

วารสารรัฐศาสตร์นิเทศ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีที่ 5 ฉบับที่ 2

(กรกฎาคม-ธันวาคม พ.ศ. 2562)

ISSN: 2465-4043

ISSN: 2465-4043

ประธานงาน: นายชัยวัช สี่ผ่องใส
นายชานนท์ จันทรหอมกุล

ออกแบบปก: นางสาวสุนิศา จรวิเศษ

พิสูจน์อักษร: นางสาวสุทธิดา อ่องคล้าย

สารสนเทศ: นายกิตติพนธ์ แซ่เตีย

สำนักงาน: กองบรรณาธิการวารสารรัฐศาสตร์นิเทศ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ท่าพระจันทร์)
เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์ เขตพระนคร กรุงเทพฯ 10200

โทรศัพท์: 0-2613-2301

โทรสาร: 0-2226-5651

E-mail: polsci.tu@gmail.com

Website: <http://www.polsci.tu.ac.th/>

โรงพิมพ์: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต
เลขที่ 99 หมู่ 18 ตำบลคลองหนึ่ง อำเภอคลองหลวง
จังหวัดปทุมธานี 12121

ราคา: 220 บาท

บทวิเคราะห์ ทศนะ และข้อคิดเห็นใดๆ ก็ตามที่ปรากฏอยู่ในวารสารรัฐศาสตร์นิเทศ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นวรรณกรรมและความรับผิดชอบของผู้เขียนแต่ละคน เป็นการเฉพาะ ทางกองบรรณาธิการและคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย หรือรับผิดชอบต่อประการใด

คณะกรรมการ

ที่ปรึกษา:

คณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บรรณาธิการ:

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ฐิติ พงศ์เจริญ

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ประเทศไทย

กองบรรณาธิการ:

ศาสตราจารย์ ดร.ชัยวัฒน์ สถาอานันท์

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ประเทศไทย

ศาสตราจารย์ ดร.จุลชีพ ชินวรรณ

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ประเทศไทย

ศาสตราจารย์ ดร.อัมพร อารังลักษณ์

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ประเทศไทย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จิตติภัทร พูนขำ

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ประเทศไทย

รองศาสตราจารย์ พ.ต.อ. ดร.ประพนธ์ สหพัฒนา

คณะรัฐประศาสนศาสตร์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ประเทศไทย

รองศาสตราจารย์ ดร.ยุทธพร อิศรชัย

สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ณัฐนันท์ คุณมาศ

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ประเทศไทย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ประเทศไทย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธนภัทร ปัจฉิมม

โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต,
ประเทศไทย

ดร.สตีลธ ธานานิโชติ

สถาบันพระปกเกล้า, ประเทศไทย

อาจารย์ ดร.ภาณุวัฒน์ พันธุ์ประเสริฐ

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ประเทศไทย

นโยบายของวารสารรัฐศาสตร์นิเทศ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

จุดมุ่งหมาย:

วารสาร “รัฐศาสตร์นิเทศ” เป็นวารสารวิชาการ (Academic journal) ของคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งมีจุดประสงค์ส่งเสริมการผลิตและการเผยแพร่บทความวิจัยและบทความวิชาการ ด้านสังคมศาสตร์และด้านสหวิทยาการ ที่มุ่งเชื่อมโยงมิติทางทฤษฎีกับมิติทางปฏิบัติเข้าด้วยกัน ทั้งในภาษาไทยและภาษาอังกฤษ

ขอบเขตสาขาวิชาของผลงานที่ตีพิมพ์:

- การเมืองการปกครอง
- การระหว่างประเทศ
- การบริหารรัฐกิจ
- นิติศาสตร์
- เศรษฐศาสตร์
- นโยบายสาธารณะ
- สังคมวิทยา
- การศึกษาและการพัฒนา

กำหนดการตีพิมพ์:

- วารสาร “รัฐศาสตร์นิเทศ” มีกำหนดออกปีละ 2 ฉบับ ดังนี้
- ฉบับที่ 1 เดือนมกราคม-เดือนมิถุนายน
 - ฉบับที่ 2 เดือนกรกฎาคม-เดือนธันวาคม

ประเภทผลงานที่ตีพิมพ์:

- บทความวิจัย (Research article)
- บทความวิชาการ (Academic article)
- บทความปริทัศน์หนังสือ (Book review)

กระบวนการพิจารณาบทความ:

ผลงานทุกชิ้นที่ได้รับตีพิมพ์ในวารสาร “รัฐศาสตร์นิเทศ” จะต้องผ่านการประเมินคุณภาพทางวิชาการโดยกองบรรณาธิการและผู้ทรงคุณวุฒิในนามที่มีความเชี่ยวชาญในสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องจำนวนอย่างน้อย 2 ท่าน (Double-blind peer review) โดยกระบวนการทั้งหมดจะใช้เวลาประมาณ 4-6 เดือน

จรรยาบรรณและความรับผิดชอบของผู้เขียน:

ผลงานที่เสนอต่อวารสาร “รัฐศาสตร์นิเทศ” จะต้องเป็นผลงานที่ไม่อยู่ในกระบวนการพิจารณาตีพิมพ์ของวารสารวิชาการอื่น นอกจากนี้ ผู้เขียนต้องไม่ละเมิดหรือคัดลอกผลงานของผู้อื่น (Plagiarism) ซึ่งถือเป็นการละเมิดจรรยาบรรณทางวิชาการอย่างร้ายแรง

บทบรรณาธิการ

ปีหน้าอาจจะถือเป็น “จุดเปลี่ยน” อันสำคัญยิ่งสำหรับวารสาร “รัฐศาสตร์นิเทศ” อย่างไรก็ตาม ณ ตอนนี้ทางวารสารมีบทความวิชาการที่ศึกษาประเด็นหลากหลายมานำเสนอท่านผู้อ่านอีกเช่นเคย ได้แก่

1. บทความเรื่อง “Southeast Asian Perceptions of Japan's Regional Security Role and Article 9 Constitutional Amendment” โดย คุณเบญจมินทร์ ศิริตันดิตรรม

2. บทความเรื่อง “เครือข่ายนโยบายในฐานะทางเลือกในการแสวงหาความรู้ในการศึกษาทางนโยบายสาธารณะ” โดย คุณศิริรักษ์ สิงหเสม

3. บทความเรื่อง “การนำนโยบายไปปฏิบัติด้านการใช้ยาอย่างสมเหตุผลของสถานพยาบาลในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข” โดย อาจารย์เอกวีร์ มีสุข

4. บทความเรื่อง “ปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการลงทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติของศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service: OSS) กรุงเทพมหานคร” โดย คุณณปภัช ภิญญสุภักกุล

ตลอดปี พ.ศ. 2562 นี้ ทางวารสารได้รับการสนับสนุนจากผู้คนเป็นจำนวนมากไม่น้อย ทั้งผู้เขียนที่สนใจส่งผลงานเข้ามาค่อนข้างต่อเนื่อง ผู้ประเมินที่กรุณาช่วยพิจารณาคุณภาพของบทความแต่ละชิ้นและให้ข้อวิจารณ์ ผู้อ่านที่ติดตามวารสาร รวมถึงเจ้าหน้าที่ประสานงานซึ่งปฏิบัติหน้าที่อย่างทุ่มเท ไม่ว่าจะเป็นเกิดอะไรในปี พ.ศ. 2563 วารสาร “รัฐศาสตร์นิเทศ” มีความมุ่งมั่นที่จะพัฒนาและปรับปรุงระบบบริหารจัดการให้ได้มาตรฐานในฐานะวารสารวิชาการตลอดไป

กองบรรณาธิการ

สารบัญ

บทบรรณาธิการ	(6)
Southeast Asian Perceptions of Japan's Regional Security Role and Article 9 Constitutional Amendment: The Case of the Philippines and Singapore Benjamin Siritantitham	1
การศึกษาเครือข่ายนโยบายสาธารณะผ่านกระบวนการ แสวงหาความรู้แบบสัจนิยม: มุมมองที่มีต่อการสร้าง องค์ความรู้ด้านนโยบายศึกษา ศิริรักษ์ สิงหเสม	77
การนำนโยบายไปปฏิบัติด้านการใช้อย่างสมเหตุผล ของสถานพยาบาลในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข เอกวิทย์ มีสุข	105
ปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการลงทะเบียน ประวัติแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติของศูนย์บริการ แบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service: OSS) กรุงเทพมหานคร ณปภัช ภิญญโณสุภักกุล	161

Southeast Asian Perceptions of Japan's Regional Security Role and Article 9 Constitutional Amendment: The Case of the Philippines and Singapore

Benjamin Siritantitham¹

Received: 19 August 2019

Revised: 15 October 2019

Accepted: 16 December 2019

Abstract

Japan's security role has been confined by its Constitution for its distinguished Article 9, the clause on renunciation of war. The article, as well as Japanese regional security role, has been developed through times. In literature, Japan's security role was discussed in connection with neighbor's reactions, mostly on China and Korea, however, not much on Southeast Asia. Selecting the case of the Philippines and Singapore as the case study, this paper scopes its timeframe from 1977 when the Fukuda Doctrine was unfolded, formalizing the first codification of Japan's policy towards Southeast Asia to the year 2015 when the

¹ Independent scholar; Email: benjamin.siri@gmail.com

Japanese Parliament passed the bills legalizing collective self-defense. The timeframe of study could indicate how countries in Southeast Asia has shifted its perceptions towards Japan's regional security role and Article 9 Constitutional amendment through the periods. The shift in perception would then be discussed in conjunction with the significance of memory of World War II in determining Japan's regional security as well as the relevance of Fukuda Doctrine in the circumstances different from that of 1977.

Keyword: ASEAN-Japan Relations, Japan's Regional Security Role, Fukuda Doctrine

Introduction

After the end of World War II, the “peace-Constitution” of Japan came into effect on May 3, 1947. The distinctive clause of Article 9 of the Japanese Constitution stated:

Aspiring sincerely to an international peace based on justice and order, the Japanese people forever renounce war as a sovereign right of the nation and the threat or use of force as means of settling international disputes.

In order to accomplish the aim of the preceding paragraph, land, sea and air forces, as well as other war potential, will never be maintained. The right of belligerency of the state will not be recognized.²

Japan has been regarded as a major power in various areas, yet not much on the security aspect due to its constitutionality in, for example, providing peacekeeping forces for United Nations (UN) endorsed operations. However, there were attempts to amend or, at least, reinterpret the Constitution of Japan, particularly on Article 9 and the status of the Japanese Self-Defense Forces (JSDF). There are a numbers of factors and variables explaining these developments.

² “The Constitution of Japan,” Prime Minister of Japan and His Cabinet. http://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html. (accessed March 27, 2019).

The relative decline of the US economically and, thus, in its commitment towards security allies in East Asia; the rise of China with long historical and territorial conflicts; the unpredictability of North Korea; and Japanese national political dynamics are among the factors. A number of scholars have discussed these developments with responses and perceptions from China and Korea.³ However, considering the geographical proximity and comprehensive relations between Japan and Southeast Asia, the perceptions from Southeast Asian nations are voids that worth fulfilling.

The perception of Southeast Asian nations towards the issue has shifted over time. When Japan pushed for Collective Self-Defense (CSD) in 2014, the Philippines and Singapore were openly supportive of the move.⁴ However, not long before in 1991, Lee Kuan Yew (1923-2015, 1959-1990) mentioned that having Japan exercise more security roles abroad by letting Japanese defense force to join overseas operations was like “giving liqueur chocolates to the alcoholic.”⁵ In 1997, Philippine President Fidel Valdez Ramos (1928-present, 1992-1998) stated that Japan should operate only in the global multilateral framework. For

³ See Apita Mathur, “Japan’s Self-Defense Forces: Towards a Normal Military,” *Strategic Analysis* 31, no. 5 (2007): 725-755; William Choong, “Defence and Japan’s Constitutional Debate,” *Survival* 52, no. 2 (2015): 173-192; Ji Young Kim, “Dismantling the Final Barrier: Transforming Japan into a “Normal Country” in the Post-Cold-War Era,” *Pacific Focus* 30, no. 2 (2015): 223-248.

⁴ Choong, “Defence and Japan’s Constitutional Debate,” 185.

⁵ Bhubhindar Singh, “ASEAN’s Perceptions of Japan,” *Asian Survey* 42, no. 2, (2012): 292.

Ramos, “multilateralism gives Japan the framework for dealing with East Asia’s historical fears of an overly assertive Japan.”⁶ Comparing the supportive stance in 2014 to that of the 1990s, these shifts in perceptions are the main theme of this article.

As mentioned earlier, the Japanese Constitution and issues related to the security role of Japan have been amended overtimes. The next section will discuss briefly these developments, in relation to the time frame of this study.

Developments of Japanese Attempts to Expand Regional Security Role and to Article 9 Constitutional Amendment

The latest development to expand regional security role and to reinterpret the Japanese Constitution was to legalize the right of CSD in 2015. This security law has attracted regional and global attention. Historically speaking, this development should be regarded as evolutionary, than revolutionary. Japan’s regional security role has been determined, if not dictated by both internal and external factors. As for external factors, bilateral relations with the US in US-Japan Security Alliance, regional and international circumstances are all accounted for the amendments. Began in 1946, the current Japanese ‘pacifist’

⁶ Fidel Ramos, “Speech of His Excellency Fidel V. Ramos President of the Philippines On the acceptance of the Honorary Doctorate conferred by Waseda University,” *Official Gazette of the Republic of the Philippines*, Tokyo, November 18, 1997, Available from: <https://www.officialgazette.gov.ph/1997/11/18/speech-of-president-ramos-on-the-acceptance-of-the-honorary-doctorate-conferred-by-waseda-university/> (accessed March 27, 2019).

Constitution which disarmed Japan after World War II was imposed upon Japan by the US.⁷ The development to amend the Constitution could be traced back to 1954.

In 1954, in the wake of the Korean War, Japan Defense Agency was established. Japanese Self-Defense Force (JSDF) was created.⁸ In 1960, the US-Japan Security Treaty was formalized. The treaty lessened US role in Japanese internal security and increased Japan's role in self-defense. Cold War and its security conundrum fueled the rationale of US-Japan Security Alliance.

When the Cold War ended in 1989, the security alliance's rationale was questioned. A year later, the Gulf War erupted. Japan was expected by the US and many others to contribute to the conflict. However, Japanese contribution of 13 billion US dollar triggered what was regarded as so-called mere "chequebook diplomacy."⁹ In spite of negative perceptions towards Japan for the absence of military personnel contribution, it led to the first significant normalization of Japanese defense policy in 1992.¹⁰ The Diet (Japanese parliament) in 1992 passed the International Peacekeeping Cooperation Law (also known

⁷ See Thomas U. Berger, "From Sword to Chrysanthemum: Japan's Culture of Anti-militarism," *International Security* 17, no. 4 (Spring 1993): 138; Leif-Eric Easley, "How proactive? How pacifist? Charting Japan's evolving defense posture," *Australian Journal of International Affairs* 71, no. 1 (2017): 68-69.

⁸ Easley, "How proactive? How pacifist?," 69.

⁹ Kim, "Dismantling the Final Barrier," 233; Easley, "How proactive? How pacifist?," 70-71.

¹⁰ Choong, "Defence and Japan's Constitutional Debate," 179.

as PKO Law) authorizing the use of SDF aboard, yet only in non-combat capacities under UN-authorized peacekeeping operations.¹¹ Under this PKO law, SDF was banned from the use of weapon except for self-defense purpose. This legislation led to the first dispatch of Japanese SDF overseas under the banner of international peace and cooperation.¹²

Later in 1996, the US and Japan strengthened the bilateral commitment with joint security declaration. In 1997, there was a revision of US-Japan Alliance guidelines, aiming to expand SDF roles in providing non-combat support to the US, and extend its mandate to cover “situations in areas surrounding Japan.”¹³ This enlarged mandate left Japan’s neighbors in the region alarmed of the revised guidelines’ intention. To fulfil the expanded role and commitment, in September 1998, Diet passed three bills to expand SDF’s roles in emergencies, logistical support and citizen evacuation.¹⁴

In the wake of the new century and the attack of World Trade Center in New York on September 11, 2001, the Diet passed “Anti-Terrorism Special Measures Law” in November 2001 allowing SDF to provide logistical support, supplies, transport and communication assistance to US-led forces, but only in non-combat areas.¹⁵ The

¹¹ Choong, “Defence and Japan’s Constitutional Debate,” 179; Easley, “How proactive? How pacifist?,” 71; Mathur, “Japan’s Self-Defense Forces,” 730.

¹² Kim, “Dismantling the Final Barrier,” 235.

¹³ McCormak, “Remilitarizing Japan,” *New Left Review* 29 (2004): 33; Kim, “Dismantling the Final Barrier,” 239; Mathur, “Japan’s Self-Defense Forces,” 731; Easley, “How proactive? How pacifist?,” 71.

¹⁴ Easley, “How proactive? How pacifist?,” 71.

¹⁵ Easley, “How proactive? How pacifist?,” 72; Kim, “Dismantling the Final Barrier,” 239.

legislation, though temporary, has extended the geographical scope of operation of the SDF.¹⁶ The law permitted SDF, for the first time, to use weapons to protect refugees, different from the PKO law which SDF was allowed to use weapon solely for self-defense. The dispatch of Japanese personnel to engage in the “War on Terror” (WOT) was the first time in SDF history that Japanese SDF was dispatched to a country in situation of war.¹⁷ Later in 2003, when the scope of WOT was extended, Japan passed the “Special Measures Law for Humanitarian and Reconstruction Assistance in Iraq.”¹⁸ Under the law, Japan dispatched 100 armed troops to Iraq¹⁹ and led Japanese SDF to participate in an illegal and aggressive war for the first time.²⁰ Years later, Japanese Defense Agency was formalized into ministerial level of Ministry of Defense in 2007.²¹

The latest development in the Japanese Constitution was the rights of CSD. After the reports of Advisory Panel were delivered, on July 1, 2014, the Japanese Cabinet made the decision to reinterpret Article 9 to exercise the rights of collective self-defense.²² In September 2015, the Japanese Diet implemented the 2014 Cabinet

¹⁶ Mathur, “Japan’s Self-Defense Forces,” 733.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Kim, “Dismantling the Final Barrier,” 239.

¹⁹ Easley, “How proactive? How pacifist?,” 73.

²⁰ McCormak, “Remilitarizing Japan,” 35.

²¹ Mathur, “Japan’s Self-Defense Forces,” 734; Choong, “Defence and Japan’s Constitutional Debate,” 180; Kim, “Dismantling the Final Barrier,” 227.

²² Choong, “Defence and Japan’s Constitutional Debate,” 173; Easley, “How proactive? How pacifist?,” 75; Kim, “Dismantling the Final Barrier,” 224.

Decision. Under the legislation, the deployment was contingent on parliamentary approval.²³ Japanese SDF could be dispatched overseas when these three conditions are met:

- when Japan is attacked, or when a close ally is attacked, and the result threatens Japan's survival and poses a clear danger to people
- when there are no other appropriate means available to repel the attack and ensure Japan's survival and protect its people
- use of force is restricted to a necessary minimum.²⁴

Starting from a very limited room in 1946, regional and global issues have rendered Japan more capable in flexing its muscles.

Methodology: Case Study of the Philippines and Singapore

This study employs the methodology of case study. Significant to the methodology is the question of “What is this event a case of?”²⁵ In other words, the process of case selection is crucial in case study method. This paper selects the Philippines and Singapore as case study for two main reasons. First, according to Singh, the Philippines

²³ Easley, “How proactive? How pacifist?,” 78.

²⁴ “Japan to allow military role overseas in historic move,” *BBC*, September, 18 2015, Available from: <http://www.bbc.com/news/world-asia-34287362> (accessed March 27, 2019).

²⁵ Alexander L. George and Andrew Bennett, *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences* (United States: MIT University Press, 2005), 18.

and Singapore were the two members in ASEAN which outwardly critical towards Japanese occupation during the war²⁶; therefore, the perception of the two countries for Japan to have more security role in the region could be assumed to be laden with anxieties. However, the receptiveness of the Philippines government under Benigno Aquino III (1960-present, 2010-2016) on Visiting Force Agreements with Japan under the auspices of collective self-defense (CSD),²⁷ including with perception of Singaporean government that viewed Japanese Constitutional amendment as a matter of the country²⁸ have rendered this shift in perception worth studying. Secondly, the Singaporean government was vocal in opposing the Japanese Prime Minister visit to Yasukuni Shrine which related to the issue of war memory in the region. The Ministry of Foreign Affairs of Singapore issued various

²⁶ Singh, "ASEAN's Perceptions of Japan," 279.

²⁷ Benigno S. Aquino III, "Speech of His Excellency Benigno S. Aquino III President of the Philippines During a meeting with the Japan National Press Club," *Official Gazette of the Republic of the Philippines*, Tokyo, June 5, 2015, Available from: <https://www.officialgazette.gov.ph/2015/06/05/speech-of-president-aquino-during-a-meeting-with-the-japan-national-press-club/> (accessed March 27, 2019).

²⁸ "MFA Spokesman's Comments in response to media queries on the Global Times website article "Lee Hsien Loong: China could gain Diaoyu Islands but lose its international standing" dated 21 August 2013," *Ministry of Foreign Affairs Singapore*, Singapore, August 23, 2013, Available from: <https://www.mfa.gov.sg/Newsroom/Press-Statements-Transcripts-and-Photos/2013/08/MFA-Spokesmans-Comments-in-response-to-media-queries-on-the-Global-Times-website-article-Lee-Hsien-L> (accessed March 27, 2019).

statements protesting the visits²⁹; for example, on August 20, 2001; August 15, 2006; and December 26, 2013. By selecting the two most vocally critical countries which opposed the Japanese expanded security roles, this paper argue that it could demarcate the maximal level of unwelcomeness and could also make the case for other Southeast Asian nations.

This study relies on official documents (statements and speeches) from the Philippines and Singapore political and foreign affairs leaders to reflect on the perceptions of the 2 countries. Therefore, the perceptions discussed in this paper will merely be focused on the government point of view.

²⁹ See "MFA's spokesman's comments-Meeting between Deputy Prime Minister Lee Hsien Loong and Liberal Democratic Party Secretary-General Taku Yamasaki," *Ministry of Foreign Affairs Singapore*, Singapore, August 20, 2001, Available from: <https://www.mfa.gov.sg/Newsroom/Press-Statements-Transcripts-and-Photos/2001/08/MFAs-spokesmans-commentsMeeting-between-Deputy-Prime-Minister-Lee-Hsien-Loong-and-Liberal-Democratic> (accessed March 27, 2019); "MFA Spokesman's Comments On Visit By Prime Minister Koizumi To The Yasukuni Shrine," *Ministry of Foreign Affairs Singapore*, Singapore, August 15, 2006, Available from: <https://www.mfa.gov.sg/Newsroom/Press-Statements-Transcripts-and-Photos/2006/08/MFA-Spokesmans-Comments-On-Visit-By-Prime-Minister-Koizumi-To-The-Yasukuni-Shrine-On-15-August-2006> (accessed March 27, 2019); "MFA Spokesman's Comments in response to media queries on Japanese Prime Minister Shinzo Abe's visit to the Yasukuni Shrine on 26 December 2013," *Ministry of Foreign Affairs Singapore*, Singapore, December 29, 2013, Available from: <https://www.mfa.gov.sg/Newsroom/Press-Statements-Transcripts-and-Photos/2013/12/MFA-Spokesmans-Comments-in-response-to-media-queries-on-Japanese-Prime-Minister-Shinzo-Abes-visit-to> (accessed March 27, 2019).

This paper has its timeframe starting from 1977 when the Fukuda Doctrine was initiated formalizing the political relationship between Japan and Southeast Asia until the end of 2015, which is significant as not only the 70th anniversary of the end of World War II but the passage of security bills in authorizing the practice of CSD by the Japanese Diet (Parliament). Throughout these four decades study, there are plenty of variables this paper focuses on, ranging from the US-Japan Security Alliance, issue of memory of war and image of the Japanese Emperor, to name but a few. The next section will elaborate more on how literature ponders on factors contributing to Japanese security's roles development in general and Southeast Asian perceptions towards Japan's security roles in particular.

Factors contributing to Japanese security's roles development

Numbers of factors have been raised and explained towards the Japanese security role's development. Three main factors are synthesized and highlighted here. First, the US pressure towards Japan has mobilized Japan to contribute more on security matter and, thus, the amendment of the SDF roles under US-Japan Alliance.³⁰ Second, the regional threats from rising China and North Korea have forced Japan to amend its security posture to fulfill the revolving region.³¹ Last but not

³⁰ See Berger, "From Sword to Chrysanthemum," 119-150; Mathur, "Japan's Self-Defense Forces," 725-755; Kim, "Dismantling the Final Barrier," 223-248.

³¹ See Choong, "Defence and Japan's Constitutional Debate," 173-192; Kim, "Dismantling the Final Barrier," 223-248.

least, the perceptions of neighboring countries could function as the decelerator of Japanese security and political advancements. Berger argued that the fears of militaristic revival in the region have compelled Japanese political leader to keep its military commitment to a minimum.³² Kim pointed out that Japan has controlled the pace of change (in its security role), largely in consideration to the concern of its neighbors over Japan's re-emergence as a military power.³³ The neighbors as raised in these articles referred mostly to China, and South Korea (only in Mathur's article whereby India's response was included).³⁴ But, considering its geographical proximity and historical memory, Southeast Asia did not gain much attention. Where is Southeast Asia in this debate?

Southeast Asian Perceptions towards Political/ Security Roles of Japan

This section will discuss the Japan-ASEAN relations, focusing on the notion of ASEAN perceptions of Japan, particularly on the security and political aspect. Researches on Japan-ASEAN relations were mostly conducted on the economic and political contributions of Japan towards regionalism.³⁵ As for the security dimension, the focus is, however, on Japan-US relations in the Northeast Asian region. Nonetheless, the

³² Berger, "From Sword to Chrysanthemum," 140.

³³ Kim, "Dismantling the Final Barrier," 225.

³⁴ Mathur, "Japan's Self-Defense Forces," 725-755.

³⁵ See Sueo Sudo, *Japan's ASEAN Policy: In Search of Proactive Multilateralism* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2015).

ASEAN-Japan security and political relations (without reference to the US and/ or rising China) are not much discussed. One reason might be the internal limitation of Japan, which do not make it to be what Ichiro Ozawa (1942-present) popularly termed as a 'normal country'.³⁶ With this constraint, the scarcity of the study could be simply from Japan's inability to contribute much to the security architecture in the region. Other scholars contended otherwise, that it was not solely that Japan could not contribute to the political and security issues of the region, rather it was the region's cautions to welcome Japan to play more roles, particularly in political/ security matters, taking suspicious perceptions from historical war memories into consideration.

With the study of the praxis and relevance of the Fukuda Doctrine, Lam Peng Er highlighted that the speech in Manila 1977, later termed as the Fukuda Doctrine, was first introduced as a reaction towards Japanese perceptions by Southeast Asian states as 'regional economic predator'.³⁷ The speech was widely accepted by Southeast Asian nations through Japan's confirmation of commitment to peace and rejection of the role as a military power.³⁸ The doctrine composed

³⁶ Yoshihide Soeya, Masayuki Tadokoro, and David A. Welch, *Japan as a 'Normal Country'? A Nation in Search of Its Place in the World*, (Toronto: University of Toronto Press, 2011), 3.

³⁷ Peng Er Lam, "Japan's Relations with Southeast Asia in the Post-Cold War Era: 'Abnormal No More?'," in *Japan as a 'Normal Country'? A Nation in Search of Its Place in the World*, ed. Yoshihide Soeya, David Welch, and Masayuki Tadokoro (Toronto: University of Toronto Press, 2011), 198.

³⁸ Peng Er Lam, *Japan's Relations with Southeast Asia: The Fukuda Doctrine and Beyond*, (Oxon: Routledge, 2013), 13.

of three key principles which are

1. Japan as a nation committed to peace, rejects the role of a military power.
2. Japan, as a true friend of the countries of Southeast Asia, will do its best to consolidate the relationship of mutual confidence and trust based on “heart-to-heart” understanding and
3. Japan will be an equal partner of ASEAN.³⁹

With the conclusion of the Lam Peng Er's chapter stating that Fukuda Doctrine remains salient in capturing Japan-ASEAN relations, it could also be contended that Southeast Asia remained firm in its stance in preference of a peace-committed and non-military Japan. This view resonated with Bhubhindar Singh who argued that the ASEAN's perceptions towards Japan presented a non-singular view, due to different historical experiences.⁴⁰ Southeast Asian nations, according to Singh, welcomed the economic cooperation with Japan, more than the political or security engagement. The gap was due in many parts to the historical animosities during World War II. Historical memory has painted the perceptions of people in Southeast Asia on what role Japan should play in the post-World War II period. Such perceptions have blocked Japan's participation in the political/ security affairs with ASEAN.⁴¹ Singh concluded that since the 1970s, Japan became

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Singh, “ASEAN's Perceptions of Japan,” 278.

⁴¹ Ibid., 276.

more receptive towards having political and security engagement in Southeast Asian affairs, compared to that of 1960s when the relations were mostly confined to mere economic interactions. Historical memory also remained the determining factor, yet gradually diminishing.⁴² Chin Kin Wah also contended that historical baggage has not lost their relevance⁴³ in regional debates of what kind of role Japan should play in regards to political-security or international peacekeeping issues. However, there was/ is a general tendency not to allow negative historical memories of the Japanese threat to cloud the overall relationship.⁴⁴ In sum, the dominant perception of Southeast Asian nations towards Japan has shifted from the wartime animosity to economic interactions (to a certain extent, economic domination) and to more political engagements. The focus of this paper is to highlight this shift and change of Southeast Asian nation's perceptions towards Japan by engaging with the notion of Fukuda Doctrine and relevance of wartime memory.

The discussion is significant in at least two aspects. Chin Kin Wah argued that the perception of Southeast Asian countries and dominant images towards major powers have relevance in reflecting regional security.⁴⁵ Apart from the utility to explain regional security,

⁴² Ibid., 295.

⁴³ Chin Kin Wah, "Regional Perceptions of China and Japan," in *China, India, Japan and the Security of Southeast Asia*, ed. Chandran Jeshurun (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies), 18.

⁴⁴ Ibid., 11.

⁴⁵ Ibid., 8.

perception could be significant towards the image of the country. And that particular image is significant towards the conduct of international relations of the state. Chin Kin Wah raised the example of how the Japanese government amended its policy after the protests in Southeast Asian nations during Prime Minister Tanaka (1918-1993, 1972-1974) visit in 1974. Perception then is equally important to both academia and foreign policymakers.

The next section will discuss the Philippines and Singapore Governments' Perceptions of Japan's Regional Security Role and Constitutional Amendment.

Philippines Governments' Perceptions towards Japan's Regional Security Role and Constitutional Amendment

This section will clarify and synthesize the Malacañang's perceptions towards Japanese regional security role and Constitutional amendment (Malacañang is a term referred to official residence and workplace of the Filipino President). The source of information of this section derived, mainly, from the Official Gazette of the Republic of the Philippines under the section of *Historical, Papers and Documents*. The content appeared in these sites could be considered not only as official, but also selective to convey the message which the Philippine government aims to convey, since it is stated in the site that "these are documents that, in the judgment of the President, are deserving of publication and preservation for the historical record of the country

and the administration.” (<https://www.officialgazette.gov.ph/section/historical-papers-documents/>). The content will be divided into five administrations: Ferdinand Marcos (1965-1986), Corazon Aquino (1986-1992), Fidel Ramos (1992-1998), Gloria Macapagal-Arroyo (2001-2010), and Benigno S. Aquino III (2010-2016), ranging from 1977 to 2015. Mainly this synthesis part will group the Malacañang perceptions towards issues of, but not limited to, security and military role of Japan; Japan’s global roles, historical memories, and the perceptions towards the Japanese Emperor. As for security and military role of Japan, it includes how leaders perceived Japan in security terms, whether they welcomed the expanded Japanese muscles; or issued some observations to these developments. Japan’s global role will discuss how Filipino governments views Japan in regional as well as global politico-security roles, particularly in the United Nations Security Council (UNSC). The historical memories conceptualized how leaders regard the war atrocities during World War II; whether they expressed reservations; or forgiveness towards the memories of the War. And finally, the roles of the Japanese Emperor will raise examples of how the Filipino governments officially regard the role of both Emperor Hirohito and Akihito.

Ferdinand Marcos (1965-1986)

In April 1977, when Marcos left for Tokyo on a state visit, he mentioned in the presidential review that his visit “has far and wide implications to our national development and growth and to the

cooperation and harmony within the Asian region.”⁴⁶ During the visit, the treaty of amity between the two countries was renewed. It was in May 1983, when Japanese Prime Minister Nakasone (1918-present, 1982-1987) visited the Philippines that Japan's contribution towards the region started to formalize. Marcos noted the political leadership of Japan in maintaining security in Southeast Asia and mentioned that

Japan has a leading role to play in bringing peace and prosperity in the region and express confidence its economic power, will not be utilized to dominate or exploit its smaller neighbor. ... At this particular junction in the history of the region, the political leadership in Japan, in cooperation with the Asean leaders, can help maintain not only security in Southeast Asia but also continuous prosperity and oneness of the human family.⁴⁷

However, his view towards Japan politico-security roles in the region was not only in a positive aspect. In 1982, when Japan assumed the responsibility of defending the sea-lane zone which came to within 200 nautical miles of the northernmost boundary of the Philippines,

⁴⁶ “Official Month in Review: April 1977,” *Official Gazette of the Republic of the Philippines*, May 2, 1977, Available from: <https://www.officialgazette.gov.ph/1977/05/02/official-month-in-review-april-1977/> (accessed March 27, 2019).

⁴⁷ “Official Week in Review: May 1 – May 7, 1983,” *Official Gazette of the Republic of the Philippines*, July 4, 1983, Available from: <https://www.officialgazette.gov.ph/1983/07/04/official-week-in-review-may-1-may-7-1983/> (accessed March 27, 2019).

Marcos raised concerns and mentioned that “he was very wary of the possibility of an enhanced Japanese military role.”⁴⁸

Under Marcos, the interaction particularly in the security area, was not much highlighted comparing to other administrations. The next administration of Aquino, the perception of Malacañang involved the issue of the memory of war.

Corazon Aquino (1986-1992)

After the collapse of Marcos regime by revolution, Corazon Aquino reached the summit of Malacañang. Her democratic agenda was frequently mentioned in numbers of her speeches. Prior to her departure for Tokyo, on November 11, 1986, she mentioned that she would convey the meaning and message of the recent revolution and the new democracy to the people of Japan.⁴⁹ Similarly, in her address to the Japanese media, she addressed the personal trust that the Japanese media contributed towards her husband's assassinations' investigation.⁵⁰

⁴⁸ Singh, “ASEAN's Perceptions of Japan,” 277-278.

⁴⁹ Corazon Aquino, “Statement of President Corazon Aquino on her departure to Japan,” *Official Gazette of the Republic of the Philippines*, November 11, 1986, Manila International Airport, Available from: <https://www.officialgazette.gov.ph/1986/11/11/statement-president-corazon-aquino-on-her-departure-to-japan/> (accessed March, 27 2019).

⁵⁰ Corazon Aquino, “Tribute of Her Excellency Corazon Aquino President of the Philippines To the Japanese Press Club,” *Official Gazette of the Republic of the Philippines*, November 18, 1986, Tokyo, Available from: <http://www.officialgazette.gov.ph/1986/11/18/tribute-of-president-corazon-aquino-to-the-japanese-press-club/> (accessed March, 27 2019).

As for the security/ military role of Japan, Aquino once stated at the Philippine-Japan Friendship Society mentioning Japan as an inspiration and example of the Filipino people, due to Japan's "economic progress and military might."⁵¹ At the same event, she also mentioned that the strategic locations of Japan and the Philippines made the two countries become "defenders, protectors and economic allies."⁵² It could be argued that through the perception of Corazon Aquino, Japan, in 1987, regardless of domestic limitations, had the military capacities to be inspirational defenders and protectors of the Philippines. Later in 1989, when Aquino delivered a speech at the burial of Emperor Hirohito, she mentioned that Japan under the reign of the Emperor was in "greater and truer glory-a peace-loving, more prosperous, and neighborly Japan."⁵³ Apart from being a peace-loving and reliable neighbor, Japan was later termed as a "staunch ally" of the Philippines. This tone of perception resonated with the issue of memories of the war.

⁵¹ Corazon Aquino, "Speech of Her Excellency Corazon C. Aquino President of the Philippines On the Philippine-Japan Friendship Society," *Official Gazette of the Republic of the Philippines*, January 16, 1987, Manila, Available from: <https://www.officialgazette.gov.ph/1987/01/16/speech-of-president-corazon-aquino-on-the-philippine-japan-friendship-society-january-16-1987/> (accessed March, 27 2019).

⁵² Ibid.

⁵³ Corazon Aquino, "Speech of Her Excellency Corazon C. Aquino President of the Philippines At the burial of Emperor Hirohito," *Official Gazette of the Republic of the Philippines*, February 23, 1989, Japan, Available from: <https://www.officialgazette.gov.ph/1989/02/23/speech-of-president-corazon-aquino-at-the-burial-of-emperor-hirohito/> (accessed March, 27 2019).

In her remarks to Prime Minister Nakasone of Japan in 1986, she invited the prime minister to look to a future together with hope and expectation. Corazon Aquino stated that the Philippines and Japan knew “the lessons of the past.”⁵⁴ On the same day, she mentioned with the Japanese Emperor that she praised the Japanese recovery from the ashes of war. Corazon Aquino stated that she upheld the image of Japan in the 19th Century which is equal to any power in the world.⁵⁵ Regarding the memory of the war, Aquino raised the issue of “tragic encounter in the last war”, but the Philippines and Japan “have transcended and forgotten the transgression of war.”⁵⁶ For Corazon Aquino, it could be contended that even though the image of Japan during the mid-20th Century was recognized, Filipinos have moved past it.

Concerning the image of the Emperor of Japan, she attended the Funeral of late Emperor with high regards to the Emperor who, according to her, led Japan to a greater and truer glory.⁵⁷ She also had high hope for the continuance of Japan and the Philippines’ abiding

⁵⁴ Corazon Aquino, “Remarks of Her Excellency Corazon C. Aquino President of the Philippines Before Prime Minister Nakasone of Japan,” *Official Gazette of the Republic of the Philippines*, November 11, 1986, Tokyo, Available from: <https://www.officialgazette.gov.ph/1986/11/11/remarks-of-president-corazon-aquino-before-prime-minister-nakasone-of-japan/> (accessed March, 27 2019).

⁵⁵ Corazon Aquino, “Tribute of Her Excellency Corazon Aquino President of the Philippines To the Japanese Press Club.”

⁵⁶ Corazon Aquino, “Speech of Her Excellency Corazon C. Aquino President of the Philippines On the Philippine-Japan Friendship Society.”

⁵⁷ Corazon Aquino, “Speech of Her Excellency Corazon C. Aquino President of the Philippines At the burial of Emperor Hirohito.”

friendship and common resolve, to see progress in wisdom and well-being of people of both countries.⁵⁸

During Corazon Aquino's administration, Malacañang perceived Japan as a neighborly ally with military and economic might. The memory of the war was recognized, yet bypassed. The correlation between the security/military image of Japan; and the memories of war, however, became more nuanced and complicated under Fidel Ramos' administration.

Fidel Ramos (1992-1998)

Under different regional and international political climate marked by the end of the Cold War, Japan's expanded roles in UN frameworks and renewed US-Japan Security Guidelines in 1997, President Ramos had complex perceptions towards Japanese security stance; Japan's global roles; and memory of the war. Each issue will be discussed consecutively.

In a speech to the Philippines-Japan Society in 1993, Ramos recognized the presence of the Japanese army and navy when discussing how the Philippines could learn from Japan. He noted that "as has often been said, modern Japan in its formative years borrowed

⁵⁸ Corazon Aquino, "Message of Her Excellency Corazon C. Aquino President of the Philippines To the New Japanese Emperor," *Official Gazette of the Republic of the Philippines*, February 23, 1989, Japan, Available from: <https://www.officialgazette.gov.ph/1989/02/23/message-of-president-corazon-aquino-to-the-new-japanese-emperor/> (accessed March, 27 2019).

much from the West—its army from Germany, its navy from Britain, its Constitution from Germany and Austria, and its economic system from the United States.”⁵⁹ Similar to what Aquino had said in 1987, two Filipinos leaders recognized the presence of Japanese military capacities, in a different, if not incorrect, manner from the Japanese Constitutional constraints. Apart from this recognition, the Ramos administration did not have the image of Japan’s security as unilaterally assertive. Ramos government regarded Japan with its renunciation of the military role and embraced Japan within the US-Japan Alliance framework. On the issue of deepening relationship between the two countries, Ramos stressed Fukuda Doctrine which renounced a military role for Japan in the Southeast Asian region.⁶⁰ Rather than the expanded unilateral role of Japan, President Ramos had a more preferable stance in having Japan expanded security ties with the US. In 1996, he mentioned that Japan’s expanded global roles are supported by the Philippines and that the Philippines welcome the joint declaration on Japan-US bilateral security cooperation.⁶¹ Later in a speech given

⁵⁹ Fidel Ramos, “Speech of His Excellency Fidel V. Ramos President of the Philippines To the Philippines-Japan Society,” *Official Gazette of the Republic of the Philippines*, February 25, 1993, Available from: <https://www.officialgazette.gov.ph/1993/02/25/speech-of-president-ramos-to-the-philippines-japan-society-february-25-1993/> (accessed March, 27 2019).

⁶⁰ Fidel Ramos, “Speech of His Excellency Fidel V. Ramos President of the Philippines On the acceptance of the Honorary Doctorate conferred by Waseda University.”

⁶¹ Fidel Ramos, “Address of His Excellency Fidel V. Ramos President of the Philippines To the “International Conference on the Future of Asia,” sponsored by Nihon Keizai Shimbun’, *Official Gazette of the Republic of the Philippines*, May 17, 1996, Tokyo, Available from: <https://www.officialgazette.gov.ph/1996/05/17/address-of-president-ramos-to-the-international-conference-on-the-future-of-asia/> (accessed March, 27 1990).

at Waseda University, he addressed that, despite debates in Japan and among students in the university, the new guidelines of US-Japan mutual defense treaty are generally welcomed in ASEAN as underpinning and reinforcing East Asian stability.⁶² He also stressed that the alliance could assure the East Asian region that Japan will not need to rearm independently.⁶³ Reading from Ramos' speeches, it could be contended that, at least within the region, the Japanese expanded role was recognized, though under the Japan-US security framework.

With an aspiration of Japan to be part of the permanent UNSC permanent members-one of the highest politico-security organ in global stage-Japan had expanded its roles both at regional and global scales. And Ramos administration supported Japan's candidacy for permanent seats in the reformed UNSC.⁶⁴ Nonetheless, the Philippines drew some expectations on Japanese enhanced position to commit to promoting a closer kind of regional security dialogue and cooperation⁶⁵; and to exercise global political roles on the side of peace.⁶⁶ It could be

⁶² Fidel Ramos, "Speech of His Excellency Fidel V. Ramos President of the Philippines On the acceptance of the Honorary Doctorate conferred by Waseda University."

⁶³ Ibid.

⁶⁴ See Fidel Ramos, "Address of His Excellency Fidel V. Ramos President of the Philippines To the "International Conference on the Future of Asia"; Fidel Ramos, "Speech of His Excellency Fidel V. Ramos President of the Philippines On the acceptance of the Honorary Doctorate conferred by Waseda University."

⁶⁵ Fidel Ramos, "Address of His Excellency Fidel V. Ramos President of the Philippines To the "International Conference on the Future of Asia."

⁶⁶ Fidel Ramos, "Speech of His Excellency Fidel V. Ramos President of the Philippines On the acceptance of the Honorary Doctorate conferred by Waseda University."

contended that perception of Ramos government towards Japan during the 1990s was in complicated fashion. On one hand, Malacañang had welcomed the expanded Japanese global roles and its security alliance with the US; on the other hand, the Filipino government had some reservations against Japanese unilateral rise militarily. This complication could also be found in the issue of the memory of war.

Related to the global role of Japan, Ramos mentioned the significance of multilateralism in that it could offer Japan an image not appearing to be insensitive to Japan's neighbors, since for Ramos, "multilateralism gives Japan the framework for dealing with East Asia's historical fears of an overly assertive Japan."⁶⁷ Similar to Corazon Aquino, Malacañang under Ramos recognized the historical issues in the region, as well as between the Philippines and Japan. Yet he stated at Philippines-Japan Society that both countries forging a strong friendship have not been imprisoned by experiences during the war.⁶⁸ On the other hand, at the very same event, he asserted that by regarding Japan as an example of success is for Filipinos "not to gloss over the agony of World War II for both countries."⁶⁹ At a regional level, Japan's expanded role in shaping the future of the Asia-Pacific region should not be misinterpreted that historical animosities and bitter memories of the Pacific War have been unloaded completely from East Asia.⁷⁰

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Fidel Ramos, "Speech of His Excellency Fidel V. Ramos President of the Philippines To the Philippines-Japan Society."

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Fidel Ramos, "Speech of His Excellency Fidel V. Ramos President of the Philippines On the acceptance of the Honorary Doctorate conferred by Waseda University."

On the three issues relating to Japanese security stance; Japan's global roles; and memory of the war, Fidel Ramos held intricate perceptions towards the rising Japanese regional and global; economic and security roles at the time. For Ramos, then, Japanese expanded military roles were welcomed, yet on restraints to multilateralism, commitment to peace, and within US-Japan security framework.

Gloria Macapagal-Arroyo (2001-2010)

Compared to Ramos' administration, Gloria Arroyo (1947-present, 2001-2010) administration embraced Japanese expanded roles domestically in anti-terrorism law; bilaterally in CSD; and under US-Japan Alliance. The role of the Japanese Emperor and the issue of comfort women were also addressed during her administration.

On September 15, 2001, days after the attack of World Trade Center in New York, Arroyo delivered a speech in support of strong US-Japan security cooperation, since it would contribute to the continued peace and stability in the region.⁷¹ The emerging threats (at least from state perspective) of terrorism pressured states to introduce measures to cope with the new challenges. As for Japan, after the passage of "Anti-terrorism Special Measures Law" in 2001, Junichiro

⁷¹ Gloria Macapagal-Arroyo, "Speech of Her Excellency Gloria Macapagal-Arroyo President of the Philippines On her arrival from Japan," *Official Gazette of the Republic of the Philippines*, September 15, 2001, Naga, Available from: <http://www.officialgazette.gov.ph/2001/09/15/arrival-speech-of-president-arroyo-from-japan/> (accessed March 27, 2019).

Koizumi (1942-present, 2001-2006) administration also passed the “Special Measures Law for Humanitarian and Reconstruction Assistance in Iraq” in 2003 to dispatch the Japanese Self-Defense Force (JSDF) to Iraq for rear-area fueling and logistical support of the US troops and allied military forces.⁷² Arroyo administration supported both ‘special measures’. On May 21, 2002, Arroyo mentioned that she noted “Japan’s swift passage of the special law on anti-terrorism and the amendments to the self-defense forces law to enable Japan to proceed with her commitment to the international coalition.”⁷³ She also contended that the passage of the law would allow Japan to contribute more effectively on East Asia’s regional security.⁷⁴ After the passage of the latter special measures in 2003, on December 9, 2006, Arroyo mentioned that the Filipinos welcome an important role of Japan in the fight against terrorism in the region.⁷⁵ Malacañang was even more receptive towards expanded

⁷² Kim, “Dismantling the Final Barrier,” 239.

⁷³ Gloria Macapagal-Arroyo, “Speech of Her Excellency Gloria Macapagal-Arroyo President of the Philippines During the Luncheon hosted by the Foreign Correspondents Club In Japan (FCCJ),” *Official Gazette of the Republic of the Philippines*, May 21, 2002, Tokyo, Available from: <http://www.officialgazette.gov.ph/2002/05/21/speech-of-president-arroyo-during-the-luncheon-hosted-by-the-foreign-correspondents-club-in-japan-fccj/> (accessed March 27, 2019).

