOKUSUMO SUB-DISTRICT, MALANG REGENCY**

Ilmi Usrotin Choiriyah<sup>\*12</sup>

1. Department of Political Science and Law, Burapha University, Chonburi, Thailand

2. Department of Public Administration, Brawijaya University, Malang, Indonesia

\* E-mail: [ilmi.usrotinchoiriyah@gmail.com](mailto:ilmi.usrotinchoiriyah@gmail.com)

## **Abstract**

Poverty is a multidimensional social problem in the world and become a central issue in developed and developing countries. Especially, for Indonesia as a developing country that has the fourth highest population in the world, also can't avoid the problem of poverty. Therefore, government has one of the program to alleviate poverty, that comes from Ministry of Social Affairs is The Poor Empowerment Program-Social Empowerment Direct Aid (*P2FM-BLPS*) through Collective Enterprise Group (*KUBE*). It is empowering poor through strengthening the capital to manage productive economic business with use group approach by social empowerment direct aid. This research used a case study of Dawuhan Village, Poncokusumo Sub-district, Malang Regency. This paper was conducted by descriptive research with qualitative approach; focus on poverty alleviation to realize economic security. The data collected as follows observation, interview, and documents. This research used data analysis interactive model by Miles & Hubberman. The result of this research shows that the implementation of this program can realize economic security through additional income for *KUBE* members that can be used to fulfill their needs.

**Keywords:** policy implementation, Collective Enterprise Group, economic security

## **Introduction**

### **1. Background**

Nowadays, poverty problem become a central issue in the world. Especially, Indonesia is a developing country also can't avoid it. Poverty problem still become the serious and critical problem that need the government action to address it. Based on the reports of Central Statistics Agency (2013) shows the fact that, the number of the poor (the population with per capita expenditure per month below in poverty line), Indonesia in March reaches 28.07 million people consists of the poor urban population reaches 10.33 million people while the poor rural population reaches 17.74 million people. From those data, it can be shown that the number of the poor in rural areas is relative higher than the poor in urban areas. It is caused by majority of Indonesian people who live in

rural areas is poor peasants. Meanwhile the poor in urban areas is caused by the high of unemployment rate.

Poverty problems will be obstacle in development process in Indonesia. That is why; Indonesian government has taken various actions in the form of policies to address this problems. It is according Dye (1995 cited in Widodo, 2007, p12) says that public policy is whatever which is government to do or not do something. Indonesian government has implemented many policies related to alleviate poverty. It is accordance with Act of Republic Indonesia 1945 article 34 paragraph 1 said that: “the poor and neglected children are maintained by state”. In addition, based on Law number 11 of 2011 on Social Welfare paragraph 19 said that: “poverty alleviation is a policy, programs, and activities which is done towards persons, families, groups and or people who have not income source and can’t fulfill decent needs of humanity.”

Some of policies or programs have been implemented in various regions that have the highest poverty rate and become priority of the government. Government as policy makers in the first steps have arranged various planning will be implemented in the field as a form of policy implementation that has certain goals and objectives in each program. It is according with statement from Howlett and Ramesh (1995) defined that policy implementation as “the process whereby programs or policies are carried out; it denotes the translation of plans into practice.” In addition, Jones cited in Nawawi (2009, p.132) explains that implementation is ability to form relationships further in the causal chain that connects the action with purpose.

One of the alleviation programs from government is The Poor Empowerment Program-Social Empowerment Direct Aid. This program comes from Ministry of Social Affairs (*Kementrian Sosial/Kemosos*) and it has been implemented since 2007. It is empowering the poor through strengthening the capital to manage Productive Economic Business (*Usaha Ekonomi Produktif/UEP*) with use group approach by Social Empowerment Direct Aid (*Bantuan Langsung Pemberdayaan Sosial/BLPS*). It is stimulant funds which are distributed directly to Collective Enterprise Group (*KUBE*) through account banking. Existence of Collective Enterprise Group (*KUBE*) is expected to be instrumental in order to increase Productive Economic Business (*Usaha Ekonomi Produktif/UEP*). This program becomes motivate for the poor to be more advanced socially and economically side. The social side is creating cooperation and solidarity of each member through interactions among them. While, in the economic side has aimed to realize economic security. It can be realized through additional income from the result (profit) of their enterprises to fulfill their needs. They can get it in long term, intermediate, or short terms. It depends on the type of business that they have.

## **2. Problem Statements**

Malang Regency is the second widest area in East Java province. It has poverty rate approximately 10-15% from the total of population. So, the central government delegate the authority for local government through poor empowerment program to alleviate the poverty. It is begun from the smallest scope in the village area. Based on the data from Poncokusumo Sub-district office, Dawuhan village is one villages that belong to the category of President Instruction on Backward Village (*Inpres Desa*

*Tertinggal/IDT*) which has several indicators: *first*, majority of population livelihood is agricultural sector by 80% but 32% of them are the poor and very the poor; *second*, the quality of population still low because generally they graduate in elementary school; *third*, lack of health facilities; fourth, lack of electricity; *fifth*, the majority of the population uses traditional fuel (wood) in their house. In addition, Dawuhan village has 30 km from central of regency. As we know, if the location of village is farther from capital of regency, then it would be difficult to develop their economic. From those problems, researchers are interested to research about the implementation The Poor Empowerment Program-Social Empowerment Direct Aid (*P2FM-BLPS*) through Collective Enterprise Group (*KUBE*) for poor in dawuhan village to realize economic security through several questions as follows: how is implementation of The Poor Empowerment Program-Social Empowerment Direct Aid (*P2FM-BLPS*) through Collective Enterprise Group (*KUBE*) in Dawuhan Village?; how is implementation of The Poor Empowerment Program-Social Empowerment Direct Aid (*P2FM-BLPS*) through Collective Enterprise Group (*KUBE*) to realize economic security in Dawuhan Village?; what are supporting and inhibiting factors implementation The Poor Empowerment Program-Social Empowerment Direct Aid (*P2FM-BLPS*) through Collective Enterprise Group (*KUBE*) to realize economic security in Dawuhan Village?

### **Research Objective**

1. To explain describe, and analyze implementation of The Poor Empowerment Program-Social Empowerment Direct Aid (*P2FM-BLPS*) through Collective Enterprise Group (*KUBE*) in Dawuhan Village.
2. To explain, describe, and analyze implementation of The Poor Empowerment Program-Social Empowerment Direct Aid (*P2FM-BLPS*) through Collective Enterprise Group (*KUBE*) to realize economic security in Dawuhan Village
3. To explain, describe, and analyze supporting and inhibiting factors implementation of The Poor Empowerment Program-Social Empowerment Direct Aid (*P2FM-BLPS*) through Collective Enterprise Group (*KUBE*) to realize economic security in Dawuhan Village.

### **Theoretical Framework**

#### **1. Public Policy**

Friedrich (1969 cited in Wahab, 2008, p.3) explains that “wisdom is an action that leads to the goal is proposed by someone, group, or government in a particular environment relate to the specific barriers with seek opportunities to achieve the desired goals.” The statement same with Laswell and Kaplan (1970, p.71 cited in Nugroho, 2009, p.23) defines as “a program that is projected with certain goals, values and practices.” Added by the opinion of Wahab (2008, p.3) defines a policy is patterned action that leads for purpose and not just a decision to do something. Several of public policy is implemented to address many problems in the community. Based on Mazmanian and Sabatier (1983 cited in Wahab, 2008, pp.68-69) explains that implementation is the carrying out of a basic policy decision, usually in statue but which can also take the form of important executive orders or court decision. Ideally, that decision identifies the problem(s) to be addressed, stipulates the objective(s) to be pursued and in a variety of ways “structures” the implementation process. The process normally runs through a number of stages beginning with passage of the basic statute, followed by the policy outputs (decisions) of the implementing agencies, the compliance of target group with



those decision, the actual impact-both intended and unintended-of those outputs, the perceived impact of agency decisions and finally important revisions (or attempted revisions) in the basic statute. In addition, “Meter and Horn (1978 cited in Winarno, 2012, p.149) limit the implementation of the policy as the actions carried out by individuals (or groups), government and private sector that directed to achieve the goals that have been set in previous policy decisions.” There are several model of policy implementation from many expert that have each variables that is influenced the success or failure of implementation policy in the field. One of them is model of policy implementation by Grindle (1980, p.7) stated that the success of policy implementation process in achieving outcomes depends on the activities of program that have been designed and adequate financing. The policy implementation is influenced by: a. content of policy : 1. interests affected; 2. type of benefits; 3. extent of change envisioned; 4. site of decision making; 5. program Implementers; 6. resources committee; b. context implementation : 1. power, interests, and strategies of actors involved; 2. institution and regime characteristics; 3. compliance and responsiveness. Grindle models can be seen in this figure:

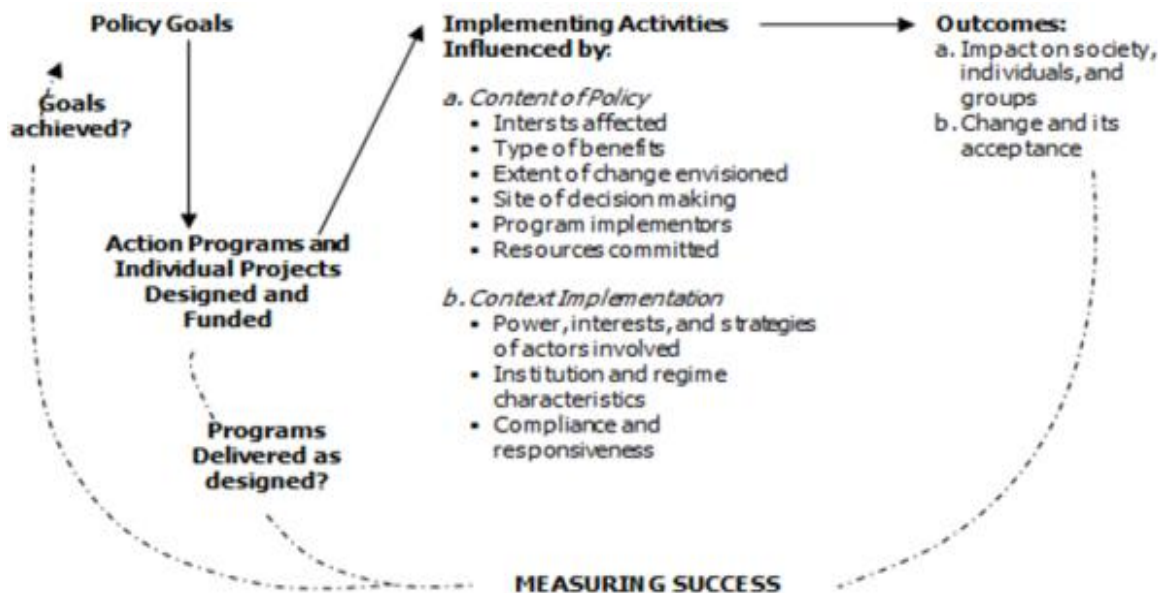


Figure 1 Implementation as a political and administrative process (Grindle, 1980, p.80)

## 2. Poverty

Based on Friedman (1996) said that poverty as inequality of opportunity to accumulate a social power base. Social power bases include productive capital or assets (land, housing, medical equipment, etc); financial resources (income and adequate credit); social and political organization that can be used to achieve common interests

(political parties, syndicates, cooperatives, etc); networks or social networks to obtain employment, adequate knowledge and skills and information that is useful for promoting life. In the other hand, the viewpoint of community poverty profile, according to Tjokrowinoto cited in Sulistiyani (2004, p.27) that poverty not only concerning welfare problem but also poverty concerning in vulnerability problem, powerless, no accesses to all sort of job opportunity, in finishing a large part of its productions for consumption need, high dependable number, and low access in market and poverty reflection in poverty culture that inherits from one generation to next generation. Generally, there are two kinds of poverty concept include:

a. Absolute poverty

The concept of this poverty is related with income and needs; these needs are limited to basic needs. Poverty can be classified as two parts:

- 1) Poverty to fulfill basic needs.
- 2) Poverty to fulfill the higher needs.

b. Relative poverty

Poverty is not having a clear poverty threshold. It can be analogous for someone who lives in the elite area, who actually has enough income to fulfill their minimum needs, but their income is still much lower than the average income of the surrounding community. Person or family felt still the poor. Mostly, this poverty is determined more by environment.

### **3. Empowerment**

One of important goals of community development is empowering the people and improving the quality of lives. Thus, it's important to note about the empowerment. At the core of the concept of empowerment is the idea of power. The possibility of empowerment depends on two things. First, empowerment requires that power can change. If power cannot change, if it is inherent in positions or people, then empowerment is not possible, nor is empowerment conceivable in any meaningful way. In other words, if power change so empowerment is possible. This power can support by government. Second, the concept of empowerment depends upon the idea that power can expand (Staples, 1990, p.32). In addition, Chambers (1983 cited in Kartosasmito, 1996) empowerment is defined as development concept is "people-centered, participatory, empowering, and sustainable." This concept is broader than merely satisfy basic needs or provide a mechanism to prevent further impoverishment (safety net), which recently been developed as an effort to find an alternative to the concepts of growth in the past time. This concept evolved from the efforts of many experts and practitioners to explore what is by Friedman (1990 cited in Kartosasmito, 1996) called alternative development, which requires "inclusive democracy, appropriate economic growth, gender equality and intergenerational equity."

### **4. Human Security**

**a. Definition of Human Security**

Human security represents an effort to re-conceptualize security in a fundamental manner. It is primarily an analytical tool that focuses on ensuring security for the individual, not the state. Exploring options aimed at mitigating threats to the insecurity of individuals thus becomes a central goal of policy recommendations and actions. In line with the expanded definition of human security, the causes of insecurity are subsequently

broadened to include threats to socio-economic and political conditions, food, health, and environmental, community and personal safety. Policy initiatives generated through the application of the human security framework have incorporated considerations far beyond the traditional focus on military force, greatly reducing the emphasis on armies, if not replacing them altogether (UNDP, 2006). Besides that, human security is an emerging paradigm for understanding global vulnerabilities whose proponents challenge the traditional notion of national security by arguing that the proper referent for security should be the individual rather than the state. Human security holds that a people-centered view of security is necessary for national, regional and global stability. There are several aspects that to be central attention on the human security. They are economic security, food security, health security, environmental security, personal security, community security, political security.

#### **b. Definition of Economic Security**

According to Wikipedia (2013) “economic security or financial security is the condition of having stable income or other resources to support a standard of living now and in the foreseeable future.” Economic security more often refers to individual and family money management and savings. According to The Annie E. Casey Foundation says that, economic security emphasizes family economic improvement, community-level system reform, and comprehensive neighborhood transformation. Economic security tends to include the broader effect of a society's production levels and monetary support for non-working citizens. The Foundation’s Center for Family Economic Success supports three main efforts aimed at linking economic opportunity and the creation of mixed-income communities in ways to alleviate poverty:

- 1) Successful working families incubate and take to scale models combining workforce training and asset-building for families and communities.
- 2) Responsible redevelopment ensures urban development projects benefit low and moderate income families.
- 3) Family-centered community change ties durable infrastructure change - housing, schools, and transportation – to a two-generational poverty alleviation approach.

The efforts by municipal governments to shore up residents’ economic security have focused on increasing residents’ income through job creation and job training strategies; and by providing subsidies for housing and other basic goods. Economic security requires an assured basic income and minimum job security for individuals, usually from productive and remunerative work or, as a last resort, from a publicly financed safety net. In this sense, only about a quarter of the world’s people are presently economically secure.

### **5. The poor Empowerment Program**

There are several kinds of poor empowerment program has aimed to alleviate poverty problem. Directorate of Social Empowerment and poverty alleviation defines that empowerment of the poor is a national strategic effort in realizing a democratic economic system of social justice and protecting human rights, especially in the fulfillment of basic human needs. One of them is the poor empowerment program comes from Ministry of Social Affairs is a mechanism through social empowerment direct aid and microfinance institutions. It is called the poor empowerment program (*Program*

*Pemberdayaan Fakir Miskin/P2FM*) through Collective Enterprise Groups (*KUBE*) approach with provision of capital which is distributed through banking. The form of program implementation is Social Empowerment Direct Aid (*Bantuan Langsung Pemberdayaan Sosial/BLPS*) with strengthening capital to facilitate the poor group that has been accommodated by *KUBE* (Collective Enterprise Groups) to manage Productive Economic Business (*Usaha Ekonomi Produktif/UEP*). Based on the guidelines for Growth and Collective Enterprise Groups (*KUBE*), Ministry of Social Affairs Republic of Indonesia gives definition about *KUBE* is a citizen group or family social target who have formed and fostered through the activities process of social welfare programs to carry out activities of social welfare and economic efforts in the spirit of togetherness as a means to improve welfare social. In addition, *KUBE* also as a container that collects and manages social target families who have received assistance from the government as effort to improve the well-being or life.

### **Methodology**

This research use descriptive research with use qualitative approach. Focus on implementation of The Poor Empowerment Program-Social Empowerment Direct Aid (*P2FM-BLPS*) through Collective Enterprise Group (*KUBE*) in Dawuhan Village uses implementation model of public policy by Grindle consists of interests affected, program implementers, and resources committed; implementation of The Poor Empowerment Program-Social Empowerment Direct Aid (*P2FM-BLPS*) through Collective Enterprise Group (*KUBE*) in Dawuhan Village to realize economic security consists of income of *KUBE* members (before and after they get this program) and benefit this program for *KUBE* members; as well as supporting and inhabiting factors in this program implementation. Source of data include primary data that is gotten by several informants which are *KUBE* members in Dawuhan Village; Dawuhan assistant; Poncokusumo assistant; Poncokusumo officers; village administrator; village head; and chief of protection and social assistance section of Malang Regency Social Services (*Dinas Sosial/Dinsos*) and secondary data is derived the data that are from the documents and files in Dawuhan Village, Poncokusumo Sub-district, Malang Regency. The data is collected as follows observation, interview, and documents.

### **Findings and Discussions**

#### **1. Implementation of The Poor Empowerment Program-Social Empowerment Direct Aid (*P2FM-BLPS*) through Collective Enterprise Group (*KUBE*) in the Dawuhan Village**

Dawuhan village is one of the villages that get the assistance from government through the poor empowerment program. It is caused Dawuhan village is belonging to the category of President Instruction on Backward Village (*IDT*). Dawuhan village get aid from empowerment of the poor program since 2009. The program is originated from East Java Provincial Social Service which is funded by local budget. The first stage assistance is called The Poor Empowerment Program (*P2FM*) that have target group amount 30 *KUBE* (300 people). The form of this assistance is 3 calves for each *KUBE*. And they choose fattening cattle as their enterprise on this program implementation. After that, in 2011 *KUBE* members get the assistant as the second stage that comes from Ministry of Social Affairs and its fund uses state budget. It is called The Poor

Empowerment Program-Social Empowerment Direct Aid (*P2FM-BLPS*) through Collective Enterprise Group (*KUBE*). But, the target group is limited for 10 *KUBE* (100 people). It is caused; they have the best development enterprise (first assistance) than 20 other groups. *KUBE* members get fresh money as strengthening capital to manage their enterprise. In this second assistance, they build the rearing cow enterprise. And until nowadays, the development process of rearing cow in Dawuhan village still at the development stage. So far, the program implementation is running well. This is the result of this research about several variables that influence the success of the program implementation in Dawuhan village.

**a. Interests affected**

Interests affected of this program are one of the main factors to support the success of implementation. It is caused from this factor can influence the achievement of the goals on the program implementation. The interest affected from the actor involved in this program implementation different each other's in according with their task and function. The researcher analyze that program implementers automatically have several different interests in accordance with their duties, functions, and authority. However, basically each program implementers have same target in achieving the success of program implementation. It consists of:

- 1) Malang Regency Social Services has an interest as a facilitator and top leader at the local level has been carrying out its duties in accordance with each step in rules as well as possible. They prioritize public interest as target group in order to alleviate poverty in Dawuhan village.
- 2) Village government also has the common interests to support poverty alleviation program. Village head and villages administrators always guide related to the program implementation in achieving the target.
- 3) The target group is *KUBE* have an interest in improving their welfare through Social Empowerment Direct Aid (*BLPS*). They utilize capital of program to build the enterprise which is according with ability, skills, and potential in their neighborhood. So, they can get additional income to fulfill their needs.

In addition, the interest affected has close relations with the benefit on the program implementation. It is caused the benefit will be gotten by the receiver when the mechanism on the program implementation has been conducted. The benefit on The Poor Empowerment Program-Social Empowerment Direct Aid (*P2FM-BLPS*) through Collective Enterprise Group (*KUBE*) needs to give notice about the organization interest and community interest. Organization interest related with the performance of Malang Regency Social Services that shows well and they responsible with their tasks and function in accordance with the procedures. Malang Regency Social Services as protectors and facilitators at the local level. While, interests of community is target group in this program which is the 10 *KUBE* members (100 people) has gotten the benefit in the economic aspect and social aspect. At the economic aspect, *KUBE* members can get the additional income from rearing cows. At the social side, *KUBE* members can tight the solidarity and work together among members of *KUBE* also the surrounding community related to share about development of their enterprise

## **b. Team implementers**

Team implementers of this program implementation has an important role as program implementer that is determines the achievement of the target. Based on the research, researcher analyze that program implementers above is conducted by apparatus in accordance with their authority, main task and supported with basic competencies to be possessed. This is the program implementers that are involved in this program implementation, which are:

- 1) Malang Regency Social Service gets a delegation of authority from central government to organize this program at the local area, especially in the Dawuhan village that has the authority and duty in accordance with the procedure.
- 2) *KUBE* members consist of 100 households as program implementers still have low of human resources with the majority of them is farm laborer. Target group already have basic skills on rearing cow because they live in the village area.
- 3) Dawuhan assistant and Poncokusumo assistant have an important role in mentoring the target group. They as program implementers that have responsible for guiding and directing target group in each stage of the program in accordance with the procedure

In addition, program implementers have relation with the power, interests, and strategies of actors involved. Malang Regency Social Service as facilitate and top leaders at the Regency level has the highest authority in implementing this program, so far it has run well that is according with job description. But, Malang Regency Social Services does not have a specific strategy and innovation in supporting of the program's success. Malang Regency Social Service just obeys on the procedures specified by the central government.

Program implementers also have relation with the institution and regime characteristics. Malang regency Social Services has democratic characteristics. It can be seen that Malang Regency Social Services give the right for target group in order to choose the kinds of enterprise that they want in according their potential and ability. In the other hand, the site of decision-making also has relation with program implementers. Site of decision-making in implementation of this program is mix consists of top down and bottom up. At the top down, this program is determined by the central government (Ministry of Social Affairs) has determined the rules related to mechanism of program implementation, the duties and the authority of stakeholders involved which has been described above. Meanwhile, the site of decision-making at the bottom up is located on the aspirations of the target group related to the types of enterprise that they want to be developed and managed by *KUBE*.

## **c. Resources committed**

Resource committed is an aspect that cannot be separated in supporting the successful on this program implementation. It is because resources are used as instrument or tool to facilitate the target group in achieving the program goals. These resources include: human resources, budget, and facilities in a program.

### 1) Human resources

Human resources are a major aspect in achieving the successful on this program implementation. It can be seen in terms of quality and quantity. In terms of quality, human resources has role in capability, skills, expertise, and professionalism to conduct

the job description. In terms of the quantity of human resources adequate amount will affect the success of a program. This is the data about human resources as program implementers that is involved in the implementation of *P2FM-BLPS* through *KUBE*:

Table 1 The Human Resources on the implementation of The Poor Empowerment Program-Social Empowerment Direct Aid (P2FM-BLPS) through Collective Enterprise Group (KUBE) in the Dawuhan Village

No.	Institution	Total	Function
1.	Malang Regency of Social Services	8 people (civil servant)	Facilitator, supervisor, and socialization
2.	Poncokusumo Sub-district	3 people (2 civil servant and 1 private employee)	Facilitator, and socialization
3.	Dawuhan village government	5 people (private employee)	Advisor, protector, supervisor, and socialization
4.	KUBE Members	100 people (10 groups)	Target groups

Based on the research shows in the terms of quality and quantity of human resources are good. In the terms of human resources quantity overall is adequate to support the success of program implementers. While, in the terms of human resources quality consists of:

- a) Team implementer of Malang Regency Social Service as assistant district level has human resources which good ability, expertise, and good skills in the implementation of this program.
- b) Poncokusumo assistant who have an undergraduate educational background and also has a lot of experience related to community organizations.
- c) Village government shows that they have still not well enough. This is due to lack of expertise, skills, and low levels of education.
- d) Target group have low of education.

## 2) Funding

The Poor Empowerment Program-Social Empowerment Direct Aid (P2FM-BLPS) through Collective Enterprise Group (KUBE) use state budget from Ministry Social Affairs. The budgeting in this program which is following details: operational costs for coordination team as long as 1 year of 50,000,000 IDR and development fund amount 300,000,000 IDR to 10 *KUBE* members (each group get 30,000,000 IDR) in Dawuhan village

## 3) Facilities

Facility only village hall to meet the people who are associated with the implementation of this program and also the land is used for rearing cow enterprise. But so far, from the village government is still not able to provide the land free for *KUBE* members. Thus, they can only keep it in the home themselves or field that is categorized other person that they borrow.

**2. Implementation of The Poor Empowerment Program-Social Empowerment Direct Aid (P2FM-BLPS) through Collective Enterprise Group (KUBE) to realize economic security in Dawuhan village**

**a. Income of KUBE members before they get The Poor Empowerment Program-Social Empowerment Direct Aid (P2FM-BLPS) through Collective Enterprise Group (KUBE)**

The majority of target groups on this program still have low of quality human resources and low of income. They depend on agriculture sector and their livelihood as farm laborers. Moreover, some of them are working as a construction laborer and timber laborer. Based on the research suggests that average their wage still in below the regional minimum wage. They are:

- 1) Farm laborers have income ± 600,000 IDR (60 USD) per month
- 2) Construction laborer have income ± 720,000 IDR (± 70 USD) per month
- 3) Timber laborers 840,000 IDR (84 USD) per month

Based on the data above, it has been known that members of *KUBE* in Dawuhan village still have low wage relatively. Malang Regency has the minimum wage to measure quality of human being. It is used as standard of the minimum wage to fulfill the needed of community. In 2009 until 2013 the minimum wage increases from 954,000 IDR become 1,343,700 IDR. It can be indicated that from year to year the needed of community also increase as well as the price of them. The number of minimum wage in Malang Regency can be seen in this table.

Table 2 Minimum Wage in Malang Regency of 2009-2013 (Researcher, 2013)

Detail	2009	2010	2011	2012	2013
Minimum wage (UMK) of Regency	954,500	1,000,005	1,007,600	1,130,500	1,343,700

Some of the poor in Malang Regency who have income below the minimum wage need assistance from the government as additional income to fulfill their needs. It is located in the Dawuhan village as location of my research. Therefore, the central and provincial governments have made kinds poor empowerment programs to improve welfare of the poor. One of them is The Poor Empowerment Program (*P2FM*) through Collective Enterprise Group (*KUBE*) which is conducted in Dawuhan village of 2009. It is derived by East Java Provincial Social Services. And then, the second assistance is The Poor Empowerment Program-Social Empowerment Direct Aid (*P2FM-BLPS*) through Collective Enterprise Group (*KUBE*) of 2011 which is derived by Ministry of Social Affairs.

**b. Income of KUBE members after they get The Poor Empowerment Program-Social Empowerment Direct Aid (P2FM-BLPS) through Collective Enterprise Group (KUBE)**

The first stage assistance is the poor Empowerment Program (*P2FM*) through Collective Enterprise Group (*KUBE*) in 2009 which build the fattening cattle enterprise. Average of *KUBE* members in each group get the profit 2,000,000 IDR (200 USD) per year and their assets (the cows) are adding more than 3 cows from the first assistance



through the fattening cattle enterprise. The profit is shared for 10 households in each group and the owner of cows is rolling that accordance with the agreement of *KUBE* members. And then, the second stage assistance is The Poor Empowerment Program-Social Empowerment Direct Aid (*P2FM-BLPS*) through Collective Enterprise Group (*KUBE*) in 2011 which build the rearing cow enterprise. Each *KUBE* members (100 households in 10 groups) get one cow as their assets. On the implementation of this program, they have been got the additional income from selling the cow after they treat  $\pm$  1 year. Based on the research suggests that *KUBE* members get the money from selling the cow amount  $\pm$  7,000,000 IDR (700 USD) until 8,000,000 IDR (800 USD). And then, there is regulation in their enterprise states that 80% is the right of owner and remain of 20% should be included in the cash group. It is used to give additional income on the cash group as the treatment cost for cow.

This is the data shows about the development amount of cows owned in each *KUBE* of 2009-2013 in the Dawuhan village.

Table 3 Number of cows by each *KUBE* in the Dawuhan village of 2009-2013

No.	Name of <i>KUBE</i> group	Total		
		2009	2011	2013
1	Pandu	3 cows	16 cows	13 cows
2	Sengkuni	3 cows	16 cows	16 cows
3	Sugriwo	3 cows	15 cows	13 cows
4	Sadewo	3 cows	16 cows	13 cows
5	Ontorejo	3 cows	15 cows	14 cows
6	Nakula	3 cows	15 cows	13 cows
7	Subali	3 cows	16 cows	14 cows
8	Puntodewo	3 cows	16 cows	13 cows
9	Arjuno	3 cows	15 cows	14 cows
10	Anggodo	3 cows	15 cows	15 cows

From the table above, it can show that so far this program is running well and successfully. It is caused in each *KUBE* still develop their enterprise with the number of their cows owned. Each *KUBE* members has a high entrepreneurial spirit to work together in maintaining the cows as their assets.

**c. Benefit of the Poor Empowerment Program-Social Empowerment Direct Aid (P2FM-BLPS) through Collective Enterprise Group (KUBE) in Dawuhan village for KUBE members**

On the implementation of this program in Dawuhan village through cow rearing enterprise, there are several benefits that can be obtained by members of *KUBE* members in the long term. This is because the process in breeding cows around  $\pm$  1-2 years. After this period, *KUBE* members can sell their cattle to get additional income to fulfill their needs. In addition, cows also become their assets in the future, when *KUBE* members need of urgent funds for their interests. Based on the research states that benefit this program can realize economic security through increasing the income of the poor. They get additional income to fulfill their needed through the rearing cow enterprise.

- 1) The benefit of the first assistance in 2009, *KUBE* members used to pay the loan for their friend, bought the medicine for their child, and bought the bike.
- 2) The benefit for the second assistance in 2011, *KUBE* members used to install electricity, bought the second hand motorbike, repair the house, etc.

From the explanation above, the researcher analyze with implementation policy models Grindle which are content of policy consists of type of benefits and extent of change envisioned. Based on the research shows that implementation of *P2FM-BLPS* has benefits as effort to alleviate poverty. The benefit for target groups in this program is additional income (money) from rearing cow. In addition, the target group can also save their cow as assets for the future. Both of them related to realize economic security. So, from those benefit *KUBE* members can fulfill their needs. Meanwhile, extent of change envisioned variable can be beneficial to the object implementation in the economic terms; the target group can get additional income to fulfill their needed. It can be shown from the change of facilities and assets that they get from this assistance. Whereas, social terms is more strengthen the relationship and cooperation between members of *KUBE* in developing their enterprise.

### **3. Supporting and inhibiting factors on the implementation of The Poor Empowerment Program-Social Empowerment Direct Aid (P2FM-BLPS) through Collective Enterprise Group (KUBE) to realize economic security in Dawuhan Village**

Supporting factors is understood as condition that strengthens the influence implementation of The Poor Empowerment-Empowerment Program of Direct Aid through Collective Enterprise Group (*KUBE*). Based on the results of this research shows that two main sources of supporting factors on the implementation of this program that come from internal and external. The researcher found that the internal factors are supported by the stakeholders that involved which are consisting of bottom level up to top level. They are Malang Regency Social Services, Poncokusumo assistant, Dawuhan assistant, and the members of *KUBE* in the Dawuhan village who is working together through good communication and cooperation between each other's to support the successful implementation of the program. They have good quality of human resources to support the success of program implementation. In addition, participation of *KUBE* members that have the strategy to support the success in rearing cow. It is using the herb traditional to give the treatment for the cow. While, the external factor is supported by the surrounding community who assist in the early stage of implementation program to buy cow as capital of *KUBE*'s enterprise. They are brokers who has a lot of experience related to the cow. So, they can provide information and indicate the type of cow which is the best to be maintained as cow rearing.

Inhibiting factor is understood as a condition that weakens the influence the Poor Empowerment Program-Social Empowerment Direct Aid through Collective Enterprise Group (*KUBE*) implementation. Based on the results of this research shows that two main sources inhibiting factors on the implementation of this program that come from internal and external. The researcher found that the internal factors comes from human resources of *KUBE* members are still relatively low; the limited of funds, so this

assistance is given *KUBE* members (10 *KUBE*) that have the best developing in their enterprise; the uncooperative of few members who have a dishonest attitude; and the limited land in the target group as cow farming for each member. While, the external factors is derived from disease that effects of cows owned several target groups. This is the disease that comes from natural beyond the control of program implementers. This virus causes the cow decreased appetite and limp.

### **Conclusion**

The conclusion of this research shows that, so far the implementation of The Poor Empowerment Program-Social Empowerment Direct Aid (*P2FM-BLPS*) through Collective Enterprise Group (*KUBE*) to realize economic security is running well. Nowadays, the kinds of the enterprise in Dawuhan village is rearing cows and still at the development stage. The success of this implementation is influenced by many aspects, which are: the interests affected consists of Malang Regency Social Services, village government, and *KUBE* members that have common interests to alleviate poverty in Dawuhan village; program implementers consists of team implementer of Malang Regency Social Services, *KUBE* members as target group, and Dawuhan assistant as well as Poncokusumo assistant who have good communication and coordination to achievement of the program objectives; and the resources committed consists of human resources in terms of quality is good from institution but for *KUBE* members still low, budget is limited just for 10 *KUBE* members that have the best development of enterprise, and lack of facilities to support the rearing cow enterprise. Moreover, related to realize economic security *KUBE* members has been gotten the additional income from rearing cow. They get the benefit to fulfill their needs in the middle or long term which are buy the second hand motor bike; install electricity; payment of child's tuition fee; and their assets in the future. In addition, the success of implementation in this program is influenced by supporting factors which are the internal factors that is shown by good communication and good coordination among program implementers, good quality of human resources, and participation of *KUBE* members; while the external factors is derived from the surrounding community who assist to buy cow as capital of *KUBE*'s enterprise; and inhibiting factors which are internal factors that is shown human resources of *KUBE* members is still relatively low, the limited of funds, the uncooperative of some members who have a dishonest attitude, and the limited land in the target group as cow farming for each member; while the external factors is derived by disease that is impacted of cows owned from target groups.

## REFERENCES

- Annie E. Casey Foundation. (2013). Retrieved from  
<http://www.aecf.org/OurWork/EconomicSecurity.aspx>
- Friedman, J. (1996). *Empowerment, the politic of alternative development* Cambridge: Blackwell.
- Government of Indonesia. (2011). *Social welfare*. Law number 11 of 2011.
- \_\_\_\_\_. (2012). Act of Republic Indonesia 1945.
- Grindle, M. S. (1980). *Politics and policy implementation in the third world*. New Jersey: Princeton University Press.
- Howlett, M., & Ramesh, M. (1995). *Studying public policy*. London: Oxford University Press.
- Kartosasmito, G. (1996). *Pembangunan untuk rakyat: Memadukan pertumbuhan dengan pemerataan*. Jakarta: CIDES.
- Ministry of Social Affairs of The Republic of Indonesia. 2012. *Program pemberdayaan fakir miskin BLPS*. Retrieved from  
<http://www.kemosos.go.id/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=23&page=1>
- Nawawi, I. (2009). *Public policy: Ananlisis, strategi advokasi teori dan praktek*. Surabaya: PMN.
- Nugroho, R. (2009). *Public policy*. Jakarta: PT. Elex Komputindo.
- Opportunity at the local level taking the first step: six ways to start building financial security and opportunity at the local level*. (2012). Washington D.C.: Corporation for Enterprise Development (CFED).
- Staples, L.H. (1990). Powerful ideas about empowerment administration. *Administration in social work*, 14, 29-42.
- Statistic of Indonesia. (2012). *Profil kemiskinan di Jawa Timur Maret 2013*. Retrieved from <http://tabloidsergap.files.wordpress.com/2012/07/profil-kemiskinan-di-jawa-timur-2012.pdf>
- Sulistiyani, A. T. (2004). *Kemitraan dan model-model pemberdayaan*. Jakarta: Gava Media.
- UNDP. 2006. *Human Development Report Office and National Human Development Report Series*. (online). Available at:  
[http://hdr.undp.org/en/media/NHDR\\_Human\\_Security\\_GN.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/NHDR_Human_Security_GN.pdf)
- Wahab, S. A. (2008). *Analisis kebijaksanaan dari formulasi ke implementasi kebijaksanaan negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Widodo, J. (2007). *Analisa kebijakan publik*. Malang: Bayu Media Publishing.
- Wikipedia. 2013. *Human Security*. (online). Available at:  
[http://en.wikipedia.org/wiki/Human\\_security](http://en.wikipedia.org/wiki/Human_security)
- Winarno, B. (2012). *Kebijakan publik (teori, proses, dan studi kasus)*. Yogyakarta: CATS.

# DECISION MAKING OF THE BANYUWANGI PUBLIC HEALTH SERVICE ASSURANCE PROGRAM (*JKMB* PROGRAM) TO ACHIEVE HEALTH SECURITY IN BANYUWANGI REGENCY

<sup>1</sup> Bayu Mitra Adhyatma Kusuma

Burapha University, Department of Political Science, Chonburi, Thailand and  
University of Brawijaya, Department of Public Administration, Malang, Indonesia  
E-mail: bayumitraa.kusuma@yahoo.com

## Abstract

Quality of citizen's health is very important for the development of a country. In order to improve the quality of citizen's health, there needs to be public policy action by the government, especially with the right decision making. Community needs affordable and quality health service in Banyuwangi Regency, East Java Province, Indonesia which is the underlying issue of this research. Banyuwangi Public Health Services Assurance Program (*JKMB* Program) is the answer to these problems, where the program offers free primary health service without charge for the community. The objectives of this research are to find out, describe and analyze how is the decision making of the *JKMB* Program to achieve health security in Banyuwangi Regency. In this research, qualitative research methods and descriptive approach are used, where data is collected through interviews, observation and from related text or document. The main finding is that in the decision making of the *JKMB* Program, the decision maker claims that they have done in-depth consideration and analysis using the rational approach model. But the facts on the research suggests that decision makers tend to use an incremental approach model, where they make decisions quickly because it is affected by various limitations. This is due to health issues being politicized in terms for political campaigning purposes by one of the candidates who was competing in the local general elections of Banyuwangi Regency. Consequently after the candidate has been elected, the candidates should run the free health service program immediately, no matter what way. This then makes the decision making of the *JKMB* Program is not going through a mature process. Decision making of the *JKMB* Program should be transparent and conducted with careful analysis, so that deviations can be avoided and health security can be achieved

Keyword: Decision Making, *JKMB* Program, Health Security

## Introduction

In the development of a country, one of the indicators is the increased quality of citizen's health. Quality of citizen's health is very important because beside health is a basic human need, health is also one of the requirements for good and qualified human resource. Health is also very influential on the productivity of citizens, where citizen's productivity is necessary for the development. Human development as an investment in human capital should be done in line with the investment capital physical. Human resource development is the construction of which include health, nutrition, decreased fertility, education and training, and the development of entrepreneurial spirit that

ultimately implicated in increasing human productivity (Tjokrowinoto, 1999). Health has an important significance in the development, education and health is fundamental development objective; apart from other things, two things are important. Health is at the core of the welfare and education is a key point to achieve satisfying and rewarding life (Todaro & Smith, 2003).

In order to improve the quality of citizen's health, there needs to be public policy action by the government, especially with the right decision making. Decision making is one of the most central processes in organizations and a basic task of management at all levels. Decision making is a process of identifying a problem, evaluating alternatives, and selecting one alternative (Cole, 2004). During the whole process, people are making the best choice from among several option based on the current situation. To determine whether the decision making by the government was the right decision or not, and is able to accommodate the aspirations, needs, and interests of the community. The things that need attention is how the decision making process is done, how the pattern works, then the analysis and interpretation of the decision making.

Along with the enactment of Law No. 22 of 1999 and later refined by Act No. 32 of 2004 came into force local autonomy in Indonesia. Local autonomy in Indonesia includes two main points. Namely these are the granting of authority from central to local government and giving responsibility to the local or region. The authorization is spurring the local government to bring breakthrough. For health sector, in 2005 the Local Government of Banyuwangi Regency came up with a decision that is manifested in a program, namely the Banyuwangi Public Health Service Assurance Program or also can be called with *JKMB* Program. The purpose of this program is providing primary health service for all community levels in Banyuwangi Regency regardless of social status or economic status. However, what we should observe here is not only limited to the goal of the program, but also the process of decision making of the *JKMB* program. What is the underlying reason for the emergence of such programs and how is its process of emergence. Health issues are dynamic problems and will always revolve from time to time. This not only in developing countries but also developed countries such as the United States of America, health issues are hot topics within the presidential debate between Barrack Obama and Mitt Romney in 2012. Similarly in Indonesia health problems has always been an interesting topic for discussion on the political agenda, such as general elections.

Health programs raised ahead of elections have always seemed populist to win public sympathy. Free health assurance program is the main attraction for the middle and lower class society. As happened in 2005, in Banyuwangi Regency. One of the candidates of the local general election was Ratna Ani Lestari, using free health service issue as a priority program in political campaigns. Of course this has become a powerful magnet to attract the sympathy of the people of Banyuwangi Regency. Given the data based on the Local Government of Banyuwangi Regency (2012), regional minimum wage in Banyuwangi during 2005 was IDR 517.500 or approximately equivalent to USD 51.75. This was exacerbated by above 14% inflation (hyper inflation) making prices soared. During moments people simply have limited income, with the rising prices purchasing power becomes very low, including the ability of people to access health services. Life expectancy of Banyuwangi people in 2005 is also still low, approximately 66.44 years. Difficulty gaining access to public health service resulting high morbidity number in

Banyuwangi Regency dominated by diseases such as tuberculosis, leprosy, pneumonia, diarrhea, dengue fever, malaria and measles ([www.banyuwangikab.go.id](http://www.banyuwangikab.go.id)).

This condition thus makes health issues an instant effective way for Ratna Ani Lestari to get local community support in the local general election. The offering of a free health service program was of course very tempting for people to ease the burden of their lives. And finally proved Ratna won the local general election by raising these local issues. Ratna's victory in the general local election certainly has implications for the necessity to implement the free health care program as soon as possible at any cost. This is because the people continue to collect Ratna's campaign promises, resulting to the immediate decision to launch a program which is the the Banyuwangi Public Health Service Assurance Program (*JPKMB* Program). Where the basic concepts in the *JPKMB* Program is preferably carried out free public health service at 45 Public Health Center (*Puskesmas*) are scattered throughout the Banyuwangi Regency area, which can easily be accessed by the public, so people do not have go all the way to the hospital.

Basically, the benefits of the *JPKMB* Program is very important for the community in Banyuwangi Regency because based on a brief observation about the condition of health sector in Banyuwangi Regency, there was a number of problems found, among others the low income communities who cannot afford to get health service, lack of community awareness of the importance of health and the inadequate health infrastructure. So later through making the right decision these expected problems can be overcome. Based on the explanation above, it can be seen that the problems of the public health sector in Banyuwangi Regency requires serious attention. It is important to note as it will have implications for health security whether it is achieved or not in Banyuwangi Regency. Decision making to achieve health security in Banyuwangi Regency through the *JPKMB* Program is interesting to study due to the presence of politicization within the decision making process, whereas health is a basic human need and implicated in increasing human productivity.

## **Literature Review**

### **Decision Making**

Few concepts are debated in administration more frequently than decision making - how decisions are made; whom they are made by; why they are decided on in the first place; and what impact they have once the choice is made. Making a decision or decision making means choosing the best alternative from a variety of alternatives, whereas the alternative is not always all it contains positive consequences (Stillman II, 2000). Decision making is not synonymous with policy making. In public policy sciences, decision making is described as a stage where a government decision maker or an official decision making body selects a course of action or non-action among a small set of policy options identified at the policy formulation stage with a view towards policy implementation (UNEP, 2009). Decision making essentially involves the generation of a set of alternatives and the choice of the most appropriate alternative for execution by answering the following important questions: what decisions must be made, who will make them, how and what resources will be allocated, and how will the situation will be

measured and revisited in the dynamic environment in which the system will be operating (Bhushan & Rai, 2004).

In determining whether a good alternative than other alternatives should be the benchmark. This can be a benchmark in political decision making such as ideology and the constitution, laws, available budget, and human resources. At the time of taking a decision, the decision maker will never be separated from the way of thinking, how to analyze a problem, and how to apply the things that have been studied previously. So, based on the various definitions of the above can be concluded that decision making is a process in establishing a best decision, logical, rational, and ideally based on data, facts, and information from a number of alternatives to achieve the goals set by the smallest risk, effective, and efficient to be implemented in the future.

### **Models of Decision Making**

The first model is rational approach. Rational approach basically put forward the idea that the government is the decision maker must choose decision that provide the best benefit for the community. Decision making of rational approach model in generally has been attributed to Harold D. Lasswell. In his book *The Future of Political Science*. Lasswell posited seven significant phase of decision making, namely the intelligence phase, the promoting or recommending phase, the prescribing phase, the invoking phase, the application phase, the appraisal phase, and the terminating phase (Shafritz & Russell, 2005).

The second model is incremental approach. This approach assumes that decision making is a variation or continuation of past policy. According to the observations of Dye (Wahab, 2008), there are a number of reasons why it can be argued that the decision maker tends to choose incremental approach model. First, because the decision maker generally faces internal obstacles that are not easy, that does not have the time, skills, or sufficient funds to carefully examine all alternatives. Second, the decision maker generally accepts the validity of previous decisions. Third, in programs that already exist there can be massive investment that prevents radical changes. And fourth, this approach is considered to have a high level of political feasibility.

The third model is mixed scanning. Limitation of the rational and incremental approach models to bringing public policy experts looking for new alternatives. There is even a split the difference compromise model that combines the two. Mixed scanning is the decision making model put forth by Amitai Etzioni (Shafritz & Russell, 2005). Etzioni developed combined scanning mixed models to bridge the various shortcomings, both rational and incremental approach models, by combining elements of both. Such combined models provide more space for innovation rather than incremental approach model, without unduly burdened by the demands of the rational approach model is not realistic. Etzioni says further that decisions like these are more common in the reality of decision making.



## **Health Security and *JKMB* Program**

With the demise of the cold war, new concept of security that addressed not only the military realities of the contemporary world but also the political, economic, and social realities was developed (Snyder, 2008). As one element of security that is needed by humans is health security. As we know that human beings cannot possibly live without health. Human security concept consists from economic security, food security, health security, environmental security, personal security, community security, and political security (UNDP, 1994). As one element of security that is needed by humans is health security. It is because in era of globalization threats to health represent a more prominent insecurity than ever. Indicators of health security dividing in three indicators, namely impact, outcome and output indicators (National Development Planning Agency, 2012). Health security entails the protection against illness, disability, and avoidable death. Health security is more than just a physical being or not just the absence of disease, but as a completely physical, mental, and social will being (Commission on Human Security, 2003).

In order to achieve health security in Banyuwangi Regency the local government made a decision, namely the Banyuwangi Public Health Service Assurance Program (*JKMB* Program). Based on Decree of the Banyuwangi Regent No.13 Year 2011, the Banyuwangi Public Health Services Assurance Program (*JKMB* Program) is a program launched by the Government of Banyuwangi Regency to fulfill the primary rights of Banyuwangi citizens and the protection in the field of health care in order to improve health status by shifting the burden of proper retribution health service costs. So that primary outpatient in the public health center level and its network for society are borne by the Banyuwangi Regency Government.

## **Methodology**

This research is based on a qualitative type and descriptive approach. Qualitative method is the chosen type for this research, as a set of non-statistical inquiry techniques and processes used to gather data about social phenomena (McNabb et al, 2002). Qualitative method emphasize in the theories and literature. Qualitative research concentrates on the study of social life in natural setting. Its richness and complexity mean that there are different ways of analyzing social life, and therefore multiple perspective and practices in the analysis of qualitative data (Punch, 2004).

The objectives of this research are conducted to find out, describe, and analyze the decision making of *JKMB* Program to achieve health security in Banyuwangi Regency. The research site was Department of Health, Local Parliament, and Non-Governmental Organization that focus on the health sector in Banyuwangi Regency.

The researcher conducted direct interviews with the informants and explore the data. With the communicative and dialogical interview to obtained the data with high accuracy. The number of informants of this research is 15 people, from the Department of Health of Banyuwangi Regency, Local Parliament of Banyuwangi Regency and from NGO Senyum Madina- an NGO engaged in health sector.

Informant from the Department of Health was selected because they are the apparatus with the background as health professionals directly involved in the decision making process of the *JKMB* Program. While the informant of the Local Parliament are chosen because they are the ones directly involved in political campaigns, and they are the agency with the authority to approve or reject a program of local government, including programs for health. As for the informant from NGO Senyum Madina were chosen since this NGO functions as a control for the local government in making policies or decision in the health sector.

Observation used to recheck the information was collected from the interviews. Documentation was the data collection technique to collect material from various documents in the form of books and documents that were related to problems in this research, and could later be used for more in-depth analysis, such as the *JKMB* Program Annual Report, Preliminary Draft Documents of the Local Medium-term Development Planning (*RPJMD*) of Banyuwangi Regency, Health Profile Book of Banyuwangi Regency and Decree of Banyuwangi Regent No.13 Year 2011 about Guidelines for the Banyuwangi Public Health Services Assurance Program (*JKMB* Program).

## **Result and Discussion**

### **Result**

In Indonesia, health sector is one of the obligatory functions that must be implemented by the government of regency or city. In order to carry out the obligatory functions of local government in the health sector, the local governments of Banyuwangi Regency are required to make a decision that is able to meet the health needs of the local community. Since health is a very urgent matter, it is necessary the right decisions making from the decision maker.

Generally, when referring to the results of interviews of the informant, the decision making of the *JKMB* Program is carried out with the rational approach model. The informant stated that the *JKMB* Program has been carried out with the in-depth analysis. The explanation and analysis of the decision making of the *JKMB* program to achieve health security in Banyuwangi Regency according to the results of interviews with the informant and supported by sources other document are as follows.

The decision making process starts from identifying existing problems and also identifying what things that are needed by the people who will provide input in the decision making process. At this stage, the government of Banyuwangi Regency seeks for the main problems of the social conditions within Banyuwangi Regency society. Banyuwangi regional development aims on improving the welfare of the people, which is indicated by the improvement in various indicators of human development. Based on the Preliminary Draft Documents of the Local Medium-term Development Planning (*RPJMD*) of Banyuwangi Regency period 2005 to 2010 and also earlier, it is known that the main problems experienced by people are the field of: (1) education and health, (2) poverty and unemployment, (3) revitalization of agriculture, tourism, and small medium enterprises (SMEs), (4) environment, (5) social protection, (6) infrastructure, and (7)

good governance. Therefore the Government of Banyuwangi Regency focuses its attention to the seven sectors. The reason is because the seven sectors are urgent sectors that directly relates to the public interest. As stated by the Head of Department of Health of Banyuwangi Regency Dr. Widji Lestari, based on the *RPJMD* of Banyuwangi Regency period 2005 to 2010, the main problem is that a challenge to all civil servants in Banyuwangi Regency is to improve the quality of health, education, and others. Therefore, the Department of Health will devote all ability to realize the health quality improvement (Interview, April 27, 2013).

The second phase is where the decision maker collects a variety of data and information on the issues identified in the previous phase. Data or information obtained from the stakeholders involved in the decision making process. There is the Department of Health in Banyuwangi Regency, Local parliament of Banyuwangi Regency, and the community who are represented by the Non-Governmental Organization (NGO) that focus on the health sector in Banyuwangi Regency. In this case is the NGO Senyum Madina, where NGO Senyum Madina is the only one NGO who is engaged in the field of health in Banyuwangi Regency. According *RPJMD* of Banyuwangi Regency period 2005 to 2010, health and education are first rank issues contributing to the quality of human resources. If the quality of education and health is good, the quality of human resources will also be good. Quality of human resources in Banyuwangi Regency is still a serious problem. In order to improve the quality of human resources issues related to education and health must be addressed. Health is one of the important issues. This situation is exacerbated by the low expectations of food patterns, the pattern of food intake, and nutritional adequacy, including access to clean water. In addition to infant and maternal mortality are still quite high. In such circumstances is a challenge in improving the quality of health service in Banyuwangi Regency. Therefore, in this case the decision maker must obtain valid information about whether it is most needed and expected in the field of public health. As stated by Vice Chairman of Commission I, Local Parliament of Banyuwangi Regency Mr. Eko Susilo Nurhidayat, that to get people's aspirations directly, every members of parliament fell straight down to meet constituents. From there we get the information that one of the things that are needed by the public is free public health service. We further express the people's aspirations to Banyuwangi Regent (Interview, April 24, 2013). The statement was then supported by other statements expressed by the Head of the Legislation Division, Local Parliament of Banyuwangi Regency Mr. Ahmad Saeho that every member of Local Parliament must have a constituency that elected them. For that every member of Local Parliament will drop straight down to meet the aspirations of its constituents to obtain or determine the needs of the people they represent. From there known that free health service is needed by most people of Banyuwangi Regency (Interview, April 24, 2013).

The third phase is where the decision maker analyzes the situation based on data obtained from the previous stage. Thus, with more accurate data obtained in the previous stage, analysis of the situation made by the decision maker will be more accurate as well. This drives the decision maker to use some alternative to capture the aspirations of the community, either through the Department of Health of Banyuwangi Regency, Local Parliament of Banyuwangi Regency, or through NGO Senyum Madina that has been engaged in health sector. After the decision maker collects a variety of data and information on Promoting and Recommending Phase, the next step is to analyze the

existing situation in the field based on the data and the information collected. Based on the analysis of data and information that has been collected in the previous phase is discovered fact shows that the majority of population in the Banyuwangi Regency wanted free health service. Based on the interview result with the several member of Local Parliament of Banyuwangi Regency, screening of community aspirations results conducted by the constituents of Banyuwangi Regency, about 65% wanted a free health service. While the remaining 20% would increase the health infrastructure, 10% want add of health workers, and 5% did not know. As proposed by Vice Chairman of Commission I, Local Parliament of Banyuwangi Regency Mr. Eko Susilo Nurhidayat that the Local Parliament of Banyuwangi Regency get the data about 65% of wants a free health service, 20% would increase the health infrastructure, 10% want add of health workers, and 5% did not know (Interview, April 24, 2013). This statement is reinforced by the Secretary of local Parliament of Banyuwangi Regency Mr. Soedirman. He describes that based on the results of the activities of aspiration search from the constituents that were carried out by members of Local Parliament, about 65% of the public wants a free health service. The remaining seeks for quality improvement in infrastructure, increasing the number of health workers, and others do not know. This proves that free health service is desperately needed by the people in the Banyuwangi Regency (Interview, April 12, 2013). Banyuwangi Regency people's economic condition is still not stable yet also one of the considerations about the need for free health service in Banyuwangi Regency. Another reason is, beside it is the obligation of local governments to provide the best healthcare to the community, but will also occur if the acceleration is more attention to health indicators of health service for all community levels, whether poor or capable.

The fourth phase is making some alternative or developing option that allows overcoming the problems identified in the previous phases. As mentioned in the prescribing phase, that the thing most needed and expected by the community in the health sector is the presence of free health service. And then the decision maker makes possible alternatives in order to meet the community need about the free health service for all community levels. The alternatives were raised by the decision maker to make free health services for the community are among others: (1) fully followed the Public Health Insurance program (*Jamkesmas*) which has been declared by the national government through the Ministry of Health Republic of Indonesia, (2) creating a new program that provides primary and secondary health service entirely for the poor community, and (3) creating a new program that provides primary health service for all community levels. The third alternative is prepared by the decision maker or local government of Banyuwangi Regency to meet the community needs about free health service. As revealed by the Head of Department of Health of Banyuwangi Regency Dr. Widji Lestariono that there are several ways that makes it possible to provide free health services to the people of Banyuwangi, among other things: maximizing *Jamkesmas* Program fund financed from the national budget, or set aside from the local budget to provide primary and secondary health service to poor people or could also provide primary health service for the entire community in Banyuwangi Regency (Interview, April 27, 2013). The explanations are supported by other explanation by the Head of Program Preparation Sub-section in the Department of Health of Banyuwangi Regency Mrs. Novita Fitri Astuti that to get around the provision of free health service, the government of Banyuwangi Regency and Department of Health has been setting up some

possibilities. For example, by maximizing *Jamkesmas* Program launched by the central government. Another possibility is to provide primary and secondary health service for poor people or for the whole society but only primary health service (Interview, April 4, 2013).

The fifth phase is making evaluating criteria for the alternatives that have been formulated in the previous phase. This is to see how the level of appropriateness when applied. At this stage, the decision maker must establish criteria to evaluate each alternative carefully. This is important because the evaluation criteria set by the decision maker will be very influential on the alternative chosen in which to achieve health security in Banyuwangi Regency. The assessment criteria to each alternative are a review of several aspects, among others: (1) program coverage, (2) economy (effectiveness and efficiency), (3) administrative (legality and political acceptability), and (4) human resources. Preparation of the evaluation criteria as described by the Head of Department of Health of Banyuwangi Regency Dr. Widji Lestariono that to determine which alternative is chosen for provide free health service for the community, decision maker set some specific criteria, such as: program coverage, economy, administrative, and capabilities of the available human resources. Based on those criteria, decision maker try to find the best alternative (Interview, April 27, 2013).

After that the decision maker will analyze three alternatives that already exist with the four assessment criteria. The analysis of each alternative with the four criteria is as follows. Starting from the first alternative, fully followed the Public Health Assurance Program (*Jamkesmas*) which has been declared by the national government through the Ministry of Health Republic of Indonesia. As for the review from the program coverage aspect, *Jamkesmas* program is limited to the poor community, so that it does not cover the community in whole. Not to mention there are still many poor people who have not been recorded in the *Jamkesmas* program. More than that, the procedure to obtain free health service from *Jamkesmas* program tends to kink because many documents must be prepared as a letter from the government of village, government of sub-district, and others document. From the economic aspect, the *Jamkesmas* program fairly easy for the Local Government of Banyuwangi Regency because has been provided by the national government from national revenue and expenditure budget (*APBN*) through the Ministry of Health, so it can be said to be more effective and efficient than other alternatives. From administrative aspect, *Jamkesmas* program is a program that has clear legal reference to the Minister of Health Decree No. 125/Menkes/SK/II/2008 on Guidelines for the Implementation of Public Health Insurance Program. So it can be said that *Jamkesmas* program is legal and has politically acceptable. Meanwhile, from the human resources aspect, health service professionals have been available in Banyuwangi Regency, so any programs that run will not be a problem.

The second alternative is creating a new program that provides primary and secondary health service entirely for the poor community. Review from the program coverage aspect, creating a new program that provides primary and secondary health service entirely for the poor community is limited to the poor community, so as not to touch the whole community. From the economic aspect, creating a new program that provides primary and secondary health service entirely for the poor community make the Local Government of Banyuwangi Regency should prepare a budget that comes from local

revenue and expenditure budget (*APBD*). Necessary the budget was certainly not small, more than IDR 6.5 Billion. So from the aspect of effectiveness and efficiency is lower when compared to the first alternative. From administrative aspect, creating a new program that provides primary and secondary health service entirely for the poor community will reap the problem, it is because the Local Parliament of Banyuwangi Regency only approved if the free health service program is intended for the all community levels. So it can be said this alternative do not has politically acceptable. Meanwhile, from the human resources aspect, like the first alternative, health service professionals have been available in Banyuwangi Regency, so any programs that run will not be a problem.

And the third or last alternative is creating a new program that provides primary health service for all community levels. From the program coverage aspect, creating a new program that provides primary health service for all community levels can touch the whole community. So that will realize free primary health service for all community levels. From the economic aspect, creating a new program that provides primary health service for all community levels also make the Local Government of Banyuwangi Regency should prepare a budget that comes from local revenue and expenditure budget (*APBD*). But certainly not the amount needed for the second alternative, because the primary health service does not require the big cost like secondary health service, just about IDR 6.5 Billion per year. So that from the aspect of effectiveness and efficiency can be said that this alternative is quite effective and efficient. From administrative aspect, creating a new program that provides primary health service for all community levels will be can accepted by the Local Parliament of Banyuwangi Regency. It is because the Local Parliament of Banyuwangi Regency wanted that free health service program is intended for the all community levels. So it can be said that this alternative has a good political acceptable. While from the human resources aspect, like the first and second alternative, health service professionals have been available in Banyuwangi Regency, so that any programs that run will not be a problem and running well. And it is basically it can be said that the current number of health workers in Banyuwangi Regency is enough although it would be better if added with qualified personnel. When compared in more detail, the three alternatives analyze using the four assessment criteria can be seen in the table below:

**Table 1**  
**Assessment of Alternatives**

Alternatives	Assessment Criteria			
	Program Coverage	Economy	Administrative	Human Resources
Fully followed the Public Health Insurance Program ( <i>Jamkesmas</i> )	-	√	√	√

New program that provides primary and secondary health service for the poor community	-	-	-	√
New program that provides primary health service for all community levels	√	√	√	√

Source: Analysis result of the researcher from interview result

Based on the analysis, the selected alternative is creating a new program that provides primary health service for all community levels. The program is then called with the Banyuwangi Public Health Service Assurance Program or in other words can be called with *JKMB* Program. This is as described by the Head of Department of Health of Banyuwangi Regency Dr. Widji Lestariono that from the several alternatives available, ultimately the choice fell to creating a new program that provides primary health service for all community levels. The choice is based on the rigorous analysis. Then the program is called with the Banyuwangi Public Health Service Assurance Program or *JKMB* Program (Interview, April 27, 2013).

The last phase is acting on the selected decision. In this case, whether the selected alternative can provide good public health services, improving the quality of public health or in other words to achieve health security in Bayuwangi Regency. Free health service in Banyuwangi Regency through the *JKMB* Program is one of the decisions issued by the Banyuwangi Regent in order to improve public health status in Banyuwangi Regency. This decision received positive feedback from the community of Banyuwangi Regency. This is evidenced by the growing number of outpatient treatment visits in public health centers (*Puskesmas*) and networks across the Banyuwangi Regency from time to time. To see whether the health security in Banyuwangi Regency can be achieved or not through *JKMB* Program we can see from some of the indicators, among others: visite rate, child immunization coverage, coverage of maternal visit, coverage of births assisted by health personnel, and nutrition coverage. People who come to the *Puskesmas* not only for get the treatment but also people who want to ensure their health without waiting for the pain. The community response is certainly very encouraging for the decision maker or service provider. It shows that *JKMB* Program has been able to improve health security in Banyuwangi Regency. As described by Dr. Widji Lestariono that acting on the decision of the *JKMB* Program can give the value of the accomplishments that have been achieved. Such as visit rate, coverage of nutrition, and others. This also encourages the public awareness, so that people do not have to wait for their illness to occur then check their health, yet many people come to the *Puskesmas*

taking advantage of the free medical check-up. It shows awareness of health is getting better (Interview, April 27, 2013). The same statement was conveyed by the Head of Health Service Section, Department of Health of Banyuwangi Regency Mr. Hadi Sutoyo that for free health service through *JKMB* Program, we can see the accomplishments that we've got. Increasing of visit rate, child immunization coverage, coverage of maternal visit, the coverage of births assisted by health personnel, and nutrition coverage is living proof. Recognized or not the *JKMB* Program give good impact on the efforts to achieve health security in Banyuwangi Regency (Interview, April 8, 2013).

## **Discussion**

The results of the interviews with the informant imaging as if decision making of the *JKMB* Program has been carried out by a process of analysis and careful in-depth consideration. The imaging process was actually able to be done successfully with the detailed elaboration of the informant from the beginning of the emergence of the health issue until the advent *JKMB* Program as a result of the decision making process. These are the phenomenon that occurs if seen only through the surface of the problem. But if we look at the origins of the free health program which was later renamed the Banyuwangi Public Health Service Assurance Program or in other words can be called with the *JKMB* Program it was actually loaded with political content. Political content in here includes populist programs aimed to draw public attention to certain interests.

Why this politicization of health occurs is due to free health service which often becomes hot topic in the political campaigns of local general elections in various regions in Indonesia. This topic was proved to be a powerful for winning local general elections. Free public health service often politicized and played by the candidate of regent or major to gain public sympathy and interest. No exception in Banyuwangi Regency. In the 2005, Ratna Ani Lestari, regent candidate promoted by the non-parliamentary party has won the local general elections in Banyuwangi Regency, because she included free health service issues in her political campaign. Regardless of any other factors, this was proven by the community that mentions Ratna's victory as a result of the campaign issue that she took. By offering the free health service program, Ratna Ani Lestari was able to attract the attention of the public.

Political campaign using health issues as a major program to become the key to success Ratna Ani Lestari in winning the general local election. This happens because in 2005 the people of Banyuwangi were experiencing a difficult period, as mentioned earlier that in 2005, the minimum wage in Banyuwangi is IDR 517.500 or approximately equivalent to USD 51.75. The community's income which was relatively low compared to other regions in Indonesia is increasingly a burden for them due to hyper inflation to over 14%. The condition is clearly a burden on society due to inflation, which then causes prices to soar. Rising prices are causing people economically burdened. Let alone to access health services, to meet their daily needs the community should calculate more carefully and sparingly. Difficulty gaining access to public health resulting in high morbidity is high in Banyuwangi. Diseases such as tuberculosis, leprosy, pneumonia, diarrhea, dengue fever, malaria and measles became a serious problem in Banyuwangi. That is the reason why health service costs can be a financial burden for the community.



Since health service costs became a financial burden for the community, then the emergence of a free health program offered by Ratna is as if it was fresh air for them. If the community was able to access free health service, the economic burden of the people will certainly be reduced. Previously the community's budget was allocated to health service, then after the free program this budget can be used to meet other needs. In addition, people of Banyuwangi have been craving for affordable and quality health care. That is the reason why health issues successfully used as a tool in the towing community support Ratna's political campaigns.

After Ratna won the local general election, then Ratna should immediately implement the free health service program, since during political campaigns Ratna has promised to implement the free health program as soon as possible. This resulted in the decision making of the *JKMB* Program done in haste and without in-depth analysis. According one of the members of the Executive Team of *JKMB* Program, Dr. Juwana Njatasaputra state that political content in *JKMB* program was very thick. Basically there is no in-depth analysis of the program. Regent Ratna at that time just trying to fulfill her promises during the political campaign without thinking apparatus ability to implement the program. Health apparatus just called and ordered to carry out the program directly. Regardless ready or not to run the program, it seems no matter for Regent Ratna. That she knew, free health service program or *JKMB* Program should be run as soon as possible (Interview, April 4, 2013). Not only Dr. Juwana Njatasaputra stating about it. Other informant also stated the same thing. Among other the Chairman of NGO Senyum Madina, Mr. Aguk state that actually the *JKMB* Program preparation is much underdone. It is happen because the *JKMB* Program is run with haste. Regent Ratna already burdened with her promise during the political campaign, which will provide free health care. So regardless the health apparatus are ready or not, the program should be run (Interview, April 4, 2013).

More than that, another problem that arises is Decision Letter for free health service which she was released judged not procedural because it was made without the approval from the Local Parliament of Banyuwangi Regency. Even the health workers who will be in direct contact with the free health service program did not talk or discussion regarding the program. The official as of the Department of Health just called to meet by Ratna Ani Lestari and immediately ordered to provide free health service. This happens because the Regent Ratna has already tied up with a campaign that he was selling programs when local elections in Banyuwangi Regency, is one of them free health care. Of course this issue is considered a popular issue for most people in the middle of a shattered economy. If we look and analyze carefully, decision making process of the Banyuwangi Public Health Service Assurance Program (*JKMB* Program) to achieve health security in Banyuwangi Regency tend to use the decision making of Rational Approach model. This is because they claim that the decision-making based on deep analysis and thought before the program appears. However, if it is true? It becomes dubious when some of the informants actually said that decision making of the *JKMB* Program for Achieve health security in Banyuwangi Regency was not as mentioned as above and even apparently done in a hurry. Local government of Banyuwangi Regency at that time was led by Regent Ratna as if to force the program to be implemented without thorough analysis.

If we analyze carefully, models of decision making that is used in the decision making of the *JKMB* Program to achieve health security in Banyuwangi Regency is not using the rational approach model as described by several related officials, but tend to use incremental approach model. The reason is because the decision maker does not have enough time, intellectual, or costs sufficient to perform the analysis based on the rational approach model.

Incremental approach model can be considered as a pragmatic approach to decision making that is used when dealing with time, the availability of information, and funds are available, while the decision maker faced with uncertainty. Dealing with time in here is limited time. Limited time in the decision making of the *JKMB* Program is because the Regent Ratna Ani Lestari as the decision maker at the time it must take the free health service program because it was already promised in the political campaign of the local general election 2005. The limited time will give a great influence on the availability of information. The time constraints make the decision maker does not have sufficient time to obtain the accuracy of the information about what is most needed by the community and how strategies to run a free health service program for the community.

Regarding the funds are available, the decision maker cannot freely determine the amount of funds used for the free health service program or *JKMB* Program because to reach the budget available and the frequent conflicts of interest with the Local Parliament of Banyuwangi Regency. As we all know that in order to approve the budget, the district requires the approval of the local parliament. The result can be imagined if the regents are often in conflict with the interests of Local Parliament, it launched programs to be blocked. Decision making of incremental approach model becomes increasingly clear used by the decision maker because, as has been described at length and width above that the decision making of the *JKMB* Program filled with political content. This approach is considered to have a high level of political feasibility. Based on this analysis, the researcher concluded that the decision maker of the *JKMB* Program tend to be more using incremental approach models, rather than rational approach model.

In addition, decision making of rational approach model was still done despite it being a formality. Although it can be said that whatever the result of the analysis will not give any effect because the decision had been taken earlier. The stages in the decision making model of rational approach model is use after the resulting decision. It is intended that as in order to the decision taken by the local government of Banyuwangi Regency has been through the stages of in-depth analysis and careful thought. Although once again, whatever the result will not give effect because the decision has been designated. And the analysis can be set such that decisions regarding *JKMB* Program seen as a decision that is really the best. So that much easier for the local government of Banyuwangi Regency or the decision maker in the accountable for the programs that they produce. So here, the core of point is the decision maker tends to use the decision making of incremental approach model in generating decision making of the *JKMB* Program. But on one side the decision maker also use the decision making of rational approach model even though just for formality.

Model used in the decision making of *JKMB* Program is also not mixed scanning models, because mixed scanning models is a model which compromised or a combination between rational approach model and an incremental approach model before the decision is resulted. While in the decision making of the *JKMB* Program is using incremental approach, the model is used to make decisions. While the rational approach model is used as a formality after the decision step generated by the decision maker. So because the incremental approach model and rational approach model used in a different time, so it is clear that the decision making of the *JKMB* Program is not using the mixed scanning models.

But however, when seen from the results that have been achieved during the *JKMB* Program running shows quite encouraging achievement. This is demonstrated through the five indicators that visit rate, child immunization coverage, the coverage of maternal visit, the coverage of births assisted by health personnel, and nutrition coverage from year to year continues to show improvement. This is because of several evaluations and improvement of service quality in the *JKMB* Program especially since 2010 Banyuwangi Regency led by new Regent, Abdullah Azwar Annas. When we look at the various improvements and achievements in the *JKMB* Program, the researcher concluded that health security in Banyuwangi Regency can be achieved.

## **Conclusion**

One of the indicators in the development of a country is the increased quality of citizen's health. In order to improve the quality of citizen's health, takes the form of public policy action by the government, especially by the right decision making. Decision making is one of the most central processes in organizations and a basic task of management at all levels. Based from the results of interview with several informants, it was concluded that decision making of the *JKMB* Program done in several stages to get the best decision by applying rational approach model. Based on whole process of the decision making, the selected alternative is creating a new program that provides primary health service for all community levels which then called with the Banyuwangi Public Health Service Assurance Program or *JKMB* Program.

But if we analyze carefully, models of decision making that is used in the decision making of the *JKMB* Program to achieve health security in Banyuwangi Regency is not using the rational approach model as described by several related officials, but tend to use incremental approach model. In addition, decision making of rational approach model is still done even though just a formality. Although it can be said that whatever the result of the analysis will not give any effect because the decision had been taken earlier. And because the two models are used in different times, it is also clear that the decision making models used is not the mixed scanning models.

Decision making of the *JKMB* Program is not through a mature process. This happens because the health issue is politicized became the main campaign material by one of the candidates who compete in local general elections of Banyuwangi Regency. Consequently after the candidate has been elected, the candidates should run the free health service program immediately, no matter what way. Political campaign using health

issues as a major program was able to become a key success Ratna Ani Lestari political campaign, due to the health costs that was a burden to society. Public demand for affordable and quality health service was utilized by Ratna to attract support from local communities so that they can win the local general election in Banyuwangi Regency.

### **Recommendation**

Decision making of the *JKMB* Program should be transparent. This is necessary to prevent irregularities, particularly the politicization of health. As already mentioned above that the decision maker claims the model used is rational approach models. But the facts on the research field suggest that the decision making model used is the incremental approach models. Decision maker should explain to the public the truth about the process in the decision making of the *JKMB* Program. In addition, develop a good communication between the Local Government of Banyuwangi Regency and Local Parliament of Banyuwangi Regency is also very important. With a good communication, it is expected that there will be harmonization between local government and local parliament.

## References

- Bhushan, Navneet & Rai, Kanwal. (2004). *Strategic Decision Making, Applying the Analytic Hierarchy Process*. London: Springer-Verlag.
- Cole, Gerald A. (2004). *Management Theory and Practice*. 6<sup>th</sup> ed. London: Thomson.
- Commission on Human Security. (2006). *Human Security Now: Protecting and Empowering People*. New York: Commission on Human Security.
- Local Government of Banyuwangi Regency. (2012) *Banyuwangi Economy Outlook: Macro Analysis*. Retrieved on February 27, 2014 from [www.banyuwangikab.go.id](http://www.banyuwangikab.go.id).
- \_\_\_\_\_. (2005). *Preliminary Draft Documents of the Local Medium-term Development Planning (RPJMD) of Banyuwangi Regency 2005-2010*. Banyuwangi: Local Government of Banyuwangi Regency.
- McNabb, N, et al. (2005). *Qualitative Research Methods: A Data Collector's Field Guide*. Washington: Family Health International.
- National Development Planning Agency. (2012). *Evaluasi Kinerja Pembangunan Daerah Tahun 2012*. Jakarta: Ministry of National Development Planning of the Republic of Indonesia.
- Punch, Keith F. (2004). *Introduction to Social Research: Qualitative and Quantitative Approach*. 2<sup>nd</sup> ed. London: Sage Publication.
- Shafritz, Jay M. & Russell, E. W. (2005). *Introducing Public Administration*. New Jersey: Pearson Education.
- Snyder, Craig A. (2008). *Contemporary Security and Strategy*. 2<sup>nd</sup> ed. New York: Palgrave Macmillan.
- Stillman II, Richard J. (2000). *Public Administration: Concept and Cases*. 7<sup>th</sup> ed. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Tjokrowinoto, Moeljarto. (1999). *Pembangunan: Dilema dan Wacana*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Todaro, Michael P. & Smith, Stephen C. (2004). *Economic Development in the Third World*. Jakarta: Erlangga.
- United Nations Development Program. (1994). *Human Development Report 1994*. Oxford: Oxford University Press for the UNDP.
- United Nations Environmental Program. (2009). *Integrated Policy Making for Sustainable Development*. Geneva: UNEP.
- Wahab, Solichin A. (2008). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Malang: UMM Press.

# **Emotional Labor, Planning and Academic Cooperation**

---

# **ANALYZING AN INTEGRATED PLANNING APPROACH: A CASE STUDY MALANG CITY'S VISION AS THE CITY OF EDUCATION**

**Akhmad Amirudin<sup>1</sup>**

**Samrit Yossomsakdi, Ph.D<sup>2</sup>**

**Andy Fefta Wijaya, MDA. Ph.D<sup>3</sup>**

**Chakkri Chaipinit, Ph.D<sup>4</sup>**

## **Abstract**

Integrated planning is more needed by government today because of the complexity of problems and limited resources. Integrated planning can tackle the problems by giving comprehensive solution and provide how much resources are needed to reach the goal. Integrated planning approach is implied to provide better tools to guide actions towards the development of cities, improvement of human conditions, and ultimately a better urbanism. Malang City is the second largest city in East Java province. Malang City's vision is to realize Malang City as good quality education city. However, Malang City's problems became complex because this city had grew up as the center of education, tourism and industry. So the research focused on integrated planning in Malang City based on Malang City's vision, strategic planning, operational planning, budgeting planning and also integrated planning among stakeholders in Malang City to achieve Malang City's vision as the city of Education. The case study of Malang City showed that various sectors acknowledge but didn't pay much attention to Malang City's vision as City of Education in their plans; however, regional mid- term development planning by Malang City's Planning Agency clearly mentioned this vision.

**Keyword: Integrated Planning, Malang City, Malang City's Vision, City of Education**

## **A. INTRODUCTION**

Nowadays cities are seen as motors for the sustainable development of Indonesia. Cities play an important role in the national economy, as more than half of the Gross Domestic Products are generated from the cities<sup>5</sup>. However, city governments in Indonesia face urban development issues such as traffic congestion, slums, and crime.

---

<sup>1</sup> A student of Double Degree Master Program at University of Brawijaya, Indonesia and Burapha University, Thailand

<sup>2</sup> Assistant Professor in Faculty of Political Science and Law, Burapha University, Thailand

<sup>3</sup> The Head of Master Degree Double Program in Public Administration Department, Faculty of Administrative Science, University of Brawijaya, Indonesia.

<sup>4</sup> A lecturer in Faculty of Political Science and Law, Burapha University, Thailand.

<sup>5</sup> Jakarta Post.2011.Indonesia's urban development challenges source:  
<http://www.thejakartapost.com/news/2011/02/05/indonesia%E2%80%99s-urban-development-challenges.html> It is accessed on November, 4, 2012. Page:1

All city governments need planning because they have limited resources. Since the situation and condition are uncertainty, government must predict and control their available resource in the future. The need for planning is simplified as two basic words; interconnectedness and complexity.

Practically, planning is characterized into many different specializations, disciplines and scale. However, the city still suffers from city problems for instance: urban sprawl, traffic jam, unequal distribution of services, social and economic distribution, inequitable education, and resources depletion<sup>6</sup>. These problems still happen, grow up, and are more complicated. Based on this fact, some scholars propose about formulating more integrated approaches to planning to deal with complex city realities.

Two key reasons are identified to support the formulation of a new integrated planning practice. First, planning practice is heterogeneous<sup>7</sup> Different and separate planning disciplines seem to obstruct planning practitioners to confront complex urban problems. However, this idea creates more complicated process on planning because it comes from different expertises and makes any single problem broader to other scale.

Second, the planning is implemented in many sectors for different objectives, at different scales and areas<sup>8</sup>. However, the planning for some scale and sector will cause more serious and complex problem. This condition shows the importance of the integrated planning approach in urban development planning process.

Integrated planning is more needed by government today because of the complexity of problems and limited resources. Integrated planning can tackle the problems by giving comprehensive solution and provide how much resources are needed to reach the goal. Integrated planning approach is implied to provide better tools to guide actions towards the development of cities, improvement of human conditions, and ultimately a better urbanism.

Malang City is the second largest city in East Java province, since 1962 Malang City had motto “Tri Bina Cita Kota Malang”. The motto is comprised of (1) Education City; (2) Industry City and (3) Tourism City. Malang City’s vision for 2009 - 2013 is to Realize Malang City as good quality education city.

So it is very important to investigate integrated planning approach on Malang City’s vision as the city of education. Integrated planning means process to interlink other planning scale and sector and also the process in ensuring participation of all stakeholders. The researcher was interested in conducting research on **Analyzing an Integrated Planning Approach: A Case Study of Malang City’s Vision as the City of Education**. This research focused to investigate integrated planning in Malang City among Malang City’s vision, strategic planning, operational planning, budgeting planning and also integrated planning among stakeholders in Malang City.

---

<sup>6</sup> Gustav Visser. 2001. Social Justice, Integrated Development Planning and Post-apartheid Urban Reconstruction, Urban Studies. Page: 4.

<sup>7</sup> Edgar Pieterse. 2002. From divided to integrated city? Critical Overview of the Emerging Metropolitan Governance System in Cape Town, Urban Forum. Page: 12.

<sup>8</sup> idle



## **B. RESEARCH METHODOLOGY**

In this study, the researcher used qualitative approach to describe the exact nature / something happened and took place on the research conducted. The reason to use descriptive research was to describe, illustrate in a systematic, factual and accurate statement of the facts and the relationship between phenomenon. It also directed at the individual's background and a holistic (whole). So this case did not isolate the individual or organization into a variable or hypothesis, but viewed it as part of wholeness.

The data analysis was generated from interviews, observations, and documentary analysis. In order to collect data by interviews, the researcher determined several key informants. Accordingly, interviews were held between March and May 2013 with some key informants such as the officers Malang City Department of Education, Department of Health, Department of Industry and Commerce, Department of Tourism and Culture, Environment Agency, Department of Asset and Budget, Legislative Board, Malang Corruption Watch and Citizen Forum for Education (as Non-Governmental Organization) and also Society/Citizen. The other sources were secondary data collected from the relevant Acts, regulations, documents, archives, and literatures related to the case study during the period 2009 – 2013 and also reports, books, and other written documents related to the research focus

## **C. THE PROCESS TO INTEGRATE OTHER IN THE CASE OF MALANG CITY'S VISION AS THE CITY OF EDUCATION WITH OTHER PLANNING SCALE AND SECTOR**

### Regional midterm Development Planning

Malang City's vision for 2009-2013 was made based on Mayor's vision, mission and general analysis of Malang City. In addition, the Government paid attention to the dynamics in the process of formulation of participatory planning, so that planning is a commitment and a reference for all stakeholders in Malang to achieve its goal within next five years.

Malang City's vision on Regional mid-term Development Plan 2009-2013 was to Realize Malang City as good quality education city. Regional Mid-term Development Plan had important position to be guidance for other plans and it became the foundation to achieve the goals and objectives of regional development for 5 (five) years.

### Malang City's Strategic Planning Scale on Education Sector

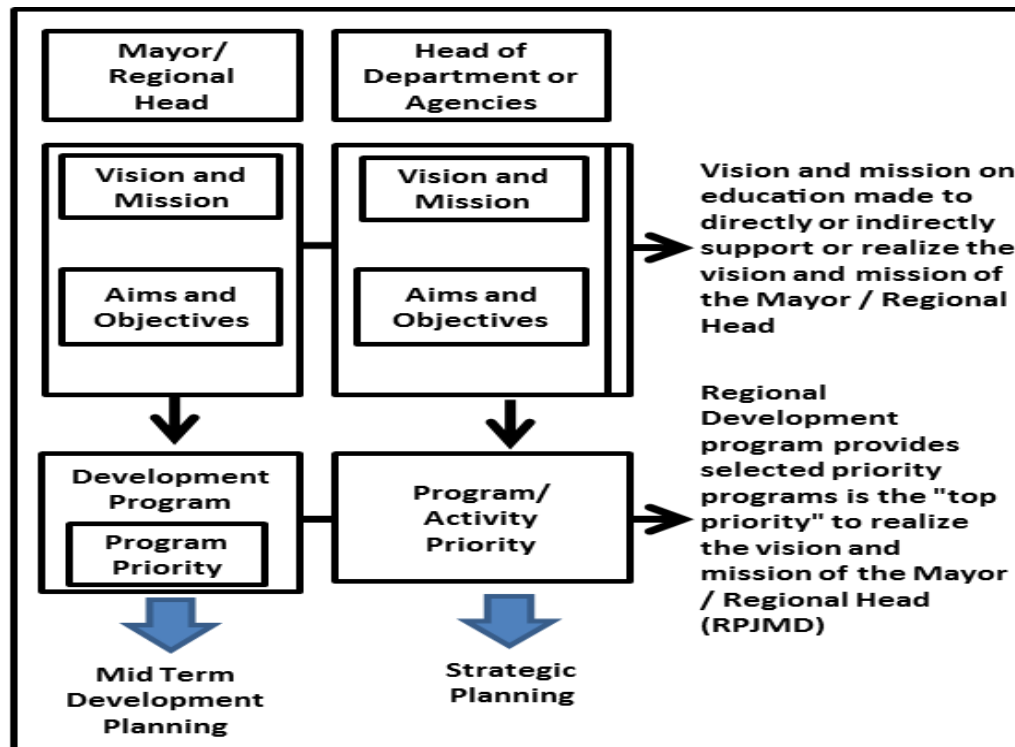
Strategic planning has been adopted by public agencies particularly in response to similar problems and circumstances faced by private corporations, particularly those posed by a rapidly changing environment<sup>9</sup>.

Malang City's strategic plan is the planning for 5 (five) years. It consists of regional economic framework, program, activities, performance indicator, indicative budget ceiling for each local government department and agency, Units and sectors. Strategic Planning included vision, mission, objectives, strategies, policies, programs, and development program and activities.

---

<sup>9</sup> Bryson, J.M. 1995. Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievements, San Francisco, Jossey Bass, page. 57).

Figure 1 Integration between Vision and Mission of Mayor (Regional mid Term Development Planning with Strategic Planning<sup>10</sup>)



Mayor had his own vision and mission within Regional Mid-term Development Plan. Then Regional Mid-term Development Plan vision and mission was transformed into aims and objective then development program (program priority). All of them were followed by strategic planning that we could see on the figure because Mayor's vision and mission would be useless when the work unit didn't implement the vision into their planning document (strategic planning).

The researcher would describe and analyse between vision and mission, aims and objective, development program (program priority) of Mayor compared with vision and mission, aims and objective, program/activity priority of Head of Department of Education.

Researcher analyze that Mayor's vision and mission (Mid-term Development Plan) key point is quality education city, it has meaning education is directed to produce human resources that have a competitive advantage in terms of control, utilization and development of science and technology, and has a global perspective with local knowledge. The vision and mission has been followed by Head Department of Education vision and mission so the integration are implemented surely and Head of Department of Education vision and mission (strategic planning) articulated Mayor vision and mission more operational.

<sup>10</sup> Integration between Midterm development Planning and Strategic Planning (The Researcher compiled fourth enclosure of Internal Ministry Regulation No. 54/2010 about the implementation of Government Regulation No. 8/2008 about Stages, Procedure, monitoring and evaluation of Development Planning)

Mayor's aims and objectives (Mid-term Development plan) were followed clearly by Head of Department of Education Aims and objective (strategic planning) but in the Mayor program priority (Mid-term Development Plan) was not articulate and followed clearly by Head of Department of Education program priority (strategic planning) because as the researcher mentioned in figure above that Mayor program priority (Mid-term Development Plan) mentioned: (1) Improving the quality of education personnel; (2) Improving the quality of management education; (3) Equity of access and educational facilities; (4) Equitable distribution of educational facilities; (5) Increase in non-formal education; (6) Increase community access to library; (7) Management and preservation of local archives the of Department of Education program priority (strategic planning) only articulate 3 (three) program priority: (1) Equity and expanding access to education; (2) Programs to improve the quality, relevance and competitiveness; (3) Program governance, accountability and public image. So Head of Department of Education program priority (strategic planning) doesn't integrate some program priority such as: Increase in non-formal education; Increase community access to library and Management and preservation of local archives.

#### Malang City's Operational planning scale

Operational planning was a process which sets forth the institution's objective for one to three year period. For that short period, especially for the fiscal year upcoming, the plan describes major activities and desired outcomes. Ideally, the operational planning should represent concrete incremental steps in desired strategic directions<sup>11</sup>.

Malang City's operational planning was planning for 1 (one) year. It consists of regional economic framework, program, activities, performance indicator, indicative budget ceiling for each Local Government Agencies, Units and sectors, it called RKPDP (Operational Planning).

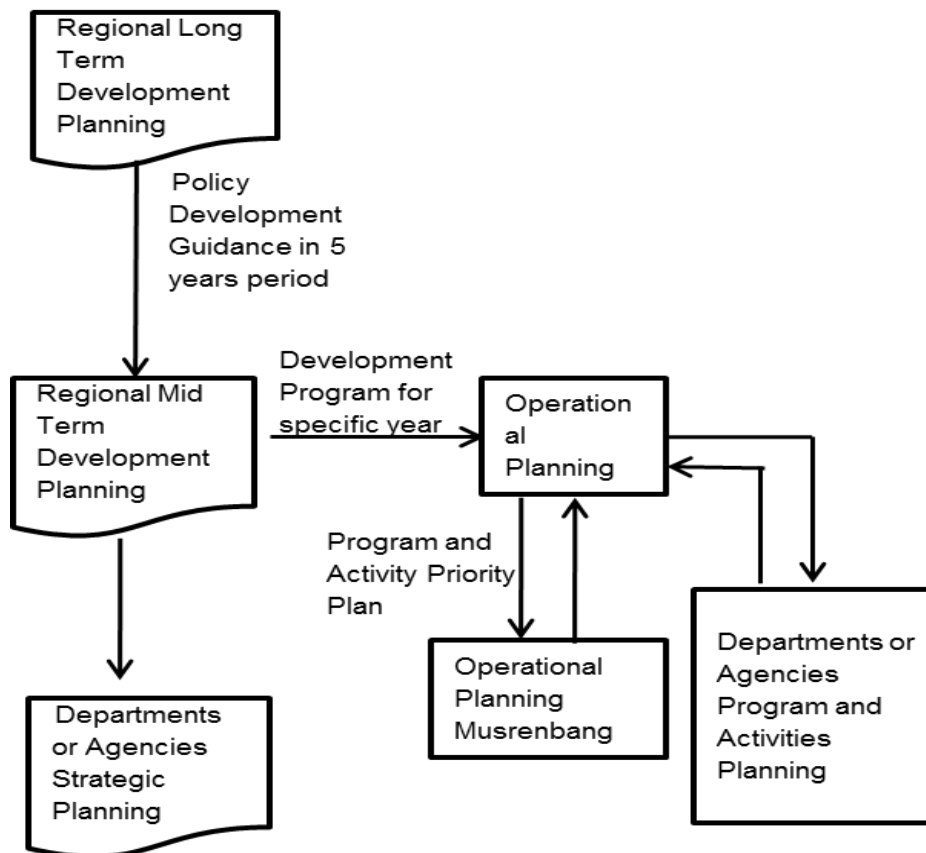
Operational Planning was the elaboration of the Regional mid Term Development Planning. It contained regional economic framework, work plans, program/activities priorities development and funding.

Important point on integrated planning between operational planning and Regional Mid-term Development Plan was programs / activities in Mid-term Development Plan must transform into programs / activities in operational planning.

---

<sup>11</sup> Allison, Michael and Kaye, Jude. 2005. Strategic Planning for Nonprofit Organizations A Practical Guide and Workbook. second edition. Compass Point Nonprofit Services. John Wiley & Sons, Inc. Page:7.

Figure 2 Integration Between Mid Term Development Planning and Operational Planning<sup>12</sup>



Priority for Regional mid term Development planning was the annual theme of local government's development agenda towards the target between 5 (five) year. This annual theme derive through operational planning development program/activities.

Data showed that most of the department and agency is focus on their function and obligation. Every department and agency didn't have any programs which support Malang City's vision as the city of education. Integrated planning between Malang City's vision as the city of education and operational planning wasn't created in Malang City because there isn't any program about Malang City as the city of education in department and Agency except department of education.

<sup>12</sup> Integration Between Mid Term Development Planning and Operational Planning (The Researcher compiled fifth enclosure of Internal Ministry Regulation No. 54/2010 about the implementation of Government Regulation No. 8/2008 about Steps, terms of compilation, monitoring and evaluation of Development Planning)

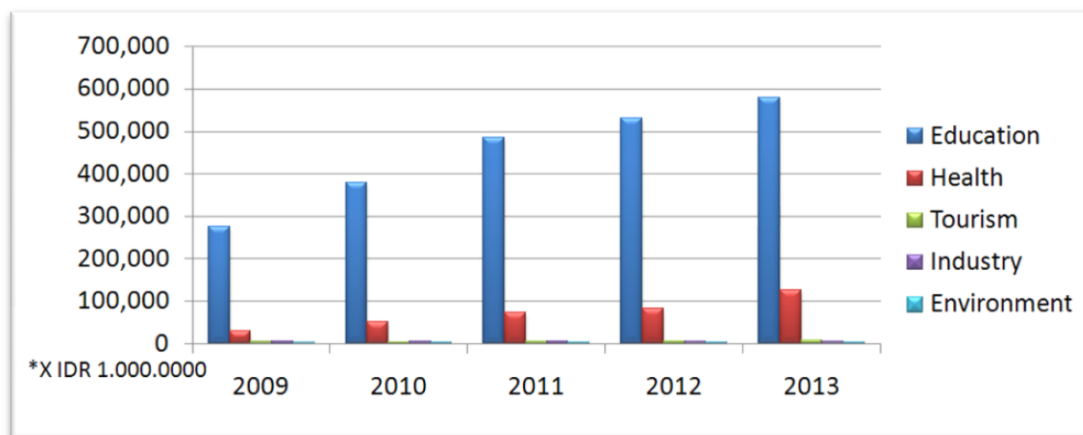
### Malang City's Budgeting planning

Budgeting has three primary purposes: (1) to distribute resources from one organizational unit to another, a function which involve explicit choices among various alternative distributions; (2) to translate plans into action; and (3) to serve as a control mechanism for achieving both internal and external accountability<sup>13</sup>

Malang city's budgeting planning is the local government's annual financial plan that discussed and mutually agreed by the Malang city's budgeting planning is the local government and parliament. The main function of budgeting is a budget planning should be directed to resolve development issues through the financing of the development program. Budgeting planning also used to control activities, inspection and supervision of local finance

Figure 3

Compilation of Malang Budgeting Planning for Education and another sector 2009-2013<sup>14</sup>



Malang city's budgeting planning provided biggest allocation for education sector but Department of Education still had many complaints and still couldn't give best service for citizen. The citizens wanted to receive education service freely and no other payment in school system. This means that Department of Education still implemented in wrong direction to use biggest budget allocation because the allocation could not achieve free service of education for all.

Malang City's budgeting planning wasn't clearly integrated with Malang City's vision as the city of education even the biggest allocation for education sector but most budgets for education were used for indirect expenditure. Indirect expenditures did not directly affect citizen development.

<sup>13</sup> J. K.Caruthers and M.Orwig. 1979. Budgeting in higher education. Washington, D.C.: American Association for Higher Education. page: 355

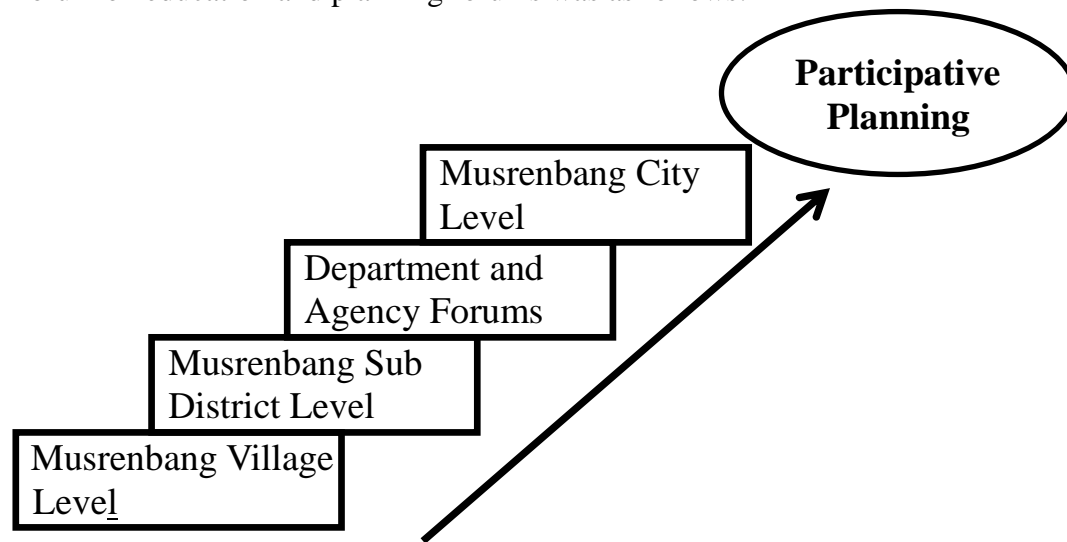
<sup>14</sup> Figure 3. Malang City Budgeting Composition 2009- 2013 the researcher compiled from Malang City Budgeting Planning on 7 May 2013)

#### D. INTEGRATED PLANNING AMONG STAKEHOLDERS BY MUSRENBANG

Integrated planning should be participatory planning process aimed at integrating sectoral strategies in order to support the optimal allocation of scarce resources between sectors and geographical areas and across populations in a manner that promoted sustainable growth, equity and the empowerment of the poor and the marginalized<sup>15</sup>.

In case of Malang City the tool to integrate their stakeholders was Musrenbang (Discussion for Development Planning). This agenda gave chance for all stakeholder to give comments or suggestion to development planning document. Musrenbang was one of the effective means for planning combining bottom up with top-down planning that was expected to create the conditions that allowed every member of the community to develop skills and creativity in working to achieve a common goal. In these circumstances, government, community and business group to engaged jointly in the development process from creating the concept, plan, implement, monitor and maintain development outcomes.

An explanation of the stages musrenbang starting from Village, sub District, City Forum on education and planning forums was as follows:



Musrenbang mechanism was only used for the formalities and aims to fulfill the mandate of the law only. Musrenbang mechanisms haven't touched on the essence of participatory planning whereas participatory is the key to the integrated planning.

Participatory planning process was a process of top-down planning and bottom up development plans are aligned through Musrenbang at the village level, district level and city level. Musrenbang important was an important instrument in the development planning process, so technically in the implementation of development decisions jointly formulated and implemented in accordance with the levels of government. Musrenbang mechanism was only done to propose without a feedback system that provides guidance and information after the proposal is approved or agreed upon at the highest level Musrenbang.

<sup>15</sup> V. D. Waldt 2007. Municipal management: Servicing the people. South Africa: Intra and Co. Ltd.. page: 5

In order to realize empowerment, well-being and independence of the people, it needs to be supported by the development of participatory management. On government behavior tartan takes the government is honest, open and democratic responsibility. While the community level needed to develop mechanisms which provided opportunities community participation in decision-making for the common good. In this connection, it is expected that the development of participatory management based on the principles of empowerment, openness, accountability, sustainable, participatory, efficient, effective and inspirational.

#### **E. CONCLUSION**

The case study of Malang City has shown that various sectors hadn't given attention to Malang City's vision as City of Education into their plans, however regional midterm development planning had mentioned this vision clearly.

Department of Education Strategic planning hadn't integrated some program priority such as: Increase in non-formal education; Increase community access to library and Management and preservation of local archives.

Operational planning shows that most of department and agency didn't have any programs which support Malang City's vision as the city of education except department of education. So there isn't integrated planning between Malang City's vision as the city of education and operational planning.

Budgeting planning hadn't integrated with Malang City's vision as the city of education even the biggest allocation for Education Sector but most budgets for education used for indirect expenditure. Indirect Expenditures which is not directly affected citizen development.

Musrenbang mechanism is only used for the formalities and aims to fulfill the mandate of the law only. Musrenbang mechanisms haven't touched on the essence of participatory planning whereas participatory is the key to the integrated planning.

Researcher gave some suggestion for integrated planning approach will be better implemented in the future for Malang City as follows:

1. Blending between planning documents. The combination between planning documents. The efforts to improve integration and synergy with establishment is done by creating a path between plans drawn up by the local governments for Regional midterm development planning, strategic planning on Department and Agency, operational planning and also between the planning documents and the budget document.
2. Collaborate between sectors. All sectors can be directed to refer to the mission to be achieved by the use within the government in a way they are not mutually focus on their own business but work together and support each other to realize Malang city as the city of education.
3. Obtain pure aspirations of the people. Musrenbang is the most effective way to get people's aspirations but Musrenbang implementation requires a lot of improvement so as to obtain the pure aspirations of the people.
4. A system of post-Musrenbang City. This system aims to disseminate the results of decisions made in the city Musrenbang. So far, there is no structured system that tries to provide information on the results Musrenbang at the city level. So it must be used Musrenbang Post system to give information and socialization to the citizen about the result of final Musrenbang

## REFERENCE

- Abukhater, Ahmed Baha' El-Deen. 2009. Rethinking Planning Theory and Practice: A Glimmer Of Light For Prospects Of Integrated Planning To Combat Complex Urban Realities. Theoretical and Empirical Researches in Urban Management. Number 2.11./ May 2009
- Allison, Michael and Kaye, Jude. 2005. Strategic Planning for Nonprofit Organizations A Practical Guide and Workbook. second edition. Compass Point Nonprofit Services. John Wiley & Sons, Inc.
- Bryson, J.M. 1995. Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievements, San Francisco, Jossey Bass.
- Caruthers, J. K., & Orwig, M. 1979. Budgeting in higher education. Washington, D.C.: American Association for Higher Education
- Lein, James K. 2003. Integrated Environmental Planning. Blackwell: Malden: USA
- Levy, John M. 1997. Contemporary Urban Planning. Prentice Hall: Upper Saddle River: New Jersey: USA
- Pieterse, Edgar. 2002. From divided to integrated city? Critical Overview of the Emerging Metropolitan Governance System in Cape Town, Urban Forum.
- Sumpeno, Wahjudin. 2011. Perencanaan Desa Terpadu edisi kedua (Integrated Village Planning second edition). Banda Aceh: Read
- Visser, Gustav. 2001. Social Justice, Integrated Development Planning and Post-apartheid Urban Reconstruction, Urban Studies.
- Waladt, V. D. 2007. Municipal management: Servicing the people. South Africa: Intra and Co. Ltd..

### **Regulation**

- Act No. 25 Year 2004 about National Development Planning System.
- Act No.12 Year 2008 about Second Amendment Act. No. 32 year 2004 about Local Government
- Regulation No. 8 Year 2008 about stages, procedure, control and evaluation of implementation regional development plans.
- Minister of Internal Affairs No. 54 year 2010 about the Implementation of Government Regulation Number 8 year 2008, about stages, procedure, control and evaluation of implementation regional development plans
- Act. No. 17 Year 2003 about State Financial System
- Malang City Regional Mid term Development Planning 2009 – 2013
- Malang City Department of Education Strategic Planning 2009 – 2013
- Malang City Operational Planning since 2009 until 2013
- Malang City Budgeting Planning since 2009 until 2013



# **Achieving World Class University Through International Academic Cooperation: A Case Study of University of Brawijaya, Indonesia**

Kafi Kurniawan

A student of Double Degree Master Program in University of Brawijaya and Burapha University

E-mail: kafi2kurniawan@gmail.com

Asst. Prof. Samrit Yossomsakdi, Ph.D

Burapha University, Faculty of Political Science and Law,  
Chon Buri, Thailand

E-mail: samrit@buu.ac.th

Drs. Andy Fefta Wijaya, MDA, Ph.D

University of Brawijaya, Faculty of Administrative Science,  
Malang, Indonesia

E-mail: andyfeftawijaya@yahoo.com.au

## **ABSTRACT**

According to the record of world ranking between 2008 and 2013, University of Brawijaya had achieved the rank of 2472 in world class university in 2008 and the ranking was rose up to 2152 in 2009. University of Brawijaya achieved 2026 in 2010, then following year University of Brawijaya declined to 2085 in 2011. In 2013, University of Brawijaya achieved the ranking of 1254.

One of the major role of international academic cooperation of University of Brawijaya include becoming an outstanding world class university and able to take active part in national development through education. The main function is to increase the member of foreign student studying at UB.

The stakeholders play many roles depending on their duties. The role of rector was to lead the university to be a world class university. The rector explained that international cooperation of University of Brawijaya had been handled by UB International Office. Moreover, double degree office and faculties promoted international cooperation.

The Director of International Office, Director of Double Degree Program, and some vice deans explained supporting and inhibiting factors. They explained that the budget of international cooperation included government scholarship, university budget, and foreign support. They explained that some financial obstacle, included limitation of budget university and money delay of government scholarship. Moreover, they explained that human resources obstacle was english language skill. Officers in faculties explained that miscommunication often happened, especially between university and faculties, among officers themselves. Moreover, some faculties did not coordinate with international office of the university. The external obstacle was obscurity of international academic cooperation, obscurity of scholarships, obscurity of contries where partners university.

**Keyword: World Class University, International Academic Cooperation**

## **A. INTRODUCTION**

World class universities are academic institutions committed to creating and disseminating knowledge in a range of disciplines and fields, delivering higher education at all levels, serving national needs and furthering the international public good (Altbach, 2009; Liu, 2009). The Indonesian government has currently supported 17 universities to become leading universities in Indonesia such as the University of Indonesia (UI), Gadjah Mada University (UGM), the Institute of Technology of Bandung (ITB), Bogor Agricultural University (IPB), Airlangga University, Diponegoro University, University of Brawijaya (UB). By doing this, these universities have received financial support approximately 70 billion rupiah to upgrade their institutions to become the world class universities (Subkhan, 2010).

This research has chosen UB as a unit of study because the university has vision to become an outstanding world class university and has its capacity to take active part in national development through education, research and community service. Moreover, the government has supported the university to become a world class university as one of its public policy. The main obstacle of UB to be world class university is that the university still lacks research reputation, international presence, leveraging alliances and networks.

International academic cooperation is a group of activities undertaken by higher education institutions through multiple methods and collaboration in issues of institutional policies and management; training, research, outreach and coordination for mutual strengthening and institutional projection, the improvement of teaching quality; the growth and transfer of scientific technological knowledge; and the contribution towards cooperation aimed at development (Sebastian, 2004 cited in Torres et al, 2010).

The major concerns of international academic cooperation within UB is the coordination among stakeholders, especially faculties and officers. There are both internal and external factors partly that support or inhibit international academic cooperation. The internal factors include human resources, budget resources, and management, while the external ones mostly include government and foreign support.

## **B. RESEARCH OBJECTIVES**

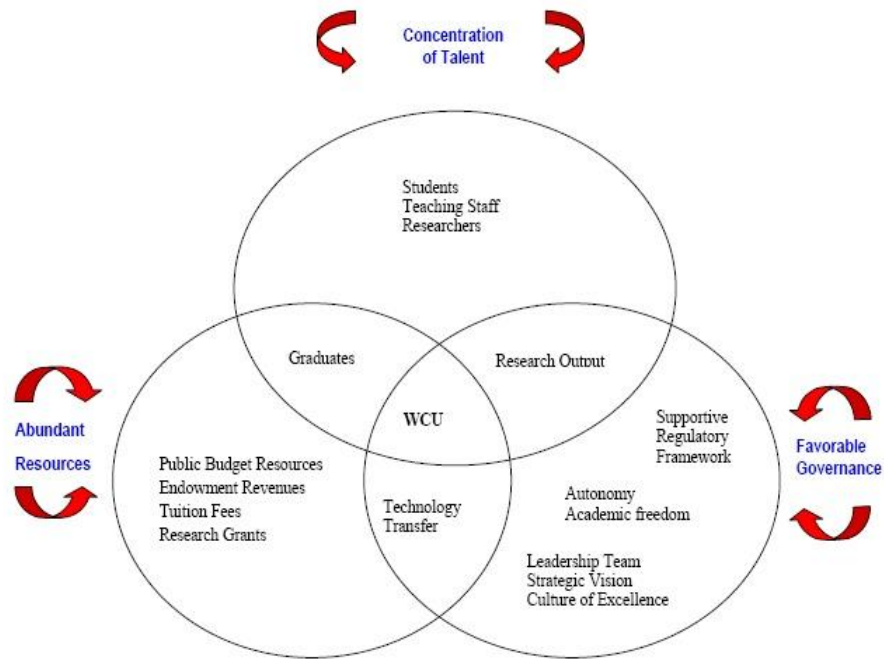
In order to understand how to achieve the world class university of UB, this research has set 3 objectives as follows.

1. To describe the development of UB and its achievement as world class university.
2. To study the role and functions of international academic cooperation of UB.
3. To analyze supporting and inhibiting factors that have impact on international academic cooperation of UB.

## **C. DEFINING WORLD CLASS UNIVERSITY**

The term of world class university is not clear or generally accepted. However, most scholars agree that world class universities are academic institutions committed to creating and disseminating knowledge in a variety of disciplines and fields, delivering higher education at all levels, serving national demands and furthering the international public goods for the betterment of the society.

Figure 1 - Characteristics of a World-Class University  
Alignment of Key Factors



Source: Elaborated by Jamil Salmi

Figure 1 Characteristics of world class university (Jamil, 2006, p. 11)

Seeking to define the term of world class university, figure 1 shows the crucial attributes. Scholars have identified key attributes which world class universities have and which regular universities do not possess, including highly qualified faculty, talented students, excellence in research, quality teaching with international standards, high levels of government and non-government funding, academic freedom, autonomous governance structures and well-equipped facilities for teaching, research, administration and student life (Altbach, 2011). Based on the above elements, Salmi (2009) proposes three complementary sets of factors in world class universities: a high concentration of talent, abundant resources, and favourable and autonomous governance. That is to say, a world class university should select and attract the best students and the most qualified professors and researchers, to possess abundant and diversified funding sources that offer a rich learning and research environment, and to provide favourable and autonomous governance that encourage strategic vision and innovation so as to respond effectively to the demands of a fast changing global market.

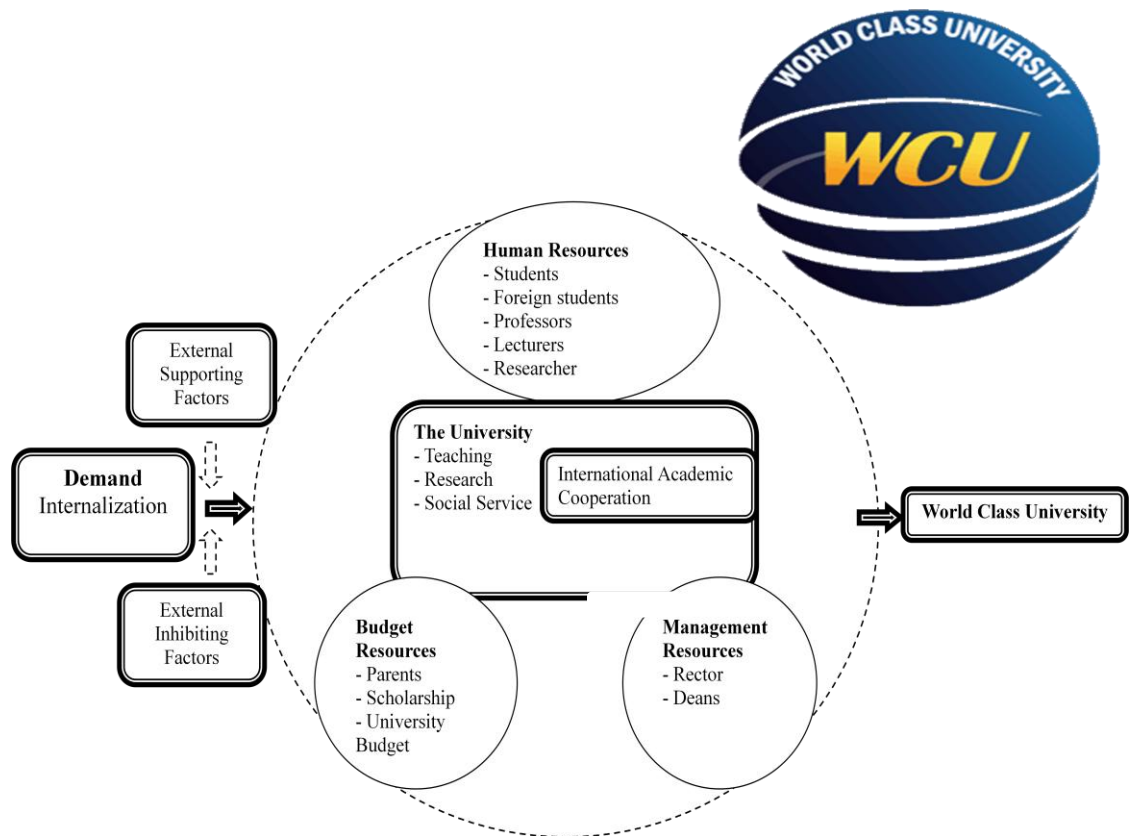


Figure 2 The framework (made by researcher on December 30, 2013)

The framework in figure 2 depicts the components of how to be a world class university. Demand for university to engage in internationalization in order to become a major world class university. The university needs to implement teaching, research, and social services. The university should support international academic cooperation to become a major compliment of university excellence. In other words, there are three crucial factors within the university that support world class university including human resources, budget resources, and management.

#### D. SUPPORTING INTERNATIONAL ACADEMIC COOPERATION

International academic cooperation becomes one of major contributions to world class universities. This cooperation is a group of activities undertaken by higher education institutions through multiple methods; an association and collaboration in issues of institutional policies and management; training, research, outreach and coordination for mutual strengthening and institutional projection; the improvement of teaching quality, the growth and transfer of scientific technological knowledge; and the contribution towards cooperation aimed at development.

The importance of inter-university cooperation lies not just in the free movement of staff and students, but in the creation and development of a wide range of strategic alliances that, among other options, provide essential ways of introducing new voices into the thinking of the university, of initiating new conversations that cross the

traditional faculty or administrative boundaries, of bringing new perspectives to bear; confer competitive advantage on the partners (Layton, 2004 cited in Chan et al, 2004).

## **E. THEORITICAL FRAMEWORK USED FOR ANALYSIS**

This research utilizes 2 theoretical for analysis including 1) systems and subsystems theory and 2) stakeholders theory as follows.

### **1. Systems and Subsystems Theory**

Systems theory was introduced by biologist L. von Bertalanffy in the 1930s as a modeling devise that accommodates the interrelationships and overlap between separate disciplines. The reality is that when scientists and philosophers first tried to explain how things worked in the universe, there were no separate disciplines. There were simply questions to be answered. But as we started understanding more and more, the sciences broke down into chemistry, physics, biology, and then biophysics, biochemistry, physical chemistry, etc. so that related components of a problem were investigated in isolation from one another.

The systems theory introduced by von Bertalanffy reminds us of the value of integration of parts of a problem. Problems cannot be solved as well if they are considered in isolation from interrelated components. An enormous advantage systems analysts have in knowing the definitions of systems theory is that they present us with ideal guidelines for our initial familiarization with a new problem, which of course is a new system.

A system is a set of related components that work together in a particular environment to perform whatever functions are required to achieve the system's objective. A system is usually composed of self-contained but interrelated systems that are called subsystems. It is important to be able to recognise these subsystems, because understanding this interdependence is vital to developing a complete system.

### **2. Stakeholders Theory**

In the mid-1980 a stakeholder approach to strategy came up. One focal point in this movement was the publication of Richard Edward Freeman. He is generally credited with popularizing the stakeholder concept. The title of the work is strategic management and only the subtitle is a stakeholder approach and came out in 1984.

Stakeholders include those who work inside university, those who are closely related to internal activities groups and those whose activities strongly affect the issue. (EC FAO, 2006 cited in Islamy, 2009). The traditional definition of a stakeholder is any group or individual who can affect or is affected by the achievement of the organization's objective (Fontaine et al, 2006).

Freeman's work "Strategic Management: A stakeholder Approach" (1984) offers a managerial and practical scope and does not really constitute a theory. But it has constituted a base for the development of the stakeholder theory, which have been widely developed since the 1980's. Stakeholder concept gave rise to heterogenic theoretical developments which have been summarized in Donaldson and Preston Article "The

Stakeholder Theory of the Corporation: Concepts, Evidence, and Implications” (1995). They suggested that the stakeholder theory literature can be seen as three branches:

- a. Descriptive approach: The aim is to understand how managers deal with stakeholders and how they represent their interests. The institution is viewed as a constellation of interests, some time competitive and some time cooperative.
- b. Instrumental approach: Study the organizational consequences of taking into account stakeholders in management examining the connections between the practice of stakeholder management and the achievement of various organization governance goals.
- c. Normative approach: Identification of moral or philosophical guidelines linked to the activities or the management of institution (Freeman, 1984).

## **F. RESEARCH METHODOLOGY**

The type of this research is descriptive by employing qualitative approach with indepth interviews and observation. The research site was conducted at University of Brawijaya, Malang city, Indonesia between March and November 2013. Key informants were rector, vice deans, officers, students, and parents. UB consisted of 16 faculties. Data analysis included three steps of activities, namely data reduction, data interpretation and conclusion or verification. In order to scrutinize the data validity, the research is based on four criteria was credibility, transferability, dependability, and conformability.

## **G. RESEARCH RESULTS**

University of Brawijaya (abbreviated into UB) was established 1957 as Higher Education Foundation of Malang, 1960 as Municipal University and later become a public university in 1963. UB is one of the leading universities in Indonesia with more than 50,000 students in various degrees ranging from the Diploma Programs, Bachelor’s Degree Program, Master’s Degree Program, Doctoral Degree Program, and Medical Specialist Program, in 16 faculties. UB campus is situated in the city of Malang, East Java. As a city of education, Malang has been developing rapidly. This seems to be inseparable from the glory of East Java in the past.

The name University of Brawijaya was granted by the President of the Republic of Indonesia through a letter sent on July 11, 1961. This name is derived from the title of King of Majapahit, a great kingdom in Indonesia from 12th to 15th centuries. UB transformed into a state university on January 5, 1963, following a Presidential Decree issued earlier in the same year. This date was later promulgated as UB's anniversary (specifically called Dies Natalies among Indonesian academic society members).

According to the record of world ranking between 2008 and 2013, UB had achieved the rank of 2472 in world class university in 2008 and the ranking was rose up to 2152 in 2009. UB achieved 2026 in 2010, then following year UB declined to 2085 in 2011. In 2013, UB achieved the ranking of 1254. It is evident that UB has reached the criteria within world class university through the accomplishment e-journal management, international class, and international cooperation.

It is found that some faculties possess e-journal, international class, and international cooperation: the 15 faculties having e-journal, the 8 faculties having

international class, the 10 faculties having international cooperation, only one faculty no have e-journal, international class, and international cooperation.

One of the major role of international academic cooperation of UB is to become an outstanding world class university and to take active part in national development through education, research and community service. This international office supports improving governance and implementation of development programs to enhance the reputation of UB in the world of international higher education. It also increases awareness and participation of academic community in the effort to internationalize UB. It helps the promote UB on the international science; enhance cooperation program with international agencies in education, research, and community service.

Moreover, main function is to increase the member of foreign student studying at UB. International Office handles university international cooperation, specially handle selection of foreign students. The International Office also handles immigration affair of foreign students. International Office cooperate with Immigration Office of Malang City. Lecturers who study abroad are taken care of and maintained by the International Office, while exchange students are not under the responsibility of the International Office, but maintained by faculty. International Office does not take care double degree/ joint degree program.

Cooperation agreement was realized by the Memorandum of Agreement (MoA). This cooperation agreement generally last at least 5 years. In order to have cooperation, both sides should have mutual benefits. University of Brawijaya and its counterpart universities agreement utilized linear union of partnership. Thus, counterpart universities who joined to do a cooperation should be any academic an organizations or universities that have been relatively equal. Such equality may be the purpose or mission, the amount / volume effort or organization, status, and legality.

Each stakeholder who contributed to the achievement of world class university through international academic cooperation, therefore consisted of rector, deans, professors/lecturers, leader students, foreign students, parents, students. Each stakeholder was at least, affected by the other stakeholders in the system of University of Brawijaya.

The stakeholders play various roles depending on their duties. The role of rector was to lead the university to be a world class university. The rector explained that international cooperation of UB had been handled by UB International Office. Moreover, double degree office and faculties promoted international cooperation.

The Director of International Office, Director of Double Degree Program, and some vice deans explained supporting and inhibiting factors. They explained that the budget of international cooperation included government scholarship, university budget, and foreign support. They explained that some financial obstacle, included limitation of budget university and money delay of government scholarship. Moreover, they explained that human resources obstacle was english language skill. Officers in faculties explained that miscommunication often happened, especially between university and faculties, among officers themselves. Moreover, some faculties did not coordinate with international office of the university. The external obstacle was obscurity of international academic cooperation, obscurity of scholarships, obscurity of contries where partners university.

## H. CONCLUSION

University of Brawijaya (abbreviated into UB) was established 1957 as Higher Education Foundation of Malang, 1960 as Municipal University and later become a public university in 1963. According to the record of world ranking between 2008 and 2013, UB had achieved the rank of 2472 in world class university in 2008 and the ranking was rose up to 2152 in 2009. UB achieved 2026 in 2010, then following year UB declined to 2085 in 2011. In 2013, UB achieved the ranking of 1254. It is evident that UB has reached the criteria within world class university through e-journal management, international class, and international cooperation. One of the major role of international academic cooperation of UB is to become an outstanding world class university and to take active part in national development through education, research and community service.

The stakeholders play many roles depending on their duties. The role of rector was to lead the university to be a world class university. The rector explained that international cooperation of UB had been handled by UB International Office. Moreover, double degree office and faculties promoted international cooperation.

The Director of International Office, Director of Double Degree Program, and some vice deans explained supporting and inhibiting factors. They explained that the budget of international cooperation included government scholarship, university budget, and foreign support. They explained that some financial obstacle, included limitation of budget university and money delay of government scholarship. Moreover, they explained that human resources obstacle was english language skill. Officers in faculties explained that miscommunication often happened, especially between university and faculties, among officers themselves. Moreover, some faculties did not coordinate with international office of the university. The external obstacle was obscurity of international academic cooperation, obscurity of scholarships, obscurity of contries where partners university.

The contributions of international cooperation of UB are internationalize university especially teaching, research, and social service; University of Brawijaya to be a world class university. The contributing role and fuctions of international academic cooperation to the world class university is very success.



## REFERENCES

- Altbach, P. G. (Ed.). (2011). *Leadership for world class universities: Challenges for developing countries*. London: Routledge.
- Chan, W. W. Y. (2004). International cooperation in higher education: Theory and practice. *Journal of studies in international education*, 8, 32-55.
- Donaldson & Preston, L. E. (1995). The stakeholder theory of corporation: concepts, evidence and implication. *Academy of management review*, 20/1, 65.
- Fontaine, C. & Haarman, A. & Schmid, S. (2006). *The stakeholder theory*. Retrieved from <http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CDIQFjAA&url=http%3A%2F%2Fdiseniosesparragos.googlecode.com%2Fsvn%2Ftrunk%2Fpdfs%2FdiazPace%2FStakeholders%2520theory.pdf&ei=yEtvUaLxFOe4rAer74CIAw&usg=AFQjCNE3oZyjlrFYc1gnoc3kLTZbSqOtlg&bvm=bv.45368065,d.bmk>.
- Freeman, R. E. (1984). *Strategic management: A stakeholder approach*. Boston, MA: Pitman.
- Islamy, I. (2009). *Stakeholder analysis*. Malang: University of Brawijaya.
- Salmi, J. (2006). *The Challenge of establishing world-class universities*. Washington, DC: The World Bank.
- \_\_\_\_\_. (2009). *The challenge of establishing world-class universities*. Washington, DC: The World Bank.
- Subkhan, E. (2010). *Mempertanyakan orientasi world class university*. Retrieved from [https://www.academia.edu/407822/Mempertanyakan\\_Orientasi\\_World\\_Class\\_University](https://www.academia.edu/407822/Mempertanyakan_Orientasi_World_Class_University).
- Torres, D. R. (2010). *University networks and academic cooperation and solidarity through ENLACES*. Retrieved from <http://iesalc.unesco.org.ve/index.php>.

# การบริหารทรัพยากรมนุษย์

---

การศึกษาการประเมินผลการปฏิบัติงานของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ  
กรณีศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดลและจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
A study of Performance Appraisal of Autonomous University:  
A Case Study of Mahidol University and Chulalongkorn University

นางสาวฉัตรารณณ์ พุ่มแสงทอง  
หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาบริหารรัฐกิจ  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
E-mail : [chattraporn.pst@gmail.com](mailto:chattraporn.pst@gmail.com)

**บทคัดย่อ**

การศึกษาการประเมินผลการปฏิบัติงานของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ กรณีศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดลและจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์วิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัยมหิดลและจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย รวมทั้งศึกษาระดับความรู้ความเข้าใจในหลักเกณฑ์วิธีการประเมินผลการปฏิบัติงาน ระดับการให้การยอมรับ ระดับการนำผลการประเมินไปใช้ กระบวนการ/วิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานที่นำไปใช้จริง และศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการประเมินผลการปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัยมหิดลและจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รูปแบบการวิจัยเป็นแบบผสมผสาน (Mixed Methodology) โดยเป็นการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างกับผู้บริหารที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายด้านการประเมินผลการปฏิบัติงาน รวม 6 ท่าน และการใช้แบบสอบถามกับนักทรัพยากรบุคคล มหาวิทยาลัยมหิดล จำนวน 282 ราย และเจ้าหน้าที่สำนักงานบุคคล จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จำนวน 85 ราย และวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้หลักการทางสถิติ

ผลการวิจัย พบว่า ข้อบังคับฯ มหาวิทยาลัยมหิดลว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2555 สอดคล้องกับหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติราชการของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ.2553 มากกว่าระเบียบจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงาน พ.ศ.2553 เนื่องจากมหาวิทยาลัยมหิดลมีแนวทางให้ข้าราชการและพนักงานมหาวิทยาลัยใช้ข้อบังคับฉบับนี้ร่วมกัน และต้องการลดปัญหาข้อร้องเรียนจากกลุ่มข้าราชการ จึงจัดทำเป็นข้อบังคับและกำหนดให้สอดคล้องกับก.พ.อ. ส่วนจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยใช้หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินของข้าราชการกับพนักงานมหาวิทยาลัยคนละฉบับ และระเบียบฯ นั้นใช้เฉพาะกลุ่มพนักงานมหาวิทยาลัย จึงออกหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานได้ตามที่มหาวิทยาลัยกำหนดโดยไม่ต้องอิงกับประกาศฯ ก.พ.อ. มากเท่ากับมหาวิทยาลัยมหิดล และเมื่อเปรียบเทียบข้อบังคับฯ มหาวิทยาลัยมหิดลและระเบียบฯ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยกับหลักการเขียนระเบียบ ข้อบังคับปฏิบัติงานบุคคลว่าด้วยการประเมินผลการปฏิบัติงาน พบว่า ทั้ง 2 แห่งมีรายละเอียดตามที่หลักการระบุไว้เป็นส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นสัญญาณที่ดีว่าหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานจะมีรายละเอียดครอบคลุมและชัดเจน

ข้อเสนอแนะ การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานควรพิจารณาบริบท และปัจจัยแวดล้อมของมหาวิทยาลัยนั้นๆเป็นสำคัญ และควรระบุรายละเอียดต่างๆไว้ในหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงาน ดังนี้ หลักการและเหตุผล วัตถุประสงค์ นโยบาย กระบวนการ ประเมินผลการปฏิบัติงานและวิธีการ ลักษณะของแบบประเมินผลการปฏิบัติงาน ปัจจัยและการถ่วงน้ำหนัก คำจำกัดความ แนวทางปฏิบัติในการประเมินผลและข้อพึงระวัง กำหนดวันและระยะเวลาการประเมิน และการแจ้งและหารือผลการปฏิบัติงาน เพื่อความครบถ้วนของข้อมูลด้านการประเมินผลการปฏิบัติงาน อันเป็นการเสริมสร้างความเข้าใจที่ตรงกันของบุคลากร มีความชัดเจนในเชิงนโยบายเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติที่มีทิศทางมากขึ้น

**คำสำคัญ** การประเมินผลการปฏิบัติงาน, สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ, หลักเกณฑ์วิธีการประเมินผลการปฏิบัติงาน

## Abstract

Performance Appraisal of Autonomous University: This is a case study of the performance appraisal rules of two main universities in Thailand - Mahidol University (“MU”) and Chulalongkorn University (“CU”). The objective of the study includes an in-depth analysis that employees have knowledge of the appraisal process, a level of acceptance among employees that this process applies to them, an understanding of the implementation of the process and finally, the difficulties that are faced by employees of both MU and CU regarding the Performance Appraisal. This research proposes to use a mixed methodology; a questionnaire that will focus on quantitative analysis and an interview with desk research that will focus on qualitative aspects. The Researcher interviewed 6 executives who set performance appraisal policy and also handed out questionnaires to a sample of 282 human resource officers in MU and 85 human resource officers in CU.

The result of the research found that the appraisal process of MU is more similar to the practice of Civil Servants in Higher Education than that of CU. As MU applied the rules to both civil servants and university staffs employed there; whereas CU only implemented university rules to their staff. This is the reason why MU must adapt details of the rules for a civil servant to their employees, yet this is not the case for CU. The researcher has compared the rules of both MU and CU, applying the principle of effective writing performance appraisal rule. It is found that the rules of these two universities based upon these principles are a good sign for successful performance.

There are two practical recommendations in this research. Firstly, the university’s problem and environment should be considered before deciding on the rules of

performance appraisal. Additionally, the rule of performance appraisal should take into consideration the principles and reasons, objectives, policies, performance appraisal processes, performance appraisal forms and key performance indicators (“KPI”). KPI’s should include the meaning, guidelines and precautions of performance appraisal, the date and time of assessment and of feedback. This is anticipated to reduce some confusions that currently affect the appraisal process and will allow for better performance appraisal in practice.

**Keywords** performance appraisal, Autonomous University, performance appraisal rules

## บทนำ

ทรัพยากรมนุษย์ เป็นปัจจัยหลักในการพัฒนาองค์กรสู่ความสำเร็จ เนื่องจาก “คน” คือ ผู้ขับเคลื่อนให้องค์กรบรรลุเป้าหมาย คุณภาพของบุคลากร คือ สิ่งที่ทำให้องค์กรก้าวหน้า ดังนั้นการบริหารทรัพยากรมนุษย์จึงเป็นสิ่งท้าทาย มีความสำคัญและจำเป็นต้องมีการบริหารจัดการที่ดี เพื่อสร้างบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถ และพร้อมร่วมใจทำงานเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กร โดยการบริหารทรัพยากรมนุษย์นั้น ต้องพิจารณาถึงทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับบุคคล ตั้งแต่ระดับนโยบายจนถึงระดับปฏิบัติการ โดยการประเมินผลการปฏิบัติงานมีความสำคัญในฐานะเป็นเครื่องมือหนึ่งซึ่งช่วยให้การบริหารทรัพยากรมนุษย์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ สามารถสะท้อนผลสัมฤทธิ์ของงานเมื่อเทียบกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งสามารถนำข้อมูลที่ได้ไปบริหารงานบุคคล (Judgmental Purpose) เช่น พิจารณาความดีความชอบ เลื่อนเงินเดือน และโยกย้ายตำแหน่งที่เหมาะสม เป็นต้น นอกจากนี้การประเมินผลการปฏิบัติงานยังสามารถนำไปพิจารณาใช้ประโยชน์ในการวางแผน พัฒนา ปรับปรุง การทำงานให้ดียิ่งขึ้น (Developmental Purpose) อีกด้วย ดังนั้นบุคลากรในองค์กร ไม่ว่าจะเป็นผู้บริหาร ผู้บังคับบัญชาหรือผู้ใต้บังคับบัญชา จึงต้องมีความรู้ความเข้าใจในแนวคิด วิธีการ หลักการของการประเมินผลการปฏิบัติงาน จึงจะทำให้ใช้ระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม การประเมินผลการปฏิบัติงานจะเป็นประโยชน์ต่อองค์กรมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับแต่ละองค์กรว่า วางวัตถุประสงค์ของการประเมินผลการปฏิบัติงานไว้แนวทางใด และเน้นความสำคัญไปยังทิศทางใด

สำหรับประเทศไทย ได้เริ่มพัฒนาระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างมีหลักฐานชัดเจนมาตั้งแต่พ.ศ. 2471 เห็นได้จากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 พ.ศ. 2476 พ.ศ. 2495 พ.ศ. 2518 พ.ศ. 2535 และ พ.ศ. 2551 ซึ่งประกาศใช้เพื่อจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนให้ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่า และมีคุณธรรม มีผลบังคับใช้กับหน่วยงานราชการของประเทศไทย สำหรับสถานศึกษาในระดับอุดมศึกษา อย่างเช่น มหาวิทยาลัย เริ่มใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507 และใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งประกาศใช้เมื่อ พ.ศ. 2547 พ.ศ. 2551 และ พ.ศ. 2551 (ฉบับที่ 2) โดยมีเนื้อหาที่เชื่อมโยงจากหลักการใหญ่ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน

ในระยะเวลาดำเนินการเกิดการเปลี่ยนแปลงสถานะของสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทยหลายแห่ง จากสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ เพื่อความเป็นอิสระของการบริหารงาน ความคล่องตัว และความเป็นเลิศทางวิชาการ พ้นจากการดำเนินการภายใต้กฎหมายและระเบียบต่างๆของหน่วยราชการที่มีระเบียบ ขั้นตอนปฏิบัติจำนวนมาก ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อการพัฒนาระบบการศึกษาของไทยให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลก รวมทั้งลดภาระค่าใช้จ่ายของรัฐบาลด้วย และเมื่อเปลี่ยนเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐแล้ว มหาวิทยาลัยมีสิทธิ์บริหารจัดการด้านงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐได้ตามระเบียบวิธีที่มหาวิทยาลัยกำหนด มีการกำหนดหลักสูตรของมหาวิทยาลัยเอง รวมทั้งเป็นผู้จัดตั้งหรือยกเลิกหน่วยงานต่าง ๆ เช่น คณะ/สถาบัน โดยไม่ต้องขออนุมัติหน่วยราชการอื่นๆ และยังมีอำนาจในการออกระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลได้เองด้วย

เมื่อมหาวิทยาลัยออกนอกระบบแล้ว ต่างประสบปัญหาการบริหารงานบุคคลด้านต่างๆ เช่น ปัญหาด้านการบริหารผลการปฏิบัติงาน ซึ่งเกิดจากการกำหนดโครงสร้างของส่วนงาน ความสัมพันธ์ภายในหน่วยงาน การยึดวิธีปฏิบัติตามระบบราชการ ทำให้ทำงานไม่ยืดหยุ่น ตัวบุคคลที่ไม่ให้ความสำคัญกับข่าวสารหรือการทำงานเพื่อส่วนรวม และความไม่ชัดเจนในทิศทางการบริหารมหาวิทยาลัยของผู้นำสำหรับด้านการประเมินผลการปฏิบัติงาน พบว่า มหาวิทยาลัยต่างพบปัญหาที่คล้ายคลึงและแตกต่างกัน เช่น บุคลากรยังมีความกังวลต่อวิธีการประเมิน เกณฑ์การประเมินยังมีปัญหาในทางปฏิบัติ ผู้ประเมินยังขาดความเข้าใจเรื่องการประเมิน นำผลการประเมินไปใช้พิจารณาความดีความชอบเท่านั้น และยังไม่มีการเชื่อมโยงผลการประเมินกับการพัฒนาบุคลากร เป็นต้น

ปัญหาดังกล่าวจึงทำให้ผู้ศึกษาสนใจศึกษาระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ กรณีศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดลและจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นสถาบันอุดมศึกษาชั้นนำของประเทศ โดยจะศึกษาว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (มหาวิทยาลัยมหิดลและจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) หลังจากออกนอกระบบมาระยะหนึ่งแล้ว มีระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานแบบใด ซึ่งจะพิจารณาจากหลักเกณฑ์การประเมินผลการปฏิบัติงาน, กระบวนการ/วิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานที่นำไปใช้จริง, การนำผลการประเมินมาใช้ และปัญหาและอุปสรรคของการประเมินผลการปฏิบัติงานคืออะไรบ้าง ทั้งนี้เพื่อนำข้อมูลที่ได้เป็นแนวทางพัฒนาการประเมินผลการปฏิบัติงานให้กับสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐอื่นต่อไป

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์การประเมินผลการปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัยมหิดลและจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
2. เพื่อศึกษาระดับความรู้ความเข้าใจในหลักเกณฑ์วิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรมหาวิทยาลัยมหิดลและจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
3. เพื่อศึกษาระดับการให้การยอมรับในระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรมหาวิทยาลัยมหิดลและจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
4. เพื่อศึกษาการนำผลการประเมินไปใช้ของมหาวิทยาลัยมหิดลและจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

5. เพื่อศึกษากระบวนการ/วิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานที่นำไปใช้จริงของมหาวิทยาลัยมหิดลและจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
6. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการประเมินผลการปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัยมหิดลและจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### **ประโยชน์ของการวิจัย**

1. ทราบหลักเกณฑ์การประเมินผลการปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัยมหิดลและจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
2. ทราบระดับความรู้ความเข้าใจในหลักเกณฑ์การประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรมหาวิทยาลัยมหิดลและจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
3. ทราบระดับการให้การยอมรับในระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรมหาวิทยาลัยมหิดลและจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
4. ทราบระดับการนำผลการประเมินไปใช้ของมหาวิทยาลัยมหิดลและจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
5. ทราบกระบวนการ/วิธีการการประเมินผลการปฏิบัติงานที่นำไปใช้จริงของมหาวิทยาลัยมหิดลและจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
6. ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคของการประเมินผลการปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัยมหิดลและจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
7. นำเสนอแนวทางการพัฒนา ปรับปรุงแก้ไขในเรื่องเกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงานต่อผู้บริหารมหาวิทยาลัยมหิดลและจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
8. เพื่อนำผลการวิจัยมาวิเคราะห์หาแนวทางการประเมินผลการปฏิบัติงานให้กับมหาวิทยาลัยในกำกับอื่นๆ

### **สมมติฐานของการวิจัย**

1. บุคลากรมหาวิทยาลัยมหิดลและจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีความรู้ความเข้าใจในหลักเกณฑ์การประเมินผลการปฏิบัติงานแตกต่างกัน
2. บุคลากรมหาวิทยาลัยมหิดลและจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยให้การยอมรับในระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานแตกต่างกัน
3. กระบวนการและวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานที่นำไปใช้จริงของมหาวิทยาลัยมหิดลและจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยแตกต่างกัน
4. การนำผลการประเมินไปใช้ของมหาวิทยาลัยมหิดลและจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยแตกต่างกัน
5. ความรู้ความเข้าใจในหลักเกณฑ์การประเมินผลการปฏิบัติงานและการให้การยอมรับในระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร ส่งผลต่อกระบวนการและวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานที่นำไปใช้จริงและการนำผลการประเมินไปใช้

## ขอบเขตของการวิจัย

### ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ศึกษาถึงหลักเกณฑ์การปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัยมหิดลและจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ระดับความรู้ความเข้าใจในหลักเกณฑ์การประเมินผลการปฏิบัติงาน ระดับการให้การยอมรับในระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร การนำผลการประเมินไปใช้ และกระบวนการและวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานที่นำไปใช้จริง รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคของการประเมินผลการปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัยมหิดลและจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยด้วย

### ขอบเขตด้านพื้นที่

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ กรณีศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดลและจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### ขอบเขตด้านเวลา

ผู้ศึกษาได้ศึกษาจากเอกสารต่างๆ เช่น ประกาศ ข้อบังคับ แนวปฏิบัติ คู่มือ ที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินของมหาวิทยาลัยมหิดลและจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ตั้งแต่ พ.ศ. 2507-ปัจจุบัน รวมทั้งแจกแบบสอบถามให้กับกลุ่มเป้าหมาย และสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างกับผู้บริหาร ซึ่งทำหน้าที่กำหนดนโยบายด้านการประเมินผลการปฏิบัติงาน จำนวน 2 เดือน ในช่วงเดือนมกราคม-กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557

## วิธีดำเนินการวิจัย

**ระยะที่ 1** ผู้วิจัยศึกษาจากเอกสารและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่างๆ และนำข้อมูลที่ได้มาพิจารณาวิเคราะห์ข้อมูล ด้วยระเบียบวิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research)

### เอกสารและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่างๆ มีดังนี้

- หนังสือตำราทางวิชาการ รายงานผลการวิจัย แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลการปฏิบัติงาน
- ศึกษาจากเอกสารต่างๆ เช่น พระราชบัญญัติ ระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับ แนวปฏิบัติ คู่มือ ที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินของมหาวิทยาลัยมหิดลและจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้แก่
  - คู่มือการประเมินผลการปฏิบัติราชการ: ภาพรวมระบบบริหารผลงานและระบบประเมินผลการปฏิบัติราชการ พ.ศ. 2551
  - คู่มือการประเมินผลการปฏิบัติราชการ: แนวทางการกำหนดตัวชี้วัดและค่าเป้าหมาย พ.ศ. 2552



- หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ (ตามหนังสือสำนักงานก.พ.ที่ นร.1012/ว20 ลงวันที่ 3 กันยายน พ.ศ. 2552)
- หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติราชการของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาพ.ศ. 2553
- ข้อบังคับมหาวิทยาลัยมหิดลว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2555
- ระเบียบจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงาน พ.ศ. 2553

**ระยะที่ 2** อยู่ระหว่างดำเนินการศึกษาจากการสัมภาษณ์และใช้แบบสอบถามเพื่อนำข้อมูลที่ได้มาพิจารณาวิเคราะห์ประกอบกับข้อมูลที่ได้จากการศึกษาในระยะที่ 1 รายละเอียดดังนี้

### **ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง**

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่

1. กลุ่มผู้บริหาร ซึ่งทำหน้าที่กำหนดนโยบายด้านการประเมินผลการปฏิบัติงาน ได้แก่ รองอธิการบดีหรือผู้ช่วยอธิการบดีที่กำกับด้านทรัพยากรบุคคล ผู้อำนวยการกองทรัพยากรบุคคล และผู้อำนวยการสำนักบริหารทรัพยากรมนุษย์ รวมจำนวน 6 ราย
2. กลุ่มพนักงานมหาวิทยาลัยสายสนับสนุน กลุ่มปฏิบัติการทั่วไป ตำแหน่งนักทรัพยากรบุคคลของมหาวิทยาลัยมหิดล จำนวน 282 ราย และพนักงานมหาวิทยาลัยสายสนับสนุน กลุ่มปฏิบัติการและวิชาชีพ ตำแหน่งเจ้าหน้าที่สำนักงานบุคคล ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจำนวน 85 ราย

### **วิธีการสุ่มกลุ่มตัวอย่าง**

ไม่มีการสุ่มกลุ่มตัวอย่าง เนื่องจากศึกษาจากประชากร

### **เครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูล**

การวิจัยนี้ใช้รูปแบบการวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed Methodology) ประกอบด้วย การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) และการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) เครื่องมือที่ใช้จึงมี 2 เครื่องมือ คือ 1. การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง และ 2. การใช้แบบสอบถาม

### **การเก็บรวบรวมข้อมูล**

เก็บข้อมูลจากแบบสอบถาม และการสัมภาษณ์

### **การวิเคราะห์ข้อมูล**

ผู้ศึกษาใช้สถิติในการวิเคราะห์ข้อมูล โดยนำข้อมูลที่ได้มาแปลงเป็นรหัสตัวเลข และบันทึกข้อมูลลงในเครื่องคอมพิวเตอร์ ดังนี้

ส่วนที่ 1 วิเคราะห์ข้อมูลส่วนบุคคลของกลุ่มตัวอย่าง สถิติที่ใช้ คือ ค่าความถี่ (Frequency) และ ค่าร้อยละ (Percentage)

ส่วนที่ 2 วิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปของตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา สถิติที่ใช้ คือ ค่าเฉลี่ย (Mean) และ ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation)

ส่วนที่ 3 การทดสอบสมมติฐาน ใช้สถิติดังนี้

3.1 Multiple Regression และ two-ways Anova ในการวิเคราะห์ทดสอบค่าความแตกต่าง และค่าอิทธิพลของระดับความรู้ความเข้าใจในการประเมินผลการปฏิบัติงานและระดับการให้การยอมรับ ที่ส่งผลต่อระดับการนำผลการประเมินไปใช้และกระบวนการ/วิธีการประเมินที่นำมาใช้จริง โดยแบ่งตามแต่ละกลุ่มพนักงานสายสนับสนุนของแต่ละมหาวิทยาลัย

3.2 t -test ในการเปรียบเทียบระดับความรู้ความเข้าใจในการประเมินผลการปฏิบัติงาน ระดับการให้การยอมรับ ระดับการนำผลการประเมินไปใช้ กระบวนการ/วิธีการประเมินที่นำมาใช้จริงของ มหาวิทยาลัยมหิดลและจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หลังจากนั้นนำข้อมูลที่ได้ทั้งหมดมาศึกษาประมวลผล และนำเสนอแนวทางการพัฒนา ปรับปรุง แก้ไขและศึกษาความเป็นไปได้ของแนวทางที่เสนอจากการให้ผู้เชี่ยวชาญเรื่องการประเมินผลการปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมาร่วมกันพิจารณา

### สรุปผลการวิจัย (ระยะที่ 1)

ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงาน จากหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติราชการของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2553 ข้อบังคับมหาวิทยาลัยมหิดล ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2555 และระเบียบจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงาน พ.ศ.2553 พบว่ามีหลักการสำคัญร่วมกันทั้งหมด 10 ประเด็น คือ ความหมายของการประเมินผลการปฏิบัติงาน การกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลการปฏิบัติงาน วัตถุประสงค์ของการประเมินผลการปฏิบัติงาน รอบการประเมินผลการปฏิบัติงาน องค์ประกอบการประเมิน สัดส่วนของการประเมินผลงานและสมรรถนะ ระดับคะแนนผลการประเมินผลการปฏิบัติงาน คณะกรรมการกลั่นกรองผลการปฏิบัติงาน กระบวนการประเมินผลการปฏิบัติงาน และการจัดเก็บผลการประเมิน โดยผู้วิจัยใช้ประกาศก.พ.อ.เป็นเกณฑ์หลักในการพิจารณา พบว่ามหาวิทยาลัยมหิดลกำหนดข้อบังคับฯ สอดคล้องกับประกาศก.พ.อ.มากกว่าระเบียบฯ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยข้อบังคับฯ มหาวิทยาลัยมหิดล สอดคล้องกับประกาศก.พ.อ. ทั้ง 10 ประเด็น และมีกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติม ซึ่งเป็นไปตามที่ประกาศก.พ.อ.เปิดกว้างให้ ส่วนระเบียบฯ ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สอดคล้องกับประกาศก.พ.อ. 5 ประเด็น คือ การกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลการปฏิบัติงาน วัตถุประสงค์ของการประเมินผลการปฏิบัติงาน องค์ประกอบการประเมิน ระดับคะแนนผลการประเมินผลการปฏิบัติงาน และกระบวนการประเมินผลการปฏิบัติงาน ไม่สอดคล้องกับประกาศก.พ.อ. 1 ประเด็น คือ รอบการประเมินผลการปฏิบัติงาน และมีประเด็นที่ระเบียบฯ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยไม่ได้ระบุไว้เหมือนประกาศก.พ.อ. 4 ประเด็น คือ ความหมายของการประเมินผลการปฏิบัติงาน สัดส่วนของการประเมินผลงานและสมรรถนะ

คณะกรรมการกลั่นกรองผลการปฏิบัติงาน และการจัดเก็บผลการประเมิน นอกจากนี้ตามระเบียบฯ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติม ซึ่งเป็นไปตามที่ประกาศก.พ.อ.เปิดกว้างไว้

นอกจากนี้ผู้วิจัยได้วิเคราะห์เปรียบเทียบข้อบังคับฯ มหาวิทยาลัยมหิดล ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2555 และระเบียบฯ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงาน พ.ศ. 2553 กับหลักการเขียนระเบียบ ข้อบังคับปฏิบัติงานบุคคลว่าด้วยการประเมินผลการปฏิบัติงาน ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้ว พบว่า ทั้งมหาวิทยาลัยมหิดล และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยกำหนดข้อบังคับฯ และระเบียบฯ ส่วนใหญ่เป็นไปตามหลักการเขียนระเบียบ ข้อบังคับปฏิบัติงานบุคคลว่าด้วยการประเมินผลการปฏิบัติงาน ด้วยการระบุหลักการและเหตุผล วัตถุประสงค์ กระบวนการประเมินผลการปฏิบัติงานและวิธีการ ปัจจัยและการถ่วงน้ำหนัก คำจำกัดความ/การให้นิยามความหมายของคำศัพท์ต่างๆ แนวทางปฏิบัติในการประเมินผลและข้อพึงระวัง กำหนดวันและระยะเวลาการประเมิน และการแจ้งและหารือผลการปฏิบัติงาน ส่วนการกำหนดนโยบาย และการอธิบายลักษณะของแบบประเมินผลการปฏิบัติงาน ยังไม่ได้ระบุในข้อบังคับฯ มหาวิทยาลัยมหิดล และระเบียบฯ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยไว้อย่างชัดเจน

## อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

### อภิปรายผล

จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติราชการของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2553 กับข้อบังคับมหาวิทยาลัยมหิดล ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2555 และระเบียบฯ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงาน พ.ศ. 2553 โดยผู้วิจัยให้ประกาศหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติราชการของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2553 เป็นเกณฑ์หลักในการพิจารณา เนื่องจากเป็นมาตรฐานกลางที่ใช้กับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ซึ่งทำให้สามารถนำไปเปรียบเทียบให้เห็นว่า เมื่อมหาวิทยาลัยออกนอกระบบไปแล้วมีการกำหนดหลักเกณฑ์เหมือนหรือแตกต่างจากส่วนกลางหรือไม่ อย่างไร ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

เมื่อศึกษาประกาศก.พ.อ. ข้อบังคับฯ มหาวิทยาลัยมหิดล และระเบียบฯ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยแล้วพบว่า มหาวิทยาลัยมหิดลกำหนดข้อบังคับฯ สอดคล้องกับประกาศก.พ.อ. มากกว่าระเบียบฯ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เนื่องจากมหาวิทยาลัยมหิดล กำหนดให้ข้าราชการและพนักงานมหาวิทยาลัยใช้หลักเกณฑ์การประเมินฯ ร่วมกัน ซึ่งประกาศก.พ.อ. ระบุว่า การประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการกำหนดให้เป็นข้อบังคับ ซึ่งแต่เดิมมหาวิทยาลัยมหิดลใช้เป็นประกาศ จึงมีข้อร้องเรียนจากข้าราชการบ่อยครั้ง ดังนั้นเพื่อให้เกิดความเหมาะสม ชัดเจน เป็นมาตรฐานเดียวกันกับบุคลากรทุกประเภท และมีความสอดคล้องกับผลการปฏิบัติราชการของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามระบบบริหารงานบุคคลใหม่ มหาวิทยาลัยมหิดลจึงกำหนดเป็นข้อบังคับมหาวิทยาลัยมหิดล ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2555 ซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยมีเนื้อหาสอดคล้องกับประกาศก.พ.อ. พร้อมทั้งมีการระบุเนื้อหาเพิ่มเติมตามทิศ

ทางการบริหารของมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นไปตามสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่มีอำนาจในการออกระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลได้เอง

สำหรับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ข้าราชการและพนักงานมหาวิทยาลัยใช้กฎ ระเบียบเรื่องการประเมินผลการปฏิบัติงานคนละฉบับ โดยข้าราชการใช้ประกาศ เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติราชการของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2553 ส่วนพนักงานมหาวิทยาลัยใช้ระเบียบจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงาน พ.ศ. 2553 ซึ่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยกำหนดเกณฑ์และรายละเอียดในระเบียบฯดังกล่าว เพื่อต้องการปรับเกณฑ์ให้เป็นระดับสากล ไม่ต้องอิงกับกฎ ระเบียบของราชการ เนื่องจากเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแล้ว อีกทั้งต้องการให้ ระเบียบฯดังกล่าวใช้กับพนักงานมหาวิทยาลัยทุกตำแหน่ง จึงกำหนดขั้นตอน วิธีการและรายละเอียดต่างๆให้ชัดเจนมากขึ้น

จากแนวคิดของการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินของทั้ง 2 มหาวิทยาลัย จะเห็นได้ว่า มีแนวคิดที่ต่างกัน เนื่องจากระบบการปฏิบัติงานและปัญหาเรื่องการประเมินผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นของทั้ง 2 มหาวิทยาลัยมีความแตกต่างกัน อีกทั้งความคาดหวังและทิศทางการบริหารมหาวิทยาลัยก็แตกต่างกันด้วย ดังนั้นการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานจึงต้องขึ้นอยู่กับบริบทและปัจจัยแวดล้อมขององค์กรนั้นๆเป็นสำคัญ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า ถ้ามหาวิทยาลัยยังคงใช้ประกาศเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติราชการของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2553 ซึ่งเป็นข้อกำหนดจากส่วนกลาง อาจจะทำให้ใช้งานได้ไม่มีประสิทธิภาพเท่ากับมหาวิทยาลัยเป็นผู้กำหนดเอง ซึ่งถือว่าเป็นข้อดีของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

นอกจากนี้ผู้วิจัยได้วิเคราะห์เปรียบเทียบข้อบังคับมหาวิทยาลัยมหิดล ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2555 และระเบียบจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงาน พ.ศ. 2553 กับหลักการเขียนระเบียบ ข้อบังคับปฏิบัติงานบุคคลว่าด้วยการประเมินผลการปฏิบัติงาน ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้ว พบว่า ทั้งมหาวิทยาลัยมหิดล และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยกำหนดข้อบังคับฯและระเบียบฯส่วนใหญ่เป็นไปตามหลักการฯ แต่ไม่ได้ระบุการกำหนดนโยบายและการอธิบายลักษณะของแบบประเมินผลการปฏิบัติงานในข้อบังคับฯและระเบียบฯไว้อย่างชัดเจน เนื่องจากแต่ละมหาวิทยาลัยกำหนดไว้ในกฎ ระเบียบ ประกาศฉบับอื่นๆ ดังนั้นทั้งมหาวิทยาลัยมหิดลและจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยอาจพิจารณากำหนดประเด็นดังกล่าวเพิ่มเติม เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจที่ตรงกันของบุคลากรและก่อให้เกิดความชัดเจนในเชิงนโยบายเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติที่มีทิศทางมากขึ้น

### **ข้อเสนอแนะการนำผลการวิจัยไปใช้**

เนื่องจากมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มีอิสระในการบริหารงานบุคคลและสามารถกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานได้เอง จึงควรกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้เหมาะสมกับบริบท ปัญหาที่เกิดขึ้นและสภาพแวดล้อมของมหาวิทยาลัยตนเอง โดยควรพิจารณาถึงความชัดเจนของรายละเอียดการประเมิน ตามหลักการเขียนระเบียบ ข้อบังคับปฏิบัติงานบุคคลว่าด้วยการประเมินผลการปฏิบัติงาน ของนายอลงกรณ์ มีสุทธา และนายสมิต สัจฉุกร ซึ่งประกอบด้วย 10 ประเด็น คือ 1. หลักการและเหตุผล 2. วัตถุประสงค์ 3. นโยบาย 4. กระบวนการประเมินผลการปฏิบัติงานและวิธีการ 5.

ลักษณะของแบบประเมินผลการปฏิบัติงาน 6. ปัจจัยและการถ่วงน้ำหนัก 7. คำจำกัดความ 8. แนวทางปฏิบัติในการประเมินผลและข้อพึงระวัง 9. กำหนดวันและระยะเวลาการประเมิน และ 10. การแจ้งและหารือผลการปฏิบัติงาน เพราะเมื่อหลักเกณฑ์และวิธีการมีความชัดเจนและมีเนื้อหาครอบคลุมแล้ว จะนำมาซึ่งการปฏิบัติที่ถูกต้อง และได้ผลลัพธ์ตรงตามเป้าประสงค์ที่มหาวิทยาลัยต้องการ โดยลำดับต่อไป ผู้วิจัยจะศึกษาว่า เมื่อนำการประเมินผลการปฏิบัติงานไปใช้จริงแล้วเป็นอย่างไร ประสบกับปัญหาอะไรบ้าง ต่อยอดด้วยการสัมภาษณ์ผู้บริหารที่กำกับด้านทรัพยากรบุคคล เพื่อได้ข้อมูลประเด็นต่างๆที่ครบถ้วน รวมทั้งเป็นการยืนยันว่าการประเมินผลการปฏิบัติงานในปัจจุบันใช้จริงตรงตามวัตถุประสงค์หรือไม่ ซึ่งกำลังอยู่ในช่วงการดำเนินการ

### ข้อเสนอแนะการวิจัยครั้งต่อไป

เนื่องจากหลังจากมหาวิทยาลัยออกนอกระบบแล้วจำนวนมาก ดังนั้นจึงมีกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานของแต่ละมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งงานวิจัยชิ้นนี้ศึกษาเพียง 2 แห่ง คือ มหาวิทยาลัยมหิดลและจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ดังนั้นผู้วิจัยเห็นว่า ควรศึกษามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอื่นๆด้วย ว่าหลังจากออกนอกระบบแล้ว มีการปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานอะไรบ้าง อะไรคือปัจจัยที่ทำให้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานออกมาเป็นแบบนั้น และเมื่อนำไปใช้ส่งผลต่อการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างไรบ้าง นอกจากจะศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานแล้ว ควรศึกษากระบวนการขั้นตอนหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานอื่นๆที่เกี่ยวข้องด้วย เพื่อความครบถ้วนของเนื้อหาที่เกี่ยวข้องหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงาน

## เอกสารอ้างอิง

### หนังสือ

- วิจิตร ศรีสอาน.(2552). มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในทัศนะ ศาสตราจารย์วิจิตร ศรีสอาน, พิมพ์ครั้งที่ 1. มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์.
- ดุสิต รุมาคม. (2551). การประเมินผลการปฏิบัติงาน. กรุงเทพฯ : บริษัท ธนาเพรส จำกัด.
- อลงกรณ์ มีสุทธา และ สมิต สัจฉกร. (2551).การประเมินผลการปฏิบัติงาน.พิมพ์ครั้งที่ 13. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ ส.ส.ท..

### วิทยานิพนธ์

- สุดถนอม ตันเจริญ (2551). การศึกษาระบบการบริหารผลการปฏิบัติงานของสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทย  
ไทย ศึกษาเฉพาะกรณีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเอเชียอาคเนย์, วิทยานิพนธ์  
ปริญญาดุขฎิบัณฑิต, สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- อาริยา กัลยาวุฒิพงศ์ (2530). การประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการ: ศึกษาเฉพาะกรณีสำนัก  
ปลัด  
กรุงเทพมหานคร. สารนิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

### เอกสารอื่น ๆ

- จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2553). ระเบียบจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการ  
ประเมินผลการปฏิบัติงาน พ.ศ. 2553
- มหาวิทยาลัยมหิดล. (2555). ข้อบังคับมหาวิทยาลัยมหิดลว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการ  
ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2555
- สำนักงาน กพ. (2553). หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติราชการของข้าราชการพลเรือนใน  
สถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2553

การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ตามแนวทางสมรรถนะของสถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง  
(องค์การมหาชน)

Human Resources Development according to Competency approach  
of Highland Research and Development Institute (Public Organization)

นางสาวธัญชนิต เพียรจัด  
รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สำนักศึกษารัฐประศาสนศาสตร์  
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่  
E-mail : [thanchanit.pianjud@hotmail.com](mailto:thanchanit.pianjud@hotmail.com)

---

### บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาพัฒนาการของกระบวนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ตามแนวทางสมรรถนะของสถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (องค์การมหาชน) โดยทำการศึกษาและเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารการประชุมขององค์การ และเอกสารอื่น ๆ ขององค์การที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งจากการสัมภาษณ์และการทำสนทนากลุ่มกับบุคลากรภายใน และใช้การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพด้านเนื้อหา (Content Analysis) ผลการศึกษาพบว่า พัฒนาการของกระบวนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ตามแนวทางสมรรถนะของสถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (องค์การมหาชน) นั้น มีการวางแผนดำเนินการก่อนลงมือปฏิบัติในทุกขั้นตอน โดยมีการเปิดโอกาสให้พนักงานเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน อีกทั้งมีการติดตามตรวจสอบผลการดำเนินการในแต่ละขั้นตอนอย่างสม่ำเสมอจนสามารถบรรลุเป้าหมายที่องค์กรตั้งไว้ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวมีความสอดคล้องกับการควบคุมคุณภาพด้วยวงจร Deming จึงส่งผลให้การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ตามแนวทางสมรรถนะขององค์กรได้รับการยอมรับให้เป็นตัวอย่างแก่องค์การมหาชนอื่น

**คำสำคัญ** สมรรถนะ, การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์, วงจรคุณภาพ

### Abstract

The objective of this article is to study the evolution of the human resources development's process according to Competency approach of Highland Research and Development Institute (Public Organization). This study was conducted through In-depth interview, focus group and including documentary research. The data were analyzed by content analysis and the result of this study found that the evolution of the human resources development's process according to Competency approach of this organization was planned before acting and allowed their employee to participate in every stage and every process were monitoring regularly, finally, they achieved their

goal. Their action is according to Deming's cycle and this is why this organization is accepted to be the role model for other public organization.

**Keywords** Competency, Human resources Development, Quality cycle

## บทนำ

หนึ่งในภารกิจสำคัญของรัฐ (Function of State) คือ การจัดทำบริการสาธารณะ (Public Service) เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนด้วยการจัดระเบียบให้กับสังคมและดูแลความสงบเรียบร้อยในสังคมเพื่อให้ประชาชนสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมนั้นได้อย่างปกติสุข แต่เมื่อบริบททางสังคมมีความซับซ้อนและมีการเปลี่ยนแปลงอันเนื่องมาจากการก้าวกระโดดของการพัฒนาทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ส่งผลให้เกิดการแข่งขันตลอดเวลา ทำให้การดำเนินงานในการให้บริการหรือการจัดทำบริการสาธารณะของราชการแต่เพียงฝ่ายเดียวไม่สามารถสนองตอบหรือครอบคลุมความต้องการของสาธารณชนได้ทั้งหมด หรือได้ทันเวลาเพราะระบบราชการของไทยเป็นระบบที่มีการดำเนินงานที่เต็มไปด้วยระเบียบการและขั้นตอนต่าง ๆ ทำให้เกิดความล่าช้าต่อการจัดทำบริการสาธารณะ ในขณะที่รัฐวิสาหกิจก็มีการดำเนินกิจการเพื่อรองรับภารกิจในทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ที่มีลักษณะเป็นการผลิตและจำหน่ายสินค้า โดยมุ่งที่การหารายได้หรืออย่างน้อยก็สามารถดำรงองค์การอยู่ได้ในระดับที่เหมาะสม ดังนั้นจึงทำให้เกิดหน่วยงานรูปแบบใหม่เพื่อตอบสนองความต้องการในการให้บริการสาธารณะที่หน่วยงานภาครัฐหรือรัฐวิสาหกิจไม่สามารถตอบสนองได้ หน่วยงานดังกล่าวคือ องค์กรมหาชน

สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (องค์การมหาชน) หรือ Highland Research and Development Institute (Public Organization) ได้รับการจัดตั้งอย่างเป็นทางการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548 โดยเน้นการสนับสนุนและการขยายผลงานโครงการหลวง ในการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมบนพื้นที่สูงของประเทศไทย (สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ, 2556: สื่อบนออนไลน์)

สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (องค์การมหาชน) ให้ความสำคัญกับการพัฒนาองค์การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ ผ่านการนำสมรรถนะมาใช้อำนวยต่อการพัฒนาองค์การและบุคลากร โดยในปี พ.ศ.2552 เป็นครั้งแรกที่สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (องค์การมหาชน) ได้มีการจัดทำสมรรถนะ (Competency) เพื่อนำมาพัฒนาบุคลากร โดยมีการจัดทำเป็นรูปเล่มพจนานุกรมสมรรถนะ อันประกอบด้วยรายละเอียดของ สมรรถนะองค์การ สมรรถนะหลักของบุคลากร และสมรรถนะกลุ่มงาน รวมทั้งมีรายละเอียดของแผนการพัฒนาบุคลากรรายบุคคล (Individual Development Plan- IDP) ประกอบด้วย ดังนั้นจึงทำให้องค์การมีแนวทางในการพัฒนาทรัพยากรบุคคลที่ชัดเจน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2554: 114)

สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (องค์การมหาชน) ดำเนินการจัดทำแผนการพัฒนาบุคลากรรายบุคคลต่อเนื่องมาทุกปี และภายหลังจากการนำสมรรถนะมาใช้ในปีแรก ทางสถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (องค์การมหาชน) มีคะแนนจากการประเมินผลตามเกณฑ์การปฏิบัติงานตามคำรับรองปฏิบัติราชการขององค์การมหาชน ในปี 2553 ในมิติที่ 4 ด้านการกำกับดูแลกิจการและการพัฒนาองค์การ ถึง



4.7608 จากคะแนนเต็ม 5 คะแนน และในปีงบประมาณ 2555 ทางสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ หรือ ก.พ.ร. ได้ยกให้การพัฒนาศูนย์บริการบุคคลของสถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (องค์การมหาชน) เป็นตัวอย่างตัวชี้วัดความสำเร็จในการพัฒนาบุคลากร โดยใช้แนวทางสมรรถนะตามคู่มือการประเมินผลการปฏิบัติงานตามคำรับรองการปฏิบัติงานขององค์การมหาชน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555

การที่การดำเนินการพัฒนาบุคลากรตามแนวทางสมรรถนะของสถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (องค์การมหาชน) ได้รับการยอมรับว่าเป็นแนวปฏิบัติที่ดีที่สุด และถูกจัดเป็นตัวอย่างในคู่มือการประเมินผลการปฏิบัติงานตามคำรับรองการปฏิบัติงานขององค์การมหาชน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 ทำให้ผู้วิจัยเกิดความสนใจที่จะทำการศึกษาว่า การได้รับการยอมรับให้เป็นตัวอย่างแก่องค์การมหาชนอื่น ๆ นี้ สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (องค์การมหาชน) มีพัฒนาการของกระบวนการพัฒนาศูนย์บริการมนุษย์ตามแนวทางสมรรถนะอย่างไร เพื่อใช้เป็นแนวทางต่อองค์การมหาชนองค์การอื่นในการพัฒนาศูนย์บริการมนุษย์ตามแนวทางสมรรถนะ

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาพัฒนาการของกระบวนการพัฒนาศูนย์บริการมนุษย์ตามแนวทางสมรรถนะของสถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (องค์การมหาชน)

### ประโยชน์ของการวิจัย

ทราบพัฒนาการของกระบวนการพัฒนาศูนย์บริการมนุษย์ตามแนวทางสมรรถนะของสถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (องค์การมหาชน) เพื่อสามารถใช้เป็นตัวแบบให้องค์การมหาชนอื่นได้

### ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้มีหน่วยในการศึกษาวิจัยคือสถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (องค์การมหาชน) เพื่อศึกษาพัฒนาการของกระบวนการพัฒนาศูนย์บริการมนุษย์ตามแนวทางสมรรถนะของสถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (องค์การมหาชน)

### วิธีดำเนินการวิจัย

1. กลุ่มเป้าหมาย คือ บุคลากรของสถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (องค์การมหาชน) ทั้งที่เป็นบุคลากรระดับปฏิบัติงาน นักวิชาการ หัวหน้างาน และผู้บริหาร
2. การเก็บรวบรวมข้อมูล จะทำการเก็บข้อมูลจากข้อมูล 2 ประเภทคือ ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการทำการวิจัยภาคสนาม (Field Research) และข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) โดยการศึกษาค้นคว้าและเก็บรวบรวมข้อมูล ผ่านการทำวิจัยเอกสาร

(Documentary Research) จากเอกสารของสถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (องค์การมหาชน) และใช้การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพด้านเนื้อหา (Content Analysis)

## สรุปผลการวิจัย

### สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (องค์การมหาชน)

สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (องค์การมหาชน) หรือ Highland Research and Development Institute (Public Organization) แต่เดิมถูกจัดตั้งขึ้นเป็นส่วนราชการระดับกอง ในสำนักงานปลัดกระทรวงกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และได้ยกฐานะเป็นสำนักพัฒนาเกษตรที่สูงตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวงกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2545 เป็นหน่วยราชการที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยเลขานุการคณะกรรมการอำนวยการและประสานงานโครงการหลวง และปฏิบัติงานสนับสนุนมูลนิธิโครงการหลวงในด้านต่าง ๆ (สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ, 2556: สื่อออนไลน์ )

ต่อมาในปี พ.ศ. 2547 สำนักพัฒนาเกษตรที่สูงได้เปลี่ยนเป็นสถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง ในรูปแบบขององค์การมหาชน เพื่อส่งเสริมให้มีการบริหารจัดการที่มีความคล่องตัวและมีการประสานความร่วมมือของภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเข้าด้วยกันได้ดียิ่งขึ้น ทั้งนี้สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (องค์การมหาชน) ได้รับการจัดตั้งอย่างเป็นทางการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548 โดยเน้นการสนับสนุนและการขยายผลงานโครงการหลวง ในการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมบนพื้นที่สูงของประเทศไทย โดยพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ.2548 เป็นต้นมา (สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ , 2556: สื่อออนไลน์ )

วิสัยทัศน์ (Vision) ในการดำเนินงานปัจจุบันของสถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (องค์การมหาชน) คือ มุ่งการวิจัยและพัฒนาเพื่อสนับสนุนงานโครงการหลวงและขยายผลงานโครงการหลวงเพื่อให้เกิดการพัฒนาพื้นที่สูงอย่างยั่งยืน รวมทั้งเสริมสร้างและพัฒนาอุทยานหลวงราชพฤกษ์ให้เป็นแหล่งความรู้พืชสวนความหลากหลายทางชีวภาพ และแหล่งท่องเที่ยวที่มีคุณภาพระดับนานาชาติ

### พันธกิจ (Mission)

- 1) ส่งเสริม สนับสนุน การวิจัยและพัฒนางานโครงการหลวง
- 2) สนับสนุนการวิจัย รวบรวม รักษาและพัฒนาต่อยอดภูมิปัญญาท้องถิ่น รวมทั้งรักษาคุณค่าและสร้างประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพบนพื้นที่สูง
- 3) ส่งเสริมและประสานความร่วมมือกับมูลนิธิโครงการหลวงและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการวิจัยพัฒนาและถ่ายทอดองค์ความรู้และพัฒนาการเรียนรู้ของชุมชน เพื่อให้ชุมชนมีความเข้มแข็งภายใต้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและสอดคล้องกับแนวทางของโครงการหลวง รวมทั้งการสนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการฟื้นฟูและรักษาสิ่งแวดล้อม
- 4) จัดให้มีการศึกษา ค้นคว้า วิจัย พัฒนาและเผยแพร่ข้อมูลและสารสนเทศเกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่สูงอย่างครบวงจร ตลอดจนเป็นศูนย์ประสานงานและส่งเสริมการดำเนินการดังกล่าว

5) เสริมสร้างเครือข่ายความร่วมมือและแลกเปลี่ยนการวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูงทั้งภายในและต่างประเทศ

6) พัฒนาอุทยานหลวงราชพฤกษ์ให้เป็นแหล่งเรียนรู้ทางการเกษตร ความหลากหลายทางชีวภาพ และแหล่งท่องเที่ยวที่มีคุณภาพ

ยุทธศาสตร์

- 1) ยุทธศาสตร์การวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง
- 2) ยุทธศาสตร์การถ่ายทอดความรู้และเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่ชุมชน
- 3) ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างประสิทธิภาพการบริหารจัดการ
- 4) ยุทธศาสตร์โครงการบริหารจัดการอุทยานหลวงราชพฤกษ์

ปัจจุบัน สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (องค์การมหาชน) ประกอบด้วยสำนักหรือหน่วยงานหลัก 7 สำนัก ได้แก่

- 1) สำนักวิจัย ประกอบด้วยกลุ่มงานเพิ่มผลผลิต กลุ่มงานทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และกลุ่มบริหารจัดการงานวิจัย
- 2) สำนักพัฒนา ประกอบด้วยกลุ่มงานสนับสนุนโครงการหลวง กลุ่มปฏิบัติงานขยายผลโครงการหลวง ศูนย์จัดการความรู้และเครือข่ายการเรียนรู้และกลุ่มงานตลาด
- 3) อุทยานหลวงราชพฤกษ์ ประกอบด้วย ฝ่ายวิชาการและสวน ฝ่ายการตลาดและกิจกรรม และฝ่ายอำนวยการ
- 4) สำนักงานกรุงเทพฯ
- 5) สำนักแผนงานและสารสนเทศ ประกอบด้วย กลุ่มแผนงานและพัฒนาโครงการ กลุ่มติดตามและประเมินผล และศูนย์ข้อมูลและสารสนเทศ
- 6) สำนักอำนวยการ ประกอบด้วย ฝ่ายคลัง ฝ่ายพัสดุ ฝ่ายอาคารและสถานที่ ฝ่ายบุคคล ฝ่ายธุรการและประชาสัมพันธ์
- 7) หน่วยตรวจสอบภายใน

แม้ว่าสถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (องค์การมหาชน) จะเคยเป็นหน่วยราชการในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มาตั้งแต่ก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ก็ตาม แต่สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (องค์การมหาชน) ก็ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาองค์การเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ ทั้งนี้ผ่านการนำระบบสมรรถนะมาใช้อำนาจต่อการพัฒนาองค์การและบุคลากร โดยในปี พ.ศ. 2552 เป็นครั้งแรกที่สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (องค์การมหาชน) ได้มีการจัดทำระบบสมรรถนะ (Competency) เพื่อนำมาพัฒนาบุคลากรขององค์การ ซึ่งในการจัดทำระบบสมรรถนะนี้ ได้มีการกำหนดสมรรถนะหลักขององค์การ (Organization Competencies) และกำหนดสมรรถนะหลักของบุคลากร (Core Employee Competencies) รวมทั้งกำหนดสมรรถนะกลุ่มงาน (Functional Competencies) ไว้ครอบคลุมทั้งทักษะ ความรู้และคุณลักษณะ เพื่อรองรับและส่งเสริมให้บุคลากรขององค์การพร้อมที่จะพัฒนาตนเองและองค์การ ต่อมาในปี พ.ศ.2554 ทางสถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (องค์การมหาชน) ได้รับถ่ายโอน

ภารกิจให้มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลสวนเฉลิมพระเกียรติฯ ราชพฤกษ์ 2549 ทำให้หน่วยงานต้องมีการปรับวิสัยทัศน์และพันธกิจขององค์การเพื่อรองรับหน้าที่ที่เพิ่มขึ้น

### **การจัดทำสมรรถนะ (Competency) ของสถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (องค์การมหาชน)**

สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (องค์การมหาชน) ได้เริ่มให้ความสนใจในการนำแนวทางสมรรถนะมาใช้ในองค์การตั้งแต่ปี 2549 โดยการประชุมคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของสถาบัน ได้มีการมอบหมายให้ที่ปรึกษา ทำการสืบค้นจากสื่อออนไลน์เพื่อทำการเปรียบเทียบสมรรถนะ (benchmarking) กับหน่วยงานวิจัยและพัฒนาอื่น ๆ ที่มีอยู่ในประเทศไทย แต่ก็ไม่พบข้อมูลที่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ ดังนั้นทางคณะกรรมการบริหารงานบุคคลและที่ปรึกษาจึงมีความคิดเห็นร่วมกันว่าควรว่าจ้างผู้มีประสบการณ์จากภายนอกองค์การมาเป็นผู้จัดทำเรื่องดังกล่าวให้ ภายใต้โครงการพัฒนาบุคลากรเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานด้านการเสริมสร้างประสิทธิภาพองค์การและการบริหารจัดการโดยนำแนวคิดสมรรถนะ (Competency) มาเป็นแนวทางหลักในการพัฒนาบุคลากรของสถาบัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน

ผู้เชี่ยวชาญและทีมงาน ได้ทำการศึกษา วิเคราะห์และกำหนดสมรรถนะองค์กร และสมรรถนะหลักของแต่ละตำแหน่ง รวมทั้งออกแบบเครื่องมือการประเมิน วิธีการประเมินสมรรถนะ เพื่อหาช่องว่างสมรรถนะ (Competency gap) และออกแบบการพัฒนาบุคลากรรายบุคคลตามแนวทางสมรรถนะ (สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง, 2551)

การกำหนดสมรรถนะองค์กร (Organization competency) ได้ศึกษาวิเคราะห์วิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์ของสถาบันฯ และทำการกำหนดและนำเสนอสมรรถนะองค์กรให้ที่ประชุมคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของสถาบันฯ พิจารณา ทั้งนี้ได้ข้อสรุปสมรรถนะองค์กรในการประชุมคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของสถาบัน ครั้งที่ 4/ 2551 เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม พ.ศ. 2551 ให้สมรรถนะองค์กรของสถาบันฯ คือ 1) องค์กรแห่งการเรียนรู้ 2) องค์กรที่มีความเป็นมืออาชีพ และ 3) องค์กรที่มีความสามารถในการจัดการและประยุกต์ความรู้สู่การพิจารณา

การกำหนดสมรรถนะหลัก (Core Competency) ของสถาบันฯ ทำโดยสำรวจการกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) พันธกิจ (Mission) กลยุทธ์ (Strategy) แล้วนำมาวิเคราะห์เพื่อหาสมรรถนะหลัก จากนั้นจึงกำหนดนิยามให้แต่ละสมรรถนะหลัก แล้วจึงกำหนดระดับสมรรถนะของสมรรถนะหลัก (Proficiency Level) รวมทั้งให้นิยามความคาดหวังแต่ละระดับ ขึ้นต่อมา กำหนดสมรรถนะในหน้าที่รับผิดชอบ (Functional Competency) โดยกำหนดแนวทางการออกแบบงาน (Job Design) โดยจัดแบ่งกลุ่มงานภายในสถาบัน และระดมความคิดจากกลุ่มบุคลากรทุกระดับ แล้วจึงจัดทำนิยามของสมรรถนะในหน้าที่รับผิดชอบแต่ละกลุ่มงาน แล้วจึงกำหนดระดับสมรรถนะแต่ละสมรรถนะ จากนั้นจึงสร้างคู่มือแบบประเมินสมรรถนะ กำหนดกรอบระยะเวลาในการประเมิน แล้วจึงนำผลที่ได้จากการประเมินมาเป็นแนวทางวางแผนการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากร และกำหนดแผนการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากร (ดวงพร ไชยชนะ, สัมภาษณ์)

หลังจากได้กรอบการจัดทำสมรรถนะและมีการประเมินสมรรถนะเพื่อหาช่องว่าง และวางแผนพัฒนาบุคลากรรายบุคคล (Individual Development Plan: IDP) แล้ว ทางสถาบันฯ ได้ตามตัวชี้วัดตามข้อตกลงกับสำนักงาน ก.พ.ร. ด้านบุคคล พ.ศ. 2552 โดยมีผลการดำเนินงานดังนี้

1) มีการประเมินขีดสมรรถนะตำแหน่งงานหลักทุกตำแหน่ง พร้อมทั้งวิเคราะห์ Competency Gap รายบุคคล

2) นำผลการประเมินขีดสมรรถนะตำแหน่งงานหลักและผลการวิเคราะห์ Competency Gap ไปใช้ในการวางแผนพัฒนาบุคลากรรายบุคคล (IDP)

3) มีการพัฒนาบุคลากรตาม core Competency และ Functional Competency ไปบ้างแล้ว รวม 5 หลักสูตรและจะส่งบุคลากรไปพัฒนาตามแผนพัฒนารายบุคคลพร้อมทั้งสรุปผลการดำเนินการ

4) กำหนดเป้าหมายจำนวนบุคลากรที่มีผลการประเมินขีดสมรรถนะในระดับที่ดีขึ้นหรือเหมาะสมกับตำแหน่งไม่น้อยกว่า ร้อยละ 50

5) บุคลากรจำนวน 10 คน มีผลการประเมินขีดสมรรถนะในระดับที่ดีขึ้นหรือเหมาะสมกับตำแหน่งโดยได้มีการคัดเลือกบุคลากรที่เป็น Talent Group จำนวน 10 คน โดยมีเกณฑ์สรรหาและคัดเลือกดังนี้คือ เป็นบุคลากรที่มีศักยภาพและสามารถพัฒนาให้เป็นบุคลากรที่มีความหวังใหม่กับสถาบันได้ และมีอายุไม่เกิน 45 ปี โดยแบ่งเป็น อายุต่ำกว่า 35 ปี จำนวน 5 คน และ อายุ 35 ปีขึ้นไป – 40 ปี จำนวน 5 คน ผลการคัดเลือก Talent Group จำนวน 10 คน เป็นเพศชาย 1 คน และ เพศหญิง 9 คน ประกอบด้วยบุคลากรจากสำนักวิจัย 3 คน, สำนักพัฒนา 3 คน, สำนักอำนวยการ 2 คน และสำนักแผนงานและสารสนเทศ 2 คน

#### การจัดทำแผนพัฒนาบุคลากรปี 2552

1) พิจารณาจาก Competency Gap ที่บุคลากรยังขาดมากและมีความจำเป็นต้องคอร์รัปหรือมีผลกระทบต่องาน โดยผู้อำนวยการแต่ละสำนักกับบุคลากรแต่ละคนร่วมกันกำหนด IDP ของตนเอง โดยกำหนด 3 เรื่อง ต่อคน

2) เครื่องมือและวิธีการในการพัฒนา ประกอบด้วย การฝึกอบรม (training) และการพัฒนาด้วยวิธีอื่นที่ไม่ใช่การฝึกอบรม (Non training) ได้แก่ การดูงานนอกสถานที่ (Site visit), การสอนงาน (Coaching), การเพิ่มคุณค่าในงาน (Job Enrichment), โปรแกรมพี่เลี้ยง (Mentoring Program) และการเรียนรู้ด้วยตนเอง (self learning)

3) การดำเนินการพัฒนาบุคลากรรายบุคคลโดยการฝึกอบรมแบ่งเป็น 3 ลักษณะ คือ (1) หลักสูตรร่วมโดยฝ่ายบุคคลเป็นผู้ดำเนินการ (2) หลักสูตรเฉพาะโดยแต่ละสำนักเป็นผู้ดำเนินการ (3) หลักสูตรนอกเหนือ 2 หลักสูตรแรก โดยผู้บังคับบัญชาและผู้ปฏิบัติงานเป็นผู้เลือกวิธีดำเนินการ

4) วิธีการประเมิน โดยใช้แบบทดสอบก่อนและหลังการฝึกอบรมในบางหลักสูตร และภายหลังการพัฒนาใช้แบบประเมินให้ผู้บังคับบัญชาประเมิน โดยการประเมินนั้นจะใช้แบบประเมินซึ่งแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนแรก ผู้ปฏิบัติสรุปผลการพัฒนาตนเองให้ผู้บังคับบัญชาทราบ และส่วนที่สอง ผู้บังคับบัญชาประเมินโดยนำพจนานุกรมสมรรถนะเป็นแนวทางในการประกอบการประเมิน และสังเกตพฤติกรรมต่าง ๆ ประกอบ จากนั้นฝ่ายบุคคลเป็นผู้รวบรวม สรุปผลการพัฒนาบุคลากรเพื่อนำมาวิเคราะห์และสรุปผล และนำเสนอแก่ผู้อำนวยการสถาบันฯ ทั้งนี้สำหรับกลุ่ม Talent Group จำนวน 10 คนนั้น นอกจากจะถูกประเมินโดยผู้บังคับบัญชาโดยตรงซึ่งก็คือผู้อำนวยการสำนักที่ตนสังกัดแล้ว จะต้องถูกประเมินโดยคณะกรรมการอันประกอบไปด้วยผู้อำนวยการสถาบันฯ หัวหน้าฝ่ายบุคคลและเจ้าหน้าที่บุคคลประเมินด้วย

### ผลการพัฒนาบุคลากรประจำปีงบประมาณ 2552

1) การพัฒนาโดยการฝึกอบรมรวมทั้งสิ้น 34 หลักสูตร เป็นหลักสูตรที่เกี่ยวกับ สมรรถนะหลัก (Core competency) จำนวน 6 หลักสูตร และเป็นหลักสูตรที่เกี่ยวกับสมรรถนะกลุ่มงาน (Functional competency) จำนวน 25 หลักสูตร และมีหลักสูตรอื่น ๆ ที่ผู้อำนวยการสถาบันเห็นชอบ จำนวน 3 หลักสูตร

2) บุคลากร 37 คน จาก 52 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 71 มีผลการประเมินขีดสมรรถนะดีขึ้นไป 1 ระดับ อย่างน้อย 2 ด้าน

3) Talent Group จำนวน 10 คน มีขีดสมรรถนะดีขึ้นไป 1 ระดับ ทั้ง 3 ด้าน

และภายหลังจากการดำเนินการในปี 2552 สิ้นสุดลง ทางสถาบันฯ ได้จัดการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับแนวทางการปรับปรุงสมรรถนะของสถาบัน โดยมีการแก้ไขปรับปรุงพจนานุกรมสมรรถนะและจัดประชุมวางแผนเพื่อดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาบุคลากรรายบุคคล (IDP) ปีงบประมาณ 2553 โดยมีขั้นตอนดังต่อไปนี้ (สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง, 2552)

1) จัดทำข้อมูลเบื้องต้นหลักสูตรการพัฒนาบุคลากรตามสมรรถนะหลักและสมรรถนะกลุ่มงาน ส่งสำนักต่าง ๆ

2) สำรวจความต้องการการฝึกอบรม (Training Need) โดยใช้แบบสอบถาม

3) จัดทำร่างแผนพัฒนาบุคลากรรายบุคคล (IDP)

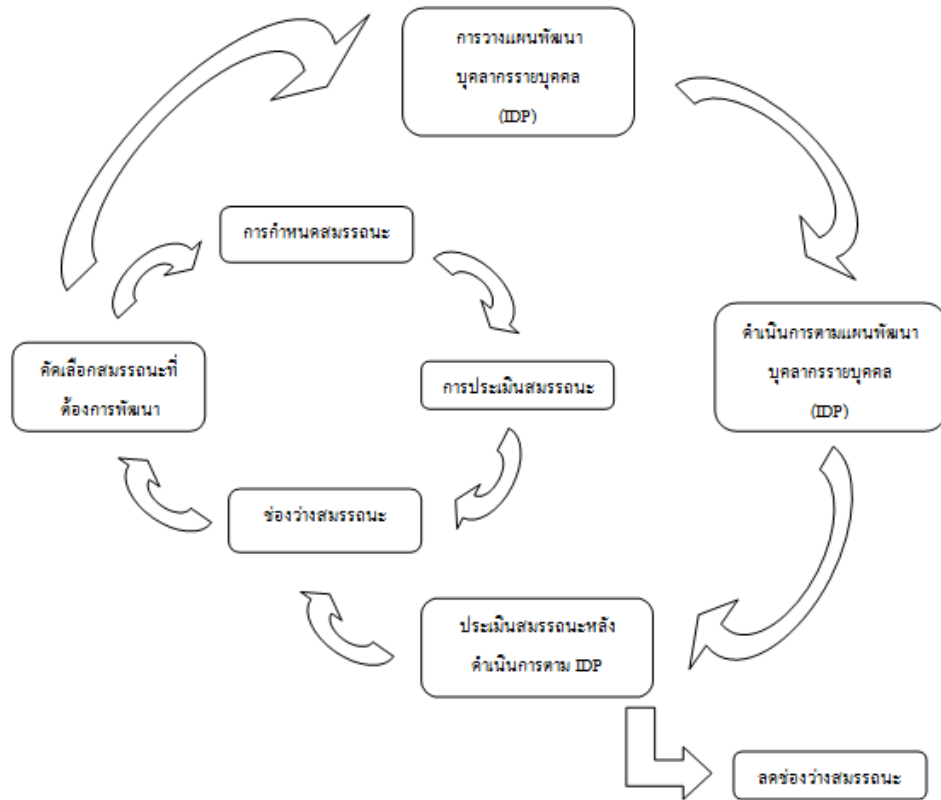
4) ดำเนินการตามแผนฯ

5) ติดตามและประเมินผล

### อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

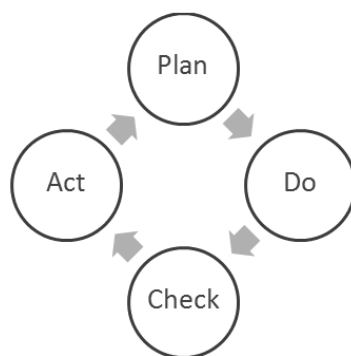
#### อภิปรายผล

พัฒนาการของกระบวนการการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ตามแนวทางสมรรถนะของสถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (องค์การมหาชน) นั้น มีการวางแผนและประชุมทบทวนการดำเนินการก่อนลงมือปฏิบัติในทุกขั้นตอน และมีการเปิดโอกาสให้พนักงานเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน อีกทั้งมีการติดตามตรวจสอบผลการดำเนินการในแต่ละขั้นตอนอย่างสม่ำเสมอจนสามารถบรรลุเป้าหมายที่องค์กรตั้งไว้ โดยสามารถสรุปเป็นแผนภาพ 1.1 ดังนี้



แผนภาพ 1.1 แสดงวงจรของพัฒนาการของกระบวนการการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ตามแนวทางสมรรถนะของสถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (องค์การมหาชน) ซึ่งการดำเนินการในรูปแบบดังกล่าวนี้ มีความสอดคล้องกับการควบคุมคุณภาพด้วยวงจร Deming (อีโตชิ คูเมะ, 2540: 60) ดังแผนภาพที่ 1.2

แผนภาพที่ 1.2 วงจรคุณภาพของ Deming



จากแผนภาพที่ 1.1 แสดงให้เห็นว่า การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ตามแนวทางสมรรถนะของสถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (องค์การมหาชน) มีการวางแผน, ดำเนินการตามแผน, ติดตามตรวจสอบ และแก้ไขปรับปรุง ซึ่งสอดคล้องตามวงจรคุณภาพของ Deming (แผนภาพที่ 1.2) และด้วยเหตุนี้จึงส่งผล

ให้การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ตามแนวทางสมรรถนะขององค์กร มีการดำเนินการที่เป็นระบบ มีวิชาการรองรับ มีความโปร่งใส มีข้อมูลประจักษ์ และสามารถสร้างแรงจูงใจแก่ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ทำให้องค์กรมีผลงานที่มีคุณภาพสูงได้

#### **ข้อเสนอแนะการวิจัยครั้งต่อไป**

จากผลการศึกษาครั้งนี้ สิ่งที่ต้องทำการศึกษาต่อยอดคือ การศึกษาวิเคราะห์หาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในแต่ละขั้นตอน (Plan, Do, Check, Act) เพื่อนำมาเป็นต้นแบบแก่หน่วยงานอื่นในการเริ่มต้นนำแนวทางสมรรถนะมาใช้ในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้สัมฤทธิ์ผล



## เอกสารอ้างอิง

- ชาย โพธิ์ลีตา. 2547. **ศาสตร์และศิลป์แห่งการวิจัยเชิงคุณภาพ**. สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล. นครปฐม: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด.
- ราชกิจจานุเบกษา. **พระราชกฤษฎีกา จัดตั้งสถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง พ.ศ. 2548**. เล่มที่ 120 ตอนที่ 100 ก.23 กันยายน 2548 หน้า 4
- สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (องค์การมหาชน). **แผนยุทธศาสตร์สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (องค์การมหาชน)ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2555 – 2559)**.
- \_\_\_\_\_. 2551. เอกสารประกอบการประชุม คณะอนุกรรมการพัฒนาและบริหารงานบุคคล ครั้งที่ 1/2551.
- \_\_\_\_\_. 2552. เอกสารประกอบการประชุม คณะอนุกรรมการพัฒนาและบริหารงานบุคคล ครั้งที่ 6/2552.
- \_\_\_\_\_. 2552. เอกสารประกอบการประชุม คณะอนุกรรมการพัฒนาและบริหารงานบุคคล ครั้งที่ 7/2552.
- \_\_\_\_\_. 2552. รายงานผลการศึกษาโครงการการจัดทำ ระบบสมรรถนะ (Competency) ของ สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (องค์การมหาชน). สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ “โครงสร้าง – แผนผังองค์กร สถาบันวิจัยและพัฒนา พื้นที่สูง (องค์การมหาชน)” เอกสารอิเล็กทรอนิกส์. [ระบบออนไลน์] แหล่งที่มา [http://www.oic.go.th/ginfo/asp/f\\_moreinfo.asp?id=G\\$0503016](http://www.oic.go.th/ginfo/asp/f_moreinfo.asp?id=G$0503016) (1 มีนาคม 2556)
- สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ., 2542. **องค์การมหาชน: มิติใหม่ของ หน่วยงานภาครัฐ**. กรุงเทพฯ.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. 2554. **คู่มือการประเมินผลการปฏิบัติงานตามคำรับรอง ขององค์การมหาชน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรี และราชกิจจานุเบกษา.
- \_\_\_\_\_. “รายงานการประเมินผลตามคำรับรองการปฏิบัติงาน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553”. เอกสารอิเล็กทรอนิกส์. [ระบบออนไลน์] แหล่งที่มา <http://po.opdc.go.th/files/20120228040226>. (25 เมษายน 2556)
- สุภางค์ จันทวานิช. **วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531.
- อีโตชิ คูเมะ. 2540. **Management By Quality (MBQ)**. กรุงเทพฯ: บริษัท ส. เอเชียเพรส จำกัด

การสรรหาและการคัดเลือกอาสาสมัครขององค์การไม่แสวงหากำไร  
(มูลนิธิสานสัมพันธ์ครอบครัว)

Volunteer Recruitment and Selection of Non Profit Organization  
(Family Connection Foundation: FCF)

นางสาวสลิลา ไชยวงศ์  
รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สำนักศึกษารัฐประศาสนศาสตร์  
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่  
E-mail: [salilachaiwong@gmail.com](mailto:salilachaiwong@gmail.com)

---

**บทคัดย่อ**

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการสรรหาและการคัดเลือกอาสาสมัครของมูลนิธิสานสัมพันธ์ครอบครัว โดยรวบรวมข้อมูลจากแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง จากเจ้าหน้าที่มูลนิธิ 1 คนและเจ้าหน้าที่โครงการจำนวน 3 คน วิเคราะห์ข้อมูลแบบอุปนัยและการจำแนกข้อมูล ผลการวิจัยพบว่า มูลนิธิมีกระบวนการสรรหาและการคัดเลือกอาสาสมัครสอดคล้องกับแนวคิดการจัดการอาสาสมัครขององค์การไม่แสวงหากำไร โดยพิจารณาคัดเลือกอาสาสมัครจากใบสมัครและประวัติโดยย่อจากเว็บไซต์ของมูลนิธิ จากนั้นจึงสัมภาษณ์เชิงลึกโดยผู้จัดการโครงการ เกี่ยวกับความสามารถและความถนัดว่าเหมาะสมที่จะทำงานร่วมกับโครงการใด และตำแหน่งงานใดของมูลนิธิ จึงจัดทำใบบรรยายคุณลักษณะงานเฉพาะตำแหน่งนั้นๆ ได้อย่างละเอียดและชัดเจน ซึ่งช่วยลดปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากความแตกต่างหลากหลายได้

**คำสำคัญ** การจัดการอาสาสมัคร, อาสาสมัคร, การสรรหาและการคัดเลือก, ความแตกต่าง

**Abstract**

This research aimed to study recruitment and selection of volunteer of FCF non-profit organization. Data collection is performed using semi-structured interview a foundation staff and 3 project staffs. Analytic induction and typological analysis found that the recruitment and selection of FCF is according to volunteer management concepts of NPO. FCF screen volunteer by application and resume through the FCF's website. Then, in-depth interview by project manager make them to understand attitude and aptitude and properly allocate job and provide job description to minimize conflicts at work due to differences.

