

วารสารรัฐศาสตร์นิเทศ
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีที่ 7 ฉบับที่ 2

(กรกฎาคม-ธันวาคม พ.ศ. 2564)

ISSN: 2465-4043

ISSN: 2465-4043
ประสานงาน: นายชัยวิช สีผ่องใส
ออกแบบปก: นายเอกพันธ์ क्रमนตรี
พิสูจน์อักษร: นางวรรณ ศรีดี
สารสนเทศ: นายกิตติพงษ์ 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/>

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

ราคา: 220 บาท

Copyrights © 2021 by วารสารรัฐศาสตร์นิเทศ

บทความที่ได้รับการตีพิมพ์เป็นลิขสิทธิ์ของ “วารสารรัฐศาสตร์นิเทศ” หากผู้ใดประสงค์ที่จะนำบทความในวารสารไปใช้ไม่ว่าจะด้วยกรณีใดๆ จะต้องได้รับความยินยอมจากบรรณาธิการบริหารของวารสารก่อนจึงจะนำเอาบทความไปใช้ได้ อีกทั้งข้อความที่ปรากฏในบทความแต่ละเรื่องในวารสาร เป็นความเห็นส่วนตัวของผู้nipphnแต่ละท่าน ทางกองบรรณาธิการวารสารและผู้ทรงคุณวุฒิประเมินบทความไม่มีส่วนเกี่ยวข้องใดๆ ต่อความผิดอันเกิดจากความเห็นส่วนตัวของผู้nipphn หากมีความผิดพลาดที่เกิดจากความเห็นส่วนตัวของผู้nipphn ผู้nipphnจะต้องรับผิดชอบต่อการกระทำนั้นแต่เพียงผู้เดียว

คณะกรรมการ

ที่ปรึกษา:

คณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บรรณาธิการ:

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภุชงค์ เจริญ

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ประเทศไทย

กองบรรณาธิการ:

ศาสตราจารย์ ดร.ชัยวัฒน์ สถาอานันท์

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ประเทศไทย

ศาสตราจารย์ ดร.จุลชีพ ชินวรรโณ

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ประเทศไทย

ศาสตราจารย์ ดร.อัมพร อารังลักษณ์

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ประเทศไทย

รองศาสตราจารย์ พ.ต.อ. ดร.ประพนธ์ สหพัฒนา

คณะรัฐประศาสนศาสตร์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ประเทศไทย

รองศาสตราจารย์ ดร.ยุทธพร อิศรชัย

สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมวิธีราช,
ประเทศไทย

รองศาสตราจารย์ ดร.ณัฐนันท์ คุณมาศ

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ประเทศไทย

รองศาสตราจารย์ ดร.ธนภัทร์ ปัจฉิมม์

โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต,
ประเทศไทย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จิตติภัทร พูนขำ

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ประเทศไทย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ประเทศไทย

อาจารย์ ดร.ภาณุวัฒน์ พันธุ์ประเสริฐ

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ประเทศไทย

ดร.สตีลธ รัตนนิธิโชติ

สถาบันพระปกเกล้า, 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

วารสาร “รัฐศาสตร์นิเทศ” ฉบับนี้ขอร่วมไว้อาลัยให้แก่การจากไปอย่างสงบของบรรณาธิการท่านหนึ่ง นั่นคือ ศาสตราจารย์ ดร.จุลชีพ ชินวรรณโณ นับตั้งแต่ตอนก่อตั้งวารสาร อาจารย์จุลชีพมีความเอาใจใส่และมักให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์เสมอ แม้ตัวเองมีภาระงานที่ต้องรับผิดชอบมากมาย ก่อนที่จะเข้ารับการรักษาตัวที่โรงพยาบาลเป็นเวลาต่อเนื่อง อาจารย์จุลชีพเป็นบุคคลที่มีความรักและความทุ่มเทให้แก่การทำงานวิชาการมาก อาจารย์ไม่เพียงหมั่นผลิตงานด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศออกมา แต่ยังพยายามฝึกฝนลูกศิษย์ให้เป็นบัณฑิตที่มีคุณภาพด้วย การจากไปของอาจารย์เมื่อวันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2564 ที่ผ่านมา จึงถือเป็นความสูญเสียอันใหญ่หลวงสำหรับวงการสังคมศาสตร์ในประเทศไทย รวมถึงวารสาร “รัฐศาสตร์นิเทศ” เอง อย่างไรก็ตามแน่นอนว่า ผลงานของอาจารย์ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับเรื่องนโยบายการทูตและทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จะยังคงเป็นแหล่งความรู้อันอุดมสำหรับนักศึกษาและใครก็ตามที่มีความสนใจต่อไปอีกเนิ่นนาน

อันที่จริง ควรเพิ่มเติมด้วยว่า ช่วงปี พ.ศ. 2563-2564 วารสาร “รัฐศาสตร์นิเทศ” ต้องเผชิญกับการสูญเสียที่ไม่มีใครอยากให้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง คือเมื่อกลางปีที่แล้ว ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภาควรมิ ฤกษ์เมธ เพิ่งจากไปก่อนวันอันควรอย่างกะทันหัน เท่ากับว่า ทางวารสารต้องเสียบรรณาธิการไปถึง 2 ท่านภายในเวลา 2 ปี นับเป็นเหตุการณ์ที่ส่งผลกระทบไม่น้อย โดยเฉพาะในด้านจิตใจมิพักกล่าวถึงสถานการณ์โรคระบาดที่ยังสร้างอุปสรรคและแรงกดดันให้แก่ผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการจัดทำวารสารทุกฝ่าย

ทางกองบรรณาธิการหวังว่า ปีหน้าจะเป็นปีที่ราบรื่นกว่านี้ โดยเฉพาะสำหรับวารสาร “รัฐศาสตร์นิเทศ” แต่รวมถึงทุกคนบนโลกใบนี้ด้วย สุดท้ายทางกองบรรณาธิการขอให้อาลัยให้แก่การจากไปของทั้ง อาจารย์จุลชีพ และ อาจารย์ภาคภูมิ อีกครั้ง ขอให้ทั้งสองท่านได้พักผ่อนอย่างสงบ

กองบรรณาธิการ
วารสารรัฐศาสตร์นิเทศ

สารบัญ

บทบรรณาธิการ (6)

Entrepreneurship for Sustainability of Islamic Education: 1
A Case of the Non-Formal Islamic School,
Pondok Pesantren Al Qohar, Indonesia
Nurjanah S. Mumpuni and Ajirapa Pienkhuntod

การพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม: 37
การทบทวนกรอบคิดเบื้องต้น
ธีรพัฒน์ อังศุवाल และ คณางค์ คันธมธุรพจน์

การประกันวินาศภัยกับการลดความเสี่ยงภัยพิบัติแผ่นดินไหว 77
และอาคารถล่มในประเทศไทย
ศีกานต์ อัสสระชัยยศ

การสำรวจภารกิจและงบประมาณของส่วนราชการ 121
ในพื้นที่เกาะสมุยเพื่อเตรียมข้อมูลสนับสนุนการพัฒนา
พื้นที่เกาะสมุยเป็นองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ
ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ และ สุทธิเกียรติ อังกามูรณะ

Entrepreneurship for Sustainability of Islamic Education: A Case of the Non-Formal Islamic School, Pondok Pesantren Al Qohar, Indonesia

Nurjanah S. Mumpuni*

Ajirapa Pienkhuntod**

Received: 14 January 2021

Revised: 9 February 2021

Accepted: 9 February 2021

Abstract

Non-formal Islamic school is the oldest form of Islamic education, and a fundamental community in Indonesia. However, decreasing government support has put many non-formal Islamic schools into a state of financial instability, and has given rise to a need for a solution

* Master's degree student, College of Local Administration, Khon Kaen University, and the Madrasa Education Section, Klaten District Ministry of Religion Office, Central Java, Indonesia.

** Lecturer, College of Local Administration, Khon Kaen University; E-mail: ajirpi@kku.ac.th

to school sustainability. Entrepreneurship has recently emerged as an alternative to the financial problem. It generates income and reduces schools' dependency on government support. To improve an understanding of entrepreneurship in Islamic education, this study examined the development process and the effect of entrepreneurship on a non-formal Islamic school. It employed a qualitative method of 10 in-depth interviews with key informants involved in the school's entrepreneurship development. The findings suggested that the entrepreneurship development had five phases: exploring, planning, producing, communicating and marketing, and reflecting. The production created more jobs for locals. The findings highlighted online platforms, global networks, and partnerships as the key mechanisms that facilitated the success of entrepreneurship at the Islamic boarding school known as *Pondok Pesantren Al Qohar*.

Keywords: Entrepreneurship, Indonesia, Non-formal Islamic Education

Introduction

An Islamic boarding school is a form of Faith-based Education Institution (FBEI) affiliated to Faith-based Organization (FBO). In many parts of the world, FBOs and religious leaders are influential in both the political and social spheres, and have a broad following in society.¹ They also provide emotional, moral, and spiritual support to people.² One type of Islamic boarding school in Indonesia is *Salafiyah Pesantren*, which is the traditional type. The existence of traditional Islamic boarding schools needs to be maintained because the authenticity knowledge that they teach serves as foundational knowledge for the Muslim faith.³ A school leader also has an influence on people, not only in the spiritual and moral foundation but also in social and political views.⁴ However, a lack of sufficient funds (internal funding, government funding, and

¹ United Nations Development Programme, (website), https://www.undp.org/content/dam/undp/documents/partners/civil_society/publications/UNDP-CSO-Engaging-FBOs-RLs-October-2014.pdf (accessed 11 January 2021).

² Belshaw. D, Calderisi. R and Sugden. C, *Faith Development: Partnership between the World Bank and the Churches of Africa*, (Oxford: Regnum Books International, 2001).

³ Solichin. M. M, "Kemandirian Pesantren di era reformasi," *Nuansa*, Vol. 9, No. 1 (2012), <http://ejournal.iainmadura.ac.id/index.php/nuansa/article/download/27/27> (accessed 11 January 2021).; Asnawi. Y. H. and Soetarto. E, "Catabolism of space and utilization of community as a survival strategy of pesantren," *Journal Sosiologi Pedesaan*, Vol. 4, No. 1 (2016), 83-91.

⁴ Fauzi. M. L, "Traditional Islam in Javanese society: The roles of Kyai and pesantren in preserving Islamic tradition and negotiating modernity," *Journal of Indonesian Islam*, Vol. 6, No. 1 (2012), <http://jiis.uinsby.ac.id/index.php/JIIs/article/download/101/101> (accessed 11 January 2021).

other external supports) has forced many traditional Islamic boarding schools in Indonesia to be closed or downsized. Entrepreneurship has recently emerged as a potential solution to the funding problem. Development of entrepreneurship in Islamic boarding schools can further utilize the school's economic potentials, especially of the school leader and the students.⁵ As an initial step to understanding the development of entrepreneurship in Islamic education, this study examines a single case of Pondok Pesantren Al Qohar, which has recently adopted an entrepreneurship initiative to generate more income and reduce reliance on government support. *Pondok Pesantren Al Qohar* is a small-size traditional Islamic boarding school located in Malangan, Tulung, Klaten, Central Java, Indonesia. The school was pioneered in 1985 by Kiai Haji Muhammad Khusni Tamrin (Mr. Khusni).⁶ The school was inaugurated by the government and gained the official type of *Salafiyah Pesantren*⁷ in 2007. However, not much has changed about the school management. It is still traditional and centered on the policies of the leader or the caregivers of the school. It is affiliated to a social organization, which is a Faith-based Organization called Nahdlatul Ulama (NU). After Mr. Khusni passed away in 2015, the leader

⁵ Halim. A, "Menggali potensi ekonomi pondok pesantren," in A. Halim, et al. (Eds.), *Manajemen Pesantren*, (Yogyakarta: Pustaka Pesantren, 2005).

⁶ Klaten District Ministry of Religion Office, *Profil pondok pesantren se-Kabupaten Klaten tahun 2010*, (Klaten: Author, 2010).

⁷ Klaten District Ministry of Religion Office, *Database pondok pesantren di Kabupaten Klaten tahun 2018*, (Klaten: Author, 2018).

position was replaced by his daughter and his son in law, Khusnul Itsariati (Mrs. Ria) and Abdul Haris Akbar (Mr. Haris).

Islamic Religious Education in Indonesia

Education research has acknowledged the value of transformation in education, which offers an opportunity for researching and rethinking how appropriate and successful educational practices may be.⁸ Essentially this is for education sustainability. The first debates about sustainability focused on the adoption of critical thinking based on the dynamic equilibrium between the economic, social, and environmental spheres to create a better future.⁹ However, some

⁸ Leal Filho. W, Raath. S, Lazzarini. B , Vargas. V. R, de Souza. L, Anholon. R, Quelhas. O. L. G, Haddad. R, Klavins M and Orlovic. V. L, "The role of transformation in learning and education for sustainability," *Journal of Cleaner Production*, Vol. 199, No. 10 (2018), 286-295, <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2018.07.017> (accessed 11 January 2021).

⁹ Elkington. J, "Partnerships from cannibals with forks: The triple bottom line of 21st-century business," *Environmental quality management*, Vol. 8, No. 1 (1998), 37-51, <https://proppg.ufersa.edu.br/wp-content/uploads/sites/11/2016/10/Referencia-de-Lilian-Giesta-Triple-bottom-line-in-21-century-2.pdf> (accessed 11 January 2021).; Capozucca. P and Sarni. W, *Sustainability 2.0 using sustainability to drive business innovation and growth*, (Bangkok: Deloitte Review, 2012), 139-147.; Kumar. V., Gunasekaran. A, Singh. K, Papadopoulos. R. and Dubey. T, "Cross sector comparison of sustainability reports of Indian companies: A stakeholder perspective," *Sustainable Production and Consumption*, Vol. 4, No. 1 (2015), 62-71, <https://doi.org/10.1016/j.spc.2015.08.005> (accessed 11 January 2021).; Shnayder. L, van Rijnsoever. F.J, Hekkert. M. P, "Motivations for Corporate Social Responsibility in the packaged food industry: An institutional and stakeholder management perspective," *Journal of Clean Production*, Vol. 122, No. 2 (2016), 212-227, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jclepro.2016.02.030> (accessed 11 January 2021).

authors emphasize the need to integrate non-traditional aspects of sustainability.¹⁰ Ramos et al.¹¹ highlighted the importance of defining sustainability frontiers to include new issues and paradigms in the traditional ones.

Islamic education is generally understood as the type of education with an Islamic background that developed along with the spread of Islam. Islamic education in Southeast Asia reflects the diversity of Islam in this part of the world and plays a central role in shaping and transmitting the region's religious tradition.¹² In Indonesia, Islamic education consists of Islamic religion education (formal education) and Islamic religious education (non-formal education). Islamic religious education is defined as an education that prepares students to be able to carry out roles that require mastery of knowledge about the teachings of Islam and/or become an Islamic scholar and practice the teachings of Islam.¹³ Islamic religious education consists

¹⁰ Ibid., 286-295.

¹¹ Ramos. T. B, Caeiro. S, van Hoof. B, Lozano. R, Huisingh. D and Ceulemans. K, "Experiences of the implementation of sustainable Development in higher education institutions: Environmental management for sustainable universities," *Journal of Clean Production*, Vol.106, No. 1 (2015), 3-10, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jclepro.2015.05.110> (accessed 5 February 2021).

¹² Rabasa. A., "Islamic education in Southeast Asia," *Current Trends in Islamist Ideology*, Vol. 2, No. 1 (2005), 97–108, http://www.hudson.org/content/researchattachments/attachment/1371/rabasa_vol2.pdf (accessed 11 January 2021).

¹³ Minister of Religion Regulation, *Islamic Religious Education*, <https://bengkulu.kemenag.go.id/file/file/Sirandang/PMA13.pdf>. (accessed 11 January 2021).

of *diniyah*¹⁴ education and Islamic boarding school. This study focuses on the Islamic boarding school because this school has an important role in teaching the basic knowledge of the Islamic religion. Moreover, the definition of Islamic boarding school is as a community-based Islamic religious education institution that organizes *diniyah* education,¹⁵ therefore by studying this school, we will learn more complex institutions and cover both characteristics of the two types of schools.

The Islamic boarding school institution has three functions: (1) as a religious institution to develop Islamic religious knowledge, guard cultural identity, and preserve the values, norms, traditions, and culture of Indonesian Islam, (2) as an educational institution to spread knowledge, science and technology, the value of progress, and various technology-based skills, and (3) as a social institution to convey various ways to change society in a way that will improve the life/welfare of the people.¹⁶ Islamic boarding schools, when juxtaposed with other

¹⁴ Ardiansyah, “*personal communication*”, *diniyah* comes from the Arabic “*addiin*”, which means “*agama* (in Indonesian language)” or in English means “religion”, followed by the word “*yah*” which means “*ke...*(in Indonesian language)”, so in Indonesian language it means “*keagamaan*” or in English means “religious”. *Diniyah* education is an education that prepares students to be able to carry out a role that demands mastery of special knowledge about the teachings of Islam.

¹⁵ Government Regulation, *Religion Education and Religious Education*, [https://jdih.kemdikbud.go.id/arsip/PP_tahun2007_nomor55%20\(Pendidikan%20Agama%20dan%20Pendidikan%20Keagamaan\).pdf](https://jdih.kemdikbud.go.id/arsip/PP_tahun2007_nomor55%20(Pendidikan%20Agama%20dan%20Pendidikan%20Keagamaan).pdf). (accessed 11 January 2021).

¹⁶ Technical Instructions for Operational Permits for Islamic Boarding School, *The Decision of The Directorate General of Islamic Education § 3408*, https://ditpdpontren.kemenag.go.id/web/wp-content/uploads/2019/05/SK-JUKNIS-IZIN-OPERASIONAL-PONDOK-PESANTREN_PUBLISH.pdf. (accessed 11 January 2021).

educational institutions, are the oldest education systems and are currently considered to be cultural products in Indonesia.¹⁷

Islamic boarding schools are private because they are owned by foundations, religious organizations, or individuals; and usually have specializations depending on the expertise of each leader.¹⁸ According to Dhofier¹⁹, there are two types of Islamic boarding schools in Indonesia: a traditional school (*salafiyah pesantren*)²⁰ and a modern school (*kholafiyah pesantren*)²¹.

¹⁷ Hasyim. H, "Transformasi pendidikan Islam: Konteks pendidikan pondok pesantren," *Journal Pendidikan Agama Islam - Ta'lim*, Vol. 13, No. 1 (2015), 57-77, http://jurnal.upi.edu/file/04_TRANSFORMASI_PENDIDIKAN_ISLAM_-_Husmiaty.pdf (accessed 11 January 2021).; Putra. M. K. B, "Eksistensi sistem pesantren salafiyah dalam menghadapi era modern," *Al-Insyiroh: Journal Studi Keislaman*, Vol. 1, No. 1 (2015), 87-104, <http://ejournal.koper.tais4.or.id/madura/index.php/alinsyiroh/article/download/3342/2476> (accessed 11 January 2021).

¹⁸ Ibid., 57-77.

¹⁹ Dhofier. Z, *Tradisi pesantren: Studi tentang pandangan hidup Kiai*, (Jakarta: LP3ES, 1982).

²⁰ *Salafiyah Pesantren* is the traditional type of Islamic boarding school in Indonesia, which is Islamic boarding schools that teach authentic Islamic books from the *Salaf* era.; F. Kurniawan, "*personal communication*", AbdurRahman.org (Retrieved 23 September 2019).; *Salaf* are three generations of early Muslims namely the Companions of the Prophet Muhammad, *Tabi'in*, and *Tabi'ut Tabi'in*. The Companions were those who know and see the Prophet Muhammad directly, *Tabi'in* were students of the Companions, *Tabi'ut Tabi'in* were the students of *Tabi'in*.

²¹ *Kholafiyah Pesantren* is an Islamic boarding school that has general lessons into the *madrasa* that has been developed, or opened types of public schools in the *madrasa*. *Madrasa* is a term of school or college (usually based on Islam). In Indonesia, *madrasa* are designated as formal schools under The Ministry of Religion authority (schools that also teach general subjects, such as science, mathematics, etc) whose curricula have lessons on Islam.

A traditional Islamic boarding school (*salafiyah pesantren*) is an Islamic boarding school that teaches Islam specifically without including general education in it²², using books written by *salaf* scholars.²³ As stated by Azra, it can be said that the understanding developed leads to the understanding of pure Islam practiced by the scholars.²⁴

Traditional Islamic boarding school is the oldest Islamic education base because it was in line with the spread of Islam in Indonesia.²⁵ It succeeded in integrating deep-rooted Islamic teachings and local culture, which prioritized flexibility and tolerance for the beliefs and values that flourished in Indonesian society at that time.²⁶

An Islamic boarding school that has at least 15 students are required to register at the District/City Ministry of Religion Office²⁷ to get the Operational License Certificate. Thus, the school will be legally

²² Rambe. S, "Perkembangan pesantren dari tradisional ke modern," *Journal At-Tafkir*, Vol. 9, No. 2 (2016), 52-66, <http://www.journal.iainlangsa.ac.id/index.php/at/article/download/146/78> (accessed 11 January 2021).