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Gloria Macapagal-Arroyo, “Speech of Her Excellency Gloria Macapagal-Arroyo President of the Philippines During the Official Banquet in Honor of Prime Minister Shinzo Abe and Madame Akie Abe of Japan,” *Official Gazette of the Republic of the Philippines*, December 9, 2006, Tokyo, Available from: <https://www.officialgazette.gov.ph/2006/12/09/speech-of-president-arroyo-during-the-official-banquet-in-honor-of-prime-minister-shinzo-abe-and-madame-akie-abe-of-japan/> (accessed March, 27 2019).

Japanese security roles by incorporating the security matter of the two countries under the notion of collective security. Within speeches delivered in Tokyo during her visit in May 2007, she encouraged Japan to expand the present concept of the exercise of collective security.⁷⁶ The cooperation under collective security would later be formalized under Benigno Aquino.

Under her administration, the Japanese Emperor was revered by Arroyo as the facilitator of friendship between the two countries. Arroyo termed the Japanese Emperor visit (at the time as the crown prince) in 1962 as the milestone of Japan-Philippines relations. Arroyo regarded the visit as signaling the close of a difficult chapter in the Philippines-Japan common history and signaling the start of a new chapter of friendship and close alliance.⁷⁷ Later in 2007, Arroyo traced

⁷⁶ See Gloria Macapagal-Arroyo, "Speech of Her Excellency Gloria Macapagal-Arroyo President of the Philippines During the 13th Nikkei International Conference on the "Future of Asia" Deepening Cooperation Toward a True Community," *Official Gazette of the Republic of the Philippines*, May 24, 2007, Tokyo, Available from: <http://www.officialgazette.gov.ph/2007/05/24/speech-of-president-arroyo-during-the-13th-nikkei-international-conference-on-the-future-of-asia-deepening-cooperation-toward-a-true-community/> (accessed March, 27 2019); Gloria Macapagal-Arroyo, "Speech of Her Excellency Gloria Macapagal-Arroyo President of the Philippines During the conference dinner with Asian leaders," *Official Gazette of the Republic of the Philippines*, May 24, 2007, Tokyo, Available from: <http://www.officialgazette.gov.ph/2007/05/24/speech-of-president-arroyo-during-the-13th-nikkei-international-conference-on-the-future-of-asia-deepening-cooperation-toward-a-true-community/> (accessed March, 27 2019).

⁷⁷ Gloria Macapagal-Arroyo, "Speech of Her Excellency Gloria Macapagal-Arroyo President of the Philippines During the State Dinner hosted by their Majesties the Emperor and Empress of Japan," *Official Gazette of the Republic of the Philippines*, December 3, 2002, Tokyo, Available from: <https://www.officialgazette.gov.ph/2002/12/03/speech-of-president-arroyo-during-the-state-dinner-hosted-by-their-majesties-the-emperor-and-empress-of-japan/> (accessed March, 27 2019).

the history of diplomatic relations between the two countries which was formalized in 1956 that the people to people relation was not amicable at first. Arroyo stated that “the imperial couples charmed the Filipino so much that our relationship became warm, the ice was broken and ever since then, Japan had played an important role in the Philippines.”⁷⁸

Concerning the issue of comfort women, Macapagal-Arroyo gratified the Japanese Prime Minister Koizumi's acknowledgement and reiterated his stance on comfort women. Arroyo quoted the letter of apology from Koizumi as followed:

The issue of comfort women with an involvement of the Japanese military authorities at that time was a great affront to the honor and dignity of large numbers of women. As prime minister of Japan, I just extend anew my most sincere apology and remorse to all the women who underwent immeasurable and painful experiences and suffered incurable physical and psychological wounds as comfort women. We must not evade the weight of the past or should we evade our responsibilities for the future. I believe that our country, painfully aware of its moral responsibility with feelings of apology and remorse, should

⁷⁸ Gloria Macapagal-Arroyo, “Speech of Her Excellency Gloria Macapagal-Arroyo President of the Philippines During the 13th Nikkei International Conference on the “Future of Asia” Deepening Cooperation Toward a True Community.”

face up squarely to its past history and accurately convey it to future generations.⁷⁹

In the speech, there was no obvious perspective on how Arroyo perceived comfort women issues, in relations to war atrocities. Nonetheless, the reiteration of the letter above could be treated as her perspectives to the issue that, despite acknowledging the war-time difficulties comfort women encountered, she was rather receptive to the Japanese apology than cautious of the war memory issue which portrayed the image of militaristic Japan. The perception of issues related to Japan's expanded security role ranging from US-Japan Security Alliance to issue of the memory of war, compared to preceding administrations, was gradually embraced by Malacañang in a more welcoming manner.

Benigno S. Aquino III (2010-2016)

Benigno Aquino III administration covers the final period in the timeframe of this study. In this period, Malacañang signaled the most receptive perceptions on the Japanese Constitutional amendment on various issues, ranging from the strengthened strategic partnership,

⁷⁹ Quoted in Gloria Macapagal-Arroyo, "Speech of Her Excellency Gloria Macapagal-Arroyo President of the Philippines On her arrival from Japan," *Official Gazette of the Republic of the Philippines*, September 15, 2001, Naga, Available from: <http://www.officialgazette.gov.ph/2001/09/15/arrival-speech-of-president-arroyo-from-japan/> (accessed March, 27 2019).

supportive of Constitutional amendment to legalize conditioned CSD, and the dilution of historical wounds.

On the issue of strategic partnership, Aquino regarded Japan as the strategic partnership of the Philippines on many occasions.⁸⁰ Aquino also mentioned in a speech that a strategic partnership will serve people of the two countries well. Therefore, for Aquino, the perception towards a strategic partnership between the Philippines and

⁸⁰ See Benigno Aquino, "Statement of His Excellency Benigno S. Aquino III President of the Philippines During his working visit to Japan," *Official Gazette of the Republic of the Philippines*, June 21, 2014, Tokyo, Available from: <http://www.officialgazette.gov.ph/2014/06/24/press-statement-of-president-aquino-during-his-working-visit-to-japan-june-24-2014/> (accessed March, 27 2019); Benigno Aquino, "Toast of His Excellency Benigno S. Aquino III President of the Philippines At the state dinner hosted by Their Majesties, Emperor Akihito and Empress Michiko," *Official Gazette of the Republic of the Philippines*, June 3, 2015, Tokyo, Available from: <https://www.officialgazette.gov.ph/2015/06/03/toast-president-aquino-state-banquet-japan-emperor-empress/> (accessed March, 27 2019); Benigno Aquino, "Speech of His Excellency Benigno S. Aquino III President of the Philippines Before the joint session of the National Diet of Japan," *Official Gazette of the Republic of the Philippines*, June 3, 2015, Tokyo, Available from: <https://www.officialgazette.gov.ph/2015/06/03/speech-of-president-aquino-before-the-joint-session-of-the-national-diet-of-japan/> (accessed March 27, 2019); Benigno Aquino, "Statement of His Excellency Benigno S. Aquino III President of the Philippines During the summit meeting with Prime Minister Shinzo Abe," *Official Gazette of the Republic of the Philippines*, June 4, 2015, Tokyo, Available from: <https://www.officialgazette.gov.ph/2015/06/04/statement-president-aquino-summit-meeting-shinzo-abe/> (accessed March 27, 2019); Benigno Aquino, "Statement of His Excellency Benigno S. Aquino III President of the Philippines during the joint press conference with Prime Minister Shinzo Abe of Japan," *Official Gazette of the Republic of the Philippines*, November 19, 2015, Philippines, Available from: <https://www.officialgazette.gov.ph/2015/11/19/aquino-joint-presscon-japan/> (accessed March, 27 2019).

Japan transcended beyond the government and beneficial to people as well. The strategic partnership solidification harmonized with the development in the Japanese Diet to draft a new security bill legalizing CSD. Aquino government, as well as Arroyo administration, pledged supports towards the development in Japanese Article 9 Constitutional amendment without any reservations or cautions. CSD was regarded by Aquino as the facilitator for Japan to assist other nations and fulfilling Japanese responsibilities in securing and maintaining peace in the region and the world.

On June 24, 2014, Aquino mentioned in his statement that

...there has been some debate on the Japanese government's plan to revisit certain interpretations of its Constitution. We believe that nations of goodwill can only benefit if the Japanese government is empowered to assist others, and is allowed the wherewithal to come to the aid of those in need, especially in the area of collective self-defense...We therefore do not view with alarm any proposal to revisit the Japanese Constitution, if the Japanese people so desire, especially if this enhances Japan's ability to address its international obligations.⁸¹

⁸¹ Benigno Aquino, "Statement of His Excellency Benigno S. Aquino III President of the Philippines During his working visit to Japan."

Similarly, he addressed before the joint session of the Diet that

...my nation is following with utmost interest and great respect this honorable Diet's ongoing deliberations, particularly in view of Japan taking a more proactive stance in fulfilling its responsibilities to the international community for the maintenance of peace.⁸²

With the announcement of Visiting Forces Agreement in 2015, Aquino stated that

The Philippines follows with interest Japan's ongoing review of its security policy and legislation, with a view to allowing Japan to play a more proactive role in securing peace and security in our region and the world. I wish to again manifest what we have stated before: the Philippines does not view with any concern Japan's consideration of the question of reinterpreting its Constitution. Japan is an ally and partner of many nations, and Japan should be able to cooperate in the fullest and most effective way to promote and protect peace. Countries of goodwill can only benefit if the Japanese government is empowered to assist others, and is allowed to come to the aid of those in need, especially in the area of collective self-defense.⁸³

⁸² Benigno Aquino, "Speech of His Excellency Benigno S. Aquino III President of the Philippines Before the joint session of the National Diet of Japan."

⁸³ Benigno S. Aquino III, "Speech of His Excellency Benigno S. Aquino III President of the Philippines During a meeting with the Japan National Press Club."

Perception of welcoming Japan's expanded security roles increased as a result of portraying Japan as neighborly and trusted ally. Accordingly, the antagonist war-time memories between the two countries became reduced significantly. Similar to his mother administration, Benigno Aquino possessed a view that by having Japan fulfilled the obligations and commitments, the pain, wound and tragedy of the past between the Philippines and Japan have been healed.⁸⁴

Briefly, the perceptions of Malacañang towards Japanese regional security role and Constitutional amendment have been shifted and complicated through administrations. The perceptions could be viewed through Japan's image concerning its security and military; Japan's global roles; memories of war; and the perception towards Japanese Emperor. It could be argued that the perception of the Philippines government from Marcos to Aquino III has been developed from hesitant of expanded Japanese military role to full embracement in the practice of CSD. The historical animosities between the two countries, from the eyes of the Philippines government, have been healed with Japanese commitment to peace in the region and the world. In the next section, the Singaporean governments' perceptions will be discussed.

⁸⁴ See Benigno Aquino, "Toast of His Excellency Benigno S. Aquino III President of the Philippines At the state dinner hosted by Their Majesties, Emperor Akihito and Empress Michiko"; Benigno Aquino, "Speech of His Excellency Benigno S. Aquino III President of the Philippines Before the joint session of the National Diet of Japan."

Singaporean Governments' Perceptions towards Japan's Regional Security Role and Constitutional Amendment

This section will clarify and synthesize the Singapore government's perceptions towards Japan's regional security role and Constitutional amendment from August 1977-2015. The resource is mainly documents accessed from National Archives of Singapore and Ministry of Foreign Affairs Singapore online. This section discussed not only the speeches of the political leaders of Singapore but inclusive of interviews given on official visit occasions. Compared to the Philippines that the President once stepped down would be out of the political scene, Singapore political leaders, particularly Lee Kuan Yew and Lee Hsien Loong (1952-present, 2004-present) still delivered speeches representing Singapore government's perception. As a consequence, rather than dividing according to administration, the content will be divided into five decadal sections: 1970s, 1980s, 1990s, 2000s and 2010s. This synthesis part will group the Singaporean governments' perceptions mainly towards issues of, but not limited to, security and military role of Japan; and historical memories. As for security and military role of Japan, it includes how Singaporean political leaders perceived the Japanese Constitutional constraints, and how US-Japan Security Alliance was perceived in the larger context of regional security and in connection to Japan's necessity of unilateral rearmament. Amendments in the Constitution to exercise more military muscles, ranging from expanded regional responsibility to the establishment of Ministry of Defense, are also included. The historical

memories presented how Singaporeans political leaders regarded the issue of historical animosities, not only between two nations as in the Philippines case but in the context of larger regional security and cooperation. The visits of Yasukuni Shrine by Japanese Prime Ministers were addressed by the Singaporean governments through the Ministry of Foreign Affairs' statements. In a nutshell, Singaporean government's perceptions towards Japanese Constitutional amendment to have expanded security/ military roles developed from the preference to ensure the status quo by having Japan under the US-Japan Security Alliance, to the proposition of having Japan's settled historical animosities with countries in the region as a precondition for Japan to be able to exercise more roles in security terms.

1970s: Fukuda's Japan and Lee Kuan Yew

In the mid-August 1977, Prime Minister Takeo Fukuda was on a remarkable Southeast Asian tour. On August 14, Fukuda was invited to Istana (Singaporean President's residence and office, including with the Prime Minister's Office). Prime Minister Lee Kuan Yew, then, addressed the importance of what will later be termed as Fukuda Doctrine in his speech. He responded to Fukuda's proposition of heart-to-heart communication that it could be achieved if Singapore and Japan can sustain mutual respect. Japan and all the countries of ASEAN can contribute to the peace and stability of the whole region.⁸⁵ However,

⁸⁵ National Archives of Singapore, Document No. lky/1977/lky0814a.doc, Speech by The Prime Minister, Mr. Lee Kuan Yew, at a Dinner for The Japanese Prime Minister, Mr. Takeo Fukuda (August 14, 1977): 5.

Prime Minister Lee Kuan Yew two months later stated a slightly different perception in his interview. When asked whether he would welcome a greater military effort by Japan in Asia, Lee Kuan Yew said that he was “not certain a wider Japanese role would be all assuring to the rest of Asia.”⁸⁶ Importantly, in the same interview, Prime Minister Lee also pointed out the issue of the constitutionality of Japan’s expanded roles by indicating that for Japanese force to play a wider role outside Japan’s home waters would be contrary to the Japanese Constitution.⁸⁷

In sum, in 1977, even though, the Singaporean government did not address many perspectives on the issue, Prime Minister Lee Kuan Yew, then, embraced the principle of Fukuda Doctrine and held the preference of Japan playing a limited role in the region, based on the issue of trust and constitutionality. In the next decade, the 1980s, the perception towards Japan’s security stance began to formalize in the context of US-Japan Security Alliance, including with issue of the memory of war.

1980s: US-Japan Alliance, and Remorse to Showa Emperor

The perceptions of Singaporean political leaders towards Japan’s expanded security role in the 1980s were marked under two issues: US-Japan Security Alliance and the memory of war. As for the

⁸⁶ National Archives of Singapore, Document No. lky/1977/lky1010.doc, Interview with the Prime Minister, Mr. Lee Kuan Yew, By the US News & World Report in Washington (October 10, 1977): 5.

⁸⁷ Ibid.

memory of war, the death of Emperor Hirohito in 1989 presented a perception Singaporean government had on the connection between Japan's Emperor as an institution and the war-time memory.

During an interview in September 1980, Managing Director of Mainichi Shimbun questioned Prime Minister Lee's perception on the new trend of Japan's approval of national defense build-up, including with the Cabinet Ministers' visit to Yasukuni Shrine. Prime Minister Lee stated that Japan has been cautious and moderate in increasing self-defense budget. When encountered with increasing Soviet Union threat, Japan should, according to Lee, not overreact and that security of Japan should be achieved within the US-Japan Alliance.⁸⁸ Taking into consideration of US lesser presence in the region in 1980, Lee Kuan Yew stated that Japan's own self-defense forces could revive the US burden by "becoming more effective to patrol the sea and air space around Japan."⁸⁹ Similarly in 1986, when asked that the fear of Japan's resurgence of militarism still exist in the region, what would be the role Japan should play, Lee Kuan Yew answered that he had "little fear of a revival of Japanese militarism if Japan continues to rely on the US nuclear umbrella, for her defense build-up can only complement American forces."⁹⁰ It could be argued that the Singaporean leader

⁸⁸ National Archives of Singapore, Document No. lky/1980/lky/0912.doc, Text of Interview with Prime Minister Mr. Lee Kuan Yew, By Mr Kazuo Nishi, Managing Editor of Mainichi Shimbun (September 12, 1980): 9-10.

⁸⁹ Ibid., 14.

⁹⁰ National Archives of Singapore, Document No. lky/1986/lky1014.doc, Text of an Interview with Prime Minister Lee Kuan Yew by the Japanese Journalists Based in Singapore, Before the Prime Minister's Departure for Japan (October 14, 1986): 5-6.

welcomed Japan to expand its effectiveness in taking responsibility in areas surrounding Japan, in order to fill the void US left in the region. The role of Japan, however, should not be more than the framework of the US-Japan Security Alliance permitted.

On the issue of the memory of war, Lee Kuan Yew mentioned in his interview with Japanese journalists in Singapore that some memories of Japan's militaristic role still exist. He said that "The old have personal memories of Japan's invasion and occupation. The young have read or been told of it."⁹¹ In the other occasion when Emperor Hirohito passed away, Lee Kuan Yew sent his condolence message on January 7, 1989, to Emperor Akihito expressing his solace. In the letter, however, he tied up the reign of Showa Emperor with the era that Japan was devastated from "a large militaristic empire to a shrunken country." The letter also mentioned that Japan transformed the country into economic might with "a Constitution that provides for no military forces except for self-defense."⁹² It seemed that in the 1980s, through statements and interviews, Lee Kuan Yew still regard the issue of memories of war as salient and that post-war Japan should be recognized with the non-militaristic Constitution. These perceptions, including with the military/ security stance of Japan are shifted in the 1990s when the global and regional winds blew in a new direction.

⁹¹ Ibid.

⁹² National Archives of Singapore, *The Prime Minister sent the following condolence message on 7 January 1989 to Emperor Akihito*, January 16, 1989, Available from <http://www.nas.gov.sg/archivesonline/data/pdfdoc/470-1989-01-07.pdf> (accessed March 27, 2019).

1990s: Interconnectedness of US-Japan Alliance, Regional Stability, and Memory of War

During the 1990s, two significant milestones were the aftermath of the Gulf War resulting in expanded responsibility of Japan; and development of US-Japan Joint Declaration on Security in 1996 into Guidelines for US-Japan Security Cooperation in 1997. This period will cover how the Singapore government perceived US-Japan Security Alliance; expanded Japanese roles; and memory of war. Speeches discussed in this period were delivered by Lee Kuan Yew as Senior Minister, Goh Chok Tong (1941-present, 1990-2004) as Prime Minister and Lee Hsien Loong as Deputy Prime Minister of Singapore.

Similar to the perception Singapore political leaders had earlier, Lee Hsien Loong addressed the issue of the constitutionality of Japan to have expanded military contribution and roles. In connection to the Gulf War, Lee Hsien Loong stated that Japan could not send troops to Saudi Arabia since the Japanese Constitution prohibited it. The Japanese government had to pass a new law to allow Self-Defense Force personnel to take part in UN peacekeeping operations overseas.⁹³ Rather than regarding Japan's security muscle as solely tied to its Constitution, Singaporean political leaders also observed Japan within the US-Japan Security Alliance framework, having regional security at stake.

⁹³ National Archives of Singapore, Singapore – The Next 25 Years, January 23, 1991, Available from: <http://www.nas.gov.sg/archivesonline/data/pdfdoc/lhl19910123s.pdf> (accessed March 27, 2019): 6.

On the issue of US-Japan Security Alliance, political leaders in Singapore prefer to have the region and actors at stake to maintain the status quo. In November 1994, Lee Kuan Yew delivered a speech titled “Japan’s Role in the 21st Century” that Japan’s is to prolong the status quo for as long as possible.⁹⁴ In 1999, Lee Hsien Loong delivered a speech titled “Japan’s role in Southeast Asia” that stability of Asia-Pacific region depends on maintaining a balance of power and that the continuation of the defense arrangement between the US and Japan is the best way to assure the region’s stability and Japan’s security.⁹⁵

The rationales for Singapore political elites to ensure the status quo, having Japan in the US-Japan framework, are threefold: contribute to stability in the region, prevent Japan from rearming, not to alarm the militaristic image of Japan among neighbors. The three rationales are interlinked in that US-Japan Security Alliance provided the anchor for US presence in the region, thus, ensuring regional as well as Japan’s security. With Japan’s security ensured, there would be no impetus for Japan to rearm; therefore, Japan’s neighbors would not have the angst of past militaristic image. Regional stability, then, will be ensured under the status quo equilibrium. Firstly, in 1995, speeches of Singapore political leaders regarded the US-Japan Security Alliance as a central

⁹⁴ National Archives of Singapore, Document No. lky\1994\lky1017.doc, Japan’s Role in the 21st Century (November 17, 1994): 6.

⁹⁵ National Archives of Singapore, *Japan’s Role in Southeast Asia*, May 25, 1999, Available from <http://www.nas.gov.sg/archivesonline/data/pdfdoc/1999260504/lhl19990525i.pdf> (accessed March 27, 2017):7.

force for stability in the Asia-Pacific since the 1950s⁹⁶; and similarly, as a major factor for stability.⁹⁷ Moreover, the US-Japan Alliance is regarded by Singaporean political elites as significant to prevent Japan from rearming or assuming a military role independently.⁹⁸ In the other occasion, Goh Chok Tong contended that if US-Japan Alliance collapsed, this development would propel Japan to develop its military capability.⁹⁹ Lastly, US-Japan Alliance could not only prevent Japan from rearming itself but ensuring neighbors not to alarm Japan of its militaristic image during World War II. In 1991, Lee Hsien Loong stated that if Japan raised its military profile by increasing its military spending or deploying forces abroad, it would trigger alarm bells in many countries in the region.¹⁰⁰ Similarly, Goh Chok Tong pointed out that the alarm in China and Korea would be particularly significant¹⁰¹ and that if Japan became assertive, China and Korea would start an arms buildup.¹⁰² Lee Kuan Yew also contended that without the US-Japan

⁹⁶ National Archives of Singapore, Document No. gct\1995\gct0128.doc, Europe-Asia Partnership for Growth (January 28, 1995): 3.

⁹⁷ National Archives of Singapore, Document No. lky\1995\lky0308.doc, The Pacific Renaissance: Challenges for Multinational Corporations (March 8, 1995): 5.

⁹⁸ National Archives of Singapore, Economic Co-operation for a Secure Future, May 17, 1996, Available from: <http://www.nas.gov.sg/archivesonline/data/pdfdoc/lhl19960517s.pdf> (accessed March 27, 2019): 15.

⁹⁹ National Archives of Singapore, Document No. gct\1991\gct1129.doc, Your Future in the 21st Century (November 29, 1991): 9.

¹⁰⁰ National Archives of Singapore, Singapore – The Next 25 Years, 7.

¹⁰¹ National Archives of Singapore, Document No. gct\1991\gct1129.doc, Your Future in the 21st Century, 9.

¹⁰² Ibid., 13.

Security Alliance, Japan's piling military capabilities is bound to create tensions with China and Korea.¹⁰³ It could be stated that from the views of three Singaporean political leaders, the US-Japan Security Alliance was significant in three rationales stated above. However, this tendency was slightly diverted in the latter half of the 1990s. Even though Japan would bear more responsibilities under the US-Japan Security Framework, Singapore political leader also state his reservations after the Joint Declaration on Security Alliance between Japan and the US in 1996 was declared. Although Lee Hsien Loong stated that all welcomed the reaffirmation of the US-Japan Security Treaty, he also contended that

...the region has reacted much more cautiously to the apparent broadening of the area of the US-Japan Treaty from the Far East, meaning area north of the Philippines, to the whole Asia Pacific region, and to the suggestion that Japan will now be expected to assume greater responsibilities on regional issues.¹⁰⁴

In sum, Lee Kuan Yew's speech in 1994 could well capture Singaporean political leaders' expectations towards Japan's role in the 1990s when he stated that

¹⁰³ National Archives of Singapore, Document No. lky\1994\lky1017.doc, Japan's Role in the 21st Century, 4.

¹⁰⁴ National Archives of Singapore, Economic Co-operation for a Secure Future, 15.

...as long as the US-Japan Mutual Security Treaty is valid and credible, I believe Japan's best interests lie in remaining non-nuclear and having only a small defense military capability in the Self Defense Force. Such a Japan can be accepted in a leadership role in economics and politics.¹⁰⁵

For Singaporean political leaders, Japan could earn a leadership status, on the condition that Japan is still in the US-Japan Security Alliance framework and maintaining only minimal SDF for the reason of not to alarm the neighbors and thus, preserving regional stability.

Lastly, on the issue of the memory of war, Lee Kuan Yew stated in 1994 that for Japan to have expanded international duties without alarming neighbors, Japan must put an end to the equivocation and ambiguity about Japan's role in the war.¹⁰⁶ Lee Kuan Yew also recognized the Japanese Prime Minister's official apologies, yet, for Lee, the apologies had not erased neighbors' suspicions. The memory of war remains salient in not only Southeast Asia but East Asia. Similarly, Lee Hsien Loong also recognized Prime Minister Murayama's public apologies for Japan's actions during the war. However, for Lee Hsien Loong as Deputy Prime Minister, Japan has to fully come to terms with

¹⁰⁵ National Archives of Singapore, Document No. lky\1994\lky1017.doc, Japan's Role in the 21st Century, 3

¹⁰⁶ Ibid.

its past and that “more needs to be done to put the past behind us, in order to move forward into a more constructive future.”¹⁰⁷

Singaporean government’s perceptions towards Japanese expanded security role in the 1990s could be captured through the interconnectedness between the significance of US-Japan Alliance which could ensure not only Japan’s security but regional stability. Japan, in the view of Singaporean political leaders, could have greater acceptance, if the issue of the memory of war could be settled. Singaporean political leaders in 2000s also presented similar views towards Japan expanded security stance.

2000s: US-Japan Alliance, Yasukuni Shrine Visit and Memory of War

In terms of Singaporean political leaders, perceptions towards Japan security role, as well as the memory of the war in the 2000s were consistent with the perceptions in 1990s. Japan was preferred to operate and expand its roles within the US-Japan Security Alliance framework. The security alliance, for Singaporean political leaders, would anchor the US in East Asia. US-Japan Alliance was regarded as functional not only to ensure a peaceful environment, conducive to development and growth,¹⁰⁸ but also to contribute to regional peace and stability in

¹⁰⁷ National Archives of Singapore, Economic Co-operation for a Secure Future, 16.

¹⁰⁸ “Singapore, the Region and Beyond,” *Ministry of Foreign Affairs Singapore*, July 18, 2001, Singapore, Available from <https://www.mfa.gov.sg/Newsroom/Press-Statements-Transcripts-and-Photos/2001/07/Keynote-Address-by-Prof-S-Jayakumar-Minister-for-Law-and-Minister-for-Foreign-Affairs-at-the-SIF-Sin> (accessed March, 27 2019).

the region.¹⁰⁹ Apart from the US-Japan Alliance, strengthened bilateral relations of Japan-Singapore Economic Agreement for a New Age Partnership (JSEPA) was regarded as having benefits beyond the realm of economy. Goh Chok Tong stated that JSEPA would strategically anchor Japan in Southeast Asia. Closer economic cooperation is, according to Goh Chok Tong, strategically important and economically beneficial for both Japan and ASEAN.¹¹⁰ Singaporean government perceptions on strategic cooperation with Japan, unlike the earlier period, portrayed Japan's presence in a realm other than the US-Japan Security Alliance. It could be argued that bilateral cooperation between Singapore and Japan became more feasible with fewer requirements for the US to be in the equilibrium. This development echoed well when Singapore Defense Minister welcomed Japan's expanded security role in formalizing Defense Agency into the Ministry of Defense in 2007. Teo Chee Hean mentioned that with regional competition from rising China and India, "Japan felt the need to exert greater geopolitical influence as a 'normal' country."¹¹¹ Singaporean government leaders, thus, began to embrace Japan's

¹⁰⁹ National Archives of Singapore, Speech by Prime Minister Goh Chok Tong at the Official Dinner in Honour of His Excellency Mr Junichiro Koizumi, Prime Minister of Japan, January 13, 2002, Available from <http://www.nas.gov.sg/archivesonline/speeches/view-html?filename=2002011306.htm> (accessed March 27, 2019).

¹¹⁰ Ibid.

¹¹¹ National Archives of Singapore, Speech by Mr Teo Chee Hean, Minister for Defence, at the Third AsiaPacific Security Conference, February 19, 2006, Available from http://www.nas.gov.sg/archivesonline/data/pdfdoc/MINDEF_20060219002.pdf (accessed March 27, 2019).

greater role in the security realm on Japan's own term. This trend, however, was slightly different from the perception of the issue of the memory of war marked by Yasukuni Shrine visits.

Prime Minister Junichiro Koizumi's visit to Yasukuni Shrine—a symbol of Japanese militarism to many in Japan and in Asia¹¹² triggered regional outcry. Singaporean Ministry of Foreign Affairs issued a statement addressing the visits. In 2001, the Statement contended that Prime Minister Koizumi's visit to the Shrine has been seen by some as endorsing Japan's actions in the War and had caused reactions in several Asian countries. Singapore hoped that "Japan would come to terms with its war past, in order that Japan could build normal relations with its neighbors and play its full and proper role in the prosperity and stability in Asia."¹¹³ In the other occasion in 2006, Singaporean Ministry of Foreign Affairs spoke person issued a comment addressing Singaporean government's position on Yasukuni Shrine visit that the visit is both Japanese domestic issue and international diplomatic concern. The spokesman mentioned that the visits are not helpful to the larger common interests of building closer relations and cooperation in East

¹¹² Lam, *Japan's Relations with Southeast Asia: The Fukuda Doctrine and Beyond*, 21.

¹¹³ "MFA's spokesman's comments-Meeting between Deputy Prime Minister Lee Hsien Loong and Liberal Democratic Party Secretary-General Taku Yamasaki," *Ministry of Foreign Affairs Singapore*, August 20, 2001, Available from <https://www.mfa.gov.sg/Newsroom/Press-Statements-Transcripts-and-Photos/2001/08/MFAs-spokesmans-commentsMeeting-between-Deputy-Prime-Minister-Lee-Hsien-Loong-and-Liberal-Democratic> (accessed March 27, 2019).

Asia, including Southeast Asia.¹¹⁴ Apart from the Ministry's statement, Lee Hsien Loong as Prime Minister in 2007 contended that the legacy of Second World War had not been entirely resolved unlike in Europe and that visits to the Yasukuni Shrine by Japanese leaders re-opened old wounds.¹¹⁵

In the 2000s, Singaporean government perceptions towards Japan's expanded security role was regarded in the term of embracing Japan's role more on its own terms, compared to the earlier period which Japan's role should be merely under the US-Japan Security Alliance. On the issue of Memory of War, Yasukuni Shrine visits, in spite of Japanese domestic matters, could deteriorate relations in the region. The visits could be seen as endorsing Japan's war past. The issue of the memory of war, once settled, would allow Japan to play a larger role in economic and strategic term in the region.

¹¹⁴ "MFA Spokesman's Comments On Visit By Prime Minister Koizumi To The Yasukuni Shrine," *Ministry of Foreign Affairs Singapore*, August 15, 2006, Available from: <https://www.mfa.gov.sg/Newsroom/Press-Statements-Transcripts-and-Photos/2006/08/MFA-Spokesmans-Comments-On-Visit-By-Prime-Minister-Koizumi-To-The-Yasukuni-Shrine-On-15-August-2006> (accessed March 27, 2019).

¹¹⁵ National Archives of Singapore, *America and Asia: Our Shared Future*, May 3, 2007, Available from: <http://www.nas.gov.sg/archivesonline/data/pdfdoc/USABCSpeech.pdf> (accessed March 27, 2019).

2010s: Constitutional Amendment, US-Japan Security Alliance, Independent Player, and Memory of War

In the period of 2010-2015, Singaporean political leaders' perceptions on Japanese Constitutional amendment have been obviously stressed in various speeches. In August 2013, when asked what was the ASEAN nations, particularly Singaporean, perceptions towards Japan under Prime Minister Shinzo Abe (1954-present, 2006-2007 and 2012-present)'s move towards Constitutional amendment to be more independent, Prime Minister Lee Hsien Loong answered that the issue of Constitutional amendment is "the prerogative of the countries to decide how they want their Constitutions to be."¹¹⁶ Similarly, in an interview with *The Straits Times*, Lee Hsien Loong expressed his view towards Abe's move to reinterpret Japan's Constitution to allow CSD that he "can understand what Mr. Abe is trying to do, because the war is now almost 70 years in the past and we all have to move beyond that."¹¹⁷ In the 2010s, when the issue of Constitutional amendment captured regional attention, Singaporean political leaders upheld the

¹¹⁶ "MFA Spokesman's Comments in response to media queries on the Global Times website article "Lee Hsien Loong: China could gain Diaoyu Islands but lose its international standing" dated 21 August 2013," *Ministry of Foreign Affairs*, Singapore, August 23, 2013, Available from <https://www.mfa.gov.sg/Newsroom/Press-Statements-Transcripts-and-Photos/2013/08/MFA-Spokesmans-Comments-in-response-to-media-queries-on-the-Global-Times-website-article-Lee-Hsien-L> (accessed March 27, 2019).

¹¹⁷ National Archives of Singapore, *Straits Times: Bright future if Asia pulls together: PM Lee*, May 23, 2014, Available from: <http://eresources.nlb.gov.sg/newspapers/Digitised/Issue/straitstimes20140523-1#> (accessed March 27, 2019).

standpoint that the amendment is a matter for Japan to decide. The region, as a whole, would welcome the development in principle. However, taken into account the issue of the memory of war, there might be some disapproval. This standpoint is, nonetheless, different from Lee Kuan Yew's standpoint in 1994 when he delivered a speech at the Asia Society Conference. In the speech, he obviously opposed the concept of neither collective security nor 'normal' Japan. He stated that

For the first time, a Japanese Prime Minister of the younger generation, Tsutomu Hata, has declared that Japan should revise her peace Constitution to allow enforcement of the right to collective security. The power behind Hata is Ichiro Ozawa who has long wanted the peace Constitution changed so that Japan will become a "normal country". It will be a setback if after becoming a "normal country", Japan eventually goes nuclear to defend itself against other nuclear powers. A basic policy of the United States since 1945 has been to have Japan an ally protected by the US umbrella. This policy is strongly supported by all East Asians. Any sign that this umbrella is not completely reliable will lead the Japanese further along this road to a total defence capability, and thus to become a separate force. This will mean a more complicated and more dangerous world.¹¹⁸

¹¹⁸ National Archives of Singapore, Document No. Lky\1994\lky0519.doc, The rise of East Asia in the world economy: Geopolitical and geo-economic implications (May 19, 1994): 4.

Apart from the issue of Constitutional amendment to exercise CSD, Singaporean government still upheld the significance of US-Japan Security Alliance, similar to the 1990s, on the grounds of its contribution as the cornerstone of East Asia system.¹¹⁹ For the Singaporean Foreign Minister, if the alliance weakened, Japan may eventually reconsider to possess nuclear capabilities. Singaporean government also regard that Japan's security was operated in the US-Japan framework: not an independent player in security terms, because of the history of the War.¹²⁰ It could, then, be argued that the regional perception on the issue of the memory of war with Japan, from the Singaporean government' perspective, was significantly conditional for Japan to enlarge its independent security muscles.

The issue of the memory of war was highlighted in this five years period as the stepping stone that, once settled, could render Japan assured to play more roles in the region strategically. Lee Hsien Loong stated in May 2014 that the more understanding between Japan and China and Korea on settling war history, the easier it will be for the path for Japan to move towards becoming a normal country.¹²¹

¹¹⁹ East Asian Geopolitics, *Ministry of Foreign Affairs Singapore*, May 13, 2014, Available from: https://www.mfa.gov.sg/content/mfa/media_centre/press_room/pr/2014/201405/_press_20140514_01.html.

¹²⁰ National Archives of Singapore, *Keynote Speech at Shangri-la Dialogue*, May 29, 2015, Available from: http://www.nas.gov.sg/archivesonline/data/pdfdoc/20150605001/%5Bembargoed_until_after_delivery%5D_keynote_speech_by_prime_minister_lee_hsien_loong_at_the_shangri-la_dialogue_on_29_may_2015.pdf (accessed March 27, 2019).

¹²¹ National Archives of Singapore, *Straits Times: Bright future if Asia pulls together: PM Lee*.

On bilateral term, the Singaporean government stated on various occasions that the bitter memory of war between the two countries was diluted and two countries decided to move on. In August 2013, Lee Hsien Loong answered the question concerning the issue of Constitutional amendment in connection to the issue of the memory of the war that

It is not the same situation as before. In the case of Singapore, the first generation who lived through the war and the very difficult conditions when the Japanese invaded Singapore, they will never forget the experience. Every year on the anniversary of the fall of Singapore, 15th February, the old people go there to remember the relatives who died and they weep. So they will never forget. My parent's generation will never forget until the day they die because they lived through that, they know what it was." And that "I think the Japanese government made an apology, donated some money and we built a memorial. So between Singapore and Japan, the chapter is closed. Officially, we have moved on."¹²²

¹²² "MFA Spokesman's Comments in response to media queries on the Global Times website article "Lee Hsien Loong: China could gain Diaoyu Islands but lose its international standing" dated 21 August 2013," *Ministry of Foreign Affairs Singapore*.

The Singaporean Foreign Minister also reiterated the Singapore's stance towards issue of memory of the war that Singaporean "have moved on from our Second World War past".¹²³

At the regional level, Ministry of Foreign Affairs spokesman made a comment after Prime Minister Shinzo Abe's visit to Yasukuni Shrine that the visits reopen old grievances, and are unhelpful to building trust and confidence in the region.¹²⁴ Lee Hsien Loong in Shangri-la Dialogue stated that the reconciliation between Japan and its neighbors on issues of history would help Japan to become a normal country and take a more active role in Asia. Singaporean Prime Minister also mentioned that "most Southeast Asian countries want Japan to play a more active role, but do not want to get embroiled in the rivalry between China and Japan. They will welcome a resolution of the war issue, as they themselves have done."¹²⁵ It could, thus, understand that

¹²³ "Transcript of Minister's Q&A session at the IISS Fullerton Lecture, 30 June, 2014," *Ministry of Foreign Affairs Singapore*, July 1, 2014, Available from <https://www.mfa.gov.sg/Newsroom/Press-Statements-Transcripts-and-Photos/2014/06/Transcript-of-Ministers-QA-session-at-the-IISS-Fullerton-Lecture-30-June-2014> (accessed March 27, 2019).

¹²⁴ "MFA Spokesman's Comments in response to media queries on Japanese Prime Minister Shinzo Abe's visit to the Yasukuni Shrine on 26 December 2013," *Ministry of Foreign Affairs Singapore*, December 29, 2013, Available from <https://www.mfa.gov.sg/Newsroom/Press-Statements-Transcripts-and-Photos/2013/12/MFA-Spokesmans-Comments-in-response-to-media-queries-on-Japanese-Prime-Minister-Shinzo-Abes-visit-to> (accessed March 27, 2019).

¹²⁵ National Archives of Singapore, Keynote Speech at Shangri-la Dialogue.

for Singapore, Southeast Asia would not only welcome Japan to play a more active role as normal nation but settled war memory issues with Japan.

Similar to Malacañang, Singaporean's government perceptions towards Japan's regional security role and Constitutional amendment in the 2010s were the most receptive comparing to earlier periods. Singaporean government embraced Japan's Constitutional amendment to exercise CSD on its own terms. The issue of the memory of war, though functioning as a hindrance for East Asian stability and cooperation, was settled between Singapore and Japan.

In sum, the perceptions of Singaporean political leaders towards Japanese regional security role and Constitutional amendment have been developed through times. The perceptions, this paper argued, could be viewed through the perceptions of Japan's security role in the region and memories of war. For Japan's security role in the region, the Singaporean government has an approach that having Japan's security operated and contained within the US-Japan Security Alliance framework. The image of Japan to have independent security role was not well received by Singaporean governments up until the 2010s. Concerning memory of war, Singaporean political leaders suggested that if Japan could settle the historical issue with its neighbors, Japan will be more receptive by the region to exercise more security roles.

Conclusion and implication

To sum up, the perceptions of the Philippines and Singapore towards Japanese regional security role and Constitutional amendment have been developed, in general, from the angst of Japan expanded security roles related to the memory of war, to reception of the amendment and dilution of the memory of War.

As stated earlier, the perceptions of Malacañang towards Japanese regional security role and Constitutional amendment have been shifted and complicated through administrations. The perceptions could be viewed through Japan's image concerning its security and military; Japan's global roles; memories of war; and the perception towards Japanese Emperor. Perceptions of the Philippines government from Marcos to Aquino III have been shifted from skeptical of expanded Japanese military role to full embracement in CSD. The historical animosities between the two countries, from the perspective of the Philippines government, have been healed with Japan's commitment to peace in the region and the world.

Singaporean government's perceptions towards Japanese regional security role and Constitutional amendment developed from the preference to ensure the status quo of questioning the constitutionality of Japan's expanded roles in the 1970s-1990s, including with underlining the need for having Japan under the US-Japan Security Alliance, to the proposition for Japan to settle historical animosities with countries in the region as condition for Japan to be able

to flex more muscles in security realm. Significant to the security of Japan and the region, the US-Japan Security Alliance could be regarded as the cornerstone of Singapore government perception towards Japan's security role. Singaporean political leaders have the approach that the security alliance should be maintained; therefore, Japan security would be ensured and would have no necessity to build up its own military capacities. Japan's neighbors, taking into account the image of militaristic Japan equipped with its military might during the War, would engage in security dilemma and sour relations with Japan which would, adversely, stir up regional confrontations. By upholding the security alliance, the regional security from the Singaporean government perspective was ensured. Japan's security was preferred by Singaporean governments to be under the US-Japan Security Alliance framework up until the 2010s when the political leaders began to possess more flexible stance towards Japan's expanded security role through Constitutional amendment. As for the issue of the memory of war, Singaporean political leaders, started from the 1990s, proposed that Japan could become 'normal' country or could flex more muscles without alarming neighbors by settling the bitter chapter of the memory of war with its neighbors. The visits of Yasukuni Shrine by Japanese political leaders were regarded as opening the old wounds and prevented Japan from having a more politico-security role in the region.

The findings paved grounds to discuss on the implications, in conjunction with arguments in Singh's article¹²⁶ and Lam's book.¹²⁷

Singh proposed that Southeast Asian nations welcomed economic cooperation with Japan, on a greater scale than the political or security engagement. The reason was due in many parts to the historical animosities during World War II. Historical memory has colored the perceptions of people in Southeast Asia about what role Japan should play in the post-war period. Such perceptions have blocked Japan's participation in the political/ security affairs of ASEAN.¹²⁸ Singh proposed that since the 1970s, Japan gradually became more receptive towards having political and security engagement in Southeast Asian affairs, compared to the earlier period when the relations were mostly confined to mere economic interactions. Historical memory remained the determining factor for forging relations, yet gradually diminishing.¹²⁹ Singh contended in the same approach as Singaporean government in stressing that the condition for Japan to extend its security muscle lies in settling the issue of the memory of war with countries in the region. The result of the paper indicated a positive correlation with Singh's argument. Noting that Singh's article was written prior to developments of the strengthened cooperation as a strategic alliance between the

¹²⁶ Singh, "ASEAN's Perceptions of Japan: Change and Continuity."

¹²⁷ Lam, Peng Er. *Japan's Relations with Southeast Asia: The Fukuda Doctrine and Beyond*.

¹²⁸ Singh, "ASEAN's Perceptions of Japan: Change and Continuity," 276.

¹²⁹ *Ibid.*, 295.

Philippines and Japan, including with recognition and reception of Japan to amend its Constitution to exercise CSD from Singaporean government. Singh's argument could explain the Philippines and Singapore receptions of Japan's expanded security role during the period whereby governments of the two countries stated that they had settled bitter memory of war with Japan. For Singh, the more welcoming gesture of the ASEAN countries towards Japan's expanded politico-security roles coincided with the decline of US forces presence in Asia-Pacific after the Cold War,¹³⁰ implying the changing regional equilibrium of the region. Japan was perceived in the region (in this case the Philippines and Singapore) as trusted power equal to the US and China in determining the stability of the region.

Concerning the foreign policy principle of Japan vis-à-vis Southeast Asia since 1977, Fukuda Doctrine, as the first grand strategy to improve perception towards Japan amongst Southeast Asian nation, was widely accepted by Southeast Asian nations through Japan's confirmation of commitment to peace and rejection of the role as a military power.¹³¹ The doctrine composed of three key principles:

- Japan as a nation committed to peace, rejects the role of a military power.

¹³⁰ Ibid., 292.

¹³¹ Lam, *Japan's Relations with Southeast Asia: The Fukuda Doctrine and Beyond*, 13.

- Japan, as a true friend of the countries of Southeast Asia, will do its best to consolidate the relationship of mutual confidence and trust based on “heart-to-heart” understanding and
- Japan will be an equal partner of ASEAN.¹³²

Lam Peng Er concluded that “the Fukuda Doctrine remained relevant and significant to both Japan and Southeast Asia. The region continues to welcome the Doctrine’s enduring tenets—a non-militaristic Japan, a ‘heart-to-heart’ relationship, supporting ASEAN as a regional organization, and an active role which enhances the stability and prosperity of Southeast Asia.”¹³³ With the development of Constitutional amendment to extend security stance of Japan significantly beyond that of 1977, could it be argued that when the first principle is bent, whether or not the region is witnessing a withering Fukuda Doctrine? The breath of Fukuda Doctrine, though with difficulty from a greater military power Japan has become, remained consistent respiration for Japan and Southeast Asia relations as illustrated in numbers of speeches by political leaders of the Philippines and Singapore, particularly on the second and third principles. In his speech delivered to the Japanese Diet, Benigno Aquino III stressed Japanese commitment to peace and equal relations within the partnership.¹³⁴ Similarly, in 2002, Prime Minister

¹³² Ibid.

¹³³ Ibid., 19.

¹³⁴ Aquino, Speech of His Excellency Benigno S. Aquino III President of the Philippines Before the joint session of the National Diet of Japan.

Goh Chok Tong underlined the commitment of Prime Minister Fukuda's visit that Japan is a friend of ASEAN.¹³⁵ Fukuda Doctrine as a strategy to craft a trustful and friendly relationship with Southeast Asian countries amidst the period of anxieties has proved to be beyond successful.

¹³⁵ National Archives of Singapore, Speech by Prime Minister Goh Chok Tong at the Official Dinner in Honour of His Excellency Mr Junichiro Koizumi, Prime Minister of Japan.

Bibliography

Books

- Bennett, Andrew, and George, Alexander L, *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences* (United States: MIT University Press, 2005).
- Lam, Peng Er., *Japan's Relations with Southeast Asia: The Fukuda Doctrine and Beyond*. ed (Oxon: Routledge, 2013).
- Soeya, Yoshihide, Tadokoro, Masayuki, and Welch, David A, *Japan as a 'Normal Country'? A Nation in Search of Its Place in the World*. (Toronto: University of Toronto Press, 2011).
- Sudo, Sueo, *Japan's ASEAN Policy: In Search of Proactive Multilateralism* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2015).

Book Chapter

- Wah, Chin Kin, "Regional Perceptions of China and Japan," in *China, India, Japan and the Security of Southeast Asia*, edited by Chandran Jeshurun, 3-25 (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1993).
- Lam, Peng Er, "Japan's Relations with Southeast Asia in the Post-Cold War Era: 'Abnormal No More?'," in *Japan as a 'Normal Country'? A Nation in Search of Its Place in the World*, edited by Yoshihide Soeya, David Welch, and Masayaki Tadokoro (Toronto: University of Toronto Press, 2011), 193-208.