**Key words** Volunteer management, Volunteer, Recruitment and selection, Differences

## บทนำ

ในปัจจุบันสภาพการณ์ทางสังคมได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้เกิดปัญหาทางสังคมเพิ่มมากขึ้น หลายปัญหาที่มีความซับซ้อนและทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น และส่งผลกระทบต่อการพัฒนาสังคมโดยรวมของประเทศ จึงจำเป็นต้องมีการจัดระบบและกลไกต่างๆ เพื่อรองรับในการป้องกันแก้ไขปัญหาและพัฒนาสังคมให้ดีขึ้น การจัดสวัสดิการสังคมถือเป็นกลไกหลักที่สำคัญยิ่งในการพัฒนาสังคม และเสริมสร้างความมั่นคงในการดำรงชีวิตให้แก่ประชาชน

รูปแบบการจัดสวัสดิการแบบพหุลักษณะที่เพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมขององค์กรพัฒนาเอกชนและองค์การสาธารณประโยชน์ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคองค์กรสวัสดิการชุมชน ภาคท้องถิ่น และภาคประชาคม เชื่อมโยงระบบการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพยากรทางสังคม การจัดความสัมพันธ์เชิงพื้นที่ และเน้นกระบวนการเรียนรู้ การเคารพยอมรับในภูมิปัญญาท้องถิ่น สามารถตอบสนองกับกลุ่มเป้าหมายที่หลากหลาย ส่งผลให้เกิดกลไกการทำงานในลักษณะใหม่ เช่น จิตอาสา ความรับผิดชอบทางสังคมของภาคธุรกิจเอกชน กองทุนสังคมจะออมทรัพย์ เป็นต้น (กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์: 2551)

จากสภาพปัญหาและการเล็งเห็นความสำคัญของบทบาทองค์กรพัฒนาเอกชนและองค์การสาธารณประโยชน์ที่มีต่อการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้ด้อยโอกาสและผู้ที่ไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากรสังคมได้ สืบให้เห็นว่าองค์กรไม่แสวงหากำไรเป็นอีกหนึ่งหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องและดำเนินงานช่วยเหลือกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ที่หน่วยงานภาครัฐอาจยังให้การสนับสนุนและช่วยเหลือได้ไม่ทั่วถึง ซึ่งองค์กรไม่แสวงหากำไรแต่ละองค์กรมีพันธกิจและวัตถุประสงค์การดำเนินงานที่แตกต่างกันไป โดยส่วนใหญ่มีอาสาสมัครเป็นบุคลากรสำคัญขององค์กรไม่แสวงหากำไร ในการขับเคลื่อนให้เกิดการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

อาสาสมัครไม่เพียงมีความสำคัญต่อองค์กรไม่แสวงหากำไรเท่านั้น แต่อาสาสมัครมีความสำคัญต่อภาครัฐ เพราะอาสาสมัครช่วยสร้างสังคมอย่างยั่งยืนผ่านการมีส่วนร่วมและเป็นการสร้างมูลค่าเพิ่มจากบริการภาครัฐ โดยช่วยสร้างสังคมอย่างยั่งยืนจากการที่คนมาทำงานร่วมกันเพื่อประโยชน์ของชุมชนผ่านงานอาสาสมัคร เป็นการสร้างสายใยแห่งความเชื่อใจและก่อให้เกิดการร่วมมือกันทำให้คนที่มาจากต่างภาษา วัฒนธรรม และศาสนา มาร่วมมือช่วยเหลือกันเข้าใจซึ่งกันและกัน กลายเป็นความกลมกลืนทางสังคม ซึ่งมีหลายภารกิจที่ไม่สามารถทำได้โดยภาครัฐฝ่ายเดียว แต่สามารถสำเร็จลุล่วงได้ด้วยการทำงานเป็นทีมกับอาสาสมัคร อาสาสมัครช่วยนำบุคคลที่ถูกแบ่งแยกออกไปจากสังคมให้กลับเข้าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับกลุ่มโดยมีความมุ่งหมายในการสร้างสังคมให้ดีขึ้นร่วมกัน และเป็นการสร้างมูลค่าเพิ่มจากบริการภาครัฐ (มูลนิธิกองทุนไทย: ระบบออนไลน์)

อาสาสมัครเป็นหนึ่งในองค์ประกอบขององค์กรไม่แสวงหากำไร ดังนั้นจึงเป็นทรัพยากรบุคคลที่สำคัญขององค์กรไม่แสวงหากำไร แต่ผู้บริหารองค์กรมักละเลยและไม่ให้ความสำคัญแก่อาสาสมัคร มีผลการศึกษาหนึ่ง ระบุว่า อาสาสมัครจำนวนมากกว่า 1 ใน 3 ของอาสาสมัครทั้งหมด มีแนวโน้มที่จะไม่เข้าร่วมเป็นอาสาสมัครกับองค์กรในปีถัดไป ซึ่งคิดเป็นมูลค่าด้านแรงงานที่สูญเสียไปมากถึง 380 ล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐ และผลการศึกษาของ Yong Nonprofit Professionals Network, 2007 พบว่าคนที่ทำงานในองค์กรไม่แสวงหากำไรจะไม่ทำงานต่อในปีถัดไป คิดเป็นร้อยละ 45 ของ

อาสาสมัครทั้งหมด ซึ่งมีสาเหตุจากความเบื่อหน่ายปัญหาต่างๆ (David Eisnerand others, 2009) ดังนั้นเพื่อแก้ไขปัญหาและสถานการณ์ดังกล่าว องค์กรไม่แสวงหากำไรต้องพัฒนาวิธีการเชิงกลยุทธ์ เพื่อใช้จัดการช่องว่างระหว่างทักษะ ความรู้และความสามารถของอาสาสมัครกับงานที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งมักถูกมองข้ามและละเลยจากผู้บริหารองค์กร องค์กรไม่แสวงหากำไรจำนวนมากยังไม่สามารถทำให้อาสาสมัครเป็นทรัพยากรบุคคลที่มีมูลค่าสูงสุดได้ เพราะขาดการพัฒนาแนวทางการจัดการและใช้อาสาสมัคร ซึ่งในความเป็นจริงพบว่า ในแต่ละปีองค์กรไม่แสวงหากำไรต้องสูญเสียอาสาสมัครไปเป็นจำนวนมาก ดังนั้นการแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าวสามารถทำได้โดยการพัฒนากลยุทธ์และการจัดการความสามารถของอาสาสมัคร โดยให้ความสำคัญต่อการสรรหา การพัฒนาอาสาสมัคร สภาพแวดล้อมในการทำงานและการรักษาไว้ซึ่งอาสาสมัคร ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นสิ่งที่ผู้บริหารต้องให้ความสนใจ และทำความเข้าใจ เพื่อให้อาสาสมัครเป็นเครื่องมือช่วยแก้ไขปัญหามารุนแรงในสังคมต่อไปได้ (David Eisnerand others, 2009)

อาสาสมัครเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจอย่างแพร่หลาย ในปีพ.ศ. 2543 The United Nations ได้ประกาศให้เป็นปีแห่งอาสาสมัครสากล (International Year of the Volunteer) และกำหนดให้วันที่ 5 ธันวาคมของทุกปีเป็นวันอาสาสมัครสากล (International Volunteer Day) ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าอาสาสมัครเป็นประเด็นที่มีความสำคัญและมีบทบาทต่อสังคมมากขึ้น (Tracy Daniael Connors, 2001: 754) สำหรับสังคมไทย อาสาสมัครไม่ใช่ประเด็นใหม่ เพราะประเทศไทยเริ่มต้นการมีอาสาสมัคร ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2436 เนื่องจากมีการก่อตั้งสภาอุณาโลมแดงแห่งชาติสยาม (สภากาชาดไทย, ม.ป.ป.) ซึ่งนอกจากสภากาชาดไทย ยังมีองค์กรทางศาสนาได้ถือกำเนิดขึ้นในเวลาใกล้เคียง โดยมีคณะมิชชันนารีโปรเตสแตนต์เข้ามาในประเทศไทยเป็นครั้งแรก (ชัชชัย คุ่มทวีพร อังโน สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546) เพื่อทำการเผยแพร่ศาสนาคริสต์และให้การช่วยเหลือด้านการรักษาพยาบาลโดยไม่แสวงหาผลกำไรตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

หลังประสบภัยสึนามิเมื่อปีพ.ศ. 2549 ได้พิสูจน์ให้เห็นว่า คนไทยมีความเอื้ออาทรต่อผู้ที่ทุกข์ยาก จนก่อให้เกิดกระแสอาสาสมัครขึ้นอีกครั้ง โดยไม่แบ่งแยกประเทศ ชนชั้น เพศ อาสาสมัครหลากหลายได้หลั่งไหลเข้าไปร่วมเป็นเหมือนฟันเฟืองที่ขับเคลื่อนกลไกให้สึนามิผ่านไปได้ด้วยความสามัคคี จึงได้เกิดกระแสจากองค์กรภาครัฐ ภาคเอกชนและองค์กรภาคประชาสังคมในการที่จะสร้างเครือข่ายอาสาสมัคร อย่างยั่งยืนผ่านการจัดการระบบอาสาสมัครให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (มูลนิธิกองทุนไทย: ระบบออนไลน์)

อย่างไรก็ตามอาสาสมัครในสถานการณ์วิกฤติมีบทบาทมากกว่าอาสาสมัครมีอาชีพหรืออาสาสมัครที่ทำงานเป็นส่วนหนึ่งขององค์กร การทำงานอาสาสมัครในประเทศไทยส่วนมากจึงอยู่ในรูปแบบเป็นครั้งคราว ขึ้นอยู่กับกิจกรรมหรือลักษณะงาน โดยลักษณะอาสาสมัครจะแตกต่างกันขึ้นอยู่กับประเภทองค์กร แต่สำหรับองค์กรไม่แสวงหากำไรที่มีอาสาสมัครเป็นทรัพยากรสำคัญ มีการจัดการอาสาสมัครอย่างเป็นระบบและมีโครงสร้าง สอดคล้องกับการสำรวจของ สถาบันวิจัยสังคม พบว่าองค์กรไม่แสวงหากำไรหรือองค์กรเพื่อการสาธารณประโยชน์ที่อาศัยอาสาสมัครเพื่อดำเนินงานหลัก และมีอาสาสมัครเป็นจำนวนมาก จะมีการบริหารจัดการอาสาสมัครอย่างเป็นระบบ เช่น มูลนิธิป่อเต็กตึ๊งตั้งและสมาคมพัฒนาประชากรและชุมชน (สถาบันวิจัยสังคม, 2546)

การจัดการอาสาสมัครอย่างเป็นระบบต้องอาศัยกระบวนการจัดการที่มีระเบียบแบบแผน ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรทั่วไป เพียงแต่การจัดการอาสาสมัครขององค์กรไม่แสวงหากำไรมีความแตกต่างที่โดดเด่นคือการสร้างแรงจูงใจและการรักษาไว้ซึ่งอาสาสมัครให้คงอยู่กับองค์กรนานที่สุด โดยปราศจากค่าจ้าง ดังนั้นบทความวิจัยนี้จึงนำเสนอส่วนหนึ่งของกระบวนการจัดการอาสาสมัครขององค์กรไม่แสวงหากำไรคือ การสรรหาและการคัดเลือกอาสาสมัคร

มูลนิธิสานสัมพันธ์ครอบครัว (Family Connection Foundation) เป็นองค์กรไม่แสวงหากำไรที่จัดตั้งขึ้นโดยชาวอเมริกันซึ่งนับถือศาสนาคริสต์ และเล็งเห็นความสำคัญของปัญหาเด็ก สตรีและผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ซึ่งเป็นกลุ่มเสี่ยง เป็นผู้ถูกระงับหรือถูกล่วงละเมิดทางเพศ และต้องการขยายความช่วยเหลือไปยังเด็กผู้ด้อยโอกาสในประเทศไทย ดังนั้นการบริหารจึงเป็นการร่วมมือระหว่างคริสตจักรในประเทศสหรัฐอเมริกาและมูลนิธิสานสัมพันธ์ครอบครัวในประเทศไทย โดยมีลักษณะการทำงานแบบโครงการ รวมทั้งสิ้น 7 โครงการ ได้แก่ โครงการบ้านสานรัก โครงการกำแพงงาม โครงการคอนนี่โฮม โครงการบ้านนกนางแอ่น โครงการทอแสง โครงการฮักโปรเจค และโครงการครีเอทีฟเซนเตอร์ แต่ละโครงการบริหารจัดการตนเอง แต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของมูลนิธิสานสัมพันธ์ครอบครัว ดังนั้นอาสาสมัครที่เข้ามาทำงานร่วมกับโครงการต้องผ่านระบบการสรรหาและการคัดเลือกของมูลนิธิ

จากความสำคัญดังกล่าว การวิจัยครั้งนี้ทำให้ทราบว่ามูลนิธิสานสัมพันธ์ครอบครัวมีแนวทางการจัดการอาสาสมัครที่สอดคล้องกับการจัดการอาสาสมัครขององค์กรไม่แสวงหากำไรอย่างไร อีกทั้งทราบถึงกระบวนการสรรหาและการคัดเลือกอาสาสมัครซึ่งถือเป็นขั้นตอนแรกและสำคัญอย่างมากต่อการคัดสรรบุคลากรเพื่อเข้ามาทำงานร่วมกับมูลนิธิ เพื่อให้สามารถดำเนินงานต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัย เรื่องการจัดการอาสาสมัครองค์กรไม่แสวงหากำไร มูลนิธิสานสัมพันธ์ครอบครัว จังหวัดเชียงใหม่ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการสรรหาและการคัดเลือกอาสาสมัครของมูลนิธิสานสัมพันธ์ครอบครัว

## ประโยชน์ของการวิจัย

เพื่อทราบความรู้เกี่ยวกับกระบวนการสรรหาและการคัดเลือกอาสาสมัครมูลนิธิสานสัมพันธ์ครอบครัว จังหวัดเชียงใหม่

## ขอบเขตของการวิจัย

บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัย เรื่องการจัดการอาสาสมัครขององค์กรไม่แสวงหากำไร มูลนิธิสานสัมพันธ์ครอบครัว จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งผู้วิจัยนำเสนอผลการศึกษาที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการสรรหาและการคัดเลือกอาสาสมัครของมูลนิธิสานสัมพันธ์ครอบครัว

ดังนั้นแนวทางที่ต้องทำการศึกษาคือ โครงสร้างการบริหาร กระบวนการจัดการอาสาสมัคร และหลักแนวคิดการสรรหาและการคัดเลือกอาสาสมัครมูลนิธิสถานสัมพันธ์ครอบครัว จังหวัดเชียงใหม่

## วิธีดำเนินการวิจัย

กลุ่มเป้าหมายคือ เจ้าหน้าที่ประจำที่ทำงานด้านการบริหารของมูลนิธิสถานสัมพันธ์ครอบครัว จำนวน 6 คน และผู้จัดการโครงการ จำนวน 7 คน โดยงานวิจัยครั้งนี้จะคัดเลือกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลด้วยวิธีการคัดเลือกตัวอย่างแบบยึดจุดมุ่งหมายของการศึกษาเป็นหลัก (purposeful sampling) และคัดเลือกจากการแนะนำต่อๆ กันไป ซึ่งเป็นการถูกเลือกมาทางอ้อม กลุ่มผู้ให้ข้อมูลประกอบด้วย ผู้จัดการมูลนิธิสถานสัมพันธ์ครอบครัว จำนวน 1 คน ผู้จัดการโครงการบ้านสานรัก โครงการบ้านนกนางแอ่นและโครงการฮักโปรเจก จำนวน 3 คน โดยใช้เกณฑ์การคัดเลือกจากโครงการที่มีพันธกิจเพื่อการสงเคราะห์เด็กและสตรีผู้ด้อยโอกาส

เครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูลคือ แบบสัมภาษณ์ (Interviewing) เป็นการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง จากผู้จัดการมูลนิธิและผู้จัดการโครงการ เพื่อให้ทราบข้อมูลการจัดการอาสาสมัคร กระบวนการสรรหาและการคัดเลือกอาสาสมัคร โดยจะทำการเก็บข้อมูลจากข้อมูล 2 ประเภทคือ ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการทำการวิจัยภาคสนาม (Field Research) และข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) โดยการศึกษาค้นคว้าและเก็บรวบรวมข้อมูล ผ่านการทำวิจัยเอกสาร (Documentary Research) จากเอกสารของมูลนิธิสถานสัมพันธ์ครอบครัว จ.เชียงใหม่

ผู้วิจัยจะนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ จดบันทึกไว้ในลักษณะการบรรยาย (Descriptive) เพื่อที่จะนำข้อมูลมาวิเคราะห์และสร้างองค์ความรู้ใหม่ ซึ่งการวิเคราะห์ผลการศึกษานี้จะใช้รูปแบบการวิเคราะห์ตามหลักทฤษฎีการวิจัยเชิงคุณภาพซึ่งผู้วิจัยจะใช้กรอบแนวคิดของสูกางค์ จันทวานิช ดังนี้ การวิเคราะห์ข้อมูลแบบอุปนัย (Analytic induction) และการวิเคราะห์ข้อมูลโดยการจำแนกข้อมูล (Typological analysis) (สูกางค์ จันทวานิช, 2549: 106 – 114)

## สรุปผลการวิจัย

### 1. ข้อมูลทั่วไป

มูลนิธิสถานสัมพันธ์ครอบครัว จังหวัดเชียงใหม่ เป็นองค์การไม่แสวงหากำไร ซึ่งดำเนินการภายใต้ความร่วมมือของชาวต่างชาติอเมริกันและคริสตจักรในประเทศสหรัฐอเมริกา ดำเนินการช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาเด็กและสตรีผู้ด้อยโอกาส มาเป็นระยะเวลากว่า 7 ปี ช่วงปีแรกของการก่อตั้งเน้นการเผยแพร่ศาสนาคริสต์แก่เด็กๆ ในชุมชนแออัดใจกลางเมืองเชียงใหม่ ต่อมา มีการจัดตั้งโครงการต่างๆ ขึ้น 7 โครงการ เพื่อความชัดเจนในการดำเนินงานและสามารถตอบสนองความต้องการของปัญหาสังคมได้

(1) โครงการบ้านสานรัก เป็นสถานสงเคราะห์เด็กบ้านสานรักภายใต้มูลนิธิสถานสัมพันธ์ครอบครัว เป็นสถานสงเคราะห์เด็กเอกชน ที่ได้รับการจดทะเบียนสังกัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดเชียงใหม่ ให้การช่วยเหลืออุปการะเลี้ยงดูเด็กและเยาวชนที่กำพร้า ด้อยโอกาส

เด็กและเยาวชนที่มีฐานะยากจนไร้ที่พักอาศัย เด็กและเยาวชนที่ถูกล่วงละเมิดและเสี่ยงต่อการถูกล่วงละเมิด

(2) โครงการบ้านนกนางแอ่น มีพันธกิจดูแลแม่วัยรุ่นและบุตร ทำงานร่วมกับหน่วยงานสังคมสงเคราะห์อื่น เช่น บ้านพักพิงใจ บ้านเด็กเวียงพิงค์ บ้านพักเด็กและครอบครัว และนักสังคมสงเคราะห์จากหน่วยงานอื่น เพื่อรับแม่เลี้ยงเดี่ยวพร้อมบุตรเข้ามาอาศัยในบ้าน ให้การสงเคราะห์ ดูแล และเยียวยารักษาสภาพจิตใจที่บอบช้ำจากการถูกระทำทารุณหรือมีอาการซึมเศร้า ตลอดจนการสอนทักษะการเลี้ยงดูบุตร ทักษะการใช้ชีวิตในสังคม

(3) โครงการ Hug Project เป็นโครงการซึ่งดำเนินการภายใต้มูลนิธิสถานสัมพันธ์ครอบครัว มีวัตถุประสงค์และพันธกิจเกี่ยวกับการยุติความรุนแรงต่อเด็กและสตรี รวมถึงต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยให้การช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกในการดำเนินคดีและปกป้องสิทธิของผู้ถูกละเมิด

(4) โครงการคอนนี่โฮม รับเลี้ยงดูเด็กที่มีปัญหา ได้รับบาดเจ็บหรือเจ็บป่วย ให้ได้รับการเยียวยารักษา เพื่ออยู่ระหว่างรอการรับไปอุปการะจากครอบครัวบุญธรรม

(5) โครงการกำแพงงาม เน้นการทำกิจกรรมสันตนาการและเสริมทักษะด้านภาษาอังกฤษให้แก่เด็กและเยาวชนในชุมชนกำแพงดิน ซึ่งเป็นชุมชนแออัดที่มีปัจจัยเสี่ยงสูงในการกระทำผิดของเด็กและเยาวชน

(6) โครงการทอแสง เป็นโครงการที่ให้ความรู้และสนับสนุนให้เด็กและเยาวชนในชุมชนแออัดใจกลางเมืองเชียงใหม่ได้เรียนหนังสือ อาสาสมัครช่วยสอนการบ้าน เพื่อป้องกันไม่ให้เด็กและเยาวชนใช้เวลาว่างช่วงเย็นในทางที่ผิด เช่น มั่วสุมร้านเกม เป็นต้น

(7) โครงการครีเอทีฟเซนเตอร์ เป็นโครงการที่เน้นการให้ความรู้แก่เด็กและเยาวชนผ่านสื่อศิลปะต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการวาดภาพ การเล่นดนตรีต่างๆ เพื่อให้เด็กเกิดความคิดสร้างสรรค์

## 2. ภาพรวมและการบริหารมูลนิธิ

มูลนิธิสถานสัมพันธ์ครอบครัวมีการทำงานเป็นแบบวัฒนธรรมเครือญาติ (Clan Culture) เนื่องด้วยเจ้าหน้าที่และอาสาสมัครที่เข้ามาทำงานร่วมกับมูลนิธิส่วนใหญ่นับถือศาสนาคริสต์ และมีความเชื่อเดียวกัน คือเชื่อในหลักคำสอนของพระเจ้า ดังนั้นพฤติกรรมและท่าทีที่แสดงต่อกัน จึงตั้งอยู่บนพื้นฐานความเชื่อเรื่องความรัก ดังหลักคำสอนของศาสนาคริสต์ที่กล่าวว่า “จงรักเพื่อนบ้านเหมือนรักตนเอง” ดังนั้นปฏิสัมพันธ์ที่มีต่อกันจึงค่อนข้างดี มีความเอื้ออาทรต่อกัน เห็นอกเห็นใจ และช่วยเหลือกันฉันท์คนในครอบครัว

เนื่องจากมูลนิธิมีพันธกิจหลักคือให้การช่วยเหลือเด็กและเยาวชน ตลอดจนผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ด้านต่างๆ เช่น ด้านสังคมสงเคราะห์ ด้านการศึกษา ด้านสิทธิมนุษยชนและการเผยแพร่ศาสนาคริสต์ ดังนั้นเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จึงแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในลักษณะของโครงการ เพื่อให้การบริหารและการดำเนินงานมีความสะดวก รวดเร็วและมีความชัดเจนด้านวัตถุประสงค์ในแต่ละโครงการ อย่างไรก็ตาม การบริหารงานของแต่ละโครงการต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขและการบริหารงานหลักของมูลนิธิ เพื่อสร้างความเป็นเอกภาพและเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์หลักของมูลนิธิ โดยมีเจ้าหน้าที่ผู้ดูแล จัดสรรและอำนวยความสะดวกให้แก่โครงการ รวมทั้งสิ้น 6 คน

ประกอบด้วย ตำแหน่งผู้บริหาร 1 คน ตำแหน่งผู้จัดการ 1 คน ตำแหน่งบัญชีและการเงิน 1 คน ตำแหน่ง  
ขอวีซ่าและขอใบอนุญาตทำงานภายในประเทศ 2 คน ตำแหน่งเทคโนโลยีสารสนเทศ 1 คน

เจ้าหน้าที่มูลนิธิและอาสาสมัครมีแนวทางและกฎระเบียบในการทำงานแตกต่างกัน  
เนื่องจากเจ้าหน้าที่มูลนิธิได้รับเงินค่าจ้าง แต่อาสาสมัครไม่ได้รับ จึงต้องสร้างเงื่อนไขและข้อปฏิบัติที่  
ต่างกัน โดยที่เจ้าหน้าที่มูลนิธิทุกคนต้องมีชั่วโมงการทำงานไม่ต่ำกว่า 40 ชั่วโมงต่ออาทิตย์ ซึ่งในช่วงเวลา  
การทำงาน ไม่จำเป็นต้องอยู่ประจำที่สำนักงานมูลนิธิสามพันธมิตรครอบครัว หรือหากมีธุระสำคัญที่ต้อง  
ออกไปติดต่อประสานงานกับหน่วยงานอื่น ก็สามารถทำได้ เพียงแต่ต้องแจ้งให้หัวหน้างานทราบล่วงหน้า  
ทั้งนี้งานที่ได้รับมอบหมายต้องเสร็จภายในเวลาที่กำหนด แสดงให้เห็นถึงความยืดหยุ่นในการบริหารงาน

ของมูลนิธิ ในส่วนของอาสาสมัคร จำนวนชั่วโมงและภาระหน้าที่ถูกระบุไว้ตามใบบรรยาย  
คุณลักษณะงาน ซึ่งอาสาสมัครตกลงร่วมกับผู้จัดการแต่ละโครงการ

### **3. กระบวนการสรรหาและการคัดเลือกอาสาสมัคร**

#### **3.1 แหล่งที่มาของอาสาสมัคร**

- (1) สื่อประชาสัมพันธ์ทางเว็บไซต์ของมูลนิธิ ([www.thaicconnections.org](http://www.thaicconnections.org))
- (2) สมาชิกคริสตจักรเชียงใหม่คริสเตียนฟอลโลว์ชิพ (Chiang Mai Christian Follow Ship: CCF)
- (3) สมาชิกจากคริสตจักรซึ่งผู้บริหารมูลนิธิ เป็นสมาชิกอยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกา

#### **3.2 เงื่อนไขการเป็นอาสาสมัคร**

- (1) มีภาระใจหรือจิตอาสาของชาวคริสต์ ในการช่วยเหลืองานและพันธกิจของพระเจ้า
- (2) กรอกใบสมัครผ่านเว็บไซต์ของคริสตจักรหรือของมูลนิธิสามพันธมิตรครอบครัว
- (3) ไม่จำกัดเพศ อายุและระดับการศึกษา
- (4) อาสาสมัครต้องชำระค่าใช้จ่ายด้านที่พัก การเดินทางทั้งขามาและขากลับ รวมถึงค่าธรรมเนียมการทำหนังสือเดินทางและวีซ่าด้วยตนเอง
- (5) อาสาสมัครต้องเข้ามาทำงานกับมูลนิธิ ระยะเวลาไม่ต่ำกว่า 3 เดือน เนื่องจากเป็นเงื่อนไขของ การขออนุญาตทำงานในประเทศไทย อีกทั้งมูลนิธิเน้นพันธกิจการทำงานร่วมกับเด็ก ซึ่งอาศัยระยะเวลาในการสร้างปฏิสัมพันธ์และความคุ้นเคยกับเด็ก

#### **3.3 การสรรหาอาสาสมัคร**

- (1) อาสาสมัครยื่นใบสมัคร พร้อมแนบ resume และเอกสารสำคัญอื่นที่เกี่ยวข้องผ่านเว็บไซต์หรืออีเมล เพื่อรอการพิจารณาจากผู้บริหารมูลนิธิ
- (2) อาสาสมัครไม่จำเป็นต้องนับถือศาสนาคริสต์ แต่ต้องเป็นผู้ที่ได้รับการรับรองพฤติกรรมว่าไม่เคยมีประวัติเสื่อมเสีย เนื่องจากต้องทำงานร่วมกับเด็กและเยาวชนซึ่งเป็นกลุ่มเสี่ยง
- (3) ผู้บริหารมูลนิธิคัดเลือกอาสาสมัครจากประวัติส่วนตัวและความเหมาะสมด้านความถนัด ความสนใจและความปรารถนาในการทำงานช่วยเหลือสังคมและเพื่อการประกาศศาสนา

#### **3.4 การคัดเลือกอาสาสมัคร**



- (1) ผู้จัดการโครงการพิจารณาถึงความจำเป็นและภาระงานที่อาสาสมัครสามารถทำได้ อีกทั้งต้องเป็นตำแหน่งงาน ทักษะหรือความเชี่ยวชาญ ซึ่งโครงการยังขาดหรือมีไม่เพียงพอต่อความต้องการในการดำเนินงาน
- (2) ผู้จัดการโครงการแจ้งความต้องการอาสาสมัครไปยังมูลนิธิ เพื่อให้ส่งเอกสารการสมัคร เข้าร่วมเป็นอาสาสมัคร resume และแบบสำรวจความถนัดของมูลนิธิ เพื่อใช้พิจารณาและกำหนดคุณลักษณะงานของตำแหน่งนั้นๆ
- (3) คุณสมบัติของอาสาสมัครต้องมีความสอดคล้องและเชื่อมโยงกับใบบรรยายลักษณะงาน (Job description) ซึ่งโครงการพยายามดึงเอาทักษะและความสามารถของอาสาสมัครออกมา ร้อยละ 40 และอีกร้อยละ 60 เป็นความคาดหวังที่โครงการต้องการให้อาสาสมัครทำได้ใน ระหว่างการทำงานร่วมกับโครงการ
- (4) ผู้จัดการโครงการคัดกรองอาสาสมัครที่มีคุณสมบัติตรงตามความต้องการของโครงการ และทำการสัมภาษณ์เบื้องต้นผ่านโปรแกรมสไกป์ ซึ่งเรียกว่า “Skype interview” เพื่อ พูดคุยและทำความรู้จักกับอาสาสมัครเบื้องต้น เมื่ออาสาสมัครมาถึงประเทศไทย ผู้จัดการโครงการสัมภาษณ์เชิงลึกอีกครั้ง โดยมีประเด็นคำถามคือ
  - เหตุใดจึงสนใจและต้องการทำงานร่วมกับโครงการ
  - อาสาสมัครมีความสามารถ ความถนัดและประสบการณ์การทำงานในลักษณะของงานเพื่อสาธารณะหรือจิตอาสาหรือไม่ อย่างไร
  - อาสาสมัครมีความสามารถและการตระหนักถึงความสำคัญของการประชาสัมพันธ์ (Public Relation) อย่างไร และเมื่อสิ้นสุดการทำงานเป็นอาสาสมัครกับโครงการ มีความตั้งใจที่จะ ประชาสัมพันธ์มูลนิธิให้เป็นที่รู้จักแก่ผู้อื่นอย่างไร
  - อาสาสมัครมีความยืดหยุ่นในการทำงานของอาสาสมัครว่ามีมากน้อย อย่างไร
 จากนั้นจึงเปิดโอกาสให้อาสาสมัครถามคำถามหรือข้อสงสัยเกี่ยวกับการทำงานของโครงการ ซึ่งคำถามที่พบบ่อยคือ
  - โครงการต้องการให้อาสาสมัครมีบทบาทหน้าที่ในโครงการอย่างไร
  - ร้องขอให้ทางโครงการระบุลักษณะการทำงานของอาสาสมัครให้ละเอียด ชัดเจน เพื่อป้องกันความขัดแย้งและความเข้าใจผิดที่เกิดจากการสื่อสารผิดพลาดและความแตกต่างทางวัฒนธรรม

## อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

### อภิปรายผล

มูลนิธิสานสัมพันธ์ครอบครัวเป็นองค์การที่มีความยืดหยุ่นในการบริหารงาน และมีความสัมพันธ์ในการทำงานตามตัวแบบมนุษยสัมพันธ์ (Human-Relations Model) เป็นองค์การที่มีประสิทธิผลตามตัวแบบนี้ เน้นที่ความสัมพันธ์ของสมาชิกในองค์การ ซึ่งสามารถดูได้จากความไว้วางใจ การให้ความเคารพซึ่งกันและกัน และความสามารถในการทำงานร่วมกันได้อย่างสามัคคีกลมเกลียว จนเป็นพลังกลุ่ม เกิดการทำงานเป็นทีม มีทักษะและความชำนาญ (อัมพร ธรรมลักษณ์, 2556: 82) มูลนิธิ

สานสัมพันธ์ครอบครัวก็เช่นเดียวกัน คือ เจ้าหน้าที่ประจำมูลนิธิ (ได้รับค่าจ้างตอบแทน) ไม่จำเป็นต้องอยู่ทำงานประจำสำนักงานตลอดเวลา สามารถออกไปทำธุระข้างนอกได้หากมีความจำเป็น แต่ต้องแจ้งให้หัวหน้างานทราบล่วงหน้า อีกทั้งงานที่ได้รับมอบหมายต้องเสร็จตามระยะเวลาที่กำหนด และต้องมีชั่วโมงการทำงานต่อสัปดาห์ไม่ต่ำกว่า 40 ชั่วโมง แม้ว่ามูลนิธิมีการแบ่งงานตามความชำนาญ แต่ด้วยลักษณะการทำงานที่มีความยืดหยุ่นและใกล้ชิดกัน ทำให้แต่ละแผนกช่วยเหลือ พึ่งพาซึ่งกันและกันหากมีปัญหาเกิดขึ้นภายในมูลนิธิ เพราะทุกคนไม่ได้คิดเพียงว่ามูลนิธิเป็นสถานที่ทำงาน แต่คิดว่างานที่ตนทำให้แก่มูลนิธิเป็นการทำงานเพื่อส่วนรวมและเพื่อพันธกิจทางศาสนาคริสต์นอกจากนี้มูลนิธิสานสัมพันธ์ครอบครัวยังมีวัฒนธรรมการทำงานแบบวัฒนธรรมเครือญาติ (Clan Culture) วัฒนธรรมนี้ให้ความสำคัญกับความต้องการของบุคลากรในองค์กรมาก ด้วยคาดหวังว่าจะช่วยให้สมาชิกเกิดความรับผิดชอบ รู้สึกเป็นเจ้าของ เกิดความผูกพัน และผลิตผลงานที่ดีที่สุดในที่สุด (อัมพร ธีรมงคลชัย, 2556: 162) ซึ่งผู้จัดการมูลนิธิต้องการให้เจ้าหน้าที่มาทำงานด้วยสภาพจิตใจที่ดีและเข้มแข็ง หาก

กระบวนการสรรหาอาสาสมัครของมูลนิธิสานสัมพันธ์ครอบครัว สอดคล้องกับที่ J.Steven Ott กล่าวว่า องค์กรไม่แสวงหากำไรต้องระบุว่ามีความต้องการและความคาดหวังอะไรจากอาสาสมัคร ก่อนทำการสรรหาเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของอาสาสมัคร โดยต้องคำนึงว่าในแต่ละงานนั้นต้องการอาสาสมัครที่มีทักษะอย่างไร ซึ่งหลายองค์กรทำการพิจารณาประเด็นต่างๆ เหล่านี้เป็นระยะ อีกทั้งเป็นการวิเคราะห์และคาดการณ์ถึงแนวทางการสรรหาอาสาสมัครในอนาคต (J.Steven Ott, 2001b: 312) เนื่องจากอาสาสมัครของมูลนิธิส่วนใหญ่เป็นชาวต่างชาติ ซึ่งมาจากหลายประเทศทั่วโลก ปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาคือ การปรับตัวเข้ากับวัฒนธรรมการทำงานของคนไทยและข้อจำกัดด้านการสื่อสาร เป็นผลให้อาสาสมัครต้องใช้ความพยายามและความอดทนอย่างมากในการทำงานเพื่อสาธารณประโยชน์ ซึ่งไม่ได้รับค่าจ้างตอบแทน นอกจากนี้ Tracy Danial Connors กล่าวถึงการสรรหาอาสาสมัครว่าเป็นหน้าที่ของผู้จัดการอาสาสมัคร ต้องเป็นผู้พิจารณาว่าตำแหน่งงานใดควรให้อาสาสมัครเข้าร่วม ฉะนั้นการประชุมเกี่ยวกับการคัดเลือกอาสาสมัครแต่ละครั้ง ผู้จัดการอาสาสมัครควรเข้าร่วมประชุมด้วย ดังนั้นการพัฒนากลยุทธ์ในการสรรหาอาสาสมัคร คือการทำให้ตำแหน่งงานเหมาะสมกับความสามารถของอาสาสมัคร (Tracy Danial Connors, 2001: 763) ซึ่งมูลนิธิสานสัมพันธ์ครอบครัวมอบหมายให้เป็นที่ปรึกษาผู้จัดการโครงการ เพราะทราบจุดแข็งและจุดอ่อนของโครงการดีที่สุดในที่สุด อีกทั้งผู้จัดการโครงการล้วนให้ความสำคัญต่ออาสาสมัครเป็นอย่างมาก สังเกตได้จากการกำหนดใบบรรยายลักษณะงานของอาสาสมัคร ที่พยายามดึงความสามารถและความถนัดของอาสาสมัครออกมาร้อยละ 40 และอีกร้อยละ 60 จึงเป็นความต้องการของโครงการ ดังนั้นการพัฒนากลยุทธ์ในการสรรหาอาสาสมัคร คือการทำให้ตำแหน่งงานเหมาะสมกับความสามารถของอาสาสมัคร

มูลนิธิสานสัมพันธ์ครอบครัวใช้วิธีการสัมภาษณ์ในการคัดเลือกอาสาสมัคร เนื่องจากอาสาสมัครเป็นชาวต่างชาติ การตรวจสอบข้อมูลเอกสารอย่างเดียวจึงไม่เพียงพอ การพูดคุยหรือการสัมภาษณ์เชิงลึกอย่างไม่เป็นทางการ ทำให้ผู้จัดการโครงการรู้จักตัวตนเบื้องต้นและทราบทัศนคติของอาสาสมัครที่มีต่อการทำงานเพื่อสาธารณประโยชน์ และความคาดหวังที่มีต่อมูลนิธิ ซึ่งคำถามที่ใช้ประกอบการสัมภาษณ์ส่วนใหญ่เน้นการวัดทัศนคติของอาสาสมัคร เช่น เหตุใดจึงสนใจและต้องการทำงานร่วมกับโครงการ อาสาสมัครมีความสามารถและการตระหนักถึงความสำคัญของการประชาสัมพันธ์ (Public Relation) อย่างไร และเมื่อสิ้นสุดการทำงานเป็นอาสาสมัครกับโครงการ มีความ

ตั้งใจที่จะประชาสัมพันธ์มูลนิธิให้เป็นที่รู้จักแก่ผู้อื่นอย่างไร คำถามเหล่านี้ล้วนทำให้ทราบถึงเจตนาที่อาสาสมัครเข้ามาทำงานร่วมกับมูลนิธิ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการแรงจูงใจของมนุษย์ของ McClelland 3 ประการ คือการมีส่วนร่วม ความสำเร็จและอำนาจ (Tracy Daniael Connors, 2001: 768-770) สามารถอธิบายได้ว่าการยอมเสียสละเงิน ความสุข และต้องเดินทางจากภูมิลำเนามาเป็นระยะเวลาอันยาวนานเพื่อทำงานช่วยเหลือผู้อื่น โดยไม่ได้รับค่าจ้างตอบแทนของอาสาสมัครนั้น แท้จริงแล้วอาสาสมัครอาจต้องการหนึ่งในสาม สองในสามหรือทั้งสามประเด็นตรงตามหลักการแรงจูงใจของมนุษย์ของ McClelland

การสัมภาษณ์เชิงลึกมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่ออาสาสมัครที่ต้องทำงานลักษณะที่มีความเสี่ยงหรือทำงานร่วมกับกลุ่มคนที่มีความเสี่ยง และใกล้ชิดกับผู้ใช้บริการ เช่น เด็ก ผู้พิการ ผู้ไร้บ้านและผู้ป่วยระยะสุดท้าย โดยสัมภาษณ์ถึงแรงจูงใจที่ต้องการทำงานร่วมกับบุคคลดังกล่าว อีกทั้งต้องสอบถามจากบุคคลอ้างอิงประกอบด้วย รวมถึงการสำรวจความต้องการเพิ่มเติมของอาสาสมัครระหว่างการสัมภาษณ์ที่ทางองค์กรสามารถจัดหาให้ได้เพื่ออำนวยความสะดวกในการทำงานให้แก่อาสาสมัคร สำหรับมูลนิธิสานสัมพันธ์ครอบครัวคำถามที่อาสาสมัครต้องการทราบและพบบ่อยคือ โครงการต้องการให้อาสาสมัครมีบทบาทหน้าที่ในโครงการอย่างไร และร้องขอให้ทางโครงการระบุลักษณะการทำงานของอาสาสมัครให้ละเอียด ชัดเจน เพื่อป้องกันความขัดแย้งและความเข้าใจผิดที่เกิดจากการสื่อสารผิดพลาดและความแตกต่างทางวัฒนธรรม

ทั้งนี้มูลนิธิสานสัมพันธ์ครอบครัวไม่เพียงแต่ได้ประโยชน์จากการช่วยเหลืองานของอาสาสมัคร แต่มูลนิธิจำเป็นต้องสนองความต้องการด้วยการคัดเลือกอาสาสมัครให้เหมาะสมกับตำแหน่งงาน ซึ่งเป็นการสร้างสมดุลต่อทั้งสองฝ่าย อาสาสมัครเองก็ได้รับการตอบสนองความต้องการคือมีความสุขในการทำงานหรือการได้มีส่วนร่วมเป็นส่วนหนึ่งของสังคม ผ่านการเข้าร่วมเป็นอาสาสมัครกับมูลนิธิ และมูลนิธิเองก็สามารถเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานได้โดยลดค่าใช้จ่ายในการจ้างบุคลากร เป็นต้น

### **ข้อเสนอแนะและการนำผลการวิจัยไปใช้**

ในปัจจุบันองค์กรไม่แสวงหากำไรมีบทบาทเพิ่มขึ้นในสังคมไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการช่วยเหลือสังคมและสวัสดิการสังคมต่างๆ ที่ภาครัฐยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง แต่องค์กรเหล่านี้ยังคงเน้นการบริหารงานในรูปแบบเดิมคือ เน้นการระดมทุนหรือเงินบริจาคเพื่อนำมาใช้ดำเนินงานต่างๆ ขององค์กร ซึ่งเงินบริจาคที่ได้มานั้นไม่มีความแน่นอน หรือไม่สามารถคาดการณ์ได้ว่าในปัดป้ององค์กรจะยังคงได้รับการสนับสนุนหรือไม่ สะท้อนให้เห็นถึงความเสี่ยงของการบริหารองค์กร ดังนั้นการตระหนักถึงการจัดการอาสาสมัครซึ่งเป็นบุคลากรสำคัญขององค์กรไม่แสวงหากำไร ในการผลักดันให้เกิดการขับเคลื่อนให้องค์กรดำเนินงานต่อไปได้ จึงเป็นสิ่งสำคัญ เพราะหากองค์กรไม่แสวงหากำไรสามารถรักษาไว้ซึ่งอาสาสมัคร จะยิ่งทำให้องค์กรลดค่าใช้จ่ายในการจ้างบุคลากร อีกทั้งเป็นการใช้คนให้เข้ากับงานอย่างแท้จริง เนื่องจากอาสาสมัครเข้ามาทำงานร่วมกับองค์กรด้วยความสมัครและไม่หวังผลตอบแทนจากการทำงาน ดังนั้นการสร้างความพึงพอใจและความสุขในการทำงานแก่อาสาสมัคร จึงเป็นสิ่งที่สำคัญไม่น้อยไปกว่าการระดมเงินทุนหรือเงินบริจาค เพราะหากอาสาสมัครได้รับการตอบสนอง มีความเป็นไปได้ที่จะเกิดการดำเนินงานในรูปแบบของเครือข่าย เพราะอาสาสมัครแนะนำองค์กรให้แก่คนอื่นๆ ต่อไป ดังนั้นผลการวิจัยครั้งนี้สามารถพิสูจน์ให้เห็นความสำคัญ

ของการจัดกระบวนการสรรหาและการคัดเลือกอาสาสมัครอย่างมีระบบ ขององค์การไม่แสวงหากำไร มีผลต่อประสิทธิภาพการทำงานขององค์การไม่แสวงหากำไร

#### **ข้อเสนอแนะการวิจัยครั้งต่อไป**

การวิจัยครั้งนี้เน้นการจัดการอาสาสมัครขององค์การไม่แสวงหากำไร ซึ่งมีผลต่อการบริหารภาพรวมองค์การ ทั้งนี้อาสาสมัครไม่ได้มีเพียงรูปแบบที่เป็นทางการเท่านั้น แต่ยังมีอาสาสมัครอีกจำนวนมากที่มีจิตอาสา ต้องการงานช่วยเหลือสังคม มักอยู่ในรูปแบบชั่วคราวหรือไม่เป็นทางการ แต่ไม่ได้รับโอกาสหรือการบริหารจัดการที่เป็นระบบ ทำให้การดำเนินงานไม่มีคุณภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาสาสมัครในสถานการณ์วิกฤติ เช่นภัยธรรมชาติ ดังนั้นการวิจัยครั้งต่อไปควรทำการวิจัยเกี่ยวกับระบบการจัดการอาสาสมัครในสถานการณ์วิกฤติ หรืออาสาสมัครที่เป็นเครือข่ายระดับมหภาค

## เอกสารอ้างอิง

- กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2551). **ร่างแผนการจัดสวัสดิการสังคมจังหวัด ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2550-2554)**.
- ประกาย (นามสมมุติ). ผู้จัดการมูลนิธิสถานสัมพันธ์ครอบครัว. สัมภาษณ์, 22 กรกฎาคม 2556.
- มูลนิธิกองทุนไทย. **สู่การให้ที่แตกต่าง: กรอบร่างรายงานการศึกษาวิจัยรูปแบบ ลักษณะ และ กลไกของการให้เพื่อสังคมโครงการการให้เพื่อสังคม**. สืบค้นเมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2556, แหล่งที่มา <http://www.volunteerspirit.org/node/1232>
- วิชุดา (นามสมมุติ). ผู้จัดการโครงการบ้านนกนางแอ่น. สัมภาษณ์, 28 พฤศจิกายน 2556.
- สมศรี (นามสมมุติ). ผู้จัดการโครงการบ้านสานรัก. สัมภาษณ์, 22 พฤศจิกายน 2556.
- สถาบันวิจัยสังคม. (2546). **องค์กรสาธารณประโยชน์ในประเทศไทย**. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยสังคม.
- สภาภาษาชาวไทย. **สภาภาษาชาวไทย**. ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์.
- สุภางค์ จันทวานิช. (2552). **การวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยเชิงคุณภาพ**. (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อัญชลี (นามสมมุติ). ผู้จัดการโครงการฮักโปรเจค. สัมภาษณ์, 11 ธันวาคม 2556.
- อัมพร ชำรงลักษณ์. (2556). **องค์การ: ทฤษฎี โครงสร้าง และการออกแบบ**. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- J. Steven Ott. (2001b). **Understanding Nonprofit Organizations**. United States of America.
- David Eisner and others. (2009). **The New Volunteer Workforce**. Retrieved March, 7, 2013, from [http://www.ssireview.org/articles/entry/the\\_new\\_volunteer\\_workforce](http://www.ssireview.org/articles/entry/the_new_volunteer_workforce).
- Tracy Daniael Connors. (2001). **The Nonprofit Handbook: Management**. United States of America

ผลของการจัดทำโครงการตามความรับผิดชอบต่อสังคมของบริษัท ซีเมนต์ไทย (แก่งคอย)  
จำกัด

Result of CSR Project by Thai Cement Ltd. Company (Kaengkoy)

นาย กฤษดา ชัยมูล

หลักสูตร รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

E-mail : [keng\\_c@hotmail.com](mailto:keng_c@hotmail.com)

---

**บทคัดย่อ**

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาผลของการจัดทำโครงการและกิจกรรมด้านความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์การ (ซีเอสอาร์) ของบริษัท ซีเมนต์ไทย (แก่งคอย) จำกัด ต่อประชาชนและชุมชนในพื้นที่ตำบลบ้านป่า อำเภอแก่งคอย จังหวัดสระบุรี โดยวิจัยเชิงคุณภาพมีการดำเนินการวิจัยในเขตพื้นที่ตำบลบ้านป่า อำเภอแก่งคอย จังหวัดสระบุรี โดยเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์จาก นายก อบจ.การบริหารส่วนตำบล ผู้อำนวยการโรงเรียน ผู้ใหญ่บ้าน นักวิชาการสาธารณสุขและประชาชนในพื้นที่ ผลการวิจัยพบว่าประชาชนส่วนใหญ่ได้ให้การยอมรับและตอบรับในโครงการที่ทางบริษัทจัดทำขึ้นเป็นอย่างดี ทำให้บริษัทสามารถอยู่ร่วมกับชุมชนได้ แต่มีประชาชนบางส่วนไม่เห็นด้วยและไม่ได้รับความช่วยเหลือจากกิจกรรมที่ทางบริษัทจัดทำขึ้น เนื่องจากการขาดการประสานงานจากบริษัทกับชุมชน ทำให้การช่วยเหลือไม่ทั่วถึงทั้งชุมชนรอบโรงงาน

**คำสำคัญ :** โครงการและกิจกรรมด้านความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์การ (ซีเอสอาร์) ,ชุมชนรอบโรงงาน

**Abstract**

This research aimed to investigate evaluate CSR Project to Ban Pa Community by Thai Cement Ltd. Company (Kaengkoy). This qualitative study was conducted in Ban Pa Subdistrict, Kaengkoy District, Saraburi by interviewing Chief Executive of the Sub-District Administrative Organization (SAO), School Directors in the community, Village Headman of Ban Pa, Public Health Officers and People in the community.

The results show that the Project has been approved and well-responded by the community resulting in well coexistence between the company and the community. However, the project has been disapproved by some people in the community as there was no explicit assistance gained from the company due to inefficient coordination between the company and the community.

Keyword: CSR Project, Community in the Factory Area

## บทนำ

การแสดงความรักรับผิดชอบต่อสังคมของการดำเนินกิจการขององค์กร หรือ Corporate Social Responsibility (CSR) เป็นแนวคิดที่ถูกนำไปใช้ปฏิบัติทั้งในองค์กรภาครัฐ องค์กรธุรกิจ และองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร นับตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ 20 ในประเทศพัฒนาแล้วและเริ่มเผยแพร่ขยายอย่างกว้างขวางไปสู่ประเทศกำลังพัฒนาในช่วงกลางและปลายศตวรรษที่ 20 นอกจากนี้การแสดงความรับผิดชอบต่อสังคมไม่ได้มีการดำเนินการเฉพาะในองค์กรธุรกิจเอกชนเท่านั้น แต่องค์กรภาครัฐและองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร ก็ได้มีการดำเนินการเพื่อผลประโยชน์ของสังคมในทุกกระบวนการของกิจการ ได้แก่ มูลนิธิองค์กรสาธารณะประโยชน์ องค์กรภาคประชาชน และส่วนราชการต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติภารกิจที่รับผิดชอบต่อสังคมโดยตรง ดังนั้น กิจกรรมซีเอสอาร์ (CSR) ที่ดำเนินการจึงเพิ่มเป็นซีเอสอาร์ทั้งกระบวนการเป็นกิจการที่ทำเพื่อประโยชน์ของสังคมโดยตรง<sup>1</sup>

ต่อมาแนวความคิดเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมมีพัฒนาการและขยายขอบเขตกว้างขึ้นมากกว่า ความรับผิดชอบต่อเศรษฐกิจ ประเด็นความรับผิดชอบต่อสังคมเกิดขึ้นขยายออกไปจากในอดีตอย่างมาก ขอบเขตด้านความรับผิดชอบต่อสังคมขยายออกไปครอบคลุมถึงเรื่องของ การศึกษา สุขภาพ ความปลอดภัยในการทำงาน ที่อยู่อาศัย มลภาวะ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เป็นต้น ที่ผ่านมามาทางจังหวัดสระบุรี ได้มีปัญหาเกี่ยวกับมลภาวะทางอากาศ โดยมีรายงานทางคุณภาพอากาศของกรมควบคุมมลพิษว่าจังหวัดสระบุรี เป็นพื้นที่ที่มีปัญหาฝุ่นขนาดเล็กมากที่สุด โดยค่าเฉลี่ย 24 ชั่วโมง สูงสุดถึง 415.7 มคก./ลบ.ม. ซึ่งเกินมาตรฐานถึง 2.5 เท่า และมีจำนวนวันที่เกินมาตรฐานถึงร้อยละ 36 โดยสาเหตุจากอุตสาหกรรมไม่บดและย่อยหิน และอุตสาหกรรมปูนซีเมนต์ ซึ่งสอดคล้องกับรายงานสาธารณสุขจังหวัดสระบุรีซึ่งได้ระบุว่าจำนวนผู้ป่วยในโรกระบบหายใจของจังหวัดสระบุรีประจำปีพุทธศักราช 2554 มีจำนวนถึง 389,339 คน<sup>2</sup>

ดังนั้น บริษัท ซีเมนต์ไทย (แก่งคอย) จำกัด ก็เป็นอีกองค์กรหนึ่งที่มีการจัดทำความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรต่อชุมชนในพื้นที่บริเวณรอบโรงงานทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม ซึ่งจะแสดงความรับผิดชอบต่อออกมาในรูปแบบของโครงการที่จัดทำให้ความช่วยเหลือต่อชุมชน เช่น โครงการให้ทุนการศึกษาแก่โรงเรียนรอบโรงงาน โครงการรณรงค์ให้นักเรียน โครงการเปิดบ้านให้เยี่ยมชมโรงงาน และโครงการที่ให้ความร่วมมือกับองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งโครงการและกิจกรรมเพื่อสังคมที่ทางบริษัท ซีเมนต์ไทย (แก่งคอย) จำกัด ได้จัดทำขึ้นเพื่อจะให้โรงงานและชุมชนสามารถอยู่ร่วมกันได้

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาผลของการจัดทำโครงการและกิจกรรมด้านความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กร (ซีเอสอาร์) ของบริษัท ซีเมนต์ไทย (แก่งคอย) จำกัด ต่อประชาชนและชุมชนในพื้นที่ตำบลบ้านป่าอำเภอกำแพงแสน จังหวัดสระบุรี

<sup>1</sup> พิพัฒน์ นนทนาธรณ์, การจัดการความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กร, (นนทบุรี : ริงค์ ปียอนด์ บุ๊คส์ จำกัด, 2553).

<sup>2</sup> สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 7, รายงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 7 ประจำปี พ.ศ. 2553, (สระบุรี : สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 7, 2553).

## ประโยชน์ของการวิจัย

1. เพื่อสามารถนำผลของการจัดทำโครงการกิจกรรมด้านความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กร (ซีเอสอาร์) ของบริษัท ซีเมนต์ไทย (แก่งคอย) จำกัด ต่อประชาชนและชุมชนบ้านป่า อำเภอกำแพงคอย จังหวัดสระบุรี มาใช้เป็นบทเรียนสำหรับผู้สนใจต่อไป
2. ชุมชนสามารถนำความรู้ที่ได้รับจากการศึกษาครั้งนี้ไปพัฒนาต่อยอดองค์ความรู้ เพื่อแสวงหาแนวทางในการแก้ไขและปรับปรุง เพื่อให้การพัฒนาชุมชนในการทำงานให้ดียิ่งขึ้น

## ขอบเขตของการวิจัย

**ขอบเขตด้านพื้นที่ :** พื้นที่ที่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรมปูนซีเมนต์ บริษัท ปูนซีเมนต์ไทย(แก่งคอย) จำกัด อำเภอกำแพงคอย จังหวัดสระบุรี

**ขอบเขตด้านประชากร :** ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจกรรมด้านความรับผิดชอบต่อสังคมของบริษัทปูนซีเมนต์ไทย(แก่งคอย) จำกัด อำเภอกำแพงคอย จังหวัดสระบุรี

## วิธีดำเนินการวิจัย

**ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง** ประกอบด้วย นายกองค้การบริหารส่วนตำบล ผู้อำนวยการโรงเรียน ผู้ใหญ่บ้าน นักวิชาการสาธารณสุขและประชาชนในพื้นที่ **เกณฑ์การคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลของผู้นำชุมชนและประชาชนในพื้นที่คือ** ต้องเป็นผู้ที่เคยเข้าร่วมในการจัดทำกิจกรรม CSR ของบริษัทสำหรับผู้นำชุมชนต้องเป็นคนที่ได้รับการยอมรับจากประชาชนในพื้นที่หรือผู้ทำตามกฎหมายของรัฐ เช่น ผู้ใหญ่บ้าน ข้าราชการครู สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านป่า และผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดซีเอสอาร์ของเอสซีจี

**เครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูลคือ** แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi - Structured Interview) แบบมีจุดความสนใจเฉพาะ (Focus Interview) หรือ การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (Indepth Interview) ซึ่งหมายถึงการสัมภาษณ์ที่ผู้สัมภาษณ์มีจุดสนใจอยู่แล้ว จึงพยายามห็นความสนใจของผู้ถูกสัมภาษณ์ให้เข้าสู่จุดที่สนใจ โดยที่ผู้สัมภาษณ์ทราบอยู่ก่อนแล้วว่าการข้อมูลอะไร เพื่อที่จะได้ทราบคำตอบจากประเด็นที่ผู้สัมภาษณ์ต้องการโดยตรง<sup>3</sup> และมีการสุ่มแบบเจาะจง(purposive sampling)และแบบเพิ่มจำนวนตัวอย่างโดยวิธีการแนะนำกัน (snowball sampling) คือ การสุ่มตัวอย่างเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ตามข้อมูลที่ได้รับเพิ่มเติม เช่น ผู้วิจัยอาจได้รับคำแนะนำจากผู้ให้สัมภาษณ์ที่ผู้วิจัยได้กำหนดไว้ ให้ไปสัมภาษณ์เพิ่มเติมจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งจะทำให้ผู้วิจัยได้ข้อมูลเพิ่มเติม<sup>4</sup>

<sup>3</sup> สุภางค์ จันทรวานิช, *วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ*, (กรุงเทพฯ: ด้านสหวิชาการพิมพ์, 2552).

<sup>4</sup> สุจิตรา บุญรัตน์, *ระเบียบวิธีวิจัยสำหรับรัฐประศาสนศาสตร์*, (กรุงเทพฯ : เสมาธรรม, 2552).



**การวิเคราะห์ข้อมูล** สำหรับแนวทางการวิเคราะห์ข้อมูลนั้น ผู้วิจัยได้ดัดแปลงขั้นตอนการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพของ Colaizzi, P. (1978)<sup>5</sup> ซึ่งเป็นวิธีที่ได้รับการยอมรับและใช้กันอย่างแพร่หลายในงานวิจัยเชิงปรากฏการณ์วิทยา ดังนี้

1. นำข้อมูลที่ได้จากการถอดความจากเครื่องบันทึกเสียงและการบันทึกภาคสนามมาพิจารณาหลาย ๆ ครั้ง เพื่อให้เกิดความเข้าใจในภาพรวมของข้อมูลที่ได้ และพิจารณาประเด็นที่สำคัญ

2. นำข้อมูลกลับมาอ่านพิจารณาอีกครั้งโดยละเอียดแล้วจึงตีความพร้อมทำการตั้งข้อความหรือประโยคที่สำคัญที่เกี่ยวข้องออกมา

3. นำข้อความหรือประโยคที่มีความหมายเหมือนกันหรือใกล้เคียงมาจัดไว้กลุ่มเดียวกันมีการสร้างหัวข้อสรุป และกลุ่มหัวข้อสรุปแนวคิดในตัวข้อมูล ซึ่งจะจัดเป็นประเด็นหลักและประเด็นย่อยที่อยู่ภายใต้ความหมายของประเด็นหลัก

4. การอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างละเอียดครบถ้วน โดยเขียนให้มีความต่อเนื่องและกลมกลืนกันระหว่างข้อความหรือประโยค ความหมายและหัวข้อต่าง ๆ ซึ่งต้องพยายามตัดข้อมูลหรือหัวข้อที่ไม่จำเป็นหรือไม่เกี่ยวข้องออก

5. เขียนบรรยายสิ่งที่ค้นพบอย่างละเอียดและชัดเจน โดยแยกตามประเด็นคำถามวิจัยและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

## สรุปผลการวิจัย

ความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรก่อให้เกิดประโยชน์ต่อองค์กรทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ทั้งในแบบที่จับต้องได้และจับต้องไม่ได้ และทั้งภายในและภายนอกองค์กร<sup>6</sup>

ความรับผิดชอบต่อสังคมสร้างความไว้วางใจแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียความไว้วางใจเป็นรากฐานสำคัญในการทำธุรกิจ ถ้าลูกค้าไว้วางใจบริษัทลูกค้าก็จะใช้สินค้าและบริการด้วยความปลอดภัยโปร่งโล่งใจ มีความจงรักภักดีต่อแบรนด์องค์กรสามารถวางตำแหน่งทางการตลาดของแบรนด์ได้อย่างที่ต้องการ โดยมีกิจกรรมซีเอสอาร์เป็นตัวช่วยสนับสนุนความน่าเชื่อถือมากขึ้น นอกจากนี้ ภาพพจน์ขององค์กรที่มีความรับผิดชอบต่อสังคมก็จะมีภาพลักษณ์ที่แข็งแกร่งซึ่งเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงได้ยากเพราะต้องใช้เวลาในการพัฒนาขึ้นมา

องค์กรที่มีความรับผิดชอบต่อสังคม จะทำให้พนักงานที่ทำงานอยู่เห็นถึงความจริงใจขององค์กรที่มีต่อสังคม ไม่น่าไหว้หลังหลอก พนักงานก็มีความสุขใจในการที่จะทำหน้าที่อย่างเต็มความสามารถ และมีความภาคภูมิใจในการเป็นสมาชิกหนึ่งขององค์กร ทำให้องค์กรสามารถที่จะคัดเลือกบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถมาร่วมงานได้ง่ายขึ้น และทำให้ต้นทุนขององค์กรลดลง

ความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรสามารถแบ่งประเภทตามลำดับชั้นได้ 4 ชั้น คือ ชั้นที่ 1 ระดับข้อบังคับ (Mandatory Level) เป็นข้อกำหนดตามกฎหมาย (Legislation) หมายถึงการที่ธุรกิจมี

<sup>5</sup> Colaizzi P, In *Existential –Phenomenological Alternatives for Psychology* (Valle R. & King M. eds), (London : Oxford University Press, 1978).

<sup>6</sup> พิพัฒน์ นนทนาธรณ์, *การจัดการความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กร*, (นนทบุรี : ริงค์ ปียอนด์ บุ๊คส์ จำกัด, 2553).

หน้าที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายและกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค กฎหมายแรงงาน การจ่ายภาษี เป็นต้น

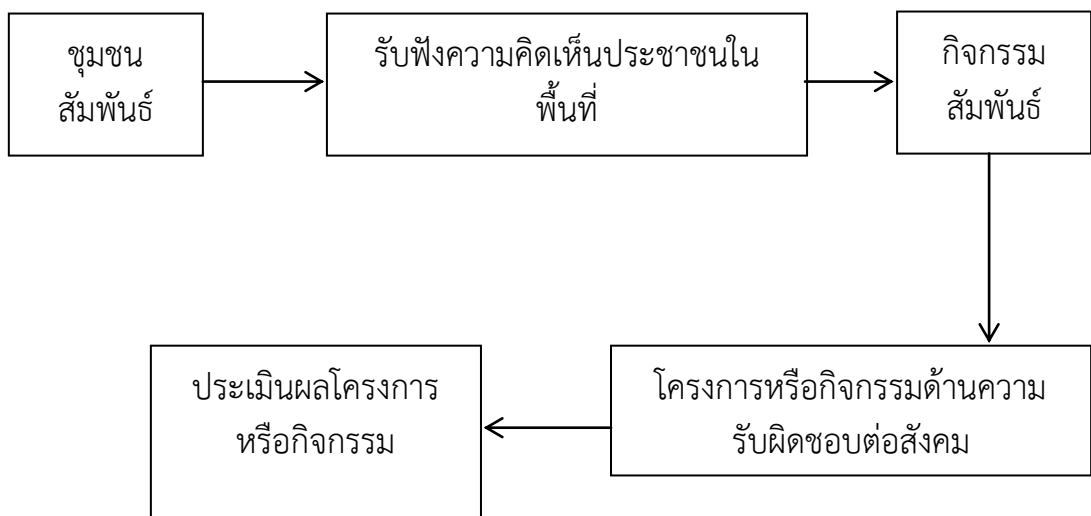
ขั้นที่ 2 ระดับเบื้องต้น (Elementary Level) เป็นเรื่องประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (Economic Profit) หมายถึงการที่ธุรกิจคำนึงถึงความสามารถในการอยู่รอดและให้ผลตอบแทนแก่ผู้ถือหุ้น ซึ่งในธุรกิจควรหมั่นตรวจสอบว่ากำไรที่ได้นั้นต้องไม่ใช่กำไรซึ่งเกิดจากการเบียดเบียนสังคม

ขั้นที่ 3 ระดับปกป้อง (Preemptive Level) เป็นเรื่องจรรยาบรรณทางธุรกิจ (Business Code of Conduct) หมายถึงการที่ธุรกิจสามารถสร้างกำไรแก่ผู้ถือหุ้นได้ในอัตราที่เหมาะสม และผู้ประกอบการธุรกิจได้ใส่ใจเพื่อให้ประโยชน์ตอบแทนแก่สังคมมากขึ้น โดยเฉพาะสังคมใกล้ที่อยู่รอบข้างที่มีความคาดหวังว่าจะได้รับการดูแลหรือเอาใจใส่จากผู้ประกอบการธุรกิจ

ขั้นที่ 4 ระดับสมัครใจ (Voluntary Level) เป็นการกระทำด้วยความสมัครใจ (Voluntary Action) หมายถึง การดำเนินธุรกิจควบคู่กับการปฏิบัติตามแนวทางซีเอสอาร์ด้วยความสมัครใจ โดยไม่ได้ถูกเรียกร้องจากสังคมแต่อย่างใด ซึ่งในขั้นนี้การประกอบธุรกิจจะอยู่บนพื้นฐานของการมุ่งประโยชน์ของสังคมเป็นสำคัญ และการดำเนินการซีเอสอาร์ในส่วนนี้สมควรได้รับความยกย่องชื่นชมจากสังคมอย่างแท้จริง ทั้งธุรกิจต้องดำเนินการตามเกณฑ์ในขั้นที่ 1 เป็นอย่างน้อย ส่วนการดำเนินการในขั้นต่อไปขึ้นกับความพร้อมของธุรกิจแต่ละแห่งที่แตกต่างกัน

ดังนั้นผู้วิจัยต้องการศึกษาว่าผลของการจัดทำโครงการและกิจกรรมด้านความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กร (ซีเอสอาร์) ของบริษัท ซีเมนต์ไทย (แก่งคอย) จำกัด เนื่องจากได้ลงไปสอบถามประชาชนในพื้นที่ในตำบลบ้านป่า อำเภอแก่งคอย จังหวัดสระบุรี ว่าการที่มีอยู่ของโรงงานปูนซีเมนต์ในพื้นที่ของชุมชนนั้นย่อมมีผลกระทบต่อชุมชนรอบพื้นที่โรงงานไม่ว่าจะเป็นผลกระทบทางด้านสุขภาพหรือสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ ดังนั้นทางโรงงานปูนซีเมนต์ได้มีการช่วยเหลือหรือทำกิจกรรมเพื่อสังคมอย่างไรบ้าง เพื่อให้ทราบปัญหาและอุปสรรคที่แท้จริงและความต้องการของประชาชนในพื้นที่รอบโรงงานอย่างแท้จริง เพื่อที่สามารถจะนำไปเป็นข้อเสนอแนะให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือทางบริษัท ปูนซีเมนต์ไทย (แก่งคอย) จำกัด เพื่อนำไปปรับปรุงและพัฒนาโครงการหรือกิจกรรมด้านความรับผิดชอบต่อสังคมให้ดียิ่งขึ้น

**ขั้นตอนการจัดทำโครงการหรือกิจกรรมด้านความรับผิดชอบต่อสังคม**



รูปแสดงขั้นตอนการจัดทำโครงการหรือกิจกรรมด้านความรับผิดชอบต่อสังคม

จากรูปข้างต้นเป็นการแสดงถึงขั้นตอนการจัดทำโครงการหรือกิจกรรมด้านความรับผิดชอบต่อสังคมของบริษัท ซีเมนต์ไทย (แก่งคอย) จำกัด ซึ่งจะมีขั้นตอนในการจัดคือบริษัท ซีเมนต์ไทย (แก่งคอย) จำกัดจะส่งหน่วยชุมชนสัมพันธ์ลงไปในพื้นที่รอบโรงงานเพื่อสำรวจและสอบถามปัญหาที่เกิดขึ้นกับชุมชนรอบโรงงานว่าได้รับผลกระทบอย่างไรบ้าง พอสำรวจและได้ข้อมูลแล้วก็จะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนว่าประชาชนได้รับผลกระทบกับโรงงานอย่างไรและมีความต้องการให้โรงงานพัฒนาทางด้านใด อีกทั้งสามารถสอบถามกับทางโรงงานก็สามารถทำได้ในขั้นตอนนี้

พอทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นและประชาชนในพื้นที่มีความต้องการอะไร ทางบริษัท ซีเมนต์ไทย (แก่งคอย) จำกัด จะให้ฝ่ายกิจกรรมสัมพันธ์ไปดำเนินการจัดทำโครงการหรือกิจกรรมด้านความรับผิดชอบต่อสังคมออกมาเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ หรือเมื่อพบว่าชุมชนในพื้นที่ได้รับผลกระทบทางด้านใดก็จะจัดทำโครงการออกมาเพื่อมาเยียวยาชุมชนในพื้นที่ เมื่อดำเนินโครงการหรือกิจกรรมเพื่อสังคมสำเร็จแล้วก็จะมีการประเมินผลโครงการหรือกิจกรรมหาข้อบกพร่อง เพื่อที่จะนำไปปรับปรุงและแก้ไขในโครงการหรือกิจกรรมในครั้งต่อไป

ตัวอย่างโครงการและกิจกรรมด้านความรับผิดชอบต่อสังคม

#### **โครงการด้านสาธารณสุขและสุขภาพของประชาชนรอบโรงงาน**

ทางบริษัท ปูนซีเมนต์ไทย (แก่งคอย) จำกัด ได้มีการจัดทำโครงการด้านความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์การทางด้านสาธารณสุขและสุขภาพของประชาชนรอบโรงงาน โดยมีการให้งบประมาณสนับสนุนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล โตนมีการให้งบประมาณปีละ 100,000 บาท เพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในงานของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ทางผู้ให้ข้อมูลกล่าวว่า เริ่มแรกมาตรฐานอาชีวอนามัยยังไม่ได้ตามมาตรฐาน แต่ทางบริษัท ปูนซีเมนต์ไทย (แก่งคอย) จำกัด ได้มีการพัฒนามาตรฐานอาชีวอนามัยอย่างต่อเนื่อง และยังให้ทางโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลสามารถเข้าไปตรวจสอบทางด้านอาชีวอนามัยเพื่อเพิ่มความมั่นใจให้กับประชาชนในพื้นที่ชุมชนรอบโรงงาน<sup>7</sup>

นอกจากการให้งบประมาณเพื่อนำมาใช้ในโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลแล้ว ทางบริษัท ปูนซีเมนต์ไทย (แก่งคอย) จำกัด ยังได้มีการออกหน่วยแพทย์เคลื่อนที่เพื่อตรวจสุขภาพให้กับประชาชนและชุมชนรอบโรงงาน ซึ่งการออกหน่วยนี้จะประกอบไปด้วย การตรวจโรคทั่วไป การตัดผม การตรวจฟัน-ถอนฟัน ซึ่งเป็นคณะแพทย์และบุคลากรที่ทางบริษัท ปูนซีเมนต์ไทย (แก่งคอย) จำกัด เป็นผู้จัดหามาให้เพื่อนำมาบริการประชาชนและชุมชนรอบโรงงาน ซึ่งกิจกรรมนี้จะมีมาปีละ 1 ครั้ง<sup>8</sup>

ข้อดีของโครงการนี้ คือ เป็นการแสดงความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์การ เนื่องจากกระบวนการผลิตของโรงงานย่อมส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและชุมชนรอบโรงงานประชาชนรอบโรงงานได้รับผลกระทบและอาจมีปัญหาทางสุขภาพได้

ข้อเสียทางบริษัท ปูนซีเมนต์ไทย (แก่งคอย) จำกัดไม่ได้มีการให้งบประมาณแก่โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้การดำเนินกิจกรรมหรือโครงการไม่เป็นไปอย่างต่อเนื่องและหน่วยแพทย์เคลื่อนที่มีจำนวนครั้งที่มาน้อยเกินไปทำให้ไม่พอกับความต้องการของประชาชน

<sup>7</sup> สัมภาษณ์ ธนัญญา แพงไธสง, นักวิชาการสาธารณสุข. โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลบ้านป่า อำเภอกำแพงแสน จังหวัดสระบุรี, 12 พฤศจิกายน 2556.

<sup>8</sup> สัมภาษณ์ ธนัญญา แพงไธสง, นักวิชาการสาธารณสุข. โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลบ้านป่า อำเภอกำแพงแสน จังหวัดสระบุรี, 12 พฤศจิกายน 2556.

## โครงการด้านการศึกษา

ทางบริษัท ปูนซีเมนต์ไทย (แ่งคอย) จำกัด ได้มีการให้ความช่วยเหลือทางการศึกษา เช่น โครงการให้ทุนการศึกษา โครงการรณรงค์ของหนู โครงการเปิดบ้านให้เยี่ยมชม เพื่อให้ความรู้และพัฒนาคุณภาพทางการศึกษา โดยมีการให้งบประมาณที่อยู่รอบโรงงานปีละ 100,000 บาท และยังมี การช่วยเหลือพัฒนาโรงเรียน เช่น การสร้างห้องน้ำ การปรับปรุงภูมิทัศน์โรงเรียน การปรับปรุงห้องเรียน เป็นต้น<sup>9</sup>

ข้อดีของโครงการนี้คือ เป็นการช่วยเหลือและสนับสนุนโรงเรียนรอบโรงงานที่ตั้งของบริษัท ซีเมนต์ไทย (แ่งคอย) จำกัด ให้มีงบประมาณพัฒนาโรงเรียนและพัฒนาคุณภาพทางการศึกษาทำให้โรงเรียนมีคุณภาพการศึกษาที่ดีขึ้นและมีภูมิทัศน์รอบโรงเรียนดีขึ้นซึ่งเกิดจากการช่วยเหลือจากโครงการด้านความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์การของ บริษัท ซีเมนต์ไทย (แ่งคอย) จำกัด

ข้อเสีย จากผู้วิจัยลงไปทำการวิจัยพบว่าทางบริษัท ซีเมนต์ไทย (แ่งคอย) จำกัด ได้ให้ความสำคัญต่อการศึกษาทำให้ไม่พบความบกพร่อง เนื่องจากทางโรงเรียนหรือสถานศึกษาสามารถขอความอนุเคราะห์ไปทางโรงงานได้และทางโรงงานสามารถที่จะตอบสนองได้ตามความต้องการของสถานศึกษา

จากโครงการข้างต้นเป็นตัวอย่างของโครงการและกิจกรรมความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์การของบริษัท ซีเมนต์ไทย (แ่งคอย) จำกัด จากการที่ผู้วิจัยได้ลงพื้นที่ไปสัมภาษณ์ชุมชนในพื้นที่ได้ทราบว่าโครงการหรือกิจกรรมความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์การบริษัท ซีเมนต์ไทย (แ่งคอย) จำกัด ที่ได้จัดทำขึ้นนั้นถือว่าผลออกมาอยู่ในขั้นที่ 3 ระดับปกป้อง (Preemptive Level) เป็นเรื่องจรรยาบรรณทางธุรกิจ (Business Code of Conduct) ซึ่งประชาชนและชุมชนรอบโรงงานยังต้องการความใส่ใจและความช่วยเหลือจากบริษัท ซีเมนต์ไทย (แ่งคอย) จำกัด เนื่องจาก การให้ความช่วยเหลือนั้นในบางชุมชนและบางหมู่บ้านยังไม่ได้ได้รับความเอาใจใส่เท่าที่ควร โดยเฉพาะหมู่บ้านที่เป็นที่ตั้งของโรงงานยังได้รับผลกระทบจากโรงงานอยู่ไม่ว่าจะเป็นทางด้านฝุ่นละอองที่เกิดจากกระบวนการผลิตปูนซีเมนต์และด้านสุขภาพ แต่โครงการหรือกิจกรรมด้านความให้ความช่วยเหลือทางการศึกษาและขอความอนุเคราะห์ให้ช่วยเหลือในเรื่องงานโครงสร้างหรืองานก่อสร้างนั้นประชาชนในพื้นที่ได้รับการตอบสนองเป็นอย่างดีอภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

## อภิปรายผล

การศึกษาวิจัยเรื่อง เรื่อง ผลของการจัดทำโครงการตามความรับผิดชอบต่อสังคมของบริษัท ซีเมนต์ไทย (แ่งคอย) จำกัด ต่อชุมชนบ้านป่า อำเภอกำแพงทอง จังหวัดสระบุรี มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาผลของการจัดทำโครงการและกิจกรรมด้านความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์การ (ซีเอสอาร์) ของบริษัท ซีเมนต์ไทย (แ่งคอย) จำกัด ต่อประชาชนและชุมชนในพื้นที่ตำบลบ้านป่า อำเภอกำแพงทอง จังหวัดสระบุรี พบว่า โครงการและกิจกรรมด้านความรับผิดชอบต่อสังคมของบริษัท ซีเมนต์ไทย (แ่งคอย) จำกัด ประชาชนส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่าโครงการและกิจกรรมที่ทางบริษัท ซีเมนต์ไทย (แ่งคอย)

<sup>9</sup> สัมภาษณ์ บุญชู ใจผ่อง, ผู้อำนวยการโรงเรียน. โรงเรียนบ้านป่าวังกวาง ตำบลบ้านป่า อำเภอกำแพงทอง จังหวัดสระบุรี, 13 พฤศจิกายน 2556.

จำกัด ได้จัดทำขึ้นนั้นเป็นโครงการที่ดีและสามารถช่วยเหลือชุมชนได้ ทำให้ชุมชนมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และเห็นว่าทางบริษัท ซีเมนต์ไทย (แก่งคอย) จำกัด นั้นใส่ใจกับผลกระทบที่เกิดขึ้นจากกระบวนการผลิตปูนซีเมนต์ต่อชุมชน ดังนั้นจึงทำให้บริษัท ซีเมนต์ไทย (แก่งคอย) จำกัด สามารถอยู่ร่วมกับชุมชนในพื้นที่ได้เป็นอย่างดี แต่ยังมีปัญหาที่ยังต้องช่วยกันแก้ไขและปรับปรุงเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาชุมชนกันอีกต่อไปในอนาคต

#### **ข้อเสนอแนะการนำผลการวิจัยไปใช้**

1. ทางบริษัท ซีเมนต์ไทย (แก่งคอย) จำกัด ควรให้จัดบุคลากรเข้าไปในความรู้เกี่ยวกับเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กร (ซีเอสอาร์) ให้ประชาชนในพื้นที่ได้มีความรู้ว่าคุณภาพรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กร (ซีเอสอาร์) คืออะไร และทางบริษัท ซีเมนต์ไทย (แก่งคอย) จำกัด ต้องการที่จะช่วยเหลือและดูแลชุมชนในพื้นที่รอบโรงงานอย่างไร

2. บริษัท ซีเมนต์ไทย (แก่งคอย) จำกัด ควรมีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในพื้นที่รู้ว่าจะมีการจัดกิจกรรมและโครงการด้านความรับผิดชอบต่อสังคมในช่วงระยะเวลาใด เพื่อให้ประชาชนได้ทราบและจะได้เข้ามามีส่วนร่วมในการทำกิจกรรม

3. บริษัท ซีเมนต์ไทย (แก่งคอย) จำกัด อาจรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่เกี่ยวกับเรื่องโครงการหรือกิจกรรมที่ไม่สอดคล้องต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เพื่อนำไปพิจารณาเพิ่มจำนวนของโครงการที่ไม่สอดคล้องต่อความต้องการของประชาชน

#### **ข้อเสนอแนะการวิจัยครั้งต่อไป**

1. ควรมีการไปเก็บข้อมูลให้หลากหลายขึ้นเนื่องจากในพื้นที่อำเภอแก่งคอยนั้นมีโรงงานปูนซีเมนต์อยู่หลายโรงงาน ซึ่งเราสามารถไปศึกษาเกี่ยวกับเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กร (ซีเอสอาร์) ของบริษัทเหล่านั้นได้

2. ศึกษาเปรียบเทียบในประเด็นเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กร (ซีเอสอาร์) ของบริษัทต่าง ๆ ที่อยู่ในพื้นที่อำเภอแก่งคอย และสอบถามความคิดเห็นเห็นของประชาชนในแต่ละพื้นที่ตั้งของโรงงานว่ามีความคิดเห็นเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร

## เอกสารอ้างอิง

ธัญญา แพงไธสง, นักวิชาการสาธารณสุข. โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลบ้านป่า อำเภอกำแพงคอย  
จังหวัดสระบุรี. **สัมภาษณ์, 12 พฤศจิกายน 2556.**

บุญชู ใจผ่อง, ผู้อำนวยการโรงเรียน. โรงเรียนบ้านป่าวังขวาง ตำบลบ้านป่า อำเภอกำแพงคอย จังหวัด  
สระบุรี.

**สัมภาษณ์, 13 พฤศจิกายน 2556.**

พิพัฒน์ นนทนาธรณ์. **การจัดการความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กร.** นนทบุรี : ธิงค์ บิยองด์  
บุ๊คส์ จำกัด, 2553.

สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 7. **รายงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 7 ประจำปี พ.ศ. 2553.** สระบุรี :  
สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 7, 2553

สุจิตรา บุญยรัตพันธุ์. **ระเบียบวิธีวิจัยสำหรับรัฐประศาสนศาสตร์.** พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพฯ : เสมา  
ธรรม, 2552.

สุภางค์ จันทรวาณิช. **วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ.** พิมพ์ครั้งที่ 17. กรุงเทพฯ: ด้านสุทธาการพิมพ์,  
2552.

Colaizzi P. Psychological research as the Phenomenologist views it. In **Existential –  
Phenomenological Alternatives for Psychology** (Valle R. & King M. eds), Oxford  
University Press, London 1978.

ปัจจัยสำคัญในการบริหารวัฒนธรรมองค์การที่ส่งผลถึงประสิทธิภาพในการทำงานของ  
ข้าราชการตำรวจ

: ศึกษากรณี สำนักงานส่งกำลังบำรุง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

The Important Factors of organization culture management that affect  
the efficiency of police

: A case study of Office of Logistics Royal Thai Police

ร้อยตำรวจโทอิสเรศวร์ ลักขมิมิเชษฐ์

หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

E-Mail : [Issares\\_63@hotmail.com](mailto:Issares_63@hotmail.com)

---

บทคัดย่อ

การศึกษาปัจจัยสำคัญในการบริหารวัฒนธรรมองค์การที่ส่งผลประสิทธิภาพในการทำงานของ  
ข้าราชการตำรวจนั้นเป็นผลมาจากการที่ปัจจุบันนี้สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นองค์การที่กำลังประสบ  
ปัญหาทั้งภายในและภายนอกองค์การซึ่งสำนักงานส่งกำลังบำรุงเป็นหน่วยงานที่มีส่วนในปัญหาที่เกิดขึ้น  
เพราะสำนักงานส่งกำลังบำรุงเป็นหน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างในทุกๆด้าน ดูแล เร่งรัดงบประมาณ ให้เป็นไป  
อย่างถูกต้องเป็นแบบแผน ตามกฎระเบียบ การแก้ปัญหาองค์การจึงต้องแก้ปัญหาจากต้นเหตุ การศึกษา  
ระยะแรก คือการศึกษาทบทวนแนวคิดการจัดการองค์การโดยอาศัยความเหมาะสมทางวัฒนธรรม  
ระหว่างองค์การกับแบบแผนของปัจเจกบุคคล ( แนวคิดของ Charles Handy ) โดยศึกษาเปรียบเทียบ  
ระหว่างวัฒนธรรมแบบเน้นบทบาทซึ่งเป็นวัฒนธรรมที่หน่วยงานราชการควรมีการบริหารวัฒนธรรมแบบ  
นี้กับวัฒนธรรมสโมสรที่มักเข้าไปแทรกแซงวัฒนธรรมเน้นบทบาท โดยการศึกษาจากปัจจัยสำคัญในการ  
บริหารวัฒนธรรมองค์การคือ ผู้นำหน่วยงาน อิทธิพลภายในหน่วยงาน แรงจูงใจในการทำงาน และ  
ตำแหน่งงาน นั้นเป็นไปตามวัฒนธรรมเน้นบทบาทหรือไม่ ภายในสำนักงานส่งกำลังบำรุง สำนักงาน  
ตำรวจแห่งชาติ มี 4 กองบังคับการ ได้แก่ กองบังคับการอำนวยการ กองบังคับการพลอากาศ กองบังคับ  
การโยธาธิการ กองบังคับการสรรพาวุธ จากการเก็บข้อมูลจากแบบสอบถาม และแบบสัมภาษณ์เชิงลึก  
ทำให้ทราบว่าทุกกองบังคับการภายในสำนักงานส่งกำลังบำรุงล้วนแล้วแต่ถูกแทรกแซงจาก วัฒนธรรม  
สโมสรส่งผลทำให้ประสิทธิภาพในการทำงานภายในสำนักงานส่งกำลังบำรุงลดน้อยลง

สมรรถนะของนักวิจัยในสังกัดจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
Competency of Researcher at Chulalongkorn university

นายพีรพีธ พรหมทอง

หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

E-Mail : [boom.peerapit@gmail.com](mailto:boom.peerapit@gmail.com)

บทคัดย่อ

บทความนี้มีความมุ่งหมายสำคัญที่จะพินิจพิเคราะห์พิจารณาว่าการเป็นนักวิจัยที่เก่งนั้นควรประกอบด้วยคุณลักษณะใดผ่านมุมมองแนวคิดเรื่องสมรรถนะ ซึ่งเป็นแนวคิดการส่งเสริมและพัฒนา ศักยภาพของบุคคลให้ประสบผลสำเร็จในการทำงานอย่างเต็มความสามารถอย่างแท้จริง นอกจากนี้จะมุ่งหมายที่จะค้นหว่านักวิจัยที่เก่งควรเป็นอย่างไรแล้ว บทความนี้ยังมุ่งที่จะอธิบายแนวคิดพื้นฐานของสมรรถนะ ความหมายของสมรรถนะและองค์ประกอบของสมรรถนะ รวมทั้ง สมรรถนะของนักวิจัยในต่างประเทศ เพื่อเป็นความเข้าใจพื้นฐานที่สำคัญในการนำไปสู่การตอบคำถามว่า นักวิจัยที่เก่งควรประกอบด้วยสมรรถนะใด

คำสำคัญ : สมรรถนะ, นักวิจัย, Competency, Researcher

### Abstract

The aim of article is to consider about what is a good researcher competencies are through competency perspective which is encourage potentiality and work performance in person. The article is to explain key concept, definition and model of competency; moreover, the article is to review literature of foreign researcher for fully understand competency and researcher idea to answer a question is what competencies of good researcher are.

### หลักการและเหตุผล : สมรรถนะของนักวิจัย

การวิจัยเปรียบเสมือนเครื่องมือของมนุษย์ที่ช่วยให้โลกเจริญก้าวหน้า สามารถพัฒนาสิ่งต่างๆ รอบตัวมนุษย์ให้มีความเจริญรุ่งเรือง อีกทั้งการวิจัยยังช่วยให้มนุษย์ค้นพบสิ่งต่างๆ และนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ ช่วยแก้ปัญหาประเด็นที่น่าสงสัยจนนำไปสู่ความรู้ นอกจากนี้การวิจัยทำให้สาขาความรู้ในแต่ละศาสตร์ อาทิเช่น วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ สามารถหาคำตอบ ทำความเข้าใจ และนำไปอธิบายให้แก่มนุษย์ในสังคมได้ ดังนั้น การพัฒนาและความเจริญก้าวหน้าของ



มนุษยชาติจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรความรู้และเทคโนโลยี ฉันทิ การนำไปสู่การพัฒนาและความเจริญก้าวหน้า จำเป็นต้องใช้การวิจัยฉันทิ

การใช้เครื่องมือที่เรียกว่า “การวิจัย” ให้เกิดประโยชน์ได้นั้นต้องอาศัยบุคคลที่มีทักษะความรู้ความสามารถ เพราะการวิจัยเป็นวิธีการค้นหาคำตอบที่อาศัยหลักวิชาการ ความคิดเชิงระบบ และวิจารณ์ในการตีความคำตอบ ฉันทิ การวิจัยจึงจำเป็นต้องมีผู้ที่มีทักษะ ความชำนาญ ความรู้และประสบการณ์เป็นอย่างดี จึงจะสามารถใช้เครื่องมือที่เรียกว่า “การวิจัย” ได้ จึงอาจกล่าวได้ว่า ผู้ที่ใช้การวิจัยด้วยทักษะความชำนาญ ความรู้และประสบการณ์ คือ “นักวิจัย” เพราะฉันทิ นักวิจัยจึงเป็นบุคคลที่มีความสำคัญอย่างมากต่อการพัฒนาของประเทศให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ สร้างความยั่งยืนของการแข่งขันในระยะยาว และนำไปสู่ทางวิชาการแห่งอนาคตของประเทศ<sup>1</sup>

ประเทศไทยสร้างยุทธศาสตร์เพื่อจัดทำนโยบายและพัฒนาการวิจัยของประเทศ เรียกว่า นโยบายและยุทธศาสตร์การวิจัยของชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2555-2559)<sup>10</sup> จัดทำโดย สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ซึ่งนโยบายและยุทธศาสตร์ดังกล่าว ได้กล่าวถึง การพัฒนาบุคลากรทางการวิจัยอยู่ในยุทธศาสตร์การวิจัยที่ 4 ระบุการสร้างศักยภาพและความสามารถเพื่อพัฒนานวัตกรรมและบุคลากรทางการวิจัย หมายความว่า การพัฒนาบุคลากรทางการวิจัยมีความจำเป็นและเป็นยุทธศาสตร์ของประเทศที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาบุคลากรทางการวิจัย<sup>11</sup> ฉันทิ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยจำเป็นต้องพัฒนานักวิจัยของตนเองเพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ประเทศและตอบสนองความต้องการของหน่วยงานต่างๆ ด้วย อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจำนวนบุคลากรทางการวิจัยและพัฒนาของประเทศ ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2548-2552 จะเห็นได้ว่าจำนวนบุคลากรทางการวิจัยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยในปี 2548 มีบุคลากรจำนวน 67,876 ปี 2550 จำนวน 73,498 และ ปี 2552 จำนวน 107,564 ทว่า จำนวนบุคลากรที่เพิ่มขึ้นเป็นกลุ่มผู้ช่วยนักวิจัยและกลุ่มทำงานสนับสนุน ส่วนบุคลากรในกลุ่มนักวิจัยกลับไม่เพิ่มขึ้น<sup>12</sup> ฉันทิ ประเทศไทยควรมุ่งสนับสนุนสร้างนักวิจัยทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพเพื่อให้บรรลุเป้าหมายต่างๆของประเทศ

สำหรับ นักวิจัย<sup>13</sup> ในมหาวิทยาลัยที่เป็นข้าราชการ จะสังกัดอยู่องค์กรกลางด้านบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษาที่เรียกว่า คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาหรือ ก.พ.อ. ซึ่ง ก.พ.อ.<sup>12</sup> จัดทำบัญชีแสดงมาตรฐานกำหนดตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ.

\*ผู้เขียนขอขอบพระคุณ ศ.ดร.ศุภชัย ยาวะประภาษ คณบดีคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นอย่างสูงที่ได้เสียสละเวลาอันมีค่าและกรุณาอ่านบทความนี้ รวมทั้งกรุณาให้คำแนะนำที่มีประโยชน์ต่อผู้เขียน

\*\*นิสิตปริญญาโท ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ติดต่อผู้เขียนได้ที่ boom.peerapit@gmail.com

<sup>10</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ <http://www.nrct.go.th/th/portals/0/e-book/policy-strategy8th/8th.html>

<sup>11</sup> ตำแหน่งนักวิจัยไม่ปรากฏอยู่ในบัญชีมาตรฐานกำหนดตำแหน่งของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) พ.ศ. 2551 แต่กำหนดอยู่ในบัญชีมาตรฐานกำหนดตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ.2553 อย่างไรก็ตาม หน่วยงานข้าราชการพลเรือนบางแห่งมีตำแหน่งนักวิจัย เช่น กรมการแพทย์

<sup>12</sup> คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) เป็นองค์กรกลางด้านบริหารงานบุคคลของข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษาเป็นการเฉพาะเพื่อให้คณาจารย์และข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาสังกัดองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา สาเหตุที่ต้องจัดตั้งขึ้นเพื่อให้การบริหารงานบุคคลของข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีความเสมอภาค เป็นเอกเทศ และสอดคล้องกับภารกิจโดยค้ำึงถึงความเป็น

2553<sup>13</sup> กำหนดให้มีตำแหน่งนักวิจัย<sup>iv</sup> ขึ้น ในมาตรฐานกำหนดตำแหน่งนี้นักวิจัย เป็นตำแหน่งประเภทเชี่ยวชาญเฉพาะ ชื่อตำแหน่งในสายงานคือ นักวิจัย และกำหนดระดับตำแหน่งนักวิจัย คือ ระดับปฏิบัติการ ระดับชำนาญการ ระดับชำนาญการพิเศษ ระดับเชี่ยวชาญและระดับเชี่ยวชาญพิเศษ นอกจากนี้ มาตรฐานกำหนดตำแหน่งยังระบุหน้าที่ความรับผิดชอบหลัก คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งและความรู้ความสามารถ ทักษะและสมรรถนะที่จำเป็นสำหรับตำแหน่ง ซึ่งสมรรถนะที่จำเป็นสำหรับตำแหน่งนั้น ให้เป็นไปตามสภาสถาบันอุดมศึกษากำหนด<sup>14</sup>

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในฐานะหน่วยงานในกำกับของรัฐ<sup>v</sup> กำหนดวิสัยทัศน์ คือ เสาคหลักของแผ่นดิน เพื่อใช้กำหนดทิศทางการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย และกำหนดยุทธศาสตร์ของมหาวิทยาลัยที่ยังคงยึดวิสัยทัศน์ เสาคหลักของแผ่นดิน โดยกำหนดผลสัมฤทธิ์ไว้ 5 ประการ ได้แก่ เป็นมหาวิทยาลัยชั้นนำที่มีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับในระดับโลก เป็นองค์กรแห่งปัญญาที่มีความเป็นเลิศด้านการวิจัย ผลิตภัณฑ์ที่เป็นพลเมืองที่มีคุณค่าของประเทศและของโลก เป็นมหาวิทยาลัยที่มีระบบการบริหารจัดการที่คล่องตัว กระชับ รวดเร็ว และมีเสถียรภาพทางการเงิน เป็นบ้านอันอบอุ่นของคนดีและคนเก่ง และมีความรับผิดชอบต่อสังคม ซึ่งผลสัมฤทธิ์ที่น่าสนใจ คือ เป็นองค์กรแห่งปัญญาที่มีความเป็นเลิศด้านการวิจัย ทั้งนี้ บุคลากรในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่มีหน้าที่ดังกล่าวโดยตรงตามข้อบังคับบริหารงานบุคคล จุฬาฯ พ.ศ. 2551 คือ พนักงานสายปฏิบัติการ กลุ่มงานวิจัย ประกอบด้วย นักวิจัยและนักวิจัยผู้ช่วย ตามข้อ 37 แห่งข้อบังคับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2551<sup>15</sup>

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยตระหนักถึงความสำคัญของการวิจัยมายาวนานเพื่อสร้างองค์ความรู้สำหรับผลิตบัณฑิตอันพึงประสงค์และเพื่อตอบโจทย์วิจัยให้กับประเทศและวงการวิจัย<sup>vi</sup> (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556) ได้กำหนดคุณสมบัติตำแหน่งของนักวิจัยที่ระดับปริญญาเอก ตาม ข้อ 37(1) แห่งข้อบังคับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2551 หมายความว่าจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยใช้ความรู้เพียงอย่างเดียวเพื่อรับบุคคลทำงาน ซึ่งตำแหน่งนักวิจัยของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีทั้งนักวิจัยที่เป็นข้าราชการพลเรือนในสังกัดสถาบันอุดมศึกษา และนักวิจัยที่เป็นพนักงานมหาวิทยาลัยสายปฏิบัติการ โดยนักวิจัยที่เป็นข้าราชการใช้มาตรฐานกำหนดตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา(ก.พ.อ.) พ.ศ. 2553 และมาตรฐานกำหนดตำแหน่งระบุว่า ความรู้ความสามารถ ทักษะและสมรรถนะที่จำเป็นสำหรับตำแหน่ง ให้สภาสถาบันอุดมศึกษากำหนด ซึ่งจะพบว่า จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยใช้เพียงความรู้และทักษะที่จำเป็นสำหรับตำแหน่งแต่ยังไม่ได้กำหนด

---

อิสระและเป็นเลิศทางวิชาการและวิชาชีพ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ.2547

<sup>13</sup> มาตรฐานกำหนดตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2553

<sup>14</sup> มหาวิทยาลัยขอนแก่น กำหนดสมรรถนะหลักและสมรรถนะเฉพาะตามลักษณะงานที่ปฏิบัติของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา มหาวิทยาลัยขอนแก่นโดยยึดตามหนังสือเวียน ของ ก.พ.อ.ที่ ศธ ๐๕๐๙(๒)/ว ว๔ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๔ เรื่อง แนวทางการกำหนดสมรรถนะ ความรู้ความสามารถและทักษะที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติงานสำหรับตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งได้ให้ตัวอย่างสมรรถนะหลักจำนวน ๕ สมรรถนะหลักและสมรรถนะเฉพาะตามลักษณะงานที่ปฏิบัติจำนวน ๑๖ สมรรถนะ สำหรับตำแหน่งนักวิจัยนั้น มหาวิทยาลัยขอนแก่น ได้กำหนดสมรรถนะหลักทั้ง ๕ ข้อ และสมรรถนะเฉพาะตามลักษณะงานที่ปฏิบัติจำนวน ๓ ข้อ ได้แก่ การสืบเสาะหาข้อมูล ความคิดสร้างสรรค์และการตรวจสอบความถูกต้องตามกระบวนการงาน

<sup>15</sup> คุรยละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ ข้อบังคับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2551

สมรรถนะที่เป็นเฉพาะของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเอง ขณะที่ นักวิจัยที่เป็นพนักงานมหาวิทยาลัยสายปฏิบัติการใช้มาตรฐานประจำตำแหน่งของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พบว่า มีการระบุความรู้ความสามารถ ทักษะและคุณลักษณะที่จำเป็นสำหรับตำแหน่งอย่างกว้างๆและไม่กำหนดสมรรถนะสำหรับตำแหน่งนักวิจัย ซึ่งไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานและไม่ได้ทำให้การปฏิบัติงานประสบความสำเร็จอย่างแท้จริง ตามบทความที่ผ่านการศึกษาวิจัยและตีพิมพ์ของ เดวิด แมคเคลแลนด์ (David McClelland) (1973) นักจิตวิทยาแห่งมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด ที่ชื่อ testing for competence rather than for intelligence<sup>vii</sup> บทความดังกล่าวนี้ ได้วิพากษ์วิจารณ์การทดสอบโดยใช้การวัดสติปัญญา (IQ) และความถนัด (Aptitude test) ว่าขาดความตรงในการใช้ทำนายความสำเร็จในชีวิตและการวัดระดับสติปัญญาไม่ควรวัดความสามารถและทำนายได้ทุกอย่าง นอกจากนี้ยังพบว่า การวัดสติปัญญาไม่ได้ทำนายความสำเร็จในชีวิตเสมอไปและพร้อมทั้งวิพากษ์ว่าการวัดสติปัญญามีอคติทางสถานะสังคมอีกด้วย แมคเคลแลนด์จึงขอเสนอทางเลือกอื่นๆเพื่อใช้ทดสอบและประเมินความประสบความสำเร็จในชีวิตแทนที่การวัดและทดสอบแบบเดิม (ใช้แบบวัดสติปัญญาและความถนัด) โดยใช้เกณฑ์ตัวอย่าง (Criterion sampling) เชิงประจักษ์ (ample evidence) เช่น ถ้าเราอยากรู้ว่าคนขับรถได้ดีแค่ไหน เราต้องให้เขาแสดงความสามารถโดยการสอบขับรถ พร้อมทั้งในเกณฑ์ตัวอย่างนี้ประกอบด้วยสมรรถนะ (Competencies) ที่เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบของผลลัพธ์การประสบความสำเร็จในอาชีพ (life outcomes) ที่ซึ่งมากกว่าเพียงสมรรถนะที่เกี่ยวกับอาชีพแต่รวมถึงสมรรถนะที่เกี่ยวข้องทางสังคมด้วย เช่น ภาวะผู้นำ (leadership) และทักษะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล (interpersonal skills) เป็นต้น<sup>16</sup>

หลังจาก แมคเคลแลนด์จุดประกายแนวคิดสมรรถนะแล้ว นักวิชาการอื่นได้ขยายความหมายให้นิยามสมรรถนะตามมา เช่น โบยาซติส (อ้างถึงใน Boyatzis, 1982)<sup>viii</sup> เขียนหนังสือเรื่อง The competent manager A Model for Effective performance ที่ซึ่งให้นิยามสมรรถนะว่า ลักษณะของบุคคลที่ยากจะเห็นได้ชัด อาจได้แก่ แรงจูงใจ บุคลิกภาพ ทักษะ ลักษณะของการมองตนเอง (self-image) หรือบทบาททางสังคมหรือองค์ความรู้ที่บุคคลใช้ ฮอร์บีและโทมัส (อ้างถึงใน Hornby & Thomas, 1989)<sup>ix</sup> นิยามสมรรถนะว่าเป็นความรู้ ทักษะและคุณภาพของผู้จัดการหรือผู้นำที่มีประสิทธิภาพ ชาร์ล วูดรูฟ (Charles Woodruffe, 1993)<sup>x</sup> เขียนบทความที่ชื่อว่า What is meant by a competency ซึ่งในบทความดังกล่าวนี้ วูดรูฟ สรุปนิยามสมรรถนะว่า เป็นกลุ่มของแบบแผนพฤติกรรมที่ตำแหน่งงานต่างๆ จำเป็นต้องดึงมาใช้เพื่อทำงานในตำแหน่งงานนั้นๆอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งแบบแผนพฤติกรรมเหล่านี้เป็นพฤติกรรมของผู้มีผลการปฏิบัติงานที่สูง หรือที่ปรึกษาอย่าง สเปนเซอร์ สเปนเซอร์และนักวิชาการผู้จุดประกายแนวคิดสมรรถนะ อย่าง แมคเคลแลนด์ ได้ร่วมกันนิยามสมรรถนะว่า (อ้างถึงใน Spencer, McClelland & Spencer, 1994)<sup>xi</sup> เป็นส่วนผสมกันของแรงจูงใจ ลักษณะบุคลิกภาพ มโนทัศน์ต่อตนเอง (self-concept) ทศนคติ (attitude) หรือค่านิยม องค์ความรู้เชิงเนื้อหาหรือทักษะเชิงปัญญาหรือลักษณะส่วนบุคคลใดๆก็ตามที่สามารถวัดได้หรือนับได้และแสดงความสามารถที่แตกต่างจากบุคคลอื่นโดยทั่วไป

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการนิยามความหมายของสมรรถนะหรือ Competency แต่ความหมายดังกล่าวยังมีนิยามที่มีขอบเขตกว้างและยังถกเถียงกันในหมู่นักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญ เมื่อมีคำอีกคำหนึ่ง

<sup>16</sup> อย่างไรก็ตาม มีนักวิชาการได้โต้แย้งบทความดังกล่าวของแมคเคลแลนด์ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมจาก Barrett, G.V. & Depinet, R.L. (1991). A reconsideration of testing for competence rather than for intelligence. *American Psychologist*, 46, 1012-1024.

ที่คล้ายกับ Competency คือ Competence นักวิชาการมีการถกเถียงว่า Competency และ Competence มีความหมายหรือนิยามเหมือนกันหรือไม่ โดยมีที่ปรึกษาเอกชน ผู้บริหารบริษัทเอกชน และนักวิชาการมหาวิทยาลัยร่วมกันเขียนบทความที่ชื่อว่า the practice of competency modeling (Shippman et. al, 2000)<sup>xii</sup> ชิปปแมนและคณะ อธิบายในบทความว่า Competence หมายถึง การปฏิบัติงานให้ประสบผลสำเร็จอย่างเพียงพอต่องานหนึ่งๆโดยใช้ความรู้หรือทักษะ เช่นเดียวกัน ที่ปรึกษาอย่าง ชาร์ล วูดรuff (Charles Woodruff, 1993) อธิบายว่า Competencies เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมที่บุคคลจำเป็นต้องแสดงเพื่อที่จะทำงานอย่างมีประสิทธิภาพไม่ใช่ทำงานตามหน้าที่ ขณะที่ Competence เป็นทักษะเฉพาะ ความรู้และความสามารถที่ต้องการสำหรับการทำางานหนึ่งๆ

ดังนั้น จากการพิจารณาและทบทวนการนิยามสมรรถนะหรือ Competency จากนักวิชาการข้างต้น สามารถอธิบายเบื้องต้นได้ว่า สมรรถนะเป็นกลุ่มของพฤติกรรมที่ประกอบด้วยและผสมผสานระหว่างแรงจูงใจ ลักษณะบุคลิกภาพ มโนทัศน์ต่อตนเอง (Self-concept) ทักษะ (attitude) หรือ ค่านิยมและความรู้ที่สามารถสังเกตได้ วัดได้และมีความแตกต่างจากผู้อื่นอย่างโดดเด่น ซึ่งแตกต่างกับคำว่า Competence ที่อาจหมายถึง กลุ่มความรู้ ทักษะและความสามารถที่ต้องการเพื่อให้ทำงานนั้นๆ สำเร็จลุล่วงอย่างเพียงพอ

ในส่วนองราชอาณาจักรไทย ได้มีการนำสมรรถนะมาใช้ โดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เป็นผู้นำมาศึกษาและพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้ทำการปฏิรูประบบงานบริหารบุคคลภาครัฐ ในส่วนของแผนระบบการจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทน ตามมติ ครม. เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐที่เน้นผลสัมฤทธิ์ในการทำงานเพื่อประชาชน โดยการปฏิรูปดังกล่าว ก.พ. ได้นำระบบที่มีการนำสมรรถนะมาใช้ในการบริหารผลงานของข้าราชการบางเรื่อง เช่น ระบบการสรรหาและเลือกสรร ระบบ นักบริหารระดับกลาง ระบบนักบริหารระดับสูง ระบบพนักงานราชการ เป็นต้น ก.พ. ได้ให้นิยามหรือความหมายของสมรรถนะว่า คุณลักษณะเชิงพฤติกรรมที่เป็นผลมาจากความรู้ ทักษะ ความสามารถ และคุณลักษณะอื่น ๆ ที่ทำให้บุคคลสร้างผลงานที่โดดเด่นในองค์กร<sup>xiii</sup> อาจกล่าวได้ว่า นิยามดังกล่าวนี้ ก.พ. ได้รวม Competency และ Competence เข้าไว้ด้วยกัน เป็น สมรรถนะ กล่าวคือ สมรรถนะของข้าราชการไทย ประกอบด้วย ความรู้ ทักษะ ความสามารถและสมรรถนะ ซึ่งขัดแย้งกับการนิยามความหมายสมรรถนะ ของนักวิชาการต่างประเทศข้างต้น ที่นิยามความหมายสมรรถนะโดยปราศจากการรวม คำว่า Competence

อย่างไรก็ตาม แม้ว่า ก.พ. จะกำหนดสมรรถนะหลักของข้าราชการพลเรือน เพื่อเป็นสมรรถนะร่วมกันของข้าราชการพลเรือนทั้งประเทศ และคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) ได้นำมาใช้ดำเนินการเพื่อให้มหาวิทยาลัยนำมากำหนดเป็นความรู้ที่จำเป็นสำหรับตำแหน่ง ทักษะที่จำเป็นสำหรับตำแหน่ง สมรรถนะหลักและสมรรถนะเฉพาะตามลักษณะงานที่ปฏิบัติของมาตรฐานกำหนดตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งรวมถึงตำแหน่งนักวิจัยด้วย แต่ สมรรถนะต้องกำหนดมาจากกรอบแนวคิดพื้นฐานของ วิสัยทัศน์ พันธกิจ ค่านิยม รวมทั้ง วัฒนธรรมของแต่ละองค์กรนั้น มีความจำเป็นที่แต่ละองค์กรจำเป็นต้องมีสมรรถนะของตนเองเพื่อสอดคล้องกับค่านิยม วิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ ฯลฯ ดังนั้น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยซึ่งมีวิสัยทัศน์ พันธกิจ ค่านิยมรวมทั้ง

วัฒนธรรมของตนเอง จึงควรที่จะกำหนดสมรรถนะของตำแหน่งนักวิจัยเป็นการเฉพาะของตนเองเพิ่มเติมด้วย

นอกจากการที่ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจัดทำมาตรฐานประจำตำแหน่งพนักงานมหาวิทยาลัยสายปฏิบัติการตำแหน่งนักวิจัย มาตรฐานประจำตำแหน่งดังกล่าวประกอบด้วย หน้าที่และความรับผิดชอบ ลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติและความรู้ ความสามารถ ทักษะและคุณลักษณะที่จำเป็นสำหรับตำแหน่ง ซึ่งไม่ได้กล่าวถึง “สมรรถนะ” ที่จำเป็นสำหรับนักวิจัยแล้ว และมาตรฐานประจำตำแหน่งคือระบุหน้าที่และความรับผิดชอบ ลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติ เปรียบเสมือนการทำใบพรรณนางาน(Job description) ซึ่งไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานของนักวิจัยให้มีผลงานที่ดีและประสบผลสำเร็จ โดย ดูโบอิสและรอทเวล (2004)<sup>xiv</sup> (Dubois & Rothwell, 2004) กล่าวว่า โดยทั่วไป ฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ใช้การบริหารทรัพยากรมนุษย์แบบดั้งเดิม(Traditional HR management)โดยใช้กระบวนการวิเคราะห์งาน (Job analysis) เพื่อระบุงานที่พนักงานต้องทำ จัดทำใบพรรณนางาน (Job description) เพื่อบอกว่าตำแหน่งหน้าที่ทำอะไร และกำหนดคุณสมบัติของตำแหน่งงาน (Job specification) ซึ่งกระบวนการเหล่านี้มีส่วนสำคัญในกระบวนการสรรหา คัดเลือก ฝึกอบรม และการวัดผลการปฏิบัติงานทั้งสิ้น แต่ ดูโบอิสและรอทเวล ตั้งข้อสังเกตว่า กระบวนการเหล่านี้มีปัญหา คือ ประการแรก ไม่ได้อธิบายให้ชัดเจนว่าจะวัดผลผลิตหรือผลลัพธ์ของพนักงานที่สัมพันธ์กับความสำเร็จขององค์กร ประการที่สอง ใบพรรณนางานไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงขององค์กรและมีผลกับลักษณะงานที่ทำด้วย และประการสุดท้าย ผลลัพธ์ที่คาดหวังขององค์กรไม่สอดคล้องกับการวิเคราะห์งานแบบทั่วไปที่ไม่ยืดหยุ่น แข็งกระด้างและไม่เข้ากันกับเป้าหมายขององค์กร แต่ถ้าใช้การบริหารทรัพยากรมนุษย์แบบ “สมรรถนะ” เป็นพื้นฐาน (Competency-Based HR management) จะมุ่งสนใจค้นหาพนักงานที่เก่งขององค์กร ส่งเสริมผลิตภาพขององค์กรโดยใช้พนักงานที่เก่งให้เกิดประโยชน์สูงสุด และพนักงานที่เก่งเหล่านี้จะเป็นตัวอย่างที่ดีให้กับพนักงานคนอื่นๆ ทำตาม จะช่วยให้องค์กรมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้นตามไปด้วย ซึ่งสอดคล้องกับ เอ็ดเวิร์ด อี ลอว์เยอร์ นักวิชาการด้านบริหารธุรกิจ จากมหาวิทยาลัยเซาธ์เทริน แคลิฟอร์เนีย (Edward E. Lawler) เสนอความเห็นในบทความที่ชื่อ “From Job-Based to Competency-Based Organization”<sup>xv</sup> ในปี ค.ศ.1993 ว่า นับตั้งแต่ข้อเสนอของ เฟดเดอริก ดับเบิลยู เทเลอร์ (Frederick W. Taylor) ที่เสนอให้ องค์กรจัดการแบบวิทยาศาสตร์(Scientific management) ทำให้องค์กรต้องสนใจงานว่างานของ องค์กรทำอะไรบ้าง มีกิจกรรมและคุณสมบัติของงานอย่างไร งานจึงเป็นโครงสร้างทั้งหมดขององค์กร ฝ่ายทรัพยากรมนุษย์จึงพยายามให้งานและทักษะของคนมีความสอดคล้องกัน อย่างไรก็ตาม ด้วยการ แข่งขันที่รุนแรงขึ้นจากกระแสโลกาภิวัตน์ในศตวรรษที่ 21 ผลักดันให้องค์กรต้องแสวงหา “สมรรถนะ” ให้กับพนักงานเพื่อสามารถอยู่รอดและแข่งขันได้ ซึ่งถ้าใช้ “งาน” เป็นพื้นฐานขององค์กรอย่างเดียว จะไม่สามารถแข่งขันและปรับตัวกับสภาพแวดล้อมได้ เพราะ “งาน” มีความนิ่ง(static) กล่าวคือ งานไม่มีการเคลื่อนไหวหรือพัฒนาเปลี่ยนแปลงใดๆให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน แผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545<sup>xvi</sup> มาตรา 3/1 ระบุว่า “การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเกิดผล สัมฤทธิ์ต่อการกิจการภาครัฐ.....” และ “ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้การบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ตามความเหมาะสมของแต่ละ

ละการกิจ” ทำให้หน่วยงานของรัฐ ต้องบริหารจัดการโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์และมีการประเมินผลการปฏิบัติงานด้วย ซึ่งในการบริหารจัดการโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์และการประเมินผลการปฏิบัติงานต้องมีตัวชี้วัด (Key performance indicator, KPI) เพื่อให้การปฏิบัติงานมีความเป็นรูปธรรม สามารถวัดและประเมินผลได้ และนำมาสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ เป้าหมายและยุทธศาสตร์ขององค์การ โดยตัวชี้วัดดังกล่าว จะมีความสัมพันธ์กับพฤติกรรมพนักงานหรือข้าราชการ ซึ่งพฤติกรรมดังกล่าว อาจเรียกได้ว่า “สมรรถนะ” กล่าวคือ ตัวชี้วัดจะระบุเป้าหมายของงาน และสมรรถนะจะเป็นคุณสมบัติของการปฏิบัติงานที่บรรลุตัวชี้วัดนั้น ดังนั้น ถ้าพนักงานไม่มีสมรรถนะ การจะบรรลุตัวชี้วัดในการปฏิบัติงานอาจไม่ประสบผลสำเร็จเพราะ “สมรรถนะ” จะทำให้ทราบว่า จะต้องปฏิบัติงานอย่างไรจึงจะบรรลุวัตถุประสงค์และตัวชี้วัด ในส่วนของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้ออกประกาศจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เรื่องเกณฑ์ภาระงานขั้นต่ำของนักวิจัย พ.ศ. 2554 โดยประกาศดังกล่าว ได้ระบุถึงภาระงานขั้นต่ำของนักวิจัย และตัวชี้วัดได้แก่ นักวิจัยต้องมีภาระงานทั้งหมดเฉลี่ยตลอดทั้งปีไม่น้อยกว่า 40 ภาระงานต่อสัปดาห์ โดยมีภาระงานแต่ละด้านได้แก่ งานวิจัยและวิชาการ และหรืองานสอน ไม่น้อยกว่า 22 ภาระงานต่อสัปดาห์ งานบริการวิชาการ และงานบริหารธุรการ เมื่อรวมกันแล้วต้องไม่น้อยกว่า 7 ภาระงาน และงานอื่นๆที่ได้รับมอบหมาย ไม่น้อยกว่า 11 ภาระงานต่อสัปดาห์ ซึ่งสมรรถนะสามารถช่วยให้นักวิจัยทราบนำไปสู่แสดงพฤติกรรมการทำงานได้ถูกต้องและทำให้เกิดความสำเร็จของการบรรลุเป้าหมายตัวชี้วัดในการปฏิบัติงานเหล่านี้

ดังนั้นการศึกษา “สมรรถนะ” สำหรับตำแหน่งนักวิจัยของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยว่าควรมีสมรรถนะใดบ้าง มีความจำเป็น เพราะสมรรถนะ คือ วิธีการที่ช่วยในการค้นหาคนที่เก่งที่สุดสำหรับการปฏิบัติงาน ซึ่งจะช่วยให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยสามารถที่จะวางรากฐานทางด้านทรัพยากรนักวิจัยให้มีคุณภาพและผลิตผลงานวิจัยจนนำมาสู่การบรรลุวิสัยทัศน์ที่ว่า “เสาหลักแห่งแผ่นดิน” และนำจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยไปสู่มหาวิทยาลัยชั้นนำของโลก

### จุดกำเนิดของแนวคิดสมรรถนะ

แนวคิดสมรรถนะมีจุดเริ่มต้นมาจากบทความที่ชื่อ Testing for Competence Rather than for “intelligence” ของ เดวิด แมคเคลแลนด์ (David McClelland, 1973)<sup>xvii</sup> นักจิตวิทยาแห่งมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด ในปี ค.ศ. 1973 โดยแมคเคลแลนด์มีความสงสัยและตั้งคำถามถึงการทดสอบและวัดทางสติปัญญาที่นักจิตวิทยาส่วนใหญ่นิยมใช้กันว่ามีตรงมากแค่ไหนและใช้วัดในสิ่งที่ต้องการจะวัดจริงๆหรือไม่ นอกจากนี้ แมคเคลแลนด์ยังตั้งข้อสังเกตว่า คะแนนสอบจากแบบทดสอบทางสติปัญญาหรือเกรดนั้นสามารถทำนายการประสบความสำเร็จในชีวิตได้แม่นยำเพียงใด เพราะคะแนนสอบหรือเกรดมีความสัมพันธ์หรือคำอธิบายได้ยากกว่าพฤติกรรมอื่นๆในชีวิตจะเป็นอย่างไร และแมคเคลแลนด์ยังพบว่าเด็กที่ฉลาดในห้องเรียนกับเด็กที่ไม่ฉลาดในห้องเรียนพบกับความสำเร็จในชีวิตเช่นกัน

ประเด็นสำคัญของแมคเคลแลนด์ที่ชี้ให้เห็นคือ ประเด็นแรก สมรรถนะไม่ได้ถูกอคติจากเชื้อชาติ สีผิวหรือสถานภาพทางสังคม ซึ่งส่งผลต่อความแม่นยำในการทำนายผลการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ สติปัญญาของคนหรือระดับความรู้และทักษะไม่ได้มีผลต่อผลการปฏิบัติงาน ประเด็นสอง การวัดหรือการทดสอบทางสติปัญญาหรือ Intelligence quotient (IQ) ไม่ได้ทำนายความสำเร็จในชีวิตเสมอไป IQ ไม่สามารถวัดอะไรได้ทุกอย่างและ IQ ช่วยทำให้ชีวิตดีขึ้นจริงหรือไม่ ซึ่งนำมาสู่ข้อเสนอที่ว่า ตัวแปรใดที่

สามารถทำนายการประสบความสำเร็จในชีวิตหรือการทำงานได้อย่างแท้จริง แมคเคลแลนด์เสนอตัวแปรที่ชื่อว่า “Competency” การวัดหรือทำนายการประสบความสำเร็จโดยใช้ Competency นี้ควรมีแนวทางประกอบด้วย

1. การทดสอบที่ดีที่สุดคือ การหาเกณฑ์ตัวอย่าง หมายถึง การวัดหรือทดสอบใดๆควรมีเกณฑ์เชิงพฤติกรรม เช่น ถ้าคุณต้องการรู้ว่าบุคคลขับรถได้ดีแค่ไหน ต้องให้เขาสอบขับรถ ไม่ใช่เพียงการให้ทำข้อสอบหรือทดสอบความถนัดเชาว์ปัญญา หรือ ถ้าคุณต้องการจะทดสอบการเป็นตำรวจที่ดี เราต้องค้นหาว่าตำรวจทำอะไร ติดตามเขา หรือจดกิจกรรมที่เขาทำ เป็นต้น
2. การทดสอบควรจะออกแบบเพื่อสะท้อนการเปลี่ยนแปลงในสิ่งที่บุคคลเรียนรู้ กล่าวคือ การทดสอบที่ตรงทำเพื่อสังเกตความสามารถของบุคคลในการที่จะแสดงความสามารถของเขาอย่างมีประสิทธิภาพ(Competence)ทั้งในชีวิตการทำงานและชีวิตประจำวันอย่างสำเร็จ ดังนั้น การทดสอบควรจะมุ่งวัดพฤติกรรมที่บุคคลจะประสบความสำเร็จในอนาคต
3. การทดสอบควรจะตั้งเกณฑ์ในเชิงพฤติกรรมให้แน่ชัดแล้วให้บุคคลแสดงออกมา
4. การทดสอบควรจะประเมินสมรรถนะที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มผลลัพธ์ความสำเร็จในชีวิต กล่าวคือ การทดสอบสมรรถนะไม่ควรจะวัดเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงาน แต่ควรสนใจตัวแปรความสำเร็จในชีวิตอื่นๆ เช่น ภาวะผู้นำ ทักษะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล เป็นต้น
5. การทดสอบควรให้แสดงพฤติกรรมหลายๆทางและหาพฤติกรรมที่แสดงออกดีที่สุด กล่าวคือ พฤติกรรมที่เกิดขึ้นบางอย่างเกิดอย่างกะทันหันและไม่สม่ำเสมอ ทำให้ไม่สามารถระบุพฤติกรรมที่แน่นอนได้ ดังนั้น จึงควรทดสอบและวัดพฤติกรรมหลายๆครั้งและเลือกพฤติกรรมที่คงเส้นคงวาอย่างเหมาะสมกับการทดสอบนั้นๆ
6. การทดสอบใดๆควรตั้งวัตถุประสงค์เชิงพฤติกรรมที่วัดได้อย่างชัดเจน

จากข้อเสนอของ แมคเคลแลนด์ได้จุดประกายแนวคิดในเชิงที่ว่า การทำนายความสำเร็จในชีวิตโดยใช้แบบทดสอบทางสติปัญญาหรือความถนัดไม่สามารถทำนายความสำเร็จในชีวิตเสมอไป แต่การทำนายโดยใช้สมรรถนะ(Competency) สามารถทำนายความสำเร็จในชีวิตและการทำงานแม่นยำมากกว่าการทำนายโดยใช้ระดับสติปัญญาหรือความถนัดเพียงอย่างเดียว

### นิยามและความหมายของสมรรถนะในมุมมองนักวิชาการต่างประเทศ

คูโบอิสและรอทเวล (2004)<sup>xviii</sup> อธิบายสมรรถนะว่า เป็นพฤติกรรมหรือคุณลักษณะที่ยอดเยี่ยมที่สุดของหัวหน้างานที่เราเคยพบมา ซึ่งพฤติกรรมเหล่านั้นมีผลกระทบต่อผลการปฏิบัติงาน ถ้าจะนิยามหรือให้ความหมายแล้ว สมรรถนะ คือ คุณลักษณะที่บุคคลมีและใช้ในทางที่เหมาะสมอย่างสม่ำเสมอเพื่อที่จะบรรลุผลการปฏิบัติงานที่พึงปรารถนา คุณลักษณะเหล่านี้ประกอบด้วยความรู้ ทักษะ ลักษณะของการมองภาพตนเอง แรงจูงใจทางสังคม บุคลิกภาพ รูปแบบความคิด ภาพความคิด วิธีการคิด ความรู้สึกและการกระทำ

ชาร์ลส์ วูดรuff(Woodruff, 1993)<sup>xix</sup> สมรรถนะเป็นกลุ่มของพฤติกรรมที่ตำแหน่งงานจำเป็นต้องมีเพื่อที่จะปฏิบัติงานอย่างมีความสามารถ ซึ่งพฤติกรรมเหล่านี้แสดงออกเหนือกว่าอย่างโดดเด่นกว่าผู้อื่น

สเปนเซอร์และสเปนเซอร์(Spencer & Spencer, 1993)<sup>xxi</sup> สมรรถนะคือ การผสมผสานของคุณลักษณะ ทักษะ บุคลิกภาพ ความรู้และแรงจูงใจของบุคคลที่ซึ่งสัมพันธ์กับการปฏิบัติงานที่เหนืออย่างโดดเด่น

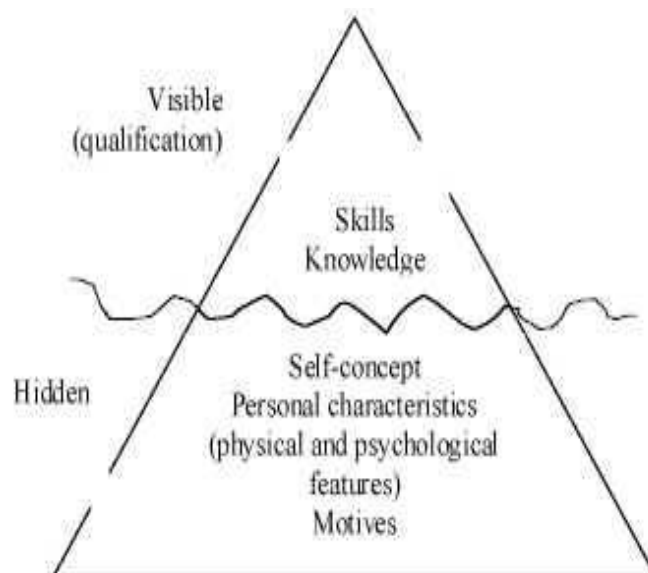
สเปนเซอร์ สเปนเซอร์และแมคเคลแลนด์(Spencer, Spencer & McClelland, 1994)<sup>xxii</sup> สมรรถนะคือการผสมผสานระหว่างแรงจูงใจ บุคลิกภาพ มโนทัศน์ต่อตนเอง ทักษะหรือค่านิยม ความรู้ เนื้อหาหรือทักษะการรู้คิดหรือคุณลักษณะต่างๆของบุคคลที่สามารถวัดได้หรือนับได้และสามารถแสดงให้เห็นความแตกต่างอย่างโดดเด่นเหนือกว่าบุคคลอื่นโดยเฉลี่ย

บอยาทซิส(Boyatzis, 1982)<sup>xxiii</sup> เสนอว่า ความรู้และทักษะของบุคคลเป็นความสามารถแบบพื้นฐานที่บุคคลนำมาใช้ในการทำงานให้ลุล่วง ซึ่งเป็นแค่ส่วนหนึ่งของสมรรถนะเท่านั้น แรงจูงใจหรือบทบาททางสังคมเป็นสมรรถนะที่สามารถใช้โดยตรงเพื่อส่งผ่านให้งานประสบผลสำเร็จ บอยาทซิส ให้ความหมาย สมรรถนะว่า คุณลักษณะที่อยู่ภายในของบุคคลที่มีผลทำให้ผลการปฏิบัติงานโดดเด่น ประกอบด้วยแรงจูงใจ บุคลิกภาพ ทักษะ ลักษณะการมองตนเองหรือบทบาททางสังคม เป็นต้น สมรรถนะจะแสดงออกแล้วมีผลต่อผลการปฏิบัติงานหรือพฤติกรรมในการทำงาน

จากการให้ความหมายและนิยามของนักวิชาการ สามารถสรุปได้ว่า สมรรถนะคือ คุณลักษณะที่ประกอบด้วยความรู้ ทักษะ แรงจูงใจ บุคลิกภาพ ทักษะ การมองตนเองและการรับรู้ตนเองแล้วแสดงออกเชิงพฤติกรรมซึ่งสามารถวัดและสังเกตได้แล้วมีผลให้การปฏิบัติงานของบุคคลเหนืออย่างโดดเด่นกว่าผู้อื่น

#### โมเดลองค์ประกอบของสมรรถนะ

องค์ประกอบของสมรรถนะที่ได้รับความนิยมมากคือ โมเดลภูเขาน้ำแข็ง หรือ Iceberg Model นิยามโดย สเปนเซอร์และสเปนเซอร์ (Lyle M.Spencer & Signe M.Spencer, 1993) ซึ่งเป็นที่ปรึกษาเอกชน พวกเขาพร้อมกันอธิบายองค์ประกอบของสมรรถนะโดยใช้ภูเขาน้ำแข็งโมเดล ดังอธิบายภาพที่ 1



ภาพที่ 1 โมเดลภูเขาน้ำแข็ง

ที่มา : <http://info.smf.ktu.lt/edukin/evaco/competence.html>



จากโมเดลที่เสนอนั้น อธิบายได้ว่า ส่วนที่มองเห็นได้ชัดเจนของภูเขาน้ำแข็งคือความรู้และทักษะ ซึ่งเป็นคุณสมบัติที่สำคัญแต่ไม่ใช่ระดับลึกที่สุดของโครงสร้างสมรรถนะ บุคคลที่มีความรู้ข้อมูลข่าวสารมี เนื้อหาความรู้ที่เฉพาะและทักษะเป็นความสามารถเพื่อที่จะแสดงออกทางกายภาพหรืองานที่ใช้ปัญญา ซึ่งพัฒนาได้ง่ายกว่าส่วนที่ซ่อนอยู่ภายใต้ภูเขาน้ำแข็ง ได้แก่ แรงจูงใจ ลักษณะบุคลิกและมโนทัศน์ต่อตนเอง โดย 3 องค์ประกอบที่ซ่อนอยู่นี้เป็นส่วนสำคัญมากต่อผลการปฏิบัติงานหรือพฤติกรรมในการทำงานที่โดดเด่นกว่าผู้อื่น

สำหรับความหมาย 5 องค์ประกอบสมรรถนะ มีความหมายดังต่อไปนี้

1. แรงจูงใจ (Motive) หมายถึง สิ่งที่กระตุ้นและผลักดันให้บุคคลคิดและแสดงพฤติกรรมออกมาจากความรู้สึกจริง ซึ่งเป็นแรงจูงใจที่ทำให้บุคคลเลือกทำให้บรรลุตามเป้าหมายที่ต้องการ
2. คุณลักษณะส่วนบุคคล (Traits) หมายถึง ลักษณะทางกายภาพ ลักษณะนิสัย และลักษณะภายในที่บุคคลแสดงออกต่อสถานการณ์ที่เผชิญอย่างสม่ำเสมอ
3. การรับรู้ตนเอง (Self-concept) หมายถึง ทักษะคติ ค่านิยม และภาพลักษณ์ของตนเองที่แต่ละคนรับรู้สามารถทำนายพฤติกรรมที่แสดงออกมาได้
4. ความรู้ (Knowledge) หมายถึง ข้อมูลหรือองค์ความรู้ที่บุคคลสั่งสมไว้ มีความซับซ้อนสามารถวัดได้ โดยการทดสอบ แต่ก็ไม่ได้แสดงว่าจะทำงานได้ดี จนกว่าจะแสดงพฤติกรรมออกมา
5. ทักษะ (Skill) หมายถึง ความสามารถในการปฏิบัติงานทั้งด้านความคิด กายภาพ และจิตใจ ซึ่งสามารถวิเคราะห์และจัดการวางแผนกับข้อมูลได้เป็นอย่างดี

#### การกำหนดและสร้างกรอบสมรรถนะ

เซอร์มอน กล่าวถึง การสร้างกรอบแนวสมรรถนะภายในองค์การว่า ควรเริ่มจาก กลยุทธ์ขององค์การ (Corporate Strategy) ว่าคืออะไร วิสัยทัศน์ แรงบันดาลใจ หน้าที่พันธกิจของตนเอง และมีการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์การด้วย เพื่อให้สมรรถนะมีความสอดคล้องกันกับสภาพแวดล้อมที่องค์การกำลังเผชิญรวมทั้งกลยุทธ์ขององค์การ จากนั้น จึงจะชี้ชัด สมรรถนะหลัก (Core Competency) ขององค์การ สมรรถนะหลักขององค์การต้องเป็นเอกลักษณ์เฉพาะขององค์การนั้นๆ เพราะองค์การมีวัฒนธรรมต่างกัน (Dubois & Rothwell, 2004) อันมาจากค่านิยม วิสัยทัศน์หรือกลยุทธ์ขององค์การ ดังนั้น องค์การแต่ละแห่งจึงมีสมรรถนะหลักเหมือนกันไม่ได้

หลังจากที่องค์การทราบกลยุทธ์ของตนเองแล้ว ให้ทำการเขียน Competency Dictionary ที่สอดคล้องแล้วเข้ากันกับสมรรถนะหลักขององค์การ Competency Dictionary ประกอบด้วย ชื่อสมรรถนะ คำอธิบาย ตัวชี้วัดเชิงพฤติกรรม และระดับคะแนน ซึ่งในขั้นตอนนี้อาจมีการประเมินจากพนักงานในองค์การโดยใช้แบบสอบถามเพื่อจะได้ทราบว่าสมรรถนะหลักเข้ากับองค์การหรือไม่

ประการต่อมา เป็นการสร้างกรอบแนวคิดสมรรถนะขององค์การในระดับสายงาน องค์การต้องวิเคราะห์โครงสร้างองค์การและวิเคราะห์งาน ประกอบด้วยบทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบของงานแต่ละตำแหน่ง ซึ่งจะมีการสร้าง Competency Dictionary เช่นกัน แต่เป็นระดับสายงานลงไป พร้อมทั้งมีการประเมินด้วยว่า สมรรถนะตามสายงานดังกล่าวนี้สอดคล้องกับงานในตำแหน่งนั้นหรือไม่

จาร์จศักดิ์ คังคาสวัสดิ์ (2549)<sup>xxiv</sup> เขียนหนังสือ เรื่อง การจัดทำสมรรถนะภาคปฏิบัติว่า การกำหนดหรือการหาสมรรถนะหลักและสมรรถนะในงานขององค์กรในภาคปฏิบัตินั้น สามารถทำตามขั้นตอนดังต่อไปนี้

### การจัดทำสมรรถนะหลัก

- จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมากำหนดสมรรถนะขององค์กรโดยผู้บริหารสูงสุดต้องมีส่วนร่วม
- คณะกรรมการทำการสำรวจวิจัยทัศนคติ พันธกิจ กลยุทธ์และวัฒนธรรมขององค์กร
- ทำการวิเคราะห์วิสัยทัศน์ พันธกิจ กลยุทธ์และวัฒนธรรมขององค์กร โดยอาจใช้การสัมมนาหรือระดมความเห็นจากพนักงานทุกภาคส่วนขององค์กร
- คณะกรรมการทำการนิยามสมรรถนะหลักแต่ละตัว การนิยามหมายถึงการระบุพฤติกรรมตามแต่ละสมรรถนะที่กำหนดขึ้น ส่วนมากสมรรถนะหลักจะมีประมาณ 3-5 ข้อ
- จากนั้น คณะกรรมการทำการกำหนดระดับความคาดหวัง(Proficiency Level)อาจมี 5 ระดับ โดยเขียนระดับพฤติกรรมที่คาดหวังจากพฤติกรรมที่คาดหวังน้อยที่สุดจนถึงพฤติกรรมที่คาดหวังมากที่สุดพร้อมทั้งนิยามพฤติกรรมตามแต่ละระดับด้วย ทั้งนี้การกำหนดระดับพฤติกรรมความคาดหวังสอดคล้องกับตำแหน่งของพนักงาน
- สื่อสารหรือประชาสัมพันธ์ให้กับพนักงานในองค์กรทราบ

### การจัดทำสมรรถนะในงาน

- แต่ละฝ่ายในองค์กรต้องสำรวจ พิจารณาตำแหน่งงานของตนเองว่ามีลักษณะงานหรือคำอธิบายงานอย่างไรบ้าง
- ตัวแทนแต่ละฝ่าย เช่น หัวหน้างานหรือตัวแทนพนักงาน ระดมสมองว่า ตำแหน่งงานนั้นทำอะไรบ้าง
- สร้างแบบฟอร์มวิเคราะห์หาสมรรถนะในงาน โดยกำหนดช่องว่างตำแหน่งงานและลักษณะงานที่รับผิดชอบ
- จากนั้น นำแบบฟอร์มวิเคราะห์งานมากำหนดสมรรถนะ โดยอาจยึดหลักทักษะ ความรู้ คุณสมบัตินี้(KESA)
- เขียนคำนิยามเชิงพฤติกรรมที่ต้องการ การกำหนดระดับความคาดหวัง(Proficiency Level)อาจมี 5 ระดับ โดยเขียนระดับพฤติกรรมที่คาดหวังจากพฤติกรรมที่คาดหวังน้อยที่สุดจนถึงพฤติกรรมที่คาดหวังมากที่สุด

### แนวคิดสมรรถนะในมุมมองระบบราชการไทย

สำหรับจุดเริ่มต้นของการนำสมรรถนะมาใช้ มีที่มาจาก สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)<sup>xxv</sup> เป็นผู้นำมาศึกษาและพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้ทำการปฏิรูประบบงานบริหารบุคคลภาครัฐ ในส่วนของแผนระบบการจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทน ตามมติ ครม. เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐที่เน้นผลสัมฤทธิ์ในการทำงานเพื่อประชาชน โดยการปฏิรูปดังกล่าว ก.พ. ได้นำระบบที่มีการนำสมรรถนะมาใช้ในการบริหารผลงานของข้าราชการบางเรื่อง เช่น ระบบการสรรหาและเลือกสรร ระบบ นักบริหารระดับกลาง ระบบนักบริหารระดับสูง ระบบพนักงานราชการ เป็นต้น ก.พ. ได้ให้ความหมายสมรรถนะว่า “คุณลักษณะเชิงพฤติกรรมที่เป็นผลมาจากความรู้ ทักษะ/ความสามารถ และคุณลักษณะอื่นๆที่ทำให้บุคคลสามารถสร้างผลงานได้โดดเด่นกว่าเพื่อนร่วมงานคนอื่นๆในองค์กร ก.พ. ขยายความอีกว่า การที่บุคคลจะมีสมรรถนะได้ต้องมีองค์ประกอบทั้งความรู้ ทักษะ/ความสามารถและคุณลักษณะอื่นๆด้วย จึงสรุปได้ว่า ความรู้ ทักษะ ความสามารถและคุณลักษณะอื่นๆภายใต้องค์ประกอบของภูเขาน้ำแข็ง ส่งผลให้

เกิดสมรรถนะ และสมรรถนะทำให้เกิดผลงานออกมา ฉะนั้น สมรรถนะของข้าราชการในระบบราชการไทยจึงประกอบด้วย ความรู้ ทักษะและคุณลักษณะอื่นๆ

ก.พ. ได้ศึกษาสมรรถนะของข้าราชการพลเรือนทั่วประเทศ เพื่อทำการกำหนดสมรรถนะสำหรับระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทนปรับปรุงใหม่โดยใช้วิธีเก็บข้อมูลแบบสำรวจ การประชุมเชิงปฏิบัติการ และข้อมูลจากบริษัทที่ปรึกษาและกำหนดเป็นสมรรถนะหลัก 5 สมรรถนะ เป็นสมรรถนะหลักที่ข้าราชการพลเรือนไทยทั้งระบบควรมี และสมรรถนะประจำกลุ่มงาน 20 สมรรถนะ เพื่อสนับสนุนให้ข้าราชการแสดงพฤติกรรมที่เหมาะสมแก่หน้าที่

**สมรรถนะหลัก** ของ ก.พ. คือ คุณลักษณะร่วมของข้าราชการพลเรือนไทยทั้งระบบเพื่อหล่อหลอมค่านิยมและพฤติกรรมที่พึงประสงค์ร่วมกัน ประกอบด้วย 5 สมรรถนะ คือ

1. การมุ่งผลสัมฤทธิ์(Achievement Motivation)
2. การบริการที่ดี(Service Mind)
3. การสั่งสมความเชี่ยวชาญในงานอาชีพ(Expertise)
4. จริยธรรม(Integrity)
5. ความร่วมแรงร่วมใจ(Teamwork)

**สมรรถนะประจำกลุ่มงาน** ของ ก.พ. คือ สมรรถนะที่กำหนดเฉพาะสำหรับกลุ่มงานเพื่อสนับสนุนให้ข้าราชการแสดงพฤติกรรมที่เหมาะสมแก่หน้าที่ และส่งเสริมให้ข้าราชการปฏิบัติภารกิจในหน้าที่ให้ดียิ่งขึ้น โดยโมเดลสมรรถนะกำหนดให้แต่ละกลุ่มงานมีสมรรถนะประจำกลุ่มงาน กลุ่มงานละ 3 สมรรถนะ (ยกเว้นกลุ่มงานนักบริหารระดับสูงมี 5 สมรรถนะ) สมรรถนะประจำกลุ่มงานมีทั้งหมด 20 สมรรถนะด้วยกันคือ

1. การคิดวิเคราะห์ (Analytical Thinking)
2. การมองภาพองค์รวม(Conceptual thinking)
3. การพัฒนาศักยภาพคน(Caring & developing others)
4. การสั่งการตามอำนาจหน้าที่(Holding people accountable)
5. การสืบเสาะหาข้อมูล(Information seeking)
6. ความเข้าใจข้อแตกต่างทางวัฒนธรรม(Cultural Sensitivity)
7. ความเข้าใจผู้อื่น(Interpersonal understanding)
8. ความเข้าใจองค์กรและระบบราชการ(Organizational awareness)
9. การดำเนินการเชิงรุก(Proactiveness)
10. ความถูกต้องของงาน(Concern for order)
11. ความมั่นใจในตนเอง(self confidence)
12. ความยืดหยุ่นผ่อนปรน(Flexibility)
13. ศิลปะการสื่อสารจูงใจ(Communication & influencing)
14. สภาวะผู้นำ(Leadership)
15. สุนทรียภาพทางศิลปะ(Aesthetic Quality)
16. วิสัยทัศน์(visioning)
17. การวางกลยุทธ์ภาครัฐ(Strategic Organization)

18. ศักยภาพเพื่อนำการปรับเปลี่ยน(Change leadership)

19. การควบคุมตนเอง(Self-control)

20. การให้อำนาจแก่ผู้อื่น(Empowering others)

นอกจากนี้ ก.พ. ยังได้กำหนดความรู้ความสามารถและทักษะที่จำเป็นสำหรับตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญดังต่อไปนี้

**ความรู้ความสามารถ** หมายถึง องค์ความรู้ต่างๆที่ใช้ในการปฏิบัติงานในตำแหน่ง ประกอบด้วย

1. ความรู้ความสามารถที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติงานในตำแหน่ง

2. ความรู้เรื่องกฎหมายและกฎระเบียบราชการ

**ทักษะที่จำเป็นสำหรับตำแหน่ง** หมายถึง การนำความรู้มาใช้ในการปฏิบัติงานจนเกิดความชำนาญและคล่องแคล่ว ประกอบด้วย

1. การใช้คอมพิวเตอร์

2. การใช้ภาษาอังกฤษ

3. การคำนวณ

4. การจัดการข้อมูล

โดยสรุป สมรรถนะของ ก.พ. ที่กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนสามัญพึงมีเพื่อใช้ในการปฏิบัติงานราชการให้เกิดสัมฤทธิ์ผลและเป็นประโยชน์แก่ประชาชน ประกอบด้วย

1. ความรู้ความสามารถที่จำเป็นสำหรับตำแหน่ง

2. ทักษะที่จำเป็นสำหรับตำแหน่ง

3. สมรรถนะหลัก

4. สมรรถนะประจำกลุ่มงาน

สำหรับ สมรรถนะของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา(ก.พ.อ.) นั้น ได้ใช้สมรรถนะเดียวกันกับสมรรถนะของข้าราชการพลเรือนสามัญที่ ก.พ. กำหนด ตามประกาศ ก.พ.อ. เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติราชการของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2553 ซึ่งในประกาศดังกล่าว ให้ใช้การประเมินผลการปฏิบัติราชการโดยใช้แนวทางสมรรถนะ และท้ายประกาศได้มีสำเนาเรื่อง แนวทางการกำหนดสมรรถนะ ความรู้ความสามารถ และทักษะที่จำเป็นในการปฏิบัติงานสำหรับตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งกำหนดให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาต้องมี สมรรถนะหลัก สมรรถนะประจำกลุ่มงาน ความรู้ความสามารถที่จำเป็นสำหรับตำแหน่งและทักษะที่จำเป็นสำหรับตำแหน่ง เช่นเดียวกับ ก.พ. กำหนดไว้

**สมรรถนะของนักวิจัยในต่างประเทศ**

Apec and Deloitte Consulting (2010)<sup>xxvi</sup> บริษัทที่ปรึกษาทำการศึกษาศมรรถนะและทักษะของนักวิจัยในปี ค.ศ. 2020 ว่าควรมีสมรรถนะใดบ้าง โดยบริษัททำการสัมภาษณ์นักวิจัยอาวุโส ผู้บริหารแผนและกลยุทธ์และผู้จัดการฝ่ายทรัพยากรบุคคล 80 คน ซึ่งมีตำแหน่งระดับสูงในหน่วยงานภาครัฐและเอกชน ใน 8 ประเทศ ได้แก่ ฝรั่งเศส, เยอรมนี, ฟินแลนด์, เนเธอร์แลนด์, สหราชอาณาจักร, สวิสเซอร์แลนด์, ญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกา โดยประเด็นที่ถามนั้น สนใจว่า นักวิจัยอาวุโส ผู้บริหารแผนและกลยุทธ์ และ ผู้จัดการฝ่ายทรัพยากรบุคคลเหล่านี้ มีความคาดหวังต่อสมรรถนะและทักษะของนักวิจัยอย่างไรในปี ค.ศ. 2020 บริษัทที่ปรึกษานำข้อมูลจากการสัมภาษณ์มาสรุปและผลการศึกษาพบว่า

สมรรถนะของนักวิจัยในปี ค.ศ. 2020 ควรมีสมรรถนะหลัก 3 ด้านและมีส่วนประกอบย่อย 20 องค์ประกอบ ดังต่อไปนี้

1. สมรรถนะด้านวิทยาการ(Scientific competencies)
  - ความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์(scientific knowledge)
  - ความสามารถเรียนรู้และปรับตัว(Ability to learn and adapt)
  - ความสามารถที่จะกำหนดประเด็นการวิจัย(Ability to formulate a research issue)
  - สามารถวิเคราะห์ที่ได้และเข้าใจวิธีการใช้เครื่องมือเทคโนโลยีที่ล้ำเลิศ(Capacity for analysis and grasp of sophisticated IT tools)\*
  - ความสามารถที่จะทำงานในสภาพแวดล้อมที่หลากหลาย(Ability to work in an interdisciplinary environment)\*
  - ความสามารถที่จะประสานความรู้ทุกภาคส่วนเข้ามารวมกันได้ (Ability to incorporate existing knowledge )
2. ทักษะด้านโครงการและการจัดการทีม (Project and team management skills)
  - สามารถทำงานเป็นทีมได้(Ability to work in team)
  - สามารถพัฒนาเครือข่าย(Ability to develop a network)\*
  - ทักษะการสื่อสาร(communication skills)
  - ความสามารถที่จะประเมินปรากฏการณ์ต่างๆได้(Ability to assess)
  - ทักษะทางภาษา(Language skills)\*
  - เข้าใจเรื่องธุรกิจและมีทักษะการจัดการ(Business culture and management skills)\*
  - ทักษะด้านการจัดการโครงการ(Project management skills)
  - สามารถจะเป็นคนจัดการได้และนำทีมไปสู่ทิศทางแห่งการพัฒนา(Ability to manager and steer teams)
  - ตระหนักความเกี่ยวเนื่องของการวิจัยและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม(Awareness of the pertinence of the research and its impact on the environment)\*
3. ความสามารถส่วนบุคคลและทักษะสร้างสัมพันธ์กับผู้อื่น(Personal aptitude and interpersonal skills)
  - มีความคิดสร้างสรรค์(Creativity)
  - เปิดใจกว้าง(Open-minded approach)
  - มีแรงจูงใจและให้ตัวเองมีส่วนเกี่ยวข้อง(Motivation/Involvement)
  - มีความสามารถปรับตัว(Adaptability)
  - มีความสามารถประเมินได้ด้วยตนเอง(Ability to self-assess)

\*หมายถึง สมรรถนะสำคัญที่ต้องการในอนาคต

**Vitae (2009)**<sup>xxvii</sup> องค์กรที่สนับสนุนพัฒนาทางอาชีพ การศึกษาต่อและทำวิจัยของนักวิจัยของประเทศอังกฤษ ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนจากสภาการวิจัยอังกฤษ (Research Councils UK) ทำการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับกรอบแนวคิดการพัฒนานักวิจัย โดยใช้กรอบแนวคิดของ Anna Lee แห่งมหาวิทยาลัยเซอร์เรย์ (University Of Surrey) มีกรอบแนวคิดเกี่ยวกับทักษะ, คุณลักษณะและสมรรถนะ

ของนักวิจัย โดย Vitae นำมาทบทวนวรรณกรรมเพิ่มเติมให้มีความเฉพาะเจาะจงมากขึ้นมีวัตถุประสงค์เพื่อทำการสำรวจวรรณกรรมของสมรรถนะในนักศึกษาระดับปริญญาตรี ปริญญาโทและปริญญาเอก รวมทั้ง นักวิจัยของสถาบันวิจัยต่างๆทั่วโลก และเพื่อระบุสมรรถนะ คุณลักษณะ และทักษะของแต่ละกรอบแนวคิดเพื่อที่จะสนับสนุนการพัฒนาความแข็งแกร่งของสมรรถนะ

วิธีการศึกษาวรรณกรรมเกี่ยวกับสมรรถนะของนักวิจัยคือ การนิยามขอบเขตของการทบทวนและการค้นหาวรรณกรรม โดย Vitae ทำการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับสมรรถนะหลักของนักวิจัยในมหาวิทยาลัย สถาบันการวิจัยและหน่วยงานการวิจัยของภาครัฐในประเทศอังกฤษ แล้วนำสมรรถนะหลักแต่ละที่มาสรุปลงและแบ่งกลุ่มตามความถี่ของแต่ละที่ระบุสมรรถนะหลักไว้ดังต่อไปนี้

1. ผลงานวิจัยให้ประโยชน์ทางวิชาการและนำไปพัฒนาการวิจัยได้(Contribution to and development of research)
2. มีภาวะผู้นำและการจัดการ(ประกอบด้วยการบริหารคน)Leadership and management (including people management)
3. มีความเชี่ยวชาญและทักษะ(Expertise/Skill)
4. การสื่อสาร,การมีอิทธิพลและการเจรจาต่อรอง(Communications, influence and negotiate)
5. การทำงานเป็นทีม(Teamwork)
6. มีความคิดริเริ่ม, แก้ปัญหาและตัดสินใจ (initiative, problem-solving and decision-making)
7. บริการและส่งผลงานต่อสังคม(Service and delivery)
8. สอนและเรียนรู้(Teaching and learning)
9. การวางแผน, จัดระบบและสร้างขีดความสามารถ(Planning, organization and building capacity )
10. พัฒนาการทางอาชีพและปรับปรุงแก้ไขอย่างต่อเนื่อง(Career development and continual improvement)
11. สนับสนุนนักเรียนหรือผู้มีส่วนได้เสีย(Supporting students/stakeholders)
12. รู้จักแลกเปลี่ยน เชื่อมโยงเครือข่ายและสร้างความสัมพันธ์(Liaison, networking and relationships)
13. ทำงานตามสภาพแวดล้อมต่างๆได้(University/work environment)
14. ให้ความรู้กระจายแพร่หลายไปยังที่ต่างๆ(Dissemination)
15. สามารถปรับตัวและยืดหยุ่น(Adaptability/flexibility)
16. ความเป็นมืออาชีพ(Professionalism)
17. มีความคิดสร้างสรรค์และคิดวิเคราะห์ได้(Creative/Analytical Thinking)
18. คิดเชิงกลยุทธ์ (Strategic thinking)
19. มีความสามารถจัดการทรัพยากร(Managing resources)
20. ใช้ความรู้ ทักษะและความสามารถเป็น(Technical competency)
21. เชื่อมโยงกับประชาสังคม(Community)

22. ใช้นวัตกรรมในการสอน(Innovation in teaching)
23. มีความรับผิดชอบ(Accountability)
24. มีการพัฒนาความรู้ทางธุรกิจ(Business Development)
25. สร้างทักษะระหว่างบุคคล(Interpersonal Skills)
26. จัดการงานได้(Managing work)
27. ใช้ความพยายามอย่างสูงทั้งทางความรู้สึก ทางกายและอารมณ์(Sensory, physical and emotional demands)

**สมาคมนักศึกษาหลังปริญญาเอกแห่งชาติ (ไม่ระบุปี)<sup>xxviii</sup> (The National Postdoctoral Association (NPA)) แห่งประเทศสหรัฐอเมริกา** ตั้งสมรรถนะหลัก 6 สมรรถนะเพื่อเป็นการแนะนำนักวิจัยหรือนักศึกษาหลังปริญญาเอก ซึ่งการจัดตั้งสมรรถนะดังกล่าวใช้เป็นเครื่องมือสำหรับการฝึกอบรมการให้คำปรึกษาและการพัฒนาอย่างต่อเนื่องของการเป็นนักวิจัย สมรรถนะหลักประกอบด้วยดังนี้

1. **ความรู้เฉพาะสาขา (Discipline-specific conceptual knowledge)**

1. ใช้การวิเคราะห์เพื่อตั้งคำถามการวิจัย (Analytical approach to defining scientific questions)
2. ออกแบบการทดสอบสมมติฐานอย่างเป็นวิทยาศาสตร์(Design of scientifically testable hypotheses)
3. ได้รับความรู้กว้างและข้ามสายความรู้(Broad based and cross-disciplinary knowledge acquisition)
4. รู้จักตีความและวิเคราะห์ข้อมูล(Interpretation and analysis of data)

2. **พัฒนาทักษะการวิจัย (Research skill development)**

1. มีเทคนิคการวิจัยและทดลองอย่างปลอดภัย(Research techniques and laboratory safety)
2. ออกแบบการทดลอง(Experimental design)
3. วิเคราะห์และตีความข้อมูล(Data analysis and interpretation )
4. วิเคราะห์สถิติ(Statistical analysis)
5. มีกลยุทธ์ค้นหาและประเมินการทบทวนวรรณกรรมอย่างมีประสิทธิภาพ(Effective search strategies and critical evaluation of the literature)
6. มีกระบวนการตรวจสอบผลงานกับเพื่อนร่วมวิชาการ (Principles of the peer review process)

3. **ทักษะการสื่อสาร (Communication Skills)**

1. การเขียน (Writing)
2. การพูด (Speaking)
3. การสอน (Teaching)
4. ทักษะการสื่อสารระหว่างบุคคล (Interpersonal Communication Skills)
5. เฉพาะสถานการณ์พิเศษ (Special Situations)

4. **มีความเป็นมืออาชีพ (Professionalism)**

1. ความเป็นมืออาชีพในที่ทำงาน (Workplace professionalism)

- ประเมินและยึดถือกฎระเบียบที่ติงามของที่ทำงาน ทำงานตามมาตรฐาน และมีเป้าหมายร่วมกันกับสมาชิกในที่ทำงานหรือสภาพแวดล้อมอื่น(เช่น ห้องเรียน, กรรมการ,บรรณาธิการและห้องปฏิบัติการทดลอง เป็นต้น) (Assess and uphold workplace etiquette, performance standards, and project goals with members of a team or in other immediate work environments (classroom, committee boardroom, editorial boardroom, virtual lab, etc.)
  - ยอมรับ ประเมินและเพิ่มความสามารถสติปัญญาของผู้อื่นโดยการสนับสนุนให้ผู้อื่นแสดงความเห็นและสร้างความสัมพันธ์(Respect, evaluate, and enhance the intellectual contribution of others by encouraging nourishing attitudes and relationships)
  - ให้ผู้อื่นแสดงออกอย่างเต็มที่และความเห็นที่เข้าใจง่ายและยอมรับในเอกลักษณ์ของผู้อื่นทั้งประวัติส่วนตัวและวัฒนธรรมของเขา (Allow others the right to self-expression and opinion to deeply understand and respect the complex identities of others, their histories, and their cultures)
  - รักษาและสนับสนุนความสัมพันธ์แบบพี่เลี้ยง(Preserve and promote mentoring relationships within the workplace)
  - พัฒนาความมั่นใจในการแสดงออกซึ่งเจตคติ การสังเกตหรือความเห็นด้วยถ้อยคำทางบวกหรือเสริมแรงด้านภาษากับบุคคลอื่น (Develop confidence in expressing one's attitudes, observations, or opinions using positive or reinforcing language)
2. ความเป็นมืออาชีพกับสถาบันอื่นๆ (Institutional professionalism)
- ทำตามและยึดหยุ่นตามกฎและระเบียบCompliance with rules and regulations
- ยอมรับ ปรับตัวและทำตามกฎระเบียบและบรรทัดฐานและมีท่าทาง การกระทำและมีคุณค่าตามความคาดหวัง ของสถาบันนั้นๆ (Respect, adjust, and comply with unit-specific and institutional norms and expectations of appearance, conduct, and values)
- ให้ความร่วมมือกับผู้บริหารระดับสูงผ่านการร่วมงานกับคณะกรรมการของสถาบันหรือผู้นำภายในอื่นๆเมื่อมีโอกาส (Collaborate with senior management and administration through participation on institutional committees or other internal leadership opportunities)
3. ความเป็นมืออาชีพกับเพื่อนร่วมงานและเพื่อนร่วมชาติ (Collegial professionalism)
- ระบุ สร้างความสัมพันธ์และรักษาไว้ซึ่งความไว้วางใจกับพี่เลี้ยงและร่วมมือกัน(Identify, establish, and maintain effective and trustworthy partnerships with mentors and collaborators)
  - มีความก้าวหน้าและอาวุโสในสายอาชีพของตนโดยการเข้าร่วมกิจกรรมของสาธารณะและหน่วยงานวิชาชีพ เช่น วิชาชีพสังคม, กรรมการบรรณาธิการและที่ปรึกษา,เพื่อนร่วมวิชาการและกรรมการสถาบัน (Advance and promote the discipline by participating in public and professional service activities, such as professional societies, editorial and advisory boards, peer review panels, and institutional committees)



4. ความเป็นมืออาชีพกับทุกภาคส่วนในสังคม (Universal professionalism)
  - เข้าไปข้องเกี่ยวและช่วยเหลือกิจการสาธารณะเพื่อสนับสนุนความเป็นมืออาชีพ (Engage and serve the general public (schools, government officials, other professions, and media) to promote the profession)
  - ระบุความต้องการของสังคมและบอกไปยังวิชาชีพเพื่อให้เกิดผลกระทบต่อวิชาชีพเพื่อกำหนดหรือระบุความต้องการนั้นเพื่อให้เกิดผลประโยชน์แก่สังคม (Identify societal needs and communicate the impact of the profession to address those needs to the public's benefit)

5. ทักษะภาวะผู้นำและการจัดการ (Leadership and Management Skills)

1. ทักษะการจัดการ (Management Skills)
2. ทักษะความเป็นผู้นำ (Leadership Skills)

6. รับผิดชอบต่อการทำวิจัย (Responsible conduct of research)

1. มีข้อมูลเป็นของตนเองและแบ่งปันผู้อื่น (Data ownership and sharing)
2. ฝึกฝนการตีพิมพ์ผลงานและรู้ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ (Publication practices and responsible)
3. วิจัยกับกลุ่มตัวอย่างที่เป็นมนุษย์ (Research with human subjects (where applicable))
4. การวิจัยที่เกี่ยวข้องกับสัตว์ (Research involving animals (where applicable))
5. ระบุและทำการวิจัยที่มีอันตรายน้อยลง (Identifying and mitigating research misconduct)
6. ความขัดแย้งทางความสนใจ (Conflicts of interest)

**สมรรถนะของนักวิจัย : ข้อเสนอเชิงแนวคิดและทฤษฎี**

จากการทบทวนวรรณกรรมข้างต้น แสดงให้เห็นว่า การกำหนดหรือสร้างกรอบสมรรถนะนั้น ต้องมาจากองค์กรนั่นเอง ซึ่งได้แก่ วิทยาลัยฯ พันธกิจ ค่านิยม ลักษณะงานของนักวิจัยและวัฒนธรรมองค์กร โดยแต่ละองค์กรจะมีสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้แตกต่างกันไป ทำให้มีความเป็นเอกลักษณ์ที่ไม่เหมือนใคร (Uniqueness) ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นประการสำคัญสิ่งแรกคือ การกำหนดหรือสร้างสมรรถนะใดๆ ขององค์กรไม่ควรจะยึดถือสมรรถนะทั่วไปที่ทางหน่วยงานกลางเป็นผู้กำหนดเสมอไป เพราะมีความเป็นทั่วไปและอาจจะไม่เหมาะสมกับแต่ละองค์กรที่ซึ่งมีวิสัยทัศน์ พันธกิจ ค่านิยม นโยบาย ลักษณะงานและวัฒนธรรมองค์กรแตกต่างกัน แต่ควรพิจารณาและค้นหาสมรรถนะของนักวิจัยของแต่ละองค์กรเสียมากกว่า

ประการที่สอง การกำหนดสมรรถนะตำแหน่งนักวิจัยในมหาวิทยาลัยนั้น จำเป็นต้องใช้สมรรถนะที่ทางก.พ.อ.กำหนดต่อไป สมรรถนะที่ ก.พ.อ. กำหนดนี้ประกอบด้วย ความรู้ ทักษะและสมรรถนะ ซึ่งเหมือนกับสมรรถนะของ ก.พ. สมรรถนะดังกล่าวมีความเป็นทั่วไปและกำหนดให้ข้าราชการแต่ละมหาวิทยาลัยจำเป็นต้องมีสมรรถนะดังกล่าว ซึ่งไม่ได้สอดคล้องกับลักษณะของแต่ละมหาวิทยาลัยที่จะมีวิสัยทัศน์ พันธกิจ นโยบาย ลักษณะงานและวัฒนธรรมองค์กรเฉพาะ ดังนั้น ถ้ามีการศึกษาสมรรถนะของตำแหน่งนักวิจัยในมหาวิทยาลัยหรือตำแหน่งใดๆก็ตามในมหาวิทยาลัย ผู้ศึกษามีความจำเป็นที่จะต้องทราบถึงสมรรถนะของ ก.พ.อ.ที่กำหนดเป็นแนวทางไว้แล้ว และอาจจะศึกษาสมรรถนะเพิ่มเติมของตำแหน่งใดๆที่สอดคล้องกับความเป็นมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง

ประการที่สาม จากการทบทวนวรรณกรรมสมรรถนะของนักวิจัยในต่างประเทศ สามารถสรุปสมรรถนะในงานของนักวิจัยได้ 10 สมรรถนะ ดังตารางที่ 1 แสดงการสรุปทบทวนสมรรถนะของนักวิจัยในต่างประเทศ

ที่	สมรรถนะในงาน	สมรรถนะย่อย
1	ทักษะภาวะผู้นำและจัดการ (Leadership & Management Skills)	การบริหารโครงการ(Project management),อิทธิพลต่อผู้อื่น (Influence), การวางแผน, จัดระบบและสร้างขีดความสามารถ(Planning, organization and building capacity ),มีความสามารถจัดการทรัพยากร(Managing resources)และการคิดเชิงกลยุทธ์ (Strategic thinking)
2	การบริการ(Service)	บริการและส่งผลงานต่อสังคม(Service and delivery)และเชื่อมโยงกับประชาสังคม(Community)
3	ทักษะสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล(Interpersonal relation Skills)	เปิดใจกว้าง(Open-minded approach)และสนับสนุนนักเรียนหรือผู้มีส่วนได้เสีย(Supporting students/stakeholders)
4	ทักษะการสื่อสาร (Communication Skills)	ทักษะด้านภาษา(Language Skills),การนำเสนอผลงาน (Presentation),การอภิปรายความเห็น(Discussion), การฟังอย่างตั้งใจ(Critical listening)และการเขียนผลงาน (Writing)
5	ทักษะการทำงานเป็นทีม (Teamwork Skills)	สามารถทำงานเป็นทีมได้(Ability to work in team)และสามารถพัฒนาเครือข่าย(Ability to develop a network)
6	ลักษณะส่วนบุคคล(Personal Attribute)	ความคิดสร้างสรรค์(Creativity),มีแรงจูงใจและให้ตัวเองมีส่วนเกี่ยวข้อง(Motivation/Involvement),มีความสามารถปรับตัว(Adaptability),มีความเชี่ยวชาญและทักษะ (Expertise/Skill);มีความรับผิดชอบ(Accountability)และใฝ่เรียนรู้(Learning)
7	ทักษะการวิจัย(Research Skills)	มีเทคนิคการวิจัยและทดลองอย่างปลอดภัย(Research techniques and laboratory safety) วิเคราะห์และตีความข้อมูล(Data analysis and interpretation ) วิเคราะห์สถิติ(Statistical analysis) มีกลยุทธ์ค้นหาและประเมินการทบทวนวรรณกรรมอย่างมีประสิทธิภาพ (Effective search strategies and critical evaluation of the literature)มีกระบวนการตรวจสอบผลงานกับเพื่อนร่วมวิชาการ (Principles of the peer review process) ความสามารถที่จะกำหนดประเด็นการวิจัย(Ability to formulate a research issue)ผลงานวิจัยให้ประโยชน์ทางวิชาการและนำไปพัฒนาการวิจัยได้(Contribution to and

		development of research)
8	ความเป็นมืออาชีพ (Professionalism)	ความเป็นมืออาชีพในที่ทำงาน (Workplace professionalism),ความเป็นมืออาชีพกับสถาบันอื่นๆ (Institutional professionalism), ความเป็นมืออาชีพกับเพื่อนร่วมงานและเพื่อนร่วมชาติ (Collegial professionalism) และ ความเป็นมืออาชีพกับทุกภาคส่วนในสังคม (Universal professionalism)

ตารางที่ 1 แสดงการสรุปทบทวนสมรรถนะของนักวิจัยในต่างประเทศ

ตารางที่ 1 (ต่อ)

ที่	สมรรถนะในงาน	สมรรถนะย่อย
9	ความรู้(Knowledge)	ความสามารถที่จะประสานความรู้ทุกภาคส่วนเข้ามารวมกันได้ (Ability to incorporate existing knowledge ),มีกรอบความรู้เฉพาะสาขา (Discipline-specific conceptual knowledge)
10	การคิด(Thinking)	มีความคิดริเริ่ม, แก้ปัญหาและตัดสินใจ (initiative, problem-solving and decision-making)และ คิดวิเคราะห์ได้ (Analytical Thinking)

จากตารางที่ 1 สามารถอธิบายได้ว่า สมรรถนะของนักวิจัยที่ผู้เขียนได้รวบรวมแล้วสรุปมานั้น ถ้านำมาจัดกลุ่มตามความรู้ ทักษะและสมรรถนะ จะสามารถจัดกลุ่มได้ดังนี้

กลุ่มความรู้ จะประกอบด้วยความสามารถที่จะประสานความรู้ทุกภาคส่วนเข้ามารวมกันได้ หรือมีกรอบความรู้เฉพาะสาขา

กลุ่มทักษะ จะประกอบด้วยทักษะการทำงานวิจัยซึ่งเป็นทักษะที่สำคัญ นอกจากนี้ยังประกอบด้วย อาทิ ทักษะสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล, ทักษะการทำงานเป็นทีม, หรือทักษะการสื่อสาร เป็นต้น

กลุ่มสมรรถนะหรือกลุ่มเชิงพฤติกรรม อาจจะประกอบด้วย การบริการ, ความเป็นมืออาชีพ, และการคิด เป็นต้น

นอกจากนี้ ผู้เขียนยังขอจัดกลุ่มเพิ่มขึ้นอีกกลุ่มคือ กลุ่มลักษณะส่วนบุคคลในการเป็นนักวิจัย ซึ่งเป็นส่วนประกอบที่สำคัญของสมรรถนะ เช่น ความคิดสร้างสรรค์, มีแรงจูงใจและให้ตัวเองมีส่วนเกี่ยวข้อง, มีความสามารถปรับตัว, มีความเชี่ยวชาญและทักษะ, มีความรับผิดชอบและใฝ่เรียนรู้

## สรุป

การพัฒนาบุคลากรในปัจจุบันมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพัฒนาบุคคลมากกว่าเพียงการให้ความรู้แต่เพียงอย่างเดียว แต่ควรที่จะพัฒนาตัวแปรระดับสมรรถนะ ซึ่งเป็นคุณลักษณะเชิงพฤติกรรมที่ผลักดันให้บุคคลสามารถใช้ศักยภาพที่มีทำงานให้เกิดประสิทธิภาพ ดังนั้น การพัฒนานักวิจัยควรมุ่งที่จะพัฒนาตัวแปรสมรรถนะ และการกำหนดหรือสร้างสมรรถนะต้องให้สอดคล้องและเหมาะสมกับแต่ละ

มหาวิทยาลัยด้วย สำหรับข้อเสนอสมรรถนะของนักวิจัยที่มาจากต่างประเทศ ผู้เขียนอยากเน้นย้ำว่ายังต้องมีการศึกษาวิจัยโดยการเก็บข้อมูลเพื่อยืนยันและทดสอบว่าแนวคิดที่เสนอเป็นจริงตามข้อเสนอเชิงแนวคิดและทฤษฎีหรือไม่ รวมทั้งมีความเหมาะสมและสอดคล้องบริบทของไทยประการใด อย่างไรก็ตาม บทความนี้ผู้เขียนมีความมุ่งหวังที่จะเป็นไฟดวงเล็กๆที่จุดประกายการศึกษาสมรรถนะของนักวิจัยให้มากขึ้น เพื่อเกิดประโยชน์ต่อแวดวงวิชาการและนักปฏิบัติทางรัฐประศาสนศาสตร์ในอนาคต

## เชิงอรรถ

- 
- <sup>i</sup> อานนท์ บุญยรัตเวช. (2549). การสร้างนักวิจัยในประเทศไทย. *จุลสาร สวพ.ทร.* , 29-32.
- <sup>ii</sup> สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ. (n.d.). นโยบายและยุทธศาสตร์การวิจัยของชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2555-2559). Retrieved 6 25, 2556, from <http://www.nrct.go.th/th/portals/0/e-book/policy-strategy8th/8th.html>
- <sup>iii</sup> การศึกษาวิจัยและยุทธศาสตร์การวิจัย สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ. (n.d.).การสำรวจค่าใช้จ่ายและบุคลากรทางการวิจัยและพัฒนาของประเทศไทย ประจำปี 2553. Retrieved 6 25, 2556, from [http://gerd2.nrct.go.th/excutive-summary\\_th.php?cate1\\_id=12](http://gerd2.nrct.go.th/excutive-summary_th.php?cate1_id=12)
- <sup>iv</sup> สำนักส่งเสริมและพัฒนาสมรรถนะ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. (2553). มาตรฐานกำหนดตำแหน่ง. Retrieved 12 10, 2556, from [http://basd.mua.go.th/adver\\_detail.php?typeid=6&t\\_id=28](http://basd.mua.go.th/adver_detail.php?typeid=6&t_id=28)
- <sup>v</sup> พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยพุทธศักราช 2551. (2551, 31 มกราคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 125 ตอนที่ 29. หน้า 56-86.
- <sup>vi</sup> จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (n.d.). การค้นคว้าวิจัย. Retrieved 6 25, 2556, from <http://www.chula.ac.th/research/>
- <sup>vii</sup> McClelland, D.C. (1973). Testing for competence rather than for “intelligence”. *American Psychologist*, 28, 1-14.
- <sup>viii</sup> Woodruffe, C. (1993). What is meant by a competency. *Leadership & organization development journal*, 14(1), 29-36.
- <sup>ix</sup> อ่างแล้ว
- <sup>x</sup> อ่างแล้ว
- <sup>xi</sup> Schippman, J.S., Ash, R.A., Battista, M., Carr, L., Eyde, L. D., Hesketh, B., et al. (2000). The practice of competency modeling. *Personnel psychology*, 53, 703-740.
- <sup>xii</sup> อ่างแล้ว
- <sup>xiii</sup> สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (n.d.). *การพัฒนาระบบสมรรถนะ*. Retrieved 12 10, 2556, from [http://www.ocsc.go.th/ocsc/th/index.php?option=com\\_content&view=article&id=258&Itemid=252](http://www.ocsc.go.th/ocsc/th/index.php?option=com_content&view=article&id=258&Itemid=252)
- <sup>xiv</sup> Dubois, D., & Rothwell, W.J. (2004). *Competency-based Human Resource Management*. CA: Davies Black.

- 
- <sup>xv</sup> Lawler III, E. E. (1993). *From job-based to competency-based organizations*. Retrieved 6 25, 2556, from <http://ceo.usc.edu/pdf/G938228.pdf>
- <sup>xvi</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2545. (2545, 2 ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 119 ตอนที่ 99. หน้า 1-13.
- <sup>xvii</sup> อ้างแล้ว
- <sup>xviii</sup> อ้างแล้ว
- <sup>xx</sup> อ้างแล้ว
- <sup>xxi</sup> Spencer, L. M. & Spencer, S.M. (1993). *Competence at Work*. New York: Wiley.
- <sup>xxii</sup> Spencer, L.M., McClelland, D.C. & Spencer, S.M. (1994). *Competency assessment method :History and state of art*. Boston: Hay-Mcber Research Press.
- <sup>xxiii</sup> Boyatzis, R.E. (1982). *The Competent Manager : A model for effective performance*. New York: Wiley.
- <sup>xxiv</sup> ชำรง คงคาสวัสดิ์. (2549). *competency ภาคปฏิบัติ...เขาทำกันอย่างไร?*. กรุงเทพฯ: สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยี(ไทย-ญี่ปุ่น).
- <sup>xxv</sup> สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2548). *คู่มือสมรรถนะราชการพลเรือนไทย*. กรุงเทพฯ: ก.พ.
- <sup>xxvi</sup> APEC and Deloitte. (n.d.). *Skills and competencies needed in the research field objectives 2020: summary of the APEC - DELOITTE consulting study*. Retrieved 3 1, 2012, from <http://www.deloitte.com/assets/Dcom-France/Local%20Assets/Documents/Votre%20Secteur/Secteur%20public/Synth%C3%A8se%20Etude%20APEC%20Deloitte/Synth%C3%A8se%20Etude%20Apec%20deloitte%20Anglais.pdf>
- <sup>xxvii</sup> VITAE. (2009, november). *Review of literature relating to competency frameworks for researchers* . Retrieved 2 26, 2013, from <http://www.vitae.ac.uk/CMS/files/upload/Vitae-Review-of-literature-relating-to-competency-frameworks-for-researchers-Oct-2009.pdf>
- <sup>xxviii</sup> National postdoctoral association. (n.d.). *The NPA Postdoctoral Core Competencies Toolkit*. Retrieved 2 28, 2013, from NPA: <http://www.nationalpostdoc.org/competencies#six%20core>

# การบริหารจัดการองค์การ

---

ผลกระทบจากการปรับโครงสร้างส่วนราชการ สำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา  
กรณี การจัดตั้งสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด

Restructuring Impacts of Office of the Permanent Secretary,  
Ministry of Tourism and Sports:

A Case Study of Establishing Provincial Office of Tourism and Sports

นางสาวชาดา สิมประดิษฐ์พันธ์ุ

หลักสูตร รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชา บริหารรัฐกิจ

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

E-mail: [chada\\_sim@yahoo.com](mailto:chada_sim@yahoo.com)

---

## บทคัดย่อ

จากการดำเนินงานที่ผ่านมาศูนย์การท่องเที่ยว กีฬาและนันทนาการจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยงานส่วนกลางที่จัดตั้งขึ้นในภูมิภาค มีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานเป็นอย่างมาก เนื่องจากการจัดโครงสร้างส่วนราชการและอัตรากำลังไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับภารกิจที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ในเขตพื้นที่จังหวัด จนส่งผลให้การบริหารงานตามนโยบายและยุทธศาสตร์ในส่วนภูมิภาคขาดประสิทธิภาพ ไม่ประสบผลสัมฤทธิ์เท่าที่ควร ดังนั้น จึงเป็นเหตุผลที่สำคัญที่กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาดำเนินการขอปรับปรุงโครงสร้างศูนย์การท่องเที่ยว กีฬาและนันทนาการจังหวัดทั้ง 31 จังหวัด ให้มีสถานะเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยเสนอขอจัดตั้งสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด ซึ่งได้ดำเนินตามแนวทางเกี่ยวกับการปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการภายในกรมตามแนวทางที่สำนักงาน ก.พ.ร. กำหนด โดยในคราวประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 มกราคม 2551 ได้มีมติอนุมัติในหลักการให้กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาจัดตั้งสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดขึ้นเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคในสำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา โดยมีรูปแบบการจัดส่วนราชการในภูมิภาคเป็น “แบบ จ 4 กำหนดให้มีส่วนราชการประจำจังหวัดบางจังหวัดผสมกับแบบกลุ่มจังหวัด” จำนวน 31 จังหวัด ประกอบด้วย ภาคกลาง (อยุธยา กาญจนบุรี ประจวบคีรีขันธ์ เพชรบุรี และนครนายก) ภาคตะวันออก (ตราด ชลบุรี และระยอง) ภาคเหนือ (เชียงราย เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน สุโขทัย และพิษณุโลก) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ขอนแก่น นครราชสีมา เลย อุบลราชธานี อุดรธานี หนองคาย และมุกดาหาร) ภาคใต้ (พังงา กระบี่ ตรัง ภูเก็ต สงขลา สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช สตูล ยะลา ปัตตานี และนราธิวาส)

การศึกษาเป็นเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกเป็นรายบุคคล (In-depth Interview) ทำให้ทราบถึงความเป็นมา กระบวนการและแนวทางขั้นตอนที่สำคัญต่างๆ มูลเหตุหรือข้อจำกัด ผลกระทบและปัญหาที่คาดว่าจะเกิดขึ้นภายหลังการจัดโครงสร้างส่วนราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กรณีการจัดตั้งสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด ผลการศึกษาพบว่ามีสาเหตุหลายประการที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของบุคลากรที่ไม่มีความพร้อมในการเปลี่ยนแปลงไปสู่ภารกิจงานใหม่ และยังขาดทักษะความชำนาญ เรื่องงบประมาณการจัดสรรที่ยังไม่มีอำนาจในการจัดตั้งงบประมาณของตนเอง เรื่องอำนาจการบริหารที่มีไม่

เพียงพอ อำนาจการตัดสินใจในการปฏิบัติงานบางครั้งต้องขอความเห็นชอบจากส่วนกลางก่อนขาดความคล่องตัวทำให้การขับเคลื่อนการพัฒนาที่ไม่เป็นไปอย่างต่อเนื่อง

**คำสำคัญ** การปรับโครงสร้าง, สำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

## Abstract

There were problems and obstacles on operating of Provincial Center of Tourism, Sports and Recreation, established in the central region because governmental structure and manpower did not suit for assignment in operating area. That caused lack of efficiency and effectiveness of policy and strategic administration. Thus, Ministry of Tourism and Sports restructured Provincial Center of Tourism, Sports and Recreation in 31 provinces to be Provincial Office of Tourism and Sports by adjusting methods set by Office of the Public Sector Development Commission. As resolution of Council of Ministers on January 22, 2008, Ministry of Tourism and Sports was adjusted to be regional sector "Jor 4: assigned to the Provincial Government, mixed with a certain provinces." of the Office of the Permanent Secretary, Ministry of Tourism and Sports which grouped provinces to 31 centers.

The case study is qualitative research by an individual in-depth interview made aware of the history. The processes and guidelines are important steps to effects and problems which are expected to happen after the government structure of the Ministry of Tourism and Sports. These present background, processes, methods, causes, limitations, impacts, and forecasting problems of Restructuring Impacts of the Office of the Permanent Secretary, Ministry of Tourism and Sports. There are many effects, for example unskilled manpower, budgets, administrative authority and discontinuous development that impact to administration.

**Keywords** Restructure, Office of the Permanent Secretary, Ministry of Tourism and Sports

## บทนำ

### ที่มาและความสำคัญ

ภายใต้ความซับซ้อนที่หลากหลายของปัญหาในยุคที่สังคมไทยมีการเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับกระแสความกดดันจากภายในและภายนอกประเทศ จึงมีความจำเป็นที่ภาครัฐต้องปรับเปลี่ยนองค์การที่เป็นอยู่แบบเดิม ให้เป็นองค์การที่มีสมรรถนะสูง (High Performance Government) โดยมีเป้าหมายหลักในการเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันระหว่างประเทศและเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับประเทศ รวมทั้งการเพิ่มขีดความสามารถและศักยภาพในการตอบสนองความต้องการของประชาชนด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงเป็นหลักการที่สำคัญที่ต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการ โดยเฉพาะระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่เป็นกลไกการบริหารราชการแผ่นดินที่มีความสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาประเทศ เป็นระบบการบริหารราชการที่มีความผูกพันและอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนในระดับพื้นที่ รวมทั้งเป็นจุดเชื่อมต่อในการนำนโยบายและ



การบริการสาธารณะของรัฐประเภทต่าง ๆ ไปสู่ประชาชน ฉะนั้น จังหวัดจึงเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่สำคัญ ซึ่งจะต้องได้รับการพัฒนาการให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป

จากข้างต้น จึงเป็นเหตุผลสำคัญที่กระทรวงการทองเที่ยวและกีฬา ดำเนินการขอปรับปรุงโครงสร้างศูนย์การท่องเที่ยวและนันทนาการที่มีอยู่เดิม เนื่องจากปัญหาด้านความพร้อมของบุคลากร ด้านโครงสร้างและอัตรากำลัง และปัญหาการบริหารราชการของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงฯ ในภูมิภาคไม่มีเอกภาพในการดำเนินงานร่วมกัน ให้มีสถานะเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยเสนอขอจัดตั้งสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด ซึ่งได้ดำเนินการตามหลักการปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการภายในกรมตามแนวทางที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) กำหนด

ตลอดระยะเวลาการดำเนินงานที่ผ่านมาของสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด 31 จังหวัด 76 สำนักงาน พบว่ามีปัญหาและอุปสรรคหลายประการ เนื่องจากโครงสร้างและอัตรากำลังไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับภารกิจที่ได้รับมอบหมาย จนส่งผลให้การบริหารงานตามยุทธศาสตร์ขาดประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันสถานะของสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดยังคงเป็นหน่วยงานส่วนกลางที่ตั้งในส่วนภูมิภาค ซึ่งจะมุ่งเน้นภารกิจในการตอบสนองต่อนโยบายของกระทรวงฯ ที่ไม่มีโครงสร้างหน่วยงานรองรับภาระงานในระดับจังหวัด ทำให้การบริหารราชการในส่วนภูมิภาคไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากนัก การบริหารราชการจึงเป็นการมุ่งตอบสนองต่อหน่วยงานส่วนต้นสังกัดมากกว่าตอบสนองต่อประชาชนในพื้นที่ และในทางปฏิบัติสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดยังต้องปฏิบัติงานทุกภารกิจที่ได้รับมอบหมายในทุกระดับทั้งงานริเริ่มใหม่ของกระทรวง งานเดิมในพื้นที่ และงานตามภารกิจของจังหวัด ซึ่งเป็นผลมาจากการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ด้วยสาเหตุดังกล่าวจึงส่งผลให้สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดขาดความคล่องตัวและสมรรถนะในการรองรับนโยบายและภารกิจจากส่วนกลางและงานที่ได้รับมอบหมายจากจังหวัด จนไม่สามารถตอบสนองต่อการบริหารงานตามยุทธศาสตร์ได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องศึกษาผลกระทบจากการปรับโครงสร้างส่วนราชการ สำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กรณี การจัดตั้งสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด (สททจ.) 31 จังหวัด 76 สำนักงาน เพราะผลกระทบที่เกิดขึ้นเป็นข้อมูลสำคัญที่จะนำไปสู่แนวทางการดำเนินการปรับปรุงส่วนราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงฯ ในการปรับปรุงโครงสร้างของสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด โดยกำหนดให้มีโครงสร้างการบริหารงานที่เหมาะสมและวางรูปแบบการบริหารราชการในส่วนภูมิภาคใหม่ เพื่อให้สามารถรองรับและตอบสนองต่อการบริหารงานด้านการท่องเที่ยวและกีฬาได้ดียิ่งขึ้น เพื่อทำหน้าที่ประสานงานและปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตัวแทนของกระทรวงในส่วนภูมิภาค และให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง รวมทั้งการเป็นศูนย์กลางในการบริหารจัดการยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการท่องเที่ยวและกีฬาของจังหวัด อันจะทำให้สามารถขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์ได้อย่างสัมฤทธิ์ผลในทางปฏิบัติ ดังนั้น จึงเป็นประเด็นที่ทำให้ ผู้ศึกษามีความสนใจที่จะศึกษาผลกระทบจากการปรับโครงสร้างส่วนราชการสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด กรณี การจัดตั้งสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด พร้อมทั้งหาแนวทางเสนอวิธีการแก้ไข ดังกล่าวว่าเป็นอย่างไรต่อไป

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาผลกระทบที่จะเกิดขึ้นภายหลังการปรับเปลี่ยนโครงสร้างสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด กรณีการจัดตั้งสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด
2. เพื่อเสนอแนวทางการปรับปรุงการบริหารจัดการภายในสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด ให้มีความเหมาะสมและมีศักยภาพในการปฏิบัติงานที่สูงขึ้น

## ประโยชน์ของการวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงผลกระทบและปัญหาที่คาดว่าจะเกิดขึ้นภายหลังการจัดโครงสร้างส่วนราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กรณีการจัดตั้งสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด
2. สามารถนำผลที่ได้จากการศึกษาไปใช้เป็นข้อมูลเพื่อผู้บริหารจะพิจารณาดำเนินการแก้ไขปรับปรุง และกำหนดแนวทางปฏิบัติสำหรับการจัดโครงสร้างส่วนราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ให้มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ตลอดจนการทบทวนบทบาทของสำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาในฐานะหน่วยงานต้นสังกัดในการสนับสนุนส่งเสริมการปฏิบัติงานตามหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดในส่วนภูมิภาคให้มากยิ่งขึ้น
3. สามารถนำองค์ความรู้ที่ได้ไปใช้เป็นแนวทางประกอบในการจัดการโครงสร้างองค์การหรือหน่วยงานอื่น ๆ ให้มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นในการบริหารจัดการองค์การต่อไป

## ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหาสาระ เป็นการศึกษาถึงผลกระทบจากการปรับโครงสร้างส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา โดยใช้วิธีการเทียบเคียงกับกระบวนการตามทฤษฎีของการจัดการองค์การ พร้อมทั้งหาแนวทางเสนอวิธีการแก้ไข
2. ขอบเขตด้านเวลา เป็นการศึกษา ในช่วงภายหลังการปรับเปลี่ยนโครงสร้างสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด ตามแนวทางเกี่ยวกับการปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการภายในกรมตามแนวทางที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) กำหนด
3. ขอบเขตด้านพื้นที่ เป็นการศึกษาการปรับปรุงโครงสร้างการจัดองค์การในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด กรณีการจัดตั้งสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด 31 จังหวัด 76 สำนักงาน

## แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

### แนวคิดเรื่องการจัดการภาครัฐแนวใหม่

คำว่า “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” ถือได้ว่าเป็นกรอบความคิดที่ครอบคลุมทฤษฎี แนวคิด และเทคนิควิทยาการทางการจัดการอย่างกว้างขวางและหลากหลาย จนนำไปสู่ความสับสนในความหมายและขอบข่ายเป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตาม การจัดการภาครัฐแนวใหม่ก็มีลักษณะร่วมกันที่สำคัญ นั่นคือ การสะท้อนถึงจิตวิญญาณของการมุ่งเน้น “การปฏิรูป” การบริหารงานในภาครัฐ เพื่อเข้ามาแก้ไขปัญหาทางการบริหารที่

*The Second Public Administration Association of Thailand (PAAT) Conference on Asia Governance 2014*

ตัวแบบการบริหารงานดั้งเดิม มีอาจจะจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลดังในอดีต โดยมีจุดเน้นสำคัญ คือ การเน้นความสำคัญไปที่ระบบการจัดการมากกว่าเรื่องนโยบาย (Management, not Policy) การมุ่งเน้นผลงานและประสิทธิภาพ (Performance Appraisal and Efficiency) การปรับโครงสร้างในแบบระบบราชการที่ใหญ่โตไปสู่องค์กรที่มีขนาดเล็ก (Disaggregating Public Bureaucracies) การปรับระบบการบริหารจัดการที่วางอยู่บนกลไกทางการตลาดมากขึ้น (Quasi - market) เพื่อกระตุ้นการแข่งขัน การตัดทอนและลดค่าใช้จ่ายของภาครัฐ (Cost - cutting) และสุดท้าย ได้แก่ การปรับรูปแบบการจัดการที่เน้นเป้าหมาย การใช้ระบบสัญญา ทั้งนี้ เพื่อความเข้าใจถึงหลักการและแนวทางการบริหารงานภาครัฐตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ในงานของ Christopher Hood (ประโยชน์ ส่งกลิ่น, 2551: 21-22) ได้ให้คำอธิบายและได้สรุปถึงลักษณะสำคัญ ๆ ของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไว้ 7 หลักการ ดังต่อไปนี้

1) การมุ่งเน้นการบริหารงานในแบบมืออาชีพ (Hand - on Professional Management) โดยอาศัยนักบริหารที่มีทักษะสูงเพื่อรับผิดชอบการบริหารงานขององค์กรโดยรวมอย่างคล่องตัวและมีความเป็นอิสระ

2) การกำหนดมาตรฐานและตัวชี้วัดผลการดำเนินงานอย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม (Explicit Standards and Measures of Performance) โดยอาศัยการสร้างความสำเร็จในวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และตัวชี้วัดความสำเร็จเพื่อทำให้เกิดความรับผิดชอบต่อผลงานมากกว่ากระบวนการ

3) การบริหารที่มุ่งเน้นการควบคุมสัมฤทธิ์ผล (Output Controls) หมายถึง การปรับกระบวนการบริหารจากเดิมที่มุ่งเน้นการควบคุมปัจจัยนำเข้าและความถูกต้องตามกฎระเบียบไปสู่การมุ่งเน้นที่ผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานโดยมีตัวชี้วัดในเชิงปริมาณที่ชัดเจนและเชื่อมโยงเข้ากับการจัดสรรทรัพยากรและการให้รางวัล

4) การปรับโครงสร้างให้เกิดการกระจายหรือลดความเป็นเอกภาพลง (Desegregation) หมายถึง การปรับโครงสร้างที่เน้นความเป็นเอกภาพภายในระบบไปสู่โครงสร้างที่เน้นการกระจายงานออกไปยังหน่วยงานที่มีขนาดเล็กลงหรือมีการกระจายอำนาจออกไปมากขึ้น

5) การมุ่งเน้นให้เกิดการแข่งขันในระบบบริหารงานภาครัฐมากขึ้น (Competition) เพื่อกระตุ้นให้เกิดการลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานและการบรรจุซึ่งมาตรฐานการให้บริการสูงขึ้นโดยอาศัยระบบสัญญาบังคับ เป็นต้น

6) การมุ่งเน้นแนวทางการจัดการในแบบเอกชนมากขึ้น (Private - sector - style Management Practices/Business - like Approach) โดยการหยิบยืมและนำเอาแนวทางการจัดการที่ปรากฏในภาคเอกชนมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐมากขึ้น เช่น ระบบการจ้างงานแบบสัญญาระยะสั้น การบริหารงานโดยอาศัยข้อตกลงว่าด้วยผลงาน (Performance Agreements) การกำหนดพันธกิจหลักของหน่วยงาน (Mission Statements) เป็นต้น

7) การบริหารงานที่มุ่งเน้นความประหยัด (Parsimony) โดยเป็นกระบวนการบริหารที่เน้นการลดค่าใช้จ่ายและทำให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรว่าจ้างระยะสั้น และการให้แรงจูงใจทางการเงินและความเป็นอิสระทางการจัดการ

## วิธีดำเนินการวิจัย

### รูปแบบการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกเป็นรายบุคคล (In-depth Interview) จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ที่เกี่ยวข้องกับงานในการวิจัยนี้โดยตรง ซึ่งจะทำให้ทราบถึงแนวคิดในการบริหารจัดการองค์การ ปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะได้อย่างแท้จริง

### วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

#### ประชากร

1. กลุ่มผู้กำหนดนโยบาย ประกอบด้วยผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ได้แก่ รองปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา หัวหน้าผู้ตรวจราชการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา และผู้ตรวจราชการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา
2. กลุ่มผู้ปฏิบัติตามนโยบาย ได้แก่ ผู้อำนวยการกองตรวจราชการ ผู้อำนวยการกองประสานราชการภูมิภาค ผู้อำนวยการสำนักตรวจสอบภายใน ท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด และข้าราชการเจ้าหน้าที่ และบุคลากรที่เกี่ยวข้อง

### การเข้าถึงข้อมูลและเก็บรวบรวมข้อมูลออกเป็น 2 ส่วน คือ

#### 1. การเก็บรวบรวมข้อมูลด้านเอกสาร (Documentary Data)

ผู้ทำการวิจัยได้ศึกษาและเก็บรวบรวมข้อมูลด้านวิชาการจากแหล่งข้อมูล และสื่อสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ และงานวิจัย การศึกษาที่เกี่ยวข้อง และนำข้อมูลที่ได้มาพิจารณาศึกษา วิเคราะห์ข้อมูล โดยระเบียบวิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research)

#### 2. การเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม (Field Data)

2.1 ผู้ทำการวิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) แบบตัวต่อตัวเพื่อเปิดเผยสิ่งจูงใจ ความเชื่อ ทศนคติของผู้ตอบ โดยเตรียมคำถามกึ่งโครงสร้าง (Semi-structure Interview) ลักษณะการสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการ การกำหนดคำถามออกเป็นประเด็นให้ครอบคลุมและสอดคล้องกับเรื่องที่ทำวิจัย ก่อนเริ่มทำการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยได้แสดงถึงวัตถุประสงค์ของการสัมภาษณ์ โดยขออนุญาตในการจดบันทึกและบันทึกเสียงระหว่างการสัมภาษณ์ ผู้ทำการวิจัยได้มีปฏิสัมพันธ์แบบต่อหน้ากับผู้ให้สัมภาษณ์เพื่อเกิดการแลกเปลี่ยนแสดงความคิดเห็นอย่างอิสระ โดยจะใช้เวลาในการสัมภาษณ์ประมาณ 30 – 60 นาที ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความร่วมมือของผู้ให้สัมภาษณ์ การสัมภาษณ์แต่ละรายจะทำการสัมภาษณ์จนกว่าจะไม่พบข้อสงสัยหรือไม่มีข้อมูลใหม่เกิดขึ้น ที่เรียกว่า ข้อมูลอิมตัว (Emergence of Regularities) หรืออีกนัยหนึ่งคือข้อมูลที่เก็บรวบรวมมาได้ส่วนใหญ่มีลักษณะทับซ้อนสาระในประเด็นเดียวกัน

2.2 ในขณะการสัมภาษณ์ผู้ทำการวิจัยจะใช้การจดบันทึกสรุปล้น ๆ เฉพาะประเด็นที่สำคัญ และเมื่อจบการสัมภาษณ์จะทำการบันทึกข้อมูลอื่น ๆ ทันทที เช่น ลักษณะท่าทาง ลักษณะน้ำเสียงตามความเป็นจริงโดยไม่มี การตีความ นอกจากนี้ยังได้บันทึกเกี่ยวกับความคิด ความรู้สึกหรือปัญหาที่เกิดขึ้นกับผู้วิจัยขณะที่รวบรวมข้อมูล ซึ่งการเขียนบันทึกสรุปล้น ๆ ดังกล่าวมีประโยชน์สำหรับผู้วิจัยในการมองเห็นความเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มหัวข้อสรุป (อรุณี อ่อนสวัสดิ์, 2551 : 282)

2.3 ข้อมูลจะถูกนำมาบันทึกและถอดเทปรายวัน เพื่อทำการตรวจสอบข้อมูลที่ไม่ชัดเจนหรือไม่ครบถ้วน เพื่อนำไปศึกษาเพิ่มเติมในการสัมภาษณ์ครั้งต่อไป และข้อมูลที่ได้อาจนำมาถอดเทปคำต่อคำ ประโยคต่อประโยคและตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลอีกครั้งด้วยการฟังเทปบันทึกเสียงซ้ำ

### การจัดทำข้อมูลและวิเคราะห์ผล

1. นำข้อมูลที่ได้จากการถอดเทปและการบันทึกภาคสนามมาอ่านหลาย ๆ ครั้ง เพื่อให้เกิดความเข้าใจในภาพรวมของข้อมูลที่ได้ และพิจารณาประเด็นที่สำคัญ

2. นำข้อมูลกลับมาอ่านอีกครั้งโดยละเอียดทุกบรรทัด และจึงตีความพร้อมการตั้งข้อความหรือประโยคที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างองค์การ

3. นำข้อความหรือประโยคที่มีความหมายเหมือนกันหรือใกล้เคียงกันมาไว้ในกลุ่มเดียวกัน โดยมีรหัสข้อมูลกำกับทุกข้อความหรือทุกประโยค แล้วจึงตั้งชื่อคำสำคัญ ซึ่งจะจัดเป็นทั้งกลุ่มใหญ่ (Themes) และกลุ่มย่อย (Sub-themes) ที่อยู่ภายใต้ความหมายของกลุ่มใหญ่ ซึ่งกระบวนการดังกล่าว คือการสร้างหัวข้อสรุปและกลุ่มหัวข้อสรุปแนวคิดในตัวข้อมูล ดังที่ อดอง นัยวัฒน์ (อดอง นัยวัฒน์, 2548 : 236) อธิบายว่า การกระทำโดยอ่านทบทวนข้อมูลปฐมภูมิที่อยู่ในรูปข้อความทางภาษา (Textual Primary Data) ซึ่งเก็บรวบรวมได้จากแหล่งต่าง ๆ ในภาคสนาม เสร็จแล้วจึงแบ่งแยกข้อมูลดังกล่าวออกเป็นส่วนย่อย (Breaking Data) ตามหน่วยความหมาย (Meaning Unit) หรือหน่วยวิเคราะห์ (Analysis Unit) ในระดับเบื้องต้น จากนั้นทำการกำหนดข้อความสั้น ๆ เพื่อใช้เป็นมโนทัศน์ หรือหัวข้อสรุปแนวคิดที่สะท้อนความหมายสำคัญทั้งที่ปรากฏชัดแจ้งและแฝงอยู่ในข้อมูลส่วนย่อยนั้นแล้วจึงนำหัวข้อสรุปแนวคิดที่มีความหมายคล้ายคลึงหรือแตกต่างกันมาจัดเป็นกลุ่มหัวข้อสรุปแนวคิด (Conceptual Categories) ต่าง ๆ กลายเป็นหน่วยความหมายของข้อมูลที่มีขนาดใหญ่และมีระดับความเป็นนามธรรมมากขึ้น

4. ใช้การเขียนบรรยายสิ่งที่ค้นพบอย่างละเอียดและชัดเจน โดยจะไม่มี การนำทฤษฎีไปควบคุมปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น พร้อมทั้งยกตัวอย่างคำพูดประกอบคำหลักสำคัญที่ได้ เพื่อแสดงความชัดเจนของผลกระทบจากการปรับโครงสร้างส่วนราชการ สำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กรณี การจัดตั้งสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด 31 จังหวัด 76 สำนักงาน

### สรุปผลการวิจัย

#### ผลกระทบและปัญหาที่เกิดขึ้นภายหลังการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง

ผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นภายหลังการปรับเปลี่ยนโครงสร้างศูนย์การท่องเที่ยว กีฬาและนันทนาการจังหวัดเป็นสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด สามารถจำแนกออกเป็นประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1) การเชื่อมโยงยุทธศาสตร์การพัฒนาระหว่างจังหวัดภายในกลุ่มจังหวัดด้วยตนเอง กล่าวคือ จากหลักการบริหารราชการในส่วนภูมิภาครูปแบบใหม่ในลักษณะการจัดกลุ่มจังหวัด (Cluster) ที่กำหนดให้จังหวัดที่มีศักยภาพทางการท่องเที่ยวในระดับสูงเป็นที่ตั้งศูนย์ปฏิบัติการร่วมของกลุ่มจังหวัด (จังหวัดแม่) ซึ่งต้องทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานกับจังหวัดในกลุ่มจังหวัด (จังหวัดลูก) ที่อยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตนนั้น อาจทำให้ประสบปัญหาในเรื่องการประสานเชื่อมโยงยุทธศาสตร์การพัฒนาแต่ละด้านระหว่างจังหวัดภายในกลุ่มจังหวัดได้ และแม้ว่าจะเป็นการรวมกลุ่มจังหวัดที่มีพื้นที่ติดต่อนั่นเองระหว่างจังหวัดแล้ว ก็อาจไม่จำเป็นต้องมีลักษณะบางอย่างคล้ายกันได้ กล่าวคือ จังหวัดที่มีพื้นที่ติดต่อกันอาจมียุทธศาสตร์ในการพัฒนา

จังหวัดที่แตกต่างกันได้อย่างสิ้นเชิง ผลจากความแตกต่างในเรื่องรายละเอียดนี้เอง อาจทำให้ยุทธศาสตร์ การพัฒนาของกลุ่มจังหวัดไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของแต่ละจังหวัดภายในกลุ่มจังหวัดได้ จนกระทั่งไม่อาจ ร่วมมือกันจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาของกลุ่มจังหวัดได้ ในขณะที่เดียวกันหากการจัดกลุ่มจังหวัดได้มี ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เหมือนกันหรือคล้ายคลึงกันแล้ว แต่มีความแตกต่างในทางภูมิศาสตร์และวัฒนธรรม ค่อนข้างมาก ก็อาจเป็นอุปสรรคต่อการทำงานของกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์การพัฒนาได้

**2) การขับเคลื่อนการพัฒนาของกลุ่มจังหวัดไม่เป็นไปอย่างต่อเนื่อง** กล่าวคือ แม้ว่าจะจัดโครงสร้าง สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดในลักษณะให้รวมกลุ่มกันทำงานเพื่อการบริหารจัดการกลุ่มจังหวัด ด้านการท่องเที่ยว กีฬาและนันทนาการร่วมกัน หรือการกำหนดงบประมาณในการบริหารกลุ่มจังหวัดร่วมกัน จะเป็นแนวคิดที่ดี แต่ในทางปฏิบัติแล้วการบริหารราชการในลักษณะกลุ่มจังหวัดอาจไม่ได้ขับเคลื่อน ยุทธศาสตร์และใช้งบประมาณไปตามยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดได้อย่างแท้จริง เนื่องจากรูปแบบการบริหาร ราชการในส่วนภูมิภาคของสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดในลักษณะการจัดกลุ่มจังหวัดนั้น ได้ยึดหลัก อาณาเขตพื้นที่ที่ติดต่อกันเป็นแนวทางหลักในการพิจารณาจัดกลุ่มจังหวัด และได้ยึดหลักยุทธศาสตร์ การพัฒนาที่คล้ายหรือเหมือนกันเป็นแนวทางเสริมในการพิจารณาจัดกลุ่มจังหวัด ผลที่อาจเกิดขึ้นตามมา คือ การพิจารณาการใช้งบประมาณของกลุ่มจังหวัดอาจกลับกลายเป็นการดึงงบประมาณกลับมายังพื้นที่ในจังหวัด ของตนให้ได้มากที่สุด หรืออย่างน้อยก็ต้องไม่น้อยไปกว่าที่จังหวัดตัวเองเสียงบประมาณไปให้กับกลุ่มจังหวัด เนื่องจากมิได้เห็นความสำคัญของยุทธศาสตร์การพัฒนาของกลุ่มจังหวัดเพราะมีลักษณะที่ต่างหน่วยต่างทำ จนในที่สุด อาจส่งผลให้การพัฒนาของกลุ่มจังหวัดไม่ขับเคลื่อน การบริหารของกลุ่มจังหวัดจึงอาจไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ที่ควรจะเป็น ดังนั้น การจัดตั้งกลุ่มจังหวัดอาจดูเหมือนไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ในทางปฏิบัติแต่อย่างใด

**3) ข้าราชการและผู้ปฏิบัติงานเกิดความสับสนในการปฏิบัติงาน** กล่าวคือ วัฒนธรรมในการทำงาน ของข้าราชการในส่วนภูมิภาคของศูนย์ฯ ที่มีมาตั้งแต่เดิม ยังไม่สอดคล้องกับการบริหารราชการในส่วนภูมิภาค รูปแบบใหม่ในลักษณะการจัดตั้งศูนย์ฯ ที่มีมาตั้งแต่เดิม ยังไม่สอดคล้องกับการบริหารราชการในส่วนภูมิภาค รูปแบบใหม่ในลักษณะการจัดกลุ่มจังหวัดที่เน้นการบริหารงานแบบยุทธศาสตร์การพัฒนาร่วมกันเป็นหลัก เนื่องมาจากการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบบกลุ่มจังหวัดเพิ่งเข้ามาสู่สังคมไทยในระยะเวลายาวไม่กี่ปีที่ผ่านมา นี้เอง แต่วัฒนธรรมในการปฏิบัติราชการแบบเดิมมีมาอย่างยาวนานหลายสิบปี จึงทำให้มีวัฒนธรรมบางอย่าง อาจไม่เหมาะสมกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาครูปแบบใหม่ ซึ่งจำเป็นจะต้องใช้ระยะเวลาแก่ข้าราชการใน การปรับตัวเพื่อทำความเข้าใจถึงวิธีการทำงานและวัฒนธรรมการทำงานแบบใหม่ที่ควรจะเป็นพอสมควร

นอกจากนี้แล้ว การบริหารราชการส่วนภูมิภาครูปแบบใหม่ ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเกิดความสับสน ในการบริหารราชการระหว่างจังหวัดภายในกลุ่มจังหวัดด้วยตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดเขตพื้นที่ ความรับผิดชอบของสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดในลักษณะของกลุ่มจังหวัด มีรูปแบบที่แตกต่าง จากการจัดกลุ่มจังหวัด 18 กลุ่มจังหวัดตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 มกราคม 2551 อย่างสิ้นเชิง เช่น กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนกลางด้านการท่องเที่ยว (นครนายก ปทุมธานี นนทบุรี และปราจีนบุรี) โดย กำหนดให้จังหวัดนครนายกเป็นศูนย์ปฏิบัติการร่วมของกลุ่มจังหวัด ในขณะที่การจัดกลุ่มจังหวัดภาคกลาง ตอนกลางตามมติคณะรัฐมนตรี (ฉะเชิงเทรา ปราจีนบุรี สระแก้ว นครนายก และสมุทรปราการ) กำหนดให้ จังหวัดฉะเชิงเทราเป็นศูนย์ปฏิบัติการร่วมของกลุ่มจังหวัด เป็นต้น อีกทั้งสถานะของสำนักงานการท่องเที่ยว และกีฬาจังหวัด (จังหวัดลูก) ในกลุ่มจังหวัดก็เป็นเพียง “กลุ่มงาน” ที่ขึ้นตรงต่อสำนักงานการท่องเที่ยวและ กีฬาจังหวัด (จังหวัดแม่) ที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการร่วมของกลุ่มจังหวัดนั้น ๆ และผลจากการปรับโครงสร้างศูนย์ฯ ทำให้ข้าราชการต้องปรับเปลี่ยนสถานภาพเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคจากผลทางกฎหมายโดยปริยาย (ข้อ 3

ข. แห่งกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยว พ.ศ. 2551 และประกาศกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ลงวันที่ 8 พฤษภาคม 2551 เรื่อง กำหนดและแบ่งเขตท้องที่ของสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวงการ กระทรวง การท่องเที่ยวและกีฬา พ.ศ. 2551) จนอาจส่งผลให้เกิดปัญหาในกรณีต่าง ๆ ตามมาได้ อาทิเช่น ความสับสนในการจัดตั้งงบประมาณและการจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดตามระบบงบประมาณรูปแบบใหม่ที่กำหนดให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดสามารถจัดตั้งงบประมาณได้เอง อันเนื่องมาจากรูปแบบการจัดกลุ่มจังหวัดและการกำหนดเขตท้องที่รับผิดชอบระหว่างจังหวัดไม่เหมือนกัน หรือแม้แต่การวินิจฉัยสั่งการ อนุมัติ อนุญาต และการปฏิบัติราชการในบางเรื่อง รวมทั้งการปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและปฏิบัติหน้าที่ราชการในกลุ่มจังหวัดนั้น ๆ จะทำได้หรือไม่ประการใด ตลอดจนในประเด็นที่เกี่ยวกับการพิจารณาความดีความชอบประจำปี และการจัดสรรเงินรางวัลตัวชี้วัดผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ของจังหวัด เป็นต้น

**4) การปรับเปลี่ยนภารกิจใหม่ อาจส่งผลให้ข้าราชการแบกรับภาระงานหนักมากขึ้น** กล่าวคือ จากการปรับโครงสร้างส่วนราชการในภูมิภาคสู่บทบาทภารกิจใหม่นั้น ข้าราชการของสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดจะกลายเป็นเครื่องจักรสำคัญในการขับเคลื่อนงานด้านการท่องเที่ยว กีฬาและนันทนาการของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ทั้งที่ข้าราชการบางส่วนยังไม่มีความรู้ ความเข้าใจ และความชำนาญงานในการบริหารราชการในส่วนภูมิภาครูปแบบใหม่มากนัก เช่น ข้าราชการส่วนใหญ่ยังไม่ทราบว่าการทำงานในลักษณะยุทธศาสตร์ร่วมกลุ่มจังหวัดคืออะไร การพัฒนาการท่องเที่ยวในลักษณะกลุ่มจังหวัดและการกำหนดเขตพื้นที่เฉพาะที่คาบเกี่ยวระหว่างกันตามลักษณะความจำเป็นของพื้นที่จะต้องบริหารจัดการอย่างไร หรือแม้แต่การจัดทำแผนยุทธศาสตร์หรือแผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยวภายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยว โดยข้าราชการจำนวนมากยังไม่มีความรู้เรื่องดังกล่าวมากนัก นอกจากนี้แล้ว ข้าราชการของสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดจะต้องรับผิดชอบงานด้านการท่องเที่ยวบทบาทใหม่ในฐานะเลขานุการคณะกรรมการพัฒนาการท่องเที่ยวของกลุ่มจังหวัด จังหวัด หรือพื้นที่เฉพาะแล้วแต่กรณีตามกฎหมายว่าด้วยนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ และจะต้องเป็นผู้แทนกระทรวงฯ ในคณะกรรมการกีฬาจังหวัดในกลุ่มจังหวัดที่ตนรับผิดชอบ ตลอดจนจะต้องจัดทำรายงานสถานการณ์ด้านการท่องเที่ยว กีฬาและนันทนาการในเขตพื้นที่จังหวัดและกลุ่มจังหวัดทั้งในลักษณะรายเดือน รายไตรมาส หรือรายปี ซึ่งจะต้องจัดเก็บข้อมูลตัวเลขเพื่อการพยากรณ์ หรือประมาณการในเรื่องที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่องอีกด้วย รวมทั้งจะต้องทำหน้าที่ในการเป็นหน่วยเฝ้าระวังและสนับสนุนการดำเนินการเพื่อการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า หรือปัญหาเร่งด่วนที่เกี่ยวข้องกับงานด้านการท่องเที่ยว กีฬาและนันทนาการ ภายในเขตพื้นที่จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด เป็นต้น ด้วยผลจากภารกิจใหม่เหล่านี้ต้องเร่งรัดทำงานหนักเพิ่มมากขึ้น เพื่อตอบสนองต่อการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและภารกิจดังกล่าว ซึ่งงานต่าง ๆ ที่กล่าวมานั้นล้วนตกเป็นภาระแก่ข้าราชการของสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดที่มีปัญหาด้านอัตรากำลังที่ค่อนข้างน้อยอยู่ก่อนเดิมแล้ว

**5) การเป็นหน่วยตั้งและเบิกจ่ายงบประมาณ** กล่าวคือ จากการกำหนดให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ จังหวัดและกลุ่มจังหวัดจึงเป็นหน่วยที่สามารถจัดตั้งงบประมาณและเบิกจ่ายงบประมาณได้เอง และจากสภาพในปัจจุบันพบว่า ส่วนราชการประจำจังหวัดในภูมิภาคทุกหน่วยงานสามารถเป็นหน่วยตั้งและเบิกจ่ายงบประมาณได้ ดังนั้น การบริหารราชการในภูมิภาคของสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดรูปแบบใหม่ในลักษณะการจัดกลุ่มจังหวัด โดยเฉพาะจังหวัดที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการร่วมของกลุ่มจังหวัด (จังหวัดแม่) ซึ่งมีสถานะเป็นส่วนราชการประจำจังหวัดในส่วนภูมิภาคนั้น จะต้องทำหน้าที่ในการเป็นหน่วยตั้งและเบิกจ่ายงบประมาณแทนสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดที่

เป็นจังหวัดลูก ที่มีสถานะเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเป็นการภายใน “กลุ่มงาน” กรณีเช่นนี้อาจทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการบริหารราชการของสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดลูกได้ เนื่องจากต้องขออนุมัติเบิกจ่ายงบประมาณของตนผ่านสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการร่วมของกลุ่มจังหวัด (จังหวัดแม่) ที่มีสถานะเป็นหน่วยงานต้นสังกัดและเป็นหน่วยงานเบิกจ่ายงบประมาณในลักษณะข้ามจังหวัดก่อน นอกจากนี้แล้วยังอาจประสบปัญหาในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดตั้งงบประมาณมากขึ้น ไปอีกกล่าวคือ หากในกรณีที่จังหวัดแม่ต้องเป็นหน่วยจัดตั้งงบประมาณของกลุ่มจังหวัดในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตน ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วการจัดตั้งงบประมาณของกลุ่มจังหวัดจะต้องสัมพันธ์และสอดคล้องกับแผนพัฒนาของกลุ่มจังหวัดนั้น ๆ แต่ด้วยปัญหาที่ว่า การจัดตั้งกลุ่มจังหวัดในภูมิภาคของสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดมีรูปแบบที่แตกต่างจากการจัดกลุ่มจังหวัดตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 มกราคม 2551 อย่างสิ้นเชิง ดังนั้นปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ อาจส่งผลในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดตั้งและการเบิกจ่ายงบประมาณของสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

**6) การบริหารงานบุคคล** กล่าวคือ การจัดระบบการบริหารงานบุคคลในส่วนภูมิภาคของสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดให้มีความเหมาะสม นับเป็นเงื่อนไขที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่จะช่วยส่งเสริมให้การบริหารงานจังหวัดในลักษณะกลุ่มจังหวัดประสบผลสัมฤทธิ์ และจากเงื่อนไขที่ว่า สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดเป็นศูนย์ปฏิบัติการร่วมของกลุ่มจังหวัด (จังหวัดแม่) มีสถานะเป็นหน่วยงานต้นสังกัดด้วยสภาพเช่นนี้ ทำให้สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดที่เป็นจังหวัดแม่มีอำนาจในการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการและผู้ปฏิบัติงานที่ปฏิบัติงานในจังหวัดลูก จะต้องปฏิบัติตามแนวทางการบริหารงานบุคคลจากทั้งสำนักงานปลัดกระทรวงในฐานะกรมต้นสังกัด จังหวัดแม่ในฐานะหน่วยงานต้นสังกัด และผู้ว่าราชการจังหวัดไปพร้อม ๆ กัน จึงทำให้ระบบการบริหารงานบุคคลเกิดความสับสน จนอาจเกิดข้อถกเถียงว่า จังหวัดต้นสังกัดมีอำนาจในการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการและผู้ปฏิบัติงานที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการอยู่ในจังหวัดลูกได้หรือไม่ เนื่องจากนับตั้งแต่การนำเอาระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมาใช้ในการบริหารงานของจังหวัด โดยการมอบอำนาจในการบริหารงานบุคคลให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ได้ส่งผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทมากขึ้นในการบริหารงานบุคคล กล่าวคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีอำนาจอย่างเต็มที่ในการพิจารณาความดีความชอบประจำปีของข้าราชการในระดับที่มีหัวหน้าส่วนราชการ แต่สำหรับข้าราชการที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการนั้น กรมเจ้าสังกัดส่วนกลางยังคงมีอำนาจในการพิจารณาความดีความชอบขั้นสุดท้าย ดังนั้น ปัญหาอยู่ที่ว่าจากการจัดส่วนราชการภูมิภาคในรูปแบบลักษณะดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีอำนาจในการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการและผู้ปฏิบัติงานที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการในจังหวัดลูกได้หรือไม่เพียงใด เนื่องจากบุคคลดังกล่าวไม่มีสถานภาพเป็นข้าราชการส่วนกลางแล้วแต่เป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคเต็มตัวที่สังกัดสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการร่วมของกลุ่มจังหวัด (จังหวัดแม่) ในฐานะหน่วยงานต้นสังกัด และขณะเดียวกันกรมต้นสังกัดก็ยังคงมีอำนาจในการบริหารงานบุคคลอีกด้วย

## อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

### อภิปรายผล

จากการศึกษาในครั้งนี้นับพบว่า การดำเนินงานที่ผ่านมาในเรื่องของการปรับเปลี่ยนโครงสร้างศูนย์การท่องเที่ยว กีฬาและนันทนาการจังหวัดเป็นสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดมีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานเป็นอย่างมาก เนื่องจากการจัดโครงสร้างส่วนราชการและอัตรากำลังไม่เหมาะสม



และสอดคล้องกับภารกิจที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่จังหวัด จึงส่งผลให้การบริหารงานตามนโยบายและยุทธศาสตร์ชาติประสิทธิภาพ ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร โดยที่ปัจจุบันสภาวการณ์ด้านการท่องเที่ยว กีฬา และนันทนาการในส่วนภูมิภาคได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมาก มีความหลากหลายและซับซ้อนเพิ่มมากขึ้น ประกอบกับการกำหนดรูปแบบการจัดส่วนราชการของสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดในภูมิภาค แต่เดิมไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาวการณ์ดังกล่าว ทำให้การปฏิบัติงานตามภารกิจไม่ประสบผลสัมฤทธิ์เท่าที่ควร จึงสมควรปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดส่วนราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาในภูมิภาคใหม่ โดยปรับยกฐานะส่วนราชการให้สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดเขตท่องเที่ยวที่เป็นส่วนราชการประจำจังหวัดขึ้นในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง และแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดแต่เดิมให้เหมาะสมและสอดคล้องกับรูปแบบการจัดส่วนราชการในภูมิภาค ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างคล่องตัว มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลยิ่งขึ้น อันจะก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์สูงสุดในการปฏิบัติงานในหน่วยงาน จึงจำเป็นต้องเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาโครงสร้างของสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด จากเดิมที่กำหนดเป็น “แบบ จ 4 กำหนดให้เป็นส่วนราชการประจำจังหวัดแบบบางจังหวัดผสมกับแบบกลุ่มจังหวัด” ให้ปรับเปลี่ยนเป็น “แบบ จ 3 กำหนดให้มีส่วนราชการประจำจังหวัดครบทั้ง 76 จังหวัด” ต่อไป

#### **ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายระยะเร่งด่วน ประกอบด้วย**

1) สำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาในฐานะส่วนราชการต้นสังกัด ควรพิจารณามอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้แก่หัวหน้าส่วนราชการของสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการร่วมของกลุ่มจังหวัด (จังหวัดแม่) ทั้ง 31 สำนักงาน เพื่อให้มีอำนาจเบ็ดเสร็จในการสั่งการ อนุญาต อนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินอื่นใด รวมทั้งการบริหารงานบุคคลและการบริหารงบประมาณ

อย่างไรก็ตาม พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 ก็ไม่เปิดโอกาสในการมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าส่วนราชการของสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดในกลุ่มทั้ง 45 จังหวัด ให้สามารถปฏิบัติราชการแทนได้แต่อย่างใด เนื่องจากที่ตั้งหน่วยงานอยู่ในจังหวัดอื่นที่มีได้อยู่เขตจังหวัดเดียวกัน ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดแม่ไม่สามารถมอบอำนาจในการอนุมัติ อนุญาต และการปฏิบัติราชการหรือการดำเนินอื่นใดในลักษณะข้ามจังหวัดได้ ประกอบกับสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดในกลุ่มจังหวัดทั้ง 45 จังหวัด ก็ไม่เป็นส่วนราชการตามประกาศกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ลงวันที่ 8 พฤษภาคม 2551 เรื่อง กำหนดและแบ่งเขตท่องเที่ยวของสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬา ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา พ.ศ. 2551 ซึ่งข้อสังเกตที่ยกขึ้นกล่าวนี้ยังไม่มีแนวทางหรือนโยบายที่จะปรับปรุงแก้ไขแต่อย่างใด

2) สำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ควรพิจารณาทบทวนรูปแบบการจัดกลุ่มจังหวัดหรือเขตท่องเที่ยวที่รับผิดชอบของสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดทั้ง 31 สำนักงาน ตามประกาศกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ลงวันที่ 8 พฤษภาคม 2551 เรื่อง กำหนดและแบ่งเขตท่องเที่ยวของสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา พ.ศ. 2551 โดยรูปแบบการจัดกลุ่มจังหวัดรูปแบบใหม่ควรสอดคล้องกับรูปแบบการจัดกลุ่มจังหวัดตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 มกราคม 2551 และยุทธศาสตร์การพัฒนาของกลุ่มจังหวัดที่คล้ายหรือเหมือนกันหรือเกือบนระหว่างกัน เป็นแนวทางหลักในการพิจารณาจัดกลุ่มจังหวัด

3) ในระยะแรกเริ่มของการบริหารราชการในส่วนภูมิภาครูปแบบใหม่นี้ ควรพิจารณาบทบาทหน่วยงานสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดภายในกลุ่มจังหวัดทั้ง 45 จังหวัด ที่จัดตั้งอยู่เดิมว่ายังมี ความจำเป็นหรือไม่เพียงใด เนื่องจากสถานะสำนักงานดังกล่าวเป็นเพียง “กลุ่มงาน” ที่จัดตั้งขึ้นเป็นหน่วยงาน ภายในที่ขึ้นตรงต่อสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดแม่ (จังหวัดแม่) ที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการร่วมของกลุ่ม จังหวัดนั้น ๆ อีกทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องก็ไม่เปิดโอกาสให้สามารถมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนได้ด้วย สาเหตุดังกล่าวอาจทำให้เกิดปัญหาในการบริหารจัดการและความสับสนในการปฏิบัติราชการของสำนักงาน การท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดทั้ง 45 จังหวัด เป็นอย่างมาก โดยแนวทางการแก้ไขอาจพิจารณาปรับเปลี่ยกำลัง ข้าราชการและผู้ปฏิบัติหน้าที่ราชการทั้ง 45 จังหวัด ให้ไปประจำ ณ จังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการร่วมของกลุ่ม จังหวัดนั้น ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาในส่วนที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราว ซึ่งในประเด็นที่หยิบยกขึ้นนี้เป็นเรื่องที ละเอียดอ่อนที่จะต้องพิจารณาโดยเร่งด่วนควบคู่กันไปพร้อม ๆ กับการเสนอจัดตั้งสำนักงานการท่องเที่ยวและ กีฬาจังหวัดขึ้นทั้ง 45 จังหวัด ให้เป็นส่วนราชการอย่างเป็นทางการ เพื่อเสริมสร้างขวัญกำลังใจและ ความก้าวหน้าในตำแหน่งที่การงานของข้าราชการที่ถูกกละเลยมายาวนาน

4) ในกรณีการปรับเปลี่ยนอัตรากำลังข้าราชการและผู้ปฏิบัติหน้าที่ราชการภายในกลุ่มจังหวัด ตามข้อ 3) แล้วเห็นว่า สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการร่วมของกลุ่มจังหวัด (จังหวัดแม่) ทั้ง 31 สำนักงาน ควรใช้วิธีการบริหารจัดการภาระหน้าที่ตามความรับผิดชอบภายในเขตท้องที่ กลุ่ม จังหวัดของตนในลักษณะหน่วยเคลื่อนที่ (Mobile Unit) เพื่อทดแทนหน่วยงานที่ยุบเลิกไปดังกล่าว

5) ในเรื่องความพร้อมของบุคลากร สำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาในฐานะส่วน ราชการต้นสังกัด ควรพิจารณาจัดสรรกำลังให้กระจายทั่วถึงและเหมาะสมในแต่ละพื้นที่ รวมทั้งสนับสนุน ส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพของข้าราชการและผู้ปฏิบัติหน้าที่ราชการในส่วนภูมิภาคอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ

### **ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายระยะยาว ประกอบด้วย**

1) สำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาควรพิจารณาบทบาทรูปแบบการบริหาร ราชการในส่วนภูมิภาคของสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดใหม่ทั้งระบบ โดยให้น้ำหนักความสำคัญทั้ง ด้านการท่องเที่ยวและการกีฬาในระดับเท่าเทียมกัน ให้กระจายทั่วถึงในทุกพื้นที่จังหวัด ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า รูปแบบการบริหารราชการในส่วนภูมิภาคของสำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาที่เหมาะสม คือ การจัดแบบ จ 3 “มีส่วนราชการประจำจังหวัดรายจังหวัด” คือ การกำหนดให้มีส่วนราชการประจำจังหวัด ครอบคลุมทั้ง 76 จังหวัด

2) สำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาควรพิจารณาบทบาทบทบาท การมอบ ภารกิจ โครงสร้างส่วนราชการและอัตรากำลังของสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด โดยติดตามประเมิน ความเหมาะสมและความคุ้มค่าในเชิงภารกิจ เพื่อประเมินขีดความสามารถและศักยภาพในการตอบสนอง ความต้องการของประชาชนในจังหวัด โดยสอดคล้องกับบริบทสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ของจังหวัดและกลุ่ม จังหวัดที่เปลี่ยนแปลงไป

## เอกสารอ้างอิง

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ.(2546).ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ.

กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.

พยอม วงศ์สารศรี. (2542).องค์การและการจัดการ. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สุภา.

พิทยา บวรวัฒนา. (2546).ทฤษฎีองค์การสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุพิณ เกชาคุปต์. (2537)พฤติกรรมองค์การ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคลากรภาครัฐ สำนักงาน ก.พ. (2545). **แนวทางการบริหารราชการยุคใหม่**

**ของรัฐมนตรีปลัดกระทรวง หัวหน้ากลุ่มภารกิจและอธิบดี.** กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด สำนักพิมพ์ฟิสิกส์เซ็นเตอร์.

อรุณ รักธรรม. (2538).ทฤษฎีองค์การและพฤติกรรมองค์การ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : เอส แอนด์ จี กราฟฟิค.

อัมพร อารงลักษณะ (2553). องค์การ : ทฤษฎี โครงสร้าง และการออกแบบ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : โครงการตำราและสิ่งพิมพ์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

การศึกษาการบริหารจัดการองค์การในภาครัฐของไทยให้เป็นองค์การสุขภาพดี  
Study on Organization Management to Healthy Workplace  
in Thai Public Sector

นางสาวจุลัยวรรณ ต้วงโคตะ  
นักศึกษาหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาบริหารรัฐกิจ  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
Email : julaiwan.d@gmail.com

---

## บทคัดย่อ

การศึกษาการบริหารจัดการองค์การให้เป็นองค์การสุขภาพดีในภาครัฐของไทย อยู่ในช่วงดำเนินการศึกษาระยะแรก คือ การทบทวนศึกษาแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับองค์การสุขภาพดี ซึ่งตามแนวคิดองค์การสุขภาพดีขององค์การอนามัยโลกแล้ว สามารถวัดได้ในมิติหลัก ได้แก่ สิ่งแวดล้อมในการทำงานทางกายภาพ (Physical work environment) สิ่งแวดล้อมในการทำงานทางจิตสังคม (Psychosocial work environment) ทรัพยากรด้านสุขภาพสำหรับบุคลากร (Personal health resources) และความสัมพันธ์ระหว่างสถานประกอบการและชุมชน (Enterprise community involvement) ทั้งนี้ ปัจจัยที่สนับสนุนการสร้างองค์การสุขภาพดี ได้แก่ การให้ความสำคัญของผู้บริหารซึ่งเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายและการจัดทรัพยากรต่างๆ สนับสนุนการสร้างองค์การสุขภาพดีด้วย ปัจจัยต่อมา คือ การให้ความร่วมมือของบุคลากร การวิเคราะห์องค์การ การเรียนรู้หลักการจากหน่วยงานอื่นๆ และการสร้างความยั่งยืนขององค์การสุขภาพดี (Joan Burton, 2010)

## Abstract

“Study of Organization Management to Healthy Workplace in Thailand’s Public Sector” is on beginning process or literature review. The process is involved in reviewing healthy workplace concepts and theories. World Health Organization has explained about indicators to measure being healthy workplace into 4 dimensions, namely psychosocial work environment, psychosocial work environment, personal health resources, and enterprise community involvement. Besides, there are 5 key factors to support improvement of healthy workplace, namely leadership engagement that will facilitate in operating processes, policy and resources supporting the improvement. Later factor are involvement of workers, organization analysis, learning from others and building sustainability of healthy workplace. (Joan Burton, 2010)

**Keywords :** องค์การสุขภาพดี, Healthy Workplace

## บทนำ

ประชาชนในวัยทำงานถือเป็นกลุ่มประชากรที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ การให้ความสำคัญกับความปลอดภัยและชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีของการทำงานมีความตื่นตัวมากขึ้นในปัจจุบัน โดยในระดับโลกจะเห็นได้จากการที่องค์การอนามัยโลก (World Health Organization - WHO) และองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Organization - ILO) ได้ศึกษาและสร้างตัวแบบขององค์การสุขภาพดี (Healthy Workplace) ขึ้น เพื่อเป็นตัวแบบที่ดีแก่ประเทศต่างๆ ในการปฏิบัติต่อคนทำงาน (Joan Burton, 2010)

องค์การอนามัยโลกและองค์การแรงงานระหว่างประเทศร่วมมือกันในการส่งเสริมแนวคิดเกี่ยวกับสุขภาพ ความปลอดภัย และความกินดีอยู่ดีของคนทำงานมาตั้งแต่ปี 1950 และพัฒนาการส่งเสริมแนวคิดมาเรื่อยๆ จนแนวคิดเกี่ยวกับองค์การสุขภาพดี (Healthy Workplace) กลายเป็นรูปเป็นร่างอย่างชัดเจนดังเช่นในปัจจุบันนี้ โดยทั้งสององค์การได้รวบรวมขึ้นจากหลายแนวคิด ส่วนหนึ่งมาจากแนวคิดพื้นฐานในการมีปฏิสัมพันธ์ที่ดีกับผู้อื่นโดยการไม่กดขี่ข่มเหงหรือการไม่ทำร้ายคนอื่น ซึ่งทุกคนควรถือปฏิบัติต่อกัน ปัจจุบันการนำเอาจริยธรรมเข้ามาใช้ในสถานที่ทำงานกำลังเป็นที่ได้รับความสนใจ เพราะเรื่องเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อชีวิตคนทำงานและครอบครัว นอกจากนี้ ยังมีแนวคิดอื่นๆ ที่เป็นองค์ประกอบของแนวคิดองค์การสุขภาพดีขององค์การอนามัยโลก ได้แก่ สิทธิมนุษยชน (Human Rights) มาตรฐานแรงงาน (Labor Standard) สภาพแวดล้อมการทำงานที่ปลอดภัย (Environment) ซึ่งไม่เป็นอันตรายต่อลูกจ้างทั้งทางร่างกายและจิตใจ การกินดีอยู่ดี (Well-Being) การต่อต้านคอร์รัปชัน (Anti-Corruption) และความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility) (Joan Burton, 2010)

การนำแนวคิดองค์การสุขภาพดี (Healthy Workplace) มาใช้ในสถานที่ทำงานก็เนื่องมาจากสถานที่ทำงานเป็นที่ที่คนใช้เวลาปฏิบัติกิจกรรมต่างๆ อยู่เกือบตลอดทั้งวัน หรือประมาณ 8 ชั่วโมง และช่วงเวลาที่เหลือในแต่ละวันคือการพักผ่อนและการนอน สถานที่ทำงานบางแห่งก็เต็มไปด้วยฝุ่น ควันพิษ เสียงดัง หรือสภาพแวดล้อมที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการทำงาน และมีความเป็นไปได้สูงที่จะก่ออันตรายต่อผู้ที่ทำงานในสถานที่นั้นๆ ดังนั้น สถานที่ทำงานจึงถือเป็นสถานที่ที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่นายจ้างและรัฐต้องดูแลและจัดให้มีสภาพแวดล้อมที่มีความเหมาะสมและปลอดภัยต่อคนทำงานหรือลูกจ้าง

ทั้งนี้ สถิติการเจ็บป่วยและการได้รับอันตรายจากการทำงานสามารถพบได้จากการสำรวจของผู้ที่ศึกษาไว้หลายแห่ง เช่น ในปี 2008 องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Organization - ILO) สำรวจผู้เสียชีวิตจากการทำงานทั่วโลก พบว่ามีผู้เสียชีวิตถึง 2.3 ล้านคน และสูญเสียค่าใช้จ่ายคิดเป็นร้อยละ 4 ของ GDP โลก (International Labor Organization, 2008) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับในด้านสุขภาพอย่างองค์การอนามัยโลก องค์การแรงงานระหว่างประเทศและองค์การอื่นๆ จึงหันมาร่วมมือกันผลักดันในเรื่องนี้อย่างจริงจัง โดยผลักดันให้ประเทศสมาชิกนำเอาแนวคิดจากการประชุมและการทำวิจัยไปกำหนดเป็นนโยบาย และส่งเสริมให้มีหน่วยงานในการผลักดันให้นายจ้างดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม

ประเทศสมาชิกขององค์การอนามัยโลกจำนวน 194 ประเทศ ได้นำแนวคิดองค์การสุขภาพดี (Healthy Workplace) ไปประยุกต์ใช้ในประเทศของตน โดยประเทศสมาชิกรัฐบาลมีพันธะสัญญากับองค์การอนามัยโลกในการนำแนวคิดดังกล่าวไปปรับใช้ภายในประเทศของตน ซึ่งได้นำแนวคิดองค์การสุขภาพดีลงไปปฏิบัติในระดับองค์การด้วย โดยประเทศสมาชิกหนึ่งในนั้น คือ ประเทศไทย (World Health Organization, 2013c) ทั้งนี้ Great Place to Work® Institute ซึ่งมีกรอบแนวคิดด้านการบริหารจัดการองค์การที่สอดคล้องกับแนวคิดองค์การสุขภาพดีขององค์การอนามัยโลก ได้จัดลำดับหน่วยงานต่างๆ ทั่วโลกใน

การเป็นสถานที่ทำงานที่ยอดเยี่ยม (Great Place to Work) 100 อันดับ ซึ่งเป็นการจัดลำดับของทั้งหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน โดยในปี 2013 สถานที่ทำงานที่ยอดเยี่ยม 100 อันดับเป็นหน่วยงานเอกชนทั้งหมด โดย 7 หน่วยงานแรก ได้แก่ Google, SAS, CHG Healthcare Services, Boston Consulting Group, Wegmans Food Markets, NetApp และ Hilcorp Energy Company (Great Place to Work Institute, 2013b) ส่วนหน่วยงานภาครัฐก็มีการจัดลำดับสถานที่ทำงานที่ดีที่สุด (Best Places to Work) โดยสถาบัน Partnership for Public Service ซึ่งเป็นหน่วยงานที่สนับสนุนและส่งเสริมการทำงานของหน่วยงานภาครัฐในสหรัฐฯ ให้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมคุณภาพชีวิตบุคลากรขององค์กร โดยแบ่งหน่วยงานออกเป็นขนาดใหญ่ ขนาดกลาง ขนาดเล็ก และหน่วยงานตัวแทนย่อย ซึ่งงานที่จัดว่ามีคะแนนสูงสุด 3 อันดับแรก ได้แก่ Surface Transportation Board, National Endowment for the Humanities และ Federal Mediation and Conciliation Service (Partnership for Public Service, 2013b)

สำหรับประเทศไทย ปัจจุบันมีประชากรที่อยู่ในกำลังแรงงานทั้งหมดประมาณ 39 ล้านคน อันถือเป็นสัดส่วนจำนวนมากของจำนวนประชากรทั้งหมด และจากการสำรวจผู้เจ็บป่วยจากการทำงานในปี 2551 พบว่าคนทำงานที่อยู่ในระบบประกันสังคมป่วยจำนวนมาก หรือประมาณ 176,502 คน และในปี 2552 พบว่าแรงงานนอกระบบเกิดอุบัติเหตุระหว่างปฏิบัติงานถึง 4.6 ล้านคน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2556; สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, 2555ข) ซึ่งสถิติดังกล่าวไม่รวมผู้ป่วยที่รักษาด้วยสิทธิอื่นๆ นอกจากนี้ สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินยังพบว่ามีคนเครียดจากสภาวะแวดล้อม สภาพเศรษฐกิจและการทำงานจนป่วยเป็นโรคจิตเพิ่มมากขึ้น โดยปัจจุบันมีผู้เข้ารับการรักษา 1,076,155 คน (สถาบันการแพทย์ฉุกเฉิน, 2556) จากสถิติข้างต้นแสดงให้เห็นว่ามีความทำงานจำนวนมากที่ได้รับผลกระทบในด้านลบจากการทำงาน ซึ่งทั้งรัฐและสถานประกอบการต้องเสียค่าใช้จ่ายในการรักษาผู้ป่วย อีกทั้งผู้ป่วยยังเสียเวลาในการทำงาน ต้องลางานเพื่อรักษาตัว ทำให้ขาดรายได้ และการผลิตสินค้าและบริการของนายจ้างก็ได้รับผลกระทบจากการลาออกของลูกจ้างเช่นกัน

ด้วยสถานการณ์ที่คนทำงานอยู่ในภาวะเสี่ยงต่อความอันตรายดังข้างต้น ประเทศไทยจึงมีการนำแนวคิดการสร้างความเป็นอยู่ที่ดีแก่คนทำงานหรือแนวคิดองค์การสุขภาพดีขององค์กรอนามัยมาใช้เช่นกัน แต่เป็นที่รู้จักกันในชื่อของ “องค์กรแห่งความสุข” หรือ “Happy Workplace” ซึ่งสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)<sup>1</sup> เป็นหน่วยงานหลักในการส่งเสริมและเผยแพร่แนวความคิดสู่องค์กรทั้งภาคเอกชนและภาครัฐ และได้เข้าไปร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนจำนวนมาก ทำให้มีภาคีเครือข่ายมากขึ้นเรื่อยๆ โดยปัจจุบันมีจำนวน 2,421 องค์กรทั่วประเทศ แต่จากการศึกษารวบรวมข้อมูลพบว่ามีองค์กรที่ได้ขึ้นชื่อว่าเป็นองค์กรแห่งความสุขหรือองค์การสุขภาพดี ซึ่งจัดได้ว่าเป็นองค์กรที่ได้นำแนวคิดในการสร้างองค์การแห่งความสุขของ สสส. ไปประยุกต์ใช้อย่างเป็นรูปธรรม โดยมีองค์กรภาคเอกชนจำนวน 102 องค์กร และมีหน่วยงานภาครัฐ 13 หน่วยงาน (โครงการถอดรหัส 100 องค์กรสุขภาพ, 2554 ;

---

<sup>1</sup> สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) เป็นหนึ่งในหน่วยงานทั้ง 5 ของไทยที่มีพันธะสัญญาในการสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพให้กับคนไทย โดย หน่วยงานทั้ง 5 ดังกล่าว ประกอบด้วย สำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ (Thailand International Cooperation Agency - TICA), กระทรวงสาธารณสุข (Ministry of Public Health - MoPH), สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (Thai Health Promotion Foundation), สำนักงานพัฒนานโยบายสุขภาพระหว่างประเทศ (International Health Policy Programme - IHPP) และโครงการประเมินเทคโนโลยีและนโยบายด้านสุขภาพ (Health Intervention Technology Assessment Programme - HITAP) (World Health Organization, 2012a)

จุฬามาศ แก้วพิจิตร และคณะ, 2552 ; นพพร ทิแก้วศรี และคณะ, 2555 ; ศิริเชษฐ์ สังขะมาน, 2555 ; Happy Workplace Center, 2013)

จากความสอดคล้องของสถานการณ์ในไทยกับกระแสโลกสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญในการพัฒนาสถานที่ทำงานให้เป็นองค์กรสุขภาพดี (Healthy Workplace) แต่อย่างไรก็ตาม วัฒนธรรมองค์กรแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพแวดล้อมและวัฒนธรรมของประเทศอื่นๆ ก็มีความแตกต่างจากประเทศไทย ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า “การศึกษาการบริหารจัดการองค์การในภาครัฐของไทยให้เป็นองค์กรสุขภาพดี” เป็นประเด็นที่น่าสนใจ โดยศึกษาทั้งแนวคิดในระดับสากลและแนวทางการปฏิบัติในองค์กรทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนของไทย และกำหนดเป็นแนวทางการปฏิบัติที่เหมาะสมเพื่อนำองค์กรไปสู่การเป็นองค์กรสุขภาพดีสำหรับองค์กรทั้งภาครัฐและภาคเอกชนในประเทศไทย

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1 เพื่อศึกษาแนวคิด กระบวนการ และขั้นตอนการบริหารจัดการองค์การจากองค์กรสุขภาพดี (Healthy Workplace)
- 2 เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งเสริมการบริหารจัดการองค์การในองค์กรสุขภาพดี (Healthy Workplace) โดยศึกษาในภาครัฐของไทย
- 3 เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการองค์การในองค์กรสุขภาพดี (Healthy Workplace) โดยศึกษาในภาครัฐของไทย
- 4 เพื่อเสนอแนะแนวทางการบริหารจัดการองค์การที่เหมาะสม เพื่อส่งเสริมองค์การภาครัฐในไทยให้กลายเป็นองค์กรสุขภาพดี (Healthy Workplace)

## ประโยชน์ของการวิจัย

1. ทราบถึงแนวคิด กระบวนการและขั้นตอนการบริหารจัดการองค์การให้กลายเป็นองค์กรสุขภาพดีของแต่ละภาคส่วน
2. ทราบถึงปัจจัยที่ส่งเสริมการบริหารจัดการองค์การให้กลายเป็นองค์กรสุขภาพดีของภาครัฐและภาคเอกชน
3. ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการองค์การให้กลายเป็นองค์กรสุขภาพดี (Healthy Workplace) โดยศึกษาทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน
4. ได้กรอบความคิดเรื่ององค์การสุขภาพดีที่เหมาะสมและสามารถใช้เป็นแนวทางการบริหารจัดการองค์การภาครัฐของไทยได้
5. แนวทางการบริหารจัดการองค์การในภาครัฐของไทยให้กลายเป็นองค์กรสุขภาพดี

## คำถามการวิจัย

1. กระบวนการและขั้นตอนการบริหารจัดการองค์การสุขภาพดีประกอบด้วยอะไรบ้าง อย่างไร
2. อะไรคือปัจจัยที่ส่งเสริมการบริหารจัดการองค์การในองค์กรสุขภาพดี

*The Second Public Administration Association of Thailand (PAAT) Conference on Asia Governance 2014*

3. อะไรคือปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการองค์การในองค์การสุขภาพดี
4. แนวทางที่เหมาะสมในการบริหารจัดการองค์การภาครัฐของไทยควรเป็นอย่างไร

## ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาเรื่องแนวทางการบริหารจัดการและพัฒนาองค์การในภาครัฐให้เป็นองค์การสุขภาพดีมีขอบเขตการศึกษาด้านเนื้อหา และพื้นที่การศึกษา ดังนี้

### 1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษามุ่งศึกษาแนวทางการบริหารองค์การให้เป็นองค์การสุขภาพดี โดยผู้ศึกษาจะทบทวนแนวคิดเกี่ยวกับองค์การสุขภาพดี (Healthy Workplace) ขององค์การอนามัยโลก แนวคิดสิทธิมนุษยชน (Human Rights) มาตรฐานแรงงาน (Labor Standard) สภาพแวดล้อมการทำงานที่ปลอดภัย (Environment) ซึ่งไม่เป็นอันตรายต่อลูกจ้างทั้งทางร่างกายและจิตใจ การกินดีอยู่ดี (Well-Being) และความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility) ตลอดจนแนวทางการสร้างองค์การสุขภาพดีของกลุ่มองค์การภาครัฐและภาคเอกชนของไทย เพื่อนำมาเป็นแนวทางให้องค์การภาครัฐของไทยอื่นๆ นำมาปรับใช้

### 2. ขอบเขตด้านพื้นที่การศึกษา

การศึกษานี้ศึกษาจากหน่วยงานในต่างประเทศและหน่วยงานในไทย ทั้งองค์การภาครัฐและเอกชน โดยทั้งหมดเป็นองค์การที่มีการดำเนินการปรับเปลี่ยนให้เป็นองค์การสุขภาพดี

สำหรับองค์การในต่างประเทศ ผู้ศึกษาจะรวบรวมข้อมูลจากเอกสารและจากเว็บไซต์ขององค์การนั้นๆ โดยเป็นองค์การภาคเอกชน 7 แห่ง เป็นองค์การที่ติดอันดับ 1-7 ของการจัดลำดับสถานที่ทำงานที่ยอดเยี่ยม (Great Place to work) จาก 100 อันดับ ทำการสำรวจในปี 2013 โดยโดยสถาบัน “The Great Place to Work Institute” ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการพัฒนาองค์การ (Fortune, 2013) และอีก 3 แห่ง (ลำดับที่ 8-10) มาจากการจัดอันดับสถานที่ทำงานที่ดีที่สุด (Best Places to Work) ของภาครัฐในสหรัฐอเมริกา 3 อันดับแรก ซึ่งจัดโดยสถาบัน Partnership for Public Service ในปี 2012 สถาบันนี้เป็นหน่วยงานที่สนับสนุนและส่งเสริมการทำงานของหน่วยงานภาครัฐในสหรัฐฯ ให้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมคุณภาพชีวิตบุคลากรขององค์การ (Partnership for Public Service, 2013B) ซึ่งหน่วยงานกลุ่มตัวอย่างได้แก่

- |                            |  |
|----------------------------|--|
| 1) Google                  | 7) Hilcorp Energy Company                      |
| 2) SAS Institute           | 8) Surface Transportation Board                |
| 3) CHG Healthcare Services | 9) National Endowment for the Humanities       |
| 4) Boston Consulting Group | 10) Federal Mediation and Conciliation Service |
| 5) Wegmans Food Markets    |  |
| 6) NetApp                  |  |

สำหรับองค์การในไทยเป็นองค์การภาครัฐ ทั้งในเขตกรุงเทพฯ และต่างจังหวัดที่ได้ขึ้นชื่อว่าบริหารจัดการองค์การให้บุคลากรมีความสุขและผูกพันกับองค์กรเป็นอย่างดี ซึ่งมีการจัดกิจกรรมสร้างสุขภาพและความสุขให้กับพนักงานครอบคลุมทั้ง 8 ด้าน (ศิริเชษฐ์ สังขะมาน, 2555) โดยผู้ศึกษาจะทำการเก็บข้อมูลทั้งโดยข้อมูลจากเอกสาร เว็บไซต์ การเก็บข้อมูลโดยแบบสอบถามและโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกในองค์การต่อไปนี้

- |                                |                                   |
|--------------------------------|-----------------------------------|
| 1) กรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม | 2) กรมสุขภาพจิต กระทรวงสาธารณสุข  |
| 3) ราชบัณฑิตยสถาน              | 4) สถานีตำรวจภูธรก้อ จังหวัดลำพูน |



5) ศูนย์เมล็ดพันธุ์ข้าวแพร่ กรมการข้าว

3. **ขอบเขตด้านประชากร** ผู้ศึกษาจะสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างจากหน่วยงานภาครัฐ 5 แห่ง แห่งละ 5 คน โดยเป็นผู้บริหารระดับต่างๆ 3 คน และเป็นบุคลากรระดับปฏิบัติการ 2 คน สำหรับการแจกแบบสอบถาม จะเก็บจากกลุ่มตัวอย่างจากองค์กรทั้ง 5 แห่ง แห่งละ 20 คน รวมเป็น 100 คน

## วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้ ใช้การวิจัยแบบผสม โดยการวิจัยเชิงคุณภาพ คือ การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) โดยในเบื้องต้นผู้ศึกษาจะศึกษารวบรวมข้อมูลจากหนังสือ วารสาร และเว็บไซต์ขององค์กร ต้นแบบทั้ง 5 แห่ง ซึ่งเป็นองค์กรภาครัฐในไทย ทั้งในเขตกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด ทั้งนี้ การสัมภาษณ์จะใช้เครื่องมือ คือ แบบสัมภาษณ์เก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้ที่มีบทบาทในระดับการกำหนดนโยบาย ผู้บริหาร ระดับกลาง และบุคลากรระดับปฏิบัติการ สำหรับการวิจัยอีกแบบ คือ การวิจัยเชิงปริมาณ จะเก็บรวบรวม ข้อมูลด้วยเครื่องมือ คือ แบบสอบถาม โดยแจกแบบสอบถามกับบุคลากรในองค์กรต้นแบบทั้ง 5 แห่ง แห่งละ 20 ชุด รวมเป็น 100 ชุด ทั้งนี้ การสุ่มเลือกตัวอย่างใช้วิธีการเจาะจง (Purposive หรือ Judgmental Sampling) โดยเลือกจากกลุ่มองค์กรภาครัฐที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นองค์กรสุขภาพดี หลังจากลงพื้นที่เก็บ ข้อมูล ขึ้นต่อมาผู้วิจัยก็นำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์มาเรียบ วิเคราะห์ด้วยทฤษฎีตามบทที่ 2 และสรุป อภิปรายผลการวิจัย ส่วนข้อมูลจากแบบสอบถาม ผู้วิจัยจะนำมาตรวจสอบความสมบูรณ์ของแบบสอบถาม แล้วนำมาวิเคราะห์ด้วยโปรแกรม SPSS แล้วนำมาสรุปอภิปรายผลโดยใช้ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

## แนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาคั้งนี้ถือเอาแนวคิดองค์การสุขภาพเป็นดี (Healthy Workplace) ขององค์การอนามัยโลก เป็นแกนหลักในการศึกษา เนื่องจากเป็นองค์การด้านสุขภาพที่ใหญ่ที่สุดและมีสมาชิกถึง 194 ประเทศ โดยทุก ประเทศมีพันธะสัญญาว่าจะนำแนวคิดมาประยุกต์ใช้ในการสร้างสุขภาพที่ดีให้แก่องค์กรต่างๆ ภายในประเทศตน แนวคิดองค์การสุขภาพดีนี้ เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นจากความร่วมมือขององค์การอนามัยโลก และองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งมาจากพื้นฐานหลายแนวคิด อันได้แก่ การมีปฏิสัมพันธ์ที่ดีกับผู้อื่น โดยการไม่กดขี่ข่มเหงหรือการไม่ทำร้ายคนอื่น จริยธรรมในการทำงาน สิทธิมนุษยชน (Human Rights) มาตรฐานแรงงาน (Labor Standard) สภาพแวดล้อมการทำงานที่ปลอดภัย (Environment) ซึ่งไม่เป็น อันตรายต่อลูกจ้างทั้งทางร่างกายและจิตใจ การกินดีอยู่ดี (Well-Being) และความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility) จากแนวคิดเหล่านี้กลายมาเป็นแนวคิดองค์การสุขภาพดี

สำหรับประเทศไทยก็เป็นหนึ่งในสมาชิกขององค์การอนามัยโลกที่มีพันธะสัญญาในการนำแนวคิด องค์การสุขภาพดีมาปฏิบัติ ซึ่งหน่วยงานที่อยู่ภายใต้พันธะสัญญาดังกล่าวได้แก่ สำนักงานความร่วมมือเพื่อการ พัฒนาระหว่างประเทศ (Thailand International Cooperation Agency - TICA), กระทรวงสาธารณสุข (Ministry of Public Health - MoPH), สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (Thai Health Promotion Foundation), สำนักงานพัฒนานโยบายสุขภาพระหว่างประเทศ (International Health Policy Programme - IHPP) และโครงการประเมินเทคโนโลยีและนโยบายด้านสุขภาพ (Health Intervention Technology Assessment Programme - HITAP) แต่หน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องการ

สร้างสุขภาพที่ดีในสถานที่ทำงานคือ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (Thai Health Promotion Foundation),หรือเป็นที่รู้จักกันในนามของ สสส. โดย สสส. ได้ปรับแนวคิดองค์การสุขภาพดีมาเป็นแนวคิดองค์การแห่งความสุข (Happy Workplace) (World Health Organization, 2012a)

ทั้งนี้ เนื่องจากแนวคิดองค์การสุขภาพดีเป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นใหม่ยังไม่ถือเป็นทฤษฎี ดังนั้น การทบทวนวรรณกรรมในบทนี้จึงประกอบด้วย 5 ส่วนหลัก คือ แนวคิดองค์การสุขภาพดี แนวคิดพื้นฐานที่นำมาสู่การเกิดแนวคิดองค์การสุขภาพดี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีรายละเอียดโดยสังเขปดังนี้

### 1. แนวคิดองค์การสุขภาพดี

คำว่าองค์การสุขภาพดีเป็นคำที่มีที่เรียกและความหมายที่แตกต่างกันออกไปบ้าง อย่าง องค์การอนามัยโลก (2010) กล่าวว่า องค์การสุขภาพดี (Healthy Workplace) หมายถึง สถานที่ที่คนทำงานและระดับผู้จัดการร่วมมือกันอย่างต่อเนื่อง เพื่อพัฒนากระบวนการปกป้อง ป้องกันและสนับสนุนสุขภาพ ความปลอดภัย ความกินดีอยู่ดี (Well-being) ของพนักงาน ตลอดจนความยั่งยืน (Sustainability) ของที่ทำงาน (Joan Burton, 2010) ส่วนสถาบัน Partnership for Public Service (2013a) ซึ่งเป็นสถาบันที่จัดลำดับสถานที่ทำงานที่ดีที่สุด (Best Places to Work) ของหน่วยงานภาครัฐ ก็เรียกว่า สถานที่ทำงานที่ดีที่สุด (Best Places to Work) ซึ่งมีความหมายคล้ายคลึงกับองค์การสุขภาพดี นั่นคือ สถานที่ที่ผู้บริหารมีความรับผิดชอบต่อสุขภาพขององค์กร เป็นผู้บริหารที่มีประสิทธิภาพ แก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในองค์กรอย่างทันการณ์ วางแผนในการพัฒนาพนักงานให้เป็นพนักงานที่มีคุณภาพและมีทักษะในการทำงาน สื่อสารพันธกิจขององค์กรต่อพนักงานให้มีความเข้าใจอย่างถ่องแท้ พนักงานในองค์กรทำงานเป็นทีม จ่ายค่าตอบแทนที่เหมาะสม ทำงานอย่างมีสมดุลระหว่างชีวิตส่วนตัวและชีวิตการทำงาน เช่นเดียวกับสถาบัน Great Place to Work Institute (2010a) ที่จัดลำดับสถานที่ทำงานที่ยอดเยี่ยมที่สุด 100 อันดับทุกปี สถาบันนี้้องค์การสุขภาพดีว่า สถานที่ทำงานที่ยอดเยี่ยม (Great Workplace) หมายถึง สถานที่ที่ซึ่งคุณไวใจในคนที่คุณทำงานด้วย มีความภูมิใจในสิ่งที่你做 มีความสุขและสนุกกับคนที่คุณทำงานด้วย ในขณะที่ไทยก็มีมุมมองคล้ายกัน แต่เรียกในอีกชื่อคือ องค์การแห่งความสุข (Happy Workplace) ซึ่งหมายถึง กระบวนการพัฒนาองค์กรให้สอดคล้องกับ เป้าหมาย ยุทธศาสตร์และวิสัยทัศน์ขององค์กร และเป็นกระบวนการพัฒนาที่สามารถสร้างความสุขในการทำงานให้แก่พนักงานได้ อันเป็นการสร้างสมดุลของชีวิต ทั้งในโลกส่วนตัว ครอบครัว และสังคมการทำงานได้ (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, 2552)

การเป็นองค์การสุขภาพดีมักประกอบไปด้วยลักษณะหลายประการ ทั้งนี้ องค์การสุขภาพดีประกอบด้วย 4 องค์ประกอบ ซึ่งได้แก่ สิ่งแวดล้อมในการทำงานทางกายภาพ (Physical work environment) สิ่งแวดล้อมในการทำงานทางจิตสังคม (Psychosocial work environment) ทรัพยากรด้านสุขภาพสำหรับบุคลากร (Personal health resources) และความเกี่ยวพันระหว่างสถานประกอบการและชุมชน (Enterprise community involvement) ซึ่งทั้ง 4 องค์ประกอบนี้ มีส่วนช่วยสร้างสมดุลในชีวิตการทำงานและชีวิตส่วนตัวได้ (Joan Burton, 2010) ส่วน สถาบัน Partnership for Public Service (2013c) เห็นว่า องค์การสุขภาพดีควรประกอบด้วย ผู้นำที่มีประสิทธิภาพ พนักงานมีทักษะที่สอดคล้องกับพันธกิจขององค์กร การจ่ายค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับลักษณะงานและผลงานของพนักงาน การมีการบริหารจัดการเชิงยุทธศาสตร์ การทำงานเป็นทีม มีการฝึกอบรมและการพัฒนา ความสมดุลระหว่างชีวิตส่วนตัวและชีวิตการทำงาน การสนับสนุนความหลากหลาย การตอบแทนที่สอดคล้องกับผลงาน การทำงานที่มีทางเลือกและมีโครงการการสนับสนุนพนักงาน โดยองค์ประกอบเหล่านี้มีความสอดคล้องกับแนวคิดของสถาบัน Great Place to Work Institute (2010a) ซึ่งเน้นมิติของการทำงานเป็นทีมและการอยู่ร่วมกันอย่างฉันทมิตรที่ดี สำหรับของ

ไทยเอง ก็มีองค์ประกอบที่สอดคล้องหน่วยงานต่างๆ ที่กล่าวมาแล้ว ซึ่งได้แบ่งองค์ประกอบขององค์การสุขภาพดีออกเป็น 8 ด้าน (สำนักสนับสนุนสุขภาพองค์กร สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ. 2552) ได้แก่ การมีสุขภาพกายดี การมีน้ำใจงาม การผ่อนคลาย การหาความรู้ การมีคุณธรรม ความสามารถ บริหารจัดการรายรับและรายจ่ายได้ การมีความสุขกับสังคมในการทำงานและสังคมส่วนตัว และกับครอบครัว

นอกจากนี้แล้ว ยังองค์การที่มีลักษณะตรงกันข้ามคือองค์การสุขภาพไม่ดี ซึ่ง Gerry Randell (1998: 16-17) เห็นว่า เป็นองค์การที่ประกอบไปด้วยบุคลากรไม่ทุ่มเท ไม่มีการอาสาในการแก้ปัญหาหรือทำงาน บุคลากรระดับสูงกุมอำนาจแบบเด็ดขาด ไม่เคารพในการความเห็นของบุคลากรระดับล่าง ไม่สนใจผลกระทบที่จะเกิดต่อลูกน้อง ไม่มีการให้ความร่วมมือเมื่อต้องทำงานเป็นทีม บุคลากรในองค์การมักมีความขัดแย้งกัน ซึ่งลักษณะเหล่านี้ก่อให้เกิดบรรยากาศที่ไม่ดีในการทำงาน ส่งผลกระทบในด้านลบต่อผลงานขององค์การ

สำหรับกระบวนการสร้างองค์การแห่งความสุข องค์การอนามัยโลกอธิบายว่ามี 8 ขั้นตอน (Joan Burton, 2010) ได้แก่ การระดมการสนับสนุน การตั้งคณะทำงาน การประเมินสถานการณ์ การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา การวางแผนงานการดำเนินกิจกรรม การลงมือดำเนินการ การประเมินผลเพื่อนำไปใช้ในขั้นตอนสุดท้ายนั้นคือการพัฒนาปรับปรุง ซึ่งสามารถนำไปสู่การปรับปรุงหรือคงไว้ตั้งแต่ขั้นตอนแรก ในการดำเนินการครั้งต่อไป ส่วนไทยเองก็มีกระบวนการสร้างความสุขคล้ายๆ กัน เพียงแต่มักจะเริ่มขึ้นจากการมองเห็นความสำคัญและปัญหาที่เกิดขึ้นกับบุคลากร แล้วจึงมอบหมายให้ฝ่ายบุคคลเป็นผู้วางแผนและจัดหา กิจกรรมที่เหมาะสมต่อปัญหาเหล่านั้น ตั้งงบประมาณ แล้วลงมือดำเนินการขอความร่วมมือจากบุคลากรในองค์การ แล้วจัดกิจกรรมต่างๆ ขึ้น พร้อมกับประเมินผลสำหรับการดำเนินกิจกรรมในการสร้างองค์การสุขภาพดีต่อไป สำหรับบางองค์การอาจเริ่มต้นจากการประเมินสถานการณ์ในองค์การตนเองว่ามีปัญหาในส่วนใด แล้วค่อยวางแผนขั้นต่อไป (โครงการถอดรหัส 100 องค์การสุขภาพ. 2554)

ทั้งนี้ การสร้างองค์การสุขภาพดีต้องอาศัยปัจจัยสนับสนุนที่ดี 5 ประการ ได้แก่ การให้ความสำคัญของผู้บริหาร ซึ่งเกี่ยวข้องกับการกำหนดเป้าหมาย ค่านิยม นโยบายและการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ สนับสนุนการสร้างองค์การสุขภาพดี ปัจจัยต่อมา คือ การให้ความร่วมมือของบุคลากร ซึ่งการที่บุคลากรเข้าร่วมในทุกขั้นตอนของกิจกรรมจะทำให้การดำเนินงานประสบความสำเร็จและมีประสิทธิภาพอย่างมาก ปัจจัยต่อมาเป็นการวิเคราะห์องค์การ ซึ่งต้องวิเคราะห์สถานการณ์ปัจจุบันขององค์การ และหาเป้าหมายในการพัฒนาองค์การ นอกจากนี้ปัจจัยที่สำคัญอีกประการ คือ การเรียนรู้หลักการจากหน่วยงานอื่นๆ เพื่อนำมาพัฒนาและแก้ปัญหา ในกระบวนการสร้างองค์การสุขภาพดี และปัจจัยสุดท้าย คือ การสร้างความยั่งยืนขององค์การสุขภาพดี ทำให้การพัฒนากลายเป็นวัฏจักรที่ไม่สิ้นสุด (Joan Burton, 2010)

สิ่งที่สำคัญในการสร้างองค์การสุขภาพดี คือ เครื่องมือในการสร้าง ซึ่งในที่นี้หมายถึงกิจกรรมต่างๆ ซึ่งองค์การอนามัยโลก (Joan Burton, 2010) แบ่งออกเป็น 4 ด้านหลักๆ ได้แก่ 1) สิ่งแวดล้อมในการทำงานทางกายภาพ โดยกิจกรรมควรประกอบด้วย การขจัดอันตราย การจัดสถานที่ให้เอื้ออำนวยต่อการทำงาน การจัดอุปกรณ์ป้องกันอันตราย หรือการดูแลสิ่งแวดล้อมในสถานที่ทำงาน 2) สิ่งแวดล้อมในการทำงานทางจิตสังคม กิจกรรมด้านนี้ประกอบด้วย การสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่ดี การให้อิสระในการตัดสินใจ การให้รางวัล การไม่กดดัน การสื่อสาร 2 ทาง การพัฒนาทักษะและการสอนงาน การสนับสนุนความสมดุลระหว่างชีวิตการทำงานและชีวิตส่วนตัว และการให้เกียรติกัน 3) ทรัพยากรด้านสุขภาพสำหรับบุคลากร สิ่งที่ต้องจัดการควรจัดให้บุคลากร คือ การสนับสนุนการออกกำลังกาย ทั้งงบประมาณ สถานที่ และเวลา รวมถึงสนับสนุนการกินอาหารที่มีประโยชน์ การให้คำแนะนำในการป้องกันโรค การตรวจสุขภาพ ตลอดจนการรักษา 4) ความเกี่ยวพันระหว่างสถานประกอบการและชุมชน กิจกรรมในด้านนี้ประกอบด้วย การสนับสนุนชุมชน การ

แก้ปัญหาในชุมชน การควบคุมมลพิษ การส่งเสริมการศึกษา การบริการรักษาโรค และการทำงานร่วมกับชุมชนในรูปแบบต่างๆ ส่วนสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (2552) แบ่งกิจกรรมออกเป็น 8 ด้าน แต่มีความสอดคล้องในหลักการกับขององค์การอนามัยโลก คือ กิจกรรมด้านสุขภาพกาย ด้านสุขภาพใจ ด้านการพัฒนาสังคมในที่ทำงานและชุมชน ด้านการพัฒนาทักษะและความรู้ ด้านพัฒนาจิตวิญญาณ ด้านการผ่อนคลาย ด้านการบริหารเงิน และด้านการสร้างความสัมพันธ์กับครอบครัว

## 2. แนวคิดพื้นฐานที่นำมาสู่การเกิดแนวคิดองค์การสุขภาพดี

แนวคิดพื้นฐานที่นำมาสู่การเกิดแนวคิดองค์การสุขภาพดี ประกอบด้วยแนวคิดเรื่องระบบการบริหารจัดการสุขภาพและความปลอดภัยทางอาชีพ (Occupational Safety and Health Management System) ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Organization, 2011) เป็นหลักการที่ใช้ในการจัดการเกี่ยวกับการป้องกันการบาดเจ็บและโรคที่เกิดจากการการทำงาน รวมถึงการปกป้องและการสนับสนุนสุขภาพของคนทำงาน แนวคิดนี้มีเป้าหมายเพื่อพัฒนาเงื่อนไขและสิ่งแวดล้อมในการทำงาน สุขภาพในการทำงานส่งผลต่อการส่งเสริมและการรักษาระดับของสุขภาพทั้งทางกายและทางใจและความเป็นอยู่ทางสังคมของคนทำงานในทุกอาชีพ ซึ่งแนวคิดนี้มีความคล้ายคลึงกับหลักเกณฑ์ด้านความปลอดภัยและสุขภาพในสถานที่ทำงานตามพระราชบัญญัติว่าด้วยสุขภาพและความปลอดภัยทางอาชีพ (Occupational Safety and Health Act) ของกรมสุขภาพและความปลอดภัยทางอาชีพ กระทรวงแรงงานสหรัฐอเมริกา (Occupational Safety and Health Administration) ที่มุ่งสร้างมาตรฐานและเงื่อนไขการทำงานที่ปลอดภัยและเพื่อความเป็นสุขภาพที่ดีของคนทำงาน (United States Department of Labor, 2004c)

หลักความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility) เป็นแนวคิดพื้นฐานในการสร้างองค์การสุขภาพดีเช่นกัน ซึ่งหลักนี้แสดงถึงการตระหนักถึงผลกระทบด้านบวกผ่านการทำกิจกรรมต่างๆ ที่ส่งผลต่อสิ่งแวดล้อม ผู้บริโภค ลูกจ้าง ชุมชน ผู้ถือหุ้น หรือผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นๆ ในองค์การหนึ่งๆ แนวคิดนี้ได้ถูกพิจารณาเป็นแนวทางการบริหารจัดการองค์การเพื่อนำไปสู่ความยั่งยืนขององค์การ (William B. Werther and David Chandler, 2011 ; พิพัฒน์ ยอดพฤติการ, 2551) ซึ่งหลักนี้ถือเป็นการคำนึงถึงสังคมโดยกว้าง และขณะเดียวกันก็มีแนวคิดที่คำนึงถึงสังคมในลักษณะเดียวกัน นั่นคือ หลักสิทธิมนุษยชน (Human Right) ที่เป็นรากฐานของเสรีภาพ ความยุติธรรม และสันติภาพ และการได้รับความคุ้มครองโดยหลักนิติธรรมไม่ให้มนุษย์ถูกดูถูกเหยียดหยาม ถูกกระทำด้วยความโหดร้ายทารุณ (United Nations General Assembly, 1948) นอกจากนี้การการกินดีอยู่ดี (Well-Being) ก็เป็นอีกส่วนหนึ่งคนแต่ละคนที่สมควรได้รับเป็นการตอบแทนจากการทำงาน แนวคิดนี้จึงเป็นอีกแนวคิดพื้นฐานของแนวคิดองค์การสุขภาพดี โดยความกินดีอยู่ดีนี้หมายรวมถึงการมีความสุข การมีสุขภาพดี การประสบความสำเร็จ การมีสุขภาพทางกายภาพที่ดี สุขภาพทางการเงินที่ดี และด้านสิ่งแวดล้อมที่ดี (Tom Rath and Jim Harter, 2009)

## 3. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การสร้างองค์การสุขภาพดีเป็นคำที่มีความหลากหลายในการนำมาใช้ ดังนั้น งานวิจัยที่เกี่ยวข้องจึงมุ่งไปที่การสร้างการกินดีอยู่ดี หรือการสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับพนักงาน ดังนี้

ดุสิตา เครือคำปิว (2551) ได้ศึกษาเรื่อง “ลักษณะคุณภาพชีวิตการทำงาน ลักษณะผู้นำที่มีประสิทธิภาพ วัฒนธรรมองค์การกับการลาออกของพยาบาล โรงพยาบาลรามาริบัติ โรงพยาบาลวิชัยยุทธ และสถาบันมะเร็งแห่งชาติ” จากการวิจัยนี้แสดงให้เห็นว่าถ้าหากคุณภาพชีวิตการทำงานของแรงงานดี แรงงานจะมีอัตราการลาออกต่ำ ซึ่งถ้ามีผู้นำที่ดี การบริหารจัดการคุณภาพชีวิตก็จะมีประสิทธิภาพด้วย

พรพัชรี แจ่มเศรษฐ (2554) ได้ศึกษาเรื่อง “วัฒนธรรมองค์การ บรรยากาศองค์การ ลักษณะผู้นำที่ประสิทธิภาพ และคุณภาพชีวิตของเจ้าหน้าที่ตำรวจ สังกัดกองบัญชาการตำรวจนครบาลท้องที่รัตนโกสินทร์” ผลการศึกษาพบว่าบรรยากาศองค์การมีความสัมพันธ์กับคุณภาพชีวิตในการทำงานในทางบวก วัฒนธรรมองค์การมีความสัมพันธ์กับบรรยากาศองค์การและคุณภาพชีวิตในการทำงานในทิศทางลบ

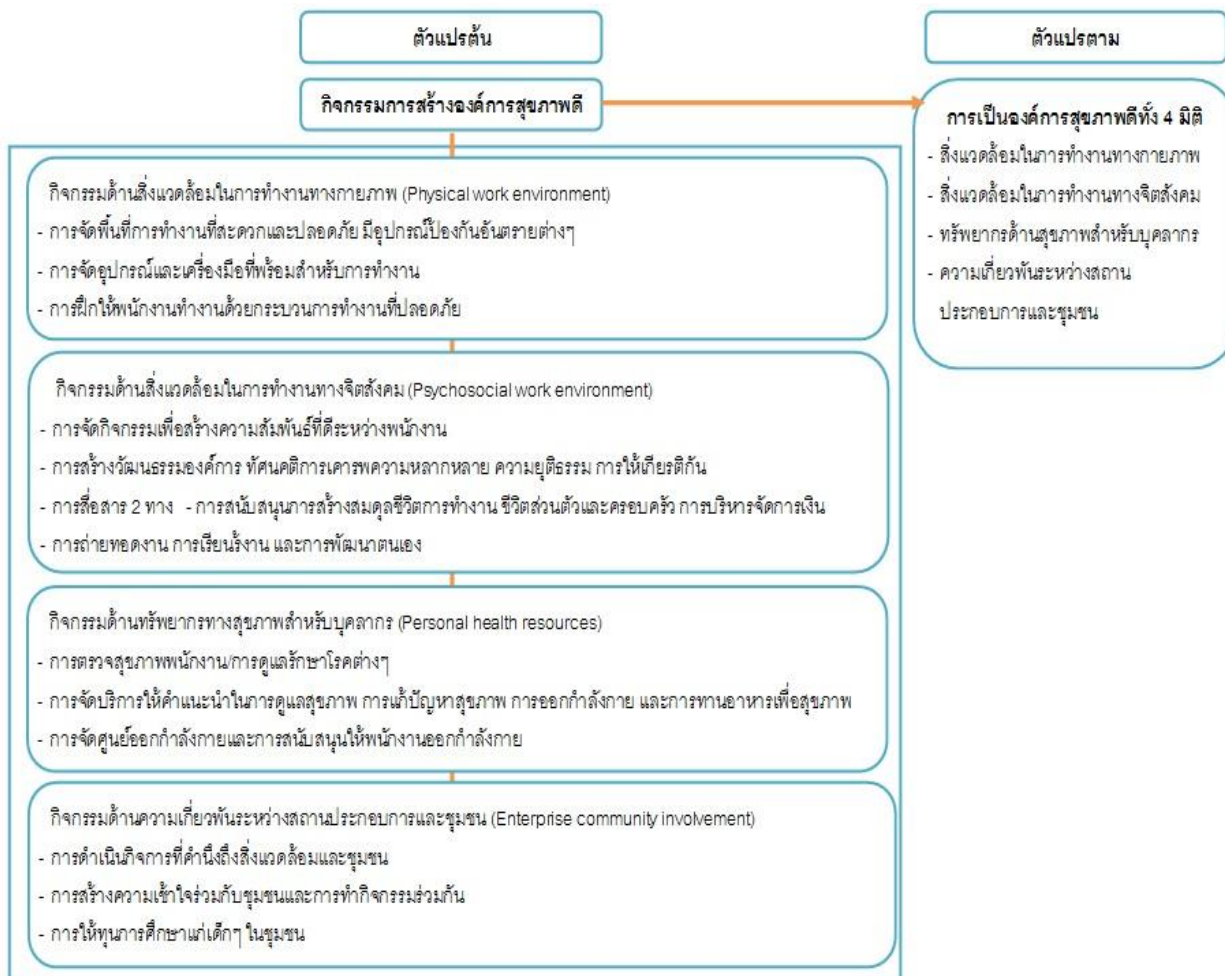
พีรตนย์ นิमितนราดล (2553) ศึกษา “แนวทางการบริหารจัดการพื้นที่สำนักงานของส่วนสนับสนุนธุรกิจในองค์กรเอกชนขนาดใหญ่เพื่อสนับสนุนสุขภาวะทางกายของพนักงาน” จากการศึกษาที่ส่วนหนึ่งที่สำคัญนั้น พบว่า การจัดรูปแบบสำนักงานที่หลากหลายและสามารถตอบสนองความต้องการในการใช้งานได้นั้น สามารถป้องกันโรคออฟฟิศ ซินโดรมได้ อีกทั้งการตกแต่งบรรยากาศในสถานที่ทำงานโดยการใช่แสง สี และการป้องกันเสียง เป็นปัจจัยหนึ่งที่สนับสนุนสุขภาวะทางกายของพนักงาน

จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้ง 3 ชิ้นข้างต้น สะท้อนให้เห็นว่าการสร้างองค์การแห่งสุขภาพดีนั้นส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับผู้นำ ที่จะสามารถสร้างหรือเอื้ออำนวยต่อการทำกิจกรรมหรือสร้างบรรยากาศภายในองค์การให้พนักงานสามารถทำงานร่วมกันได้อย่างมีความสุขอย่างไร ซึ่งการปฏิบัติในแบบขององค์การสุขภาพดีจะนำมาสู่การมีวัฒนธรรมขององค์การที่ดีได้

## กรอบแนวคิดในการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้มีตัวแปรต้น คือ กระบวนการสร้างองค์การสุขภาพดีที่ประกอบด้วยกิจกรรมต่างๆ ใน 4 มิติหลัก คือ 1) สิ่งแวดล้อมในการทำงานทางกายภาพ (Physical work environment) ได้แก่ การจัดพื้นที่การทำงานที่สะดวกและปลอดภัย มีอุปกรณ์ป้องกันอันตรายต่างๆ การจัดอุปกรณ์และเครื่องมือที่พร้อมสำหรับการทำงาน การฝึกให้พนักงานทำงานด้วยกระบวนการทำงานที่ปลอดภัย 2) สิ่งแวดล้อมในการทำงานทางจิตสังคม (Psychosocial work environment) ได้แก่ การจัดกิจกรรมเพื่อสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างพนักงาน การสร้างวัฒนธรรมองค์การ ทักษะคิดการเคารพความหลากหลาย ความยุติธรรม การให้เกียรติกัน การสื่อสาร 2 ทาง การสนับสนุนการสร้างสมดุลชีวิตการทำงาน ชีวิตส่วนตัวและครอบครัว การบริหารจัดการการเงิน การถ่ายทอดงาน การเรียนรู้งาน และการพัฒนาตนเอง 3) ทรัพยากรด้านสุขภาพสำหรับบุคลากร (Personal health resources) ได้แก่ การตรวจสุขภาพพนักงาน/การดูแลรักษาโรคต่างๆ การจัดบริการให้คำแนะนำในการดูแลสุขภาพ การแก้ปัญหาสุขภาพ การออกกำลังกาย และการทานอาหารเพื่อสุขภาพ การจัดศูนย์ออกกำลังกายและการสนับสนุนให้พนักงานออกกำลังกาย 4) ความเกี่ยวพันระหว่างสถานประกอบการและชุมชน (Enterprise community involvement) ได้แก่ การดำเนินกิจการที่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อมและชุมชน การสร้างความเข้าใจร่วมกับชุมชนและการทำกิจกรรมร่วมกัน การให้ทุนการศึกษาแก่เด็กๆ ในชุมชน การสร้างสาธารณะประโยชน์แก่ชุมชน เช่น การพัฒนาชุมชน เป็นต้น

ส่วนตัวแปรตามในการศึกษานี้คือ ระดับความมีสุขภาพดีขององค์กรและพนักงานภายในองค์กร



การสร้างองค์การสุขภาพดีขึ้นอยู่กับกิจกรรมต่างๆ ทั้ง 4 ด้านหลักที่แต่ละหน่วยงานควรจัดสรรให้แก่บุคลากร โดยระดับความเป็นองค์การสุขภาพดีมักจะขึ้นอยู่กับความครอบคลุมของกิจกรรม ซึ่งถ้าองค์กรสามารถจัดกิจกรรมหรือบริหารจัดการให้บุคลากรได้รับความพึงพอใจ มีความสมดุลในการใช้ชีวิตส่วนตัวและชีวิตการทำงานได้อย่างครบถ้วน ก็ถือว่าการสร้างองค์การสุขภาพดีประสบความสำเร็จอย่างยิ่ง แต่ถ้าองค์กรใดบริหารจัดการได้เพียงบางด้าน และบุคลากรยังมีความต้องการในการพัฒนาด้านต่างๆ นั้น หมายถึงระดับขององค์การสุขภาพดียังอยู่ในระดับต่ำ ต้องพัฒนาให้ครอบคลุมมากขึ้น

## เอกสารอ้างอิง

- โครงการถอดรหัส 100 องค์กรหลากหลาย. (2554). **สรร สร้าง สุขในองค์กร**. นนทบุรี : สองขาครีเอชั่น จำกัด.  
จุฑามาศ แก้วพิจิตร และคณะ. (2552). **องค์กรเอี่ยมสุข**. นนทบุรี : บริษัท สองขาครีเอชั่น จำกัด.  
จุฑามาศ แก้วพิจิตร และคณะ. (2554). **102 องค์กรหลากหลาย**. นนทบุรี : สองขาครีเอชั่น จำกัด.  
ดุสิตา เครือคำปิว. (2551). **ลักษณะคุณภาพชีวิตการทำงาน ลักษณะผู้นำที่มีประสิทธิภาพ วัฒนธรรม  
องค์กรกับการลาออกของพยาบาล โรงพยาบาลรามาริบัติ โรงพยาบาลวิชัยยุทธ และสถาบัน  
มะเร็งแห่งชาติ**. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.  
นพพร ทิแก้วศรี และคณะ. (2555). **เครือข่ายทหาร...สร้างสุข**. นนทบุรี: สองขาครีเอชั่น จำกัด.  
พิพัฒน์ ยอดพฤติการ. (2551). **คู่มือความรับผิดชอบต่อสังคมของกิจการ (CSR)**. สำนักส่งเสริมประชาสังคม  
เพื่อการพัฒนา สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงการ  
พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์: กรุงเทพฯ.  
พีรตนย์ นิมิตรนาดล. (2553). **แนวทางการบริหารจัดการพื้นที่สำนักงานของส่วนสนับสนุนธุรกิจใ  
องค์กรเอกชนขนาดใหญ่เพื่อสนับสนุนสุขภาวะทางกายของพนักงาน**. วิทยานิพนธ์สถาปัตยกรรมศา  
สตรมหาบัณฑิต คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์และการผังเมือง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.  
พรพัชรี แจ่มครุฑ. (2554). **วัฒนธรรมองค์กร บรรยากาศองค์กร ลักษณะผู้นำที่ประสิทธิภาพ และ  
คุณภาพชีวิตของเจ้าหน้าที่ตำรวจ สังกัดกองบัญชาการตำรวจนครบาลท้องที่รัตนโกสินทร์**.  
วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
ศิริเชษฐ์ สังขะมาน, (2555). **องค์กรต้นแบบคุณภาพชีวิตการทำงาน (ภาครัฐ)**. กรุงเทพฯ: ศูนย์พัฒนาองค์กร  
และการเรียนรู้ สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.  
สถาบันการแพทย์ฉุกเฉิน. (2556). **แพทย์เผยคนไทยป่วยโรคจิตพุ่ง**. สืบค้นเมื่อ 18 กรกฎาคม 2556, จาก  
<http://www.krobkruakao.com/ข่าว/75484/แพทย์เผยคนไทยป่วยโรคจิตพุ่ง.html>  
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ. (2555ข). **สถิติ ของโรคและการเจ็บป่วยจากการทำงาน**.  
สืบค้นเมื่อ 18 กรกฎาคม 2556, จาก  
[http://www.thaihealth.or.th/healthcontent/special\\_report/31710](http://www.thaihealth.or.th/healthcontent/special_report/31710)  
สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2556). **สรุปผลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร (เดือนพฤษภาคม พ.ศ.  
2556)**. กรุงเทพฯ: สำนักสถิติพยากรณ์ สำนักงานสถิติแห่งชาติ.  
สำนักสนับสนุนสุขภาวะองค์กร สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ. (2552). **มาสร้างองค์กร  
แห่งความสุขกันเถอะ**. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ.  
Burton, J. (2010). **WHO Healthy Workplace Framework and Model : Background and  
Supporting Literature and Practice : World Health Organization**. Retrieved on  
January 20, 2013, from  
[www.who.int/occupational\\_health/healthy\\_workplace\\_framework.pdf](http://www.who.int/occupational_health/healthy_workplace_framework.pdf)  
Great Place to Work Institute. (2010a). **Introduction: The Value of Creating Great  
Workplaces**. Retrieved on 24 September 2013, from  
<http://www.thegreatworkplaceonline.com/Intro-to-The-Great-Workplace.pdf>

- Happy Workplace Center. (2013). **ภาคีเครือข่าย องค์กรแห่งความสุข**. Retrieved on 12 January 2013, From [http://www.happy8workplace.com/hwp\\_partner/](http://www.happy8workplace.com/hwp_partner/)
- International Labor Organization. (2011). **OSH Management System: A Tool for Continual Improvement**. Italy; International Training Centre of the ILO.
- International Labor Organization, International Social Security Association, and Korea Occupational Safety and Health Agency. (2008). **Seoul Declaration on Safety and Health at Work**. Soul: Korea.
- Partnership for Public Service. (2013a). **About Best Places to Work**. Retrieved on 08 October 2013, from <http://bestplacestowork.org/BPTW/about/index.php>
- Partnership for Public Service. (2013b). **The Best Places to Work in the Federal Government 2012 Ranking**. Retrieved on July 18, 2013, from <http://bestplacestowork.org/BPTW/rankings/overall/large>
- Partnership for Public Service. (2013c). **What the Categories Measure**. Retrieved on 25 September 2013, from [http://bestplacestowork.org/BPTW/about/what\\_the\\_categories\\_measure.php](http://bestplacestowork.org/BPTW/about/what_the_categories_measure.php)
- Randell, G. (1998). **Organizational sickness and their treatment**. *Management Decision* 36(1): 14-8.
- Rath, T. and Harter, J.. (2009). **The Five Essential Elements of Wellbeing**. Gallup Inc. All
- United Nations General Assembly. (1948). **Universal Declaration of Human Rights**. Geneva, Switzerland
- United States Department of Labor. (2004c). **OSH Act of 1970**. Retrieved on 8 July 2013, from [www.osha.gov/pls/oshaweb/owadisp.show\\_document?p\\_table=OSHACT&p\\_id](http://www.osha.gov/pls/oshaweb/owadisp.show_document?p_table=OSHACT&p_id)
- Werther W., B. and Chandler D.. (2011). *Strategic Corporate Social Responsibility*. SAGE Publications Inc; California, USA.
- World Health Organization. (2012a). *Country Cooperation Strategy at a Glance*. Retrieved on 25 August 2013, from [http://www.who.int/countryfocus/cooperation\\_strategy/ccsbrief\\_tha\\_en.pdf](http://www.who.int/countryfocus/cooperation_strategy/ccsbrief_tha_en.pdf)
- World Health Organization. (2013c). *Countries*. Retrieved on 25 August 2013, from <http://www.who.int/countries/en/>



กลยุทธ์และรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับการบริหารสถาบันอุดมศึกษา  
ในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

Appropriate Strategies and Models for Administration of  
Higher Education Institutions in the Three Southern Border Provinces

นายตฤวัต สุวรรณวงศ์

หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการ  
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

### บทคัดย่อ

การวิจัยนี้ เป็นการศึกษาโดยใช้วิธีการแบบผสมผสาน (Mixed Methods) ทั้งวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ และวิธีการวิจัยเชิงปริมาณ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สภาพแวดล้อมในภาพรวมเชิงพื้นที่ ของสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนใต้ 2) เพื่อเสนอกยุทธ์และรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับการ บริหารสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ อันเป็นเครื่องมือทางการบริหารที่ช่วยพัฒนา คุณภาพและการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาได้อย่างสอดคล้องกับอัตลักษณ์และความต้องการของท้องถิ่น และเป็นกลไกหนึ่งที่จะช่วยสร้างความเข้าใจและลดระดับสถานการณ์ความไม่สงบที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ผลการศึกษา พบว่า 1) สภาพแวดล้อมในภาพรวมเชิงพื้นที่ของสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนใต้ จากการวิจัย เอกสารโดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์ SWOT และการประเมินตรวจสอบและเสนอแนะโดยผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 21 ท่าน มีความสอดคล้องกันและมีความเห็นด้วยในแต่ละประเด็นอยู่ในระดับมากเป็นส่วนใหญ่ นอกจากนี้ ยังมีข้อเสนอแนะต่างๆเพิ่มเติมเกี่ยวกับจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และความเสี่ยง 2) กลยุทธ์และรูปแบบที่ เหมาะสมสำหรับการบริหารสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ จากการตีความ ผ่านการ สัมภาษณ์และการประชุมสนทนากลุ่ม ผู้วิจัยได้เสนอ 39 กลยุทธ์การบริหาร และ 10 รูปแบบสำหรับการ บริหารสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยกลยุทธ์และรูปแบบทั้งหมดนี้ จากการสำรวจ ความคิดเห็นกลุ่มตัวอย่างในการวิจัยเชิงปริมาณ พบว่าในภาพรวมส่วนใหญ่มีความเห็นว่า มีระดับ ความเหมาะสมอยู่ในระดับมากและมีระดับความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลาง

**คำสำคัญ:** กลยุทธ์ / รูปแบบ / สภาพแวดล้อมในภาพรวมเชิงพื้นที่

### Abstract

The objectives of this mixed method research were as follows. 1) To investigate and analyze the overall environment of the area of higher education institutions in the three southern border provinces. 2) To propose appropriate strategies and models for administration of higher education institutions in the three southern border provinces which

are administrative tools that assist quality development and management of higher education institutions to be suitable for local self-identities and meet local needs. These proposed strategies and models are also a mechanism that promotes understanding and reduces severity of the unrest situation in the area. The results of the study revealed that 1) the overall environment of the area of higher education institutions in the three southern border provinces, according to the documentary research using SWOT analysis and evaluations and recommendations made by 21 experts, were in congruence and most experts agreed with each issue at a high level. Furthermore, they made additional recommendations on strengths, weaknesses, opportunities, and threats. 2) For appropriate strategies and models for administration of higher education institutions in the three southern border provinces, from interpretations through interviews and focus group discussions, the researcher proposed 39 administrative strategies and 10 models for administration of higher education institutions in the three southern border provinces. From a survey of opinions of the subjects in the qualitative research, it was found that the overall levels of suitability of these strategies and models were at a high level and feasibility of these strategies and models were at a medium level.

**Keywords:** strategies / models / overall environment of the area

## บทนำ

พื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกอบด้วย จังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส มีประชากรส่วนใหญ่อ้อยละ 80 เป็นคนเชื้อสายมลายูและนับถือศาสนาอิสลาม ประชากรส่วนใหญ่ในพื้นที่นี้มีขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมที่แตกต่างจากวัฒนธรรมหลักของคนไทยในพื้นที่และโดยทั่วไป (คณะกรรมการการศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2553: 4) อีกทั้งยังเป็นพื้นที่ที่มีสภาพแวดล้อมและบริบทที่แตกต่างจากพื้นที่อื่นทั้งในแง่ของประวัติศาสตร์ และความหลากหลายทางเชื้อชาติ รวมถึงการเกิดปัญหาความไม่สงบในพื้นที่อย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ปี พ.ศ.2547 เป็นต้นมา ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการดำรงชีวิตและประกอบอาชีพของประชาชนรวมถึงหน่วยงานรัฐและเอกชน (บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และคณะ, 2551: 83-91)

สถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ คือหน่วยงานหนึ่งที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาความไม่สงบในพื้นที่และภายใต้สถานการณ์และปัญหาที่เกิดขึ้น สถาบันอุดมศึกษาก็ยังต้องเป็นกลไกหนึ่งเพื่อช่วยแก้ไขปัญหาต่างๆ เหล่านี้ด้วย แต่เนื่องจากกลยุทธ์และรูปแบบการบริหารสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ส่วนใหญ่ยังมีแนวทางการบริหารหรือดำเนินภารกิจแบบต่างคนต่างทำ แยกส่วนกันทำงานตามเป้าหมายเฉพาะของแต่ละสถาบันโดยมุ่งเน้นตามพันธกิจหลัก ส่งผลให้เกิดความซ้ำซ้อนและความไม่เหมาะสม

ในการบริหาร เกิดการแย่งชิงตลาดการศึกษาจากการบริหารที่ขาดการเชื่อมโยงและการบูรณาการระหว่างสถาบันเพื่อเพิ่มพลังความหลากหลายภายใต้ช่องว่างของระดับการพัฒนาและความแตกต่างในหลายมิติของแต่ละสถาบัน (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, 2551: 40-42; จรัส สุวรรณเวลา, 2551: 79) ซึ่งหากสถาบันในพื้นที่ยังคงดำเนินงานตามที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน นอกจากจะทำให้สถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ไม่สามารถเป็นกลไกสำคัญที่จะมาเป็นผู้นำในการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงเพื่อเป็นส่วนหนึ่งในการแก้ไขปัญหาสังคมและพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาทั้งในระดับอุดมศึกษาและในระดับเชิงพื้นที่รวมถึงปัญหาความไม่สงบที่เกิดขึ้นในพื้นที่ได้แล้ว ก็ยังส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพในความยั่งยืนจากปัญหาปัจจัยด้านการยอมรับของสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่เองด้วย (ชาญณรงค์ พรุ่งโรจน์ และคณะ, 2548: 9; Perkin, 1973: 247-260)

ดังนั้น สถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ จำเป็นต้องกำหนดกลยุทธ์และรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับการบริหารสถาบันอุดมศึกษาในลักษณะเชิงพื้นที่ นอกเหนือจากกลยุทธ์และรูปแบบการบริหารทั่วไปที่แต่ละสถาบันใช้ดำเนินการกิจตามปกติอยู่แล้ว อันเป็นกระบวนทัศน์ใหม่ที่เป็นกรอบแนวทางการบริหารงานเพื่อให้เกิดความสอดคล้อง สามารถตอบสนองและรองรับต่อปรากฏการณ์ทางสังคมศาสตร์ที่เปลี่ยนแปลงไป (ไพฑูริย์ สินลารัตน์, 2554: 19-20) ซึ่งจะช่วยให้สถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่เกิดลักษณะของการอยู่เป็นเอกเทศ เกิดการทำงานที่สอดคล้องเหมาะสม และยังเป็นการสร้างความสัมพันธ์ในความร่วมมือที่ระหว่างสถาบันอุดมศึกษารวมถึงกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย ท้องถิ่น สังคมในพื้นที่ (จรัส สุวรรณเวลา, 2551: 166-167) และที่สำคัญคือมุ่งให้สถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ซึ่งเป็นหน่วยวิเคราะห์ระดับองค์กรสำหรับการวิจัยครั้งนี้ ได้เป็นกลไกหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้เกิดสังคมสันติสุขและมีการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาที่มีคุณภาพทั้งในเรื่องของความแข็งแกร่งของผู้ศึกษาที่เป็นปัจจัยนำเข้าที่สำคัญและคุณภาพการจัดการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาภายใต้มิติของสังคมที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรมในพื้นที่และความซับซ้อนในด้านประวัติศาสตร์ การเมือง เชื้อชาติ ศาสนา ประเพณี วัฒนธรรม และความเป็นสังคมพหุลักษณะ (บรรจง ฟารุ่งแสง, 2550: 92)

## วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สภาพแวดล้อมในภาพรวมเชิงพื้นที่ของสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนใต้
2. เพื่อเสนอกยุทธ์และรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับการบริหารสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ อันเป็นเครื่องมือทางการบริหารที่ช่วยพัฒนาคุณภาพและการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาได้อย่างสอดคล้องกับอัตลักษณ์และความต้องการของท้องถิ่นและเป็นกลไกหนึ่งที่จะช่วยสร้างความเข้าใจและลดระดับสถานการณ์ความไม่สงบที่เกิดขึ้นในพื้นที่

## วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้ เป็นการวิจัยด้วยวิธีการแบบผสมผสาน (Mixed Methods) ทั้งวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ และวิธีการวิจัยเชิงปริมาณ โดยวิธีดำเนินการวิจัยแบ่งออกเป็น 6 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนที่ 1: ศึกษาข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมภายในและสภาพแวดล้อมภายนอกของสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ในลักษณะของการวิเคราะห์ในภาพรวมเชิงพื้นที่ โดยใช้เทคนิควิเคราะห์ SWOT (สุวิมล ว่องวานิช, 2550: 149) จากการวิจัยเอกสารที่เกี่ยวข้อง จากนั้นนำผลการวิเคราะห์มาสร้างแบบประเมินเพื่อใช้สำหรับการประเมินตรวจสอบและเสนอแนะโดยผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเกี่ยวข้องผู้วิจัย จำนวน 21 ท่าน โดยอาศัยวิธีการเชิงปริมาณเพื่อสนับสนุนผลการวิเคราะห์จากการวิจัยเอกสารโดยผู้วิจัย (Eisner, 1976: 135-150)

ขั้นตอนที่ 2: เก็บข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันและที่ควรจะเป็นในอนาคต โดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เชิงอุปนัย (จุมพล หนีมพานิช, 2550: 445-450) ผ่านการตีความจากคำให้การสัมภาษณ์ (สุภางค์ จันทวานิช, 2554: 125-130) ของกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 19 ท่าน คือ อธิการบดี รองอธิการบดี และผู้บริหารที่เกี่ยวข้อง หรือบุคคลที่ผ่านการหารือกับกรรมการที่ปรึกษาวิทยาลัยแล้วว่าเป็นผู้ที่มีความเหมาะสม สามารถให้ข้อมูลได้ดีและเป็นประโยชน์ได้ เช่น อดีตอธิการบดีหรือรองอธิการบดีซึ่งมีประสบการณ์บริหารมาก่อน จากนั้นดำเนินการตรวจสอบความน่าเชื่อถือของผลการวิเคราะห์ในส่วนของข้อมูลที่ได้จากการตีความจากคำให้การสัมภาษณ์ที่นำมาใช้เขียนอ้างอิงในสรุปผลการวิจัยว่าเป็นข้อสรุปที่มีความถูกต้องและน่าเชื่อถือเพียงใด โดยการนำบทสัมภาษณ์ที่ผ่านการตีความและปรับแก้ไขรูปแบบเชิงภาษาแล้วเพื่อนำมาใช้เขียนอ้างอิงในสรุปผลการวิจัย ส่งกลับไปยังผู้ให้สัมภาษณ์แต่ละท่านเพื่อตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล (ชาย โปธิสิตา, 2552: 395-396)

ขั้นตอนที่ 3: จัดประชุมสนทนากลุ่ม (focus group meeting) กับกลุ่มผู้แทนองค์กรภาคประชาสังคมและกลุ่มผู้นำองค์กรนักศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ เพื่อขอความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันและที่ควรจะเป็นในอนาคต โดยจากการจัดประชุมกลุ่มผู้แทนองค์กรภาคประชาสังคม มีผู้เข้าร่วมประชุม จำนวน 6 ท่าน และการประชุมกลุ่มผู้นำองค์กรนักศึกษา มีผู้เข้าร่วมประชุม จำนวน 10 ท่าน จากนั้น วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เชิงอุปนัยผ่านการตีความจากการให้ความเห็นในที่ประชุม

ขั้นตอนที่ 4: ร่างกลยุทธ์และรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับการบริหารสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่เสนอโดยผู้วิจัย โดยการตีความจากข้อมูลการวิเคราะห์และการประเมินเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม การสัมภาษณ์ และการประชุมสนทนากลุ่ม

ขั้นตอนที่ 5: เก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อตรวจสอบความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ โดยใช้การวิเคราะห์ทางสถิติ (กัลยา วาณิชยบัญชา, 2554: 7) จากการเก็บข้อมูลโดยการสร้างและใช้แบบสอบถามวัดระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับกลยุทธ์และรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับการบริหารสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่เสนอโดยผู้วิจัยจากกลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 8 กลุ่ม คือ ผู้บริหารระดับมหาวิทยาลัย ผู้บริหารระดับคณะ อาจารย์ บุคลากรสายสนับสนุน นักศึกษา ศิษย์เก่า ผู้นำท้องถิ่น และองค์กรภาคเอกชนหรือภาคอุตสาหกรรมในพื้นที่ ซึ่งถือเป็นกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียต่อการบริหารสถาบันอุดมศึกษา (Kotler and Fox, 1995: 20) ทั้ง 4 สถาบัน คือมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา มหาวิทยาลัยนราธิวาสราชนครินทร์ และมหาวิทยาลัยฟาฏอนี โดยการกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่าง ใช้เกณฑ์กำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างของ Teddlie and Tashakkori (2009: 182-183) ที่กำหนดไว้ว่าเมื่อขนาดประชากรไม่จำกัด คือ มากกว่า 3,000 คน ขนาดของกลุ่มตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงโอกาส 95% ที่ค่าสถิติของตัวอย่างสามารถเป็นตัวแทนพารามิเตอร์ของประชากรจะเท่ากับ 384 คน ดังนั้น กลุ่มตัวอย่างในการวิจัยนี้มีจำนวน 384 คน ฉะนั้น ผู้วิจัยเก็บแบบสอบถามกับกลุ่มตัวอย่างจำนวน 384 ชุด โดยใช้การสุ่มแบบหลายขั้นตอน (multi-stage random sampling) (อาคม ใจแก้ว, 2551: 257-273)

### สรุปผลการวิจัย

วัตถุประสงค์ข้อที่ 1 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สภาพแวดล้อมในภาพรวมเชิงพื้นที่ของสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเริ่มต้นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยใช้การวิจัยเอกสารและเทคนิคการวิเคราะห์ SWOT และตามด้วยการวิจัยเชิงปริมาณ เพื่อสนับสนุนผลการศึกษาเชิงคุณภาพและขอรายละเอียดเพิ่มเติม โดยใช้การประเมินตรวจสอบและเสนอแนะโดยผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 21 ท่าน ผลการศึกษาสามารถสรุปในรูปแบบตารางได้ดังรายละเอียดในตาราง 1

ตาราง 1 สรุปเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมในภาพรวมเชิงพื้นที่ของสถาบันอุดมศึกษาใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

สภาพแวดล้อมในภาพรวมเชิงพื้นที่ของสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้	
ผลการวิจัยเชิงคุณภาพ (การวิจัยเอกสารและเทคนิคการวิเคราะห์ SWOT)	ผลการวิจัยเชิงปริมาณ (ระดับความเห็นด้วย)
<b>จุดแข็ง (Strengths)</b>	
1. มีการจัดหลักสูตรที่หลากหลายสาขาวิชาชีพและครอบคลุมองค์ความรู้ ตั้งแต่ระดับวิชาชีพขั้นพื้นฐานจนถึงขั้นสูง ทั้งด้านการแพทย์ วิทยาศาสตร์ สังคมศาสตร์ และมนุษยศาสตร์ ซึ่งเป็นองค์ความรู้และหลักสูตรที่พร้อมต่อการรองรับเพื่อการพัฒนา	มาก  Mean = 3.71

สังคม การศึกษา พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมถึงการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน	
2. สถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ มีระบบประกันคุณภาพทางการศึกษาที่เข้มแข็ง ทำให้บุคลากรต้องมีความตื่นตัวและมุ่งมั่นเพื่อพัฒนาการดำเนินงานอยู่ตลอดเวลา ส่งผลให้สถาบันอุดมศึกษาดำเนินบทบาทตามภารกิจหลักที่เป็นไปอย่างต่อเนื่อง	ปานกลาง Mean = 3.52
3. สถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ มีอัตลักษณ์ที่โดดเด่นด้านการเป็นมหาวิทยาลัยเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นและชุมชน มีอัตลักษณ์เชิงพื้นที่ตั้งในความเป็นชาติพันธุ์มลายู อันเป็นมหาวิทยาลัยทางเลือกต่อประชาชน รวมทั้งผู้ที่สนใจศึกษาต่อทั้งในและต่างประเทศ	มาก Mean = 3.76
4. บุคลากรของสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ มีศักยภาพ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ ที่จะช่วยทำให้เกิดการพัฒนาองค์กร ชุมชน และท้องถิ่นในพื้นที่ได้เป็นอย่างดี	มาก Mean = 3.86
5. สถาบันอุดมศึกษาที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ มีความโดดเด่นของหลักสูตรและความสามารถของบุคลากรที่แตกต่างกัน ซึ่งสามารถเสริมให้เกิดการทำงานร่วมกันได้เป็นอย่างดี	มาก Mean = 3.76
ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมจากผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับจุดแข็ง	
<p>1. สถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่มีจำนวนในเชิงปริมาณที่เพียงพอ แต่ละสถาบันมีการจัดหลักสูตรที่หลากหลายสาขาวิชา มีหลายหลักสูตรที่โดดเด่นแตกต่างกัน ซึ่งสามารถเป็นทางเลือกที่หลากหลายให้กับประชาชนในพื้นที่</p> <p>2. มีบุคลากรรุ่นใหม่ที่เป็นคนในพื้นที่ซึ่งสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอก กลับมาปฏิบัติงานในพื้นที่มากขึ้น</p> <p>3. ที่ตั้งของสถาบันอยู่ในพื้นที่ชายแดน ท่ามกลางวัฒนธรรมที่มีอัตลักษณ์เฉพาะที่สอดคล้องกับกลุ่มประเทศที่เป็นประชากรส่วนใหญ่ของอาเซียน ทำให้เอื้อต่อการสร้างเครือข่าย ความสัมพันธ์และความร่วมมือทางวิชาการ และสามารถเป็นประตูเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ตะวันออกกลาง และโลกมุสลิม ได้ง่ายกว่าพื้นที่อื่น</p> <p>4. ความพยายามของสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ในการขยายโอกาสทางการศึกษาให้เกิดความหลากหลายโดยมุ่งเน้นการเพิ่มสาขาด้านวิทยาศาสตร์สุขภาพมากขึ้น อันถือเป็นอาชีพที่มีความจำเป็น บัณฑิตจบแล้วมีงานทำ</p>	
<b>จุดอ่อน (Weaknesses)</b>	
1. นักศึกษาและบัณฑิตของสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่จบออกไปส่วนใหญ่มัไม่ได้รับการยอมรับจากสังคมและตลาดแรงงานทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ	ปานกลาง Mean = 3.19

2. สถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ ยังขาดการบูรณาการวิสัยทัศน์ร่วมกันเพื่อให้เกิดความเป็นหนึ่งเดียวและเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาพื้นที่ชายแดนภาคใต้	มาก Mean = 4.29
3. การพัฒนาทางด้านกายภาพของสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่เอื้อต่อสภาพแวดล้อมทางการศึกษาดำเนินไปในทิศทางค่อนข้างล่าช้า เกิดปัญหาการทำงาน ทำงานไม่เสร็จ	มาก Mean = 4.00

ตาราง 1 (ต่อ)

สภาพแวดล้อมในภาพรวมเชิงพื้นที่ของสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้	
ผลการวิจัยเชิงคุณภาพ (การวิจัยเอกสารและเทคนิคการวิเคราะห์ SWOT)	ผลการวิจัยเชิงปริมาณ (ระดับความเห็นด้วย)
4. การขาดอัตราบุคลากรของสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ และการย้ายออกนอกพื้นที่ของบุคลากรที่ไม่ได้อยู่หรือมีถิ่นฐานในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนผู้ปฏิบัติงานบ่อยครั้ง และเกิดความไม่ต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน	มาก Mean = 4.29
5. ปัญหาการปรับตัวในการดำเนินภารกิจของสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ให้สอดคล้องกับสังคมและชุมชนท้องถิ่นในพื้นที่ตั้งของสถาบัน ซึ่งส่วนใหญ่ยึดติดกับชาติพันธุ์มลายู	ปานกลาง Mean = 3.33
ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมจากผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับจุดอ่อน	
<ol style="list-style-type: none"> <li>ขาดการบูรณาการร่วมกันของสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ ในประเด็นวิสัยทัศน์และพันธกิจสำหรับการพัฒนาพื้นที่ ทำให้การดำเนินภารกิจมีทั้งการแข่งขันและความซ้ำซ้อน เช่น มีโครงการบริการวิชาการที่แบ่งแยกกัน</li> <li>สาขาวิชาที่มีอยู่หรือเปิดการเรียนการสอนในปัจจุบัน ส่วนใหญ่ยังมีความโดดเด่นไม่เพียงพอ ทั้งยังเกิดการขยายสาขาวิชาอย่างรวดเร็วโดยไม่คำนึงถึงอัตรากำลังบุคลากรเฉพาะด้านที่จะต้องรองรับ</li> <li>บัณฑิตที่สำเร็จการศึกษาจากสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ ยังคงเลือกอยู่ในพื้นที่เป็นส่วนใหญ่ อันเนื่องมาจากความไม่สะดวกในการปรับตัว จึงทำให้เกิดการว่างงาน ทำงานไม่ตรงสาขาวิชาที่จบการศึกษา</li> <li>นักศึกษาที่เข้าศึกษาส่วนใหญ่เป็นผู้เรียนอยู่ในพื้นที่ซึ่งมาจากโรงเรียนที่มีขีดจำกัดในการจัดการเรียนการสอนในด้านวิชาการ ทำให้ได้นักศึกษาที่มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนและพื้นฐานค่อนข้างต่ำ</li> </ol>	

5. นักศึกษาที่อยู่นอกพื้นที่ตั้ง เลือกเข้ามาเรียนน้อยลงอย่างมาก ทำให้ขาดความหลากหลายในสังคมนักศึกษา
6. การคัดเลือกอาจารย์และนักวิจัยที่จบการศึกษาระดับปริญญาโทและปริญญาเอก ดำเนินการได้ยากขึ้นมาก ทำให้เสียโอกาสในการพัฒนาหลักสูตรและการวิจัยของสถาบัน
7. กฎระเบียบต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารสถาบันอุดมศึกษาที่ยังเป็นอุปสรรคต่อการส่งเสริมการบริหารงานให้สอดคล้องกับวัฒนธรรมที่หลากหลาย ยังไม่มีหรือยังไม่ได้รับการแก้ไข
8. สภามหาวิทยาลัยของสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ยังไม่มีความเข้มแข็งและไม่สามารถแสดงบทบาทนำในฐานะเป็นองค์กรหลักในการกำหนดกรอบทิศทาง การขับเคลื่อนสถาบันให้เกิดการพัฒนาหรือเกิดอัตลักษณ์ที่โดดเด่น
9. สถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ส่วนใหญ่ยังไม่เน้นการสร้างองค์ความรู้จากงานวิจัย แต่เน้นงานสอนเป็นหลัก ไม่มีบทบาทนำในการสร้างองค์ความรู้และการวิจัยเพื่อการแก้ไขปัญหาของชุมชน และการเป็นผู้นำทางวิชาการ
10. โครงสร้างการบริหารสถาบันอุดมศึกษาไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง ขาดความคล่องตัว
11. ภารกิจด้านการบริการวิชาการ ไม่ได้มาจากการศึกษาความต้องการจำเป็นของพื้นที่และผู้รับบริการในท้องถิ่นอย่างแท้จริง การดำเนินการจึงไม่เกิดผลกระทบที่สามารถสร้างความเข้มแข็งให้กับสังคมในพื้นที่ได้
12. คุณภาพด้านบุคลากรสายอาจารย์ยังไม่เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานในด้านคุณวุฒิและตำแหน่งทางวิชาการ เช่น จำนวนบุคลากรสายวิชาการที่มีวุฒิปริญญาเอก จำนวนอาจารย์ที่มีตำแหน่งทางวิชาการ จำนวนงานวิจัย ล้วนยังไม่เป็นไปตามเกณฑ์ของสำนักงานมาตรฐานการศึกษาแห่งชาติ/สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

#### โอกาส (Opportunities)

1. กระแสประชาคมอาเซียน เป็นปัจจัยกระตุ้นให้ตระหนักถึงความร่วมมือระหว่างสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ และระหว่างกลุ่มอาเซียน เพื่อพัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอน และการดำเนินภารกิจตามบทบาทของสถาบันอุดมศึกษา	มาก Mean = 4.19
2. สถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ อยู่ภายใต้สังคมพหุวัฒนธรรมและมีที่ตั้งที่เหมาะสมต่อการสร้างความสัมพันธ์และความร่วมมือทางการศึกษากับสถาบันในประเทศอาเซียนที่สำคัญที่มีพื้นที่และลักษณะพหุวัฒนธรรมใกล้เคียงกัน เช่น มาเลเซีย สิงคโปร์ อินโดนีเซีย	มาก Mean = 4.71
3. ความโดดเด่นในอัตลักษณ์และวัฒนธรรมมลายูและอิสลามในพื้นที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษา ทำให้ง่ายต่อการสนับสนุนให้เกิดหลักสูตรอิสลามศึกษาทุกระดับที่ครอบคลุมและมีมาตรฐาน ทั้งภายในสถาบันและกับสถาบันการศึกษาระดับอื่นๆ	มาก Mean = 4.38
4. การที่หน่วยงานภาครัฐมีนโยบายสนับสนุนระบบทุนกั๊ยมเพื่อการศึกษา ถือเป็นโอกาส	มาก



สร้างโอกาสให้ผู้ด้อยโอกาสที่ส่วนใหญ่เป็นผู้อยู่ในพื้นที่ท้องถิ่น ได้มีโอกาสศึกษาต่อ	Mean = 4.62
5. หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคอุตสาหกรรม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เริ่มมีนโยบายเพื่อสนับสนุนหรือเสริมสร้างความร่วมมือในการดำเนินงานต่างๆ กับสถาบันอุดมศึกษามากขึ้น	มาก Mean = 3.95
<p style="text-align: center;">ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมจากผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับโอกาส</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศ ทำให้การจัดการเรียนรู้และเชื่อมโยงสื่อการเรียนรู้ได้กว้างขวาง</li> <li>2. ความพยายามสนับสนุนให้เกิดการเรียนการสอนหลากหลายรูปแบบที่สอดคล้องกับหลักการเรียนการสอนในศตวรรษที่ 21 ก่อให้เกิดความร่วมมือทางวิชาการระหว่างสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่และสถาบันอุดมศึกษาในต่างประเทศ โดยเฉพาะสถาบันในประเทศอาเซียนที่มีคนชาติพันธุ์มลายูเป็นส่วนใหญ่ (เช่น มาเลเซีย สิงคโปร์ อินโดนีเซีย และบรูไน) เช่น การจัดหลักสูตรร่วมกันในรูปแบบหลักสูตรปริญญา 2 ใบ หรือการจัดทำหลักสูตรร่วมแบบ 2+2 หรือ 1+3 อันเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาศักยภาพ/คุณภาพเข้าสู่มาตรฐานสากล</li> <li>3. นโยบายของรัฐบาลที่ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาระบบการจัดการศึกษาในเขตพัฒนาเฉพาะกิจจังหวัดชายแดนใต้ที่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ เช่น มีการจัดตั้งสำนักพัฒนาการศึกษาเขตพัฒนาเฉพาะกิจจังหวัดชายแดนใต้ เพื่อดูแลเขตพื้นที่การศึกษา 13 แห่ง ในพื้นที่ และการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาของนักเรียนชั้นพื้นฐานระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษาในเขตจังหวัดชายแดนใต้ สำหรับโรงเรียนสายสามัญของรัฐและเอกชน รวมถึงโรงเรียนสอนศาสนา เพื่อการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีคุณภาพ มุ่งเน้นให้เกิดกิจกรรมที่ส่งเสริมโอกาสทางการศึกษา ซึ่งหากเกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติก็จะช่วยเสริมพื้นฐานนักเรียนก่อนเข้าศึกษาในระดับอุดมศึกษา</li> <li>4. แร่งสนับสนุนอย่างต่อเนื่องจากองค์กรภายนอกทั้งภาครัฐและภาคเอกชนในพื้นที่ ที่ก่อให้เกิดความร่วมมือกันระหว่างสถาบันอุดมศึกษา ทั้งในเรื่องของทุนอุดหนุนและปัจจัยสนับสนุนต่างๆ เพื่อพัฒนาการดำเนินการกิจ</li> <li>5. รัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาภายใต้สถานการณ์ความไม่สงบ ทำให้สถาบันอุดมศึกษาเป็นหน่วยงานหนึ่งที่ได้รับงบประมาณสนับสนุนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และสนับสนุนกิจกรรมต่างๆ มากขึ้น</li> <li>6. การมีโทษที่ทำหายสำหรับการทำงานวิจัยมากขึ้น</li> <li>7. ผู้ปกครองและประชาชนทั่วไปเห็นความสำคัญของการศึกษามากขึ้น</li> <li>8. เยาวชนส่วนหนึ่งในพื้นที่ไม่ยอมออกนอกพื้นที่ เนื่องจากไม่พร้อมที่จะปรับตัวกับสภาพแวดล้อมภายนอกที่แตกต่าง ดังนั้น สถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ จึงเป็นที่ต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่</li> </ol>	

ตาราง 1 (ต่อ)

สภาพแวดล้อมในภาพรวมเชิงพื้นที่ของสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้	
ผลการวิจัยเชิงคุณภาพ (การวิจัยเอกสารและเทคนิคการวิเคราะห์ SWOT)	ผลการวิจัยเชิงปริมาณ (ระดับความเห็นด้วย)
<b>ความเสี่ยง (Threats)</b>	
1. สถานการณ์ความไม่สงบที่เกิดขึ้นในพื้นที่ อาจส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นหรือมีข้อจำกัดในความร่วมมือระหว่างกันของสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ ต่างพื้นที่ และระหว่างประเทศ เช่น การแลกเปลี่ยนอาจารย์ผู้สอน นักวิจัย หรือนักศึกษา เป็นต้น	มาก Mean = 4.29
2. ประวัติศาสตร์ทางชาติพันธุ์และวัฒนธรรมในอดีตสะท้อนว่ารัฐพยายามครอบงำวัฒนธรรมมลายูโดยใช้นโยบายผสมกลมกลืนทางการศึกษา ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่ซึ่งนับถือศาสนาอิสลาม ไม่ไว้วางใจและไม่ยอมรับในระบบการศึกษาในพื้นที่	ปานกลาง Mean = 3.43
3. การไม่ยอมรับการเรียนการสอนสายสามัญและการใช้ภาษาไทยในโรงเรียนของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งถือเป็นระดับการศึกษาที่เป็นฐานสำคัญต่อการศึกษาระดับอุดมศึกษา ทำให้ยังไม่เกิดความสอดคล้องต่อการเสริมสร้างศักยภาพในการเข้าศึกษาต่อในสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่อย่างมีคุณภาพ	มาก Mean = 3.71
4. นโยบายทางการศึกษาที่ส่งผลกระทบต่อภาระกิจของสถาบันการศึกษาทุกระดับ รวมไปถึงสถาบันอุดมศึกษา ยังเป็นนโยบายจากรัฐบาลและหน่วยงานกลางที่ส่งตรงแบบ Top down เพื่อให้ถือปฏิบัติให้เป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนด อันเป็นปัญหาระดับโครงสร้างที่แก้ไขยาก และทำให้การดำเนินภารกิจหลักไม่สอดคล้องกับพื้นที่	มาก Mean = 3.76
5. การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองระดับชาติ ซึ่งเป็นผู้ควบคุมดูแลการพัฒนาพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ อันเป็นที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษา ได้ส่งผลให้หน่วยงานรัฐที่ปฏิบัติงานในพื้นที่เปลี่ยนแปลงไปด้วยเสมอ เช่น การยุบ การจัดตั้งใหม่ ทำให้การบริหารงานขาดความต่อเนื่องและขาดความมีเอกภาพ	มาก Mean = 4.05
ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมจากผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับอุปสรรค	
1. การเพิ่มขึ้นของจำนวนสถาบันอุดมศึกษาที่มีเกือบทุกจังหวัดในภูมิภาคและในภาพรวมของประเทศ ทำให้ขาดความหลากหลายในการไหลเวียนของผู้เรียน เกิดวัฒนธรรมเดียวในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งเป็นผลกระทบเชิง	

ลบของการขยายโลกทัศน์และการปรับตัวของนักศึกษา โดยเฉพาะในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

2. นักเรียนที่มีความเก่งทั้งที่อยู่ในพื้นที่และนอกพื้นที่ ไม่เลือกเข้ามาเรียน
3. คุณภาพของผู้เรียนที่ไม่อยู่ในระดับที่มีมาตรฐานที่จะเข้าศึกษาในระดับอุดมศึกษา แต่เนื่องจากค่านิยมของนักเรียนและผู้ปกครองที่ต้องการเรียนต่อในสถาบันอุดมศึกษา ประกอบกับสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ก็ยังมีที่ว่าง เพราะมีนักศึกษาต่างพื้นที่มาเรียนน้อย จึงมีที่เรียนรองรับจากภาวการณ์แข่งขันที่ต่ำ และเมื่อเข้ามาศึกษาก็ไม่สามารถพัฒนากระบวนการเรียนรู้ด้วยตนเองได้ ก่อให้เกิดการสูญเสียทั้งในระดับบุคคลและระดับสถาบัน
4. การจัดสรรจำนวนทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษาของหน่วยงานภาครัฐให้พื้นที่ไม่เพียงพอต่อความต้องการ
5. สถานประกอบการขนาดใหญ่/ขนาดกลาง รวมถึงแหล่งงานต่างๆ ในพื้นที่มีน้อย ไม่สามารถรองรับบัณฑิตได้
6. ผู้นำชุมชน ผู้นำศาสนา ประชาชน และชุมชนบางส่วนในพื้นที่ ยังไม่เข้าใจและไม่ยอมรับในการศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา แต่มุ่งให้เรียนด้านศาสนากับสถาบันอุดมศึกษาต่างประเทศในโลกมุสลิม
7. ความเชื่อที่ผิดๆ รวมถึงปัญหาเสพติดและสิ่งผิดกฎหมายที่มีอยู่ในพื้นที่ทำให้ไม่ก่อให้เกิดการศึกษาที่ดีได้

วัตถุประสงค์ข้อที่ 2 เพื่อเสนอกลยุทธ์และรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับการบริหารสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เริ่มต้นจากการวิจัยเชิงคุณภาพโดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เชิงอุปนัยโดยอาศัยการตีความจากการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 19 ท่าน และจากการประชุมสนทนากลุ่มผู้แทนองค์กรภาคประชาสังคม จำนวน 6 ท่าน และกลุ่มผู้นำองค์กรนักศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ จำนวน 10 ท่าน เพื่อนำข้อมูลมาสังเคราะห์และจัดทำเป็นร่างกลยุทธ์และรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับการบริหารสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยนำข้อมูลจากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมมาใช้พิจารณาในการกำหนดกลยุทธ์ด้วย จากนั้น ใช้การวิจัยเชิงปริมาณโดยการสำรวจด้วยแบบสอบถามจากกลุ่มตัวอย่างจำนวน 354 ท่าน เพื่อสนับสนุนผลการศึกษาเชิงคุณภาพและขอข้อเสนอแนะหรือข้อสังเกตเพิ่มเติม ผลการศึกษาสามารถสรุปในรูปแบบตารางได้ดังรายละเอียดในตาราง 2 และ 3

ตาราง 2 สรุปเกี่ยวกับกลยุทธ์สำหรับการบริหารสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

ผลการศึกษาเชิงคุณภาพ ผ่านการตีความข้อมูล	ผลการศึกษาเชิงปริมาณ ระดับความคิดเห็น	
กลยุทธ์สำหรับการบริหารสถาบันอุดมศึกษา ในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้	ระดับความเหมาะสม ในเชิงกลยุทธ์	ระดับความเป็นไปได้ ในทางปฏิบัติ
1.การพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือกับชุมชนและองค์กรต่างๆ ในพื้นที่	มาก Mean = 4.10	มาก Mean = 3.69
2.การพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือทางวิชาการระหว่าง สถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่	มาก Mean = 4.17	มาก Mean = 3.81
3.การพัฒนาระบบเครือข่ายทางวิชาการกับโรงเรียนในพื้นที่	มาก Mean = 4.13	มาก Mean = 3.69
4.ส่งเสริมการสร้างเครือข่ายและความร่วมมือทางวิชาการกับ มหาวิทยาลัยในประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะมาเลเซีย อินโดนีเซีย และสิงคโปร์	มาก Mean = 4.11	ปานกลาง Mean = 3.60
5.การพัฒนาเพื่อสร้างความเข้มแข็งของระบบเครือข่ายศิษย์ เก่า	มาก Mean = 4.05	ปานกลาง Mean = 3.57
6.การมุ่งสร้างเครือข่ายและแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับมหาวิทยาลัย ในประเทศเพื่อนบ้านที่มีความชำนาญเฉพาะด้านในสาขาวิชา เดียวกัน	มาก Mean = 4.10	ปานกลาง Mean = 3.52
7.การสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ร่วมกันระหว่าง สถาบันอุดมศึกษากับประชาชน/ชุมชน/ภาครัฐ/ภาคเอกชน	มาก Mean = 4.14	ปานกลาง Mean = 3.55
8.การสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับองค์กรต่างๆเพื่อพัฒนา งานบริการวิชาการที่ตรงตามความต้องการของท้องถิ่นในพื้นที่	มาก Mean = 4.12	ปานกลาง Mean = 3.56

อย่างต่อเนื่อง		
9.ประสานความร่วมมือกับภาคประชาสังคม องค์กรภาครัฐ และเอกชนในพื้นที่ เพื่อเข้าร่วมในการกำหนด พัฒนาและปรับปรุงหลักสูตรการเรียนการสอน	มาก Mean = 4.00	ปานกลาง Mean = 3.45
10.สร้างความร่วมมือและเชื่อมโยงการเรียนรู้กับภาคอุตสาหกรรมในพื้นที่	มาก Mean = 3.86	ปานกลาง Mean = 3.32
11.จัดโครงการกิจกรรมร่วมกันระหว่างสถาบันอุดมศึกษา กับชุมชนหรือท้องถิ่น ผ่านเครือข่ายภาคประชาสังคม	มาก Mean = 4.02	ปานกลาง Mean = 3.58
12.ส่งเสริมการจัดหลักสูตรการเรียนการสอนร่วมกับสถาบันอุดมศึกษาที่มีความเป็นเลิศทางวิชาการในสาขาวิชาเดียวกัน	มาก Mean = 4.08	ปานกลาง Mean = 3.53
13.ประสานความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการจัดทำแผนงานและโครงการที่เป็นประโยชน์และสอดคล้องกับความต้องการของชุมชนและประชาชนในพื้นที่	มาก Mean = 4.06	ปานกลาง Mean = 3.55
14.การบูรณาการศาสตร์ในบางสาขาวิชาที่มีความพร้อมและเหมาะสม ภายใต้ฐานของความเป็นพหุวัฒนธรรม	มาก Mean = 4.12	ปานกลาง Mean = 3.60
15.การพัฒนาองค์ความรู้ในบางสาขาวิชาหรือบางส่วนที่มีความเหมาะสมผ่านภูมิปัญญาท้องถิ่น	มาก Mean = 4.11	ปานกลาง Mean = 3.62
16.การสนับสนุนและศึกษาแนวทางการพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่น	มาก Mean = 4.20	มาก Mean = 3.70
17.การจัดตั้งศูนย์หรือหน่วยงานที่เป็นการให้บริการแก่ชุมชนในพื้นที่ เช่น ศูนย์สาธิตและทดลองการเกษตร โดยเป็นหน่วยงานที่เชื่อมโยงกับการจัดการเรียนการสอนด้วย	มาก Mean = 4.18	ปานกลาง Mean = 3.65
18.การให้บริการวิชาการแก่สังคมที่เน้นการสร้างหลักสูตรหรือ	มาก	ปานกลาง

องค์ความรู้ใหม่หรือวิธีการจัดการแบบใหม่ให้แก่ชุมชนในพื้นที่	Mean = 4.09	Mean = 3.55
19.การช่วยจัดหาทุนการศึกษาในประเทศเพื่อนบ้านเพื่อบริการให้แก่นักศึกษาที่สนใจ	มาก Mean = 4.14	ปานกลาง Mean = 3.58
20.ส่งเสริมให้นักศึกษามีทักษะด้านภาษาอังกฤษและภาษามลายู	มาก Mean = 4.45	มาก Mean = 3.95
21.การปรับปรุง พัฒนาและจัดทำหลักสูตรการเรียนการสอนให้สอดคล้องกับทั้งความต้องการของพื้นที่และความต้องการของสังคมในภาพกว้าง	มาก Mean = 4.23	มาก Mean = 3.77
22.ส่งเสริมให้มีการพัฒนาหลักสูตรต่างๆที่โดดเด่นแตกต่างจากพื้นที่อื่น	มาก Mean = 4.10	มาก Mean = 3.67
23.การศึกษาความต้องการของชุมชนและท้องถิ่นเพื่อเป็นแนวทางสู่การสร้างความร่วมมือและให้ความช่วยเหลือผ่านการดำเนินกิจกรรม/โครงการ	มาก Mean = 4.21	มาก Mean = 3.71
24.พัฒนาการจัดสรรภาระงานของบุคลากรเพื่อให้มีโอกาในการทำงานเชิงพัฒนาภายนอกสถาบันอุดมศึกษามากขึ้น	มาก Mean = 4.03	ปานกลาง Mean = 3.52
25.พัฒนาหลักสูตรที่เน้นให้นักศึกษาได้ออกภาคสนามหรือลงพื้นที่มากขึ้น	มาก Mean = 4.20	มาก Mean = 3.76
26.การเรียนการสอนที่เน้นการวิจัยและเรียนรู้จากปัญหาเชิงพื้นที่เป็นฐาน	มาก Mean = 4.15	มาก Mean = 3.67
27.มุ่งเน้นให้เกิดความเชี่ยวชาญเฉพาะทางในสาขาวิชาที่มีความโดดเด่น	มาก Mean = 4.24	ปานกลาง Mean = 3.64
28.สนับสนุนและส่งเสริมให้นักศึกษาได้จัดโครงการหรือ	มาก	มาก

กิจกรรมที่เกี่ยวกับสังคมและชุมชนในพื้นที่	Mean = 4.37	Mean = 3.94
29.สนับสนุนการวิจัยเชิงสหสาขาวิชาที่สามารถตอบสนองความต้องการของพื้นที่ได้อย่างครอบคลุม	มาก Mean = 4.15	ปานกลาง Mean = 3.65
30.การส่งเสริมบทบาทการทำงานขององค์กรหรือกลุ่มภาคประชาสังคม โดยสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่เป็นแกนหลักในการประสานกิจกรรมเพื่อสะสมและสร้างเป็นองค์ความรู้	มาก Mean = 4.03	ปานกลาง Mean = 3.64
31.ส่งเสริมให้เกิดการวิจัยแบบมีส่วนร่วมกับชุมชนในพื้นที่	มาก Mean = 4.16	มาก Mean = 3.67
32.ส่งเสริมและสนับสนุนให้นักศึกษาได้ไปร่วมเรียนหรือแลกเปลี่ยนกับมหาวิทยาลัยในต่างประเทศ และดึงนักศึกษาจากต่างประเทศเข้ามาอยู่	มาก Mean = 4.12	ปานกลาง Mean = 3.41
33.สร้างระบบการจัดการฐานข้อมูลทางด้านอิสลามศึกษา เพื่อให้ง่ายต่อการเข้าถึงและรับรองความถูกต้องในเชิงที่เป็นเนื้อหา	มาก Mean = 4.22	มาก Mean = 3.69
34.การจัดตั้งศูนย์ศึกษาวิจัยความเป็นอัตลักษณ์ของพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้	มาก Mean = 4.20	มาก Mean = 3.71
35.การจัดสัมมนานานาชาติด้านอิสลามศึกษา เพื่อกระตุ้นและเปิดมุมมองแห่งความรู้ของสังคมมุสลิมแก่ผู้สนใจ ยังช่วยให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้อง	มาก Mean = 4.15	มาก Mean = 3.89
36.การจัดสัมมนาทั้งระดับชาติและนานาชาติที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ เพื่อสร้างบรรยากาศทางวิชาการที่สะท้อนการแก้ไขปัญหาโดยสันติวิธี	มาก Mean = 4.18	ปานกลาง Mean = 3.64
37.การจัดโครงการและกิจกรรมต่างๆ ที่ช่วยขับเคลื่อนชุมชนให้เกิดอาชีพ มีผลผลิตที่เพิ่มมากขึ้น และมีอาชีพเสริม	มาก Mean = 4.24	มาก Mean = 3.75

38.การพัฒนากระบวนการรับนักศึกษาและเงื่อนไขพิเศษต่างๆ เพื่อเปิดโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาสำหรับนักเรียนและประชาชนในพื้นที่	มาก Mean = 4.08	มาก Mean = 3.73
39.ส่งเสริมให้เกิดงานวิจัยที่มีประโยชน์และส่งผลกระทบในเชิงบวกต่อการพัฒนาและแก้ปัญหาต่างๆของชุมชนและท้องถิ่นในพื้นที่	มาก Mean = 4.23	มาก Mean = 3.72

ตาราง 3 สรุปเกี่ยวกับลักษณะรูปแบบสำหรับการบริหารสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

ผลการศึกษาเชิงคุณภาพ ผ่านการตีความข้อมูล	ผลการศึกษาเชิงปริมาณ ระดับความคิดเห็น	
ลักษณะรูปแบบสำหรับการบริหารสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้	ระดับความเหมาะสม ในเชิงรูปแบบ	ระดับความเป็นไปได้ ในทางปฏิบัติ
1.เน้นพัฒนาไปด้วยกัน มีการกำหนดโจทย์ใหญ่ร่วมกันของสถาบันที่อยู่ในพื้นที่ว่าแต่ละสถาบันจะมุ่งเน้นหรือมีความโดดเด่นไปในเรื่องอะไรหรือด้านไหน และต้องร่วมกำหนดอนาคตด้วยกันว่าแต่ละสถาบันจะไปข้างหน้าอย่างไร โดยจะต้องมองภาพอนาคตให้ชัดเจนว่าแต่ละสถาบันที่ตั้งอยู่ในพื้นที่นั้นจะไปสู่ตรงไหน	มาก Mean = 4.31	ปานกลาง Mean = 3.63
2.ทำให้เกิดสถาบันอุดมศึกษาที่มีความสมบูรณ์แบบที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยยกระดับสถาบันอุดมศึกษาที่มีอยู่แล้วในพื้นที่มาจำนวน 1 มหาวิทยาลัย โดยมีทุกองค์ครบถ้วนสมบูรณ์ที่สุดอยู่ภายในสถาบัน และส่งเสริมให้เป็นสถาบันชั้นสูงของประเทศ และติดอยู่ใน World Ranking และให้สถาบันที่มีความสมบูรณ์แบบนี้เป็นที่พึ่งพาของสถาบันอุดมศึกษาอื่นๆที่ตั้งอยู่ในพื้นที่	มาก Mean = 4.12	ปานกลาง Mean = 3.26
3.การบริหารที่ต้องมุ่งเน้นให้แต่ละสถาบันอุดมศึกษาที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ มีความคมชัดแบบเฉพาะทางตามความโดดเด่นที่มีอยู่แล้วของแต่ละสถาบัน และทำให้ความคมชัดแบบเฉพาะทางและความโดดเด่นนั้นสามารถตอบโจทย์เรื่องการผลิตในเชิง	มาก Mean = 4.25	ปานกลาง Mean = 3.60



เศรษฐกิจของพื้นที่ได้		
4.การบริหารที่มุ่งเน้นให้สถาบันอุดมศึกษาที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เติบโตขึ้นโดยมีความรู้ด้านอิสลามและภาษามลายูเป็นฐานส่วนหนึ่งที่มีความสำคัญตามความเหมาะสมของแต่ละสถาบัน	มาก Mean = 4.20	มาก Mean = 3.74
5.การบริหารที่เมืองค์กรเพิ่มเติมขึ้นมา โดยเป็นองค์กรที่มีหน้าที่เพื่อทำให้เกิดการพูดคุยหรือปรึกษาหารือและแสดงความคิดเห็นต่างๆร่วมกันระหว่างสถาบันอุดมศึกษาที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ เช่น สภาคณบดี สภาอธิการบดี หรือสภาผู้บริหารมหาวิทยาลัยของสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่	มาก Mean = 4.24	มาก Mean = 3.71
6.ลักษณะการบริหารแบบภาคีเครือข่ายกับองค์กรหรือกลุ่มภาคประชาสังคมและภาคเอกชน โดยสถาบันอุดมศึกษาต้องเปิดพื้นที่ที่กลางสำหรับการมีปฏิสัมพันธ์กับองค์กรลักษณะนี้	มาก Mean = 4.22	มาก Mean = 3.67
7.มุ่งสู่กระบวนการพัฒนาและการจัดทำหลักสูตรปริญญา 2 ใบ ในลักษณะการจัดทำหลักสูตรร่วม เรียน 2 ประเทศ ได้ 2 ปริญญา ให้ครอบคลุมในหลักสูตรที่มีความพร้อมและมีความเหมาะสม โดยเฉพาะกับประเทศในอาเซียน	มาก Mean = 4.06	ปานกลาง Mean = 3.49
8.ลักษณะการบริหารที่ต้องมุ่งเน้นกระบวนการและดำเนินงานที่นำไปสู่การพัฒนาคุณภาพการศึกษาสู่มาตรฐานในระดับสากล ควบคู่ไปกับการสร้างการศึกษาที่สอดคล้องกับท้องถิ่นหรือความเป็นอัตลักษณ์ในพื้นที่	มาก Mean = 4.28	ปานกลาง Mean = 3.65
9.เน้นสร้างเครือข่ายการบริหารภายใต้การแข่งขันบนฐานของความร่วมมือกันระหว่างสถาบัน เช่น เครือข่ายการบริหารด้านอิสลามศึกษา เพื่อร่วมกันกำหนดว่าแต่ละสถาบันจะเน้นจุดเด่นของอิสลามศึกษาให้มีความแตกต่างในประเด็นย่อยๆได้หรือไม่	มาก Mean = 4.08	ปานกลาง Mean = 3.62
10.มีการจัดตั้งคณะทำงานร่วมของสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ โดยมีศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นแกนกลางหลักในการดำเนินงานของคณะทำงานร่วมเพื่อขับเคลื่อนการทำงานในส่วนที่ต้องอาศัยความร่วมมือกัน	มาก Mean = 4.08	มาก Mean = 3.69

## อภิปรายผล

จากการศึกษาเรื่องกลยุทธ์และรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับการบริหารสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ สามารถแยกอภิปรายผลตามรายละเอียดที่เกี่ยวข้องออกเป็น 2 ส่วนหลักๆ ดังนี้

ส่วนที่ 1 สภาพแวดล้อมในภาพรวมเชิงพื้นที่ของสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังรายละเอียดในสรุปผลการวิจัยข้างต้น อันเป็นข้อมูลส่วนหนึ่งสำหรับกำหนดกลยุทธ์และรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับการบริหารสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังที่ ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2539: 55-57) ได้อธิบายไว้เกี่ยวกับการวิเคราะห์ SWOT ว่าเป็นขั้นตอนเริ่มแรกของการกำหนดกลยุทธ์ โดยองค์กรต้องนำข้อมูลเกี่ยวกับจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และความเสี่ยงที่ได้จากการประเมินสภาพแวดล้อมมาใช้ประโยชน์เพื่อพิจารณาและตัดสินใจกำหนดหรือพัฒนากลยุทธ์ ซึ่งสอดคล้องกับที่ David (2007: 77-117, 215) ได้อธิบายเกี่ยวกับการวิเคราะห์ SWOT ว่าเป็นเครื่องมือสำคัญที่ใช้สำหรับการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมขององค์กรเพื่อนำมาสู่การพัฒนา ซึ่งสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งต่างก็มีการกำหนดจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และความเสี่ยงของแต่ละสถาบัน แต่ภายใต้บริบทปรากฏการณ์เชิงพื้นที่ จึงนำมาสู่การศึกษาสภาพแวดล้อมของสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ในลักษณะการวิเคราะห์ในภาพรวมเชิงพื้นที่ อันจะเป็นข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการสร้างกลยุทธ์และรูปแบบการบริหารร่วมกันในเชิงพื้นที่

ส่วนที่ 2 กลยุทธ์และรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับการบริหารสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งกลยุทธ์ถือเป็นวิธีการหรือแนวทางที่นำไปสู่การดำเนินงานขององค์กรเพื่อตอบสนองต่อความสำเร็จในการจัดการองค์กรภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล สามารถรองรับต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้ ดังที่สัญญาวิวัฒน์ (2550: 131) ได้ให้นิยามเกี่ยวกับกลยุทธ์ไว้ว่าเป็นวิธีการหรือแนวทางอันเป็นวิธีที่คาดว่าจะมีประสิทธิภาพมากกว่าวิธีการทั่วไป ซึ่งถือเป็นวิธีการที่นำมาใช้เพิ่มเติมจากวิธีการปกติ ฉะนั้นจากการศึกษาครั้งนี้ผ่านวิธีการเชิงคุณภาพและวิธีการเชิงปริมาณก็พบว่ากลยุทธ์ที่เหมาะสมสำหรับการบริหารสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ อันถือเป็นแนวทางการดำเนินงานที่นำไปสู่ความสำเร็จในการดำเนินการกิจของสถาบัน ช่วยพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาได้อย่างสอดคล้องกับอัตลักษณ์และความต้องการของท้องถิ่น เป็นกลไกหนึ่งที่จะช่วยสร้างความเข้าใจและลดระดับสถานการณ์ความไม่สงบที่เกิดขึ้นในพื้นที่ และมีบทบาทในการผลักดันให้เกิดสังคมทางการศึกษาที่มีคุณภาพภายใต้มิติความหลากหลายทางวัฒนธรรมและความเป็นสังคมพหุลักษณะ อย่างไรก็ตาม กลยุทธ์ทั้ง 39 กลยุทธ์ ดังรายละเอียดในสรุปผลการวิจัยข้างต้น พบว่ามีความสอดคล้องกับงานวิจัยต่างๆ ที่ได้มีศึกษาเกี่ยวกับกลยุทธ์การบริหารสถาบันอุดมศึกษา ดังเช่นงานวิจัยของ สมชาย พันธเสน (2552: 241-246) ที่ได้ศึกษาเกี่ยวกับกลยุทธ์การบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในทศวรรษหน้า: กรณีศึกษามหาวิทยาลัยบูรพา ซึ่งผลการศึกษาพบว่า (1) กลยุทธ์ด้านการผลิตบัณฑิต ได้แก่ การจัดทำหลักสูตรโดยรวมศาสตร์หลายๆ ศาสตร์เข้าด้วยกันให้สอดคล้องกับความต้องการด้านอุตสาหกรรมและการตลาด การพัฒนาคุณภาพผู้เรียนโดยเน้นการเรียนรู้และใช้การวิจัย

เป็นฐานโดยมุ่งเน้นให้ผู้เรียนแก้ปัญหาและเน้นวิธีคิดรวมทั้งรับผิดชอบต่อสังคมให้มากขึ้น (2) กลยุทธ์ด้านการวิจัย ได้แก่ สร้างเครือข่ายเผยแพร่ผลงานวิจัยและสร้างสรรค์ไปยังผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกประเทศ การส่งเสริมการนำผลงานวิจัยไปใช้ประโยชน์ (3) กลยุทธ์ด้านการบริการวิชาการ ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการให้ความคิด/ความรู้ ส่งเสริมและพัฒนาผู้นำชุมชนให้สามารถนำความรู้ไปใช้ประโยชน์ต่อชุมชนได้อย่างแท้จริง เป็นต้น ส่วนรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับการบริหารสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ อันเป็นลักษณะการบริหารที่มุ่งเน้นให้สถาบันอุดมศึกษาได้พัฒนาคุณภาพและการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาได้อย่างสอดคล้องกับอัตลักษณ์และความต้องการของท้องถิ่น เป็นกลไกหนึ่งที่จะช่วยสร้างความเข้าใจและลดระดับสถานการณ์ความไม่สงบที่เกิดขึ้นในพื้นที่ และมีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้เกิดสังคมทางการศึกษาที่มีคุณภาพภายใต้มิติความหลากหลายทางวัฒนธรรมและความเป็นสังคมพหุลักษณะ มีลักษณะรูปแบบ 10 รูปแบบ โดยแต่ละรูปแบบดังรายละเอียดในสรุปผลการวิจัย ชำตันพบว่า สอดคล้องและอยู่ภายใต้แนวคิดลักษณะรูปแบบการบริหารสถาบันอุดมศึกษาในลักษณะตั้มย้ากุงโมเดลของ ไพฑูริย์สินลาร์ตัน (2554: 58) ที่ได้อธิบายไว้ว่าตั้มย้ากุงถือเป็นการไทยที่มี การปรุงโดยใช้วัสดุและสิ่งของตามพื้นที่ของท้องถิ่น ต้องใช้เทคนิคและมีมือในการปรุง สามารถปรุงรสได้ตามบุคคลในแต่ละพื้นที่และแต่ละประเทศต้องการได้ ส่วนการเตรียมและปรุงตั้มย้ากุงก็ต้องใช้ความคิดริเริ่ม ผลงาน และมีมือเป็นเรื่องสำคัญ และยังสามารถทำให้เกิดความหลากหลายขึ้นได้ หากเปรียบเทียบกับสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทยก็เช่นกัน ควรบริหารงานที่มีรูปแบบโดยคำนึงถึงท้องถิ่น สร้างความหลากหลาย มีความคิดริเริ่มและรู้จักสร้างสรรค์ มุ่งสร้างคุณค่าและใช้ประโยชน์ได้ มุ่งพัฒนาแนวคิด กิจกรรม และสร้างผลงานไปสู่ระดับประเทศและระดับนานาชาติ โดยมุ่งเน้นการบริหารสถาบันอุดมศึกษาในลักษณะตั้มย้ากุงโมเดล ซึ่งแนวคิดตั้มย้ากุงนี้ได้สะท้อนให้เห็นว่าสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ก็เช่นกัน ที่จะต้องคำนึงถึงรูปแบบการบริหารที่จะเป็นกลไกที่มีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้เกิดสังคมสันติสุขภายใต้มิติของสังคมที่หลากหลายทางวัฒนธรรมในพื้นที่และความซับซ้อนในด้านประวัติศาสตร์ การเมือง เชื้อชาติ ศาสนา วัฒนธรรม และความเป็นสังคมพหุลักษณะ อย่างไรก็ตาม ลักษณะรูปแบบทั้ง 10 รูปแบบข้างต้น พบว่ามีความสอดคล้องกับงานวิจัยต่างๆ ที่ได้ศึกษาเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารสถาบันอุดมศึกษา ดังเช่นงานวิจัยของสำนักเลขาธิการสภาการศึกษา (2546: 5-22) ที่ได้ศึกษาเรื่อง รูปแบบการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาแนวใหม่ ซึ่งผลการศึกษาในส่วนด้านรูปแบบการบริหารจัดการของสถาบันอุดมศึกษานั้นพบว่ารูปแบบเครือข่ายหรือภาคี เป็นรูปแบบการบริหารและการจัดการประเภทหนึ่งที่นิยมใช้กันมากในสถาบันอุดมศึกษาของต่างประเทศ โดยรูปแบบองค์กรที่เน้นเครือข่ายหรือภาคีจะมีลักษณะที่มีการร่วมมือกันระหว่างสถาบันการศึกษา มีการแบ่งปันและใช้ทรัพยากรร่วมกันเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการดำเนินงานเพื่อสร้างความเข้มแข็งทางวิชาการ เน้นการทำงานเป็นทีม

## เอกสารอ้างอิง

- David, Fred R. (2007). **Strategic Management: Concepts and Cases. (11<sup>th</sup> ed).** New Jersey: Prentice-Hall.
- Eisner, W. E. (1976). Educational Connoisseurship and Criticism: Their Form and Functions in Educational Evaluation. **Journal of Aesthetic Education.** 10(3/4), 134-150.
- Kotler, P., and Fox, K. (1995). **Strategic marketing for educational institutions. (2<sup>nd</sup> ed).** New Jersey: Prentice-Hall.
- Perkins, A. J. (1973). **The University as an Organization.** USA: McGraw-Hill.
- Teddlie, C., Tashakkori, A. (2009). **Foundations of Mixed Methods Research: Integrating Quantitative and Qualitative Approaches in the Social and Behavioral Sciences.** USA: SAGE Publications.
- กัลยา วานิชย์บัญชา. (2554). สถิติสำหรับงานวิจัย. (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: บริษัท ธรรมสาร จำกัด.
- คณะกรรมการการการศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2553). **รายงานสรุปผลการสัมมนา เรื่อง การจัดการศึกษาเพื่อแก้ปัญหาสามจังหวัดภาคใต้.** กรุงเทพฯ: กลุ่มงานคณะกรรมการการการศึกษา.
- จรัส สุวรรณเวลา. (2551). **ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยไทย.** กรุงเทพฯ: ส เจริญ การพิมพ์.
- จุมพล หนิมพานิช. (2550). **การวิจัยเชิงคุณภาพในทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชาญณรงค์ พรุ่งโรจน์ และคณะ. (2548). **ดัชนีบ่งชี้และเกณฑ์ประเมินคุณภาพด้านการทำนุบำรุง ศิลปวัฒนธรรม.** กรุงเทพฯ: สแควร์ปรีนซ์ 93 จำกัด.
- ชาย โปธิสิตา. (2552). **ศาสตร์และศิลป์แห่งการวิจัยเชิงคุณภาพ. (พิมพ์ครั้งที่ 4).** กรุงเทพฯ: บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2539). **การวางแผนเชิงกลยุทธ์.** กรุงเทพฯ: บริษัท พิมพ์ดี จำกัด.

บรรจง ฟ้ารุ่งแสง. (2550). รายงานการวิจัยนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้

พ.ศ.2540-2550. ปัตตานี: มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี.

บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และคณะ. (2551). รายงานการวิจัย เรื่อง การศึกษานโยบาย มาตรการ และแนวทาง

การแก้ปัญหาความไม่สงบและการพัฒนาพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้. สงขลา:

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.

ไพฑูรย์ สีนลารัตน์. (2554). ผู้นำเชิงสร้างสรรค์และผลิตภาพ: การระบวาทศน์ใหม่และผู้นำใหม่ทาง

การศึกษา. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สมชาย พัทธเสน. (2552). กลยุทธ์การบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในทศวรรษหน้า: กรณีศึกษา

มหาวิทยาลัยบูรพา. วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหาร การศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา.

สัญญา สัญญาวิวัฒน์. (2550). ทฤษฎีและกลยุทธ์การพัฒนาสังคม. (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่ง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2546). รายงานการวิจัย เรื่อง รูปแบบการบริหารจัดการ

สถาบันอุดมศึกษาแนวใหม่. กรุงเทพฯ: สำนักนโยบายและแผนการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ.

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. (2551). กรอบแผนอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี ฉบับที่ 2 (พ.ศ.

2551-2565). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.(สำเนา) .

สุภางค์ จันทวานิช. (2554). การวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยเชิงคุณภาพ. (พิมพ์ครั้งที่ 10). กรุงเทพฯ:

สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุวิมล ว่องวานิช. (2550). การวิจัยประเมินความต้องการจำเป็น. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: บริษัท

ธรรมดาเพรส จำกัด.

อาคม ใจแก้ว. (2551). วิธีวิทยาการวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์. (พิมพ์ครั้งที่ 4). สงขลา: บริษัท แม็กซ์

มีเดีย วาย 2 เค เพรส จำกัด

การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ ตามความคิดเห็นของพนักงาน  
สายออกบัตรธนาคาร ธนาคารแห่งประเทศไทย

วราภรณ์ ใ้สุวรรณ  
หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษา การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ตามความคิดเห็นของพนักงานสายออกบัตรธนาคาร ธนาคารแห่งประเทศไทย และเปรียบเทียบระดับความคิดเห็นต่อการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ ของพนักงานสายออกบัตรธนาคาร ธนาคารแห่งประเทศไทย จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล ซึ่งประกอบด้วย เพศ อายุ อายุงาน ระดับตำแหน่งงาน และฝ่ายงานในสังกัด การศึกษารั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงสำรวจ โดยใช้แบบสอบถามในการเก็บรวบรวมข้อมูล ตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย คือ พนักงานสายออกบัตรธนาคาร ธนาคารแห่งประเทศไทย จำนวน 275 คน ทำการทดสอบสมมติฐานด้วยค่าสถิติ T-Test และF-Test (One-Way ANOVA) โดยกำหนดระดับนัยสำคัญทางสถิติไว้ที่ระดับ 0.05 จากผลการศึกษาพบว่า

1. พนักงานสายออกบัตรธนาคาร ธนาคารแห่งประเทศไทย มีความคิดเห็นต่อการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาในแต่ละด้าน พบว่าพนักงานมีความคิดเห็นต่อการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ในด้านต่าง ๆ เรียงลำดับจากมากไปหาน้อย ดังนี้ ด้านที่มีค่าเฉลี่ยระดับความคิดเห็นมากที่สุด คือ ด้านพลวัตแห่งการเรียนรู้ ด้านการปรับเปลี่ยนองค์กร ด้านการจัดการความรู้ ด้านการเอื้ออำนาจให้แก่สมาชิกในองค์กร และด้านการประยุกต์ใช้เทคโนโลยี ตามลำดับ

2. พนักงานสายออกบัตรธนาคาร ธนาคารแห่งประเทศไทยที่มีปัจจัยส่วนบุคคลด้านเพศต่างกัน มีระดับความคิดเห็นต่อการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้โดยภาพรวมไม่แตกต่างกัน เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบความแตกต่างเพียงด้านเดียว ได้แก่ ด้านการปรับเปลี่ยนองค์กร ที่ระดับนัยสำคัญ 0.05

3. พนักงานสายออกบัตรธนาคาร ธนาคารแห่งประเทศไทยที่มีอายุต่างกัน มีระดับความคิดเห็นต่อการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้โดยภาพรวมแตกต่างกัน ที่ระดับนัยสำคัญ 0.05 เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบความแตกต่าง 3 ด้าน ได้แก่ ด้านการปรับเปลี่ยนองค์กร การจัดการความรู้ และด้านการประยุกต์ใช้เทคโนโลยี ที่ระดับนัยสำคัญ 0.05

4. พนักงานสายออกบัตรธนาคาร ธนาคารแห่งประเทศไทยที่มีอายุงานต่างกัน มีระดับความคิดเห็นต่อการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้โดยภาพรวมไม่แตกต่างกัน เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบความแตกต่างเพียง 2 ด้าน ได้แก่ ด้านการประยุกต์ใช้เทคโนโลยี และด้านพลวัตแห่งการเรียนรู้ที่ระดับนัยสำคัญ 0.05

5. พนักงานสายออกบัตรธนาคาร ธนาคารแห่งประเทศไทยที่มีระดับตำแหน่งงานต่างกัน มีระดับความคิดเห็นต่อการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้โดยภาพรวมแตกต่างกัน ที่ระดับนัยสำคัญ 0.05 เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบความแตกต่าง 4 ด้าน ได้แก่ ด้านพลวัตแห่งการเรียนรู้ ด้านการปรับเปลี่ยนองค์กร ด้านการประยุกต์ใช้เทคโนโลยี และด้านการเอื้ออำนาจให้แก่สมาชิกในองค์กร ที่ระดับนัยสำคัญ 0.05

6. พนักงานสายออกบัตรธนาคาร ธนาคารแห่งประเทศไทย ที่มีฝ่ายงานในสังกัดต่างกัน มีระดับความคิดเห็นต่อการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ไม่แตกต่างกันทั้งโดยภาพรวมและรายด้านทั้ง 5 ด้าน

**คำสำคัญ:** การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ สายออกบัตรธนาคาร ธนาคารแห่งประเทศไทย

## บทนำ

ปัจจุบันความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศและนวัตกรรมใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้น ผนวกกับการแข่งขันทางธุรกิจที่มีความรุนแรง ทำให้องค์กรปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน จำเป็นต้องปรับตัวให้ทันต่อสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ขณะเดียวกันก็ต้องพัฒนาองค์กรให้เป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้สามารถอยู่รอดได้ในสถานการณ์ที่การแข่งขันสูง องค์กรใดก็ตามหากต้องการสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันอย่างยั่งยืน องค์กรนั้นจะมีการปรับตัวให้มีลักษณะของการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization) ที่ให้ความสำคัญกับการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ (สาริน. 2547, น.12)

สายออกบัตรธนาคาร ธนาคารแห่งประเทศไทย มีวิสัยทัศน์ในการที่จะ “เป็นองค์กรชั้นนำของโลกในด้านการผลิตและการบริหารจัดการธนบัตร” โดยมุ่งมั่นพัฒนากระบวนการผลิตธนบัตรให้ก้าวล้ำนำสมัยด้วยเทคโนโลยีชั้นนำ รวมทั้งพัฒนาระบบการบริหารจัดการธนบัตรเพื่อตอบสนองความต้องการของลูกค้า และสร้างความเชื่อมั่น ความพึงพอใจแก่ผู้ที่ใช้ธนบัตรเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยน

การที่สายออกบัตรธนาคาร ธนาคารแห่งประเทศไทย จะบรรลุวัตถุประสงค์ตามวิสัยทัศน์ที่กล่าวไว้ข้างต้นได้นั้น องค์กรความรู้ทั้งศาสตร์และศิลป์มีความจำเป็นอย่างยิ่งในการที่จะเป็นศูนย์รวมแห่งทักษะและประสบการณ์ รวมทั้งความเชี่ยวชาญในสาขาวิชาชีพ ที่ทุกคนในองค์กรสามารถสืบเสาะค้นหาได้ตลอดเวลา ซึ่งองค์ความรู้เหล่านี้เพาะบ่มอยู่ในตัวบุคคล สะสมอยู่ในตำราหนังสือ และแฝงอยู่ในทุก ๆ ที่ในองค์กร การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้จึงเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะได้มาซึ่งความรู้ การส่งผ่านความรู้ การแบ่งปันความรู้และการสร้างสรรค์ให้เกิดนวัตกรรมอย่างต่อเนื่อง รวมถึงสามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาศักยภาพ เพิ่มขีดความสามารถ และยกระดับผลการปฏิบัติงานของพนักงานในองค์กร อันจะนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิผลของสายออกบัตรธนาคาร ธนาคารแห่งประเทศไทยสู่การเป็นองค์กรชั้นนำของโลกในด้านการผลิตและการบริหารจัดการธนบัตร

สายออกบัตรธนาคาร ธนาคารแห่งประเทศไทย มีแนวคิดในการสร้างองค์กรแห่งการเรียนรู้ โดยกำหนดเป็นแผนงาน โครงการ และกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเรียนรู้ภายในองค์กร มีการจัดการความรู้ และสร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการเรียนรู้ของพนักงานอย่างต่อเนื่อง มีการนำเครื่องมือต่าง ๆ มาใช้เพื่อสนับสนุนให้เกิดการเรียนรู้ ได้แก่ การจัดการความรู้ (Knowledge Management) การแบ่งปันประสบการณ์ (Knowledge Sharing) การสร้างชุมชนนักปฏิบัติ (Community of Practice) การประชุมเพื่อเตรียมความพร้อมก่อนเริ่มปฏิบัติงาน (Morning Talk) การพัฒนางานประจำสู่งานวิจัย (Routine to Research Project) การทำงานเป็นกลุ่ม (Team Work) เป็นต้น

จากหลักการและเหตุผลดังกล่าว การจะก้าวสู่การเป็นองค์กรชั้นนำของโลกได้นั้น องค์กรจะต้องสร้างและสนับสนุนบรรยากาศภายในให้เกิดเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ ทำให้ทุกคนภายในองค์กรสามารถปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา โดยอาศัยความรู้ ความเข้าใจร่วมกัน มีระบบการจัดการความรู้ที่ดี สายออกบัตรธนาคาร ธนาคารแห่งประเทศไทย จึงต้องมีการศึกษาการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ตามความคิดเห็นของพนักงานสายออกบัตรธนาคาร ธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อค้นหาปัญหาและอุปสรรคของการเรียนรู้ภายในองค์กร สำหรับการพัฒนาต่อไป รวมทั้งวิเคราะห์ปัจจัยส่วนบุคคล ด้านเพศ อายุ อายุงาน ระดับตำแหน่งงาน และฝ่ายงานในสังกัด ที่มีผลต่อการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ เพื่อเป็นข้อมูลในการวางแผนด้านกลยุทธ์องค์กร อันจะนำไปสู่การพัฒนาให้ป็นองค์กรชั้นนำของโลกอย่างยั่งยืนและเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับความคิดเห็นต่อการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ของพนักงานสายออกบัตรธนาคาร ธนาคารแห่งประเทศไทย
2. เพื่อเปรียบเทียบระดับความคิดเห็นต่อการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ของพนักงานสายออกบัตรธนาคาร ธนาคารแห่งประเทศไทย จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล ซึ่งประกอบด้วย เพศ อายุ อายุงาน ระดับตำแหน่งงาน และฝ่ายงานในสังกัด
- 3.

### สมมติฐานการวิจัย

พนักงานสายออกบัตรธนาคาร ธนาคารแห่งประเทศไทย ที่มีปัจจัยส่วนบุคคลแตกต่างกัน จะมีระดับความคิดเห็นต่อการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ที่แตกต่างกัน

### วิธีการดำเนินการวิจัย

1. กรอบแนวคิดในการวิจัย ประกอบด้วยตัวแปรอิสระที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยส่วนบุคคล 5 ตัวแปร ได้แก่ เพศ อายุ อายุงาน ระดับตำแหน่งงาน ฝ่ายงานในสังกัด และตัวแปรตามที่เกี่ยวข้องกับการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ 5 ด้าน ได้แก่ พลวัตแห่งการเรียนรู้ การปรับเปลี่ยนองค์กร การจัดการความรู้ การประยุกต์ใช้เทคโนโลยี การเอื้ออำนาจให้แก่สมาชิกในองค์กร
2. ประชากรและวิธีการสุ่มตัวอย่าง ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้คือ พนักงานสายออกบัตรธนาคาร ธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งมีจำนวนประชากรทั้งสิ้น 880 คน ประกอบด้วย 5 ฝ่าย ได้แก่ โรงพิมพ์ธนบัตร จำนวน 459 คน ฝ่ายบริหารจัดการธนบัตร จำนวน 296 คน ฝ่ายกลยุทธ์และวางแผน จำนวน 39 คน ฝ่ายการบัญชีและพัสดุ จำนวน 67 คน ฝ่ายบริหารและพัฒนาบุคคล จำนวน 19 คน ทำการสุ่มตัวอย่างด้วยวิธีโควตา ได้ขนาดตัวอย่างทั้งสิ้น 275 คน
3. วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยได้ขอความอนุเคราะห์หัวหน้าส่วนงานในการแจกแบบสอบถามตามจำนวนที่สุ่มตัวอย่างไว้ จำนวน 5 ฝ่ายงาน และดำเนินการแจกแบบสอบถามไปยังฝ่ายงานต่าง ๆ โดยใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือ เกณฑ์การให้คะแนนเป็นแบบมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) 5 ระดับ ทดสอบความเชื่อมั่นของแบบสอบถามด้วยวิธี Cronbach's Alpha ได้ค่า Alpha = 0.91



## ผลการวิจัย

ผลการวิเคราะห์ปัจจัยส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถาม จากผลการศึกษาสรุปได้ว่า กลุ่มตัวอย่างเป็นเพศชายมากกว่าเพศหญิง โดยเป็นเพศชาย จำนวน 158 คน คิดเป็นร้อยละ 57.50 ด้านอายุ พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีอายุ 41 ขึ้นไป มีจำนวน 175 คน คิดเป็นร้อยละ 63.60 ด้านอายุงาน พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามที่มีอายุงานมากกว่า 15 ปี เป็นกลุ่มที่มีมากที่สุด มีจำนวน 181 คน คิดเป็นร้อยละ 65.80 ด้านตำแหน่งงาน พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามเป็นระดับเจ้าหน้าที่มากที่สุด มีจำนวน 107 คน คิดเป็นร้อยละ 38.90 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ตามความคิดเห็นของพนักงานสายออกบัตรธนาคาร ธนาคารแห่งประเทศไทย พบว่า พนักงานสายออกบัตรธนาคาร ธนาคารแห่งประเทศไทย มีระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ ภาพรวมอยู่ในระดับมาก ( $\bar{X} = 3.70$ ) เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน ด้านที่มีค่าเฉลี่ยระดับความคิดเห็นมากที่สุด คือ พลวัตแห่งการเรียนรู้ ( $\bar{X} = 4.10$ ) รองลงมาคือ การปรับเปลี่ยนองค์กร ( $\bar{X} = 3.69$ ) การจัดการความรู้ ( $\bar{X} = 3.63$ ) และการเอื้ออำนาจให้แก่สมาชิกในองค์กร ( $\bar{X} = 3.57$ ) ตามลำดับ ด้านที่มีค่าเฉลี่ยระดับความคิดเห็นน้อยที่สุด คือ การประยุกต์ใช้เทคโนโลยี ( $\bar{X} = 3.49$ ) ผลการทดสอบสมมติฐาน โดยสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ คือ ค่าสถิติ T-Test และค่าสถิติ F-Test (One-Way ANOVA) ที่ระดับนัยสำคัญ 0.05 สรุปได้ ดังนี้

**ตารางที่ 1** ตารางเปรียบเทียบระดับความคิดเห็นต่อการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ ของพนักงานสายออกบัตรธนาคาร ธนาคารแห่งประเทศไทย จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล ซึ่งประกอบด้วย เพศ อายุ อายุงาน ระดับตำแหน่งงาน และฝ่ายงานในสังกัด

การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้	เพศ	อายุ	อายุงาน	ระดับตำแหน่งงาน	ฝ่ายงานในสังกัด
1. พลวัตแห่งการเรียนรู้	X	X	✓	✓	X
2. การปรับเปลี่ยนองค์กร	✓	✓	X	✓	X
3. การจัดการความรู้	X	✓	X	X	X
4. การประยุกต์ใช้เทคโนโลยี	X	✓	✓	✓	X
5. การเอื้ออำนาจให้แก่สมาชิกในองค์กร	X	X	X	✓	X
<b>ภาพรวม</b>	<b>X</b>	<b>✓</b>	<b>X</b>	<b>✓</b>	<b>X</b>

✓ แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ยอมรับสมมติฐานการวิจัย

✗ ไม่แตกต่างกันที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.05 ปฏิเสธสมมติฐานการวิจัย

## อภิปรายผลการวิจัย

พนักงานสายออกบัตรธนาคาร ธนาคารแห่งประเทศไทย มีความคิดเห็นต่อการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ ทั้งในภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับมาก โดยเฉพาะด้านพลวัตแห่งการเรียนรู้ ที่พนักงานให้ความสำคัญของการเรียนรู้และมีการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง สอดคล้องกับแนวคิดของ Peter Senge (1990) ได้กล่าวว่า บุคลากรในองค์กรนั้นมุ่งมั่นที่จะเพิ่มขีดความสามารถของตน มีการสร้างผลงานที่เป็นความปรารถนา เป็นสิ่งที่มีสิ่งใหม่ ๆ เกิดขึ้น และมีการขยายขอบเขตแบบแผนการคิด ซึ่งสามารถสร้างแรงบันดาลใจใหม่ ๆ ได้อย่างอิสระ และเป็นสิ่งซึ่งสมาชิกขององค์กรมีการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องถึงวิธีการที่จะเรียนรู้ร่วมกับคนอื่น และวิธีการที่จะเรียนรู้ไปด้วยกันทั้งองค์กร นอกจากนี้ พนักงานยังมีความกระตือรือร้นในการรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น มีการแบ่งปันความรู้ซึ่งกันและกันด้วยความเต็มใจ และมีการให้ข้อมูลย้อนกลับด้วยความเต็มใจ ไม่ปิดป้อง ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดวินัย 5 ประการ ของ Peter Senge (1990) ที่กล่าวถึงการเรียนรู้ร่วมกันของสมาชิกในองค์กรโดยอาศัยความรู้และความคิดของมวลสมาชิกในการแลกเปลี่ยน และพัฒนาความฉลาดรอบรู้และความสามารถของทีมให้บังเกิดผลยิ่งขึ้น เรียกว่าการอาศัยความสามารถของสมาชิกแต่ละบุคคล องค์กรแห่งการเรียนรู้จะเกิดได้เมื่อมีการรวมพลัง ของกลุ่มต่าง ๆ ภายในองค์กรเป็นการรวมตัวของทีมงานที่มีประสิทธิภาพ สูงซึ่งเกิดจากการที่สมาชิกในทีมมีการเรียนรู้ร่วมกันมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและประสบการณ์กันอย่าง ต่อเนื่องและสม่ำเสมอ

2. จากการทดสอบสมมติฐานเพื่อเปรียบเทียบระดับความคิดเห็นต่อการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล ปัจจัยด้านอายุ พบว่า พนักงานอายุที่ต่างกันจะมีระดับความคิดเห็นต่อการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ที่ต่างกัน แต่ในด้านพลวัตแห่งการเรียนรู้ และด้านการเอื้ออำนาจให้แก่สมาชิกในองค์กร กลับพบว่า พนักงานมีระดับความคิดเห็นด้านพลวัตแห่งการเรียนรู้ และการเอื้ออำนาจให้แก่สมาชิกในองค์กรที่ไม่แตกต่างกัน ผู้วิจัยมีความเห็นว่า พนักงานส่วนใหญ่มีความใฝ่รู้ที่จะพัฒนาตนเองอยู่เสมอ มีการทำงานร่วมกันเป็นทีมซึ่งสนับสนุนบรรยากาศของการเรียนรู้โดยได้รับมอบหมายงานตามหน้าที่รับผิดชอบและความสามารถส่วนบุคคล ทำให้แต่ละคน มีความกระตือรือร้นจะทำงานเพื่อ มุ่งผลสำเร็จร่วมกัน สอดคล้องกับงานวิจัยของ มานิดา ลือสายวงศ์ (2551) ได้ศึกษาความคิดเห็นของพนักงานที่มีต่อปัจจัยที่สนับสนุนการสร้างองค์กรแห่งการเรียนรู้ กรณีศึกษา บริษัท ธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) พบว่า พนักงานมีความคิดเห็นต่อปัจจัยที่สนับสนุนการสร้างองค์กรแห่งการเรียนรู้ในระดับดี โดยเรียงลำดับจากมากไปน้อย ได้ดังนี้ ด้านพลวัตการเรียนรู้ ด้านการเพิ่มอำนาจบุคคล ด้านการจัดการความรู้ ด้านการประยุกต์ใช้เทคโนโลยี และด้านการปรับเปลี่ยนองค์กรตามลำดับ

3. จากการทดสอบสมมติฐานเพื่อเปรียบเทียบระดับความคิดเห็นต่อการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล ปัจจัยด้านอายุงาน พบว่า พนักงานที่มีอายุงานที่ต่างกันจะมีระดับความคิดเห็นต่อการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ที่ไม่ต่างกัน แต่ในด้านพลวัตแห่งการเรียนรู้ และด้านการประยุกต์ใช้เทคโนโลยี กลับพบว่า พนักงานมีระดับความคิดเห็นต่อการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ที่แตกต่างกัน ผู้วิจัยมีความเห็นว่า อายุ

งานของคุณ มีความสัมพันธ์กับการเรียนรู้และการใช้เทคโนโลยี มีอิทธิพลต่อการรับรู้ เรียนรู้ในเรื่องต่าง ๆ ที่หลากหลาย ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ ณัทธัย วันทา (2549) ได้ศึกษาการพัฒนาโมเดลเชิงสาเหตุความเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้: การทดสอบความไม่แปรเปลี่ยนตามขนาดของโรงเรียน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาโมเดลเชิงสาเหตุความเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ของโรงเรียน เพื่อตรวจสอบความสอดคล้องของโมเดลเชิงสาเหตุความเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ของโรงเรียน กับข้อมูลเชิงประจักษ์ และเพื่อทดสอบความไม่แปรเปลี่ยนของโมเดลเชิงสาเหตุความเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ ระหว่างขนาดของโรงเรียนที่แตกต่างกัน ผลการวิจัยพบว่า โมเดลเชิงสาเหตุความเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ของโรงเรียนประกอบด้วย ตัวแปรที่มีอิทธิพลทางตรงต่อความเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ขององค์กร ได้แก่ ปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์กร ตัวแปรที่มีอิทธิพลทางอ้อมต่อความเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ของโรงเรียนได้แก่ ปัจจัยด้านวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ของโรงเรียน และปัจจัยด้านทรัพยากรสารสนเทศที่สนับสนุนการเรียนรู้ ส่งอิทธิพลทางอ้อมผ่านปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์กร และตัวแปรที่มีอิทธิพลรวมต่อความเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ของโรงเรียนรวมสูงสุดได้แก่ ปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์กร ปัจจัยด้านทรัพยากรและสารสนเทศที่สนับสนุนการเรียนรู้ ปัจจัยด้านการบริหารจัดการภายใน และปัจจัยด้านวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ของโรงเรียน ตามลำดับ

4. จากการทดสอบสมมติฐานเพื่อเปรียบเทียบระดับความคิดเห็นต่อการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล ปัจจัยด้านระดับตำแหน่งงาน พบว่า พนักงานที่มีระดับตำแหน่งงานต่างกัน มีระดับความคิดเห็นต่อการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้แตกต่างกัน แต่ในด้านการจัดการความรู้ กลับพบว่า พนักงานมีระดับความคิดเห็นต่อการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ที่ไม่แตกต่างกัน ผู้วิจัยมีความเห็นว่า การจัดการความรู้เป็นกระบวนการที่หน่วยงานสนับสนุนส่งเสริมให้มีการฝึกฝนทักษะ มีระบบการจัดเก็บองค์ความรู้ และมีกิจกรรมที่ส่งเสริมการแบ่งปันความรู้ ซึ่งทุกคนในองค์กรได้รับอย่างเท่าเทียม ทำให้พนักงานมีระดับความคิดเห็นไปในแนวทางเดียวกัน นอกจากนี้ผู้วิจัยพบข้อสังเกตว่า พนักงานที่มีระดับตำแหน่งสูง (ระดับผู้จัดการแผนกขึ้นไป) มีระดับความคิดเห็นต่อการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้สูงกว่าพนักงานที่มีระดับอื่น ๆ ทั้งในภาพรวมและรายด้าน ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นว่าเป็นสิ่งที่ดี ที่ผู้บริหารเป็นแบบอย่างให้กับพนักงาน (Role Model) ในการวางรากฐานการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ สอดคล้องกับงานวิจัยของ วิโรจน์ สารรัตน์ และอัญชลี สารรัตน์ (2542) ได้วิจัยเรื่อง ปัจจัยทางการบริหารกับความเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ ในโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เขตการศึกษา 9 จากผลการวิจัยสรุปได้ว่า ในการพัฒนาความเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ของโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษา เขตการศึกษา 9 จากปัจจัยการบริหารต่าง ๆ ควรเป็นการพัฒนาอย่างเป็นเหตุเป็นผลที่ต่อเนื่องกัน โดยเริ่มจากการพัฒนาผู้บริหารให้เป็นผู้นำแห่งการเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นก่อน จากนั้นภาวะผู้นำแห่งการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารก็จะส่งผลต่อการพัฒนาในอีกหลาย ๆ ด้านตามมา ผู้วิจัยมีความเห็นว่าหากผู้บริหารเป็นแบบอย่างที่ดี สนับสนุนและส่งเสริมให้พนักงานมีใจใฝ่เรียนรู้และแบ่งปันความรู้ให้กับผู้อื่น จะช่วยให้สายออกบัตรธนาคารธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ได้อย่างยั่งยืน สอดคล้องกับงานเขียนของ Peter Senge (1990) ในผลงานที่ใช้ชื่อว่า *The Fifth Discipline : The Art And Practice of Learning Organization* ที่

ทำการสังเคราะห์ทฤษฎีและวิธีการต่าง ๆ ในการเผยแพร่แนวคิดองค์กรแห่งการเรียนรู้ กล่าวว่า เนื่องจากองค์กรแห่งการเรียนรู้เป็นสิ่งที่ผู้บริหารยุคใหม่จะต้องสร้างขึ้น เพราะเป็นสิ่งที่แสดงถึงความเป็นผู้นำในการจัดการหรือแสวงหาโอกาสเพื่อให้เกิดการเรียนรู้ใหม่ ๆ (Generative Learning) ให้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ด้วยความเชื่อที่ว่า “คนยิ่งเรียนรู้ ก็ยิ่งขยายขีดความสามารถของตนออกไป” และองค์กรที่ก่อให้เกิดการเรียนรู้ก็จะเติบโต และพัฒนาต่อไปได้โดยไม่มีที่สิ้นสุด

5. จากการทดสอบสมมติฐานเพื่อเปรียบเทียบระดับความคิดเห็นต่อการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล ปัจจัยด้านฝ่ายงานในสังกัด พบว่า พนักงานที่อยู่ต่างสังกัดฝ่ายงานกัน มีความคิดเห็นต่อการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ ทั้งในภาพรวมและรายด้านไม่แตกต่างกัน แต่จะมีความคิดเห็นต่อการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้แตกต่างกันก็ต่อเมื่อ มีอายุ ประสบการณ์การทำงาน และระดับตำแหน่งงานที่ต่างกัน อาจเนื่องมาจาก การรับรู้ แนวคิด มุมมองที่ต่างไปจากเดิม ประสบการณ์ที่เพิ่มพูน หน้าที่ความรับผิดชอบที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้มีผลต่อความคิดเห็นที่แตกต่างกัน สอดคล้องกับแนวคิด ของ อภินันท์ รอดสุทธิ (2541, น.12-13) ได้กล่าวไว้ว่า องค์กรแห่งการเรียนรู้เป็นองค์กรซึ่งคนในองค์กรได้ขยายขอบเขตความสามารถของคนอย่างต่อเนื่อง ทั้งในระดับบุคคล ระดับกลุ่ม และระดับองค์กร เพื่อนำไปสู่จุดมุ่งหมายที่บุคคลในระดับต่าง ๆ ต้องการอย่างแท้จริง เป็นองค์กรที่ส่งเสริมการเรียนรู้ของสมาชิกทุก ๆ คน ที่มีการเปลี่ยนแปลงในความคิด ภูมิปัญญา ความรู้ ความเข้าใจ ให้ทันกับความเปลี่ยนแปลง และมักจะมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงองค์กรอย่างต่อเนื่อง

### ข้อเสนอแนะ

1. ด้านพลวัตแห่งการเรียนรู้ ควรเพิ่มในเรื่องความกระตือรือร้นในการรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น และการให้ข้อมูลย้อนกลับด้วยความเต็มใจและไม่ปิดป้อง โดยการสร้างบรรยากาศ สภาวะแวดล้อมภายในองค์กรที่กระตุ้นให้ทุกคนมีความกระตือรือร้นในการมีส่วนร่วม โดยการกำหนดให้การเรียนรู้เป็นกุญแจสำคัญไปสู่เป้าหมายและความสำเร็จขององค์กร การสร้างวัฒนธรรมแห่งการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง การมองข้อผิดพลาดเป็นแรงผลักดันให้การเรียนรู้มีประสิทธิภาพมากขึ้น การเปิดเผยปัญหาและข้อผิดพลาด เพื่อจะได้เรียนรู้จากสิ่งเหล่านั้นร่วมกัน มีการให้ทุกคนเข้าถึงข้อมูลต่าง ๆ ได้มากขึ้น ส่งเสริมให้เกิดนิสัยรักการเรียนรู้ควบคู่ไปกับการใส่ใจในการพัฒนาพนักงานทุก ๆ ด้าน

2. ด้านการปรับเปลี่ยนองค์กร ควรเพิ่มในเรื่องของการให้รางวัลหรือชมเชยพนักงานและทีมงานที่มีการเรียนรู้ และช่วยให้ผู้อื่นได้เรียนรู้ในงาน เพื่อสร้างขวัญกำลังใจในการทำงาน โดยการให้รางวัลกับการเรียนรู้ทั้งแบบเป็นรายบุคคล และแบบเป็นทีม โดยให้รางวัลแก่การกระทำที่เอื้อประโยชน์ต่อการเรียนรู้ขององค์กร ทั้งในทางตรงและทางอ้อม เช่น การประกาศเกียรติคุณของผู้ที่มีผลงานดีเด่นประจำปี ในด้านการชวนขยายหาความรู้ การมุ่งมั่นสู่ความเป็นเลิศ การพัฒนาความคิดใหม่ ๆ การสอนงาน การถ่ายโอนความรู้ให้สมาชิกในทีม และนอกทีม และมีการเผยแพร่ผลการปฏิบัติงานที่ดีของพนักงานให้รับทราบอย่างทั่วถึง

3. ด้านการจัดการความรู้ ควรเพิ่มในเรื่องของการจัดกิจกรรมที่ส่งเสริมการแบ่งปันความรู้อยู่เสมอ โดยมุ่งเน้นให้มีการสื่อสารสองทางในลักษณะ 2 Way Communication เช่น การให้ความสำคัญกับการจัดการประชุม ทั้งแบบที่เป็นทางการระหว่างระหว่างผู้บริหารกับพนักงาน และแบบไม่เป็นทางการระหว่างทีมงาน เพื่อกระตุ้นให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกัน การสร้างบรรยากาศสบาย ๆ ในการพบปะสังสรรค์ เช่น มุมกาแฟ การส่งเสริมให้มีการถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ เช่น สิ่งที่ได้รับจากการดูงาน หรือการอบรมสัมมนา

4. ด้านการประยุกต์ใช้เทคโนโลยี ควรเพิ่มในเรื่องของการปรับปรุงและพัฒนาระบบสารสนเทศ ตลอดจนเครื่องมือให้ทันสมัย ปรับใช้กับงานได้ มีการฝึกฝนให้พนักงานเกิดทักษะและความเชี่ยวชาญในการใช้งาน เช่น พัฒนาระบบ DRM (Document and Records Management) มาใช้จัดเก็บเอกสารและข้อมูลแบบอิเล็กทรอนิกส์ ปรับปรุงระบบ KM-Blog และ KM-Web มาใช้ในการจัดเก็บองค์ความรู้ให้สามารถสืบค้นได้ง่ายและรวดเร็ว ส่งเสริมการนำระบบ BYOD (Bring Your Own Device) ซึ่งถือเป็นแนวคิดสำคัญที่องค์กรอนุญาตให้พนักงานนำอุปกรณ์ส่วนตัวมาใช้ที่ทำงานได้ และสามารถเชื่อมต่อเครือข่ายไร้สายขององค์กรได้ ซึ่งจะช่วยเสริมประสิทธิภาพการทำงานของพนักงานให้ดียิ่งขึ้น

5. ด้านการเอื้ออำนาจให้แก่สมาชิกในองค์กร ควรเพิ่มในเรื่องของการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง และมอบอำนาจตามสัดส่วนหน้าที่รับผิดชอบ และความสามารถของแต่ละคน โดยทำการปรับเปลี่ยนนโยบายและโครงสร้างที่เกี่ยวข้องกับการเรียนรู้ ให้ตรงตามความสามารถและให้มีข้อจำกัดต่าง ๆ น้อยลง ซึ่งจะเป็นผลให้ความรู้ความคิดต่าง ๆ สามารถไหลเวียนได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ตัดข้อจำกัดและขั้นตอนการทำงานที่ไม่จำเป็นออกไป เปิดโอกาสให้พนักงานดำเนินการตามความคิดริเริ่มของตนเอง

#### **ข้อเสนอแนะสำหรับงานวิจัยในอนาคต**

1. ควรศึกษาตัวชี้วัดความเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ เพื่อวัดความสำเร็จในการนำแนวคิดองค์กรแห่งการเรียนรู้มาปฏิบัติในองค์กร
2. อาจจะใช้การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก หรือการทำ Focus Group ในการวิจัยครั้งต่อไป เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึก ซึ่งจะส่งผลให้การศึกษาวิจัยมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

## บรรณานุกรม

- กัลยาณี คำแดง. (2542). **ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยจิตลักษณะกับวินัยในการสร้างองค์การแห่งการเรียนรู้  
กรณีศึกษา : องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย.** วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาการ  
จัดการ. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- คณะผู้จัดทำหนังสือสายออกบัตรธนาคาร. (2550). **สายออกบัตรธนาคาร.** กรุงเทพฯ : บริษัททอมรินทร์พรินต์ติ้ง  
แอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด.
- ณททัย วันทา. (2549). **การพัฒนาโมเดลเชิงสาเหตุความเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้: การทดสอบความไม่  
แปรเปลี่ยนตามขนาดของโรงเรียน.** สืบค้นเมื่อ 30 ธันวาคม 2556, จาก  
[http://dric.nrct.go.th/bookdetail.php?book\\_id=200824](http://dric.nrct.go.th/bookdetail.php?book_id=200824)
- มานิดา ลือสายวงศ์. (2551). **ความคิดเห็นของพนักงานที่มีต่อปัจจัยที่สนับสนุนการสร้างองค์การแห่งการ  
เรียนรู้ กรณีศึกษา บริษัท ธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน).** วิทยานิพนธ์บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต.  
กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- วรภัทร ภูเจริญ. (2548). **องค์กรแห่งการเรียนรู้และการบริหารความรู้. ครั้งที่ 2.** กรุงเทพฯ : ซีเอ็ด  
ยูเคชั่น.
- วิโรจน์ สารรัตนะ และ อัญชลี สารรัตนะ. (2545, 12 ตุลาคม). **รายงานการประชุมวิชาการบริหารสัมพันธ์.  
กรุงเทพฯ : วัฒนาพานิช.**
- วีรุธ มาชะศิริานนท์. (2541). **คัมภีร์บริหาร องค์กรเรียนรู้สู่ TQM. ครั้งที่ 1.** กรุงเทพฯ : บริษัทคู่แข่ง.
- วีระวัฒน์ ปันนิตามัย. (2543). **การพัฒนาองค์การแห่งการเรียนรู้.** กรุงเทพฯ : เอ็กชเปอร์เน็ท.
- อภันตรี รอดสุทธิ. (2540). **ความสัมพันธ์ระหว่างการเรียนรู้ความสำคัญกับความเป็้ไปได้ในทางปฏิบัติของ  
แนวคิดองค์กรแห่งการเรียนรู้ กรณีศึกษาโครงการ จุลสัมพันธ์ ธนาคารไทยพาณิชย์จำกัด  
(มหาชน).** ภาคนิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต. กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- Marquart, M., & R Reynolds, A. (1994). **The global learning organization.** Burr Ridge,IL : Irwin  
Professional.
- Marquart, M. J. (1996). **Building the learning organization : A systems approach the  
quantum improvement and global success.** New York : McGraw-Hill.
- Senge, M. Peter. (1990). **The fifth discipline : The art and practice of the learning  
organization.** London : Century Press.

# การรับรู้วัฒนธรรมองค์การของพนักงานในสำนักงานใหญ่ การประปานครหลวง

กุลนที เยาวรัชช์

หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

## บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระดับการรับรู้และเปรียบเทียบการรับรู้วัฒนธรรมองค์การของพนักงานในสำนักงานใหญ่ การประปานครหลวง ตามกรอบแนวคิดของ Richard L. Daft เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือ แบบสอบถาม และกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่าง โดยใช้ตารางของ Krejcie และ Morgan จำนวน 260 คน สถิติที่ใช้ ได้แก่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน T-Test และ F-Test ผลการวิจัย พบว่า กลุ่มตัวอย่างพนักงานการประปานครหลวง สำนักงานใหญ่ มีการรับรู้วัฒนธรรมองค์การของการประปานครหลวง ด้านวัฒนธรรมองค์การแบบราชการอยู่ในระดับมาก สำหรับด้านอื่นๆ อีก 3 ด้าน ได้แก่ วัฒนธรรมองค์การแบบเครือข่าย วัฒนธรรมองค์การแบบมุ่งผลสำเร็จ และวัฒนธรรมองค์การแบบปรับตัว อยู่ในระดับปานกลางตามลำดับ เมื่อทดสอบสมมติฐานตามตัวแปรเพศ อายุ ระดับการศึกษา และอายุการทำงาน พบความแตกต่างตัวแปรด้านเพศของวัฒนธรรมองค์การแบบมุ่งผลสำเร็จและแบบปรับตัวที่ระดับนัยสำคัญที่ 0.05 และพบความแตกต่างตัวแปรด้านอายุ ระดับการศึกษา และอายุการทำงานของวัฒนธรรมองค์การแบบราชการกับวัฒนธรรมองค์การแบบเครือข่าย ที่ระดับนัยสำคัญ 0.05

**คำสำคัญ:** การรับรู้ วัฒนธรรมองค์การ

## ที่มาและความสำคัญของปัญหา

กิจการประปา เป็นกิจการที่มีจุดเริ่มต้นมาจากพระมหากษัตริย์คุณของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ทรงตระหนักว่าน้ำสะอาดมีความสำคัญต่อสุขอนามัยของพสกนิกร จึงได้มีพระบรมราชโองการดำรัสเหนือเกล้าฯ ประกาศกำหนดจัดการประปา เมื่อปี พ.ศ. 2440 ให้จัดทำน้ำบริโภค โดยชุดคลองส่งน้ำจากบริเวณคลองเชียงรากมาถึงคลองสามเสน และตั้งโรงกรองน้ำขึ้นที่สามเสน ดำเนินการก่อสร้างตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2452-2457 แล้วเสร็จในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 6) และทรงเสด็จเป็นประธานในพระราชพิธีเปิด “การประปากรุงเทพฯ” เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2457 มีกรมสุขาภิบาล กระทรวงนครบาลเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินงาน และได้ขยายการจำหน่ายไปยังฝั่งธนบุรี ต่อมาได้มีการรวมและโอนกิจการประปาไฟฟ้าให้เป็นรัฐวิสาหกิจ โดยรัฐบาลได้ออก

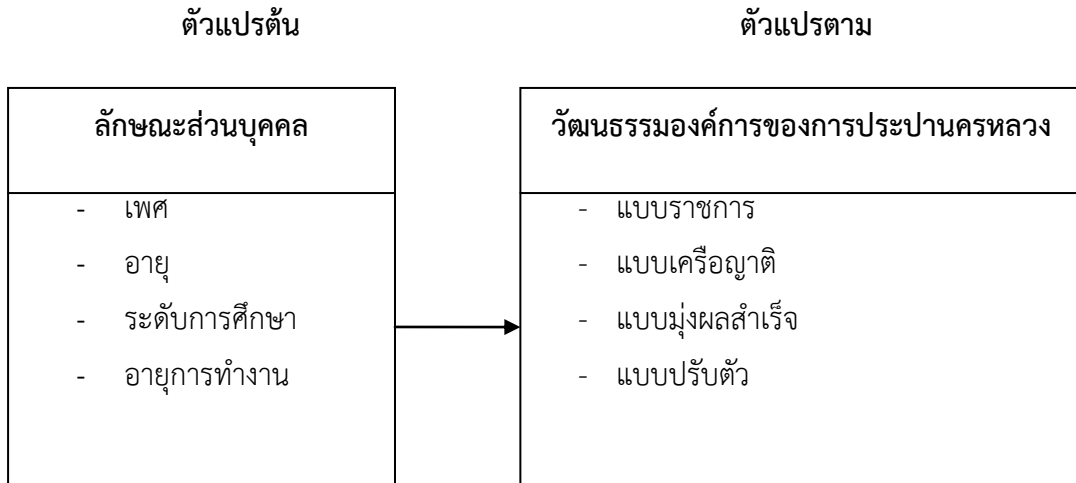
พระราชบัญญัติการประปานครหลวง ให้โอนกิจการประปากรุงเทพ กรมโยธาเทศบาล การประปานครบุรี การประปาเทศบาลนครธนบุรี และประปาเทศบาลสมุทรปราการ รวมเป็นกิจการเดียวกัน เรียกว่า การประปานครหลวง (กปน.) ตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 16 สิงหาคม พ.ศ. 2510 โดยมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510 คือสำรวจ จัดหาแหล่งน้ำดิบ และจัดให้ได้มาซึ่งน้ำดิบเพื่อใช้ในการประปา ผลิต จัดส่งและจำหน่ายน้ำประปาในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร นนทบุรี และสมุทรปราการ โดยแบ่งพัฒนาการออกเป็น 3 ยุค คือ ยุคสร้างตัว ยุคพัฒนา และยุคมุ่งสู่ความเป็นเลิศ จากพัฒนาการของ กปน. จะเห็นได้ว่าเป็นการมุ่งเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและความต้องการของสังคม ซึ่งการเปลี่ยนแปลงจะประสบผลสำเร็จได้ขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมองค์การเป็นปัจจัยสำคัญ การที่บุคคลจะกระทำการใดๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งใจไว้นั้น จำเป็นต้องมีที่ยึดเหนี่ยวจิตใจ ซึ่งเมื่อบุคคลในองค์การมาอยู่รวมกันจำนวนมาก ทำให้เกิดความแตกต่างทางด้านความคิด ค่านิยม ความเชื่อ และทัศนคติ แต่สิ่งที่เป็นศูนย์กลางทางด้านค่านิยมในองค์การ คือ “วัฒนธรรม” เพราะวัฒนธรรมเป็นตัวกำหนดบทบาท หน้าที่ของบุคคลในองค์การ สามารถเปลี่ยนแปลงและพัฒนาได้ แต่ต้องอาศัยเวลาในการเรียนรู้ กระตุ้น และปรับตัวของบุคคลในองค์การอย่างเต็มที่ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ

สำหรับแนวคิดของ Richard L.Daft (1999) ได้นำเสนอรูปแบบของวัฒนธรรม โดยแบ่งวัฒนธรรมออกเป็น 4 แบบ คือ 1. วัฒนธรรมแบบราชการ จะมุ่งเน้นสภาพแวดล้อมภายในและมีลักษณะค่งที่มีค่านิยมเน้นความประหยัดและมีประสิทธิภาพ ระเบียบ คำสั่ง กฎเกณฑ์ การเชื่อฟัง ทำตามคำสั่ง ทำตามกฎระเบียบ 2. วัฒนธรรมแบบเครือญาติ มุ่งเน้นตอบสนองสภาพแวดล้อมภายใน และเน้นการยึดหยุ่น พนักงานจะมีลักษณะเหมือนความสัมพันธ์กันภายในครอบครัว ค่านิยมที่มุ่งเน้นคือความร่วมมือ คำนึงถึงผลกระทบที่มีต่อพนักงานและลูกค้า เน้นระบบเป็นธรรมและการตกลงร่วมกัน 3. วัฒนธรรมแบบมุ่งความสำเร็จ จะมีลักษณะที่มีวิสัยทัศน์ชัดเจน ผู้นำองค์การจะมุ่งเน้นความสำเร็จในเป้าหมายเฉพาะอย่าง 4. วัฒนธรรมแบบปรับตัว มุ่งเน้นกลยุทธ์และค่านิยมที่ยืดหยุ่น เพื่อตอบสนองสภาพแวดล้อมภายนอก พนักงานจะมีความเป็นตัวของตัวเอง สามารถที่จะตัดสินใจได้โดยอิสระ เพื่อตอบสนองความต้องการใหม่ๆ ผู้นำองค์การต้องสร้างสรรค์การเปลี่ยนแปลงโดยกระตุ้นเร่งเร้า จูงใจพนักงาน สร้างสรรค์ระบบการบริหารค่าตอบแทนใหม่ๆ มีการทดลอง และมีการเสี่ยง

จากเหตุผลดังกล่าว ผู้วิจัยจึงได้ใช้แนวคิดของ Richard L.Daft (1999) เป็นกรอบการศึกษา การรับรู้วัฒนธรรมองค์การของพนักงาน โดยมุ่งศึกษาระดับการรับรู้วัฒนธรรมองค์การ และเปรียบเทียบ การรับรู้วัฒนธรรมองค์การตามคุณลักษณะส่วนบุคคล เพื่อนำข้อมูลที่ได้จากการวิจัยมาใช้วางแผน พัฒนา และปรับปรุงวิธีการปฏิบัติงาน ตลอดจนเป็นแนวทางเสริมสร้างความแข็งแกร่งในวัฒนธรรมองค์การของ การประปานครหลวงให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงได้อย่างมีประสิทธิภาพ



## กรอบแนวคิดในการวิจัย



### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับการรับรู้วัฒนธรรมองค์การของพนักงานในสำนักงานใหญ่ การประปา นครหลวง
2. เพื่อเปรียบเทียบการรับรู้วัฒนธรรมองค์การของพนักงานในสำนักงานใหญ่ การประปา นครหลวง จำแนกตามลักษณะส่วนบุคคล ซึ่งประกอบด้วย เพศ อายุ ระดับการศึกษา และอายุการทำงาน

### วิธีดำเนินการวิจัย

#### 1. ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาการรับรู้วัฒนธรรมองค์การของพนักงานในสำนักงานใหญ่ การประปา นครหลวง แบ่งเป็น 2 ด้าน คือ ด้านประชากร และด้านเนื้อหา มีรายละเอียดดังนี้

##### 1.1 ด้านประชากร

ประชากรเป้าหมายที่กำหนดในการวิจัยครั้งนี้เป็นพนักงานในสำนักงานใหญ่ การประปา นครหลวง มาจาก 4 สายงาน คือ สายงานผู้ว่าการ จำนวน 222 คน สายงานรองผู้ว่าการ (บริหาร) จำนวน 310 คน สายงานรองผู้ว่าการ (การเงิน) จำนวน 146 คน และสายงานรองผู้ว่าการ (แผนและพัฒนา) จำนวน 90 คน รวมจำนวนทั้งสิ้น 768 คน

##### 1.2 ด้านเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้ มุ่งศึกษาการรับรู้วัฒนธรรมองค์การของพนักงานในสำนักงานใหญ่ การประปา นครหลวง ตามกรอบแนวคิดของ Richard L. Daft (1999) โดยแบ่งวัฒนธรรมองค์การ ออกเป็น 4 ด้าน ซึ่งในแต่ละแบบนั้น มุ่งเน้นค่านิยมที่แตกต่างกัน ได้แก่ 1. วัฒนธรรมองค์การแบบ

ราชการ 2. วัฒนธรรมองค์การแบบเครือญาติ 3. วัฒนธรรมองค์การแบบมุ่งผลสำเร็จ และ 4. วัฒนธรรมองค์การแบบปรับตัว

## 2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

### ประชากร

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ พนักงานในสำนักงานใหญ่การประปานครหลวงมาจาก 4 สายงาน คือ สายงานผู้ว่าการ จำนวน 222 คน , สายงานรองผู้ว่าการ (บริหาร) จำนวน 310 คน , สายงานรองผู้ว่าการ (การเงิน) จำนวน 146 คน และสายงานรองผู้ว่าการ (แผนและพัฒนา) จำนวน 90 คน รวมจำนวนทั้งสิ้น 768 คน

### กลุ่มตัวอย่าง

กำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่าง โดยใช้ตารางของ Krejcie และ Morgan ซึ่งได้จำนวนทั้งสิ้น 260 คน ตามสัดส่วน โดยการเทียบบัญญัติตรงยงค์

## 3. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ใช้แบบสอบถามเกี่ยวกับการรับรู้วัฒนธรรมองค์การ เป็นเครื่องมือในการเก็บข้อมูล ตามแนวความคิดของ Richard L.Daft โดยแบ่งแบบสอบถามออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 เป็นข้อมูลเกี่ยวกับปัจจัยส่วนบุคคล เป็นข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม ประกอบด้วยคำถามเกี่ยวกับตัวแปรเพศ อายุ ระดับการศึกษา และอายุการทำงาน

ส่วนที่ 2 เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับข้อมูลการรับรู้ลักษณะวัฒนธรรมองค์การตามกรอบแนวคิดของ Richard L.Daft มีจำนวนข้อทั้งหมด 28 ข้อ แบ่งวัฒนธรรมออกเป็น 4 ด้าน คือ วัฒนธรรมองค์การแบบราชการ วัฒนธรรมองค์การแบบเครือญาติ วัฒนธรรมองค์การแบบมุ่งผลสำเร็จ และ วัฒนธรรมองค์การแบบปรับตัว

## 4. วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

การศึกษาระดับการรับรู้วัฒนธรรมองค์การของพนักงานในสำนักงานใหญ่ การประปานครหลวง มีวิธีการ และขั้นตอนในการเก็บรวบรวมข้อมูล ดังนี้

4.1 ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลของหน่วยงานต่างๆ ที่จะทำการศึกษา ตามกลุ่มตัวอย่าง สายงานที่เลือกมาในการทำวิจัยในครั้งนี้ เช่น จำนวนคนในแต่ละสายงาน เป็นต้น

4.2 ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยจะนำแบบสอบถามไปแจก เพื่อเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง และรวบรวมแบบสอบถามกลับมาด้วยตนเอง

4.3 ตรวจสอบความสมบูรณ์ของแบบสอบถามที่ได้รับกลับคืนมาแต่ละฉบับ

4.4 บันทึกข้อมูลลงในโปรแกรมสำเร็จรูป SPSS for Windows (Version 11.5) เพื่อทำการวิเคราะห์ข้อมูลต่อไป

## 5. สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

เมื่อดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลได้ครบตามจำนวนที่ต้องการแล้ว ผู้วิจัยดำเนินการบันทึกข้อมูลและนำข้อมูลมาวิเคราะห์ด้วยโปรแกรมสำเร็จรูป SPSS for Windows (Version 11.5) ซึ่งใช้ค่าทางสถิติ โดยพิจารณาความเหมาะสมของข้อมูล ดังต่อไปนี้

5.1 ข้อมูลปัจจัยส่วนบุคคล ข้อมูลทั่วไป ลักษณะส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา และอายุการทำงาน ของพนักงานในสำนักงานใหญ่ การประปานครหลวงใช้สถิติร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.)

5.2 ศึกษาระดับการรับรู้วัฒนธรรมองค์การของพนักงานในสำนักงานใหญ่ การประปานครหลวง ใช้สถิติค่าเฉลี่ย ค่าความเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.)

5.3 เปรียบเทียบระดับการรับรู้วัฒนธรรมองค์การของพนักงานในสำนักงานใหญ่ การประปานครหลวง ที่มีเพศแตกต่างกัน โดยใช้สถิติ T – Test

5.4 เปรียบเทียบระดับการรับรู้วัฒนธรรมองค์การของพนักงานในสำนักงานใหญ่ การประปานครหลวง ที่มีอายุแตกต่างกัน โดยใช้สถิติ F – Test

5.5 เปรียบเทียบระดับการรับรู้วัฒนธรรมองค์การของพนักงานในสำนักงานใหญ่ การประปานครหลวง ที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกัน เปรียบเทียบความแปรปรวน โดยใช้สถิติ F – Test

5.6 เปรียบเทียบระดับการรับรู้วัฒนธรรมองค์การของพนักงานในสำนักงานใหญ่ การประปานครหลวง ที่มีอายุการทำงานแตกต่างกัน เปรียบเทียบความแปรปรวน โดยใช้สถิติ F – Test

### ผลการวิจัย

จากการวิจัยเรื่องระดับการรับรู้วัฒนธรรมองค์การของพนักงานการประปานครหลวง สำนักงานใหญ่ สามารถสรุปผลได้ดังนี้

กลุ่มตัวอย่างพนักงานที่ตอบแบบสอบถาม ส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง มีอายุ 31 ปี – 45 ปี ระดับการศึกษาปริญญาโทขึ้นไป และอายุการปฏิบัติงานอยู่ระหว่าง 3 ปี – 10 ปี

**ตารางที่ 1** ค่าเฉลี่ยของระดับการรับรู้วัฒนธรรมองค์การของพนักงานการประปานครหลวง สำนักงานใหญ่

วัฒนธรรมองค์การ	ค่าเฉลี่ย	S.D.	ระดับการรับรู้
วัฒนธรรมองค์การแบบราชการ	3.69	0.84	มาก
วัฒนธรรมองค์การแบบเครือข่าย	3.64	0.77	ปานกลาง
วัฒนธรรมองค์การแบบมุ่งผลสำเร็จ	3.55	0.73	ปานกลาง
วัฒนธรรมองค์การแบบปรับตัว	3.21	0.85	ปานกลาง

จากตารางที่ 1 พบว่า กลุ่มตัวอย่างพนักงานการประปานครหลวง สำนักงานใหญ่ มีการรับรู้วัฒนธรรมองค์การของการประปานครหลวงด้านวัฒนธรรมองค์การแบบราชการอยู่ในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย = 3.69) สำหรับด้านอื่นๆ อีก 3 ด้าน ได้แก่ วัฒนธรรมองค์การแบบเครือข่าย (ค่าเฉลี่ย = 3.64) วัฒนธรรมองค์การแบบมุ่งผลสำเร็จ (ค่าเฉลี่ย = 3.55) และวัฒนธรรมองค์การแบบปรับตัว (ค่าเฉลี่ย = 3.21) อยู่ในระดับปานกลาง

## ตารางที่ 2 ผลการทดสอบสมมติฐาน

วัฒนธรรมองค์การ	เพศ	อายุ	ระดับการศึกษา	อายุการทำงาน
วัฒนธรรมองค์การแบบราชการ	X	√	√	√
วัฒนธรรมองค์การแบบเครือญาติ	X	√	√	√
วัฒนธรรมองค์การแบบมุ่งผลสำเร็จ	√	X	X	X
วัฒนธรรมองค์การแบบปรับตัว	√	X	X	X

√ แยกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ยอมรับสมมติฐานการวิจัย

X ไม่แยกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ปฏิเสธสมมติฐานการวิจัย  
จากตารางที่ 2 พบว่า

- เพศ พบความแตกต่างในวัฒนธรรมองค์การแบบมุ่งผลสำเร็จและวัฒนธรรมองค์การแบบปรับตัว อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 นอกนั้นไม่พบความแตกต่าง
- อายุ พบความแตกต่างในวัฒนธรรมองค์การแบบราชการและวัฒนธรรมองค์การแบบเครือญาติ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 นอกนั้นไม่พบความแตกต่าง
- ระดับการศึกษา พบความแตกต่างในวัฒนธรรมองค์การแบบราชการและวัฒนธรรมองค์การแบบเครือญาติ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 นอกนั้นไม่พบความแตกต่าง
- อายุการทำงาน พบความแตกต่างในวัฒนธรรมองค์การแบบราชการและวัฒนธรรมองค์การแบบเครือญาติ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 นอกนั้นไม่พบความแตกต่าง

### อภิปรายผลการศึกษา

จากการศึกษา พบว่า กลุ่มตัวอย่างพนักงานการประปานครหลวง สำนักงานใหญ่ มีการรับรู้วัฒนธรรมองค์การของการประปานครหลวงเป็นแบบราชการ อยู่ในระดับมาก (ค่าเฉลี่ยสูงสุด = 3.69) ซึ่งมากกว่าด้านอื่นๆ อีก 3 ด้าน เนื่องจากการประปานครหลวงเป็นส่วนหนึ่งของระบบการบริหารราชการในสังคมไทยมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน จนกลายมาเป็นค่านิยม โดยระบบราชการนั้น เริ่มต้นมาจากแนวความคิดของ Max Weber เป็นผู้บุกเบิก โดยนำเสนอระบบการทำงานที่เป็นอุดมคติ ที่เรียกว่า Bureaucracy หรือระบบราชการในปัจจุบันนั่นเอง จุดเด่นของแนวคิดนี้ คือ 1. มีการกำหนดสายการบังคับบัญชาที่มากขึ้นตอน 2. ยึดหลักการบริหารที่อาศัยความมีเหตุมีผล และ ความถูกต้องตามกฎหมายในการปฏิบัติงาน 3. มีการแบ่งงานกันทำอย่างเป็นทางการ มีกฎระเบียบ คำสั่งที่ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน 4. การบริหารเน้นเรื่องการประหยัด ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับแนวความคิดของ Richard L.Daft ที่กล่าวว่า วัฒนธรรมองค์การแบบราชการจะมุ่งเน้นสภาพแวดล้อมภายใน และมีลักษณะคั้งที่มีค่านิยมที่สำคัญ เช่น การประหยัด การเชื่อฟัง ทำตามกฎและระเบียบ มีความเป็นทางการ

จากงานวิจัยระดับการรับรู้วัฒนธรรมองค์การของพนักงานสำนักงานใหญ่ การประปานครหลวง พบว่า องค์การมีกฎระเบียบและขั้นตอนมากเกินไป ทำให้การปฏิบัติงานล่าช้า การตัดสินใจทุก

อย่างขึ้นอยู่กับผู้บังคับบัญชา ซึ่งบางครั้งต้องรอคำสั่งจากหัวหน้างานก่อน แล้วจึงลงมือปฏิบัติงาน จัดอยู่ในระดับมาก ส่วนการรับรู้ที่จัดอยู่ในระดับปานกลาง คือ องค์กรเน้นการปฏิบัติตามกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด ยึดติดกับการทำงานแบบเดิมๆ มีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละคนอย่างชัดเจน และองค์กรมีประสิทธิภาพ คำนึงถึงผลกระทบที่มีต่อผู้อื่นเสมอ

นอกจากนั้น ยังสอดคล้องกับงานวิจัยของพนนิภา สุขผึ้ง (2550) ซึ่งได้ทำวิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาบริหารธุรกิจ (การจัดการ) ของมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต เรื่องวัฒนธรรมองค์กรของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ ตามความคิดเห็นของข้าราชการในสังกัด พบว่า วัฒนธรรมองค์กรเป็นแบบราชการ เน้นการตัดสินใจมากขึ้นอยู่กับผู้อาวุโสกว่าเสมอ ต้องรอคำสั่งจากหัวหน้างานก่อน แล้วค่อยลงมือปฏิบัติงาน และงานวิจัยของสุภัทรา เอื้อวงศ์ (2539) ซึ่งได้ทำวิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาบริหารการศึกษาของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เรื่องวัฒนธรรมองค์กรในสถาบันการศึกษา : การศึกษาเฉพาะกรณีสถาบันการศึกษาพยาบาล พบว่า วัฒนธรรมองค์กรของสถาบันการศึกษาพยาบาล มีค่านิยมที่เน้นในเรื่อง การยึดอาวุโส การปฏิบัติตามคำสั่ง

และพบว่า กลุ่มตัวอย่างพนักงานการประปานครหลวง สำนักงานใหญ่ มีระดับการรับรู้วัฒนธรรมองค์กรแบบปรับตัวอยู่ในระดับปานกลาง (ค่าเฉลี่ยต่ำสุด = 3.21) ซึ่งต่ำกว่าด้านอื่น ๆ เนื่องจากพนักงานในองค์กรยังไม่ได้รับอิสระในการตัดสินใจด้วยตนเองมากนัก การปฏิบัติงานจึงไม่สามารถทำได้ในทันทีเมื่อเกิดความจำเป็น การบริหารค่าตอบแทนสำหรับพนักงานที่มีผลการปฏิบัติงานดี จะได้ผลตอบแทนสูงกว่าผู้ที่มีผลการปฏิบัติงานต่ำกว่าเป้าหมายยังไม่สามารถนำมาใช้ได้จริง เพราะยังใช้ระบบการเวียนขั้นอยู่ ไม่ยุติธรรม พนักงานขาดความคิดริเริ่ม ไม่กล้าทำในสิ่งใหม่ๆ เพราะกลัวความผิดพลาด จากการวิจัย พบว่า กลุ่มตัวอย่างพนักงานการประปานครหลวง มีระดับการรับรู้ด้านวัฒนธรรมองค์กรแบบปรับตัวอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณารายละเอียดของวัฒนธรรมด้านนี้ พบว่า องค์กรมีการสนับสนุนให้ฝึกอบรมพนักงาน และการพัฒนาตนเอง เพื่อให้พร้อมรองรับการเปลี่ยนแปลงอยู่ในระดับมาก และด้านอื่นๆ อยู่ในระดับปานกลาง คือ องค์กรใช้นโยบายสำหรับพนักงานที่มีผลการปฏิบัติงานต่ำกว่าเป้าหมาย ทุกคนมีอิสระในการคิดริเริ่ม วิเคราะห์ และตัดสินใจด้วยตนเอง องค์กรกระตุ้นให้พนักงานกล้าเสี่ยง กล้าทดลอง กล้าคิด และทำสิ่งใหม่ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อองค์กร มีอิสระในการทำงาน พร้อมที่จะเปลี่ยนแปลงรูปแบบการทำงานให้ดีขึ้นอยู่เสมอ และมีความกระตือรือร้น พร้อมที่จะเรียนรู้สิ่งใหม่ๆ อยู่เสมอ

ไม่พบความแตกต่าง โดยภาพรวมในระดับการรับรู้เกี่ยวกับวัฒนธรรมองค์กรของพนักงานการประปานครหลวง สำนักงานใหญ่ จำแนกตามตัวแปรด้าน เพศ อายุ ระดับการศึกษา และอายุการทำงาน เพราะพนักงานทุกคนทำงานอยู่ที่เดียวกัน มีค่านิยมใกล้เคียงกัน แต่เมื่อทดสอบรายด้าน พบความแตกต่างในตัวแปรเพศ ด้านวัฒนธรรมองค์กรแบบมุ่งผลสำเร็จและวัฒนธรรมองค์กรแบบปรับตัว ส่วนตัวแปรอายุ ระดับการศึกษา และอายุการทำงาน พบความแตกต่างที่มีผลต่อระดับการรับรู้วัฒนธรรมองค์กรแบบราชการ และวัฒนธรรมองค์กรแบบเครือข่าย เนื่องจากอายุ ระดับการศึกษา และอายุการทำงานที่ต่างกัน ย่อมทำให้พนักงานมีความคิดเห็น ประสบการณ์และมุมมองที่แตกต่างกันด้วย

## ข้อเสนอแนะ

วัฒนธรรมองค์การของพนักงานการประปานครหลวง สำนักงานใหญ่ ผลการวิเคราะห์พบว่า วัฒนธรรมองค์การเป็นแบบราชการมากที่สุด ยึดกฎเกณฑ์ ข้อบังคับ ในการดำเนินงาน แต่ควรปรับปรุงการพัฒนาด้านเทคโนโลยีเพื่อลดขั้นตอนการดำเนินการมากขึ้น

ด้านวัฒนธรรมองค์การแบบเครือญาติ อยู่ในระดับปานกลาง สิ่งที่ต้องปรับคือ องค์การควรมีความยืดหยุ่นในการทำงาน เพื่อให้งานดำเนินไปด้วยความรวดเร็ว ควบคู่ไปกับความเป็นธรรม การรักษาข้อตกลง คำมั่นถึงผลกระทบต่อพนักงานและลูกค้าเสมอ

ด้านวัฒนธรรมองค์การแบบมุ่งผลสำเร็จ อยู่ในระดับปานกลาง สิ่งที่ต้องปรับปรุง คือ ความเข้าใจในทิศทางและเป้าหมายขององค์การ พนักงานควรลดการแข่งขันกันทำงาน ควรมุ่งมั่น ท่วมเทในการทำงานร่วมกัน รู้จักคิดริเริ่ม เพื่อส่งผลให้งานบรรลุตามเป้าหมาย สำเร็จทันเวลา

ด้านวัฒนธรรมองค์การแบบปรับตัว อยู่ในระดับปานกลาง สิ่งที่ต้องปรับปรุง คือ องค์การต้องมีนโยบายสำหรับพนักงานที่มีผลการปฏิบัติงานดี จะต้องได้รับผลตอบแทนที่สูงกว่าผู้ที่มีผลการปฏิบัติงานต่ำกว่าเป้าหมาย ให้มีความยุติธรรมมากขึ้น เพื่อเป็นขวัญและกำลังใจกับพนักงานที่ตั้งใจทำงาน ส่งเสริมสนับสนุนให้พนักงานมีความกระตือรือร้น รู้จักคิดริเริ่ม วิเคราะห์ และกล้าตัดสินใจทำในสิ่งใหม่ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อองค์การ เปิดโอกาสให้ทุกคนมีอิสระในการทำงาน สามารถตัดสินใจได้ด้วยตนเอง ถ้าผิดพลาด ก็ให้ถือเป็นบทเรียน

ดังนั้น ระดับการรับรู้วัฒนธรรมองค์การของพนักงานการประปานครหลวง สำนักงานใหญ่ ในปัจจุบันควรเป็นวัฒนธรรมองค์การแบบแบบมุ่งผลสำเร็จและแบบปรับตัว ควบคู่ไปกับวัฒนธรรมองค์การแบบราชการและแบบเครือญาติ เพื่อให้สามารถแข่งขันกับองค์กรอื่นได้ โดยมุ่งพัฒนาค่านิยมในการปฏิบัติงาน เพื่อตอบสนองสภาพแวดล้อมภายนอกให้มากขึ้น มีวิสัยทัศน์ที่ชัดเจน เน้นกลยุทธ์และนโยบายการปฏิบัติงานที่ยืดหยุ่นมากกว่าคงที่ มุ่งมั่นตอบสนองสภาพแวดล้อมภายนอกได้รวดเร็วเป็นหลัก นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การให้เป็นแบบมุ่งผลสำเร็จและปรับตัวมากขึ้น เหมาะกับยุคแห่งการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว มีการกำหนดกลยุทธ์ในการทำงาน เน้นการบริหารลูกค้า ตามวิสัยทัศน์ขององค์การ คือ “เป็นองค์กรชั้นนำด้านการบริหารจัดการที่ดีสู่ความเป็นเลิศ ที่มีความรับผิดชอบต่อสังคม ในระดับแนวหน้าของกลุ่มประเทศอาเซียนที่ให้บริการงานประปา”

## ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

การรับรู้วัฒนธรรมองค์การเป็นความเชื่อ เป็นค่านิยม และแบบแผนในการปฏิบัติงาน ซึ่งจากการวิจัยครั้งนี้อาจมองเห็นภาพได้ไม่ชัดเจน ในการศึกษาครั้งต่อไปควรใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพเพิ่มเข้ามาด้วย เช่น การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก การจัดให้มีการสนทนาเป็นกลุ่ม เพื่อให้มองเห็นเป็นรูปธรรม และได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์มากขึ้น

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

#### หนังสือ

- กรีซ สืบสนธิ. (2538). **วัฒนธรรมแลพฤติกรรมกรรมการสื่อสารในองค์การ**. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- กัลยา วาณิชย์บัญชา. (2540). **การวิเคราะห์ข้อมูลด้วย SPSS for Windows**. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์. **ระเบียบวิธีวิจัยทางวิทยาศาสตร์สังคม : การสังเคราะห์และบูรณาการ**. 2529 **ปรับมาจาก Krejcie, R.V.,and Morgan D.W. " Determining Sample Size for Research Activities. " Psychological measurement (1970) : 607-610,อ้างถึงใน** สุจิตรา บณยรัตพันธุ์. **ระเบียบวิธีวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์ 2534 : 176-177.**
- ไพบุลย์ เครือแก้ว. (2518). **ลักษณะสังคมไทย**. กรุงเทพฯ : บพิธจำกัด
- ไพศาล ไกรสิทธิ์. (2535). **วัฒนธรรมการทำงานของคนไทย**. กรุงเทพฯ : เทคนิค 19.
- วัฒนา ศิริพาณิชย์. (2533). **การหาความกว้างของอันตรภาคชั้น**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วัฒนาพาณิชย์
- วันชัย มีชาติ. (2544). **พฤติกรรมกรรมการบริหารองค์การสาธารณะ**. กรุงเทพฯ : โครงการผลิตตำราและเอกสารการสอน.
- หนังสือ 40 ปี กปน. หน้า 62
- สมัยศ นาวิการ. (2546). **การบริหารและพฤติกรรมองค์การ**. กรุงเทพฯ : พรรณกิจ
- สุนทร วงศ์ไวยวรรณ. (2540). **วัฒนธรรมองค์การ : แนวคิด งานวิจัย และประสบการณ์**. กรุงเทพฯ : โฟร์เพช.
- อมรา พงศาพิชญ์. (2537). **วัฒนธรรม ศาสนา และชาติพันธุ์**. วิเคราะห์สังคมไทยแบบมนุษยวิทยา. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

#### บทความ

- ไกรฤทธิ์ บุญยเกียรติ. (2533,มกราคม). “วัฒนธรรมองค์การ”. **นิตยสารการทำเรือ**,34 หน้า 124-140

#### วิทยานิพนธ์

- กมลวัฒน์ ยะสาวรรณ. (2547). **การรับรู้กฎระเบียบของพนักงานท่าเรือแหลมฉบัง**. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ. มหาวิทยาลัยบูรพา.
- ชวนา อังคนุรักษ์พันธุ์. (2546). **การรับรู้วัฒนธรรมองค์การและความผูกพันต่อองค์การของพนักงานในธุรกิจโรงแรม เขตเมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี**. วิทยานิพนธ์การจัดการมหาบัณฑิต. สาขาการจัดการทรัพยากรมนุษย์. มหาวิทยาลัยบูรพา.
- พิจิก พรหมแก้ว. (2547) **การรับรู้วัฒนธรรมองค์การของพนักงานบริษัท ปูนซีเมนต์นครหลวง จำกัด (มหาชน)**. หลักสูตรพัฒนาแรงงานและสวัสดิการมหาบัณฑิต. คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พັນนิภา สุขผึ้ง. (2550). **วัฒนธรรมองค์การของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ ตาม**

- ความเห็นของข้าราชการในสังกัด. วิทยานิพนธ์สาขารัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต.  
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- สุภัทรา เอื้อวงศ์. (2539). **วัฒนธรรมองค์การในสถาบันการศึกษา : การศึกษาเฉพาะกรณี  
สถาบันการศึกษาพยาบาล.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาการบริหารการศึกษา.  
กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- อารีย์ เพ็ชรรัตน์. (2541). **การศึกษาเปรียบเทียบการรับรู้ลักษณะวัฒนธรรมองค์การและความรู้สึก  
ผูกพันต่อองค์การธุรกิจประกันภัยไทย อเมริกัน ญี่ปุ่น.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขา  
จิตวิทยาอุตสาหกรรมและองค์การ. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ภาษาต่างประเทศ

## BOOKS

- Bormann, E.G.Symbolic. (1983) **Convergence : Organization and culture.** In L.Putnam  
& M.Pacanowsky **communication and Organization : an interpretive  
approach.** Beverly Hills : Houghton mifflin Company.
- Cook R., and L.J. (1989). **Organization Culture Inventory.** Plymount. IM : Human  
Synergistic.
- Daft. L. Richard (1992). **Organization Theory and Design.** Singapore : West Publishing  
Company.
- Daft. L. Richard (1999). **Leadership Theory and Practice.** New York : The Dryden Press.
- Daft, R.L. (2002). **The leadership experience.** Orlando. Florida : Hartcourt College  
Publishers.
- Edgar Schiein. (1992) . **Organizational Culture and Leadership.** Jossey-Bass Publishers,  
San Francisco, CA.
- Kluckhohn, C. (1952). **Culture : A Review of concepts and definitions.** New York :  
Vintage Books.
- Lemos. N. D. (1996). **An Assessment of Organizational Culture : A Framework for  
Change ( Diversity).** Retrieved December 16, 2006, From  
[http://www.lib.umi.com/  
dissertations/gateway/full\\_citation&abstract](http://www.lib.umi.com/dissertations/gateway/full_citation&abstract) .
- Schin. (1985). Quoted in Fumham and Gunter, (1993). **The role of the founder in  
creating  
Organization culture.** **Organizational Dynamics.** New York : Mac million,Inc.
- Schwartz., H., and Davis, S.M. (1981). **Matching corporate culture and business stragy.**  
**Organization Dynamics.** San Francisco : Jossey-Bass Publishers.



ปฏิรูปสถาบันการเมือง : ปฏิรูปประชาธิปไตยไทย  
โดย สถาบันพระปกเกล้า

---

## การปฏิรูป “องค์กร” พรรคการเมือง

สตีธร ธนานิธิโชติ (สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า)

ณัชชาภัทร อมรกุล (วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า)

---

### บทคัดย่อ

พรรคการเมืองนับเป็นสถาบันการเมืองที่มีความสำคัญอย่างมากสำหรับการปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น การมีพรรคการเมืองที่เข้มแข็งย่อมเป็นพื้นฐานของการมีระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็งด้วย บทความนี้มุ่งประเมินความเข้มแข็งของพรรคการเมืองไทยโดยใช้เกณฑ์ในการพิจารณา 4 ประการ ได้แก่ หลักเกณฑ์เรื่องโครงสร้างของพรรคการเมือง หลักเกณฑ์เรื่องการรักษาวินัยของพรรค (party discipline) หลักเกณฑ์เรื่องการทำให้อำนาจพรรคการเมืองเป็นกลไกเชื่อมโยงกับประชาชน และหลักเกณฑ์เรื่องการสนับสนุนทางการเงินให้กับพรรคการเมือง อาศัยการวิเคราะห์ด้วยบทกฎหมายโดยเฉพาะพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 และการวิเคราะห์ข้อมูลที่เป็นทางการซึ่งเก็บรวบรวมไว้โดยกองทุนเพื่อการพัฒนาการเมือง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง บทความนี้พบว่าพรรคการเมืองไทยยังมีความไม่เข้มแข็งอย่างน้อย 4 ประการ คือ ประการแรก โครงสร้างของพรรคการเมืองไทยยังเป็นแบบ “รวมศูนย์อำนาจ” ประการที่สอง พรรคการเมืองไทยยังมีปัญหาเรื่องการรักษาวินัยของพรรค ประการที่สาม สาขาพรรคการเมืองยังไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะทำกิจกรรมทางการเมือง และประการสุดท้าย ผลประโยชน์ส่วนใหญ่จากการสนับสนุนทางการเงินโดยรัฐตกอยู่กับพรรคการเมืองใหญ่เพียงสองพรรค (ขั้วอำนาจ) ดังนั้น เพื่อเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่พรรคการเมืองไทย บทความนี้เสนอให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 อย่างน้อย 2 มาตรา คือ มาตรา 38 และมาตรา 78

## รัฐสภาไทยกับการประเมิน : กรณีการประเมินตามตัวชี้วัดสหภาพรัฐสภาปี 2554 และ 2556

คณะผู้วิจัยสถาบันพระปกเกล้า<sup>1</sup>

\*E-mail: Nittaya@kpi.ac.th

---

### บทคัดย่อ

การประเมินการดำเนินงานของรัฐสภาตามเกณฑ์และตัวชี้วัดของสหภาพรัฐสภา เป็นการวิจัยเพื่อประเมินรัฐสภาไทยอันนำไปสู่การยกระดับประสิทธิภาพการดำเนินงานของรัฐสภาไทยตามกรอบตัวชี้วัดที่เป็นสากลของสหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศ (Inter-Parliamentary Union : IPU) ใน 6 ด้าน ได้แก่ การเป็นตัวแทนประชาชน การตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร การทำหน้าที่นิติบัญญัติ ความโปร่งใสและการเข้าถึงได้ ความสำนึกรับผิดชอบ และการมีส่วนร่วมในนโยบายระหว่างประเทศ โดยคณะผู้วิจัยสถาบันพระปกเกล้าได้ทำการประเมินในปี 2554 และ 2556 และพบว่า การดำเนินงานของรัฐสภาไทย ปี 2556 ในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง (ค่าเฉลี่ย = 2.67, S.D.= 0.60) โดยมีคะแนนด้านการทำหน้าที่นิติบัญญัติมากที่สุด (ค่าเฉลี่ย = 2.93, S.D.= 0.50) ส่วนระดับน้อยที่สุด คือ ความสำนึกรับผิดชอบ (ค่าเฉลี่ย = 2.41, S.D.= 0.63) อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบผลการประเมินในปี 2554 และ 2556 พบว่า ผลการประเมินทั้ง 2 ครั้ง ไม่มีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมมากนัก กล่าวคือ ผลประเมินภาพรวมทั้ง 6 ด้าน อยู่ในระดับปานกลาง โดยการทำหน้าที่นิติบัญญัตินี้มีคะแนนมากที่สุด ส่วนความสำนึกรับผิดชอบมีคะแนนประเมินต่ำที่สุด คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ คือ ควรมีการปรับปรุงนโยบายและกฎหมายซึ่งส่งเสริมต่อการทำหน้าที่ความเป็นตัวแทน การตรวจสอบ การทำหน้าที่นิติบัญญัติ และการเข้าไปเกี่ยวข้องกับนโยบายระหว่างประเทศ รวมถึงควรมีการปรับปรุงระบบสนับสนุนการทำงานของสมาชิกรัฐสภาด้วย

**คำสำคัญ** : การประเมิน รัฐสภา การดำเนินงาน

### Abstract

---

<sup>1</sup> คณะผู้วิจัย ประกอบด้วย ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.สุจิต บุญบงการ (ที่ปรึกษา) ดร.ถวิลวดี บุรีกุล (นักวิจัยและหัวหน้าโครงการ) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มานวิภา อินทรทัต ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภาคภูมิ ฤกษ์เมธ นางศรีสุวรรณ พยอมยงค์ นางสาวนิตยา โพธิ์นอก นางสาวรัชชดี แสงมหะหมัด (นักวิจัย) นางสาวรัญญา วุฒิพันธุ์ นายสกล สิทธิกัน (ผู้ช่วยนักวิจัย)

The objective of this research is to assess Thai parliament to improve Thai parliament's performance according to the Inter-Parliamentary Union (IPU) criteria. The IPU's criteria consists of six dimensions: representativeness of parliament, parliamentary oversight over the executive, parliament's legislative capacity, transparency and accessibility of parliament, the accountability of parliament, and parliament's involvement in international policy. In 2011 and 2013, King Prajadhipok's Institute conducted the research for assessing Thai parliament's performance. The result showed that Thai parliament's performance in 2013 got moderate level rated (Mean = 2.67, S.D. = 0.60). Parliament's legislative capacity showed to the highest range (Mean = 2.93, S.D. = 0.50) whereas accountability of parliament was the lowest (Mean = 2.41, S.D. = 0.63). However, the average scores in 2011 and 2013 were not different. Parliament's legislative capacity received the highest score but accountability of parliament got the lowest score. Accordingly, laws and policies for strengthening the capacity of the parliament's representativeness, oversight, legislation, and involvement in international policy should be revised. In addition, the capacity of parliamentary support systems should be improved to serve parliamentarian's works efficiently and effectively.

