



งานประชุมวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ระดับชาติ ครั้งที่ ๑๒

วันศุกร์ที่ ๒๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๔

มหาวิทยาลัยรังสิต

รวมบทความและบทความ

Abstract and Paper Proceedings

จัดทำโดย

สมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย



เพื่อการใช้อ้างอิง

จัดทำโดย

สมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย

การประชุมวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ระดับชาติ ครั้งที่ ๑๒ (รอบที่ ๑)

วันศุกร์ที่ ๒๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๔

มหาวิทยาลัยรังสิต

บรรณาธิการโดย

ศาสตราจารย์ ดร.อัมพร อารงลักษณ์

ดร. ณัฐภัทร์ รังวงศ์วาน

นางสาว มณีชัชวาล มณีศรี

คำนำ

สมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทยเป็นสมาคมของนักวิชาการผู้ศึกษาด้านรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ และสาขาวิชาที่เกี่ยวข้อง รวมถึงผู้คนในสาขาวิชาชีพต่าง ๆ ที่มีความสนใจ ได้มีการจัดประชุมใหญ่สามัญประจำปีขึ้นอย่างต่อเนื่องเป็นประจำทุกปี และพร้อมกับการประชุมใหญ่สามัญแต่ละครั้งได้จัดให้มีการประชุมวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ระดับชาติขึ้นเป็นครั้งที่ ๑๒ จัดเวทีวิชาการเพื่อเปิดโอกาสให้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ นำมาสร้างองค์ความรู้ใหม่ทางด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์จากผู้นำเสนอบทความที่มาจากสถาบันการศึกษาต่าง ๆ จากทุกภูมิภาคในประเทศไทย ในการประชุมวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ระดับชาติครั้งที่ ๑๒ นี้ ต้องประสบกับสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด-๑๙ อีกระลอกหนึ่ง ทำให้ต้องมีการจัดการนำเสนอผลงานวิชาการออกเป็นสองรอบ ในรอบแรกนี้ มีบทความนำเสนอ จำนวน ๑๐ บทความ โดยแบ่งการนำเสนอออกเป็น ๒ กลุ่มย่อยด้วยระบบออนไลน์ ในแต่ละห้องนำเสนอบทความได้รับเกียรติในการวิพากษ์เพื่อการพัฒนาโดยผู้ทรงคุณวุฒิและมีประสบการณ์ในแวดวงรัฐประศาสนศาสตร์มาอย่างยาวนาน

การประชุมวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ระดับชาติครั้งที่ ๑๒ นี้ เกิดขึ้นได้ด้วยความร่วมมือจากทุกฝ่ายในเครือข่ายของสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย ที่ได้ร่วมกันเป็นเจ้าภาพให้ความสนับสนุนทั้งงบประมาณบุคลากร สถานที่ และความช่วยเหลือในรูปแบบอื่น ๆ ในการจัดการประชุมวิชาการนี้ ได้แก่ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ สถาบันพระปกเกล้า สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ในการร่วมนำเสนอบทความวิชาการและงานศึกษาที่น่าสนใจ นอกจากนี้ เวทีวิชาการนี้ยังเกิดขึ้นได้โดยนักวิชาการและผู้สนใจศึกษาในประเด็นต่าง ๆ จากทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ

ทั้งนี้ คณะผู้จัดงานขอขอบพระคุณทีมงาน คณะกรรมการบริหารสมาคมฯ และทีมงานจากมหาวิทยาลัยรังสิต ทุกฝ่ายที่มีส่วนช่วยสนับสนุน เสียสละทั้งเวลาและแรงกายในการจัดงานประชุมวิชาการในครั้งนี้ ให้เกิดขึ้นและดำเนินกิจกรรมได้มาอย่างต่อเนื่องทุกปี ณ ที่นี้

คณะผู้จัดทำ

ศาสตราจารย์ ดร.อัมพร อารังลักษณ์

๒๑ พฤษภาคม ๒๕๖๔



สารจากนายกสมาคมรัฐประศาสนศาสตรแห่งประเทศไทย

การจัดประชุมวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตรระดับชาติ

ครั้งที่ ๑๒ ในปีนี้ เป็นอีกปีหนึ่งที่สมาคมรัฐประศาสนศาสตรแห่งประเทศไทย ต้องเผชิญกับสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด-๑๙ ที่ยังไม่คลี่คลายลง อย่างไรก็ตาม ความท้าทายนี้มิได้ทำให้การดำเนินงานตามแผนงานที่ได้เตรียมการระดมทุนตลอดมาตั้งแต่ทางคณะกรรมการบริหารสมาคมฯ ได้

มีการเตรียมความพร้อมในการจัดการประชุมวิชาการและการประชุมใหญ่สามัญประจำปีออกเป็นสองรอบ คือ ในวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๖๔ และในวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๖๔ เพื่อเป็นเวทีให้นิสิต นักศึกษา คณาจารย์ นักวิจัยและผู้สนใจได้นำเสนอผลงานวิชาการ อันนำไปสู่การสร้างความรู้ความเข้าใจในการเรียนการสอนและการศึกษาวิจัยด้านรัฐประศาสนศาสตรในประเทศไทย โดยผ่านกลไกการทำงานของสมาคมรัฐประศาสนศาสตรแห่งประเทศไทยให้เป็นเวทีกลางทางวิชาการให้แก่สถาบันการศึกษา ส่วนราชการและสังคมไทย

ในรอบปีที่ผ่านมา สมาคมรัฐประศาสนศาสตรแห่งประเทศไทยได้ขยายเครือข่ายทางวิชาการไปยังมหาวิทยาลัยในภูมิภาคอย่างต่อเนื่อง มีสมาชิกสถาบันมาเพิ่มขึ้น ได้แก่ สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร มหาวิทยาลัยนครพนม วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์ นครปฐม และคณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร เพื่อขยายความร่วมมือและการจัดกิจกรรมแลกเปลี่ยนทางวิชาการกับสถาบันในเครือข่าย ด้วยการจัดเวทีวิชาการระดับชาติในพื้นที่ภูมิภาค ให้นิสิต นักศึกษา นักวิชาการ อาจารย์และผู้สนใจได้เข้าถึงกิจกรรมทางวิชาการของสมาคมได้อย่างทั่วถึงในประเทศไทย

สมาคมรัฐประศาสนศาสตรแห่งประเทศไทยได้จัดการประชุมวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตรระดับชาติ ครั้งที่ ๑๒ โดยการนำเสนอผลงานในรูปแบบออนไลน์ ในวันศุกร์ที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๖๔ นี้ ทั้งนี้ ได้รับความอนุเคราะห์จากมหาวิทยาลัยรังสิต ในการรับเป็นเจ้าภาพหลักในการจัดงาน รวมทั้งได้รับความสนับสนุนงบประมาณ บุคลากร และความร่วมมือทางวิชาการจากมหาวิทยาลัยชั้นนำหลายแห่งในประเทศไทย ได้แก่ คณะรัฐศาสตร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร คณะรัฐศาสตรและรัฐประศาสนศาสตร มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร คณะมนุษยศาสตรและสังคมศาสตร มหาวิทยาลัยขอนแก่น ร่วมด้วยสถาบันในเครือข่าย ได้แก่ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ คณะมนุษยศาสตรและสังคมศาสตร มหาวิทยาลัยมหิดล คณะมนุษยศาสตรและสังคมศาสตร มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น และสถาบันพระปกเกล้า และผู้ให้การสนับสนุนรายบุคคล ได้แก่ นายนิติพัฒน์

ดิเรณกุล ผู้ให้การสนับสนุนของที่ระลึกสำหรับแจกให้กับผู้ร่วมงาน และนางสาวมณีชัชวาล มณีศรี ผู้ให้ความช่วยเหลือด้านกิจกรรมของสมาคมในการจัดทำรูปเล่มรวมบทคัดย่อและบทความร่วมกับ ดร.ณัฐภัทร์ รังวงศ์วาน ในฐานะนายกสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย ต้องขอขอบพระคุณสถาบันและผู้ที่มีรายนามที่กล่าวมาข้างต้นที่ให้การสนับสนุนสมาคมในการจัดงานประชุมวิชาการในครั้งนี้

นอกจากนี้ ดิฉันต้องขอขอบพระคุณบุคคลสำคัญที่ผลักดันให้เกิดกิจกรรมทางวิชาการในปี พ.ศ. ๒๕๖๔ นี้ ซึ่งประกอบด้วย คณะผู้บริหาร คณาจารย์และทีมงานของสาขาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยรังสิต รองศาสตราจารย์ ดร.จิระ ประทีป ผู้รับผิดชอบในการประสานงานหลัก ดร.วีระยุทธ โชคชัยมาตล รองคณบดีฝ่ายบริหาร สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์และนโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยรังสิต ศาสตราจารย์ ดร.ศุภชัย ยาวะประภาส และทีมงานของมหาวิทยาลัยรังสิตทุกท่าน รวมถึงกรรมการบริหารสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทยทุกท่าน ที่ได้สละเวลาและให้เกียรติร่วมลงทำงานจิตอาสาให้กับสมาคมฯ มาอย่างต่อเนื่องเป็นเวลานานหลายปีที่ผ่านมา และคอยให้คำปรึกษาที่เป็นประโยชน์และมีความรู้เกี่ยวกับการบริหารกิจกรรมของสมาคมฯ วิทยาการผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่าน ที่กรุณารับมาแลกเปลี่ยนและให้ความเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการนำเสนอผลงานวิชาการในวันนี้

ในนามของสมาคม ขอขอบคุณศาสตราจารย์ ดร.อาทิตย์ อุไรรัตน์ อธิการบดีมหาวิทยาลัยรังสิต ที่ได้ให้ความร่วมมือรับเป็นเจ้าภาพในการจัดประชุมทั้งสองครั้งนี้

สุดท้ายนี้ ในนามคณะกรรมการบริหารสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย ดิฉันขอขอบพระคุณทุกท่าน และทุกสถาบันอีกครั้งหนึ่งที่ร่วมกันจัดการประชุมวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ระดับชาติ ครั้งที่ ๑๒ จนประสบความสำเร็จ และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าทุกท่านจะยังคงให้การสนับสนุนสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทยต่อไป

ด้วยความเชื่อมั่นและศรัทธา



ศาสตราจารย์ ดร.อัมพร อารังลักษณ์

นายกสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย

สารบัญ

หน้า

คำนำ	i
สารจากนายกสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย	ii
สารบัญ	iv
คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย	vi
คำสั่งแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณาถ้อยแถลง	viii
ตารางการนำเสนอผลงานวิชาการ	x
กลุ่มที่ ๑	
นโยบายส่งเสริมการมีบุตรของประเทศไทย กรณีศึกษาพื้นที่กรุงเทพมหานคร	๑
นางสาวพรรณทิพา อนุพงศ์อภัย	
ปัญหาคุณภาพทางอำนาจระหว่างรัฐสภาและรัฐบาลภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐	๑๗
นายภูษิต มณีพงษ์	
การศึกษาทัศนคติของผู้กำหนดนโยบายที่มีต่อแผนฟื้นฟูองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ	๓๓
นางสาวสุประวีร์ สิริภานาวินิช	
เพศสภาพในการบริหารงานคลังท้องถิ่น : แร่งงานทางอารมณ์กับผลการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ จัดเก็บรายได้ผู้หญิง	๔๗
อาจารย์ ดร.ภาวิณี ช่วยประคอง	
ทิศทางการกระจายอำนาจของท้องถิ่นไทยในอนาคต	๘๒
นางสาวมณีชัชวาล มณีศรี	

กลุ่มที่ ๒

การบริหารยุทธศาสตร์สร้างความเข้มแข็งให้กับเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในจังหวัดสระบุรี ๑๐๒

นางสาวรัชดาวัลย์ น้อยจันทร์ และนายนพดล อุดมวิศกุล

Coworking Space ของมหาวิทยาลัยไทย ๑๑๕

นางสาวปริญธร สุขเจริญ

ประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายด้านความปลอดภัยทางถนนของผู้ใช้รถจักรยานยนต์
ในประเทศไทย :กรณีศึกษามาตรการ ๗ วันอันตราย ๑๓๖

นายภาณุวัฒน์ พรหมแดน

ความสัมพันธ์ระหว่างความโปร่งใสในการให้บริการประชาชนกับความเชื่อถือไว้วางใจของ
สาธารณชน ๑๔๖

นางสาวดวงพร ศรีพิชจักร

เปิดประตูเชื่อมโยงเอเชียด้วยโครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (EEC) ๑๗๑

กับบทบาทและผลกระทบที่เกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

นางสาวกัญรัตน์ ไมยรัตน์

คำสั่งสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย

ที่ 2/2562

เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารสมาคม

รัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย

ประจำปี 2562 – 2564

ด้วยสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทยในการประชุมใหญ่สามัญประจำปี 2562 เมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2562 ได้มีมติเลือกตั้ง ศาสตราจารย์ ดร. อัมพร อารังลักษณ์ เป็นนายกสมาคมและเลือกคณะกรรมการอีกจำนวน 20 คน ซึ่งตามข้อบังคับของสมาคมฯ กำหนดให้นายกสมาคมแต่งตั้งคณะกรรมการให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ

อาศัยอำนาจตามมาตรา 85 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับข้อ 12 แห่งข้อบังคับของสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย จึงแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาและคณะกรรมการบริหารสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย ประจำปี 2562-2564 ให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

คณะที่ปรึกษาและคณะกรรมการบริหารสมาคม ประกอบด้วย

1. ศาสตราจารย์ ดร.ศุภชัย ยาวะประภาษ	ที่ปรึกษา
2. ศาสตราจารย์ ดร.ดิน ปรัชญพฤทธิ	ที่ปรึกษา
3. รองศาสตราจารย์สีดา สอนศรี	อุปนายก
4. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ	อุปนายก
5. รองศาสตราจารย์ ดร.จีระ ประทีป	อุปนายก
6. รองศาสตราจารย์ ดร. ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวิสุ	กรรมการ
7. รองศาสตราจารย์ มานิต ศุทธสกุล	กรรมการ
8. รองศาสตราจารย์ ดร. ธนวัฒน์ รัตนศักดิ์	กรรมการ
9. ดร. ถวิลวดี บุรีกุล	กรรมการ
10. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรทัย เลียงจินดาถาวร	กรรมการ
11. รองศาสตราจารย์ ดร.ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์	กรรมการ
12. ดร.อุดมโชค อาษาวิมลกิจ	กรรมการ
13. นายอานุกาพ รักษ์สุวรรณ	กรรมการ

14. นายสมศักดิ์ วานิชยาภรณ์	กรรมการ
15. รองศาสตราจารย์ ดร.นภเรณู สัจจรักษ์ ธีระฐิติ	ปฎิคม
16. ดร.ณัฐภัทร์ รักวงศ์วาน	สาราณียากร
17. นายสุรชัย คงประเสริฐ	นายทะเบียน
18. นายนิติพัฒน์ ภิธรนกุล	ประชาสัมพันธ์
19. นายบริบูรณ์ ฉลอง	เหรียญกษาปณ์
20. รองศาสตราจารย์ ดร.ศิริกัศสรค์ วงศ์ทองดี	เลขานุการ

(ศาสตราจารย์ ดร. อัมพร อัมพรลักษณ์)

นายกสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย

วันที่ 15 มีนาคม 2562



คำสั่งที่ ๑/๒๕๖๔

เรื่อง แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณาถ้อยแถลง (Peer Reviewers)
เพื่อการประชุมงานวิชาการรัฐประศาสนศาสตรระดับชาติ ครั้งที่ ๑๒

.....

ด้วยสมาคมรัฐประศาสนศาสตรแห่งประเทศไทย จะจัดให้มีการประชุมวิชาการรัฐประศาสนศาสตรระดับชาติ ครั้งที่ ๑๒ ในวันศุกร์ที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๖๔ หัวข้อ “การปกครองท้องถิ่น: อดีต ปัจจุบัน และอนาคต” ณ ห้อง ๖-๒๐๐ อาคารพระพิมลเนต มหาวิทยาลัยรังสิต และจะมีการนำเสนอผลงานวิชาการของนิสิต นักศึกษา อาจารย์และนักวิชาการจากทั้งในประเทศและต่างประเทศ ดังนั้น เพื่อให้ผลงานมีคุณภาพและมีคุณสมบัติเหมาะสม จึงแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิถ้อยแถลง (Peer Reviewers) เพื่อพิจารณาผลงานดังกล่าว ดังมีรายนามต่อไปนี้

๑. ศาสตราจารย์ ดร.ศุภชัย ยาวะประภาษ	มหาวิทยาลัยรังสิต
๒. ศาสตราจารย์ จรัส สุวรรณมาลา	มหาวิทยาลัยรังสิต
๓. ศาสตราจารย์ ดร.อัมพร อารักษ์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
๔. ศาสตราจารย์ ดร.พลภัทร บุราคม	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
๕. รองศาสตราจารย์ ดร. ปธาน สุวรรณมงคล	มหาวิทยาลัยรังสิต
๖. รองศาสตราจารย์ ดร.ชนิดา จิตตรุทธะ	มหาวิทยาลัยรังสิต
๗. รองศาสตราจารย์ ดร.นภเรณู สัจจรักษ์ วีระฐิติ	มหาวิทยาลัยมหิดล
๘. รองศาสตราจารย์ ดร.ธัญวัฒน์ รัตนศักดิ์	มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
๙. รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภวัฒนากร วงศ์ชนวสุ	มหาวิทยาลัยขอนแก่น
๑๐. รองศาสตราจารย์ ดร.สุกัญญา เอ็มอัมธรรม	มหาวิทยาลัยขอนแก่น
๑๑. รองศาสตราจารย์ ดร.สถาพร เริงธรรม	มหาวิทยาลัยขอนแก่น
๑๒. รองศาสตราจารย์ ดร.ไตรรัตน์ โภคผลากรณ์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
๑๓. รองศาสตราจารย์ ดร.จิระ ประทีป	มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
๑๔. รองศาสตราจารย์ ดร.เสน่ห์ จุ้ยโต	มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
๑๕. รองศาสตราจารย์มานิต ศุภธสกุล	มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
๑๖. รองศาสตราจารย์ ดร.บุญอนันต์ พินัยทรัพย์	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
๑๗. รองศาสตราจารย์ทวีศักดิ์ สุทกาทิน	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
๑๘. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปรกรณ์ ศิริประกอบ	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
๑๙. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พวงมา พิชิตปัจจา	มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

๒๐. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ	มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
๒๑. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นราธิป ศรีราม	มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
๒๒. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พลอย สืบวิเศษ	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
๒๓. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จำเนียร ราชแพทยาคม	มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
๒๔. อาจารย์ ดร.เฉลิมพร เย็นเยือก	มหาวิทยาลัยรังสิต

เสร็จสิ้น
ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไปจนกว่าการพิจารณาถ้อยแถลงขอรับทุนการศึกษาดังกล่าวในการประชุมครั้งนี้

สั่ง ณ วันที่ ๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๔

ลงชื่อ



(ศาสตราจารย์ ดร.อัมพร อารักษ์)

นายกสภามหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช



ตารางการนำเสนอกลุ่มที่ 1 (นำเสนอแบบออนไลน์)
การประชุมวิชาการระดับชาติทางรัฐประศาสนศาสตร์ ครั้งที่ 12
21 พฤษภาคม 2564 มหาวิทยาลัยรังสิต

ลำดับ ที่	เวลา	ชื่อ - นามสกุล ผู้นำเสนอ	ชื่อเรื่อง	ผู้วิพากษ์ผลงาน
1	13.00 - 13.30	นางสาวพรรณทิพา อนุพงศ์ภัย (นำเสนอแบบ วีดีทัศน์)	นโยบายส่งเสริมการมีบุตรของประเทศไทย กรณีศึกษาพื้นที่กรุงเทพมหานคร	ศาสตราจารย์ ดร.อัมพร อารังลักษณ์ รองศาสตราจารย์ ดร.จิระ ประทีป
2	13.30 - 14.00	นายภูษิต มณีพงษ์	ปัญหาคุณภาพทางอำนาจระหว่างรัฐสภาและ รัฐบาลภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พ.ศ. 2560	
3	14.00 - 14.30	นางสาวสุประวีร์ สิริภานาวินิสฐ	การศึกษาทัศนคติของผู้กำหนดนโยบายที่มีต่อ แผนฟื้นฟูองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ การศึกษาทัศนคติของผู้กำหนดนโยบายที่มีต่อ แผนฟื้นฟูองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ	
4	14.30 - 15.00	อาจารย์ ดร.ภาวิณี ช่วยประคอง	เพศสภาวะในการบริหารงานคลังท้องถิ่น : แรงงานทางอารมณ์กับผลการดำเนินงานของ เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้หญิง	
5	15.00 - 15.30	นางสาวมณีชัชวาล มณีศรี	ทิศทางการกระจายอำนาจของท้องถิ่นไทยใน อนาคต	

หมายเหตุ กลุ่มนี้นำเสนอผ่านระบบ Microsoft Teams โดยผู้ประสานงานจะส่งอีเมลเชิญเข้าสู่ระบบการนำเสนอ
ภายในวันที่ 20 พฤษภาคม พ.ศ. 2564



ตารางการนำเสนอกลุ่มที่ 2 (นำเสนอแบบออนไลน์)
การประชุมวิชาการระดับชาติทางรัฐประศาสนศาสตร์ ครั้งที่ 12
21 พฤษภาคม 2564 มหาวิทยาลัยรังสิต

ลำดับที่	เวลา	ชื่อ - นามสกุลผู้นำเสนอ	ชื่อเรื่อง	ผู้วิพากษ์ผลงาน
1	13.00 - 13.30	นางสาวรัชดาวัลย์ น้อยจันทร์ (นำเสนอแบบ วีดีทัศน์)	การบริหารยุทธศาสตร์สร้างความ เข้มแข็งให้กับเกษตรกรและสถาบัน เกษตรกรในจังหวัดสระบุรี	รองศาสตราจารย์ ดร.ศิริภัสสรค์ วงศ์ทองดี รองศาสตราจารย์ ดร.สุกัญญา เอมอัมธรรม
2	13.30 - 14.00	นางสาวปริญญ์ สุขเจริญ	Coworking Space ของมหาวิทยาลัย ไทย	
3	14.00 - 14.30	นายภาณุวัฒน์ พรหมแดน	ประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย ด้านความปลอดภัยทางถนนของผู้ใช้ รถจักรยานยนต์ในประเทศไทย : กรณีศึกษามาตรการ 7 วันอันตราย	
4	14.30 - 15.00	นางสาวดวงพร ตรีพิชจักร	ความสัมพันธ์ระหว่างความโปร่งใสใน การให้บริการประชาชน กับความ เชื่อถือไว้วางใจของสาธารณชน	
5	15.00 - 15.30	นางสาวกันยรัตน์ ไมยรัตน์ (นำเสนอแบบ วีดีทัศน์)	เปิดประตูเชื่อมโยงเอเชียด้วยโครงการ พัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาค ตะวันออก (EEC) กับบทบาทและ ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นของไทย	

หมายเหตุ กลุ่มนี้นำเสนอผ่านระบบ Webex โดยผู้ประสานงานจะส่งอีเมลเชิญเข้าสู่ระบบการนำเสนอ ภายในวันที่ 20 พฤษภาคม
 พ.ศ. 2564



นโยบายส่งเสริมการมีบุตรของประเทศไทย กรณีศึกษาพื้นที่กรุงเทพมหานคร

THAILAND'S BIRTH PROMOTION POLICY: A CASE STUDY OF BANGKOK

พรรณทิพา อนูปงศ์ภัย

Phantipa Anupongapai

บทคัดย่อ

ประเทศไทยในปัจจุบันประสบกับสถานการณ์การเจริญพันธุ์ที่ลดต่ำกว่าระดับทดแทน และกำลังก้าวเข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคม เนื่องจากการทดแทนประชากรในแง่ของการเป็นแรงงานขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจลดลง ในปัจจุบันประเทศไทยจึงมีนโยบายเพื่อส่งเสริมการมีบุตรที่ขับเคลื่อนโดยนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนามัยการเจริญพันธุ์แห่งชาติ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๖๐-๒๕๖๙) ซึ่งดำเนินงานภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๒ งานวิจัยฉบับนี้จึงต้องการที่จะศึกษานโยบายที่เกี่ยวข้องส่งเสริมการมีบุตรของประเทศไทยในช่วงรัฐบาลสมัยนายกรัฐมนตรีพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา (พ.ศ.๒๕๕๗-๒๕๖๓) ประเมินผลนโยบายและนำผลศึกษาที่ได้มาจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนาในอนาคต โดยใช้วิธีวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed Methods) ภายใต้ทฤษฎีการประเมินผลแบบ CIPP Model ซึ่งได้ผลสรุปว่าในด้านของบริบทแวดล้อม เจ้าหน้าที่และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องรับรู้และเข้าใจในสถานการณ์การเจริญพันธุ์ที่ลดลงและค่อนข้างเชื่อมั่นในนโยบายที่กำลังดำเนินการอยู่ โดยมุ่งหวังว่าจะส่งผลดีกับเด็กและครอบครัว ในด้านของปัจจัยนำเข้า เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่เข้าใจและรับรู้ถึงปัญหาอัตราการเจริญพันธุ์ลดลงเป็นอย่างดี มีจำนวนเจ้าหน้าที่ วัสดุอุปกรณ์ และงบประมาณ ที่เพียงพอต่อการดำเนินงาน ในด้านกระบวนการแต่มีการติดตามประเมินผล โดยส่วนใหญ่จะใช้ประโยชน์จากสื่อโซเชียล มีเดีย ในการรับฟังกระแสตอบรับจากประชาชน และนำมาปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง และในด้านของผลผลิตประชาชนส่วนใหญ่พึงพอใจในนโยบายที่ดำเนินการในระดับดี-ดีมาก ส่วนผลข้างเคียงของนโยบายทั้งประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐมีความเห็นสอดคล้องกันในความกังวลต่อการมีบุตรจากครอบครัวที่ไม่มีความพร้อมอาจเพิ่มจำนวนขึ้นด้วย

คำสำคัญ: นโยบายส่งเสริมการมีบุตร, อัตราการเจริญพันธุ์, การประเมินผลนโยบาย, กรุงเทพมหานคร



Abstract

Presently, Thailand is ongoing below-replacement fertility and becoming aged society which possibly affects socio-economic dynamics since the replacement of population, as labors driving economic system, has declined. Hence, the nation has imposed birth promotion policies driven by The ๒ nd National Reproductive Health Development Policy and Strategy (๒๐๑๗-๒๐๒๖) on the Promotion of Quality Birth and Growth under the Twelfth National Economic and Social Development Plan (๒๐๑๗-๒๐๒๑). This research aims to study birth promotion policies under the government led by Gen.Prayut Chan-o-Cha, the Prime Minister (๒๐๑๔-๒๐๒๐ A.D.), evaluate the policies in an effort to write policy recommendations for future development whereby adopting mixed methods under the evaluation theory of CIPP Model. It can be concluded that, For context, officials and stakeholders are aware of the decline in fertility rate and confident in the ongoing policies which are expected to foster child and family. For input, officials generally realize that the total fertility rate has declined. There are adequate manpower, materials and budget to respond. For process, follow-up, assessment and amelioration have been proceeded, particularly by utilizing social media to collect citizen feedback. Meanwhile, when it comes to productivity, most of the citizens are satisfied with birth promotion policies. Regarding side effects of the policies, the people and officials share a mutual concern on increasing unprepared parents.

Keyword: birth promotion policy, fertility rate, policy assessment, Bangkok



บทนำ

ประชากร เป็นหนึ่งในองค์ประกอบที่สำคัญของประเทศ การมีจำนวนประชากรมากเกินไปหรือน้อยเกินไปสามารถส่งผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจและสภาพสังคมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ประชากรที่มากเกินไปอาจส่งผลให้เกิดแรงงานล้นตลาด หรือทรัพยากรต่าง ๆ อาจมีไม่เพียงพอต่อความต้องการที่เพิ่มสูงขึ้น ในขณะเดียวกัน การมีประชากรน้อยเกินไปก็อาจส่งผลต่อการขาดแคลนแรงงานและขาดความสามารถในการพัฒนาประเทศ ดังนั้นรัฐทุกรัฐจึงต้องให้ความสำคัญกับการควบคุมดูแลปริมาณประชากรให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของตนเอง ในปัจจุบันอัตราการเกิดต่ำเป็นปัญหาสำคัญที่หลายประเทศกำลังเผชิญ เช่น ในสหรัฐอเมริกาเมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๖๒ ศูนย์ควบคุมและป้องกันโรคของสหรัฐอเมริกา รายงานว่า อัตราการเกิดของสหรัฐอเมริกาลดลงต่ำสุดในรอบ ๓๒ ปี อัตราส่วนการเกิดของทารกต่อผู้หญิงอเมริกัน ๑ คน อยู่ที่ ๑.๗ สร้างความกังวลใจว่าอาจนำไปสู่การขาดแคลนแรงงานและการดูแลผู้สูงอายุในอนาคต (Carla K. Johnson, ๒๐๑๙) ฝั่งยุโรปในประเทศอังกฤษสำนักงานสถิติแห่งชาติได้เปิดเผยตัวเลขอัตราการเกิดอยู่ที่ ๑.๗ เช่นเดียวกัน โดยนักวิชาการด้านประชากรศาสตร์และสถิติทางสังคมได้วิเคราะห์ว่าสาเหตุของตัวเลขอัตราการเกิดที่ลดลงของอังกฤษ สำหรับคุณแม่วัยรุ่นน่าจะมาจากการศึกษาและความคาดหวังที่เพิ่มขึ้น ในขณะที่สำหรับสตรีอายุ ๒๐-๓๐ ปีมีแนวโน้มในการเลื่อนเวลาของการมีบุตรออกไปเนื่องจากขาดปัจจัยในเชิงปฏิบัติ เช่น ที่พักอาศัย เป็นต้น (Amy Walker, ๒๐๑๙) ทางด้านเอเชีย ข้อมูลสำนักงานสถิติแห่งชาติของจีนก็ได้รายงานถึงการเกิดในปี ๒๕๖๑ พบว่า มีการเกิด ๑๕.๒๓ ล้านคนในปี ๒๕๖๑ ซึ่งน้อยกว่าปีที่ผ่านมาสองล้านคน และยังมีการคาดการณ์ว่าในปี ๒๕๗๒ ประชากรของจีนอาจจะเริ่มลดจำนวนลง (Bernardo Cervellera, ๒๐๑๘) โดยเหตุผลทางประชากรศาสตร์ที่สำคัญที่ทำให้การเกิดลดลงคือจำนวนผู้หญิงวัยเจริญพันธุ์ลดลง และยังมีแนวโน้มว่าหญิงวัยเจริญพันธุ์เหล่านี้จะมีบุตรน้อยลงหรือไม่มีบุตรเลย แม้รัฐบาลจะมีการอนุญาตให้ครอบครัวสามารถมีบุตรได้ถึง ๒ คนตั้งแต่ปี ๒๕๕๙ โดยจากการสำรวจของมหาวิทยาลัยปักกิ่งพบว่า สาเหตุสำคัญที่ทำให้ผู้หญิงไม่ยอมมีลูก คือ ค่าใช้จ่ายที่สูงมาก (Xinhua, ๒๐๑๘) เช่นเดียวกันกับในประเทศเกาหลีใต้ ซึ่งประสบปัญหาอัตราการเกิดต่ำด้วยเหตุผลทางด้านค่าใช้จ่ายในการมีบุตรที่ค่อนข้างสูง โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายทางการศึกษา โดยข้อมูลล่าสุดของรัฐบาลพบว่า อัตราการเกิดของเกาหลีใต้ต่ำสุดเป็นประวัติการณ์อยู่ที่ ๐.๙๘ ในปี ๒๕๖๑ ซึ่งต่ำกว่าค่าต่ำสุดที่ ๑.๐๕ ในปี ๒๕๖๐ (Song Jung-a, ๒๐๑๘) ในขณะที่ประเทศญี่ปุ่นซึ่งเป็นต้นแบบของประเทศไทยในการก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ก็ประสบกับปัญหาอัตราการเกิดต่ำเช่นกัน โดยอัตราการเกิดของญี่ปุ่นอยู่ที่ประมาณ ๑.๔ นับตั้งแต่ปี ๒๕๕๕ จนกระทั่งปัจจุบัน และพบว่าจำนวนทารกแรกเกิดในประเทศได้มีจำนวนต่ำกว่า ๑ ล้านคนมาเป็นระยะเวลา ๓ ปีติดต่อกัน โดยมีเหตุผลเดียวกันกับประเทศอื่น ๆ คือ ค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูบุตรสูงเกินไป (KYODO, ๒๐๑๙) จากตัวอย่างของแต่ละประเทศเห็นได้ว่าสภาพทางเศรษฐกิจเป็นเรื่องที่สำคัญและจำเป็นในการบริหารจัดการจัดการค่าใช้จ่ายเรื่องบุตรของครอบครัวส่วนใหญ่ ทำให้คนจำนวนมากเลือกที่จะไม่มีบุตรเลย หรือมีบุตรช้าโดยจะรอจนกว่าจะมั่นใจได้ว่าจะสามารถดูแลบุตรได้ดีเพียงพอ ส่งผลให้อัตราการเกิดของหลายประเทศทั่วโลกต่ำลง การทดแทนทางประชากรก็ต่ำลงด้วย โดยต่ำกว่าระดับทดแทนที่ควรจะมีอัตราการเจริญพันธุ์รวมอยู่ที่ ๒.๑ คือ ผู้หญิง ๑ คนต้องให้กำเนิดบุตรอย่างน้อย ๒ คนเพื่อทดแทนพ่อและแม่ โดยจำนวนการเกิดที่ลดลงนั้นนอกจากจะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจในแง่ของแรงงานในอนาคตที่ลดลงแล้ว ยังส่งผลต่อการก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของบางประเทศด้วย

ภาวะเจริญพันธุ์ของโลกลดต่ำลง ในขณะที่การพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมกำลังดำเนินไปตามทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงทางประชากรแบบดั้งเดิม (conventional demographic transition theory) ที่ประเทศต่าง ๆ



กำลังเปลี่ยนจากสังคมเกษตรกรรมไปสู่สังคมอุตสาหกรรม แต่ละประเทศมีความเป็นเมืองเพิ่มขึ้น และมีผู้คนที่มี การศึกษาสูงขึ้น ในขณะที่ค่าใช้จ่ายในการมีบุตรสูงขึ้นและการมีครอบครัวขนาดใหญ่มีประโยชน์น้อยลง (Richard Kollodge, ๒๐๑๙) ประเทศไทยก็เป็นหนึ่งในหลายประเทศที่กำลังประสบกับภาวะเจริญพันธุ์ที่ลดต่ำลงจากในช่วง ปี ๒๕๐๖-๒๕๒๖ ประเทศไทยเคยมีจำนวนเด็กที่เกิดมากเกินกว่าหนึ่งล้านคนในแต่ละปี ทำให้มีการเรียกประชากร ที่เกิดในช่วงเวลานั้นว่า “คนรุ่นเกิดเกินล้าน” หลังจากนั้นจำนวนเด็กเกิดได้ลดลง จากการดำเนินนโยบายลด จำนวนประชากรของรัฐบาลจนในที่สุดจำนวนเด็กที่เกิดก็เหลือเพียง ๗๖๐,๐๐๐ ราย ในปี ๒๕๕๓ และยัง คาดการณ์ได้อีกว่า มีแนวโน้มเป็นไปได้ว่าจำนวนเด็กเกิดแต่ละปีอาจจะลดลงเหลือไม่ถึง ๗๐๐,๐๐๐ คน ในอีก ๒๐ ปีข้างหน้า (ปราโมทย์ ประสาทกุล และปัทมา วาพัฒน์วงศ์, ๒๕๕๕) ในขณะที่คนรุ่นเกิดเกินล้านในปัจจุบันจะมี อายุ ๓๖-๕๖ ปี ซึ่งในอนาคตอีกไม่กี่ปีข้างหน้าประชากรกลุ่มนี้จะต้องก้าวสู่วัยสูงอายุ พร้อม ๆ กันกับที่ประเทศ ไทยกำลังก้าวเข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุอย่างเต็มตัว

ในรายงานสถานการณ์ผู้สูงอายุไทยประจำปี ๒๕๕๙ โดยคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ (กผส.) (มูลนิธิ สถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย, ๒๕๕๙) ซึ่งมีหน้าที่จัดทำรายงานตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ เพื่อเสนอรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับผู้สูงอายุของประเทศต่อคณะรัฐมนตรีเป็นประจำทุกปี ระบุว่า ประเทศไทย จะกลายเป็นสังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ในอีกประมาณ ๕ ปีข้างหน้าเมื่อสัดส่วนประชากรอายุ ๖๐ ปีขึ้นไปสูงถึง ร้อยละ ๒๐ ซึ่งการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทยนั้นเป็นเรื่องที่หลายฝ่ายเร่งดำเนินการเตรียมความพร้อม รับมือกับสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ทั้งการจัดการสวัสดิการ การขยายเวลาเกษียณอายุราชการ รวมไปถึง การเพิ่มอัตราการเกิดด้วย เนื่องจากประชากรรุ่นที่เกิดหลังจากคนรุ่นเกิดเกินล้าน จะต้องมาทดแทนประชากรที่จะ เข้าสู่วัยสูงอายุทั้งในแง่ของการเป็นแรงงานขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจ และการดูแลผู้สูงอายุในครอบครัว ซึ่งการ ทดแทนนี้จะลดน้อยลงเรื่อย ๆ ตามอัตราการเกิดที่ลดลงตามลำดับ และหากการทดแทนติดลบมากขึ้นก็จะส่งผล กระทบในทางลบต่อการพัฒนาของประเทศ

กรมกิจการผู้สูงอายุเสนอรายงานข้อมูลสถิติจำนวนผู้สูงอายุประเทศไทย ปี ๒๕๖๑ พบว่า ประชากร โดยรวมทั้งประเทศมีจำนวน ๖๖,๔๑๓,๙๗๙ ราย มีประชากรที่มีอายุ ๖๐ ปีขึ้นไป ๑๐,๖๖๖,๘๐๓ ราย คิดเป็นร้อย ละ ๑๖.๐๖ ในขณะที่รายงานข้อมูลสถิติจำนวนผู้สูงอายุประเทศไทย ปี ๒๕๖๐ ระบุว่าประชากรโดยรวมของ ประเทศ ๖๖,๑๘๘,๕๐๓ ราย มีประชากรที่มีอายุ ๖๐ ปีขึ้นไป ๑๐,๒๒๕,๓๒๒ ราย คิดเป็นร้อยละ ๑๕.๕๕ เห็นได้ ว่าในช่วงระยะเวลาเพียงหนึ่งปี ประชากรผู้สูงอายุมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นถึงร้อยละ ๐.๖๑

ตารางที่ ๑.๑ แสดงจำนวนประชากรจากการทะเบียน จำแนกตามกลุ่มอายุ (วัยเด็ก วัยแรงงาน วัยสูงอายุ) พ.ศ. ๒๕๕๗ – พ.ศ.๒๕๖๑

	๒๕๕๗	๒๕๕๘	๒๕๕๙	๒๕๖๐	๒๕๖๑
วัยเด็ก (๐-๑๔ปี)	๑๑,๖๙๙,๒๙๙	๑๑,๕๕๗,๓๙๗ -๑๔๑,๙๐๒	๑๑,๔๓๓,๓๓๑ -๑๒๔,๐๖๖	๑๑,๓๐๔,๘๗๑ -๑๒๘,๔๖๐	๑๑,๑๕๓,๓๙๗ -๑๕๑,๔๗๔
วัยแรงงาน (๑๕-๕๙ ปี)	๔๓,๑๔๔,๒๙๗	๔๓,๒๐๖,๔๑๑ +๖๒,๑๑๔	๔๓,๑๘๑,๗๓๔ -๒๔,๖๗๗	๔๓,๐๙๗,๒๗๒ -๘๔,๔๖๒	๔๒,๙๙๖,๖๒๕ -๑๐๐,๖๔๗
	๙,๑๑๐,๗๕๔	๙,๔๕๕,๗๗๗	๙,๘๐๒,๐๘๐	๑๐,๒๒๕,๓๒๒	๑๐,๖๖๖,๘๐๓



วัยสูงอายุ (๖๐ ปีขึ้นไป)	+๓๔๕,๐๒๓	+๓๔๖,๓๐๓	+๔๒๓,๒๔๒	+๔๔๑,๔๘๑
-----------------------------	----------	----------	----------	----------

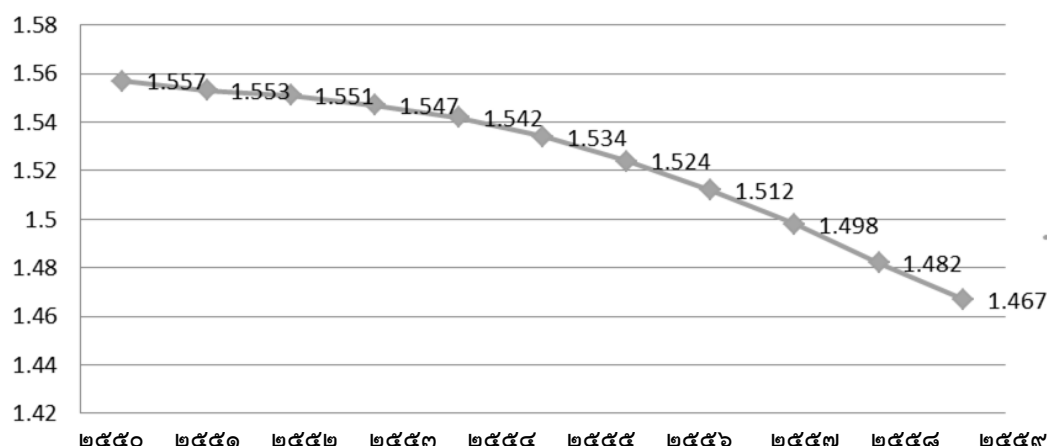
ที่มา: ดัดแปลงข้อมูลจาก สถิติประชากรศาสตร์ ประชากรและเคหะ, “ขนาดและโครงสร้างของประชากรตามอายุและเพศ,” สำนักงานสถิติแห่งชาติ, <http://statbbi.nso.go.th/statreport/page/sector/th/๐๑.aspx> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๖๒).

หากสังเกตจากแผนภาพที่ ๑ แสดงจำนวนประชากรจากการทะเบียน จำแนกตามกลุ่มอายุ (วัยเด็ก วัยแรงงาน วัยสูงอายุ) ปี พ.ศ. ๒๕๕๗ - ๒๕๖๑ จะเห็นได้ว่าในปี ๒๕๕๗ มีจำนวนประชากรผู้สูงอายุอยู่ที่ ๙,๑๑๐,๗๕๔ ราย ในขณะที่ปี ๒๕๖๑ มีประชากรผู้สูงอายุ ๑๐,๖๖๖,๘๐๓ ราย ในระยะเวลาเพียง ๔ ปี จำนวนผู้สูงอายุได้เพิ่มขึ้นถึง ๑,๕๕๖,๐๔๙ ราย สวนทางกับจำนวนประชากรในวัยแรงงานและวัยเด็กที่มีการลดลงอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งถึงปัจจุบัน

รายงานสถิติประชากรศาสตร์ ประชากรและเคหะ ว่าด้วยจำนวนการเกิดจากการทะเบียน จำแนกตามเพศ ภาค และจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๑-๒๕๖๑ (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ๒๕๖๑) พบว่าจำนวนการเกิดทั่วราชอาณาจักรไทยในช่วง ๑๐ ปีที่ผ่านมา มีช่วงที่มีจำนวนการเกิดมากที่สุด คือ พ.ศ. ๒๕๕๕ มีการเกิดทั่วราชอาณาจักรจำนวน ๘๑๘,๙๐๑ ราย ในขณะที่ ช่วงที่มีการเกิดน้อยที่สุด คือ พ.ศ. ๒๕๖๑ มีการเกิดทั่วราชอาณาจักรจำนวน ๖๖๖,๑๐๙ ราย เป็นที่น่าสังเกตว่า นับตั้งแต่ปี ๒๕๕๕ มาจนถึงปี ๒๕๖๑ นั้นจำนวนการเกิดในประเทศไทยลดลงอย่างต่อเนื่องมากกว่า ๑๕๐,๐๐๐ ราย ภายใน ๖ ปี โดยในปี ๒๕๖๑ จังหวัดที่มีการเกิดมากที่สุด คือ จังหวัดกรุงเทพมหานคร มีจำนวนเกิด ๘๔,๔๗๗ ราย จากทั้งหมด ๖๖๖,๑๐๙ ราย คิดเป็นร้อยละ ๑๒.๗ ของประชากรทั้งหมด นอกจากนี้ ข้อมูลจากระบบสถิติทางการทะเบียนของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย (๒๕๖๒) รายงานว่าในปี ๒๕๖๒ กรุงเทพมหานครเป็นจังหวัดที่มีหญิงและชายวัยเจริญพันธุ์ (อายุ ๑๕-๔๙ ปี) มากที่สุดในประเทศ เป็นจำนวน ๒,๗๗๘,๔๕๗ ราย สาเหตุที่กรุงเทพมหานครมีจำนวนการเกิดมากกว่าจังหวัดอื่นอาจเป็นเพราะจำนวนประชากรในกรุงเทพมหานครนั้นมีมากที่สุดเป็นอันดับหนึ่งของประเทศ โดยมีจำนวนประชากร ๕,๖๖๖,๒๖๔ ราย จากประชากรทั้งหมด ๖๖,๕๕๘,๙๓๕ ราย โดยคิดเป็นร้อยละ ๘.๕ ของประชากรทั้งหมดในประเทศ ทั้งยังเป็นเมืองหลวงจึงเป็นทั้งศูนย์กลางทางการเมืองและเศรษฐกิจ เต็มไปด้วยสถานประกอบการทั้งภาครัฐและเอกชน มีสิ่งอำนวยความสะดวกที่หลากหลายรองรับการดำเนินชีวิตของคนทุกเพศทุกวัย



แผนภาพที่ ๑.๒ แสดงอัตราการเจริญพันธุ์ของประเทศไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๐-๒๕๖๐



ที่มา: Data adapted from “Fertility rate, total (births per woman),” World bank, <https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.TFRT.IN?locations=TH> (accessed July ๒๐, ๒๐๑๙).

//data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.TFRT.IN?locations=TH (accessed July ๒๐, ๒๐๑๙).

จากแผนภาพที่ ๓ ข้อมูลอัตราการเจริญพันธุ์ของหญิงไทยจากธนาคารโลกได้แสดงอัตราการเจริญพันธุ์โดยรวม (Total Fertility Rate - TFR) หรือจำนวนเฉลี่ยของบุตรต่อมารดาหนึ่งคน พบว่า ตัวเลขการเจริญพันธุ์ในประเทศไทยมีการลดลงอย่างต่อเนื่อง แต่เดิมที่จำนวนเฉลี่ยของการคลอดบุตรต่อผู้หญิงหนึ่งคน ในปี ๒๕๕๐ คือ บุตร ๑.๖ คน ต่อ ผู้หญิง ๑ คน เหลือเพียง บุตร ๑.๕ คน ต่อผู้หญิง ๑ คน ในปี ๒๕๖๐ (World bank, ๒๐๑๙) หากย้อนไปไกลขึ้นจะเห็นภาพได้ชัดมากยิ่งขึ้น คือ ข้อมูลจากธนาคารโลก ในปี ๒๕๐๓ อัตราเจริญพันธุ์รวมของประเทศไทยอยู่ที่ประมาณ ๖ หมายถึง มารดา ๑ คน สามารถมีบุตรได้ ๖ คน แต่ในปี ๒๕๖๐ กลับลดลงเหลือเพียงแค่ ๑.๕ เท่านั้น หมายถึง มารดา ๑ คน จะมีบุตรแค่เพียง ๑.๕ คน จากตัวเลขอัตราการเจริญพันธุ์นี้ ส่งผลให้ประเทศไทยเป็นประเทศอันดับต้นๆที่มีอัตราเจริญพันธุ์ต่ำที่สุดในโลก โดยอยู่ในอันดับที่ ๓๓ จากการจัดอันดับของธนาคารโลก ไม่ต่างไปจากประเทศอื่น ๆ อีกหลายประเทศที่กำลังเผชิญปัญหานี้เช่นกัน

จากอัตราการเกิดที่ลดลง ทำให้รัฐตระหนักถึงปัญหาจากผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตโดยเริ่มมีความพยายามในการรักษาระดับอัตราการเจริญพันธุ์ให้คงที่ในระดับทดแทน โดยระบุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๘ (พ.ศ.๒๕๔๐-๒๕๔๔) และดำเนินการต่อเนื่องมาจนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ.๒๕๔๕-๒๕๕๔) แต่ก็ไม่เป็นผลในทางปฏิบัติมากนักเพราะอัตราเจริญพันธุ์ยังคงลดลงอย่างต่อเนื่อง ในปี ๒๕๕๔ อัตราเจริญพันธุ์อยู่ที่ ๑.๕ เท่านั้น ต่อมาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ.๒๕๕๕-๒๕๕๙) มีเป้าหมายไม่ให้อัตราเจริญพันธุ์ต่ำกว่า ๑.๖ โดยส่งเสริมการมีบุตรในคู่สมรสที่มีความพร้อม มีการเพิ่มมาตรการที่เอื้อต่อการมีบุตร ทั้งในด้านภาษีและสวัสดิการในการเลี้ยงดู รวมถึงให้ความสำคัญต่อคุณภาพของการเกิดและการพัฒนาคนในประเทศ แต่ผลลัพธ์ที่ได้ก็ไม่ได้เป็นไปตามคาดหวังเพราะในปี ๒๕๕๙ ประเทศไทยยังคงมีอัตราการเจริญพันธุ์อยู่ที่ ๑.๕ เช่นเดิม ปัจจุบันในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ.๒๕๖๐-๒๕๖๔) ระบุถึงอัตราการเจริญพันธุ์ของไทยที่ยังคงต่ำกว่าระดับทดแทน รวมถึงกลุ่มประชากรที่เกิดในช่วงปี ๒๕๒๕-๒๕๔๘ (Generation Y) ซึ่งมีความสำคัญอย่างมากทั้งในการเป็นแรงงานและการผลิตประชากรรุ่นถัดไปเพราะทัศนคติและแนวคิดที่มีความต้องการแต่งงานช้าและชะลอการมีบุตร ซึ่งจะมีผลต่อ



ทิศทางการพัฒนาและอัตราการเจริญพันธุ์รวมของประเทศ สาเหตุของการเจริญพันธุ์ที่ลดลงมีหลายประการ ทั้งการเปลี่ยนแปลงค่านิยมเรื่องการแต่งงานและสิทธิที่เท่าเทียมกันมากขึ้นระหว่างเพศชายและหญิง เมื่อเพศหญิงมีการศึกษาสูงขึ้น มีความสามารถในการทำงานรวมถึงมีความเข้าใจในการคุมกำเนิดมากขึ้น และที่สำคัญ คือ ค่าใช้จ่ายในการมีบุตรนั้นสูง การที่จะเลี้ยงดูบุตรให้เติบโตอย่างมีคุณภาพนั้นไม่ใช่แค่ค่าใช้จ่ายทางการเงิน แต่ยังมีต้นทุนทางเวลาที่พ่อแม่จะต้องใส่ใจและให้ความสำคัญกับบุตร เห็นได้ว่าค่านิยมและสภาวะทางเศรษฐกิจเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ภาวะการเจริญพันธุ์ลดลง อัตราเจริญพันธุ์รวมของประเทศไทยที่ลดลงอย่างมาก จากที่เคยสูงกว่า ๕ ในปี พ.ศ. ๒๕๑๓ เหลือเพียง ๑.๖ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ซึ่งต่ำกว่าระดับทดแทน ซึ่งหมายถึง สตรีคนหนึ่งมีบุตรเฉลี่ยตลอดวัยมีบุตรของตน น้อยกว่า ๒ คน ซึ่งเป็นจำนวนของบุตรที่จะทดแทนพ่อแม่ (ปราโมทย์ ประสาทกุล และปัทมา วาพัฒน์วงศ์, ๒๕๕๕)

นอกจากอัตราการเจริญพันธุ์ที่ลดลงแล้วยังพบว่า เด็กที่เกิดมาบางส่วนยังด้อยคุณภาพ โดยข้อมูลจากนายแพทย์วิชระ เพ็งจันทร์ อธิบดีกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข ในเรื่องของคุณภาพเด็กเกิดใหม่ระบุว่าประเทศไทยมีความพยายามในการลดอัตราการเสียชีวิตของทารกหลังคลอด จนเหลือต่ำกว่า ๑๐ ต่อแสนของการเกิดมีชีพ หมายถึงมีการตายของทารกแรกเกิดไม่ถึงร้อยละ ๑ ในขณะที่ยังไม่สามารถปรับปรุงเรื่องคุณภาพของทารกที่เกิดมาได้ เนื่องจากพบว่าน้ำหนักทารกแรกเกิดร้อยละ ๑๐.๔ ต่ำกว่าเกณฑ์ (๒,๕๐๐ กรัม) และมีทารกเพียงร้อยละ ๒๓.๙ เท่านั้นที่ได้กินนมแม่อย่างเดียวจนอายุครบ ๖ เดือน ในส่วนของพัฒนาการล่าช้า ปี ๒๕๕๕ พบถึงร้อยละ ๓๐ และยังมีการเจริญเติบโตที่พบปัญหา ผอม เตี้ย และอ้วน จากภาวะโภชนาการและการขาดการออกกำลังกาย ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต คือ เมื่อเด็กเหล่านี้เติบโตเข้าสู่วัยแรงงานนอกจากจำนวนจะน้อยลงแล้วยังเป็นแรงงานที่ไม่มีคุณภาพด้วย และที่สำคัญยังต้องแบกรับดูแลผู้สูงอายุจำนวนมาก รวมถึงต้องดูแลเด็กเกิดใหม่ในอนาคต (เสาวลักษณ์ พิสิษฐ์ไพบูลย์, ๒๕๕๙)

ความไม่สมดุลของประชากรที่เกิดขึ้นจะทำให้รายได้ของรัฐที่มาจากการเสียภาษีของประชากรวัยแรงงานลดลง ในขณะที่จำนวนผู้สูงอายุซึ่งพึ่งพิงสวัสดิการของรัฐนั้นมีจำนวนเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อตลาดแรงงานในอนาคต เมื่อเด็กในยุคอัตราการเกิดต่ำนั้นไม่สามารถแทนที่แรงงานในตลาดแรงงานได้อย่างเพียงพอ และเด็กที่เกิดมาอย่างขาดคุณภาพก็จะเป็นแรงงานที่ไม่มีคุณภาพด้วย ดังนั้น ปัญหาอัตราการเกิดต่ำรวมถึงความกังวลในคุณภาพของเด็กที่เกิดมา จึงเป็นความท้าทายของรัฐบาลที่จะต้องออกแบบนโยบายที่สามารถสร้างแรงจูงใจให้ครอบครัวที่มีความพร้อมเกิดความต้องการที่จะมีบุตร เพื่อให้อัตราเจริญพันธุ์รวมอยู่ในระดับทดแทนหรือไม่น้อยลงกว่าที่เป็นอยู่และเกิดความสมดุลทางประชากร รวมถึงรัฐบาลจะต้องมีนโยบายที่สามารถสนับสนุนให้ประชาชนสามารถเลี้ยงดูบุตรได้อย่างมีคุณภาพ เพื่อให้บุตรสามารถเติบโตมาเป็นแรงงานที่มีคุณภาพของสังคมในอนาคตได้

งานวิจัยชิ้นนี้จะทำการศึกษานโยบายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการมีบุตรในประเทศไทย และทำการประเมินผลนโยบายส่งเสริมการมีบุตรที่มีอยู่ว่าสามารถทำให้ประชาชนอยากมีบุตรเพิ่มขึ้นหรือไม่ เพื่อที่จะนำไปสู่การเสนอแนะแนวทางการจัดทำนโยบายส่งเสริมการมีบุตรที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้มากที่สุด รวมถึงตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาลในการส่งเสริมการมีบุตรที่มีคุณภาพอย่างเหมาะสม ผู้วิจัยจะทำการศึกษานโยบายส่งเสริมการมีบุตร ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร เนื่องจากเป็นจังหวัดที่มีประชากรและประชากรวัยเจริญพันธุ์มากที่สุดในประเทศ และยังมีจำนวนการเกิดของประชากรมากที่สุดในประเทศ อีกทั้งยังเป็นเมืองหลวงซึ่งเป็นทั้งศูนย์กลางทางการเมืองและทางเศรษฐกิจ มีหน่วยงานราชการและหน่วยงานเอกชนจำนวนมาก



ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการได้ข้อมูลที่ครอบคลุมทั้งจากประชากรที่ทำงานอยู่ในหน่วยงานรัฐและหน่วยงานเอกชน โดยจะทำการศึกษานโยบายส่งเสริมการมีบุตรที่อยู่ในนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนามัยการเจริญพันธุ์แห่งชาติ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๙) จำนวน ๑๒ นโยบาย ได้แก่ ๑) เงินอุดหนุนรายเดือน ๒) การดูแลคุณแม่วัยก่อนคลอด ๓) วันลาของแม่ ๔) การชดเชยรายได้ของแม่ที่ลาคลอด ๕) วันลาของพ่อเพื่อช่วยเหลือภรรยาที่คลอดบุตร ๖) การชดเชยรายได้พ่อในการลาไปช่วยเหลือภรรยาที่คลอดบุตร ๗) สิทธิประโยชน์เรื่องบ้าน ๘) สิทธิประโยชน์ทางการศึกษา ๙) ศูนย์บริการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการมีบุตร ๑๐) การลดหย่อนภาษีบุตร ๑๑) การลดหย่อนภาษีของการฝากครรภ์และคลอดบุตร และ ๑๒) การลดหย่อนภาษีส่งเสริมการจัดตั้งศูนย์รับเลี้ยงเด็กในสถานประกอบกิจการ ซึ่งดำเนินงานภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๒ ในช่วงสมัยของนายกรัฐมนตรีพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา (๒๕๕๗-๒๕๖๒)

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

จากความจำเป็นที่ประเทศไทยจะต้องส่งเสริมการมีบุตรในประเทศไทยนั้น ทำให้นักวิจัยฉบับนี้ มีการกำหนดวัตถุประสงค์ ดังนี้

๑. เพื่อศึกษาวิเคราะห์นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการมีบุตรที่ดำเนินการอยู่ในช่วงรัฐบาลสมัยนายกรัฐมนตรีพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา (๒๕๕๗-๒๕๖๒)

๒. เพื่อประเมินผลนโยบายส่งเสริมการมีบุตรที่ดำเนินการอยู่ในช่วงรัฐบาลสมัยนายกรัฐมนตรีพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา (๒๕๕๗-๒๕๖๒)

๓. เพื่อนำผลจากการศึกษาวิเคราะห์มาจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อส่งเสริมการมีบุตรของประเทศไทย

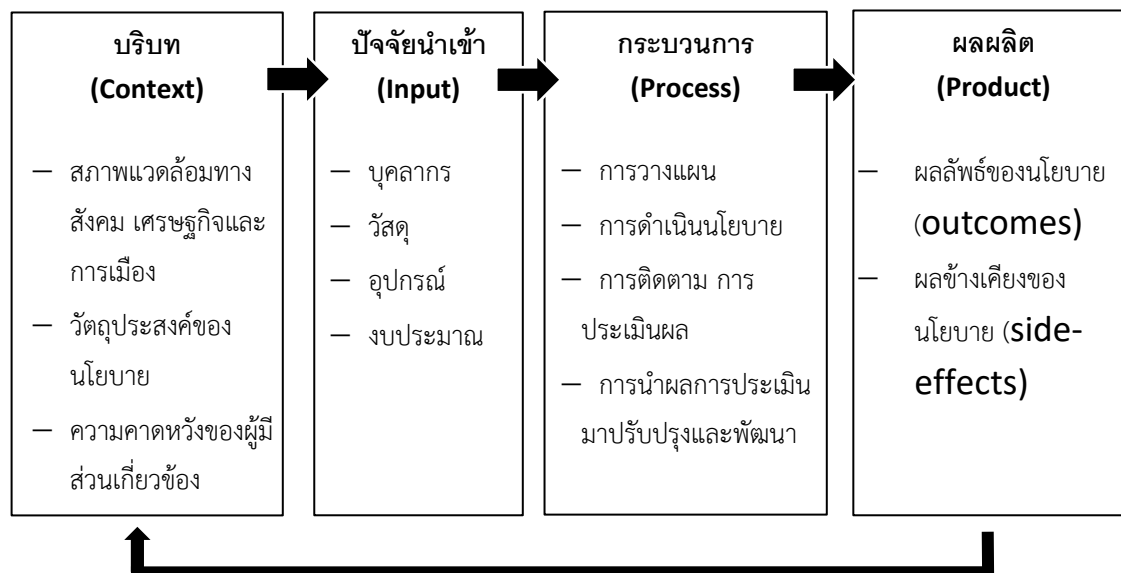
ประโยชน์ที่ได้จากงานวิจัย

เพื่อนำผลการวิจัยไปใช้ในการปรับปรุงและพัฒนาการกำหนดนโยบายส่งเสริมการเกิดเพื่อให้ประชาชนมีความต้องการที่จะมีบุตรมากขึ้น อันจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรภายในประเทศให้เกิดความสมดุลระหว่างประชากรวัยเด็ก วัยทำงาน และวัยสูงอายุ

กรอบแนวคิด

การประเมินผลนโยบายส่งเสริมการเกิดเพื่อหาคำตอบว่า นโยบายส่งเสริมการเกิดที่ได้ดำเนินการนั้นบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้หรือไม่ ผู้วิจัยได้ประยุกต์ตัวแบบ CIPP Model ของ สตีฟเฟิลปีม (๒๐๐๓) ซึ่งเป็นตัวแบบที่ใช้ในการประเมินผลนโยบายแบบรวบยอด โดยพิจารณาองค์ประกอบและบริบทต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของนโยบายอันจะทำให้สามารถวิเคราะห์การประเมินผลนโยบายส่งเสริมการเกิดได้อย่างครอบคลุมที่สุด

แผนภาพที่ ๓.๑ กรอบการวิจัยนโยบายส่งเสริมการเกิดในประเทศไทยตามตัวแบบซีบีพี (CIPP Model)



ตัวแบบ CIPP Model ทำการประเมินผลกระบวนการโดยมีจุดเน้น ๔ องค์ประกอบ ได้แก่ (๑) การประเมินด้านบริบทหรือสภาวะแวดล้อม (Context Evaluation) เป็นการประเมินความสอดคล้องระหว่างปัญหาที่เผชิญกับวัตถุประสงค์ของโครงการ (๒) การประเมินปัจจัยนำเข้า (Input Evaluation) เป็นการประเมินที่สนใจในความเพียงพอของจำนวนบุคลากร วัสดุอุปกรณ์ และงบประมาณ (๓) การประเมินกระบวนการ (Process Evaluation) เป็นการประเมินข้อบกพร่องของการดำเนินงานตามกระบวนการ โดยดูการดำเนินงานจริงเปรียบเทียบกับแผนงานที่วางไว้แต่แรก (๔) การประเมินผลผลิต (Product Evaluation) ที่จะแบ่งการประเมินออกเป็น ๒ ส่วน ได้แก่ ส่วนแรกเป็นการประเมินเกี่ยวกับผลลัพธ์ (outcomes) คือ นโยบายส่งเสริมการมีบุตรของรัฐบาลทำให้ประชาชนมีความต้องการที่จะมีบุตร และส่วนที่สองเป็นการประเมินเกี่ยวกับผลข้างเคียง (side-effect) ซึ่งเป็นผลที่ไม่ได้คาดหวังว่าจะเกิดขึ้นเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปรับปรุงนโยบายให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น

ระเบียบวิธีวิจัย

๕.๑ การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research)

ใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ใช้คำถามปลายเปิดแบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-Structured Interview) เป็นชุดคำถามที่กำหนดคำถามที่เกี่ยวกับหัวข้อวิจัยไว้อย่างคร่าว ๆ และอาจมีคำถามเพิ่มเติมที่ปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับผู้ให้ข้อมูลแต่ละคน เพื่อให้การสัมภาษณ์เป็นไปอย่างยืดหยุ่น โดยเป็นคำถามที่สร้างขึ้นเพื่อหาคำตอบให้กับการประเมินผลนโยบายส่งเสริมการมีบุตร ตามกรอบวิจัยที่ประยุกต์จากตัวแบบซีบีพี (CIPP Model) โดยจะประเมินใน ๓ ส่วน ได้แก่ บริบท (C-Context) ปัจจัยนำเข้า (I-Input) และกระบวนการ (P-Process) ซึ่งเป็นส่วนที่จะต้องประเมินโดยใช้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการนโยบายนี้ ผู้วิจัยได้เลือกกลุ่มตัวอย่างโดยใช้วิธีแบบเจาะจง ทั้งนี้จะทำการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการนโยบายส่งเสริมการเกิด



จำนวน ๓ คน จากหน่วยงาน ดังต่อไปนี้ (๑) กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข (๒) สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน และ (๓) สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

๕.๒ การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research)

ใช้วิธีการวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) โดยออกแบบแบบสอบถามในลักษณะของคำถามแบบปลายปิด (Close-ended Question) และคำถามแบบปลายเปิด (Open-ended Question) ชุดคำถามที่สร้างขึ้นใช้ในการหาคำตอบให้กับการประเมินผลนโยบายส่งเสริมการมีบุตร ตามกรอบวิจัยที่ประยุกต์จากตัวแบบซีบี (CIPP Model) โดยจะประเมินใน ๑ ส่วน ได้แก่ ผลผลิต (Product) ซึ่งต้องประเมินโดยใช้ผู้ที่เป็นกลุ่มเป้าหมายของนโยบายนี้

ประชากรเป้าหมาย ที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้เป็นประชากรชายและหญิง ซึ่งมีอายุระหว่าง ๒๐-๔๕ ปี ซึ่งเป็นประชากรที่บรรลุนิติภาวะแล้ว และอยู่ในช่วงวัยทำงานและวัยเจริญพันธุ์ (๑๕-๔๙ ปี) โดยกำหนดพื้นที่เป้าหมายเป็นจังหวัดกรุงเทพมหานคร เนื่องจากกรุงเทพมหานครมีความหลากหลายของประชากรมาก โดยพบว่า มีประชากรเป้าหมายจำนวน ๒,๑๓๐,๘๗๐ คน นอกจากนี้จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่าประชากรไทยได้รับสวัสดิการที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการเกิดที่แตกต่างกันตามประเภทของหน่วยงานที่สังกัด ผู้วิจัยจึงได้กำหนดประชากรหน่วยย่อยของกลุ่มตัวอย่างเป็นกลุ่มตัวอย่างที่เป็นพนักงานบริษัทที่อยู่ในระบบประกันสังคม ข้าราชการ และกลุ่มแรงงานนอกระบบที่อยู่ในระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า

ขนาดกลุ่มตัวอย่าง จากการสำรวจทางทะเบียนประชากรแยกรายอายุ ของกรุงเทพมหานคร เดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๑ (กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, ๒๕๖๑) พบว่าประชากรเป้าหมาย มีจำนวน ๒,๑๓๐,๘๗๐ คน การหาขนาดของกลุ่มตัวอย่างที่เหมาะสมสามารถคำนวณได้จากสูตรการคำนวณของทาร์ยามาเน (มารยาท โยทองยศ และปราณี สวัสดิ์สรรพ, ๒๕๕๗) โดยกำหนดค่าความเชื่อมั่นที่ร้อยละ ๙๕ และระดับค่าความคาดเคลื่อนที่ร้อยละ ๕ จากการคำนวณ พบว่า จะต้องใช้ขนาดกลุ่มตัวอย่างอย่างน้อย ๔๐๐ คน จึงจะสามารถประมาณค่าร้อยละโดยมีความผิดพลาดไม่เกินร้อยละ ๕ ที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ ๙๕

เมื่อได้ขนาดกลุ่มตัวอย่างแล้ว จึงสุ่มตัวอย่างแบบชั้นภูมิตามสัดส่วน (Proportional stratified random sampling) โดยใช้สูตร

$$\text{ขนาดกลุ่มตัวอย่างแต่ละเขต} = \frac{\text{ขนาดกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด} \times \text{จำนวนประชากรเป้าหมายในเขตปกครอง}}{\text{จำนวนประชากรเป้าหมายทั้งหมด}}$$

ตารางที่ ๓.๑ แสดงขนาดกลุ่มตัวอย่างจากประชากรเป้าหมายในแต่ละเขตปกครอง

ลำดับ	เขต	จำนวนประชากรเป้าหมาย (ประชากรอายุ ๒๐-๔๕ ปี)	ขนาดกลุ่มตัวอย่าง
1.	เขตพระนคร	๑๖,๘๔๑	๔
2.	เขตดุสิต	๓๔,๑๗๒	๗
3.	เขตหนองจอก	๖๘,๖๗๔	๑๓
4.	เขตบางรัก	๑๓,๐๔๖	๓



ลำดับ	เขต	จำนวนประชากรเป้าหมาย (ประชากรอายุ ๒๐-๔๕ ปี)	ขนาดกลุ่มตัวอย่าง
5.	เขตบางเขน	๗๕,๗๓๒	๑๕
6.	เขตบางกะปิ	๕๖,๗๐๔	๑๑
7.	เขตปทุมวัน	๑๖,๕๘๘	๔
8.	เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย	๑๔,๖๒๓	๓
9.	เขตพระโขนง	๓๔,๑๔๙	๗
10.	เขตมีนบุรี	๕๔,๑๒๒	๑๑
11.	เขตลาดกระบัง	๗๐,๙๖๔	๑๔
12.	เขตยานนาวา	๒๘,๗๙๔	๖
13.	เขตสัมพันธวงศ์	๗,๖๗๗	๒
14.	เขตพญาไท	๒๗,๔๕๐	๖
15.	เขตธนบุรี	๓๙,๖๒๔	๘
16.	เขตบางกอกใหญ่	๒๕,๐๖๒	๕
17.	เขตห้วยขวาง	๓๓,๖๓๓	๗
18.	เขตคลองสาน	๒๔,๕๕๑	๕
19.	เขตตลิ่งชัน	๓๘,๒๗๓	๘
20.	เขตบางกอกน้อย	๓๘,๔๓๐	๘
21.	เขตบางขุนเทียน	๗๕,๗๑๕	๑๕
22.	เขตภาษีเจริญ	๔๗,๔๗๘	๙
23.	เขตหนองแขม	๖๐,๗๓๔	๑๒
24.	เขตราชบุรีบูรณะ	๓๐,๑๕๖	๖
25.	เขตบางพลัด	๓๓,๒๔๓	๗
26.	เขตดินแดง	๔๓,๖๐๒	๙
27.	เขตปทุมวัน	๕๔,๔๕๐	๑๑
28.	เขตสาทร	๒๖,๙๕๔	๖
29.	เขตบางซื่อ	๔๔,๕๓๐	๙
30.	เขตจตุจักร	๕๙,๒๕๑	๑๒
31.	เขตบางคอแหลม	๓๐,๓๘๓	๖
32.	เขตประเวศ	๗๐,๑๖๔	๑๔



ลำดับ	เขต	จำนวนประชากรเป้าหมาย (ประชากรอายุ ๒๐-๔๕ ปี)	ขนาดกลุ่มตัวอย่าง
33.	เขตคลองเตย	๓๖,๔๐๔	๗
34.	เขตสวนหลวง	๔๘,๙๖๘	๑๐
35.	เขตจอมทอง	๕๕,๗๖๖	๑๑
36.	เขตดอนเมือง	๖๙,๖๙๑	๑๔
37.	เขตราชเทวี	๒๓,๐๕๑	๕
38.	เขตลาดพร้าว	๔๕,๑๐๓	๙
39.	เขตวัฒนา	๒๔,๐๗๒	๕
40.	เขตบางแค	๗๓,๑๗๕	๑๔
41.	เขตหลักสี่	๓๙,๘๙๗	๘
42.	เขตสายไหม	๗๘,๖๖๗	๑๕
43.	เขตคันนายาว	๓๓,๒๘๖	๗
44.	เขตสะพานสูง	๓๖,๕๑๗	๗
45.	เขตวังทองหลาง	๔๑,๗๔๒	๘
46.	เขตคลองสามวา	๗๙,๒๑๘	๑๕
47.	เขตบางนา	๓๔,๓๙๐	๗
48.	เขตทวีวัฒนา	๒๘,๖๕๐	๖
49.	เขตทุ่งครุ	๔๗,๑๒๔	๙
50.	เขตบางบอน	๓๙,๓๘๐	๘
รวม		๒,๑๓๐,๘๗๐	๔๒๘

จากการคำนวณขนาดกลุ่มตัวอย่างจากประชากรเป้าหมายทั้งหมด ๒,๑๓๐,๘๗๐ คน จากเขตปกครองใน
จังหวัดกรุงเทพมหานคร ทั้งหมด ๕๐ เขต พบว่ามีขนาดกลุ่มตัวอย่าง ๔๒๘ คน ซึ่งจะใช้วิธีการเลือกประชากรใน
กลุ่มตัวอย่างแบบมีจุดมุ่งหมายหรือแบบจงใจ(Purposive Sampling) เพื่อเลือกกลุ่มตัวอย่างที่มีลักษณะเฉพาะที่
ตรงกับการศึกษาในครั้งนี้ ได้แก่ กลุ่มตัวอย่างที่เป็นพนักงานบริษัทที่อยู่ในระบบประกันสังคม ข้าราชการ และกลุ่ม
แรงงานนอกระบบที่อยู่ในระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า

แบบสอบถามที่ใช้ในการวิจัยในครั้งนี้ แบ่งเป็น ๓ ตอน ได้แก่

ตอนที่ ๑ ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม ได้แก่ อายุ ระดับการศึกษา ระดับรายได้ ประเภทของ
สวัสดิการที่ใช้ ข้อมูลความคิดเห็นต่อนโยบายส่งเสริมการเกิดในประเทศไทย



ตอนที่ ๒ การประเมินผลนโยบายส่งเสริมการมีบุตรของประเทศไทยในสมัยของนายกรัฐมนตรี พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา (๒๕๕๗-๒๕๖๒)

ตอนที่ ๓ ปัญหาและข้อเสนอแนะ

โดยแบบสอบถามนี้มีเกณฑ์การให้คะแนนแบบมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) ๕ ระดับแบบ ไคเกิร์ต สเกล (Likert Scale) (อารง สุทธาศาสน์, ๒๕๖๗, น. ๖๘) แสดงระดับความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถาม มีเกณฑ์การให้คะแนน ดังนี้

คะแนน	ระดับความคิดเห็น
๕	เห็นด้วยมากที่สุด
๔	เห็นด้วยมาก
๓	เห็นด้วย
๒	ค่อนข้างเห็นด้วย
๑	ไม่เห็นด้วยที่สุด

การแปลผลคะแนนระดับความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถาม มีการคิดคะแนน โดยนำคะแนนของผู้ตอบแบบสอบถามแต่ละคนมาหาค่าเฉลี่ยจำแนกเป็นรายข้อ และโดยรวม และนำมาจัดระดับเป็น ๕ ระดับ และแปลผลความหมายของระดับเฉลี่ยคะแนน (ประคอง กรรณสูต, ๒๕๔๒) ดังนี้

คะแนนเฉลี่ย	การแปลผล
๔.๕๐ - ๕.๐	ประชาชนเห็นด้วยกับนโยบายมากที่สุด
๓.๕๐ - ๔.๔๙	ประชาชนเห็นด้วยกับนโยบายมาก
๒.๕๐ - ๓.๔๙	ประชาชนเห็นด้วยกับนโยบาย
๑.๕๐ - ๒.๔๙	ประชาชนค่อนข้างเห็นด้วยกับนโยบาย
๑.๐๐ - ๑.๔๙	ประชาชนไม่เห็นด้วยกับนโยบาย

สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistics) ได้แก่ ค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) และค่า เบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) เพื่อวิเคราะห์ข้อมูลของตัวแปรที่ศึกษา ได้แก่ ข้อมูลปัจเจกบุคคล ประกอบด้วย เพศ อายุ ระดับการศึกษา สถานภาพ ประเภทสวัสดิการที่ได้รับ

สถิติเชิงอนุมาน (Inferential Statistics) ได้แก่ การทดสอบค่าที (t-test) และการวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว (One-way ANOVA)

สรุปผลการวิจัย

ตามกรอบวิจัยที่ประยุกต์จากตัวแบบซิปปี้ (CIPP Model) ใช้วิธีการวิจัยแบบสัมภาษณ์ประเมินใน ๓ ส่วน ได้แก่ บริบท (C-Context) ปัจจัยนำเข้า (I-Input) และกระบวนการ (P-Process) ซึ่งเป็นส่วนที่ต้องประเมิน โดยใช้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการนโยบายนี้ จำนวน ๓ คน ซึ่งประกอบไปด้วย จากหน่วยงาน ดังต่อไปนี้ (๑) กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข (๒) สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน (๓) สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

โดยพบว่า ในด้านบริบท สำนักงานอนามัย กล่าวถึงปัจจัยที่ทำให้เกิดอัตราการเจริญพันธุ์ต่ำกว่าระดับ ทดแทน มาจาก ๑. ผู้หญิงให้ความสำคัญกับการมีชีวิตคู่ที่น้อยลง โดยหันไปให้ความสำคัญกับการเรียนและการ



ทำงานมากขึ้น และ ๒. วัยรุ่นยุคสมัยใหม่ไม่ยากแต่งงาน ในขณะที่ความหลากหลายทางเพศมีเพิ่มขึ้นด้วย การมีนโยบายส่งเสริมการมีบุตรจะช่วยสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนได้บ้าง โดยแบ่งเป็น ๒ กรณีคือ นโยบายสำหรับผู้มีความพร้อม และนโยบายสำหรับเด็กที่เกิดมาแล้ว โดยจะเน้นในแง่ของการเพิ่มคุณภาพของเด็กที่เกิดมาและมารดาที่ตั้งครรภ์ ในส่วนของสำนักงานประกันสังคม กล่าวถึงสถานการณ์การเจริญพันธุ์ของประเทศที่อยู่ในระดับต่ำกว่าระดับทดแทน รวมถึงการเปลี่ยนผ่านไปสู่สังคมผู้สูงอายุ เพราะทางสำนักงานได้ดำเนินการตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติซึ่งได้มีสาระสำคัญในเรื่องของประชากรอยู่ด้วย และในปัจจุบันสำนักงานประกันสังคมยังมีการปรับปรุงเพิ่มสิทธิประโยชน์เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนโดยเชื่อว่านโยบายที่ดำเนินการจะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ ในส่วนของสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล ซึ่งมีส่วนร่วมในการจัดทำงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประชากร มองว่า นโยบายส่งเสริมการมีบุตรที่เกิดขึ้นนั้นไม่ได้มีเป้าประสงค์เพื่อเพิ่มปริมาณเด็กที่เกิดอย่างเดียว แต่ต้องการเด็กที่เกิดมาอย่างมีคุณภาพ ครอบครัวมีความพร้อม และช่วยสนับสนุนให้เด็กที่เกิดมาแล้วมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น นโยบายของประเทศไทยค่อนข้างหลากหลาย ครอบคลุม และสอดคล้องกับสถานการณ์ดี แต่จะต้องเพิ่มนโยบายในส่วนที่ช่วยสนับสนุนให้ครอบครัวที่มีความพร้อมแต่มีภาวะมีบุตรยาก

ในด้านปัจจัยนำเข้า สำนักงานอานามัย มีเจ้าหน้าที่ค่อนข้างเพียงพอ และเจ้าหน้าที่ทุกคนมีความพร้อมต่อการทำงานเพราะเข้าใจในสถานการณ์การเจริญพันธุ์ของประเทศ ได้แก่ เกิดน้อย แก่เยอะ และขาดแคลนแรงงาน และมีงบประมาณที่เพียงพอต่อการดำเนินงาน แต่หากได้รับเพิ่มก็จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงานได้ ในส่วนของสำนักงานประกันสังคม มีบุคลากรและงบประมาณที่เพียงพอต่อการดำเนินงาน เนื่องจากก่อนการจัดสรรคนและงบ ได้มีการวางแผนและแบ่งงานกันเป็นอย่างดี

ในด้านกระบวนการ สำนักงานอานามัย มีการดำเนินงานตามแผนการที่ได้วางไว้และมีการติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่อง มีการรับฟังผลตอบรับและนำไปปรับแก้แผน และมีการสื่อสารกับประชาชนทางตรงผ่านทางโซเชียลมีเดีย เช่น เว็บไซต์วิواهرสร้างชาติ และ Facebook วิواهرสร้างชาติ มหัทธกรย์พันธุ์วันแรก ก้าวอย่างเพื่อสร้างลูก เป็นต้น ในส่วนของสำนักงานประกันสังคมการดำเนินการตามแผนงานและติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่อง รวมถึงได้มีการรับฟังผลตอบรับจากประชาชนโดยใช้ประโยชน์จากโซเชียลมีเดีย เช่น Facebook Line และ YouTube เพื่อประชาสัมพันธ์นโยบายและดูแลตอบรับของประชาชนเพื่อนำมาพัฒนาและปรับปรุง

ในด้านของผลผลิตซึ่งจะประเมินโดยใช้ผู้ที่จัดอยู่ในกลุ่มเป้าหมายของนโยบายนี้ ซึ่งดำเนินการโดยการวิจัยเชิงปริมาณ จากการวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง ประชากรชายและหญิง ซึ่งมีอายุระหว่าง ๒๐-๔๕ ปี ซึ่งเป็นประชากรที่บรรลุนิติภาวะแล้ว และอยู่ในช่วงวัยทำงานและวัยเจริญพันธุ์ (๑๕-๔๙ ปี) ในจังหวัดกรุงเทพมหานคร พบว่า ส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง จำนวน ๓๑๔ คน คิดเป็นร้อยละ ๗๓.๔ ทางด้านอายุส่วนใหญ่มีอายุระหว่าง ๒๖-๓๐ ปี โดยมีจำนวน ๒๑๖ คน คิดเป็นร้อยละ ๕๐.๕ ทางด้านการศึกษา พบว่า ส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า มีจำนวน ๓๖๖ คน คิดเป็นร้อยละ ๘๕.๕ ทางด้านสถานภาพ พบว่า ส่วนใหญ่มีสถานภาพโสด จำนวน ๓๑๙ คน คิดเป็นร้อยละ ๗๔.๕ ทางด้านสวัสดิการที่ได้รับ พบว่า ส่วนใหญ่มีสวัสดิการประกันสังคม จำนวน ๒๗๕ คน คิดเป็นร้อยละ ๖๔.๓

ผลการวิเคราะห์ด้านการรับรู้นโยบายของประชาชน พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ จำนวน ๒๗๑ คน คิดเป็นร้อยละ ๖๓.๓ รู้จักนโยบายส่งเสริมการมีบุตรของรัฐบาล โดยนโยบายที่ประชาชนส่วนใหญ่รู้จักมากที่สุด ได้แก่ นโยบายด้านสิทธิประโยชน์ทางการศึกษาของบุตร จำนวน ๑๔๖ คน คิดเป็นร้อยละ ๓๖.๕ และแหล่งที่มาของการรับรู้นโยบาย พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่รับรู้นโยบายส่งเสริมการมีบุตร จากคนรู้จัก มากที่สุด จำนวน ๑๓๕ คน



คิดเป็นร้อยละ ๔๙.๘ โดยประชาชนส่วนใหญ่ จำนวน ๓๙๕ คน คิดเป็นร้อยละ ๙๒.๓ เห็นด้วยว่ารัฐบาลควรจัดให้มีนโยบายส่งเสริมการมีบุตร โดยนโยบายส่งเสริมการมีบุตรภายในประเทศที่ประชาชนต้องการและอยากให้มีการพัฒนามากที่สุด ได้แก่ นโยบายด้านสิทธิประโยชน์ทางการศึกษาของบุตร ซึ่งมีประชาชนเลือกตอบ ๑๙๗ คน คิดเป็นร้อยละ ๔๖ และนโยบายจากต่างประเทศที่ประชาชนอยากให้เกิดขึ้นในประเทศมากที่สุด ได้แก่ นโยบายการสนับสนุนให้มีบัญชีเพื่อการพัฒนาเด็กพร้อมด้วยเงินฝากสมทบจากรัฐบาล จำนวน ๑๐๐ คน คิดเป็นร้อยละ ๒๓.๔

ผลการประเมินผลนโยบายส่งเสริมการเกิดในประเทศไทย โดยประชาชนพบว่า โดยภาพรวมประชาชนมีความเห็นด้วยกับนโยบายส่งเสริมการมีบุตรนี้ ในระดับ ๓.๔๙ หรือ เห็นด้วย โดยมีข้อความที่เห็นด้วยมากโดยดูจากค่าเฉลี่ย ได้แก่ นโยบายสนับสนุนค่าใช้จ่ายทางการศึกษาของบุตร (เรียนฟรี ๑๕ ปี และสิทธิเบิกค่าเล่าเรียนบุตรของข้าราชการ) เป็นโครงการที่ให้สิทธิประโยชน์เพียงพอ ($\bar{X}$ = ๓.๘๗, S.D. = ๑.๐๓๐) และข้อความที่ประชาชนเห็นด้วยน้อยที่สุด โดยดูจากค่าเฉลี่ย ได้แก่ ท่านมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายส่งเสริมการมีบุตรของรัฐบาล ($\bar{X}$ = ๒.๔๔, S.D. = ๐.๙๑๓)

ข้อเสนอแนะ

๗.๑ ข้อเสนอแนะและการนำผลการวิจัยไปใช้

จากผลการวิจัย พบว่า นโยบายส่งเสริมการเกิดในประเทศไทย มีประสิทธิผลเพียงพอและควรดำเนินการต่อไปโดยจะต้องมีการพัฒนานโยบายอยู่เสมอเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน โดยประชาชนส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาของบุตรและมีความเห็นว่ารัฐบาลยังขาดการประชาสัมพันธ์นโยบายต่าง ๆ ให้ได้ทราบโดยทั่วถึงกันด้วย

๗.๒ ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

เนื่องจากการทำวิจัยในครั้งนี้มีข้อจำกัดในด้านของแผนการดำเนินงานที่พบกับการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ทำให้แผนการทำงานต้องมีการปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับสถานการณ์มากที่สุด ในการทำวิจัยครั้งต่อไป ควรมีการสัมภาษณ์หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติมและมีการสัมภาษณ์กับกลุ่มตัวอย่างประชาชนเพิ่มเติม

บรรณานุกรม

Cervellera, Bernardo. (๒๐๑๙, March). China's birthrate decline again in ๒๐๑๘. *Asianews*.

Retrieved

from <http://www.asianews.it/news-en/China%E2%80%99s-birthrate-decline-again-in-๒๐๑๘-๔๖๕๘๐.html>

Daniel L. Stufflebeam and Chris L. S. Coryn. (๒๐๐๗). *Evaluation Theory, Models, and Applications*. USA: Wiley.

Johnson, Carla K. (๒๐๑๙, May). "US birth rate continues to fall. *WCJB*. Retrieved from

<https://www.wcjb.com/content/news/US-birth-rate-continues-to-fall-๕๐๙๙๔๘๔๗๑>

Jung-a, Song. (๒๐๑๙, August). South Korea's birth rate falls to new developed world low. *The*



- Financial Times. Retrieved from <https://www.ft.com/content/๑๖๕๐๕๔๓๘-c๙๖c-๑๑๔๙-๑๑-f๔-๓๖๖๙๔๐๑๖๓๖๖f>
- Kollodge, Richard. (๒๐๑๘). The State of World Population ๒๐๑๘. UNFPA. Retrieved from https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/UNFPA_PUB_๒๐๑๘_EN_SWP.pdf
- KYODO. (๒๐๑๙, June). Number of newborns in Japan fell to record low while population dropped faster than ever in ๒๐๑๘. *The Japan Times*. Retrieved from <https://www.japantimes.co.jp/news/๒๐๑๙/๐๖/๐๗/national/number-new-borns-japan-fell-low-๙๑๘๓๙๗-๒๐๑๘-governm-ent-survey/#.XWiRJSgzbio>
- Walker, Amy. (๒๐๑๙, August). Birth rate in England and Wales at all-time low. *The Guardian*. Retrieved from <https://www.The-guardian.com/lifeandstyle/๒๐๑๙/aug/๐๑/birth-rate-in-england-and-wales-at-all-time-low>
- World bank. (๒๐๑๙). Fertility rate, total (births per woman). *World bank*. Retrieved from <https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.TFRT.IN?locations=TH>
- Xinhua. (๒๐๑๘, January). China's declining birth rate requires policy change. *Xinhuanet*. Retrieved from http://www.xinhuanet.com/english/๒๐๑๘-๐๑/๒๕/c_๑๓๖๙๒๑๙๐๕.htm
- เสาวลักษณ์ พิสิษฐ์ไพบูลย์.(๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๙). ส่งเสริมเด็กเกิดใหม่ให้มีคุณภาพ. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ. สืบค้นจาก <https://www.thaihealth.or.th/Content/๓๑๙๙๗๗ส่งเสริมเด็กเกิดใหม่%๒๐ให้มีคุณภาพ.html>
- กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. (๒๕๖๑). สถิติประชากรและบ้าน – จำนวนประชากรแยกอายุ. ระบบสถิติทางการทะเบียน. สืบค้นจาก http://stat.dopa.go.th/stat/statnew/upstat_age.php
- ประคอง กรรณสูต. (๒๕๔๒). สถิติเพื่อการวิจัยทางพฤติกรรมศาสตร์. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปราโมทย์ ประสาทกุล และปัทมา ว่าพัฒนางศ์. (๒๕๕๕). การเกิด. ใน สุขภาพคนไทย ๒๕๕๕.สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ. สืบค้นจาก [https://www.thaihealth.or.th/Books/๑๗๓/มารยาท โยทงยศ และปราณี สวัสดิ์สรณ์. \(๒๕๕๗\). การกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างเพื่อทำการวิจัย. สืบค้นจากhttp://www.fsh.mi.th/km/wp-content/uploads/๒๐๑๔/๐๔/resch.pdf](https://www.thaihealth.or.th/Books/๑๗๓/มารยาท โยทงยศ และปราณี สวัสดิ์สรณ์. (๒๕๕๗). การกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างเพื่อทำการวิจัย. สืบค้นจากhttp://www.fsh.mi.th/km/wp-content/uploads/๒๐๑๔/๐๔/resch.pdf)
- มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย.(๒๕๕๙). รายงานสถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. ๒๕๕๙. มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย. สืบค้นจาก http://www.dop.go.th/download/knowledge/th๑๕๑๒๓๖๗๒๐๒-๑๐๘_๐.pdf
- ระบบสถิติทางการทะเบียน. (๒๕๖๒). สถิติประชากรและบ้าน – จำนวนประชากรแยกอายุ. *กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย*. สืบค้นจาก http://stat.dopa.go.th/stat/statnew/upstat_age.php
- สถิติประชากรศาสตร์ ประชากรและเคหะ. (๒๕๖๑). จำนวนการเกิดจากการทะเบียน จำแนกตามเพศ ภาค และจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๑-๒๕๖๑. สำนักงานสถิติแห่งชาติ. สืบค้นจาก <http://statbbi.nso.go.th/staticreport/page/sector/th/๐๑.aspx>
- อารง สุทธาศาสน์. (๒๕๖๓). *ปฏิบัติการวิจัยสังคมศาสตร์*. กรุงเทพฯ: เจ้าพระยาการพิมพ์.



ปัญหาดุลยภาพทางอำนาจระหว่างรัฐสภาและรัฐบาลภายใต้รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐

The Issue of Balance of Power Between the Parliament and the
Government Under the Constitution of the Kingdom of Thailand (๒๐๑๗)

ภูษิต มณีพงษ์

Pusit Maneepong

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาดุลยภาพทางอำนาจระหว่างรัฐสภาและรัฐบาล โดยเริ่มตั้งประเด็นของหัวข้อวิทยานิพนธ์สำหรับการศึกษาว่าเป็น “ปัญหา” เนื่องจาก ผู้เขียนมองว่าภายใต้การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ ทั้งในบทบัญญัติที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญและในทางปฏิบัติสำหรับการใช้อำนาจของรัฐสภาและรัฐบาล ล้วนแล้วแต่เป็นปัญหา เพราะฉะนั้นผลที่ปรากฏจึงส่งผลกระทบต่อดุลยภาพทางอำนาจต่อการเมืองในระบบรัฐสภา อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาและอำนาจบริหารของรัฐบาลไม่ได้อยู่บนพื้นฐานทางอำนาจที่สมดุล เท่าเทียม ถ่วงดุลและคานอำนาจอย่างที่ควรจะเป็น โดยที่ผู้เขียนดำเนินการศึกษาโดยใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งใช้วิธีการศึกษาด้วยการวิเคราะห์จากเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลักในการศึกษา ผลการศึกษาพบว่า รัฐสภาประสบปัญหาดุลยภาพทางอำนาจเป็นอย่างมาก เนื่องจากรัฐสภาซึ่งประกอบไปด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีที่มาทางอำนาจที่แตกต่างกัน กล่าวคือสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งทั่วไพบ้สภาผู้แทนราษฎรมาจากการสรรหา ซึ่งการใช้อำนาจในหลายประการทำให้ได้เปรียบกว่าสภาผู้แทนราษฎร จึงส่งผลกระทบต่อสถานะและการใช้อำนาจสภาผู้แทนราษฎร ในขณะที่รัฐบาล ด้วยความที่รัฐธรรมนูญออกแบบให้มีรัฐบาลผสม การจัดตั้งรัฐบาลจึงคำนึงถึงจุดประสงค์และผลประโยชน์ของแต่ละพรรค ดูเหมือนว่าในทางหลักการ รัฐบาลผสมจะทำให้ไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง แต่กระนั้นสิ่งที่เกิดขึ้นคือรัฐบาลยังคงมีเสถียรภาพในการบริหารประเทศต่อไปได้

คำสำคัญ: ดุลยภาพทางอำนาจ, รัฐสภา, รัฐบาล, รัฐธรรมนูญ



Abstract

The purpose of this article was studying the balance of power between the parliament and the government. The title of this thesis was included the word “issue”, because the author considered that there was problem in using of power by the parliament and the government under the constitution of the Kingdom of Thailand (๒๐๑๗), both literally and practically. Consequently, it affects the balance of the leverage of politics in the parliamentary system. Legislative power by the parliament and administrative power by the government were not based on the principle of equilibrium, equality and leverage of power, as it should be. The author conducted a study by qualitative research which applied documentary research as a main study. The researcher found that the parliament encountered many of power equilibrium issues because there was a different in source of power between two parties in the parliament, who are the house of representatives and the senates. The member of the house of representatives were selected by an election; however, the senate’s members were recruited, which somehow provided a privilege of administrative power for them. As a result, it disrupts the status and authority of the house of representatives. In the meantime, the government was established and assembled by different political parties, which is allowed by the constitution. Thus, the establishment was seized to interests and benefits of each political parties. In theory, the coalition government would not politically stable; however, the government somehow found that stability.