Journal Article

- Berger, Thomas, "From Sword to Chrysanthemum: Japan's Culture of Anti-militarism," *International Security*, 17, no. 4 (Spring 1993): 119-150.
- Choong, William, "Defence and Japan's Constitutional Debate," *Survival* 52, no. 2 (2015): 173-192.
- Easley, Leif-Eric, "How proactive? How pacifist? Charting Japan's evolving defence posture," *Australian Journal of International Affairs* 71, no. 1 (2017): 63-87.
- Kim, Ji Young, "Dismantling the Final Barrier: Transforming Japan into a "Normal Country" in the Post-Cold-War Era," *Pacific Focus* 30, no. 2 (2015): 223-248.
- Mathur, Apita, "Japan's Self-Defense Forces: Towards a Normal Military," *Strategic Analysis* 31, no. 5 (2007): 725-755.
- McCormak, Gavan, "Remilitarizing Japan," *New Left Review* 29 (2004): 29-45.
- Singh, Bhuhindar, "ASEAN's Perceptions of Japan: Change and Continuity," *Asian Survey* 42, no. 2 (March/April 2002): 276-292.

Internet Source

- "Japan to allow military role overseas in historic move," *BBC*. September, 18 2015. Available from: <http://www.bbc.com/news/world-asia-34287362> (accessed March 27, 2019).
- "The Constitution of Japan," *Prime Minister of Japan and His Cabinet*. Available from: http://japan.kantei.go.jp/constitution_and_gov-

ernment_of_japan/constitution_e.html. (accessed March 27, 2019).

Speeches

The Philippines

Speech of Ferdinand Marcos

“Official Month in Review: April 1977,” *Official Gazette of the Republic of the Philippines*. May 2, 1977. Available from: <https://www.officialgazette.gov.ph/1977/05/02/official-month-in-review-april-1977/> (accessed March 27, 2019).

“Official Week in Review: May 1 – May 7, 1983,” *Official Gazette of the Republic of the Philippines*. July 4, 1983. Available from: <https://www.officialgazette.gov.ph/1983/07/04/official-week-in-review-may-1-may-7-1983/> (accessed March 27, 2019).

Speech of Corazon Aquino

Aquino, Corazon, “Statement of President Corazon Aquino on her departure to Japan,” *Official Gazette of the Republic of the Philippines*. November 11, 1986. Manila International Airport. Available from: <https://www.officialgazette.gov.ph/1986/11/11/statement-president-corazon-aquino-on-her-departure-to-japan/> (accessed March 27, 2019).

Aquino, Corazon, “Remarks of Her Excellency Corazon C. Aquino President of the Philippines Before Prime Minister Nakasone of Japan,” *Official Gazette of the Republic of the Philippines*.

November 11, 1986. Tokyo. Available from: <https://www.officialgazette.gov.ph/1986/11/11/remarks-of-president-corazon-aquino-before-prime-minister-nakasone-of-japan/> (accessed March 27, 2019).

Aquino, Corazon, "Tribute of Her Excellency Corazon Aquino President of the Philippines To the Japanese Press Club," *Official Gazette of the Republic of the Philippines*. November 18, 1986. Tokyo. Available from: <https://www.officialgazette.gov.ph/1986/11/18/tribute-of-president-corazon-aquino-to-the-japanese-press-club/> (accessed March 27, 2019).

Aquino, Corazon, "Speech of Her Excellency Corazon C. Aquino President of the Philippines On the Philippine-Japan Friendship Society," *Official Gazette of the Republic of the Philippines*. January 16, 1987. Manila. Available from: <https://www.officialgazette.gov.ph/1987/01/16/speech-of-president-corazon-aquino-on-the-philippine-japan-friendship-society-january-16-1987/> (accessed March 27, 2019).

Aquino, Corazon, "Speech of Her Excellency Corazon C. Aquino President of the Philippines At the burial of Emperor Hirohito," *Official Gazette of the Republic of the Philippines*. February 23, 1989. Japan. Available from: <https://www.officialgazette.gov.ph/1989/02/23/speech-of-president-corazon-aquino-at-the-burial-of-emperor-hirohito/> (accessed March 27, 2019).

Aquino, Corazonm, "Message of Her Excellency Corazon C. Aquino President of the Philippines To the New Japanese Emperor,"

Official Gazette of the Republic of the Philippines. February 23, 1989. Japan. Available from: <https://www.officialgazette.gov.ph/1989/02/23/message-of-president-corazon-aquino-to-the-new-japanese-emperor/> (accessed March 27, 2019).

Speech of Fidel Ramos

Ramos, Fidel, "Speech of His Excellency Fidel V. Ramos President of the Philippines To the Philippines-Japan Society," *Official Gazette of the Republic of the Philippines*. February 25, 1993. Available from: <https://www.officialgazette.gov.ph/1993/02/25/speech-of-president-ramos-to-the-philippines-japan-society-february-25-1993/> (accessed March 27, 2019).

Ramos, Fidel, "Address of His Excellency Fidel V. Ramos President of the Philippines To the "International Conference on the Future of Asia," sponsored by Nihon Keizai Shimbun'. *Official Gazette of the Republic of the Philippines*. May 17, 1996. Tokyo. Available from: <https://www.officialgazette.gov.ph/1996/05/17/address-of-president-ramos-to-the-international-conference-on-the-future-of-asia//> (accessed March 27, 1990).

Ramos, Fidel, "Speech of His Excellency Fidel V. Ramos President of the Philippines On the acceptance of the Honorary Doctorate conferred by Waseda University," *Official Gazette of the Republic of the Philippines*. Tokyo. November 18, 1997. Available from: <https://www.officialgazette.gov.ph/1997/11/18/speech-of-president-ramos-on-the-acceptance-of-the-honorary-doctorate-conferred-by-waseda-university/> (accessed March 27, 2019).

Speech of Gloria Macapagal-Arroyo

Macapagal-Arroyo, Gloria, "Speech of Her Excellency Gloria Macapagal-Arroyo President of the Philippines On her arrival from Japan," *Official Gazette of the Republic of the Philippines*. September 15, 2001. Naga. Available from: <http://www.official-gazette.gov.ph/2001/09/15/arrival-speech-of-president-arroyo-from-japan/> (accessed March 27, 2019).

Macapagal-Arroyo, Gloria, "Speech of Her Excellency Gloria Macapagal-Arroyo President of the Philippines During the Luncheon hosted by the Foreign Correspondents Club In Japan (FCCJ)," *Official Gazette of the Republic of the Philippines*. May 21, 2002. Tokyo. Available from: <http://www.officialgazette.gov.ph/2002/05/21/speech-of-president-arroyo-during-the-luncheon-hosted-by-the-foreign-correspondents-club-in-japan-fccj/> (accessed from March 27, 2019).

Macapagal-Arroyo, Gloria, "Speech of Her Excellency Gloria Macapagal-Arroyo President of the Philippines During the State Dinner hosted by their Majesties the Emperor and Empress of Japan," *Official Gazette of the Republic of the Philippines*. December 3, 2002. Tokyo. Available from: <https://www.officialgazette.gov.ph/2002/12/03/speech-of-president-arroyo-during-the-state-dinner-hosted-by-their-majesties-the-emperor-and-empress-of-japan/> (accessed March 27, 2019).

Macapagal-Arroyo, Gloria, "Speech of Her Excellency Gloria Macapagal-Arroyo President of the Philippines During the Official

Banquet in Honor of Prime Minister Shinzo Abe and Madame Akie Abe of Japan,” *Official Gazette of the Republic of the Philippines*. December 9, 2006. Tokyo. Available from: <https://www.officialgazette.gov.ph/2006/12/09/speech-of-president-arroyo-during-the-official-banquet-in-honor-of-prime-minister-shinzo-abe-and-madame-akie-abe-of-japan/> (accessed March 27, 2019).

Macapagal-Arroyo, Gloria, “Speech of Her Excellency Gloria Macapagal-Arroyo President of the Philippines During the 13th Nikkei International Conference on the “Future of Asia” Deepening Cooperation Toward a True Community,” *Official Gazette of the Republic of the Philippines*. May 24, 2007. Tokyo. Available from: <http://www.officialgazette.gov.ph/2007/05/24/speech-of-president-arroyo-during-the-13th-nikkei-international-conference-on-the-future-of-asia-deepening-cooperation-toward-a-true-community/> (accessed March 27, 2019).

Macapagal-Arroyo, Gloria, “Speech of Her Excellency Gloria Macapagal-Arroyo President of the Philippines During the conference dinner with Asian leaders,” *Official Gazette of the Republic of the Philippines*. May 24, 2007. Tokyo. Available from: <http://www.officialgazette.gov.ph/2007/05/24/speech-of-president-arroyo-during-the-13th-nikkei-international-conference-on-the-future-of-asia-deepening-cooperation-toward-a-true-community/> (accessed March 27, 2019).

Speech of Benigno S. Aquino III

Aquino, Benigno, "Statement of His Excellency Benigno S. Aquino III President of the Philippines During his working visit to Japan," *Official Gazette of the Republic of the Philippines*. June 21, 2014. Tokyo. Available from: <http://www.officialgazette.gov.ph/2014/06/24/press-statement-of-president-aquino-during-his-working-visit-to-japan-june-24-2014/> (accessed March 27, 2019).

Aquino, Benigno, "Toast of His Excellency Benigno S. Aquino III President of the Philippines At the state dinner hosted by Their Majesties, Emperor Akihito and Empress Michiko," *Official Gazette of the Republic of the Philippines*. June 3, 2015. Tokyo, Available from: <https://www.officialgazette.gov.ph/2015/06/03/toast-president-aquino-state-banquet-japan-emperor-empress/> (accessed March 27, 2019).

Aquino, Benigno, "Speech of His Excellency Benigno S. Aquino III President of the Philippines Before the joint session of the National Diet of Japan," *Official Gazette of the Republic of the Philippines*. June 3, 2015. Tokyo. Available from: <https://www.officialgazette.gov.ph/2015/06/03/speech-of-president-aquino-before-the-joint-session-of-the-national-diet-of-japan/> (accessed March 27, 2019).

Aquino, Benigno, "Statement of His Excellency Benigno S. Aquino III President of the Philippines During the summit meeting with Prime Minister Shinzo Abe," *Official Gazette of the Republic of*

the Philippines. June 4, 2015. Tokyo. Available from: <https://www.officialgazette.gov.ph/2015/06/04/statement-president-aquino-summit-meeting-shinzo-abe/> (accessed March 27, 2019).

Aquino III, Benigno S, "Speech of His Excellency Benigno S. Aquino III President of the Philippines During a meeting with the Japan National Press Club," *Official Gazette of the Republic of the Philippines*. Tokyo. June 5, 2015. Available from: <https://www.officialgazette.gov.ph/2015/06/05/speech-of-president-aquino-during-a-meeting-with-the-japan-national-press-club/> (accessed March 27, 2019).

Aquino, Benigno, "Statement of His Excellency Benigno S. Aquino III President of the Philippines during the joint press conference with Prime Minister Shinzo Abe of Japan," *Official Gazette of the Republic of the Philippines*. November 19, 2015. Philippines. Available from: <https://www.officialgazette.gov.ph/2015/11/19/aquino-joint-presscon-japan/> (accessed March 27, 2019).

Singapore

"Singapore, the Region and Beyond," *Ministry of Foreign Affairs Singapore*. July 18, 2001. Singapore. Available from: <https://www.mfa.gov.sg/Newsroom/Press-Statements-Transcripts-and-Photos/2001/07/Keynote-Address-by-Prof-S-Jayakumar-Minister-for-Law-and-Minister-for-Foreign-Affairs-at-the-SIF-Sin> (accessed March 27, 2019).

"MFA's spokesman's comments-Meeting between Deputy Prime Minister Lee Hsien Loong and Liberal Democratic Party Secretary-General Taku Yamasaki," *Ministry of Foreign Affairs Singapore*. Singapore. August 20, 2001. Available from: <https://www.mfa.gov.sg/Newsroom/Press-Statements-Transcripts-and-Photos/2001/08/MFAs-spokesmans-commentsMeeting-between-Deputy-Prime-Minister-Lee-Hsien-Loong-and-Liberal-Democratic> (accessed March 27, 2019).

"MFA's spokesman's comments-Meeting between Deputy Prime Minister Lee Hsien Loong and Liberal Democratic Party Secretary-General Taku Yamasaki," *Ministry of Foreign Affairs Singapore*. August 20, 2001. Available from: <https://www.mfa.gov.sg/Newsroom/Press-Statements-Transcripts-and-Photos/2001/08/MFAs-spokesmans-commentsMeeting-between-Deputy-Prime-Minister-Lee-Hsien-Loong-and-Liberal-Democratic> (accessed March 27, 2019).

"MFA Spokesman's Comments On Visit By Prime Minister Koizumi To The Yasukuni Shrine," *Ministry of Foreign Affairs Singapore*. August 15, 2006. Available from: <https://www.mfa.gov.sg/Newsroom/Press-Statements-Transcripts-and-Photos/2006/08/MFA-Spokesmans-Comments-On-Visit-By-Prime-Minister-Koizumi-To-The-Yasukuni-Shrine-On-15-August-2006> (accessed March 27, 2019).

"MFA Spokesman's Comments in response to media queries on the Global Times website article "Lee Hsien Loong: China

could gain Diaoyu Islands but lose its international standing” dated 21 August 2013.” *Ministry of Foreign Affairs Singapore*. Singapore. August 23, 2013. Available from: <https://www.mfa.gov.sg/Newsroom/Press-Statements-Transcripts-and-Photos/2013/08/MFA-Spokesmans-Comments-in-response-to-media-queries-on-the-Global-Times-website-article-Lee-Hsien-L>. (accessed March 27, 2019).

“MFA Spokesman's Comments in response to media queries on Japanese Prime Minister Shinzo Abe's visit to the Yasukuni Shrine on 26 December 2013,” *Ministry of Foreign Affairs Singapore*. Singapore. December 29, 2013. Available from: <https://www.mfa.gov.sg/Newsroom/Press-Statements-Transcripts-and-Photos/2013/12/MFA-Spokesmans-Comments-in-response-to-media-queries-on-Japanese-Prime-Minister-Shinzo-Abes-visit-to> (accessed March 27, 2019).

“East Asian Geopolitics,” *Ministry of Foreign Affairs Singapore*. May 13, 2014. Available from: https://www.mfa.gov.sg/content/mfa/media_centre/press_room/pr/2014/201405_/press_20140514_01.html.

“Transcript of Minister's Q&A session at the IISS Fullerton Lecture, 30 June 2014,” *Ministry of Foreign Affairs Singapore*. July 1, 2014. Available from: <https://www.mfa.gov.sg/Newsroom/Press-Statements-Transcripts-and-Photos/2014/06/Transcript-of-Ministers-QA-session-at-the-IISS-Fullerton-Lecture-30-June-2014> (accessed March 27, 2019).

Archives' Materials

National Archives of Singapore, Document No. lky/1977/lky0814a.doc.

Speech by The Prime Minister, Mr. Lee Kuan Yew, at a Dinner for The Japanese Prime Minister, Mr. Takeo Fukuda (August 14, 1977): 1-6.

National Archives of Singapore, Document No. lky/1977/lky1010.doc,

Interview with the Prime Minister, Mr. Lee Kuan Yew, By the US News & World Report in Washington (October 10, 1977): 1-13.

National Archives of Singapore, Document No. lky/1980/lky/0912.doc,

Text of Interview with Prime Minister Mr. Lee Kuan Yew, By Mr. Kazuo Nishi, Managing Editor of Mainichi Shimbun (September 12, 1980): 1-21.

National Archives of Singapore, Document No. lky/1986/lky1014.doc.

Text of an Interview with Prime Minister Lee Kuan Yew by the Japanese Journalists Based in Singapore, Before the Prime Minister's Departure for Japan (October 14, 1986): 1-23.

National Archives of Singapore, The Prime Minister sent the following

condolence message on 7 January 1989 to Emperor Akihito, January 16, 1989, Available from: <http://www.nas.gov.sg/archivesonline/data/pdffdoc/470-1989-01-07.pdf> (accessed March 27, 2019).

National Archives of Singapore, Singapore – The Next 25 Years, January

23, 1991, Available from: <http://www.nas.gov.sg/archivesonline/data/pdffdoc/lhl19910123s.pdf>, (accessed March 27, 2019): 1-14.

National Archives of Singapore, Document No. gct\1991\gct1129.doc,
Your Future in the 21st Century (November 29, 1991): 1-29.

National Archives of Singapore, Document No. Lky\1994\lky0519.doc.
The rise of East Asia in the world economy: Geopolitical and
geo-economic implications (May 19, 1994): 1-11.

National Archives of Singapore, Document No. lky\1994\lky1017.doc.
Japan's Role in the 21st Century (November 17, 1994): 1-11.

National Archives of Singapore, Document No. gct\1995\gct0128.doc.
Europe-Asia Partnership for Growth (January 28, 1995): 1-12.

National Archives of Singapore, Document No. lky\1995\lky0308.
doc. The Pacific Renaissance: Challenges for Multinational
Corporations (March 8, 1995): 1-15.

National Archives of Singapore, Economic Co-operation for a Secure
Future. May 17, 1996. Available from: [http://www.nas.gov.sg/
archivesonline/data/pdfdoc/lhl19960517s.pdf](http://www.nas.gov.sg/archivesonline/data/pdfdoc/lhl19960517s.pdf) (accessed March
27, 2019): 1-16.

National Archives of Singapore, Japan's Role in Southeast Asia. May
25, 1999. Available from: [http://www.nas.gov.sg/archivesonline/
data/pdfdoc/1999260504/lhl19990525i.pdf](http://www.nas.gov.sg/archivesonline/data/pdfdoc/1999260504/lhl19990525i.pdf) (accessed March
27, 2017): 1-7.

National Archives of Singapore, Speech by Prime Minister Goh Chok
Tong at the Official Dinner in Honour of His Excellency Mr.
Junichiro Koizumi, Prime Minister of Japan. January 13, 2002.
Available from: [http://www.nas.gov.sg/archivesonline/speeches/
view-html?filename=2002011306.htm](http://www.nas.gov.sg/archivesonline/speeches/view-html?filename=2002011306.htm) (accessed March 27,
2019).

National Archives of Singapore, Speech by Mr Teo Chee Hean, Minister for Defence, at the Third AsiaPacific Security Conference. February 19, 2006. Available from: http://www.nas.gov.sg/archivesonline/data/pdffdoc/MINDEF_20060219002.pdf (accessed March 27, 2019).

National Archives of Singapore, America and Asia: Our Shared Future, May 3, 2007, Available from: <http://www.nas.gov.sg/archivesonline/data/pdffdoc/USABCSpeech.pdf> (accessed March 27, 2019).

National Achieve of Singapore, Straits Times: Bright future if Asia pulls together: PM Lee. May 23, 2014. Available from: <http://eresources.nlb.gov.sg/newspapers/Digitised/Issue/straitstimes20140523-1#> (accessed March 27, 2019).

National Archives of Singapore, Keynote Speech at Shangri-la Dialogue. May 29, 2015. Available from: http://www.nas.gov.sg/archivesonline/data/pdffdoc/20150605001/%5Bembargoed_until_after_delivery%5D_keynote_speech_by_prime_minister_lee_hsien_loong_at_the_shangri-la_dialogue_on_29_may_2015.pdf (accessed March 27, 2019).

การศึกษาเครือข่ายนโยบายสาธารณะ ผ่านกระบวนการแสวงหาความรู้แบบสังนิยม: มุมมองที่มีต่อการสร้างองค์ความรู้ ด้านนโยบายศึกษา

ศิริรักษ์ สิงหเสม¹

Received: 6 July 2019

Revised: 4 November 2019

Accepted: 10 December 2019

บทคัดย่อ

การศึกษานโยบายสาธารณะอาจถูกนำมาทำความเข้าใจและอธิบายได้โดยปกติ หากสิ่งที่ต้องการศึกษานี้อยู่ภายใต้โครงสร้างความสัมพันธ์ของสภาพปัญหาที่สะท้อนสาเหตุและผลลัพธ์ได้อย่างชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติแล้วนโยบายเป็นผลผลิตจากการตัดสินใจที่มีสาเหตุสัมพันธ์กับบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ความสลับซับซ้อนของบริบทสมัยใหม่ได้ท้าทายให้ผู้กำหนดนโยบายต้องเรียนรู้แสวงหาแนวทางใหม่ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ทางออกประการหนึ่งคือการยอมรับถึงการพบทวนตัวแสดงที่หลากหลายมากขึ้นในพื้นที่สาธารณะเพื่อให้นโยบายเป็นผลผลิตที่สามารถตอบสนอง

¹ อาจารย์ประจำสาขาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
อีเมล: siriruk@ru.ac.th

กับปัญหาร่วมสมัยได้อย่างเหมาะสม บทความนี้มีความสนใจต่อแนวทางการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะที่เรียกว่า “เครือข่ายนโยบาย (policy network)” ซึ่งเป็นตัวแบบที่วิเคราะห์สำคัญของรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงการจัดทำนโยบาย ในบทความจะเน้นการอธิบายการสร้างตัวของแนวคิดเครือข่ายนโยบายและการประยุกต์ใช้ของ R.A.W. Rhodes ในการอธิบายปรากฏการณ์ทางนโยบายสาธารณะร่วมสมัยของประเทศไทยและพิจารณาสถานภาพของแนวคิดดังกล่าวในฐานะความรู้ทางเลือกในการศึกษาทางนโยบายสาธารณะ

คำสำคัญ: เครือข่ายนโยบาย, การกำหนดนโยบาย, แนวทางเลือกในการแสวงหาความรู้

A Study of Policy Network via Realist inquiry: A Perspective toward Knowledge Contribution in Policy Studies

Siriruk Sinhasema²

Abstract

The study of public policy is usually understood and explained in the situation that the object of the study is a result of cause and effect relation. In practically, however, policy is an output of decision-making process which is a combination political, economic and social factor. The complexity of modern context challenges public policy makers in inquiring a new approach for policy formulation which is based on including multi actors in public area to respond contemporary issues. This article focuses on a policy analysis approach called 'policy network' in explaining the phenomena of public policy process in Thailand, and considers it as an alternative approach of inquiry in contemporary public policy studies.

Keywords: Policy network, Policy formulation, An alternative approach of inquiry

² Lecturer at the Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University
Email: siriruk@ru.ac.th

นิยามความคิดของเครือข่ายนโยบาย

คำว่า เครือข่าย (network) ได้เข้ามามีอิทธิพลต่อมุมมองทางสังคม ภายหลังจากการยอมรับว่าบริบท (context) เป็นเงื่อนไขสำคัญต่อมุมมองการศึกษาสังคมและการขาดแคลนความรู้อย่างสมบูรณ์ของปัจเจกต่อการทำความเข้าใจสังคม เนื่องจากมิติของความสัมพันธ์ขององค์ความรู้ในสังคมนั้นไม่ได้จำกัดอยู่แค่เพียงรูปร่างที่กำหนดความเป็นตัวตนโดดเดี่ยวของสิ่งต่างๆ หากแต่ยังขยายความสัมพันธ์กับสิ่งต่างๆ ตามการรับรู้อย่างไม่สิ้นสุด เครือข่ายจึงเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากการโยงใยอย่างสลับซับซ้อนของสิ่งต่างๆ เป็นการพึ่งพาอาศัยกันด้วยกระบวนการเชื่อมโยงอย่างลึกซึ้งซึ่งเปรียบดังคำกล่าวที่ว่า *เพราะมีสิ่งนี้ สิ่งนี้จึงมีอยู่*³

แนวความคิดเครือข่ายปรากฏตัวตนต่อการศึกษาในทางรัฐศาสตร์จากการหยิบยืมความรู้ทางวิทยาศาสตร์มาประยุกต์ใช้ โดยหวังให้แนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับลักษณะพหุสภาพของปัญหาสังคมสมัยใหม่ได้ สำคัญของปัญหายุ่งยากได้มุมมองแบบเครือข่ายจึงเป็นสภาพไร้ซึ่งแกนฐานที่คงเส้นคงวาเช่นเดียวกับปัญหาของธรรมชาติ เครือข่ายกลายเป็นมุมมองสำคัญในการทำความเข้าใจสังคม (messy problem messy solution)⁴ และทรงพลังต่อกระบวนการทัศน์การจัดการปัญหาสังคมสมัยใหม่ ความคิดเกี่ยวกับเครือข่ายถูกนำมาประยุกต์ใช้ในการศึกษาทางรัฐศาสตร์อย่างแพร่หลาย เพื่ออธิบายลักษณะของสังคมสมัยใหม่ที่เกิดขึ้นจากผลกระทบของความสลับซับซ้อนของปัญหาร่วมสมัย ซึ่งในทางรัฐศาสตร์ได้มีการนำแนวคิดเครือข่ายมาปรับใช้กับ

³ พระมหาสุทนต์ อามภักโร, *เครือข่าย ธรรมชาติ ความรู้ และการจัดการ*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: โครงการเสริมสร้างการเรียนรู้เพื่อชุมชนเป็นสุข, 2548), 3.

⁴ Henrik Enroth, cited by Mark Bevir et al., *The Sage handbook of governance: Policy network theory* (London: Sage Publication, 2011), 19.

ชุดอธิบายการจัดทำนโยบายภายใต้กระแสการจัดการปกครอง (governance)⁵ เพื่ออธิบายปรากฏการณ์การมีส่วนร่วมของเหล่าตัวแสดงต่อการตัดสินใจในประเด็นปัญหาทางนโยบาย

ความหมายของเครือข่ายนโยบาย (Policy Network) จึงอยู่ในฐานะโครงสร้างความสัมพันธ์ของเหล่าตัวแสดงในเชิงสถาบันทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการเข้ามาร่วมแบ่งปันแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ ตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายที่ได้จึงเป็นผลลัพธ์ที่เกิดจากการเจรจาต่อรองกันระหว่างสมาชิกภายในเครือข่าย⁶ ความเป็นเครือข่ายจึงมีความสำคัญในฐานะปัจจัยที่สร้างความหลากหลายให้กับการจัดทำนโยบาย เป็นความพยายามให้กลุ่มการตัดสินใจทางนโยบายมีการขยายจำนวนออกไปเพื่อให้การจัดทำนโยบายครอบคลุมประเด็นปัญหาและได้แนวทางบริหารจัดการปัญหาที่นำไปสู่ประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้

Rhodes, R. A. W. กล่าวถึงลักษณะสำคัญของเครือข่ายนโยบายไว้ว่าเป็นชุดความสัมพันธ์ที่มาจากการพึ่งพาอาศัยกันระหว่างสมาชิกในเครือข่ายเพื่อลดปัญหาข้อจำกัดด้านทรัพยากรของแต่ละตัวแสดงและเพื่อบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ โดยพฤติกรรมการพึ่งพาอาศัยไม่มีลักษณะตายตัวแต่จะปรับเปลี่ยนตามสถานการณ์ปัญหาและพื้นฐานทางทรัพยากรและความสัมพันธ์ของสมาชิกในขณะนั้น นอกจากนี้กระบวนการกำหนดเครือข่ายนโยบายจะมีตัวแสดงเข้ามามีส่วนร่วมอย่างหลากหลาย แต่ละตัวแสดงจะมีอำนาจไม่เท่าเทียมกันในเครือข่ายเพราะอำนาจจะถูกกำหนดโดยการครอบครองทรัพยากรของเหล่าตัวแสดง รวมถึงการปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงเชิง

⁵ Walter J. M. Kickert, E. Klijn and J. F. M. Koppenjan, *Managing complex networks: Strategies for the Public Sector* (London: Sage Publications, 1997).

⁶ R. A. W. Rhodes, *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity, and accountability* (Berkshire: Open University Press, 2003).

สถาบัน มีคุณค่าในฐานะการดำรงไว้ซึ่งเครือข่ายอย่างยาวนาน⁷ อีกนัยหนึ่ง อนุสรณ์ ลี้มณี มองว่าลักษณะของเครือข่ายนโยบายถูกมองว่าเป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมว่าเป็นแบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มบุคคลกับหน่วยงานของรัฐในนโยบายหนึ่งๆ จากการชักนำของประเด็นปัญหา โดยความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมจะดำรงอยู่ได้ยาวนานเมื่อต้องพึ่งพาอาศัยความร่วมมือกันในการกำหนดนโยบาย ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการทั้งของรัฐและของสังคม⁸

แนวคิดเครือข่ายนโยบายจึงเป็นแนวคิดที่ยอมรับการปฏิสัมพันธ์แนวราบระหว่างตัวแสดงที่มีธรรมชาติแตกต่างกันกับรัฐบาลที่ถูกสร้างขึ้นในเชิงสถาบัน โดยประเภทของเครือข่ายนโยบายขึ้นอยู่กับลักษณะกลุ่มที่เข้าถึงพื้นที่นโยบายและกลวิธีในการแลกเปลี่ยนทรัพยากรนั่นเอง⁹ ซึ่งรูปแบบของเครือข่ายนโยบายจะแตกต่างกันจากเงื่อนไขขององค์ประกอบที่แตกต่างกัน ได้แก่ ความแตกต่างในลักษณะจำนวนสมาชิกในเครือข่าย การดำเนินความสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องของตัวแสดง ความเข้มข้นในการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดง ฐานคิดและเป้าหมายของตัวแสดงที่เข้ามามีส่วนร่วม รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดง เงื่อนไขด้านผลประโยชน์ของตัวแสดง เป็นต้น ซึ่งส่งผลให้เครือข่ายนโยบายมีรูปแบบต่างกัน¹⁰ แนวคิดดังกล่าวจึงเป็นการเปลี่ยนมุมมองการศึกษาจากบนลงล่างไปสู่การศึกษาแบบล่างขึ้นบนนั่นเอง

⁷ R. A. W. Rhodes, . Ibid., 7-8.

⁸ อนุสรณ์ ลี้มณี, *รัฐ สังคม และการเปลี่ยนแปลง: การพิจารณาในเชิงอำนาจ นโยบาย และเครือข่ายความสัมพันธ์*, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลาคม, 2542), 88-89.

⁹ แก้วคำ ไกรสรพงษ์, “เครือข่ายนโยบาย,” ใน *คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย*, บรรณาธิการโดย สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์ และ เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550), 223-231.

¹⁰ อนุสรณ์ ลี้มณี, อ้างแล้ว, 91-95; R.A.W. Rhodes, “Policy network analysis,” in *The Oxford handbook of public policy*, edited by Michael Moran, Martin Rein and Robert E. Goodin, (Oxford: Oxford University Press, 2006), 423-445.

การสร้างความรู้ของแนวทางการศึกษาเครือข่ายนโยบาย

เครือข่ายนโยบายเป็นแนวการวิเคราะห์นโยบายผ่านตัวแสดงที่เข้ามามีบทบาทตามประเด็นนโยบาย ซึ่งบางครั้งแนวคิดเครือข่ายนโยบายก็แสดงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงในลักษณะขัดแย้งกันเพื่อแย่งชิงผลประโยชน์ แต่ในบางครั้งก็แสดงความร่วมมือกันอย่างเหนียวแน่นเพื่อประสานแนวทางบรรลุผลประโยชน์ร่วมกัน¹¹ การศึกษาเครือข่ายนโยบายจำแนกได้เป็นสองกระแส ได้แก่ การศึกษาเครือข่ายนโยบายตามกระแสวิชาการสหรัฐอเมริกาที่มองเครือข่ายนโยบายในฐานะจุดกึ่งกลางของผลประโยชน์ และการศึกษาเครือข่ายนโยบายตามกระแสวิชาการสหราชอาณาจักรในฐานะความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน

*การสร้างความรู้ของการศึกษาเครือข่ายนโยบายตามกระแสวิชาการสหรัฐอเมริกา*¹² นักวิชาการไทยหลายท่านได้นำแนวคิดเครือข่ายนโยบายตามแบบกระแสวิชาการของสหรัฐอเมริกาผ่านงานของ Theodore Lowi และ Hecla การศึกษาเครือข่ายนโยบายในแบบดังกล่าวเป็นการศึกษาการวิเคราะห์ค้นหาจุดกึ่งกลางระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ (interest intermediation) ผ่านการสนใจความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับตัวแสดงกลุ่มผลประโยชน์ระดับย่อยตามแนวคิดพหุนิยม (pluralism) โดย Theodore Lowi ได้เสนอเครือข่ายนโยบายจากหลักฐานการศึกษาของสหรัฐอเมริกาเกี่ยวกับความยากลำบากของ

¹¹ อนุสรณ์ ลิ้มมณี, อ้างแล้ว; เพิ่มศักดิ์ จะเรียมพันธ์, *ตัวแบบเครือข่ายนโยบายกับการแก้ไขปัญหาวาทะการอธิบายเชิงโครงสร้าง-ผู้กระทำการ* (เชียงใหม่: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2554); พัชรี สีโรต, *รัฐศาสตร์-การบริหาร: รวมบทความวิชาการ, บรรณานิการโดยสุพิน เกชาคุปต์ พิมพ์ครั้งที่ 1* (กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544); ทวีดา กมลเวช, *การบริหารปกครองสาธารณะ (Public governance) การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21, บรรณานิการโดย อัมพร อารังลักษณ์ และคนอื่นๆ พิมพ์ครั้งที่ 1* (กรุงเทพฯ: โครงการตำรา คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553).

¹² อนุสรณ์ ลิ้มมณี, อ้างแล้ว; เพิ่มศักดิ์ จะเรียมพันธ์, อ้างแล้ว; พัชรี สีโรต, อ้างแล้ว; ทวีดา กมลเวช, อ้างแล้ว.

ตัวแสดงในการเข้าถึงพื้นที่ทางนโยบาย เพราะเป็นกระบวนการนโยบายแบบปิด (closed circle of control) ทำให้ตัวแสดงที่เข้ามามีอิทธิพลระดับนโยบายถูกจำกัดให้มีเพียง 3 กลุ่ม คือ ข้าราชการ นักการเมือง และนักธุรกิจ หรือเรียกว่า สามเหลี่ยมเหล็ก (iron-triangle) ซึ่ง Heclo ได้โต้แย้งแนวคิดดังกล่าวด้วยรูปแบบของเครือข่ายประเด็น (issue network) ผ่านหลักฐานเกี่ยวกับจำนวนกลุ่มผลประโยชน์ในพื้นที่นโยบายในกรณีนโยบายรัฐบาลท้องถิ่นของกรุงวอชิงตันที่มีตัวแสดงเข้าร่วมจำนวนมาก เช่น กลุ่มธุรกิจ think tank NGOs นักวิชาการ และกลุ่มเคลื่อนไหว เป็นต้น โดยกลุ่มต่างๆ เคลื่อนไหวเข้าออกอยู่ตลอดตามประเด็นความสนใจในผลประโยชน์และเพื่อถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันในกระบวนการนโยบาย ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงจึงเชื่อมโยงกันอย่างหละหลวม แนวการศึกษาเครือข่ายนโยบายเช่นนี้จึงมุ่งความสำคัญกับจำนวนและพฤติกรรมกลุ่มที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายและเน้นการวิเคราะห์ในระดับจุลภาค

ขณะที่ การสร้างความรู้ของการศึกษาเครือข่ายนโยบายตามกระแสวิชาการสหราชอาณาจักร¹³ มีความแตกต่างไปจากมุมมองการศึกษาแบบสหรัฐอเมริกาตรงที่เน้นการอธิบายถึงความสัมพันธ์ที่กระชับแน่นของตัวแสดงที่มากกว่าและมีการเพิ่มขั้นการวิเคราะห์เครือข่ายนโยบายที่ช่วยสร้างสมดุลให้กับระดับการวิเคราะห์ของทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมด้วย โดยได้อาศัยแนวคิดภาคีรัฐ-สังคม (Corporatism) ในการศึกษาการกำหนดนโยบายของรัฐบาลสหราชอาณาจักรยุค 1980 เพื่อนิยามตัวแสดงและอธิบายรูปแบบการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงใหม่ที่แตกต่างกันจากการมุมมองการศึกษาแบบสหรัฐอเมริกา การศึกษาของกลุ่มสหราชอาณาจักรมีลักษณะเป็นการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร (intergovernmental analysis) การ

¹³ อนุสรณ์ ลิมมณี, อ้างแล้ว; เพิ่มศักดิ์ จะเรียมพันธ์, อ้างแล้ว; พัทธี สิโรต, อ้างแล้ว; ทวีดา กมลเวช, อ้างแล้ว.

ศึกษาเครือข่ายนโยบายแบบกระแสวิชาการสหราชอาณาจักรจึงมุ่งความสนใจไปที่กระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงเช่น กลุ่มความสัมพันธ์รัฐบาลกลาง-ท้องถิ่น (IGR) ที่ถูกจัดตั้งมาทำหน้าที่แลกเปลี่ยนทรัพยากร เพื่อนำไปสู่ความร่วมมือในการบรรลุเป้าหมายร่วมกันซึ่งเสถียรภาพของตัวแสดงและรูปแบบความสัมพันธ์แบบความร่วมมือ ส่งผลให้เครือข่ายนโยบายแบบกระแสวิชาการสหราชอาณาจักรจึงสะท้อนกระชับแน่นในความสัมพันธ์ของเหล่าตัวแสดง¹⁴

เมื่อพิจารณาแนวทางการศึกษาเครือข่ายนโยบายในแง่อิทธิพลทางทฤษฎี เครือข่ายนโยบายจากทั้งสองกระแสจึงเป็นตัวแทนที่ถูกสร้างขึ้นจากแนวคิดพหุนิยมและแนวคิดภาคีรัฐ-สังคมซึ่งเป็นตัวแทนการอธิบายรัฐกับสังคมในมุมมองที่แตกต่างกัน¹⁵ ด้วยเหตุนี้ R.A.W. Rhodes จึงได้ศึกษาถึงระดับการวิเคราะห์เครือข่ายนโยบายเพื่อสะท้อนความแตกต่างในการสร้างความรู้ เครือข่ายนโยบายว่ายังมีตัวแสดงอีกจำนวนมากที่ปฏิสัมพันธ์รายล้อมอยู่นอกเหนือจากตัวแสดงในระดับรัฐและระดับปัจเจก เจตนารมณ์ของการสร้างแนวคิดเครือข่ายนโยบายจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการลดช่องว่างการอธิบายของทฤษฎีรัฐทั้งสองในแง่สถานภาพและพฤติกรรมของรัฐที่ในสภาพความเป็นจริงยังมีความสัมพันธ์ที่สลับซับซ้อนซ่อนอยู่ ผ่านการกำหนดให้เครือข่ายนโยบายเป็นแนวคิดระดับกลาง (meso level) เพื่อช่วยสมานความแตกแยกระหว่างทฤษฎีรัฐทั้งสอง¹⁶

เครือข่ายนโยบายจึงเป็นผลผลิตทางความคิดจากอิทธิพลของกรอบแนวคิดและหลักฐานความสัมพันธ์เชิงประจักษ์ที่ตั้งอยู่บนฐานคิดที่ว่านโยบาย

¹⁴ พัชรี สิโรต, อ้างแล้ว.

¹⁵ เพิ่มศักดิ์ จะเรียมพันธ์, อ้างแล้ว.

¹⁶ R. A. W. Rhodes, Ibid., 29-32.

หนึ่งเป็นผลผลิตจากรัฐที่ไม่มีความเป็นอิสระจากกลุ่มก้อนทางสังคมที่สามารถเข้าถึงพื้นที่ทางนโยบายตามประเด็นปัญหา ตรงกันข้ามเครือข่ายนโยบายกลับเป็นกลไกที่แสดงความสัมพันธ์อันสลับซับซ้อนระหว่างรัฐกับกลุ่มต่างๆ ทางสังคมทั้งในแง่โครงสร้างและตัวแสดง ตลอดจนถึงการครอบครองทรัพยากรที่นำไปสู่การแสดงพฤติกรรมในพื้นที่ทางนโยบายอยู่

ธรรมชาติของเครือข่ายนโยบาย

เครือข่ายนโยบายแทรกตัวอยู่ในร่มของศาสตร์ทางนโยบายสาธารณะ จึงเท่ากับเป็นแนวคิดที่รองรับปรากฏการณ์ทั้งในทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองตามแต่การชักนำลักษณะของตัวแสดงตามประเด็นทางนโยบายที่ต้องการศึกษา ขอบเขตของแนวคิดเครือข่ายนโยบายเกิดขึ้นจากข้อจำกัดเกี่ยวกับระดับการอธิบายปรากฏการณ์ที่สลับซับซ้อนด้วยแนวคิดพหุนิยม และแนวคิดภาคีรัฐกับสังคม เนื่องจากทฤษฎีทั้งสองต่างมุ่งเน้นการวิเคราะห์สถานภาพรัฐในระดับมหภาคเท่านั้น

เมื่อพิจารณาแนวคิดเครือข่ายนโยบายในมุมมองเกี่ยวกับภววิทยาของการสร้างความรู้ กล่าวคือเป็นการอธิบายธรรมชาติของความจริงเป็นการยืนยันการดำรงอยู่ของความรู้ที่ค้นพบ ซึ่งแกนรากทางความคิดเชิงภววิทยาได้กำหนดขึ้นจากสภาพการดำรงอยู่ของสิ่งที่ต้องการศึกษา โดย Marsh and Stoker. David Marsh and Gerry Stoker เสนอว่าในทางสังคมศาสตร์ มีการจำแนกออกเป็นสองลักษณะ คือ จุดยืนทางภววิทยาที่มีฐาน (foundationalist) ซึ่งเคารพความเป็นอิสระของความจริงเกี่ยวกับสังคมและผู้กระทำ ขณะที่แนวทางอย่างหลังคือจุดยืนทางภววิทยาที่ไร้ฐาน (anti-foundationalist) เป็นการปฏิเสธการดำรงอยู่อย่างเป็นอิสระของความรู้และมีนัยสำคัญอยู่ที่การผสมผสานระหว่างสิ่งที่ถูกศึกษากับผู้กระทำการศึกษา¹⁷ ธรรมชาติของ

¹⁷ Marsh and Stoker, David Marsh and Gerry Stoker, *Theory and method in political science*, Third edition (London: Palgrave Macmillan, 2010), 185-186.

เครือข่ายนโยบายจากการวิเคราะห์ในทางดังกล่าวจะเห็นได้ว่ามีความสัมพันธ์กับโลกทัศน์เกี่ยวกับการดำรงอยู่ของเครือข่ายในแง่ที่สังคมสามารถรับรู้ได้ และเป็นอิสระจากสังคม ซึ่งสะท้อนถึงจุดยืนทางภววิทยาในขอบเขตของลักษณะที่มีรากฐาน เพราะเครือข่ายนโยบายมักปรากฏสภาพความสัมพันธ์ที่สามารถสังเกตเห็นได้ ตลอดจนถึงความสัมพันธ์อันซับซ้อนระหว่างรัฐกับสังคม¹⁸ โครงสร้างของเครือข่ายนโยบายแตกต่างไปจากโครงสร้างทางธรรมชาติเนื่องจากมีสภาพโครงสร้างที่ซับซ้อนตามแต่เงื่อนไขด้านทรัพยากรจะเป็นตัวกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์และมีการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นพลวัต และเป็นเหตุผลให้เครือข่ายนโยบายจึงมีคุณสมบัติที่ไม่อาจลดทอนสภาพและเทียบเคียงการอธิบายปรากฏการณ์ด้วยกฎเกณฑ์หรือแสดงพื้นฐานความสัมพันธ์แบบทั่วไปได้

โลกทัศน์ของเครือข่ายนโยบาย ภววิทยาของเครือข่ายนโยบายมีสาเหตุมาจากสภาพของประเด็นปัญหาทางนโยบาย ซึ่งส่งผลให้แต่ละตัวแสดงต่างแสดงนัยในการเข้าสู่พื้นที่ทางนโยบายอย่างหลากหลาย แต่ทว่าภายในความสัมพันธ์ดังกล่าวยังสามารถค้นพบแบบแผนความสัมพันธ์ได้ ในการศึกษาของ R.A.W. Rhodes ได้เสนอว่าเป็นเพราะลักษณะของตัวแสดงรัฐเป็นตัวแสดงนำความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐในสหราชอาณาจักร ซึ่งเป็นตัวแสดงจัดตั้งเงื่อนไขเชิงโครงสร้าง เช่น กฎหมาย ระเบียบต่างๆ เป็นเงื่อนไขรับรองการแสดงพฤติกรรม อีกทั้งสภาพประเด็นปัญหาทางนโยบายส่วนใหญ่ถูกหีบยกขึ้นเป็นระเบียบวาระโดยรัฐ เครือข่ายนโยบายจึงเป็นการศึกษาแบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับตัวแสดงอื่นอย่างลึกซึ้งที่เข้ามาอยู่ในโครงสร้างทางนโยบายภายใต้อิทธิพลของประเด็นปัญหา¹⁹

¹⁸ R.A.W. Rhodes, *European policy-making implementation and sub-central governments: A survey* (Maastricht: European Institute of Public Administration, 1986).

¹⁹ R.A.W. Rhodes, Ibid; พัชรีย์ สิโรต, “แนวการศึกษาเครือข่ายนโยบายกับการนำมาใช้ศึกษานโยบายสาธารณะ,” *รัฐศาสตร์สาร* 21, ฉ. 1 (2542).

ในทางเดียวกันเครือข่ายนโยบายยังเกิดจากโลกทัศน์ที่เชื่อว่ารัฐไม่สามารถเป็นอิสระจากกลุ่มหรือสถาบันต่างๆ ในการกำหนดนโยบายได้แต่รัฐก็อยู่ในฐานะผู้คุมกฎ การดำรงอยู่เชิงโครงสร้างของเครือข่ายนโยบายจึงเป็นทั้งในแง่บริบทที่กำหนดความสัมพันธ์ให้กับตัวแสดง และยังเป็นผลผลิตจากตัวแสดงที่แสดงการปฏิสัมพันธ์กัน ธรรมชาติของเครือข่ายนโยบายจึงแสดงการมีอยู่จริงจากสายทางเชื่อมโยงระหว่างตัวแสดงและร้อยเรียงสัมพันธ์ภาพระหว่างตัวแสดงในพื้นที่ทางนโยบายสาธารณะ

เครือข่ายนโยบายจึงมีความแตกต่างอย่างเป็นปฏิภาณจากโลกทัศน์ของการมองการดำรงอยู่ของตน แต่กระนั้นการยืนยันความมีอยู่จริงของเครือข่ายนโยบายด้วยการขยายความหมายของโครงสร้างให้รองรับกับมุมมองเครือข่ายนโยบายต่อการกำหนดนโยบายได้อย่างเหมาะสมกว่าการมองผ่านปัจเจก เพราะสามารถประยุกต์การอธิบายให้เข้ากับสภาพข้อเท็จจริงของการจัดทำนโยบายของรัฐภาพรวมได้อย่างเหมาะสม หรืออีกนัยหนึ่งธรรมชาติของเครือข่ายนโยบายจึงขึ้นอยู่กับการรับรู้ถึงโครงข่ายที่เหล่าตัวแสดงต่างสร้างขึ้นในพื้นที่ทางนโยบาย

การแสวงหาความรู้ของเครือข่ายนโยบาย

การสร้างความเป็นศาสตร์ให้แก่ความรู้หรือญาณวิทยา(Epistemology) ทางสังคมศาสตร์ต่างสร้างขึ้นด้วยข้อสมมติทางวิธีการเพื่อให้ได้มาซึ่งความรู้จากความจริง²⁰ อัมพร อารังลักษณ์ และคณะ ได้อธิบายถึงญาณวิทยาผูกพันเกี่ยวข้องกับภววิทยาในแง่ของการต่อยอดคำถามเกี่ยวกับธรรมชาติของความรู้ผ่านคำถามถึงแบบแผนวิธีการทำให้ธรรมชาติของความจริงเหล่านั้นปรากฏรูปร่างความรู้ซึ่งวิธีการแสวงหาความรู้ทางสังคมศาสตร์ที่เป็นที่ยอมรับ

²⁰ Collin Hay, *Political analysis First edition* (London: Palgrave, 2002), 62.