**Keywords:** Assessment Parliament Performance

## 1. บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นรัฐธรรมนูญที่ส่งเสริม การคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชน และการลดการผูกขาดของอำนาจรัฐ โดยสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมใน การเมืองตลอดจนเน้นให้มีกลไกตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น ผ่านกลไกศาลและ องค์การอิสระ ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวนี้ได้บรรจุสาระสำคัญของรัฐสภาไว้ในหมวดที่ 6 ในเรื่องรัฐสภา ซึ่งเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตยเช่นเดียวกับที่ถูกกำหนดไว้ใน รัฐธรรมนูญในอดีต

อำนาจหน้าที่หลักของรัฐสภาตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สามารถจำแนกออกเป็น

- 1) อำนาจด้านนิติบัญญัติ คือออกกฎหมายและพิจารณาให้ความเห็นชอบกฎหมายโดยเฉพาะ การตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
- 2) อำนาจด้านการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร ในรูปของการตั้งกระทู้ถาม การเสนอ ญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ การตั้งคณะกรรมการเพื่อควบคุมและตรวจสอบการทำงาน ของฝ่ายบริหารและการควบคุมการใช้จ่ายเงิน นอกจากนี้ ยังมอบอำนาจให้วุฒิสภำทำหน้าที่เป็น “สภา ตรวจสอบ” เพื่อตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ผู้ใช้อำนาจรัฐ ฝ่ายตุลาการและฝ่ายนิติ บัญญัติ รวมทั้งองค์การอิสระด้วยการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและ ถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- 3) การเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย
- 4) การพิจารณาให้ความเห็นทั่วไป อาทิ การพิจารณาให้ความเห็นชอบในการประกาศ สงคราม หนังสือสัญญาสันติภาพสัญญาสงบศึก การเจรจาในการพิจารณาหนังสือสัญญากับนานาประเทศ

นอกจากนี้รัฐสภายังต้องดำเนินการตามหน้าที่ให้สอดคล้องกับความคาดหวังของพลเมือง (Responsive to Citizens) บนพื้นฐานหลักการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) และหลัก คุณธรรม ใดๆก็ดี ถึงแม้ว่าการดำเนินงานของรัฐสภาจะสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและ หลักการบริหารจัดการที่ดีแล้ว แต่ก็ยังไม่เพียงพอที่จะชี้วัดประสิทธิภาพการทำงานของรัฐสภาได้ จึงมีความ จำเป็นที่จะต้องมีการวัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงานของรัฐสภา ซึ่งสามารถเทียบวัดกับ มาตรฐานรัฐสภาของประเทศอื่นๆ โดยผ่านเกณฑ์และตัวชี้วัดของสหภาพรัฐสภา (Inter-Parliamentary Union: IPU) ที่ได้วางไว้

การศึกษาวิจัย “การประเมินการดำเนินงานของรัฐสภาตามเกณฑ์และตัวชี้วัดของสหภาพรัฐสภา” จึงเกิดขึ้น เพื่อประเมินรัฐสภาไทยตามกรอบตัวชี้วัดที่เป็นสากลของสหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศ (Inter-Parliamentary Union : IPU) ซึ่งประกอบด้วยตัวชี้วัด 6 ด้าน ได้แก่ การเป็นตัวแทนประชาชน การ ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร การทำหน้าที่นิติบัญญัติ ความโปร่งใสและการเข้าถึงได้ ความ สำคัญรับผิดชอบ และการมีส่วนร่วมในนโยบายระหว่างประเทศ ซึ่งผลการศึกษาและประเมินดังกล่าวจะ นำไปสู่การเปรียบเทียบกับมาตรฐานการดำเนินงานของรัฐสภาสากลและนำไปสู่แนวทางการพัฒนา ความก้าวหน้าในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา เป็นการส่งเสริมและกระตุ้นสมาชิก รัฐสภาได้ตระหนักและทบทวนการทำหน้าที่ ตลอดจนส่งเสริมให้ภาคประชาชนได้รับรู้และติดตามการ ดำเนินงานของรัฐสภาและยังเป็นหนึ่งในการเปิดช่องทางสำหรับสะท้อนความคิดเห็นและให้ข้อมูลที่เป็น ประโยชน์ในการพัฒนาสถาบันรัฐสภา อันเป็นหนึ่งในกระบวนการส่งเสริมการมีส่วนร่วมตามหลักธรรมาภิ บาล

## 2. วัตถุประสงค์

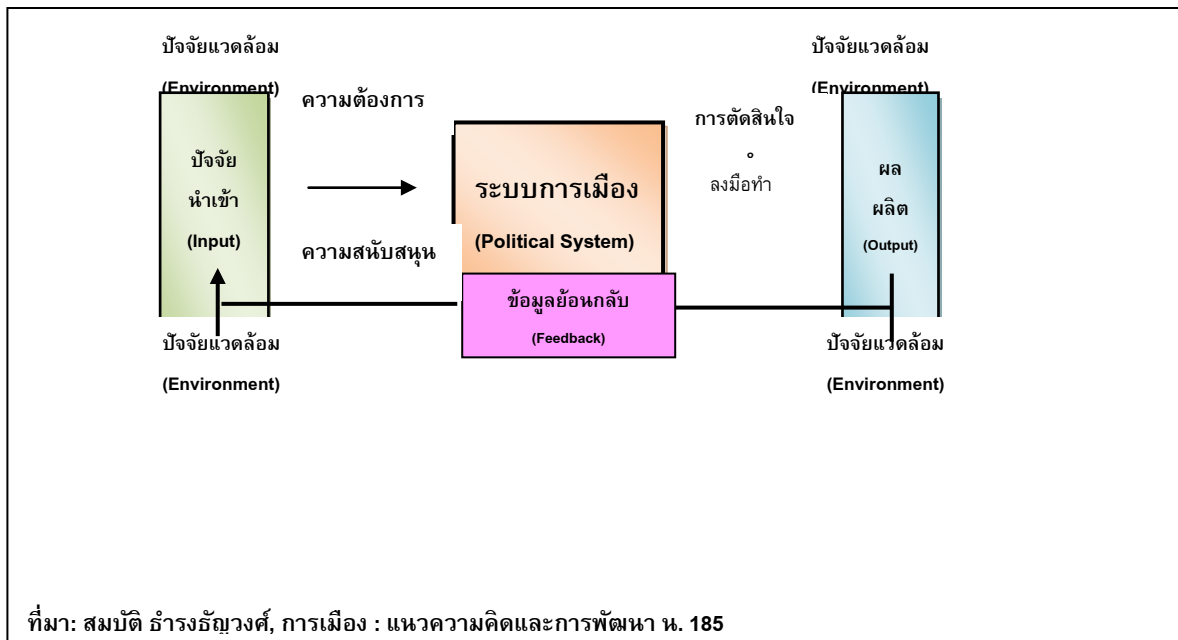
การศึกษาเรื่องการประเมินการดำเนินงานของรัฐสภาไทยตามเกณฑ์และตัวชี้วัดของสหภาพรัฐสภา  
นี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อ

1. ประเมินการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาไทยตามเกณฑ์ชี้วัดสหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศ (Inter-Parliamentary Union : IPU) ที่คณะวิจัยได้ปรับให้เข้ากับบริบทประเทศไทย และทดลองใช้จนพัฒนาเป็นชุดเครื่องมือประเมินตนเองของรัฐสภาไทยของสถาบันพระปกเกล้า (2555)
2. ศึกษาเปรียบเทียบผลประเมินการดำเนินงานของรัฐสภาไทย ปี พ.ศ.2554 - 2556
3. เสนอแนวทางเพื่อปรับปรุงการทำงานของรัฐสภาไทยให้สอดคล้องกับพันธกิจ ความต้องการของประชาชน และเป็นไปตามหลักสากล

## 3. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้มีแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องหลายแนวคิด ทฤษฎีหนึ่งที่สามารถใช้อธิบายปรากฏการณ์และความสัมพันธ์ของหน่วยต่างๆในทางการเมือง คือ ทฤษฎีระบบของเดวิด อีสตัน ที่สังเกตเห็นว่าการเมืองเปรียบเหมือนกับสิ่งมีชีวิตที่มีองค์ประกอบต่างๆสัมพันธ์กัน ซึ่งอาจอธิบายขยายความได้ว่าองค์ประกอบภายในระบบการเมืองอันได้แก่ สถาบันการเมืองต่าง ๆ ทั้งสถาบันนิติบัญญัติ สถาบันบริหาร สถาบันตุลาการ พรรคการเมือง ระบบราชการ กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ เป็นต้น สถาบันการเมืองเหล่านี้มีหน้าที่เฉพาะและจะทำหน้าที่สอดประสานความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ซึ่งจะเข้าสู่กระบวนการปรับเปลี่ยนและสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย โดยสถาบันการเมืองเหล่านี้จะถูกกำกับ ควบคุม และตรวจสอบโดยภาคประชาชน

ส่วนองค์ประกอบที่อยู่ล้อมรอบระบบการเมืองหรือที่เรียกว่าสิ่งแวดล้อมนั้นมีด้วยกัน 2 ส่วน คือ สิ่งแวดล้อมภายในระบบสังคม (The Intra Societal Environment) กับสิ่งแวดล้อมภายนอกระบบสังคม (The Extra Societal Environment) สิ่งแวดล้อมดังกล่าวจะมีอิทธิพลและปฏิสัมพันธ์และผลกระทบกับระบบการเมืองตลอดเวลา มากน้อยภายใต้เงื่อนไข เวลาและสถานการณ์ของแต่ละสังคม ดังสรุปได้ตามภาพต่อไป



ภาพที่ 1 ทฤษฎีระบบตามแนวคิดของเดวิด ฮีตัน

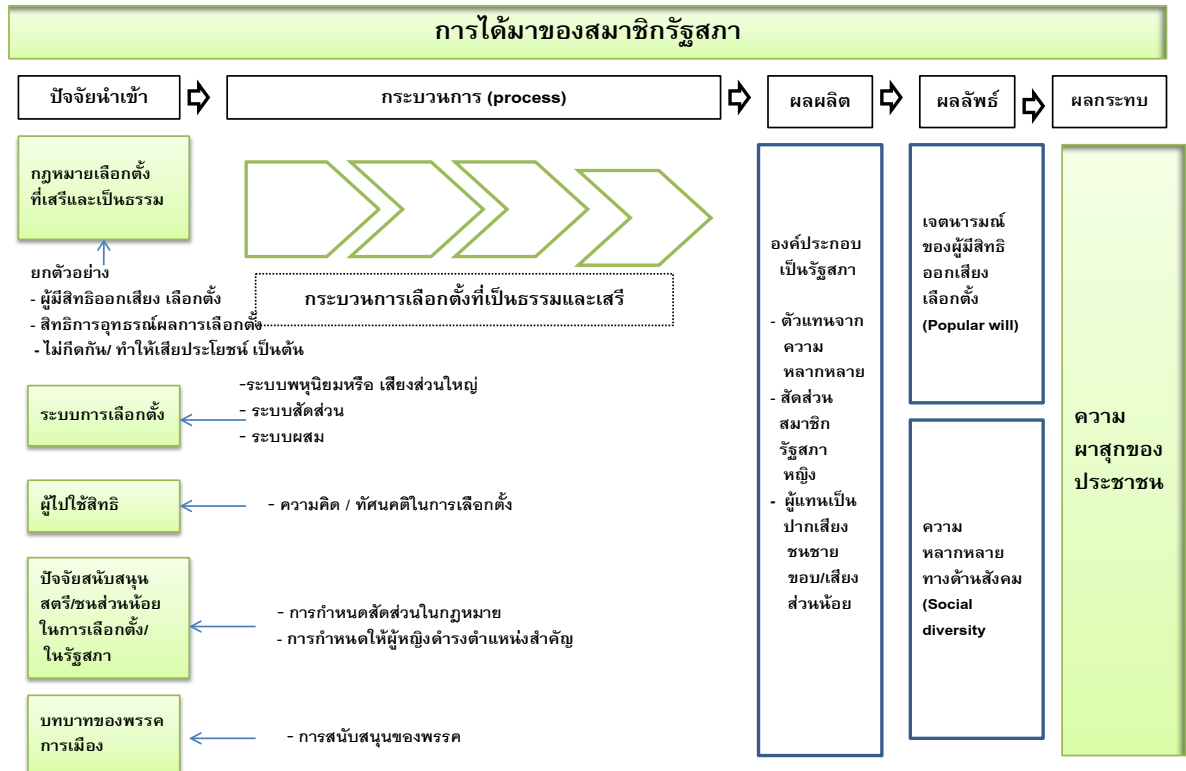
รัฐสภามีฐานะสถาบันหนึ่งในระบบการเมืองและมีบทบาทสำคัญในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชน ซึ่งในการศึกษานี้ คณะผู้วิจัยใช้กรอบแนวคิดการประเมินรัฐสภาของสหภาพรัฐสภา หรือ Inter-Parliamentary Union (2008) เป็นหลัก ประกอบกับกรอบอำนาจหน้าที่รัฐสภาไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยเน้นที่ประเด็นสำคัญตามบทบาทของรัฐสภา 6 ด้าน ดังนี้ เนื้อหาที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้มีความเกี่ยวข้องกับการทำหน้าที่ของรัฐสภาโดยตรง ได้แก่ 1) การเป็นตัวแทนของประชาชน (The representativeness of parliament) 2) การตรวจสอบฝ่ายบริหาร (Parliamentary oversight over the executive) 3) การทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ (Parliament's legislative capacity) 4) ความโปร่งใสและการเข้าถึงได้ (The transparency and accessibility of parliament) 5) ความสำนึกรับผิดชอบ (The accountability of parliament) และ 6) การมีส่วนร่วมในนโยบายระหว่างประเทศ (Parliament's involvement in international policy) ซึ่งกรอบแนวคิดดังกล่าวมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

### 3.1 การเป็นตัวแทนของประชาชน

การเป็นตัวแทนของประชาชน หมายถึง มาตรฐานการเป็นตัวแทนของรัฐสภาไทยที่สะท้อนถึงเจตจำนงของประชาชนและความหลากหลายทางสังคม ซึ่งการเป็นตัวแทนปวงชนของรัฐสภาตามระบอบประชาธิปไตยพิจารณาได้จากองค์ประกอบของรัฐสภา (Composition of parliament) ซึ่งเป็นผลลัพธ์มาจากกระบวนการเลือกตั้ง (Electoral Process) และข้อบังคับในรัฐสภาที่เป็นธรรมและไม่แบ่งแยก (Fair and inclusive parliamentary procedures) ซึ่งเปิดโอกาสให้สมาชิกรัฐสภาทุกคนแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในงานของรัฐสภาอย่างเสมอภาค รวมทั้งได้รับการพัฒนาการเรียนรู้เพื่อการทำหน้าที่เป็นผู้แทนในรัฐสภา

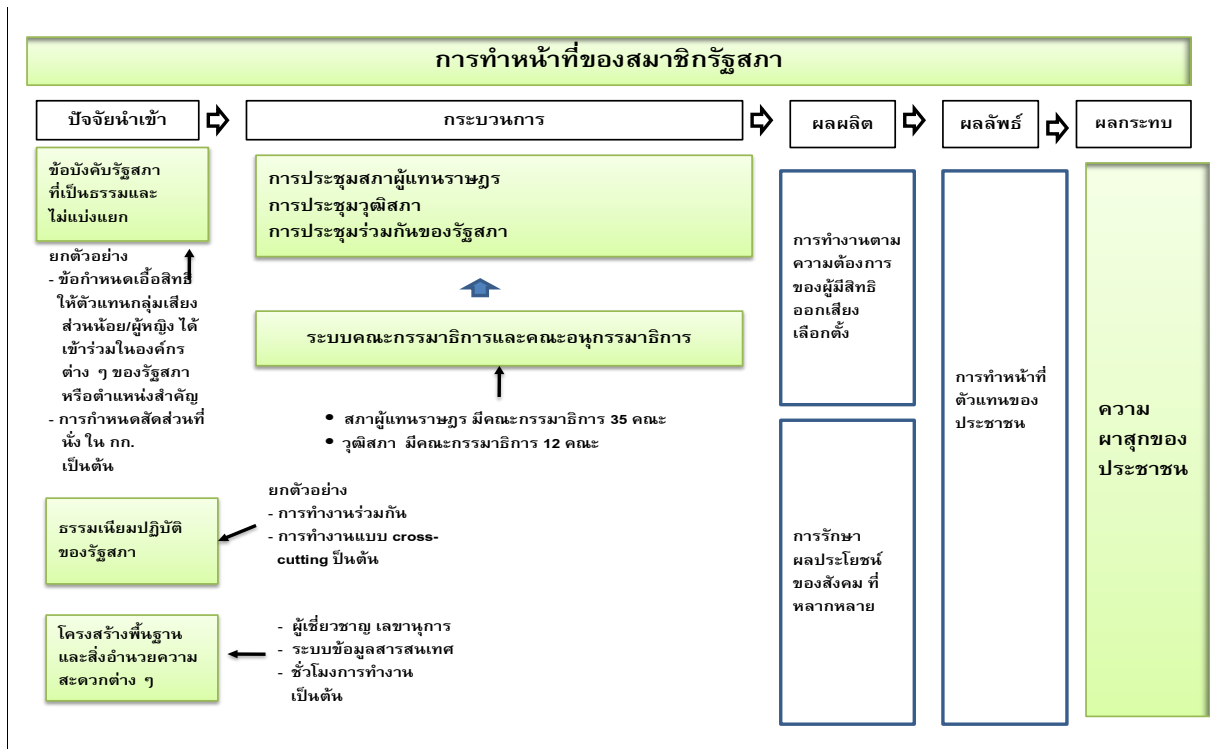
เมื่อองค์ประกอบของรัฐสภาเป็นผลลัพธ์จากกระบวนการเลือกตั้ง ดังนั้น กฎหมายและระเบียบการเลือกตั้งจึงต้องมีความเสรี เป็นธรรม และเอื้อให้รัฐสภาประกอบด้วยผู้แทนที่หลากหลาย มีระบบการเลือกตั้งที่เหมาะสม และผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งต้องเลือกคนที่จะไปเป็นผู้แทนได้อย่างแท้จริง

ขณะที่กฎระเบียบและข้อบังคับต่างๆ ในรัฐสภาควรเป็นธรรมและไม่แบ่งแยกเพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิก รัฐสภาปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ เช่น การทำงานร่วมกันของพรรคการเมืองในรูปแบบคณะกรรมการ การให้หลักประกันสิทธิของพรรคฝ่ายค้านหรือพรรคเสียงข้างน้อยในกระบวนการอภิปราย การให้โอกาส สมาชิกรัฐสภาเป็นรายบุคคล การส่งเสริมมาตรการอำนวยความสะดวกเพื่อความเสมอภาคทางเพศหรือ ตัวแทนกลุ่มคนที่หลากหลาย เป็นต้น สาธารณชนสามารถได้มาและการทำหน้าที่เป็นตัวแทน สรุปลงได้ดังภาพ ต่อไปนี้ (สถาบันพระปกเกล้า, 2555, น.2-17; 2-28)



ภาพที่ 2 ระบบการได้มาของสมาชิกรัฐสภา





ภาพที่ 3 ระบบการทำหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาที่สะท้อนความเป็นตัวแทนของประชาชน

### 3.2 การตรวจสอบฝ่ายบริหาร

Woodrow Wilson เป็นนักวิชาการที่ใช้คำว่าตรวจสอบ (Oversight) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของเครื่องมือในการวิจารณ์การทำงานของฝ่ายบริหาร กล่าวว่าการทำหน้าที่ที่สำคัญอย่างหนึ่งของฝ่ายบริหารคือการตรวจสอบการบริหารงานด้วยความระมัดระวังและเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตัวแทนประชาชนที่จะเฝ้าดูในทุกกิจกรรมที่รัฐบาลทำและจัดให้มีการพูดคุยกัน กล่าวคือ รัฐสภาจะต้องเป็นทั้งสายตาและเสียงของประชาชนเพื่อสะท้อนเจตจำนงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Wilson quoted in Johnson & McKay, 2010, p.307)

การทำหน้าที่ตรวจสอบของรัฐสภา คือ การตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร รวมไปถึงหน่วยงานของรัฐ โดยตรวจสอบนโยบายและการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล การตรวจสอบงบประมาณรายจ่ายและควบคุมการเงิน โดยใช้ช่องทางตรวจสอบหลายทาง เช่น ผ่านคณะกรรมการของรัฐสภา องค์การอิสระ การตั้งกระทู้ถามและอภิปราย การให้ความเห็นชอบต่อการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี การตรวจสอบและกลั่นกรองงบประมาณรายจ่าย เป็นต้น

### 3.3 การทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ

การปกครองตามระบอบประชาธิปไตยต้องยึด “หลักนิติธรรม (Rule of Law)” ซึ่งหมายถึงการตรากฎหมายที่ถูกต้อง เป็นธรรม การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย การกำหนดกฎ กติกา และการปฏิบัติตามกฎ กติกาที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัด ถือเป็นหลักที่จำกัดการใช้อำนาจของผู้ปกครองไม่ให้เกินขอบเขตและมีการปกครองภายใต้กฎหมายโดยคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพ และความยุติธรรมของสมาชิก โดยองค์ประกอบหลักๆ ของนิติธรรม ได้แก่ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา หลัก

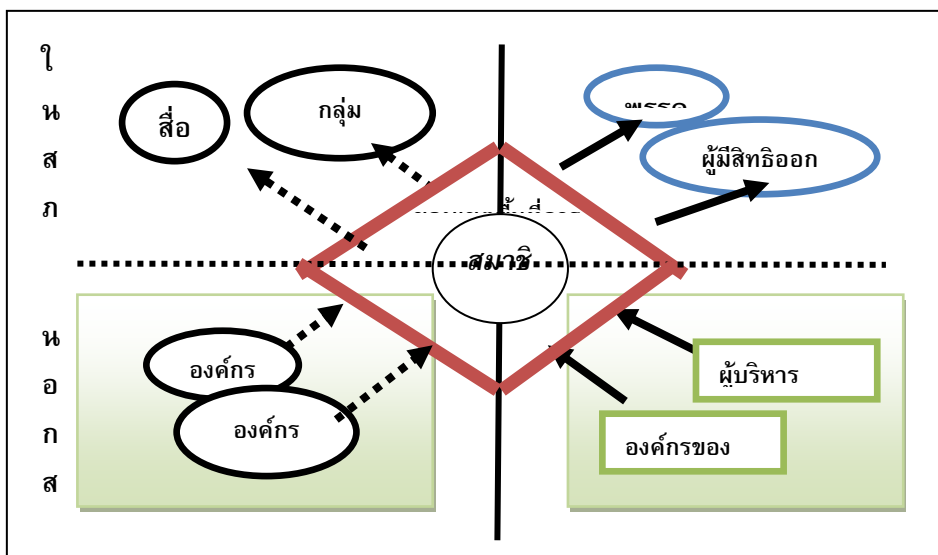
ความเป็นอิสระของผู้พิพากษา หลักไม่มีความผิดและไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย และหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญ ซึ่งการวัดการทำหน้าที่นิติบัญญัติของรัฐสภามุ่งเน้นประเด็นกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมาย เนื้อหาและคุณภาพของกฎหมายที่ตราออกมา ชีตความสามารถของรัฐสภาในการตรากฎหมาย และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรากฎหมาย (สถาบันพระปกเกล้า, 2555)

### 3.4 ความโปร่งใสและการเข้าถึงได้

ความโปร่งใส หมายถึงการเปิดเผยด้วยการเผยแพร่กิจการรัฐสภาต่อสาธารณะ โดยต้องคำนึงถึง ความมั่นคง (Security) การเปิดเผยกิจการของรัฐสภาจะกระทำผ่านสื่อหรือการกระจายเสียง ซึ่งทำหน้าที่เปรียบเสมือน “เป็นหูเป็นตา” ให้กับประชาชน ในส่วนการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงรัฐสภาได้นั้น รัฐสภาสามารถเผยแพร่การดำเนินงานของรัฐสภาผ่านระบบสื่อสารเทคโนโลยีที่ทันสมัย อาทิ ระบบอินเทอร์เน็ต ซึ่งเป็นการติดต่อสื่อสารแบบสองทางและสามารถสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐสภาต้องอาศัยผู้สื่อข่าว บรรณาธิการข่าว และผู้รายงานข่าว ทำหน้าที่เผยแพร่งานของรัฐสภาต่อประชาชน นอกจากนี้ รัฐสภาต้องคำนึงถึงปัจจัยที่อำนวยความสะดวกให้กับสื่อหรือนักหนังสือพิมพ์สามารถรายงานความเคลื่อนไหวกิจการของรัฐสภาให้ประชาชนทราบ

### 3.5 ความสำนึกรับผิดชอบ

Jacques Sabourin (2002) ได้ชี้ให้เห็นว่า ความรับผิดชอบของสมาชิกรัฐสภามีด้วยกันหลายด้าน และเป็นความสัมพันธ์ในเชิงความรับผิดชอบ (Accountability relationship) ระหว่างสมาชิกรัฐสภา กับ สังคม องค์กร และปัจเจกบุคคล ซึ่งตัวแบบความสำนึกรับผิดชอบของรัฐสภาอาจแบ่งได้เป็นความรับผิดชอบในการชกถามฝ่ายบริหาร ความรับผิดชอบในการตอบข้อชกถามของกลุ่มผลประโยชน์และสื่อ ความรับผิดชอบในการตอบข้อชกถามของประชาชน ขอบเขตความสำนึกรับผิดชอบของสมาชิกรัฐสภาอาจสรุปได้ดังภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 4 สภาวะความรับผิดชอบของสมาชิกรัฐสภา

ที่มา : สถาบันพระปกเกล้า (2555, น.2-13)

ความสำนึกรับผิดชอบของรัฐสภาอาจแบ่งได้เป็นแนวดิ่งและแนวนอน โดยความสำนึกรับผิดชอบแนวดิ่งของรัฐสภา คือ การมีจิตสำนึกความรับผิดชอบต่อประชาชน กลไกทำหน้าที่ควบคุมความสำนึกรับผิดชอบของสมาชิกรัฐสภา คือ การเลือกตั้ง กระบวนการร้องเรียนของประชาชน การแสดงออกไม่เห็น

ด้วยหรือต่อต้านในรูปกิจกรรมต่าง ๆ ของภาคประชาสังคม ในขณะที่ความสำนึกรับผิดชอบแนวนอนของ รัฐสภา คือ การมีจิตสำนึกความรับผิดชอบต่อในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตัวแทนของประชาชน องค์กรหรือ หน่วยงานติดตามตรวจสอบจะทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบพฤติกรรมหรือการกระทำของสมาชิกรัฐสภา

### 3.6 การมีส่วนร่วมในนโยบายระหว่างประเทศ

นับจากศตวรรษที่ 21 มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ 2 ประการซึ่งจะมีผลกระทบต่อการทำงานของ รัฐสภา ได้แก่ 1) เป็นศตวรรษที่เกิดความร่วมมือทั้งในระดับทวีปภาคีและพหุภาคี เนื่องจากทุกประเทศต่าง ต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันทำให้เกิดองค์กระระหว่างประเทศขึ้นมากมาย เช่น องค์กรด้านสิทธิมนุษยชน นโยบายด้านแรงงาน การค้า ซึ่งรัฐสภามักไม่ได้รับเชิญให้ไปเข้าร่วมในการเจรจาในเวทีความร่วมมือเหล่านี้ แต่กลับต้องเป็นผู้อนุมัติข้อตกลงและนำไปออกกฎหมายตามข้อตกลงเหล่านั้น 2) จากประเด็นด้านความร่วมมือที่เกิดขึ้นดังกล่าวนี้ หลายประเทศได้เล็งเห็นประโยชน์ร่วมกันในทางด้านตลาด เศรษฐกิจ สังคม ฯลฯ ซึ่งความร่วมมือที่ระดับระหว่างประเทศเหล่านี้ก็ได้ทำให้มีการเปลี่ยนอำนาจในการตัดสินใจไปด้วยและการตัดสินใจนั้นจะมีผลกระทบต่อประชาชนและประเทศนั้น ซึ่งการจะตรวจสอบการตัดสินใจเหล่านั้นกระทำได้ โดยรัฐสภา

เมื่อกระแสโลกาภิวัตน์ได้ถาโถมเข้ามาทำให้หลายๆประเทศต่างถูกบังคับและสูญเสียอำนาจ บางส่วนไป และมีอิสระลดลง เนื่องจากองค์กระระหว่างประเทศได้เข้ามามีบทบาทเหนือรัฐมากขึ้น จนหลาย ประเทศเกรงว่า จะเกิดความขาดดุลทางประชาธิปไตยของรัฐ เพราะองค์กระระหว่างประเทศเหล่านี้ไม่ได้อยู่ ภายใต้การควบคุมและไม่ต้องมีความรับผิดชอบต่อใครๆ และด้วยกระแสโลกาภิวัตน์อีกเช่นกันที่ทำให้ปัจจุบันนี้ ไม่อาจแยกแยะการทำงานในประเทศและต่างประเทศออกจากกันได้อย่างชัดเจน รัฐสภาจึงต้องพิจารณา งานด้านต่างประเทศของรัฐบาลได้และทำการควบคุมตรวจสอบได้เช่นเดียวกันกับงานภายในประเทศ ซึ่ง เรื่องที่รัฐสภาสามารถเข้าไปดำเนินการในเบื้องต้น เช่น การเข้าไปมีอิทธิพลในนโยบายต่างประเทศ ในเรื่อง ที่ทำกับ UN หรือเวทีเจรจาอื่นๆ ตัดสินใจในข้อตกลงเท่าที่อยู่ในกรอบของรัฐธรรมนูญโดยดูจากเนื้อหาและ สันติสัญญาจากรัฐบาล การเข้าร่วมในกระบวนการอื่นที่ต่อเนื่องจากนั้น เป็นต้น

สิ่งที่รัฐสภาดำเนินการในเบื้องต้นดังกล่าวนี้ รัฐสภาไม่ได้เป็นผู้เจรจาหรือลงนามในสัญญา แต่ เป็นผู้กลั่นกรองและให้ความคิดเห็น ดังนั้น บทบาทของรัฐสภาที่ชัดเจนมากขึ้น ได้แก่ การมีพื้นฐานทาง กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ชี้แจงนโยบายและข้อมูลภูมิหลังคู่เจรจาได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ มีองค์กร หรือนโยบายที่จะดำเนินการต่อในวาระนั้นและมีผู้เชี่ยวชาญที่เป็นสมาชิกรัฐสภาอยู่ในคณะกรรมการนั้น มี โอกาสตั้งคำถามต่อรัฐมนตรีหรือผู้เจรจาและสามารถแสดงความคิดเห็นทางการเมืองได้โดยไม่จำเป็นต้อง เป็นเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายก็ได้ จนกระทั่งรวบรวมเป็นแนวทางการทำงานของคณะผู้แทนรัฐบาล ซึ่งจะเห็น ได้ว่ารัฐสภาไม่ได้มีบทบาทโดยตรงในการร่างหรือแม้กระทั่งอยู่ในกระบวนการตัดสินใจในประเด็นระหว่าง ประเทศ แต่สามารถแนะนำ เขียน หรือถามรัฐมนตรีเกี่ยวกับกระบวนการเจรจาหรืออภิปรายใน คณะกรรมาธิการ หรือแม้กระทั่งไปเจรจาร่วมกับรัฐมนตรี

## 4. วิถีวิจัย

สำหรับวิธีการศึกษาเป็นการศึกษาทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ โดยแบ่งการศึกษาเป็น 2 ส่วนตาม กลุ่มเป้าหมายหลัก ได้แก่ การประเมินการดำเนินงานของรัฐสภาไทย 6 ด้านตามกรอบสหภาพรัฐสภา และ การใช้แบบสำรวจความคิดเห็นภาคประชาชนต่อความเชื่อมั่นในรัฐสภาที่มีต่อความเป็นตัวแทน สัมพันธภาพ ความพึงพอใจ และความไว้วางใจ ดังมีสาระสำคัญโดยสรุป ดังนี้

#### 4.1 การประเมินการดำเนินงานของรัฐสภาไทย 6 ด้านตามกรอบสหภาพรัฐสภา

##### 4.1.1 การพัฒนาเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลที่ใช้ในการประเมิน

การประเมินในส่วนนี้ใช้การประเมินเชิงปริมาณโดยใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือหลัก ควบคู่กับ ประชุมกลุ่มย่อยในรูปแบบสภาคาแฟ (World Cafe) โดยนำแบบประเมินตนเองของรัฐสภาไทย (A Self – Assessment Toolkit for the Thai Parliament) ที่ได้จากการนำเกณฑ์และตัวชี้วัดมาประเมินและ ทดสอบเรียบร้อยแล้วจากการศึกษาในปี 2554 มาปรับใช้โดยคณะผู้วิจัยได้พิจารณาร่วมกันในการตัดประเด็น คำถามที่ไม่เหมาะสมและจำแนกข้อเพิ่มเติมในบางข้อคำถามระหว่างการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

สำหรับคำถามในแต่ละด้าน ได้ใช้การเก็บข้อมูลในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ – พฤษภาคม พ.ศ. 2556 จำนวน 8 ครั้ง ได้แก่ การจัดประเมินตนเองโดยสมาชิกรัฐสภา กรุงเทพมหานคร ลพบุรี ตรัง เชียงราย อุบลราชธานี มุกดาหาร และสุโขทัย มีรายละเอียดจำแนกตามมิติโดยสรุป ดังนี้

1) การเป็นตัวแทน (รหัส R) มีองค์ประกอบย่อย 4 องค์ประกอบ ได้แก่ ความหลากหลายของ สมาชิกรัฐสภา บทบาทของพรรคการเมืองในการสร้างความหลากหลายของสมาชิกในรัฐสภา ระบบและ กลไกการบริหารจัดการของรัฐสภาเพื่อสร้างความเสมอภาคความเท่าเทียมกันในการทำหน้าที่ของสมาชิก รัฐสภา และความโปร่งใสในการได้มาของสมาชิกรัฐสภา

2) การตรวจสอบฝ่ายบริหาร (รหัส O) มีองค์ประกอบย่อย 5 องค์ประกอบ ได้แก่ ระบบการ ได้มาข้อมูลและการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร ระบบและขั้นตอนการพิจารณาและตรวจสอบ งบประมาณประจำปี กระบวนการในการกลั่นกรองและตรวจสอบการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารและองค์กร อิสระ ความเป็นอิสระและเอกเทศในการทำงานของรัฐสภาจากฝ่ายบริหาร และปัจจัยสนับสนุนการทำงาน ของสมาชิกรัฐสภา

3) การทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ (รหัส L) มีองค์ประกอบย่อย 5 องค์ประกอบ ได้แก่ กรอบ แนวคิดและกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายในรัฐสภาและคณะกรรมการธิการ การมีส่วนร่วมของประชาชน และผู้มีส่วนได้เสีย คุณลักษณะของกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา ชีตความสามารถของ กรรมการธิการในการทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ และกรอบระยะเวลาในการตรากฎหมาย

4) ความโปร่งใสและการเข้าถึงได้ของรัฐสภา (รหัส T) มีองค์ประกอบย่อย 8 องค์ประกอบ ได้แก่ การเปิดเผยข้อมูลผลการประชุมของรัฐสภาและคณะกรรมการต่อนสื่อและสาธารณะ การมีเสรีภาพ ของสื่อในการเข้าถึงและนำเสนอข่าวเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐสภาและสมาชิกรัฐสภา การมีช่องทาง ความถี่และการครอบคลุมของการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐสภาและกรรมการ ิหาร รูปแบบวิธีการและภาษาที่ใช้ในการเผยแพร่ข้อมูลของรัฐสภาและกรรมการ ิหาร โอกาสและความสะดวกของ ประชาชนในการเสนอความคิดเห็น/ปัญหา/ร้องทุกข์กับผู้แทนและกรรมการ ิหารโดยตรง โอกาสในการมีส่วน ร่วมเสนอข้อมูลและความคิดเห็นในการพัฒนาและแก้ไขกฎหมาย ความโปร่งใสและปลอดจากอิทธิพลของ นักธุรกิจและกลุ่มผลประโยชน์ของธุรกิจ และการดึงดูดเยาวชนให้สนใจงานของรัฐสภา

5) ความสำนึกรับผิดชอบของรัฐสภา (รหัส A) มีองค์ประกอบย่อย 5 องค์ประกอบ ได้แก่ ความสำนึกความรับผิดชอบของสมาชิกรัฐสภาต่อประชาชนทั่วประเทศ ระบบการรายงาน/ตรวจสอบและ ลงโทษสมาชิกรัฐสภากรณีมีพฤติกรรมผิดจริยธรรมหรือเข้าข่ายผลประโยชน์ทับซ้อน ระบบการตรวจสอบ การให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองของ กกต. การสร้างความเชื่อมั่นศรัทธาของประชาชนที่มีต่อรัฐสภา และการพัฒนาการเรียนรู้และเสริมสร้างขีดความสามารถของสมาชิกรัฐสภา

6) การมีส่วนร่วมในนโยบายระหว่างประเทศ มีองค์ประกอบย่อย 7 องค์ประกอบ ได้แก่ การได้มาข้อมูลและการมีส่วนร่วมในนโยบายระหว่างประเทศระดับทวิภาคีและพหุภาคี การมีส่วนร่วมในการสร้างพันธะด้านกฎหมายและการเงินในเวทีระหว่างประเทศ บทบาทของรัฐสภาในการติดตามและตรวจสอบนโยบายและการปฏิบัติตามพันธะหรือข้อตกลงด้านความช่วยเหลือประเทศ บทบาทของรัฐสภาในการส่งเสริมการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งภายในประเทศและต่างประเทศ การสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐสภาไทยกับรัฐสภานานาชาติ ชีตความสามารถในการมีส่วนร่วมด้านนโยบายระหว่างประเทศของรัฐสภา และการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านนโยบายระหว่างประเทศ

#### 4.1.2 การกำหนดประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

หน่วยวิเคราะห์สำหรับการศึกษานี้มีเกณฑ์ ดังนี้ 1) เกณฑ์โอกาสของความสามารถที่จะตอบคำถามและเกณฑ์กระจายตามภูมิภาค 2) เกณฑ์ขนาดจังหวัดโดยพิจารณาจากจำนวนผู้แทน 3) เกณฑ์สัดส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนในแต่ละพรรคในภาพรวม 4) การเลือกตัวอย่างในฐานะผู้ให้ข้อมูลที่มีความตื่นตัวทางการเมือง (Active citizens) จำแนกตามกลุ่ม ได้แก่ นักการเมืองและฝ่ายสนับสนุนนักการเมือง ข้าราชการระดับสูง สื่อมวลชน ภาคประชาสังคม องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ นิติศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ สังคมศาสตร์ ภาคเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### 4.1.3 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อประเมินผลการดำเนินงานของรัฐสภาไทยตามเกณฑ์ของสหภาพรัฐสภา (IPU) อาศัยการประชุมกลุ่มในรูปแบบสภากาแฟ (World Café) โดยแบ่งผู้เข้าร่วมเป็น 3 กลุ่ม แต่ละกลุ่มสนทนาและประเมินใน 2 ประเด็น และในแต่ละกลุ่มมีวิทยากรระดมความคิดเห็นหรือผู้อื้อกระบวนการ (facilitators) ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกรัฐสภาจำนวนสองคนเป็นผู้นำการสนทนาและผู้จัดบันทึกการสนทนา

#### 4.1.4 การวิเคราะห์ข้อมูล

1) การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ การวิเคราะห์ในส่วนนี้ใช้สถิติพรรณนา (Descriptive Statistics) ได้แก่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน โดยอาศัยโปรแกรมสำเร็จรูป เมื่อได้ผลคะแนนในแต่ละด้านแล้วการอธิบายค่าจะใช้เกณฑ์กำหนดระดับการดำเนินงานของรัฐสภา 5 ระดับ ได้แก่ คะแนน 0.00 – 1.00 = ระดับการดำเนินงานต่ำมาก / คะแนน 1.01 – 2.00 = ระดับการดำเนินงานต่ำ / คะแนน 2.01 – 3.00 = ระดับการดำเนินงานปานกลาง / คะแนน 3.01 – 4.00 = ระดับการดำเนินงานสูง / คะแนน 4.01 – 5.00 = ระดับการดำเนินงานสูงมาก

#### 2) การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ

การประมวลผลจากการประชุมกลุ่มใช้การวิเคราะห์ข้อมูลจากความคิดเห็นที่หลากหลายในการประชุมกลุ่มโดยพิจารณาหาประเด็นสำคัญจากความคิดเห็นร่วมและประมวลข้อเสนอแนะต่างๆไว้ด้วยกันอย่างเป็นระบบ โดยการนำเสนอผลสามารถนำเสนอทั้งในภาพรวมขององค์ประกอบหลักแต่ละด้านและในระดับองค์ประกอบย่อย

### 4.2 การใช้แบบสำรวจความคิดเห็นภาคประชาชนต่อการดำเนินงานของรัฐสภา

การใช้แบบสำรวจความคิดเห็นภาคประชาชนต่อความเชื่อมั่นในรัฐสภาที่มีต่อความเป็นตัวแทนสัมพันธภาพ ความพึงพอใจ และความไว้วางใจ

#### 1) เครื่องมือในการวิจัย

การสำรวจความคิดเห็นและความพึงพอใจของประชาชนเกี่ยวกับการทำหน้าที่ของรัฐสภา (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสมาชิก) ชุดปัจจุบันจะทำการศึกษาความคิดเห็นของประชาชนในเรื่อง

ความเป็นตัวแทนประชาชน ความสัมพันธ์กับประชาชน ความพึงพอใจ และความไว้วางใจที่มีต่อสมาชิกวุฒิสภา และถือเป็นผลลัพธ์ (Outcome) ของการดำเนินการของรัฐสภาเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลความคิดเห็นของประชาชนเป็นแบบสอบถาม (Questionnaire) โดยมีขั้นตอนในการพัฒนาแบบสอบถาม ได้แก่ การศึกษาแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องและการจัดทำนิยามปฏิบัติการ (Operation Definition) เพื่อการพัฒนาแบบสอบถาม (Questionnaire) แล้วจึงพัฒนาตัวชี้วัดในเรื่องความเป็นตัวแทนประชาชน ความสัมพันธ์กับประชาชน ความพึงพอใจ และความไว้วางใจที่มีต่อสมาชิกวุฒิสภา

คณะผู้วิจัยได้นำแบบสอบถามไปทดสอบความแม่นยำตรงเชิงเนื้อหากับผู้เชี่ยวชาญจากสำนักงานสถิติแห่งชาติและได้ตรวจสอบความเชื่อมั่น (Reliability) ของแบบสอบถามโดยนำไปทดลองกับกลุ่มตัวอย่างจำนวน 50 คน ได้ค่าความเชื่อมั่นในภาพรวมจากค่าสัมประสิทธิ์อัลฟาของครอนบาค (Cronbach's Alpha Coefficient) ของความคิดเห็นในประเด็นความเป็นตัวแทน (Representativeness) ความสัมพันธ์ (Relationship) ความพึงพอใจ (Satisfaction) และความไว้วางใจ (Trust) ค่อนข้างสูงโดยในแต่ละกลุ่มประเด็นมีค่าสูงกว่า .8 ทั้งสิ้น (.842, .847, .895, .867 ตามลำดับ) อย่างไรก็ตามมีข้อคำถามบางข้อมีค่า Alpha if item deleted สูงกว่าค่าในภาพรวมหากตัดข้อคำถามทิ้งจะทำให้ค่าความเชื่อมั่นภาพรวมสูงขึ้นไม่มากและที่สำคัญจะขาดประเด็นคำถามที่ไม่ครอบคลุมประเด็นที่ต้องการทราบนักวิจัยจึงไม่ตัดข้อคำถามออกแต่อย่างใดและถือว่าแบบสอบถามสามารถนำไปใช้ได้

## 2) ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

การสำรวจความคิดเห็นในส่วนนี้จะใช้ประชากรที่เป็นกลุ่มเป้าหมายเป็นประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (อายุ 18 ปี บริบูรณ์เป็นต้นไป) โดยใช้แบบแผนในการสุ่มตัวเลือกกลุ่มตัวอย่างซึ่งเน้นให้ครอบคลุมผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ และวางอยู่บนหลักความน่าจะเป็นทางสถิติ (Probability Sampling) และดำเนินการสุ่มตัวอย่างด้วยวิธีการผสมผสาน (Multi-Stage Sampling) แล้วจึงใช้การสุ่มตัวอย่างแบบระบบ (Systematic Sampling) โดยเลือกตามลำดับส่วนของจำนวนประชากรในแต่ละพื้นที่ ทำการสุ่มตัวอย่างทั้งหมด 1,000 ตัวอย่าง และเพื่อให้แน่ใจว่าผลที่ได้จากการสุ่มตัวอย่างนั้นจะสามารถเป็นตัวอย่างที่ดีของคนทั้งประเทศได้ จึงได้มีการทำการถ่วงน้ำหนัก (Weighted) เพื่อสะท้อนความสัมพันธ์ของประชากรในแต่ละพื้นที่ได้อย่างถูกต้อง

## 3) วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

คณะผู้วิจัยได้ดำเนินการขอความร่วมมือจากเครือข่ายนักวิจัยในพื้นที่โดยมีการเก็บข้อมูลระหว่างวันที่ 20 สิงหาคม - 15 กันยายน 2555

## 4) การวิเคราะห์ข้อมูล

วิเคราะห์ข้อมูลด้วยโปรแกรมสำเร็จรูปแบ่งเป็นสถิติพรรณนา ได้แก่ ความถี่ และร้อยละ

## 5. ผลการศึกษา

ผลการศึกษาที่นำเสนอในที่นี้อาจจำแนกเป็น 2 ส่วนตามกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ ผลการประเมินตามเกณฑ์และตัวชี้วัดสหภาพรัฐสภา 6 ด้าน และความคิดเห็นภาคประชาชนต่อการดำเนินงานของรัฐสภา ดังมีสาระสำคัญโดยสรุป ดังนี้

### 5.1 ผลการประเมินตามเกณฑ์และตัวชี้วัดสหภาพรัฐสภา 6 ด้าน

*The Second Public Administration Association of Thailand (PAAT) Conference on Asia Governance 2014*

ผลการประเมินรัฐสภาไทยตามเกณฑ์และตัวชี้วัดสหภาพรัฐสภาที่นำเสนอในที่นี้ แบ่งได้เป็น 3 ส่วน คือ ผลการประเมินการดำเนินงานของรัฐสภาไทยชุดที่ 24 (ปี 2556) ผลการประเมินการดำเนินงานของรัฐสภาไทยเปรียบเทียบกับชุดที่ 24 (ปี 2556) และ ชุดที่ 23 (ปี 2554) และผลประเมินเปรียบเทียบการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ชุดที่ 24 (ปี 2556) ดังต่อไปนี้

#### 5.1.1 ผลการประเมินการดำเนินงานของรัฐสภาไทยชุดที่ 24 (ปี 2556)

การประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาไทยชุดปัจจุบัน เก็บข้อมูลระหว่าง 27 กุมภาพันธ์ – 29 พฤษภาคม 2556 จำนวนผู้เข้าร่วมรวมทั้งสิ้น 264 คน แบ่งเป็นกลุ่มนักการเมืองและกลุ่มที่ไม่ใช่นักการเมือง ผู้เข้าร่วมการประเมินในกลุ่มนักการเมืองประกอบด้วยกลุ่มสมาชิกรัฐสภาและกลุ่มผู้สนับสนุนจำนวน 41 คน ขณะที่ผู้เข้าร่วมในกลุ่มที่ไม่ใช่นักการเมืองประกอบด้วยข้าราชการ นักวิชาการ สื่อมวลชน ประชาสังคม องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรอิสระ และอื่นๆ รวม 223 คน ผู้เข้าร่วมในเวทีสมาชิกรัฐสภาและกลุ่มผู้สนับสนุน มีจำนวนมากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 15.50 รองลงมาคือ จังหวัดมุกดาหาร ตรัง และ สุโขทัย โดยจังหวัดที่ผู้เข้าร่วมน้อยที่สุด คือ จังหวัด อุบลราชธานี และ กรุงเทพมหานคร ผู้เข้าร่วมในภาพรวมเป็นข้าราชการมากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 17.81 รองลงมาเป็นนักวิชาการ คิดเป็นร้อยละ 13.77 เป็นผู้เข้าร่วมที่มาจากองค์กรอิสระและภาคประชาสังคมร้อยละ 11.34 และ 11.34 ขณะที่มือดีตสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพียงร้อยละ 1.21 และ ร้อยละ 0.40 ตามลำดับ สำหรับผู้เข้าร่วมในกลุ่มอื่นๆ ประกอบด้วยอดีตที่ปรึกษารัฐมนตรี ทนายความ ผู้สูงอายุ และเกษตรกร

ความคิดเห็นในภาพรวมที่มีต่อการดำเนินงานของรัฐสภาในปัจจุบัน พบว่า ผู้เข้าร่วมสัมมนา มีความคิดเห็นต่อการดำเนินงาน ในระดับ ปานกลาง (ค่าเฉลี่ย = 2.67, S.D.= 0.60) โดยผู้เข้าร่วมสัมมนา ประเมินให้คะแนนต่อการทำหน้าที่นิติบัญญัติมากที่สุด (ค่าเฉลี่ย = 2.93, S.D.= 0.50) รองลงมาคือการทำหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายบริหาร (ค่าเฉลี่ย = 2.85, S.D.= 0.58) ขณะที่ความเป็นตัวแทนประชาชน (ค่าเฉลี่ย = 2.52, S.D.= 0.58) และความสำนึกรับผิดชอบ (ค่าเฉลี่ย = 2.41, S.D.= 0.63) อยู่ในระดับน้อยที่สุดตามลำดับ

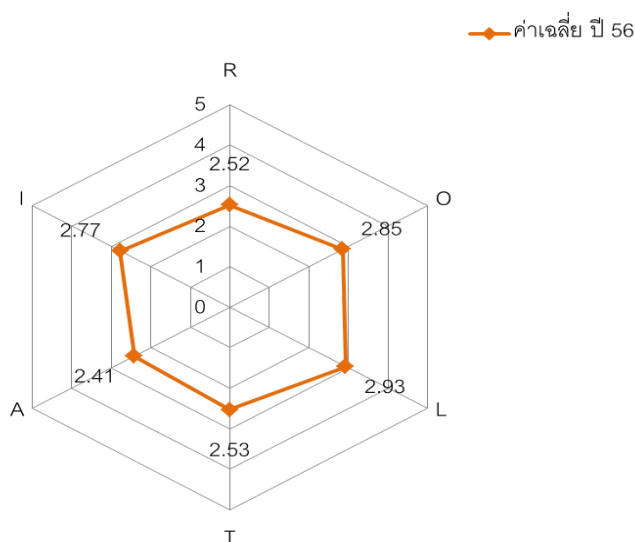
เมื่อพิจารณาค่าเฉลี่ยของความคิดเห็นเมื่อเทียบกับค่าเฉลี่ยกลาง (ค่าเฉลี่ย = 2.67, S.D.= 0.60) พบว่าความคิดเห็นต่อ การทำหน้าที่นิติบัญญัติ การทำหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายบริหาร การมีส่วนร่วมในนโยบายต่างประเทศ มีค่าสูงกว่า ค่าเฉลี่ยความคิดเห็นในภาพรวม ขณะที่ การเป็นตัวแทนประชาชน ความโปร่งใสและการเข้าถึงได้ และความสำนึกรับผิดชอบ มีค่าเฉลี่ยที่ต่ำกว่า ค่าเฉลี่ยความคิดเห็นในภาพรวม

สำหรับค่าเฉลี่ยความคิดเห็นในภาพรวม สรุปได้ดังตารางและภาพต่อไปนี้

ตารางที่ 1 ค่าเฉลี่ยผลการประเมินต่อการดำเนินงานของรัฐสภาในภาพรวมปี พ.ศ. 2556

ด้านการประเมินการดำเนินงานของรัฐสภา	ค่าเฉลี่ย	จำนวนผู้ตอบ	ค่าความเบี่ยงเบน (SD.)
การเป็นตัวแทนของประชาชน (R)	2.52	203	0.58
การทำหน้าที่นิติบัญญัติ (L)	2.93	219	0.50
การตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร (O)	2.85	195	0.58

ความโปร่งใสและการเข้าถึงได้ (T)	2.53	212	0.64
ความสำนึกรับผิดชอบ (A)	2.41	209	0.67
การมีส่วนร่วมในนโยบายต่างประเทศ (I)	2.77	192	0.63
ค่าเฉลี่ยรวม	2.67	205	0.60



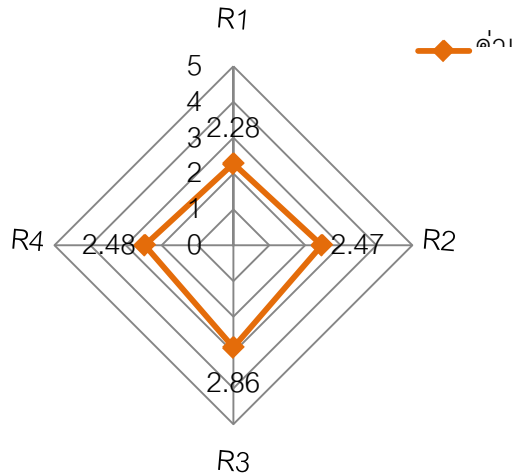
ภาพที่ 5 ค่าเฉลี่ยของความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมสัมมนาที่มีต่อการดำเนินงานของรัฐสภา

ในส่วนต่อไป เป็นผลประเมินการดำเนินงานของรัฐสภาไทย 5 ด้าน ได้แก่ การเป็นตัวแทนของประชาชน (R) การทำหน้าที่นิติบัญญัติ (L) การตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร (O) ความโปร่งใสและการเข้าถึงได้ (T) ความสำนึกรับผิดชอบ (A) และการมีส่วนร่วมในนโยบายต่างประเทศ (I) โดยมีสาระสำคัญต่อไปนี้

1) การดำเนินงานรัฐสภาของไทยด้านการเป็นตัวแทนของประชาชน

ผลการศึกษาพบว่า ผู้เข้าร่วมสัมมนาทั้งหมดมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านการเป็นตัวแทนประชาชน ภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง (ค่าเฉลี่ย = 2.52, S.D. = 0.58) โดยมีความคิดเห็นว่าระบบและกลไกการบริหารจัดการของรัฐสภาเพื่อสร้างความเสมอภาค ความเท่าเทียมกันในการทำหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา มีระดับสูงที่สุด (ค่าเฉลี่ย = 2.86, S.D.= 0.62) และยังเป็นองค์ประกอบย่อยเดียวที่มีค่าสูงกว่าค่าเฉลี่ยของความคิดเห็นขององค์ประกอบด้านการเป็นตัวแทนประชาชนในภาพรวม นอกจากนี้ ความหลากหลายขององค์ประกอบของการเป็นสมาชิกรัฐสภาอยู่ในระดับที่ต่ำที่สุด รองลงมา บทบาทของพรรคการเมืองในการสร้างความหลากหลายของสมาชิกในรัฐสภา อยู่ในลำดับท้ายสุด (ค่าเฉลี่ย = 2.28, S.D.= ) และ (ค่าเฉลี่ย = 2.47, S.D.= ) ตามลำดับ สรุปดังภาพต่อไปนี้





ภาพที่ 6 ความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมสัมมนาต่อองค์ประกอบย่อยของการเป็นตัวแทนประชาชน

R1 คือ ความหลากหลายขององค์ประกอบของสมาชิกรัฐสภา

R2 คือ บทบาทของพรรคการเมืองในการสร้างความหลากหลายของสมาชิกในรัฐสภา

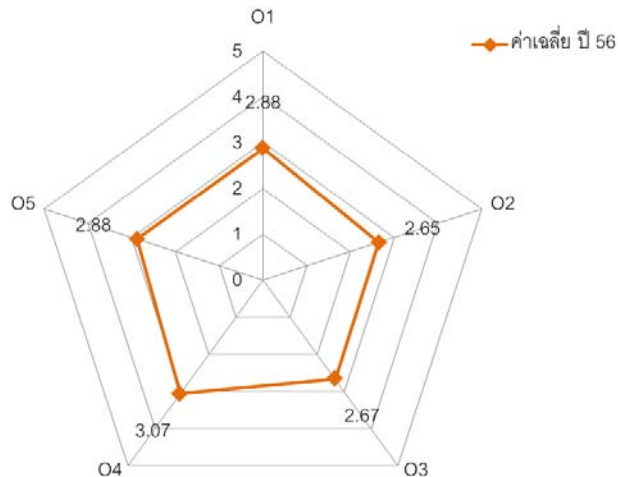
R3 คือ ระบบและกลไกการบริหารจัดการของรัฐสภาเพื่อสร้างความเสมอภาค ความเท่าเทียมกัน

ในการทำหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา

R4 คือ ความโปร่งใสในการได้มาของสมาชิกรัฐสภา

## 2) การดำเนินงานรัฐสภาของไทยด้านการตรวจสอบฝ่ายบริหาร

ผลการศึกษาพบว่า ผู้เข้าร่วมสัมมนาทั้งหมดมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการทำหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายบริหารของรัฐสภา ภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง (ค่าเฉลี่ย = 2.85, S.D. = 0.58) โดยมีความคิดเห็นว่าเป็นอิสระและเอกเทศการทำงานของรัฐสภาจากฝ่ายบริหาร มีระดับสูงที่สุด (ค่าเฉลี่ย = 3.07, S.D. = 0.83) และเป็นค่าที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยของการตรวจสอบฝ่ายบริหารในภาพรวม นอกจากนี้ องค์ประกอบย่อยด้านระบบและขั้นตอนการพิจารณาและตรวจสอบงบประมาณประจำปีได้ค่าเฉลี่ยต่ำสุด (ค่าเฉลี่ย = 2.64, S.D. = 0.79) รองลงมา เป็นกระบวนการในการกลั่นกรองและตรวจสอบการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารและองค์กรอิสระ (ค่าเฉลี่ย = 2.66, S.D. = 0.81) สรุปดังภาพต่อไปนี้

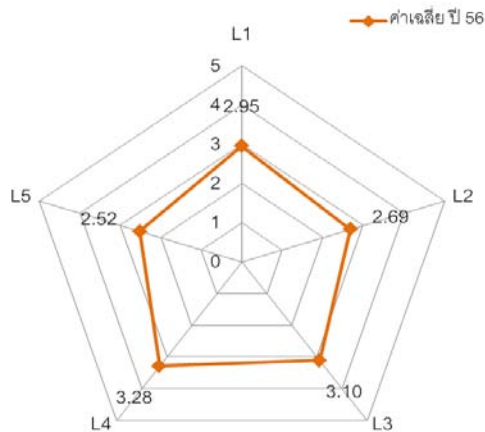


ภาพที่ 7 ความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมสัมมนาต่อองค์ประกอบย่อยของการตรวจสอบฝ่ายบริหาร

- O1 คือ ระบบการได้มาซึ่งข้อมูลและการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร
- O2 คือ ระบบและขั้นตอนการพิจารณาและตรวจสอบงบประมาณประจำปี
- O3 คือ กระบวนการในการกลั่นกรองและตรวจสอบการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารและองค์กรอิสระ
- O4 คือ ความเป็นอิสระและเอกเทศในการทำงานของรัฐสภาจากฝ่ายบริหาร
- O5 คือ ปัจจัยสนับสนุนการทำงานของสมาชิกรัฐสภา

### 3) การดำเนินงานของรัฐสภาด้านการทำหน้าที่นิติบัญญัติ

ผลการศึกษาพบว่าผู้เข้าร่วมสัมมนาทั้งหมดมีความคิดเห็น กับ การดำเนินงานด้านการเป็นนิติบัญญัติ ภาพรวมอยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างสูง (ค่าเฉลี่ย = 2.93, S.D.= 0.50) โดยมีความคิดเห็นว่างค์ประกอบย่อย ด้านความสามารถของกรรมาธิการในการทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ อยู่ในอันดับแรก (ค่าเฉลี่ย = 3.28, S.D.= ) รองลงมาเป็น คุณภาพและหลักประกันของกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา (ค่าเฉลี่ย = 3.10, S.D.= ) ขณะที่องค์ประกอบด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย และ องค์ประกอบประสิทธิภาพในการตรากฎหมาย มีค่าเฉลี่ยในอันดับที่ 4 (ค่าเฉลี่ย = 2.69, S.D.= ) และ อันดับสุดท้าย (ค่าเฉลี่ย = 2.52, S.D.= ) ตามลำดับ สรุปดังภาพต่อไปนี้

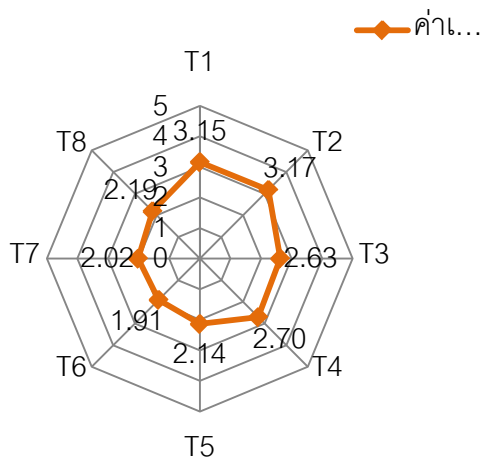


ภาพที่ 8 ความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมสัมมนาต่อองค์ประกอบย่อย ของการทำหน้าที่นิติบัญญัติ

- L1 คือ กรอบแนวคิดและกระบวนการพิจารณา ร่างกฎหมายในรัฐสภาและคณะกรรมการ
- L2 คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย
- L3 คือ คุณลักษณะของกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา
- L4 คือ ชีตความสามารถของกรรมการในการทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ
- L5 คือ กรอบระยะเวลาและงบประมาณในการตรากฎหมาย

#### 4) การดำเนินงานของรัฐสภาด้านความโปร่งใสและการเข้าถึงได้

ผลการศึกษาพบว่าผู้เข้าร่วมสัมมนาทั้งหมดมีความคิดเห็นกับการดำเนินงานของรัฐสภาด้านความโปร่งใสและเข้าถึงได้ ภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง (ค่าเฉลี่ย = 2.53 S.D. = 0.64) โดยมีความคิดเห็นว่าองค์ประกอบย่อยด้านการมีเสรีภาพของสื่อในการเข้าถึงและนำเสนอข่าวเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐสภาและสมาชิกรัฐสภา อยู่ในระดับแรก (ค่าเฉลี่ย = 3.17 S.D. = 0.97) รองลงมา คือ การเปิดเผยข้อมูลผลการประชุมของรัฐสภาและคณะกรรมการต่อสื่อและสาธารณะ (ค่าเฉลี่ย = 3.15 S.D. = 0.96) และรูปแบบ วิธีการ และภาษาที่ใช้เผยแพร่ข้อมูลของรัฐสภาและกรรมการ (ค่าเฉลี่ย = 2.70 S.D. = 0.72) ตามลำดับ องค์ประกอบในระดับสุดท้ายคือ โอกาสในการมีส่วนร่วมเสนอข้อมูลและความคิดเห็นในการพัฒนาและแก้ไขกฎหมาย (ค่าเฉลี่ย = 1.91 S.D. = 0.83) สรุปดังภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 8 ความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมสัมมนาต่อองค์ประกอบย่อยด้านความโปร่งใสและการเข้าถึงได้

T1 คือ การเปิดเผยข้อมูลผลการประชุมของรัฐสภาและคณะกรรมการต่อสู้และสาธารณะ

T2 คือ การมีเสรีภาพของสื่อในการเข้าถึงและนำเสนอข่าวเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐสภาและสมาชิกรัฐสภา

T3 คือ การมีช่องทาง ความถี่ และความครอบคลุมของการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐสภาและกรรมการ

T4 คือ รูปแบบ วิธีการ และภาษาที่ใช้ในการเผยแพร่ข้อมูลของรัฐสภาและกรรมการ

T5 คือ โอกาสและความสะดวกของประชาชนในการเสนอความคิดเห็น ปัญหา ร้องทุกข์กับผู้แทนและกรรมการโดยตรง

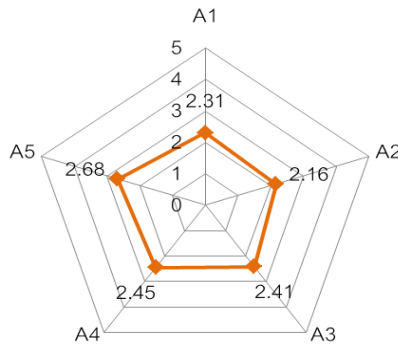
T6 คือ โอกาสในการมีส่วนร่วมเสนอข้อมูลและความคิดเห็นในการพัฒนาและแก้ไขกฎหมาย

T7 คือ ความโปร่งใสและปลอดจากอิทธิพลของนักธุรกิจและกลุ่มผลประโยชน์ของธุรกิจ

T8 คือ การดึงดูดเยาวชนให้สนใจงานของรัฐสภา

#### 5) การดำเนินงานของรัฐสภาด้านสำนักรับผิดชอบ

ผลการศึกษาพบว่า ผู้เข้าร่วมสัมมนาทั้งหมดมีความคิดเห็นกับความสำนักรับผิดชอบของรัฐสภาภาพรวมอยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างต่ำ (ค่าเฉลี่ย = 2.41, S.D. = 0.67) โดยมีความเห็นว่าการพัฒนาการเรียนรู้และเสริมสร้างขีดความสามารถของสมาชิกรัฐสภาในระดับสูงที่สุด (ค่าเฉลี่ย = 2.68, S.D. = 0.93) และยังเป็นองค์ประกอบย่อยที่มีค่าเฉลี่ยสูงกว่าค่าเฉลี่ยความคิดเห็นด้านความสำนักรับผิดชอบในภาพรวมตามมาด้วยองค์ประกอบด้านการสร้างความเชื่อมั่นศรัทธาของประชาชนที่มีต่อรัฐสภา (ค่าเฉลี่ย = 2.45, S.D. = 0.75) นอกจากนี้ องค์ประกอบด้านความสำนึกความรับผิดชอบของสมาชิกรัฐสภาต่อประชาชนทั่วประเทศอยู่ในระดับรองลงมา รัฐสภา (ค่าเฉลี่ย = 2.41, S.D. = 0.87) ตามมาด้วยองค์ประกอบด้านระบบการรายงาน ตรวจสอบและลงโทษสมาชิกรัฐสภา กรณีมีพฤติกรรมผิดจริยธรรมหรือเข้าข่ายผลประโยชน์ทับซ้อน อยู่ในลำดับต่ำที่สุด (ค่าเฉลี่ย = 2.31, S.D. = 0.92) และ (ค่าเฉลี่ย = 2.16, S.D. = 0.81) ตามลำดับ สรุปดังภาพต่อไปนี้

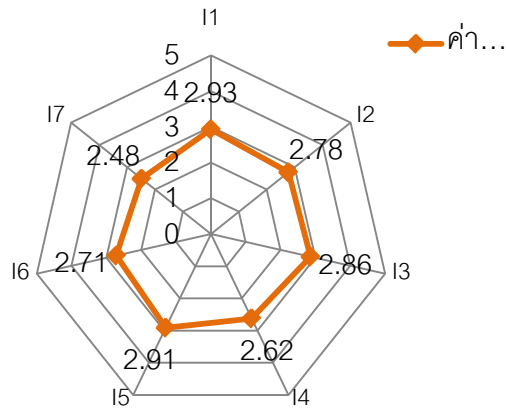


ภาพที่ 9 ความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมสัมมนาต่อองค์ประกอบย่อยด้านความสำนึกรับผิดชอบ

- A1 คือ ความสำนึกความรับผิดชอบของสมาชิกรัฐสภาต่อประชาชนทั่วประเทศ
- A2 คือ ระบบการรายงาน ตรวจสอบและลงโทษสมาชิกรัฐสภา กรณีมีพฤติกรรมผิดจริยธรรม หรือเข้าข่ายผลประโยชน์ทับซ้อน
- A3 คือ ระบบการตรวจสอบการให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมือง ของ กกต.
- A4 คือ การสร้างความเชื่อมั่นศรัทธาของประชาชนที่มีต่อรัฐสภา
- A5 คือ การพัฒนาการเรียนรู้และเสริมสร้างขีดความสามารถของสมาชิกรัฐสภา

6) การดำเนินงานของรัฐสภาด้านการมีส่วนร่วมในนโยบายระหว่างประเทศ

ผลการศึกษาพบว่า ผู้เข้าร่วมสัมมนาทั้งหมดมีความคิดเห็นกับการมีส่วนร่วมในนโยบายระหว่างประเทศของรัฐสภา ภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง (ค่าเฉลี่ย = 2.77, S.D. = 0.63) โดยมีความคิดเห็นว่าการได้มาซึ่งข้อมูลและการมีส่วนร่วมในนโยบายระหว่างประเทศระดับทวิภาคีและพหุภาคีมีระดับสูงที่สุด (ค่าเฉลี่ย = 2.93, S.D. = 0.72) และยังเป็นองค์ประกอบย่อยที่มีค่าเฉลี่ยสูงกว่าค่าเฉลี่ยความคิดเห็นด้านการมีส่วนร่วมในนโยบายระหว่างประเทศในภาพรวม ตามมาด้วยองค์ประกอบด้านการสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐสภาไทยกับรัฐสภานานาชาติ (ค่าเฉลี่ย = 2.91, S.D. = 0.82) นอกจากนี้ องค์ประกอบด้านบทบาทของรัฐสภาในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งภายในประเทศและต่างประเทศอยู่ในระดับต่ำที่สุด ตามมาด้วยองค์ประกอบด้านการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านนโยบายระหว่างประเทศอยู่ในลำดับท้ายที่สุด (ค่าเฉลี่ย = 2.62, S.D. = 0.79) และ (ค่าเฉลี่ย = 2.48, S.D. = 0.82) ตามลำดับ สรุปดังภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 10 ความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมสัมมนาต่อองค์ประกอบย่อยด้านการมีส่วนร่วม  
ในนโยบายระหว่างประเทศ

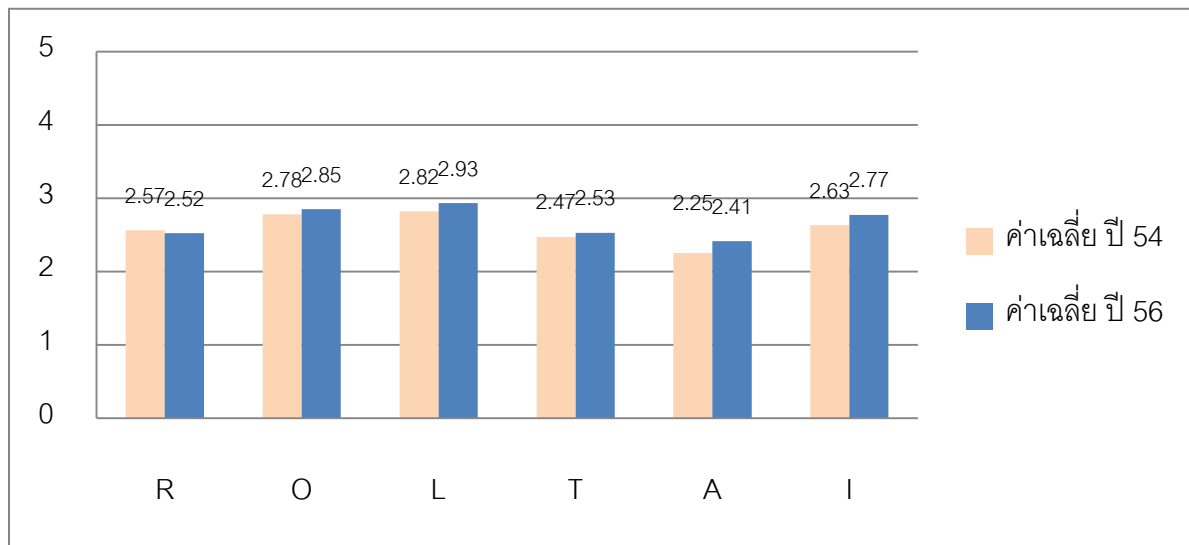
- พหุภาคี
- 11 คือ การได้มาข้อมูลและการมีส่วนร่วมในนโยบายระหว่างประเทศระดับทวิภาคีและพหุภาคี
  - 12 คือ การมีส่วนร่วมในการสร้างพันธะด้านกฎหมายและการเงินในเวทีระหว่างประเทศ
  - 13 คือ บทบาทของรัฐสภาในการติดตามและตรวจสอบนโยบายและการปฏิบัติตามพันธะหรือข้อตกลงด้านความช่วยเหลือประเทศ
  - 14 คือ บทบาทของรัฐสภาในการส่งเสริมการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งภายในประเทศและต่างประเทศ
  - 15 คือ การสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐสภาไทยกับรัฐสภานานาชาติ
  - 16 คือ ชีตความสามารถในการมีส่วนร่วมด้านนโยบายระหว่างประเทศของรัฐสภา
  - 17 คือ การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านนโยบายระหว่างประเทศ

#### 5.1.2 ผลการประเมินการดำเนินงานของรัฐสภาไทยเปรียบเทียบกับชุดที่ 24 (ปี 2556) และ ชุดที่ 23 (ปี 2554)

การศึกษาเปรียบเทียบนี้ไม่ได้มีเป้าหมายเปรียบเทียบรัฐสภาชุดที่ 24 และ ชุดที่ 23 โดยตรงแต่เป็นการศึกษาให้เห็นในเชิงอนุกรมเวลา (Time Series) และมีข้อมูลการประเมินเพียง 2 ครั้ง (ประเมินในปี 2556 และ 2554) จึงทำให้เห็นภาพของการเปลี่ยนแปลงในช่วงสั้นที่โดยจะพรรณนาให้เห็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเฉพาะผลการประเมินเท่านั้น

สำหรับผลการศึกษการดำเนินงานของรัฐสภาในภาพรวม ไม่มีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมมากนัก กล่าวคือในปี พ.ศ. 2554 ผลการประเมินในภาพรวมอยู่ในระดับ ปานกลาง (ค่าเฉลี่ย = 2.59, S.D.= 0.66) เมื่อพิจารณารายด้านพบว่า การทำหน้าที่นิติบัญญัติและการทำหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายบริหาร มีค่าเฉลี่ยของความคิดเห็นมากที่สุด (ค่าเฉลี่ย = 2.82, S.D.= 0.66 และค่าเฉลี่ย = 2.78, S.D.= 0.61 ตามลำดับ) ขณะที่ความสำนึกรับผิดชอบมีค่าเฉลี่ยต่ำที่สุด (ค่าเฉลี่ย = 2.25, S.D.= 0.69) (ข้อมูลรายละเอียดในภาคผนวก) เมื่อเปรียบเทียบ ค่าเฉลี่ยในภาพรวม พ.ศ. 2556 พบว่า ค่าเฉลี่ยภาพรวม อยู่ในระดับ ปานกลางเช่นกัน

(ค่าเฉลี่ย = 2.67, S.D.= 0.60) จากตัวเลขแสดงให้เห็นการเปลี่ยนแปลงที่เพิ่มขึ้นเล็กน้อย ส่วนการทำหน้าที่ นิติบัญญัติ และการตรวจสอบฝ่ายบริหาร มีค่าเฉลี่ยของความคิดเห็นมากที่สุด โดยในปี พ.ศ. 2556 มีค่าเฉลี่ยที่เพิ่มขึ้นเล็กน้อย (ค่าเฉลี่ย = 2.93, S.D.= 0.50 และ ค่าเฉลี่ย = 2.85, S.D.= 0.58 ตามลำดับ) ขณะที่ ความสำนึกรับผิดชอบก็มีค่าเฉลี่ยต่ำที่สุดเช่นเดียวกับผลการประเมินในปี พ.ศ. 2554 โดยมีค่าเฉลี่ยเพิ่มขึ้น (ในปี พ.ศ. 2556 ค่าเฉลี่ย = 2.41, S.D.= 0.67 และ ในปี พ.ศ. 2554 ค่าเฉลี่ย = 2.25, S.D.= 0.69 ตามลำดับ) สรุปดังภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 11 ผลการประเมินการดำเนินงานในภาพรวม ของรัฐสภา ชุด 24 และชุดที่ 23

จากภาพ ผลการประเมินการดำเนินงานของรัฐสภา ชุด 24 และชุดที่ 23 ซึ่งแสดงค่าเฉลี่ยในรายด้าน พบว่า ด้านการตรวจสอบฝ่ายบริหาร การทำหน้าที่นิติบัญญัติ ด้านความโปร่งใสและการเข้าถึงได้ ด้านความสำนึกรับผิดชอบ และ ด้านการมีส่วนร่วมในนโยบายระหว่างประเทศ มีค่าเฉลี่ยที่เพิ่มขึ้นเล็กน้อย ขณะที่ ด้านการเป็นตัวแทนประชาชน มีค่าเฉลี่ยของความคิดเห็นลดลง ส่วนด้านความโปร่งใสและการเข้าถึงได้ มีค่าเฉลี่ยเท่ากับกับ ปี พ.ศ. 2554

## 5.2 ความคิดเห็นภาคประชาชนต่อการดำเนินงานของรัฐสภา

การสำรวจความคิดเห็นภาคประชาชนจากเครื่องมือที่พัฒนาขึ้นดำเนินการไปแล้ว 2 ครั้ง สำหรับผลการประเมินจากภาคประชาชนครั้งแรกโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติเป็นผู้รวบรวมข้อมูลช่วงระหว่างวันที่ 1 – 15 มกราคม 2554 โดยเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 5,130 คน ผลการประเมิน พบว่า ในด้านการเป็นตัวแทน กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ร้อยละ 58.8 เห็นว่า ส.ส. และ ส.ว.มีความเป็นตัวแทนทุกศาสนา ขณะที่ร้อยละ 45.1 เห็นว่า ส.ส. และ ส.ว.ใช้สภาเป็นเวทีแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนอย่างแท้จริง ในด้านสัมพันธภาพ ประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่าพฤติกรรมของ ส.ส.และ ส.ว.มีความแตกต่างกันอย่างมากระหว่างก่อนและหลังการเลือกตั้ง คิดเป็นร้อยละ 62.7 ส่วนร้อยละ 33.2 เห็นว่า ส.ส. และ ส.ว.เป็นบุคคลที่ปลอดภัยที่จะเล่าเรื่องปัญหาโดยไม่ตะขิดตะขวงใจ ในด้านความพึงพอใจของประชาชน ประชาชนส่วนใหญ่ร้อยละ 55 พึงพอใจต่อการทำหน้าที่ของ ส.ส. และ ส.ว.ในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายต่างๆ ขณะที่ร้อยละ 47.7 มีความพึงพอใจต่อการทำหน้าที่ของ ส.ส.ในสภา และในด้านความไว้วางใจ พบว่า ผู้ตอบส่วนใหญ่ร้อยละ 47.4 เห็นว่า ประวัติการทำงานของ ส.ส. และ ส.ว.เป็นเครื่องแสดงให้เห็นการ

ปฏิบัติหน้าที่ได้เป็นอย่างดี และเพียงร้อยละ 29.6 เห็นว่า ส.ส. และ ส.ว. คิด พูด และทำถูก หรือมีข้อมูล โดยไม่จำเป็นต้องตรวจสอบหรือพิสูจน์

ส่วนการสำรวจเพื่อประเมินครั้งที่ 2 โดยที่ม่นักวิจัยที่เป็นเครือข่ายวิชาการของสถาบันพระปกเกล้า ทำการเก็บข้อมูลระหว่างวันที่ 20 สิงหาคม – 15 กันยายน 2555 โดยเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 1,000 คน ผลการประเมิน พบว่า ในด้านการเป็นตัวแทน ประชาชนส่วนใหญ่ร้อยละ 69.5 เห็นว่า ส.ส. และ ส.ว. มีตัวแทนของประชาชนที่นับถือศาสนาทุกศาสนาในรัฐสภา ขณะที่ร้อยละ 55.3 เห็นว่า ส.ส. และ ส.ว. ใช้สภาเป็นเวทีแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนอย่างแท้จริง ส่วนด้านสัมพันธภาพ ประชาชนส่วนใหญ่ร้อยละ 63 เห็นว่า ส.ส. และ ส.ว. มีพฤติกรรมที่แตกต่างกันอย่างมากระหว่างก่อนและ หลังการเลือกตั้ง ส่วนร้อยละ 50.9 เห็นว่า ส.ส. และ ส.ว. สนใจและติดตามความเดือดร้อนโดยลงพื้นที่ พบปะประชาชนอย่างสม่ำเสมอ ด้านความพึงพอใจ ประชาชนส่วนใหญ่ร้อยละ 68.1 พึงพอใจกับการทำหน้าที่ของ ส.ส. และ ส.ว. ในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายต่างๆ ขณะที่ร้อยละ 56 มีความพึงพอใจต่อการทำหน้าที่ตรวจสอบของ ส.ว. นอกจากนี้ ในด้านความไว้วางใจ ประชาชนส่วนใหญ่ร้อยละ 57.8 มีความเห็นต่อประวัติการทำงานของ ส.ส. และ ส.ว. ว่าเป็นเครื่องแสดงให้เห็นว่าจะปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจ หน้าที่ได้เป็นอย่างดี และร้อยละ 41.8 เห็นว่า ส.ส. และ ส.ว. คิด พูด และทำถูก หรือมีข้อมูล โดยไม่จำเป็นต้องตรวจสอบหรือพิสูจน์

## 6. ข้อเสนอแนะ

สำหรับข้อเสนอแนะจากการศึกษาคั้งนี้คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะในภาพรวมที่ควรมีการปรับปรุง นโยบายและกฎหมายซึ่งส่งเสริมต่อการทำหน้าที่ความเป็นตัวแทน การตรวจสอบ การทำหน้าที่นิติบัญญัติ และการเข้าไปเกี่ยวข้องในนโยบายระหว่างประเทศ รวมถึงมีข้อเสนอแนะต่อสมาชิกรัฐสภา (ทั้ง ส.ส. และ ส.ว.) กระบวนการทำงานของรัฐสภา และข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานอื่นๆ ซึ่งสนับสนุนต่อความโปร่งใสและการเข้าถึงได้ และความสำนึกรับผิดชอบของรัฐสภา ส่วนข้อเสนอแนะงานวิจัยในอนาคต ควรให้มีการศึกษา ในระยะยาวเปรียบเทียบกับทุกปี และมีการศึกษาในแต่ละด้านให้ชัดเจนในเชิงลึก เช่น เรื่องนโยบาย ต่างประเทศ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีข้อเสนอที่สนองต่อการทำหน้าที่ของรัฐสภาทั้ง 6 ด้าน ดังนี้



## 6.1 ข้อเสนอแนะเรื่องความเป็นตัวแทน

เรื่องการเป็นตัวแทน ประเด็นความเป็นตัวแทนผู้ด้อยโอกาสมีคะแนนน้อยจึงมีข้อเสนอแนะเชิงโครงสร้างทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยข้อเสนอแนะทางตรง ได้แก่ การออกกฎหมายเพื่อเปิดโอกาสให้กลุ่มคนที่หลากหลายเข้ามา เป็นผู้แทน เช่น การกำหนดโควตาหรือสัดส่วนให้กับคนกลุ่มน้อย คนด้อยโอกาส ชนเผ่า ชนพื้นเมือง คนพิการ กลุ่มผู้หญิง โดยออกข้อบังคับพรรคการเมืองให้ส่งผู้แทนจากกลุ่มที่หลากหลายเหล่านี้เข้าสู่การสมัครรับเลือกตั้ง หรือแก้ไขรัฐธรรมนูญ ม.87 หมวด 5 เรื่องการมีส่วนร่วมพ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ร.บ.การเลือกตั้ง ให้ระบุจำนวน (ตัวอย่างเช่นประเทศอินโดนีเซีย ศรีลังกา) หรือแก้ไขกฎหมายสัดส่วนในระดับท้องถิ่น ส่วนข้อเสนอแนะทางอ้อม ได้แก่ การพัฒนาศักยภาพ โดยมีช่องทาง คือ สถาบันพัฒนาการเมืองภาคประชาชน ซึ่งมีสถานะเป็นองค์กรอิสระ องค์กรภาคประชาสังคม หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สถาบันพระปกเกล้าสนับสนุนด้านความรู้สำนักงานสภาพัฒนาการเมืองใช้เงินกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง จัดการอบรมพัฒนาหรือจัดตั้งศูนย์ให้กลุ่มคนเหล่านี้ได้เข้ามาพัฒนาศักยภาพตนเอง ซึ่งพรรคการเมืองจะต้องให้ความสำคัญ (อาจกำหนดเป็นหน้าที่ของพรรค)

## 6.2 ข้อเสนอแนะ เรื่องการตรวจสอบ

ประเด็นที่มีผลการประเมินน้อยที่สุดของเรื่องการตรวจสอบคือคุณสมบัติและกระบวนการได้มาซึ่งผู้ช่วย ผู้เชี่ยวชาญ และที่ปรึกษาประจำตัวสมาชิกรัฐสภา ซึ่งมีข้อเสนอแนะว่าควรมีการกำหนดคุณสมบัติที่ชัดเจน มีการสอบคัดเลือกแล้วขึ้นทะเบียนกลางโดยสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา จากนั้นจัดอบรมโดยสถาบันพระปกเกล้า แล้วให้สมาชิกรัฐสภามาคัดเลือกอีกครั้งหนึ่ง และเมื่อดำเนินงานไปแล้วก็มีการประเมินผลการทำงานโดยคณะกรรมการประเมินและมีสมุดพกการทำงาน ทั้งนี้ ต้องประกาศรายชื่อบุคคลเหล่านี้เพื่อให้ประชาชนรู้จักทีมงานด้วย นอกจากนี้ มีข้อเสนอแนะต่อประเด็นเรื่องการตรวจสอบงบประมาณ การกลั่นกรอง และให้ความเห็นเบื้องต้นควรมีความโปร่งใส ตามตัวแบบ PBO ดั่งมีตัวอย่างประเทศเกาหลีและแคนาดา ส่วนการตรวจสอบการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง อาจต้องกลับไปสู่การแบ่งแยกอำนาจ แยกฝ่ายบริหารออกจากฝ่ายนิติบัญญัติเช่นรัฐธรรมนูญ 2540 คือ ห้ามสมาชิกรัฐสภาทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารเพื่อให้ตรวจสอบฝ่ายบริหารได้ และควรให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีบทบาทมากขึ้นนอกเหนือจากการตรวจสอบโดยกรรมาธิการ

## 6.3 ข้อเสนอแนะเรื่องการทำหน้าที่นิติบัญญัติ

ประเด็นที่ได้คะแนนน้อย เป็นการเสนอกฎหมายโดยภาคประชาชน จึงควรกำหนดให้การเสนอกฎหมายโดยภาคประชาชนต้องมีการกำหนดระยะเวลาในกระบวนการ และเมื่อมีการยุบสภาต้องมีการรับรองกฎหมายจากภาคประชาชนไม่ให้ตกไปและให้มีการพิจารณาต่อเนื่องได้ ควรมีการปรับปรุงกระบวนการนิติบัญญัติโดยการออกกฎหมายบางฉบับควรพิจารณาเร่งด่วนตามความเหมาะสม มีการให้ข้อมูลประชาชนในเรื่องของกฎหมาย ร่างกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายที่จะกระทบต่อประชาชนและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด ผู้ช่วยของสมาชิกรัฐสภาที่อยู่ในพื้นที่ทำหน้าที่ในการเผยแพร่ข้อมูลกฎหมายที่อยู่รวมถึงการพิจารณาของรัฐสภาต้องเปิดเผยสู่ประชาชนให้ทราบถึงสาระสำคัญ ผลดี ผลเสีย โดยเผยแพร่ผ่านสื่อชุมชน เช่น วิทยุชุมชน เคเบิล ด้วยการสื่อสารที่เข้าใจง่าย และทันการณ์ นอกจากนี้ การทำหน้าที่กลั่นกรองกฎหมายให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชน จะต้องมีการของสำนักรับผิดชอบเข้ามาเกี่ยวข้องและต้องอบรมจริยธรรมแก่สมาชิก

## 6.4 ข้อเสนอแนะเรื่องความโปร่งใสและเข้าถึงได้

ข้อเสนอเรื่องความโปร่งใสและเข้าถึงได้ ควรมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกฎหมายโดยตรงซึ่งอาจต้องนำขึ้นเว็บไซต์รัฐสภา ประกาศข้อมูลในสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด

โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่กระทบต่อประชาชน มีการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมที่ใช้ได้จริง มีกระบวนการสร้างจิตสำนึก มีการตรวจสอบโดยภาคประชาชน ให้ภาคประชาชนและประชาสังคมมีบทบาทในการตรวจสอบมากขึ้น ให้สมาคมธุรกิจได้เข้ามาตรวจสอบกันเอง จัดทำประมวลจริยธรรมของธุรกิจ ทำให้เกิด Social sanction กันเอง

ควรเปิดโอกาสและ มีกลไกส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติ เช่น มีกองทุนสนับสนุนให้ประชาชนมีความรู้เกี่ยวกับการร่างกฎหมาย ให้มีหน่วยงานมาช่วยให้ความรู้ ช่วยร่าง มีกองทุนในการดำเนินการเกี่ยวกับการเสนอกฎหมายโดยภาคประชาชน เพราะต้องใช้เงินในการรวบรวมรายชื่อและรณรงค์ ดำเนินการโดยสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เพื่อให้ประชาชนสามารถเสนอกฎหมายได้ และมีการให้ความรู้ประชาชนเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติ

การเข้าไปร้องทุกข์ ควรเปิดให้ประชาชนเข้าไปร้องทุกข์กับรัฐสภาประจำจังหวัด มีศูนย์รับเรื่องร้องเรียนกลางของทั้งสองสภาให้เป็นศูนย์กลางเดียวกัน เพื่อประชาชนจะสามารถไปร้องเรียนได้แหล่งเดียว แล้วศูนย์นี้กระจายเรื่องไปยังกรมการต่างๆ มีการตอบสนองต่อประชาชนอย่างรวดเร็วแล้วแจ้งความคืบหน้า มีการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการเดินทางมาให้ข้อมูลเพิ่มเติมในกรณีการเรียกมาให้ข้อมูลเพิ่มเติม

การเสนอความคิดเห็นควรเปิดโอกาสให้ประชาชนเสนอได้ผ่านผู้ช่วยประจำตัวสมาชิกรัฐสภาโดยสมาชิกรัฐสภาให้ข้อมูลที่ติดต่อได้และประกาศให้ประชาชนได้ทราบว่าผู้ช่วยประจำตัวนั้นมีใครบ้าง และสมาชิกรัฐสภาควรเปิดช่องทางโซเชียลมีเดียให้ประชาชนเข้าถึงได้ โดยมีคนกลั่นกรองเรื่อง (ผู้ช่วยประจำตัวสมาชิกรัฐสภา) และตอบสนองได้ทันที โดยโซเชียลมีเดียต้องมีการเคลื่อนไหวอยู่ตลอดเวลา

ด้านความโปร่งใสในการสรรหาหรือเลือกตั้ง เมื่อเปรียบเทียบระหว่าง ส.ส. และ ส.ว. พบว่ามีความแตกต่างกัน แสดงให้เห็นความประชาชนส่วนใหญ่ยังเห็นว่าการเลือกตั้งดีกว่า เนื่องจากการสรรหา ส.ว. อาจทำให้ได้ตัวแทนที่ไม่แท้จริง ไม่ยึดโยงกับประชาชน ประชาชนอาจไม่เชื่อมั่นในตัวกรรมการสรรหาและกระบวนการสรรหา ซึ่งสรุปได้ว่า ประชาชนเชื่อมั่นในกระบวนการเลือกตั้งมากกว่า หากจำเป็นต้องมีการสรรหา ก็ต้องมีกระบวนการให้เห็นว่ามีความน่าเชื่อถือ เช่น มีภาคส่วนอื่นเข้ามาเป็นกรรมการสรรหา หรือเพิ่มจำนวนกรรมการสรรหาและต้องอธิบายที่มาของ ส.ว. ได้ว่าได้อย่างไร

## 6.5 ข้อเสนอแนะเรื่องความสำนึกรับผิดชอบ

ข้อเสนอแนะเรื่องความสำนึกรับผิดชอบ ควรมีการบังคับใช้และเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับจริยธรรมนักการเมืองให้ประชาชนรับทราบ เพื่อให้ประชาชนและภาคประชาสังคมตรวจสอบได้ ควรมีคณะกรรมการวิสามัญเพื่อแต่งตั้งคนจากภายนอกที่มาจากภาคประชาชน ประชาสังคมเข้าไปตรวจสอบ ควรมีการพัฒนาศักยภาพของสมาชิกรัฐสภาให้มีความรู้เรื่องการร่างกฎหมายและกระบวนการนิติบัญญัติ ควรมีการสำรวจความเชื่อมั่นอย่างเป็นระบบโดยสถาบันพระปกเกล้าแล้วเผยแพร่สู่สาธารณะและนำความเห็นของประชาชนไปใช้ปรับปรุงการทำงานของตนเอง

การมีความรับผิดชอบที่มีใช้เฉพาะเขตเลือกตั้งของตน จะต้องมีการจัดอบรม ใช้กลไกทางสังคมตรวจสอบ ต้องสร้างจิตสำนึก พรรคการเมืองเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง หรืออาจกำหนดให้มี ส.ส. ที่ไม่สังกัดพรรคการเมือง

การจัดการอย่างเป็นระบบเพื่อให้สมาชิกรัฐสภารายงานการทำงานที่ในรัฐสภาต่อประชาชน ปัจจุบันไม่มี แต่มีความคิดเห็นบางพื้นที่ที่บอกว่ารัฐสภาเป็นอุปสรรคต่อการรายงานต่อประชาชน ดังนั้น ควรใช้สื่อชุมชนในกรณีอยู่ต่างจังหวัดหรือที่ห่างไกล ใช้วิทยุรัฐสภา สื่อออนไลน์ จัดเวที เพื่อให้ผู้ช่วยประจำตัวสมาชิกรัฐสภาเข้าถึงประชาชน

## 6.6 ข้อเสนอแนะเรื่องการมีส่วนร่วมในนโยบายระหว่างประเทศ

*The Second Public Administration Association of Thailand (PAAT) Conference on Asia Governance 2014*

ข้อเสนอแนะเรื่องการมีส่วนร่วมในนโยบายระหว่างประเทศควรมีการให้ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายพันธะกรณี มีการเผยแพร่ผ่านสื่อ เกี่ยวกับเรื่องระหว่างประเทศที่รัฐบาลไปทำพันธะสัญญา เรื่องที่กำลังอยู่ระหว่างพิจารณาก็ควรมีการให้ข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นประชาชนต่อนโยบายนั้นเพื่อเป็นข้อมูลแก่สมาชิกในการอภิปราย ข้อมูลนโยบายต่างประเทศในกรรมาธิการควรเปิดเผยให้ประชาชนเข้าถึงได้ ส่วนเรื่องการต่างประเทศที่กำลังเป็นประเด็นสำคัญควรเผยแพร่ผ่านสื่อสาธารณะหลัก ได้แก่ เผยแพร่ทางทีวีในกรณีเขาพระวิหาร ทำฐานข้อมูลพันธะสัญญา (แปลแล้ว) เช่น CITES การส่งผู้ร้ายข้ามแดน CEDAW ให้สมาชิกรัฐสภามีความรู้และสามารถติดตามการดำเนินงานของฝ่ายรัฐบาลให้ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สำนักงานเลขาธิการควรมีการศึกษาแนวโน้มของโลกเพื่อให้ประเทศไทยเตรียมตัวรองรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น เช่น อาจดำเนินการให้มีการแก้กฎหมายที่เหมาะสม ควรมีการอบรมให้ความรู้สมาชิกรัฐสภาและผู้ช่วยฯ ในประเด็นพันธะสัญญาข้อตกลงระหว่างประเทศ และให้มีนักวิชาการคอยส่งสัญญาณความเคลื่อนไหวเรื่องระหว่างประเทศ

การส่งเสริมการเจรจาระงับความขัดแย้งทั้งวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ควรมีการให้ความรู้หรือพัฒนาศักยภาพสมาชิกรัฐสภาในเรื่องความขัดแย้งระหว่างประเทศ และมีการศึกษาแนวปฏิบัตินานาชาติในประเทศในเรื่องการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งของนานาชาติ และมีการให้ความรู้พัฒนาภาษาต่างประเทศ หรือมีล่ามที่ช่วยแปล ประเด็นความสามารถริเริ่มเสนอกฎหมาย ควรมีการศึกษาทางวิชาการ มีการเสวนา กรณีแก้ไขปรับปรุงกฎหมายก็ให้รับแก้ไขดำเนินการ รัฐสภาควรมีฝ่ายดูแลเรื่องต่างประเทศอย่างแข็งขันโดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องวิชาการเพื่อให้กระบวนการพิจารณาเรื่องนโยบายต่างประเทศเป็นไปอย่างเหมาะสม

#### คณะผู้วิจัย

- |   |                           |
|---|---------------------------|
| 1. ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ      | ที่ปรึกษา                 |
| 2. ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.สุจิต บุญบงการ  | ที่ปรึกษา                 |
| 3. ดร.ถวิลวดี บุรีกุล                     | นักวิจัยและหัวหน้าโครงการ |
| 4. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มานวิภา อินทรทัต | นักวิจัย                  |
| 5. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภาคภูมิ ฤกษ์เมธ  | นักวิจัย                  |
| 6. นางศรีสุวรรณ พยอมยงค์                  | นักวิจัย                  |
| 7. นางสาวนิตยา โพธิ์นอก                   | นักวิจัย                  |
| 8. นางสาวรัชชดี แสงมหะหมัด                | นักวิจัย                  |
| 9. นางสาวรัญญา วุฒิพันธุ์                 | ผู้ช่วยนักวิจัย           |
| 10. นายสกล สิทธิกัน                       | ผู้ช่วยนักวิจัย           |

## บรรณานุกรม

### ภาษาอังกฤษ

- Bourgon, Jocelyne. (2007). Speech in Plenary Session on “Citizen expectations and Trust in the State.” **The 7<sup>th</sup> Global Forum on Reinventing Government: Building Trust in Government UN Headquarters**, Vienna 25-29 June.
- Braiathwaite, Valerie A. and Levi, Magaret. (1998). **Trust and Governance**. New York: Russel Sage Foudation.
- Burke ,Edmund. (1987). “*Speech to Electors of Bristo 1,* ” **The Works of the Right Honorable Edmund Burke**, Vol.2, 5<sup>th</sup> ed. Boston : Little Brown. P.12.
- Chanley, Virginia A.; Rudolph, Thomas J.,and Rahn Wendy M. (2000). **The Originals and Consequences of Public Trust in Government : A Time Series Analysis**. Public Opinion Quarterly Vol. 64, Issue 3, pp. 239-256.
- Christensen, Tom and Per Laegreid. (2005). “Trust in Government : The Relative Importance of Service Satisfaction, Political Factors, and Demography.” **Public Performance&Management Review**, 28(4): 487-511.
- Beetham, David . (2006). **Parliament and Democracy in the Twenty-First Century: A guide to good practice**. Geneva: SRO-Kunding.
- Beetham, David . (2008). **Evaluating Parliament: A self-assessment toolkit for parliaments**. Geneva: SRO-Kunding.
- Delhey, Jan and Newton.Kenneth. (2004). **Social Trust : Global Pattern or Norditrum .Berlin c Exceptionalism?** WZB, June. [http://skylla.wz-berlin.de/2004/i04-.202.pdf.\(12/11/10\)](http://skylla.wz-berlin.de/2004/i04-.202.pdf.(12/11/10))
- Evaluating Parliament: Application of IPU Toolkit to the Sri Lanka Parliament An exercise carried out in collaboration with Senior Staff of the Sri Lanka Parliament**, Raja Gomez, Consultant to the World Bank Institute. (June 2009)
- Fard, Hassan Danaee and Rostamy, Ali Asghar Anvary. (2007). **Promoting Public Trust in Public Organizations: Explaining the Role of Public Accountability**. Public Organization Review Vol.7pp. 331-344.
- Global Centre for Information and Communication Technologies in Parliament. (2012). **World e – Parliament Report 2012**. (n.p.): United Nations.
- Power, Greg. (2012). **Global Parliamentary Report: The Changing Nature of Parliamentary Representation**. Denmark: Inter-Parliamentary Union & United Nations Development Programme.
- Hardin, Russell.(1999). “*Do We Want Trust in Government?*” in **Democracy and Trust** Edited by Warren E. Warren. UK. Cambridge University Press.pp.22-41.
- Heywood, Andrew. (2002). **Politics**. 2<sup>nd</sup> ed. New York: PALGRAVE.

- Hironori Yamamoto. (2007). **Tool for Parliamentary oversight: A Comparative Study of 88 national parliaments**. Renens: PCL Presses Centrales SA.
- Jamal, Amaney and Nooruddin, Irfan. (2010). "The Democratic Utility of Trust : A Cross-National Analysis". **Journal of Politics**. Vol. 72, No. 1 January Pp.45-59.
- Johnson, Charles & McKay, William. (2010). **Parliament & Congress**. Great Britain: Oxford University Press.
- Kim, Soonhee. (2007). "Democratic Government Performance, and Trust in .Government: China and South Korea." **Paper prepared for presentation at the Public Management Research Conference Tucson, Arizona, October 25-27.**
- Lipset, Seymour Martin and William Schneider. (1987). **The Confidence Gap: Business, Labor, and Government in the Public Mind**. New York: The Free Press.
- M. Steven Fish and Matthew Kroenig. (2009). **The Handbook of National Legislatures: A Global Survey**. New York: Cambridge University Press.
- Measuring the Effectiveness of the Indian Parliament: Background Note for the Conference on Effective Legislatures.** (2009).
- Misher, William and Rose, Richard. (2001). "Political Support for Incomplete Democracies", **International Political Science Review**, 22(4):303-320.
- Misher, William and Rose, Richard. (2005). "What are the political Consequences of Trust?" A Test of Culture and Institutional Theories in Russia." **Comparative Political Studies**. 38 Vol.9pp.1050-1078.
- Newton, Kenneth and Norris, Pippa. (2000). "Confidence in Public Institutions: Faith, Culture, or Performance?" in Susan J. and Robert D. Putnam, eds., **Disaffected Democracies**, Princeton New Jersey, Princeton University Press, pp.52-73.
- Newton, Kenneth. (2001). "Trust, Social Capital, Civil Society and Democracy: **The International Political Science Review** 22 Vol.22 pp.201-214.
- Orren, Gary. (1997). "Fall from Grace: The Public's Loss of Faith" in **Government. Why People Don't Trust Government**, edited by Joseph S. Nye, Jr., Phillip D. Zelikow, and David C. King. 1-18. Cambridge, MA : Harvard University Press.
- Pakistan Institute of Legislative Development and Transparency. (2008-2009). **Pildat Report. State of Democracy in Pakistan, Evaluation of Parliament**. Pakistan: PILDAT.
- Putnam, Robert. (1993). **Making Democracy Work : Traditions in Modern Italy**, Princeton University Press.
- Scott Hubli. (2009). **Benchmarks and Standards for Democratic Parliaments: An Emerging International Consensus?** Evaluating Parliament: Objective, Methods, Results, and Impact Session 1: Objectives. Joint IPU-ASGP Meeting, Geneva, Switzerland.

The Parliamentary Centre and the World Bank Institute. **Parliament that Work: A Conceptual Framework for Measuring Parliamentary Performance.**

Turner, Frederic C. and Martz, John D. (1997). "Institutional Confidence and Democratic Consideration in Latin America." **Studies in Comparative International Development**, 32(3): 65-84.

Van de Walle, Steven. (2004). **Perceptions of Administrative Performance: The Key to Trust in Government?**. K.U. Leuven : Instituut voor de Overheid.

Walle, Steven Van De Walle; Kampen, Jarl K.; Bouckaert, Geert; Maddens, Bart. (2002). "Service Delivery Satisfaction and Trust in Government : The Macro-Performance Hypothesis". **Paper presented at ASPA's 63'rd National conference**, Phoenix, AZ, March 23-26.

Warren, Mark E. (1999). **Democracy&Trust**. UK. Cambridge University Press.

Yang, Kaifeng and Marc Holzer. (2006). "The Performance-Trust Link: Implications for Performance Measurement". **Public Administration Review**, 66(1):114-126.

### **ภาษาไทย**

กระทรวงการต่างประเทศ. (2012 - 2013). **ข่าวสารนิเทศ**. สืบค้นเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2556 จาก <http://www.mfa.go.th/main/th/media-center/14/page-47.html>.

เขียน นรินทร์นุต และคณะ. (2549). **การศึกษาเปรียบเทียบรัฐสภาของประเทศในภูมิภาคเอเชีย: กรณีศึกษาสาธารณรัฐฟิลิปปินส์**. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.

คณะกรรมการการต่างประเทศ, วุฒิสภา. (2555). **สรุปผลการประชุม**. สืบค้นเมื่อวันที่ 28 มกราคม 2556 จาก [http://www.senate.go.th/w3c/senate/comm.php?url=meeting&comm\\_id=54&m=MS](http://www.senate.go.th/w3c/senate/comm.php?url=meeting&comm_id=54&m=MS).

คณะกรรมการจัดทำรายงานผลการพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภา. (2554). **วุฒิสภากับงานกลั่นกรองกฎหมาย**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา.

จรัส ดิษฐาอภิชัย. (2540). **แนวทางการยกเครื่องรัฐสภาไทย**. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา.

จรัส สุวรรณมาลา. (2553). **ประชาธิปไตยทางการคลังไทย**. กรุงเทพฯ: ศูนย์ติดตามประชาธิปไตย คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

จุมพต สายสุนทร. (มกราคม – เมษายน 2554). **หนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา**. วารสารศาลรัฐธรรมนูญ. 13 (37), 1 – 100.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2549). **คำอธิบายกฎหมายปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 11. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ณรงค์ สัจพันธ์โรจน์. (2543). **ประสิทธิภาพของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี**. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

ถวิลวดี บุรีกุล. (2547). **รายงานผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อการทำงานของรัฐสภา**. **รัฐบาล องค์กรอิสระ และประเด็นอื่นๆ พ.ศ.2547**. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า. น.21-29.

ทวีศักดิ์ อุ่นจิตติกุล. (2555). **สารัตถะประชาธิปไตย**. กรุงเทพฯ: วศิระ.

ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. (2549). **นักการเมืองไทย: จริยธรรม ผลประโยชน์ทับซ้อน การคอร์ปชั่น**. กรุงเทพฯ: สายธาร.

- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2548). การสำรวจความต้องการของรัฐสภาเพื่อเพิ่มสมรรถนะในการ  
**ตอบสนองความต้องการของประชาชน.** นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า.
- นรรนิติ เศรษฐบุตร และ สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2546). **ประสิทธิผลของรัฐสภาไทย.** นนทบุรี : สถาบัน  
 พระปกเกล้า.
- นรรนิติ เศรษฐบุตร และคณะ. (2549). **บทบาทของวุฒิสภา: มุมมองของประชาชนและสมาชิกวุฒิสภา.**  
 นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ. (2554). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ ยุทธศาสตร์การฟื้นฟูประเทศเพื่อ  
**สร้างความเข้มแข็งของสังคมไทย ยุทธศาสตร์ที่ 2 การปรับระบบบริหารภาครัฐและ  
 ความสัมพันธ์ใหม่ในสังคม เรื่อง การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา.** กรุงเทพฯ: สถาบัน  
 พระปกเกล้า.
- นิยม รัฐอมฤต และคณะ. (2552). **จรรยาบรรณสำหรับสมาชิกรัฐสภา: การศึกษาเปรียบเทียบ.** นนทบุรี:  
 สถาบันพระปกเกล้า.
- นิยม รัฐอมฤต. (2553). **การปกครองระบอบประชาธิปไตยในนานาประเทศ.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์  
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- บรรหาร กำลา. (2552, มกราคม-กุมภาพันธ์). **บทบาทของรัฐสภาในกระบวนการทำสนธิสัญญาระหว่าง  
 ประเทศ.** *จุลนิติ.* 6 (1), 49-57.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (สิงหาคม 2548). **หน้าที่และบทบาทของวุฒิสภาและสมาชิกวุฒิสภา.** วารสาร  
 กฎหมาย. 25 (พิเศษ), 89 – 112.
- ปัทมา สุปกำปัง และทวีติยา สินธุพงศ์. (2549). **การศึกษาเปรียบเทียบรัฐสภาของประเทศในภูมิภาค  
 เอเชีย: กรณีศึกษาสาธารณรัฐอินโดนีเซีย.** นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- ปัทมา สุปกำปัง. (2552). **รัฐสภาไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.** นนทบุรี  
 : สถาบันพระปกเกล้า.
- ไพโรจน์ โพธิ์ไสย. (2551). **บทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่ง  
 ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.** กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- มนตรี รุปลสุวรรณ. (2546). **ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารและเสถียรภาพของ  
 รัฐบาล.** นนทบุรี: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยและสถาบันพระปกเกล้า.
- รัตน์ะ บัวสนธ์. (2550). **ทิศทางและอาณาบริเวณการประเมิน.** กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วัลลภ รัฐฉัตรานนท์ และ นพพล อัครชาติ. (2555, มกราคม-มิถุนายน). **ความนิยมของคนอีสานที่มีต่อพรรค  
 เพื่อไทย: กรณีศึกษา จังหวัดขอนแก่น.** *รัฐศาสตร์ปริทรรศน์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.* 1 (1),  
 49.
- วิศิษฎ์ ชัชวาลทิพากร และสตีธร ธนานิธิโชติ. (2549). **การศึกษาเปรียบเทียบรัฐสภาของประเทศใน  
 ภูมิภาคเอเชีย: กรณีศึกษาสาธารณรัฐสังคมนิยมประชาธิปไตยศรีลังกา.** นนทบุรี: สถาบัน  
 พระปกเกล้า.
- วุฒิชัย จิตदानุ. (พฤษภาคม – สิงหาคม 2552). **ระบบอำนาจเดียวในระบบรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ (ตอน  
 ที่ 1).** วารสารรัฐธรรมนูญ. 11 (32), 54 – 77.
- วุฒิชัย จิตदानุ. (พฤษภาคม – สิงหาคม 2553). **ระบบอำนาจเดียวในระบบรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ (ตอน  
 ที่ 2).** วารสารรัฐธรรมนูญ. 12 (35), 155 – 185.
- ศิริชัย กาญจนวาสี. (2550). **ทฤษฎีการประเมิน.** (พิมพ์ครั้งที่ 6). สามลดา: กรุงเทพฯ.

- ศุทธิกานต์ มีจั่น. (กันยายน – ธันวาคม 2552). ฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารในรัฐธรรมนูญ 2550: บทเรียนจากอดีตและการกำหนดเป้าหมายในอนาคต. วารสารรัฐธรรมนูญ. 11 (33), 180 – 194.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2543). การปรับปรุงระบบงานของหน่วยงานในสังกัดรัฐสภา. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2553). บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ประเด็นท้าทายและความคาดหวัง. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2555ก). รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ สถาบันการเมืองกับการพัฒนาประชาธิปไตยไทย: การดำเนินงานของรัฐสภาตามเกณฑ์และตัวชี้วัดของสหภาพรัฐสภา (IPU). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2555ข). เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 14 ประจำปี พ.ศ. 2555 การปฏิรูปรัฐสภา : มุมมองเชิงเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. (2544). การเมือง: แนวความคิดและการพัฒนา. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เสมาธรรม. สำนักกรรมธิการ 2, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (ม.ป.ป.). คณะกรรมการการต่างประเทศ. สืบค้นเมื่อวันที่ 28 มกราคม 2556 จาก [http://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/strange/more\\_news.php?cid=9&filename=index](http://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/strange/more_news.php?cid=9&filename=index).
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2553). อำนาจหน้าที่และบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร. สืบค้นเมื่อวันที่ 28 กันยายน 2553 จาก [http://www.parliament.go.th/parcy/sapa\\_index.php?item=1000](http://www.parliament.go.th/parcy/sapa_index.php?item=1000).
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2551). รัฐสภาระหว่างประเทศ. สืบค้นวันที่ 19 มกราคม 2556 จาก [http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_parcy/ewt\\_w3c/ewt\\_news.php?nid=13753](http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_w3c/ewt_news.php?nid=13753).
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (ม.ป.ป.). ข้อมูลการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 24. สืบค้นเมื่อวันที่ 28 มกราคม 2556 จาก [http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_parcy/more\\_news.php?cid=3131&filename=mp\\_meeting](http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/more_news.php?cid=3131&filename=mp_meeting).
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (ม.ป.ป.). ข้อมูลการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 24. สืบค้นเมื่อวันที่ 28 มกราคม 2556 จาก [http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_parcy/more\\_news.php?cid=3133&filename=mp\\_meeting](http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/more_news.php?cid=3133&filename=mp_meeting).
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (ม.ป.ป.). ข้อมูลการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 24. สืบค้นเมื่อวันที่ 28 มกราคม 2556 จาก [http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_parcy/more\\_news.php?cid=3136&filename=mp\\_meeting](http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/more_news.php?cid=3136&filename=mp_meeting).
- สำนักวิจัยและพัฒนา, สถาบันพระปกเกล้า. (2546). รายงานผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานของรัฐสภา รัฐบาล องค์กรอิสระ และประเด็นอื่นๆ.



- สำนักวิจัยและพัฒนา, สถาบันพระปกเกล้า. (2547). รายงานผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อ  
การทำงานของรัฐสภา รัฐบาล องค์กรอิสระ และประเด็นอื่นๆ.
- สำนักวิจัยและพัฒนา, สถาบันพระปกเกล้า. (2549). รายงานผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน  
เกี่ยวกับความพึงพอใจต่อการบริการสาธารณะ และการทำงานของหน่วยงานต่างๆ พ.ศ.  
2549.
- สำนักวิจัยและพัฒนา, สถาบันพระปกเกล้า. เอกสารสรุปการเสวนาบูรณาการงานวิจัย 2552.
- สำนักองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2550). สำนักองค์การ  
รัฐสภาระหว่างประเทศ. สืบค้นวันที่ 20 มกราคม 2556 จาก  
<http://mp.parliament.go.th/InParOrg/index.asp>.
- สิทธิรัตน์ รัตนวิจารณ์. (2548). การปฏิรูปกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภา. เอกสารการศึกษาใน  
หลักสูตรการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสำหรับนักบริหารระดับสูง. นนทบุรี:  
สถาบันพระปกเกล้า.
- สิงห์ สัมมาชีพ. (พฤษภาคม – สิงหาคม 2554). ทำอย่างไรให้กฎหมายประกาศใช้ได้จริง. วารสารศาล  
รัฐธรรมนูญ. 13 (38), 1 – 60.
- สุจิต บุญบงการ. (2549). รัฐสภาไทย. ใน นรนิติ เศรษฐบุตร (บรรณาธิการ). การเมืองการปกครองไทยใน  
รอบ 60 ปีแห่งการครองสิริราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว. นนทบุรี: สถาบัน  
พระปกเกล้า. น.39-67.
- อรทัย อัจฉา. (2550). การประเมินผลเพื่อเสริมสร้างพลังอำนาจ: ทางออกที่ท้าทาย.  
(พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: แพลนพรีนติ้ง.

# **Exploring Citizen Participation and Citizen Trust in Local Government after Decentralization: A Case of Khon Kaen Metropolitan Municipality in Thailand**

**Tatchalerm Sudhipongpracha, Ph.D.**

College of Local Administration

Khon Kaen University

Khon Kaen, Thailand

[ts2277@gmail.com](mailto:ts2277@gmail.com)

## **ABSTRACT**

Since decentralization began in the late 1990s in Thailand, government agencies have adopted a variety of policy measures to enhance democratic governance and public sector performance. Notable among these measures are the “good governance” awards established by many national government agencies to honor local governments that demonstrate strong commitment to citizen participation. This paper assesses whether public participation stimulated by the “good governance” award initiative has bolstered public trust in local government. With this research objective, a survey and an in-depth interviewing technique were used to gain insights about the citizens’ perceptions and their political participation in Khon Kaen metropolitan municipality—a rapidly growing city in Thailand’s upper northeast with an impressive record of the “good governance” awards. 185 residents from Khon Kaen metropolitan municipality were chosen to participate in a survey.

Results show that on average the Khon Kaen residents who participated in this study expressed a moderate degree of trust in their municipal government, implying that the award-winning “city forum” in the *Khon Kaen* municipality may not have enhanced citizen trust as much as it should have. Information gathered through in-depth interviews indicates that citizen respondents’ moderate level of trust is attributable to the municipality’ limited public service responsibilities, not their inefficiency or ineffectiveness. However, more than half of respondents considered the “city forum” useful only as an occasion for municipal government officials to convey their predetermined policies and programs to the public. This study suggests that in order to enhance citizen trust, local participatory channels must be altered from a “lecture” format to a “public deliberative” forum that allows direct interactions between local administrators and citizens in the planning and budgeting processes.

**KEYWORDS:** Citizen Participation, Trust, Local Government

## ความเป็นพลเมืองในประเทศไทย (Citizenship in Thailand)

ดร.ถวิลวดี บุรีกุล รัชวดี แสงมเหษณ์ Eugenie Merieau

สถาบันพระปกเกล้า

\* E-mail: [ratchawadee@kpi.ac.th](mailto:ratchawadee@kpi.ac.th) [makuza31@hotmail.com](mailto:makuza31@hotmail.com)

### บทคัดย่อ

รายงานวิจัยเพื่อศึกษาความเป็นพลเมืองในประเทศไทยจัดทำขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึง 1) การจัดทำตัวชี้วัดความเป็นพลเมืองที่เหมาะสมกับสังคมไทย 2) ศึกษาประเด็นความสำคัญที่แสดงถึงคุณสมบัติของความเป็นพลเมืองในทัศนะของประชาชนชาวไทย และ 3) ศึกษาการมีอยู่ของความเป็นพลเมืองของประชาชนชาวไทย โดยตัวอย่างได้จากการสุ่มตามความน่าจะเป็น จากรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั่วประเทศไทย จำนวน 1,500 คน ซึ่งได้ทำการเก็บข้อมูลระหว่างวันที่ 1 – 15 มิถุนายน 2554 สำหรับก่อนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในวันที่ 3 กรกฎาคม 2554 และระหว่างวันที่ 15 กรกฎาคม – สิงหาคม 2554 หลังการเลือกตั้ง

ผลการศึกษา พบว่า คุณสมบัติของการเป็นพลเมืองที่ประชาชนให้ความสำคัญสูงสุด 5 อันดับแรกคือ การทำงานแบบสุจริต การมีความภูมิใจในการเป็นคนไทย การไปใช้สิทธิเลือกตั้ง การเต็มใจที่จะเสียภาษี และการปฏิบัติตามกฎหมาย ในขณะที่คนไทยเองมีคุณสมบัติของการเป็นพลเมืองใน 5 อันดับแรกคือ การมีความภูมิใจในการเป็นคนไทย การทำงานแบบสุจริต การไปใช้สิทธิเลือกตั้ง การเต็มใจที่จะเสียภาษี และการปฏิบัติตามกฎหมาย สิ่งที่แตกต่างกันของระหว่างคุณสมบัติของความเป็นพลเมืองที่พึงประสงค์กับคุณสมบัติที่มีอยู่จริงของความเป็นพลเมือง คือ การสามารถวิเคราะห์และแสดงความคิดเห็นทางการเมือง และมีความรู้เกี่ยวกับการเมืองการปกครอง การศึกษานี้ยังทำให้เกิดตัวชี้วัดที่แสดงคุณสมบัติของความเป็นพลเมืองที่มีอยู่ในสังคมไทย ซึ่งตามทฤษฎีของ Kahne และ Westheimer (2004) สามารถแบ่งเป็น 3 กลุ่มคือ ตัวชี้วัดความเป็นพลเมืองในด้านที่ให้ความสำคัญกับวิถีวัฒนธรรม ด้านที่เน้นชุมชน และ ด้านการเน้นเรื่องอิสรภาพและความคิดที่ก้าวหน้า

นอกจากนี้ เมื่อศึกษาถึงขั้นความสัมพันธ์ในรายการของคุณสมบัติของการเป็นพลเมืองที่ประชาชนมี พบว่าประชาชน ในแต่ละภาคมีความแตกต่างกันในคุณสมบัติของการเป็นพลเมือง โดยผู้ที่คิดว่าตนเองมีคุณสมบัติความเป็นพลเมืองในด้านวิถีวัฒนธรรมมากที่สุด คือ ผู้ที่อาศัยในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รองลงมาคือ ภาคกลาง ส่วนผู้ที่คิดว่าตนเองมีคุณสมบัติความเป็นพลเมืองด้านชุมชนมากที่สุด คือ ผู้ที่อาศัยในภาคกลาง และสุดท้าย ผู้ที่คิดว่าตนเองมีคุณสมบัติของความเป็นพลเมืองด้านความมีอิสรภาพและความก้าวหน้ามากที่สุด คือ ภาคกลาง รองลงมา คือ กรุงเทพมหานคร

ดังนั้น การจะเสริมสร้างความเป็นพลเมืองของประชาชนชาวไทยให้มีมากขึ้นนั้นจะต้องขึ้นอยู่กับบริบทของพื้นที่และลักษณะของประชากรในพื้นที่ด้วย เพื่อที่จะทำให้การพัฒนาความเป็นพลเมืองมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

**คำสำคัญ:** ตัวชี้วัด ความเป็นพลเมืองที่พึงประสงค์ ความเป็นพลเมืองที่มีอยู่จริง

## Abstract

The research project on “Measuring Citizenship in Thailand” was conducted to 1) develop an indicator to measure citizenship suitable to the Thai context 2) identify civic virtues deemed most important to citizenship according to the Thai people 3) study how Thai citizens self-assess their practice of civic virtues. To this end, opinion surveys were conducted using a representative sample of 1,500 subjects nationwide (probability sampling – population of eligible voters) before and after the 3 July 2011 general election. Pre- election survey data was collected between 1 – 15 June 2011 and post-elections survey data between 15 July – August 2011. Research findings show that civic virtues or competences considered the most important to good citizenship for Thais are (1) work with honesty (2) take pride in being Thai (3) go to vote (3) be willing to pay taxes and (5) abide by the law. When asked which of the competences subject feel they practice the best, they responded (1) take pride in being Thai (2) work with honesty (3) go to vote (3) be willing to pay taxes and (4) abide by the law. Thai people’s normative discourse on civic virtues and the self-assessment of their own civic virtues differ in regard to (1) the ability to analyze and discuss politics and (2) knowledge about politics and government. Drawing on citizenship theories developed by Kahne and Westheimer (2004), civic virtues surveyed in this research were grouped into clusters defining three types of citizens (1) the “tradition-oriented” or “traditionalist minimalist” citizen whose definition of citizenship is based on the respect of traditions (2) the “community-oriented” citizen whose definition of citizenship relies on participation in the local community and (3) the “modern progressive” or “justice-oriented” citizen for whom the exercise of citizenship equates to the exercise and rights and liberties. According to the findings of this study, Thai people have different views of their role as citizens depending on many variables, the most significant of which is the area of residence. Survey results show that the most “modern progressive” citizens live in the Central area and Bangkok while the most “tradition-oriented” citizens live in the Northeast. While specific civic virtues define specific citizens, citizenship as a role must be performed by all to sustain democracy. Civic education is therefore crucial to the sustainability of democracy and should take into account the existence of cultural differences in the Thai conception of the citizen’s role.

**Keywords:** Indicator Normative Citizenship Positive Citizenship

## บทนำ

ความเป็นพลเมือง (Citizenship) เป็นคำที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตย ประชาธิปไตยจะประสบความสำเร็จได้ ไม่ใช่เพียงแต่มีรัฐธรรมนูญที่ดีเท่านั้น แต่ประชาชนจะต้องเป็น “พลเมือง” ตามระบอบประชาธิปไตยด้วย (วรารักษ์ สามโกเศศ, 2554) กล่าวคือ มีสมาชิกของสังคมที่ใช้สิทธิเสรีภาพโดยมีความรับผิดชอบ เคารพสิทธิผู้อื่น เคารพความแตกต่าง เคารพกติกา ในนานาประเทศ อาทิ ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศเยอรมนีจัดให้มี การศึกษาเพื่อสร้างความเป็นพลเมือง (Civic Education) ขึ้นมา และประสบความสำเร็จในการสร้างพลเมือง จนเป็นตัวอย่างให้กับประเทศต่างๆ และปัจจุบันการศึกษาเพื่อสร้างความเป็นพลเมืองได้กลายเป็นปัจจัยความสำเร็จในการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศต่างๆ ทั่วโลก

ความเป็นพลเมืองเป็นสถานะของการเป็นพลเมืองของสังคมของประชาชน ของชาติที่มีทฤษฎีเรื่องของสัญญาของสังคมที่ให้สิทธิและความรับผิดชอบแก่ประชาชน ความเป็นพลเมืองเป็นเรื่องของการมีสิทธิเสรีภาพ การมีส่วนร่วมทางการเมืองในชีวิตของชุมชน ในทางกฎหมายยังเป็นเรื่อง เชื่อมระหว่างปัจเจกชนกับรัฐอีกด้วย

นอกจากนี้ พลเมืองในระบอบประชาธิปไตยถือว่าเป็นพลเมืองที่ต้องมีคุณสมบัติเฉพาะที่จะนำประเทศไปสู่สันติสุขด้วยวิถีประชาธิปไตย ซึ่งรวมการมีอิสรภาพ การพึ่งตัวเองได้ การมีสิทธิ การเคารพสิทธิ มีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม เคารพกติกาบ้านเมือง ไม่ใช่ความรุนแรง มีจิตสาธารณะ เป็นต้น การที่ประเทศใดจะพัฒนาประชาธิปไตยให้ก้าวหน้าไปได้ด้วยดี จึงขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ รวมทั้งการที่ประชาชนมีความเป็นพลเมืองสูงด้วย

ประเทศไทยจัดว่าพัฒนากระบวนการประชาธิปไตยมารวม 80 ปี แต่ยังคงมีปัญหาของการถอยกลับไปสู่ยุคที่เรียกว่า ขาดความเป็นประชาธิปไตย ด้วยเหตุผลมากมาย อย่างไรก็ตาม หากประชาธิปไตยมี ความเป็นพลเมืองในแนวคิดที่จะช่วยให้ประเทศพัฒนาประชาธิปไตยไปอย่างสันติได้น่าจะก่อผลต่อการเสริมสร้างความก้าวหน้าของกระบวนการประชาธิปไตยมากขึ้น

ที่ผ่านมา ยังไม่ปรากฏชัดเจนถึงการศึกษาว่าขณะนี้สังคมไทยมีสถานะของความเป็นพลเมืองมากน้อยเพียงใด มีเพียงการกล่าวถึงว่าหากประชาชนไทยมีจิตสำนึกของความเป็นพลเมืองมากขึ้น ประเทศไทยจะเป็นประชาธิปไตยที่แท้จริงและมีสันติสุข สถาบันพระปกเกล้าซึ่งเป็นสถาบันวิชาการมีภารกิจสำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตย จึงเห็นว่าความสำคัญของการศึกษาเพื่อพัฒนาตัวชี้วัดความเป็นพลเมืองและนำไปใช้ประเมินจริง โดยมุ่งหวังจะทำให้ทราบสถานการณ์การเป็นพลเมืองของประชาชนชาวไทยและนำไปสู่การเสริมสร้างความเป็นพลเมืองด้วยกระบวนการศึกษาของความเป็นพลเมือง (Civic Education) ได้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

การวิจัยเพื่อศึกษาความเป็นพลเมืองในประเทศไทย ได้เกิดขึ้นและได้ทำการศึกษาในช่วงก่อนและหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2554 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) จัดทำตัวชี้วัดความเป็นพลเมืองที่เหมาะสมกับสังคมไทย 2) ศึกษาประเด็นความสำคัญที่แสดงถึงคุณสมบัติของความเป็นพลเมืองในทัศนะของประชาชนชาวไทย และ 3) ศึกษาการมีอยู่ของความเป็นพลเมืองของประชาชนชาวไทย ผลการศึกษาจะนำไปสู่การได้แนวทางที่จะเสริมสร้างความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยต่อไป

กลุ่มตัวอย่างในการศึกษานี้เป็นประชาชนชาวไทยที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป (ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง) ได้จากการสุ่มแบบผสมผสาน (Multi-Stage Sampling) ประกอบด้วย การสุ่มจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน และรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในหมู่บ้านนั้นๆ จำนวน 1,500 คน โดยมีจำนวนตัวอย่างตามภาคดังนี้

ภูมิภาค		จำนวนกลุ่มตัวอย่าง
1	กรุงเทพฯ	300
2	ภาคเหนือ	271
3	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	466
4	ภาคกลางและปริมณฑล	229
5	ภาคใต้	234
<b>รวม</b>		<b>1,500</b>

สำหรับวิธีการศึกษา ใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการศึกษา โดยทำการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างเป็นรายบุคคล และทำการเก็บข้อมูลระหว่างวันที่ 1 – 15 มิถุนายน 2554 สำหรับก่อนการเลือกตั้ง ส่วนการเก็บข้อมูลหลังการเลือกตั้งระหว่างวันที่ 15 กรกฎาคม – สิงหาคม 2554

## คำนิยามของคำว่า ความเป็นพลเมือง

คำว่า พลเมือง มาจากภาษาลาตินว่า *cives* (พลเมือง) ซึ่งเคยใช้ในยุคโบราณซึ่งเกี่ยวข้องกับระบบประชาธิปไตยในกรีกและโรมัน ต่อมาในยุคสมัยกลางไม่ได้นำมาใช้ แต่อย่างไรก็ตาม คำว่า พลเมืองก็มีการนำกลับมาใช้อีกในช่วงของการปฏิวัติในประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกาและฝรั่งเศสในปลายศตวรรษ 18

การเป็นพลเมืองมีหลายมิติ ซึ่งการที่จะเป็นพลเมืองได้นั้นจะต้องมีองค์ประกอบ (Abowitz & Harnish, 2006) ดังต่อไปนี้

- (1) มีเอกลักษณ์ที่มาจากความเป็นสมาชิกของชุมชนทางการเมือง
- (2) ยึดถือค่านิยมเฉพาะและอุดมคติ
- (3) มีสิทธิและหน้าที่
- (4) มีส่วนร่วมทางการเมือง
- (5) มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการเมืองการปกครอง

การเป็นพลเมืองเป็นบทบาทซึ่งจะต้องปฏิบัติตามจริยธรรมแบบพลเมือง (Civic Virtue) เพื่อให้บรรลุถึงการรักษาอุดมคติของการพลเมือง (Civic Ideal) ขึ้นอยู่กับอุดมการณ์ที่ใช้ในการสร้างชาติโดยเนื้อหาของจริยธรรมแบบพลเมืองขึ้นอยู่กับบริบทของสังคม อย่างไรก็ตาม บทบาทของพลเมืองคือการปกป้องสถาบันต่างๆ ที่ตอบสนองอุดมคติของการพลเมือง ทั้งนี้ ประชาธิปไตยเป็นสิ่งสำคัญที่นับว่าเป็นต้นกำเนิดของอุดมคติทางการเมืองอื่นๆ อุดมคติของการพลเมือง ยกตัวอย่างในกรณีของประเทศฝรั่งเศสกับสหรัฐอเมริกา ทั้งสองประเทศนั้นเป็นประเทศเริ่มต้นการพัฒนาของประชาธิปไตยในยุคใหม่ โดยดำเนินการปฏิวัติทางการเมืองเพื่อไปสู่การปกครองโดยประชาชนภายใต้รัฐธรรมนูญ สำหรับประเทศอเมริกานั้น อุดมคติของการพลเมืองที่ประกาศไว้ใน Declaration of Independence (1776) ว่า “มีชีวิตที่มีเสรีภาพและมีสิทธิในการตามหาความสุขของตนเอง” ส่วนประเทศฝรั่งเศส ได้มีการประกาศไว้ใน Declaration of the Rights of Man and the Citizen (1789) ว่า “อุดมคติของการเป็นพลเมืองมีความเกี่ยวข้องกับ เสรีภาพ หลักทรัพย์ ความปลอดภัย และมีหน้าที่ในการต่อต้านการกดขี่” ดังนั้น ชาวอเมริกาและชาวฝรั่งเศสจึงได้มีการพัฒนาจริยธรรมแบบพลเมืองที่ต่างกัน เนื่องจากสถานะที่ต่างกันของอุดมคติของการพลเมือง

## ประวัติศาสตร์ของความเป็นพลเมือง

**ในยุคสมัยโบราณกาล** ความเป็นพลเมืองเป็นเอกสิทธิ์ของชนชั้นสูงซึ่งมีอิสระทั้งด้านเศรษฐกิจ ความคิด และเวลา เพื่อปฏิบัติหน้าที่พลเมือง เช่น การสมัครรับการเลือกตั้ง การเป็นทหาร เป็นต้น ในสมัยนั้นความเป็นพลเมืองเป็นสัญลักษณ์ของการเป็นฐานันดรศักดิ์ เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีสิทธิในความเป็นพลเมือง โดยเฉพาะ สตรี ทาส หรือ คนป่าเถื่อน

ต่อมาในยุคสมัยกลาง ซึ่งเป็นยุคของสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในยุโรป แนวคิดแบบพลเมืองก็ได้สูญหายไป เน้นเพียงแต่ความจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์เท่านั้น พลเมืองไม่มีสิทธิเข้ามามีบทบาททางการเมืองจึงไม่ต้องมีจริยธรรมแบบพลเมือง ไม่มีสัญญาประชาคมระหว่างประชาชนและรัฐ มีแต่ความสัมพันธ์แบบความจงรักภักดีระหว่างกษัตริย์และประชาชน ดังคำพูดที่ว่า “รัฐคือผมเอง” (พระเจ้าหลุยส์ที่ 14 แห่งฝรั่งเศส, 1674)

ตั้งแต่การปฏิวัติฝรั่งเศสและสหรัฐอเมริกาเป็นต้นมา กระแสเสรีนิยมก่อให้เกิดแนวคิดที่ว่าประมุขและรัฐไม่ได้รวมเป็นอันเดียวกัน และหลักการที่ว่าประชาชนต้องนับถือรัฐมากกว่าตัวบุคคลที่ปกครองรัฐ จึงทำให้เกิดความเป็นพลเมืองที่เน้นความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนและรัฐแทน ดังนั้น ความจงรักภักดีต่ออุดมคติทางการเมืองจึงมาแทนความจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ ทั้งนี้ การปฏิวัติของสหรัฐอเมริกาและฝรั่งเศสได้ประกาศใช้หลักการเหล่านี้ในรัฐธรรมนูญของทั้งสองประเทศ คือ Declaration of Independence (1776) and Declaration of the Rights of Man and the Citizen (1789) ซึ่งจากการปฏิวัติฝรั่งเศสเป็นเหตุเริ่มต้นของการผสานของความเป็นพลเมืองกับชาติ (Keith Faulks, 2000) ไปด้วยกัน

**ระหว่างศตวรรษที่ 19 และ 20** อุดมการณ์แบบเสรีนิยมทำให้คำนิยามของความเป็นพลเมืองกลายเป็นเรื่องของสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งเป็นอุดมคติของความเสมอภาคและเสรีภาพ คำนิยามดังกล่าวมีข้อสมมุติฐานว่าพลเมืองทุกคนมีเหตุผลและมีทางเลือกที่เท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของชนชั้น หรือ เพศ แต่อย่างไรก็ตาม ในสมัยนี้ ความเสมอภาคก็ยังเป็นได้แค่ความเสมอภาคในประเด็นของกฎหมายเท่านั้น

แต่หลังจากสงครามโลกที่ 2 สิทธิของพลเมืองรวมถึงสิทธิทางการเมืองและสิทธิทางสังคม เนื่องจากได้พิสูจน์ว่าความเสมอภาคด้านกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว ไม่ได้ทำให้เกิดความเสมอภาคอย่างแท้จริง ดังนั้น รัฐมีหน้าที่คุ้มครองพลเมืองทางด้านสังคมด้วย ด้วยเหตุนี้ รัฐสวัสดิการจึงการเกิดขึ้น และส่งผลกระทบต่อทัศนคติของประชาชน อาจจะทำให้ประชาชนเห็นว่าไม่จำเป็นต้องตอบแทนอะไรแก่รัฐ จากเหตุวิกฤตนี้ จะเห็นได้ว่าประชาชนในยุโรปและอเมริกาไม่ค่อยได้ไปเลือกตั้ง หรือเข้าร่วมกิจกรรมในชุมชนเท่าที่ควร (Putnam, 2000) เพราะอาจคิดว่าการเมืองในระดับชาตินั้นไม่ได้เกิดประโยชน์ที่แท้จริงในสมัยโลกาภิวัตน์แล้ว

ดังนั้น **อนาคตของความเป็นพลเมือง** อาจจะเป็น “พลเมืองโลก” ซึ่งในยุโรปมีสภาการณของการเป็นพลเมืองของยุโรปแล้ว (European Citizenship)

ประวัติศาสตร์ของการมีสิทธิ มีลักษณะเช่นเดียวกับประวัติศาสตร์ของความเป็นพลเมืองตามที่ T.H. Marshall (1994) ได้เขียนบทความเรื่อง "ความเป็นพลเมืองกับชนชั้นทางสังคม" กล่าวว่า ความเป็นพลเมืองในประเทศตะวันตกมีวิวัฒนาการ 3 ช่วง **ช่วงแรก**คือมีการให้สิทธิพลเมือง (Civic rights) แก่พลเมืองทุกคนบนพื้นฐานของสถานะ (เสรีภาพ) และความสามารถ (อิสรภาพทางความคิด, ความมีเหตุผล) ภายใต้กฎหมายที่บังคับใช้กับทุกคนอย่างเท่าเทียม **ช่วงที่สอง** หลังการปฏิวัติอุตสาหกรรมและยุคแห่งภูมิธรรม มีการให้สิทธิทางการเมือง (Political rights) เริ่มแรก คือ สิทธิในการลงคะแนนเสียง ตามมาด้วยการมีสิทธิในการแสดงความคิดเห็นและการรวมกลุ่ม **ช่วงสุดท้าย** หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มีการให้สิทธิทางสังคม (Social rights) เช่น การได้รับเงินชดเชยหากว่างงาน การได้รับเงินบำนาญ เป็นต้น



## การเป็นพลเมืองและระบอบทางการเมือง (Citizenship and political regimes)

อริสโตเติลให้ความเห็นว่าความเป็นพลเมืองถูกจัดตั้งเป็นรูปแบบขึ้นมาตามความนึกคิดของระบอบที่เป็นอยู่ (Politics อ้างอิงจาก William A. Galston, 1991)

ความเป็นพลเมืองได้ถูกกำหนดเป็นความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนและรัฐ ในขณะที่รัฐให้ความสำคัญคุ้มครองประชาชนในการมีส่วนร่วมที่จะรักษาสถาบัน ทั้งนี้โดยระบอบที่แตกต่างกันได้มีความสัมพันธ์กับรูปแบบของการเป็นพลเมืองที่ต่างกัน นอกจากนี้ บทบาทของพลเมืองยังมีความแตกต่างกันภายใต้ระบอบการปกครองที่ต่างกัน เพราะต้องการการสนับสนุนสิ่งที่แตกต่างกันของระบอบเหล่านี้

Michael Ignatieff (*The Myth of Citizenship, 1995*) ได้กล่าวถึงความแตกต่างขององค์ประกอบที่จะเป็นในระบบการปกครองที่แตกต่างกัน ดังนี้

ประเภทของระบบการปกครอง	ข้อจำกัดของสถานะการเป็นสมาชิก	ความสามารถของประชาชนที่พึงประสงค์
1. ระบบศักดินา	ความเกี่ยวพันระหว่างทาสและขุนนาง	ไม่มี
2. ระบบกษัตริย์	ความเกี่ยวพันระหว่างบุคคลและพระมหากษัตริย์	การเคารพ เชื่อฟังและจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์
3. ระบบเผด็จการ		มีความรักต่อผู้ปกครอง ให้การสนับสนุนผู้ปกครอง
4. เน้นความเป็นชาติ	ความสัมพันธ์ของสมาชิกแต่ละคนต่อชาติ โดยเน้นที่วัฒนธรรมเป็นหลัก	มีความรักต่อชาติ มีความรู้ว่ามีสิ่งใดที่ทำให้ชาติมีเอกลักษณ์
5. เน้นความเป็นพลเมือง	ความสัมพันธ์ระหว่างหลักการของรัฐ	มีความรู้สึกถึงความรับผิดชอบ มีทักษะด้านการมีส่วนร่วมทางการเมือง

ที่มา: อ้างอิงใน Derek Heater, A brief history of citizenship 2004

ความแตกต่างระหว่างความเป็นไพร่ (Subjecthood) กับ ความเป็นพลเมืองสรุปได้ดังนี้

1. ความเสมอภาคของสถานภาพ : พลเมืองทุกคนมีสถานภาพเหมือนกัน รวมถึงผู้ปกครองซึ่งมีสถานภาพเป็นพลเมืองเช่นเดียวกัน
2. หลักจริยธรรมในการมีส่วนร่วม
3. การให้ความร่วมมืออย่างมีเหตุมีผลและมีความระแวดระวัง

สิทธิแรกที่ได้คือสิทธิของความเป็นพลเมือง ซึ่งจะทำได้สิทธิอื่นๆ ตามมาอีก เช่นเดียวกับที่ Keith Faulks (2000) กล่าวว่า ความเป็นพลเมืองเป็นมากกว่าสิ่งอื่นใด สามารถทำให้เราได้รับสิทธิขั้นพื้นฐาน โดยที่ประชาธิปไตยได้ส่งเสริมให้ประชาชนได้ตระหนักถึงการมีอิสระทางความคิด

## จริยธรรมแบบพลเมือง (Civic virtues)

ความเป็นพลเมืองเป็นเรื่องของความกระตือรือร้นมากกว่าจะเป็นสภาวะของการอยู่เฉยๆ ไม่ตื่นนอน อาจเป็นเรื่องของการไม่ต้องมีการปกครองโดยประชาชน ถ้าประชาชนไม่เต็มใจที่จะมีส่วนร่วม หรือเป็นการไม่มีสิทธิถ้าปราศจากการชุมนุมทางการเมือง หรือเป็นเรื่องตั้งแต่พื้นฐานของสิทธิของบุคคล เราต้องเต็มใจที่จะยอมรับการมีความรับผิดชอบที่มากขึ้นและเข้ามามีส่วนร่วม ดังนั้นจริยธรรมของการมีส่วนร่วม (Ethics of Participation) ซึ่งได้รวมสิทธิและความรับผิดชอบไว้ด้วยนี้เป็นจริยธรรมแบบพลเมืองที่จำเป็นเพื่อความยั่งยืนของประชาธิปไตย นอกจากนี้ ยังมีจริยธรรมแบบพลเมืองอีกมากมายที่ขึ้นกับบริบทของพื้นที่ อาทิ ตามที่อริสโตเติลกล่าวว่า “พลเมืองที่ดีควรรู้และมีความสามารถทั้งเรื่องกฎระเบียบและการถูกควบคุมโดยกฎระเบียบด้วย และสิ่งเหล่านี้คือจริยธรรมแบบพลเมือง” (Aristotle, book 3, Politics) จริยธรรมของพลเมืองประกอบด้วยจริยธรรม 4 ประการ คือ การควบคุมตนเอง และการเลี่ยงการกระทำที่ใช้ความรุนแรง หรือสุดขั้ว ความเป็นธรรม ความกล้าหาญ และความรักชาติ ตลอดจนการมีปัญญาและรอบคอบ มัชยัสถ์ซึ่งรวมทั้งความสามารถในการตัดสินใจได้ด้วย

เมื่อพิจารณาประวัติศาสตร์และมองไปที่ว่าประชาธิปไตยแบบเสรีภาพในยุคศตวรรษที่ 21 ได้ให้ความหมายของ “พลเมืองดี” ไว้อย่างไร ตัวอย่างที่น่าสนใจคือ Robert Putnam (2000) ให้ความหมายของจริยธรรมแบบพลเมืองไว้ 3 ประการ คือ การมีส่วนร่วมแบบกระตือรือร้นในชีวิตสาธารณะ การเป็นที่น่าเชื่อถือ และการมีปฏิสัมพันธ์กัน กับต่างตอบแทนกัน มันเป็นการมีความสัมพันธ์กันทางสังคม จากความพยายามที่จะทบทวนแนวคิดเรื่อง พลเมืองของ Angela Wentz Faulconer (2004) ซึ่งเห็นว่าสุดยอดของความเป็นพลเมือง คือการมีจริยธรรมแบบพลเมืองที่ต้องมีในประชาธิปไตยเสรี จริยธรรมแบบพลเมืองในชุมชน เน้นที่การมีส่วนร่วมของพลเมืองในสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น อันประกอบด้วย 1) การร่วมมือกัน (cooperation) 2) การมีส่วนร่วม (participation) 3) การพึงระแวดระวัง (vigilance) 4) ความเป็นเลิศในการไตร่ตรองคิดรอบคอบ (deliberative excellence) และ 5) การเคารพกฎหมาย (obedience to law) จริยธรรมแบบพลเมืองเสรี หมายถึง การจงรักภักดีต่อแนวคิดเสรีที่ชัดเจน ซึ่งก็คือ 1) ความจงรักภักดี (allegiance) ต่อชุมชนประชาธิปไตยเสรี 2) เคารพต่อความคิดที่แตกต่างกัน (tolerance) และ 3) เคารพสิทธิ (respect for rights) ซึ่งในคุณสมบัติข้อหลังสุดนี้ รวมจริยธรรมของการปกครองตนเอง (self-governance virtues) ซึ่งรวมความสามารถเฉพาะที่เป็นความคาดหวังจากพลเมือง อันประกอบด้วย 1) การปกครองตนเอง (autonomy) 2) ความรับผิดชอบ (responsibility) และ 3) การควบคุมตนเอง การหักห้ามใจตนเอง (self-restraint)

## การวัดความเป็นพลเมืองที่อยู่บนพื้นฐานของการประเมินจริยธรรมแบบพลเมือง

ในสังคมประชาธิปไตย จริยธรรมแบบพลเมืองเป็นคุณสมบัติส่วนบุคคลที่ช่วยคงความยั่งยืนของชุมชนทางการเมืองจากสิ่งที่เข้ามาคุกคาม ทั้งจากภายในและภายนอก จริยธรรมแบบพลเมืองสามารถแบ่งได้ในหลายแนวทาง ซึ่งชุดของจริยธรรมสามารถแบ่งออกเป็นชุดๆ ที่เกี่ยวข้องกัน คือ 1) ทักษะคต เช่น การเคารพกันและกัน การเคารพผู้อื่นในชุมชน ความเต็มใจที่จะประนีประนอม 2) มีสิ่งจูงใจ เช่น การจงรักภักดีต่อชุมชนและสถาบันที่คงอยู่ การผูกพันต่อสิ่งดีร่วมกัน การมีความทรงจำในฐานะพลเมือง และ 3) มีทักษะ เช่น ความรู้เรื่องงานสาธารณะ ทักษะในการตัดสินใจทางการเมือง ความสามารถ/การเปิดกว้างที่จะเสวนา และ 4) คุณภาพของคุณสมบัติต่างๆ เช่น ความซื่อสัตย์ เที่ยงตรง กล้าหาญ มีอิสระ การควบคุมตนเองได้

ในการศึกษานี้ จริยธรรมแบบพลเมืองมีการแบ่งออกเป็น 1) การมีส่วนร่วม 2) ความรู้และค่านิยม เกี่ยวกับพลเมือง ตัวแบบนี้ได้แสดงกรอบทฤษฎีที่พัฒนาโดย Joel Westheimer และ Joseph Kahne (2004) ดังปรากฏ ต่อไปนี้

### ประเภทของความเป็นพลเมือง 3 ประเภท (Joel Westheimer and Joseph Kahne) (2004)

Joel Westheimer และ Joseph Kahne ได้พัฒนาประเภทของการเป็นพลเมืองเป็น 3 กลุ่มซึ่งขึ้นอยู่กับ การให้คุณค่าและการกระทำที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการเป็นพลเมืองที่ดี ประกอบด้วย (1) ความรับผิดชอบส่วนตัว (2) การมีส่วนร่วมในความเป็นพลเมือง และ (3) จิตสำนึกเกี่ยวกับความยุติธรรมทางสังคม

ตาราง 1 ประเภทของความเป็นพลเมือง 3 ประเภท

	ความรับผิดชอบส่วนตัว	การมีส่วนร่วมในความเป็นพลเมือง	จิตสำนึกเกี่ยวกับความยุติธรรมทางสังคม
ลักษณะ	<ul style="list-style-type: none"><li>● มีหน้าที่รับผิดชอบในชุมชนของตน</li><li>● ทำงานอย่างสุจริตและจ่ายภาษี</li><li>● เคารพกฎหมาย</li><li>● การแยกขยะ การบริจาคโลหิต</li><li>● เป็นอาสาสมัครในช่วงเวลาที่ว่าง</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>● เข้าร่วมเป็นสมาชิกของชุมชน และพยายามที่จะร่วมพัฒนาชุมชน</li><li>● ดูแลชุมชน โดยพยายามที่จะดูแลความต้องการสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจ หรือรักษาสิ่งแวดล้อม</li></ul>	

		<ul style="list-style-type: none"> <li>● มีความรู้ที่รัฐทำงานอย่างไร</li> <li>● มีความรู้กลยุทธ์เพื่อจะได้บรรลุวัตถุประสงค์ในการทำงาน</li> </ul>	
ตัวอย่างของการกระทำ	สนับสนุนด้านอาหารแก่คนยากจน	ช่วยในการจัดระบบการจัดอาหารสำหรับคนยากจน	ทำการสำรวจว่าทำไมประชาชนถึงยังขาดแคลนด้านอาหารอยู่ และมีแนวทางอะไรในการแก้ไขปัญหา
สมมติฐานหลัก	เพื่อเป็นการพัฒนาสังคม พลเมืองที่ดีต้องมีความซื่อสัตย์ ความรับผิดชอบ และปฏิบัติตามกฎหมายของชุมชน	เพื่อเป็นการพัฒนาสังคม พลเมืองที่ดีต้องมีส่วนร่วมและมีตำแหน่งหน้าผู้นำภายในระบบและโครงสร้างที่มีไว้	เพื่อเป็นการพัฒนาสังคม พลเมืองที่ดีต้องตั้งคำถามโต้แย้งและเปลี่ยนระบบและโครงสร้างที่ต้งขึ้นเมื่อเกิดความไม่ยุติธรรมขึ้นในสังคม

ที่มา: Joel Westheimer and Joseph Kahne (2004)

## ผลการศึกษาคุณสมบัติของความเป็นพลเมืองไทย

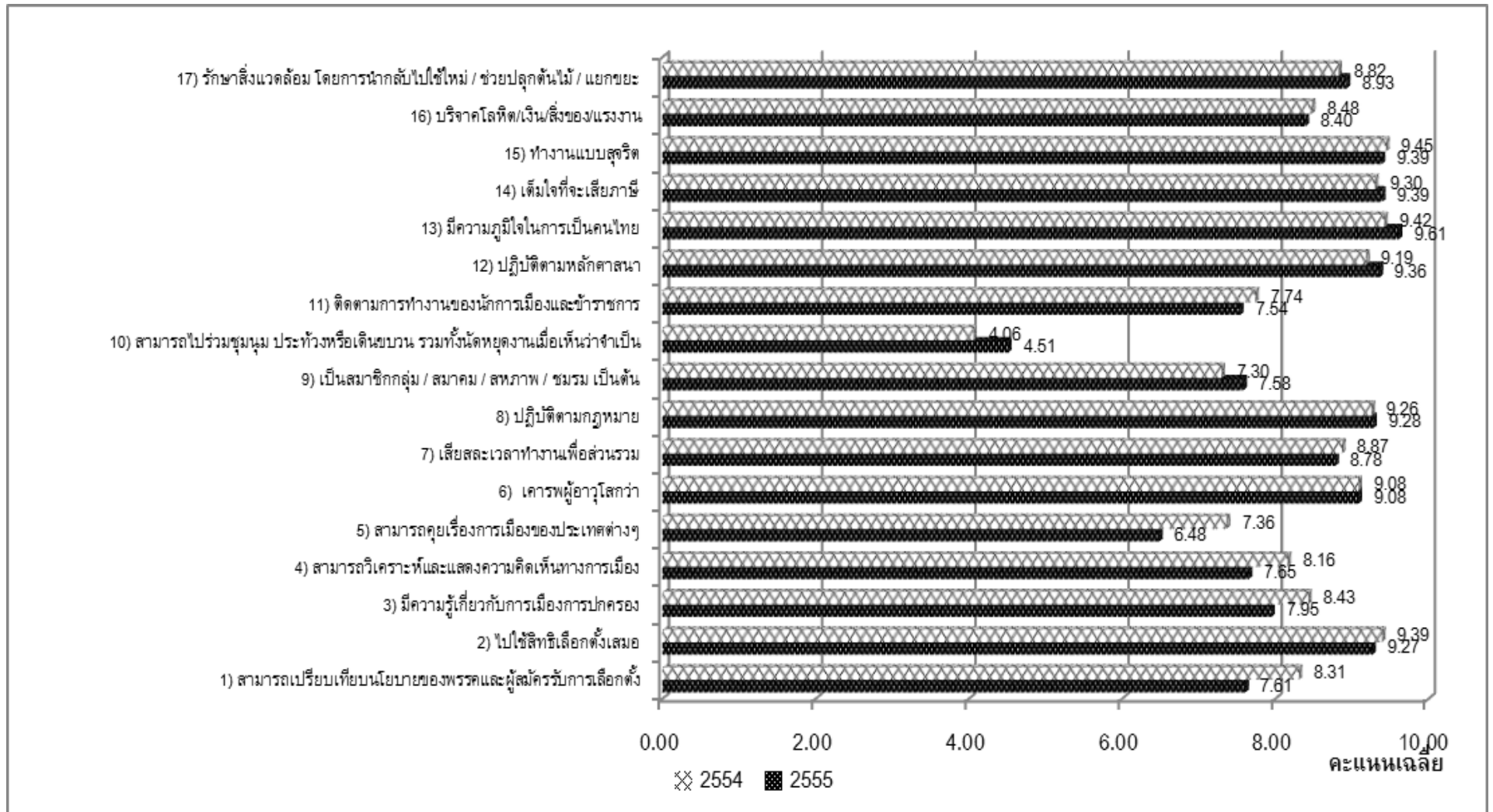
ความเป็นพลเมืองมีทั้งในอุดมคติและในความเป็นจริง ดังนั้น ในที่นี้กลุ่มความคิดเห็นของประชาชน ต่อคุณสมบัติที่สำคัญของการเป็นพลเมืองจึงสามารถแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ แบบของการเป็นพลเมืองที่พึงประสงค์หรือที่ควรจะเป็น (Normative citizenship) และ ลักษณะของการเป็นพลเมืองที่มีการปฏิบัติจริง (Positive citizenship)

จากการศึกษาองค์ประกอบของการเป็นพลเมือง พบว่า คะแนนเฉลี่ยของความเป็นพลเมือง ในรูปแบบของคุณสมบัติความเป็นพลเมืองที่พึงประสงค์ (Normative citizenship) ได้มาจาก ค่าเฉลี่ยของระดับความสำคัญของคุณสมบัตินี้ตั้งแต่ 0 – 10 โดย 0 หมายถึง ไม่สำคัญเลย และ 10 หมายถึง สำคัญที่สุด ในขณะที่คุณสมบัติของความเป็นพลเมืองที่ประชาชนมี (Positive Citizenship) ได้มาจาก ค่าเฉลี่ยของระดับการมีคุณสมบัตินี้ตั้งแต่ 0 -10 โดย 0 หมายถึง ไม่มีเลย และ 10 หมายถึง มีอย่างมาก ซึ่งความเป็นพลเมืองสามารถแบ่งได้เป็น 3 ประเภท คือ

ตาราง 2 แสดงประเภทของความเป็นพลเมืองและคะแนนเฉลี่ยของความเป็นพลเมืองของไทย

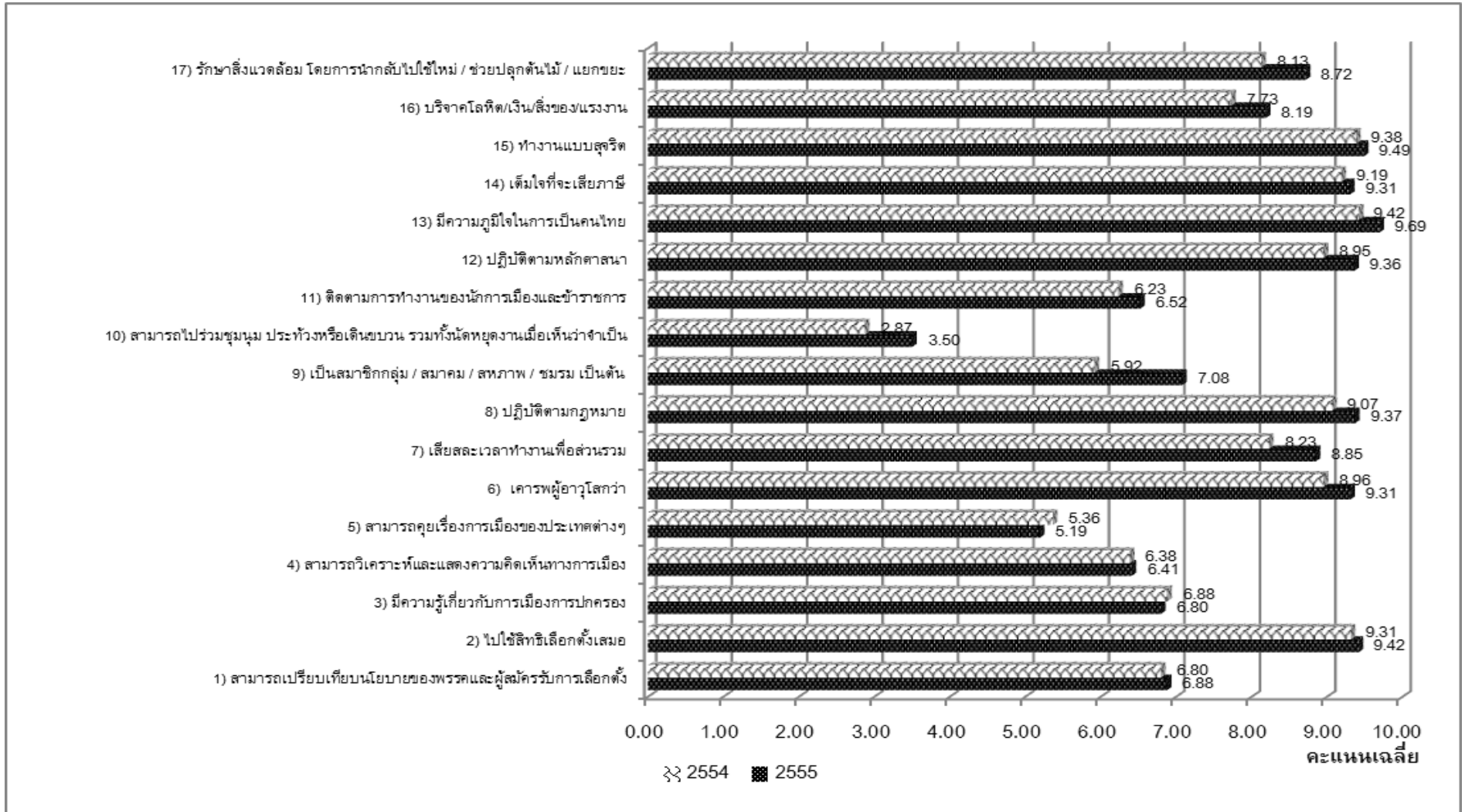
ประเภทของความเป็น พลเมือง	องค์ประกอบ	ค ุณ ส ม บั ตี ทิ พิง ประสงค		เทียบ 2 ปี	ควา ม มี อ ยู่ ข อ ง ค ุณ ส ม บั ตี นั้ น ๆ		เทียบ 2 ปี
		2554	2555		2554	2555	
A. ค่านิยมที่เน้น วัฒนธรรม (Traditional Values)	6) เคารพผู้อาวุโสกว่า	9.08	9.08	0	8.96	9.31	0.35
	7) เสียสละเวลาทำงานเพื่อส่วนรวม	8.87	8.78	-0.09	8.23	8.85	0.62
	8) ปฏิบัติตามกฎหมาย	9.26	9.28	0.02	9.07	9.37	0.3
	12) ปฏิบัติตามหลักศาสนา	9.19	9.36	0.17	8.95	9.36	0.41
	13) มีความภูมิใจในการเป็นคนไทย	9.42	9.61	0.19	9.42	9.69	0.27
	15) ทำงานแบบสุจริต	9.45	9.39	-0.06	9.38	9.49	0.11
	16) บริจาคโลหิต/เงิน/สิ่งของ/แรงงาน	8.48	8.4	-0.08	7.73	8.19	0.46
	17) รักษาสิ่งแวดล้อมโดยการนำกลับไปใช้ใหม่/ช่วยปลูกต้นไม้/แยก ขยะ	8.82	8.93	0.11	8.13	8.72	0.59
B. การมีความรู้ ( Civic knowledge)	1) สามารถเปรียบเทียบนโยบายของพรรคและผู้สมัครรับการเลือกตั้ง	8.31	7.61	-0.7	6.8	6.88	0.08
	3) มีความรู้เกี่ยวกับการเมืองการปกครอง	8.43	7.95	-0.48	6.88	6.8	-0.08
	5) สามารถคุยเรื่องการเมืองของประเทศต่างๆ	7.36	6.48	-0.88	5.36	5.19	-0.17
	14) เต็มใจที่จะเสียภาษี	9.3	9.39	0.09	9.19	9.31	0.12
C. การมีส่วนร่วม ทางการเมือง (Political Participation)	2) ไปใช้สิทธิเลือกตั้งเสมอ	9.39	9.27	-0.12	9.31	9.42	0.11
	4) สามารถวิเคราะห์และแสดงความคิดเห็นทางการเมือง	8.16	7.65	-0.51	6.38	6.41	0.03

9) เป็นสมาชิกกลุ่ม / สมาคม / สหภาพ / ชมรม เป็นต้น	7.3	7.58	0.28	5.92	7.08	1.16
10) สามารถไปร่วมชุมนุม ประทับหรือเดินขบวน รวมทั้งนัดหยุดงาน เมื่อเห็นว่าจำเป็น	4.06	4.51	0.45	2.87	3.5	0.63
11) ติดตามการทำงานของนักการเมืองและข้าราชการ	7.74	7.54	-0.2	6.23	6.52	0.29



ภาพ 1 แสดงคะแนนเฉลี่ยของคุณสมบัติที่พึงประสงค์ของความเป็นพลเมืองเปรียบเทียบปี 2554 และ 2555





ภาพ 2 แสดงคะแนนเฉลี่ยของความมีอยู่ของคุณสมบัติความเป็นพลเมือง เปรียบเทียบปี 2554 และ 2555

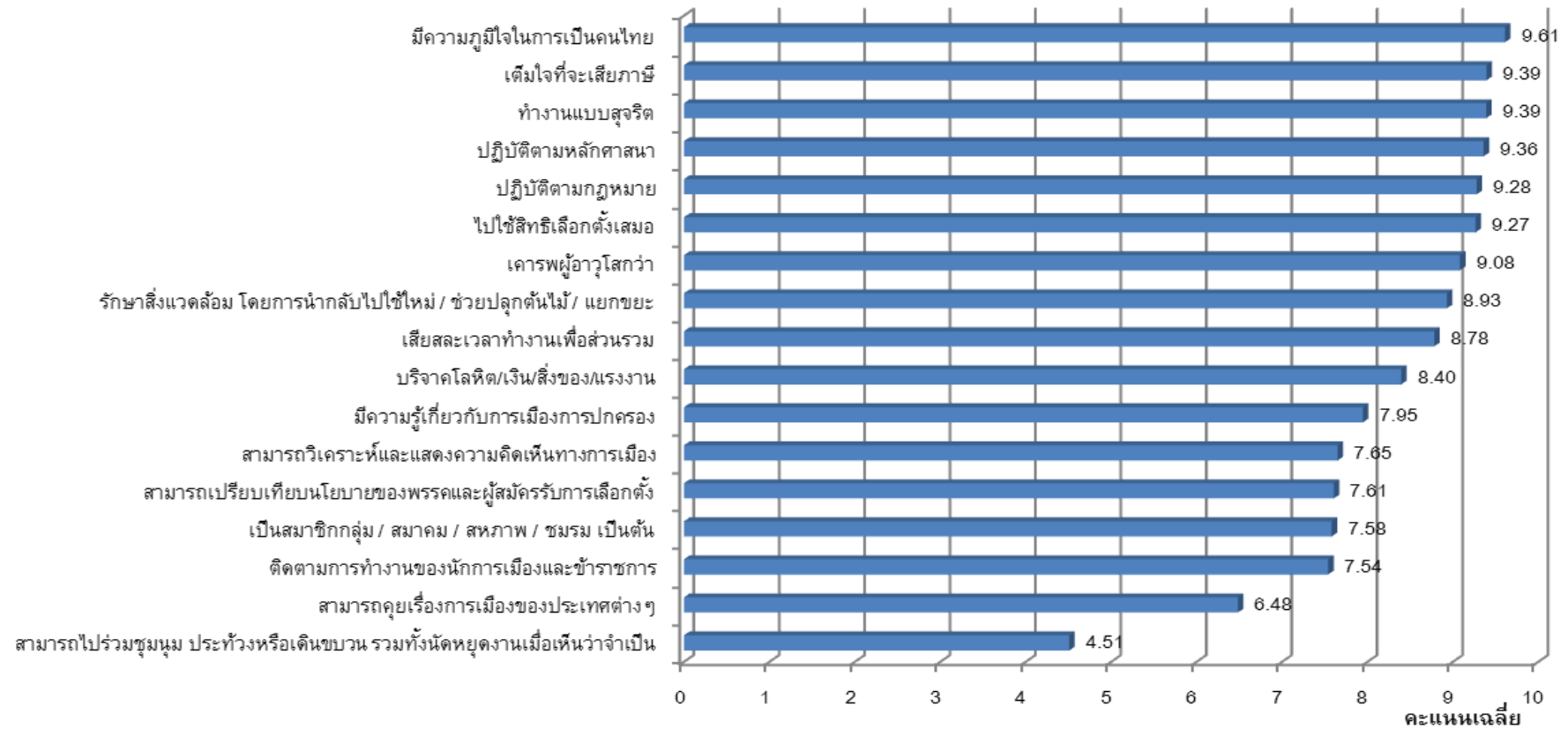
คุณสมบัติของความเป็นพลเมือง สามารถแบ่งได้เป็น

1. มีค่านิยมตามประเพณีนิยม (Traditional Values) ประกอบด้วย การเคารพผู้อาวุโสกว่า เสียสละเวลาทำงานเพื่อส่วนรวม ปฏิบัติตามกฎหมาย ปฏิบัติตามหลักศาสนา มีความภูมิใจในการเป็นคนไทย ทำงานแบบสุจริต บริจาคโลหิต สิ่งของและรักษาสิ่งแวดล้อม
2. มีความรู้เกี่ยวกับการเป็นพลเมือง (Civic knowledge) ประกอบด้วย การสามารถเปรียบเทียบนโยบายของพรรคและผู้สมัคร มีความรู้เรื่องการเมืองของประเทศต่างๆ เต็มใจที่จะเสียภาษี
3. การมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งประกอบไปด้วย การไปใช้สิทธิเลือกตั้งเสมอ การเป็นสมาชิกกลุ่มสามารถไปร่วมชุมนุม ติดตามการทำงานของนักการเมืองและข้าราชการ

จากตารางจะเห็นว่า ประชาชนที่ตอบแบบสอบถามมักเน้นไปที่การให้ความสำคัญกับหลักปฏิบัติตามแนววิถีวัฒนธรรม การมีความรู้ที่พลเมืองควรทำอะไรบ้างเพื่อสังคม และการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง และประเด็นความเป็นพลเมืองที่ประชาชนไทยคิดว่าคนเราควรมี แต่พบว่าเขากลับมีน้อยที่สุด คือ กลุ่มการมีส่วนร่วมทางการเมืองและความรู้ในฐานะพลเมือง

นอกจากนั้น ยังแสดงให้เห็นว่าประชาชนผู้ตอบแบบสอบถามเห็นว่า การทำงานสุจริต การภูมิใจในการเป็นคนไทย ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ปฏิบัติตามกฎหมายและปฏิบัติตามศาสนาเป็นสิ่งสำคัญ 5 ลำดับแรกในการแสดงถึงความเป็นพลเมือง ส่วนลำดับที่ได้คะแนนน้อยที่สุด คือ การไปร่วมชุมนุมหรือประท้วงเมื่อเห็นว่าจำเป็นซึ่งสามารถสรุปโดยเรียงลำดับจากมากไปน้อยได้ดังภาพ ต่อไปนี้

ค่าเฉลี่ยของระดับการให้ความสำคัญของคุณสมบัติของความเป็นพลเมือง  
(คุณสมบัติที่พึงประสงค์) คะแนนเต็ม 10



ภาพ 3 แสดงค่าเฉลี่ยของระดับการให้ความสำคัญของคุณสมบัติของความเป็นพลเมือง  
(คุณสมบัติที่พึงประสงค์)

และเมื่อศึกษาต่อไปถึงสภาวะการเป็นพลเมืองในปัจจุบันที่ประชาชนมีสภาวะของการเป็นพลเมืองโดยการถามว่าประชาชนเหล่านั้นว่ามีคุณสมบัติเหล่านี้มาเพียงใด พบว่า ประชาชนเห็นว่าการภูมิใจในการเป็นคนไทยเป็นคุณสมบัติทางการเมืองที่พวกเขามีสูงสุด รองลงมาคือ การทำงานแบบสุจริตไปใช้สิทธิเลือกตั้ง เต็มใจเสียภาษีและปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้งนี้คุณสมบัติที่พวกเขาตอบว่า มีน้อยที่สุด คือ การไปร่วมชุมนุมประท้วง เมื่อเห็นว่าจำเป็น (ค่าเฉลี่ยเพียง 2.87 จากคะแนนเต็ม 10) ดังภาพ 2

ทั้งนี้คุณสมบัติที่มีความแตกต่างของสิ่งที่ควรจะเป็นกับการมีอยู่สูงสุด คือ

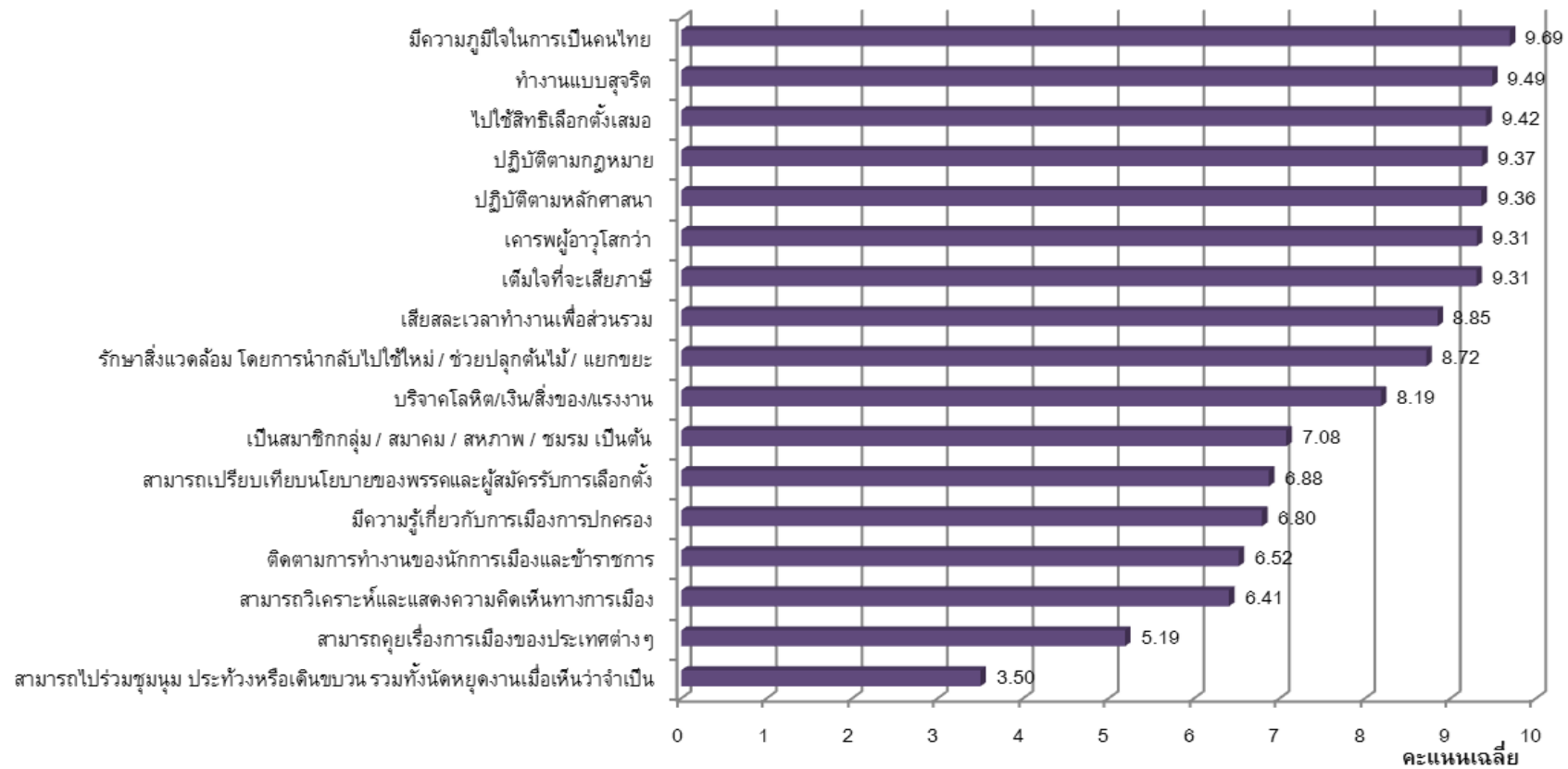
- สามารถวิเคราะห์และแสดงความคิดเห็นทางการเมือง 1.78
- มีความรู้เกี่ยวกับการเมืองการปกครอง 1.55
- สามารถเปรียบเทียบนโยบายของพรรคและผู้สมัครรับเลือกตั้ง 1.51
- ติดตามการทำงานของนักการเมืองและข้าราชการ 1.51
- เป็นสมาชิกกลุ่ม 1.38
- สามารถไปร่วมชุมนุม ประท้วงเมื่อเห็นว่าจำเป็น 1.19

สิ่งที่น่าสนใจคือประชาชนคิดว่าการสามารถวิเคราะห์และแสดงความคิดเห็นทางการเมืองและการมีความรู้เกี่ยวกับการเมืองเป็นคุณสมบัติสำคัญประการหนึ่งของความเป็นพลเมือง แต่พวกเขากลับมีคุณสมบัติข้อนี้น้อยมาก ช่องว่างระหว่างสิ่งที่ควรจะเป็นและสิ่งที่มีอยู่จริงกว้างที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับคุณสมบัติอื่นๆ

ส่วนคุณสมบัติที่ไม่มีความแตกต่างเลยระหว่างสิ่งที่ควรจะเป็นกับการเกิดขึ้นจริงในความรู้สึกของประชาชน คือ ความภูมิใจในการเป็นไทย

### ค่าเฉลี่ยของระดับการมีคุณสมบัติของความเป็นพลเมืองของประชาชน

คะแนนเต็ม 10



ภาพ 4 แสดงค่าเฉลี่ยของระดับการมีคุณสมบัติของความเป็นพลเมืองของประชาชน

## ประเภทการเป็นพลเมือง

จากการศึกษาแนวคิดเรื่องความเป็นพลเมือง<sup>2</sup> โดยทำการศึกษาความคิดของประชาชนในช่วงหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2554 เพื่อให้ทราบว่าคนไทยมีแนวคิดต่อคุณสมบัติของการเป็นพลเมืองที่พึงประสงค์แบบใด เป็นออกเป็นกี่กลุ่ม ซึ่งจากการวิเคราะห์ปัจจัย (Factor Analysis) แบบของการเป็นพลเมืองที่พึงประสงค์หรือที่ควรจะเป็น (Normative citizenship) สามารถจำแนกเป็น 2 กลุ่ม คือ 1) ความเป็นพลเมืองที่ให้ความสำคัญกับวิถีวัฒนธรรม (Traditionalist / Minimalist) และ 2) ความเป็นพลเมืองที่ให้ความสำคัญกับความมีอิสรภาพและความก้าวหน้าทันสมัย (Modern / Liberal) ดังตาราง 3

### คุณสมบัติของความเป็นพลเมืองที่พึงประสงค์

ตาราง 3 แสดงคุณสมบัติของความเป็นพลเมืองที่พึงประสงค์ (Normative Citizenship)

คุณสมบัติของความเป็นพลเมืองที่พึงประสงค์	องค์ประกอบ
1. ความเป็นพลเมืองที่ให้ความสำคัญกับวิถีวัฒนธรรม (Traditionalist / Minimalist)	2) ไปใช้สิทธิเลือกตั้งเสมอ 6) เคารพผู้อาวุโสกว่า 7) เสียสละเวลาทำงานเพื่อส่วนรวม 8) ปฏิบัติตามกฎหมาย 12) ปฏิบัติตามหลักศาสนา 13) มีความภูมิใจในการเป็นคนไทย 14) เต็มใจที่จะเสียภาษี 15) ทำงานแบบสุจริต
2. ความเป็นพลเมืองที่ให้ความสำคัญกับความมีอิสรภาพและความก้าวหน้าทันสมัย (Modern / Liberal)	1) สามารถเปรียบเทียบนโยบายของพรรคและผู้สมัครรับกาเลือกตั้ง 3) มีความรู้เกี่ยวกับการเมืองการปกครอง 4) สามารถวิเคราะห์และแสดงความคิดเห็นทางการเมือง 5) สามารถคุยเรื่องการเมืองนานาชาติ 9) เป็นสมาชิกกลุ่ม / สมาคม / สหภาพ / ชมรม เป็นต้น 11) ติดตามการทำงานของนักการเมืองและข้าราชการ 16) บริจาคโลหิต/เงิน/สิ่งของ/แรงงาน 17) รักษาสิ่งแวดล้อมโดยการนำกลับไปใช้ใหม่/ช่วยปลูกต้นไม้/แยกขยะ

<sup>2</sup> อ้างจาก ถวิลวดี บุรีกุล, รัชวดี แสงมเหษณ์, Eugenie Merieau และ Michael Volpe. ความเป็นพลเมืองในประเทศไทย. เอกสารเผยแพร่ในการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 13, 2555

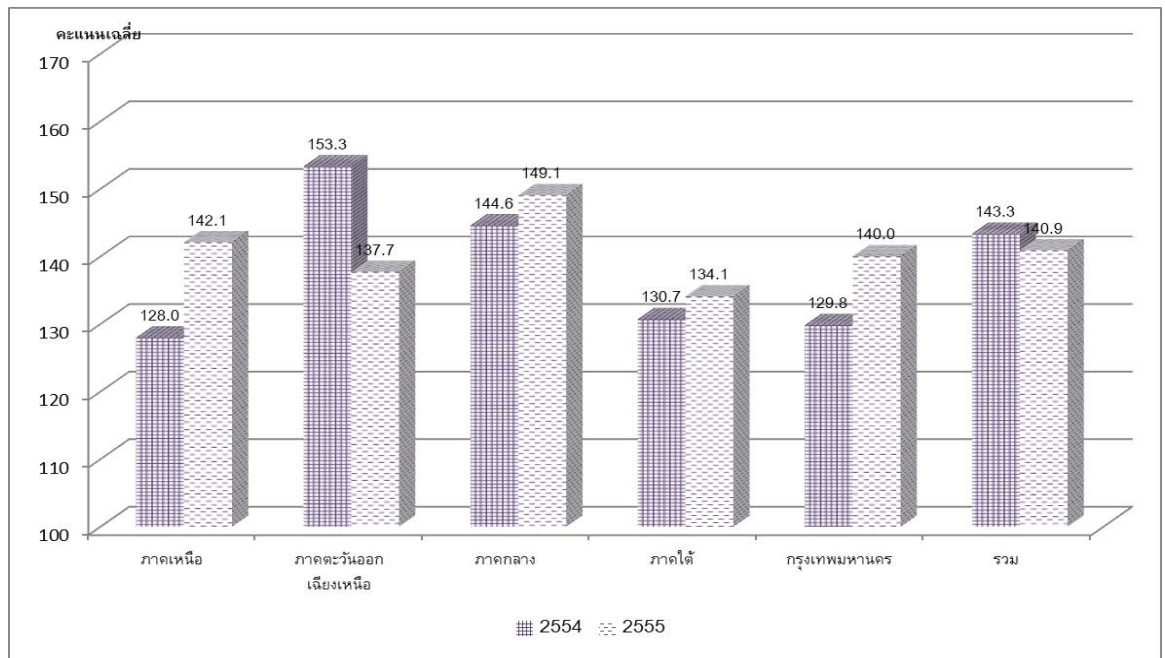
หมายเหตุ ข้อ 10) สามารถไปร่วมชุมนุม ประทับหรือเดินขบวน รวมทั้งนัดหยุดงานเมื่อเห็นว่าจำเป็น มีคะแนนไม่เข้าเกณฑ์ทั้ง 2 กลุ่ม

จากการวิเคราะห์ความคิดเห็นของประชาชนต่อความสำคัญของคุณสมบัติของความเป็นพลเมือง โดยรวมคะแนน เต็ม 170 คะแนน พบว่า ประชาชนให้ความสำคัญต่อคุณสมบัติของความเป็นพลเมือง 140.9 คิดเป็นร้อยละ 82.88 แต่เมื่อเปรียบเทียบกับการศึกษาในปี 2554 ซึ่งมี 143.3 คะแนน คิดเป็นร้อยละ 84.32 แสดงว่าประชาชนให้ความสำคัญกับการเป็นพลเมืองโดยรวมลดลง โดยเมื่อคำนวณคะแนนความสำคัญของคุณสมบัติของความเป็นพลเมือง จำแนกตามภูมิภาคที่อาศัย พบว่า ภาคกลางมีค่าคะแนนเฉลี่ยของการให้ความสำคัญกับคุณสมบัติต่างๆ สูงที่สุด คือ 149.05 คะแนน จากคะแนนเต็ม 170 คะแนน รองลงมาคือ ภาคเหนือ กรุงเทพมหานคร ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และ ภาคใต้ ตามลำดับ ดังตาราง 4 ดังนี้

ตาราง 4 แสดงค่าเฉลี่ย ความคิดเห็นของประชาชนต่อความสำคัญของคุณสมบัติความเป็นพลเมืองโดยภาพรวม จำแนกตามภูมิภาคที่อาศัย

ภูมิภาคที่อยู่อาศัย	ค่าเฉลี่ย	จำนวน	ค่า Std. Deviation
ภาคเหนือ	142.09	128	19.39
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	137.71	248	21.98
ภาคกลาง	149.05	166	17.07
ภาคใต้	134.07	96	32.52
กรุงเทพมหานคร	139.99	72	15.05
<b>รวม</b>	<b>140.89</b>	<b>710</b>	<b>22.22</b>

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนต่อความสำคัญของคุณสมบัติความเป็นพลเมืองระหว่างปี 2554 และ 2555 พบว่า ประชาชนในทุกภูมิภาคให้ความสำคัญต่อคุณสมบัติความเป็นพลเมืองมากขึ้น ยกเว้น ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ที่เห็นความสำคัญของความเป็นพลเมืองน้อยลง ในขณะที่ คนกรุงเทพมหานครมีความคิดเห็นที่ตรงกันข้ามกัน คือ เห็นความสำคัญของความเป็นพลเมืองมากขึ้น รายละเอียดดังภาพต่อไปนี้



ภาพ 5 แสดงค่าเฉลี่ยของระดับความสำคัญต่อคุณสมบัติความเป็นพลเมืองของประชาชน

นอกจากนี้ เมื่อทราบแล้วว่าลักษณะของความเป็นพลเมืองที่พึงประสงค์นั้นควรมีคุณสมบัติเช่นไร จากนั้น จึงศึกษาถึงความมีอยู่จริงของความเป็นพลเมืองว่าจริงๆ แล้ว ประชาชนชาวไทยเห็นว่าตนเองมีคุณสมบัติเรื่องความเป็นพลเมืองมากน้อยแค่ไหน ดังต่อไปนี้

### คุณสมบัติของความเป็นพลเมืองที่ประชาชนมี

คุณสมบัติที่พึงประสงค์จำแนกได้เป็น 2 กลุ่ม ดังตาราง 3 แต่เมื่อศึกษาต่อไปถึงการมีอยู่จริงพบว่า สามารถจำแนกการมีคุณสมบัติของความเป็นพลเมืองของประชาชนชาวไทยได้ 3 กลุ่ม จากการถามต่อเนื่องจากคุณสมบัติที่พึงประสงค์และทำให้สะท้อนสภาพของความเป็นพลเมืองของประเทศไทยได้ โดยคุณสมบัติของการเป็นพลเมืองที่มีการปฏิบัติจริง (Positive citizenship) จำแนกเป็น 3 กลุ่ม คือ 1) ความเป็นพลเมืองที่ให้ความสำคัญกับวิถีวัฒนธรรม (Traditionalist / Minimalist) 2) ความเป็นพลเมืองที่ให้ความสำคัญกับชุมชนของตน (Community Oriented Citizenship) และ 3) ความเป็นพลเมืองที่ให้ความสำคัญกับอิสระภาพ ความก้าวหน้า ทันสมัย (Modern / Liberal Progressive) ดังตารางต่อไปนี้



ตาราง 5 แสดงคุณสมบัติของความเป็นพลเมืองที่ประชาชนมี (Positive Citizenship)

คุณสมบัติของความเป็นพลเมืองที่ประชาชนมี	องค์ประกอบ
1. ความเป็นพลเมืองที่ให้ ความสำคัญกับวิถีวัฒนธรรม (Traditionalist / Minimalist)	2) ไปใช้สิทธิเลือกตั้งเสมอ 6) เคารพผู้อาวุโสกว่า 7) เสียสละเวลาทำงานเพื่อส่วนรวม 8) ปฏิบัติตามกฎหมาย 12) ปฏิบัติตามหลักศาสนา 13) มีความภูมิใจในการเป็นคนไทย 14) เต็มใจที่จะเสียภาษี 15) ทำงานแบบสุจริต
2. ความเป็นพลเมืองที่ให้ ความสำคัญกับชุมชนของตน (Community Oriented Citizenship)	7) เสียสละเวลาทำงานเพื่อส่วนรวม 16) บริจาคโลหิต/เงิน/สิ่งของ/แรงงาน 17) รักษาสิ่งแวดล้อมโดยการนำกลับไปใช้ใหม่/ช่วยปลูกต้นไม้/ แยกขยะ
3. ความเป็นพลเมืองที่ให้ ความสำคัญกับอิสระภาพ ความก้าวหน้า ทันสมัย (Modern / Liberal Progressive)	1) สามารถเปรียบเทียบนโยบายของพรรคและผู้สมัครรับการ เลือกตั้ง 3) มีความรู้เกี่ยวกับการเมืองการปกครอง 4) สามารถวิเคราะห์และแสดงความคิดเห็นทางการเมือง 5) สามารถคุยเรื่องการเมืองนานาชาติ 9) เป็นสมาชิกกลุ่ม / สมาคม / สหภาพ / ชมรม เป็นต้น 11) ติดตามการทำงานของนักรการเมืองและข้าราชการ

ทั้งนี้ คุณสมบัติที่ประชาชนมีได้ถูกจำแนกได้ 3 ประเภท ต่างจากคุณสมบัติที่พึงประสงค์ กล่าวคือ มีเรื่องของการให้ความสำคัญกับชุมชนเพิ่มเข้าไปด้วย โดยมีองค์ประกอบย่อยที่อยู่ในกลุ่มนี้ คือ เสียสละเวลาทำงานเพื่อส่วนรวม, บริจาคโลหิต/เงิน/สิ่งของ/แรงงาน และ รักษาสิ่งแวดล้อมโดยการนำกลับไปใช้ใหม่/ช่วยปลูกต้นไม้/แยกขยะ

จากการวิเคราะห์ความคิดเห็นของประชาชนต่อคุณสมบัติของความเป็นพลเมืองที่ประชาชนมี โดยรวมคะแนน เต็ม 170 คะแนน พบว่า ประชาชนให้มิตุสมบัติของความเป็นพลเมือง 134.3 คะแนน คิดเป็นร้อยละ 79.0 ทั้งนี้ เมื่อเทียบกับความคิดเห็นของประชาชนต่อคุณสมบัติของความเป็นพลเมืองที่ประชาชนมีในปี 2554 และเมื่อถามถึงการมีคุณสมบัติของความเป็นพลเมืองทั้ง 17 ข้อ พบว่า ภาคที่มีประชาชนตอบว่า มีคุณสมบัติเหล่านี้สูงสุด คือ ประชาชนในภาคกลาง รองลงมา คือ ภาค

ตะวันออกเฉียงเหนือ กรุงเทพมหานคร ภาคใต้ และภาคเหนือ ตามลำดับ โดยภาคเหนือเป็นภาคที่ประชาชนยอมรับว่ามีคุณสมบัติต่างๆ นานาที่สุด ดังตาราง 6 ดังนี้

เมื่อเปรียบเทียบคะแนนเฉลี่ยของการคิดว่าการมีคุณสมบัตินั้นกับคุณสมบัติที่พึงประสงค์ พบว่าทุกภาคมีคะแนนลดลง อาจเนื่องมาจากคุณสมบัติที่ปรารถนาจะสูงกว่าคุณสมบัติที่มีอยู่จริงเสมอ

**ตาราง 6** แสดงค่าเฉลี่ยความคิดเห็นของประชาชนต่อคุณสมบัติของความเป็นพลเมืองที่ประชาชนมี โดยภาพรวม จำแนกตามภูมิภาคที่อาศัย

ภูมิภาคที่อยู่อาศัย	ค่าเฉลี่ย	จำนวน	ค่า Std. Deviation
ภาคเหนือ	121.52	176	22.242
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	128.60	483	15.602
ภาคกลาง	136.37	286	21.012
ภาคใต้	126.96	99	26.727
กรุงเทพมหานคร	127.52	118	22.066
<b>รวม</b>	<b>129.19</b>	<b>1,162</b>	<b>20.390</b>

**ความสัมพันธ์ระหว่างสถานะทางเศรษฐกิจ สังคม ของประชาชน กับ การมีอยู่ของความเป็นพลเมืองของประชาชนชาวไทย**

นอกจากนั้น มีการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างสถานะทางเศรษฐกิจ สังคม ของประชาชนกับการมีอยู่ของความเป็นพลเมืองของประชาชนชาวไทย ผลการศึกษา มีดังนี้

## 1. เพศ

### 1.1 พลเมืองที่เน้นเรื่องวิถีวัฒนธรรม หรือ Traditional Minimalist Citizenship

เมื่อศึกษาความแตกต่างระหว่างเพศ กับ กลุ่มคุณสมบัติการเป็นพลเมืองที่ประชาชนมีในส่วนของ การให้ความสำคัญกับวิถีวัฒนธรรม พบว่า ผู้ชายมีคุณสมบัติของความเป็นพลเมืองในเรื่องวิถีวัฒนธรรมน้อยกว่าผู้หญิง แต่ ไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ ดังตารางต่อไปนี้

**ตาราง 7** แสดงค่าคะแนนเฉลี่ยของ Factor Score ของคุณสมบัติของการเป็นพลเมืองที่ประชาชนมีเน้นด้านวิถีวัฒนธรรม กับเพศ

เพศ	ค่าเฉลี่ย	จำนวน	ค่า Std. Deviation
เพศชาย	-.007	617	.985
เพศหญิง	.023	532	1.005
<b>รวม</b>	<b>.007</b>	<b>1,149</b>	<b>.994</b>

F. = .256 sig. = .613 n. = 1,149

## 1.2 พลเมืองที่เน้นชุมชน หรือ Community Oriented Citizenship

การมีคุณสมบัติของการเป็นพลเมืองที่เน้นชุมชน พบว่า ผู้หญิงมีคุณสมบัติในเรื่องของความเป็นพลเมืองที่เน้นการดูแลชุมชนสูงกว่าผู้ชายอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งนี้ ผู้ชายตอบว่า ตนเองมีคุณสมบัติดังกล่าว น้อยและสวนทางกับผู้หญิง

ตาราง 8 แสดงค่าคะแนนเฉลี่ยของ Factor Score ของคุณสมบัติของการเป็นพลเมืองที่ประชาชนมีเน้นด้านชุมชน กับเพศ

เพศ	ค่าเฉลี่ย	จำนวน	ค่า Std. Deviation
เพศชาย	-.0879	617	1.042
เพศหญิง	.0977	532	.940
รวม	-.002	1,149	.999

F. = 9.921 sig. = .002 n. = 1,149

## 1.3 พลเมืองที่มีความคิดก้าวหน้า หรือ Modern Progressive Citizenship

เพศไม่มีความแตกต่างกันในคุณสมบัติที่ประชาชนมีในฐานะพลเมืองที่เน้นความก้าวหน้าอย่างมีนัยสำคัญ แต่ผู้หญิงดูเหมือนจะมีคุณสมบัติของความเป็นพลเมืองที่เน้นความก้าวหน้าสวนทางกับผู้ชาย

ตาราง 9 แสดงค่าคะแนนเฉลี่ยของ Factor Score ของคุณสมบัติของการเป็นพลเมืองที่ประชาชนมีแบบที่มีความคิดก้าวหน้า กับ เพศ

เพศ	ค่าเฉลี่ย	จำนวน	ค่า Std. Deviation
เพศชาย	.049	617	.972
เพศหญิง	-.065	532	1.029
รวม	-.004	1,149	1.000

F. = 3.700 sig. = .055 n. = 1,149

โดยสรุป การมีคุณสมบัติของความเป็นพลเมือง พบว่า เพศ มีความแตกต่างกันในเรื่องการให้ความสำคัญกับชุมชน ซึ่งผู้หญิงตอบว่า ตนมีคุณสมบัติด้านนี้สูงกว่าผู้ชาย ขณะที่คุณสมบัติที่ผู้หญิงและผู้ชายมีในกลุ่มอื่นๆ ไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ

## 2. การศึกษา

### 2.1 พลเมืองที่เน้นเรื่องวิถีวัฒนธรรม หรือ Traditional Minimalist Citizenship

ตาราง 10 แสดงค่าคะแนนเฉลี่ยของ Factor Score ของการมีคุณสมบัติของการเป็นพลเมือง ที่เน้นด้านวิถีวัฒนธรรม กับ ระดับการศึกษา

ระดับการศึกษา	ค่าเฉลี่ย	จำนวน	ค่า Std. Deviation
ไม่สำเร็จการศึกษาระดับประถมศึกษา	-0.008	45	0.961
สำเร็จการศึกษาระดับประถมศึกษา	0.045	735	0.903
ศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น	0.075	104	1.055
ศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย	-0.011	108	0.965
โรงเรียนพาณิชย์การ/โรงเรียนอาชีวศึกษา	-0.053	52	0.986
ไม่สำเร็จการศึกษาระดับอุดมศึกษา	0.548	4	0.253
การศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับปริญญาตรี หรือเทียบเท่า	-0.063	69	1.059
การศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับปริญญาโท หรือเทียบเท่า	0.284	8	0.848
ไม่ได้ศึกษา	-1.582	15	2.372
<b>รวม</b>	<b>0.012</b>	<b>1,140</b>	<b>0.985</b>

F. = 5.553 sig. = .000 n. = 1,140

จากการศึกษา พบว่า การศึกษากับการมีอยู่ของคุณสมบัติของความเป็นพลเมืองของประชาชนชาวไทย มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .000 และกลุ่มที่มีทัศนคติเป็นบวกต่อคุณสมบัติของการเป็นพลเมืองสูงสุดคือกลุ่มที่ไม่สำเร็จการศึกษาระดับอุดมศึกษา รองลงมาคือ กลุ่มที่ศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับปริญญาโท หรือ เทียบเท่า กลุ่มที่สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น และ ประถมศึกษา ขณะที่กลุ่มอื่นๆ โดยเฉพาะกลุ่มที่มีการศึกษาระดับปริญญาตรีจะเห็นในทิศทางที่ตรงกันข้าม

## 2.2 พลเมืองที่มีความคิดก้าวหน้า หรือ Modern Progressive Citizenship

ตาราง 11 แสดงค่าคะแนนเฉลี่ยของ Factor Score ของการมีอยู่ของคุณสมบัติการเป็นพลเมืองแบบที่มีความคิดก้าวหน้า กับ ระดับการศึกษา

ระดับการศึกษา	ค่าเฉลี่ย	จำนวน	ค่า Std. Deviation
ไม่สำเร็จการศึกษาระดับประถมศึกษา	-0.472	45	1.135
สำเร็จการศึกษาระดับประถมศึกษา	-0.029	735	0.951
ศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น	-0.018	104	1.123
ศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย	0.096	108	0.904
โรงเรียนพาณิชย์การ/โรงเรียนอาชีวศึกษา	0.291	52	1.049
ไม่สำเร็จการศึกษาระดับอุดมศึกษา	-0.278	4	0.849
การศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับปริญญาตรี หรือเทียบเท่า	0.345	69	0.953
การศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับปริญญาโท หรือเทียบเท่า	0.799	8	0.929
ไม่ได้ศึกษา	-0.831	15	1.623
รวม	-0.002	1,140	1.001

F. = 5.162 sig. = .000 n. = 1,140

จากตาราง พบว่า กลุ่มที่มีการศึกษาต่างกันมีความแตกต่างกันในเรื่องการมีอยู่ของคุณสมบัติความเป็นพลเมืองที่เน้นความก้าวหน้า โดยกลุ่มที่มีคุณสมบัตินี้ของความเป็นพลเมืองในแบบก้าวหน้าทันสมัยเป็นกลุ่มที่ศึกษาในระดับปริญญาโท รองลงมา คือ กลุ่มที่ศึกษาระดับปริญญาตรี โรงเรียนพาณิชย์การ/โรงเรียนอาชีวศึกษา และ สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมปลาย ในขณะที่ บางกลุ่มให้ความสำคัญทางลบ โดยเฉพาะกลุ่มที่ไม่ได้ศึกษา

### 3. ภูมิภาคที่อาศัย

#### 3.1 พลเมืองที่เน้นเรื่องวิถีวัฒนธรรม หรือ Traditional Minimalist Citizenship

ตาราง 12 แสดงค่าคะแนนเฉลี่ยของ Factor Score ของการมีอยู่ของคุณสมบัติการเป็นพลเมือง ที่เน้นด้านวิถีวัฒนธรรม กับ ภูมิภาคที่อาศัย

ภูมิภาคที่อยู่อาศัย	ค่าเฉลี่ย	จำนวน	ค่า Std. Deviation
ภาคเหนือ	-0.186	176	1.121
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	0.370	483	0.450
ภาคกลาง	-0.278	286	1.093
ภาคใต้	-0.443	99	1.507
กรุงเทพมหานคร	-0.191	118	1.178
<b>รวม</b>	<b>0.000</b>	<b>1,162</b>	<b>1.000</b>

F. = 32.730 sig. = .000 n. = 1,162

จากการศึกษา พบว่า ประชาชนที่มีคุณสมบัติของความเป็นพลเมือง ที่เน้นด้านวิถีวัฒนธรรมมากที่สุด คือ ประชาชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นอกนั้นจะมีความคิดที่สวนทางกัน

#### 3.2 พลเมืองที่เน้นชุมชน หรือ Community Oriented Citizenship

ตาราง 13 แสดงค่าคะแนนเฉลี่ยของ Factor Score ของการมีอยู่ของคุณสมบัติการเป็นพลเมือง ที่เน้นชุมชนกับ ภูมิภาคที่อาศัย

ภูมิภาคที่อยู่อาศัย	ค่าเฉลี่ย	จำนวน	ค่า Std. Deviation
ภาคเหนือ	0.049	176	0.988
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	-0.144	483	1.020
ภาคกลาง	0.317	286	0.940
ภาคใต้	-0.021	99	0.948
กรุงเทพมหานคร	-0.234	118	0.937
<b>รวม</b>	<b>0.000</b>	<b>1162</b>	<b>1.000</b>

F. = 11.801 sig. = .000 n. = 1,162

จากตาราง พบว่า ภาคที่ต่างกันยังคิดว่าตนเองมีลักษณะของการเป็นพลเมืองที่ต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญ โดยประชาชนในภาคกลางคิดว่าตนเองมีความเป็นพลเมืองที่เน้นด้านชุมชนสูงกว่าภาคอื่นๆ รองลงมาคือ ภาคเหนือ

#### 3.3 พลเมืองที่มีความคิดก้าวหน้า หรือ Modern Progressive Citizenship

ตาราง 14 แสดงค่าคะแนนเฉลี่ยของ Factor Score ของการมีอยู่ของคุณสมบัติการเป็นพลเมือง แบบความคิดก้าวหน้า กับ ภูมิภาคที่อาศัย

ภูมิภาคที่อยู่อาศัย	ค่าเฉลี่ย	จำนวน	ค่า Std. Deviation
ภาคเหนือ	-0.457	176	1.205

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	-0.198	483	0.838
ภาคกลาง	0.508	286	0.888
ภาคใต้	0.074	99	1.115
กรุงเทพมหานคร	0.200	118	0.862
<b>รวม</b>	<b>0.000</b>	<b>1162</b>	<b>1.000</b>

F. = 37.959 sig. = .000 n. = 1,162

จากตารางที่ 14 แสดงให้เห็นว่า ภาคกับการมีอยู่ของความเป็นพลเมืองด้านความก้าวหน้าทันสมัยมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ โดยภาคที่มีคุณสมบัติของความเป็นพลเมืองในด้านนี้มากที่สุดคือ ภาคกลาง รองลงมา คือ ผู้ที่อาศัยในกรุงเทพมหานคร ในขณะที่ภาคอื่นๆ เห็นตรงกันข้าม

โดยสรุป คุณสมบัติของความเป็นพลเมืองของประชาชนในภาคต่างๆ มีความแตกต่างกันดังนี้

**ตาราง 15** แสดงประเภทของคุณสมบัติของความเป็นพลเมืองของประชาชนในภาคต่างๆ

ภาค	ประเภทของคุณสมบัติของความเป็นพลเมืองของประชาชน
ภาคเหนือ	ความเป็นพลเมืองที่ให้ความสำคัญกับชุมชนของตน (Community Citizenship)
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ความเป็นพลเมืองที่ให้ความสำคัญกับวิถีวัฒนธรรม (Traditionalist / Minimalist)
ภาคกลาง	ความเป็นพลเมืองที่ให้ความสำคัญกับอิสรภาพ ความก้าวหน้าทันสมัย (Modern / Liberal Progressive) และ ความเป็นพลเมืองที่ให้ความสำคัญกับชุมชนของตน (Community Citizenship)
ภาคใต้	ค่อนข้างมีความเป็นพลเมืองที่ให้ความสำคัญกับอิสรภาพ ความก้าวหน้าทันสมัย (Light Modern / Liberal Progressive)
กรุงเทพมหานคร	ความเป็นพลเมืองที่ให้ความสำคัญกับอิสรภาพ ความก้าวหน้าทันสมัย (Modern / Liberal Progressive)

#### 4 กลุ่มอายุ

##### 4.1 พลเมืองที่เน้นเรื่องวิถีวัฒนธรรม หรือ Traditional Minimalist Citizenship

**ตาราง 16** แสดงค่าคะแนนเฉลี่ยของ Factor Score ของการมีอยู่ของคุณสมบัติการเป็นพลเมือง ที่เน้นด้านวิถีวัฒนธรรม กับ กลุ่มอายุ

กลุ่มอายุ	ค่าเฉลี่ย	จำนวน	ค่า Std. Deviation
อายุต่ำกว่า 29 ปี	-0.687	52	1.986
อายุ 30 – 39 ปี	0.065	165	0.847

อายุ 40 – 49 ปี	-0.028	301	1.037
อายุ 50 – 59 ปี	0.099	325	0.847
อายุ 60 ปีขึ้นไป	0.032	300	0.817
<b>รวม</b>	<b>0.008</b>	<b>1143</b>	<b>0.982</b>

F. = 7.639 sig. = .000 n. = 1,143

กลุ่มอายุที่คิดว่าตนเองมีลักษณะของความเป็นพลเมืองที่เน้นวิถีวัฒนธรรมสูงสุด คือ กลุ่มอายุ 50 – 59 ปี รองลงมา คือ กลุ่มอายุ 30 – 39 ปี และกลุ่มอายุ 60 ปีขึ้นไป ขณะที่กลุ่มอายุน้อยกว่า 29 ปี และกลุ่มอายุ 40 – 49 ปี เห็นตรงข้าม

#### 4.2 พลเมืองที่มีความคิดก้าวหน้า หรือ Modern Progressive Citizenship

ตาราง 17 แสดงค่าคะแนนเฉลี่ยของ Factor Score ของการมีอยู่ของคุณสมบัติการเป็นพลเมือง ที่มีความคิดก้าวหน้า กับ กลุ่มอายุ

กลุ่มอายุ	ค่าเฉลี่ย	จำนวน	ค่า Std. Deviation
อายุต่ำกว่า 29 ปี	-0.321	52	0.940
อายุ 30 – 39 ปี	0.009	165	1.083
อายุ 40 – 49 ปี	0.131	301	0.923
อายุ 50 – 59 ปี	-0.037	325	1.000
อายุ 60 ปีขึ้นไป	-0.049	300	1.012
<b>รวม</b>	<b>-0.002</b>	<b>1143</b>	<b>0.997</b>

F. = 2.952 sig. = .019 n. = 1,143

จากการวิเคราะห์ พบว่า กลุ่มอายุที่ต่างกันมีความคิดว่าตนเองมีลักษณะของการเป็นพลเมืองที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ โดย กลุ่มอายุ 40 – 49 ปีคิดว่าตนเองมีคุณสมบัติของการเป็นพลเมืองมากที่สุด รองลงมาคือ กลุ่มที่มีอายุระหว่าง 30 – 39 ปี นอกนั้น มีความคิดที่สวนทางกัน ดังนั้น กลุ่มอายุ 30 – 49 ปี จะเป็นกลุ่มที่มีคุณสมบัติของความเป็นพลเมืองที่มีความคิดก้าวหน้าซึ่งน่าจะมาจากการเป็นกลุ่มที่สำเร็จการศึกษาและประกอบอาชีพแล้ว



## บทสรุป

คุณสมบัติการเป็นพลเมืองที่ประชาชนไทยให้ความสำคัญสูงสุด ใน 5 อันดับแรก คือ

1. การทำงานแบบสุจริต
2. การมีความภูมิใจในการเป็นคนไทย
3. การไปใช้สิทธิเลือกตั้ง
4. การเต็มใจที่จะเสียภาษี
5. การปฏิบัติตามกฎหมาย

และพบว่าคนไทยเองมีคุณสมบัติของการเป็นพลเมืองในเรื่องต่อไปนี้ 5 อันดับแรก คือ

1. การมีความภูมิใจในการเป็นคนไทย
2. การทำงานแบบสุจริต
3. การไปใช้สิทธิเลือกตั้ง
4. การเต็มใจที่จะเสียภาษี
5. การปฏิบัติตามกฎหมาย

สิ่งที่แตกต่างเกี่ยวกับเรื่องของความเป็นพลเมืองที่พึงประสงค์ กับ การมีอยู่จริงของความเป็นพลเมือง คือ

1. สามารถวิเคราะห์และแสดงความคิดเห็นทางการเมือง
2. มีความรู้เกี่ยวกับการเมืองการปกครอง

นอกจากนั้น การศึกษานี้ยังพบว่าความเป็นพลเมืองที่พึงประสงค์ของคนไทย สามารถมาจัดกลุ่มจำแนกตามระดับความสำคัญของคุณสมบัติของความเป็นพลเมืองที่พึงประสงค์ได้ 2 กลุ่ม คือ

1. **ความเป็นพลเมืองที่ให้ความสำคัญกับวิถีวัฒนธรรม** ประกอบด้วย การไปใช้สิทธิเลือกตั้ง การเคารพผู้อาวุโส การเสียสละเวลาทำงานเพื่อส่วนรวม การปฏิบัติตามกฎหมาย การปฏิบัติตามหลักศาสนา มีความภูมิใจในการเป็นคนไทย เต็มใจที่จะเสียภาษี และทำงานแบบสุจริต

2. **ความเป็นพลเมืองที่ให้ความสำคัญกับความมีอิสรภาพและความก้าวหน้าทันสมัย** ประกอบด้วย สามารถเปรียบเทียบนโยบายของพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง มีความรู้เกี่ยวกับการเมืองการปกครอง สามารถวิเคราะห์และแสดงความคิดเห็นทางการเมือง สามารถคุยเรื่องการเมืองนานาชาติ เป็นสมาชิกกลุ่ม/สมาคม/สหภาพ/ชมรม เป็นต้น ติดตามการทำงานของนักการเมืองและข้าราชการ ปรึกษาโลกฮิต/เงิน/สิ่งของ/แรงงาน และ รักษาสิ่งแวดล้อมโดยการนำกลับไปใช้ใหม่/ช่วยปลูกต้นไม้/แยกขยะ

โดยเมื่อดูความสัมพันธ์ในรายภาค พบว่า ผู้ที่มีให้คะแนนความสำคัญของคุณสมบัติความเป็นพลเมืองที่พึงประสงค์ในด้านวิถีวัฒนธรรมมากที่สุด คือ ผู้ที่อาศัยในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในขณะที่ผู้ที่มีให้คะแนนความสำคัญของคุณสมบัติความเป็นพลเมืองที่พึงประสงค์ในด้านความก้าวหน้ามากที่สุด คือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เช่นกัน รองลงมา คือ ภาคกลาง

ส่วนการมีอยู่จริงของความเป็นพลเมือง ซึ่งผู้ศึกษาได้ให้ประชาชนตอบแบบสอบถาม ตอบว่าตนเองมีคุณสมบัติของการเป็นพลเมืองในแต่ละข้อมาน้อยเพียงใด ซึ่งพบสิ่งที่น่าสนใจ โดยจำแนกออกเป็น 3 กลุ่ม คือ

1. **ความเป็นพลเมืองที่ให้ความสำคัญกับวิถีวัฒนธรรม** ประกอบด้วย การไปใช้สิทธิเลือกตั้ง การเคารพผู้อาวุโส การเสียสละเวลาทำงานเพื่อส่วนรวม การปฏิบัติตามกฎหมาย การปฏิบัติตามหลักศาสนา มีความภูมิใจในการเป็นคนไทย เต็มใจที่จะเสียภาษี และทำงานแบบสุจริต

2. **ความเป็นพลเมืองที่ให้ความสำคัญกับชุมชนของตน** ประกอบด้วย เสียสละเวลาทำงานเพื่อส่วนรวม การบริจาคโลหิต/เงิน/สิ่งของ/แรงงาน และการรักษาสิ่งแวดล้อมโดยการนำกลับไปใช้ใหม่/ช่วยปลูกต้นไม้/แยกขยะ

3. **ความเป็นพลเมืองที่ให้ความสำคัญกับความมีอิสรภาพและความก้าวหน้าทันสมัย** ประกอบด้วย สามารถเปรียบเทียบนโยบายของพรรคและผู้สมัครรับการเลือกตั้ง มีความรู้เกี่ยวกับการเมืองการปกครอง สามารถวิเคราะห์และแสดงความคิดเห็นทางการเมือง สามารถคุยเรื่องการเมืองนานาชาติ เป็นสมาชิกกลุ่ม / สมาคม / สหภาพ / ชมรม เป็นต้น และติดตามการทำงานของนักรบการเมืองและข้าราชการ

โดยกลุ่มคุณสมบัติที่เพิ่มขึ้นคือการให้ความสำคัญกับชุมชนซึ่งแสดงถึงความเป็นคนไทยที่รักชุมชนของตนเอง โดยเมื่อศึกษาความสัมพันธ์ในรายภาค พบว่า ผู้ที่คิดว่าตนเองมีคุณสมบัติความเป็นพลเมืองในด้านวิถีวัฒนธรรมมากที่สุด คือ ผู้ที่อาศัยในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รองลงมาคือ ภาคกลาง ทั้งนี้ลักษณะสำคัญของกลุ่มนี้ก็คือ การเน้นการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง เคารพผู้อาวุโสกว่าและยึดมั่นในหลักศาสนา เป็นต้น ในขณะที่ผู้ที่คิดว่าตนเองมีคุณสมบัติความเป็นพลเมืองในด้านชุมชนมากที่สุด คือ ภาคกลาง ส่วน ผู้ที่คิดว่าตนเองมีคุณสมบัติของความเป็นพลเมืองด้านความมีอิสรภาพและความก้าวหน้ามากที่สุด คือ ภาคกลาง รองลงมา คือ กรุงเทพมหานคร

นอกจากนี้ ยังพบความแตกต่างของประเภทของความเป็นพลเมืองในแต่ละภาค คือ

ภาค	ประเภทของคุณสมบัติของความเป็นพลเมืองของประชาชน
ภาคเหนือ	ความเป็นพลเมืองที่ให้ความสำคัญกับชุมชนของตน (Community Oriented Citizenship)
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ความเป็นพลเมืองที่ให้ความสำคัญกับวิถีวัฒนธรรม (Traditionalist / Minimalist)
ภาคกลาง	ความเป็นพลเมืองที่ให้ความสำคัญกับอิสรภาพ ความก้าวหน้าทันสมัย

	(Modern / Liberal Progressive) และ ความเป็นพลเมืองที่ให้ความสำคัญกับชุมชนของตน (Community Oriented Citizenship)
ภาคใต้	ค่อนข้างมีความเป็นพลเมืองที่ให้ความสำคัญกับอิสราภาพ ความก้าวหน้าทันสมัย (Light Modern / Liberal Progressive)
กรุงเทพมหานคร	ความเป็นพลเมืองที่ให้ความสำคัญกับอิสราภาพ ความก้าวหน้าทันสมัย (Modern / Liberal Progressive)

ดังนั้น หากจะต้องเสริมสร้างความเป็นพลเมืองคงจะต้องศึกษาบริบทของพื้นที่และกลุ่มประชากรให้ชัดเจน และการศึกษาพบว่า ประชาชนคิดว่าตนเองมีความสามารถเรื่องการวิเคราะห์และแสดงความคิดเห็นทางการเมือง น้อยกว่าเรื่องอื่น รวมทั้งมีความรู้ทางการเมืองน้อยกว่าที่ควรจะเป็นอีกด้วย

## เอกสารอ้างอิง

วรการณ สามโกเศศ, การศึกษาเพื่อสร้างความเป็นพลเมือง, มติชน ฉบับวันที่ 3 มี.ค. 2554 (กรอบบ่าย)  
สืบค้นจาก

[http://www.moe.go.th/moe/th/news/detail.php?NewsID=22721&key=news\\_research](http://www.moe.go.th/moe/th/news/detail.php?NewsID=22721&key=news_research)

Abowitz & Harnish, 2006, *Contemporary Discourses of Citizenship*, in Review of Educational Research 2006

Arblaster, Anthony, 2002, *Democracy*, Open Univeristy Press, Philadelphia

Faulconer, Angela Wentz, *Civic excellence: Citizen virtue and contemporary liberal democratic community*. Ph.D., Univeristy of Notre Dame, 2004

Faulks, Keith, 2000, *Citizenship*, Routledge, London

Galston, William A., 1991, *Liberal Purposes: Goods, Virtues, and Diversity in the Liberal State*, Cambridge University Press

Heater, Derek, 2004, *A brief history of citizenship*, New York University Press

Ignatieff, Michael, 1995, *The Myth of Citizenship*, in Theorizing citizenship, SUNY Press

Kahne, Joseph and Westheimer, 2004, Joel, *What Kind of citizen? The politics of educating for democracy*, in American Educational Research Journal, volume 41 N. 2, Summer 2004

Kahne, Joseph, Westheimer, Joel, 2004, *Educating the "Good Citizen": Political choices and pedagogical goals*, in American Political Science Association Journal, vol.37

Marshall, T.H, 1950, *Citizenship and Social Class*, in Citizenship and Social Class and Other Essays, Cambridge University Press

## การเสริมสร้างความเป็นพลเมืองในสังคมประชาธิปไตย (Enhancing Democratic Citizenship in Thailand)

ถวิลวดี บุรีกุล และ สติธร ธนานิธิโชติ

### บทคัดย่อ

การปฏิรูปการเมืองของประเทศไทยไปสู่การมีระบอบประชาธิปไตยที่ก้าวหน้าและยั่งยืนควรเริ่มต้นที่การทำให้ประชาชนชาวไทยมีความกระตือรือร้นที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง มีความรู้ทางการเมืองที่เพียงพอ และมีความยึดมั่นในค่านิยมประชาธิปไตยโดยเฉพาะในเรื่องการยอมรับความแตกต่างและการเคารพสิทธิของผู้อื่น ซึ่งล้วนเป็นคุณลักษณะพื้นฐานของพลเมืองในสังคมประชาธิปไตยทั้งสิ้น ส่วนการจะทำให้ประชาชนชาวไทยมีคุณลักษณะความเป็นพลเมืองดังกล่าวได้ต้องอาศัยกระบวนการสนับสนุนและส่งเสริมให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองได้อย่างมีความหมายในทุกระดับและหลากหลายรูปแบบ

บทความนี้ทำการทบทวนสถานการณ์การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนชาวไทยในช่วงสิบปีที่ผ่านมา พบว่า ประชาชนชาวไทยมีพฤติกรรมและทัศนคติทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่สนับสนุนกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยมากขึ้นกว่าในอดีต อย่างไรก็ตาม จากการสำรวจนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม ตลอดจนปรากฏการณ์ในเรื่องกระบวนการนโยบายในประเทศไทยแล้วกลับพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะยังคงมีปัญหาอยู่หลายประการ อาทิ ปัญหาด้านการรับรู้เกี่ยวกับแนวคิดและความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน ปัญหาด้านโครงสร้างกฎหมายและกระบวนการนโยบายที่ไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ปัญหาการใช้เครื่องมือการมีส่วนร่วมของประชาชน และปัญหาเรื่องวัฒนธรรมทางการเมืองและความพร้อมของประชาชน ผู้ปฏิบัติงานภาครัฐ และผู้กำหนดนโยบาย บทความนี้จึงเสนอว่าแนวทางการพัฒนาความเป็นพลเมืองที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วนมีอยู่อย่างน้อย 3 เรื่อง ได้แก่ การเปิดกลไกภาครัฐให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง การเสริมสร้างความเป็นพลเมืองผ่านกระบวนการกล่อมเกลாதองสังคม และการปฏิรูประบบกฎหมายเพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน

## สันติวิธี : กำเนิดสไตล์

### ชลัท ประเทืองรัตนา

นักวิชาการผู้ชำนาญการ สำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล สถาบันพระปกเกล้า

---

นับตั้งแต่ปลายเดือนตุลาคม 2556 ที่สุเทพ เทือกสุบรรณ คณะกรรมการประชาชนเพื่อเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.) และประชาชนแนวร่วม ได้เริ่มต้นชุมนุมประท้วงสภาผู้แทนราษฎรที่ได้ลงมติให้ร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ.... ผ่านการพิจารณาในวาระที่สองและสาม จนกระทั่งได้พัฒนาประเด็นข้อเรียกร้องมาเป็นข้อเรียกร้อง 3 ข้อ มีผู้เสียชีวิตจากเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมืองมากกว่า 20 ราย และบาดเจ็บมากกว่า 700 ราย

อย่างไรก็ตาม การชุมนุมเรียกร้องของกลุ่ม กปปส. เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมาย เกิดคำถามจากสังคมว่าเป็นการเรียกร้องอย่างสันติวิธีหรือเน้นไปที่การใช้ความรุนแรง บทความนี้จะมุ่งตอบคำถามดังกล่าวในประการแรก โดยเชื่อมโยงกับแนวคิดการปฏิบัติการไร้ความรุนแรง ของศาสตราจารย์ ยีน ชาร์ป (Gene Sharp) ผู้ซึ่งได้คิดค้น รวบรวมปฏิบัติการไร้ความรุนแรงไว้ในงานเอาชนะรัฐบาลเผด็จการด้วยวิธีการต่างๆ แน่นนอนว่าปฏิบัติการไร้ความรุนแรงดังกล่าว มีความแตกต่างอย่างยิ่งกับสันติวิธีของมหาตมะคานธี มหาบุรุษชาวอินเดียที่ต่อต้านจักรวรรดินิยมอังกฤษในการปกครองอาณานิคมอินเดีย กล่าวคือมหาตมะคานธี เน้นที่ 1.ความรักและมีเมตตาต่อผู้ที่เกลียดเรา คืออหิงสา ผลก็คือคนอังกฤษจำนวนมากไม่เกลียดชัง เคียดแค้นคานธี 2.การต่อสู้เรียกร้องอย่างสันตินั้น ต้องไม่กลัวว่าจะต้องสูญเสียอวัยวะ ทรัพย์สินสมบัติ หรือแม้กระทั่งชีวิต 3.การต่อสู้เรียกร้องนั้นต้องไม่ใช้กำลังกับฝ่ายตรงข้าม อดทน คานธียอมพลีชีพของตนเองเพื่อให้บรรลุสิ่งที่ตนพึงประสงค์ ในขณะที่แนวทางของยีน ชาร์ป นั้นเน้นการเรียกร้องอย่างสันติเพื่อเอาชนะฝ่ายตรงข้าม เพราะเห็นว่าถ้าใช้ความรุนแรงในการเรียกร้อง ก็จะถูกปราบปราม ตอบโต้กลับอย่างรุนแรง แต่ถ้าไม่ใช้ความรุนแรงก็จะนำไปสู่ความเห็นอกเห็นใจได้แนวร่วม และยิ่งรัฐบาลเน้นปราบปรามผู้มาเรียกร้องที่ไม่ใช้อาวุธ ก็จะเกิดสิ่งที่เรียกว่า “ยิวิตสูทางการเมือง” รัฐบาลก็จะเป็นการยอมรับการเรียกร้องต่อไป โดยการเอาชนะฝ่ายตรงข้ามไม่จำเป็นต้องมีความรักในเพื่อนมนุษย์แต่อย่างใด ในประการที่สอง บทความนี้จะมุ่งศึกษาว่าการเรียกร้องเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายของ กปปส.นั้น ใช้แนวทาง และยุทธวิธีอย่างไรบ้างตามแนวทางปฏิบัติการไร้ความรุนแรงของยีน ชาร์ป ซึ่งแบ่งได้กว้างๆ เป็น 3 วิธีคือ 1.การประท้วงและไ้มน้ำ 2.การไม่ให้ความร่วมมือและ 3. การขัดขวาง สุดท้ายแล้วแนวทางปฏิบัติการไร้ความรุนแรงมีความเหมือนกับการทำสงคราม คือต้อง มีการจัดกำลังการรบ การวางแผนอันชาญฉลาด กล้าหาญ มีวินัย เสียสละ

# เศรษฐกิจและการคลังท้องถิ่น

---

## การคลังท้องถิ่น : การสร้างรายรับเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น

วิศว์ เศรษฐกร มหาวิทยาลัยมหิดล

### บทคัดย่อ

บทความนี้กล่าวถึงการคลังท้องถิ่นซึ่งถือว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญ และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นตนเองได้ เนื่องจากหน่วยงานท้องถิ่นถือว่ามีความสัมพันธ์ที่ เป็นผู้ให้บริการสาธารณะ แก่ผู้รับบริการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของรายรับ ถือว่าเป็นปัจจัยนำเข้า (input) ที่มีความสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบาย การให้บริการ โครงสร้างพื้นฐาน รวมถึงโครงการพัฒนาท้องถิ่นต่างๆ เนื่องด้วยข้อจำกัดทางระเบียบข้อบังคับของท้องถิ่น และความแตกต่างทางบริบทซึ่งหมายถึงลักษณะทางกายภาพ ตำแหน่งที่ตั้ง ความเป็นเมือง จำนวนประชากร การใช้พื้นที่ในทางเศรษฐกิจ ของท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกัน ปัจจัยต่างๆเหล่านี้มีผลต่อการสร้างรายรับของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้มีการดำเนินการมาโดยตลอด ช่วงเวลาที่ผ่านมา โดยเน้นในวิธีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ซึ่งเป็นแนวทางที่ขาดความแน่นอนในการประสบความสำเร็จ การแก้ปัญหการคลังท้องถิ่น สามารถทำได้โดยการสร้างนวัตกรรมทางการคลังของท้องถิ่นให้สามารถหารายได้ให้มากขึ้น โดยยึดหลักการบริหารจัดการโดยท้องถิ่นเอง ซึ่งผู้เขียนได้นำเสนอไว้ 2 แนวทาง กล่าวคือในเรื่องของการเพิ่มรายรับของท้องถิ่นนั้น สามารถแก้ไขได้โดยการเพิ่มศักยภาพในการจัดเก็บรายได้ โดยเน้นการบริหารจัดการในพื้นที่ของท้องถิ่นเอง โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่นเป็นหลัก โดยใช้พื้นที่ส่วนรวมที่สามารถดำเนินกิจการที่นำไปสู่การสร้างรายได้ ให้ท้องถิ่นเป็นเจ้าของกิจการเพื่อสร้างรายได้เพิ่มเติม และยังเป็นการกระตุ้นประสิทธิภาพของท้องถิ่นในการบริหารจัดการ เป็นการสร้างรายได้ให้คนในท้องถิ่น เกิดการจ้างงาน ในประเด็นต่อมาคือการสร้างรายได้โดยใช้หลักการทางเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม ให้ผู้ประกอบการในท้องถิ่นจ่ายภาษีสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อท้องถิ่น ซึ่งนอกจากจะช่วยในการเพิ่มรายได้ให้กับท้องถิ่นแล้ว ท้องถิ่นยังสามารถสร้างกลไกในการควบคุมอย่างเหมาะสม เป็นการแก้ไขปัญหาแบบองค์รวม (holistic) ที่สามารถแก้ไขปัญหาท้องถิ่นที่สอดคล้องอย่างแท้จริง



## Abstract

This article refer to local fiscal, which is considered to be very important to have a progression in local development. The local agencies is a relationship that is a public service and budgets are important to local development. But in the current situation, Local agencies are income inequality due to limitations on local regulations and differences of context, physical. Location, population, land use in the economy. Solutions to local fiscal can solve the problem by “Local fiscal innovation” The authors have presented two approaches. First, to enhance revenue collection. Emphasis on the management of the local area itself. Using primarily local resources available. Using public space to operate, leading to the businesses to create more revenue and also encourages local experience in management. Second, using the principles of environmental economics by using local taxes, local environmental impacts to increase revenue. Local also create mechanisms to control properly. Holistic approach that can truly solve the local in local fiscal and local management.