²³ Iryana. W, "Tantangan pesantren salaf di era modern," *Al-Murabbi*, Vol. 2, No. 1 (2015), 64-87, <http://ejournal.kopertais4.or.id/mataraman/index.php/murabbi/article/download/426/264> (accessed 11 January 2021).

²⁴ Hasyim. H, *Transformasi pendidikan Islam: Konteks pendidikan pondok pesantren*, Cited, 57-77.

²⁵ Solichin. M. M, "Kebertahanan pesantren tradisional menghadapi modernisasi pendidikan," *Karsa: Journal of Social and Islamic Culture*, Vol. 22, No. 1 (2015), 93-113, <http://www.ejournal.stainpamekasan.ac.id/karsa/article/download/545/527> (accessed 11 January 2021).; Putra. M. K. B, *Eksistensi sistem pesantren salafiyah dalam menghadapi era modern*, Cited, 87-104.

²⁶ Ibid., 93-113.

²⁷ Islamic Religious Education, *Minister of Religion Regulation*, Cited.

recognized by the competent agency to carry out activities or programs by the duties and functions inherent in the school, and has the right to receive guidance, facilitation, and other matters inherent in legislation-invitation. To apply for an operational permit, the school has to fulfill five elements that must be fulfilled integrally: the leader, students living in the school's dormitory, the dormitory, the mosque or *musholla*²⁸, and studies of traditional Islamic books (yellow books).²⁹

The traditional Islamic boarding school cannot be separated from *Kiai*.³⁰ The existence of *Kiai* serves as a figure, role model, and/or caregiver who guides students and their Islamic boarding school stakeholders.³¹ As part of an elite in social, political, and economic structures, the role of *Kiai* is not only in the spiritual aspect but also in the broader aspects of life,³² especially in the policy of social problems related to religion.

²⁸ *Musholla* is a place for prayer.

²⁹ Technical Instructions for Operational Permits for Islamic Boarding School, *The Decision of The Directorate General of Islamic Education § 3408*, Cited.

³⁰ Sholichin. M. S. M, "Tipologi *Kiai* Madura: Telaah terhadap silsilah dan keberagaman perilaku *Kiai-Kiai* di Pamekasan", *Karsa: Journal of Social and Islamic Culture*, Vol. 11, No.1 (2012), 41-53.; *Kiai* is Indonesia's term which the meaning is the leader of Islamic boarding school, people who are experts in matters or knowledge of Islamic religion. In several regions in Indonesia, calling *Kiai* with different names: *Ajengan* (Sunda), *Tengku* (Aceh), *Syekh* (Sumatera Utara/Tapanuli), *Buya* (Minangkabau), *Tuan Guru* (Nusa Tenggara, Kalimantan Timur, Kalimantan Selatan, Kalimantan Tengah).

³¹ Technical Instructions for Operational Permits for Islamic Boarding School, *The Decision of The Directorate General of Islamic Education § 3408*, Cited.

³² Wahid. A, *Principle of Islamic boarding school education, the impact of Islamic boarding school in education and community development in Indonesia*, (Berlin: Technical University Berlin, 1987).

Government support given towards Islamic religious education is very minimal despite the official indication. The government provides educational resources (educators, education staff, funds, and other educational facilities and infrastructure) to religious education.³³ The provision of assistance is distributed fairly to all religious education on all lines, levels, and types of education organized by the government, regional government, and/or the community, uses units and line items that apply to other types of education under laws and regulations.

Moreover, in comparison to the partiality of the budget for formal education, the budget for Islamic religious education in 2019 at the Klaten District Ministry of Religion Office was only 0.4 percent of the total Islamic Education budget.³⁴ Because it was on a minimal budget, it could not be distributed to all Islamic boarding schools and *diniyah* education. Therefore, a queuing system was applied, taking into account the selection system determined by government regulations.

Entrepreneurship in Islamic Education

Entrepreneurship and education are highly intertwined, and both played a vital role in the country's growth and development. On the one hand, education is widely considered a precondition for development because schooling and literacy are indispensable requisites for effective participation in today's globalized societies and

³³ Religion Education and Religious Education, *Government Regulation*, Cited.

³⁴ Directorate General of Budget, "*Daftar isian pelaksanaan anggaran pendidikan Islam Kantor Kementerian Agama*, (Kabupaten Klaten nomor: SP-DIPA, 2018).

economies.³⁵ On the other hand, entrepreneurship is a driving force behind economic development, and can be a solution to face challenges in development.³⁶ Entrepreneurship is a process of starting a business, organizing both human and natural resources needed for economic value-added activities, production, services, and managing risks of what will be accepted.³⁷ Creative and innovative entrepreneurial skills are the basis, tips, and resources for finding opportunities by developing ideas and thoughts for success.³⁸ Opportunity is a central concept in the field of entrepreneurship³⁹, and entrepreneurs maximize opportunities.⁴⁰ Institutional factors such as favorable market incentives and the availability of capital in the environment facilitate entrepreneurial

³⁵ van Ommering. E, *Learning for peace and war: Dilemmas in shaping children's attitudes towards non-violence and coexistence at schools in Lebanon*, (Unpublished master's Thesis, Department of Social and Cultural Anthropology: VU University Amsterdam, 2007).

³⁶ Bruton G. D, Ketchen. D and Ireland. D, "Entrepreneurship as a solution to poverty," *Journal of Business Venturing*, Vol. 28, No. 6 (2013), 683-689, <https://doi.org/10.1016/j.jbusvent.2013.05.002> (accessed 11 January 2021).

³⁷ Takdir. D, Mahmudin S. Z. and Zaid. S, *Kewirausahaan*, (Yogyakarta: Wijana Mahadi Karya, 2015), 1.

³⁸ Zimmerer. T and Scarborough. N. M, *Entrepreneurship and new venture Formation*, (Prentice Hall, 1996), 51.

³⁹ Short. J. C, Ketchen. D. J, Shook. C. L and Ireland. R. D, "The concept of opportunity in entrepreneurship research: Past accomplishments and future challenges," *Journal of Management*, Vol. 36, No. 1 (2010), 40-65.

⁴⁰ Drucker. P. F, *Innovation and entrepreneurship: Practice and principles*, (London: Heinemann, 1994), Chapter 9.

development.⁴¹ Inadequate institutional development can hamper new venture development.⁴²

Sulton⁴³ notes that entrepreneurship in educational institutions contains two meanings and applications: (1) efforts to implement entrepreneurial values in managing educational institutions, (2) utilizing the potential possessed/can be sought by an educational institution to be an economic activity to produce profits that can be used to advance the educational institution concerned. These efforts are to look at opportunities, see something new or innovative, explore resources realistically that can be utilized, control risks, and realize the welfare of school residents and the community. Ciputra introducing an entrepreneurial learning cycle in the educational institution has five phases⁴⁴:

1. Exploring: the phase of searching for and gathering as much information as possible, for example by conducting research or observing market opportunities.

⁴¹ Foster. R, *Innovation: The attacker's advantage*, (New York: Summit Books, 1986).

⁴² Baumol. W. J, Litan. R. E. and Schramm. C. J, *Good capitalism, bad capitalism and the economics of growth and prosperity*, (New Haven, CT: Yale University Press, 2009).

⁴³ Sulton, Manajemen kewirausahaan pendidikan, in Ali Imron et al. (Ed), *Manajemen pendidikan analisis substantif dan aplikasinya dalam institusi pendidikan*, (Malang: Universitas Negeri Malang, 2003).

⁴⁴ Barnawi. M. A, *Schoolpreneurship: Membangkitkan jiwa dan sikap kewirausahaan siswa*, (Yogyakarta: Ar-Ruzz Media, 2012).

2. Planning: the phase of making plans by pouring out ideas, for example, making plans and creating work systems by paying attention to the results of exploring.

3. Producing: the phase of generating new benefits by innovating and making discoveries, developments, or synthesis, while also practicing the management of consequences (risks) that will be faced.

4. Communicating and marketing: the phase of conducting outreach to attract customer interest in the product/service that has been made by conducting promotions.

5. Reflecting: the phase to find the advantages and disadvantages of the process that has been passed and draw conclusions by evaluating from the beginning of the activity until the results obtained.

Furthermore, Ciputra stated that entrepreneurship education will produce a creative change, and the result of the change has commercial value. Through entrepreneurship, educational institutions can make more money, which can be used to improve the quality of education and institutional infrastructures.

In the context of Islamic boarding schools, Suwito⁴⁵ stated that the economic businesses developed in Islamic boarding schools are classified into four categories: trade, services, agribusiness, and

⁴⁵ Suwito. N. S, "Model pengembangan ekonomi pondok pesantren," *Edukasi*, Vol. 6, No. 3 (2008), 18-36, <https://dx.doi.org/10.32729/edukasi.v6i3.125> (accessed 11 January 2021).

livestock sectors. The choice of the type of economic business is usually based on the local potential of the surrounding community, so there will be a synergistic collaboration pattern between Islamic boarding schools and the community, which will ultimately strengthen the institutional base to become an independent school with strong economic fundamentals. In developing their business units, Islamic boarding schools can empower the entire community and utilize all of its resources⁴⁶ in the production, consumption, and marketing. In terms of community empowerment, some also involve the community around the school in production, as employees.

One of the targets of establishing an Islamic boarding school business is community economic empowerment to move towards a populist-based economy by promoting local economic activities. Islamic boarding schools must be managed properly to achieve harmony between education and economic development because without a strong economic base, it will suffer setbacks and will even lose its existence.⁴⁷

⁴⁶ Azizah. S. N, "Pengelolaan unit usaha pesantren berbasis ekoproteksi," *Journal Ekonomi dan Bisnis Islam*, Vol. 9, No. 1 (2014), 103-115.; Zainudin. A, "Model manajemen unit bisnis pesantren," *Journal Pengembangan Wiraswasta*, Vol. 20, No. 1 (2018), 11-22, <http://ejurnal.stieipwija.ac.id/index.php/jpw/article/viewFile/179/155> (accessed 11 January 2021).

⁴⁷ Ibid., 103-115.

Method

In this study, we employed a qualitative method by a case study to describe and analyze how this small-sized boarding school of *Pondok Pesantren Al Qohar* can maintain its existence by using entrepreneurship with limitation of capital and the absence of assistance from the government and other external supporters. The data was collected from secondary data analysis and firsthand information from 10 interviews, which were conducted between March and April 2020 in Indonesia. A semi-structured interview was used to offer participants the opportunity to discuss issues they felt were important.⁴⁸

Research participants were nine in total, which could be divided into three groups: (I) school leadership (one Head of School and one school manager), (II) school residents (two teachers and two students), and (III) school employees (two employees residing near by the school). The selection criteria for interviewees was that the chosen interviewees must have had been involved in *Pondok Pesantren Al Qohar*'s entrepreneurship. The two teachers and two students represented the total number of nine teachers and fifteen students in the school. The two employees were chosen from the total number of five employees involved in the school business. The group of employees in this study was the group of workers in the production stage, who came from the surrounding community and were in adulthood aged more than 18 years old. All three groups of interviewees were included in the research

⁴⁸ Longhurst. R, *Interviews: In-depth, semi-structured. International Encyclopedia of Human Geography*, Cited.

because they were vital stakeholders of the school's entrepreneurship and involved in the entrepreneurial activities. Each interview had been conducted in about an hour and adjusted to the participants' free time as to ensure that the interview did not interfere with their daily activities. By choosing the school to be the interview venue, the participants would feel comfortable and convenient because the school was the place in which they carried out most of their daily activities.

All interviews were recorded, transcribed, and later analyzed using a pattern matching technique.⁴⁹ The categories that emerged from each interview transcript were then compared with each other for recurring themes. These recurring themes were the main findings of this study.

Results and Discussion

The Development of Entrepreneurship in Pondok Pesantren Al Qohar

In recent years, *Pondok Pesantren Al Qohar* has engaged in entrepreneurship activities in the field of crafts, mainly in the production of bags, as an alternative business to increase income for the school.⁵⁰ The interview information revealed that *Pondok Pesantren Al Qohar* went through several phases following what Ciputra stated in Barnawi⁵¹,

⁴⁹ Yin, *Qualitative research from start to finish*, (New York: The Guildford Press, 2011).

⁵⁰ *Kimibag*, <https://kimibag.com/> (accessed 11 January 2021).

⁵¹ Barnawi. M. A, *Schoolpreneurship: Membangkitkan jiwa dan sikap kewirausahaan siswa*, Cited.

namely: exploring, planning, producing, communicating and marketing, and reflecting. In developing its business, *Pondok Pesantren Al Qohar* went through three types of mechanisms facilitating the entrepreneurship development: online platforms (online learning, social media, and Blogspot), global network, and partnership.

Exploring Stage

In this stage, Mr. Haris and Mrs. Ria developed their hobbies to become a business by learning from online sources of knowledge. The business originated from the hobbies of Mrs. Ria who loves to sew and make crafts, and Mr. Haris who likes objects related to computers and designing. They combined their hobbies and turned them into a business without taking a formal business course. They learned new skills through YouTube channels and online tutorials, such as: how to screen cloth, how to create and design websites, how to design products, how to use supporting equipment in their craft production, and how to market products online. In this respect, it seemed that these online platforms served as a vital mechanism that facilitated searching for and gathering new information. This online learning and the use of technology improved access to educational opportunities for learners.⁵² The school entrepreneurship could proceed through the informal online learning training at its own pace and place, and could access it

⁵² Moore. J. L, Dickson-Deane. C. and Galyen. K, "e-Learning, online learning, and distance learning environments: Are they the same?," *Internet and Higher Education*, Vol. 14, No. 2 (2011), 129-135, <https://doi.org/10.1016/j.iheduc.2010.10.001>. (accessed 11 January 2021).

at any time.⁵³ These online platforms, therefore, highlighted the positive impact of technology, especially the internet, on the exploring stage of entrepreneurship in Islamic education, as the internet becomes a major technological advancement that reshapes society worldwide.⁵⁴

Planning Stage

Even since they inherited the school, Mr. Haris and Mrs. Ria aimed to achieve the school's financial independence. The school set a short-term goal, which was to be able to meet its daily operational needs. A long-term goal was also set to upgrade the school's infrastructure. These short-term and long-term goals were important parts in business planning.⁵⁵ The school sought to achieve the stated goals⁵⁶ by taking the second step and moving forward from the exploration activity to turning a hobby into a business. The capital used to run the business was personal money. The school did not take assistance or loans from outside parties.⁵⁷ In fact, the school even tried to be selective about accepting assistance from charities and decided not to receive any assistance from the government due to

⁵³ James. G, *Advantages and disadvantages of online learning*, (Author, n.d.), <https://www.leerbeleving.nl/wbts//addis.pdf> (accesses 28 July 2020).

⁵⁴ Volery. T. and Lord. D, "Critical success factors in online education," *International Journal of Educational Management*, Vol. 14, No. 5 (2000), 216-223.

⁵⁵ Ling. Ay, "Pengelolaan dan pengembangan usaha pada Usaha Mikro Kecil Menengah (Studi deskriptif pada Rumah Makan Palem Asri Surabaya)," *Agora*, Vol. 1, No. 1 (2013), 712-719, <http://publication.petra.ac.id/index.php/manajemen-bisnis/article/download/288/229> (accessed 11 January 2021).

⁵⁶ Takdir. D, Mahmudin S. Z. and Zaid. S, *Kewirausahaan*, Cited.

⁵⁷ K. Itsariati, *personal communication*, Cited.

time-consuming administrative procedures and requirements. Since 2015, the school has never received infrastructure development assistance from the government because the school did not want to be concerned about completing forms and reports after receiving assistance. Another kind of assistance that the school refused to accept was those offered by members of political parties, as the school wanted to avoid any political bias or preference. Mr. Haris remained politically neutral and maintained the status of a Kiai who only advocated for education.⁵⁸

In addition to the private and politically neutral sources of assistance, according to Mrs. Ria, the school planned and carried the theme of environmentally friendly bags as the main characteristic of their products, using the marketing slogan “Go Green” bags. The tagline “*Less plastico, more canvaso*”⁵⁹ showed the school’s participation in the “Go Green” campaign. The school only used local and natural materials to make bags. It aimed to turn low value materials into more expensive and creative products by adding artistic and moral value. The “Go Green” became strategic planning that significantly increased the selling price of the goods, and more importantly, opened up access to the global market, especially the Western market in which customers are aware of environmental protection.

⁵⁸ Faridl. M, “Peran sosial politik Kyai di Indonesia,” *Journal Sositologi*, Vol. 6, No. 11 (2007), 238-243, <http://journals.itb.ac.id/index.php/sostek/article/viewFile/977/587> (accessed 11 January 2021).

⁵⁹ *Kimibag*, <https://kimibag.com/> (accessed 11 January 2021).

Producing Stage

Following the strategic planning, the Kimibag products by Pondok Pesantren Al Qohar were made of local raw materials, which were abundant, easily obtained, at a low price, and affordable. The materials commonly used were canvas and burlap/gunny fabrics. The school also carried out custom model production, which means making products according to customer desires.

Furthermore, Mr. Haris emphasized the production process concerning students' entrepreneurial learning experiences, highlighting that involving students in the production process was a process of learning together, between the leader and the manager, as the entrepreneurial teachers and students. As stated by Gibb, the entrepreneurial learning strategy was carried out through experimental teamwork and learning while working.⁶⁰ Through this entrepreneurial learning strategy, students would find an environment where they could directly try to feel, see, communicate, and learn to organize things.⁶¹ From several categories of teaching and learning methods applied in enterprise education and training,⁶² *Pondok Pesantren Al Qohar* applied the workshop, counseling/mentoring, and practical training methods. In the workshop,

⁶⁰ Gustafsson-Pesonen. A. and Remes. L, "Evaluation of entrepreneurial development coaching: Changing the teacher's thinking and action on entrepreneurship," *Annals of Innovation and Entrepreneurship*, Vol. 3, No. 1 (2012), 17211.

⁶¹ Ibid.

⁶² Hytti. U. and Kuopusjärvi. P, *Evaluating and measuring entrepreneurship and enterprise education: Methods, tools and practices*, (Small Business Institute: Turku School of Economics and Business Administration, 2004).

students were doing project work. In counseling/mentoring, the leader and manager would take a role as entrepreneurial teachers, and give individual mentoring to the students and guide them in business projects. In the practical training, the students worked for some time. This entrepreneurship education had a distinctive role in developing the attitudes, capabilities, and skills of individuals to engage in the process of entrepreneurship.⁶³ The development of entrepreneurial skills could be improved by providing a learning environment in which students interacted with real business people in live projects.⁶⁴

In addition, Mrs. Ria highlighted that their production process involved students intending to teach other students how to show gratitude to parents at home. In a sense, even though students are more knowledgeable than their parents, they will still help parents do housework. This was related to developing the students' positive attitudes. The mechanism for facilitating this stage was partnership. According to Stratton, partnership is a collaboration among business, non-profit organizations, and government in which risks, resources, and skills are shared in projects that benefit each partner as well as

⁶³ Hytti. U, Kuopusjärvi. P, Vento-Vierikko. I, Schneeberger. A, Stampfl. C, O'Gorman. C, Hulaas. H, Cotton. J and Hermann. K, *State-of-art of enterprise education in Europe - Results from the Entreduproject*, (Small Business Institute, Business Research and Development Centre: Turku School of Economics and Business Administration, and ENTREDU project partners, 2002).

⁶⁴ Chang. J and Rieple. A, "Assessing students' entrepreneurship skills development in live projects," *Journal of Small Business and Enterprise Development*, Vol. 20, No. 1 (2013), 225-241, <https://doi.org/10.1108/14626001311298501> (accessed 11 January 2021).

the community.⁶⁵ The synergy as a benefit will occur so that each partner gets more profit, and the work process and results are obtained faster because of adequate information, where this information would improve the business capability of each partner.⁶⁶ As told by Mrs. Ria, by participating in the exhibitions that were held through the partnership with Bank Indonesia, Pondok Pesantren Al Qohar was expanding the network to other domestic buyers and became better known within the government agencies. This also increased its production because some of the agencies also ordered souvenirs for the activities they hold. Increased production had an impact on improving the welfare of students and the community around Islamic boarding schools because *Pondok Pesantren Al Qohar* involved them in production.

Furthermore, Mr. Haris talked about the production assistance from Bank Indonesia. Because of the partnership, *Pondok Pesantren Al Qohar* received production assistance from Bank Indonesia in the form of cash, which was used to develop production equipment.

⁶⁵ McQuaid. R. W, in The theory of partnership: Why are partnership? In S.P. Osborne (ed.), *Managing public-private partnerships for public services: an international perspective*, (London: Routledge, 2000), 9-35.

⁶⁶ Purba. E. A, "Analisis penerapan strategi kemitraan terhadap kinerja perusahaan Biro Teknik Listrik (Studi empiris pada hubungan PT. PLN (Persero) distribusi Jateng-DIY area pelayanan dan jaringan Semarang dengan perusahaan Biro Teknik Listrik (BTL) di wilayah kerja APJ Semarang)," *Journal Bisnis Strategi*, Vol. 17, No. 2 (2008), 197-202, <https://ejournal.undip.ac.id/index.php/jbs/article/download/14438/11030> (accessed 11 January 2021).