ต่างแสดงจุดยืนเกี่ยวกับโลกทัศน์ต่อปรากฏการณ์และมีวิธีการได้มาซึ่งความรู้ที่แตกต่างกัน ได้แก่ แนวทางปฏิฐานนิยมที่เชื่อว่าโลกถูกรอบคลุมด้วยกฎและมีวิธีการแสวงหาความรู้โดยการตรวจสอบสมมติฐานเพื่อยืนยันความเป็นจริงของสภาพ แนวทางสังคมนิยมที่เชื่อว่าโลกหรือโครงสร้างทางสังคมไม่ได้เป็นอิสระจากการรับรู้ของผู้กระทำเสียทีเดียวแต่ก็อาจจะอยู่รอดจากความสัมพันธ์ของสังคมและมีวิธีแสวงหาความรู้โดยการสร้างตัวแบบเพื่อหาความสัมพันธ์เชิงเหตุและผลของความจริง และแนวทางการตีความ ที่เชื่อว่าความจริงเป็นสิ่งที่ไม่สามารถแยกออกจากตัวผู้กระทำและสังคมได้จึงอาศัยวิธีการค้นหาความหมายที่ซ่อนอยู่ในการกระทำของผู้กระทำและสังคมเป็นการอธิบาย²¹ ซึ่งจากพิจารณาแนวทางทั้งสาม กระบวนการแสวงหาความรู้ของเครือข่ายนโยบายได้อาศัยแนวคิดสังคมนิยมเป็นกระบวนการกำหนดการผลิตความรู้ เนื่องจากฐานความเชื่อเชิงภววิทยาได้แสดงเครือข่ายนโยบายเป็นโครงสร้างที่ดำรงอยู่ได้ทั้งในลักษณะที่ผูกพันต่อการรับรู้และการเป็นอิสระจากกันของมนุษย์

อนุสรณ์ ลิ้มมณี ได้อธิบายกระบวนการแสวงหาความรู้ของแนวคิดสังคมนิยมมีทั้งสิ้น 3 ขั้นตอน ประกอบด้วย (1) เป็นการเสนอแนวคิดทางทฤษฎีที่ระบุถึงโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยและกลไกที่ทำให้เกิดปรากฏการณ์ขึ้นในโครงสร้าง การค้นพบความหมายของระบบย่อยของรัฐส่วนกลาง ได้ส่งผลให้ระดับและหน่วยการวิเคราะห์ (2) การเก็บข้อมูลหลักฐานตามแนวทางทฤษฎีมาพิสูจน์ให้เห็นถึงโครงสร้างความสัมพันธ์และกลไกเชื่อมโยงระหว่างปัจจัย (3) การขจัดแนวคิดที่ไม่สามารถอธิบายได้ภายหลังจากที่ประสบความสำเร็จในการพิสูจน์ความสัมพันธ์และการค้นหากลไกเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่าง

²¹ อัมพร อารังลักษณ์ และคนอื่นๆ, รายงานผลการดำเนินงาน (ฉบับสมบูรณ์) เรื่องรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แนวหลังสมัยใหม่ (กรุงเทพฯ: โครงการผลิตตำราสาขาวิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคโลกาภิวัตน์, 2544), 7-11.

ตัวแปร²² ซึ่งจะอธิบายผ่านกระบวนการแสวงหาความมีอยู่จริงของเครือข่ายผ่าน Rhodes ในส่วนถัดไป

เครือข่ายนโยบายสร้างขึ้นบนพื้นฐานการอธิบายแบบสัจนิยมเนื่องจากเครือข่ายนโยบายมุ่งเน้นการทำความเข้าใจกับโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมที่เข้ามามีปฏิสัมพันธ์กันในการกำหนดนโยบายเครือข่ายนโยบายถูกจัดเป็นแนวทางการอธิบายแบบสัจนิยมเนื่องจากเครือข่ายนโยบายมีนัยสำคัญเป็นโครงสร้างที่ดำรงอยู่ได้ทั้งในแง่ที่มนุษย์สามารถรับรู้ได้และปราศจากการรับรู้²³ การแสวงหาเครือข่ายนโยบายจึงเป็นการค้นหาสภาพความจริงของโครงสร้างที่ดำรงอยู่ และการอธิบายสัมพันธ์ภาพระหว่างเหตุและผลระหว่างปัจจัยที่ต้องการศึกษาโดยพิจารณาได้จากการศึกษาเครือข่ายนโยบายของกระแสวิชาการสหราชอาณาจักรในกระบวนการได้มาซึ่งความรู้ของเครือข่ายนโยบาย

ตัวอย่างการแสวงหาความรู้ของเครือข่ายนโยบายในแบบของ R.A.W. Rhodes หากพิจารณาการศึกษาเครือข่ายนโยบายของกระแสวิชาการสหราชอาณาจักรโดยเน้นที่งานของ R.A.W. Rhodes จะพบกระบวนการแสวงหาความรู้ด้วยการตั้งสมมติฐานและการพยายามค้นหากลไกที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรตามสมมติฐานที่กำหนด การทำความเข้าใจปรากฏการณ์ด้วยวิธีดังกล่าวจะเหมาะสมกับภววิทยาของเครือข่ายนโยบายที่เชื่อว่าเครือข่ายนโยบายเป็นโครงสร้างที่ประกอบไปด้วยตัวแสดงอย่างเป็น

²² อนุสรณ์ ลิ่มมณี, *การอธิบายกับการวิเคราะห์ทางการเมือง: ข้อพิจารณาเบื้องต้นในเชิงสังคมศาสตร์*, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: โครงการผลิตตำราและเอกสารการสอน คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542); สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, *เอกสารการสอนชุดวิชาหลักและวิธีการศึกษาทางรัฐศาสตร์ หน่วยที่ 1-7* (ฉบับปรับปรุง) (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2548).

²³ อนุสรณ์ ลิ่มมณี, *อ้างแล้ว*.

ทางการเมืองและไม่ใช่เป็นทางการเมืองมาร่วมปฏิสัมพันธ์กันเพื่อแลกเปลี่ยนทรัพยากร ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการดำรงอยู่ของโครงสร้างและนำไปสู่กระบวนการค้นหาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงเพื่อยืนยันการเป็นเครือข่ายนโยบาย โดยมีกระบวนการแสวงหาความรู้ ดังนี้

(1) การระบุโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยและกลไกสนับสนุน การก่อตัวของเครือข่ายนโยบาย กระบวนการแสวงหาความรู้ของเครือข่ายนโยบายแบบสหราชอาณาจักรอาศัยปรากฏการณ์การเปลี่ยนแปลงทางนโยบายของรัฐบาลสหราชอาณาจักรภายหลังจากการรวมกลุ่มประเทศสหภาพยุโรปเพื่อค้นหาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐส่วนกลางกับรัฐท้องถิ่น โดยใช้วิธีการสังเกตการณ์เชิงประจักษ์ (empirical observation) ร่วมกับการเทียบเคียงสมมติฐาน (theoretical influence) ศึกษากระบวนการสร้างความรู้ของเครือข่ายนโยบาย²⁴

R.A.W. Rhodes เป็นหนึ่งในตัวอย่างของการวิพากษ์การสร้างความรู้ของเครือข่ายนโยบายที่สำคัญของสหราชอาณาจักร โดยทำการศึกษาผ่านกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐที่อยู่ในช่วงการเปลี่ยนผ่านสภาพอำนาจของรัฐที่กำลังมุ่งเข้าสู่สภาพอำนาจหลายขั้วจากผลกระทบการรวมตัวกันของสหภาพยุโรป ซึ่งการปฏิรูปอำนาจรัฐตรงนี้ได้นำมาสู่การค้นพบช่องว่างทางการกำหนดนโยบายของรัฐที่จากเดิมมุ่งความสนใจไปที่ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแทนเชิงสถาบันเข้าสู่การกำหนดนโยบายด้วยตัวแสดงที่หลากหลาย การศึกษาครั้งนี้ได้ค้นพบระบบย่อยของรัฐบาลกลาง (sub-central government) อันเป็นผลผลิตการปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดง R.A.W. Rhodes เองได้กำหนดกระบวนการค้นหาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐส่วนกลางกับรัฐท้องถิ่นในการจัดทำนโยบายสอดคล้องกับกระบวนการค้นหาความรู้แบบสังคมนิยม โดยได้กำหนด

²⁴ พัทรี สิโรต, อ้างแล้ว, 186-191.

สมมติฐานการศึกษาเครือข่ายนโยบายจากทฤษฎีภาคี-รัฐสังคม เพื่อระบุถึงโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐส่วนกลางกับรัฐท้องถิ่นเพื่อค้นหาหลักไกในการเชื่อมโยงตัวแสดงทั้งสอง โดยสมมติฐานของ Rhodes ประกอบด้วย (1) ตัวแสดงหนึ่งจำเป็นต้องพึ่งพาตัวแสดงอื่นในด้านทรัพยากร (exchange resources) ที่ตนขาดแคลน เช่น อำนาจกฎหมาย งบประมาณ เป็นต้น (2) แต่ละองค์กรต้องยอมแลกเปลี่ยนทรัพยากรเพื่อบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ (3) ขณะเดียวกันภายในองค์กรมักมีแกน (dominant coalition) คอยตัดสินใจความสัมพันธ์ของตัวแสดงที่มาปฏิสัมพันธ์ (4) มีตัวแสดงทำหน้าที่ชี้นำยุทธวิธีการสรรหาทรัพยากรขององค์กร (5) ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงจะอยู่ภายใต้การควบคุมของกติกา (rule of games) เพื่อควบคุมกระบวนการแลกเปลี่ยนทรัพยากรของเหล่าตัวแสดง และการตัดสินใจขององค์กรจะแตกต่างกันตามเป้าหมายและทรัพยากรที่อยู่ภายใต้การครอบครองของตัวแสดงทางนโยบาย²⁵

(2) การแสดงหลักฐานและการพิสูจน์สมมติฐานตั้งต้น หลังจากทำการตรวจสอบสมมติฐานบนฐานทางทฤษฎีโดยใช้วิธีการสำรวจ ตัวอย่างนโยบายมาตรการด้านอาหาร (food law policy) ของรัฐบาลอังกฤษ และข้อตกลงร่วม (consensus) ในการบริหารจัดการกองทุนพัฒนาสหภาพยุโรป (European Regional Development Fund) ระหว่างประเทศสมาชิกในสหภาพยุโรป เป็นต้น เพื่อตรวจสอบความสัมพันธ์ของตัวแสดง จนกระทั่งค้นพบหลักไกที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐส่วนกลางกับรัฐท้องถิ่น คือ ระบบย่อยของรัฐส่วนกลางที่ย้อนกลับไปตอบสมมติฐานข้างต้นที่ว่ารัฐส่วนกลางและรัฐท้องถิ่นไม่ได้เป็นอิสระจากกันแต่พึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันอยู่ในการกำหนดนโยบาย²⁶

²⁵ พัชรี ลิโรธ, อ้างแล้ว, 186-191; R. A. W. Rhodes, Ibid., 30-39.

²⁶ พัชรี ลิโรธ, อ้างแล้ว, 186-191; R. A. W. Rhodes, Ibid., 30-39.

(3) การขจัดทฤษฎีที่ไร้ความสามารถในการอธิบายหลังค้นพบหลักฐาน และการพิสูจน์สมมติฐาน ภายหลังจากการค้นพบหลักฐานที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐส่วนกลางกับรัฐท้องถิ่น Rhodes จึงทำการท้าทายมุมมองทางทฤษฎีภาคีรัฐ-สังคมในการเสนอแนวคิดเครือข่ายนโยบายเนื่องจากระบบย่อยได้เชื่อมโยงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐส่วนกลางกับรัฐท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย ฉะนั้นจึงปฏิเสธสมมติฐานทางทฤษฎีภาคีรัฐ-สังคมได้ว่าเครือข่ายนโยบายไม่ได้จำกัดการมีส่วนร่วมเพียงแต่ตัวแสดงเชิงสถาบันระดับมหภาคเท่านั้น แต่ยังมีตัวแสดงอีกจำนวนมากที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย ส่งผลให้การศึกษาเครือข่ายนโยบายจึงจำแนกระดับการวิเคราะห์เพิ่มเติมเป็นสามระดับ ได้แก่ ระดับมหภาค ระดับกลาง และระดับย่อย และสร้างเครือข่ายนโยบายในฐานะแนวคิดระดับกลาง (meso level) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงภายในช่องว่างระหว่างระดับมหภาคและระดับย่อยแทน โดยมุ่งเน้นการอธิบายกลวิธีการแลกเปลี่ยนทรัพยากรของเหล่าตัวแสดงที่นำไปสู่สถานการณ์และความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างตัวแสดงภายในเครือข่าย²⁷

เครือข่ายนโยบายจึงเป็นแนวทางหนึ่งที่มีกระบวนการได้มาซึ่งความรู้ที่ประสานให้มุมมองในการวิเคราะห์นโยบายขยายรวมให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการนโยบายผ่านความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างตัวแสดง ซึ่งลักษณะของเครือข่ายจะมีการเปลี่ยนแปลงไปเมื่อมีการเจรจาต่อรองระหว่างสมาชิก การสร้างความรู้เกี่ยวกับเครือข่ายนโยบายไม่เพียงแต่เป็นกลไกในการหล่อหลอมตัวแสดงทางนโยบายและผลลัพธ์ทางนโยบายเท่านั้น หากแต่ยังมีนัยของการสร้างความรู้เป็นโครงสร้างทางการเมืองและการบริหารจัดการในทางนโยบายสาธารณะอีกด้วย

²⁷ พัทธี สิริธส, อ้างแล้ว, 186-191; R. A. W. Rhodes, Ibid., 30-39.

วิธีวิทยาและเทคนิคในการแสวงหาความรู้ผ่านตัวแบบเครือข่ายนโยบาย

วิธีวิทยา (methodology) ขึ้นอยู่กับโลกทัศน์และการตั้งคำถามถึงกระบวนการได้มาซึ่งความรู้²⁸ ในการแสวงหาความรู้ของการศึกษาทางเครือข่ายนโยบายได้กำหนดขึ้นภายใต้คำถามที่ว่าเราจะค้นพบกลไกที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงให้เกิดสภาพเครือข่ายขึ้นได้อย่างไร วิธีวิทยาของเครือข่ายนโยบายในที่นี้จะอธิบายในสองลักษณะ ได้แก่ วิธีวิทยาเพื่อแสดงถึงเทคนิควิธีการสร้างความรู้ของแนวคิดเครือข่ายนโยบาย และการประยุกต์แนวคิดการสร้างความรู้ทางสังคมศาสตร์ร่วมสมัย

วิธีวิทยาของการสร้างแนวคิดเครือข่ายนโยบาย: การสำรวจเชิงประจักษ์ การค้นหากลไกเชื่อมโยงตัวแสดงในการศึกษาเครือข่ายนโยบายได้ค้นหาผ่านผลผลิตภายหลังการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงสิ้นสุดลง วิธีการศึกษาเครือข่ายนโยบายของ R.A.W. Rhodes ได้อธิบายถึงสายความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงจากกรณีตัวอย่าง นโยบายของรัฐบาลสหราชอาณาจักรที่มีการเปลี่ยนแปลง จากการสำรวจเชิงประจักษ์พบว่าตัวแสดงทั้งสองมีการปฏิสัมพันธ์กันในการแลกเปลี่ยนทรัพยากรผ่านระบอบย่อยของรัฐส่วนกลางภายหลังจากที่มีการรวมกลุ่มสหภาพยุโรปขึ้น ซึ่งอาศัยการวิเคราะห์ข้อมูลเอกสารเกี่ยวกับนโยบายและงบประมาณของรัฐบาลสหราชอาณาจักรในช่วงระยะปี 1985 ภายหลังจากที่มีการรวมกลุ่มสหภาพยุโรปเป็นเทคนิควิธีการค้นหาหลักฐาน อาทิ รัฐส่วนกลางมีความพยายามที่จะเข้าควบคุมและแทรกแซงกระบวนการความเป็นอิสระทางการคลังของรัฐบาลท้องถิ่นผ่านระบบเงินอุดหนุน โดยมีรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐส่วนกลางกับรัฐท้องถิ่นแตกต่าง

²⁸ Ted Honderich, *The Oxford companion to philosophy* (Oxford: Oxford University Press, 1995), 565.

กันในแต่ละพื้นที่ เนื่องจากรัฐบาลท้องถิ่นมีความไม่เท่าเทียมกันทางพื้นฐาน เป็นบริบทที่กำหนดเงื่อนไขความสัมพันธ์ เป็นต้น²⁹

หลักฐานดังกล่าวได้ส่งผลให้ Rhodes จำแนกประเภทของเครือข่ายนโยบาย ออกเป็นห้าประเภท ได้แก่ (1) ชุมชนนโยบาย (policy communities) ซึ่งมีเสถียรภาพการเป็นสมาชิกอย่างเข้มงวด มีการพึ่งพาอาศัยกันตามแนวดิ่ง การเชื่อมต่อดตามแนวนอนอย่างจำกัด รูปแบบนี้ได้มาจากหลักฐานความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงในกรณีศึกษา นโยบายอาหาร (EC food law policy) และ (2) เครือข่ายตามประเด็น (issue network) มีจำนวนสมาชิกมาก ขาดเสถียรภาพ และการพึ่งพาอาศัยตามแนวดิ่งอย่างจำกัด ตัวแสดงที่อยู่ภายในเครือข่ายต้องการการปฏิสัมพันธ์แบบการเจรจาต่อรองเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากร (bargain for resource) เครือข่ายรูปแบบนี้จะเห็นได้จากกรณีศึกษา กองทุนพัฒนาสหภาพยุโรป (European Regional Development Fund) (3) เครือข่ายผู้เชี่ยวชาญ (professional network) มีเสถียรภาพ การเป็นสมาชิกอย่างเข้มงวด มีการพึ่งพาอาศัยกันตามแนวดิ่ง การเชื่อมต่อดตามแนวนอนอย่างจำกัด (4) เครือข่ายความสัมพันธ์รัฐกับท้องถิ่น (inter-government relations) มีสมานักน้อย การพึ่งพาอาศัยตามแนวดิ่งอย่างจำกัด การเชื่อมต่อดแนวนอนอย่างกว้างขวาง (5) เครือข่ายผู้ผลิต (procedure network) การเป็นสมาชิกผันแปร การพึ่งพาอาศัยตามแนวดิ่งอย่างจำกัด สนองตอบต่อผลประโยชน์ของผู้ผลิต³⁰ ซึ่งทั้งหมดนี้ต่างเป็นผลจากวิธีการสำรวจการเปลี่ยนแปลงผ่านทฤษฎีนโยบายภายหลัง จากได้รับผลกระทบการดำเนินนโยบายของสหภาพยุโรปทั้งสิ้น

การใช้การศึกษาเชิงประจักษ์เป็นเทคนิควิธีการค้นหาเครือข่ายนโยบายได้ส่งผลให้รัฐส่วนกลางกับรัฐท้องถิ่นได้รับการยืนยันถึงการมีอยู่จริง ในโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงนโยบาย โดยรัฐส่วนกลางจำเป็นต้องอาศัยรัฐ

²⁹ R.A.W. Rhodes, Ibid., 17-28.

³⁰ Ibid., 8-9.

ท้องถิ่นในการนำนโยบายไปปฏิบัติและแจ้งข้อมูลความจริงที่ปรากฏในระดับพื้นที่ ขณะเดียวกันรัฐท้องถิ่นก็จำเป็นต้องอาศัยรัฐส่วนกลางในการสนับสนุนงบประมาณและทรัพยากรอื่นๆ ในการปฏิบัติการให้บรรลุผล ซึ่งความสัมพันธ์ของทั้งสองตัวแสดงจะเชื่อมโยงผ่านตัวแสดงที่ทำหน้าที่เป็นกลไกส่วนภูมิภาค (ระบบย่อยจากรัฐส่วนกลาง) นั่นเอง

สำหรับในส่วนสุดท้ายจะเสนอการประยุกต์ใช้เครือข่ายนโยบายกับปัญหาร่วมสมัยทางสังคมศาสตร์ เพื่อเป็นมุมมองทางเลือกในการพัฒนาความรู้เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยเลือกอธิบายผ่านกรณีศึกษานโยบายการบริหารจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยของประเทศไทย

การประยุกต์การวิเคราะห์เครือข่ายนโยบายในการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของไทย³¹

การประยุกต์เครือข่ายนโยบายเพื่อให้เกิดคุณค่าแก่การศึกษาทางสังคมศาสตร์พบได้จากตัวอย่างการอาศัยเครือข่ายนโยบายในการวิเคราะห์การกำหนดนโยบายของรัฐบาลไทย ดังเช่นการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยของประเทศไทย (flood-managerial policy making) ซึ่งเป็นหนึ่งในตัวอย่างนโยบายร่วมสมัยที่ท้าทายต่อการประยุกต์ใช้แนวคิดเครือข่ายนโยบายเป็นกรอบการวิเคราะห์การกำหนดนโยบาย

การบริหารจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยเป็นหนึ่งในประเภทภัยที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขการจัดการของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 โดยสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ประการหนึ่งเป็นแนวทางเชิงนโยบายเพื่อเป็นกรอบการดำเนินการให้แก่หน่วยงานภาครัฐต่างๆ ได้นำไปปฏิบัติอย่าง

³¹ ศิริวัชร์ สิงห์เสม, “เครือข่ายนโยบายและการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัย กรณีศึกษาเฉพาะจังหวัดนครราชสีมาและจังหวัดชัยภูมิ,” (วิทยานิพนธ์, ปริญญามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์, 2554).

เป็นรูปธรรม นโยบายการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัย เป็นหลักฐานที่ชัดเจนในการพยายามสร้างสภาพของการกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้อยู่ในลักษณะของเครือข่ายนโยบาย สาเหตุเป็นเพราะคุณสมบัติของภัยพิบัติจากอุทกภัย มีลักษณะเหนือความคาดหมายที่จะทำการคำนวณขีดความสามารถในการทำลายของปัญหาเนื่องจากสภาพปัญหาที่มีความซับซ้อนจากความหลากหลายของสาเหตุที่เข้าร่วมก่อตัวปัญหาขึ้น อีกทั้งเหล่าตัวแสดงที่เป็นหลักทางการบริหารจัดการเช่นกระทรวงมหาดไทยไม่สามารถรับมือกับปัญหาได้เพียงหน่วยงานเดียวตามจำนวนทรัพยากรที่มีอยู่ การแก้ไขปัญหาจึงจำเป็นต้องทันต่อสถานการณ์ผ่านการระดมทรัพยากรจากหลากหลายตัวแสดงเพื่อรับมือกับปัญหาที่จะเกิดขึ้นให้ได้

ตัวแสดงทางนโยบายที่เข้าร่วมในเครือข่ายการแก้ไขปัญหาอุทกภัยได้อาศัยจุดร่วมในทางเป้าหมายที่มุ่งเน้นการรักษาความปลอดภัยในทางชีวิตและทรัพย์สินให้กับประชาชนเป็นหลักโดยหวังให้แนวทางดังกล่าวสามารถลดทอนความรุนแรงของสภาพปัญหาในสถานการณ์วิกฤต ซึ่งแสดงให้เห็นถึงโลกทัศน์ของเหล่าตัวแสดงที่มาร่วมกันในการแก้ไขปัญหาได้ตระหนักถึงบริบทของปัญหามากไปกว่าการมองเพียงส่วนที่เกิดจากฐานคิดภายใต้กรอบขีดความสามารถด้านทรัพยากรของตนเองเท่านั้นและมุ่งมั่นที่จะเข้ามาประสานความร่วมมือเพื่อสร้างแนวทางการจัดการกับปัญหาร่วมกัน การตั้งข้อสงสัยกับปัญหาที่เกิดขึ้นจึงเป็นการผสมผสานการมองโลกของตัวแสดงเข้ากับบริบทภายนอกส่งผลให้การได้มาซึ่งการรับรู้ถึงสภาพปัญหาภัยพิบัติจากอุทกภัยจึงอยู่ในมิติขององค์รวมและนำไปสู่การกำหนดนโยบายแบบลักษณะองค์รวมตามมา

การจัดทำนโยบายการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัย เป็นการบูรณาการแนวนโยบายเพื่อเป็นกรอบการดำเนินการให้แก่หน่วยงานต่างๆ ได้นำไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งปัญหาประเภทอุทกภัยได้อาศัยแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 เป็นแนวทางอย่างกว้างในการจัดการ

กับปัญหา เป็นกรอบแนวทางการดำเนินการตามกฎหมายและแสดงถึงการ
ทำงานเชิงรุกเกี่ยวกับปัญหาสาธารณสุขด้วยการเตรียมความพร้อมในการนำ
ไปสู่การปฏิบัติ

นโยบายการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยได้เลือกสร้างสรรค์ระบบการ
มีส่วนร่วมแบบบูรณาการความร่วมมือจากตัวแสดงทางนโยบายประสานขึ้น
เพื่อที่จะเชื่อมโยงความสัมพันธ์ของตัวแสดงผ่านการครอบครองทรัพยากร และ
ให้เกิดการประสานงานร่วมกันได้อย่างเป็นเอกภาพ โดยมีตัวแสดงที่เข้าร่วม
ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
กระทรวงคมนาคม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงแรงงาน
กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ หน่วยงานอิสระตาม
รัฐธรรมนูญ องค์กรนอกเหนือจากภาครัฐ และตัวแสดงอื่นๆ เป็นจำนวนมาก
หากแต่การประสานความร่วมมือร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ อาจเรียกเป็น
เครือข่ายในลักษณะการรวมกลุ่มของตัวแทนระบบราชการเป็นหลัก

เมื่อเทียบเคียงลักษณะและความสัมพันธ์ของตัวแสดงกับประเภท
ชุมชนนโยบาย (policy communities) จะพบว่ามี การเข้าข่ายสอดคล้องกัน
อย่างแยกย่อยในแง่ของการเลือกตัวแสดงเข้าสู่พื้นที่ทางนโยบายในลักษณะ
ของกลุ่มจัดตั้งจำนวนจำกัด ซึ่งองค์การราชการจัดให้กลุ่มเหล่านั้นได้เข้ามา
เจรจาต่อรองกันภายในพื้นที่ทางนโยบายด้วยตนเองมากกว่าที่จะเปิดโอกาส
ให้กลุ่มอื่นๆ ที่อยู่นอกเหนือจากระบบราชการได้แข่งขันกันเพื่อเข้าสู่พื้นที่
ทางนโยบาย ซึ่งจะส่งผลให้ความหลากหลายของตัวแสดงที่เข้ามาร่วมแบ่งปัน
ทรัพยากรและเจรจาต่อรองระหว่างตัวแสดงอยู่ในวงจำกัดและส่งผลให้ขีด
ความสามารถในการขยายตัวของแนวทางการแก้ไขปัญหาไปสู่สภาพน้อย
ความสามารถในการแก้ไขปัญหา

แต่อย่างไรก็ดี การพัฒนานโยบายด้วยการออกแบบนโยบาย (policy design) เป็นสิ่งสำคัญของการสร้างโอกาสในการบรรลุเป้าหมายให้กับนโยบาย การออกแบบนโยบายการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยจึงควรผลักดันให้ เครือข่ายนโยบายเข้าสู่ภาพเครือข่ายประเด็น (issue network) ซึ่งเป็นอีกด้านหนึ่งของฐานการวิเคราะห์เครือข่ายนโยบายอาจเป็นแง่ดีในการสร้างสรรค์ ประสิทธิภาพและนวัตกรรมใหม่ๆ ให้แก่แนวทางการจัดทำนโยบายจากการ ต่อสู้แย่งชิงความได้เปรียบในการเข้ามามีอิทธิพลต่อนโยบาย แต่ในทางหนึ่ง การกำหนดนโยบายดังกล่าวอาจต้องคำนึงถึงปัญหาของประเทศไทยที่ยัง ต้องเผชิญกับการมีระบบอุปถัมภ์ที่เอื้อต่อการสร้างประโยชน์ของกลุ่มพวก พ้องให้เข้าไปมีอิทธิพลต่อการจัดทำนโยบายมากกว่าการคำนึงถึงประสิทธิภาพ ทางนโยบายเป็นเป้าหมายสูงสุด ซึ่งจะนำไปสู่ความล้มเหลวทางนโยบายใน ที่สุด³² นโยบายการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศไทยจึงเป็นแนวทางหนึ่งในการ สะท้อนการพัฒนาการสร้างตัวของแนวคิดเครือข่ายนโยบายในมิติของการ ออกแบบนโยบายสาธารณะให้กับประเทศไทยด้วยการผสมผสานแนวทางการแก้ไข ปัญหาด้วยกลุ่มตัวแสดงจากภาคส่วนต่างๆ ตามแนวคิดเครือข่ายประเด็นเข้า กับความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ เป็นเครือข่ายนโยบายรูปแบบใหม่สำหรับประเทศไทย ในการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยร่วมสมัย ซึ่งการสร้างความสัมพันธ์ระหว่าง ตัวแสดงในลักษณะนี้จะช่วยให้การทำความเข้าใจและรับมือกับปัญหาของ นโยบายนำไปสู่ความสำเร็จได้ง่ายขึ้น

เครือข่ายนโยบายสร้างโลกทัศน์และยืนยันธรรมาภิบาลเชิงภววิทยา ด้วยความเชื่อว่าเครือข่ายนโยบายเป็นโครงสร้างที่รังสรรค์การปฏิสัมพันธ์ ระหว่างตัวแสดง หากแต่สภาพโครงสร้างของเครือข่ายนโยบายมีลักษณะ

³² พัทธี ลิ่วโรส, “แนวการศึกษาเครือข่ายนโยบายกับการนำมาใช้ศึกษานโยบายสาธารณะ,” *รัฐศาสตร์สาร* 21, ฉ. 1 (2542).

ของการเป็นพลวัตเนื่องจากการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของเหล่าตัวแสดง ซึ่งนำไปสู่กระบวนการสร้างความรู้เชิงญาณวิทยาด้วยแนวทางสังคมนิยมที่ขยายมุมมองการดำรงอยู่ให้กับโครงสร้างเครือข่ายนโยบายมากไปกว่าการรับรู้ด้วยประสบการณ์ เพื่อค้นหาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงผ่านกลไกเชื่อมโยงที่เรียกว่าระบบย่อยของรัฐบาลกลางเป็นสายสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงให้สามารถรับรู้ได้ถึงสภาพการปฏิสัมพันธ์กันเป็นเครือข่ายนโยบายของเหล่าตัวแสดง โดยอาศัยระเบียบวิธีเชิงวิวิธวิทยา ได้แก่ การสังเกตการณ์ปรากฏการณ์ การเปลี่ยนแปลงของนโยบายที่สนใจศึกษาและการค้นคว้าศึกษาตัวบททางเอกสารเป็นหลักฐานเชิงประจักษ์เพื่อค้นหากลไกที่นำไปสู่การแสดงคุณลักษณะของเครือข่ายนโยบาย

ท้ายที่สุดเครือข่ายนโยบายจึงเป็นแนวคิดที่มีคุณประโยชน์ต่อการพัฒนาความรู้ทางนโยบายสาธารณะด้วยวัตถุประสงค์หลักเพื่อตอบสนองสภาพสังคมประชาธิปไตย รวมถึงยังช่วยเปลี่ยนมุมมองการกำหนดนโยบายให้ก้าวพ้นจากกรอบการวิเคราะห์เชิงระบบ ไปสู่การยอมรับนโยบายในฐานะของผลผลิตทางการเมืองที่เต็มไปด้วยตัวแสดงที่มีเจตจำนงอย่างหลากหลายส่งผลให้เกิดพลวัต อย่างไรก็ตามการเลือกศึกษาวิเคราะห์แนวความคิดเครือข่ายนโยบายผ่านกระบวนการแบบสังคมนิยมเพื่ออธิบายความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมยังถือเป็นแนวคิดทางเลือกที่ยังต้องขึ้นอยู่กับความพึงพอใจของผู้ศึกษาที่จะนำไปประยุกต์ใช้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับการนิยามความเป็นผู้ศึกษาและสิ่งที่ต้องการศึกษาในวิจารณ์ญาณของผู้ศึกษาต่อไป

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

แก้วคำ ไกรสรพงษ์, “เครือข่ายนโยบาย,” ใน *คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย*, บรรณาธิการโดย สิริพรรณ นกสวน สวัสดี และ เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550), 223-231.

ทิวดา กมลเวช, *การบริหารปกครองสาธารณะ (Public governance) การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21*, บรรณาธิการโดย อัมพร อารังลักษณ์ และคนอื่นๆ พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: โครงการตำรา คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553).

พระมหาสุทิตย์ อาภากร, *เครือข่าย ธรรมชาติ ความรู้ และการจัดการ*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: โครงการเสริมสร้างการเรียนรู้เพื่อชุมชนเป็นสุข, 2548), 3.

พัชรี สีโรธ, “แนวการศึกษาเครือข่ายนโยบายกับการนำมาใช้ศึกษานโยบายสาธารณะ,” *รัฐศาสตร์สาร* 21, ฉบับที่ 1 (2542).

_____, *รัฐศาสตร์-การบริหาร: รวมบทความวิชาการ*, บรรณาธิการโดย สุพิน เกษาคุปต์ พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544).

เพิ่มศักดิ์ จะเยี่ยมพันธ์, *ตัวแบบเครือข่ายนโยบายกับการแก้ไขปัญหาวิกฤตการอธิบายเชิงโครงสร้าง-ผู้กระทำกร* (เชียงใหม่: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2554).

ศิริรักษ์ สิงหเสม, “เครือข่ายนโยบายและการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัย กรณีศึกษาเฉพาะจังหวัดนครราชสีมาและจังหวัดชัยภูมิ,” (วิทยานิพนธ์, ปริญญาโทบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์, 2554).

อนุสรณ์ ลิ่มมณี, รัฐ สังคม และการเปลี่ยนแปลง: การพิจารณาในเชิงอำนาจ นโยบาย และเครือข่ายความสัมพันธ์, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: บริษัท โรงพิมพ์เดือนตุลาคม จำกัด, 2542), 88-89.

_____, การอธิบายกับการวิเคราะห์ทางการเมือง: ข้อพิจารณาเบื้องต้นในเชิงสังคมศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: โครงการผลิตตำราและเอกสารการสอน คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542).

อัมพร อารังลักษณ์ และคนอื่น ๆ, รายงานผลการดำเนินงาน (ฉบับสมบูรณ์) เรื่องรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แนวหลังสมัยใหม่ (กรุงเทพฯ: โครงการผลิตตำราสาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคโลกาภิวัตน์ 2544), 7-11.

สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชาหลักและวิธีการศึกษาทางรัฐศาสตร์ หน่วยที่ 1-7 (ฉบับปรับปรุง) (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2548).

ภาษาอังกฤษ

Collin Hay, *Political analysis First edition* (London: Palgrave, 2002), 62.

Henrik Enroth, cited by Mark Bevir et al., *The Sage handbook of governance: Policy network theory* (London: Sage Publication, 2011), 19.

Walter J. M. Kickert, E. Klijn and J. F. M. Koppenjan, *Managing complex networks: Strategies for the Public Sector* (London: Sage Publications, 1997).

Marsh and Stoker, David Marsh and Gerry Stoker, *Theory and method in political science*, Third edition (London: Palgrave Macmillan, 2010), 185-186.

- R.A.W. Rhodes, *European policy-making implementation and sub-central governments: A survey* (Maastricht: European Institute of Public Administration, 1986).
- _____, "Policy network analysis," in *The Oxford handbook of public policy*, edited by Michael Moran, Martin Rein and Robert E. Goodin, (Oxford: Oxford University Press, 2006), 423-445.
- R. A. W. Rhodes, *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity, and accountability* (Berkshire: Open University Press, 2003).

การนำนโยบายไปปฏิบัติด้านการใช้ยาอย่าง สมเหตุผลของสถานพยาบาลในสังกัดกระทรวง สาธารณสุข¹

เอกวีร์ มีสุข²

Received: 12 May 2019

Revised: 21 October 2019

Accepted: 21 October 2019

บทคัดย่อ

การส่งเสริมการใช้ยาอย่างสมเหตุผลตามนโยบายแห่งชาติด้านยา พ.ศ. 2554 และยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบยาแห่งชาติ พ.ศ. 2555-2559 ต้องอาศัยการทำงานของสถานพยาบาลเพื่อให้เกิดการนำนโยบายเกี่ยวกับการใช้ยาอย่างสมเหตุผลในสถานพยาบาลไปสู่การปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณา ลักษณะของสถานพยาบาลในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข พบว่าสถานพยาบาล แต่ละแห่งจะมีอิสระในการบริหารจัดการด้านยาของตนเอง มีศักยภาพและ

¹ บทความนี้ดัดแปลงจากส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ เอกวีร์ มีสุข, “การเมืองของการนำนโยบายแห่งชาติด้านยาไปปฏิบัติ: ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างคัดเลือกยาเข้าสู่บัญชียาหลักแห่งชาติและการใช้ยาอย่างสมเหตุผล” (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558). โดยผู้เขียนได้ปรับปรุงและแก้ไขเพิ่มเติมข้อมูลบางส่วนให้ทันสมัย

² อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช,
อีเมล: eakkaweemesuk@gmail.com

วิธีการบริหารจัดการแตกต่างกันขึ้นอยู่กับบริบทของประเด็นปัญหาด้านยาในสถานพยาบาล รวมถึงสถานพยาบาลแต่ละแห่งมีขีดความสามารถและความตั้งใจในการดำเนินงานตามกฎระเบียบและมาตรการการใช้ยาอย่างสมเหตุผลต่างกัน ทำให้ผลลัพธ์การดำเนินงานเพื่อส่งเสริมการใช้ยาอย่างสมเหตุผลของสถานพยาบาลใน 3 เรื่อง ได้แก่ การคัดเลือกยาเข้าสู่บัญชียาของสถานพยาบาล การจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของสถานพยาบาล และการประเมินการใช้ยาในสถานพยาบาลไม่สอดคล้องกับนโยบายแห่งชาติด้านยาฯ ความไม่สอดคล้องดังกล่าวสะท้อนถึง “ช่องว่าง” ระหว่างเจตนารมณ์ของนโยบาย (Policy intention) กับผลการนำนโยบายไปปฏิบัติของสถานพยาบาลที่เกิดขึ้นจริง

คำสำคัญ: การนำนโยบายไปปฏิบัติ, นโยบายแห่งชาติด้านยา, การใช้ยาอย่างสมเหตุผล, การคัดเลือกยาเข้าสู่บัญชียาของสถานพยาบาล, การจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของสถานพยาบาล, การประเมินการใช้ยาในสถานพยาบาล

The Rational Drug Use Policy

Implementation of health facilities of the ministry of public health (MoPH)

Aekkawee Meesuk³

Abstract

To promote Rational Drug Use (RDU) of the national drug policy (2011) and national drug system development strategy (2012-2016), it depends on an operation of health facilities to implement the RDU policy. Considering the characteristics of health facilities of the ministry of public health (MoPH), however, each hospital retains *de facto* an independence of pharmaceutical management because of hospital's capacities and its styles of management depending on contexts of pharmaceutical issues in each hospital as well as a difference of hospital's capacity and intention for complying RDU laws and regulations. For these reasons, results of implementing the policy in hospitals of the MoPH in three issues comprising of drug selection, drug procurement, and drug use evaluation is inconsistent with the national drug policy that shows "gaps" between the policy intention and the policy implementation in hospitals.

Keywords: Policy implementation, National drug policy, Rational drug use, Drug selection, Drug procurement, Drug use evaluation in hospitals

³ Lecturer at the School of Political Science, Sukhothai Thammathirat Open University;
Email: eakkaweemesuk@gmail.com

1. บทนำ

ยาจัดเป็นสินค้าสุขภาพประเภทหนึ่งในระบบสุขภาพที่ต้องอาศัยการกำหนดนโยบาย กฎระเบียบ และวางแนวทางการกำกับดูแลด้านยาเพื่อให้มีการจัดการและการใช้ยาอย่างปลอดภัย มีประสิทธิผล และเกิดความคุ้มค่าสูงสุดในการดูแลสุขภาพของประชาชนบนพื้นฐานของหลักการทางวิทยาศาสตร์และการวิเคราะห์ต้นทุน⁴ ทำให้การกำหนดนโยบายเพื่อจัดการด้านยาจึงเป็นประเด็นสำคัญอย่างหนึ่งของการดำเนินนโยบายด้านสาธารณสุขในแต่ละประเทศ ซึ่งโดยทั่วไปมีการกำหนดนโยบายด้านยาให้สอดคล้องและครอบคลุมกับระบบยา (Drug System, Pharmaceutical Sector หรือ Pharmaceutical System)⁵ ที่แบ่งออกเป็น 4 ด้านหลักและมีความสัมพันธ์เป็นวัฏจักร ได้แก่ การคัดเลือกยา (selection) การจัดซื้อยา (Procurement) การกระจายยา (Distribution) และการใช้ยา (Use)⁶

ในการกำหนดนโยบายด้านยาโดยทั่วไปมุ่งหวังให้เกิดการใช้ยาอย่างสมเหตุผล (*Rational Drug Use: RDU*) อันเป็นเป้าหมายสูงสุดของนโยบายด้านยาโดยทั่วไป ทำให้การกำหนดนโยบายด้านยาในแต่ละนโยบายจึงต้องวางหลักการ วัตถุประสงค์ หรือตัวชี้วัดที่ครอบคลุมและสามารถตอบโจทย์เพื่อให้เกิดการใช้ยาอย่างสมเหตุผลที่มีความหมายกว้างขวางและไม่ใช่ว่าเฉพาะแต่เพียงการใช้ยาที่ดำเนินการโดยแพทย์และบุคลากรทางการแพทย์ตามมาตรฐานและแนวทางปฏิบัติ⁷ แต่การทำให้เกิดการใช้ยาอย่างสมเหตุผลจะต้องคำนึง

⁴ USAID, *The Health System Assessment Approach: A How-to Manual Version 2.0* (North Bethesda: Health System 2020, USAID, 2012), 242-243.

⁵ World Bank, "Pharmaceutical Policy," <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTHEALTHNUTRITIONANDPOPULATION/EXTHSD/0,,contentMDK:22300931~menuPK:376799~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:376793~isCURL:Y~isCURL:Y~isCURL:Y,00.html> (accessed June 29, 2015).

⁶ USAID, *ibid*, 242.

⁷ Michael C. Gerald, "National Drug Policy and Rational Drug Use: A Model Curriculum for Developing Countries," *Journal of Clinical Epidemiology* 44, no. Supplement 2 (1991).

ถึงประเด็นปัญหาในการบริหารจัดการด้านยาในหลายประเด็นที่ต้องอาศัยองค์ความรู้และความเข้าใจด้านเทคโนโลยี การแก้ปัญหาทางสังคมและการเมือง รวมไปถึงความเข้าใจด้านวัฒนธรรมและความเชื่อทางสังคมอีกด้วย⁸ ด้วยเหตุนี้ การนิยามความหมายการใช้อย่างสมเหตุผลเพื่อใช้ในการกำหนดนโยบายด้านยาของแต่ละประเทศจึงควรเป็นนิยามอย่างกว้างที่ครอบคลุมกับการจัดการประเด็นปัญหาด้านยาที่มีอยู่ในระบบยา⁹

⁸ World Health Organisation, *How to Develop and Implement a National Drug Policy* (Malta: World Health Organisation, 2001), 60; Janine Morgall Traulsen and Anna Birma Almarsdóttir, "The Argument for Pharmaceutical Policy," *Pharmacy World and Science* 27, no. 1 (February 2005): 11.

⁹ ตัวอย่างเช่นคำนิยามของพิสนธ์ จงตระกูล (2552) ซึ่งว่าการใช้อย่างสมเหตุผลต้องคำนึงถึงประเด็นการบริหารจัดการด้านยาจำนวนมากได้แก่ "การใช้อย่างสมเหตุผลมีข้อบ่งชี้ เป็นยาที่มีคุณภาพ มีประสิทธิผลจริง สนับสนุนด้วยหลักฐานที่เชื่อถือได้ ให้ประโยชน์ทางคลินิกเหนือกว่าความเสี่ยงจากการใช้อย่างชัดเจน มีราคาเหมาะสม คำนึงตามหลักเศรษฐศาสตร์สาธารณสุข ไม่เป็นการใช้อย่างซ้ำซ้อน คำนึงถึงปัญหาเชื้อดื้อยาเป็นการใช้ในกรอบบัญญัติยาอย่างผลอย่างเป็นขั้นตอนตามแนวทางพิจารณาการใช้ยา โดยใช้อยู่ในขนาดที่พอเหมาะกับผู้รับบริการในแต่ละกรณี ด้วยวิธีการให้ยาและความถี่ในการให้ยาที่ถูกต้องตามหลักเภสัชวิทยาคลินิก ด้วยระยะเวลาการรักษาที่เหมาะสม ผู้รับบริการให้การยอมรับและสามารถให้ยาดังกล่าวได้อย่างถูกต้องและต่อเนื่อง กองทุนในระบบประกันสุขภาพหรือระบบสวัสดิการสามารถให้เบิกจ่ายยานั้นได้อย่างยั่งยืน เป็นการให้ยาที่ไม่เลือกปฏิบัติ เพื่อให้ผู้รับบริการทุกคนสามารถให้ยานั้นได้อย่างเท่าเทียมกันและไม่ถูกปฏิเสธยาที่สมควรได้รับ" คณะอนุกรรมการส่งเสริมการใช้อย่างสมเหตุผล, คู่มือการดำเนินงานโครงการโรงพยาบาลส่งเสริมการใช้อย่างสมเหตุผล (*Rational Drug Use Hospital Manual*) (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2558)

อนึ่ง คณะกรรมการพัฒนาระบบยาแห่งชาติรับเอานิยามของพิสนธ์ไปใช้ในการส่งเสริมการใช้อย่างสมเหตุผล อีกทั้งพิสนธ์เคยเป็นสมาชิกในคณะอนุกรรมการพัฒนานโยบายหลักแห่งชาติและคณะอนุกรรมการส่งเสริมการใช้อย่างสมเหตุผลภายใต้การกำกับของคณะกรรมการพัฒนาระบบยาแห่งชาติด้วย ดูใน คณะอนุกรรมการส่งเสริมการใช้อย่างสมเหตุผล, คู่มือการดำเนินงานโครงการโรงพยาบาลส่งเสริมการใช้อย่างสมเหตุผล (*Rational Drug Use Hospital Manual*) (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2558); คณะอนุกรรมการพัฒนานโยบายหลักแห่งชาติ, คู่มือการใช้อย่างสมเหตุผลตามบัญญัติหลักแห่งชาติ เล่มที่ 1 ยาระบบทางเดินอาหาร (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2552).