## บทนำ

เป็นที่เข้าใจที่ชัดเจนในเรื่องของการบริหารงานคลังนั้นจะประกอบไปด้วยการศึกษาขอบเขตการบริหารงานคลังใน 4 ประเด็นหลักๆ ได้แก่ รายรับ รายจ่าย หนี้สาธารณะ และงบประมาณ ซึ่งทั้ง 4 ประเด็นนั้นไม่ได้แยกกันโดยเด็ดขาด แต่มีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เช่น ถ้าเรามองในเรื่องประเด็นรายรับ ซึ่งถ้ามองในการคลังระดับประเทศนั้นส่วนใหญ่จะได้รายรับมาจากการจัดเก็บภาษีเป็นส่วนใหญ่ รวมถึงกิจการต่างๆของรัฐบาล รายรับที่ได้นั้นย่อมจะมีความสัมพันธ์ในส่วนของรายจ่ายและงบประมาณ เนื่องจากรายรับเป็นตัวบ่งบอกถึงจำนวนของรายจ่ายและการจัดทำงบประมาณในปีต่อไป รวมถึงรายจ่ายที่รัฐได้ดำเนินการตามงบประมาณนั้น ย่อมมีผลต่อรายรับเช่นกัน กล่าวคือการจ่ายของรัฐนั้นเป็นการจ่ายที่นำไปสู่การเติบโตทางเศรษฐกิจหรือเพิ่มมูลค่าของกิจการของรัฐอย่างไรนั่นเอง เพราะฉะนั้นถ้าเรามองภาพการคลังในภาพรวม จะเห็นได้ว่าในแต่ละส่วนย่อมเชื่อมโยงสัมพันธ์เป็นวงจรหมุนไปตามกระบวนการที่มีความต่อเนื่องไปเรื่อยๆนั่นเอง ดังที่ จรัส สุวรรณมาลา<sup>1</sup> (2541) ได้กล่าวถึงการบริหารงานคลังว่าเป็นเรื่องของการหาเงิน การเก็บรักษา และการใช้เงิน เพื่อสนับสนุนการบรรลุจุดมุ่งหมายขององค์กร และดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพ ความมั่นคง และความน่าเชื่อถือในทางการเงินขององค์กร ซึ่งผู้เขียนมองว่าความสำคัญของประเด็นในการบริหารงานคลังนั้นมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน ซึ่งนักบริหารรัฐกิจมีความจำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจกับกระบวนการในแต่ละประเด็นอย่างลึกซึ้งเนื่องจากมีเนื้อหาสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องนั้นค่อนข้างหลากหลาย ผู้เขียนได้ให้ความสนใจในประเด็นรายรับโดยมีความคิดเห็นว่าการบริหารงานคลังภาครัฐนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อการกระจายบริการสาธารณะที่ดีและทั่วถึงให้กับประชาชนการที่รัฐสามารถหารายรับเป็นจำนวนมากได้นั้นย่อมส่งผลที่ดีต่อการดำเนินการรายจ่ายและการจัดทำงบประมาณ ซึ่งจะได้รายรับที่มากหรือน้อยนั้นขึ้นอยู่กับแผนการดำเนินการทางเศรษฐกิจรวมถึงงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลด้วยเช่นกัน ผู้เขียนจึงขอเปรียบเทียบกับการบริหารเงินส่วนบุคคลว่ามีความคล้ายคลึงกันกล่าวคือถ้าเราสามารถที่จะหารายได้เป็นจำนวนมากการจัดสรรหรือดำเนินกิจกรรมต่างๆภายในชีวิตประจำวัน รวมถึงแผนที่วางไว้ในระยะยาวก็ย่อมที่จะสามารถดำเนินการได้โดยง่ายนั่นเอง

ในระดับของการคลังท้องถิ่นนั้น ถือได้ว่ามีความสำคัญที่จะต้องมีการบริหารงานคลังที่มีประสิทธิภาพเช่นเดียวกัน ซึ่งถ้ามองในการคลังระดับท้องถิ่นแล้วนั้น จะเห็นได้ชัดว่ามีความแตกต่างกันมากกับการคลังในระดับประเทศ รวมถึงลักษณะของการทำงานงานตามภารกิจที่มีข้อถกเถียงในเรื่องของขอบเขตการทำงานมาอย่างยาวนาน ดังประเด็นคำกล่าวของนักวิชาการกล่าวไว้ว่า

---

<sup>1</sup> จรัส สุวรรณมาลา ในการบริหารงานคลังของรัฐ (Public Finance Administration)

“การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ผ่านการเปลี่ยนผ่านครั้งสำคัญในทศวรรษที่ผ่านมา แรงผลักดันส่วนสำคัญเกิดจากรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 และ พรบ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในแง่หนึ่งมีความก้าวหน้าของการถ่ายโอนภารกิจและความรับผิดชอบให้แก่ท้องถิ่นระดับหนึ่ง แต่ในขณะเดียวกันหลายภารกิจที่ควรจะถูกถ่ายโอน—ยังมีไม่ได้ดำเนินการ”

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์<sup>2</sup>

จากคำโปรยสามารถทำความเข้าใจถึงประเด็นปัญหาของหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างชัดเจน ข้อถกเถียงดังกล่าวได้ถูกกล่าวถึงเป็นระยะเวลานาน แต่การปรับเปลี่ยนหรือถ่ายโอนในเรื่องของภารกิจในการดำเนินการนั้นจะเห็นได้ว่าเป็นเรื่องที่ยาก เนื่องจากเป็นประเด็นปัญหาในเชิงโครงสร้าง ซึ่งถ้าจะมีการถูกปรับเปลี่ยนนั้น ยากที่จะเป็นสิ่งที่มีการขับเคลื่อนที่ลำบากพอสมควร รวมถึงทำให้ไม่ว่าจะเป็นช่วงของการบริหารในรัฐบาลใด ก็เห็นการเปลี่ยนแปลงในเรื่องนี้ค่อนข้างน้อยมาก จากข้อแตกต่างที่เห็นได้ชัดของการบริหารงานคลังท้องถิ่นดังกล่าว **ผู้เขียนจึงให้ความสนใจเพื่อนำไปสู่วัตถุประสงค์ของบทความอยู่สองประเด็นหลักๆ ได้แก่ การวิเคราะห์สถานการณ์รายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ ประเด็นโครงสร้างรายรับที่เกี่ยวข้องกับภารกิจในการดำเนินการจัดเก็บรายได้ ข้อจำกัดขอบเขตในการดำเนินการ ในประเด็นที่สองผู้เขียนต้องการนำเสนอแนวทางในการสร้างรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยนำเสนอทั้งในส่วนของการเสนอแนะในเชิงนโยบาย รวมถึงการนำเสนอการปรับตัวหรือแนวทางในการสร้างรายรับโดยสร้างนวัตกรรมทางการคลังของตนเอง** เนื่องจากประเด็นข้างต้นผู้เขียนได้ยกตัวอย่างว่าปัญหาการคลังท้องถิ่นนั้น ส่วนใหญ่แล้วเป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง โดยมีจุดเน้นหลักๆของประเด็นปัญหาอยู่ที่การถ่ายโอนภารกิจของหน่วยงานระดับกระทรวงที่ทำให้เกิดการจำกัดขอบเขตในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การนำเสนอวิธีการสร้างรายรับเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นนั้นจึงเป็นสิ่งที่ต้องมองในประเด็นรอบด้านเป็นส่วนประกอบในการดำเนินการเพื่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งในบทความนี้ผู้เขียนจะขอนำเสนอในหลายๆ ประเด็นที่น่าสนใจและมีความสำคัญในการแก้ปัญหารายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายๆ ด้าน โดยบทความนี้นั้นจะเน้นการสร้างแนวทางในการพัฒนารายรับได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแบบองค์รวม (Holistic) ซึ่งมีความแตกต่างจากการนำเสนอแนวทางต่างๆไปที่มีมักจะมองการแก้ไขปัญหาเฉพาะในส่วนของการสร้างการบริหาร ซึ่งแนวทางดังกล่าวค่อนข้างเกิดขึ้นได้ยากในความเป็นจริง ถึงแม้จะมีการผลักดันเป็นช่วงระยะเวลาที่นานแล้วก็ตาม

<sup>2</sup> ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์<sup>1</sup> นักวิชาการดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

## รายรับของท้องถิ่น : สถานการณ์และความเป็นไปได้

“การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ ซึ่งมี อำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร ซึ่งจะต้องไม่มากจนมีผลกระทบต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะหน่วยการปกครองท้องถิ่นมิใช่เป็นขององค์กรที่มีอำนาจอธิปไตยในตัวเอง การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และมีองค์กรที่จำเป็น (Necessary Organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุเป้าหมายของการปกครองท้องถิ่น”

William A. Robsons<sup>3</sup>

ในส่วนนี้ผู้เขียนมีวัตถุประสงค์ที่จะวิเคราะห์รายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเนื้อหาที่ใช้ในการวิเคราะห์นั้นผู้เขียนจะวิเคราะห์ตามขอบเขตหรือภารกิจการถ่ายโอนในเรื่องของการจัดเก็บรายได้ โดยวิเคราะห์จากข้อบัญญัติทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นหลักเพื่อการวิเคราะห์โดยใช้หลักฐานเชิงประจักษ์ ซึ่งการเขียนบทความในครั้งนี้ ผู้เขียนจะเน้นในเรื่องของรายรับโดยเน้นไปที่การจัดเก็บภาษีกับกิจการที่ดำเนินการโดยท้องถิ่น ในประเด็นนี้ดังที่ผู้เขียนได้กล่าวถึงในข้างต้นว่าการคลังท้องถิ่นนั้นมีความแตกต่างกันกับการคลังในระดับประเทศ โดยเฉพาะในประเด็นของรายรับถือได้ว่าเป็นข้อแตกต่างที่เห็นได้อย่างชัดเจน ถ้าเราลองวิเคราะห์ในส่วนของรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะเห็นได้ว่า ถ้ามีการพูดถึงการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ตามความเข้าใจแบบกว้างๆ เราสามารถเข้าใจได้ว่าท้องถิ่นจะมีรายได้ โดยแบ่งเป็นรายได้เป็นประเภทใหญ่ๆ ได้แก่ ภาษีอากรที่ท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บเอง (Local Levied Taxes) ซึ่งส่วนใหญ่แล้วท้องถิ่นโดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล หรือเทศบาลจะจัดเก็บได้จากหมวดภาษีอากร อันได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน<sup>4</sup> ภาษีบำรุงท้องที่<sup>5</sup> ภาษีป้าย<sup>6</sup> และอากรฆ่าสัตว์<sup>7</sup> (พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์ ,2550) ซึ่งในส่วนของหมวดการจัดเก็บภาษีอากรนั้น ถือว่าเป็นแหล่งรายได้ที่มีความสำคัญในการจัดเก็บขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในความเป็นจริงแล้วนั้น รายได้ของท้องถิ่นนั้นตามพระราชบัญญัติกระจายอำนาจ รวมถึงการถ่ายโอนภารกิจให้สู้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ยังมีรายรับที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถที่จะจัดเก็บได้อีกหลายหมวด เช่น หมวดค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต ที่มีแหล่งรายได้มากถึง 25 ประเภท เช่น ค่าธรรมเนียมที่

<sup>3</sup>William A. Robsons นักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ ผู้ศึกษาแนวคิดทฤษฎีทางการปกครองท้องถิ่น

<sup>4</sup> ภาษีโรงเรือนและที่ดิน เป็นภาษีโรงเรือนและที่ดินที่เก็บตามจำนวนร้อยละของค่าเช่ารายปี

<sup>5</sup> ภาษีบำรุงท้องที่ เป็นการจัดเก็บจากเจ้าของที่ดินในส่วนที่ไม่เสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน

<sup>6</sup> ภาษีป้าย ภาษีที่จัดเก็บจากป้ายที่มาจากสถานประกอบการต่างๆ จัดเก็บตามขนาด

<sup>7</sup> อากรฆ่าสัตว์ ภาษีที่จัดเก็บจากโรงฆ่าสัตว์คิดตามจำนวนตัวและประเภทของสัตว์ เช่น กระบือ วัว สุกร

เกี่ยวข้องกับการขายสุรา ค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องกับการพนัน ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับบัตรประจำตัวประชาชน เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีหมวดอื่นๆ ได้แก่ หมวดรายได้จากทรัพย์สิน ที่มีแหล่งรายได้ 6 ประเภท เช่น ค่าเช่าที่ดิน รายได้จากดอกเบี้ย รายได้จากค่าเช่าเครื่องจักรกล รวมถึงหมวดรายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์ และหมวดรายได้เบ็ดเตล็ด ซึ่งตามกฎหมายได้มีคำอธิบายของแหล่งที่มาของรายได้ที่ชัดเจน

จากประเด็นดังกล่าวผู้เชี่ยวชาญวิเคราะห์ว่าแท้จริงแล้วภาษีอากรที่ท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บเอง (Local Levied Taxes) นั้นที่ตามกฎหมายบัญญัติไว้ประกอบด้วยหมวดที่มาของรายได้ที่อยู่ถึง 6 ประเภท ซึ่งในแต่ละประเภทก็จะประกอบไปด้วยที่มาของรายได้ที่หลากหลาย แต่อย่างไรก็ตามเราจะเห็นได้ว่า หมวดรายได้ที่กฎหมายบัญญัติไว้นั้น ด้วยความหลากหลายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรบริหารส่วนตำบลบางพื้นที่ที่มีขนาดเล็ก จะไม่สามารถจัดเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมบางประเภทได้เลย เช่น หมวดค่าธรรมเนียมหรือค่าปรับ และใบอนุญาต จะเห็นได้ว่าค่าธรรมเนียมดังกล่าวส่วนใหญ่แล้วจะสามารถจัดเก็บได้ในแหล่งพื้นที่ที่เป็นเขตชุมชนเมืองหรือเทศบาลใหญ่ๆเท่านั้น บางองค์การบริหารส่วนตำบลในหลายๆพื้นที่ที่ไม่สามารถรับภารกิจดังกล่าวไปจัดเก็บเป็นรายได้ เช่น ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการทำบัตรประชาชน ซึ่งในประเด็นนี้ในปัจจุบันสามารถที่จะทำได้ในหน่วยงานท้องถิ่นหลายๆแห่ง แต่ก็มีอยู่หลายแห่งที่ยังไม่สามารถดำเนินการได้

นอกจากนี้ผู้เชี่ยวชาญมองว่าความแตกต่างในลักษณะของพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ในบางพื้นที่ที่มีความแตกต่างกันในเรื่องของเขตที่ตั้ง ซึ่งบางพื้นที่นั้นเขตที่ตั้งอยู่ในเขตเมืองซึ่งเป็นแหล่งของอุตสาหกรรม หรือเป็นพื้นที่ที่เป็นสถานที่ตั้งของสถานศึกษาขนาดใหญ่ ย่อมจะมีความแตกต่างกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตชุมชนที่เป็นชนบท ทั้งนี้ทั้งนั้นการจัดเก็บรายได้จึงมีความแตกต่างกัน ยกตัวอย่างเช่น เทศบาลตำบลสุเทพ เป็นเขตเทศบาลเป็นเขตที่ตั้งบริเวณใกล้เคียงกันของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พื้นที่ส่วนใหญ่จึงเป็น เป็นพื้นที่ทางธุรกิจทั้งย่านร้านอาหาร ร้านค้า และที่สำคัญที่สุดคือเป็นแหล่งหอพักของนักศึกษาที่ศึกษาอยู่ที่มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จากกรณีศึกษาที่ผู้เชี่ยวชาญยกตัวอย่างจะเห็นได้ว่า ส่วนหลักๆแล้ว เทศบาลตำบลสุเทพสามารถที่มีรายได้ในการจัดเก็บภาษีได้ทั้งภาษีโรงเรือน ภาษีป้าย รวมถึงรายรับจากหมวดอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับค่าเช่า หมวดรายได้จากทรัพย์สิน เป็นต้น ผู้เขียนจึงมองว่าในส่วนของรายรับของท้องถิ่นนั้นในปัจจุบันมีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดเก็บที่มากพอสมควร แต่ด้วยความแตกต่างกันทั้งลักษณะทางกายภาพ และสถานที่ตั้งทำให้การจัดเก็บทางรายได้ยังมีความเหลื่อมล้ำกันอยู่มาก ผู้เขียนจึงมองว่าการจัดสรรในเรื่องของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีส่วนที่ช่วยเพิ่มรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จริง แต่ก็ยังถือว่าไม่สามารถสร้างรายได้ที่มีความครอบคลุมได้ ถึงแม้ว่าตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้การสนับสนุนการกระจายอำนาจ ระบุให้มีความกระตือรือร้นในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อกำกับดูแลการถ่ายโอนภารกิจ กำหนดเกณฑ์การจัดสรรทรัพยากรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเหมาะสม กำหนดให้หน่วย

ราชการถ่ายโอนภารกิจซึ่งระบุว่ามีจำนวน 245 ภารกิจ ณ จนถึงช่วงปี 2553 การถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลางยังดำเนินการไม่ครบถ้วน กล่าวคือประมาณ 180 ภารกิจ (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, 2553) เพราะฉะนั้นปัญหาที่ผู้เขียนมองว่าเป็นประเด็นที่สำคัญในส่วนของรายรับที่ได้จากการจัดเก็บภาษีนั้น คือ เรื่องของการเข้มงวดในเรื่องข้อบัญญัติที่ตายตัว ซึ่งทำให้เป็นข้อจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บ บางส่วนมีพื้นที่ที่แตกต่างกันหรือสถานที่จัดเก็บที่คล่องตัวในภาษีนด้านอื่นๆ ควรที่จะมีการปรับเปลี่ยนข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่สร้างความยืดหยุ่นที่แตกต่างมากขึ้น **ผู้เขียนจึงมองประเด็นที่สำคัญในการพัฒนาการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่ใช่ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจ แต่ประเด็นที่สำคัญคือความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของหน่วยงานท้องถิ่นที่มีความแตกต่างและหลากหลาย**

ในประเด็นต่อมาผู้เขียนจะกล่าวถึงกฎหมายที่บัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรซึ่งสนับสนุนข้อวิเคราะห์ของผู้เขียนเองที่กล่าวไว้ในประเด็นความยืดหยุ่นและความเหมาะสมสอดคล้องของข้อบัญญัติที่สามารถพัฒนาการคลังท้องถิ่นได้ กล่าวคือ โดยตามกฎหมายแล้วนั้น จะแบ่งกลุ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ ได้แก่ กลุ่มแรก องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และเมืองพัทยา กลุ่มที่สองได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกลุ่มสุดท้ายกรุงเทพฯ จะเห็นได้ว่าการวางข้อกฎหมายนั้นจะมีเกณฑ์ที่ไม่แตกต่างกันในเชิงของหลักการ ผู้เขียนมองว่าจุดที่น่าสนใจคือประเด็นในกลุ่มที่แรก ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และเมืองพัทยา นั้นใช้กฎหมายในมาตรา 23 กับกลุ่มที่สองที่เป็นการจัดเก็บภาษีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ใช้กฎหมายตามมาตรา 24 นั้นน่าจะมีข้อแตกต่างกันให้เกิดความเหมาะสมในการจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งถือว่าเป็นการจัดเก็บรายได้หลัก ที่มีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนในการจัดเก็บ รวมถึงสามารถที่จะดำเนินการได้อย่างเหมาะสมกับพื้นที่ต่างๆได้มากขึ้น เพื่อความเข้าใจและเห็นภาพอย่างเป็นรูปธรรม ผู้เขียนจึงขอเปรียบเทียบรายได้ของคร่าวๆตามหมวดของพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล 2 แห่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลลำไทร จังหวัดอยุธยา และองค์การบริหารส่วนตำบลศรีสะเกษ จังหวัดนครราชสีมา อาจจะเป็นช่วงปีที่ไม่เท่ากันแต่ผู้เขียนต้องการให้เห็นภาพของแนวโน้มและความแตกต่างซึ่งได้ข้อมูลดังนี้

รายรับจริง

ประเภทรายได้	รายได้ (บาท)
ภาษีอากร	22,211,675.16
ค่าธรรมเนียมค่าปรับและใบอนุญาต	1,676,657.00
รายได้จากทรัพย์สิน	565,265.78
รายได้เบ็ดเตล็ด	406,377.50
ภาษีจัดสรร	22,845,781.89
เงินอุดหนุน	7,148,360.00
<b>รวมเงินรายรับจริงทั้งสิ้น</b>	<b>54,854,117.33</b>

ตารางที่ 1 แสดงรายรับขององค์การบริหารส่วนตำบลลำไทร

สถิติรายรับขององค์การบริหารส่วนตำบลศรีละกอ 2548--2550

รายการ/หมวด	รายได้ ( บาท )		
	ปี 2548	ปี 2549	ปี 2550
หมวดภาษีอากร	182,531.95	196,603.66	176,498.38
หมวดค่าธรรมเนียมค่าปรับและใบอนุญาต	28,591.00	66,312.00	537,882.50
หมวดรายได้จากทรัพย์สิน	5,365.96	29,015.44	83,957.35
หมวดรายได้จากสาธารณูปโภคและพาณิชย์	-	-	-
หมวดรายได้เบ็ดเตล็ด	82,251.00	200,500.00	276,100.00
หมวดรายได้จากทุน	-	-	-
หมวดภาษีจัดสรร	13,368,127.80	11,944,412.17	10,615,475.26
หมวดรัฐอุดหนุน โดยระบุวัตถุประสงค์	6,010,731.00	-	-
หมวดรัฐอุดหนุน โดยไม่ระบุวัตถุประสงค์	4,222,232.00	5,099,226.00	6,482,867.00
รวม	23,899,830.71	17,536,069.27	18,172,780.49

ตารางที่ 2 แสดงรายรับขององค์การบริหารส่วนตำบลศรีละกอ จังหวัดนครราชสีมา

จากตารางที่เปรียบเทียบของทั้ง 2 องค์การบริหารส่วนตำบล จะพบว่า ในแต่ละหมวดนั้นมีความแตกต่างกันค่อนข้างมาก เช่น หมวดภาษีอากร ซึ่งได้มาจากการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์นั้นมีความแตกต่างกันค่อนข้างมาก เนื่องจากเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลลำไทรนั้นตั้งอยู่ในเขตพื้นที่อุตสาหกรรม ซึ่งเป็นเขตที่เป็นแหล่งที่ตั้งทางธุรกิจ รวมถึงเป็นแหล่งที่อยู่อาศัย สถานประกอบการเกิดขึ้นในพื้นที่บริเวณเป็นจำนวนมาก ซึ่งมีความแตกต่างจากองค์การบริหารส่วนตำบลศรีละกอที่มีรายรับค่อนข้างน้อยทั้งในหมวดของภาษีอากร และในหมวดของค่าธรรมเนียม ซึ่งข้อโต้แย้งในเชิงการคลังท้องถิ่นนั้นก็อาจจะสามารถวิเคราะห์ได้ว่า สาเหตุที่จะต้องมีการดำเนินการจัดเก็บที่ไม่เท่ากันตามแต่สิ่งปลูกสร้างและการดำเนินการทางเศรษฐกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละแห่งนั้นเนื่องจากจะต้องจัดเก็บเพื่อนำไปพัฒนาระบบสาธารณูปโภค รวมถึงการซ่อมแซมส่วนที่ชำรุดเสียหายอันเนื่องมาจากการใช้งาน เช่น ระบบระบายน้ำ ถนน เป็นต้น ซึ่งทำให้พื้นที่ที่มีการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่สูงก็ต้องรับผิดชอบในการดำเนินการพัฒนาพื้นที่ของตนเองควบคู่กันไปด้วย **แต่อย่างไรก็ตามผู้เขียนมีความเห็นเพิ่มเติมเป็นข้อวิพากษ์ว่าตามความเป็นจริงแล้วผลกระทบหรือความเสื่อมโทรมนั้นเราไม่สามารถที่จะตีกรอบเป็นลักษณะของการขีดเส้นแบ่งได้ พื้นที่ใดที่มีการใช้สาธารณูปโภคมาก ย่อมส่งผลกระทบต่อเขตพื้นที่อื่นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้** เช่น เทศบาลแห่งหนึ่งเป็นเขตพื้นที่ทางอุตสาหกรรม มีการขนส่งสินค้าเป็นจำนวนมาก ถนนที่เสียหายอาจจะไม่ได้เสียหายเฉพาะใน



พื้นที่เทศบาลนั้นแต่ยังส่งผลต่อพื้นที่อื่นด้วย อีกตัวอย่างหนึ่งผู้เขียนจะยกตัวอย่างโครงการขนาดใหญ่ กล่าวคือโครงการไนท์ซาฟารี<sup>8</sup> จังหวัดเชียงใหม่ การใช้น้ำและพื้นที่ป่า ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของคนในหลายเขตพื้นที่ซึ่งเป็นผลกระทบที่กระจายเป็นวงกว้าง เป็นต้น

จากเนื้อหาในส่วนนี้ผู้เขียนมีความต้องการในการสื่อให้เห็นถึงปัญหาในเรื่องของการจัดเก็บรายได้ที่นำไปสู่ความเหลื่อมล้ำ และความไม่สอดคล้องกันกับปัญหาในสองประเด็นหลักๆคือ การวางข้อบัญญัติตามกฎหมายที่ไม่สามารถครอบคลุมความแตกต่างของแต่ละพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ และประเด็นของความแตกต่างของพื้นที่ที่ส่งผลกระทบต่อพื้นที่อื่นและส่งผลต่อการจัดเก็บที่ไม่เพียงพอต่อการจัดการสาธารณสุขโรคให้สมบูรณ์พร้อมในพื้นที่

### แนวทางในการสร้างรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ถ้ากล่าวถึงการสร้างรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีการนำเสนอไว้อย่างหลากหลาย ทั้งในส่วนของนักวิชาการในประเทศและนักวิชาการต่างประเทศ ซึ่งจากการวิเคราะห์สถานการณ์ทางการคลังท้องถิ่นที่ได้กล่าวไว้ในข้างต้น ผู้เขียนขอเสนอข้อเสนอแนะโดยแบ่งเป็นประเด็นดังต่อไปนี้

ในประเด็นแรกจากการวิเคราะห์สถานการณ์การคลังท้องถิ่นจะพบปัญหาที่สำคัญที่ผู้เขียนได้นำเสนอไปแล้วได้แก่ ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำในการจัดเก็บรายได้ รวมถึงกฎหมายข้อบัญญัติที่ทำให้ท้องถิ่นแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกันนั้น ไม่สามารถนำการถ่ายโอนภารกิจมาใช้ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ เนื่องจากข้อกำหนดตามภารกิจบางประการไม่สอดคล้องกับลักษณะทางกายภาพและการจัดการของท้องถิ่นนั้น ซึ่งผู้เขียนนำเสนอว่าการออกกฎหมายข้อบัญญัติควรที่จะมีความยืดหยุ่นและคำนึงถึงความแตกต่างหลากหลายของแต่ละพื้นที่ เพื่อให้แต่ละพื้นที่ของท้องถิ่นสามารถถึงศักยภาพในการบริหารงานคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสม มีความคล่องตัว มีการเปลี่ยนแปลงไปตามลักษณะพื้นที่ ตามคำกล่าวของ อานันท์ กาญจนพันธุ์ (2548)<sup>9</sup> การศึกษาหาคำตอบ คำตอบนั่นเองเป็นเรื่องของเรา ปัญหาอยู่ที่ว่าเรามีวิธีคิดและมีมุมมองที่จะสร้างความเข้าใจเหล่านั้นหรือเปล่า เพราะสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปมีความหลากหลายซับซ้อนมากมาย ถ้าเราให้คำตอบที่ตรงลงไปก็อาจผิดที่ผิดทางได้ จึงกล่าวได้ว่า อานันท์ กาญจนพันธุ์ ได้เน้นในเรื่องของความหลากหลายของพื้นที่ที่มีลักษณะที่ต่างกันอย่างนี้นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการต่างประเทศได้แก่ ริชาร์ด เอ. มัสเกรฟ และ เพ็กกี บี. มัสเกรฟ (Richard A. Musgrave and Peggy B. Musgrave) ก็ได้มองเห็นในประเด็นเดียวกัน ที่แย้งว่าการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเก็บภาษีและใช้จ่ายไม่ส่งผลต่อการกระจายรายได้ เนื่องจากการใช้นโยบายการกระจายรายได้จะต้องเป็นนโยบายที่กระทบต่อประชากรในประเทศทุกคนเหมือนกัน ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้นโยบายกระจายรายได้ จะเป็นการใช้นโยบายเฉพาะบางส่วนของประเทศ

<sup>8</sup> โครงการไนท์ซาฟารี โครงการสวนสัตว์กลางคืน เป็นสวนสัตว์ขนาดใหญ่ ตั้งอยู่ในเขตอำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่

<sup>9</sup> อานันท์ กาญจนพันธุ์ นักวิชาการทางมานุษยวิทยา

ดังนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเผชิญกับปัญหาประชากรโยกย้ายถิ่นฐาน และในที่สุดนโยบายการกระจายรายได้ของท้องถิ่นจะไม่มีประสิทธิภาพ ในประเด็นดังกล่าวริชาร์ด เอ. มัสเกรฟ และ เพ็กกี บี. มัสเกรฟ (Richard A. Musgrave and Peggy B. Musgrave) มองว่าการกระจายเพียงอย่างเดียวก็อาจจะไม่ส่งผลดีต่อการคลังท้องถิ่นครอบคลุมทั้งพื้นที่ จะต้องมีความสอดคล้องและเหมาะสมในความหลากหลาย

ในประเด็นต่อมาผู้เขียนจะขอเสนอในส่วนของแนวทางแก้ไขเป็นข้อเสนอที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะนำไปใช้ไปปฏิบัติได้ในพื้นที่ตนเอง ซึ่งได้แก่**การสร้างนวัตกรรมทางการคลัง** ซึ่งในส่วนของนวัตกรรมทางการคลังนั้นท้องถิ่นสามารถที่จะดำเนินการได้และสร้างได้ทั้งในส่วนของนวัตกรรมในการเพิ่มรายได้ รวมถึงนวัตกรรมในการลดปัญหาในการใช้รายจ่าย ซึ่งสามารถเสนอแนวทางในการสร้างนวัตกรรมทางการคลังได้ดังนี้

1.การเพิ่มศักยภาพในการจัดเก็บรายได้ กล่าวคือ การสนับสนุนให้ท้องถิ่นได้ใช้พื้นที่สาธารณะที่มีอยู่ในท้องถิ่นดำเนินการจัดตั้งหน่วยงาน เพื่อประกอบกิจการในท้องถิ่นเอง เช่น การใช้พื้นที่ว่าง พื้นที่สาธารณะที่เป็นของส่วนรวม ร่วมกันเปิดกิจการ โดยการสนับสนุนงบประมาณให้ท้องถิ่นลงทุนเพื่อให้เกิดรายได้เพิ่มเติมเป็นเทศพาณิชย์ ซึ่งในการดำเนินการตามข้อเสนอดังกล่าว นอกจากที่จะช่วยในการเพิ่มรายได้ให้กับท้องถิ่นแล้วนั้น ยังช่วยให้ท้องถิ่นได้มีการบริหารจัดการด้วยตนเองมากขึ้น ข้อสำคัญอีกประการหนึ่งคือเป็นการจ้างงานคนในท้องถิ่นในส่วนของนวัตกรรมในการเพิ่มรายได้นั้นผู้เขียนนำเสนอในประเด็นการเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถที่จะดำเนินการในส่วนของพื้นที่สาธารณะในพื้นที่ของตนในการประกอบกิจการที่เป็นส่วนรวมได้ โดยพิจารณาตามความเหมาะสมในการลงทุนและผลประโยชน์ที่ได้ว่ามีความเหมาะสมและช่วยในการเพิ่มรายได้ให้กับท้องถิ่นหรือไม่ ซึ่งตามกำหนดในมาตรา 28 กำหนดไว้ว่าอาจมีรายรับหรือรายได้จากทรัพย์สินขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้ามีการปรับเปลี่ยนระเบียบกฎหมายที่เหมาะสมชัดเจนก็สามารถเป็นแนวทางในการเพิ่มรายรับของท้องถิ่นได้

2.การใช้หลักการทางเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม ในส่วนนี้ผู้เขียนจะนำเสนอแนวทางในการเพิ่มรายรับขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจากการวิเคราะห์สถานการณ์การคลังท้องถิ่นในส่วนของความแตกต่างของพื้นที่ เช่น พื้นที่ของเขตเทศบาลที่เป็นแหล่งอุตสาหกรรม และส่งผลกระทบต่อเขตพื้นที่อื่นๆ ซึ่งได้มีนักวิชาการได้นำเสนอไว้ในการแก้ไขปัญหาการคลังท้องถิ่นดังกล่าวและนำไปสู่การเพิ่มรายรับและกระจายรายได้ให้เท่าเทียมกันขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2553) ได้กล่าวถึงภาษีสิ่งแวดล้อม น่าจะเป็นฐานภาษีแบบใหม่ซึ่งสำคัญอย่างยิ่งในบริบทของสังคมไทยในปัจจุบันเนื่องจากพิษภัยจากมลพิษจากโรงงาน สถานประกอบการ ร้านค้า บ้านเรือน สิ่งที่สำคัญคือจะต้องสร้างหลักการ “ผู้สร้างมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluters pay principle) ” ผู้ผลิตจะต้องรับผิดชอบอย่างครบถ้วน (Extended producers’ responsibility) ซึ่งเป็นหลักการทางเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมที่ช่วยในการกำกับและควบคุมอย่างเป็นองค์รวม กล่าวคือ ในกรณีที่ท้องถิ่นมีบริษัท โรงงาน แหล่งการผลิตต่างๆ เข้ามาดำเนิน

กิจการในท้องถิ่น โดยเบื้องต้นย่อมอาจจะทำให้ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต่อชุมชน และนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรท้องถิ่น การใช้หลักการผู้สร้างมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluters pay principle) จะเป็นเครื่องมือที่ช่วยกำกับและควบคุมทำให้ผู้ประกอบการในท้องถิ่นมีความระมัดระวังในการใช้ทรัพยากรมากขึ้น เนื่องจากจะต้องเสียภาษีสิ่งแวดล้อมจากการประกอบกิจการที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม นอกเหนือจากท้องถิ่นจะลดปัญหาความขัดแย้งที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรแล้ว ยังช่วยให้ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มมากขึ้นจากการเก็บภาษีจากผู้ประกอบการอีกทางหนึ่ง เนื่องจากระบบเศรษฐกิจในประเทศไทยในยุคปัจจุบันนั้นอ่อนต่อการลงทุน และมีการขยายฐานการผลิตกระจายในหลายๆพื้นที่มากขึ้น ซึ่งในหลายๆประเทศในยุโรปได้มีการดำเนินการในประเด็นดังกล่าวไปแล้ว แต่ผู้เขียนยังมองว่านโยบายดังกล่าวยังเป็นรูปธรรมอยู่เนื่องจากจะต้องออกระเบียบกฎหมายที่ชัดเจน และต้องครอบคลุมอยู่ในหลายๆประเด็น แต่อย่างไรก็ตามแนวทางดังกล่าวก็ช่วยในการเพิ่มรายได้ที่ดึงมาจากภาคเอกชนเพื่อเป็นรายรับของท้องถิ่นให้เพิ่มขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งในประเด็นดังกล่าวผู้เขียนมองว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ถ้ามองในบริบทการเปลี่ยนแปลงทางสังคม และเศรษฐกิจในปัจจุบัน การดำเนินการในประเด็นดังกล่าวนั้น นอกจากจะเป็นการช่วยให้รายรับของท้องถิ่นมีจำนวนมากขึ้นแล้วนั้น ยังส่งผลให้ลดการขัดแย้งในพื้นที่กรณีในท้องถิ่นนั้นๆ เป็นพื้นที่ที่เกี่ยวข้องในทางเศรษฐกิจ มักจะมีปัญหาความขัดแย้งในเรื่องการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่เสมอ การสร้างมาตรการป้องกันปัญหาทางสิ่งแวดล้อม และผลกระทบจะช่วยลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้ประกอบการกับคนในชุมชนได้

## บทสรุป

การคลังท้องถิ่นเป็นกระแสที่มีนักวิชาการได้กล่าวถึงและให้ความสนใจเป็นจำนวนมาก นอกจากนั้นยังมีการขับเคลื่อนเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาอยู่ตลอดเวลาที่ผ่านมา ผู้เขียนมีความเห็นว่าตลอดเวลาที่เราพยายามแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับรายได้ของท้องถิ่นนั้น เราจะแก้ปัญหาโดยการปรับเปลี่ยนโครงสร้างใหญ่อยู่เสมอ เช่น การเพิ่มอัตราร้อยละการส่งรายรับเข้าสู่ส่วนกลาง หรือการเปลี่ยนรูปแบบการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ที่เป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างใหญ่ การดำเนินการดังกล่าวนี้ อาจจะเป็นเรื่องที่ไม่แน่นอน และอาจจะเป็นเรื่องยากที่จะมีการเปลี่ยนแปลง การปรับเปลี่ยนรายละเอียดโดยการวิเคราะห์ช่องทางทางการเพิ่มรายรับของท้องถิ่น อาจจะเป็นสิ่งที่ช่วยหาทางออกในการบริหารการคลังของท้องถิ่นได้

ซึ่งจากการนำเสนอบทความผู้เขียนได้นำเสนอแนวทางการพัฒนารายรับของท้องถิ่นโดยมองจากการวิเคราะห์ข้อบัญญัติตามภารกิจที่ถูกถ่ายโอนมาให้กับหน่วยงานท้องถิ่นเป็นหลัก ซึ่งตามความเป็นจริงแล้วการบริหารการคลังเป็นเรื่องที่ค่อนข้างละเอียดและซับซ้อน การดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งนั้นอาจจะส่งผลกระทบต่อระบบหรือการดำเนินการทางเศรษฐกิจในพื้นที่นั้นๆได้ ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าการพัฒนารายรับของท้องถิ่นนั้น บางครั้งเปรียบเสมือนกับ “การพายเรือในอ่าง” หากทางออกไม่เจอจะรอกกลับเปลี่ยนในเชิงโครงสร้างก็เกิดขึ้นได้ยาก ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเกิดความไม่เท่าเทียมและเหมาะสม การจัดเก็บภาษีใน

ภาคเอกชนในหน่วยงานเอกชน หรือการปรับปรุงภาษีบางประเภทเช่นภาษีโรงเรือนและที่ดินให้จ่ายเพิ่มขึ้น และตามจริงจากกลุ่มคนมีฐานะก็ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดรูรั่วภาษี (tax loophole) ส่งผลต่อรายได้ของท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก ซึ่งผู้เขียนมีความคิดเห็นว่าความแตกต่างของแต่ละท้องถิ่น ท้องถิ่นตนเองย่อมรู้ปัญหาของตนดีที่สุด นอกเหนือไปจากนั้น การเปิดช่องทางในการควบคุมกำกับของท้องถิ่น ตามกฎหมายอาจจะเป็นส่วนที่มีความสำคัญในการขับเคลื่อนแก้ไขเรื่องรายรับของท้องถิ่นที่สำคัญ เช่น กฎหมายรัฐธรรมนูญที่ระบุเปิดช่องให้ท้องถิ่นสามารถสร้างระเบียบข้อบังคับที่เป็นผลดีต่อท้องถิ่นมากขึ้น การพัฒนารายรับรวมถึงการพัฒนาการคลังท้องถิ่นจึงควรต้องมีการศึกษาสถานการณ์อย่างสม่ำเสมอทันต่อความเปลี่ยนแปลง มีการประเมินผลนโยบายที่ดำเนินการ เพื่อสร้างกระบวนการพัฒนาการคลังที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมถูกต้องต่อท้องถิ่นต่อไป

## บรรณานุกรม

- จรัส สุวรรณมาลา. (2541). การบริหารงานคลังของรัฐ (Public Finance Administration).  
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ประหยัด หงษ์ทองคำ.(2523).การปกครองท้องถิ่นไทย.กรุงเทพฯ:ไทยวัฒนาพานิช
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. (2553). การคลังท้องถิ่น : รวมบทความวิจัยเพื่อเพิ่มพลังท้องถิ่น. กรุงเทพฯ.
- พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์. (2550). การคลังรัฐบาลและการคลังท้องถิ่น (Government Finance and  
Local Finance).กรุงเทพฯ. โอเดียนสโตร์
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (2553) เอกสารการสอนชุดวิชาหลักการบริหารท้องถิ่น. นนทบุรี  
สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
- อานันท์ กาญจนพันธุ์. (2548). ทฤษฎีและวิวัฒนาการของการวิจัยวัฒนธรรม. กรุงเทพฯ: อมรินทร์.
- Musgrave, Richard A. (1959) **The Theory of Public Finance: A Study in Public  
Economy**. New York: McGrawhill.

# นโยบายประชานิยมกับหนี้สาธารณะและวินัยทางการคลัง

## Populist Policies with Public Debt and Fiscal Disciplines

นางสาว อระนุช โกลล  
หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยมหิดล  
E-mail : [ratha28@live.com](mailto:ratha28@live.com)

### บทคัดย่อ

การบริหารประเทศภายใต้การนำของรัฐบาลในยุคปัจจุบัน ได้ให้ความสำคัญกับการดำเนินนโยบายตามหลักประชานิยม ซึ่งเป็นความต้องการของประชาชน เนื่องจากการดำเนินนโยบายประชานิยมได้ก่อให้เกิดหนี้สาธารณะ ซึ่งจะเป็นภาระทางการคลังระยะยาวในอนาคต การรักษาวินัยทางการคลังจึงเป็นสิ่งสำคัญในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศ พร้อมทั้งการสร้างความแข็งแกร่งทางการคลัง ความยั่งยืนทางการคลังและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาวอีกด้วย

**คำสำคัญ :** หนี้สาธารณะ / นโยบายประชานิยม / วินัยทางการคลัง

### Abstract

At present, the national administration under leadership of the government gives precedence to following populist policies which are population needs. Since the implementation of populist policies causes public debt that will be a long-term fiscal burden in the future. Maintaining fiscal disciplines is necessary to maintain the national economics stability by controlling spending budgets to be most beneficial for the country as well as building fiscal endurance, permanance and economic stability of the country in the long run.

**Keywords:** Public debt / Populist policies / Fiscal Disciplines

## บทนำ

การพัฒนาประเทศส่วนใหญ่ เป็นที่ยอมรับกันว่าองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งของการพัฒนา คือ การมุ่งเน้นถึงการพัฒนาทางเศรษฐกิจให้มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Economic Growth) เป็นหลัก โดยเฉพาะประเทศที่กำลังพัฒนา และพยายามเปลี่ยนประเทศให้มีภาวะทันสมัย และกลายเป็นประเทศอุตสาหกรรม ซึ่งการพัฒนาโดยทั่วไปแล้วเป็นการวางแผนเพื่อให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยการกำหนดนโยบายการใช้ทรัพยากรเพื่อเพิ่มขยายรายได้ประชาชาติ ซึ่งในการพัฒนาประเทศนั้น การกำหนดนโยบายของรัฐบาลมีความสำคัญยิ่ง

การบริหารประเทศภายใต้การนำของรัฐบาลในยุคปัจจุบัน ได้ให้ความสำคัญกับการดำเนินนโยบายตามหลักประชานิยม ซึ่งเป็นความต้องการของประชาชน และเป็นแนวทางในการหาเสียง โดยการให้คำมั่นสัญญาต่อประชาชน ซึ่งนโยบายประชานิยมมุ่งเน้นประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ในประเทศ แต่ในความเป็นจริงนโยบายพัฒนาประเทศที่มุ่งประโยชน์ของคนทั้งประเทศนั้น เป็นไปได้ยากที่ทุกนโยบายจะให้ประโยชน์แก่ประชาชนทุกคนโดยเท่าเทียมกัน เนื่องจากอาจเป็นผลดีกับประชาชนกลุ่มหนึ่งในขณะที่คนอีกกลุ่มหนึ่งไม่ได้รับประโยชน์ อีกทั้งนโยบายดังกล่าวต้องเป็นนโยบายที่ส่งผลดีในระยะยาวด้วย ไม่เพียงแต่เกิดประโยชน์ในระยะสั้นเท่านั้น เนื่องจากการดำเนินนโยบายประชานิยมก่อให้เกิดหนี้สาธารณะ ซึ่งจะเป็นภาระทางการคลังในระยะยาวของประเทศ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอเกี่ยวกับ นโยบายประชานิยมของรัฐบาลและหนี้สาธารณะ ซึ่งแสดงเนื้อหาตามลำดับดังนี้ 1) หนี้สาธารณะ 2) นโยบายรัฐบาลกับการก่อหนี้สาธารณะ 3) นโยบายรัฐบาลกับสถานการณ์รายจ่าย 4) วินัยทางการคลังข้อควรคำนึงในการใช้จ่ายของรัฐบาล 5) บทสรุป ผู้เขียนคาดหวังว่าบทความนี้จะประโยชน์ต่อผู้เกี่ยวข้องและผู้สนใจทั่วไปในประเด็นนโยบายประชานิยมของรัฐบาลกับหนี้สาธารณะ และการจัดการงบประมาณด้วยวินัยทางการคลัง

## หนี้สาธารณะ

นโยบายทางด้านเศรษฐกิจของรัฐบาลนั้นมีเป้าหมายอยู่หลายประการด้วยกัน คือ เพื่อให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การจ้างงาน และการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ซึ่งการทำให้ประเทศสามารถบรรลุเป้าหมายดังกล่าว จำเป็นต้องมีการกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจ โดยมีเป้าหมายสำคัญคือการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เพื่อให้ประชาชนในประเทศมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และทำให้ระบบเศรษฐกิจมีการเติบโตอย่างมีเสถียรภาพด้วย การก่อหนี้สาธารณะ จึงเป็นเครื่องมือทางการคลังที่รัฐบาลใช้เพื่อในกรณีการขาดดุลเนื่องจากการใช้จ่ายภาครัฐสูงกว่ารายได้ที่รัฐบาลหามาได้ ซึ่งหนี้สาธารณะได้มีผู้ให้ความหมายไว้ดังนี้

หนี้สาธารณะ หมายถึง หนี้ในประเทศและต่างประเทศที่รัฐบาลมีภาระผูกพันต้องชำระและเป็นภาระของงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล ซึ่งจะมีผลต่อการใช้จ่ายด้านอื่นๆของรัฐบาล โดยผู้ที่ต้องรับภาระในการชำระคืนต้นเงินกู้และดอกเบี้ยคือประชาชนผู้เสียภาษี (พนม ทินกร ณ อยุธยา, 2534)

หนี้สาธารณะ หมายถึง ข้อผูกพันของรัฐบาลซึ่งเกิดจากการกู้ยืมโดยตรง และการค้าประกันเงินกู้ โดยรัฐบาล รวมทั้งเงินปรัวรรตที่รัฐบาลรับรอง หนี้สาธารณะแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ หนี้ภายในประเทศและหนี้ต่างประเทศ (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2538)

อาจกล่าวได้ว่า หนี้สาธารณะ (Public Debt) หรือหนี้ของรัฐบาล (government Deb) หมายถึงหนี้สินที่รัฐบาลก่อขึ้นเพื่อนำมาใช้จ่ายในกิจการของรัฐบาล และที่อยู่ในรูปของสัญญาใช้เงินที่รัฐบาลให้ไว้แก่ผู้ที่รัฐบาลกู้ยืม ว่ารัฐบาลจะจ่ายเงินต้นที่กู้มาพร้อมทั้งดอกเบี้ยจำนวนหนึ่ง เมื่อครบกำหนดเวลาตามสัญญา ซึ่งหนี้สาธารณะมีทั้งหนี้ภายในประเทศและหนี้ต่างประเทศ ซึ่งประเทศกำลังพัฒนามีการออมในประเทศอยู่ในระดับต่ำ การสะสมทุนมีน้อย เมื่อต้องการใช้ทุนเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องแสวงหาเงินทุนมาใช้จ่าย เพื่อดำเนินการในโครงการต่างๆ เพื่อให้ประชาชนมีความกินดีอยู่ดี ซึ่งเงินที่รัฐบาลกู้หรือหนี้สาธารณะโดยทั่วไปก็จะนำไปใช้จ่ายต่างๆ เช่น เพื่อใช้จ่ายในการลงทุน ได้แก่การลงทุนตามโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เพื่อใช้จ่ายกรณีฉุกเฉิน เพื่อนำมาหมุนเวียนใช้หนี้เก่า หรือเพื่อปรับปรุงโครงสร้างภาระหนี้ให้มีการกระจายหนี้ดีขึ้น (Refinancing) การก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาลอาจมีทั้งผลดีและผลเสีย ผลดีได้แก่การสร้างสมดุลในการพัฒนาประเทศทั้งด้านการรักษาระดับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพ ช่วยลดช่องว่างความเจริญระหว่างเมืองกับชนบท เป็นต้น

### นโยบายรัฐบาลกับการก่อหนี้สาธารณะ

ประเทศไทยเป็นประเทศที่กำลังพัฒนาประเทศหนึ่ง ซึ่งการบริหารนโยบายสำหรับประเทศกำลังพัฒนานั้นมีเป้าหมายหลายประการ เช่น เพื่อให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การจ้างงาน และการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เป็นต้น ซึ่งการทำให้ประเทศสามารถบรรลุเป้าหมายดังกล่าว ประเทศจำเป็นต้องมีการกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจ ซึ่งประเทศไทย ได้มีการกำหนดเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมีเป้าหมายสำคัญคือการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เพื่อให้ประชาชนในประเทศมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น การที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว รัฐบาลสามารถกระทำได้โดยผ่านทางนโยบายต่างๆ ซึ่งนโยบายที่มีความสำคัญนโยบายหนึ่ง คือ นโยบายการคลัง ซึ่งเครื่องมือของนโยบายทางการคลัง ประกอบด้วย การใช้จ่ายของรัฐบาล ซึ่งเป็นมาตรการในการใช้ทรัพยากรกลับสู่ประชาชน และการเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นมาตรการในการสร้างรายได้ให้กับภาครัฐโดยการโอนทรัพยากรจากภาคเอกชนมาสู่รัฐบาล และการก่อหนี้สาธารณะ ซึ่งเป็นเครื่องมือที่รัฐบาลใช้เพื่อชดเชยการขาดดุลเนื่องจากการใช้จ่ายภาครัฐสูงกว่ารายได้ที่รัฐบาลหามาได้

ก่อนวิกฤตเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 หนี้สาธารณะของประเทศไทย หมายถึงหนี้ หนี้ที่รัฐบาลเป็นผู้กู้ และค้ำประกัน หรือเป็นหนี้ที่อยู่ในความรับผิดชอบดูแลของรัฐบาลโดยกระทรวงการคลัง หนี้สาธารณะประกอบไปด้วย หนี้ในประเทศและหนี้ต่างประเทศที่รัฐบาลเป็นผู้กู้ รวมไปถึงหนี้ของรัฐวิสาหกิจทั้งหมดที่รัฐบาลค้ำประกัน แต่เนื่องจากภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 รัฐบาล ได้ก่อหนี้ทั้งในประเทศและต่างประเทศ และได้ให้ความช่วยเหลือแก่กองทุนฟื้นฟูฯ (FIDF) และ สถาบันการเงิน รวมทั้ง ธนาคารแห่งประเทศไทยได้กู้เงินเพื่อเพิ่มทุนสำรองระหว่างประเทศจาก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ดังนั้นนิยามหนี้สาธารณะใหม่จึงหมายถึงรวมถึง เงินกู้เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงิน แหล่งเงินกู้แบ่งออกเป็นสองแหล่งใหญ่คือภายในและภายนอกประเทศ แหล่งเงินกู้ภายในเช่น ประชาชน ธนาคาร



พาณิชย์ ธนาคารออมสิน ธนาคารแห่งประเทศไทย และสถาบันการเงินอื่น ๆ เช่นบริษัทประกัน ส่วนแหล่งเงินกู้ต่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ เป็นต้น

ซึ่งแน่นอนว่าหนี้สาธารณะส่งผลกระทบต่อนโยบายการเงิน และการคลังของประเทศ หากประเทศพบกับปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจหรือมีหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นมาก อาจมีผลกระทบต่อนโยบายการเงิน การคลังของประเทศดังนี้

1) ผลกระทบต่อนโยบายการเงิน การที่หนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นอาจกระทบต่อนโยบายการเงิน เพราะรัฐบาลต้องตั้งงบประมาณเป็นแบบขาดดุลเพื่อนำเงินไปชำระหนี้ หากรัฐบาลพิมพ์ธนบัตรเพิ่มจะทำให้เกิดปัญหาเงินเฟ้อเพิ่มขึ้น และหนี้สาธารณะอาจเบียดบังต่อภาคเศรษฐกิจ แต่ขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย ทั้งปริมาณ วิธีการก่อหนี้ วิธีนำเงินที่ได้จากหนี้ไปใช้ ซึ่งยังไม่มีการวิจัยยืนยันความสัมพันธ์ปริมาณการก่อหนี้ กับนโยบายการเงินได้ชัดเจน แต่ปริมาณกู้เงินจำนวนมากของรัฐ อาจส่งผลกระทบต่อเงินเชื่อของภาคเอกชน เนื่องจากอุปทานของสินเชื่อในประเทศมีจำกัด แต่ถ้าธนาคารกลางแทรกแซง โดยปล่อยเงินเข้าสู่ระบบ ปริมาณเงินจะเพิ่มและขยายสินเชื่อได้ แต่อาจเพิ่มภาวะเงินเฟ้อ แต่ถ้าปริมาณเงินที่เพิ่มขึ้นสัมพันธ์กับการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจ จะไม่มีผลกระทบต่อภาวะเงินเฟ้อมากนัก นอกจากนี้แล้ววิธีการกู้เงินจากแหล่งต่าง ๆ อาจมีผลกระทบที่แตกต่างกัน เช่น ถ้ากู้จากธนาคารกลาง หรือจากต่างประเทศ จะไม่เบียดบังความต้องการสินเชื่อจากภาคเอกชนมากนัก เพราะเป็นการเพิ่มเม็ดเงินใหม่ให้ไหลเข้าสู่ระบบเท่ากับจำนวนที่ขาดดุล แต่อาจกระทบภาวะเงินเฟ้อได้ โดยเฉพาะการกู้จากธนาคารกลาง เพราะเป็นการเพิ่มปริมาณเงิน ส่วนการกู้เงินจากต่างประเทศเหมาะสมกับโครงการลงทุนต่างๆ ที่ต้องใช้เครื่องจักร และวัสดุอุปกรณ์จากต่างประเทศ ดังนั้นควรมีการกู้จากต่างประเทศบ้าง ตามสัดส่วนของค่าใช้จ่ายและการนำเข้า ที่เป็นเงินตราต่างประเทศ เพื่อเป็นการลดความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ

2) ผลกระทบต่อนโยบายการคลัง หนี้สาธารณะของประเทศที่เพิ่มขึ้นอาจกระทบต่อนโยบายการคลังของรัฐบาล คืออาจเบียดบังการลงทุนเพื่อการพัฒนาประเทศ เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของหนี้สาธารณะทำให้มีภาระต้องจ่ายชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ย ซึ่งอาจทำให้งบประมาณประเทศเหลือน้อยลง และหนี้สาธารณะอาจกระทบต่อการออกกฎหมายบริหารหนี้สาธารณะ ซึ่งประเด็นสำคัญเกี่ยวกับหนี้สาธารณะคือ หนี้สาธารณะเป็นภาระต่อเงินภาษีอากรของประชาชนทุกคน ดังนั้นรัฐบาลควรมีการควบคุมรายจ่ายประจำ ดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคและการเงินให้เศรษฐกิจขยายตัวต่อเนื่อง เพื่อให้ฐานะการคลังเกินดุลภายในระยะปานกลาง ทำให้หนี้สาธารณะและภาระหนี้อยู่ในระดับที่เหมาะสม สามารถบริหารจัดการได้

## นโยบายประชานิยมกับสถานการณ์รายจ่าย

นโยบายประชานิยมเดิมที เป็นนโยบายที่เกิดขึ้นโดยประชาชนทั้งประเทศและเพื่อประชาชนทั้งประเทศ ซึ่งโดยพื้นฐานแล้ว คำว่า “ประชานิยม” มีรากศัพท์มาจากภาษาละติน “Populus” หมายถึงประชาชนทั้งประเทศ นอกจากนี้ นโยบายประชานิยมแบบดั้งเดิมยังมีความหมายตรงกับการพัฒนาประเทศในทางเศรษฐศาสตร์ ซึ่งเป็นการพัฒนาโดยการจัดสรรทรัพยากรให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยผลประโยชน์ที่เพิ่มขึ้นจะถูกกระจายไปยังประชาชนทุกคน เช่น การจัดสรรสินค้าสาธารณะ ซึ่งเป็นสินค้าที่ประชาชนสามารถบริโภคพร้อมกันได้

สำหรับประเทศไทยนั้น นโยบายประชานิยมของรัฐบาลปัจจุบัน ก่อให้เกิดหนี้สาธารณะ และมีความเสี่ยงจะเพิ่มมากขึ้นจากนโยบายประชานิยมเนื่องจากทุกครั้งที่มีการเลือกตั้ง พรรคการเมืองจะคิดโครงการใหม่ๆ เพื่อให้หน้าสนใจมากกว่าคู่แข่งและเรียกคะแนนเสียง หากเป็นนโยบายประชานิยมที่มีความจำเป็น เช่น เรื่องการศึกษา การสาธารณสุข การใช้เงินจากงบประมาณแผ่นดินก็สมควรแก่เหตุ แต่ถ้าเป็นนโยบายประชานิยมที่ไม่จำเป็นมากนัก เช่น โครงการรถคันแรก ควรจะต้องมีกรอบกติกาที่ชัดเจนในการกู้เงินก่อหนี้สาธารณะ หรือเกิดจากการเก็บภาษีหรือลดรายจ่ายซึ่งจะไม่ก่อความเสี่ยงด้านหนี้สาธารณะ นอกจากนี้ ควรมีข้อกำหนดเวลาพรรคการเมืองหาเสียงโดยใช้นโยบายประชานิยม ควรจะมีกติกาว่าพรรคการเมืองจะต้องประกาศให้ชัดเจนว่าแต่ละนโยบายที่นำเสนอจะต้องใช้เงินเป็นจำนวนเท่าใด และนำเงินจากแหล่งใดมาใช้ เพื่อให้ประชาชนทราบถึงที่มาว่านโยบายประชานิยมไม่ใช่ของฟรีตามที่ประชาชนเข้าใจ และควรมีการแก้รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐบาลเสนอเป้าหมายรายได้แต่ละปี และสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อจีดีพีต่อรัฐสภาทุกปี

นโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลในยุคปัจจุบันที่ได้แถลงไว้ ถูกมองว่าเป็นนโยบายประชานิยมซึ่งส่วนมากจะอยู่ในส่วนที่เป็นนโยบายเร่งด่วนและนโยบายใหม่ ๆ นโยบายประชานิยม หลังจากได้รับเลือกตั้งในเดือน สิงหาคม พ.ศ. 2554 รัฐบาลพรรคเพื่อไทย มีนโยบายประชานิยม ออกมาตามที่ได้สัญญาไว้ในช่วงการหาเสียงเลือกตั้งโดยให้เหตุผลถึงความจำเป็นว่าเป็นการช่วยเหลือคนจน และผู้มีรายได้น้อย โดยในปี พ.ศ. 2555 รัฐบาลเดินหน้าโครงการประชานิยมตามที่ได้สัญญาไว้ โดย ดร.กิริฎา เภาพิจิตร์ นักเศรษฐศาสตร์อาวุโส ได้ประเมินค่าใช้จ่ายโครงการประชานิยม ว่าในปี 2555 จะมีค่าใช้จ่าย หรือสูญเสียรายได้จากโครงการประชานิยมเหล่านี้สูงถึง 6.71 แสนล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 5.4 ของจีดีพี โครงการที่ธนาคารโลกคาดว่าจะมีค่าใช้จ่ายสูงที่สุดคือ โครงการจ่านำข้าว ที่ตั้งราคารับจ่านำสูงกว่าราคาข้าวในตลาดโลกประมาณร้อยละ 50 หรือประมาณ 200 เหรียญสหรัฐต่อข้าวสาร 1 ตัน ในฤดูกาลเก็บเกี่ยว 2554/2555 และจากข้อเท็จจริงที่รัฐบาลยังไม่มีการขายข้าวออกจากคลังสินค้าได้เลย ตัวเลขขาดทุนโครงการของปีนี้จึงเป็นค่าใช้จ่ายทั้งหมดของโครงการ ที่ไม่มีการหักรายได้จากการขายข้าวออกจำนวน 3.76 แสนล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 3.8 ของจีดีพีต่อไป ขณะที่โครงการประชานิยมอื่นๆ ธนาคารโลกได้ประเมินโดย นำตัวเลขเป็นทางการจากหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านงบประมาณ เช่น กระทรวงการคลัง มาคิดคำนวณหาว่าโครงการยกเว้นภาษีสำหรับผู้ซื้อบ้านหลังแรก ที่เริ่มต้นตั้งแต่เดือน ก.ย. 2554 - ธ.ค. 2556 ที่คาดการณ์ว่ารัฐจะเสียรายได้จากทั้งโครงการ 12,000 ล้านบาท โครงการลดภาษีรถยนต์คันแรกที่มีระยะเวลาตั้งแต่ 16 ก.ย. 2554 - ธ.ค. 2555 คาดว่าจะทำให้รัฐสูญเสียรายได้ 80,000 ล้านบาท การเพิ่มรายได้ให้แก่ข้าราชการและลูกจ้างทั่วไป ที่เริ่มมาตั้งแต่ 1 ม.ค. 2555 ธนาคารโลกคาดว่าจะต้องใช้งบประมาณ 18,000 ล้านบาทในปี 2555 และเพิ่มเป็น 23,000 ล้านบาทในปี 2556 โครงการพักชำระหนี้สำหรับลูกหนี้ดี 3 ปี ที่เริ่มตั้งแต่ 1 ต.ค. 2555 - 31 ส.ค. 2558 คาดว่าจะต้องใช้งบประมาณสนับสนุน 15,000 ล้านบาทต่อปี ด้านมาตรการกระตุ้นภาคธุรกิจ และลดค่าใช้จ่าย การลดภาษีรายได้นิติ

บุคคล ที่เริ่มตั้งแต่ 1 ม.ค. 2555 คาดว่ารัฐจะเสียรายได้ประมาณ 52,000 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2555 และ 74,000 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2556 การลดภาษีน้ำมันดีเซล ตั้งแต่เดือน เม.ย. 2554 – ธ.ค. 2555 และมีมติ ครม. ให้ต่ออายุการลดภาษีอีกไปถึง ม.ค. 2556 มีการประเมินว่ารัฐจะเสียรายได้ ประมาณ 9,000 ล้านบาทต่อเดือน ในปี 2555 ตลอดทั้งปี รัฐจึงสูญเสียรายได้จากการลดภาษีน้ำมันดีเซล ประมาณ 1.08 แสนล้านบาท โดยการอุดหนุนด้านพลังงานอื่นๆไม่ถูกนำมาคิดรวมเนื่องจากการลดภาษี น้ำมัน ดีเซลมีค่าใช้จ่ายสูงที่สุดด้านพลังงาน ขณะที่โครงการแจกแท็บเล็ตให้นักเรียนชั้นประถมศึกษา ที่เริ่มแจกมาตั้งแต่เดือน พ.ค. 2555 รัฐจะต้องจัดสรรงบประมาณในปี 2555 เป็นจำนวน 16,000 ล้านบาท และอีก 12,000 ล้านบาทจากงบประมาณปี 2556

## ค่าใช้จ่ายโครงการประชานิยมที่สำคัญ ปี 2555



ที่มา : ธนากรสภ 19 ธ.ค. 2555

เรียบเรียงโดย : ไทยพับลิก้า



ที่มา : <http://thaipublica.org/2012/12/world-bank-populist-policy/>

จากข้อมูลทั้งหมดเป็นประมาณการเบื้องต้นที่ธนาคารโลกทำในเดือนธันวาคม 2555 ซึ่งแสดงให้เห็นผลจากค่าใช้จ่ายในโครงการประชานิยมที่ส่งผลให้ในปี 2555 หนี้สาธารณะของประเทศไทยจะอยู่ที่ 45% ของจีดีพี และเพิ่มขึ้นเป็นเกือบ 50% ในปี 2556 จากเงินกู้ส่วนใหญ่ของรัฐบาลในปี 2556 ที่เป็นการกู้เพื่อใช้ในโครงการเงินนอกงบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการบริหารจัดการน้ำที่จะมีมูลค่าสูงถึง 3.5 แสนล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 2.8 ของจีดีพี ซึ่งธนาคารโลกระบุว่า หนี้สาธารณะในระดับดังกล่าวยังไม่ถือว่าสูงมาก และโครงสร้างหนี้กว่า 90% เป็นหนี้ภายในประเทศ และเป็นหนี้ระยะยาว หากมีการบริหารจัดการอย่างรอบคอบ ธนากรสภเชื่อว่าจะยังไม่จำเป็นต้องมีการใช้จ่ายในโครงการประชานิยม แม้ว่าตัวเลขประมาณร้อยละหนึ่งของโครงการจำนำข้าว อาจจะไม่ส่งผลเสียหายมากนักในปัจจุบัน แต่ในอนาคตหากยังมีการใช้จ่ายในโครงการที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ในอนาคตต่อไปเรื่อยๆ จะเป็นการเสีย

โอกาส หากนำเงินจำนวนนี้ไปใช้ในโครงการอื่นที่ก่อให้เกิดรายได้ เช่น การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน ก็จะทำให้เกิดรายได้ที่สามารถนำไปใช้หนี้ต่อได้

จากข้อมูลจะพบว่ารัฐบาล มีการนำงบประมาณจำนวนมหาศาลในโครงการประชานิยมและเป็นการก่อหนี้สาธารณะเป็นจำนวนมาก รัฐบาลจะต้องวางแผนบริหารจัดการงบประมาณให้ดี เพราะหากบริหารจัดการไม่ดี นอกจากจะไม่บรรลุวัตถุประสงค์ได้ช่วยเหลือคนจน และผู้มีรายได้น้อยแล้ว งบประมาณดังกล่าวจะกลายเป็นภาระทางการคลัง จากข้อมูลที่กล่าวมาจะพบว่าทางรายจ่ายของรัฐบาลตามนโยบายประชานิยมเพิ่มขึ้น แต่ในขณะเดียวกันรัฐบาลก็มีรายรับที่จำกัด หากรัฐบาลยังไม่ปรับเปลี่ยนมาตรการทางการคลัง ย่อมก่อให้เกิดความเสี่ยงที่จะนำไปสู่ปัญหาในการบริหารการคลังและงบประมาณ เช่น รัฐบาลอาจไม่มีเงินเพียงพอสำหรับใช้จ่ายทั้งในส่วนของการใช้จ่ายประจำ รายจ่ายเพื่อการชำระหนี้และภาระผูกพันต่างๆ และรายจ่ายเพื่อการลงทุน อันส่งผลในทางลบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระยะยาว ความน่าเชื่อถือในการก่อหนี้สาธารณะเพื่อการชดเชยการขาดดุลงบประมาณจะลดน้อยลง ซึ่งจะส่งผลให้อัตราดอกเบี้ยในการกู้ยืมสูงขึ้น ย่อมจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมให้คนรุ่นหลังต้องแบกรับภาระหนี้สาธารณะ ที่รัฐบาลปัจจุบันเป็นผู้ก่อขึ้น ซึ่งความเสี่ยงทางการคลังในปัจจุบันสาเหตุประการหนึ่งเนื่องจากระบบการบริหารงานคลังสาธารณะของไทยขาดกฏกติกาที่กำกับพฤติกรรมการใช้จ่ายของรัฐบาลที่รัดกุม กฎหมายทางการคลังให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการตัดสินใจเรื่องต่างๆ ได้โดยมิต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาและขาดการกำหนดถึงการรายงานข้อมูลทางการคลังให้สาธารณชนได้รับทราบ ดังประสบการณ์จากประเทศที่พัฒนาแล้วในทางยุโรปจำนวนมาก ต่างผ่านประสบการณ์การล้มเหลวจากการที่รัฐบาลได้ใช้จ่ายอย่างเกินตัวจนมีระดับหนี้สาธารณะในสัดส่วนที่สูง หากแต่ประเทศเหล่านี้ก็ได้ผ่านยุคสมัยของการปฏิรูประบบบริหารงานคลังโดยการมุ่งเน้นให้รัฐบาลมุ่งรักษาวินัยทางการคลัง มีกฎหมายที่กำหนดให้รัฐบาลต้องเปิดเผยข้อมูลด้านการคลังอย่างเปิดเผย กำหนดให้รัฐบาลรายงานผลตรวจสอบการใช้จ่ายสาธารณะทั้งในเชิงประสิทธิผลและประสิทธิภาพ และพัฒนากลไกตรวจสอบต่างๆ ได้อย่างเข้มแข็งและตรงไปตรงมา ประเทศไทยคงต้องเริ่มตระหนักอย่างจริงจังว่าจะพัฒนากลไกในการกำกับดูแลการบริหารงานคลังภาครัฐเช่นใด เพื่อป้องกันมิให้รัฐบาลที่เข้ามาบริหารงานมิได้ใช้ช่องว่างเหล่านี้ไปในทางที่ไม่เหมาะสม

### วินัยทางการคลังข้อควรคำนึงในการใช้จ่ายของรัฐบาล

แนวคิดเรื่องวินัยทางการคลัง (Fiscal Discipline) ได้รับความสนใจมาตั้งแต่ในอดีตมาจนถึงในปัจจุบัน เนื่องจากวินัยทางการคลังมีเป้าหมายที่สำคัญคือการจัดทำและบริหารงบประมาณของรัฐบาลอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งการรักษาเสถียรภาพและความยั่งยืนทางการคลัง ความหมายอย่างกว้างของคำว่า วินัยทางการคลัง เมื่อแปลตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานพบว่า วินัย หมายถึง ระเบียบสำหรับกำกับความประพฤติให้เป็นแบบแผนอันหนึ่งอันเดียวกัน ส่วนคำว่า การคลังสาธารณะ หมายถึง การจัดการการเงิน การคลังและงบประมาณแผ่นดินของประเทศ ดังนั้น ความหมายของคำว่า วินัยทางการคลัง จึงหมายถึง ระเบียบแบบแผนที่ใช้กำกับการจัดการการเงิน การคลังและงบประมาณแผ่นดินของประเทศ นอกจากนี้แล้วยังมีนักวิชาการให้ความหมายของวินัยทางการคลังไว้ดังนี้

วินัยทางการคลัง หมายถึง การดูแลให้รายจ่ายสาธารณะและข้อผูกพันทางการเงินของรัฐบาลทั้งในปัจจุบันและในอนาคตให้อยู่ในระดับที่สมดุลกับขีดความสามารถในการจัดหารายได้ของรัฐบาล (จรัส สุวรรณมาลา, 2546)

วินัยทางการคลัง หมายถึง ความสามารถของรัฐบาลในการรักษาเสถียรภาพในการดำเนินการทางการเงินเพื่อใช้จ่ายประจำ และความแข็งแกร่งทางการคลังในระยะยาว โดยวินัยทางการคลังประกอบด้วย ผลสัมฤทธิ์ด้านงบประมาณระยะปานกลาง กลไกในการรักษาความเข้มแข็งทางการคลัง และเสถียรภาพของวัฏจักรเศรษฐกิจ (Yilin Hou, 2003)

จากนิยามและความหมายของ วินัยทางการคลัง จากแนวคิดข้างต้นอาจสรุปได้ว่า วินัยทางการคลัง เป็นแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมดูแลการดำเนินงานทางการคลังของรัฐบาล ด้าน รายได้ รายจ่าย ดุลการคลัง หนี้สิน ตลอดจนภาวะทางการคลังอื่นๆ ของรัฐบาล ในการที่จะรักษาวินัยทางการคลัง รัฐบาลจะต้องควบคุมดูแลผลการดำเนินงานทางการคลังให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ กฎเกณฑ์ กฎหมาย หรือเป้าหมายที่รัฐบาลได้กำหนดเอาไว้อย่างเคร่งครัด ซึ่งหลักเกณฑ์หรือกฎเกณฑ์ต่างๆ นั้นอาจกำหนดอยู่ในรูปของตัวชี้วัดเชิงตัวเลข (Numerical Indicators) หรือแนวทางในการบริหารการดำเนินงาน อย่างไรก็ตาม รัฐบาลไม่ควรกำหนดเกณฑ์หรือเป้าหมายที่ง่ายต่อการเปลี่ยนแปลง

ดังนั้น วินัยทางการคลัง จึงเปรียบเสมือนเป้าหมายหลักในการควบคุมดูแลและการสร้างความแข็งแกร่ง ความยั่งยืนทางการคลังและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจทั้งในระยะปานกลางและระยะยาว ซึ่งรัฐบาลควรคำนึงถึงในการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งหลักการรักษาวินัยทางการคลังโดยพื้นฐาน คือ ภาครัฐบาลต้องไม่ใช้จ่ายเกินตัว หากจำเป็นต้องใช้จ่ายจะต้องหารายได้มาให้เพียงพอกับการใช้จ่าย หรือหากจะก่อหนี้ก็ควรก่อหนี้แต่พอสมควรและสามารถบริหารจัดการหรือชำระหนี้คืนได้ เพื่อไม่ให้เป็นการต้องงบประมาณในอนาคต

## สรุป

การก่อหนี้สาธารณะตามนโยบายประชานิยม มีทั้งผลดีและผลเสียต่อประเทศ ซึ่งผลดี คือ รัฐบาลสามารถกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศ แต่ขณะที่รายได้รัฐบาลไม่เพียงพอต่อรายจ่ายในการพัฒนาประเทศรัฐบาลสามารถนำเงินที่ได้จากการกู้ยืมซึ่งเป็นการสร้างหนี้สาธารณะ มาใช้ในการเพิ่มระดับอุปสงค์รวมของประเทศได้โดยผ่านทางรายจ่ายของรัฐบาล ซึ่งสามารถช่วยแก้ปัญหาเศรษฐกิจและทำให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้ทางหนึ่ง หากรัฐบาลก่อหนี้สาธารณะมากเกินไปก็อาจส่งผลเสีย คือ เมื่อรัฐบาลมีการกู้ยืมหนี้จากทั้งในประเทศและต่างประเทศเพิ่มขึ้น จะเป็นการสร้างภาระทางการคลัง เนื่องจากต้องชำระหนี้คืนเงินต้นและดอกเบี้ย ทำให้งบประมาณส่วนที่เหลือสำหรับการใช้จ่ายในกิจกรรมอื่นลดลง อีกทั้งยังเป็นข้อจำกัดในการบริหารประเทศด้วย เนื่องจากภาระหนี้ที่อยู่ในระดับสูงส่งผลให้ขีดความสามารถในการก่อหนี้เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจถูกจำกัดลง ซึ่งหากรัฐบาลสร้างหนี้สาธารณะสูงขึ้นเรื่อยๆ อาจก่อให้เกิดวิกฤตหนี้สาธารณะได้

การกำกับดูแลและการบริหารจัดการด้านการคลัง (Fiscal Management) ซึ่งเป็นกระบวนการทางการคลังที่สำคัญในการกำหนดและดำเนินนโยบายและมาตรการด้านการคลังต่างๆ ของรัฐบาล เพื่อขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจหรือแก้ไขปัญหาความผันผวนทางเศรษฐกิจ หากรัฐบาลมีการบริหารจัดการด้านการคลังโดยขาดการรักษาวินัยทางการคลัง (Fiscal Discipline) อาจทำให้รัฐบาลมีการขาดดุลการคลัง

(Fiscal Deficit) รวมไปถึงการกู้ยืมเงินหรือการก่อหนี้สาธารณะในระดับที่สูงเกินความจำเป็น อาจส่งผลให้ฐานะทางการคลังของรัฐบาลแย่ลงเรื่อยๆ และหนี้คงค้างในระดับสูงขึ้นอาจทำให้รัฐบาลไม่มีความสามารถในการแก้ไขปัญหาเมื่อเกิดวิกฤติหรือไม่สามารถขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจไปในทิศทางที่ต้องการได้ ในทางตรงกันข้าม หากรัฐบาลสามารถบริหารจัดการด้านการคลังโดยรักษาวินัยทางการคลังให้สอดคล้องกับการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมหภาค และมีลงทุนเพื่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน (Sustainable Growth) การหลีกเลี่ยงการขาดดุลการคลัง หรือการก่อหนี้สาธารณะที่มากเกินไป รวมถึงรักษาระดับหนี้คงค้างให้ไม่อยู่ในระดับที่สูงเกินไปได้ รัฐบาลย่อมมีศักยภาพในการเข้าไปแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจหรือขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจไปในทิศทางที่ต้องการได้มากขึ้น

ดังนั้น การรักษาวินัยทางการคลังจึงเป็นปัจจัยสำคัญในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมหภาคของประเทศ ซึ่งรัฐบาลจะต้องควบคุมดูแล การดำเนินนโยบายให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน โดยคำนึงถึงการดำเนินงานทางการคลังให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ กฎเกณฑ์ กฎหมาย หรือเป้าหมายที่รัฐบาลได้กำหนดเอาไว้อย่างเคร่งครัด ประเด็นที่สำคัญคือรัฐบาลไม่ควรกำหนดเกณฑ์หรือเป้าหมายที่ง่ายต่อการเปลี่ยนแปลงในการบริหารงบประมาณ เพื่อการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศในระยะยาว ซึ่งวินัยทางการคลัง จึงเปรียบเสมือนเป้าหมายหลักในการควบคุมดูแลและการสร้างความแข็งแกร่ง ความยั่งยืนทางการคลังและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาวต่อไป

## เอกสารอ้างอิง

- กิริฎา เกาพิจิตร. (มปท). ประชานิยม “รัฐบาลที่คนแรก” ใช้เงิน 6.71 แสนล้าน โอกาสในวันนี้ หรือหนี  
ในวันหน้า?. สืบค้นเมื่อ 4 ธันวาคม 2556 เว็บไซต์ : <http://thaipublica.org/2012/12/world-bank-populist-policy/>
- เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. (2543). การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย. กรุงเทพมหานคร :  
โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- คณะอนุกรรมการ การเงินและการคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน. (มปท.) นโยบายประชานิยม.  
สืบค้นเมื่อ 4 ธันวาคม 2556 เว็บไซต์ :  
[www.senate.go.th/w3c/senate/pictures/comm/64/populist.pdf](http://www.senate.go.th/w3c/senate/pictures/comm/64/populist.pdf)
- จรัส สุวรรณมาลา. (2546). จุดบอดบนทางสู่ธรรมภิบาล บทบาทของบรือดองค์การมหาชน. กรุงเทพฯ :  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- เทิดศักดิ์ ศรีสุรพล และคณะ. (2538). เศรษฐศาสตร์มหภาค 1. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ศาส  
พนม ทินกร ณ อยุธยา. (2534). การบริหารงานคลังรัฐบาลเล่มที่ 1. (พิมพ์ครั้งที่ 2) กรุงเทพมหานคร :  
สำนักพิมพ์สยามการพิมพ์
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2547). ความเสี่ยงทางการคลัง ความเสี่ยงของรัฐ: บทวิเคราะห์การบริหารงาน  
ภาครัฐพ.ศ. 2544-2547. บทความนำเสนอในการประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสน  
ศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 5 ประจำปี 2547 ณ ศูนย์การประชุมและนิทรรศการไบเทค.  
กรุงเทพมหานคร. วันที่ 1-2 ธันวาคม 2547.
- ไสว บุญมา. (2546). ประชานิยม : หายนะจากอาร์เจนตินาถึงไทย? กรุงเทพฯ : บริษัทเนชั่นบุ๊คส์  
อินเตอร์เนชั่นแนลจำกัด.
- Hou, Yilin. (2003). “Fiscal Discipline as a Capacity Measure of Financial Management by  
Sub national Governments.” International Association of Schools and Institutes of  
administration, 2003. IMF (200X) Fiscal Responsibility Laws. Web site: URL:  
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/IIAS/UNPAN011246.pdf>

## ความเป็นได้ และ ความได้เป็น ของการคลังท้องถิ่นไทย

ดร. วลีรัตน์ แสงไชย

สำนักวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์  
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

### บทคัดย่อ

นับเนื่องจากการก้าวเข้ามาของโลกาภิวัตน์ได้ส่งอิทธิพลครอบคลุมไปทั่วโลก สภาพะโลกที่ไร้พรมแดนและส่งผลทำให้เกิดการแข่งขันกันมากกว่าที่จะศึกษาเปรียบเทียบซึ่งกันและกัน และยังได้ส่งผลให้ความต้องการในสินค้าและบริการจากท้องถิ่น กลายเป็นวัตถุประสงค์สำคัญ เพื่อใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ความต้องการจากสังคมเหล่านี้ ส่งผลสืบต่อไปยังท้องถิ่นว่า ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเป็นไปได้หรือยังที่จะรองรับความต้องการจากสังคม หรือในทุกวันนี้ เพียงแค่ภาคท้องถิ่นได้เป็นไปตามรูปแบบที่ส่วนกลางกำหนด ก็แสดงจะเป็นภาระอันยิ่งใหญ่ในการปรับบทบาทของภาคท้องถิ่นแล้ว บทความนี้จึงใคร่ขอเสนอในมุมมองของภาควิชาการที่ยังคงใช้ตัวเลข สถิติ ข้อมูลพื้นฐาน แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง มาเพื่ออธิบายถึงความเป็นได้ของภาคท้องถิ่นในปัจจุบัน พร้อมทั้งเสนอแนวทางทั้งระยะสั้นและระยะยาว เพื่อการได้เป็นของภาคท้องถิ่นในอนาคต

จากการวิเคราะห์ พบว่า ความเป็นได้ของภาคท้องถิ่นในด้านการบริหารการคลัง ประกอบด้วย ความมีวินัยในด้านรายจ่าย ความยืดหยุ่นในเชิงการใช้จ่ายงบประมาณ และการรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณในเชิงปริมาณ หากแต่ ความเป็นได้ของภาคท้องถิ่นในด้านการบริหารการคลัง ที่ควรจะต้องมีเพื่อการเสริมภูมิให้การคลังภาคท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง ประกอบด้วย ความเข้าใจในศักยภาพขององค์กรตนเอง ความมีวินัยในด้านรายได้ ทักษะการคลังแบบก้าวหน้า การเรียนรู้จากประสบการณ์ขององค์กรปกครองท้องถิ่นอื่นในเชิงระนาบ และปฏิสัมพันธ์กับภาคประชาชนในรูปแบบใหม่

อย่างไรก็ตาม แม้ปรัชญาด้านการปกครองท้องถิ่นมีเนิ่นนานตั้งแต่สมัยนครรัฐเอเธนส์ ดังปรากฏว่า “เราจะพยายามสร้างจิตสำนึกสาธารณะแก่สาธารณชนให้มากยิ่งขึ้น เราจะเปลี่ยนเมืองของเราให้มีหน้า และต้องทำให้ดีกว่าและวิเศษยิ่งกว่าที่บรรพชนได้มอบให้เรา” นั้น จะยังคงเป็นจริงในภาคท้องถิ่น ในกาลปัจจุบันก็ตาม หากแต่วิถีทางการ ทำให้ดีกว่าและวิเศษยิ่งกว่า นั้น จำเป็นต้องให้ภาคท้องถิ่นรู้สึกถึงการเดินทางร่วมกัน มิใช่ต่างองค์กรต่างก้าวเดิน เพราะแม้ศักยภาพและข้อจำกัดของแต่ละองค์กรจะแตกต่างกัน แต่การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ การทุ่มพี โหมน้องกัน ยังคงเป็นเรื่องที่เหมาะสมในเชิงการสร้างขีดความสามารถทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในลักษณะร่วมคิดเรียนรู้ที่จะเป็นไปได้ บนพื้นฐานของความเป็นได้และความได้เป็น

**คำสำคัญ**           คลังท้องถิ่น, ขีดความสามารถทางการคลังท้องถิ่น



ศักยภาพทางเศรษฐกิจชุมชนของกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง 1  
เพื่อรองรับการพัฒนาแนวระเบียงเศรษฐกิจตอนใต้สู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน  
THE POTENTIALS OF COMMUNITY ECONOMY IN PROVINCES OF THE LOWER  
CENTRAL REGION 1 TOWARDS SOUTHERN ECONOMIC CORRIDOR  
DEVELOPMENT PROJECT FOR THE UPCOMING ASEAN ECONOMIC  
COMMUNITY (AEC)

นายเฉลิมพล ศรีทอง\*

นายธีรพงษ์ เทียงสมพงษ์\*\*

สาขาวิชาพาณิชยศาสตร์และการจัดการ สำนักวิชาสหวิทยาการ

มหาวิทยาลัยมหิดล

E-mail : Chaloepons@hotmail.com

---

### บทคัดย่อ

การวิจัยในครั้งนี้ มีจุดมุ่งหมายที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ 1) เพื่อสำรวจการรับรู้และความพร้อมของชุมชนในการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนของกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง 1 2) เพื่อศึกษาศักยภาพทางเศรษฐกิจของชุมชนในกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง 1 ที่มีต่อการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน 3) เพื่อศึกษาความคิดเห็นต่อโครงการตามแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง 1 เพื่อเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และการเปิดเส้นทางสู่ท่าเรือน้ำลึกทวาย 4) เพื่อจัดทำแนวทางในการพัฒนาศักยภาพของชุมชนให้เหมาะสม และสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง โดยกำหนดกลุ่มตัวอย่างคือ ข้าราชการ ผู้ประกอบการ ธุรกิจบริการ และเกษตรกร จำนวน 400 คน ในจังหวัดกาญจนบุรี ราชบุรี นครปฐม และสุพรรณบุรี ผลการวิจัยพบว่า 1) กลุ่มตัวอย่างจังหวัดกาญจนบุรี มีการรับรู้และความพร้อมของชุมชนในการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนระดับการรับรู้ปานกลาง ส่วนจังหวัดนครปฐม ราชบุรี และสุพรรณบุรี มีการรับรู้ต่ำ โดยความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่คิดว่าเมื่อมีการเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนจะทำให้ได้รับผลกระทบในด้านลบมาก 2) ภาพรวมศักยภาพชุมชน/ความพร้อมด้านเศรษฐกิจของชุมชน ด้านสังคมและวัฒนธรรม ด้านความรู้และทักษะในการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน พบว่า ชุมชนทั้ง 4 จังหวัดมีความพร้อมทั้งค่อนข้างน้อย 3) ผู้วิจัยได้นำประเด็นต่าง ๆ ที่กลุ่มตัวอย่างเสนอแนะมาจัดหมวดหมู่เนื้อหาได้ 5 ประเด็น เพื่อเสนอแนวทางให้หน่วยงานภาครัฐใช้ในการพัฒนาศักยภาพชุมชน ได้แก่ ก) การจัดกิจกรรมอบรมและเผยแพร่ความรู้ในชุมชน ข) ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบด้านต่าง ๆ ให้เหมาะสม ค) ส่งเสริมด้านการค้าและการลงทุน ง) มุ่งเน้นการจัดการด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม จ) ส่งเสริมและสนับสนุนงบประมาณเพื่อการเตรียมความพร้อมให้กับประชาชนเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

**คำสำคัญ** เศรษฐกิจชุมชน, ระเบียงเศรษฐกิจตอนใต้, กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง 1, ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

## Abstract

The objectives of this study are: 1) to survey the perception and readiness of communities in the Lower Central Region 1. 2) to study the potentials of community economy in provinces of the Lower Central Region 1 towards Southern Economic Corridor Development Project to Asean Economic Community (AEC). 3) to survey the opinion on provincial development of the Lower Central Region 1 for upcoming Asean Economic Community (AEC) and highway construction project to Dawei Deep Sea Port. 4) to provide the proper guidance for future community potential development. The samples in this study comprises 400 people from different occupations i.e. government officers, entrepreneurs, service industry workers and farmers in Kanchanaburi, Ratchaburi, Nakhon Pathom and Suphan Buri provinces. The results of this study revealed that 1) people living in Kanchanaburi perceived and got ready for Asean Economic Community (AEC) at moderate-level, whereas people living in Nakhon Pathom, Ratchaburi, and Suphan Buri provinces showed at low-level perception. However, majority of people believed that Asean Economic Community will affect them in positive way (High-level positive impact) 2) In general, the potentials and readiness of communities such as economy, social and cultural situation, knowledge and skills for upcoming Asean Economic Community (AEC) showed that communities in four provinces were still low-level 3) All suggestions gathered from all subjects can be classified into 5 different major groups for community potential development in the future. Five major aspects of suggestions were a) training program and knowledge circulation among communities b) law amendment and regulation changes when appropriate c) encouragement of trading and investment d) social and environmental management e) encouragement and budgeting for the public readiness of upcoming Asean Economic Community (AEC).

**Key words:** Community economy, Southern Economic Corridor, Lower Central Region 1, Asean Economic Community

## บทนำ

ในปี พ.ศ. 2558 ประเทศไทยและประเทศสมาชิกของอาเซียนจะรวมตัวกันเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) อย่างสมบูรณ์ ด้วยระยะเวลาที่เหลืออีกไม่นานนัก ทำให้ภาครัฐและเอกชนได้ร่วมกันเผยแพร่ข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการรวมตัวกันครั้งนี้ โดยเฉพาะในแวดวงการศึกษาและธุรกิจ เพื่อให้เกิดการเตรียมความพร้อมของนักธุรกิจและเยาวชนให้ได้มากที่สุด ส่วนของภาคประชาชนแม้มีสื่อทางโทรทัศน์ วิทยุ แต่หลายคนยังรู้สึกว่าเป็นเรื่องไกลตัวไม่เกี่ยวกับตนเอง แต่การเข้าร่วมในประชาคมอาเซียนนั้นย่อมมีผลมาถึงประชาชนทุกคนในทุกประเทศที่เป็นสมาชิก ภาคประชาชนเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งที่จะขับเคลื่อนให้การดำเนินงานในครั้งนี้ประสบผลสำเร็จได้อย่างดี เพราะการเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนนี้จะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทั้งด้านการปรับเปลี่ยนการทำงานของประชาชนในภูมิภาค การเดินทางระหว่างกันที่สะดวกหรือง่ายขึ้น การเข้าถึงแหล่งทรัพยากรของกันและกัน การเป็นประตูการค้าและการลงทุนของประเทศต่างๆ ทั่วโลก การเปลี่ยนแปลงราคาสินค้าการเกษตรที่อาจจะมีการปรับเปลี่ยนได้อย่างรวดเร็ว ค่าจ้างแรงงานที่อาจส่งผลกระทบต่อการทำงานในอนาคต ชาวต่างประเทศที่จะเข้ามาในประเทศไทยทั้งเพื่อท่องเที่ยว ลงทุนและทำงาน การกลืนกันทางวัฒนธรรมที่อาจเกิดขึ้นโดยไม่รู้ตัว สิ่งต่างๆ เหล่านี้จะส่งผลกระทบต่อวิถีการดำเนินชีวิตของประชาชนตามสมควร และเนื่องจากกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง 1 ได้แก่ นครปฐม ราชบุรี สุพรรณบุรี และกาญจนบุรี เป็นกลุ่มที่อยู่ในเส้นทางของแนวระเบียงเศรษฐกิจตอนใต้ (Southern Economic Corridor) ที่สามารถเชื่อมโยงกลุ่มประเทศอาเซียนเข้าด้วยกัน โดยมีจังหวัดกาญจนบุรีเป็นประตูสู่ทวาย ซึ่งเป็นแหล่งของการลงทุนพัฒนาท่าเรือน้ำลึก นิคมอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว และการค้าต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นไปพร้อมๆ กับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนด้วย และเพื่อไม่ให้กลุ่มจังหวัดนี้เป็นเพียงทางผ่านของเส้นทางการค้าและการลงทุน ดังนั้น จึงควรมีการศึกษาศักยภาพทางเศรษฐกิจของชุมชนในกลุ่มจังหวัด เพื่อเป็นแหล่งข้อมูลในการเตรียมความพร้อมของกลุ่มจังหวัดเชิงเศรษฐกิจและสังคมเพื่อกำหนดทิศทางและยุทธศาสตร์ให้สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศและกลุ่มจังหวัดต่อไป

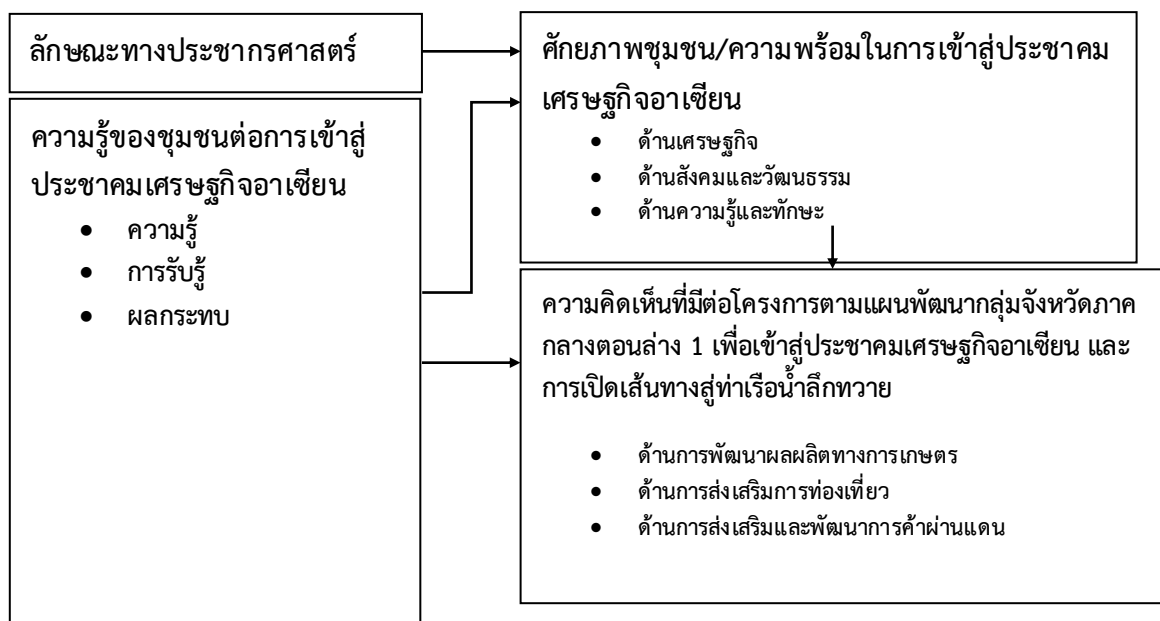
## วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อสำรวจการรับรู้และความพร้อมของชุมชนในการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนของกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง 1
2. เพื่อศึกษาศักยภาพทางเศรษฐกิจของชุมชนในกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง 1 ที่มีต่อการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน
3. เพื่อศึกษาความคิดเห็นต่อโครงการตามแผนพัฒนาของกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง 1 เพื่อเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และการเปิดเส้นทางสู่ท่าเรือน้ำลึกทวาย
4. เพื่อจัดทำแนวทางในการพัฒนาศักยภาพของชุมชนให้เหมาะสม และสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง

## ประโยชน์ของการวิจัย

กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง 1 มีข้อมูลด้านศักยภาพทางเศรษฐกิจภาคประชาชนในพื้นที่ และแนวทางในการพัฒนาหรือเพิ่มศักยภาพให้กับประชาชนได้ และยังเป็นการเผยแพร่หรือประชาสัมพันธ์ข้อมูลแนวทางการพัฒนาแนวระเบียงเศรษฐกิจตอนใต้สู่ภาคประชาชนเพิ่มขึ้น เพื่อเตรียมความพร้อมสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องสามารถนำผลการศึกษาไปใช้ในการวางแผนยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาชุมชนต่างๆ ที่อยู่ในกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง 1 ได้ โดยมีตัวชี้วัดความสำเร็จจาก 1) จำนวนประชาชนในพื้นที่กลุ่มจังหวัดที่ให้ความร่วมมือในการสำรวจข้อมูลและการเสนอความคิดเห็นไม่น้อยกว่า 400 ราย 2) สามารถจัดทำแนวทางในการพัฒนาหรือเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจให้แก่ประชาชนในชุมชนของกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง 1

## กรอบความคิดการวิจัย



## วิธีการดำเนินการวิจัย

1. ศึกษารวบรวมข้อมูลประชากร ในกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง 1 ตามแนวระเบียงเศรษฐกิจตอนใต้ (Southern Economic Corridor) คือ ข้าราชการ ผู้ประกอบการ ธุรกิจบริการ และเกษตรกร จำนวน 400 คน จาก 4 จังหวัด ได้แก่กาญจนบุรี ราชบุรี นครปฐม และสุพรรณบุรี
2. ศึกษาเส้นทางในกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง 1 ตามแนวระเบียงเศรษฐกิจตอนใต้ (Southern Economic Corridor) ที่สามารถเชื่อมโยงกลุ่มประเทศอาเซียน
3. วิเคราะห์ข้อมูลและจัดแบ่งกลุ่มประชาชนในแต่ละสาขาอาชีพ ก่อนการลงพื้นที่เพื่อสำรวจข้อมูล

4. จัดทำแบบสอบถาม และทดสอบแบบสอบถาม จากกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 30 คน เพื่อทดสอบความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหาของแบบสอบถาม (Content Validity) โดยคำถามทุกข้อได้ค่า IOC อยู่ระหว่าง 0.5 – 1.0

5. ปรับปรุงแบบสอบถาม และลงพื้นที่เพื่อสำรวจข้อมูลจริงเพื่อเก็บรวบรวมทั้งข้อมูลเชิงปริมาณ (Quantitative Data) และข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative Data) จากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data Sources) และแหล่งข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data Sources)

6. วิเคราะห์ข้อมูลด้วยสถิติเชิงพรรณนา และการวิเคราะห์เนื้อหา สรุปผลการศึกษา อภิปรายผลการวิจัย และข้อเสนอแนะ

## สรุปผลการวิจัย

ผลการสำรวจกลุ่มตัวอย่าง ผู้วิจัยได้แบ่งหัวข้อการนำเสนอ ดังนี้

### 1. ลักษณะทางประชากรศาสตร์

จากการสำรวจข้อมูลพบว่าลักษณะทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างที่เป็นตัวแทนของประชาชนในพื้นที่ของกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง 1 จำนวน 4 จังหวัดๆ ละ 100 คน รวมทั้งสิ้น 400 คน พบว่าส่วนใหญ่ประกอบอาชีพรับราชการ/พนักงานราชการมากที่สุด จำนวน 106 คน ร้อยละ 26.5 รองลงมาคือประกอบอาชีพธุรกิจบริการ จำนวน 100 คน ร้อยละ 25 ประกอบอาชีพเกษตรกร จำนวน 98 คน ร้อยละ 24.5 และประกอบอาชีพผู้ประกอบการจำนวน 96 คน ร้อยละ 24.0 ตามลำดับ เป็นเพศชายและหญิงในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน มีช่วงอายุส่วนใหญ่อยู่ระหว่าง 40-49 ปี จำนวน 125 คน ร้อยละ 31.25 รองลงมาคือกลุ่มตัวอย่างที่มีอายุระหว่าง 30-39 ปี มีจำนวนทั้งสิ้น 91 คน ร้อยละ 22.75 มีการศึกษาในระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่าจำนวนทั้งสิ้น 142 คน ร้อยละ 35.5 รองลงมาคือมีการศึกษาระดับประถมศึกษาตอนปลายจำนวน 83 คน ร้อยละ 20.8 มีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนอยู่ในช่วง 15,000-30,000 บาท จำนวน 178 คน ร้อยละ 45.1

### 2. ความรู้ของชุมชนต่อการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

#### 2.1 ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

จากกลุ่มตัวอย่าง 400 คน ส่วนใหญ่มีความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในระดับปานกลาง จำนวน 139 คน ร้อยละ 34.8 รองลงมาคือมีความรู้มาก จำนวน 106 คน ร้อยละ 26.5 มีความรู้บ้าง จำนวน 97 คน ร้อยละ 24.3 มีความรู้น้อยที่สุดจำนวน 31 คน ร้อยละ 7.8 และมีความรู้มากที่สุด จำนวน 27 คน ร้อยละ 6.8 ตามลำดับ เมื่อพิจารณาค่าเฉลี่ยความรู้จำแนกตามรายจังหวัดทั้ง 4 จังหวัดพบว่าอยู่ในช่วงคะแนน 3.00-4.00 กล่าวคือ มีความรู้น้อย ซึ่งเมื่อจำแนกตามอาชีพสามารถสรุปได้ว่า ทุกจังหวัด (ราชบุรี นครปฐม สุพรรณบุรี และกาญจนบุรี) และทุกอาชีพ (ข้าราชการ ผู้ประกอบการ ธุรกิจบริการ และเกษตรกร) ได้ผลลัพธ์ที่เท่ากัน คือ มีความรู้ทั่วไปน้อย

#### 2.2 การรับรู้และผลกระทบจากการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

จากการศึกษาการรับรู้ครั้งนี้ประกอบด้วย 2 ด้าน คือ 1) การรับรู้เรื่องการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และ 2) การรับรู้จากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานตามแนวระเบียงเศรษฐกิจตอนใต้เพื่อเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

**2.2.1 การรับรู้เรื่องการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน** พบว่า กลุ่มตัวอย่างในจังหวัดกาญจนบุรี มีระดับการรับรู้อยู่ในช่วง 0.81-1.20 กล่าวคือ มีการรับรู้ปานกลาง อย่างไรก็ตาม จังหวัดนครปฐม ราชบุรี และสุพรรณบุรี ล้วนแล้วมีระดับการรับรู้อยู่ระหว่าง 0.41-0.80 นั่นคือมีการรับรู้ต่ำ เมื่อพิจารณาค่าเฉลี่ยทุกจังหวัดพบว่ามีค่าอยู่ในช่วง 0.41-0.80 หมายถึง มีการรับรู้เรื่องการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในระดับรับรู้ต่ำ เมื่อพิจารณาผลการศึกษาจำแนกตามอาชีพพบว่า อาชีพข้าราชการ มีระดับการรับรู้อยู่ในช่วง 0.81-1.20 กล่าวคือ มีการรับรู้ปานกลาง อย่างไรก็ตาม อาชีพอื่นๆ (เกษตรกร ผู้ประกอบการ และธุรกิจบริการ) มีระดับการรับรู้อยู่ระหว่าง 0.41-0.80 นั่นคือมีการรับรู้ต่ำ ทำให้มีค่าเฉลี่ยทุกอาชีพอยู่ในช่วง 0.41-0.80 หมายถึง มีการรับรู้เรื่องการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในระดับรับรู้ต่ำ

**2.2.2 การรับรู้จากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานตามแนวระเบียงเศรษฐกิจตอนใต้เพื่อเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน** พบว่า กลุ่มตัวอย่างในจังหวัดกาญจนบุรี มีระดับการรับรู้อยู่ในช่วง 0.81-1.20 กล่าวคือ มีการรับรู้ปานกลาง อย่างไรก็ตาม จังหวัดนครปฐม ราชบุรี และสุพรรณบุรี ล้วนแล้วมีระดับการรับรู้อยู่ระหว่าง 0.41-0.80 นั่นคือมีการรับรู้ต่ำ เมื่อพิจารณาค่าเฉลี่ยทุกจังหวัดพบว่ามีค่าอยู่ในช่วง 0.41-0.80 หมายถึง มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานตามแนวระเบียงเศรษฐกิจตอนใต้เพื่อเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในระดับรับรู้ต่ำเมื่อพิจารณาผลการศึกษาจำแนกตามอาชีพพบว่า อาชีพข้าราชการ มีระดับการรับรู้อยู่ในช่วง 0.81-1.20 กล่าวคือ มีการรับรู้ปานกลาง อย่างไรก็ตาม อาชีพอื่นๆ (เกษตรกร ผู้ประกอบการ และธุรกิจบริการ) มีระดับการรับรู้อยู่ระหว่าง 0.41-0.80 นั่นคือมีการรับรู้ต่ำ ทำให้มีค่าเฉลี่ยทุกอาชีพอยู่ในช่วง 0.41-0.80 หมายถึง มีการรับรู้เรื่องการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานตามแนวระเบียงเศรษฐกิจตอนใต้เพื่อเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในระดับรับรู้ต่ำ

### 2.3 ผลกระทบในการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

จากผลสำรวจพบว่าความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่คิดว่าเมื่อมีการเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนแล้วย่อมจะทำให้ได้รับผลกระทบในระดับที่ดีมาก โดยจำแนกตามรายการของผลกระทบดังนี้

**ตารางที่ 1** ความคิดเห็นด้านผลกระทบที่เกิดจากการเป็นตลาดการค้าและฐานการผลิตร่วม

ผลกระทบ	ระดับการรับรู้	ระดับผลกระทบ
1. ต้นทุนสินค้าจากประเทศสมาชิกอาเซียนถูกลงเนื่องจากลดภาษีนำเข้าเป็น 0%	รับรู้บ้าง (49%)	เชิงบวก (30.8%)
2. มีการยกเลิกมาตรการกีดกันทางการค้าที่มีใช้ภายในระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน เช่น การกำหนดมาตรฐานการผลิตสินค้าที่สูงเกินไป หรือการกำหนดปริมาณการนำเข้า - ส่งออกสินค้า	รับรู้บ้าง (47.4%)	ไม่มีผลกระทบ (32%)
3. มีระบบศุลกากรอิเล็กทรอนิกส์ ณ จุดเดียว สำหรับการเคลื่อนย้ายสินค้าประเทศสมาชิกอาเซียน (ASEAN Single Window)	ไม่มีการรับรู้(43.1%)	ไม่มีผลกระทบ(34.8%)
4. มีการออกกฎให้แสดงแหล่งที่มาของสินค้าเพื่อป้องกันการสวมสิทธิ์จากประเทศนอกกลุ่มสมาชิกอาเซียน	ไม่มีการรับรู้(43.1%)	ไม่มีผลกระทบ(34.8%)
5. มีการสนับสนุนและลดเงื่อนไขในการดำเนินธุรกิจ สำหรับ 7 อุตสาหกรรมหลัก ได้แก่ สินค้าเกษตร ยานยนต์ อิเล็กทรอนิกส์ ประมง ยางพารา สิ่งทอเครื่องนุ่งห่ม และไม้	รับรู้บ้าง (47.6%)	ไม่มีผลกระทบ (31.8%)
6. มีการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือขั้นสูง 7 อาชีพ ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนได้อย่างเสรี	รับรู้บ้าง (41.1%)	ไม่มีผลกระทบ (37.8%)

ผลกระทบ	ระดับการรับรู้	ระดับผลกระทบ
7. มีการสนับสนุนและลดเงื่อนไขในการดำเนินธุรกิจบริการ ได้แก่ การบิน เทคโนโลยีสารสนเทศ สุขภาพ ท่องเที่ยว โลจิสติกส์ สถาปัตยกรรม บัญชี การสำรวจ เวชศาสตร์ และทันตแพทย์	ไม่มีการรับรู้(44.1%)	ไม่มีผลกระทบ (38%)
8. มีการปรับเงื่อนไขให้นักลงทุนในประเทศสมาชิกอาเซียนถือครองหุ้นในธุรกิจบริการได้มากกว่า 70 %	ไม่มีการรับรู้(63.9%)	ไม่มีผลกระทบ (35.5%)
9. การโอนย้ายเงินทุน และการลงทุนจากต่างประเทศ ให้มีความคล่องตัวมากขึ้น	รับรู้บ้าง (45.40%)	ไม่มีผลกระทบ (39.3%)
10. มีการขยายขนาดของตลาดทำให้ผู้บริโภคได้ใช้สินค้าที่มีความหลากหลายขึ้นและผู้ประกอบการมีคู่แข่งทางธุรกิจหรือช่องทางการจัดจำหน่ายมากขึ้น	รับรู้บ้าง (50.6%)	เชิงบวก (41%)
11. ผู้ประกอบการสามารถย้ายฐานการผลิต ไปยังประเทศที่มีวัตถุดิบมากกว่า และถูกกว่าไทยได้ ส่งผลให้ต้นทุนการผลิตลดลง	รับรู้บ้าง (47.9%)	ไม่มีผลกระทบ (34 %)

**ตารางที่ 2 ความคิดเห็นด้านผลกระทบที่เกิดจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานตามแนวระเบียงเศรษฐกิจตอนใต้เพื่อเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน**

ผลกระทบ	ระดับการรับรู้	ระดับผลกระทบ
1. มีการสร้างทางหลวงพิเศษหมายเลข 81 (มอเตอร์เวย์เส้นทางบางใหญ่ - กาญจนบุรี) เพื่อเชื่อมต่อกับท่าเรือน้ำลึกทวายในประเทศสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์	รับรู้บ้าง (41.30%)	ไม่มีผลกระทบ (36 %)
2. มีโครงการพัฒนาสนามบินในจังหวัดกาญจนบุรีเพื่อใช้ในเชิงพาณิชย์	ไม่มีการรับรู้ (64.90%)	ไม่มีผลกระทบ (38.30%)
3. มีแผนพัฒนาระบบรถไฟความเร็วสูงเชื่อมระหว่างประเทศไทยกับภูมิภาคเอเชียอาคเนย์ผ่านจังหวัดนครปฐม (เส้นทาง กรุงเทพ - ปาดังเบซาร์)	ไม่มีการรับรู้ (48.20%)	ไม่มีผลกระทบ (36.80%), เชิงบวก (32%)
4. มีการคมนาคมที่เชื่อมโยงระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนและสามารถเชื่อมโยงต่อไปยังประเทศ จีน อินเดีย ส่งผลให้อาเซียนเป็นฐานการลงทุนและการท่องเที่ยว	ไม่มีการรับรู้ (45.90%)	ไม่มีผลกระทบ (35.50%), เชิงบวก (36.50%)

**3. ศักยภาพชุมชน/ความพร้อมในการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน**

**3.1 ความพร้อมด้านเศรษฐกิจของชุมชนในการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน**

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลความพร้อมด้านเศรษฐกิจของชุมชนในการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ด้านเศรษฐกิจของชุมชน พบว่า 1) ชุมชนได้รับการส่งเสริมในการพัฒนาสินค้าและบริการ ให้ได้มาตรฐานสากล เช่น GMP , ISO ฯลฯ ในระดับค่อนข้างน้อย 2) ชุมชนได้รับการส่งเสริมในการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวในชุมชน เพื่อเพิ่มรายได้ให้กับชุมชน ในระดับค่อนข้างมาก 3) ชุมชนได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากหน่วยงานภาครัฐเพื่อการผลิตสินค้าอุปโภค/บริโภคในประเทศหรือเพื่อการส่งออก เช่น สินค้า OTOP กองทุนหมู่บ้านทั้ง 4 จังหวัดมีระดับการส่งเสริมค่อนข้างมาก 4) ชุมชนได้รับการสนับสนุนแหล่งข้อมูลวัตถุดิบ และ/หรือ แรงงานราคาถูกจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้ง 4 จังหวัดมีการสนับสนุนอยู่ในระดับน้อย 5) ชุมชนได้รับการสนับสนุนด้านเทคโนโลยีการผลิตสินค้าและบริการที่ทันสมัยจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับน้อย 6) ชุมชนของท่านได้รับความช่วยเหลือในการกระจายสินค้าเพื่อการส่งออกทั้งในและต่างประเทศจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในระดับน้อย สรุปในภาพรวมความพร้อมด้านเศรษฐกิจของชุมชนในการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนพบว่า ชุมชนในทั้ง 4 จังหวัด ยังมีความพร้อมด้านเศรษฐกิจอยู่ในระดับค่อนข้างน้อย (ร้อยละ 48.03) เมื่อพิจารณารายจังหวัดพบว่า ทุกจังหวัดมีความพร้อมด้านเศรษฐกิจในระดับค่อนข้างน้อย โดยจังหวัดกาญจนบุรีและจังหวัดสุพรรณบุรีมีความพร้อมด้านเศรษฐกิจในระดับใกล้เคียงกันคือ ร้อยละ 51.18 และ 50.02 ตามลำดับ และจังหวัดราชบุรีและจังหวัดนครปฐมมีความพร้อมด้านเศรษฐกิจในระดับใกล้เคียงกันคือ ร้อยละ 45.81 และ 45.09 ตามลำดับ

**3.2 ความพร้อมด้านสังคมและวัฒนธรรมของชุมชนในการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน**

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลความพร้อมด้านสังคมและวัฒนธรรมของชุมชนในการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน พบว่า 1) ชุมชนมีการสืบสานศิลปวัฒนธรรมประจำท้องถิ่น เช่น ประเพณีต่างๆ ในระดับมาก 2) ชุมชนมีการแลกเปลี่ยนศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่นกับประเทศในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน เช่น ลาว สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ กัมพูชา เวียดนาม ฯลฯ ในระดับน้อย 3) ชุมชนสนับสนุนให้เรียนรู้วัฒนธรรมของกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน เช่น การแต่งกายประจำชาติ ภาษาขนบธรรมเนียมประเพณี เป็นต้น ในระดับค่อนข้างน้อย สรุปในภาพรวมความพร้อมด้านสังคมและวัฒนธรรมของชุมชนในการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนโดยวิเคราะห์ค่าร้อยละจากข้อคำถามที่เป็นตัวชี้วัดความพร้อมด้านสังคมและวัฒนธรรมทั้ง 3 ข้อ พบว่าชุมชนใน 4 จังหวัดยังมีความพร้อมด้านสังคมและวัฒนธรรมอยู่ในระดับค่อนข้างน้อย (ร้อยละ 53.75) เมื่อพิจารณารายจังหวัดพบว่า ทุกจังหวัดมีความพร้อมด้านสังคมและวัฒนธรรมในระดับค่อนข้างน้อยเช่นเดียวกัน โดยจังหวัดกาญจนบุรีมีร้อยละของความพร้อมด้านสังคมและวัฒนธรรมมากที่สุดเมื่อเทียบกับจังหวัดอื่นคือ ร้อยละ 58.65 รองลงมาคือ จังหวัดนครปฐมมีร้อยละของความพร้อมเท่ากับ 54.87 และจังหวัดราชบุรีมีร้อยละของความพร้อมด้านสังคมและวัฒนธรรมน้อยที่สุดคือ ร้อยละ 49.52

### 3.3 ความพร้อมด้านความรู้ทักษะของชุมชนในการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจ

#### อาเซียน

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลความพร้อมด้านความรู้และทักษะของชุมชนในการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน พบว่า 1) ชุมชนมีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนให้แก่คนในชุมชนทราบ เช่น เสียงตามสาย แผ่นพับ ใบปลิว ในระดับค่อนข้างน้อย 2) ชุมชนสนับสนุนให้คนในชุมชนได้รับการพัฒนาทักษะภาษาอังกฤษที่ใช้ในการสื่อสาร ในระดับค่อนข้างน้อย 3) ชุมชนสนับสนุนให้คนในชุมชนได้รับการพัฒนาทักษะภาษาในกลุ่มประเทศอาเซียน เช่น ภาษาเมียนมาร์ ภาษาเวียดนาม ภาษาลาว ฯลฯ ในระดับน้อย 4) ชุมชนมีการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย/ข้อปฏิบัติของกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน ให้แก่คนในชุมชนทราบ ในระดับน้อยสรุปในภาพรวมความพร้อมด้านความรู้และทักษะของชุมชนในการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนโดยวิเคราะห์ค่าร้อยละจากข้อคำถามที่เป็นตัวชี้วัดความพร้อมด้านความรู้และทักษะของชุมชนทั้ง 4 ข้อ พบว่า ชุมชนใน 4 จังหวัดยังมีความพร้อมด้านความรู้และทักษะอยู่ในระดับน้อย (ร้อยละ 36.92) เมื่อพิจารณาแยกรายจังหวัดพบว่า จังหวัดกาญจนบุรีมีความพร้อมด้านความรู้และทักษะของชุมชนมากกว่าจังหวัดอื่นๆ โดยอยู่ในระดับค่อนข้างน้อย (ร้อยละ 50.52) ในขณะที่จังหวัดสุพรรณบุรี จังหวัดราชบุรี และจังหวัดนครปฐม มีความพร้อมด้านความรู้และทักษะของชุมชนในระดับน้อย (ร้อยละ 34.12, 32.66, 30.39 ตามลำดับ)

### 4. ความคิดเห็นต่อโครงการตามแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง 1 เพื่อเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และการเปิดเส้นทางสู่ท่าเรือน้ำลึกทวาย

#### 4.1 โครงการตามแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด ปี 2556

พบว่า โครงการส่งเสริมการท่องเที่ยวตามแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง 1 นั้น โครงการที่กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นด้วยในระดับมากคือ การส่งเสริมการท่องเที่ยว โดยมีช่วงคะแนนระหว่าง 2.26-3.00 สำหรับโครงการด้านการพัฒนาผลผลิตทางการเกษตร ด้านการส่งเสริมและพัฒนาการค้าผ่านแดน พบว่ากลุ่มตัวอย่างเห็นด้วยในระดับปานกลาง โดยมีช่วงคะแนน 1.51-2.25 และโครงการในปี 2556 ทั้งหมด 9 โครงการ มีการเห็นด้วยในระดับปานกลาง โดยมีรายละเอียดดังนี้



**ตารางที่ 3 ความคิดเห็นสนับสนุนเกี่ยวกับโครงการตามแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด ปี 2556**

โครงการประจำปี 2556	ค่าเฉลี่ย	S.D.	ระดับความคิดเห็น
<b>ด้านการพัฒนาผลผลิตทางการเกษตร</b>			
1) โครงการเตรียมความพร้อมผู้ประกอบการในกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง 1 เพื่อรองรับการเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน 2558	2.00	0.883	ปานกลาง
2) โครงการมหกรรมสินค้าส่งออกกลุ่มทวารวดี	2.11	0.839	ปานกลาง
3) โครงการSMEs Marketing Intensive Coaching Camp พัฒนาความรู้เพื่อการขยายตลาด SMEs ไทย (ทั้งในประเทศและต่างประเทศ)	2.19	0.846	ปานกลาง
4) โครงการส่งเสริมและพัฒนาการผลิตพืชปลอดภัยเพื่อการบริโภคภายในประเทศและส่งออก	2.36	0.862	มาก
<b>รวม</b>	<b>2.17</b>	<b>0.68</b>	<b>ปานกลาง</b>
<b>ด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยว</b>			
5) โครงการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวอารยธรรมทวารวดี 4 จังหวัด	2.32	0.86	มาก
<b>รวม</b>	<b>2.32</b>	<b>0.86</b>	<b>มาก</b>
<b>ด้านการส่งเสริมและพัฒนาค้าผ่านแดน</b>			
6) โครงการเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน	2.17	0.88	ปานกลาง
7) โครงการยกระดับคุณภาพชีวิตตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อการค้าผ่านแดน	2.31	0.86	มาก
8) โครงการจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาพื้นที่เมืองชายแดนบ้านพุน้ำร้อน	2.17	0.86	ปานกลาง
9) โครงการการจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน	2.18	0.86	ปานกลาง
<b>รวม</b>	<b>2.20</b>	<b>0.73</b>	<b>ปานกลาง</b>
<b>รวมผลความคิดเห็นของโครงการปี 2556 ทั้ง 9 โครงการ</b>	<b>2.19</b>	<b>0.65</b>	<b>ปานกลาง</b>

หมายเหตุ : ช่วงคะแนน 2.26-3.00 มีความคิดเห็นในระดับ คือ เห็นด้วยมาก , ช่วงคะแนน 1.51-2.25 มีความคิดเห็นในระดับ คือ เห็นด้วยปานกลาง

ช่วงคะแนน 0.76-1.50 มีความคิดเห็นในระดับ คือ เห็นด้วยน้อย , ช่วงคะแนน 0.00 - 0.75 มีความคิดเห็นในระดับ คือ ไม่เห็นด้วย

**4.2 โครงการตามแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด ปี2557-2560**

พบว่า โครงการประจำปี 2557-2560 ที่อยู่ระหว่างการพิจารณาอนุมัติงบประมาณทั้งสิ้น 9 โครงการนี้ โดยรวมให้ความเห็นที่อยู่ในระดับ 2.26-3.00 คือ มีความคิดเห็นในระดับ เห็นด้วยมาก ประกอบด้วยโครงการยกระดับคุณภาพการผลิตสินค้าและอาหารเพื่อการอุปโภคบริโภคและส่งออก โครงการเตรียมความพร้อมผู้ประกอบการในกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง 1 เพื่อรองรับการเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน 2558 โครงการเพิ่มศักยภาพของSMEsสาขาภาคการผลิตในภูมิภาคและท้องถิ่นด้านโลจิสติกส์และโซ่อุปทาน โครงการพัฒนาศักยภาพบุคลากรเพื่อรองรับประชาคมอาเซียน โครงการส่งเสริมความสัมพันธ์การค้าการลงทุนในประเทศกลุ่มอาเซียน และ โครงการเตรียมความพร้อมการแข่งขันสินค้าเกษตรเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

**ตารางที่ 4 ผลความคิดเห็นสนับสนุนเกี่ยวกับโครงการตามแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด ปี 2557-2560**

โครงการประจำปี2557 - 2560 (อยู่ระหว่างการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ)	ค่าเฉลี่ย	S.D.	ระดับความคิดเห็น
1) โครงการส่งเสริมพัฒนาอาชีพการเลี้ยงแพะ-แกะอย่างยั่งยืนในพื้นที่กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง 1 เพื่อรองรับการเปิดตลาดการค้าเสรีอาเซียน	2.05	0.94	ปานกลาง
2) โครงการยกระดับคุณภาพการผลิตสินค้าและอาหารเพื่อการอุปโภคบริโภคและส่งออก	2.43	0.78	มาก
3) โครงการสินค้าทวารวดีก้าวสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน	2.25	0.85	ปานกลาง
4) โครงการเตรียมความพร้อมผู้ประกอบการในกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง 1 เพื่อรองรับการเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน 2558	2.26	0.78	มาก
5) โครงการเพิ่มศักยภาพของSMEsสาขาภาคการผลิตในภูมิภาคและท้องถิ่นด้านโลจิสติกส์และโซ่อุปทาน	2.28	0.80	มาก
6) โครงการจัดตั้งศูนย์ส่งเสริมการค้าผ่านแดน	2.17	0.99	ปานกลาง

โครงการประจำปี2557 – 2560 (อยู่ระหว่างการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ)	ค่าเฉลี่ย	S.D.	ระดับความคิดเห็น
7) โครงการพัฒนาศักยภาพบุคลากรเพื่อรองรับประชาคมอาเซียน	2.38	0.78	มาก
8) โครงการส่งเสริมความสัมพันธ์การค้าการลงทุนในประเทศกลุ่มอาเซียน	2.32	0.78	มาก
9) โครงการเตรียมความพร้อมเพิ่มการแข่งขันสินค้าเกษตรเข้าสู่ประชาคมอาเซียน	2.40	0.80	มาก
<b>รวม</b>	<b>2.28</b>	<b>0.61</b>	<b>มาก</b>

หมายเหตุ : ช่วงคะแนน 2.26-3.00 มีความคิดเห็นในระดับ คือ เห็นด้วยมาก , ช่วงคะแนน 1.51-2.25 มีความคิดเห็นในระดับ คือ เห็นด้วยปานกลาง

ช่วงคะแนน 0.76-1.50 มีความคิดเห็นในระดับ คือ เห็นด้วยน้อย , ช่วงคะแนน 0.00 - 0.75 มีความคิดเห็นในระดับ คือ ไม่เห็นด้วย

## 5. ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และการเปิดเส้นทางสู่ท่าเรือน้ำลึกทวาย

จากการสอบถามกลุ่มตัวอย่างด้วยคำถามปลายเปิด พบว่า มีประเด็นความคิดเห็นและข้อเสนอแนะดังนี้

1. ผลกระทบจากการที่ประเทศไทยเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนและการเปิดเส้นทางสู่ท่าเรือน้ำลึกทวาย พบว่า 1) ผลกระทบเชิงบวกได้แก่ การค้าขายมีความคล่องตัวมากขึ้น มีลูกค้าหลากหลายและเพิ่มมากขึ้น เศรษฐกิจดีขึ้น สินค้ามีความหลากหลายมากขึ้น ทำให้สินค้าบางชนิดถูกลง มีแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานทดแทนแรงงานไทย ได้แรงงานราคาถูก เศรษฐกิจภาพรวมดีขึ้นเนื่องจากเส้นทางหลวงพิเศษ 81 และทำให้การเดินทางสะดวกขึ้นและช่วยลดการเดินทางที่แออัด และลดระยะเวลาในการเดินทางจากการสร้างทางหลวงเพิ่มขึ้น ในขณะที่ 2) ผลกระทบเชิงลบ ได้แก่ มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติจากการขยายทางหลวงแผ่นดิน และส่งผลกระทบต่อเกิดมลพิษทางอากาศจากการจราจร การจราจรติดขัดด้านสุขภาพอนามัย อาจมีโรคระบาดจากแรงงานที่เคลื่อนย้ายเข้ามาทำงานในประเทศไทย และมีอาชญากรรมเพิ่มขึ้น แรงงานไทยได้รับผลกระทบจากการเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามา ซึ่งแรงงานไทยต้องการเรียนรู้และเพิ่มทักษะความสามารถให้มากขึ้น วัฒนธรรมท้องถิ่นดั้งเดิมอาจสูญหาย เนื่องจากมีวัฒนธรรมต่างถิ่นเข้ามาประสมประสาน เกิดปัญหาสังคม ยาเสพติด การทะเลาะวิวาทของแรงงานที่เคลื่อนย้ายเข้ามาภายในประเทศ และมีสินค้าและบริการจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาแข่งขันกับสินค้าและบริการที่ผลิตในประเทศไทยมีการเตรียมความพร้อมของภาคประชาชนอาจไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเนื่องจากยังไม่ทราบข้อมูลที่ชัดเจน

2. ข้อเสนอแนะอื่นๆ สำหรับภาครัฐบาลในการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนและการเปิดเส้นทางสู่ท่าเรือน้ำลึกทวาย ได้แก่ 1) ประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนถึงผลดีและผลเสียเพื่อให้ประชาชนสามารถเตรียมความพร้อมได้ 2) ดูแลผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมจากการสร้างทางหลวงแผ่นดินเพิ่มขึ้น ให้กระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติของไทยให้น้อยที่สุด 3) พัฒนาทักษะภาษาอังกฤษแก่ประชาชน 4) พัฒนาระบบขนส่งให้สามารถเชื่อมโยงภายในประเทศและรองรับการเพิ่มขึ้นของนักท่องเที่ยวและประชาชนจากประเทศสมาชิกอาเซียน 5) พัฒนาพื้นที่ชายแดนเพื่อรองรับการเปิดเส้นทางสู่ท่าเรือน้ำลึกทวาย 6) ดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยระบบความปลอดภัยของชุมชน 7) จัดตั้งกองทุนไว้ให้กับผู้ต้องการผลิตสินค้า เพื่อจำหน่ายหรือส่งออก และมีวิทยากรให้คำแนะนำเกี่ยวกับการส่งออก 8) พัฒนาโรงงานอุตสาหกรรมเพิ่มเติม เพื่อให้ประชาชนใน

ชุมชนรอบข้างมีงานทำและมีรายได้ 9) ดูแลความปลอดภัยและความมั่นคง ลดปัญหาอาชญากรรมก่อนที่จะมีการเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนอย่างเป็นทางการ 10) ให้ความร่วมมือสนับสนุนภาคเอกชนแบบบูรณาการร่วมกัน 11) ภาครัฐควรลดกฎระเบียบให้ผ่อนคลายในการลงทุน 12) พัฒนาบุคลากรภาครัฐให้เข้าใจเกี่ยวกับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) และพัฒนาศักยภาพบุคคลให้มีความรู้ความสามารถเพิ่มขึ้น และ 13) เน้นด้านภาษาวัฒนธรรมของเพื่อนบ้าน การค้าขาย แรงงาน ในการสร้างอาชีพอย่างยั่งยืน

## 6. ข้อเสนอแนะแนวทางที่ภาครัฐควรให้การสนับสนุน และดำเนินการเพื่อเตรียมความพร้อมต่อชุมชน

จากการสำรวจข้อมูล และจัดเวทีเสวนาวิชาการ พบประเด็นต่าง ๆ ซึ่งสามารถจัดกลุ่มได้ 5 ประเด็น ซึ่งสามารถนำไปสู่ข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางให้กับภาครัฐในการสนับสนุนและดำเนินการเพื่อเตรียมความพร้อมให้กับชุมชน และส่งเสริมศักยภาพชุมชน ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 5 ข้อเสนอแนะแนวทางสำหรับภาครัฐเพื่อเตรียมความพร้อมต่อชุมชน

ประเด็นปัญหาที่ต้องการส่งเสริมและสนับสนุน	แนวทางในการพัฒนาศักยภาพ
<b>1) การจัดกิจกรรมอบรมและเผยแพร่ความรู้ในชุมชน</b>	
1. การอบรมและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน	- จัดกิจกรรมอบรมและเผยแพร่ความรู้ในชุมชน
2. การอบรมให้ความรู้ด้านภาษาต่างประเทศ และการเปิดช่องโทรทัศน์สอนภาษาต่างประเทศ	
3. การอบรมและเผยแพร่ความรู้ความเชี่ยวชาญในการประกอบอาชีพ	
4. การอบรมให้ความรู้ด้านเทคโนโลยี และพาณิชย์ อิเล็กทรอนิกส์ (E-Commerce)	
5. การอบรมให้ความรู้ด้านการตลาดระหว่างประเทศ	
6. การอบรมให้ความรู้ด้านภาวะผู้นำและการทำงานเป็นทีม	
7. การศึกษาดูงานในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน	- จัดกิจกรรมศึกษาดูงานในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน
<b>2) การดำเนินการทางด้านกฎหมายด้านต่าง ๆ</b>	
- กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ในการดำเนินธุรกิจ และประกอบอาชีพในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน	1. ให้ความรู้ สร้างความเข้าใจเรื่องกฎหมายระหว่างประเทศ 2. ออกกฎ และกำกับดูแลกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบอาชีพ อาทิ เช่น กฎหมายควบคุมบางอาชีพเพื่อสงวนไว้เฉพาะคนไทย , กฎหมายแรงงานที่ไม่ต้องการให้คนต่างชาติมาเอาเปรียบ กฎหมายควบคุมราคาสินค้า คุณภาพสินค้า และมีนโยบายลดค่าครองชีพ เป็นต้น
<b>3) การดำเนินการส่งเสริมด้านการค้าและการลงทุน</b>	
- เพิ่มช่องทาง และสร้างเครือข่ายเพื่อการค้า และการลงทุน	- พัฒนาพื้นที่ชายแดนเพื่อรองรับการเปิดเส้นทางสู่ท่าเรือน้ำลึกทวาย ส่งเสริมด้านการค้า และการลงทุน
- การเพิ่มศักยภาพการประกอบธุรกิจของชุมชน และลดต้นทุนการผลิต	1. การจัดกิจกรรมอบรมและพัฒนาความรู้ ทักษะในการประกอบอาชีพ 2. เป็นผู้ประสานงานและสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างๆ 3. ให้ความรู้ในการพัฒนามาตรฐานสินค้า
<b>4) การจัดการด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม เมื่อเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน</b>	
- ปัญหาอาชญากรรม มิจฉาชีพ	- เตรียมความพร้อมด้านงบประมาณและนโยบายการบริหารจัดการด้านสังคม และสิ่งแวดล้อม
- ปัญหาสิ่งเสพติด	- สร้างมาตรการในเรื่องการปราบปรามสิ่งเสพติด
- ปัญหาความขัดแย้งทางสังคม	- สร้างกิจกรรมลดปัญหาความขัดแย้งทางการเมือง
- ปัญหาการเจริญเติบโตของเมืองมากกว่าชุมชนในชนบท เกิดความแออัด เกิดมลพิษทางอากาศและน้ำ การจัดการขยะ และปัญหาการจราจร	- ส่งเสริมให้คนกลับไปทำงานที่ภูมิลำเนา - จัดโครงการ/กิจกรรมด้านการอนุรักษ์ และจัดการแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม
- ปัญหาผลกระทบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมภายหลังจากการสร้าง	- ศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมอย่างรอบด้านก่อนสร้างทางหลวง

ประเด็นปัญหาที่ต้องการส่งเสริมและสนับสนุน	แนวทางในการพัฒนาศักยภาพ
ทางหลวงแผ่นดินเพิ่ม	แผ่นดินเพิ่ม
- ปัญหาเรื่องโรคติดต่อ	- กิจกรรมส่งเสริมสุขภาพให้แก่คนในชุมชน
<b>5) การเตรียมความพร้อมให้กับประชาชนเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน</b>	
- ประชาชนขาดความรู้ ความเข้าใจ โดยเฉพาะผลกระทบเชิงบวก และเชิงลบในการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน	1. ส่งเสริม และสนับสนุนงบประมาณเพื่อเตรียมความพร้อม สร้างความรู้ความเข้าใจให้กับประชาชนเพื่อเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน 2. จัดกิจกรรมกระตุ้นให้คนในชุมชนเห็นความสำคัญของการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน
- ความพร้อมเพื่อรองรับการเติบโตทั้งทางด้านเศรษฐกิจ และการท่องเที่ยว	1. จัดสรรงบประมาณเพื่อ อนุรักษ์ด้านการท่องเที่ยว 2. จัดสรรงบประมาณสู่ภาคชุมชนท้องถิ่น เพื่อเตรียมพร้อมรับมือการเจริญเติบโต 3. พัฒนาระบบขนส่งให้สามารถเชื่อมโยงภายในประเทศและรองรับการเพิ่มขึ้นของนักท่องเที่ยวและประชาชนจากประเทศสมาชิกอาเซียน

## บรรณานุกรม

ข้อมูลจากการประชุมเสวนา “โครงการจัดทำข้อเสนอความต้องการภาคเอกชนต่อการพัฒนาเชิงพื้นที่ (ภาค 5)”

6 มิถุนายน 2556 ณ ห้องสังฆละบุรี โรงแรมรีเวอร์แควร์ จังหวัดกาญจนบุรี

ข่าวกรุงเทพธุรกิจ. 31 พฤษภาคม 2555.

“อสังหาฯ เมืองกาญจนบุรีคึก! รั้งโครงการสร้างแลนด์บริดจ์ ทางหลวงและรถไฟเชื่อมท่าเรือน้ำ ลึกทวาย เชื่อจะเป็นจริง

ในเวลา 5 ปี ช้างหน้า”

Web site: <http://banphunamrom-dawei.blogspot.com/2012/05/5.html>

เรวดี แก้วมณี สำนักนโยบายอุตสาหกรรมมหภาค (สม.). 2553.

6 มิถุนายน 2556 .“บทบาท “ท่าเรือน้ำลึกทวาย” ...ไทยจะได้อะไร ?”

Web site:

[http://www.oie.go.th/sites/default/files/attachments/article/Dewei\\_port\\_07102553.pdf](http://www.oie.go.th/sites/default/files/attachments/article/Dewei_port_07102553.pdf)

ส่วนพัฒนาความร่วมมือภาคเอกชนและกิจการพิเศษ. 1 มิถุนายน 2556 สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนัก

ปลัดกระทรวงมหาดไทย “ศูนย์ปฏิบัติการร่วมกลุ่มจังหวัด”

Web site: <http://jpp.moi.go.th/academic.php?section=6&menu=19>

องค์ความรู้ “ประชาชนเศรษฐกิจอาเซียน” . 2556 (ออนไลน์) .6 มิถุนายน 2556 “ความเป็นมาของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน”

Web site: <http://www.thai-aec.com/>

ปัจจัยที่ส่งผลต่อการคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่  
Factor affecting corruption in local administrative organizations.

ผศ.ดร.พจนา พิษิตปัจจา  
สำนักวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์  
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่  
E-mail: pojjana18@gmail.com

**บทคัดย่อ**

งานวิจัยชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อค้นหาปัจจัยที่ส่งผลต่อการคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ ทั้งนี้ประชากรที่ใช้ในการศึกษาคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่จำนวน 211 แห่ง ขนาดตัวอย่าง 138 แห่ง แบบสอบถามทั้งสิ้น 2,760 ชุดซึ่งได้รับแบบสอบถามคืน 2,760 ชุดคิดเป็นร้อยละ 100

ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อการคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ประกอบด้วยปัจจัยทั้งหมด 5 ปัจจัย ประกอบด้วย ปัจจัยด้านระบบการเมืองและความบกพร่องของระบบบริหาร ปัจจัยด้านสถานการณ์และความเข้าใจในกฎระเบียบ ปัจจัยด้านระบบค่าตอบแทนและความเพียงพอของค่าครองชีพ ปัจจัยด้านความเข้มแข็งของระบบการตรวจสอบและปัจจัยส่วนบุคคล และปัจจัยด้านค่านิยมที่ยึดถือในสังคมไทย

คำสำคัญ: คอร์รัปชัน, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, สาเหตุการคอร์รัปชัน

**Abstract**

This study aims to search factors that affect the corruption problem in the Local Administration in Chiang Mai Province The samples of 136 Local Administrations from 211 places were studied. The 2,760 questionnaires were collected and all of them were completely returned.

The result of this study found that there are five factors that affect the corruption problem in the Local Administration in Chiang Mai Province which are 1) the political system and the weak administration 2) the circumstance and the regulation well-understanding 3) the payment and the cost of living 4) the effective checking system and the personal factor and 5) the value in Thai society.

Keywords: corruptions, local administrative organizations, causes of corruption

## บทนำ

จากผลการจัดอันดับภาพลักษณ์การคอร์รัปชันโลกประจำปี พ.ศ. 2554 ประเทศไทยได้ค่าคะแนนความโปร่งใส 3.4 คะแนนจากคะแนนเต็ม 10 เท่ากับประเทศเปรู (Transparency International Organization, 2012: ออนไลน์) จากสถิติของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ทำการรวบรวมสถิติการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการทำการทุจริตตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 – 2550 รวมทั้งสิ้น 8 ปีพบว่า 1) บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งหมายถึงผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น พนักงานท้องถิ่น ถูกกล่าวหาว่ากระทำการทุจริตรวมทั้งสิ้น 5,508 เรื่อง และมีผู้ถูกกล่าวหา 9,467 ราย ทั้งนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยงานที่ถูกกล่าวหาว่าทุจริตมากที่สุด คิดเป็น ร้อยละ 58.72 ส่วนอันดับสองคือ เทศบาล ร้อยละ 30.96 แสดงให้เห็นว่าการทุจริตในองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล มีการร้องเรียนกว่า ร้อยละ 89.41 และผู้ถูกกล่าวหาในองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลจำนวน 8,544 คน จากผู้ถูกกล่าวหาทั้งหมด 9,467 คน (ธันวัดน์และคณะ, 2555) สำหรับจังหวัดเชียงใหม่ถือได้ว่าเป็นจังหวัดที่มีจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุดจำนวน 211 แห่ง และเป็นอันดับสามของประเทศรองจากจังหวัดนครราชสีมาและจังหวัดขอนแก่น จึงเป็นที่มาของการศึกษาวิจัยครั้งนี้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับรู้นิยามของการคอร์รัปชันในที่มีมิติอะไรบ้าง

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่

## ประโยชน์ของการวิจัย

1. ทราบถึงปัจจัยที่ปัจจัยที่ส่งผลต่อการคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่
2. ทราบถึงองค์ประกอบของปัจจัยที่ส่งผลต่อการคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่

## ขอบเขตการวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้ทำการศึกษาเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่

## สมมติฐานงานวิจัย

เงื่อนไขส่วนบุคคล เงื่อนไขภายนอก เงื่อนไขเศรษฐกิจ เงื่อนไขวัฒนธรรม เงื่อนไขการตรวจสอบ เงื่อนไขระบบราชการ เงื่อนไขกฎระเบียบ ส่งผลต่อการคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## วิธีการดำเนินการวิจัย

ประชากร ขนาดตัวอย่าง และกลุ่มตัวอย่างในงานวิจัยครั้งนี้มีดังนี้

**ประชากร** ในการศึกษาครั้งนี้ได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ จำนวนทั้งสิ้น 211 แห่ง โดยมีรายละเอียดของกลุ่มต่างๆ ดังนี้

องค์การบริหารส่วนจังหวัด	จำนวน	1	แห่ง
เทศบาลนคร	จำนวน	1	แห่ง
เทศบาลเมือง	จำนวน	3	แห่ง
เทศบาลตำบล	จำนวน	93	แห่ง
องค์การบริหารส่วนตำบล	จำนวน	113	แห่ง

**ขนาดตัวอย่าง** การกำหนดขนาดของประชากรโดยใช้สูตรของ Yamane ที่ค่าความคลาดเคลื่อน 0.05 ดังนั้น จำนวนกลุ่มตัวอย่าง คือ 138.13 หรือ ประมาณ 138 แห่ง

**การสุ่มตัวอย่าง** ในการศึกษาครั้งนี้สุ่มตัวอย่างโดยไม่อาศัยความน่าจะเป็นทางสถิติ โดยใช้การสุ่มตัวอย่างแบบเป็นชั้นภูมิดังแสดงได้ดังนี้

	จำนวนทั้งหมด	จำนวนกลุ่มตัวอย่าง
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	1	1
เทศบาลนคร	1	1
เทศบาลเมือง	3	2
เทศบาลตำบล	93	60
องค์การบริหารส่วนตำบล	113	74
รวม	211	138

ทั้งนี้ จะทำการแจกแบบสอบถามแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งละ 20 ชุด ดังนั้นรวมจำนวนแบบสอบถามที่แจกทั้งสิ้น คือ 2,760 ชุด

**เครื่องมือและการทดสอบเครื่องมือ** เครื่องมือหลักในงานวิจัยครั้งนี้คือแบบสอบถาม โดยมีการทดสอบค่าความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหาของแบบสอบถามจากดัชนีความสอดคล้อง (Index of Consistency : IOC) เท่ากับ 0.93 และค่าความเชื่อมั่นของแบบสอบถาม จากค่าสัมประสิทธิ์อัลฟาครอนบาค (Alpha Cronbach Coefficient) เท่ากับ 0.977 และทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์ปัจจัยที่ระดับนัยสำคัญ 0.05

**ขั้นตอนในการดำเนินการวิจัย** ประกอบด้วยขั้นตอน 3 ขั้นตอน คือ **ขั้นตอนแรก** เป็นการจัดกลุ่มปัจจัยโดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์ปัจจัยเชิงสำรวจ (exploratory factor analysis) ใช้วิธีการหมุนแกนแบบ Varimax ที่ระดับนัยสำคัญ 0.05 **ขั้นตอนที่ 2** คือการนำปัจจัยที่ได้ในขั้นตอนแรกนำมาวิเคราะห์ปัจจัยเชิงสำรวจ (exploratory factor analysis) ใช้วิธีการหมุนแกนแบบ Varimax ที่ระดับนัยสำคัญ 0.05 อีกครั้งเพื่อให้ยืนยันว่าปัจจัยที่ได้ในขั้นตอนแรกว่าอยู่กลุ่มเดียวกัน และ **ขั้นตอนสุดท้าย** ใช้วิธีวิเคราะห์ปัจจัยองค์ประกอบเชิงยืนยัน (confirmatory factor analysis) ที่ระดับนัยสำคัญ 0.05 เพื่อทำการยืนยันว่าตัวแปรที่ได้เป็นองค์ประกอบของปัจจัยดังกล่าว



## สรุปผลการวิจัย

การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ โดยการวิเคราะห์ปัจจัย (factor analysis) นั้น จะต้องมีการตรวจสอบข้อมูลว่า มีลักษณะการกระจายตัวของข้อมูลแบบโค้งปกติ (ทั้งนี้เพื่อที่จะสามารถนำค่าคะแนนปัจจัยไปใช้ในเทคนิคการวิเคราะห์เส้นโยงได้) ผลปรากฏว่า ข้อมูลที่จะนำมาวิเคราะห์มีการกระจายตัวแบบโค้งปกติ โดยงานวิจัยชิ้นนี้ใช้การวิเคราะห์กราฟ normal q-q plot และได้ทำการทดสอบว่าข้อมูลมีความเหมาะสมที่จะใช้เทคนิคการวิเคราะห์ปัจจัยหรือไม่ โดยได้ทำการทดสอบค่า KMO ผลปรากฏว่าค่า KMO มีค่าเท่ากับ 0.977 ซึ่งมีค่าเข้าใกล้ 1 แสดงว่าสามารถใช้เทคนิคการวิเคราะห์ปัจจัยได้ นอกจากนี้ ค่า Bartlett's Test of Sphericity ที่ระดับนัยสำคัญ 0.05 มีค่า Sig 0.00 แสดงว่าตัวแปรที่เป็นปัจจัยองค์ประกอบมีความสัมพันธ์กันจึงมีความเหมาะสมกับการใช้เทคนิคการวิเคราะห์ปัจจัยเพื่อจัดกลุ่มตัวแปร และใช้วิธีการหมุนแกนแบบ Varimax ที่ระดับนัยสำคัญ 0.05

ผลการศึกษาในขั้นตอนที่ 1 พบว่าสามารถจัดกลุ่มปัจจัยทั้งหมดได้ 5 ปัจจัย ประกอบด้วย ปัจจัยด้านระบบการเมืองและความบกพร่องของระบบบริหาร ปัจจัยด้านสถานการณ์และความเข้าใจในกฎระเบียบ ปัจจัยด้านระบบค่าตอบแทนและความเพียงพอของค่าครองชีพ ปัจจัยด้านความเข้มแข็งของระบบการตรวจสอบและปัจจัยส่วนบุคคล และปัจจัยด้านค่านิยมที่ยึดถือในสังคมไทย

ผลการศึกษาในขั้นตอนที่ 2 พบว่ามี 4 ปัจจัยที่มีปัจจัยองค์ประกอบไม่แตกต่างจากขั้นตอนที่ 1 คือ ปัจจัยด้านสถานการณ์และความเข้าใจในกฎระเบียบ ปัจจัยด้านระบบค่าตอบแทนและความเพียงพอของค่าครองชีพ ปัจจัยด้านความเข้มแข็งของระบบการตรวจสอบและปัจจัยส่วนบุคคล และปัจจัยด้านค่านิยมที่ยึดถือในสังคมไทย ส่วนปัจจัยด้านระบบการเมืองและความบกพร่องของระบบบริหาร ประกอบด้วยปัจจัยองค์ประกอบจำนวน 15 ตัวสามารถแบ่งได้เป็น 2 ปัจจัย คือ ปัจจัยผลประโยชน์และโอกาสในการกระทำความผิด (ประกอบด้วยตัวแปรองค์ประกอบ 5 ตัว) ปัจจัยด้านระบบการเมืองและความบกพร่องของระบบบริหาร (ประกอบด้วยตัวแปรองค์ประกอบ 10 ตัว)

ผลการศึกษาในขั้นตอนที่ 3 พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อการคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่มีเพียง 4 ปัจจัย ได้แก่ (1) ปัจจัยผลประโยชน์และโอกาสในการกระทำความผิด (2) ปัจจัยด้านระบบการเมืองและความบกพร่องของระบบบริหาร (3) ปัจจัยด้านค่านิยมที่ยึดถือในสังคมไทย และ (4) ปัจจัยด้านความเข้มแข็งของระบบการตรวจสอบและปัจจัยส่วนบุคคล

## อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

### อภิปรายผล

จากผลการศึกษาจะเห็นได้ว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อการคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ภายหลังจากการสกัดปัจจัย (Exploratory factor analysis) มีปัจจัยทั้งหมด 5 ปัจจัย ประกอบด้วย ปัจจัยด้านระบบการเมืองและความบกพร่องของระบบบริหาร ปัจจัยด้านสถานการณ์และความเข้าใจในกฎระเบียบ ปัจจัยด้านระบบค่าตอบแทนและความเพียงพอของค่าครองชีพ ปัจจัยด้านความเข้มแข็งของระบบการตรวจสอบและปัจจัยส่วนบุคคล และปัจจัยด้านค่านิยมที่ยึดถือในสังคมไทย แต่เมื่อนำมา

วิเคราะห์เพื่อยืนยันปัจจัยที่ส่งผลต่อการคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ผลปรากฏว่ามีเพียง 4 ปัจจัยได้แก่ (1) ปัจจัยผลประโยชน์และโอกาสในการกระทำความผิด (2) ปัจจัยด้านระบบการเมืองและความบกพร่องของระบบบริหาร (3) ปัจจัยด้านค่านิยมที่ยึดถือในสังคมไทย และ(4) ปัจจัยด้านความเข้มแข็งของระบบการตรวจสอบและปัจจัยส่วนบุคคล ทั้งนี้ปัจจัยความเข้มแข็งของระบบตรวจสอบ ปัจจัยด้านระบบการเมืองและความบกพร่องของระบบบริหาร ปัจจัยผลประโยชน์และโอกาสในการกระทำความผิด ปัจจัยด้านค่านิยมที่ยึดถือในสังคมไทย ที่ทำให้เกิดการคอร์รัปชันสอดคล้องกับทฤษฎีแอปเปิ้ลเน่า(Bad Apple Theory)กล่าวคือเมื่อระบบตรวจสอบไม่มีความเข้มแข็ง ทำให้ผู้ที่กระทำความผิดหรือคอร์รัปชันไม่ถูกลงโทษทำให้เพิ่มโอกาสที่จะทำให้คนตัดสินใจที่จะคอร์รัปชันมากขึ้นเพราะเป็นการเปิดโอกาส ทำให้ผู้ที่คอร์รัปชันคำนึงถึงผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับและโอกาสในการกระทำความผิดว่าจะลดความเสี่ยงที่จะถูกจับได้มากน้อยแค่ไหน (พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, 2539; Rose-Ackerman, 1999; สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2551; สุนทรีย เนียมณรงค์, 2554) นอกจากนั้นความเข้มแข็งของระบบตรวจสอบยังส่งผลต่อค่านิยมที่ยึดถือในสังคมไทย เมื่อคนผิดไม่ถูกลงโทษ และคนผิดมีรายได้มากขึ้น ประกอบกับค่านิยมในสังคมไทยที่ยึดถือคนที่มีฐานะทำให้เปิดโอกาสในการคอร์รัปชันมากขึ้น(พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, 2543; Toffler and Reingold's, 2003; สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2551; Burke, 2009; สุนทรีย เนียมณรงค์, 2554) และถ้าความเข้มแข็งของระบบการตรวจสอบมีไม่เพียงพอก็จะทำให้ส่งผลต่อปัจจัยด้านระบบการเมืองและความบกพร่องของระบบบริหาร เพราะจะเป็นการเปิดโอกาสให้นักการเมืองในระดับท้องถิ่นเข้าแทรกแซงการทำงาน ประกอบกับระบบการบริหารที่มีความบกพร่องทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งใช้อำนาจหน้าที่ในการเรียกรับผลประโยชน์อัตรากาการคอร์รัปชันจึงเพิ่มสูงขึ้น

นอกจากการอธิบายปัจจัยที่ส่งผลต่อการคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ได้จากมุมมองของทฤษฎีแอปเปิ้ลเน่าแล้ว ยังสามารถนำทฤษฎีตัวแทน นายหน้า (Principal-Agent Theory) ที่อธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้อำนาจในการกำหนดนโยบายหรือจัดสรรผลประโยชน์เพื่อให้นักกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง (อ้างแล้ว, 2553) ทฤษฎีค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent Seeking Theory) ที่ผู้มีอำนาจหน้าที่แล้วเรียกค่าเช่าทางเศรษฐกิจเพื่อที่จะเป็นการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนเกิน (อ้างแล้ว, 2553) และสำหรับทฤษฎีผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest)ที่อธิบายถึงการตัดสินใจบนผลประโยชน์ที่เข้าซ้อนกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม(อ้างแล้ว, 2553) และเมื่อพิจารณาาร่วมกันกับทฤษฎีการขัดกันของค่านิยม(Clashing moral values theory) ที่ค่านิยมของสังคมและค่านิยมส่วนตัวเข้าไปมีส่วนในการตัดสินใจ (Theobald, 1999; Williams R & Theobald, 2000; อ้างแล้ว, 2007) โดยสามารถนำมาอธิบายปัจจัยที่ปรากฏเป็นผลการศึกษาได้ ดังนี้ ปัจจัยความเข้มแข็งของระบบตรวจสอบและปัจจัยส่วนบุคคลซึ่งเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อปัจจัยอื่น ไม่ได้มีอิทธิพลต่อการคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง เพราะถ้าระบบตรวจสอบไม่มีความเข้มแข็งก็ไม่ได้หมายความว่าทำให้เกิดการตัดสินใจที่จะคอร์รัปชัน ยังต้องขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับและโอกาสในการกระทำความผิดหรือพูดอีกนัยหนึ่งก็คือ ค่าเช่าทางเศรษฐกิจต้องมีมูลค่าสูงพอที่จะทำให้

ตัดสินใจกระทำการคอร์รัปชันตามทฤษฎีค่าเช่าทางเศรษฐกิจ นอกจากนั้นหากพิจารณาปัจจัยด้านความเข้มแข็งของระบบตรวจสอบและปัจจัยส่วนบุคคลที่ส่งผลทางอ้อมผ่านปัจจัยด้านระบบการเมืองและความบกพร่องของระบบบริหารจะเห็นได้ว่าเมื่อระบบตรวจสอบไม่มีความเข้มแข็ง ย่อมทำให้ผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในการจัดสรรผลประโยชน์สาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นการมีอภิสิทธิ์ของนักการเมืองในท้องถิ่นในการจัดสรรทรัพยากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วกระจายผลประโยชน์ให้กับพรรคพวกของตนหรือข้าราชการในระดับปฏิบัติ ทำให้ผลประโยชน์ส่วนรวมถูกถ่ายไปเป็นผลประโยชน์ส่วนตัว หรือกระทำการคอร์รัปชันนั่นเอง(ตามทฤษฎีตัวแทน นายหน้าและทฤษฎีผลประโยชน์ทับซ้อน) สำหรับปัจจัยทางค่านิยมในสังคมก็ยังเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่ปัจจัยความเข้มแข็งของระบบตรวจสอบส่งผ่านไปสู่การคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพราะถึงแม้ว่าแต่ละบุคคลจะมีความเชื่อในระบบคุณธรรมจริยธรรม แต่ทว่าในค่านิยมของสังคมในการยกย่องสรรเสริญคุณความดีมากกว่าคนที่กระทำความผิด หรือการที่สังคมไทยเป็นสังคมอุปถัมภ์ หรือบุคคลนั้นตกอยู่ในสถานการณ์ที่จำเป็นและสถานการณ์ทำให้บุคคลเกิดความขัดแย้งในตนเอง แต่ถึงอย่างไรก็ตามความขัดแย้งดังกล่าวก็จะนำไปสู่การตัดสินใจในการคอร์รัปชัน(ตามทฤษฎีการขัดกันของค่านิยม)

ทั้งนี้หากนำปัจจัยดังกล่าวมาพิจารณาโดยไม่มีการจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังเพื่อที่จะดูอิทธิพลต่อการคอร์รัปชัน โดยนำปัจจัยทั้งหมดมาวิเคราะห์การถดถอยเชิงพหุ(Multiple Regression) ใช้วิธีการแบบ Stepwise ที่ระดับนัยสำคัญ 0.05 โดยการนำค่าคะแนนมาตรฐานของแต่ละปัจจัยมาพิจารณา ก่อนที่จะทำการวิเคราะห์ดังกล่าวได้มีการทดสอบเงื่อนไขเบื้องต้นของการใช้สถิติดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นค่า Durbin Watson ที่มีค่า 1.682 การทดสอบความแปรปรวนมีค่านัยสำคัญที่ 0.00 แสดงว่าทั้งนี้เนื่องจากค่าคะแนนที่นำมาทดสอบเป็นค่าคะแนนมาตรฐาน (Collinearity) ทำให้ค่า Tolerance และ VIF เท่ากับ 1 ทำให้สามารถที่จะใช้การวิเคราะห์ถดถอยเชิงพหุกับการวิเคราะห์ได้ ปรากฏผลดังตารางที่ 1 และ 2

ตารางที่ 1 การวิเคราะห์โดยรวมของการถดถอยเชิงพหุ

R	R Square	Adjust R Square	Durbin-Watson
.774	.600	.599	1.682

ตารางที่ 2 คำนวณน้ำหนักของการถดถอยเชิงพหุ

	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	Collinearity Statistics	
	B	Std. Error	Beta			Tolerance	VIF
Constant	217.120	.544		398.769	.000	1.000	1.000
REGR factor score 1 for analysis 3	28.659	.545	.634	52.627	.000	1.000	1.000
REGR factor score 2 for analysis 3	13.626	.545	.302	25.021	.000	1.000	1.000
REGR factor score 3 for analysis 3	11.014	.545	.244	20.224	.000	1.000	1.000
REGR factor score 4 for analysis 3	9.765	.545	.216	17.932	.000	1.000	1.000

F = 1031.563 Sig.=0.000

จากตารางที่ 2 สามารถนำมาจัดทำเป็นสมการปัจจัยที่ส่งผลต่อการคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นค่าคะแนนมาตรฐานได้ดังนี้

$$Z_{\text{corruption}} = .634_{\text{ผลประโยชน์และโอกาสในการกระทำความผิด}} + .302_{\text{ความเข้มแข็งของระบบตรวจสอบ}} + .244_{\text{การเมืองและความบกพร่องของระบบบริหาร}} + .216_{\text{ค่านิยมที่ยึดถือในสังคม}}$$

ผลการวิเคราะห์การถดถอยเชิงพหุจะเห็นได้ว่าปัจจัยด้านผลประโยชน์และโอกาสในการกระทำความผิดมีอิทธิพลมากที่สุดถึง 0.634 สำหรับปัจจัยความเข้มแข็งของระบบตรวจสอบและปัจจัยส่วนบุคคลเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลลำดับรองลงมาคือ 0.302 ปัจจัยด้านระบบการเมืองและความบกพร่องของระบบบริหารและปัจจัยด้านค่านิยมที่ยึดถือในสังคมไทยถือได้ว่าเป็นปัจจัยสองลำดับสุดท้ายโดยแต่ละปัจจัยมีอิทธิพลต่อการคอร์รัปชันเท่ากับ 0.244 และ 0.216

**ข้อเสนอแนะการนำผลการวิจัยไปใช้**

1. ควรมีการพัฒนากระบวนการตรวจสอบการคอร์รัปชันให้มีความเข้มแข็ง ไม่ว่าจะเป็นการลดความล่าช้าในกระบวนการทำงาน การลดขั้นตอนในการเอาผิดผู้กระทำการคอร์รัปชัน การลดความซ้ำซ้อนของกฎระเบียบ การกระจายข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้น การเพิ่มบทลงโทษกับบุคคลที่กระทำการคอร์รัปชัน

2. ควรสร้างค่านิยมเกี่ยวกับคุณธรรมจริยธรรมและลดความเป็นสังคมบริโภคนิยม รัฐควรมีการสร้างวัฒนธรรมหนักถึงคุณธรรมจริยธรรมในระดับบุคคล การสร้างค่านิยมในสังคมถึงการยกย่องคนดี การลดค่านิยมเกี่ยวกับการยึดติดวัตถุ (วัตถุนิยม) และลดการเปรียบเทียบหรือแข่งกันที่วัตถุ การเปลี่ยน

ค่านิยมในสังคมที่ทำให้คนขาดความเสียสละ เช่น การรักษาตัวรอดเป็นยอดดี อย่าแกว่งเท้าหาเสี้ยน ทำอะไรตามใจคือไทยแท้ เป็นต้น ตลอดจนปลูกฝังความมีระเบียบวินัยให้กับคนในสังคม

3. การปรับปรุงกฎหมายในการดำเนินงานให้มีความชัดเจน ไม่ซับซ้อน ตลอดจนสร้างความเข้าใจกฎระเบียบในการดำเนินงานให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายด้านการเงิน การคลัง การบัญชี งบประมาณ และการจัดซื้อจัดจ้าง

4. การปรับปรุงระบบการบริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะเน้นการพัฒนาระบบที่ทำให้การใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ในทางมิชอบลดน้อยลง การเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน ระบบตรวจสอบการทำงานที่ทำให้การเมืองท้องถิ่นที่เข้ามาแทรกแซงการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้น้อยที่สุด การสร้างค่านิยมในการทำงานที่ยึดถือระบบคุณธรรมมากกว่าระบบอุปถัมภ์ และการสร้างระบบถ่วงดุลในการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สาธารณะ

#### **ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป**

1. ควรมีการทำการวิเคราะห์ปัจจัยการคอร์รัปชันต่อนิยามการคอร์รัปชันในมิติต่างๆ
2. ควรมีการจัดทำตัวแปรสังเกตการณ์ของปัจจัยด้านระบบค่าตอบแทนและความเพียงพอของค่าครองชีพ เพื่อนำมาสร้างสมการโครงสร้างให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

## เอกสารอ้างอิง

### ภาษาไทย

- โกวิท พวงงาม. (2550). การทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: มาตรการและกลไกการป้องกัน. วารสารสถาบัน พระปกเกล้า 5 (3): 107 – 180.
- ชนิดา อาคมวัฒน์.(2541). ผลกระทบของการกระจายอำนาจที่มีต่อโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น : ศึกษาเปรียบเทียบองค์การบริหารส่วนตำบล. กรุงเทพมหานคร.
- ฉันทวัฒน์ รัตนศักดิ์และคณะ. (2555). โครงการทบทวนสถานะการคอร์รัปชันในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ.
- ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. (2549). นักการเมืองไทย: จริยธรรม ผลประโยชน์ การคอร์รัปชัน สภาพปัญหาสาเหตุ ผลกระทบ แนวทาง แก้ไข. กรุงเทพมหานคร: สายธาร.
- นพดล สุกนวิทย์.(2539).พรรคการเมืองไทยกับการเมืองท้องถิ่น : ผลประโยชน์และฐานอำนาจ. กรุงเทพมหานคร.
- นิพนธ์ พัวพงศกร, ศุภชัย ยาวะประภาษ, ผาสุก พงษ์ไพจิตร และเสาวนีย์ ไทยรุ่งโรจน์. (2553). ยุทธศาสตร์การต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศไทย พ.ศ.2543. กรุงเทพมหานคร: งานวิจัยสนับสนุนโดยธนาคารโลก, สำนักงานก.พ., สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.
- นวลน้อย ตรีรัตน์ และคณะ(2547). การทุจริตประพตมิชอบในหน่วยงานราชการไทย: กรณีศึกษากระทรวงการคลัง (กรมศุลกากร). กรุงเทพมหานคร: คณะทำงานติดตามและศึกษาปัญหาการทุจริตและประพตมิชอบ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2554). การทุจริตเชิงนโยบาย: ลักษณะและความหมาย. การประชุมนิติศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 8. เรื่อง การทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐและเอกชน. วันที่ 24 สิงหาคม 2554 ณ โรงแรมดิเอ็มเมอรัลด์. กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขานิติศาสตร์. สำนักงานคณะกรรมการ การวิจัยแห่งชาติ กรุงเทพมหานคร.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร. คอร์รัปชันสองรูปแบบ. ใน จุไรรัตน์ แสนใจรักษ์ (บรรณาธิการ).ธรรมาภิบาลกับการคอร์รัปชันในสังคมไทย. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิถึทรรศน์.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2550). แผนยุทธศาสตร์สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ 5 ปี (พ.ศ. 2551 – 2555). กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2550.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2550). รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ ประจำปี พ.ศ. 2550. กรุงเทพมหานคร:สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2554).การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- อรทัย ก๊กผล. (2546). รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interest). กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.

- อรรถัย ก๊กผล. (2547). การพัฒนาระบบการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น, สถาบันพระปกเกล้า.
- อรพินท์ สฟโชคชัย, ไรรัตน์ สุวรรณรักษ์ และพรณิยา บิณขรี. (2543). รัฐธรรมนูญและกลไกใหม่เพื่อสังคมโปร่งใสต้านภัยทุจริต. การสัมมนาวิชาการประจำปี 2543 เรื่อง สังคมโปร่งใสไร้ทุจริต วันที่ 18-19 พฤศจิกายน 2543 ณ โรงแรม แอมบาสซาเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน ชลบุรี.
- ภาษาอังกฤษ**
- Aidt, T. S. (2003). Economic Analysis of Corruption: A Survey. *The Economic Journal*, 113(491), 632-652.
- Bardhan, P. (1997). Corruption and Development: A Review of Issues. *Journal of Economic Literature*, 35(3), 1320-1346.
- De Graaf, G. (2007). Causes of Corruption : Towards a Contextual Theory of Corruption. *Public Administration Quarterly*, 31(1), 39-86.
- Davis H. James and Ruhe A. John. (2003). Perceptions of Country Corruption: Antecedents and Outcomes. *Business Ethics*. 43: 275-288.
- Gupta, S., de Mello, L., & Sharan, R. (2001). Corruption and military spending. *European Journal of Political Economy*, 17(4), 749-777.
- Jain, A. K. (2001). Corruption: a review. *Journal of economic surveys*, 15(1), 71-121.
- Jeremy Pope. (2000). Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System. TI Source Book 2000.
- Mo, P. H. (2001). Corruption and economic growth. *Journal of Comparative Economics*, 29(1), 66-79.
- Paldam, M. (2002). The cross-country pattern of corruption: economics, culture and the seesaw dynamics. *European Journal of Political Economy*, 18(2), 215-240.
- Seim, L. T., & Søreide, T. (2009). Bureaucratic complexity and impacts of corruption in utilities. *Utilities Policy*, 17(2), 176-184.
- Svensson, J. (2005). Eight questions about corruption. *The Journal of Economic Perspectives*, 19(3), 19-42.
- Theobald, R. (1999). So What really is the problem about corruption?. *Third World Quarterly*, 20, 491-502.
- Treisman, D. (2000). The causes of corruption: a cross-national study. *Journal of Public Economics*, 76(3), 399-457.
- Williams, R., & Theobald, R. (Eds.) (2000). *Corruption in the developing world*. Cheltenham: Edward Elgar

# ความมั่นคงและ การบังคับใช้กฎหมาย

---



# นโยบายความมั่นคงของอิสราเอลต่อการแพร่ขยายอาวุธอานุภาพทำลายล้างสูงใน ตะวันออกกลาง

## Israel Security Policy on WMD proliferation in Middle East

นายพลากร ดาวเจริญ

หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

### บทคัดย่อ

บทความนี้นำเสนอกลไก กระบวนการกำหนด และแนวทางดำเนินนโยบายความมั่นคงของอิสราเอลต่อประเด็นการแพร่ขยายอาวุธอานุภาพทำลายล้างสูง (Weapons of Mass Destruction : WMD) ในภูมิภาคตะวันออกกลาง ในทางหลักการแล้วระบอบการปกครองของอิสราเอลตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแบ่งแยกอำนาจเป็น 3 อำนาจ คือ อำนาจบริหาร (รัฐบาล) อำนาจนิติบัญญัติ (รัฐสภา) และ อำนาจตุลาการ (ศาลฎีกา) และในทางปฏิบัตินั้น รัฐบาล (นายกรัฐมนตรี และ คณะรัฐมนตรีกิจการความมั่นคง) เป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดในการตัดสินใจและกำหนดนโยบายความมั่นคง ทั้งนี้ในการศึกษาพบว่ารัฐบาลอิสราเอลแม้จะเป็นรัฐบาลพลเรือน แต่ในบริบทด้านความมั่นคงล้วนตกอยู่ใต้อิทธิพลของกองทัพ ซึ่งมีผลให้นโยบายความมั่นคงของอิสราเอลต่อการแพร่ขยายอาวุธ WMD ในภูมิภาคตะวันออกกลางนั้น มุ่งเน้นใช้การกำลังทางทหารเป็นหลัก ภายใต้หลักการ “ใช้กำลังโจมตีก่อน” (Pre – emptive use of force)

**คำสำคัญ** การตัดสินใจเชิงนโยบาย อาวุธอานุภาพทำลายล้างสูง และ การใช้กำลังโจมตีก่อน (Pre – emptive Use of Force)

### ABSTRACT

This article presents the security sector mechanisms, decision making process and security policy implementation of Israel on Weapons of Mass Destruction (WMD) proliferation in Middle East region. Theoretically, the Israeli regime is established under the principle of separation of powers into three branches, which the executive power (the Government) is subject to the confidence of the legislative power (the parliament) and the independence of the judiciary (the Supreme court). Upon executing, Government under the management of the Prime Minister and the Ministerial Committee of Security Affairs has the supreme authority in determining and endorsing security policies. It has been found out that Israeli Government, even though is the civilian government, in security aspect is under the influence of the Army. This impacts Israeli security policies on the WMD diffusion in the Middle East to place priority on military force under the principle of Pre-emptive use of force.

**KEYWORDS :** Policy Decision Making, (Weapons of Mass Destruction : WMD), Proliferation,

### ที่มาและความสำคัญ

อิสราเอลนับเป็นประเทศที่มีประวัติศาสตร์สงครามและบทบาทด้านความมั่นคงมากที่สุดชาติหนึ่งในโลก โดยนับตั้งแต่ก่อตั้งเป็นรัฐ เมื่อ 14 พฤษภาคม ค.ศ.1948 อิสราเอลมีประสบการณ์ทำสงครามเต็มรูปแบบมากถึง 6 ครั้งได้แก่ สงครามประกาศเอกราชของอิสราเอล ค.ศ.1948 – 1949 สงครามคาบสมุทรไซนาย ค.ศ.1956 สงครามหกวัน ค.ศ. 1967 สงครามริตรอน ค.ศ.1969 – 1970 สงครามยมคิปปูร์ ค.ศ.1973 และ สงครามเลบานอน ค.ศ.1982 กับรัฐคู่พิพาทในภูมิภาคตะวันออกกลางและแอฟริกาเหนือหลายประเทศ อาทิ อียิปต์ อิรัก เลบานอน ซาอุดีอาระเบีย และ

ซีเรีย รวมทั้งแอลจีเรีย ทำให้อิสราเอลได้รับความทรงจำ ประสบการณ์ ชุดความคิด และหลักการทางทหารที่ได้จากการทำสงครามมาตลอดศตวรรษที่ 20 อันนำมาซึ่งปัจจัยที่จะนำมาสู่การวางรากฐานนโยบายความมั่นคงของอิสราเอลต่อรัฐอาหรับใน 3 ลักษณะได้แก่ นโยบายเชิงป้องปราม (Deterrent Policy) นโยบายเชิงป้องกัน (Defensive Policy) และนโยบายเชิงรุก (Offensive Policy) ซึ่งนโยบายทั้งสามทั้งชุดล้วนแล้วแต่กำหนดรัฐอาหรับทั้งหมดเป็นรัฐปรปักษ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นการแพร่ขยายอาวุธทำลายล้างสูง (Weapon of Mass Destruction (WMD) Proliferation) ซึ่งถือเป็นอาวุธที่สามารถสังหารมนุษย์, สัตว์หรือพืชในจำนวนมากได้แก่ อาวุธปรมาณู, อาวุธชีวภาพ, อาวุธเคมี รวมไปถึงถึงอาวุธกัมมันตภาพรังสี (ให้แรงระเบิดน้อยกว่า WMD แต่แพร่กัมมันตรังสีในปริมาณที่เทียบเท่าหรือใกล้เคียงกับอาวุธปรมาณูที่กำลังได้รับความนิยมมากขึ้น จากกองกำลังที่มีอำนาจทางการเงินและเทคโนโลยีที่ต่อยกว่า เช่น ผู้ก่อการร้าย) โดยนิยามนี้อาจถูกใช้ครั้งแรก ค.ศ.1937 (เมื่ออ้างอิงถึงการทำลายล้างเมืองเกอร์นิกาในสเปน ด้วยการใช้อาวุธทิ้งระเบิดในสงครามกลางเมืองสเปน) หรือใน ค.ศ.1945 (เมื่ออ้างอิงถึงการที่สหรัฐอเมริกาใช้อาวุธปรมาณูกับเมืองฮิโรชิมาและนางาซากิในญี่ปุ่น) และเมื่อสงครามเย็นสิ้นสุดลง ศัพท์นี้ก็ถูกใช้กับอาวุธอื่นนอกจากอาวุธตามปกติมากขึ้น ในแง่ของดุลอำนาจในระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอาวุธ WMD จึงถือว่าเป็นอาวุธที่เพิ่มอำนาจให้แก่รัฐใดก็ตามที่มีไว้ครอบครองตั้งนั้นในกรณีของรัฐอาหรับใดในตะวันออกกลางมีความพยายามในการครอบครอง หรือ พัฒนา หรือ จัดหาอุปกรณ์ในโครงการใดก็ตามที่เกี่ยวข้องกับอาวุธ WMD ในการรับรู้ (Perception of Threat) ของอิสราเอลก็ถือว่าการกระทำดังกล่าวล้วนเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของอิสราเอลทั้งสิ้น จึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจในการวิจัยครั้งนี้ที่จะมุ่งเน้นศึกษาทั่วโลก และ กระบวนการภาคความมั่นคงของอิสราเอลมีลักษณะเป็นอย่างไร และ การดำเนินนโยบายความมั่นคงต่อโครงการพัฒนาอาวุธ WMD ในภูมิภาคเป็นอย่างไร โดยงานวิจัยชิ้นนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative research) และใช้วิธีการเขียนแบบวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive analysis) ส่วนการเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลนั้นมุ่งเน้นการวิจัยเอกสาร (Documentary research) ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ทำการวิจัย ทั้งนี้ในการศึกษาเกี่ยวกับอิสราเอล โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องนโยบายความมั่นคงของอิสราเอลต่อประเด็นอาวุธ WMD ในตะวันออกกลาง เป็นงานวิจัยที่ยังไม่มีผู้ใดทำการศึกษา และงานวิชาการภาษาไทยที่เกี่ยวข้องกับอิสราเอลก็มีน้อยอย่างมาก งานศึกษาส่วนใหญ่จะเป็นบทความของนักวิชาการชาติตะวันตก และนักวิชาการอิสราเอล รวมทั้งนักวิชาการอาหรับด้วย ผู้วิจัยจึงหวังว่าการศึกษานี้จะเป็นประโยชน์ทางวิชาการสำหรับผู้ที่ต้องการศึกษาและค้นคว้าในเรื่องนี้ต่อไป และอาจจะเป็นประโยชน์ในการนำข้อมูลที่ทำวิจัยได้ศึกษามาใช้อ้างอิงในการทำรายงาน ภาคนิพนธ์ และการทำวิจัย หรือ การอ้างอิงในบทความเชิงวิชาการได้ต่อไปในอนาคต

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาทั่วโลกและกระบวนการในการกำหนดนโยบายความมั่นคงของอิสราเอล
2. เพื่อศึกษาแนวทางในการดำเนินนโยบายความมั่นคงของอิสราเอลต่อการแพร่ขยายอาวุธทำลายล้างสูง (WMD) ในภูมิภาคตะวันออกกลาง

### กรอบแนวคิดในการวิเคราะห์

กรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิเคราะห์วิจัยครั้งนี้ประยุกต์มาจากแนวคิดทฤษฎีการตัดสินใจ (Decision Making Theory) และ แนวคิด Constructivism มาใช้วิเคราะห์ มีรายละเอียด ดังนี้

ทฤษฎีการตัดสินใจ (Decision Making Theory) งานวิจัยชิ้นนี้ผู้วิจัยได้เลือกแนวคิดการตัดสินใจของ Michael Brecher ที่อธิบายตัวแบบปัจจัยนำเข้า กระบวนการและนโยบายในรูปแบบของ Input – Process – Output Model โดยแนวคิดนี้สามารถใช้ศึกษาการทำงานของระบบ ที่มีความสัมพันธ์กันระหว่างตัวแปรสภาพแวดล้อม โครงสร้าง โดยทฤษฎีการตัดสินใจเป็นแนวทางหนึ่งที่น่าสนใจในการอธิบายพฤติกรรมในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ และสามารถจำแนกออกมาเป็นกรอบย่อยได้หลายแนวทาง ทั้งนี้ กรอบการตัดสินใจอาจจะตั้งอยู่บนพื้นฐานของกระบวนการในการตัดสินใจ ที่อาจต้องพิจารณาตามระบบการเมือง กฎหมายหรือพฤติกรรม นอกจากนี้ มีทฤษฎีการตัดสินใจอีกกรอบหนึ่งที่จะเน้นในด้านของจิตวิทยาและทัศนคติของผู้ตัดสินใจ ในกรอบดังกล่าวจะอธิบายว่าการกำหนดนโยบายจะเกิดจากลักษณะความคิดของผู้นำเป็นสำคัญ

แนวคิดแบบการสร้างทางสังคม Constructivism แนวคิดของสำนัก Constructivism ให้ความสำคัญกับความตระหนักรู้ (Consciousness) และการรับรู้ (Awareness) ของมนุษย์ อันเป็นองค์ประกอบเริ่มต้นของสังคม รวมทั้งถือว่ามิติทางสังคมถือเป็นสิ่งที่มีความสำคัญที่สุดในระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งถือเป็นแนวคิดที่แตกต่างไปจากแนวคิดกระแสหลักในทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สัจนิยมใหม่ (neo realism) ที่ตั้งอยู่บนฐานคิดแบบวัตถุนิยม (materialism) ที่มุ่งให้ความสำคัญเฉพาะกับการวิเคราะห์ปัจจัยทางวัตถุ (รัฐ ปัจจัยทางทหาร และปัจจัยทางเศรษฐกิจ) ดังนั้นในการศึกษาปรากฏการณ์ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและระบบโลก จะต้องมุ่งศึกษาหรือทำความเข้าใจกับความนึกคิด (idea) และความเชื่อ (belief) ต่อถูกถ่ายทอดไปสู่การรับรู้ภัยคุกคาม (Perception of Threat) ของตัวแสดงต่าง ๆ ครอบคลุมตั้งแต่ประชาชน อันเป็นองค์ประกอบพื้นฐานของรัฐ ไปจนถึงผู้นำ หรือ ขนชั้นนำในการกำหนดนโยบายของรัฐ ดังนั้นอาจจะกล่าวได้ว่าสำนัก Constructivism ให้ค่ากับการรับรู้ภัยคุกคามนับเป็นสิ่งสำคัญในการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ความมั่นคง เพราะการรับรู้ภัยคุกคาม จะเป็นตัวกำหนดว่าสิ่งใดที่เป็นภัยคุกคามนั้นจะเป็นเป้าหมายที่ผู้กำหนดนโยบายต้องกำหนดนโยบายที่สอดคล้องขึ้นมาเพื่อรับมือกับสิ่งนั้น ซึ่งการรับรู้ภัยคุกคามของอิสราเอลนั้น ตั้งอยู่บนปัจจัย ดังนี้

- 1) ประสบการณ์อันเข้มข้นจากการทำสงครามเต็มรูปแบบมากถึง 6 ครั้ง และ สงครามระดับย่อยอีกนับครั้งไม่ถ้วนได้ตลอดศตวรรษที่ และชุดความคิดทางทหารที่อิสราเอลได้รับจากประสบการณ์ในการรบ
- 2) ความแตกต่างทางอัตลักษณ์ระหว่างอิสราเอลกับชาติอาหรับด้านเชื้อชาติ ยิว – อาหรับ ด้านศาสนา ยูดาห์ – อิสลาม และ ภาษาฮีบรู กับ ภาษาอาหรับ
- 3) อิสราเอลกับชาติอาหรับไม่มีการปฏิสังสรรค์ติดต่อกัน เนื่องจาก อิสราเอลถูกห้ามเดินทางเข้าประเทศอาหรับ ห้ามค้าขาย และไม่มีความสัมพันธ์ทางการทูต รวมทั้งการที่อิสราเอลกับชาติอาหรับบางรัฐ (ซีเรีย และ อิรัก) ยังอยู่ในภาวะประกาศสงครามต่อกัน

#### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

มะห์มูด มูฮาเร็บ (Mahmoud Muhareb) งานเขียน The Process of National Security Decision – Making in Israel and the Influence of the Military Establishment ได้ให้รายละเอียดของกลไก องค์ประกอบ และกระบวนการกำหนดนโยบายความมั่นคงของอิสราเอลในภาพรวมทั้งหมด และได้ให้รายละเอียดสำคัญว่าการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายความมั่นคงภายใต้การบริหารประเทศของนายกรัฐมนตรีอิสราเอลตั้งแต่อดีตจนถึง ค.ศ. 2006 โดยอิสราเอลมีเอกลักษณ์อย่างหนึ่งที่ไม่เหมือนชาติใดในโลก คือ ในทางสังคม ประชาชนอิสราเอลมีชุดความคิดด้านความมั่นคง (the set of ideas on security) และระบบของปทัสฐาน (the system of norms) เป็นเอกภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านความมั่นคงต่อชาติอาหรับ เนื่องจากประสบการณ์ในสงครามเต็มรูปแบบกับรัฐอาหรับตลอดศตวรรษที่ 20 ความสัมพันธ์ระหว่างภาคพลเรือนกับภาคกองทัพผูกพันกันอย่างแยกไม่ออก โดยชาวอิสราเอลทั้งเพศชาย หญิง ล้วนถูกหล่อหลอมให้ไปในแนวทางเดียวกันภายใต้บริบทของกองทัพ ซึ่งสิ่งนี้เป็นผลมาจากการที่ชาวอิสราเอลทุกคนต้องผ่านประสบการณ์การเป็นทหาร (การเกณฑ์ทหารเพื่อเข้ารับการศึกษา การเข้าประจำการเป็นกำลังพลสำรอง และการเรียกตรวจกำลังพล) ในขณะที่ระดับขนชั้นนำที่เป็นผู้กำหนดนโยบายก็มีปทัสฐานและการรับรู้ด้านความมั่นคงอย่างแท้จริง เนื่องจากนับตั้งแต่ก่อตั้งเป็นรัฐอิสราเอลโดยนายเดวิด เบน-กูเรียน (David Ben-Gurion) ได้วางรากฐานกระบวนการกำหนดนโยบายความมั่นคงให้ข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำฝ่ายความมั่นคงทำงานประสานกัน แต่ให้อำนาจเด็ดขาดในการกำหนด การให้คำปรึกษาเชิงนโยบายความมั่นคงเป็นของข้าราชการประจำ โดยเฉพาะกองทัพอิสราเอล อีกนัยหนึ่งอาจจะกล่าวได้ว่ากองทัพและข้าราชการประจำฝ่ายความมั่นคงผูกขาดข้อมูล การตีความ และการวิเคราะห์ ที่จะถูกใช้เข้าไปประกอบการกำหนดนโยบายความมั่นคง จนสามารถครอบงำการตัดสินใจและกำหนดนโยบายของฝ่ายบริหารและ นิติบัญญัติ (สภานีเสสเสท Knesset) ได้อย่างเบ็ดเสร็จ

อาฟเนอร์ โกลอฟ ,โอริย์ วิชกิน, แรน มิเคลลิส และ รอนนี คาคอน (Avner Golov, Ory Vishkin, Ran Michaelis และ Ronny Kakon) งานวิจัยของคณะนักศึกษาใน Lauder School of Government, IDC Herzliya เรื่อง A National Security Doctrine for Israel (2010) ซึ่งให้เห็นความสำคัญของหลักการความมั่นคง หรือ Doctrine ในกระบวนการกำหนดนโยบายความมั่นคงของอิสราเอล โดย Doctrine ความมั่นคงของอิสราเอลไม่ได้ถูกบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร และมีสถานะเป็นเพียงกรอบแนวคิดความมั่นคง (Security Concept) กระนั้น Doctrine ก็เป็นสิ่งที่

ความสำคัญอย่างมาก เพราะเป็นแก่นของนโยบายความมั่นคง เป็นหลักสำคัญ (an essence of principles) ที่ถูกสร้างขึ้นมาพร้อมกับการกำเนิดรัฐอิสราเอล โดยมีเป้าประสงค์หลัก คือ ต้องปกป้องการดำรงอยู่ของชาวอิสราเอล ดังนั้น Doctrine จึงได้ให้ความชอบธรรมในการใช้กำลังทางทหาร และเป็นแนวทางให้ผู้นำประเทศ และ ข้าราชการประจำ และข้าราชการการเมืองที่รับผิดชอบด้านความมั่นคง ใช้กำหนดทิศทางความมั่นคงของอิสราเอลในเชิงนโยบาย ทั้งนี้ความสำเร็จในการปฏิบัติการของกองทัพอิสราเอล ก็จะกลายเป็นหลักการ (Doctrine) ให้หน่วยความมั่นคงยึดเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

แนวคิด Constructivism สำหรับนำมาใช้วิเคราะห์กำหนดนโยบายและการตัดสินใจ (Decision making) ของผู้นำคณะ และ สถาบันต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลในการกำหนดนโยบาย ขณะที่ ปีเตอร์ แคทเซนสไตน์ (Peter Katzenstein) นักคิดสำนัก Constructivism ได้อธิบายในงานเขียน “Introduction : Alternative Perspectives on National Security”. The culture of National Security : Norms and Identity in World Politics (1996) ได้ อธิบายถึงโครงสร้างของคุณค่าปทัสถานภายในประเทศ (domestic normative structure) ที่มีอิทธิพลต่อการหล่อหลอมอัตลักษณ์ ผลประโยชน์ ตลอดจนทั้งนโยบายของรัฐด้วย อัตลักษณ์ภายในประเทศของรัฐก็ทำหน้าที่ในการก่อรูปโครงสร้างการตระหนักรู้ทางสังคม (social cognitive structure) ที่เป็นตัวให้ความหมายต่อปรากฏการณ์และสภาพแวดล้อมว่า สิ่งใดเป็นภัยคุกคามและโอกาส (threat and opportunity) และใครเป็นศัตรูและพันธมิตร (enemies and allies) เช่นเดียวกันกับงานของ Buzan, Barry (1983) ได้อธิบายว่า รัฐอิสราเอลมองความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับประเทศในภูมิภาคว่า เมื่อรัฐใดในตะวันออกกลางได้สร้างความมั่นคงขึ้นมา ก็จะกลายเป็นความไม่มั่นคง หรือ ภัยคุกคาม ในมุมมองของอิสราเอลทันที เนื่องมาจากความทรงจำเชิงลบที่ได้รับนับตั้งแต่มีสถานะเป็นรัฐ อิสราเอล พิจารณาว่าตนเองถูกชาติอาหรับรวมเป็นกองทัพผสมบุกโจมตีพร้อมกันทันที อิสราเอลจึงมีความเชื่อฝังลึกว่าชาติอาหรับ โดยเฉพาะรัฐอาหรับที่มีพรมแดนติดกับอิสราเอลนั้น ไม่ต้องการอิสราเอล และ ต้องการจะทำลายล้างรัฐอิสราเอลให้หายไปทันทีที่มีอำนาจขึ้นมาทัดเทียมหรือมากกว่า

ชโลโม โบรม (Shlomo Brom) ได้ศึกษา the birth of the preemption doctrine ซึ่งให้รายละเอียดตั้งแต่ประวัติศาสตร์การนำหลักการโจมตีก่อน (Preemptive use of force) มาใช้ปฏิบัติในการทำสงครามและหลักการดังกล่าวเป็นแนวคิดพื้นฐานด้านความมั่นคงของอิสราเอลตั้งแต่ก่อตั้งประเทศ และได้อธิบายถึงประสบการณ์ที่อิสราเอลต้องเผชิญหน้ากับโครงการพัฒนาอาวุธทำลายล้างสูง (WMD) จากรัฐอาหรับที่เป็นคู่แข่งในศตวรรษที่ 20 อาทิ โครงการพัฒนาซีปนาวุธติดตั้งหัวรบกัมมันตรังสีของอียิปต์ โครงการพัฒนานิวเคลียร์โอสิรัค (Osiraq) ของอิรัก และโครงการพัฒนานิวเคลียร์ของซีเรีย โดยชนชั้นนำตลอดจนถึงประชาชนอิสราเอลต่างรับรู้ถึงภัยคุกคามจากโครงการฯ ข้างต้นไปในทิศทางเดียวกัน โดยชนชั้นนำอิสราเอลก็ได้สร้างวาทกรรมว่าโครงการพัฒนาดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อทำลายอิสราเอล

เดวิด มาคอฟสกี (David Makovsky) ใน the Silent Strike : How Israel bombed a Syrian Nuclear installation and kept it secret ได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติการลับของหน่วยข่าวต่างประเทศ (MOSSAD) ในการรวบรวมข่าวกรองเกี่ยวกับโครงการพัฒนานิวเคลียร์ Al - Kibar ของซีเรียในห้วง ค.ศ. 2004 - 2007 และได้เสนอรายงานข่าวกรองดังกล่าวเข้าไปสู่กระบวนการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีกิจการความมั่นคง และ สภาพความมั่นคงของอิสราเอล ซึ่งเป็นกลไกกำหนดนโยบายที่สำคัญ โดยนาย เอฮูด โอลเมิร์ต (Ehud Olmert) นายกรัฐมนตรีของอิสราเอลในขณะนั้นได้ตัดสินใจว่าโครงการพัฒนานิวเคลียร์ดังกล่าวของซีเรียเป็นภัยคุกคามต่อความอยู่รอดของอิสราเอล และเป็นภัยต่อความมั่นคงระยะยาวของอิสราเอลในภูมิภาคตะวันออกกลาง จึงได้ตัดสินใจดำเนินการโจมตีด้วยกองทัพอากาศของอิสราเอลภายใต้ชื่อปฏิบัติการออร์ชาร์ด (Operation Orchard)

### สรุปและอภิปรายผลการวิจัย

จากการศึกษาประเด็นที่หนึ่งพบว่ากลไกภาคความมั่นคงของอิสราเอลนั้น ให้อำนาจในการตัดสินใจ (Decision Making) แก่ฝ่ายบริหารมากที่สุด ซึ่งสะท้อนการให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารด้านความมั่นคงประการหนึ่ง คือ กรณีการประกาศสงคราม กฎหมายพื้นฐาน ซึ่งเทียบเคียงได้กับรัฐธรรมนูญของอิสราเอลได้กำหนดให้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร ในการดำเนินการดังกล่าวโดยไม่จำเป็นที่ฝ่ายบริหารจะต้องได้รับการอนุมัติเห็นชอบจากรัฐสภา ก่อน โดยมีนายกรัฐมนตรี

เป็นผู้นำสูงสุดของกระบวนการตัดสินใจ เนื่องจากกลไกความมั่นคงภาคพลเรือนทั้งหมด ได้แก่ สภาความมั่นคงแห่งชาติ อีสรเอล (National Security Council : NSC), หน่วยความมั่นคงแห่งอีสรเอล (Israel Security Agency) หรือ Shin Bet, หน่วยข่าวกรองต่างประเทศ (Institute for Intelligence and Special Tasks) หรือ MOSSAD ซึ่งทั้งหมดอยู่ภายใต้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีอีสรเอล (The Office of the Prime Minister) ซึ่งทำหน้าที่ถ่ายทอดคำสั่งของนายกรัฐมนตรีสู่กลไกความมั่นคง ขณะเดียวกันก็จะรับรายงานผลการปฏิบัติจากหน่วยความมั่นคงต่าง ๆ เพื่อนำเรียนนายกรัฐมนตรีต่อไป ทั้งนี้ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติของอีสรเอลมีสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำนโยบายความมั่นคงที่จะกำหนดทิศทางของความมั่นคงในระยะ 4 ปี ข้างหน้า อย่างไรก็ตาม นโยบายความมั่นคงที่สภาความมั่นคงแห่งชาติจัดทำจะไม่ระบุในรายละเอียด แต่จะระบุเพียงกรอบที่แต่ละหน่วยงานความมั่นคงต้องรับผิดชอบเท่านั้น

ประเด็นที่สอง กระบวนการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจด้านความมั่นคงของอีสรเอลจะดำเนินการผ่านการกลไกระดับคณะรัฐมนตรี ซึ่งอีสรเอลมี 25 กระทรวง มีการจัดแบ่งกันออกตามลักษณะงานออกเป็น 4 สาขา ได้แก่ คณะรัฐมนตรีด้านเศรษฐกิจ คณะรัฐมนตรีด้านกฎหมาย คณะรัฐมนตรีกิจการภายในและสาธารณะ และ คณะรัฐมนตรีกิจการความมั่นคง การแบ่งสาขาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับสาขาทั้ง 4 มุ่งเน้นในงานที่สาขานั้นรับผิดชอบ และ ป้องกันไม่ให้ประชุมคณะรัฐมนตรีใหญ่เกินความจำเป็น หากมีประเด็นใดที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประเทศ อำนวยอธิปไตย และ อาณาเขต ซึ่งเป็นประเด็นที่กฎหมายพื้นฐานกำหนดว่าต้องหารือแบบคณะรัฐมนตรีแบบเต็มองค์ คณะ จึงจัดเสนอให้หารือแบบเต็มองค์คณะต่อไป กระบวนการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจด้านความมั่นคงจะดำเนินการผ่าน “คณะรัฐมนตรีกิจการความมั่นคง (The Ministerial Committee on Security Affairs)” ซึ่งองค์คณะประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และ กรรมการ ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีมหาดไทย และ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม และหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง อาทิ ที่ปรึกษาด้านความมั่นคงสภาความมั่นคงแห่งชาติ (the National Security Council Adviser) เสนาธิการสูงสุดกองทัพอีสรเอล (Chief of General Staff of the Israel Defense Force) ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (Chief of National Police Agency) ผู้อำนวยการหน่วยข่าวกรองต่างประเทศ (Institute for Intelligence and Special Tasks/ MOSSAD) ผู้อำนวยการหน่วยความมั่นคงภายในประเทศ (Israel Security Agency / SHINBET) ผู้อำนวยการหน่วยข่าวกรองทหาร (Directorate of Military Intelligence / AMAN) อัยการสูงสุด (the Attorney General) และ ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ (the Permanent Secretary of Foreign Affairs) โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมจะมีบทบาทเป็นตัวเชื่อมสำคัญระหว่างรัฐบาลกับกองทัพอีสรเอล (Israel Defense Force :IDF) เนื่องจาก กฎหมายพื้นฐาน หมดว่าด้วยกองทัพอีสรเอล ได้กำหนดให้กองทัพต้องรับคำสั่งตรงจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเท่านั้น

ประเด็นที่สาม ในการศึกษาข้อสังเกตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมนั้น ทุกคนล้วนเคยมีประสบการณ์ด้านการทหารหรือสายงานความมั่นคงมาทั้งสิ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ตั้งแต่ก่อตั้งประเทศ เมื่อ ค.ศ.1948 – ค.ศ.2007 บุคคลที่เข้ามารับตำแหน่งร้อยละ 90 เคยรับราชการในกองทัพมาก่อน และ ในจำนวนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมทั้งหมด 15 คน มี 4 คน ที่เคยดำรงตำแหน่ง เสนาธิการทหารสูงสุด ซึ่งเป็นตำแหน่งสูงสุดในการบังคับบัญชากองทัพอีสรเอล บริบทของการที่อีสรเอลมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมมาจากอดีตเสนาธิการทหารสูงสุด หรือ เคยรับราชการในกองทัพอีสรเอลมาก่อน ทำให้การประสานงาน หรือ สั่งการกองทัพสามารถบูรณาการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะเดียวกันก็สะท้อนให้เห็นว่ามีพื้นฐานด้านความมั่นคงของอีสรเอลตกอยู่ที่อิทธิพลของกองทัพ หรือ แนวคิดทางการทหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งประสบการณ์ในการทำสงครามเต็มรูปแบบ 6 ครั้ง ได้หล่อหลอมชุดความคิดด้านความมั่นคง (the set of Idea on security) การวางรากฐานนโยบายความมั่นคงของอีสรเอลต่อรัฐอาหรับใน 3 ลักษณะได้แก่ นโยบายเชิงป้องปราม (Deterrent Policy) นโยบายเชิงป้องกัน (Defensive Policy) และ นโยบายเชิงรุก (Offensive Policy) ซึ่งนโยบายทั้งสามนี้ชุดล้วนแล้วแต่กำหนดรัฐอาหรับทั้งหมดเป็นรัฐปรปักษ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นการแพร่ขยายอาวุธทำลายล้างสูง (Weapon of Mass Destruction (WMD) Proliferation) ซึ่งถือเป็นอาวุธประเภทพิเศษที่เกี่ยวข้องกับดุลอำนาจของประเทศ หากรัฐใดรัฐหนึ่งสามารถจัดหา หรือ พัฒนา เพื่อมีไว้ในครอบครองแล้วย่อมทำให้อำนาจในการต่อรองเปลี่ยนแปลงไป ทั้งนี้อีสรเอลเองมีชุดปทัสถาน (the

set of norm) ที่เชื่อว่าชาติอาหรับมีความต้องการที่จะทำลายล้างให้อิสราเอลหายไปจากแผนที่โลกอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น การที่ชาติอาหรับมีความพยายามในการจัดหา หรือ พัฒนาโครงการพัฒนานิวเคลียร์ขึ้นมาผู้กำหนดนโยบายและฝ่าย ความมั่นคงอิสราเอลย่อมตีความการกระทำดังกล่าวเป็นภัยคุกคามต่ออิสราเอลโดยตรง ดังนั้นการดำเนินนโยบายจึงมี ลักษณะของนโยบายเชิงรุก (Offensive Policy) ต่อโครงการพัฒนานิวเคลียร์ของชาติอาหรับในตะวันออกกลางทั้งหมด แนวทางการดำเนินนโยบายความมั่นคงของอิสราเอลได้ดำเนินนโยบายเชิงรุกด้วยการใช้กำลังทางทหาร ภายใต้หลักการ “การใช้กำลังทางโจมตีก่อน”(Pre-emptive Use of Force) คือ การโจมตีที่ระเบิดโดยไม่ประกาศสงครามและมี วัตถุประสงค์เพื่อทำลายเป้าหมายโครงการพัฒนานิวเคลียร์เท่านั้น ไม่ขยายขอบเขตสงครามเป็นสงครามเต็มรูปแบบ ดังเช่น กรณีอิสราเอลใช้เครื่องบินทิ้งระเบิดโจมตีต่อโครงการพัฒนานิวเคลียร์ของอิรัก (Osiraq nuclear programme) เมื่อ ค.ศ.1981 และ กรณีอิสราเอลทิ้งระเบิดโจมตีโครงการพัฒนานิวเคลียร์ของซีเรีย (Al – Kibar nuclear programme) เมื่อ ค.ศ.2007

### บรรณานุกรม

- Buzan, Barry. (1983). *People, States, Fear; The National Security Problems in International Relations*, Sussex: Wheatsheaf Books Ltd.
- Karim El – Gendy, (2010). *The Process of Israeli Decision Making : Mechanisms, Forces and Influences* . (Beirut, Al- Zaytouna Centre for Studies and Consultations..
- Andrew Garwood – Gower,(2011). *Israel’s Airstrike on Syria’s Al-Kibar Facility: A Test Case for the Doctrine of Pre-emptive Self-Defence?*, *journal of conflict and security law*. Vol.16.
- Charles D. Freilich, (2006). *National Security Decision-Making in Israel: Processes, Pathologies, and Strengths*,”*Middle East Journal*, no. 4.
- Yoaz Hendel, (2012). *Israeli Defense Iran’s Nukes and Israel’s Dilemma*. Middle East Quarterly, Middle East Forum.
- Efraim Inbar, (1998). *Israeli National Security, 1973-1996*, The BESA Center for Strategic Studies, Barllan University, Security and Policy Studies No 38.
- Jerome Slater. (2002). *Lost Opportunities for Peace in the Arab – Israeli conflict : Israel and Syria 1948 – 2001*,International Security.
- Shlomo Brom , (2005) *Is the Begin doctrine still available option for Israel*. Getting ready foranuclearreadyIran.<<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/kms1.isn.ethz.ch/.../Files/ISN/.../08Chapter%2B6.pdf>>.
- Aviezer Yaari. (2004). *National Security Council, Civilian Supervision of the Army in Israel*. Memoranda of Jaffee Center for Strategic Studies, no.72. [Online]<<http://www.tau.ac.il/jss/memoranda/memo72.pdf>>.
- Mahmoud Muhareb. (2011). *The Process of National Security Decision – Making in Israel and the Influence of the MilitaryEstablishment*. Arab Center for Research and Policy Studies.<<http://english.dohainstitute.org/fileget80ab711c-777a-470a-bcd5-dcb2958d56e4.pdf>>.
- Avner Golov, Ory Vishkin, Ran Michaelis and Ronny Kakon. (2010). *A national security doctrine for Israel*. [online], <[http://portal.idc.ac.il/en/Argov/Documents/A national security doctrine for Israel Avner Golov\\_Ran Michaelis\\_Ory Vishkin\\_Rony Kakon.pdf](http://portal.idc.ac.il/en/Argov/Documents/A%20national%20security%20doctrine%20for%20Israel%20Avner%20Golov_Ran%20Michaelis_Ory%20Vishkin_Rony%20Kakon.pdf)>
- David Makovsky. (2012). *The Silent Strike : How Israel bombed a Syrian Nuclear installation and kept it secret*”[on line]. <[http:// www.gazetevatanemek.com/ davidmakovsky-newyorker-17eylul12-1pdf](http://www.gazetevatanemek.com/davidmakovsky-newyorker-17eylul12-1pdf)>

# การเมืองและการบริหาร

---

## บทบาทของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจต่อการเมืองไทย The political role of state enterprise unions

อาจารย์ ดร. สกล บุญสิน

สำนักวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

---

### บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์คือ 1) ศึกษาบทบาทของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจต่อการเมืองไทย 2) ศึกษาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของผู้นำสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interviews) และวิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีการแบบอุปนัยรวมถึงการวิเคราะห์เนื้อหา ผลการวิจัยพบว่าสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจมีบทบาททางการเมืองทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ดังนี้ 1) สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย มีบทบาทโดยตรงคือ การสนับสนุนพรรคการเมือง โดยให้การสนับสนุนพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย ซึ่งเป็นพรรคที่ให้ความสำคัญกับขบวนการแรงงาน ส่วนบทบาททางการเมืองโดยอ้อม คือ การแสดงพลังกดดันรัฐบาล เช่น การนัดหยุดงาน การเข้าร่วมชุมนุม การเดินขบวน 2) สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจการประปานครหลวง มีบทบาททางการเมืองโดยอ้อม นั่นคือ การแสดงพลังในการกดดันรัฐบาล เช่น การนัดหยุดงาน การเข้าร่วมชุมนุม 3) สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และ 4) สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจธนาคารออมสิน มีบทบาททางการเมืองโดยอ้อม นั่นคือ การแสดงพลังกดดันรัฐบาล เช่น การแสดงออกทางสัญลักษณ์โดยการแต่งชุดดำเพื่อแสดงความไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการของรัฐบาล การคัดค้านการปล่อยเงินกู้ให้กับรัฐบาล 5) สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจการบินไทย มีบทบาททางการเมืองโดยอ้อม นั่นคือ การแสดงพลังในการกดดันรัฐบาล เช่น การนัดหยุดงาน การเข้าร่วมชุมนุม การเดินขบวน การแสดงออกทางสัญลักษณ์ เช่น การแต่งชุดดำ และ 6) สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจการรถไฟแห่งประเทศไทย มีบทบาททางการเมืองโดยอ้อม นั่นคือ การแสดงพลังในการกดดันรัฐบาล เช่น การประณามการสั่งการของรัฐบาลในการสั่งหยุดขบวนรถไฟเพื่อสกัดกั้นการเดินทางของประชาชน ส่วนผลการศึกษาอีกประการหนึ่งพบว่าผู้นำสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจเป็นผู้สนใจทางการเมือง

**คำสำคัญ :** สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ, การมีส่วนร่วมทางการเมือง



## **Abstract**

The objectives of the study are 1) to study the political role of state enterprise unions 2) to study the political participation of state enterprise unions. Methodology used is Qualitative Research. The researcher used in-depth interviews and analyzed with an inductive approach and content analysis. The results showed that state enterprise unions have a political role, both directly and indirectly, as follows: 1) Events Electricity Generating Authority of Thailand. Direct political role is to support political parties. By supporting the Social Democratic Party Which is party to focus on the labor movement. The indirect political role is to show the power to pressure the government, such as Strike, Assembly, and March. 2) Metropolitan Waterworks Authority State Enterprise Employee's Association. Indirect political role is the power to pressure the government, such as a Strike and Assembly 3) Bank For Agriculture and Agricultural a Cooperative state Enterprise Trade Union, and 4) Government Saving Bank Labor Union. Indirect political role is the power to pressure the government, such as symbolic expression: wearing black to show their disagreement with the actions of the government, and lending to the government objected. 5) Thai Airway International Workers' Union. The indirect political role is to show the power to pressure the government, such as Strike, Assembly, March, and symbolic expression: wearing black to show their disagreement with the actions of the government. 6) The State Railway Worker Union of Thailand. Indirect political role is the power to pressure the government, such as condemned the government's actions. Another result of this study showed that enterprise union leaders are those who are interested in politics.