Communicating and Marketing Stage

Pondok Pesantren Al Qohar used online platforms for communicating and marketing. The school first used social media, then a blog, and then a website. Partnership was also a mechanism supporting the development of entrepreneurship in this stage.

After marketing the products through Chat Messenger and other social media, such as BlackBerry Messenger and Facebook, the school went through a phase of being suppliers. This phase had connected the school with Mr. Galih, who suggested Mr. Haris to market their products through online media and provided tips on how to market online. The school increased marketing activities by creating a free Blog. On the Blog, the school displayed some photos of the products based on the type of bag, and also included payment methods, shipping services used, and contacts in the form of telephone numbers, social media accounts, and e-mail.⁶⁷ From this Blogspot, their marketing area coverage became wider.

According to Mr. Haris, social media and Blogspot served as amplifiers for the distribution of the products. It strengthened the dissemination of information about their products. He concluded that this was because of limited response from the prospective customers on Facebook, and some people only asked via email or contacts listed on Blogspot, but did not order directly.

⁶⁷ *Kimibag*, kimibag.blogspot.com (accessed 11 January 2021).

From opening orders online via Blogspot, the school got the first order. Mrs. Ria stated that in the past they were still doubtful about the transfer of purchase money. But from the first online order, they became confident about the mechanism of online marketing.

The internet has given new opportunities for the internationalization of small and medium-sized businesses to develop export markets.⁶⁸ *Pondok Pesantren Al Qohar* expanded its business frontier and entered the global market via the website of kimibag.com. This effort is accompanied by upgrading the quality of photos displayed and also using English. Mr. Haris said that those who came to order were factories, corporations, agencies, then they began to get buyers from abroad. A successful website is one that attracts customers, and makes customers feel the site is trustworthy and reliable.⁶⁹ Likewise, Mrs. Ria said that the web made their range wider, and it might be considered an official store that was more trusted and led to easier discovery of their products.

On the web, the school displayed the characteristics of the products, which used raw materials of canvas and burlap/gunny that are environmentally friendly, and custom-made products that adjust to the desires of consumer designs.⁷⁰ Characterizing the products through

⁶⁸ Mostafa. R. H. A, Wheeler. C and Jones. M. V, "Entrepreneurial orientation, commitment to the internet and export performance in small and medium sized exporting firms," *Journal International Entrepreneurship*, Vol. 3, No. 4 (2006), 291-302.

⁶⁹ Ibid., 291-302.

⁷⁰ *Kimibag*, kimibag.blogspot.com (accessed 11 January 2021).

global trends that are environmentally friendly and allowing for custom styles helped add value to the brand. Especially being environmentally friendly significantly helped the brand to enter the global market.

The school uploaded the activities and photos of products that had already been ordered by customers in their social media accounts and web. These were to provide prospective customers with information concerning the product line, the purchasing process, which was either by buying online or by traditional means of ordering, and providing online customer service.⁷¹

The mechanism facilitating this stage was through both local and national partnerships. The national partnership was with Bank Indonesia (BI), which is the central bank of the Republic of Indonesia. The local partnership that the school had was with Nahdlatul Ulama, which is the Faith-based Organization where the school is affiliated. *Pondok Pesantren Al Qohar* participated in several exhibitions at the regional and national levels, which helped to expand the network to other domestic buyers and distributors.

The partnership with Bank Indonesia began after *Pondok Pesantren Al Qohar* attended a seminar held by Bank Indonesia's Solo Representative Office in 2017.⁷² After that seminar, *Pondok Pesantren Al Qohar* was chosen as one of the Islamic boarding schools which

⁷¹ Mostafa. R. H. A, Wheeler. C, Jones. M. V, *Entrepreneurial orientation, commitment to the internet and export performance in small and medium sized exporting firms*, Cited, 291-302.

⁷² *Kimibag*, kimibag.blogspot.com (accessed 11 January 2021).

was fostered by Bank Indonesia. Mrs. Ria said that after the school had the partnership, it had been included in the exhibition several times.⁷³ Another collaboration with Bank Indonesia is to routinely make money by producing souvenirs for Bank Indonesia's activities.

Another partnership was with Nahdlatul Ulama, which happened because Pondok Pesantren Al Qohar was an institution affiliated with Nahdlatul Ulama. *Pondok Pesantren* Al Qohar participated in an expo held by Nahdlatul Ulama in commemoration of the National *Santri* Day.⁷⁴

The partnership created access to more resources, as *Pondok Pesantren* Al Qohar could increase the scale of available resources, namely in the form of information, knowledge, and contact with the market. The school was not only included in the exhibition, which was certainly one of the ways to provide access to market, but it also attended seminars or training activities, which granted access to more information and knowledge from experts in the field of entrepreneurship. Mr. Haris stated that by attending seminars or training activities, it helped broaden their horizons, and also meet many inspirational people.

⁷³ *Bank Indonesia Channel*, https://www.youtube.com/watch?v=X8MUzkfR_8c/ (accessed 9 May 2018).; *Bank Indonesia*, <https://www.bi.go.id/id/ruang-media/info-terbaru/Pages/Festival-Ekonomi-Syariah-Indonesia-2018-Kembali-Digelar.aspx> (accessed 9 May 2018).

⁷⁴ Ismail. M, <https://www.solopos.com/42-ponpes-kumpul-di-sriwedari-solo-ikuti-santri-expo-943847> (Retrieved 5 October 2018).; Saputro. I, <https://solo.tribunnews.com/2018/10/05/pertama-kali-digelar-pesantren-expo-2018-di-solo-pamerkan-produk-pesantren-di-indonesia> (accessed 5 October 2018).

Reflecting Stage

In this stage, as stated by Ciputra, *Pondok Pesantren Al Qohar* was looking for advantages and losses in the process by evaluating their entrepreneurial activity⁷⁵, with the aim of improving the brand. Entrepreneurship is not only about making and selling goods, but also about doing activities such as innovation, wealth creation, and product exportation⁷⁶, therefore, if motivation, skills, and opportunities are well implemented, then entrepreneurial activities will be more developed.⁷⁷ In reflecting on its business, *Pondok Pesantren Al Qohar* improved its products, not only through reflection on its business activities, but also by reflecting based on the experience of others and learning new things.

The school improved motivation, attitude, and skill by advancing the ability to make product details without the help of others. As told by Mr. Haris, the school decided to learn how to screen printing from a YouTube channel. According to Mrs. Ria, when printed to someone else, sometimes the results did not go as intended. Moreover, it would also add to production costs. Then the school began to do screen printing by buying materials and printing equipment from the profits of the sale, and doing "trial and error." Mr. Haris said that by learning to do the production process by themselves, the school began to improve its

⁷⁵ Barnawi. M. A, *Schoolpreneurship: Membangkitkan jiwa dan sikap kewirausahaan siswa*, Cited.

⁷⁶ Apostol. T and Jatuliaviciene. G, "Evaluation of entrepreneurship development possibilities by example of Small and Medium Enterprises in the Republic of Moldova," *Regional Formation and Development Studies*, Vol. 3, No. 11 (2014), 24-38.

⁷⁷ Ibid., 24-38.

creation of value by focusing on turning hobbies into commercial value. As stated by Ahmad and Seymour,⁷⁸ in conducting entrepreneurial activities, entrepreneurs are endeavoring to create value.

Furthermore, Mr. Haris said that the school learned from the experience of Mr. Galih, that by accepting custom orders from customers, it would affect the mentality of the producers, thus that the school was always ready to reflect on the business by continuing to learn, and to actively improve the ability to produce products according to the desires of consumers. This was the way the school improved its capacity to operate in a changing, uncertain, and competitive environment.⁷⁹

Likewise, when buying raw materials, and meeting sellers and other buyers, they could share about their business and get new knowledge as a means to learn, exchange experiences, and get new ideas, as well as improving the quality of their products. This activity creates social value in the form of personal relationships.⁸⁰

The mechanism for facilitating this stage was online learning. Through online learning, the school improved motivation, attitude, skills, and value creation.

⁷⁸ Ahmad. N., Seymour. R. G, "Defining Entrepreneurial Activity: Definitions Supporting Frameworks for Data Collection," *OECD Statistics Working Papers*, Vol. 1, No. 2 (2008), https://www.pairault.fr/ehess/doc/ocde_entreprise_08.pdf (accessed 11 January 2021).

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Ibid.

Benefits of The School Entrepreneurship

The interview information revealed that in developing its entrepreneurship, Pondok Pesantren Al Qohar showed three main significant benefits: a reliable source of funds for the school, job creation for residents, and training and practical knowledge for students.

A Reliable Source of Funding

Mr. Haris stated that profit from Kimibag production became the main funding for the school. As Kimibag developed, the school could upgrade infrastructure facilities and could cover repair and operational costs.

Considering that the tuition fees from students were only IDR 200,000 (USD 14) per month as meal costs, then the school was responsible for the accommodation and covered the lack of student consumption costs. With the current craft businesses, the school well covered all the necessary costs and other additional improvements to the school infrastructure.

Job Creation For Residents

Kimibag production enhanced the employment of residents since it involved students and housewives in the neighborhood around the Islamic boarding school. Information obtained from interviews indicated that the school employees were only involved in sewing, which took place in the employees' home. The rewards received by the school employees depend on the amount of the stitches they took, with the reward around IDR 2,000 (USD 0.15) per piece. As one of the employees, Mrs. Siti said that she once took 400 pieces of stitches, which means she

received are ward of approximately IDR 800,000 (USD 55) per month. This allowed housewives, who did not have a paid-job before, to earn money and increase their household income. The students participated in the production process, such as packing, helping with screen printing, cleaning threads, finishing, and sewing (only for those who were already skilled in sewing). The students received rewards from their work on average IDR 150,000 (USD 12) per month, depending on the length of time they spent helping in the Kimibag business. Regarding working hours, the employees and students stated that work time at Kimibag production did not interfere with their routine activities. As employees, both Mrs. Sumarti and Mrs. Siti said that they did the stitches after they finished the housework. The students said that they participated in the production of Kimibag after returning home from school and outside the learning schedule at the Islamic boarding school.

Training and Practical Knowledge

Students' involvement in the production process was also part of training to improve practical skills. Mrs. Ria stated that the training aimed to equip students with the skills needed after graduation. Mr. Haris stated that by running this business, they were very grateful to get new knowledge without formal schooling, and to be able to practice business knowledge directly. The benefits gained by students were in terms of discipline, accuracy, and creativity. These three terms were listed in the entrepreneurial skill categories stated by Chang and Rieple⁸¹ : discipline as part of time management skills, accuracy as

⁸¹ Chang. J, Rieple. A, *Assessing students entrepreneurship skills development in live projects*, Cited.

technical skills, and creativity as personal skills. Students' discipline was shown by completing the production within a deadline. This affected how students managed their time for both study and work. Students were also trained to be accurate in working on the production, thus that the finished product was in a neat condition, according to the standards and quality set by Mrs. Ria. Another benefit gained by students was in terms of creativity. An example was that students became capable of designing and making their own clothes, from starting to cut cloth and then sewing it themselves.

Obstacles in School Entrepreneurship Development

Despite gaining the entrepreneurial skills, it was worth noting that the student and the school still lacked other necessary skills. According to Levie and Autio, some entrepreneurs may lack other capabilities that are equally necessary and useful for business management, such as organizational, planning, administrative, bureaucratic, leadership, or human resource management skills⁸², which were skills *Pondok Pesantren Al Qohar* needed to overcome obstacles. The interviewees commonly reported the obstacles that the school was facing were the lack of sufficient administrative support and limited production capacity. Mrs. Ria mentioned the obstacles related to bureaucracy. The school must

⁸² Jiménez. A, Palmero-Cámara. C, González-Santos. M. J, González-Bernal. J, Jiménez-Eguizábal. J. A, "The impact of educational levels on formal and informal entrepreneurship," *Business Research Quarterly*, Vol. 18, No. 1 (2015), 204-212, <https://doi.org/10.1016%2Fj.brq.2015.02.002> (accessed 11 January 2021).

complete additional administrative works, for example, applications from Bank Indonesia, routine data collection from the Ministry of Religion, and annual tax reporting. These additional administrative works were time-consuming for the school leader because *Pondok Pesantren Al Qohar* did not have sufficient human resources to handle the administrative works. Moreover, the complexity of export-related bureaucracy required expert administrative knowledge and experiences. Although the products had penetrated several countries, the school had difficulty in undertaking the export process. The school had not been able to fulfill the requirements as an independent exporter, such as a Taxpayer Identification Number and Industrial Business License. Currently, *Pondok Pesantren Al Qohar* uses the “under the name” method to send products abroad. The school had to leave a shipment for a company that had an export-import permit. This increased the expenses, because the school had to pay extra fees to the company. The Kimibag brand patent process had also not been carried out yet.

The obstacles encountered in production occurred when there were many orders with deadlines and limited raw materials. Furthermore, Mr. Haris indicated that the custom model business required good producer stamina as it was tiring (in terms of finding raw materials according to customer desires and bargaining design), and the occurrence of “trial and error” in making products.

Conclusion

Researchers point out the important role of non-formal Islamic education in society⁸³, including research that leads to the entrepreneurship development in Islamic education.⁸⁴ However, the sustainability of the non-formal Islamic education is in danger. This study showed that the development process of entrepreneurship carried out by *Pondok Pesantren Al Qohar* could be a solution to non-formal Islamic education as it generated a better-off financial condition for the school. *Pondok Pesantren Al Qohar*'s entrepreneurial learning cycle consisted of five phases as stated by Ciputra: exploring, planning, producing, communicating and marketing, and reflecting.⁸⁵ The development process was facilitated by online platforms, global network, and partnerships.

Pondok Pesantren Al Qohar is not only operational but also remains a strong institution in the community as it has become financially independent. Since 2015 the school has never received infrastructure

⁸³ Solichin. M. M, *Kemandirian Pesantren di era reformasi*, Cited, 187-210.; Asnawi. Y. H, Soetarto. E, *Catabolism of space and utilization of community as a survival strategy of pesantren*, Cited, 83-91.; Fauzi. M. L, *Traditional Islam in Javanese society: The roles of Kyai and pesantren in preserving Islamic tradition and negotiating modernity*, Cited, 125-144.

⁸⁴ Halim. A, *Manajemen Pesantren*, Cited, 15.; Suwito. N. S, *Model pengembangan ekonomi pondok pesantren Edukasi*, Cited, 18-36.; Azizah. S. N, *Pengelolaan unit usaha pesantren berbasis ekoproteksi*, Cited, 103-115.; Zainudin. A, *Model manajemen unit bisnis pesantren*, Cited, 11-22.

⁸⁵ Barnawi. M. A, *Schoolpreneurship: Membangkitkan jiwa dan sikap kewirausahaan siswa*, Cited.

development assistance from the government, and the capital to run the school and other business activities were personal. As the Kimibag business developed, the school began to initiate repairs and improvements to school facilities. In this respect, it seemed that entrepreneurship could help education institutions generate income. That income could be used to improve the quality of education and institutional infrastructure, which traditionally depended on the availability of government funding. This case of Pondok Pesantren Al Qohar showed that entrepreneurship could solve the school's financial problem and supported the sustainability of the traditional Islamic boarding school.

In carrying out its function of being a religious institution by teaching Islamic religious knowledge, the school also carried out its role as a social institution as demonstrated by the benefit of job creation through improving the welfare of the community, as well as the benefit of training and practical knowledge that showed its role as an educational institution.

Regarding the policy implication, this research addresses to the Indonesian government, especially to the Ministry of Religion as the ministry is responsible for and fosters Islamic religious education institutions in Indonesia. The ministry and other related government agencies may increase activities such as training, seminars, workshops, and exhibitions in which the managers of non-formal institutions can attend in order to improve their access to more information, knowledge, and markets that needed to develop the school businesses. Partnership and networks with various actors, especially national banks and

business entities, could be an area in which the Indonesian government could address and strengthen. In this case study, a partnership program seemed to be a more effective mechanism than cash assistance through government channels. The partnership program helped the school scale up customer networks, which directly increased the number of orders, and directly benefited the residents. More importantly, an ongoing partnership program created continued relationships among parties. The continuity allowed a period of adjustment for the school to adapt and learn what needed to be changed in accordance with the new work culture that entrepreneurship has created. Also, to reduce pressure to deal with the complicated paper works required by the government, government assistance and guidance may be provided for small-scale schools that are not yet ready to take up the complicated administrative works by themselves due to limited human resources. A plan for gradually handing over the administrative works to the small-scale schools should be put in place.

การพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม: การทบทวนกรอบคิดเบื้องต้น

ธีรพัฒน์ อังศุवाल*
คนางค์ คันธมธุรวาจน์**

Received: 11 July 2021

Revised: 24 August 2021

Accepted: 22 September 2021

บทคัดย่อ

การมีส่วนร่วมถือเป็นแนวคิดสำคัญในการศึกษานโยบายสาธารณะร่วมสมัย การพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมจำเป็นต้องมีกรอบคิดที่กว้างและยืดหยุ่นรองรับ การเปิดพื้นที่ให้กับการสร้างการมีส่วนร่วมในนโยบายสาธารณะอย่างมีความหมายไม่ควรมองนโยบายสาธารณะแบบทางการตายตัว และมีรัฐเป็นศูนย์กลาง บทความชิ้นนี้ต้องการชี้ชวนให้พิจารณาถึงการปรับกรอบคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะและการมีส่วนร่วมใน 3 เรื่องสำคัญ ได้แก่ การให้ความหมายใหม่กับนโยบายสาธารณะ การมีส่วนร่วมของพลเมืองในนโยบายสาธารณะ และการพัฒนานโยบายสาธารณะอย่างยั่งยืนและ

* อาจารย์ประจำคณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล; อีเมล: theerapat.ung@mahidol.ac.th

** รองศาสตราจารย์ ดร., ประจำคณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล; อีเมล: kanang.kan@mahidol.ac.th

ทั่วถึง การปรับกรอบคิดนี้จะทำให้มีมุมมองและกรอบคิดเพื่อพัฒนานโยบาย
สาธารณะแบบมีส่วนร่วมที่มีคุณภาพและกว้างขวางมากยิ่งขึ้นในทางปฏิบัติ

คำสำคัญ: นโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม, การพัฒนานโยบายสาธารณะ,
การมีส่วนร่วมของพลเมือง, การปรึกษาหารือ

Developing Participatory Public Policy: A Reconceptualization

Theerapat Ungsuchaval***

Kanang Kantamaturapoj****

Abstract

Participation is a key concept in contemporary policy studies. To develop participatory public policy needs an underlying conceptualization that is broad and flexible. To create a space for developing meaningful participation in public policy should not treat public policy in a formal, rigid, and state-centric way. This article would like to propose a reconceptualization for developing participatory public policy in 3 important aspects: a new definition of public policy, citizen engagement in public policy, and sustainable and inclusive policy development. The reconceptualization would allow the emergence of quality and comprehensive framework and perspective for developing participatory public policy in practice.

Keywords: Participatory Public Policy, Public Policy Development, Citizen Engagement, Deliberation

*** Lecturer, Faculty of Social Sciences and Humanities, Mahidol University;
E-mail: theerapat.ung@mahidol.ac.th

**** Associate Professor, Faculty of Social Sciences and Humanities, Mahidol University;
E-mail: kanang.kan@mahidol.ac.th

1. บทนำ

นโยบายสาธารณะ (public policy) เป็นคำที่มีคนให้ความหมายไว้อย่างหลากหลาย ความหมายของมันมีตั้งแต่เป็นคำประกาศความตั้งใจรายการของเป้าหมายต่างๆ ชุดของกฎเกณฑ์ทั่วไปที่ครอบคลุมตั้งแต่พฤติกรรมในอนาคตของบุคคลจนถึงการตัดสินใจสำคัญๆ ของรัฐบาล กิจกรรมที่ได้รับการเลือก ผลของการกระทำ หรือแม้แต่เป็นกิจกรรมของรัฐทั้งหมด¹

อย่างไรก็ดี การให้ความหมายที่คนส่วนใหญ่มักจะจำและนำไปใช้คือการให้ความหมายว่านโยบายสาธารณะ คือ สิ่งใดก็ตามที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ หรือหมายถึงกิจกรรมที่รัฐบาลดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยเจตนาเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม เช่น ความยากจน การผูกขาด สุขภาพ เป็นต้น ซึ่งโดยหลักการแล้ว การตัดสินใจเลือกที่จะทำของรัฐบาลนี้ ต้องคำนึงถึงคุณค่าของสังคมเป็นเกณฑ์โดยมุ่งที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนเป็นหลัก² นโยบายสาธารณะมักจะต้องมีแบบแผน ระบบ และกระบวนการอย่างชัดเจน เป็นการกระทำที่มีการสานต่ออย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง มีเป้าหมาย วัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนจำนวนมาก³

โดยนิยามพื้นฐานแล้ว องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะจึงมักประกอบด้วยความตั้งใจของรัฐที่จะดำเนินการทำหรือไม่กระทำบางสิ่งบางอย่าง ซึ่งมักเป็นรูปแบบที่เป็นทางการ เช่น คำแถลงนโยบายของรัฐบาล หรืออาจจะเป็นรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ เช่น คำสัมภาษณ์ของนายกรัฐมนตรีและ

¹ โปรดดู B. W. Hogwood and L. A. Gunn, *Policy Analysis for the Real World*, (Oxford: Oxford University Press, 1984).