อย่างไรก็ตาม การดำเนินนโยบายด้านยาต้องคำนึงถึงตัวแสดงจำนวนมากที่ทำงานในระบบสุขภาพหรืออย่างน้อยที่สุดมีส่วนเกี่ยวข้องกับระบบสุขภาพ ตัวแสดงเหล่านี้จะมีบทบาทแตกต่างกันในแต่ละประเด็นปัญหาของยา แต่ถ้าพิจารณาเฉพาะในขอบข่ายของการดำเนินนโยบายยาเพื่อทำให้เกิดการใช้ยาอย่างสมเหตุผล พบว่ามีตัวแสดงจำนวนมากเข้ามาเกี่ยวข้องกับทั้งที่เป็นบุคคลและองค์กร เช่น แพทย์ เกษัชกร ผู้ป่วย บริษัทผู้ผลิตและจัดจำหน่ายยาจากต่างประเทศ บริษัทผู้ผลิตหรือจัดจำหน่ายยาสามัญ สถานพยาบาล ผู้ซื้อบริการสุขภาพ องค์กรระหว่างประเทศ ฯลฯ ตัวแสดงเหล่านี้สามารถสร้างผลกระทบทั้งด้านการส่งเสริมหรือบั่นทอนการใช้ยาอย่างสมเหตุผล¹⁰ ดังนั้น การดำเนินนโยบายการใช้ยาอย่างสมเหตุผลตั้งแต่การกำหนดนโยบายจนไปสู่การนำนโยบายไปปฏิบัติควรอาศัยการปรึกษาหารือกับตัวแสดงที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนอย่างรอบด้าน เพื่อสร้างความแน่นแฟ้นว่าตัวนโยบายที่กำหนดไว้ใช้เพื่อเป็นแนวทางของการนำไปสู่การปฏิบัติวางอยู่บนพื้นฐานขององค์ความรู้ มีการค้นหาและวิเคราะห์ถึงแรงจูงใจในการดำเนินและปฏิบัติตามนโยบายของตัวแสดง มีการประเมินทางเลือกของนโยบายต่างๆ อย่างเหมาะสม รวมถึงมีกลไกในการประนีประนอมหรือชดเชยให้กับตัวแสดงที่เกี่ยวข้องให้ยอมรับที่จะดำเนินงานตามนโยบายเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดเขาขัดขวางการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ¹¹

จากข้อสังเกตดังกล่าวข้างต้นชี้ว่าตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายการใช้ยาอย่างสมเหตุผล มีบทบาทสำคัญต่อการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ เราจึงควรพิจารณาถึง*คุณลักษณะ*ของตัวแสดงแต่ละตัวที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการส่งเสริมการใช้ยาอย่างสมเหตุผลที่ต้องทำงานเพื่อรับมือกับปัญหา

¹⁰ Andreas Seiter, *A Practical Approach to Pharmaceutical Policy* (Washington, D.C.: World Bank, 2010), 132-134.

¹¹ Ibid.

การใช้ยา ตัวแสดงเหล่านี้ทำงานภายใต้บริบทแวดล้อมของสถานการณ์ด้านสุขภาพ ระบบสาธารณสุข และสถานการณ์ด้านยา รวมถึงวัฒนธรรมทางสังคมและวัฒนธรรมด้านการใช้ยาที่เกิดขึ้นจริง¹² การความเข้าใจลักษณะและธรรมชาติตัวแสดงเหล่านี้จะช่วยให้ทราบว่าตัวแสดงเหล่านี้สามารถปฏิบัติงานสอดคล้องกับตัวนโยบายที่ถูกกำหนดไว้มากน้อยเพียงใด มีความตั้งใจในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติหรือไม่ หรือมีศักยภาพ ความพร้อม หรือข้อจำกัดที่จะนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมากน้อยเพียงใด

บทความนี้จะพยายามทำความเข้าใจคุณลักษณะของตัวแสดงที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการส่งเสริมการใช้ยาอย่างสมเหตุผลในการนำนโยบายแห่งชาติด้านยา พ.ศ. 2554 และยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบยาแห่งชาติ พ.ศ. 2555-2559¹³ โดยเฉพาะยุทธศาสตร์ด้านที่ 2 การใช้ยาอย่างสมเหตุผลไปสู่การปฏิบัติ¹⁴ บทความนี้จะมุ่งพิจารณาเฉพาะคุณลักษณะของตัวแสดงที่เป็นสถานพยาบาลในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขซึ่งเป็นหน่วยบริการที่เกี่ยวข้องกับการใช้ยามากที่สุดและเป็นสถานที่ที่แพทย์และบุคลากรทางการแพทย์จำนวนมากปฏิบัติงานด้านการใช้ยาของประเทศ อีกทั้งสถานพยาบาลในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นตัวแสดงสำคัญที่คณะกรรมการพัฒนาระบบยาแห่งชาติในฐานะองค์กรที่จะต้องขับเคลื่อนนโยบายแห่งชาติด้านยา ทำให้คุณลักษณะของสถานพยาบาลแต่ละแห่งจะส่งผลต่อผลลัพธ์การดำเนินงานเพื่อส่งเสริมการใช้ยาอย่างสมเหตุผลตามนโยบายแห่งชาติด้านยา ใน 3 มิติสำคัญ ได้แก่ การคัดเลือกยาเข้าสู่บัญชียาของสถานพยาบาล การจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของสถานพยาบาล และการประเมินการใช้ยา

¹² World Health Organisation, ibid, 60.

¹³ ต่อไปเรียกว่า นโยบายแห่งชาติด้านยา

¹⁴ คณะกรรมการพัฒนาระบบยาแห่งชาติ, นโยบายแห่งชาติด้านยา พ.ศ. 2554 และยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบยาแห่งชาติ พ.ศ. 2555-2559 (กรุงเทพฯ: สำนักยา สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา, 2554).

บทความนี้ผู้เขียนมีข้อสังเกตที่ถือเป็นสมมติฐานว่า การนำนโยบายแห่งชาติด้านยาฯ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการใช้อย่างสมเหตุผลใน 3 มิติสำคัญที่การปฏิบัติโดยสถานพยาบาลในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข อาจจะไม่สอดคล้องกับนโยบายแห่งชาติด้านยาฯ จนเกิด “ช่องว่าง” ระหว่างเจตนารมณ์ของนโยบาย (Policy intention) กับผลการนำนโยบายไปปฏิบัติของสถานพยาบาล

2. แนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation):

บทบาทของตัวแสดงในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ในการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะพบว่า มีงานศึกษาที่ชี้ถึงอิทธิพลและบทบาทของตัวแสดงที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหานโยบายสาธารณะก็ส่งผลต่อผลการนำนโยบายไปปฏิบัติเช่นเดียวกัน เพราะการดำเนินนโยบายตลอดวงจรของนโยบาย (policy process) ในขั้นตอนการนำไปปฏิบัติต้องอาศัยตัวแสดงจำนวนมากจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมจำนวนมากที่มีปฏิสัมพันธ์กันและพวกเขาต้องขยายความร่วมมือในการนำนโยบายไปปฏิบัติกับตัวแสดงอื่นๆ ด้วย จนกล่าวได้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติมีลักษณะเป็นการเมือง (Political) เพราะมีตัวแสดงจำนวนมากที่อาจได้หรือเสียประโยชน์จากการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงมีองค์กรหรือหน่วยงานจำนวนมากพยายามแข่งขันหรือมีอำนาจควบคุมเหนือกิจกรรมของการนำนโยบายไปปฏิบัติผ่านการกำหนดกฎเกณฑ์แนวทางการดำเนินกิจกรรมและการให้เงินทุนสนับสนุนกิจกรรม การแข่งขันนี้สร้างความตึงเครียดระหว่างตัวแสดงภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไรที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมสำหรับ

การนำนโยบายไปปฏิบัติของรัฐบาล¹⁵

การที่มีตัวแสดงจำนวนมากเข้ามาเกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติทำให้ตัวแสดงเหล่านี้พัฒนาปฏิสัมพันธ์กันในรูปของเครือข่าย (networks) ที่มีความยืดหยุ่นและเหมาะสมกับความสลับซับซ้อน การพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน และพลวัตของการแก้ไขปัญหาสาธารณะของการจัดการภาครัฐในสังคมสมัยใหม่¹⁶ จนกล่าวได้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ กระบวนการที่เกี่ยวข้องกับเครือข่ายหรือความมากมายหลากหลายขององค์การ (multiplicity of organizations) เครือข่ายองค์การได้ปฏิสัมพันธ์กับองค์การอื่น ผ่านการพึ่งพาอำนาจและทรัพยากร (Power and resource dependency) และการแลกเปลี่ยนระหว่างองค์การ (Organizational exchange)¹⁷ นอกจากนี้ การทำงานแบบเครือข่ายของตัวแสดงต่างๆ ในการดำเนินนโยบายเป็นทิศทางการบริหารงานภาครัฐยุคใหม่ที่ต้องการให้เกิดการจัดการภาครัฐในรูปแบบเครือข่ายเพื่อแทนที่การจัดการภาครัฐตามสายบังคับบัญชา (Hierarchy) ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM)¹⁸ ซึ่ง Donald E. Kettl และ James W. Fesler (2009) มองว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติในปัจจุบันขึ้นอยู่กับตัวแสดงที่ไม่ใช่ภาครัฐ เนื่องจากในการบริหารงานภาครัฐสมัยใหม่ กิจกรรมของภาครัฐและภาคเอกชนจะมีการผสมผสานเข้าหาและหลอมรวมกันจนยากที่จะแบ่งแยกออกจากกันได้อย่างชัดเจนว่า

¹⁵ Xun Wu et al., *The Public Policy Primer: Managing the Policy Process* (London: Routledge, 2010), 66-67.

¹⁶ Erik-Hans Klijn and Joop F.M. Koppenjan, "Governance Network Theory: Past, Present and Future," *Policy & Politics* 40, no. 4 (2012): 587.

¹⁷ ดูรายละเอียดใน Wayne. Parson, *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 1997), 482-485.

¹⁸ Christopher Pollitt and Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State* (Oxford: Oxford University Press, 2011), 20.

อะไรคือกิจกรรมของรัฐและอะไรคือกิจกรรมของเอกชน อีกทั้งรัฐบาลต้องพึงพา “ฝ่ายที่สาม” ในการบริหารโครงการของภาครัฐ อาทิ องค์การที่ไม่แสวงหาผลกำไร และองค์กรเอกชน การนํานโยบายไปปฏิบัติจึงกลายเป็นกิจกรรมที่มีความซับซ้อนของการจัดการพหุความสัมพันธ์ (interrelationships) ของตัวแสดงต่างๆ โดยเฉพาะการจัดการพหุความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและองค์กรตัวแทนต่างๆ ที่เข้ามามีส่วนดำเนินโครงการของรัฐ¹⁹

นอกจากนี้ ผลการนํานโยบายไปปฏิบัติสัมพันธ์กันกับการทำงานของตัวแสดงที่เกี่ยวข้องในประเด็นทางนโยบายอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การทำความเข้าใจลักษณะและธรรมชาติตัวแสดงที่มีต่อประเด็นปัญหาทางนโยบายจึงสำคัญต่อการออกแบบนโยบายและผลักดันการนํานโยบายไปปฏิบัติว่าตัวแสดงมีความเห็นพ้องหรือเห็นค้านต่อตัวนโยบายที่พวกเขาต้องนำไปปฏิบัติหรือไม่ ตัวแสดงแต่ละฝ่ายมีความเต็มใจในการดำเนินการที่สอดคล้องกับนโยบายหรือไม่ มีความพร้อมในการดำเนินนโยบายมากน้อยเพียงใด เนื่องจากหากเจตนารมณ์ของนโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงในการดำเนินงานของตัวแสดงต่างๆ ที่นํานโยบายไปปฏิบัติ จะนำไปสู่ ปัญหา “ช่องว่าง” ระหว่างเจตนารมณ์ของนโยบาย (Policy intention) ที่กำหนดไว้กับการปฏิบัติงานและผลลัพธ์ของนโยบายที่เกิดขึ้นจริง ซึ่ง Xun Wu และคณะ (2010) เสนอว่า “ช่องว่าง” ว่ามาจากการเบี่ยงเบนเจตนารมณ์ของนโยบายเมื่อนำไปปฏิบัติและข้อจำกัดที่ผู้ปฏิบัติต้องเผชิญ สามารถพิจารณาได้จาก 2 มุมมอง คือ **หนึ่ง** มุมมองการนํานโยบายไปปฏิบัติจากบนลงล่าง (Top-down) คือ มุมมองของผู้กำหนดนโยบาย (policy-makers) ที่พยายามควบคุมผลลัพธ์ของนโยบายที่ดำเนินการโดยตัวแสดงในระดับล่างหรือระดับปฏิบัติการ

¹⁹ Donald F. Kettl and James W. Fesler, *The Politics of the Administrative Process* (Maryland: CQPress, 2009), 375.

มุมมองนี้จะค้นหา “ช่องว่าง” (gap) หรือ “จุดบกพร่อง” (deficit) ที่เบี่ยงเบนไปจากเจตนารมณ์ของนโยบายที่เกิดในระดับปฏิบัติ **สอง** มุมมองการนำนโยบายไปปฏิบัติจากล่างขึ้นบน (Bottom-up) มองว่าตัวแสดงในระดับปฏิบัติ หรือข้าราชการผู้ปฏิบัติ (Street-level bureaucrats) มักเผชิญกับภาระหน้าที่ที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นไปได้ยาก ทำให้ไม่สามารถนำนโยบายไปปฏิบัติตามเจตนารมณ์ได้ มุมมองนี้จะศึกษาสาเหตุที่เกิดจากความคลุมเครือของนโยบาย (Policy Ambiguity) การขาดแคลนทรัพยากร แรงกดดันด้านเวลา และสภาพแวดล้อมเชิงสถาบันที่ตัวแสดงในระดับปฏิบัติการต้องเผชิญในการทำงาน²⁰

จากแนวคิดและทฤษฎีของการนำนโยบายไปปฏิบัติสรุปว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติสัมพันธ์กับการทำงานของตัวแสดงที่เกี่ยวข้องจำนวนมากที่มีปฏิสัมพันธ์กันและได้พัฒนาความร่วมมือในการนำนโยบายไปปฏิบัติในรูปของเครือข่าย (networks) ผลการนำนโยบายไปปฏิบัติสัมพันธ์กับการทำงานของตัวแสดงจำนวนมากที่เกี่ยวข้องในประเด็นทางนโยบาย ดังนั้น การทำความเข้าใจลักษณะและธรรมชาติของตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะช่วยให้ทราบสาเหตุของการเกิด “ช่องว่าง” ระหว่างเจตนารมณ์ของนโยบาย (Policy intention) กับผลการนำนโยบายไปปฏิบัติของตัวแสดงที่เกิดขึ้นจริง

²⁰ Wu et al., *ibid*, 70.

3. นโยบายแห่งชาติด้านยา พ.ศ. 2554 และยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบยาแห่งชาติ พ.ศ. 2555-2559 กับตัวแสดงเกี่ยวกับการใช้ยาอย่างสมเหตุผลในสถานพยาบาลสังกัดกระทรวงสาธารณสุข

ในการทำความเข้าใจคุณลักษณะของตัวแสดงที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการส่งเสริมการใช้ยาอย่างสมเหตุผลตามนโยบายแห่งชาติด้านยา พ.ศ. 2554 และยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบยาแห่งชาติ พ.ศ. 2555-2559 ควรทราบถึงข้อมูลพื้นฐานต่อนโยบายแห่งชาติด้านยาฯ และตัวแสดงที่เกี่ยวข้องก่อน ดังนี้

3.1 การใช้ยาอย่างสมเหตุผลในนโยบายแห่งชาติด้านยา พ.ศ. 2554 และยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบยาแห่งชาติ พ.ศ. 2555-2559

นโยบายแห่งชาติด้านยาฯ ฉบับนี้ประกาศใช้ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 มีนาคม พ.ศ. 2554 เห็นชอบต่อนโยบายแห่งชาติด้านยาและยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบยาแห่งชาติตามข้อเสนอของคณะกรรมการการพัฒนาระบบยาแห่งชาติเพื่อใช้แทนนโยบายแห่งชาติด้านยา พ.ศ. 2536 ฉบับเดิมที่ใช้มายาวนานถึง 16 ปี²¹ โดยกำหนดวิสัยทัศน์ว่า “ประชาชนเข้าถึงยาถ้วนหน้า ใช้ยามีเหตุผล ประเทศพึ่งตนเอง” และมีเป้าประสงค์ “เพื่อให้ประชาชนได้รับการป้องกันและแก้ไขปัญหาสุขภาพที่ได้มาตรฐาน โดยการประกันคุณภาพความปลอดภัยและประสิทธิผลของยา การสร้างเสริมระบบการใช้ยาอย่างสมเหตุผล การส่งเสริมการเข้าถึงยาจำเป็นให้เป็นไปอย่างเสมอภาค ยั่งยืน ทันการณ์ การสร้างกลไกการเฝ้าระวังที่มีประสิทธิภาพ และอุตสาหกรรมยา

²¹ คณะกรรมการพัฒนาระบบยาแห่งชาติ, น. ฉ-ช. น. ฉ-ช. และ ไทยรัฐออนไลน์, “สธ.แนะใช้ยาอย่างสมเหตุผล ลดตัวยารายจ่ายยี้ดเยื่อ,” <http://www.thairath.co.th/content/edu/108774> (สืบค้นเมื่อ 11 พฤศจิกายน 2558).

มีการพัฒนาจนประเทศสามารถพึ่งตนเองได้”²² จากวิสัยทัศน์และเป้าประสงค์สะท้อนถึงทิศทางของนโยบายฉบับนี้ในการพัฒนาให้เกิดการใช้ยาอย่างสมเหตุสมผลอย่างชัดเจน

นอกจากนี้ นโยบายแห่งชาติด้านยาฯ ยังได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์ระบบยาของประเทศควบคู่กับการจัดทำนโยบายแห่งชาติด้านยาเพื่อวิเคราะห์สภาพการณ์และแนวโน้มด้านยา มีการปรับโครงสร้างการทำงานและปรับบทบาทหน่วยงานองค์กรที่มีอยู่ให้หนุนเสริมกันกับแผนยุทธศาสตร์และพัฒนาตัวชี้วัดที่เป็นรูปธรรมและประเมินผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ทั้งระบบ²³ เนื่องจากการจัดทำนโยบายแห่งชาติด้านยาไม่มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์เพื่อขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติ โดยมติคณะรัฐมนตรีในวันที่ 14 มีนาคม พ.ศ. 2554 ได้มอบหมายให้คณะกรรมการพัฒนาระบบยาแห่งชาติเป็นเจ้าภาพหลักในการกำหนดแผนงาน เป้าหมาย ตัวชี้วัด และกลไกติดตามประเมินผล รวมถึงหน่วยงานผู้รับผิดชอบตามแต่ละยุทธศาสตร์ไว้ด้วย²⁴

ในนโยบายแห่งชาติด้านยาฯ ได้กำหนดยุทธศาสตร์ไว้ทั้งหมด 4 ด้าน ได้แก่ 1) การเข้าถึงยา 2) การใช้ยาอย่างสมเหตุสมผล 3) การพัฒนาอุตสาหกรรมผลิตยา ชีววัตถุ และสมุนไพรเพื่อการพึ่งพาตนเอง และ 4) การพัฒนาระบบการควบคุมยา เพื่อประกันคุณภาพประสิทธิผล และความปลอดภัยของยา²⁵ โดยยุทธศาสตร์ด้านที่ 2 การใช้ยาอย่างสมเหตุสมผลมีรายละเอียดตามตารางที่ 1

²² คณะกรรมการพัฒนาระบบยาแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน, 1.

²³ คทา บัณฑิตานุกูล และคณะ, *อนาคตระบบยาของคนไทยในระบบสุขภาพแห่งชาติในอีก 10 ปีข้างหน้า* (พ.ศ. 2546-2555) (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, 2547), 60.

²⁴ คณะกรรมการพัฒนาระบบยาแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน, ซ.

²⁵ เรื่องเดียวกัน, 2-3.

ตารางที่ 1: ยุทธศาสตร์ วัดอุปประสงค์ และยุทธศาสตร์ย่อยของนโยบาย
แห่งชาติด้านยา พ.ศ. 2554 และยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบยา
แห่งชาติ พ.ศ. 2555-2559 ด้านการใช้ยาอย่างสมเหตุผล

วัตถุประสงค์	ยุทธศาสตร์ย่อย
ยุทธศาสตร์ด้านที่ 2 การใช้ยาอย่างสมเหตุผล	
เพื่อส่งเสริมการใช้ยา ของแพทย์ บุคลากร ทางการแพทย์ และ ประชาชนเป็นไป อย่างสมเหตุผล ถูกต้อง และคุ้มค่า	1. การพัฒนาระบบและกลไกการกำกับดูแล เพื่อให้เกิดการใช้ยาอย่างสมเหตุผล 2. การพัฒนาระบบการผลิตและพัฒนากำลังคนด้านสุขภาพ 3. การพัฒนากลไกและเครื่องมือ เพื่อให้เกิดการใช้ยาอย่างสมเหตุผล 4. การสร้างความเข้มแข็งภาคประชาชนด้านการใช้ยาอย่างสมเหตุผล 5. การส่งเสริมการผลิตและประกันคุณภาพยาชื่อสามัญ 6. การพัฒนาระบบและกลไกป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการใช้ยาต้านจุลชีพและการดื้อยาของเชื้อก่อโรค 7. การส่งเสริมจริยธรรมผู้สั่งใช้ยาและยุติการส่งเสริมการขายยาที่ขาดจริยธรรม

ที่มา: คณะกรรมการพัฒนาระบบยาแห่งชาติ, นโยบายแห่งชาติด้านยา พ.ศ. 2554 และยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบยาแห่งชาติ พ.ศ. 2555-2559, 2-3.

3.2 ตัวแสดงเกี่ยวกับการใช้ยาอย่างสมเหตุผลในสถานพยาบาล สังกัดกระทรวงสาธารณสุข

ในการพิจารณาภาพรวมของตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับการใช้ยาอย่างสมเหตุผล พบว่าเป็นประเด็นทางนโยบายที่มีตัวแสดงจำนวนมากเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับประเด็นปัญหาด้านยาอื่นๆ ในนโยบายแห่งชาติด้านยา พ.ศ. 2554 และยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบยาแห่งชาติ พ.ศ. 2555-2559 ยุทธศาสตร์ที่ 2 การใช้ยาอย่างสมเหตุผล ได้กำหนดยุทธศาสตร์ย่อยและกลยุทธ์ที่มีตัวแสดงและหน่วยงานรับผิดชอบเกี่ยวกับการส่งเสริมการใช้ยาอย่างสมเหตุผลจำนวนมากให้ดำเนินงานตามกลยุทธ์ตัวชี้วัด และเป้าหมายที่มีตัวแสดงและหน่วยงานรับผิดชอบจำนวนมากจากหน่วยงานภาครัฐในหลายกระทรวง (เช่น กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงศึกษาธิการ ฯลฯ) ระบบประกันสุขภาพของรัฐ (สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ สำนักงานประกันสังคม และกรมบัญชีกลาง) สถาบันและองค์กรทางวิชาชีพ สถาบันการศึกษา (เช่น กลุ่มสถาบันแพทยศาสตร์แห่งประเทศไทย/ศูนย์เครือข่ายบุคลากรสายสนับสนุน คณะเภสัชศาสตร์แห่งประเทศไทย และเครือข่าย เป็นต้น) ภาคเอกชน (เช่น สมาคมผู้วิจัยและผลิตเภสัชภัณฑ์ (Pharmaceutical Research and Manufacturers Association: PReMA) สมาคมไทยอุตสาหกรรมผลิตยา (Thai Pharmaceutical Manufacturers Association: TPMA) เป็นต้น) และภาคประชาชน (เช่น เครือข่ายผู้ป่วยเรื้อรัง (เช่น ไตวาย เบาหวาน ผู้ติดเชื้อ HIV) มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค มูลนิธิเข้าถึงเอดส์ เป็นต้น)²⁶

²⁶ เรื่องเดียวกัน. และสำนักยา สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา, “ยุทธศาสตร์ 2 ด้านการใช้ยาอย่างสมเหตุผล,” <http://goo.gl/pbEBZ5> (สืบค้นเมื่อ 24 ธันวาคม 2558).

สำหรับตัวแสดงเกี่ยวกับการใช้ยาอย่างสมเหตุผลในสถานพยาบาล
สังกัดกระทรวงสาธารณสุข พบว่าเราสามารถแบ่งประเภทของตัวแสดงออกเป็น 2 ระดับ ได้แก่

1) ตัวแสดงระดับนโยบาย แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่

- คณะกรรมการพัฒนาระบบยาแห่งชาติ ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและขับเคลื่อนนโยบายแห่งชาติด้านยาฯ ให้บรรลุผล คณะกรรมการชุดนี้อาศัยอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการพัฒนาระบบยาแห่งชาติ พ.ศ. 2551 ข้อ 8(4) กำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาระบบยาแห่งชาติมีหน้าที่ส่งเสริมการใช้ยาอย่างสมเหตุผลสมผล และข้อ 8(6) กำหนดมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอันเกิดจากการใช้ยา หรือการติดยาของเชื้อก่อโรค เป็นอำนาจตามกฎหมายในการผลักดันการส่งเสริมการใช้ยาอย่างสมเหตุผลตามนโยบายแห่งชาติด้านยาฯ โดยคณะกรรมการพัฒนาระบบยาแห่งชาติได้ตั้งคณะอนุกรรมการส่งเสริมการใช้ยาอย่างสมเหตุผลและคณะทำงานที่เกี่ยวข้องมาทำงานและรับผิดชอบในเรื่องดังกล่าว

- กระทรวงสาธารณสุข เป็นหน่วยงานด้านการดูแลสุขภาพที่สำคัญของประเทศซึ่งต้องกำกับดูแลการบริหารจัดการด้านยาและส่งเสริมการใช้ยาอย่างสมเหตุผลต่อสถานพยาบาลในสังกัดให้เป็นไปตามกฎหมายและแนวนโยบายการบริหารจัดการด้านยาที่กระทรวงเป็นผู้กำหนดให้สอดคล้องกับนโยบายแห่งชาติด้านยา พ.ศ. 2554 และยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบยาแห่งชาติ พ.ศ. 2555-2559 มีหน่วยงานทำหน้าที่กำกับดูแลการส่งเสริมการใช้ยาจำนวนมาก เช่น 1) สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (สป.สธ.) อาทิ สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักบริหารการสาธารณสุข สำนักตรวจและประเมินผล และ

สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด (สสจ.)²⁷ 2) สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา และ 3) กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานในสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลสถานพยาบาลทั้งหมดในสังกัดส.สธ. และกรมต่างๆ ของกระทรวงฯ

2) ตัวแสดงระดับสถานพยาบาล ได้แก่สถานพยาบาลในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นตัวแสดงที่สำคัญในการบริหารจัดการระบบสุขภาพและระบบยาของประเทศ ประกอบด้วยสถานพยาบาลในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (เช่น โรงพยาบาลศูนย์ (รพศ.) โรงพยาบาลทั่วไป (รพท.) โรงพยาบาลชุมชน (รพช.)) และสถานพยาบาลสังกัดกรมต่างๆ ของกระทรวงฯ (เช่น กรมการแพทย์ กรมสุขภาพจิต เป็นต้น) เพราะมีสถานพยาบาลจำนวนมากและมีขีดความสามารถสูงในการรองรับผู้ป่วยทั่วประเทศ ใน พ.ศ. 2559 กระทรวงสาธารณสุขมีสถานพยาบาลที่มีเตียงผู้ป่วยในสังกัดรวม 940 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 76.98 ของสถานพยาบาลทั่วประเทศ และมีจำนวนเตียงรองรับผู้ป่วย 102,282 เตียง คิดเป็นร้อยละ 72.28 ของจำนวนเตียงในสถานพยาบาลของประเทศ²⁸

ในการดำเนินงานของคณะกรรมการพัฒนาระบบยาแห่งชาติในฐานะผู้กำหนดนโยบายแห่งชาติด้านยาฯ ต้องอาศัยความร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ ในกระทรวงสาธารณสุขเป็นอย่างมากเพื่อขับเคลื่อนนโยบายเกี่ยวกับ

²⁷ ต่อมากฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. 2560 ข้อ 3 ได้แบ่งส่วนราชการและเปลี่ยนชื่อหน่วยงานภายในใหม่เป็นกองยุทธศาสตร์และแผนงาน กองบริการการสาธารณสุข กองตรวจราชการตามลำดับส่วนและยังคงชื่อสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด (สสจ.) ไว้ตามเดิม ดูใน กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. 2560, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 134 ตอนที่ 64ก (14 มิถุนายน 2560): 4-14.

²⁸ กลุ่มข้อมูลข่าวสารสุขภาพ กองยุทธศาสตร์และแผนงาน กระทรวงสาธารณสุข, รายงานข้อมูลทรัพยากรสาธารณสุข พ.ศ. 2559 (กรุงเทพฯ: กองยุทธศาสตร์และแผนงาน กระทรวงสาธารณสุข, 2560), 2-3.

การส่งเสริมการใช้อย่างสมเหตุผลต่อตัวแสดงในระดับสถานพยาบาล เนื่องจากกระทรวงฯ เป็นผู้ที่มีอำนาจตามสายการบังคับบัญชาในการกำกับดูแลสถานพยาบาลในสังกัดและสามารถออกกฎระเบียบ แนวปฏิบัติ หรือข้อสั่งการต่างๆ ให้สถานพยาบาลดำเนินการได้²⁹ ในนโยบายแห่งชาติด้านยา พ.ศ. 2554 และยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบยาแห่งชาติ พ.ศ. 2555-2559 กำหนดให้กระทรวงสาธารณสุขและสถานพยาบาลของกระทรวงฯ เป็นหน่วยงานรับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติในแต่ละยุทธศาสตร์และกลยุทธ์จำนวนมาก เช่น ยุทธศาสตร์ย่อยที่ 3 การพัฒนากลไกและเครื่องมือเพื่อให้เกิดการใช้ยาอย่างสมเหตุผล กลยุทธ์ที่ 1 กำหนดให้ส่งเสริมการใช้ยาในบัญชียาหลักแห่งชาติ และกลยุทธ์ที่ 3 การให้ความสำคัญต่อการสร้างความเข้มแข็งให้กับคณะกรรมการเภสัชกรรมและการบำบัดของสถานพยาบาลทุกระดับทั้งภาครัฐและเอกชน หรือยุทธศาสตร์ย่อยที่ 6 การพัฒนาระบบและกลไกป้องกันและแก้ไขปัญหที่เกิดจากการใช้ยาต้านจุลชีพและการดื้อยาของเชื้อก่อโรค กลยุทธ์ที่ 2 พัฒนาระบบและกลไกเพื่อแก้ปัญหาเชื้อดื้อยาด้านจุลชีพในมนุษย์ อีกทั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบยาแห่งชาติได้ร่วมมือกับกระทรวงสาธารณสุขและสถานพยาบาลในสังกัดเพื่อดำเนินโครงการโรงพยาบาลส่งเสริมการใช้อย่างสมเหตุผล (RDU hospital) อีกด้วย ดังนั้นในทางหลักการสถานพยาบาลในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขควรดำเนินการตามนโยบายแห่งชาติด้านยาฯ ภายใต้งานกำกับดูแลจากหน่วยงานต่างๆ ของกระทรวงฯ

²⁹ ผู้ให้สัมภาษณ์ ณ. (นามแฝง), สัมภาษณ์โดยผู้เขียน, 8 ตุลาคม 2558.

4. ผลการนำนโยบายไปปฏิบัติด้านการใช้ยาอย่างสมเหตุผลของ สถานพยาบาลในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข

แม้ว่าสถานพยาบาลในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขจะการกำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่สำหรับการบริหารจัดการด้านยาภายในสถานพยาบาล ผ่านกฎระเบียบและแนวนโยบายเพื่อกำกับดูแลการบริหารจัดการด้านยาของสถานพยาบาลให้มีมาตรฐานเดียวกันและสอดคล้องกับนโยบายแห่งชาติด้านยาฯ รวมถึงสอดคล้องกับกฎระเบียบ นโยบาย แผนยุทธศาสตร์ตัวชี้วัดต่างๆ ที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด แต่ในทางปฏิบัติเนื่องจากสถานพยาบาลในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขที่มีจำนวนมากถึง 940 แห่ง โดยที่แต่ละแห่งมีอิสระในการบริหารจัดการด้านยาของตนเอง มีศักยภาพและวิธีการบริหารจัดการด้านยาและการส่งเสริมการใช้ยาอย่างสมเหตุผลแตกต่างกันตามบริบทกับสภาพแวดล้อมของประเด็นปัญหาด้านยาจำนวนมากที่ซับซ้อน ทำให้สถานพยาบาลแต่ละแห่งมีขีดความสามารถกับความตั้งใจในการดำเนินการกฎระเบียบและนโยบายต่างๆ ไปปฏิบัติแตกต่างกัน ทำให้ผลลัพธ์การนำนโยบายไปปฏิบัติในแต่ละสถานพยาบาลแตกต่างกัน

จากการพิจารณาผลลัพธ์การดำเนินงานเพื่อส่งเสริมการใช้ยาอย่างสมเหตุผลใน 3 เรื่อง ได้แก่ การคัดเลือกยาเข้าสู่บัญชียาของสถานพยาบาล การจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของสถานพยาบาล และการประเมินการใช้ยาในสถานพยาบาล พบว่ายังมีสถานพยาบาลที่ไม่สอดคล้องกับนโยบายแห่งชาติด้านยาฯ ที่สะท้อน “ช่องว่าง” ระหว่างเจตนารมณ์ของนโยบาย (Policy intention) กับข้อเท็จจริงของผลการนำนโยบายไปปฏิบัติของสถานพยาบาล

4.1 การคัดเลือกยาเข้าสู่บัญชียาของสถานพยาบาล

คณะกรรมการพัฒนาระบบยาแห่งชาติมีนโยบายแห่งชาติด้านยาและยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบยาแห่งชาติเพื่อยกระดับและปรับปรุงการคัดเลือกยาเข้าสู่บัญชียาของสถานพยาบาลให้มีมาตรฐานและส่งเสริมให้เกิดการใช้

ยาในบัญชียาหลักแห่งชาติ รวมถึงให้คณะกรรมการฯ มีบทบาทคัดเลือกและปรับปรุงบัญชียาของสถานพยาบาล ตามนโยบายแห่งชาติด้านยา พ.ศ. 2554 และยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบยาแห่งชาติ พ.ศ. 2555-2559 ยุทธศาสตร์ย่อยที่ 3 การพัฒนาคลังและเครื่องมือเพื่อให้เกิดการใช้ยาอย่างสมเหตุผล กลยุทธ์ที่ 1 ปรับปรุงบัญชียาหลักแห่งชาติให้ทันสมัย และส่งเสริมการใช้ยาตามบัญชียาหลักแห่งชาติ และกลยุทธ์ที่ 3 สร้างความเข้มแข็งให้กับคณะกรรมการเภสัชกรรมและการบำบัดของสถานพยาบาลทุกระดับทั้งภาครัฐและเอกชน รวมถึงการผลักดันให้สถานพยาบาลเข้าร่วมโครงการโรงพยาบาลส่งเสริมการใช้ยาอย่างสมเหตุผล (RDU hospital) ที่ให้จัดทำและปรับปรุงบัญชียาโรงพยาบาลที่เป็นปัจจุบัน และคัดเลือกด้วยข้อมูลที่เป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ที่น่าเชื่อถือ³⁰

อย่างไรก็ตาม สถานพยาบาลในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข มีอำนาจในการคัดเลือกและจัดทำบัญชียารายการยาที่ดำเนินการโดยคณะกรรมการเภสัชกรรมและการบำบัดของสถานพยาบาล ในระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยการบริหารจัดการด้านยาและเวชภัณฑ์ที่มีใช้ยาของส่วนราชการและหน่วยงานในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. 2557 ข้อ 6 ให้คณะกรรมการเภสัชกรรมและการบำบัดของสถานพยาบาลกำหนดบัญชียารายการยาและเวชภัณฑ์ที่มีใช้ยา แต่ต้องสอดคล้องกับกรอบบัญชียาของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเพื่อให้เกิดการใช้ยาและเวชภัณฑ์ที่มีใช้ยาในมาตรฐานเดียวกันและเป็นประโยชน์ต่อการให้บริการและรับส่งต่อผู้ป่วย นอกจากนี้ นโยบายการพัฒนาประสิทธิภาพระบบบริหารเวชภัณฑ์ พ.ศ. 2542 วางหลักการคัดเลือกยาเข้าสู่บัญชียาของสถานพยาบาลแต่ละระดับ โดยกำหนดจำนวนรายการยาที่ควรมี

³⁰ คณะอนุกรรมการส่งเสริมการใช้ยาอย่างสมเหตุผล, เรื่องเดียวกัน, 30.

ในสถานพยาบาลแต่ละประเภท และกำหนดสัดส่วนรายการยาในบัญชียาหลักแห่งชาติในบัญชีรายการยาของสถานพยาบาลแต่ละประเภท³¹ นอกจากนี้ กระทรวงสาธารณสุขมีการตรวจติดตามสถานพยาบาลว่ามีกรอบและบัญชีรายการยาที่สอดคล้องและลดหลั่นตามระดับสถานบริการตามที่กำหนดด้วย³²

เมื่อพิจารณาผลการคัดเลือกยาเข้าสู่บัญชียาสถานพยาบาลในทางปฏิบัติ พบว่าแต่ละสถานพยาบาลมีผลการคัดเลือกยาแตกต่างกันและบางสถานพยาบาลไม่สามารถคัดเลือกยาได้ตามเกณฑ์ที่กำหนด ในการประเมินระบบการคัดเลือกยาเข้าสู่สถานพยาบาลตามเกณฑ์มาตรฐานความปลอดภัยด้านยาของกระทรวงสาธารณสุขช่วง พ.ศ. 2555-2559³³ มีสถานพยาบาลประมาณร้อยละ 20 โดยเฉลี่ยซึ่งส่วนใหญ่เป็นโรงพยาบาลชุมชนยังไม่ผ่านการประเมิน ใน พ.ศ. 2559 มีสถานพยาบาล 93 แห่งคิดเป็นร้อยละ 23.25 ไม่สามารถดำเนินการตามตัวชี้วัดในระดับ 3 ได้ครบถ้วน³⁴

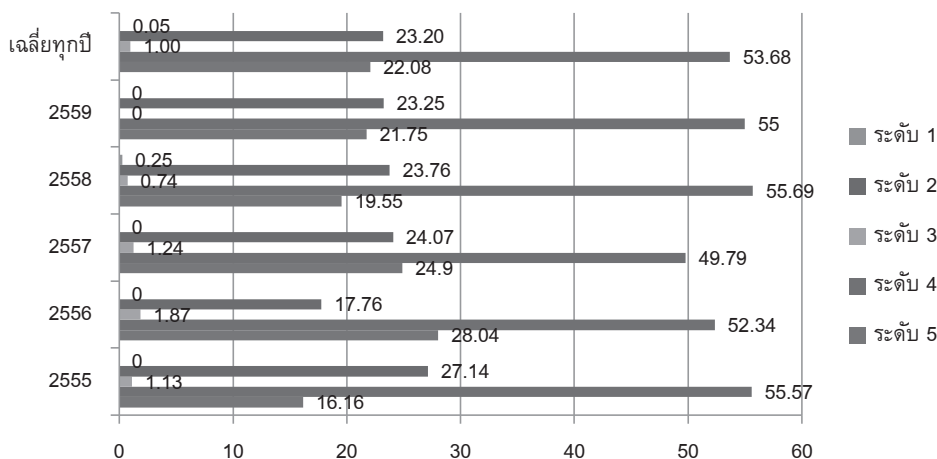
³¹ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข, *การพัฒนาประสิทธิภาพระบบบริหารเวชภัณฑ์ กระทรวงสาธารณสุข* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก, 2542), 7.

³² สำนักตรวจราชการกระทรวงสาธารณสุข สำนักตรวจและประเมินผล, *แผนการตรวจราชการกระทรวงสาธารณสุขประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558* (นนทบุรี: สำนักตรวจราชการกระทรวงสาธารณสุข สำนักตรวจและประเมินผล กระทรวงสาธารณสุข, 2558), 54.

³³ ต้องผ่านการประเมินในระดับ 3 ขึ้นไปจึงถือว่าผ่านเกณฑ์ ศูนย์ข้อมูลข่าวสารด้านเวชภัณฑ์ กระทรวงสาธารณสุข, “การประเมินมาตรฐานความปลอดภัยด้านยาโรงพยาบาล ปีงบประมาณ 2558,” http://dmsic.moph.go.th/dmsic/index.php?&p=1&type=3&t=3&id=24&n_id=4611&sec=2 (สืบค้นเมื่อ 19 เมษายน 2560).

³⁴ กองบริหารการสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข, “โปรแกรมระบบรายงานและข้อมูลข่าวสารกิจกรรมการปฏิบัติงานทางเภสัชกรรม,” http://203.157.3.54/hssd1/umd/HSS_PRARMACY/report/report_2.php. (สืบค้นเมื่อ 19 เมษายน 2560).

แผนภูมิที่ 1: ผลการประเมินระบบการคัดเลือกยาเข้าสถานพยาบาล
พ.ศ. 2555-2559



ที่มา: กองบริหารการสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข

เนื่องจากสถานพยาบาลที่คัดเลือกยาเข้าสู่บัญชียาของสถานพยาบาลอย่างมีประสิทธิภาพและช่วยให้เกิดการใช้อย่างสมเหตุผล เพราะสามารถพัฒนาการคัดเลือกยาผ่านคณะกรรมการเภสัชกรรมและการบำบัด มีการใช้หลักฐานเชิงประจักษ์ทางการแพทย์ (Evidence-Based Medicine: EBM) ในการตัดสินใจ และปรับปรุงบัญชียาของสถานพยาบาลอย่างต่อเนื่อง ตัวอย่างเช่น โรงพยาบาลลำปางที่เป็นโรงพยาบาลต้นแบบการกำกับการใช้ยา มีกระบวนการคัดเลือกยาที่อาศัยหลักฐานเชิงประจักษ์ทางการแพทย์ว่า “การคัดเลือกยาใหม่จะจัดทำ Monograph ยาใหม่อ้างอิงจาก evidence เพื่อคัดเลือกยาที่มีประสิทธิภาพปลอดภัย ยาที่มีข้อบ่งใช้ยาเหมือนกันจะคัดเลือกไว้ในบัญชียาตามชื่อสามัญทางยา (generic name) ไม่เกิน 2 รายการ โดยยึดตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงกำหนดในมาตรการ Good health at low cost

และคัดเลือกยาที่มีคุณภาพราคาถูกกว่าเข้าบัญชียา โดยจ่ายยาให้ผู้ป่วยทุกสิทธิด้วยยาเดียวกันแม้จะเป็นยาดันแบบ (ยา original) ก็ตาม ตัวอย่าง Drug Selection กรณี Bisphosphonate มีการเปรียบเทียบข้อดีของยาแต่ละชื่อ รวมทั้งราคา ยา ก่อนการเลือกยาเข้ามาในบัญชีของโรงพยาบาล³⁵ หรือจากการพิจารณารายงานการประชุมคณะกรรมการเภสัชกรรมและการบำบัดของโรงพยาบาลสระบุรีใน พ.ศ. 2551 คณะกรรมการฯ เป็นแกนหลักในการคัดเลือกยาและได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่ใช้คัดเลือกยาเข้าสู่บัญชียาสถานพยาบาลตาม “หลักกัลยาณมิตร และ general rule of thumb” โดยประกาศเกณฑ์การคัดเลือกยาดังกล่าวทุกครั้งก่อนการประชุมพิจารณาคัดเลือกยา³⁶ นอกจากนี้ การประชุมพิจารณาคัดเลือกยาทุกรายการต้องระบุเหตุผลการคัดเลือกยาทั้งเหตุผลสนับสนุนหรือคัดค้านยาโดยพิจารณาจากข้อมูลประสิทธิภาพของยา และข้อมูลรายจ่ายด้านยา การเสนอยาแต่ละรายการกลุ่มงานที่เสนอต้องจัดทำเอกสารการพิจารณาทุกครั้งมิฉะนั้นจะไม่มีกรพิจารณา อีกทั้ง ยาที่นำมาคัดเลือกต้องผ่านระบบการวางยาตัวอย่างในโรงพยาบาลอย่างน้อย 2-3 เดือน และมีการประเมินผลการใช้ยาเป็นลายลักษณ์อักษรและเคยมีประวัติการสั่งใช้เป็นยาเฉพาะรายอย่างน้อย 2-3 เดือน โดยไม่พบปัญหาความเสี่ยง

³⁵ สายศิริ ด่านวัณณะ และ อภิญญา อิศระชาญพานิช, *ถอดบทเรียนการดำเนินงานมาตรการส่งเสริมและกำกับการใช้ยาในโรงพยาบาลต้นแบบ 3 แห่ง* (นนทบุรี: สำนักงานวิจัยเพื่อการพัฒนาหลักประกันสุขภาพไทย (สวปก.), 2555).

³⁶ หลักเกณฑ์ที่ใช้คัดเลือกยาตาม “หลักยึดหลักกัลยาณมิตร และ general rule of thumb” ของโรงพยาบาลสระบุรี คือ 1) ยาที่มีคุณภาพ/มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ยาที่มีความปลอดภัยเพิ่มขึ้น และยามีราคาเท่าเดิมหรือถูกกว่ายาที่เคยใช้ในบัญชี ถือเป็นยาที่ควรแนะนำเข้าสู่บัญชียาของสถานพยาบาล (Adding) 2) ยาที่มีคุณภาพ/มีประสิทธิภาพและยาที่มีความปลอดภัยเท่าเดิม แต่ยามีราคาถูกกว่ายาที่เคยใช้ในบัญชี ถือเป็นยาที่ควรแนะนำเข้าสู่บัญชียาของสถานพยาบาล (Adding) 3) ยาที่มีคุณภาพ/มีประสิทธิภาพและยาที่มีความปลอดภัยเท่าเดิม แต่ยามีราคาแพงกว่ายาที่เคยใช้ในบัญชี ถือเป็นยาที่ไม่ควรแนะนำเข้าสู่บัญชียาของสถานพยาบาล (Not adding) และ 4) ยาที่มีคุณภาพ/มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ยาที่มีความปลอดภัยเพิ่มขึ้น แต่ยามีราคาแพงกว่ายาที่เคยใช้ในบัญชี ถือเป็นยาที่คณะกรรมการฯ ควรพิจารณาให้รอบด้านว่าควรเข้าสู่บัญชียาของสถานพยาบาลหรือไม่ (Gray area)

จากการใช้ยา เพราะคณะกรรมการฯ จะไม่พิจารณารายการยาที่ยังไม่มีการทดลองใช้³⁷ สอดคล้องกับผู้ให้สัมภาษณ์ท่านหนึ่งเห็นว่าการคัดเลือกยาต้องให้คณะกรรมการเภสัชกรรมและการบำบัดเป็นพื้นที่ในการพิจารณาคัดเลือกยา ต้องอาศัยหลักฐานเชิงประจักษ์ทางการแพทย์ และมีการปรับปรุงบัญชียาอย่างต่อเนื่อง

“เราก็ใช้วิธีการหาเอกสารวิชาการกับทางมหาวิทยาลัย เช่นว่า ยาตัวนี้ทำไมต้องเอาออก เพราะว่าถ้าคนไข้เป็นแบบนี้ ยาตัวนี้ทานไปเยอะจะทำลายอวัยวะตับไต ทานไปเยอะๆ จะทำให้โพแทสเซียมของเขาลดน้อยลง เพราะฉะนั้นเคสแบบนี้ คือเราเห็นควรว่าควรที่จะเอาออก เนื่องจากคนที่นี้โดยพื้นฐานก็เป็นคน สมมติว่าทานหน่อไม้ อยู่แล้ว เราก็จะเอาข้อมูลอย่างนี้เข้ามา จนก็โอเค ถ้าสมมติจะไม่ปรับ ออก ก็เอาอย่างนี้ได้ ปรับวิธีการจ่าย คือเป็นวงที่ให้แพทย์วิชาการด้วย คืออย่างเช่น เราปรับวิธีการจ่ายนะ เช่นว่า ยาตัวนี้เคยกินเข้าเม็ดเย็นเม็ด แต่เมื่อมันทำลายตับไตแบบนี้ เคสนี้ขอปรับเป็นทานวันละมื้อเดียว หรืออาจจะให้ยาตัวอื่นร่วมด้วย อะไรแบบนี้ PTC จะเป็นเวทีของการที่จะพูดคุยแนวๆ นี้ เวทีวิชาการ แต่ว่ามันจะมี feeling มีชีวิตชีวา แค่นั้น มันอยู่ที่ข้อมูลที่เราใส่เข้าไป ที่เราเตรียม แต่ถ้าเราไม่ได้มีอะไรมา อย่างมากเราก็แค่ตัดออกหรือไม่ก็คอนเฟิร์มว่า... เพราะว่าการทำรายการยานี้จะต้องมีการประชุมยืนยันว่ายาเป็นของงบประมาณปีนี้

³⁷ รายงานการประชุมคณะกรรมการเภสัชกรรมและการบำบัดครั้งที่ 5/2551 วันที่ 24 มิถุนายน 2551, โรงพยาบาลสระบุรี (โรงพยาบาลสระบุรี, 24 มิถุนายน 2551). รายงานการประชุมคณะกรรมการเภสัชกรรมและการบำบัดครั้งที่ 6/2551 วันที่ 7 กรกฎาคม 2551, โรงพยาบาลสระบุรี (โรงพยาบาลสระบุรี, 7 กรกฎาคม 2551). และ รายงานการประชุมคณะกรรมการเภสัชกรรมและการบำบัดครั้งที่ 7/2551 วันที่ 13 สิงหาคม 2551, โรงพยาบาลสระบุรี (โรงพยาบาลสระบุรี, 13 สิงหาคม 2551).