Keyword: Balance of Power, Parliament, Government, Constitution



บทนำ

การปกครองในระบบรัฐสภา (parliamentary system) มีคุณลักษณะที่สำคัญคือการวางหลักการทำงานอยู่บนพื้นฐานของหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of powers) อย่างอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยที่หลักการพื้นฐานและทฤษฎีของการแบ่งแยกอำนาจนั้น ไม่จำเป็นที่แต่ละอำนาจจะมีความเท่าเทียมกัน อำนาจใดอำนาจหนึ่งสามารถอยู่เหนืออำนาจอื่นได้ แต่สิ่งที่สำคัญที่สุดคือไม่ให้อำนาจที่อยู่เหนือกว่ามีลักษณะการใช้อำนาจไปในทางเด็ดขาด แต่จะต้องมีมาตรการที่รับประกันว่าการใช้อำนาจของแต่ละอำนาจจะต้องเป็นไปในลักษณะการตรวจสอบและถ่วงดุลทางอำนาจ (Check and Balances) คือการที่แต่ละฝ่ายจะมีอำนาจและกลไกการทำงานในการคานอำนาจซึ่งกันและกัน^๑

ระบบรัฐสภาเป็นระบบแบ่งแยกอำนาจออกไปอย่างไม่เด็ดขาด ซึ่งใจความสำคัญของระบบนี้คือ การที่มีระบบกระจายอำนาจออกไปไม่ให้รวมอยู่กับบุคคลใดบุคคลหนึ่งแต่กระจายอำนาจเพื่อให้เกิดความสมดุลหรือมีดุลยภาพในแต่ละอำนาจ โดยยึดหลักการคานอำนาจและการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกัน เพราะฉะนั้นการปกครองในระบบรัฐสภา จึงมีหลักการ คุณลักษณะ หรือจุดมุ่งหมายที่จะให้ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารมีดุลยภาพที่เหมาะสม นั่นคือดุลยภาพทางอำนาจในทางการเมืองที่แต่ละอำนาจจะต้องใช้ให้เหมาะสม กล่าวคือ การตรวจสอบถ่วงดุลและควบคุมอำนาจซึ่งกันและกัน

หากเป้าหมายในความต้องการให้การเมืองระบบรัฐสภาเดินหน้าไปได้ด้วยดี โดยตั้งเป้าหมายว่า “ดุลยภาพทางอำนาจ” เป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งในระบบรัฐสภาแล้วนั้น สิ่งที่น่าพิจารณาเป็นลำดับแรกคือ “อะไรคือนิยามที่เด่นชัดของดุลยภาพทางอำนาจ” ในเมื่อจุดประสงค์ของการเมืองในระบบรัฐสภาก่อรูปเกิดผลคือการทำให้รัฐสภาและรัฐบาลมีดุลยภาพ แล้วดุลยภาพทางอำนาจที่ควรจะเป็น จะเป็นไปในแนวทางใดในระบบรัฐสภา

คำว่า “ดุลยภาพ” ในพจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน ให้ความหมายไว้ว่าดุลยภาพคือ ความเสมอภาค ความเท่าเทียมกัน คำว่าดุลยภาพในภาษาอังกฤษแปลเป็นคำว่า “Balance” ซึ่งมีความหมายเป็นภาษาไทยหมายถึง ความสมดุล ความเสมอภาค คั่นชั่ง ตาชู ความถ่วงดุล ทำให้สมดุล หรือดุลยภาพ เป็นต้น

เมื่อนำคำว่าดุลยภาพมาพิจารณาในทางการเมือง นิยามของดุลยภาพทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น สามารถนิยามได้ว่า ดุลยภาพทางการเมืองจะต้องมีการแบ่งแยกอำนาจออกเป็นฝ่ายต่างๆ ซึ่งแต่ละอำนาจจะต้องมีความเป็นอิสระ มีตรวจสอบถ่วงดุลและคานอำนาจกันของแต่ละฝ่าย (Check and Balances) ซึ่งขึ้นอยู่กับว่าโครงสร้างทางอำนาจของสถาบันการเมืองหรือรูปแบบการปกครองของแต่ละประเทศว่าเป็นแบบไหน บางประเทศใช้โครงสร้างแบบรัฐสภา บางประเทศใช้โครงสร้างแบบประธานาธิบดี หรือบางประเทศใช้โครงสร้างแบบกึ่งรัฐสภาถึงประธานาธิบดี ทั้งนี้ทั้งนั้น สิ่งที่สำคัญสำหรับดุลยภาพทางการเมืองคือจะต้องทำให้มีการแบ่งงานกันทำและการที่สถาบันการเมืองทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายอื่นจึงจะสามารถให้อำนาจของแต่ละฝ่ายใช้อำนาจได้เป็นไปอย่างสมเหตุสมผล^๒

^๑ เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วย รัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ ๙ (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๖๑), น.๒๗๕

อาทธร พุ่งसान , จาง กงฉาง , นิยม รัฐอมฤต , รายงานฉบับสมบูรณ์ ดุลยภาพทางการเมือง ดุลยภาพทางสังคม, (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า ,๒๕๕๗) , น.๑๔-๑๕



“Balance of Powers” หรือ “ดุลยภาพทางอำนาจ” จึงมีนิยามที่เด่นชัดว่า ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนั้นจะต้องวางอยู่บนพื้นฐานทางอำนาจที่ไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งบดบังจนล้นเกินหรืออำนาจใดอำนาจหนึ่งจะต้องมีประสิทธิภาพมากพอที่จะทำงานอย่างไร้ข้อบกพร่อง ทั้งนี้ทั้งนั้นหลักการที่คงความสำคัญคือ แต่ละอำนาจจะต้องมีการตรวจสอบถ่วงดุลและคานอำนาจซึ่งกันและกัน เพื่อให้แต่ละอำนาจซึ่งมีการแบ่งแยกอำนาจออกไปนั้นสามารถใช้อำนาจได้อย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อมีดุลยภาพทางอำนาจ ในทางการเมืองความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจจะเป็นไปในลักษณะที่การใช้อำนาจเกิดความสมดุล เท่าเทียมกัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ.๒๕๖๐ เป็นผลพวงที่สืบเนื่องจากการรัฐประหารเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ.๒๕๕๗ โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) หลายปีกว่าที่รัฐธรรมนูญจะก่อรูปขึ้นจนเป็นที่น่าพอใจสำหรับคณะรัฐประหารและผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ในแง่หนึ่ง แม้จะมีการรัฐประหารยึดอำนาจจากรัฐบาลพลเรือน แต่เผด็จการทหารก็ต้องมีรัฐธรรมนูญเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับตนเองด้วยการปกครองและการยอมรับจากนานาชาติโดยยึดหลักกฎหมายมิใช่เพียงใช้แต่อำนาจดิบไม่อิงกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว กอปรกับเมื่อพิจารณาการเมืองในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การมีรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องสำคัญที่จะรับรองว่าเมื่อมีรัฐธรรมนูญฉบับถาวรที่ได้รับการประชามติจากประชาชน ย่อมรับรองว่ามีความชอบธรรมทางอำนาจมากกว่ารัฐธรรมนูญชั่วคราวหรือธรรมนูญการปกครองชั่วคราว ดังนั้นต่อให้ถึงที่สุด ผู้ร่างรัฐธรรมนูญย่อมต้องประกาศชัดเจนแน่ว่า รัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นเป็นรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาสาระในทางประชาธิปไตยอย่างเต็มเปี่ยม แน่แน่นอนว่าวิธีคิดที่สำคัญที่เป็นดังเป้าหมายสำคัญในการจัดทำรัฐธรรมนูญคือรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) ที่เต็มไปด้วยการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน , การตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ และการเสริมสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้รัฐบาล^๓

สิ่งที่ผู้เขียนตั้งใจจะทำในบทความนำเสนอนี้คือการหาคำตอบว่า “ปัญหาดุลยภาพทางอำนาจระหว่างรัฐสภาและรัฐบาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๖๐” เป็นประเด็นปัญหาที่เป็นเรื่องสำคัญและเป็นเรื่องใหญ่ส่งผลกระทบต่อการเมืองในระบบรัฐสภา เนื่องจากในทางแนวคิดหรือทฤษฎี การเมืองในระบบรัฐสภามีเป้าหมายในการทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารมีการตรวจสอบถ่วงดุลและคานอำนาจต่อกัน สอดคล้องกับนิยามของดุลยภาพทางอำนาจที่ว่าความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจจะเป็นไปในลักษณะที่การใช้อำนาจเกิดความสมดุล เมื่อผู้เขียนตั้งหัวข้อบทความโดยมองว่าเป็น “ปัญหา” สำหรับดุลยภาพทางอำนาจภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๖๐ เพราะฉะนั้นจึงเป็นเรื่องที่ผู้เขียนต้องหาคำตอบที่แน่ชัดว่าปัญหาดุลยภาพทางอำนาจระหว่างรัฐสภาและรัฐบาลเป็นอย่างไร เมื่อได้คำตอบที่ชัดเจนในประเด็นปัญหาดุลยภาพทางอำนาจ สิ่งที่ต้องขบคิดต่อไปคือเราจะมีข้อเสนอแนะอะไรที่จะอธิบายว่าข้อเสนอนี้สามารถแก้ปัญหาดุลยภาพทางอำนาจระหว่าง

^๓ บรรเจิด สิงคะเนติ, แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) กับการจัดโครงสร้างสถาบันการเมือง, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๖๓) , น.๑๗๘-๑๗๙



รัฐสภาและรัฐบาลได้ โดยยึดหลักการให้มั่นว่าข้อเสนอเปรียบเสมือนกับอุดมคติ (Idealist) ที่จะสามารถทำให้เกิดคุณภาพทางอำนาจขึ้นจริงในระบบรัฐสภา

วัตถุประสงค์การศึกษา

เพื่อศึกษาปัญหาคุณภาพทางอำนาจที่เกิดขึ้นอันส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาและรัฐบาล ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๖๐

ระเบียบวิธีวิจัย

งานศึกษาชิ้นนี้ดำเนินการศึกษาโดยวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยจะมีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก ซึ่งการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเอกสารนี้ จะวิเคราะห์ตามลำดับเหตุการณ์ทางการเมืองที่มีตัวแสดงทางการเมืองควบคู่ไปกับการวิเคราะห์บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ โดยการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเอกสารเป็นหลักในการศึกษา

ผลการศึกษา

จากการศึกษา ผู้เขียนจะขอลำดับการศึกษาสถาบันการเมืองโดยเริ่มตั้งแต่รัฐสภาและอีกสถาบันการเมืองหนึ่งอย่างรัฐบาล เพื่อให้เห็นปัญหาคุณภาพทางอำนาจระหว่างรัฐสภาและรัฐบาล โดยรายละเอียดมีดังต่อไปนี้

รัฐสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้บัญญัติเนื้อหาเกี่ยวกับรัฐสภาไว้ในหมวด ๗ รัฐสภา ซึ่งประกอบไปด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

ในส่วนของสภาผู้แทนราษฎรนั้น สิ่งที่น่าสนใจของอำนาจนี้เริ่มตั้งแต่การกำหนดสัดส่วนผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๓๕๐ คนจากระบบแบ่งเขต โดยให้ประชาชนกาบัตรเลือกผู้สมัคร ๑ คน จากนั้นนำคะแนนที่ได้ไปคำนวณหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อจำนวน ๑๕๐ คน ซึ่งเป็นการกำหนดภายใต้ระบบเลือกตั้งจัดสรรปันส่วนผสม (mixed member apportionment system) ซึ่งผู้ร่างรัฐธรรมนูญอ้างว่าการกำหนดให้มีบัตรเลือกตั้งใบเดียวมุ่งให้ทุกคะแนนเสียงของประชาชนมีความหมาย โดยนำคะแนนเสียงทุกคะแนนเสียงของสภาผู้แทนราษฎรเขตไปรวมเพื่อคำนวณเป็นคะแนนของพรรคการเมือง จากนั้นจึงนำคะแนนไปคำนวณเพื่อให้ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมไม่ให้คะแนนเสียงหล่นหายเฉกเช่นรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้า^๔ นอกจากนี้ผู้สมัครที่ชนะการเลือกตั้งจะต้องได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งมากกว่าคะแนน

^๔ สรพร่างรัฐธรรมนูญ: รีวิว ระบบเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมของมิชชี, <https://www.ilaw.or.th/node/๔๐๗๙>, สืบค้นข้อมูลเมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน พ.ศ.๒๕๖๔



เสียงที่ไม่เลือกผู้ใดเป็นสมาชิกสภาผู้แทนในเขตเลือกตั้งนั้นด้วย เพื่อแสดงให้เห็นคะแนนเสียงของประชาชนมีผลต่อผู้สมัครรายนั้นจริงๆ

นอกจากนี้รายละเอียดในส่วนอื่นที่เกี่ยวข้องกับสภาผู้แทนราษฎรคือพรรคการเมือง รัฐธรรมนูญฉบับนี้ลดบทบาทของพรรคการเมืองลงไปกล่าวคือ หากพรรคการเมืองมีมติขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรค ความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังไม่สิ้นสุดลง หากย้ายพรรคใหม่ได้ภายใน ๓๐ วัน ซึ่งต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๐ และ รัฐธรรมนูญแห่ง พ.ศ.๒๕๕๐ ที่หากอุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญ จะพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทันที

ในส่วนของวุฒิสภานั้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาเสมือนนวัตกรรมใหม่ในแบบที่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้า ไม่ว่าจะเป็นการได้สมาชิกวุฒิสภาใน ๕ ปีแรก นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญประกาศใช้นั้น ให้มีสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๒๕๐ คน มาจากการสรรหาคณะกรรมการเลือก ซึ่งท้ายที่สุดจะต้องผ่านการตัดสินใจจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติอีกด้วย แต่เมื่อพ้น ๕ ปีแรกแล้ว ให้เปลี่ยนจำนวนสมาชิกวุฒิสภามาเป็นจำนวน ๒๐๐ คน โดยมีการแบ่งการคัดเลือกออกเป็น ๒ ขั้นตอน ขั้นตอนแรก การแบ่งกลุ่มผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาตาม ความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ หรืออาชีพ โดยคำนึงถึงการแบ่งกลุ่มที่เอื้อให้ประชาชนทุกคนสามารถลงสมัคร กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้ ขั้นตอนที่สองคือ การให้ผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาทุกกลุ่มเลือกกันเอง โดยจะมีการคัดเลือกตั้งแต่ระดับอำเภอ เมื่อได้ตัวแทนในระดับอำเภอแล้วจึงคัดเลือกต่อในระดับจังหวัด จากนั้นจึงคัดเลือกต่อในระดับประเทศเป็นขั้นตอนสุดท้าย^๔

อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในรัฐธรรมนูญมีความน่าสนใจเฉกเช่นเดียวกัน ตรงที่การเพิ่มอำนาจใหม่ของวุฒิสภาที่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ทั่วไปของวุฒิสภา ไม่ว่าจะเป็นอำนาจในการตรวจสอบรัฐบาลอย่าง การตั้งกระทู้ถาม การเปิดให้คณะรัฐมนตรีอภิปรายทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน , อำนาจในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ , อำนาจในการให้ความเห็นชอบเพื่อแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงในองค์กรอิสระ , อำนาจให้ความเห็นชอบกรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยการพิจารณาการแก้ไขรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่งและวาระที่สามต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นด้วยไม่น้อยไปกว่าหนึ่งในสาม เป็นต้น นี่คือนิยามอำนาจหน้าที่ทั่วไปที่เหมือนกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อน สิ่งที่เพิ่มเติมเข้ามาดั่งนวัตกรรมพิเศษคือ การให้สมาชิกวุฒิสภาเข้าชื่อร้องต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐมนตรีรายบุคคลที่ขาดคุณสมบัติ , การให้สมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๑ ใน ๑๐ สามารถแปรญัตติหรือการใดที่เกี่ยวข้องกับการใช้เงินงบประมาณของนักการเมืองสามารถยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยให้นักการเมืองพ้นจากตำแหน่ง , การให้ประธานวุฒิสภาเข้าร่วม

^๔ สรุปร่างรัฐธรรมนูญ: ที่มาและอำนาจของ ส.ว. แบบไม่ได้ง้อการเลือกตั้ง, <https://www.ilaw.or.th/node/๔๑๙๔>, สืบค้นข้อมูลเมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน พ.ศ.๒๕๖๔



ประชุมกับองค์กรอื่นๆ เมื่อเกิดวิกฤติทางการเมืองในกรณีที่ไม่มียุติบัญญัติในรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้^๖ ที่น่าสนใจที่สุดสำหรับนวัตกรรมใหม่ในเนื้อหาของวุฒิสภาคือการให้สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากสรรหาสามารถมีสิทธิ์เลือกนายกได้ ซึ่งเป็นความชอบธรรมที่เป็นผลพวงมาจากการออกเสียงประชามติในการรับหรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญเมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๙ ซึ่งมาจากคำถามพ่วงในการเปิดโอกาสให้วุฒิสภาเลือกนายกรัฐมนตรีได้^๗

ในทางปฏิบัติ ผลงานเชิงประจักษ์เมื่อรัฐธรรมนูญได้ประกาศใช้แล้วเริ่มเกิดขึ้น หลังจากการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๒ ผลของการเลือกตั้งปรากฏออกมาว่าพรรคพลังประชารัฐมีคะแนนนำเป็นอันดับ ๑ จึงเป็นพรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นอันดับ ๑ มีโอกาสที่เป็นพรรคแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล ในขณะที่พรรคเพื่อไทย แม้ว่าการเลือกตั้งในระบบแบ่งเขต พรรคเพื่อไทยจะมีจำนวนที่นั่งมากถึง ๑๓๖ ที่นั่ง มากกว่าพรรคพลังประชารัฐที่มีจำนวนที่นั่ง ๑๑๖ ที่นั่ง แต่ด้วยผลของระบบเลือกตั้งจัดสรรปันส่วนที่ทำให้พรรคเพื่อไทยไม่ได้ที่นั่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ กอปรกับปัญหา “อภินิหารทางกฎหมาย” ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดการกับปัญหาเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งของผู้สมัครบางเขต ทำให้ลำดับที่นั่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะการเอื้อให้กับลำดับแก่ผู้สมัครพรรคพลังประชารัฐ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคประชาชนปฏิรูป พรรคไทยศรีวิไลย์ เป็นต้น แต่กระนั้นผลการเลือกตั้งในครั้งนี้สร้างความนิยมให้กับพรรคอนาคตใหม่ โดยได้ที่นั่งจากการเลือกตั้งเป็นจำนวน ๘๑ ที่นั่ง ซึ่งส่วนใหญ่แล้วเป็นคะแนนที่นั่งที่มาจากผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อเป็นหลัก นี่คือผลพวงที่เกิดขึ้นจากระบบเลือกตั้งจัดสรรปันส่วนผสม

การลงมติเลือกนายกรัฐมนตรีในวันที่ ๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นการเลือกนายกรัฐมนตรีครั้งสำคัญที่มีผลกระทบโดยตรงต่อดุลยภาพทางอำนาจในรัฐสภา กล่าวคือ การลงมติเลือกนายกรัฐมนตรีในครั้งนี้มีสมาชิกรัฐสภาเข้าร่วมประชุมเป็นจำนวน ๗๔๗ คน แบ่งออกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๔๙๗ คน สมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๒๕๐ คน ซึ่งในการเลือกนี้มีข้อกำหนดว่าผู้ได้รับเป็นนายกรัฐมนตรีจะต้องได้รับคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกรัฐสภาที่มีอยู่ นั่นคือต้องได้รับเลือกเป็นจำนวนเสียง ๓๗๕ เสียง

ในการลงมติเลือกนายกรัฐมนตรีครั้งนี้ มีผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นจำนวน ๒ คน คือ พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา และ นายธนธร จีระรุ่งเรืองกิจ ผลปรากฏว่ามีผู้ให้ความเห็นชอบพล.อ. ประยุทธ์ เป็นจำนวน ๕๐๐ คะแนน ในขณะที่นายธนธร มีผู้ให้ความเห็นชอบจำนวน ๒๔๔ คะแนน ความน่าสนใจอยู่ตรงที่คะแนนของวุฒิสภามีจำนวน ๒๔๙ คน ล้วนแต่คะแนนให้พล.อ. ประยุทธ์ ทั้งสิ้น กล่าวได้ว่าเป็นข้อได้เปรียบที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภาเลือกนายกรัฐมนตรีได้และวุฒิสภานี้เองที่มาจากสรรหาและแต่งตั้งที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ มีส่วนสำคัญยิ่งในการคัดเลือก

^๖ อ้างแล้ว

^๗ รวมข้อมูล ๒๕๐ ส.ว. แต่งตั้ง : กลไกหลักสืบทอดอำนาจจากยุค คสช. , <https://ilaw.or.th/node/๕๓๖๖>, สืบค้นข้อมูลเมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๔



จะเห็นได้ว่าเป็นปัญหาเบื้องต้นประการหนึ่งที่ส่งผลต่อปัญหาคุณภาพทางอำนาจระหว่างรัฐสภาและรัฐบาล ในอำนาจนิติบัญญัติที่มีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา วุฒิสภามีสถานะทางอำนาจที่ได้เปรียบเหนือกว่าสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากมีที่มาจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติโดยตรง แต่กลับมีอำนาจที่ไม่น้อยไปกว่าสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง กลายเป็นความย้อนแย้งของที่มาทางอำนาจที่ส่งผลต่อคุณภาพทางอำนาจในรัฐสภา นอกจากอำนาจในการลงมตินายกรัฐมนตรีดังที่กล่าวไป มีกรณีอื่นที่เป็นปัญหาสำหรับคุณภาพทางอำนาจไม่ว่าจะเป็น วุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบผู้ดำรงตำแหน่งอัยการสูงสุด ตุลาการศาลปกครองสูงสุด เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นต้น^๘ ซึ่งหลายตำแหน่งที่ได้รับความเห็นชอบ มีส่วนสำคัญที่จะทำหน้าที่ในการตรวจสอบหรือลงโทษนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งอีกที นอกจากนี้ ปัญหาที่กระทบต่อคุณภาพทางอำนาจอีกประการหนึ่ง วาระในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ นับตั้งแต่ช่วงกลางปี พ.ศ. ๒๕๖๓ มีกระแสเรียกร้องให้แก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการยกเลิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้าน แต่ท้ายที่สุดวุฒิสภาไม่เห็นด้วย นับตั้งแต่การเปิดประเด็นให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ ไปจนถึงการแก้ไขที่มาและอำนาจของวุฒิสภา ถึงที่สุดแล้วทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคพลังประชาชนรัฐและสมาชิกวุฒิสภากลับลงมติร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญในวาระที่ ๓ จนตกไป เป็นการปิดช่องทางในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ จะเห็นได้ว่าความได้เปรียบของวุฒิสภารวมไปถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาล ก่อให้เกิดความไม่สมดุลหรือเท่าเทียมกันในทางอำนาจในระบบรัฐสภา และนั่นเองจึงเป็นปัญหาคุณภาพทางอำนาจในระบบรัฐสภา ที่ซึ่งวุฒิสภามีอำนาจที่โดดเด่น ได้เปรียบเหนือกว่าสภาผู้แทนราษฎร

รัฐบาล

ในส่วนของรัฐบาล รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้บัญญัติเนื้อหาของรัฐบาลไว้ในหมวด ๘ คณะรัฐมนตรี ความน่าสนใจในเนื้อหารัฐธรรมนูญเกี่ยวกับรัฐบาลคือ การเสนอชื่อนายกรัฐมนตรี โดยแต่ละพรรคการเมืองจะต้องนำเสนอชื่อว่าที่นายกรัฐมนตรีเพื่อลงมติในรัฐสภา โดยเริ่มตั้งแต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งหรือจำนวน ๒๕๐ คน เข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภา จากนั้นที่ประชุมร่วมกันในรัฐสภาจะต้องลงมติด้วยคะแนนเสียง ๒ ใน ๓ หรือจำนวน ๕๐๐ คน จากสมาชิกรัฐสภาทั้งหมด ๗๕๐ คน จากนั้นจึงให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑ ใน ๑๐ หรือจำนวน ๕๐ คน เสนอชื่อ “บุคคลใดก็ได้” เพื่อดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และรัฐสภาลงคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งหรือจำนวน ๒๕๐ คน จนในที่สุดการลงมติเลือกนายกรัฐมนตรีปรากฏลงตรงที่ พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้รับเลือกให้เป็นนายกรัฐมนตรี ประเด็นนี้เป็นสิ่งที่ยืนยันว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้กำหนดว่านายกรัฐมนตรีจะต้องลงสมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดๆ นี่จึงเป็นการเปิดทางให้ “คนนอก” ที่ไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้ง ต่างจากรัฐธรรมนูญ

^๘ อ้างแล้ว



ฉบับปฏิรูปการเมืองอย่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องสังกัดพรรคการเมืองและต้องมาจากการเลือกตั้ง การที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดที่มาของนายกรัฐมนตรีเช่นนี้จึงเอื้อให้ฝ่ายบริหารเป็นตั้ง “อำมาตยาธิปไตย” กล่าวคือ ผู้นำรัฐบาลที่ไม่จำเป็นลงแข่งขันการเลือกตั้งแต่ให้พรรคการเมืองเอื้ออำนวยให้เสนอชื่อขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี ในกรณีนี้จึงใกล้เคียงกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๑ เป็นช่วงที่พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีโดยไม่ได้ผ่านการเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ ออกแบบมาเพื่อให้มีรัฐบาลผสมจากพรรคการเมืองหลายพรรคที่มีเจตจำนงและผลประโยชน์ร่วมกันและพร้อมกันจัดตั้งรัฐบาล ในกรณีนี้มีการวิเคราะห์จากนักวิชาการทางด้านรัฐศาสตร์ว่ารัฐบาลผสมภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้จะไม่มีเสถียรภาพและอยู่ได้ไม่นาน เพราะต่างคนต่างพรรคและที่มาของผลประโยชน์ที่ร่วมกันแล้วแต่มีวาระที่ต่างกัน^๙ แต่กระนั้นรัฐบาลภายใต้การนำของพล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา ยังคงเสถียรภาพของรัฐบาลที่เหนียวแน่น สถานะของรัฐบาลยังไม่สั่นคลอน แม้ว่านับตั้งแต่การเลือกตั้งเป็นต้นมา จะมีเหตุให้กระทบต่อสถานะของรัฐบาลหลายครั้ง โดยปัญหาที่เกิดขึ้นต่อรัฐบาลมีดังต่อไปนี้

“กลุ่ม ๔ กุมาร”^{๑๐} ซึ่งเป็นแกนนำพรรคพลังประชาชน และล้วนมีตำแหน่งเป็นรัฐมนตรี ลาออกจากตำแหน่งรัฐบาล แม้จะเป็นเรื่องใหญ่ที่บุคคลสำคัญในพรรคพลังประชาชนและเป็นขุนพลสำคัญในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ แต่ถึงที่สุดแล้วการลาออกของกลุ่ม ๔ กุมาร กลับไม่ได้สร้างผลกระทบต่อเสถียรภาพรัฐบาลแต่อย่างใด

การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลใน พ.ศ. ๒๕๖๓ และ พ.ศ. ๒๕๖๔ ในการอภิปรายไม่ไว้วางใจทั้ง ๒ ครั้ง แม้จะมีรัฐมนตรีได้รับการอภิปรายในแง่ลบอย่างมาก เช่น พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา , พล.อ. ประวิตร วงศ์สุวรรณ , ร.อ.ธรรมนัส พรหมเผ่า , นายอนุทิน ชาญวีรกูล , นายณัฏฐพล ทีปสุวรรณ เป็นต้น แต่กระนั้นเมื่อถึงคราวลงมติ การลงมติในสภาผู้แทนราษฎรก็ล้วนแล้วแต่ไว้วางใจมากกว่าไม่ไว้วางใจ ในที่นี้ควรกล่าวเพิ่มเติมไว้ด้วยว่าในการอภิปรายไม่ไว้วางใจในแต่ละครั้ง เกิดกรณีปัญหา “งูเห่าทางการเมือง”(อ้างอิง) เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายค้านบางท่านมีการงูเห่าออกเสียงและถึงขั้นที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายค้านออกเสียงไว้วางใจรัฐมนตรีอีกด้วย

^๙ ‘ประจักษ์ ก้องกีรติ’ มองการเมืองหลังเลือกตั้ง ถึงเวลาภาคต่อ ‘ระบอบประยุทธ์’?, https://www.matichon.co.th/politics/special-interview/news_๑๓๔๗๘๐๗, สืบค้นข้อมูลเมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๔

^{๑๐} กลุ่ม ๔ กุมาร คือ กลุ่มการเมืองแกนนำคนสำคัญของพรรคพลังประชาชน ประกอบไปด้วย นายอุตตม สาวนายน นายสนธิรัตน์ สนธิจิรวงศ์

นายสุวิทย์ เมษินทรีย์ และนายกอบศักดิ์ ภูตระกูล โดยกลุ่ม ๔ กุมาร เป็นกลุ่มการเมืองที่อยู่ภายใต้การนำของนายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์



การแก้ไขปัญหาวิกฤติโรคระบาดโควิด๑๙และผลพวงปัญหาทางเศรษฐกิจที่ตามมา ในภาพรวมแม้ว่ารัฐบาลจะได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากประชาชนในการแก้ปัญหาเรื่องโควิด๑๙ หรือการออกมาตรการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากวิกฤติโควิด๑๙ ที่เป็นปัญหาในเรื่องการจัดการและระบบเทคโนโลยีที่อาจจะไม่เอื้อให้แก่ชาวบ้านเป็นบางส่วน แม่นี่จะเป็นวิกฤติที่หนักหนาสาหัสสำหรับการแก้ไขปัญหาของรัฐบาล ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อรัฐบาลและรัฐมนตรีรายบุคคลที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาแต่ถึงที่สุดแล้วไม่มีการปรับคณะรัฐมนตรีหรือการไม่มีผลกระทบต่อรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลจนถึงขั้นลาออกจากตำแหน่ง ทำให้เสถียรภาพของรัฐบาลยังคงเหนียวแน่น

การบรรจุประเด็น “ยุทธศาสตร์ชาติ” ไว้ในรัฐธรรมนูญ เสมือนเป็นความผันผวนยิ่งใหญ่และเป้าหมายในการบริหารประเทศในระยะยาวของรัฐบาล โดยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๖๐ หมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ ในมาตรา ๖๕ ได้บัญญัติไว้ว่า

มาตรา ๖๕ รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่างๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว

การจัดทำ การกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับ การมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงด้วย

ยุทธศาสตร์ชาติ เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

การมียุทธศาสตร์ชาติถือว่าเป็นกรอบในการจัดทำนโยบายและการบริการประเทศที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) พึงประสงค์และนำมาบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นข้อบังคับโดยอัตโนมัติว่าการบริหารประเทศรัฐบาลใดก็ตามจะต้องดำเนินนโยบายในทิศทางที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ กำหนดไว้ ยิ่งเมื่อพิจารณาเข้ากับ “พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.๒๕๖๐” ที่กำหนดกรอบระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ.๒๕๖๑-๒๕๘๐” ซึ่งเป็นระยะเวลาถึง ๒๐ ปี นั้น จึงเป็นกรอบนโยบายที่บังคับให้ฝ่ายบริหารดำเนินตามนี้ได้และแผนยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี มีผลผูกพันต่อหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐอื่นๆ ให้ต้องปฏิบัติตาม เพราะฉะนั้นการที่ยุทธศาสตร์ชาติกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญถือว่าเป็นความชอบธรรมที่จะใช้นโยบายและแผนนี้ในการบริหารประเทศ โดยมีได้เป็นการละเมิดรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด และการมียุทธศาสตร์ชาติยังตอบสนองต่อเป้าประสงค์ของรัฐบาลพล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา ยิ่งขึ้นไปอีก เนื่องจากเป้าหมายใหญ่นี้คือภาพฝันของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และเมื่อ พล.อ.ประยุทธ์ เป็นเสาหลักของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ นับตั้งแต่การรัฐประหาร พ.ศ. ๒๕๕๗ การวางแผนและดำเนินนโยบายที่เป็นโครงการระดับใหญ่จึงตอบสนองต่อรัฐบาลชุดนี้ได้เป็นอย่างดี ประเด็นยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี จึงเป็นเครื่องช่วยยืนยันในเสถียรภาพของรัฐบาลพล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่ยังมั่นคงและยั่งยืน ไม่มีผลกระทบต่อรัฐบาลแต่อย่างใด



อภิปรายผลการศึกษา

ผลการศึกษาในหัวข้อ “ปัญหาดุลยภาพระหว่างรัฐสภาและรัฐบาลภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๖๐” พบว่าในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก่อให้เกิดปัญหาดุลยภาพทางอำนาจในระบบรัฐสภา (parliamentary System) เป็นอย่างมาก เนื่องจากการเขียนรัฐธรรมนูญเอื้ออำนวยให้เครือข่ายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้เปรียบในการเข้าสู่อำนาจทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดให้วุฒิสภามีที่มาจากการสรรหาทั้งหมด โดยเฉพาะในช่วง ๕ แรก นับจากรัฐธรรมนูญประกาศใช้ วุฒิสภาทั้งหมดจะต้องผ่านการพิจารณาจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติอีกด้วย นอกจากนี้ยังมีการให้ผู้นำเหล่าทัพสามารถคว่ำตำแหน่งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้อีกด้วย การเลือกตั้งที่เกิดขึ้นจนถึงวันลงมติเลือกนายกรัฐมนตรีในรัฐสภานั้น ในส่วนของวุฒิสภาพร้อมใจกันลงมติให้พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หรือจะเป็นการที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่านายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้งหรือต้องสังกัดพรรคการเมือง นั้นจึงยังเป็นการให้นายกรัฐมนตรีเป็นใครก็ได้ที่ไม่ต้องผ่านการเลือกจากประชาชน ความได้เปรียบนี้ยิ่งเอื้อให้ พล.อ.ประยุทธ์ เข้าสู่อำนาจอีกครั้ง โดยมีพรรคพลังประชารัฐรองรับให้หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ซึ่งเป็นหัวหน้าคณะรัฐประหาร เข้าสู่อำนาจทางการเมืองอีกครั้ง อีกประการที่สำคัญคือการเมืองยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งใช้เป็นกรอบนโยบายหลักในการบริหารประเทศ เป็นภาพฝันอันยิ่งใหญ่ที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติมีนัยยะจะให้เกิด และเมื่อรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งชุดนี้เป็นเนื้อแท้เดียวกันกับคณะรักษาความสงบแห่งชาติ รัฐบาลจึงได้เปรียบในเรื่องการดำเนินนโยบายบริหารประเทศและการให้โครงการขนาดใหญ่ (Mega Project) ในแง่ที่ว่ารัฐบาลนี้จะเป็นรัฐบาลผสมที่ดูเหมือนจะไม่มีเสถียรภาพ แต่ปัจจุบันนี้หลายปัจจัยที่เกิดขึ้นต่อการเมืองไทยได้ชี้ให้เห็นว่า รัฐบาลมีเสถียรภาพเป็นอย่างมาก แม้ว่าจะเป็นรัฐบาลผสมก็ตาม เพราะฉะนั้นฝ่ายบริหารนับตั้งแต่การเลือกตั้งเมื่อ พ.ศ. ๒๕๖๒ จึงได้เปรียบมากที่สุดในความมีเสถียรภาพทางอำนาจ ในขณะที่ฝ่ายที่เสียเปรียบจึงตกเป็นของสภาผู้แทนราษฎรปากฝั่งฝ่ายค้าน แม้จะสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาลได้ ไม่จะเป็นการตั้งกระทู้ถาม การอภิปรายไม่ไว้วางใจ การให้มีคณะกรรมการในรัฐสภา เป็นต้น แต่ด้วยความที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ปูทางและเอื้ออำนวยให้เครือข่ายคณะรักษาความสงบแห่งชาติเข้าสู่อำนาจได้นั้น จึงย่อมส่งผลกระทบเป็นอย่างมากต่อดุลยภาพทางอำนาจในระบบรัฐสภา ปัญหาที่เกิดขึ้นคือสมดุลทางอำนาจที่ใช้ในการถ่วงดุลกับฝ่ายบริหารนั้น ไม่ได้เกิดขึ้นอย่างที่ควรจะเป็น แม้ว่าจะสามารถโต้ตอบหรือตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาลได้ แต่สมดุลในฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องด้วยมีวุฒิสภาแต่งตั้งหรือสรรหาที่มาจากข้าราชการของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เพราะฉะนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติจึงเป็นฝ่ายเสียเปรียบในเรื่องดุลยภาพทางอำนาจมากที่สุด



ข้อเสนอแนะ^{๑๑}

ปัญหาที่เกิดขึ้นต่อคุณภาพทางอำนาจระหว่างรัฐสภาและรัฐบาลภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ นั้น ข้อเสนอแนะสำหรับผู้เขียนคือการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีปัญหาในเรื่องคุณภาพทางอำนาจในสถาบันการเมืองอย่างรัฐสภาและรัฐบาล แม้ว่าโดยธรรมชาติของโครงสร้างทางการเมืองในระบบรัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและรัฐบาลมักจะเป็นชั่วคราวเดียวกัน เป็นเรื่องยากที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชั่วคราวเดียวกับรัฐบาลจะลงมติ คัดค้าน ตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายเดียวกันเอง หน้าที่นี้จึงกลับตกเป็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้าน ซึ่งหากรัฐบาลอยู่ในสถานะทางอำนาจที่อ่อนแอ สันคลอน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านมีโอกาที่จะทำให้รัฐบาลยุบสภาผู้แทนราษฎรหรือมีการลาออกจากตำแหน่งฝ่ายบริหารได้ แต่กระนั้นด้วยความที่รัฐบาลมักมีที่มาเดียวกันจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงกลับทำให้รัฐบาลได้เปรียบทางอำนาจสามารถคงอยู่ซึ่งเสถียรภาพของรัฐบาลได้อย่างปกติ แม้ว่าสถานการณ์ทางการเมืองบางช่วงขณะจะเกิดวิกฤติเพียงใดก็ตาม แต่กระนั้นเมื่อพิจารณาถึงขั้นไปอีกสำหรับรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ความชัดเจนคือคุณภาพทางอำนาจเป็นปัญหาที่เด่นชัด จึงต้องมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อทำให้คุณภาพทางอำนาจของรัฐสภาและรัฐบาลเกิดขึ้นอย่างแท้จริง และยิ่งเป็นการปฏิรูปการเมืองไทยเพื่อให้สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย ส่งเสริมให้การเมืองไทยก้าวหน้าอย่างที่ควรจะเป็น โดยข้อเสนอแนะสำหรับการแก้ปัญหาคุณภาพทางอำนาจระหว่างรัฐสภาและรัฐบาลมีดังต่อไปนี้

รัฐสภา

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรควรมีการเปลี่ยนเป็นระบบการเลือกตั้งผสมแบบอิงสัดส่วน (Mixed Member Proportional) โดยกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวน ๕๐๐ คน โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเป็นจำนวน ๒๕๐ คน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อเป็นจำนวน ๒๕๐ คน ซึ่งเป็นการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของทั้งสองประเภทให้เท่ากัน เพื่อความสมดุลของสัดส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อีกประการหนึ่งคือ การเลือกตั้งใช้บัตรทั้ง ๒ ใบ คือ ประชาชนสามารถเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตได้เขตละ ๑ คน ซึ่งเป็นการแบ่งจำนวนเขตที่เท่ากันทั่วประเทศ และสามารถเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อได้อีก ๑ ใบ เพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้เลือกทั้งแบบเขตที่มีคนที่รักและในแบบบัญชีรายชื่อที่มีพรรคที่ชอบแยกต่างหากจากกัน จึงจะสะท้อนคะแนนเสียงของประชาชนได้ดี การใช้ระบบเลือกตั้งผสมแบบอิงสัดส่วนนี้ยังคงคำนึงพื้นฐานของการตั้งเป้าหมายที่จะได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้มุ่งเน้นให้เกิดพรรคการเมืองขนาดใหญ่แต่เพียงอย่างเดียว แต่ต้องการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้มาจากพรรค

^{๑๑} ข้อเสนอแนะสำหรับบทความชิ้นนี้ ผู้เขียนได้ทำการประมวลและประยุกต์จาก ๓ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นคุณภาพทางอำนาจในระบบรัฐสภาได้แก่ การสร้างดุลอำนาจภายในรัฐสภา : บทสังเคราะห์และข้อเสนอแนะสำหรับการปฏิรูปโครงสร้างของประเทศไทย โดย ดร.สตีล ธนาธิโชติ , รายงานการศึกษาเพื่อยกร่างกฎหมายว่าด้วยคณะรัฐมนตรี โดย สุรัชย์ ภูประเสริฐ และแนวทางปฏิรูปความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหาร โดย ศ.ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และ ดร.กฤษณ์ พงศ์เจริญ



การเมืองขนาดกลางบ้าง ขนาดเล็กบ้าง เพื่อให้เกิดสมดุลในสภาผู้แทนราษฎรที่มีทั้งพรรคการเมืองใหญ่และพรรคการเมืองขนาดเล็กได้เข้าสู่สภาเพื่อแสดงความเห็นข้อเสนอแนะสำหรับการเมืองและนโยบายในการบริหารประเทศได้อีกด้วย

ในส่วนของวุฒิสภานั้น ให้วุฒิสภาทั้งหมดมาจากการเลือกตั้ง โดยมีการกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาเป็นจำนวน ๑๕๐ คน โดยแบ่งวุฒิสภาออกเป็นสองประเภท คือ ประเภทแรก วุฒิสภาแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง จำนวน ๗๗ คน ซึ่งเป็นการแบ่งจำนวนสมาชิกวุฒิสภาตามจังหวัดให้มีสมาชิกวุฒิสภาจังหวัดละ ๑ คน โดยเงื่อนไขสำคัญของวุฒิสภาแบบแบ่งเขตคือ จะต้องมีความเป็นอิสระจากการเมือง ไม่สังกัดพรรคการเมือง และจะต้องไม่มีความเกี่ยวข้องกับสถาบันการเมืองอื่นอีกด้วย เพื่อเป็นการยืนยันว่าวุฒิสภามีอิสระในการทำหน้าที่กลั่นกรองกฎหมายจากสภาผู้แทนราษฎรและตรวจสอบการใช้อำนาจจากฝ่ายบริหารได้ดี ไม่โดนข้อครหาว่าเป็น “สภาฟัวเมีย” ของสภาผู้แทนราษฎร และประเภทที่สองคือ วุฒิสภาแบบบัญชีรายชื่อตามสาขาวิชาชีพ จำนวน ๗๓ คน โดยการแบ่งจำนวนนั้นจะต้องแบ่งตามกลุ่มจังหวัดออกเป็น ๗ กลุ่มจังหวัด ประกอบไปด้วย กรุงเทพมหานคร และปริมณฑล ภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคใต้ ภาคตะวันออก และภาคตะวันตก โดยเริ่มจากการรับสมัครจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยจะต้องคำนึงถึงอาชีพ ประสบการณ์ทำงาน ความเชี่ยวชาญในแต่ละด้าน เป็นต้น และสัดส่วนของผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาในกลุ่มจังหวัดจะต้องคำนึงถึงสัดส่วนที่เหมาะสม ซึ่งกระบวนการในการคัดเลือกนั้น ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมด้วยโดยการให้คณะกรรมการเลือกตั้งประชาสัมพันธ์ให้ผู้สมัครวุฒิสภาแบบบัญชีรายชื่อผ่านการส่งหนังสือประชาสัมพันธ์ผู้สมัครตามบ้านหรือประชาสัมพันธ์ผ่านเว็บไซต์ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดทำขึ้น โดยพิจารณาจากคุณสมบัติต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นประวัติส่วนตัว การศึกษา ประวัติการทำงาน ความเชี่ยวชาญทางสาขาอาชีพนั้นๆ ฯลฯ จากนั้นเปิดโอกาสให้ประชาชนวิพากษ์วิจารณ์ เห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับผู้สมัครท่านนี้ โดยจะมีช่องให้กากบาทเห็นชอบและไม่เห็นชอบ รวมถึงการเพิ่มข้อเสนอแนะในการวิพากษ์วิจารณ์ผู้สมัคร การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในขั้นตอนนี้คือการคัดกรองผู้สมัครตามสาขาวิชาชีพในขั้นหนึ่งตามที่ประชาชนนิยมชมชอบ เมื่อได้เกณฑ์ผู้สมัครที่เหมาะสมที่สุดจึงจัดให้มีการเลือกตั้งโดยวิธีลับอีกขั้นหนึ่ง การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาทั้งสองประเภทจะต้องแบ่งแยกวันลงคะแนนออกต่างหากจากกัน เพื่อแสดงให้เห็นว่าวุฒิสภาทั้งสองแบบเป็นคนละประเภท แม้ว่าขั้นตอนในการเลือกตั้งวุฒิสภาจะดูขั้นตอนที่มากและอาจสิ้นเปลืองงบประมาณในการจัดการเลือกตั้งมากก็ตาม แต่กระนั้นนี่เป็นการยืนยันว่าสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนอย่างแท้จริง

เพราะฉะนั้นสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจึงต้องมาจากการเลือกตั้งที่ประชาชนมีส่วนร่วมทั้งหมด และจะต้องคำนึงถึงการใช้อำนาจในการตรวจสอบถ่วงดุลต่อรัฐบาลโดยอยู่ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญตามครรลองของระบอบประชาธิปไตย จึงจะเป็นการแก้ปัญหาดุลยภาพทางอำนาจในรัฐสภาให้สมดุลและเท่าเทียมกัน ตรงตามแนวคิดของดุลยภาพทางอำนาจในระบบรัฐสภาได้เป็นอย่างดี



รัฐบาล

รัฐบาลผสมยังคงเป็นคำตอบที่ตอบโจทย์ต่อระบบรัฐสภาไทย ผู้เขียนได้เสนอว่าให้ใช้ระบบเลือกตั้งผสมแบบอิงสัดส่วน (Mixed Member Proportional) สำหรับการเลือกตั้งในประเทศไทย เพื่อมีส่วนช่วยในการให้มีพรรคการเมืองที่หลากหลายเข้าสู่รัฐสภา ไม่ว่าจะเป็นพรรคการเมืองขนาดเล็ก ขนาดกลาง หรือขนาดใหญ่ เป็นต้น ผลคือพรรคการเมืองต้องรวมเสียงกันในการจัดตั้งรัฐบาล ถือว่าเป็นการตัดปัญหาในเรื่องพรรคการเมืองขนาดใหญ่ มีอำนาจมากกลั่นจนกลายเป็นเผด็จการรัฐสภา อย่างไรก็ตามรัฐบาลผสมเสี่ยงต่อการถูกมองว่าไร้เสถียรภาพ ทางแก้ที่สามารถรองรับให้รัฐบาลผสมมีเสถียรภาพคือ การออกแบบกฎหมายเฉพาะที่ใช้สำหรับรัฐบาล กฎหมายเฉพาะที่ว่านี้จะต้องมีสาระสำคัญตรงที่ กฎหมายจะกำหนดให้รัฐบาลผสมมีนโยบายใดได้บ้างที่เหมาะสมสำหรับการบริหารประเทศ ซึ่งรัฐบาลผสมจะต้องเห็นสอดคล้องร่วมกัน กฎหมายจะกำหนดให้รัฐบาลผสมต้องหาทางแก้ไข ปัญหาเมื่อมีนโยบายในการบริหารประเทศเกิดปัญหา เพื่อเป็นการยืนยันว่าไม่อาจจะเกิดอุปสรรคในการบริหารประเทศ รัฐบาลผสมจะต้องหาทางร่วมมือแก้ไขปัญหามากกว่าที่จะคำนึงแต่ผลประโยชน์ทางการเมือง โดยการกำหนดกรอบนโยบายในกฎหมายเฉพาะสำหรับรัฐบาลผสมนั้น จะใช้เฉพาะรัฐบาลผสมชุดนั้นๆ เมื่อรัฐบาลหมดวาระหรือเมื่อถึงคราวที่นายกรัฐมนตรีต้องยุบสภาจริงๆ เมื่อมีการจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ กฎหมายเฉพาะก็จะกำหนดให้รัฐบาลผสมชุดใหม่ออกนโยบายใหม่ที่เหมาะสม เพื่อเป็นการรับประกันว่าจะไม่มีการนำนโยบายมาใช้ในการสืบทอดอำนาจทางการเมืองหรือมีการใช้กรอบนโยบายเดียวแต่บังคับให้รัฐบาลชุดต่อมาต้องปฏิบัติตาม

นอกจากนี้กฎหมายเฉพาะจะกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารที่มีอำนาจในการกำกับการบริหารราชการแผ่นดินในแบบที่ “เหมาะสม” กล่าวคือนายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการกำกับดูแลภาพรวมของคณะรัฐมนตรีเท่านั้น แต่นายกรัฐมนตรีจะไม่สามารถแทรกแซงการใช้อำนาจของรัฐมนตรีรายบุคคลได้ เพื่อให้รัฐมนตรีมีอิสระ มีความคล่องตัว ในการออกแบบนโยบายที่ใช้ในการบริหารประเทศ เป็นการรับประกันว่านายกรัฐมนตรีจะไม่มีอำนาจมากกลั่นเหนือคณะรัฐมนตรี อย่างไรก็ตามกฎหมายเฉพาะสำหรับรัฐบาลผสมยังคงหลักการสำคัญในแง่ของการให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจมากในยามที่ประเทศเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีแนวโน้มจะเกิดวิกฤติต่อประชาชน เพื่อสร้างภาวะผู้นำของหัวหน้าฝ่ายบริหาร แต่อำนาจของนายกรัฐมนตรีในสถานการณ์ฉุกเฉินจะต้องเหมาะสมและไม่ละเมิดรัฐธรรมนูญอีกด้วย

นอกจากการมีกฎหมายเฉพาะสำหรับรัฐบาลผสมเพื่อให้เกิดเสถียรภาพทางการเมืองอย่างเหมาะสมนั้น สิ่งที่สำคัญที่สุดคือการให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้งโดยนายกรัฐมนตรีจะต้องสังกัดพรรคการเมืองและมาจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อเป็นการยืนยันถึงหลักการประชาธิปไตย ที่อย่างน้อยจะต้องมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน จึงจะทำให้รักษาเจตนารมณ์ในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) เพราะฉะนั้น เมื่อมีรัฐบาลผสมก็เปรียบกับการมีนายกรัฐมนตรีที่มาจาก การเลือกตั้งและการมีกฎหมายเฉพาะสำหรับรัฐบาลผสมเพื่อควบคุมรัฐบาลให้มีเสถียรภาพ หลายประการเหล่านี้จึงเป็นเครื่องยืนยันระดับหนึ่งในการให้รัฐบาลมีคุณภาพทางอำนาจที่เหมาะสมภายใต้การเมืองในระบบรัฐสภา



บรรณานุกรม

หนังสือ

เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์. ๒๕๖๑. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วย รัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย.

กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และ ภูริ พวงศ์เจริญ. ๒๕๕๘. แนวทางปฏิรูปความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับ
อำนาจบริหาร. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

บรรเจิด สิงคะเนติ. ๒๕๖๓. แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) กับการจัดโครงสร้างสถาบัน
การเมือง. กรุงเทพฯ : วิญญูชน

รายงานการวิจัย

สุรัชย์ ภูประเสริฐ. ๒๕๕๑. รายงานการศึกษาเพื่อยกร่างกฎหมายว่าด้วยคณะรัฐมนตรี.

บทความวิจัย

สตีธร ธนานิธิโชติ. ๒๕๕๘. การสร้างดุลอำนาจภายในรัฐสภา : บทสังเคราะห์และข้อเสนอแนะสำหรับการ
ปฏิรูปโครงสร้างของประเทศไทย ใน วารสารสถาบันพระปกเกล้า (มกราคม-เมษายน ๒๕๕๘). กรุงเทพฯ :
สถาบันพระปกเกล้า.

อาทร พุ่งसान , จาง กงฉาง และ นิยม รัฐอมฤต. ๒๕๕๗. รายงานฉบับสมบูรณ์ ดุลยภาพทางการเมือง ดุลยภาพ
ทางสังคม. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

สื่อออนไลน์

Ilaw.๒๕๖๒. รวมข้อมูล ๒๕๐ ส.ว. แต่งตั้ง : กลไกหลักสืบทอดอำนาจจากยุค คสช, สืบค้นข้อมูลเมื่อวันที่ ๒๖
เมษายน พ.ศ.๒๕๖๔. จาก <https://ilaw.or.th/node/๕๓๖๖>

Ilaw. ๒๕๕๙. สรุปร่างรัฐธรรมนูญ: รีวิว ระบบเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมของมีชัย, สืบค้นข้อมูลเมื่อวันที่
๒๖ เมษายน พ.ศ.๒๕๖๔. จาก <https://www.ilaw.or.th/node/๔๑๙๙>

Ilaw. ๒๕๕๙. สรุปร่างรัฐธรรมนูญ: ที่มาและอำนาจของ ส.ว. แบบไม่ได้จัดการเลือกตั้ง, สืบค้นข้อมูลเมื่อวันที่
๒๖ เมษายน พ.ศ.๒๕๖๔ จาก <https://www.ilaw.or.th/node/๔๑๙๙>



Matichon online. ๒๕๖๒ ‘ประจักษ์ ก้องกีรติ’ มองการเมืองหลังเลือกตั้ง ถึงเวลาภาคต่อ ‘ระบอบ
ประยุทธ์’?, สืบค้นข้อมูลเมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน พ.ศ.๒๕๖๔ จาก
https://www.matichon.co.th/politics/special-interview/news_๑๓๔๗๘๐๗



การศึกษาทัศนคติของผู้กำหนดนโยบายที่มีต่อแผนฟื้นฟูองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ THE STUDY ON POLICY MAKERS' ATTITUDES TO RECOVERING PLAN OF BANGKOK MASS TRANSIT AUTHORITY

นางสาวสุประวีร์ สิริภานาวินิสิต
Suprawee Siriphawanawisit

บทคัดย่อ

องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) เป็นหนึ่งในรัฐวิสาหกิจที่มีหน้าที่จัดรถโดยสารสาธารณะเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในพื้นที่กรุงเทพฯ และปริมณฑลให้สามารถเดินทางสัญจรไปยังพื้นที่ต่างๆได้อย่างรวดเร็ว ในราคาที่สอดคล้องกับค่าครองชีพ ซึ่งต้นทุนในการดำเนินงานนั้นมีลักษณะที่แปรผกผันกับรายรับของ ขสมก. ส่งผลให้ผลประกอบการของ ขสมก. ในปี ๒๕๖๒ มีหนี้สินสะสมประมาณ ๑๒๔ ล้านบาท และเป็น ๑ ใน ๗ รัฐวิสาหกิจของไทยที่มีสถานะการขาดทุนสูงสุด ต้องดำเนินการจัดทำแผนฟื้นฟูเพื่อปรับลดการขาดทุน และลดภาระหนี้สินเพื่อไม่ให้เป็นการแบกรับภาระโดยภาครัฐ ได้มีการออกแบบวัตถุประสงค์ในการฟื้นฟู ๒ ประการหลัก คือ การปรับปรุงระบบการทำงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และการปรับโครงสร้างภายในเพื่อให้ ขสมก. สามารถยืนหยัดได้ด้วยตนเองและลดภาระให้แก่ภาครัฐ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบริบท องค์ประกอบของการปฏิรูปที่ส่งเสริมการบรรลุเป้าหมายของการจัดทำแผนฟื้นฟูองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) ผ่านการศึกษาทัศนคติของผู้กำหนดนโยบายในระดับต่างๆ เกี่ยวกับแนวคิดและการคาดคะเนถึงความสำเร็จของกิจกรรมภายใต้แผนฟื้นฟูองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ

ผลการวิจัยเบื้องต้นพบว่า ผู้บริหารขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (หน่วยงานวางแผนและนำนโยบายไปปฏิบัติ) และ ผู้บริหารของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) (หน่วยงานคัดกรองแผน) มองว่าการปฏิรูปเส้นทางและการจัดซื้อรถโดยสาร เปรียบเสมือนหัวใจหลักของการปฏิรูปที่จะสามารถทำให้ ขสมก. พลิกฟื้นขึ้นมาได้ แต่มุมมองในเรื่องของการเกษียณอายุก่อนกำหนดมีความแตกต่างกัน โดยทาง สศช. มองว่า การเกษียณอายุก่อนกำหนด เป็นมาตรการที่ ขสมก. สามารถทำได้ง่ายและควรเร่งรัดดำเนินการ เนื่องจาก เป็นมาตรการที่ไม่จำเป็นต้องผ่านความเห็นชอบจากหน่วยงานอื่น แต่ทางผู้บริหารของ ขสมก. มองว่า การเกษียณอายุเป็นสิ่งที่ทำได้ยากที่สุด เนื่องจากเป็นเรื่องที่เกี่ยวพันกับคุณภาพชีวิตของพนักงานภายใต้การกำกับดูแลของ ขสมก.

คำสำคัญ: แผนฟื้นฟูองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ, การปฏิรูปองค์กร, การปรับโครงสร้างองค์กร



Abstract

Bangkok Mass Transit Authority (BMTA) which is one of the state enterprise and respond to providing public transport for accommodating the people in Bangkok and its adjacent areas rapidly travelling to several areas, with affordable price. The operational cost of BMTA is inversely variant to its revenue, causing accumulated debt of ๑๒๔ million baht in ๒๐๑๙. BMTA which is one of the seven Thai state enterprises has been facing the highest loss of income and needs to provide recovering plan for reducing such loss and debt obligation that can alleviate financial problem of the government. BMTA has provided two main objectives of the plan, namely; ๑) improving operational systems for getting more effective and ๒) restructuring BMTA, to sustain the organization by itself and reduce the numbers of supports provided by the government.

This research is to investigate the context and condition of reformation to achieve the targets of recovering plan of BMTA, through studying the attitude of policy makers in several levels, about ideals and outlooks to success activities under recovering plan of BMTA.

The results show that the executives of BMTA working in plan and strategic unit and executives of office of the National Economic and Social Development Council (NESDC) responsible to analyzing plans of the state enterprises, believe on adjusting route system and purchasing busses being the core of reformation which can retrieve the financial loss of BMTA. NESDC considers that early retirement is the suitable and easy measure BMTA should accelerate providing, because such measure does not need the consideration of other organizations. On the other hand, the executives of BMTA states that the measure is extremely difficult to be done, due to the negative effects on livelihood of employees of BMTA.

Keyword: Recovering Plan of BMTA; Organization Reformation; Restructure



บทนำ

องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) เป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่ถูกจัดตั้งขึ้นภายใต้ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ พ.ศ. ๒๕๑๙ และปัจจุบันเป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้กระทรวงคมนาคม มีหน้าที่ในการ จัดบริการรถโดยสารประจำทางวิ่งรับ-ส่งผู้โดยสารในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล ให้สามารถเดินทางไปยังจุดหมายได้ อย่างคล่องตัว สะดวกสบาย และสอดคล้องกับค่าครองชีพ โดย ๑) จุดแข็ง (Strength) ของ ขสมก. เป็นเรื่องของอัตรา ค่าโดยสารที่สอดคล้องกับค่าครองชีพทำให้ผู้โดยสารสามารถเข้าถึงบริการรถโดยสารประจำทางได้ง่ายกว่าบริการ สาธารณะประเภทอื่น อีกทั้งพนักงานมีความเชี่ยวชาญในการเดินรถและมีความชำนาญเส้นทาง มีจุดจอดรถประจำทาง ที่ทั่วถึง นอกจากนี้ ขสมก. ยังมีจำนวนเส้นทางที่ครอบคลุมและมีจำนวนรถโดยสารที่สามารถตอบสนองต่อความ ต้องการเดินทางของผู้โดยสารได้ ๒) จุดอ่อน (Weaknesses) ของ ขสมก. สามารถแบ่งได้เป็น ๓ ปัจจัยหลัก คือ (๑) ปัญหาอัตราค่าโดยสารของ ขสมก. ประสบปัญหาเรื่องคุณภาพรถโดยสารที่เก่า และมีความเสื่อมโทรม (๒) รถโดยสารไม่ เพียงต่อความต้องการของผู้โดยสารบางเส้นทาง อันเนื่องมาจากปัญหาจราจรของกรุงเทพมหานครที่ติดขัด และปัญหา เรื่องของเส้นทางที่ไม่ได้มีการวางแผนอย่างเป็นระบบ ทำให้เส้นทางรถมีความยาวเกินศักยภาพในการขนส่ง และไม่ได้มีการปรับเปลี่ยนตาม ปริมาณความต้องการในพื้นที่การเดินทางที่เปลี่ยนแปลงไป (๓) ปัญหาหนี้สิน ที่เกิด จากการเก็บค่าบริการที่ต่ำกว่าต้นทุน ค่าซ่อมบำรุง และ ค่าจ้างพนักงาน ๓) โอกาส (Opportunities) ของ ขสมก. คือ การยังคงได้รับการสนับสนุนงบประมาณในการอุดหนุนการบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ (Public Service Obligation: PSO) จากภาครัฐทำให้ช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน ๔) อุปสรรค (Threats) ของ ขสมก. คือ การเปลี่ยนแปลงบทบาทหน้าที่ของ ขสมก. จากการเป็นผู้ควบคุมการเดินรถ (Regulator) กลายเป็นผู้ประกอบการเดิน รถ (Operator) ปัญหาความไม่แน่นอนของรัฐบาลอันเนื่องมาจากสภาพทางการเมืองยังไม่มีคามมั่นใจอาจทำให้ แผนการดำเนินงานของ ขสมก. เกิดความคลาดเคลื่อนเมื่อมีการเปลี่ยนผู้อำนวยการเมือง

ตารางที่ ๑. สรุปการวิเคราะห์ด้วยเครื่องมือ SWOT ของ ขสมก. ก่อนมีการใช้แผนฟื้นฟูองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ

จุดแข็ง (Strength)	จุดอ่อน (Weaknesses)
- ราคาค่าโดยสาร - ความเชี่ยวชาญของพนักงาน ● พนักงานมีชำนาญในการเดินรถ ● พนักงานมีความชำนาญเส้นทาง ● พนักงานมีความชำนาญในการเก็บค่าโดยสารในระยะต่างๆ - เส้นทางมีหลากหลาย สามารถตอบสนองต่อการเดินทางของผู้โดยสารได้ - มีจำนวนรถโดยสารมากครอบคลุมการเดินทางในพื้นที่ กรุงเทพฯ และ ปริมณฑล เกือบทั้งหมด	- รถโดยสาร ● มีอายุเกินเกณฑ์มาตรฐาน ● รถโดยสารไม่เพียงพอต่อความต้องการในบางเส้นทาง - หนี้สิน ● การเก็บค่าบริการที่ต่ำกว่าต้นทุน ● ค่าบำรุงรักษารถโดยสาร โดยเฉพาะค่าซ่อมบำรุงรถโดยสารเก่า ● ค่าน้ำมัน ● ค่าจ้างพนักงาน



โอกาส (Opportunities)	อุปสรรค (Threats)
- ได้รับการสนับสนุนงบประมาณในการบริหารงานจากภาครัฐ - การขยายและปรับเปลี่ยนเส้นทางการเดินทาง	- การเปลี่ยนแปลงบทบาทหน้าที่ของ ขสมก.. - ข้อจำกัดทางด้านกฎหมาย - ปัญหาความไม่แน่นอนของรัฐบาล - ปัญหาเรื่องของการจราจร

โดยปัจจุบัน ขสมก. มีหนี้สินสะสมอยู่ที่ ๑๒๔,๓๔๘,๘๘๕,๘๗๙.๔๗ บาท (อ้างอิงจาก งบแสดงฐานะทางการเงิน ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๒ รายงานประจำปีองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ปี ๒๕๖๒) กลับกันรายได้ที่มาจาก การดำเนินงานมีแนวโน้มที่ลดลงอย่างเห็นได้ชัด อันเนื่องมาจากการถูกควบคุมอัตราค่าโดยสารผ่านคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลาง ขสมก. เป็นการบริการรถโดยสารประจำทางสาธารณะ หรือ อีกนัยยะหนึ่งคือ เป็นปัจจัย การให้บริการขั้นพื้นฐานของประชาชน จึงจำเป็นต้องมีการตรึงราคาไว้เพื่อสอดคล้องกับค่าครองชีพ เพื่อให้ผู้โดยสารสามารถเข้าถึงบริการรถโดยสารประจำทาง ขสมก. ได้อย่างเท่าเทียม ทั้งถึง และ เป็นธรรม ซึ่งการถูกควบคุมราคาค่าโดยสาร ส่งผลให้ราคาต้นทุนในการดำเนินงานที่แท้จริง ไม่สอดคล้องกับรายได้ อีกทั้ง ขสมก. ยังต้องแบกรับกับ ค่าใช้จ่ายในด้านการบริหาร โดยเฉพาะจำนวนพนักงานที่มีมากถึง ๑๓,๖๓๒ คน (อ้างอิงจาก สรุปรายงานพนักงานของ ขสมก. ณ วันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๖๒ รายงานประจำปีองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ปี ๒๕๖๒) ทำให้สูญเสียงบประมาณ ในการจัดการมากถึง ๕,๖๔๕.๗๘ ล้านบาทต่อปี

สาเหตุข้างต้นส่งผลให้ ขสมก. มีสถานะขาดทุน และเป็น ๑ ใน ๗ รัฐวิสาหกิจของไทยที่มีสถานะขาดทุนสูงที่สุด และอยู่ในสถานะวิกฤต การปฏิรูปองค์การจึงเป็นความหวังหนึ่งที่จะพลิกฟื้นให้ ขสมก. กลับมายืนได้ด้วยตนเองอีกครั้ง ในวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๕๗ จึงเกิดการประชุมคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (คนร.) ครั้งที่ ๑/๒๕๕๗ ขึ้นโดยมีมติ ให้รัฐวิสาหกิจรีบเร่งจัดทำแผนฟื้นฟูกิจการฯ โดยแผนฟื้นฟูฉบับนี้มีจุดประสงค์ในการยกระดับความสามารถให้กับ องค์การ ทั้งด้านคุณภาพในการบริการ และ โครงสร้างในการบริหารงาน เพื่อให้ ขสมก. สามารถยืนได้ด้วยตนเอง และลดภาระที่เกิดขึ้นกับภาครัฐ

แผนฟื้นฟูกิจการขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ พ.ศ ๒๕๖๑ ทาง ขสมก. ได้มีการออกแบบวัตถุประสงค์ในการฟื้นฟู ๒ ประการหลัก คือ การปรับปรุงระบบการทำงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ผ่านการปรับปรุงรถโดยสาร การปรับใช้เทคโนโลยี และ การปรับโครงสร้างภายในเพื่อให้ ขสมก. สามารถยืนหยัดได้ด้วยตนเอง และลดภาระให้แก่ภาครัฐ

วัตถุประสงค์ที่ ๑ ภายใต้แผนฟื้นฟูฯ ประกอบด้วย ๓ กลยุทธ์ คือ ๑ การจัดการรถโดยสาร ๒. การนำเทคโนโลยี ที่ทันสมัยมาปรับใช้ และ ๓. การจัดหาเส้นทางการเดินทางใหม่ เพื่อต้องการให้ผู้โดยสารเกิดความพึงพอใจในการใช้ บริการรถโดยสารสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นผู้โดยสารปกติ หรือ ผู้โดยสารที่ต้องการความช่วยเหลือพิเศษ อาทิ ผู้สูงอายุ หรือ ผู้พิการ ที่มีปัญหาในการใช้บริการรถโดยสารประจำทาง ให้สามารถใช้บริการได้อย่างสะดวกมากยิ่งขึ้น และการ จัดซื้อรถโดยสารประจำทางเป็นการลดค่าใช้จ่ายทางด้านพลังงานเนื่องจากการปรับใช้พลังงานทางเลือก และเป็นการ ตอบสนองต่อนโยบายของภาครัฐในเรื่องของการรักษาสิ่งแวดล้อมและเรื่องของการอนุรักษ์พลังงาน นอกจากนี้ภายใต้ วัตถุประสงค์ที่ ๑ มีกลยุทธ์การนำเทคโนโลยีมาปรับใช้ เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้โดยสารในการทำธุรกรรมและ สร้างความเพลิดเพลินในระหว่างการเดินทาง และเป็นการลดต้นทุนในการจ้างงานของพนักงานจัดเก็บค่าโดยสารใน อนาคต และ มีการปฏิรูปเส้นทางให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น ส่วนวัตถุประสงค์ที่ ๒ ภายใต้แผนฟื้นฟูฯ จะเน้นในเรื่องของ การปรับโครงสร้างภายในเพื่อให้ ขสมก. สามารถยืนหยัดได้ด้วยตนเอง ด้านของโครงสร้างองค์กร ภายใต้แผนฟื้นฟูมีการ



พยายามปรับลดต้นทุนการดำเนินงาน โดยเฉพาะต้นทุนทางด้านพนักงาน ผ่านโครงการเกษียณอายุก่อนกำหนด เพื่อให้พนักงานสอดคล้องกับโครงสร้างองค์กรในรูปแบบใหม่ นอกจากนี้มีการพยายามจัดเก็บรายได้ พัฒนาพื้นที่อยู่อาศัย โดยสารประจำทางให้อยู่ในเชิงธุรกิจให้ ชสมก. มีรายได้จากค่าตอบแทนที่เพิ่มมากขึ้น และ หาวิธีการบริหารหนี้สินเพื่อให้ผลประกอบการของ ชสมก. สามารถกลับมามีกำไรได้อีกครั้ง ซึ่งหาก ชสมก. สามารถปฏิรูปการดำเนินงานภายใต้แผนฟื้นฟูที่วางไว้ได้ และมีการจัดการหนี้สินอย่างเป็นระบบ ชสมก. จะสามารถพึ่งตนเอง และกลับมามีกำไรอีกครั้งได้ ภายในปี ๒๕๗๔

วัตถุประสงค์การวิจัย

ศึกษากระบวนการการปฏิรูปหน่วยงานรัฐผ่านแผนฟื้นฟูองค์กรขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ชสมก.) และศึกษาองค์ประกอบของการปฏิรูปที่ส่งเสริมการบรรลุเป้าหมายของการจัดทำแผนฟื้นฟูองค์กรขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ชสมก.) ผ่านการศึกษาทัศนคติของผู้กำหนดนโยบายในระดับต่างๆ เกี่ยวกับแนวคิดและการคาดคะเนถึงความสำเร็จของกิจกรรมภายใต้แผนฟื้นฟูองค์กรขนส่งมวลชนกรุงเทพ

ขอบเขตของการวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้จะเป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยเน้นการศึกษาทัศนคติของบุคลากรในภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ในฐานะผู้กำหนดนโยบายว่ามีแนวคิดและคาดคะเนความสำเร็จของแผนในแต่ละกิจกรรมอย่างไร

ขอบเขตทางด้านเนื้อหา

(๑) เก็บข้อมูลจากเอกสาร และ บทความเกี่ยวกับแผนฟื้นฟูกิจการองค์กรขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ชสมก.) เพื่อดูทิศทางและแนวโน้มความสำเร็จของกิจกรรมภายใต้แผนฟื้นฟูฯ ฉบับนี้

(๒) เก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์บุคลากรของหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับแผนฟื้นฟูกิจการองค์กรขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ชสมก.) เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยความสำเร็จของการปฏิรูปองค์กรของ ชสมก. ในครั้งนี้

ขอบเขตทางด้านเวลา

ศึกษากระบวนการทำงานของ ชสมก. ภายใต้แผนฟื้นฟูองค์กรขนส่งมวลชนกรุงเทพ ตั้งแต่ปี ๒๕๖๑ - ๒๕๖๓

ประโยชน์ที่ได้รับ

(๑) เรียนรู้ขั้นตอน และกระบวนการการปฏิรูปหน่วยงานรัฐผ่านแผนฟื้นฟูองค์กรขนส่งมวลชนกรุงเทพ

(๒) ทราบถึงองค์ประกอบของการปฏิรูปที่ส่งเสริมการบรรลุเป้าหมายของการจัดทำแผนฟื้นฟูองค์กรขนส่งมวลชนกรุงเทพ

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูลในการวิจัยครั้งนี้ การสัมภาษณ์บุคลากรผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องที่มีส่วนในการวางแผนและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ว่าในทัศนคติ หรือ มุมมองต่อแผนฟื้นฟูฉบับนี้อย่างไร โดยมีแนวคำถามดังนี้



- สภาพองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพในทัศนคติของท่านเป็นอย่างไร (จุดแข็ง / จุดอ่อนขององค์การฯ ที่ท่านมองว่าเป็นข้อดี หรือ เป็นสิ่งที่ควรปรับปรุง) ทั้งในด้านของโครงสร้าง บุคลากร นโยบายของรัฐบาล หรือ ปัจจัยอื่นๆที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

- ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับแผนฟื้นฟูองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ต้นกำเนิด/ขั้นการดำเนินงาน/วัตถุประสงค์ของการจัดทำแผนฟื้นฟูฯ ฉบับนี้)

- ประเมินจุดแข็ง จุดอ่อน พร้อมคาดคะเนความสำเร็จของโครงการภายใต้แผนฟื้นฟูองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ พร้อมเหตุผลประกอบ

- โครงการภายใต้วัตถุประสงค์ข้างต้นใดที่ท่านคิดว่า ทาง ขสมก. จะสามารถดำเนินการได้ง่ายที่สุด เพราะเหตุใด

วัตถุประสงค์ ๑ : เพื่อปรับปรุงระบบการทำงานให้มีประสิทธิภาพ โดยใช้รถใหม่และเทคโนโลยีที่ทันสมัยและเทคโนโลยีที่ทันสมัย

กลยุทธ์ที่ ๑ : การจัดหารถโดยสารเพื่อประชาชน

กลยุทธ์ที่ ๒ : การนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้

กลยุทธ์ที่ ๓ : เส้นทางเดินรถ

กลยุทธ์ที่ ๔ : การอำนวยความสะดวกในการเดินทางของผู้ใช้บริการรถโดยสาร

วัตถุประสงค์ ๒ : เพื่อให้ ขสมก. สามารถเลี้ยงตัวเองได้ลดภาระกับภาครัฐ

กลยุทธ์ที่ ๑ : การลดค่าใช้จ่ายด้านพนักงาน

กลยุทธ์ที่ ๒ : เพิ่มรายได้

กลยุทธ์ที่ ๓ : การบริหารหนี้สิน (รัฐรับภาระหนี้สิน)

- โครงการภายใต้วัตถุประสงค์ข้างต้นใดที่ท่านคิดว่า ทาง ขสมก. จะสามารถดำเนินการได้ยากที่สุด เพราะเหตุใด

วัตถุประสงค์ ๑ : เพื่อปรับปรุงระบบการทำงานให้มีประสิทธิภาพ โดยใช้รถใหม่และเทคโนโลยีที่ทันสมัยและเทคโนโลยีที่ทันสมัย

กลยุทธ์ที่ ๑ : การจัดหารถโดยสารเพื่อประชาชน

กลยุทธ์ที่ ๒ : การนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้

กลยุทธ์ที่ ๓ : เส้นทางเดินรถ

กลยุทธ์ที่ ๔ : การอำนวยความสะดวกในการเดินทางของผู้ใช้บริการรถโดยสาร

วัตถุประสงค์ ๒ : เพื่อให้ ขสมก. สามารถเลี้ยงตัวเองได้ลดภาระกับภาครัฐ

กลยุทธ์ที่ ๑ : การลดค่าใช้จ่ายด้านพนักงาน

กลยุทธ์ที่ ๒ : เพิ่มรายได้

กลยุทธ์ที่ ๓ : การบริหารหนี้สิน (รัฐรับภาระหนี้สิน)



สรุปผลการวิจัย

สำหรับงานวิจัยเรื่อง “การศึกษาทัศนคติของผู้กำหนดนโยบายที่มีต่อแผนฟื้นฟูองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ” ผู้วิจัยใครขอเสนอผลการวิจัยออกเป็น ๒ ส่วน ได้แก่ ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ตามทัศนคติของผู้กำหนดนโยบายในภาคส่วนต่างๆ และผลการสัมภาษณ์ที่สะท้อนถึงความยาก - ย่างขององค์ประกอบภายใต้แผนฟื้นฟูนี้ ที่ใช้ในการตอบวัตถุประสงค์ “ความเป็นไปได้ของการดำเนินกลยุทธ์ภายใต้แผนฟื้นฟูองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.)”

โดยการสัมภาษณ์ ทางผู้วิจัยได้แบ่งผู้สัมภาษณ์ เป็น ๒ กลุ่ม คือ ๑. การสัมภาษณ์ผู้บริหารภายในองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ในฐานะเป็นผู้กำหนดนโยบาย และนำนโยบายไปปฏิบัติ กับ ๒. การสัมภาษณ์ผู้บริหารภายในสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ในฐานะเป็นผู้กลั่นกรองแผน และให้ความคิดเห็นต่อแผนฟื้นฟูองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพในเบื้องต้น ก่อนนำเสนอเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรี (ครม.) เห็นชอบในหลักการ และบังคับใช้แผนอย่างเป็นรูปธรรม

ส่วนที่ ๑: ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ตามทัศนคติของผู้กำหนดนโยบายในภาคส่วนต่างๆ ซึ่งในส่วนนี้จะเป็นการให้ผู้ถูกสัมภาษณ์ทำการฉายภาพรวมของทัศนคติที่มีต่อองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ทั้งส่วนของจุดเด่น และ จุดด้อย ในมิติต่างๆ เพื่อสะท้อนให้เห็นว่าข้อมูลผู้วิจัยเก็บรวบรวมจากเอกสารทางวิชาการ (ข้อมูลทุติยภูมิ) กับข้อมูลของผู้ที่กำหนดนโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติ (ข้อมูลปฐมภูมิ) เป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยมุมมองของผู้บริหารขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) มองว่า ขสมก. มีจุดแข็งคือ ๑) ราคาค่าโดยสารที่ต่ำกว่าต้นทุนในการดำเนินงานจริง เพื่อให้ผู้โดยสารที่มีรายได้ระดับปานกลาง - ต่ำ สามารถเข้าถึงการเดินทางที่ครอบคลุมเส้นทางทั้งในส่วนของกรุงเทพและปริมณฑลได้ และ ๒) ผู้โดยสารยังมีความเชื่อมั่นในการให้บริการของรถโดยสาร ขสมก. มากกว่ารถโดยสารร่วมบริการ เนื่องจาก ขสมก. เป็นรัฐวิสาหกิจภายใต้การกำกับดูแลของภาครัฐ มีโครงสร้างการบริหารงานที่เป็นกิจจะลักษณะ และหากมีปัญหายังคงมีช่องทางในการร้องเรียนและเยียวยาในเบื้องต้น ทำให้ผู้โดยสารมีความมั่นใจในการใช้บริการในระดับหนึ่ง ส่วนจุดอ่อนของ ขสมก. สามารถแบ่งได้เป็น ๔ ประเด็นหลัก คือ ๑) การที่ ขสมก. ไม่มีบุคลากรรุ่นใหม่มาขับเคลื่อนองค์กร เนื่องจาก ขสมก. เป็นรัฐวิสาหกิจที่มีผลประกอบการขาดทุนมาโดยตลอด และต้องทำการกู้เงินจากภาครัฐมาทำการจ่ายหนี้และค่าประกัน มติคณะรัฐมนตรี ปี ๒๕๓๘ จึงสั่งห้ามให้ ขสมก. ทำการจัดจ้างพนักงานสำนักงาน เพื่อลดการขาดทุนในการดำเนินงาน ซึ่งวิธีการแก้ไขปัญหของ ขสมก. คือ การนำพนักงานขับรถโดยสาร และพนักงานเก็บค่าโดยสาร ที่มีอายุการทำงานเกิน ๒ ปี มาทำการปรับวุฒิเป็นพนักงานสำนักงานเพื่อชดเชยอัตราการทำงาน ซึ่งพนักงานขับรถโดยสาร และพนักงานจัดเก็บค่าโดยสาร ไม่ได้มีความชำนาญเฉพาะด้านเหมือนกับพนักงานที่เรียนจบวิชาชีพเฉพาะ และในปัจจุบัน ขสมก. กำลังขาดแคลน พนักงานใน ๔ สาขาหลักคือ การเงิน การบัญชี กฎหมาย และ สารสนเทศ ซึ่งเป็นตำแหน่งสำคัญที่ใช้ในการขับเคลื่อนองค์กร หากแผนฟื้นฟูนี้สามารถบังคับใช้ได้จริง จะสามารถปลดล็อก มติคณะรัฐมนตรี ปี ๒๕๓๘ และ ทำการจัดจ้างพนักงานที่มีความสามารถเฉพาะด้านตรงตามความต้องการของ ขสมก. ได้ ๒) โครงสร้างทางด้านบุคลากรที่ใหญ่เกินไปเมื่อเทียบกับการทำงานของภาคเอกชน ทำให้ ขสมก. ต้องสูญเสียต้นทุนในการบริหารงานมากเกินความจำเป็น โดยเฉพาะในส่วนองเขตการเดินรถ ที่บางเขตมีพื้นที่ติดต่อกัน แต่ไม่มีการควบรวมกัน ทำให้เสียต้นทุนด้านค่าจ้างหัวหน้างาน พนักงานสำนักงาน ค่าน้ำ ค่าไฟ และค่าบริหารจัดการในอัตราที่เพิ่มมากขึ้น ๓) ขสมก. ขาดสภาพคล่องทางการเงิน เนื่องจากเป็นบริการสาธารณะที่จัดเก็บค่าโดยสารต่ำกว่าต้นทุนที่แท้จริง และค่าใช้จ่ายของ ขสมก. มากกว่าร้อยละ ๖๐ เป็นการจ่าย



ค่าจ้างพนักงาน รองลงมาคือ ของค่าเหมาซ่อม และค่าน้ำมัน ทำให้ ขสมก. ไม่มีเงินทุนสำรอง หรือเงินทุนหมุนเวียนที่มากพอในการใช้ในยามฉุกเฉิน

โดยแผนฟื้นฟูองค์กรขนส่งมวลชนกรุงเทพ เกิดจากความต้องการแก้ไขปัญหาการขาดทุนที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของ ขสมก. และลดภาระแก่ภาครัฐ ผ่านการประกอบการคิดนโยบายที่ต้องการช่วยลดภาระค่าครองชีพของประชาชนให้สามารถเดินทางได้อย่างอย่างประหยัด บรรเทาปัญหาจราจรติดขัดผ่านการร่วมมือกับสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข.) และกรมการขนส่งทางบก (ขบ.) ในการออกแบบเส้นทางสายใหม่ และลดมลภาวะผ่านการนำรถโดยสารที่มีเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้

ในส่วนของมุมมองของผู้บริหารของสำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) มองว่า ขสมก. มีจุดแข็งคือ ๑) เป็นรัฐวิสาหกิจที่มีการจัดตั้งมานาน มีวัตถุประสงค์เพื่อบริการสาธารณะให้กับผู้โดยสารภายในเขตเมือง และภาครัฐได้คุณภาพลักษณะของ ขสมก. ไว้เป็นตัวเลือกของการเดินทาง ๒) อัตราค่าโดยสารที่ถูกทำให้ทุกคนสามารถเข้าถึงการบริการในส่วนนี้ได้ ๓) ความมั่นคงในองค์กร เนื่องจากเงื่อนไขของการพัฒนาประเทศ ส่วนหนึ่งคือ รัฐต้องจัดหาบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน ฉะนั้นการยุบ ขสมก. จึงเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยาก ในส่วนจุดอ่อนของ ขสมก. คือ ๑) บริการขนส่งสาธารณะไม่ใช่บริการที่มีกำไร เนื่องจากภาครัฐจำเป็นต้องทำการคุมราคาค่าโดยสารไม่ให้กระทบต่อค่าครองชีพของผู้โดยสาร ๒) สภาพการเดินรถที่เปลี่ยนแปลงไปจากการผูกขาดการให้บริการเพียงรายเดียว กลายเป็นภาคเอกชนสามารถเข้ามามีส่วนแบ่งในการเดินรถได้ ซึ่งภาคเอกชนสามารถคัดเลือกเส้นทางหลักที่สร้างกำไรไปประกอบกิจการ ซึ่งเส้นทางที่อาจไม่ได้สร้างกำไร หรือสร้างกำไรน้อย ขสมก. ก็จำเป็นต้องแบกรับตามเงื่อนไขในการจัดบริการสาธารณะของภาครัฐ ทำให้ ขสมก. ต้องแบกรับการขาดทุนตรงนี้ไปด้วย ๓) กรุงเทพฯและปริมณฑลมีลักษณะเป็นเมืองโตแหลม (เมืองที่ไม่ได้มีประชากรหนาแน่น) ทำให้ประชากรที่อาศัยอยู่เกิดการกระจุกกระจาย ภาคขนส่งจึงต้องขยายเส้นทางให้ครอบคลุม ถึงแม้ว่าบางพื้นที่จะมีคนเพียงแค่จำนวนเล็กน้อย นอกจากนี้ผู้โดยสารนิยมใช้บริการรถโดยสารเพียงแค่ช่วงเช้า และช่วงเย็น (ช่วงเวลาเช้างานและเลิกงาน) แต่หลักการในการให้บริการของ ขสมก. คือ จะต้องครอบคลุมและทั่วถึงตลอดวัน ทำให้บางช่วงเวลา ขสมก. จะต้องตรึงเปล่า หรือ รับผู้โดยสารเพียงแค่จำนวนน้อย ซึ่งไม่รายได้ที่ได้รับจากผู้โดยสารแปรผกผันกับต้นทุนการดำเนินงาน ส่งผลให้เกิดการขาดทุน ๔) ขสมก. มีพนักงานที่ไม่สร้างรายได้ที่สูง อาทิ พนักงานสำนักงานของ ขสมก. มีสัดส่วนอยู่ที่ ๔ คน ต่อรถ ๑ คัน แต่ในแง่ของต้นทุน พนักงานสำนักงานควรมีสัดส่วนอยู่ที่ ๒ คนต่อ ๑ คันเท่านั้น ๕) รถโดยสารเสื่อมโทรมตามอายุ ทำให้มีอัตราค่าซ่อมบำรุงที่สูง ๖) ราคาที่เป็นจุดแข็งของ ขสมก. นั้นเกิดขึ้นจากการควบคุมราคาค่าโดยสารของภาครัฐ ทำให้ราคาค่าโดยสารไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง ถึงแม้ว่ารัฐจะมีการให้เงินอุดหนุนการบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ (pso) แต่เงินอุดหนุนที่ได้รับก็ไม่ได้สะท้อนต้นทุนการดำเนินงานที่แท้จริงทั้งหมด ทำให้ ขสมก. จำเป็นต้องรับต้นทุนการดำเนินงานไปบางส่วน

ในด้านของต้นกำเนิดของ แผนฟื้นฟูฯ มาจากผลการดำเนินงานที่ขาดทุนอย่างต่อเนื่อง เป็นจุดอ่อนที่ทำให้ภาครัฐจำเป็นต้องเข้าไปช่วยเหลือ แต่ในสถานะทางการเงินการคลังของภาครัฐ ทำให้ไม่สามารถช่วยเหลือ ขสมก. ได้ในระยะยาว แต่ไม่สามารถยุบ ขสมก. ได้ เนื่องจาก ขสมก. ยังคงเป็นบริการสาธารณะที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตประชาชน จึงจำเป็นต้องให้ ขสมก. เข้าร่วมจัดทำแผนฟื้นฟูฯ เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดทุนในการดำเนินงาน เพื่อให้ ขสมก. เกิดความยั่งยืนในการบริหารงาน

ส่วนที่ ๒ ผลการสัมภาษณ์ “ความเป็นไปได้ของการดำเนินกลยุทธ์ภายใต้แผนฟื้นฟูองค์กรขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.)” เพื่อดูความทัศนคติของผู้บริหารที่มีต่อแผนฉบับนี้เป็นไปในทิศทางเดียวกันหรือไม่



จากการสัมภาษณ์พบว่า ในวัตถุประสงค์ที่ ๑ ผู้บริหารของ ขสมก. มองว่าการจัดการโดยสารมีความจำเป็นมากที่สุดและเป็นกลยุทธ์ที่สามารถทำได้ง่ายที่สุด โดยการจัดการโดยสารจะต้องสามารถตอบสนองต่อความพึงพอใจของผู้โดยสารได้ โดย ขสมก. เปลี่ยนแผนการดำเนินงานจากการจัดซื้อจัดจ้างรถโดยสารประจำทางประเภท NGV มาเป็นการเช่ารถโดยสารประจำทางประเภท EV มาใช้ในการดำเนินงานทั้งหมด ภายใต้ข้อตกลงคือ รถโดยสาร EV จะต้องเป็นขานต่ำ มีระบบจัดเก็บค่าโดยสารอิเล็กทรอนิกส์ E-ticket ที่สามารถรองรับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ และมีสัญญาณ WIFI ติดมาด้วยตัวรถ โดยข้อดีของการเช่ารถโดยสารประเภท EV คือ ขสมก. สามารถจ่ายค่าเช่าได้ตามระยะทางที่วิ่งจริง ตัดค่าใช้จ่ายในการซ่อมบำรุงทั้งในส่วนของวัสดุในการซ่อมแซมและค่าจ้างพนักงานซ่อมบำรุง ลดต้นทุนทางด้านการจ้างงานพนักงานจัดเก็บค่าโดยสาร ลดมลภาวะและตอบสนองนโยบายของภาครัฐในการลดมลพิษ นอกจากนี้หากรถ EV สามารถเข้าประจำการครบ รถโดยสารชนิดเดิมทั้งหมดของ ขสมก. จะถูกปลดประจำการทำให้ในอนาคต ผู้โดยสารที่โดยสาร ขสมก. จะโดยสารได้รถโดยสารประจำทางในรูปแบบรถปรับอากาศ (รถโดยสารประเภท NGV และ EV) ในทุกเส้นทาง ส่วนเรื่องการปฏิรูปเส้นทาง ขสมก. มองว่าเป็นสิ่งที่สำคัญและทำได้ง่ายรองลงมาเนื่องจากในการกำหนดเส้นทางใหม่ ทาง ขสมก. ได้ร่วมมือกับ สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข.) และกรมการขนส่งทางบก (ขบ.) ในการขีดเส้นทางในการเดินรถโดยสาร และทำการสร้าง Bus lane ในบางพื้นที่ จึงทำให้มั่นใจได้ว่า ขสมก. จะได้รับเส้นทางที่สามารถสร้างกำไรให้กับองค์กรได้ และสามารถลดระยะเวลาในการรับ - ส่งผู้โดยสาร เนื่องจากมีช่องทางการขนส่งผู้โดยสารโดยเฉพาะ

สิ่งที่เป็นที่ถกเถียง และเป็นสิ่งที่ผู้บริหารมีความกังวล คือ เรื่องของราคาค่าโดยสาร ที่ปรับตัวสูงขึ้นอันเป็นผลมาจากการปรับปรุงรถโดยสาร ซึ่งหากแผนฟื้นฟูฯ ฉบับนี้สามารถดำเนินการได้จริง ขสมก. จะมีการปรับราคาค่าโดยสารตามระยะทาง (จากเดิมที่รถโดยสารประจำทางแบบครีม - แดง จะคิดอัตราค่าโดยสารราคาเดียวตลอดสาย) และการกำหนดนโยบาย ค่าโดยสาร ๓๐ บาทตลอดวัน โดยที่ผู้โดยสารที่จำเป็นต้องโดยสารรถโดยสารหลายเที่ยว และมีภาระค่าใช้จ่ายทางด้านค่าโดยสารมากกว่า ๓๐ บาท ทาง ขสมก. จะเก็บค่าโดยสาร ๓๐ บาทตลอดทั้งวัน เพื่อเป็นการลดภาระค่าครองชีพ และนอกจากนี้ ขสมก. จะมีการปรับอัตราบัตรโดยสารรายอาทิตย์ และรายเดือนให้มีความสอดคล้องกับอัตราค่าโดยสารที่มีการเปลี่ยนแปลงไป สิ่งหนึ่งที่มีความกังวลคือ ผู้โดยสารบางราย ที่เดินทางในระยะใกล้ ไม่ได้คำนึงถึงเรื่องความสะดวกสบายในการใช้รถโดยสารปรับอากาศ แต่ต้องจ่ายค่าโดยสารเพิ่มมากขึ้น ทาง ขสมก. จะมีมาตรการช่วยเพื่อรักษาฐานผู้โดยสารเหล่านี้อย่างไร และ ระบบ E - ticket ที่จะช่วยอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้โดยสาร อาจจะเป็นภาระและความยุ่งยากให้แก่กลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้สูงอายุ อีกทั้งขั้นตอนการเติมเงินยังไม่มีความสะดวก สามารถเสกจ่ายได้หรือไม่ ซึ่งข้อมูลเบื้องต้นเหล่านี้จะเป็นประเด็นในการหารือ เพื่อออกเป็นมาตรการในการแก้ไขปัญหาหลังจากแผนฟื้นฟูฯ เริ่มบังคับใช้ต่อไป

ทาง สศช. มองว่า กลยุทธ์ภายใต้วัตถุประสงค์ที่ ๑ มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา และ ทาง สศช. ยังไม่สามารถเห็นชอบในหลักการได้ เนื่องจากงบประมาณภายใต้วัตถุประสงค์ที่ ๑ จัดอยู่ในรูปของงบลงทุน ซึ่ง ขสมก. ยังไม่ชัดเจนว่าจะทำการบริหารงบประมาณไปในทิศทางไหน นอกจากนี้ทาง สศช. มองว่ากลยุทธ์การปฏิรูปเส้นทางเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากที่สุด เนื่องจากเส้นทาง เป็นปัจจัยหลักในการส่งมอบบริการให้แก่ผู้โดยสาร ขสมก. จึงจำเป็นต้องวิเคราะห์การคัดเลือกเส้นทางให้มีความเหมาะสม ไม่ทับซ้อนกับบริการสาธารณะอื่นๆ และดูจุดคุ้มทุนในการบริการสาธารณะในเส้นทางนั้น ส่วนความสำคัญรองลงมาคือ การจัดการโดยสาร ในส่วนนี้ สศช. มองว่า กลยุทธ์ของ ขสมก. ยังคงจุดอ่อนอยู่หลายส่วน ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของ ความเหมาะสม และความคุ้มค่า การเช่ารถโดยสาร EV อาจจะยังไม่เหมาะสมกับการใช้งานในทุกเส้นทาง บางเส้นทางมีถนน ตรอก ซอก ซอยที่มีขนาดเล็ก ควรจะใช้รถโดยสารประจำทาง



ที่มีขนาดเล็กเพื่อเพิ่มความคล่องตัวในการเดินทางมากกว่าการใช้รถโดยสารประจำทางที่มีขนาดใหญ่ ประเด็นเรื่องของการเช่ารถโดยสารประจำทาง EV เพื่อผลักภาระในด้านของต้นทุนการดำเนินงาน ทั้งส่วนของพนักงานซ่อมบำรุงและค่าเช่ารถโดยสาร ควรวิเคราะห์ถึงความคุ้มค่า ทั้งในระยะสั้น และระยะยาว โดยทาง สศช. มองว่าการนำรถ EV มาใช้ในประเทศไทยยังไม่เหมาะสม เนื่องจาก ประเทศไทยยังไม่มีมาตรการส่งเสริมการใช้รถ EV เป็นเป็นรูปธรรม ก่อให้เกิดความเสี่ยงในเรื่องของเสถียรของเครื่องยนต์ และ การบริการทางด้านเชื้อเพลิง

ส่วนในด้านของวัตถุประสงค์ที่ ๒ ขสมก. มองว่าการจัดจ้างพนักงานใหม่ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านมีความจำเป็นมากที่สุดและเป็นกลยุทธ์ที่สามารถทำได้ง่ายที่สุด หากแผนฟื้นฟูฯ ฉบับนี้ผ่านการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี เท่ากับว่าเป็นการยกเลิกมติคณะรัฐมนตรี ปี ๒๕๓๘ ไปโดยปริยาย ทำให้ ขสมก. สามารถจ้างพนักงานสำนักงานใหม่ได้ โดย ขสมก. จะทำการจ้างพนักงานที่มีความสามารถเฉพาะด้านในส่วนของการเงิน การบัญชี กฎหมาย และสารสนเทศเป็นอันดับแรก เพื่อให้สอดคล้องกับโครงสร้างการดำเนินงานของ ขสมก. และค่อยทำการจัดจ้างพนักงานในภาคส่วนอื่นที่มีความขาดแคลนต่อไป ส่วนกลยุทธ์การเกษียณก่อนอายุที่กำหนด เป็นสิ่งที่ทำได้ยากที่สุด เนื่องจาก ในสถานะเศรษฐกิจเช่นนี้คงไม่มีพนักงานรายได้ออกจากงาน ถึงแม้ว่าทาง ขสมก. จะมีเงินชดเชยเพื่อทำการจูงใจเป็นจำนวนมาก แต่เมื่อพนักงานเอาไปหักกลบลบหนี้กับสภรณ์ของ ขสมก. บางรายอาจจะไม่เหลือเงินทุนตั้งตัว อีกทั้งกลยุทธ์นี้มีการผูกติดกับคำว่า “โดยสมัครใจ” ซึ่งหากพนักงานไม่สมัครใจที่จะเข้าร่วมโครงการ ขสมก. ก็ยังไม่มีมาตรการในการบีบบังคับพนักงานในส่วนนี้ ซึ่งเป็นสิ่งที่ผู้บริหารต้องคิดและเป็นความกดดันที่ต้องหาวิธีการแก้ไขเพื่อไม่ให้เป็นปัญหาแก่ภาครัฐ

วิธีการแก้ไขปัญหabeื้องต้นในมุมมองของผู้บริหารของ ขสมก. จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการในการกำกับดูแล และได้ทำการออกแบบสอบถามความสมัครใจในการเกษียณอายุก่อนกำหนดไปยังเขตการเดินทางทั้ง ๘ เขต เพื่อสอบถามแนวโน้มการเข้าร่วมโครงการของพนักงานจัดเก็บค่าโดยสาร ซึ่งหากมีพนักงานตัดสินใจเข้าร่วมโครงการน้อย ขสมก. จะทำการปรับโครงสร้างโดยการดึงพนักงานในภาคส่วนนี้มาทำการปรับวุฒิเป็น พนักงานสำนักงาน และทำการทดลองงานในสาขาที่ยังขาดแคลน และจะทำการประเมินผล หากพนักงานไม่สามารถทำงานได้ตามหน้าที่ความรับผิดชอบจะไม่ผ่านการประเมิน และถูกป้อนออกจากองค์กร ซึ่งข้อมูลเบื้องต้นเหล่านี้จะเป็นประเด็นในการหารือ เพื่อออกเป็นมาตรการในการแก้ไขปัญหาลงจากแผนฟื้นฟูฯ เริ่มบังคับใช้ต่อไป

ส่วนเรื่องของผลประกอบการถ้า ขสมก. ดำเนินการตามแผนฟื้นฟูฯ ฉบับนี้ ขสมก. จะกลับมามีกำไรในปีที่ ๘ - ๙ และสามารถเลี้ยงตนเองได้ ซึ่ง ผู้บริหารมั่นใจว่าจะต้องดำเนินการให้สำเร็จ เนื่องจากติดอยู่กับปัญหาในเรื่องของเงินอุดหนุนการบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ ที่รัฐให้แก่ ขสมก. อีกเพียงแค่ ๗ ปีเท่านั้น และนอกจากนี้ หาก ขสมก. ไม่สามารถดำเนินงานให้มีผลเป็นบวกใน ปี ๒๕๖๙ ตามที่ตั้งไว้ เท่ากับว่าหนี้ของ ขสมก. ทั้งหมด รัฐจะไม่เป็นผู้แบกรับให้อีกต่อไป จึงเปรียบเหมือนเงื่อนโซ่สำคัญที่ไม่ว่าอย่างไร ขสมก. จะต้องดำเนินงานให้สำเร็จ และสร้างผลประกอบการให้มีกำไรให้ได้ภายในปี ๒๕๖๙

วัตถุประสงค์ที่ ๒ สิ่งที่ สศช. มองว่า สามารถทำได้ง่ายที่สุด และควรเร่งดำเนินการ คือ การเกษียณอายุก่อนกำหนด เนื่องจาก เป็นกลยุทธ์ที่ ขสมก. สามารถบริหารจัดการเองได้ โดยไม่จำเป็นต้องอิงกับกฎระเบียบของส่วนราชการอื่น และมีความเชื่อมั่นว่าพนักงานยินดีที่จะเข้าร่วมโครงการจำนวนมาก เนื่องจาก ณ ปัจจุบัน สถานการณ์ของ ขสมก. ไม่มีเสถียรภาพ และไม่รู้ว่าพนักงานจะต้องออกจากงานเมื่อไหร่ การรับเงินก้อนไปตั้งตัวหรือปรับเปลี่ยนอาชีพ จึงเป็นทางเลือกหนึ่งที่เป็นผลดีแก่พนักงาน ขสมก. แต่หากพนักงานไม่เข้าร่วม ทาง ขสมก. มีอำนาจในการบีบบังคับได้ผ่านการไม่ขึ้นเงินเดือน ตัดโบนัส หรือทำการไล่ออก ถึงแม้ว่ากลยุทธ์ของ ขสมก. คือ เข้าร่วมโครงการโดยสมัครใจ



แต่ในความเป็นจริง ถ้าหากพนักงานไม่เข้าร่วมตามค่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ ขสมก. ก็จำเป็นที่จะต้องใช้ไม้แข็งเพื่อรักษาเสถียรภาพขององค์กรไว้ ส่วนเรื่องของผลประโยชน์ทาง สศช. มองว่า ขสมก. อาจไม่สามารถทำได้จริง ส่วนหนึ่งเป็นเพราะ แผนทางด้านธุรกิจของ ขสมก. ยังไม่ชัดเจน ซึ่งทำให้ไม่สามารถสร้างความเชื่อมั่นให้กับภาครัฐว่าจะประสบความสำเร็จ

อภิปรายผล

ผลการสัมภาษณ์ในส่วนที่ ๑ ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับ ขสมก. พบว่า ข้อมูลที่ผู้วิจัยทำการจัดเก็บจากเอกสารทางวิชาการ และ เอกสารรายงานผลการปฏิบัติราชการประจำปี และทัศนคติของบุคลากรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับแผนเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยจุดแข็ง ขสมก. คือ การเป็นภาพลักษณ์การบริการรถโดยสารสาธารณะที่ผู้โดยสารสามารถเข้าถึงได้และอัตราค่าโดยสารที่สอดคล้องกับค่าครองชีพ ทำให้ผู้โดยสารมีความเชื่อมั่นในการใช้บริการสาธารณะ ส่วนปัญหาหลักของ ขสมก. ปัญหาทางด้านโครงสร้างหนี้สิน โดยต้นทุนการดำเนินงานสูงกว่าอัตราค่าโดยสารที่ได้รับ และค่าใช้จ่ายของ ขสมก. มากกว่าร้อยละ ๖๐ คือ ค่าจ้างพนักงาน นอกจากนี้มีปัญหาในเรื่องของผังเมืองที่อยู่ในลักษณะของเมืองโตแหลม ทำให้ ขสมก. ต้องขยายเส้นทางการเดินรถโดยสารประจำทางเพื่อให้ครอบคลุมพื้นที่กรุงเทพฯ และปริมณฑล ซึ่ง ในบางพื้นที่อาจจะขาดทุน เนื่องจากมีผู้โดยสารจำนวนน้อย แต่จำเป็นต้องจัดบริการต่อไป และการเกิดขึ้นของแผนฟื้นฟูองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เป็นการแก้ไขปัญหาทางด้านหนี้สิน เพื่อให้ ขสมก. สามารถมีผลประกอบการที่เป็นบวก และลดการขาดทุนของภาครัฐ ผ่าน ๒ วัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ ๑. เพื่อปรับปรุงระบบการทำงานให้มีประสิทธิภาพ โดยใช้รถใหม่และเทคโนโลยีที่ทันสมัย และเทคโนโลยีที่ทันสมัย และ ๒. ขสมก. สามารถเลี้ยงตัวเองได้ลดภาระกับภาครัฐ

ผลการสัมภาษณ์ในส่วนที่ ๒ สะท้อนที่ใช้ความเป็นไปได้ของการดำเนินกลยุทธ์ภายใต้แผนฟื้นฟูองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.)” จะพบว่า เกิดความแตกต่างในด้านของทัศนคติ โดยในวัตถุประสงค์ที่ ๑ ทั้ง ๒ หน่วยงานมีทัศนคติที่เป็นไปในทางเดียวกัน โดยเน้น กลยุทธ์ของ รถโดยสารประจำทาง และ การปฏิรูปเส้นทาง แต่แตกต่างกันตรงที่ทาง ขสมก. มองว่า การเช่ารถโดยสารประจำทาง EV เป็นวิธีการในการจัดการรถโดยสารประจำทางที่เหมาะสมที่สุด เนื่องจากรถโดยสารมีการติดตั้งระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (E- ticket / Wifi) มากับตัวรถโดยสาร ทำให้ไม่ต้องสูญเสียเวลา และงบประมาณในการจัดซื้อจัดการระบบสารสนเทศเพิ่มเติม นอกจากนี้รถโดยสาร EV ยังเป็นรถโดยสารที่ใช้พลังงานทางเลือก ที่ตอบโจทย์กับนโยบายของภาครัฐที่เน้นการรักษาสิ่งแวดล้อม แต่ในมุมมองของ สศช. มองว่า ในฐานะผู้คัดกรองแผนยังมีความกังวลในเรื่องของการจัดซื้อจัดจ้างรถ EV เนื่องจากขนาดรถอาจจะยังไม่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ในการดำเนินการทุกพื้นที่และปัญหาในเรื่องของความคุ้มค่าในการเดินรถ และเรื่องของสภาพเครื่องยนต์ที่ยังไม่เป็นที่นิยมในประเทศไทย ในวัตถุประสงค์ที่ ๒ มีทัศนคติที่แตกต่างกันในเรื่อง กลยุทธ์การเกษียณอายุก่อนกำหนด และเรื่องของการบริหารหนี้สิน โดยในเรื่องของการเกษียณอายุก่อนกำหนด ทาง ขสมก. มองว่าเป็นกลยุทธ์ที่ดำเนินการได้ยากที่สุดเนื่องจากเกี่ยวกับปากท้องและสวัสดิภาพของแรงงาน แต่ทาง สศช. มองว่า การเกษียณอายุก่อนกำหนดเป็นกลยุทธ์ที่ทำได้ง่ายที่สุด เนื่องจากเป็นเรื่องการบริหารจัดการภายใน ที่ไม่มีหน่วยงานอื่นเข้ามาเกี่ยวข้อง และหากสามารถทำได้ตรงตามค่าเป้าหมาย ทาง ขสมก. จะลดอัตราการขาดทุนได้เป็นจำนวนมาก ส่วนเรื่องของการบริหารหนี้สิน ทาง สศช. มองว่าเป็นไปได้ยากที่ ขสมก. จะบริหารจัดการองค์การให้กลับมามีกำไรได้ตามระยะเวลาที่กำหนด เนื่องจากแผนทางธุรกิจยังไม่มีที่ชัดเจนเท่าที่ควร แต่ทาง ขสมก. มองว่า ขสมก. สามารถพลิกฟื้นองค์การให้กลับมา มีผลประกอบการเป็นบวกได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด เพราะ การพลิกฟื้นของ ขสมก. อยู่ในเงื่อนไขของการอุดหนุน



จากภาครัฐ และการชำระหนี้แทนของภาครัฐ ซึ่งหาก ขสมก. ไม่สามารถทำได้ตามระยะเวลาที่กำหนด ทำให้ ขสมก. จำเป็นต้องรับภาระในส่วนนี้ไป

บรรณานุกรม

หนังสือ

Cawsey, T. F., et al. (๒๐๑๖). Organizational change: an action-oriented toolkit. Los Angeles :, SAGE.