**Keywords:** State enterprise unions, Political participation

## 1. ความสำคัญของปัญหา

สังคมอุตสาหกรรมเป็นสังคมที่มีความซับซ้อนและมีพลวัตสูง ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มกิจกรรมและความสัมพันธ์เชิงสถาบัน และทัศนคติที่แตกต่างกัน ดังนั้นการมองปรากฏการณ์ทางสังคม จึงไม่ควรแยกปรากฏการณ์ดังกล่าวออกจากบริบทในการศึกษาแรงงานสัมพันธ์ โดยเฉพาะในปัจจุบันนี้สังคมไทยได้พัฒนาก้าวไปสู่การเป็นสังคมอุตสาหกรรมมากยิ่งขึ้น รายได้ของประเทศมาจากภาคอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว และภาคบริการมากกว่าภาคอื่นๆ ส่งผลให้เรื่องของแรงงานสัมพันธ์จึงเกิดความสำคัญมากขึ้นโดยเฉพาะสหภาพแรงงาน ซึ่งถือเป็นตัวเชื่อมประสานที่สำคัญ ซึ่งในปัจจุบันสถานการณ์ด้านแรงงานสัมพันธ์โดยทั่วไปมีแนวโน้มดีขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการยื่นขอเรียกร้อง การเกิดข้อพิพาทแรงงาน การนัดหยุดงานหรือปิดงาน เนื่องจากนายจ้างและลูกจ้างต่างเข้าใจในสถานการณ์ที่เกิดขึ้น จึงพยายามที่จะไม่เรียกร้องผลประโยชน์เพิ่มขึ้น (Kennedy, 1980: 330) การที่นายจ้างและลูกจ้างมีความสัมพันธ์ที่ดีขึ้น ถือเป็นประโยชน์ที่เกิดกับตัวนายจ้างและลูกจ้างเอง ประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากฝ่ายนายจ้าง เช่น การเพิ่มผลผลิต สินค้าและบริการมีคุณภาพสูงขึ้น ลูกจ้างเกิดความพึงพอใจสูงขึ้น ส่วนประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับลูกจ้าง เช่น ทำงานภายใต้สภาพการจ้างที่เหมาะสม เช่น ค่าตอบแทน ชั่วโมงการทำงาน วันหยุด วันลา ความเป็นอยู่ที่ดี เกิดความผูกพันในงานและองค์กร

การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นดังกล่าวเป็นผลมาจากการที่มีระบบแรงงานสัมพันธ์ที่ดี และเป็นประชาธิปไตย เพราะวาระขอบประชาธิปไตยเป็นระบบใหญ่ของสังคมที่มีอิทธิพลในบางระดับที่กำหนดระบบแรงงานสัมพันธ์ที่เป็นระบบย่อยของสังคม หากปราศจากระบบใหญ่ที่เป็นประชาธิปไตย ก็ยากที่จะเกิดองค์การของฝ่ายลูกจ้าง และองค์การนายจ้างที่เป็นอิสระ และสามารถตัดสินใจได้ด้วยตัวเอง แต่ในขณะเดียวกัน แรงงานสัมพันธ์ก็มีส่วนสร้างประชาธิปไตยทางด้านอุตสาหกรรมในระดับโรงงานและบริษัทต่างๆ ซึ่งเป็นประชาธิปไตยในระดับรากฐานของสังคม หากปราศจากประชาธิปไตยที่เข้มแข็งในระดับล่าง ก็ยากที่จะมีประชาธิปไตยในระดับบนหรือในระดับชาติที่เข้มแข็งได้ ซึ่งสหภาพแรงงาน ถือว่าเป็นตัวแทนของฝ่ายลูกจ้างและเป็นองค์การลูกจ้างที่สำคัญที่สุดในโลกยุคอุตสาหกรรมที่สำคัญสหภาพแรงงานเป็นสถาบันที่สำคัญที่สุดสถาบันหนึ่งของระบบแรงงานสัมพันธ์ในประเทศที่มีการปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย (สังคีต พิริยะรังสรรค์, 2542: 12)

สหภาพแรงงานนอกจากจะมีบทบาทสำคัญในการพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของฝ่ายลูกจ้างแล้วนั้น ยังมีบทบาทอีกหลากหลายประการ เช่น บทบาทในการเจรจาต่อรองร่วมกัน บทบาทในการต่อสู้เพื่อความเป็นธรรม บทบาททางการเมือง และบทบาททางสังคม บทบาทต่อการพัฒนาองค์การ บทบาทในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ เป็นต้น แต่มีงานวิจัยไม่มากนักที่ศึกษาบทบาทของสหภาพแรงงานต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของไทย ดังนั้น งานวิจัยนี้จึงมุ่งศึกษาบทบาทของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของไทย

## 2. วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาบทบาทของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจต่อการเมืองไทย
- 2) เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของผู้นำสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ

## 3. การทบทวนวรรณกรรม

ในการศึกษาครั้งนี้ ได้มีการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง คือ 1) แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์ 2) แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังรายละเอียดต่อไปนี้

### 3.1 แนวคิดเกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์

แรงงานสัมพันธ์ (Labor relations) หมายถึง ปฏิสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและองค์การของฝ่ายบริหาร ผู้ใช้แรงงานและองค์การของผู้ใช้แรงงานและภาครัฐ (Dunlop, 1958) ซึ่งคำว่าแรงงานสัมพันธ์ (Labor relations) และอุตสาหกรรมสัมพันธ์ (Industrial relations) เป็นคำที่นิยมใช้กันตั้งแต่ยุคเริ่มต้นของการปฏิวัติอุตสาหกรรม การจ้างงานส่วนใหญ่อยู่ในภาคการผลิต คนงานส่วนใหญ่ทำงานอยู่ในภาคอุตสาหกรรมโดยเน้นการใช้เครื่องจักรกลเป็นเทคโนโลยีหลักในการผลิต เน้นประสิทธิภาพในการผลิต คนทำงานอยู่ในระบบสายพานการผลิต (Assembly line) คนงานใช้กำลังแรงงานเป็นหลัก สิ่งแวดล้อมในการทำงานไม่ดีนัก และนำไปสู่ปัญหาสุขอนามัยของคนงาน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานในระดับล่าง ดังนั้นการทำงานในลักษณะดังกล่าว เป็นปัจจัยกดดันที่สำคัญ ให้ผู้ใช้แรงงานรวมตัวกันจัดตั้งสหภาพแรงงาน (Unions) เพื่อให้เป็นตัวแทนของคนงานในการทำหน้าที่เจรจาต่อรองร่วมกัน เกี่ยวกับค่าจ้าง ค่าตอบแทนกับฝ่ายนายจ้าง รวมถึงเงื่อนไขอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน (ทวิศักดิ์ สุททกวาทิน, 2548: 7; Gomez Mejia, Balkin, Cardy, 2001: 429-456) ในระบบแรงงานสัมพันธ์นั้นจำเป็นต้องเข้าใจประเด็นหลักๆ 3 ประเด็นคือ 1) ผู้แสดงบทบาทหลักในระบบแรงงานสัมพันธ์ ได้แก่ ผู้ใช้แรงงานและองค์การของผู้ใช้แรงงาน นายจ้างและองค์การของฝ่ายนายจ้าง และภาครัฐ โดยภาครัฐจะทำหน้าที่เป็นคนกลางแสดงบทบาทในการควบคุม กำกับ และเจรจาไกล่เกลี่ยหรือชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน 2) สิ่งแวดล้อมของระบบแรงงานสัมพันธ์ ได้แก่ ลักษณะของเทคโนโลยีที่ใช้ในการพัฒนาอุตสาหกรรม กลไกด้านการตลาด ผลิตภัณฑ์ของระบบเศรษฐกิจ รูปแบบการกระจายและการใช้อำนาจของสังคมนั้นๆ และ 3) อุดมการณ์ ซึ่งมีผลต่อพฤติกรรมของผู้แสดงบทบาทในระบบแรงงานสัมพันธ์ ในขณะที่สังคิต พิริยะรังสรรค์ (2542: 17) กล่าวว่าไว้ว่า ในการศึกษาาระบบแรงงานสัมพันธ์จำเป็นต้องเข้าใจบริบทของแรงงานสัมพันธ์ซึ่งประกอบด้วย 3 องค์ประกอบใหญ่ คือ

1) ระบบแรงงานสัมพันธ์ (Industrial relations system) เป็นปรากฏการณ์ที่แสดงให้เห็นถึงบทบาท ความสัมพันธ์ สถาบัน กรรพบวนการ และกิจกรรมต่างๆ ทั้งในภาคอุตสาหกรรมและบริการ ซึ่งปรากฏในหลายระดับตั้งแต่ระดับองค์การ ระดับอุตสาหกรรมและระดับชาติ

2) ส่วนอื่นๆ ของกิจกรรมทางสังคม (Other segments of social activity) โดยกิจกรรมทางสังคมนี้ ครอบคลุมถึงเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งโครงสร้างทางสังคมเหล่านี้จะมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงของแรงงานสัมพันธ์ และในทางตรงกันข้ามแรงงานสัมพันธ์ ก็มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองด้วย ซึ่งมีองค์ประกอบหลายอย่างที่มีปฏิสัมพันธ์และมีความเกี่ยวข้องกันเองและสภาพแวดล้อมอื่นๆ กับแรงงานสัมพันธ์ ได้แก่ สภาพแวดล้อมทางด้านเศรษฐกิจและความคาดหวังทางด้านสังคมที่เกี่ยวข้องกับการแบ่งปันโภคทรัพย์ของประชาชนและนโยบายด้านเศรษฐกิจของรัฐบาล ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับแรงงานสัมพันธ์ในประเด็นของการกำหนดโครงสร้างค่าจ้างและระดับของค่าจ้าง นอกจากนี้การขยายตัวของกิจการจ้างแรงงานหญิงและความสำคัญของแรงงานสัมพันธ์ เกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับการเปลี่ยนแปลงของแบบแผนทางสังคม และความคาดหวังด้านการศึกษา งานอาชีพและการวางแผนครอบครัว การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอุตสาหกรรมที่ช่วยลดความแตกต่างทางด้านเพศในการจ้างงาน ซึ่งสามารถอธิบายได้โดยใช้สภาพแวดล้อมดังต่อไปนี้

2.1) สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ (Economic Environment) สภาพแวดล้อมนี้ส่งผลต่อแรงงานสัมพันธ์ต้องพิจารณาจากด้านอุปสงค์ของแรงงาน การจ้างงาน จำนวนคนทำงาน ทั้งชายและหญิง การเปลี่ยนแปลงของอุปสงค์ของแรงงาน ความรุ่งเรืองและการตกต่ำของอุตสาหกรรมบางประเภทที่ส่งผลกระทบต่อการทำงาน รวมถึงการเติบโตของพนักงานที่ทำงานในสำนักงาน

2.2) สภาพแวดล้อมทางด้านสังคม (Social Environment) การพิจารณาสภาพแวดล้อมทางด้านนี้จะต้องคำนึงถึงกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ในระยะหนึ่งๆ ควบคู่กับการพิจารณาว่าสังคมมีความเป็นอุตสาหกรรมมากน้อยเพียงใด ระดับความเป็นประชาธิปไตยของสังคม ระบบสวัสดิการของรัฐ ความไม่เท่าเทียมกันในทางเศรษฐกิจของกลุ่มคนในสังคม และความใฝ่ฝันของคนต่อวัตถุและงาน

2.3) สภาพแวดล้อมทางการเมือง (Political Environment) ซึ่งครอบคลุมตั้งแต่ระบบของรัฐ สภาพแวดล้อมทางการเมืองไม่เพียงแต่ครอบคลุมระบบพรรคการเมืองที่เป็นทางการ รัฐสภา รัฐบาลทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นเท่านั้น ยังครอบคลุมถึงกลุ่มพลังที่ไม่เป็นทางการที่มุ่งสร้างอิทธิพลต่อกระบวนการตัดสินใจของระบบที่เป็นทางการอีกด้วย ซึ่งโดยทั่วไปพรรคการเมือง รัฐบาล และอุดมการณ์ เป็นส่วนประกอบสำคัญที่สุดของสภาพแวดล้อมทางการเมือง เพราะองค์ประกอบเหล่านี้เป็นส่วนในการกำหนดทิศทาง นโยบาย และปฏิบัติการของกระบวนการในการทำงานของรัฐ

3) เวลา (Time) สถานะปัจจุบันของแรงงานสัมพันธ์เป็นสิ่งที่ได้รับการสืบทอดกันมา ตั้งแต่อดีต กับเป้าหมายหรือความคาดหวังในอนาคต บริบทของเวลาอาจแสดงให้เห็นปัญหาในปัจจุบัน และข้อสรุปที่ได้จะเป็นปัญหาในอนาคต ส่วนทัศนคติความคาดหวังและความสัมพันธ์ที่แสดงออกมาเป็นผลผลิตที่มาจากประสบการณ์ร่วมกันในอดีต ดังนั้นแรงงานสัมพันธ์จะขึ้นต่อการปรับตัว และการพัฒนาของสังคมที่สะท้อนให้เห็นโดยทางการเปลี่ยนของเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมถึงการพัฒนาาระบบแรงงานสัมพันธ์ภายในตัวเอง

นอกจากนี้ Berg and Chang (2000: 26) ได้ให้กรอบในการศึกษาระบบแรงงานสัมพันธ์ว่า จะต้องประกอบด้วย 1) คนงานและองค์กรต่างๆ ในระบบแรงงานสัมพันธ์ 2) การเจรจาต่อรองร่วมกัน และ 3) วัฒนธรรม ดังรายละเอียดต่อไปนี้

### 1. คนงานและองค์กรต่างๆ ในระบบแรงงานสัมพันธ์

1.1 คนงานและองค์กรของฝ่ายคนงาน (Employer and labor unions) สัมพันธภาพในระบบการจ้างงาน ถูกกำหนดโดยนายจ้างฝ่ายเดียว หรือโดยการเจรจาต่อรองร่วมกัน ระหว่างคนงานแต่ละคนกับนายจ้าง หรือโดยการเจรจาต่อรองร่วมกันในรูปแบบของนายจ้างหรือ องค์กรของฝ่ายนายจ้างกับฝ่ายลูกจ้างหรือสหภาพแรงงาน ส่วนองค์กรของฝ่ายคนงานที่สำคัญ นั้น คือ สหภาพแรงงาน (Labor unions) ซึ่งเป็นตัวแทนของฝ่ายลูกจ้างในการเจรจาต่อรองกับฝ่าย นายจ้าง เพื่อให้ได้มาซึ่งสภาพการจ้างที่ดี

#### 1.1.1 เหตุผลที่คนงานเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน

Tan Chwee Huat (1995: 68) ได้กล่าวถึงเหตุผลที่คนงานหรือพนักงาน เข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานดังต่อไปนี้

1) เพื่อให้ได้รับค่าจ้าง ค่าตอบแทน และสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ดีขึ้น การที่พนักงานเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานทำให้มีอำนาจในการเจรจาต่อรองร่วมกับฝ่าย นายจ้างหรือองค์กรของฝ่ายนายจ้างมากขึ้น ซึ่งอำนาจในการเจรจาต่อรองดังกล่าว จะช่วยให้ พนักงานได้รับค่าจ้าง ค่าตอบแทน และสภาพการทำงานที่ดีขึ้น ซึ่งการที่พนักงานเข้าร่วมเป็น สมาชิกสหภาพแรงงานจะทำให้การเจรจาต่อรองกับฝ่ายนายจ้างมีน้ำหนักมากขึ้นกว่าเจรจาโดย พนักงานเพียงคนเดียว

2) เพื่อให้มีความมั่นคงในการจ้างงาน พนักงานเชื่อว่า การจัดตั้งสหภาพ แรงงานเพื่อทำหน้าที่เจรจาต่อรองประเด็นสำคัญต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสภาพการจ้างและสภาพการ ทำงาน จะทำให้พนักงานได้รับสิ่งเหล่านั้นในทางที่ดีขึ้น มีความมั่นคงในการจ้างงานเพิ่มมากขึ้น นายจ้างไม่สามารถเลิกจ้างลูกจ้างได้ตามอำเภอใจ ซึ่งการที่จะเลิกจ้างบุคคลใด ฝ่ายนายจ้างจะต้องมี เหตุผลที่เหมาะสมหรือเป็นธรรม เพื่อชี้แจงให้กับพนักงานและสหภาพแรงงานทราบ

3) ความต้องการของกลุ่มสังคม ซึ่งพนักงานที่เข้าเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน เป็นเพราะความต้องการเข้าร่วมกิจกรรมทางสังคมกับเพื่อนพนักงานด้วยกัน ทำให้มีโอกาสรู้จักเพื่อนคนงานในฝ่ายหรือแผนกอื่นๆ ซึ่งลักษณะการทำงานแบบปกตินั้น ไม่เอื้อต่อการได้พบปะพูดคุยกัน

4) แรงกดดันจากกลุ่มคนงานด้วยกัน พนักงานบางคนเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน เพราะเพื่อนพนักงานที่เหลือเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานก่อนหน้าแล้ว ทำให้พนักงานที่ยังไม่ได้เป็นสมาชิกสหภาพแรงงานรู้สึกโดดเดี่ยว แรงกดดันดังกล่าวทำให้พนักงานที่ไม่เข้าเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน สมัครเข้าเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานตามกลุ่มเพื่อนๆ ไปด้วย

5) ความปรารถนาที่จะรับใช้เพื่อนพนักงานด้วยกัน พนักงานบางคนสมัครเข้าเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานเพื่อต้องการรับใช้เพื่อนพนักงานทุกคน ด้วยการทำกิจกรรมต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อคนอื่นๆ

#### 1.1.2 วัตถุประสงค์ของสหภาพแรงงาน

พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.2543 หมวดที่ 4 ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของสหภาพแรงงานไว้ดังนี้ 1) ส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างลูกจ้างกับนายจ้าง และระหว่างลูกจ้างด้วยกัน 2) พิจารณาช่วยเหลือสมาชิกตามคำร้องทุกข์ 3) แสวงหาและคุ้มครองผลประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้างของลูกจ้าง และ 4) ดำเนินการให้ความร่วมมือเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ และรักษาผลประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจ นอกจากนี้สหภาพแรงงานยังมีวัตถุประสงค์ในฐานะที่เป็นองค์การของฝ่ายคนงานดังนี้

1) ทำหน้าที่ในกระบวนการเจรจาต่อรองร่วมกัน (Collective bargaining) ซึ่งการเจรจาต่อรองที่เกิดขึ้นนั้นเป็นการเจรจาระหว่างฝ่ายนายจ้างหรือองค์การของฝ่ายนายจ้าง และลูกจ้างหรือองค์การของฝ่ายลูกจ้าง เพื่อให้พนักงานได้รับค่าจ้าง ค่าตอบแทนที่เป็นธรรม ตลอดจนเงื่อนไขอื่นๆ ในการจ้างงาน

2) การต่อสู้เพื่อความมั่นคงในการจ้างงาน สหภาพแรงงานทำหน้าที่ปกป้องตำแหน่งงานให้กับสมาชิกเพื่อให้ได้รับความเป็นธรรม และเพื่อเป็นหลักประกันว่าพนักงานที่เป็นสมาชิกสหภาพแรงงานจะไม่ถูกเลิกจ้างตามอำเภอใจของฝ่ายนายจ้าง โดยเฉพาะเมื่อนำเครื่องจักรและเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้แทนกำลังคน โดยสหภาพจะเข้าไปมีบทบาทในการสนับสนุนให้มีการฝึกอบรมเพื่อให้พนักงานสามารถมีความรู้ทักษะด้านอื่นๆ เนื่องจากหน้าที่เดิมที่พนักงานทำอยู่ ถูกแทนที่ด้วยเครื่องจักรและอุปกรณ์ต่างๆ แล้ว โดยมีการฝึกอบรมพนักงานเพื่อให้ควบคุมเครื่องจักรที่นำเข้ามาทดแทนกำลังคน หรือในกรณีที่มีการเลิกจ้างเนื่องจากนำเครื่องจักรมาใช้แทนคน สหภาพก็มีหน้าที่ในการเรียกร้องให้ฝ่ายนายจ้างจ่ายค่าชดเชยให้กับพนักงานคนนั้นๆ ด้วย เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม

3) ประสานความร่วมมือกับฝ่ายนายจ้าง เมื่อเกิดข้อขัดแย้งต่างๆ สหภาพแรงงานจะทำหน้าที่แก้ไขข้อขัดแย้งต่างๆ ที่เกิดขึ้นกับคนงานกับฝ่ายนายจ้าง เป็นการช่วยประสานความร่วมมือระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเพื่อให้ความสัมพันธ์เป็นไปอย่างราบรื่น และนำไปสู่การกำหนดสิทธิประโยชน์ และเงื่อนไขการทำงานที่ดีขึ้น

4) กิจกรรมทางการเมือง สหภาพแรงงานได้เข้าไปร่วมทำกิจกรรมทางการเมืองในหลากหลายรูปแบบ เช่น ในประเทศอังกฤษ สหภาพแรงงานต่างๆ ให้การสนับสนุนทางการเมืองโดยตรงต่อพรรคแรงงาน ในขณะที่หลายประเทศสหภาพแรงงานเข้าไปมีบทบาททางการเมืองโดยอ้อม เช่น การแสดงพลังกดดันรัฐบาลในบางเรื่อง เช่น เรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและผลประโยชน์ของพนักงาน การแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพนักงาน หรือการแก้ไขเกี่ยวกับการจ้างงาน นอกจากนี้ในการหาเสียงของนักการเมือง นักการเมืองมักจะพยายามหาเสียงสนับสนุนจากผู้นำด้านแรงงาน แม้ว่าพนักงานจะมีอิสระในการลงคะแนนเสียงของตนก็ตาม ซึ่งการที่สหภาพแรงงานเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้น หลายสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ ได้กำหนดในวัตถุประสงค์ของสหภาพแรงงานไว้โดยตรง เพื่อให้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ

5) กิจกรรมทางสังคม สหภาพแรงงานได้มีการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นกองทุนต่างๆ เพื่อให้พนักงานที่เป็นสมาชิกสหภาพแรงงานได้มีโอกาสในการกู้ยืมเงิน หรือสวัสดิการในรูปแบบต่างๆ ที่นอกเหนือจากสิ่งที่ยังขาดได้จัดขึ้น เช่น สหภาพแรงงานจัดให้มีกองทุนเพื่อช่วยเหลือสมาชิกภาพของตนในกรณีเจ็บป่วย ว่างาน เกษียณอายุ และเสียชีวิต โดยในระยะหลัง รูปแบบการจัดตั้งเป็นกองทุนต่างๆ ได้ครอบคลุมอยู่ในกฎหมายของภาครัฐที่ให้สถานประกอบการต่างๆ ต้องปฏิบัติตาม เช่น กฎหมายประกันสังคม กฎหมายคุ้มครองแรงงาน ทำให้การทำกิจกรรมทางสังคมของสหภาพแรงงาน จะเน้นไปที่การทำกิจกรรมสนับสนุนการให้กับสมาชิกของสหภาพแรงงาน

## 1.2 นายจ้างและองค์กรของฝ่ายนายจ้าง (Employer and their associations)

ฝ่ายนายจ้างมีบทบาทหลายลักษณะ ซึ่งอำนาจการเจรจาต่อรองของฝ่ายนายจ้างขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย เช่น ความแตกต่างทั้งในด้านขนาดและผลประโยชน์ขององค์กรธุรกิจ ซึ่งเป็นสมาชิกขององค์กรฝ่ายนายจ้างซึ่งสิ่งเหล่านี้มีผลต่อเอกภาพขององค์กรฝ่ายนายจ้างในการเจรจาต่อรองกับสหภาพแรงงาน ประการต่อมาคือ ศักยภาพขององค์กรในการควบคุมบรรดาสมาชิกมีผลต่อประสิทธิภาพในการต่อสู้เพื่อรักษาผลประโยชน์ของฝ่ายนายจ้าง ประการสุดท้ายคือ ความครอบคลุมสมาชิกที่หลากหลายครบถ้วน ส่งผลให้องค์กรฝ่ายนายจ้างมีความยากลำบากในการกำหนดท่าทีต่างๆ เพราะไม่สามารถผลัดภาระเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้องค์กรธุรกิจใดได้ เพราะต่างก็เป็นสมาชิกขององค์กรเดียวกัน องค์กรฝ่ายนายจ้างจะอยู่ในภาวะกดดันให้ต้องรับผิดชอบต่อผลกระทบของนโยบาย ซึ่งส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจระดับมหภาคด้วย

1.3 ภาครัฐ (Government) ภาครัฐทำหน้าที่เป็นคนกลางในระบบแรงงานสัมพันธ์ โดยภาครัฐจะแสดงบทบาทที่แตกต่างกันออกไป เช่น บทบาทวางเฉย (Passive state) บทบาทนี้รัฐ

จะจำกัดบทบาทของตนเอง รัฐจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการเจรจาต่อรองระหว่างองค์การกับคนงานหรือสหภาพแรงงาน รัฐจะทำหน้าที่ในการกำหนดกฎเกณฑ์ของการเจรจาต่อรองร่วมกันและแทรกแซงในกระบวนการดังกล่าวให้น้อยที่สุด ส่วนบทบาทถัดมาคือ บทบาทเป็นผู้สนับสนุนหลัก (Active state support) โดยบทบาทนี้รัฐเป็นผู้ออกกฎหมายให้องค์การฝ่ายนายจ้างและสหภาพแรงงานมีสถานภาพเป็นหน่วยงานกึ่งราชการทำหน้าที่ร่วมกันในการแสวงหาข้อยุติเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างและเงื่อนไขการทำงาน บทบาทถัดมาคือ บทบาทที่รัฐเข้าไปกำหนดอัตราค่าจ้างและเงื่อนไขในการทำงานโดยตรง เช่น กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ จำนวนวันทำงานในแต่ละสัปดาห์ จำนวนวันหยุดพักผ่อน การลาคลอดบุตร เป็นต้น

## 2. การเจรจาต่อรองร่วมกัน (Collective bargaining)

การเจรจาต่อรอง หมายถึง กระบวนการที่คู่กรณีซึ่งมีทั้งสองฝ่ายหรือมากกว่าสองฝ่ายก็ได้ ดำเนินการเจรจาต่อรองเพื่อกำหนดเงื่อนไขในการแลกเปลี่ยนข้อเรียกร้องระหว่างกัน ซึ่งการเจรจาต่อรองในระบบแรงงานสัมพันธ์จะเกี่ยวข้องกับค่าจ้าง ค่าตอบแทน และเงื่อนไขต่างๆ ในการทำงาน เช่น จำนวนชั่วโมงการทำงาน วันหยุด วันลา สวัสดิการ การเลิกจ้าง การใช้แรงงานเด็ก แรงงานสตรี คนต่างด้าว ผู้พิการ ซึ่งกลยุทธ์ที่ใช้ในการเจรจาต่อรอง มีสองกลยุทธ์สำคัญคือ 1) การเจรจาต่อรองเพื่อแย่งชิงผลประโยชน์ (Distributive bargaining) และ 2) การเจรจาต่อรองบูรณาการเพื่อร่วมกันสร้างประโยชน์ (Integrative bargaining) ซึ่งความแตกต่างระหว่างกลยุทธ์ทั้งสองแสดงได้ดังตารางที่ 1

**ตารางที่ 1** กลยุทธ์การเจรจาต่อรอง

ลักษณะการเจรจาต่อรอง	การเจรจาต่อรองเพื่อแย่งชิงผลประโยชน์	การเจรจาต่อรองบูรณาการเพื่อร่วมกันสร้างประโยชน์
1. ผลประโยชน์ที่ต้องการแบ่งปัน	ผลประโยชน์ที่จะแบ่งปันกันมีจำนวนคงที่และจำกัด	ผลประโยชน์ที่จะแบ่งปันกันมีจำนวนไม่จำกัด
2. แรงจูงใจในการเข้าร่วมการเจรจาต่อรอง	ฝ่ายเราชนะ ฝ่ายเขาแพ้	ต่างฝ่ายต่างชนะ
3. ท่าทีของการเข้าร่วมการเจรจาต่อรอง	แสดงท่าทีเป็นปฏิปักษ์ต่อกัน	แสดงท่าทีให้ความร่วมมือระหว่างกัน
4. ความสัมพันธ์	ระยะสั้น	ระยะยาว

ที่มา: Lewicki and Litterer, 1985: 280



### 3. วัฒนธรรม (Culture)

วัฒนธรรมเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการบริหารงาน ซึ่งระบบแรงงานสัมพันธ์ไม่แตกต่างจากระบบการบริหารงานอื่นๆ ซึ่ง Hofstede (1984) ได้วิเคราะห์อิทธิพลของวัฒนธรรมที่มีต่อระบบแรงงานสัมพันธ์ใน 4 มิติ คือ 1) ลักษณะสังคมแบบปัจเจกชนนิยม และสังคมแบบส่วนรวมนิยม 2) ระดับการยอมรับสถานภาพและอำนาจ 3) ระดับความพยายามหลีกเลี่ยงสถานการณ์ที่ไม่อาจคาดการณ์ได้ และ 4) สังคมที่เน้นความมุ่งมั่นในการแข่งขัน ซึ่งจากมิติทั้งสี่สะท้อนให้เห็นถึงความแตกต่างทางวัฒนธรรมในแต่ละสังคม ดังนั้นระบบแรงงานสัมพันธ์ในวัฒนธรรมที่แตกต่างกันจึงมีความแตกต่างกัน

### 3.2 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง

#### 1) ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมือง

การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นเป้าหมายที่สำคัญของการพัฒนาระบบการเมืองให้เป็นประชาธิปไตย สังคมใดมีระดับความเป็นประชาธิปไตยสูงหรือต่ำ พิจารณาได้จากระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (Geertz, 1963; Emerson, 1960; Hoselitz, 1952; Pye, 1966) อีกทั้งความสำเร็จของการพัฒนาทางการเมืองขึ้นอยู่กับระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นสำคัญ โดยเฉพาะการพัฒนาการเมืองให้เป็นประชาธิปไตย ส่วนสิทธิพันธ์ พุทธทศ (2531: 157) สรุปความหมายของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองว่าเป็นกิจกรรมของประชาชนที่มุ่งจะเข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจนโยบายของรัฐบาลในระดับต่างๆ ซึ่งรูปแบบการเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมืองในแต่ละสังคมย่อมแตกต่างกันไปด้วย

Milbrath and Goel (1977: 2) ได้ให้ความหมายของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองว่า หมายถึง กิจกรรมทั้งหลายของประชาชนแต่ละคนที่ต้องการมีอิทธิพลผลักดันหรือยอมรับสนับสนุนต่อรัฐบาล ซึ่งไม่เพียงแต่เป็นการรวมบทบาทในการสร้างอิทธิพลผลักดันให้เกิดผลทางการเมืองตามต้องการเท่านั้น แต่ยังรวมถึงกิจกรรมที่เป็นที่ยอมรับอย่างพิธีการด้วย สำหรับผู้ที่ยอมรับรัฐบาลต้องแสดงออกโดยการประพฤติกรรมตามคำสั่งหรือข้อเรียกร้องของรัฐบาล แต่ผู้ที่ไม่เห็นด้วยก็พยายามสร้างอิทธิพลผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขปัญหาใหม่ การมีส่วนร่วมทางการเมืองจึงมีทั้งการต่อต้าน เช่น การเดินขบวนประท้วงการจลาจล และมีทั้งการสนับสนุน เช่น การให้ความร่วมมือกับทางการในการเสียภาษี การเกณฑ์ทหาร เป็นต้น

#### 2) ลักษณะการมีส่วนร่วมทางการเมือง

การมีส่วนร่วมทางการเมืองที่เป็นรูปธรรม หมายถึง การแสดงออกซึ่งการกระทำทางการเมือง โดยมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ 1) การกำหนดตัวผู้ปกครอง เป็นการแสดงออกทางการเมืองที่สำคัญที่สุดในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น การที่ประชาชนปรากฏตัวแสดงตนในการใช้สิทธิเลือกตั้งหรือถอดถอนผู้นำทางการเมือง จึงเป็นการแสดงออกในฐานะ

ที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง 2) การผลักดันการตัดสินใจของรัฐบาล สังคมประกอบไปด้วยหลายกลุ่ม เช่น ชมรม สมาคม กลุ่มอิทธิพล และกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ กลุ่มเหล่านี้มักมีวัตถุประสงค์เฉพาะของกลุ่ม การเคลื่อนไหวต่างๆ อาจเป็นไปเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตน หรืออาจเป็นการเคลื่อนไหวเพื่อรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวม และจะมีผลต่อการผลักดันการตัดสินใจของรัฐบาลเพื่อตอบสนองเป้าหมายของกลุ่ม ในกรณีที่กลุ่มต่างๆ กระทำการผลักดันโดยตรงต่อรัฐบาล อาจพิจารณาได้จากการเรียกร้องของสมาคมผลประโยชน์ต่างๆ เช่น สมาคมธนาคาร ผลักดันรัฐบาลเกี่ยวกับนโยบายการเงินการคลังของธนาคาร หรือสภาอุตสาหกรรมผลักดันรัฐบาลเกี่ยวกับโครงสร้างภาษีอากร ส่งเสริมอุตสาหกรรม ซึ่งปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเหล่านี้ส่วนใหญ่เกิดขึ้นในประเทศที่พัฒนาแล้ว 3) การวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาล ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพในการวิพากษ์วิจารณ์การกระทำของรัฐบาลได้ทั้งในทางที่สนับสนุนและคัดค้าน อาจกระทำโดยการเขียน การพูด และการโฆษณา ซึ่งการวิพากษ์วิจารณ์จะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย และการบริหารงานของรัฐบาล นอกจากนี้ อาจแสดงออกด้วยการเขียนบทความ หรือคำพูด การอภิปราย การให้สัมภาษณ์ เพื่อวิพากษ์การทำงานของรัฐบาลได้อย่างเสรี แต่ต้องทำด้วยความสร้างสรรค์และมีเหตุผล และรัฐบาลจะต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีความกล้าหาญในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง และเป็นกลไกที่ช่วยสร้างประสิทธิภาพในการบริหารงานของระบบราชการให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเหมาะสม ส่วนในปัจจุบันนี้ การวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาล นิยมใช้สื่อต่างๆ เช่น วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ ซึ่งนับว่ามีบทบาทสำคัญในการควบคุม กำกับ และตรวจสอบการกระทำของรัฐบาล และเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนสนใจกิจกรรมของรัฐบาลมากยิ่งขึ้น 4) การชุมนุมเคลื่อนไหวทางการเมือง ประชาชนมีสิทธิในการชุมนุมและเคลื่อนไหวทางการเมืองได้ในสังคมประชาธิปไตย ทั้งในส่วนของการสนับสนุนและคัดค้านการดำเนินงานของรัฐบาล ซึ่งถือว่าการชุมนุมเป็นการแสดงออกทางการเมืองที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตย เพื่อให้รัฐบาลรู้ว่า ประชาชนเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับนโยบายหรือการกระทำของรัฐบาล เพื่อแสดงการเรียกร้องให้รัฐบาลตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะถ้าการชุมนุมนั้นได้รับการสนับสนุนจากสื่อมวลชน โดยสื่อมวลชนจะนำเสนอข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อผู้ชุมนุม และทำให้ประชาชนเข้ามาร่วมชุมนุมมากขึ้น และในที่สุดจะเป็นการบีบบังคับให้รัฐบาลจะต้องทำตามข้อเรียกร้องของผู้ชุมนุม ซึ่งการชุมนุมทางการเมืองเพื่อสนับสนุนรัฐบาล ส่วนใหญ่เป็นการชุมนุมโดยสงบและเป็นระเบียบเรียบร้อย เป็นการชุมนุมเพื่อให้กำลังใจ มีป้ายคำขวัญที่กล่าววยกย่อง ชื่นชม และการชุมนุมจะไม่ยืดเยื้อ ส่วนใหญ่จะเริ่มต้นและสิ้นสุดตามที่กำหนดไว้ล่วงหน้า ตรงกันข้ามกับการชุมนุมเพื่อคัดค้านรัฐบาล ซึ่งการชุมนุมประเภทนี้ส่วนใหญ่จะเริ่มต้นจากความไม่พอใจนโยบายหรือการกระทำของรัฐบาล ซึ่งอาจเป็นประเด็นเกี่ยวกับผลประโยชน์ของกลุ่มหรือของสังคมก็ได้ การชุมนุมจะเพิ่มความรุนแรงมากขึ้นหากข้อเรียกร้องของผู้ชุมนุมไม่ได้รับการตอบสนองจากรัฐบาล ซึ่งอาจมีการเคลื่อนไหวเพื่อเพิ่มความกดดันต่อรัฐบาลก็ได้ และถ้าประเด็นการเคลื่อนไหวเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์

ของสังคมและประชาชน ประชาชนก็จะเข้าร่วมมากยิ่งขึ้น จนในที่สุดหากรัฐบาลไม่ยอมตกลงตามข้อเสนออาจเกิดการประท้วงหน้าและนำไปสู่การปะทะกัน กลายเป็นการจลาจลได้ในที่สุด (สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2548: 379)

### 3) ระดับของการมีส่วนร่วมทางการเมือง

Mibrath (1965: 16 อ้างถึงในสมบัติ อารังธัญวงศ์, 2548: 384) การมีส่วนร่วมทางการเมืองประกอบด้วยฐานคติสำคัญ 2 ประการคือ 1) ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการกระทำทางการเมืองอย่างใดอย่างหนึ่ง มีแนวโน้มที่จะเกี่ยวข้องกับการกระทำอื่นๆ ทางการเมืองด้วย 2) ความเกี่ยวพันทางการเมือง มีลักษณะเป็นลำดับขั้น ซึ่งลำดับขั้นนี้แบ่งออกเป็นระดับของการมีส่วนร่วมทั้งหมด 14 ระดับ ดังนี้

3.1 การแสดงความสนใจต่อกิจกรรมทางการเมือง การที่บุคคลจะแสดงความสนใจต่อกิจกรรมทางการเมือง ย่อมแสดงว่าบุคคลนั้นได้รับปัจจัยกระตุ้นทางการเมือง (Political Stimuli) จากสิ่งแวดล้อมมากพอสมควร จนกระทั่งเกิดความสนใจที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยตนเอง บุคคลที่คาดหวังว่าจะสร้างความสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมทางการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพจะต้องอุทิศความพยายามเพื่อรวบรวมข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการเมืองเพื่อเพิ่มพูนความรู้ทางการเมืองของตน กิจกรรมเหล่านี้ถือเป็นรากฐานเบื้องต้นที่จำเป็นในการร่วมกิจกรรมทางการเมืองต่างๆ แม้ว่าโดยทั่วไปปัจจัยกระตุ้น (Stimuli) จะถูกส่งผ่านทางสื่อต่างๆ มากมายแต่บางคนอาจจะให้ความสนใจเพียงเล็กน้อยหรือไม่ให้ความสนใจเลย การที่บุคคลจะตอบสนองต่อปัจจัยกระตุ้นทางการเมืองอย่างไร ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขเฉพาะบุคคล โดยทั่วไปการที่บุคคลได้รับปัจจัยกระตุ้นทางการเมืองยิ่งมาก จะยิ่งทำให้บุคคลนั้นมีโอกาสมีส่วนร่วมทางการเมืองมากยิ่งขึ้น

3.2 การใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยทั่วไปการที่ประชาชนจะไปใช้สิทธิเลือกตั้งประชาชนจะต้องมีความรู้ความเข้าใจและตระหนักในคุณค่าและความสำคัญของการเลือกตั้ง โดยเฉพาะเพื่อเป็นการแสดงออกถึงการเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ทำให้คู่แข่งทางการเมืองจะต้องแสดงความรู้ความสามารถ และการเป็นคนมีคุณธรรม เพื่อขอรับความไว้วางใจหรือขอฉันทานุมัติจากประชาชนให้เข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังนั้น การใช้สิทธิเลือกตั้งแม้จะเป็นการแสดงออกในลำดับพื้นฐานของการเกี่ยวพันทางการเมืองแต่การใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชนเป็นการแสดงบทบาทการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่นับว่าสำคัญมาก โดยทั่วไปการใช้สิทธิเลือกตั้ง ประกอบด้วยเงื่อนไข 2 ประการคือ ประการแรก การตัดสินใจว่าจะไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือไม่ ประการที่สอง การตัดสินใจว่าจะเลือกพรรคใดหรือบุคคลใด ซึ่งเงื่อนไขทั้ง 2 ประการขึ้นอยู่กับกระบวนการหล่อหลอมทางการเมืองของแต่ละบุคคลและปัจจัยกระตุ้นทางการเมืองจากสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ โดยทั่วไปบุคคลจะรู้ล่วงหน้าว่าจะมีการเลือกตั้งเมื่อใด ดังนั้นบุคคลจึงมีโอกาสเตรียมการตัดสินใจได้ล่วงหน้า โดยสรุปจะเห็นได้ว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระบบประชาธิปไตยนั้นมีลักษณะกว้าง ๆ ที่มักเข้าใจกันทั่วไปก็คือ การที่ประชาชนจะต้องหรือควรมีความตื่นตัวในการไปลงคะแนนเสียงเป็นจำนวนมาก หากไม่ไป

ลงคะแนนเสียง ประชาธิปไตยย่อมดำเนินไปด้วยความยากลำบาก การไปลงคะแนนเสียงจะต้องเป็นไปด้วยความเป็นตัวของตัวเอง ไม่ใช่เพราะถูกจ้ำจวน การซื้อเสียง หรือไปลงคะแนนเสียงด้วยความตื่นตัวทางการเมือง ผู้ลงคะแนนเสียงควรศึกษาถึงความสำคัญของการเลือกตั้งว่าเป็นอย่างไร มีความรู้ความเข้าใจในตัวผู้สมัคร นโยบายของผู้สมัครและพรรคที่สังกัดพอสมควร ประเด็นที่สำคัญคือ ทว่าอย่างไรให้ประชาชนลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ด้วยความสมัครใจเป็นตัวของตัวเอง วิธีการให้ประชาชนไปลงคะแนนมากคือ ต้องทำให้การเลือกตั้งมีความหมายต่อประชาชนอย่างแท้จริง ในส่วนที่เป็นการเลือกตั้งระดับชาติการเลือกตั้งหมายถึง การเลือกรัฐบาลเข้ามาปกครอง จะต้องพยายามให้การเลือกตั้งเป็นการเลือกรัฐบาล จะแสดงว่าเป็นการแข่งขันระหว่างพรรครัฐบาลกับพรรคฝ่ายค้านในระบบการเมืองปัจจุบัน สมาชิกวุฒิสภาและพรรคการเมือง มีส่วนสำคัญในการจัดตั้งรัฐบาล แต่ยังเป็นรัฐบาลที่ผสมกันหลายพรรค พรรครัฐบาลเหล่านี้เวลาหาเสียงเลือกตั้งต่างก็แยกกันหาเสียง ไม่มีความแน่นอนว่าจะได้กลับเข้ามาเป็น พรรคร่วมรัฐบาลอีก การจับคู่รวมเป็นรัฐบาลไม่มีแบบแผนตายตัวอาจเปลี่ยนแปลงก็ได้ถ้าพรรคร่วมรัฐบาลพยายามเกาะกลุ่มให้แน่น และหาเสียงร่วมกันในการเลือกตั้ง จะทำให้มีระบบพรรคที่เข้มแข็งแล้ว ทำให้การเลือกตั้งมีความหมายขึ้นด้วย คือ เป็นการแข่งขันระหว่างรัฐบาลกับพรรคฝ่ายค้าน วิธีการกระตุ้นให้ประชาชนมาลงคะแนนเสียงมากขึ้นคือ ให้ประชาชนมีความคุ้นเคยกับการเลือกตั้ง ให้ประชาชนเห็นว่าการเลือกตั้งเป็นชีวิตทางการเมืองที่ขาดเสียไม่ได้พยายามสร้างให้การไปลงคะแนนเสียงเป็นนิสัยของประชาชน เมื่อถึงเวลาเลือกตั้งประชาชนก็จะไปเลือกตั้ง การจะสร้างให้เป็นนิสัยต้องจัดให้มีการเลือกตั้งอย่างสม่ำเสมอ ถ้าการเลือกตั้งนาน ๆ ครั้ง เป็นการลำบากที่จะให้ประชาชนมีความเคยชินกับการเลือกตั้ง ในกรณีประเทศไทย ปัจจุบันรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่อันมีผลบังคับให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนต้องไปลงคะแนนเสียง เพราะคะแนนเสียงเลือกตั้งมีความสำคัญมาก ที่สำคัญคือการบังคับตามรัฐธรรมนูญ อาจไม่มีผลให้ทุกคนที่มีสิทธิยอมไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง จึงต้องมีวิธีการต่าง ๆ กระตุ้นผู้ที่มีสิทธิไปลงคะแนนเสียงและจะต้องไปลงคะแนนเสียงอย่างมีความหมายและตั้งใจไม่ใช่เพื่อไม่ให้มีความผิดเท่านั้น นอกจากนี้ยังควรมีมาตรการสนับสนุนอื่น เพื่อกระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งมากขึ้น ทั้งที่เป็นมาตรการระยะยาวและระยะสั้น เพื่อที่จะยกระดับการศึกษาของประชาชนให้สูงขึ้น กรณีที่มีการเลือกตั้งให้ระบบผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงมาลงทะเบียนก่อนเลือกตั้ง ผู้ที่ลงทะเบียนแล้วเท่านั้นจึงจะมีสิทธิลงคะแนนเสียง ผู้ที่ลงทะเบียนจึงเป็นผู้ที่สนใจในการลงคะแนนและมักมาลงคะแนนเมื่อการเลือกตั้ง วิธีการนี้อาจมีปัญหามาจากประชาชนที่อาจไม่ชอบมาลงทะเบียนจะเป็นผลให้มีคนมาลงคะแนนเสียงน้อยลง และการออกกฎหมายบังคับให้ทุกคนไปลงคะแนนเสียง วิธีการเช่นนี้เป็นการบังคับให้ไปลงคะแนน เป็นการเปลี่ยนสิทธิการลงคะแนนเป็นหน้าที่ซึ่งอาจไม่เหมาะสมได้และการมอบอภิสิทธิ์บางอย่างให้กับผู้ลงคะแนนคือการลดภาษีเงินได้ให้กับผู้มาลงคะแนนเสียง วิธีการนี้อาจทำให้ผู้มีสิทธิออกเสียงที่มีรายได้ไม่มากพอต้องเสียภาษีเงินได้อยู่แล้ว และการตัดสินใจโดยให้รัฐมาลงคะแนน

3.3 การริเริ่มประเด็นพูดคุยทางการเมือง โดยธรรมชาติของมนุษย์จะให้ความสนใจเกี่ยวกับสิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อตน ดังนั้น บุคคลที่คิดว่าตนไม่ได้รับประโยชน์อย่างใดจากระบบการเมือง ก็จะไม่สนใจการเมือง แม้กระทั่งการพูดคุยทางการเมือง แต่บุคคลที่รู้และเข้าใจว่าระบบการเมืองมีความสำคัญและมีประโยชน์ต่อคนอย่างไร จะให้ความสนใจทางการเมืองมาก โดยเฉพาะการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นทางการเมืองที่จะมีผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้น ระดับความสนใจเกี่ยวกับการริเริ่มพูดคุยทางการเมืองจึงแตกต่างกันไปในแต่ละบุคคล บางคนไม่สนใจบางคนสนใจมาก บางคนเป็นผู้รับฟัง บางคนเป็นผู้นำในการเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นทางการเมือง และผู้ที่ เป็นผู้นำในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองจะมีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการต่อสู้ทางการเมืองโดยตรงมากกว่าผู้ที่เป็นเพียงผู้รับฟังความคิดเห็นจากผู้อื่น

3.4 การชักจูงให้ผู้อื่นเลือกตั้งผู้ที่ตนสนับสนุน การแสดงออกในการชักจูงให้ผู้อื่นไปใช้สิทธิเลือกตั้งบุคคลที่ตนเองสนับสนุน นับเป็นความก้าวหน้าอีกขั้นหนึ่งของผู้ที่สนใจเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับทางการเมือง ลักษณะของการแสดงออกเช่นนี้มีลักษณะคล้ายกับการเป็น “หัวคะแนน” ของผู้แข่งขันทางการเมืองเป็นการแสดงออกถึงการผูกพันทางการเมืองที่ชัดเจนมากกว่าการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในการพูดคุยทางการเมือง ทั้งนี้เพราะได้แสดงความคิดเห็นด้วยและเชื่อว่าผู้ที่ตนสนับสนุนจะเป็นผู้นำทางการเมืองที่ดีสามารถสร้างสรรค์ประโยชน์ให้แก่สังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.5 การติดกระดุมหรือสติ๊กเกอร์ เป็นการแสดงออกอย่างเปิดเผยให้บุคคลทั่วไปรู้ว่าตนให้ความสนใจสนับสนุนพรรคการเมืองใดหรือคู่แข่งทางการเมืองคนใด ทั้งนี้เพราะการติดกระดุมที่เป็นสัญลักษณ์ของพรรคหรือของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ปกเลื้อย่อมเป็นการประกาศตนในฐานะผู้สนับสนุนอย่างชัดเจน หรือการติดสติ๊กเกอร์ที่รถยนต์ ย่อมเป็นการแสดงเจตนาของเจ้าของรถยนต์ว่าตนสนับสนุนผู้ใดและมีลักษณะของการช่วยโฆษณาเผยแพร่อีกทางหนึ่งด้วย การกระทำเช่นนี้อาจมีผลในการโน้มน้าวผู้ใกล้ชิดที่ยังไม่ได้ตัดสินใจให้เข้าร่วมสนับสนุนเช่นเกี่ยวกับตนได้โดยเฉพาะบุคคลที่อยู่ในกลุ่มเดียวกันจะสามารถสร้างอิทธิพลในการชักจูงได้ง่าย

3.6 การติดต่อกับนักการเมืองหรือผู้นำทางการเมือง การกระทำทางการเมืองในลำดับนี้แสดงว่าบุคคลได้เพิ่มระดับความสนใจทางการเมืองขึ้นจนถึงกับอยากจะสัมผัสพูดคุย หรือสื่อความเห็นโดยตรงกับผู้นำทางการเมือง โดยอาจจะเสนอแนะข้อคิดเห็นเกี่ยวกับความต้องการหรือสิ่งที่บุคคลต้องการให้พรรคการเมืองตอบสนอง

3.7 การร่วมประชุมหรือชุมนุมทางการเมือง เป็นการแสดงออกทางการเมืองที่มีความสำคัญมากยิ่งขึ้น เป็นการแสดงออกถึงความเห็นพ้องและความผูกพันที่แน่นแฟ้นยิ่งขึ้นการเข้าร่วมประชุมและการเข้าร่วมชุมนุมย่อมเป็นการแสดงออกซึ่งการสนับสนุนทั้งทางกายและทางจิตใจเป็นการร่วมให้กำลังใจแก่ผู้ที่มีความคิดเห็นทางการเมืองตรงกัน เป็นการแสดงออกซึ่งการสังกัดกลุ่มอย่างชัดเจน การแสดงออกเช่นนี้ เป็นพลังสำคัญในการต่อสู้ทางการเมือง และเป็นสิ่งที่ผู้แข่งขัน

ทางการเมืองมีความประสงค์จะได้รับการสนับสนุนมาก อย่างไรก็ตาม การเข้าร่วมประชุมของผู้สนใจทางการเมืองบางคนอาจไม่มีข้อผูกพันในการสนับสนุนก็ได้เพราะเพิ่งจะเริ่มต้นให้ความสนใจเท่านั้น แต่ในหลายกรณีการเข้าร่วมประชุมเป็นกิจกรรมของผู้ที่ต้องการเข้าร่วมต่อสู้ทางการเมือง โดยเฉพาะผู้ที่เข้าร่วมบ่อยๆ แสดงว่ามีความผูกพันสูง ผู้ที่มีความเกี่ยวพันทางการเมืองสูงโดยทั่วไปจะเข้าร่วมประชุมทั้งการประชุมแกนนำและการประชุมกลยุทธ์ (Caucus or strategy meeting)

3.8 การบริจาคเงินแก่พรรคการเมือง เป็นการแสดงออกทางการเมืองอีกประเภทหนึ่งที่เรามักจะพบในประเทศที่มีระบบการเมืองที่ได้รับการพัฒนาเป็นอย่างสูงหรือค่อนข้างมีเสถียรภาพ ในปัจจุบันโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 ได้กำหนดเกี่ยวกับเรื่องการบริจาคเงินแก่พรรคการเมืองและการให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองที่บุคคลเป็นสมาชิกไว้ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด

3.9 การร่วมรณรงค์ทางการเมือง เป็นกิจกรรมที่สำคัญในการขยายความสนับสนุนจากประชาชนให้มีความกว้างขวางและทั่วถึง การร่วมรณรงค์ทางการเมืองเป็นการแสดงออกซึ่งการมีภารกิจร่วมกันของผู้ที่สนใจทางการเมือง การร่วมรณรงค์ทางการเมืองจะเกิดขึ้นเมื่อบุคคลมีความมั่นใจและความรู้สึกที่ดีต่อพรรคการเมืองและต่อคู่แข่งทางการเมือง ต้องการให้เห็นว่าตนเองมีส่วนร่วมในความสำเร็จของการต่อสู้ทางการเมืองนั้นด้วย การร่วมรณรงค์ทางการเมืองอาจกระทำได้หลายกรณี อาทิการพิมพ์จดหมาย การส่งจดหมาย การติดโปสเตอร์หรือการเคาะประตูบ้านเพื่อชักจูงประชาชนให้ช่วยสนับสนุน หรือการร่วมโฆษณาชักจูงประชาชนด้วยการให้ข้อมูลเพิ่มเติมแก่ประชาชน ให้ประชาชนเกิดความสนใจที่จะให้การสนับสนุนเป็นต้น

3.10 การเป็นสมาชิกสำคัญของพรรคการเมือง เป็นการแสดงออกทางการเมืองอย่างชัดเจนว่าตนเองสังกัดพรรคใด และเป็นการยอมรับภารกิจในฐานะสมาชิกของพรรคที่จะต้องช่วยเสริมสร้างความแข็งแกร่งของพรรค การขยายความศรัทธาให้แพร่หลายในหมู่ประชาชนและการร่วมผลักดันเพื่อให้พรรคหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง ลักษณะสำคัญของการเป็นสมาชิกที่มีบทบาทในพรรค คือการแสดงออกว่าสังกัดพรรคใดการจ่ายเงินบำรุงพรรค การมีส่วนร่วมในกิจกรรมสำคัญของพรรคในสหรัฐอเมริกา มีประชาชนน้อยกว่าร้อยละ 5 ที่มีบทบาทเป็นสมาชิกสำคัญของพรรค

3.11 การร่วมประชุมแกนนำของพรรค เป็นการแสดงออกซึ่งการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในกิจกรรมของพรรค กล่าวไว้ว่าเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับสูง บุคคลที่จะเข้ามา มีบทบาทในการร่วมประชุมแกนนำของพรรค หรือการร่วมประชุมวางแผนกลยุทธ์ของพรรคโดยทั่วไปจะต้องผ่านการเป็นสมาชิกที่มีบทบาทสำคัญของพรรค จนพรรคเกิดความไว้วางใจและมีบทบาทสำคัญของพรรค จนพรรคเกิดความไว้วางใจและมีความเชื่อมั่นว่าจะช่วยเสริมสร้างกิจกรรมของพรรคให้มีความแข็งแกร่ง สามารถที่จะเอาชนะคู่แข่งทางการเมืองได้ ผู้ที่มีบทบาทในการเข้าร่วมประชุมแกนนำของพรรคส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่มีตำแหน่งสำคัญในพรรค หรือในคณะกรรมการเกี่ยวกับการ

รณรงค์ของพรรค หรือในคณะกรรมการเกี่ยวกับการรณรงค์ของพรรค บุคคลระดับนี้จึงมีบทบาทในการร่วมตัดสินใจเพื่อการต่อสู้แข่งขันทางการเมืองโดยตรง ซึ่งจะมีเพียงจำนวนน้อยเท่านั้น

3.12 การร่วมระดมทุน เป็นกิจกรรมสำคัญของสมาชิกพรรคระดับสูง ผู้ที่จะอยู่ในฐานะที่จะระดมทุน ให้แก่พรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งได้นอกจากจะต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถแล้วยังต้องเป็นผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมด้วย เพื่อให้สามารถติดต่อกับบุคคลชั้นสูงในสังคมที่มีฐานะดีและอยู่ในวิสัยที่จะบริจาคทรัพย์สินเพื่อร่วมสนับสนุนการแข่งขันทางการเมืองได้ ผู้ระดมเงินทุนจึงเป็นชนกลางที่มีความสำคัญทางการเมือง ส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่มี

อิทธิพลต่อการตัดสินใจของนักการเมือง ซึ่งสามารถจะสนองตอบความต้องการของผู้บริจาคเงินได้

3.13 การเสนอตัวเป็นคู่แข่งทางการเมือง อาจกล่าวได้ว่าเป็นการแสดงออกทางการเมืองที่สำคัญยิ่ง ทั้งนี้ เพราะการเสนอตัวเป็นคู่แข่งทางการเมืองเพื่อให้ประชาชนพิจารณาให้ความไว้วางใจ บุคคลที่จะมีบทบาทในระดับนี้ได้ต้องเป็นบุคคลที่มีความสามารถพิเศษจะต้องเป็นบุคคลที่มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และมีความเชื่อมั่นในตนเองสูงสามารถสร้างความนิยมศรัทธาให้เกิดแก่ประชาชนได้ ประการสำคัญจะต้องสร้างความประทับใจให้แก่ประชาชนอย่างกว้างขวางสามารถทำให้ประชาชนเชื่อมั่นได้ว่าจะเป็นผู้นำความสำเร็จและการมีชีวิตที่ดียิ่งขึ้นมาสู่ประชาชน ส่วนระดับของความสามารถของผู้เสนอตัวเข้าแข่งขันจะแตกต่างกันไปตามระดับของตำแหน่งที่จะเข้าไปรับผิดชอบ อาทิ นายกรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการ หรือผู้นำประเทศ

3.14 การดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นการแสดงออกทางการเมืองในระดับสูงสุดเป็นผลจากการได้รับชัยชนะจากการเสนอตัวเข้าแข่งขันทางการเมือง การแสดงบทบาทในฐานะที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง ทั้งนี้ เพราะจะมีผลกระทบต่อความศรัทธาเชื่อมั่นของประชาชนในระยะยาว ถ้าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีความสามารถในการพัฒนาประเทศ ทำให้ประชาชนมีชีวิตที่ดีและมีความสุขจะทำให้พรรคได้รับความไว้วางใจจากประชาชนมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะส่งผลถึงโอกาสที่จะได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งครั้งต่อไปด้วย ในทางตรงกันข้ามถ้าหากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่สามารถบริหารประเทศให้เป็นตามความคาดหวังของประชาชนจะส่งผลกระทบต่อประชาชนเสื่อมศรัทธาต่อพรรคการเมืองที่สังกัดด้วย และจะทำให้โอกาสที่จะได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งครั้งต่อไปเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก ดังนั้น การแสดงออกซึ่งการมีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยการดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงเป็นบทบาทสำคัญสูงสุดของประชาชนที่มีต่อระบบการเมือง

## 4. วิธีการศึกษา

### 4.1 วิธีวิจัยที่ใช้

การศึกษาครั้งนี้ ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เพื่อศึกษาปรากฏการณ์ทางสังคม นั่นคือบทบาทของสหภาพแรงงานต่อการเมืองไทยและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของผู้นำสหภาพแรงงาน เพื่อเป็นการหาความรู้โดยการพิจารณาปรากฏการณ์ทางสังคมที่เกิดขึ้น

### 4.2 กลุ่มตัวอย่าง

1) การศึกษาบทบาทของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจต่อการเมืองไทย ผู้วิจัยเลือกกลุ่มตัวอย่างเพื่อใช้ในการวิเคราะห์ โดยเลือกจากสหภาพแรงงานที่เป็นสมาชิกของสมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ (สรส.) 4 สาขา ดังนี้

1.1 สาขาพลังงาน ได้แก่ สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

1.2 สาขาสาธารณูปการ ได้แก่ สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจการประปานครหลวง

1.3 สาขาขนส่ง ได้แก่ สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจการบินไทย และสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจรถไฟแห่งประเทศไทย

1.4 สาขาสถาบันการเงิน ได้แก่ สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจธนาคารออมสิน

2) การศึกษาการมีส่วนร่วมทางการเมือง กลุ่มตัวอย่างในการศึกษาครั้งนี้คือ ผู้นำสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ โดยรัฐวิสาหกิจนั้นจะต้องเป็นสมาชิกของสมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ (สรส.) โดยเลือกจากสาขาต่างๆ ดังนี้

1) สาขาพลังงาน ได้แก่ สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

2) สาขาสาธารณูปการ ได้แก่ สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจการประปานครหลวง

3) สาขาขนส่ง ได้แก่ สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจการบินไทย

ในการศึกษาการมีส่วนร่วมทางการเมือง ผู้วิจัยได้ศึกษาเพียง 3 กลุ่ม จาก 4 กลุ่ม เนื่องจากผู้นำสหภาพแรงงานยังไม่สะดวกในการให้สัมภาษณ์

### 4.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์และเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร ดังนี้

1) การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structural Interviews) ใช้การสัมภาษณ์โดยใช้กรอบแนวทางที่ผู้วิจัยใช้ในการศึกษา เป็นกรอบในการสัมภาษณ์

2) การสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้าง (Unstructured Interviews) โดยใช้ในการสัมภาษณ์ในสองรูปแบบคือ การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ โดยการสัมภาษณ์ผู้นำสหภาพแรงงาน และใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก ในการศึกษาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของผู้นำสหภาพแรงงาน



3) การเก็บข้อมูลจากเอกสาร ได้แก่ รายงานประจำปี คู่มือสมาชิกสหภาพแรงงาน และข้อมูลหลักฐานต่างๆ ที่มีอยู่ เช่น ข่าวสารทางวิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ เว็บไซต์ และเว็บไซต์หรือเฟสบุ๊คของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง

#### 4.4 การวิเคราะห์ข้อมูล

1) การวิเคราะห์แบบอุปนัย (Analytic Induction) เป็นการตีความสร้างข้อสรุปข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก แล้วสร้างข้อสรุปจากความจริงเหล่านั้น ซึ่งใช้การวิเคราะห์แบบอุปนัยกับวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 1 และ 2 ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้ตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล โดยใช้การตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล (data triangulation)

2) การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) เป็นการตีความ สร้างข้อสรุปจากเอกสารที่ศึกษา ประกอบด้วย รายงานประจำปี เอกสารการประชุม เอกสารเผยแพร่ของสหภาพแรงงาน

### 5. ผลการศึกษา

#### 5.1 บทบาทของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจต่อการเมืองไทย

บทบาททางการเมือง เป็นอีกบทบาทหนึ่งที่สำคัญของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ ที่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมทำกิจกรรมทางการเมืองหลากหลายประการ เช่นเดียวกับสหภาพแรงงานในต่างประเทศ เช่น ในประเทศอังกฤษ สหภาพแรงงานต่างๆ ให้การสนับสนุนทางการเมืองโดยตรงต่อพรรคแรงงาน ในขณะที่อีกหลายประเทศสหภาพแรงงานเข้าไปมีบทบาททางการเมืองโดยอ้อมด้วยการแสดงพลังกดดันรัฐบาลในบางเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและผลประโยชน์ของฝ่ายลูกจ้าง เช่น การแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการประกันสังคม การแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการจ้างงาน นอกจากนี้ ในช่วงที่มีการเลือกตั้งพรรคการเมืองต่างๆ มักจะพยายามหาคะแนนเสียงสนับสนุนจากผู้นำด้านแรงงาน ถึงแม้ว่าพนักงานจะมีอิสระในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งก็ตาม สำหรับประเทศไทยมีสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจจำนวนหลายแห่งที่ได้เข้าไปมีบทบาทต่อการเมืองของไทย

ผลการวิจัยในส่วนนี้ เกิดจากการวิเคราะห์เนื้อหา โดยการวิเคราะห์ทอาคัยแนวคิดของ Tan Chwee Huat; Eaton; และ Anderson เป็นกรอบในการวิเคราะห์ เพื่อนำมาตีความและสร้างข้อสรุป ดังผลการวิจัยต่อไปนี้

#### 1) บทบาทของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยต่อการเมืองไทย

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เป็นรัฐวิสาหกิจในสาขาพลังงาน โดยสหภาพฯ ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของสหภาพแรงงานไว้ดังนี้ 1) แสวงหาและคุ้มครองผลประโยชน์ของสมาชิก ในเรื่องเงินเดือน ค่าจ้าง สวัสดิการที่เกี่ยวกับสภาพการจ้าง ความสะดวกและความปลอดภัยในการ

ทำงาน รวมถึงหลักประกันความมั่นคงตลอดชีวิต 2) มีสิทธิและมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการร่วมกับ นายจ้าง เพื่อการปรับปรุงวิธีการทำงานให้ดีขึ้น เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของพนักงาน รวมไปถึงการส่งเสริม ความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง โดยยึดหลักของความอิสระ และความเสมอภาคอย่าง แท้จริง 3) พิจารณาช่วยเหลือสมาชิกตามคำร้องทุกข์ ในกรณีไม่ได้รับความเป็นธรรม ให้ได้รับการ คຸ້ມครองสิทธิ 4) มีส่วนร่วมทางการเมืองทุกระดับทั้งท้องถิ่นจนถึงระดับชาติ มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เป็นผู้แทนของผู้ใช้แรงงาน เพื่อคຸ້ມครองและสร้างความเป็นธรรมต่อผู้ใช้แรงงานตามกฎหมาย ซึ่งใน ปัจจุบันสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ได้เข้าไปมีบทบาททาง การเมืองทั้งโดยตรงและโดยอ้อม กล่าวคือ บทบาททางการเมืองโดยตรงคือ การให้การสนับสนุน พรรคการเมือง โดยสหภาพแรงงานให้การสนับสนุนพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย ที่เป็นพรรคการเมือง ใหม่ที่เน้นในเรื่องของขบวนการแรงงาน ส่วนบทบาทโดยอ้อมด้วยการแสดงพลังกดดันรัฐบาลใน รูปแบบต่างๆ เช่น การนัดหยุดงาน การเข้าร่วมชุมนุมเพื่อคัดค้านร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมของ รัฐบาล ซึ่งการคัดค้านดังกล่าวได้มีพนักงานการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเข้าร่วมจำนวนมาก นอกจากนี้ตัวแทนสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยยังได้มีการปราศรัย บนเวทีเพื่อแสดงจุดยืนในการคัดค้านรัฐบาล และจะเริ่มเดินเท้าจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย สำนักงานใหญ่ไปยังทำเนียบรัฐบาลเพื่อแสดงพลังของคนการไฟฟ้าฯ ต่อต้านรัฐบาล และเล็งเห็น ว่าระบอบทักษิณเป็นอันตรายต่อประเทศด้วยการบริหารประเทศแบบไม่ชอบธรรม อาจทำให้ บ้านเมืองเสียหาย เช่น กรณีผ่านร่าง พ.ร.บ.นิรโทษกรรม อย่างเร่งรีบในช่วงเวลาที่ประชาชนส่วนใหญ่ ยังหลับใหล หรือกรณีไม่ยอมรับคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญ ประเด็นแก้ไขที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งการเดินขบวนที่เกิดขึ้นในครั้งนี้ เป็นการเปิดโอกาสให้ทุกคนเข้าร่วมแบบสมัครใจ เพื่อคัดค้าน ต่อต้านรัฐบาล ซึ่งการแสดงออกของพนักงานในครั้งนี้ เป็นสิทธิเสรีภาพของพนักงาน จะไม่มีการ บังคับ โดยสหภาพแรงงานทำหน้าที่ประสานงาน เตรียมการจัดรูปแบบขบวน และอาหารเครื่องดื่ม ให้กับผู้เข้าร่วม พร้อมทั้งจัดกิจกรรมระหว่างเดินเท้า

## 2) บทบาทของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจการประปานครหลวงต่อการเมืองไทย

การประปานครหลวงเป็นรัฐวิสาหกิจในสาขาสาธารณูปการ โดยสหภาพแรงงาน รัฐวิสาหกิจการประปานครหลวง แสดงบทบาททางการเมืองโดยอ้อมด้วยการแสดงพลังกดดันรัฐบาล โดยการประกาศจุดยืน และเชิญชวนให้พนักงานการประปานครหลวง และลูกจ้างทุกคน ลาหยุดงาน เพื่อประเทศชาติ และมีการเดินขบวนไปยังทำเนียบรัฐบาล รวมถึงได้จัดคาราวาน รณรงค์เพื่อทำ ความเข้าใจกับพนักงานรัฐวิสาหกิจกรณี “ปฏิรูปประเทศไทยก่อนที่จะมีการเลือกตั้ง” โดยสหภาพ แรงงานสนับสนุนในเรื่องของรถรับส่ง

### 3) บทบาทของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรต่อการเมืองไทย

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นรัฐวิสาหกิจในสาขาสถาบันการเงิน โดยสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรแสดงบทบาททางการเมืองโดยอ้อมด้วยการแสดงพลังกดดันรัฐบาล โดยการออกแถลงการณ์คัดค้านรัฐบาลนำเงินฝากของประชาชน จำนวน 5.5 หมื่นล้านบาท ไปสำรองจ่ายโครงการจำนำข้าว โดยสหภาพแรงงานวิสาหกิจฯ ระบุว่า สภาพคล่องของธนาคารมีอยู่ 1.8 แสนล้านบาท เป็นระดับที่เหมาะสมกับการสำรองเงินตามกฎหมาย เพื่อทำธุรกรรมและสำรองจ่ายให้ผู้ซื้อสลากออมทรัพย์ทวีสิน ทั้งนี้หากรัฐบาลเข้ามาแทรกแซง ก็จะมีการใช้มาตรการทางกฎหมาย ให้ กกต. สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และประชาชน เข้ามาดูแล นอกจากนี้ สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ยืนยันว่าจะไม่นำเงินฝากของประชาชนไปใช้ เพราะเป็นเงินสภาพคล่อง

### 4) บทบาทของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจธนาคารออมสินต่อการเมืองไทย

ธนาคารออมสิน เป็นรัฐวิสาหกิจในสาขาสถาบันการเงิน โดยสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจธนาคารออมสิน แสดงบทบาททางการเมืองโดยอ้อมด้วยการแสดงพลังกดดันรัฐบาล โดยการต่อต้านร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรม โดยได้เข้าร่วมกับสหพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ (สรส.) คัดค้าน พรบ.นิรโทษกรรม และสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจธนาคารออมสิน ได้แถลงการณ์คัดค้าน ไม่ให้ธนาคารออมสินปล่อยเงินกู้เพื่อใช้ในโครงการรับจำนำข้าว ทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยได้นัดประชุมวิสามัญสมาชิกทั่วประเทศ พร้อมเชิญสหภาพแรงงานธนาคารของรัฐทุกแห่ง เพื่อคัดค้านไม่ให้ธนาคารฯ นำเงินฝากของประชาชน ไปใช้ในโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลทุกช่องทาง และยืนยันว่าการดำเนินธุรกรรมทางการเงิน ของธนาคารออมสินจะต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ การก่อตั้งธนาคารของส่นเกล้ารัชกาลที่ 6 คือ “เพื่อส่งเสริมการออมของประชาชน” ดังนั้นหากมีการนำเงินไปปล่อยกู้ให้รัฐบาล ถือเป็นการผิดต่อวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งธนาคารฯ สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจธนาคารออมสิน จึงออกมาเพื่อปกป้องและรักษาผลประโยชน์ของธนาคาร ลูกค้าประชาชน และได้เชิญชวนในสมาชิกทุกคนแต่งกายด้วยชุดดำ เข้าร่วมประชุมใหญ่วิสามัญ

### 5) บทบาทของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจการบินไทยต่อการเมืองไทย

บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) เป็นรัฐวิสาหกิจในสาขาขนส่ง โดยสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจการบินไทย แสดงบทบาททางการเมืองโดยอ้อมด้วยการแสดงพลังกดดันรัฐบาล โดยการเชิญชวนพนักงานแต่งชุดดำรวมตัวกันประกาศจุดยืนต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชั่น โดยการประกาศจุดยืนของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจการบินไทย ไม่ใช่เพียงแค่ต่อต้านร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมเท่านั้น แต่ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลง ปฎิรูปประเทศ ให้เป็นไปตามครรลองของระบอบประชาธิปไตย ที่ยึดมั่นในหลักจริยธรรม ธรรมาภิบาล หลักนิติธรรมและนิติรัฐ

นอกจากนี้สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจการบินไทย ได้ออกแถลงการณ์ด่วนที่สุด เรื่อง “ร่วมสร้างประวัติศาสตร์เปลี่ยนแปลงประเทศไทย” รมรณรงค์เพื่อทำความเข้าใจกับพนักงานรัฐวิสาหกิจ ให้มีการปฏิรูปประเทศไทยก่อนที่จะมีการเลือกตั้ง โดยมีการนัดรวมพลที่หน้าบริษัทการบินไทย สำนักงานใหญ่ ต่อจากนั้นจะเคลื่อนขบวนต่อไปยังการประปาส่วนภูมิภาค และสิ้นสุดที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (บางกรวย) เพื่อเชิญชวนพนักงานการบินไทย และสหพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ (สรส.) ทุกคน เข้าร่วมกิจกรรมรณรงค์สร้างประวัติศาสตร์เปลี่ยนแปลงประเทศไทยด้วย โดยขอให้พนักงานทุกคนใช้สิทธิ์ลาตามระเบียบบริษัทฯ

#### 6) บทบาทของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจรถไฟแห่งประเทศไทยต่อการเมืองไทย

การรถไฟแห่งประเทศไทย เป็นรัฐวิสาหกิจในสาขาขนส่ง โดยสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจรถไฟแห่งประเทศไทย แสดงบทบาททางการเมืองโดยอ้อมด้วยการแสดงพลังกดดันรัฐบาล สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจรถไฟแห่งประเทศไทย โดยการออกแถลงการณ์ขอประณามการสั่งการของรัฐบาลในการสั่งหยุดขบวนเพื่อสกัดกั้นการเดินทางของประชาชน โดยมีรายละเอียดในแถลงการณ์ ดังนี้ “ตามที่การรถไฟฯ ได้ประกาศงดเดินขบวนรถในเส้นทางสายใต้ตั้งแต่วันที่ 11 - 14 ม.ค. 57 รวม 4 วัน อ้างเหตุว่าได้ตรวจพบสะพานระหว่างสถานีวังด้วน - สถานีห้วยยาง ฝุ่ชำรุดมากไม่ปลอดภัยต่อการเดินรถ เป็นเหตุให้ผู้โดยสารในเส้นทางสายใต้ได้รับความเดือดร้อนเป็นอย่างมาก และแสดงความไม่พอใจทำให้พนักงานในพื้นที่อยู่ในภาวะเสี่ยงต่อความปลอดภัย” ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าการสั่งหยุดเดินขบวนรถดังกล่าว อาจมีเบื้องหลังจากการสั่งการของรัฐบาล หรือฝ่ายการเมือง เพราะเป็นการสั่งหยุดเดินขบวนรถกะทันหัน ไม่มีแผนรองรับและไม่มีการประกาศให้ประชาชนทราบล่วงหน้า ซึ่งปกติหากมีการตรวจพบความชำรุดลักษณะตามที่กล่าวอ้าง การรถไฟฯ จะเร่งซ่อมบำรุงให้ขบวนรถผ่านไป ได้โดยการเบี่ยงทางลดความเร็ว หรือหากขบวนรถไม่สามารถเดินผ่านไป ได้ ก็จะใช้วิธีชียนถ่ายโดยรถยนต์ เพื่อให้ผู้โดยสารเดินทางถึงจุดหมายปลายทางได้ เหตุการณ์ดังกล่าวจึงน่าจะเป็นการสั่งการของรัฐบาล ในการสกัดกั้นการเดินทางของประชาชน เพื่อร่วมแสดงออกทางการเมืองตามสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจรถไฟแห่งประเทศไทย จึงขอประณามการกระทำดังกล่าว

จากการเข้าไปมีบทบาททางการเมืองของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ จะเห็นได้ว่ามีทั้งการเข้าไปมีบทบาททางการเมืองทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ซึ่งส่วนใหญ่เข้าไปมีบทบาททางการเมืองโดยอ้อม โดยการแสดงพลังกดดันรัฐบาล สรุปได้ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 บทบาทของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจต่อการเมืองไทย

สหภาพแรงงาน รัฐวิสาหกิจ	บทบาทโดยตรง (การสนับสนุนพรรค การเมือง)	บทบาทโดยอ้อม (การแสดงผลักัดตั้งรัฐบาล)				
		การนัด หยุด งาน/ลา หยุดงาน	การเข้า ร่วมชุมนุม	การ เดินขบวน	การ แสดงออก ทาง สัญลักษณ์	การ ประณาม/ การ คัดค้าน
1. สหภาพแรงงาน รัฐวิสาหกิจการ ไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่ง ประเทศไทย	✓	✓	✓	✓		
2. สหภาพแรงงาน รัฐวิสาหกิจการ ประปานครหลวง		✓	✓			
3. สหภาพแรงงาน รัฐวิสาหกิจธนาคาร เพื่อการเกษตรและ สหกรณ์การเกษตร					✓	✓
4. สหภาพแรงงาน รัฐวิสาหกิจธนาคาร ออมสิน					✓	✓
5. สหภาพแรงงาน รัฐวิสาหกิจการบิน ไทย		✓	✓	✓	✓	
6. สหภาพแรงงาน รัฐวิสาหกิจการ รถไฟแห่งประเทศไทย						✓

ที่มา: การวิเคราะห์เนื้อหาของผู้วิจัย

จากตารางที่ 2 จะเห็นได้ว่ามีสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจที่ผู้วิจัยเลือกมาศึกษาเพียง 6 แห่ง สะท้อนให้เห็นว่าสหภาพแรงงานทั้ง 6 แห่งนี้ ได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองอย่างชัดเจนร่วมกับ สหพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ แต่ยังคงมีสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจบางแห่ง ที่ไม่ได้ออกมา มีบทบาททางการเมืองในครั้งนี้ อาจสะท้อนให้เห็นถึงปัจจัยหลายอย่างที่อาจแตกต่างกันออกไปนำไปสู่ การแสดงบทบาทที่แตกต่างกัน

## 5.2 การมีส่วนร่วมทางการเมืองของผู้นำสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ

การวิเคราะห์ในส่วนนี้ ผู้วิจัยใช้การวิเคราะห์แบบอุปนัย (Analytic Induction) เป็นการ ตีความสร้างข้อสรุปข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยมีผู้นำสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจจำนวน 3 แห่ง ในการให้สัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้วิจัย ได้แก่ ผู้นำสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่ง ประเทศไทย ผู้นำสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจการประปานครหลวง และผู้นำสหภาพแรงงาน รัฐวิสาหกิจการบินไทย โดยการนำข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกมาวิเคราะห์ ตีความและสร้าง ข้อสรุปจากความจริงเหล่านั้น ซึ่งการตีความสร้างข้อสรุปดังกล่าวผู้วิจัยอาศัยแนวคิดการมีส่วนร่วม ทางการเมืองของ Milbrath เป็นกรอบในการวิเคราะห์ ผลการวิจัยพบว่า

### 5.2.1 ผู้นำสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

- 1) เป็นผู้สนใจทางการเมือง เห็นได้จากกิจกรรมทางการเมืองต่างๆ คือ การแสดง ความสนใจต่อกิจกรรมทางการเมือง การใช้สิทธิเลือกตั้ง และการริเริ่มประเด็นพูดคุยทางการเมือง
- 2) เป็นผู้ปรับเปลี่ยนทางการเมือง เห็นได้จากกิจกรรมทางการเมืองต่างๆ คือ การ ติดต่อกับนักการเมืองหรือผู้นำทางการเมือง และการร่วมประชุมหรือชุมนุมทางการเมือง
- 3) เป็นผู้ต่อสู้ทางการเมือง เห็นได้จากกิจกรรมทางการเมืองต่างๆ คือ การร่วมรณรงค์ทางการเมือง

### 5.2.2 ผู้นำสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจการประปานครหลวง

- 1) เป็นผู้สนใจทางการเมือง เห็นได้จากกิจกรรมทางการเมืองต่างๆ คือ การแสดง ความสนใจต่อกิจกรรมทางการเมือง การใช้สิทธิเลือกตั้ง และการริเริ่มประเด็นพูดคุยทางการเมือง
- 2) เป็นผู้ปรับเปลี่ยนทางการเมือง เห็นได้จากกิจกรรมทางการเมืองต่างๆ คือ การ ติดต่อกับนักการเมืองหรือผู้นำทางการเมือง และการร่วมประชุมหรือชุมนุมทางการเมือง
- 3) เป็นผู้ต่อสู้ทางการเมือง เห็นได้จากกิจกรรมทางการเมืองต่างๆ คือ การร่วมรณรงค์ทางการเมือง

### 5.2.2 ผู้นำสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจการประปานครหลวง

- 1) เป็นผู้สนใจทางการเมือง เห็นได้จากกิจกรรมทางการเมืองต่างๆ คือ การแสดง ความสนใจต่อกิจกรรมทางการเมือง และการใช้สิทธิเลือกตั้ง
- 2) เป็นผู้ปรับเปลี่ยนทางการเมือง เห็นได้จากกิจกรรมทางการเมืองต่างๆ คือ การ ติดต่อกับนักการเมืองหรือผู้นำทางการเมือง และการร่วมประชุมหรือชุมนุมทางการเมือง

3) เป็นผู้ต่อสู้อาณาการเมือง เห็นได้จากกิจกรรมทางการเมืองต่างๆ คือ การร่วมรณรงค์ทางการเมือง

จากผลการศึกษาดังกล่าว จะเห็นได้ว่าผู้นำสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจทั้ง 3 แห่งสนใจกิจกรรมทางการเมือง และเพิ่มระดับไปสู่การปรับเปลี่ยนทางการเมือง ซึ่งการเข้าสู่ขั้นนี้เป็นขั้นที่สูงขึ้น ทำให้กิจกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองในขั้นนี้จึงน้อยลงไป และคาบเกี่ยวกับลำดับถัดไปคือการต่อสู้อาณาการเมือง ซึ่งมีเพียงการร่วมรณรงค์ทางการเมืองเท่านั้น ถือได้ขั้นนี้เป็นขั้นที่ยังไม่บรรลุหรือยังไม่มีต่อการต่อสู้อาณาการเมืองอย่างเต็มรูปแบบ ดังนั้นสรุปได้ว่า ผู้นำสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจทั้งสามแห่งเป็นผู้ที่สนใจกิจกรรมทางการเมือง ส่วนการปรับเปลี่ยนทางการเมืองและการต่อสู้อาณาการเมืองเป็นสิ่งที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเวลาและสถานการณ์ต่างๆ ด้วย ส่วนข้อสรุปอีกประการหนึ่งคือ ผู้นำสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจมีส่วนร่วมทางการเมืองในกิจกรรมย่อยที่ไม่แตกต่างกัน สะท้อนให้เห็นถึงการแสดงพฤติกรรมทางการเมืองที่ไม่แตกต่างกัน รายละเอียดทั้งหมดแสดงได้ดังตารางที่ 3

ตารางที่ 3 การมีส่วนร่วมทางการเมืองของผู้นำสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ

ผู้นำ สหภาพ แรงงาน รัฐวิสาหกิจ	กิจกรรมของผู้สนใจทางการเมือง				กิจกรรมปรับเปลี่ยนทางการเมือง				กิจกรรมการต่อสู้ทางการเมือง					
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
	การ แสดง ความ สนใจต่อ กิจกรรม ทาง การเมือง	การใช้ สิทธิ เลือกตั้ง	การ ริเริ่ม ประเด็น พูดคุย ทางการเมือง	การชักจูง ผู้อื่นให้ เลือกตั้ง ผู้ที่ตน สนับสนุน	การติด กระดุม หรือ สติ๊กเกอร์ เพื่อแสดง การ สนับสนุน	การ ติดต่อกับ นักการ เมืองหรือ ผู้นำทาง การเมือง	การ บริจาค เงิน สนับสนุน ทาง การเมือง	การร่วม ประชุม หรือ ชุมนุม ทาง การเมือง	การร่วม รณรงค์ ทาง การเมือง	การเป็น สมาชิก สำคัญ ของ พรรค การเมือง	การร่วม ประชุม แกนนำ ของ พรรค	การร่วม ระดม ทุน ของ พรรค	การเสนอ ตัวเป็น คู่แข่ง ทาง การเมือง	การดำรง ตำแหน่ง ทาง การเมือง
1. สร.กฟผ.	✓	✓	✓			✓		✓	✓					
2. สร.ก ปน.	✓	✓	✓			✓		✓	✓					
3. สร. กบท.	✓	✓				✓		✓	✓					

ที่มา: การวิเคราะห์แบบอุปนัยของผู้วิจัย



## 6. ข้อเสนอแนะ

### 6.1 ข้อเสนอแนะจากการวิจัยในครั้งนี้

1) สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจควรเข้าไปมีบทบาททางการเมือง โดยเฉพาะการเข้าไปมีบทบาทโดยตรงต่อการเมืองไทย เช่น การสนับสนุนพรรคการเมืองที่เน้นประชาธิปไตย หรือพรรคการเมืองที่เน้นการความโปร่งใส ปราศจากการทุจริตคอร์รัปชัน เพื่อให้พรรคการเมืองเหล่านี้ได้มีโอกาสเข้ามาบริหารประเทศ

2) ผู้นำสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ ควรมีส่วนร่วมในกิจกรรมการปรับเปลี่ยนทางการเมืองที่เพิ่มขึ้น และพัฒนาไปสู่การต่อสู้ทางการเมืองในอนาคต

### 6.2 ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1) ควรศึกษาบทบาทสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจให้ครอบคลุมบทบาทอื่นๆ นอกจากบทบาททางการเมือง เช่น บทบาทต่อองค์กร บทบาททางเศรษฐกิจ และสังคม

2) ควรศึกษาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของทั้งผู้นำและสมาชิกสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ

3) ควรใช้การศึกษาเชิงปริมาณควบคู่กับการวิจัยเชิงคุณภาพเพื่อให้ได้สารสนเทศในเชิงกว้างและเชิงลึก

## บรรณานุกรม

- ทวีศักดิ์ สุททกวาทิน. 2548. **แรงงานสัมพันธ์เปรียบเทียบ**. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สมบัติ ชำรงฉัญวงศ์, 2548, **การเมือง: แนวความคิดและการพัฒนา**. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.
- สังคีต พิริยะรังสรรค์. 2542. **แรงงานสัมพันธ์: ทฤษฎีและการปฏิบัติ**. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- Anderson, Alan H. 1994. **Effective Labor Relation: a Skills and activity based approach**.  
Cambridge, Massachusetts: Blockwell Business.
- Berg, Peter, and Eunmi Chang. 2000. Comparative Industrial Relations. **Managing Human Resources in the 21<sup>st</sup> Century**. Edited by Ellen Ernst Kossek and Richard N. Block. United States: South-Western College Publishing.
- Dunlop, John T. 1958. **Industrial relation systems**. Revised edition, Boston, Massachusetts: Harvard Business School Press.
- Eaton J. 2000. **Comparative Employment Relation**. Great Britain: Polity Press.
- Emerson, Rupert. 1960. **From Empire to Nation**. Cambridge: Harvard University Press.
- Geertz, Clifford, ed. 1963. **Old Societies and New States**. New York: Free Press of Clience.
- Gomez Mejia, L.R.,D.B. Balkin, and R.L. Cardy. 2001. **Managing Human Resources**. 3<sup>rd</sup> Edition. New Jersey: Prentice, MA: Harvard University Press.
- Hofstede, G. 1984. Culture's Consequences: **International Differences in Work Related Values**. Beverly Hills, CA: Sage Publications.
- Hoselitz, Bert F. ed. 1952. **The Progress of Underdeveloped Areas**. Chicago: University of Chicago Press.
- Huat, Tan Chwee. 1995. **Labor Management Relation in Singapore**. Singapore: Prentice Hall.
- Kennedy, T. 1980. **European Labor Relation**. Lexington, Ma: Lexington Book.
- Lewicki, R.J.and J.A. Litterer. 1985. **Negotiation**. Homewood, IL: Richard D. Irwin.
- Milbrath and Goel, M.L.. 1977. **Political Participation: Howand Why People Get Involved in Politics**. University Press of American. Pp"86-122.

Pye, Lucia W. 1966. Aspect of Political Development. Boston: Little Brown and Company. 1966. “The Concept of Political Development” in **Aspects of Political Development**. Boston and Toronte: Little, Brown and Company.

การแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย  
ปัญหาจากการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจสู่มิติทางการเมือง<sup>1</sup>  
The Privatization of Electricity Generating Authority of Thailand  
From managerial problems to political dimension

นายณัฐพงศ์ ราชปึก

หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

E-mail : nattapong\_59@hotmail.com

---

**บทคัดย่อ**

บทความชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อแสดงให้เห็นถึงประเด็นปัญหาที่สำคัญในการดำเนินการแปรรูป การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 (พรบ. ทุนรัฐวิสาหกิจฯ) โดยให้ความสำคัญกับประเด็นการมีส่วนร่วมและการเคลื่อนไหวทางการเมืองที่เป็นสาเหตุให้การแปรรูป กฟผ. ไม่ประสบผลสำเร็จตามที่รัฐบาลได้วางไว้ และถือว่าเป็นบทเรียนครั้งสำคัญในการตัดสินใจของภาครัฐในการดำเนินนโยบายด้านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของประเทศไทยในครั้งถัดไป

ผลของการศึกษาพบว่า จากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่เป็นแนวทางในการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ ได้ถูกกลุ่มผู้ต่อต้านนำไปสู่ประเด็นทางการเมือง โดยการนำประเด็นเรื่องการได้มาซึ่งอำนาจรัฐในการกำหนดนโยบายสาธารณะ และประเด็นการผูกขาดสาธารณูปโภค มาแทนที่แนวคิดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจให้มีประสิทธิภาพ และลดภาระทางการเงินของภาครัฐในการดูแลรัฐวิสาหกิจ

**คำสำคัญ** การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ, การมีส่วนร่วมทางการเมือง, การเคลื่อนไหวทางการเมือง

**Abstract**

The purpose of this study is to show the major problems relating to the privatization of Electricity Generating Authority of Thailand (EGAT) through Corporatization Bill B.E. 2542. This article focuses on political participation and movement by vast amount of people, which is the significant lesson learned that government should take into account before the next privatization of any other state owned enterprises.

---

<sup>1</sup> \*รายงานวิจัยชิ้นนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ เรื่อง “การแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย แนวคิด รูปแบบ ปัญหา และข้อจำกัด” (Privatization of the Electricity Generating Authority of Thailand Concept, Type, Problems and Limitations)

The result from this paper shows that people engagement and movement in political campaign against the EGAT's privatization are the factors that are mutually support each other, which in turn lead to the success of anti EGAT's privatization campaign. Moreover, privatization is not the panacea for improving state owned enterprise's efficiency and managerial problems but should take into account the acquisition of state power in determining public policies.

**Keywords** privatization, political participation, political movement

## บทนำ

ในระยะเวลาหลายทศวรรษที่ผ่านมา การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นแนวคิดทางเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมซึ่งมีพื้นฐานของแนวคิดที่เน้นให้เกิดการแข่งขันทางด้านเศรษฐกิจอย่างเต็มที่ เพื่อนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตและลดการผูกขาดทางด้านเศรษฐกิจจากภาครัฐ อีกทั้งยังเป็นการลดภาระของภาครัฐในการดูแลรัฐวิสาหกิจ ซึ่งประเทศไทยเองก็ได้มีความพยายามในการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยแสดงออกผ่านแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของประเทศเสมอมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วงวิกฤตการณ์เศรษฐกิจของประเทศ ปี 2540 ได้สร้างภาระทางการเงินไว้ให้กับรัฐบาลไทยอย่างที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งรัฐบาลจำเป็นต้องเรียกความเชื่อมั่นและฟื้นฟูเศรษฐกิจของไทยให้กลับคืนมาอย่างรวดเร็ว ด้วยการขอความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ซึ่งส่งผลให้รัฐบาลต้องดำเนินการตามคำแนะนำของ IMF โดยได้อนุมัติแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ ในปี พ.ศ. 2541 ซึ่งได้วางกรอบนโยบายพัฒนาและปรับโครงสร้างรัฐวิสาหกิจในทุกสาขาในระยะยาว รวมทั้งยังได้กำหนดขั้นตอนในการแปรรูปและเพิ่มบทบาทภาคเอกชนไว้อย่างละเอียด เพื่อให้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นไปตามหลักเกณฑ์ (ภุรี สีนสุนทร, 2550 : 4) และต่อมารัฐบาลก็ได้กำหนดมาตรการการแปรรูปรัฐวิสาหกิจด้วยการเสนอกฎหมายเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศรวม 11 ฉบับ (นันทวัฒน์ พรหมานันท์, 2547) โดยมี พรบ. ทุนรัฐวิสาหกิจฯ รวมอยู่ด้วย ซึ่งรัฐบาลได้ดำเนินการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจให้เป็นบริษัทตามอำนาจของกฎหมายนี้ไปแล้วรวมทั้งสิ้น 5 แห่ง (นันทวัฒน์ พรหมานันท์, 2550 : 120-129) และ กฟผ. ก็เป็นรัฐวิสาหกิจต่อไปที่จะต้องถูกดำเนินการแปรสภาพตามนัยยะของกฎหมายนี้ โดยรัฐบาลได้มีนโยบายให้แปลงสภาพ กฟผ. ให้เป็นบริษัทมหาชนทั้งองค์กร และให้นำหุ้นเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ภายในต้นปี 2547 (วารสารนโยบายพลังงาน ฉบับที่ 61, 2546 : 13) ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวข้างต้น ทำให้ สหภาพการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (สร. กฟผ.) สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ (สรส.) กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน และประชาชนบางกลุ่มที่มีแนวคิดต่อต้านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ มองว่าการแปรรูป กฟผ. เกิดจากการใช้อำนาจผูกขาดของภาครัฐในการกำหนดนโยบายสาธารณะไว้แต่เพียงผู้เดียว อันเป็นสิ่งที่สร้างความอึดอัดและสร้างความรู้สึกถูกลิดรอนสิทธิในการตัดสินใจเกี่ยวกับกรณีการแปรรูป กฟผ. ไปจากประชาชน จนนำไปสู่การเคลื่อนไหวต่อสู้ทางการเมืองในการต่อต้านการแปรรูป กฟผ. ในระยะต่อมา

## แนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการวิเคราะห์

การกำหนดนโยบายสาธารณะใดๆ เป็นเรื่องที่มีความเชื่อมโยงและเกี่ยวพันซึ่งกันและกันอย่างกว้างขวางทั้งประเด็นทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ดังนั้น การกำหนดนโยบายการแปรรูป กฟผ. ก็ย่อมที่จะส่งผลกระทบต่อทุกภาคส่วนอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้ และจากการแปรรูป รัฐวิสาหกิจที่ผ่านมา ก็เป็นการดำเนินการจากภาครัฐ ซึ่งทำให้ภาคประชาชนบางกลุ่มมีความคิดว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่ผูกขาดอำนาจ และกดทับสิทธิในเข้าถึงการกำหนดนโยบายดังกล่าวไปจากตน ซึ่งการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้น เป็นกระบวนการทางการเมืองและมีความจำเป็นสำหรับการเมืองเกือบทุกระบบ เนื่องจากรูปแบบของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเป็นสิ่งที่แสดงออกถึงการดำรงอยู่ของระบบการเมือง หรือทำให้ระบบการเมืองอยู่ในสถานะดุลยภาพได้ ซึ่งหากระบบการเมืองปราศจากสิ่งเหล่านี้แล้วก็ไม่สามารถดำรงอยู่ได้ (Easton. David, 1965 : 112-117) และการเคลื่อนไหวทางการเมือง ก็เป็นการกระทำรวมหมู่ที่มีจุดมุ่งหมายหรือให้มีความเปลี่ยนแปลงทางสังคม ในทางสร้างสรรค์ ซึ่งผู้ที่ร่วมขบวนการอาจจะมีหรือไม่มีจุดหมายที่จะเปลี่ยนแปลงสังคมตั้งแต่เริ่มแรกก็ได้ แต่เมื่อขบวนการแข็งแกร่งมากขึ้น ขยายออกไปหรือมีความยั่งยืน ก็อาจจะเปลี่ยนระบบค่านิยม สถาบัน และความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างกลุ่มสังคมต่างๆ หรือระหว่างรัฐกับประชาชนได้ (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ, 2545 : 8) ซึ่งในบทความชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะชี้ให้เห็นถึงกระบวนการต่อต้านการแปรรูป กฟผ. โดยจะใช้แนวคิดการมีส่วนร่วมทางการเมือง และแนวคิดการเคลื่อนไหวทางการเมือง มาใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์ถึงกระบวนการต่อต้านการแปรรูป กฟผ. ที่เป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้การดำเนินการแปรรูป กฟผ. ตาม พรบ. พุนรัฐวิสาหกิจฯ ไม่สามารถดำเนินการให้ประสบผลสำเร็จได้ และถือว่าเป็นบทเรียนครั้งสำคัญในการตัดสินใจของภาครัฐในดำเนินนโยบายด้านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของประเทศไทยในครั้งถัดไป

## ระเบียบวิธีวิจัย

บทความนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยวิธีการศึกษาข้อมูลทางเอกสาร เช่น หนังสือ วารสาร บทความ หนังสือพิมพ์ เอกสารเผยแพร่ต่าง ๆ และข้อมูลทางอินเทอร์เน็ตที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง การเคลื่อนไหวทางการเมือง และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนงานวิจัย/วิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง โดยวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากข้อมูลหลักฐานเดิม และข้อมูลหลักฐานรอง โดยการวิเคราะห์ว่าหลักฐาน ที่รวบรวมจากหลักฐานเดิมหรือหลักฐานรองนั้น เป็นหลักฐานที่มีคุณค่าพอที่จะใช้เป็นหลักฐานอ้างอิง มีความถูกต้องและน่าเชื่อถือ

## สรุปผลการวิจัย

**จุดเริ่มต้นของฉาจบ : การถือกำเนิดองค์กรและสร้างแนวร่วมในการเคลื่อนไหว**

ในช่วงแรกของขบวนการต่อต้านการแปรรูป กฟผ. สามารถแบ่งกลุ่มต่อต้านการแปรรูป กฟผ. ได้เป็นสองส่วนคือ ส่วนที่หนึ่งขบวนการนำผลประโยชน์ของพนักงาน กฟผ. ภายหลังจากการแปรรูป และ

ส่วนที่สองมุ่งการเคลื่อนไหวคัดค้านเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนเป็นหลัก โดยในช่วงแรกนั้น การต่อต้านการแปรรูปยังคงไม่มีพลังที่มากพอประกอบกับพนักงานส่วนใหญ่ก็ต้องการให้ดำเนินการไปตามแนวทางที่รัฐบาลกำหนดไว้ โดยรัฐบาลได้มีการยื่นข้อเสนอที่น่าสนใจในเรื่องสิทธิประโยชน์ภายหลัง การแปรรูปให้แก่ผู้ปฏิบัติงานหลากหลายประการ ซึ่งดูเหมือนว่าการดำเนินการแปรรูป กฟผ. น่าจะประสบผลสำเร็จ (นิศาชล ทวนทอง, 2549 : 47) แต่อย่างไรก็ดี ในขณะที่พนักงานส่วนใหญ่กำลังสนใจกับ เรื่องสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ภายหลังการแปรรูป กฟผ. แต่ก็ยังคงมีพนักงานอีกส่วนหนึ่งไม่เห็นด้วยกับแนวทางดังกล่าวของรัฐบาลและสิ่งที่ สร. กฟผ. ดำเนินการอยู่ โดยกลุ่มที่สองได้เริ่มต้นจากพนักงาน ของ กฟผ. ได้ทำการประท้วงแบบอดอาหารและสวมใส่ชุดขาว (หนังสือพิมพ์ข่าวสด, 2546 : 11) จากนั้นก็ได้เกิดกลุ่มดอกไม้ขาว (หนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ, 2547 : 8 และ 10) ซึ่งเกิดจากพนักงานกลุ่มหนึ่งที่ไม่ยอมรับการแปรรูป กฟผ. ที่จะส่งผลเสียต่อประชาชน จึงได้ทำการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระบายนความรู้สึกล้นผ่านทางอินเทอร์เน็ตในกระดานสนทนาภายในของ กฟผ. และบนกระดานเว็บไซต์ของ Sanook.com ซึ่งการเน้นการต่อสู้เรื่องผลประโยชน์ของชาติเป็นหลัก

แต่จุดเริ่มต้นของกระบวนการต่อต้านการแปรรูป กฟผ. อย่างมีนัยยะสำคัญที่แท้จริงนั้น มาจากเหตุการณ์การวอล์กเอาต์ระหว่างการทำประชาพิจารณ์ในประเด็นเรื่องการรับฟังความคิดเห็นจากภาคประชาชน โดยผู้เข้าร่วมประชุมเกิดความไม่พอใจต่อคณะกรรมการในการเปิดรับฟังความคิดเห็นที่ไม่อนุญาตให้ สร. กฟผ. และกลุ่มประชาชนที่ไม่เห็นด้วยในการแปรรูป กฟผ. แสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่ ประกอบกับคณะกรรมการดังกล่าวตอบคำถามได้ไม่กระจ่างในกรณีภายหลังการแปรรูป กฟผ. แล้ว ว่าอะไรเป็นหลักประกันค่าไฟฟ้าของประชาชนในระยะยาว ส่งผลให้การแสดงออกในกระดานสนทนาเริ่มร้อนแรงขึ้นเรื่อย ๆ และนำไปสู่การรวมตัวกันขึ้นของกลุ่มดังกล่าว แต่การคัดค้านและต่อต้านการแปรรูป กฟผ. ไม่ได้มีเพียงแค่ 2 กลุ่มข้างต้นเท่านั้น แต่ยังมีอีกหลายกลุ่มตามมาจากเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้ สร.ส. ได้ออกมาแสดงบทบาท โดยการแสดงการเคลื่อนไหวชุมนุมเพื่อกดดันรัฐบาล โดย สร.ส. และองค์กรพันธมิตร ไม่ว่าจะเป็นประชาชนจากภาคเกษตรกรรมหรือองค์กรสลัม ได้เข้าร่วมชุมนุมกันที่ลานพระบรมรูปทรงม้าไม่น้อยกว่า 10,000 คน เพื่อคัดค้านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และทวงสัญญาจากรัฐบาลที่เคยรับปากจะแก้ไขและยกเลิก พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจฯ และกฎหมายทั้ง 11 ฉบับ จากนั้น ได้เคลื่อนขบวนไปยังถนนต่าง ๆ เพื่อแจกจ่ายเอกสารชี้แจงให้ประชาชนทราบถึงข้อดีและข้อเสียถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (หนังสือพิมพ์มติชน, 2547 : 1 และ 15) และเมื่อเข้าสู่กระบวนการแปรรูป กฟผ. ตามหลักการของ พรบ. ทุนรัฐวิสาหกิจฯ ฝ่ายต่อต้านการแปรรูป กฟผ. ก็ได้มีการรวมตัวกันขึ้นอย่างเข้มแข็งมากขึ้น ซึ่งประกอบไปด้วยกลุ่มสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน และกลุ่มบุคคลทั่วไปที่ไม่ต้องการให้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคัดค้านและต่อต้านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคและต่อต้านกฎหมาย 11 ฉบับ ซึ่งนายกรัฐมนตรีเคยให้สัญญาว่าจะยกเลิกหลังจากที่ได้เข้ามาเป็นรัฐบาล (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2547) ตลอดจนถึงการขี้ลักลงไปในรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูป กฟผ. เช่น การขายหุ้น การตั้งกองทุน ซึ่งการกระทำดังกล่าวมีวาระซ่อนเร้น เพื่อให้เกิดการผูกขาดและครอบครองรัฐวิสาหกิจ อันนำไปสู่การได้รับผลประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมจากการสร้างมูลค่ามาเกิดแคปในตลาดหลักทรัพย์เพื่อเก็งกำไรและการสะสมทุนทางเศรษฐกิจของนายทุน อีกทั้งยังนำเงินจากการขายหุ้นมาชดเชยฐานะทางการคลังที่ถูก

นำมาใช้ในนโยบายประชานิยมต่าง ๆ อันนำมาสู่การหาเสียงในการเลือกตั้งครั้งถัดไป (สมยศ พฤษึกษา เกษมสุข, มปป)

เป็นที่สังเกตได้ว่า ขบวนการต่อต้านการแปรรูป กฟผ. สามารถที่จะสร้างองค์การทางการเมืองในการเคลื่อนไหวเพื่อต่อต้านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้สำเร็จ โดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองในการสร้างขบวนการต่อต้านการแปรรูป กฟผ. ทั้งในแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ประกอบกับการสร้างกรอบความคิดร่วมเพื่อเชื่อมโยงกันขึ้นระหว่างผู้นำและผู้ตาม โดยใช้วาทกรรมการผูกขาดอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ และการครอบครองรัฐวิสาหกิจของกลุ่มทุนต่าง ๆ ภายหลังการแปรรูป กฟผ. ไปแล้ว เป็นตัวช่วยในการสร้างจิตสำนึกร่วมในการขับเคลื่อนการต่อสู้เพื่อไม่ให้เกิดการแปรรูป กฟผ. ประสบผลสำเร็จตามที่รัฐบาลได้หวังไว้

### การเคลื่อนไหวทางการเมือง : แนวร่วมเพิ่มขึ้นแต่หนทางยังคงตีบตัน

การเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านการแปรรูป กฟผ. ภายหลังจากที่มีการสร้างจัดตั้งและสร้างแนวร่วมในการนำการเคลื่อนไหวได้สำเร็จก็ได้มีการประกาศนัดระดมพล โดยได้นัดพนักงานจำนวนมากทั้งจากส่วนกลางและต่างจังหวัดเพื่อมาลงมติคัดค้านการแปรรูป กฟผ. เข้าตลาดหลักทรัพย์ โดยการคัดค้านดำเนินไปอย่างเข้มข้นในแต่ละวันและมีพนักงานเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ นอกจากพนักงาน กฟผ. แล้วยังมีพนักงานรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ภายใต้งานของ สรส. กว่า 41 แห่ง มาร่วมสมทบด้วย เช่น ธ.ก.ส. การกีฬาแห่งประเทศไทย องค์การค้าของคุรุสภา และยักรวมถึงสหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย สมาพันธ์ประชาธิปไตย นอกเหนือไปจากจำนวนผู้ชุมนุมที่เพิ่มขึ้นไม่ต่ำกว่า 50,000 คน (หนังสือพิมพ์มติชน, 2547 : 2) เมื่อ สร. กฟผ. เปิดประเด็น การคัดค้านเพื่อประโยชน์สาธารณะ จึงได้รับการยอมรับและขยายประเด็นการคัดค้านออกไปสู่สังคมในวงกว้าง ให้เข้ามาตรวจสอบนโยบายสาธารณะของรัฐบาลทั้งนักวิชาการหลากหลายสาขา นักธุรกิจที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายและคัดค้านกฎหมายดังกล่าว โดยมีเสียงจากนักวิชาการและชาวบ้านในสวนภูมิภาค ที่แสดงความถึงความวิตกกังวลต่อการแปรรูป กฟผ. ว่าสิ่งที่กำลังจะเกิดขึ้นกับ กฟผ. คือการแปลงสภาพ กฟผ. ให้เป็นบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) แต่ยังคงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ อีกทั้งอยู่ในคราบของเอกชนภายใต้การดำเนินการของตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว เป็นการยกเลิกสิทธิและอำนาจเดิมให้มาเป็นของบริษัททั้งหมด แต่ปัญหาคือการใช้อำนาจเดิมมาเป็นของบริษัททั้งหมดทั้งไม่ควรที่จะยกสิทธิและอำนาจทั้งหมดไปให้กับเอกชน เพราะเอกชนจะทำกำไรเพื่อไปให้กับผู้ถือหุ้น และรัฐบาลหรือประชาชนจะได้อะไร สิ่งที่เป็นปัญหาคือ สิทธิ เรื่องเขื่อน สิทธิในการจัดการน้ำ ต้นทุนของการใช้น้ำในการผลิตไฟฟ้า ซึ่งจะเกิดปัญหาแน่นอนเมื่อมีการดำเนินการแปรรูปแล้วเสร็จ (หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน, 2547 : 8) ในขณะเดียวกัน รัฐบาลก็ได้ปฏิเสธการเข้าพบเพื่อเจรจาของ สร. กฟผ. ซ้ำยังคงยืนยันแนวทางในการดำเนินการแปรรูป กฟผ. เข้าตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยต่อไป โดยไม่สนใจเสียงคัดค้าน และได้มีการโต้ตอบผ่านคลื่นวิทยุในรายการ “นายกฯ ทักซิณคุยกับประชาชน” ที่ระบุว่าผู้ชุมนุมนั้นไม่มากและที่เข้าไปเพื่อเรียกร้องสิทธิประโยชน์ของตนเองทั้งสิ้น (หนังสือพิมพ์มติชน, 2547 : 1-2) ถึงแม้ว่าจะมีแนวร่วมที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก เนื่องจากมีการปรับเปลี่ยนแนวทางในการต่อสู้ โดยเปลี่ยนจากผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มมาสู่ผลประโยชน์ของประเทศ แต่ก็ไม่สามารถที่จะยุติการดำเนินการแปรรูป กฟผ. จากภาคีรัฐบาลลงได้ ทำได้เพียงแค่เลื่อนไปจากเดิมเท่านั้น (หนังสือพิมพ์มติชน, 2547 : 1 และ 15) จากนั้นก็ได้มีองค์กรประชาชนและองค์การพัฒนาเอกชน



135 องค์การ ร่วมกันประชุมเพื่อหารือมาตรการคัดค้านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยมีความเห็นว่าการแปรรูป กฟผ. นั้น เป็นเรื่องของบริการสาธารณะและส่งผลกระทบต่อประชาชน จึงควรที่จะเปิดโอกาสการมีส่วนร่วมของประชาชน (หนังสือพิมพ์มติชน, 2547 : 1 และ 14) และก็ได้มีการรวมตัวกันขึ้นที่ห้องสนามหลวงเพื่อชุมนุมคัดค้าน การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยมีทั้งการแจกจ่ายเอกสาร ซีดีกว่าแสนชุดตามมาตรการฝั่งแต่ครั้ง เพื่อให้ประชาชนรับรู้ข้อเท็จจริงอีกด้านของการแปรรูปกิจการไฟฟ้าซึ่งเป็นสาธารณูปโภคของประเทศ นอกจากนี้ยังมีการประชุมสัญจรไปตามรัฐวิสาหกิจในเครือข่ายไฟฟ้า-ประปาที่ทยอยกันเปิดประชุมใหญ่วิสามัญเพื่อคัดค้านกำหนดการแปรรูปที่กำลังดำเนินขึ้นมาถึง ซึ่งต่อมาอดีตผู้บริหาร กฟผ. ได้แสดงออกถึงความเป็นห่วงและให้กำลังใจ พร้อมทั้งสนับสนุน สร. กฟผ. โดยชี้ว่ารัฐบาลพยายามบิดเบือนข้อมูล และยืนยันว่า กฟผ. เป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพและเป็นรัฐวิสาหกิจทางด้านสาธารณูปโภคที่ควรคงไว้เพื่อความมั่นคงของประเทศ ซึ่งส่งผลต่อกำลังใจของผู้ชุมนุมเป็นอย่างมาก รวมทั้งพนักงาน กฟผ. ด้วย (หนังสือพิมพ์มติชน, 2547 : 2)

และผลจากการชุมนุมทำให้บอร์ดบริหารของ กฟผ. ในขณะนั้นเซ็นใบลาออกยกชุด เพื่อเปิดโอกาสให้รัฐบาลพิจารณาแต่งตั้งบอร์ดใหม่เข้ามาแทน (หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน, 2547 : 1-2) และรัฐบาลได้ตั้งคณะกรรมการ กฟผ. ชุดใหม่ในวันที่ 7 เมษายน 2547 โดยมีนายชัยอนันต์ สมุทวณิช เป็นประธานกรรมการ และแต่งตั้งให้นายณรงค์ วิเศษฐ์พันธ์ เป็นรักษาการตำแหน่งผู้ว่าการ กฟผ. (หนังสือพิมพ์มติชน, 2547 : 1-14) ภายหลังรับตำแหน่งก็ได้มีการลงนามบันทึกข้อตกลงร่วมกันกับแกนนำ สร. กฟผ. เพื่อแสวงหาหนทางสร้างประโยชน์สูงสุดให้ กฟผ. 3 ข้อ ดังนี้ 1) รัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคไม่นำเข้าตลาดหลักทรัพย์ 2) ยกเลิก พ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจฯ ยกเว้น พ.ร.บ. ปรับปรุงรัฐวิสาหกิจ 3) ให้สหภาพแรงงานร่วมรับรู้การดำเนินงาน และหยุดการแปรรูป กฟผ. ระหว่างที่ดำเนินการศึกษา แต่ต่อมาได้มีการปฏิเสธจากรัฐบาลว่าไม่รับรู้ในข้อตกลงดังกล่าว จึงทำให้กลุ่มคัดค้านการแปรรูป กฟผ. ได้พยายามหาวิธีการเคลื่อนไหวต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นมาตรการ ในการต่อสู้ต่อไป นั่นก็คือ การใช้มาตรการลาเพื่อชาติ 3 วัน (หนังสือพิมพ์ข่าวสด, 2547 : 9) การยื่นหนังสือ และวางพวงหรีดที่กระทรวงพลังงาน ปล่อยลูกโป่งสื่อสารกับประชาชน การชูปัดน้ำตัดไฟ เข้าพบหัวหน้ากลุ่มการเมืองเพื่อช่วยเจรจากับรัฐบาลอีกทาง (หนังสือพิมพ์มติชน, 2547 : 1 และ 12) รวมทั้งเรียกร้องในวันแรงงานร่วมกับองค์กรแรงงานภาคเอกชนอื่น ๆ จนเกิดการปะทะกับเจ้าหน้าที่เล็กน้อย (หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ, 2547 : 1 และ 2 และ 19) แต่การดำเนินการดังกล่าวก็ไม่สามารถทำให้การแปรรูป กฟผ. ยกเลิกลงได้ เนื่องจากรัฐบาลมีฐานเสียงจากนโยบายประชานิยมที่แข็งแกร่ง ทำให้กลุ่มการเมืองไม่มีอำนาจในการเจรจาต่อรองได้มากนัก จนสุดท้ายกลุ่มต่อต้านการแปรรูป กฟผ. จึงตัดสินใจถวายฎีกาในหลวงที่พระราชวังไกลกังวล ซึ่งเนื้อหาได้บรรยายถึงความรู้สึกของกลุ่มผู้ชุมนุมที่นัดชุมนุมกันอย่างต่อเนื่องเป็นเวลากว่า 80 วัน และได้ทำทุกอย่างเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของประเทศชาติ แต่รัฐบาลมีท่าทีแข็งกร้าว สิ่งสุดท้ายจึงจำเป็นต้องพึ่ง พระบารมีของในหลวง ซึ่งเป็นแนวทางสุดท้ายเพื่อถอยไปตั้งหลักและดูท่าทีของรัฐบาลในการดำเนินการแปรรูป กฟผ. ต่อไป (หนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ, 2547 : 17)

ถึงแม้ว่าการต่อต้านการแปรรูป กฟผ. จะสามารถดำเนินการจัดตั้งองค์กรที่เป็นรูปเป็นร่างได้สำเร็จและมีแนวร่วมทางความคิดที่เพิ่มมากขึ้น แต่ยุทธวิธีการเคลื่อนไหวทางการเมืองทั้งการเดินขบวน ระดมมวลชน การลางาน และแนวทางทางการเมืองที่ได้กระทำมา ก็ยังไม่สามารถสร้างแรงกดดันให้กับภาครัฐบาลในการยุติการดำเนินการแปรรูป กฟผ. ลงได้ เนื่องจากรัฐบาลยังคงมีฐานเสียงที่

เข้มแข็งมาก และกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองก็ไม่มีอำนาจที่มากพอในการดำเนินการเจรจาต่อรองกับรัฐบาลได้มากนัก

### โอกาสทางการเมืองที่เปิดออก : จากห้องถนนสู่การปิดฉากการแปรรูป กฟผ.

ในช่วงหลังพนักงาน กฟผ. ส่วนใหญ่ไม่ออกมาแสดงบทบาท เนื่องจากความเหนื่อยล้าจากการต่อสู้อันยืดเยื้อมายาวนาน จึงเป็นการต่อสู้เพื่อแย่งชิงไหวพริบระหว่างสหภาพแรงงานร่วมกับพนักงาน และ ฝ่ายบริหารร่วมกับผู้สนับสนุนฝ่ายบริหาร โดยการต่อสู้ภายในระหว่าง สร. กฟผ. และฝ่ายบริหารบริหารเป็นไปอย่างเข้มข้น ซึ่งฝ่ายบริหารมีการชี้แจงภายในเพื่อให้พนักงานเห็นว่า หากไม่ดำเนินการไปตามนโยบายรัฐบาลแล้วองค์กรจะอยู่ได้ลำบาก เพราะถ้ารัฐบาลกำลังจะทำให้ กฟผ. พบอุปสรรคในหลายด้าน ทั้งในเรื่อง การก่อสร้างโรงไฟฟ้าแห่งใหม่ การค้าประกันเงินกู้ การปรับเงินขึ้นราคาค่าไฟฟ้าอัตโนมัติ (เอฟที) สภาพคล่องทางการเงินขององค์กรในอนาคต จึงจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยน และการปรับเปลี่ยนครั้งนี้ ฝ่ายบริหารได้รับประกันความมั่นคงของสภาพการจ้างงานว่าจะไม่มีการเปลี่ยนแปลง ส่วนในด้านประชาชน รัฐบาลจะตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า เพื่อควบคุมค่าไฟ หลังจากนั้น ฝ่ายบริหารได้ประกาศแก่พนักงานว่าจะใช้แนวทางเลือกอนาคตเพื่อจัดตั้งให้เป็นองค์กรแบบประชาธิปไตย โดยได้จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อทำแบบสอบถามแก่พนักงาน แต่ก็ได้รับการประท้วงจากพนักงาน เนื่องจากเห็นว่าแนวคำถามมีแต่แนวโน้มนำไปให้ยอมรับการแปรรูป กฟผ. ดังนั้นพนักงานจึงได้รวมตัวกันอีกครั้ง โดยการลงเป็นมติเพื่อให้ สร. กฟผ. เดินหน้ากดดันฝ่ายบริหารจนทำให้ฝ่ายบริหารจำเป็นต้องยกเลิกวิธีการนี้ไปในที่สุด ต่อมาฝ่ายบริหารได้จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษาทางเลือกอนาคตองค์กรในหลายรูปแบบ เพื่อให้พนักงานเลือกรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง แต่พนักงานเห็นว่าทุกรูปแบบนั้น ชี้ไปในทิศทางที่ว่าการแปรรูป กฟผ. เข้าตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เป็นทางออกที่ดีที่สุด ซึ่งต่อมาได้มีการประชุมรับฟังข้อเสนอและประชาพิจารณ์เรื่องแนวทางการปฏิรูปโครงสร้างรัฐวิสาหกิจไฟฟ้าของประเทศ ซึ่งในการประชุมดังกล่าวยังคงพบปัญหาอีกหลายประเด็น เช่น การปฏิรูปโครงสร้างของ กฟผ. ยังไม่มีความชัดเจน และในประเด็นปัญหาที่สำคัญภาคราชการกลับโยนให้คณะกรรมการกำกับดูแล ที่จะจัดตั้งขึ้นมารับผิดชอบ แต่การตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลชุดดังกล่าวก็ยังคงไม่มีการดำเนินการจัดตั้งขึ้นมาแม้แต่คนเดียว แต่ปัญหาทุกอย่างก็ได้ถูกโยนไปไว้ข้างหน้าแล้ว (หนังสือพิมพ์ ข่าวสด, 2547 : 11)

ทางด้านสถานการณ์ภายนอกใน สร. กฟผ. ได้ร่วมกับองค์กรแรงงานอื่น ๆ เพื่อรณรงค์ไม่เลือกพรรคการเมืองที่มีนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค โดยการติดป้ายผ้า การจัดขบวนแจกสติ๊กเกอร์และเอกสาร พร้อมทั้งการจัดตั้งเวทีให้พรรคการเมืองมาแสดงจุดยืนต่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจรวมทั้งนโยบายต่อภาคแรงงาน (หนังสือพิมพ์ข่าวสด, 2547 : 12) แต่ถึงอย่างไรก็ตามก็ยังคงมีความพยายามจากภาครัฐในการดำเนินการแปรรูป กฟผ. ต่อไป โดยนายกรัฐมนตรียังได้ตอบคำถามผู้ร่วมรับฟังปาฐกถา ในงานเลี้ยงอาหารกลางวันของหอการค้าอเมริกันในประเทศไทยว่าจะผลักดันการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทยทุกแห่ง โดยเฉพาะ กฟผ. หลังจากการประสบความสำเร็จจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสาขาพลังงาน รวมทั้งพร้อมที่จะเดินหน้า แปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินธุรกิจทางด้านสื่อสารของไทยต่อไป (หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน, 2547 : 1-2) ภายหลังจากคำปราศรัยดังกล่าว กลุ่มคัดค้านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจก็ได้ออกเคลื่อนไหวอีกครั้ง โดยร่วมกันจัดทำนโยบายแรงงานจำนวน 18 ข้อ และได้จัดเวที

เสนอเป็นนโยบายให้พรรคการเมือง 4 พรรคคือ พรรคไทยรักไทย พรรคชาติไทย พรรคประชาธิปัตย์ และ พรรคมหาชนรับไปบรรจุเป็นนโยบายและนำมาเพื่อบริหารประเทศ เพื่อช่วยเหลือผู้ใช้แรงงาน และได้มีการดำเนินการเคลื่อนไหวคัดค้านผ่านทางเว็บไซต์ [www.thaiserc.org](http://www.thaiserc.org) (หนังสือพิมพ์มติชน, 2548 : 15) ถึงแม้ว่ากลุ่มต่อต้านจะมีการดำเนินการกดดันเพิ่มเติมอย่างไร แต่ก็ยังไม่เป็นผล ภาครัฐยังคงได้มีดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจต่อไป โดยเสนอวิธีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจแนวใหม่ โดยยกเลิกการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในแต่ละรายรัฐวิสาหกิจโดยตรง หันมาตั้งโฮลดิ้งเพื่อถือหุ้นตามคลัสเตอร์ แล้วช้อนย่อยออกเป็นซัพโฮลดิ้งอีกหลายยูนิตเข้าจดทะเบียนในตลาดหุ้นและขายให้ นักลงทุนต่อไป โดยกลุ่มไฟฟ้า ประปา จะมีการแบ่งเป็นหมวดหมู่ โดยแต่ละคลัสเตอร์จะโยงกันเป็นการถือหุ้นโดยรัฐ (State holding) โดยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้น 100% เพื่อเป็นการจัดระเบียบรัฐวิสาหกิจใน การจัดกลุ่มที่มีการเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันอยู่ในกลุ่มเดียวกัน เพื่อให้การวางยุทธศาสตร์และการบริหารจัดการเป็นไปในทิศทางเดียวกัน หลังจากนั้นจะปรับโครงสร้างโฮลดิ้งขนาดใหญ่ โดยการแยกเป็นซัพโฮลดิ้ง (Sub Holding) ไปเข้าตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เพื่อเปิดทางให้เอกชนเข้ามาเป็นผู้ถือหุ้นแทน (หนังสือพิมพ์โพสทูเดย์, 2548 : 13) ซึ่งการกระทำดังกล่าวก็ได้มีการต่อต้านจากนักวิชาการ (หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ, 2548 : 1 และ 4) และเครือข่ายไฟฟ้า-ประปา ได้นัดชุมนุมใหญ่อีกครั้ง ที่หน้าสำนักงานใหญ่ กฟผ. โดยมี กลุ่มเครือข่ายไฟฟ้า - 2 ประปา แสดงจุดยืนคัดค้านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเข้าตลาดหลักทรัพย์ทำรัฐบาลทำประชาพิจารณ์ก่อนเดินหน้า และย้ำว่าหากมติประชาชนออกมาอย่างไรพร้อมที่จะยอมรับ (หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ, 2548 : 3) ต่อมาฝ่ายบริหารจึงได้เริ่มใช้ กฎเกณฑ์ที่เคร่งครัด และพยายามสร้างภาพลักษณ์ออกสู่สาธารณะว่า พนักงานส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับการคัดค้านการแปรรูป กฟผ. โดยเริ่มจากการรื้อเวทีคัดค้าน การลดป้ายและเพิ่มป้ายสนับสนุนการแปรรูป อีกทั้งประกาศไม่ให้รัฐวิสาหกิจอื่น ๆ เข้ามาใช้บริเวณ กฟผ. พร้อมทั้งออกบันทึกถึงผู้บังคับบัญชาในระดับต่าง ๆ ให้ชี้แจงและดูแลผู้ปฏิบัติงานในสังกัดไม่ให้เข้าร่วม (หนังสือพิมพ์แนวหน้า, 2548 : 9-10) ในที่สุดรัฐบาลก็ได้มีมติให้ กฟผ. แปลงสภาพ เป็นบริษัท จำกัด มหาชน ในวันที่ 24 มิถุนายน 2548 หลังจากนั้นก็มีกระแสวิพากษ์วิจารณ์ออกมาจากหลายฝ่าย เช่น บทบาทของ ฝ่ายค้าน วุฒิสมาชิก องค์กรคุ้มครองผู้บริโภค นักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิลาออกจากร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงรัฐวิสาหกิจ เพื่อเป็นการประท้วงการตัดสินใจของรัฐบาล แต่รัฐบาลก็ยังคงดำเนินขั้นตอนต่าง ๆ ของการนำ กฟผ. เข้าตลาดหลักทรัพย์อย่างต่อเนื่อง โดยพยายามอธิบายให้เห็นว่าจะไม่กระทบต่อค่าไฟฟ้า โดยการให้ ปตท. นำส่วนลดถ่วงหน้ามาลดค่าเชื้อเพลิงให้ กฟผ. ก่อนเพื่อเป็นการบรรเทาการขึ้นค่าเอฟที การพยายามสร้างหลักเกณฑ์การกระจายหุ้นให้เป็นที่ยอมรับ เช่น เสนอโฆษณาให้ประชาชนมีส่วนในการถือหุ้น กฟผ. และมีการกำหนดให้ บมจ. กฟผ. เสนอกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

ในระหว่างนั้น มูลนิธิเพื่อผู้บริโภคและประชาชนรวม 11 คน ร่วมเป็นโจทก์ฟ้องร้องต่อศาลปกครองสูงสุดในวันที่ 8 พฤศจิกายน 2548 เพื่อขอให้ยกเลิกและเพิกถอนพระราชกฤษฎีกา 2 ฉบับ คือ พรฎ. ว่าด้วยการกำหนดอำนาจ สิทธิและประโยชน์ของบริษัท กฟผ. (จำกัด) พ.ศ. 2548 และ พรฎ. ว่าด้วยการกำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2548 ด้วยเหตุผลที่ว่า การออกก พรฎ. ดังกล่าว เป็นการออกกฎหมายที่ไม่ชอบของฝ่ายรัฐบาล และขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาไต่สวนฉุกเฉินเพื่อระงับการกระจายหุ้น กฟผ. เป็นการชั่วคราว และศาลปกครองสูงสุด ก็ได้มีคำสั่งให้ระงับการกระจายหุ้น กฟผ. ชั่วคราว เพื่อทำการไต่สวนคดีเพิ่มเติม ทำให้เกิดความไม่

พอใจจากรัฐบาลและภาคตลาดทุน ที่ต้องการให้ กฟผ. เข้าตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย แต่อย่างไรก็ดี หลังจากนั้นรัฐบาลจึงได้อนุมัติให้มี การจัดตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าขึ้นมาเพื่อให้การดำเนินการเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้ามีความเป็นรูปธรรมมากขึ้น ในระหว่างที่รอศาลปกครองสูงสุดไต่สวนคดี อย่างไรก็ตามเสีย การนำเสนอการแปรรูป กฟผ. ของรายการเมืองไทยรายสัปดาห์ ก็เป็นอีกช่องทางหนึ่งในการเคลื่อนไหวต่อต้านการแปรรูป กฟผ. ที่ส่งผลกระทบต่อ การดำเนินการแปรรูป กฟผ. ไม่น้อย ซึ่งภายหลังจากรายการดังกล่าวได้ถูกถอดจากช่อง 9 ก็ได้กลายเป็นรายการเมืองไทยรายสัปดาห์สัญจร ซึ่งได้ไปดำเนินรายการตามสถานที่ต่าง ๆ เช่น หอประชุมมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สวนลุมพินี โดยการเปิดเผยประเด็นผลประโยชน์ทับซ้อนต่าง ๆ ของรัฐบาล รวมทั้งนโยบายการแปรรูป กฟผ. ด้วย ซึ่งก็ได้ทำให้พนักงาน กฟผ. ที่ยังต้องการต่อสู้เข้าร่วมฟังรายการเป็นจำนวนมาก และได้เกิดเป็นความหวังครั้งใหม่ว่าจะมีกระแสคัดค้านการแปรรูป กฟผ. เกิดขึ้นอีกครั้ง ประกอบกับในขณะนั้นก็ได้เกิดกระแสความไม่พอใจต่อการบริหารงานของรัฐบาลกระจายไปในภาคส่วนต่างๆ มากขึ้น ประกอบกับมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค ได้ดำเนินการรณรงค์ต่อต้านการแปรรูป กฟผ. ไปตามสถานที่ต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนตื่นตัวเรื่องการแปรรูปแล้ว ยังใช้สถานที่แห่งนี้สำหรับรวมกันของผู้ที่ต้องการต่อต้านประเด็นการแปรรูป กฟผ. โดยให้ความสนับสนุนในด้านต่าง ๆ เช่น ชื่อของที่ระลึก ร่วมลงนามคัดค้าน ส่งไปสการ์ด หรือบริจาค เป็นต้น ในที่สุดวันที่ 23 มีนาคม 2549 ศาลปกครองสูงสุด ได้มีคำสั่งพิพากษาให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกา ทั้ง 2 ฉบับ (ศาลปกครองสูงสุด, 2549 : 4-57)

หลังจากศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาลงมาให้ยกเลิกฐานะของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ส่งผลทำให้ บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) กลับไปสู่การเป็นรัฐวิสาหกิจอีกครั้ง ซึ่งฝ่ายรัฐบาลก็ยังคงยืนยันจะแปรรูป กฟผ. โดยการใช้วิธีอื่นต่อไป แต่แล้วเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 ก็ได้เกิดความผันผวนทางการเมือง รัฐบาลพรรคไทยรักไทย ถูกทำการรัฐประหารโดยคณะปฏิรูปการปกครองแบบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และภาคประชาชนได้ยื่นเรื่องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อดำเนินการไต่สวนอดีตนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร และรัฐมนตรีในคณะ ข้อหาปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบในการดำเนินการแปรรูป กฟผ. ให้เป็นบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ซึ่งการกระทำดังกล่าว ถือว่าเป็นการปิดฉากการดำเนินการแปรรูป กฟผ. ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ ที่ต่อสู้ยึดเยื้อมากกว่า 6 ปี

## อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

### อภิปรายผล

แม้ว่าการแปรรูป กฟผ. รัฐบาลจะได้มีการนำเสนอเกี่ยวกับผลประโยชน์ในด้านต่าง ๆ ที่จะได้รับภายหลังจากแปรรูป กฟผ. ไปแล้ว แต่กลุ่มผู้ต่อต้านก็มองว่าการดำเนินการดังกล่าวเป็นการกระทำที่ลู่แก่อำนาจในการตัดสินใจของภาครัฐ อีกทั้งการกระทำดังกล่าวยังมีวาระซ่อนเร้น เพื่อให้เกิดการผูกขาดและครอบครองรัฐวิสาหกิจ อันนำไปสู่การได้รับผลประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมจากการสร้างมูลค่ามาเก็บแต่แคบในตลาดหลักทรัพย์ เพื่อเก็งกำไรและการสะสมทุนทางเศรษฐกิจของนายทุน อีกทั้งยังนำเงินจากการขายหุ้นมาชดเชยฐานะทางการคลังที่ถูกนำมาใช้ในนโยบายประชานิยมต่างๆ อันนำมาสู่การหาเสียงในการเลือกตั้งครั้งต่อไป

ซึ่งกลุ่มต่อต้านการแปรรูป กฟผ. ก็ได้มีการดำเนินการเคลื่อนไหวทางการเมือง โดยการสร้างองค์กรที่ในการนำการเคลื่อนไหวต่อต้านการแปรรูป กฟผ. การระดมทรัพยากรและการแสวงหาพันธมิตรร่วมใน การต่อต้านการแปรรูป กฟผ. การกำหนดยุทธศาสตร์ที่ใช้ในการเคลื่อนไหวเพื่อต่อต้านการแปรรูป กฟผ. ตลอดจนการสร้าง/รอโอกาสทางการเมืองเพื่อเปิดโอกาสให้เอื้อต่อการกระทำของของกลุ่มผู้ชุมนุม และสุดท้ายก็กลับมาใช้อำนาจในระบบในการดำเนินการยุติการแปรรูป กฟผ. ในที่สุด อันเป็นแนวทางการเคลื่อนไหว ทั้งจากมิติภายในและภายนอกมาใช้ในกระบวนการเคลื่อนไหวต่อต้าน และจากการกระทำดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าจากแนวคิดที่เป็นการบริหารจัดการได้ถูกกลืนเข้ามาสู่มิติประเด็นทางการเมือง โดยการใช้อยุทธวิธีทางการเมือง ทั้งการระดมทรัพยากร กระบวนการจัดการองค์กร การสร้างโอกาสทางการเมืองเพื่อเข้ามายุติการดำเนินการแปรรูป กฟผ. ของภาครัฐ ซึ่งเมื่อพิจารณาแนวคิดพื้นฐานเดิมของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ที่เป็นแนวคิดที่เน้นทางด้านการบริหารและจัดการของภาครัฐในการลดการลงทุนและเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการของภาครัฐที่มีต่อรัฐวิสาหกิจ ได้ถูกกลุ่มผู้ต่อต้านสร้างวาทกรรมผูกขาดอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ และการครอบครองรัฐวิสาหกิจของกลุ่มทุน เป็นตัวช่วยในการสร้างจิตสำนึกร่วมในการขับเคลื่อนการต่อต้านการแปรรูป กฟผ. เพื่อไม่ให้การแปรรูป กฟผ. ประสบผลสำเร็จตามที่รัฐบาลได้หวังไว้

### ข้อเสนอแนะ

1. ภาครัฐควรแก้ไขความขัดแย้งทางด้านความคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนการการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

โดยการยอมรับความแตกต่างทางด้านความคิด ไม่ควรเร่งรีบด้วยการใช้กฎหมายที่มีอยู่ เพราะกฎหมายที่มีอยู่อาจไม่สามารถตอบการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในแต่ละแห่งได้อย่างแท้จริง

2. ภาครัฐควรปรับปรุงแนวคิด รูปแบบ และวิธีการในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจแบบใหม่ โดยคำนึงถึง

การมีส่วนร่วมของประชาชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการดำเนินนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้าร่วมหารือในการกำหนดแนวทางในแผนการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจแต่

ละแห่ง เผยแพร่ข่าวสารทั้งทางตรงและทางอ้อม เพื่อแสดงถึงความโปร่งใส และไม่มีเจตนาในการแสวงหาผลกำไรจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

3. ภาครัฐควรออกกฎหมายใหม่เพื่อบังคับใช้เกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยแบ่งเป็นรายรัฐวิสาหกิจ และให้ทำประชาพิจารณ์ก่อนการดำเนินการออกกฎหมายและการดำเนินการแปรรูป เพื่อสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนโดยรวมก่อนดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจต่อไป

### **ข้อเสนอแนะการวิจัยครั้งต่อไป**

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ถือได้ว่าเป็นเครื่องมือในการพัฒนารัฐวิสาหกิจ อีกประเภทหนึ่งในการกระตุ้นระบบเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น ข้าพเจ้าจึงขอเสนอให้ผู้ที่สนใจในกรณีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ศึกษาวิจัยถึงรูปแบบและวิธีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยอาศัยแนวคิดธรรมาภิบาลเป็นตัวช่วยในการนำเสนอหรือสร้างแนวทางการแปรรูปรัฐวิสาหกิจแบบใหม่ ที่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในทุกภาคส่วน ไม่จำกัดวงเพียงแค่รัฐบาลและกลุ่มผลประโยชน์อย่างที่ผ่านมา เพื่อที่จะสามารถใช้เครื่องมือดังกล่าว ในการพัฒนาประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจ เศรษฐกิจ และประเทศต่อไป

## เอกสารอ้างอิง

### หนังสือ

- นันทวัฒน์ พรหมานันท์. (2550). การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ วิญญูชน.  
ผาสุก พงษ์ไพจิตรและคณะ. (2545). วิธีชีวิต วิธีสู้ ขบวนการประชาชนร่วมสมัย. พิมพ์ครั้งที่ 1  
เชียงใหม่ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด สำนักพิมพ์ตรีสวีริช ซิลค์เวอร์มบุคส์.  
ภูรี สิ้นสุนทร. (2550). การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในรัฐบาลทักษิณ (พ.ศ. 2544 – 2547). กรุงเทพฯ :  
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.  
Easton. David. (1965). A Frame work for Political Analysis. New Jersey : Prentice-Hall.

### บทความวารสาร

- การปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าและการจัดตั้งตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า. (2546). วารสารนโยบาย  
พลังงาน. 11(61). 13.

### บทความในหนังสือพิมพ์

- กฟผ. หยุดงานแล้ว 2 หมื่นคน. (29 เมษายน 2547). ข่าวสด. หน้า 9  
กลุ่มต้านแปรรูป กฟผ. เดินสายล้อมบี้ “ผู้ใหญ่” ประเดิมเข้าพบ “เสนาะ”. (29 เมษายน 2547). มติชน.  
หน้า 1 และ 12.  
คำสารภาพ “ทักษิณ” ถูกต้านแปรรูป “ผมต้องตำหนิตัวเองที่ไปเร่ง”. (7 มีนาคม 2547). มติชน.  
หน้า 1 และ 15.  
ซูเปอร์เค นำ 18 ผู้เฒ่า กฟผ. ออกโรงแถลงต้าน “แปรรูป”. (1 เม.ย. 2547). มติชน. หน้า 2.  
ถวายฎีกาในหลวงคัดค้านแปรรูป. (10 พฤษภาคม 2547). ประชาชาติธุรกิจ. หน้า 17.  
ทักษิณ ยันแปรรูป กฟผ.. (17 ธันวาคม 2547). ผู้จัดการรายวัน. หน้า 1-2.  
ทักษิณ เตือน “แปรรูป” กฟผ. ถ้าผมถอย-ตลาดหุ้นตั้ง. (29 กุมภาพันธ์ 2547). มติชน หน้า 1-2.  
บอร์ดใหม่ กฟผ. เข้า ครม. 7 เม.ย. ยันมือไม่เกัดดันชุดเก่า “ไขก๊อก”. (4 เมษายน 2547). มติชน หน้า 1  
และ 14.  
ปึก กฟผ. ร่อนหนังสือสกัดมือบั่นทอนพนักงานชุมนุมคัดค้านแปรรูป. (22 กุมภาพันธ์ 2548). แนว  
หน้า. หน้า 9-10.  
บอร์ด-ผู้ว่า กฟผ. ลาออก. (3 เมษายน 2547). ผู้จัดการรายวัน. หน้า 1-2.  
เปิดตัวกลุ่มดอกไม้ขาวลมใต้ปีกมีอบค้านแปรรูป กฟผ.. (22 มีนาคม 2547). ประชาชาติธุรกิจ. หน้า 8  
และ 10.  
แปรรูปแนวใหม่ตั้งโฮลดิ้งขาย. (12 กุมภาพันธ์ 2548). โพลด์ทูเดย์. หน้า 13.  
พจนง. กฟผ. ล้มประประชาพิจารณาปลุก 1 หมื่นต้านแปรรูป 30 ม.ค.. (26 มกราคม 2547). มติชน. หน้า  
1 และ 15.  
ไฟฟ้า-ประปา ดีเดย์ 22 กุมภาพันธ์ ผลึกค้านแปรรูปรัฐวิสาหกิจ. (14 กุมภาพันธ์ 2548). กรุงเทพธุรกิจ.

หน้า 3.

มีอบแรงงานเจอกระบอง. (2 พฤษภาคม 2547). **ไทยรัฐ**. หน้า 1 และ 2 และ 19.

มีอบ กฟผ. ลุยแจกซีดี. (7 กรกฎาคม 2547). **ข่าวสด**. หน้า 12.

รุมค้านโหดตั้งรัฐวิสาหกิจนักกฎหมายแนะนำประชมติ. (13 กุมภาพันธ์ 2548). **กรุงเทพธุรกิจ**. หน้า 1 และ 4.

เร่งแก้วิกฤต กฟผ. (5 มีนาคม 2547). **มติชน**. หน้า 2.

วิศวกร ซี 8 ห่มขวาค้านแปรการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย. (22 ธันวาคม 2546). **ข่าวสด**. หน้า 11

สรส. จัดคาราวานใหญ่ต้านแปรรูป. (24 มกราคม 2548). **มติชน**. หน้า 15.

สว. ฟังประชาพิจารณ์พบแปรรูปไฟฟ้าน่าห่วง. (13 มิถุนายน 2547). **ข่าวสด**, หน้า 11.

อีสานวิตกแปรรูป กฟผ. ส่งผลประทบคนจน นายทุนรวบสิทธิ์จัดการน้ำ/ผลักรั้วสู่ประชาชน. (31 มกราคม 2547). **ผู้จัดการรายวัน**. หน้า 8.

135 องค์กรจัด 10 มาตรการต้านการแปรรูป ก. พลังงานเดินหน้าขง 4 โรงไฟฟ้า. (22 มีนาคม 2547).

**มติชน**. หน้า 1 และ 14.

### วิทยานิพนธ์

นิศาชล ทวนทอง. (2549). **การเสนออวาระสาธารณะกรณีการคัดค้านการแปรรูปการไฟฟ้า ฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยในสื่อมวลชนและสื่อสหภาพแรงงาน**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศาสตรบัณฑิต สาขาการสื่อสารมวลชน ภาควิชาการสื่อสารมวลชน คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

### แหล่งข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

นันทวัฒน์ พรหมานันท์. (2547). **กฎหมายฟื้นฟูเศรษฐกิจ 11 ฉบับ**. สืบค้นเมื่อ วันที่ 5 กันยายน 2556. จาก เครือข่ายกฎหมายมหาชนไทย Website: <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?ID=533>.

รังสรรค์ ณะพรพันธ์. (2547). **รัฐบาลพรรคไทยรักไทยกับนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ**. สืบค้นเมื่อ วันที่ 19 พฤษภาคม 2555. จาก ผู้จัดการออนไลน์. Website: <http://www.nidambe11.net/ekonomiz/2004q2/article2004may06p4.htm>.

สมยศ พฤษภาเกษมสุข. (ม.ป.ป.). **แปรรูปรัฐวิสาหกิจ เพื่อไทยรักไทยหรือเพื่อใครกันแน่?** สืบค้นเมื่อ วันที่ 26 สิงหาคม 2555 จาก Website: [http://www.reocities.com/save\\_egat/col\\_uniq\\_2.htm](http://www.reocities.com/save_egat/col_uniq_2.htm).

ศาลปกครองสูงสุด. (2549). **คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา**. สืบค้นเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2556 จาก website: <http://www.admincourt.go.th/49/s49-0005-js01.pdf>.



สิทธิของเด็กต่างด้าวในการจัดบริการสาธารณะด้านการศึกษารัฐและ  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

The Rights of Aliens' Children to Public Services in Education Provided by the  
government and Local Administrations.

สุภาพร ศรีธัญชัย

รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

E-mail: smallworld\_tan@hotmail.com

---

### บทคัดย่อ

บทความชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอการจัดบริการสาธารณะทางการศึกษารัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักเกณฑ์การจัดบริการสาธารณะ ผู้ให้ข้อมูลคือ ผู้อำนวยการส่วนบริหารการศึกษา สำนักงานการศึกษาของเทศบาลนครเชียงใหม่ รองผู้อำนวยการโรงเรียนเทศบาลวัดป่าแพ่ง ครูผู้สอนโรงเรียนชุมชนบ้านบวกรกน้อย และเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลคือ การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง

รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะที่ต้องครอบคลุมในเรื่องของการดำเนินชีวิตขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชนทั้งภายในและภายนอกประเทศตามหลักเกณฑ์ของการจัดบริการสาธารณะ ทั้งนี้รัฐได้เปิดโอกาสให้เด็กต่างด้าวเข้าศึกษาในโรงเรียนของไทยและมอบสิทธิทางการศึกษาให้แก่เด็กต่างด้าว โดยจัดสรรเงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายรายหัว รวมถึงสิทธิการจดทะเบียนเกิดแก่เด็กต่างด้าวที่ศึกษาในโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

**คำสำคัญ:** การจัดบริการสาธารณะทางการศึกษา, สิทธิทางการศึกษา, สำนักงานการศึกษา

### Abstract

The objective of this article is to present the public services in education provided by the government and Local Administration following public service principles. The primary subjects are the director of Education Administration, the Office of Education, Chiang Mai municipality and the vice director of Wat Pa Phaeng school. The research instrument that was used to collect data was a semi-structured interview.

Government and Local Administrations have to provide public services that include fundamental human rights for people living in the country and overseas, and provide the rights to education to alien children. The service is to provide the money to support each person and also provide the rights to birth registration for alien students who study at school under the control of a local administration.

**Keywords:** public service providing in education, the rights to education, Office of Education

## บทนำ

ความไม่สมบูรณ์ของระบบทะเบียนแรงงานต่างด้าวของประเทศไทยและการพักอาศัยไม่เป็นหลักแหล่งที่แน่นอนของคนย้ายถิ่น จึงไม่ปรากฏจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ชัดเจนแน่นอน มีเพียงรายงานการศึกษาของศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย (เครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติ: ออนไลน์) ระบุว่า ในปี 2547 จำนวนของคนย้ายถิ่นจากประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ พม่า ลาว และกัมพูชา ประมาณ 2 ล้านคนที่เข้ามาอาศัยอยู่และทำงานอยู่ในประเทศไทย สำหรับเด็กต่างด้าวหรือผู้ติดตามของคนย้ายถิ่น มีเพียงสถิติของการจดทะเบียนครอบครัวแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือ พบว่ามีเด็กอายุ 0-15 ปี จำนวน 93,082 คน

เด็กต่างด้าวเข้ามาในประเทศไทย จากการติดตามครอบครัวที่เข้ามาอาศัยและทำงานในประเทศไทย เนื่องจากความขัดแย้งภายในประเทศเดิมของผู้ย้ายถิ่น รายได้และสวัสดิการจากรายได้ที่สูงกว่าประเทศตน และอาชีพที่มีให้เลือกหลากหลาย ในขณะที่ประชากรไทยมีการเลือกทำงานที่ไม่ใช่กำลังแรงงานมาก (Jason Szep, 2010: online) เป็นต้น ทั้งนี้เด็กต่างด้าวบางส่วนเกิดในประเทศไทย รัฐบาลจึงได้ให้สิทธิพักพิงแก่เด็กต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นการถาวร ชั่วคราว และชั่วคราวเป็นกรณีพิเศษ เด็กต่างด้าวที่ได้รับการสำรวจเป็นบุคคลผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน เด็กต่างด้าวที่เป็นผู้หลบหนีภัยจากประเทศพม่าและเด็กต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย

ประเทศไทยถือเป็นหนึ่งใน 15 ประเทศที่มีจำนวนเด็กวัยประถมที่ไม่ได้เข้าเรียนมากที่สุดในโลก โดยรวมกันแล้วพบว่ามากกว่าครึ่งของเด็กวัยประถมศึกษาที่ไม่ได้เข้ารับการศึกษาระดับดั่งกล่าว (UNESCO, 2010: online) รัฐบาลจึงได้ออกระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียน นักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2548 ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2548 ได้เปิดโอกาสทางการศึกษาแก่เด็กและบุคคลที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทยสามารถเข้าเรียนในสถานศึกษาได้ โดยไม่จำกัดระดับการศึกษา ประเภทของการศึกษา หรือพื้นที่การศึกษา (กระทรวงศึกษาธิการ: ออนไลน์)

เงินอุดหนุนสนับสนุนทางการศึกษา มีการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนเป็นค่าใช้จ่ายรายหัวให้แก่สถานศึกษาที่จัดการศึกษาให้แก่กลุ่มบุคคลที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย ตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษาถึงมัธยมศึกษาตอนปลายในอัตราเดียวกับค่าใช้จ่ายรายหัวที่จัดสรรให้แก่เด็กไทย นอกจากนี้ สถานศึกษาต้องมอบหลักฐานทางการศึกษา หรือเอกสารอันเป็นหลักฐานทางการศึกษาของนักเรียนนักศึกษา ได้แก่ ทะเบียนนักเรียนนักศึกษา สมุดประจำตัวนักเรียนนักศึกษา สมุดประจำชั้น บัญชีเรียกชื่อ ใบส่งตัวนักเรียนนักศึกษา หลักฐานแสดงผลการเรียน ประกาศนียบัตร หรือเอกสารอื่นใดในลักษณะเดียวกัน หรือเอกสารที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดให้เป็นหลักฐานทางการศึกษาตามระเบียบนี้ การศึกษาต่อของนักเรียนต่างด้าวที่จบจากศูนย์การเรียน หรือโรงเรียน (ชั่วคราว) ในการเข้าเรียนต่อในสถานศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน (โรงเรียนของกระทรวงศึกษาธิการ) นั้นสามารถทำได้

ปัจจุบันประเทศไทยมีบุคคลไร้สัญชาติอยู่ประมาณ 2 ล้านคน ในจำนวนนี้ประกอบด้วยกลุ่มชาติพันธุ์ที่อาศัยอยู่ในภาคเหนือประมาณ 400,000 คน ในแต่ละปีมีเด็กประมาณ 40,000 คนหรือคิดเป็นร้อยละ 5 ที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนเกิดและในปัจจุบันมีเด็กประมาณ 1 ล้านคน ไม่มีเอกสารเกี่ยวกับการเกิด (สถาบันแห่งชาติเพื่อการพัฒนาเด็กและครอบครัว: ออนไลน์)

ทั้งนี้กฎหมายได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าเด็กทุกคนที่เกิดในประเทศไทยมีสิทธิที่จะได้รับการจดทะเบียนเกิดและได้รับสูติบัตร แม้ว่าพ่อแม่ไม่ใช่คนไทย หรือไม่มีสถานะทางกฎหมายที่ถูกต้องก็ตาม เด็กเหล่านั้นส่วนใหญ่เป็นเด็กยากจน เด็กกลุ่มชาติพันธุ์ เด็กที่เป็นลูกของแรงงานต่างด้าว การไม่มีสูติบัตรอาจทำให้เด็กไม่ได้รับสิทธิต่างๆที่พึงมี เช่น การรักษาพยาบาลฟรี สวัสดิการสังคมต่างๆ และอาจถูกจำกัดการเดินทางออกนอกเขตอำเภอที่พวกเขาอาศัยอยู่ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการศึกษาต่อและการประกอบอาชีพ นอกจากนี้การที่ไม่มีเอกสารใดๆ ระบุตัวตนทำให้เสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์และถูกแสวงประโยชน์ได้ง่ายขึ้น และเป็นเรื่องยากที่จะร้องเรียนเมื่อถูกละเมิดสิทธิ จากการสำรวจแรงงานเด็กในไทยขององค์การแรงงานระหว่างประเทศพบว่า ร้อยละ 35 เป็นเด็กมีอายุต่ำกว่า 15 ปีและการใช้แรงงานเด็กจัดอยู่ในงานรูปแบบที่เสี่ยงและอันตรายต่อชีวิตของเด็ก (ILO, 2008: online)

ในปี พ.ศ. 2551 จากการประชุมคณะกรรมการบริหารงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ได้มีมติให้มีการจดทะเบียนลูกแรงงานต่างด้าวอายุไม่เกิน 15 ปี ซึ่งบิดามารดาของเด็กเหล่านี้ได้จดทะเบียนกับกรมการปกครอง เพื่อเหตุผลด้านมนุษยธรรม และในอดีตได้เคยจดทะเบียนให้เด็กเหล่านี้เป็นผู้ติดตาม แต่เนื่องจากการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวในปี พ.ศ. 2551 ไม่ได้มีการจดทะเบียนผู้ติดตาม เพราะต้องการปิดช่องการรับแรงงานต่างด้าวให้เล็กลง แต่อาจมีผลกระทบต่อเด็กเหล่านี้ ที่จะถูกผลักดันออกนอกประเทศ ขณะที่พ่อแม่และแม่ยังทำงานอยู่ในประเทศไทย (ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการค้ามนุษย์มูลนิธิกระจกเงา: ออนไลน์)

เมื่อวันที่ 26 กันยายน พ.ศ. 2555 กระทรวงมหาดไทยได้ออกประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การสั่งให้บุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทย ที่เกิดในราชอาณาจักรไทยโดยบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าว ได้สัญชาติไทยเป็นการทั่วไป และการให้สัญชาติไทยเป็นการเฉพาะราย ซึ่งในกรณีบุตรของคนต่างด้าว กลุ่มเด็กและบุคคลทั้งที่กำลังเรียนอยู่ในสถานศึกษาและจบการศึกษาแล้ว แต่ไม่มีสถานะที่ถูกต้องตามกฎหมาย ที่เกิดในราชอาณาจักรไทย หากมีคุณสมบัติตามที่ประกาศกำหนดให้ยื่นคำร้องขอลงรายการสัญชาติไทย หากไม่มีคุณสมบัติดังกล่าว ให้นำเข้าสู่กระบวนการพิจารณากำหนดสถานะภายใต้ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหา สถานะและสิทธิของบุคคล ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2548 ตามสถานะของบิดาและมารดา (ประชาไท: ออนไลน์)

อย่างไรก็ตามการบริหารงานของโรงเรียนในสังกัดรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เน้นให้ความสำคัญการบริการสาธารณะทางด้านการศึกษา ทั้งที่เป็นเด็กไทยและเด็กต่างด้าว ย่อมเป็นสถานศึกษาที่มีความพร้อมในการบริการสาธารณะทางด้านการศึกษาและด้านอื่นๆแก่เด็ก ซึ่งผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดบริการสาธารณะคือ รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้ความสำคัญและเล็งเห็นถึงปัญหาในการที่เด็กต่างด้าวไม่ได้รับโอกาสทางการศึกษา และหาทางแก้ปัญหาโดยให้โอกาสทางการศึกษาแก่เด็กต่างด้าวเหล่านั้น เพื่อให้ได้รับโอกาสทางการศึกษาตามสิทธิที่เด็กต่างด้าวควรจะได้รับ

โรงเรียนในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ที่เป็นโรงเรียนสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เชียงใหม่ เขต 1 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่มีจำนวนเด็กต่างด้าวมากที่สุดคือ โรงเรียนชุมชนบ้านบวกรกน้อย ตำบลหนองป่าครั่ง อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ จำนวนนักเรียนทั้งหมด 557 คน เด็กต่างด้าวมีจำนวน 300 คน และโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนเด็กต่างด้าวมากที่สุด คือ โรงเรียนเทศบาลวัดป่าแพ่ง ตำบลช้างม้อ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของเทศบาลนครเชียงใหม่ จำนวน

นักเรียนทั้งหมด 400 คน เด็กต่างด้าวมีจำนวน 200 คนโดยประมาณ ซึ่งทั้งสองโรงเรียนจะให้เด็กต่างด้าวเรียนร่วมกับเด็กไทย

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาถึงการจัดบริการสาธารณะทางด้านการศึกษารัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในโรงเรียนชุมชนบ้านบวกรกน้อย ตำบลหนองป่าครั่ง อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ และโรงเรียนเทศบาลวัดป่าแพ่ง ตำบลช้างม้อย อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่

## ประโยชน์ของการวิจัย

1. เพิ่มองค์ความรู้เกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะทางด้านการศึกษาแก่เด็กต่างด้าวของโรงเรียนชุมชนบ้านบวกรกน้อยตำบลหนองป่าครั่ง อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ และโรงเรียนเทศบาลวัดป่าแพ่ง ตำบลช้างม้อย อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ เพื่อเป็นแนวทางนำไปปรับใช้ในการบริหารของโรงเรียนได้
2. สร้างความเข้าใจและเกิดการตระหนักรู้ต่อผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องการจัดบริการสาธารณะทางด้านการศึกษาของโรงเรียนชุมชนบ้านบวกรกน้อยตำบลหนองป่าครั่ง อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ และโรงเรียนเทศบาลวัดป่าแพ่ง ตำบลช้างม้อย อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ แก่นักเรียนต่างด้าว

## ขอบเขตการวิจัย

บทความชิ้นนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่องการจัดบริการสาธารณะทางด้านการศึกษาแก่เด็กต่างด้าวของโรงเรียนชุมชนบ้านบวกรกน้อย ตำบลหนองป่าครั่ง อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ และโรงเรียนเทศบาลวัดป่าแพ่ง ตำบลช้างม้อย อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งศึกษาในเฉพาะพื้นที่โรงเรียนชุมชนบ้านบวกรกน้อยตำบลหนองป่าครั่ง อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ และโรงเรียนเทศบาลวัดป่าแพ่ง ตำบลช้างม้อย อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ และผู้วิจัยได้ศึกษาถึงนโยบายทางด้านการศึกษาในสมัยรัฐบาล นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

## วิธีการดำเนินการวิจัย

### ผู้ให้ข้อมูล

- ผู้อำนวยการส่วนบริหารการศึกษา สำนักงานการศึกษาของเทศบาลนครเชียงใหม่
- รองผู้อำนวยการโรงเรียนเทศบาลวัดป่าแพ่ง
- ครูผู้สอนโรงเรียนชุมชนบ้านบวกรกน้อย

## เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง

### การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยทำการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการลงพื้นที่สถานที่ทำการสัมภาษณ์ โดยขอความร่วมมือจากครูผู้สอน (ผู้ให้ข้อมูล) ในการติดต่อสัมภาษณ์และทำการนัดหมายสัมภาษณ์ผู้อำนวยการ โรงเรียน ตามวันและเวลาที่ทางผู้อำนวยการโรงเรียนสะดวก

### สรุปผลการวิจัย

โรงเรียนชุมชนบ้านบวกรกน้อยและโรงเรียนเทศบาลวัดป่าแพ่ง มีการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ.2548 ในการรับเด็กที่ไม่มีสัญชาติไทยและเด็กที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎรเข้าเรียนในสถานศึกษา โดยสถานศึกษาจะมีแบบฟอร์มในการรับสมัครเด็กเพื่อนำไปใช้เป็นหลักฐานทางการศึกษา ซึ่งในการรับสมัครทางโรงเรียนจะทำการสอบถามอายุของเด็ก ทักษะการฟัง พูด อ่าน เขียนภาษาไทย พื้นฐานการเรียนรู้ เพื่อทางโรงเรียนจะจัดเด็กเข้าชั้นเรียนที่เหมาะสม เนื่องจากเด็กบางคนเคยเรียนหนังสือจากประเทศเกิดของตนมาก่อนหน้าที่จะทำการติดตามผู้ปกครองเข้ามาทำงานในประเทศไทย ในกรณีที่เด็กมีอายุเยอะแต่ไม่เคยเข้าเรียนมาก่อน ทางโรงเรียนจะจัดให้เด็กเริ่มเรียนที่ชั้นประถมศึกษาชั้นปีที่ 1 เพื่อเตรียมความพร้อมและปรับพื้นฐานการเรียนรู้ให้แก่เด็ก

โรงเรียนชุมชนบ้านบวกรกน้อยจะมีการคัดกรองเด็กที่มีปัญหาทางการเรียนโดยใช้แบบประเมินพฤติกรรมเด็ก (The Strength and Difficulties Questionnaires : SDQ) แบบคัดกรองนักเรียนที่ภาวะสมาธิสั้น บกพร่องทางการเรียนรู้ และออทิซึม (KUS-SI Rating Scales: ADHD/LD/Autism (PDDs)) และแบบฝึกการเขียนการอ่านตามโครงการของกระทรวงศึกษาธิการ ในกรณีที่พบว่าเด็กมีพัฒนาการด้านการเรียนที่ช้าในบางวิชาหรือมีความบกพร่องทางการเรียนรู้ ครูจะมีการจัดทำแผนการจัดการศึกษาเฉพาะบุคคล (Individualized Education Program: IEP) เพื่อจะมีการจัดทำแผนให้เหมาะสมในส่วนที่เด็กมีความบกพร่องทางการเรียนรู้วิชานั้นๆ ส่วนเด็กที่มีผลการเรียนอยู่ในระดับกลางถึงต่ำ ครูจะทำการสอนพิเศษเพิ่มเติมและให้เพื่อนที่เรียนเก่งมาช่วยสอนด้วย และในการสอบ O-Net ทางโรงเรียนจะทำการออกเลขประจำตัวให้เด็กต่างตัวเพื่อใช้ในการสอบวัดความรู้ด้วยเช่นกัน

การส่งเสริมคุณภาพการเรียนการสอนและแผนพัฒนาเทคโนโลยีทางการศึกษา โรงเรียนชุมชนบ้านบวกรกน้อยและโรงเรียนเทศบาลวัดป่าแพ่งได้มีการอบรมเทคโนโลยีโดยใช้แท็บเล็ต (Tablet) เป็นสื่อการเรียนการสอนให้แก่ นักเรียนและครู ทางเทศบาลนครเชียงใหม่ยังได้จัดสร้างห้องทดลองวิทยาศาสตร์ และห้อง Sound lab เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมการเรียนรู้ของเด็ก รวมถึงการทำกิจกรรมการแข่งขันประกวด การแสดงความสามารถในด้านต่างๆที่ทางโรงเรียนเปิดโอกาส สนับสนุนและส่งเสริมเด็กอย่างเต็มที่

ในการจัดทำหลักสูตรท้องถิ่น โรงเรียนได้สอบถามนักเรียนถึงความต้องการหรือสนใจที่จะเรียนในเรื่องใด จากนั้นทางโรงเรียนมีการประชุมโดยเชิญ ประชาชนชาวบ้าน และเจ้าอาวาส เนื่องจากส่วนใหญ่โรงเรียนที่อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของเทศบาลนครเชียงใหม่ จะอยู่บริเวณใกล้เคียงกับวัด และร่วมกัน

จัดทำหลักสูตรท้องถิ่นตามที่ได้สนใจ เพื่อให้เด็กมีความรู้และสามารถนำความรู้ที่เป็นภูมิปัญญานั้นไปใช้ให้เกิดประโยชน์และสร้างอาชีพในอนาคตได้ เช่น โรงเรียนเทศบาลวัดป่าแพ่ง มีการจัดทำอาหารว่างประดิษฐ์ดอกไม้จันทน์ เพื่อใช้ในงานฌาปนกิจศพ ซึ่งจะมีรายได้ให้แก่เด็ก โรงเรียนเทศบาลวัดท่าสะอาด มีการเรียนการสอนตีกลองสะบัดชัย โดยมีพ่อครูมานพ หรือนายมานพ ยาระณะ ที่ได้รับการยกย่องเชิดชูเกียรติเป็นศิลปินแห่งชาติ สาขาศิลปะการแสดง (การแสดงพื้นบ้าน - ช่างพ่อน) พ.ศ.2548 เป็นต้น (วิทยาลัยนาฏศิลป์เชียงใหม่: ออนไลน์)

การที่ชุมชนเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาของโรงเรียนนั้นไม่ได้มีเฉพาะในประเทศไทย ที่เล็งเห็นถึงความสำคัญของชุมชน งานวิจัยในต่างประเทศก็ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญนี้เช่นกัน พอลโลซซี่ (Pollozzi, 1981 : 1481-A) ได้วิจัยรูปแบบของชุมชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมการทำกิจกรรมของโรงเรียนในท้องถิ่น เพื่อให้เด็กได้รับความรู้ความสามารถตามที่ต้องการและควรได้รับ และโรบินสัน (Robinson, 1992 : 746) ได้ศึกษาถึงความเชื่อมโยงระหว่างการศึกษาและการพัฒนาชุมชน ที่ปราชาญ์ ท้องถิ่นควรเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อแก้ปัญหาความต้องการทางการศึกษาของนักเรียนและชุมชนได้อย่างเหมาะสม

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ได้จัดโครงการพัฒนาการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น (School Based Management for Local Development : SBMLD) โดยจัดสรรงบประมาณ ให้แก่โรงเรียนที่เข้าร่วมโครงการ และมีการจัดประกวดโครงการ โรงเรียนที่ชนะเลิศการประกวดจะได้รับรางวัลและงบประมาณเพื่อนำไปพัฒนาแผนและกิจกรรมในโครงการนี้ ซึ่งโรงเรียนเทศบาลวัดป่าแพ่งได้เข้าร่วมโครงการในปีงบประมาณ 2554 จำนวน 24 โครงการและปีงบประมาณ 2555 จำนวน 2 โครงการ มีระดับความพึงพอใจของเด็ก เยาวชน ประชาชนที่เข้าร่วมโครงการอยู่ในระดับดีมาก

นอกจากสิทธิทางการศึกษาที่เด็กต่างด้าวจะได้รับจากรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำการจัดการศึกษาให้แก่เด็กต่างด้าวแล้ว เด็กต่างด้าวที่ศึกษาโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังได้รับการสำรวจทะเบียนประวัติและเอกสารแสดงตนในกลุ่มชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มชาติพันธุ์จากกระทรวงมหาดไทย ที่ได้มีการออกประกาศสั่งให้บุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทย ที่เกิดในราชอาณาจักรไทยโดยบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าว ได้สัญชาติไทยเป็นการทั่วไป และการให้สัญชาติไทยเป็นการเฉพาะราย ซึ่งเทศบาลนครเชียงใหม่ มีหน้าที่ในการออกทะเบียนประวัติให้แก่เด็กต่างด้าวในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ดังนั้นเด็กต่างด้าวที่ศึกษาโรงเรียนในสังกัดเทศบาลนครเชียงใหม่ ที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนประวัติโรงเรียนในสังกัดเทศบาลนครเชียงใหม่จะทำการสำรวจและรวบรวมรายชื่อของเด็กต่างด้าว และทำการส่งรายชื่อมาที่สำนักงานการศึกษา ทางสำนักงานการศึกษาจะนำรายชื่อของเด็กต่างด้าวประสานไปยังสำนักงานทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลนครเชียงใหม่

## อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

### อภิปรายผล

บริการสาธารณะเป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจการจัดทำของรัฐ แต่ต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น จึงได้มีการมอบบริการสาธารณะบางประเภทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปจัดทำ หรือในบางกรณีรัฐ (ส่วนกลาง) อาจร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ โดยมีหลักเกณฑ์การจัดบริการสาธารณะอยู่ 3 หลักเกณฑ์ดังนี้

หลักว่าด้วยความเสมอภาค เป็นหลักที่สำคัญประการแรกในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้เนื่องจากการที่รัฐเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะนั้น รัฐมิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะจัดทำบริการสาธารณะขึ้นเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน กิจการใดที่รัฐจัดทำเพื่อบุคคลใดโดยเฉพาะจะไม่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ ประชาชนย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติหรือได้รับผลประโยชน์จากการบริการสาธารณะอย่างเสมอ

หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง เนื่องจากบริการสาธารณะเป็นกิจการที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชน ดังนั้น หากบริการสาธารณะหยุดชะงักลงไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม ประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายได้ ด้วยเหตุนี้ บริการสาธารณะจึงต้องมีความต่อเนื่องในการจัดทำ

และหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง บริการสาธารณะนั้น จะต้องสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ตลอดเวลาเพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์และความจำเป็นในทางปกครองที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะรวมทั้งเพื่อปรับปรุงให้เข้ากับวิวัฒนาการของความต้องการส่วนรวมของประชาชนด้วย (นันทวัฒน์ บรรมานนท์, 2552 : 44-52)

รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการดำเนินงานในการจัดการศึกษาแก่เด็กต่างด้าว เป็นไปตามหลักเกณฑ์การจัดบริการสาธารณะ ดังนี้

เด็กต่างด้าวที่เรียนในโรงเรียนชุมชนบ้านบวกรกน้อยและโรงเรียนเทศบาลวัดป่าแพ่ง ได้รับสิทธิเท่าเทียมกันเช่นเดียวกับเด็กไทย ในเรื่องของการจัดสรรค่าใช้จ่ายรายหัวให้แก่เด็กต่างด้าว อาทิเช่น ค่าเล่าเรียน อุปกรณ์การเรียน อาหารกลางวัน ทุนการศึกษาที่ช่วยเหลือเด็กต่างด้าวที่มีฐานะยากจน รวมถึงการทำกิจกรรม การแข่งขันประกวด การแสดงความสามารถต่างๆ ที่โรงเรียนได้เปิดโอกาสให้เด็กต่างด้าวได้เข้าร่วมและแสดงความสามารถของเด็กออกมา เพื่อในอนาคตเด็กต่างด้าวบางส่วนที่ต้องการศึกษาต่อในระดับสูงขึ้นไป จะได้นำความรู้และความสามารถนั้นให้เป็นประโยชน์แก่ตนเอง

ทางรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดโครงการ กิจกรรม ส่งเสริมการเรียนการสอน จัดสรรงบประมาณในการสร้างแหล่งเรียนรู้ อาคาร ห้องเรียน ครูและบุคลากร ค่าเล่าเรียน อุปกรณ์การเรียน และชุดนักเรียนให้แก่เด็กนักเรียนต่อเนื่องทุกปี และเพื่อรองรับจำนวนของเด็กต่างด้าวที่ปัจจุบันมีความต้องการที่จะเข้ารับการศึกษาในโรงเรียนของไทยเพิ่มมากขึ้น จากงานวิจัยของขวัญชิววัน บัวแดง (2554) ที่พบว่า มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 ที่เปิดโอกาสให้บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติให้เข้าเรียนในโรงเรียนของรัฐไทยได้ ส่งผลให้จำนวนของทายาทของผู้ย้ายถิ่นเข้าเรียนในโรงเรียนของรัฐไทยเพิ่มมากขึ้นทุกปี

ในส่วนของการสอนพิเศษเพิ่มเติมให้แก่เด็กต่างด้าวที่มีผลการเรียนอยู่ในระดับต่ำนั้น เดิมเทศบาลนครเชียงใหม่เคยจัดสอนพิเศษให้แก่เด็กต่างด้าวที่ต้องการศึกษาต่อในชั้นมัธยมปลาย หรือสาย

อาชีพ แต่เนื่องจากความไม่พร้อมของเด็ก สภาพครอบครัว สภาพเศรษฐกิจของครอบครัว การดูแลเอาใจใส่ของครอบครัว เทศบาลนครเชียงใหม่จึงยกเลิกการจัดสอนพิเศษไป และเพื่อไม่ให้นักศึกษาของเด็กต่างด้าวไม่ต่อเนื่อง ครูและเพื่อนที่มีผลการเรียนอยู่ในระดับดีจะช่วยสอนเสริมเพิ่มเติม

การจัดทำหลักสูตรท้องถิ่น เพื่อนำมาปรับใช้ในการเรียนการสอน นอกเหนือจากหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานนั้น เป็นหลักสูตรที่เป็นไปตามความต้องการและความสนใจของเด็กที่ต้องการจะศึกษาและเรียนรู้ในเรื่องที่เขาสนใจ และยังสามารถนำความรู้ที่เป็นภูมิปัญญานั้นไปใช้ให้เกิดประโยชน์ และสร้างอาชีพได้ในอนาคตอีกด้วย และการที่กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดโครงการพัฒนาการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่นนั้น ก็เป็นโครงการที่ทำให้เด็ก เยาวชน ชุมชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมร่วมกันเพิ่มมากขึ้น ซึ่งจากการสำรวจพบว่ามีระดับความพึงพอใจอยู่ในระดับดีมาก

จากการสำรวจและสอบถาม ครูและบุคลากรทางการศึกษา สำนักการศึกษาของเทศบาลนครเชียงใหม่ พบว่าแนวโน้มของเด็กต่างด้าวที่มีความประสงค์จะเข้าศึกษาในโรงเรียนมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น และผู้ปกครองของเด็กต่างด้าวก็มีความพึงพอใจในการจัดการศึกษาของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแก่บุตรหลานของเขา และผู้ปกครองยังให้ความร่วมมือในการประชุมผู้ปกครองและเสนอความคิดเห็นมาโดยตลอด ซึ่งบางครั้งผู้ปกครองต่างด้าวยังสื่อสารภาษาไทยได้ไม่ถนัด ทางรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการสอนภาษาไทยให้แก่ผู้ปกครองและเด็กต่างด้าว เพราะผู้ปกครองไม่เข้าใจในภาษาไทยทำให้ไม่สามารถช่วยเหลือบุตรหลานทำการบ้านได้ และควรมีการสอนภาษาที่เป็นประเทศบ้านเกิดให้แก่เด็กต่างด้าว รวมถึงศิลปวัฒนธรรม เพื่อจะได้ไม่หลงลืมรากเหง้าของตนเองและสร้างภาคภูมิใจในรากเหง้าของตนเอง ซึ่งจากงานวิจัยของเปรมใจ วังศิริไพศาล (2550) พบว่า การจัดการศึกษาในระบบของโรงเรียนรัฐ ช่วยให้เด็กเรียนรู้ภาษาไทยและวัฒนธรรมได้ดี แต่ยังคงการเรียนรู้ภาษาประเทศบ้านเกิดของเด็กต่างด้าว

ส่วนเรื่องของสิทธิที่จะได้รับการขึ้นทะเบียนเกิดและสูติบัตร เด็กต่างด้าวก็ได้รับสิทธินั้นเช่นเดียวกับเด็กไทย เพื่อรักษาสีตติพื้นฐานต่างๆที่เด็กต่างด้าวควรได้รับ และป้องกันในเรื่องของขบวนการค้ามนุษย์ การล่วงละเมิดทางเพศ อีกด้วย ซึ่งทางรัฐต้องอธิบาย ให้ความรู้และความเข้าใจแก่ประชาชนไทย ถึงการขึ้นทะเบียนเกิดและการได้รับสูติบัตร รวมถึงเรื่องการให้สัญชาติของเด็ก เพื่อไม่ให้เกิดข้อโต้เถียงในการให้สัญชาติไทยและสัญชาติของพ่อแม่เด็ก และการจดทะเบียนเกิดของเด็กต่างด้าว รัฐควรมีการสำรวจขึ้นทะเบียนการเกิดแก่เด็กต่างด้าวอย่างต่อเนื่อง เพื่อเปิดโอกาสทางการศึกษาให้แก่เด็กต่างด้าว เพราะเด็กต่างด้าวมีสิทธิและโอกาสที่จะได้รับตามสิทธิมนุษยชน ซึ่งการสำรวจขึ้นทะเบียนเกิดนั้นเป็นผลดีแก่เด็กในการดำรงชีวิต

ทางรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องมีการปฏิบัติเรื่องการสำรวจขึ้นทะเบียนเกิดให้แก่เด็กเหล่านี้ต่อเนื่องทุกปี ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของกฤตยา อาชวนิจกุล (2554) ที่พบว่ากระทรวงมหาดไทยได้เริ่มสำรวจบุคคลที่ไม่มีสถานะบุคคล หรือคนไร้รัฐ/ไร้รากเหง้า โดยเริ่มจากการสำรวจจำนวนนักเรียนนักศึกษาที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย ร่วมกับกระทรวงศึกษาธิการตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2548 เพื่อใช้เป็นข้อมูลจัดทำเลขประจำตัว 13 หลักด้วยที่ขึ้นต้นหลักแรกด้วยเลข 0 โดยการสำรวจก็ยังทำอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน เช่นเดียวกับงานวิจัยของขวัญชีวัน บัวแดง (2554) พบว่า ทางกระทรวงมหาดไทยจัดทำฐานข้อมูล (เลขประจำตัว 13 หลัก)



ทายาทของผู้ย้ายถิ่น ทำให้มีสถานะที่สามารถอยู่ในประเทศไทยได้มั่นคงมากขึ้นและได้รับการคุ้มครองในเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิเด็ก

ในการปรับเปลี่ยนการจดทะเบียนเกิดของเด็กต่างด้าว จากกรณีที่คณะกรรมการบริหารงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ได้มีมติให้มีการจดทะเบียนลูกแรงงานต่างด้าวอายุไม่เกิน 15 ปี ดังนั้นแรงงานต่างด้าวต้องทำการยอมรับในมติของคณะกรรมการบริหารงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เรื่องการจดทะเบียนลูกแรงงานต่างด้าว ที่มีผลกระทบต่อช่องทางการรับแรงงานต่างด้าวเข้าทำงาน เพื่อบุตรของแรงงานต่างด้าวจะได้อาศัยอยู่ในประเทศไทย เพราะการที่ไม่จดทะเบียนลูกแรงงานต่างด้าว เด็กอาจถูกผลักดันออกนอกประเทศ ในขณะที่พ่อแม่ยังทำงานอยู่ในประเทศไทย

การสำรวจทะเบียนประวัติและเอกสารแสดงตนในกลุ่มชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มชาติพันธุ์จากกระทรวงมหาดไทย ในการให้สัญชาติไทยนั้นแก่บุคคลที่เป็นชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มชาติพันธุ์เป็นเรื่องที่มีผลดีในการดำรงชีวิตของบุคคลนั้นในประเทศไทย และยังมีผลต่อการทำงานที่นายจ้างของไทยจะได้แรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย ส่วนผลเสียนั้น อาจมีผลกระทบถ้าทางรัฐไม่มีการให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนสังคมไทย ดังนั้นรัฐต้องอธิบาย ให้ความรู้ ทำความเข้าใจต่อสังคมไทยถึงการให้สัญชาติไทยแก่บุคคลเหล่านี้ด้วยเช่นกัน

#### **ข้อเสนอแนะการนำผลการวิจัยไปใช้**

รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการทำหลักสูตรภาษาที่เป็นประเทศบ้านเกิดของเด็กต่างด้าวเพิ่มเติม รวมถึงศิลปวัฒนธรรมให้แก่เด็กต่างด้าว

#### **ข้อเสนอแนะการวิจัยครั้งต่อไป**

- การวิจัยครั้งต่อไปควรมีการพิจารณาถึงปัจจัยที่มีผลต่อการจัดบริการสาธารณะของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ควรมีการวิจัยต่อเนื่องโดยทำการวิจัยเพิ่มเติมในการจัดบริการสาธารณะด้านอื่นนอกเหนือจากบริการสาธารณะด้านการศึกษา

## เอกสารอ้างอิง

กระทรวงศึกษาธิการ. (ไม่ปรากฏปีพิมพ์). **ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วย หลักฐานการรับนักเรียน นักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ.2548.** ค้นเมื่อ 22 ธันวาคม 2556, จาก กระทรวงศึกษาธิการ เว็บไซต์: <http://www.moe.go.th/webtcs/vinai/law/datalaw/lc212.pdf>.

กฤตยา อาชวนิจกุล. (2554). **ประชากรและสังคม 2554 จุดเปลี่ยนประชากร จุดเปลี่ยนสังคมไทย.** พิมพ์ครั้งที่ 1. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.

ขวัญชีวัน บัวแดง. (2554). **การปรับตัวทางสังคมและวัฒนธรรมของทายาทรุ่นที่ 2 ของผู้ย้ายถิ่นจาก ประเทศพม่า** (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

เครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติ. (ไม่ปรากฏปีพิมพ์). **ความจำเป็นในการออกกฎหมายรองรับ ศูนย์การเรียนรู้สำหรับเด็กที่ไม่มีสัญชาติไทย (เด็กต่างชาติ).** ค้นเมื่อ 22 ธันวาคม 2556, จาก เครือข่าย องค์กรด้านประชากรข้ามชาติ เว็บไซต์: [http://www.mwgthailand.org/autopagev4/show\\_page.php?topic\\_id=125&auto\\_id=8&TopicPk=](http://www.mwgthailand.org/autopagev4/show_page.php?topic_id=125&auto_id=8&TopicPk=).

นันทวัฒน์ บรมานนท์. (2552). **หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ.** พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ประชาไท. (ไม่ปรากฏปีพิมพ์). **ประกาศกระทรวงมหาดไทย.** ค้นเมื่อ 26 ธันวาคม 2556, จาก ประชาไท เว็บไซต์: <http://prachatai.com/journal/2012/12/44032>.

เปรมใจ วังศิริไพศาล. (2550). **ความมั่นคงของสังคมไทย กับโอกาสทางการศึกษาของเด็กที่ไม่มี สัญชาติไทย (1) และ (2).** ค้นเมื่อ 22 กุมภาพันธ์ 2557, จาก ศูนย์โลกสัมพันธ์ไทย เว็บไซต์: [http://www.thaiworld.org/th/thailand\\_monitor/answer.php?question\\_id=701](http://www.thaiworld.org/th/thailand_monitor/answer.php?question_id=701)  
[http://www.thaiworld.org/th/thailand\\_monitor/answer.php?question\\_id=702](http://www.thaiworld.org/th/thailand_monitor/answer.php?question_id=702)

วิทยาลัยนาฏศิลป์เชียงใหม่. (ไม่ปรากฏปีพิมพ์). **ประวัติพ่อครูมานพ.** ค้นเมื่อ 8 มกราคม 2557, จาก วิทยาลัยนาฏศิลป์เชียงใหม่ เว็บไซต์: [http://cdacm.bpi.ac.th/Best\\_Person/Kru\\_Manop/Manop.htm](http://cdacm.bpi.ac.th/Best_Person/Kru_Manop/Manop.htm).

ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการค้ามนุษย์มูลนิธิกระเจกเงา. (ไม่ปรากฏปีพิมพ์). **ข่าวประจำวัน.** ค้นเมื่อ 26 ธันวาคม 2556, จาก ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการค้ามนุษย์มูลนิธิกระเจกเงา เว็บไซต์: [http://www.notforsale.in.th/autopagev4/show\\_page.php?topic\\_id=663&auto\\_id=1&TopicPk=](http://www.notforsale.in.th/autopagev4/show_page.php?topic_id=663&auto_id=1&TopicPk=).

สถาบันแห่งชาติเพื่อการพัฒนาเด็กและครอบครัว. (ไม่ปรากฏปีพิมพ์). **ความรู้เพื่อชีวิต สาระสำคัญเพื่อ ส่งเสริมสุขภาพและพัฒนาการเด็ก.** ค้นเมื่อ 22 ธันวาคม 2556, จาก สถาบันแห่งชาติเพื่อการพัฒนาเด็กและครอบครัว เว็บไซต์: <http://www.factsforlifethai.cf.mahidol.ac.th/>

protection/index.php.

ILO. (2008). **Overview of Child Labour in Thailand.** Retrieved January 15, 2014, from International Labour Organization

Web site: [http://www.ilo.org/public/english//region/asro/bangkok/download/yr2008/cl08\\_overview.pdf](http://www.ilo.org/public/english//region/asro/bangkok/download/yr2008/cl08_overview.pdf).

Jason Szep. (2010). **Analysis–Thailand Risks Growing Old Before It Gets Rich.** Retrieved January 12, 2014, from Reuters

Web site: <http://in.reuters.com/article/2011/03/02/idINIndia-55257020110302>

Michel Robinson, (1992). **Linking Distance Education to Sustainable Community Development.** Canada: n.p., 746.

Pollozzi, Dennis Peter. (1981). **A model for community participation in local school district decision making.** Dissertation Abstraction International, 6, 1481-A.

UNESCO. (2010). **Reaching the Marginalized.** Retrieved January 12, 2014, from UNESCO

Web site: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001866/186606e.pdf>.

# ชุมชน สังคมและธรรมาภิบาล

---

**การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมของชุมชน  
รอบโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทยมาเลเซีย จังหวัดสงขลา-  
Socio-Economic Change of Local Communities  
around the Thailand-Malaysia Gas Separation Plant, Songkhla**

ภาณุมาศ ทองชนะ  
หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์  
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์  
Email: Tpanumas@gmail.com

---

**บทคัดย่อ**

การศึกษาเรื่อง “การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมของชุมชน รอบโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย จังหวัดสงขลา” มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมของชุมชน ที่เกิดขึ้นภายหลังการก่อสร้างโรงแยกก๊าซธรรมชาติฯ การศึกษาเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่ม

ผลการศึกษาพบการเปลี่ยนแปลงในชุมชน 2 มิติ คือ ด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ การประกอบอาชีพของชาวบ้านมีการเปลี่ยนแปลงจากการทำเกษตรกรรมเป็นอาชีพรับจ้างตามโรงงานอุตสาหกรรม หรือรับจ้างทั่วไป ซึ่งการเปลี่ยนอาชีพของชาวบ้านส่งผลให้รายได้ของชาวบ้านมีการเปลี่ยนแปลงไปด้วย นอกจากนี้การศึกษา พบว่า มีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องของรายจ่าย หนี้สิน การถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดิน ด้านสังคมมีการเปลี่ยนแปลง ได้แก่ การย้ายถิ่น การศึกษา และความขัดแย้งในชุมชนที่มีความรุนแรง ระหว่างฝ่ายที่สนับสนุนกับฝ่ายที่คัดค้านการก่อสร้าง ส่วนประเด็นการออมเงิน ไม่ปรากฏการเปลี่ยนแปลงที่เด่นชัดในชุมชน

**คำสำคัญ** การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม, โรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย จังหวัดสงขลา, โรงแยกก๊าซจะนะ

**Abstract**

The study of “Socio-Economic change of local communities around the Thailand-Malaysia gas separation plant, Songkhla” was aimed to present the local communities and socio-economic changing after the Thailand-Malaysia gas separation has been occurred.

This principle of the research is qualitative research by using in-depth interview and focus group discussion method with population in 5 kilometer in Thailand-Malaysia gas separation plant area. This research compare with difference method and with key informant. The result found that there are 2 dimensions have been changed in the

communities. In economic dimensions, changes are accrued with income, expense, obligation, land property and land use. In social side changes are effected to migration, conflict in the community but not for saving money.