² T. R. Dye, *Understanding Public Policy*, 15th edition, (Upper Saddle, NJ: Prentice-Hall, 2017), 1-2.

³ J. E. Anderson, *Public Policymaking: An Introduction*, 7th edition, (Boston: Wadsworth, 2011), 6-8.

รัฐมนตรีอีกทั้ง นโยบายสาธารณะยังรวมถึงการตัดสินใจของรัฐบาล โดยเฉพาะ การตัดสินใจในการแบ่งสรรทรัพยากรหรือคุณค่าต่างๆ ของสังคมว่าใครได้อะไร เท่าไรและอย่างไร ซึ่งมักจะสะท้อนให้เห็นจากตัวบทกฎหมาย มติ คณะรัฐมนตรี ระเบียบข้อบังคับและการอนุมัติสั่งการต่างๆ ของผู้กำหนด นโยบายหรือผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และการกระทำหรือกิจกรรมของ นโยบายรัฐนี้เอง โดยหลักการแล้วย่อมหมายความว่ารัฐทำให้เราเห็นว่ารัฐและ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้นำความตั้งใจและแนวทางต่างๆ มาแปลงสู่ภาคปฏิบัติ อย่างจริงจังหรือไม่ มีการระดมทรัพยากรเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานมากน้อย เพียงใด รวมทั้งได้พยายามกำหนดเป้าหมายสำหรับการดำเนินงานไว้ใน ระดับใด ดังนั้น การให้ความหมายของนโยบายสาธารณะโดยส่วนใหญ่มักมี ฐานะเป็นคำประกาศหรือแนวทางที่ชัดเจนของรัฐที่มีผลต่อสาธารณะ เป็น นโยบายที่รัฐบาลกำหนดให้สังคมต้องเดินตาม

บทความชิ้นนี้ต้องการนำเสนอกรอบคิดเบื้องต้นสำหรับการพัฒนา นโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม โดยชี้ให้เห็นว่าการเข้าใจนโยบายสาธารณะ แบบที่กล่าวมาข้างต้นนั้นไม่เปิดพื้นที่ให้กับการสร้างการมีส่วนร่วมอย่างเพียงพอ เพราะยังมองนโยบายสาธารณะแบบทางการ ตายตัว และมีรัฐเป็น ศูนย์กลาง บทความชิ้นนี้ต้องการชี้ชวนให้พิจารณาถึงการปรับกรอบคิดใน 3 เรื่องสำคัญที่จะเป็นมุมมองเพื่อพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม ได้แก่ การให้ความหมายใหม่กับนโยบายสาธารณะ การมีส่วนร่วมของพลเมืองใน นโยบายสาธารณะ และการพัฒนานโยบายสาธารณะอย่างยั่งยืนและทั่วถึง

2. การปรับการให้ความหมายต่อนโยบายสาธารณะ

หากต้องการสร้างนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม การให้ความ หมายเบื้องต้นต่อนโยบายสาธารณะที่กล่าวมาอาจไม่เพียงพอ นโยบาย สาธารณะต้องถูกให้ความหมายที่กว้างขวางขึ้นและเอื้อต่อการมีส่วนร่วมมาก

ขึ้น ในส่วนนี้จะชี้ชวนให้พิจารณาการปรับความหมายใน 3 มิติสำคัญ ได้แก่ นโยบายในฐานะกระบวนการและทิศทางของสังคม ความสนใจในการไม่กระทำทางนโยบาย และความเป็นสาธารณะในนโยบายสาธารณะ

2.1 นโยบายสาธารณะในฐานะกระบวนการและทิศทางของสังคม

คำจำกัดความนโยบายสาธารณะข้างต้นเป็นเพียงหนึ่งในแนวคิดที่อธิบายสิ่งที่เรียกว่านโยบายสาธารณะเท่านั้น และความหมายดังกล่าวก็ดูเหมือนว่ากำลังเสื่อมคลายลงเรื่อยๆ เพราะนโยบายสาธารณะ 'ไม่ใช่' เรื่องของ 'รัฐ' เพียงแต่เพียงผู้เดียวอีกต่อไป และนโยบายยังไม่ได้เป็นเพียงเครื่องมือและผลผลิตของหน่วยงานหรือการกระทำเท่านั้น

ในความหมายอย่างกว้าง การจะออกแบบว่าอะไรเป็นนโยบายนั้นสื่อนัยถึงการตัดสินใจที่กระทำขึ้นอย่างเป็นทางการอันให้อำนาจในการบังคับใช้ชุดของปฏิบัติการหนึ่งๆ นโยบายจึงเป็นตัวเชื่อมร้อยระหว่างเจตจำนง (intentions) การกระทำ (actions) และผลลัพธ์ (results)⁴ กล่าวให้กว้างยิ่งขึ้น นโยบายสามารถหมายถึง แลงการณหรือถ้อยแถลงที่ได้รับการระบุอย่างชัดเจน (หรืออย่างน้อยที่สุดคือสามารถทำความเข้าใจได้) ของความตั้งใจหรือเป้าหมายในนามของกลุ่ม⁵ ซึ่งไม่จำเป็นต้องมาจากหน่วยงานรัฐ

ในปัจจุบันที่ระบบการเมือง เศรษฐกิจและสังคมเปิดมากยิ่งขึ้น มีแนวคิดที่เห็นว่าในแต่ละที่ของสังคมมีนโยบายสาธารณะเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา ไม่เฉพาะที่เป็นนโยบายทางการเมืองของพรรคการเมืองต่าง ๆ นโยบายของรัฐบาล นโยบายในแผนพัฒนาของชาติ หรือนโยบายของกระทรวง ทบวง

⁴ A. Heywood, *Politics*, 4th edition, (Hampshire: Palgrave Macmillan, 2013), 352.

⁵ H. K. Colebatch, *Policy*, 2nd edition, (Berkshire: Open University Press, 2009), 7.

กรมต่างๆ เท่านั้น แต่นโยบายสาธารณะที่จริงแล้วเกิดขึ้นได้ตลอดเวลาจากภาคประชาชน ภาคเอกชน ชุมชน และสังคมด้วย ดังนั้น นโยบายสาธารณะควรหมายรวมถึง แนวทางหรือกระบวนการที่สังคมโดยรวมเห็นว่าหรือเชื่อว่าควร จะดำเนินการไปในทิศทางนั้นอีกด้วย อันเป็นคำประกาศในลักษณะกว้างๆ เปรียบดังเป็นทิศทางของชุดความคิดและวิธีปฏิบัติ ‘สาธารณะ’ ที่ไม่ได้จำกัด เพียงแค่เรื่องของรัฐ

ในที่นี้ หัวใจสำคัญของนโยบายสาธารณะจึงอยู่ที่ ‘กระบวนการ’ ที่หลากหลายของการได้มาซึ่งนโยบายสาธารณะ ไม่ใช่การกระทำของรัฐอย่างเป็นทางการเพียงผู้เดียว⁶ นโยบายสาธารณะควรเป็นเรื่องของทิศทางของสังคม กล่าวคือ มาจากความต้องการและความมุ่งหวังของสังคมภายใต้เครือข่ายความสัมพันธ์ของการตัดสินใจอย่างมีส่วนร่วมของภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในสังคม นโยบายสาธารณะที่ดีจึงต้องสะท้อนปัญหา ความจำเป็น และความต้องการของสังคมอย่างตรงไปตรงมา

การเข้าใจนโยบายสาธารณะในฐานะเป็นกระบวนการจะช่วยหลีกเลี่ยงการผลิตซ้ำความรู้ความเข้าใจกระบวนการนโยบายสาธารณะแบบเส้นตรงที่เป็นขั้นตอน (stages model) ที่มีลักษณะของการลดทอนความซับซ้อนของกระบวนการนโยบายสาธารณะที่มีเรื่องของเครือข่าย อำนาจ ความสัมพันธ์ การปรึกษาหารือ การนับรวม ฯลฯ เพราะในความเป็นจริง กระบวนการนโยบายสาธารณะไม่ได้เป็นขั้นตอนที่เชื่อมกัน (causal chains) แต่มีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน (interactive) หรือแม้กระทั่งมีความสัมพันธ์แบบย้อนกลับ (recursive) ด้วยซ้ำ

⁶ อัมพล จินดาวัฒน์, การสร้างนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพแบบมีส่วนร่วม, พิมพ์ครั้งที่ 4, (นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ, 2552), 7.

2.2 ความสนใจในการไม่กระทำทางนโยบาย

หากพิจารณาคำนิยามของนโยบายสาธารณะที่มักอ้างถึงกันดังที่อธิบายไปในตอนต้นว่านโยบายคือสิ่งใดก็ตามที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ มีข้อสังเกตว่าการพัฒนานโยบายสาธารณะที่ผ่านมามักให้ความสำคัญกับสิ่งที่ทำทางนโยบาย (policy action) มากกว่า ‘สิ่งที่ไม่ทำ’ (policy inaction)⁷ เพราะสิ่งที่ทำคือนโยบายแบบตรงตัว เช่น คำสั่ง ประกาศ กฎหมาย ระเบียบ แผน ยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการ ฯลฯ ซึ่งเห็นได้ง่าย การเลือกที่จะไม่ทำหรือไม่ดำเนินการ (อาจเข้าใจได้ว่าเป็นการเพิกเฉยทางนโยบาย) มักถูกละเลยเวลาพูดถึงนโยบายสาธารณะ การเลือกที่จะไม่ทำทางนโยบายนี้ปรากฏในหลายรูปแบบ เช่น การที่รัฐไม่จัดการพ่นพิษจากกฎหมาย โสเภณี การทำแท้ง การเมินเฉยต่อข้อเรียกร้องของประชาชนในด้านต่างๆ การไม่แยแสต่อการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมและสิทธิมนุษยชน เป็นต้น การเข้าใจนโยบายในลักษณะนี้มากยิ่งขึ้นจะทำให้เราเห็นมิติเชิงอำนาจของการกำหนดนโยบายสาธารณะที่เพิ่มมากขึ้น

อำนาจ (power) ไม่ได้เป็นเพียงแค่เรื่องของการควบคุมพฤติกรรมและการตัดสินใจที่สังเกตได้เท่านั้น แต่ยังเกี่ยวข้องกับสิ่งที่มองไม่เห็น สังเกตไม่ได้ และอยู่ในปริบทของการไม่ตัดสินใจ (non-decision) อีกด้วย⁸ นโยบายสาธารณะจึงไม่ได้เป็นเพียงแค่เรื่องของใครได้อะไร เมื่อไร อย่างไร แต่เป็นเรื่องว่าอะไรและใครถูกทำให้ออกไปจากวงของการตัดสินใจและได้รับประโยชน์เมื่อไร และอย่างไร ในกรณีนี้ ผู้กำหนดนโยบายจึงมีอำนาจในการวางกรอบ (frame) เพื่อกำหนดวาระหรือประเด็นต่างๆ ให้อยู่ในวาทกรรมนโยบายหนึ่งๆ

⁷ A. McConnell and P. Hart, "Inaction and public policy: understanding why policy makers 'do nothing'," *Policy Sciences*, Vol. 52, No.1 (2019), 646.

⁸ P. Bachrach and M. S. Baratz, *Power and poverty: Theory and practice*, (New York: Oxford University Press, 1970).

และเพิกเฉยหรือพยายามทำเป็นว่าสนใจประเด็นหนึ่งๆ อำนาจในลักษณะนี้คือ มิติของอำนาจที่มองไม่เห็น สาริตไม่ได้⁹ แต่ส่งผลกระทบต่อนโยบายสาธารณะและสังคม กล่าวอีกนัยหนึ่ง การกำหนดนโยบายสาธารณะจึงเกี่ยวข้องกับการลดทอนความเป็นการเมือง (depoliticization) และการทำให้เป็นการเมือง (politicization) ของประเด็นต่างๆ อย่างมีนัยสำคัญ¹⁰ อำนาจแบบนี้เป็นอำนาจเชิงกลยุทธ์ที่ตั้งใจให้เกิดถึงแม้จะมองไม่เห็นก็ตาม

การปรับกระบวนการทัศน์ของการให้ความหมายนโยบายสาธารณะในแง่ นี้ ยังถือเป็นการเปิดพื้นที่ของการถกเถียงประเด็นนโยบายสาธารณะระหว่างตัวแสดงต่างๆ ที่กว้างมากยิ่งขึ้นโดยไม่ได้สนใจเพียงแค่ประเด็นที่ถูกตัดสินใจหรืออยากให้ตัดสินใจเท่านั้น หากรัฐละเลยหรือเพิกเฉยต่อประเด็นหนึ่ง ประชาชนยังต้องหันมาใส่ใจเรื่องเหล่านี้มากยิ่งขึ้น โดยข้อเสนออาจเป็นในรูปของการเรียกร้องให้ดำเนินนโยบายหรือไม่ดำเนินนโยบายก็ได้

2.3 ความเป็นสาธารณะในนโยบายสาธารณะ

หากพิจารณาอย่างถี่ถ้วนในคำว่า ‘นโยบายสาธารณะ’ จะยังพบอีกว่า ความสนใจจำนวนมากมักให้ไปกับกับคำว่านโยบาย แต่ละเลยคำว่า ‘สาธารณะ’ ทั้งที่คำว่า ‘สาธารณะ’ เป็นคำที่มีความสำคัญอย่างมากเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการกำหนดนโยบายสาธารณะ

การจะนิยามว่าปัญหาใดเป็นปัญหาสาธารณะไม่ใช่เรื่องที่สามารถทำได้โดยง่าย โดยหลักการ ประเด็นปัญหาสาธารณะ (public issue) มีเงื่อนไข

⁹ S. Lukes, *Power: A radical view*, 2nd edition, (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005).

¹⁰ T. Ungsachaval, “How Can We Study Depoliticisation (and Politicisation)? A Theoretical Review on Contemporary Conceptual Framework,” *Journal of Social Sciences, Naresuan University*, Vol. 130, No.2 (2017), 135-160.

ที่ทำมันเกิดขึ้นหรือมีคุณลักษณะสำคัญที่ยอมรับกัน อาทิ มีขอบเขตของความตระหนักในประเด็นปัญหานั้นๆ อย่างกว้างขวาง เป็นเรื่องที่เข้าขั้นวิกฤตซึ่งไม่สามารถทำเป็นไม่สนใจไม่ได้ เป็นเรื่องที่เร้าอารมณ์ (dramatized) กลุ่มคนสื่อมวลชนให้ความสนใจ มีผลกระทบในวงกว้าง สร้างปัญหาเกี่ยวกับอำนาจและความชอบธรรมในสังคม มีลักษณะร่วมสมัย อยู่ในกระแสนิยม สาธารณชนเห็นควรว่าต้องมีมาตรการบางอย่างเพื่อรับมือ ป้องกัน หรือแก้ไขปัญหานั้น และมีการรับรู้ร่วมกันว่าต้องมีหน่วยงานรัฐที่เหมาะสมและมีอำนาจทางกฎหมายเข้ามาดูแลจัดการ¹¹

ในการนี้ เราอาจนิยามประเด็นสาธารณะว่าเป็น ประเด็นปัญหา ประเด็นการพัฒนา หรือประเด็นความท้าทายที่มีความสำคัญระดับชาติ ภูมิภาค ท้องถิ่น เนื่องจากเป็นที่ยอมรับจากสังคมโดยรวมว่าจำเป็นต้องหาทางดำเนินการ มิฉะนั้นจะส่งผลกระทบเสียหายต่อผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องในประเด็นนั้นๆ

สังเกตได้ว่าประเด็นปัญหาสาธารณะเกี่ยวข้องกับ ‘สังคม’ เสียส่วนใหญ่มิใช่จำเป็นว่าต้องเป็นสิ่งที่รัฐสนใจเท่านั้น แต่น่าเสียดาย บ่อยครั้งประเด็นนโยบายสาธารณะถูกพูดถึงราวกับว่าเป็นประเด็นนโยบายของรัฐบาล (government policy) เพราะเมื่อเราเข้าใจว่านโยบายสาธารณะคือ ‘ผลผลิต’ ของการตัดสินใจอย่างเป็นทางการแบบที่มักอ้างกัน เราก็มักจะโยนการตัดสินใจนั้นว่าเป็นการตัดสินใจของผู้มีอำนาจรัฐโดยปริยาย

อย่างไรก็ดี การปรับกระบวนการทัศน์ใหม่ในการให้ความหมายของนโยบายสาธารณะนี้ต้องการบอกว่านโยบายสาธารณะไม่ได้เป็นเพียงผลผลิตในแง่ที่เป็นวิธีการหรือเครื่องมือในการแก้ปัญหาสังคมเท่านั้น แต่นโยบายยังเป็นเรื่องของกระบวนการ (process) ความสัมพันธ์ (interaction) การตีความ

¹¹ J. E. Anderson, *Public Policymaking*, Cited.

(interpretation) และความหมาย (meaning) อีกด้วย เมื่อนโยบายไม่ได้เป็นเพียงผลผลิตของการตัดสินใจ ดังนั้นอำนาจรัฐย่อมไม่จำเป็นต้องมาเกี่ยวข้องเสมอไป กล่าวอีกนัยหนึ่ง นโยบายไม่ได้เริ่มต้นหลังจากที่ผู้มีอำนาจตัดสินใจอย่างเป็นทางการ แต่สามารถเริ่มตั้งแต่มีการก่อตัวของประเด็นและกลายมาเป็นปัญหาของสังคมโดยที่อาจยังไม่มีหน่วยงานรัฐมาเกี่ยวข้องเลยก็ได้ นโยบายสาธารณะจึงมีมิติที่ไม่เป็นทางการ (informal) อยู่ด้วย และมีมิตินี้เองที่เป็นพื้นที่เปิดให้หน่วยงานที่ไม่ใช่รัฐและประชาชนทั่วไปสามารถเข้ามามีส่วนในการพัฒนานโยบายสาธารณะได้อย่างแข็งขันผ่านกลวิธีต่างๆ เช่น การถกแถลงหรือการปรึกษาหารือประเด็นนโยบายบนการให้ความหมายและปฏิบัติ การสื่อสาร (communicative action) เป็นต้น นโยบายสาธารณะจึงเป็นกระบวนการที่มีปฏิสัมพันธ์ ไม่ใช่ขั้นตอนที่เชื่อมร้อยกันอย่างแข็งตัวจากหนึ่งไปสองดังที่ตัวแบบขั้นตอนนโยบาย (stages model) มักนำเสนอ

ในแง่นี้ การกำหนดนโยบายจึงไม่ได้เป็นเพียงภารกิจของหน่วยงานรัฐส่วนกลางเท่านั้น แต่ยังมีปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มที่ทำในนามของรัฐ หรือผู้ซึ่งสร้างผลสะท้อนทางนโยบายเสมือนว่าพวกเขาเป็นส่วนหนึ่งของภาครัฐอีกจำนวนมาก¹² การปรับกระบวนการทัศน์การมองนโยบายสาธารณะเช่นนี้จะช่วยขยายปริมณฑลของนโยบายสาธารณะให้เกี่ยวข้องกับประชาสังคม (civil society) ที่สามารถสร้างสรรค์นโยบายสาธารณะได้เช่นกัน และมักขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะในรูปแบบของ ‘เครือข่ายหรือประชาคมนโยบาย’ (policy network/policy community)¹³ ที่สามารถสร้างผลสะท้อนให้เกิดขึ้นต่อสาธารณะโดยไม่ได้อิงกับภาครัฐเลยก็ได้

¹² G. B. Peters and P. Zittoun, “Introduction,” in P. Zittoun and G. B. Peters (eds.), *Contemporary Approaches to Public Policy: Theories, Controversies and Perspectives*, (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2016), 1-14.

¹³ R. A. W. Rhodes, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, (Maidenhead: Open University Press, 1997).