กัลยารัตน์ ธีระชนชัยกุล. (๒๕๕๘). การพัฒนาองค์การ =: Organization development. กรุงเทพฯ, บริษัท ซีเอ็ดดูเคชั่น จำกัด (มหาชน).

จิตติ รัชมีธรรมโชติ. (๒๕๕๘). การเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาองค์การ =: Organization development and change. กรุงเทพฯ, บริษัท ธันวา ๔ อาร์ต จำกัด.

ฐาปกรณ์ กันเกิด. (๒๕๕๕). การปรับบทบาทและการเปลี่ยนแปลงองค์การของกรมศุลกากร. [กรุงเทพฯ], คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ณัฐพันธ์ เขจรนันทน์. (๒๕๕๕). กลยุทธ์การเปลี่ยนแปลงและพัฒนาองค์การ =: Organization change & development strategy. กรุงเทพฯ, Expernet.

ทินพันธุ์ นาคะตะ. (๒๕๔๐). การพัฒนาองค์การและการวางแผน: กรณีศึกษาต่าง ๆ = [Organization and planning development : case studies]. [กรุงเทพฯ], สมาคมรัฐประศาสนศาสตร์ นิติ.

ทิวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. (๒๐๐๙). ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่ =: Modern organization theory. [กรุงเทพฯ], สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ธรรมรักษ์ การพิชัย. (๒๕๕๖). แพลนนิ่ง-- การเรียนรู้จากประสบการณ์. กรุงเทพฯ, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

บุญเจริญ พรหมพงศ์. (๒๕๕๙). การประเมินโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตกำลังพลและครอบครัวทหารกองทัพบก ในการแก้ไขปัญหาหนี้สินของกำลังพล กองพันทหารม้าที่ ๓ รักษาพระองค์. [กรุงเทพฯ], สาขาวิชาการบริหารจัดการสาธารณะ สำหรับนักบริหาร คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ผลิน ภู่อรุณ. (๒๕๕๖). การจัดการธุรกิจร่วมสมัย: กรอบแนวคิดใหม่ทางการจัดการในการสร้างและพัฒนาพลวัตในการแข่งขัน = Contemporary business management : new management paradigm to create and develop competitive dynamic. กรุงเทพฯ, บริษัท เอกพิมพ์ไท จำกัด.

ยุดา รักไทย. (๒๕๕๓). Rightsizing: ปรับขนาดเพิ่มประสิทธิภาพองค์กร. กรุงเทพฯ, บริษัท พิมพ์ดีการพิมพ์ จำกัด.

ศิริชัย กาญจนวาสี. (๒๕๕๕). ทฤษฎีการประเมิน. กรุงเทพฯ, สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

หฤทัย ตันทสมิทธิ. (๒๕๕๐). การวิเคราะห์ผลกระทบภายในจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์กรของบริษัททำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน). [กรุงเทพฯ], บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรัตนบัณฑิต.



สื่อออนไลน์

GT Henry., et al.. (๒๐๑๓). Formative Evaluation: Estimating Preliminary Outcomes and Testing Rival Explanations

แหล่งที่มา <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1043986214260350>

Nimarta Dharni , et al.(๒๐๑๐). Implementation evaluation of multiple complex early years interventions: an evaluation framework and study protocol แหล่งที่มา

<https://bmjpaedsopen.bmj.com/content/๓/๑/e๐๐๐๔๗๙>

Cheryl B Stetler. (๒๐๐๖). The Role of Formative Evaluation in Implementation Research and the QUERI Experience A modified theoretical framework to assess implementation fidelity of adaptive public health intervention แหล่งที่มา

<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC๒๕๕๗๑๒๘/>

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.). (๒๕๕๙).สคร. จัดประชุม คกร. ครั้งที่ ๔/๒๕๕๙

แหล่งที่มา <http://www.sepo.go.th/news/๔๐๘>

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (๒๕๕๙). พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ พ.ศ. ๒๕๕๙ แหล่งที่มา
<http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER๖/DRAWER๐๐๕/GENERAL/DATA๐๐๐๐/๐๐๐๐๐๐๐๑.PDF>

LogisticsTime. (๒๕๖๓).ปลูกฝั่พืชผสมก.วาดวิมาน?ล้งหน้้แสนล้งนพลกมีก้าไรใน ๗ ปี

แหล่งที่มา <http://www.logisticstime.net/archives/๒๐๒๒๐>

workpoint TODAY. (๒๕๖๑). ตำนานรถเมล์ NGV ศึกษาการเมือง – ศึกษาธุรกิจ แหล่งที่มา

<https://workpointtoday.com/%E๐%B๘%๙๕%E๐%B๘%B๓%E๐%B๘%๙๙%E๐%B๘%B๒%E๐%B๘%๙๙%E๐%B๘%B๓%E๐%B๘%๙๖%E๐%B๙%๘๐%E๐%B๘%A๑%E๐%B๘%A๕%E๐%B๙%๘C-ngv-%E๐%B๘%A๘%E๐%B๘%B๖%E๐%B๘%๘๑%E๐%B๘%๘๑%E๐%B๘%B๒%E๐%B๘%A๓%E๐%B๙%๘๐%E๐%B๘%A๑%E๐%B๘%B๓%E๐%B๘%AD/>

ศูนย์ข้อมูลและข่าวสืบสวนเพื่อสิทธิพลเมือง. (๒๕๕๕). ‘ขสมก.’ วิฤตหนักเงินสดขาดมือ-หนี้ท่วม อ่อนครม.ไฟเขียว กู้๒หมื่นล้งนล้งหน้้ก.ย. จับตา ‘ย้งล้งษณ้’ ด้นซื้อรถเมล์เพิ่ม๓พันคัน แหล่งที่มา

<https://www.tcijthai.com/news/๒๐๑๒/๐๙/scoop/๑๑๖๓>

คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (คกร.). (๒๕๖๒). คกร. ตามพระราชบัญญัติการพัฒนากำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๖๒ แหล่งที่มา <http://www.sepo.go.th/content/๓๕>

องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ. (๒๕๖๑). แหล่งที่มา

<http://www.bmta.co.th/sites/default/files/files/about-us/rehabilitation-plan-october๖๑-summary-edit.pdf>

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. มติคณะรัฐมนตรี.แหล่งที่มา http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program๒-๒.jsp?key_word=%A๒%CA%C๑%A

&meet_date_dd=&meet_date_mm=&meet_date_yyyy =&meet_date_dd



๒=&meet_date_mm๒=&meet_date_yyyy๒=&doc_id๑=&doc_id๒=&owne r_dep=&Input=+%A
๔%E๙%B๙%CB%D๒+&offset=๑๐๐

กระทรวงคมนาคม. องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ. แหล่งที่มา <https://www.mot.go.th/about.html?id=๑๗#horizontalTab๑>

สำนักข่าวอิศรา.(๒๕๖๐). ขสมก.เร่งสั่งเลิกติดตั้งเครื่องหยอดเหรียญ cash box บนรถเมล์

แหล่งที่มา <https://www.isranews.org/thaireform/thaireform-news/๖๑๙๐๐-cash-box.html>

รูปแบบการประเมินโครงการ

แหล่งที่มา http://km.moi.go.th/km/๓๒_quality_plan/evaluate/evaluate๕_๔.pdf

วชิรวัชร งามละม่อม. (๒๕๕๙). การประเมินผลนโยบาย

แหล่งที่มา http://learningofpublic.blogspot.com/๒๐๑๖/๐๒/blog-post_๙๑.html

รัตนะ บัวสนธ์. (๒๕๕๙). ทฤษฎีการประเมินและอภิमानทฤษฎีการประเมิน

แหล่งที่มา <http://www.rattanabb.com/html/MetaTheory.pdf>

สุวรรณา ครวญเชียงเพ็ชร. (๒๕๕๖). ความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานต่อโครงการองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี

ร่วมใจ ห่วงใยประชาชนประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี

แหล่งที่มา http://digital_collect.lib.buu.ac.th/dcims/files/๕๔๙๓๐๕๔๒/title.pdf

กรมการขนส่งทางบก. (๒๕๖๒). สถิติการขนส่ง แหล่งที่มา <https://web.dlt.go.th/statistics/>

สำนักพิมพ์ประชาชาติ. (๒๕๖๑). มาแล้ว! รถเมล์ NGV สัญชาติจีน ขสมก.ได้เคย ส่งรถ ๑๐๐ คัน วิ่งบริการ ๒๘

มี.ค. ๘ เส้นทาง แหล่งที่มา <https://www.prachachat.net/property/news-๑๓๕๘๓๑>



เพศภาวะในการบริหารงานคลังท้องถิ่น:
แรงงานทางอารมณ์กับผลการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้หญิง
Gender in Local Public Finance:
Emotional Labor and Female Revenue Collectors' Performance

ภาวิณี ช่วยประคอง
Pawinee Chuayprakong

บทคัดย่อ

เพศภาวะจำกัดบทบาทและหน้าที่ที่ผู้หญิงควรและต้องปฏิบัติ ทำให้การจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นถือเป็นงานของผู้หญิง กล่าวคือ ผู้หญิงต้องจัดเก็บรายได้ด้วยความสุภาพอ่อนโยน หลีกเลี่ยงการโต้เถียงกับประชาชน และต้องได้รับรายได้เข้าสู่หน่วยงานอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย บ่อยครั้งผู้หญิงเกิดความเหน็ดเหนื่อยจากการแสดงสีหน้าท่าทางที่ตรงกันข้ามกับความรู้สึกอารมณ์ที่แท้จริง จากการเก็บข้อมูลผ่านระเบียบวิธีวิจัยการติดตามกระบวนการเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ของผู้หญิงในองค์การบริหารส่วนตำบล บทความนี้แสดงให้เห็นว่าผู้หญิงกลุ่มนี้จะต้องใช้แรงงานเหล่านี้ที่เรียกว่าแรงงานทางอารมณ์ในระดับสูงตามความคาดหวังของเพศภาวะ และตามปัจจัยอื่นๆ เช่น ประสิทธิภาพการทำงาน การเป็นคนในพื้นที่ การจัดเก็บภาษีประเภทใหม่ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม หากผู้หญิงใช้แรงงานทางอารมณ์เพื่ออธิบายและให้ความรู้เกี่ยวกับภาษีแก่ประชาชน ผลการดำเนินงานด้านการจัดเก็บรายได้ด้านธรรมาภิบาล และด้านความสัมพันธ์ขององค์กรก็จะดีไปด้วยเช่นกัน

คำสำคัญ: เพศภาวะ แรงงานทางอารมณ์ การติดตามกระบวนการ ผลการดำเนินงาน



Abstract

Women are expected to have and play certain roles according to their gender. Revenue collection is considered a female job in that women are supposed to be kind, polite, avoiding altercations, and able to collect every bill issued by their organizations. Often, doing so makes women feel that they have to show the desirable gestures, which can be opposite to what they are actually feeling. Gender roles requires women to exert this labor, emotional labor, more than men do. Under the context of Thailand's local revenue collection, this process tracing study shows that women perform relatively high level of emotional labor due to gender roles as well other factors such as work experience, local knowledge, and the newly promulgation of property tax. Nonetheless, if investing this emotional labor for tax education, the female employees can enhance overall local government's performance; boosting own-source revenues, promoting public service values, and forging good relationships with local communities.

Keywords: gender, emotional labor, process tracing, performance



บทนำ

“จะพูดจาปราศรัยกับใครนั้น อย่าตะคองตะคอกให้เคืองหู
ไม่ควรพูดอ้ออิงขึ้นมึงกู คนจะหลั่งเหงาไม่ขามใจ
แม้จะเรียนวิชาทางค้าขาย อย่าปากร้ายพูดจาอ้อมอวล
จึงซื้อขายง่ายดีมีกำไร ด้วยเขาไม่เคืองจิตระอิดระอา”

สุนทรภู่, สุภาษิตสอนหญิง, พ.ศ. ๒๓๘๐

เพศสภาวะ (gender) ถูกกำหนดให้มีขึ้นและเปลี่ยนแปลงไปตามวิวัฒนาการของมนุษย์เรื่อยมา เพศสภาวะกำหนดความคาดหวัง บทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบที่แต่ละเพศสภาวะ (โดยเฉพาะผู้หญิงและผู้ชาย) ต้องปฏิบัติตามให้ลุล่วง ในบริบทของการบริหารงานภาครัฐ เช่นเดียวกันกับปรากฏการณ์ในสังคมโดยรวมทั่วไป ผู้หญิงอาจต้องมีการระดมความรับผิดชอบจากเพศสภาวะของตนเอง (gender work) ที่มากกว่าผู้ชาย ตัวอย่างเช่น หากอยู่ในตำแหน่งระดับปฏิบัติการ ผู้หญิงต้องแสดงความเป็นผู้หญิง (femininity) เป็นพิเศษ อันได้แก่ ต้องมีจิตบริการ ยิ้มแย้ม มีความเอาใจใส่ และมีความอ่อนน้อมถ่อมตน ซึ่งแม้จะเป็นบุคลิกภาพที่แท้จริงของผู้หญิง แต่ผู้หญิงจะต้องแสดงคุณลักษณะเหล่านี้เข้มข้นมากกว่าปกติในการทำงาน ในขณะที่บุคลากรผู้ชายในตำแหน่งเดียวกันอาจไม่ต้องแสดงคุณลักษณะของความเป็นผู้หญิงดังกล่าวและไม่ต้องแสดงอารมณ์ใดๆ (act cool and aloof) ในขณะเดียวกัน หากผู้หญิงต้องดำรงตำแหน่งผู้บริหาร ผู้หญิงจะต้องแสดงออกถึงความเป็นผู้ชาย (masculinity) คือต้องแสดงความเข้มงวด การใช้อำนาจสั่งการ และการไม่แสดงอารมณ์ความรู้สึก ซึ่งตรงกันข้ามกับบุคลิกภาพที่แท้จริง เป็นต้น เหตุเหล่านี้ทำให้ผู้หญิงมีความเหน็ดเหนื่อยจากการใช้แรงงานเพื่อแสดงอารมณ์ที่อาจจะไม่ตรงกับความรู้สึกที่แท้จริงที่ตนเองมี (emotional labor)

แม้ว่าการวิจัยเกี่ยวกับแรงงานทางอารมณ์ที่ผ่านมาในภาครัฐจะรวมตัวแปรเพศสภาวะเข้าเป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญที่ส่งผลต่อความเหน็ดเหนื่อย ความพึงพอใจในการทำงาน และระดับผลการดำเนินงาน แต่การวิจัยที่ผ่านมาส่วนใหญ่มิได้ใช้เพศสภาวะเป็นแนวทางหลักในการศึกษา อีกทั้งการวิจัยเหล่านี้มุ่งเน้นการอธิบายปรากฏการณ์การใช้และการจัดการแรงงานทางอารมณ์ในกลุ่มผู้ปฏิบัติงานที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะ (expertise & professionalism) และมักมีอำนาจต่อรองมากกว่าผู้รับบริการ เช่น แพทย์ พยาบาล ครูอาจารย์ ตำรวจ อัยการ ฯลฯ การวิจัยนี้จึงมุ่งที่จะใช้เพศสภาวะ (โดยเฉพาะสตรีนิยม) เป็นแนวทางหลักในการวิจัยเพื่อศึกษาผู้ปฏิบัติงานในระดับปฏิบัติการที่มิได้มีความรู้ความสามารถเฉพาะ (non-professional) และมีอำนาจต่อรองน้อยกว่าผู้รับบริการ ซึ่งตัวอย่างหนึ่งที่ชัดเจน ได้แก่ เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เนื่องจากอาชีพดังกล่าวเป็นอาชีพของผู้หญิง (female-dominated occupation) ที่มิได้ส่งมอบบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นเหมือนกับหน้าที่อื่นภายใน อปท. และความยินยอมของประชาชนต่ออำนาจในการบังคับจัดเก็บภาษีของ อปท. ยังเป็นไปอย่างจำกัด เนื่องจากระบบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยยังไม่สามารถกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ได้ตามความมุ่งหมายในเบื้องแรกของนโยบายกระจายอำนาจ ทำให้ อปท. ยังไม่มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการบริหารจัดการเก็บรายได้อย่างแท้จริง (fiscal autonomy)

ด้วยเหตุข้างต้น เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้เหล่านี้จึงต้องใช้ความพยายามในการปฏิบัติงานและใช้แรงงานทางอารมณ์ให้เหมาะสมเมื่อต้องปฏิสัมพันธ์กับผู้ที่มีหน้าที่ชำระภาษีหรือค่าบริการ เพื่อให้สามารถจัดเก็บรายได้และให้บริการด้านการจัดเก็บรายได้อื่นๆ แก่ประชาชนได้อย่างเหมาะสม ดังนั้น บทความนี้จึงตั้งคำถามวิจัยว่า “การใช้



และจัดการแรงงานทางอารมณ์ของเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้หนึ่งสัมพันธ์กับผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นอย่างไร?” โดยบทความนี้มีเป้าหมายการวิจัยหลัก ๓ ประการ ได้แก่ (๑) แสดงให้เห็นว่าปัจจัยด้านเพศสถานะ (การเป็นผู้หญิง) มีความสัมพันธ์กับลักษณะการทำงาน ขั้นตอนการปฏิบัติงาน และระดับของผลการดำเนินงาน (๒) อธิบายการใช้และการจัดการแรงงานทางอารมณ์ในบุคลากรระดับปฏิบัติการที่มีได้มีความรู้ความสามารถเฉพาะผ่านกรณีศึกษา เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ท้องถิ่น และ (๓) อธิบายกระบวนการเชิงเหตุเชิงผลโดยละเอียด (causal process) ที่แสดงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างเพศสถานะและแรงงานทางอารมณ์กับระดับผลการดำเนินงาน โดยคำตอบที่ได้จากคำถามวิจัยดังกล่าว ในด้านหนึ่งสามารถช่วยให้ผู้กำหนดนโยบายมองเห็นถึงการมีอยู่และความสำคัญของเพศสถานะและแรงงานทางอารมณ์ในการบริหารงานคลัง ถึงแม้ว่ากลุ่มงานนี้มักมีกฎเกณฑ์กำหนดภาระหน้าที่ในการชำระภาษีและค่าบริการ รวมทั้งมีการกำหนดบทลงโทษไว้อย่างเป็นรูปธรรมแล้วก็ตาม และในอีกด้านหนึ่ง คำตอบจากคำถามการวิจัยนี้สามารถคาดการณ์ความสัมพันธ์ระหว่างเพศสถานะ แรงงานทางอารมณ์ และผลการดำเนินงานของบุคลากรระดับปฏิบัติการด้วยหลักฐานเชิงประจักษ์ในกระบวนการเชิงเหตุเชิงผลที่แสดงความสัมพันธ์เหล่านี้ภายใต้บริบทของการบริหารจัดการเก็บรายได้ของ อปท.

บทความนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพที่ใช้การติดตามกระบวนการ (the process-tracing methods) เป็นระเบียบวิธีวิจัยหลักสำหรับการออกแบบวิจัย การจัดเก็บข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล กล่าวคือ บทความดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึกเพื่อเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้องจากผู้ปฏิบัติหน้าที่จัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น (นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัด ผู้อำนวยการกองคลัง เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ และผู้ช่วยเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้) จำนวนทั้งหมด ๑๕ คนจาก ๕ อบต. เพื่อนำมาวิเคราะห์ด้วยเทคนิคการวิเคราะห์เชิงเนื้อหาโดยเปรียบเทียบ (constant comparative analysis) ร่วมกันกับกรอบแนวคิดกระบวนการการใช้และการจัดการแรงงานทางอารมณ์กับผลการดำเนินงานในกรณีบุคลากรระดับปฏิบัติการผู้หญิง กล่าวคือ บทความนี้ใช้การให้เหตุผลทั้งแบบอุปนัยและแบบนิรนัย (abduction) ประกอบกันเพื่อตอบคำถามวิจัย

บทความนี้แบ่งเนื้อหาออกเป็น ๖ ส่วน ได้แก่ (๑) บทนำดังที่กล่าวมาแล้ว (๒) การทบทวนวรรณกรรมที่ครอบคลุมเพศสถานะในการบริหารงานภาครัฐ แรงงานทางอารมณ์ และเพศสถานะกับการใช้และการจัดการแรงงานทางอารมณ์ เพื่อใช้เสนอกรอบแนวคิด (conceptual framework) เกี่ยวกับกระบวนการเชิงเหตุเชิงผลและข้อสมมติฐานเบื้องต้น (proposition) (๓) ระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้การติดตามกระบวนการเป็นแนวทางหลักในการเก็บและวิเคราะห์ข้อมูล (๔) ผลการวิจัยที่อธิบายบริบทของการวิจัย และสรุปข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพื่อตอบคำถามวิจัยและพิจารณาข้อสมมติฐานเบื้องต้นที่กำหนดไว้ในกรอบแนวคิด (๕) การอภิปรายผลและข้อค้นพบโดยใช้เพศสถานะเป็นหลักในการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างแรงงานทางอารมณ์กับผลการดำเนินงานของการบริหารจัดการเก็บรายได้ท้องถิ่น และ (๖) การสรุปผลการวิจัยและทิศทางการวิจัยในอนาคต

การทบทวนวรรณกรรม

คำถามวิจัยของบทความนี้ “การใช้และการจัดการแรงงานทางอารมณ์ของเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้หนึ่งสัมพันธ์กับผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นอย่างไร” มุ่งหมายที่จะนำเสนอคำอธิบายเชิงกระบวนการที่แสดงความสำคัญของเพศสถานะที่มีต่อผลการดำเนินงานขององค์กรภาครัฐ เพื่อให้เข้าใจกระบวนการทั้งหมด การทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในที่นี้ครอบคลุมแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ๓ กลุ่ม ได้แก่ เพศสถานะ



ในการบริหารงานภาครัฐ แรงงานทางอารมณ์ และเพศสภาวะกับการใช้และการจัดการแรงงานทางอารมณ์ เพื่อเป็นพื้นฐานในการกำหนดกรอบแนวคิดและการกำหนดข้อสมมติฐานเบื้องต้นที่เกี่ยวข้องต่อไป

เพศสภาวะในการบริหารงานภาครัฐ ปัจจัยด้านเพศสภาวะมีความเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กับการบริหารงานภาครัฐตลอดมา แต่อย่างไรก็ดี ประเด็นเรื่องเพศสภาวะโดยเฉพาะผู้หญิงกับระบบราชการนั้นเด่นชัดในช่วงสงครามโลกครั้งที่ ๑ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ประชากรผู้ชายในหลายประเทศต้องไปปฏิบัติหน้าที่ออกรบในสมรภูมิยุโรป แอฟริกา และตะวันออกกลาง ทำให้ผู้หญิงต้องเข้าสู่ตลาดแรงงานเพื่อทำงานทั้งในองค์กรภาคเอกชนและองค์กรภาครัฐทดแทนแรงงานผู้ชาย ทั้งนี้ มีข้อสังเกตหลัก ๒ ประการจากการเข้ามาในตลาดแรงงานของผู้หญิง ในด้านหนึ่ง ผู้หญิงมักอยู่ในตำแหน่งระดับปฏิบัติการหรือตำแหน่งอื่นๆ ที่มีใช้ในระดับผู้บริหาร รวมทั้งยังได้รับโอกาสสำหรับความก้าวหน้าในตำแหน่งและค่าตอบแทนน้อยกว่าผู้ชายที่เคยดำรงตำแหน่งเดียวกัน (Alkadry & Tower, ๒๐๑๔) ปรากฏการณ์นี้เรียกว่า “เพดานแก้ว (glass ceiling)” (Gedro, ๒๐๑๐) ซึ่งยังปรากฏอยู่อย่างแพร่หลายในปัจจุบัน ขณะเดียวกัน ในอีกด้านหนึ่ง ผู้หญิงต้องแบกรับภาระความรับผิดชอบและหน้าที่ในการทำงานมากกว่าผู้ชาย เนื่องจากการคาดหวังต่อบทบาทอันเนื่องมาจากเพศสภาวะ (social gender roles) ซึ่งหมายถึงแนวโน้มของผู้ชายและผู้หญิงที่ต้องมีลักษณะนิสัยหรือแสดงออกซึ่งบทบาทอย่างใดอย่างหนึ่งตามความคาดหวังของคนในสังคม โดยคนส่วนใหญ่คิดว่าเพศสภาวะหนึ่งควรต้องมีพฤติกรรมในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งตามเพศสภาวะของตนเองเท่านั้น (stereotype) (Calas et al., ๒๐๑๔) ตารางที่ ๑ ในหน้าถัดไปสรุปการแบ่งบทบาทและลักษณะบุคลิกภาพอันเนื่องมาจากความคาดหวังดังกล่าวบนฐานของเพศสภาวะ ซึ่งองค์กรภาครัฐและสังคมทั่วไปยอมรับและประยุกต์ใช้กันโดยอัตโนมัติหรือโดยปริยาย (taken-for-granted policies)



ตารางที่ ๑ บทบาทและลักษณะบุคลิกภาพอันเนื่องมาจากความคาดหวังบนฐานของเพศภาวะในสังคม

ประเด็น การเปรียบเทียบ	เพศภาวะ	
	ผู้หญิง	ผู้ชาย
ความคาดหวังโดยรวม	มีลักษณะของความเป็นผู้หญิง (feminine traits) โดยเฉพาะความสุภาพอ่อนน้อมและเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่	มีลักษณะของความเป็นผู้ชาย (masculine traits) โดยเฉพาะการออกคำสั่งและประหยัดถ้อยคำ
ลักษณะงานที่ประกอบอาชีพ	เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ (relational) ในระบบแนวนาน (horizontal & networking) และแสดงออกถึงการเกื้อกูลสนับสนุน (supportiveness)	เกี่ยวข้องกับการออกคำสั่ง (coercive) ในระบบแนวตั้ง (hierarchical) และต้องแสดงออกถึงการนำและอำนาจ (directiveness & authoritativeness)
ทักษะที่ต้องใช้ร่วมกับ KSA	ทักษะด้านอารมณ์ (emotive)	ทักษะด้านการคิดวิเคราะห์ (cognitive)
งานทางเพศภาวะ (gender work)	การทำงานของผู้ชายต้องแสดงออกถึงความเป็นผู้ชาย (doing gender)	การทำงานของผู้หญิงไม่จำเป็นต้องแสดงถึงความเป็นผู้หญิง (un-doing gender)

ที่มา: (๑) ปรับปรุงจาก (Seung-Burn Yang & Guy, ๒๐๑๕); (Guy, ๒๐๑๗); (Bishu & Heckler, ๒๐๒๐); และ (Meier, Mastracci, & Wilson, ๒๐๐๖)

(๒) KSA หมายถึง ความรู้ (knowledge), ทักษะ (skills), และความสามารถในการทำงาน

ตำแหน่งงานที่มักถูกเรียกว่า “งานของผู้หญิง (women’s jobs)” ซึ่งสัดส่วนของผู้หญิงที่ประกอบอาชีพเหล่านี้มักจะมากกว่าผู้ชายอย่างมีนัยยะสำคัญ (female-dominated occupations) ตัวอย่างเช่น ครู พยาบาล นักสังคมสงเคราะห์ เลขาฯ นักประชาสัมพันธ์ ฯลฯ กีดกันให้ผู้หญิงซึ่งนอกจากต้องมีความรู้ ทักษะ และความสามารถเฉพาะในงานแล้ว (Knowledge, skills, abilities: KSA) ผู้หญิงที่ประกอบอาชีพในกลุ่มนี้ยังต้องมีบุคลิกภาพหรือสามารถแสดงอารมณ์ที่มีซับซ้อน (nuance) ตามลักษณะของความเป็นผู้หญิง (feminine) อันได้แก่ ความเป็นมิตร ความสุภาพอ่อนโยน ความเข้าใจ ความเห็นใจ การสนับสนุน และการปลอบใจผู้อื่น หากผู้หญิงที่ประกอบอาชีพเหล่านี้ไม่สามารถแสดงออกถึงคุณสมบัติเหล่านี้ได้ครบถ้วน ผู้รับบริการ เพื่อนร่วมงาน และผู้บังคับบัญชามีแนวโน้มไม่พึงพอใจต่อการปฏิบัติงานของผู้หญิง แต่ในกรณีของผู้ชายที่ประกอบอาชีพในกลุ่มดังกล่าว ความไม่พึงพอใจที่เกิดขึ้นจะน้อยกว่า เนื่องจากไม่มีความคาดหวังต่อบทบาทของบุคลาการผู้ชายอันเนื่องมาจากเพศภาวะนั้นน้อยกว่าคาดหวังดังกล่าวที่มีต่อผู้หญิง (Guy, ๒๐๑๗) ในขณะเดียวกัน หากผู้หญิงประกอบอาชีพที่เป็น “งานของผู้ชาย (men’s jobs)” เช่น ตำรวจ ผู้คุม นักโทษ วิศวกร นักปกครอง (นายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด) ผู้บริหาร ฯลฯ ผู้หญิงต้องแสดงบทบาทของผู้ชายซึ่งโดยธรรมชาติผู้หญิงมิได้ลักษณะเหล่านั้นมากนัก (doing gender) เช่น ความเข้มงวด การออกคำสั่ง การควบคุม ฯลฯ ทำให้ผู้หญิงในตำแหน่งหรือประกอบอาชีพเหล่านี้ต้องทำงานหนักเป็นสองเท่า (double binds) กล่าวคือ ต้องสังเกตและควบคุมตนเองไม่ให้แสดงพฤติกรรมที่แสดงถึงความเป็นหญิง ในขณะเดียวกัน ผู้หญิงต้องแสดงบุคลิกภาพหรือบทบาทของความเป็นผู้ชายให้เป็นที่ประจักษ์แก่สังคม เพื่อใช้เป็นอำนาจในการต่อรองในทางอ้อมหากต้องการผลักดันนโยบายหรือให้สามารถดำเนินงานด้านการบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล ซึ่งในท้ายที่สุด ผู้หญิงในตำแหน่งผู้บริหารจะมีผลการดำเนินงานตามท้องที่คาดหวัง (Calas et al., ๒๐๑๔)



อนึ่ง สำหรับผู้หญิงที่ประกอบอาชีพในกลุ่มงานของผู้หญิง นอกจากจะต้องแสดงออกทางอารมณ์ตามความคาดหวังอันเนื่องมาจากเพศภาวะแล้ว ผู้หญิงเหล่านี้ยังต้องแสดงอารมณ์ความรู้สึกตามความคาดหวังขององค์กรอีกด้วย การปรับเปลี่ยนท่าทางการแสดงออกหรือการพยายามทำให้เข้าใจบทบาทเหล่านี้ล้วนแล้วแต่ต้องใช้แรงงานเช่นเดียวกับแรงงานที่ต้องใช้ในการคิดวิเคราะห์หรือการออกแรงในการอุปกรณ์และเครื่องมือในการทำงาน การใช้แรงงานเพื่อการแสดงทางอารมณ์เหล่านี้จะถูกอธิบายโดยละเอียดในส่วนถัดไป

แรงงานทางอารมณ์ การแสดงออกทางอารมณ์ของผู้ปฏิบัติงานควรสอดคล้องหรือเป็นไปตามแบบแผนการแสดงออกทางอารมณ์ที่องค์กรกำหนดไว้ให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน (emotional display rules) ในอันที่จะนำไปสู่ผลการดำเนินงานและค่าตอบแทนที่ดี อย่างไรก็ตาม หากผู้ปฏิบัติงานไม่ได้มีอารมณ์ความรู้สึกในทิศทางเดียวกับที่องค์กรต้องการให้แสดงออก (emotional dissonance) ผู้ปฏิบัติงานจะต้องพยายามปรับเปลี่ยนการแสดงออกของตนเองทั้งทางสีหน้า ท่าทาง อริยาบท คำพูด และน้ำเสียงให้เป็นไปในทิศทางที่องค์กรต้องการ แรงงานที่ผู้ปฏิบัติงานใช้บังคับให้ตนเองแสดงออกทางอารมณ์แบบใดแบบหนึ่งนี้อาจไม่ตรงกับอารมณ์ความรู้สึกที่แท้จริงของตนเอง แรงงานที่ใช้ตามสถานการณ์นี้ เรียกว่า แรงงานทางอารมณ์ (emotional labor) (Guy et al., ๒๐๐๘; Hochschild, ๑๙๘๓; Mastracci et al., ๒๐๐๖) ซึ่งแรงงานทางอารมณ์นี้มีสองประเภท กล่าวคือ (๑) การแสดงออกแบบผิวเผิน (surface acting) หมายถึง การพยายามปรับเปลี่ยนอารมณ์เพื่อให้เพียงพอสำหรับการเปลี่ยนสีหน้าท่าทางหรือน้ำเสียงตามแบบแผนที่องค์กรกำหนด และ (๒) การแสดงออกเชิงลึก (deep acting) หมายถึง การพยายามทำความเข้าใจที่มาที่ไปหรือเหตุผลที่แท้จริงของเป้าหมายและความต้องการขององค์กรที่กำหนดให้ผู้ปฏิบัติงานแสดงออกอารมณ์ไปในทิศทางใดทิศทางหนึ่ง ก่อนที่จะปรับเปลี่ยนให้ตนเองมีสีหน้าท่าทางหรือน้ำเสียงที่พึงประสงค์ต่อไป

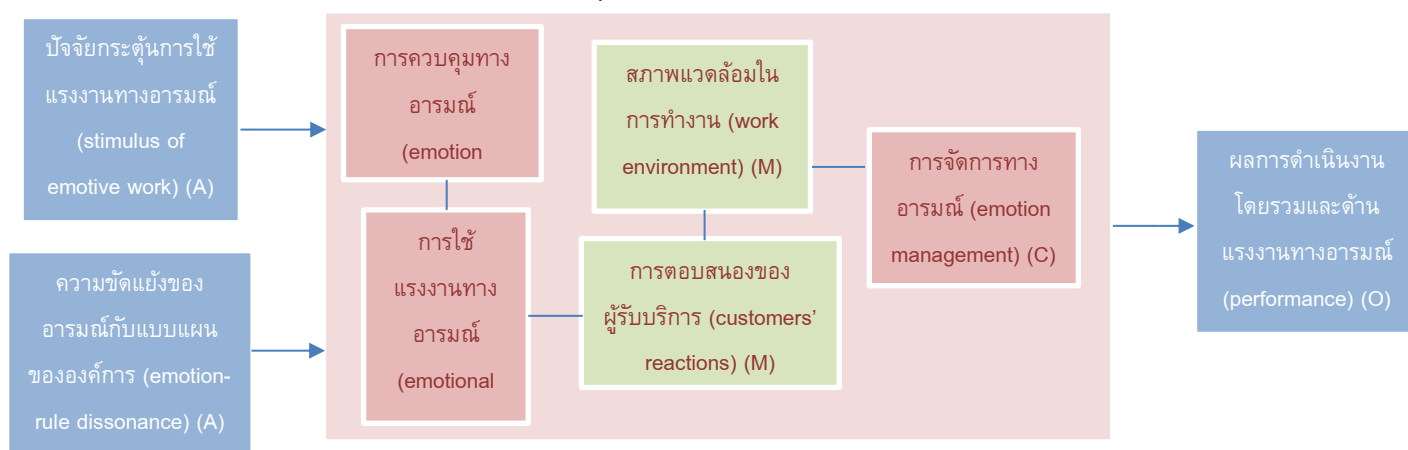
ภายใต้บริบทของการบริหารงานภาครัฐ แรงงานทางอารมณ์เป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดคุณภาพของการให้บริการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้บริการผ่านการมีปฏิสัมพันธ์กันโดยตรง (person-to-person transactions) ระหว่างผู้ปฏิบัติงานในระดับปฏิบัติการ (street-level bureaucrats) กับประชาชนกลุ่มเป้าหมายของนโยบายหรือผู้รับบริการสาธารณะ (citizen-state encounters or interactions) (Herd & Moynihan, ๒๐๑๔; Lipsky, ๑๙๘๐; Maynard-Moody & Portillo, ๒๐๑๐) เนื่องจากแรงงานทางอารมณ์ช่วยให้บุคลากรระดับปฏิบัติการสามารถดึงข้อมูลและแลกเปลี่ยนข้อมูลความคิดเห็นกับผู้รับบริการได้ อันจะช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถเลือกเลือกประเภทหรือจัดส่งบริการได้ตรงตามความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย อีกทั้งยังสามารถช่วยกันแก้ไขปัญหาหรือสถานการณ์ขัดข้องที่ผู้ปฏิบัติงานต้องพบเจอร่วมกันกับผู้รับบริการในระหว่างการมีปฏิสัมพันธ์ให้เป็นไปด้วยความราบรื่นและมีประสิทธิภาพประสิทธิผล (Guy et al., ๒๐๑๔) หรือกล่าวได้ว่าการจัดการแรงงานทางอารมณ์ที่ดีจะสามารถนำมาสู่ผลการดำเนินงานที่ดีของทั้งผู้ปฏิบัติงานแต่ละคนและขององค์กรโดยรวม (Holman et al., ๒๐๐๘; Hulsheger et al., ๒๐๑๐)

การวิจัยเกี่ยวกับแรงงานทางอารมณ์ต้องการให้หน่วยงานรับรู้และให้ความสำคัญกับการจัดการกิจกรรมเพื่อเสริมสร้างความฉลาดทางอารมณ์ (emotional intelligence) และการพัฒนาทักษะในการจัดการแรงงานทางอารมณ์ (emotional management) ของผู้ปฏิบัติงานในระดับปฏิบัติการภายในหน่วยงาน ซึ่งจะช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานมีความเหนื่อยล้า (emotional exhaustion) และการหมดไฟในการทำงาน (burnout) ลดลง พร้อมทั้งมีความพึงพอใจหรือมีความสุขในการทำงาน (job satisfactions) มากขึ้น ในขณะเดียวกัน ความฉลาดทางอารมณ์และทักษะในการจัดการแรงงานทางอารมณ์ยังนำมาซึ่งผลการดำเนินงานที่ดีของผู้ปฏิบัติงานอีกด้วย เนื่องจาก

การให้บริการผ่านการปฏิสัมพันธ์กับประชาชนโดยตรงนั้น ความสามารถในการควบคุมอารมณ์ของตนเองและของประชาชนเป็นปัจจัยสำคัญจะช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถบรรลุเป้าหมายในการให้บริการได้ดังที่กล่าวมาแล้ว ทั้งนี้ ความสามารถในการให้บริการแก่ประชาชนได้ตามเป้าหมายนี้เองถือเป็นผลที่พึงประสงค์แก่ทั้งองค์กรและผู้ปฏิบัติงานเอง

จากการวิจัยจำนวนมากที่ผ่านมาได้พิสูจน์เชิงประจักษ์และยืนยันถึงการมีอยู่ของความสัมพันธ์เชิงเหตุผลว่าการจัดการแรงงานทางอารมณ์เป็นปัจจัยเหตุหลัก (cause) ที่สามารถนำมาซึ่งผลลัพธ์ (effect) หรือผลการดำเนินงานที่น่าพึงพอใจทั้งแก่หน่วยงานและผู้ปฏิบัติงานเอง (Grandey et al., ๒๐๑๓; Guy & Lee, ๒๐๑๕; Kammeyer-Mueller et al., ๒๐๑๒; Meier et al., ๒๐๐๖; Roh et al., ๒๐๑๖) ขณะเดียวกัน การวิจัยแรงงานทางอารมณ์เชิงกระบวนการที่แสดงรายละเอียดความเชื่อมโยงจากปัจจัยเหตุมายังผลลัพธ์ (black box) มีจำนวนน้อยกว่า แต่ต่างบ่งชี้ให้เห็นว่ากระบวนการนี้มีประกอบไปด้วยขั้นตอนหลายขั้นตอนและมีปัจจัยหลักที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก (Hulsheger et al., ๒๐๑๐; Lively, ๒๐๑๓; Yang & Lee, ๒๐๑๙) ในเบื้องต้นเพื่อให้สามารถทำความเข้าใจกับกระบวนการความสัมพันธ์ระหว่างการจัดการทางอารมณ์ กับผลการดำเนินงาน บทความนี้แบ่งกระบวนการเชิงเหตุผล (causal process) ออกเป็น ๖ ขั้นตอนพื้นฐาน (causal process) ตามตัวแบบแรงงานทางอารมณ์และผลลัพธ์ที่เสนอโดย Hulsheger และคณะ (๒๐๑๐) พร้อมทั้งปัจจัยที่เกี่ยวข้องเพิ่มจากการวิจัยอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งโดยสรุปสามารถแสดงแผนภาพเชิงเหตุเชิงผล (causal graph) (Gerring, ๒๐๑๒) ได้ดังแผนภาพที่ ๑ กระบวนการเชิงเหตุเชิงผลของการใช้และการจัดการแรงงานทางอารมณ์กับผลการดำเนินงานต่อไปนี้

แผนภาพที่ ๑ กระบวนการเชิงเหตุเชิงผลระหว่างแรงงานทางอารมณ์กับผลการดำเนินงาน



หมายเหตุ (๑) A: ปัจจัยตั้งต้น (antecedents); C: ตัวแปรต้น (causal factors); M: ปัจจัยลด/เพิ่มอิทธิพลต่อผลลัพธ์ (mediators); และ O: ผลลัพธ์ (outcomes)

(๒) → หมายถึง ความสัมพันธ์เชิงเหตุเชิงผล และ → หมายถึง ความสัมพันธ์ที่อาจเป็นเหตุเป็นผล

จากแผนภาพที่ ๑ ข้างต้น ปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งปัจจัยตั้งต้น ตัวแปรต้น ปัจจัยเพิ่ม/ลดอิทธิพลต่อผลลัพธ์ และผลลัพธ์มีรายละเอียดและความสัมพันธ์ระหว่างกัน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

(๑) ปัจจัยที่กระตุ้นหรือต้องการให้ผู้ปฏิบัติงานใช้แรงงานทางอารมณ์ (stimulus of emotive work) อันได้แก่ ลักษณะของปฏิสัมพันธ์กับประชาชน (citizen-state encounters) (Maynard-Moody & Portillo,



๒๐๑๐) เหตุการณ์ที่นำมาซึ่งการจัดการทางอารมณ์ (affective events) (Hulsheger et al., ๒๐๑๐) แบบแผนการแสดงอารมณ์ที่หน่วยงานกำหนด (display rules) (Kammeyer-Mueller et al., ๒๐๑๒; Lu, ๒๐๑๙) ปัจจัยเหล่านี้จะประกอบกันเป็นปริมาณงานด้านอารมณ์ (emotive work) ที่ผู้ปฏิบัติงานจะต้องรับมือ

(๒) ความขัดแย้งหรือความสอดคล้องกันระหว่างความรู้สึกที่แท้จริงกับแบบแผนการแสดงออกทางอารมณ์ที่องค์กรกำหนด (emotion-rule dissonance) อันเป็นการประเมินภายในด้วยตนเองว่าจะต้องใช้แรงงานทางอารมณ์หรือการจัดการทางอารมณ์หรือไม่ และมากน้อยเพียงใด

(๓) การควบคุมอารมณ์ (emotion regulation) หมายถึงความสามารถในการแสดงออกด้วยสีหน้า ท่าทาง และน้ำเสียงตามแบบแผนการแสดงอารมณ์ที่หน่วยงานกำหนด (Bhave & Glomb, ๒๐๑๖; Brotheridge & Grandey, ๒๐๐๒) ซึ่งถือเป็นการจัดการทางอารมณ์ในขั้นตอนแรกก่อนการใช้แรงงานทางอารมณ์ ทั้งนี้หากสามารถควบคุมอารมณ์ ของตนเองได้ ปริมาณงานด้านอารมณ์และแรงงานทางอารมณ์ ที่ใช้ต้องลดลงทั้ง กระบวนการก็ลดน้อยลงไป ซึ่งการควบคุมอารมณ์นี้เป็นปัจจัยหลักประการหนึ่งที่บทความให้ความสนใจ เนื่องจาก เป็นปัจจัยเหตุด้านทักษะทางอารมณ์ที่ผู้ปฏิบัติงานสามารถเรียนรู้ พัฒนา และนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ได้โดยตรง ขณะมีปฏิสัมพันธ์กับประชาชนผู้รับบริการ (causal factor)

(๔) การใช้แรงงานทางอารมณ์เพื่อแสดงอารมณ์ตามที่หน่วยงานกำหนด (emotional labor) อันประกอบไปด้วยการแสดงออกผิวเผิน (surface acting) และการแสดงออกเชิงลึก (deep acting) ดังที่กล่าว มาแล้ว รวมทั้งการแสดงออกถึงอารมณ์ความรู้สึกที่แท้จริงออกมา (genuine feelings) แล้วแต่กรณี (Cheung & Tang, ๒๐๑๐; Mahoney et al., ๒๐๑๑; Rafaeli & Sutton, ๑๙๙๑) ซึ่งเป็นปัจจัยเหตุด้านทักษะทางอารมณ์ที่ บทความนี้ให้ความสำคัญ ทั้งนี้ มีข้อพึงสังเกตว่า การแสดงออกแบบผิวเผินมักทำให้ ความเหนื่อยล้ามากกว่าการใช้ แรงงานทางอารมณ์ในสองกรณีหลัง

(๕) การตอบสนองของผู้รับบริการ (reactions of customers) ซึ่งหมายถึง ลักษณะการตอบสนองของ ผู้รับบริการในระหว่างปฏิสัมพันธ์ (Hulsheger et al., ๒๐๑๐) ซึ่งอาจจะทำให้ผู้ปฏิบัติงานไม่ต้องใช้แรงงาน ทางอารมณ์หรือต้องใช้แรงงานทางอารมณ์ต่อไปหรือมากขึ้นกว่าเดิมก็เป็นไปได้

(๖) สภาพแวดล้อมในการทำงาน (work environments and work conditions) ที่สามารถช่วยบรรเทา ความเหนื่อยล้าจากการแรงงานทางอารมณ์ลงไปได้ (mediators) ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ ได้แก่ การสนับสนุนจากเพื่อน ร่วมงานและความสมัครสมานสามัคคีภายในกลุ่มงาน (team work & team support) (Becker et al., ๒๐๑๘; Lu, ๒๐๑๙; Newman et al., ๒๐๐๙) การนำและความช่วยเหลือจากหัวหน้างาน (supervisor) (Bakker et al., ๒๐๐๒) ความอิสระในการตัดสินใจในงานที่ตนเองรับผิดชอบ (work autonomy) (Erickson & Ritter, ๒๐๐๑; T. Nguyen & Velayutham, ๒๐๑๘; Noor & Zainuddin, ๒๐๑๑) ซึ่งหากปัจจัยทั้งหมดเหล่านี้เป็นไปในทางบวก ย่อมช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานไม่ต้องใช้แรงงานทางอารมณ์หรือจัดการกับอารมณ์มากจนเกินไป

(๗) การจัดการทางอารมณ์ (emotional management) ซึ่งเป็นทักษะส่วนบุคคลที่ช่วยประคับประคอง ให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถแสดงอารมณ์ที่พึงประสงค์จนปฏิสัมพันธ์กับประชาชนสิ้นสุดลงด้วยดีตามเป้าหมายที่ กำหนดไว้ จึงเป็นปัจจัยเหตุที่บทความให้ความสนใจเป็นหลัก โดยการจัดการทางอารมณ์ด้วยตนเองของบุคลากร ระดับปฏิบัติการนั้นจะประสบความสำเร็จได้นั้นขึ้นอยู่กับความเชื่อมั่นในตนเองว่าจะสามารถแก้ไขสถานการณ์ได้ (self-efficacy) (Nguyen et al., ๒๐๑๖; Schwarzer et al., ๒๐๐๐) และความเป็นตัวของตัวเองและการ



แสดงออก (self-authenticity) (Kempster et al., ๒๐๑๙; Parvez, ๒๐๐๖) ปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ย่อมช่วยให้บุคลากรระดับปฏิบัติการสามารถมีผลการดำเนินงานที่ดีได้ในที่สุด

(๘) ผลการดำเนินงานโดยรวม (performance) ของบุคลากรระดับปฏิบัติการ ทั้งจากคำอธิบายงาน (job descriptions) ที่ได้รับการประเมินผลงานและจากภาระงานอื่นๆ ที่ได้ปฏิบัติงานจริง (outcomes) โดยผลการดำเนินในภาพรวมของการให้บริการแก่ประชาชน หน่วยงานโดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) (subnational governments) ที่ผู้ปฏิบัติงานต้องมีปฏิสัมพันธ์โดยตรงกับประชาชนเป็นหลัก ควรประเมินผลการดำเนินงานให้ครอบคลุมคุณค่าหลัก ๕ กลุ่ม (Boyne, ๒๐๐๒; Bozeman, ๒๐๑๓; Brewer & Walker, ๒๐๐๙) ได้แก่ ผลผลิต (outputs) ทั้งปริมาณและคุณภาพของบริการที่ส่งมอบให้แก่ประชาชนผู้รับบริการ ความมีประสิทธิภาพ (efficiency) หรือการคุ้มค่าของการให้บริการ ผลลัพธ์ของการให้บริการ (service outcomes) หรือความมีประสิทธิภาพ (formal effectiveness) การส่งเสริมความเป็นธรรม (equity) และผลกระทบอื่นๆ ที่เกิดขึ้นจากการให้บริการ (impact) ความสามารถตอบสนองของกลุ่มเป้าหมายของนโยบายหรือผู้รับบริการ (responsiveness) และผลลัพธ์ด้านการส่งเสริมประชาธิปไตย (democratic outcome) ซึ่งครอบคลุมความซื่อสัตย์สุจริตและการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน (probity) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของหน่วยงาน (participation) ความโปร่งใสตรวจสอบได้ (transparency) และความรับผิดชอบ (accountability)

นอกจากนี้แล้ว การให้บริการแก่ประชาชนโดยการมีปฏิสัมพันธ์โดยตรงนี้ ผลการดำเนินงานจากการใช้และการจัดการแรงงานทางอารมณ์ (emotive works) ของบุคลากรระดับปฏิบัติการ เนื่องจากบุคลากรระดับปฏิบัติการใช้และการจัดการแรงงานทางอารมณ์ ผลการดำเนินงานในที่นี้จึงควรประเมินผลการปฏิบัติงานมิติอารมณ์ด้วย ซึ่งการวัดประเมินผลนี้อาจพิจารณาจากความสามารถด้านการสื่อสารหรือพูดคุยแลกเปลี่ยนข้อมูลกับประชาชนผู้รับบริการ (human relations and communication skills) ความสามารถในการทำงานร่วมกันหรือความสามารถขอความร่วมมือจากผู้รับบริการเพื่อให้การให้บริการลุล่วงไปได้ได้อย่างราบรื่น (ability to coordinate and collaborate) รวมทั้งความสามารถในการจัดการและการควบคุมเหตุการณ์การปะทะทางอารมณ์ที่อาจเกิดขึ้นได้ในบางโอกาส (emotional efforts and emotional demand) โดยมีได้ส่งผลกระทบในทางลบต่อความสัมพันธ์อันดีในระยะยาวระหว่างผู้รับบริการและองค์กร (Mastracci et al., ๒๐๐๖)

เพศสภาพกับแรงงานทางอารมณ์ ดังที่กล่าวมาแล้วว่าเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้เป็นงานของผู้หญิง การอธิบายถึงความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ระหว่างเพศสภาพกับแรงงานทางอารมณ์ที่ส่งผลต่อผลการดำเนินงานในที่นี้ จึงมุ่งที่จะแสดงให้เห็นว่าการเป็นผู้หญิง (being a female) มีส่งผลอย่างไรกับกระบวนการใช้และการจัดการแรงงานทางอารมณ์ของบุคลากรระดับปฏิบัติการตามแผนภาพที่ ๑ โดยข้อค้นพบเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการเป็นผู้หญิงกับปัจจัยดังกล่าวจากการวิจัยที่ผ่านมาเป็นไปตามรายละเอียดต่อไปนี้

(๑) ปัจจัยกระตุ้นให้ใช้แรงงานทางอารมณ์: โดยทั่วไปแล้วนั้น ผู้หญิงยอมรับโดยอัตโนมัติว่าตนเองควรใช้แรงงานทางอารมณ์ในการทำงานเมื่อมีปฏิสัมพันธ์กับประชาชนผู้รับบริการ (self-stereotyping) และต้องใช้และการจัดการแรงงานทางอารมณ์ให้เป็นไปตามแบบแผนที่ยังคงกำหนดให้ได้ (Ashforth & Humphrey, ๑๙๙๓) เช่น พนักงานต้อนรับบนเครื่องบินผู้หญิงจะต้องดูแลเอาใจใส่ลูกค้า เก็บและปิดบังความโกรธและความไม่พึงพอใจที่มีต่อลูกค้าเอาไว้ รวมทั้งแสดงออกถึงความสดชื่นสดใส ความอบอุ่น และความเป็นมิตรเป็นกันเองในขณะเดียวกัน หากเปรียบเทียบกับผู้ปฏิบัติงานที่เป็นผู้ชายแล้วนั้น ผู้ชายถูกคาดหวังให้ดูนิ่งเฉยและรักษาระยะห่างกับลูกค้า นักศึกษาคาดหวังให้อาจารย์ระดับมหาวิทยาลัยหรือพยาบาลที่เป็นผู้หญิงมีความอบอุ่น



และคอยสนับสนุนนักศึกษาในด้านต่างๆ มากกว่าที่คาดหวังจากอาจารย์ผู้ชายหรือบุรุษพยาบาล (prototypical characteristics) และไม่ปรากฏว่ามีการฝึกอบรมเกี่ยวกับเทคนิคการแสดงอารมณ์และเอาใจใส่นักศึกษาที่จัดให้แก่อาจารย์ผู้หญิงหรือพยาบาลที่เป็นผู้หญิงโดยเฉพาะแต่อย่างใด เป็นต้น (Erickson & Ritter, ๒๐๐๑; Gray, ๒๐๑๐; Mastracci et al., ๒๐๐๖)

(๒) การควบคุมทางอารมณ์: แม้ว่าผู้หญิงจะถูกคาดหวังว่าต้องใช้แรงงานทางอารมณ์ในระดับสูง พนักงานขายฝ่ายขายผู้หญิง (saleswomen) เรียนรู้ที่จะลดระดับของภาระงานทางอารมณ์ด้วยการเริ่มพูดคุยกับประชาชนก่อนการให้บริการในเรื่องทั่วไปหรือเรื่องอื่นๆ นอกเหนือจากการบริการ (Ikeler, ๒๐๑๖)

(๓) การใช้แรงงานทางอารมณ์: ผู้หญิงมักใช้แรงงานทางอารมณ์ประเภทการแสดงออกถึงซึ่งและการแสดงอารมณ์ความรู้สึกที่แท้จริงมากกว่าการแสดงออกผิวเผิน กล่าวคือ ผู้หญิงนิยมใช้กลยุทธ์เชิงรุกในการควบคุมและจัดการกับอารมณ์ เช่น ความเข้าใจและยอมรับในหน้าที่ความรับผิดชอบของตนเอง การยินยอมให้ตนเองมีความรู้สึกและแสดงออกอารมณ์ที่ตนเองรู้สึกออกมา เป็นต้น (Cheung & Tang, ๒๐๑๐; Hwa, ๒๐๑๒; Meier et al., ๒๐๐๖; Nixon et al., ๒๐๑๑)

(๔) การได้รับความสนับสนุนจากเพื่อนร่วมงานและหัวหน้างาน: การเป็นผู้หญิงที่เพิ่งเข้ามาทำงานในองค์การส่งผลทางลบต่อการได้รับการสนับสนุนจากเพื่อนร่วมงาน ทั้งนี้ เนื่องจากผู้หญิงภายใต้ความเชื่อชายเป็นใหญ่ (patriarchy) ยังอาจต้องใช้เวลาในการพิสูจน์ความสามารถให้ได้รับความไว้วางใจในการทำงานจากเพื่อนร่วมงานมากกว่าผู้ปฏิบัติงานผู้ชายในตำแหน่งเดียวกัน (Bakker et al., ๒๐๐๒) นอกจากนี้แล้ว เนื่องจากการยอมรับว่าผู้หญิงจะต้องใช้แรงงานทางอารมณ์ในการปฏิบัติงาน หากผู้ปฏิบัติงานผู้หญิงมีเพื่อนร่วมงานส่วนใหญ่เป็นผู้หญิงหรือหัวหน้างานเป็นผู้หญิง ผู้ปฏิบัติงานรายนี้จะถูกคาดหวังให้ใช้แรงงานทางอารมณ์อย่างเข้มข้นตลอดการมีปฏิสัมพันธ์กับประชาชนผู้รับบริการ (Meier et al., ๒๐๐๖)

(๕) การตอบสนองจากประชาชนและผู้รับบริการ: บุคลากรระดับปฏิบัติการผู้หญิงอาจไม่ใช้แรงงานทางอารมณ์อีกต่อไปเมื่อได้รับการตอบสนองทางลบจากการปฏิสัมพันธ์กับผู้รับบริการที่ไม่เป็นมิตร ทั้งนี้ เนื่องจากอาจทำให้ผู้รับบริการรู้สึกว่าผู้ปฏิบัติงานรู้สึกกลัว ผู้รับบริการสามารถใช้ความโกรธหรือความไม่พึงพอใจที่มีอยู่รังแกหรือข่มขู่ผู้ปฏิบัติงานต่อไป (bullying) การตอบสนองในสถานการณ์นี้ ย่อมทำให้ผู้ปฏิบัติงานไม่สามารถดำเนินการหรือให้บริการได้ลุล่วงหรือเสร็จสิ้นได้ บุคลากรระดับปฏิบัติการผู้หญิงจึงเลือกที่ไม่ใช้แรงงานทางอารมณ์ในกรณีดังกล่าว (Nguyen & Velayutham, ๒๐๑๘) แต่อาจใช้ปัจจัยอื่นในการแก้ไขปัญหา เช่น ความสนับสนุนช่วยเหลือจากเพื่อนร่วมงานหรือหัวหน้างาน เป็นต้น ในขณะเดียวกัน ผู้หญิงโดยเฉพาะพยาบาลผู้หญิงมักถูกคาดหวังให้มีความเชี่ยวชาญหรือมีความสามารถที่จะพูดคุยอย่างตรงไปตรงมาเกี่ยวกับอารมณ์ความรู้สึก (emotional engagement) และได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์สำหรับการปฏิบัติงานจากการปฏิบัติสัมพันธ์โดยตรงกับผู้บริการได้มากกว่าบุรุษพยาบาล (Gray, ๒๐๑๐)

(๖) การจัดการทางอารมณ์: ผู้ปฏิบัติงานผู้หญิงในกรณีของพนักงานฝ่ายขายเรียนรู้ที่จะอดทนและคอยสังเกตอารมณ์และความรู้สึกของผู้บริการเพื่อมิได้ความไม่พึงพอใจของผู้บริการลุกลาม รวมทั้งพยายามที่จะแสดงความเป็นตัวของตัวเองหรือมีวิธีการแก้ไขปัญหาจากการปะทะอารมณ์กับลูกค้าที่ตนเองคิดว่าใช้ได้ผลอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Ikeler, ๒๐๑๖)

(๗) ผลการดำเนินงาน: เนื่องจากการยอมรับโดยปริยายว่าผู้หญิงต้องใช้แรงงานทางอารมณ์อย่างเข้มข้นนั้นเป็นภาระงานที่สำคัญประเภทหนึ่งของบุคลากรระดับปฏิบัติการ ผู้หญิงจึงใช้และจัดการแรงงานทางอารมณ์

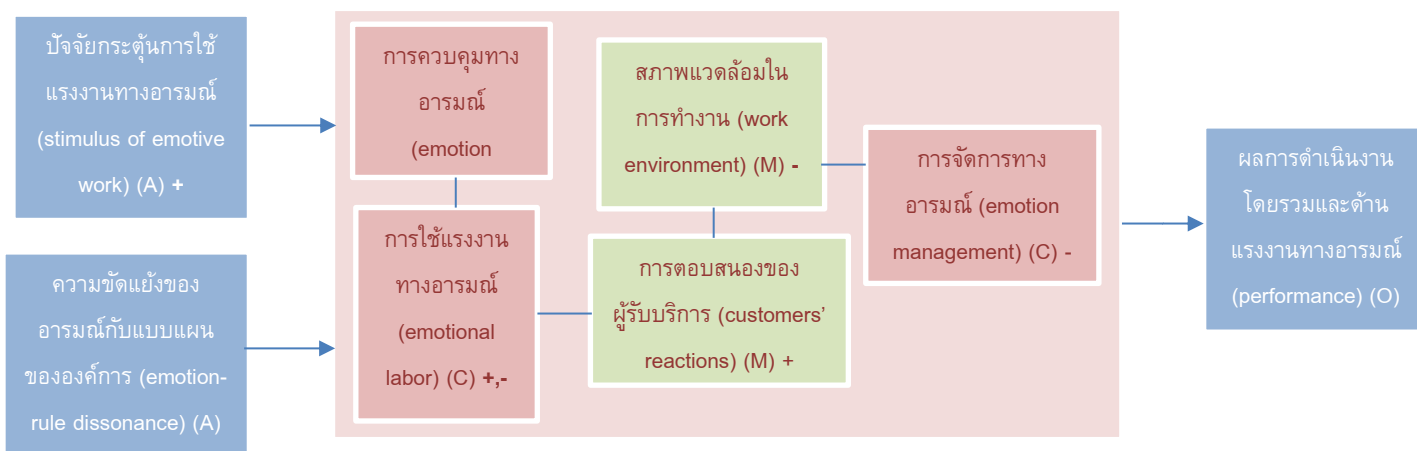


อย่างระมัดระวังและตั้งใจ ส่งผลให้ปฏิสัมพันธ์เป็นไปด้วยดีและมีความสัมพันธ์ที่ดีกับผู้รับบริการ ดังนั้น ผู้ปฏิบัติงานผู้หญิงจึงมีแนวโน้มที่จะมีผลการดำเนินงานที่ดีในด้านการใช้และการจัดการแรงงานทางอารมณ์ของตนเอง (Erickson & Ritter, ๒๐๐๑)

จากการผลการวิจัยเกี่ยวกับการใช้และการจัดการแรงงานทางอารมณ์ของบุคลากรระดับปฏิบัติการผู้หญิง ที่กล่าวมาแล้วจะเห็นถึงความสัมพันธ์เชิงเหตุผล ๒ กลุ่ม ได้แก่ เพศสภาวะกับแรงงานทางอารมณ์ และแรงงานทางอารมณ์กับผลการดำเนินงาน บทความนี้จะเสนอข้อสมมติฐานเบื้องต้นสำหรับคำถามวิจัยที่ว่า “การใช้และการจัดการแรงงานทางอารมณ์ของเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้หญิงสัมพันธ์กับผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นอย่างไร?” ออกเป็น ๒ ข้อสมมติฐานเบื้องต้น สำหรับข้อสมมติฐานเบื้องต้นแรก คือ “เพศสภาวะมีความสัมพันธ์กับระดับและประเภทของแรงงานทางอารมณ์” ซึ่งเป็นไปตามดังกระบวนการนี้ คือ (๑) ก่อนให้บริการ: การเป็นผู้หญิงทำให้ผู้ปฏิบัติงานผู้หญิงรู้สึกว่าการใช้แรงงานทางอารมณ์อย่างเข้มข้นและให้เป็นไปตามที่องค์กรกำหนดอย่างเคร่งครัด อย่างไรก็ดี เพื่อผ่อนคลายมิให้ต้องใช้แรงงานทางอารมณ์มากจนเกินไปในขณะที่มีปฏิสัมพันธ์ด้านการบริการกับผู้รับบริการ ผู้ปฏิบัติงานผู้หญิงจะพูดคุยอย่างเป็นกันเองเพื่อสร้างความสัมพันธ์กับผู้รับบริการเสียก่อน (๒) ขณะให้บริการ: ผู้ปฏิบัติงานผู้หญิงมักจะใช้การแสดงออกเชิงลึกหรือเลือกที่จะแสดงอารมณ์ที่แท้จริงของตนเองออกมาแล้วแต่กรณี ทั้งนี้ บ่อยครั้งมากกว่าการแสดงออกผิวเผิน (๓) เมื่อผู้รับบริการมีการตอบสนองกลับมา: ผู้ปฏิบัติงานผู้หญิงมักถูกคาดหวังให้ใช้แรงงานทางอารมณ์ต่อไป และหากเป็นผู้ปฏิบัติงานใหม่ ผู้หญิงอาจได้รับความช่วยเหลือจากเพื่อนร่วมงานจำกัด อย่างไรก็ดี ผู้ปฏิบัติงานผู้หญิงเรียนรู้ที่จะอดทนเก็บความรู้สึกที่แท้จริงเอาไว้และไม่ตอบโต้ผู้รับบริการกลับไป รวมทั้งจะต้องพยายามควบคุมสถานการณ์ด้วยการเป็นตัวของตัวเองและการแสดงอารมณ์ที่แท้จริงออกมาเพื่อช่วยแก้ไขปัญหามาจากการมีปฏิสัมพันธ์โดยตรงกับผู้รับบริการ สำหรับข้อสมมติฐานที่ ๒ คือ “แรงงานทางอารมณ์สัมพันธ์กับผลการดำเนินงาน” ทั้งนี้เนื่องจาก (๔) หลังจากปฏิสัมพันธ์สิ้นสุดลง: ความพยายามที่จะใช้และการจัดการแรงงานทางอารมณ์ของผู้ปฏิบัติงานผู้หญิงมักทำให้ผู้หญิงมีผลการดำเนินงานที่ดีในด้านการสื่อสาร ด้านการสร้างความสัมพันธ์และความร่วมมือ รวมทั้งด้านการจัดการและการควบคุมเหตุการณ์การปะทะทางอารมณ์ที่อาจเกิดขึ้นได้ในบางกรณี

จากผลการวิจัยที่กล่าวมาแล้วกับแผนภาพกระบวนการการใช้และการจัดการแรงงานทางอารมณ์ บทความนี้จะเสนอกรอบแนวคิดและความสัมพันธ์ที่เป็นไปได้ระหว่างปัจจัยต่างๆ ได้ดังแสดงในแผนภาพที่ ๒ กรอบแนวคิดกระบวนการการใช้และการจัดการแรงงานทางอารมณ์สำหรับบุคลากรระดับปฏิบัติการผู้หญิงต่อไปนี้

แผนภาพที่ ๒ กรอบแนวคิดกระบวนการเชิงเหตุผลของการใช้และการจัดการแรงงานทางอารมณ์กับผลการดำเนินงานในกรณีบุคลากรระดับปฏิบัติการผู้หญิง



หมายเหตุ (๑) A: ปัจจัยตั้งต้น (antecedents); C: ตัวแปรต้น (causal factors); M: ปัจจัยลด/เพิ่มอิทธิพลต่อผลลัพธ์ (mediators); และ O: ผลลัพธ์(outcomes)

(๒) → หมายถึง ความสัมพันธ์เชิงเหตุเชิงผล และ → หมายถึง ความสัมพันธ์ที่อาจเป็นเหตุเป็นผล

(๓) - และ + หมายถึง การใช้แรงงานทางอารมณ์มีแนวโน้มที่จะลดลงและเพิ่มขึ้นตามลำดับ

บทความนี้ใช้กรอบแนวคิดในแผนภาพที่ ๒ นี้เป็นแนวทางในการจัดเก็บข้อมูลผ่านการสัมภาษณ์เชิงลึกและวิเคราะห์ข้อมูลด้วยเทคนิคการวิเคราะห์เชิงเนื้อหาแบบเปรียบเทียบ ซึ่งมีคำอธิบายอย่างละเอียดในข้อเขียนส่วนถัดไป

ระเบียบวิธีวิจัย

บทความนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative approach) บนพื้นฐานของการติดตามกระบวนการ (process-tracing) เป็นแนวทางหลักสำหรับการออกแบบการวิจัย การสุ่มตัวอย่าง การจัดเก็บข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล ทั้งนี้ เพื่อการสร้างกระบวนการเชิงเหตุเชิงผลที่อยู่บนฐานของทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับเพศสภาพและแรงงานทางอารมณ์ดังที่กล่าวมาแล้วในการทบทวนวรรณกรรม โดยรายละเอียดเกี่ยวกับระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพของการติดตามกระบวนการมีดังต่อไปนี้

การออกแบบการวิจัย บทความนี้ออกแบบการวิจัยตามการติดตามกระบวนการ การศึกษาวิจัยตามแบบการติดตามกระบวนการนั้นใช้ทฤษฎีเป็นตัวนำทาง (theory-guided process tracing method) กล่าวคือ เป็นการศึกษาที่ใช้การวิเคราะห์ลำดับของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นชั่วขณะใดชั่วขณะหนึ่งและการวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงเหตุเชิงผลของเหตุการณ์เหล่านั้นเพื่อประกอบเป็นกระบวนการโดยรวมที่มีแนวคิดทฤษฎีสนับสนุนอย่างชัดเจน (Falleti, ๒๐๑๖) ระเบียบวิธีวิจัยดังกล่าวนี้ใช้การให้เหตุผลแบบหรณนัย (abductive reasoning) หรือการสร้างความรู้ผ่านการให้เหตุผลทั้งแบบนิรนัย (deductive reasoning) และอุปนัย (inductive reasoning) (Bennett & Checkel, ๒๐๑๔; Van de Ven, ๒๐๐๗)

สำหรับระเบียบวิธีวิจัยของการใช้เหตุผลแบบนิรนัยนั้น การติดตามกระบวนการกำหนดให้การวิจัยสร้างกรอบแนวคิด (conceptual framework) และใช้หลักฐานเชิงประจักษ์ที่พบเห็นอยู่โดยทั่วไป (recurring



empirical regularities) เพื่อยืนยันความสามารถในการอธิบายของกรอบแนวคิดรวมทั้งสมมติฐาน (hypotheses) หรือข้อสมมติฐานเบื้องต้น (propositions) (Collier, ๒๐๑๑; George & Bennett, ๒๐๐๕) ซึ่งในที่นี้ ได้แก่ กรอบแนวคิดที่กำหนดขึ้นจากทั้งแนวคิดทฤษฎีและผลการวิจัยเชิงประจักษ์ที่เกี่ยวข้องกับเพศสภาวะ แรงงานทางอารมณ์ และผลการดำเนินงาน ดังที่ได้แสดงในรายละเอียดไว้แล้วในข้อเขียนเกี่ยวกับการทบทวนวรรณกรรมในส่วนที่ผ่านมา ในขณะเดียวกัน การใช้เหตุผลแบบอุปนัยนั้นประกอบไปด้วยการสังเกตการณ์ข้อมูลที่สามารถช่วยเชื่อมโยงเหตุไปยังผลที่การวิจัยกำหนดได้ (casual-process observations or diagnostic evidence) ข้อมูลดังกล่าวการรวบรวมข้อมูลดังกล่าวแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท (Collier, ๒๐๑๑) ได้แก่ (๑) ลำดับขั้นตอนย่อยของเหตุการณ์ (sequence) ที่แยกออกจากกันตามอิทธิพลของที่ตัวแปรต้น ตัวแปรตาม และตัวแปรแทรกซ้อน (ถ้ามี) และ (๒) การอธิบายขั้นตอนย่อยโดยละเอียด (analytic explanation) ที่แสดงถึงรายละเอียดในแต่ละขั้นตอนย่อยและรายละเอียดถึงความเชื่อมโยงระหว่างขั้นตอนย่อยต่างๆ ทั้งนี้ สามารถกล่าวโดยสรุปได้ว่า ผลลัพธ์ที่พึงได้รับจากการใช้การติดตามกระบวนการได้แก่กระบวนการที่ประกอบไปด้วยขั้นตอนย่อยที่เกิดขึ้นภายในเวลาใกล้เคียงกันและแต่ละขั้นตอนประกอบไปด้วยคำอธิบายถึงตัวแปรที่เกี่ยวข้อง (extensive process) และกระบวนการที่แสดงให้เห็นถึงกลไกเชิงเหตุเชิงผลที่ค่อยๆ เชื่อมโยงแต่ละขั้นตอนย่อยเข้าด้วยกัน (intensive process) (Falleti, ๒๐๑๖; George & Bennett, ๒๐๐๕)

กรณีศึกษาและกลุ่มตัวอย่าง ระเบียบวิธีวิจัยตามการติดตามกระบวนการนั้นมักใช้ข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากกรณีศึกษามาวิเคราะห์เพื่อพัฒนาหรือสร้างทฤษฎี (theory-development case) ทั้งนี้ การศึกษาแรงงานทางอารมณ์ของเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ของ อบท. ในที่นี้เลือกตัวอย่างที่เป็นตัวแทนที่ดีหรือแสดงถึงลักษณะทั่วไปของ อบท. ทั้งประเทศ (typical case) (Gerring, ๒๐๐๗) โดยใช้เกณฑ์การพัฒนาเศรษฐกิจและรูปแบบการบริหารจัดการ สำหรับระดับของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมนั้น บทความนี้ใช้ข้อมูลผลผลิตโดยรวมระดับจังหวัด (gross provincial product) ซึ่งในปี พ.ศ.๒๕๖๒^{๑๒} ปรากฏว่าค่าเฉลี่ยเลขคณิตของผลผลิตโดยรวมต่อหัวระดับจังหวัดและค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ ๑๗๒,๗๘๙.๙๒ บาทและ ๑๕๘,๖๙๕.๕๕ บาทตามลำดับ ดังนั้น บทความนี้จึงเลือกจังหวัดผลผลิตโดยรวมต่อหัวอยู่ภายใน +, -๑ ของค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ในขณะเดียวกัน สำหรับรูปแบบการบริหารจัดการ จากข้อมูลรูปแบบของ อบท. ณ วันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ.๒๕๖๓ พบว่า อบท. ของประเทศไทยส่วนใหญ่อยู่ในประเภท อบต. หรือประมาณ ๕,๓๐๐ แห่งจากจำนวน อบท. ทั้งหมด ๗,๘๕๐ แห่ง (คิดเป็นร้อยละ ๖๗.๕๒)^{๑๓} จากเกณฑ์ในการเลือกกรณีศึกษาทั้ง ๒ เกณฑ์ บทความนี้เลือก อบต. ในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เนื่องจาก อบต.เป็นรูปแบบทั่วไปของการบริหารจัดการท้องถิ่นในประเทศไทย และจังหวัดประจวบคีรีขันธ์มีผลิตภัณฑ์โดยรวมต่อหัวในปี พ.ศ.๒๕๖๒ เท่ากับ ๑๙๕,๙๒๓ บาท ซึ่งอยู่ภายใน +๑ ของค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน และใกล้เคียงกับค่าเฉลี่ยเลขคณิตของผลผลิตโดยรวมต่อหัวทั้งประเทศ

การจัดเก็บข้อมูล แม้ว่า อบท.จะกำหนดขั้นตอนการเสียภาษีและเบี้ยปรับหรือเงินเพิ่มกำหนดเอาไว้ชัดเจน การบริหารจัดการเก็บรายได้ของ อบท.ก็ยังคงพึ่งพาแรงงานอารมณ์เพื่อให้การจัดเก็บลุล่วงไปได้ เนื่องจากการบริหารจัดการภาษีอากรโดยเฉพาะในระดับท้องถิ่นนั้นยังอยู่ภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบเงินสด (cash-based

^{๑๒} สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สืบค้นจาก

https://www.nesdc.go.th/main.php?filename=gross_regional

^{๑๓} ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย สืบค้นจาก <http://www.dla.go.th/work/abt/>



economy) การประยุกต์ใช้โมบายหรืออินเทอร์เน็ตแบบพกพาสำหรับการจัดเก็บรายได้ของ อบต. ยังไม่แพร่หลาย และเป็นไปอย่างจำกัด และยังคงอาศัยการปฏิสัมพันธ์โดยตรงระหว่างผู้ปฏิบัติงานกับประชาชนผู้มีหน้าที่ชำระภาษีหรือค่าบริการเป็นหลัก ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในการทบทวนวรรณกรรมว่า ปรัชญาการดังกล่าวเกี่ยวข้องกับมีความสลับซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับตัวแปรจำนวนมาก บทความนี้จึงใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interviews) เพื่อให้สามารถอธิบายกระบวนการที่สลับซับซ้อนและเพื่อให้เข้าใจบริบทของปรากฏการณ์ซึ่งเป็นฉากทัศน์กำหนดขั้นตอนย่อยและความสัมพันธ์ระหว่างขั้นตอนย่อยเหล่านั้น (Leech & Onwuegbuzie, ๒๐๐๗a) บทความนี้สัมภาษณ์บุคลากรระดับปฏิบัติการจนกว่าข้อมูลจะอิ่มตัว (saturated) หรือข้อมูลจากการเก็บข้อมูลเพิ่มเติมมิได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาสาระของผลการวิจัย (Miles et al., ๒๐๑๔) ทั้งนี้ การสัมภาษณ์ในที่นี้ประกอบไปด้วยข้อคำถามเกี่ยวกับแรงงานทางอารมณ์และเพศสภาวะเป็นหลัก ซึ่งคำถามที่ใช้ในการวิจัยนี้มีทั้งหมด ๑๐ ข้อดังต่อไปนี้ (Guy et al., ๒๐๐๘)

๑. ท่านทำงานจัดเก็บรายได้มานานเพียงใด มีประสบการณ์อื่นมาก่อนหรือไม่ และเหตุใดจึงทำงานนี้
๒. การวัดผลการดำเนินงานของงานจัดเก็บรายได้หรือของเจ้าหน้าที่แต่ละคนอย่างไร
๓. ท่านคิดว่าเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ที่ดีควรมีคุณสมบัติอย่างไร เพราะเหตุใด
๔. งานประจำวันของท่านมีอะไรบ้าง
๕. สิ่งแวดล้อมและบรรยากาศในการทำงานของท่านเป็นอย่างไร
๖. ในการทำงานนั้น จะต้องมีการสัมพันธ์หรือสร้างมิตรภาพกับผู้รับบริการหรือไม่ อย่างไร
๗. องค์กรของท่านมีแนวทางปฏิบัติหรือมีความคาดหวังเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อผู้รับบริการอย่างไรบ้าง
๘. ท่านมีประสบการณ์หรืออยู่ในเหตุการณ์ที่มีความตึงเครียดบ้างหรือไม่ อย่างไร
๙. ท่านจัดการอารมณ์หรือความเครียดที่เกิดขึ้นอย่างไร เพื่อให้สามารถทำงานต่อไปได้
๑๐. การเป็นผู้จัดเก็บรายได้ผู้หญิงหรือการเป็นผู้จัดเก็บรายได้ผู้ชายทำให้การปฏิบัติงานแตกต่างกันหรือไม่ และมีข้อได้เปรียบเสียเปรียบกันหรือไม่ เพราะเหตุใด

การวิเคราะห์ข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูลสำหรับการเสนอกระบวนการเชิงเหตุเชิงผลที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างเพศสภาวะ แรงงานทางอารมณ์ และผลการดำเนินงานของการบริหารจัดการจัดเก็บรายได้ท้องถิ่นนั้น ประยุกต์ใช้เทคนิคการวิเคราะห์เชิงเนื้อหาโดยเปรียบเทียบ (Constant Comparative Analysis) (Leech & Onwuegbuzie, ๒๐๐๗; Strauss & Corbin, ๑๙๙๘) ซึ่งเริ่มต้นด้วยการอ่านบทสัมภาษณ์ (open coding) สรุปและเลือกเนื้อหาที่เกี่ยวข้อง (selective coding) กับแนวคิดที่แสดงไว้ในแผนภาพที่ ๑ และ ๒ รวมทั้งรวบรวมเป็นใจความสำคัญ (themes) เพื่อตอบคำถามการวิจัยและยืนยันข้อสมมติฐานเบื้องต้นที่กำหนดไว้ในบททบทวนวรรณกรรม นอกจากนี้ เพื่อให้สามารถมีคำอธิบายโดยละเอียดสำหรับอธิบายขั้นตอนย่อยหรืออธิบายความสัมพันธ์ของขั้นตอนย่อย บทความนี้ใช้คำกล่าวโดยตรงของผู้ให้สัมภาษณ์ (in-vivo coding) (Miles et al., ๒๐๑๔; Strauss & Corbin, ๑๙๙๘) เป็นส่วนหนึ่งของการอธิบายขั้นตอนย่อยโดยละเอียดด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ การใช้คำพูดของผู้ให้สัมภาษณ์โดยตรงจะระบุถึงตำแหน่งของผู้ให้สัมภาษณ์ เพศสภาวะ และใช้ชื่อสมมติสำหรับ อบต. ซึ่งในที่นี้มี อบต. ทั้งหมด ๕ แห่งที่ให้สัมภาษณ์ อันได้แก่ (๑) อบต.กุหลาบ (๒) อบต.กล้วยไม้ (๓) อบต.ดาวเรือง (๔) อบต.มะลิ และ (๕) อบต.เบญจมาศ



ผลการวิจัย

การสัมภาษณ์ข้าราชการและพนักงานของ อบต. ที่เกี่ยวข้องและมีหน้าที่รับผิดชอบการบริหารจัดการเก็บรายได้โดยตรงในเขตจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ทั้งหมด ๕ แห่ง จัดให้มีขึ้นระหว่างวันที่ ๑๑ มกราคม พ.ศ.๒๕๖๔ ถึง ๕ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๖๔ ซึ่งมีผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งหมด ๑๕ คน ซึ่งมาจากทั้งระดับบริหารและระดับปฏิบัติการ ข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารจัดการเก็บรายได้มาจากเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้และผู้ช่วยเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ ในขณะที่ข้อมูลเกี่ยวกับบริบทของการจัดเก็บรายได้และสภาพแวดล้อมของการทำงาน เช่น การได้รับการสนับสนุนจากหัวหน้างาน ความสามัคคีภายในกลุ่มงาน เป็นต้น มาจากทั้งเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้และผู้ช่วยเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ และบุคลากรในตำแหน่งอื่นๆ ทั้งนี้ รายละเอียดข้อมูลของผู้ให้สัมภาษณ์แบ่งตามเพศภาวะและตำแหน่งในการปฏิบัติได้ดังตารางที่ ๒ ข้างล่าง