## บทนำ

โรงแยกก๊าซธรรมชาติไทยมาเลเซีย จังหวัดสงขลา เป็นโครงการ-ตามประกาศของกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม กำหนดให้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (EIA) ก่อนดำเนินการก่อสร้างโครงการ โดยบริษัท ทรานส์ไทย (ประเทศไทย) มาเลเซีย-จำกัด เจ้าของโครงการ ได้ว่าจ้างให้มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยในพื้นที่จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ในปี พ.ศ.2541 การศึกษาในประเด็นด้านสังคมได้ทำการศึกษาระดับหมู่บ้านที่อยู่ในรัศมี กิโลเมตร รอบโรงแยกก๊าซธรรมชาติฯ โดยพื้นที่ทำการศึกษาใน 5 ขณะนั้นคือ บริเวณบ้านโคกสีก ตำบลสะกอม อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา ซึ่งเป็นพื้นที่ที่คาดว่าจะเป็นที่ตั้งของโครงการ

ผลการพิจารณา (ร่าง) รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของคณะกรรมการผู้ชำนาญการ ไม่เห็นชอบ (ร่าง) รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมใน ประเด็น 9 และที่ประชุมคณะกรรมการผู้ชำนาญการ ครั้งที่ 1/2545 มีมติยืนยันไม่ผ่านความเห็นชอบ (ร่าง) รายงานฉบับดังกล่าว จึงถือได้ว่ากระบวนการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการดังกล่าวนี้ ได้ยุติลงอย่างสิ้นเชิง (ชาคริต โภชะเรือง, ปิยะโชติ อินทรนิवास และถนอม ชุนเพ็ชร, 2548 : 227-239) อย่างไรก็ตามเมื่อวันที่ .ศ.พฤษภาคม พ 102545 รัฐบาลได้ออกแถลงการณ์ให้เดินหน้าก่อสร้างโครงการ โดยเปลี่ยนจุดก่อสร้างโครงการ ห่างจากจุดเดิมที่ได้ทำการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมแล้ว ออกไปประมาณ 4.กิโลเมตร ไปก่อสร้างบริเวณ 8 บ้านในไร่ ตำบลดลิ่งชัน อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา โดยไม่จำเป็นต้องทำการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ใหม่

## วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมของชุมชน รอบโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย จังหวัดสงขลา

## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การศึกษาทำให้ทราบการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมของชุมชน รอบโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย จังหวัดสงขลา และสามารถนำผลการศึกษาเป็นข้อเสนอแนะแก่องค์การบริหารส่วนตำบลดลิ่งชันและสะกอม ซึ่งเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้ในแก้ไขปัญหา และบรรเทาผลกระทบที่เกิดขึ้น

## ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษานี้ ทำการศึกษาเฉพาะการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ การประกอบอาชีพ รายได้ รายจ่าย หนี้สิน เงินออม การถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดิน และด้านสังคม ได้แก่ การ ย้ายถิ่น และการศึกษา ที่เกิดขึ้นภายหลังการก่อสร้างโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย จังหวัดสงขลา โดยทำการศึกษาประชากรที่อาศัยอยู่ในรัศมี 5 กิโลเมตร รอบโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย จังหวัด สงขลา โดยครอบคลุมพื้นที่ 8 หมู่บ้าน คือ บ้านโคกลัก บ้านห้วยนอน บ้านจีน บ้านชายคลอง บ้านสะกอม บนลาน ของตำบลสะกอม บ้านตลิ่งชัน บ้านโนไร่ และบ้านวังงู ของตำบลตลิ่งชัน ที่มีอายุตั้งแต่ 20 ปี บริบูรณ์ขึ้นไป และต้องอาศัยอยู่ในชุมชนมาไม่ต่ำกว่า 10 ปี ตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2548-2556

## วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยใช้ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (Geographic Information System: GIS) เพื่อศึกษาหาหมู่บ้านที่อยู่ในรัศมี 5 กิโลเมตร รอบโรงแยกก๊าซธรรมชาติฯ จากนั้นจึงทำการศึกษาข้อมูลทุติยภูมิของชุมชนดังกล่าว ประกอบด้วย ข้อมูลความจำเป็นพื้นฐานในการ ดำรงชีพ (พ.ศ. 2545-2554) ข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน (พ.ศ. 2546-2554) และข้อมูลการย้ายถิ่น ของ ประชาชนในชุมชน (พ .ศ.2540-2554) เพื่อศึกษาข้อมูลสภาพทั่วไปของชุมชนตั้งแต่ก่อนการก่อสร้าง โครงการจนถึงปัจจุบัน จากนั้นจึงทำการสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) เพื่อตรวจสอบความ ( ถูกต้องของข้อมูลทุติยภูมิดังกล่าว และเพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้นใน ชุมชน โดยใช้วิธีการเลือกผู้ให้ข้อมูลอย่างเจาะจง (Purposive Sampling) โดยกำหนดลักษณะร่วมกัน (Control Characteristics) บางประการ เพื่อให้กลุ่มผู้ให้ข้อมูลมีลักษณะเหมือนกัน และกำหนดลักษณะ ต่าง (Break Characteristics) บางประการ เพื่อให้ผู้กลุ่มผู้ให้ข้อมูลมีลักษณะที่หลากหลาย จากนั้นจึงใช้ วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) (เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลเชิงลึกที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ การวิจัย โดยใช้วิธีการเลือกผู้ให้ข้อมูลจากการแนะนำต่อๆ กันไป (Snowball Sampling) การวิเคราะห์ ข้อมูล ผู้วิจัยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา จำแนกชนิดข้อมูล การลงรหัสข้อมูลแบบอุปนัย และวิเคราะห์ข้อมูล แบบอุปนัย

## สรุปผลการวิจัย

การศึกษพบว่าประชาชนที่อาศัยอยู่รอบโรงแยกก๊าซธรรมชาติฯ มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ 2 มิติ ดังนี้

### การเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจ

#### 1. การประกอบอาชีพของประชาชน

เดิมชาวบ้านในชุมชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมและประมงชายฝั่งเป็นหลัก “เกษตรกรรมที่ชุมชนจะทำนา ทำสวน และทำไร่” ชาวบ้านที่อยู่อาศัยบริเวณชายทะเลจะประกอบอาชีพ ประมงชายฝั่ง ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นอาชีพที่สืบต่อมาจากบรรพบุรุษ ส่วนชาวบ้านที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของ ตนเองจะประกอบอาชีพรับจ้างทั่วไป หรือรับจ้างตามโรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ

ปัจจุบันชาวบ้านที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมและประมงชายฝั่งรอบโรงแยกก๊าซธรรมชาติฯ เปลี่ยนไปประกอบอาชีพรับจ้างทั่วไป หรือรับจ้างตามโรงงานต่างๆ มากขึ้น เนื่องจากผลผลิตทางการเกษตรและประมงให้ผลตอบแทนน้อย ไม่คุ้มกับการลงทุน โดยเฉพาะการทำเกษตรกรรมบริเวณรอบโรงแยกก๊าซธรรมชาติฯ ปัญหาที่พบ เช่น “ต้นยางพาราถ้าไปถูรอบโรงแยกก๊าซต้นยางใบสีเหลือง” “บ้างก็ยืนต้นตาย--” ชาวบ้านตั้งข้อสังเกตว่า อาจเป็นผลมาจากพื้นที่ดังกล่าวมีอุณหภูมิที่สูงกว่าปกติ หรือจากสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ส่วนชาวประมงเป็นกลุ่มอาชีพที่ได้รับผลกระทบมากเช่นกัน เพราะ “ไปลากปลาแถวแนวท่อก๊าซไม่ได้ เรือก็เป็นเรือเล็ก ออกไปไกลๆ ก็ไม่ได้ ต้องจับแถวชายฝั่ง แถวชายฝั่งก็ไม่มีปลา” ส่งผลให้ชาวบ้านมีความจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลงการประกอบอาชีพเพื่อความอยู่รอดของตนเองและครอบครัว

ภายหลังการเปิดดำเนินกิจการของโรงแยกก๊าซธรรมชาติฯ มีชาวบ้านบางรายได้เข้าไปทำงานในโรงงานดังกล่าว ส่วนใหญ่เข้าไปทำงานในตำแหน่งเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย แม่บ้าน หรือ คณงานสวน เหตุที่เป็นเช่นนี้ เพราะ “ชาวบ้านเรียนไม่ตรงสาย--” ส่วนชาวบ้านที่มีวุฒิการศึกษาตรงกับความต้องการของโรงงาน จะได้เข้าไปทำงานในตำแหน่งอื่นๆ ตามวุฒิการศึกษาของตน

## 2. รายได้ของประชาชน

เนื่องจากในอดีตชาวบ้านประกอบอาชีพเกษตรกรรมและประมงชายฝั่ง รายได้จากการประกอบอาชีพจึงต้องขึ้นอยู่กับสภาพของดิน ฟ้า อากาศและราคาผลผลิตของตลาดเป็นหลัก ซึ่งมีความไม่แน่นอน เมื่อชาวบ้านเปลี่ยนมาประกอบอาชีพรับจ้างเป็นพนักงานตามโรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ หรือพนักงานของโรงแยกก๊าซธรรมชาติฯ เป็นต้น รายได้จากการประกอบอาชีพจึงมีความแน่นอนมากขึ้น เพราะชาวบ้านได้รับค่าตอบแทนจากการทำงานเป็นเงินเดือน หรือค่าจ้างเป็นประจำ ซึ่งไม่ต้องขึ้นอยู่กับสภาพของอากาศเหมือนกับการประกอบอาชีพเกษตรกรรม หรือประมงชายฝั่ง

## 3. รายจ่ายของประชาชน

ชาวบ้านรอบโรงแยกก๊าซธรรมชาติฯ มีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นโดยเฉพาะชาวบ้านที่เปลี่ยนมาประกอบอาชีพรับจ้าง มีค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการอุปโภคและบริโภคสูงขึ้น เนื่องจากไม่สามารถนำผลผลิตที่ได้จากประกอบอาชีพมาใช้เป็นวัตถุดิบในการประกอบอาหารเหมือนเช่นเคย จึงมีความจำเป็นที่จะต้องซื้อข้าวสาร อาหารต่างๆ เพื่อการดำรงชีวิตในแต่ละวัน ประกอบกับการที่ชาวบ้านไม่สามารถเข้าไปหาอาหารตามธรรมชาติได้เหมือนสมัยก่อน “เดิมทีบริเวณนั้นเป็นแหล่งอาหารของชาวบ้าน เป็นพรุ ชาวบ้านเข้าไปจับปลา--” เพื่อนำกลับมาประกอบอาหารได้ ทำให้ไม่ต้องซื้ออาหารเพื่อการบริโภคในครัวเรือน ปัจจุบันพื้นที่ดังกล่าวได้กลายเป็นที่ตั้งของโรงแยกก๊าซธรรมชาติฯ และมีการล้อมรั้ว ทำให้ชาวบ้านไม่สามารถเข้าไปหาอาหารจากพื้นที่ที่เคยเป็นแหล่งอาหารสำคัญของชุมชนได้เหมือนเช่นเดิม

นอกจากนี้ชาวบ้านยังมีรายจ่ายในเรื่องของน้ำที่ใช้เพื่อการอุปโภคและบริโภคภายในครัวเรือนเพิ่มขึ้น ซึ่งในอดีตชาวบ้านจะรองน้ำฝนไว้ใช้ “เมื่อก่อนฝนตกดีใจ รีบหาถังมารองน้ำฝน” แต่ปัจจุบันชาวบ้านในชุมชนโดยเฉพาะพื้นที่ที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงแยกก๊าซธรรมชาติฯ ไม่กล้าใช้น้ำฝนในเพื่อการอุปโภคและบริโภค เพราะชาวบ้านมีความกังวลเรื่องสารที่ออกมาจากกระบวนการแยกก๊าซ “ไม่มีใครกล้ากิน ตอนกลางคืนควั่นออกมาเต็มทีโรงแยกก๊าซเป็นสีดำ สีเขียว ใครจะไปกล้ากิน” ชาวบ้านจึงต้องซื้อน้ำดื่มมาใช้ในชีวิตประจำวัน ทำให้มีภาระค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น

## 4. ภาวะหนี้สินของประชาชน

เมื่อผลผลิตที่ได้จากการเกษตรหรือประมงตามชายฝั่งลดลง รายได้ของชาวบ้านจึง



น้อยลงตามไปด้วย ทำให้รายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่ายของครัวเรือน ชาวบ้านจึงมีความจำเป็นที่จะต้องกู้ยืมเพื่อนำเงินมาเป็นค่าใช้จ่ายภายในครอบครัว การศึกษาพบว่า ชาวบ้านที่ประกอบอาชีพรับจ้าง ที่มีลักษณะการดำรงชีวิตแบบหาเช้ากินค่ำ ใช้จ่ายแบบวันต่อวัน มีการกู้ยืมมากกว่าชาวบ้านที่ประกอบเกษตรกรรมหรือประมง เนื่องจากมีค่าใช้จ่ายในเรื่องการอุปโภคและบริโภคที่มากกว่า เพราะ ไม่สามารถนำผลผลิตที่ได้จากการประกอบอาชีพมาใช้ในการประกอบอาหารเหมือนเช่นชาวบ้านที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมหรือประมงชายฝั่ง

#### 5. เงินออมของประชาชน

การออมเงินของชาวบ้านรอบโรงแยกก้าชธรรมชาติฯ มีการเปลี่ยนแปลงน้อยมาก เนื่องจากรายได้ในการประกอบอาชีพเมื่อประมาณ ปีก่อนกับปัจจุบันมีจำนวนไม่มาก เมื่อเทียบกับ 10 รายจ่ายของครัวเรือนที่เพิ่มสูงขึ้น แม้ปัจจุบันชาวบ้านที่เปลี่ยนมาประกอบอาชีพรับจ้างจะมีรายได้ที่แน่นอนก็ตาม แต่รายได้ที่ได้รับก็ยังไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายในครัวเรือนอยู่ดี ส่งผลให้ชาวบ้านไม่มีเงินเหลือเพียงพอสำหรับการออมมาตั้งแต่อดีต อย่างไรก็ตามยังคงมีชาวบ้านส่วนน้อยที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี จะมีการออมเงิน โดยสถานที่สำหรับการออมเงินของชาวบ้านกลุ่มนี้มีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมที่เก็บออมเงินไว้กับตนเองที่บ้านเปลี่ยนมาเป็นเก็บออมเงินไว้ที่ธนาคารหรือกลุ่มออมทรัพย์ เพราะมีความปลอดภัยมากกว่า

#### 6. การถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดิน

เดิมชาวบ้านในชุมชนส่วนใหญ่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยชาวบ้านจะใช้ที่ดินของตนในการทำเกษตรกรรม ปัจจุบันพบว่ากรรมสิทธิ์ในที่ดินของชุมชนมีการเปลี่ยนแปลง ชาวบ้านไม่ใช่ผู้ทรงกรรมสิทธิ์ในที่ดินเหมือนเช่นอดีต แต่เป็นกลุ่มนายทุนที่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินส่วนใหญ่ในชุมชน แทนชาวบ้าน โดยวิธีการเข้ามากว้านซื้อที่ดินจากชาวบ้านในราคาที่สูงกว่าราคาซื้อขายกัน ทำให้มีชาวบ้านจำนวนมากขายที่ดินของตนให้กับกลุ่มนายทุน ส่วนสาเหตุที่ทำให้กลุ่มนายทุนเข้ามากว้านซื้อที่ดินในชุมชนจำนวนมากก็เพื่อหวังเก็งกำไรจากการขายที่ดินต่อให้กับโรงแยกก้าชธรรมชาติฯ

อย่างไรก็ตามยังคงมีชาวบ้านจำนวนหนึ่งที่มียอมขายที่ดินให้กับกลุ่มนายทุน โดยชาวบ้านให้เหตุผลว่า

“คนที่ไม่ขายเขาไว้ทำกิน ปลูกยาง พอขายแล้วจะทำอะไรกินอีก”

“ที่ดินที่เหลือไว้ เก็บเอาไว้ให้ลูกหลาน ไว้ทำเกษตรบ้าง ปลูกยางบ้าง”

เมื่อที่ดินในปัจจุบันส่วนใหญ่เป็นของกลุ่มนายทุน ซึ่งเป็นบุคคลที่มีถิ่นที่อยู่อาศัยภายนอกชุมชน จึงไม่สนใจที่จะเข้ามาดูแลหรือทำประโยชน์อื่นใดในที่ดินที่ตนได้ซื้อไว้ ส่งผลให้ที่ดินที่เคยเป็นพื้นที่ทำเกษตรกรรมในอดีตกลายเป็นพื้นที่รกร้าง ไม่มีการใช้ประโยชน์ ดังนั้นการถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของชุมชนจึงมีการเปลี่ยนแปลง

การศึกษายังพบว่า การซื้อขายที่ดินเพื่อก่อสร้างโรงแยกก้าชธรรมชาติฯ ส่งผลให้ราคาซื้อขายที่ดินในชุมชนมีการเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างมาก กล่าวคือ เดิมราคาที่ดินในชุมชนชาวบ้านซื้อขายกันประมาณหมื่นบาทต่อไร่ ปัจจุบันราคาที่ดินในชุมชนเพิ่มสูงขึ้นประมาณแสนบาทต่อไร่ ซึ่งราคาที่เพิ่มขึ้นนั้นเป็นผลมาจากการที่ชาวบ้านยังคงยึดถือราคาซื้อขายที่ดินที่โรงแยกก้าชธรรมชาติฯ ได้ซื้อไว้จากกลุ่มนายทุนหรือชาวบ้านในช่วงก่อนการก่อสร้าง ซึ่งเป็นราคาที่สูงกว่าที่ชาวบ้านซื้อขายกันและสูงกว่าราคาประเมินมาก ดังนั้นการซื้อขายที่ดินในปัจจุบันหากชาวบ้านไม่สามารถขายที่ดินได้ถึงหลักแสนบาทต่อไร่หรือราคาใกล้เคียงกับราคาโรงแยกก้าชธรรมชาติฯ ได้รับซื้อไว้ ชาวบ้านจะไม่ยอมขายที่ดินของตน

## การเปลี่ยนแปลงด้านสังคม

### 1. การย้ายถิ่นของประชาชน

ก่อนการก่อสร้างโรงเรียนประถมศึกษา การย้ายถิ่นที่อยู่อาศัยเป็นเรื่องปกติของคนในชุมชน โดยคนต่างถิ่นที่ย้ายเข้ามาอาศัยในชุมชน มีสาเหตุมาจากติดตามคู่สมรสเข้ามาอาศัยอยู่กับครอบครัว โดยในช่วงการก่อสร้างโรงเรียนประถมศึกษา พบว่า มีประชาชนจากต่างถิ่นย้ายเข้ามาเพื่อทำงานก่อสร้างโรงเรียนประถมศึกษา เป็นจำนวนมาก และเมื่อการก่อสร้างเสร็จสิ้นแรงงานเหล่านี้ก็จะย้ายออกไปจากชุมชน เพื่อไปทำงานยังสถานที่อื่นต่อไป

ปัจจุบันมีประชาชนบางส่วนย้ายถิ่นที่อยู่อาศัยออกไปจากชุมชน สาเหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะ “พอสิ่งแวดล้อมไม่ดีคนก็อยู่ไม่ได้ ต้องออกไปอยู่ข้างนอก” ดังนั้นชาวบ้านที่พอจะมีกำลังจึงตัดสินใจย้ายไปอาศัยอยู่ที่อื่น “ส่วนชาวบ้านที่ยังอาศัยอยู่ในชุมชนส่วนหนึ่งเป็นเพราะไปไหนไม่ได้ ไปไม่ได้ก็ต้องทนอยู่ต่อไป”

### 2. การศึกษาของประชาชน

เด็บบุตรหลานในชุมชนได้รับการศึกษาถึงระดับชั้นประถมศึกษาหรือชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นเท่านั้น สาเหตุส่วนหนึ่งมาจาก “ชาวบ้านยังไม่เข้าใจความสำคัญของการศึกษาว่าจะทำให้มีการ--มีงานทำ--” และการที่ไม่ตระหนักถึงความสำคัญของการศึกษานั้นทำให้ไม่ได้ส่งบุตรหลานเข้าศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น เมื่อบุตรหลานสำเร็จการศึกษาในระดับดังกล่าวแล้ว “--ก็ช่วยพ่อ แม่ทำสวน” ซึ่งเป็นอาชีพที่สืบทอดมาจากบรรพบุรุษต่อไป

ฐานะทางเศรษฐกิจของครอบครัวเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้บิดา มารดา ไม่ส่งบุตรหลานเข้าศึกษาต่อ เพราะ “ถึงแม้จะบอกว่าเด็กได้ทุนไปเรียนก็จริง แต่ค่ากิน ค่าใช้จ่ายยังมีชาวบ้านแถวนี้ส่งไปเรียนต่อไม่ได้” และสมัยก่อนไม่มีกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ทำให้บุตรหลานในชุมชนได้รับการศึกษาระดับภาคบังคับเท่านั้น

ปัจจุบัน พบว่า ชาวบ้านส่งบุตรหลานเข้าศึกษาต่อในระดับที่สูงเพิ่มขึ้น “ถ้าพูดถึงเด็กที่จบปริญญาในชุมชน ตอนนี้เดินชนเหมือนกัน” สาเหตุที่บิดา มารดา ส่งบุตรหลานศึกษาต่อ เพราะ การตระหนักถึงความสำคัญของการการศึกษา “--เห็นพี่ๆ เรียนจบมาได้เป็นครู ได้ประกอบอาชีพดีๆ ที่นี้ก็ส่งลูกเรียนทั้งหมด” การมีกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา และความตั้งใจที่จะศึกษาของบุตรหลาน (.กยศ) เพื่อที่สำเร็จการศึกษาออกมาแล้วจะได้ไม่ต้องทำงานหนัก และยากลำบากเหมือนบิดา มารดาของตน เป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้บุตรหลานในชุมชนได้เข้าสู่กระบวนการศึกษาในระดับที่สูงขึ้น

### 3. ความขัดแย้งของประชาชน

การก่อสร้างโรงเรียนประถมศึกษา “ทำให้เกิดความขัดแย้งในชุมชนระหว่างฝ่ายที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย” อันเนื่องมาจากความคิดเห็นที่แตกต่างกัน โดยชาวบ้านอธิบายความขัดแย้งที่รุนแรงดังกล่าว ดังนี้

“เขาทุบ เขาตีกัน--”

“เดินผ่านกันก็ไม่ได้ ฟันน้องตายก็ไม่เผาผีกัน--”

“--ตายยังไม่ไปฝังกันเลย ยังไม่ไปเผา--”

“เวลาสู้กันเขาบอกว่าจะยิง แล้วเขาก็ยิงจริงๆ ด้วย เวลาสู้กันพวกที่มาจากเงินเขากลับ แต่พวกที่มาจากใจถึงตายก็ไม่กลัว”

ปัจจุบันความขัดแย้งของชาวบ้านในชุมชนเริ่มดีขึ้น ชาวบ้านเลือกที่จะใช้วิธีการไม่พูดถึง

เหตุการณ์ความรุนแรงหรือความขัดแย้งที่เคยเกิดขึ้นในอดีต เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาการโต้เถียงกันอันจะกลายมาเป็นปัญหาความขัดแย้งในที่สุด “ณ วันนี้ เราอยู่กันได้ แต่ข้างในมันยังเป็นแผลอยู่--” ดังนั้นสภาพความสัมพันธ์ของชาวบ้านในปัจจุบันจึงมีการเปลี่ยนแปลงไป ชาวบ้านยังคงมีความรู้สึกถึงความรุนแรงที่ตนเองถูกอีกฝ่ายหนึ่งกระทำ

## อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

### อภิปรายผล

โรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย จังหวัดสงขลา เป็นโครงการพัฒนาที่เกิดขึ้นจากการกำหนดนโยบายการพัฒนาประเทศของรัฐบาล โดยการทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างประเทศไทยและประเทศมาเลเซีย ในการนำก๊าซธรรมชาติในแหล่งพื้นที่พัฒนาร่วมไทย-มาเลเซีย (Thailand-Malaysia Joint Development Area: JDA) มาใช้ประโยชน์ร่วมกันในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทย และรัฐตอนเหนือของประเทศมาเลเซีย โดยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย และ บริษัท Petroliam Nasional Berhad (Petronas) เป็นผู้รับผิดชอบในโครงการ สอดคล้องกับแนวคิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เกิดขึ้นแบบวางแผนไว้ (Planned Change) ที่กล่าวว่า (การเปลี่ยนแปลงแบบวางแผนไว้ เป็นการเปลี่ยนแปลงโดยชนชั้นนำในสังคมซึ่งอาจเป็นสมาชิกที่ครองฐานะและอำนาจ พยายามเข้ามามีส่วนกำหนดทิศทาง อัตรา และขั้นตอนการเปลี่ยนแปลง (บันเทิง พาพิจิตร, 2547 : 181) การเปลี่ยนแปลงชนิดที่มนุษย์จงใจก่อให้เกิดขึ้นนั้น เป็นการกำหนดวิธีการดำเนินงานและกำหนดจุดหรือสถานที่ที่การเปลี่ยนแปลงจะเกิดขึ้น ที่เรียกว่าการเตรียมการอย่างรัดกุม เพื่อให้ตอบสนองเป้าหมายที่วางไว้ให้มากที่สุด (สัญญา สัญญาวิวัฒน์, 2551 : 7)

การก่อสร้างโรงแยกก๊าซธรรมชาติฯ เป็นโครงการพัฒนาที่ให้เหตุผลและความจำเป็นทางเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยละเลยการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นตามมา ส่งผลให้วิถีชีวิตของประชาชนเกิดการเปลี่ยนแปลง เกิดความไม่สอดคล้องของโครงการกับพื้นฐานทางสังคม ก่อให้เกิดความขัดแย้ง การคัดค้าน และการต่อต้านโครงการ สอดคล้องกับแนวคิดอุตสาหกรรมกับการเปลี่ยนแปลง ที่กล่าวว่า ผลของการก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรมต่อชุมชนนั้นได้ถูกอธิบายในแง่มุมของเศรษฐกิจเป็นส่วนใหญ่ มีผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศในแง่ของการสร้างรายได้ให้แก่ประเทศชาติ รวมทั้งประชาชนในชาติ (เบ็ญจา จิรภัทรพิมล, 2547 : 121) เมื่อมีการก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรมเข้ามาในสังคมหรือชุมชนใดแล้ว ผู้คนในชุมชนจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงและรับผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตไม่มากนักน้อย (ไต้ นนทจันทร์, 2542 : 100-101)

ตาราง 1 เปรียบเทียบเหตุผลและผลประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับตามเอกสารของ ปตท. กับ ผลการศึกษา

เหตุผลและผลประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ	ผลการศึกษา
1. เร่งให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมในท้องถิ่น	ไม่พบโรงงานอุตสาหกรรมอื่น ที่สร้างขึ้นเพื่อใช้ผลผลิตของโรงแยกก๊าซธรรมชาติฯ ในชุมชน
2. ส่งเสริมให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ วัตถุดิบและแรงงานในท้องถิ่น	มีการจ้างแรงงานในชุมชนเข้าไปทำงานในโรงงาน แต่มีจำนวนน้อย เนื่องจากตำแหน่งงานมีไม่มาก และวุฒิการศึกษาของชาวบ้านไม่ตรงตามความต้องการ
3. สร้างความต้องการแรงงานที่มีการศึกษา ยกระดับคุณภาพแรงงานจากเกษตรกรรมสู่อุตสาหกรรม	กระตุ้นให้ผู้ปกครองเกิดความตระหนักถึงคุณค่าของการศึกษาในระดับที่สูง ทำให้จำนวนผู้สำเร็จการศึกษาในระดับต่างๆ มีเพิ่มมากขึ้น
4. จากตลาดแรงงานที่เพิ่มขึ้น จะช่วยดึงแรงงานทุกระดับกลับสู่ท้องถิ่น	แรงงานที่อพยพเข้ามาในชุมชนเพื่อประกอบอาชีพมีจำนวนน้อย เนื่องจากไม่มีการก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรมต่อเนื่อง ตามที่ได้วางแผนไว้ ส่งผลให้ตลาดแรงงานไม่มีการขยายตัว

ที่มา: กลุ่มศึกษาการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน, ม.ป.ป. : 11

จากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในชุมชนที่มีการประท้วงเรียกร้องค่าเสียหายจากการดำเนินงานของโรงแยกก๊าซธรรมชาติฯ จนนำมาสู่การดำเนินงานตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมจากข้อร้องเรียนผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมของราษฎร อันเนื่องมาจากโรงแยกก๊าซธรรมชาติฯ ที่ชาวบ้านในชุมชนได้ดำเนินการร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา โดยจังหวัดสงขลา มีคำสั่ง ที่ 1020/2555 ลงวันที่ 24 เมษายน 2555 มีนายอำเภอจะนะเป็นประธานคณะกรรมการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งราษฎรในพื้นที่เป็นคณะกรรมการเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม มลพิษทางอากาศ น้ำ และเสียง ตรวจสอบปัญหาสุขภาพอันเนื่องมาจากการดำเนินงานของโรงแยกก๊าซธรรมชาติฯ ได้ดำเนินการสำรวจพื้นที่เพื่อหาสถานที่สำหรับติดตั้งเครื่องมือและอุปกรณ์ในการตรวจสอบคุณภาพอากาศและเสียงในพื้นที่หมู่ที่ 2 บ้านดิ่งชัน และ หมู่ที่ 8 บ้านวังงู ระหว่างวันที่ 17-20 พฤษภาคม 2555 ผลการตรวจสอบสรุปได้ ดังนี้

1. การตรวจสอบวัดระดับเสียงทั่วไปในชุมชนหมู่ที่ 2 และหมู่ที่ 8 ตำบลดิ่งชัน อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา พบว่าระดับค่าเฉลี่ย 24 ชั่วโมง อยู่ในช่วง 49.2-62.1 เดซิเบลเอ ซึ่งต่ำกว่า 70 เดซิเบลเอ ซึ่งกำหนดไว้โดยมาตรฐานเสียงในบรรยากาศทั่วไป ตามประกาศของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

อย่างไรก็ตาม แม้ระดับเสียงที่ตรวจวัดได้จะไม่เกินเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดแต่จากการสำรวจเบื้องต้น พบว่า เครื่องจักร อุปกรณ์ในโรงแยกก๊าซธรรมชาติฯ มีเสียงดังต่อเนื่องตลอดเวลา และระดับการได้รับเสียงดังของเครื่องจักร อุปกรณ์ ซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดเสียงกับชุมชนจะขึ้นอยู่กับระยะทาง

และทิศทางของชุมชนกับแหล่งกำเนิดของเสียง ซึ่งพบว่า บริเวณทิศตะวันออกของโรงเรียนประชาตียุทธศาสตร์ ประมาณ 500-1,000 เมตร จะได้ยินเสียง ซึ่งเป็นสาเหตุเดือดร้อนรำคาญ แม้ว่าเสียงที่ได้รับจะไม่เกินค่ามาตรฐานก็ตาม

## 2. การตรวจสอบคุณภาพอากาศ

2.1 ผลการตรวจวัดปริมาณไฮโดรคาร์บอนรวม พบว่า ความเข้มข้นของไฮโดรคาร์บอนรวมมีค่าอยู่ระหว่าง 2.324-3.140 ส่วนในล้านส่วน เมื่อเทียบกับผลการตรวจวัดเมื่อปี 2542 ไม่พบความแตกต่างกัน

2.2 ผลการตรวจวัดปริมาณสารอินทรีย์ระเหยง่าย (Volatile Organic Compounds: VOCs) เมื่อเปรียบเทียบกับค่าเฝ้าระวังสำหรับสารอินทรีย์ระเหยง่ายในบรรยากาศทั่วไป ในเวลา 24 ชั่วโมง ตามประกาศกรมควบคุมมลพิษ (พ.ศ.2552) พบว่า มีค่าต่ำกว่าค่าเฝ้าระวัง

2.3 ผลการตรวจสอบกลิ่น โดยการสำรวจเบื้องต้น พบว่า ในช่วงวันที่ 17-20 พฤษภาคม 2555 จะได้รับกลิ่นเฉพาะตัว ที่มีลักษณะหวาน แบบเอียน เป็นครั้งคราวขึ้นอยู่กับทิศทางลม แม้ปริมาณความเข้มข้นจะไม่มากและต่อเนื่อง ซึ่งในบรรยากาศโดยทั่วไปไม่ควรมีกลิ่นในลักษณะเช่นนี้ ซึ่งกลิ่นดังกล่าวจึงอาจทำให้เกิดปัญหาความเดือดร้อนรำคาญกับประชาชนในกลุ่มที่อยู่ใต้ทิศทางลม

ดังนั้น แม้ผลการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชุมชน ตามข้อร้องเรียนของประชาชนในพื้นที่ ผลการตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะอยู่ในระดับที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่สามารถสะท้อนให้เห็นว่าเกิดการเปลี่ยนแปลงด้านสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นภายในชุมชนจริง แต่อยู่ภายในระดับที่กำหนด และการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวสร้างความเดือดร้อน รำคาญให้กับชาวบ้าน อันส่งผลต่อการย้ายถิ่น การประกอบอาชีพ รายได้ และรายจ่ายของชาวบ้านในชุมชน

### ข้อเสนอแนะและการนำผลการวิจัยไปใช้

#### 1. ข้อเสนอแนะสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การศึกษา พบว่า สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นของชุมชนในปัจจุบันเป็นผลมาจากการก่อสร้างโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของรัฐที่ได้มีการศึกษา วางแผนป้องกันและบรรเทาปัญหาการเปลี่ยนแปลงของชุมชนที่เกิดขึ้นตามมาภายหลังการก่อสร้างโครงการ เช่น การประกอบอาชีพของประชาชน ชาวบ้านที่ยังประกอบอาชีพเกษตรกรรมหรือประมงชายฝั่งในปัจจุบัน ประสบปัญหาในการประกอบอาชีพจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายในชุมชน ทำให้การประกอบอาชีพที่ต้องพึ่งพิงความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติมีความยากลำบาก ส่วนชาวบ้านที่ขายที่ดินทำกินทั้งหมดให้กับกลุ่มนายทุนทำให้ไม่มีที่ดินทำกินกลายเป็นผู้ว่างงาน เนื่องจากชาวบ้านไม่มีความรู้ที่จะเปลี่ยนไปประกอบอาชีพอย่างอื่น ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลถึงขั้นและองค์การบริหารส่วนตำบลสะกอมซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ควรเข้ามาดำเนินการส่งเสริมการประกอบอาชีพของชาวบ้านในชุมชน โดยเฉพาะชาวบ้านที่ยังคงประกอบอาชีพเกษตรกรรมหรือประมงชายฝั่ง และควรให้การสนับสนุนด้านการประกอบอาชีพให้แก่ผู้ว่างงาน เช่น จัดให้มีการอบรมวิชาชีพที่มีความเหมาะสมกับสภาพของชุมชน เพื่อเป็นการเสริมและสร้างรายได้ให้แก่ชาวบ้านให้สามารถดำรงชีพได้

#### 2. ข้อเสนอแนะสำหรับหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค

การศึกษา พบว่า ภายหลังจากก่อสร้างโรงแยกก๊าซธรรมชาติฯ ชาวบ้านมีความวิตกกังวลเรื่องมลพิษจากการดำเนินกิจกรรมของโรงแยกก๊าซธรรมชาติฯ เช่น มลพิษทางอากาศ ทางน้ำและทางเสียง ตลอดจนสภาพอุณหภูมิรอบโรงแยกก๊าซธรรมชาติฯ ที่มีการเปลี่ยนแปลง อันส่งผลกระทบต่อ

การดำเนินชีวิตและการประกอบอาชีพของชาวบ้าน ดังนั้นหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค เช่น สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาค 16 (จังหวัดสงขลา) สำนักงานเกษตรจังหวัดสงขลา สำนักงานประมงจังหวัดสงขลา เป็นต้น ควรเข้ามาดำเนินการตรวจสอบค่าสารมลพิษทางอากาศ วัดระดับความตึงเสียง ตรวจสอบคุณภาพน้ำ และอุณหภูมิจนบริเวณรอบโรงแยกก๊าซธรรมชาติฯ อย่างสม่ำเสมอ โดยให้ชาวบ้านในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจสอบและเผยแพร่ผลการตรวจสอบดังกล่าวสู่สาธารณะ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับชาวบ้านและเป็นแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหาคต่อไป

### 3. ข้อเสนอแนะสำหรับหน่วยงานภาครัฐระดับชาติ

3.1 กระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนหรือการทำประชาพิจารณ์เกี่ยวกับการดำเนินการก่อสร้างโครงการพัฒนาของภาครัฐ ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนในชุมชนผู้ได้รับผลกระทบหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกิจการดังกล่าว เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะตั้งแต่แรกเริ่มโครงการอย่างแท้จริง เพื่อเป็นการรับฟังสภาพปัญหาและความวิตกกังวลของชาวบ้านที่อาจได้รับหากมีการดำเนินการก่อสร้างโครงการของภาครัฐขึ้นในชุมชน เพื่อเป็นการแสวงหาแนวทางป้องกันแก้ไขปัญหาคที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตร่วมกันและสามารถลดปัญหาความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นในชุมชนได้

3.2 การศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ต้องทำการศึกษาบริเวณที่คาดว่าจะเป็นสถานที่ก่อสร้างโครงการเท่านั้น หากมีการเปลี่ยนแปลงสถานที่ก่อสร้างโครงการในภายหลังต้องมีการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ใหม่ เพราะเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงด้านสถานที่ก่อสร้างโครงการย่อมส่งผลให้สภาพสิ่งแวดล้อมและประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบมีการเปลี่ยนแปลง

## เอกสารอ้างอิง

- กลุ่มศึกษาการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน. (ม.ป.ป.). **ท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย : ฤภาคใต้จะเป็นตั้ง  
มาบตาพุด: ปฏิรูปการเมือง ปฏิรูปทิศทางการพัฒนาประเทศ ปฏิรูปการใช้  
ทรัพยากรธรรมชาติ**. สงขลา : ม.ป.ท.
- ชาคริต โภชะเรือง, ปิยะโชติ อินทรนิवास และถนอม ชุนเพ็ชร. (2548). **ชีวิตที่ไม่ได้เลือก 15 กรณี  
การศึกษาที่ได้รับผลกระทบจากโครงการของรัฐ กรณีโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย**.  
กรุงเทพฯ : เมทขาว.
- ไต้ นนทจันทร์. (2542). **มานุษยวิทยาประยุกต์**. กรุงเทพฯ: อมรการพิมพ์.
- บันเทิง พาพิจิตร. (2547). **สังคมวิทยา**. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร.
- เบ็ญจา จิรภัทรพิมล. (2547). **สังคมวิทยาอุตสาหกรรม**. เชียงใหม่: โรงพิมพ์นพบุรีการพิมพ์เชียงใหม่.
- สัญญา สัญญาวิวัฒน์. (2551). **ทฤษฎีและกลยุทธ์การพัฒนา**. (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่ง  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

# แผน นโยบายสาธารณะและ สิ่งแวดล้อมชุมชน

---



สภาวะโลกร้อนและการปรับตัวของชุมชนเมือง: ผลกระทบและนโยบายของเทศบาลนครหาดใหญ่  
Global warming and adaptation of urban community : Impacts and Policies of  
Hatyai municipality

โดย

ดำรง เสียมไหม\* (M.Sc.)

อาจารย์ประจำภาควิชาภูมิศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี

E-mail: [damrong.sm@gmail.com](mailto:damrong.sm@gmail.com) โทรศัพท์ 081-3686543

บุษบง ชัยเจริญวัฒน์นะ (Ph.D.)

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์

คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่

สุดใจ จิโรจน์กุล(M.Sc.)

อาจารย์ประจำคณะพาณิชยศาสตร์และการจัดการ

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตตรัง

---

**บทคัดย่อ**

การศึกษาวิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการปรับตัวเชิงสังคมของประชากรเมืองตามสภาวะการเปลี่ยนแปลงของอุณหภูมิสูงของเมืองและมาตรการลดผลกระทบของนครหาดใหญ่จากอดีตถึงปัจจุบัน ศึกษาพฤติกรรมการปรับตัวระดับปัจเจกและองค์กร ผลการศึกษาพบว่าอุณหภูมิของเมืองหาดใหญ่เฉลี่ยรายปีมีแนวโน้มสูงขึ้น ซึ่งอาจจะได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่และการขยายตัวของเมืองโดยไม่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศของโลก ส่วนผลการศึกษาการปรับตัวเชิงพฤติกรรมของประชากรเมืองพบว่า ในระดับปัจเจกเน้นใช้วิธีการประหยัดพลังงาน การปรับรูปแบบการใช้ชีวิตประจำวัน และการดูแลสุขภาพตนเองและครอบครัวเป็นส่วนใหญ่ ในระดับครัวเรือนเน้นการประหยัดไฟฟ้าและน้ำ ในระดับชุมชนเน้นการประหยัดไฟฟ้าและการปลูกต้นไม้-เพิ่มพื้นที่สีเขียว สำหรับในระดับเมืองจำเป็นต้องมีมาตรการหลายๆ ด้าน เช่นการให้ความรู้ สร้างจิตสำนึกเยาวชนและประชาชน มาตรการลดควันพิษด้วยการใช้สื่อสารมลพิษด้านต่างๆ การรณรงค์การกำจัดและคัดแยกขยะอย่างถูกวิธี การประหยัดน้ำ/ไฟฟ้า การปรับปรุงอาคารสถานแบบอนุรักษ์พลังงาน ด้านการใช้ยานพาหนะเน้นลดการใช้รถยนต์ในเวลาเร่งด่วน ให้มีการใช้รถยนต์ร่วมกัน การหมั่นตรวจเช็คประสิทธิภาพการเผาไหม้ของเครื่องยนต์ เป็นต้น ซึ่งทั้งหมดนี้นำไปสู่การสร้างมาตรการลดอุณหภูมิสูงในเมืองต่อไป

**คำสำคัญ** สภาวะโลกร้อน การปรับตัว ชุมชนเมือง นโยบาย การปกครองส่วนท้องถิ่น

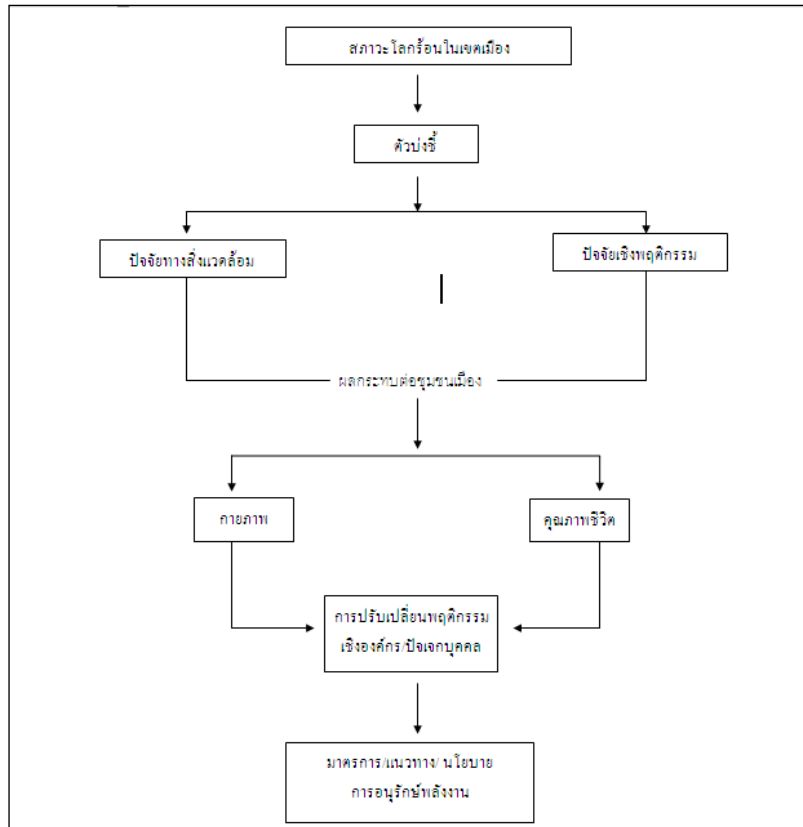
## 1. บทนำ

สภาพอากาศของโลกปัจจุบันมีแนวโน้มอุณหภูมิจะสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องจากผลกระทบของสภาวะก๊าซเรือนกระจก (Greenhouse effect) ดังที่ IPCC และ WMO ได้คาดการณ์ว่าในช่วง 100 ปีจากปัจจุบัน (2001) อุณหภูมิโลกจะสูงขึ้นเฉลี่ยโดยประมาณ 1.4 – 5.8 องศาเซลเซียส ซึ่งจะส่งผลกระทบต่ออุณหภูมิของอากาศ ปริมาณน้ำฝนและความแห้งแล้ง ภัยพิบัติธรรมชาติ ตลอดจนการบุกรุกของโรคจากสายพันธุ์เดิม เป็นต้น เมืองใหญ่และเมืองสำคัญทั่วโลกต่างประสบปัญหาความร้อนสูงและมลพิษทางอากาศ สำหรับประเทศไทย กรมอุตุนิยมวิทยา (2549) รายงานว่าในคาบ 55 ปี (พ.ศ. 2494-2548) มีสถิติอุณหภูมิสูงสุดในช่วงฤดูร้อนของพื้นที่กรุงเทพมหานครในเดือนมีนาคม เมษายน และ พฤษภาคมของทุกปีมีอุณหภูมิเท่ากับ 40.00 องศาเซลเซียสในปี พ.ศ. 2526 40.0 องศาเซลเซียสในปี พ.ศ. 2495 และ 40.8 องศาเซลเซียสในปี พ.ศ. 2526 ตามลำดับ ในขณะที่เมืองหาดใหญ่ในคาบ 37 ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2512-2549 มีสถิติอุณหภูมิสูงสุดในช่วงเวลาเดียวกันกับกรุงเทพมหานครเท่ากับ 37.0 องศาเซลเซียสในปี พ.ศ. 2537 37.3 องศาเซลเซียสในปี พ.ศ. 2541 และ พ.ศ. 38.2 องศาเซลเซียสในปี พ.ศ. 2548 ตามลำดับ จากสถิติดังกล่าวจะเห็นว่าแนวโน้มของอุณหภูมิของอากาศมีแนวโน้มสูงขึ้นซึ่งเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมในระดับท้องถิ่นและผลกระทบทางอ้อมจากปรากฏการณ์ภาวะโลกร้อนในระดับโลก

จากสภาพการณ์ดังกล่าว หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขอบเขตการบริหารจัดการพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่เมืองและชนบท จำเป็นต้องกำหนดนโยบายและมาตรการรับมือ ป้องกัน และแก้ไขผลกระทบจากภาวะโลกร้อน สำหรับบทความนี้เน้นการศึกษาพื้นที่ชุมชนเมืองซึ่งมีประชากรหนาแน่นและมีทำกิจกรรมทางสังคมและเศรษฐกิจหลากหลาย จึงจำเป็นที่หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นควรรับเป็นนโยบายเร่งด่วนและอาศัยการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมเมืองดำเนินการ ร่วมกันรณรงค์การลดภาวะโลกร้อนในเขตชุมชนเมืองและค้นหามาตรการหรือนวัตกรรมใหม่มาประยุกต์ใช้กับชุมชนเมืองต่อไป การศึกษามีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาข้อบ่งชี้ถึงการเปลี่ยนแปลงของอุณหภูมิสูงในเขตชุมชนเมือง 2) เพื่อศึกษาลักษณะการปรับตัวเชิงพฤติกรรมของประชากรเมืองต่อสภาวะโลกร้อน และ 3) เพื่อศึกษานโยบายและมาตรการป้องกันและแก้ปัญหาภาวะอุณหภูมิสูงในเขตเมือง ทั้งนี้การศึกษาได้ใช้พื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่เป็นกรณีศึกษา

## 2. กรอบแนวคิดโครงการวิจัย

กรอบแนวคิดการศึกษามีประเด็นที่เกี่ยวข้องประกอบด้วยตัวบ่งชี้หลัก 2 ประการคือ ข้อบ่งชี้ของระดับอุณหภูมิและข้อบ่งชี้เชิงพฤติกรรมของประชากรเมืองต่อสภาพทางกายภาพและสิ่งแวดล้อมเมือง และคุณภาพชีวิต ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการตอบสนองและการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของประชากรเมือง รวมถึงการปรับตัวด้านมาตรการและนโยบายของหน่วยงานบริหารเมืองทั้งในนโยบายระดับปกติและนโยบายเชิงสร้างสรรค์เพื่อนำไปสู่ภาคการปฏิบัติต่อไป ดังแผนผังกรอบแนวคิดดังนี้



### 3. ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

3.1 ภาวะโลกร้อน (Global warming) เป็นปรากฏการณ์ที่ชั้นบรรยากาศโลกถูกห่อหุ้มด้วยก๊าซเรือนกระจก (Greenhouse gas) ทำให้รังสีความร้อนจากดวงอาทิตย์ที่ตกลงสู่ผิวโลกไม่ให้อากาศกลับสู่อวกาศ พลังงานจากดวงอาทิตย์ที่ผ่านเข้าไปในเรือนกระจกได้ แต่ความร้อนยังอยู่ภายใน สาเหตุเกิดจากการปล่อยก๊าซพิษต่างๆ จากโรงงานอุตสาหกรรม การตัดไม้ทำลายป่า เป็นต้น ก๊าซพิษจำพวกนี้ที่สำคัญประกอบด้วย สารคลอโรฟลูออโรคาร์บอนหรือสารซีเอฟซี สารไฮโดรฟลูออโรคาร์บอนหรือสารเอชซีเอฟ และสารไฮโดรคาร์บอนที่สามารถทำลายชั้นบรรยากาศชั้นโอโซนได้ ทั้งนี้สารเอชซีเอฟมีระยะเวลาทำลายชั้นโอโซนนานถึง 5 ปี ในขณะที่สารซีเอฟซีทำลายชั้นโอโซนนานถึง 25 ปี (ชัยวัฒน์ กังแฮ, 2548) ผลกระทบจากกระบวนการนี้ต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ (Climate change) การสูญพันธุ์ของสิ่งมีชีวิต ภาวะความแห้งแล้งอดอยากและการกลายเป็นทะเลทราย เกิดภัยพิบัติรุนแรงและบ่อยครั้งมากขึ้น (IPCC, 2007) การเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศโลกในรอบ 1,000 ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2403 เป็นต้นมา โลกมีอุณหภูมิสูงขึ้นประมาณ 0.3 – 0.6 องศาเซลเซียส และพบว่าอุณหภูมิที่เพิ่มขึ้นส่วนใหญ่จะอยู่ในช่วงปี พ.ศ. 2453-2493 ซึ่งเป็นช่วงที่โลกมีการปล่อยก๊าซพิษเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก ในขณะที่ระดับน้ำทะเลเฉลี่ยเพิ่มขึ้นประมาณ 10-25 เซนติเมตร จะเห็นว่าสอดคล้องกับภาวะอุณหภูมิสูงขึ้นมีความเป็นไปได้ที่จะส่งผลกระทบต่อ การละลายของธารน้ำแข็งในบริเวณขั้วโลกและเพิ่มระดับน้ำในมหาสมุทรนั่นเอง (IPCC, 2001) ต่อมา IPCC (2007) ได้ทำนายว่าน้ำในมหาสมุทรจะเพิ่มขึ้นอย่างน้อย 0.09 เมตร และอาจสูงขึ้นไปถึง 0.88 เมตร ในขณะที่ศูนย์วิจัย Postdam Institute for Climate Impact Research ระบุว่าน้ำทะเลจะ

สูงขึ้นถึงระหว่าง 0.5-1.4 เมตร ผลกระทบดังกล่าวจะทำให้เมืองหลวงหลักกว่า 13 เมืองจาก 20 เมืองของโลกที่ตั้งอยู่ระดับน้ำทะเลและแถบชายฝั่งทะเลได้รับผลกระทบ สำหรับประเทศไทยจากการสำรวจล่าสุดพบว่า ระดับน้ำทะเลของชายฝั่งอันดามันเพิ่มสูงขึ้นปีละ 9-12 เซนติเมตร นับว่าอยู่ในระดับสูง

3.2 สถานการณ์ภาวะโลกร้อนในประเทศไทย ประเทศปลดปล่อยคาร์บอนไดออกไซด์ 4.2 ล้านตันต่อปี มากเป็นลำดับที่ 22 ของโลก และลำดับที่ 7 ของทวีปเอเชีย มากกว่าประเทศจีนมีปริมาณปลดปล่อยคาร์บอนไดออกไซด์ 3.8 ล้านตันต่อปี อินเดีย 1.2 ล้านตันต่อปี และอินโดนีเซีย 1.7 ล้านตันต่อปี (ธรรม์ อังรณาวาสวัสดิ์, 2551) โดยมีแหล่งปล่อยแก๊สเรือนกระจกจากภาคของการใช้พลังงานตามรายงานของ IPCC ระบุว่าไว้ในรายงานระดับโลก แต่สำหรับประเทศไทยเกิดจากภาคเกษตรกรรมมากที่สุด (พิสิษฐ์ เจริญสุดใจ, 2551) แต่ถ้าหากเทียบประเภทของสาร GHGs ที่ปล่อยสู่บรรยากาศของประเทศไทยพบว่าในปี พ.ศ. 2543 ปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ร้อยละ 70.70 ก๊าซมีเทนร้อยละ 23.26 และก๊าซไนตรัสออกไซด์ร้อยละ 4.2 หรือรวมปริมาณการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกทั้งหมด 312.2 ล้านตัน (กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2543) กรุงเทพมหานครปล่อยก๊าซเรือนกระจกในรูปของคาร์บอนไดออกไซด์รวม 120,000 ตันต่อวัน แยกเป็นเกิดจากการใช้พลังงานเชื้อเพลิง 60,000 ตันต่อวัน จากภาคการใช้ไฟฟ้า 40,000 ตันต่อวัน จากขยะมูลฝอยและน้ำเสีย 11,000 ตันต่อวัน และอื่นๆ ประมาณ 9,000 ตันต่อวัน หรือเทียบต่อหน่วยประชากรเท่ากับ 20 กิโลกรัมต่อคนต่อวัน หรือ 7.3 ล้านตันต่อปี (กรุงเทพมหานคร, 2550)

3.3 ผลกระทบของภาวะโลกร้อนต่อประเทศไทย จากสภาวะอุณหภูมิสูงขึ้นจะส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงทิศทางของพายุไต้ฝุ่น เกิดความรุนแรงและมีจำนวนครั้งเพิ่มขึ้นร้อยละ 10-20 ทำให้ภาคใต้เกิดฝนตกหนักและเกิดอุทกภัยบ่อยครั้งมากขึ้น ในขณะที่ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือภัยแล้งและการขาดแคลนน้ำมากขึ้น(ส่วนเทคโนโลยีสารสนเทศการเตือนภัย, 2552) และพบว่าจากการวิเคราะห์อุณหภูมิของประเทศไทยสูงขึ้น ทั้งอุณหภูมิสูงสุดและอุณหภูมิต่ำสุด และสิ่งที่น่าสนใจมากกว่านั้นคือ อุณหภูมิต่ำสุดเพิ่มขึ้นด้วยอัตราที่รวดเร็วกว่าอุณหภูมิสูงสุดเกือบสามเท่า กล่าวคือในรอบ 12 ปี อุณหภูมิเพิ่มที่อัตรา 1.9 องศาเซลเซียส ในขณะที่อุณหภูมิต่ำสุดเพิ่มด้วยอัตราที่เร็วกว่าถึง 4.9 องศาเซลเซียส ซึ่งแน่นอนว่า จะส่งผลกระทบต่อสภาพร่างกายและจิตใจของมนุษย์ (อัศมล ลิมสกุล, 2550) และพบว่าฤดูหนาวจะสั้นลงและหนาวน้อยลง จากการคาดการณ์ฤดูหนาวจากแบบจำลองทำนาย และยังพบว่า อุณหภูมิช่วงกลางคืนจะร้อนขึ้น สอดคล้องกับความเย็นในกลางวันน้อยลง ที่ยังไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าเกิดจากภาวะโลกร้อนด้วยหรือไม่ (จงกลณี อยู่สบาย, 2551) อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในประเทศไทยสรุปได้ว่า อุณหภูมิเฉลี่ยสูงขึ้นประมาณ 1 องศาเซลเซียส ในช่วง 40 ปีที่ผ่านมา และคาดการณ์ว่าการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิ 2-4 องศาเซลเซียส จะทำให้พายุไต้ฝุ่นเกิดการเปลี่ยนแปลงทิศทาง ส่งผลให้เกิดความรุนแรงและมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นร้อยละ 10-20 อีกด้วย ในส่วนของระดับน้ำทะเลเพิ่มสูงขึ้น โดยในช่วงปี 2483-2503 ระดับน้ำทะเลเพิ่มขึ้นประมาณ 3 มิลลิเมตรต่อปี และหลังจากปีพ.ศ.2503 เป็นต้นมา ระดับน้ำทะเลมีอัตราเพิ่มสูงขึ้นประมาณ 20 มิลลิเมตรต่อปี และคาดว่าภายในปี 2563 (สิ้นศตวรรษที่ 21) ระดับน้ำทะเลในอ่าวไทยจะมีอัตราเพิ่มสูงขึ้นประมาณ 17.28 ถึง 48.92 มิลลิเมตรต่อปี และการคาดการณ์ปริมาณน้ำฝนต่อปีของประเทศไทย จะลดลงจาก 960-1290 มิลลิเมตรต่อปี เป็น 800-900 มิลลิเมตรต่อปี และปริมาณน้ำฝนจะมีความแตกต่างกันอย่างมากในแต่ละจุด ซึ่งแน่นอนจะมีผลกระทบต่อภาคการเกษตรตามฤดูกาล (สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย, 2551)

คุณลักษณะเด่นประการหนึ่งของเมืองคือ ปรากฏการณ์เกาะความร้อน (Urban Heat Island) คือ การที่พื้นที่เมืองเต็มไปด้วยตึกสูงและพื้นคอนกรีตได้ดูดซับรังสีความร้อนในช่วงเวลากลางวันและคายความร้อนในเวลากลางคืน ลอยสูงขึ้นไปมีลักษณะคล้ายเกาะครอบอยู่บนพื้นที่เมือง ทำให้เมืองมีอากาศร้อนอบอ้าวมากในช่วงเวลากลางคืนและในขณะที่อุณหภูมิแถบชานเมืองและรอยต่อพื้นที่ชนบทจะมีอากาศเย็นลงตามลำดับ ลักษณะของเกาะความร้อนเหนือพื้นดินจึงลดหลั่นลงตามลำดับ ผลกระทบที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจนคือ ประชาชนต้องเสียค่าพลังงานไฟฟ้าให้กับเรื่องทำความเย็นมากขึ้น โรงไฟฟ้าปล่อยควันพิษมากขึ้นกว่าเดิม จึงเกิดปัญหาโลกร้อนตามมา ประสาท มีแต่ม (2548) กล่าวว่า ต้นไม้ขนาดใหญ่จะดูดซับน้ำจากใต้ดินขึ้นมาวันละ 6 ลิตร เพื่อคายออกเป็นไอน้ำทางใบและได้ระบายความร้อนออกไปด้วย จึงส่งผลให้บริเวณนั้นมีอุณหภูมิลดลง ทั้งนี้ความสามารถของต้นไม้ดังกล่าว เทียบได้กับเครื่องปรับอากาศขนาด 1 ตัน (12,000 บีทียูต่อชั่วโมง)

3.4 นโยบายและมาตรการการลดโลกร้อนของเมืองในปัจจุบันเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปแล้วว่า เมืองใหญ่ในประเทศไทย เช่น กรุงเทพมหานคร เมืองหาดใหญ่ เมืองเชียงใหม่ เมืองขอนแก่น เมืองโคราช เป็นต้น ประสบกับภาวะอุณหภูมิสูงและมลพิษทางอากาศ ซึ่งมีสาเหตุจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรที่มีการโยกย้ายถิ่นฐานจากชนบท ก่อให้เกิดปัญหาชุมชนแออัด ปัญหาการจราจร ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ปัญหาการให้บริการสาธารณสุขโรคและสาธารณสุขการไม่เพียงพอและทั่วถึง ปัญหาด้านสังคมและการขยายตัวของชานเมือง จากปัญหาหลายประการดังกล่าวจึงก่อให้เกิดปัญหาความร้อนสูงในเขตเมือง ซึ่งเป็นปัญหาระดับท้องถิ่นและได้รับผลกระทบทางอ้อมจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศระดับโลก เมื่อทั้ง 2 ปัจจัยรวมกัน ปัญหานี้จึงมีความรุนแรงเพิ่มขึ้น

นโยบายการแก้ปัญหาภาวะโลกร้อนในปัจจุบันจะมีจุดเน้นสำคัญด้านการอนุรักษ์พลังงาน เพื่อรณรงค์ให้เกิดการลดการใช้พลังงานเพื่อนำไปสู่การลดภาวะโลกร้อนในที่สุด ดังนั้นมาตรการหรือนโยบายจึงเริ่มต้นจากหน่วยงานระดับนานาชาติ ระดับชาติ และระดับท้องถิ่นลงไปถึงระดับครัวเรือน ซึ่งจะกล่าวตามลำดับดังต่อไปนี้

- (1) หน่วยงานประหยัดพลังงานระดับนานาชาติที่สำคัญที่สุดคือ คณะกรรมการระหว่างประเทศว่าด้วยเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ (Inter-Government Panel on Climate Change : IPCC) ได้เสนอนโยบายการลดก๊าซเรือนกระจกโดยสรุปดังนี้ 1)นโยบายด้านเทคโนโลยีให้เน้นการใช้พลังงานทดแทน การพัฒนายานพาหนะแบบประหยัดพลังงานและไม่ก่อให้เกิดมลพิษ รวมถึงการบังคับใช้กฎหมายมลพิษให้มีมาตรฐานสูงขึ้น การวางผังเมืองที่ดี การพัฒนาเทคโนโลยีอุตสาหกรรมระดับสูง และการใช้ของรีไซเคิล เป็นต้น 2)นโยบายด้านเศรษฐกิจ ใช้มาตรการด้านภาษีเข้ามาช่วยเสริม เช่น กำหนดภาษีพลังงานจากฟอสซิลให้มีราคาแพงขึ้น ในขณะที่ภาษีพลังงานหมุนเวียนให้มีราคาถูก 3)การปรับเปลี่ยนวิถีการดำเนินชีวิต ด้านพฤติกรรมบริโภคของประชาชนให้สอดคล้องกับทิศทาง การแก้ไขภาวะโลกร้อนควบคู่กัน เพื่อสนับสนุนให้มาตรการทางเทคโนโลยีและเศรษฐกิจประสบผลสำเร็จ (วงศต วังศ์ภักย์, 2550)
- (2) นโยบายประหยัดพลังงานระดับชาติของประเทศไทย ได้พัฒนานโยบายการอนุรักษ์พลังงาน มีสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน (สนพ.) รับผิดชอบโดยตรง ได้เสนอยุทธศาสตร์การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานและการใช้พลังงานทดแทนดังนี้ 1)การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานด้านอุตสาหกรรม และการจัดการด้านการใช้พลังงานครอบคลุมอาคาร

สำนักงาน ธุรกิจและการบริการ สถานที่ราชการและบ้านอยู่อาศัยโดยการออกกฎกระทรวง ตามพระราชบัญญัติการส่งเสริมและอนุรักษ์พลังงานในสถานประกอบการควบคุมทำการ ปรับปรุงให้ใช้พลังงานขั้นต่ำและขั้นสูงมีผลบังคับใช้ในภาคการขนส่งมุ่งเน้นประสิทธิภาพ การจัดการจราจรและการขนส่งหลักของประเทศ เป็นต้น 2) การใช้พลังงานทดแทนให้ ความสำคัญกับการพัฒนาและส่งเสริมเทคโนโลยีการใช้พลังงานการใช้พลังงานทุกประเภท ได้แก่ พลังงานแสงอาทิตย์ พลังงานลม ก๊าซชีวภาพ ชีวมวล พลังงานน้ำ การใช้น้ำมันจาก พืชเป็นเชื้อเพลิง โดยนำความรู้ที่มีอยู่มาพัฒนาให้เหมาะสม เป็นต้น

- (3) นโยบายประหยัดพลังงานของหน่วยงานระดับท้องถิ่น/องค์กร เน้นการใช้พลังงานในอาคาร สำนักงาน สถานที่ทำงานของหน่วยงานภาครัฐและเอกชน โดยคณะกรรมการนโยบาย พลังงานแห่งชาติ (กพช.) ได้เสนอมาตรการประหยัดพลังงานในสถานที่ทำงานประกอบด้วย
- 1) การใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การลดชั่วโมงในการทำงานของเครื่องปรับอากาศ และการปรับตั้งอุณหภูมิให้เหมาะสมกับลักษณะพื้นที่และการใช้ประโยชน์อาคาร รวมถึงการ บำรุงรักษาอุปกรณ์อย่างสม่ำเสมอ การปรับปรุงและติดตั้งอุปกรณ์ประหยัดพลังงานซึ่งจะ ประหยัดได้ร้อยละ 10-25 การใช้ไฟฟ้าแสงสว่างอย่างมีประสิทธิภาพจะประหยัดพลังงาน แสงสว่างได้ร้อยละ 25-30 การปรับปรุงระบบแสงสว่างโดยการติดตั้งสวิสท์ไฟฟ้าให้สะดวก ในการเปิด-ปิด และควรใช้แสงธรรมชาติช่วย อีกทั้งการติดตั้งระบบควบคุมแสงสว่าง อัตโนมัติ ตรวจสอบการเคลื่อนไหวเปิด-ปิดอัตโนมัติสำหรับห้องที่มีการใช้แสงตลอดเวลา
  - 2) การใช้อุปกรณ์สำนักงาน คณะกรรมการนโยบายและพลังงานแห่งชาติ (กพช.) เสนอแนะ วิธีการประหยัดพลังงานสำนักงาน ดังนี้ *เครื่องคอมพิวเตอร์* เริ่มตั้งแต่การเลือกซื้ออย่าง ถูกต้องตรงกับความต้องการใช้งานและเลือกแบบประหยัดพลังงาน *เครื่องโทรศัพท์* ควบคุม การใช้งานอย่างเหมาะสมเพื่อช่วยลดพลังงานทางอ้อม เช่น การเลือกใช้โทรศัพท์ติดต่องาน แล่นการเดินทาง การเตรียมข้อมูลสารสนเทศ เป็นต้น *เครื่องโทรสาร* ควรเลือกใช้ เครื่องโทรสารและกระดาษให้เหมาะสมทั้งในแง่ของความเร็วและคุณภาพของงานหรือ เลือกใช้วิธีการส่งข้อมูลผ่านระบบอีเมลในรูปของแฟ้มข้อมูลแทนการพิมพ์ออกเป็นเอกสาร *เครื่องถ่ายเอกสาร* เป็นอุปกรณ์ที่ใช้พลังงานสูงสุดในบรรดาอุปกรณ์สำนักงานทั้งหมด จึงควร เลือกซื้อเครื่องถ่ายเอกสารระบบสองหน้าและมีเครื่องหมาย Energy star เพื่อประหยัด พลังงานขณะรอทำงานและเลือกขนาดการใช้งานที่เหมาะสม เป็นต้น
- (4) นโยบายและมาตรการประหยัดพลังงานระดับครัวเรือนสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน (สนพ.) ได้เสนอแนะวิธีการประหยัดพลังงานภายในบ้านจากเครื่องใช้ไฟฟ้า 5 ประเภทที่นิยม ใช้ทั่วไปคือ เครื่องทำน้ำอุ่น โทรทัศน์ พัดลม กระจกน้ำร้อนไฟฟ้า และเครื่องดูดฝุ่น ซึ่ง โดยทั่วไปมีจุดเน้นเกี่ยวกับการใช้งานอย่างถูกวิธี มีขนาดพอเหมาะกับการใช้งาน เลือกซื้อ แบบประหยัดพลังงานและหมั่นดูแลบำรุงรักษาอุปกรณ์อย่างสม่ำเสมอ และให้ศึกษาคู่มือ การใช้งานอย่างละเอียดเพื่อการใช้งานที่ถูกต้อง ประหยัดและมีอายุการใช้งานตามมาตรฐาน กำหนด

#### 4. ระเบียบวิธีการศึกษา

ระเบียบวิธีการศึกษาประกอบด้วยการศึกษาข้อมูลการเปลี่ยนแปลงอุณหภูมิในเชิงปริมาณในคาบ 38 ปี (พ.ศ. 2512-2550) และการศึกษาการปรับเปลี่ยนเชิงพฤติกรรมของชุมชนเมืองต่อสภาวะโลกร้อน และข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและมาตรการการแก้ปัญหาในระดับท้องถิ่น ซึ่งมีกระบวนการศึกษา ดังต่อไปนี้

##### 4.1 ปัจจัยที่ใช้ในการศึกษา

ปัจจัยด้านสภาพอากาศตรวจสอบและวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงของอุณหภูมิต่ำสุด สูงสุด และค่าเฉลี่ยรายปีในคาบ 38 ปี (พ.ศ 2512 – 2550) ซึ่งเป็นผลกระทบมาจากการปลดปล่อยปริมาณก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ในอากาศเหนือพื้นที่เมืองและผลกระทบทางอ้อมจากภาวะโลกร้อนขึ้นส่วนปัจจัยเชิง

พฤติกรรมประกอบด้วย ปัจจัยส่วนบุคคล วิถีชีวิต-การทำงานประจำวัน พฤติกรรมการใช้พลังงานและการบริโภคอาหาร การปรับตัวต่อสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไป เป็นต้น

##### 4.2 ประชากรกลุ่มตัวอย่าง

การคัดเลือกประชากรกลุ่มตัวอย่างเพื่อตรวจสอบเชิงพฤติกรรมแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มตัวอย่างสัมภาษณ์แบบสอบถามโดยวิธีการสุ่มตัวอย่างแบบง่าย (Simple random sampling) จากจำนวนประชากรตัวอย่างทั้งหมด 155,277 คน คำนวณประชากรกลุ่มอย่างโดยวิธีการของ (Yamane (1973)เป็นจำนวน 367 ตัวอย่าง และกำหนดกลุ่มตัวอย่างเพื่อสัมภาษณ์เชิงลึก(In-depth interview) เจ้าของ/ตัวแทนสถานประกอบการต่างๆ โดยวิธีเฉพาะเจาะจง (Purposive sampling) จำนวน 9 แห่ง โดยพิจารณาถึงขนาดและลักษณะการดำเนินงานแบ่งเป็นประเภทโรงแรม 3 แห่ง ห้างสรรพสินค้า 2 แห่ง ซูเปอร์มาร์เก็ต 2 แห่ง โรงงานอุตสาหกรรม 2 แห่ง

##### 4.3 การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลสภาพอากาศเชิงปริมาณเพื่อตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงและอธิบายแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นต่อไปในด้านอุณหภูมิสูงสุด ต่ำสุด และค่าเฉลี่ย และการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของอุณหภูมิระหว่างสถานีตรวจวัด ในส่วนของข้อมูลเชิงพฤติกรรมใช้สถิติพื้นฐานในการวิเคราะห์และอธิบายปรากฏการณ์เชิงพฤติกรรมและข้อค้นพบ ประกอบด้วย ร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard deviation) เป็นต้นในส่วนของวิเคราะห์ผลการศึกษาจากการสัมภาษณ์เชิงลึกใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis)

##### 4.4 การวิเคราะห์นโยบายและมาตรการลดภาวะโลกร้อนในเมืองโดยชุมชน

นำข้อมูลจากการวิเคราะห์เชิงปริมาณของสภาพอากาศ การสัมภาษณ์ชุมชน และการสัมภาษณ์เชิงลึกในสถานที่ประกอบการมาสังเคราะห์เป็นนโยบายและมาตรการออกเป็น 3 ระดับคือ ระดับครัวเรือน ระดับชุมชน และระดับเมืองซึ่งใช้เขตของหน่วยปกครองระดับนครหรือเทศบาลนครเป็นขอบเขตของการสังเคราะห์นโยบายเพื่อนำไปสู่ภาคการปฏิบัติในการแก้ปัญหา ผลกระทบ และการรับมือกับปัญหาโลกร้อนในเมือง โดยมีผลการศึกษาดังต่อไปนี้

## 5. ผลการศึกษา

### 5.1 พื้นที่ศึกษา

พื้นที่เขตเทศบาลนครหาดใหญ่ (ณ กันยายน 2551) ได้รับการยกสถานะจากเทศบาลเมืองเป็นเทศบาลนครหาดใหญ่เมื่อวันที่ 25 กันยายน 2538 รวมพื้นที่ทั้งหมด 21 ตารางกิโลเมตร มีจำนวนประชากรทั้งสิ้น 155,682 คน แบ่งเป็นเพศชาย 73,925 คน และเพศหญิง 83,757 คน มีที่พักอาศัยจำนวน 50,052 ครัวเรือน แบ่งเป็นเขตพื้นที่ชุมชน 47 ชุมชน

### 5.2 การเปลี่ยนแปลงระดับอุณหภูมิในเขตเมือง (Urban temperate change)

การศึกษาใช้ข้อมูลสภาพอากาศจากสถานีอุตุนิยมวิทยาคลองหอยโข่ง ตั้งอยู่ในเขตเทศบาลนครหาดใหญ่เพียงสถานีเดียวรวบรวมข้อมูลอุณหภูมิเฉลี่ยรายปีในคาบ 38 ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2512 – 2550 นำเข้าสู่โปรแกรมจำลองข้อมูลอย่างง่ายคือโปรแกรม Microsoft Excel 2007 เพื่อตรวจสอบและติดตามการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศพบว่าอุณหภูมิเฉลี่ยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2512 – 2519 มีค่า 27.2 องศาเซลเซียส และในปี พ.ศ. 2520 นี้เองที่เทศบาลเมืองหาดใหญ่ขยายพื้นที่เมืองจาก 5 ตารางกิโลเมตรเป็น 21 ตารางกิโลเมตร เมื่อปัจจัยการใช้ที่ดินเปลี่ยนแปลงไปได้ส่งผลกระทบต่อสภาพอากาศในพื้นที่ศึกษา โดยพบว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2520 – 2538 อุณหภูมิเฉลี่ยรายปีของเมืองหาดใหญ่เพิ่มขึ้นเป็น 27.9 องศาเซลเซียส และในปี พ.ศ. 2538 เมืองหาดใหญ่ได้รับการยกสถานะเป็นเทศบาลนครหาดใหญ่มีประชากรมากกว่า 50,000 คนและมีความเข้มข้นของการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทำให้อุณหภูมิเฉลี่ยรายปีตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 – 2550 เพิ่มขึ้นเป็น 28.4 องศาเซลเซียส ทั้งนี้อุณหภูมิทั้งสามช่วงดังกล่าวมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ ( $P < 0.05$ )

เมื่อทำการเปรียบเทียบอุณหภูมิเฉลี่ยรายปีในช่วงปี พ.ศ. 2535 – 2546 ของสถานีอุตุนิยมวิทยาสนามบินหาดใหญ่ ซึ่งอยู่ห่างจากเขตเทศบาลนครหาดใหญ่ไปทางทิศใต้ประมาณ 10 กิโลเมตร เป็นอาณาบริเวณที่มีอาคารบ้านเรือนไม่มากนักเมื่อเทียบกับเขตเทศบาลนครหาดใหญ่กับสถานีอุตุนิยมวิทยาคลองหอยโข่งพบว่าทั้งสองสถานีมีแนวโน้มไปในทิศทางเดียวกันคืออุณหภูมิเฉลี่ยรายปีของสถานีอุตุนิยมวิทยาสนามบินหาดใหญ่มีค่า 27.1 องศาเซลเซียส ส่วนอุณหภูมิเฉลี่ยรายปีของสถานีอุตุนิยมวิทยาคลองหอยโข่งมีค่า 28.4 องศาเซลเซียส ซึ่งทั้งสองสถานีมีอุณหภูมิเฉลี่ยรายปีแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ ( $P < 0.05$ ) โดยผู้วิจัยคาดว่า การที่อุณหภูมิในเขตเทศบาลนครหาดใหญ่สูงกว่าอุณหภูมิในพื้นที่รอบนอกนั้น อาจเกิดจากปรากฏการณ์เกาะความร้อน (Heat island) ได้

### 5.3 ผลกระทบและการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของประชากรเมือง

ผลการศึกษาประกอบด้วย ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง ความคิดเห็นต่อภาวะอุณหภูมิสูงในเมือง มาตรการลดอุณหภูมิสูงในครัวเรือน มีผลการศึกษา ดังต่อไปนี้

5.3.1 กลุ่มตัวอย่างมีจำนวนทั้งสิ้น 367 ราย แบ่งเป็นเพศชาย 170 คน และเพศหญิง 185 คน ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพข้าราชการ พนักงานของรัฐ ลูกจ้างเอกชน และอาชีพค้าขาย มีระดับการศึกษาส่วนใหญ่ปริญญาตรีและมัธยมศึกษา มีอายุเฉลี่ย 34.53 ปี ผู้อยู่อาศัยส่วนใหญ่เป็นคนพื้นเพดั้งเดิม มีส่วนหนึ่งอพยพมาจากพื้นที่อื่น ลักษณะที่พักอาศัยส่วนใหญ่เป็นตึกแถว บ้านเดี่ยว และอาคารพาณิชย์ ลักษณะบ้านพักเป็นที่อยู่อาศัย บางก็เป็นบ้านพักร่วมกับร้านค้าและสำนักงาน (Mixed used) ในส่วนของการจัดภูมิทัศน์บริเวณบ้านที่สะท้อนต่อการรับมือกับสภาพอากาศร้อนในเมืองส่วนใหญ่พบว่าบ้านพักที่มีพื้นที่โล่งและมีสวนหย่อมส่วนหนึ่ง ขนาดของพื้นที่โล่งรอบอาคาร/ที่พักอาศัยเฉลี่ย 39.33 ตารางเมตรต่อ



หลังคาเรือน (ผู้ตอบ 29 ราย) ขนาดของสวนหย่อมเฉลี่ย 27.93 ตารางเมตรต่อหลังคาเรือน (ผู้ตอบ 15 ราย) จะเห็นว่าหากนับจำนวนหลังคาเรือนที่มีพื้นที่โล่งและสวนหย่อมเมื่อเทียบกับจำนวนของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด (367 ราย) นับว่ามีจำนวนน้อย ซึ่งอาจจะมีสาเหตุมาจากบ้านในเขตเมืองมีพื้นที่จำกัดไม่เอื้อต่อการมีพื้นที่เพื่อทำกิจกรรมดังกล่าว

### 5.3.2 ความคิดเห็นต่อสภาวะอุณหภูมิสูงในเมือง

ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ร้อยละ 93.2 ระบุว่าอุณหภูมิของเมืองเพิ่มสูงขึ้นมีสาเหตุจากปริมาณรถยนต์และการขนส่งเพิ่มมากขึ้น รวมถึงจำนวนโรงงานอุตสาหกรรมจำนวนและจำนวนประชากรเพิ่มสูงขึ้นด้วย ในขณะที่พื้นที่สีเขียวของเมืองมีพื้นที่ที่ไม่สมดุลกับเนื้อที่คอนกรีต ดึก และอาคารสูง และความคิดเห็นต่อสถานการณ์อุณหภูมิสูงของโลกพบว่า มีสาเหตุมาจากพื้นที่ป่าลดน้อยลง การเพิ่มขึ้นของก๊าซเรือนกระจกและการปลดปล่อยมลพิษสู่อากาศเป็นสาเหตุหลัก นอกเหนือจากนั้นก็มีประเด็นรองเช่น ความหนาแน่นของการคมนาคมขนส่ง การใช้พลังงานอย่างสุรุยสุราย รวมถึงขนาดของประชากรโลกเพิ่มสูงขึ้นด้วย ทั้งนี้กลุ่มตัวอย่างมีวิธีการสังเกตและรับรู้การเพิ่มขึ้นอุณหภูมิจากการที่ชาวเมืองเพิ่มการใช้เครื่องปรับอากาศ/เครื่องทำความเย็นมากขึ้น ปริมาณรถยนต์และการใช้น้ำเพิ่มขึ้น และเมื่ออุณหภูมิภายนอกสูงขึ้นชาวบ้านก็จะใช้เวลาอยู่ภายในอาคารมากขึ้นก็ยิ่งใช้พลังงานมากขึ้น นอกจากนี้ชาวเมืองยังรับรู้ได้จากผู้คนมีอาการของโรคผิวหนังและระบบทางเดินหายใจเพิ่มมากขึ้นด้วย พร้อมๆ กับการเกิดโรคอุบัติใหม่จากสายพันธุ์ไข้หวัดใหญ่ สายพันธุ์ไข้เลือดออก เป็นต้น

ด้านการปรับตัวระดับครัวเรือน ส่วนใหญ่พบว่าชาวเมืองนิยมใช้มาตรการประหยัดพลังงาน การปรับรูปแบบการดำเนินชีวิตประจำวัน การดูแลสุขภาพตนเองและครอบครัว และการจัดสภาพบรรยากาศภายในบ้านและบริเวณบ้านอย่างเหมาะสม ร่วมกับการใช้เครื่องนุ่งห่มเหมาะสมกับสภาพอากาศด้วย ด้านผลกระทบต่อชีวิตประจำวันพบว่า บางส่วนประสบกับอาการป่วยที่ไม่เคยเป็นมาก่อน เช่น ไข้หวัดใหญ่ ภูมิแพ้ โรคผิวหนัง เป็นต้น บางรายมีสถิติการเจ็บป่วยบ่อยครั้งมากขึ้น สำหรับการติดตามการรายงานสภาพอากาศจากกรมอุตุนิยมวิทยาอยู่ในระดับน้อย หรือติดตามบางโอกาส และเมื่อสอบถามถึงหน่วยใดควรเป็นหน่วยงานหลักรับผิดชอบในการแก้ปัญหาอุณหภูมิสูงในเมือง ส่วนใหญ่ชี้ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง และสถาบันการศึกษา ตามลำดับ

### 5.3.3 มาตรการและนโยบายการลดอุณหภูมิสูงในเมือง

ผลการศึกษาในประเด็นนี้แบ่งออกเป็น 3 ระดับคือ ระดับครัวเรือน ระดับชุมชน และระดับเมือง ดังนี้ ในระดับครัวเรือนมีความตระหนักในปัญหาและร่วมกันประหยัดไฟฟ้าและน้ำ ควรมีการรณรงค์และแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และเสนอแนะแนวทางแก้ปัญหาาร่วมกัน สำหรับมุมมองระดับชุมชน สมาชิกภายในชุมชนสามารถกระทำได้คือการประหยัดไฟฟ้า การปลูกต้นไม้และเพิ่มพื้นที่สีเขียวให้มากขึ้น การร่วมกันประหยัดพลังงาน การรณรงค์การใช้ผลิตภัณฑ์รีไซเคิล เป็นต้น และคำถามใหญ่ระดับโลกว่า ประชากรโลกควรจะมีบทบาทอย่างไรต่อการแก้ปัญหาวิกฤติการณ์โลกร้อน พบว่าคำตอบเป็นไปในทิศทางเดียวกันคือ การร่วมกันประหยัดน้ำและไฟฟ้า การประหยัดพลังงานเชื้อเพลิง และมีมุมมองเพิ่มเติมด้านการเพิ่มพื้นที่สีเขียว การใช้พลังงานทดแทน และการสร้างจิตสำนึกร่วมกัน

สำหรับมาตรการระดับชุมชนเมือง หน่วยงานที่ควรมีหน้าที่และบทบาทมากที่สุดคือเทศบาล (เทศบาลเมืองและเทศบาลนคร) และหน่วยงานราชการสนับสนุนกิจกรรม และสถาบันการศึกษามีหน้าที่ให้ความรู้แก่ประชาชน และมีประเด็นน่าสนใจคือกิจกรรมแรกที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึงกระทำคือ การให้ความรู้และสร้างจิตสำนึกแก่เยาวชนและประชาชน การลดปริมาณควันพิษ การประหยัดพลังงาน

เชื้อเพลิงและไฟฟ้า และการใช้พลังงานทดแทน ตามลำดับ ในส่วนของรูปแบบการประชาสัมพันธ์ที่สามารถเข้าถึงประชาชนได้มากที่สุดคือ วิทยุและโทรทัศน์ สื่อออนไลน์ และการณรงค์ถึงรื้อบ้าน

ด้านการมีส่วนร่วมของชุมชน ประการแรกคือการร่วมกันกำจัดและแยกขยะอย่างถูกวิธี การให้ความรู้แก่ชุมชน การเพิ่มพื้นที่สีเขียวและการประหยัดพลังงาน สำหรับย่านการค้าผู้บริหารเมืองควรณรงค์ให้มีการประหยัดพลังงาน การปรับปรุงอาคารและสถานประกอบการแบบอนุรักษ์พลังงาน และสร้างระบบคัดแยกขยะที่มีประสิทธิภาพ มีระยะถอยร่น (Set back) จากขอบถนน และเพิ่มพื้นที่โล่ง เป็นต้น สำหรับอาคารสูงให้เน้นเรื่องการประหยัดพลังงานภายในอาคาร และคำนึงถึงการออกแบบอาคารแบบอนุรักษ์พลังงาน มีระบบการกำจัดขยะ-น้ำเสียอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นต้น การใช้เวทยานพาหนะควรณรงค์ลดการใช้รถยนต์ในช่วงโมงเร่งด่วน การขั้รถยนต์ในความเร็วพอเหมาะ และการหมั่นตรวจสอบประสิทธิภาพการเผาไหม้เครื่องยนต์อย่างสม่ำเสมอ รณรงค์การใช้พลังงานจักรยานในเมืองและเพิ่มช่องจราจรจักรยาน เป็นต้น ด้านการพัฒนากระบวนการคมนาคมขนส่ง ซึ่งจะเห็นว่ากระแสแรงในปัจจุบันคือการส่งเสริมการปั่นจักรยานแทนรถยนต์และชาวเมืองต้องการช่องจราจรสำหรับจักรยานเป็นการเฉพาะ การพัฒนาช่องทางจราจรสำหรับรถขนส่งมวลชน พัฒนาระบบรถราง เป็นต้น ประการต่อมาคือการพัฒนาระบบทางเท้าที่ดีและมีคุณภาพ จัดให้มีร่มเงาและม้านั่งเป็นระยะๆ มีความปลอดภัยจากอุบัติเหตุและอาชญากรรม มีเวรยามป้องกันภัย มีป้ายบอกทางชัดเจนและแสงสว่างเพียงพอ และประเด็นสุดท้ายคือมาตรการสนับสนุนการเดินทางในเขตเมือง ประกอบด้วย การสนับสนุนระบบขนส่งมวลชน การสร้างแรงจูงใจการปั่นจักรยานและการเดินเท้า มีพื้นที่จอดรถและจุดเชื่อมต่อการเดินทางเหมาะสมและสะดวก มีมาตรฐานด้านความปลอดภัย และสิ่งจำเป็นและสำคัญที่สุดคือการสร้างวินัย การเคารพกฎระเบียบการจราจร

## 6. ผลการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview)

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกในสถานประกอบการ 9 แห่ง มีโรงแรมขนาดใหญ่ 1 แห่ง โรงแรมขนาดกลาง 2 แห่ง ห้างสรรพสินค้า 2 แห่ง ซูเปอร์มาร์เก็ต 2 แห่ง และโรงงาน 2 แห่ง โดยมีประเด็นสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับการรับรู้สภาวะโลกร้อนและอุณหภูมิสูงของเมือง มาตรฐานประหยัดพลังงานในสถานประกอบการ และบทบาทของชาวเมืองต่อการแก้ปัญหาภาวะโลกร้อน ผลการสัมภาษณ์นำมาวิเคราะห์ด้วยวิธี Content analysis ดังต่อไปนี้

### 6.1 การรับรู้สภาวะโลกร้อนและอุณหภูมิสูงในเมือง

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกเจ้าของสถานประกอบการในประเด็นการรับรู้เกี่ยวกับสภาวะโลกร้อนและอุณหภูมิสูงในเมืองในภาพรวมสรุปได้ 4 ประเด็นหลัก กล่าวคือ *ประการที่หนึ่ง* การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลกโดยมีปรากฏการณ์ที่พบได้คือภาวะอุณหภูมิสูงขึ้น การเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติมากขึ้น เช่น ปัญหาน้ำท่วม ไฟป่า และความแห้งแล้ง เป็นต้น *ประการที่สอง* การขยายตัวของเมือง เนื่องจากประชากรเพิ่มมากขึ้น การใช้ทรัพยากรเพิ่มมากขึ้น พื้นที่ป่าถูกแทนที่ด้วยสิ่งปลูกสร้าง ส่งผลต่อการทำลายความสมดุลในระบบนิเวศน์ *ประการที่สาม* การขยายตัวของโรงงานอุตสาหกรรม มีการปล่อยควันพิษและน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมที่เพิ่มจำนวนมากขึ้นอย่างรวดเร็วตามการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และประการสุดท้ายจากกิจกรรมของมนุษย์ ในการใช้พลังงานและเทคโนโลยีมากขึ้นมีการปลดปล่อยของเสียสู่สิ่งแวดล้อมมากขึ้น การตัดไม้ทำลายป่าที่เป็นแหล่งดูดซับรังสีมีพิษจากชั้นบรรยากาศ

และการใช้สิ่งอำนวยความสะดวก เช่น รถยนต์ปล่อยควันพิษออกมา การใช้เครื่องปรับอากาศมากขึ้น ส่งผลต่อการปลดปล่อยความร้อนออกจากอาคารทำให้มีความร้อนสะสมในบรรยากาศมากขึ้น

### 6.2 มาตรการประหยัดพลังงานในสถานประกอบการ

จากข้อคิดเห็นของสถานประกอบการเกี่ยวกับมาตรการประหยัดพลังงานในสถานประกอบการ ประกอบด้วย ในแง่ของโครงสร้างอาคารควรกำหนดให้สถานประกอบการสร้างบ่อบำบัดน้ำเสีย การออกแบบอาคารประหยัดพลังงาน ในแง่ของพฤติกรรมรณรงค์ปิดน้ำทุกครั้งหลังการใช้งาน การใช้ไฟฟ้าเท่าที่จำเป็น ลดการใช้น้ำมัน ตรวจสอบเส้นทางก่อนการเดินทาง หมั่นตรวจสอบ ซ่อมแซมอุปกรณ์อยู่เสมอ และในแง่ของการให้ความรู้ด้วยการอบรมและสร้างจิตสำนึกให้พนักงาน

### 6.3 บทบาทของคนเมืองต่อการแก้ปัญหาโลกร้อน

บทบาทของชาวเมืองต่อการแก้ปัญหาโลกร้อน สถานประกอบการให้ข้อมูลโดยจำแนกได้เป็น 2 ลักษณะ กล่าวคือวิธีการปฏิบัติภายในครัวเรือน เช่น การแยกขยะ การนำขยะมาใช้ใหม่ การรีไซเคิล การจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียในโรงงาน การเพิ่มพื้นที่ป่า การรณรงค์การใช้ถุงผ้าแทนถุงพลาสติก การใช้พลังงานทดแทน และในแง่ของการสร้างจิตสำนึกให้ทุกคนรักษาสิ่งแวดล้อม การให้ความรู้เกี่ยวกับเรื่องภาวะโลกร้อน การสร้างนิสัยการอนุรักษ์พลังงานตั้งแต่ระดับเยาวชน รวมถึงการมีส่วนร่วมกับการแก้ปัญหาโลกร้อนและการเข้มงวดกับกฎระเบียบต่างๆ ที่นำมาบังคับใช้ในการแก้ปัญหาโลกร้อน เป็นต้น

## 7. อภิปรายผลการศึกษา

จากข้อมูลการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศของเมืองหาดใหญ่นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2512-2550 พบค่าเฉลี่ยของอุณหภูมิมีแนวโน้มสูงขึ้น เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพทางกายภาพของเมืองซึ่งมีผลมาจากการพัฒนาเมือง การขยายตัวของเมืองและประชากร ประเด็นการเพิ่มขึ้นของประชากรเมือง และกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมส่งผลให้เกิดการใช้พลังงานเพิ่มมากขึ้น และปล่อยของเสียสู่บรรยากาศและสิ่งแวดล้อมจึงเป็นตัวกระตุ้นให้ความร้อนในเมืองเพิ่มสูงขึ้นด้วย จนเกิดปรากฏการณ์เกาะความร้อน (Urban Heat Island) ประกอบกับเมืองหาดใหญ่ได้รับผลกระทบทางอ้อมจากภาวะการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศของโลก ส่งผลกระทบทำให้บางปีมีปริมาณน้ำมากกว่าปกติและคลาดเคลื่อนจากฤดูกาลเดิม มีลักษณะฝนตก และฝนทิ้งช่วงไม่เป็นฤดูกาล และการเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติรุนแรงและบ่อยครั้งมากขึ้น เช่น กรณีการเกิดน้ำท่วมรุนแรงในพื้นที่เมืองหาดใหญ่ปี พ.ศ.2543 พ.ศ.2553 ซึ่งเหตุการณ์รุนแรงที่เกิดขึ้นทำให้ชาวเมืองรับรู้ได้ว่า สภาพแวดล้อมของเมืองหาดใหญ่ได้เปลี่ยนแปลงไปแล้ว และคงจะไม่มีโอกาสย้อนกลับไปเป็นดังเดิมได้ดังเช่นเมื่อ 30 ปีที่แล้ว

ในส่วนทัศนคติของชาวนครหาดใหญ่ จะเห็นว่าได้รับรู้และมีความตระหนักแล้วถึงภัยทางธรรมชาติ ซึ่งมีที่มาจากกิจกรรมของมนุษย์ทั้งในระดับท้องถิ่นและผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศของโลก โดยแปลอาการให้เห็นได้จากภาวะสุขภาพของชาวเมืองอ่อนแอลง จากอาการติดเชื้อของโรคสายพันธุ์ใหม่ เช่น มาลาเรีย ไข้เลือดออก และไข้หวัดใหญ่ เป็นต้น ซึ่งเป็นสิ่งที่น่ากลัวและน่าวิตกกังวลเป็นอย่างยิ่ง จึงเริ่มมีจิตสำนึกในการปฏิบัติตัวเพื่อช่วยลดปัญหาโลกร้อนขึ้นตั้งแต่ในครอบครัวจนถึงระดับชุมชนเมือง โดยเสนอว่าบทบาทที่ต้องอยู่ที่ผู้บริหารจัดการเมืองต้องเป็นตัวหลักสำคัญก่อนในการเป็นแม่ทัพรณรงค์ให้ประชากรเมืองรับรู้และตระหนักถึงปัญหานี้อย่างจริงจัง แล้วร่วมกับหน่วยงานอื่น เช่น หน่วยงานราชการ เอกชน และสถาบันการศึกษา ตามลำดับ แต่อาจจะมีข้อจำกัดอยู่บ้างพอสมควร หาก

ว่าผู้บริหารจัดการเมืองต้องการปรับสภาพแวดล้อมทางกายของเมืองเพื่อให้เอื้อต่อการลดการใช้พลังงาน เนื่องจากข้อจำกัดของพื้นที่เมืองที่แทบจะไม่เหลือให้สามารถพัฒนาได้ และจะมีผลกระทบต่อกฎหมายควบคุมผังเมืองรวม และเทศบัญญัติต่างๆ ด้วย ดังนั้นในขั้นต้นที่ชาวเมืองเห็นว่าสามารถทำได้คือการให้ความรู้และสร้างจิตสำนึกแก่ชาวเมืองตั้งแต่เยาว์ชนไปจนถึงวัยผู้ใหญ่ในการร่วมกันทำกิจกรรมอนุรักษ์พลังงานและช่วยลดภาวะโลกร้อนหรืออุณหภูมิสูงในเมืองตั้งแต่ในครัวเรือนและชุมชนเมือง แทนที่พัฒนาพื้นที่กายภาพ แต่การพัฒนาพื้นที่กายภาพให้เน้นการปรับปรุงสภาพพื้นที่และสภาพภูมิทัศน์เมืองให้สอดคล้องกับการช่วยลดปัญหาดังกล่าว แต่ขณะเดียวกันการแก้ปัญหาในระยะยาวเกี่ยวกับการแก้ไขสภาพกายภาพเมืองขนาดใหญ่ เช่น ระบบขนส่งมวลชน ทางเท้า รถจักรยาน รถประจำทาง การกำหนดมาตรฐานรถยนต์ส่วนบุคคล รวมถึงการพัฒนาพื้นที่สีเขียวเพิ่มขึ้น เป็นต้น ซึ่งประเด็นเหล่านั้นต้องอาศัยระยะเวลาและกระบวนการทางกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีผลกระทบและผูกโยงกับหลายฝ่าย เป็นสิ่งจำเป็นต้องดำเนินการควบคู่กันไปด้วย แม้ว่าจะต้องใช้เวลาบ้างก็ตาม

## 8. มาตรการและนโยบาย

การศึกษาแบ่งออกเป็นสองกลุ่มหลักคือศึกษาการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศและการปรับตัวเชิงพฤติกรรมของชุมชนในเขตเทศบาลนครหาดใหญ่ ดังนั้นผลการศึกษาที่ได้สามารถนำไปสู่การกำหนดมาตรการ/นโยบายการลดภาวะอุณหภูมิสูงในเมืองจึงประกอบด้วยมาตรการทั้ง 2 ด้านด้วยกันเช่นกัน ดังนี้

*มาตรการปรับปรุงกายภาพและสิ่งก่อสร้าง* จากผลการศึกษาพบว่า การเปลี่ยนแปลงอุณหภูมิของนครหาดใหญ่ได้รับอิทธิพลจากการเปลี่ยนแปลงสภาพทางกายภาพของพื้นที่นครหาดใหญ่และพื้นที่ใกล้เคียงเอง แสดงให้เห็นว่าอิทธิพลของการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศของโลกมีผลกระทบทางอ้อมต่อพื้นที่เมือง ดังนั้นมาตรการที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรดำเนินการประกอบด้วย:

- การพัฒนาแหล่งน้ำและสวนสาธารณะในเมืองให้มีพื้นที่สวนน้ำและพื้นที่สีเขียวอย่างเพียงพอตามมาตรฐานของเมืองและประชากรเมือง เพื่อให้เป็นปอดฟอกอากาศเสียเป็นอากาศที่บริสุทธิ์ปล่อยสู่สิ่งแวดล้อม
- การวางแผนการใช้ที่ดินและวางผังเมืองที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและความเป็นอยู่/ความต้องการของชาวเมืองโดยมีกฎหมายการวางผังเมืองเป็นกรอบการบังคับใช้
- การบังคับใช้กฎหมายการใช้ที่ดินตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารและการใช้ที่ดินตามประกาศของพระราชบัญญัติการวางผังเมือง
- ควบคุมการใช้วัสดุก่อสร้างและการออกแบบอาคารอนุรักษ์พลังงาน
- การรณรงค์ให้ประหยัดพลังงานและใช้พลังงานสะอาดเพื่ออากาศและสิ่งแวดล้อมที่ดี
- การใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ใช้เครื่องยนต์เผาไหม้สมบูรณ์ในกระบวนการผลิตอุตสาหกรรมและในยานพาหนะ การใช้ไฟฟ้าภายในอาคารเท่าที่จำเป็น เป็นต้น
- การปรับปรุงสภาพภูมิทัศน์เมืองให้เหมาะสมการใช้ยานพาหนะด้วยพลังงานสะอาด

- การวางแผนพัฒนาระบบขนส่งมวลชนในอนาคตเพื่อรองรับการขยายตัวของเมืองและประชากรที่เพิ่มขึ้น อีกทั้งช่วยลดการใช้รถยนต์ส่วนตัวและประหยัดพลังงาน รวมถึงการลดมลพิษสู่บรรยากาศ
- การควบคุมการปล่อยมลพิษทางน้ำและอากาศตามลوائحที่กำหนดเพื่อลดการปล่อยของเสียออกสู่สิ่งแวดล้อมให้น้อยที่สุด

มาตรการทางสังคม มีความเกี่ยวข้องกับคนโดยตรงกับการใช้ชีวิตประจำวันทั้งในแง่ของความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล องค์กร/ชุมชน และจรรยาบรรณทางสังคมของการอาศัยอยู่ร่วมกันมีความสำคัญต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพัฒนามาตรการทางสังคมมาใช้เป็นเครื่องมือรณรงค์ลดอุณหภูมิสูงในเมืองและร่วมกันสร้างเมืองให้น่าอยู่ ดังนี้

- การสร้างแรงจูงใจในการประหยัดพลังงานด้วยวิธีการต่างๆ เช่น มาตรการทางภาษี การทำ CSR การสร้างเมืองตัวอย่าง โครงการครอบครัว/ชุมชนตัวอย่างอนุรักษ์พลังงาน เป็นต้น
- การปรับปรุงแบบการใช้ชีวิตประจำวันเพื่อลดการใช้พลังงาน เช่น หลีกเลี่ยงการเดินทางในชั่วโมงเร่งด่วน การใช้รถโดยสารร่วมทางกัน การสวมใส่เครื่องแต่งกายที่เหมาะสมกับฤดูกาล เป็นต้น
- การดูแลสุขภาพตนเองให้ดีที่สุด หลีกเลี่ยงการเข้าใกล้แหล่งแพร่มลพิษ รับประทานอาหารปลอดภัยและมีประโยชน์ต่อร่างกาย การออกกำลังกายอย่างสม่ำเสมอ การกำจัดแหล่งเพาะเชื้อโรคในบ้านและบริเวณบ้าน เป็นต้น
- การดูแลสุขภาพตนเองให้ดีที่สุด หลีกเลี่ยงการเข้าใกล้แหล่งแพร่มลพิษ รับประทานอาหารปลอดภัยและมีประโยชน์ต่อร่างกาย การออกกำลังกายอย่างสม่ำเสมอ การกำจัดแหล่งเพาะเชื้อโรคในบ้านและบริเวณบ้าน เป็นต้น
- การรณรงค์ การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และความตระหนักต่อสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อมโลกและผลกระทบต่อประเทศไทยและชุมชนเมืองของตนเอง เพื่อให้ประชาชนมีความรู้และสามารถตั้งรับและการปรับตัวอย่างเหมาะสม เป็นต้น
- การสร้างจิตสำนึกในระดับครอบครัวโดยหัวหน้าครอบครัวต้องทำเป็นตัวอย่างทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับช่วยลดภาวะโลกร้อน เช่น การประหยัดไฟฟ้า น้ำประปา แอร์ การสภาพแวดล้อมทางกายภาพที่ดีภายในบ้านและบริเวณบ้าน เป็นต้น
- รณรงค์ความมีวินัย การเคารพกฎกติกาในสังคมเมืองเพื่อสร้างเมืองสีเขียวและสะอาดด้วยการมีวินัยต่อสภาพแวดล้อมเมืองโดยไม่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของคนเมืองและไม่เบียดเบียนทำลายสิ่งมีชีวิตอื่นๆ ที่อาศัยอยู่ร่วมกันในเมือง
- สร้างภาพลักษณ์ของเมืองมีความสะอาด สะดวก และปลอดภัยมีบรรยากาศที่ดี ร่มรื่น และบริสุทธิ์ต่อการพักผ่อนและการมาเยี่ยมเยือน

## เอกสารอ้างอิง

- กรุงเทพมหานคร. 2550. แผนปฏิบัติการว่าด้วยการลดปัญหาภาวะโลกร้อนของ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2550-2555. ฉบับประชาชน สืบค้นจาก (<http://www.kcn.ac.th>)
- กลุ่มภูมิอากาศ, สำนักงานพัฒนาอตุณิยมวิทยา. สถิติอุณหภูมิสูงที่สุดในช่วงฤดูร้อนของ ประเทศไทยคาบ 55 ปี พ.ศ. 2494 – 2548. กรุงเทพฯ. 2549.
- ชัยวัฒน์ กังแฮ, โอโซนถูกทำลาย โลกร้อน สรรพสิ่งตาย อุบัติภัยที่โลกตะลึง, ฐานสัวิจารณ์ 21-27 พฤศจิกายน 2541.
- ธรรมนูญรณรงค์ว่าสวัสดิ์. 2551. บทบาทของผู้แทนประเทศไทยในเวทีการเจรจาโลกร้อน. คณะประมง มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. ในการสัมมนาวิชาการ “ภาวะโลกร้อนในบริบทของ สังคมไทย” วันที่ 29 กรกฎาคม 2551. ณ ห้องประชุมแกรนด์ไดมอนด์บอลรูม ศูนย์การประชุม อิมแพ็ค เมืองทองธานี.
- ประสาธน์ มีแต้ม, 2548. ต้นไม้ ลานจอดรถ กับอุณหภูมิอากาศในเมือง. ลงเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2548.
- พิสิษฐ์เจริณัฐใจ. 2551. ผลกระทบของภาวะโลกร้อนต่อการเกษตรและการปรับตัวของ ประเทศไทย. ภาควิชาวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อมคณะวิทยาศาสตร์. มหาวิทยาลัยขอนแก่น. ในการสัมมนาวิชาการ “ภาวะโลกร้อนในบริบทของสังคมไทย” วันที่ 29 กรกฎาคม 2551. ณ ห้องประชุมแกรนด์ไดมอนด์บอลรูม ศูนย์การประชุมอิมแพ็ค เมืองทองธานี.
- รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2548, สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม, <http://www.onep.go.th/download.asp>
- สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย. 2551. ยุทธศาสตร์แห่งชาติว่าด้วยการจัดการการเปลี่ยนแปลง สภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2551-2555. คณะกรรมการนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติสำนักงาน นโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
- สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย. 2552. ภาวะโลกร้อน :ผลกระทบต่อประเทศไทย สืบค้นจาก <http://www.vcharkarn.com>. เมื่อวันที่ 9 เมษายน 2552
- สุขประโชค เอื้อกฤดาธิการ, ภัยธรรมชาติกับภาวะโลกร้อน. วารสารสิ่งแวดล้อม สถาบันวิจัย สภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีที่ 10 ฉบับที่ 2.2549. (หน้า 32-40), <http://www.eric.chula.ac.th/eric/pdf/journal/env/env492-3.pdf>
- ส่วนเทคโนโลยีสารสนเทศการเตือนภัย. 2552. ภาวะโลกร้อน :ผลกระทบต่อประเทศไทย. สำนักงาน เทศบาลนครหาดใหญ่ (url: <http://www.hatyaicity.go.th/> เข้าถึงเมื่อ 20 เมษายน 2552)
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.(2548). รายงานสถานการณ์ คุณภาพสิ่งแวดล้อมพ.ศ.2548.สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ. 2547 (หน้า 16-18)
- The Intergovernmental Panel on Climate Change, <http://www.ipcc.ch>
- United Nations Framework Convention on Climate [http://en.wikipedia.org/wiki/United\\_Nations\\_Framework\\_Convention\\_on\\_Climate\\_Change](http://en.wikipedia.org/wiki/United_Nations_Framework_Convention_on_Climate_Change)

การประเมินผลแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 – 11  
:ประเด็นการจัดทำบริการสาธารณะทางด้านโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนา

The Evaluation of National Economic and Social Development Plan 1 - 11  
:Issues of Public Infrastructure for Development.

นายปฐมบุตร แก้วสมนึก

หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะและการจัดการภาครัฐ  
มหาวิทยาลัยมหิดล Email : dr.prathombut@gmail.com

**บทคัดย่อ**

การประเมินผลแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 – 11 ประเด็นการจัดทำบริการสาธารณะทางด้านโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนา มีวัตถุประสงค์ในการประเมิน ได้แก่ 1) เพื่อประเมินผลแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 – 11 ด้านการพัฒนาสังคมและชุมชนหมวดของโครงสร้างพื้นฐาน 2) เพื่อวิเคราะห์แนวโน้มและจัดทำข้อเสนอแนวทางการพัฒนาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การประเมินใช้กรอบแนวคิดของการประเมินตามความเป็นจริง (Realistic Evaluation : RE) โดยใช้วิธีการศึกษาเอกสาร ผลการประเมิน พบว่า พื้นที่ในภูมิภาคต่างๆ ของประเทศยังต้องการพัฒนาในแต่ละด้านที่แตกต่างกันออกไปตามความต้องการของพื้นที่ โครงสร้างพื้นฐานด้านแหล่งน้ำทางการเกษตรมีปัญหามากที่สุด ครอบคลุมถึง 3 ภูมิภาคได้แก่ ภาคเหนือ ภาคกลาง และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

**คำสำคัญ :** โครงสร้างพื้นฐาน / การบริการสาธารณะ / แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

**Abstract**

Evaluation of National Economic and Social Development Plan 1 - 11 :Issues of public infrastructure for development. This article thus aimed to evaluation National Economic and Social Development Plan 1 - 11 and conduct analysis on the National Economic and Social Development Plan 1 - 11 for make a guideline for develop National Economic and Social Development Plan. The evaluation including between realistic evaluation model and document study. Research can be summarized as Areas need to development in the infrastructure depend on difference of areas and people need water for agriculture more 3 areas :1) North 2) Central and 3) Northeast.

Keywords: Infrastructure / Public Service / National Economic and Social Development Plan.

## บทนำ

สหรัฐอเมริกา ใช้คำว่า “การพัฒนาชุมชน” อย่างเป็นทางการครั้งแรก ในที่ประชุมของสำนักงานอาณานิคมของอังกฤษ ณ เมืองเคมบริดจ์ ซึ่งเป็นการประชุมเกี่ยวกับการบริหารงานในแอฟริกา เพื่อกระตุ้นให้ประเทศต่าง ๆ ในแอฟริกามีการปรับปรุงสภาพท้องถิ่นของตนเองทั้งในทางเศรษฐกิจและการปกครอง การพัฒนาสังคมและชุมชน เป็นการพัฒนารูปแบบหนึ่งที่จะช่วยปรับปรุง เปลี่ยนแปลงหรือพัฒนา มนุษย์ และสังคมให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ และเป้าหมายทางสังคมที่ต้องการ การพัฒนามีหลายประเภท กล่าวคือ การพัฒนาการศึกษา การพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนาเมือง การพัฒนาสาธารณสุข การพัฒนาสังคมและชุมชน ด้วยแนวคิดแบบการเปลี่ยนแปลงทางสังคม (Social Change) เป็นการศึกษาถึงความเปลี่ยนแปลงทางสังคมตามปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริง ซึ่งแนวคิดการพัฒนาชุมชน (Community Development) ตามแนวคิดขององค์การสหประชาชาติ กล่าวว่า การพัฒนาชุมชนต้องพัฒนาคนในชุมชนและสังคมโดยยึด ชุมชนและสังคมเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา รวมถึงผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาสังคมและชุมชน การพัฒนาสังคมและชุมชน จะครอบคลุมถึงบริบทของพื้นที่ กลุ่มคน โดยมีลักษณะของชุมชนหรือสังคม กล่าวได้คือ เป็นการรวมกลุ่มของคนในรูปแบบของสังคม มีสมาชิกปฏิบัติต่อกันทางสังคม รวมถึงการใช้ชีวิตในสังคมร่วมกันของกลุ่มคน จึงเรียกว่า ชุมชนหรือสังคม การก่อตัวของความเป็นสังคมหรือชุมชน เกิดขึ้นมาจากการขยายตัวทางสังคม การขยายตัวของเมือง แนวโน้มของนโยบายรัฐ การขยายตัวของอุตสาหกรรม การต้องการความปลอดภัยของมนุษย์ และการขยายตัวของระบบคมนาคม สิ่งเหล่านี้ล้วนแล้วเป็นปัจจัยที่สำคัญในการก่อรากฐานทางสังคม นโยบายรัฐ จึงมีความสำคัญในการกำหนดทิศทางของประเทศในการพัฒนา

ด้วยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-11 ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นแผนที่มุ่งเพื่อใช้เป็นกรอบและแนวทางในการพัฒนาประเทศในช่วงระยะเวลา 5 ปีของประเทศ โดยมีจุดมุ่งหมายดังนี้ 1) เพื่อที่จะสำรวจ ศึกษา และวิเคราะห์สภาวะเศรษฐกิจและสังคม เพื่อใช้ในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและการเสนอแนะนโยบาย รวมถึงมาตรการทางเศรษฐกิจและสังคมในการพัฒนาประเทศ 2) วิเคราะห์ ประเมินแผนงานและโครงการพัฒนาของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจให้เป็นไป ตามวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และแนวทางการพัฒนาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 3) ติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมทั้งแผนงานโครงการพัฒนาของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ และ 4) การประสานการพัฒนาเพื่อให้เกิดมีการแปลงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไปสู่การปฏิบัติ รวมทั้งการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์เพื่อการพัฒนาไปสู่ประชาชนทุกกลุ่มอาชีพได้เกิดความรู้ความเข้าใจ ตลอดจนเสริมสร้างให้เกิดการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ จากแนวทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การที่จะขับเคลื่อนประเทศไปได้

แนวความคิดพื้นฐานในการพัฒนาชุมชนจึงเป็นการศึกษาแนวความคิดพื้นฐานของงานพัฒนา มีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ 1) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชน โดยยึดหลักของการมีส่วนร่วมที่ว่า ประชาชนมีส่วนร่วมในการคิด ตัดสินใจวางแผนงาน การปฏิบัติการและร่วมบำรุงรักษา 2) การช่วยเหลือตนเอง เป็นแนวทางในการพัฒนาที่ยึดเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่ง คือ ต้องพัฒนาให้ประชาชนพึ่งตนเองได้มากขึ้น โดยมีรัฐคอยให้การช่วยเหลือ สนับสนุน 3) ความคิดริเริ่มของประชาชน ในการทำงานกับประชาชนต้องยึดหลักการที่ว่า ความคิดริเริ่มต้องมาจากประชาชน เป็นแนวทางแห่งประชาธิปไตย และแสดงออกซึ่งความคิดเห็นอันเป็นประโยชน์ต่อสังคมและชุมชน และ 4) ความต้องการ



ของชุมชน การพัฒนาชุมชนต้องให้ประชาชน และตัดสินใจบนพื้นฐานความต้องการของชุมชนเอง จากแนวคิดการพัฒนาสังคมและชุมชน สามารถพิจารณาได้ว่า ประเทศยังต้องการพัฒนาสังคมและชุมชนเป็นอย่างมากเพื่อเสริมสร้างความปรกติสุขในสังคมและชุมชน แนวคิดการพัฒนาชนบทโดยใช้ความจำเป็นพื้นฐาน (Rural Development as Basic Needs Strategy Approach) เกณฑ์ความจำเป็นขั้นพื้นฐานสามารถประยุกต์เข้ากับเกณฑ์ความต้องการของมนุษย์ (Hierarchy of needs) 5 ประการของ Abraham H. Maslow (1943:370-396) ได้คือ 1) ความต้องการทางร่างกาย (Physiological Needs) เป็นความต้องการขั้นพื้นฐานเพื่อความอยู่รอดของชีวิต 2) ความต้องการความปลอดภัย (Safety Needs) เป็นความต้องการในระดับที่สูงกว่าความต้องการเพื่อความอยู่รอด 3) ความต้องการทางสังคม (Social Needs) หรือความต้องการความรักและการยอมรับเป็นส่วนหนึ่งของสังคม (Love and Belongingness Need) 4) ความต้องการเกียรติยศชื่อเสียงได้รับการยกย่อง (Esteem Needs) เป็นความต้องการการยกย่องส่วนตัว (Self-Esteem) การได้รับความนับถือ (Recognition) และมีสถานะทางสังคม และ 5) ความต้องการเป็นตัวของตัวเอง (Self-Actualization Needs) คือ ความต้องการระดับสูงสุด บุคคล ถ้าบุคคลใดสามารถบรรลุความต้องการในขั้นนี้ จะได้รับการยกย่องเป็นบุคคลพิเศษ จากความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ 5 ประการนี้ สามารถอธิบายสาเหตุของการกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในด้านการพัฒนาสังคมและชุมชน ที่ต้องเอื้ออำนวยความต้องการของมนุษย์ หรือประชาชนในพื้นที่มากที่สุด ด้วยการสนับสนุนจัดทำโครงสร้างพื้นฐานของความต้องการประชาชน (Infrastructure) โดยคำนึงถึงสิ่งปลูกสร้าง หรือระบบที่รองรับ หรือเป็นพื้นฐานของชุมชน ที่ขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ถนน ท่อ หรืออาคารระบายน้ำ ระบบชลประทาน พลังป้องกันอุทกภัย ระบบขนส่ง สาธารณูปโภค โครงสร้างพื้นฐานเป็นกลไกแห่งความเป็นอยู่ที่ดี (Well-being) การอยู่ดีกินดี การพัฒนาชุมชนและประเทศ การวางแผนและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ไม่อาจละเลยผู้มีส่วนได้เสีย การมีส่วนร่วมของสาธารณะหรือสังคม ซึ่งยังจำเป็นต้องใช้กฎหมายที่ทันสมัยเป็นเครื่องมือในการกำหนด ควบคุมนโยบาย และการปฏิบัติในการพัฒนาสังคมและชุมชน

จากการขยายตัวของสังคมและชุมชนในประเทศไทย ที่ส่งผลทำให้เกิดปัญหาชุมชนแออัดในเมืองใหญ่ และปัญหาชนบทที่จะพัฒนาเป็นเมืองใหญ่ การรองรับการขยายตัวของชนบท และการแก้ปัญหาความแออัดทางชุมชน และในอนาคตยังมีรูปแบบของการลงทุนระบบโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ ซึ่งรัฐบาลมีแผนที่จะดำเนินการในระยะ 7-8 ปี โดยมีรูปแบบการลงทุน 2 ส่วน ส่วนแรก หรือราวร้อยละ 70 ของวงเงินลงทุนจะเป็นการลงทุนโดยตรงจากภาครัฐ ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 30 จะเป็นการลงทุนที่เปิดให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนกับรัฐหรือที่เรียกว่า Private Public Partnership (PPP) (ไทยรัฐออนไลน์ สืบค้นวันที่ 28 มกราคม 2556 เข้าถึงได้จาก <http://www.thairath.co.th/content/eco/323136>) จากแนวคิดของรัฐ ในการจะขยายการลงทุนในการพัฒนาสังคมและชุมชนออกไปยังภาคเอกชน การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานมีความสำคัญต่อการเติบโตของเศรษฐกิจไทย เนื่องจากช่วยลดต้นทุนในการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชน และเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะช่วยยกระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศ จาก การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและช่วยกระตุ้นการลงทุนของภาคเอกชน (Crowding-in Effect) ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงเห็นมิติของการพัฒนาสังคมเมืองและชุมชนที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม (Participate) จึงจำเป็นต้องจัดทำการประเมินแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยพิจารณาจากบริบทของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางสังคมและชุมชน ซึ่งจะเป็นการประเมินในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 - 11 เพื่อประเมินและวิเคราะห์แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในด้าน

โครงสร้างพื้นฐานทางสังคมและชุมชนเพื่อให้ทราบถึงข้อมูลและทิศทางการพัฒนาสังคมและชุมชนในอนาคตต่อไป

### วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อประเมินผลแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 – 11 ด้านการพัฒนาสังคมและชุมชนของโครงสร้างพื้นฐาน หรือบริการสาธารณะ
- 2) เพื่อวิเคราะห์แนวโน้มและจัดทำข้อเสนอแนวทางการพัฒนาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ด้านการพัฒนาสังคม และชุมชนของโครงสร้างพื้นฐาน หรือบริการสาธารณะ

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) ทราบถึงข้อมูลภาพรวมในการพัฒนาสังคมและชุมชนจากอดีตถึงปัจจุบัน
- 2) ผลการประเมินสามารถนำไปใช้ประกอบการพิจารณาสำหรับกำหนดนโยบายในด้านการพัฒนาสังคมและชุมชน

### ขอบเขตของการศึกษาและระเบียบวิธีการศึกษา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาวิจัยเชิงประเมินผล (Evaluation Research) ซึ่งเป็นแนวทางการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีขอบเขตด้านเนื้อหา ผู้วิจัยจะศึกษาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 – 11 ด้านการพัฒนาสังคม และชุมชนของโครงสร้างพื้นฐาน หรือบริการสาธารณะ มีวิธีการศึกษาตาม ดังนี้

- 1) เพื่อศึกษาข้อมูลแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 – 11 ด้านการพัฒนาสังคมและชุมชนในหมวดของโครงสร้างพื้นฐานสังคมและชุมชน ผู้วิจัยจะใช้วิธีการศึกษาเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากข้อมูลที่เป็นงานวิจัย วิทยานิพนธ์ระดับบัณฑิตศึกษา เอกสาร ตำรา หนังสือ และแหล่งค้นคว้าข้อมูลออนไลน์ (Internet)

- 2) เพื่อประเมินผลแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 – 11 ด้านการพัฒนาสังคมและชุมชนในหมวดของโครงสร้างพื้นฐานสังคมและชุมชน ผู้วิจัยนำแนวทางการประเมินตามความเป็นจริง (Realistic Evaluation : RE) ซึ่ง Ray Pawson and Nick Tilley (1997:84-85) และ Ann Crabbé and Pieter Leroy (2008:120-121) กล่าวว่า การศึกษาวิจัยประเมินผลนโยบายแบบตามความเป็นจริงจะพิจารณาจากผลกระทบของนโยบายด้วยการประเมินผลผลิตของนโยบาย (Product) กับความสัมพันธ์ระหว่างกลไกนโยบายและบริบททางสังคม โดยวิธีวิจัยแบบการประเมินผลตามความเป็นจริงเป็นการอธิบายในเชิงของการก่อรูปของสาเหตุ หรือเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิด (Generative Causation) ของนโยบาย ซึ่งหลักการประเมินผลตามความเป็นจริงมีขั้นตอน 4 ประการด้วยกันในการประเมินผลนโยบาย ได้แก่ 1) การก่อรูปหรือกำหนดแนวคิด ทฤษฎี 2) การตั้งสมมติฐาน/ข้อสังเกตเบื้องต้น 3) การสังเกตการณ์ หรือการศึกษาเอกสาร และ 4) การอธิบายถึงผลกระทบของนโยบายหรือแผน โดยพิจารณาจากประเด็นของภูมิภาคด้วยหมู่บ้านที่มีปัญหามากจากกรมพัฒนาชุมชนและ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ด้วย

ตัวชี้วัดจากการจัดทำโครงสร้างพื้นฐาน หรือการบริการสาธารณะโดยพิจารณาภูมิภาคที่มีปัญหาหนักที่สุด 3 อันดับแรกและใช้วิธีการลงรหัส (Open Coding) เพื่อประเมินความก้าวหน้าของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 - 11 ในด้านการพัฒนาสังคมและชุมชนในหมวดของโครงสร้างพื้นฐาน หรือการบริการสาธารณะ

3) เพื่อวิเคราะห์แนวโน้มและจัดทำข้อเสนอแนวทางการพัฒนาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 ในด้านการพัฒนาสังคมและชุมชนในหมวดของโครงสร้างพื้นฐานสังคมและชุมชน ผู้วิจัยใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหาจากข้อมูลการประเมินผลแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 - 11 ด้วยวิธีการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบโดยใช้แนวทางการวิเคราะห์แบบ Content Analysis การวิเคราะห์เนื้อหา หรือการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยข้อความจากข้อมูลที่ได้รับรวบรวมมานั้น อาจจะสามารถกล่าวได้ว่าเป็นเทคนิคสำหรับการเป็นการอนุมานตามระบบและวัตถุประสงค์ที่ระบุถึงคุณลักษณะพิเศษของข้อความ (Holsri,1968:608) ที่มาจากภาพถ่าย วิดิทัศน์ หรือข้อความจากบทสัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลหลัก รวมถึงข้อความจากการศึกษาเอกสารหลักฐานทางวิชาการ Kenneth และ Bruce (2011:246) กล่าวว่า การวิเคราะห์เนื้อหาด้วยเทคนิควิธี Content Analysis เป็นการนำหลักการวิเคราะห์การจดบันทึกหรือการบันทึกบทสัมภาษณ์เพื่อเรียบเรียงหมวดหมู่หรือลำดับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นรวมถึงการวิเคราะห์พฤติกรรมของกลุ่มที่ทำการศึกษาค้นคว้าโดย Louis Cohen และคณะ (2007:476-483) รวมถึง Uwe Flick (2009:324) ได้เสนอแนวทางการวิเคราะห์เนื้อหาด้วยวิธี Content Analysis ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญของขั้นตอนได้ 6 ขั้นตอนโดยสาระสำคัญของการวิเคราะห์เนื้อหาด้วยวิธี Content Analysis มีขั้นตอนดังนี้

- 1) นิยามความหมายที่สำคัญในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 - 11
- 2) การวิเคราะห์สถานการณ์ สภาพสังคมและชุมชนตามปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน
- 3) การจัดหมวดหมู่ของการวิเคราะห์แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคม

4) การใช้แนวคิด ทฤษฎีเป็นกรอบในการวิเคราะห์ถึงความเชื่อมโยงในการสร้างชุดตัวแบบความเชื่อมโยงของการวิเคราะห์องค์ประกอบที่สำคัญในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 - 11 และปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคมปัจจุบัน

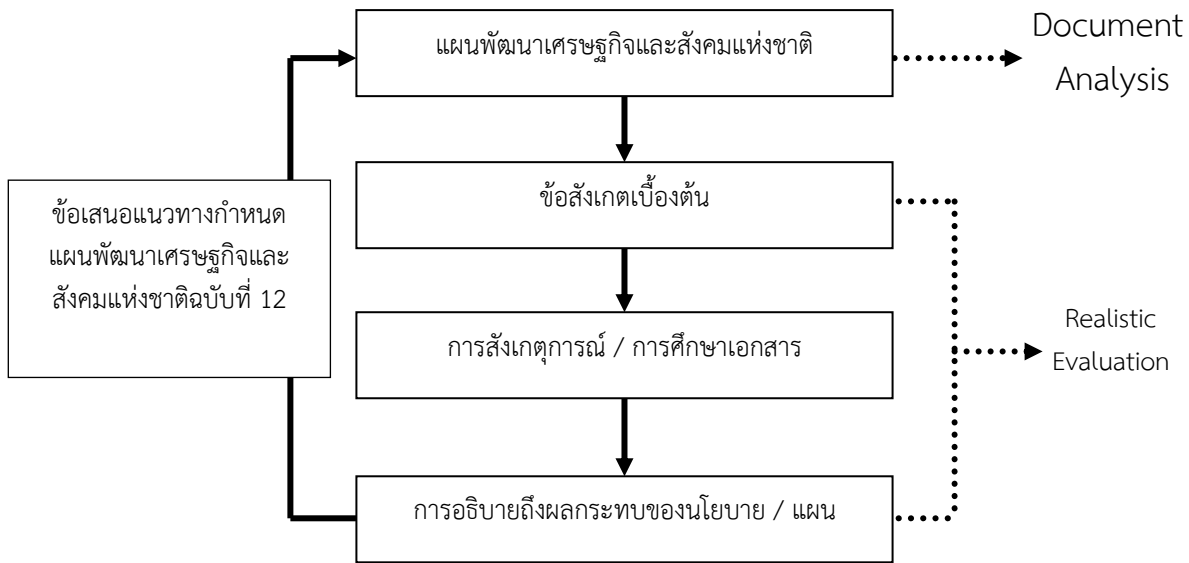
5) วิเคราะห์ความเชื่อมโยงจากตัวแบบที่สร้างขึ้นด้วยการแยกออกเป็น 2 ชุดการวิเคราะห์ ได้แก่

- (1) การสรุปผลการวิเคราะห์
- (2) การอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจากตัวแบบความเชื่อมโยง

6) อภิปรายผลตามวัตถุประสงค์การวิจัยพร้อมเขียนสรุปผลการศึกษา

หลังจากการวิเคราะห์เนื้อหาแล้วผู้วิจัยใช้แนวทางการจัดหมวดหมู่ข้อมูล (Categoring) เพื่อจัดกลุ่มเพื่อใช้ในการเรียบเรียงและอธิบายผลการศึกษาจากการประมวลและสรุปข้อเท็จจริง (Drawing and Verifying Conclusions) เป็นการค้นหาแบบแผน ในการจัดกลุ่มของการวิเคราะห์ที่ปัจจัย การระบุความสัมพันธ์ของเหตุการณ์ การเชื่อมโยงแนวคิด ทฤษฎีกับสิ่งที่ค้นพบด้วยแผนภาพทางความคิด

แผนภูมิที่ 1.1 แสดงกรอบแนวคิดการประเมิน



ปรับจาก : Ray Pawson and Nick Tilley (1997:85)

### สรุปผลการวิจัย

จากการศึกษาข้อมูลจากเอกสารพบว่าข้อมูลในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 – 6 จะเป็นไปในทิศทางของการมุ่งเน้นการพัฒนาประเทศกับการบริการสาธารณะขนาดใหญ่ อาทิเช่น การสร้าง ถนน เขื่อน รวมถึงการขยายเมืองที่สำคัญของประเทศ จัดตั้งระบบการขนส่งที่มีความเชื่อมโยงระหว่างเมืองต่างๆ ในภูมิภาคและเมืองหลวง ให้มีการขนส่งสินค้าได้สะดวกยิ่งขึ้น โดยมุ่งเน้นแผนงานในการพัฒนาบริการขั้นพื้นฐาน ด้วยการพัฒนานานาสาธารณสุข และด้านน้ำดื่มที่สะอาด

จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 ที่ประสบความสำเร็จในด้านการบริหารจัดการพื้นที่ชนบทและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ช่วยเหลือประชาชนในชนบทให้มีชีวิตที่อยู๋ดีขึ้น สำหรับการแก้ปัญหาที่ดินทำกินในภาคใต้ ได้ใช้แนวทางการแก้ปัญหาดินเค็ม ดินเปรี้ยว ด้วยการให้ความรู้แก่ประชาชนในการปรับปรุงดินและแก้ไขปัญหาดินเฉพาะพื้นที่

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 – 7 ในปัจจัยด้านโครงสร้างพื้นฐานในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีคะแนนสูงขึ้น จนได้รับการจัดอันดับดีขึ้นกว่าในปี 2524 ด้วยการพัฒนาระบบคมนาคม และบริการของเอกชนในหมู่บ้าน โดยในสมัยนั้นโครงสร้างพื้นฐานประกอบไปด้วย บริการสาธารณะในหมู่บ้าน แหล่งน้ำ บริการไฟฟ้า และที่อยู่อาศัย ซึ่งแนวทางการพัฒนาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 – 7 บทความชนบทไทยได้สรุปไว้ว่าเดินมาถูกทางและแก้ปัญหาได้ตรงจุด ด้วยการสำรวจความยากจนที่มีอัตราที่

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 – 11 จากการศึกษาวิจัยหาแนวทางเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของ องค์การบริหารส่วนตำบลในการบริหารงานพัฒนาโครงสร้าง พื้นฐานพบว่า การเปลี่ยนแปลงระเบียบบริหารราชการโดยเน้นกระจายอำนาจการบริหารและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นแนวทาง ที่เหมาะสม เนื่องจากบุคลากรขององค์การบริหาร

ส่วนตำบล ส่วนใหญ่มีความใกล้ชิดกับ ชุมชน ทำให้เกิดความเข้าใจถึงความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง (โชติชัย เจริญงาม,2548)

ตารางที่ 1 แสดงการเปรียบเทียบระดับการพัฒนาหมู่บ้านและชุมชนในช่วงปี 2533 – 2550

ปีที่จัดเก็บ	จำนวนหมู่บ้านทั้งหมด	เร่งพัฒนา 1		เร่งพัฒนา 2		เร่งพัฒนา 3	
		จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
<b>แผนฯ 6</b>							
ปี 2533	58,057	11,608	20.0	31,155	53.7	15,294	26.3
<b>แผนฯ 7</b>							
ปี 2535	59,640	26,801	44.9	27,895	46.8	4,944	8.3
ปี 2537	60,133	14,200	23.6	32,012	53.2	13,921	23.2
ปี 2539	61,134	7,178	11.8	29,977	49.0	23,979	39.2
<b>แผนฯ 8</b>							
ปี 2542	63,239	979	1.5	20,171	31.9	42,089	66.6
ปี 2544	66,193	696	1.0	15,861	24.0	49,636	75.0
<b>แผนฯ 9</b>							
ปี 2546	68,501	214	0.3	10,086	14.7	58,201	85.0
ปี 2548	69,110	123	0.2	9,139	13.2	59,848	86.6
<b>แผนฯ 10</b>							
ปี 2550	69,763	94	0.1	6,926	9.9	62,743	89.9

ที่มา : รายงานหมู่บ้านชนบทไทย,2550:283

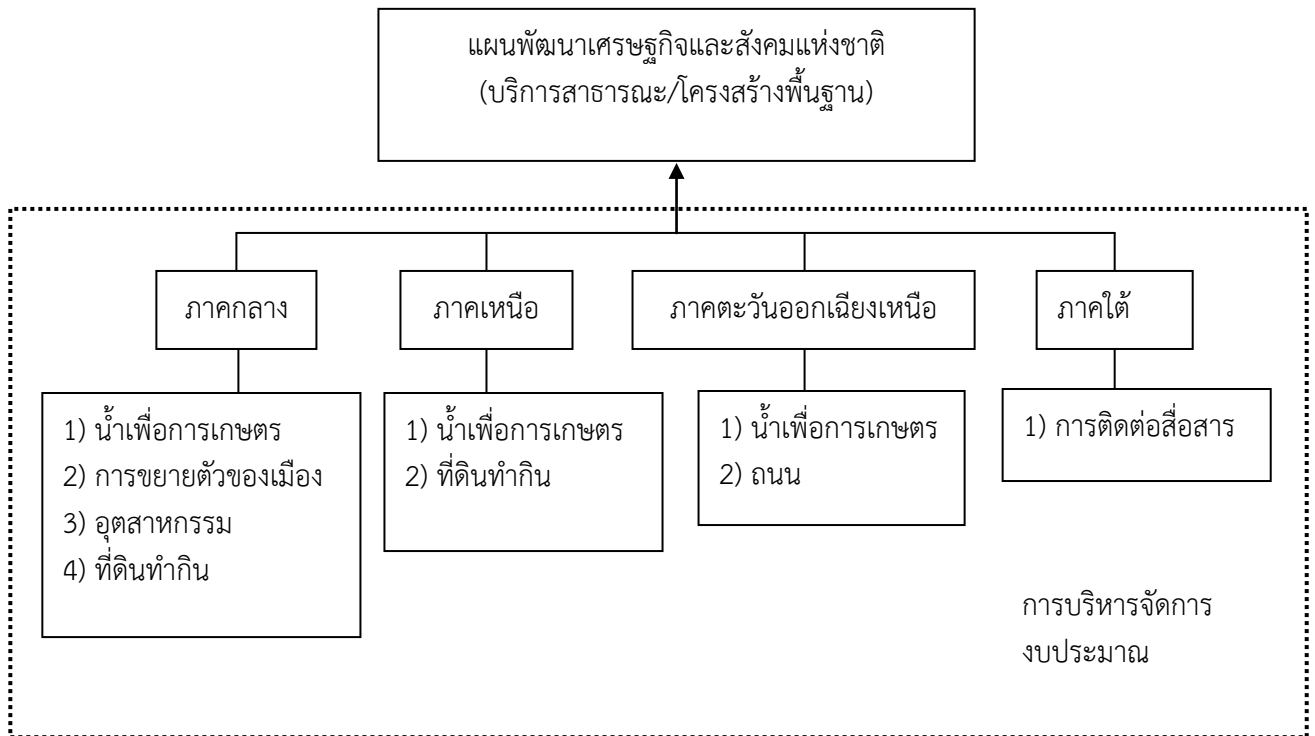
จากชุดข้อมูลของตัวเลขที่บ่งชี้ให้เห็นถึงแนวโน้มการพัฒนาหมู่บ้าน ชุมชนไปในทิศทางที่ดีขึ้น จากหมู่บ้าน ชุมชนที่เร่งรัดในการพัฒนาอันดับหนึ่ง ก็ลดลงเหลืออยู่ในอันดับที่สองตามลำดับและมีแนวโน้มลดลงเรื่อยๆ ในปีถัดไป จากข้อมูลที่ผู้วิจัยได้นำเสนอ สามารถวิเคราะห์ด้วยเทคนิควิธี Content Analsis ด้วยการลงรหัสของชุดข้อมูลจากการวิเคราะห์เนื้อหาและเอกสารหลักฐาน ได้ในตารางที่ 2 ดังนี้

ตารางที่ 2 แสดงการจำแนกข้อมูลและแปลรหัสความหมายของ Key Factor การประเมิน

ตัวชี้วัดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	แปลรหัสข้อมูล
การบริหารจัดการองค์การ	ช่วงปี 2525 – 2529 ประสบความสำเร็จในการพัฒนาชนบทของประเทศไทยด้วยอำนาจที่อิสระในการตัดสินใจดำเนินการอย่างรวดเร็ว
งบประมาณ	แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 และ 6 รัฐลงทุนไปกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานมากกว่า 4 พันล้านบาท จากการสำรวจความยากจนที่มีอัตราที่ลดลงในช่วงปีนั้น
การขยายตัวของเมืองและอุตสาหกรรม	ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 -9 ได้เน้นการพัฒนามนุษย์และขยายเมืองอุตสาหกรรมไปยังชายฝั่งทะเลด้านตะวันออกมากขึ้น เพื่อรองรับการขยายตัวของเศรษฐกิจและความแออัดในเมืองใหญ่
น้ำเพื่อการเกษตร	ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 – 11 จากข้อมูลภาพรวมของประเทศและจำแนกเป็นรายภูมิภาค พบว่า สภาพขาดแคลนน้ำในการทำเกษตรกรรมจะอยู่ในบริเวณเหนือ กลาง และ ตะวันออกเฉียงเหนือ
ที่ดินทำกิน	ช่วง 2525-2529 พัฒนาพื้นที่ใช้ในการเกษตรกรรมเพิ่มขึ้นโดยเฉพาะภาคใต้ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 – 11 จากข้อมูลภาพรวมของประเทศและจำแนกเป็นรายภูมิภาค พบว่า ปัญหาที่ดินทำกินจะอยู่ในส่วนของภาคกลางและภาคเหนือเป็นหลัก
ถนน	ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 – 11 จากข้อมูลภาพรวมของประเทศและจำแนกเป็นรายภูมิภาค พบว่า ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จะพบปัญหาในเรื่องของถนนมากที่สุด
การติดต่อสื่อสาร	ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 – 11 จากข้อมูลภาพรวมของประเทศและจำแนกเป็นรายภูมิภาค พบว่า ปัญหาด้านการติดต่อสื่อสารจะอยู่ในภาคใต้เป็นส่วนใหญ่

จากแนวคิดของลักษณะที่สำคัญของบริการสาธารณะ คือ ต้องเป็นกิจการที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน นั่นก็คือเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาวยการของรัฐ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเขียนแนวคิด ทฤษฎีเพื่อเชื่อมโยงกับผลการวิเคราะห์เนื้อหาได้ตั้งแผนภูมิที่ 2 ดังนี้

แผนภูมิที่ 2 แสดงแผนที่ความคิดของการวิเคราะห์แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-11



**การอภิปรายผล**

1) เพื่อประเมินผลแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 – 11 ด้านการพัฒนาสังคม และชุมชนของโครงสร้างพื้นฐาน หรือบริการสาธารณะ ผลการประเมินพบว่า ข้อมูลเชิงสถิติในปี 2550 – 2555 สามารถสรุปได้คือสภาพปัญหาของประเทศไทย ในเรื่องของน้ำในการทำเกษตรกรรมที่ยังพบปัญหาอยู่ในระดับสูงมาก ซึ่งครอบคลุม 3 ภูมิภาคของประเทศอันได้แก่ ภาคกลาง ภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งจากการศึกษาในเชิงลึกของงานวิจัยเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำทำการเกษตร พบว่าปัญหาที่แท้จริงไม่ได้อยู่ที่การขาดแคลนน้ำทำการเกษตรเพียงประการเดียว แต่ยังรวมถึงการบริหารจัดการน้ำทำการเกษตรทั้งระบบที่ ยังไม่สามารถที่เข้าถึงในพื้นที่ห่างไกลกับคลองส่งน้ำ หรือคลองชลประทานของหน่วยงานภาครัฐ และยังขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนกับหน่วยงานภาครัฐในการวางแผนบริหารจัดการน้ำทำการเกษตร (ฤทธิรงค์ พิมพะสาสิทธิ์, 2550:86-88) ในภาคเหนืองานงานศึกษาวิจัยของ เจริญ เชาวน์ประยูร (2548:56-57) ศึกษาในเรื่อง การมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเพื่อการเกษตรในเขตลุ่มแม่น้ำฝาง จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเพื่อการเกษตรในลุ่มแม่น้ำฝาง ส่วนใหญ่จะเป็นปัญหาที่เกิดจากรัฐ ปัญหาที่เกิดจากชุมชน และปัญหาที่เกิดจากสภาพแวดล้อม ด้วยการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำเพื่อการเกษตร ดำเนินการปฏิบัติงานล่าช้า ประกอบกับนโยบายหรือกฎหมายที่ออกมาใช้สำหรับการจัดการทรัพยากรน้ำเพื่อการเกษตรไม่มี ประสิทธิภาพ นำไปใช้ในการแก้ไขปัญหาไม่ได้ผลเท่าที่ควร เกษตรกรในชุมชนได้รับการจัดสรรน้ำ ไม่ทั่วถึง มีการตัดไม้ในป่า การบุกรุกพื้นที่ป่าต้นน้ำ หรือการใช้สารเคมีในการกำจัดศัตรูพืชแล้ว ปล่อยปนเปื้อนลงในแหล่ง'นาปริมาณมาก ปล่อยน้ำ

เสียและทิ้งขยะลงสู่แม่น้ำลำคลอง ทำให้เกิด มลพิษทางน้ำ ซึ่งเห็นได้ว่าปัญหาการบริหารจัดการน้ำในการทำการเกษตรของประชาชนตามภูมิภาคต่างๆ ยังมีปัญหาอยู่ตาม ดังนั้น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 รัฐควรที่จะเข้าไปวางแผนร่วมกับชุมชนในพื้นที่ในการบริหารจัดการน้ำเพื่อทำการเกษตรเพื่อให้การพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานหรือการบริการสาธารณะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุดตามรูปแบบการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการตามหลักหลักการธรรมาภิบาล (Good Governance) ที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนและยังสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยที่ใช้ในการปกครองประเทศอีกด้วย

2) เพื่อวิเคราะห์แนวโน้มและจัดทำข้อเสนอแนวทางการพัฒนาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 ด้านการพัฒนาสังคม และชุมชนของโครงสร้างพื้นฐาน หรือบริการสาธารณะ ผู้วิจัยขออภิปรายตามลักษณะของภูมิภาคของประเทศ ดังนี้

ภาคกลาง ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาที่พบจากการประเมินแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-11 มีประเด็นที่พัฒนาอยู่ 4 ประการ ได้แก่ 1) น้ำทำการเกษตร 2) การขยายตัวของเมือง 3) อุตสาหกรรม และ 4) ที่ดินทำกิน รัฐควรต้องทำการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐาน ด้วยอย่างเป็นระบบมากขึ้น ด้วยการใช้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารจัดการในเรื่องของงบประมาณที่จัดสรรลงไป เนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 ได้เน้นการขยายตัวเพื่อรองรับการพัฒนาสังคมและชุมชนในการเป็นประชาคมอาเซียน รวมถึงการเน้นการพึ่งพาตนเองมากขึ้นในหลักคิดของเศรษฐกิจพอเพียงจึงต้องเร่งประชาสัมพันธ์ของความรู้และผลกระทบในการเปิดอาเซียนของประเทศไทย ที่จะต้องเผชิญกับปัญหาของการไหลเข้ามาของแรงงานข้ามชาติที่จะเข้ามาทำงานในประเทศไทย และผลต่อเนื่องคือการเกิดปัญหาชุมชนแออัด การวางแผนเรื่องการขยายตัวของเมืองจึงกลับมาเป็นที่สนใจอีกครั้งสำหรับในยุคอาเซียนที่จะมีการเข้ามาของระบบทุนต่างชาติที่จะเข้ามาลงทุนในอุตสาหกรรมในประเทศมากขึ้น จึงเป็นประเด็นที่สำคัญในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 ต่อไป

ภาคเหนือ ทิศทางของปัญหาภาคเหนือในเรื่องของด้านการพัฒนาสังคม และชุมชนของโครงสร้างพื้นฐาน หรือบริการสาธารณะ มี 2 ประการคือ ปัญหาที่ดินทำกินและน้ำทำการเกษตร เนื่องจากการที่ประชาชนไม่มีความรู้ในเรื่องของการบริหารจัดการพื้นที่ต้นน้ำของประเทศ หรือการเข้าไปทำลายระบบนิเวศทางธรรมชาติ จึงส่งผลให้ปัญหาน้ำสำหรับการทำเกษตรมีปัญหามาจากแก๊ซอาจจะต้องใช้การเข้าไปพูดคุย แนะนำแนวทางหรือจัดการเรียนการสอนให้มีความเหมาะสมกับประชาชนในพื้นที่ (ชาวเขาและกลุ่มชาติพันธุ์) ให้ได้รับความรู้เกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่ต้นน้ำเอาไว้และปัญหาที่ดินทำกิน ในภาคเหนือจากการศึกษาเอกสารพบว่าประชาชนในภาคเหนือขาดเอกสารสิทธิในการถือครองที่ดิน และที่ดินส่วนใหญ่ถูกซื้อจากกลุ่มนายทุนมากขึ้นจึงทำให้ชาวนาต้องเช่าที่ดินเพื่อทำการเกษตร

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ปัญหาที่พบมี 2 ประการคือ ที่ดินทำกิน และถนน เนื่องจากเป็นพื้นที่อยู่ในเขตของความแห้งแล้งของภูมิศาสตร์ จึงทำให้การที่ดินส่วนใหญ่ไม่สามารถใช้ทำการเกษตรได้ ดังนั้น รัฐควรเน้นการเข้าไปปรับแก้ ความคิดของชุมชนด้วยการแนะนำการใช้ที่ดินประกอบอาชีพอย่างอื่น อาทิเช่น การปลูกพืชที่ใช้น้ำน้อย รวมถึงการจัดสรรที่ดินให้แก่ประชาชนเพื่อให้ประชาชนทำงานในพื้นที่ลดปัญหาการเคลื่อนย้ายแรงงานเข้าสู่เมือง การวางแผนการพัฒนาสังคม จะรวมถึงการพัฒนาเศรษฐกิจที่ต้องพึ่งพานโยบายของรัฐในการเข้าไปกำกับดูแล เรื่องของสินค้าทางเกษตรที่ต้องมีการใช้มาตรฐานกำหนดราคาที่มีความชัดเจนและโปร่งใส



ภาคใต้ พบปัญหาที่สำคัญ คือการสื่อสาร ในพื้นที่ภาคใต้ปัญหาการสื่อสาร อันได้แก่ บริการพื้นฐานโทรศัพท์ รวมถึงระบบสื่อสารแบบออนไลน์ อันเนื่องจากภูมิศาสตร์ของประเทศที่มีความเป็นพื้นที่เขตภูเขาสลับกับที่ราบลุ่ม จึงทำให้การติดตั้งระบบสื่อสารเป็นไปได้ยาก จึงทำให้ปัญหาการติดต่อสื่อสารในชุมชนมีปัญหาจากผลการประเมิน รัฐอาจจะต้องทำการจัดจ้างผู้รับเหมานอกมารับทำงานแทนภาครัฐในการลงพื้นที่สำรวจระบบการสื่อสารในภาคใต้และยังรวมถึงปัญหาความมั่นคงของประเทศที่ต้องใช้การควบคุมสัญญาณสื่อสารชนิดต่างๆ จึงอาจจะเป็นปัญหาที่ยากต่อการแก้ไขและทำความเข้าใจต่อประชาชนในพื้นที่ภาคใต้ในเรื่องของสัญญาณการสื่อสารในพื้นที่

### ข้อเสนอแนะ

1) รัฐต้องกำหนดทิศทางของแผนในการพัฒนาบริหารจัดการน้ำในการทำเกษตรกรรมของประชาชน เนื่องจากผลการประเมินพบว่า แหล่งน้ำทางการเกษตรมีปัญหามากที่สุด ครอบคลุมถึง 3 ภูมิภาคได้แก่ ภาคเหนือ ภาคกลาง และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

2) รัฐควรกำหนดแผนพัฒนาที่ดินทำกินของประชาชนให้มีความเสมอภาค และเท่าเทียมกันในการใช้สิทธิในพื้นที่ทำกินของชุมชนเพื่อลดปัญหาแรงงานเคลื่อนย้ายเข้าสู่เมืองใหญ่ ควรเร่งที่จะพัฒนาในภาคกลางและภาคเหนือของประเทศ เนื่องจากผลการประเมิน พบว่า พื้นที่ใน 2 ภูมิภาคมีปัญหาในเรื่องที่ดินทำกินอยู่มาก

3) สำหรับภาคใต้จากผลการประเมิน พบว่า การติดต่อสื่อสารในชุมชนยังขาดการพัฒนามากที่สุด เนื่องมาจากระบบสื่อสารที่ยังไม่ทั่วถึงในพื้นที่ และปัญหาความมั่นคงของพื้นที่ภาคใต้ ด้วยการว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญในด้านระบบสื่อสารมาวิเคราะห์สภาพปัญหาและหาแนวทางการแก้ไขให้เหมาะสมกับพื้นที่ภาคใต้ โดยให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholder) เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการวางแผนผังระบบโครงสร้างพื้นฐานในด้านการสื่อสารที่จำเป็นและมีความเหมาะสมกับพื้นที่และสถานการณ์ในปัจจุบัน

## เอกสารอ้างอิง

- Ann Crabbé., Pieter Leroy. (2008). **The handbook of environmental policy evaluation.** Cromwell Press, Trowbridge.
- Bordens Kenneth. (2011). **Research design and methods : a process approach.** Eighth Edition, Avenue of the Americas, New York.
- Louis Cohen., Lawrence Manion., and Keith Morrison. (2007). **Research Methods in Education.** sixth Edition, Madison Avenue, New York.
- Moslow Abraham. (1943). **A Theory of Human Motivation.** Psychological Review.
- Holsti, O. R. (1968). **The Handbook of Social Psychology. Reading.** Content analysis. In G. Lindzey & E. Aaronson (Eds.), MA: Addison-Wesley.
- Ray Pawson., Nick Tilley. (1997). **Realistic Evaluation.** The CronweU Press, Trowbndge ,Wiltshire, Great Bntain.
- Uwe Flick. (2009). **An Introduction to Qualitative Research.** fourth edition, Rowohlt Taschenbuch Verlag GmbH, Reinbek bei Hamburg.
- กรมพัฒนาชุมชน. (2556). รายงานข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน (กชช.2ค) จำแนกตามระดับการพัฒนา ประจำปี 2550-2554. กระทรวงมหาดไทย เข้าถึงได้จากเว็บไซต์ [http://cddcenter.cdd.go.th/cddcenter/cdd\\_report/rep\\_r01.php?](http://cddcenter.cdd.go.th/cddcenter/cdd_report/rep_r01.php?)
- เจริญ เชาว์ประยูร. (2548). การมีส่วนร่วมของชุมชน ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเพื่อการเกษตร ในเขตลุ่มแม่น้ำฝาง จังหวัดเชียงใหม่. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ฤทธิรงค์ พิมพะสาตี. (2550). การมีส่วนร่วมของผู้ใหญ่บ้านในการบริหารจัดการน้ำชลประทานในเขตอำเภอ เมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม. มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม.
- โชติชัย เจริญงาม. (2548). แนวทางเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ใน การบริหารงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน. ประมวลสรุปผลงานวิจัยของสถาบันดำรงราชานุภาพ (2536-2548).
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2556). **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-11.** สืบค้นข้อมูลวันที่ 26 มกราคม 2556, เข้าถึงได้จากเว็บไซต์ <http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=62>
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม. (2525). **ชนบทไทย.** ยูนิพับลิชซิ่ง กรุงเทพฯ.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม. (2527). **ชนบทไทย.** ยูไนเต็ดโปรดักชั่น , กรุงเทพฯ.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม. (2529). **ชนบทไทย.** ครูสภา ลาตพรวัว, กรุงเทพฯ.

# การสังเคราะห์แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (A Synthesis of New Public Service)

พระมหาสุเทพ ผิวเผือด

นราธิป ศรีราม

ชัช ชรัญญชัย

หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะและการจัดการภาครัฐ  
มหาวิทยาลัยมหิดล

Email : [sotthideva@hotmail.com](mailto:sotthideva@hotmail.com), [narathip1975@yahoo.co.th](mailto:narathip1975@yahoo.co.th), [charanchai@hotmail.com](mailto:charanchai@hotmail.com)

---

## บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่อง “การสังเคราะห์แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่” มีวัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ (1) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์เปรียบเทียบแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่กับแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์อื่นๆ และ (2) เพื่อสังเคราะห์และสรุปองค์ความรู้แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ โดยประชากรและกลุ่มตัวอย่างคือหนังสือและบทความจำนวน 12 เล่ม/เรื่อง เครื่องมือในการวิจัยคือแบบสำรวจและแบบสัมภาษณ์ ในการวิเคราะห์ข้อมูลใช้การวิเคราะห์เนื้อหา

ผลการวิจัยพบว่า แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) มีความแตกต่างจากแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม (OPA) และแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) หลายประการ แต่กลับมีความเหมือนหรือคล้ายคลึงกับแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (NPA) เป็นอย่างมาก สาระสำคัญของแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) มี 7 ประการ คือ (1) บริการรับใช้พลเมือง ไม่ใช่ลูกค้า (2) การค้นหาผลประโยชน์สาธารณะ (3) เน้นคุณค่าความเป็นพลเมืองมากกว่าการเป็นผู้ประกอบการ (4) คิดเชิงกลยุทธ์ ปฏิบัติแบบประชาธิปไตย (5) การตระหนักในความสามารถรับผิดชอบได้เป็นเรื่องสำคัญ (6) การให้บริการมากกว่าการกำกับทิศทาง และ (7) ให้คุณค่ากับคน ไม่ใช่แค่ผลิตภัณฑ์

**คำสำคัญ** การสังเคราะห์, การบริการสาธารณะแนวใหม่, การจัดการภาครัฐแนวใหม่

## Abstract

This research on a synthesis of the New Public Service aims (1) to study and comparative analyze of the concept of the New Public Service and the other concepts of Public Administration, and (2) to synthesize and summarize the concept of the New Public Service. Population and sample was 12 books and articles. The instruments used were a survey and interview. Data were analyzed using content analysis.

The research findings showed that the concept of the New Public Service (NPS) is significantly different from the Old Public Administration (OPA) and the New Public Management (NPM) in many respects. On the other hands, it is similar to the concept of

the New Public Administration (NPA). There are seven significances of the concept of the New Public Service (NPS) : (1) serving the citizens, not customers (2) searching for the public interest (3) value citizenship over entrepreneurship (4) thinking strategically and acting democratically (5) recognizing that accountability is not simple (6) serving rather than steering and (7) value people, not just productivity.

**Keyword:** Synthesis, New Public Service, New Public Management

## บทนำ

รัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) เป็นวิชาความรู้ว่าด้วยการบริหารรัฐกิจหรือการบริหารงานภาครัฐที่มีลักษณะเป็นสหวิทยาการ (Interdisciplinary Science) ซึ่งที่ผ่านมามองความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์มีพัฒนาการทางแนวคิดในแต่ละยุคสมัยเรื่อยมา ตั้งแต่แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม (Old Public Administration : OPA) ที่เน้นการบรรลุผลของการบริหารตามหลัก 3 E's คือ ประสิทธิภาพ (Efficiency) ประสิทธิผล (Effectiveness) และประหยัด (Economy) มาสู่รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (New Public Administration : NPA) ที่เน้นความรู้ที่สอดคล้องกับปัญหาสังคม (Social Relevant) ความเป็นธรรมทางสังคม (Social Equity) ค่านิยม (Values) ผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Change Agent) และนโยบายสาธารณะ (Public Policy) ต่อมาเกิดแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) ที่ให้ความสำคัญการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Oriented) ที่สามารถวัดผลสำเร็จได้จากการมีตัวชี้วัด (KPI) ที่ชัดเจน การสร้างระบบราชการให้มีลักษณะเหมือนธุรกิจเอกชน (Business-like Approach) ที่นำวิธีการและเทคนิคทางเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจมาประยุกต์ใช้ในภาครัฐ ซึ่งจากแนวคิดต่างๆ เหล่านี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงพัฒนาการและความหลากหลายในองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์

ช่วงปลายทศวรรษที่ 1990 ถึงต้นทศวรรษที่ 2000 นักวิชาการจำนวนหนึ่งหันมาสนใจและพัฒนาแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) นำโดย Janet V. Denhardt and Robert B. Denhardt โดยเป็นแนวคิดในเชิงวิพากษ์การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) โดยสาระสำคัญของ NPS จะเน้นในเรื่องคุณค่าความเป็นประชาธิปไตย ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน มองประชาชนในฐานะที่เป็นพลเมืองที่ไม่ใช่ลูกค้า เน้นคุณค่าของการบริการมากกว่าผลผลิต การผลิต แต่อย่างไรก็ตามแนวคิดดังกล่าวยังเป็นเรื่องเกี่ยวกับค่านิยมที่ยังขาดการนำเสนอและเผยแพร่ในวงกว้าง ตลอดจนยังไม่มีข้อสรุปที่ชัดเจนมากนัก ด้วยเหตุนี้ การวิจัยโดยการสังเคราะห์แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ เพื่อวิเคราะห์ แยกแยะ และหาข้อสรุปของแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและน่าสนใจ เพื่อให้ได้มาซึ่งการเพิ่มพูนองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ และทำให้องค์ความรู้เกี่ยวกับแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่มีข้อสรุปมีความชัดเจนมากขึ้น พร้อมทั้งนำข้อสรุปที่ได้นำเสนอและเผยแพร่ในวงกว้างซึ่งน่าจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อแวดวงวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ต่อไป

## วัตถุประสงค์การวิจัย

การวิจัยเรื่อง การสังเคราะห์แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่มีวัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ (1) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์เปรียบเทียบแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่กับแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์อื่นๆ และ (2) เพื่อสังเคราะห์และสรุปองค์ความรู้แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่

## ประโยชน์ของการวิจัย

การวิจัยทำให้ได้ผลการสังเคราะห์และข้อสรุปของแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ ซึ่งสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในทางการวิชาการและการปฏิบัติต่อไปได้ และทำให้เกิดการเพิ่มพูนตลอดจนจัดระบบองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ในเรื่องแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ ซึ่งจะช่วยให้เกิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริการสาธารณะแนวใหม่ที่สอดคล้องต้องกัน

## ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีขอบเขตการวิจัยในส่วนเนื้อหาคือการศึกษาองค์ประกอบและสาระสำคัญของแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ รวมถึงแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์อื่นๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ และการจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยมีประชากรที่ใช้ในการศึกษาคือหนังสือ ตำรา และบทความที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ดังกล่าว จำนวน 12 เล่ม/เรื่อง โดยมีระยะเวลาในการศึกษาวิจัยในช่วงเดือนสิงหาคมถึงกันยายน 2555 ในส่วนการวิเคราะห์ข้อมูลใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis)

## วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่องการสังเคราะห์แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ มีประชากรในการศึกษาวิจัยคือ เอกสาร ตำรา วารสาร และสื่อสิ่งพิมพ์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่เกี่ยวกับแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ โดยมีกลุ่มตัวอย่างซึ่งผู้วิจัยได้คัดเลือกมาอย่างเฉพาะเจาะจง (purposive sampling) จำนวน 12 เล่ม/เรื่อง โดยใช้หนังสือของ Robert B. Denhardt and Janet Vinzant Denhardt เรื่อง The New Public Service : Serving, Not Steering เป็นเอกสารหลักในการวิเคราะห์และสังเคราะห์ ในส่วนเครื่องมือในการวิจัยคือแบบสำรวจเอกสารและแบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง โดยแบบสำรวจจะใช้เพื่อสำรวจองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ตั้งแต่แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ และแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ ส่วนแบบสัมภาษณ์ใช้สำหรับการสัมภาษณ์ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเพื่อหาข้อสรุปที่สอดคล้องกันกับผลการสังเคราะห์แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่

สำหรับการเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลนั้นเริ่มด้วยการใช้แบบสำรวจเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาเอกสาร ตำรา วารสารและสิ่งพิมพ์อื่นๆ เกี่ยวกับแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ และแนวคิดการบริการสาธารณะ

แนวใหม่ จากนั้นนำผลที่ได้มาทำการวิเคราะห์และสังเคราะห์ โดยใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) ให้ได้มาซึ่งสาระสำคัญ ความเหมือนและความแตกต่างของแนวคิดดังกล่าว ตลอดจนได้มาซึ่งข้อสรุปของแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ จากนั้นนำข้อสรุปแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ มาสร้างแบบสัมภาษณ์และนำไปใช้เก็บรวบรวมข้อมูลกับผู้เชี่ยวชาญจำนวน 3 คน ซึ่งเป็นนักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีตำแหน่งทางวิชาการไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์ แล้วจึงนำความเห็นของผู้เชี่ยวชาญมาวิเคราะห์และสรุปร่วมกับผลการสังเคราะห์ที่ได้มาซึ่งข้อสรุปหรือสาระสำคัญของการบริการสาธารณะแนวใหม่

## สรุปผลการวิจัย

การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) คือ ชุดของแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทของการบริหารรัฐกิจภายใต้ระบบการบริหารปกครองที่ให้ความสำคัญกับการบริการสาธารณะ การบริหารปกครองแบบประชาธิปไตย และการสร้างความผูกพันของพลเมือง ซึ่งปฏิเสธตรรกะที่เน้นตลาดของกลุ่มการจัดการนิยมหรือกลุ่มการจัดการภาครัฐแนวใหม่ Robert B. Denhardt and Janet Vinzant Denhardt ผู้ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการนำเสนอแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ได้กล่าวไว้ในส่วนบทนำของหนังสือของเขาว่า “ข้าราชการไม่ได้ส่งมอบบริการสู่ลูกค้าแต่เขาส่งมอบประชาธิปไตย” (Denhardt and Denhardt, 2007 : xi) ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า NPS เป็นแนวคิดของนักรัฐประศาสนศาสตร์สายรัฐศาสตร์ ที่ให้ความสำคัญกับเรื่องคุณค่าหรืออุดมการณ์ โดยเฉพาะคุณค่าความเป็นประชาธิปไตยมากกว่าเรื่องประสิทธิภาพหรือผลิตภาพ NPS เป็นแนวคิดที่อยู่บนพื้นฐานของค่านิยมประชาธิปไตย (value of democracy) ความเป็นพลเมือง (citizenship) และผลประโยชน์สาธารณะ (public interest) สำหรับแนวคิดพื้นฐานหรือรากฐานของแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่นั้น ประกอบด้วยรากฐาน 4 ประการหลัก คือ (1) ทฤษฎีประชาธิปไตยพลเมือง (Theories of Democratic Citizenship) (2) ตัวแบบชุมชนและประชาสังคม (Models of Community and Civil Society) (3) มนุษยนิยมองค์การและรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (Organizational Humanism and the New Public Administration) และ (4) รัฐประศาสนศาสตร์หลังสมัยใหม่ (Postmodern Public Administration)

ในส่วนสาระสำคัญของแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) นั้น พบว่า NPS เป็นแนวคิดที่ดีความและวิพากษ์แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ในอดีต โดยเฉพาะการวิพากษ์แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ตามทัศนะของ David Osborne และ Ted Gaebler ในเรื่อง Reinventing Government ซึ่งได้ถูกหยิบยกมาทำการวิพากษ์ ตีความ และสรุปออกมาเป็นสาระสำคัญของแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) 7 ประการ คือ (1) บริการรับใช้พลเมือง ไม่ใช่ลูกค้า (Serve Citizens, Not Customers) (2) เน้นการค้นหาผลประโยชน์สาธารณะ (Seek the Public Interest) (3) เน้นคุณค่าความเป็นพลเมืองมากกว่าการเป็นผู้ประกอบการ (Value Citizenship over Entrepreneurship) (4) คิดเชิงกลยุทธ์ ปฏิบัติแบบประชาธิปไตย (Think Strategically, Act Democratically) (5) การตระหนักในความสามารถรับผิดชอบได้เป็นเรื่องสำคัญ (Recognize that Accountability Is Not Simple) (6) การให้บริการมากกว่าการกำกับทิศทาง (Serve Rather than Steer) และ (7) ให้คุณค่ากับคน ไม่ใช่แค่ผลิตภาพ (Value People, Not Just Productivity)

จากสาระสำคัญของการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) ทั้ง 7 ประการ จะพบว่า แม้จะเป็นแนวคิดเชิงวิพากษ์แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) โดยเฉพาะการวิพากษ์ Reinventing Government แต่ก็ได้วิพากษ์สาระสำคัญทั้งหมด โดยมีการเลือกประเด็นหลักๆ มาทำการวิพากษ์ โดยเฉพาะการมองผู้รับบริการเป็นพลเมืองไม่ใช่ลูกค้า การให้คุณค่ากับความเป็นพลเมืองมากกว่าการเป็นผู้ประกอบการ ความรับผิดชอบต่อสังคมมากกว่าตลาดหรือลูกค้า การให้ความสำคัญกับคนมากกว่าผลิตภาพ และการบริการรับใช้มากกว่าการกำกับทิศทางแล้วปล่อยให้เอกชนเข้ามาดำเนินการแทน และเมื่อเปรียบเทียบแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่กับแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์อื่นๆ จากการสังเคราะห์แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) นั้นพบว่ามีความแตกต่างจากแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม (Old Public Administration : OPA) และแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) อยู่หลายประการ ซึ่งสอดคล้องกับทัศนะ Robert B. Denhardt and Janet Vinzant Denhardt ที่ย้ำว่า NPS นั้นมีความแตกต่างจาก OPA และ NPM ขณะที่แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (New Public Administration : NPA) ซึ่งเป็นรากฐานหนึ่งของ NPS นั้นเป็นแนวคิดที่มีความเหมือนหรือคล้ายคลึงกับ NPS เป็นอย่างมาก ในส่วนการเปรียบเทียบ NPS กับ OPA NPA และ NPM นั้นมีประเด็นการเปรียบเทียบ 7 ประเด็นมุมมอง ดังนี้

**1. มุมมองต่อประชาชน** OPA มองประชาชนเป็นผู้รับบริการ (client) ซึ่งเมื่อพิจารณาจากรากศัพท์คำว่า “client” จากภาษาลาตินแล้วมาจากคำว่า “cliens” ที่หมายถึงการพึ่งพา (dependent) หรือเป็นผู้ตาม (follower) (Denhardt and Denhardt, 2007 : 57) ผู้รับบริการจึงเป็นผู้คอยรับการช่วยเหลือจากรัฐบาล การให้บริการต่างๆ จึงอยู่ในการควบคุมของรัฐว่าจะจัดบริการใดให้กับผู้รับบริการบ้าง ส่วน NPM มองผู้รับบริการสาธารณะเป็นลูกค้า (customer) หรือผู้บริโภค (consumer) เชื่อว่าคนจะตัดสินใจโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่ตนจะได้รับสูงสุด การจัดบริการสาธารณะจึงต้องคำนึงถึงความพึงพอใจสูงสุดของลูกค้าเหมือนกับการเป็นลูกค้าของธุรกิจเอกชน การบริหารและการบริการต่างๆ ของรัฐจึงต้องขับเคลื่อนโดยเน้นการตอบสนองความต้องการของลูกค้า (customer-driven) ขณะที่ NPA และ NPS มองประชาชนเป็นพลเมือง (citizen) ที่มีสิทธิอำนาจและมีฐานะเป็นเจ้าของรัฐบาล และเป็นเจ้าของการบริการสาธารณะต่างๆ การบริการต่างๆ แก่ประชาชนต้องอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาคและก่อให้เกิดความเป็นธรรมทางสังคม (social equity) การบริการสาธารณะจัดเป็นผลประโยชน์สาธารณะอย่างหนึ่งที่พลเมืองต้องมีบทบาทอย่างสำคัญร่วมกับนักบริหารรัฐกิจในการกำหนดผลประโยชน์และบริการสาธารณะต่างๆ เหล่านี้ขึ้นมา

**2. มุมมองต่อผลประโยชน์สาธารณะ** OPA เชื่อว่านักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งเป็นผู้กำหนดนโยบายสาธารณะหรือผลประโยชน์สาธารณะ ในขณะที่นักบริหารรัฐกิจหรือข้าราชการจะเป็นผู้นำนโยบายสาธารณะนั้นไปปฏิบัติโดยจะต้องยึดหลักความเป็นกลาง (neutrality) และประสิทธิภาพ (efficiency) ผลประโยชน์สาธารณะจึงถูกกำหนดขึ้นโดยนักการเมืองซึ่งจะส่งต่อผลประโยชน์นั้นในรูปแบบนโยบายและแผนเพื่อให้ข้าราชการนำไปปฏิบัติ ส่วน NPM ได้นำแนวคิดทางด้านตลาด ทางเลือกสาธารณะ และการจัดการภาคธุรกิจมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐ โดยรัฐบาลเปรียบเสมือนตลาด (market like) ประชาชนเปรียบเสมือนลูกค้า (customer) ลูกค้าจึงสามารถตัดสินใจเลือกสินค้าและบริการได้บนพื้นฐานของผลประโยชน์ส่วนตัว แนวคิดนี้จึงให้ความสำคัญกับทางเลือกหรือผลประโยชน์ของแต่ละบุคคลมากกว่าผลประโยชน์สาธารณะ ขณะที่ NPA และ NPS ต่างก็ให้ความสำคัญกับเรื่องผลประโยชน์สาธารณะเป็นอย่างยิ่ง โดยมองว่าในการค้นหาผลประโยชน์สาธารณะต้องอาศัยการมีส่วนร่วม

ร่วมจากภาคประชาชน โดยต้องเสริมสร้างความเป็นพลเมืองที่ตื่นตัว (active citizen) ที่ต้องเป็นผู้ที่ร่วมกับนักบริหารรัฐกิจกำหนดความหมาย ประเภทและขอบเขตของผลประโยชน์สาธารณะผ่านกระบวนการสนทนา (dialogue) การถกเถียงหรือปรึกษาหารือ (deliberation) การดำเนินการในลักษณะนี้นำมาซึ่งการสร้างประชาธิปไตยของพลเมืองรูปแบบใหม่ที่เรียกว่า “ประชาธิปไตยแบบถกเถียง” (deliberation democracy) หรือเป็นการบริหารปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง (participatory self-governance) ผลประโยชน์สาธารณะที่เกิดขึ้นจากกระบวนการดังกล่าวนี้จึงเป็นผลประโยชน์ส่วนรวมที่แตกต่างจากสิ่งที่เป็นผลประโยชน์ของแต่ละบุคคล

**3. มุมมองต่อคุณค่าความเป็นพลเมืองและบทบาทของนักบริหารรัฐกิจ** OPA ให้ความสำคัญกับบทบาทของรัฐบาลและนักบริหารรัฐกิจในการดำเนินกิจการของรัฐด้วยตนเอง การมีส่วนร่วมในการบริหารปกครองของประชาชนกระทำได้โดยผ่านกระบวนการเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตนเองในรัฐบาล หลังจากการเลือกตั้งแล้วจึงเป็นเรื่องยากที่ประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองการบริหารได้อีก เพราะตามแนวคิดนี้ถือว่าประชาชนได้มอบอำนาจในการตัดสินใจให้แก่ตัวแทนของตนไปทำหน้าที่แทนแล้ว ดังนั้น ประชาชนจึงมีฐานะเป็นเสมือนผู้รับบริการ (client) จากรัฐแต่เพียงอย่างเดียว ส่วน NPM ได้ประยุกต์หลักการจัดการภาครัฐกิจเข้ามาใช้ในการบริหารกิจการของรัฐ ส่งผลให้บทบาทของนักบริหารรัฐกิจที่ปฏิบัติการเองในทุกเรื่องมาเป็นผู้ถือหางเสือหรือกำกับทิศทาง (steering) ใช้แนวคิดการตลาดและทางเลือกสาธารณะถ่ายโอนอำนาจในการส่งมอบบริการสินค้าและบริการของรัฐสู่ประชาชนไปให้หน่วยงานภาคเอกชนหรือรับดำเนินการแทน (privatization) เพื่อให้เกิดการแข่งขัน (competition) ในการจัดบริการสาธารณะ บทบาทของนักบริหารรัฐกิจจึงเปลี่ยนเป็นจากผู้ดำเนินการเองเป็นผู้ที่คอยกำกับดูแลหรือกำหนดทิศทางให้เอกชนดำเนินการ ขณะที่ NPA มองนักบริหารรัฐกิจในฐานะเป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลง คอยกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมหรือการเป็นพลเมืองที่ตื่นตัว ซึ่งเหมือนๆ กับ NPS ที่ให้ความสำคัญกับความเป็นพลเมืองที่จะต้องมีความผูกพันเกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหารจัดการภาครัฐ บทบาทของนักบริหารรัฐกิจจึงไม่ใช่ทั้งผู้ทำเอง ผู้กำกับดูแล ถือหางเสือหรือกำหนดทิศทางหรือเป็นเพียงผู้ประกอบการ แต่ต้องปรับบทบาทมาเป็นผู้ทำหน้าที่สนับสนุนให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารปกครอง

**4. มุมมองต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ** OPA ถือว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ (implementation) เป็นเรื่องของการบริหารรัฐกิจที่รัฐต้องดำเนินเพื่อนำส่งสินค้าและบริการสู่ประชาชนในฐานะผู้รับบริการจากรัฐ ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเน้น “ประสิทธิภาพ” (efficiency) ซึ่งต้องการวิธีการที่ดีที่สุด (the best way) ในลักษณะที่เป็นการดำเนินการแบบรวมศูนย์อำนาจสั่งการอย่างเป็นขั้นตอนจากระดับนโยบายเบื้องต้นไปสู่ระดับปฏิบัติการผ่านไปถึงผู้รับบริการ นักบริหารรัฐกิจจึงมีหน้าที่ในการนำนโยบายต่างๆ ที่ได้กำหนดแล้วไปปฏิบัติตามขั้นตอน วิธีการ กฎหมายระเบียบการต่างๆ ที่กำหนดไว้แล้วด้วยความเป็นกลางและความเป็นมืออาชีพ ส่วน NPM มองว่าการกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเน้นไม่ใช่เรื่องที่รัฐต้องไปดำเนินการเองโดยตรง หากแต่เป็นเรื่องของระบบกลไกตลาดโดยอาศัยพลังและแรงจูงใจของตลาดเป็นตัวขับเคลื่อนกระบวนการนโยบายสาธารณะไปสู่ความสำเร็จ รัฐทำหน้าที่เป็นแต่เพียงผู้กำหนดและควบคุมทิศทางดำเนินการเท่านั้น เช่น การแปรรูปกิจการของรัฐเป็นกิจการของเอกชน (privatization) และการผลิตร่วมกันระหว่างรัฐกับ เอกชน (coproduction) เป็นต้น ส่วน NPA แม้ยังเห็นว่าหน่วยงานของรัฐและข้าราชการคือผู้ที่มีบทบาทหลักในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่ก็ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการ



ดังกล่าวให้เพิ่มมากขึ้นด้วย ขณะที่ NPS ได้เสนอว่าในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นจะต้องให้ความสำคัญกับการสร้างความผูกพันหรือการเข้ามามีส่วนร่วมของพลเมือง (citizen engagement) ตลอดจนการสร้างชุมชน (community building) ซึ่งเป็นเรื่องที่ถูกต้องเหมาะสมและจำเป็นต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติในระบบประชาธิปไตย ดังนั้นในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประชาชนจึงไม่ใช่มีฐานะเป็นแต่เพียงผู้รับบริการหรือลูกค้าอีกต่อไป หากแต่เป็นผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการอย่างแท้จริง

**5. มุมมองต่อความสามารถรับผิดชอบได้** OPA เน้นการทำงานที่ยึดกฎระเบียบ กฎหมาย สายบังคับบัญชา หลีกเลี่ยงการใช้ดุลยพินิจ การทำงานเป็นไปตามขั้นตอนและโครงสร้างองค์กร จึงมีความรับผิดชอบต่องาน ผู้บังคับบัญชา และต่อหน่วยงานมากกว่ารับผิดชอบต่อพลเมือง ความรับผิดชอบได้ตามแนวคิดนี้จึงเป็นความรับผิดชอบที่เป็นทางการ ตามโครงสร้าง กระบวนการ กฎระเบียบ และกฎหมาย เป็นสำคัญ ส่วน NPM มีการนำวิธีการและรูปแบบธุรกิจเข้ามาใช้ในภาครัฐ จุดเน้นของความรับผิดชอบต่อลูกค้า (customers) นักบริหารรัฐกิจต้องเสนอทางเลือกให้ลูกค้าได้รับความพึงพอใจ ส่งเสริมให้เกิดการแปรรูปกิจกรรมของรัฐให้เป็นกิจกรรมของเอกชน (privatization) ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงความรับผิดชอบที่ได้ที่อยู่ในขอบเขตของรัฐไปสู่เอกชน (shifts accountability from public to private) ขณะที่ NPA และ NPS มีมุมมองต่อความรับผิดชอบได้ที่คล้ายๆ กัน กล่าวคือ NPA มุ่งเน้นให้นักบริหารรัฐกิจบริหารงานและให้บริการที่รับผิดชอบต่อสังคม มองประชาชนในฐานะพลเมืองและต้องการแก้ไขปัญหาเพื่อเสริมสร้างความเป็นธรรมทางสังคม (social equity) เน้นค่านิยมในการบริหารแบบประชาธิปไตย และความรับผิดชอบต่อได้โดยเน้นย้ำจริยธรรมทางการบริหารและจุดเน้นการรับผิดชอบต่ออยู่ที่ประชาชนที่สามารถตรวจสอบนักการเมืองและระบบราชการได้ตามวิถีทางแบบประชาธิปไตย สำหรับ NPS ได้อธิบายย้ำให้เห็นถึงความสำคัญของความรับผิดชอบต่อได้ (accountability) ว่าเป็นสิ่งที่นักบริหารรัฐกิจต้องให้ความสำคัญมากกว่าเรื่องของการตลาด ภาครัฐควรสนใจต่อเรื่องของกฎหมาย รัฐธรรมนูญ ค่านิยมของชุมชน บรรทัดฐาน ค่านิยมทางการเมือง มาตรฐานวิชาชีพ และผลประโยชน์ของพลเมือง ความรับผิดชอบต่อได้ไม่ใช่เรื่องง่ายที่เป็นแค่ประสิทธิภาพและมาตรฐานแบบการตลาดที่มุ่งตอบสนองและรับผิดชอบต่อลูกค้า (customer) เท่านั้น นักบริหารรัฐกิจควรรับผิดชอบต่อผลประโยชน์สาธารณะมากกว่าผลประโยชน์ของลูกค้า และต้องจัดบริการสาธารณะตามที่พลเมืองเรียกร้องมากกว่าการคำนึงเรื่องต้นทุน

**6. มุมมองต่อการจัดบริการสาธารณะ** OPA มีลักษณะเป็นการจัดการโดยฝ่ายบริหาร (executive management) โดยรวมอำนาจและความรับผิดชอบต่อไว้ที่ส่วนกลาง การจัดบริการสาธารณะจึงอยู่ในโครงสร้างองค์กรที่เน้นสายการบังคับบัญชา เน้นการสั่งการและผู้ปฏิบัติงานก็ต้องเชื่อฟังผู้บริหารหรือหัวหน้างานแบบที่ไม่อาจโต้แย้งหรือตั้งคำถามได้ นักบริหารรัฐกิจให้ความสำคัญกฎระเบียบมากกว่าการบริการประชาชน ทำให้การจัดบริการสาธารณะในยุคดั้งเดิมถูกมองว่าล่าช้า (red tape) และขาดประสิทธิภาพ ส่วน NPM มีลักษณะเป็นการประกอบการและจัดทำแบบเอกชนนำรูปแบบการจัดการแบบตลาดมาใช้กับการจัดบริการสาธารณะ มุ่งเรื่องประสิทธิภาพและต้นทุนในการจัดบริการสาธารณะ ให้ความสำคัญกับการตอบสนองต่อผลประโยชน์ส่วนบุคคลของแต่ละคนตามทฤษฎีทางเลือกสาธารณะที่มุ่งเพิ่มทางเลือกและสร้างความพึงพอใจสูงสุดให้แก่ลูกค้า โดยภาครัฐมีบทบาทในการกำกับดูแลหรือกำกับทิศทางการจัดบริการสาธารณะของธุรกิจภาคเอกชน ขณะที่ NPA และ NPS มีมุมมองต่อการจัดการบริการสาธารณะที่ใกล้เคียงกัน โดย NPA เน้นการจัดบริการสาธารณะให้เกิดความเสมอเป็นธรรม

ใช้แนวคิดความมีภาวะผู้นำของนักบริหารรัฐกิจในฐานะผู้นำการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้องค์การภาครัฐจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจและเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ ส่วน NPS ยังคงเน้นเรื่องความเป็นธรรม และจัดบริการสาธารณะโดยภาครัฐมากกว่าการเป็นแค่ผู้ควบคุมกำกับทิศทางแล้วให้เอกชนดำเนินการ โดยนักบริหารรัฐกิจเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการช่วยเหลือพลเมืองให้มีส่วนร่วมในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และบอกในสิ่งที่ตนต้องการ บทบาทของภาวะผู้นำของนักบริหารรัฐกิจในการจัดบริการสาธารณะคือ ช่วยให้ชุมชนและพลเมืองเข้าใจในศักยภาพและสิ่งที่พวกเขาและชุมชนต้องการจริงๆ แล้วนำความต้องการนั้นมาจัดบริการสาธารณะให้แก่พลเมืองต่อไป

7. มุมมองต่อคุณค่าของคน OPA มองคนแบบทฤษฎี X เน้นการควบคุมบุคลากรเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน เชื่อว่าคนจะทำงานให้ก็ต่อเมื่อได้รับเงินเดือนค่าจ้าง และเมื่อคนงานทำงานได้ผลงานที่ไม่ดีก็จะถูกลงโทษและการทำงานมักเป็นทำตามคำสั่งมากกว่ามีความคิดสร้างสรรค์ ในส่วนมุมมองเรื่องของผลิตภาพนั้น ประสิทธิภาพถูกวัดโดยเปรียบเทียบต้นทุนกับผลผลิต ผลิตภาพ (productivity) ของงานมีความสำคัญมากกว่าคุณค่าของคน คนถูกมองว่าเป็นต้นทุนอย่างหนึ่งในกระบวนการผลิต การทำงานเน้นประสิทธิภาพโดยไม่ได้มองถึงคุณภาพชีวิตระยะยาวของมนุษย์ในองค์การ และไม่ได้คำนึงถึงมิติในเรื่องชุมชนและพลเมือง ประเด็นที่เกี่ยวกับ ชุมชน ภาคพลเมือง และความเป็นประชาธิปไตยจึงตกอยู่ภายใต้พื้นที่ของการเมือง และอยู่ภายนอกพื้นที่ของการบริหารรัฐกิจ ส่วน NPM ก็ยังเป็นแนวคิดที่มุ่งการเพิ่มผลิตภาพมากกว่าที่จะเน้นคุณค่าของคน โดยใช้ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ ทฤษฎีผู้ว่าจ้างและตัวแทน โดยได้อธิบายพฤติกรรมมนุษย์ภายใต้การอธิบายแบบเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์ ใช้การจูงใจโดยตัวเงินและแรงจูงใจในผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นตัวกระตุ้นเพื่อเพิ่มผลิตภาพในการผลิตเป็นสำคัญ โดยให้ความสำคัญต่อมิติของชุมชนและการมีส่วนร่วมของพลเมืองค่อนข้างน้อย ขณะที่ NPA และ NPS มองคนแบบทฤษฎี Y โดย NPA เน้นการให้คุณค่ากับคนมากกว่าผลผลิต โดยเฉพาะกับกลุ่มคนที่เสียเปรียบหรือด้อยโอกาสในสังคม พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้คนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารภาครัฐเพิ่มมากขึ้นด้วย ส่วน NPS ซึ่งเน้นการให้คุณค่ากับการบริการสาธารณะ ให้คุณค่ากับความเป็นธรรม ความเสมอภาค การตอบสนอง การให้ความเคารพ พันธสัญญา ซึ่งไม่เน้นเรื่องประสิทธิภาพ นักบริหารรัฐกิจต้องตระหนักในการให้บริการโดยตั้งอยู่บนวิถีของประชาธิปไตย การมีตัวตนอยู่ของนักบริหารรัฐกิจไม่ใช่เป็นไปเพื่อทำงานตามโครงสร้างในฐานะลูกจ้างในระบบตลาด แต่นักบริหารรัฐกิจต้องมีส่วนร่วมในการบริหาร มีการสร้างแรงจูงใจที่มากกว่าการจ่ายเงินหรือความมั่นคง การบริหารรัฐกิจต้องมุ่งไปที่การสร้างชีวิตความเป็นอยู่ที่ดียิ่งขึ้นของพลเมืองมากกว่าผลิตภาพหรือประสิทธิภาพการบริหาร

จากการศึกษาเปรียบเทียบแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่กับแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคต่างๆ จะเห็นได้ว่า NPS มีความเหมือนกับ NPA ค่อนข้างมาก ขณะที่จะมีความแตกต่างกับ OPA และ NPM หลายประการ โดยสามารถสรุปความเหมือนและความแตกต่างของ NPS กับแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์อื่นๆ ได้ 3 ประการหลัก คือ (1) NPS ให้ความสำคัญกับพลเมือง (citizen first) ผลประโยชน์สาธารณะ (public interest) ความเป็นประชาธิปไตย (democratic) ความสามารถในการรับผิดชอบได้ต่อพลเมือง (accountability) การเจรจาต่อรองเพื่อหาข้อสรุปและพันธสัญญาต่อพลเมือง และชุมชน (community) เพื่อกระจายผลประโยชน์สาธารณะนั้นไปสู่สังคมอย่างแท้จริง ขณะที่ OPA ยังมองประชาชนเป็นเพียงผู้รับบริการจากรัฐ (client) เน้นการบริหารภายในมากกว่าภายนอก ยัง

คำนึงถึงเรื่องประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและประหยัดเป็นค่านิยมหลักในทางการบริหาร จัดองค์การแบบ  
ทางการที่เน้นสายการบังคับบัญชา ผลประโยชน์สาธารณะถูกกำหนดโดยฝ่ายการเมืองและข้าราชการ  
ประจำ หรือกำหนดไว้แล้วในนโยบายและกฎหมายต่างๆ ความรับผิดชอบได้เป็นเรื่องของผู้เชี่ยวชาญและ  
นักบริหารระดับสูง กระบวนการตัดสินใจต่างๆ จึงถูกผูกขาดอยู่ในกลุ่มนักการเมืองและข้าราชการ  
พลเมืองหรือประชาชนจึงเข้ามามีส่วนร่วมได้ในระดับที่จำกัด การปฏิบัติงานก็เป็นไปกฎเกณฑ์  
กฎระเบียบ จนส่งผลให้เกิดการทำงานที่ขาดประสิทธิภาพและล่าช้า ข้าราชการก็ขาดแรงจูงใจในการ  
ทำงานและถูกปิดกั้นในความคิดสร้างสรรค์ (2) NPS กับ NPA มีสาระสำคัญและค่านิยมพื้นฐานที่  
คล้ายคลึงกันมาก ไม่ว่าจะเป็นการเน้นการมีส่วนร่วมของพลเมือง ความเป็นประชาธิปไตย บทบาทของ  
นักบริหารรัฐกิจในการเปลี่ยนแปลงสังคม ค่านิยมการบริหารที่ไม่ใช่เฉพาะเรื่องประสิทธิภาพ ประสิทธิผล  
และประหยัดเท่านั้น แต่ยังให้ความสำคัญกับเรื่องความเสมอภาค เป็นธรรม ความรับผิดชอบได้ จริยธรรม  
ในการบริหาร ซึ่งความคล้ายคลึงกันนี้ทำให้มองได้ว่าแนวคิดทั้งสองเป็นกลุ่มแนวคิดเดียวกัน เป็นแนวคิด  
เชิงปทัสฐานที่ปฏิเสธปฏิฐานนิยมทางตรรกะ (anti-logical positivism) เหมือนกัน เพียงแต่ NPS มา  
ขยายรายละเอียดของ NPA เพิ่มขึ้นในหลายๆ ประเด็นเท่านั้น โดย NPS มีระดับในเรื่องการค้นหาความ  
ต้องการหรือความจำเป็นของพลเมือง ตลอดจนเรื่องประชาธิปไตยที่มีระดับที่เพิ่มมากขึ้นกว่า NPA และ  
(3) NPS กับ NPM มีความแตกต่างกันเป็นอย่างยิ่ง เพราะความตั้งใจของ NPS ในการเป็นแนวคิดหรือ  
วาทกรรมเชิงวิพากษ์ NPM ตั้งแต่ที่ NPS ไม่เห็นด้วยที่จะมองประชาชนเป็นลูกค้าเหมือน NPM แต่กลับ  
เห็นว่าประชาชนคือพลเมืองที่ต้องการผลประโยชน์ของส่วนรวมหรือผลประโยชน์ระยะยาวมากกว่า  
ผลประโยชน์ส่วนตัวหรือผลประโยชน์ระยะสั้น ในการบริการสาธารณะนักบริหารรัฐกิจก็เป็นเพียง  
ผู้รับผิดชอบร่วมหาใช้ผู้ประกอบการหรือเจ้าของกิจการไม่ ประสิทธิภาพและผลิตภาพไม่ใช่เรื่องที่มี  
ความสำคัญมากไปกว่าความเสมอภาค เป็นธรรม และความรับผิดชอบได้ของภาครัฐ โดยเห็นว่าค่านิยมใน  
เรื่องความเป็นธรรม จริยธรรมและความรับผิดชอบได้ต่างหากที่เป็นเป้าหมายของการบริการสาธารณะ  
การบริการของรัฐไม่ได้เป็นการส่งมอบสินค้าหรือบริการให้แก่พลเมืองเท่านั้นแต่มันคือการส่งมอบความ  
เป็นประชาธิปไตยไปสู่พลเมือง ซึ่งแนวคิดต่างๆ เหล่านี้ของ NPS แตกต่างจากแนวคิด NPM เป็นอย่าง  
มาก

## อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

### อภิปรายผล

NPS เป็นแนวคิดเชิงปทัสฐานเน้นการวิพากษ์ และมีลักษณะเป็นวาทกรรม (discourse) ที่มีเป้าหมายของการนำเสนอเพื่อการวิพากษ์วิจารณ์แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์อื่นๆ โดยเฉพาะ NPM ซึ่งเป็นแนวคิดที่ได้อาศัยรูปแบบการบริหารมาจากภาคเอกชนมาใช้ NPS กับ NPM จึงเป็นแนวคิดที่มีความขัดแย้งกันอย่างชัดเจน ทั้งในเรื่องที่มาของการสร้างองค์ความรู้ ญาณวิทยา ทศนคติในการมองประชาชน การใช้กลไกและโครงสร้างในการจัดบริการ จุดเน้นเกี่ยวกับแนวคิดผลประโยชน์สาธารณะ บทบาทของรัฐบาล ความรับผิดชอบและตรวจสอบได้ ซึ่งสามารถอภิปรายผลได้ว่า NPS มีจุดยืนที่แตกต่างอย่างชัดเจนกับ NPM ในขณะที่อีกด้านหนึ่ง NPS ได้มีส่วนที่คล้ายคลึงกับ NPA โดยมีที่มาและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับความเป็นประชาธิปไตย การให้ความสำคัญกับหลักความรับผิดชอบได้ ผู้นำการเปลี่ยนแปลงและการคำนึงถึงการกระจายผลประโยชน์สาธารณะไปสู่สังคมและชุมชนโดยให้คุณค่ากับกระบวนการการ

มีส่วนร่วมกับภาคพลเมือง ซึ่งโดยพื้นฐานทางความคิดแล้ว NPS และ NPA มีรากฐานและที่มาที่คล้ายคลึงกันและมีลักษณะที่สำคัญร่วมกันทางญาณวิทยาคือการได้ซึ่งความรู้มาแบบปทัสถาน (normative) ซึ่งแตกต่างจาก OPA และ NPM ที่มีลักษณะเป็นแบบปฏิฐานนิยม (positivist) มากกว่า

ในส่วนของการได้รับการยอมรับในแวดวงรัฐประศาสนศาสตร์และความแข็งแกร่งของทฤษฎีและแนวคิดนั้น NPS ยังมีความคลุมเครือและคงมีปัญหาในด้านยอมรับและรับรู้จากแวดวงวิชาการ โดยมีลักษณะเป็นวาทกรรมที่ยังห่างไกลการปฏิบัติ มุ่งเน้นในเชิงคุณค่าหรือค่านิยมมากกว่าการนำความรู้ไปประยุกต์ใช้ได้ในการบริหารรัฐกิจ นักวิชาการที่ยอมรับ NPS ส่วนใหญ่ล้วนมาจากนักวิชาการสายรัฐศาสตร์ ที่มุ่งเน้นค่านิยมและอุดมการณ์ประชาธิปไตย ขณะที่กระแสหลักในการบริหารภาครัฐยังคงวนเวียนอยู่กับวิธีการและเทคนิคของ NPM ที่จับต้องได้มากกว่า NPS ไม่สามารถที่จะเสนอแนวคิดและเหตุผลที่สามารถหักล้างแนวคิดกระแสหลักดังกล่าวได้ จึงไม่ได้รับการยอมรับและสนใจจากแวดวงวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์มากนัก โดยเห็นได้จากหนังสือ ตำรา และงานวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์เกี่ยวกับ NPS ยังมีน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับแนวคิดกระแสหลักอย่าง NPM

#### **ข้อเสนอแนะการนำผลการวิจัยไปใช้**

(1) ควรนำค่านิยมของ NPS ไปใช้โดยผสมผสานกับวิธีการและเทคนิคของการจัดการภาครัฐแนวใหม่

(NPM) เพื่อให้เกิดการบริหารภาครัฐที่สอดคล้องกับอุดมการณ์และค่านิยมประชาธิปไตยและสามารถวัดผลสำเร็จได้อย่างชัดเจน

(2) การนำไปใช้ในการเรียนการสอนหรือทางการศึกษาควรนำเสนอในลักษณะพัฒนาการแนวคิดทาง

รัฐประศาสนศาสตร์ก่อนการวิเคราะห์เปรียบเทียบและสรุปให้เห็นถึงความเหมือนและความแตกต่างของแนวคิดแต่ละยุค และควรเน้นย้ำให้เห็นว่า NPS แตกต่างจาก NPM อย่างไร

#### **ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป**

(1) ควรศึกษาวิจัยในประเด็นที่ NPS ยังไม่สามารถนำเสนอได้อย่างชัดเจน คือ เรื่องค่านิยมหรือคุณค่า

ทางการบริหาร เช่น ผลประโยชน์สาธารณะ ความเป็นธรรมทางสังคม จริยธรรมทางการบริหาร เพื่อให้ทราบว่าคุณค่าเหล่านี้จะนิยามให้ชัดเจนหรือเป็นที่ยอมรับได้อย่างไร จะใช้เกณฑ์ใดวัดคุณค่าเหล่านี้ได้อย่างเป็นรูปธรรม

(2) ควรศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการนำสาระสำคัญหรือหลักการของ NPS เชื่อมโยงไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้

ทราบว่าหลักการหรือสาระสำคัญต่างๆ นั้นสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม

## เอกสารอ้างอิง

- อัมพร ชำรงลักษณะ และคณะ. (2553). **การบริหารปกครองสาธารณะ (Public Governance) การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21**. โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ปทุมธานี.
- Hood, Christopher. (1991). **A Public Management for All Season?**. Public Administration, Vol. 69. Blackwell Publishing Ltd.
- Osborne, David. and Gaebler, Ted. (1993). **Reinventing Government**. M.A. Addison-Wesley Publishing Company.
- Denhardt, Robert B. and Denhardt, Janet Vinzant. (2007). **The New Public Service : Serving, Not Steering**. M.E. Sharpe, Inc., New York.

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการพึ่งตนเองของชุมชน: กรณีศึกษา ชุมชนคลองลัดมะยม เขตตลิ่ง  
ชั้น กรุงเทพมหานคร

Factors influencing self-reliance community: The case of Klongladmayom  
community, Talingchan District, Bangkok

นายอัยรวี วีระพันธ์พงศ์

หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (NIDA)

E-mail: airawee.w@gmail.com

---

**บทคัดย่อ**

การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาลักษณะและปัจจัยต่อการพึ่งตนเองของชุมชน  
คลองลัดมะยม เขตตลิ่งชั้น กรุงเทพมหานคร เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยมีกลุ่มเป้าหมายในการศึกษา  
คือ ประธานชุมชนคลองลัดมะยม คณะกรรมการชุมชน ประชากรภายในชุมชน และ บุคคล หน่วยงาน  
ต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการพึ่งตนเองของชุมชนคลองลัดมะยม ผลการวิจัยพบว่า ลักษณะการพึ่งตนเองของ  
ชุมชนคลองลัดมะยมจำแนกได้ 4 ด้าน คือ 1.ด้านเศรษฐกิจ 2. ด้านการเกษตร 3. ด้านสิ่งแวดล้อม และ  
4. ด้านประเพณีและวัฒนธรรม ปัจจัยที่ทำให้ชุมชนคลองลัดมะยมพึ่งตนเองได้ คือ 1) ปัจจัยภายใน ได้แก่  
ผู้นำชุมชน ทุนทางเทคโนโลยี ทรัพยากรชุมชน การรวมกลุ่ม และ ความเชื่อมั่นในค่านิยม ศาสนา  
วัฒนธรรม และเอกลักษณ์ของชุมชน 2) ปัจจัยภายนอก คือ หน่วยงานภาครัฐ และหน่วยงานอื่นๆ ส่วน  
อุปสรรคในการพึ่งตนเองของชุมชนคลองลัดมะยม คือ กฎหมาย

**คำสำคัญ:** การพึ่งตนเอง, ชุมชน

**Abstract**

The Purpose of this study were to study about characteristics and factors that  
affects self-reliance of Klongladmayom community in Talingchan district, Bangkok. This  
study is a qualitative research and the populations are chairman of Klongladmayom  
community, community's board, community's citizens and staffs in units that implicate  
with Klong ladmayom's self-reliance. The findings showed that Klongladmayom's self-  
reliance can divided into 4 fields 1) Economics 2) Agriculture 3) Environment and 4)  
Traditions and Culture. Factors that help the community to be self-relianced are 1)  
Internal factors that includes community's leader, technology's capital, resources,  
aggregation and reliance in community's value, religion, culture and identity, and 2)  
External factors that includes government agencies and other agencies. Obstacle of  
Klongladmayom community's self-reliance is law.

**Keywords:** self-reliance, community

## บทนำ

ในปัจจุบันภารกิจของรัฐบาลนั้นมีอยู่อย่างกว้างขวาง นับวันยิ่งขยายตัวเพิ่มมากขึ้น ซึ่งจะเห็นได้จากงบประมาณของรัฐที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปีตามความเจริญเติบโตของบ้านเมือง ทำให้รัฐบาลไม่สามารถที่จะดำเนินการตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง ส่งผลให้ปัญหาของประชาชนไม่ได้รับการแก้ไข หรือได้รับการแก้ไขที่ไม่ตรงจุด จนกระทั่งเกิดการรวมตัวเพื่อผนึกกำลังกันในหลายชุมชนท้องถิ่น กระแสชุมชนพึ่งตนเองจึงได้รับความสนใจให้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ชุมชนท้องถิ่นซึ่งจัดได้ว่าเป็นรากฐานที่สำคัญในการพัฒนาด้านต่างๆของประเทศและเป็นฟันเฟืองที่สำคัญในการช่วยแบ่งเบาภาระในการแก้ไขปัญหาต่างๆของรัฐบาลด้วยแนวทางการพึ่งตนเอง

การพึ่งตนเองของชุมชนท้องถิ่นนั้น คือ การที่ชุมชนท้องถิ่นสามารถกำหนดอนาคตชุมชนด้วยตัวของชุมชนท้องถิ่นเองได้ โดยอยู่บนพื้นฐานความคิด ความเชื่อ และความสามารถของชุมชนท้องถิ่นเอง ซึ่งชุมชนท้องถิ่นเป็นผู้วางแผน เรียนรู้ สามารถวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความต้องการของตนเอง และเลือกวิธีปฏิบัติเพื่อแก้ปัญหาหรือตอบสนองความต้องการของตนเองได้ และยอมรับต่อผลที่จะเกิดขึ้นตามมา หัวใจที่สำคัญของการพึ่งตนเองที่สำคัญประการหนึ่งคือ การพึ่งตนเองมิได้เกิดจากคำสั่งเบื้องบน แต่ต้องเกิดจากจิตสำนึก การมีส่วนร่วม ซึ่งเกิดจากการอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากสมาชิกภายในชุมชนท้องถิ่นเอง มิเช่นนั้นแล้วการพึ่งตนเองของชุมชนท้องถิ่นจะตกอยู่ในลักษณะ “หยิбыยื่นหรือยัดใส่” ให้กับชุมชนท้องถิ่น ทำให้เกิดลักษณะที่ชุมชนท้องถิ่นต้องพึ่งพารัฐบาล ทำให้ชุมชนท้องถิ่นไม่ยอมช่วยเหลือตัวเอง คือ รอคอยความช่วยเหลือ คำแนะนำ และร้องขอให้รัฐบาลเข้ามาดำเนินการแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการต่างๆ

อย่างไรก็ตาม การพึ่งตนเองเคยเป็นลักษณะเด่นที่สำคัญของสังคมและวัฒนธรรมไทยมาโดยตลอด เพราะสังคมของไทยในอดีตมีชีวิตอยู่ในระบบเศรษฐกิจแบบพอเพียงชีพ หรือเศรษฐกิจแบบพึ่งตนเอง อาศัยอยู่ในหมู่บ้าน ซึ่งเป็นชุมชนที่ค่อนข้างเป็นอิสระจากอำนาจควบคุมของรัฐ อย่างไรก็ตาม คนในสมัยก่อนที่สามารถพึ่งตนเองได้นั้น ไม่ได้หมายความว่าเอกบุคลคนเดียวสามารถพึ่งตนเองได้ แต่หมายถึงคนที่อยู่ร่วมกับคนอื่นในชุมชนสามารถพึ่งตนเองได้ ในปัจจุบันเราเคยชินที่จะมองโลกจากแง่มุมของปัจเจกบุคคล แต่ในสังคมสมัยก่อนนี้ คนประกอบกิจกรรมต่างๆในเงื่อนไขของ “กลุ่ม” เสมอ คนส่วนใหญ่อยู่ในชุมชนหมู่บ้าน ฉะนั้นชุมชนหมู่บ้านจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญที่คนประกอบกิจกรรมต่างๆ (นิธิเอียวศรีวงศ์, 2548: 1) สภาพการพึ่งตนเองของชาวบ้านไทยเช่นนี้เริ่มสลายตัวลงหลัง พ.ศ. 2500 เป็นต้นมา แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินับตั้งแต่ฉบับที่ 1 ซึ่งประกาศใช้ใน พ.ศ. 2504 ซึ่งเป็นกระบวนการที่มุ่งในลักษณะการพัฒนาเฉพาะทางไม่ใช้การพัฒนาแบบองค์รวม ส่วนใหญ่เป็นการพัฒนาโดยการเลียนแบบจากประเทศตะวันตก จุดกำเนิดของการพึ่งตนเองเริ่มจากแนวคิดของรูดอล์ฟ คอปปราศรัยของเหมาเจ๋อตุง นโยบายของมหาตมะคานธี และแนวคิดของโฮจิมินห์ โดยท่านเหล่านี้ได้มองเห็นผลเสียของการพึ่งพา ก่อให้เกิดความกดดันทางการเมืองและเศรษฐกิจ ทำให้ประเทศชาติตกอยู่ในอิทธิพลของต่างชาติ การที่ประเทศชาติจะหลุดพ้นจากการพึ่งพาได้ ประชาชนจะต้องรวมตัวกัน ช่วยเหลือกันและกัน เพื่อให้สามารถพึ่งตนเองได้ในที่สุด (สุภัทร ขจรมาศบุษย์, 2540: 14-15)

เมื่อชุมชนท้องถิ่นต่างๆสามารถพึ่งตนเองได้จะส่งผลเชิงบวกต่อการพัฒนาประเทศในทุกๆด้าน ไม่ว่าจะเป็นเชิงเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม เนื่องจากชุมชนท้องถิ่นเป็นหน่วยพื้นฐานและเป็นรากฐาน

ที่สำคัญของประเทศในการพัฒนาด้านต่างๆ เมื่อชุมชนท้องถิ่นสามารถพึ่งตนเองได้จะทำให้ชุมชนท้องถิ่นเกิดความเข้มแข็งย่อมส่งผลให้จังหวัดเกิดความเข้มแข็ง สุดท้ายแล้วประเทศย่อมเกิดความเข้มแข็งตามไปด้วย การพึ่งตนเองของชุมชนท้องถิ่นดังกล่าวช่วยทำให้ลดปัญหาและแบ่งเบาภาระของรัฐบาล หากชุมชนไม่สามารถที่จะพึ่งตนเองได้ รัฐบาลจะต้องรับภาระดำเนินการทุกอย่าง ซึ่งไม่สามารถตอบสนองความต้องการได้อย่างตรงจุด

อย่างไรก็ตาม ชุมชนท้องถิ่นแต่ละชุมชนนั้นย่อมมีแนวคิดในการพึ่งพาตนเองที่แตกต่างกันไปตามบริบทและสภาพแวดล้อมของแต่ละพื้นที่ ทั้งทางด้านสังคม วัฒนธรรม กฎมณเฑาะฐ และ ประเพณี จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการศึกษาชุมชนท้องถิ่น เพื่อศึกษาให้ทราบว่ชุมชนคลองลัดมะยม เขตตลิ่งชัน กรุงเทพมหานคร มีลักษณะเฉพาะสำคัญอะไร และมีปัจจัยใดบ้างที่ทำให้ชาวชุมชนสามารถพึ่งตนเองได้เพื่อเป็นประโยชน์ในการศึกษาชุมชนพึ่งตนเองในอนาคต

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาการพึ่งตนเองของชุมชนท้องถิ่นในประเด็นดังต่อไปนี้

1. การพึ่งตนเองของชุมชนคลองลัดมะยม เขตตลิ่งชัน กรุงเทพมหานคร มีลักษณะสำคัญอย่างไร
2. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสามารถในการพึ่งตนเองของชุมชนคลองลัดมะยม เขตตลิ่งชัน กรุงเทพมหานคร มีปัจจัยอะไรบ้าง

### ประโยชน์ของการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้คาดว่าจะมีประโยชน์ที่สำคัญ คือ ได้ทราบถึงลักษณะการพึ่งตนเองของชุมชนท้องถิ่นไทย และ ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการพึ่งตนเองของชุมชนท้องถิ่นไทย อีกทั้งผลการศึกษานำไปพัฒนาเป็นตัวแบบ (model) เพื่ออธิบายปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการพึ่งตนเองของชุมชนท้องถิ่นได้

### ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้จำกัดขอบเขตไว้ 2 ด้าน ดังนี้

1. ด้านเนื้อหา กำหนดขอบเขตด้านเนื้อหาการวิจัย 2 ประการ คือ 1) ลักษณะการพึ่งตนเองของชุมชนท้องถิ่น และ 2) ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการพึ่งตนเองของชุมชนท้องถิ่นไทย
2. ด้านหน่วยการศึกษา ผู้วิจัยเลือกชุมชนคลองลัดมะยม เขตตลิ่งชัน กรุงเทพมหานคร



## วิธีการดำเนินการวิจัย

1. การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research)
2. ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดให้ชุมชนคลองลัดมะยม เขตตลิ่งชัน กรุงเทพมหานคร เป็นหน่วยตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา
3. เครื่องมือที่สำคัญ คือ การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง การสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้าง การสังเกต และการมีส่วนร่วมในกิจกรรมของชุมชน
4. การวิเคราะห์ข้อมูล ประกอบด้วย ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ และข้อมูลจากเอกสารต่างๆที่เกี่ยวข้อง
  - 4.1 ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยวิเคราะห์ข้อมูลโดยการจัดกลุ่ม แยกประเภทและดูความสอดคล้องของเหตุผล โดยจำแนกตามกรอบแนวคิดและประเด็นที่สัมภาษณ์
  - 4.2 ข้อมูลจากเอกสารต่างๆที่เกี่ยวข้อง เป็นการศึกษาสำรวจจากเอกสารต่างๆที่เกี่ยวข้องทั้งเอกสารชั้นปฐมภูมิและทุติยภูมิ รวมทั้งการสืบค้นข้อมูลผ่านระบบอินเทอร์เน็ต เพื่อนำมาศึกษา อภิปราย และวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์

## สรุปผลการวิจัย

จากการศึกษาพบว่า ลักษณะการพึ่งตนเองของชุมชนคลองลัดมะยมจำแนกได้ 4 ด้าน คือ 1. ด้านเศรษฐกิจ 2. ด้านการเกษตร 3. ด้านสิ่งแวดล้อม และ 4. ด้านประเพณีและวัฒนธรรม ปัจจัยที่ทำให้ชุมชนคลองลัดมะยมพึ่งตนเองได้ คือ 1) ปัจจัยภายใน ได้แก่ ผู้นำชุมชน ทูตทางเทคโนโลยี ทรัพยากรชุมชน การรวมกลุ่ม และ ความเชื่อมั่นในค่านิยม ศาสนา วัฒนธรรม และเอกลักษณ์ของชุมชน 2) ปัจจัยภายนอก คือ หน่วยงานภาครัฐ และหน่วยงานอื่นๆ ส่วนอุปสรรคในการพึ่งตนเองของชุมชนคลองลัดมะยม คือ กฎหมาย

## อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

### อภิปรายผล

1. ลักษณะการพึ่งตนเองของชุมชนคลองลัดมะยม

แต่เดิมชุมชนคลองลัดมะยมมีวิถีชีวิตแบบเกษตรกรรม มีการใช้น้ำจากคลองลัดมะยมเพื่อการอุปโภคบริโภค เมื่อมีการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคต่างๆเข้ามาในพื้นที่ชุมชน ทำให้วิถีชีวิตคลองลัดมะยมเปลี่ยนแปลงไป มีการรุกคืบเข้ามาของหมู่บ้านจัดสรร ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม น้ำในลำคลองเน่าเสีย สภาพความเป็นชุมชนใกล้ล่มสลาย ชุมชนคลองลัดมะยมภายใต้การนำของนายชวน ชูจันทร์ จึงได้รวมกลุ่มกันหาหนทางแก้ไขปัญหาต่างๆของชุมชน บนหลักการการพึ่งตนเองของชุมชน ที่สอดคล้องกับแนวความคิดของ Galtung (1980: 21), Rousseau, Mao Tse Tung (Ticker, 1980: 59) และ Gandhi (Ignacy Sachs, 1980: 49) ที่มุ่งเน้นให้ชุมชนแก้ไขปัญหาจากพลกำลัง และทรัพยากรของตนเอง ภายใต้

ค่านิยม วัฒนธรรม อารยธรรม และเอกลักษณ์ของตัวเอง และพึ่งพาหน่วยงานภายนอกให้น้อยที่สุด สามารถจำแนกได้ 4 ด้าน ดังรายละเอียด ดังนี้

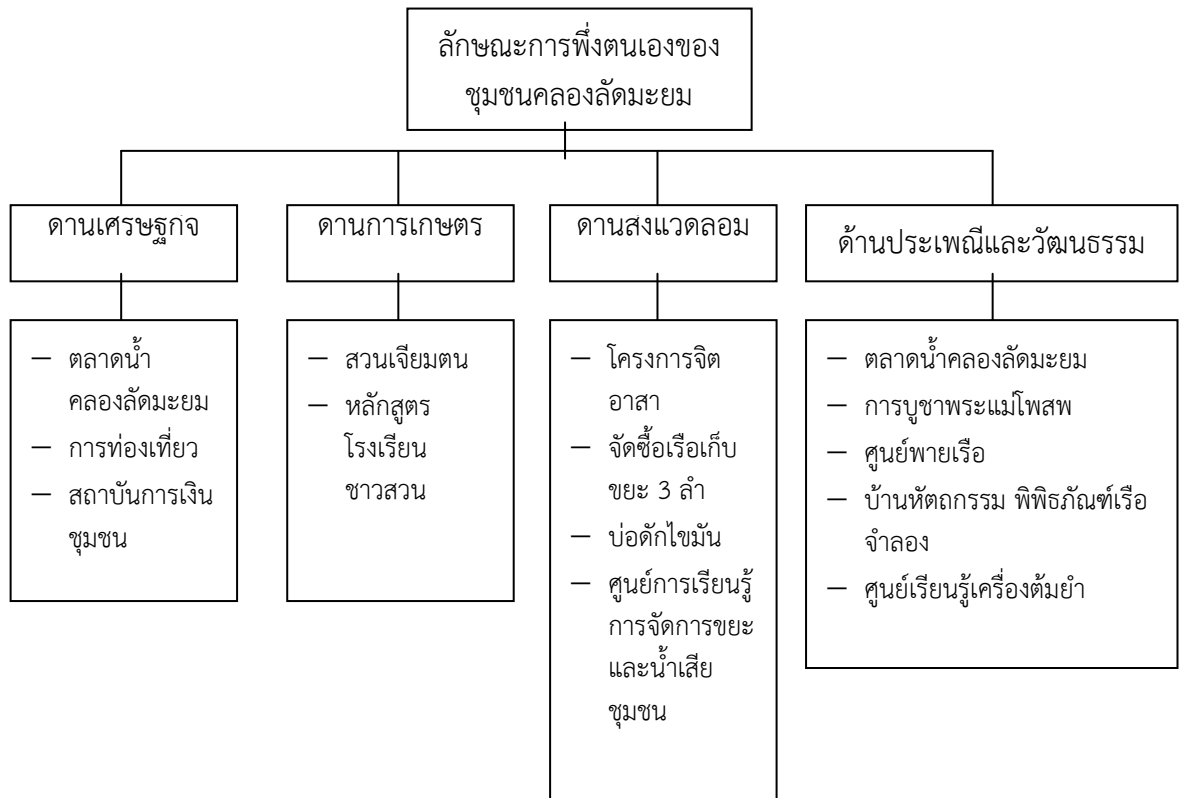
1) การพึ่งตนเองด้านเศรษฐกิจ ชุมชนคลองลัดมะยมมีความสามารถในการพึ่งตนเองด้านเศรษฐกิจ เนื่องจาก แต่เดิมชาวชุมชนมีรายได้หลักจากภาคการเกษตร ทำให้มีฐานะยากจน และโดนเอาเปรียบจากพ่อค้าคนกลาง ทางชุมชนจึงร่วมกันปรึกษาหารือเพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน จนได้มีการจัดตั้งตลาดน้ำคลองลัดมะยมขึ้น เพื่อใช้เป็นสถานที่ในการระบายผลผลิตทางการเกษตร และเป็น การสร้างรายได้เสริมให้กับชาวชุมชนอีกทางหนึ่ง อีกทั้งยังเป็นการช่วยให้คนในชุมชนสามารถดำเนินกิจกรรมรักษาความสะอาดคลองได้ในระยะยาว และสามารถทำได้อย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ยังได้มีการพัฒนาสถานที่ที่น่าสนใจในชุมชนให้กลายเป็นแหล่งท่องเที่ยว เช่น การนั่งเรือพายชมบึงบัว เป็นต้น หลังจากกิจการตลาดน้ำสามารถดำเนินกิจการจนประสบความสำเร็จ ทางชุมชนจึงได้ร่วมกันจัดตั้งสถาบันการเงินชุมชนขึ้น เพื่อใช้เป็นแหล่งออมทรัพย์และเป็นกองทุนหมุนเวียนในการลงทุน ที่จัดการโดยคนภายในชุมชนอีกด้วย

2) การพึ่งตนเองด้านการเกษตร เนื่องจากชาวชุมชนคลองลัดมะยมประกอบอาชีพเกษตรกรรม ทำให้ชุมชนได้มีการจัดทำ “สวนเจียมตน” เพื่อใช้เป็นแหล่งเรียนรู้การทำปุ๋ยหมักและแจกจ่ายให้กับคนในชุมชน นอกจากนี้ยังมีการรวบรวมพันธุ์ไม้และผลผลิตที่มีชื่อเสียงของชุมชนโดยเฉพาะเครื่องต้มยำไว้ ร่วมกับการจัดทำพัฒนาหลักสูตรโรงเรียนชาวสวน โดยให้เยาวชนและโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในละแวกชุมชนเข้ามาศึกษา นับว่าเป็นการถ่ายทอดและสร้างความตระหนักให้กับเยาวชนของชุมชนอีกด้วย

3) การพึ่งตนเองด้านสิ่งแวดล้อม ชาวชุมชนคลองลัดมะยมได้ให้ความสำคัญต่อสิ่งแวดล้อมภายในชุมชนเป็นอย่างมาก เห็นได้จากการจัดตั้งกองทุนขึ้นเพื่อใช้ในการรักษาความสะอาดภายในคลอง มีการสั่งซื้อเรือเพื่อใช้ในการเก็บขยะและออกกฏเกณฑ์ร่วมกันในการทำความสะอาดคลองทุกๆ 3 สัปดาห์ นอกจากนี้ชุมชนยังได้มีการติดตั้งบ่อดักไขมันไว้ทุกๆครัวเรือน เพื่อกรองไขมันและบำบัดน้ำเสียก่อนปล่อยทิ้งลงคลองอีกด้วย

4) การพึ่งตนเองด้านประเพณีและวัฒนธรรม ชุมชนคลองลัดมะยมนั้นมีความเข้มแข็งทางประเพณีและวัฒนธรรมเป็นอย่างมาก เห็นได้จากความเพียรพยายามของชาวชุมชนในการรักษาประเพณีและวัฒนธรรมของชุมชนเอาไว้อย่างเคร่งครัด มีการถ่ายทอด ปลูกฝัง และสร้างความตระหนักด้านประเพณี วิถีชีวิต และวัฒนธรรมของชุมชน เช่น การจัดงานบูชาพระแม่โพสพ การทำขนมลูกโยน ซึ่งเป็นขนมโบราณขึ้นชื่อของชุมชน ให้กับเยาวชนทั้งภายในและภายนอกชุมชน

อนึ่ง เพื่อให้มองเห็นถึงลักษณะการพึ่งตนเองของชุมชนคลองลัดมะยม ผู้วิจัยจึงได้ประมวลและนำเสนอ ดังแผนภาพที่ 1 ต่อไปนี้



**ภาพที่ 1:** ลักษณะการพึ่งตนเองของชุมชนคลองลัดมะยม

จากการศึกษาลักษณะการพึ่งตนเองของชุมชนคลองลัดมะยม จะเห็นได้ว่าชุมชนมีพัฒนาการด้านการพึ่งตนเองเป็นอย่างมาก โดยมีจุดเริ่มต้นมาจากการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน และมีการพัฒนาการพึ่งตนเองไปยังด้านต่างๆเพื่อให้ชาวชุมชนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น นอกจากนี้ชุมชนคลองลัดมะยมยังได้เปิดโอกาสให้ชุมชนข้างเคียงอื่นๆเข้ามาศึกษาแนวทางการพึ่งตนเองของชุมชนด้วย ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดความสมบูรณ์แบบทางการเมืองแบบตัวอย่าง (Exemplary political perfectionists) ของ Rosen (1998: 1055)

## 2. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการพึ่งตนเองของชุมชนคลองลัดมะยม

ลักษณะการพึ่งตนเองของชุมชนคลองลัดมะยมจำแนกได้ 4 ด้าน คือ 1. ด้านเศรษฐกิจ 2. ด้านการเกษตร 3. ด้านสิ่งแวดล้อม และ 4. ด้านประเพณีและวัฒนธรรม ซึ่งการพึ่งตนเองทั้ง 4 ด้านของชุมชนคลองลัดมะยมนั้นถือได้ว่าประสบความสำเร็จเป็นอย่างมาก ความสำเร็จจากการพึ่งตนเองของชุมชนคลองลัดมะยมนั้น เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นด้วยปัจจัยหลายประการ ซึ่งปัจจัยเหล่านี้เป็นตัวส่งเสริมให้ชุมชนคลองลัดมะยมสามารถพึ่งตนเองได้ ทั้งนี้เราสามารถพิจารณาปัจจัยได้ออกเป็น 2 ปัจจัยหลัก ได้แก่

### 2.1) ปัจจัยภายในชุมชน

1) ผู้นำชุมชน ทั้งนี้ นายชวน ชูจันทร์ ผู้นำชุมชนคลองลัดมะยมนั้น จัดได้ว่าเป็นผู้นำตามธรรมชาติ เป็นผู้นำในรูปแบบที่สมาชิกในชุมชนให้การยอมรับ ทั้งในแง่ของการคิดดีกับปฏิบัติจริงตามสิ่งที่

พูด ซึ่งก่อให้เกิดความเชื่อถือแก่ชาวบ้านทั้งภายในชุมชน และภายนอกชุมชน ทั้งนี้เห็นได้จากความคิดที่เป็นระบบในการแก้ไขปัญหาชุมชนของนายชวนเองซึ่งเป็นไปตามหลักการการพึ่งตนเองของชุมชน นอกจากนี้นายชวน ยังเป็นผู้นำที่มีความรู้ความสามารถ จบการศึกษาในระดับปริญญาโท อีกทั้งยังได้ใช้ชีวิต และเติบโตภายในชุมชน ทำให้นายชวนเข้าใจถึงวิถีชีวิต และแนวความคิดของคนในชุมชนได้เป็นอย่างดี รวมถึงอุปนิสัยในการแสวงหาความรู้ในด้านต่างๆที่จำเป็นต่อการพัฒนาชุมชน เพื่อให้ชุมชนสามารถพึ่งตนเองให้ได้มากที่สุด

2) ทูทางเทคโนโลยี คือ การรวบรวมองค์ความรู้ และภูมิปัญญาชาวบ้านที่มีอยู่ ซึ่งเป็นการรวบรวมความรู้ในทุกๆแขนงของชุมชน ทั้งด้านการประกอบอาชีพ วิถีชีวิต ประเพณี และวัฒนธรรมขึ้น และทำการถ่ายทอดองค์ความรู้ และภูมิปัญญาเหล่านั้น ผ่านทางศูนย์การเรียนรู้ทั้ง 9 ศูนย์ของชุมชน ได้แก่ ศูนย์เรียนรู้ตลาดน้ำคลองลัดมะยม, ศูนย์ทำไอศกรีมโบราณ, การบูชาพระแม่โพสพ, สวนเจียมตน, ศูนย์พายเรือ, หลักสูตรโรงเรียนชาวสวน, บ้านหัตถกรรม พิพิธภัณฑสถานเรือจำลอง, ศูนย์เรียนรู้เครื่องต้มยำ และ ศูนย์การเรียนรู้การจัดการขยะและน้ำเสียชุมชน

3) ทรัพยากรชุมชน ชุมชนคลองลัดมะยมมีการใช้ทรัพยากรที่สำคัญอยู่ 2 อย่าง คือ ทรัพยากรดิน และทรัพยากรน้ำ ทั้งนี้ทรัพยากรทั้ง 2 เป็นทรัพยากรที่หาได้ภายในชุมชน นอกจากนี้ชุมชนยังได้มีการนำเข้าทรัพยากรบางประเภทจากภายนอก อย่างไรก็ตามก็พยายามที่ใช้ทรัพยากรที่แสวงหาได้ภายในชุมชนเป็นหลักเพื่อตอบสนองความต้องการ และแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นภายในชุมชน ประเด็นที่สำคัญ คือ ชุมชนจะเน้นการใช้ทรัพยากรอย่างรู้คุณค่า และ มีความรับผิดชอบ ซึ่งในประเด็นดังกล่าวจะโยงไปถึงการหวังใยรักษาสิ่งแวดล้อม และการคำนึงถึงผลกระทบทั้งในด้านดีและด้านไม่ดี จากความพยายามในการพึ่งตนเองของชุมชนด้วย ดังจะเห็นได้จากโครงการอนุรักษ์ และรักษาสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะลำคลองภายในชุมชน ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก เช่น โครงการติดตั้งบ่อดักไขมันตามบ้านเรือน โครงการจิตอาสา เป็นต้น

4) การรวมกลุ่มพึ่งตนเอง สำหรับชุมชนคลองลัดมะยมนั้น การรวมกลุ่มนับว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่สามารถทำให้ชุมชนสามารถพึ่งตนเองได้ ในระยะแรก การแก้ไขปัญหาของชุมชนนั้นเริ่มกระทำจากนายชวน ชูจันทร์เพียงคนเดียว โดยได้พายเรือเก็บขยะในลำคลองเพียงลำพัง ต่อมาเมื่อสมาชิกในชุมชนได้เห็นถึงความตั้งใจจริงในการลงมือปฏิบัติของนายชวน จึงได้มีการเข้าร่วมดำเนินการกับนายชวนมากขึ้น ทั้งนี้สมาชิกที่เข้าร่วมในระยะแรกมักจะเป็นเครือญาติ และ คนในชุมชนที่รู้จักสนิทสนมกัน โดยการรวมกลุ่มในครั้งนี้จะเป็นความสัมพันธ์ในแนวราบ เมื่อกิจการของชุมชนขยายตัวเพิ่มมากขึ้น มีรูปแบบกิจกรรมและโครงการที่ขยายออกไปในด้านต่างๆเพิ่มมากขึ้น สมาชิกในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมเพิ่มมากขึ้น รูปแบบการรวมกลุ่มจึงได้ปรับเป็นโครงสร้างแบบเป็นทางการ มีการขยายรับเอากิจกรรม และโครงการต่างๆ เข้ามาในโครงสร้างด้วย และหากในอนาคตมีโครงการต่างๆเพิ่มขึ้น ก็สามารถที่จะเพิ่มเข้ามาในโครงสร้างได้ทันที

5) ความเชื่อมั่นต่อค่านิยม ศาสนา วัฒนธรรม และ เอกลักษณ์ของชุมชนตนเอง ในส่วนของชุมชนคลองลัดมะยมนั้นจะเห็นได้ว่าปัจจัยด้านความยึดมั่นและภูมิใจต่อค่านิยม ศาสนา วัฒนธรรม และ เอกลักษณ์ของชุมชน เป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการพึ่งตนเองของชุมชนคลองลัดมะยม เห็นได้จากชุมชนได้เอาประเพณี และวัฒนธรรม ตลอดจนวิถีชีวิตของชุมชนมาใช้ในการพึ่งตนเองของชุมชนในโครงการต่างๆ นอกจากนี้การที่คนในชุมชนยึดมั่นในค่านิยม ศาสนา วัฒนธรรม และเอกลักษณ์ของชุมชนเหมือนกัน ส่งผลให้เกิดการรับรู้ปัญหา และมีความต้องการที่คล้ายคลึงกัน ทำให้สามารถมีการรวมกลุ่ม

กันแก้ไขปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นได้ง่าย เช่น การทำตลาดน้ำคลองลัดมะยมก็มาจากวิถีชีวิตของชาวชุมชนในอดีต ก่อนที่จะมีการใช้การคมนาคมบนบกเป็นหลัก และเป็นการแก้ไขปัญหาการโดนเอาเปรียบจากพ่อค้าคนกลางในการซื้อขายผลผลิตทางการเกษตร เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ชุมชนให้ความสำคัญต่อบัจจัยดังกล่าวเป็นอย่างมาก ทั้งนี้พิจารณาได้จากความพยายามในการรื้อฟื้นประเพณีและวัฒนธรรมที่เคยมีอยู่ในชุมชน และประเพณีและวัฒนธรรมที่กำลังสูญหาย ด้วยการสร้างความตระหนักและปลูกฝังจิตสำนึกให้กับเยาวชนภายในชุมชน เพื่อพวกเขาได้เข้าใจถึงความเป็นมาและอนุรักษ์วัฒนธรรมและประเพณีดังกล่าวให้คงอยู่ต่อไป

## 2.2) บัจจัยภายนอกชุมชน

1) หน่วยงานภาครัฐ พบว่ามีหน่วยงานภาครัฐหลายหน่วยงานที่ได้เข้ามาสนับสนุนชุมชนคลองลัดมะยมในด้านต่างๆ อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าหน่วยงานภาครัฐเหล่านี้ต่างมีความเข้าใจเรื่องการพึ่งตนเองของชุมชนเป็นอย่างดี พิจารณาได้จากการสนับสนุนของหน่วยงานภาครัฐนั้น เป็นการสนับสนุนที่อยู่บนพื้นฐานตามความต้องการของชุมชน และให้ชุมชนเป็นผู้ดำเนินการด้วยตนเอง ไม่ได้มีลักษณะยัดเยียด หรือบังคับให้ชุมชนดำเนินการตามคำสั่งของหน่วยงานตน ทั้งนี้ผู้วิจัยได้ประมวลรูปแบบและลักษณะการให้ความช่วยเหลือของหน่วยงานภาครัฐ ดังตารางที่ 1 ดังนี้

ตารางที่ 1: รูปแบบลักษณะการให้ความช่วยเหลือของหน่วยงานภาครัฐ

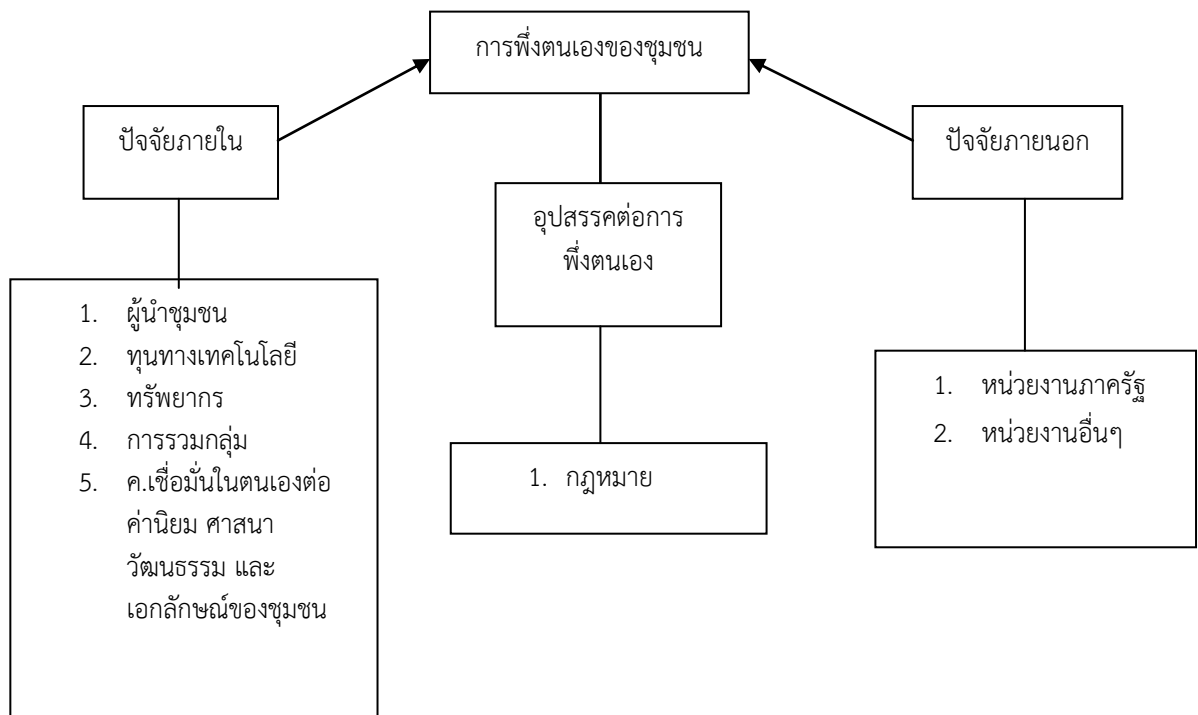
ชื่อหน่วยงาน	รูปแบบการให้ความสนับสนุน				
	ให้องค์ความรู้	อุปกรณ์	งบประมาณ	การพาไปดูงาน	อื่นๆ (CSR)
1) กองการท่องเที่ยว กรุงเทพมหานคร และ คณะโบราณคดี มหาวิทยาลัยศิลปากร	√	√	√	√	-
2) สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร (องค์การมหาชน)	√	√	√	√	-
3) สำนักสิ่งแวดล้อม กรุงเทพมหานคร	√	√	√	-	-
4) ธนาคารออมสิน	√	√	√	-	√

2) หน่วยงานอื่นๆ พบว่ามีหน่วยงานอื่นๆ เพียงหน่วยงานเดียว ที่เข้ามาสนับสนุนชุมชนคลองลัดมะยม นั่นคือ บางกอกฟอรัม (Bangkok Forum) ซึ่งเป็นองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ (NGO) อย่างไรก็ตาม บางกอกฟอรัม เป็นหน่วยงานที่มีความเข้าใจเรื่องการพึ่งตนเองของชุมชนเป็นอย่างดีเช่นเดียวกับหน่วยงานภาครัฐ พิจารณาได้จากการสนับสนุนของบางกอกฟอรัมนั้น เป็นการสนับสนุนที่อยู่บนพื้นฐานตามความต้องการของชุมชน และให้ชุมชนเป็นผู้ดำเนินการด้วยตนเอง ไม่ได้มีลักษณะยัดเยียด หรือบังคับให้ชุมชนดำเนินการตามคำสั่งของหน่วยงานตน ทั้งนี้ผู้วิจัยพบว่าบางกอกฟอรัม (Bangkok Forum) ได้ให้การสนับสนุนชุมชนคลองลัดมะยมในรูปแบบของการให้องค์ความรู้, งบประมาณ และการพาไปดูงาน

สำหรับอุปสรรคที่สำคัญในการพึ่งตนเองของชุมชนคลองลัดมะยม คือ กฎหมาย แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 จะได้มีการบัญญัติเรื่อง สิทธิชุมชน แต่หน่วยงานภาครัฐต่างๆที่เกี่ยวข้องไม่ได้มีการนำเอาไปปฏิบัติ หน่วยงานภาครัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้มีกฎ

ระเบียบที่เอื้อให้ชุมชนสามารถพึ่งตนเองได้ เห็นได้จากการที่ชุมชนทำเรื่องขอยืมวัสดุอุปกรณ์ในส่วนที่เกินกำลังของชุมชน ไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พบว่าทางหน่วยงานต่างๆไม่สามารถให้การสนับสนุนได้เนื่องจากไม่มีในข้อบังคับ หรือกฎหมาย ทำให้การพึ่งตนเองของชุมชนในระยะแรกนั้นเป็นไปด้วยความยากลำบาก

อนึ่ง เพื่อให้มองเห็นถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการพึ่งตนเองของชุมชนคลองลัดมะยม ผู้วิจัยจึงได้ประมวลและนำเสนอ ดังแผนภาพที่ 2 ต่อไปนี้



ภาพที่ 2: ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการพึ่งตนเองของชุมชนคลองลัดมะยม

### ข้อเสนอแนะและการนำผลการวิจัยไปใช้

1. หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น รัฐบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีการออกข้อบัญญัติหรือกฎหมายให้สอดคล้องกับเรื่อง สิทธิชุมชน ตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เพื่อเอื้อให้ชุมชนต่างๆสามารถพึ่งตนเองได้

2. สำหรับการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร ควรดำเนินการกระจายอำนาจให้แก่สำนักงานเขต เนื่องจากกรุงเทพมหานครมีพื้นที่ขนาดใหญ่ การกระจายอำนาจให้แก่สำนักงานเขตจะส่งผลให้กรุงเทพมหานครสามารถดำเนินการภารกิจต่างๆได้อย่างทั่วถึง

### ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1. จากการศึกษาในครั้งนี้ ทำให้พอเห็นได้ว่า ผู้นำชุมชนนั้นมีบทบาทที่สำคัญในการริเริ่มดำเนินการ และสร้างจิตสำนึกต่อการพึ่งตนเองของชุมชน ผู้นำชุมชนจึงนับได้ว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างมาก ดังนั้นการศึกษาในโอกาสต่อไป จึงควรที่จะมีการศึกษากรณีภาวะผู้นำชุมชนเป็นการเฉพาะ เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการพึ่งตนเองของชุมชนต่อไปในอนาคต

2. ในอนาคตชุมชนมีแผนที่จะดำเนินการต่อยอดโครงการการพึ่งตนเองที่มีอยู่ของชุมชน และขยายการพึ่งตนเองไปยังด้านอื่นๆ ดังนั้นการศึกษาในโอกาสต่อไป จึงควรที่จะมีการศึกษาการพึ่งตนเองของชุมชนที่เพิ่มขึ้น เพื่อให้เห็นพัฒนาการและภาพรวมการพึ่งตนเองของชุมชนคลองลัดมะยมได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

## เอกสารอ้างอิง

- นิติ เอียวศรีวงศ์ (2548). เอกสารสรุปการสัมมนาเรื่อง “พึ่งตนเอง ... ทางเลือกแห่งทางรอดของสังคมไทย” วันที่ 8 ตุลาคม 2548 ณ ห้องประชุมชั้น 4 อาคารอเนกประสงค์ 1 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์. กรุงเทพฯ : สำนักบัณฑิตอาสาสมัคร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุภัทร ขจรมาศบุษย์. (2540). แนวโน้มการพึ่งตนเองของชุมชนชนบทไทยใน 25 ปี ทิวหน้า. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม). มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- Ann Ticker. (1980). ROUSSEAU’S CONCEPT OF SELF-RELIANCE COMPARED WITH THAT OF SOME CONTEMPORARY THEORISTS. In **Self-reliance : A Strategy for Development**. London: Bogie- L’Ouvertiere Publications Ltd.
- Ignacy Sachs. (1980). GANDHI AND DEVELOPMENT: A EUROPEAN VIEW. In **Self-reliance : A Strategy for Development**. London: Bogie- L’Ouvertiere Publications Ltd.
- Johan Galtung. (1980). SELF-RELIANCE: CONCEPTS, PRACTICE AND RATIONALE. In **Self-reliance : A Strategy for Development**. London: Bogie- L’Ouvertiere Publications Ltd.
- Mark D. Rosen. 1998. “The Outer Limits of Community Self-Governance in Residential Associations, Municipalities and Indian Country: A Liberal Theory. **Virginia Law Review**. 84(1053), 1052-1144.