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาในแง่ของผลสะท้อนทางนโยบายหรือผลที่ตามมา (consequence) การปรับกระบวนการตัดสินใจต้องขยับจากการมองผลที่เกิดขึ้นว่ามีต่อพลเมือง (citizens) ไปสู่ ‘สาธารณะ’ (the public) ด้วย¹⁴ เพราะขอบเขตเป้าหมายของนโยบายสาธารณะที่ใส่ใจเพียงแค่พลเมืองจะกว้างขวางขึ้น โดยให้ความสำคัญกับประชาชนทุกหมู่เหล่าในฐานะเพื่อนมนุษย์หรือพลเมืองโลก แทนที่จะมองเฉพาะผู้มีรายชื่อในทะเบียนราษฎรหรือผู้รับบริการสาธารณะที่จัดโดยหน่วยงานรัฐเท่านั้น การปรับมุมมองนี้จะทำให้นโยบายสาธารณะมีลักษณะทั่วถึงและนับรวมกลุ่มคนที่มักถูกหลงลืมในการพัฒนานโยบายของรัฐรวมศูนย์ เช่น ชาวต่างชาติที่พักอาศัยในพื้นที่ ชนกลุ่มน้อย ผู้เปราะบางทางสังคม คนยากจน ผู้สูงอายุ เยาวชน เป็นต้น

นอกจากนี้ การพัฒนาประเด็นนโยบายสาธารณะก็ไม่ควรเป็นเพียงการเสนอหรือพูด ‘ความจริง’ ต่อผู้มีอำนาจ (speaking truth to power)¹⁵ ที่มีสมมติฐานว่านโยบายที่ดีควรจะเป็นผลมาจากความรู้ความเข้าใจ (cognition) เท่านั้น โดย ‘ความจริง’ ที่ว่านี้อาจหมายถึงปัญหาและข้อเสนองานนโยบายที่มาจากความเป็นจริงหรือข้อเท็จจริงแบบอัตวิสัย (objective fact) การปรับกระบวนการตัดสินใจการพัฒนาประเด็นนโยบายสาธารณะที่ชวนให้สนใจ ‘การถกเถียงความจริงต่อสาธารณะ’ (deliberating truths to the public) มากกว่า¹⁶ กล่าวคือ เน้นการถกเถียง/การปรึกษาหารือในฐานะวิถีวิทยาของการพัฒนานโยบาย เช่น การร่วมค้นหาข้อเท็จจริงร่วมกันระหว่างรัฐ เอกชน และประชาชน การร่วมสมัชชาประชาชน เป็นต้น ไม่ใช่เพียงแค่การพูด เน้นกระบวนการที่

¹⁴ ปิยะพงษ์ บุษบงก์ และ พงสุข ชำของ, *การออกแบบนโยบายที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง (Inclusive Policy Design)*, (กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์, 2563).

¹⁵ A. Wildavsky, *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, (London: Transaction Publishers, 1979).

¹⁶ P. Boossabong and P. Chamchong, “Public policy in the face of post-truth politics and the role of deliberation,” *Critical Policy Studies*, Vol. 15, No.1 (2021), 107-124.

เปิดเผยและสนใจความจริงหลากหลายรูปแบบ เช่น ข้อเท็จจริงแบบภววิสัย (subjective fact) ความรู้สึก อารมณ์ ความเชื่อ ความรู้ท้องถิ่น เป็นต้น ไม่ใช่เพียงแต่ข้อเท็จจริงแบบอัตวิสัยที่รับรองโดยผู้เชี่ยวชาญ และท้ายที่สุด เน้นการสื่อสารกับสาธารณะที่กว้างขวาง ให้ทุกคนตระหนักและสัมผัสได้ถึงความเกี่ยวข้อง เป็นการขยายขอบเขตการรับรู้และความรู้สึกว่าได้รับผลกระทบเพื่อที่ทุกคนจะได้ตอบสนองต่อประเด็นและเรื่องราวทางนโยบายที่เสนอไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง อันจะเป็นการเพิ่มการเข้าไปมีส่วนร่วมของพลเมืองที่มีคุณภาพในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ไม่ใช่แค่สื่อสารกับผู้มีอำนาจเพื่อให้บรรลุผลผลิตเชิงนโยบายเท่านั้น

3. การเข้าไปมีส่วนร่วมของพลเมือง (citizen engagement) ในกระบวนการนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะที่ดีไม่ควรรวบรัดประเด็นนโยบายโดยผู้รู้หรือผู้เชี่ยวชาญ (experts) ไม่กี่คน แต่ควรมาจากการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่างๆ อย่างกว้างขวางเพื่อให้กระบวนการนโยบายเป็นกระบวนการ ‘สาธารณะ’ ที่ประกอบด้วยกระบวนการทางปัญญา กระบวนการทางสังคม และกระบวนการทางศีลธรรม ซึ่งทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะมีความกระตือรือร้นเข้าร่วม¹⁷

โดยทั่วไปแล้ว เวลาพูดถึงการมีส่วนร่วมของพลเมืองในนโยบายสาธารณะก็มักจะพูดถึง ‘ระดับ’ หรือความเข้มข้นแบบขั้นบันไดของการมีส่วนร่วมของประชาชน ตัวแบบที่นิยมใช้กันในระดับสากล คือ ตัวแบบระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนของสมาคมนานาชาติด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน (International Association of Public Participation) หรือ IAP2 ที่แบ่งการ

¹⁷ ประเวศ วะสี, *กระบวนการนโยบายสาธารณะ (Public Policy Process)*, (กรุงเทพฯ: มูลนิธิสาธารณะสุขแห่งชาติ, 2547).

มีส่วนร่วมออกเป็น 5 ระดับ ได้แก่ ระดับการให้ข้อมูลข่าวสาร (to inform) ระดับการปรึกษาหารือ (to consult) ระดับการเข้ามาเกี่ยวข้อง (to involve) ระดับการมีความร่วมมือ (to collaborate) และระดับการเสริมอำนาจประชาชน (empower) โดยที่ยิ่งระดับสูงยิ่งสะท้อนอำนาจและอิทธิพลของประชาชนที่รัฐมอบให้มากยิ่งขึ้นในกระบวนการนโยบายสาธารณะ¹⁸

ในประเทศไทย ตัวแบบระดับของการมีส่วนร่วมนี้ก็นับว่าได้รับการอ้างอิงและเป็นนิยม จนอาจกล่าวได้ว่า ‘การมีส่วนร่วมของพลเมือง = ระดับของการมีส่วนร่วม’ ที่หากระดับการมีส่วนร่วมต่ำ จำนวนผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมจะมาก หากระดับการมีส่วนร่วมมากขึ้น จำนวนผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมก็จะลดลงแต่มีความเข้มข้นมากขึ้น¹⁹

ถึงแม้ว่าการมองการมีส่วนร่วมแบบขั้นตอนหรือระดับข้างต้นจะทำให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนและมีความจำเป็นในการพัฒนาการมีส่วนร่วมในนโยบายสาธารณะ แต่ตัวแบบระดับนี้ก็ยังมีข้อจำกัดที่สำคัญอยู่ 3 ประการได้แก่ ประการแรก ตัวแบบระดับการมีส่วนร่วมนี้มีลักษณะเป็นการอธิบายการมีส่วนร่วมเป็นการทั่วไปในการบริหารงานสาธารณะและดำเนินนโยบายสาธารณะ ไม่ได้เฉพาะเจาะจงถึงการพัฒนา นโยบายสาธารณะหรือการกำหนดนโยบายสาธารณะ

¹⁸ โปรดดู สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, *การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม: เทคนิควิธีและการนำไปสู่การปฏิบัติ*, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2560), 14-15.

¹⁹ ถิลลวดี บุรีกุล, *พลวัตการมีส่วนร่วมของประชาชน: จากอดีตจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550*, (กรุงเทพมหานคร: เอ.พี. กราฟิก ดีไซน์และการพิมพ์, 2552).; จุฑารัตน์ ชมพันธุ์, “การวิเคราะห์หลัก “การมีส่วนร่วมของประชาชน,” ใน “The Public Participation Handbook: Making Better Decisions through Citizen Involvement)” ในบริบทประเทศไทย,” *วารสารการจัดการสิ่งแวดล้อม*, ปีที่ 8, ฉบับที่ 1 (2555), 123-141.

ประการที่สอง ตัวแบบระดับของการมีส่วนร่วมมักเป็นการมองการมีส่วนร่วมจากมุมมองของรัฐ กล่าวคือ รัฐจะอนุญาตหรือให้อำนาจประชาชนหรือพลเมืองมีส่วนร่วมในนโยบายสาธารณะมากเพียงใด โดยที่รัฐถือครองอำนาจเหนืออาณาบริเวณของกระบวนการนโยบายสาธารณะที่ให้คนอื่น ‘เข้ามา’ มีส่วนร่วม แต่ไม่ได้เป็นการมองจากมุมของความพยายาม ‘เข้าไป’ มีส่วนหรือ ‘ร่วม’ ในกระบวนการนโยบายสาธารณะจากมุมมองของผู้เข้าร่วมหรือเครือข่ายนโยบายที่ไม่จำเป็นต้องข้องเกี่ยวกับภาครัฐก็ได้มากนัก ในมุมมองหลังนี้ กระบวนการนโยบายสาธารณะไม่ได้เป็นเพียงแค่พื้นที่ของรัฐ แต่เป็น ‘พื้นที่สาธารณะ’ (public sphere) ที่ตัวแสดงต่างๆ มีปฏิสัมพันธ์กันอย่างหลากหลาย

ประการที่สาม ด้วยเหตุผลข้างต้น ตัวแบบระดับของการมีส่วนร่วมจึงมีสถานะเป็น ‘เทคนิควิธีการ’ หรือเครื่องมือ (ที่ดีกว่าการใช้คำสั่งควบคุมแบบเดิม) ในการแก้ปัญหานโยบายสาธารณะ เป็นนวัตกรรมทางนโยบายและแผนแบบใหม่ที่ ‘ผู้บริหารต้องเลือกระดับการมีส่วนร่วมให้เหมาะสมและสื่อสารให้เข้าใจก่อนที่จะมีกระบวนการมีส่วนร่วม โดยผู้บริหารกระบวนการมีส่วนร่วมต้องมีความชัดเจนว่าต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระดับใด’²⁰ ข้อจำกัดนี้เป็นการลดทอนความซับซ้อนและความลุ่มลึกทางปรัชญาและวิถีคิดของการเปิดพื้นที่ให้ผู้คนมาปฏิสัมพันธ์กันเพื่อพัฒนานโยบายสาธารณะที่อันที่จริงแล้วต้องการท้าทายการกำหนดและพัฒนานโยบายสาธารณะแบบเดิมๆ ด้วยอำนาจจากศูนย์กลางและผู้เชี่ยวชาญ²¹

²⁰ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม, อ้างแล้ว, 15.

²¹ ปิยะพงษ์ บุชบงก์, การวิเคราะห์นโยบายและการวางแผนแบบปรึกษาหารือ, (กรุงเทพฯ: คอมมอนบุ๊กส์, 2560).

การขยายมุมมองเรื่องการมีส่วนร่วมโดยสนใจที่การเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาหรือการกำหนดประเด็นนโยบายสาธารณะจากมุมมองของผู้เข้าร่วมที่เป็นเครือข่ายนโยบาย ประชาสังคม และพลเมืองที่ไม่ได้มีแต่เพียงภาครัฐจึงไม่อาจจำกัดความเข้าใจอยู่ที่ตัวแบบระดับของการมีส่วนร่วมได้ (แต่ไม่ได้หมายความว่าให้ละเลยตัวแบบระดับนี้) ในที่นี้ ขอเสนอแนวคิด 4 ชุดที่เกี่ยวข้องอันจะเป็นมุมมองเสริมเพื่อพัฒนาการมีส่วนร่วมในนโยบายสาธารณะให้มีความหมาย (meaningful engagement) ได้แก่ การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสียอย่างเป็นระบบ บทบาทของพลเมืองในการมีส่วนร่วมทางนโยบายสาธารณะ การผลักดันนโยบายสาธารณะโดยพลเมือง และการปรึกษาหารือในกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะ

3.1 การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสียอย่างเป็นระบบ

การรวมตัวเป็นเครือข่ายในสังคมสมัยใหม่นั้นยึดตามค่านิยมและอุดมคติของกลุ่มโดยไม่ยึดโยงกับพื้นที่²² ดังนั้น การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสียอย่างเป็นระบบของแต่ละระดับวาระจึงมีความจำเป็นเพื่อให้ได้ตัวแทนที่แท้จริงในแต่ละประเด็นเข้าร่วมในแต่ละวาระ สำหรับการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสียนั้น จำเป็นต้องทำความเข้าใจความแตกต่างระหว่างคำว่าพลเมือง (citizenry) และผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholder) กล่าวคือ ผู้มีส่วนได้เสียเป็นตัวแทนเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนเองของกลุ่มตนเองหรือผลประโยชน์เฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่งในขณะที่พลเมืองเป็นตัวแทนเพื่อปกป้องผลประโยชน์สาธารณะ²³

²² R. M. Colvin, G. B. Witt, and J. Lacey, "Power, perspective, and privilege: the challenge of translating stakeholder theory from business management to environmental and natural resource management," *Journal of environmental management*, Vol. 271, No.1 (2020), 110974.

²³ R. M. Colvin, G. B. Witt, and J. Lacey, "Approaches to identifying stakeholders in environmental management: Insights from practitioners to go beyond the 'usual suspects'," *Land Use Policy*, Vol. 52, No. 1 (2016), 266-276.

คำว่า 'ผู้มีส่วนได้เสีย' ถูกนำมาใช้ครั้งแรกในการบริหารจัดการและวิเคราะห์กลยุทธ์ธุรกิจตั้งแต่ช่วงต้นศตวรรษที่ 1700²⁴ ต่อมา จึงมีการนำแนวคิดเรื่องผู้มีส่วนได้เสียมาใช้ในการกำหนดนโยบายเรื่องการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติ²⁵

อันที่จริง มีผู้ให้ความหมายของผู้มีส่วนได้เสียอย่างหลากหลาย เช่น ผู้ที่อาจได้รับผลประโยชน์หรือผลกระทบจากการตัดสินใจเชิงนโยบาย สามารถเคลื่อนไหวเพื่อสนับสนุนหรือคัดค้านโครงการและมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเชิงนโยบาย²⁶ กลุ่มคนหรือองค์กรที่มีความสนใจในโครงการหรือมีบทบาทหลักในระบบ²⁷ หรือทุกภาคส่วนที่มีผลประโยชน์หรือเสียผลประโยชน์จากการกำหนดนโยบาย ผู้มีส่วนได้เสียอาจเป็นบุคคล องค์กร หรือแม้แต่กลุ่มที่ไม่ได้จัดตั้งอย่างเป็นทางการ โดยทั่วไป กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียได้แก่ กลุ่มองค์กรระหว่างประเทศ นักการเมือง สมาคม องค์กรที่แสวงหาผลกำไรและไม่แสวงหาผลกำไร ภาคประชาสังคม และผู้บริโภค เป็นต้น

การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียมาจากแนวคิดประชาธิปไตย 3 หลักการ ได้แก่ การเป็นตัวแทนที่แท้จริง (representativeness) การปรึกษาหารืออย่างรอบด้าน (deliberativeness) และการมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจทาง

²⁴ D. Clifton and A. Amran, "The stakeholder approach: A sustainability perspective," *Journal of Business Ethics*, Vol. 98, No.1 (2011), 121-136.; R. Ramirez, "Stakeholder analysis and conflict management," in D. Buckles (ed.), *Cultivating peace: conflict and collaboration in natural resource management*, (Ottawa: International Development Research Centre, 1999), 101-126.

²⁵ M.S. Reed, A. Graves, N. Dandy, H. Posthumus, K. Hubacek, J. Morris,... L. C. Stringer, "Who's in and why? A typology of stakeholder analysis methods for natural resource management," *Journal of environmental management*, Vol. 90, No.5 (2009), 1933-1949.

²⁶ B. Dente, *Understanding Policy Decisions*, (Cham: Springer, 2014).

²⁷ R. Ramirez, *Stakeholder analysis and conflict management*, Cited.

นโยบาย (influence)²⁸ การเป็นตัวแทนที่แท้จริงหมายความว่าตัวแทนของผู้ได้รับผลกระทบรวมถึงคนชายขอบได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการ²⁹ การปรึกษาหารืออย่างรอบด้านหมายถึงกระบวนการถกเถียงกันด้วยเหตุผล การเรียนรู้ และความพยายามหาทางออกที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกัน³⁰ การมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจทางนโยบายหมายถึงผลจากการมีส่วนร่วมได้ถูกนำไปใช้ในการกำหนดนโยบายอย่างแท้จริง³¹

การทำให้การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียเป็นการมีส่วนร่วมที่มีความหมายนั้น การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสียอย่างเป็นระบบเป็นสิ่งที่สำคัญ การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสียเป็นขั้นตอนสำคัญที่จะบ่งชี้ว่านโยบายที่กำหนดจะประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด หรือมีทางเลือกเชิงนโยบายใดบ้างที่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น³² การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสีย จัดเป็นเครื่องมือที่ช่วยในได้มาซึ่งข้อมูลและความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับผู้ที่มีส่วนเชื่อมโยงกับโครงการในแง่ของพฤติกรรม เจตนา ปฏิสัมพันธ์ และ ความสนใจหรือส่วนได้เสียของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมด³³ นักวิชาการเสนอเครื่องมือในการวิเคราะห์

²⁸ J. Hartz-Karp and J. Pope, "Enhancing effectiveness through deliberative democracy," in F. Vanclay, and A. M. Esteves (eds.), *New directions in social impact assessment: Conceptual and methodological advances*, (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2011), 255-256.

²⁹ L. Van der Ploeg and F. Vanclay, "A human rights based approach to project induced displacement and resettlement," *Impact assessment project appraisal*, Vol. 35, No. 1 (2017), 34-52.

³⁰ J. Hartz-Karp and J. Pope, *Enhancing effectiveness through deliberative democracy*, Cited.

³¹ I. Gulakov and F. Vanclay, "Social impact assessment and stakeholder engagement in the Russian Federation: representativeness, deliberativeness and influence," *Environmental Impact Assessment Review*, Vol. 75, No. 1 (2019), 37-46.

³² C. M. Weible, "An advocacy coalition framework approach to stakeholder analysis: Understanding the political context of California marine protected area policy," *Journal of public administration research theory*, Vol. 17, No. 1 (2007), 95-117.

³³ R. Brugha and Z. Varvasovszky, "Stakeholder analysis: A review," *Health policy planning*, Vol. 15, No. 3 (2000), 239-246.

ผู้มีส่วนได้เสียไว้หลายแบบ เช่น Power/Interest Grid คือการแบ่งผู้มีส่วนได้เสียเป็น 4 กลุ่มตามอำนาจและระดับความสนใจ³⁴ (ตารางที่ 2) เครื่องมือนี้จะทำให้ผู้พัฒนานโยบายสามารถระบุผู้เล่นหลัก (key players) ในแต่ละประเด็น ซึ่งเป็นกลุ่มที่ผู้พัฒนานโยบายต้องให้ความสำคัญมากที่สุดในการกำหนดนโยบายได้

ตารางที่ 1 ตารางวิเคราะห์และกำหนดกลยุทธ์ในการสร้างความสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้เสีย³⁵

		อำนาจ/อิทธิพลต่อนโยบาย (power)	
		ต่ำ	สูง
 ความสนใจต่อนโยบาย (interest)	สูง	ผู้สนับสนุน (subjects) - ไม่มีอำนาจแต่สนับสนุนนโยบาย - ควรให้ข้อมูลและทำกิจกรรมร่วมอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ	ผู้เล่นหลัก (key players) - เป็นกลุ่มสำคัญที่จะผลักดันให้นโยบายประสบความสำเร็จ - ต้องมาร่วมตัดสินใจและให้คำปรึกษาอย่างใกล้ชิด
	ต่ำ	คนทั่วไป (crowds) - ความสำคัญน้อย - ให้ข้อมูลผ่านการสื่อสารปกติ	ผู้กำหนดบริบท (context setters) - เห็นด้วยแต่ไม่ลงแรงสนับสนุน - พยายามทำให้พอใจ เลี่ยงการกระทบกระทั่ง

³⁴ J. M. Bryson, "What to do when stakeholders matter: stakeholder identification and analysis techniques," *Public management review*, Vol. 6, No. 1 (2004), 21-53.

³⁵ ดัดแปลงจาก Ibid., 30-31.

ผู้มีส่วนได้เสียแต่ละกลุ่มมีความสนใจต่อนโยบายต่างกัน ดังนั้นผู้พัฒนานโยบายจึงควรกำหนดกลยุทธ์ในการสร้างความสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้เสียแต่ละกลุ่มต่างกัน ดังต่อไปนี้³⁶

กลุ่มที่ 1 คนทั่วไป คือ ผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่ควรให้ความสำคัญน้อยที่สุด เนื่องจากเป็นกลุ่มที่มีความสนใจในนโยบายน้อยและมีอิทธิพลต่อนโยบายน้อย กลยุทธ์ในการสร้างความสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มนี้คือควรให้ข้อมูลผ่านการสื่อสารปกติ ผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มนี้อาจจะไม่จำเป็นต้องเข้าร่วมในกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะก็ได้ ผู้พัฒนานโยบายอาจเพียงให้ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะแก่ผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มนี้เท่านั้น

กลุ่มที่ 2 ผู้กำหนดบริบท คือ ผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มนี้เป็นผู้มีอิทธิพลและมีอำนาจแต่ไม่สนใจนโยบายเนื่องจากไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับนโยบาย อย่างไรก็ตามหากคนกลุ่มนี้เสียประโยชน์จากนโยบายที่กำหนด อาจทำให้นโยบายไม่ประสบความสำเร็จ ดังนั้น กลยุทธ์ในการสร้างความสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มนี้คือพยายามทำให้คนกลุ่มนี้พึงพอใจ เลี่ยงการกระทบกระทั่งและความขัดแย้งกับคนกลุ่มนี้ ผู้พัฒนานโยบายสาธารณะอาจเชิญผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มนี้ให้มามีความสำคัญกระบวนการพัฒนานโยบาย เช่น เป็นผู้กล่าวเปิดงานหรือผู้ร่วมอภิปรายในกิจกรรมของการพัฒนานโยบาย เป็นต้น

กลุ่มที่ 3 ผู้สนับสนุน คือ ผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มนี้ไม่มีอำนาจหรืออิทธิพลใดๆ ต่อนโยบาย แต่เป็นกลุ่มที่ให้ความสนใจกับนโยบายและเป็นผู้สนับสนุนนโยบาย หากคนกลุ่มนี้มีอำนาจเพิ่มขึ้นจะสามารถพัฒนาไปเป็นผู้เล่นหลักได้ กลยุทธ์ในการสร้างความสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มนี้คือควรให้ข้อมูลและทำกิจกรรมร่วมอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ ผู้พัฒนานโยบายควรเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มนี้เข้ามาให้ความเห็นในกระบวนการพัฒนานโยบาย เนื่องจากเป็นกลุ่มที่มีความสนใจนโยบายและสามารถให้ความเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนานโยบายสาธารณะในประเด็นนั้นๆ ได้

³⁶ Ibid.