ตารางที่ ๒ ผู้ให้สัมภาษณ์แบ่งตามเพศภาวะและตำแหน่งในการปฏิบัติงาน

ตำแหน่ง	จำนวนตามเพศภาวะ [คน/(ร้อยละ)]		รวม [คน/(ร้อยละ)]
	ผู้หญิง	ผู้ชาย	
นายกองค์การบริหารส่วนตำบล	-	๒ (๑๐๐.๐๐)	๒ (๑๓.๓๓)
ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล	-	๑ (๑๐๐.๐๐)	๑ (๖.๖๗)
ผู้อำนวยการกองคลัง	๓ (๑๐๐.๐๐)	-	๓ (๒๐.๐๐)
เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้	๕ (๑๐๐.๐๐)	-	๕ (๓๓.๓๓)
ผู้ช่วยเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้	๓ (๗๕.๐๐)	๑ (๒๕.๐๐)	๔ (๒๖.๖๗)
รวม	๑๑ (๗๗.๓๓)	๔ (๒๖.๖๗)	๑๕ (๑๐๐.๐๐)

หมายเหตุ: บุคลากรระดับบริหาร ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลและปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และบุคลากรระดับปฏิบัติการ ได้แก่ ผู้อำนวยการกองคลัง เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ และผู้ช่วยเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้

ผลการวิจัยจากข้อมูลการสัมภาษณ์บุคลากรของ อบต. กลุ่มตัวอย่างเพื่อตอบคำถามการวิจัยว่า “การใช้และจัดการแรงงานทางอารมณ์ของเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้หญิงสัมพันธ์กับผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นอย่างไร” สามารถแบ่งได้ออกเป็น ๓ หลัก ได้แก่ บริบทของกรณีศึกษา ขั้นตอนย่อยในกระบวนการการใช้และการจัดการแรงงานทางอารมณ์ (extensive process) และกลไกเชิงเหตุเชิงผลภายในกระบวนการดังกล่าว (intensive process) เพื่อที่จะสังเคราะห์เป็นกระบวนการที่มีการอธิบายขั้นตอนย่อยโดยละเอียด (analytic explanation) และตอบคำถามการวิจัยต่อไป

บริบทของการบริหารจัดการเก็บรายได้ของ อบต. สภาพชุมชนของ อบต. ทั้ง ๕ แห่งมีลักษณะคล้ายคลึงกัน เนื่องจากเป็นประชากรส่วนใหญ่ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมทั้งการทำประมง การเลี้ยงสัตว์ และโดยเฉพาะการปลูกพืชสวน พืชเศรษฐกิจที่สำคัญในพื้นที่ ได้แก่ มะพร้าวและปาล์มน้ำมัน ในขณะที่ประชาชนบางส่วนประกอบอาชีพค้าขาย กล่าวคือ เปิดร้านค้าขนาดเล็กในหมู่บ้านหรือซัปรถจักรยานยนต์ฟุ้งข้างเรขายของระหว่างชุมชน ในเวลากลางวัน ประชากรวัยแรงงานโดยเฉพาะผู้ชายจะออกไปทำไร่ทำสวน ในขณะที่ผู้หญิงและผู้สูงอายุอยู่บ้าน และอาจประกอบอาชีพเสริมเพื่อหารายได้ให้แก่ครอบครัว เช่น ปอกและกระเทาะมะพร้าวเพื่อทำกะทิ เหลาก้านมะพร้าวทำไม้กวาดทางมะพร้าว ทำอาหารทะเลตากแห้งและทำกล้วยฉาบส่งขายในตลาด ฯลฯ



รายได้ที่ อบต. จัดเก็บเองครอบคลุมแหล่งรายได้หลัก ๒ ประเภท คือ ภาษีและค่าบริการ โดยภาษีในนี้ ได้แก่ ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างและภาษีป้าย ทั้งนี้ ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเป็นภาษีใหม่ที่ออกมาเพื่อทดแทน ภาษีที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ โดยเริ่มบังคับใช้ในปี พ.ศ.๒๕๖๓ ตามความในพระราชบัญญัติที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ.๒๕๖๒ ซึ่งในช่วงการบังคับใช้ ๒ ปีแรก (พ.ศ.๒๕๖๓ และ พ.ศ.๒๕๖๔) รัฐบาลกำหนดให้ อบต. จัดเก็บรายได้ เพียงร้อยละ ๑๐ จากภาระภาษีพึงประเมินเพื่อเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายให้กับประชาชนจากผลกระทบทาง เศรษฐกิจจากการระบาดของเชื้อไวรัสโควิด-๑๙ อย่างไรก็ตาม การจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ผ่านมายังสร้างความสับสนให้แก่ประชาชนเป็นอย่างมาก เพราะเป็นการเปลี่ยนฐานภาษีจากรายได้หรือประโยชน์ที่เจ้าของ ทรัพย์สินได้รับมาเป็นมูลค่าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามประเภท การใช้ประโยชน์ และค่าเสื่อมราคาตาม ระยะเวลาที่ผ่านไป รวมทั้งค่ายกเว้นสำหรับสิ่งปลูกสร้างและกิจกรรมทางเศรษฐกิจบางประเภทในบางพื้นที่ตามที่ กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลังกำหนด ในขณะที่ภาษีป้ายที่จัดเก็บจากป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ทางการค้ามีการ ปรับปรุงอัตราและเพิ่มฐานภาษีใหม่ ซึ่งเริ่มบังคับใช้ตั้งแต่ ๑ มกราคม พ.ศ.๒๕๖๔ ที่ผ่านมา ในขณะที่ค่าบริการที่ อบต.จัดเก็บ ได้แก่ ค่าธรรมเนียมจัดการขยะมูลฝอยจากครัวเรือน (เหมาจ่ายประมาณครัวเรือนละ ๔๐ – ๕๐ บาท ต่อเดือน) และค่าบริการน้ำประปา (ตามอัตราการใช้จริงที่เจ้าหน้าที่บันทึกจากมาตรวัดน้ำ หน่วยละ ๕ บาท) หน้าที่ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้และผู้ช่วยเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ที่เกี่ยวข้องกับการมีปฏิสัมพันธ์ กับประชาชนในพื้นที่โดยตรง ได้แก่ การประชาสัมพันธ์การจัดเก็บภาษีในชุมชน การลงพื้นที่ชุมชนเพื่อประเมิน ภาระภาษี เช่น การวัดขนาดป้ายและกำหนดประเภทของป้าย การวัดขนาดที่ดินและกำหนดลักษณะการใช้ ประโยชน์ของที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เป็นต้น การรับชำระภาษีและค่าบริการที่สำนักงาน อบต. และนอกสถานที่ หรือการขับรถจักรยานยนต์เพื่อออกไปจัดเก็บตามบ้านของประชาชน การติดตามภาษีและค่าบริการค้างชำระทั้ง การโทรศัพท์ถามและการออกไปพูดคุยกับประชาชนตามบ้าน การตอบคำถามและข้อสงสัยเกี่ยวกับภาษีและ ค่าธรรมเนียมให้แก่ประชาชนทั้งในและนอกสถานที่ รวมทั้งการจัดทำเอกสารสรุปรายได้ภาษีและค่าบริการทุกวัน ส่งแก่ผู้อำนวยการกองคลังทุกวัน

อนึ่ง มีข้อสังเกตเกี่ยวกับบริบทของพื้นที่และลักษณะงานการจัดเก็บรายได้ เนื่องจากลักษณะชุมชนที่อาจ มีผลต่อแรงงานทางอารมณ์ในการจัดเก็บภาษี เพราะประชาชนในเขตชนบทอาจมีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับ ภาษีและค่าธรรมเนียมน้อยกว่าประชาชนในเขตเมือง การอธิบายให้ประชาชนเข้าใจหรือการพยายามเข้าใจกับ ประชาชนซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นคุณลักษณะที่คาดหวังว่าผู้หญิงทำได้ดีกว่า เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้หญิงในชุมชน ชนบทอาจต้องแบกรับภาระด้านแรงงานทางอารมณ์มากกว่าเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ในเขตเมือง และเจ้าหน้าที่ จัดเก็บรายได้ที่เป็นผู้ชายในเขตชุมชนชนบทเหมือนกัน

“เวลาเราลงพื้นที่ เราความรู้ความเข้าใจเรื่องภาษีมันแตกต่างจากคนในเมือง บางคนไม่เข้าใจ อธิบายแล้วก็ยังไม่ เข้าใจ ไปร้องเรียน ถ้าเป็นในเมือง เรื่องแบบนี้จะไม่เกิดขึ้น”

เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้หญิง อบต. ดาวเรือง

“บางคนก็รู้เรื่องแล้ว แต่บางคนก็ไม่ยอมจ่าย (ประชาชนที่เพิ่งซื้อที่ดินมา) นี่มันที่ของชั้น ทำไมต้องมาเก็บภาษีอีก ไม่ เข้าใจ”

ผู้ช่วยเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้หญิง อบต. มะลิ

“๕๐/๕๐ เข้าใจว่าจ่ายภาษีเพื่อเอามาพัฒนาท้องถิ่น บางคนถามมาว่าเอาเงินไปทำอะไร มาเก็บเงินแล้วเอาไปกินกัน”

ผู้ช่วยเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้ชาย อบต. ดาวเรือง



ในขณะที่ลักษณะงานของการจัดเก็บภาษีถูกมองว่าเป็นงานของผู้หญิง เพราะต้องใช้ทั้งกริยามารยาทที่นุ่มนวลอ่อนหวาน และใช้ความละเอียดรอบคอบเพื่อให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล องค์กรหรือหัวหน้างานจึงคาดหวังว่าผู้หญิงอาจปฏิบัติงานจัดเก็บรายได้ได้ดีกว่าผู้ชาย

“งานจัดเก็บรายได้มักเป็นผู้หญิงล้วน งานเป็นงานเอกสาร ผู้หญิงจะมีความละเอียดมากกว่า ต้องบวกลบคูณหาร และผู้หญิงอภัยาคือดีและพูดจาอ่อนหวานมากกว่าผู้ชาย”

ผู้อำนวยการกองคลัง อบต.มะลิ

ขั้นตอนในกระบวนการการใช้และการจัดการแรงงานทางอารมณ์ บทความนี้จะขอนำเสนอขั้นตอนย่อยทั้งจากการใช้เหตุผลแบบนิรนัยหรือการแสดงขั้นตอนย่อยที่เกี่ยวข้องตามที่กรอบแนวคิดในแผนภาพที่ ๒ กำหนดไว้ และจากการใช้เหตุผลแบบอุปนัยหรือนำเสนอขั้นตอนย่อยเพิ่มเติมจากการสังเกตการณ์แบบวิเคราะห์ (analytical observation) เพื่อเห็นถึงขั้นตอนย่อยของปรากฏการณ์ที่บทความนี้สนใจ และบ่งชี้ถึงกลไกเชิงเหตุเชิงผลที่ส่งผลให้เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ต้องใช้และจัดการอารมณ์ รวมทั้งกลไกอื่นที่ส่งผลต่อผลการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ ทั้งนี้ ขั้นตอนย่อยที่เกี่ยวข้องกับการใช้และการจัดการแรงงานทางอารมณ์ของเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้และผู้ช่วยผู้จัดเก็บรายได้ผู้หญิงเป็นไปตามรายละเอียดต่อไปนี้

ปัจจัยที่กระตุ้นหรือต้องการให้ปฏิบัติงานใช้แรงงานทางอารมณ์: ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกบ่งชี้ให้เห็นถึงการมีอยู่ของแบบแผนการแสดงอารมณ์ที่องค์กรกำหนด ประเภทของการมีปฏิสัมพันธ์ และเหตุการณ์เฉพาะที่กระตุ้นให้เกิดการใช้แรงงานทางอารมณ์ อันทำให้บุคลากรผู้หญิงต้องปฏิบัติหน้าที่โดยใช้แรงงานทางอารมณ์มากกว่าผู้ชาย

(๑) **แบบแผนการแสดงอารมณ์ที่องค์กรกำหนด:** ดังที่กล่าวไว้แล้วว่า การจัดเก็บรายได้ท้องถิ่นเป็นงานของผู้หญิง ดังนั้นแล้ว เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ต้องแสดงความเป็นผู้หญิง กล่าวคือ เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้และผู้ช่วยเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ต่างยอมรับและมีความเข้าใจตรงกันว่า เมื่อพบประชาชน เจ้าหน้าที่ควรออกมาต้อนรับประชาชน ยกมือไหว้ทักทายและยิ้มแย้มแจ่มใส และห้ามโต้เถียงกับประชาชนโดยเด็ดขาด เหล่านี้เป็นกฎเกณฑ์ที่มีได้เขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร (institutions) แต่เป็นกติกาทางพฤติกรรมที่ทั้งประชาชนและเจ้าหน้าที่เองยอมรับและเข้าใจว่าเป็นสิ่งที่ควรกระทำ (normative pressure) (Dimaggio & Powell, ๑๙๘๓; North, ๑๙๙๐) ดังเช่นคำพูดของผู้ให้สัมภาษณ์ต่อไปนี้

“เวลาใครเข้ามาติดต่อ ต้องสวัสดี เาน้ำให้เค้ากิน.....เราจะไม่ทะเลาะกับชาวบ้าน”

ผอ.กองคลังผู้หญิง อบต.กุหลาบ

“เวลาชาวบ้านมา ต้องพูดดีๆ งานเราเป็นงานบริการ นายๆ จะบอกไว้เลย ใครเข้ามา อบต. เราต้องทักทายก่อน มาทำอะไร บางทีเค้าไม่ได้มาติดต่อเรื่องภาษี ก็ต้องช่วยแนะนำว่าต้องไปหาเจ้าหน้าที่ใครไหน ไต๊ะไหน”

ผู้ช่วยเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้หญิง อบต.กล้วยไม้

“พูดจาให้อ่อนน้อม ทำให้เกิดความประทับใจเวลาเค้าเข้ามา อะลุ่มอะล่วย แนะนำวิธีการให้จ่ายที่สะดวกสบายให้”

ผู้ช่วยเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้ชาย อบต. ดาวเรือง

(๒) **ประเภทของการมีปฏิสัมพันธ์:** การมีปฏิสัมพันธ์กับผู้มีหน้าที่ชำระภาษีหรือค่าธรรมเนียมถือเป็นภาระหน้าที่หลักของเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ ซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ใช้เวลาในการทำงานส่วนใหญ่ไปกับการมีปฏิสัมพันธ์กับประชาชนโดยเฉพาะฤดูกาลภาษี (มกราคมถึงมีนาคมของทุกปี) ที่จะต้องจัดเก็บ ภาษีป้ายและภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างไปพร้อมๆ กับการจัดเก็บค่าธรรมเนียมขยะมูลฝอยและค่าบริการน้ำประปา



“เรามีหลายภาษี (หลายแหล่งรายได้) จะเจอคนเยอะมาก คนซ้ำๆ ทุกเดือน บางที ๔๐๐-๕๐๐ คนต่อเดือน ยิ่งในช่วงหน้าภาษี ยิ่งต้องเจอคนเยอะ”

ผู้ช่วยเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้หญิง อบต.กุหลาบ

“เราต้องเจอคนเยอะมาก บางคนเข้ามาถามเราว่า ทำไมจำเค้าไม่ได้ ปีที่แล้วก็มา งานบันทึกบัญชีหรือรายงานการเงินไม่ยาก แต่ยากเรื่องจัดการกับคนมากกว่า ร้อยพ่อพันแม่ บางทีใส่อารมณ์กัน เข้ามา ก็เหมือนพร้อมที่จะมาระเบิดใส่เรา”

เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้หญิง อบต. ดาวเรือง

นอกจากนี้ มีข้อสังเกตว่าการจัดเก็บภาษีเป็นบริการอย่างหนึ่งที่แตกต่างไปจากบริการอย่างอื่นของ อบต. เนื่องจากมิได้ให้ผลตอบแทนหรือประโยชน์ใดแก่ประชาชนโดยตรงเหมือนภารกิจอื่นๆ เช่น กองศึกษาที่ดูแลและจัดการศูนย์เด็กเล็ก กองช่างที่สร้างถนน สะพาน และอ่างเก็บน้ำ หรือโดยเฉพาะกองสวัสดิการที่มักแจกจ่ายเงินช่วยเหลือแก่ประชาชนยากไร้โดยตรง จึงทำให้ปฏิสัมพันธ์ของการจัดเก็บรายได้มีความท้าทายเป็นพิเศษ

“เก็บดั่งค์เค้านั้นยาก จะเอาเงินออกจากกระเป๋าชาวบ้านเป็นอะไรที่ยากที่สุด น่าเหนื่อยหน่าย เราต้องพูดเยอะ ต้องอธิบายเยอะ ซึ่งจะพูดให้ชาวบ้านเข้าใจเรื่องภาษีก็ไม่ใช่ว่าเรื่องง่ายอีก”

เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้หญิง อบต. กล้วยไม้

“เราเป็นงานดึงเงินจากประชาชน ไม่เหมือนงานอื่นที่เอาของไปให้เค้า ภาพลักษณ์เลยต่างกัน งานจัดเก็บเหมือนเป็นการไปรีดไถเค้า ชาวบ้านเคยทักว่า มาไถเงินถึงที่เลย ตอนที่เราไปลงไปจัดเก็บในพื้นที่”

เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้หญิง อบต. ดาวเรือง

อนึ่ง ปฏิสัมพันธ์ที่มักทำให้เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้หญิงต้องใช้แรงงานทางอารมณ์มากกว่าเป็นพิเศษเกิดขึ้นได้ในหลายกรณี ได้แก่ หนึ่ง การมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่เก็บรายได้ผู้หญิงกับประชาชนผู้หญิง ซึ่งมักมีความเป็นไปได้มากกว่าสูงกว่าในกรณีอื่นๆ เช่น กรณีเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้ชายกับประชาชนผู้หญิงหรือกับประชาชนผู้ชาย กรณีเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้หญิงกับประชาชนผู้ชาย เป็นต้น ประชาชนทั่วไป (ไม่ว่าผู้ชายหรือผู้หญิง) อยากสอบถามข้อมูลหรือขอคำอธิบายจากเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้หญิงมากกว่าเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้ชาย และในกรณีที่ประชาชนผู้หญิงเป็นผู้ชำระภาษีจะมีคำถามและข้อสงสัยมากกว่าประชาชนผู้ชาย

“ผู้ชายเค้าจะจ่ายเงินเร็วกว่าผู้หญิง ไม่ค่อยมีคำถาม แต่ผู้หญิงชอบถามคำถาม หรือไม่ก็บ่น อ้าว...ถึงครบเดือนอีกแล้วหรือ ทำไมเร็วจัง”

เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้หญิง อบต.กุหลาบ

สอง กรณีการจัดเก็บภาษีเป็นรายได้ที่มีได้เชื่อมโยงกับประโยชน์โดยตรงและการจัดเก็บค่าบริการที่ต้องไปจัดเก็บเป็นรายเดือน หน่วยงานมักนิยมให้ผู้หญิงพูดคุยทำความเข้าใจกับประชาชน กล่าวคือ การจัดเก็บรายได้ของ อบต. โดยเฉพาะภาษีมีความแตกต่างกับค่าบริการหรือค่าธรรมเนียม เนื่องจากประชาชนมองไม่เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างภาษีที่ชำระไปกับผลประโยชน์ที่ตนเองหรือชุมชนได้รับ เหมือนในกรณีของค่าบริการที่กำหนดการใช้จ่ายรายได้ไว้ชัดเจน (earmarked revenue) ตามหลักผลประโยชน์ซึ่งเป็นกลยุทธ์หนึ่งในการบริหารจัดการภาษีที่ดี (benefit principle) เช่น ค่าธรรมเนียมขยะมูลฝอยจัดเก็บเพื่อใช้สำหรับการจัดการขยะ เป็นต้น การอธิบายขยายความหรือโน้มน้าวให้ประชาชนเข้าใจในกรณีนี้มักเป็นหน้าที่ของผู้หญิงมากกว่าผู้ชาย อันเนื่องมาจากความคาดหวังตามเพศสภาวะดังที่ได้กล่าวมาแล้ว



“ชาวบ้านมักถามว่าเก็บเงินไปทำไม ภาษีเอาไปใช้ทำอะไร เงินเข้า อบต. แล้ว จะเอาไปใช้ทำอะไรก็ไม่รู้”

เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้หญิง อบต. กล้วยไม้

“ผู้หญิงถูกหวังเรื่องมารยาท การพูดและทำความเข้าใจกับชาวบ้านได้ง่ายกว่า อบต.จะส่งผู้หญิงไปพูดคุยกับชาวบ้านเรื่อง
ค่าน้ำ ค่าขยะ”

เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้หญิง อบต. กุหลาบ

สาม แม้กระทั้งการจัดเก็บค่าธรรมเนียมขยะมูลฝอยและค่าบริการน้ำประปาจะมองเห็นการใช้ประโยชน์
แล้วก็ตาม แต่การจัดเก็บค่าบริการก็ต้องจัดเก็บบ่อยครั้ง (ทุกเดือน) เป็นภาระที่ไม่จำเป็นหรือองค์การควรวางวิธีลด
ความบ่อยครั้งนี้ลงไปไม่เป็นการภาระการบริหารของประชาชน (administrative burden) ที่ต้นทุนการกระทำตาม
กฎหมาย (compliance cost) หรือระเบียบการจัดเก็บค่าบริการน้ำประปาหรือค่าธรรมเนียมขยะมูลฝอยสูง
จนเกินไป (Herd & Moynihan, ๒๐๑๙; Moynihan et al., ๒๐๑๕) และประชาชนทราบอยู่แล้ว ประชาชนบาง
กลุ่มบางคนที่ไม่ยอมชำระภาษีหรือค่าบริการ (the hard-to-tax) การอธิบายทำความเข้าใจก็ยังเป็นสิ่งจำเป็น

“หากต้องออกไปจัดเก็บรายได้จากกลุ่มที่ไม่ยอมชำระภาษีหรือค่าบริการ) เตรียมตัว เตรียมใจ ตั้งสติ ต้องเจอเคล็ดลับ
รายได้ที่เก็บยาก เราจะประสานไปก่อน เคยไปหลายรอบแล้วไม่เจอก็จะโทรไปก่อน ตามยาก เค้าวามีไม่มี ไม่จ่าย เปลี่ยน
เบอร์หนี บางคนก็ผลัดไปเรื่อย เราต้องวิ่งตามไปเก็บหลายรอบ”

ผู้ช่วยเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้หญิง อบต.กุหลาบ

(๓) เหตุการณ์เฉพาะที่ต้องทำให้ต้องใช้แรงงานทางอารมณ์มากกว่าปกติ: การเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีหรือ
ค่าภาษีหรือจำนวนฐานที่เปลี่ยนแปลงไปจากปีที่ผ่านมา ดังเช่นในกรณีการเปลี่ยนจากภาษีที่ดินและภาษีบำรุงท้อง
ที่มาเป็นภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง และการปรับอัตราขึ้นของภาษีป้าย แม้ว่าส่วนกลางโดยกระทรวงการคลังและ
กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยจะส่งเสริมและประชาสัมพันธ์แล้วมาเป็นระยะเวลาหนึ่ง
แต่ประชาชนยังไม่ค่อยเข้าใจ การเรียนรู้เองก็เป็นเรื่องยากและอาจจะต้องลงทุนที่จะเรียนรู้สูง (learning cost)
(โดยเฉพาะปัจจัยด้านเวลา) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของภาระการบริหารที่ประชาชนต้องรับจากการเปลี่ยนแปลงนโยบาย
ของภาครัฐ (Herd & Moynihan, ๒๐๑๙; Moynihan et al., ๒๐๑๕)

“อัตราภาษีใหม่ เอาไปปลิวไปแจก บางคนเข้าใจ บางคนไม่เข้าใจ ต้องให้ปลัดไปช่วยอธิบาย”

ผู้ช่วยเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้หญิง อบต. กล้วยไม้

“ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงค่าภาษี) ตอนนี้เป็นชาวบ้านคิดว่า อบต.คิดราคาค่าภาษีเอาเอง ... (ภาษีที่ดินและสิ่งปลูก
สร้าง) รายล่าสุดเปลี่ยนจาก ๕ บาทเป็น ๔๘๐ บาท พอเราอธิบายว่ามันมาจากราคากลาง มันเปลี่ยนแปลง ต้องอธิบาย
เรื่องแบบนี้ต่อเคสนานมาก เค้าวัดการคำตอบว่าทำไมมันแพงกว่าเดิม ”

เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้หญิง อบต. ดาวเรือง

“ภาษีที่ดินมันซับซ้อน ยากกว่าเก่า บังคับใช้ตอนที่พนักงานยังไม่พร้อม ... จะไปอธิบายต่อให้ชาวบ้านฟังก็ยาก”

เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้หญิง อบต. เบญจมาศ

การควบคุมทางอารมณ์: ก่อนที่เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้จะพูดคุยเกี่ยวกับเรื่องภาษีหรือค่าบริการที่ อบต.
ต้องการจัดเก็บ เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้มักชักชวนประชาชนคุยเรื่องทั่วไปก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเจ้าหน้าที่
จัดเก็บรายได้มีภูมิลำเนาเป็นคนที่ในพื้นที่ (เกิดและเติบโตในตำบลที่ทำงาน) และ/หรือมีความรู้เกี่ยวกับผู้คนและ
พื้นที่หรือความรู้ท้องถิ่น (local knowledge) เป็นอย่างดี ทั้งนี้ ความรู้ท้องถิ่น หมายถึง ความรู้เฉพาะเจาะจง
เกี่ยวกับสภาพพื้นที่ ลักษณะทางประชากรศาสตร์ของผู้คน และวัฒนธรรมหรือปทัสถาน (norms) ที่ประชาชน



กลุ่มต่างๆ ในชุมชนยึดถือเป็นแนวปฏิบัติ ซึ่งความรู้ท้องถิ่นจะช่วยให้ผู้มีความรู้ดังกล่าวสามารถมองสังเกตการณ์ แปลความ วิเคราะห์สภาพปัญหา และแสวงหาแนวทางแก้ไขที่ยั่งยืนและรอบด้านได้ Failing ๒๐๐๗ Kolawole ๒๐๑๕ (Failing et al., ๒๐๐๗; Kolawole, ๒๐๑๕) เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ที่เป็นคนในพื้นที่หรือมีประสบการณ์ทำงานมาระยะหนึ่งและรู้จักกับประชาชนดีแล้วจะชักทายและชวนคุยได้อย่างเป็นกันเองและเป็นธรรมชาติ มากกว่าเจ้าหน้าที่ที่เป็นคนจากที่อื่นหรือเพิ่งมาทำงานใหม่

“พยายามชวนเคื่อก่อน คุยให้เป็นกันเอง ไม่ถือตัว (ว่าเป็นเจ้าหน้าที่)”

ผู้อำนวยการกองคลังผู้หญิง อบต. กล้วยไม้

“(คนในพื้นที่) เข้าถึงประชาชน คุยกันได้ทุกเรื่อง พยายามเอื้อเพื่อทำให้เคื่ามากที่สุด”

ผู้ช่วยเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้หญิง อบต. มะลิ

“ใช้การบีบแตร เรียกถาม พยายามชวนคุยโน่นนี่ ส่วนมากจะถามว่า วันนี้ไม่ได้ไปไหนหรือ ต้องเข้าสวนรีเปลา ส่วนมากจะคุยทุกบ้าน”

เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้หญิง อบต. กุหลาบ

นอกจากนี้แล้ว ยังพบว่าความฉลาดทางอารมณ์ (emotional intelligence) ก็ช่วยให้บรรยากาศก่อนการ พูดคุยเรื่องการจัดเก็บรายได้ไม่ตึงเครียด ความฉลาดทางอารมณ์ หมายถึง ความสามารถหรือมีสติตามทันและ ตระหนักรู้ว่าตนเองมีอารมณ์ความรู้สึกอย่างไร (self-awareness) และคู่สนทนามีความรู้สึกอย่างไร ความสามารถ ที่จะควบคุมมิให้ตนเองมีอารมณ์หรือการแสดงออกที่ไม่เหมาะสม (emotional control) รวมทั้งสามารถดึงเอา ความรู้สึกที่พึงประสงค์ของคู่สนทนาออกมาได้ (Guy & Lee, ๒๐๑๕; Liu et al., ๒๐๐๘) ซึ่งจะส่งผลให้บุคคลมี ทักษะมนุษยสัมพันธ์ที่ดีต่อไป (people skills) (Kiel & Watson, ๒๐๐๙)

“บางทีเราต้องออกแนวขำ ชาวบ้านเค้าไปทำงานมาทั้งวัน บางทีเค้าก็คงเครียดเหมือนกัน”

เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้หญิง อบต.ดาวเรือง

แรงงานทางอารมณ์: ภายหลังได้แจ้งภาระภาษีหรือค่าบริการแล้ว เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้อาจจะต้อง แสดงอารมณ์ทั้งการแสดงอารมณ์แบบผิวเผิน การแสดงอารมณ์แบบเชิงลึก และการแสดงอารมณ์ที่แท้จริง เมื่อเกิด ความสอดคล้องต้องกันระหว่างอารมณ์ที่เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้รู้สึกและแบบแผนการแสดงอารมณ์ที่องค์กร กำหนด ทั้งนี้ เกิดขึ้นแล้วแต่กรณีดังต่อไปนี้

(๑) การแสดงอารมณ์แบบผิวเผิน: การแสดงออกแบบผิวเผินเกิดขึ้นไม่บ่อยครั้งเมื่อเปรียบเทียบกับ การแสดงออกแบบเชิงลึก ส่วนใหญ่จะเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ที่เพิ่งมาทำงานใหม่ (ยังไม่มีประสบการณ์) หรือเป็นปัญหาขัดข้องใหม่ที่ไม่เคยเกิดขึ้นหรือต้องรับมือมาก่อน เช่น การจัดเก็บภาษีใหม่ที่เจ้าหน้าที่เองก็ยังไม่ เข้าใจมากนัก เป็นต้น

“ตอนทำงานใหม่ๆ ก็รู้สึกไม่ดีบ้าง จะรับ ‘จ้าว’ ไว้ก่อน ใจดีสู้เสือไว้ก่อน เราแสดงกริยาว่าโกรธหรือโมโหไม่ได้ เคื่ว่า มากี่เฉยๆ แล้วเราค่อยมาว่ากันทีหลัง ค่อยมาคุะเบียบ ถ้ามีการปะทะจริงๆ เราต้องพยายามนิ่งๆ เราต้องคิดว่าเรา เป็นผู้ให้บริการ ต้องปรับตัวให้ได้ เก็บความรู้สึกตัวเองให้ได้”

ผู้ช่วยเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้หญิง อบต. มะลิ (ประสบการณ์ทำงาน ๑๕ ปี)

“เราต้องมีการยาท การไปเถียงกับเคื่ามันไม่มีประโยชน์ เอาระเบียบมาทางเคื่าก็ไม่อ่านไม่ฟัง เราต้องจึงค่อยๆ บอกว่าใจ เย็นๆ นะ ค่อยๆ คุยกัน ไม่เข้าใจตรงไหน คุยกันก่อน คำพูดหรือการสื่อสารให้ออกมาได้แบบนี้สำคัญมาก”

เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้หญิง อบต. กุหลาบ (ประสบการณ์ทำงาน ๘ ปี)



“เวลามีคนมาไว้วางใจ เรามีความเปราะบางมากกว่า จะตอบโต้อะไรก็ได้”

ผู้ช่วยเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้ขาย อบต. ดาวเรือง (ประสบการณ์ทำงาน ๑๐ ปี)

(๒) การแสดงอารมณ์แบบเชิงลึก: การแสดงออกทางอารมณ์แบบเชิงลึกเกิดขึ้นในหลายกรณี เช่น เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้มีความรู้และเข้าใจที่มาที่ไปหรือลักษณะนิสัยของประชาชนแต่ละคน เข้าใจฐานะความเป็นอยู่ของประชาชน เป็นต้น

“เราต้องไม่หน้าบึ้งหน้าอ ... ชาวบ้านแทบไม่เข้าใจภาษีตัวใหม่เลย ประชาสัมพันธ์ก็มี แต่เค้าไม่มีเวลาได้ดูทีวี จริงๆ คนแก่เค้าอยากเสียภาษี”

ผู้อำนวยการกองคลังผู้หญิง อบต. กุหลาบ (ภูมิลำเนาเป็นคนในพื้นที่)

“การจัดการอารมณ์เป็นสิ่งสำคัญ ก่อนอื่นเราต้องเข้าใจว่าชาวบ้านไม่ได้อยากจ่าย ชาวบ้านก็จะว่ามันแพง หรือไม่ก็อารมณ์ร้อนอารมณ์เสียเข้ามาบ้าง เราต้องเข้าใจว่าเค้าเป็นคนแบบนี้ คนอื่นมาเก็บก็โดนเหมือนกัน”

ผู้อำนวยการกองคลังผู้หญิง อบต. มะลิ (ภูมิลำเนาเป็นคนในพื้นที่)

“พูดจาให้อ่อนน้อมไว้ บางทีก็ต้องเข้าใจ คำน้ำประพรมนบอย มาเก็บทุกเดือน”

ผู้ช่วยเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้ขาย อบต. ดาวเรือง (ภูมิลำเนาเป็นคนในพื้นที่)

“มันอยู่ที่หลักการพูดและการเข้าใจประชาชน แต่ละคนไม่เหมือนกัน เราต้องเข้าใจเค้าบ้าง บางคนบางบ้านเค้าไม่มีจ่ายจริงๆ เราควรจะแนะนำไปว่าทำอะไร”

เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้ขาย อบต. เบญจมาศ (ภูมิลำเนาเป็นคนในพื้นที่)

จากตัวอย่างของการใช้แรงงานทางอารมณ์ของเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ของทั้งผู้หญิงและผู้ขาย จะเห็นว่าใช้แรงงานทางอารมณ์แบบผิวเผินเกิดขึ้นในกรณีที่เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ยังมีประสบการณ์จำกัด ในขณะเดียวกัน การใช้แรงงานทางอารมณ์แบบเชิงลึกจะเกิดขึ้นในกรณีที่เจ้าหน้าที่มีความรู้ท้องถิ่นเป็นอย่างดี

การตอบสนองจากประชาชน การตอบสนองของประชาชนหลังจากที่เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้แจ้งว่ามาจัดเก็บภาษีหรือค่าบริการ และมีจำนวนเท่าใด การตอบสนองแบ่งออกเป็น ๓ กรณีที่ทำให้เจ้าหน้าที่ที่มีเพศสถานะต่างกัน จะต้องใช้แรงงานทางอารมณ์อีกต่อไปหรือไม่ อย่างไร รวมทั้งจะส่งผลกระทบต่อผลการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่รายนั้นอย่างไร

(๑) (กรณีแรก) เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้ขาย: การชำระภาษีให้ทันที โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เจ้าหน้าที่จัดเก็บเป็นผู้ขายและประชาชนที่ชำระภาษีหรือค่าบริการเป็นผู้หญิง เจ้าหน้าที่จัดเก็บผู้ขายจึงไม่ต้องต่อรองหรือพูดคุยกับประชาชนนานมากนัก กล่าวคือ ไม่ต้องใช้แรงงานทางอารมณ์ต่อไปอีก อีกทั้ง ยังได้รับภาษีหรือค่าธรรมเนียมไปตามเป้าหมาย ซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้ขายมีผลการดำเนินงานในด้านการจัดเก็บรายได้ค่อนข้างดี

“ถ้าเป็นผู้ขาย ชาวบ้านจะไม่กล้าต่อรอง จะไม่พูดเยาะ ประชาชนจะเกรงใจผู้ขาย มองว่าผู้ขายมีวุฒิภาวะมาก ดูดีกว่า ... ผู้หญิงมันด่ากันได้ ถ้าเป็นผู้ขายก็จะต่อยกันเลย”

ผู้ช่วยเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้หญิง อบต. กุหลาบ

(๒) (กรณีที่สอง) เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้หญิงและมีภูมิลำเนาเป็นคนในพื้นที่: ประชาชนใช้ความรู้ท้องถิ่นกับเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้หญิง กล่าวคือ บ่อยครั้งประชาชนขอต่อรองภาระภาษีหรือค่าบริการโดยเฉพาะหากเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้หญิงที่มีภูมิลำเนาเป็นคนในพื้นที่ เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้หญิงอาจจะต้องใช้แรงงาน



ทางอารมณ์เพื่อยังคงแสดงความรู้สึกอ่อนน้อม ไม่แสดงกริยาอันไม่สมควร แม้ว่าจะทราบเป็นอย่างดีว่าการต่อรองไม่ควรเกิดขึ้น ซึ่งบางกรณีเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้หญิงจะต้องแนะนำให้ข้อมูลแก่ประชาชนเพื่อปรับเปลี่ยนรูปแบบป้าย (ในกรณีภาษีป้าย) เพื่อให้เสียภาษีได้ลดลง บางกรณีเจ้าหน้าที่ต้องสำรองเงินออกไปให้ก่อนโดยเฉพาะค่าธรรมเนียมขยะมูลฝอยเพราะมีจำนวนไม่มากจนเกินไป และการมีหนี้ค้ำบริการค้างชำระก็ทำให้ผลการดำเนินงานด้านรายได้ที่จัดเก็บมาได้ของเจ้าหน้าที่จัดเก็บเองไม่เป็นที่น่าพึงพอใจ

“คนที่ไม่ยอมจ่าย มาหลายรอบ เราบอเค้าว่าต้องรีบส่งเงินแล้ว เค้าก็จะบอกให้เราออกเงินให้เค้าไปก่อน (ค่าธรรมเนียมขยะมูลฝอย) นี่ก็สำรองให้ไปหลายรอบแล้ว การทำเรื่องขออนุญาตคืนถึงขยะมันยุ่งยาก บางทีเราก็กต้องออกเงินให้ก่อน เพราะไม่อย่างนี้มีลูกหนี้”

เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้หญิง อบต. กุหลาบ

“คนนอกพื้นที่ จะดีกว่า คนในพื้นที่ทำงานยาก ประชาชนรู้จัก จะรู้จักมากไม่ได้ เห็นกันอยู่ทุกวัน คนนอกพื้นที่ ชาวบ้านจะเกรงใจ”

ผู้ช่วยเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้หญิง อบต. มะลิ

“ป้ายวัดแล้ว ชาวบ้านว่าภาษีไม่สมดุกับรายได้ จะแนะนำให้เจ้าของป้ายลดหย่อนขนาดป้าย เวลาทำงานก็ต้องนัดน้อย ถ้าโหดมาก เค้าจะปิดบ้านหนี”

ผู้ช่วยเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้หญิง อบต. มะลิ

“คนในพื้นที่ได้เปรียบ เวลามีปัญหา คนในพื้นที่กลัมาถาม คนโมโหจะไม่ให้อารมณ์มาก เพราะรู้จักกัน”

ผู้ช่วยเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้ชาย อบต. ดาวเรือง

(๓) (กรณีที่สาม) เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้หญิงกับผู้ชำระภาษีหรือค่าธรรมเนียมที่เป็นผู้หญิง: ประชาชนโดยเฉพาะผู้หญิงมักจะซักถามรายละเอียดเพิ่มเติมจากเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้หญิง โดยเฉพาะภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่เพิ่งบังคับใช้ใหม่ เจ้าหน้าที่ผู้หญิงถูกคาดหวังตามเพศสภาวะให้อธิบายให้ประชาชนเข้าใจซึ่งอาจจะทำให้เกิดแรงงานทางอารมณ์ เนื่องจากต้องสื่อสารกับประชาชนด้วยความรู้สึกอ่อนน้อม แต่ในขณะเดียวกัน สามารถสร้างการยอมรับของประชาชนในภาระภาษีตามกฎหมาย ทำให้การอบรมเรื่องการสื่อสารภาษี (tax communication) จึงเป็นสิ่งจำเป็น

“เค้าไม่เข้าใจ ก็ต้องอธิบายจนกว่าเค้าจะเข้าใจ แต่ต้องใจเย็นๆ ต้องรอให้เค้าพูดจบก่อน แล้วเราค่อยพูด”

ผู้ช่วยเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้หญิง อบต. กล้วยไม้

“การอบรมของกรม(ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) ไม่ได้บอกเรื่องปฏิบัติจริงเลย จะไปเก็บต้องเรียนรู้เอง จริงๆ ควรมีการแนะนำเรื่องเวลาที่ปะทะกับชาวบ้าน วิธีการที่เก็บเงินมาได้ตรงตามระเบียบ วิธีคุยกับกลุ่มชาวบ้านแต่ละกลุ่ม”

ผู้ช่วยเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ อบต. มะลิ

“อยากรู้เทคนิคการให้ความรู้เรื่องภาษีกับชาวบ้าน เทคนิคการพูดง่ายๆ ให้เข้าใจง่าย ทักษะการปรับอารมณ์ เหมือนแบบที่พนักงานโรงแรมทำ”

เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ อบต. ดาวเรือง

การจัดการทางอารมณ์ หลังจากการมีปฏิสัมพันธ์กับประชาชนแล้ว เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้อาจต้องมีแรงงานทางอารมณ์อีกครั้งแต่แรงงานทางอารมณ์นี้จะลดลงไปได้ ด้วยความมั่นใจในตนเองว่าจะสามารถดำเนินการด้วยตนเองได้ ความช่วยเหลือจากเพื่อนร่วมงาน และการให้คำปรึกษาจากกลุ่มเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ซึ่งล้วนแล้วแต่จะช่วยให้เจ้าหน้าที่มีระดับความ



(๑) *ความมั่นใจในความสามารถของตนเอง*: โดยอาจเกิดจากความสามารถในการใช้แรงงานทางอารมณ์ของตนเองและประสบการณ์ของตนเองในการแก้ไขสถานการณ์ (self-efficacy) ซึ่งอาจจะทำให้ต้องใช้แรงงานทางอารมณ์แต่ก็สามารถทำให้สามารถจัดเก็บภาษีหรือค่าบริการได้

“เคยปะทะกับประชาชนมา การปะทะเป็นเรื่องธรรมดา นัดมาใหม่ เค้าจะมาจ่ายเอง”

เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้หญิง อบต. เบญจมาศ

(๒) *ความสมัครสมานสามัคคีและการช่วยเหลือกันของบุคลากรงานจัดเก็บรายได้*: ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่ว่าจะผู้ชายหรือผู้หญิงได้รับความช่วยเหลือของทีมงานและหัวหน้างาน ซึ่งในท้ายที่สุด มักช่วยให้เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ไม่ต้องใช้แรงงานทางอารมณ์หรือใช้ในระดับที่ลดลงมา และสามารถจัดเก็บรายได้จากประชาชนได้สำเร็จ และมีผลการดำเนินงานด้านการจัดเก็บรายได้ที่ดี

“พยายามเรียกมาคุย อาจให้เงิน (ส่วนตัว) เป็นสินน้ำใจไปเที่ยวพักผ่อน”

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ชาย อบต. กุหลาบ

“ลูกน้องเรากลับมา เราก็ต้องให้คำปรึกษา บอกเค้าไม่ต้องเก็บมาคิด อย่าใส่ใจ เราต้องไม่ใช่แนวก้าวร้าว บางคนแอบร้องไห้มากกลางทาง เค้าทะเลาะกับชาวบ้านมา เราก็จะปลอบแล้วบอกว่า บางทีชาวบ้านเค้ากำลังโมโหอย่างอื่น เราไปเก็บเงินตอนเค้าโมโหพอดี ตอนหลังค่อยไปเก็บใหม่ ซึ่งเค้าก็ให้”

เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้หญิง อบต. กุหลาบ

“งานจัดเก็บขึ้นตรงกับปลัด ถ้าปลัดเข้าใจ และเข้ามาช่วยเรา งานของเราจะง่ายขึ้นเยอะ”

เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้หญิง อบต. ดาวเรือง

(๓) *ความช่วยเหลือจากเครือข่ายผู้จัดเก็บท้องถิ่น*: การสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือระหว่างเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ที่ อบต.อื่น ทั้งทางโทรศัพท์และทางกลุ่มในแอปพลิเคชันไลน์ หากเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้มีปัญหาในการทำงาน ก็สามารถสอบถามได้จากผู้ที่เคยมีปัญหาล้ำคล้ายคลึงกันจะมาช่วยให้ข้อมูลหรือช่วยกันหาทางออก

“เวลาค่อนข้างจะโทรถามเพื่อนร่วมงานใครเครือข่าย ผู้จัดเก็บด้วยกันก็ช่วยเหลือกัน ข้อมูลอะไรที่มีก็จะเอามาแชร์กันทุกวัน (ในแอปพลิเคชันไลน์) แบ่งปันกัน เอื้อเพื่อ”

เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้หญิง อบต. กุหลาบ

“ในกลุ่มไลน์งานจัดเก็บด้วยกัน มีหลายกลุ่ม ช่วยๆ กันถามตอบ ในกลุ่มนั้นมีตั้ง ๒-๓ พันคน มีปัญหาอะไร ถามรุ่นพี่ แล้วเอามาแชร์”

เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้หญิง อบต. กล้ายไม้

ผลการดำเนินงาน ผลการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้สามารถแบ่งได้เป็น ๓ ประเภท ได้แก่ ผลการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม ผลการดำเนินงานด้านธรรมาภิบาล และผลการดำเนินงานด้านทักษะมนุษยสัมพันธ์ ซึ่งเพศสภาพอาจมีระดับผลการดำเนินงานแตกต่างกันไป ทั้งนี้ ผลการดำเนินงานด้านธรรมาภิบาล และผลการดำเนินงานด้านมนุษยสัมพันธ์มีความพันกันเอง และในระยะยาวจะส่งผลต่อความเต็มใจในการจ่ายภาษีและบริการของประชาชนในที่สุด (willingness to pay tax) ดังรายละเอียดต่อไปนี้

(๑) *ผลการจัดเก็บรายได้*: ผลการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมที่มาจากทั้งเพศสภาพที่อาจจะช่วยให้เงินรายได้จากการจัดเก็บอยู่ระดับที่แตกต่างกันไป แต่ผลจากการปรับลดอัตราภาษีตามนโยบายของภาครัฐ (intergovernmental mandate) ก็ทำให้ผลการจัดเก็บลดลงไปมากเมื่อเปรียบเทียบกับปีที่ผ่านมา ซึ่งผลการ



จัดเก็บรายจากจำนวนรายได้ภาษีและค่าบริการ และจำนวนลูกหนี้ค้างจ่าย เป็นตัวชี้วัดหลักที่ อบต. ใช้ประเมินผล
การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้

“ถ้าเป็นผู้ขายไปเก็บ เค้าจะจ่ายง่ายกว่าผู้หญิง ชาวบ้านจะเกรงใจผู้ชาย ไม่ค่อยมีคำถามกับผู้ขาย คำนวณประปาหรือบางที่
ภาษี แบ่งจำนวนเท่าๆ กัน แต่ไปเก็บมาแล้ว ผู้ชายเก็บเงินได้เยอะกว่า”

เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้หญิง อบต. กุหลาบ

“บางที่มันท้อ ตอนลดภาษี ก็หมดกำลังใจ มันก็เหี่ยวแห้งเหมือนกัน”

เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้หญิง อบต. กุหลาบ

“ผู้หญิงกับผู้ขายน่าจะเหมือนกัน ถ้าผู้ชายพูดเก่ง ชาวบ้านจะดูเวลาผู้จัดเก็บ จะคิดว่าผู้หญิงไม่รู้เรื่อง แต่เชื่อว่าผู้ชายรู้
เรื่อง ผู้หญิงต้องตอรอง และคุย พูดนั่นนี่ ประสิทธิภาพประสิทธิผลเหมือนกัน งานเอกสารก็มีประสิทธิภาพ
เหมือนกัน”

ผู้ช่วยเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้หญิง อบต. มะลิ

(๒) ผลการดำเนินงานด้านธรรมาภิบาล: การพูดคุยและอธิบายข้อคำถามหรือข้อสงสัยที่ประชาชนมีจากการปฏิสัมพันธ์
ระหว่างประชาชนผู้หญิงและเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้หญิง ทำให้มีเจ้าหน้าที่มีโอกาสที่ให้อบต. และงานจัดเก็บรายได้มีภาพลักษณ์
ของการส่งเสริมความโปร่งใส ความเป็นธรรม และความรับผิดชอบ (accountability) เพราะเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้สามารถ
อธิบายและพร้อมที่จะให้คำตอบข้อสงสัยเกี่ยวกับภาษีและค่าบริการที่ อบต. จัดเก็บ ซึ่งอาจช่วยให้สามารถจัดเก็บรายได้จาก
ประชาชนได้ด้วย

“เจ้าหน้าที่จัดเก็บที่ดี ต้องมีความเป็นธรรม รักษาผลประโยชน์ของรัฐ และของชาวบ้าน เพราะชาวบ้านไม่รู้ข้อมูล
บางทีเค้าคิดว่า อบต. คิดเอง”

เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้หญิง อบต. ดาวเรือง

“ผู้หญิงเก็บเงินได้เยอะกว่า สื่อสารดีกว่า ค่อยๆ คุย ถ้าหนังสือทวง ก็อธิบายความให้ฟัง การทำงานสำเร็จของเราคือ
ชาวบ้านมียอดค้างชำระ ได้ไปอธิบาย เค้ายอมจ่ายโดยดี จิงๆ เค้าพร้อมจะจ่ายเรา บางทีเราเอาเครื่องคิดเลขไปคิดให้
เค้าดู เค้าก็สับสน เราพร้อมอธิบาย”

ผู้ช่วยเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้หญิง อบต. กล้วยไม้

“ตอนออกไปเก็บ จะเอากระดานเล็กๆ ปากกาเมจิก กับกฎหมายภาษีไป ไปช่วยกันคิดภาษีพร้อมกับชาวบ้านเลย”

เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้หญิง อบต. กุหลาบ

(๓) ผลการดำเนินงานด้านมนุษยสัมพันธ์ ซึ่งอาจช่วยให้สามารถจัดเก็บภาษีและค่าบริการได้ด้วย ทำให้ผู้จัดเก็บรายได้
หลายรายเห็นความสำคัญและความจำเป็นของการพัฒนาทักษะด้านมนุษยสัมพันธ์สำหรับการจัดเก็บภาษีเป็นการเฉพาะ

“ไปผูกสัมพันธ์เอาไว้ เค้าจ่ายภาษีแล้ว เค้าก็ให้ของกินในสวนมาด้วย”

เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้หญิง อบต. กุหลาบ

**กระบวนการแสดงความสัมพันธ์ระหว่างเพศสภาวะ การจัดการแรงงานทางอารมณ์ และผลการ
ดำเนินงาน** จากกระบวนการเชิงเหตุเชิงผลที่กล่าวมาแล้ว ข้อเขียนในส่วนนี้จะสรุปกระบวนการนี้ตามระเบียบวิธี
วิจัยของการติดตามประเมินผลจากตัวแปรต้น (ผู้หญิง) และตัวแปรลด/เพิ่มอิทธิพล (ความฉลาดทางอารมณ์
ทักษะการจัดการทางอารมณ์ ความสามัคคีและความช่วยเหลือกันในกลุ่มงาน และความรู้ท้องถิ่น) ที่อาจต่อตัวแปร
ตาม (แรงงานอารมณ์ และผลการจัดเก็บรายได้) ที่ปรับปรุงจากแผนภาพที่ ๒ กรอบแนวคิดของบทความนี้ เพื่อ
แสดงกระบวนการที่เกี่ยวข้อง กลไกเหตุผล และผลที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ สามารถสรุปได้ดังแผนภาพที่ ๓ ในหน้าถัดไป

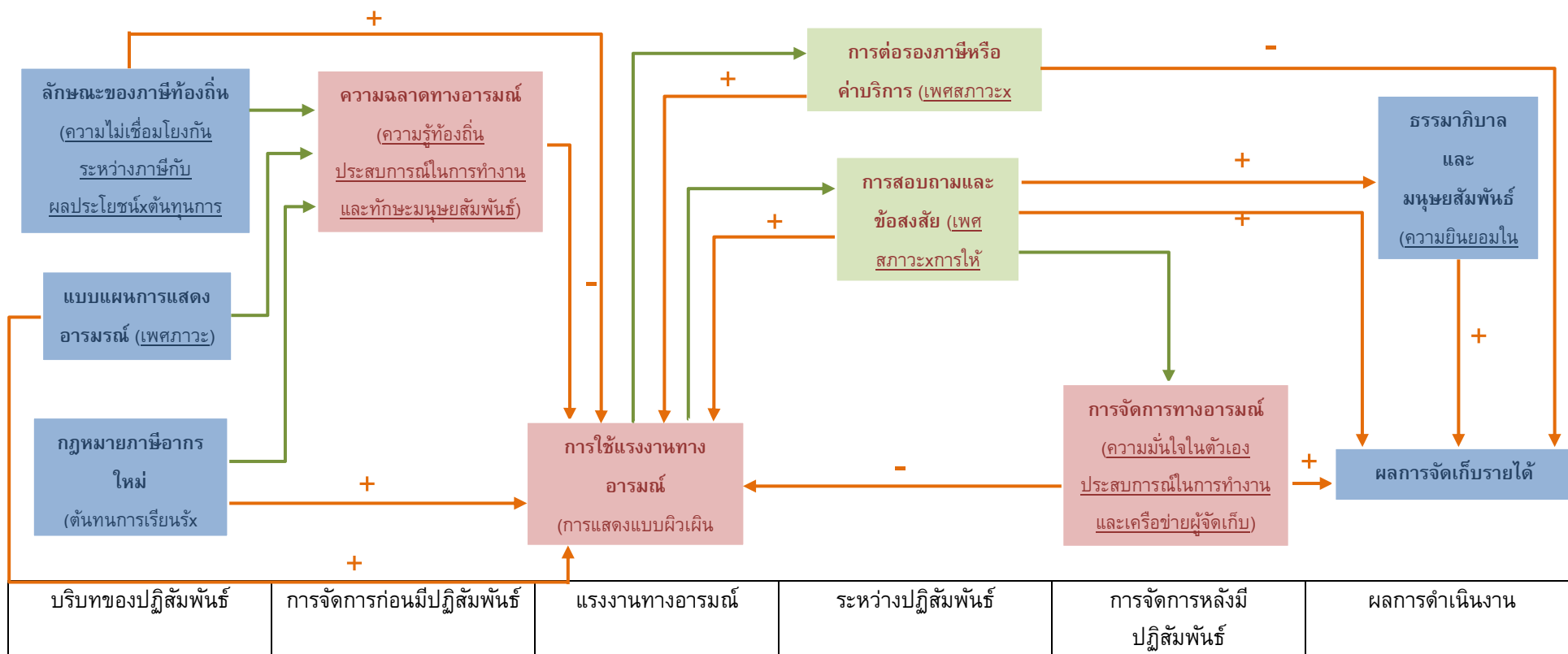


กระบวนการและความสัมพันธ์เชิงเหตุเชิงผลในแผนภาพที่ ๓ สามารถทำให้ตอบคำถามวิจัยของบทความนี้ที่ว่า “การใช้และจัดการแรงงานทางอารมณ์ของเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้หญิงสัมพันธ์กับผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นอย่างไร?” ได้ดังนี้

ส่วนที่ ๑ “เพศสภาพมีความสัมพันธ์กับในทางบวกกับระดับแรงงานทางอารมณ์ของผู้หญิง” กล่าวคือ (๑) ก่อนมีปฏิสัมพันธ์: สภาพแวดล้อมในการให้บริการ อันได้แก่ ต้นทุนในการเรียนรู้ภาษีใหม่ที่สูง ต้นทุนในการไปจ่ายค่าบริการสูง (ต้องไปจ่ายทุกเดือน) และความคาดหวังของบทบาทตามเพศภาวะผลักดันให้เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้หญิงต้องใช้แรงงานทางอารมณ์ในระดับสูง ทั้งการแสดงออกแบบผิวเผินและการแสดงออกแบบเชิงลึก (๒) ตัวกลางช่วยลดการใช้แรงงานทางอารมณ์: การใช้แรงงานทางอารมณ์อาจลดลงได้หากเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้สามารถใช้ประโยชน์จากความฉลาดทางอารมณ์ในการจัดการสถานการณ์เบื้องต้น ซึ่งขึ้นอยู่กับความรู้ท้องถิ่น ประสบการณ์ในการทำงาน และทักษะมนุษยสัมพันธ์ รวมทั้งการสนับสนุนจากทีมงานและจากเครือข่ายเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ (๓) ระหว่างมีปฏิสัมพันธ์กับประชาชน ทั้งในกรณีเกิดการต่อรองจากประชาชนและการให้ความรู้ด้านภาษีแก่ประชาชน เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้หญิงมีแนวโน้มที่จะต้องใช้เวลาทางอารมณ์อีกครั้งหนึ่ง เพราะต้องปฏิบัติตามแบบแผนการแสดงออกขององค์การ



แผนภาพที่ ๓ กระบวนการเชิงเหตุเชิงของความเป็นผู้หญิง แรงงานทางอารมณ์ และผลการดำเนินงาน



หมายเหตุ: ตัวแปรตัวแปร หมายถึง ปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร; + ความสัมพันธ์ที่เหตุทำให้ผลเพิ่มขึ้น; - ความสัมพันธ์ที่เหตุทำให้ผลลดลง; ตัวแปร หมายถึง กลไกเชิงเหตุเชิงผล

➡ ความเชื่อมโยงเชิงเหตุเชิงผล (causal process) ➡ ความเชื่อมโยงตามลำดับก่อนหลัง (sequential process)



ส่วนที่ ๒ “แรงงานทางอารมณ์ของผู้หญิงสัมพันธ์ทางบวกกับผลการดำเนินงานในกรณีของการให้ความรู้ทางด้านภาษี” กล่าวคือ ในกรณีการต่อรองภาษีหรือค่าบริการ ทั้งการขอให้เจ้าหน้าที่ออกค่าภาษีหรือบริการให้ก่อน และการขอลดภาษี แรงงานทางอารมณ์ถูกใช้ไปแต่เจ้าหน้าที่จัดเก็บอาจมิได้รายได้ภาษีกลับมา ต้องติดเป็นลูกหนี้ภาษีและค่าบริการไว้ หรือลดรายได้ภาษีโดยการแนะนำให้ลดขนาดป้ายหรือเปลี่ยนประเภทของป้าย อย่างไรก็ตาม การใช้แรงงานทางอารมณ์ (การแสดงแบบเชิงลึก) ในกรณีอธิบายและให้ความรู้แก่ประชาชนแต่ละคนโดยละเอียดช่วยให้ประชาชนมองเห็นว่า อบต. มีความโปร่งใส เป็นธรรม และรับผิดชอบ ผลักดันให้ประชาชนมีความยินยอมในการเสียภาษีมากขึ้น ซึ่งท้ายที่สุดผลการจัดเก็บรายได้จะเพิ่มขึ้นได้อย่างยั่งยืน

ทั้งนี้ สามารถสรุปได้ว่า คำตอบวิจัยส่วนที่ ๑ สอดคล้องกับกับข้อสมมติฐานเบื้องต้นในข้อแรกเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างความเป็นผู้หญิงกับระดับแรงงานทางอารมณ์ แต่มิได้มีความสัมพันธ์ชัดเจนกับประเภทของแรงงานทางอารมณ์ที่ใช้ สำหรับคำตอบวิจัยส่วนที่ ๒ กับข้อสมมติฐานเบื้องต้นในข้อที่สอง จะเห็นว่ามีผลสอดคล้องกัน กล่าวคือ ความเป็นผู้หญิงสามารถช่วยให้ตนเองมีผลการดำเนินงานด้านมนุษยสัมพันธ์ได้ในระดับสูง

การอภิปรายผลการวิจัย

จากกระบวนการเชิงเหตุเชิงผลตามระเบียบวิธีวิจัยของการติดตามกระบวนการและคำตอบสำหรับคำถามวิจัยของบทความนี้ จะเห็นว่าภายใต้บริบทของการใช้แรงงานทางอารมณ์ของเจ้าหน้าที่ผู้หญิงผู้ปฏิบัติหน้าที่จัดเก็บรายได้ท้องถิ่นของประเทศไทย มีข้อค้นพบเบื้องต้นที่สอดคล้องกับการวิจัยที่ผ่านมา ได้แก่

(๑) เพศสภาพที่มีผลต่อการแบ่งภาระหน้าที่และลักษณะในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้: ผู้หญิงถูกมองว่าควรปฏิบัติงานเกี่ยวกับการให้ข้อมูล การอธิบาย และการบริการด้วยความสุภาพอ่อนน้อมมากกว่าผู้ชาย ความคาดหวังตามเพศสภาพนี้ทำให้องค์การมักให้ผู้หญิงรับผิดชอบในการมีปฏิสัมพันธ์กับประชาชนผู้เสียภาษีหรือค่าบริการมากกว่าผู้ชาย ในขณะเดียวกัน อีกทั้งเจ้าหน้าที่จัดเก็บผู้หญิงยังอยู่ในสภาพแวดล้อมของการทำงานที่มีความยากลำบากกว่าผู้ชาย เนื่องจากประชาชนคาดหวังจะได้ข้อมูล ความสุภาพนุ่มนวลในการให้บริการ หรือการช่วยเหลือในการออกค่าบริการให้ก่อน แต่มิได้เชื่อว่าผู้หญิงจะมีความรู้เรื่องภาษีและคำแนะนำเชื่อถือเท่ากับผู้ชาย เหล่านี้จึงทำให้เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้หญิงต้องเผชิญกับความท้าทายมากกว่าเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้ชายอยู่บ้าง

(๒) เพศสภาพมีผลต่อระดับแรงงานทางอารมณ์: จากความคาดหวังในการแสดงบทบาทที่ต้องแสดงความเป็นผู้หญิงออกมาและความเชื่อเกี่ยวกับการของของผู้หญิงเมื่อเปรียบเทียบกับผู้ชายดังที่ได้กล่าวมาแล้ว เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้หญิงจะต้องใช้ความพยายามในการสื่อสาร เช่น การประชาสัมพันธ์ การอธิบายให้ข้อมูล การให้ความรู้ด้านภาษี ฯลฯ ทั้งนี้ รวมทั้งการหลีกเลี่ยงการปะทะกับชาวบ้านที่ไม่ถึงพอรหรือมีอารมณ์โกรธ เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้หญิงไปจัดเก็บภาษีหรือค่าบริการ ซึ่งหน้าที่เหล่านี้ต้องทำด้วยความสุภาพเรียบร้อย ผู้หญิงจะต้องแสดงออกถึงความอ่อนโยน พร้อมช่วยเหลือ รับฟัง และไม่โต้เถียง ตามที่องค์กรต้องการ ทำให้ผู้หญิงต้องใช้แรงงานอารมณ์ค่อนข้างมาก แต่องค์กรยังมิได้วัดประเมินเพื่อใช้เป็นส่วนหนึ่งของผลการดำเนินงานประจำปีแต่อย่างใด นอกจากนั้นแล้ว หน่วยงานส่วนกลางที่จัดการฝึกอบรมก็ยังมีได้ให้จัดกิจกรรมการอบรมในเชิงทฤษฎีและเชิงปฏิบัติการ เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถใช้และจัดการแรงงานทางอารมณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งในปัจจุบันเจ้าหน้าที่พึ่งเรียนรู้ด้วยตนเองเป็นหลัก เมื่อมีประสบการณ์แล้วจึงจะสามารถใช้และจัดการกับแรงงานทางอารมณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้เอง จึงอาจกล่าวได้ว่า หน่วยงานในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นอาจพิจารณาเริ่มให้ความสำคัญกับทักษะในการใช้และการจัดการอารมณ์กับเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ท้องถิ่นที่ส่วนใหญ่



เป็นผู้หญิง แม้ว่าจะยังไม่สามารถให้คำตอบแทนกับแรงงานประเภทนี้ได้ การยอมรับถึงการมีอยู่ของแรงงานทางอา
รรมด้วยการจัดให้มีการฝึกอบรมและการจัดกิจกรรมเพื่อผ่อนคลายการใช้แรงงานทางอารรมในช่วงฤดูแล้งก็อาจ
เป็นมาตรการที่สามารถดำเนินการในเบื้องต้นได้ก่อน

(๓) ตัวกลางที่ช่วยผ่อนคลายแรงงานทางอารรมจากความคาดหวังของเพศภาวะ: ตัวกลางที่จะสามารถ
ช่วยลดระดับของการใช้แรงงานทางอารรมในกลุ่มเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้หญิงในที่นี้ (mediators of
emotional labors) คือ ความช่วยเหลือจากทีมงาน ทั้งหัวหน้างานหรือผู้อำนวยการกองคลังและผู้บริหารในสาย
งานโดยเฉพาะปลัด อบต. แต่เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้หญิงจะได้รับประโยชน์ในเฉพาะกรณีที่ประชาชนเข้ามาใน
สำนักงานที่ทำการของ อบต. อย่างไรก็ดี โดยแท้จริงแล้ว การกิจเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ภายในเขตชนบทต้อง
อาศัยการออกไปในชุมชนหรือหมู่บ้านที่ประชาชนอาจยังมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับภาษีโดยเฉพาะภาษีที่เพ่ง
บังคับจัดเก็บใหม่ จำกัด และไม่เชื่อถือว่าเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้หญิงจะมีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานเท่ากับ
ผู้ชาย การใช้แรงงานทางอารรมของเจ้าหน้าที่ผู้หญิงในการออกไปจัดเก็บภาษีนอกสำนักงานจึงยังอยู่ในระดับสูง

(๔) แรงงานทางอารรมของผู้หญิงส่งผลให้องค์กรมีผลการดำเนินงานที่ดี: แรงงานทางอารรมผ่านการให้
ความรู้แก่ประชาชนด้วยความอดทน ความสุภาพอ่อนน้อม และการอธิบายให้เข้าใจได้โดยง่ายของผู้หญิงใน
ขณะที่พูดคุยกับประชาชนเรื่องภาษีหรือการหรือค่าบริการ มีส่วนทำให้ประชาชนเข้าใจที่มาที่ไปของการจัดเก็บ
ภาษี และเข้าใจการทำงานของ อบต. ว่าโปร่งใส ยุติธรรม และมีความรับผิดชอบ ในระยะสั้น การใช้แรงงานทางอา
รรมของเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้หญิงจะช่วยให้ประชาชนมีความยินยอมและความเต็มใจในการจ่ายภาษีเพิ่มขึ้น
และในระยะยาว ความยินยอมและความเต็มใจในการชำระภาษีนี้อาจเป็นเครื่องกันชนทางการคลังขององค์กรที่จะ
ช่วยให้ท้องถิ่นสามารถรับมือกับความไม่แน่นอนของสถานการณ์ทางเศรษฐกิจหรือวิกฤตการณ์อื่นที่ให้ออบต. มี
ความเสี่ยงทางการคลัง (fiscal risk) กล่าวคือ อาจมีรายได้จากแหล่งอื่นลดลง แต่ความยินยอมและความเต็มใจใน
การจ่ายภาษีของประชาชนนี้จะช่วยให้รายได้ที่ อบต. จัดเก็บเองยังมีเสถียรภาพและอยู่ในระดับเดิม สามารถช่วย
จุนเจือการปฏิบัติงานพื้นฐานตามภารกิจของ อบต. ได้บ้างไม่มากนัก

(๕) ปรากฏการณ์เพศภาวะและแรงงานทางอารรมกับผลการดำเนินงานมีลักษณะเฉพาะในบริบทใหม่:
บทความนี้มุ่งแสดงให้เห็นถึงแรงงานทางอารรมในกลุ่มผู้ปฏิบัติงานที่มีได้มีความรู้ความสามารถเฉพาะ มิได้มี
อำนาจต่อรองเหนือกว่าผู้รับบริการ และอยู่ในองค์กรที่ยังไม่มีอิสระในการบริหารงานของตนเองอย่างเต็มที่ ทั้งนี้
ผ่านกลุ่มเพศภาวะชายขอบหรือผู้หญิงที่มีค่านิยมและความเชื่อว่ามีความรู้ความสามารถด้อยกว่าผู้ชาย และ
จะต้องให้บริการแก่ลูกค้าด้วยความสุภาพอ่อนน้อมเท่านั้น ซึ่งมีข้อค้นพบสำคัญทางวิชาการ คือ ปัจจัย
นอกเหนือจากการวิจัยก่อนหน้านี้ที่ได้ศึกษามาแล้ว ได้แก่ ภาระทางการบริหาร (ต้นทุนในการปฏิบัติตามนโยบาย
และต้นทุนในการเรียนรู้นโยบาย) ความรู้ท้องถิ่น (การเป็นคนที่อยู่ในพื้นที่มานานหรือมีบ้านเกิดอยู่ในตำบล
เดียวกับที่ทำการ อบต.) และประเภทของสถานการณ์ที่เจ้าหน้าที่ผู้หญิงปฏิสัมพันธ์กับประชาชน ปัจจัยและฉาก
ทัศน์เหล่านี้แสดงกระบวนการความเชื่อมโยงเชิงเหตุเชิงผลกับแรงงานทางอารรมและผลการจัดเก็บรายได้
(causal process) อย่างไรก็ดี การวิจัยในอนาคตด้วยวิธีการวิจัยแบบอื่นที่มีการควบคุมตัวแปรแทรกซ้อน
(confounders) อาจช่วยพิสูจน์ความสัมพันธ์เชิงเหตุเชิงผลให้แข็งแกร่งมากขึ้น (causal mechanisms)

สรุปผลการวิจัย

จากคำถามการวิจัยที่ว่า “การใช้และจัดการแรงงานทางอารมณ์ของเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้หญิงสัมพันธ์กับผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นอย่างไร?” บทความนี้รวบรวมข้อมูลจากทั้งการวิจัยที่ผ่านและการจัดเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพด้วยระเบียบวิธีวิจัยการติดตามกระบวนการ และได้ผลการวิจัยที่แตกต่างจากไปจากกรอบแนวคิดที่สร้างจากการวิจัยที่ผ่านมาแล้วบ้างบางส่วน กล่าวคือ บทความนี้สามารถตอบคำถามวิจัยดังกล่าวได้ดังนี้ว่า เพศสภาวะของความเป็นผู้หญิง สภาพแวดล้อมในการให้บริการที่ประชาชนมีความรู้ด้านภาษีจำกัด หรือการที่ประชาชนจะต้องไปชำระภาษีบ่อยครั้ง ต่างเป็นปัจจัยร่วมที่ส่งผลให้เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้หญิงต้องใช้และจัดการแรงงานทางอารมณ์ในระดับที่สูง อย่างไรก็ตาม การใช้แรงงานทางอารมณ์ในระดับสูงนี้เพื่อการอธิบายและให้ความรู้เกี่ยวกับภาษีแก่ประชาชนจะช่วยให้เจ้าหน้าที่สามารถจัดเก็บรายได้เข้า อบต.ได้แล้ว อีกทั้งยังสามารถสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับประชาชนและสร้างความยินยอมและความเต็มใจในการชำระภาษีในกลุ่มประชาชน ซึ่งจะส่งผลดีแก่การจัดเก็บรายได้ของ อบต.ในระยะยาวด้วย ทั้งนี้ ปัจจัยที่เกี่ยวข้องอื่นๆ เช่น การให้ความช่วยเหลือจากกลุ่มงานหรือจากเครือข่ายผู้จัดเก็บ ต้นทุนในการมาชำระภาษีทุกเดือน ต้นทุนในการเรียนรู้ภาษีใหม่ รูปแบบการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้หญิง เป็นต้น เป็นปัจจัยที่ช่วยลดการใช้แรงงานทางอารมณ์และเพิ่มผลการดำเนินงานด้านรายได้ภาษีและค่าธรรมเนียมและด้านธรรมาภิบาลแก่ อบต. ด้วยเช่นกัน

การวิจัยนี้มีข้อจำกัดอยู่อย่างน้อย ๓ ประการ ได้แก่ (๑) บทความนี้มีได้จัดเก็บข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ผู้จัดเก็บผู้ชายมาเป็นข้อมูลเปรียบเทียบและชี้ให้เห็นความแตกต่างกับเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้หญิง การวิจัยในอนาคตควรพิจารณาศึกษาเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ผู้ชายเพื่อให้สามารถเห็นอิทธิพลของเพศสภาวะกับแรงงานทางอารมณ์และผลการดำเนินงานได้ชัดเจนยิ่งขึ้น (๒) บทความนี้ศึกษาโดยมิได้ควบคุมอิทธิพลของตัวแปรแทรกซ้อนการออกแบบวิจัยในอนาคตควรพิจารณาในการควบคุมตัวแปรเหล่านี้ด้วย และ (๓) บทความนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพที่ศึกษาตัวอย่างจำนวนน้อย การวิจัยที่มุ่งเน้นอธิบายตัวอย่างกลุ่มใหญ่ (large-N) ในอนาคตเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อเพิ่มความสามารถในการอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างเพศสภาวะ แรงงานทางอารมณ์ และผลการดำเนินงานต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- Alkadry, M. G., & Tower, L. E. (๒๐๑๔). *Women and Public Service: Barriers, Challenges, and Opportunities*. M.E.Shape, Inc. <https://doi.org/10.1017/9781315145343.005>
- Ashforth, B. E., & Humphrey, R. H. (๑๙๙๓). Emotional labor in service roles: The influences of identity. *The Academy of Management Review*, ๑๘(๑), ๘๘-๑๑๕.
- Bakker, A. B., Demerouti, E., & Schaufeli, W. B. (๒๐๐๒). Validation of the Maslach Burnout Inventory - General survey: An Internet study. *Anxiety, Stress and Coping*, ๑๕(๓), ๒๔๕-๒๖๐. <https://doi.org/10.1080/106158002100002007๑๖>
- Becker, W. J., Cropanzano, R., Van Wagoner, P., & Keplinger, K. (๒๐๑๘). Emotional labor within team: Outcomes of individual and peer emotional labor on perceived team support, extra-role behaviors, and turnover intentions. In *Group and Organization Management* (Vol. ๔๓, Issue ๑). <https://doi.org/10.1017/9781315145343.005>



- Bennett, A., & Checkel, J. T. (๒๐๑๔). Process tracing: From metaphor to analytic tool. In *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1007/978-1-107-05545-2>
- Bhave, D. P., & Glomb, T. M. (๒๐๑๖). The role of occupational emotional labor requirements on the surface acting-job satisfaction relationship. *Journal of Management*, ๔๒(๓), ๗๒๒-๗๔๑. <https://doi.org/10.1016/j.jom.2015.08.005>
- Bishu, S. G., & Heckler, N. (๒๐๒๐). Women and men municipal managers doing and undoing gender. *Journal of Public Administration Research and Theory*, ๓๐(๔), ๑-๑๗. <https://doi.org/10.1017/jopart.muaa๐๕๒>
- Boyne, G. A. (๒๐๐๒). Concepts and indicators of local authority performance: An evaluation of the statutory frameworks in England and Wales. *Public Money and Management*, ๒๒(๒), ๑๗-๒๔. <https://doi.org/10.1080/09591440108000000000000000000000>
- Bozeman, B. (๒๐๑๓). What organization theorists and public policy researchers can learn from one another: Publicness theory as a case-in-point. *Organization Studies*, ๓๔(๒), ๑๖๙-๑๘๘. <https://doi.org/10.1016/j.os.2012.04.005>
- Brewer, G. A., & Walker, R. M. (๒๐๐๙). The impact of red tape on governmental performance: An empirical analysis. *Journal of Public Administration Research and Theory*, ๒๐(๑), ๒๓๓-๒๕๗. <https://doi.org/10.1017/jopart.muno๐๔๐>
- Brotheridge, C. M., & Grandey, A. A. (๒๐๐๒). Emotional labor and burnout: Comparing two perspectives of “people work.” *Journal of Vocational Behavior*, ๖๐(๑), ๑๗-๓๙. <https://doi.org/10.1006/jvbe.2001.๑๘๑๕>
- Calás, M. B., Smircich, L., & Holvino, E. (๒๐๑๔). Theorizing gender-and-organization: Changing time...changing theories? In S. Kumra, R. Simpson, & R. J. Burke (Eds.), *The Oxford handbook of gender in organizations* (pp. ๑-๔๕). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1017/oxfordhb/9780199999999.013>
- Cheung, F. Y. L., & Tang, C. S. K. (๒๐๑๐). Effects of age, gender, and emotional labor strategies on job outcomes: Moderated mediation analyses. *Applied Psychology: Health and Well-Being*, ๒(๓), ๓๒๓-๓๓๙. <https://doi.org/10.1080/17445019.2010.๕๐๐๓๗>
- Collier, D. (๒๐๑๑). Understanding process tracing. *Political Science and Politics*, ๔๔(๔), ๘๒๓-๘๓๐. <https://doi.org/10.1017/S0034989110000๑๔๒๙>
- Dimaggio, P. J., & Powell, W. W. (๑๙๘๓). The iron cage revisited: Isomorphism and collective rationality in organization fields. *American Sociological Review*, ๔๘(๒), ๑๔๗-๑๖๐.
- Erickson, R., & Ritter, C. (๒๐๐๑). Emotional labor, burnout, and inauthenticity: Does gender matter? *Social Psychology Quarterly*, ๖๔(๒), ๑๔๖-๑๖๓.
- Failing, L., Gregory, R., & Harstone, M. (๒๐๐๗). Integrating science and local knowledge in



- environmental risk management: A decision-focused approach. *Econological Economics*, ๖๔, ๔๗-๖๐. <https://doi.org/10.1016/j.econolecon.2007.03.010>
- Falletti, T. G. (๒๐๑๖). Process tracing of extensive and intensive processes. *New Political Economy*, ๒๑(๕), ๔๕๕-๔๖๒. <https://doi.org/10.1080/08916466.2016.118๕๕๕๐>
- Gedro, J. (๒๐๑๐). The lavender ceiling atop the global closet: Human resource development and lesbian expatriates. *Human Resource Development Review*, ๙, ๓๘๕-๔๐๔. <https://doi.org/10.10๑๗/๑๕๓๔๔๘๔๓๐๓๘๐๒๔๒>
- George, A. L., & Bennett, A. (๒๐๐๕). *Case studies and theory development in social sciences*. MIT Press.
- Gerring, J. (๒๐๐๗). *Case Study Research: Principles and practices* (๑st ed.). Cambridge University Press.
- Gerring, J. (๒๐๑๒). *Social Science Methodology: A Unified Framework*. Cambridge University Press.
- Grandey, A. A., Chi, N. W., & Diamond, J. A. (๒๐๑๓). Show me the money! Do financial rewards for performance enhance or undermine the satisfaction from emotional labor? *Personnel Psychology*, ๖๖(๓), ๕๖๙-๖๑๒. <https://doi.org/10.1๑๑๑/peps.๑๒๐๓๗>
- Gray, B. (๒๐๑๐). Emotional labour, gender and professional stereotypes of emotional and physical contact, and personal perspectives on the emotional labour of nursing. *Journal of Gender Studies*, ๑๙(๔), ๓๔๙-๓๖๐. <https://doi.org/10.1๐๘๐/๐๙๕๘๙๒๓๖.๒๐๑๐.๕๑๔๒๐๗>
- Guy, M. (๒๐๑๗). Mom work versus dad work in local government. *Administration and Society*, ๔๙(๑), ๔๘-๖๔. <https://doi.org/10.1๑๗๗/๐๐๙๕๓๙๗๑๖๖๔๑๙๘๙>
- Guy, M. E., & Lee, H. J. (๒๐๑๕). How emotional intelligence mediates emotional labor in public service jobs. *Review of Public Personnel Administration*, ๓๕(๓), ๒๖๑-๒๗๗. <https://doi.org/10.1๑๗๗/๐๗๓๔๓๗๑๙๑๕๑๕๐๙๕>
- Guy, M. E., Mastracci, S. H., & Yang, S. B. (๒๐๑๙). Introduction: Why emotional labor matters in public service. In M. E. Guy, S. H. Mastracci, & S. B. Yang (Eds.), *The Palgrave Handbook of Global Perspectives on Emotional Labor in Public Service* (pp. ๑-๒๑). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1๐๐๗/๙๗๘-๓-๐๓๐-๒๔๘๒๓-๙_๑
- Guy, M. E., Newman, M. A., & Mastracci, S. H. (๒๐๐๘). *Emotional Labor: Putting the Service in the Public Service*. M.E. Sharpe.
- Herd, P., & Moynihan, D. P. (๒๐๑๙). *Administrative burden: Policymaking by other means*. Russell Sage Foundation.
- Hochschild, A. R. (๑๙๘๓). *The Managed Heart: Commercialization of Human Feeling with a New Afterword*. University of California Press.



- Holman, D., Martinez-Iñigo, D., & Totterdell, P. (๒๐๐๘). Emotional labor, well-being, and performance. In S. Cartwright & C. L. Cooper (Eds.), *The Oxford Handbook of Organizational Well Being* (Issue June, pp. ๑-๒๕). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780191055212.003.0014>
- Hülsheger, U. R., Lang, J. W. B., & Maier, G. W. (๒๐๑๐). Emotional labor, strain, and performance: Testing reciprocal relationships in a longitudinal panel study. *Journal of Occupational Health Psychology*, ๑๕(๔), ๕๐๕-๕๒๑. <https://doi.org/10.1037/a0020003>
- Hwa, M. a. C. (๒๐๑๒). Emotional labor and emotional exhaustion: Does co-worker support matter? *Journal of Management Research*, ๑๒(๓), ๑๑๕-๑๒๗.
<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&profile=ehost&scope=site&authtype=crawler&jrnl=๐๙๗๒๕๘๑๔&AN=๘๔๓๙๖๙๐๖&h=MEBsbOM%๒BQNQyoei๑KnHNktygVHTjyTo๒๓PdmmtKlubC๙HvU๒Ti๙CF๒W๒vpfMGswIXH๓xpcDe๔UBJ๙X๗RQUZYg%๓D%๓D&crl=c>
- Ikeler, P. (๒๐๑๖). Deskilling emotional labour: evidence from department store retail. *Work, Employment and Society*, ๓๐(๖), ๙๖๖-๙๘๓. <https://doi.org/10.1๐๙๗/๐๙๕๐๐๓๗๐๑๕๖๐๙๐๓๑>
- Kammeyer-Mueller, J. D., Rubenstein, A. L., Long, D. M., Odio, M. A., Buckman, B. R., Zhang, Y., & Halvorsen-Ganepola, M. D. K. (๒๐๑๒). A meta-analytic structural model of dispositional affectivity and emotional labor. *Personnel Psychology*, ๖๖(๑), ๔๗-๙๐. <https://doi.org/10.1๐๑๑/peps.๑๒๐๐๙>
- Kempster, S., Iszatt-White, M., & Brown, M. (๒๐๑๙). Authenticity in leadership: Reframing relational transparency through the lens of emotional labour. *Leadership*, ๑๕(๓), ๓๑๙-๓๓๘. <https://doi.org/10.1๐๙๗/๑๗๔๒๗๑๕๐๑๗๗๔๖๗๙๘>
- Kiel, L. D., & Watson, D. J. (๒๐๐๙). Affective leadership and emotional labor: A view from the local level. *Public Administration Review*, ๖๙(๑), ๒๑-๒๔. <https://doi.org/10.1๐๑๑/j.๑๕๕๐-๖๒๑๐.๒๐๐๘.๐๑๙๓๖.X>
- Kolawole, O. D. (๒๐๑๕). Twenty reasons why local knowledge will remain relevant to development. *Development in Practice*, ๒๕(๘), ๑๑๘๙-๑๑๙๕.
- Leech, N. L., & Onwuegbuzie, A. J. (๒๐๐๗a). A typology of mixed methods research designs. *Quality and Quantity*, ๔๓(๒), ๒๖๕-๒๗๕. <https://doi.org/10.1๐๐๗/s๑๑๑๑๕-๐๐๗-๙๐๕-๓>
- Leech, N. L., & Onwuegbuzie, A. J. (๒๐๐๗b). An array of qualitative data analysis tools: A call for data analysis triangulation. *School Psychology Quarterly*, ๒๒(๔), ๕๕๗-๕๘๔. <https://doi.org/10.1๐๙๗/๑๐๕๕-๓๘๓๐.๒๒.๔.๕๕๗>
- Leech, N. L., & Onwuegbuzie, A. J. (๒๐๐๘). Qualitative data analysis: A compendium of techniques and a framework for selection for school psychology research and beyond. *School Psychology Quarterly*, ๒๓(๔), ๕๘๗-๖๐๔. <https://doi.org/10.1๐๙๗/๑๐๕๕-๓๘๓๐.๒๓.๔.๕๘๗>
- Lipsky, M. (๑๙๘๐). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individuals in public services*. Russell Sage



Foundation.

- Liu, Y., Prati, L. M., Perrewé, P. L., & Ferris, G. R. (๒๐๐๘). The relationship between emotional resources and emotional labor: An exploratory study. *Journal of Applied Social Psychology*, ๓๘(๑๐), ๒๔๑๐-๒๔๓๙. <https://doi.org/10.1111/j.1559-1816.2008.00348.X>
- Lively, K. J. (๒๐๑๓). Social and cultural influencers: Gender effects on emotional labor at work and at home. In A. A. Grandey, J. M. Diefendorff, & D. E. Rupp (Eds.), *Emotional Labor in the ๒๑st Century: Diverse Perspectives on Emotion Regulation at Work* (pp. ๒๒๓-๒๔๙). Routledge.
- Lu, X. (๒๐๑๙). Understanding emotional labor at the organizational level. In M. E. Guy, S. H. Mastracci, & S. B. Yang (Eds.), *The Palgrave Handbook of Global Perspectives on Emotional Labor in Public Service* (pp. ๑๐๑-๑๑๗). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-94-007-5248-5_5
- Mahoney, K. T., Buboltz, W. C., Buckner V, J. E., & Doverspike, D. (๒๐๑๑). Emotional labor in American professors. *Journal of Occupational Health Psychology*, ๑๖(๔), ๔๐๖-๔๒๓. <https://doi.org/10.1037/a0025099>
- Mastracci, S. H., Newman, M. a, & Guy, M. E. (๒๐๐๖). Appraising emotional work: Determining whether emotional labor is valued in governmental jobs. *American Review of Public Administration*, ๓๖(๒), ๑๒๓-๑๓๘. <https://doi.org/10.1177/0899446506286042>
- Maynard-Moody, S., & Portillo, S. (๒๐๑๐). Street-level bureaucracy theory. In R. F. Durant (Ed.), *The Oxford Handbook of American Bureaucracy* (pp. ๒๕๒-๒๗๗). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780195328484.013.0011>
- Meier, K. J., Mastracci, S. H., & Wilson, K. (๒๐๐๖). Gender and emotional labor in public organizations: An empirical examination of the link to performance. *Public Administration Review*, ๖๖(๖), ๘๙๙-๙๐๙. <https://doi.org/10.1111/j.1550-6208.2006.00677.X>
- Miles, M. B., Huberman, M. a, & Saldana, J. (๒๐๑๔). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook*. Sage Publications Ltd.
- Moynihan, D., Herd, P., & Harvey, H. (๒๐๑๕). Administrative burden: Learning, psychological, and compliance costs in citizen-state interactions. *Journal of Public Administration Research and Theory*, ๒๕(๑), ๔๓-๖๙. <https://doi.org/10.1093/jopart/muu00๙>
- Newman, M. A., Guy, M. E., & Mastracci, S. H. (๒๐๐๙). Beyond cognition: Affective leadership and emotional labor. *Public Sector Leadership: International Challenges and Perspectives*, February, ๒๓๑-๒๕๖. <https://doi.org/10.4236/ajps.2009.2400๒>
- Nguyen, H., Groth, M., & Johnson, A. (๒๐๑๖). When the going gets tough, the tough keep working: Impact of emotional labor on absenteeism. *Journal of Management*, ๔๒(๓), ๖๑๕-๖๔๓. <https://doi.org/10.1177/0149206315600๒๖>
- Nguyen, T., & Velayutham, S. (๒๐๑๘). Street-level discretion, emotional labour and welfare frontline staff at the Australian employment service providers. *Australian Journal of Social Issues*, ๕๓(๒), ๑๕๘-๑๗๒. <https://doi.org/10.10๐๒/ajsi.๓๕>
- Nixon, A. E., Yang, L. Q., Spector, P. E., & Zhang, X. (๒๐๑๑). Emotional labor in china: Do perceived organizational support and gender moderate the process? *Stress and Health*, ๒๗(๔), ๒๘๙-๓๐๕. <https://doi.org/10.1๐๐๒/smi.๑๓๕๙>
- Noor, N. M., & Zainuddin, M. (๒๐๑๑). Emotional labor and burnout among female teachers: Work-family



- conflict as mediator. *Asian Journal of Social Psychology*, ๑๔(๔), ๒๘๓-๒๘๓. <https://doi.org/10.๑๑๑๑/j.๑๔๖๗-๘๓๕X.๒๐๑๑.๐๑๓๔๕.X>
- North, D. C. (๑๙๙๐). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.๑๐๑๗/CBO๙๗๘๐๕๑๑๘๐๘๖๗๘.๐๐๓>
- Parvez, Z. F. (๒๐๐๖). The labor of pleasure: How perceptions of emotional labor impact women's enjoyment of pornography. *Gender and Society*, ๒๐(๕), ๖๐๕-๖๓๑. <https://doi.org/10.๑๑๗๗/๐๘๙๑๒๔๓๒๐๖๒๘๑๑๐๘>
- Rafaeli, A., & Sutton, R. I. (๑๙๙๑). Emotional contrast strategies as means of social influence: Lessons from criminal interrogators and bill collectors. *The Academy of Management Journal*, ๓๔(๔), ๗๔๙-๗๗๕.
- Roh, C. Y., Moon, M. J., Yang, S. B., & Jung, K. (๒๐๑๖). Linking emotional labor, public service motivation, and Job satisfaction: Social workers in health care settings. *Social Work in Public Health*, ๓๑(๒), ๔๓-๕๗. <https://doi.org/10.๑๐๘๐/๑๕๓๗๑๙๑๘.๒๐๑๕.๑๐๘๗๙๐๔>
- Schwarzer, R., Schmitz, G. S., & Tang, C. (๒๐๐๐). Teacher burnout in Hong Kong and Germany: A cross-cultural validation of the Maslach burnout inventory. *Anxiety, Stress and Coping*, ๑๓(๓), ๓๐๙-๓๒๖. <https://doi.org/10.๑๐๘๐/๑๐๖๑๕๘๐๐๐๘๕๕๔๗๒๖๘>
- Strauss, A., & Corbin, J. M. (๑๙๙๘). *Basics of qualitative research: Grounded theory procedures and techniques*. Sage Publications Ltd.
- Van de Ven, A. (๒๐๐๗). *Engaged Scholarship: A Guide for Organizational and Social Research*. Oxford University Press.
- Yang, Seung-Bum, & Lee, H. J. (๒๐๑๙). Understanding emotional labor at the individual level. In M. E. Guy, S. H. Mastracci, & S.-B. Yang (Eds.), *The Palgrave Handbook of Global Perspectives on Emotional Labor in Public Service* (pp. ๘๓-๑๐๐). Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.๑๐๐๗/๙๑๑๑๙๒-๐๑๐-๐๒๙๗-๒>
- Yang, Seung-Burn, & Guy, M. E. (๒๐๑๕). Gender effects on emotional labor in Seoul Metropolitan area. *Public Personnel Management*, ๔๔(๑), ๑-๒๐. [https://doi.org/http://dx.doi.org/http://dx.doi.org.skyline.ucdenver.edu/10.๑๑๗๗/๐๐๙๑๐๒๖๐๑๔๕๕๐๔๙๑](https://doi.org/http://dx.doi.org.skyline.ucdenver.edu/10.๑๑๗๗/๐๐๙๑๐๒๖๐๑๔๕๕๐๔๙๑)



ทิศทางการกระจายอำนาจของท้องถิ่นไทยในอนาคต

Direction of decentralization of Thai localities in the future

มณีชัชวาล มณีศรี^{๑๔}

Maneechatchavan Maneesri

บทคัดย่อ

การศึกษา เรื่อง “ทิศทางการกระจายอำนาจของท้องถิ่นไทยในอนาคต” เนื่องจากการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ในทางตรงกันข้าม การกระจายอำนาจดังกล่าวกลับเป็นเพียงแต่ความเข้าใจว่าการสร้างให้ท้องถิ่นเกิดความชอบธรรมตามหลักการกระจายอำนาจเท่านั้น

โดยมีวัตถุประสงค์ของการศึกษา ๑. เพื่อศึกษาถึงทิศทางการกระจายอำนาจของท้องถิ่นไทยในอนาคต ที่ควรจะเป็น ๒. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการกระจายอำนาจของท้องถิ่นไทย โดยใช้วิธีการศึกษาจากการทบทวนวรรณกรรมจากตำรา บทความและสื่อออนไลน์

ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาอุปสรรคหรือสาเหตุที่ทำให้การกระจายไปได้ไม่ไกลมี ๒ เรื่องคือ

๑. นโยบายการกระจายอำนาจที่ผ่านมาไม่ต่อเนื่อง มีการเปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายของรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ ขาดเสถียรภาพและไม่มียุทธศาสตร์ด้านการกระจายอำนาจที่ชัดเจน

๒. วิธีการกระจายอำนาจผิดพลาด ข้อเท็จจริงจากการศึกษาพบว่า ภารกิจส่วนใหญ่ถูกถ่ายโอนลงไปที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างสุด คือเทศบาลและ อบต. แต่ในอีกด้านหนึ่ง กว่าร้อยละ ๗๐ ของเทศบาลและ อบต. มีขนาดเล็ก มีขีดความสามารถจำกัด ไม่สามารถรับภารกิจที่ส่วนราชการต่างๆ ถ่ายโอนลงไปได้ เช่น เรื่องการถ่ายโอนบุคลากร รายได้ หรือแม้กระทั่งการแก้ไขกฎหมายเพื่ออำนาจให้ท้องถิ่นดำเนินการได้จริงๆ

คำสำคัญ : ทิศทาง, การกระจายอำนาจ, การปกครองส่วนท้องถิ่น, อนาคต

^{๑๔} * นักศึกษาหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

มณีชัชวาล มณีศรี maneechatchavan_pook@hotmail.com



Abstract

A study on "Direction of decentralization of Thai localities in the future" due to the local government of Thailand. Which is the form of government that is closest to the people. On the other hand, decentralization is merely an understanding that it is the creation of a local justification according to decentralized principles.

The objective of study ๑. To study the direction of local Thai power decentralization in the future that should be and ๒. To study the problems and obstacles of the local power decentralization of Thailand. By using the method of studying from literature review of textbooks Articles and Online media.