ถึงแม้จะเหมือนเดิมแต่ก็ต้องมีการรับรองว่าเป็นของงบประมาณปีถัดไป ไม่งั้นมันจะตายอะ มันเป็นรายการ 42 แล้วเราจะใช้มาถึงปี 52 มันไม่ได้แบบนี้ ต้องปี 42 เอรรับรองขอใช้เป็นปี 43 เอรรับรองขอใช้เป็นปี 44”³⁸

อย่างไรก็ตามยังพบสถานพยาบาลบางแห่งไม่สามารถจัดระบบการคัดเลือกยาได้อย่างมีประสิทธิภาพจนเป็นอุปสรรคต่อการส่งเสริมการใช้ยาอย่างสมเหตุผลเนื่องจากการขาดความเข้มแข็งของคณะกรรมการเภสัชกรรมและการบำบัด ขาดการใช้หลักฐานเชิงประจักษ์ทางการแพทย์ ปัญหาความแตกต่างของราคายา ปัญหาการคัดเลือกยาจากรายการยาในบัญชียาหลักแห่งชาติให้สอดคล้องกับระเบียบการจัดซื้อยา และปัญหาการส่งเสริมการขายยาของผู้ผลิตและจัดจำหน่ายยา³⁹ จากหลักฐานบางส่วนและผู้ให้สัมภาษณ์

³⁸ ผู้ให้สัมภาษณ์ ผ. (นามแฝง), สัมภาษณ์โดยผู้เขียน, 8 ตุลาคม 2558.

³⁹ ศรีเพ็ญ ต้นติเวสส ซึ่งปัญหาการคัดเลือกยาในสถานพยาบาลว่ามาจาก 1) ปัญหาหลักฐานเชิงประจักษ์ทางการแพทย์ (Evidence-Based Medicine: EBM) ที่เกี่ยวกับองค์ประกอบและข้อมูลที่ใช้พิจารณาคัดเลือกยา แม้ว่าสถานพยาบาลจะพิจารณาจากประสิทธิผลของยา ความเสี่ยงต่ออันตรายจากการใช้ยา ราคายา ค่าใช้จ่าย และความสะดวกในการใช้ยา แต่องค์ประกอบเกี่ยวกับหลักเภสัชศาสตร์มาประเมินเพื่อคัดเลือกยายังจำกัดในสถานพยาบาลบางแห่งเท่านั้น สถานพยาบาลบางแห่งขาดระบบข้อมูลข่าวสารสนับสนุนการคัดเลือกยาทั้งข้อมูลที่แสดงประสิทธิผล ความปลอดภัย คุณภาพของยาแต่ละตำรับ และการเปรียบเทียบชีวสมมูล (Bioequivalence) ทำให้ต้องใช้ข้อมูลบางส่วนที่ได้จากบริษัทผู้ผลิตหรือจำหน่ายยาหรือมาจากประสบการณ์ของแพทย์ผู้ทดลองใช้ยาแทน 2) ปัญหาราคายาที่มีความแตกต่างกัน แม้จะเป็นยาที่มีชื่อสามัญทางยาเดียวกัน หรือมีผู้ผลิต/ผู้จัดจำหน่ายรายเดียวกันทำให้สร้างความยากลำบากต่อการคัดเลือก 3) ปัญหาการคัดเลือกยาจากรายการยาในบัญชียาหลักแห่งชาติให้สอดคล้องกับระเบียบการจัดซื้อยาของหน่วยงานภาครัฐ 4) ปัญหาการส่งเสริมการขายยาของผู้ผลิตและจัดจำหน่ายยาที่เสนอสิ่งตอบแทนแก่บุคคลหรือองค์กร ทำให้การคัดเลือกยาไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือเกิดการชี้นำข้อมูลทางวิชาการ ดูใน ศรีเพ็ญ ต้นติเวสส, ทบทวนสภาพปัญหาและการวิจัยเกี่ยวกับระบบยาของประเทศไทย (กรุงเทพฯ: สำนักงานพัฒนานโยบายสุขภาพระหว่างประเทศ สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กระทรวงสาธารณสุข, 2550), 25.

บางท่านกล่าวว่า การคัดเลือกยาของคณะกรรมการเภสัชกรรมและการบำบัด บางสถานพยาบาลขาดความเข้มแข็งเพราะการคัดเลือกยังขึ้นอยู่กับผู้บริหารสถานพยาบาล หรือความต้องการใช้ยาของแพทย์ฝ่ายเดียวโดยปราศจากการตรวจสอบ ทำให้การคัดเลือกยาเปลี่ยนไปตามความต้องการของแพทย์แต่ละคน

“การเอายาเข้าในโรงพยาบาลชุมชน จะผ่านทาง PTC เพื่อคัดเลือกยา ซึ่งการคัดเลือกจะดีหรือไม่ขึ้นกับฝ่ายเลขาฯ ในที่ประชุมว่าจะมีความเข้มแข็งหรือไม่ มีการจัดประชุมถี่หรือไม่ บางทีแค่เพียงให้แพทย์กับเภสัชกรคุยกันโดยไม่ต้องประชุม บางครั้งก็ชี้แจงจัดประชุม...บางที่การจัดซื้อยาขึ้นกับผู้อำนวยการ ผู้แทนยา ก็จะเข้าหาผอ.”⁴⁰

“...ถ้าโรงพยาบาลไหนมีบัญชีรายการที่ไม่ดี จะมี dead stock หมอเปลี่ยนคน ยาไม่ได้ใช้ รายการยาโรงพยาบาลจึงขึ้นอยู่กับหมอ ทำให้มีการแทรกแซงเยอะ”⁴¹

“...แต่เนี่ยต่างคนต่างทำ ใครอยากทำอะไรก็ทำ แล้วพอคนที่จะเป็นคนกรองจริงๆ เภสัชต้องเป็นคนกรอง แต่พี่เขาไม่ functional เพราะเขารู้สึก เขาไม่อยากแตะหมอ.....พี่ถึงบอกพี่ไม่ค่อย Happy กับที่นี้เท่าไร เพราะเวลาฟังจากที่อื่นมาหรือที่เดิมที่พี่เคยอยู่ มันไม่ได้ functional แบบนี้ ปกติโรงพยาบาลศูนย์ทั่วไป มันจะต้องมีซัพพอร์ตคือคุยกันในกรรมการย่อยก่อน แล้วคุณคุยแล้ว คุณอยากได้ตัวนี้ คุณเสนอตัวนี้เข้ามา แต่เนี่ยหมอ A อยากได้ตัวนี้ หมอ B อยากได้ตัวนี้ หมอ C อยากได้ตัวนี้ หรือผู้แทนอยากได้ตัวนี้เข้า ก็ไปล่ารายชื่อหมอ

⁴⁰ ผู้ให้สัมภาษณ์ จ. (นามแฝง), สัมภาษณ์โดยผู้เขียน, 14 ตุลาคม 2556.

⁴¹ ผู้ให้สัมภาษณ์ จ. (นามแฝง), สัมภาษณ์โดยผู้เขียน, 11 พฤศจิกายน 2556.

แล้วก็ทำบันทึกข้อความผ่านเข้าไป”⁴²

“โรงพยาบาลขาดแพทย์ที่สนใจประเด็นการควบคุมค่าใช้จ่าย และการไม่ได้รับความร่วมมือจากแพทย์ผู้สั่งใช้ยาอาจเนื่องจากทัศนคติว่าการตัดสินใจเลือกใช้ยาเป็นอำนาจอิสระของแพทย์ ความเชื่อถือของข้อมูลจากบริษัทฯ การไม่ทราบราคา ยา การไม่คำนึงถึงความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์ และความไม่เชื่อมั่นว่าการควบคุมค่าใช้จ่ายด้านยาจะเกิดประโยชน์แก่โรงพยาบาล นอกจากนี้ ผู้บริหารไม่ยอมให้เกิดความขัดแย้งกับแพทย์ เพราะอาจส่งผลกระทบต่อบริการซึ่งเป็นภารกิจหลักของโรงพยาบาล...”⁴³

4.2 การจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของสถานพยาบาล

คณะกรรมการพัฒนาระบบยาแห่งชาติพยายามส่งเสริมให้คณะกรรมการเภสัชกรรมและการบำบัดมีศักยภาพในการควบคุมการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ นโยบายแห่งชาติด้านยา พ.ศ. 2554 และยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบยาแห่งชาติ พ.ศ. 2555-2559 ยุทธศาสตร์ย่อยที่ 3 การพัฒนาคลังและเครื่องมือ เพื่อให้เกิดการใช้ยาอย่างสมเหตุผล ในกลยุทธ์ที่ 3 สร้างความเข้มแข็งให้กับคณะกรรมการเภสัชกรรมและการบำบัดของสถานพยาบาลทุกระดับทั้งภาครัฐและเอกชน รวมถึงผลักดันให้สถานพยาบาลเข้าร่วมโครงการโรงพยาบาลส่งเสริมการใช้ยาอย่างสมเหตุผล (RDU hospital) มีการกำหนดมาตรฐานการบริหารเวชภัณฑ์ ตั้งแต่การจัดซื้อจัดหา การบริหารคลังยา ตลอดจนการสร้าง

⁴² ผู้ให้สัมภาษณ์ ณ, เรื่องเดียวกัน.

⁴³ สัมฤทธิ์ ศรีธำรงสวัสดิ์ และคณะ, การใช้ยา ผลกระทบต่อค่าใช้จ่าย และมาตรการควบคุมการใช้ยาของโรงพยาบาลนำร่อง กรณีผู้ป่วยนอก ในระบบจ่ายตรงสวัสดิการรักษายาพยาบาลข้าราชการ ปีงบประมาณ 2552 (กรุงเทพฯ: สำนักงานวิจัยเพื่อการพัฒนาหลักประกันสุขภาพไทย, 2553), 38.

ความเชื่อมั่นในคุณภาพยาของโรงพยาบาล⁴⁴

ปัจจุบัน สถานพยาบาลในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขมีอำนาจหน้าที่จัดซื้อยาตามกรอบบัญชียาของสถานพยาบาล โดยให้คณะกรรมการเภสัชกรรมและการบำบัดของสถานพยาบาลมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลกระบวนการจัดซื้อยา และสถานพยาบาลมีอิสระในการจัดซื้อยาตามความต้องการของสถานพยาบาล แต่ต้องจัดซื้อยาภายใต้กฎระเบียบและแนวนโยบายของกระทรวงสาธารณสุข ได้แก่ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ด้านการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ข้อ 60-64⁴⁵ ระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยการบริหารจัดการด้านยาและเวชภัณฑ์ที่มีใช้ยาของส่วนราชการและหน่วยงานใน

⁴⁴ คณะอนุกรรมการส่งเสริมการใช้อย่างสมเหตุผล, เรื่องเดียวกัน, 30.

⁴⁵ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ด้านการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ ข้อ 60-64 กำหนดให้ 1) การซื้อยาของส่วนราชการ ให้จัดซื้อตามข้อสามัญตามบัญชียาหลักแห่งชาติตามวงเงินงบประมาณที่กำหนด 2) การจัดซื้อยาให้จัดซื้อจากองค์การเภสัชกรรมในกรณีที่ต้องการฯ ผลิตออกจำหน่าย และราคายาที่องค์การเภสัชกรรมจำหน่ายต้องไม่สูงกว่าราคากลางของซื้อยาสามัญเดียวกันร้อยละ 3 3) การซื้อยาตามข้อสามัญในบัญชียาหลักแห่งชาติ ให้จัดซื้อโดยวิธีสอบราคาหรือประกวดราคาและในกรณีที่องค์การเภสัชกรรมเสนอราคาเท่ากันหรือต่ำกว่าให้จัดซื้อจากองค์การเภสัชกรรม 4) ให้ส่วนราชการจัดซื้อยา จากหน่วยงานที่กฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้การสนับสนุนได้ โดยวิธีกรณีพิเศษ และ 5) กระทรวงสาธารณสุขแจ้งเวียนบัญชียาหลักแห่งชาติ พร้อมทั้งราคากลางของยา ให้ส่วนราชการต่างๆ ทราบ และองค์การเภสัชกรรมแจ้งรายการยาตามบัญชียาหลักแห่งชาติที่ผลิตได้ให้ส่วนราชการทราบ

อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ พ.ศ. 2560 เป็นต้นมาได้มีการยกเลิกระเบียบฯ ดังกล่าว โดยประกาศให้การจัดซื้อยาต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติ การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และกฎกระทรวง กำหนดพัสดุที่รัฐต้องส่งเสริมหรือสนับสนุนและกำหนดวิธีการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ โดยวิธีคัดเลือกและวิธีเฉพาะเจาะจง พ.ศ. 2560

สังกัดกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. 2557⁴⁶ และวิธีการจัดซื้อที่สำนักมาตรฐานการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ กรมบัญชีกลางกำหนด ขณะเดียวกัน กระทรวงสาธารณสุข มีการตรวจติดตามการจัดซื้อยาว่าสถานพยาบาลมีแผนจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ที่มีโซยา มีการดำเนินการจัดซื้อถูกต้องตามระเบียบฯ พัสดู และมีการจัดซื้อร่วมในระดับจังหวัด ระดับเขต หรือระดับกรม⁴⁷

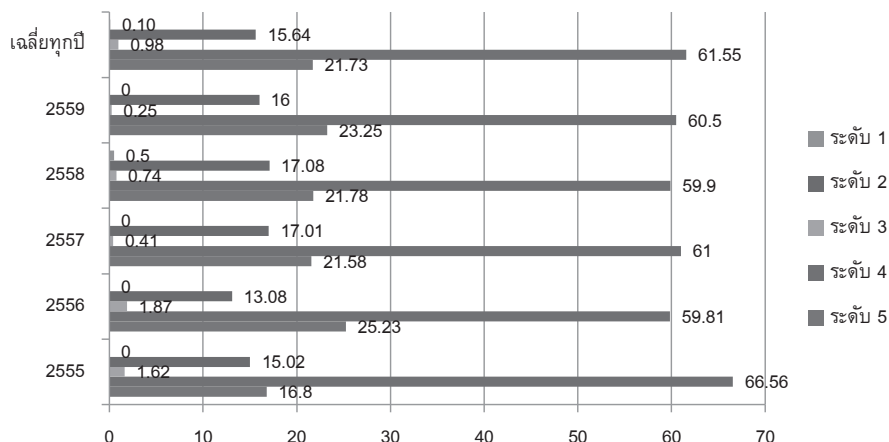
จากผลประเมินการจัดซื้อยาของสถานพยาบาลในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข พบว่าแต่ละสถานพยาบาลมีการจัดซื้อยาที่แตกต่างกันในทางปฏิบัติและบางสถานพยาบาลไม่สามารถจัดซื้อยาได้ตามกฎระเบียบหรือเกณฑ์

⁴⁶ ระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยการบริหารจัดการด้านยาและเวชภัณฑ์ที่มีโซยาของส่วนราชการและหน่วยงานในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. 2557 กำหนดให้ 1) สถานพยาบาลสามารถจัดทำแผนการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ที่มีโซยา ตามข้อ 7 กำหนดให้สถานพยาบาลมีการจัดทำแผนการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ที่มีโซยาเพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการเภสัชกรรมและการบำบัดของสถานพยาบาลและหัวหน้าหน่วยงานเพื่อให้ความเห็นชอบ และเสนอต่อหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้ที่หัวหน้าส่วนราชการมอบหมายพิจารณาอนุมัติตามลำดับ โดยสถานพยาบาลในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขในส่วนภูมิภาคต้องเสนอแผนการจัดซื้อประจำปีให้นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดเพื่อพิจารณาอนุมัติ 2) สถานพยาบาลสามารถดำเนินการจัดซื้อยาที่มีมูลค่าสูงหรือมีปริมาณการใช้มากร่วมกับสถานพยาบาลอื่นภายในจังหวัดหรือเขตเดียวกัน หรือจัดซื้อร่วมกันระหว่างหน่วยงานตามความเหมาะสม ตามข้อ 8 ที่กำหนดให้หน่วยงานในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขในส่วนภูมิภาคที่ตั้งอยู่ในจังหวัดหรือเขตเดียวกันจัดซื้อยาที่มีมูลค่าสูงหรือมีปริมาณการใช้มากร่วมกับสถานพยาบาลอื่นภายในจังหวัดหรือเขตเดียวกัน กับหน่วยงานที่สังกัดส่วนราชการเดียวกันสามารถจัดซื้อยาร่วมกันในกลุ่มของหน่วยงานหรือส่วนราชการ หรือดำเนินการร่วมกับจังหวัดหรือเขตในพื้นที่เดียวกัน 3) สถานพยาบาลต้องจัดซื้อยาตามแผนการจัดซื้อยาประจำปีตามวิธีการที่กำหนดไว้ตามข้อ 10 และ 11 โดยให้ซื้อโดยวิธีสอบราคา หรือประกวดราคา หรือ วิธีการจัดซื้อทางอิเล็กทรอนิกส์ และให้ดำเนินการจัดซื้อตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุเป็นกรอบที่กำหนดให้ส่วนราชการสังกัดกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมมติคณะรัฐมนตรี ประกาศและหนังสือแจ้งเวียนของกระทรวงการคลัง กระทรวงสาธารณสุข และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และ 4) สถานพยาบาลต้องรายงานผลการดำเนินการจัดซื้อและการใช้ยาแก่สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข เพื่อรวบรวมและสรุปผลการดำเนินการบริหารจัดการยาและการจัดทำราคาอ้างอิงยาให้หน่วยงานหรือส่วนราชการ

⁴⁷ สำนักตรวจราชการกระทรวงสาธารณสุข สำนักตรวจและประเมินผล, เรื่องเดียวกัน, 54-55.

ที่กำหนด จากการประเมินระบบการจัดซื้อและคลังเวชภัณฑ์ของสถานพยาบาล ตามเกณฑ์มาตรฐานความปลอดภัยด้านยาของกระทรวงสาธารณสุขช่วง พ.ศ. 2555-2559⁴⁸ พบสถานพยาบาลกว่าร้อยละ 15 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นโรงพยาบาล ชุมชนยังไม่ผ่านการประเมิน โดยใน พ.ศ. 2559 มีสถานพยาบาล 64 แห่งคิดเป็น ร้อยละ 16 ไม่สามารถดำเนินการตามตัวชี้วัดในระดับ 3 ได้ครบถ้วน⁴⁹

แผนภูมิที่ 2: ผลการประเมินระบบการจัดซื้อและคลังเวชภัณฑ์เข้าสถานพยาบาล พ.ศ. 2555-2558



ที่มา: กองบริหารการสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข

นอกจากนี้ สถานพยาบาลที่สามารถดำเนินการตามนโยบายได้ บางแห่งจะสามารถควบคุมการจัดซื้อยาในราคาที่เหมาะสมและมีคุณภาพ สอดคล้องกับกฎระเบียบและแนวนโยบายของกระทรวงสาธารณสุข โดยอาศัย คณะกรรมการเภสัชกรรมและการบำบัดเป็นเวทีให้ผู้ที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วม

⁴⁸ ต้องผ่านการประเมินในระดับ 3 ขึ้นไปจึงถือว่าผ่านเกณฑ์ ศูนย์ข้อมูลข่าวสารด้านเวชภัณฑ์ กระทรวงสาธารณสุข, เรื่องเดียวกัน.

⁴⁹ กองบริหารการสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข, เรื่องเดียวกัน.

ถกเถียงและตัดสินใจจัดซื้อยา ตระหนักถึงการใช้หลักฐานเชิงประจักษ์ทางการแพทย์ในการจัดซื้อยา เชื่อมโยงการจัดซื้อยาเข้ากับการคัดเลือกยาเข้าสู่บัญชียาของสถานพยาบาลและการประเมินการใช้ยาในสถานพยาบาล และให้ความสำคัญต่อการจัดซื้อยาร่วมกันในจังหวัดหรือเขตเดียวกัน ตัวอย่างเช่น คณะกรรมการเภสัชกรรมและการบำบัดของโรงพยาบาลลำปางดำเนินการควบคุมค่าใช้จ่ายด้านยาผ่านการกำหนดนโยบายยาของโรงพยาบาล (Drug Policy) คณะกรรมการพัฒนาระบบยาเพื่อดูแลด้านยาปลอดภัย (Drug safety) มีคณะกรรมการติดตามประเมินการใช้ยา (Drug Utilization Evaluation) และดำเนินการด้านการใช้ยาที่สมเหตุผล (Rational Drug Use) และมีคณะกรรมการจัดซื้อยาดำเนินการคัดเลือกจัดซื้อยาที่มีคุณภาพ ทำให้ “PTC ควบคุมค่าใช้จ่ายยาโดยผ่านงาน Drug Policy, Drug Selection, Hospital Formulary System, Rational Drug Use เป็นหลัก”⁵⁰ หรือการจัดซื้อยาของโรงพยาบาลสระบุรีใน พ.ศ. 2551 มีการพิจารณาจัดซื้อผ่านคณะกรรมการเภสัชกรรมและการบำบัดของโรงพยาบาล โดยให้บริษัทยาแนะนำเสนอหลักฐานเชิงประจักษ์ทางการแพทย์ต่อคณะกรรมการฯ เพื่อซักถามและนำผลการจัดซื้อยาร่วมระดับเขตมาพิจารณาประกอบด้วย

“ประธานแจ้งให้ที่ประชุมทราบว่าสืบเนื่องจากการทำบันทึกข้อความของกลุ่มงานศัลยกรรม โรงพยาบาลสระบุรี ซึ่งขอให้คงยาสูตร Augmentin และยา Clindamycin ไว้เป็นยา original ดังนั้นทางทีมเลขานุการคณะกรรมการ PTC จึงได้เชิญบริษัทอาร์เอ็กซ์ จำกัดมานำเสนอข้อมูลยา Amoxycillin trihydrate 875 mg and Clavulanate K 125 mg tablet หรือยาสูตร Augmentin 1 g tablet เพื่อให้

⁵⁰ สายศิริ ด้านวัฒนธรรม และ อภิญา อิศระชาญพานิช, เรื่องเดียวกัน.

คณะกรรมการ PTC ได้พิจารณา ซึ่งบริษัทดังกล่าวเป็นบริษัทที่ได้
อันดับหนึ่งในการดำเนินการจัดซื้อยา รวมเขต 5 โดยประธานได้แจ้ง
ให้ที่ประชุมทราบว่า ในขณะที่เชิญบริษัทยามานาเสนอข้อมูลนั้น ให้
คณะกรรมการซักถามกรณีมีข้อสงสัยอย่างเต็มที่ แต่อย่าแสดงความ
คิดเห็นที่ไม่เห็นด้วยในขณะที่มีการนำเสนอข้อมูลอยู่ ภายหลังจาก
บริษัทนำเสนอข้อมูลเสร็จ ให้เชิญบริษัทออกไปรอฟังผลภายนอกห้อง
ประชุม และให้คณะกรรมการพิจารณาด้วยข้อเท็จจริงของข้อมูล.....
ที่ประชุมมีมติยอมรับให้ใช้ยา Amoxycillin trihydrate 875 mg and
Clavulanate K 125 mg tablet ของบริษัทอาร์เอ็กซ์ จำกัด ตามผล
การจัดซื้อยา รวมเขต 5⁵¹

นอกจากนี้ สถานพยาบาลที่ดำเนินการตามนโยบายจะอาศัยกลไก
จัดซื้อยาที่มีมูลค่าสูงหรือมีปริมาณการใช้มากร่วมกับสถานพยาบาลในจังหวัด
หรือเขตเดียวกันในรูปแบบคณะกรรมการ เพื่อเพิ่มอำนาจการต่อรองราคา
และช่วยประหยัดค่าใช้จ่ายด้านยา เช่น คณะกรรมการบริหารเวชภัณฑ์ระดับ
จังหวัด คณะกรรมการจัดหาเวชภัณฑ์ร่วมกันระดับจังหวัด คณะกรรมการจัด
ซื้อยาร่วมระดับเขต เป็นต้น⁵² ช่วง พ.ศ. 2549-2559 สถานพยาบาลมีสัดส่วน

⁵¹ รายงานการประชุมคณะกรรมการเภสัชกรรมและการบำบัดครั้งที่ 2/2551 วันที่ 9 พฤศจิกายน 2550, โรงพยาบาลสระบุรี (โรงพยาบาลสระบุรี, 9 พฤศจิกายน 2550).

⁵² จากการสำรวจการจัดซื้อยาของเขตตรวจราชการสาธารณสุขที่ 4 พบว่าราคายาที่สถาน
พยาบาลแต่ละแห่งได้ต่อรองซื้อโดยตรงกับผู้ขายมีราคาสูงกว่าราคายาที่สถานพยาบาลทุก
แห่งในจังหวัดเดียวกันรวมกันเพื่อต่อรองราคาขายต่อผู้ขาย การจัดซื้อยาร่วมกันทำให้ได้ราคา
ถูกกว่าทั้งยาที่มีชื่อการค้าเดียวกันและยาที่มีชื่อสามัญเดียวกัน โปรดดูใน ระพีพรรณ ฉลอง
สุข และ จรัสพร ตันติไชยกุล, “การเปรียบเทียบราคายาที่ผ่านการจัดซื้อโดยตรงกับการจัดซื้อ
ยาร่วมกันของโรงพยาบาลในเขตตรวจราชการสาธารณสุขที่ 4,” *วารสารวิจัยวิทยาศาสตร์การ
แพทย์* 18, ฉ. 1 (2547). หรือจากการสำรวจการจัดซื้อยาของเขตตรวจราชการสาธารณสุขที่ 2
ใน พ.ศ. 2548 และ 2549 สามารถจัดซื้อยาร่วมระดับเขตได้ต่ำกว่าราคาอ้างอิงโดยประหยัด
เงินกว่า 3,396,144.38 และ 25,336,900.00 บาท โปรดดูใน อภิสร บุญยัง, “การประเมินการ
จัดซื้อยาร่วมระดับเขต: กรณีศึกษาเขตตรวจราชการที่ 2,” *วารสารองค์การเภสัชกรรม* 35, ฉ. 1
(ตุลาคม 2551-มีนาคม 2552).

และมูลค่าการจัดซื้อยาร่วมกันเพิ่มขึ้นทุกปีจาก พ.ศ. 2549 มีการจัดซื้อยาร่วมมูลค่า 1,979,716,414 บาท คิดเป็นร้อยละ 12.13 ของการจัดซื้อยาร่วมทั้งหมด เพิ่มขึ้นเป็น 7,405,830,432.90 บาท คิดเป็นร้อยละ 25.40 ของการจัดซื้อยาร่วมทั้งหมดใน พ.ศ. 2559 สอดคล้องกับยุทธศาสตร์กระทรวงสาธารณสุข ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 ที่กำหนดเป้าหมายให้มูลค่าการจัดซื้อร่วมยาและเวชภัณฑ์ที่มีใช้ยาไม่น้อยกว่าร้อยละ 20⁵³ การจัดซื้อยาร่วมกันในรูปแบบคณะกรรมการช่วยให้การพิจารณาคัดเลือกและจัดซื้อยามีระบบมากขึ้น ลดการผูกขาดการตัดสินใจของผู้บริหารสถานพยาบาล และลดการแทรกแซงจากบริษัทยา ผู้ให้สัมภาระณท่านหนึ่งกล่าวว่า

“ถ้าเราซื้อกันแบบเดี่ยวๆ ตรงไปตรงมา แบบ Face-to-Face มันก็อาจจะมึนงงนะ แต่เนื่องจากจังหวัดพี่ เราใช้คณะกรรมการตั้งแต่ตอนต้น เพราะฉะนั้นคุณต้องการที่จะคุยอะไร คุณต้องคุยให้ 7-8 คนนี้รับรู้และยอมรับ เพราะว่าพี่ไม่มีเวลาที่จะมาเจอใครทีละคน ถ้าพี่จะต้องไปเจอผู้แทนยวันละ 20 คน พี่ไม่ต้องทำงานอื่นเลย พี่ก็เลยใช้วิธีตั้งคณะกรรมการ...ในการที่จะให้ผู้แทนเข้ามานำเสนอขายของคุณเลย แล้วถ้าเกิดว่ายานี้ทางคณะกรรมการเห็นว่าควรซื้อ คุณก็บอกราคาที่ทางเราซื้อได้และที่คุณพอใจตาม volume นี้ และถ้าเขา final

⁵³ กองบริหารการสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข, “มูลค่าการจัดซื้อเวชภัณฑ์ร่วมเทียบกับมูลค่าการจัดซื้อเวชภัณฑ์ทั้งหมด,” <http://203.157.3.54/hssd1/???b3B0aW9uPXiJlcG9ydCZtb-2R1bGU9cmVwb3J0JnVhZD1hcHAxJkZpc1llyXI9MjU1OSXpXSXtb2Q9cmVwb3J0X21haW40JlplvbmVJRDM0Wm9uZVNIcnZJRDM0UHJvdmluY2VJRDM0YXJlYV90eXBIPSZncm91cF89JnNldF89MyZDaGtab25lPSZQcm92aW5jZUIEX3ZpZXc9JlZp-ZXc9WSY=>. (สืบค้นเมื่อ 1 มีนาคม 2562) และ สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กระทรวงสาธารณสุข, “ยุทธศาสตร์กระทรวงสาธารณสุข ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559”, http://bps.moph.go.th/new_bps/sites/default/files/mophplan_2559_final_0.pdf. (สืบค้นเมื่อ 12 กรกฎาคม 2560).

ตามราคา ก็คือจบ พี่ก็เลยตัดขั้นตอนที่คุณจะต้องมาเจอพี่ เพราะคุณไปเจอใครก็ได้ราคา..... แต่พอพี่เข้ามาทำจัดซื้อในระบบ สสจ. ส่วนของแพทย์ก็เลยตัดไป เพราะว่าตอนนั้นนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดกับพี่เป็นหัวหน้ากลุ่มงาน พยายามตัดขั้นตอนตรงนี้ไป เพราะว่าหลังจากที่เราตกลงกันแล้วว่า เราได้บริษัทนี้ ยานี้ เราแจกเป็นนโยบายของจังหวัด ผู้บริหารโรงพยาบาลแต่ละแห่งก็ต้องซื้อ ต้องใช้ยานี้ เพราะว่าพี่มีคณะกรรมการอีกชุดหนึ่ง ก็คือคณะกรรมการบริหารเวชภัณฑ์จังหวัด สมัยนั้นยังไม่การกำหนดมาว่า คณะกรรมการชุดนี้ ดู TOR คัดเลือกยาอะไรแบบนี้ แต่ว่าการที่พี่ตั้งคณะกรรมการสาธารณสุขจังหวัด ให้นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดนั่งประธาน และพี่เป็นเลขานุการ หัวหน้ากลุ่มงาน แล้วก็มีเภสัชกรทุกอำเภอเข้ามาเป็นกรรมการ และมีหัวหน้าพยาบาลทุกแห่งด้วย เข้ามามีโอกาสจะรู้ว่า อันนี้คุณต้องใช้.... อันนี้ต้องใช้เข็ม... เบอริ์นี่ เมื่อเหตุการณ์แบบนี้เข้าคณะกรรมการก็เลยจบ ต่อไปก็คือหมอแต่ละโรงพยาบาล ถ้าคุณต้องการจะใช้บริษัท คุณต้องใช้เวทีนี้ ถ้านอกจากเวทีนี้คือจบ"⁵⁴

⁵⁴ ผู้ให้สัมภาษณ์ ผ. (นามแฝง), เรื่องเดียวกัน.

ตารางที่ 2: มูลค่าการจัดซื้อยาร่วมเทียบกับมูลค่าการจัดซื้อยาทั้งหมด
พ.ศ. 2549-2558

ปีงบประมาณ	จำนวน สถานพยาบาล	มูลค่าการจัดซื้อ ทั้งหมด	การจัดซื้อรวม	ร้อยละการ จัดซื้อรวม
พ.ศ. 2549	735	16,315,661,917.25	1,979,716,414.19	12.13
พ.ศ. 2550	736	18,970,427,119.13	2,912,412,514.74	15.35
พ.ศ. 2551	728	22,241,104,785.66	4,171,055,791.04	18.75
พ.ศ. 2552	688	22,746,292,242.29	4,647,455,425.03	20.43
พ.ศ. 2553	612	23,782,221,482.33	5,188,253,233.77	21.82
พ.ศ. 2554	678	24,912,545,268.87	4,666,586,511.46	18.73
พ.ศ. 2555	766	26,524,311,967.54	5,146,579,273.16	19.40
พ.ศ. 2556	771	25,565,034,492.92	4,661,176,463.49	18.23
พ.ศ. 2557	771	26,037,819,808.18	5,885,470,546.17	22.60
พ.ศ. 2558	772	28,943,993,509.23	6,409,709,535.07	22.15
พ.ศ. 2559	813	29,159,150,060.78	7,405,830,432.90	25.40

ที่มา: กองบริหารการสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข

อย่างไรก็ตาม ยังพบสถานพยาบาลบางแห่งประสบปัญหาในการควบคุมงบประมาณสำหรับจัดซื้อยาที่สูงเกินความจำเป็น เนื่องจากมีการเบิกจ่ายค่ายาจำนวนมากในเชิงปริมาณและมูลค่าทำให้การใช้จ่ายไม่สมเหตุผลและขาดความคุ้มค่า ใน พ.ศ. 2556 ราคาเบิกจ่ายค่ายาของโรงพยาบาลในสังกัด

สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขมีสัดส่วนรายการยาที่กำหนดราคาเบิกจ่ายเกินกว่าราคากลางตามระเบียบร้อยละ 30.1 แม้ว่าจะเป็นรายการยาที่กำหนดในบัญชียาหลักแห่งชาติและมีการประกาศราคากลางตามระเบียบ⁵⁵ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการควบคุมการเบิกจ่ายในระบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการมีการเบิกจ่ายค่ายาจำนวนมากและพบปัญหาการทุจริตจนทำให้ปริมาณและมูลค่าการจัดซื้อยาสูงขึ้น ตัวอย่างเช่น การเบิกจ่ายเกินสิทธิหรือไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด การเบิกจ่ายซ้ำซ้อนในใบเสร็จ 1 ใบ การจัดทำเอกสารขอเบิกเงินในระบบโดยไม่มีผู้มาขอเบิกจริงและไม่มีหลักฐานการรับเงินจากสถานพยาบาล การปลอมลายมือชื่อผู้มีอำนาจลงนามสั่งจ่ายเช็คธนาคาร การแก้ไขจำนวนเงินในเช็คธนาคาร เป็นต้น⁵⁶ กรมบัญชีกลางและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ต้องตรวจสอบและออกมาตรการป้องกันทุจริตการเบิกจ่ายในระบบสวัสดิการรักษายาบาล

⁵⁵ งานชิ้นนี้สำรวจข้อมูลการเบิกจ่ายสำหรับยาในการรักษาของผู้ป่วยนอกตามสิทธิสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการในโรงพยาบาลระดับตติยภูมิ 33 แห่ง นอกจากนี้ โรงพยาบาลนอกสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขมีสัดส่วนการเบิกจ่ายเกินตามระเบียบร้อยละ 55.3 ซึ่งมากกว่าโรงพยาบาลในสังกัดส.ส.ร. 1.6 เท่า กนกวรรณ กำลังพัฒนา, “ความผันแปรระหว่างโรงพยาบาลของราคาเบิกจ่ายยาในบัญชียาหลักแห่งชาติที่มีราคากลาง” (วิทยานิพนธ์เภสัชศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2556), 34.

⁵⁶ กรมบัญชีกลาง, แนวทางการตรวจสอบ การเบิกจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษายาบาลข้าราชการของส่วนราชการ (เฉพาะที่ไม่ได้อยู่ในระบบการจ่ายตรงคำรักษายาบาล) (กรุงเทพฯ: สำนักกำกับและพัฒนการตรวจสอบภาครัฐ กรมบัญชีกลาง, 2554), 16. และ กค 0408.3/ว 460 การตรวจสอบการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษายาบาลข้าราชการของส่วนราชการ, กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง, กค 0408.3/ว 460 (26 ธันวาคม 2554).

ข้าราชการ⁵⁷ นายภิญโญ ทองชัย เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตให้ความเห็นว่า

“แพทย์มีพฤติกรรมสั่งยาให้ตัวเองสัปดาห์ละประมาณ 2-3 หมื่น บาท และยังสั่งยาเกินความจำเป็นในรายที่ผู้ป่วยไม่ค่อยได้มาใช้สิทธิ ที่โรงพยาบาล ซึ่งอาจเป็นสาเหตุให้มีการนำเวชระเบียนของผู้ป่วยมา เบิกยาโดยผู้ป่วยไม่ทราบเรื่อง รวมถึงยังพบพฤติกรรมการบันทึกข้อมูล จำนวนยาสูงกว่าที่แพทย์สั่งจ่าย เช่น หมอสั่งจ่ายยาจำนวน 300 เม็ด แต่เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูลจ่ายยา 1,000 เม็ด กรณีแพทย์สั่งจ่ายยาเกิน ความจำเป็นให้แก่ผู้ป่วย และสั่งจ่ายยาที่ไม่เกี่ยวข้องกับโรคที่วินิจฉัย เช่นผู้ป่วยที่แพทย์วินิจฉัยว่าเป็นโรคเบาหวาน แพทย์ก็สั่งจ่ายยารักษา โรคเบาหวานในขณะเดียวกันแพทย์สั่งจ่ายน้ำตาเทียมไปด้วย แพทย์ บางรายมีเป้าหมายจ่ายยาออกมามากๆ เพื่อทำยอดให้กับบริษัทฯ

⁵⁷ พ.ศ.2553 กรมบัญชีกลางได้เรียกเงินคืนและระงับการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลกับสถานพยาบาลที่มีการเบิกจ่ายผิดพลาดบ่อยครั้ง พ.ศ. 2554 กรมบัญชีกลางได้ยื่นเรื่องการทุจริตในการเบิกจ่ายแก่สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ให้ดำเนินการตรวจสอบการสั่งจ่ายยาของแพทย์ในสถานพยาบาลสองแห่งหรือ พ.ศ. 2554 กรมบัญชีกลางได้กำหนดแนวทางการตรวจสอบการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการรักษายาพยาบาลข้าราชการเขียนให้ทุกหน่วยงานปฏิบัติตาม หรือ พ.ศ. 2555 กรมบัญชีกลางได้ส่งหนังสือแจ้งหน่วยงานของรัฐทุกแห่งตรวจสอบการเบิกจ่ายในกรณีที่มีสิทธิและบุคคลในครอบครัวเข้ารับการบริหารทางการแพทย์ในสถานพยาบาลหลายแห่งพร้อมกันและเชื่อว่ามีการเบิกจ่ายยาที่ไม่ได้นำไปใช้สำหรับตนเองให้ “ดำเนินการแจ้งให้ส่วนราชการตรวจสอบข้อเท็จจริง หากปรากฏข้อเท็จจริงต่อส่วนราชการว่าด้วยข้าราชการ ลูกจ้างประจำ มีเจตนาทุจริตขอให้ดำเนินการในเรื่องวินัยร้ายแรงแก่บุคคลดังกล่าว” เป็นต้น ดูใน เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และ กิตติพงษ์ เรือนทิพย์, โครงการศึกษาแนวทางการปฏิรูประบบเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารจัดการระบบสวัสดิการรักษายาพยาบาลข้าราชการ (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2554), บทที่ 5 น. 12. และ กค 0422.2/ว 45 ข้อความเข้าใจเกี่ยวกับการใช้สิทธิในระบบเบิกจ่ายตรงเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษายาพยาบาล, by กระทรวงการคลัง, กค 0422.2/ว 45 (7 มิถุนายน 2555).

แลกกับผลประโยชน์ด้านอื่นๆ แพทย์บางรายจึงจ่ายยาให้ตนเอง และบุคคลในครอบครัวด้วยตัวยาเดียวกัน โดยไม่มีการวินิจฉัยโรคและพบว่าแพทย์ผู้นั้นมีคลินิกส่วนตัว แพทย์สั่งจ่ายยานอกบัญชียาหลัก ซึ่งเป็นยาที่มีราคาแพงมากเมื่อเทียบกับราคายาในบัญชีหลัก”⁵⁸

นอกจากนี้ การจัดซื้อยาของสถานพยาบาลบางแห่งประสบปัญหาการทุจริตหรือมีการลักลอบนำยาออกไปขายนอกสถานพยาบาลจนค่าใช้จ่ายด้านยาเพิ่มสูงขึ้นและมีการใช้ยาที่ไม่สมเหตุผลและไม่คุ้มค่า ทำให้การจัดซื้อยาของสถานพยาบาลของภาครัฐถูกติดตามและตรวจสอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิด⁵⁹ พบว่าบางสถานพยาบาลถ้าผู้บริหารกับเภสัชกรที่ควบคุมการจัดซื้ออาจสมคบคิดกันซื้อยาในปริมาณและมูลค่าสูงเกินความจำเป็น⁶⁰ เพราะ “แพทย์ออกกฎเกณฑ์ที่ ‘ล็อกสเปค’ การจัดซื้อจัดหา โดยเอาข้อกำหนดจากบริษัทยาที่ผลิตยา Original เป็นเกณฑ์การจัดซื้อ หรือกำหนดให้ใช้ยาที่ผลิตจากผงยาชนิดหนึ่งซึ่งมีบริษัทเดียวจดสิทธิบัตรไว้ ทำให้บริษัทอื่นๆ มาประมูล

⁵⁸ โฟสต์ทูเดย์, “ข่าวหละเคือข่ายทุจริตยาข้าราชการ,” <http://www.posttoday.com/analysis/economy/36694>. (สืบค้นเมื่อ 30 มิถุนายน 2553).

⁵⁹ ใน พ.ศ. 2553 กรมบัญชีกลางได้ทำบันทึกข้อตกลงร่วมมือกับสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ป.ป.ท.) เพื่อตรวจสอบการทุจริตในการเบิกจ่ายค่ายาและการจัดซื้อ ในบันทึกข้อตกลงนั้น 1) กรมบัญชีกลางอนุญาตให้สำนักงาน ป.ป.ท. เข้าใช้ข้อมูลการเบิกจ่ายเงินค่ารักษาพยาบาลเพื่อติดตามการทุจริตที่ส่งไปนทางทุจริต 2) สำนักงาน ป.ป.ท. จะติดตามตรวจสอบพฤติกรรมของผู้ใช้สิทธิในระบบสวัสดิการรักษายาพยาบาลและผู้ที่เกี่ยวข้องว่ามีการทุจริตหรือไม่ 3) สำนักงาน ป.ป.ท. จะตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง จำนวนพัสดุยาที่มีปริมาณการจัดซื้อจำนวนมากอันมีลักษณะที่เอื้อต่อภาคเอกชน และ 4) กรมบัญชีกลางและสำนักงาน ป.ป.ท. จะร่วมกันจัดทำข้อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดแนวทางป้องกันและปราบปรามการทุจริต ดูใน สยามรัฐ, “บัญชีกลางตั้ง ปปท. จับผิดทุจริตยา,” สยามรัฐ, 25 มีนาคม 2553.

⁶⁰ “การที่ รพ.อำเภอ ซื้อยา สิทธิขายอยู่ที่ ผอ. การบอกให้เภสัชชวยซื้อกับคนรู้จัก เภสัชอาจจัดกับผู้อำนวยการได้ แต่หากซื้กันก็อาจรวมหัวกันซื้อได้ ทำให้ซื้อมาเยอะๆ ได้” ผู้ให้สัมภาษณ์, สัมภาษณ์โดย เอกวิรุ มีสุข, กรุงเทพฯ, 23 พฤษภาคม 2556.

“ไม่ได้เลย”⁶¹ เป็นต้น ตัวอย่างเช่น ใน พ.ศ. 2555 พบปัญหายาแก้หวัดสูตรผสม ชูโดอีเฟดรีน (Pseudoephedrine) ที่จัดซื้อในสถานพยาบาลของรัฐ 9 แห่ง ถูกลักลอบไปสกัดเอาชูโดอีเฟดรีนออกไปใช้เป็นสารตั้งต้นในการผลิตยา เสพติด⁶² นายภาณุโชติ ทองยัง เห็นว่าความหละหลวมต่อการตรวจสอบการจัดซื้อที่มอบอำนาจการตัดสินใจแก่สถานพยาบาลทำให้ “กลายเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่ในโรงพยาบาลที่คิดหาผลประโยชน์”⁶³ สอดคล้องกับจิราพร ลิ้มปานานนท์ ประธานมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค ให้ความเห็นต่อปัญหาจากการทุจริตชูโดอีเฟดรีนว่ามาจากกระบวนการที่ไม่โปร่งใสในการจัดซื้อและอาศัยช่องว่างจากความเหลื่อมล้ำด้านราคายาว

“ปัญหาชูโดอีเฟดรีนทั้งสูตรเดี่ยวและสูตรผสม เป็นกรณีศึกษาที่น่าสนใจของสังคมไทย ถ้าเราตั้งคำถามว่า เหตุใดจึงมีการเคลื่อนย้ายหรือสั่งซื้อยาผ่านโรงพยาบาล ก็ต้องตอบว่า เพราะยา

⁶¹ ผู้ให้สัมภาษณ์ ก. (นามแฝง), สัมภาษณ์โดยผู้เขียน, 11 ตุลาคม 2556.