กลุ่มที่ 4 ผู้เล่นหลัก คือ ผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่มีความสนใจในนโยบาย เพราะเป็นผู้ที่อาจได้รับผลประโยชน์หรือเสียผลประโยชน์จากนโยบายโดยตรง และเป็นกลุ่มที่มีอำนาจและมีอิทธิพล กล่าวคือ เป็นกลุ่มสำคัญที่จะผลักดันให้นโยบายประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว ดังนั้นจึงเป็นกลุ่มที่มีความสำคัญมากที่สุดในบรรดาผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม กลยุทธ์ในการสร้างความสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มนี้คือดึงมาเข้าร่วมตัดสินใจและให้คำปรึกษาโครงการอย่างใกล้ชิดตั้งแต่เริ่มต้นและสม่ำเสมอ การที่ผู้พัฒนานโยบายจัดให้ผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มนี้เป็นคณะทำงานเฉพาะประเด็นเพื่อร่วมกระบวนการพัฒนาร่างข้อเสนอโยบายสาธารณะตั้งแต่เริ่มแรกนับเป็นกลยุทธ์การสร้างการมีส่วนร่วมที่ดีสำหรับกลุ่มนี้

การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสียอย่างเป็นระบบจะทำให้ผู้พัฒนานโยบายสาธารณะเข้าใจแรงจูงใจและธรรมชาติของผู้มีส่วนได้เสียและมีเข้าร่วมได้ดียิ่งขึ้น และจะเป็นการเสริมมุมมองต่อตัวแบบระดับการมีส่วนร่วมได้เป็นอย่างดี เนื่องจากผู้พัฒนานโยบายสาธารณะจะเข้าใจและสามารถวางแผนว่าจะใช้รูปแบบการมีส่วนร่วมแบบใดที่เหมาะสมกับลักษณะและบริบทของผู้มีส่วนได้เสียแต่ละกลุ่ม³⁷

3.2 การผลักดันนโยบายสาธารณะ (policy advocacy) โดยพลเมือง

โดยทั่วไป พลเมืองสามารถมีปฏิสัมพันธ์กับการกำหนดนโยบายสาธารณะได้หลากหลายรูปแบบ นักวิชาการได้แบ่งบทบาทพลเมืองออกเป็น 5 ประเภทที่น่าสนใจ ได้แก่ นักเฝ้าระวัง ผู้ร่วมแก้ปัญหา นักวิ่งเต้น/ล็อบบี้

³⁷ คณาด์ คันธมธุรวาณ, *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม*, (กรุงเทพฯ: แดเน็กซ์อินเตอร์คอร์ปอเรชั่น, 2561).

ยิสต์ ผู้เข้าร่วม และนักเคลื่อนไหวทางอุดมการณ์³⁸ การจำแนกบทบาทเช่นนี้เป็นการมองบทบาทของพลเมืองโดยเน้นที่มุมมองอันแตกต่างที่มีต่อการมีส่วนร่วมในความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและประชาชนไม่ใช่การแบ่งประเภทของการมีส่วนร่วมในตัวของมันเองแบบตัวแบบขั้นตอนของการมีส่วนร่วมในการนี้ พลเมืองแต่ละคนอาจเลือกแสดงบทบาทที่แตกต่างกันนี้ได้ในเวลาและโอกาสต่างๆ ซึ่งไม่จำเป็นต้องแยกขาดจากกัน หรือกระทั่งทุกคนสามารถแสดงบทบาทต่างๆ ในวาระเดียวกันได้ โดยบทบาทเหล่านี้จะสร้างคุณภาพของการมีส่วนร่วมที่แตกต่างกัน

ในกรณีที่พลเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะในฐานะเป็นปัจจัยนำเข้าข้อเสนอ นโยบาย พลเมืองมักแสดงบทบาทของการผลักดันหรือขับเคลื่อนนโยบาย การส่งเสริมหรือผลักดันในรัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการเปลี่ยนแปลงตามความจำเป็นและความปรารถนาอย่างเหมาะสมเพื่อประโยชน์สาธารณะถือเป็นสิ่งที่สาธารณชนสามารถทำได้และควรทำ การผลักดันนโยบายสาธารณะ คือ การส่งเสียงอย่างมีเป้าหมายในนามของกลุ่มคนหรือสังคม เป็นการแสดงออกที่หลากหลายทั้งในเชิงปัจเจกและการกระทำรวมหมู่เพื่อแนวคิด เหตุผล หรือนโยบายอะไรบางอย่าง³⁹

การผลักดันนโยบายสาธารณะถือเป็นกิจกรรมในปริมนทลทางการเมือง (ทางการเมืองหรือไม่ก็ได้) กล่าวคือ เป็นความพยายามในการเปลี่ยนนโยบายหรือมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของชนชั้นนำหรือผู้มีอำนาจทางนโยบายด้วยการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของพลเมืองและมีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมผลประโยชน์

³⁸ โปรดดู B. Adams, *Citizen Lobbyists: Local Efforts to Influence Public Policy*, (Philadelphia: Temple University Press, 2007), 6-9.

³⁹ E. J. Reid, *Structuring the inquiry into advocacy*, (Washington, DC: The Urban Institute, 2000), Chapter 1.

ส่วนร่วม (collective interest)⁴⁰ การผลักดันนโยบายสาธารณะเป็นการกระทำในนามของสังคมหรือสาธารณชนเพื่อปรับความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและประชาชนทั่วไป ในกรณีนี้ การผลักดันนโยบายสาธารณะจึงเป็นการขยายพื้นที่สาธารณะที่ประชาสังคมสามารถเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนานโยบายสาธารณะ⁴¹

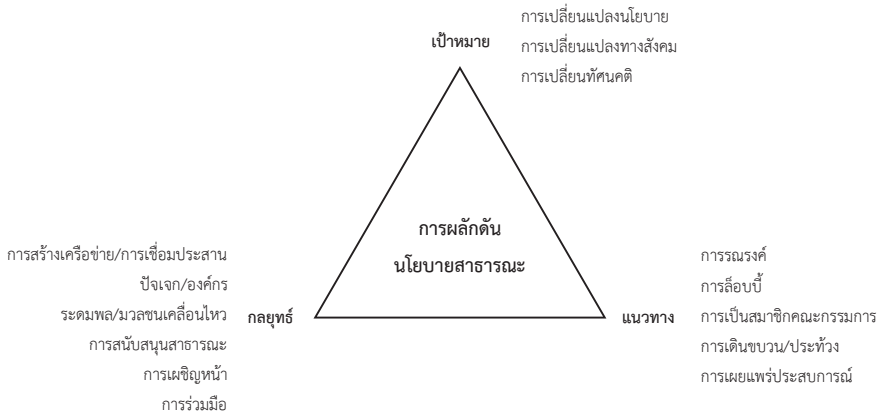
การผลักดันนโยบายสาธารณะมีสิ่งที่ต้องพิจารณาอยู่ 3 องค์ประกอบสำคัญ ได้แก่ เป้าหมาย กลยุทธ์ และแนวทาง⁴² (ภาพที่ 1)

⁴⁰ โปรดดู E. Boris and R. Mosher-Williams, "Nonprofit advocacy organizations: Assessing the definitions, classifications, and data," *Nonprofit & Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 27, No. 1 (1998), 488-506.; M. E. Warren, *Democracy and association*, (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001).; J. C. Jenkins, "Nonprofit organizations and political advocacy," in W. W. Powell and R. S. Steinberg (eds.), *The nonprofit sector: A research handbook*, 2nd edition, (New Haven, CT: Yale University Press, 2006), 307-322.

⁴¹ S. Lang, *NGOs, civil society, and the public sphere*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2013), 18-24.

⁴² P. Dechalert, *NGOs, advocacy and popular protest: a case study of Thailand*," International Working Paper Series (6), (London: Centre for civil society, London school of economics and Political Science, 1999), 19-22.

ภาพที่ 1 องค์ประกอบของการผลักดันนโยบายสาธารณะ⁴³



ในแง่ของเป้าหมาย การผลักดันนโยบายสาธารณะมีเป้าหมายได้หลากหลาย โดยที่แต่ละเป้าหมายสามารถดำเนินไปควบคู่กันก็ได้ เช่น

- การเข้าถึงสถาบันการเมืองและผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายหรือเปลี่ยนแปลงกฎหมาย และพยายามโน้มน้าวให้ผู้มีอำนาจนั้นตัดสินใจหรือไม่ตัดสินใจทำอะไรบางอย่างเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างความเปลี่ยนแปลงในนโยบาย (policy change)
- การรณรงค์ทางสังคมเพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงทางสังคม (social change) ที่จะนำมาสู่สถานการณ์ที่เอื้อให้ผู้คนต่างๆ สามารถรวมในกระบวนการตัดสินใจในสังคมมากยิ่งขึ้น
- การพยายามสื่อสารกับสาธารณชนในวงกว้างเพื่อปรับเปลี่ยนความคิดเห็นหรือทัศนคติของผู้คนให้มาสนับสนุนข้อเรียกร้อง โดยมีเป้าหมายเพื่อเปลี่ยนทัศนคติ (attitude change) ของกลุ่มเป้าหมาย

⁴³ ดัดแปลงจาก Ibid., 20.

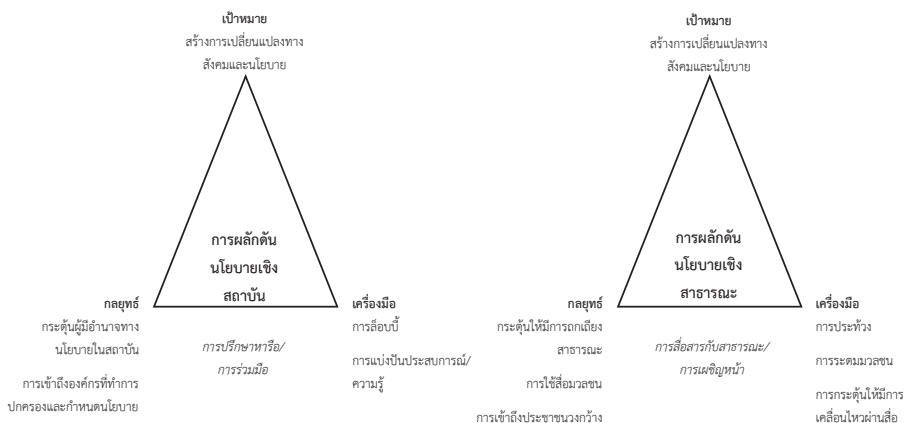
ในแง่ของกลยุทธ์ การสร้างเครือข่ายเพื่อเชื่อมต่อการร่วมมือกันเป็นกลยุทธ์ของการผลักดันนโยบายสาธารณะที่ได้รับความนิยมในฐานะเป็นกลยุทธ์สร้างพลังให้กับข้อเรียกร้อง พลังภาคประชาชนและประชาสังคมไม่สามารถเกิดขึ้นได้ด้วยปัจเจกหรือองค์กรใดใดเดียว แต่มาจากพลังของเครือข่ายที่เป็นการรวบรวมปฏิบัติการพลเมืองต่างๆ เข้าไว้ด้วยกัน นอกจากนี้ การเคลื่อนไหวโดยใช้มวลชนและการเผชิญหน้าก็นับเป็นกลยุทธ์ที่ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมนิยมใช้เพื่อสร้างการสนับสนุนจากสาธารณชน ในทางตรงกันข้าม กลยุทธ์ความร่วมมือกับผู้อำนาจก็เริ่มได้รับความนิยมเช่นกันในฐานะเป็นกลยุทธ์เพื่อสร้างการยอมรับและความชอบธรรมในการดำเนินงานในโครงข่ายสถาบันทางการเมืองที่เป็นทางการ

ในแง่ของแนวทาง การผลักดันนโยบายสาธารณะที่ดีควรผสมผสานแนวทางที่หลากหลายเข้าด้วยกันตามแต่สถานการณ์และเงื่อนไข แนวทางที่ได้รับความนิยมมีตั้งแต่การรณรงค์ การลوبي การเป็นสมาชิกคณะกรรมการที่มีอำนาจเชิงนโยบาย การเดินขบวน/ประท้วง และการเผยแพร่ประสบการณ์

นักวิชาการเสนอรูปแบบการผลักดันนโยบายที่แตกต่างกันไว้ 2 รูปแบบที่เห็นได้บ่อยในการดำเนินงานของประชาสังคมในพื้นที่สาธารณะ ได้แก่ การผลักดันนโยบายเชิงสถาบัน (institutional advocacy) และการผลักดันนโยบายเชิงสาธารณะ (public advocacy)⁴⁴ (ภาพที่ 2)

⁴⁴ S. Lang, NGOs, civil society, and the public sphere, Cited.

ภาพที่ 2 การผลักดันนโยบายเชิงสถาบันและการผลักดันนโยบายเชิงสาธารณะ⁴⁵



การผลักดันนโยบายเชิงสถาบัน คือ ความพยายามในการมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจทางนโยบายโดยแสวงหาการมีสถานะของ ‘คนใน’ ในองค์กรหรือสถาบันที่ทำหน้าที่ริเริ่ม จัดเตรียม ตัดสินใจ หรือนำนโยบายไปปฏิบัติ กลยุทธ์ที่ใช้จึงเป็นการทำให้มั่นใจว่าจะมีช่องทางเข้าถึงหน่วยงานหรือพื้นที่ที่รับผิดชอบความเปลี่ยนแปลงในนโยบาย หรือสร้างความสัมพันธ์อันดีกับหน่วยงานหรือพื้นที่นั้น ผู้ผลักดันประเด็นนโยบายอาจพยายามสร้างความชอบธรรมในตัวเองด้วยการแสดงให้เห็นว่ามีความเชี่ยวชาญ หรือมีความสามารถที่ดีในประเด็นนั้นเพื่อให้ได้รับการยอมรับเชิงสถาบัน โดยมีเป้าหมายเพื่อทำงานภายในหน่วยงานหรือพื้นที่นั้นให้ได้ เช่น เป็นคณะกรรมการหรือคณะทำงานเป็นที่ปรึกษา เป็นหุ้นส่วนภาคี เป็นต้น อันจะนำมาสู่ความสำเร็จการผลักดันนโยบายในท้ายที่สุด วิธีการสื่อสารตามรูปแบบนี้จึงมักเป็นการแบ่งปันความรู้และประสบการณ์และการลobbี

⁴⁵ ดัดแปลงจาก Ibid., 23.

ในทางตรงกันข้าม การผลักดันนโยบายเชิงสาธารณะ คือ ความพยายามในการสร้างความสำเร็จเชิงนโยบายด้วยการดึงเอาสาธารณชนวงกว้าง มาร่วมและกระตุ้นให้ประชาชนแสดงความเห็นและมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะ กลยุทธ์ที่ใช้จึงมักเป็นการสื่อสารอย่างมีปฏิสัมพันธ์กับผู้คนที่ การสื่อสารจึงมีเพื่อระดม สังเคราะห์และขยายเสียงให้กับความเห็นของผู้คน การผลักดันนโยบายเชิงสาธารณะยังอาจใช้พื้นที่สาธารณะให้เกิดประโยชน์โดย ติดตั้งกระดานข้อความหรือโฆษณาเพื่อเรียกร้องให้ผู้คนที่พบเห็นร่วมสนับสนุน การรณรงค์สาธารณะ การผลักดันนโยบายในลักษณะนี้จึงไม่ได้มีความพยายามเพื่อมีสถานะคนในแต่สนใจเข้าหาผู้คนภายนอกให้มากที่สุดเพื่อ กระตุ้นแรงสนับสนุนจากสาธารณะ

ในทางปฏิบัติ การผลักดันนโยบายทั้ง 2 รูปแบบนี้ไปด้วยกันได้ดีเพื่อ สร้างความเปลี่ยนแปลงทางสังคมและนโยบาย ผู้ผลักดันนโยบายอาจจะใช้ทั้งสองรูปแบบเลยก็เป็นได้เพราะแต่ละรูปแบบเสริมพลังซึ่งกันและกัน การผลักดันนโยบายเชิงสถาบันอาจประสบความสำเร็จง่ายขึ้นหากผู้มีอำนาจทาง นโยบายเห็นว่าผู้ผลักดันประเด็นมีการสนับสนุนที่เข้มแข็งจากสาธารณชนวง กว้าง ในทำนองเดียวกัน การผลักดันนโยบายเชิงสาธารณะจะมีประสิทธิผล มากขึ้นหากมีการเชื่อมต่อกับผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย การผสมผสาน หรือรู้จักเลือกใช้รูปแบบของการผลักดันนโยบายสาธารณะอย่างเหมาะสมจึง มีความสำคัญอย่างมากต่อการพัฒนานโยบายสาธารณะที่ดีจากฐานล่าง ไม่มี ความจำเป็นต้องเลือกวิธีใดวิธีหนึ่งเท่านั้น

3.3 การปรึกษาหารือในกระบวนการพัฒนานโยบาย⁴⁶

เป็นที่ยอมรับกันว่าการสร้างการมีส่วนร่วมในนโยบายสาธารณะที่มีคุณภาพและโดดเด่นมักดำเนินการผ่านแนวทางที่สมาทานการปรึกษาหารือ (deliberation)⁴⁷ เพราะการปรึกษาหารือส่งเสริมการมีส่วนร่วมที่เข้มข้นกว่า ใส่ใจมิติด้านคุณภาพของการมีส่วนร่วมมากกว่าด้านปริมาณผ่านการถกเถียง เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมที่มีความหมาย (meaningful participation) ไม่ใช่แค่สักแต่ให้มีการมีส่วนร่วมเฉยๆ

ในสังคมไทย การปรึกษาหารือในกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะ มักถูกพูดถึงภายใต้หรือควบคู่กับแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (deliberative democracy)⁴⁸ ซึ่งผลที่ตามมาประการหนึ่งคือ การอธิบาย

⁴⁶ ในส่วนนี้ไม่ได้ต้องการนำเสนอเทคนิควิธีการในการปรึกษาหารือ แต่ต้องการชวนคิดถึงการปรับกระบวนการทัศน์หรือมุมมองต่อการปรึกษาหารือเพื่อให้มีการวางกรอบคิดถึงการมีส่วนร่วมที่มีคุณภาพมากขึ้น สำหรับเทคนิควิธีการในการปรึกษาหารือสามารถดูได้จาก O. Escobar, *Public dialogue and deliberation: A communication perspective for public engagement practitioners*, (Edinburgh: The Edinburgh Beltane, 2002).; J. Gastil and P. Levine (eds.), *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the Twenty-First Century*, (San Francisco: John Wiley & Son, 2005).; สติธร ธนา-นิธิโชติ และ วิชุดา สาสิตพร, “การพัฒนานโยบายสาธารณะโดยกระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ: แนวคิด รูปแบบ และข้อสังเกตบางประการ,” *วารสารการจัดการสมัยใหม่*, ปีที่ 12, ฉบับที่ 2 (2557), 1-14.; ภาควิชาการศึกษาด้านการปกครอง, “การนำการปรึกษาหารือมาใช้ในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ: การทบทวนสำหรับแนวทางในเชิงปฏิบัติ,” *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, ปีที่ 15, ฉบับที่ 3 (2560), 19-37.

⁴⁷ H. Wagenaar, *Meaning in Action: Interpretation and Dialogue in Policy Analysis*, (New York: M.E.Sharpe, 2011).; ปิยะพงษ์ บุษบงก์, *การวิเคราะห์นโยบายและการวางแผนแบบปรึกษาหารือ*, อังแล้ว.