The results of the study showed that ๑. The past decentralization policy is not continuous. There is a change according to the policy of the government that runs the country. Lack of stability and no clear decentralization policy and ๒. The method of decentralization goes wrong. The facts from the study showed that Most of the missions were transferred down to the local administrative bodies, the lower levels of which were the municipalities and the Subdistrict Administrative Organization (SAO). On the other hand, more than ๗๐ percent of municipalities and SAOs are small, with limited capacity. Unable to accept missions at various government agencies transferable such as personnel transfers, income, or even amending laws to allow the local authorities to do.

Keyword: Direction; decentralization; Local government; In the future



บทนำ

การปกครองท้องถิ่นเป็นลักษณะของความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจของการจัดสรรทรัพยากรให้กับท้องถิ่น ซึ่งโดยทั่วไปจะเป็นลักษณะของการจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่นภายใต้การถ่ายโอนอำนาจจากรัฐบาลกลางสู่การตัดสินใจของประชาชน โดยมีเป้าหมายอันแท้จริงก็คือการส่งเสริมให้ประชาชนสามารถปกครองตนเอง ซึ่งโดยทั่วไปแล้วการปกครองท้องถิ่นจะมุ่งเน้นและให้ความสำคัญอย่างมากกับหลักการกระจายอำนาจการปกครอง การกำหนดสัดส่วนอำนาจของการปกครองและความเป็นอิสระในการบริหารงานระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่กำลังพัฒนาระบบการเมืองการปกครองเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยนั้น การปกครองท้องถิ่นนับเป็นพื้นฐาน (Training Ground) ที่สำคัญในการปลูกฝังความรู้ความเข้าใจถึงสิทธิเสรีภาพและขอบเขตของการปกครองตนเอง โดยเฉพาะการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นความเข้มแข็งของประชาชนและศักยภาพของการปกครองท้องถิ่นจะเป็นตัวชี้ให้เห็นว่าอำนาจอธิปไตยย่อมเป็นของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชนเป็นสำคัญ (ปิณณธร เจริญชัยฤกษ์, ๒๕๖๑)

การกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นแนวคิดที่มีมานาน นับตั้งแต่เริ่มมีรัฐธรรมนูญ โดยเป็นแนวคิดที่ถือเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง โดยต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองภายในท้องถิ่นของตน ทั้งเป็นแนวคิดที่เชื่อว่าจะสามารถลดความเหลื่อมล้ำในด้านต่างๆ ได้ การปกครองท้องถิ่นได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญหลายฉบับแต่ที่ชัดเจนที่สุดคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่มีการบัญญัติไว้เป็นหมวดการปกครองท้องถิ่นที่ชัดเจนโดยวางหลักการว่า ท้องถิ่นต้องมีความเป็นอิสระและสามารถปกครองตนเองได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ถูกจัดตั้งขึ้นทั่วประเทศทั้งในรูปแบบทั่วไปและรูปแบบพิเศษ มีอำนาจหน้าที่และภารกิจมากมายตามที่กฎหมายกำหนด กระทั่งปัจจุบันการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินมานานหลายสิบปี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่และภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนเรื่อยมา แต่สถานการณ์ของการปกครองท้องถิ่นกลับมีแต่ปัญหาสะสมมากมาย จนกลายเป็นว่า ยิ่งนับวันการปกครองท้องถิ่นกลับไม่มีอิสระในการปกครองตนเอง ยิ่งนับวันท้องถิ่นกลับไม่สามารถปกครองตนเองได้ ต้องพึ่งพารัฐส่วนกลางมากขึ้น ประชาชนในท้องถิ่นไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองได้ (ภิรมย์พร ไชยยนต์ , ๒๕๕๗, น.๑-๒)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นองค์กรภาครัฐที่จัดตั้งตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) เปิดโอกาสให้ประชาชนกลุ่มย่อยในแต่ละท้องถิ่น ได้มีส่วนร่วมในการเลือกผู้นำของตน ให้เข้ามาทำหน้าที่บริหารจัดการสนองความต้องการ พร้อมทั้งแก้ปัญหาของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ อย่างรวดเร็วตรงความต้องการและด้วยความทั่วถึง ขณะเดียวกันก็จะเห็นผลตอบรับในทันทีด้วย (นภาพร จิระนนท์ประเสริฐ, ๒๕๕๗, น. ๑) อันเป็นหลักการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อตอบสนองความต้องการหรือแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในท้องถิ่นของตน โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบุคลากร งบประมาณและมีอำนาจอิสระในการบริหารจัดการ ทั้งในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ การวางระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ การจัดทำบริการและสวัสดิการสังคม ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, ๒๕๕๙) สำหรับประเทศไทยมีรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งออกเป็น ๒ รูปแบบ คือ



๑. การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป จัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดตั้งขึ้น โดยมีลักษณะหรือองค์ประกอบที่มีความคล้ายคลึงกันทั่วประเทศ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, ม.ป.ป.) ทั้งนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปของประเทศไทยจะมีอยู่ด้วยกัน ๓ ประเภท (สิวพร สุขเอียด, ม.ป.ป.) ได้แก่

๑) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแล

๒) เทศบาล มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีโดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้กำกับดูแล (โดยแบ่งออกเป็นเทศบาลนคร เทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล)

๓) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโดยมีนายอำเภอเป็นผู้กำกับดูแล

๒. การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะ หรือองค์ประกอบบางประการแตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่ว ๆ ไป ความแตกต่างนี้ สืบเนื่องมาจากลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นนั้น ๆ เอง เช่น เป็นท้องถิ่นที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจมาก มีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น หรือเป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียง มีนักท่องเที่ยวเป็นจำนวนมาก (สมคิด เลิศไพฑูรย์, ม.ป.ป.) การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของประเทศไทยจะมีอยู่ด้วยกัน ๒ ประเภท ได้แก่

๑) กรุงเทพมหานคร (กทม.) มีโครงสร้างการบริหารคือสภากรุงเทพมหานคร (ส.ก.) และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

๒) เมืองพัทยา มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาเมืองพัทยาและนายกเมืองพัทยา

ส่วนเนื้อหา

พัฒนาการของการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๗๘ กำหนดว่า “รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น” นอกจากนี้ในการด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ยังได้ระบุไว้ในหมวด ๙ รวมทั้งหมด ๙ มาตรา อันเริ่มตั้งแต่มาตราที่ ๒๘๒ ถึงมาตรา ๒๙๐ ซึ่งโดยรวมแล้วพบว่ามาตราทั้งหมดกล่าวถึงการที่รัฐจะต้องให้ความสำคัญกับท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะโดยรัฐบาลเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมายเท่านั้น

เพื่ออนุวัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๘๔ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ขึ้น ซึ่งมีเนื้อหาสาระในการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยพยายามถ่ายโอนภารกิจหน้าที่หลายประการที่รัฐ



ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถรับผิดชอบในการดำเนินการได้ รวมทั้งกำหนดให้มีการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมกับภารกิจที่ได้รับมอบหมายตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย ได้แบ่งโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น ๓ ส่วน ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยการบริหารราชการส่วนกลางเป็นการรวมอำนาจ (Centralization of Power) การบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นการแบ่งอำนาจ (Deconcentration of Power) และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจ (Decentralization of Power) การพัฒนาประเทศที่ผ่านมามีลักษณะการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง เพื่อความมั่นคงและความสะดวกในการบริหารงาน และด้วยเงื่อนไขและข้อจำกัดอันเนื่องมาจากระบบโครงสร้าง ระบบงบประมาณ บุคลากรและศักยภาพในการดำเนินงานของการบริหารงานแบบรวมศูนย์ ทำให้การดำเนินการต่างๆ ของรัฐบาลไม่อาจตอบสนองความต้องการที่หลากหลายของประชาชนในด้านการบริการและการอำนวยความสะดวกได้ ดังนั้นจึงเกิดแนวความคิดในเรื่องการกระจายอำนาจการบริหารการปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่น (ราชการบริหารส่วนภูมิภาค) เพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐบาลและเพื่อให้การดำเนินการให้บริการและอำนวยความสะดวกด้านต่างๆ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริงทั่วถึงและรวดเร็วและประการสำคัญอีกประการหนึ่ง เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย (วุฒิสาร ตันไชย, ๒๕๕๗)

รัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๕๐ หลักการสำคัญที่ส่งเสริมการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่นได้รับการรับรองโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอันประกอบไปด้วย (สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ)

(๑) หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา ๒๘๑, ๒๘๒ และ ๒๘๓ ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐)

(๒) หลักประสิทธิภาพในการบริหารจัดการและการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา ๒๘๓ ของรัฐธรรมนูญพ.ศ. ๒๕๕๐)

(๓) หลักการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารราชการแผ่นดิน (มาตรา ๒๘๒ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐)

(๔) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา ๒๘๔, ๒๘๕, ๒๘๖ และ ๒๘๗ ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐)

รัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่ผ่านการลงประชามติหมวดที่ ๑๔ การปกครอง ส่วนท้องถิ่น มี ๖ มาตรา มาตรา ๒๔๙ ถึง มาตรา ๒๕๔

มาตรา ๒๔๙ ภายใต้บังคับมาตรา ๑ ให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ตามวิธีการและรูปแบบองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๒๕๐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแล และจัดทำบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ



มาตรา ๒๕๑ การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องใช้ระบบคุณธรรมและต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ การจัดให้มีมาตรฐานที่สอดคล้องกันเพื่อให้สามารถพัฒนาร่วมกัน หรือการสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้

มาตรา ๒๕๒ สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง ผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นหรือในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จะให้มาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๒๕๓ ในการดำเนินงาน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น เปิดเผยข้อมูลและรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ รวมตลอดทั้งมีกลไกให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๒๕๔ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกัน เพื่อเสนอข้อบัญญัติหรือเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ในหมวด ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น จะเห็นได้ว่าจะต้องมีการจัดทำกฎหมายรองรับเกิดขึ้น ซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และพุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่กำหนดรายละเอียดอย่างชัดเจนว่าจะต้องทำกฎหมายท้องถิ่นใด แต่ในรัฐธรรมนูญนี้จะเน้นให้ทำกฎหมายรองรับตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ดังนั้น ในการจัดทำกฎหมายรองรับดังกล่าวจะต้องได้รับข้อเสนอจากประชาคมท้องถิ่นทั้งหลาย ในการร่วมกันจัดทำข้อเสนอเบื้องต้นในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งความร่วมมือของหลายๆ ฝ่าย เพื่อรณรงค์ให้มีการขับเคลื่อนกฎหมายท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญนี้โดยให้เป็นไปตามหลักการและเป้าหมายของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบประกอบกันด้วย (โชคสุข กรกิตติชัย, ๒๕๖๐)

สาเหตุที่ไม่กระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้สรุปปัญหาการปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ทำให้การปกครองท้องถิ่นของไทยมีความเป็นประชาธิปไตยและมีความเป็นอิสระมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย พบกับปัญหาที่สำคัญอยู่หลายประการ คือ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, ๒๕๕๘)

ประการแรก การขาดกลไกในการประสานเชื่อมโยงองค์กรปกครองท้องถิ่นในที่ซ้อนกันทั้ง ๒ ระดับที่มีประสิทธิภาพ ทำให้การประสานและเชื่อมโยงแผนการพัฒนาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละระดับไม่เกิดขึ้น นอกจากนั้น การเชื่อมโยงและประสานแผนพัฒนาระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการส่วนภูมิภาคก็ยังไม่ดีเท่าที่ควรด้วยเช่นกัน

ประการที่สอง การกำหนดให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งทางตรงและมีความเข้มแข็งนั้น ทำให้เมื่อสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทั้งคู่



และกฎหมายกำหนดให้ฝ่ายบริหาร ไม่ต้องรับผิดชอบต่อสภาท้องถิ่น สภาท้องถิ่นจึงทำได้เพียงการเปิดอภิปราย โดยไม่มีการลงมติ

ประการที่สาม การกำหนดขนาดโครงสร้างของสภาท้องถิ่น ที่ไม่สอดคล้องกับประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลกระทบต่องบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล เพราะมีนัยยะต่อค่าตอบแทนของสมาชิก

ประการที่สี่ การผูกขาดการใช้อำนาจในการบริหารงานท้องถิ่น กฎหมายได้จำกัดวาระของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ไม่ให้ดำรงตำแหน่งได้เกิน ๒ วาระติดต่อกัน ส่งผลให้ผู้สมัครหลายคนถูกตัดสิทธิ์ และนับเป็นการปิดกั้นทางการเมืองและปิดกั้นผู้บริหารที่มีความสามารถและมีประสบการณ์

ศาสตราจารย์จรัส สุวรรณมาลา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้อธิบายว่าประเทศไทยเป็นรัฐรวมศูนย์อำนาจที่เข้มข้น เป็นต้นเหตุให้การบริหารของรัฐล้มเหลว เกิดวงจรอุบาทว์ เพราะเงินมากองอยู่ที่ส่วนกลาง ไม่ยอมปล่อยมาถึงประชาชน หากไม่มีการแก้ไขเรื่องการกระจายอำนาจ ประเทศไทยจะไม่ก้าวหน้าหลายจังหวัดเป็นเมืองใหญ่ แต่ไม่สามารถพัฒนาไปได้เพราะต้องรอส่วนกลาง

นอกจากนี้ ยังเสนอให้ยกฐานะจังหวัด เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ แบ่งเขตการปกครองเป็นเทศบาล ให้จังหวัดและเทศบาลจัดระบบงบประมาณกันเอง ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเป็นนักบริหารมืออาชีพ ในช่วงแรกให้ใช้วิธีสรรหาและแต่งตั้งก่อน เพื่อวางรากฐานการบริหารให้เป็นระบบและเข้มแข็ง จากนั้นจึงให้ผู้ว่าฯ มาจากการเลือกตั้ง มีวาระ ๔ ปี

ประเทศประชาธิปไตยส่วนใหญ่ แบ่งการปกครองออกเป็น ๒ ระดับ ได้แก่ การปกครองส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น แต่ประเทศไทยแบ่งเป็น ๓ ระดับ โดยเพิ่มการปกครองส่วนภูมิภาคเข้ามาด้วย ส่วนภูมิภาคปกครองโดยข้าราชการ ซึ่งส่วนกลางเป็นผู้แต่งตั้ง เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการอื่นๆ และส่วนภูมิภาคมีอำนาจกำกับดูแลส่วนท้องถิ่น ประเทศไทยจึงกลายเป็นรัฐรวมศูนย์อย่างเข้มข้น ตามคำกล่าวของนักวิชาการเพราะส่วนกลางมีอำนาจควบคุมทั้งหมด ทั้งการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

ทุกครั้งที่พูดถึงการปฏิรูปการปกครองประเทศ จะต้องมีการเรียกร้องให้กระจายอำนาจ แต่ส่วนใหญ่เป็นเสียงเรียกร้องจากนักวิชาการและนักการเมืองบางส่วน แต่ไม่เคยมีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง เป็นแค่กระจายอำนาจสู่ข้าราชการในส่วนภูมิภาค การกระจายอำนาจจะสำเร็จได้ ต้องมีพรรคการเมืองเป็นเจ้าภาพ พรรคไหนจะรับเป็นเจ้าภาพ สาเหตุสำคัญที่รวมศูนย์อำนาจ เพราะการหวงอำนาจและอ้างว่าประชาชนยังไม่พร้อมที่จะปกครองตนเอง คือการปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชนที่แท้จริง

ธเนศวร์ เจริญเมือง (๒๕๕๑) ได้อธิบายถึงความล่าช้าของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของไทยในช่วงปี ๒๕๔๐-๒๕๕๐ ว่ามีสาเหตุที่สำคัญ ซึ่งสามารถสรุปเป็นมิติของปัญหาได้ดังต่อไปนี้

๑) การขาดเอกภาพในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น กล่าวคือกระทรวงมหาดไทย ยังคงควบคุมและหาประโยชน์จากท้องถิ่นอยู่เสมอ โดยมีการจัดตั้งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นขึ้นมาเมื่อปี ๒๕๔๕ การควบคุมสันนิบาตเทศบาลฯ และสมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ และหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะท้องถิ่นอำเภอ ท้องถิ่นจังหวัด นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจในการอนุมัติโครงการต่างๆ ของท้องถิ่น

๒) ท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระ เนื่องจากหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมักใช้รูปแบบของการควบคุมมากกว่าการกำกับดูแล ทำให้ท้องถิ่นมักมีข้อจำกัดในด้านของกฎระเบียบข้อบังคับ เช่น ด้านกฎหมาย มีการกำหนดชัดเจนว่าท้องถิ่นมีหน้าที่ทำอะไรบ้าง



๓) ความลักลั่นในการกระจายอำนาจ ปีพ.ศ.๒๕๔๖ ได้เร่งรัดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงในเวลาอันสั้นเกินควร ในขณะที่ผู้ว่าราชการจังหวัด ยังไม่ได้ให้มาจากการเลือกตั้ง

๔) การทับซ้อนของอำนาจ คือ การที่แต่ละท้องถิ่นมีหน่วยงานหลายประเภทดำรงอยู่ในพื้นที่เดียวกัน เช่น ในจังหวัดมีทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในอำเภอก็มีนายอำเภอกับนายกเทศมนตรีระดับตำบลก็มีนายกองค์การบริหารส่วนตำบล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งความทับซ้อนดังกล่าวก่อให้เกิดความสับสนในหมู่ประชาชนและยังขาดเอกภาพในการแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นอีกด้วย

๕) ความล่าช้าในการกระจายอำนาจด้านการศึกษาและด้านสาธารณสุข สืบเนื่องจากหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังดำรงอยู่อย่างมั่นคงและยาวนาน ซึ่งที่ผ่านมาข้าราชการเกิดการต่อต้านที่จะย้ายไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะการทำงานอยู่กับส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคมีความมั่นคง มีงบประมาณมากมาย สามารถที่ไต่เต้าขึ้นไปสู่ตำแหน่งที่สูงกว่า มีความสะดวกในการใช้ชีวิตในเมืองใหญ่ รวมทั้งโอกาสทางการศึกษาของบุตรหลาน

๖) การรวมศูนย์อำนาจที่ยังคงอยู่และแยกส่วน โดยเฉพาะข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ขาดการแบกรับภาระความรับผิดชอบ ต้องย้ายไปรับตำแหน่งใหม่อยู่เรื่อย จึงทำให้การบริหารงานขาดความต่อเนื่อง และบ่อยครั้งที่ทำให้แผนพัฒนาของท้องถิ่นมักถูกลบด้วยข้อคิดเห็นของฝ่ายราชการ

สรุปได้ว่าปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น อาจนำมาจัดเป็นกลุ่มของปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เป็นกลุ่มๆ ดังนี้

๑) **ปัญหาทางด้านการบริหารงาน** เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ จะมีภาระหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ทำให้ประสบปัญหาด้านการบริหารงานต่างๆ ทำให้การบริหารงานไม่คล่องตัวเท่าที่ควร โดยเฉพาะการกำกับของรัฐบาลส่วนกลางและส่วนภูมิภาค การดำเนินงานจะต้องอยู่ภายในกรอบและขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ซึ่งอาจมีผลให้การจัดทำบริการสาธารณะไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของราษฎรได้

๒) **ปัญหาทางด้านการบริหารการเงินการคลัง** การดำเนินการกิจต่างๆ กฎหมายต่างๆ ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น การดำเนินงานทุกประเภทจำเป็นต้องมีรายได้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งมีปริมาณไม่มากนัก ดังนั้น รัฐบาลจึงได้จัดสรรเงินอุดหนุนจากเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓) **ปัญหาทางด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์** การบริหารงานบุคคลบางประการที่ยังไม่ได้แก้ไขให้เป็นไปตามหลักการตามระบบคุณธรรม มีการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง ที่มักจะนำเอาระบบอุปถัมภ์มาใช้ทำให้ขวัญและกำลังใจของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตกต่ำ ไม่ตั้งใจที่จะอุทิศตนให้กับการทำงานได้เต็มที่

๔) **ปัญหาทางด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน** ตามหลักการปกครองตนเองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ แต่ในทางปฏิบัติจะพบว่า การมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของประชาชนมีค่อนข้างน้อย คงมีเพียงแต่การไปใช้สิทธิเลือกตั้งสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น

๕) **การทับซ้อนของอำนาจ** การที่มีรูปแบบการปกครองส่วนภูมิภาค มีส่วนในการบริหารงาน และแม้แต่ท้องถิ่นเองยังมีการทับซ้อนกันอยู่ เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดทับซ้อนพื้นที่กับองค์การบริหารส่วนตำบล



ซึ่งความทับซ้อนดังกล่าวก่อให้เกิดความสับสนในหมู่ประชาชนและยังขาดเอกภาพในการแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นอีกด้วย

๖) ความล่าช้าในการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะด้านการศึกษาและด้านสาธารณสุข เนื่องจากหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ยังดำเนินการด้านนี้อยู่ ส่วนหนึ่งเกิดจากข้าราชการเกิดการต่อต้านที่จะย้ายไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้รับมอบหมายจากสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถประมวลสาเหตุของปัญหาอุปสรรคของการกระจายอำนาจได้เป็น ๒ เรื่องคือ

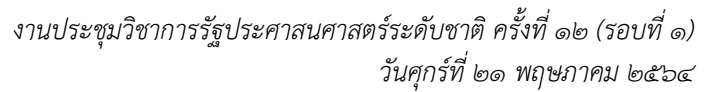
๑. นโยบายการกระจายอำนาจในรอบ ๑๕ ปีที่ผ่านมาไม่ต่อเนื่อง มีการเปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายของรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ เช่น ในช่วงปี ๒๕๔๐-๒๕๔๓ มีความชัดเจน เข้มแข็ง กระตือรือร้น แต่รัฐบาลหลังจากนั้นกลับใช้นโยบายรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง จนถึงปี ๒๕๔๙ รัฐบาลหลังปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ก็ขาดเสถียรภาพและไม่มีความนโยบายด้านการกระจายอำนาจที่ชัดเจน ปลดปล่อยให้การกระจายอำนาจตกอยู่ในมือของข้าราชการประจำและนักการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร

๒. วิธีการกระจายอำนาจผิดพลาด ข้อเท็จจริงจากการศึกษาพบว่า ภารกิจส่วนใหญ่ถูกถ่ายโอนลงไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างสุด คือเทศบาลและ อบต. แต่ในอีกด้านหนึ่ง กว่าร้อยละ ๗๐ ของเทศบาลและ อบต. มีขนาดเล็ก มีขีดความสามารถจำกัด ไม่สามารถรับภารกิจที่ส่วนราชการต่างๆ ถ่ายโอนลงไปได้ ในขณะเดียวกัน รัฐบาลและส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบก็ไม่ได้สนใจที่จะยกระดับขีดความสามารถของท้องถิ่นให้สามารถทำหน้าที่ดังกล่าวได้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการถ่ายโอนบุคลากร รายได้ หรือแม้กระทั่งการแก้ไขกฎหมายเพื่ออำนาจให้ท้องถิ่นดำเนินการได้จริงๆ ปลดปล่อยให้ท้องถิ่นตัดสินใจเอาเองว่าจะรับ หรือไม่รับภารกิจอะไรไปดำเนินการ จะทำได้แค่ไหนก็สุดแล้วแต่ท้องถิ่นนั้นๆ ไม่ใช่เรื่องที่รัฐบาลและส่วนราชการจะต้องเข้าไปร่วมรับผิดชอบต่อความล้มเหลวของการถ่ายโอนภารกิจแต่อย่างใด

วิธีการกระจายอำนาจที่ผิดพลาดอีกประการหนึ่งคือ การใช้कुศโลบายให้การถ่ายโอนภารกิจและทรัพยากรจากส่วนราชการไปยังท้องถิ่นตามหลักความสมัครใจ ทั้งนี้ ก็เพื่อลดแรงต่อต้านทางการเมืองในช่วงที่ผ่านมา แต่อย่างไรก็ดี เมื่อการกระจายอำนาจไม่มีการบังคับ ไม่มีการผลักดัน ไม่มีการลงโทษและไม่มีแรงจูงใจให้มีการถ่ายโอนภารกิจและทรัพยากรจากรัฐสู่ชุมชนท้องถิ่น การกระจายอำนาจจึงไม่ได้ผลสำเร็จมากเท่าที่ควร และประชาชนในหลายพื้นที่ก็มิได้รับการดูแลปัญหา หรือคุณภาพชีวิตอย่างเต็มที่ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดอำนาจและมิได้รับการถ่ายโอนภารกิจและทรัพยากรให้ตามกฎหมาย

การประเมินผลการกระจายอำนาจของไทยระยะ ๑๕ ปี : เหลือवलั้งและมองไปข้างหน้า
โดย : วีระศักดิ์ เครือเทพและจรัส สุวรรณมาลา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้รับมอบหมายจากสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำการติดตามประเมินผลความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจของไทย โดยต้องการประเมินผลสำเร็จและปัญหาอุปสรรคของการกระจายอำนาจในรอบ ๑๕ ปี (พ.ศ.๒๕๔๐-๒๕๕๖) ว่าเป็นเช่นใด และใช้ข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท (อบจ. เทศบาล อบต. ยกเว้น กทม.) ในทุกภูมิภาค ซึ่งสุ่มขึ้นตามสัดส่วนของ อบท. แต่ละ



การกระจายอำนาจที่ผ่านมา ประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลังยุคกระจายอำนาจ บริการที่จัดให้ประชาชนเป็นไปอย่างกว้างขวาง และลดความเหลื่อมล้ำในโอกาสที่จะเข้าถึงบริการสาธารณะของประชาชนในพื้นที่ต่างจังหวัดและพื้นที่ห่างไกลได้มากขึ้น จึงส่งผลทำให้การสำรวจข้อมูลครัวเรือนกว่า ๑๑,๔๓๐ ครัวครัว พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่พอใจในผลงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บริการสาธารณะหลายอย่างทำให้คุณภาพชีวิตประชาชนดีขึ้น และภาคประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น และมีความรู้สึกเป็นเจ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน ซึ่งเท่ากับว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทำหน้าที่เป็นสถาบันทางการเมืองที่มั่นคงได้แล้วสำหรับประชาชนในชุมชน

ข้อบ่งชี้ถึงผลสำเร็จประการต่อมา คือการวางรากฐานระบบการกระจายอำนาจ ให้สามารถดำเนินการอย่างต่อเนื่องมาได้ตลอดระยะเวลา ๑๕ ปีที่ผ่านมา มีการรับรองสิทธิการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญ มีกฎหมายประกอบอื่นๆ มีหน่วยงานรับผิดชอบนโยบายการกระจายอำนาจ มีแผนงาน งบประมาณ และระบบปฏิบัติการต่างๆ ไว้อย่างชัดเจน

แต่สำหรับเรื่องที่ยังไม่ประสบผลสำเร็จที่ชัดเจนก็คือ การถ่ายโอนภารกิจ ทรัพยากรบุคคลและรายได้สู่ท้องถิ่น ซึ่งหยุดชะงักไปในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบาทในการบริหารจัดการเมืองและชุมชนของตนเองในขอบเขตที่จำกัดเป็นอย่างมาก ในขณะที่เมืองในภูมิภาคต่างๆ กำลังขยายตัวและเติบโตอย่างรวดเร็ว (urbanization) พร้อมปัญหาการบริหารจัดการเมืองที่เพิ่มทวีขึ้น แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดการกับปัญหาดังกล่าวได้ เนื่องจากขาดอำนาจและทรัพยากรในการดำเนินการ

ทิศทางการกระจายอำนาจของท้องถิ่นในอนาคต ควรจะเป็นอย่างไร

๑. รัฐไทยต้องกระจายอำนาจให้กว้างขวางและเข้มข้นมากยิ่งขึ้น ผลการวิจัยครั้งนี้ยืนยันว่าการกระจายอำนาจในรอบ ๑๕ ปีที่ผ่านมา เป็นทิศทางที่ถูกต้อง แม้ท้องถิ่นจะมีบทบาทและมีขีดความสามารถจำกัด แต่ภายใต้ข้อจำกัดที่ว่ามี ก็ได้ทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีมากขึ้น สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานได้อย่างทั่วถึงมากขึ้นอย่างชัดเจน รัฐจึงควรผลักดันให้มีการกระจายอำนาจให้กว้างและเข้มข้นมากยิ่งขึ้น เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการเมืองในภูมิภาคต่างๆ ที่กำลังเติบโตอย่างรวดเร็วได้จริง

๒. ปรับปรุงแนวคิดในการถ่ายโอนภารกิจสู่ท้องถิ่นเสียใหม่ ให้ท้องถิ่นขนาดเล็ก (เทศบาลตำบลและ อบต.ขนาดเล็ก) มีหน้าที่จัดบริการพื้นฐานเพียงไม่กี่ประเภท ที่สามารถดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพจริงๆ เท่านั้น



และให้ถ่ายโอนภารกิจ “ขนาดใหญ่” ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน (อบจ.) และเทศบาลขนาดใหญ่ (เทศบาลนครและเทศบาลเมือง) เป็นผู้ดำเนินการหรือแก้ไขปัญหาให้ประชาชน และสนับสนุนให้ท้องถิ่นระดับต่างๆ ทำงานร่วมกันอย่างเข้มข้นมากขึ้นในการดูแลประชาชน

๓. ยุติกลไกนโยบายการกระจายอำนาจแบบ “สมัครใจ” และนำมาตรการเชิงบังคับและกำกับดูแลลงโทษ และจูงใจมาใช้ในการบริหารระบบการกระจายอำนาจ เพื่อให้รัฐและส่วนราชการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากรและงบประมาณให้แก่ท้องถิ่นและให้ท้องถิ่นรับภารกิจถ่ายโอนไปดำเนินการอย่างจริงจัง (โดยเฉพาะกลุ่มภารกิจที่จะต้องดำเนินการตามกฎหมาย)

๔. ปรับระบบบริหารนโยบายการกระจายอำนาจให้มีพลังขับเคลื่อน ให้มีองค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบการบริหารจัดการนโยบายการกระจายอำนาจที่เป็นเอกภาพ มีความเป็นอิสระจากการเมืองและมีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจ ซึ่งมีผลผูกพันต่อส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง

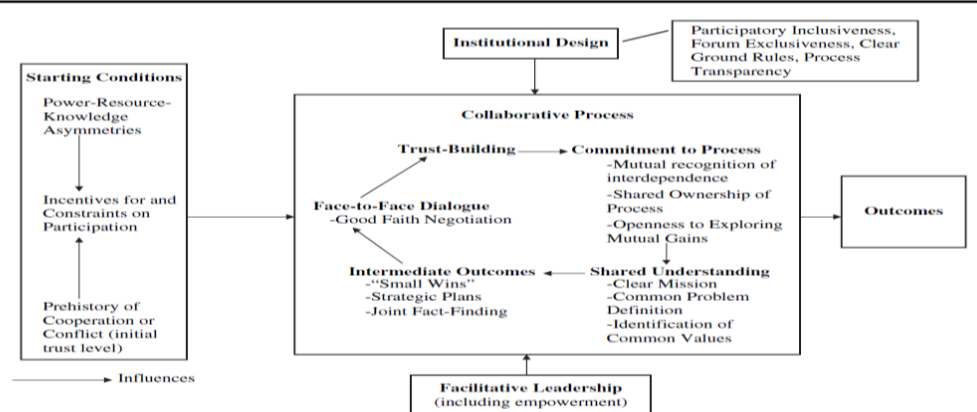
๕. ทบทวนและยกเลิกมาตรการควบคุมท้องถิ่นที่ “ไม่จำเป็น” เช่น มาตรการจำกัดรายจ่ายบุคลากรไม่เกินร้อยละ ๔๐ ตลอดจนถึงการตีความอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ฯลฯ เป็นต้น

๖. ยกระดับประสิทธิภาพและขีดความสามารถในการบริหารจัดการเมืองและชุมชนชนบทของท้องถิ่น ปรับโครงสร้างการปกครองส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นเสียใหม่ โดยยุบรวมจังหวัด (ซึ่งเป็น “หน่วยราชการส่วนภูมิภาค”) และ อบจ. เข้าด้วยกัน และจัดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ให้มีพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด หรือที่เรียกกันว่า “จังหวัดปกครองตนเอง” เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้งบประมาณของรัฐ ลดความซ้ำซ้อนในเชิงโครงสร้างระหว่าง “ภูมิภาค” และ “ท้องถิ่น” ในระดับจังหวัด และให้ท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการเมืองและชุมชนชนบทในพื้นที่จังหวัดหนึ่งๆ ให้ดำรงอยู่ร่วมกันได้อย่างสมดุลและยั่งยืน ในขณะเดียวกัน ก็ให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบการบริหารจัดการเมืองขนาดใหญ่ ขนาดกลางและเมืองที่มีหน้าที่เฉพาะอื่นๆ เช่น เมืองเศรษฐกิจการค้า เมืองชายแดน เมืองอุตสาหกรรม ฯลฯ เป็นต้น ที่ตั้งอยู่ภายในจังหวัดหนึ่งๆ ได้อีกด้วย

ฉากทัศน์ของการกระจายอำนาจของท้องถิ่นของไทยในอนาคตที่ควรจะเป็น

ในมุมมองของผู้เขียน เห็นว่าในการกระจายอำนาจของท้องถิ่นให้ประสบความสำเร็จ ไม่อาจจะดำเนินการได้เพียงหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง หรือภาคส่วนใดภาคส่วนหนึ่ง สำคัญคือว่า จะทำอย่างไรที่จะสร้างการมีส่วนร่วมของทุกหน่วยงานและทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นเห็นควรศึกษาและนำ “ตัวแบบการบริการกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน” (Collaborative Governance) มาประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการการปกครองท้องถิ่นของไทย โดยเป็นบทความเรื่อง “Collaborative Governance in Theory and Practice” by Chris Ansell & Alison Gash, University of California, Berkeley เพื่อให้เกิดการสร้างความร่วมมือกันในการที่จะส่งเสริมให้เกิดการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรมในทุกๆ มิติที่เกี่ยวข้อง กับทิศทางการกระจายอำนาจของท้องถิ่นไทย ควรตระหนักถึงการเปลี่ยนแปลงที่จะต้องมีการขับเคลื่อนจากระดับนโยบายและจากส่วนภูมิภาคต่างๆ ขนานใหญ่ มีรายละเอียดที่น่าสนใจ ตามรูปภาพที่ ๑ ดังนี้

Figure 1
A Model of Collaborative Governance



จากรูปภาพที่ ๑ ตัวแบบการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (A model of Collaborative Governance) เริ่มจากการกำหนดเงื่อนไข เช่น ความไม่สมมาตรของความรู้และอำนาจของการมีทรัพยากรและความร่วมมือสมัยก่อน หรือความขัดแย้งในเรื่องของระดับความไว้วางใจ) ที่ส่งผลต่อแรงจูงใจและข้อจำกัดของการมีส่วนร่วม ซึ่งสิ่งเหล่านี้มีอิทธิพลต่อการออกแบบสถาบัน (Institutional Design) ซึ่งครอบคลุมถึงการมีส่วนร่วม, ประชุมผู้บริหาร, มีกฎร่วมกันที่ชัดเจน กระบวนการของความโปร่งใส ส่งผลต่อกระบวนการแบบร่วมมือกัน (Collaborative Process) ที่ต้องสร้างความไว้วางใจ ที่ได้จากการสนทนาระหว่างกัน การเจรจาต่อรองที่ยึดถือธรรมและผลลัพธ์ระดับกลาง (Intermediate Outcomes) ที่ได้จากชัยชนะจากจุดเล็กๆ , การวางแผนกลยุทธ์ และการร่วมกันค้นหาความจริง ซึ่งส่งผลต่อกระบวนการของความมุ่งมั่น (Commitment to Process) ได้แก่ การยอมรับความเป็นอิสระร่วมกัน, กระบวนการแลกเปลี่ยนความเป็นเจ้าของ และการสำรวจอย่างเปิดเผยซึ่งกันและกัน ส่งผลต่อการแลกเปลี่ยนความเข้าใจซึ่งกันและกัน (Shared Understanding) ได้แก่ การกิจที่ชัดเจน, การนิยามปัญหาทั่วไป, การระบุคุณค่าของส่วนกลาง ซึ่งทั้งหมดนี้จะส่งผลโดยตรงต่อผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้น (Outcomes) โดยทั้งหมดนี้จะต้องมีภาวะผู้นำที่อำนวยความสะดวก (Facilitative Leadership) รวมถึงการเสริมพลังในมิติต่างๆ

โดยมีนักวิชาการไทยที่ได้ศึกษาจาก “ตัวแบบการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน” (Collaborative Governance) และได้พัฒนาตัวแบบดังกล่าวเพิ่มเติม เพื่อให้มีความน่าสนใจในการนำมาประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นของไทย มีรายละเอียด ดังนี้

แนวคิดการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นบนฐานเครือข่ายความร่วมมือ (On the Concepts of Collaborative Local Governance)

วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ (๒๕๕๗). ได้เสนอ Collaborative governance model ไว้อย่างน่าสนใจ โดยใช้ในภาษาไทยว่า “ตัวแบบการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน” โดยเขาได้เสนอไว้ว่า เงื่อนไขพื้นฐานที่สำคัญของการบริการกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน คือ



๑) การริเริ่มความร่วมมือ กล่าวคือ เป็นการเปิดพื้นที่การทำงานร่วมกันที่ริเริ่มโดยหน่วยงาน หรือองค์กร ภาครัฐ โดยวัตถุประสงค์ของการที่หน่วยงานภาครัฐริเริ่มการร่วมมือกันทำงานกับภาคส่วนอื่นๆ ก็เป็นไปเพื่อ ขับเคลื่อนภารกิจให้บรรลุเป้าหมายของหน่วยงาน หรือเป็นการแสดงบทบาทร่วมกันกับตัวแสดงอื่นๆ ตามที่ กฎหมายหรือระเบียบกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ไว้

๒) ตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ ตัวแสดงที่เข้ามาร่วมในกระบวนการต้องประกอบด้วย ตัวแสดงภาครัฐและ ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ ซึ่งมีฐานะเป็นภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการบริหารภารกิจ หรือนโยบายสาธารณะ ฝ่ายที่มีส่วน ได้ส่วนเสียในกระบวนการจึงครอบคลุมทั้งภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคมและชุมชน ซึ่งเข้ามามีส่วนร่วมใน กระบวนการบริหารจัดการงานของภาครัฐ ในฐานะพลเมือง หรือกลุ่มทางสังคม หรือองค์กร

๓) การแสดงบทบาท กล่าวคือ ภาคีที่เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการ ต้องสามารถแสดงบทบาทร่วมตัดสินใจ กับตัวแสดงภาครัฐได้โดยตรง มิใช่มีบทบาทเพียงให้ข้อคิดเห็น หรือให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานภาครัฐ โดยทุกฝ่าย ต้องมีการพบปะเจรจาหารือกันอย่างต่อเนื่อง มีการแลกเปลี่ยน รับฟัง โต้แย้ง เสนอแนะและตัดสินใจร่วมกัน ตัวแสดงที่ไม่ใช่ภาครัฐต้องมีส่วนในการตัดสินใจในกิจการของภาครัฐหรือนโยบายสาธารณะของภาครัฐได้ในทุก ขั้นตอนของการตัดสินใจ แม้อำนาจตัดสินใจสุดท้ายจะอยู่ที่หน่วยงานภาครัฐก็ตาม

๔) การจัดโครงสร้างการทำงาน กล่าวคือ ต้องมีการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการ ที่ทำให้ทุก ฝ่ายเข้ามาแสดงบทบาทร่วมกัน กลไกการทำงานร่วมกันภายใต้โครงสร้างความสัมพันธ์ที่เป็นทางการ ควรเกิดจาก การตกลงวางกรอบกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ร่วมกันของทุกฝ่าย เป็นการทำงานร่วมกันโดยมีกระบวนการ บริหารจัดการรูปแบบเฉพาะที่ทุกฝ่ายร่วมกันกำหนดขึ้น โดยผ่านการวางกฎเกณฑ์และระเบียบปฏิบัติต่างๆ ที่เป็น ทางการ เพื่อรองรับการขับเคลื่อนการจัดบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐ

๕) การตัดสินใจ กล่าวคือ การทำงานร่วมกันต้องมีจุดมุ่งหมาย เพื่อเปิดให้ทุกฝ่ายเข้ามาตัดสินใจร่วมกันบน ฐานของการแสวงหาทางออกที่สะท้อนฉันทานุมัติของทุกฝ่าย ซึ่งเป็นทางเลือกที่เอื้อให้ทุกฝ่ายได้รับประโยชน์ ร่วมกัน กระบวนการตัดสินใจในการทำงานร่วมกันต้องไม่ใช่การต่อรอง ประนีประนอม หรือแลกเปลี่ยน ผลประโยชน์ แม้หน่วยงานภาครัฐจะถือครองอำนาจหน้าที่การตัดสินใจในการดำเนินภารกิจ แต่เป้าหมาย ในการดำเนินภารกิจนั้นต้องตั้งอยู่บนฐานของฉันทานุมัติที่ทุกฝ่ายร่วมกันกำหนดขึ้น การตัดสินใจในบางกรณี อาจจะไม่สามารถสร้างความเห็นพ้องตรงกันได้ทั้งหมด แต่อย่างน้อยก็ต้องเป็นการตัดสินใจที่มีข้อตกลงที่ทุกฝ่าย ยอมรับร่วมกันได้

๖) เป้าหมายของการทำงานร่วมกัน กล่าวคือ ต้องเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประเด็น หรือนโยบาย สาธารณะเท่านั้น ต้องเป็นการร่วมมือกันทำงานที่มุ่งขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ หรือภารกิจของภาครัฐเป็น สำคัญ มิใช่การอาศัยกลไกการบริหารของภาครัฐ เพื่อสร้างพื้นที่เจรจาต่อรองผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ ภาคธุรกิจเอกชนเฉพาะกลุ่มที่มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐ และवंสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ ยังได้เสนอไว้อีกว่า ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จของการบริหารจัดการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน คือ

๖.๑) ความสามารถในการประสานความร่วมมือระดับบุคคล ซึ่งมี ๒ ลักษณะควบคู่กัน คือ ความสามารถ ในการเป็นผู้ประสานเชื่อมโยงภาคีและความสามารถในการเป็นผู้สร้างเครือข่าย ทั้งนี้ ผู้ประสานเชื่อมโยงภาคีและ ผู้สร้างเครือข่ายต้องมีความสามารถในการรับรู้และเล็งเห็นถึงความต้องการจากจุดยืนที่แตกต่างกันของแต่ละฝ่าย ในขณะเดียวกัน ก็สามารถมองเห็นผลลัพธ์ในภาพกว้างของการประสานความร่วมมือ สามารถเข้าใจถึงการ เชื่อมโยงบทบาทที่แตกต่างกันของภาคีแต่ละฝ่ายในกระบวนการขับเคลื่อนเป้าหมายร่วมให้บรรลุผล เข้าใจถึง



สภาพข้อจำกัดและโอกาสขององค์กรภาคี ซึ่งเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อพฤติกรรมการทำงานของบุคลากรในแต่ละองค์กร เป็นผู้มีใจเปิดกว้าง พร้อมที่จะยอมรับและเข้าใจผู้อื่น มีมุมมองสร้างสรรค์ในการดึงศักยภาพที่มีอยู่ของแต่ละฝ่าย เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาและแบ่งปันความเสี่ยงต่างๆ ในการขับเคลื่อนภารกิจให้บรรลุเป้าหมาย มีภาวะผู้นำ มีบทบาทริเริ่มก่อตั้งความร่วมมือ เอื้ออำนวยให้กระบวนการสร้างความร่วมมือดำเนินไปอย่างราบรื่น เป็นตัวเชื่อมระหว่างองค์กรภาคีฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยอาศัยทักษะในการเจรจาสื่อสาร ทักษะในการประสานเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภาคี ทักษะการบริหารจัดการองค์กร ทักษะการเป็นตัวกลางไกล่เกลี่ยหาทางออกที่ทุกฝ่ายเห็นพ้องต้องกัน ทักษะการจัดการปัญหา ทักษะการจัดการความเสี่ยง มีวิสัยทัศน์เล็งเห็นโอกาสของการพัฒนาความร่วมมือ สำหรับการแสดงบทบาทของประสานเชื่อมโยงภาคีและผู้สร้างเครือข่ายจะสำเร็จได้นั้น มักขึ้นอยู่กับ การได้รับความไว้วางใจและการได้รับการยอมรับ

๖.๒) ความสามารถในการประสานความร่วมมือระดับองค์กร ได้แก่ การมีวัฒนธรรมการทำงานร่วมกับผู้อื่น การมีกระบวนการเรียนรู้เพื่อพัฒนาแนวทางการทำงานร่วมกับองค์กรอื่นๆ การมีผู้นำองค์กรที่พร้อมสนับสนุนการทำงานร่วมกับองค์กรอื่นและการได้รับความไว้วางใจจากองค์กรอื่นและยึดมั่นในหลักเกณฑ์การทำงานร่วมกัน

ดังนั้น ในบริบทของการพัฒนาท้องถิ่น จากกรอบคิดแบบ Collaborative governance สู่กรอบคิดแบบ Collaborative local governance ซึ่งผู้เขียนได้ใช้ในภาษาไทยว่า “การบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นบนฐานเครือข่ายความร่วมมือ” ควรจะเป็นทางเลือกใหม่ที่สำคัญในการพัฒนาท้องถิ่น

กล่าวโดยสรุป การบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นบนฐานเครือข่ายความร่วมมือ (Collaborative local governance) คือ การวางแผนทางและจัดความสัมพันธ์ในการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้ระบบการเมืองเปิดกว้าง และกระจายอำนาจให้แก่ตัวแสดงภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคมและชุมชนมากขึ้น ส่งเสริมให้ตัวแสดงที่มีใช้รัฐสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการริเริ่มความร่วมมือ ตัดสินใจและร่วมทำงานเพื่อท้องถิ่นบนฐานความสัมพันธ์แบบร่วมมือกัน ด้วยการแบ่งงานกันทำตามความถนัด แลกเปลี่ยนทรัพยากร เทคโนโลยี ข้อมูลข่าวสารและการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของตัวแสดงต่างๆ ภายในเครือข่ายอย่างชัดเจน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการร่วมกัน ทั้งนี้ รูปแบบเครือข่ายสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามแต่ละลักษณะของปัญหาและบริบทแวดล้อม

ดังนั้น “การบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นบนฐานเครือข่ายความร่วมมือ” จึงถือเป็นทุนทางสังคมที่สำคัญของการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น ซึ่ง Robert Putnam ได้กล่าวไว้ว่า ทุนทางสังคม คือ รูปแบบของการบริหารจัดการที่ประกอบไปด้วยความเชื่อใจ (Trust) บรรทัดฐาน (Norm) และเครือข่าย (Network) ที่สามารถเพิ่มโอกาสในการบรรลุเป้าหมายของสังคม เนื่องจากการจัดการกับปัญหาสาธารณะนั้น ไม่มีใครสามารถจัดการเพียงลำพังได้ ดังนั้น ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างสมาชิกทั้งหลายในสังคม โดยมีทุนทางสังคมเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อน ขณะที่ McGuire and Agranoff ได้เสนอแนวคิดไว้อย่างน่าสนใจว่า การทำงานแบบเครือข่าย เป็นการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานหลายหน่วยงาน เพื่อแก้ปัญหาที่ไม่สามารถดำเนินการได้เพียงหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเพียงลำพัง ดังนั้น การทำงานแบบเครือข่ายจึงจำเป็นต้องอาศัยกระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อน ซึ่ง George Thomas Kurian ได้กล่าวไว้ว่า ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative democracy) เป็นกระบวนการทางประชาธิปไตย ที่ให้ความสำคัญกับการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองในลักษณะปรึกษาหารือ ร่วมถกแถลงอภิปรายกันด้วยข้อมูลและเหตุผล อันจะนำไปสู่การเห็นพ้องต้องกันในการแก้ไขปัญหาสาธารณะ ตลอดจนการตัดสินใจทางการเมืองด้านอื่นๆ



ดังนั้น กระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ จึงจำเป็นที่จะต้องมีพลเมืองที่มีบุคลิกแบบประชาธิปไตย ซึ่ง Robert A. Dahl ได้เสนอไว้ว่า บุคคลที่จะมีบุคลิกภาพแบบประชาธิปไตย (Democratic personality) ต้องมีลักษณะเชื่อในคุณค่าและเกียรติภูมิของตนเอง เชื่อในคุณค่าและเกียรติภูมิของผู้อื่น เชื่อในความเป็นอิสระของตน ไม่มีความต้องการทั้งที่จะครอบงำผู้อื่นและไม่ให้ผู้อื่นครอบงำ มีความเปิดเผยและพร้อมเสมอที่จะยอมรับความแตกต่าง เป็นผู้ที่มีความเต็มใจที่จะประนีประนอมและยอมรับการเปลี่ยนแปลง ใฝ่หาค่านิยมหลากหลายแทนที่จะยึดติดอยู่ที่จุดหมายอย่างหนึ่งอย่างเดียว มีความพร้อมจะร่วมแบ่งปันกับคนอื่นมากกว่าจะผูกขาดเอาแต่ได้ฝ่ายเดียว ส่วนในแง่ของระบบการปกครองที่เป็นองค์กรนั้น World Bank ได้เสนอไว้อย่างน่าสนใจว่าการปกครองที่ดีนั้น รัฐต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน (Accountability) ต้องมีความชอบธรรมทางการเมือง หรือเป็นที่ยอมรับของประชาชน (Legitimacy) ต้องมีความโปร่งใสในการทำงาน (Transparency) ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา (Participation)

ฉัตรทิพย์ ชัยฉกรรจ์ (๒๕๖๐) ได้เสนอเป้าหมายของการประสานความร่วมมือ เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่นักวิชาการให้ความสนใจถกเถียงกัน โดย Vangen and Huxham (๒๐๑๐) เสนอว่า เป้าหมายของการประสานความร่วมมือสามารถจำแนกประเภทได้ อย่างน้อย ๖ วิธีด้วยกัน (ดูตารางที่ ๒) ได้แก่ การจำแนกตามระดับของเป้าหมายการจำแนกตามที่มา การจำแนกตามความจริงแท้ การจำแนกตามความเกี่ยวข้อง การจำแนกตามเนื้อหา และการจำแนกตามความเปิดเผย ซึ่งแต่ละวิธีจะช่วยให้การทำความเข้าใจการประสานความร่วมมือมีความชัดเจนและเป็นระบบมากขึ้นและยังช่วยในการทำความเข้าใจผู้ทำหน้าที่จัดการการประสานความร่วมมือ ซึ่งเป็นผู้มีบทบาทในการกำหนดเป้าหมายได้มากขึ้นด้วย

ตารางที่ ๒ วิธีการจำแนกเป้าหมายในการประสานความร่วมมือ

วิธีการจำแนกเป้าหมายในการประสานความร่วมมือ	
ระดับ (Level)	(๑) ระดับเครือข่ายความร่วมมือ (collaboration' s) (๒) ระดับองค์กร (organization' s) (๓) ระดับปัจเจกบุคคล (individual' s)
ที่มา (origin)	(๑) ผู้มีส่วนได้เสียจากภายนอก (external stakeholder) (๒) สมาชิกองค์กร (members)
ความจริงแท้ (authenticity)	(๑) แท้จริง (genuine) (๒) เทียม (pseudo)
ความเกี่ยวข้อง (relevance)	(๑) กระบวนการ (process) (๒) สารสำคัญ (substance)
เนื้อหา (content)	(๑) แบบพึ่งพิง (dependent) (๒) แบบอิสระ (dependent)



ความเปิดเผย (overtness)	(๑) เปิดเผย (explicit) (๒) ไม่ระบุ (unstated) (๓) แอบแฝง (hidden)
-------------------------	---

ที่มา : แปลและดัดแปลงจาก Vangen and huxham (๒๐๑๐, p.๑๖๕)

การจำแนกประเภทตามระดับของเป้าหมายนั้นพิจารณาในสามระดับ ได้แก่ เป้าหมายในระดับของการประสานความร่วมมือ (collaboration level) ซึ่งเป็นเป้าหมายที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหลายรับรู้ได้ว่า หุ่นส่วนความร่วมมือ (collaborating partners) ต้องการที่จะบรรลุสิ่งใดร่วมกัน ซึ่งเป้าหมายประเภทนี้ถือว่าเป็นผลประโยชน์ของการประสานความร่วมมือที่ผู้ประสานความร่วมมือทั้งหลายแสวงหา ในทางตรงกันข้าม เป้าหมายระดับองค์การและบุคคลเป็นเป้าหมายที่องค์การและบุคคลที่เข้าร่วมประสานความร่วมมือต่างต้องการ ซึ่งเป้าหมายเหล่านี้มีส่วนสำคัญในการจูงใจและนำไปสู่การกระทำที่ขับเคลื่อนการประสานความร่วมมือในทางปฏิบัติ

เป้าหมายในการประสานความร่วมมือยังสามารถจำแนกประเภทได้ตามที่มาของเป้าหมาย ในทางหนึ่งเป้าหมายอาจมีที่มาจากสมาชิกภายในการประสานความร่วมมือทั้งระดับองค์การและบุคคล แต่ในอีกทางหนึ่งเป้าหมายยังมีที่มาจากองค์การหรือบุคคลภายนอกด้วย เช่น รัฐบาลอาจเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้องค์การหรือบุคคลเข้าร่วมประสานความร่วมมือ เป็นต้น หรือหากพิจารณาประเภทของเป้าหมายตามความจริงแท้ของเป้าหมาย จะพบว่า เป้าหมายที่นำเสนอโดยสมาชิก หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก อาจเป็นเป้าหมายแท้จริง (authentic aims) ที่พวกเขาต้องการบรรลุก็เป็นได้ ทว่ายังอาจมีเหตุผลต่างๆ ที่ทำให้พวกเขาเหล่านั้นไม่ได้ระบุถึงเป้าหมายแท้จริงที่พวกเขาต้องการ ยกตัวอย่างเช่น พวกเขาอาจไม่ได้ใส่ใจอย่างจริงจังกับเป้าหมายที่ถูกกดดันจากภายนอก หรือบริบทที่เปลี่ยนแปลงไปอาจทำให้เป้าหมายแท้จริงที่กำหนดไว้สอดคล้องกับความเป็นจริงลดลง หรือองค์การอาจกำหนดเป้าหมายให้สอดคล้องกับข้อกำหนดของผู้ให้ทุน ซึ่งนั่นอาจทำให้ เป้าหมายนั้นไม่ใช่เป้าหมายที่แท้จริงของการประสานความร่วมมือก็เป็นได้ ซึ่งลักษณะต่างๆ เหล่านี้เรียกว่าเป็นเป้าหมายเทียม (pseudo aims)

การระบุประเภทของเป้าหมายยังพิจารณาได้จากความเกี่ยวข้องของเป้าหมายที่มีต่อการประสานความร่วมมือ โดยบางเป้าหมายอาจเป็นเป้าหมายประเภทที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการของการประสานความร่วมมือ แต่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของการประสานความร่วมมือ ซึ่งลักษณะแบบนี้ถือได้ว่าเป็นเป้าหมายที่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการประสานความร่วมมือ ในขณะที่เป้าหมายอีกประเภทนั้นเกี่ยวข้องกับการประสานความร่วมมือซึ่งถือว่าเป็นเป้าหมายที่เป็นสาระสำคัญของการประสานความไว้วางใจนั้นเอง หรือหากพิจารณาประเภทของเป้าหมายตามเนื้อหาของเป้าหมาย หลายเป้าหมายอาจมีลักษณะที่เกี่ยวข้องกับผลลัพธ์สำคัญของการประสานความร่วมมือ ซึ่งถือว่าเป็นเป้าหมายแบบอิสระ ในขณะที่อาจมีเป้าหมายอีก จำนวนหนึ่งที่เกี่ยวกับวิธีการดำเนินการประสานความร่วมมือ ซึ่งถือได้ว่าเป็นเป้าหมายแบบพึ่งพิง ที่ต้องเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับเป้าหมายอื่นๆ

วิธีการจำแนกประเภทของเป้าหมายวิธีการสุดท้าย คือ การพิจารณาว่าเป้าหมายนั้นถูกอภิปราย หรือนำเสนออย่างเปิดเผยแค่ไหน อย่างไรก็ดี ยังมีความเป็นไปได้ว่าเป้าหมายบางประเภทอาจไม่ได้รับการเปิดเผยแก่ผู้ร่วมมือทั้งหลาย ซึ่งเป้าหมายแอบแฝงเหล่านี้ถือเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นโดยทั่วไปในการประสานความร่วมมือ ในทาง



ปฏิบัติ การที่จะเอ่ยถึงเป้าหมายที่เกี่ยวข้องทุกเป้าหมายนั้นอาจเป็นไปได้ยากเนื่องจากโอกาสที่จำกัด หลายเป้าหมายที่ไม่ได้ถูกเอ่ยถึงจึงอาจไม่ใช่ด้วยเหตุผลของความตั้งใจที่จะปิดบังเป้าหมายเหล่านั้นก็เป็นได้

บทสรุป

ทิศทางการกระจายอำนาจของท้องถิ่นไทยในอนาคต ควรตระหนักถึงการเปลี่ยนแปลงที่จะต้องมีการขับเคลื่อนจากระดับนโยบายและจากส่วนภูมิภาคต่างๆ ขนานใหญ่ เนื่องจากจะเป็นการเปลี่ยนแปลงในระดับโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ที่ส่งผลกระทบต่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนเป็นอย่างมาก

๑. รัฐบาลต้องกระจายอำนาจให้กว้างขวางและเข้มแข็งมากยิ่งขึ้นและที่สำคัญต้องมีการกำกับดูแลอย่างต่อเนื่อง แม้ท้องถิ่นจะมีบทบาทและมีขีดความสามารถที่จำกัด แต่ภายใต้ข้อจำกัดที่เป็นอยู่นี้ ก็ได้ทำให้ประชาชนมีคุณภาพที่ดีมากขึ้นพอสมควรและสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานได้มากขึ้นอย่างชัดเจน รัฐจึงควรผลักดันให้มีการกระจายอำนาจให้กว้างขวางและมีความเข้มแข็งยิ่งขึ้นต่อไป เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการเมืองในภูมิภาคต่างๆ ที่กำลังเติบโตอย่างรวดเร็วได้อย่างแท้จริง

๒. ปรับระบบบริหารนโยบายกระจายอำนาจให้มีพลังขับเคลื่อน โดยรัฐจะต้องจัดให้มีองค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบการบริหารจัดการนโยบายการกระจายอำนาจที่ปฏิบัติได้อย่างเป็นเอกภาพ มีศักยภาพในการขับเคลื่อนนโยบายมีความเป็นอิสระจากการแทรกแซงทางการเมืองในระดับชาติและมีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจซึ่งมีผลผูกพันต่อส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องอย่างเข้มแข็ง

๓. ยกระดับประสิทธิภาพและขีดความสามารถในการบริหารจัดการเมืองและชุมชนชนบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการปรับปรุง สร้างการปกครองส่วนภูมิภาคการปกครองส่วนท้องถิ่นเสียใหม่ เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐ ลดความซ้ำซ้อนในเชิงโครงสร้างระหว่างภูมิภาคและท้องถิ่นในระดับจังหวัด และให้ชุมชนท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการเมืองและชนบทในพื้นที่จังหวัดหนึ่งๆ ให้ดำรงอยู่ร่วมกันได้อย่างสมดุลและยั่งยืนต่อไป

๔. ประเทศไทยต้องมีนโยบายเสริมสร้างความสำนึกในการเป็นเจ้าของท้องถิ่น (Local Ownership) กล่าวคือ ประเทศไทยต้องมีนโยบายเสริมสร้างความสำนึกในการเป็นเจ้าของท้องถิ่นให้พลเมืองมีความต้องการภายในจิตใจ ที่จะปกป้องหรือพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งชุมชนท้องถิ่นของตนในด้านต่างๆ ตลอดจนการดำเนินกิจกรรมด้านต่างๆ เพื่อประโยชน์แก่ชุมชนท้องถิ่นของตน

๕. ประเทศไทยต้องมีนโยบายเสริมสร้างความเป็นธรรมในการบริหารทรัพยากรท้องถิ่น (Resource management fairness) กล่าวคือ ประเทศไทยต้องมีนโยบายเสริมสร้างการจัดสรรทรัพยากรในท้องถิ่นที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความยินยอมจากชุมชนท้องถิ่น ผ่านกระบวนการระดมความคิดเห็นของคนในท้องถิ่น เพื่อหาข้อสรุปร่วมกันของคนในท้องถิ่น เนื่องจากข้อสรุปดังกล่าวเป็นสิทธิของชุมชนท้องถิ่น ในการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของตนต่อรัฐ หรือผู้ที่เข้ามาหาผลประโยชน์จากทรัพยากรในชุมชนท้องถิ่น

๖. ต้องปรับบทบาทและระบบความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น กล่าวคือบทบาทภูมิภาคเน้นการเป็นพี่เลี้ยงที่คอยให้คำแนะนำ และสร้างศักยภาพให้ อบต. ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ



๗. ต้องสร้างกลไกสำหรับการสร้างความเข้มแข็งของท้องถิ่นและมีการติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่อง และจริงจัง เพื่อให้ท้องถิ่นทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะเมื่อกลไกใดทำงานได้ดี กลไกอื่นๆ ก็จะหมดความจำเป็นไปเอง

๘. รัฐบาล หน่วยงานและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องต้องตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นบนฐานเครือข่ายความร่วมมือ (Collaborative local governance) คือ การวางแผนทางและจัดความสัมพันธ์ในการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้ระบบการเมืองเปิดกว้างและกระจายอำนาจให้แก่ตัวแสดงภาคธุรกิจ เอกชน ภาคประชาสังคมและชุมชนมากขึ้น ส่งเสริมให้ตัวแสดงที่มีใช้รัฐสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการริเริ่มความร่วมมือ ตัดสินใจและร่วมทำงานเพื่อท้องถิ่นบนฐานความสัมพันธ์แบบร่วมมือกัน ด้วยการแบ่งงานกันทำตามความถนัด แลกเปลี่ยนทรัพยากร เทคโนโลยี ข้อมูลข่าวสารและการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของตัวแสดงต่างๆ ภายในเครือข่ายอย่างชัดเจน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการร่วมกัน ทั้งนี้ รูปแบบเครือข่ายสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามแต่ลักษณะของปัญหาและบริบทแวดล้อม

๙. รัฐบาลต้องยอมรับอย่างตรงไปตรงมาในเรื่องการกระจายอำนาจที่ยังไม่ประสบผลสำเร็จที่ชัดเจนก็คือ การถ่ายโอนภารกิจ ทรัพยากรบุคคลและรายได้สู่ท้องถิ่น ซึ่งหยุดชะงักไปในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบาทในการบริหารจัดการเมืองและชุมชนของตนเองในขอบเขตที่จำกัดเป็นอย่างมาก ในขณะที่เมืองในภูมิภาคต่างๆ กำลังขยายตัวและเติบโตอย่างรวดเร็ว (urbanization) พร้อมปัญหาการบริหารจัดการเมืองที่เพิ่มทวีขึ้น แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดการกับปัญหาดังกล่าวได้ เนื่องจากขาดอำนาจและทรัพยากรในการดำเนินการ ซึ่งถือเป็นปัญหา หรือสาเหตุที่ทำให้การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นไทย ยังไม่ประสบความสำเร็จอย่างแท้จริง และรัฐบาลควรแสดงความจริงจังในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง

เอกสารอ้างอิง

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. บทสรุปสำหรับผู้บริหาร ข้อเสนอเชิงนโยบายด้านการกระจายอำนาจ. (ระบบออนไลน์). แหล่งที่มา : <http://www.lrct.go.th/th/> (๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๘).

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (๒๕๖๑). ราชการส่วนท้องถิ่น (ประเทศไทย). (ระบบออนไลน์). แหล่งที่มา : <http://www.dla.go.th/>.

ฉัตรทิพย์ ชัยฉกรรจ์ .(๒๕๖๐). การจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือ (collaborative governance) : แนวคิด วรรณกรรมคัตสรรและคำสำคัญ. ฉบับภาษาไทย สาขามนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์และศิลปะ ปีที่ ๑๐ ฉบับที่ ๓ เดือนกันยายน – ธันวาคม ๒๕๖๐.

โชคสุข กรกิตติชัย (๒๕๖๐) ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ สืบค้น ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ จาก <https://library๒.parliament.go.th/ebook/content-issue/๒๕๖๐/hi๒๕๖๐-๐๕๗.pdf>

ไทยรัฐฉบับพิมพ์.เหตุที่ไม่กระจายอำนาจ. วันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๖๑.
<https://www.thairath.co.th/news/politic/๑๓๔๓๗๐๑>



นภาพร จิระนนท์ประวัติ. (๒๕๕๗). การปกครองท้องถิ่น-ประชาธิปไตยใกล้มือประชาชน. สืบค้น ๘ สิงหาคม ๒๕๖๐ จาก http://๑๑๘.๑๗๔.๑๒.๑๔๑/document/documents/documents/Individual_Study_๑๖๒.pdf

ปิ่นนธร เขียวชัยพุกษ์, ทิศทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในอนาคต, ๒๕๖๑

ประเมินผลการกระจายอำนาจของไทยระยะ ๑๕ ปี : เหลือพลังและมองไปข้างหน้า. สำนักข่าวอิศรา.

<https://www.isranews.org/thaireform-other-news/๓๑๘๒๔-weerasak.html>

ภิรมย์พร ไชยยนต์ , การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น: ศึกษากรณีการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในระดับจังหวัด, ๒๕๕๗, น.๑-๒

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐” (๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๐). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๑๑๔ ตอนที่ ๕๕ ก, น. ๗๓-๗๖.

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐” (๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๔๗ ก, น. ๒๒-๒๓, ๑๑๒-๑๑๖, ๑๒๔.

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐” (๖ เมษายน ๒๕๖๐). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๔๐ ก, น. ๑๙-๒๐, ๖๗-๗๐.

วีระศักดิ์ เครือเทพ. (๒๕๕๘). ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทย (ระบบออนไลน์). แหล่งที่มา : [http://www.trf.or.th.รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ \(Final Report\) โครงการศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย. จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย.วันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๗.](http://www.trf.or.th.รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย. จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย.วันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๗.)

วุฒิสาร ตันไชย. (๒๕๕๗). การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

วุฒิสาร ตันไชย. (๒๕๕๔) การกระจายภารกิจหน้าที่ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคใหม่. สืบค้น ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ จาก <http://www.local.moi.go.th/webst/botfam๑.htm>

วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ. (๒๕๕๗). “การศึกษาและรวบรวมตัวอย่างการบริหารจัดการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance) ระหว่างภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคมและชุมชน”. รายงานวิจัย เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ภายใต้การสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างสุขภาพ (สสส.). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (ม.ป.ป.). ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สืบค้น ๔ ธันวาคม ๒๕๖๐ จาก

<http://wiki.kpi.ac.th>

สิวพร สุขเอียด. (ม.ป.ป.). การปกครองส่วนท้องถิ่น. สืบค้น ๔ ธันวาคม ๒๕๖๐ จาก <http://wiki.kpi.ac.th>

สยามรัฐออนไลน์. วันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๖๓. <https://siamrath.co.th/n/๑๕๘๘๘๘๘>

สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ. รัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๕๐. <http://www.oic.go.th/>



Agranoff, R., & McGuire, M. (๒๐๐๓). Collaborative public management : new strategies for local governments. Washington, D.C.: Georgetown University Press.

Collaborative Governance in Theory, and Practice Chris Ansell & Alison Gash University of California, Berkeley. Journal of Public Administration Research and Theory Advance Access published November ๑๓, ๒๐๐๗

Vangen, S., & Huxham, C. (๒๐๑๐). Introducing the Theory of Collaborative Advantage. In S. Osborne (Ed.), *New Public Governance: Emerging perspectives on theory and principle of public governance* (pp. ๑๖๓-๑๘๔). New York: Routledge



การบริหารยุทธศาสตร์สร้างความเข้มแข็งให้กับเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ในจังหวัดสระบุรี

Strategy Management of Strengthening the Farmers and Farmer Institutions in Saraburi Province

รัชดาวัลย์ น้อยจันทร์^๑ และนพดล อุดมวิสากุล^๒

Rutchadawan Noyjun^๑

&Noppadol Udomwisawakul^๒

บทคัดย่อ

การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (๑) ศึกษาสภาพปัญหา (๒) วิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ และ (๓) เสนอแนวทางสร้างความสำเร็จ ในการบริหารยุทธศาสตร์สร้างความเข้มแข็งให้กับเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในจังหวัดสระบุรี

การศึกษานี้ใช้การวิจัยแบบผสมวิธี การวิจัยเชิงปริมาณ ประชากร คือ เกษตรกรผู้ขึ้นทะเบียนเกษตรกร กับหน่วยงานสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จังหวัดสระบุรี จำนวน ๕๓,๗๗๖ คน กลุ่มตัวอย่าง จำนวน ๓๙๗ คน คำนวณ โดยใช้สูตรทาร์ยามานะ วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบบังเอิญ เครื่องมือที่ใช้ศึกษา คือ แบบสอบถาม สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน การทดสอบค่าที และการวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณ การวิจัยเชิงคุณภาพ ประชากร คือ ผู้บริหารหน่วยงานขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และผู้ทรงคุณวุฒิตามประเภทเกษตรกรรม รวมผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งหมด ๗ คน เครื่องมือที่ใช้ศึกษา คือ แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง วิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์เนื้อหา

ผลการศึกษาพบว่า (๑) เกษตรกรไม่มีความสามารถเพียงพอในด้านการแปรรูปและพัฒนาบรรจุภัณฑ์ด้านการเข้าถึงแหล่งเงินทุนสนับสนุนการพัฒนาธุรกิจ ด้านการรวมกลุ่มสร้างแผนการผลิตและด้านการใช้เทคโนโลยีนวัตกรรมในกระบวนการผลิต (๒) ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ ได้แก่ (๒.๑) ปัจจัยด้านการจัดตั้งกลุ่มและเครือข่ายสนับสนุนการนำไปปฏิบัติ ขนาดอิทธิพลเท่ากับ ๐.๗๐๙ (๒.๒) ด้านการตอบสนองผู้นำไปปฏิบัติ ขนาดอิทธิพลเท่ากับ ๐.๕๒ (๒.๓) ด้านการเพิ่มมูลค่าผลผลิตการเกษตร ขนาดอิทธิพลเท่ากับ ๐.๔๗ และ (๒.๔) ด้านทรัพยากรนโยบายและการพัฒนาการผลิต ขนาดอิทธิพลเท่ากับ ๐.๑๗ ส่งผลต่อความสำเร็จ ในการบริหารยุทธศาสตร์สร้างความเข้มแข็งให้กับเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในจังหวัดสระบุรี (๓) แนวทางในการสร้างความสำเร็จในการบริหารยุทธศาสตร์ ควรพัฒนาการจัดตั้งกลุ่มและเครือข่ายเกษตรกร ยกกระตือรือร้นพัฒนามาตรฐานฟาร์มสู่ฟาร์มอัจฉริยะ

^๑หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช นนทบุรี ประเทศไทย

^๒รองศาสตราจารย์ ดร. สาขาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช นนทบุรี ประเทศไทย



โดยนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาปรับใช้ เพิ่มศักยภาพสร้างมาตรฐานสินค้าและสินค้าแปรรูปสู่ตลาดสากล พัฒนา
ศักยภาพการบริหารจัดการและการวางแผนการผลิตสอดคล้องกับแผนการลงทุน เพื่อความสามารถด้านการเข้าถึง
แหล่งเงินทุนพัฒนาสู่ธุรกิจเกษตร

คำสำคัญ: การบริหารยุทธศาสตร์ เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร จังหวัดสระบุรี

Abstract

The purpose of this study were to (๑) study the problem conditions of strengthening the farmers and farmer institutions in Saraburi Province. (๒) analyze the success factors of strengthening the farmers and farmer institutions in Saraburi Province. (๓) propose the guidelines for strategy management of strengthening the farmers and farmer institutions in Saraburi Province.

The research methodology was mixed methods of quantitative and qualitative research. The quantitative population was ๕๓,๗๗๖ people for farmers who register farmers of Saraburi agencies under the ministry of agriculture and cooperatives, samples were ๓๙๗ people which were calculated by Taro Yamane and Accidental Sampling. The study instruments were the questionnaires and collected data were analyzed by percentage, mean, standard deviation, t-Test, and multiple regression analysis. The qualitative population was ๗ people of Saraburi agency management under the ministry of agriculture and cooperatives was ๔ people and qualified farmers was ๓ people for respondents of interview. The study instruments were the structured interviews and analyzed data by analyzing the content.

The results of the study revealed that (๑) the famers have low level of processing and packaging development capabilities, low level of access to finance to support business development, low level of integration creates a production plan and low level of the ability to apply innovative technologies in production processes, (๒) all factors variables is influence the level of success in strategic management as (๒.๑) follows the formation of groups and implementation support networks factors had influence of ๐.๗๐๙, (๒.๒) the response and implementation factors had influence of ๐.๕๒, (๒.๓) the Increasingly value for agricultural products factors had influence of ๐.๔๗ and (๒.๔) the resource and production development factors had influence of ๐.๑๗ (๓) the guidelines for strategic management success is develop for the establishment of **farmer Institutions** and farmer networks, use technology and innovation to upgrade the development of farm standards to smart farms, increase potential create product standards and processed products to the international market and developing capacity management and production panning in accordance with the investment plan for the ability to access funding sources developed into agribusiness.

Keywords: Strategic Management, **Strengthening the Farmers and Farmer Institutions, Saraburi Province**



บทนำ

จากสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงและความก้าวหน้าในการพัฒนาด้านเทคโนโลยีที่ขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรมบนแนวคิดการใช้ประโยชน์จากการบริหารทรัพยากรและปัจจัยการผลิตให้เกิดประโยชน์สูงสุด ประเทศไทยได้กำหนดวิสัยทัศน์เชิงนโยบายของประเทศเพื่อปรับเปลี่ยนไปสู่เศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรมที่สอดคล้องกับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ตามนโยบายยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๑-๒๕๘๐) ในส่วนภาคเกษตรกรรมของประเทศไทยในการขับเคลื่อนนโยบายเพื่อยกระดับรายได้และเพิ่มคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับเกษตรกรไทยตามแผนพัฒนาการเกษตรในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) ได้กำหนดกรอบแนวคิดและทิศทางการพัฒนาด้านการเกษตร ที่ให้ความสำคัญต่อการส่งเสริมให้เกษตรกรเป็นศูนย์กลางการพัฒนา ในรูปแบบการรวมเป็นกลุ่มเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรที่เข้าสู่กระบวนการปรับเปลี่ยนพัฒนาจากการทำการเกษตรแบบดั้งเดิมไปสู่การบริหารจัดการด้านการเกษตรแบบสมัยใหม่ โดยใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมเข้ามาสนับสนุนในกระบวนการผลิต เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ทั้งนี้ที่ผ่านมาจากข้อมูลแผนพัฒนาเกษตรกรรมระดับตำบล จังหวัดสระบุรี (พ.ศ. ๒๕๖๑) ได้พบการสะท้อนประเด็นปัญหาเกษตรกรการขาดองค์ความรู้และทักษะในการสร้างความเข้มแข็งและการพัฒนาการผลิตสินค้าให้มีคุณภาพ ตลอดจนแนวทางการพัฒนาไปสู่การเป็นเกษตรอุตสาหกรรม ตามวัตถุประสงค์ด้านการเกษตรของยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี อันเป็นที่มาของการศึกษาถึงสภาพปัญหาของการบริหารยุทธศาสตร์สร้างความเข้มแข็งให้กับเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรมีอะไรบ้าง ปัจจัยใดที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารยุทธศาสตร์และแนวทางในการสร้างความสำเร็จในการบริหารยุทธศาสตร์ควรเป็นอย่างไร

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

๑. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาของการบริหารยุทธศาสตร์สร้างความเข้มแข็งให้กับเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ในจังหวัดสระบุรี
๒. เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารยุทธศาสตร์สร้างความเข้มแข็งให้กับเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในจังหวัดสระบุรี
๓. เพื่อนำเสนอแนวทางในการสร้างความสำเร็จในการบริหารยุทธศาสตร์สร้างความเข้มแข็งให้กับเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในจังหวัดสระบุรี

ประโยชน์ที่ได้รับ

๑. ทราบถึงสภาพปัญหาของการบริหารยุทธศาสตร์สร้างความเข้มแข็งให้กับเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในจังหวัดสระบุรีมีอะไรบ้าง
๒. ทราบถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารยุทธศาสตร์สร้างความเข้มแข็งให้กับเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในจังหวัดสระบุรี มีอะไรบ้าง
๓. กำหนดแนวทางสร้างความสำเร็จในการบริหารยุทธศาสตร์สร้างความเข้มแข็งให้กับเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในจังหวัดสระบุรี



สมมติฐานของการศึกษา

ปัจจัยด้านการจัดตั้งกลุ่มและเครือข่ายสนับสนุนการนำไปปฏิบัติ ด้านการตอบสนองของผู้นำไปปฏิบัติ ด้านการเพิ่มมูลค่าผลผลิตทางการเกษตร และด้านทรัพยากรนโยบายและการพัฒนาการผลิต อย่างน้อย ๑ ด้าน มีผลต่อความสำเร็จ ในการบริหารยุทธศาสตร์สร้างความเข้มแข็งให้กับเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรของจังหวัด สระบุรี

ขอบเขตของการศึกษา

๑. ด้านเนื้อหา ศึกษาสภาพปัญหาการบริหารยุทธศาสตร์ตลอดจนปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารยุทธศาสตร์และการนำเสนอแนวทางการสร้างความสำเร็จในการบริหารยุทธศาสตร์สร้างความเข้มแข็งให้กับเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในจังหวัดสระบุรี

๒. ด้านพื้นที่ เขตพื้นที่จังหวัดสระบุรี

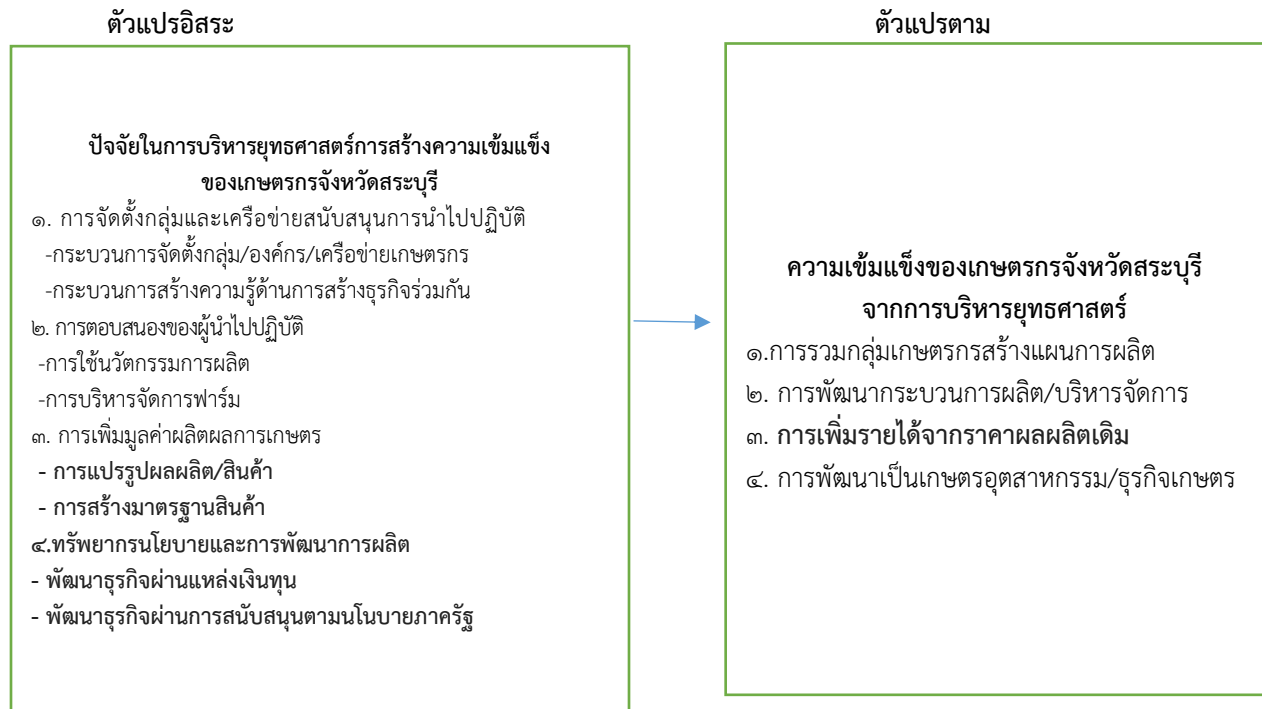
๓. ด้านประชากร ประชากรเชิงปริมาณ ได้แก่ เกษตรกรผู้ขึ้นทะเบียนเกษตรกร ด้านกลไกกรรม จำนวน ๓๒,๓๔๕ คน ด้านปศุสัตว์ ๑๙,๒๐๒ คน ด้านประมง ๒,๑๗๙ คน รวมทั้งสิ้น ๕๓,๗๒๖ คน และประชากรเชิงคุณภาพ ได้แก่ ผู้บริหารหน่วยงานด้านการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์สร้างความเข้มแข็งให้กับเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในจังหวัดสระบุรี จำนวน ๔ คน และผู้ทรงคุณวุฒิสภาเกษตรกรจังหวัดสระบุรีตามประเภทเกษตรกรรวม จำนวน ๓ คน รวมผู้ให้สัมภาษณ์ ทั้งหมด ๗ คน

๔. ด้านระยะเวลา ระยะเวลาเริ่มต้น มกราคม ๒๕๖๓ ถึง กรกฎาคม ๒๕๖๓

๕. ด้านตัวแปร ตัวแปรอิสระ ได้แก่ ปัจจัยในการบริหารยุทธศาสตร์การสร้างความเข้มแข็งของเกษตรกร จังหวัดสระบุรี ประกอบด้วย การจัดตั้งกลุ่มและเครือข่ายสนับสนุนการนำไปปฏิบัติ การตอบสนองของผู้นำไปปฏิบัติ การเพิ่มมูลค่าผลผลิตการเกษตร และทรัพยากรนโยบายและการพัฒนาการผลิต ตัวแปรตาม ได้แก่ ความเข้มแข็งของเกษตรกรจังหวัดสระบุรีจากการบริหารยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย การรวมกลุ่มเกษตรกรสร้างแผนการผลิต การพัฒนากระบวนการผลิตหรือการบริหารจัดการ การเพิ่มรายได้จากราคาผลผลิตเดิม และการพัฒนาเป็นเกษตรกรอุตสาหกรรมหรือธุรกิจเกษตร



กรอบแนวคิดของการศึกษา



ที่มา : พัฒนาจากทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Van Meter & Van Horn (๑๙๗๕),
ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติทางด้านการพัฒนาองค์การของ วรเดช จันทรร (๒๕๒๗),
ยุทธศาสตร์การเกษตรและสหกรณ์ ระยะ ๒๐ ปี พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๗๙
และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๔

วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษานี้ใช้การวิจัยแบบผสมวิธี คือ การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) ด้วยการวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) โดยการใช้แบบสอบถามเพื่อทำการสำรวจและรวบรวมความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง และวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยการวิจัยแบบกรณีศึกษา (Case Study Research) ที่เป็นการศึกษาเฉพาะราย (single case) ในกรณีที่น่าสนใจเป็นพิเศษเพื่อค้นหารายละเอียดของปฏิสัมพันธ์ระหว่างกรณี ที่ศึกษา (ทวีศักดิ์ นพเกสร, ๒๕๕๑: ๒๓) การวิจัยเชิงปริมาณ ประชากร คือ เกษตรกรผู้ขึ้นทะเบียนเกษตรกรกับหน่วยงานสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จังหวัดสระบุรี จำนวน ๕๓,๗๗๖ คน กลุ่มตัวอย่าง จำนวน ๓๙๗ คน คำนวณโดยใช้สูตรทาร์ยามาเน่ วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบบังเอิญ (Accidental Sampling) (ณรงค์ โพธิ์พุกขานันท์ , ๒๕๕๖ : ๑๘๘) เครื่องมือที่ใช้ศึกษา คือ แบบสอบถาม สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน การทดสอบค่าที และวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณ การวิจัยเชิงคุณภาพ ประชากร คือ ผู้บริหารหน่วยงานขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และผู้ทรงคุณวุฒิตามประเภทเกษตรกรรม รวมผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งหมด ๗ คน เครื่องมือที่ใช้ศึกษา คือ แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง วิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์เนื้อหา



สรุปผลการศึกษา

๑. ผลการศึกษาสภาพปัญหาของการบริหารยุทธศาสตร์สร้างความเข้มแข็งให้กับเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในจังหวัดสระบุรี ที่ประกอบด้วย ตัวแปร ๔ ปัจจัย ได้แก่ (๑) การจัดตั้งกลุ่มและเครือข่ายสนับสนุนการนำไปปฏิบัติ (๒) การตอบสนองของผู้นำไปปฏิบัติ (๓) การเพิ่มมูลค่าผลผลิตทางการเกษตร และ (๔) ทรัพยากรนโยบายและการพัฒนา การผลิต พบว่า ระดับการบริหารยุทธศาสตร์ของเกษตรกรในด้านการเพิ่มมูลค่าผลผลิตทางการเกษตรมีระดับสูง ที่แสดงให้เห็นว่าระดับการบริหารยุทธศาสตร์ในจังหวัดสระบุรีให้ความสำคัญการเพิ่มมูลค่าผลผลิตเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่ม โดยสนับสนุนความรู้ด้านการสร้างมาตรฐานผลผลิตทางการเกษตร มากกว่าปัจจัยด้านอื่น และพบการบริหารยุทธศาสตร์ ในระดับน้อยที่สุด คือปัจจัยด้านทรัพยากรนโยบายและการพัฒนาการผลิต ในด้านการสร้างความรู้ให้เกษตรกรในกระบวนการเข้าถึงแหล่งเงินทุนเพื่อการพัฒนาธุรกิจเกษตร

ระดับความเข้มแข็งของเกษตรกรจากการบริหารยุทธศาสตร์นั้น พบว่า ระดับการนำไปปฏิบัติ ระดับสูง ๒ ปัจจัย คือ (๑) ด้านการพัฒนากระบวนการผลิตและบริหารจัดการฟาร์ม เกษตรกรสามารถนำความรู้ด้านนวัตกรรมเทคโนโลยีมาพัฒนาฟาร์มหรือสถานประกอบการให้มีคุณภาพได้มาตรฐาน (๒) การเพิ่มรายได้จากการพัฒนาผลผลิตตามมาตรฐานสินค้าที่ตลาดต้องการ โดยเกษตรกรให้ความสำคัญในด้านการเพิ่มรายได้จากการจำหน่ายผลผลิตเป็นอันดับแรก สามารถทำได้ทั้งในรูปแบบกลุ่มและรายเดี่ยว และพบการนำไปปฏิบัติระดับน้อย ด้านการพัฒนาเป็นเกษตรอุตสาหกรรมหรือธุรกิจเกษตร ในด้านความสามารถการจัดทำแผนพัฒนาธุรกิจ แผนการผลิต แผนการตลาด เพื่อให้สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้

๒. ผลการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารยุทธศาสตร์สร้างความเข้มแข็งให้กับเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในจังหวัดสระบุรี ที่ประกอบด้วย ตัวแปร ๔ ปัจจัย ได้แก่ (๑) การจัดตั้งกลุ่มและเครือข่ายสนับสนุนการนำไปปฏิบัติ (๒) การตอบสนองของผู้นำไปปฏิบัติ (๓) การเพิ่มมูลค่าผลผลิตทางการเกษตร และ (๔) ทรัพยากรนโยบายและการพัฒนาการผลิต พบว่า ตัวแปรทุกตัวมีขนาดอิทธิพลต่อระดับความเข้มแข็งของเกษตรกรจากการบริหารยุทธศาสตร์ มีค่าเท่ากับ ๐.๗๐๙, ๐.๕๒๒, ๐.๔๗๔ และ ๐.๑๗๐ ตามลำดับ โดยตัวแปรด้านการจัดตั้งกลุ่มและเครือข่ายสนับสนุนการนำไปปฏิบัติ มีขนาดอิทธิพลทางบวกขนาดใหญ่และมีค่าขนาดอิทธิพลที่ใหญ่กว่าตัวแปรปัจจัยด้านอื่น ๆ อย่างเห็นได้ชัด

๓. การนำเสนอแนวทางในการสร้างความสำเร็จในการบริหารยุทธศาสตร์สร้างความเข้มแข็งให้กับเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในจังหวัดสระบุรี ดังนี้

๑) ด้านการจัดตั้งกลุ่มและเครือข่ายสนับสนุนการนำไปปฏิบัติ ควรยกระดับการสร้างความรู้เข้าใจต่อผลประโยชน์จากการรวมกลุ่มเกษตรกร สร้างแรงจูงใจในการรวมกลุ่ม สื่อสารด้านการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางสังคมและเศรษฐกิจที่มีผลต่ออาชีพเกษตรกรและสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาอาชีพเกษตรกรโดยกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาศักยภาพการรวมกลุ่มของเกษตรกรให้เป็นภารกิจประจำที่ชัดเจน สร้างรูปแบบการวางแผนการผลิต สร้างแบบฟอร์มการจดบันทึกและสนับสนุนองค์ความรู้ด้านกระบวนการวางแผนการผลิตแก่เกษตรกร

๒) ด้านการตอบสนองของผู้นำไปปฏิบัติ เพิ่มศักยภาพทักษะและพัฒนาศักยภาพการเรียนรู้ด้านการบริหารจัดการฟาร์มให้ได้ตามมาตรฐานสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และเพิ่มการพัฒนาการใช้เทคโนโลยีให้เหมาะสมกับประเภทอาชีพเกษตรกร



๓) ด้านการเพิ่มมูลค่าผลผลิตการเกษตร พัฒนาทักษะเกษตรกรด้านการเพิ่มมูลค่าผลผลิต สนับสนุนการออกแบบบรรจุภัณฑ์หรือตราสัญลักษณ์ ยกระดับการผลิตสินค้าตามหลักเกณฑ์และมาตรฐานของ ฟาร์ม GAP และมาตรฐานความต้องการของตลาดและสร้างตลาดเพื่อรองรับสินค้าอย่างเป็นระบบ

๔) ด้านทรัพยากรนโยบายและการพัฒนาการผลิต ยกระดับการพัฒนาศักยภาพด้านในการ วิเคราะห์การตลาดและวางแผนทางธุรกิจแบบครบวงจร สร้างความรู้การจัดทำแผนธุรกิจและสื่อสารเงื่อนไขการ เข้าถึงแหล่งเงินทุนจากภาครัฐและเอกชน หรือการเข้าถึงการสนับสนุนปัจจัยการผลิตสู่เกษตรกรอย่างชัดเจน

การอภิปรายผล

การศึกษาเรื่อง การบริหารยุทธศาสตร์สร้างความเข้มแข็งให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในจังหวัด สระบุรี ผู้ศึกษาอภิปรายผล ดังนี้

๑. สภาพปัญหาของการบริหารยุทธศาสตร์สร้างความเข้มแข็งให้กับเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรใน จังหวัดสระบุรี

การบริหารยุทธศาสตร์สร้างความเข้มแข็งให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในจังหวัดสระบุรี พบว่า ปัจจัยด้านการเพิ่มมูลค่าผลผลิตทางการเกษตรมีระดับการบริหารยุทธศาสตร์ในด้านการสนับสนุนการสร้างมาตรฐาน สินค้าระดับสูงที่สุดและปัจจัยด้านทรัพยากรนโยบายและการพัฒนาการผลิตมีระดับการบริหารยุทธศาสตร์ด้านการ สนับสนุนความรู้การเข้าถึงแหล่งเงินทุนเพื่อการพัฒนาธุรกิจอยู่ในระดับน้อยที่สุด ที่ส่งผลต่อระดับความเข้มแข็ง ด้านการนำไปปฏิบัติของเกษตรกร ที่พบว่าเกษตรกรมีระดับความเข้มแข็งสูง ในบริบท ๒ ด้าน ได้แก่ (๑) ความสามารถในการพัฒนากระบวนการผลิตและการบริหารจัดการฟาร์ม ให้มีมาตรฐานและประกอบกับการนำ เทคโนโลยีมาร่วมในการจัดการ (๒) ความสามารถในการเพิ่มรายได้จากการพัฒนาสินค้าตามมาตรฐานสินค้าที่ตลาด กำหนด จากการศึกษาสภาพปัญหาของการบริหารยุทธศาสตร์สร้างความเข้มแข็งให้กับเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ในจังหวัดสระบุรี ที่ส่งผลต่อระดับความเข้มแข็งของเกษตรกรในปัจจัยการบริหารยุทธศาสตร์รายด้าน ตามลำดับ สภาพปัญหา พบว่า

๑.๑ ด้านการเพิ่มมูลค่าผลผลิต พบว่ามีระดับน้อย ในด้านการสื่อสารสร้างความเข้าใจต่อ ความสำคัญและความรู้ด้านการแปรรูปผลผลิตและการพัฒนาบรรจุภัณฑ์ ที่ส่งผลต่อระดับความเข้มแข็งของ เกษตรกร ในด้านการสร้างรายได้เพิ่มของเกษตรกร สอดคล้องกับ ชูชาติ ต้นอังสนากุล และคณะ (๒๕๕๙) ที่พบว่า สภาพปัญหาการผลิตยางพาราของเกษตรกร คือ ราคาผลผลิตตกต่ำ โดยพบว่าเกษตรกรขาดอุปกรณ์ ต้นทุนและความรู้ใหม่ ๆ ด้านการแปรรูปสินค้ายางพารา

๑.๒ ด้านทรัพยากรนโยบายและการพัฒนาการผลิต พบว่ามีระดับน้อย ในด้านการสร้างการ รับรู้ด้านความสำคัญและกระบวนการเข้าถึงแหล่งเงินทุนเพื่อพัฒนาอาชีพ ที่ส่งผลต่อความสามารถในการเข้าถึง แหล่งเงินทุนเพื่อพัฒนาธุรกิจเกษตร ทั้งนี้ความสามารถการนำไปปฏิบัติในด้านการพัฒนาเป็นธุรกิจเกษตรนั้น จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับการบริหารยุทธศาสตร์ด้านอื่น ๆ ด้วยหากเกษตรกรสามารถรวมกลุ่มสร้างแผนการผลิตได้ เกษตรกรจะมีความเข้าใจในระดับที่ลึกซึ้งต่อแนวคิด เป้าหมายและผลประโยชน์จากการรวมกลุ่ม สามารถวางแผน