⁶² ต่อมาสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยากำหนดให้ชูโดอีเฟดรีนที่เป็นยาสำเร็จรูปทั้งรูปแบบยาชูโดอีเฟดรีนสูตรเดี่ยวและยาสูตรผสมที่มีชูโดอีเฟดรีนเป็นส่วนประกอบ เป็นวัตถุออกฤทธิ์ในประเภท 2 ที่สามารถส่งขายได้โดยคำสั่งแพทย์ตามสถานพยาบาลเท่านั้น ตามมาตรา 63(2) แห่งพระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2518 เพื่อป้องกันการนำไปใช้เป็นสารตั้งต้นทำยาเสพติด คูใน ASTV ผู้จัดการออนไลน์, “คลิ๊ป ‘ชูโดอีเฟดรีน’ ทุจริตยาแก้หวัด...ผลิตยาบ้า!” <http://www.manager.co.th/Weekend/ViewNews.aspx?NewsID=955000040716&TabID=3&> (สืบค้นเมื่อ 1 มกราคม 2559); กองควบคุมวัตถุเสพติด สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา, “การดำเนินการควบคุมกำกับดูแล Pseudoephedrine ของอย.” <http://narcotic.fda.moph.go.th/welcome/?p=2720>. (สืบค้นเมื่อ 14 เมษายน 2559). และ กองควบคุมวัตถุเสพติด สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา, “ชูโดอีเฟดรีน (Pseudoephedrine),” <http://narcotic.fda.moph.go.th/welcome/?p=2720> (สืบค้นเมื่อ 15 มกราคม 2559)

⁶³ Hfocus, “‘ชูโดอีเฟดรีน’ ล่องหน สะท้อนปัญหาระบบยาไทย,” <http://www.hfocus.org/content/2012/05/114> (สืบค้นเมื่อ 17 ตุลาคม 2558)

ในบ้านเราซื้อแต่ละแห่งราคาไม่เท่ากัน และยังมีความเหลื่อมล้ำกันมาก ไม่ว่าจะเป็นโรงพยาบาล ร้านขายยา คลินิก เมื่อไม่มีการดูแลให้มีราคาเท่าเทียมกัน ทั้งแพทย์ เภสัชกร และบุคลากรทางการแพทย์จำนวนมากซึ่งทำงานในโรงพยาบาลและมีความรู้เกี่ยวกับเรื่องยาดีก็รู้ว่าถ้าโรงพยาบาลจัดซื้อยาจะได้ราคาที่ถูกมากกว่าในท้องตลาดมาก ยกตัวอย่าง กรณียาแก้หวัดสูตรผสมซูโดอีเฟดรีน ถ้าโรงพยาบาลจะซื้อได้ในราคาเม็ดละไม่ถึง 1 บาท แต่ถ้าไปซื้อกันเองจากบริษัทยาจะได้ในราคาประมาณ 1 บาทเศษๆ ซึ่งเมื่อซื้อในจำนวนมากๆ จะเห็นว่ามีส่วนต่างกันมากจริงๆ ดังนั้นแพทย์ เภสัชกร ส่วนหนึ่งก็ไปเปิดร้านขายยา คลินิก ก็ใช้ช่องทางนี้ไปซื้อยาที่มีราคาถูกที่สุดมาขายในร้านขายยา หรือคลินิกของตัวเอง จึงทำให้เกิดการทุจริตอย่างที่เห็นกันอยู่ในขณะนี้.....วันนี้...เพื่อว่าถ้าตรวจสอบกันอย่างละเอียดจริงๆ ยังมียาอีกหลายตัวมาก โดยเฉพาะกลุ่มยารักษาโรคเรื้อรัง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นยาราคาแพงจะมีกระบวนการจัดซื้อยาในลักษณะนี้กันหมด ก็เพียงแค่บอกว่าคุณหมอฝากซื้อ เจ้าหน้าที่ก็ไม่กล้าทำอะไร ใช้วิธีซื้อพ่วงกับโรงพยาบาลก็เอายาออกจากโรงพยาบาลได้ง่ายๆ แล้ว วิธีการแบบนี้แม้จะบอกว่าไม่ได้ใช้เงินของโรงพยาบาล แต่เป็นลักษณะการซื้อพ่วงมันก็คือ ‘ความไม่โปร่งใส’ ซึ่งภาครัฐจะต้องเร่งแก้ไข และปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากเพราะระบบยาในบ้านเราโดยเฉพาะเรื่องการกระจายยายังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร”⁶⁴

⁶⁴ เรื่องเดียวกัน.

4.3 การประเมินการใช้ยาในสถานพยาบาล

การประเมินการใช้ยา (Drug use evaluation: DUE) หรือกระบวนการทบทวนการใช้ยา (Drug utilization review: DUR) เป็นหน้าที่ของสถานพยาบาลในการประเมินความสมเหตุผลของการใช้ยาที่เกิดขึ้นจริงเพื่อกำกับการใช้ยาให้สมเหตุผลมากขึ้น วิธีการประเมินและผลการประเมินการใช้ยาของแต่ละสถานพยาบาลแตกต่างกันตามบริบทและสภาพแวดล้อมของสถานพยาบาล⁶⁵ คณะกรรมการพัฒนาระบบยาแห่งชาติพยายามให้มีการประเมิน

⁶⁵ การประเมินการใช้ยา (Drug use evaluation: DUE) หรือกระบวนการทบทวนการใช้ยา (Drug utilization review: DUR) คือ กระบวนการศึกษาเพื่อรวบรวมข้อมูลหรือตัวชี้วัดด้านสุขภาพที่อาจช่วยชี้วัดปริมาณการบริโภคยาที่น้อยเกินไปหรือมากเกินไป และการศึกษาเชิงคุณภาพที่ช่วยชี้วัดพฤติกรรมบุคลากรทางการแพทย์และผู้ป่วยในการใช้ยาที่อาจช่วยให้ประเมินความสมเหตุผลของการใช้ยา การประเมินการใช้ยาถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่มีความสำคัญมากต่อการทำให้เกิดการใช้อย่างสมเหตุผลในสถานพยาบาล เพราะการประเมินผลการใช้ยาจะช่วยให้ข้อมูลเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อการใช้อย่างสมเหตุผลที่เกิดขึ้นจริง แม้ว่าการประเมินการใช้ยาในตัวเองจะไม่ได้ช่วยชี้ชัดถึงรายละเอียดเกี่ยวกับการใช้ยาที่ไม่สมเหตุผลได้อย่างชัดเจน โดยการประเมินการใช้ยาจะช่วยให้ข้อมูลเกี่ยวกับ เช่น การเลือกใช้ยาผิด (Incorrect medicine choices) การใช้ยาผิดขนาด (Incorrect dose) การสั่งยาที่อาจเป็นสาเหตุของอาการไม่พึงประสงค์จากการใช้ยา (Adverse drug reaction: ADRs) หรือเกิดอันตรกิริยาระหว่างยา (Drug Interaction) และการใช้ยาที่มีราคาแพงเกินไปเมื่อเปรียบเทียบกับยาอีกตัวหนึ่งที่ราคาถูกกว่า ซึ่งข้อมูลที่ได้สามารถนำไปใช้ปรับปรุงมาตรการกำกับการใช้ยาของสถานพยาบาลให้เกิดความสมเหตุผลมากขึ้น นอกจากนี้ การประเมินการใช้ยาที่ดีต้องทำให้สถานพยาบาลแต่ละแห่งมีอำนาจหน้าที่และการจัดองค์กรที่ชัดเจนเพื่อวางแผนแนวทางการประเมินการใช้ยา ทั้งการวางแผนการประเมิน การรวบรวม และการรายงานผล รวมถึงต้องอาศัยความร่วมมือจากแพทย์และบุคลากรทางการแพทย์ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาวิธีการประเมิน มิฉะนั้นการประเมินการใช้ยาอาจเกิดปัญหาและเป็นการประเมินที่ขาดประสิทธิผล ซึ่งในทางปฏิบัติสถานพยาบาลแต่ละแห่งมีปัญหของการใช้ยา วิธีการวางแผนแนวทางการประเมินการใช้ยา และการสร้างความร่วมมือระหว่างบุคลากรทางการแพทย์ที่แตกต่างกันตามบริบทของสถานพยาบาล

โปรดดูความหมายการประเมินการใช้ยาใน Kathleen A. Holloway and Terry Green, *Drug and Therapeutics Committees: A Practical Guide* (Geneva: World Health Organization, 2003), 85. และ Management Sciences for Health and World Health Organization, *Drug and Therapeutics Committee Training Course* (Arlington, VA: Management Sciences for Health, 2007), 237.

การใช้ยาในระดับสถานพยาบาล โดยนโยบายแห่งชาติด้านยา พ.ศ. 2554 และ ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบยาแห่งชาติ พ.ศ. 2555-2559 ยุทธศาสตร์ย่อยที่ 3 การพัฒนาคลังและเครื่องมือเพื่อให้เกิดการใช้ยาอย่างสมเหตุผล ในกลยุทธ์ที่ 3 สร้างความเข้มแข็งให้กับคณะกรรมการเภสัชกรรมและการบำบัดของสถานพยาบาลทุกระดับทั้งภาครัฐและเอกชน รวมถึงการผลักดันให้สถานพยาบาลเข้าร่วมโครงการโรงพยาบาลส่งเสริมการใช้ยาอย่างสมเหตุผล (RDU hospital) ให้คณะกรรมการเภสัชกรรมและการบำบัดต้องมีระบบการจัดการด้านยาเพื่อความปลอดภัยและกำกับติดตามอย่างเป็นรูปธรรม⁶⁶

ในอดีตสถานพยาบาลในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขเริ่มกิจกรรมการประเมินผลการใช้ยาครั้งแรกใน พ.ศ. 2534 โดยกองโรงพยาบาลภูมิภาค กระทรวงสาธารณสุข จัดทำโครงการพัฒนาเภสัชกรรมคลินิกในโรงพยาบาลเพื่อศึกษาบทบาทการใช้ยาทุกด้าน รวมถึงจัดฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการแก่เภสัชกรที่⁶⁷ แม้ในอดีตสถานพยาบาลในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขยังไม่ให้ความสำคัญต่อการประเมินการใช้ยาอย่างจริงจัง⁶⁸ แต่ปัจจุบันกระทรวง

⁶⁶ คณะอนุกรรมการส่งเสริมการใช้ยาอย่างสมเหตุผล, เรื่องเดียวกัน, 31.

⁶⁷ สุวิทย์ วิบุลผลประเสริฐ, วิชัย โชควิวัฒน์, และ ศรีเพ็ญ ดันติเวชส (บรรณาธิการ), ระบบยาของประเทศไทย (นันทบุรี: สำนักงานพัฒนานโยบายสุขภาพ, 2545), น. 214. และรุ่งทิพา หมั่นปา และคณะ., “พรมแดนแห่งความรู้: หนึ่งทศวรรษของการประเมินการใช้ยาในโรงพยาบาล,” วารสารวิชาการสาธารณสุข 13, ฉ. 2 (มีนาคม-เมษายน 2547): 278.

⁶⁸ จากการสำรวจและประเมินของกองโรงพยาบาลภูมิภาค กระทรวงสาธารณสุข ใน พ.ศ. 2535 ได้สำรวจการประเมินการใช้ยาในโรงพยาบาลศูนย์ (รพศ.) โรงพยาบาลทั่วไป (รพท.) และโรงพยาบาลชุมชน (รพช.) พบว่ามีการประเมินการใช้ยาในสัดส่วนที่ต่ำโดยเฉพาะยังสถานพยาบาลขนาดเล็ก โดยโรงพยาบาลศูนย์มีความสนใจในการประเมินการใช้ยาเพียงร้อยละ 8.3 โรงพยาบาลทั่วไปร้อยละ 5.1 และโรงพยาบาลชุมชนร้อยละ 2.4 ตามลำดับ ส่วนการสำรวจในปีงบประมาณ พ.ศ. 2538 พ.ศ. 2539 พ.ศ. 2540 พ.ศ. 2541 และ พ.ศ. 2542 มีโรงพยาบาลศูนย์และโรงพยาบาลทั่วไปที่ประเมินการใช้ยาไม่ถึงครึ่งหนึ่งของสถานพยาบาลและยังขาดการประเมินอย่างสม่ำเสมอ โดยคิดเป็นร้อยละ 30.4 ร้อยละ 30.4 ร้อยละ 50.7 ร้อยละ 34.7 และร้อยละ 19.7 ตามลำดับ แต่สถานพยาบาลที่ดำเนินการประเมินการใช้ยาเป็นประจำอย่างต่อเนื่องมีเพียงร้อยละ 7.5 และทำในรูปแบบโครงการทดลองเพียงร้อยละ 17.9 เท่านั้นดูในรุ่งทิพา หมั่นปา และคณะ, เรื่องเดียวกัน, 285. และ สุวิทย์ วิบุลผลประเสริฐ, วิชัย โชควิวัฒน์, และ ศรีเพ็ญ ดันติเวชส (บรรณาธิการ), เรื่องเดียวกัน, 215.

สาธารณสุขบังคับให้สถานพยาบาลในสังกัดต้องมีการประเมินการใช้ยา
ระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยการบริหารจัดการด้านยาและเวชภัณฑ์
ที่มีใช้ยาของส่วนราชการและหน่วยงานในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ.
2557 ข้อ 15 กำหนดให้คณะกรรมการเภสัชกรรมและการบำบัดของสถาน
พยาบาล จัดให้มีนโยบายและระบบการกำกับประเมินและตรวจสอบการใช้
ยาและเวชภัณฑ์ที่มีใช้ยา (Utilization Evaluation) ทั้งด้านประสิทธิภาพ คุ
มค่า และความปลอดภัย รวมถึงจัดให้มีการรายงานผลการกำกับ ประเมิน
และตรวจสอบที่ชัดเจน นอกจากนี้ กระทรวงสาธารณสุขมีการตรวจติดตาม
การสั่งใช้และการใช้ยาและเวชภัณฑ์ที่มีใช้ยาอย่างสมเหตุผลว่าสถานพยาบาล
ทุกแห่งต้องมีระบบการกำกับประเมินการใช้ยาและเวชภัณฑ์ที่มีใช้ยา
(Utilization Evaluation) มีระบบป้องกันการเกิดแพ้ยาซ้ำ และมีการสั่งใช้ยาที่
เหมาะสมตามข้อบ่งชี้⁶⁹

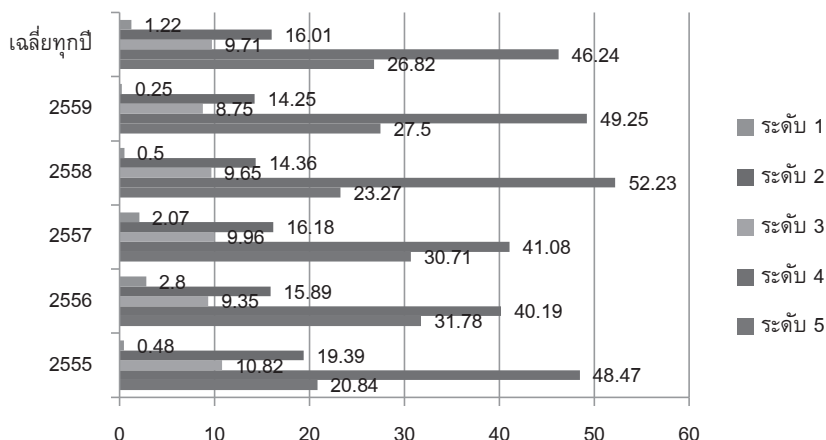
แม้ในทางหลักการสถานพยาบาลในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข
มีการประเมินผลการใช้ยาว่าสถานพยาบาลแต่ละแห่งมีความสามารถในการ
ประเมินผลการใช้ยาแตกต่างกันและบางสถานพยาบาลไม่สามารถประเมิน
ผลการใช้ยาได้ตามเกณฑ์ที่กำหนด จากการประเมินระบบการประเมินการใช้
ยาตามเกณฑ์มาตรฐานความปลอดภัยด้านยาของกระทรวงสาธารณสุขช่วง
พ.ศ. 2555-2559⁷⁰ พบว่ามีสถานพยาบาลประมาณร้อยละ 15-20 ไม่ผ่านการ
ประเมินซึ่งส่วนใหญ่เป็นโรงพยาบาลชุมชน ใน พ.ศ. 2559 มีสถานพยาบาล 58
แห่งคิดเป็นร้อยละ 15 ไม่สามารถดำเนินการตามเกณฑ์ในระดับ 3 ได้ครบถ้วน⁷¹

⁶⁹ สำนักตรวจราชการกระทรวงสาธารณสุข สำนักตรวจและประเมินผล, เรื่องเดียวกัน, 56.

⁷⁰ ต้องผ่านการประเมินในระดับ 3 ขึ้นไปจึงถือว่าผ่านเกณฑ์ ศูนย์ข้อมูลข่าวสารด้านเวชภัณฑ์ กระทรวงสาธารณสุข, เรื่องเดียวกัน.

⁷¹ กองบริหารการสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข, “โปรแกรมระบบรายงานและข้อมูลข่าวสาร กิจกรรมการปฏิบัติงานทางเภสัชกรรม,” เรื่องเดียวกัน.

**แผนภูมิที่ 3: ผลการประเมินระบบการประเมินผลการใช้ยาของสถาน
พยาบาล พ.ศ. 2555-2559**



ที่มา: กองบริหารการสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข

สถานพยาบาลบางแห่งที่ประสบปัญหาการประเมินผลการใช้ยามักเกิดจากปัญหาการขอความร่วมมือเพื่อประเมินการใช้ยาจากบุคลากรทางการแพทย์และการไม่สามารถวางระบบการประเมินการใช้ยาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตัวอย่างเช่น โรงพยาบาลนครปฐมประสบปัญหาการทำ DUE เพราะ “ทำให้เกิดความขัดแย้งกับแพทย์ไม่เข้าใจวัตถุประสงค์ของการดำเนินงาน และยังมองไม่เห็นประโยชน์ของการทำงานดังกล่าว ทำให้การดำเนินงาน DUE ในปัจจุบันจำกัดเฉพาะยาปฏิชีวนะ 5 รายการตามเกณฑ์คุณภาพของ สปสช. เท่านั้น...”⁷² ส่วนวิชชุณี พิตรากุล กลุ่มงานเภสัชกรรม โรงพยาบาลสมุทรสาคร กล่าวว่า “ส่วนมุมมองในฐานะผู้ปฏิบัตินั้น มองว่าปัจจัยที่จะทำให้ RDU

⁷² สัมฤทธิ์ ศรีอรรถสวัสดิ์ และคณะ, เรื่องเดียวกัน, 41.

ไม่สำเร็จ คือ การถูกสั่งให้ทำ เช่น ถูกสั่งให้ประเมิณการใช้ยาในโรงพยาบาล
 ทั้งๆ ที่โรงพยาบาลนั้นอาจมีหรือไม่มีปัญหาเลย รวมทั้งทำแล้วเภสัชกรอาจจะ
 ขัดแย้งกับหมอ รวมทั้งจำเป็นต้องมีการสร้างระบบหรือ Force Function จาก
 ฝ่ายนโยบาย เพราะจะทำให้เภสัชกรมานั่งตรวจใบสั่งยาเป็นรายกรณี เป็นเรื่องที่
 เหนื่อยมาก รวมทั้งต้องมีการตรวจสอบระบบอย่างต่อเนื่องด้วย”⁷³ เช่นเดียว
 กับ ผู้ให้สัมภาษณ์ท่านหนึ่งสะท้อนปัญหาการขอความร่วมมือกับแพทย์และ
 การสนับสนุนจากผู้บริหารในทำ DUE ว่า

“อย่างที่พี่บอก พี่ตั้งระบบเพื่อจะรองรับหมอคนหนึ่ง แต่พอ
 เกิดขึ้น ก็ไม่มีใครทำอะไรได้ ก็ปล่อยให้ผ่านไป อย่างแอนตี้ไบโอติก
 กำหนดห้ามใช้เกิน 30 day ขณะนี้พี่มีเคสศัลยกรรมชาย ใช้อยู่จะ 40
 day ละ แล้วพี่ทำอะไรไม่ได้ เพราะทุกคนบอกว่า พี่เตะหมอคนนี้
 ไม่ได้ พี่จะตาย.....แล้วถ้าพี่กระโดดเอาตัวเองเข้าไปเตะ พี่ก็ทำอะไร
 ไม่ได้ อยู่ดี....คือในสภาพนี้ก็จะเหมือนทุกที่ละคะ คือจะมีกลุ่มหนึ่งที่
 พยายามผลักดันไป แต่ในเมื่อคนที่เป็นหัวหลักของทั้งหมดเขาไม่รู้สึกรว่า
 มันเป็นปัญหา คือพี่ไม่รู้ว่หัวหน้าที่อื่นเป็นยังงั้นนะ แต่ผอ.ญ.หัวหน้า
 พี่โตจากการคลั่ง เขาก็จะไม่เคยทำหน้างาน ที่เป็นงาน routine ที่พวก
 พี่ทำอะไร คืองานจ่ายยา เพราะฉะนั้นเขาอาจจะไม่เข้าใจปัญหา ว่าตอน
 นี้มันไม่เหมือนสมัยที่เขาเคยอยู่ ที่สามารถอยู่กันได้ด้วยเภสัชกร 3 คน
 แต่ตอนนี้มันไม่ไหว พอเขาไม่เคยอยู่หน้างาน ไม่ต้องมาอยู่เวร เขาก็
 จะไม่รู้ว่พวกพี่ต้องผจญปัญหาอะไร กับการต้อง intervention ยังง
 กับหมอน้อง โรงพยาบาลพี่มีหมอน้อง 4 ปี พอเปลี่ยนหมอน้องปั้
 เขาจะเรียกฤดูใบไม้ร่วง คือหมอน้องมาปั้ปมันก็จะม่ปัญหา”⁷⁴

⁷³ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, “โรงพยาบาลส่งเสริมการใช้ยาอย่างสมเหตุผล: โรงพยาบาล
 ทั่วไทย ใช้ยาคุ้มค่า ปลอดภัย ไม่ซ้ำซ้อน,” *HSRI Forum* ฉบับพิเศษ (2557).

⁷⁴ ผู้ให้สัมภาษณ์ ณ, เรื่องเดียวกัน.

5. สรุป

จากในการทำความเข้าใจคุณลักษณะของตัวแสดงที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการส่งเสริมการใช้อย่างสมเหตุผลในการนำนโยบายแห่งชาติด้านยา พ.ศ. 2554 และยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบยาแห่งชาติ พ.ศ. 2555-2559 โดยเฉพาะยุทธศาสตร์ด้านที่ 2 การใช้ยาอย่างสมเหตุผลไปสู่การปฏิบัติ บทความนี้ได้ศึกษาคุณลักษณะของตัวแสดงที่เป็นสถานพยาบาลในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขที่เป็นหน่วยบริการสำคัญของการส่งเสริมการใช้อย่างสมเหตุผลของประเทศ จึงพบว่าแม้สถานพยาบาลเหล่านี้อยู่ภายใต้การกำหนดทิศทางด้านยาของคณะกรรมการพัฒนาระบบยาแห่งชาติและกระทรวงสาธารณสุข แต่ในทางปฏิบัติสถานพยาบาลแต่ละแห่งจะมีอิสระในการบริหารจัดการด้านยาของตนเอง มีศักยภาพและวิธีการบริหารจัดการแตกต่างกันตามสภาพปัญหาด้านยาที่เกิดขึ้น ทำให้พบ “ช่องว่าง” ระหว่างเจตนารมณ์ของนโยบายแห่งชาติด้านยา และผลการนำนโยบายไปปฏิบัติของสถานพยาบาล สอดคล้องกับผลลัพธ์การดำเนินงานเพื่อส่งเสริมการใช้อย่างสมเหตุผลใน 3 เรื่อง ได้แก่ การคัดเลือกยาเข้าสู่บัญชียาของสถานพยาบาล การจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของสถานพยาบาล และการประเมินการใ้ยาในสถานพยาบาล ที่พบว่าสถานพยาบาลบางส่วนไม่สามารถดำเนินงานให้สอดคล้องกับนโยบายแห่งชาติด้านยา

สุดท้าย ผู้เขียนมีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่าความล้มเหลวของการนำนโยบายแห่งชาติด้านยา ไปปฏิบัติในระดับสถานพยาบาล ส่วนหนึ่งเกิดจากความสามารถในการติดตามและประเมินผลของคณะกรรมการพัฒนาระบบยาแห่งชาติและกระทรวงสาธารณสุขที่อาจยังไม่สามารถติดตามและกำกับดูแลความเคลื่อนไหวของการใ้ยาในสถานพยาบาลแต่ละแห่งได้อย่างครบถ้วน การติดตามและการกำกับดูแลดังกล่าวจะทำได้ยากลำบากยิ่งขึ้นในสถานพยาบาลของรัฐที่ไม่ได้สังกัดกระทรวงสาธารณสุข (อาทิ โรงพยาบาลของ

มหาวิทยาลัย หรือโรงพยาบาลในสังกัดกระทรวงกลาโหม เป็นต้น) และสถานพยาบาลของเอกชน เป็นต้น เพราะคณะกรรมการพัฒนาระบบยาแห่งชาติมีอำนาจเพียง “ส่งเสริม” ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการพัฒนาระบบยาแห่งชาติ พ.ศ. 2551 ข้อ 8(4) เท่านั้นและกระทรวงสาธารณสุขไม่ได้มีอำนาจการบังคับบัญชาสถานพยาบาล “นอกกระทรวง” หรือ “ของเอกชน” โดยตรง อุปสรรคดังกล่าวสะท้อนภาพความไม่ยืดหยุ่นในการบูรณาการการทำงานรายประเด็นร่วมกันของหน่วยงานรัฐทั้งภายในกระทรวงเดียวกันหรือข้ามกระทรวงหรือข้ามไปยังองค์กรนอกภาครัฐ ทำให้ระบบราชการไทยยังคงลักษณะการรวมศูนย์แบบแตกกระจาย (fragmented centralization) ที่แต่ละหน่วยงานต่างๆ มีอำนาจและงบประมาณในการทำงานของตนเองแต่ขาดการทำงานร่วมกัน แม้ว่าประเด็นปัญหาด้านยาที่ต้องเผชิญจะไม่ใช่อะไรเฉพาะของคณะกรรมการพัฒนาระบบยาแห่งชาติและกระทรวงสาธารณสุขก็ตาม

บรรณานุกรม

เอกสารภาษาไทย

- ASTVผู้จัดการออนไลน์, “คลีปม‘ซูโดอีเฟดรีน’ ทุจริตยาแก้หวัด...ผลิตยาบ้า!”
<http://www.manager.co.th/Weekend/ViewNews.aspx?NewsID=9550000040716&TabID=3&> (สืบค้นเมื่อ 1 มกราคม 2559).
- Hfocus, “ ‘ซูโดอีเฟดรีน’ ล่องหน สะท้อนปัญหาระบบยาไทย” <http://www.hfocus.org/content/2012/05/114> (สืบค้นเมื่อ 17 ตุลาคม 2558).
- กนกวรรณ กำลังพัฒนา, “ความผันแปรระหว่างโรงพยาบาลของราคาเบิกจ่ายยาในบัญชียาหลักแห่งชาติที่มีราคากลาง,” (วิทยานิพนธ์เภสัชศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2556).
- กรมบัญชีกลาง, *แนวทางการตรวจสอบ การเบิกจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลข้าราชการของส่วนราชการ (เฉพาะที่ไม่ได้อยู่ในระบบการจ่ายตรงค่ารักษาพยาบาล)* (กรุงเทพฯ: สำนักกำกับและพัฒนาการตรวจสอบภาครัฐ กรมบัญชีกลาง, 2554).
- กค 0408.3/ว 460 *การตรวจสอบการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลข้าราชการของส่วนราชการ*, กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง, กค 0408.3/ว 460, 26 ธันวาคม 2554.
- กค 0422.2/ว 45 *ข้อมความเข้าใจเกี่ยวกับการใช้สิทธิในระบบเบิกจ่ายตรงเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล*, กระทรวงการคลัง, กค 0422.2/ว 45, 7 มิถุนายน 2555.
- กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. 2560, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 134 ตอนที่ 64ก (14 มิถุนายน 2560): 4-14.*

กลุ่มข้อมูลข่าวสารสุขภาพ กองยุทธศาสตร์และแผนงาน กระทรวงสาธารณสุข,
รายงานข้อมูลทรัพยากรสาธารณสุข พ.ศ. 2559 (กรุงเทพฯ:
กองยุทธศาสตร์และแผนงาน กระทรวงสาธารณสุข, 2560).

กองควบคุมวัตถุเสพติด สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา, “ซูโดอี
เฟดรีน (Pseudoephedrine)” [http://narcotic.fda.moph.go.th/
welcome/?p=2720](http://narcotic.fda.moph.go.th/welcome/?p=2720) (สืบค้นเมื่อ 15 มกราคม 2559).

กองควบคุมวัตถุเสพติด สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา, “การดำเนินการ
การควบคุมกำกับดูแล Pseudoephedrine ของ อย.” [http://narcotic.
fda.moph.go.th/welcome/?p=2720](http://narcotic.fda.moph.go.th/welcome/?p=2720) (สืบค้นเมื่อ 14 เมษายน 2559).

กองบริหารการสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข, “โปรแกรมระบบรายงาน
และข้อมูลข่าวสารกิจกรรมการปฏิบัติงานทางเภสัชกรรม”
[http://203.157.3.54/hssd1/umd/HSS_PRARMACY/report/re-
port_2.php](http://203.157.3.54/hssd1/umd/HSS_PRARMACY/report/report_2.php) (สืบค้นเมื่อ 19 เมษายน 2559).

กองบริหารการสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข, “มูลค่าการจัดซื้อเวชภัณฑ์
ร่วมเทียบกับมูลค่าการจัดซื้อเวชภัณฑ์ทั้งหมด” [http://203.157.3.54/
hssd1/???b3B0aW9uPXJlcG9ydCZtb2R1bGU9cmVwb3J0J-nVtZD1hcHAxJkZpc1llyXI9MjU1OSZxPSZtb2Q9cmVwb3J0X-
21haW40JlPvbWVJRd0mWm9uZVNlcnZJRd0mUHJvdmluY-
2VJRd0mYXJlYV90eXBIPSZncm91cF89JnNldF89MyZDaG-
tab25lPSZQcm92aW5jZUIEX3ZpZXc9JlZpZXc9WSY=](http://203.157.3.54/hssd1/???b3B0aW9uPXJlcG9ydCZtb2R1bGU9cmVwb3J0J-nVtZD1hcHAxJkZpc1llyXI9MjU1OSZxPSZtb2Q9cmVwb3J0X-21haW40JlPvbWVJRd0mWm9uZVNlcnZJRd0mUHJvdmluY-2VJRd0mYXJlYV90eXBIPSZncm91cF89JnNldF89MyZDaG-tab25lPSZQcm92aW5jZUIEX3ZpZXc9JlZpZXc9WSY=) (สืบค้น
เมื่อ 1 มีนาคม 2559).

คณะกรรมการพัฒนาระบบยาแห่งชาติ, นโยบายแห่งชาติด้านยา พ.ศ. 2554
และยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบยาแห่งชาติ พ.ศ. 2555-2559
(กรุงเทพฯ: สำนักยา สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา, 2554).

คณะอนุกรรมการพัฒนาบัญชียาหลักแห่งชาติ, *คู่มือการใช้ยาอย่างสมเหตุผลตามบัญชียาหลักแห่งชาติ เล่มที่ 1 ยาระบบทางเดินอาหาร* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2552).

คณะอนุกรรมการส่งเสริมการใช้ยาอย่างสมเหตุผล, *คู่มือการดำเนินงานโครงการโรงพยาบาลส่งเสริมการใช้ยาอย่างสมเหตุผล (Rational Drug Use Hospital Manual)*. (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2558).

คทา บัณฑิตานุกูล, สุนันทา โอศิริ, พัทธราภรณ์ ปัญญาภูมิไกร, และ จัตุรวัณ้องคสิงห์, *อนาคตระบบยาของคนไทยในระบบสุขภาพแห่งชาติในอีก 10 ปีข้างหน้า* (พ.ศ. 2546-2555) (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, 2547).

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และ กิตติพงษ์ เรือนทิพย์, *โครงการศึกษาแนวทางการปฏิรูปองค์กรเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารจัดการระบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ* (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2554).

ไทยรัฐออนไลน์, “สถ.แนะใช้ยาอย่างสมเหตุผล ลดดีดยา-จ่ายจ่ายยืดเยื้อ.” <http://www.thairath.co.th/content/edu/108774>. (สืบค้นเมื่อ 11 พฤศจิกายน 2558).

โพสต์ทูเดย์, “ข้าแหละเครือข่ายทุจริตยาข้าราชการ” <http://www.posttoday.com/analysis/economy/36694> (สืบค้นเมื่อ 30 มิถุนายน 2553).

ระพีพรรณ อุลงสุข และ จรัสพร ตันติไชยากุล, “การเปรียบเทียบราคายาที่ผ่านการจัดซื้อโดยตรงกับการจัดซื้อยาร่วมกันของโรงพยาบาลในเขตตรวจราชการสาธารณสุขที่ 4,” *วารสารวิจัยวิทยาศาสตร์การแพทย์* 18, ฉบับที่ 1 (2547): 9-22.

รุ่งทิพา หมื่นปา, เจริญ ตรีศักดิ์, ชุตินา อรรถลีพันธุ์, สุพล ลิ้มวัฒนานนท์, บัญญัติ สิทธิธัญกิจ, จุฬารักษ์ ลิ้มวัฒนานนท์, อาริวรรณ เชี่ยวชาญวัฒนา, และ วิโรจน์ ตั้งเจริญเสถียร, “พรมแดนแห่งความรู้: หนึ่งทศวรรษของการประเมินการใช้ยาในโรงพยาบาล,” *วารสารวิชาการสาธารณสุข* 13, ฉ. 2 (มีนาคม-เมษายน 2547): 277-290.

รายงานการประชุมคณะกรรมการเภสัชกรรมและการบำบัดครั้งที่ 6/2551 วันที่ 7 กรกฎาคม 2551, โรงพยาบาลสระบุรี, 7 กรกฎาคม 2551.

รายงานการประชุมคณะกรรมการเภสัชกรรมและการบำบัดครั้งที่ 2/2551 วันที่ 9 พฤศจิกายน 2550, โรงพยาบาลสระบุรี, 9 พฤศจิกายน 2550.

รายงานการประชุมคณะกรรมการเภสัชกรรมและการบำบัดครั้งที่ 7/2551 วันที่ 13 สิงหาคม 2551, โรงพยาบาลสระบุรี, 13 สิงหาคม 2551.

รายงานการประชุมคณะกรรมการเภสัชกรรมและการบำบัดครั้งที่ 5/2551 วันที่ 24 มิถุนายน 2551, โรงพยาบาลสระบุรี, 24 มิถุนายน 2551.

ศรีเพ็ญ ดันติเวชส, ทบทวนสภาพปัญหาและการวิจัยเกี่ยวกับระบบยาของประเทศไทย (กรุงเทพฯ: สำนักงานพัฒนานโยบายสุขภาพระหว่างประเทศ สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กระทรวงสาธารณสุข, 2550).

ศูนย์ข้อมูลข่าวสารด้านเวชภัณฑ์ กระทรวงสาธารณสุข, “การประเมินมาตรฐานความปลอดภัยด้านยาโรงพยาบาล ปีงบประมาณ 2558” http://dmsic.moph.go.th/dmsic/index.php?&p=1&type=3&t=3&id=24&n_id=4611&sec=2 (สืบค้นเมื่อ 19 เมษายน 2560).

สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, “โรงพยาบาลส่งเสริมการใช้ยาอย่างสมเหตุผล: โรงพยาบาลทั่วไทย ใช้ยาคุ่มค่า ปลอดภัย ไม่ซ้ำซ้อน” *HSRI Forum ฉบับพิเศษ* (2557): 24-25.

สยามรัฐ, “บัญชีกลางดิ่งปปท. จับผิดทุจริตยา.” สยามรัฐ 25 มีนาคม 2553.
 สัมฤทธิ์ ศรีธำรงสวัสดิ์ และคณะ, การใช้ยา ผลกระทบต่อค่าใช้จ่าย และ
 มาตรการควบคุมการใช้ยาของโรงพยาบาลน่านร่อง กรณีผู้ป่วยนอก
 ในระบบจ่ายตรงสวัสดิการรักษายาพยาบาลข้าราชการ ปีงบประมาณ
 2552 (กรุงเทพฯ: สำนักงานวิจัยเพื่อการพัฒนาหลักประกันสุขภาพ
 ไทย, 2553).

สายศิริ ด่านวัฒนะ และ อภิญญา อิศระชาญพานิช, ถอดบทเรียนการดำเนิน
 มาตรการส่งเสริมและกำกับการใช้ยาในโรงพยาบาลต้นแบบ 3 แห่ง
 (นนทบุรี: สำนักงานวิจัยเพื่อการพัฒนาหลักประกันสุขภาพไทย (สว
 ปก.), 2555).

สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข, การพัฒนา
 ประสิทธิภาพระบบบริหารเวชภัณฑ์ กระทรวงสาธารณสุข. กรุงเทพฯ:
 โรงพิมพ์องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก, 2542).

สำนักตรวจราชการกระทรวงสาธารณสุข สำนักตรวจและประเมินผล, แผนการ
 ตรวจราชการกระทรวงสาธารณสุขประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558
 (นนทบุรี: สำนักตรวจราชการกระทรวงสาธารณสุข สำนักตรวจและ
 ประเมินผล กระทรวงสาธารณสุข, 2558).

สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กระทรวงสาธารณสุข, “ยุทธศาสตร์กระทรวง
 สาธารณสุข ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559” [http://bps.moph.go.th/
 new_bps/sites/default/files/mophplan_2559_final_0.pdf](http://bps.moph.go.th/new_bps/sites/default/files/mophplan_2559_final_0.pdf) (สืบค้น
 เมื่อ 12 กรกฎาคม 2560).

สำนักยา สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา, “ยุทธศาสตร์ 2 ด้านการใช้
 ยาอย่างสมเหตุผล” <http://goo.gl/pbEBZ5>. (สืบค้นเมื่อ 24 ธันวาคม
 2558).

- สุวิทย์ วิบุลผลประเสริฐ, วิชัย โชควิวัฒน์, และ ศรีเพ็ญ ตันติเวสส (บรรณาธิการ). *ระบบยาของประเทศไทย* (นนทบุรี: สำนักงานพัฒนานโยบายสุขภาพ, 2545).
- อัปสร บุญยั้ง, “การประเมินการจัดซื้อยาาร่วมระดับเขต: กรณีศึกษาเขตตรวจราชการที่ 2,” *วารสารองค์การเภสัชกรรม* 35, น. 1 (ตุลาคม 2551-มีนาคม 2552): 3-19.
- เอกวิร มีสุข, “การเมืองของการนำนโยบายแห่งชาติด้านยาไปปฏิบัติ: ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างคัดเลือกยาเข้าสู่บัญชียาหลักแห่งชาติและการใช้ยาอย่างสมเหตุผลผล,” (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558).

เอกสารภาษาอังกฤษ

- Gerald, Michael C, “National Drug Policy and Rational Drug Use: A Model Curriculum for Developing Countries,” *Journal of Clinical Epidemiology* 44, no. Supplement 2 (1991): 95-99.
- Holloway, Kathleen A and Terry Green, *Drug and Therapeutics Committees: A Practical Guide* (Geneva: World Health Organization, 2003).
- Kettl, Donald F. and James W. Fesler, *The Politics of the Administrative Process* (Maryland: CQPress, 2009).
- Klijin, Erik-Hans and Joop F.M. Koppenjan, “Governance Network Theory: Past, Present and Future,” *Policy & Politics* 40, no. 4 (2012): 587-606.
- Management Sciences for Health and World Health Organization, *Drug and Therapeutics Committee Training Course* Arlington (VA: Management Sciences for Health, 2007).

- Parson, Wayne, *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 1997).
- Pollitt, Christopher and Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State* (Oxford: Oxford University Press, 2011).
- Seiter, Andreas, *A Practical Approach to Pharmaceutical Policy* Washington (D.C.: World Bank, 2010).
- Traulsen, Janine Morgall and Anna Birna Almarsdóttir, "The Argument for Pharmaceutical Policy," *Pharmacy World and Science* 27, no. 1 (February 2005): 7-12.
- USAID, *The Health System Assessment Approach: A How-to Manual Version 2.0* (North Bethesda: Health System 2020, USAID, 2012).
- World Bank, "Pharmaceutical Policy," <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTHEALTHNUTRITIONANDPOPULATION/EXTHSD/0,,contentMDK:22300931~menuPK:376799~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:376793~isCURL:Y~isCURL:Y,00.html>. (accessed Jun 29, 2015).
- World Health Organisation, *How to Develop and Implement a National Drug Policy* (Malta: World Health Organisation, 2001).
- Wu, Xun, M. Ramesh, Michael Howlett and Scott Fritzen, *The Public Policy Primer: Managing the Policy Process* (London: Routledge, 2010).

การสัมภาษณ์

ผู้ให้สัมภาษณ์ ก. (นามแฝง), สัมภาษณ์โดยผู้เขียน, 23 พฤษภาคม 2556.

ผู้ให้สัมภาษณ์ ง. (นามแฝง), สัมภาษณ์โดยผู้เขียน, 11 ตุลาคม 2556.

ผู้ให้สัมภาษณ์ จ. (นามแฝง), สัมภาษณ์โดยผู้เขียน, 14 ตุลาคม 2556 และ
5 กันยายน 2557.

ผู้ให้สัมภาษณ์ ฉ. (นามแฝง), สัมภาษณ์โดยผู้เขียน, 11 พฤศจิกายน 2556.

ผู้ให้สัมภาษณ์ ผ. (นามแฝง), สัมภาษณ์โดยผู้เขียน, 8 ตุลาคม 2558.

ผู้ให้สัมภาษณ์ ฒ. (นามแฝง), สัมภาษณ์โดยผู้เขียน, 8 ตุลาคม 2558.

ปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการลงทะเบียน ประวัติแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ ของศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service: OSS) กรุงเทพมหานคร

ณปภัช ภิญญสุภักกุล¹

Received: 9 October 2019

Revised: 25 November 2019

Accepted: 27 December 2019

บทคัดย่อ

ปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการลงทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติของศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จ (One stop service: OSS) กรุงเทพมหานคร มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงปัจจัยใดที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการ จากการวิจัยพบว่า ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการของศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service: OSS) กรุงเทพมหานครของกลุ่มเจ้าหน้าที่และผู้บริหาร/ผู้ควบคุม พบว่า ปัจจัยด้านอุดมการณ์ร่วมส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการมากที่สุด และปัจจัยด้านระบบงาน ปัจจัยด้านโครงสร้างมีปัญหาและอุปสรรคมากที่สุด

¹ นักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,
อีเมล: aom_suksan10@hotmail.com

ในเรื่องของการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานและโครงสร้างอำนาจหน้าที่ภายในศูนย์ฯ OSS ผลการวิเคราะห์ประสิทธิภาพในการให้บริการของกลุ่มนายจ้าง/ผู้ประกอบการ พบว่า ปัจจัยด้านทักษะ ความรู้ความสามารถส่งผลต่อประสิทธิภาพในการให้บริการมากที่สุด และปัจจัยด้านบุคลากรมีปัญหาและอุปสรรคมากที่สุด ในเรื่องของจำนวนบุคลากรมีไม่เพียงพอ และข้อเสนอแนะจากการวิจัย ควรทำการพัฒนาการดำเนินงานในด้านต่างๆ ตามกรอบแนวคิด 7S's McKinsey พร้อมทั้งศึกษา“ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ” (Intergovernmental Relations หรือ IGR) ในการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานที่มีการทำงานร่วมกันในรูปแบบบูรณาการมากขึ้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการและการให้บริการดียิ่งขึ้น

คำสำคัญ: ศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จ, แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ, การบริหารจัดการ, ประสิทธิภาพ

Administrative Factors Affecting the Bangkok Office of Foreign Worker Administration One Stop Service Center in Registering Applicants From Three Nations

Napapat Pinyosupakkul²

Abstract

Qualitative research was used to study administrative factors affecting the Bangkok Office of Foreign Worker Administration One Stop Service Center in registering applicants from three nations. Results were that staff was the most influential, with structure causing the most problems and obstacles in coordination between departments and central authorities. Worker skill factor most affected efficiency, with inadequate staffing the main obstacle. These findings suggest that The McKinsey 7S - structure, strategy, systems, style, skills, staff and shared values - Framework, a management model developed in the 1980s, might help develop strategic vision for the office. Further study of Intergovernmental Relations (IGR), the wide variety of ways in which

² Master's Degree Candidate in Political Science at Thammasat University;
Email: aom_suksan10@hotmail.com

orders of government enter into relations with each other, might also help clarify work coordination between agencies in a more integrated form to improve administrative efficiency and provide better service.

Keywords: One stop service center, Foreign worker with three nationalities, Administration, Efficiency.

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยประสบปัญหาเกี่ยวกับการขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือจำนวนมาก โดยเฉพาะกิจการประมง ก่อสร้าง งานแม่บ้าน งานการเกษตร งานด้านบริการต่างๆ ทำให้มีการลักลอบนำแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายมาทำงาน ประกอบกับรู้จักช่องทางการหลบหนีหลบซ่อน ทำให้การบริหารจัดการด้านแรงงานต่างด้าวเป็นไปด้วยความยากลำบาก ไม่สามารถรู้จำนวนแรงงานต่างด้าวที่แน่นอน ส่งผลกระทบทั้งผลดีและผลเสียต่อประเทศไทย ผลดีส่วนใหญ่จะตกแก่นายจ้าง ส่วนผลเสียกระทบต่อสังคมในด้านความมั่นคง ด้านสาธารณสุขการควบคุมโรค ด้านเศรษฐกิจ ด้านการใช้ทรัพยากรต่างๆ และด้านทางสังคม เช่น ปัญหาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินการก่ออาชญากรรม การแบ่งแยกเชิงสังคม ขบวนการลักลอบเข้าเมืองและการค้ามนุษย์ ปัญหาเด็กไร้สัญชาติ ปัญหาเด็กเร่ร่อนถูกทอดทิ้ง

จากผลกระทบดังกล่าว รัฐบาลได้พยายามแก้ไขปัญหาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ ได้แก่ เมียนมา ลาว และกัมพูชา ให้สามารถเข้ามาทำงานได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อให้สามารถควบคุมและตรวจสอบจำนวนแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยได้ โดยกำหนดนโยบายและมาตรการในการจัดระบบและควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายอาศัยอำนาจของมติคณะรัฐมนตรีเป็นคราวๆ ไปมีการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 ซึ่งในขณะนั้น กรมแรงงานอยู่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในฐานะหน่วยงานที่ถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 แต่ปัจจุบันได้รับการสถาปนาขึ้นเป็นกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

ต่อมาในปี พ.ศ. 2544 ได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารแรงงาน ต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง พ.ศ. 2544 โดยแต่งตั้ง “คณะ

กรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กปร.)” และออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนี เข้าเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 โดยมีนายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานเป็นรองประธาน อธิบดีกรมการจัดหางานเป็นกรรมการและเลขานุการ และคณะกรรมการที่ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้ทรงคุณวุฒิอีก 27 คน มีหน้าที่พิจารณากำหนดนโยบาย แนวทาง แผนงาน รวมทั้งมาตรการในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ ได้แก่ เมียนมา ลาว กัมพูชา ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว แต่ปัญหาความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือของผู้ประกอบการมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นทุกปี จากข้อมูลสถิติจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานในประเทศไทยที่ลงทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นระบบ เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 มีจำนวนแรงงานต่างด้าว 849,552 คน และมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ ทุกปี จนถึงปี พ.ศ. 2560 มีจำนวนแรงงานต่างด้าว 2,062,807 คน

จนกระทั่งในรัฐบาลของ คสช. นำโดย พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีในฐานะเป็นประธานคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กปร.) ได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 มกราคม 2561 เห็นชอบการบริหารจัดการการทำงานของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย ตามที่กระทรวงแรงงานเสนอเห็นชอบให้ดำเนินการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวกลุ่มเดิมที่เคยได้รับอนุญาตทำงานในประเทศไทยที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติแล้ว อนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรไทยและอนุญาตให้ทำงานต่อไปอีกถึงวันที่ 31 มีนาคม 2563 ส่วนแรงงานต่างด้าวที่ทำงานในกิจการประมงทะเล และกิจการแปรรูปสัตว์น้ำ อนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรและอนุญาตทำงานถึงวันที่ 1 พฤศจิกายน 2562 สำหรับแรงงานต่างด้าวที่ยังไม่ได้พิสูจน์สัญชาติเห็นชอบให้ขยายระยะเวลาการอยู่ในราชอาณาจักรไทยและอนุญาตให้ทำงานถึงวันที่

30 มิถุนายน 2561 เพื่อพิสูจน์สัญชาติให้แล้วเสร็จ โดยให้แรงงานต่างด้าว มาลงทะเบียนจัดทำทะเบียนประวัติหรือปรับปรุงทะเบียนประวัติ ณ ศูนย์ บริการแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service : OSS) ซึ่งจัดตั้งขึ้นทุกจังหวัดและ กรุงเทพมหานคร ภายในวันที่ 31 มีนาคม 2561 เมื่อแรงงานต่างด้าวผ่านการ พิสูจน์สัญชาติแล้วจะได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรไทย และอนุญาต ให้ทำงานถึงวันที่ 31 มีนาคม 2563 เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามมติ คณะรัฐมนตรีกระทรวงแรงงาน โดยกรมการจัดหางาน (กจจ.) จึงได้ดำเนินการ จัดตั้งศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service : OSS) เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับนายจ้างหรือผู้ประกอบการ โดยเปิดให้บริการ 80 แห่ง ใน 76 จังหวัด และ 4 แห่งในกรุงเทพมหานครตั้งแต่วันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2561 ถึงวันที่ 31 มีนาคม 2561 ทั้งนี้ การจัดตั้งศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จ (OSS) กรุงเทพมหานคร 4 แห่ง ได้แก่

- (1) อาคารเพชรเกษมทาวเวอร์ (ใกล้ห้างบิ๊กซี เพชรเกษม) เขตบางแค
- (2) ห้างสรรพสินค้าตั้งฮั่วเส็ง เขตบางพลัด
- (3) ศูนย์การค้าไอทีสแควร์ เขตหลักสี่
- (4) อาคารกระทรวงแรงงาน เขตดินแดง

ในการเปิดให้บริการจัดทำทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าวที่ศูนย์ฯ OSS ประกอบด้วย หน่วยงานภาครัฐ จำนวน 5 หน่วยงานที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับ แรงงานต่างด้าวมาร่วมกันให้บริการจัดทำทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ แบบครบวงจร (One Stop Service) ประกอบด้วย³

³ สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, “กฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว,” กรมการจัดหางาน สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, <https://www.doe.go.th/prd/alien/law/param/site/152/cat/102/sub/0/pull/category/view/list-label> (สืบค้นเมื่อ 2 สิงหาคม 2562).