⁴⁸ ไพรตดู พัทธี สิโรตส, “ประชาธิปไตยแบบสานเสวนา ความเชื่อ ความฝันและความเป็นไปได้ในสังคมไทย,” *วารสารวิทยาการจัดการ*, ปีที่ 26, ฉบับที่ 1 (2552), 75-90.; สติธร ธนาธิโชติ และ วิชุดา สาสิตพร, *การพัฒนานโยบายสาธารณะโดยกระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ*, อังแล้ว.; โกมาตร จึงเสถียรทรัพย์, วิบูลย์ วัฒนนามกุล, จันทนา ผดุงทศ, สุธีร์ รัตนะมงคลกุล, มธุรส ศิริสถิตกุล, และ คณะ, *ปฏิรูปสุขภาพ ปฏิรูปประชาธิปไตย: นโยบายสาธารณะการมีส่วนร่วม กับประชาธิปไตยแบบร่วมไตร่ตรอง*, (นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ, 2558).; ภาควิชาการศึกษาด้านการปกครอง, *การนำการปรึกษาหารือมาใช้ในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ*, อังแล้ว.

หรือทำความเข้าใจการปรึกษาหารือในกระบวนการนโยบายสาธารณะซึ่งมีรากฐานมาจากแนวทางการวิเคราะห์นโยบายแบบปรึกษาหารือ (deliberative policy analysis)⁴⁹ ถูกบังคับด้วยร่วมของทฤษฎีประชาธิปไตยซึ่งมีรากฐานและพัฒนาการแตกต่างกัน ด้วยเหตุนี้ แนวคิดการปรึกษาหารือในกระบวนการนโยบายสาธารณะจึงไม่ค่อยถูกพูดถึงฐานคิดทฤษฎีด้านนโยบายที่สำคัญ และ/หรือมักถูกทำให้กลายเป็นเพียงเรื่องเทคนิควิธีการหรือแนวปฏิบัติ เป็นเพียงอีกเครื่องมือหนึ่งหรือนวัตกรรมทางนโยบายซึ่งเป็นการละเลยฐานคิดสำคัญของการวิเคราะห์นโยบายแบบปรึกษาหารือที่มุ่งท้าทายการพัฒนานโยบายหรือการวิเคราะห์เชิงเทคนิค⁵⁰

อันที่จริง แนวทางทางการวิเคราะห์นโยบายแบบปรึกษาหารือ เสนอว่านักนโยบาย ผู้จัดการมีส่วนร่วม และผู้มีหน้าที่ในกระบวนการนโยบายต่างๆ ต้องปรับบทบาทหน้าที่จากการเป็นผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิคมาสู่การเป็นผู้เปิดพื้นที่สาธารณะและสร้างบรรยากาศของการอภิปรายโต้เถียงระหว่างผู้มีส่วนร่วมที่หลากหลายต่างๆ รวมถึงส่งเสริมให้เกิดการให้ความสำคัญหรือผนวกรวม (inclusion) ชุมความรู้ วิธีคิด และประสบการณ์ที่อยู่บนหลักเหตุผลที่แตกต่างกันหลากหลาย (multiple rationalities) ไม่ปล่อยให้มีการละเลยหรือการกีดกัน (exclusion) ตั้งแต่ต้นว่าความรู้ วิธีคิด และประสบการณ์นั้นไม่น่าเชื่อถือเหมือนความรู้ของผู้เชี่ยวชาญ บทบาทใหม่ของผู้เชี่ยวชาญนี้ อาจเรียกได้เป็น “ผู้เชี่ยวชาญทางการเมืองมีส่วนร่วม” (participatory expertise)⁵¹ ซึ่งเข้าไปท้าทาย

⁴⁹ M. A. Hajer and H. Wagenaar, *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2009).; H. Wagenaar, *Meaning in Action*, Cited; F. Fischer and P. Boossabong, “Deliberative Policy Analysis,” in A. Bächtiger, J. Dryzek, J. Mansbridge, and M. Warren (eds.), *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, (Oxford: Oxford University Press, 2018), 584-594.

⁵⁰ ปิยะพงษ์ บุษบงก์, *การวิเคราะห์นโยบายและการวางแผนแบบปรึกษาหารือ*, อ้างแล้ว.

⁵¹ F. Fischer, “Participatory Governance: From Theory to Practice,” in D. Levi-Faur (ed.), *The Oxford Handbook of Governance*, (Oxford: Oxford University Press, 2012), 457-471.

มาตรฐานของความชำนาญแบบดั้งเดิมที่ยึดติดกับระบบราชการและความรู้เชิงเทคนิค ผู้เชี่ยวชาญทางการเมืองมีส่วนร่วมสามารถเป็นผู้อำนวยความสะดวกที่สร้างบรรยากาศและสนับสนุนการอภิปรายถกเถียงระหว่างผู้มีส่วนร่วม เป็นตัวกลางในการประสานการมีส่วนร่วม ควบคุมเวลา จัดการความขัดแย้ง ตลอดจนเป็นผู้สำรวจและเก็บประเด็นเพื่อไม่ให้เกิดการละเลยจากการพิจารณา

การสร้างโอกาสในการสื่อสารที่เสียงของทุกฝ่ายมีความหมายและป้องกันการแทรกแซงการสื่อสารโดยผู้ที่มีอำนาจเหนือกว่าผู้อื่นจึงเป็นสิ่งสำคัญ เพราะจะทำให้กระบวนการพัฒนานโยบายไม่ได้อิงอยู่บนฐานของอำนาจจากความเชี่ยวชาญทางเทคนิควิธีการ (technical expertise) แต่ใส่ใจความต้องการของสาธารณะและยึดโยงกับบริบทเชิงพื้นที่ นโยบายสาธารณะจึงเป็นแบบแผนที่อยู่ในวิถีปฏิบัติในชีวิตประจำวันของผู้คนโดยอาจไม่เป็นการทางก็ได้ ทั้งหมดนี้ เพื่อสร้างนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของสาธารณชน⁵²

การให้ความสำคัญกับการสื่อสารนี้เองมีรากฐานมาจากการแสวงหาหลักเหตุผลที่เป็นข้อตกลงมาจากการสื่อสารกัน (communicative rationality)⁵³ การพัฒนานโยบายสาธารณะที่ดีต้องเป็นผลมาจากการร่วมกันสร้างโดยคนในสังคมทุกภาคส่วน บัณฑิตบุคคลไม่ได้มีความสมบูรณ์ในตัวเอง การเติมเต็มกันและกันผ่านการสื่อสารและปฏิสัมพันธ์จึงเป็นสิ่งจำเป็น⁵⁴ ในกรณีนี้ ข้อเสนอหรือ

⁵² D. Yanow, "Making sense of policy practices: Interpretation and meaning," in F. Fischer, D. Torgerson, A. Durnová, and M. Orsini (eds.), *Handbook of critical policy studies*, (Cheltenham: Edward Elgar, 2015), 401-421.

⁵³ J. Habermas, *The Theory of Communicative Action, Vol. 1: Reason and the Rationalization of Society*, (Boston: Beacon Press, 1984).; T. Saretzki, "Habermas, critical theory and public policy," in F. Fischer, D. Torgerson, A. Durnová, and M. Orsini (eds.), *Handbook of critical policy studies*, (Cheltenham: Edward Elgar, 2015), 67-91.

⁵⁴ J. S. Dryzek, *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*, (Oxford: Oxford University Press, 2002).

มติข้อเสนอนโยบายสาธารณะที่ดีจึงไม่ได้ดูว่าข้อเสนอจะมีประสิทธิผลหรือประสิทธิภาพมากที่สุดหรือไม่ แต่ดูจากสิ่งที่ยอมรับร่วมกันมากที่สุดที่ทำให้ร่วมขับเคลื่อนด้วยกันต่อไปได้

เป้าหมายที่แท้จริงของการปรึกษาหารือในกระบวนการพัฒนานโยบายจึงเป็นการให้ได้นโยบายสาธารณะที่เป็นผลมาจากข้อตกลงร่วมกันบนความต่างที่แต่ละฝ่ายสามารถยอมรับได้ ข้อตกลงร่วมกันนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นทางการและไม่จำเป็นต้องเป็นฉันทามติเสมอไปแต่เป็นการใส่ใจการรับรู้ถึงความต่างและก้าวไปด้วยกัน⁵⁵ ความชอบธรรมของนโยบายสาธารณะที่มาจากการปรึกษาหารือจึงไม่ได้มาจากการตัดสินใจที่สะท้อนเจตจำนงของทุกคน (will of all) แต่มาจากการได้มีการปรึกษาหารือกันของทุกฝ่าย (deliberation of all) มากกว่า

หากเข้าใจแนวทางการปรึกษาหารือเช่นนี้ ปัญหาการกีดกันการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลายครั้งถูกนับรวมเข้ามาในช่วงต้นเพื่อมาถูกกีดกันในเวลาต่อมาเพราะถูกมองว่ามีทรัพยากรไม่เพียงพอ ไม่มีความชอบธรรมหรือความเชี่ยวชาญที่มากพอ หรือกระทั่งไม่ได้มีความเป็นตัวแทนของกลุ่มเครือข่ายหรือเป็นตัวแทนของกลุ่มที่มีแนวโน้มสุดโต่งอันจะสร้างปัญหาในการผลิตฉันทามติร่วมกัน⁵⁶ ก็จะสามารถหลีกเลี่ยงหรือทำให้ลดน้อยลงได้ การกีดกันอย่างตั้งใจ (deliberate exclusion) ดังที่กล่าวมาถือเป็นความพยายามในการครอบงำกระบวนการปรึกษาหารือที่ร้ายแรงแต่ก็มักเกิดขึ้นบ่อยเพราะความเข้าใจผิดว่าการปรึกษาหารือต้องนำมาสู่ฉันทามติเท่านั้น

⁵⁵ M. Warren, "Deliberative Democracy," in A. Carter and G. Stokes (eds.), *Democratic Theory Today*, (Cambridge: Polity, 2002), 173-202.; Y. Rydin, *Conflict, consensus, and rationality in environmental planning: An institutional discourse approach*, (Oxford: Oxford University Press, 2003).

⁵⁶ J. Davies, *Challenging Governance Theory: From Networks to Hegemony*, (Bristol: Policy Press, 2011).

นอกจากนี้ การพัฒนานโยบายด้วยการปรึกษาหารือให้มีความสำคัญกับการเปิดพื้นที่สาธารณะ (public sphere) เป็นอย่างมาก นโยบายสาธารณะที่ดีต้องไม่ได้มาจากการตัดสินใจของคนไม่กี่คนในพื้นที่ปิด แต่ต้องมาจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้คนในพื้นที่เปิด เมื่อนโยบายสาธารณะมาจากแนวคิดของผู้คนในพื้นที่สาธารณะ นโยบายที่จะถูกกำหนดขึ้นก็จะผูกพันกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในสังคม นำมาซึ่งความเข้าใจและการยอมรับ ทั้งนี้ การถกเถียงสาธารณะและการปรึกษาหารือในพื้นที่เปิดนี้จะทำให้เกิดกระบวนการสร้างความเป็นเหตุและผลให้กับอำนาจ (rationalization of power) ของสาธารณะมากกว่าอำนาจของผู้ปกครอง⁵⁷ นโยบายสาธารณะที่มาจากพื้นที่สาธารณะจึงเป็นนโยบายที่สามารถบอกได้ว่าอะไรที่สังคมทำร่วมกันได้ มีใครเข้ามาเกี่ยวข้องและเกี่ยวข้องอย่างไร และทำร่วมกันได้มากน้อยเพียงใด

ทั้งนี้ การเปิดพื้นที่สาธารณะเฉยๆ อาจไม่เพียงพอ ควรทำให้พื้นที่นั้นเป็นพื้นที่ที่มีการเสริมพลัง (empowered space) กลุ่มต่างๆ โดยเฉพาะกลุ่มเปราะบางและกลุ่มที่มักถูกละเลยจากการพัฒนากระแสหลักให้เกิดการตื่นตัวเข้าร่วมด้วย โดยพื้นที่นี้ต้องไม่บังคับและชี้นำ รวมถึงมีการสร้างหลักประกันว่ากระบวนการที่เกิดขึ้นจะนำไปสู่การขยายผลได้ (consequential) ไม่ใช่จัดกระบวนการขึ้นมาเพื่อให้มีงาน จัดแล้วก็จบไป หรือคนมาร่วมเยอะถือว่าดี

การปรึกษาหารือยังทำให้ข้อมูลและมุมมองที่อยู่ในการถกเถียงมีความชัดเจนและแหลมคมมากยิ่งขึ้น รวมถึงให้โอกาสผู้เข้าร่วมได้ทบทวนความเห็นเดิมเดิมและเรียนรู้ซึ่งกันและกัน⁵⁸ กระบวนการพัฒนานโยบายแบบปรึกษาหารือจึงมีสถานะของการเป็นกระบวนการเรียนรู้ของสังคมไปด้วยที่แต่ละฝ่ายสามารถปรับเปลี่ยนตัวเองภายใต้ความสัมพันธ์ร่วมกันและยอมรับความแตกต่างหลากหลายเพื่อที่จะอยู่ร่วมกันได้

⁵⁷ J. Habermas, *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a category of Bourgeois Society*, (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1991).

⁵⁸ J. S. Dryzek, *Deliberative Democracy and Beyond*, Cited.

การปรับใช้แนวทางปรึกษาหารือในการพัฒนานโยบายสาธารณะควร ถือหลักว่าแนวคิดและวิธีการควรมาควบคู่กันเสมอ กล่าวคือ ไม่ควรเชิดชู แนวคิดโดยไร้รูปธรรม ในทำนองเดียวกัน ไม่ควรใช้แต่เทคนิควิธีการแบบลอยๆ อย่างฉาบฉวยโดยละเลยความลุ่มลึกของแนวคิด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การถอด แนวคิดมาเป็นแบบแสดงรายการ (checklists) ที่เหมารวมและขาดความ ยืดหยุ่น หรือการจัดวางแนวทางและวิธีการแบบที่ไล่ตามลำดับขั้นตอนโดยที่ ไม่คำนึงถึงการประยุกต์ให้เหมาะสมกับพื้นที่ เวลา และบริบทแวดล้อมบน เงื่อนไขต่างๆ ถือเป็นการลดทอน (หรือแม้กระทั่งทำลาย) คุณค่าของการปรึกษา หารือเสียเอง ดังนั้น การเรียนรู้ที่จะเชื่อมโยงแนวคิดและวิธีการเข้ากับสภาพ แวดล้อมและเงื่อนไขที่แตกต่างกันจึงเป็นกุญแจสำคัญของการสร้างการมีส่วนร่วม ที่มีคุณภาพและความหมาย ตลอดจนเป็นประตูไปสู่การพัฒนานโยบาย สาธารณะอย่างยั่งยืนและทั่วถึง

4. ไปสู่การมีส่วนร่วมในนโยบายสาธารณะที่ดียิ่งขึ้น: การพัฒนา นโยบายสาธารณะอย่างยั่งยืนและทั่วถึง

ทุกวันนี้ ประเด็นปัญหาร่วมสมัยต่างๆ มีลักษณะของความสัมพันธ์ซึ่ง กันและกัน (interdependent) ในระดับสูง เช่น ปัญหาเรื่องสุขภาพไม่ได้เป็น เพียงแค่การไม่เจ็บป่วย แต่ยังเกี่ยวพันกับโครงสร้างสังคม ความเหลื่อมล้ำ การ ศึกษา เพศ ฯลฯ ด้วยเหตุนี้ การพัฒนานโยบายสาธารณะร่วมสมัยจึงต้องใส่ใจ มุมมองแบบองค์รวมที่สามารถเชื่อมโยงประเด็นต่างๆ เข้าหากัน มุมมองทาง นโยบายมุมมองหนึ่งที่มีลักษณะดังกล่าวและได้รับการยอมรับทั่วโลก คือ มุม มองการพัฒนาอย่างยั่งยืน (sustainable development) ที่เปิดโอกาสให้คิด และกระทำการอันเป็นการประสานนโยบายทั้งในแนวดิ่งและแนวระนาบ ตลอด จนระดับท้องถิ่น ชาติ และข้ามชาติ

คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Economic and Social Council: ECOSOC) ระบุหลักการสำคัญของหลักการธรรมาภิบาล (governance) เพื่อการพัฒนานโยบายอย่างยั่งยืนไว้ว่าควรประกอบไปด้วย 3 กลุ่มหลักการ ได้แก่ (1) กลุ่มหลักการด้านประสิทธิผล (ความสามารถในการกำหนดนโยบายที่ดี และความร่วมมือ) (2) กลุ่มหลักการด้านความรับผิดชอบ (ความซื่อตรง ความโปร่งใส และการกำกับดูแลที่เป็นอิสระ) และ (3) กลุ่มหลักการด้านความทั่วถึง/นั้บรรม (การไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง การไม่เลือกปฏิบัติ การมีส่วนร่วม การกระจายอำนาจและบทบาทหน้าที่ และความเสมอภาคระหว่างช่วงรุ่นเจเนอเรชั่น)⁵⁹ โดยองค์การสหประชาชาติได้สนับสนุนให้ประเทศต่างๆ ทั่วโลกนำมาปรับใช้เพื่อขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals) รวมถึงเพื่อเตรียมพร้อมการดำเนินการตามวาระของการพัฒนาอย่างยั่งยืนในปี ค.ศ.2030 (the 2030 Agenda for Sustainable Development) ที่กำลังจะมาถึง

ในการนี้ กลุ่มหลักการด้านประสิทธิผลและกลุ่มหลักการด้านความรับผิดชอบถือว่าเป็นแนวคิดในการพัฒนานโยบายที่มีมาเป็นเวลาหลายทศวรรษ และเป็นกรอบคิดในการพัฒนานโยบายสาธารณะในทางปฏิบัติจำนวนมากในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม สิ่งที่น่าสนใจมากกว่า คือ กลุ่มหลักการด้านความทั่วถึง/นั้บรรม ที่ถือว่าเป็นประเด็นที่ได้รับการพูดถึงไม่มากนักและมีศักยภาพในการสร้างการมีส่วนร่วมและการปรึกษาหารือในนโยบายที่ดี

ในทศวรรษที่ 2020 เป็นต้นมา กระบวนทัศน์ของการธรรมาภิบาลสาธารณะกำลังเปลี่ยนมาให้ความสำคัญกับการกำหนดนโยบายสาธารณะที่มีความ

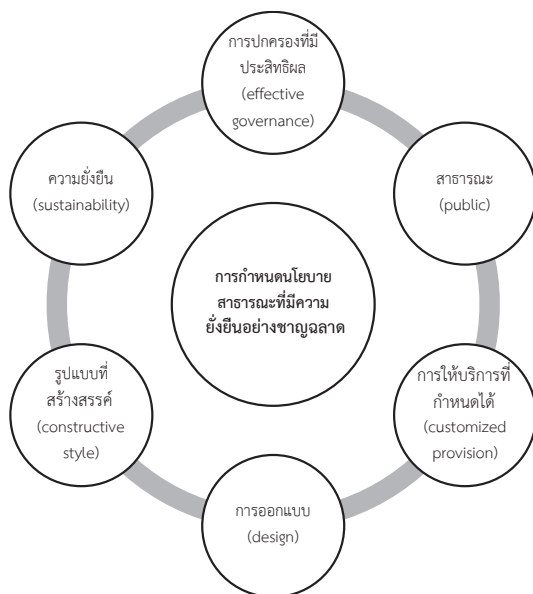
⁵⁹ Economic and Social Council (ECOSOC), *Report on the seventeenth session (23–27 April 2018), Committee of Experts on Public Administration, 2018*, <https://undocs.org/E/2018/44> (accessed 23 April 2021).

ยั่งยืนอย่างชาญฉลาด (smart sustainable)⁶⁰ ที่หลักการของการอภิบาลไม่ใช่เพื่อมีการปกครองที่ดีหรือที่มีประสิทธิภาพ แต่เป็น ‘การปกครองที่มีประสิทธิผล’ (effective governance) กลุ่มเป้าหมายของการอภิบาลจึงไม่ได้สนใจผู้มีอำนาจ พลเมือง หรือลูกค้า แต่เป็น ‘สาธารณะ’ (public) ที่กว้างขวางขึ้น อันมีรูปแบบสินค้าและการบริการที่สามารถกำหนดได้ (customized) ผ่านการออกแบบ (design) นโยบายสาธารณะร่วมกันระหว่างผู้มีอำนาจและสาธารณชน ผู้มีอำนาจจึงไม่ได้เป็นผู้ปกครอง ผู้กุมทิศทาง หรือผู้อำนวยความสะดวก แต่เป็นนักออกแบบที่สร้างสรรค์บนฐานความรับผิดชอบหลายระดับ ดังนั้น เป้าหมายของนโยบายในทศวรรษนี้จึงไม่ได้เป็นเพื่อสร้างการเชื่อฟังของประชาชนบนฐานของความจงรักภักดี การกำหนดกฎหมายบนฐานของระเบียบการสร้างตัวชี้วัดบนฐานของผลลัพธ์ หรือการส่งเสริมปฏิสัมพันธ์บนฐานของเครือข่ายและความเชื่อมั่น แต่เป็นการสร้าง ‘ความยั่งยืน’ (sustainability) บนฐานของความยุติธรรม (ภาพที่ 3)

ฐานคิดข้างต้น สอดรับกันเป็นอย่างดีกับความพยายามในการพัฒนานโยบายสาธารณะผ่านแนวทางการออกแบบนโยบายที่เน้นรวม/ทั่วถึง (inclusive policy design) โดยมีองค์การศึกษา วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization: UNESCO) เป็นผู้นำการขับเคลื่อนสำคัญ

⁶⁰ Economic and Social Council (ECOSOC), *Enhancing the capacity of the public sector in a fast-changing world for the achievement of the Sustainable Development Goals*, Committee of Experts on Public Administration, 2019, <https://undocs.org/en/e/c.16/2019/2> (accessed 23 April 2021).