แผนการผลิต วางแผนการพัฒนาและสร้างรายได้ในธุรกิจเกษตรอย่างมีเป้าหมายเป็นรูปธรรมชัดเจน หากเกษตรกรสามารถดำเนินการตามที่กล่าวมาได้เกษตรกรจะมีโอกาสเข้าถึงแหล่งเงินทุนเพื่อพัฒนาด้านการเกษตรจากสถาบันการเงินที่ร่วมโครงการสนับสนุนความเข้มแข็งของเกษตรกรสูง สอดคล้องกับวรรณอนงค์ ทรัพย์รวงทอง และคณะ (๒๕๖๐) พบว่าปัญหาด้านความเพียงพอของทรัพยากรทางการเงินเป็นสิ่งจูงใจที่สำคัญในการกระตุ้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ หากปัจจัยด้านดังกล่าวไม่เอื้ออำนวยจะส่งผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติในการศึกษานโยบายรับจำนำข้าวเปลือกในกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบน ๒ และสอดคล้องกับปรีดาพร อารักษ์สมบูรณ์ และคณะ (๒๕๖๒) พบว่า สภาพปัญหาของการบริหารจัดการฟาร์มในการผลิตมะม่วงของเกษตรกรในจังหวัดฉะเชิงเทรา สาเหตุสำคัญ คือ ปัจจัยด้านการขาดความรู้ ในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนและมีเงินทุนหมุนเวียนไม่เพียงพอ

๑.๓ ด้านการจัดตั้งกลุ่มและเครือข่ายสนับสนุนการนำไปปฏิบัติ พบว่ามีระดับน้อย ในด้านการสร้างความเข้าใจถึงประโยชน์และกระบวนการสร้างแผนธุรกิจ ของเกษตรกรทั้งในรูปแบบกลุ่มและรายเดี่ยว เพื่อวางแผนการบริหารจัดการแผนการพัฒนาและการเข้าถึงแหล่งเงินทุน ที่ส่งผลต่อระดับความเข้มแข็งของเกษตรกร ด้านความสามารถรวมกลุ่ม สร้างแผนการผลิตและความสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนพัฒนาธุรกิจเกษตร ในด้านความสามารถในการสร้างความเชื่อมั่นในการบริหารจัดการธุรกิจเกษตรต่อตลาดรับซื้อและสถาบันการเงิน สอดคล้องกับบุญชูธรรม วัฒนาไพบูลย์ และคณะ (๒๕๖๒) พบว่า ปัญหาเกิดจากการขาดการมีส่วนร่วมในการรวมกลุ่มของเกษตรกรในด้านการบริหารจัดการการผลิต มีผลต่อการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการห่วงโซ่อุปทานพืชไร่ และสอดคล้องกับชัยณรงค์ พูลเกษม และคณะ (๒๕๖๓) ที่พบว่า ปัจจัยตัวเกษตรกรนั้นมีอิทธิพลส่งผลทั้งทางตรงและทางอ้อมเป็นอย่างมากต่อการรวมกลุ่มเพื่อสร้างเครือข่ายการดำเนินงาน ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อความยั่งยืนทางการเกษตรของเกษตรกรชาวไร่อ้อย

๑.๔ ด้านการการตอบสนองของผู้นำไปปฏิบัติ พบว่ามีน้อย ในด้านการสื่อสารต่อความสำคัญ และส่งเสริมความรู้ด้านการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการบวนการผลิตและการจำหน่าย ที่ส่งผลต่อระดับความเข้มแข็งของเกษตรกร ในด้านความสามารถในการพัฒนาการบริหารจัดการฟาร์มให้สอดคล้องกับทิศทางแนวโน้มความเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจและ สังคมที่มีผลต่ออาชีพเกษตรกร สอดคล้องกับบุญชูธรรม วัฒนาไพบูลย์ และคณะ (๒๕๖๒) พบว่า สภาพปัญหาขาดความรู้และขาดแคลนเทคโนโลยีในด้านการบริหารจัดการ ฟาร์มที่เหมาะสม ที่ส่งผลต่อการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ เพิ่มประสิทธิภาพการจัดการห่วงโซ่อุปทานพืชไร่ และสอดคล้องกับปรีดาพร อารักษ์สมบูรณ์ และคณะ (๒๕๖๒) พบว่า ความสามารถในการบริหารการผลิตและขาดการสนับสนุนใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมเพื่อให้ได้ผลผลิตทั้งปี เป็นความเสี่ยงในการผลิตมะม่วงของเกษตรกรในจังหวัดฉะเชิงเทรา

๒. ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารยุทธศาสตร์สร้างความเข้มแข็งให้กับเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในจังหวัดสระบุรี

ตัวแปรอิสระในการศึกษาทุกตัวมีอิทธิพลที่ส่งผลต่อความแปรปรวนของระดับความสำเร็จในการบริหารยุทธศาสตร์ โดยเรียงลำดับขนาดอิทธิพลตามลำดับปัจจัยการศึกษา ได้ดังนี้ ๐.๗๐๙, ๐.๕๒๒, ๐.๔๗๔ และ ๐.๑๗๐ ตามลำดับ ทั้งนี้พบว่าตัวแปรอิสระด้านปัจจัยการจัดตั้งกลุ่มและเครือข่ายสนับสนุนการนำไปปฏิบัติ



มีผลต่อความสำเร็จในการบริหารยุทธศาสตร์สร้างความเข้มแข็งให้กับเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรของจังหวัดสระบุรีที่เด่นชัดมากกว่าตัวแปรปัจจัยด้านอื่น **อาจกล่าวได้ว่า**หากเกษตรกรสามารถรวมกลุ่มเกษตรกรได้อย่างมีประสิทธิภาพตามบริบทเป้าหมาย ของกลุ่มที่มาจากการมีส่วนร่วมของสมาชิกอย่างแท้จริง เกษตรกรจะเกิดทักษะความสามารถด้านวางแผนการผลิตการพัฒนาธุรกิจเกษตรด้านการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ ที่เกิดจากกระบวนการด้านการกำหนดแบบแผนและทิศทางการดำเนินงานของกลุ่ม และส่งผลที่ชัดเจนด้านการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรวมทั่วไปไปสู่อาชีพเกษตรกรในรูปแบบธุรกิจเกษตร เนื่องด้วยเกิดจากเงื่อนไขทางการค้าด้านมาตรฐานสินค้าเพื่อสร้างอำนาจการต่อรองกับตลาดรับซื้อ ทั้งนี้หากกลุ่มเกษตรกรสามารถขับเคลื่อนงานตามวัตถุประสงค์ของการรวมกลุ่มได้อย่างมีประสิทธิภาพตามกรอบระยะเวลาที่ได้กำหนดไว้ กลุ่มเกษตรกรจะมีโอกาสได้รับการสนับสนุนด้านปัจจัยการสร้างเสริมความเข้มแข็งให้กับกลุ่มเกษตรกรผ่านแผนงานโครงการตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง และจะส่งผลต่อการเกิดความสามารถด้านการวางแผนการบริหารจัดการเพื่อนำไปสู่การพัฒนาด้านการดำเนินการของกลุ่มไปในทิศทางที่ดีขึ้นกว่าเดิม โดยสอดคล้องกับประสิทธิภาพและประสิทธิผลจากการบริหารยุทธศาสตร์ด้านการเกษตรของหน่วยงานภาครัฐ สอดคล้องกับบทล อุดมวิศวกุล (๒๕๕๓, หน้า ๑๖๕-๑๖๖) ที่พบว่ากลุ่มวิสาหกิจชุมชนเป็นอีกกลไกหนึ่งที่สามารถสร้างการมีส่วนร่วม ด้านการยกระดับขีดความสามารถทางการแข่งขันได้หากเกษตรกรนั้นเกิดการรวมกลุ่มกันอย่างหนาแน่นโดยมีการเชื่อมโยงซึ่งกันและกันภายในกลุ่มสู่สังคมภายนอก เกิดการเรียนรู้สั่งสมและความร่วมมือระหว่างกันอย่างมีแบบแผนและมีประสิทธิภาพ จะส่งผลต่อระดับความสามารถในการนำไปปฏิบัติด้านการพัฒนาธุรกิจในรูปแบบ **The Ripple Effect** ที่จะสามารถส่งผลต่อการพัฒนาด้านอื่น ๆ อย่างขยายวงกว้างออกไปเรื่อย ๆ สอดคล้องกับ นิยามความสำคัญของการรวมกลุ่มเป็นสถาบันเกษตรกร ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๗ - ๑๑ ที่กล่าวว่า การรวมกลุ่มเป็นสถาบันเกษตรกรมีความสำคัญต่อกลไกการประกอบอาชีพเกษตรกรรวมใน ๔ มิติ ด้านสำคัญ ได้แก่ (๑) มิติด้านการพัฒนาคน เพิ่มทักษะการเรียนรู้อย่างครบวงจร (๒) มิติด้านการเพิ่มสมรรถนะการผลิตที่ดีขึ้น (๓) มิติด้านเศรษฐกิจและ (๔) มิติด้านความสามารถในการบริหารจัดการ สอดคล้องกับถิรพันธ์ ปิ่นหย่า และคณะ(๒๕๖๒) ที่พบว่า ประโยชน์ด้าน การสร้างอำนาจการต่อรองปัจจัยการผลิตและการจำหน่าย การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ที่เป็นประโยชน์ต่อกันภายในกลุ่ม แนวโน้มการพัฒนาให้เกิดทักษะด้านวางแผนการผลิตและการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบจากการดำเนินงานของกลุ่ม จะส่งผลที่ชัดเจนด้านการพัฒนาอาชีพเกษตรกรคือเหตุผลให้เกษตรกรตัดสินใจเข้าร่วมโครงการระบบส่งเสริมการเกษตรแบบแปลงใหญ่ ที่สอดคล้องกับมรกต กำแพงเพชร และคณะ (๒๕๖๐) พบว่าทักษะความสามารถของเกษตรกรด้านการบริหารจัดการเครือข่ายและการตลาดที่ดี ความสามารถในการวางแผนการจัดการในสภาวะที่มีความพลวัตด้านเศรษฐกิจ คุณลักษณะผู้ประกอบการเกษตรที่ประสบความสำเร็จในธุรกิจเกษตรสีเขียวโดยเกษตรกรจะค่อยเป็นค่อยไปในด้านการพัฒนาทักษะศักยภาพด้านการบริหารจัดการตนเอง เพื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ดีขึ้น ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Van Meter & Van Horn (๑๙๗๕) ที่นิยามว่า “การนำนโยบายไปปฏิบัติที่ดีจะสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อนโยบายนั้นทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อย ในขณะที่ระดับการยอมรับเป้าหมายของนโยบายของนโยบายมีอยู่สูง แต่หากว่า นโยบายนั้นทำให้ผู้ปฏิบัติต้องเกิดพฤติกรรมที่เปลี่ยนแปลงในระดับมากทำให้เป้าหมายของนโยบายนั้นไม่ค่อยได้รับการยอมรับ ก็จะส่งผลให้เกิดความล้มเหลวในการปฏิบัติ”

อีกทั้งสอดคล้องกับตัวแบบกรอบแนวคิดของการศึกษาการบริหารยุทธศาสตร์สร้างความเข้มแข็งให้กับเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในจังหวัดสระบุรี ที่วิเคราะห์และพัฒนาจากตัวแบบการนำนโยบายไป



ปฏิบัติของ Van Meter & Van Horn (๑๙๗๕) และตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติทางด้านการพัฒนาองค์การของ วรเดช จันทรร (๒๕๒๗) แสดงให้เห็นว่า ในการบริหารยุทธศาสตร์สร้างความเข้มแข็งให้กับเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในจังหวัดสระบุรีนั้น หากมีกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ในปัจจัยด้านการจัดตั้งกลุ่มและเครือข่ายสนับสนุนการนำไปปฏิบัติของเกษตรกรที่ดี ในด้านกระบวนการจัดตั้งกลุ่มและสร้างความรู้ด้านการสร้างธุรกิจการเกษตรร่วมกันนั้น จะส่งผลต่อไปยังความสามารถในการบริหารยุทธศาสตร์ในปัจจัยด้านการตอบสนองของผู้นำไปปฏิบัติ ด้านการบริหารจัดการฟาร์มและการใช้วัฏกรรมการผลิตตลอดกระบวนการของเกษตรกรไปทิศทางที่ดีได้ และหากเกษตรกรสามารถพัฒนาทักษะด้านการบริหารจัดการฟาร์มได้ดี จะสามารถส่งผลต่อทิศทางการบริหารยุทธศาสตร์ในปัจจัยการเพิ่มมูลค่าผลผลิตการเกษตรด้านการแปรรูป หรือการสร้างมาตรฐานสินค้าและส่งผลต่อปัจจัยด้านทรัพยากรนโยบายและการพัฒนาผลผลิตในด้านการพัฒนาธุรกิจการเกษตรผ่านแหล่งเงินทุนหรือการสนับสนุนตามนโยบายของภาครัฐได้อย่างเชื่อมโยงสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน ปัจจัยทั้งสี่ด้าน ที่กล่าวมานั้นจะส่งผลต่อความเข้มแข็งของเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรจังหวัดสระบุรีจากการบริหารยุทธศาสตร์และส่งผลต่อไปยังการพัฒนารูปแบบการบริหารยุทธศาสตร์สร้างความเข้มแข็งให้กับเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรของจังหวัดสระบุรีต่อไป

ข้อเสนอแนะ

๑. หน่วยงานในส่วนการนำนโยบายไปปฏิบัติควรจัดทำแผนงานโครงการด้านการสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพการรวมกลุ่มเกษตรกรให้เกิดสมรรถนะด้านการมีส่วนร่วมด้านการบริหารจัดการ การจัดการองค์ความรู้ร่วมกัน และการพัฒนาสู่ธุรกิจเกษตรอย่างเป็นรูปธรรม

๒. หน่วยงานในส่วนการนำนโยบายไปปฏิบัติควรยกระดับการพัฒนากลุ่มเกษตรกรในด้านการพัฒนาศักยภาพทางด้านผู้นำให้เกษตรกร ให้เกิดสมรรถนะด้านการกำหนดวิสัยทัศน์และด้านการสื่อสารที่ดี ซึ่งเป็นปัจจัยหลักที่สำคัญในกระบวนการขับเคลื่อนการดำเนินงานของกลุ่ม

๓. เสนอแนวทางในการสร้างความสำเร็จในการบริหารยุทธศาสตร์สร้างความเข้มแข็งให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในจังหวัดสระบุรี ดังนี้

๓.๑) แนวทางการบริหารยุทธศาสตร์เชิงรุก

(๑) ยกระดับการพัฒนากลุ่มเกษตรกรด้านการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาปรับใช้ในกระบวนการยกระดับมาตรฐานฟาร์มสู่ฟาร์มอัจฉริยะ เพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรในเชิงปริมาณผลผลิตและเชิงมูลค่าและควบคุมสภาพความเหมาะสมต่อการผลิต

(๒) ยกระดับการสนับสนุนด้านการจูงใจในการสร้างมาตรฐานสินค้าเพื่อจำหน่ายในตลาดสุขภาพและตลาดสากลและกำหนดมาตรการจูงใจในการปรับปรุงการผลิต

(๓) ยกระดับการพัฒนาศักยภาพการบริหารจัดการภายในกลุ่มเกษตรกร ด้านการวางแผนการพัฒนาคุณภาพสินค้าเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มจากผลผลิตหลักและผลผลิตพลอยได้ และพัฒนาทักษะการบริหารกิจการเกษตร ด้านวางแผนการผลิตและบริหารจัดการอย่างเชื่อมโยงระหว่างเครือข่ายการผลิต การตลาด การเงินและการใช้เทคโนโลยีอย่างเชื่อมโยงกัน



๓.๒) แนวทางการบริหารยุทธศาสตร์เชิงแก้ไข

(๑) ยกระดับการสนับสนุนความรู้ด้านการแปรรูปผลผลิตและสนับสนุนการพัฒนาภาพลักษณ์สินค้า โดยเฉพาะด้านประมง และปศุสัตว์ประเภทแพะ

(๒) ยกระดับการสนับสนุนการรวมกลุ่มเกษตรกร โดยเพิ่มกระบวนการติดตามผลการดำเนินงานภายในกลุ่มและพัฒนาพัฒนาศักยภาพและฝึกทักษะด้านกระบวนการวางแผน การบริหารจัดการ การตลาดและวางแผนธุรกิจกลุ่มอย่างเป็นระบบ พัฒนาวิเคราะห์มิติการผลิต การตลาด การเงิน และเชื่อมโยงสู่การพัฒนาต่อยอดธุรกิจ

๓.๓) แนวทางการบริหารยุทธศาสตร์เชิงรับ

(๑) พัฒนาต่อยอดเกษตรกรที่สามารถสร้างมาตรฐานสินค้าเกษตรและเกษตรกรที่มีทักษะด้านการบริหารจัดการฟาร์มตามมาตรฐาน สู่กระบวนการสนับสนุนความรู้เชิงปฏิบัติการด้านการวิเคราะห์และจัดทำแผนธุรกิจ เพื่อเข้าถึงการสนับสนุนการพัฒนาธุรกิจจากหน่วยงานภาครัฐและสถาบันการเงิน

๓.๔) แนวทางการบริหารยุทธศาสตร์เชิงป้องกัน

(๑) สร้างความเข้าใจด้านแนวทางการพัฒนาด้านการเกษตรสู่ความสำเร็จในธุรกิจเกษตรให้สอดคล้อง กับแนวทางการวางแผนการลงทุน สนับสนุนการพัฒนาทักษะการคิดและวางแผนการพัฒนาสู่ธุรกิจเกษตร

(๒) สนับสนุนปัจจัยการสร้างความเข้มแข็งให้เกษตรกรที่เหมาะสมตามระดับความเข้มแข็งของเกษตรกร เพื่อเกิดประสิทธิผลของการดำเนินงาน เพื่อสร้างแรงจูงใจสู่การพัฒนาในอาชีพเกษตรกร

ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป

๑. ปัจจัยการจัดตั้งกลุ่มและเครือข่ายสนับสนุนการนำไปปฏิบัติ มีผลต่อความสำเร็จในการบริหารยุทธศาสตร์สร้างความเข้มแข็งให้กับเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรของจังหวัดสระบุรี ที่เด่นชัดมากกว่าตัวแปรปัจจัยด้านอื่น ควรมีการศึกษาเพิ่มเติมด้านปัจจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีผลต่อระดับความเข้มแข็งจากการรวมกลุ่มเกษตรกร ในด้านปัจจัยภาวะผู้นำ ปัจจัยการจูงใจ ปัจจัยความผูกพันและการยอมรับ เพื่อมุ่งเน้นการดำเนินการพัฒนาระดับความเข้มแข็งจากการรวมกลุ่มเกษตรกรในกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์

๒. ปัจจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติที่น่าจะมีผลต่อระดับความเข้มแข็งของเกษตรกร ด้านอื่นที่พบจากการศึกษา ได้แก่ ปัจจัยมาตรฐานและทิศทางการนำไปปฏิบัติ และปัจจัยเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง



บรรณานุกรม

- ชัยณรงค์ พูลเกษม และคณะ. (๒๕๖๓). **ปัจจัยที่ส่งผลต่อความยั่งยืนทางการเกษตรของเกษตรกรชาวไร่อ้อย.** วารสารบัณฑิตศึกษา. ปีที่ ๑๗. ฉบับที่ ๗๖ มกราคม-มีนาคม ๒๕๖๓
- ชูชาติ ตันอังสนากุล และ วรณดี สุทธินรากร. (๒๕๕๙). **ทางออกเพื่อความมั่นคงในอาชีพของเกษตรกรผู้ปลูกยางพารา.** วารสารศึกษาศาสตร์ปริทัศน์. ปีที่ ๓๑. ฉบับที่ ๑ มกราคม – เมษายน ๒๕๕๙
- ณรงค์ โพธิ์พูกษานันท์. (๒๕๕๖). **ระเบียบวิธีวิจัย หลักการและแนวคิด เทคนิค การเขียนรายงานการวิจัย.** พิมพ์ครั้งที่ ๘. กรุงเทพฯ : แอคทีฟ พรินท์ จำกัด
- ถิรพันธ์ ปิ่นหย่า และคณะ. (๒๕๖๒). **การตัดสินใจเข้าร่วมโครงการระบบส่งเสริมการเกษตรแบบแปลงใหญ่.** วารสารวิจัยและส่งเสริมวิชาการเกษตร. ปีที่ ๓๗. ฉบับที่ ๑
- ทวีศักดิ์ นพเกสร. (๒๕๕๑). **วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ.** พิมพ์ครั้งที่ ๓. นครราชสีมา: โชคเจริญมาร์เก็ตติ้ง
- นพดล อุดมวิศวกุล. (๒๕๕๓). **แนวทางการพัฒนาเครือข่ายวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมประเภทน้ำผลไม้ในภาคกลางตอนล่างสู่การปฏิบัติ.** วารสารคุณภาพชีวิตกับกฎหมาย. ปีที่ ๖. ฉบับที่ ๒ กรกฎาคม-ธันวาคม ๒๕๕๓
- นพดล อุดมวิศวกุล. (๒๕๖๐). **การเข้าสู่วาระนโยบายสาธารณะ Public Policy Agenda Setting.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา
- ปรีดาพร อารักษ์สมบูรณ์ และคณะ. (๒๕๖๓). **การบริหารจัดการฟาร์มเพื่อบริหารความเสี่ยงในการผลิตมะม่วงของเกษตรกรในจังหวัดฉะเชิงเทรา.** วารสารวิชาการสถาบันเทคโนโลยีแห่งสุวรรณภูมิ
- บุญชูธรรม วัฒนาไพบลูย์ และคณะ. (๒๕๖๒). **การขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการห่วงโซ่อุปทานปาล์ม.** วารสารสันติศึกษาปริทรรศน์ มจร. ปีที่ ๗. ฉบับที่ ๑ มกราคม-กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒
- มรกต กำแพงเพชร และคณะ. (๒๕๖๒). **ลักษณะผู้ประกอบการเกษตรกรที่ประสบความสำเร็จในธุรกิจเกษตรสีเขียว.** วารสารธุรกิจปริทัศน์. ปีที่ ๑๑. ฉบับที่ ๑ มกราคม-มิถุนายน ๒๕๖๒
- วรเดช จันทรศร. (๒๕๖๓). **การนำนโยบายไปปฏิบัติ : ตัวแบบและคุณค่า.** วารสารพัฒนบริหารศาสตร์. ปีที่ ๒๔. ฉบับที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๖๓
- วรเดช จันทรศร. (๒๕๕๐). **การนำนโยบายไปปฏิบัติ.** กรุงเทพฯ: กราฟฟิคฟอร์แมท
- วรเดช จันทรศร. (๒๕๕๔). **ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ.** พิมพ์ครั้งที่ ๕. กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค.
- วรรณอนงค์ ทรัพย์รวงทอง และคณะ. (๒๕๖๐). **การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ: กรณีศึกษานโยบายรับจำนำข้าวเปลือกในกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบน ๒ (ชัยนาท ลพบุรี สิงห์บุรี อ่างทอง).** วารสารรัชต์ภาค. ปีที่ ๑๑. ฉบับที่ ๒๑ มกราคม – เมษายน ๒๕๖๐
- สุพานี สฤกษ์วานิช. (๒๕๕๔). **การบริหารเชิงกลยุทธ์ : แนวคิดและทฤษฎี.** กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ศุภชัย ยาวะประภาษ. (๒๕๕๘). **นโยบายสาธารณะ.** พิมพ์ครั้งที่ ๖. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (๒๕๖๐). **ยุทธศาสตร์การเกษตรและสหกรณ์ ระยะ ๒๐ ปี พ.ศ. ๒๕๖๐ -๒๕๗๙.** กรุงเทพฯ : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร



ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี พ.ศ. ๒๕๖๑- ๒๕๘๐. ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๓๕ ตอนที่ ๘๒ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๖๑

สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดสระบุรี. (๒๕๖๒). ข้อมูลการจัดทำแผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ของ
จังหวัดสระบุรี ฉบับทบทวน ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓. กลุ่มยุทธศาสตร์พัฒนาการเกษตร

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (๒๕๖๐). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
ฉบับที่ ๑๒ พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๔. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติ

สำนักงานจังหวัดสระบุรี. (๒๕๕๙). แผนพัฒนาจังหวัดสระบุรี พ.ศ. ๒๕๖๑-๒๕๖๔. สำนักงานจังหวัดสระบุรี.

สำนักงานสภาเกษตรกรจังหวัดสระบุรี. (๒๕๖๑). แผนพัฒนาเกษตรกรรมระดับตำบล ประจำปี ๒๕๖๑. ส่วน
ยุทธศาสตร์การเกษตร

Van Meter, Donald S. and Carl E. Van Horn. (๑๙๗๕). “The Policy Implementation Process: A
Conceptual Framework” Administration & Society. Vol ๖,๔

Walter Williams. (๑๙๗๕). Implementation Analysis and Assessment Policy Analysis. (P.๕๓๑ -
๕๖๖)



Coworking Space ของมหาวิทยาลัยไทย

COWORKING SPACE IN THAI UNIVERSITIES

นางสาวปริญญ์ สุขเจริญ^{๑๕}

Pariyachat Sukcharoen^{๑๖}

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีจุดประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นมาและจุดเริ่มต้นของ Coworking Space ในมหาวิทยาลัยไทย และเพื่อศึกษาความเหมือน ความแตกต่าง ตลอดจนบทบาทสำคัญของ Coworking Space ของมหาวิทยาลัยไทย ด้วยวิธีวิจัยเชิงคุณภาพที่รวบรวมข้อมูลจากการศึกษาเอกสาร การสังเกตพื้นที่และพฤติกรรม และการสัมภาษณ์เชิงลึกผ่าน ๔ กลุ่มตัวอย่าง คือ ๑.ผู้บริหาร Coworking Space ๒.เจ้าหน้าที่ ๓.บุคลากรภายในมหาวิทยาลัย และ ๔.บุคคลภายนอกที่เข้ามาใช้บริการพื้นที่ของกรณีศึกษา ๕ มหาวิทยาลัย คือ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยขอนแก่น และมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์

จากการศึกษาพบว่า (๑) จุดเริ่มต้นของ Coworking Space ในมหาวิทยาลัยไทยที่เปิดโอกาสให้คนนอกเข้ามาใช้บริการ มาจากแนวความคิดเรื่องความต้องการจัดพื้นที่กลางเพื่อการพบปะ พูดคุย แลกเปลี่ยนความคิดเห็น ตลอดจนสร้างให้เกิดเครือข่ายในพื้นที่ และความต้องการเชื่อมโยงระหว่าง หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคมหาวิทยาลัย (๒) Coworking Space ในแต่ละมหาวิทยาลัยมีทั้งความเหมือนและความต่าง โดยสามารถจำแนกออกเป็น ๓ กลุ่ม คือ งบประมาณ รูปแบบการบริหารจัดการ และรูปแบบการให้บริการ ซึ่งทั้ง ๕ พื้นที่ล้วนได้รับงบประมาณจากหน่วยงานภายนอกทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชนในช่วงเริ่มต้น แต่ก็มี ความต่างในแง่ของการได้มาและการบริหารในปัจจุบัน นอกจากนี้รูปแบบการบริหารจัดการและรูปแบบการให้บริการก็มีความต่างกัน ขึ้นอยู่กับเป้าหมายและอัตลักษณ์ของแต่ละพื้นที่ (๓) Coworking Space ของมหาวิทยาลัยไทยมีบทบาทสำคัญหลายประการ คือ เป็นพื้นที่ที่เปิดโอกาสให้ทุกคนเข้าใช้บริการ และเป็นพื้นที่กลางที่เชื่อมโยงระหว่างมหาวิทยาลัย หน่วยงานภาครัฐ และภาคเอกชน รวมถึงเป็นพื้นที่ที่ส่งผ่านความรู้ให้กับนิสิตนักศึกษาไปจนถึงการส่งออกความรู้สู่สังคมโดยรวม ในรูปแบบที่ไม่มีค่าธรรมเนียมหรือในอัตราค่าธรรมเนียมที่ไม่สูงมากเมื่อเทียบกับภาคเอกชน

^{๑๕} นิสิตหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อีเมลที่ติดต่อได้:

piewpariyachat@gmail.com

^{๑๖} A student of the Master of Public Administration Program, the Faculty of Political Science, Chulalongkorn University



คำสำคัญ: Coworking Space, เครือข่าย, การบริหารจัดการ

Abstract

The purpose and basis of this research regarding Coworking Space in Thai Universities is a study of similarity, difference and important role of Coworking Space in Thai Universities. It is a qualitative study performing observations and interviews with four groups of informants: ๑) administrators, ๒) authorities in charge, ๓) service users (in-house staff), ๔) and service users (non-staff). The data was collected from five universities: Chulalongkorn University, Thammasat University, Chiang Mai University, Khon Kaen University, and Walailak University.

The study found that (๑) beginning point of Coworking Space services where is used by service users (non-staff) in Thai Universities is because of Space Management Idea in which people are able to assemble for meeting, talking, sharing their opinions and creating networks. Moreover, it links between public sector, private sector and universities. (๒) The differences and similarities of Coworking Space in the universities could be divided in three aspects which are budgets, management and service. In the beginning, five universities' Coworking Space received funding from both public and private sector, but source of fund and budget management are differences. However, an aim and identity of each Coworking Spaces lead to differences in term of management and services. (๓) Playing important roles of Coworking Spaces in Thai Universities are to give opportunities for everyone accessing services and to be common area to connect between universities, public sector and private sector. Nevertheless, not only the knowledge in the place passes to students but also does spread out to societies either no entry fee, or low-price entry fees preparing with private sector.

Key words: Coworking Space, Networking, Management



บทนำ

Coworking Space^{๑๗} คือคำศัพท์ที่พบเห็นอยู่ทั่วไปและกำลังได้รับความนิยมในปัจจุบัน เนื่องจากรูปแบบการทำงานที่เปลี่ยนไปจากอดีต การไปทำงานที่สถานที่ทำงานแบบไปเช้าเย็นกลับไม่สามารถตอบสนองความต้องการของคนบางกลุ่มได้ หลาย ๆ คนจึงมองหาแนวทางการทำงานแบบใหม่ที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตในปัจจุบัน ซึ่ง Coworking Space ก็สามารถตอบโจทย์ตรงนี้ได้ กล่าวคือสิ่งสำคัญและพิเศษที่ทำให้ Coworking Space แตกต่างจากสถานที่ทำงานแบบเก่าก็คือการที่ผู้มาใช้พื้นที่มีความเป็นอิสระในหลาย ๆ อย่าง ทั้งอิสระในการเลือกที่จะทำงานที่ไหน เมื่อไหร่ กับใคร อย่างไร หรือถึงเท่าใด ตลอดจนอิสระในการพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างผู้มาใช้บริการท่านอื่น (Bouncken, R. B., & Reuschl, A. J., ๒๐๑๘) นอกจากนี้การให้ความสำคัญกับแนวคิด Work-Life Integration ก็เข้ามามีส่วนทำให้ Coworking Space พัฒนาต่อไปได้ โดยแนวคิดนี้เป็นแนวคิดเกี่ยวกับการทำงานที่เชื่อมประสานระหว่างชีวิตการทำงานและชีวิตส่วนตัวเข้าด้วยกัน และไม่ได้มีเส้นแบ่งที่ชัดเจน ทั้งนี้ก็เป็นผลมาจากการพัฒนาทางเทคโนโลยีที่เข้ามาเชื่อมระหว่างการทำงานและการใช้ชีวิต ตัวอย่างเช่น ในเวลาพักหรือวันหยุดเราก็อาจจะตอบอีเมลสักเล็กน้อยได้ (Kris Fannin, ๒๕๖๑) ทั้งนี้ Coworking Space หรือพื้นที่ทำงานร่วมกันเป็นสถานที่ทำงานที่แบ่งพื้นที่และอุปกรณ์เครื่องใช้ รวมถึงการแบ่งปันสิ่งอำนวยความสะดวกที่มีระหว่างผู้ที่ใช้พื้นที่ (Gerdenitsch et al., ๒๐๑๖) โดยสิ่งอำนวยความสะดวกเหล่านั้นเปรียบเสมือนส่วนช่วยดึงดูดผู้มาใช้บริการ ไม่ว่าจะเป็นอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง อุปกรณ์ที่ใช้ในสำนักงาน (Moriset, ๒๐๑๓) ซึ่งนับวันตัวเลขของ Coworking Space ก็เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างต่อเนื่อง อ้างอิงจากผลสำรวจ “๒๐๑๙ Global Coworking Survey” พบว่าจำนวนของ Coworking Space ในปี ๒๕๖๒ จะมีตัวเลข ๒๒,๐๐๐ พื้นที่ โดยเป็นตัวเลขที่สูงกว่าปี ๒๕๖๑ ที่มีจำนวนเพียง ๑๘,๗๐๐ แห่งทั่วโลก อีกทั้งยังมีแนวโน้มที่จะเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งได้คาดการณ์ถึงปี ๒๕๖๓ ว่าจำนวนของ Coworking Space จะไปแตะอยู่ที่ ๒๖,๓๐๐ แห่งทั่วโลก (Foertsch, ๒๐๑๙)

โดยจุดเริ่มต้นของ Coworking Space เกิดขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่ San Francisco ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยมี Brad Neuberg เป็นผู้ริเริ่ม โดยเขามีแนวคิดที่เรียบง่ายในการจัดตั้งก็คือต้องการที่จะหาจุดกึ่งกลางระหว่างการทำงานอย่างอิสระกับการเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนและสังคม (Josef, B., & Back, A., ๒๐๑๘) ซึ่งต่อมา Coworking Space ก็ได้ขยายตัวออกไปทั่วโลก ซึ่งประเทศไทยก็ได้รับแนวคิดนี้มาเช่นกัน โดยจุดเริ่มต้นในประเทศไทยเริ่มในปี ๒๕๕๔ ที่มีน้ำท่วมใหญ่ ทำให้คุณอมฤต เจริญพันธ์และครอบครัวต้องย้ายจากกรุงเทพไปทำงานที่ต่างจังหวัด และพบว่าการทำงานที่ร้านกาแฟไม่สะดวกนัก คุณอมฤตจึงได้ศึกษาแนวคิด Coworking Space และพยายามนำมาปรับให้เหมาะกับประเทศไทย โดย Coworking Space แห่งแรกได้กำเนิดขึ้นในปี ๒๕๕๕ โดยมีชื่อว่า HUBBA Thailand (สุวิทย์ วงศ์จุริจาวาณิชย์, ๒๕๕๗) หลังจากนั้นธุรกิจ Coworking Space ก็เริ่มขยายตัวขึ้นในประเทศไทย และไม่เพียงแต่ภาคเอกชนเท่านั้นที่สนใจแต่ภาครัฐเองก็ให้ความสนใจกับพื้นที่

^{๑๗} ในงานวิจัยชิ้นนี้ใช้การเขียน Coworking Space แบบไม่มีขีดคั่นระหว่างคำ (ไม่ได้ใช้เครื่องหมายยัติภังค์) เนื่องจากการยัติคำแรกเริ่มที่ใช้ครั้งแรก ในปี ๒๕๔๘ ของ Brad Newberg อีกทั้งยังเป็นคำที่มีความหมายถึงการทำงานที่สามารถเลือกเพื่อนร่วมงานเองได้ ไม่ใช้การถูกบังคับให้เพื่อนร่วมงาน (deskmag, ๒๕๕๖)



Coworking Space เช่นกัน จากการลงพื้นที่ไปสัมภาษณ์คุณทิพวัลย์ เวชการรัมย์ ผู้อำนวยการสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการส่งเสริมอุทยานวิทยาศาสตร์ กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม^{๑๔} ทำให้ทราบว่า ในปี ๒๕๖๐ ทางกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (ชื่อกระทรวงในขณะนั้น) ได้มีการให้งบประมาณเพื่อสนับสนุนให้เกิดการจัดพื้นที่ Coworking Space ในมหาวิทยาลัยทั่วประเทศ โดยอยู่ภายใต้โครงการที่มีชื่อว่า “Innovative Startup หรือโครงการพัฒนาธุรกิจนวัตกรรมเกิดใหม่ที่มีการเติบโตสูง” ซึ่งโครงการนี้จะเน้นไปยังการสร้างผู้ประกอบการ startup ให้เกิดขึ้นในมหาวิทยาลัย เนื่องจากมองว่ามหาวิทยาลัยคือสถานที่ที่มีองค์ความรู้ มีทรัพยากรบุคคลที่เชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ ทั้งอาจารย์และนักวิจัย รวมถึงการมีโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกที่เอื้อให้เกิดการเรียนรู้ การดำเนินงานจึงควรเกิดขึ้นในมหาวิทยาลัยผ่านกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งในส่วนของการให้ความรู้ รวมไปถึงการให้งบประมาณแก่มหาวิทยาลัยในการจัดพื้นที่ Coworking Space โดยจะเป็นงบประมาณในส่วนของการปรับปรุงพื้นที่และการจัดซื้อเครื่องมืออุปกรณ์ต่าง ๆ ที่จำเป็น ทั้งนี้ก็เพื่อให้เกิดเป็นพื้นที่ที่พบปะในการพูดคุยและทำงานร่วมกัน และเป็นพื้นที่ในการสนับสนุนให้นิสิตและนักศึกษาสามารถสร้างผลงานผ่านพื้นที่และเครื่องมือที่มีให้เพื่อพัฒนาต่อเป็นผลงานที่เป็นรูปธรรมต่อไปในอนาคต รวมถึงยังเป็นพื้นที่เชื่อมต่อระหว่างมหาวิทยาลัย ภาครัฐ และภาคเอกชน

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าภาครัฐได้มีการสนับสนุนให้เกิดการจัดพื้นที่ Coworking Space ในมหาวิทยาลัย เพื่อเป็นสถานที่สำหรับพูดคุย แลกเปลี่ยนความคิดเห็น และช่วยเหลือซึ่งกันและกัน รวมถึงเป็นจุดเชื่อมโยงระหว่างมหาวิทยาลัย ภาครัฐ และภาคเอกชน ตลอดจนการสร้างให้เกิดเครือข่ายขึ้นในพื้นที่ ซึ่งเป็นที่น่าสนใจว่าอัตลักษณ์ที่แตกต่างกันของมหาวิทยาลัยจะสร้างให้เกิดการจัดพื้นที่ Coworking Space ในรูปแบบไหน และผลของการดำเนินงานเป็นไปในทิศทางใด ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาในเรื่องของ Coworking Space ของมหาวิทยาลัยไทย โดยได้ทำการศึกษาการจัดพื้นที่ Coworking Space ของมหาวิทยาลัยทั้งหมด ๕ แห่ง ได้แก่ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล และมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยขอนแก่น และมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์

วัตถุประสงค์ในการวิจัย

- ๒.๑ เพื่อศึกษาความเป็นมาและจุดเริ่มต้นของ Coworking Space ในมหาวิทยาลัยไทย
- ๒.๒ เพื่อศึกษาความเหมือนและความแตกต่างของ Coworking Space ของมหาวิทยาลัยไทย
- ๒.๓ เพื่อศึกษาบทบาทสำคัญของ Coworking Space ในมหาวิทยาลัยไทย

^{๑๔} สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการส่งเสริมอุทยานวิทยาศาสตร์ กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมคือหน่วยงานที่มีการจัดสรรงบประมาณให้แก่มหาวิทยาลัยในการจัดพื้นที่ Coworking Space



ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษานี้เป็นวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยคัดเลือกพื้นที่เพื่อเป็นกรณีศึกษาจากคุณลักษณะ ได้แก่ การมีพื้นที่ Coworking Space ภายในมหาวิทยาลัย การมีหน่วยงานของมหาวิทยาลัยเป็นผู้ดูแลโดยตรง และเป็นพื้นที่ที่เปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกมหาวิทยาลัยเข้าใช้บริการ สำหรับมหาวิทยาลัยที่เป็นกรณีศึกษาของงานวิจัยครั้งนี้ ประกอบด้วย มหาวิทยาลัย จำนวนทั้งสิ้น ๕ แห่ง ได้แก่ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยขอนแก่น และมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย

ดำเนินการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจงจาก ๕ มหาวิทยาลัยข้างต้น โดยแบ่งออกเป็น ๔ กลุ่มตัวอย่าง คือ ๑.ผู้บริหารของ Coworking Space ๕ ท่าน (๑ ท่าน ต่อ ๑ มหาวิทยาลัย) ๒.เจ้าหน้าที่ของ Coworking Space ๕ ท่าน (๑ ท่าน ต่อ ๑ มหาวิทยาลัย) ๓.นักศึกษา และบุคลากรภายในมหาวิทยาลัยที่เข้ามาใช้บริการ Coworking Space ๑๕ ท่าน (๓ ท่าน ต่อ ๑ มหาวิทยาลัย) และ ๔.บุคคลภายนอกที่เข้ามาใช้บริการ Coworking Space ๑๕ ท่าน (๓ ท่าน ต่อ ๑ มหาวิทยาลัย) นิสิต นักศึกษา อาจารย์ และบุคลากรทั้งภายใน และภายนอกมหาวิทยาลัยที่เข้ามาใช้บริการ Coworking Space ทำให้มีกลุ่มตัวอย่างในงานวิจัยจำนวนทั้งสิ้น ๓๐ ท่าน

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลแบ่งออกเป็น ๓ ส่วน ได้แก่ ๑) การศึกษาจากเอกสารและการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนของในประเทศ และต่างประเทศ เพื่อทำความเข้าใจถึงความเป็นมา แนวคิด เป้าหมายในการจัดพื้นที่ และรูปแบบการดำเนินงานของ Coworking space ๒) แบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) โดยอยู่ในรูปแบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured) ในส่วนของข้อคำถามแบบปลายเปิดที่เปิดโอกาสให้ผู้ถูกสัมภาษณ์สามารถตอบได้อย่างอิสระ โดยแบบสัมภาษณ์เชิงลึกที่จัดทำขึ้นนั้นจะแบ่งตามกลุ่มตัวอย่างที่ให้สัมภาษณ์ ได้แก่ แบบสัมภาษณ์ผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ นักศึกษาและบุคลากรภายในมหาวิทยาลัย และบุคคลภายนอกที่เข้ามาใช้บริการ Coworking Space โดยคำถามในแต่ละแบบสัมภาษณ์จะแตกต่างกันขึ้นอยู่กับว่ากลุ่มตัวอย่างอยู่ในบริบทไหน อย่างไรก็ตามทุกแบบสัมภาษณ์มีเป้าหมายเดียวกันคือการตอบคำถามในการวิจัย ตัวอย่างแนวคำถามในแบบสัมภาษณ์ เช่น “มีความคาดหวังหรือตั้งเป้าหมายสำหรับการจัดพื้นที่ Coworking Space ไว้อย่างไร” “ท่านคิดว่าผลการดำเนินงานของพื้นที่ Coworking Space แห่งนี้เป็นไปในทิศทางใด” “จากการใช้พื้นที่ Coworking Space ผลผลิตหรือผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นในการทำงานของท่านไปในทิศทางใด” เป็นต้น และ ๓) แบบสังเกตแบบมีส่วนร่วมประกอบการเก็บรวบรวมข้อมูล เพื่อใช้ในการสังเกตสิ่งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในพื้นที่ และพฤติกรรมของผู้มาใช้บริการ



วิธีการวิจัย

ภายหลังการตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือวิจัย ผู้วิจัยดำเนินการเก็บข้อมูล ณ Coworking space ของแต่ละมหาวิทยาลัย ด้วยการเข้าไปนั่งทำงานในพื้นที่เพื่อสร้างความคุ้นเคยกับสถานที่ พร้อมทั้งสังเกตความเป็นไปของเหตุการณ์ต่าง ๆ และพฤติกรรมของผู้มาใช้บริการทั้งในช่วงก่อนและหลังการสัมภาษณ์ ต่อมานัดหมายกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้ให้สัมภาษณ์เพื่อดำเนินการสัมภาษณ์ครั้งละ ๑ ท่าน ทั้งนี้ระหว่างการสัมภาษณ์ มีการจดรายละเอียดต่าง ๆ และขออนุญาตผู้ให้สัมภาษณ์เพื่อยินยอมสำหรับการบันทึกเสียง จากนั้นทำการบันทึกเสียงบทสนทนา นำการบันทึกเสียงที่ได้มาถอดเทปการสัมภาษณ์เพื่อสรุปเป็นประเด็นต่าง ๆ และวิเคราะห์ข้อมูล

สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลใช้การวิเคราะห์ตีความข้อมูลดิบที่ได้จากการสัมภาษณ์ด้วยการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) เริ่มต้นด้วยการจัดระบบข้อมูล ได้แก่ การนำข้อมูลดิบที่ได้จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างมาทำการถอดเทป เขียนในรูปแบบการบรรยาย และนำข้อมูลลงในตารางที่มีการแบ่งสัดส่วนของข้อมูลไว้ชัดเจน ต่อมา ทำการสร้างรหัสของข้อมูล และเชื่อมความสัมพันธ์ของข้อมูล และนำข้อมูลที่ได้ลงรหัสไว้มาแปลความให้ความหมาย และสรุปข้อมูล พร้อมทั้งตรวจสอบความถูกต้องและน่าเชื่อถือของผลการศึกษาวิจัย ได้แก่ การตรวจสอบสามเส้า (Triangulation) และเขียนสรุปผลการศึกษาวิจัย

ผลการวิจัย

ผลการวิจัยสามารถจำแนกออกเป็น ๓ ประเด็นหลัก คือ จุดเริ่มต้นของ Coworking Space ในมหาวิทยาลัยไทย ความเหมือนและความแตกต่างของ Coworking Space ของมหาวิทยาลัยไทย บทบาทสำคัญของ Coworking Space ของมหาวิทยาลัยไทย โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

จุดเริ่มต้นของ Coworking Space ในมหาวิทยาลัยไทย

การเริ่มต้นของ Coworking Space ในปี ๒๕๔๘ ได้เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างต่อเนื่อง และกระจายออกไปในวงกว้างมากขึ้น ซึ่งประเทศไทยก็ได้รับแนวคิดนี้มาเช่นกัน ทั้งนี้ประเทศไทยมี Coworking Space แห่งแรกในปี ๒๕๕๕ หลังจากนั้นธุรกิจ Coworking Space ก็ได้ขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ซึ่งนอกจากการจัดการในภาคธุรกิจเอกชนแล้ว ในส่วนของภาครัฐเองก็มีการให้ความสำคัญกับเรื่องของ Coworking Space เช่นกัน ดังที่เห็นได้จากโครงการ “Innovative Startup หรือโครงการพัฒนาธุรกิจนวัตกรรมเกิดใหม่ที่มีการเติบโตสูง” ที่มีการจัดสรรงบประมาณให้แก่มหาวิทยาลัยทั่วประเทศ

การสนับสนุน Coworking Space โดยภาครัฐ และทำไมต้องเริ่มที่มหาวิทยาลัย

ในปี ๒๕๖๐ ทางกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี¹⁹ (ชื่อกระทรวงในขณะนั้น) ได้จัดสรรงบประมาณรวมถึงเครื่องมือต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนให้มหาวิทยาลัยทั่วประเทศมีการจัดพื้นที่ Coworking Space โดยอยู่ภายใต้โครงการที่มีชื่อว่า “Innovative Startup หรือโครงการพัฒนาธุรกิจนวัตกรรมเกิดใหม่ที่มีการเติบโตสูง” โดยโครงการนี้จะเน้นไปที่การสร้างผู้ประกอบการ startup ให้เกิดขึ้นในมหาวิทยาลัย เนื่องจากมองว่ามหาวิทยาลัยคือสถานที่ที่มีองค์ความรู้ มีทรัพยากรบุคคลที่เชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ รวมถึงมีโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกที่เอื้อต่อการเรียนรู้ ดังตัวอย่างบทสัมภาษณ์ผู้อำนวยการสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมอุทยานวิทยาศาสตร์ กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมดังนี้

“คือต้องเข้าใจก่อนว่าเวลาเราทำเราไม่ได้มองแค่กรุงเทพฯ เรามองประเทศ ประเทศไทยนะ โดยโครงการ Innovative Startup เปิดโอกาสให้มหาวิทยาลัยหลาย ๆ แห่ง สามารถเสนอเข้ามาได้ ไม่เฉพาะมหาวิทยาลัยในกรุงเทพฯ เท่านั้น ที่นี้ต้องเข้าใจว่าในประเทศไทย ถ้าเราจะเอาแหล่งองค์ความรู้ คนเก่ง ๆ หรือทรัพยากรบุคคลที่เยอะแยะมากมาย นั้นก็อยู่ในมหาวิทยาลัยทั้งนั้น เพราะฉะนั้นเราก็เลยบอกว่าการจะไปปรับต้องไปปรับที่มหาวิทยาลัย และการปรับที่มหาวิทยาลัยมันคือการปรับ ถ้าเขาปรับได้ ปรับ mind set ของมหาวิทยาลัยให้เปลี่ยนตัวเองจากมหาวิทยาลัยที่สอนแบบเก่า ๆ หรือแนวคิดที่ว่าบัณฑิตออกมาเป็นแรงงานอย่างเดียว ให้เปลี่ยนแนวคิด startup ก็เป็นอีกแนวทางหนึ่งที่คนที่คุณผลิตออกมาเขาอาจจะไปในทางนี้ได้ แล้วมันก็เป็นโอกาสในการเติบโต เราไม่ได้บอกว่าทางนี้ดีที่สุดนะ บางคนเขาก็อาจจะไปเป็นอย่างอื่นได้ เพราะฉะนั้นเราก็เลยเน้นไปเปลี่ยนที่มหาวิทยาลัย ด้วยเหตุที่เรามีคนเก่ง ๆ มีของเยอะแยะที่จะให้บริการ อย่างที่บอก คนมาอันดับแรก คนเก่งเพราะเขาจะต้อง guide เขาจะต้องช่วยเหลือคนที่อยากจะไปเป็น startup ต่อไป กับอันที่สองคือมหาวิทยาลัยมีศักยภาพในเชิง facilities หรือ infrastructure มีเครื่องมือเยอะแยะเต็มไปหมดอยู่ในมหาวิทยาลัย ” (ผู้อำนวยการสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมอุทยานวิทยาศาสตร์ กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม)

จากบทสัมภาษณ์ผู้อำนวยการสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมอุทยานวิทยาศาสตร์ กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม จะเห็นได้ว่าฐานคิดในการสนับสนุนให้เกิดพื้นที่ Coworking Space ในมหาวิทยาลัย เนื่องจากมองว่ามหาวิทยาลัยคือพื้นที่ที่กระจายตัวอยู่ทั่วประเทศ และเป็นพื้นที่ที่พร้อมทั้งในเรื่องของโครงสร้างพื้นฐาน สิ่งอำนวยความสะดวก ทรัพยากรต่าง ๆ ไปจนถึงบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ นอกจากนี้การที่ภาครัฐเลือกที่จะลงไปในระดับมหาวิทยาลัยก็เพื่อปูพื้นฐานความคิด แนวคิด ไปจนถึงสนับสนุนนิสิตนักศึกษาที่อยู่ในระดับมหาวิทยาลัยเพื่อเตรียมความพร้อมออกสู่สังคมการทำงานในอนาคต

¹⁹ ในปัจจุบันคือกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม

แนวคิดที่สนับสนุนให้เกิดการจัดพื้นที่ Coworking Space ในมหาวิทยาลัยไทย

จากการสัมภาษณ์ทำให้ทราบว่าตัวเลขมหาวิทยาลัยที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมอุทยานวิทยาศาสตร์ กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม มีทั้งสิ้นกว่าสามสิบแห่ง นอกจากนี้ยังมีมหาวิทยาลัยบางแห่งที่ได้รับงบประมาณจากภาคส่วนอื่น เช่นจาก partner เอกชน หรือที่ใช้งบประมาณของตัวเองในการจัดพื้นที่ ส่งผลให้จำนวนของ Coworking Space ในมหาวิทยาลัยไทยเป็นตัวเลขที่ค่อนข้างสูง ทั้งนี้ผู้วิจัยมองว่าเหตุผลที่มีส่วนสนับสนุนให้แต่ละมหาวิทยาลัยต้องการที่จะจัดพื้นที่ Coworking Space มี ๕ เหตุผล โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) แนวความคิด Entrepreneurial University

แนวความคิด Entrepreneurial University หรือมหาวิทยาลัยสร้างผู้ประกอบการเป็นการมองว่ามหาวิทยาลัยควรที่จะพัฒนาและก้าวไปให้ทันกับบริบทโลกที่พัฒนาตลอดเวลา ซึ่งในปัจจุบันทักษะการเป็นผู้ประกอบการก็ได้รับความนิยมมากขึ้น Coworking Space จึงเข้ามาเป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้เกิดการสร้างผู้ประกอบการภายในพื้นที่มหาวิทยาลัยได้

2) ความต้องการจัดพื้นที่ที่เอื้อต่อการทำงานให้มีประสิทธิภาพและเอื้อต่อการจัดกิจกรรมในพื้นที่ (เป็น ecosystem ที่เหมาะกับการสร้างผลงาน)

Coworking Space ถูกมองว่าเป็นพื้นที่ที่เหมาะสมกับการทำงานเนื่องจากเป็นการออกแบบที่เอื้อให้เกิดความคิดสร้างสรรค์ มีอิสระในการทำงานและการคิดเรื่องต่าง ๆ อันจะส่งผลให้มีประสิทธิภาพในการทำงานมากกว่าการทำงานที่ห้องทำงานหรือที่บ้าน

3) ให้ความสำคัญในเรื่องการจัดพื้นที่กลางเพื่อให้เกิดการพบปะ พูดคุย แลกเปลี่ยนความคิดเห็น ตลอดจนสร้างให้เกิดเครือข่ายในพื้นที่

จากการลงพื้นที่เก็บข้อมูลพบว่าเป้าหมายหลักของพื้นที่ Coworking Space ก็คือจัดพื้นที่เพื่อให้คนมาพบปะ พูดคุย แลกเปลี่ยนความคิดเห็น ไปจนถึงการสร้างเครือข่ายจากการมีปฏิสัมพันธ์ภายในพื้นที่ผ่านการพูดคุยหรือร่วมกิจกรรมภายในพื้นที่ที่จัดขึ้น

4) ความต้องการเชื่อมประสานระหว่าง หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคมหาวิทยาลัย

Coworking Space เป็นเครื่องมือหนึ่งที่สามารถเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคมหาวิทยาลัย ผ่านการใช้พื้นที่ร่วมกัน การมีปฏิสัมพันธ์กันในพื้นที่ ตลอดจนการเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีในพื้นที่ จนก่อให้เกิดเป็นความร่วมมือระหว่างกัน

5) ความต้องการผลักดันงานวิจัยหรือผลงานภายในมหาวิทยาลัยออกสู่ตลาดในเชิงพาณิชย์ ผ่านความร่วมมือของภาครัฐและภาคเอกชน

ในปัจจุบันมีแนวความคิดที่ส่งเสริมให้งานวิจัยในมหาวิทยาลัยสามารถนำไปต่อยอด และสามารถผลักดันให้งานวิจัยเหล่านั้นออกสู่ตลาดในเชิงพาณิชย์ ซึ่ง Coworking Space ก็ได้สามารถตอบโจทย์



ในส่วนนี้ได้ เนื่องจากการเป็นพื้นที่ที่เชื่อมให้คนมาพบปะพูดคุยทั้งผ่านการทำงานและการทำกิจกรรม โดยเป็นบุคคลจากต่างที่มาต่างภาคส่วน ย่อมทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนแนวความคิด ความต้องการ ไปจนถึงการทำงานร่วมกันและสร้างผลงานออกมาสู่ตลาด

ความเหมือนและความแตกต่างของ Coworking Space ของมหาวิทยาลัยไทย

จากการศึกษาพบว่า Coworking Space ของมหาวิทยาลัยไทยมีหลายพื้นที่ แต่ผู้วิจัยได้เลือกพื้นที่ที่ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย กล่าวคือ เป็นพื้นที่ที่ดูแลรับผิดชอบโดยหน่วยงานของมหาวิทยาลัยและเปิดให้บุคคลภายนอกเข้าใช้พื้นที่ ซึ่งได้แก่ ๑.Siam Innovation District ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่รับผิดชอบโดยศูนย์กลางนวัตกรรมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒.Thammasat Creative Space ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่รับผิดชอบโดยศูนย์ทรัพย์สินทางปัญญาและบ่มเพาะวิสาหกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๓.The Brick ของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ที่รับผิดชอบโดยอุทยานวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ซึ่งพื้นที่นี้แยกออกเป็นสองพื้นที่ย่อยคือ The Brick X และ The Brick Space ๔.Innovation Hub ของมหาวิทยาลัยขอนแก่นที่รับผิดชอบโดยหน่วยงาน Innovation Hub KKU และ ๕.Wu Coworking Space ของมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ที่รับผิดชอบโดยอุทยานวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ซึ่ง Coworking Space ของทั้ง ๕ มหาวิทยาลัยมีทั้งความเหมือนและความแตกต่างกันในหลายแง่มุม โดยผู้วิจัยจึงอภิปรายออกเป็น ๓ แง่มุมใหญ่ ๆ ได้แก่ งบประมาณ รูปแบบการบริหารจัดการ และรูปแบบการให้บริการ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

งบประมาณ

เมื่อศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับงบประมาณการจัดตั้ง Coworking Space ในมหาวิทยาลัยไทย พบว่าการบริหารจัดการด้านงบประมาณสามารถแบ่งออกเป็น ๔ ประเภท ดังนี้

๑.ได้รับงบประมาณในการจัดพื้นที่ Coworking Space จากภาครัฐควบคู่ไปกับการได้รับงบประมาณจากมหาวิทยาลัยในช่วงเริ่มต้น และใช้งบประมาณของมหาวิทยาลัยในระยะถัดมา

ในระยะเริ่มต้นของการจัดตั้ง Coworking Space พบว่างบประมาณหลักที่ใช้ในการจัดตั้งพื้นที่ มาจากการสนับสนุนของหน่วยงานภายนอก โดยมหาวิทยาลัยได้รับงบประมาณในการจัดพื้นที่ Coworking Space จากภาครัฐควบคู่ไปกับการได้รับงบประมาณจากมหาวิทยาลัยในช่วงเริ่มต้น และใช้งบประมาณของมหาวิทยาลัยในระยะถัดมา มี ๒ พื้นที่ คือ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ซึ่งในช่วงต้นทั้งสองมหาวิทยาลัยได้รับงบประมาณจากสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมอุทยานวิทยาศาสตร์ควบคู่กับงบประมาณจากมหาวิทยาลัย และเมื่อดำเนินการได้ในระยะหนึ่งก็เป็นการใช้งบประมาณจากมหาวิทยาลัย



๒.ได้รับงบประมาณในการจัดพื้นที่ Coworking Space จากภาครัฐควบคู่ไปกับการได้รับงบประมาณจากมหาวิทยาลัยในช่วงเริ่มต้น และใช้งบประมาณของหน่วยงานตัวเองในระยะถัดมา

มหาวิทยาลัยที่ได้รับงบประมาณในการจัดพื้นที่ Coworking Space จากภาครัฐควบคู่ไปกับการได้รับงบประมาณจากมหาวิทยาลัยในช่วงเริ่มต้น และใช้งบประมาณของหน่วยงานตัวเองในระยะถัดมามีด้วยกัน ๒ พื้นที่ คือ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ และ The Brick X ของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ โดยในช่วงเริ่มดำเนินการจัดตั้งพื้นที่ Coworking Space ทั้งสองมหาวิทยาลัยได้รับงบประมาณจากสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมอุทยานวิทยาศาสตร์ควบคู่กับงบประมาณจากมหาวิทยาลัย และเมื่อดำเนินการได้ในระยะหนึ่งก็เป็นการใช้งบประมาณของหน่วยงานตัวเองเป็นหลัก

๓.การได้รับงบประมาณการจัดตั้ง Coworking Space จากภาครัฐและจาก partner ภาคเอกชนตั้งแต่ระยะเริ่มต้นจนถึงปัจจุบัน

มหาวิทยาลัยที่ได้รับงบประมาณการจัดตั้ง Coworking Space จากภาครัฐและจาก partner ภาคเอกชน ตั้งแต่ระยะเริ่มต้นจนถึงปัจจุบันมีเพียงพื้นที่เดียว คือ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยในระยะเริ่มต้นของการจัดตั้ง Coworking Space พบว่าจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้รับงบประมาณสนับสนุนเพื่อใช้ในการจัดตั้ง Coworking Space การจากภาครัฐ และจาก partner ภาคเอกชน เพื่อนำงบประมาณมาใช้ในการบริหารจัดการหน่วยงาน แต่เมื่อระยะเวลาผ่านไปก็เป็นการใช้งบประมาณที่ได้การสนับสนุนจาก partner ภาคเอกชนเป็นหลัก

๔.การได้รับงบประมาณการจัดตั้ง Coworking Space จาก partner เอกชน ตั้งแต่ตั้งแต่ระยะเริ่มต้นจนถึงปัจจุบัน

มหาวิทยาลัยที่ได้รับงบประมาณการจัดตั้ง Coworking Space จาก partner เอกชน ตั้งแต่ตั้งแต่ระยะเริ่มต้นจนถึงปัจจุบันมีเพียงพื้นที่เดียว คือ The Brick Space ของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ โดยได้รับงบประมาณสนับสนุนจาก partner ภาคเอกชนตั้งแต่ช่วงเริ่มต้นจนถึงปัจจุบัน และมีการเก็บค่าธรรมเนียมเข้าใช้บริการมาใช้ในการบริหารจัดการงบประมาณเช่นกัน

จากข้อมูลข้างต้นจะเห็นได้ว่า ในระยะเริ่มต้นของการจัดตั้ง Coworking Space งบประมาณหลักที่ใช้ในการจัดตั้งหน่วยงาน Coworking Space ของทั้ง ๕ มหาวิทยาลัย ล้วนมาจากการสนับสนุนของหน่วยงานภายนอก ทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชน เนื่องจากต้องมีการใช้งบประมาณค่อนข้างมากในการจัดสร้างและบริหารจัดการ ประกอบกับ งบประมาณของหน่วยงานตัวเองไม่เพียงพอจึงจำเป็นต้องใช้งบประมาณจากหน่วยงานภายนอกมาช่วยสนับสนุน และในระยะต่อมาเมื่อได้ดำเนินการจัดตั้ง Coworking Space อย่างต่อเนื่อง และเมื่อ Coworking Space เริ่มอยู่ตัว หน่วยงานจะเริ่มมีความสามารถบริหารจัดการภายใต้การใช้งบประมาณของตนเอง โดยอาจจะได้รับรับงบประมาณสนับสนุนจากมหาวิทยาลัย หรือจาก partner ภาคเอกชนในบางส่วน



รูปแบบการบริหารจัดการ Coworking Space

เมื่อศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารจัดการของ Coworking Space ในมหาวิทยาลัยไทยพบว่าสามารถแบ่งออกเป็น ๔ ประเภท ดังนี้

๑.รูปแบบการบริหารจัดการภายใต้หน่วยงานของมหาวิทยาลัยแต่เพียงผู้เดียว และยึดระเบียบของมหาวิทยาลัยเป็นหลัก

มหาวิทยาลัยที่มีรูปแบบการบริหารจัดการภายใต้หน่วยงานของมหาวิทยาลัยแต่เพียงผู้เดียว และยึดระเบียบของมหาวิทยาลัยเป็นหลัก มีด้วยกัน ๒ พื้นที่ คือ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และมหาวิทยาลัยขอนแก่น ซึ่งจากการศึกษาพบว่า Coworking Space ในรูปแบบนี้จะยึดแนวทางการบริหารหน่วยงานตามระเบียบของมหาวิทยาลัยเป็นหลัก ส่งผลให้มีความล่าช้าในการบริหารงาน และไม่คล่องตัวในการบริหารจัดการเรื่องต่าง ๆ

๒.รูปแบบการบริหารจัดการภายใต้หน่วยงานของมหาวิทยาลัยแต่เพียงผู้เดียว ไม่ได้ยึดระเบียบมหาวิทยาลัยเป็นหลัก แต่เป็นการยึดระเบียบของหน่วยงานตัวเอง (ที่ไม่ได้ขัดกับมหาวิทยาลัย)

มหาวิทยาลัยที่มีรูปแบบการบริหารจัดการภายใต้หน่วยงานของมหาวิทยาลัยแต่เพียงผู้เดียว ไม่ได้ยึดระเบียบมหาวิทยาลัยเป็นหลัก แต่เป็นการยึดระเบียบของหน่วยงานตัวเอง (ที่ไม่ได้ขัดกับมหาวิทยาลัย) มีด้วยกัน ๒ พื้นที่ คือ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ และ The Brick Space ของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จากการศึกษพบว่า แม้ว่าหน่วยงาน Coworking Space ในมหาวิทยาลัยบางแห่งจะมีวิธีการบริหารจัดการภายในหน่วยงานที่ขึ้นตรงกับมหาวิทยาลัยก็ตาม แต่หน่วยงานก็จะไม่ได้ยึดวิธีการบริหารงานตามระเบียบของมหาวิทยาลัย โดยจะเป็นการบริหารงานภายใต้กฎระเบียบที่จัดตั้งขึ้นมาโดยเฉพาะภายในหน่วยงานของตน ในที่นี้จะเป็นการยึดระเบียบของอุทยานวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์และมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ อย่างไรก็ตาม ระเบียบของหน่วยงานต้องไม่ขัดต่อกฎระเบียบและวิธีการบริหารงานของมหาวิทยาลัย ส่งผลให้รูปแบบการบริหารงานลักษณะนี้จะเป็นอิสระและยืดหยุ่นมากกว่าการขึ้นตรงกับกฎระเบียบของมหาวิทยาลัย

๓.รูปแบบการบริหารจัดการแบบมี Partner ภาคเอกชน แต่ก็ยังยึดตามระเบียบของมหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยที่มีรูปแบบการบริหารจัดการแบบมี Partner ภาคเอกชน แต่ก็ยังยึดตามระเบียบของมหาวิทยาลัยมีเพียงพื้นที่เดียวคือ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จากการศึกษพบว่า แม้ว่าหน่วยงาน Coworking Space ในมหาวิทยาลัยบางแห่งจะมีการบริหารจัดการแบบมี Partner ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารโดยวัตถุประสงค์ คือ เพื่อให้หน่วยงานมีงบประมาณที่เพียงพอในการจัดสรรทรัพยากร แต่อย่างไรก็ตาม หน่วยงานก็ยังยึดวิธีการบริหารจัดการตามระเบียบของมหาวิทยาลัยเป็นหลัก ส่งผลให้ขาดความคล่องตัว และติดขัดในบางขั้นตอน ไปจนถึงความล่าช้าในบางด้าน



๔.รูปแบบการบริหารจัดการแบบมี partner เอกชน และไม่ได้ยึดระเบียบมหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยที่มีรูปแบบการบริหารจัดการแบบมี partner เอกชน และไม่ได้ยึดระเบียบมหาวิทยาลัยมีเพียงพื้นที่เดียวคือ The Brick Space ของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จากการศึกษาพบว่า การที่ Coworking Space มีวิธีการบริหารจัดการแบบมี Partner ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารเป็นหลักเพื่อให้เกิดความสะดวกในการบริหารจัดการตนเอง นอกจากนี้ในการบริหารงานก็จะไม่ได้ยึดตามระเบียบของมหาวิทยาลัยรูปแบบการบริหารลักษณะนี้จึงค่อนข้างเป็นอิสระ และสะดวกต่อการจัดสรรทรัพยากรภายในหน่วยงานทั้งในด้านบุคลากรและงบประมาณ

รูปแบบการให้บริการ Coworking Space

เมื่อศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับรูปแบบการให้บริการ Coworking Space ในมหาวิทยาลัยไทยพบว่าสามารถแบ่งออกเป็น ๔ ประเภท คือ

๑) รูปแบบการให้บริการที่เน้นให้ภาคเอกชนมาเช่าพื้นที่ทำงาน และจัดกิจกรรม

มหาวิทยาลัยที่มีรูปแบบการให้บริการที่เน้นให้ภาคเอกชนมาเช่าพื้นที่ทำงาน และจัดกิจกรรมมี ๒ พื้นที่ที่ใช้รูปแบบนี้ ได้แก่ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ The Brick Space ของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ซึ่งจากการจัดพื้นที่เป็น Coworking Space ทำให้บุคคลทั้งภายในหน่วยงาน และภายนอกหน่วยงานได้เข้ามาใช้บริการกันอย่างทั่วถึง โดยเฉพาะภาคเอกชนที่สามารถเข้ามาใช้ประโยชน์ได้โดยตรงทั้งในส่วนของการเช่าพื้นที่ Coworking Space ในการทำงาน และการจัดกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อสร้างแรงขับเคลื่อนภาคธุรกิจ และเพื่อดึงดูดความสนใจจากนักศึกษาในมหาวิทยาลัย และบุคคลภายนอกที่ต้องการพื้นที่ในการทำกิจกรรมร่วมกัน

๒) รูปแบบการให้บริการที่เน้นการจัดกิจกรรมในพื้นที่

มหาวิทยาลัยที่มีรูปแบบการให้บริการที่เน้นการจัดกิจกรรมในพื้นที่มีเพียงพื้นที่เดียวคือ The Brick X ของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ โดยจะเน้นไปที่การเปิดให้จัดกิจกรรมภายในพื้นที่ และเพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลทั้งภายในและภายนอกหน่วยงานได้เข้ามามีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมภายในพื้นที่ จนอาจจะเรียนได้ว่าเป็น Event Space

๓) รูปแบบการให้บริการที่เปิดพื้นที่ให้ทุกคนเข้ามาใช้บริการ ทั้งพื้นที่ทำงานและการจัดกิจกรรมโดยไม่เสียค่าธรรมเนียม

มหาวิทยาลัยที่มีรูปแบบการให้บริการที่เปิดพื้นที่ให้ทุกคนเข้ามาใช้บริการ ทั้งพื้นที่ทำงานและการจัดกิจกรรมโดยไม่เสียค่าธรรมเนียมได้แก่ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และ มหาวิทยาลัยขอนแก่น โดยเป็นการเปิดพื้นที่ให้ทุกคนเข้ามาใช้บริการได้ทั้งในส่วนของพื้นที่ทำงาน และการจัดกิจกรรม โดยที่บุคคลผู้มาใช้บริการไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้แต่ละบุคคลได้มีโอกาสมาพบปะ พูดคุย ทำกิจกรรมร่วมกัน และ



เกิดการเรียนรู้ร่วมกันได้ภายในพื้นที่ Coworking Space ซึ่งถือเป็นเป้าหมายหลักของการจัดตั้งหน่วยงาน Coworking Space

๔) รูปแบบการให้บริการที่เปิดพื้นที่ทำงานโดยไม่เสียค่าบริการแต่เสียค่าบริการเมื่อจะใช้จัดประชุม

มหาวิทยาลัยที่มีรูปแบบการให้บริการที่เปิดพื้นที่ทำงานโดยไม่เสียค่าบริการแต่เสียค่าบริการเมื่อจะใช้จัดประชุมมีหนึ่งเดียวคือ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ โดยเป็นการเปิดให้บริการที่เน้นเปิดพื้นที่ให้บุคคลทั้งภายในและภายนอกหน่วยงานได้เข้ามาทำงาน และมาใช้บริการโดยไม่เสียค่าบริการเพิ่มเติม แต่อย่างไรก็ตามจะต้องมีการเสียค่าบริการเมื่อจะใช้สถานที่เพื่อจัดประชุม โดยหน่วยงาน Coworking Space จะสามารถนำงบประมาณสนับสนุนข้างต้นไปใช้เพื่อพัฒนา และจัดสรรทรัพยากรในด้านต่าง ๆ ภายในหน่วยงานต่อไป

จากข้อมูลข้างต้นจะเห็นได้ว่า ในแต่ละมหาวิทยาลัยมีการจัดพื้นที่เป็น Coworking Space และมีรูปแบบการให้บริการที่แตกต่างกัน ได้แก่ การเน้นให้ภาคเอกชนมาเช่าพื้นที่ทำงาน และจัดกิจกรรม การเน้นให้ใช้พื้นที่เพื่อจัดกิจกรรม การเปิดพื้นที่ให้ทุกคนเข้ามาใช้บริการทั้งในส่วนของการทำงาน และการจัดกิจกรรมโดยไม่เสียค่าธรรมเนียม รวมถึง การเสียค่าบริการเมื่อใช้พื้นที่ Coworking Space ในการจัดประชุม แต่อย่างไรก็ตามมหาวิทยาลัยทั้ง ๕ แห่ง ล้วนมีวัตถุประสงค์ของการจัดหน่วยงาน Coworking Space ที่ใกล้เคียงกัน คือ การต้องการให้ผู้มาใช้บริการได้มีพื้นที่เพื่อมาเจอกัน และได้ทำกิจกรรมร่วมกัน

บทบาทสำคัญของ Coworking Space ของมหาวิทยาลัยไทย

บทบาทสำคัญของ Coworking Space ของมหาวิทยาลัยไทย สามารถอภิปรายออกเป็น ๓ บทบาท คือ ๑. เป็นพื้นที่กลางที่เปิดโอกาสให้ทุกคนเข้าใช้พื้นที่ ๒. เป็นพื้นที่กลางในการเชื่อมโยงระหว่าง มหาวิทยาลัย หน่วยงานภาครัฐ และภาคเอกชน และ ๓. เป็นพื้นที่ส่งผ่านความรู้ทั้งกับนิสิตนักศึกษาไปจนถึงการส่งออกสู่สังคมโดยรวม โดยมีรายละเอียดดังนี้

เป็นพื้นที่กลางที่เปิดโอกาสให้ทุกคนเข้าใช้พื้นที่

ประการแรกเนื่องจาก Coworking Space คือพื้นที่กลางที่ไม่ได้ออกแบบมาสำหรับคณะใดโดยเฉพาะ แต่ออกแบบมาเพื่อให้ทุกคนสามารถเข้าไปใช้พื้นที่ได้ ทำให้ผู้มาใช้บริการส่วนใหญ่มาจากหลากหลายคณะและหลากหลายสังกัดทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย ประกอบกับการจัดพื้นที่ที่เอื้อต่อการทำงานและพื้นที่ในการจัดกิจกรรม ส่งผลให้เกิดเป็นพื้นที่ที่ก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งในแง่ของการใช้สอยพื้นที่ และสร้างให้เกิดผลลัพธ์ขึ้น

ประการที่สองเป็นที่ทราบกันดีว่ามหาวิทยาลัยมีความพร้อมทั้งในแง่ของงานวิจัย เครื่องไม้เครื่องมือ รวมไปถึงบุคลากรมีความเชี่ยวชาญในสาขาวิชาต่าง ๆ ซึ่งการเปิดให้บุคคลภายนอกสามารถใช้ประโยชน์จาก



infrastructures ของมหาวิทยาลัย บุคคลเหล่านั้นย่อมได้รับประโยชน์จากความพร้อมเหล่านั้น ส่งผลให้สามารถผลิตผลงานหรือผลลัพธ์ที่มีประสิทธิภาพให้เกิดขึ้นได้

เป็นพื้นที่กลางในการเชื่อมโยงระหว่าง มหาวิทยาลัย หน่วยงานภาครัฐ และภาคเอกชน

ประการแรกการจัดพื้นที่ Coworking Space เป็นเสมือนตัวเชื่อมโยงระหว่าง มหาวิทยาลัย หน่วยงานภาครัฐ และภาคเอกชน จากที่ปกติสามส่วนนี้ยังมีช่องว่างระหว่างกันอยู่ แต่เมื่อมีพื้นที่กลางในการพบปะ พูดคุย และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน ย่อมส่งผลให้เกิดการปฏิสัมพันธ์กันในพื้นที่ กลายเป็นติดต่อประสานงานซึ่งกันและกัน จนก่อให้เกิดเป็นเครือข่ายระหว่างกันในพื้นที่

ประการที่สองเนื่องจากการเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกเข้ามาใช้บริการ ทำให้นิสิตนักศึกษาได้เห็นถึงการทำงานจริงของผู้ประกอบการ และการติดต่อสื่อสารของคนทำงาน รวมถึงการได้มีปฏิสัมพันธ์กันระหว่างนิสิตนักศึกษาและบุคคลภายนอก ผ่านการจ้างงาน part-time ไปจนถึงการจ้างงานหลังนิสิตนักศึกษาจบการศึกษา นอกจากนี้ในส่วนของอาจารย์และนักวิจัยในมหาวิทยาลัยก็ได้มีโอกาสร่วมงานกับบุคคลภายนอกที่เป็นผู้ปฏิบัติงานจริง ผ่านความร่วมมือต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่

ประการสุดท้าย Coworking Space ยังเป็นพื้นที่ที่เอื้อให้เกิดความร่วมมือในการทำงานระหว่างอาจารย์ นักวิจัย กับบุคคลภายนอกมหาวิทยาลัย ไปจนถึงการผลักดันงานวิจัยออกสู่ตลาดในเชิงพาณิชย์

เป็นพื้นที่ส่งผ่านความรู้ทั้งกับนิสิตนักศึกษาไปจนถึงการส่งออกสู่สังคมโดยรวม (ในรูปแบบของการไม่มีค่าธรรมเนียมไปจนถึงอัตราค่าธรรมเนียมที่ไม่สูงมากเมื่อเทียบกับภาคเอกชน)

ประการแรกเมื่อมีการจัดกิจกรรมหรือ workshop ต่าง ๆ ให้เกิดขึ้นในพื้นที่ นิสิตนักศึกษาหรือผู้ใดก็ตามที่สนใจสามารถเข้าร่วมกิจกรรมได้ โดยกิจกรรมส่วนใหญ่ก็ถูกจัดและออกแบบโดยกลุ่มคนที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น ๆ ทั้งจากหน่วยงานในมหาวิทยาลัยเอง หรือแม้กระทั่งกิจกรรมที่เกิดจากผู้ประกอบการภายนอก ซึ่งนิสิตนักศึกษาสามารถเข้าถึงและเข้าร่วมผ่านโอกาสเหล่านี้

ประการที่สองเนื่องจาก Coworking Space ทั้งหมดดูแลโดยหน่วยงานของมหาวิทยาลัย ส่งผลให้อัตราค่าธรรมเนียมไม่สูงมากเมื่อเทียบกับภาคเอกชน โดยภายในพื้นที่ Coworking Space มีการส่งมอบความรู้ในหลายช่องทางด้วยกัน ทั้งในส่วนของการให้คำปรึกษาจากเจ้าหน้าที่ การประชาสัมพันธ์ในเรื่องต่าง ๆ และในส่วนของกิจกรรมที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้เองที่จะเป็นส่วนสำคัญในการส่งมอบความรู้แก่ผู้เข้าร่วมกิจกรรม โดยกิจกรรมบางกิจกรรมก็ไม่มีค่าธรรมเนียมในการเข้า หรือบางกิจกรรมมีอัตราค่าธรรมเนียมแต่ก็เป็นอัตราที่ต่ำเมื่อเทียบกับกิจกรรมที่เกิดขึ้นในภาคเอกชน



การอภิปรายผล

จากผลการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ทำให้ได้องค์ความรู้ใหม่และทราบข้อมูลเกี่ยวกับ Coworking Space ของมหาวิทยาลัยไทย ผู้วิจัยจึงขออภิปรายผลการวิจัยเพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัย ดังนี้

ความเป็นมา และจุดเริ่มต้นของ Coworking Space ในมหาวิทยาลัยไทย

จากการที่ความเป็นมาและจุดเริ่มต้นของ Coworking Space ในมหาวิทยาลัยไทย เริ่มต้นด้วยการที่ภาครัฐให้การสนับสนุน Coworking Space และมีนโยบายให้จัด Coworking Space เป็นครั้งแรกในมหาวิทยาลัย เนื่องจากมหาวิทยาลัยมีทรัพยากรบุคคลที่เชี่ยวชาญ และมีโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกที่เอื้อต่อการเรียนรู้ โดยมีแนวคิดที่สนับสนุนให้เกิดการจัดพื้นที่ Coworking Space ได้แก่ แนวความคิด Entrepreneurial University การจัดพื้นที่ที่เอื้อต่อการทำงาน และเอื้อต่อการจัดกิจกรรมในพื้นที่ ข้อค้นพบจากการวิจัย อธิบายได้ว่า Coworking Space หรือสามารถเรียกอีกชื่อหนึ่งว่าพื้นที่ทำงานร่วมกัน เป็นสถานที่ซึ่งเป็นทางเลือกหนึ่งของบุคคลที่ไม่จำเป็นต้องมาจากพื้นที่การทำงานภายในบริษัทเดียวกัน แต่บุคคลสามารถมานั่งทำงานด้วยกันได้ภายในพื้นที่โดยอิสระ (deskmag, ๒๕๕๕) ทั้งนี้ ยังมีส่วนทำให้เกิดการสร้างสังคม การสร้างแรงบันดาลใจของบุคคลที่มาใช้บริการ (ปวันรัตน์ อัมเจริญกุล, ๒๕๖๐) และการเอื้อให้เกิดบุคคลเกิดความคิดสร้างสรรค์ในเรื่องต่าง ๆ (ภาณุพงศ์ มณีศรี, ๒๕๕๘) ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของชญัญช หัสตินรัตน์ (๒๕๕๓) ที่ว่า Coworking Space เป็นหน่วยงานที่สนับสนุนให้เกิดการสร้างสังคมของผู้ประกอบการ รวมถึงการเป็นตัวกลางที่คอยให้คำปรึกษาและอำนวยความสะดวกต่อผู้มาใช้บริการ และสุภชา โฆษิตศรีปัญญา (๒๕๕๘) ที่ว่า Coworking Space เป็นหน่วยงานที่เอื้อให้เกิดการมีปฏิสัมพันธ์ที่ดีต่อกันระหว่างผู้มาใช้บริการโดยการพูดคุย แลกเปลี่ยนความคิดเห็น และประสบการณ์ต่อกัน

ความเหมือนและความแตกต่างของ Coworking Space มหาวิทยาลัยไทย

จากประเด็นความเหมือนและความแตกต่างของ Coworking Space มหาวิทยาลัยไทย พบว่างบประมาณที่ใช้สำหรับจัดตั้งหน่วยงาน Coworking Space ในระยะเริ่มต้นของทั้ง ๕ มหาวิทยาลัย มาจากการสนับสนุนของหน่วยงานภายนอกเป็นหลัก ต่อมาหน่วยงานมีการบริหารจัดการภายใต้งบประมาณของตนเองควบคู่กับงบประมาณของมหาวิทยาลัย รวมทั้งจาก partner ภาคเอกชน สำหรับด้านรูปแบบการบริหารจัดการ Coworking Space โดยส่วนใหญ่จะอยู่ภายใต้หน่วยงานมหาวิทยาลัย ร่วมกับ Partner ภาคเอกชน และในด้านรูปแบบการให้บริการ Coworking Space จะมีรูปแบบที่เน้นให้ภาคเอกชนมาเช่าพื้นที่ทำงาน และจัดกิจกรรม และการเปิดพื้นที่ให้บุคคลมาใช้บริการโดยไม่เสียค่าธรรมเนียม เป็นต้น ข้อค้นพบจากการวิจัย อธิบายได้ว่า หน่วยงาน Coworking Space ในแต่ละมหาวิทยาลัย จะมีความแตกต่างกันตามบริบทของพื้นที่ งบประมาณ และรูปแบบการบริหารจัดการภายในหน่วยงาน



รวมไปถึง ด้านการมีสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่ดึงดูดความสนใจของผู้มาใช้บริการ อาทิ อุปกรณ์สำนักงาน สัญญาณอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง เป็นต้น (Moriset, ๒๕๕๖) และด้านสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ อาทิ การมีพื้นที่โปร่ง และการจัดวางโต๊ะ และเก้าอี้ ที่สะดวกต่อการมาใช้บริการ เป็นต้น (Merkel, ๒๕๕๘) สอดคล้องกับงานวิจัยของภานุพงศ์ มณีศรี (๒๕๕๘) ที่อธิบายว่า ในมิติของด้านสถาปัตยกรรม และการออกแบบพื้นที่ Coworking Space เป็นเสมือนเครื่องมือที่ช่วยให้พื้นที่นั้น ๆ สามารถใช้งานได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ โดยเฉพาะด้านการออกแบบอาคาร และพื้นที่ ที่ทำให้เกิดการเชื่อมต่อระหว่างผู้ให้บริการ และสามารถพบปะพูดคุย และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกันได้ โดยหากมีการออกแบบพื้นที่ให้สามารถมองเห็นการทำงานในแต่ละส่วนของพื้นที่ได้ จะทำให้ผู้มาใช้บริการเกิดความตื่นตัว มีความกระตือรือร้นในการทำงาน และไม่เบื่อหน่ายในการทำงาน (Han, ๒๐๒๑) แต่หากมีสถานที่ และสิ่งอำนวยความสะดวกที่ไม่เอื้อต่อการปฏิบัติงาน จะทำให้ผู้มาใช้บริการเกิดความรู้สึกที่ไม่ดีต่อการทำงานตามมา (Ivaldi, ๒๐๒๐)

นอกจากนี้ ปวันรัตน์ อิ่มเจริญกุล (๒๕๖๐) ยังได้ให้ข้อมูลสนับสนุนว่า หน่วยงาน Coworking Space ในแต่ละแห่งล้วนมีความแตกต่างกัน และขึ้นอยู่กับระบบการจัดการบริเวณพื้นที่ให้บริการ การส่งเสริมภาพลักษณ์ รวมถึง พนักงานและการให้บริการ เป็นต้น และสามารถนำไปสู่ความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการได้ (Gerdenitsch et al., ๒๐๑๖) รวมถึง อ้อมจันทร์ วงศ์วิเศษ และวิลาสินี ยนต์วิทย์ (๒๕๖๐) และวีรพล พิษฐ์ัญญากิจ (๒๕๖๒) ที่ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า การมีความสะดวกในการเดินทางเพื่อไปใช้บริการ (เช่น ใกล้รถไฟฟ้า, รถไฟฟ้าใต้ดิน หรือใกล้แหล่งที่พักอาศัย ฯลฯ) การมีหน่วยงาน Coworking Space ในบริเวณสถาบันการศึกษา รวมถึงการมีรูปแบบ และการให้บริการภายในพื้นที่ Coworking Space ล้วนส่งผลต่อการเลือกใช้บริการพื้นที่ของผู้มาใช้บริการทั้งสิ้น Coworking Space จึงเปรียบเสมือนการสร้างความสะดวกระหว่างการทำงาน และการใช้ชีวิตของบุคคล (Orel, ๒๐๑๙) พื้นที่ของ Coworking Space เป็นเสมือนจุดเชื่อมโยงการทำงาน และการพบปะแลกเปลี่ยนความคิดเห็นต่อกันของผู้มาใช้บริการ (สุภชชา โมฆิตศิริปัญญา, ๒๕๕๘; Rickieno, ๒๐๒๐) และกลายเป็นความท้าทายหนึ่งที่ภาครัฐควรมีการพัฒนาการบริหารจัดการในพื้นที่ Coworking Space ให้มีประสิทธิภาพ (Ivaldi, ๒๐๒๐)

บทบาทสำคัญของ Coworking Space ในมหาวิทยาลัยไทย

Coworking Space ในมหาวิทยาลัยไทยมีบทบาทสำคัญ ๓ ส่วน ได้แก่ การเป็นพื้นที่กลางที่เปิดโอกาสให้บุคคลสามารถเข้าใช้บริการภายในพื้นที่โดยอิสระ การเป็นพื้นที่กลางในการเชื่อมโยงระหว่างมหาวิทยาลัย ภาครัฐ และภาคเอกชน และการเป็นพื้นที่ส่งผ่านความรู้ระหว่าง นิสิต นักศึกษาไปสู่สังคมโดยรวมจากการที่กิจกรรมซึ่งจัดขึ้นภายในพื้นที่ล้วนถูกจัดและออกแบบโดยกลุ่มคนที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น ๆ ข้อค้นพบจากการวิจัยอธิบายได้ว่า Coworking Space เป็นสถานที่ทำงานรูปแบบใหม่ที่เป็นพื้นที่สำหรับแบ่งปันสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ระหว่างผู้มาใช้บริการ (Gerdenitsch et al., ๒๐๑๖) โดยเป็นพื้นที่ซึ่งประกอบไปด้วยเทคโนโลยี และอินเทอร์เน็ตเหมาะสำหรับผู้มาใช้บริการที่เต็มไปด้วยความมั่นใจ และชอบที่จะหาโอกาสใหม่ ๆ โดยบทบาทสำคัญของ



Coworking Space แต่ละแห่งจะแตกต่างกันขึ้นอยู่กับรูปแบบการจัดพื้นที่ (Gandini, ๒๐๑๕) ทั้งในส่วนของธุรกิจ Coworking Space โดยตรง รวมถึงมหาวิทยาลัยและหน่วยงานสาธารณะ (Bouncken and Reuschl, ๒๐๑๘) เพื่อให้เกิดการติดต่อสื่อสาร พูดคุย แลกเปลี่ยนความรู้ และเกิดความคิดสร้างสรรค์จากการทำงานภายในพื้นที่

ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของภานุพงศ์ มณีศรี (๒๕๕๘) ที่ว่า พื้นที่ Coworking Space เป็นพื้นที่ซึ่งมีบทบาทสำคัญต่อการเชื่อมต่อระหว่างผู้ใช้บริการทั้งในส่วนของการพบปะพูดคุย และการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน และมีส่วนช่วยให้ผู้ทำงานเกิดความกระตือรือร้นในการทำงาน และไม่เบื่อหน่ายในการทำงาน รวมถึง บทบาทด้านการสร้างชุมชนภายในพื้นที่ Coworking Space โดยในแต่ละหน่วยงานจะมีพื้นที่ทำงานซึ่งแยกเป็นส่วนตัว ผู้ใช้บริการจะไม่เข้าไปพูดคุย หรือรบกวนความเป็นส่วนตัวของกันและกัน และในขณะเดียวกันผู้มาใช้บริการสามารถติดต่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกันได้ จึงอาจกล่าวได้ว่า Coworking Space สามารถทำให้เกิดการสร้างปฏิสัมพันธ์ต่อกันได้ทั้งในทิศทางบวก และทิศทางลบ ขึ้นอยู่กับลักษณะ และพฤติกรรมของแต่ละบุคคลที่มาใช้บริการ (สุภัชชา โฆษิตศรีปัญญา, ๒๕๕๘) และมีส่วนทำให้ผู้มาใช้บริการเกิดความพึงพอใจต่อการเข้ามาใช้บริการซึ่งขึ้นอยู่กับสิ่งอำนวยความสะดวกในพื้นที่ coworking space (Ivaldi, ๒๐๒๐)

นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับ Gerdenitsch et al. (๒๐๑๖) ที่ว่า Coworking Space มีบทบาทสำคัญในการเป็นแหล่งสนับสนุนทางสังคมที่มีคุณค่า มีส่วนทำให้บุคคลที่เข้ามาใช้บริการรับรู้ความสามารถของตนเอง และพึงพอใจในการใช้ชีวิตเพิ่มขึ้น (Orel, ๒๐๑๙) และ Rickieno (๒๐๒๐) ที่ว่าการมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนให้นักศึกษาเกิดการเรียนรู้ร่วมกันภายในพื้นที่ Coworking Space และส่งผลทำให้นักศึกษาเกิดโอกาสที่ดีขึ้นในการศึกษาค้นคว้าด้วยตนเอง เกิดความคิดสร้างสรรค์ต่อการสร้างนวัตกรรมต่าง ๆ เกิดทักษะในด้านการทำงานเป็นทีม และเกิดปฏิสัมพันธ์ทางสังคมดีขึ้น (Orel and Bennis, ๒๐๒๐) ดังนั้น Coworking Space จึงมีบทบาทสำคัญต่อการส่งเสริมให้ผู้มาใช้บริการเกิดกระบวนการเรียนรู้ได้ด้วยตนเอง และเกิดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ในการทำงาน

สรุป

Coworking Space มีส่วนสำคัญในการเชื่อมประสานระหว่างชีวิตการทำงาน และการใช้ชีวิตส่วนตัว โดยเป็นสถานที่ซึ่งเปิดโอกาสให้นักศึกษา รวมถึง ผู้ที่เข้ามาใช้บริการมีความอิสระทั้งในการทำงาน การมีปฏิสัมพันธ์กับผู้อื่น และเป็นพื้นที่ซึ่งมีบทบาทสำคัญต่อการเชื่อมต่อระหว่างผู้ใช้บริการทั้งในส่วนของการพบปะพูดคุย และการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน โดยในระยะเริ่มต้น Coworking Space ของทุกมหาวิทยาลัยล้วนได้รับงบประมาณมาจากหน่วยงานภายนอกไม่ว่าจะเป็นจากทางภาครัฐหรือภาคเอกชน เนื่องจากในช่วงต้นต้องมีการใช้งบประมาณค่อนข้างมากในการจัดสร้างและบริหารจัดการ การได้รับงบประมาณมาจากภายนอกจึงมาช่วยแก้ไขข้อจำกัดนั้นได้ และต่อมาเมื่อ Coworking Space เริ่มอยู่ตัวแล้วก็สามารถบริหารจัดการภายใต้การใช้งบประมาณของตัวเองเป็นหลัก สำหรับวัตถุประสงค์ของ Coworking Space ในแต่ละมหาวิทยาลัย



ค่อนข้างใกล้เคียงกัน คือ การต้องการให้นิสิต นักศึกษา อาจารย์ ตลอดจน มาใช้บริการได้มีพื้นที่เพื่อมาเจอกัน และได้ทำกิจกรรมร่วมกัน นอกจากนี้ในด้านรูปแบบการให้บริการของพื้นที่ Coworking Space ในแต่ละมหาวิทยาลัยจะมีลักษณะการจัดพื้นที่เป็น Coworking Space แตกต่างกันไป เช่น การเน้นให้ภาคเอกชนมาเช่าพื้นที่ทำงานและจัดกิจกรรม การเน้นจัดกิจกรรมในพื้นที่ การเปิดพื้นที่ให้ทุกคนเข้ามาใช้บริการ ทั้งพื้นที่ทำงานและการจัดกิจกรรมโดยไม่เสียค่าธรรมเนียม และการเปิดพื้นที่ทำงานโดยไม่เสียค่าบริการแต่เสียค่าบริการเมื่อจะใช้จัดประชุม นอกจากนี้ Coworking Space ยังมีบทบาทสำคัญหลายบทบาทด้วยกัน คือ เป็นพื้นที่กลางที่เปิดโอกาสให้ทุกคนเข้าใช้พื้นที่ เป็นพื้นที่กลางในการเชื่อมโยงระหว่าง มหาวิทยาลัย หน่วยงานภาครัฐ และภาคเอกชน และเป็นพื้นที่ส่งผ่านความรู้ทั้งกับนิสิตนักศึกษาไปจนถึงการส่งออกสู่สังคมโดยรวม

ข้อเสนอแนะ

๑ ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

ผลการวิจัยเกี่ยวกับ Coworking Space : กรณีศึกษาหน่วยงานสร้างนวัตกรรมของมหาวิทยาลัยไทยที่ผู้วิจัยได้เก็บรวบรวมข้อมูลนั้นจำกัดเฉพาะพื้นที่ Coworking Space ในมหาวิทยาลัยไทย ๕ แห่ง เท่านั้น ดังนั้นอาจมีการขยายผลการศึกษากับกลุ่มตัวอย่างในหน่วยงาน Coworking Space ทั้งหมด ทั้งในส่วนของภาครัฐ และภาคเอกชนในประเทศไทย เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่แน่ชัดยิ่งขึ้น

๒ ข้อเสนอแนะในการปฏิบัติ

การส่งเสริมความรู้ความเข้าใจของนิสิต นักศึกษา อาจารย์ บุคลากรภายใน และภายนอกมหาวิทยาลัย ตลอดจน บุคคลที่เกี่ยวข้องต่อการดำเนินงานของหน่วยงาน Coworking Space ทั้งในส่วนของการดำเนินงาน การดำเนินงาน ความสำเร็จและอุปสรรคที่เกิดขึ้น รวมถึงรูปแบบและลักษณะในการจัดพื้นที่ Coworking space และการใช้เป็นแนวทางในการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาหน่วยงาน Coworking Space ให้เกิดระบบการทำงานที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

- ๑) การส่งเสริมองค์ความรู้ใหม่เกี่ยวกับความเป็นมาและจุดเริ่มต้นของ Coworking Space ในมหาวิทยาลัยไทย ความเหมือนและความแตกต่างของ Coworking Space มหาวิทยาลัยไทย และบทบาทสำคัญของ Coworking Space ในมหาวิทยาลัยไทย โดยสามารถนำองค์ความรู้นี้ไปใช้พัฒนาหน่วยงาน Coworking Space ให้เกิดระบบการทำงาน และระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น



บรรณานุกรม

- Alton, L. (๒๐๑๗). Why More Millennials Are Flocking to Shared Office Spaces. Retrieved March ๑, ๒๕๖๒, from <https://www.forbes.com/sites/larryalton/๒๐๑๗/๐๕/๐๙/why-more-millennials-are-flocking-to-shared-office-spaces/?sh=cmf๘๑๖๖๙๔๔๔>
- Bouncken, R. B., & Reuschl, A. J. (๒๐๑๘). Coworking-spaces: how a phenomenon of the sharing economy builds a novel trend for the workplace and for entrepreneurship. Review of managerial science, ๑๒(๑), ๓๑๗-๓๓๔.
- Deskmag. (๒๕๕๖). "Coworking" หรือ "Co-working"? สืบค้นเมื่อ ๓ มีนาคม ๒๕๖๓, จาก <http://www.deskmag.com/th/coworking-or-co-working-with-hyphen-๒๕๖๒>
- Fannin, K. (๒๕๖๑). Why Work-Life Integration is the New Work-Life Balance and How to Do It. Retrieved March ๒๙, ๒๕๖๒, from <https://www.intelivate.com/team-strategy/work-life-integration-work-life-balance>
- Foertsch, C. (๒๐๑๙). ๒๐๑๙ State of Coworking: Over ๒ Million Coworking Space Members Expected Retrieve ๑๕ October ๒๐๒๐ from <https://www.deskmag.com/en/coworking-news/๒๐๑๙-state-of-coworking-spaces-๒-million-members-growth-crisis-market-report-survey-study>
- Gandini, A. (๒๐๑๕). The rise of coworking spaces: A literature review. ephemera, ๑๕(๑), ๑๙๓.
- Gerdenitsch, C., Scheel, T., Andorfer, J., & Korunka, C. (๒๐๑๖). Coworking Spaces: A Source of
- Han, Y. (๒๐๒๑). Influence of spatial configuration in coworking spaces on entrepreneurial bricolage: Evidence from China. Social Behavior and Personality. ๔๙(๓): ๑-๑๔.
- Ivaldi, S. (๒๐๒๐). Coworking space as a practiced place between welfare working and managerial challenges. Journal of Workplace Learning. ๓๓(๑): ๒๖-๔๔.
- Merkel, J. (๒๐๑๕). Coworking in the city. ephemera, ๑๕(๒), ๑๒๑-๑๓๙.
- Moriset, B. (๒๐๑๓). Building new places of the creative economy. The rise of coworking spaces.