1) กรมการปกครองและสำนักงานเขต 50 เขต เป็นผู้จัดทำ/ปรับปรุงทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าวโดยกำหนดเลขประจำตัวต่างด้าว 13 หลัก ประเภท 00 ถ่ายรูปใบหน้า สแกนลายนิ้วมือ และจัดทำบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย (บัตรสีชมพู) ให้กับแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ

2) สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองตรวจลงตรา (Visa) ให้อยู่ในราชอาณาจักรไทย ตามมติคณะรัฐมนตรี

3) สำนักงานประกันสังคมขึ้นทะเบียนผู้ประกันตนให้กับแรงงานต่างด้าวที่ทำงานในกิจการของนายจ้างที่เข้าประกันสังคม

4) กระทรวงสาธารณสุขตรวจสุขภาพ และทำประกันสุขภาพให้กับแรงงานต่างด้าวที่ยังไม่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติหรือผ่านการพิสูจน์สัญชาติกรณี que ที่ทำงานในกิจการไม่เข้าประกันสังคม (ผู้รับใช้ในบ้านและกิจการประมง) หรือกรณีเข้าประกันสังคมต้องซื้อประกันคุ้มครองก่อนเกิดสิทธิประกันสังคม

5) กรมการจัดหางานเป็นผู้ตรวจสอบเอกสารและพิจารณาอนุญาตทำงานให้กับแรงงานต่างด้าว

โดยมีเป้าหมายในการเปิดรับลงทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติที่กำลังจะพ้นระยะเวลาการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรไทย ประมาณ 2 ล้านกว่าคน ให้แล้วเสร็จภายใน 31 มีนาคม 2561 ตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งจำนวนแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติที่พักอาศัยและทำงานอยู่ในกรุงเทพมหานคร ประมาณ 500,000 กว่าคน ต้องมาลงทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าวตามสถานที่ที่ได้จัดตั้งเป็นศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จ (OSS) กรุงเทพมหานคร จำนวน 4 แห่ง ให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา หากพ้นกำหนดจะไม่มีกรขยายเวลาออกไปอีก และมีความผิดตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งจำและปรับ ปรากฏว่า หลังจากการปิดรับลงทะเบียนของศูนย์ OSS กรุงเทพมหานครพบว่า มีจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ลงทะเบียนแล้วประมาณ 404,000 คน และที่ยังไม่ได้ดำเนินการจัดทำทะเบียนประวัติอีกประมาณ

98,186 คน แต่มาลงทะเบียนออนไลน์จริงคิดในระบบเรียลไทม์ ทำให้ต้องมีการเปิดศูนย์ฯ OSS ต่อเนื่องขึ้นเพื่อจัดทำทะเบียนประวัติให้กับแรงงานต่างด้าวที่ลงทะเบียนออนไลน์ไว้ให้แล้วเสร็จ ภายในวันที่ 31 มิถุนายน 2561

จากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นทำให้ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษาว่ามีเหตุปัจจัยใดที่ทำให้การบริหารจัดการลงทะเบียนไม่ประสบความสำเร็จตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการใช้งบประมาณเพิ่มขึ้น และศึกษาถึงปัญหา และอุปสรรคในการปฏิบัติงานของบุคลากร โดยใช้แนวคิดปัจจัย 7 ประการ (7S's McKinsey) ของปีเตอร์ ประกอบด้วย ปัจจัยด้านโครงสร้าง ด้านกลยุทธ์ขององค์กร ด้านระบบ ด้านสไตล์การทำงานของผู้บริหาร ด้านบุคลากร ด้านทักษะ ความรู้ และด้านอุดมการณ์ร่วม ว่ามีปัจจัยใดส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการจัดทำทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าวของศูนย์ฯ OSS โดยใช้ตัวชี้วัดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ตามแนวคิดของมิลเลท ประกอบด้วย 1. การให้บริการอย่างเท่าเทียม 2. การให้บริการอย่างรวดเร็ว ทันเวลา 3. การให้บริการอย่างเพียงพอ 4. การให้บริการอย่างก้าวหน้า เพื่อเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปเป็นแนวทางในการประยุกต์ใช้การบริหารจัดการและการพัฒนาการบริการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการลงทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติของศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จ (OSS) กรุงเทพมหานคร อย่างมีประสิทธิภาพ (เมื่อวันที่ 5 ก.พ. - 31 มี.ค. 2561)
2. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการลงทะเบียนประวัติแรงงาน ต่างด้าว 3 สัญชาติของศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จ (OSS) กรุงเทพมหานคร

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาค้างนี้ เป็นการศึกษาดังปัจเจกที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการลงทะเลเบียนประวัติแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ ของศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จ (OSS) กรุงเทพมหานคร อย่างมีประสิทธิภาพตามนโยบายของรัฐบาล เมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2561 ถึง 31 มีนาคม 2561 โดยเน้นการศึกษาในเรื่อง

1.1 ปัจจัยในการบริหารจัดการลงทะเลเบียนประวัติแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ ของศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จ (OSS) กรุงเทพมหานคร ตามแนวคิด ปัจจัย 7 ประการ (7S's McKinsey) ของ ปีเตอร์ ประกอบด้วย

- (1) ปัจจัยด้านโครงสร้าง (Structure)
- (2) ปัจจัยด้านกลยุทธ์องค์กร (Strategy)
- (3) ปัจจัยด้านระบบ (System)
- (4) ปัจจัยด้านสไตล์การทำงานของผู้บริหาร (Style)
- (5) ปัจจัยด้านบุคลากร (Staff)
- (6) ปัจจัยด้านทักษะ (Skill)
- (7) ปัจจัยด้านอุดมการณ์ร่วม (Share Value)

1.2 ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการลงทะเลเบียนประวัติแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ ของศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จ (OSS) กรุงเทพมหานคร ตามแนวคิดของ มิลเล็ท (John D'Millet)

- (1) การให้บริการอย่างเท่าเทียมกัน (Equitable service)
- (2) การให้บริการอย่างรวดเร็ว ทันเวลา (Timely service)
- (3) การให้บริการอย่างเพียงพอ (Ample service)
- (4) การให้บริการอย่างต่อเนื่อง (Continuous service)
- (5) การให้บริการอย่างก้าวหน้า (Progression service)

2. ขอบเขตด้านประชากร

2.1 กลุ่มตัวอย่างประชากรแบบสุ่ม เป็นจำนวนของเจ้าหน้าที่จำนวน 120 คน และผู้ประกอบการ/นายจ้าง จำนวน 80 คน โดยใช้วิธีการเก็บข้อมูลโดยแบบสอบถาม

2.2 กลุ่มตัวอย่างแบบเจาะลึกเป็นผู้บริหารหรือผู้ควบคุมในการจัดทำ จำนวน 4 คน ใช้วิธีการเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก

3. ขอบเขตด้านระยะเวลา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ใช้ระยะเวลาในการวิจัย ภาคเรียนที่ 2 ปีการศึกษา 2561 ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ 2562 ถึงเดือนมิถุนายน 2562

ข้อจำกัดของการวิจัย

1. ข้อจำกัดด้านประชากร

งานวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยจากกรณีศึกษาจึงไม่ได้ทำการสุ่มตัวอย่างตามวิธี Random Sampling เนื่องจากขาดมิติของกลุ่มตัวอย่างแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ อันเป็นผลมาจากมีความยากลำบากในการสื่อสารทางด้านภาษา ทำให้ได้ข้อมูลไม่ครบทุกมิติ

2. ข้อจำกัดด้านระยะเวลา

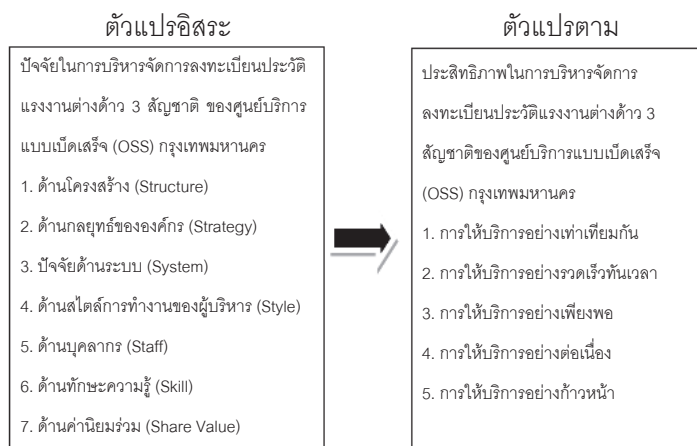
งานวิจัยใช้ระยะเวลาในการในการทำวิจัยเพียง 5 เดือน อาจทำให้ได้ข้อมูลและรายละเอียดไม่ครบถ้วนสมบูรณ์

ระเบียบวิธีวิจัย

ระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้ในงานวิจัยชิ้นนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Approach) โดยใช้วิธีการ 3 วิธี คือ แบบสอบถาม การสัมภาษณ์เชิงลึก และการเก็บรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงและข้อมูลจาก Internet โดยข้อมูลมาจากแหล่งอ้างอิงที่น่าเชื่อถือมาวิเคราะห์ผลเพื่อนำมาสรุป

อภิปรายผลให้ทราบถึงปัญหา อุปสรรค พร้อมเสนอแนะแนวทางในพัฒนาเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการภายในศูนย์ฯ OSS ให้มีประสิทธิภาพในการให้บริการที่ดียิ่งขึ้น

กรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัย



ที่มา: ผู้ศึกษา

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลและอภิปรายผล

1. สรุปผลการศึกษาในภาพรวมของประสิทธิภาพในการให้บริการของศูนย์ฯ OSS กรุงเทพมหานคร ตามแนวคิดของ มิลเล็ท (John D'Millet) ปรากฏผลตามรายละเอียดดังนี้

การให้บริการอย่างเท่าเทียมกัน (Equitable service) ผลจากการศึกษากลุ่มนายจ้าง/ผู้ประกอบการ และกลุ่มผู้บริหาร/ผู้ควบคุม ให้ความเห็นสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการให้บริการอย่าง

เท่าเทียมกันว่า เชื่อว่า ปัจจัยด้านทักษะของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานโดยใช้ทักษะความรู้ ความสามารถในการให้บริการส่งผลต่อประสิทธิภาพมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 93.8 แต่อาจจะมีเจ้าหน้าที่บางคนบางหน่วยงานเท่านั้นที่เรียกเก็บผลประโยชน์

การให้บริการอย่างรวดเร็ว ทันเวลา (Timely service) ผลจากการศึกษา กลุ่มนายจ้าง/ผู้ประกอบการ และกลุ่มผู้บริการ/ผู้ควบคุม ให้ความเห็นตรงกันเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการให้บริการอย่างรวดเร็ว ทันเวลา เชื่อว่า ปัจจัยด้านอุดมการณ์ร่วมในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ว่าทำงานอย่างเต็มกำลังความสามารถเพื่อให้ทันกับเวลาส่งผลต่อประสิทธิภาพมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 87.5 แต่มีปัญหาระหว่างการประสานงานกันระหว่างหน่วยงาน ทำให้การทำงานไม่ราบรื่น

การให้บริการอย่างเพียงพอ (Ample service) ผลจากการศึกษา กลุ่มนายจ้าง/ผู้ประกอบการ และกลุ่มผู้บริการ/ผู้ควบคุม ส่วนใหญ่ให้ความเห็นตรงกันเกี่ยวกับประสิทธิภาพการให้บริการอย่างเพียงพอ เชื่อว่า ปัจจัยด้านทักษะการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในการให้บริการส่งผลต่อประสิทธิภาพมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 87.5 แต่ยังคงมีปัญหาของจำนวนเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอกับปริมาณงาน และสถานที่ สิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ และระยะเวลาที่มีจำกัด

การให้บริการอย่างต่อเนื่อง (Continuous service) ผลจากการศึกษา กลุ่มนายจ้าง/ผู้ประกอบการ และกลุ่มผู้บริการ/ผู้ควบคุม ส่วนใหญ่ให้ความเห็นตรงกันเกี่ยวกับประสิทธิภาพการให้บริการอย่างต่อเนื่อง เชื่อว่า ปัจจัยด้านทักษะ เจ้าหน้าที่ที่มีทักษะ ความรู้ความชำนาญในการให้บริการ และสามารถแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าได้ส่งผลต่อประสิทธิภาพมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 90.1 และมีการให้บริการต่อเนื่องโดยไม่มีความหยุดราชการและไม่หยุดพักกลางวัน แต่ยังมีปัญหาเกี่ยวกับจำนวนเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ

การให้บริการอย่างก้าวหน้า (Progression service) ผลจากการศึกษากลุ่มนายจ้าง/ผู้ประกอบการ และกลุ่มผู้บริการ/ผู้ควบคุม ส่วนใหญ่ให้ความเห็นตรงกันเกี่ยวกับประสิทธิภาพการให้บริการอย่างก้าวหน้า เชื่อว่าปัจจัยด้านอุดมการณ์ร่วม ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่มีความมุ่งมั่น ตั้งใจ ในการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกันส่งผลต่อประสิทธิภาพมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 92.5 แต่มีปัญหาด้านการสื่อสารเกี่ยวกับระบบ ขั้นตอน กระบวนการ แนวทางที่ไม่ชัดเจน เข้าใจยาก ซับซ้อน และใช้เอกสารค่อนข้างเยอะ เนื่องจากมีหลายหน่วยงานแต่ละหน่วยงานมีกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ของตนเอง

2. สรุปผลการศึกษาปัญหา และอุปสรรคในการบริหารจัดการภายในศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จ (OSS) กรุงเทพมหานครแยกตามศูนย์ฯ ปรากฏรายละเอียดดังนี้

1. ศูนย์อาคารเพชรเกษมทาวเวอร์ ผลจากการศึกษาพบว่า กลุ่มเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่เห็นว่า ปัจจัยด้านระบบงานในเรื่องกระบวนการ ขั้นตอนการปฏิบัติงาน ระบบการติดตามผลการปฏิบัติงาน ระบบการบริหารจัดการความเสี่ยงเพื่อป้องกันการทุจริต ระบบการประสานงาน เป็นปัญหาและอุปสรรคมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 64.02 ส่วนกลุ่มผู้ประกอบการ/นายจ้างส่วนใหญ่เห็นว่า ปัจจัยด้านบุคลากร เจ้าหน้าที่ในการให้บริการมีจำนวนไม่เพียงพอมากที่สุด ทำให้ส่งผลต่อประสิทธิภาพการให้บริการอย่างเพียงพอ

2. ศูนย์การค้าไอทีสแควร์ ผลจากการศึกษาพบว่ากลุ่มเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่เห็นว่า ปัจจัยด้านสไตล์การทำงานของผู้บริหารในเรื่องการสร้างขวัญกำลังใจที่ดีในการปฏิบัติงาน การเป็นแบบอย่างที่ดี และการเปิดโอกาสให้มีการซักถามหรือรับฟังความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ เป็นปัญหาและอุปสรรคมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 57.34 ส่วนกลุ่มผู้ประกอบการ/นายจ้างส่วนใหญ่เห็นว่า ปัจจัยด้านบุคลากร เจ้าหน้าที่ในการให้บริการมีจำนวนไม่เพียงพอมากที่สุด ทำให้ส่งผลต่อประสิทธิภาพการให้บริการอย่างเพียงพอ

3. ศูนย์ห้างสรรพสินค้าตั้งฮั่วเส็ง ผลจากการศึกษาพบว่า กลุ่มเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่เห็นว่า ปัจจัยด้านกลยุทธ์ในการสื่อสารสร้างความเข้าใจแผนการปฏิบัติงานไปในทิศทางเดียวกัน และการให้บุคลากรทุกหน่วยงานมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนการปฏิบัติงานเป็นปัญหาและอุปสรรคมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 45.34 ส่วนกลุ่มผู้ประกอบการ/นายจ้างส่วนใหญ่เห็นว่า ปัจจัยด้านบุคลากร เจ้าหน้าที่ในการให้บริการมีจำนวนไม่เพียงพอมากที่สุด ทำให้ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการให้บริการอย่างเพียงพอ

4. ศูนย์อาคารกระทรวงแรงงาน ผลจากการศึกษาพบว่า กลุ่มเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่เห็นว่า ปัจจัยด้านระบบงานในเรื่องกระบวนการ ขั้นตอนการปฏิบัติงาน ระบบการติดตามผลการปฏิบัติงาน เป็นปัญหาและอุปสรรคมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 51.34 ส่วนกลุ่มผู้ประกอบการ/นายจ้างส่วนใหญ่เห็นว่าปัจจัยด้านระบบงานเกี่ยวกับขั้นตอน กระบวนการ แนวทางที่ชัดเจน เข้าใจง่าย ไม่ยุ่งยากซับซ้อนมากที่สุด ทำให้ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการให้บริการอย่างก้าวหน้า

สรุปปัญหา และอุปสรรคในการบริหารจัดการโดยภาพรวมดังนี้

1. การจัดโครงสร้างองค์กรที่ไม่เอื้อต่อการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างหน่วยงาน
2. ขาดการสื่อสารสร้างความเข้าใจแผนการปฏิบัติงานให้ไปในทิศทางเดียวกัน
3. กระบวนการและลำดับขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เข้าใจยาก ยุ่งยาก ซับซ้อน
4. ไม่มีระบบการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่
5. ผู้บริหารไม่เปิดโอกาสให้มีการซักถามและรับฟังความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่
6. มีจำนวนบุคลากรไม่เพียงพอกับปริมาณของผู้มารับบริการ

7. ผู้บริหาร/ผู้ควบคุม และเจ้าหน้าที่ไม่ได้รับการพัฒนาความรู้ และเพิ่มพูนประสบการณ์ในการทำงานอย่างต่อเนื่อง เช่น การประชุม สัมมนา ฝึกอบรม การศึกษาดูงาน เป็นต้น

8. ขาดการปฏิสัมพันธ์กันระหว่างหน่วยงาน ไม่มีความรัก ความผูกพันในองค์กร

อภิปรายผลการศึกษา

การจัดตั้งศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จ (OSS) เป็นการจัดตั้งขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชนที่จำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือที่กำลังจะหมดอายุการได้รับอนุญาตทำงาน จึงได้เปิดรับการจัดทำทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าว ตรวจโรค ประกันสุขภาพ ประกันสังคม ตีตราประทับ วีซ่า และอนุญาตทำงานเสร็จภายในจุดเดียว ซึ่งเป็นนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการอำนวยความสะดวก ควบคุมและตรวจสอบจำนวนแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติที่ลักลอบเข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมายให้ถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อลดปัญหาด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การก่ออาชญากรรม การแบ่งแยกเชื้อสังคม ขบวนการลักลอบเข้าเมืองและการค้ามนุษย์ ปัญหาเด็กไร้สัญชาติ ปัญหาเด็กเร่ร่อนถูกทอดทิ้ง โดยจัดตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 (กปร.) โดยอาศัยอำนาจของมติคณะรัฐมนตรีให้มีการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวและ ขอรับใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าว รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขในการทำงาน เมื่อวันที่ 16 มกราคม 2561 มีมติเห็นชอบให้เปิดศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จ (OSS) ในการลงทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ ตั้งแต่วันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2561 ถึงวันที่ 31 มีนาคม 2561 ให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา ปรากฏว่า ยังมีจำนวนแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติที่ยังไม่ได้ดำเนินการจัดทำทะเบียนประวัติอีกประมาณ 98,186 คน แต่มาลงทะเบียนออนไลน์จึงควมในระบบเรียบร้อยแล้ว ทำให้ต้องมีการเปิดศูนย์ฯ OSS ขยาย

เวลาต่อเนื่องขึ้นเพื่อจัดทำทะเบียนประวัติให้กับแรงงานต่างด้าวที่ลงทะเบียนออนไลน์ไว้ให้แล้วเสร็จ ภายในวันที่ 31 มิถุนายน 2561 (ที่มา: กรมจัดหางาน สำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าว)

จากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นทำให้ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษาว่ามีเหตุปัจจัยใดที่ทำให้การบริหารจัดการลงทะเบียนไม่ประสบความสำเร็จตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการใช้งบประมาณเพิ่มขึ้น และศึกษาถึงปัญหา และอุปสรรคในการปฏิบัติงานของบุคลากร โดยใช้แนวคิดปัจจัย 7 ประการ (7S's McKinsey) ของปีเตอร์ ประกอบด้วย ปัจจัยด้านโครงสร้าง ด้านกลยุทธ์ขององค์กร ด้านระบบ ด้านสไตล์การทำงานของผู้บริหาร ด้านบุคลากร ด้านทักษะ ความรู้ และด้านอุดมการณ์ร่วม ว่ามีปัจจัยใดส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการจัดทำทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าวของศูนย์ฯ OSS โดยใช้ตัวชี้วัดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ตามแนวคิดของมิลเลท ประกอบด้วย 1. การให้บริการอย่างเท่าเทียม 2. การให้บริการอย่างรวดเร็ว ทันเวลา 3. การให้บริการอย่างเพียงพอ 4. การให้บริการอย่างก้าวหน้า เพื่อเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปเป็นแนวทางในการประยุกต์ใช้การบริหารจัดการและการพัฒนาการบริการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ผลการศึกษา พบว่า มีประเด็นที่น่าสนใจมาอภิปรายผลได้ดังนี้

1. ผลการทดลองใช้แนวคิดปัจจัย 7 ประการ (7S's McKinsey) ของปีเตอร์ ในการวิเคราะห์ประเมินผลการบริหารจัดการภายในศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จ (OSS) กรุงเทพมหานคร ทั้ง 4 ศูนย์ เกี่ยวกับการลงทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ เมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2561 ถึงวันที่ 31 มีนาคม 2561 พบว่า มีปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการโดยวิเคราะห์ข้อมูลจากผู้บริหาร/ผู้ควบคุม และกลุ่มเจ้าหน้าที่ โดยเรียงตามลำดับจากมากไปหาน้อย 3 ลำดับแรก มีรายละเอียดดังนี้

ปัจจัยด้านอุดมการณ์ร่วม คิดเป็นร้อยละ 89 เชื่อว่าการปฏิบัติงานจะประสบความสำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับทัศนคติของตัวบุคคลที่มีต่อองค์กรหรือมีต่อตัวผู้นำ และการมีความรับผิดชอบในงานที่ตนเองได้รับมอบหมายให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ได้วางไว้ร่วมกัน ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารมากที่สุด

ปัจจัยด้านด้านโครงสร้าง คิดเป็นร้อยละ 64.32 เชื่อว่าการกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่อย่างเหมาะสม ชัดเจน และการมอบหมายงานให้ผู้อื่นปฏิบัติหน้าที่แทนกันได้ภายในหน่วยงานจะช่วยให้ปฏิบัติงานได้อย่างราบรื่นและต่อเนื่องส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารรองลงมา

ปัจจัยด้านบุคลากร คิดเป็นร้อยละ 58.68 เชื่อว่าการที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานอย่างทุ่มเท ตั้งใจ มีบุคลิกภาพที่ดี ยิ้มแย้มแจ่มใส เต็มใจให้บริการ มีความรู้ความสามารถ เข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเองที่ได้รับมอบหมาย ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบริหาร

ปัจจัยด้านกลยุทธ์ ปัจจัยด้านสไตล์การทำงานของผู้บริหาร ปัจจัยด้านทักษะ ความรู้ และปัจจัยด้านระบบงาน ทุกปัจจัยล้วนมีความสำคัญส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการภายในศูนย์ฯ ขึ้นอยู่กับบริบทและสถานการณ์ที่เป็นจริงในขณะนั้น ซึ่งสอดคล้องกับ มณีรัตน์ สุพร, รศ.เศกสิน ศรีวัฒนานุกุลกิจ ได้อธิบายถึงแนวคิดของ Robert Waterman, Tom Peter and Julien Phillips ต้องการนำเสนอว่าประสิทธิภาพขององค์กรจากความสัมพันธ์ของปัจจัยต่างๆ 7 ประการ (7S's McKinsey) เพื่อวางแผนกำหนดกลยุทธ์โดยการประสานองค์ประกอบทั้ง 7 ตัวให้สอดคล้องประสานกัน แต่ละตัวมีความสำคัญต่อการบริหารจัดการองค์กรให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ และสอดคล้องกับ มูทิตา วรกุลยากุล ปัจจัยส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารงานของเทศบาลนครรังสิต จังหวัดปทุมธานี พบว่า ปัจจัยด้านกลยุทธ์ ปัจจัยด้านโครงสร้าง ปัจจัยด้านระบบงาน ปัจจัยด้านผู้นำ ปัจจัยด้านพนักงาน ปัจจัยค่า

นิยมร่วม และปัจจัยด้านทักษะ มีความสัมพันธ์กับความสำเร็จในการบริหารงานอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติทุกระดับ

ปัญหาที่พบเจอและข้อติดขัด ส่วนใหญ่มาจากปัจจัยด้านระบบงานมากที่สุด รองลงมาเป็นปัจจัยด้านโครงสร้าง และปัจจัยด้านบุคลากร เรียงตามลำดับมีรายละเอียดดังนี้

ปัจจัยด้านระบบงาน พบว่า ขาดการประสานงานกันระหว่างหน่วยงาน แม้จะเป็นการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานหลายหน่วยงาน แต่ก็ยังไม่เป็นการทำงานแบบบูรณาการอย่างแท้จริง พูดได้ว่าเป็นการนำหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมานั่งทำงานรวมกันเท่านั้น แต่ละหน่วยงานต่างมีอำนาจหน้าที่ของตนเองไม่ขึ้นตรงต่อกัน จึงไม่มีการปฏิสัมพันธ์กันแม้จะนั่งปฏิบัติงานอยู่ในสถานที่เดียวกันและรับรู้ปัญหาเหมือนกัน ผู้วิจัยเห็นว่าการบริหารจัดการโดยการใช้แนวคิดปัจจัย 7 ประการ (7S's McKinsey) ทางการบริหารมาใช้อาจจะไม่เพียงพอ เนื่องจากการปฏิบัติการกิจนี้เป็นการจัดตั้งขึ้นเฉพาะตามนโยบายของรัฐบาลในการให้บริการสาธารณะ มีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องในการใช้อำนาจของภาครัฐต่างๆ ผ่านกระบวนการทางนโยบายสาธารณะตั้งแต่การกำหนดนโยบายไปจนถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งมีผู้แสดงเข้ามาเกี่ยวข้องมากมาย และแต่ละผู้แสดงต่างก็มีบทบาทแตกต่างกันออกไป แบบแผนความสัมพันธ์มีลักษณะสลับซับซ้อนที่แตกต่างไปจากเดิมที่มีลักษณะจากบนลงล่างหรือแบบสามเหลี่ยมพีระมิดเพียงอย่างเดียว การบริหารจัดการอาจนำไปสู่ความขัดแย้งของหน่วยงานภาครัฐระดับต่างๆ ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับความสัมพันธ์ (working relationships) ที่สลับซับซ้อนภายใต้การปฏิบัติงานที่เน้นการทำงานแบบบูรณาการมากขึ้น ยกตัวอย่างเช่น กรมการจัดหางานเป็นผู้ตรวจสอบเอกสารและจัดคิว ซึ่งจัดคิวคิวเกินกำลังของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน ทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างหน่วยงานและประชาชน สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองตรวจลงตรา (Visa) ให้อยู่

ในราชอาณาจักรไทยตามมติคณะรัฐมนตรีสั่งเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงานไม่เพียงพอ ทำให้เกิดความล่าช้าส่งผลกระทบต่อหน่วยงานที่รับช่วงต่อ สำนักงานเขตเป็นหน่วยงานที่ต้องปฏิบัติงานในขั้นตอนสุดท้ายคือการจัดทำบัตรประจำตัวคนต่างด้าว และแก้ไขรายการที่ผิดพลาด เมื่อหน่วยงานต่างๆ ปฏิบัติงานของตนเสร็จแล้วก็กลับไม่สนใจหน่วยงานสุดท้ายที่ต้องคอยแก้ไขปัญหานั้นแล้วเสร็จขาดการรับผิดชอบร่วมกัน เป็นต้น

ปัจจัยด้านโครงสร้าง พบว่า การกำหนดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ การปฏิบัติงานภายในศูนย์ฯ ประกอบด้วย 5 หน่วยงาน ได้แก่ กรมการปกครอง/สำนักงานเขต สำนักงานประกันสังคม สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (ต.ม.) สาธารณสุข กรมการจัดหางาน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานตนเองอย่างชัดเจน แต่ละหน่วยงานปฏิบัติหน้าที่ในส่วนงานของตนเองไม่ขึ้นตรงต่อกัน ไม่มีหน่วยงานหลักในการรับผิดชอบไม่สามารถควบคุมหรือบริหารจัดการภายในได้ ขาดการประสานงานกันระหว่างหน่วยงาน ต่างคนต่างทำตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งการกำหนดนโยบายสาธารณะจึงควรคำนึงถึง “โครงสร้างและความสัมพันธ์เชิงอำนาจ” เกี่ยวกับการบริหารปกครองในยุคที่มีการเปลี่ยนแปลงและแตกกระจายของอำนาจ การจัดโครงสร้างเชิงสถาบันอย่างเป็นทางการเพียงอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอ จำเป็นต้องมีการจัดโครงสร้างแบบไม่เป็นทางการเน้นการมีปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจริงในระดับการปฏิบัติงาน รวมทั้งให้ความสำคัญกับการรับรู้ทัศนคติของบุคลากรทางฝ่ายการเมือง ฝ่ายข้าราชการที่มีต่อกัน สร้างกลไกให้เกิดความร่วมมือ (collaboration) ระหว่างภาครัฐในระดับต่างๆ ที่เหมาะสม ซึ่งในงานของ เบอริล แรตติน เสนอว่า สภาพการณ์ที่เกื้อหนุนต่อการทำงานร่วมกันของตัวแสดงต่างๆ จำเป็นต้องพิจารณาเครื่องมือใน 4 ด้าน คือ เครื่องมือเชิงโครงสร้าง เครื่องมือในการกำหนดแผนงาน เครื่องมือการวิจัยและสร้างเสริมสมรรถนะ และเครื่องมือในเชิงพฤติกรรมเพื่อนำมาเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อไป

ปัจจัยด้านบุคลากร พบว่า การจัดหาบุคลากรมาปฏิบัติงานที่ศูนย์ของแต่ละหน่วยงานมีไม่เพียงพอ เนื่องจากบุคลากรที่มาปฏิบัติงานต่างมีภารกิจงานหลักประจำอยู่แล้ว จึงต้องผลิตเปลี่ยนหมุนเวียนสลับกันมาปฏิบัติหน้าที่ หรือบางหน่วยงานก็จัดส่งลูกจ้างชั่วคราว/ลูกจ้างโครงการมาปฏิบัติงานแทนเจ้าหน้าที่ ทำให้ขาดทักษะ ความรู้ ความชำนาญในการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง อาจทำให้เกิดข้อผิดพลาดในการทำงานได้ ฉะนั้นการจัดหาบุคลากรมาปฏิบัติหน้าที่ และการสร้างทัศนคติในเชิงพฤติกรรมให้เกิดความสามารถรับผิดชอบได้ (accountability) ของเจ้าหน้าที่รัฐเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายในการจัดทำบริการสาธารณะ การจัดการความขัดแย้ง การปรับปรุงกระบวนการสื่อสารระหว่างเจ้าหน้าที่และระหว่างหน่วยงานรัฐในระดับต่างๆ จึงเป็นสิ่งสำคัญ เพื่อนำมาเป็นข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการต่อไป

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การดำเนินงานของศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จ (OSS) กรุงเทพมหานคร เกิดจากนโยบายของรัฐในการที่จะแก้ไขปัญหาการลักลอบนำแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าประเทศมาทำงานจำนวนมากให้สามารถควบคุมและตรวจสอบได้ การจัดทำทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าวเพื่อเก็บประวัติของแรงงานต่างด้าวไว้ในฐานข้อมูลทางทะเบียนราษฎร เพื่อง่ายในการติดตามตัวหากกระทำความผิด จึงได้จัดตั้งศูนย์ฯ OSS ขึ้น เพื่ออำนวยความสะดวก ประหยัดเวลา และค่าใช้จ่ายของประชาชน ผู้วิจัยจึงได้นำเสนอแนวทางพัฒนาการดำเนินงาน และการบริหารจัดการให้สอดคล้องกับเป้าหมายของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพดังต่อไปนี้

ด้านโครงสร้าง การทำงานของศูนย์ฯ OSS โดยมีการจัดระเบียบโครงสร้างแบบเครือข่ายด้วยความเป็นอิสระ เท่าเทียมกัน เชื่อมถือ แครพซึ่งกันและกัน มีการสร้างการรับรู้และมุมมองเหมือนกัน มีวิสัยทัศน์ร่วมกัน และการ

มีส่วนร่วมของตัวแสดงภาครัฐในทุกระดับ มีปฏิสัมพันธ์กันในเชิงแลกเปลี่ยนร่วมมือกัน แม้จะเป็นเครือข่ายจัดตั้งขึ้นตามนโยบายของรัฐ เป็นการทำงานเฉพาะกิจชั่วคราวที่ไม่มีความต่อเนื่อง แต่ทุกหน่วยงานภาครัฐก็มีเป้าหมายเดียวกัน ดังนั้นการจัดโครงสร้างการทำงานในศูนย์ฯ ที่ประกอบไปด้วย 5 หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของตนเอง ไม่ขึ้นตรงต่อกัน จึงควรจัดตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการศูนย์ฯ OSS ขึ้นมา เป็นการกำหนดผู้รับผิดชอบโดยเฉพาะเพื่อทำหน้าที่ในการบริหารจัดการ แก้ไขปัญหา ลดการขัดแย้ง ให้เกิดการทำงานแบบบูรณาการที่แท้จริง มีความเป็นเอกภาพ

ด้านกลยุทธ์ การกำหนดกลยุทธ์และการวางแผน ควรมีกำหนดไว้ล่วงหน้า เนื่องจากรู้เวลาที่แรงงานต่างด้าวใบอนุญาตทำงานจะหมดอายุ โดยการระดมความคิดตั้งแต่ระดับผู้ออกนโยบายจนถึงผู้นำนโยบายไปปฏิบัติทุกระดับ เพื่อให้ทราบถึงปัญหา และอุปสรรค นำมาปรับปรุงแก้ไข เพื่อวางแผนการปฏิบัติงานได้ตรงจุดตามเป้าหมาย เข้าใจแนวทางการปฏิบัติงานไปในทิศทางเดียวกัน

ด้านระบบงาน การกำหนดกระบวนการในการทำงานไว้อย่างชัดเจน การกำหนดแนวทางและขั้นตอนการปฏิบัติงาน เมื่อมีการลงมือปฏิบัติงานแล้ว ต้องมีการประเมินผลการปฏิบัติงานว่ามีประสิทธิภาพหรือไม่ เกิดปัญหาและอุปสรรคอะไร เพื่อนำมาวางแผนแนวทางแก้ไขร่วมกันต่อไป

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

จากการนำเสนอนโยบายการพัฒนาการดำเนินงานของศูนย์ฯ ผู้วิจัยจึงนำนโยบายดังกล่าวมาเสนอแนวทางในการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์กร

ด้านโครงสร้าง เนื่องจากการปฏิบัติงานภายในศูนย์ฯ OSS เป็นการทำงานร่วมกันระหว่าง 5 หน่วยงาน 5 ขั้นตอน แต่ละหน่วยงานปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ของตนเองไม่ขึ้นตรงต่อกัน ทำให้ไม่มีการประสานงานกันระหว่าง

หน่วยงาน ไม่มีหน่วยงานหลักในการรับผิดชอบและบริหารจัดการภายใน ศูนย์ฯ ได้ จึงควรแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการของแต่ละศูนย์ขึ้นมา เพื่อ แก้ไขปัญหา วางแผน ประสานงาน ควบคุมดูแล ประเมินผล ติดตาม และเป็น ผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติงาน

ด้านระบบงาน กระบวนการทำงานภายในศูนย์ฯ OSS มีการแบ่ง ขั้นตอนการทำงานเป็น 5 ขั้นตอน แต่ละขั้นตอนมาจากหน่วยงาน 5 หน่วยงาน ต่างคนต่างทำงานในอำนาจหน้าที่ของตนเอง ไม่มีการประสานงานหรือพูดคุย กัน เมื่อเกิดปัญหาที่ขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งจะส่งผลกระทบต่อขั้นตอนอื่น ดังนั้น ควรมีการให้ปรับแก้ไขกระบวนการทำงานของแต่ละศูนย์ฯ ตามสถานการณ์ และบริบทที่เกิดขึ้นจริง เพราะปัญหาและอุปสรรคของแต่ละศูนย์ฯ มีไม่เหมือนกัน การปรับขั้นตอนให้เหมาะสมขึ้นอยู่กับคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นมาเฉพาะ ในการบริหารจัดการศูนย์ฯ จะช่วยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นและการพัฒนา ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาช่วยลดขั้นตอนในการปฏิบัติงาน

ด้านบุคลากร การจัดหาบุคลากรมาปฏิบัติงานที่ศูนย์ของแต่ละ หน่วยงานมีไม่เพียงพอ เนื่องจากบุคลากรที่มาปฏิบัติงานต่างมีภารกิจงาน หลักประจำอยู่แล้ว จึงต้องผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนสลับกันมาปฏิบัติหน้าที่ หรือบางหน่วยงานก็จัดส่งลูกจ้างชั่วคราว/ลูกจ้างโครงการมาปฏิบัติงานแทน เจ้าหน้าที่ ทำให้ขาดทักษะ ความรู้ความชำนาญในการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง อาจทำให้เกิดข้อผิดพลาดในการทำงานได้ ฉะนั้นควรมีการจัดหาบุคลากรมา ปฏิบัติหน้าที่โดยเฉพาะในอัตราที่เพียงพอ มีการฝึกอบรมให้เข้าใจการปฏิบัติงาน ชัดเจนตรงกัน และการสร้างทัศนคติในเชิงพฤติกรรมให้เกิดความสามารถ รับผิดชอบได้ (accountability) ของเจ้าหน้าที่รัฐเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ที่ได้รับ มอบหมายในการจัดทำบริการสาธารณะ การจัดการความขัดแย้ง การปรับปรุง กระบวนการสื่อสารระหว่างเจ้าหน้าที่และระหว่างหน่วยงานรัฐในระดับต่างๆ จึงเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรมีการศึกษาปัจจัยด้านอื่นนอกเหนือจากปัจจัยทั้ง 7 ประการข้างต้น เพื่อให้การศึกษามีความครอบคลุมครบถ้วน และได้ผลการวิจัยในแง่มุมอื่นๆ เช่น governance policy networks ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ” (Intergovernmental Relations หรือ IGR)
2. ควรมีการเปรียบเทียบกับองค์กรอื่นที่มีการทำงานในลักษณะเดียวกัน เพื่อให้ได้ผลที่แตกต่าง และสามารถนำมาเสนอแนวทางในการพัฒนาในด้านอื่นๆ เพิ่มขึ้น

รายการอ้างอิง

หนังสือและบทความในหนังสือ

พัชร์ผจง วัฒนสินธุ์ และ พสุ เดชะรินทร์, *การจัดการเชิงกลยุทธ์และนโยบายธุรกิจ*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542).

อัมพร อารังลักษณ์, อรทัย กักผล, ทวีดา กมลเวชช, วสันต์ เหลืองประภัสร์, ไพบุลย์ โพธิ์สุวรรณ, สมใจ สังข์แสงสมบัติ, หทัยชนก ศิริวัฒนกุล และ กัลยา แซ่อึ้ง, *การบริหารปกครองสาธารณะ: การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21*, บรรณาธิการโดย อัมพร อารังลักษณ์ พิมพ์ครั้งที่ 2. (ปทุมธานี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556).

Millet, *Management in the Public Service The quest for effective performance* (New York: McGraw-Hill Book, 1964).

บทความวารสาร

ศิริพงษ์ อดาวลัย ณ อยุธยา, “การจัดการแรงงานข้ามชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย 3 สัญชาติของไทย: การสำรวจทางกฎหมาย นโยบาย และทางเลือก,” *วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์* 7, 1 (มกราคม-มิถุนายน 2559): 49-74.

วิทยานิพนธ์

ชูวงศ์ ฉายะบุตร อ้างถึงใน วิลาวรรณ คำบางปราช, “สภาพการให้บริการของสำนักงานหนังสือเดินทางชั่วคราวบางนา กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชาการบริหารทั่วไป วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา, 2551).

นลพรรณ บุญฤทธิ์, “ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของบุคลากรองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี,” (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, สาขาวิชาการจัดการสาธารณะ วิทยาลัยพาณิชยศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา, 2558).

มุกิตา วรกัลยากุล, “ความสำเร็จในการบริหารงานของเทศบาลนครวังสิต จังหวัดปทุมธานี,” (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล, 2555).

วรเดช จันทร อ่างถึงใน วิลาวรรณ คำบางปราศ, “สภาพการให้บริการของสำนักงานหนังสือเดินทางชั่วคราวบางนา กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, สาขาวิชาการบริหารทั่วไป วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา, 2551).

อัศววัฒน์ นิธิจิรวงศ์, “ประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เทศกิจตามแผนปฏิบัติงานฝ่ายเทศกิจ กรุงเทพมหานคร,” (การศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญามหาบัณฑิต, สาขาบริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ สำหรับนักบริหาร คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559).

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

กนกรัตน์ คุ้มบัว, “ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพการให้บริการจดทะเบียนธุรกิจ กรณีศึกษา: โครงการส่งเสริมประสิทธิภาพ กรมทะเบียนการค้า” รายงานการวิจัยปริญญามหาบัณฑิต, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2542. <http://library1.nida.ac.th/termpaper5/pa/2542/5799ab.pdf> (สืบค้นเมื่อ 2 สิงหาคม 2562).

ปริยธณ พรหมสาขา ณ สกลนคร, ““บิ๊กอู๋” เปิด OSS จัดทำทะเบียนประวัติต่างด้าว ระยะ 2 เริ่ม 23 เม.ย. นี้ “อย่า” ไม่ผ่อนผันต่างด้าวผิด กม.”

กลุ่มงานประชาสัมพันธ์ กรมการจัดหางาน <http://www.mol.go.th/content/69065/1524121143>. (สืบค้นเมื่อ 2 สิงหาคม 2562).

ปาริฉัตร ลือไพบูลย์พันธุ์, “การพัฒนางานบริการ สำนักงานหนังสือเดินทางชั่วคราว บางนา,” <http://www.mfa.go.th/dvifa/contents/filemanager/files/nbt/nbt1/IS1039.pdf> (สืบค้นเมื่อ 2 สิงหาคม 2562).

มนีรัตน์ สุพร, “กรอบแนวคิดของแมคคินซี (McKinsey 7-S Framework),” GotoKnow. <https://www.gotoknow.org/posts/461173> (สืบค้นเมื่อ 2 สิงหาคม 2562).

สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, “กฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว,” กรมการจัดหางาน สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว <https://www.doe.go.th/prd/alien/law/param/site/152/cat/102/sub/0/pull/category/view/list-label>. (สืบค้นเมื่อ 2 สิงหาคม 2561).

สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, “ขั้นตอนและเอกสารการดำเนินการศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จ (OSS),” กรมการจัดหางาน สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว https://www.doe.go.th/prd/alien/service/param/site/152/cat/17/sub/0/pull/detail/view/detail/object_id/465. (สืบค้นเมื่อ 2 สิงหาคม 2561).

สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, “ข้อมูลสถิติการทำงานของคนต่างด้าว,” กรมการจัดหางาน สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว <https://www.doe.go.th/prd/alien/statistic/param/site/152/cat/82/sub/0/pull/category/view/list-label>. (สืบค้นเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2561).

คำแนะนำสำหรับผู้เขียน

วารสารรัฐศาสตร์นิเทศ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นวารสารวิชาการ เล่มใหม่ของคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทางกองบรรณาธิการ มีความยินดีรับพิจารณาผลงานวิชาการ ทั้งในรูปบทความวิจัย บทความวิชาการ และบทปริทัศน์หนังสือ ตามขอบเขตสาขาวิชาที่ระบุไว้ในนโยบายของวารสาร ซึ่งต้องเป็นบทความที่ยังไม่เคยตีพิมพ์หรือเผยแพร่ที่ไหนมาก่อน นอกจากนี้ ผลงานที่ส่งยังต้องไม่ถูกเสนอต่อวารสารฉบับอื่นไปพร้อมกัน

ทั้งนี้ ผู้เขียนสามารถศึกษาเงื่อนไขและระบบอ้างอิงสำหรับการเขียนบทความ ตลอดจนส่งบทความทางออนไลน์เพื่อรับการพิจารณาได้ที่ www.polsci.tu.ac.th

สำหรับการรับบทความที่จะตีพิมพ์นั้นเป็นสิทธิของกองบรรณาธิการรัฐศาสตร์นิเทศ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทั้งนี้ บทความทุกบทความที่ผ่านการพิจารณากองบรรณาธิการแล้วจะต้องผ่านการประเมินคุณภาพจากผู้ทรงคุณวุฒิ (Peer review) อย่างน้อย 2 ท่าน โดยกระบวนการทั้งหมดจะใช้เวลาตามปกติราว 2-4 เดือน