การมีส่วนร่วมของเยาวชนบ้านห้วยทุ่งในการป้องกันไฟป่า  
Participation of the Youth in Forest Fire Prevention in Baan Hua Tung

นินนาท ดาวันหงษ์  
รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์  
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่  
E-mail: Nin\_ninnart@hotmail.com

**บทคัดย่อ**

บทความชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมของเยาวชนบ้านห้วยทุ่งในการป้องกันไฟป่า ผู้ให้ข้อมูลหลัก ได้แก่ ผู้นำชุมชนบ้านห้วยทุ่ง ประธานเยาวชนบ้านห้วยทุ่ง และตัวแทนกลุ่มเยาวชน ผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง รวมถึงศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับประเด็นดังกล่าวข้างต้น

ผลการวิจัยพบว่า เยาวชนบ้านห้วยทุ่งมีการรวมกลุ่มกันจัดตั้งเป็นกลุ่มเยาวชน ในกระบวนการรวมกลุ่ม บ้านห้วยทุ่งปลูกฝังจิตสำนึกในการปกป้อง ดูแล และรักษาสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ในครอบครัว ผู้นำชุมชน จนถึงโรงเรียน เยาวชนทำกิจกรรมร่วมกับชุมชน มีการแลกเปลี่ยนความรู้ซึ่งกันและกัน รวมถึงได้รับการถ่ายทอดความรู้ ภูมิปัญญาท้องถิ่นจากผู้นำชุมชนและผู้สูงอายุ กระบวนการนี้ทำให้เยาวชนมีความรู้ สร้างความตระหนักและมีจิตสำนึกในการอนุรักษ์พื้นที่ป่า นอกจากนี้เยาวชนสามารถถ่ายทอดองค์ความรู้ให้กับคนรุ่นหลังใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชนให้เกิดความยั่งยืน

**คำสำคัญ :** เยาวชนบ้านห้วยทุ่ง, การป้องกันไฟป่า, การมีส่วนร่วม, ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

**Abstract**

The objective of this article is to study Baan Hua Tung youth's participation in forest fire prevention. The primary subjects are the village head of Baan Hua Tung, the president of Baan Hua Tung youth, and representatives of the youth. The researcher collected data by using a semi-structured interview and by studying documents related to the above issue.

The finding revealed that the youth in Baan Hua Tung formed a group. The objective of the group is to create awareness related to the prevention, care, and preservation of environment starting from the family, the village head, and the school. The youth do activities with the community, share knowledge with each other, and receive traditional wisdom from the village head and the elders. This process helps build the knowledge of the youth, raises their awareness of forest preservation. In

addition, the youth can also pass on this knowledge to the next generation so that community natural resources and the environment will be available for others' use in the future.

**Key words:** Baan Hua Tung youth, forest fire prevention, participation, natural resources and the environment

## บทนำ

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งดิน น้ำ ป่า เป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญในการดำรงชีวิตของมนุษย์ เมื่อประชากรของประเทศมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ย่อมมีความต้องการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต่างๆสูงขึ้น ปัจจุบันทรัพยากรเหล่านี้ถูกใช้และถูกทำลายจนยากที่จะฟื้นตัวได้ทัน จึงเป็นเหตุให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศเกิดความเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว

ไฟป่าถูกมองว่าเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งจากความคิดที่ว่า ไฟป่าเกิดจากการกระทำของคนหรือชุมชนท้องถิ่นที่อยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์จากป่า โดยขาดจิตสำนึกในการดูแลป่า ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อม หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน จึงให้ความสำคัญกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาไฟป่าด้วยแนวทางและรูปแบบที่หลากหลาย หน่วยงานภาครัฐส่วนหนึ่งได้รณรงค์ให้ความรู้กับประชาชนให้ร่วมกันป้องกันไฟป่า แต่ก็ไม่ช่วยให้ปัญหานี้ลดลง ในขณะที่ปัญหาหมอกควันกลับเพิ่มความรุนแรงมากขึ้น (อัจฉรา รักยุติธรรม, 2545: 6-7)

การแก้ไขปัญหาในภาครัฐไม่สามารถจัดการแก้ไขได้โดยลำพังโดยอาศัยบุคลากรเท่านั้น รัฐจึงต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา เนื่องจากประชาชนเป็นผู้ที่รู้ถึงสภาพปัญหาของตนเองเป็นอย่างดี จึงถือได้ว่าเป็นการแก้ไขปัญหาได้อย่างตรงจุดและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง (รัชฎาพร พิระกันธา, 2555: 1)

การมีส่วนร่วมนับเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาในทุกระดับตั้งแต่องค์กรในชุมชนเล็กๆ องค์กรชุมชนในชนบท องค์กรชุมชนในบริษัทเอกชน จนถึงการพัฒนาประเทศที่ต้องใช้มติของภาคประชาชนในการจัดการและการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน กระบวนการมีส่วนร่วมก่อให้เกิดพลังของทุกฝ่ายในการร่วมกันคิด ร่วมกันทำ และร่วมกันรับผิดชอบต่อแทนจากการที่ได้ทำงานร่วมกัน ผลจากการร่วมคิด ร่วมกันทำ นำไปสู่การพัฒนาที่มีประสิทธิภาพ (ปาริชาติ วลัยเสถียรและคณะ, 2548)

แนวทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การทำให้ “คน” มีความรู้ ความเข้าใจ เกิดความตระหนัก และมีพฤติกรรมการดำเนินชีวิตที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม เพราะมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม ต่างต้องเกื้อกูลซึ่งกันและกัน การไม่ทำลายป่าไม้ แม่น้ำ และธรรมชาติ จะช่วยให้ระบบนิเวศทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ ในปัจจุบันวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของเยาวชนรุ่นหลังหันมาสนใจเทคโนโลยีต่างๆมากขึ้น จนทำให้เยาวชนไม่เห็นความสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในท้องถิ่นของตนเอง (มูลนิธิกองทุนไทย, 2556: ออนไลน์)

การสร้างกระบวนการให้เยาวชนในท้องถิ่นหันมาอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชน จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง ทั้งก่อให้เกิดเครือข่ายเยาวชนในพื้นที่ที่จะลุกขึ้นมาแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น

มีการจัดการดูแลรักษา พื้นฟู และใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ที่ผ่านมามีเยาวชนเป็นกลุ่มที่มีบทบาท และมีพลังในการรักษาสิ่งแวดล้อมร่วมกับชุมชนได้ดี เยาวชนในโรงเรียนและในชุมชนรวมกลุ่มกันทำกิจกรรมดูแลรักษาและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมเป็นจำนวนมาก (มูลนิธิกองทุนไทย, 2556: ออนไลน์)

การมีส่วนร่วมของเยาวชนในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม มีผลกระทบโดยตรงกับการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมและทัศนคติของเยาวชน เยาวชนจึงสามารถเปลี่ยนอนาคตของสังคมให้มีพฤติกรรมความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น (Ramchandra Acharya, 2556: ออนไลน์) การสร้างจิตสำนึกให้เยาวชนมีความสำนึกรักในบ้านเกิด ถือเป็นรากฐานของสังคมและชุมชน ในการดูแล รักษาและหวงแหนธรรมชาติ เปรียบเสมือนบันไดขั้นแรกของการสร้างความรู้สึกรักให้เยาวชนรู้สึกถึงพลังที่อยู่ในตัวเอง รักษาสมดุลทางวัฒนธรรม ประเพณี สิ่งที่ดีงามที่อยู่ในชุมชน กระบวนการนี้เป็นเครื่องมือที่สร้างความกลมเกลียวในท้องถิ่น พร้อมทั้งการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชนของตนเอง (อิสรภาพแห่งความคิดไทยโพสต์, 2556: ออนไลน์)

การอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชน นอกจากจะช่วยให้เกิดความยั่งยืนของธรรมชาติแล้ว ยังเป็นการสร้างจิตสำนึกในการรักษาท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญเป็นอย่างมาก เยาวชนซึ่งกำลังเติบโตเป็นกำลังของสังคม จึงมีบทบาทสำคัญในการดูแลรักษาฟื้นฟู แก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เกิดความยั่งยืนในอนาคต (มูลนิธิกองทุนไทย, 2556: ออนไลน์)

เยาวชนที่ได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมดูแลและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ผ่านกิจกรรมที่หลากหลายร่วมกัน และสร้างความตระหนักถึงความสำคัญของสิ่งแวดล้อม จะทำให้เกิดการหล่อหลอมให้เกิดความรู้ ความเข้าใจ และตระหนักต่อปัญหาสิ่งแวดล้อม พัฒนาทั้งในด้านความรู้ ความคิด และประสบการณ์ คำนึงถึงประโยชน์ของสังคมส่วนรวมมากกว่าประโยชน์แห่งตน เป็นกำลังสำคัญในการขับเคลื่อนสังคมในอนาคต

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมของเยาวชนบ้านหัวทุ่งในการป้องกันไฟป่า

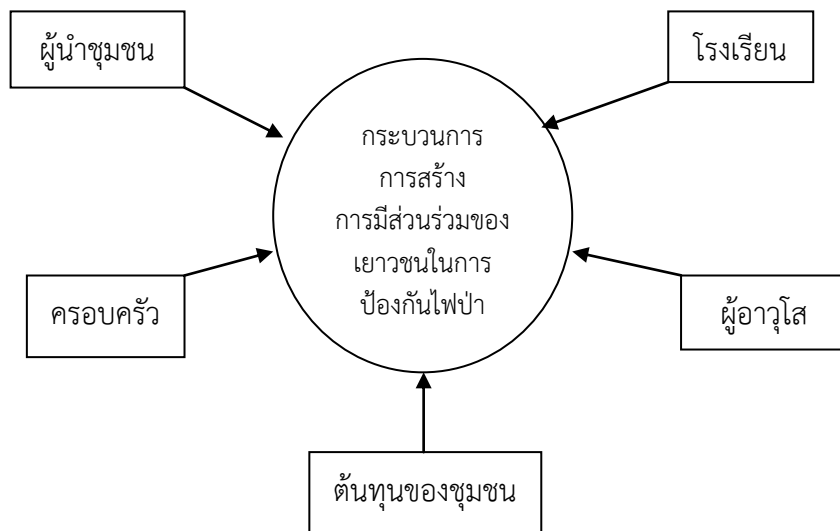
## ประโยชน์ของการวิจัย

ทราบถึงการมีส่วนร่วมของเยาวชนบ้านหัวทุ่งในการป้องกันไฟป่า และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของชุมชนให้เกิดความยั่งยืน

## ขอบเขตของการวิจัย

บทความนี้มีขอบเขตของการวิจัยเฉพาะบ้านหัวทุ่ง หมู่ที่ 14 ตำบลเชียงดาว อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งบทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง การศึกษาเปรียบเทียบเครือข่ายชุมชนในการป้องกันไฟฟ้า กรณีศึกษา บ้านหัวทุ่งและบ้านปางแดงใน ตำบลเชียงดาว อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่

## กรอบแนวคิดการวิจัย



กระบวนการการสร้างการมีส่วนร่วมของเยาวชนบ้านหัวทุ่งในการป้องกันไฟฟ้า โดยได้รับการปลูกฝังจิตสำนึก ส่งเสริมและสนับสนุน มาจากครอบครัว ผู้นำชุมชน ผู้อาวุโส และโรงเรียน รวมถึงต้นทุนของชุมชน ได้แก่ วัฒนธรรม ประเพณีความเชื่อของชุมชน

## วิธีดำเนินการวิจัย

### ผู้ให้ข้อมูล

- ผู้นำชุมชนบ้านหัวทุ่ง จำนวน 1 คน
- ประธานเยาวชนบ้านหัวทุ่ง จำนวน 1 คน
- ตัวแทนกลุ่มเยาวชน จำนวน 4 คน

### เครื่องมือเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ใช้แนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้เครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง ในลักษณะการพูดคุยแบบไม่เป็น

ทางการ โดยใช้ คำถามแบบปลายเปิด มีการใช้เครื่องมือในการช่วยเก็บรวบรวมข้อมูล ไม่ว่าจะเป็น  
เป็น สมุดจดบันทึก ปากกา เครื่องบันทึกเสียง

### แนวทางเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการสัมภาษณ์เก็บข้อมูลแต่ละครั้ง จะเป็นข้อมูลภาคสนาม โดยจะติดต่อผ่านทาง  
ผู้ใหญ่บ้าน นัดหมายผู้นำชุมชน และให้ผู้นำชุมชนนัดหมายกับเยาวชน ผู้ศึกษาได้นัดวัน  
เวลา และสถานที่ที่ผู้ให้สัมภาษณ์สะดวกมากที่สุด ในการเก็บข้อมูลของผู้ให้ข้อมูล จะใช้การจด  
บันทึกและเครื่อง

บันทึกเสียงเป็นเครื่องมือช่วยบันทึกในการสัมภาษณ์

### สรุปผลการวิจัย

บ้านหัวทุ่ง ตำบลเชียงดาว อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ เป็นหมู่บ้านประสบความสำเร็จใน  
การควบคุมไฟฟ้า ได้รับรางวัลชนะเลิศชุมชนมาตรฐาน หมู่บ้านปลอดการเผา ที่ลุกขึ้นมาจัดการป่าชุมชน  
และจัดการไฟฟ้า อันมีสาเหตุที่เกิดขึ้นจากความแรงของไฟฟ้าที่มาจากบริเวณพื้นที่ใกล้เคียง พื้นที่สูงเสี่ยง  
ไฟ ชุมชนบ้านหัวทุ่ง ร่วมมือกันป้องกันไม่ให้เกิดไฟป่า ด้วยจากสภาพป่าที่กำลังฟื้นตัวจากผืนป่าที่เคย  
เป็นแหล่งสัมปทานป่าไม้ ที่เริ่มเติบโตและสามารถใช้ประโยชน์ รวมทั้งเป็นพื้นที่แหล่งเรียนรู้ แหล่งศึกษา  
ธรรมชาติของชุมชน เยาวชน ให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกัน ชุมชนจึงต้องป้องกันไฟ ไม่ให้ลุกลามเข้ามาในเขต  
พื้นที่ป่าที่ชุมชนช่วยกันดูแลรักษาไว้ รวมถึงการอนุรักษ์ธรรมชาติทั้ง ดิน น้ำ และป่าไม้ (มูลนิธิเพื่อการ  
พัฒนาที่ยั่งยืน สำนักประสานงานภาคเหนือตอนบน: ออนไลน์)

การจัดการป่าชุมชนบ้านหัวทุ่ง ซึ่งเป็นชุมชนเล็กๆเกิดขึ้นได้ด้วยแนวคิดผู้นำในอดีตที่มีจิตสำนึก  
รักป่าและทรัพยากรธรรมชาติ ผ่านสถานการณ์ต่างๆทั้งการทำสัมปทานไม้ การลักลอบตัดไม้ การทำไร่  
เลื่อนลอยกลายเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ส่งผลต่อวิถีชีวิตของชาวบ้าน แหล่งน้ำที่ชาวบ้านเคยใช้อุปโภค  
บริโภคในครัวเรือน และทำการเกษตรกลับเหือดแห้ง คนต้นน้ำมีน้ำใช้บ้างเล็กน้อย ขณะที่คนปลายน้ำไม่มี  
น้ำใช้สอยเพราะน้ำไม่เพียงพอ ทำให้ผู้ใหญ่บ้านในสมัยนั้น ได้ประชุมกับชาวบ้านเพื่อหาทางออกร่วมกัน  
ชาวบ้านเห็นร่วมกันว่า ชุมชนควรเคารพในกฎระเบียบร่วมกัน โดยอาศัยความเชื่อในเรื่องผีเป็นเครื่องยึด  
เหนี่ยวจิตใจของชาวบ้าน ตามคติที่ว่าธรรมชาติทั้งดิน น้ำ ป่า มีผีปกปักรักษาดูแล สิ่งสถิตอยู่ หากมีการ  
ใช้ประโยชน์จากธรรมชาติจึงต้องบอกกล่าวขอขมาผีเหล่านั้นให้ช่วยดูแลรักษา (มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่  
ยั่งยืน สำนักประสานงานภาคเหนือตอนบน: ออนไลน์)

ชุมชนบ้านหัวทุ่งมีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมร่วมกันด้านการอนุรักษ์และฟื้นฟูป่าชุมชน ชาวบ้าน  
ได้ร่วมกันทำกิจกรรมอย่างต่อเนื่องเป็นประจำทุกปี เช่น ทำแนวกันไฟ ออกสำรวจป่า ร่วมกันปลูกป่า เพื่อ  
ฟื้นฟูป่าที่เสื่อมโทรมในวันสำคัญต่างๆอย่างน้อยปีละ 3-4 ครั้ง และมีการนำเอาภูมิปัญญาความเชื่อมา  
จัดการในการดูแลป่าควบคู่ไปกับกฎระเบียบ เช่น พิธีบวชป่า พิธีสืบชะตาป่า พิธีเลี้ยงผีขุนน้ำ (ต้นน้ำ)  
รวมถึงการจัดการจัดทำเส้นทางศึกษาธรรมชาติในป่าชุมชน จัดทำป้ายแสดงพรรณพืชพันธุ์ไม้ที่สำคัญ ซึ่งจัดให้  
เป็นแหล่งเรียนรู้เกี่ยวกับวัฒนธรรมท้องถิ่นและการแลกเปลี่ยนเรียนรู้สิ่งต่างๆในชุมชน (สำนักงาน  
สิ่งแวดล้อมภาคที่ 1 (เชียงใหม่) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2555)

การมีส่วนร่วมของเยาวชนในหมู่บ้าน ร่วมกับเด็กเล็ก ผู้ใหญ่ และผู้สูงอายุ ล้วนให้ความร่วมมือกับโครงการและกิจกรรมทุกกิจกรรม ได้แก่ การเข้าร่วมประชุมหารือ กิจกรรมการแสดงต้อนรับ กิจกรรมสาธารณประโยชน์ กิจกรรมตามประเพณี วัฒนธรรม กิจกรรมจิตอาสา กิจกรรมวันสำคัญต่างๆ และกิจกรรมตามหน้าที่พลเมืองที่ดี เช่น การเลือกตั้ง เป็นต้น ทำให้โครงการและกิจกรรมต่างๆขับเคลื่อนไปได้ กิจกรรมที่กลุ่มเยาวชนทำในชุมชน มีการจัดทำกิจกรรมปลูกจิตสำนึกรักชุมชนและช่วยเหลือส่งเสริมเยาวชนในทุกด้าน เช่น ด้านกีฬา การศึกษา และภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นต้น โดยเฉพาะในด้านสิ่งแวดล้อม กลุ่มเยาวชนมีบทบาทในการทำกิจกรรมเรียนรู้และถ่ายทอดความรู้และภูมิปัญญาต่างๆในท้องถิ่น โดยมีรุ่นพี่เยาวชนเป็นแกนนำเยาวชนรุ่นเล็ก รวมถึงกระชับความสัมพันธ์ระหว่างพี่กับน้อง ร่วมมือทำกิจกรรมสาธารณประโยชน์ อาทิเช่น ปลูกป่า ทำแนวกันไฟ เข้าร่วมพิธีกรรมความเชื่อสร้างจิตสำนึกให้เยาวชน เป็นต้น การเข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆ ทำให้เยาวชนรู้สึกภาคภูมิใจในตนเอง เกิดความสามัคคีในการร่วมกันทำกิจกรรมในหมู่บ้าน หรือร่วมกันแก้ไขปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นในกลุ่ม

บทบาทหน้าที่ของเยาวชนบ้านหัวทุ่ง มีหน้าที่แตกต่างกันตามช่วงกลุ่มอายุ กลุ่มเด็กเล็ก อายุประมาณ 1-11 ปี จะถูกปลูกฝังในเรื่องการรักษาป่าและสิ่งแวดล้อมจากทั้งในครอบครัวและในโรงเรียน ทางครอบครัวจะปลูกจิตสำนึกให้ลูกหลานอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในชุมชน โดยเฉพาะการรักษาป่า เพราะอยู่ร่วมกับป่ามาตั้งแต่เกิด ต้องพึ่งพาอาศัยป่า เมื่อในชุมชนมีกิจกรรมต่างๆ ทางพ่อแม่ผู้ปกครองจะนำบุตรหลานไปเข้าร่วมกิจกรรมทุกครั้ง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการปลูกป่า พิธีกรรม ความเชื่อ การเลี้ยงผี ชุนน้ำ การบวชป่า เป็นต้น ทำให้เด็กเกิดการเรียนรู้ไปพร้อมกับการทำกิจกรรมต่างๆร่วมกับผู้ใหญ่ ถึงแม้เด็กเล็กจะทำกิจกรรมอะไรไม่ได้มากนัก แต่สิ่งเหล่านี้จะซึมซับให้เด็กเล็กเกิดการเรียนรู้ด้วยตนเอง ทางด้านโรงเรียนจะปลูกฝังเด็กเล็ก โดยการบูรณาการการเรียนการสอนเข้ากับกิจกรรมในการรักษาป่า ยกตัวอย่างเช่น ในป่าชุมชนบ้านหัวทุ่ง มีเส้นทางการศึกษาเรียนรู้ ทางโรงเรียนได้นำเด็กอนุบาลมาทำกิจกรรมในป่า สอนให้เรียนรู้เรื่องสมุนไพรร โดยบูรณาการเข้ากับวิชาศิลปะ ให้เด็กวาดรูปสมุนไพรร สมุนไพรรชนิดนี้มีหน้าที่ไว้ทำอะไร ซึ่งกิจกรรมนี้จะทำให้เด็กเกิดการเรียนรู้ พร้อมกับการจินตนาการ เป็นต้น หรือเมื่อทางหมู่บ้านจัดกิจกรรมขึ้น ผู้ใหญ่บ้านจะประสานงานกับทางผู้อำนวยการโรงเรียนอนุบาลเด็กเล็ก ให้นำเด็กอนุบาลมาเข้าร่วมกิจกรรมด้วยทุกครั้ง

ทางด้านกลุ่มเยาวชน อายุประมาณ 12-18 ปี จะมีการรวมกลุ่มกันก่อตั้งเป็นกลุ่มเยาวชนบ้านหัวทุ่ง จำนวน 21 คน เพื่อให้เยาวชนใช้เวลาว่างให้เกิดประโยชน์ ให้กับชุมชนและครอบครัว เพื่อสร้างความสามัคคี พัฒนาหมู่บ้านและปลูกฝังให้เยาวชนให้มีความเสียสละ เพราะเด็กๆในหมู่บ้านเริ่มเข้าสู่วัยรุ่น เริ่มที่จะเที่ยวหรือติดเพื่อนมากขึ้น บางคนในหมู่บ้านก็ไปเรียนในตัวเมืองบ้าง ทำให้เวลาว่างของเยาวชนไม่เกิดประโยชน์ต่อหมู่บ้านและครอบครัว กลุ่มเด็กๆในหมู่บ้านจึงได้จัดตั้งกลุ่มเยาวชนขึ้นมา เพื่อรวมกลุ่มและสร้างประโยชน์ให้แก่ชุมชน วัตถุประสงค์ของการสร้างกลุ่มเยาวชนบ้านหัวทุ่งนั้น เพื่อสร้างความสามัคคีให้เด็กๆในชุมชน ใช้เวลาว่างให้เกิดประโยชน์ ปลูกฝังเยาวชนให้มีความเสียสละ ปลูกฝังจิตสำนึก ประเพณี วัฒนธรรม ให้เด็กในชุมชน เพื่อเกิดความเข้มแข็งในชุมชน เยาวชนมีส่วนร่วมในชุมชน รวมถึงเพื่อให้เยาวชนห่างไกลจากยาเสพติด

การปลูกจิตสำนึกในการปกป้อง ดูแล และรักษาทรัพยากรสิ่งแวดล้อมที่บ้านหัวทุ่งนั้น เริ่มตั้งแต่ครอบครัว ผู้นำชุมชน ประชาชนในหมู่บ้าน รวมไปถึงเยาวชน ให้ตระหนักถึงความสำคัญของการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม สร้างความรู้สึกรับผิดชอบต่อปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา รู้จัก

เสียสละ ร่วมแรงร่วมใจกันในการทำประโยชน์ให้กับชุมชน โดยเฉพาะเยาวชนที่จะต้องถูกสร้างและปลูกฝังจิตสำนึกเพราะเยาวชนจะเป็นแรงขับเคลื่อนหลักในการทำกิจกรรมและมีส่วนร่วมกับชุมชน

เยาวชนบ้านหัวทุ่งได้รับการถ่ายทอดความรู้ และภูมิปัญญา ทั้งจากผู้นำชุมชน ผู้อาวุโส รุ่นพี่เยาวชน โดยเฉพาะผู้อาวุโสที่เผยแพร่ความรู้ ภูมิปัญญาให้กับเยาวชน เพื่อที่เยาวชนจะได้นำไปปรับใช้ในอนาคต ผู้อาวุโสจะคอยสอดแทรกความรู้ต่างๆ ผ่านการประชุมในหมู่บ้าน การทำกิจกรรมในชุมชน รวมถึงแหล่งเรียนรู้เรื่องการจัดการป่าโดยชุมชน ที่สำคัญการเรียนรู้ผ่านประสบการณ์ด้วยตนเอง ผ่านการทดลองการปฏิบัติจริง กระบวนการเรียนรู้จริง การช่วยเหลืองานเล็กๆน้อยๆในชุมชน เป็นการกระตุ้นให้เยาวชนเกิดความรัก ความรู้สึกหวงแหนทรัพยากรธรรมชาติในชุมชน หันมาอนุรักษ์ ดูแลสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ผู้นำชุมชนถ่ายทอดความรู้ ภูมิปัญญาท้องถิ่นในการจัดการป่าไม้กระตุ้นให้เยาวชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำกิจกรรม โดยผ่านการเรียนรู้จากพิธีกรรมต่างๆ ปลูกฝังจิตสำนึกแก่เด็กและเยาวชนในการดูแลรักษาป่า ให้เยาวชนร่วมทำกิจกรรมกับคนในชุมชน ส่งเสริมให้เข้าร่วมกิจกรรมปลูกป่า กิจกรรมสำรวจป่า กิจกรรมทำแนวกันไฟ กิจกรรมในงานประเพณีต่างๆ ขณะเดียวกันก็ปลูกฝังวัฒนธรรม ความเชื่อประเพณีที่ดีงามด้วย ซึ่งผู้นำชุมชนมองว่า เยาวชนจะเป็นผู้สืบทอดเจตนารมณ์และมีจิตสำนึก ตระหนักที่จะอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนต่อไปในอนาคต

ความร่วมมือของกลุ่มเยาวชนในการจัดและร่วมกิจกรรมต่างๆในชุมชน ทำให้ชุมชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งเยาวชน มีความรู้และประสบการณ์ในการอนุรักษ์ฟื้นฟูป่า มีแหล่งเรียนรู้เรื่องการจัดการป่าโดยชุมชน ถ่ายทอดความรู้ภูมิปัญญาต่างๆสู่คนรุ่นหลังทั้งด้านทรัพยากรดิน น้ำ ป่า และอาหาร ปลูกฝังเยาวชนในชุมชนรู้สึกรักและหวงแหน ส่งผลให้ในอนาคต เยาวชนสามารถนำความรู้ความสามารถมาบริหารจัดการทรัพยากรชุมชนได้อย่างยั่งยืนสืบไป ซึ่งที่ผ่านมาทางชุมชนได้ต้อนรับนักเรียน นักศึกษานักวิจัย และนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและต่างประเทศ เพื่อถ่ายทอดความรู้ด้านการจัดการทรัพยากรป่าอย่างยั่งยืน

## อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

### อภิปรายผล

การมีส่วนร่วมของเยาวชนบ้านหัวทุ่งในการป้องกันไฟป่า เมื่อพิจารณาผลการศึกษาวิจัยกับแนวคิดการมีส่วนร่วมของ Cohen and Uphoff (1977) โดยได้จำแนกขั้นตอนการมีส่วนร่วมแบ่งออกเป็น 4 ขั้นตอน คือ 1) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ประกอบด้วย การริเริ่มการตัดสินใจ ดำเนินการตัดสินใจ และตัดสินใจปฏิบัติการ 2) การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ประกอบด้วย การสนับสนุนด้านทรัพยากร การบริหารและการประสานขอความช่วยเหลือ 3) การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ ประกอบด้วย ผลประโยชน์ทางวัตถุ ผลประโยชน์ทางด้านสังคมและส่วนบุคคล 4) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล เป็นการควบคุม ตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมทั้งหมด และเป็นการแสดงถึงการปรับตัวในการมีส่วนร่วม

จากผลการศึกษา เยาวชนบ้านหัวทุ่งไม่ได้มีส่วนร่วมครบทั้ง 4 ขั้นตอน ทั้งนี้เยาวชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่จะเข้าร่วมในกลุ่มเยาวชน ร่วมกันคิด วางแผน ตัดสินใจในที่ประชุม ได้ร่วมเก็บข้อมูลในการทำวิจัยร่วมกับชุมชน เข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ แลกเปลี่ยนความคิดเห็นหรือประสบการณ์ซึ่งกันและกันภายในกลุ่มและใช้ทรัพยากรในชุมชนรวมถึงเทคโนโลยีให้เกิดประโยชน์ ได้ฝึกทักษะในการทำงานร่วมกับ

ผู้อื่น เพื่อที่จะได้นำไปปรับใช้ในอนาคต ซึ่งการเข้าร่วมกลุ่มเยาวชนจะต้องมาจากจิตอาสา รู้จักการเสียสละเพื่อส่วนรวมมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตัว และได้รับการปลูกฝังในการรักษาสิ่งแวดล้อม ทำให้เยาวชน เกิดความภาคภูมิใจที่ได้ทำประโยชน์ให้กับชุมชนของตนเอง และผลักดันหมู่บ้านให้ขับเคลื่อนพัฒนาไปข้างหน้า ผลการวิจัยข้างต้นยังสอดคล้องกับผลการวิจัยของ ญัฐวุฒิ ชาญชัย (2551) ที่ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของเยาวชนในการพัฒนาฐานข้อมูลทรัพยากรธรรมชาติแม่น้ำสาร อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน พบว่า การเน้นกระบวนการในการจัดกิจกรรมให้เยาวชนได้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ รวมทั้งแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในการทำกิจกรรม เพื่อให้เกิดการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมและเป็นระบบมากขึ้น และจากความร่วมมือกันของเยาวชนในพื้นที่ทำให้เกิดกิจกรรมที่ช่วยกระตุ้นแนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของชุมชน การวางแผนในการทำกิจกรรม การดำเนินกิจกรรมตามแผนที่วางไว้ การวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการดำเนินกิจกรรม การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น การคืนข้อมูลสู่ชุมชน ตลอดจนแนวคิดการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติแม่น้ำสาร สิ่งเหล่านี้เป็นกระบวนการที่พยายามสอดแทรกให้เยาวชนได้คิด ตระหนัก และมีความเข้าใจถึงกระบวนการดังกล่าว

การรวมกลุ่มของเยาวชนบ้านหัวทุ่ง รวมถึงกลุ่มเด็กเล็กที่ถูกปลูกฝัง และปลูกจิตสำนึกในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมในชุมชน โดยเฉพาะป่า ที่อยู่ร่วมกับชุมชนหัวทุ่งตั้งแต่เกิด เยาวชนได้รับการปลูกฝังตั้งแต่ในครอบครัวไปจนถึงในชุมชนและโรงเรียน เยาวชนมีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมด้านต่างๆร่วมกับชุมชน ทำให้เยาวชนได้สั่งสมความรู้ ประสบการณ์ต่างๆทั้งในด้านการอนุรักษ์ ดูแลปกป้อง และแก้ไขปัญหาของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชนของตนเอง เยาวชนได้เรียนรู้ที่จะถ่ายทอดประสบการณ์ แลกเปลี่ยนความรู้ของตนเองร่วมกับผู้อื่น สามารถที่จะถ่ายทอดประสบการณ์ให้กับเยาวชนรุ่นต่อไปให้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสิ่งแวดล้อมในชุมชนให้เกิดความยั่งยืน จากผลการศึกษาข้างต้นสอดคล้องกับผลการวิจัยของ อรดาวัลย์ ธนาวุฒิ (2555) ศึกษาเรื่องบทบาทของผู้นำชุมชนในกระบวนการเรียนรู้การจัดการป่าชุมชนบ้านหัวทุ่ง อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า การถ่ายทอดความรู้ผ่านการเล่าเรื่อง การจัดเวที แลกเปลี่ยนรู้ ปฏิบัติในชีวิตประจำวัน ปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม ซึ่งความรู้ที่เกิดขึ้นในตัวเยาวชน จึงเป็นความรู้ที่เกิดจากกระบวนการเรียนรู้ตลอดชีวิตและสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในชีวิตประจำวันได้ การปลูกฝังความรู้ให้หยั่งรากลึกกลงไปเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตนั้น ทำให้เยาวชนเกิดจิตสำนึก ความตระหนักเจตคติ ทักษะและแรงจูงใจในการมีจิตสำนึกร่วมที่จะอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต่อไปในอนาคต อีกทั้งยังสอดคล้องกับบทความของ Unicef (2556) กล่าวว่า เยาวชนเป็นหัวใจของการพัฒนาที่ยั่งยืน เยาวชนที่ได้รับการศึกษาที่ดีเป็นรากฐานของสังคมที่เจริญรุ่งเรือง มีความเท่าเทียมกันทางสังคม การเจริญเติบโตอย่างยั่งยืน และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่เหมาะสม เยาวชนที่มีการศึกษา ทักษะ เป็นผู้ที่มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหา และเป็นตัวแทนในการเปลี่ยนแปลงเชิงบวก การให้เยาวชนมีส่วนร่วม รวมถึงรับฟังความคิดเห็นของเยาวชน ทำให้เยาวชนตระหนักถึงปัญหา และเป็นส่วนหนึ่งในการแก้ไขปัญหา สามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาของชุมชนที่เหมาะสม การสร้างความตระหนักถึงปัญหาที่มีความสำคัญทั้งจากทางโรงเรียน ชุมชน ครอบครัว เพื่อสร้างทักษะชีวิตและความเชื่อมั่นที่จะเป็นพลเมืองที่มีประสิทธิภาพและเป็นผู้นำที่ดีในอนาคต

การนำเสนอการออกแบบการมีส่วนร่วมของ พงณา พิษิตปัจจา (2557) สรุปลมิตการเข้ามามีส่วนร่วมไว้ 3 มิติ ได้แก่ มิติที่ 1 พิจารณามุมบุคคลที่เข้ามามีส่วนร่วม (Who) การเลือกคนในการเข้ามามีส่วนร่วม โดยแบ่งระดับของคนที่เข้ามามีส่วนร่วมออกเป็น 8 ระดับ ซึ่งการเข้ามามีส่วนร่วมของเยาวชนบ้านหัวทุ่ง



อยู่ในระดับ ที่ 1 คือ Self-selected เป็นการเปิดกว้างสำหรับคนที่อยากเข้ามามีส่วนร่วมและได้รับการคัดเลือกโดยไม่ได้มีการกำหนดเกณฑ์หรือคุณสมบัติไว้ จากผลการศึกษา เยาวชนบ้านหัวทุ่งมีการรวมกลุ่มกันก่อตั้งเป็นกลุ่มเยาวชนบ้านหัวทุ่ง เพื่อใช้เวลาว่างให้เกิดประโยชน์ โดยไม่มีการตั้งเกณฑ์ในการรับสมัครเยาวชนที่ต้องการ เข้าร่วม อีกทั้งไม่ได้จำกัดจำนวนสมาชิกและไม่ได้จำกัดคุณสมบัติ การเข้าร่วมกลุ่มเกิดจากความสมัครใจของเยาวชนเอง ส่วนหนึ่งมาจากการเห็นเพื่อนมาเข้าร่วม ตนเองจึงรู้สึกอยากมีส่วนร่วมบ้าง นอกจากนี้ การเข้ามามีส่วนร่วมของเยาวชนกับกิจกรรมในชุมชน ทางผู้นำชุมชนเปิดกว้างและสนับสนุนให้เยาวชนและทุกคนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของทิพากร ชิวสกุลยง (2555) พบว่า การมีส่วนร่วมของนักเรียนแกนนำในการป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติดในโรงเรียนอยู่ในระดับมากที่สุด ส่วนนักเรียนสมาชิกมีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติดในโรงเรียนอยู่ในระดับมาก นักเรียนมีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือสนับสนุนกิจกรรมต่างๆ เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติดในระดับมาก เช่น การเป็นแกนนำนักเรียน การเป็นสมาชิก ส่วนบทบาทและการมีส่วนร่วมของนักเรียนแกนนำ มีลักษณะของการมีส่วนร่วมแบบจิตอาสาและใจรัก

มิติที่ 2 พิจารณาถึงการติดต่อสื่อสารระหว่างบุคคลที่จะต้องตัดสินใจร่วมกัน (How) ซึ่ง พจนาพิชิตปัจจา (2557) ได้แบ่งออกเป็น 6 ช่องทาง จากผลการศึกษาเยาวชนบ้านหัวทุ่งมีการติดต่อสื่อสารระหว่างบุคคลที่จะต้องตัดสินใจร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็น ติดต่อสื่อสารภายในกลุ่มเยาวชน เยาวชนกับผู้นำชุมชน และผู้อาวุโส ในช่องทางการติดต่อสื่อสารภายในกลุ่มเยาวชน มีช่องทางแบบ deliberate and negotiate เข้ามาเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและต่อรอง เพื่อให้เกิดเป็นรูปธรรมในการดำเนินงาน จากผลการศึกษา เยาวชนบ้านหัวทุ่งสามารถแลกเปลี่ยนความรู้ ความคิดเห็นระหว่างกันภายในกลุ่ม ประธานเยาวชนรับฟังความคิดเห็นของสมาชิกในกลุ่ม แล้วให้สมาชิกทุกคนออกเสียงเลือกทางเลือกที่ดีที่สุดในเรื่องนั้นๆ สอดคล้องกับผลการศึกษาของ จักริน ยุทธวรราชัย (2554) พบว่า รูปแบบการติดต่อสื่อสารของหัวหน้าไปรษณีย์จะพยายามสื่อสารโดยกระตุ้นให้พนักงานเกิดความคิด ความริเริ่มในการทำงาน หัวหน้าไปรษณีย์ยินดีให้พนักงานไปรษณีย์เสนอความคิดเห็นได้อย่างอิสระ

ส่วนช่องทางการติดต่อสื่อสารระหว่างเยาวชนกับผู้นำชุมชนและผู้อาวุโส มีช่องทางแบบ listen as inspector เข้ามาในฐานะผู้ฟังเพื่อตรวจสอบผลที่จะกระทบต่อตนเอง เยาวชนบ้านหัวทุ่งจะมีการเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมร่วมกับคนในชุมชน เข้ามาเรียนรู้ ได้รับการถ่ายทอดภูมิปัญญาจากผู้อาวุโส เพื่อให้เยาวชนเกิดการเรียนรู้ มีจิตสำนึกด้วยตนเอง เกิดความรัก ความรู้สึกรักหวงแหนที่จะปกป้องป่าของชุมชน สอดคล้องกับการศึกษาของ วรพจน์ พุ่มตระกูล (2541) พบว่า การถ่ายทอดองค์ความรู้ของชุมชนมี 2 ระดับ คือ ครอบครัวและระดับชุมชน ในระดับครอบครัวจะเกิดขึ้นตลอดเวลาในการดำเนินชีวิต จากการปฏิบัติจริงและสังเกตในชีวิตประจำวัน ส่วนระดับชุมชน จะถ่ายทอดองค์ความรู้ผ่านพิธีกรรม ความเชื่อ กฎเกณฑ์ จากผู้อาวุโสเพื่อสืบสานชีวิตและวัฒนธรรมในชุมชน รูปแบบของการจัดการเพื่อมุ่งตอบสนองชุมชนภายใต้ความเชื่อทางจารีตและวิถีการผลิตทางการเกษตร

ส่วนในมิติที่ 3 การพิจารณาความเชื่อมโยงระหว่างการต่อรองของคนในภาคส่วนต่างๆ ในนโยบายหรือการกระทำที่เกิดขึ้น (How) มุ่งเน้นการพิจารณาในประเด็นของอำนาจ (power) และอำนาจหน้าที่ (authority) แบ่งระดับของอำนาจออกเป็น 5 ระดับ จากผลการศึกษา อำนาจหน้าที่ของเยาวชนบ้านหัวทุ่งอยู่ในระดับ personal benefit เป็นการพิจารณาบนฐานของการผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นหลัก ทั้งนี้เยาวชนบ้านหัวทุ่งไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ที่ต่อรองในภาคส่วนต่างๆ มากนัก เยาวชนมีบทบาทและอำนาจหน้าที่จัดการภายในกลุ่มเยาวชนเอง ส่วนในชุมชน เยาวชนมีการเข้าร่วมรับฟัง แสดงความคิดเห็นในที่

ประชุมของกิจกรรมในหมู่บ้าน ซึ่งหัวข้อการประชุมเป็นเรื่องที่เยาวชนสามารถเข้าร่วมประชุมได้ สอดคล้องกับผลการศึกษาของ อรอนงค์ ธรรมกุล (2539) และพลเกต อินตา (2547) พบว่า ในขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์อยู่ในระดับมาก ผู้ที่คิดว่าเป็นปัญหาสำหรับตนเองและ จำเป็นต้องแก้ไขเท่านั้นจึงจะเข้ามามีส่วนร่วม ต้องมีอิสรภาพที่จะมีส่วนร่วม สามารถมีส่วนร่วมและเต็มใจที่จะมีส่วนร่วม

### **ข้อเสนอแนะการนำผลการวิจัยไปใช้**

การรวมตัวกันของกลุ่มเยาวชน ทำให้เกิดศักยภาพและพลังที่จะทำประโยชน์ให้กับชุมชนหรือท้องถิ่นที่ตนเองอาศัยอยู่ เพราะเยาวชนเป็นกลุ่มคนที่จะเป็นผู้อยู่ในชุมชน และเป็นผู้บริหารจัดการชุมชน นั้นๆต่อไปเมื่อเป็นผู้ใหญ่ การรวมกลุ่มของเยาวชนในการทำงาน หรือพัฒนาชุมชน จึงเป็นพลังที่ยิ่งใหญ่ และนำไปสู่การสนับสนุนอย่างยิ่ง บทบาทของเยาวชนเหล่านี้ ไม่เพียงส่งผลต่อชุมชนเท่านั้น แต่ยังเป็น การช่วยให้สังคมและประเทศชาติพัฒนาไปในทางที่ดีขึ้น หากหมู่บ้านหรือหน่วยงานอื่นที่ได้ศึกษาข้อมูล นำไปปรับใช้และพัฒนาหมู่บ้านรวมถึงทรัพยากรในชุมชนของตนเองให้เกิดความยั่งยืนในอนาคต และหากเยาวชนกลุ่มนี้ได้รับการเรียนรู้ ศึกษาอบรมเพิ่มเติม ให้การศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม เป็นวิธีการหนึ่งที่จะทำให้เยาวชนสามารถจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อม ประกอบกับได้รับการสนับสนุนส่งเสริมจากหน่วยงานทั้ง ภาครัฐและเอกชน จะทำให้เยาวชนเกิดการพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

### **ข้อเสนอแนะการวิจัยครั้งต่อไป**

ในการศึกษาวิจัยครั้งต่อไป ควรมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของเยาวชนในการป้องกัน ไฟป่าในพื้นที่อื่น ที่มีความหลากหลายทางด้านเชื้อชาติ ภาษา และประเพณี เนื่องจากวิธีการป้องกันไฟป่า ในแต่ละพื้นที่ย่อมแตกต่างกันไปตามวิถีชีวิต สภาพชุมชน การประกอบอาชีพ ตลอดจนลักษณะภูมิประเทศ ที่อยู่อาศัย

## เอกสารอ้างอิง

- จักริน ยุทธวรราชัย. (2554). ความสัมพันธ์ระหว่างรูปแบบการติดต่อสื่อสารของหัวหน้าที่ทำการไปรษณีย์กับประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของพนักงานไปรษณีย์ของที่ทำการไปรษณีย์ในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ณัฐวุฒิ ธัญชัย. (2551). การมีส่วนร่วมของเยาวชนในการพัฒนาฐานข้อมูลทรัพยากรธรรมชาติแม่น้ำสาร อำเภอเมืองลำพูน จังหวัดลำพูน. วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต. สาขาส่งเสริมการเกษตร. บัณฑิตวิทยาลัย. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ทิพากร ชิวสกุลยง. (2555). การมีส่วนร่วมของนักเรียนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาหายาสพัตติในโรงเรียนธีรภานท์ อำเภอบ้านโฮ่ง จังหวัดลำพูน. การค้นคว้าแบบอิสระรัฐศาสตรมหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ปารีชาติ วลัยเสถียรและคณะ. (2548). กระบวนการและเทคนิคการทำงานของนักพัฒนา. กรุงเทพฯ: โครงการเสริมสร้างการเรียนรู้เพื่อชุมชนเป็นสุข (สรส.).
- พจนา พิชิตปัจจา. (2557). เอกสารประกอบคำสอนวิชาการระเบียบวิธีวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์, 1-3.
- พลเกต อินตา. (2547). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและควบคุมโรคไข้เลือดออก: ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ในเขต อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่. การค้นคว้าแบบอิสระรัฐศาสตรมหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ไพรัตน์ เตชะรินทร์. (2531). การพัฒนาชนบทแบบผสมผสานสำหรับประเทศไทย. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- มูลนิธิกองทุนไทย. (2556). โครงการจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อม เพื่อการพัฒนาเยาวชน. วันที่ค้นข้อมูล 12 ธันวาคม 2556, จาก มูลนิธิกองทุนไทย เว็บไซต์: <http://tff.or.th/index.php?page=efyd>
- มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน. (2555). บ้านหัวทุ่งจากป่าชุมชนสู่การจัดการไฟฟ้าแบบมีส่วนร่วม. วันที่ค้นข้อมูล 28 สิงหาคม 2555, จาก สำนักประสานงานภาคเหนือตอนบน เว็บไซต์: <http://www.tunkwan.com/index.php/2012-04-02-08-14-30/2012-04-02-08-17-28/97-2012-04-02-08-28-40/159-2012-04-03-05-33-11>
- เยาวชน. (2556). พลัสสีเขียว Green Generation เยาวชนยุคใหม่ใส่ใจสิ่งแวดล้อม. วันที่ค้นข้อมูล 10 ธันวาคม 2556, จาก อีสราภาพแห่งความคิดไทยโพสต์ เว็บไซต์: <http://www.thaipost.net/x-cite-kidz/200413/72394>

- รัชฎาพร พิละกันธา. (2555). การมีส่วนร่วมของชุมชนในการแก้ไขปัญหาหมอกควันในตำบลหนองแฝก อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- วรพจน์ พุ่มตระกูล. (2541). การจัดการองค์ความรู้ของชุมชนในเรื่องทรัพยากรธรรมชาติ. วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- สิริพันธุ์ อมรพันธุ์บดีกุล. (2544). ศักยภาพของเยาวชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชน กรณีศึกษากลุ่มเยาวชนฮักแม่จริน อำเภอจริน จังหวัดน่าน. การค้นคว้าแบบอิสระศิลปศาสตรมหาบัณฑิต. สาขาวิชาการจัดการมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม. บัณฑิตวิทยาลัย. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 1 (เชียงใหม่) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2555). “เอกสารประกอบเกณฑ์ประเมินศักยภาพชุมชนในการจัดการมลพิษหมอกควันและการเผาในที่โล่งชุมชนมาตรฐานหมู่บ้านการเผา”.
- อรดาวัลย์ ธนาวุฒิ. (2555). บทบาทของผู้นำชุมชนในกระบวนการเรียนรู้การจัดการป่าชุมชนบ้านหัวทุ่ง อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- อรอนงค์ ธรรมกุล. (2539). การมีส่วนร่วมของชุมชนในกระบวนการการพัฒนาท้องถิ่น. วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต. สาขาวิชาการศึกษานอกระบบ. บัณฑิตวิทยาลัย. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- อัจฉรา รักษ์ติธรรม. (2545). คนอยู่ป่า 1 ความรู้ ความจริง การจัดการไฟป่า. (พิมพ์ครั้งที่ 1).เชียงใหม่: นพบุรีการพิมพ์.
- ThaiNGO. (2553). สำนักรักบ้านเกิดกับแนวคิดการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมโดยชุมชน.วันที่ค้นข้อมูล 12 ธันวาคม 2556 , จาก มูลนิธิกองทุนไทย เว็บไซต์ : <http://www.thaingo.org/writer/view.php?id=1419>
- สัมภาษณ์ ตัวแทนเยาวชน บ้านหัวทุ่ง หมู่ที่ 14 ตำบลเชียงดาว อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่, 7 กันยายน 2556.
- สัมภาษณ์ ผู้ใหญ่บ้าน บ้านหัวทุ่ง หมู่ที่ 14 ตำบลเชียงดาว อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่, 31 สิงหาคม 2556.
- Cohen, J. and N.T. Uphoff. (1977). *Rural Development Participation*. Ithaca: Cornell University.

UNICEF. (2013). Sustainable **Development Starts and Ends with Safe, Healthy and Well-educated Children**. Retrieved January 21, 2014, from Unicef Web site: [http://www.unicef.org/ceecis/Sustainable\\_Development\\_post\\_2015.pdf](http://www.unicef.org/ceecis/Sustainable_Development_post_2015.pdf)

# **The Thailand 2nd International Conference on Public Administration**

---

# LEADERSHIP IN THE PUBLIC SECTOR: EXAMINING WOMEN AND MINORITY GROUPS IN THE MALAYSIAN CIVIL SERVICE

Associate Prof. Dr Ahmad Martadha Mohamed<sup>1</sup>  
School Of Government,  
College Of Law, Government, And International Studies  
Universiti Utara Malaysia  
[martadha@uum.edu.my](mailto:martadha@uum.edu.my)

## Abstract

A retrospective view of the government's policies with respect to equal employment opportunity shows a gradual transition from merely suggesting that government will integrate people from different gender and ethnicity into the workplace to taking proactive steps to increase the representation of women and minority groups in the civil service. However, ensuring a bureaucracy that mirrors the population it serves remains a daunting task. Some people have attributed at least some of the blame for the failure to achieve a fully representative civil service to inadequate support for such efforts by political leaders. Yet, in the context of Malaysia, it is the localization policy that is worthy of consideration that shows disproportionate numbers of women and minorities in the civil service as opposed to their number in the population. In addition, the perceived unequal chances in recruitment and career advancement as well as the low pay discourage the minorities' application in the bureaucracy. The important issue raised is whether there exists a case of unequal opportunities against women and minority groups in the civil service in Malaysia. Building upon this foundation, the paper argues that even if bureaucratic representativeness is an important tool for increasing government legitimacy, the structural, political and economic features of Malaysia have a bearing on the gender and minority representativeness of the civil service at the national and sub-national levels. The paper then discusses the dearth of representative bureaucracy literature and places this literature within the historical context of Malaysia. The analysis finds that there are an increasing number of women and minority groups in all levels of government. It concludes by noting that more strategies and policy actions need to be taken to ensure that the notion of representative bureaucracy requires more than just passive representation but also active representation as well.

**Keywords: representative bureaucracy, equal opportunity**

## Introduction

---

<sup>1</sup> Paper that will be presented at the Second Annual Thailand Public Administration Conference 28-29 March, 2014 Bangkok Thailand

One of the key issues in public administration to emerge for the past twenty years has been the extent to which bureaucracy is representative of society. In a democratically-elected government, representative bureaucracy is an important indicator of the government's commitment to racial and sexual equality. The concept of representative bureaucracy requires that a composition of bureaucracy mirrors all major groups in society. The representative character refers not only to the proportion of the population in bureaucracy but also to the level of responsibility and functional distribution of that population. Thus, a bureaucracy that reflects the diversity of the population is likely to be more responsive to the needs and aspirations of women and minority groups in society. A substantial empirical research on this argument seems to support this thesis.

Creating a representative bureaucracy is always desirable because it adds legitimacy to the government. Yet, translating this normative appeal of the concept into specific policies designed to attract and recruit more women and minorities into the civil service is undeniably difficult. The attractiveness of working in the public service is further exacerbated by the negative rhetoric toward government service. The cumulative impact of the negative aspects of the lives of the public administrators is making government at all levels frustrating and unattractive for many Malaysians. For example, negative public attitudes toward government, unrelenting news media, rigid decision making procedures, politicians and interest groups continuously attack and over-criticize, and unreasonable public expectations drive the talented people away from the civil service. It is in this context that the exclusion of certain groups of people in the civil service makes the bureaucracy less representative. On the other hand, one can argue that no bureaucracy can be perfectly representative. And if it were possible, a perfectly representative bureaucracy that includes all segments of people would be undesirable. A true application on the meaning of the concept is to make bureaucracy more or less representative.

This paper begins by outlining the importance of inclusive civil service within the context of the cultural and ethnic diversity of the population. It then turns to an analysis of the inclusion of women and minority into the civil service. In the context of Malaysia, two issues stand out: (1) the Malaynization of the bureaucracy, and (2) the role of women and minority groups in the civil service. Are women and minority groups represented in the civil service proportionate to their numbers in society, at various levels of government, and in the different functional groups? Finally, the paper will discuss the options and strategies available to make Malaysian civil service more representative.

### **The Search for Legitimacy**

There has been a lot of discussion in the political science literature about easing the tension between democracy and bureaucracy. This wealth of research offers both internal and external prescriptions for controlling administrative behavior. The external solutions that attempt to limit discretion include legislative oversight, executive control, judicial review of administrative decisions, and increasing public access to administrative decision-making processes (Finer 1940; Herring 1936; Kaufman 1969; Lowi 1969; Meier



1993b; Redford 1969; Waldo 1980). Advocates of internal solutions meanwhile believe that administrative discretion is necessary in a complex society and suggest that bureaucrats police themselves by inculcating administrative ethics that are consistent with democratic values. If administrators continue to subject themselves to professional standards and constitutional values, their decisions could be expected to reflect the public interest (Frederickson 1971; Friedrich 1940; Mosher 1968; Rohr 1986).

Although both of these approaches have been somewhat effective in curtailing the administrative power of bureaucracy, there is always fear that the significant discretionary authority, which will always remain in the hands of bureaucrats, will undermine efforts to check this authority. Krislov and Rosenbloom succinctly describe this fear when they contend that “it is not the power of public bureaucracies per se, but their unrepresentative power that constitutes the greatest threat to democratic government. If this power cannot be constrained by legislatures and political executives, it can nevertheless be made to operate democratically by making it representative of the public” (1981, 22).

The possible expansion of bureaucratic power beyond the control of executive, elected officials and citizenry raises the question of the legitimacy of bureaucracy in democratic government. One possible way to justify the legitimacy of bureaucracy is based upon the pluralist view. The pluralists emphasize the importance of interest groups competing for control of power. Some scholars argue that the pluralist view allows for a wider participation of people in the administrative decision making processes. Lowi (1979), for example, posits that administrative agencies in the pluralist view could be more representative of the whole population. Similarly, Cook (1992) points out that aligning agencies according to their specific clientele increases their legitimacy. However, the continuous tension that occurs between administrative efficiency and representation as well as the difficulty of maintaining a proper equilibrium between the public interest vs. the special interest lessens the legitimacy of the bureaucracy.

In addition to the pluralist view, another argument put forward to legitimize the role of bureaucracy in support of democracy is the hierarchical view. In this view, bureaucracy acts as an agent of the citizenry and of political institutions under direct popular control (Cook 1992). Similarly, Moe (1984) introduced his principal-agent model to describe democratic politics. He points out that, “citizens are principals, bureaucrats are their agents. Bureaucratic superiors are principals and bureaucratic subordinates are their agents. The whole of politics is therefore structured by a chain of principal-agent relationships...on down the hierarchy of government to the lowest level bureaucrats who actually deliver services directly to citizens” (p. 765-766). In addition, Meier (1979) argues that Woodrow Wilson’s prescription for a separation of politics and administration has become the normative foundation for the hierarchical view because the political branch of government is in charge of politics and policy making while the bureaucracy limits its function to administration. As a result, the dichotomy between politics and administration quite naturally leads to the prescription that the bureaucracy should be subordinate to the will of the politicians.

However, questions were again raised about the legitimacy of bureaucracy in the hierarchical view due to the possible abuse of bureaucratic power. Gruber (1987), for example, argues that the hierarchical view fails to properly control bureaucratic behavior. The main problem, according to her, is that bureaucracies tend to short circuit electoral channels of public control. She contends, “A range of controls on the discretion of bureaucrats to make policy decisions, from very tight to very loose, is conceivable. Nevertheless, the structuring of a democratic regime and the placement of the bureaucracy in such a regime must adhere to the principle that the bureaucracy is distinctive by its subservience to both the rulers and the ruled” (p. 12). After carefully analyzing the costs and benefits of various forms of control as well as the attitudes of bureaucrats to continuously evade popular control, she concludes that the hierarchical relationship between politicians and bureaucrats would not work unless bureaucratic behavior is constrained by the resources they seek.

The recognition of defects in both the pluralist view as well as the hierarchical view has spurred the search for another argument to legitimize the bureaucracy. Key among this search is the idea of representative bureaucracy. The argument for representative bureaucracy is that representation of various groups in society could provide legitimacy for bureaucratic rule. A representative bureaucracy, which mirrors the whole population, could legitimately formulate and implement public policies that will be responsive to the will of all groups and thus is likely to better serve the democratic government.

### **The Rise of Representative Bureaucracy**

A shift from avoidance to acceptance of the reality that bureaucracy would continue to generate power in the policy making process fosters demand for a more representative bureaucracy. Rourke (1978) contends that although a powerful bureaucracy threatens the “traditional freedoms of democratic society, the bureaucratic power can be used to protect and extend those freedoms” (p. 396). The idea of representative bureaucracy was further highlighted during the Minnowbrook Conference in 1968. In describing the themes of the conferences, Marini (1971) points out “we were reminded of relevance, social problems, personal morality, innovation, clients, the evils of hierarchy and bureaucracy” (p. 5). In other words, bureaucracy has power and thus needs to be included in the scheme of representation and social justice. Representative bureaucracy has now become essential in a democratic political system. Riggs (1970) asserts that representation in all forms of government is critical to the stability of that government. He points to the rise of public rebellion in various countries as a consequence of the failure to have an equitable representation in the political dimensions of government and its administration. He maintains that there is a “need for diverse elements in a population to be adequately represented in order for a government to command their loyalty as a legitimate expression of common welfare” (p. 570).

The concept of affirmative action in the bureaucracy is essentially an attempt to increase the social composition of the bureaucracy to reflect that of the whole population, especially certain underrepresented groups such as women and African Americans (Kernaghan and Siegel 1989). The idea that a diverse workforce is more sensitive to customers’ demands is also gaining momentum in the private sector. Kiel (1994) believes

that an organization that is reflective of its population will have a better understanding of its clients' needs. Similarly, Dresang (1991) agrees that an organization, which mirrors society, allows itself to greater participation by various groups. Furthermore, a large number of private organizations have considered employment diversity to be a good business strategy (Darling 1991, Howes 1993). Both Darling and Howes argue that affirmative action has now become a prerequisite for future success or even survival for any organization.

### **The Legacy of Colonial Administration and the Introduction of The Malaynization Policy**

The increasing British hegemony in Southeast Asia created a need for an efficient administration to better coordinate its economic activities. As a result, a distinct Malayan Civil Service (MCS) resembling that of the British Administrative Class and the Indian Civil Service was formed to protect its interests as well as the welfare of its citizens in the area (Ryan 1965). In addition, subsequent developments in Malaya further necessitated the formation of a reliable civil service. This was more apparent especially after the 1874 Pangkor Treaty. In this treaty, the States of Selangor, Perak, Negeri Sembilan, and Pahang agreed

to constitute their countries a Federation to be known as the Protected Malay States, to be administered under the advice of the British Government. The British government, meanwhile, would oversee the administration of these states especially in the collection and control of revenues through its representative to be called Resident. All matters relating to Malay religion and custom will be left under the jurisdiction of the rulers of those states. A post of Resident General was established and placed in the federal capital, Kuala Lumpur. The Resident General was responsible for the formulation of policies to be implemented in the newly created Federated Malay States (FMS) (Puthuchear 1978, 4).

In addition, the Siamese Treaty of 1909 further solidified Britain's control over Malaya. After this treaty, Siamese government agreed to relinquish the rights it had over the four northern states of the Peninsula, namely Terengganu, Kelantan, Kedah, and Perlis. At about the same time, the ruler of Johor signed an agreement with the British seeking protection from his enemies. As a result, Malaya was divided into three distinct groups: the Straits Settlements of Penang, Malacca, and Singapore, the Federated Malay States of Pahang, Perak, Selangor, and Negeri Sembilan, and the Unfederated Malay States (UFMS) of Johor, Kelantan, Terengganu, Perlis, and Kedah. The Straits Settlement and the FMS were under the jurisdiction of a British Governor while the power and influence over the UFMS were exercised through a British advisor in each of those states (Abdullah, 19).

## Administrative Structure

The administrative structure of FMS resembled that of a crown colony whereby the British Resident of each state acted as the chief executive. The administration of the states was further divided into several administrative districts. A British District Officer was then responsible as collector of land revenues, Magistrate, and as general administrator with special responsibility for the Malay population of the states (Gullick 1981). Meanwhile, a traditional concept of local government was preserved in which a “Penghulu” (Village Headman) continued to perform minor administrative and policing jobs. The continuation of the traditional system was essential to reduce resistance from the masses as well as to ensure continued submission of the locals to the British government.

The top positions in the MCS continued to be occupied by British officials. The Malays, on the other hand, only filled the lower positions and performed mostly minor tasks such as clerical duties and police duties. Yet, these Malay officials continued to act as the intermediaries between the British administrators and the local masses. The lack of Malay officials in the top management positions in the MCS was a cause of concern for Malay political leaders. Hence, in 1910, the Malay Administrative Service (MAS)<sup>2</sup> was established to ensure a qualified pool of Malay officials who could be promoted to MCS (Puthuchery, 11). However, the rate of promotion among senior Malay officials in MAS to the MCS was extremely low. This was largely a result of lower qualifications among Malay administrators. While claiming that these Malay officials were not prepared to handle responsibilities in managerial positions, the British were reluctant to provide adequate training to equip these officials for higher positions. Hence, the normal process for MAS officials to be promoted to MCS took a minimum of ten years. As a result, only 31 Malay officials had successfully gained employment in MCS by 1941 (Puthuchery, 12).

The invasion of the Japanese army on February 15, 1942, which lasted for almost three years, temporarily halted the colonial administration. There was no significant administrative development during this time. After the war, the British government decided to establish a single administrative unit covering all the states in Malaya with the exception of Singapore (Tregonning 1964). Thus, the Malayan Union was formed in late 1945. However, the Union came under severe attack from Malay political leaders who disagreed with a very liberal citizenship requirement for the newly formed British

---

<sup>2</sup> MAS was created especially for Malays. It was intended to be a filter service to the MCS. Malay officials who were selected as probationers would undergo three-year course before they were absorbed in the MCS. In the MAS, these officials had to pass through three classes before being promoted. The process normally took a minimum of ten years and by the time they were promoted, these officials would already be in their middle or late thirties. As a result, they automatically wouldn't be eligible for senior positions because by the time their promotions were up, they already reached their retirement age of fifty. James de Vere Allen (1968) describes the pitiful experience the Malay officials had to go through in the MAS. He basically paints MAS as “at the worst it was a blind alley, a decoy for legitimate Malay aspirations; at the best it acted as a large funnel into which ambitious Malays were thrust and where they were—very slowly—processed. Those who were impatient, ‘uppish’ or ungentlemanly stayed in the funnel forever—or resigned. Those who, to their equal credit, passed the test, were allowed to percolate through into the MCS itself, but only in manageable numbers and in such a way that they would never present a serious challenge to the promotion ambitions of their British colleagues” (p. 49).

colony. Under intense pressure from Malay political leaders, the British colonial administration dissolved the Malayan Union and instead formed the Federation of Malaya on February 1, 1948. Under this new federal system, federal government remained the sovereign power and states and local government were still under the direct authority of British officials (Gullick 1981).

### Post-Colonial Administration (1957-1970)

On August 31, 1957, Malaya officially gained independence from the British government. However, even if Malaya was no longer under direct supervision from the British colonial government, its bureaucracy was still staffed by expatriate officers. Higher civil service remained exclusively in the hands of British officials. As a result, there was a deliberate attempt by the country's leaders to slowly integrate Malaya's community into the civil service. The "Malayanization Scheme" was then established in 1956 to slowly replace the expatriate officials with the locally recruited native officials and was successfully completed in 1965 (Puthuchery, 53).

The scheme brought significant changes to the demographic characteristic of the civil service. In particular, there was a significant reduction of expatriate officials in MCS, from 67% in July 1957 to only 9.2% in 1962 (Tilman 1964). The following table illustrates the changing trend of higher civil servants after the implementation of the Malayanization Scheme.

Table 1.1 Ethnic Representation in the Higher Civil Service (1957 and 1962)

Ethnicity	1957		1962	
	No.	%	No.	%
Expatriates	1687	61.1	409	14.1
Malay	390	14.1	850	29.3
Chinese	366	13.2	987	34.0
Indians	191	7.0	462	15.9
Other	127	4.6	194	6.7
Total	2761	100.0	2902	100.0

Source: Robert O. Tilman. 1964. *Bureaucratic Transition in Malaya*. Cambridge University Press: London, p. 70

However, the Malayanization Scheme was implemented without regard to the ethnic background of civil servants. Thus, there was a clear inequality among ethnic groups in the higher civil service. For example, the Malays continued to dominate the administrative and semi-professional services largely due to their lack of professional and technical qualifications. On the other hand, the colonial educational policy that allowed English education for the non-Malays enabled them to dominate professional and technical services such as the judicial and legal services, medical as well as public work

services. Malay administrators tended to concentrate on the administrative services while minority administrators were overly represented in the professional services.

The ethnic separation based upon function in the higher civil service continued to proliferate among the new recruits. The English-educated Chinese and Indians benefited most in terms of employment opportunities. In her thesis, Diana Ooi (1966) succinctly describes the advantage of an English education in that “there were three main avenues of employment open to the English educated—government, private commercial, and own employment. The field was limited in government service to the general clerical service, by far the largest unit, junior technical jobs to run the public utilities, teaching, and medicine” (p. 37). The Malays, despite the quota system<sup>3</sup> that gave them special privileges in employment in the public service were unable to qualify for posts in the professional and technical services. The following table illustrates the concentration of new government recruits in the civil service. The data indicate that Malays were mostly employed in the middle and lower echelons of the civil service while there were more non-Malays in the managerial and professional level.

Table 1.2 Ethnic Compositions of New Recruits into the Federal Civil Service, 1969-1972

Grade	Malays		Non-Malays		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%
Managerial and Professional	1228	41.7	1718	58.3	2946	100
Executive	1602	62.2	973	37.8	2575	100
Technical and Clerical	18048	87.0	2697	13.0	20745	100
Total	20878	79.5	5388	20.5	26266	100

Source: Figures extracted from Prime Minister’s speech in Parliament, 25 April 1973

The predominance of Malays in the civil service was a great concern to non-Malay political leaders. These leaders accused the government of purposely excluding the non-Malays in government jobs. One accusation was that even if the number of non-Malays far exceeded that of the Malays in the higher civil service, their number in the overall federal and state public services remained significantly lower than the Malays (Goh 1968). As a result, there was tension between Malay and non-Malay political leaders and this conflict was often cited as one of the major causes of the 1969 race riots in Kuala

<sup>3</sup> The quota system was justified based upon the grounds that “...the special position of Malays should be retained in the Civil Service and improved in the whole economic field. To this end certain safeguards are necessary. This is at once evident from the fact that in the First Division of the other branches of the public service, excluding Police, which other branches have, as I have said, long been open to Asian of all races, there are today 235 non-Malay Asians as compared with only 91 Malays. I therefore propose that, as one of the safeguards, the number of non-Malay Federal citizens who are admitted into the Malayan Civil Service shall be limited to one for every four Malays admitted into that service in the future.” This privilege was clearly outlined in the Proceedings of the Legislative Council of the Federation of Malaya on 19 November 1952.

Lumpur.<sup>4</sup> On the other hand, Malay political leaders claimed that the deliberate attempt to give special preferences to Malays in government positions was to ensure adequate Malay representation especially in the professional and technical services. The colonial administration, which concentrated on providing general education for the Malays, had indeed deprived them of their opportunities to fill in managerial positions in the civil service. Hence, the quota system was necessary as a short-term measure to achieve proportionate representation in the government sector. In the long run, more educational opportunities would be provided to the Malay community so that they could compete on an equal basis with the non-Malays. In addition, the Malay leaders also claim that Malays had also felt alienated by the lack of opportunities for Malays to gain employment in the private sector, which was dominated exclusively by the non-Malays.<sup>5</sup>

### **The New Economic Policy (1970-1990)**

The racial animosity and ethnic tensions that reached their peak in the 1969 racial riots prompted the government to remedy the racial inequalities. As a result, the New Economic Policy (NEP) was launched in 1970, which specifically aimed to eliminate the identification of race with economic function as well as to eradicate poverty among all races (Ariffin 1992). Government would aggressively intervene to ensure that over a twenty-year period the Bumiputra share of the country's economy would expand from 2 percent in 1970 to 30 percent in 1990. Government would also provide more employment opportunities for Malays especially in managerial and professional positions. Preferential treatment would be given to Bumiputra for entrance into the university system. Mandarin and Tamil-medium schooling were maintained and given sufficient funding.

Evaluation of the NEP after 1990 indicated a positive progress, though not substantive, in the Malay community. A large urban middle class has been created and Malay equity in the economy has increased to 20 percent, somewhat less than the original target of 30 percent. Malays are widely represented in managerial positions whether in public or private sectors. Malay leaders opine that without government-directed social engineering programs they would not have been able to break the inherently unjust division of labor from the colonial legacy that victimized them individually and collectively (Esman 1994).

Meanwhile, while non-Malays had not suffered economically from the NEP, they complained of discrimination in higher education and in government employment. They fear that preferential treatment given to Bumiputra will be a permanent feature and thus deprive them of fair competition in government as well as in the private sector. By emphasizing that social equity is a necessary ingredient for a stable and harmonious society, they continue to press the government to respect their legitimate rights as citizens.

---

<sup>4</sup> For further discussion of this issue, see *The May 13 Tragedy*. 1969. A Report by the National Operations Council. Kuala Lumpur

<sup>5</sup> *The May 13 Tragedy*, 23-24

## **The Concept of Malay Special Rights**

The Special Rights of Malay is essential in discussing the theory of representative bureaucracy. The Bumiputras, a group comprised of the Malays and other indigenous groups, feel that they should have a dominant place in the government and the public service. As a result, the concept of Malay Special Rights was manifested and guaranteed under Article 153 of the Federal Constitution which “stipulates that the King is responsible for safeguarding the special positions of the Bumiputras and shall reserve for the Bumiputras a reasonable proportion of the positions in the public service, educational institutions, scholarships, and business permits or licences” (Abdullah Hj Abdul Rahim 1988, 13). To this effect, the quota system had been implemented in the selection of civil servants in the Judicial and Legal Service, the External Affairs Service, and the Customs Service (Means 1972).

The concept of Malay Special Rights originated with the British rule in the Malay states in 1874. The philosophy behind this concept was that even though Malays were subjected to British colonialism, they were still the rightful owner of the country. As such, the British felt that the positions of the Malays should be protected and maintained through a special status. The large-scale migration of Chinese and Indian labors into the country further alienated the Malays from the main economic activities. Thus, in order to maintain a colonial rule that would be seen as in the interests of the indigenous Malays, the concept of “protection” was introduced by the British (Lim 1985).

In Malaysia, ethnic representation in the civil service has been a major political issue since the colonial time.<sup>6</sup> The colonial government actively recruited British officers to fill the higher positions in the Malaysian civil service while leaving the subordinate posts to the local citizens. Meanwhile, the English-educated Chinese and Indian immigrants also benefited from this arrangement because an English education paved the way for employment in government as well as private enterprises (Diana Ooi 1966). The local community, namely the Malays, was not in a position to work in the upper echelon of the civil service because they were mainly in the Malay-educated schools. The British continued to dominate the upper level of the civil service until the late 1950s when the new government implemented the “Malayanization Scheme” aimed at replacing the expatriate officers with local officers. This scheme ensured a greater number of Malay officers in the senior bureaucracy.

Meanwhile, the communist insurgency during the 1950s forced the government to differentiate between the Chinese whose loyalty was to Malaysia and those whose loyalty was in doubt. As a result of this, in 1952 General Sir Gerald Templer, the British High Commissioner at the time, introduced a quota system in the recruitment of non-Malays into the senior bureaucracy. This move was justified based on the fact that

---

<sup>6</sup> Malaysia was under the British rule until it gained independence on August 31, 1957.



...The special position of the Malays should be retained in the Civil Service and improved in the whole economic field. To this end certain safeguards are necessary. This is at once evident from the fact that in the First Division of the other branches of the public service, excluding Police, which other branches have, as I have said, long been open to Asians of all races, there are today 235 non-Malay Asians as compared with only 91 Malays. I therefore propose that, as one of the safeguards, the number of non-Malay Federal citizens who are admitted into the Malayan Civil Service shall be limited to one for every four Malays admitted into that service in the future.<sup>7</sup>

After Malaysia celebrated its independence in 1957, the economically underprivileged Malay community dominated the political landscape. As a result, the Constitution was set up in such a way that it gave preferential treatment to the Malay community. For example, Article 153 of the Federal Constitution gives the Yang di- Pertuan Agong (the King) the authority, on the advice of the cabinet, to reserve for the Malays, “such proportion as he may deem reasonable of positions in the public service” (Sheridan and Groves 1967, 184). Consequently, the quota system for the Malays in the higher civil service remains in effect. Notwithstanding, Article 136 of the Constitution further stipulates that all officers in the public service must be treated impartially and discrimination on the basis of race is forbidden. The quota or preferential system guaranteed the dominance of the Malay officers at the higher level of the civil service especially in the Judiciary, External Affairs, and Customs. In the meantime, no quotas were in place for the professional and technical services. Table 1.3 illustrates the new trend in the composition of the federal higher civil service in 1970 and 1980.

Table 1.3 Ethnic Composition of the Federal Higher Civil Service (Division I Posts)

Ethnic Group	1970	1980
Malays	1,863 (39.3%)	9,176 (51.29%)
Chinese	1,636 (34.5%)	5,919 (33.08%)
Indians	961 (20.3%)	2,478 (13.85%)
Others	284 (5.9%)	318 (1.78%)
Total	4,744 (100%)	17,891 (100%)

Source: Government of Malaysia. 1970 and 1980. *Federal Staff List*. Kuala Lumpur: Government Printing Office.

However, despite the quota system, the Malay community was still underrepresented in the higher civil service. The gap was more apparent especially in the professional and technical services. Because of their educational background, Malay officers tended to concentrate on the administrative and semi-professional services as shown in Table 1.4.

<sup>7</sup> *Proceedings of the Legislative Council of the Federation of Malay*. 19 November 1952.

Table 1.4 Ethnic Composition of Selected Services in the Federal Higher Civil Service, 1968 (percentage)

Ethnic Group	MCS <sup>8</sup>	Public Works	Medical	Education
Malays	86.7%	16.4%	10.1%	32.2%
Chinese	6.4%	63.8%	40.7%	40.3%
Indians	6.4%	18.7%	44.6%	24.0%
Others	0.5%	1.1%	4.6%	3.5%
Total	100%	100%	100%	100%

Source: Milton Esman. 1974. *Administration and Development in Malaysia*. New York: Cornell University Press, pp. 76-77

The predominance of Malays in the higher civil service has become a source of heated political debates among Malay and non-Malay political leaders and has been officially highlighted as one of the major causes of the 1969 racial riots in Kuala Lumpur.<sup>9</sup> Yet, the proponents of the quota system argue that the quota is necessary to fix short-term problem of achieving adequate Malay representation in the higher civil service, particularly in the science and technical fields. Secondly, the main reason for implementing the quota system is the legacy of the colonial administration, which was keen on providing only general education for Malays so that they continued to fill positions in administrative and semi-professional jobs such as Customs, Postal, and Immigration Departments. Table 1.5 compares the educational level of Malay officers and the non-Malay officers in the higher civil service in 1971.

Table 1.5 Educational Levels of the Higher Civil Service by Ethnic Origin, 1971 (percentage)

Highest Educational Attainment	Malays	Non-Malays
Masters and Doctoral	63.7%	92.8%
Bachelor	13.2%	4.8%
Diploma/Certificate/Secondary School Level	23.1%	2.4%
Total	100%	100%

Source: List of Officers in the Malaysian Home and Foreign Service, Federal Staff List, 1971

### Female Representation

Colonization as well as the socio-cultural milieu that permeates traditional society reinforce the stereotype that women's role is limited to taking care of the domestic sphere (Jamilah Ariffin 1992). As a result, the issue of female representation in the civil service only gained momentum after the establishment of the New Economic Policy in 1970

<sup>8</sup> A Malayan Civil Service (MCS) was created by the British Colonial government to protect British interests as well as the British subjects in Malaya. It was similar to the British Administrative Class.

<sup>9</sup> *The May 13 Tragedy: A report by the National Operations Council. 1969*. Kuala Lumpur

when government introduced various educational reforms aimed at increasing the entry of women into schools and universities. Since then, a large number of women have entered the job market. For example, statistics reveal that the percentage of women in the government service's workforce increased steadily from 13.7% in 1957 to 27.0% in 1980 and to 30.6% in 1987 (Jamilah Ariffin 1992). Even though women are making substantial inroads into government service, their presence is limited to the lower echelon in the civil service. Consequently, the issue has drawn much debate especially from various women politicians and non-governmental organizations, which argue that since women now comprise half of the population<sup>10</sup>, their presence in positions of power and authority such as in the higher civil service is essential to insure that interests of women are taken care of. The argument clearly bodes well for the proponents of representative bureaucracy who claim that a bureaucracy is only legitimate if its composition reflects the population it serves.

Data on women in the civil service, especially during the pre-independence period, is lacking, but scattered evidence indicates the contribution of women as low-level manual workers as far back as 1921. These women were mainly Chinese and Indian immigrants. The increase of formal education among Malay women in the 1940s saw a small number of them venturing into government jobs as teachers, nurses, and clerical staffs. However, it was only after independence that the number of women in government service grew considerably (Jamilah Ariffin 1992). Compared to men, women employees had to go through several obstacles before achieving equal status with men. For instance, it was only in 1964 that women were admitted into the Malaya Civil Service, now known as the Administrative and Diplomatic Service. Five years later, women employees began to enjoy equal pay with their male counterparts and by 1971 they were accorded permanent employment status regardless of their marital status.

The provisions that enable women to become permanent civil service employees certainly help them increase their share in the public service workforce. While the proportion of male officers is declining, female officers continue to show their presence in the government. For example, women only made up of 13.7% in 1957 but rose to 27% in 1980 and 30.6% in 1987. On the contrary, men's proportion continued to spiral downward from 86.3% in 1957, to 73% in 1980 and 69.4% in 1987. Table 1.6 depicts the composition of civil service based on gender.

Table 1.6 Staff in the Government Sector by Gender (percentage)

Gender	1957	1967	1980	1987
Men	86.3%	79.0%	73.0%	69.4%
Women	13.7%	21.0%	27.0%	30.6%
Total	100%	100%	100%	100%

Source: Jamilah Ariffin. 1992. *Women and Development in Malaysia*. Selangor: Pelanduk Publications, p. 117

<sup>10</sup> According to the 2000 Census, there are 11.42 million women in Malaysia out of total population of 23.27 million. Further, there are 3.24 million women who are employed in various sectors throughout the country. See *Census 2000: Malaysia*. Kuala Lumpur: Department Statistics.

Although the number of women in the civil service continues to grow, the increase is notable in only a few sectors such as education and health services. In addition, the rapid increase of women in the government tends to be predominantly concentrated on the lower echelon of the civil service. Women’s entrance into key positions of power and authority, especially in Division A group, continues to be notably lacking.<sup>11</sup> Specifically, women are concentrated on the National Archives, Education Service, Department of Inland Revenue, and Medical and Health Services. Table 1.7 illustrates the distribution of women in various groups in the government.

Table 1.7 Distribution of Women in the Civil Service According to Divisional Group

Divisional Group	1968	1987	Growth Rate
Division A	244 (1.1%)	19,032 (8.9%)	22.9%
Division B	748 (3.2%)	15,066 (7.0%)	15.8%
Division C	15,804 (68.5%)	104,153 (48.5%)	9.9%
Division D	6,268 (27.2%)	76,563 (35.6%)	13.2%
Total	23,064 (100%)	214,814 (100%)	

Source: Government of Malaysia. 1988. Federal Staff List. Kuala Lumpur: Government Printing Office

The New Economic Policy (NEP) that was established in 1970 further enhanced the educational opportunities for Malay women. This opportunity subsequently paved the way for their participation in both the public and private sectors. As a result, Malay female representation in the higher civil service has also risen significantly from the previous time. Table 1.8 shows the number of women in the higher civil service in 1980 as compared to 1971. Although their presence is significantly higher, it still pales in comparison to the number of male officers at that level. What is worse, women officers are still considered a “rare species” in the Administrative and Diplomatic Service.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> The Trusted Salary Commission of Malaya established the classification system in the civil service in 1947. Under this classification, occupations were divided into five categories: Division I, II, III, IV, and the Industrial and Manual Group. However, the Tun Suffian Report in 1970 reduced the categories to only four based on functions and salary: managerial and professional; executive and sub-professional; clerical and technical; and industrial and manual workers. This classification was again under review in 1977 when the Cabinet Committee Report classified the category based on academic qualification. Thus, Group A consists of officers with university degree, Group B—Diploma and Higher School Certificate, Group C—Malaysian Certificate of Education, and Group D—anything lower than Malaysian Certificate of Education.

<sup>12</sup> Administrative and Diplomatic Service, formerly known as MCS, is the elite core of government civil service.

Table 1.8 Composition of Women in the MCS, 1971 and 1980

Year	Number of Women in the MCS (Malays, Chinese, Indians, and others)	Total Number of MCS Officers	%
1971	16	782	2.05
1980	150	1507	9.95

Source: 1971 figures calculated from Federal Staff list of 1971; 1980 figures calculated from Federal Staff list of 1980

In terms of ethnicity, in 1971, there was only one non-Malay woman in the MCS. However, their number rose to 45 in 1980. This phenomenon is not unusual because non-Malay women who are in English-educated medium tend to secure their positions in professional and technical fields such as medicine and public works just like the non-Malay public officers. Table 1.9 below illustrates the difference between the numbers of Malay female officers in various services compared to non-Malay female officers. The fact that non-Malay officers had the highest representation in the medical service and public works was due to various opportunities provided to them to pursue courses in medicine, engineering, and other professional fields that require English education.

Table 1.9 Ethnic Compositions of Women in Selected Services in the Higher Civil Service, 1971 and 1980

Ethnicity	1971			1980		
	MCS	Public Works	Medicine	MCS	Public Works	Medicine
Malays	15	0	1	105	47	71
Chinese	1	24	59	30	53	227
Indians and Others	0	0	86	15	0	214
Total	16	24	146	150	100	512

Source: 1971 and 1980 figures were based on Federal Staff list of 1971 and 1980.

The advancement of women in Malaysia is often dependent upon their access to decision makers in politics and government. Historically, women employees had to face several obstacles before being accepted into the civil service. The equal pay as well as the permanent employment status had been in place only fourteen years since the country gained its independence. Despite their slow progress, women's participation in government services has steadily increased from 27 percent in 1980 to 33.6 percent in

1991 (Mansor and Rosnah 1993). Several factors are important in this regard, the most significant being the increased opportunities to be educated in institutions of higher learning. In addition, the expansion of government services in such areas as education, health, and welfare helped fuel the demand for women civil servants. However, the largest concentration of women in the public workforce tends to be in the lower echelon posts such as clerks, stenographers, and manual workers. In 1984, only 244 women or 1.1 percent were in professional and managerial positions. The number rose to 19,032 (8.9%) in 1987 and 25,050 (10.5%) in 1991. Table 1.10 shows the distribution of women in the different divisions in government.

Table 1.10 Distribution of Women in the Government Services

Group Division	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Group A	244	19032	19962	21367	22965	25050
Group B	748	15066	15475	16551	17805	23461
Group C	15804	104153	105551	109366	113686	11596
Group D	6268	76563	7097	76766	75329	74708
Total	23064	214814	218084	223050	229785	238415

Source: Government of Malaysia. 1992. *Federal Staff List*. Kuala Lumpur: Government Printing Office

In addition to lack of women in managerial positions, women also tend to be concentrated in traditional jobs such as in health, medical, and education services. They still align themselves with gender stereotypical roles such as providers of care and child rearing. There are also a lot more women nurses than doctors or hospital administrators. The under representation of women in the management and professional division is clearly a cause of concern for many women leaders. The gap between men and women's representation widens as they move to higher divisions. In 1999, women made up of almost 50 percent of the total registered voters (Ahmad 1999). Yet, their presence in the decision-making level either in government or politics is not very encouraging compared to their overall population.<sup>13</sup> For example, there are only three women cabinet ministers in the government today, an increase of one since 1990.<sup>14</sup> In the federal, state, and local government, women employees constitute a higher percentage in the support groups rather than in top management positions. See table 1.11.

<sup>13</sup> In the 2000 National Census, there were 11.42 million women while 11.85 million were men.

<sup>14</sup> For further information, see the Prime Minister Department's website at <http://www.pmo.gov.my/>

Table 1.11 Women in Malaysian Public Service, 1999

Title of Post (Top Four Levels)	Women in top decision-making level in the Federal Civil Service		Women in top decision-making level in the State Civil Service		Women in top decision-making level in the Local Government	
	Number	Percentage of women appointed to that level	Number	Percentage of women appointed to that level	Number	Percentage of women appointed to that level
Chief Secretary to the Government	0	0	0	0	0	0
Superscale Levels (A, B, and C) <sup>15</sup>	21	10.9	0	0	0	0
Professional and Management <sup>16</sup>	30965	50.0	517	15.6	135	22.7

Source: Aminah Ahmad. 1999. *Women in Malaysia*. Report Prepared for Asian Development Bank and the Government of Malaysia

In spite of the significant progress in government employment compared to thirty years ago, gender equality remains an important issue in the context of ensuring an equitable representation of women especially in the top management positions in government services. The lack of women in the higher echelon of bureaucracy is clearly an issue that needs to be addressed quickly by the government. In addition, the ever-increasing role of women in all sectors in Malaysia makes it even necessary to have more women in the decision-making levels in politics as well as in government services.

Two conclusions can be drawn from comparisons of the ethnic and gender composition of the Malaysian higher civil service since the independence. First, all major ethnic groups are fairly represented in the higher civil service. Even though Malays are over represented in the general administrative service, they are still underrepresented in the professional and technical areas of the higher civil service. Likewise, the non-Malays have a higher representation in the professional fields compared to the general administrative service. Second, women are underrepresented in the higher civil service. Specifically, Malay women continue to be underrepresented in the professional and

<sup>15</sup> This is the top management level in government service. Those who occupy this positions range from the Secretary General, Deputy Secretary General, Director General, and heads of the department.

<sup>16</sup> This level is for professionals and administrators who at least possess a university degree.

technical services. The increase of educated women in the labor market and the fact that female population comprise half of the country's population makes it necessary to have more women in the higher civil service.

As of late, attempts have been made by the government through various measures such as constitutional change, executive orders, as well as establishment of the Ministry of Women and Family Development to correct the imbalance of women in government, politics, and private sector. It seems that women have steadily increased their participation in Group A posts, particularly in key positions of power and authority. Yet, the issue that continues to be debated is whether the presence of women and minorities in the higher civil service yields benefits to their groups, such that the policy decisions they make promote the interests and demands of women and minority groups.

### **Policy Implications**

The analysis suggests that government agencies need to create a culture that values diversity and encourages substantive policy decisions that promote the interests and wishes of historically disadvantaged groups. The first step is to build a diversity awareness program. The program will focus on administrators to make sure that they have an increased sensitivity to the multicultural differences that exist among the co-workers and the customers. The second step is to set up a training program for managers to teach diversity skills. The training modules should be geared toward recognizing the value of diversity in different teams and demonstrating how diverse teams are more creative and productive than homogenous teams. The third step is to form diversity resource groups that allow employees with a similar background such as people with disabilities, parents, women, and minorities to come together to support one another. The fourth step involves emphasizing on merit-based performance system. An effective and efficient public service consisting those who are well-qualified is needed for meeting citizen expectations and national competitiveness in an increasing global and borderless international environment. In addition, a fuller merit system with less gender and ethnic preference is necessary to attract talent and motivate staff to improve their performance. More importantly, government agencies should create a culture of inclusion so that the high achievers and the best talent seeking careers in the civil service will be encouraged to apply employment in government.

Finally, the progress towards making bureaucracy in Malaysia more representative is heading in a good direction. In Mei 16, 2008 the pay structure for civil servants has been revised and the new pay system offers attractive package for those who want to work in the civil service. As a result, the number of Chinese and Indian candidates who applied to work in the public sector has increased significantly. For example, there were 5,421 Chinese and 6,113 Indians who applied for work in the Public Service Department in 2007 compared to only 1,347 for Chinese and 1,953 Indians who had applied in 2006. In addition, government has also allocated one percent of the total workforce in the government for disadvantaged groups. This policy is aimed at encouraging more disadvantaged people to apply to work in the civil service.



## References

- Abdullah Hj A Rahim. 1988. *Representative Bureaucracy: A Case Study of the Malaysian Bureaucracy*. Unpublished Master Thesis. Western Illinois University
- Allen, James de Vere. 1968. *Malayan Civil Service 1874-1941: Colonial Bureaucracy/Malayan Elite*. Paper Presented at International Conference on Asian History, University of Malaya, Kuala Lumpur on August 5.
- Aminah Ahmad. 1999. *Women in Malaysia*. Report Prepared for Asian Development Bank and the Government of Malaysia
- Baker, Jim. 2000. *Crossroads: A Popular History of Malaysia and Singapore*. Selangor, Malaysia: Times Books International
- Census 2000: Malaysia*. Kuala Lumpur: Department Statistics.
- Darling, Michele S. 1991. "Employment Equity: A Sound Business Strategy for the 1990s." *Canadian Journal of Public Administration*
- Dresang, D. 1974. "Ethics Policies, Representative Bureaucracy, and Development Administration: The Zambian Case" *American Political Science Review* 68: 1605-1617
- Esman, Milton. 1974. *Administration and Development in Malaysia*. Cornell University Press: New York
- \_\_\_\_\_. 1994. *Ethnic Politics*. Ithaca, New York: Cornell University Press
- Frederickson, H. George. 1971. "Toward a New Public Administration." In *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*. Ed. Frank Marini. San Francisco: Chandler
- Friedrich, Carl J. 1940. "The Nature of Administrative Responsibility." *Public Policy* 1: 3-24; reprinted in Peter Woll (ed) *Public Administration and Public Policy*. New York: Harper Torch Books, 1966
- Goh Hock Guan. 1968. *Malayanization—Not Malayization*. Speech to the Australian Graduates Association in Penang on 28 September 1968.
- Government of Malaysia. 1970. *Federal Staff List*. Kuala Lumpur: Government Printing Office.
- \_\_\_\_\_. 1971. *Federal Staff List*. Kuala Lumpur: Government Printing Office.

- \_\_\_\_\_. 1980. *Federal Staff List*. Kuala Lumpur: Government Printing Office.
- \_\_\_\_\_. 1988. *Federal Staff List*. Kuala Lumpur: Government Printing Office.
- \_\_\_\_\_. 1992. *Federal Staff List*. Kuala Lumpur: Government Printing Office.
- \_\_\_\_\_. 1999. *Federal Staff List*. Kuala Lumpur: Government Printing Office.
- Gruber, Judith. 1987. *Controlling Bureaucracy*. Berkeley: University of California Press.
- Gullick, John. 1981. *Malaysia: Economic Expansion and National Unity*. Frederick A. Praeger: Boulder, Colorado
- Herring, E. Peddleton. 1936. *Public Administration and the Public Interest*. New York, NY: McGraw-Hill
- Howes, Carol. 1993. "Work Place Diversity: The New Reality." *Calgary Herald*. December 7. Calgary, Alberta, Canada: G3
- Jamilah Ariffin. 1992. *Women and Development in Malaysia*. Petaling Jaya: Pelanduk Publications
- Kaufman, Herbert. 1954. *The Growth of the Federal Government Service: Its Character, Prestige, and Problems*. New York. NY: Columbia University
- Kernaghan, Kenneth and David Siegel. 1989. *Public Administration in Canada*. Scarborough: Nelson Canada
- Kiel, L. D. 1994. *Managing Chaos and Complexity in Government*. San Francisco, CA: Jossey-Bass
- Krislov, Samuel and David H. Rosenbloom. 1981. *Representative Bureaucracy and the American Political System*. New York: Praeger
- Lim, Mah Hui. 1985. "Affirmative Action, Ethnicity, and Integration: The Case of Malaysia." *Ethnic and Racial Studies* 8 (April): 252
- Lowi, T. 1969. *The End of Liberalism*. New York: Norton.
- \_\_\_\_\_. 1979. *The End of Liberalism: The Second Republic of the United States*. 2<sup>nd</sup> ed. New York: Norton
- Marini, Frank. 1971. *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*. San Francisco: Chandler

- Means, Gordon P. 1972. "Special Rights as a Strategy for Development." *Comparative Politics* 5 (October): 64
- Meier, Kenneth J. 1975. "Representative Bureaucracy: An Empirical Analysis." *American Political Science Review* 69 (June): 526-542
- \_\_\_\_\_. 1979. *Politics and Bureaucracy: Policymaking in the fourth Branch of Government*. 3<sup>rd</sup>. ed. Belmont, California: Wadsworth
- \_\_\_\_\_. 1993b. "Latinos and Representative Bureaucracy." *Journal of Public Administration Research and Theory* 3 (4): 393-414
- Moe, Terry M. 1984. "The New Economics of Organization," *American Journal of Political Science* 28: 739-777
- Mosher, Frederick. 1968. *Democracy and the Public Service*. New York: Oxford University Press
- Ooi, Diana. 1966. *The English-Speaking Chinese of Penang*. M.A. Thesis, University of Malaya
- Proceedings of the Legislative Council of the Federation of Malaya*. 19 November 1952
- Public Service Department. 1993. *Central Staff Records, Labor Indicators 1992*. Ministry of Human Resources: Kuala Lumpur.
- Puthuchery, Mavis. 1978. *The Politics of Administration: The Malaysian Experience*. Oxford University Press: Kuala Lumpur
- Redford, Emmette S. 1969. *Democracy in the Administrative State*. New York: Oxford University Press
- Riggs, Fred. 1970. *Administrative Reform and Political Responsiveness. A Theory of Dynamic Balancing*. Beverly Hills, CA: Sage Publications
- Rohr, John. 1986. *To Run a Constitution: The Legitimacy of the Administrative State*. Lawrence: University Press of Kansas
- Rourke, Francis E. 1978. *Bureaucratic Power in National Politics*. 3<sup>rd</sup>. ed. Boston: Little, Brown
- Ryan, N. J. 1965. *The Making of Modern Malaya*. Oxford University Press: Kuala Lumpur
- Tilman, Robert O. 1964. *Bureaucratic Transition in Malaya*. Cambridge University Press: London
- Tregonning, K. G. 1964. *A History of Modern Malaya*. Eastern University Press Ltd.:

Singapore

Waldo, Dwight. 1971. *Public Administration in a Time of Turbulence*. New York: Chandler Publishing Co.

\_\_\_\_\_. 1980. *The Enterprise of Public Administration: A Summary View*. Novato, CA: Chandler and Sharp

**CONNECTING GOVERNMENTS WITH RESIDENTS:  
THE ROLE OF INTERMEDIARY GROUPS IN LOCAL GOVERNANCE FOR  
LARGE-SCALE NATURAL DISASTERS**

**Kosaku Dairokuno**

Professor and Dean  
School of Political Science and Economics  
Meiji University  
Tokyo 101-8301 Japan  
E-mail:roc@meiji.ac.jp

and

**Tomoki Iizuka**

Senior Researcher  
Japan Tabaco Research Center  
Tokyo 105-001 Japan  
E-mail: iizuka@tasc.or.jp

Abstract

This paper aims at shedding some light on the role of “intermediary groups” which provide a bridge between local governments and local communities as an important component local governance<sup>17</sup> In fact, “intermediary groups” are one of the essential components in the “Institutional Design of Governance” (Pierre and Peters 2000: 43-44) for managing a variety of crises such as economic recession, declined community, aging society, natural disaster, and etc. This paper will focus on the roles of “*Local Rehabilitation Supporters*” in the *Mid Niigata Prefecture Earthquake in 2004* and the *Great East Japan Earthquake in 2011*. The emphasis of this paper, however, is not on the analysis of the contributions of such “intermediary groups,” but on the analysis of the role of those “intermediary groups” as a promoter of informed public participation in the local policymaking and policy implementation process (Pierre 1988 a).

---

<sup>17</sup> About the concept of “governance,” please refer to the following book: Jon Pierre and B. Guy Peters, *Governance, Politics and the State* (London: Palgrave Macmillan, 2000).

## Introduction

Governments in any country have been faced with a variety of problems, and have tried to solve those problems with various administrative measures. Since 1980's, however, governments, especially those of advanced industrial countries, have tried to dissociate the policy implementation function from the public administration in general by introducing such seemingly new ideas as privatization, PFI (Private Finance Initiative), PPP (Public Private Partnership), NPM (New Public Management) and "governance" (Pierre and Peters 2000; Pierre 1998 b; Hood 1991). However, it seems to the authors that these new ideas and measures, in fact, could not live up to people's expectation especially when managing serious crises. This awareness has led us to consider the idea of "governance," which incorporates the private sector into the planning function of the public administration. In another word, "Governance" is an arrangement for the planning and implementation of public policies through the collaboration between the government and society (Pierre and Peters 2000: 29-35).<sup>18</sup>

In building effective "governance," the most important question is "who become a bridge between the government and society and how they provide it." Moreover, it is imperative for any governments to grasp social needs, for they would waste scarce government resources such as authority, money, staffs, and information without correctly understanding such needs. On the other hand, society does not usually have effective channels through which residents can influence the governmental decisions (Pierre and Peters 2000: 54; Stoker 1998). As a result, there tends to emerge perception gaps between governments and residents, which often times lead to a mismatch between residents' needs and the administrative responses of governments. To close such gaps, it seems imperative, at least in a theoretical term, to get residents' participation into the policy-making and policy-implementation process. But, in reality, there exist some problems to make residents' participation meaningful and productive, since not all residents are necessarily equipped with capacities to understand the nature of public policies. In fact, we do need some "intermediary groups" working between governments and residents in order to make the participation meaningful.

Therefore, it is very important to study the potentialities and limits of those "intermediary groups" since they may be able to contribute to build up effective and responsive governance. Focusing on the activities of the "*Local Rehabilitation Supporters*," in two actual cases of *the Mid Niigata Prefecture Earthquake in 2004* and *the Great East Japan Earthquake in 2011*, this paper will show how "intermediary groups" could connect society with its governments by closing various gaps between them. In these two extremely difficult situations, many "intermediary groups" worked with the local governments in the affected areas. We will examine how these "intermediary groups" could contribute to the rehabilitation of devastated local economies and local communities in general?

---

<sup>18</sup> It is important to keep in mind that the state still plays a crucial role to decide on the directions of policies, the priority of policies, and etc.. In this sense, any form of "governance" is never a substitute for the state. See, Dahlström, Carl, Peters, Guy B., and Pierre, Jon (2011) and Margetts Hellen, Perri 6, and Hood, Christopher (eds.) (2011) *Consequences of Modernization: Unintended Consequences of Public Policy Reforms*, Oxford: Oxford University Press.

## Two Massive Disasters and Their Recovery Process

Just about when people started to prepare for dinner in the evening of Oct. 23, 2004, a massive earthquake of magnitude 6.8 or an intensity of 6 on the Japanese seven-stage seismic scale hit the Mid Niigata region, which is about 300km or 188 miles northeast to Tokyo.

More than 65 persons were killed, and 4,805 persons were injured. The total numbers of houses totally or partly destroyed, and therefore made inhabitable by this earthquake, was 13,810. The damage of the earthquake was especially severe in hilly and mountainous areas. The earthquake cut off traffic at many places in those areas, and therefore 61 communities in 7 municipalities were totally isolated. Yamakoshi Village, the worst hit by this earthquake, was eventually merged into a neighboring large City of Nagaoka on Apr. 1, 2005, just about six month after the earthquake. The biggest challenge for Nagaoka City, which took over the responsibility of recovery and reconstruction of devastated Yamakoshi Village, was how they could restore communities in the former Yamakoshi Village that had been an autonomous local governmental unit for a long time.<sup>19</sup>

The Great East Japan Earthquake, which hit a wider area of northeastern Japan with the magnitude of tremor of 9.0 at 14:46 on Mar. 11, 2011, was in no way comparable to the past large scale earthquakes in the sense that it accompanied the unprecedented scale of Tsunami (tidal wave), which not only wiped away the lives of uncountable number of people and their assets especially in the areas facing the Pacific Ocean, but also gave severe damages to nuclear reactors located along the coast. The most severe nuclear reactor accidents happened at Tokyo Electric Power Company's Fukushima Daiichi Nuclear Power Station, where four of their 6 nuclear reactors (No. 1 to No. 4) experienced sever meltdowns of nuclear fuel, which has led to the worst nuclear accident in the world history, the one much worse than the Chernobyl accident. The intensity of the earthquake was between 6 low and 7 on the Japanese seven-stage seismic scale in the areas along the northeastern Pacific coast. The tally was 15,833 dead, 6,146 injured, and 2,654 missing. More than 126,578 hoses were totally destroyed, 272,305 houses partially destroyed and inhabitable, and more than 742,664 houses were heavily damaged. Therefore, more than 298,611 people have been forced to evacuate from their hometowns to various places in neighboring cities and towns and even in different prefectures in some cases.<sup>20</sup>

One of the most important, though difficult, tasks in the disaster-stricken area was the "group relocation of the community for disaster mitigation." After the earthquake of that magnitude, many people living close to the coastline, for instance, have come to face a

---

<sup>19</sup> Japanese government is composed of three levels of governments: national, prefectural and municipal governments. Legally speaking, the relationship between them is defined as equal as governing bodies but different in their functions. Municipalities are further divided into three different categories as city, town, and villages roughly according to the size of municipalities. Currently, we have 47 prefectures, 790 cities, 746 towns and 183 villages in the nation. Prefectures and municipalities are, defined by the Local Autonomy law of Japan, as autonomous local bodies.

<sup>20</sup> As for the details of the Great East Japan Earthquake, please refer to the following sites: <http://ajw.asahi.com/category/0311disaster/> (Access date: Mar. 15, 2014)

difficult choice between rebuilding their houses at their original sites and moving as a community to the places that might be free of disaster from Tsunami in the future. It is not an easy choice for anyone because moving out from their hometown would mean the loss of social and cultural identities and jobs. Therefore, it is not necessarily easy to reach the consensus to move out as a community even though it is evident to everybody in the community that it would be safer to move out from the hometown. In fact, the institutional arrangement of group relocation has not been so successful; only 38 communities out of 286 communities have decided to move out to a safer place since many communities cannot reach an agreement (as of Mar. 2013). It is actually a legal requirement to get consent of every member of the community to make the decision to move out as a community. Even when people in the community agree to move out, they sometimes cannot find an adequate place to go.

### Residents' Participation in the Group Relocation Process

No one in the field of local governance or administration disagrees that resident's participation is a key to success in community rehabilitation and group relocation program after a large-scale natural and/or man-made disaster. It is not good enough for any local authorities to set up a participatory arrangement for citizen to effectively contribute to the decision- and policy-making and its implementation process unless citizens develop the capacity to understand and utilize that process. Otherwise, even a very creative process of participation would be reduced to an arrangement for formally confirming decisions already made by the authority (Dairokuno 2002). However, it is also common knowledge that there is limit to citizens' capability to govern their community in terms of expertise (Dairokuno 2005). However high the level of their awareness and interest in a series of rehabilitation policies by local authorities may be, it is quite another story how well they could digest the significance and implications of those policies. Furthermore, there is an issue of participation costs; in another word, residents who have more resources to mobilize are likely to influence the policy outcome (Hayakawa 1997; Matsuda 2008)As the focus of rehabilitation policies moves from talking about general ideas of rehabilitation to implementing concrete policies, it becomes harder to get consensus on specific contents of policies among residents with different ideas and interests. A part of reason often times derives from the lack of understanding in policy-making process.

Another factor, which may contribute to smooth implementation of policies, is to aggregate residents' needs in a way they feel it legitimate: in another word, local authorities have to spend a substantial time to absorb as much interests and opinions of residents as possible, and try to smooth out the differences on policies in advance.<sup>21</sup> Otherwise, potential differences in interests and opinions would eventually appear as a formidable obstacle to implement rehabilitation policies. In the case of the Great East

---

<sup>21</sup> In case of Hanshin Great Earthquake in 1995, it has been pointed out that Kobe City succeeded in a quick recovery but with the failure to absorb residents' wants and needs. Many residents in certain area were forced to move from their original living site to another sites given by Kobe City. Because of that, the personal relationships, long developed in the community, was lost in the new living sites. In extreme cases, the elderly people died of natural causes without anyone knowing because of the loss of personal relationships. See Hayakawa (1997).



Japan Earthquake, there are cases in which such rehabilitation program as a land readjustment project or a group relocation project has been lost in a maze because of the lack of residents' consensus. For aggregation of interests and opinions, which is the essential condition for smooth implementation of policies, local authorities ought to give residents opportunities for careful deliberation on a possible image of community after rehabilitation and on desirable policies to be pursued: in other word, of the total vision of the rehabilitation program (Iizuka 2013).

### Rehabilitation Supporters and the Intermediary Groups

One of the responses to the problems described above is the introduction of "Rehabilitation Supporters" by local authorities as "intermediary groups" working between residents and local authorities in the Mid Niigata Prefecture Earthquake in 2004 (Ministry of Internal Affairs and Communications 2013). In this case, the "Civic Forum for Reconstructing Chuetsu (mid Niigata)" was formed on May 11, 2005, by local universities, research institutes, volunteer groups, and private companies and etc., with common understanding that the rehabilitation of earthquake-stricken area is not possible without the cooperation of all social actors which exist in this area. Actually, this organization played a very important role to fill the gap between citizens and local authorities, and it eventually became a more formal incorporated non-profit organization called the "Chuetsu (mid Niigata) Organization for Disaster Prevention and Safe Society." And, ever since then, it has played a major role for the rehabilitation of the area (Iizuka 2013: 101-106; Niigata Prefecture 2007)

Table.1 Initiatives taken by Civic Forum for Reconstructing Chuetsu

- Measures for securing and developing personnel in rehabilitation

Project	Contents
(1) Improvement of abilities of Local Rehabilitation Supporters	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Support for Local Rehabilitation Supporters</li> <li>• Meetings to share information among Supporters and providing various trainings for Supporters (12 times a year)</li> <li>• Capacity building for Supporters to evaluate their own support in the communities</li> <li>• Helping Supporters understand a changing perception of "richness" among residents in the affected communities</li> <li>• Study on the resizing of local communities in mountainous regions</li> </ul>
(2) Meetings for Rehabilitation Supporters	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Holding meetings for Rehabilitation Supporters to share their experiences in the rehabilitation of communities</li> </ul>
(3) Support of building the network for local rehabilitation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Holding meetings to building the network of cooperation among Rehabilitation Supporters</li> </ul>

(4) Recruitment of and Training for Rehabilitation Supporters	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Providing internship for those who may want to become Rehabilitation Supporters</li> <li>• Holding meetings for students to study the rehabilitation in local communities</li> <li>• Accepting groups interested in local rehabilitation</li> <li>• Study on a possibility of “Disaster Prevention Green Tourism”</li> </ul>
(5) Designing the rehabilitation plan for devastated areas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Holding workshops to study rehabilitation process</li> <li>• Holding meetings for rehabilitation evaluation and support</li> <li>• Study on a process of rehabilitation in local communities</li> <li>• Study on the potentiality of affected mountainous regions for initiating rehabilitation</li> </ul>

• Initiatives for developing human resources for disaster prevention

Project	Contents
(1) Educating local residents for disaster prevention	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establishing “Chuetsu Civil Academy for Safe and Secure Society”</li> <li>• Study on disaster prevention in local communities</li> </ul>
(2) Local networks for disaster prevention	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Support of disaster prevention activities</li> </ul>
(3) Domestic and International Contribution	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hosting “Natural Disaster Summit”</li> <li>• Organizing “Chuetsu Rehabilitation Support Team”</li> </ul>
(4) Promotion of international exchange on disaster	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Holdings meetings for international students</li> <li>• Organizing foreign students studying in Japan</li> </ul>

As shown in Table 1, the main objectives of the “Civic Forum for Reconstructing Chuetsu” were to “secure and develop human resources for area rehabilitation” and to “produce human resources for disaster prevention through the lessons from the Mid Niigata Prefecture Earthquake.” Projects in the former category are (1) improving the quality of Rehabilitation Supporters; (2) holding the Regional Rehabilitation Conference; (3) helping to build up rehabilitation networks; (4) securing and developing human resources for rehabilitation; and (5) producing a rehabilitation plan. Projects in the latter category are (1) disseminating information on disaster prevention among citizens; (2) building disaster prevention networks; (3) helping other regions and countries hit by a large scale natural disasters with lessons learned from the Mid Niigata Prefecture Earthquake; and (4) international collaboration on disaster prevention, relief, and rehabilitation (Iizuka 2013: 104-108).

Various activities by the “Civic Forum for Reconstructing Chuetsu,” in fact, contributed to confidence building between citizens and both national and local governments by reducing perception gaps or encouraging communication between residents and local governments. It was possible because the organization was not an immediate stakeholder, and therefore they can play the role of the third party that does not have immediate interest in the issues. And, more often than not, they could contribute to aggregate various needs and interests of rehabilitation within communities, and help residents take initiatives to start their own rehabilitation efforts. It often played the role of arbitrator whenever there is conflict of interests among community members. It is they who accommodate different views, interests, and opinions on rehabilitation plans between citizens and local governments.

In order to assist the activities of such intermediary groups as the “Civic Forum for Reconstructing Chuetsu,” the “Local Rehabilitation Supporter” scheme was officially introduced by the national government on Sep. 11, 2007, and it will support the activities of various intermediary groups until 2014. They have been sent to the communities heavily damaged by the earthquakes to help the residents in their rehabilitation efforts on a daily basis. The supporters have been engaged in any rehabilitation assistance required in the affected communities, and they have also investigated actual conditions of those communities and people who live in there. Furthermore, they have tried to build up a network of those affected communities, and have been engaged in community welfare activities. Their activities are not limited to those assistance and research. They are also active in such economic activities as the sales of agricultural products of affected area and/or promoting tours to the affected areas for people from unaffected areas in order to encourage the interactions of people between the affected and unaffected areas. In this sense, the supporters are considered not only as social actors but also as economic actors to revive the regional economy (Iizuka 2013: 184-189).

The Ministry of Internal Affairs and Communications have introduced a scheme that enable the affected local governments to pay for the cost of sending the supporters. In the case of the “Civic Forum for Reconstructing Chuetsu,” they could send multiple number of “Local Rehabilitation Supporters” to each affected communities (Nagaoak City:12; Minami-Uonuma City: 4; Tokamachi City: 5; Ojiya City: 9; Uonuma City: 8; Kawaguchi City: 4). As already mentioned, they have been engaged in various rehabilitation assistance actually required by residents in the affected communities. They also participate in community meetings held in the devastated communities.

By doing so, they have developed close relationships with people in the affected areas, which actually has made it possible for those supporters to learn of real needs of affected residents. Based on this precious information, the supporters has often organized workshops for disaster rehabilitation, in which they have acted as intermediary between residents and local authorities concerned (Ministry of Internal Affairs and Communication 2009).

Diagram.1 Governance for Rehabilitation Focusing on Intermediary Groups

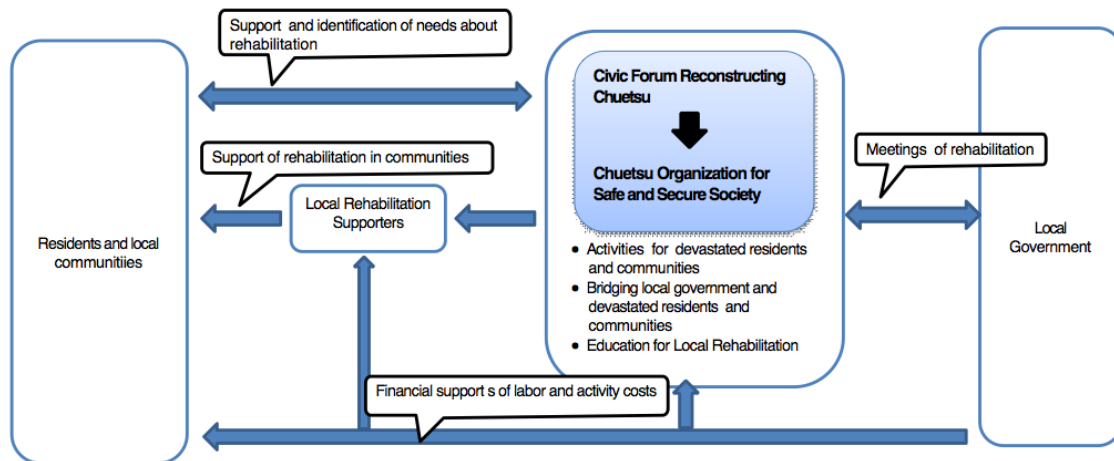


Diagram. 1 above summarizes the dynamics of “Local Rehabilitation Supporters” in conjunction with the “Civic Forum for Reconstructing Chuetsu.” As shown in the diagram, the “Local Rehabilitation Supporters” scheme has indeed contributed to grasping imminent needs of the affected communities and their people. The “Civic Forum for Reconstructing Chuetsu” has become the center of rehabilitation efforts through various activities implemented by those “Local Rehabilitation Supporters,” which, in turn, provide a bridge between the residents affected and the local authorities concerned. People in the affected communities can freely talk to the “Local Rehabilitation Supporters” about their actual conditions without reservation because those supporters are not public officials and are eager to listen to what they have to say. Various information collected through this informal channel are accumulated as a rich database on actual demands and needs from affected people at the “Civic Forum for Reconstructing Chuetsu.” With this rich database, the forum can talk to various local authorities, and sometimes try to change the perception of local authorities about where real residents’ needs lie. In this way, the forum has functioned as a bridge between residents and local authorities in matching rehabilitation policies and residents’ needs and demands. This is, indeed, one of the ideal ways of governance to effectively respond to crisis caused by large-scale natural or man-made disasters Iizuka 2013: 187-188).

**“Local Rehabilitation Supporters”:** An emerging challenge

In the case of the Great East Japan Earthquake as well, the lessons learned in the Mid Niigata Earthquake were alive. There appeared many intermediary organizations (NPOs) immediately after the earthquake using the already existed “Local Rehabilitation Supporters” and similar scheme created by public entities. Here are two cases in order.

Table.2 Local Rehabilitation Supporters in the Great East Japan Earthquake

Iwate Prefecture ( 15 )	Iwate Prefecture	15
Miyagi Prefecture ( 53 )	Miyagi Prefecture	35
	Kesenuma city	13
	Tagajyo city	2
	Higashi Matsushima city	3
Fukushima Prefecture ( 10 )	Namie town	7
	Tomioka town	3

Source: Ministry of Internal Affairs and Communications, 2012  
 ([http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000215669.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000215669.pdf))

Table.3 Life Support Advisers in the Great East Japan Earthquake

	City, Town, Village (government)	City, Town, Village (person)	Pref (person)	Total (person)
Iwate Prefecture	16	170	17	187
Miyagi Prefecture	15	191	13	204
Fukushima Prefecture	30	171	5	176
Total	61	532	35	567

Source: National Council of Social Welfare, 2012

One of those is, of course, the “Local Rehabilitation Supporters” scheme created by the Ministry of Internal Affairs and Communications on Oct. 17, 2011 especially for the Great East Earthquake. In this case, local governments heavily affected by the earthquake appoint the “Local Rehabilitation Supporters” (for one to five years). The objective of this scheme is to help reconstruct the devastated communities through taking care of the affected residents and through social and economic revitalization of the affected areas.” The Ministry expects those supporters to become the intermediary between the residents and their governments to fill the gaps between them: providing a forum for local rehabilitation plan; making round to affected residents; becoming a companion to the affected residents; helping event planning by those residents; and most of all, playing the role of intermediary to smooth our the differences between the residents and their governments. The Ministry of

Internal Affairs and Communications has financed part of the cost of those “Local Rehabilitation Supporters” when the local governments affected by the earthquake decide to introduce this scheme. As of the end of 2012 fiscal year, two prefectures and 5 municipalities appointed 78 of those supporters (see Table. 2).

Another similar scheme created by the National Council of Social Welfare is the “Life Support Adviser.” The Council of Social Welfare was originally established as one of the non-profit organizations whose major objective is the promotion of social welfare in local communities. It is, however, true that each municipality, virtually establish those organizations and municipalities actually finance most of the running cost. In this sense, the organization is reasonably considered as a semi-public entity. In fact, all the municipalities affected by the earthquake have appointed the "Life Supporter Advisors" with the 100% categorical grant from the Ministry of Welfare and Labor. The total number of those supporters in heavily damaged three Prefectures (Iwate, Miyagi, and Fukushima) is currently 537 persons at the end of 2012 fiscal year (see Table. 3).

Two major roles expected of those supporters are; (1) to grasp the needs in welfare among residents badly affected by the earthquake; and (2) to negotiate with local authorities to provide them much needed welfare services. Therefore, their battle ground is the temporary housing units where the badly affected residents reside. The supporters visit residents in these housing units every day, especially those single elderly people, in order to make sure they are OK. They listen to what those residents have to say. If necessary, they talk to local authorities about problems the residents have. They also coordinate the activities of volunteers and the allocation of relief materials. They are expected to promote self-reliance of residents, and to assist activities in communities. There are other schemes similar to this.

It seems, however, these supporters schemes have not functioned as well as before. For some reasons, we have not been able to find the level of organization in terms of intermediary groups unlike the case of the Mid Niigata Earthquake, which could effectively mobilize the local rehabilitation supporters. Simply put, we just cannot find many well functioning intermediary groups in the case of the Great East Japan Earthquake. Many of the intermediary groups found in the case of the Great East Japan Earthquake are usually smaller in scale compared with those found in the case of the Mid Niigata Earthquake, therefore they cannot recruit enough human resources in terms of number and expertise (Kubo and Iizuka: 2012: 60-91)

It is true that the National Council of Social Welfare is very large organizations whose networks are nation-wide. However, the objective of this organization lies in promoting the hygiene and welfare in local communities. The organization and coordination of local rehabilitation supporters are not their original missions. In fact, the National Council of Social Welfare ask the applicants for "Life Supporters Advisors" to have licenses of certified nurse, certified care taker, and others, for instance. These requirements actually work against recruiting enough number of supporters (Aota, Murasaki and Hokugo 2010: 31-40).

## Conclusion

In this paper, we have reviewed the roles of intermediary groups and the scheme that helps those groups function well. We also shed light on the participatory system in response to the rehabilitation of local communities from large scale natural and/or man-made disasters. Through this study, it has become very clear that local authorities or the combination of national and local authorities alone cannot cope with large-scale crisis. We apparently need a type of governance composed of public administration and citizens' initiatives. However, public entities and citizens usually have very different perceptions, interests, and opinions on desirable policies to be implemented. And, it is also true that citizens often times lack in expertise in solving problems they are facing.

This is exactly where various civic intermediary groups come in. As in the case of the Mid Niigata Earthquake, the intermediary group like the “Civic Forum for Reconstructing Chuetsu (mid Niigata)” has been very effective in filling the gaps between local authorities and their residents, utilizing the "Local Rehabilitation Supporters" very wisely. It actually contributed to smoothing out the differences in perceptions, interests, and opinions about the rehabilitation of local communities. In this sense, the existence of well-organized intermediary groups is a very important factor to accomplish an efficient rehabilitation of local communities heavily damaged by various natural and/or man-made large-scale disasters (Nakamura 2007).

But, in the case of the Great East Japan Earthquake, we cannot find well-organized intermediary groups comparable to the case of the Mid Niigata Earthquake in terms of effectiveness and responsiveness. For some reasons, the intermediary groups did not function in the case of the Great East Japan Earthquake. We have pointed out the factors that might prevent the intermediary groups from functioning well in the latter case. Therefore, we have taken into consideration the environments and conditions, which might activate the intermediary groups. This is the topic left for further discussion in the future.

## References

Aota, Ryouzuke., Murosaki, Yoshiteru., and Hokugo, Akihiro. (2010) "Study on Promotion of Disaster Reconstruction with Local Initiative, on the basis of the Relationship between Disaster Reconstruction Fund and Intermediary Organization" *Journal of Institute of Social Safety Science*, No.12.

Dairokuno, Kosaku (2005) "Engaging Communities in the Policy Making and Implementation: Does it make any difference?" Department of Economic and Social Affairs, United Nations, *Participatory Planning and Budgeting at the Sub-national Level*, New York: United Nations.

----- (2002) "Better Governance or Just Another Functional Adjustment?" in Ann Neville (ed.) *Policy Choices in a Globalized World*, New York: NOVA.

----- (2000) "Restructuring the Local Governance: Beyond the Redistribution of Power and Financial Resources" *Asian Review of Public Administration*, Vol.10, No.1-2.

Dahlström, Carl, Peters, Guy B., and Pierre, Jon (eds.) (2011) *Steering from the Center: Strengthening Political Control in Western Democracies*, Toronto: University of Toronto Press.

Hood, Christopher (1991) "A public Management for All Seasons?" *Public Administration*, 69.

Iizuka, Tomoki. (2013) *Governance of Disaster Rehabilitation in the Disaster Stricken Areas by Large Scale Earthquake*, Tokyo: Ashi-syobo.

Kubo, Yoshitika and Iizuka, Tomoki. (2012) "Possibilities of partnership between local governments and the intermediary groups" *Journal of Crisis Management Review*, vol.1.

Margetts Hellen, Perri 6, and Hood, Christopher (eds.) (2011) *Consequences of Modernization: Unintended Consequences of Public Policy Reforms*, Oxford: Oxford University Press.

Matuda, Noritada. (2008) "Governance and possibilities of public participation" in Yamamoto, Kei. (ed.) *Local government and Local governance*, Tokyo: Hosei University Press.

Matsui, Katsuhiko. (2011) *Sociology in earthquake disaster rehabilitation*, Tokyo: Liberta Press.

Ministry of Intern Affairs and Communication (2013) 000259314. pdf (<http://soumu.go.jp>).

Nakamura, Akira. (2007) *Scenario of Local Government Initiatives*, Tokyo: Ashi-syobo.

Pierre, Jon (ed), (2000) *Debating the Welfare State?: Reagan, Thatcher and the Politics*



*of Retrenchment*, Cambridge and New York: Cambridge University Press.

----- (1998 a) *Partnership in Urban Governance: European and American Experiences*, London: Macmillan.

----- (1998 b) "Public Consultation and Citizen Participation: Dilemmas of Policy Advice" in B. G. Peters and D. J. Savoie (eds), *Taking Stock: Assessing Public Sector Reform*, Montreal: McGils/Queens University Press.

Pierre, Jon and Peters, B. Guy (2000) *Governance, Politics and the State*, London: Palgrave Macmillan.

Stoker, G. (1988) "Public-Private Partnership and Urban Governance" in Jon Pierre (ed), *Partnership in Urban Governance: European and American Experiences*, London: Macmillan, and New York: St Martin's Press.

# THE EVOLUTION OF GOVERNANCE AND THE GOVERNANCE DEBATE: A Journey of the Octopus Bike

**PAN SUK KIM<sup>1</sup>**

Yonsei University, Wonju Campus, South Korea  
E-mail: pankim@gmail.com

## ABSTRACT

*Governability depends on governance, and governance is important for the development of trust and confidence. However, the concept of governance and its related terms are not fixed. Instead, it is evolving over the years, particularly in many developing countries. Developing countries have more constraints than advanced countries; since they cannot improve everything at once, they must first select a few things which need doing, which can be achieved, and concentrate on them. Governments can learn a lot by looking at what works and does not in other settings such as advanced countries. The idealistic “good governance” approach might be informative for developing countries, but it is unlikely to work well, so the alternative for developing countries is the “good enough approach” which is more feasible, or doable, or relevant for developing countries. Therefore, this paper proposes to utilize a “middle ground” between the reality and the ideal for the realistic development of developing countries, which emphasizes the need for a ladder to climb up. In the long-run, after all, most countries will probably need to build “democratic good governance.”*

## INTRODUCTION

Public trust in government is declining for various reasons. Some say that the people have changed through the development of socioeconomic status and the social structure of our lives has changed so that people are more skeptical of government (Etzioni and Diprete, 1979; Klingemann et al., 1995; Nye et al., 1997; Hardin, 2004, 2006). Others say that the

---

<sup>1</sup> This is prepared for delivery at the 2<sup>nd</sup> International Conference of the Public Administration Association of Thailand (PAAT) at Chulalongkorn University in Bangkok on March 28-29, 2014. Pan Suk Kim is currently the Dean of the College of Government and Business at Yonsei University, Wonju Campus in South Korea. He was the President of the International Institute of Administrative Sciences (IIAS) in Brussels, Belgium. He is currently the President of the Asian Association for Public Administration (AAPA: <http://www.aapa.or.kr>).

styles of politicians and/or administrators have changed and the underlying politico-administrative issues have also changed in ways that reduce confidence in government, institutions and many public organizations (Manin, 1997; Hardin 2002, 2004, 2006). Some of the symptoms of the democratic malaise of declining trust are the declining voter turnout (Gray and Caul, 2000; Suleiman, 2005), youth disinterested in politics (Adsett, 2003), decreasing levels of civic engagement (Saul, 1995; Putnam, 1995, 2000, 2002; UN, 2008), and periods of poor economic performance and stagnation (Blind, 2006).

In fact, the roots of mistrust can be found in various areas: citizens feel that politicians and public officials often abuse or misuse their powers in the interest of self-aggrandizement; citizens feel disconnected from government; government service delivery is perceived as inadequate or improper; government systems are poor or malfunctioning; a weakened global or national economy, such as the people face very seriously around the world today; the uneven effects of globalization and informatization, such as ICT development; resentment over political scandals and crises; the incompetence of bureaucrats and politicians; rule violation, honor violation, and many others (Nye et al., 1997; Hardin, 2004).

In any society, while it might be hard to build public trust directly, the level of trust could be enhanced in an indirect way. Accordingly, building trust in government can be likened to a billiard game. For example, the target ball cannot be hit directly; it is moved by hitting an intermediary ball first. In the same way public trust cannot be affected directly or in isolation. By targeting, legality, integrity, efficiency, effectiveness, involvement, dependability, transparency and fairness, which are all part of good governance, improved public trust will eventually result. In other words, public trust is the pinnacle byproduct of foothill goals such as good governance agendas (Goodsell, 2006). Moreover, all of these attributes of good governance rely on public sector capacity, which is essential.

## **THE EVOLVNG CONCEPT OF GOVERNANCE**

Governance consists of the traditions and institutions by which authority in a country is exercised and it includes the process by which governments are selected, monitored and replaced; the capacity of the government to effectively formulate and implement sound policies; and the respect of citizens and the state for the institutions that govern economic and social interactions among them (World Bank, 2010, 2013). There are two important

approaches in building trust in government: the Good Governance approach (GG) and the Good Enough Governance approach (GEG). The core characteristics of GG are accountability, transparency, participation, the rule of law, responsiveness, consensus orientation, equity and fairness, effectiveness and efficiency, strategic vision and possibly others (Kim et al., 2005; Kim and Jho, 2005). This is a very idealistic approach, but it may not be practical or feasible in all cases (Kim, 2009b). While GG calls for improvements on many different areas, and is often too ambitious, it provides no practical guidance relative to the importance, sequences and feasibility.

In contrast, GEG might be a more realistic approach for developing countries (Grindle, 2004, 2007). Its core elements are focus, what needs to be done; sequencing, when it needs to be done; approach, how it needs to be done; selectivity, what is essential and what is not; and pragmatism, what is feasible and what is not (Grindle, 2004, 2007). These questions need to be properly investigated to provide effective change and development in developing countries.

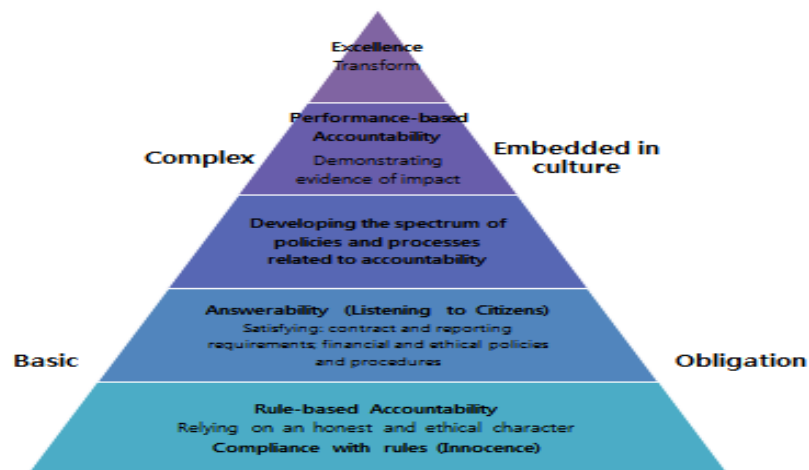
Table 1. The Evolving Concept of Governance

<ul style="list-style-type: none"><li>• Accountable Governance; rule-based to performance-based answerability</li><li>• Participatory Governance: from information to consultation to full participation</li><li>• Transparent Governance: clear, open, complainable, accessible (FOIA), accurate</li></ul>
---

One of key elements of good governance is, for example, accountable governance (Kim and Jho, 2005; Kim et al., 2005; Kim, 2009a). Accountability has numerous meanings and is not always seen as the same thing in every country (Figure 1). Accountability in socialist countries commonly refers to compliance to rules, laws and regulations. This is also the case in many underdeveloped countries. Once this is well established, the accountability that people can expect at the next level is relying on an honest and ethical character of public servants by the citizens, and from there move to satisfying the needs and demands of citizens in relation to contract and reporting requirements, as well as the financial and ethical policies and procedures. These are the basic requirements. However, in more developed countries, people may expect higher performance. Beyond the basic

accountability and obligation, there is the requirement for the development of a full spectrum of policies and processes related to accountability which can be embedded into the culture, this in turn is improved upon by demonstrating evidence of the impact policies have. Ultimately there is transformation to open, transparent, fully accountable, performance-related governance. Performance-related accountability is gaining importance in developed countries, but in developing and/or socialist countries, as well as in countries in transition, performance-related accountability may not be a high priority of the people. Therefore, it is important to recognize the fact that there is a hierarchy of accountability, from basic to more complex or advanced levels (Kim, 2009a).

Figure 1. Accountable Governance



Good governance also means transparent governance. The dictionary defines transparency as “free from pretense or deceit,” “easily detected or seen through,” or “readily understood” When people want to have public information, is it always accessible? Many developed countries have Freedom of Information Acts (FOIAs),<sup>2</sup> but this is generally not the case in many developing countries. Other aspects of transparency in the public service require clarity, that there is integration with other decisions, that it is logical and rational,

<sup>2</sup> The Freedom of Information Act (FOIA) is an information disclosure law that allows for the full or partial disclosure of previously unreleased information and documents controlled by the government.

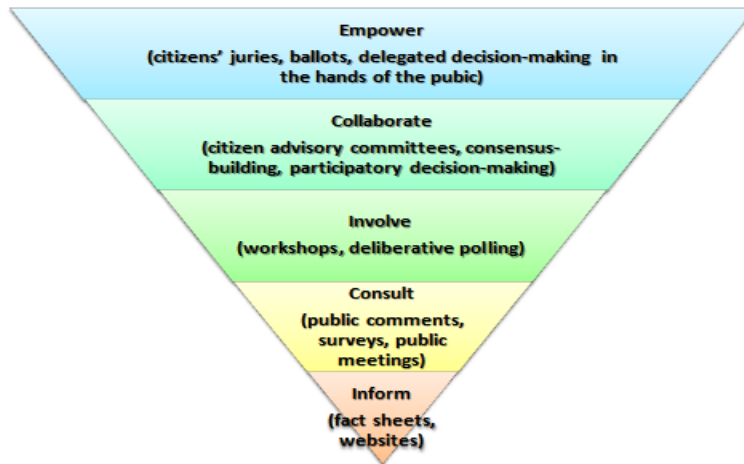
accountable, truthful and accurate, and open (Figure 2). If citizens have a problem with information, in public service delivery, they may expect an effective complaint channel (Olegario, 2006; Kim, 2009a). Citizens want to know what public officials are doing and how. All these are critical aspects of transparency.

Figure 2. Transparent Governance



Another aspect of good governance is participatory governance (Figure 3). In a broad range of the public participation spectrum (inform-consult-involve-collaborate-empower), citizens want to participate in public affairs; in the policy formulation and decision making processes (UN, 2008). In any society, the general public wants to know what is happening in policy formulation and development, and they want to participate in the policy-making process. In general, more participation may lead to strengthening democracy, assuring efficiency, and increasing transparency. These could lead to building a co-operative structural network which in turn improves trust. This kind of discussion can be continued based on other key elements of good governance, but this is beyond the scope of this paper.

Figure 3. Participatory Governance



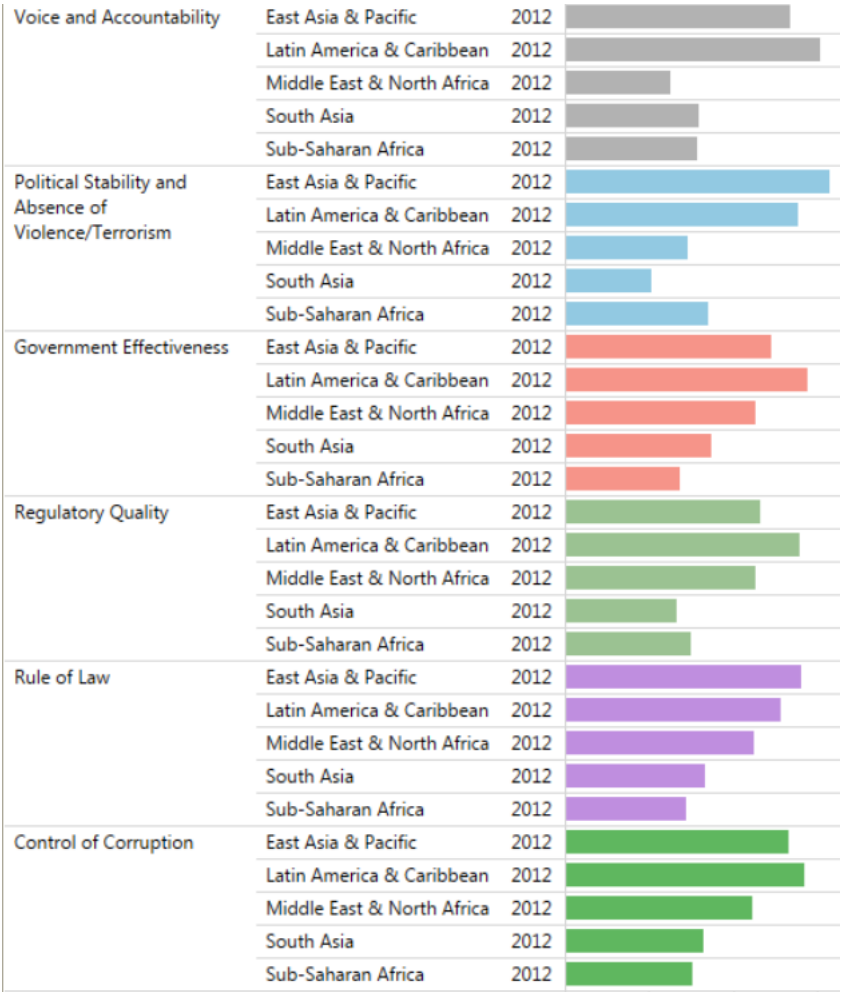
## GOVERNANCE INDICATORS

There has been a myriad of surveys undertaken by various organizations in order to evaluate levels of trust in the world: the World Bank (the World Governance Indicators), the World Economic Forum, the Institute for Management Development (IMD), the Eurobarometer, the Asia barometer, Latinobarometro, the National Opinion Research Center (NORC), UNPAN, UNDP, Transparency International (TI), Sustainable Governance Indicators (SGI), the Legatum Institute (the Legatum Prosperity Indicator), the Freedom House, Gallup International, the World Values Survey, and many other organizations. For example, the Worldwide Governance Indicator project is supported by the World Bank.

The Worldwide Governance Indicators (WGI) project reports aggregate and individual governance indicators for many countries and territories over the period for six dimensions of governance (control of corruption, voice and accountability, rule of law, regulatory quality, political stability and absence of violence and government effectiveness). The WGI permits meaningful cross-country comparisons as well as monitoring progress over time. (Kaufmann et al., 2009; World Bank, 2009, 2010, 2013). Based on the WGI information the author produced the Figure 4 and Table 2, showing regional averages in percentile rank.

Percentile rank indicates the percentage of countries worldwide that rate below the selected country. Higher values indicate better governance ratings (0 corresponds to lowest rank and 100 corresponds to highest rank).

Figure 4. Regional Comparison of the Worldwide Governance Indicators, 2012 (Regional average in percentile rank)



Source: World Bank (2013).



The WGI is shown by region and for the nation. According to this information, the OECD, North American, and European countries have the highest levels in all six dimensions. The Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) is a Paris-based international economic organization of 34 countries as of 2014 and most OECD members are high-income economies, which are often regarded as developed countries. As shown in Figure 4, among five other regional groups (East Asia and Pacific, Latin America and Caribbean, Middle East and North Africa, South Asia, and Sub-Saharan Africa), two regional groups (East Asia and Pacific; and Latin America and Caribbean) had relatively higher scores than other three regional groups (Middle East and North Africa, South Asia, and Sub-Saharan Africa). For Asian countries, Table 2 provides more detailed governance information.

Table 2. Worldwide Governance Indicators (WGIs) across Selected Asian Countries, 2012

Country	Control of Corruption	Voice & Accountability	Rule of Law	Regulatory Quality	Political Stability & Absence of Violence	Government Effectiveness
Singapore	97.13	<b>54.03</b>	95.73	100	96.68	99.52
Hong Kong	93.30	<b>66.82</b>	90.52	99.52	79.62	97.13
Japan	91.87	83.41	87.20	83.73	78.20	88.52
South Korea	70.33	69.67	79.62	77.03	<b>51.66</b>	84.21
Taiwan	73.68	72.04	82.94	86.12	73.93	83.73
Malaysia	65.55	<b>37.91</b>	65.98	69.86	44.55	80.38
Brunei D.	72.25	<b>33.18</b>	73.46	84.69	76.78	75.12
Thailand	46.89	37.44	50.24	57.89	<b>12.80</b>	60.77
Bhutan	77.51	38.86	59.24	<b>11.96</b>	72.51	67.46
China	39.23	<b>4.74</b>	38.86	43.54	28.44	55.98
Philippines	33.49	47.87	36.49	51.67	<b>14.69</b>	57.89
India	34.93	58.29	52.61	33.97	<b>11.85</b>	47.37
Sri Lanka	51.67	29.86	52.13	48.33	<b>22.75</b>	45.93
Vietnam	35.41	<b>9.48</b>	37.91	27.27	55.92	44.50
Maldives	40.67	32.23	38.39	39.71	36.97	48.33
Indonesia	28.71	51.18	34.12	43.06	27.49	44.02
Mongolia	37.80	50.71	44.55	46.41	61.14	30.62

Bangladesh	21.05	34.12	19.43	19.62	<b>9.0</b>	22.49
Cambodia	14.35	19.43	17.06	39.23	40.76	22.01
Nepal	23.44	27.96	26.54	22.97	<b>8.53</b>	16.75
Lao PDR	14.83	<b>5.21</b>	23.22	22.01	47.39	21.05
Timor-Leste	17.22	52.13	<b>9.95</b>	15.79	37.44	11.96
Pakistan	13.88	23.70	18.96	24.88	<b>0.95</b>	23.44
Myanmar	11.48	4.27	6.16	1.91	18.01	3.83
Afghanistan	1.91	10.90	0.47	11.00	1.90	6.70
North Korea	2.87	0.95	9.00	0.00	42.18	0.48

Source: World Bank (2013).

In the table for Asian countries, from Singapore to North Korea, each country is shown to have a very different situation (see Table 2). Singapore has a very high score in everything except voice and accountability (54.03) which is surprising and shows uneven development since the score is so high in all other areas. Similarly, Hong Kong has high scores in all but voice and accountability (66.82). Another interesting case is Bhutan, which has a low score in voice and accountability (38.86) and regulatory quality (11.96), while other areas have a relatively high score. Malaysia and Brunei Darussalam are also countries with a low score in voice and accountability (37.91, 33.18, respectively). Thailand and India are progressing over the years, but they had a quite low score in political stability and absence of violence (12.80, 11.85, respectively).

In East Asia, at least three different development models can be identified. The first one is the so-called “*Singahong*” Model including Singapore and Hong Kong. These two show high government effectiveness and control of corruption, but low score on voice and accountability. The second one is the so-called “*Jakota*” Model including Japan, Korea, and Taiwan. These three states are leading countries (developmental states) in East Asia and share a substantial degree of cultural similarities although a degree of difference exists among them. The third one is the China model, which defies the premise of good governance. China is a socialist country which lacks democracy and democratic governance including voice and accountability (4.74), but China’s government effectiveness has improved substantially over the years. Vietnam also has a similar pattern with China. According to Table 2, Lao PDR has very low voice and accountability (5.21), followed by China (4.74), Myanmar (4.27), and North Korea (0.95). Interestingly, Timor-Leste has

relatively high score for voice and accountability (52.13), but all other indicators are quite low. Countries with extremely low scoring for political stability are Bangladesh (9.00), Nepal (8.53), Afghanistan (1.90), and Pakistan (0.95). This information shows the weaknesses of the countries are not uniform across the region (Sampford et al., 2002).

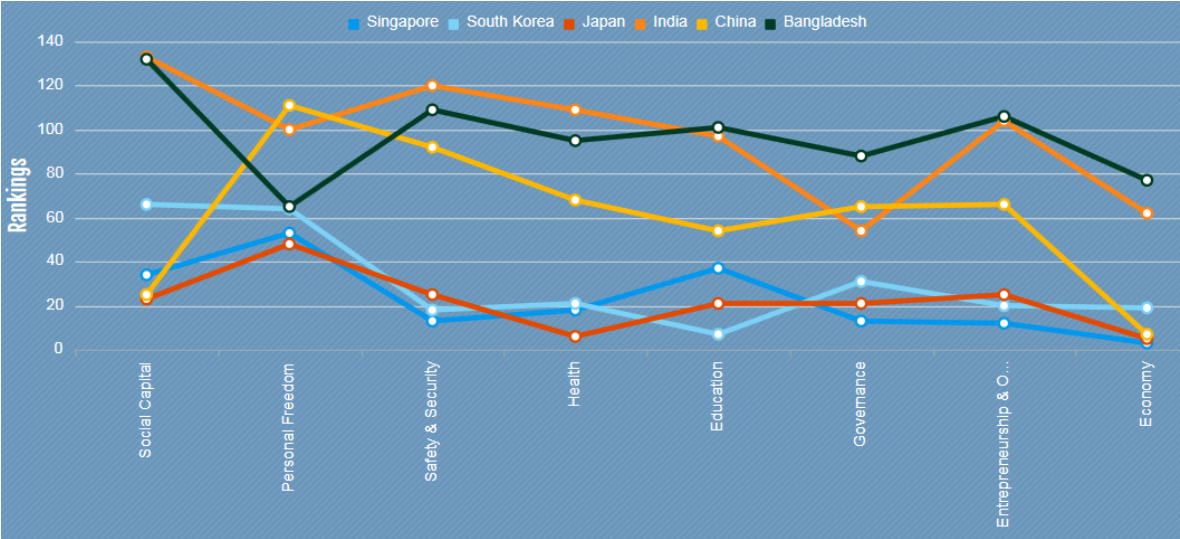
South Korea has a relatively high score (70s-80s) in most dimensions except political stability and absence of violence (51.66), which implies that South Korea needs to improve political stability and social cohesion. An area that particularly needs change is the mass-mobilization tradition such as street demonstrations developed during the authoritarian regimes. Attitudes need to be changed to respecting the rule of law and order along with a more rational operation of governmental affairs and public policies. South Korea receives a lot of attention from developing countries for its compressed economic growth in a relatively short term. In order for South Korea to be a good reference country for many developing countries, the South Korean government must continue to innovate its own public governance. Particularly, the dynamics of public sector reform must be reenergized again as one of the national agendas or key mandates.

There is a marked relationship between government effectiveness and the GDP per capita (Kaufmann et al., 1999). In general, the more GDP per capita a country has, the higher the government effectiveness (Kaufman and Kraay, 2002). Since correlation does not indicate clear causality, however, some say that this may be a spurious relationship. Accordingly, it is necessary to utilize an alternative guide such as the Legatum Prosperity Index produced by the Legatum Institute (2010). The Legatum Prosperity Index is an annual ranking, developed by the Legatum Institute, of 142 countries. The ranking is based on a variety of factors including wealth, economic growth and quality of life. The 89 variables across the eight sub-indices are categorized according to whether they impact wellbeing or income or both and it consists of eight sub-indexes (economy, entrepreneurship and opportunity, governance, education, health, safety and security, personal freedom, and social capital).

According to the 2013 Legatum Prosperity Index, Northern European and many OECD countries have a high score. However, when we look at the eight drivers of prosperity, a number of exceptional cases are also found. For example, China has a relatively high score on economy and social capital, but China has a low score on personal freedom and safety and security (see Figure 5). Another interesting case is Singapore, which has a high score on economy, safety and security, and entrepreneurship, while Singapore has a relatively low score on personal freedom. On the other hand, Bangladesh has a somewhat higher

score than China and others on personal freedom, but Bangladesh’s economy is ranked far lower than China and many others (Figure 5). India’s scores on governance and personal freedom are higher than China, but its scores on other areas are much lower than China. Furthermore, both China’s and Singapore’s cases could imply that some countries can gain economic growth without being democratic. In that case, someone may exaggerate such phenomenon as “growth without democracy.” Kaufman and Kraay (2002) also used the term “growth without governance.”

Figure 5. A Line Chart of Selective Countries’ 2013 Legatum Index



Source: Legatum Institute (2013).

South Korea has a relatively high score in most dimensions except personal freedom (individual freedom such as freedom of choice, expression, and belief; and the levels of tolerance for both minorities and immigrants) and social capital (volunteering, helping strangers, donating to charitable organizations, the levels of trust, etc.). South Koreans enjoy freedoms of expression, belief, association and personal autonomy, but only six out of 10 are satisfied with the freedom of choice in their own lives, placing South Korea at a relatively low rank in the world. Some respondents see that South Korea is not a very open

society and only around six out of 10 respondents believed that immigrants or minorities would be tolerated in their city (Legatum Institute, 2010). Furthermore, indicators measuring social capital in South Korea present a mixed picture.

## **THE GOVERNANCE DEBATE**

Less developed countries are often advised by many experts or international consultants from advanced societies to improve overall good governance agendas. Based on the previous discussion, should fragile countries aim for GG? That is, should all areas be improved? Alternatively, should certain areas be focused upon for improvement as in the GEG approach? These questions are not too complicated, but implications of these questions' effects are critical in choosing the path for the development of many developing countries. GG is a rosy model for them, but it may not be workable in many developing countries. Matt Andrews (2008, 2010) asserts that the good governance version of good or effective government is a “hollow” one imposing a false one-best-way model on developing countries. Accordingly, GEG might be more suitable for these cases than GG. Realistically speaking, the sequencing approach might work better and make more sense in developing countries than a comprehensive approach because developing countries have many problems along with various constraints and they cannot deal with all the problems at once (Kim, 2009b).

Since governance innovation and public sector reform have become the buzzword for bilateral donors and multilateral institutions, there is currently great pressure on developing countries to adopt a set of good policies and good institutions to foster economic development in an era of good governance and government reform (or innovation and the like). Wherever we go, the terms “governance” and “good governance” seem to be widely used and sometimes over-used or misused around the world (Brinkerhoff and Goldsmith, 2005; Arndt and Oman, 2006). Major donors and international financial institutions are increasingly basing their aid on the condition that reforms ensuring good governance or the optimal level are undertaken.

When some developing countries show reluctance in adopting them, however, the proponents of this policy recipe often find it difficult to understand these countries' rigidity or inflexibility in not accepting such a well-known recipe for development (Chang, 2002). Since good governance defines an ideal type of governance, it is an attractive ideal.

However, the real problem is that it is difficult to achieve in its totality, particularly in developing and least developed countries.

Consequently, there have been heated debates on whether these recommended policies and institutions are appropriate for developing countries. Some say that advanced countries should not kick away the ladder that allowed them to climb to where they are now (Chang, 2002). Others say that developing countries may adopt the “second-best” approach rather than the “first best” one (Rodrik, 2006). In other words, developing countries need to cautiously climb the ladder gradually or step by step: sudden attempts of jumping to the top without climbing the ladder would be almost impossible for developing countries.

Along this line, this paper proposes a reasonable stepwise development process: the feasible or relevant objective of the development for developing countries needs to be changed from GG to GEG. If the objective for developing countries is reformulated from GG to GEG, then the expectations are somewhat lowered to more realistic and achievable goals. These goals can include making the connection between economic growth and poverty reduction, which is a serious problem in many developing countries; consulting country cases and history (i.e. fix major weaknesses); learning from what is working well enough; accessing priorities strategically and what is politically possible (Chang, 2002; Grindle, 2004, 2007).

It is also important to think of various innovative alternatives including the so-called “second-bests.” The orthodox recipe is not always working well in developing countries and there can be no best practice policies that everyone should use (Chang, 2002; Rodrik, 2008). Everything cannot always be included so it is essential to “select and concentrate.” A select and concentrate policy is a combination of political, economic and administrative strategies of the development by breaking up many issues into a few selective areas and concentrating on them instead of targeting a broad range of issues at once. Wildavsky, (1973), said “if planning is everything, maybe it’s nothing.” Put simply: trying to do everything achieves nothing. Planning must be focused and realistic.

In this regard, as Merilee Grindle (2007) proposes the development of a hierarchy of reform, it makes sense that different states require different governance priorities. Countries with collapsed states, personal rule, or minimally institutionalized states, need the basics first in the form of conflict resolution and systems in place and functioning; and widespread agreement on the rules for succession. As well, the government needs to be able to carry

out basic administrative tasks and ensure basic services to most of the population. Where the basic service delivery is not made, for example, the emphasis on citizen satisfaction (or customer satisfaction or customer delight) may not be a realistic goal.

States that have developed successfully, which are mentioned in various literature (Chang, 2002), have pursued different development strategies at different times: for example, first they pursued agrarian reforms and then shifted their attention to industrialization and then to the technology and services sectors. This kind of sequential approach might be more practical and feasible for developing countries. So rather than aim for best practice in all areas, it is suggested that developing countries should focus on what is needed and what is feasible and possible and implementable.

Should “best practices” in line with OECD countries be the immediate aim or the long term aim, with good enough governance as the short-midterm aim? Some best practices may be possible immediately, and while it is good to aim for the best it is not always possible for various reasons. Some best practices may be applicable; some may not be applicable all the time. Social and cultural elements and limited resources may restrict swift movement to GG, but improvement in selected areas might be possible. In this way, developing countries are very different from developed countries. OECD and newly industrialized countries (NICs) may aim for the best practice of GG. For developing and underdeveloped countries, however, they should take the more “feasible, doable and relevant” ones rather than the ideal options because good or effective government looks different in different contexts (Andrews, 2010).

With this in mind, Dani Rodrik (2008) suggests a four point “second-best institutions,” like the good enough approach (Grindle, 2004, 2007).<sup>3</sup> Firstly, developing nations are different from advanced countries in that they face both greater challenges and more constraints. Secondly, “appropriate” institutions in developing countries might differ from those that

---

<sup>3</sup> The terms “good enough governance” and “the second-best practice” could make sense for developing countries, but such words might generate unnecessary problems in terms of the people’s sentiment. Since good enough is never enough, the term “good enough” could signal a somewhat negative sentiment to the people in developing countries as a secondary class. The term “second-best practice” is self-explanatory along with the first-best practice, but it may not be comfortable for the people in developing countries to accept the second-best option because such a term could negatively stimulate the sentiment of the people in developing countries. Therefore, it might be better to use value-neutral terms such as “incremental or stepwise” governance.

prevail in advanced countries. Thirdly, a focus on the best practice institutions can lead to overlooking reforms that might achieve the desired ends at lower cost and can also backfire. Finally, dealing with the institutional landscape in developing countries requires a “second-best approach,” utilizing the good enough practices from neighboring countries in the region. Rodrik (2008) asserts that real-world reformers operate in a second-best environment of their own, which means they need to keep an eye on how proposed solutions result in multiple distortions. For some South Asian countries, for instance, learning ideas from neighboring Asian countries might be more relevant than following ideas from far-distant Western countries.

Many years ago, Charles Lindblom (1959, 1979) showed a similar view on the second-best approach. Lindblom's approach is related to the work of Herbert Simon (1957) and his concepts: "satisficing" as bounded rationality rather than "optimizing." Satisficing attempts to meet criteria for adequacy and relevancy rather than to identify an optimal solution. Simon (1957) points out that most people are only partly rational. According to Lindblom's well-known article entitled "The Science of "Muddling Through," he presented two approaches: (1) the rational-comprehensive (root) method where analysis is comprehensive and every important relevant factor is taken into account; and (2) successive limited comparisons (branch) where analysis is drastically limited and some important alternative potential policies are neglected. In explaining the second, we shall be describing how most administrators do in fact approach complex questions, for the root method, the “best” way as a blueprint or model, is in fact “not workable” for complex policy questions, and administrators are forced to use the method of “successive limited comparisons (branch).

Developing countries face additional challenges which developed countries do not. Notably they need economic growth and strong political will. Economic growth is important because poverty is a major obstacle to good governance and in most developing countries in Asia, Africa and South America, poverty is a big problem. Abraham Maslow (1943) has formulated a “Hierarchy of Needs”, which is a key issue for motivation. It has physiological needs as the basis; safety above this. Social needs are placed on top this, with esteem higher and self-actualization at the peak. From the Maslowian perspective, while these are equally important for national development; when countries are so poor they are lacking physiological or biological needs, a high form of customer service might not be a really relevant or appealing message. In countries with severe poverty, providing basic physiological or biological needs might be the most important and urgent issue. Thus economic growth is a very important issue for developing countries in the developmental



process. For example, several Asian countries (China, Japan, Korea, Singapore, and Taiwan) have substantially utilized the growth-first policy for many years in the past.

Furthermore, it is also necessary to further examine whether we should pursue good corporate governance (GCG) in the public sector. Corporate governance is the set of processes, policies, rules, and institutions affecting the way a company is directed, and it includes the relationships among the many stakeholders involved. Corporate governance is a multi-faceted subject but it emphasizes economic efficiency at most, with a strong emphasis on shareholders' interest. Since the high-profile collapses of large corporations have occurred, including accounting fraud and other types of irregularities, corporate scandals have received serious public attention and scrutiny around the world. Consequently, corporate governance may not be a relevant governance model for government because a country is not a company (Krugman, 2009). In other words, a commercialized NPM model may not work well in many governments. We need “governance with government,” instead of “governance without government.” We need to develop institutions and processes that are more responsive to the needs of ordinary citizens including the poor and vulnerable groups.

Eventually, building democratic good governance (DGG) should be our ultimate goal because DGG involves promoting the sustainability of democracy which includes an enduring capacity for: the separation of powers; the exercise of power in accordance with the rule of law; the respect for human rights and dignity; fundamental freedoms; and the transparency and accountability of a responsible civil service. Along the line, Fraser-Moleketi and Argyriades (2009) assert that DGG should be our ultimate goal and we must see good government as integral to democratic governance.

### **CHALLENGES AND NEW DIRECTIONS: from a General Bike to Octopus Bike**

We are now living in an era of new governance; this sounds good, it sounds democratic, but there are many challenges to overcome, particularly for developing countries. A good governance model is good, but it is a costly and expensive one, so that developing countries have to pay a lot to follow it. For example, good governance can lead to increasing the cost of governance for more collaboration and communication among various stakeholders, which can then lead to a large burden in implementation, and weak governability because its stakeholders have their own voice, their own demands like pluralistic politics, while

lacking coordination or integration mechanisms for the time being. When developing countries promote political development, the spectrum of political ideology will be widened. Consequently, this can cause ideological conflict, much diversity and complexity. Furthermore, where there is ideological conflict then there will also be policy conflicts based on a broad range of ideological and political perspectives. In addition, there will be a growing demand for openness, transparency, and participation. All these become a serious challenge to governability of developing countries. If all stakeholders understand the nature of good governance and collaborate with each other, things run smoothly, but this is usually not the case in reality. Thus it is fair to say that it is necessary to transform our perspective from riding a general two-wheel bike to maneuvering a multiple-wheel “octopus bike.” A typical bicycle has two wheels and the rear wheel simply follows the direction of the front wheel, but an octopus bicycle has several seats and wheels for multiple numbers of riders. If people take an octopus bike, all riders need to co-operate with each other in setting the direction of the bike as shown in Figure 6 (The author found an Octopus Bike in Salzburg, Austria).

Figure 6. The Image of Good Governance: A Journey of the Octopus Bike



The nature of current public affairs is also becoming more complex, more diverse, more fragmented, more interdependent, more time-consuming, more transparent, more blurring, more decentralized, and more stakeholders with a resulting increase in conflicts and dilemmas or trilemmas. In developing countries, capacity is quite limited, but the

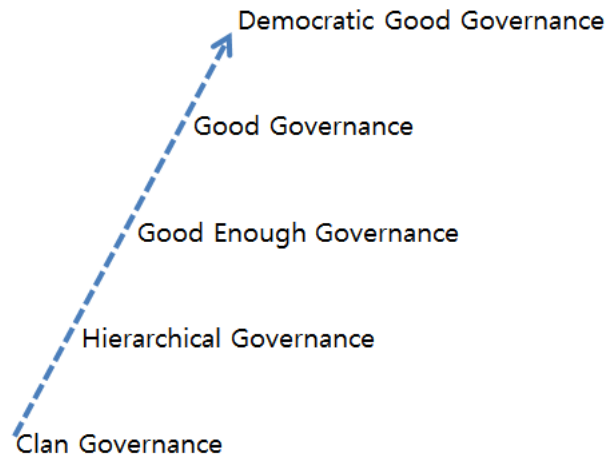
challenges are really daunting, public sector capacity has declined over the years because of the shrinking role of the states, more complex “wicked” problems,<sup>4</sup> a lack of resources in an economic crisis, and the increasing cost of governance. At the same time, the number of critical citizens is increasing and there is also an increasing resistance culture with an aggressive voice (Norris, 1999). Additionally, more needs to be done, and it needs to be done better with less, so that there needs to be a reduction of the capacity deficit (deep gap) between new demands and existing capacity; both institutional and personal. There is currently a public capacity deficit which needs urgent strengthening. Capacity building needs to be done not only at the individual level, but also at both the organizational level and the system level.

In developing countries, there needs to be cultural change and a proactive attitude to change, instead of being reactive or inactive, or fatalistic, or cynical, and there needs to be a move away from the existing “box”, to find new ways; to see outside the box (a situation of a frog-in-a-pond). An important element here is a change of mindset from a fatalistic or “nothing we can do” mindset to an “it’s possible” or adaptive “can do” mindset. Old habits die hard. Negativity is a serious handicap to progress. There is a need for optimizing resources relative to the constraints. The human mindset is often limited, even rationality is limited therefore the scope of human rationality needs to be expanded, from a narrow focus to a more broad but strategic focus. There needs to be more flexibility and creativity in terms of adapting new ideas, for new changes, and to open up for further developments, to become more flexible etc.

---

<sup>4</sup> Wicked problem refers to a problem that is difficult to solve because of incomplete, contradictory, and changing requirements that are often difficult to recognize.

**Figure 7. Stepwise Evolution of Governance**



There is a need to be more realistic; to set priorities, follow sequences. As mentioned earlier, in order to improve public trust we need to be practical. GG is a very idealistic goal, but it doesn't provide realistic guidance. Accordingly, as a middle ground between reality and the ideal, a GEG approach, the second bests (or the branch method), or stepwise progress of governance (Figure 7) might be more practically relevant by taking a look at each country's unique situation with regard to key characteristics of GG (legality, integrity, efficiency, effectiveness, involvement, dependability, transparency and fairness). GG characteristics cannot all be improved but each situation should be assessed, a set of priorities be strategically selected and those issues for development be concentrated on (Kim, 2009b). Accordingly, it is essential to "select and concentrate."

## **IMPLICATIONS AND CONCLUSIONS**

Prescriptions for governance must change to jointly identify sustainable development strategies. In general, governability depends on governance, and governance is important for the development of trust and confidence. Governance relies on wealth and wellbeing, which in turn may lead to trust and confidence. It follows then that there is a need to transform from "governance for the sake of governance", to "governance as a means of greater growth and development." Moreover, good governance needs to be established in

government because it provides good menu items, but good governance should not be treated as a universal principle for all countries. Instead, it could serve as a proverb (Simon, 1947; Andrews, 2010). Accordingly, each developing country needs to find their own solution based on their individual importance of need. A localized solution that draws on localized knowledge and regional experience. Each country should build their own best fit and with it take pride and ownership in their achievement, and not solely rely on imported (or imitated) international trends or donor-driven best practices. We have witnessed that injecting a copy of the best practices to developing countries is not working well (Rodrik, 2006).

Building trust is not an easy task, and it is more difficult in developing countries. Developing countries have more constraints than advanced countries therefore they cannot improve everything in a given time; they must select a few things which urgently need doing, which can be achieved, and concentrate on them. The idealistic approach might be informative for developing countries in developing reform measures, but it is unlikely to work well, so the alternative is the sub-optimal incremental approach which is more feasible, or doable or relevant for developing countries. In other words, by being allowed to adopt policies and institutions that are more suitable and feasible to their conditions, the developing countries will be able to develop faster. This will also benefit the developed countries in the long run, as it will increase their trade and investment opportunities.

Moreover, various facts about the historical experiences or the developmental path of the developed countries should be more widely publicized to developing countries because advanced countries have also had a difficult time with a lot of constraints in the past, which they often forget or do not recognize. Therefore, many developing countries need the ladder to climb up for further development (Chang, 2002). If someone asks a developing country to suddenly jump to the top, it cannot be achieved. Ideally, an international consultant could recommend a target agency to jump to the top, but it is truly not a realistic option. If a person considers the history of the developed countries, he/she could understand the developmental path of many advanced societies was protracted rather than immediate. The developed countries took a long time to develop their own institutions in the earlier days of their development, but people in developed countries may often forget their past experiences. It is necessary to remember the fact that institutions typically took decades and sometime generations to develop.

In sum, this paper proposes to utilize a “middle ground” between the reality and the ideal for the realistic development of developing countries. For example, a neighboring country’s successful case in the region might be a more relevant and/or practical choice to benchmark rather than the far-distant best practice in the advanced world. In addition, one more thing should be emphasized: more trustworthy leadership might be needed in order to utilize a middle ground approach in developing countries. In other words, taking a sequential or stepwise approach (branch method or GEG) requires more ethical and more persuasive leadership in developing countries in order to gain public confidence and trust (Uslaner, 2002; OECD, 2000, 2005). Otherwise, the general public may not fully support public leadership. Instead of utilizing short-sighted political maneuvering or tactical political engineering, top leader’s genuine willingness and strong commitment also becomes a highly critical matter for pursuing sustainable development in addition to economic growth and governance reform in developing countries. In sum, democracy matters so that each country may need to move forward building “democratic good governance” in the long run and a journey to a world having democratic good governance could be our final destiny after all.

## REFERENCES

- Adsett, Margaret. (2003). “Change in Political Era and Demographic Weight as Explanations of Youth ‘Disenfranchisement’ in Federal Elections in Canada 1965-2000,” *Journal of Youth Studies* 6 (3): 47-64.
- Andrews, Matt. (2008). “The Good Governance Agenda: Beyond Indicators without Theory,” *Oxford Development Studies* 36 (4): 379-407.
- Andrews, Matt. (2010). “Good Government Means Different Things in Different Countries,” *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 23 (1): 7-35.
- Arndt, Christiane and Charles Oman. (2006). *The Uses and Abuses of Governance Indicators*. Paris: OECD.
- Barber, Bernard. (1983). *The Logic and Limits of Trust*. Brunswick, NJ: Rutgers University Press.
- Barnes, D. and D. Gill. (2000). *Declining Government Performance: Why Citizen Don’t Trust Government*. New Zealand: State Services Commission.
- Bianco, William T. 1994. *Trust: Representatives and Constituents*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.

- Blind, Peri K. (2006). "Building Trust in government in the 21<sup>st</sup> Century: Review of Literature and Emerging Issues." Paper prepared for the 7<sup>th</sup> Global Forum on Reinventing Government in Vienna, Austria.
- Braithwaite, Valerie and Margaret Levi. (eds.). (1998). *Trust and Governance*. New York: Russell Sage Foundation.
- Brinkerhoff, Derick W. and Arthur A. Goldsmith. (2005). "Institutional Dualism and International Development: A Revisionist Interpretation of Good Governance," *Administration and Society* 37 (2): 199-224.
- Chang, H. J. (2002). *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. London: Anthem Press.
- Cook, Karen S. (ed.). (2001). *Trust in Society*. New York: Russell Sage Foundation.
- Darwin, Charles. 1869. *On the Origin of Species by Means of Natural Selection, or the Preservation of Favored Races in the Struggle for Life*. London: John Murray.
- Etzioni, Amitai and Thomas A. Diprete. (1979). "The Decline in Confidence in America: The Prime Factor, A Research Note," *Journal of Applied Behavioral Science* 15(4): 520-526.
- Fraser-Moleketi, Geraldine and Demetrios Argyriades. (2009). "Democratic Governance with Government: Scope, Objectives and Significance," *Asian Review of Public Administration* 21(1): 1-19.
- Freedom House. (2011). *Freedom of the Press 2011: A Global Survey of Media Independence*. Washington, DC: Freedom House.
- Freedom House. (2011). *Freedom in the World 2011*. Washington, DC: Freedom House.
- Fukuyama, Francis. 1995. *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: Free Press.
- Gambetta, Diego. (ed.). (1988). *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*. London: Blackwell.
- Goodsell, Charles. (2006). "A New Vision for Public Administration," *Public Administration Review* 66(4): 623-635.
- Gray, M. and M. Caul. (2000). "Declining Voter Turnout in Advanced Industrial Democracies: 1950 to 1997: The Effects of Declining Group Mobilization," *Comparative Political Studies* 33: 1091-1121
- Grindle, Merilee S. (2004). "Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries," *Governance* 17 (4): 525-548.
- Grindle, Merilee S. (2007). "Good Enough Governance Revisited," *Development Policy Review* 25 (5): 533-574.
- Hardin, Russell. (2002). *Trust and Trustworthiness*. New York: Russell Sage Foundation.

- Hardin, Russell. (ed.). (2004). *Distrust*. New York: Russell Sage Foundation.
- Hardin, Russell. (2006). *Trust*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Institute for Management Development (IMD). (various years). *IMD World Competitiveness Yearbook*. Lausanne, Switzerland: IMD.
- Kaufmann, Daniel and Kraay, Aart. (2002). "Growth without Governance." *World Bank Policy Research Working Paper* no. 2928. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=316861>.
- Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart and Mastruzzi, Massimo. (2009). "Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2008," *World Bank Policy Research Working Paper* no. 4978. Washington, DC: World Bank. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1424591>.
- Kim, Pan Suk. (2009a). "Enhancing Public Accountability for Developing Countries: Major Constraints and Strategies," *Australian Journal of Public Administration* 68 (S1): S89-S100.
- Kim, Pan Suk. (2009b). "Symposium Introduction: The Aid-Good Governance Conundrum," *International Review of Administrative Sciences* 75 (4): 555-563.
- Kim, Pan Suk. (2010). "Building Trust by Improving Governance," *Public Administration Quarterly* 34 (3): 271-299.
- Kim, Pan Suk and Whasun Jho. (eds.). (2005). *Building e-Governance*. Seoul: NCA.
- Kim, Pan Suk, J. Halligan, et al. 2005. "Toward Participatory and Transparent Governance: Report on the Sixth Global Forum on Reinventing Government," *Public Administration Review* 65(6): 646-654.
- King, Anthony. (2000). "Distrust of Government: Explaining American Exceptionalism" in Pharr, Susan J. and Putnam, Robert D. (eds.). *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton University Press. pp.74-98.
- Klingemann, Hans Dieter and Fuchs, Dieter. (eds.). (1995). *Citizens and the State*. Oxford University Press.
- Kramer, Roderick M. and Tom R. Tyler. (1996). *Trust in Organizations: Frontiers of Theory and Research*. Thousands Oak, CA; Sage.
- Kramer, Roderick M. and Karen S. Cook. (eds.) (2004). *Trust and Distrust in Organizations: Dilemmas and Approaches*. New York: Russell Sage Foundation.
- Krugman, Paul. 2009. *A Country Is Not a Company* (Harvard Business Review Classics). Boston: Harvard Business Review Press.
- Legatum Institute. (2010). *The 2010 Legatum Prosperity Index*. London: The Legatum Institute. Available at <http://www.prosperity.com>.



- Legatum Institute. (2013). *The 2013 Legatum Prosperity Index*. London: The Legatum Institute. Available at <http://www.prosperity.com>.
- Lindblom, Charles E. (1959). The Science of "Muddling Through." *Public Administration Review* 19 (2): 79-88.
- Lindblom, Charles E. (1979). "Still Muddling, Not Yet Through." *Public Administration Review* 39 (6): 517-26.
- Manin, Bernard. (1997). *The Principles of Representative Government*. Cambridge; New York: Cambridge University Press.
- Maslow, Abraham H. (1943). "A Theory of Human Motivation," *Psychological Review* 50 (4):370-396.
- National Opinion Research Center (NORC). (various years). *Rope Center for Public Opinion Research. National Opinion Research Center-General Social Survey Cumulative Data File*. Chicago: University of Chicago NORC.
- Norris, Pippa. (ed.). (1999). *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Nye, Joseph S., Philip D. Zelikow, and David C. King. (eds.). (1997). *Why People Don't Trust Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- OECD. (2000). *Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries*. Paris: OECD.
- OECD. (2005). *Modernising Government: The Way Forward*. Paris: OECD.
- Olegario, Rowena. (2006). *A Culture of Credit: Embedding Trust and Transparency in American Business*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Ostrom, Elinor and Jimmy Walker. (eds.). (2002). *Trust and Reciprocity*. New York: Russell Sage Foundation.
- Putnam, Robert D. (1995). "Bowling Alone: America's Declining Social Capital," *Journal of Democracy* 6: 65-78.
- Putnam, Robert D. (2000). *Bowling Alone: the Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.
- Putnam, Robert D. (2002). *Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Reporters without Borders. (2010). *Press Freedom Index 2010*. Montpellier, France: Reporters without Borders.
- Rodrik, Dani. (2008). "Second Best Institutions," *American Economic Review* 98 (2):100-104.
- Saul, J. R. (1995). *The Unconscious Civilization*. Toronto: Anansi.
- Sampford, Charles, Suzanne Condlin, Margaret Palmer, and Tome Round. (eds.). (2002). *Asia Pacific Governance: from Crisis to Reform*. Burlington, VT: Ashgate.

- Seligman, Adam B. (1997). *The Problem of Trust*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Simon, Herbert A. (1947). "The Proverbs of Administration," *Public Administration Review* 6 (1): 53-67.
- Simon, Herbert A. (1957). *Models of Man*. New York: John Wiley.
- Suleiman, Ezra. (2005). *Dismantling Democratic State*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Sztompka, Piotr. (1999). *Trust: A Sociological Theory*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Transparency International. (various years). "Corruption Perception Index." Available at [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2006](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2006).
- Uslaner, Eric M. (2002). *The Moral Foundations of Trust*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- United Nations (UN). (2008). *World Public Sector Report 2008: People Matter—Civil Engagement in Public Governance*. New York: United Nations.
- Weber, Linda R. and Allison I. Carter. (2003). *The Social Construction of Trust*. New York: Kluwer Academic and Plenum Publishers.
- World Bank. (2009). *Governance Matters 2009: Worldwide Governance Indicators, 1996-2008*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. (2010). *Worldwide Governance Indicators*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. (2013). *Worldwide Governance Indicators*. Washington, DC: World Bank. Available at <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>.
- World Economic Forum. (2007). *Global Competitiveness Report 2006-2007*. Oxford, New York: Palgrave.
- World Values Survey. (2006). "Four-Wave Integrated Data File." World Values Survey Association. Available at <http://www.worldvaluessurvey.com/>.

Author's biographical information: **Pan Suk Kim** is currently the Dean of the College of Government and Business and Professor of Public Administration at Yonsei University in South Korea. He is currently a lifetime fellow of the National Academy of Public Administration (NAPA) in Washington, DC and the President of the Asian Association for Public Administration (AAPA). He was the President of the International Institute of Administrative Sciences (IIAS) in Brussels; a Vice Chairperson and a member of the United Nations Committee of Experts on Public Administration (UNCEPA); and the Founding Director of the Institute for Poverty Alleviation and International Development

(IPAID) at Yonsei University. He received several awards including the International Public Administration Award in 2009 and the Paul P. Van Riper Award for Excellence and Service in 2012 from the American Society for Public Administration (ASPA). He can be reached at [pankim@gmail.com](mailto:pankim@gmail.com).

# ภาคผนวก

---



ทะเบียนเลขที่ จ.๑๓๔๐/๒๕๕๗

ส.ค.๕

### ใบสำคัญแสดงการจดทะเบียนการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับ

ใบสำคัญฉบับนี้ออกให้เพื่อแสดงว่า สมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย สำนักงานใหญ่ ตั้งอยู่ที่ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ถนนอังรีดูนังต์ เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร มีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับของสมาคม และนายทะเบียนสมาคมกรุงเทพมหานคร ได้รับจดทะเบียนการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับของสมาคม ตามมาตรา ๘๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว ดังต่อไปนี้

#### แก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับ ข้อ ๑๘ ความว่า

ข้อ ๑๘ องค์ประชุมต้องประกอบด้วยกรรมการจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของจำนวนคณะกรรมการบริหารทั้งหมด โดยมีนายกสมาคมเป็นประธาน อุปนายกสมาคมเป็นรองประธาน ถ้ากรณีประธานไม่อยู่ ให้รองประธานเป็นประธานแทนตามลำดับ และหากบุคคลดังกล่าวไม่อยู่ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธาน การลงมติของคณะกรรมการให้ถือตามเสียงข้างมาก ถ้าในกรณีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานมีอำนาจชี้ขาดมติคณะกรรมการ

ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๗ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๗

(ดร. อลงกต วรกี)

ผู้อำนวยการส่วนรักษาความสงบเรียบร้อย ๒ สำนักการสอบสวนและนิติการ  
ปฏิบัติราชการแทน อธิบดีกรมการปกครอง  
นายทะเบียนสมาคมกรุงเทพมหานคร



**ใบสำคัญแสดงการจดทะเบียนการแต่งตั้งกรรมการของสมาคมขึ้นใหม่ทั้งหมด  
หรือการเปลี่ยนแปลงกรรมการของสมาคม**

ใบสำคัญฉบับนี้ออกให้เพื่อแสดงว่า สมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย สำนักงานใหญ่ ตั้งอยู่ที่ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ถนนอังรีดูนังต์ เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร มีการแต่งตั้ง กรรมการของสมาคมขึ้นใหม่ทั้งหมด และนายทะเบียนสมาคมกรุงเทพมหานคร ได้รับจดทะเบียนการแต่งตั้งกรรมการ ขึ้นใหม่ทั้งหมดของสมาคม ตามมาตรา ๘๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว ดังต่อไปนี้

๑. นายศุภชัย	ยวาระประภาช	นายกสมาคม
๒. นางสาวเสิดา	สอนศรี	อุปนายก
๓. นายจีระ	ประทีป	อุปนายก
๔. นางสาวบุษบง	ชัยเจริญวัฒนะ	อุปนายก
๕. นางศุภวิฒนากร	วงศ์ธนวิสุ	อุปนายก
๖. นายสัมฤทธิ์	ยศสมศักดิ์	อุปนายก
๗. นายบรรเทาญ	จงเจริญประเสริฐ	กรรมการ
๘. นางถวิลวดี	บุรีกุล	กรรมการ
๙. นายณรงค์ศักดิ์	อัจฉราอนุวัฒน์	กรรมการ
๑๐. นายเวชยันต์	เฮงสุนิษ	กรรมการ
๑๑. นายโกวิทย์	กังสนันท์	กรรมการ
๑๒. นายมานิต	ศุทธธสกุล	กรรมการ
๑๓. นายบัญญัติ	ชลาภิรมย์	กรรมการ
๑๔. นางวลัยพร	รัตนเศรษฐ	กรรมการ
๑๕. นายอร่าม	ศิริพันธุ์	กรรมการ
๑๖. นายธันยวัฒน์	รัตนศักดิ์	กรรมการ
๑๗. นายอัครเดช	ไชยเพิ่ม	กรรมการ
๑๘. นางอรทัย	เสียงจินดาถาวร	กรรมการ
๑๙. นายอำนาจ	ศรีพูนสุข	กรรมการ
๒๐. นางนภเรณู สัจจรักษ์	ธีระฐิติ	กรรมการ
๒๑. นายสุพจน์	ทรายแก้ว	กรรมการ
๒๒. นายบรรจง	ชินสุวรรณ	กรรมการ
๒๓. นายอนุวัฒน์	เมธีวิบูลวุฒิ	กรรมการและที่ปรึกษา
๒๔. นายติน	ปรัชญพฤทธิ์	กรรมการและที่ปรึกษา
๒๕. นางปิยากร	ห้วงมหาพร	กรรมการและปฏิคม
๒๖. นายจักรี	ไชยพินิจ	กรรมการและนายทะเบียน

๒๗. นายสันติ	จันทร์ประเสริฐ	กรรมการและประชาสัมพันธ์
๒๘. นางสาวนันทวรรณ	ธีรสรเดช	กรรมการและเหรัญญิก
๒๙. นางอัมพร	จ่างลักษณ์	กรรมการและเลขานุการ
๓๐. นายธีรพงษ์	บัวหล้า	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๗ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๗



(ดร. อลงกต วรกี)

ผู้อำนวยการส่วนรักษาความสงบเรียบร้อย ๒ สำนักงานสอบสวนและนิติการ  
ปฏิบัติราชการแทน อธิบดีกรมการปกครอง  
นายทะเบียนสมาคมกรุงเทพมหานคร



คำสั่งที่ 01 /2556

เรื่อง คณะกรรมการจัดงานประชุมวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ระดับชาติ ครั้งที่ 2 ประจำปี 2557

เพื่อให้การจัดประชุมวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ระดับชาติ ครั้งที่ 2 ประจำปี 2557 เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ อาศัยอำนาจตามมติที่ประชุมคณะกรรมการบริหารสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย ครั้งที่ 2/2556 เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2556 จึงแต่งตั้งคณะกรรมการจัดงานประชุมวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ระดับชาติ โดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. ที่ปรึกษา

1.1 องค์ประกอบ

- |                                    |           |
|------------------------------------|-----------|
| (1) ศาสตราจารย์ ดร.ติน ปรัชญพฤทธิ  | ที่ปรึกษา |
| (2) ศาสตราจารย์ ดร.จรัส สุวรรณมาลา | ที่ปรึกษา |

2. คณะกรรมการจัดงานเสวนา

2.1 องค์ประกอบ

- |  |           |
|--|-----------|
| (1) ศาสตราจารย์ ดร. ศุภชัย ยาวะประภาช<br>(จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)     | ประธาน    |
| (2) รองศาสตราจารย์ ดร.อัมพร อารงลักษณ์<br>(มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)    | รองประธาน |
| (3) รองศาสตราจารย์ ดร.ไชยา ยี่มิวิไล<br>(มหาวิทยาลัยศรีปทุม)         | กรรมการ   |
| (4) รองศาสตราจารย์ ดร.สีดา สอนศรี<br>(มหาวิทยาลัยมหาสารคาม)          | กรรมการ   |
| (5) รองศาสตราจารย์ ดร.จีระ ประทีป<br>(มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช) | กรรมการ   |
| (6) รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวิสุ<br>(มหาวิทยาลัยขอนแก่น)  | กรรมการ   |
| (7) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เอกวิทย์ มณีธร<br>(มหาวิทยาลัยบูรพา)       | กรรมการ   |
| (8) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธันยวัฒน์ รัตนศักดิ์                       | กรรมการ   |



- (มหาวิทยาลัยเชียงใหม่)
- (9) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อร่าม ศิริพันธ์ กรรมการ  
(จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)
- (10) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์ กรรมการ  
(มหาวิทยาลัยบูรพา)
- (11) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นภเรณู สัจจรักษ์ ธีระฐิติ กรรมการ  
(มหาวิทยาลัยมหิดล)
- (12) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีรพงษ์ บัวหล้า กรรมการและเลขานุการ  
(มหาวิทยาลัยศิลปากร)

## 2.2 อำนาจหน้าที่

ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดนโยบายและวางแผนการจัดเสวนา
- (2) กำหนดองค์ประกอบสำคัญของการจัดประชุม
- (3) ให้คำปรึกษาและแก้ปัญหาให้คณะกรรมการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

## 3. คณะกรรมการอำนวยการ

### 3.1 องค์ประกอบ

- (1) รองศาสตราจารย์ ดร.อัมพร อารงลักษณ์ ประธาน
- (2) รองศาสตราจารย์ ดร.จีระ ประทีป กรรมการ
- (3) รองศาสตราจารย์มานิต ศุทธสกุล กรรมการ
- (4) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อัครเดช ไชยเพิ่ม กรรมการ
- (5) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปิยากร หวังมหาพร กรรมการ
- (6) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปกรณ์ ศิริประกอบ กรรมการ
- (7) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พจนา พิษิตปัจจา กรรมการ
- (8) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรทัย ก๊กผล กรรมการ
- (9) ดร.อรทัย เสียงจินดาถาวร กรรมการ
- (10) ดร.จักรี ไชยพินิจ กรรมการ
- (11) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีรพงษ์ บัวหล้า กรรมการและเลขานุการ

### 3.2 อำนาจหน้าที่

- (1) กำหนดแนวปฏิบัติการจัดเสวนา
- (2) ให้คำปรึกษาและแนะนำแก่คณะกรรมการดำเนินการจัดเสวนา

## 4. คณะกรรมการวิชาการ

### 4.1 องค์ประกอบ

- รองศาสตราจารย์ ดร.อัมพร อารงลักษณ์ ประธาน

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธัญวัฒน์ รัตนศักดิ์	กรรมการ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปกรณ์ ศิริประกอบ	กรรมการ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีรพงษ์ บัวหล้า	กรรมการ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พจนา พิษิตปัจจา	กรรมการ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปิยากร หวังมหาพร	กรรมการและเลขานุการ

#### 4.2 อำนาจหน้าที่

- (1) สรรหาผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้อ่านประเมินผลงาน (peer reviewer)
- (2) จัดเวลาและสถานที่สำหรับการนำเสนอบทความ
- (3) จัดประธานและเลขานุการประจำห้องเสนอบทความ
- (4) จัดเรียงบทความและรูปเล่มรายงานจากการประชุม
- (5) ปฏิบัติภารกิจอื่นตามที่คณะกรรมการอำนวยการมอบหมาย

#### 5. คณะกรรมการประชาสัมพันธ์ พิมพ์เอกสาร ผลงานและเอกสารประกอบการประชุม

##### 5.1 องค์ประกอบ

- |   |                     |
|---|---------------------|
| (1) รองศาสตราจารย์ ดร.จีระ ประทีป         | ประธาน              |
| (2) รองศาสตราจารย์มานิต ศุทธสกุล          | กรรมการ             |
| (3) ดร.จักรี ไชยพินิจ                     | กรรมการ             |
| (4) นายสันติ จันทร์ประเสริฐ               | กรรมการ             |
| (5) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีรพงษ์ บัวหล้า | กรรมการและเลขานุการ |

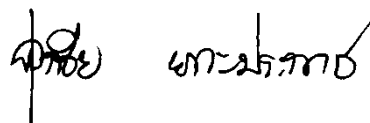
##### 5.2 อำนาจหน้าที่

- (1) จัดทำโปสเตอร์ ป้าย สิ่งพิมพ์ สื่อออนไลน์ เพื่อการเผยแพร่
- (2) บันทึกภาพงานและกิจกรรมของงาน
- (3) ปฏิบัติภารกิจอื่นตามที่คณะกรรมการอำนวยการมอบหมาย

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ 11 ตุลาคม 2556

ลงชื่อ



(ศาสตราจารย์ ดร.ศุภชัย ยาวะประภา)

นายกสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย



คำสั่งที่ 02 /2556

เรื่อง ผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณากลับกรองบทความ (Peer Reviewers)  
เพื่อการประชุมงานวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ระดับชาติ ครั้งที่ 2 ประจำปี 2557

ด้วยสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย จะจัดให้มีการประชุมวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ระดับชาติ ประจำปี 2557 ในวันที่ 28 มีนาคม 2557 หัวข้อ “Governance in Asia” ณ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และจะมีการนำเสนอผลงานวิชาการของนิสิต นักศึกษา อาจารย์และนักวิชาการจากทั้งในประเทศและต่างประเทศ ดังนั้นเพื่อให้ผลงานมีคุณภาพและมีคุณสมบัติเหมาะสม จึงแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิกลับกรองบทความวิชาการ (Peer Reviewers) เพื่อพิจารณาผลงานดังกล่าว กังมีรายนามต่อไปนี้

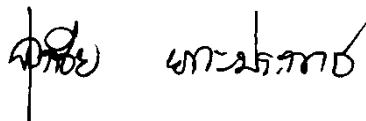
- |  |                               |
|--|-------------------------------|
| 1. ศาสตราจารย์ ดร.ติน ปรัชญพฤทธิ์                  | ศาสตราจารย์เกียรติคุณ         |
| 2. ศาสตราจารย์ ดร.ศุภชัย ยาวะประภาษ                | จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย         |
| 3. ศาสตราจารย์ ดร. จรัส สุวรรณมาลา                 | จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย         |
| 4. ศาสตราจารย์ ดร. เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ            | มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี        |
| 5. ศาสตราจารย์ ดร. นิสตารค์ เวชยานนท์              | สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์  |
| 6. รองศาสตราจารย์ ดร. จักรพันธ์ วงษ์บูรณาวาทย์     | มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง         |
| 7. รองศาสตราจารย์ ดร. โกวิทย์ กังสนันท์            | สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์  |
| 8. รองศาสตราจารย์ ดร.ไชยา ยี่มิไล                  | มหาวิทยาลัยศรีปทุม            |
| 9. รองศาสตราจารย์ ดร.จีระ ประทีป                   | มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช |
| 10. รองศาสตราจารย์ ดร.อัมพร อารังลักษณ์            | มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์         |
| 11. รองศาสตราจารย์ ดร. ศิริรัตน์ ชุณหคล้าย         | มหาวิทยาลัยมหิดล              |
| 12. รองศาสตราจารย์ ดร.วรพิทย์ มีมาก                | มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ    |
| 13. รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวุธ         | มหาวิทยาลัยขอนแก่น            |
| 14. พันตำรวจเอก รองศาสตราจารย์ ดร.นพรุจ ศักดิ์ศิริ | โรงเรียนนายร้อยตำรวจ          |
| 15. รองศาสตราจารย์ สีดา สอนศรี                     | มหาวิทยาลัยมหาสารคาม          |
| 16. รองศาสตราจารย์ มานิต ศุทธสกุล                  | มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช |
| 17. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อัครเดช ไชยเพิ่ม         | จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย         |
| 18. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์      | มหาวิทยาลัยบูรพา              |

- |     |   |                            |
|-----|---|----------------------------|
| 19. | ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เอกวิทย์ มณีธร            | มหาวิทยาลัยบูรพา           |
| 20. | ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธันยวัฒน์ รัตนศักดิ์      | มหาวิทยาลัยเชียงใหม่       |
| 21. | ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พจนา พิชาติปัจจา          | มหาวิทยาลัยเชียงใหม่       |
| 22. | ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปิยากร หวังมหาพร          | มหาวิทยาลัยศรีปทุม         |
| 23. | ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นภเรณู สัจจรักษ์ ธีระฐิติ | มหาวิทยาลัยมหิดล           |
| 24. | ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปกรณ์ ศิริประกอบ          | จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย      |
| 25. | ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรนันท์ กลันทปุระ         | มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์     |
| 26. | ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีรพงษ์ บัวหล้า           | มหาวิทยาลัยบูรพา           |
| 27. | ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วัลย์พร รัตนเศรษฐ         | มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต    |
| 28. | ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สินธุ์ สโรบล              | มหาวิทยาลัยแม่โจ้          |
| 29. | ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วัชรินทร์ สุทธิชัย        | มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม |
| 30. | ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อร่าม ศิริพันธุ์             | จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย      |

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไปจนกว่าการพิจารณาถ้อยแถลงขอรับความไว้วางใจในการประชุม  
ครั้งนี้เสร็จสิ้น

สั่ง ณ วันที่ 15 ตุลาคม 2556

ลงชื่อ



(ศาสตราจารย์ ดร.ศุภชัย ยาวะประภาส)

นายกสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย

# สนับสนุนโดย



มหาวิทยาลัยศรีปทุม  
SRIPATUM UNIVERSITY