- Orel, M. (๒๐๑๙). Supporting work-life balance with the use of coworking spaces. Equality, Diversity and Inclusion: An International Journal. ๓๙(๕): ๕๔๙-๕๖๕.
- Orel, M., & a Bennis, W. (๒๐๒๐). The perspective of a coworking space model in scholarly settings. ON THE HORIZON. ๒๘(๒): ๑๐๑-๑๑๐.
- Rickieno, R. (๒๐๒๐). UNIVERSITY COWORKING SPACE AS A COLLABORATIVE LEARNING SPACE. Master of Philosophy. School of Economics and Finance QUT Business School. Queensland University of Technology.
- Social Support for Independent Professionals. Frontiers in Psychology. ๗: ๑-๑๒
- ชัยญานุช หัสตินรัตน์. (๒๕๕๗). กลยุทธ์การบริหารประสบการณ์ลูกค้าของธุรกิจออฟฟิศร่วมแบ่งปัน ความพึงพอใจและความคาดหวังของผู้ใช้บริการ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร
- ปวันรัตน์ อิ่มเจริญกุล. (๒๕๖๐). ปัจจัยที่ส่งผลต่อความพึงพอใจในการเข้ารับบริการสถานที่ให้บริการพื้นที่ทำงาน Co-Working Space ในกรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร
- ภานุพงศ์ มณีศรี. (๒๕๕๘). ศูนย์รวมชุมชนคนทำงานสร้างสรรค์ Co-working Space Community Creative Center. วิทยานิพนธ์สถาปัตยกรรมศาสตรบัณฑิต สาขาวิชาสถาปัตยกรรม คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม, กรุงเทพมหานคร
- วีรพล พิษฐ์ัญญากิจ. (๒๕๖๒). แนวทางการพัฒนา Coworking Space บริเวณสถาบันการศึกษา กรณีศึกษา บริเวณสยามสแควร์และสามย่าน. สารศาสตร์. ๒: ๑๗๖-๑๘๘.
- สุภัชชา โฆษิตศรีปัญญา. (๒๕๕๘). การสร้างชุมชน (COMMUNITY) ใน COWORKING SPACE. วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการตลาด คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร
- สุวิทย์ วงศ์จิราวาณิชย์. (๒๕๕๗). เจาะลึกเทรนด์ Coworking Space ตอนที่ ๑ : ทำไมฟรีแลนซ์ถึงติดใจห้องทำงานรูปแบบใหม่นี้. สืบค้นเมื่อ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๓, จาก <https://web.tcdc.or.th/th/Articles/Detail/เจาะลึกเทรนด์-Coworking-Space-ตอนที่๑-ทำไมฟรีแลนซ์ถึงติดใจห้องทำงานรูปแบบใหม่นี้>



งานประชุมวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ระดับชาติ ครั้งที่ ๑๒ (รอบที่ ๑)
วันศุกร์ที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๖๔

อ้อมจันทร์ วงศ์วิเศษ และวิลาสินี ยนต์วิทย์. (๒๕๖๐). ปัจจัยส่วนประสมทางการตลาดบริการที่มีอิทธิพลต่อความพึงพอใจของผู้บริโภคในการเลือกใช้บริการธุรกิจออฟฟิศร่วมแบ่งปันในกรุงเทพมหานคร. วารสารวิจัยและพัฒนา วไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์ สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์. ๑๒(๓): ๕๙-๖๖.



ประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายด้านความปลอดภัยทางถนนของผู้ใช้รถจักรยานยนต์ ในประเทศไทย : กรณีศึกษามาตรการ ๗ วันอันตราย

The Efficiency of Law Enforcement on Road Traffic to Motorcycle Riders in Thailand : Dangerous ๗ Days Measure Case Study

นายภาณุวัฒน์ พรหมแดน^{๒๐}

Panuwat Promdan

บทคัดย่อ

องค์การอนามัยโลก (World Health Organization: WHO) ได้รายงานสถานการณ์ด้านความปลอดภัยทางถนนทั่วโลกประจำปี ค.ศ. ๒๐๑๕^{๒๑} (Global Status Report on Road Safety ๒๐๑๕) ซึ่งระบุว่าประเทศไทยมีอัตราการเกิดอุบัติเหตุทางถนนสูงเป็นอันดับที่ ๒ ของโลก โดยมีจำนวนผู้เสียชีวิตจากอุบัติเหตุบนถนน ๒๔,๐๐๐ คนต่อปี หรือเฉลี่ย ๖๖ คนต่อวัน ผู้เสียชีวิตส่วนใหญ่คิดเป็นร้อยละ ๗๓ เป็นผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์

จากสถิติการเกิดอุบัติเหตุทางถนนซึ่งรวบรวมโดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พบว่า อัตราการเกิดอุบัติเหตุจะเพิ่มสูงขึ้นอย่างก้าวกระโดดในช่วงเดือนมกราคมและเดือนเมษายน ซึ่งเป็นช่วงเทศกาลปีใหม่และสงกรานต์ เนื่องจากการเดินทางของประชาชนเป็นจำนวนมากเพื่อกลับภูมิลำเนาในต่างจังหวัด รัฐบาลไทยจึงได้มีการดำเนินมาตรการที่เรียกว่า “๗ วันอันตราย” ซึ่งเป็นนโยบายที่เน้นการณรงค์สร้างจิตสำนึกด้านการขับขี่อย่างปลอดภัย รวมถึงบังคับใช้กฎหมายควบคุมพฤติกรรม การขับขี่ในช่วงเทศกาลดังกล่าวอย่างเข้มข้นกว่าปกติ หน่วยงานที่มีบทบาทมากที่สุดในการบังคับใช้กฎหมายควบคุมพฤติกรรม การขับขี่บนท้องถนนสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งได้มอบหมายภารกิจให้กับเจ้าพนักงานจราจรให้ทำหน้าที่ควบคุมพฤติกรรม การขับขี่ของผู้ใช้รถใช้ถนนในช่วงเวลาดังกล่าว แต่จำนวนอุบัติเหตุทางถนนของไทยในช่วง ๗ วันอันตราย โดยเฉพาะในกลุ่มผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์ก็ยังมีจำนวนที่สูงที่สุดอย่างต่อเนื่อง งานวิจัยนี้จึงมุ่งศึกษาประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานจราจรในช่วง ๗ วันอันตราย ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายของเจ้า

^{๒๐}นักศึกษานิเทศศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒ ถนนพระจันทร์ แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร จังหวัด กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๐๐ e-mail: funkyfreeman@gmail.com

^{๒๑}World Health Organization. (๒๐๑๕). “Global Status Report on Road Safety ๒๐๑๕”. WHO Geneva, Switzerland, p.๒๗๐. อ้างถึงใน ศูนย์บริการวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. ๒๕๖๑. “โครงการวิจัยเรื่องการจัดทำแผนแม่บทการบริหารและการพัฒนาทรัพยากรบุคคลของกรมการขนส่งทางบก ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒- ๒๕๗๑ (ระยะที่ ๑)”. น. ๑



พนักงานจราจร รวมทั้งปัญหาอุปสรรคต่างๆ ที่เจ้าพนักงานจราจรประสบในการปฏิบัติหน้าที่ พร้อมทั้งให้ข้อเสนอแนะ

คำสำคัญ: การประเมินประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน, ความปลอดภัยทางถนน

Abstract

Global Status Report on Road Safety ๒๐๑๕ published by the World Health Organization (WHO) states that Thailand has second highest number of road accidents in the world, With ๒๐,๐๐๐ deaths annually or equally ๖๖ daily. The majority of deaths associated with motorcycle riders.

According to the statistics of road accidents published by the Royal Thai police implies that the number of road accidents rises to maximum during January and April annually due to high density of road traffic two long vacations, New Year and Songkran, as millions of people travel to their hometowns. The Thai government responses to such situation by launching a measure called ‘Dangerous ๗ Days’ whereas related government bodies carry out an intensive law enforcement on road safety expecting to reduce the number of road accidents. Along those authorities, traffic police officers of The Royal Thai Police are key players in controlling risky behaviors of road users. Nevertheless, the number of road accidents especially on motorcycle riders is still increasing annually. This research aims to study the efficiency of traffic police officers to motorcycle riders during Dangerous ๗ Days periods including factors affecting the performance efficiency of traffic police officers with suggestions provided.

Keywords: efficiency evaluation of work, road traffic safety



บทนำ

สมัชชาสหประชาชาติได้มอบหมายให้สหพันธรัฐรัสเซียจัดการประชุมผู้บริหารระดับสูงจากทั่วโลกเรื่องความปลอดภัยทางถนน (First Global Ministerial Conference on Road Safety: Time for Action) ณ กรุงมอสโก สหพันธรัฐรัสเซีย เมื่อวันที่ ๑๙ - ๒๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยได้ร่วมกันประกาศเจตนารมณ์ปฏิญญามอสโกกำหนดให้ปี พ.ศ. ๒๕๕๔ - ๒๕๖๓ (ค.ศ. ๒๐๑๑ - ๒๐๒๐) เป็นทศวรรษแห่งความปลอดภัยทางถนน และสมัชชาสหประชาชาติให้การรับรองปฏิญญามอสโก เมื่อวันที่ ๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ กำหนดแนวทางการดำเนินงานให้ประเทศสมาชิกจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดอัตราการเสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนนให้ต่ำกว่า ๑๐ คนต่อประชากรหนึ่งแสนคนภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๓

องค์การอนามัยโลก (World Health Organization: WHO) ได้รายงานสถานการณ์โลกด้านความปลอดภัยทางถนนประจำปี ค.ศ. ๒๐๑๕^{๒๒} (Global Status Report on Road Safety ๒๐๑๕) ซึ่งระบุว่า ประเทศไทยมีอัตราการเกิดอุบัติเหตุทางถนนสูงเป็นอันดับที่ ๒ ของโลก โดยมีจำนวนผู้เสียชีวิตจากอุบัติเหตุบนถนน ๒๔,๐๐๐ คนต่อปี หรือเฉลี่ย ๖๖ คนต่อวัน ผู้เสียชีวิตส่วนใหญ่คิดเป็นร้อยละ ๗๓ เป็นผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์ ปัญหาดังกล่าวสร้างความสูญเสียอย่างมากต่อทั้งชีวิตและทรัพย์สิน โดยมีอัตราการเสียชีวิตทางถนนต่อประชากรแสนคนอยู่ที่ ๓๖.๒ หรือเป็นอันดับสองของโลกรองจากประเทศไลบีเรีย อุบัติเหตุทางถนนคือสาเหตุอันดับที่ ๘ ของการเสียชีวิตของประชากรโลก โดยกลุ่มประชากรที่มีอายุระหว่าง ๕ - ๒๙ ปี ผู้ใช้รถใช้ถนนในประเทศกำลังพัฒนามีความเสี่ยงที่จะเสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนนสูงกว่าประเทศที่พัฒนาแล้วถึง ๓ เท่า กลุ่มผู้ใช้รถใช้ถนนที่มีความเสี่ยงได้รับอันตรายร้ายแรงที่สุดเมื่อเกิดอุบัติเหตุทางถนน ได้แก่ ผู้สัญจรด้วยเท้า (pedestrians) ผู้ขี่จักรยาน (cyclists) และผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์ทั้งแบบ ๒ และ ๓ ล้อ (motorized ๒-and-๓ wheelers) เนื่องจากผู้เสียชีวิตในอุบัติเหตุทางถนนมากกว่าครึ่งเป็นผู้ใช้รถใช้ถนนในกลุ่มนี้^{๒๓}

ต่อมาในปี ค.ศ. ๒๐๑๘ องค์การอนามัยโลกรายงานสถานการณ์ความปลอดภัยทางถนนทั่วโลกประจำปี ค.ศ. ๒๐๑๘^{๒๔} ซึ่งเมื่อเทียบกับรายงานปี ๒๐๑๕ แล้ว อัตราเฉลี่ยของผู้เสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนนทั่วโลกในปี ๒๐๑๘ ยังมีจำนวนสูงถึง ๑.๓ ล้านคนต่อปี มี ๑๐๔ ประเทศที่มีจำนวนผู้เสียชีวิตเพิ่มมากขึ้น อีก ๒๓ ประเทศมีจำนวนผู้เสียชีวิตคงที่ และมีเพียง ๔๘ ประเทศที่จำนวนผู้เสียชีวิตลดลง สำหรับประเทศไทยมีอัตราการเสียชีวิตจาก

^{๒๒}World Health Organization. (๒๐๑๕). "Global Status Report on Road Safety ๒๐๑๕". WHO Geneva, Switzerland, p.๒๗๐. อ้างถึงใน ศูนย์บริการวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. ๒๕๖๑. "โครงการวิจัยเรื่องการจัดทำแผนแม่บทการบริหารและการพัฒนาทรัพยากรบุคคลของกรมการขนส่งทางบก ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒- ๒๕๗๑ (ระยะที่ ๑)". น. ๑

^{๒๓}World Health Organization. (๒๐๑๘). "Road Safety Highlights". ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์. เข้าถึงได้ใน <<https://www.who.int/news-room/facts-in-pictures/detail/road-safety>>. สืบค้นเมื่อวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๖๒

^{๒๔}World Health Organization. (๒๐๑๘). "Global Status Report on Road Safety ๒๐๑๘". ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ เข้าถึงได้ใน <https://www.who.int/violence_injury_prevention/road_safety_status/๒๐๑๘/en/>. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๖๒



อุบัติเหตุทางถนน ๓๒.๗ คนต่อประชากร ๑ แสนคนซึ่งสูงเป็นอันดับที่ ๕ ของโลก ซึ่งลดลงเพียง ๓.๕ คนเมื่อเทียบกับรายงานของปี ๒๐๑๕

จากข้อมูลสถิติการเกิดอุบัติเหตุทางถนนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๙ – ๒๕๖๒ ซึ่งเผยแพร่โดยกรมการขนส่งทางบก^{๒๕} พบว่า ประเภทของรถที่มีการเกิดอุบัติเหตุมากที่สุดสามอันดับ ได้แก่ รถจักรยานยนต์ รถยนต์นั่ง และรถบรรทุกขนาดเล็ก (รถกระบะ) ซึ่งรถจักรยานยนต์เป็นประเภทยานพาหนะที่เกิดอุบัติเหตุสูงที่สุด คิดเป็นร้อยละ ๓๔.๓๑ ของยานพาหนะทุกประเภทที่เกิดอุบัติเหตุ

นอกจากนี้ ประเด็นที่มักเป็นที่กล่าวถึงอยู่เสมอเกี่ยวกับปัญหาความปลอดภัยบนถนนของไทย คืออัตราการเกิดอุบัติเหตุจะเพิ่มสูงขึ้นอย่างก้าวกระโดดในช่วงเดือนมกราคมและเดือนเมษายน ซึ่งเป็นช่วงเทศกาลปีใหม่และสงกรานต์ เนื่องจากมีการเดินทางของประชาชนจำนวนมากออกจากจังหวัดพื้นที่เศรษฐกิจ เช่น กรุงเทพฯ พระนครศรีอยุธยา ชลบุรี สมุทรปราการ ฯลฯ เพื่อกลับภูมิลำเนา

ด้วยสถิติการเกิดอุบัติเหตุทางถนนที่สูงเป็นพิเศษในช่วงเทศกาลดังกล่าว หน่วยงานราชการของไทยจึงได้มีการดำเนินมาตรการที่เรียกว่า “๗ วันอันตราย” ซึ่งเป็นนโยบายที่เน้นการรณรงค์สร้างจิตสำนึกด้านการขับขี่อย่างปลอดภัย รวมถึงบังคับใช้กฎหมายควบคุมพฤติกรรมขับขี่ในช่วงเทศกาลดังกล่าวอย่างเข้มข้นกว่าปกติ ในช่วง ๗ วันที่ครอบคลุมช่วงก่อนและหลังวันหยุดยาวของเทศกาล ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ประชาชนมีการเดินทางกลับภูมิลำเนาและเดินทางกลับมาทำงานในเมืองใหญ่เป็นจำนวนมาก

ศูนย์อำนวยความสะดวกทางถนน หรือ ศปถ. ในฐานะศูนย์อำนวยการของภาคีเครือข่ายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยทางถนนของไทยซึ่งมีนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยการศูนย์ฯ ได้กำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติภายใต้แผนแม่บทความปลอดภัยทางถนนให้หน่วยงานภาคีเครือข่ายไปดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องตามพื้นที่รับผิดชอบ แต่หน่วยงานที่มีบทบาทมากที่สุดในการบังคับใช้กฎหมายควบคุมพฤติกรรมขับขี่บนท้องถนนคือเจ้าพนักงานจราจร ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายภายใต้พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงต่อการควบคุมพฤติกรรมขับขี่ของผู้ใช้รถใช้ถนนทั้งในเวลาปกติและในช่วงเทศกาล มีบทบาทสำคัญตั้งแต่การวางแผนรองรับปริมาณการจราจรที่หนาแน่นในช่วงเทศกาล การกวดขันตรวจตรารถที่ใช้ความเร็วเกินกฎหมายกำหนด จนถึงการตั้งด่านตรวจวัดปริมาณแอลกอฮอล์ในร่างกายของผู้ขับขี่เป็นต้น แต่ถึงกระนั้น จำนวนอุบัติเหตุทางถนนของไทยในปัจจุบันโดยเฉพาะช่วงเทศกาลวันหยุดยาวก็ยังมีจำนวนที่สูง สร้างความสูญเสียทั้งทางเศรษฐกิจที่คิดเป็นมูลค่านับแสนล้านบาทต่อปี รวมถึงด้านสังคมที่ส่งผลกระทบต่อจิตใจของครอบครัวของผู้ที่ประสบอุบัติเหตุอย่างรุนแรง ผู้ทำวิจัยจึงมีความสนใจศึกษาเกี่ยวกับประสิทธิภาพของการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานจราจรในช่วงวันหยุดเทศกาล (๗ วันอันตราย) ในบางจังหวัดที่มีสถิติการเกิดอุบัติเหตุทางถนนสูงในช่วงเวลาดังกล่าว โดยมุ่งศึกษาเฉพาะอุบัติเหตุที่เกิดกับผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์เนื่องจากเป็นกลุ่มยานพาหนะที่เกิดอุบัติเหตุมากที่สุด

^{๒๕} กรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม. (๒๕๕๙ – ๒๕๖๒). “สถิติการเกิดอุบัติเหตุ”. ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ เข้าถึงได้ใน < <https://web.dlt.go.th/statistics/> >. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๖๓.



วัตถุประสงค์

- ๑) เพื่อศึกษาประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานจราจรในช่วง ๗ วันอันตราย
- ๒) เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าพนักงานจราจรตามพระราชบัญญัติจราจรทางบกฯ ในช่วง ๗ วันอันตราย เฉพาะในส่วนของการขับขึ้นรถจักรยานยนต์
- ๓) เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ที่เจ้าพนักงานจราจรประสบในการปฏิบัติหน้าที่ในช่วง ๗ วันอันตราย และให้ข้อเสนอแนะ

วิธีการศึกษา

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงปริมาณ

๑) ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

เจ้าพนักงานจราจร สังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายตาม พรบ.จราจรช่วงเทศกาล ๗ วันอันตราย

๒) เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

- การใช้แบบสอบถาม
- การสัมภาษณ์

๓) การเก็บรวบรวมข้อมูล

- ข้อมูลปฐมภูมิที่ได้จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- ข้อมูลจากการตอบแบบสอบถาม
- ข้อมูลทุติยภูมิจากเว็บไซต์หรือเอกสารของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๔) การวิเคราะห์และการแปลความหมายข้อมูล

วิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณที่ได้จากการรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ เช่น สถิติการเกิดอุบัติเหตุที่รวบรวมโดยกรมการขนส่งทางบก มีการเก็บข้อมูลปฐมภูมิด้วยแบบสอบถามและสัมภาษณ์เจ้าพนักงานจราจร เพื่ออธิบายประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายด้านความปลอดภัยทางถนนของไทย

แนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้อง

๑. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

McKinsey ได้เสนอกรอบแนวคิดปัจจัย ๗ ประการที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน (McKinsey's ๗S Framework) ซึ่งปัจจัยทุกตัวมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน โดยได้จำแนกปัจจัยเหล่านั้นออกเป็น ๒ กลุ่ม ได้แก่ ปัจจัยที่เป็นรูปธรรม (hard elements) ซึ่งเป็นปัจจัยที่จับต้องได้ สามารถบ่งชี้สภาพปัญหาได้ไม่ยาก



และสามารถแก้ไขได้ง่าย รวมถึงสามารถวัดความเปลี่ยนแปลงได้อย่างชัดเจน และปัจจัยที่เป็นนามธรรม (soft elements) หมายถึงปัจจัยที่ไม่สามารถจับต้องได้ การวัดผลและเปลี่ยนแปลงสามารถกระทำได้ยาก ดังนี้

ปัจจัยที่เป็นรูปธรรม

- ๑) Strategy คือ แผนกลยุทธ์ขององค์กร เป็นแผนซึ่งนำองค์กรไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้
- ๒) Structure คือ โครงสร้างองค์กร เป็นความสัมพันธ์ของอำนาจหน้าที่ตำแหน่งต่างๆ ในองค์กร การแบ่งอำนาจบริหาร สายการบังคับบัญชา ขอบเขตความรับผิดชอบ
- ๓) System คือ ระบบหรือวิธีการในการปฏิบัติงานขององค์กร เพื่อให้ภารกิจต่างๆ เสร็จสิ้น

ปัจจัยที่เป็นนามธรรม

- ๔) Style คือ รูปแบบการนำองค์กรของผู้บริหาร ที่จะเป็นอย่างใดให้กับผู้ใต้บังคับบัญชาต่อไปในอนาคต
- ๕) Staff คือ การบริหารทรัพยากรบุคคลตามความรู้ความสามารถที่เหมาะสมกับของแต่ละตำแหน่ง
- ๖) Skill ทักษะความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นลักษณะเด่นขององค์กร
- ๗) Shared value คือ ค่านิยมหลักที่สมาชิกขององค์กรต่างยึดถือร่วมกัน

๒. การประเมินผลการปฏิบัติงานด้วยตัวแบบชิปปี้ (Stufflebeam's CIPP Model)

ตัวแบบชิปปี้ หรือตัวแบบชิปปี้ของสตัฟเฟิลบีม เป็นตัวแบบที่มีจุดประสงค์เพื่อใช้ในการประเมินผลการทำงานให้บริการเช่นผู้กำหนดนโยบาย เจ้าหน้าที่ในโครงการ ผู้จัดการในระบบการให้บริการต่างๆ เจ้าหน้าที่ตรวจรับรองมาตรฐาน ผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษา ครูใหญ่ อาจารย์ ผู้บริหารสถาบันการศึกษา แพทย์ ผู้นำกองทัพ รวมถึงผู้เชี่ยวชาญด้านการประเมินผลต่างๆ ตัวแบบชิปปี้ถูกออกแบบมาเพื่อใช้ประเมินภายในระดับองค์กร หรือการประเมินตนเองโดยใช้บริการจากผู้ประเมินภายนอก^{๒๖}

อักษรย่อ CIPP ของตัวแบบชิปปี้ สื่อถึงแนวคิดหลักของตัวแบบ ซึ่งย่อมาจาก

C คือ context หมายถึง การประเมินบริบทของสิ่งที่จะประเมิน ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ และการประเมินตัวผลผลิต การประเมินบริบทจะทำให้ทราบถึงความต้องการ ปัญหา และโอกาสซึ่งจะเป็นพื้นฐานในการนิยามเป้าหมาย ลำดับความสำคัญ รวมถึงความสำคัญของผลลัพธ์

I คือ input หมายถึง การประเมินปัจจัยนำเข้า เป็นการประเมินวิธีการที่นำมาใช้ตามแผนที่ได้วางไว้ ซึ่งรวมถึงการจัดสรรทรัพยากร

^{๒๖} Daniel L. Stufflebeam. ๒๐๐๐. “The CIPP Model for Evaluation”. Page ๒๗๙.



P คือ process หมายถึง การประเมินกระบวนการในการนำแผนหรือโครงการไปปฏิบัติเพื่อชี้กิจกรรมต่างๆ ที่ดำเนินการ และช่วยอธิบายผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นตามมา

P คือ product หมายถึง การประเมินผลที่ได้ เช่น สินค้าและบริการ ว่ามีผลลัพธ์อันพึงประสงค์และไม่พึงประสงค์อะไรบ้าง เพื่อช่วยให้กระบวนการต่างๆ ดำเนินไปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ รวมถึงเพื่อประเมินประสิทธิภาพ

การประเมินตามแนวคิดหลักทั้ง ๔ ประการซึ่งเกี่ยวเนื่องกันของตัวแบบชิปปี้ ช่วยให้ผู้กำหนดนโยบาย เจ้าหน้าที่โครงการ และผู้ให้บริการต่างๆ สามารถประเมินตนเองหรือจัดหาผู้ประเมินจากภายนอกเพื่อเข้ามาช่วยในการริเริ่ม พัฒนา และทำให้เกิดโครงการ แผนงาน และบริการต่างๆ ที่ดี อีกทั้งยังช่วยให้แผนงาน โครงการ หรือการบริการที่ดำเนินการอยู่มีความมั่นคงถาวร ตรงตามข้อกำหนดของกลุ่มผู้บริหารองค์กร ผู้ให้การสนับสนุน ช่วยแพร่ขยายแนวทางปฏิบัติที่ได้ผล และเป็นประโยชน์ต่อองค์ความรู้ในการให้บริการสาขานั้นๆ

การประเมินตามตัวแบบชิปปี้ยังช่วยให้บุคคลภายนอกที่ทำการประเมิน เช่น องค์กรที่สนับสนุนงบประมาณ ผู้ที่รับบริการ กลุ่มนโยบายรวมถึงผู้เชี่ยวชาญด้านแผนงาน มีความเข้าใจและสามารถให้คุณค่าของแผนงาน โครงการ และบริการนั้นๆ ได้ดียิ่งขึ้นด้วย

๓. ทฤษฎีโดมิโนของการเกิดอุบัติเหตุ (Domino Theory of Accident Causation)

ทฤษฎีโดมิโนของการเกิดอุบัติเหตุ เป็นทฤษฎีที่พัฒนาขึ้นโดย Herbert W. Heinrich ในปี ค.ศ. ๑๙๓๑ โดย Heinrich ได้รวบรวมข้อมูลสถิติการเกิดอุบัติเหตุในโรงงานหลายแห่ง และนำเสนอทฤษฎีโดมิโน ซึ่งอธิบายการเกิดอุบัติเหตุว่าเกิดจากปัจจัย ๕ ประการที่เชื่อมโยงกันและเกิดขึ้นต่อเนื่องเป็นลำดับจนกลายเป็นอุบัติเหตุ เปรียบเสมือนการเรียงโดมิโนจำนวน ๕ อัน เมื่อโดมิโนอันแรกล้มใส่อันที่อยู่ถัดไป ก็จะทำให้เกิดการล้มต่อเนื่องไปจนถึงตัวสุดท้าย

ปัจจัยการเกิดอุบัติเหตุที่เปรียบเสมือนโดมิโนทั้ง ๕ ตัวตามทฤษฎีของ Heinrich มีดังนี้^{๒๗}

- ๑) ภูมิหลังของบุคคล สภาพแวดล้อมทางสังคม ชานิกำเนิด (social environment and ancestry) หมายถึงสภาพสังคมแวดล้อมที่จะให้ความรู้แก่บุคคลในการปฏิบัติกิจกรรมต่างๆ ให้มีความปลอดภัย ซึ่งสภาพแวดล้อมในแต่ละแห่งของแต่ละบุคคล ย่อมมีมาตรฐานการถ่ายทอดความรู้ที่แตกต่างกัน และหล่อหลอมบุคคลให้มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องความสำคัญของความปลอดภัยที่แตกต่างกัน

^{๒๗} Herbert W. Heinrich อ้างถึงใน Seyyed Shahab Hosseini et al. (๒๐๑๒). International Journal of Advances in Engineering & Technology. "Major theories of construction accident causation models: a literature review". (p. ๓-๔)



- ๒) การขาดความใส่ใจ (Faults of persons) หมายถึง พฤติกรรมที่ละเลยในการให้ความสำคัญต่อความปลอดภัยในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เป็นนิสัยติดตัวของแต่ละบุคคล ซึ่งเกิดจากปัจจัย (ตัวโดมิโน) ข้อที่ ๑) เป็นสำคัญ
- ๓) การกระทำอันเกิดจากความประมาท และเครื่องจักรหรือลักษณะทางกายภาพไม่ปลอดภัย (Unsafe acts and/or mechanical and physical conditions) หมายถึง การดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของบุคคล ซึ่งกระทำโดยประมาทขาดการคำนึงถึงความปลอดภัย รวมทั้งเครื่องจักรหรือเครื่องใช้ต่างๆ ที่อยู่ในสภาพไม่มีความปลอดภัย ชำรุด ไม่เป็นไปตามมาตรฐาน
- ๔) การเกิดอุบัติเหตุ (Accidents) เป็นสิ่งที่อาจเกิดขึ้นเมื่อมีปัจจัยตั้งแต่ข้อ ๑) – ๓)
- ๕) การบาดเจ็บ (Injuries) เป็นผลจากการเกิดอุบัติเหตุ ซึ่งระดับของการบาดเจ็บอาจมีตั้งแต่เล็กน้อย สาส์ ไปจนถึงเสียชีวิต

Heinrich สรุปว่า วิธีที่ดีที่สุดในการป้องกันการเกิดอุบัติเหตุ คือการกำจัดโดมิโนตัวที่ ๓ ออกเสีย เนื่องจากเราไม่สามารถเปลี่ยนแปลงภูมิหลังและลักษณะนิสัย (โดมิโนตัวที่ ๑ และ ๒) ของแต่ละบุคคลได้ สิ่งที่สามารถทำได้ก็คือการควบคุมพฤติกรรม การดำเนินกิจกรรม รวมถึงมาตรฐานเครื่องมือเครื่องจักรที่เกี่ยวข้องให้มีมาตรฐานความปลอดภัย เพื่อไม่ให้เกิดอุบัติเหตุจนเกิดการบาดเจ็บและสูญเสีย ซึ่งก็คือการป้องกันไม่ให้โดมิโนตัวที่ ๔ และ ๕ ล้มลงนั่นเอง ซึ่งในบริบทของการเกิดอุบัติเหตุทางถนนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการขับขี่รถจักรยานยนต์นั้น การกำกับควบคุมพฤติกรรมของผู้ขับขี่ก็นับเป็นสิ่งที่จำเป็นเช่นเดียวกัน เพื่อจำกัดการสูญเสียอันเกิดจากพฤติกรรมจากตัวผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์เอง ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจจราจรมีบทบาทสำคัญในเรื่องนี้

๔. นโยบายสาธารณะ (Public Policy) และนโยบายเกี่ยวกับการจัดระเบียบ (Regulatory policies)

๔.๑) นโยบายสาธารณะ

Thomas R. Dye ได้ให้นิยามของนโยบายสาธารณะไว้ว่า คือสิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ รัฐบาลกระทำหลายสิ่งหลายอย่างต่อสังคม รัฐบาลควบคุมความขัดแย้งในสังคม ให้สิ่งตอบแทนต่างๆ กับประชาชนในสังคม และในขณะเดียวกันรัฐบาลก็เก็บเงินจากประชาชนในรูปแบบต่างๆ เช่น ภาษี ดังนั้นนโยบายสาธารณะจึงอาจเป็นได้ทั้งการควบคุมพฤติกรรมของคนในสังคม การบริหารจัดการหน่วยงานของรัฐ กระจายผลประโยชน์ เก็บเงินภาษี หรือกระทำทุกอย่างที่กล่าวมาทั้งหมดพร้อมๆ กัน^{๒๘}

มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้นิยามความหมายของนโยบายสาธารณะไว้แตกต่างกัน แต่ก็มีความเห็นร่วมกันหลายประการ ประการแรก นโยบายสาธารณะเป็นกิจกรรมของรัฐบาล และความผูกพันของรัฐบาลเป็นสิ่งสำคัญที่มีความหมายต่อนโยบายสาธารณะ หมายความว่า หากไม่มีการปฏิบัติของรัฐบาลและความ

^{๒๘} Thomas R. Dye. “Understanding Public Policy”. ๑๕th edition. London: Pearson Education, ๒๐๑๖, p.๑.



ผูกพันต่อบุคคลแล้ว นโยบายสาธารณะที่ไม่มีจุดหมาย เพราะไม่มีทางเกิดขึ้นจริงได้ ประการที่สอง สังคมส่วนมากได้รับผลกระทบจากนโยบายสาธารณะ หรือบางนโยบายมีผลกระทบต่อเกือบทุกคน เช่น นโยบายเกี่ยวกับภาษี การป้องกันประเทศ เป็นต้น ประการที่สาม นโยบายสาธารณะเป็นกระบวนการ ซึ่งหมายถึง เหตุการณ์ที่ต่อเนื่อง ยากที่จะชี้ชัดจุดที่เริ่มต้น และจุดสิ้นสุดของนโยบายก็ไม่แน่นอน นักวิชาการเห็นตรงกันว่า นโยบายสาธารณะเป็นการรวมการตัดสินใจ ความผูกพัน และการปฏิบัติเข้าด้วยกัน โดยบุคคลที่อยู่ในตำแหน่ง รัฐบาลหรือโดยคนที่มีอิทธิพลต่อบุคคลที่มีตำแหน่งดังกล่าว^{๒๙}

ประเภทของนโยบายสาธารณะ

Theodore J. Lowi (๑๙๙๔) ได้จำแนกนโยบายสาธารณะออกเป็น ๔ ประเภท ตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย ดังนี้

- ๑) Distributive Policy หรือ นโยบายเกี่ยวกับการกระจายทรัพยากร เป็นนโยบายที่มี วัตถุประสงค์ในการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ไปยังประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายอย่าง เหมาะสม เพื่อสร้างมาตรฐานคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในด้านต่างๆ ตัวอย่าง นโยบายสาธารณะลักษณะดังกล่าวได้แก่ สวัสดิการขั้นพื้นฐานต่างๆ ของรัฐ เช่น โครงการ หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า การคมนาคมขนส่งสาธารณะ การศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นต้น
- ๒) Regulatory Policy หรือ นโยบายเกี่ยวกับการจัดระเบียบหรือกฎเกณฑ์ เป็นนโยบายที่มี วัตถุประสงค์ในการกำหนดกฎระเบียบในเรื่องต่างๆ สร้างกรอบควบคุมพฤติกรรมของ ประชาชน มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องที่จะควบคุมพร้อมทั้งมีการบังคับใช้ ทั้งนี้เพื่อ ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคมส่วนรวม
- ๓) Constituent Policy หรือ นโยบายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ เป็นนโยบายที่เกี่ยวกับการกำหนด ระบบทางการเมืองหรือหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจบริหาร
- ๔) Redistributive Policy หรือ นโยบายกระจายทรัพยากรใหม่ เป็นนโยบายที่มุ่งปรับการ จัดสรรทรัพยากรเสียใหม่เพื่อลดความเหลื่อมล้ำของประชาชนในสังคม ซึ่งมีทั้งนโยบายด้าน เศรษฐกิจ เช่น นโยบายการเก็บภาษีที่ดิน และนโยบายด้านการเมืองการปกครองด้วย เช่น นโยบายกระจายอำนาจการปกครองบางส่วนจากรัฐบาลส่วนกลางสู่ท้องถิ่น เป็นต้น

^{๒๙} เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์”. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์พิชิตการพิมพ์, ๒๕๕๓, หน้า ๒๑๑.



๔.๒) นโยบายเกี่ยวกับการจัดระเบียบกฎเกณฑ์ (Regulatory Policy)

Theodore J. Lowi (๑๙๙๔) กล่าวว่า Regulatory Policy หรือ นโยบายเกี่ยวกับการจัดระเบียบหรือกฎเกณฑ์ เป็นนโยบายที่มีวัตถุประสงค์ในการกำหนดกฎระเบียบในเรื่องต่างๆ สร้างกรอบควบคุมพฤติกรรมของประชาชน เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคมส่วนรวม

องค์การความร่วมมือเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ (Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD) ได้ให้นิยามของ Regulatory Policy ว่า คือการบรรลุเป้าประสงค์ของรัฐโดยการใช้กฎหมายหรือข้อกำหนด กฎหมาย และและเครื่องมือต่างๆ เพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบของเศรษฐกิจและสังคม^{๓๐}

๕. กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติจรรยาบรรณ พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งมุ่งเน้นการควบคุมพฤติกรรมการขับขี่ของผู้ใช้รถใช้ถนน เช่น การปฏิบัติตามสัญญาณจราจร การสวมหมวกนิรภัย โดยมีสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นหน่วยงานผู้มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้โดยตรง โดยดำเนินการปรับเงินผู้กระทำความผิดตามข้อกำหนดของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

^{๓๐} OECD, “Regulatory Policy”. ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์. สืบค้นได้ใน <<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/#d.en.๑๙๔๔๐๙>>. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๖๓.



ความสัมพันธ์ระหว่างความโปร่งใสในการให้บริการประชาชน
กับความเชื่อถือไว้วางใจของสาธารณชน
The Relationship between Transparency in Public Service
and Public Trust

ดวงพร ตริพิชจักร
Tuangporn Tripitjak

บทคัดย่อ

ความเชื่อถือไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อภาครัฐถือเป็นประเด็นท้าทายต่อประเทศต่างๆ ไม่เว้นแม้แต่ประเทศไทย ซึ่งประเทศไทยได้มีความพยายามในการยกระดับความเชื่อถือไว้วางใจของประชาชนด้วยการสร้างความโปร่งใสให้เกิดขึ้นในการบริหารราชการแผ่นดิน บนรากฐานของสิทธิที่จะรู้และเสรีภาพในข้อมูลข่าวสาร การวิจัยนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างความโปร่งใสในการให้บริการประชาชนกับความเชื่อถือไว้วางใจของสาธารณชน ร่วมกับการศึกษาหลักการและแนวคิดเกี่ยวกับความโปร่งใส เพื่อนำไปสู่การเสนอแนะแนวทางการให้บริการภาครัฐที่มีความโปร่งใสและน่าเชื่อถือไว้วางใจ จากการศึกษากลุ่มตัวอย่างผู้ใช้บริการศูนย์ดำรงธรรม กระทรวงมหาดไทย จำนวน ๕๖๐ คน โดยอาศัยระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณและรวบรวมข้อมูลผ่านแบบสอบถามรูปแบบของตัวเลือกในมาตราวัดแบบ Likert Scale จำนวน ๕ ระดับ ซึ่งพัฒนามาจากหลักการและแนวคิดความโปร่งใสและความเชื่อถือไว้วางใจของสาธารณชน และวิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีการสถิติ ได้แก่ ค่าร้อยละ ค่ามัธยฐานเลขคณิต ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน และการวิเคราะห์สถิติสหสัมพันธ์ เพื่อนำไปสู่การเสนอแนะทางนโยบายในการพัฒนาความโปร่งใสในการให้บริการประชาชนที่สามารถเสริมสร้างและฟื้นฟูความเชื่อถือไว้วางใจของสาธารณชน

คำสำคัญ: ความโปร่งใส, การให้บริการสาธารณะ, ความเชื่อถือไว้วางใจของสาธารณชน



Abstract

Public trust in the government is a challenge for many countries, not even Thailand that has attempted to raise the confidence and trust of the people by creating transparency in the public administration based on the right to know and freedom of information. This research aimed to study the relationship between transparency in public service and public trust together with the study of principles and concepts about transparency. This will lead to recommendations for providing transparent and reliable government services according to the study of sample group of ๕๖๐ people who has the experience to use the service of the Damrongtham Center, The Ministry of Interior, by collecting data through questionnaires in a ๕-point Likert scale, developed from principles and concepts of public transparency and public trust. The quantitative data were analyzed using the descriptive statistics of percentage, mean and standard deviation, and correlation analysis. Guiding to policy recommendations for the sake of the development of transparency in the public service that can strengthen and restore public trust.

Keyword: Transparency, Public Service, Public Trust

ที่มาและความสำคัญ

การเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกในศตวรรษที่ ๒๑ อันเป็นผลมาจากกระแสโลกาภิวัตน์และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและการสื่อสาร ประกอบกับกระแสความเป็นประชาธิปไตยและปัญหาความล้มเหลวของระบบราชการแบบดั้งเดิม ส่งผลต่อการเกิดขึ้นของกระแสความคิดในการบริหารกิจการบ้านเมือง (Governance) ภายใต้การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ที่มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และการตอบสนองตามความคาดหวังหรือความต้องการของประชาชนผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้เสียที่มีความหลากหลายได้อย่างเหมาะสม ทั้งนี้ค่านิยมประชาธิปไตย (Democratic Value) ที่ให้ความสำคัญกับการเปิดเผยข้อมูลเพื่อสร้างความโปร่งใส การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบบริหารจัดการภาครัฐ และตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งนำไปสู่ประสิทธิภาพของกระบวนการปฏิบัติงานและความเชื่อถือไว้วางใจของสาธารณชน (Public Trust) (สำนักงาน ก.พ.ร., ๒๕๕๖) ถือเป็นเป้าหมายสูงสุดของการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ (สำนักงาน ก.พ., ๒๕๕๐)

ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับการสร้างความโปร่งใส เพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการนำหลักการด้านความโปร่งใสและบทเรียนการพัฒนาด้านความโปร่งใสจากนานาชาติมาประยุกต์ใช้ ทั้งในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ ดังจะเห็นได้อย่างเด่นชัด นับตั้งแต่ปี ๒๕๔๐ การประกาศใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ถือเป็นการเปิดเผยระบบราชการสู่ประชาชนเป็นครั้งแรก ทำให้อำนาจการครอบครองข้อมูลข่าวสารที่เป็นหัวใจของการรักษาอำนาจของรัฐถูกลดทอนลง พร้อมทั้งการจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เพื่อส่งเสริมและสร้างความโปร่งใสอย่างต่อเนื่อง หากพิจารณาในแง่ของการบังคับใช้กฎหมายและการจัดตั้งองค์กรอิสระต่างๆ แล้ว ถือได้ว่าประเทศไทยให้ความสำคัญกับการวางรากฐานด้านความโปร่งใส เพื่อเป็นแนวทางและกลไกในการพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ รวมถึงการให้บริการประชาชนของหน่วยงานภาครัฐ (วรรณภา ตีระสังขะ, ๒๕๖๓)

แต่อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ความโปร่งใสในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐไทยปัจจุบันอยู่ในสภาวะแห่งความเสื่อมถอยอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อโลกก้าวเข้าสู่ยุคข้อมูลข่าวสาร จากการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศที่ดำเนินไปอย่างรวดเร็วจนเข้ามามีบทบาทสร้างความพลิกผันต่อการดำเนินชีวิตของประชาชนมากขึ้นเรื่อยๆ ยิ่งเพิ่มพูนความท้าทายต่อการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐด้วยความคาดหวังของประชาชนต่อการดำเนินงานในการให้บริการของรัฐที่มีประสิทธิภาพ ประกอบกับปัญหาความเป็นระบบราชการแบบดั้งเดิม ซึ่งได้บิดเบือนไปจากเป้าหมายในการทำงานเพื่อรับใช้ประชาชน ทำให้การดำเนินงานภายใต้ระบบราชการไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ อีกทั้งความล่าช้าด้วยกระบวนการปฏิบัติงานที่ผูกติดกับสายการบังคับบัญชาและกฎระเบียบที่ซับซ้อนมากเกินไป รวมถึงระบบการทำงานที่ก่อให้เกิดความแปลกแยก โดยปราศจากความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลผู้ให้บริการกับผู้รับบริการ (อัมพร อารังลักษณ์, ๒๕๕๖) ได้นำไปสู่วิกฤติแห่งศรัทธาในการบริหารราชการแผ่นดินผ่านระบบราชการ



แต่เนื่องด้วยบทบาทและภารกิจในการขับเคลื่อนนโยบายของฝ่ายการเมืองไปสู่การปฏิบัติ เพื่อบำบัดทุกข์และบำรุงสุขให้แก่ประชาชน จึงมีความพยายามจากหลากหลายภาคส่วนทั้งภาคเอกชนและหน่วยงานราชการ ในการแสวงหาแนวทางในการพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐไปสู่ความทันสมัยและสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทันทั่วถึง รวมทั้งส่งเสริมการพัฒนาความโปร่งใสและการตรวจสอบได้ในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อสร้างศรัทธาในการปฏิบัติงานและพัฒนาไปสู่ความเชื่อถือไว้วางใจของสาธารณชนในที่สุด

สำหรับประเทศไทย การส่งเสริมความโปร่งใสให้เกิดขึ้นในการดำเนินงานของภาครัฐเพื่อสร้างความเชื่อถือไว้วางใจของสาธารณชนได้ถูกบัญญัติไว้อย่างชัดเจนตามบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งให้ความสำคัญกับสิทธิที่จะรู้ (Right to Know) ซึ่งถือเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่ให้สิทธิประชาชนในการรับทราบข้อมูลและข่าวสารสาธารณะ ประชาชนมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ ในขณะที่ภาครัฐมีหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐและต้องคำนึงถึงการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (Right to Privacy) นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญได้ส่งเสริมให้การบริหารกิจการบ้านเมืองเป็นไปอย่างโปร่งใสตามหลักธรรมาภิบาลและยุทธศาสตร์ชาติ ที่ให้ความสำคัญกับการสร้างความโปร่งใสในการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งมุ่งเน้นการปรับเปลี่ยนภาครัฐ โดยยึดหลัก “ภาครัฐของประชาชนเพื่อประชาชนและประโยชน์ส่วนร่วม” รวมถึงการกำหนดองค์กรอิสระเป็นกลไกในการตรวจสอบและประเมินความโปร่งใสของหน่วยงานรัฐ อาทิ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) ซึ่งได้มีการพัฒนาเครื่องมือการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) เพื่อตรวจสอบและประเมินความโปร่งใสของหน่วยงานของรัฐ และสร้างความตระหนักถึงการพัฒนาและปรับปรุงการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐบนความสุจริต การเปิดเผยข้อมูล และการตรวจสอบได้

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ทฤษฎี แนวคิด และหลักการของความเชื่อถือไว้วางใจของสาธารณชนที่มุ่งหวังจะสร้างความเชื่อถือไว้วางใจของประชาชนให้เกิดขึ้นในการบริหารจัดการภาครัฐต่างให้ความสำคัญกับการพัฒนาและปรับปรุงผลการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพและยกระดับคุณภาพของการให้บริการต่อประชาชนโดยตรงให้สอดคล้องกับกับความต้องการของประชาชน เช่นเดียวกับความพยายามในการพัฒนาความโปร่งใสให้เกิดขึ้นในการปฏิบัติงานและให้บริการของหน่วยงานภาครัฐตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดสิทธิของประชาชน หน้าที่ของรัฐ ในการสร้างความโปร่งใส และการประเมินผลการปฏิบัติงานของภาครัฐ โดยการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของภาครัฐของสำนักงาน ป.ป.ช. นำไปสู่ประสิทธิภาพการตอบสนองความต้องการของประชาชน และก่อให้เกิดความเชื่อถือไว้วางใจของสาธารณชนในที่สุด ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ที่สอดคล้องกันระหว่างการพัฒนาผลการปฏิบัติงานกับการให้บริการของภาครัฐ เพื่อสร้างความโปร่งใสและตรวจสอบได้ของหน่วยงานภาครัฐกับความเชื่อถือไว้วางใจของสาธารณชน สอดคล้องกับทฤษฎีผลการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะการปฏิบัติงานระดับจุลภาค (Micro - Performance Theory) ที่แสดงให้เห็นถึง



ความเชื่อถือว่าไว้วางใจจากการประเมินผลการให้บริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐและให้ความสำคัญกับภาพลักษณ์ของข้าราชการตามคุณลักษณะที่ดีในการปฏิบัติงานและการให้บริการประชาชน อย่างไรก็ตาม แนวคิดทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างความเชื่อถือว่าไว้วางใจกับผลการปฏิบัติงานและการให้บริการยังไม่ปรากฏหลักฐานเชิงปฏิบัติที่แน่ชัดเพียงพอจะสามารถพิสูจน์ได้ว่าผลการปฏิบัติงานและการให้บริการที่มีประสิทธิภาพ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนมีบทบาทในการสร้างความเชื่อถือว่าไว้วางใจของสาธารณชนอย่างแท้จริง (Geert Bouckaert, Steven Van de Walle and Jarl Kampen, ๒๐๐๒)

ดังนั้น การวิจัยนี้ถือเป็นการศึกษาเพื่อทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างความเชื่อถือว่าไว้วางใจกับผลการปฏิบัติงานและการให้บริการประชาชน โดยเป็นการศึกษาความเชื่อถือว่าไว้วางใจกับผลการปฏิบัติงานและการให้บริการประชาชนร่วมกับแนวคิดและหลักการด้านความโปร่งใส ตามกรอบการศึกษาที่มีรากฐานมาจากการส่งเสริมความโปร่งใสในการเปิดเผยข้อมูลของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่ได้กำหนดกรอบการพัฒนาความโปร่งใสของประเทศไทยผ่านพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ ยุทธศาสตร์ชาติที่ให้ความสำคัญกับการปรับสมดุลและพัฒนากระบวนการบริหารจัดการภาครัฐร่วมกับเป้าหมายหลักเพื่อให้ภาครัฐโปร่งใส ความโปร่งใสมีความสำคัญในฐานะเสาหลักในการพัฒนาไปสู่การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) รวมถึงเครื่องมือการประเมินความโปร่งใสของสำนักงาน ป.ป.ช. จึงนำไปสู่การศึกษาวิจัยความสัมพันธ์ระหว่างความโปร่งใสในการให้บริการประชาชนกับความเชื่อถือว่าไว้วางใจของสาธารณชน

กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานราชการแกนกลางที่มีภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการบูรณาการยุทธศาสตร์และแปลงนโยบายเพื่อขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ผ่านจังหวัดและกลุ่มจังหวัด รวมถึงประสานการดำเนินงานกับส่วนราชการอื่นๆ ภายใต้งค์กรกระทรวงมหาดไทย รวมถึงรัฐวิสาหกิจที่รับผิดชอบในการให้บริการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน อาทิ ไฟฟ้า น้ำประปา ซึ่งการดำเนินงานของกระทรวงมหาดไทยมีความสำคัญต่อการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนและการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนเป็นอย่างยิ่ง (สำนักงาน ก.พ.ร., ๒๕๖๓) โดยพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดธรรมาภิบาลในการบริหารราชการแผ่นดินผ่านระบบราชการ กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยในฐานะหน่วยงานราชการแกนกลางในการบริหารจัดการในระดับพื้นที่มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนเพื่อบรรลุเป้าหมายของกฎหมายดังกล่าว ผ่านการลดขั้นตอนการปฏิบัติงานและกระจายอำนาจในการปฏิบัติราชการของศูนย์บริการร่วมให้สามารถอำนวยความสะดวกในการบริการประชาชน รวมถึงกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าภาพในการบริหารจัดการศูนย์บริการร่วมรับเรื่องราวต่างๆ และดำเนินการส่งต่อให้เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการต่อไป พร้อมทั้งเผยแพร่ข้อมูลและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของทุกส่วนราชการบริการให้แก่ประชาชน (พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖)



การดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรมเป็นกลไกในการบำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้แก่ประชาชนผ่านการให้บริการต่างๆ ตามที่พระราชกฤษฎีกากำหนดนั้น ในหลายพื้นที่ของประเทศไทยต่างประสบกับข้อจำกัดในการดำเนินงานที่แตกต่าง และหลากหลายขึ้นอยู่กับบริบทของพื้นที่นั้นๆ อาทิ ภาพลักษณ์ของศูนย์ดำรงธรรมที่เป็นไปตามแบบฉบับของหน่วยงานราชการแบบดั้งเดิม ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อประชาชนในการเข้าถึงการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ ความไม่ชัดเจนของอำนาจหน้าที่และขอบเขตของศูนย์ดำรงธรรม ประกอบกับการสื่อสารข้อมูลประชาสัมพันธ์ในเชิงรุกของหน่วยงาน (สำนักงานตรวจราชการและเรื่องราวร้องทุกข์, ๒๕๕๗) จังหวัดสุพรรณบุรีมีเป้าหมายการพัฒนาก้าวไปสู่เมืองที่มีเศรษฐกิจเข้มแข็งด้วยเกษตรกรรมอย่างยั่งยืน เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีและสังคมที่มีความสุข ภายใต้พันธกิจสำคัญคือการพัฒนาภิบาลเมืองที่ดี (Good Governance) เพื่อสร้างความเชื่อถือไว้วางใจ และความพึงพอใจกับประชาชน พร้อมทั้งส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม ภาคเอกชน และภาครัฐ กลับมีความโดดเด่นในด้านคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ โดยการยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางในการให้บริการ จนได้รับรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๓ จากการพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วม นอกจากนี้ ศูนย์ดำรงธรรมในจังหวัดสุพรรณบุรี ได้มีบทบาทสำคัญในการกิจบำบัดทุกข์ บำรุงสุข ผ่านกระบวนการดำเนินงานในการรับเรื่องเรื่องราวร้องทุกข์และนำไปสู่การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนและบริหารจัดการข้อเรียกร้องที่เกิดขึ้นอย่างโปร่งใส จนสามารถพัฒนาเป็น ๑๕๖๗ ทำสถิติโมเดล และได้มีการขยายผลการดำเนินงาน ในหลายพื้นที่ในจังหวัดสุพรรณบุรี ผู้วิจัยจึงได้ดำเนินการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างความโปร่งใสในการให้บริการประชาชนกับความเชื่อถือไว้วางใจของสาธารณชน โดยศึกษากระบวนการบริหารและให้บริการประชาชนอย่างโปร่งใส ผ่านกลุ่มตัวอย่างประชากร คือ ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือผู้รับบริการจากศูนย์ดำรงธรรมในจังหวัดสุพรรณบุรี

คำถามการวิจัย

ความโปร่งใสในการให้บริการประชาชนสามารถสร้างและฟื้นฟูความเชื่อถือไว้วางใจของสาธารณชน (Public Trust) หรือไม่ อย่างไร

ขอบเขตการวิจัย

๑. ขอบเขตด้านพื้นที่ : การศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตทางด้านพื้นที่ คือ กรณีศึกษาสำนักงานศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดสุพรรณบุรีและสำนักงานศูนย์ดำรงธรรมประจำอำเภอในจังหวัดสุพรรณบุรี รวมทั้งสิ้น ๑๑ แห่ง

๒. ขอบเขตด้านเนื้อหา : ผู้วิจัยได้ทำการกำหนดเนื้อหาของการวิจัย ซึ่งเป็นการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างความโปร่งใสในการให้บริการประชาชนกับความเชื่อถือไว้วางใจของสาธารณชน ประกอบด้วยความโปร่งใสในการให้บริการประชาชน ๓ ด้าน คือ การเปิดเผยข้อมูลที่ส่งเสริมความโปร่งใสของหน่วยงาน ความโปร่งใสในการบริหารงานและให้บริการประชาชน และการส่งเสริมความโปร่งใสในหน่วยงาน โดยศึกษาควบคู่กับมิติความเชื่อถือไว้วางใจของสาธารณชนต่อการให้บริการของหน่วยงาน ๒ มิติ คือ ความเชื่อถือไว้วางใจจากความรู้



และข้อมูลข่าวสาร (Knowledge – based trust) และความเชื่อถือไว้วางใจส่วนบุคคล (Personal trust)

๓. ขอบเขตด้านวิธีการ : การศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยได้อาศัยระเบียบวิธีวิจัยข้อมูลเชิงปริมาณ (Quantitative Research) โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงการสำรวจ (Survey Method) จากการเก็บข้อมูลแบบสอบถาม (Questionnaire) ในลักษณะคำถามปลายปิด (Closed ended question) และให้ผู้ตอบแบบสอบถามเลือกตอบข้อใดข้อหนึ่งที่กำหนดไว้ตามข้อเท็จจริงและตรงตามความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามในเรื่องความโปร่งใสในการให้บริการประชาชนของศูนย์ดำรงธรรมกับความเชื่อถือไว้วางใจของสาธารณชนใน ๔ มิติ คือ การเปิดเผยข้อมูลที่ส่งเสริมความโปร่งใสของหน่วยงาน ความโปร่งใสการบริหารงานและให้บริการประชาชน การส่งเสริมความโปร่งใสในหน่วยงาน เพื่อศึกษาหาความสัมพันธ์กับความเชื่อถือไว้วางใจของสาธารณชนจากการเปิดเผยข้อมูลพื้นฐานของหน่วยงานและการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับบุคลากรขององค์การ

๔. ขอบเขตด้านระยะเวลา : ผู้วิจัยได้มีการกำหนดระยะเวลาในการทำการศึกษานี้ โดยมีการกำหนดระยะเวลาในการทำการวิจัยตั้งแต่เดือน สิงหาคม ๒๕๖๓ จนถึงเดือนพฤษภาคม ๒๕๖๔

การทบทวนวรรณกรรม

ในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างความโปร่งใสในการให้บริการประชาชนกับความเชื่อถือไว้วางใจของสาธารณชนนั้น ผู้วิจัยได้ทำการรวบรวมแนวคิด ทฤษฎี อีกทั้งงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาใช้ในการศึกษาและทำความเข้าใจ รวมถึงเป็นข้อมูลพื้นฐานในการศึกษาวิจัย ดังต่อไปนี้

แนวคิดเกี่ยวกับความโปร่งใส (Transparency)

กรอบแนวคิดความโปร่งใส

เดวิด ฮีลด์ (David Heald) นักวิชาการชาวอังกฤษได้ศึกษาความโปร่งใสและการตรวจสอบองค์การสาธารณะต่างๆ ในสหราชอาณาจักร โดยได้อธิบายถึงมิติ คุณลักษณะ และขอบเขตของความโปร่งใส โดยจำแนกความโปร่งใสออกเป็น ๒ มิติ คือ ทิศทางความโปร่งใส (Directions of Transparency) และความหลากหลายของความโปร่งใส (Varieties of Transparency) ที่สามารถนำมาใช้ในการกำหนดกรอบและขอบเขตความโปร่งใสในเชิงปฏิบัติได้ (๒๐๐๖, อ้างถึงใน อัมพร อารงลักษณ์, ๒๕๖๓: หน้า ๒ - ๕) ดังนี้

๑. ทิศทางความโปร่งใส สามารถจำแนกได้ออกเป็น ๒ ทิศทาง คือ ความโปร่งใสที่เคลื่อนไหวแนวตั้ง (Vertical transparency) และความโปร่งใสที่เคลื่อนไหวแนวนอน (Horizontal transparency) ซึ่งแยกย่อยเพิ่มเติม ได้ดังต่อไปนี้

๑.๑ ความโปร่งใสที่เคลื่อนไหวแนวตั้ง (Vertical transparency) ประกอบด้วย ๒ ทิศทางสำคัญ ดังนี้

๑.๑.๑ ความโปร่งใสจากบนลงล่าง (Transparency downwards) หมายถึง ความโปร่งใสที่สถาบันหรือบุคคลที่มีอำนาจเหนือกว่าทำให้ผู้มีอำนาจน้อยกว่าเปิดเผยข้อมูลอยู่เสมอ



๑.๑.๒ ความโปร่งใสจากล่างขึ้นบน (Transparency upwards) หมายถึง ความโปร่งใสที่สถาบันหรือบุคคลที่มีอำนาจน้อยกว่าทำให้ผู้มีอำนาจมากกว่าเปิดเผยข้อมูลอยู่เสมอ เพื่อสามารถตรวจสอบการดำเนินการและพฤติกรรมของบุคคล องค์กร และสถาบันที่อยู่เหนือกว่า

๑.๒ ความโปร่งใสที่เคลื่อนไหวแนวนอน (Horizontal transparency) ประกอบด้วย ๒ ทิศทางสำคัญ ดังนี้

๑.๒.๑ ความโปร่งใสแบบจากภายในสู่ภายนอก (Transparency outwards) หมายถึง การที่สมาชิกในองค์กรหรือสถาบันสามารถรับทราบถึงข้อมูลข่าวสารต่างๆ ภายนอกองค์กรหรือสถาบันของตนเอง

๑.๒.๒ ความโปร่งใสแบบจากภายนอกมองเข้ามาภายใน (Transparency inwards) หมายถึง ความโปร่งใสที่เกิดจากการให้สมาชิกภายนอกองค์กรหรือสถาบันสามารถรับทราบข้อมูลข่าวสาร พฤติกรรม หรือความเป็นไปในองค์กรหรือสถาบัน

๒. ความโปร่งใสในมิติหลากหลาย อธิบายถึงความโปร่งใสที่ซับซ้อนมากยิ่งขึ้น โดยการอธิบายถึงความหลากหลายของความโปร่งใสในลักษณะคู่ตรงข้าม โดยแบ่งออกเป็น ๓ รูปแบบ ดังนี้

๒.๑ ความโปร่งใสแบบเหตุการณ์กับกระบวนการ (Event versus Process Transparency)

๒.๑.๑ ความโปร่งใสแบบเหตุการณ์ หมายถึง ความโปร่งใสที่สามารถวิเคราะห์ได้ด้วยการสังเกตจากปัจจัยนำเข้า (Input) ผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) โดยเหตุการณ์นั้นจะต้องเป็นสิ่งที่สามารถวัดได้ อยู่หนึ่ง และแสดงให้เห็นได้

๒.๑.๒ ความโปร่งใสแบบกระบวนการ หมายถึง สิ่งที่ไม่สามารถวัดได้ในลักษณะเดียวกับความโปร่งใสเชิงเหตุการณ์ แต่สามารถใช้การบรรยายเชิงข้อมูลแทน โดยสามารถจำแนกการอธิบายได้ออกเป็น ๒ แบบ คือ แบบกระบวนการเปลี่ยนแปลง (Transformation Process) ซึ่งเป็นการแสดงข้อมูลที่บรรยายถึงวิธีการหรือขั้นตอนในการเปลี่ยนแปลงจากเหตุการณ์หนึ่งไปยังเหตุการณ์หนึ่ง หรือการเปลี่ยนแปลงจากปัจจัยนำเข้าไปสู่ผลผลิตและการเปลี่ยนแปลงเชื่อมโยง (Linkage Process) เป็นการเปิดเผยข้อมูลที่แสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงเชิงเหตุผลระหว่างกระบวนการผลิตกับผลลัพธ์ที่ได้

๒.๒ ความโปร่งใสแบบอดีตกับทันเหตุการณ์ (Transparency in Retrospect versus in Real Time)

๒.๒.๑ ความโปร่งใสแบบอดีต หมายถึง การแสดงข้อมูลข่าวสารถึงกระบวนการ พฤติกรรม หรือสิ่งที่ได้เกิดขึ้นไปแล้วในอดีต เพื่อเป็นการรับผิดชอบต่อสาธารณะ เช่น การจัดทำรายงานประจำปีของหน่วยงานหรือองค์กร

๒.๒.๒ ความโปร่งใสแบบทันเหตุการณ์ หมายถึง การเปิดเผยข้อมูลที่แสดงถึงกระบวนการ พฤติกรรม หรือสิ่งที่กำลังเกิดขึ้นอยู่ในปัจจุบัน เพื่ออำนวยความสะดวกต่อการตรวจสอบหน่วยงานหรือองค์กรได้โดยตลอดเวลา ซึ่งถือเป็นการแสดงความรับผิดชอบต่ออย่างเข้มข้นที่เน้นการกำกับดูแลหรือตรวจสอบแบบสมบูรณ์มากที่สุด



๒.๓ ความโปร่งใสตามเอกสารที่ปรากฏกับความโปร่งใสที่บรรลุผลได้จริง (Nominal versus Effective Transparency)

๒.๓.๑ ความโปร่งใสตามเอกสารที่ปรากฏ หมายถึง การกำหนดหลักการด้านความโปร่งใส ดังจะเห็นได้ตามปรากฏในรายงาน หลักปฏิญญา หรือกฎหมายต่างๆ แต่ไม่ได้รับการนำไปปฏิบัติใช้อย่างเป็นรูปธรรม

๒.๓.๒ ความโปร่งใสที่บรรลุผลได้จริง หมายถึง การปรับใช้หลักการด้านความโปร่งใสที่นำไปสู่การปฏิบัติหรือการมีกระบวนการที่แสดงให้เห็นว่ารัฐ องค์กร หรือสังคมได้บรรลุลักษณะต่างๆ ของความโปร่งใสได้จริง

ขอบเขตความโปร่งใส

ในส่วนขอบเขตความโปร่งใส มหาวิทยาลัยโกเธนเบิร์ก (University of Gothenburg) ประเทศสวีเดน ได้ดำเนินการศึกษาถึงขอบเขตของความโปร่งใสในเชิงเนื้อหาสาระ (Content) โดยสามารถกำหนดและจำแนกได้ทั้งสิ้น ๓ ขอบเขต (อ้างถึงใน อัมพร อารงลักษณ์, ๒๕๖๓: หน้า ๖ - ๘) ดังนี้

๑. การเปิดเผยของภาครัฐ (Government openness) หมายถึง ความสามารถของหน่วยงานภาครัฐ หรือองค์การสาธารณะในการเปิดเผยข้อมูลให้แก่สาธารณะ โดยการพิจารณาถึงความพยายามในดำเนินการเพื่อนำไปสู่การเปิดเผยข้อมูลของรัฐ เช่น การบัญญัติกฎหมายในการเพิ่มอำนาจหรือรองรับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารจากบุคคลที่เป็นพลเมืองและไม่เป็นพลเมือง การจัดการเชิงรายละเอียดของข้อมูลในการกำหนดขั้นตอนและขอบเขตการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร การจัดให้มีช่องทางในการเข้าถึงและรับข้อมูลที่หลากหลาย ซึ่งสามารถรองรับคุณลักษณะประชากรที่มีความแตกต่างได้อย่างครอบคลุม เป็นต้น

๒. การป้องกันผู้ร้องเรียนทุจริต (Whistleblower protection) หมายถึง การที่หน่วยงานของรัฐ มีระบบรองรับการป้องกันผู้ร้องเรียนการทุจริต ผ่านกลไกของหน่วยงานและองค์การของรัฐ เช่น กฎระเบียบนโยบายในการคุ้มครองผู้ร้องเรียนการทุจริต เป็นต้น

๓. การแพร่ข่าว (Publicity) หมายถึง ระดับความสนใจของสื่อมวลชนหรือองค์การดำเนินการตามภารกิจที่เกี่ยวข้องกับองค์การสาธารณะต่างๆ ในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งนำไปสู่การกดดันให้ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและตรวจสอบการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐจนนำไปสู่ความโปร่งใสในที่สุด แต่อย่างไรก็ตาม การเผยแพร่ข่าวนั้นมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับระดับการเผยแพร่ข่าวได้ในสังคม หรือเสรีภาพและการแข่งขันของสื่อ รวมถึงระดับความสนใจของสื่อที่สูงจะทำให้การรับทราบข้อมูลข่าวสารของรัฐมีเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย

การสร้าง ความโปร่งใสในประเทศสหรัฐอเมริกา

หลักความโปร่งใสในประเทศสหรัฐอเมริกาเริ่มต้นทางจากความพยายามของประชาชนและสมาชิกรัฐสภาของสหรัฐอเมริกา ในการเรียกร้องให้รัฐบาลมีความโปร่งใส โดยการออกกฎหมายข้อมูลข่าวสาร เพื่อประกันสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และในปี ๑๙๖๖ ได้มีการออกกฎหมาย Freedom of Information Act หรือ FOIA ประกอบกับการจัดทำรายงานของหัวหน้ากำกับการบังคับใช้กฎหมายข้อมูลข่าวสารประจำหน่วยงาน



(Agency Chief FOIA Officer Reports) ตามนโยบายของประธานาธิบดีบารัค โอบามา เพื่อสร้างรัฐบาลเปิด (Open Government) ซึ่งประกอบด้วยกรอบและขอบเขตทั้งสิ้น ๕ ประการ (อ้างถึงใน อัมพร อารังลักษณ์, ๒๕๖๓: หน้า ๘ - ๑๑) ดังนี้

๑. การขับเคลื่อนให้เกิดเงื่อนไขหรือสภาวะเบื้องต้นเพื่อส่งเสริมการเปิดเผยของหน่วยงาน คือ การจัดให้มีเงื่อนไขต่างๆ เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารขององค์การร่วมกับกฎระเบียบหรือนโยบายที่สนับสนุนการสร้างความปลอดภัย ได้แก่ การแต่งตั้งผู้นำในการปรับใช้ FOIA (FOIA Leadership) การจัดการอบรมเกี่ยวกับ FOIA ให้แก่บุคลากร (FOIA Training) การจัดกิจกรรมกับสาธารณะอย่างใกล้ชิด การให้รายละเอียดการใช้ดุลยพินิจในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (Discretionary Releases)

๒. การสร้างความมั่นใจว่ามีระบบที่ตอบสนองคำร้องการเข้าข้อมูลข่าวสารอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยให้ความสำคัญกับระยะเวลาของกระบวนการตัดสินใจในการเปิดเผยข้อมูล

๓. การเพิ่มการเปิดเผยข้อมูลเชิงรุก ทั้งด้านวิธีการ เนื้อหา และการใช้ประโยชน์ของข้อมูล รวมทั้งการพัฒนาช่องทางเพื่อรองรับความหลากหลายของประชาชน

๔. การเพิ่มการใช้สอยประโยชน์จากเทคโนโลยีในการเปิดเผยข้อมูลเพื่อสร้างความโปร่งใส

๕. การเพิ่มการจัดการเรื่องร้องเรียนให้ได้ตามเวลาและให้ความสำคัญกับการลดจำนวนคำร้องคงค้าง โดยหน่วยงานต้องให้ความสนใจค่าเฉลี่ยของเวลาในการจัดการคำร้องเพื่อเปิดเผยข้อมูล รวมทั้งมีการจัดบริการเปิดเผยข้อมูลให้สอดคล้องกับลักษณะคำขอด้วยการกำหนดให้มีช่องทางปกติกับช่องทางแบบเร็ว ซึ่งสอดคล้องกับประเภทของข้อมูลที่ต้องการเปิดเผย จำนวนเรื่อง และความยากง่ายในการเปิดเผยข้อมูล รวมทั้งจัดให้มีระบบจัดการเพื่อลดคำร้องคงค้าง

ทั้งนี้ ประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการออกกฎหมาย Whistleblower Protection Act ในปี ๑๙๘๙ เพื่อคุ้มครองบุคคลที่เปิดเผยข้อมูลการทุจริตประพฤติมิชอบในองค์กร แต่อย่างไรก็ตาม การเปิดเผยข้อมูลจากภายในองค์กรยังไม่ได้ได้รับการยอมรับ ประกอบกับในบางองค์กรได้มีการจัดการควบคุมการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอย่างเคร่งครัด

การสร้างความโปร่งใสในประเทศเกาหลีใต้

เกาหลีใต้ถือเป็นประเทศหนึ่งที่มีระบบความโปร่งใสอยู่ในระดับที่ดี รวมถึงความโปร่งใสในการปกครองในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะกรุงโซล เนื่องจากมีการบริหารจัดการเมืองที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ ผ่านเครื่องมือ ๒ ชนิด ได้แก่ การจัดทำดัชนีประเมินความโปร่งใสของหน่วยงาน และการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่เรียกว่า OPEN มาใช้ (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ๒๕๖๐)

๑. การจัดทำดัชนีการต่อต้านการทุจริตประพฤติมิชอบ (Anti – Corruption Index: ACI) มาปรับใช้กับการประเมินความโปร่งใสในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการสอบถามความพึงพอใจของประชาชนควบคู่กับการบังคับใช้มาตรการลงโทษการทุจริตภายในองค์กรและการสร้างความโปร่งใสให้เกิดขึ้นในการบริหารงานภาครัฐ คือ การนำเสนอผลการประเมินความโปร่งใสในระดับเขตและแขวง ผ่านทางสื่อมวลชนอยู่เสมอ



เพื่อเป็นการแข่งขันและเร่งการพัฒนาความโปร่งใสให้เกิดขึ้นในแต่ละระดับเขตและแขวง ประกอบกับการสร้างแรงจูงใจแก่หน่วยงานด้วยการมอบรางวัล “ความพยายามต่อต้านการทุจริต” (Anti – Corruption Effort Award)

๒. การนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่เรียกว่า OPEN มาใช้ เพื่อพัฒนาการเปิดเผยและเข้าถึงข้อมูล การดำเนินการ รวมถึงการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐ ๕ ด้าน ได้แก่ การสุขาภิบาล การบริหารที่พึก การจ่ายภาษี งานอนุญาตก่อสร้าง และการป้องกันอัคคีภัย โดยช่องทางดังกล่าวก่อให้เกิดการลดปฏิสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชน รวมถึงลดการใช้อำนาจดุลยพินิจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ รวมถึงพัฒนาช่องทางการให้บริการสอดคล้องกับสิทธิที่จะรู้ โดยการจัดทำระบบ “Seoul Open Data Plaza” เพื่อเป็นระบบที่ประชาชนสามารถสืบค้น ตรวจสอบและติดตามการดำเนินงานของกรุงโซลและหน่วยงานต่างๆ ผ่านระบบออนไลน์

การสร้าง ความโปร่งใสในประเทศไทย

สำหรับประเทศไทย แนวคิดความโปร่งใสปรากฏอย่างเด่นชัดเป็นรูปธรรมมากขึ้น ในยุค “รัฐบาลโปร่งใส” สมัยนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีการส่งเสริมแนวคิดและหลักการเรื่องความโปร่งใสในระบบราชการ จนนำไปสู่การตราพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการขึ้น และมีผลบังคับใช้ในปี ๒๕๔๐ พร้อมทั้งการจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ในการส่งเสริมความโปร่งใสโดยการตรวจสอบการบริหารจัดการของหน่วยงานภาครัฐ รวมถึงได้พัฒนาเครื่องมือในการประเมินถึงสภาพการณ์ความโปร่งใสในภาครัฐ ตามกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเผยข้อมูลและตรวจสอบเพื่อความโปร่งใสโดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

๑. สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยในการรับทราบและเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (Right to Know) และหน้าที่ของรัฐในการเปิดเผยข้อมูลและคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (Right to Privacy) ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยมีกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง ๒ ฉบับ ดังนี้

๑.๑ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นกฎหมายรับรอง “สิทธิที่จะรู้” (Right to Know) ของประชาชน ในเรื่องของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการให้ประชาชนได้รับทราบ โดยการกำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิของประชาชน ภายใต้แนวคิด “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น” ซึ่งเนื้อหาสาระตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว สอดคล้องกับมาตรา ๔๑ ๕๘ และ ๕๙ ของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ ระบุว่า บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ รวมถึงมีลักษณะเช่นเดียวกับกฎหมายข้อมูลข่าวสารของประเทศสหรัฐอเมริกาหรือ กฎหมาย FOIA โดยพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

๑.๒ พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประชาชนที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานภาครัฐ ภายใต้แนวคิดที่ว่า “ปกปิดเป็นหลัก เปิดเปิดเผยเป็นข้อยกเว้น” ซึ่งการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้เป็นการรองรับและคุ้มครองสิทธิของประชาชนสืบเนื่องมาจากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของ



ราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลเป็นหมวดหนึ่งของกฎหมายและสอดคล้องตามมาตรา ๓๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยกำหนดสิทธิในความเป็นส่วนตัว (Right to Privacy) เกียรติยศ ชื่อเสียง และครอบครัว

๒. การกำหนดความโปร่งใสเป็นส่วนหนึ่งของกรอบการพัฒนาของประเทศไทยตามแนวนโยบายแห่งรัฐ
บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๕ โดยประกอบด้วยยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐) และแนวคิดธรรมาภิบาล ดังนี้

๒.๑ ประกาศ เรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐) เป็นกรอบและเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน เพื่อนำไปสู่การจัดทำแผนงานต่างๆ และการปฏิบัติเพื่อให้ประเทศไทยบรรลุวิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” โดยยุทธศาสตร์ชาติได้กำหนดประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความโปร่งใสในประเด็นยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุล และพัฒนาระบบบริหารจัดการภาครัฐ ดังนี้

๒.๑.๑ ภาครัฐที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง ตอบสนองความต้องการและให้บริการสะดวก รวดเร็ว โปร่งใส ด้วยการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการดำเนินการของภาครัฐให้มีลักษณะเบ็ดเสร็จ ครบวงจร และหลากหลายรูปแบบตามความต้องการของผู้รับบริการ

๒.๑.๒ ภาครัฐมีความทันสมัย โดยการพัฒนาและปรับระบบวิธีการปฏิบัติราชการให้ทันสมัย ด้วยการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการที่ตั้งอยู่บนข้อมูลและหลักฐานเชิงประจักษ์ มุ่งผลสัมฤทธิ์ มีความโปร่งใส ยึดหยุ่น และคล่องตัว

๒.๑.๓ ภาครัฐมีความโปร่งใส ปลอดการทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยหน่วยงานของรัฐจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและจัดการทุจริตประพฤติมิชอบ อาทิ มีระบบรับเรื่องร้องเรียน การทุจริตประพฤติมิชอบที่มีประสิทธิภาพ รวมถึงส่งเสริมและเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้วยการมุ่งเน้นการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การรณรงค์ให้ความรู้ ต่อด่าน หรือชี้แจงแบบแสดงการทุจริต

๒.๒ แนวคิดธรรมาภิบาล เป็นกรอบในการพัฒนาประเทศร่วมกับยุทธศาสตร์ชาติ โดยการนำแนวคิดธรรมาภิบาลมาปรับใช้กับประเทศไทย เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารจัดการผ่านการกำหนดกรอบของกฎหมายตามพระราชกฤษฎีกาหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการความโปร่งใส ดังนี้

๒.๒.๑ การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน กำหนดให้การปฏิบัติราชการเป็นไปโดยซื่อสัตย์สุจริต สามารถตรวจสอบได้ และมุ่งให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนทั้งในระดับประเทศ และระดับท้องถิ่น โดยการกำหนดขั้นตอนการดำเนินการที่โปร่งใสมีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอน และการรับฟังความคิดเห็นและความพึงพอใจของสังคมและประชาชนผู้รับบริการ เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการให้เหมาะสม



๒.๒.๒ การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่า กำหนดให้ส่วนราชการจะต้องจัดทำแผนปฏิบัติราชการ โดยกำหนดรายละเอียด ขั้นตอนของแผน ระยะเวลา และงบประมาณในการดำเนินการและเผยแพร่ให้ข้าราชการและประชาชนรับทราบ

๒.๒.๓ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน โดยการจัดตั้งศูนย์บริการร่วม เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ซึ่งสามารถสอบถาม ขอทราบข้อมูล ขออนุญาต หรืออนุมัติ ในเรื่องใดผ่านการติดต่อ ณ ศูนย์บริการร่วมเพียงแห่งเดียว ในศูนย์บริการร่วมให้มีเจ้าหน้าที่รับเรื่องราวต่างๆ และดำเนินการส่งต่อให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการต่อ ในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับการให้บริการประชาชนหรือการติดต่อประสานงานระหว่างส่วนราชการด้วยกันแล้ว ส่วนราชการจะต้องจัดทำแผนภูมิขั้นตอนและระยะเวลา การดำเนินการ และรายละเอียดอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ประกาศไว้ ณ ที่ทำการของส่วนบริการร่วมและในระบบเครือข่ายสารสนเทศของส่วนราชการ เพื่อให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องสามารถเข้าตรวจสอบได้

๒.๒.๔ การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยส่วนราชการจะต้องกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จในการให้บริการประชาชนและจัดให้มีระบบเครือข่ายสารสนเทศของส่วนราชการ เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในการติดต่อสอบถาม หรือขอข้อมูล หรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ ซึ่งหน่วยราชการจะต้องมีระบบจัดการข้อร้องเรียน เสนอแนะ หรือแสดงความคิดเห็นที่ไม่เปิดเผยชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องเรียน เสนอแนะ หรือแสดงความคิดเห็น ทั้งนี้ หน่วยงานราชการจะต้องเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี รายการเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง สัญญาที่ได้มีการอนุมัติให้จัดซื้อหรือจัดจ้างแล้ว

๓. การกำหนดองค์กรและกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ โดยมีองค์กรที่เกี่ยวข้องการเสริมสร้างความโปร่งใสและการดำเนินการตามแนวคิดธรรมาภิบาล โดยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้เครื่องมือในการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) โดยการวัดการเปิดเผยข้อมูล (Open Data Integrity and Transparency Assessment: OIT) ซึ่งประกอบด้วยตัวชี้วัด ๕ ตัวชี้วัดย่อย (สำนักงาน ป.ป.ช., ๒๕๖๔) ดังนี้

๓.๑ การเปิดเผยข้อมูล

๓.๑.๑ ข้อมูลพื้นฐาน คือ การแสดงข้อมูลโครงสร้าง ข้อมูลผู้บริหาร อำนาจหน้าที่ แผนยุทธศาสตร์ หรือแผนพัฒนาหน่วยงาน ข้อมูลการติดต่อ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ

๓.๑.๒ การประชาสัมพันธ์ คือ การแสดงข้อมูลข่าวสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่หรือภารกิจของหน่วยงาน เพื่อประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับทราบ

๓.๑.๓ การปฏิสัมพันธ์ข้อมูล คือ การจัดให้มีช่องทางในการสื่อสารที่ประชาชนสามารถสอบถามข้อมูลต่างๆ ได้ และหน่วยงานสามารถสื่อสารเพื่อตอบคำถามของผู้สอบถามได้ ในลักษณะการสื่อสารสองทาง (Q&A) ผ่านทางเว็บไซต์และเครือข่ายสังคมออนไลน์ (Social Network)



๓.๒ การบริหารงาน

๓.๒.๑ การดำเนินงาน คือ การเปิดเผยแผนดำเนินงานประจำปี รายงานการกำกับติดตามการดำเนินงานประจำปี รอบ ๖ เดือน และรายงานผลการดำเนินงานประจำปี

๓.๒.๒ การปฏิบัติงาน คือ การเปิดเผยคู่มือหรือแนวทางการปฏิบัติงานที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานใช้ปฏิบัติให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

๓.๒.๓ การให้บริการ คือ การเปิดเผยคู่มือหรือแนวทางการปฏิบัติในการให้บริการ ข้อมูลเชิงสถิติ การให้บริการ รายงานผลการสำรวจความพึงพอใจการให้บริการ และการให้บริการช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ (E-Service)

๓.๓ การบริหารเงินงบประมาณ

๓.๓.๑ แผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี คือ การเปิดเผยแผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี รายงานการกำกับติดตามการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี รอบ ๖ เดือน และ ๑๒ เดือน (ประจำปี)

๓.๓.๒ การจัดซื้อจัดจ้างหรือการจัดหาพัสดุ คือ การเปิดเผยแผนการจัดซื้อจัดจ้างหรือแผนการจัดหาพัสดุ ประกาศต่างๆ เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างหรือการจัดหาพัสดุ สรุปผลการจัดซื้อจัดจ้างหรือการจัดหาพัสดุรายเดือน และรายงานผลการจัดซื้อจัดจ้างหรือการจัดหาพัสดุประจำปี

๓.๔ การบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคล คือ นโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคล การดำเนินการตามนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคล หลักเกณฑ์ การบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคล รายงานผลการบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคลประจำปี

๓.๕ การส่งเสริมความโปร่งใส

๓.๕.๑ การจัดการเรื่องร้องเรียนการทุจริตและประพฤติมิชอบ คือ การเปิดเผยข้อมูล แนวปฏิบัติการจัดการเรื่องร้องเรียนการทุจริตและประพฤติมิชอบ ช่องทางแจ้งเรื่องร้องเรียนการทุจริตและประพฤติมิชอบ และข้อมูลเชิงสถิติเรื่องร้องเรียนการทุจริตและประพฤติมิชอบ

๓.๕.๒ การเปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วม คือ การมีช่องทางการรับฟังความคิดเห็นและการเปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วม

จากการศึกษากรอบแนวความโปร่งใสของเดวิด ฮิลด์ นักวิชาการชาวอังกฤษนำไปสู่ความเข้าใจทิศทางการเคลื่อนไหวของข้อมูลข่าวสาร ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญในการศึกษาความโปร่งใสและการตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐและลักษณะความโปร่งใสในมิติต่างๆ โดยเป็นกรอบในการนำไปวิเคราะห์ความโปร่งใสที่สามารถเชื่อมโยงขอบเขตความโปร่งใสจากการศึกษาของมหาวิทยาลัยกอนเทนต์ ประเทศสวีเดน พบว่าขอบเขตความโปร่งใสในด้านการเปิดเผยของรัฐบาลมีความสัมพันธ์กับทิศทางการโปร่งใสที่เคลื่อนไหวในแนวตั้งหรือความโปร่งใสจากบนลงล่างและจากล่างขึ้นบน รวมถึงความโปร่งใสแนวนอนในลักษณะจากภายในสู่ภายนอก ในส่วนของการปกป้องผู้ร้องเรียนทุจริตมีความสอดคล้องกับความโปร่งใสแนวนอนในลักษณะจากภายในสู่ภายนอก และการเผยแพร่หรือความเป็นสาธารณะมีความสอดคล้องกับความโปร่งใสแนวนอนในลักษณะ



จากภายนอกสู่ภายใน

เมื่อวิเคราะห์ขอบเขตความโปร่งใสจากการศึกษาของมหาวิทยาลัยกอนเนเบิร์กเชื่อมโยงกับหลักการความโปร่งใสในกฎหมาย Freedom of Information Act ๑๙๖๗ และกฎหมาย Whistleblower Protection Act ๑๙๘๙ ของประเทศสหรัฐอเมริกาแล้ว พบว่า กรอบความโปร่งใส ๕ ประการ อันประกอบด้วย การเตรียมความพร้อมในการเปิดเผยข้อมูล การพัฒนาระบบการตอบสนองคำร้องที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล การเปิดเผยข้อมูลเชิงรุก การใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีในการสร้างความโปร่งใส และการปรับปรุงการจัดการเรื่องร้องเรียนนั้น สอดคล้องกับประเด็นการเปิดเผยของรัฐบาล และกฎหมายคุ้มครองผู้ร้องเรียนการทุจริตในหน่วยงานของรัฐสอดคล้องกับการปกป้องผู้ร้องเรียนการทุจริต เมื่อศึกษาเพิ่มเติมถึงการสร้างความโปร่งใส ในกรุงโซล ประเทศเกาหลีใต้ พบว่าการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่เรียกว่า OPEN และระบบ Seoul Open Data Plaza เพื่อเป็นระบบที่ประชาชนสามารถสืบค้นข้อมูลและตรวจสอบติดตามการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ ภายใต้การบริหารงานของรัฐบาลท้องถิ่นของกรุงโซล ถือการสร้าง ความโปร่งใสที่สอดคล้องกับประเด็นด้านการเปิดเผยของรัฐบาล นอกจากนี้ การนำเสนอผลการประเมินความโปร่งใสให้เกิดขึ้นโดยสื่อมวลชนอยู่เสมอและนำไปสู่การมอบรางวัลความพยายามในการต่อต้านการทุจริต (Anti – Corruption Effort Award) สอดคล้องกับประเด็นความโปร่งใสด้านความเป็นสาธารณะ

สำหรับประเทศไทยการสร้างความโปร่งใสตามกรอบอำนาจของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้กำหนดบทบาทการสร้าง ความโปร่งใสในฐานะสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการรับทราบและเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการและกำหนดให้การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ประกอบกับกำหนดกรอบการพัฒนาประเทศที่เป็นเป้าหมายที่หน่วยงานของรัฐจะต้องบรรลุตามยุทธศาสตร์ชาติและแนวคิดธรรมาภิบาล พร้อมทั้งการพัฒนาเครื่องมือในการประเมินความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ เมื่อพิจารณาแล้วพบว่า มีความสอดคล้องกับขอบเขตมหาวิทยาลัยกอนเนเบิร์ก หลักการความโปร่งใสของประเทศสหรัฐอเมริกาและกรุงโซล ประเทศเกาหลีใต้ พบว่า การเปิดเผยข้อมูลพื้นฐานของหน่วยงาน การเปิดเผยข้อมูลพื้นฐานการบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคล การเปิดเผยข้อมูลการบริหารเงินงบประมาณนั้น ล้วนมีความสำคัญกับการเปิดเผยข้อมูลของรัฐบาลตามขอบเขตความโปร่งใสจากการศึกษาของมหาวิทยาลัยกอนเนเบิร์กและการเตรียมความพร้อมในการเปิดเผยข้อมูลตามหลักความโปร่งใสของประเทศสหรัฐอเมริกา รวมถึงการส่งเสริมความโปร่งใสของหน่วยงานสอดคล้องกับข้อมูลการพัฒนาระบบการตอบสนองคำร้องที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล การเปิดเผยข้อมูลเชิงรุก การใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีในการสร้างความโปร่งใส และการปรับปรุงการจัดการเรื่องร้องเรียน เมื่อพิจารณาถึงบทบาทการให้บริการประชาชนของหน่วยงานภาครัฐสามารถจำแนกได้ ๓ องค์ประกอบ ได้แก่ การเปิดเผยข้อมูลที่ส่งเสริม ความโปร่งใสของหน่วยงาน ความโปร่งใสในการบริหารงานและให้บริการประชาชน และการส่งเสริมความโปร่งใสในองค์กร

แนวคิดเกี่ยวกับความเชื่อถือไว้วางใจ (Public Trust)

แนวคิดเกี่ยวกับความเชื่อถือไว้วางใจ

แนวคิดความเชื่อถือไว้วางใจประกอบด้วยลักษณะ ๓ ประการ (Thomas, ๑๙๙๘) ดังนี้



๑. ความเชื่อถือไว้วางใจแบบได้รับมอบอำนาจ (Fiduciary Trust) คือ ความเชื่อถือไว้วางใจในภาครัฐที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานความสัมพันธ์การมอบอำนาจของประชาชนให้แก่ตัวแทนของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ดำเนินการในผลประโยชน์ของประชาชน การเป็นตัวแทนของประชาชนของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความไม่สมมาตรในเชิงอำนาจสูงเนื่องจากประชาชนไม่สามารถควบคุมและตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ในลักษณะเดียวกับข้าราชการทางการเมือง ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมีการผูกพันทางศีลธรรม หรือมาตรฐานจริยธรรม หรือมาตรฐานการปฏิบัติงานเพื่อกำหนดให้การกระทำต่างๆ ในการให้บริการสาธารณะ

๒. ความเชื่อถือไว้วางใจแบบซึ่งกันและกัน (Mutual Trust) คือ ความเชื่อถือไว้วางใจแบบซึ่งกันและกัน มีความสมมาตรในเชิงอำนาจสูงมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับความเชื่อถือไว้วางใจแบบได้รับมอบอำนาจ เนื่องจากเป็นการสร้างความเชื่อถือไว้วางใจในความสัมพันธ์ระดับบุคคล (Interpersonal Relationships) เป็นผลจากการสื่อสารอย่างสม่ำเสมอจนกลายเป็นประสบการณ์ร่วมระหว่างข้าราชการระดับปฏิบัติการ (street-level bureaucrat) และประชาชน รวมถึงองค์ประกอบทางด้านความคิด อารมณ์ และพฤติกรรม ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบในการกิจของข้าราชการและหน่วยงานภาครัฐ

๓. ความเชื่อถือไว้วางใจทางสังคม (Social Trust) คือ ความเชื่อถือไว้วางใจถือเป็นทุนทางสังคม (Social Capital) รูปแบบหนึ่งซึ่งต้องใช้ระยะเวลาในการสะสมและสรรค์สร้างให้เกิดขึ้น โดยทุนทางสังคมดังกล่าวนำไปสู่การแก้ไขปัญหา ลดความขัดแย้ง ปรับปรุงการสื่อสารและความร่วมมือ และความพึงพอใจในความเป็นสังคม

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความเชื่อถือไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อภาครัฐและข้าราชการ

ในส่วนนี้ได้ศึกษาถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มขึ้นหรือการลดลงของความเชื่อถือไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อภาครัฐและข้าราชการ ดังนี้

๑. ความเชื่อและทัศนคติทางการเมืองกับความเชื่อถือไว้วางใจ คือ การบริหารราชการแผ่นดินภายใต้ระบอบปกครองแบบประชาธิปไตย ความเชื่อมั่นของประชาชนต่อรัฐบาล ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในการใช้อำนาจอธิปไตยนั้น ถือเป็นรากฐานที่สำคัญต่อการดำรงอยู่ของรัฐบาลและความชอบธรรมในการบริหารกิจการบ้านเมืองให้เป็นที่ยอมรับของประชาชน การตรวจสอบการใช้อำนาจของนักการเมืองและรัฐบาล รวมถึงหน่วยงานภาครัฐและข้าราชการ เพื่อสร้างและพิสูจน์ความโปร่งใสผ่านการเปิดเผยข้อมูลของรัฐ ตั้งแต่การกำหนดนโยบายไปจนถึงการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติและประเมินผลจึงเป็นสิ่งที่สำคัญต่อความเชื่อถือไว้วางใจของประชาชน

๒. ผลการปฏิบัติงาน (Performance) กับความเชื่อถือไว้วางใจ คือ ความเชื่อถือไว้วางใจมีความเชื่อมโยงกับผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ และเสนอให้มีการพัฒนาผลการปฏิบัติงานและการปรับปรุงระบบการวัดผลการปฏิบัติงาน เพื่อสร้างความเชื่อถือไว้วางใจของสาธารณชน (Geert Bouckaert, Steven Van de Walle and Jarl Kampen, ๒๐๐๒) ดังนี้

๒.๑ ทฤษฎีผลการปฏิบัติงานมหภาค (Macro - Performance Theory) แสดงให้เห็นถึงความเชื่อถือไว้วางใจตามทฤษฎีผลการปฏิบัติงานมหภาคที่มุ่งเน้นถึงความคาดหวังของประชาชนที่มีต่อรัฐบาล ในปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ เช่น อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ อัตราการว่างงาน อัตราเงินเฟ้อ



ซึ่งมีความแตกต่างความเชื่อถือว่าว่างใจที่เป็นผลจากวัฒนธรรมทางการเมืองดังเช่นที่กล่าวมาข้างต้น โดยเป็นการประเมินผลการพัฒนาทางเศรษฐกิจภาพรวมเสียมากกว่าการประเมินภาวะทางเศรษฐกิจของบุคคล และสามารถอธิบายถึงความเชื่อถือว่าว่างใจของประชาชนต่อภาครัฐเพียงช่วงสั้นๆ เท่านั้น

๒.๒ ทฤษฎีผลการปฏิบัติงานจุลภาค (Micro - Performance Theory) คือ แสดงให้เห็นถึงความเชื่อถือว่าว่างใจที่มุ่งเน้นการประเมินผลการให้บริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐ และให้ความสำคัญกับภาพลักษณ์ของข้าราชการตามคุณลักษณะที่ดีในการปฏิบัติงานและการให้บริการประชาชน อันเนื่องมาจากความคิดและความเชื่อในวัฒนธรรมของระบบราชการที่มีขนาดใหญ่ ยุ่งยากซับซ้อน และล่าช้า ซึ่งข้าราชการถูกมองว่าเป็นบุคลากรที่ขาดประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ความพึงพอใจในการรับบริการจากหน่วยงานภาครัฐ โดยการประเมินกระบวนการและผลผลิตจากการให้บริการ ไม่เพียงแต่ขึ้นอยู่กับคุณภาพการให้บริการเท่านั้น แต่ความคาดหวังของประชาชนก็เป็นส่วนที่ส่งผลต่อความพึงพอใจของผู้รับบริการ โดยขึ้นอยู่กับความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการปฏิบัติงานและภารกิจของหน่วยงานภาครัฐที่สื่อสารไปยังผู้รับบริการ

๓. ความคาดหวังของสาธารณชน คือ การเพิ่มทวีของความคาดหวังของสาธารณชนอย่างรวดเร็วเป็นผลจากการก้าวเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตย เศรษฐกิจแบบทุนนิยม และการพัฒนาไปสู่สังคมสมัยใหม่ ซึ่งส่งผลให้ประชาชนชนชั้นกลางเพิ่มมากขึ้นและการให้ความสำคัญกับสิทธิและความเท่าเทียมในสังคมมีเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย รวมถึงการตอบสนองความคาดหวังของประชาชน ถึงแม้ว่าแนวทางการดำเนินงานและผลการปฏิบัติงานของรัฐจะเพิ่มสูง แต่ก็ไม่อาจเทียบกับความคาดหวังของสาธารณชนได้ ส่งผลให้หน่วยงานของรัฐไม่สามารถปฏิบัติงานได้สอดคล้องกับความคาดหวังของประชาชน ซึ่งก่อให้เกิดความผิดหวังของประชาชนและลดทอนความเชื่อถือว่าว่างใจของสาธารณชนต่อภาครัฐ (Anthony Birch, ๑๙๘๔)

๔. การสื่อสารและบทบาทของสื่อมวลชนกับความเชื่อถือว่าว่างใจ คือ สื่อมวลชนมีบทบาทในฐานะเป็นกลไกและช่องทางการสื่อสารในการสร้างการรับทราบถึงบทบาทและหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐได้อย่างถูกต้องและชัดเจน รวมถึงมีบทบาทสำคัญในการกำหนด (set the parameters) ถึงข้อมูลที่ประชาชนควรหรือต้องรับรู้ถึงการดำเนินงานตามบทบาทและหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ นอกจากนี้ แรงผลักดันที่เกิดจากภาพลักษณ์ในเชิงลบที่สื่อมวลชนนำเสนอเป็นแรงกระตุ้นสำคัญให้ความเชื่อถือว่าว่างใจของประชาชนลดต่ำลง ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล สื่อมวลชน และข้าราชการมีความสำคัญต่อการสร้างความเชื่อถือว่าว่างใจของประชาชนที่มีต่อหน่วยงานภาครัฐ (Margaret Gordon, ๒๐๐๐)

๕. ปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับประชาชนกับความเชื่อถือว่าว่างใจ คือ การมีส่วนร่วมและสร้างปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐและประชาชน ซึ่งเป็นการลดช่องว่างระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ข้าราชการ และประชาชน รวมถึงการเพิ่มบทบาทของประชาชนในฐานะพลเมืองในการพัฒนาการบริหารจัดการและบริการสาธารณะของภาครัฐ ผ่านการสร้างปฏิสัมพันธ์ผ่านช่องทางต่างๆ ของหน่วยงานภาครัฐในการสะท้อนถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนที่นำไปสู่การสร้าง ความพึงพอใจของประชาชนต่อการปฏิบัติงานของภาครัฐและความเชื่อถือว่าว่างใจของประชาชนซึ่งกันและกัน (mutual trust) โดยระดับความปฏิสัมพันธ์



ระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับประชาชนและระดับการมีส่วนร่วมมีบทบาทสำคัญต่อระดับความพึงพอใจและระดับความเชื่อถือไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อหน่วยงานภาครัฐและข้าราชการ (Lisa Schmidhuber, Alex Ingrams and Dennis Hilgers, ๒๐๒๑)

แนวคิดการเสริมสร้างและฟื้นฟูความเชื่อถือไว้วางใจ

สืบเนื่องจากการศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความเชื่อถือไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อภาครัฐและข้าราชการ ผู้วิจัยได้ศึกษาถึงแนวคิดการเสริมสร้างและฟื้นฟูความเชื่อถือไว้วางใจที่สอดคล้องกับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความเชื่อถือไว้วางใจของประชาชนข้างต้น โดยมีรายละเอียดดังนี้

๑. การเสริมสร้างและฟื้นฟูความเชื่อถือไว้วางใจในภาครัฐ ประกอบด้วยความเชื่อถือไว้วางใจ ๒ ระดับ ได้แก่ ระดับองค์กร และระดับบุคคล ดังนี้

๑.๑ สร้างความเชื่อถือไว้วางใจในระดับองค์กร สามารถดำเนินการตามแนวคิดการสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่ประกอบด้วย ๓ ส่วน ได้แก่ การพัฒนาหลักการตรวจสอบการใช้งบประมาณในขั้นแรก การพัฒนามาตรฐานตามลักษณะงานเพื่อวัดและรายงานผลการปฏิบัติงานในขั้นที่ ๒ และการพัฒนายุทธศาสตร์ แผนการดำเนินงานตามหลักการธรรมาภิบาล และเกณฑ์การวัดผลการปฏิบัติงาน ซึ่งจะต้องพัฒนาผ่านการบูรณาการอย่างสัมพันธ์และสอดคล้องกัน (Samuel A. Dipiazza and Robert G. Eccles, ๒๐๐๒; สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานบุคคล สำนักงาน ก.พ., ๒๕๕๐)

๑.๒ การสร้างความเชื่อถือไว้วางใจในระดับบุคคล สามารถสร้างความเชื่อถือไว้วางใจในระดับบุคคล ๓ ประเภท (Thomas, ๑๙๙๘) ดังนี้

๑.๒.๑ การสร้างความเชื่อถือไว้วางใจตามคุณลักษณะเฉพาะตัวบุคคล (Characteristic - based trust) ที่เกิดจากความคาดหวังตามคุณลักษณะทางประชากร

๑.๒.๒ การสร้างความเชื่อถือไว้วางใจตามกระบวนการดำเนินการ (Process - based trust) จากการตอบสนองความต้องการของประชาชนในกระบวนการทำงานที่ดี

๑.๒.๓ การสร้างความเชื่อถือไว้วางใจตามโครงสร้างสถาบัน (Institutional-based trust) ภายใต้กรอบของกฎระเบียบ กฎหมาย มาตรฐานทางวิชาชีพ และมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อควบคุมกระบวนการทำงานและการบริการที่ดีในการตอบสนองความต้องการแก่ประชาชน

๒. การตอบสนองต่อความคาดหวังในกระบวนการกับผลผลิตหรือผลลัพธ์ คือ การให้ความสำคัญกับการตอบสนองความต้องการ (Responsiveness) ในผลผลิตหรือผลลัพธ์ปฏิบัติงานภาครัฐที่เกิดจากกระบวนการและขั้นตอนการปฏิบัติงานที่สร้างความพึงพอใจทางอารมณ์ของประชาชนหรือผู้รับบริการ

๓. รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e - Government) คือ สาเหตุที่นำไปสู่ความไม่เชื่อมั่นในรัฐบาลเป็นผลมาจากความซับซ้อนของกระบวนการและขั้นตอนการปฏิบัติงาน การรับทราบถึงความไม่มีประสิทธิภาพของระบบราชการและความแปลกแยกทางนโยบาย ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นให้รัฐบาลนำระบบอิเล็กทรอนิกส์เข้ามามีบทบาทในการปรับปรุงประสิทธิภาพการปฏิบัติงานภายในหน่วยงานภาครัฐและคุณภาพของการให้บริการประชาชน ตลอดจน



การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่อย่างไรก็ตาม ไม่อาจแยกการพัฒนาเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์อย่างรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์หรือการบริการทางช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อสร้างความเชื่อถือไว้วางใจออกจากบริบทการรับทราบของประชาชนทางเศรษฐกิจและการเมืองได้ (Parent, Vandebeek and Gemino, ๒๐๐๔)

๔. ความโปร่งใส (Transparency) คือ การให้ความสำคัญกับความโปร่งใสในการเป็นเครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดิน เนื่องจากความโปร่งใสได้นำไปสู่ผลกระทบในทางบวกใน ๔ มิติ ได้แก่ การเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน การลดลงของการทุจริตและประพฤติมิชอบในระบบราชการ การส่งเสริมบทบาทการมีส่วนร่วมในกระบวนการดำเนินงานโดยหน่วยงานภาครัฐของภาคประชาสังคมและภาคเอกชน ซึ่งนำไปสู่การฟื้นฟูความเชื่อถือไว้วางใจของสาธารณชน

แนวทางการเสริมสร้างและฟื้นฟูความเชื่อถือไว้วางใจ

๑. องค์การสหประชาชาติ (United Nations) ให้ความสนใจในการสร้างความเชื่อถือไว้วางใจของสาธารณชนให้เกิดขึ้นต่อการดำเนินงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นสร้างความเชื่อถือไว้วางใจผ่านการตัดสินใจและความรับผิดชอบด้วยการสร้างทักษะผู้นำที่มีศักยภาพ เพื่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทั้งในภาครัฐภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ดังนี้

๑.๑ การส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม และความรับผิดชอบในภาครัฐ โดยการใช้นโยบายและมาตรการในการป้องกันประพฤติมิชอบ การจัดทำและการกำหนดแนวทางหรือมาตรฐานในการปฏิบัติงาน

๑.๒ การปรับปรุงการให้บริการของภาครัฐโดยการกระจายอำนาจในระบบธรรมาภิบาล เพื่อเพิ่มระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแนวทางในการพัฒนาการให้บริการที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่

๑.๓ การเสริมสร้างทักษะความเป็นผู้นำของบุคลากรในภาครัฐ โดยการศึกษาและการฝึกอบรมทักษะความเป็นผู้นำ เพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบายและกิจกรรมในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาทางสังคมอย่างเป็นรูปธรรม

๒. องค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development: OECD) สนับสนุนให้ภาครัฐวางแผนและดำเนินการทางนโยบายผ่านการกำหนดยุทธศาสตร์ด้านจริยธรรม ซึ่งสอดคล้องกับโครงสร้างทางจริยธรรมพื้นฐาน (The Ethics Infrastructure) เพื่อสร้างความเชื่อถือไว้วางใจของสาธารณชน ดังนี้

๒.๑ การวางรากฐานและการสื่อสารค่านิยมหลักและมาตรฐานจริยธรรมให้แก่ข้าราชการ เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติและแก้ปัญหาทางจริยธรรมที่ชัดเจน ได้แก่ มาตรฐานทางจริยธรรมที่เกี่ยวข้องกับการใช้ข้อมูลทางราชการและข้อมูลสาธารณะ ข้อกำหนดการรับสั่งของ ของขวัญ ของกำนัล หรือผลประโยชน์ต่างๆ และมาตรฐานการปฏิบัติงานในกรณีที่เกี่ยวข้องกับประชาชน

๒.๒ การส่งเสริมการปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม โดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อมของการปฏิบัติงาน



ด้วยการส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใสในการทำงานจากการกำหนดมาตรฐานการทำงาน การใช้เหตุผลในการตัดสินใจ และการส่งเสริมจริยธรรมที่ให้ความสำคัญกับการคัดเลือกข้าราชการและการเลื่อนตำแหน่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในตำแหน่งสูง

๒.๓ ติดตามและรายงานการปฏิบัติตามแนวทางและคำแนะนำตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ รวมถึงดำเนินการตรวจสอบและลงโทษพฤติกรรมมิชอบ

จากการศึกษากรอบแนวและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับความเชื่อถือว่าว่างใจเห็นว่าปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มหรือการลดของระดับความเชื่อถือว่าว่างใจของหน่วยงานภาครัฐและข้าราชการประกอบด้วยหลายปัจจัย ได้แก่ อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ อัตราการว่างงาน คุณภาพชีวิต ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน ระดับความเข้าใจและการรับทราบถึงหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐของประชาชน บทบาทของสื่อมวลชน ในการนำเสนอข่าวสารเกี่ยวกับภาครัฐ ความคาดหวังที่สูงขึ้นของประชาชน รวมถึงปัจจัยอื่นๆ เช่น ค่านิยม วัฒนธรรมทางความคิด และการใช้วิจารณ์ส่วนตัวในการให้ความเชื่อถือว่าว่างใจที่ไม่สามารถอธิบายได้

ความสัมพันธ์ระหว่างผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐและข้าราชการกับความเชื่อถือว่าว่างใจ เป็นสิ่งที่ไม่สามารถสรุปได้อย่างแน่ชัด เนื่องจากปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อระดับความเชื่อถือว่าว่างใจของสาธารณชน มีความเชื่อมโยงและซับซ้อน เมื่อพิจารณาถึงแนวคิดความเชื่อถือว่าว่างใจ พบว่า ความสัมพันธ์ระดับบุคคล (Interpersonal Relationships) ซึ่งเป็นผลจากการประสบการณ์การสื่อสารร่วมระหว่างข้าราชการระดับปฏิบัติการ (street-level bureaucrat) และประชาชน เป็นสิ่งสำคัญและส่งผลกระทบต่อความเชื่อถือว่าว่างใจ เนื่องจากแสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบในภารกิจของข้าราชการและหน่วยงานของรัฐ

การเสริมสร้างความเชื่อถือว่าว่างใจของสาธารณชน โดยการพัฒนาผลการปฏิบัติงานและการให้บริการประชาชนของหน่วยงานภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ รวมถึงการสร้าง ความเข้าใจและสื่อความหมายให้ประชาชนเข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ของหน่วยงาน พร้อมทั้งสร้างความเชื่อมโยงระหว่างผลการปฏิบัติงานกับการตอบสนองความต้องการของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญต่อระดับความเชื่อถือว่าว่างใจของสาธารณชน ดังนั้น หน่วยงานของรัฐจะต้องมีการควบคุมดูแลการนำเสนอข้อมูลข่าวสารให้โปร่งใส ถูกต้อง และใช้ประโยชน์ในการสร้างการรับทราบถึงการปฏิบัติงาน การให้บริการ และผลการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อสร้างความเชื่อถือว่าว่างใจของสาธารณชนจากความรู้และข้อมูลข่าวสาร (Knowledge – based trust) รวมถึงการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับประชาชนให้เกิดความเชื่อถือว่าว่างใจส่วนบุคคล (Personal trust)



ตารางที่ ๑ สรุปองค์ประกอบ ตัวแปร และนิยามศัพท์เชิงปฏิบัติการในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่าง
ความโปร่งใสในการให้บริการประชาชนกับความเชื่อถือไว้วางใจของสาธารณชน

องค์ประกอบ	ตัวแปร	นิยามเชิงปฏิบัติการ
๑. การเปิดเผยข้อมูลที่ส่งเสริมความโปร่งใสของหน่วยงาน	๑.๑ การเปิดเผยข้อมูลพื้นฐานขององค์กร	การเปิดเผยข้อมูลพื้นฐานตามที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐเปิดเผย ภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐
	๑.๒ การสื่อสารข้อมูลขององค์กรอย่างเปิดเผยและสร้างปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกับผู้รับบริการ	การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารขององค์กร ได้แก่ การเผยแพร่ข่าวประชาสัมพันธ์ การให้บริการถาม – ตอบ และการสร้างปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐและประชาชนผ่านเครือข่ายสังคมออนไลน์ของหน่วยงาน (Social Media)
๒. ความโปร่งใสการบริหารงานและให้บริการประชาชน	๒.๑ การกำหนดและเผยแพร่แผนการดำเนินงานที่ชัดเจน	หน่วยงานจะต้องมีแผนการดำเนินงานเพื่อเป็นกรอบในการสร้างความรู้และความเข้าใจถึงลักษณะงานตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ของศูนย์ดำรงธรรม ประกอบด้วยข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ แผนการดำเนินงานประจำปี รายงานการกำกับติดตามการดำเนินงานประจำปี รอบ ๖ เดือน และรายงานผลการดำเนินงานประจำปี
	๒.๒ การเปิดเผยข้อมูลการปฏิบัติงานและการให้บริการ	การสร้างความโปร่งใสในกระบวนการดำเนินงาน โดยการเปิดเผยกระบวนการและแนวทางการปฏิบัติงาน และการให้บริการประชาชน ได้แก่ การเปิดเผยคู่มือหรือมาตรฐานการปฏิบัติงาน คู่มือหรือมาตรฐานการให้บริการ ข้อมูลสถิติการให้บริการ รายงานผลการสำรวจความพึงพอใจ และช่องทางในการขอรับบริการอิเล็กทรอนิกส์ (E-Service)



องค์ประกอบ	ตัวแปร	นิยามเชิงปฏิบัติการ
๓. การส่งเสริมความโปร่งใสในหน่วยงาน	๓.๑ การจัดการและการพัฒนาบุคลากรเพื่อส่งเสริมความโปร่งใส	การที่หน่วยงานภาครัฐมีกระบวนการจัดการและการพัฒนาศักยภาพเจ้าหน้าที่ ได้แก่ การมอบหมายเจ้าหน้าที่ในการรับผิดชอบการสร้างความโปร่งใสในหน่วยงาน และการมีมาตรการให้คุณให้โทษสำหรับพฤติกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการสร้างความโปร่งใสในหน่วยงาน
	๓.๒ การเข้าถึงข้อมูลของประชาชนและองค์การสาธารณะ	การส่งเสริมและอำนวยความสะดวกเพื่อเข้าถึงข้อมูลของหน่วยงานแก่ประชาชนและองค์การสาธารณะ ได้แก่ การจัดให้มีช่องทางในการเข้าถึงข้อมูลแก่ประชาชนที่หลากหลาย การนำเสนอและการใช้งานข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ และการกำหนดประเภทข้อมูลและวิธีการเข้าถึงข้อมูล
	๓.๓ กลไกการร้องเรียนของหน่วยงาน	การเพิ่มช่องทางการเปิดเผยข้อมูลหรือร้องเรียนต่างๆ จากบุคคลภายในและภายนอก ได้แก่ การจัดให้มีช่องทางในการแจ้งเรื่องร้องเรียน กระบวนการจัดการข้อร้องเรียนที่เป็นระบบและปกป้องผู้ร้องเรียน ระบบติดตามเรื่องร้องเรียน และการเปิดเผยข้อมูลเชิงสถิติเรื่องร้องเรียน
๔. ความเชื่อถือไว้วางใจของสาธารณชน	๔.๑ ความเชื่อถือไว้วางใจจากความรู้และข้อมูลข่าวสาร (Knowledge – based trust)	การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารลักษณะการนำเสนอข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานภาครัฐที่ถูกต้องและชัดเจน รวมถึงการใช้ประโยชน์จากข้อมูลและช่องทางในการสื่อสารเพื่อสร้างอิทธิพลและภาพลักษณ์ของหน่วยงาน



องค์ประกอบ	ตัวแปร	นิยามเชิงปฏิบัติการ
	๔.๒ ความเชื่อถือไว้วางใจส่วนบุคคล (Personal trust)	ความเชื่อถือไว้วางใจจากปฏิสัมพันธ์ส่วนบุคคล และความน่าเชื่อถือของบุคลากรของหน่วยงาน ได้แก่ การยึดมั่นในการบริการตามภารกิจของหน่วยงาน การยึดมั่นต่อกฎหมาย ความยุติธรรม และการไม่แบ่งแยกในสังคม ความรับผิดชอบ ต่อสาธารณะ พฤติกรรมทางจริยธรรม

ผู้วิจัยนำองค์ประกอบ ตัวแปรต้นความโปร่งใสในการให้บริการประชาชนและตัวแปรตาม ความเชื่อถือไว้วางใจของสาธารณชนต่อการให้บริการของหน่วยงานที่ได้จากการศึกษาและทบทวนวรรณกรรมข้างต้นนำไปวิเคราะห์และจัดทำคำถาม (Questionnaire) ในรูปแบบคำถามปลายปิด (Closed ended question) และนำแบบสอบถามไปทดลองใช้ เพื่อตรวจสอบความชัดเจนของเนื้อหาและภาษากับกลุ่มตัวอย่าง ซึ่งมีความใกล้เคียงกับประชากรในการวิจัยครั้งนี้ จำนวน ๓๐ คน และหาค่าความเชื่อมั่นของแบบสอบถามที่ได้รับ โดยใช้ค่าสัมประสิทธิ์สัมพันธ์ แอลฟา ของครอนบาค เพื่อพัฒนาต้นแบบองค์ประกอบและตัวแปรความโปร่งใสในการให้บริการประชาชนและความเชื่อถือไว้วางใจของสาธารณชนต่อการให้บริการของหน่วยงาน และดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยสอบถามความคิดเห็นกลุ่มตัวอย่างประชาชนผู้ใช้บริการสำนักงานศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด สุพรรณบุรี และสำนักงานศูนย์ดำรงธรรมอำเภอในจังหวัดสุพรรณบุรี จำนวน ๑๑ แห่ง โดยวิธีการสุ่มตัวอย่างแบบง่าย (Simple Random Sampling) จำนวน ๕๖๐ คน ซึ่งเป็นการวัดส่วนมาตรวัดแบบ Likert Scale จำนวน ๕ ระดับ แล้วนำไปวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต้นกับตัวแปรตาม (Correlation Analysis) ตามสมมติฐาน

ผลการศึกษาที่ได้รับจากการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างความโปร่งใสในการให้บริการประชาชนกับความเชื่อถือไว้วางใจของสาธารณชน ในครั้งนี้แบ่งออกเป็น ๑) การเปิดเผยข้อมูลที่ส่งเสริมความโปร่งใสในการให้บริการของศูนย์ดำรงธรรมมีความสัมพันธ์ในเชิงบวกกับการสร้างความเชื่อถือไว้วางใจของสาธารณชนในด้านความรู้และข้อมูลข่าวสารและด้านความเชื่อถือไว้วางใจส่วนบุคคล ๒) ความโปร่งใสการบริหารงานและให้บริการประชาชนของศูนย์ดำรงธรรมมีความสัมพันธ์ในเชิงบวกกับการสร้างความเชื่อถือไว้วางใจของสาธารณชนในด้านความรู้และข้อมูลข่าวสารและด้านความเชื่อถือไว้วางใจส่วนบุคคล ๓) การส่งเสริมความโปร่งใสในศูนย์ดำรงธรรม มีความสัมพันธ์ในเชิงบวกกับการสร้างความเชื่อถือไว้วางใจของสาธารณชนในด้านความรู้และข้อมูลข่าวสารและด้านความเชื่อถือไว้วางใจส่วนบุคคล ๔) การเปิดเผยข้อมูลที่ส่งเสริมความโปร่งใสในการให้บริการ ความโปร่งใส การบริหารงานและให้บริการประชาชน และการส่งเสริมความโปร่งใสในศูนย์ดำรงธรรมมีความสัมพันธ์ในเชิงบวกกับการสร้างความเชื่อถือไว้วางใจของสาธารณชนในด้านความรู้และข้อมูลข่าวสารและด้านความเชื่อถือไว้วางใจส่วนบุคคล



เอกสารอ้างอิง

แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (๒๐) ประเด็น การพัฒนาบริการประชาชนและการพัฒนาประสิทธิภาพภาครัฐ (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐).

“พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐” ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๑๑๔, ๑๐ กันยายน ๒๕๔๐.

“พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖” ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๑๒๐, ๙ ตุลาคม ๒๕๔๖.

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐” ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๑๓๔, ๖ เมษายน ๒๕๖๐.

วรรณภา ตีระสังขะ, “อำนาจของข้อมูลข่าวสาร: ศึกษาการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในการครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานรัฐ” (๒๕๖๓) ๓ วารสารรัฐศาสตร์สาร ๑๓๒.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, ความเชื่อถือไว้วางใจในภาครัฐ (Public Trust) ทฤษฎี แนวคิด และหลักการ (กรุงเทพมหานคร: พี.เอ.ลีฟวิ่ง, ๒๕๕๐)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, Good Governance หลักการธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สืบค้นจาก <https://www.opdc.go.th/content/viewbook/NTU๒MHx๘MXx๘dGh๙fE๕CcXRq#book/> เมื่อวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๖๔.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, รางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๓ สืบค้นจาก [file:///C:/Users/NN/Downloads/E_book_PMQA๖๓%๒๐(๑).pdf] เมื่อวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๖๔.

สำนักตรวจราชการและเรื่องราวร้องทุกข์ กระทรวงมหาดไทย, สรุปผลการประชุมเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับศูนย์ดำรงธรรม สืบค้นจาก <http://www.damrongdhama.moi.go.th/home/oldweb/download/load/v๒๘๗๙.pdf> เมื่อวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๖๔.

สำนักงาน ป.ป.ช., คู่มือการประเมิน ITA ๒๕๖๔ (นนทบุรี: สำนักงาน ป.ป.ช., ๒๕๖๔)

อัมพร อารังลักษณ์ และคณะ, การบริหารปกครองสาธารณะ (Public Governance) การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ ๒๑ (ปทุมธานี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๖)

อัมพร อารังลักษณ์, ดัชนีความโปร่งใสสำหรับองค์การสาธารณะไทย, ๒๕๖๓.

Anthony H. Birch (๑๙๘๔) “Ungovernability and Delegation: The Theories and the British Case”, British Journal of Political Science ๑๔(๒) : ๑๓๕- ๑๖๐.

Geert Bouckaert, Steven Van de Walle, Bart Maddens and Jarl K Kampen. (๒๐๐๒) “Identity vs



Performance: An Overview of Theories Explaining Trust in Government” Second Report,
Faculty of Social Sciences, Katholieke University Leuven, Belgium

Gordon, M.T. (๒๐๐๐) “ Public trust in government: the US media as an agent of
accountability?”,

International Review of Administrative Sciences ๖๖(๒) : ๒๙๗- ๓๐๙.

Lisa Schmidhuber, Alex Ingrams and Dennis Hilgers, “Government Openness and Public Trust:

The Mediating Role of Democratic Capacity”, Public Administration Review ๘๑(๒) : ๙๑ – ๑๐๙.

OECD (๒๐๐๐) Building Public Trust: Ethics Measures in OECD Countries, Policy Brief No. ๗

Parent, Michael, Vandebeek, Christine A., Gemino, Andrew C. (๒๐๐๔) “Building Citizen Trust
Through e – Government” Research paper, Faculty of Business Administration, Simon
Fraser University, Canada

Serra, George. ๑๙๙๕. "Citizen-Initiated Contact and Satisfaction With Bureaucracy: a Multivariate
Analysis." Journal of Public Administration Research and Theory ๕(๒) : ๑๗๕-๑๘๘.

Thomas, C. W. (๑๙๙๘) Maintaining and Restoring Public Trust in Government Agencies and their
Employees. Administrative and Society

United Nations Department of Economic and Social Affairs, Regional Forum on “Enhance Trust
in Government Through Leadership Capacity Building”, ๒๐๐๖



เปิดประตูเชื่อมโยงเอเชียด้วยโครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (EEC) กับบทบาทและผลกระทบที่เกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

Open the door to link Asia with the Eastern Economic Corridor Development (EEC) project and its role and impact on the local government organization of Thailand

กันยรัตน์ ไมยรัตน์
Kanyarat Maiyarat

บทคัดย่อ

โครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (EEC) เป็นโครงการภายใต้แผนยุทธศาสตร์ไทยแลนด์ ๔.๐ ที่มุ่งเน้นการพัฒนาเชิงพื้นที่โดยในระยะแรก เป็นการยกระดับพื้นที่ ๓ จังหวัด ได้แก่ ฉะเชิงเทรา ชลบุรีและระยองให้เป็นเขตเศรษฐกิจชั้นนำ เป็นประตูเชื่อมโยงเอเชีย (Gateway to Asia) ด้วยการพัฒนาอย่างเป็นระบบและสอดคล้องกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน ขับเคลื่อนเศรษฐกิจเพื่อรองรับการลงทุนอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูงทันสมัย สร้างนวัตกรรมที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของจังหวัดให้เชื่อมโยงกับโครงการของรัฐบาล เพื่อพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศซึ่งในการขับเคลื่อนเพื่อที่จะผลักดันให้โครงการ EEC ประสบความสำเร็จได้นั้นจะต้องได้รับความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้โครงการนี้สามารถดำเนินต่อไปได้และเกิดประโยชน์สูงสุด โดยบทความนี้จะกล่าวถึงบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อโครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (EEC) โดยเสนอแนะและสร้างโมเดลแนวคิดในลักษณะการนำแนวคิดด้านการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้นโยบายของรัฐนี้สามารถขับเคลื่อนไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมากขึ้น และบทความนี้ได้ศึกษาถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยจากโครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (EEC) โดยใช้หลักการวิเคราะห์ในแนวทางของเศรษฐศาสตร์ทางการเมือง เพราะบทบาทและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับโครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (EEC) เป็นกลไกในการขับเคลื่อนให้โครงการพัฒนาไปสู่การเปิดประตูประเทศไทยเชื่อมโยงเอเชียได้อย่างดีในอนาคต

คำสำคัญ : โครงการ EEC , ระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก



Open the door to link Asia with the Eastern Economic Corridor Development (EEC) project and its role and impact on the local government organization of Thailand.

ABSTRACT

The Eastern Economic Development Project (EEC) is a project under the Thailand 4.0 stage at the Policy Development Division. In the first phase, the three provinces of Chonburi and Rayong are elevated to the Asia-leading level (Gateway to Asia) with systematic development. And in line with the economic development for the control of high-tech machines that are socially friendly to improve the competitiveness of the country. Develop the country's electrical system in conjunction with government programs to develop the country's competitiveness, in which action to drive the success of the EEC project must be understood by the warden. Imprisoned for This makes the project possible to continue and make the most of its benefits. This article will affect the governments of the parents on the Central Economic Development Program (EEC) in the areas. East (EEC), because of the reasons and consequences arising from the parents and the Eastern Economic Development Program (EEC) It suggest and create a conceptule model in the manner of implementing the new public Administration (NPM) concepts, which is an essential part of the government's policy to be driven effectively. And more production. And this article has studied the impacts on Thai local government from the eastern Economic Corridor (EEC) by using the analytical principles in the approach of political Economy guideline for the development of the project to open the door of a connected system The possibilities are great in the future.

Keyword: EEC Project

Introduction

จากการที่รัฐบาลมีนโยบายจัดทำโครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor Development) เพื่อให้เป็นเขตเศรษฐกิจชั้นนำของอาเซียน โดยจะส่งเสริม ๑๐ อุตสาหกรรมเป้าหมายให้เป็นกลไกขับเคลื่อนเศรษฐกิจเพื่ออนาคต (New Engine of Growth) ซึ่งจะดำเนินการใน ๓ จังหวัดภาคตะวันออก ได้แก่ ชลบุรี, ระยอง และฉะเชิงเทรา ด้วยการแบ่งเป็นเขตอุตสาหกรรม เขตพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และเขตพัฒนาเมือง (มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด และกอบกุล ราชะนาคร. ๒๕๕๒).

สำหรับแผนงานการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานจะประกอบด้วย ทางอากาศ ได้แก่ ท่าอากาศยานนานาชาติอู่ตะเภา ทางเรือ ได้แก่ ท่าเรือพาณิชย์สัตหีบ ท่าเรือแหลมฉบัง และท่าเรือมาบตาพุด ทางถนน ได้แก่ ทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง กรุงเทพฯ-ชลบุรี พัทยา-มาบตาพุด และแหลมฉบัง-นครราชสีมา และทางราง ได้แก่



รถไฟทางคู่ ช่วงฉะเชิงเทรา-คลองสิบเก้า-แก่งคอย และช่วงกรุงเทพฯ-ระยอง โดยมีโครงการที่จะดำเนินการตามแผนพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก ได้แก่ ๑.โครงการพัฒนาศูนย์บินอู่ตะเภา ๒.โครงการพัฒนาท่าเรือแหลมฉบัง เฟส ๓ ๓.โครงการท่าเรือมาบตาพุด ๔.โครงการท่าเรือพาณิชย์สัตหีบ ๕.โครงการรถไฟความเร็วสูงสายกรุงเทพฯ-ระยอง เพื่อเชื่อมต่อ ๓ สนามบิน ๖.โครงการรถไฟทางคู่ ช่วงฉะเชิงเทรา-คลองสิบเก้า-แก่งคอย เชื่อมโยงแหล่งอุตสาหกรรมและท่าเรือ ๗.โครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง(มอเตอร์เวย์) เส้นทางพญา-มาบตาพุด, เส้นทางแหลมฉบัง-นครราชสีมา และเส้นทางชลบุรี-ตราด

นอกจากนี้ ยังมีแผนดำเนินการเพื่อดึงดูดการลงทุนจากภาคเอกชน ประกอบด้วย การให้สิทธิประโยชน์แก่นักลงทุนเพิ่มขึ้นจากเดิม (โดยเฉพาะการให้สิทธิประโยชน์ด้านภาษี สิทธิการเช่าที่ดิน และการจัดหาแรงงาน) การจัดตั้งกองทุนพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการ การจัดตั้งศูนย์บริการเบ็ดเสร็จการลงทุน (One Stop Service) เพื่ออำนวยความสะดวกแก่นักลงทุนในการขออนุมัติอนุญาตการประกอบกิจการและให้สิทธิประโยชน์ต่างๆ การประกาศเป็นเขตปลอดภาษี การจัดหาที่ดินและระยะเวลาเช่าที่ดิน ระยะเวลาพักนักและทำงานของนักลงทุนและผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศ สิทธิในการทำธุรกรรมทางการเงิน การใช้เงินตราต่างประเทศ การจัดตั้งศูนย์ธุรกรรมการเงิน และการจัดตั้งกองทุนในพื้นที่ร่วมกับชุมชนในท้องถิ่น เป็นต้น (ชัยณรงค์ เครือนวน และคณะ. ๒๕๕๙)

หากพิจารณาแนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมและโครงสร้างพื้นฐานใน ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก พบว่า กลไกรัฐกำหนดแนวทางดำเนินงานไว้ ๕ ขั้นตอน คือ (๑) พัฒนาอุตสาหกรรมเป้าหมายที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง เป็นมิตรกับ สิ่งแวดล้อมและสอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ (๒) พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การขนส่ง เชื่อมโยงพื้นที่เศรษฐกิจที่มีศักยภาพรองรับกลุ่มอุตสาหกรรมเป้าหมาย และเชื่อมโยงสู่ตลาดโลก (๓) พัฒนาระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ โครงสร้างพื้นฐาน บริการสังคม และสิ่งแวดล้อมที่ได้มาตรฐาน (๔) พัฒนาสภาพแวดล้อมในเมืองสำคัญของจังหวัด (๕) ให้สิทธิประโยชน์และอำนวยความสะดวกเพื่อ ดึงดูดอุตสาหกรรมเป้าหมาย (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ, ๒๕๕๙, หน้า ๑๖-๑๗)

ดังนั้นบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อโครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (EEC) ในลักษณะด้านการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) จึงเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้นโยบายของรัฐนี้สามารถขับเคลื่อนไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมากขึ้นตามโมเดลที่จะเสนอต่อไปนี้ รวมถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยจากโครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (EEC) ทั้งผลดีและผลเสียการศึกษาบทบาทและผลกระทบที่เกิดขึ้นไว้ถือเป็นกลไกและแนวทางสำคัญในการขับเคลื่อนให้โครงการพัฒนาไปสู่การเปิดประตูประเทศไทยเชื่อมโยงเอเชียได้อย่างดีในอนาคต

สิทธิประโยชน์จากโครงการ EEC เพื่อเป็นการสร้างการเชื่อมโยงเอเชียด้วยโครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก

ด้านการค้า การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับบางกิจกรรมได้นานสูงสุด ๑๓ ปี (อาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมการลงทุน) **การยกเว้นอากรขาเข้า เครื่องจักร วัตถุดิบยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับ เครื่องจักร วัตถุดิบ** ที่นำ เข้ามาผลิตเพื่อส่งออก และของที่นำเข้ามา เพื่อการวิจัยและพัฒนา



ด้านการลงทุน การให้สิทธิการเช่าที่ดิน ราชพัสดุ สิทธิการเช่าที่ดินราชพัสดุ ถึง ๕๐ ปี และสามารถพิจารณา ต่ออายุอีก ๔๙ ปี **การมีระบบ One-stop Service** อำนวยความสะดวกให้กับนักลงทุนให้บริการข้อมูลข่าวสารการขออนุญาตที่เกี่ยวข้องกับการประกอบการการค้าการส่งออกนำเข้าในจุดเดียว **การอนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์ ที่ดินโดยอนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์ ที่ดินเพื่อประกอบกิจการที่ได้รับ การส่งเสริมเงินสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการลงทุน การวิจัยเงินสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการลงทุน การวิจัย และพัฒนาการส่งเสริมนวัตกรรม หรือการพัฒนาบุคลากรเฉพาะด้าน ของกิจการในอุตสาหกรรมเป้าหมายการให้วีซ่าทำงาน ๕ ปี** เพื่อดึงดูดนักลงทุนผู้เชี่ยวชาญ และนักวิทยาศาสตร์จากทั่วโลก **การให้อัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ๑๗% ต่ำสุดในอาเซียน** สำหรับผู้บริหาร ผู้เชี่ยวชาญ หรือนักวิจัย ที่มีคุณสมบัติตามที่อธิบดีกรมสรรพากรประกาศกำหนดในกิจการที่ได้รับ การส่งเสริมตามกฎหมายว่าด้วยการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศสำหรับอุตสาหกรรมเป้าหมาย หรือ กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน **โครงการระเบียงเขตเศรษฐกิจภาคตะวันออก. (๒๕๖๔)**

จากสิทธิประโยชน์ของการลงทุนดังกล่าวจึงทำให้มีการเปิดโอกาสที่ดีที่จะดึงดูดนักลงทุนจากต่างประเทศเข้ามาในประเทศไทยมากขึ้น อีกทั้งการเปิดโอกาสให้นักลงทุนเข้ามาลงทุนใน EEC นั้นมีการลงทุนที่หลากหลาย ด้าน ในกลุ่มอุตสาหกรรมกลุ่มเป้าหมาย และกลุ่มอุตสาหกรรมอนาคต อาทิ เช่น อุตสาหกรรมดิจิทัล อุตสาหกรรม การป้องกันประเทศ อุตสาหกรรมการแปรรูปอาหาร อุตสาหกรรมการพัฒนาบุคลากรและการศึกษา ดังนั้น โครงการEEC จึงเป็นเป็นตัวเชื่อมโยงการนักลงทุนจากชาวต่างชาติมากขึ้น โดยเฉพาะในแถบประเทศทางเอเชีย เช่น ประเทศจีน ประเทศญี่ปุ่น และประเทศในกลุ่มอาเซียน เป็นต้น

นโยบาย และลักษณะสำคัญของโครงการ EEC

โครงการเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก หรือ อีอีซี เป็นโครงการแห่งชาติที่จุดประกายความหวังความเปลี่ยนแปลง ที่นำมาซึ่งโอกาสมากมาย ที่จะนำผลประโยชน์มาให้คนไทย และประเทศไทยเป็นจุดหมายปลายทางที่คนไทยทุกคนมีส่วนร่วม เพื่อให้พ้นกับดักรายได้ปานกลาง นำประเทศชาติไปสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง ที่ยั่งยืนแนวคิดของการ ออกแบบอัตลักษณ์องค์กรได้รับแรงบันดาลใจจากการมองเห็นโอกาสของการสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษภาค ตะวันออกที่เป็นระเบียบของกรุงเทพฯ นับเป็นยุทธศาสตร์ที่ลงตัวในการเชื่อมต่อทั้งทางด้านภูมิศาสตร์เศรษฐกิจ และสังคม จากประเทศไทยสู่ภูมิภาค และสู่โลกโดยสะท้อนความลงตัวนี้ในสัดส่วนของสามเหลี่ยมสมมาตร (Golden Ratio)ในรูปแบบสัญลักษณ์ของใบเรือสำเภาทองล้นกับ แสงสีส้มทองของตะวันยามเช้า สื่อถึงความรุ่งโรจน์แห่งการติดต่อค้าขายระหว่างประเทศ โดยตั้งเด่น ตระหง่านบนสินน้ำเงินน้ำทะเลบอกเล่า เรื่องราวของการเดินทางไปสู่แสงตะวันแห่งโอกาสครั้งใหม่ไม่มีที่สิ้นสุดพ้องกับแนวคิดที่เชื่อกันว่า トラบใดที่ดวง ตะวันยังขึ้นทางด้านทิศตะวันออกตราบนั้นยังมีโอกาสให้คนไทยเสมอ เป็นที่มาของโครงการ EEC คือเชื่อมโลกให้ ไทยแล่น เป้าหมายสำคัญของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจการลงทุนพิเศษ ที่เรียกว่า ‘ระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก’ (Eastern Economic Corridor) หรือ EEC คือ การเป็นจุดศูนย์กลางในระดับโลก โดยเฉพาะด้านการลงทุน เป็น ฐานอุตสาหกรรมด้านพลังงาน และโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งประกอบด้วยโรงกลั่นน้ำมันขนาดใหญ่ ๕ โรง อุตสาหกรรมกลุ่มปิโตรเคมี ๓ แห่ง โรงผลิตไฟฟ้า ๒๐ โรง และนิคมอุตสาหกรรม ๒๙ แห่ง ทั้งยังเชื่อมโยงด้วย โครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งที่มีความสะดวก สบาย ห่างจากกรุงเทพฯ เพียง ๒๐๐ กม. ซึ่งเชื่อมผ่านเส้นทาง สายหลัก ท่าเรือพาณิชย์แหลมฉบัง สนามบินอู่ตะเภา และท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด **โครงการระเบียงเขต เศรษฐกิจภาคตะวันออก. (๒๕๖๔)**



งบประมาณการลงทุนในระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก หรือ EEC๑.๕ ล้านล้านบาท (๔๓,๐๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐ) ภายในระยะเวลา ๕ ปีแรก (พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๔) และในระยะที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๖๕-๒๕๗๐) ประเมินวงเงินลงทุนไว้อยู่ที่ ๓๘๖,๕๖๕ ล้านบาท ในปัจจุบัน โครงการเขตเศรษฐกิจพิเศษ EEC นั้นยังอยู่ในระยะดำเนินการที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๔) ซึ่งได้ตั้งงบประมาณไว้อยู่ที่ ๑.๕ ล้านล้านบาท (๔๓,๐๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐ) และกำลังอยู่ในช่วงเสนอพิจารณาอนุมัติวงเงินสำหรับระยะที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๖๕-๒๕๗๐) โดยประเมินวงเงินลงทุนไว้อยู่ที่ ๓๘๖,๕๖๕ ล้านบาท สำหรับการลงทุนจำนวน ๑๓๑ โครงการ ๑๓๑ โครงการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ EEC ระยะที่ ๒ ด้วยงบประมาณ ๓ แสนล้านบาทเนื่องจากพื้นที่เป้าหมายของ EEC คือพื้นที่เดียวกับโครงการอีสเทิร์นซีบอร์ด และเพื่อดึงดูดให้นักลงทุนจากทั่วทุกมุมโลกสนใจมาลงทุนตั้งฐานการผลิตที่ไทย ‘EEC’ จึงต้องมีโครงสร้างพื้นฐานรองรับอย่างดี ขณะที่การขนส่งก็ออกแบบไว้ครอบคลุมทั้งทางถนน ทางราง ทางอากาศ และทางน้ำ ด้วยงบฯ การลงทุนกว่า ๑.๕ ล้านล้านบาท ซึ่งในระยะที่ ๑ นั้นได้มีความคืบหน้าของโครงการหลักของ EEC คือ

๑. โครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อม ๓ สนามบิน ได้แก่ สนามบินดอนเมือง สุวรรณภูมิ และอู่ตะเภา ซึ่งได้รับการอนุมัติโครงการไปตั้งแต่วันที่ ๒๗ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๑ ปัจจุบันกำลังอยู่ในขั้นตอนของการส่งมอบพื้นที่ให้กับทางเอกชนดำเนินการต่อ โดยช่วงสุวรรณภูมิ-อู่ตะเภา คาดว่าจะส่งมอบพื้นที่ประมาณเดือนมกราคม-กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๔ ส่วนช่วงดอนเมือง-พญาไท คาดว่าจะส่งมอบได้ประมาณต้นปีพ.ศ. ๒๕๖๕
๒. โครงการพัฒนาสนามบินอู่ตะเภาและเมืองการบินภาคตะวันออก ได้ดำเนินการถึงขั้นตอนการส่งแผนแม่บทฉบับเบื้องต้นโครงการและรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ มาตราการป้องกันและแก้ไข ตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EHIA) ให้แก่ทางคณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (สกพอ.) พิจารณาแล้ว คาดว่าจะดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ภายในปีพ.ศ. ๒๕๖๗ ตามเป้าหมาย
๓. โครงการพัฒนาท่าเรือมาบตาพุด ระยะที่ ๓ อยู่ในขั้นตอนการพิจารณาข้อเสนอทางเทคนิคและการจ้างที่ปรึกษาเพื่อบริหารและควบคุมงานก่อสร้าง เพื่อเสนออนุมัติกับทาง สกพอ. ต่อไป **สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก. (๒๕๖๐).**

พื้นที่ในเขตเศรษฐกิจ EEC จะกลายเป็นประตูตะวันออกสู่เอเชีย โดยทั้ง ๓ ท่าเรือ ทั้งท่าเรือแหลมฉบัง ท่าเรือพาณิชย์สัตหีบ และท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด จะเป็นส่วนหนึ่งของ Eastern Sea Gateway ซึ่งได้มีการประมูล PPP ท่าเรือแหลมฉบังระยะที่ ๓ Gateway to Asia และ PPP ท่าเรือมาบตาพุด ตลอดจนการก่อสร้าง Ferry และ Cruise ที่ท่าเรือพาณิชย์สัตหีบปัจจุบัน การลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษ EEC ยังคงดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง ทั้งการลงทุนในด้านโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งในระยะที่ ๒ ที่กำลังจะมาถึงนี้ จะเป็นการลงทุนต่อเนื่องจากการลงทุนในระยะที่ ๑ มีโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน หรือ PPP ซึ่ง ณ ขณะนี้ได้ผู้ร่วมทุนแล้วทั้งสิ้น ๓ โครงการ และยังมีการออกบัตรส่งเสริมการลงทุน โดยคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ซึ่งเป็นการส่งเสริมให้มีการลงทุนกับอุตสาหกรรมภายในพื้นที่ซึ่งได้ดำเนินการไปตั้งแต่ปีพ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๓นอกจากนี้แล้ว ทาง สกพอ. ยังได้สร้างความร่วมมือกับเอกอัครราชทูตจากประเทศต่างๆ กว่า ๕๐ ท่าน เพื่อส่งเสริมให้เกิดการสร้างการลงทุนระหว่างนานาประเทศกับเขตเศรษฐกิจ EEC อีกทั้งยังช่วยขับเคลื่อนเศรษฐกิจกับ ๓ กลุ่มหลัก ได้แก่ กลุ่มธุรกิจด้านสุขภาพ กลุ่มดิจิทัลและเทคโนโลยี ๕ G และกลุ่มสมาร์ทโลจิสติกส์ ซึ่งเป็นกลุ่มธุรกิจที่มีศักยภาพใน



การพัฒนาสูง ตะวันออก เป็นเมืองแห่งอนาคต โครงการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษที่กำลังเร่งดำเนินการอยู่นั้นจะมุ่งยกระดับเมือง ชุมชน คุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม สู่ระดับมาตรฐานสากล และการพัฒนาเมืองแห่งการศึกษานานาชาติ โดยมีมหาวิทยาลัยและโรงเรียนนานาชาติชั้นนำ เป็นผู้นำในด้านสาธารณสุข โดยเป็นศูนย์กลางด้านการแพทย์และโรงพยาบาล อีกทั้งยังมุ่งพัฒนาเมืองใหม่สำหรับการท่องเที่ยวเชิงคุณภาพ พร้อมทั้งขับเคลื่อนศูนย์กลางธุรกิจพาณิชย์ที่ทันสมัยในภูมิภาค และจัดตั้งกองทุนเพื่อการพัฒนาชุมชนในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ EEC ทั้งในด้านสุขภาพอนามัย สิ่งแวดล้อม และการศึกษา วันนี้แนวโน้มอุตสาหกรรมทั่วโลกเริ่มเปลี่ยนทิศทางอีกครั้ง จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้ประเทศไทยต้องลุกขึ้นมายกระดับประเทศใหม่เพื่อความอยู่รอด และเพื่อเป็นการสร้างฐานความเจริญครั้งใหม่ของประเทศ ไปถึงจุดมุ่งหมายนั้น จึงต้องมีการกำหนดพื้นที่เป้าหมายนำร่องใน ๓ จังหวัด ฉะเชิงเทรา ชลบุรีและระยอง อีกทั้งยังได้กำหนดอุตสาหกรรมเป้าหมายที่ได้รับการส่งเสริมเพื่อให้เกิดการลงทุนอย่างเป็นรูปธรรม โดยมีการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภค เพื่อเพิ่มศักยภาพรองรับการลงทุนและการพัฒนากิจกรรมทางเศรษฐกิจและการอำนวยความสะดวกต่างๆ ในพื้นที่รวมทั้งการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และการจัดระบบการสะสมเทคโนโลยี เพื่ออนาคตที่ยั่งยืนของประเทศไทยนอกจากนี้ คณะกรรมการนโยบายการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก ยังมีมติในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๖๐ เรื่องการจัดทำแผนการพัฒนาพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกทั้งหมด ๘ แผนซึ่งแต่ละแผนจะเชื่อมโยงกัน นำไปสู่การพัฒนาพื้นที่ อีอีซีอย่างสมบูรณ์แบบเป็นรูปธรรมและยั่งยืนในทุกมิติ **สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก. (๒๕๖๐).**

เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นหนึ่งในภูมิภาคที่มีบทบาทในการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของโลก สำหรับประเทศไทยซึ่งมีที่ตั้งทางภูมิศาสตร์เป็นศูนย์กลางในการเชื่อมต่อกับกลุ่มเศรษฐกิจในเอเชีย เนื่องจากตั้งอยู่ระหว่างจีนไปสู่อินโดนีเซียและระหว่างเวียดนามไปสู่เมียนมาและอินเดีย อีกทั้งยังมีชัยภูมิที่เป็นศูนย์กลางของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) ในด้านการผลิต การค้า การส่งออกและการขนส่งจากการตั้งอยู่กึ่งกลางระหว่างประเทศกัมพูชา ลาว เมียนมา และเวียดนาม (CLMV) ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศที่มีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ อุตสาหกรรมและเทคโนโลยีของโลก รวมถึงการเติบโตทางเศรษฐกิจกลุ่มประเทศ CLMV ส่งผลให้ไทยต้องปรับตัวแสวงหายุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจใหม่เพื่อให้ทันความเปลี่ยนแปลง โครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor: EEC) จึงถือเป็นความหวังหนึ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจ ยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน และนำพาประเทศไทยออกจากกับดักรายได้ปานกลาง โดยเป็นโครงการที่เกิดขึ้นจากนโยบายส่งเสริมและสนับสนุนการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อส่งเสริมการค้า การลงทุน และอำนวยความสะดวกในการประกอบกิจการภายใต้คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติในปี ๒๕๖๐ อีกทั้งยังเป็นส่วนหนึ่งในนโยบายไทยแลนด์ ๔.๐ ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อยกระดับประเทศไทยสู่การพัฒนาเศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรม โครงการ EEC มีพื้นที่ครอบคลุมจังหวัดฉะเชิงเทรา ชลบุรี ระยอง

รัฐบาลไทยผลักดันโครงการ EEC เพื่อให้ไทยเป็นประเทศที่มีมูลค่าเพิ่ม และมีเศรษฐกิจที่ใช้นวัตกรรม (Innovation-Driven Economy) ทั้งนี้ EEC เป็นโครงการที่มุ่งพัฒนาเชิงพื้นที่ที่ต่อยอดมาจากโครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard Development Program: ESB) ที่ดำเนินการมาแล้ว



กว่า ๓๐ ปี และมีส่วนสำคัญในการจ้างงาน รวมถึงเป็นพื้นที่ที่สร้างรายได้และผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) เป็นอย่างมาก กลไกในการบริหารจัดการพื้นที่ EEC ดำเนินการผ่านการบริหารจัดการของคณะกรรมการนโยบายพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกโดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เมื่อเดือนพฤษภาคมที่ผ่านมาาราชกิจจานุเบกษาได้เผยแพร่พระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. ๒๕๖๑ ระบุว่ากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันไม่เอื้อต่อการพัฒนาพื้นที่ ขาดการวางแผนการบริหารพื้นที่แบบองค์รวม การพัฒนาต่าง ๆ จึงเป็นไปอย่างแยกส่วนและกระจัดกระจาย ทำให้ไม่สามารถพัฒนาพื้นที่ภาคตะวันออกได้อย่างเต็มศักยภาพจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกเพื่อให้เกิดการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปัจจุบันหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้อนุมัติโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งที่สำคัญในพื้นที่แล้ว พร้อมเร่งพัฒนาระบบการจัดการขนส่งแบบบูรณาการทั้งรถไฟและท่าเรือแบบไร้รอยต่อ (Seamless Operation) อันจะนำไปสู่การยกระดับประเทศไทยสู่การเป็นศูนย์กลางการเศรษฐกิจระดับโลก สำหรับรองรับการลงทุนใน ๑๐ อุตสาหกรรมเป้าหมายที่รัฐบาลเรียกว่า First S-curve ทั้งนี้ คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกยังได้ประกาศหลักเกณฑ์ในการร่วมลงทุนกับเอกชนหรือให้เอกชนเป็นผู้ลงทุน พ.ศ.๒๕๖๐ (EEC Track) เพื่อให้การลงทุนใน EEC สามารถดำเนินงานได้อย่างสะดวกมากขึ้น รวมถึงการประกาศวางแผนปฏิบัติการการพัฒนาบุคลากร การศึกษา การวิจัยและเทคโนโลยี ระหว่างปี ๒๕๖๐ – ๒๕๖๔ และอนุมัติงบประมาณจากงบกลางปี ๒๕๖๑ สำหรับโครงการเร่งด่วนที่มีความจำเป็นต้องดำเนินการตามแผนปฏิบัติการพัฒนาดังกล่าว **กฤษฎีกาเพิ่มทุนจัดตั้งและสุธิประศาสนศรชช. (๒๕๓๐).**

การพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (EEC) มีแนวทางการขับเคลื่อน ดังนี้ มุ่งผลักดันอุตสาหกรรม ๑๐ ประเภท แบ่งออกเป็น ๕ อุตสาหกรรมเดิมที่ไทยมีศักยภาพต่อยอด (First S-Curve) คือ ยานยนต์สมัยใหม่ อิเล็กทรอนิกส์อัจฉริยะ การท่องเที่ยวกลุ่มรายได้ดีและเชิงสุขภาพ การเกษตรและเทคโนโลยีชีวภาพ และการแปรรูปอาหาร กับ ๕ อุตสาหกรรมอนาคต (New S-Curve) คือ หุ่นยนต์เพื่อการอุตสาหกรรม การบินและโลจิสติกส์ เชื้อเพลิงชีวภาพและเคมีชีวภาพ ดิจิทัล และการแพทย์ครบวงจรการใช้กฎหมายพิเศษเพื่อความยืดหยุ่นและลดขั้นตอนทางกฎหมายและระบบราชการ เพื่อให้การประสานงานกับหน่วยงานและภาคส่วนต่างๆที่เกี่ยวข้องมีความสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น การจัดการศึกษาและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อสร้างความพร้อมด้านทรัพยากรมนุษย์เพื่อรองรับการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก ด้วยการร่วมมือกับสถาบันการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (Board of Investment of Thailand-BOI) และหน่วยงานอื่นๆที่เกี่ยวข้องในพื้นที่สามจังหวัดภาคตะวันออกในการเพิ่มสัดส่วนภาคอาชีวศึกษาร้อยละ ๗๐ และภาคอุดมศึกษาร้อยละ ๓๐ การจัดฝึกอบรมแก่บัณฑิตที่ว่างงาน จัดตั้งศูนย์มาตรฐานอาชีพ และตั้งศูนย์ข้อมูลวิจัยอย่างต่อเนื่อง เป็นต้น และเพื่อดึงดูดการพัฒนาและการลงทุนจากทุนในและนอกประเทศ คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนจึงได้มีมาตรการส่งเสริมการลงทุนหลายประการ เช่น การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับบางกิจกรรมนานสูงสุดถึง ๑๓ ปี ยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักรวัตถุดิบที่นำเข้ามาผลิตเพื่อส่งออกและยกเว้นอากรสินค้าที่นำเข้ามาเพื่อการวิจัยและพัฒนา การให้สิทธิการเช่าที่ดินราชพัสดุถึง ๕๐ ปี และสามารถพิจารณาต่ออายุอีก ๔๙ ปี มาตรการลดอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาให้เหลือร้อยละ ๑๗ ต่ำสุดในอาเซียนสำหรับผู้บริหาร ผู้เชี่ยวชาญ หรือนักวิจัยที่มีคุณสมบัติตามที่อธิบดีกรมสรรพากรประกาศกำหนดในกิจการที่ได้รับการส่งเสริมตามกฎหมายว่าด้วยการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของ



ประเทศสำหรับอุตสาหกรรมเป้าหมาย หรือ กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน โดยผู้ที่จะสามารถรับสิทธิประโยชน์ตามมาตรการส่งเสริมการลงทุนในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก EEC จะต้องมีความสัมพันธ์ครบทั้ง ๓ ข้อดังต่อไปนี้ กฤษฎ เพิ่มทันจิตต์และสุธีประศาสนเศรษฐ์. (๒๕๓๐).

๑. ดำเนินธุรกิจในขอบข่ายอุตสาหกรรมเป้าหมาย อุตสาหกรรมเป้าหมาย คืออุตสาหกรรมหลักที่ขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศอย่างยั่งยืน ซึ่งก็คืออุตสาหกรรม New S-Curve

๒. มีความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน เช่น สถาบันการศึกษาสถาบันวิจัยหรือศูนย์ความเป็นเลิศ ผู้ขอรับการส่งเสริมการลงทุนจะต้องมีความร่วมมือกับสถาบันการศึกษา สถาบันวิจัย ศูนย์ความเป็นเลิศ (Center of Excellence) ตามรูปแบบความร่วมมือที่กำหนด อาทิ ความร่วมมือในโครงการ Talent Mobility, Work-integrated Learning (WiL) สหกิจศึกษา ทวิภาคี โครงการอาชีวะพิเศษในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

๓. ตั้งอยู่ในจังหวัดฉะเชิงเทรา ชลบุรีและระยอง และอยู่ในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งดังนี้

๓.๑ เขตส่งเสริมเพื่อกิจการพิเศษ ได้แก่ เขตส่งเสริมอุตสาหกรรมและนวัตกรรมดิจิทัล เมืองการบินภาคตะวันออก และเขตนวัตกรรมในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

๓.๒ เขตส่งเสริมเพื่อกิจการอุตสาหกรรมเป้าหมาย ตามที่คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ประกาศกำหนดซึ่งมี ๒๑ แห่ง เช่น นิคมอุตสาหกรรมเหมราชชลบุรี นิคมอุตสาหกรรมอมตะซิตี้ นิคมอุตสาหกรรมปิ่นทอง เป็นต้น

๓.๓ นิคมอุตสาหกรรมหรือเขตอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริม นิคมอุตสาหกรรมหรือเขตอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริม นิคมอุตสาหกรรมหรือเขตอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมในจังหวัดฉะเชิงเทรา ชลบุรีและระยอง ๑๘ แห่ง เช่น สวนอุตสาหกรรม ๓๐๔ (โครงการ ๒) นิคมอุตสาหกรรมเกตเวย์ นิคมอุตสาหกรรมเวลโกรว์ เป็นต้น

โครงการ EEC ในปัจจุบัน

หลังการประกาศจัดตั้ง EEC ในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ จนถึงปัจจุบัน โครงการ EEC ยังอยู่ในขั้นตอนการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน รถไฟความเร็วสูงที่กำลังอยู่ในขั้นตอนเตรียมการประมูล และการจัดสรรพื้นที่ เรื่องที่มีความคืบหน้ามากที่สุดคือเรื่องของความร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ เอกชน และความร่วมมือระหว่างประเทศ เช่น ภาครัฐ-ภาครัฐจากจีน กลุ่มทุนด้านอสังหาริมทรัพย์ของไทย อาทิ พกฯ เรียวเอสเตท ศุภาลย์ ควบิตี เฮาส์ เป็นต้น โดยบรรยากาศการลงทุนจากต่างชาติในพื้นที่ล่าสุดเมื่อเดือนสิงหาคมที่ผ่านมาภาครัฐไทยและจีนได้ลงนาม MOU ๑๐ ฉบับเพื่อส่งเสริมหุ้นไทยแลนด์ ๔.๐ – EEC เชื่อมโยง One Belt One Road โดย MOU ทั้ง ๑๐ ฉบับมีเนื้อหาครอบคลุมในหลายมิติ เช่น ความเข้าใจความร่วมมือระหว่างสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสมาคมผู้ประกอบการเงินในประเทศไทย บันทึกความเข้าใจในข้อตกลงเพิ่มเติมโครงการร่วมลงทุนในนิคมอุตสาหกรรมจังหวัดระยองประเทศไทย ระหว่าง บริษัท ซี.พี. แลนด์ จำกัด (มหาชน) กับกลุ่มบริษัทก่อสร้างของมณฑลกว่างสีประเทศจีน และการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และบันทึกข้อตกลงความร่วมมือในการพัฒนาสนามบินต๋องและพันธมิตรเพื่อนำเทคโนโลยี ๕จี ไปใช้ในวงต้น ระหว่างสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล และบริษัท หัวเว่ยเทคโนโลยี (ประเทศไทย) จำกัด เป็นต้นการมาของนักลงทุนจีนครั้งนี้ถือเป็นครั้งแรกที่ลง



พื้นที่ EEC อย่างเป็นทางการและเป็นผู้บริหารระดับสูงของกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ของจีน เช่น หัวเว่ย ที่มีโครงการลงทุน ๕G ก็มาลงพื้นที่ EEC ครั้งนี้ด้วย ที่เหลือจะเป็นนักลงทุนระดับกลางๆ แต่เป็นอุตสาหกรรมที่ไทยต้องการ เช่น อุตสาหกรรมยานยนต์สมัยใหม่ ยานยนต์ไฟฟ้า (EV) อุตสาหกรรมการแพทย์ครบวงจร และอุตสาหกรรมดิจิทัล กิจกรรมด้านเทคโนโลยี สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก. (๒๕๖๐).

นับเป็นโอกาสของประเทศไทยที่จะเชื่อม EEC กับนโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง (One Belt One Road) ของจีนโดยเน้นความร่วมมือพัฒนาบุคลากรไทยให้รองรับการลงทุนในอุตสาหกรรมเป้าหมาย รวมถึงการสร้างความร่วมมือในการเชื่อมโยงระบบคมนาคมขนส่งไทย-จีนด้วย ในส่วนของการประชุมคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อการบริหารการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ครั้งที่ ๒/๒๕๖๑ คณะกรรมการได้หารือกันประเด็นต่างๆ อาทิเช่น กรอบการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานสำคัญ ครอบคลุมทั้งเรื่องของเมืองการบินภาคตะวันออก สนามบินอู่ตะเภา โครงการศูนย์ซ่อมอากาศยานสนามบินอู่ตะเภา โครงการท่าเรือแหลมฉบังระยะที่ ๓ และ โครงการท่าเรือมาบตาพุดระยะที่ ๓ แผนพัฒนา แผนพัฒนาโครงการแผนปฏิบัติการการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านดิจิทัล ระยะเวลา ๕ ปี เช่น แผนการพัฒนาเขตส่งเสริมอุตสาหกรรมและนวัตกรรมดิจิทัล (Digital Park Thailand) และ สถาบัน IoT แผนการพัฒนา Advanced Big Data, Cloud and Data Center (ABCD) แผนการพัฒนาศูนย์กระจายพัสดุภัณฑ์อัตโนมัติ (Automated Postal Distribution Center)

นอกจากความเคลื่อนไหวจากภาครัฐ ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในด้านธุรกิจแล้ว ภาคส่วนอื่นๆ เช่น สื่ออย่างหนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจก็มีความตื่นตัวตอบรับกับโครงการ EEC ด้วยงานจัดงานสัมมนาในพื้นที่สามจังหวัดเขต EEC สำหรับการจัดการน้ำเพื่อรองรับการผลิตที่จะขยายตัวอย่างมหาศาลในพื้นที่ บริษัท จัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออก จำกัด (มหาชน) หรืออีสท์ วอเตอร์ได้ร่วมมือกับกรมชลประทาน โดยมีการประสานส่วนภูมิภาคเป็นผู้วางแผนการใช้น้ำ และในส่วนของการศึกษาซึ่งเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการพัฒนาบุคลากรและแรงงานในพื้นที่นั้นกระทรวงศึกษาธิการได้เป็นหน่วยงานหลักร่วมกับกระทรวงแรงงาน สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จัดให้มีหลักสูตรเพื่อพัฒนาบุคลากรในสาขาวิชาต่างๆ เพื่อรองรับอุตสาหกรรมเป้าหมายในพื้นที่ EEC นอกจากนี้สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา (สอศ.) ยังได้ดำเนินการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์พัฒนากำลังคนสนับสนุนเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๔) ตลอดจนจัดตั้งศูนย์ประสานงานการผลิตและพัฒนากำลังคนอาชีวศึกษาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก จัดตั้งศูนย์ประสานงานการผลิตและพัฒนากำลังคนอาชีวศึกษาจำนวน ๑๘ แห่งทั่วทุกภูมิภาคเพื่อรองรับโครงการ EEC นอกจากอาชีวศึกษาแล้วมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เป็นอีกหนึ่งสถาบันการศึกษาที่ได้สร้างความร่วมมือกับสภาอุตสาหกรรมเพื่อสนับสนุนและพัฒนา EEC อีกด้วย สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก. (๒๕๖๐).

การที่โครงการ EEC เป็นโครงการขนาดใหญ่มีความเกี่ยวข้องกับทุกภาคส่วนทั้งหน่วยงานภาครัฐ เอกชนและประชาชน ครอบคลุมในหลายมิติไม่ว่าจะเป็นเรื่องการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ การส่งเสริมการลงทุนของทั้งทุนไทยและทุนต่างชาติ ไปจนถึงมิติในพื้นที่ เช่น เรื่องการศึกษา การพัฒนาฝีมือแรงงาน การสร้างอาชีพ โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวม และนำประเทศไทยให้พ้นไปจากกับดักรายได้ปานกลาง การจะขับเคลื่อน EEC จึงจำเป็นต้องใช้มาตรการพิเศษทั้งในรูปแบบที่เป็นกฎหมายและนโยบาย เช่น



พรบ.EEC มาตรการส่งเสริมการลงทุน การลดภาษี รวมถึงการใช้มาตรการจากภาคส่วนอื่นๆ ในพื้นที่ เช่น ภาคเอกชน ภาคการศึกษา เพื่อร่วมมือพัฒนาพื้นที่ไปพร้อมกับกลไกคณะกรรมการ EEC ของภาครัฐ สำนักงานคณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.(๒๕๕๙).

สาเหตุที่ทำให้โครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษเป็นประตูเชื่อมโยงเศรษฐกิจและสังคมที่สำคัญสู่เอเชีย

ปัจจัยด้านภูมิศาสตร์

ตำแหน่งที่ตั้งของประเทศไทยตั้งอยู่ใจกลางทวีปเอเชีย ซึ่งมีประชากรมากกว่าครึ่งของโลกอาศัยอยู่ ประเทศไทยจึงเป็นจุดยุทธศาสตร์ที่เชื่อมโยงประเทศเศรษฐกิจสำคัญของภูมิภาคด้วยจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และการเติบโตที่แข็งแกร่งของทวีปเอเชียจึงเป็นทวีปที่มีการเติบโตทางเศรษฐกิจที่รุ่งเรืองแห่งยุคสมัย

ศักยภาพสำคัญของพื้นที่ EEC คือ การเป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์แห่งภูมิภาคอาเซียน เป็นประตูสู่เอเชีย โดยสามารถเข้าถึงประชากรโลกได้กว่าครึ่งหนึ่ง โดย EEC คือเขตเศรษฐกิจพิเศษที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในภูมิภาคอาเซียน ทั้งในเชิงงบประมาณ และขนาดพื้นที่ GDP ของทั้งภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียง และอินเดีย มีมูลค่ารวมกว่า ๑/๓ ของ GDP โลก โดยในอนาคต EEC จะคือศูนย์กลางเชื่อมโยงกับการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจเหนือ-ใต้ และระเบียงตะวันออก-ตะวันตก ทั้งยังเป็นศูนย์กลางของความเชื่อมโยงมหาสมุทรอินเดียกับมหาสมุทรแปซิฟิก รวมถึงประเทศกลุ่มอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง และทางตอนใต้ของประเทศจีนด้วยปัจจัยที่ทำให้ไทยเป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์ศูนย์กลางการลงทุน คือ มีพื้นที่ตลาดขนาดใหญ่และมีกำลังซื้อสูงจากอาเซียน จีน และอินเดีย อีกทั้งยังมีความพร้อมในด้านโครงสร้างพื้นฐานที่เอื้อต่อการลงทุนจุดเด่นที่หลากหลายทั้งด้านการเกษตรกรรมสมัยใหม่ อุตสาหกรรม จนถึงปิโตรเคมีขั้นสูงจึงทำให้ไทยเป็นประเทศที่เป็นศูนย์กลางทางด้านการค้าและการลงทุนได้

ปัจจัยด้านนโยบายและแผนการพัฒนาของไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้มี "ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี" เป็นยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศในระยะยาว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อยกระดับคุณภาพของประเทศในทุกภาคส่วน และพัฒนาประเทศไทยไปสู่การเป็นประเทศที่มีรายได้สูง อยู่ในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วนโยบาย Thailand ๔.๐ จะช่วยยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคการผลิตและบริการ บนฐานของเทคโนโลยีสมัยใหม่และนวัตกรรม โดยเน้นการพัฒนาใน ๑๒ อุตสาหกรรมเป้าหมายจึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้โครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษเป็นประตูเชื่อมโยงเศรษฐกิจและสังคมที่สำคัญสู่เอเชีย สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก. (๒๕๖๐).

การเปิดประตูบานสำคัญที่โครงการ EEC เชื่อมโยงกับเอเชียด้วยบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยใช้การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือว่าเป็นองค์กรหนึ่งที่มีความสำคัญในการร่วมพัฒนาและผลักดันให้โครงการ EEC ได้ประสบความสำเร็จได้ด้วยการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ในการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (NPM) นั้นเกิดขึ้นเพื่อต้องการลดบทบาทและขนาดของภาครัฐที่ใหญ่โตขึ้นอย่างมากโดยนำรูปแบบการบริหารงานและ



การจัดการภาคเอกชนซึ่งเน้นในเรื่องกลไกการตลาด การแข่งขัน ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงานรวมไปถึงการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่ามากที่สุดเข้ามาเป็นค่านิยมหลักในการกำหนดแนวคิด (ปกรณ์ ศิริประกอบ, ๒๕๖๒)

ผู้เขียนจึงขอเสนอโมเดลแนวคิดการบริหารจัดการนิยมนและแนวคิดเสรีนิยมแนวใหม่ ของหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) เข้ามาเป็นแนวทางให้ส่วนงานภาครัฐในการนำนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับโครงการระบียงเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกมาปฏิบัติเพื่อให้เกิดผลสำเร็จ

แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM)

โดยใช้ตัวแบบแนวคิดเสรีนิยมแนวใหม่ ของ (NPM) คือ ให้ภาครัฐทำงานน้อยลง ลดต้นทุนลง ในขณะที่ตลาดและเทคโนโลยีทำงานมากขึ้น แนวคิดนี้สนับสนุนการแปลงสภาพองค์กรภาครัฐให้เป็นบริษัท (Corporatization) การเน้นทำให้เป็นการค้า (Commercialization) ๒D ได้แก่ D=Digital , D=Development

D=Digital ส่งเสริมการเป็นองค์กรดิจิทัลและนวัตกรรมโดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดในเขตระบียงเศรษฐกิจพิเศษควรจะพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อการยกระดับการบริหารองค์กร ให้มีความทันสมัยเป็นองค์กรดิจิทัล เพิ่มประสิทธิภาพการจัดการสำนักงาน ในมิติ (Office Automation) เพื่อลดต้นทุนด้านเอกสาร โดยใช้Digital Signature และระบบสื่อสารภายในออนไลน์สามารถใช้เทคโนโลยีดิจิทัลในการบริหารงานและปฏิบัติงาน เปลี่ยนการบริหารงานให้รวดเร็วมากขึ้นคล้ายเอกชนด้วยเทคโนโลยี

D=Development พัฒนาศูนย์กลางข้อมูลสารสนเทศเชิงพื้นที่ที่มีคุณภาพ: สร้างระบบฐานข้อมูลกลางที่เป็นรูปธรรม โดยจัดให้มีศูนย์ข้อมูลกลาง ที่สามารถเชื่อมโยงข้อมูลกลางในระดับพื้นที่และทั้งประเทศ หรือระหว่างหน่วยงานภายในขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีและจัดให้มีสถานที่กลางสำหรับเป็นคลังข้อมูลทั่วไปด้าน EEC พร้อมระบบการเชื่อมโยงข้อมูล พร้อมทั้งจัดฝึกอบรมบุคลากรผู้รับผิดชอบในด้านการนำเข้า ข้อมูลและบริการข้อมูลขององค์กรให้กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในเรื่องนั้นๆ

โดยใช้ตัวแบบแนวคิดการบริหารจัดการนิยมนของ (NPM) คือ การนำเอารูปแบบ วิธีและเทคนิคการบริหารจัดการในภาคเอกชนเอกชนเป็นการบริหารจัดการในแบบที่ว่ามืออาชีพลงไปทำด้วยตนเอง (Hands – On Professional Management) การมีตัวชี้วัดและมาตรฐานในการทำงานที่แน่นอน โดยเน้นผลลัพธ์ในการบริหารจัดการความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร และการให้ความสำคัญกับความใกล้ชิดกับลูกค้า โดยผู้เขียนมีโมเดลการคิด คือ ๒IP (I=Image),(I=Improve),(P=Person) ดังนี้

I=Image สร้างภาพลักษณ์องค์กร: องค์การบริหารส่วนจังหวัดสร้างรูปแบบกิจกรรม เพื่อการพัฒนาที่แสดงถึงความรับผิดชอบต่อสังคมที่เป็นเอกลักษณ์อย่างชัดเจน และสอดคล้องกับภารกิจอย่างเหมาะสม โดยการสื่อสารผลงานเด่นส่งเสริมการนำผลงานไปเผยแพร่ในเวทีต่างๆ อย่างต่อเนื่องทั้งในรูปแบบภาษาไทย ภาษาอังกฤษ เพื่อการเข้าถึงสังคมในภาพกว้าง การกำหนดมาตรฐานกลางในการให้บริการประชาชน ตามอำนาจหน้าที่จัดทำ Best Practices การบริการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีเผยแพร่ผลงานใน ทุกโอกาสและส่งเสริมการ



ดำเนินงานให้สามารถปฏิบัติงานได้ตามมาตรฐานกลางที่กำหนด การสร้างระบบการ ประชาสัมพันธ์กลางเพื่อให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีนำเสนอผลงานด้านต่างๆ

I = Improve เป็นการปรับปรุง พัฒนา กฎ ระเบียบ ให้มีความทันสมัยสอดคล้องกับสถานการณ์: องค์การบริหารส่วนจังหวัด พัฒนาแนวทาง กลไก ระเบียบขึ้นมาใหม่เพื่อกำหนดภารกิจ ขอบเขต อำนาจหน้าที่ มีความโปร่งใส ทันสมัย คล่องตัว มีขนาดองค์กรที่เหมาะสม เกิดความคุ้มค่าให้ชัดเจนและ ไม่ซ้ำซ้อน การกำหนดหลักเกณฑ์ มาตรฐาน การอนุมัติ อนุญาต การส่งเสริมสนับสนุนการวิจัยและพัฒนา การบริการวิชาการ การกำกับการดำเนินงาน กำหนดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนในการให้บริการสาธารณะ ขึ้นพื้นฐานเพื่อแก้ไขปัญหา และตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ตามขีดความสามารถและความพร้อม รวมถึงการจัดทำ ข้อเสนอแนะการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อรองรับเขตพัฒนาพิเศษ ภาคตะวันออก ผลการศึกษาพบว่า ผู้ให้ข้อมูลสำคัญให้ความเห็นว่าในการส่งเสริมการพัฒนาในเขตพัฒนาพิเศษ ภาคตะวันออก องค์การบริหารส่วน จังหวัดในฐานะหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับ ประชาชน และมีข้อมูลเชิงพื้นที่ในเชิงลึก ดังนั้นจึงเสนอให้มีกองใหม่ที่ทำหน้าที่เฉพาะในการสนับสนุนเขต พัฒนาพิเศษภาคตะวันออกในองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด เนื่องจากมีการบริหารจัดการที่คล่องตัวกว่า ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ประกอบกับที่ผ่านมา การเปลี่ยนแปลงในเชิงของผู้บริหารมีความคงที่ ทำให้การดำเนินงานและสนับสนุนนโยบายต่างๆ จะมีความ ต่อเนื่อง โดยแต่ละฝ่ายมีหน้าที่ดังนี้

ฝ่ายฐานข้อมูลเชิงพื้นที่ จะมีหน้าที่ในการสร้างระบบฐานข้อมูลเชิงพื้นที่ ที่มีมาตรฐานทันสมัยและมี คุณภาพ สามารถเข้าถึงได้ง่าย สะดวก รวดเร็ว และเชื่อมโยงเป็นโครงข่ายข้อมูลที่มีประสิทธิภาพสูงที่สามารถ เชื่อมโยงข้อมูลกลางในระดับพื้นที่และทั้งประเทศ หรือระหว่างหน่วยงานภายในขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และจัดให้มีสถานที่กลางสำหรับเป็นคลังข้อมูลทั่วไปพร้อมระบบการเชื่อมโยงข้อมูล เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับผู้มี ส่วนได้ ส่วนเสียใช้ประกอบการตัดสินใจ ฝ่ายจัดการความรู้มีหน้าที่ในการให้ความรู้และประชาสัมพันธ์ข้อมูลเกี่ยวกับเขต พัฒนา พิเศษภาคตะวันออก ให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทราบถึงประโยชน์ ผลกระทบที่เกิดขึ้นในพื้นที่เพื่อ สร้างทัศนคติและการมีส่วนร่วมของประชาชน ฝ่ายประสานงาน ทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ เกี่ยวกับ เขตพัฒนาพิเศษภาค ตะวันออกทั้งหน่วยงานในพื้นที่และหน่วยงานนอกพื้นที่ ทั้งในเรื่องการประชุม การแลกเปลี่ยนข้อมูล ตลอดจน การทำบันทึกความเข้าใจ (MOU) กับหน่วยงานต่างๆ ทั้งภายในและภายนอก ประเทศ ฝ่ายบูรณาการแผน มีหน้าที่วิเคราะห์แผนงาน โครงการ ที่เกี่ยวข้องกับเขตพัฒนาพิเศษ ภาคตะวันออก ของหน่วยงานต่างๆ มาบูรณาการซึ่งกันและกันเพื่อลดความซ้ำซ้อนของแผนงานโครงการ

P=person พัฒนาระบบการบริหารทรัพยากรบุคคล: องค์การบริหารส่วนจังหวัดใน ๓ จังหวัดที่เป็นเขต ระเบียบเศรษฐกิจพิเศษ ได้สร้างระบบการพัฒนาบุคลากร รองรับการพัฒนาขับเคลื่อนการพัฒนาในเขตพัฒนา พิเศษภาคตะวันออก โดยการ สร้างระบบการเรียนรู้ และการพัฒนาตนเองของบุคลากร การพัฒนาสมรรถนะหลัก ของบุคลากรใน ทุกตำแหน่งเพื่อรองรับความท้าทายเชิงกลยุทธ์และการบรรลุผลสำเร็จตามแผนปฏิบัติงาน ทั้งใน ระยะสั้นและ ระยะยาว การพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรในการคิดค้น สร้างสรรค์นวัตกรรม โดยกำหนดให้ เป็น นโยบายสำคัญ ในการให้บุคลากรในทุกหน่วยงานมีสมรรถนะในการสร้างสรรค์นวัตกรรมการทำงานตาม



หน้าที่ ที่รับผิดชอบ การพัฒนาขีดความสามารถแก่บุคลากรให้มีศักยภาพในการใช้ภาษาต่างประเทศ เทคโนโลยีสารสนเทศ การจัดการสมัยใหม่ และวัฒนธรรมสากลเพื่อให้สามารถปรับตัวได้ทันการเปลี่ยนแปลง พร้อมกำหนดให้เป็นหลักเกณฑ์ของการพิจารณาความดี ความชอบ ค่าตอบแทน การพัฒนาระบบ e-Learning เพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ของบุคลากรในแต่ละระดับ พร้อมทั้งจัดให้มีการเรียนรู้ทั้งในระดับปัจเจกบุคคล หน่วยงาน และการเรียนรู้เป็นกลุ่มบุคคล

จากแนวคิดที่ผู้เขียนเสนอไปจึงสรุปได้ดังนี้ ๒D๒P = EEC Model ผู้เขียนได้นำการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) โดยได้ใช้ตัวแบบแนวคิดเสรีนิยมแนวใหม่ และแนวคิดการบริหารจัดการนิยม มาวิเคราะห์และเสนอแนะโมเดลที่จะเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้นำโมเดลไปปฏิบัติเพื่อให้บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการปรับตัวเพื่อสอดคล้องกับโครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษ (EEC) ที่จะเกิดขึ้นในภาคตะวันออก ๓ จังหวัดนี้ให้สำเร็จและดียิ่งขึ้น

ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากโครงการEECกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้เขียนจะใช้แนวคิดด้านเศรษฐศาสตร์ทางการเมืองในการวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้นของโครงการ EEC ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยใช้ทฤษฎีเสรีนิยมใหม่ ได้มีลักษณะดังนี้ **แนวคิดเสรีนิยมใหม่ ประชาไท .(๒๕๖๔.)** ทฤษฎีเสรีนิยมใหม่ประกอบด้วยนโยบายเปิดเสรีทางเศรษฐกิจอย่างกว้างขวาง เช่น การโอนกิจการของรัฐเป็นของเอกชน การรัดเข็มขัดทางการเงิน (fiscal austerity) การลดข้อบังคับ (deregulation) การค้าเสรีและการลดรายจ่ายภาครัฐเพื่อเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในเศรษฐกิจ จากโครงการ EEC จะเห็นได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นตัวขับเคลื่อน ให้โครงการEEC ดำเนินเดินหน้าไปอย่างต่อเนื่องได้ในมุมมองของผู้เขียนเห็นว่าโครงการ EEC มีปฏิสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกับโครงการดังกล่าวในทางตรงคือเมื่อมีการเปิดประตูสู่เอเชียด้วยโครงการ EEC แล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นที่จะต้องมีการปรับตัวด้วยรูปแบบขององค์กรให้มีความทันสมัย มีความเป็นมืออาชีพมากขึ้น ใช้รัฐน้อยลง มีการนำเทคโนโลยีเข้ามาปรับใช้กับองค์กรมากขึ้น ปรับองค์กรให้มีลักษณะคล้ายกับรูปแบบของบริษัทมากขึ้นซึ่งมีลักษณะของการนำเอาทฤษฎีเสรีนิยมใหม่ ในทางเศรษฐศาสตร์การเมืองมาปรับใช้มากขึ้น ผลกระทบที่เกิดขึ้นมีด้านดีและด้านเสีย ด้านดี คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความทันสมัยมากขึ้น ลดภาระรายจ่ายของภาครัฐได้มากขึ้น เป็นการพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่นให้มีความเป็นสากลมากขึ้น และมีการพัฒนาบุคลากรในภาครัฐให้มีคุณภาพมากขึ้นอีกด้วย ในส่วนของข้อเสียที่เกิดขึ้นจากโครงการ EEC สู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ เช่น บุคลากรในองค์กรอาจยังไม่พร้อมและยังปรับตัวไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น อาจทำให้เกิดความเสียหายต่อระบบภาครัฐเดิมได้ และ นโยบายของโครงการ EEC ไม่คงที่เนื่องจากมีปัญหาและปัจจัยหลายอย่างเข้ามาทำให้นโยบายอาจมีการเปลี่ยนแปลงซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการประสานงานและการสั่งงานภายในองค์กรได้

Conclusion

โครงการเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก หรือ อีอีซี เป็นโครงการแห่งชาติที่จุดประกายความหวังความเปลี่ยนแปลง ที่นำมาซึ่งโอกาสมากมาย ที่จะนำผลประโยชน์มาให้คนไทย และประเทศไทยเป็นจุดหมายปลายทางที่คนไทยทุกคนมีส่วนร่วมกัน เพื่อให้พ้นกับดักรายได้ปานกลาง นำประเทศชาติไปสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง ที่ยั่งยืน



เป็นโครงการภายใต้แผนยุทธศาสตร์ไทยแลนด์ ๔.๐ ที่มุ่งเน้นการพัฒนาเชิงพื้นที่โดยในระยะแรก เป็นการยกระดับพื้นที่ ๓ จังหวัด ได้แก่ ฉะเชิงเทรา ชลบุรี และระยองให้เป็นเขตเศรษฐกิจชั้นนำ เป็นประตูเชื่อมโยงเอเชีย (Gateway to Asia) ด้วยการพัฒนาอย่างเป็นระบบ และสอดคล้องกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน ขับเคลื่อนเศรษฐกิจเพื่อรองรับการลงทุนอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง ทันสมัย สร้างนวัตกรรมที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของจังหวัดให้เชื่อมโยงกับโครงการของรัฐบาล เพื่อพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศซึ่งในการขับเคลื่อนเพื่อที่จะผลักดันให้โครงการ EEC ประสบความสำเร็จได้นั้นจะต้องได้รับความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้โครงการนี้สามารถดำเนินต่อไปได้และเกิดประโยชน์สูงสุด แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) เมื่อนำมาใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้เขียนได้เสนอโมเดล ๒D๒P = EEC Model โดยได้นำเอาแนวคิดใช้ตัวแบบแนวคิดเสริมแนวใหม่ ของ (NPM) และแนวคิดการบริหารจัดการนิยมของ (NPM) มาบูรณาการกัน ได้เป็นโมเดลดังกล่าวขึ้นเพื่อเสนอให้เห็นถึงบทบาทของภาครัฐคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ควรจะต้องปรับตัวต่อโครงการ EEC เพื่อให้โครงการดำเนินไปได้ดีมากยิ่งขึ้นรวมทั้งผู้เขียนได้เสนอสะท้อนให้เห็นถึงผลกระทบทั้งด้านดีและด้านเสียของโครงการ EEC ที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต โดยวิเคราะห์ผ่านกรอบของทฤษฎีเสริมแนวใหม่ ในทางเศรษฐศาสตร์ทางการเมือง

References

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ, ๒๕๕๙, หน้า ๑๖-๑๗

สำนักงานคณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (๒๕๕๙). แผนงาน พัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๔. วันที่ค้นข้อมูล ๑๔ มีนาคม ๒๕๖๔, เข้าถึงได้จาก www.nesdb.go.th/ewt_dl_link.php?nid=๖๓๘๑
มิ่งสรรพ ขาวสอาด และกอบกุล รายนาค. (๒๕๕๒). เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: ล็อกอินโซลูชันเวิร์ค.

กฤษฎา เพิ่มทนต์และสุธีประศาสนเศรษฐ. (๒๕๓๐). พื้นที่สามจังหวัดชายฝั่งทะเล ตะวันออกกับการพัฒนาที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างภูมิภาคและการพัฒนาแบบ พึ่งพาของระบบเศรษฐกิจไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย.

ชัยณรงค์ เครือนาน. (๒๕๕๘). ปฏิบัติการและการต่อสู้ทางวาทกรรมในการพัฒนา อุตสาหกรรม: ศึกษากรณีการพัฒนาอุตสาหกรรมภายใต้ตัวแบบมาตาฟุด. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต, สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง และการ บริหารจัดการ, คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยบูรพา.



ชัยณรงค์ เครือนวน และคณะ. (๒๕๕๙). ทางเลือกการพัฒนาอุตสาหกรรมพื้นที่ชายฝั่ง ทะเลตะวันออกในมุมมองของรัฐ เอกชน และประชาชน. โครงการวิจัยประเภท งบประมาณเงินรายได้จากเงินอุดหนุนรัฐบาล (งบประมาณแผ่นดิน) มหาวิทยาลัยบูรพา.

สำนักงานคณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (๒๕๕๙). รายงาน ความก้าวหน้าการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ระยะที่ ๒. ม.ป.ท

ปกรณ์ ศิริประกอบ ๓ พาราไดม์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ : แนวคิด ทฤษฎี และการนำไปปฏิบัติจริง. พิมพ์ครั้งที่ ๕. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๖๒

โครงการระเบียบเขตเศรษฐกิจภาคตะวันออก .(๒๕๖๔)วันที่ค้นข้อมูล ๒๗เมษายน ๒๕๖๔, เข้าถึงได้จาก <https://www.tfd-factory.com/th/privilege/eastern-economic-corridor-eec>

แนวคิดเสริมใหม่ ประเทศไทย .(๒๕๖๔)วันที่ค้นข้อมูล ๒๗เมษายน ๒๕๖๔, เข้าถึงได้จาก <https://prachatai.com/journal/๒๐๑๖/๐๗/๖๖๘๒๔>

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก. (๒๕๖๐). EEC เขตพัฒนาพิเศษภาค ตะวันออก. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (๒๕๖๐). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔). กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