ภาพที่ 3 องค์ประกอบของการกำหนดนโยบายสาธารณะที่มีความยั่งยืน
อย่างชาญฉลาดในทศวรรษที่ 2020



ยูเนสโกพัฒนากรอบการออกแบบนโยบายที่เน้นรวม/ทั่วถึงขึ้นมาในปี ค.ศ.2015 เพื่อเสนอว่าการออกแบบนโยบายสาธารณะที่ดีควรคำนึงถึงหลากหลายมิติ (Multidimensional) ความสัมพันธ์ (Relational) การซ้อนทับของความเสี่ยงและแรงขับต่างๆ (Intersecting risks and drivers) พลวัตต่างๆ ที่มีอยู่ (Dynamic) บริบทและความหลากหลายของระดับหรือช่วงชั้น (Contextual and multi-layered) และการมีส่วนร่วม (Participatory) โดยที่มิติต่างๆ เหล่านี้จะมีการเชื่อมร้อยเข้าหากัน⁶¹ อย่างไรก็ตาม กรอบคิดของยูเนสโกนี้ ถือว่ามีความเป็นอุดมคติสูง ไม่เป็นมิตรกับการปฏิบัติ

⁶¹ โปรดดู UNESCO, *UNESCO analytical framework for inclusive policy design: Of why, what and how*, (Paris: UNESCO, 2015).

ในประเทศไทย มีความพยายามพัฒนากรอบการออกแบบนโยบายสาธารณะที่ทั่วถึง/นับรวมที่น่าสนใจ ซึ่งเป็นการเรียนรู้และพัฒนาจากกรอบต่างๆ ในระดับสากล นักวิชาการไทยเสนอว่าการออกแบบนโยบายที่ดีควรใส่ใจองค์ประกอบ 3 กลุ่มสำคัญ⁶² ได้แก่

(1) กระบวนการที่ทั่วถึง (inclusive means) ผ่านการมีส่วนร่วม การปรึกษาหารือและการสร้างความร่วมมือที่เสมอกัน โดยเปรียบเทียบกระบวนการพัฒนานโยบายเป็นดั่งกายวิภาคทางสังคม (social anatomy) ที่มีตัวแสดงต่างๆ สัมพันธ์กันอย่างซับซ้อน ในแง่นี้ การสร้างการมีส่วนร่วมหรือการปรึกษาหารือจึงต้องใส่ใจความสัมพันธ์ที่มากกว่าแค่ผู้ที่เข้ามาร่วมในกระบวนการ (participating stakeholder) แต่ต้องใส่ใจผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ไม่ได้มาเข้าร่วมในกระบวนการ (non-participating stakeholders) ด้วย เพราะว่าตัวแสดงเหล่านี้ล้วนมีปฏิสัมพันธ์กันอยู่แล้วและสร้างผลสะท้อนทางนโยบายหรือการเปลี่ยนแปลงโดยที่กระบวนการจะมีอยู่หรือไม่ก็ตาม เราไม่ควรที่กักไปเองว่าตัวแสดงหนึ่งๆ ในเครือข่ายจะเป็นตัวแทน (representing) ใครอื่นนอกจากตัวเอง⁶³

(2) ผลลัพธ์ที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง (inclusive ends) ผ่านการกระจายทั้งด้านบวกและลบของการพัฒนา ไม่ละเลยกลุ่มเป้าหมายและผู้ได้รับผลประโยชน์ที่การพัฒนาระแสหลักมักมองข้าม เช่น เยาวชน LGBT+ ผู้พิการ ผู้สูงอายุ กลุ่มเปราะบาง ชนกลุ่มน้อย คนไร้บ้าน ฯลฯ

(3) โครงสร้างที่นับรวม (inclusive structures) ซึ่งส่งเสริมวัฒนธรรมของการยอมรับความแตกต่างหลากหลายทางการเมือง สังคมและวัฒนธรรม

⁶² ปิยะพงษ์ บุษบงก์ และ พงสุข ชำของ, *การออกแบบนโยบายที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง*, ช่างแล้ว, บทที่ 3.

⁶³ O. Larsson, "A theoretical framework for analyzing institutionalized domination in network governance arrangements," *Critical Policy Studies*, Vol. 3, No. 1 (2019), 92.

เช่น โครงสร้างทางการเมืองที่เป็นธรรม ส่งเสริมเสรีภาพ ค้ำครองสิทธิ สนับสนุน ทรัพยากรตามความจำเป็น มีความรับผิดชอบและโปร่งใส หรือโครงการทาง สังคมและวัฒนธรรมที่ไม่เลือกปฏิบัติ ระวังไหวกับความแตกต่างทางวัฒนธรรม และภาษา เข้าถึงได้ง่าย สร้างเสริมความเข้มแข็ง เป็นต้น

องค์ประกอบต่างๆ นี้มีทั้งที่สามารถสร้างการเปลี่ยนแปลงโดยตรงและ สร้างเงื่อนไขของการเปลี่ยนแปลง และแต่ละองค์ประกอบจะมีความสัมพันธ์ อย่างใกล้ชิดกัน เช่น หากมีกระบวนการที่ทั่วถึงเป็นจุดตั้งต้น ก็จะสามารถสร้าง หลักประกันในการเกิดผลลัพธ์ที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังได้ รวมถึงเปลี่ยนแปลง โครงการให้มีการนับรวมมากขึ้น หากมีจุดตั้งต้นที่กระบวนการที่ละเอียดหรือทิ้ง ใครไว้ข้างหลังแล้ว ย่อมไม่มีการับรวมหรือการมีส่วนร่วมที่ดีได้ในปลายทาง

เพื่อสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมและการปรึกษาหารือที่ทั่วถึงและมี คุณภาพมากยิ่งขึ้น ควรให้ความสนใจผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ไม่ได้มาเข้าร่วมใน กระบวนการพัฒนานโยบาย (non-participating stakeholders) และ ปฏิสัมพันธ์ที่ตัวแสดงเหล่านี้มีกับผู้มีส่วนได้เสียที่เข้ามาร่วมในกระบวนการ (participating stakeholder) ด้วย ตัวแสดงเหล่านี้อาจมีเหตุผลส่วนตัวที่ไม่มี เข้าร่วมกระบวนการนโยบาย แต่ไม่ได้หมายความว่าพวกเขาไม่สำคัญหรือเรา จะละเลยพวกเขาไปได้หากต้องการพัฒนาประเด็นนโยบายสาธารณะที่ดี การ เข้าใจปฏิสัมพันธ์ของเครือข่ายนโยบายต่างๆ (ทั้งที่เกี่ยวกับกระบวนการพัฒนา นโยบายสาธารณะ) จะทำให้การพัฒนาและผลักดันนโยบายมีประสิทธิภาพผล มากยิ่งขึ้นและมีคุณภาพทางประชาธิปไตยเพิ่มขึ้น

นอกจากนี้ การสร้างความหลากหลายของประเภทผู้เข้าร่วมก็จะทำให้ การปรึกษาหารือสอดคล้องกับกระบวนการ/ผลลัพธ์/โครงสร้างที่ทั่วถึง เช่น เพิ่ม ประเภทของผู้เข้าร่วมให้มีแบบปัจเจก แบบหน่วยงาน แบบถาวร แบบชั่วคราว เป็นต้น และให้ประเภทที่แตกต่างกันนี้มีความรับผิดชอบและหน้าที่แตกต่างกันไป แนวทางเช่นนี้จะทำให้การเป็นตัวแทนของเครือข่ายมีมิติมากยิ่งขึ้น

ที่สำคัญ การพัฒนาแบบทั่วถึง/นับรวมในการออกแบบประเด็นนโยบายสาธารณะไม่ควรเป็นประเด็นนโยบายพิเศษแยกออกมาต่างหาก แต่ควรสอดแทรกอยู่ในวาระของการพัฒนาทุกประเด็นและทุกระดับ กล่าวคือ การพัฒนาแบบทั่วถึง/นับรวมควรมีสถานะเป็นนโยบายกรอบใหญ่ (meta-policy) ที่จะไปกำหนดกรอบคิดของนโยบายต่าง ๆ อีกชั้นหนึ่ง

โดยสรุป การปรับกระบวนการทัศน์ด้วยแนวทางการออกแบบนโยบายสาธารณะที่ทั่วถึง นับรวม และไม่ถึงใครไว้ข้างหลังจะนำมาสู่มิติของการพัฒนานโยบายสาธารณะในมิติใหม่ๆ ที่ก้าวข้ามข้อจำกัดของการมีส่วนร่วมแบบเดิมๆ มาใส่ใจความเป็นมนุษย์ ความเป็นสาธารณะ บทบาทของพลเมือง นโยบายในฐานะทิศทางของสังคม การผลักดันนโยบาย การปรึกษาหารือที่มีความหมาย และความยั่งยืน

5. สรุป

การมีส่วนร่วมถือเป็นแนวคิดสำคัญในการศึกษานโยบายสาธารณะร่วมสมัย บทความชิ้นนี้เสนอว่าการปรับกรอบคิดเพื่อพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมทำให้มีมุมมองและกรอบคิดเพื่อพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมสามารถมีคุณภาพและกว้างขวางมากยิ่งขึ้นในทางปฏิบัติ การคิดทบทวนเพื่อพัฒนาแนวทางการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมจำเป็นต้องอาศัยการปรับกรอบคิดในเรื่องการให้ความหมายกับนโยบายสาธารณะ การมีส่วนร่วมของพลเมืองในนโยบายสาธารณะ และการพัฒนานโยบายสาธารณะอย่างยั่งยืนและทั่วถึง

การให้ความหมายใหม่กับนโยบายสาธารณะเสนอร่ว่านโยบายสาธารณะไม่ได้เป็นเพียงผลผลิตที่มาจากหน่วยงานรัฐอย่างเป็นทางการเท่านั้น แต่เป็นผลผลิตของกระบวนการทางสังคมตลอดจนมีลักษณะเป็นกระบวนการในตัวเองภายใต้เครือข่ายความสัมพันธ์ที่หลากหลาย นโยบายสาธารณะไม่ได้

เป็นเรื่องการกระทำอย่างตรงตัวเท่านั้น แต่เป็นเรื่องการไม่ทำหรือสิ่งที่ถูกละเลย หรือเมินเฉยโดยรัฐและผู้มีอำนาจอีกด้วย การปรับกรอบคิดนี้จึงทำให้เห็นมิติของอำนาจและการเมืองในการกำหนดนโยบายสาธารณะที่ซับซ้อนขึ้น การมีส่วนร่วมในนโยบายสาธารณะจึงอาจออกมาในรูปของข้อเสนอเพื่อไม่ให้ทำก็ได้ ไม่ควรจำกัดแค่ข้อเสนอเพื่อให้มีนโยบายเท่านั้น การปรับความหมายนี้ยังคำนึงถึงผลสะท้อนของนโยบายที่มีต่อสาธารณะที่ไม่ได้มีแค่พลเมืองแต่ให้ความสำคัญกับประชาชนทุกหมู่เหล่าอีกด้วย

ในประเด็นเรื่องการมีส่วนร่วม การพัฒนานโยบายสาธารณะต้องใส่ใจกับมุมมองของผู้เข้าร่วมมากขึ้น ไม่ได้สนใจเพียงมุมมองการสร้างการมีส่วนร่วมของหน่วยงานรัฐ การปรับกรอบคิดจึงควรเพิ่มมุมมองที่จะเป็นการเสริมความเข้าใจในการสร้างการมีส่วนร่วมที่วางอยู่บนมุมมองของผู้ที่เข้าร่วมด้วย เช่น การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย บทบาทของพลเมือง และการผลักดันนโยบายของพลเมือง

นอกจากนี้ การปรับกรอบคิดต้องสนใจการปรึกษาหารือหรือการถกแถลงในฐานะเป็นแนวทางการสร้างการมีส่วนร่วมเชิงคุณภาพที่มีความหมายเพื่อให้ได้นโยบายสาธารณะที่เป็นผลมาจากข้อตกลงร่วมกันบนความต่างที่แต่ละฝ่ายสามารถยอมรับได้ การปรับกรอบคิดใหม่นี้ยังเสนอด้วยว่านโยบายสาธารณะจะมีความหมาย ก็ต่อเมื่อการพัฒนานโยบายสาธารณะไม่ได้เป็นเพียงการเสนอหรือพูด ‘ความจริง’ ต่อผู้มีอำนาจ แต่ควรชี้ชวนให้สนใจ ‘การถกแถลงความจริงต่อสาธารณะ’ ด้วย โดยอนุญาตและสนับสนุนให้ความจริงหลากหลายรูปแบบที่ไม่ได้จำกัดแค่ข้อเท็จจริงหรือความรู้ที่รับรองโดยผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิคเท่านั้น การผนวกรวมชุดความรู้วิถีคิด และประสบการณ์ที่อยู่บนหลักเหตุผลที่แตกต่างกันหลาย ๆ คือ หัวใจสำคัญของการสร้างนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม ทั้งนี้ เพื่อพัฒนาไปสู่นโยบายสาธารณะในบริบทร่วมของความยั่งยืนและความทั่วถึง/นับรวม/ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังด้วย

การประกันวินาศภัยกับการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ แผ่นดินไหวและอาคารถล่มในประเทศไทย*

ศิกานต์ อีสสระชัยยศ**

Received: 1 August 2021

Revised: 1 October 2021

Accepted: 5 November 2021

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มุ่งศึกษามาตรการที่ไม่ใช่เชิงโครงสร้าง (Non-structural measures) เพื่อลดความเสี่ยงภัยพิบัติแผ่นดินไหวและอาคารถล่ม โดยเน้นศึกษามาตรการหรือเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ด้านการประกันภัย งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อสำรวจและศึกษาการใช้เครื่องมือการประกันภัยพิบัติ (หรือการประกันวินาศภัย) โดยเฉพาะภัยแผ่นดินไหวและอาคารถล่ม ในต่างประเทศและประเทศไทย ปัญหาหรืออุปสรรคของการใช้เครื่องมือด้านการประกันภัยในการลดความเสี่ยงภัยพิบัติแผ่นดินไหวและอาคารถล่มในประเทศไทยและในจังหวัดเชียงรายซึ่งเป็นจังหวัดที่มีความเสี่ยงสูงในการ

* บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัย “การนำร่องมาตรการที่ไม่ใช่เชิงโครงสร้าง การลดความเสี่ยงภัยพิบัติแผ่นดินไหวและอาคารถล่มสำหรับประเทศไทย: มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ ภาษี กองทุน และประกันภัย” ผู้เขียนขอขอบคุณ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.) ที่สนับสนุนด้านงบประมาณในการวิจัย

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., ประจักษ์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์; อีเมล: sissara-chaiyos@gmail.com

เกิดภัยแผ่นดินไหว ตลอดจนเสนอแนะแนวทางและกลไกในการนำเครื่องมือการประกันภัยพิบัติมาใช้ให้เกิดประโยชน์และแพร่หลายมากยิ่งขึ้นในประเทศไทย งานวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงประยุกต์ (Applied Research) เป็นการศึกษาวิจัยเพื่อนำองค์ความรู้ที่ได้มาวิเคราะห์และสังเคราะห์เป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการจัดการลดความเสี่ยงภัยพิบัติในประเทศไทย โดยใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพประกอบด้วย การศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) การประชุมเชิงปฏิบัติการ (Focus group) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) โดยมีกลุ่มตัวอย่างเป็นตัวแทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจากภาครัฐและภาคเอกชน ทั้งจากส่วนกลางและในพื้นที่จังหวัดเชียงราย ผลการวิจัยพบว่า ประเทศไทยมีการใช้เครื่องมือการประกันภัยพิบัติอย่างจำกัด และอุปสรรคสำคัญของการนำเครื่องมือดังกล่าวไปใช้คือ อุปสงค์หรือความต้องการซื้อผลิตภัณฑ์การประกันภัยพิบัตียังมีไม่มากนัก สาเหตุหลักเกิดจากการที่ประชาชนขาดความตระหนักถึงความเสี่ยงภัยพิบัติและ/หรือมีรายได้ไม่เพียงพอที่จะซื้อประกันภัย ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมการประกันวินาศภัย ภาครัฐควรเข้ามามีบทบาทเป็นผู้ริเริ่มและร่วมมือกับภาคเอกชนเพื่อส่งเสริมให้มีการเอาประกันภัยโดยใช้วิธีการต่าง ๆ อาทิ การอุดหนุนเบี้ยประกันภัย การกำหนดให้การประกันวินาศภัยเป็นกรมธรรม์ภาคบังคับ และ/หรือการให้แรงจูงใจทางภาษีเพื่อส่งเสริมการทำประกันวินาศภัย และควรมีแผนเปลี่ยนผ่านในการดำเนินการที่เหมาะสม

คำสำคัญ: เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์, แผ่นดินไหวและอาคารถล่ม, การประกันภัยพิบัติ, ประกันวินาศภัย, ประกันอัคคีภัย

Disaster Insurance for Earthquake and Building Collapse Risk Reduction in Thailand

Sikarn Issarachaiyos***

Abstract

This research article examined non-structural measures for reducing disaster risk and building collapse, emphasizing critical economic measures and insurance mechanisms. The study investigated disaster insurance (i.e., non-life insurance), with a focus on earthquake and building collapse insurance policies in four foreign countries-Japan, China, the United States (California State) and the United Kingdom, in comparison to Thailand, particularly in Chiang Rai--a northern province with a high-risk earthquake area. Additionally, it evaluated difficulties and obstacles associated with obtaining disaster insurance in Chiang Rai province and made policy recommendations to improve disaster insurance purchases in Thailand. This applied research utilized various qualitative research methods, including documentary research, focus group, and in-depth interviews of key informants from the public and

*** Assistant Professor, Faculty of Political Science Thammasat University; E-mail: sissarachaiyos@gmail.com

private sectors. The study finds that Thailand in general has a relatively small number of disaster insurance purchased. The low demand for this type of insurance was primarily due to people's awareness of disaster risk and the affordability of insurance. Thus, to address the issues, the public and private sectors may need to collaborate with each other to develop a transition plan for increasing disaster insurance purchases through a variety of means, including fully or partially subsidizing insurance premiums, mandating disaster insurance for all households, or providing financial incentives for disaster insurance purchase.

Keywords: Economic Measure/Tool, Earthquake and Building-Collapse, Disaster Insurance, Non-Life Insurance, Fire Insurance

1. บทนำ (Introduction)

มาตรการหรือเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เป็นหนึ่งในมาตรการที่ไม่ใช่เชิงโครงสร้าง (Non-structural measures) ที่ถูกนำมาใช้ในการจัดการภัยพิบัติ มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ใช้หลักการและเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์และการคลังของรัฐบาลเพื่อดำเนินการโอน กระจาย หรือลดความเสี่ยง (Risk reduction/ sharing/ transfer) จากภัยพิบัติโดยการบริหารจัดการทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประสิทธิภาพและประโยชน์สูงสุด¹ มาตรการทางเศรษฐศาสตร์สามารถช่วยลดช่องว่างของปัญหาด้านข้อมูลผ่านการให้สัญญาณราคา (Price signal) เนื่องจากภัยพิบัติมักเป็นเหตุการณ์ที่คาดการณ์ได้ยาก ข้อมูลมีความไม่แน่นอน และถือเป็นความเสี่ยงที่ยังไม่เกิดขึ้น มาตรการทางเศรษฐศาสตร์จึงเป็นการกำหนดราคาตามแนวโน้มของความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น หรือที่เรียกว่า Risk-based pricing นั่นเอง² ธนาคารโลก หรือ World Bank ได้ให้ความสำคัญกับมาตรการทางเศรษฐศาสตร์โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นของการหาฐานการเงินและเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่อาจนำมาใช้ระดมเงินทุน

¹ Muyeye Chambwera, Geoffrey Heal, Carolina Dubeux, Stéphane Hallegatte, Liza Leclerc, Anil Markandya, Bruce A. McCarl, Reinhard Mechler, and James E. Neumann, "Economics of adaptation," in Field, C.B., V.R. Barros, D.J. Dokken, K.J. Mach, M.D. Mastrandrea, T.E. Bilir, M. Chatterjee, K.L. Ebi, Y.O. Estrada, R.C. Genova, B. Girma, E.S. Kissel, A.N. Levy, S. MacCracken, P.R. Mastrandrea, and L.L. White (eds.), *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2014), 945-977, https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/WGIIAR5-Chap17_FINAL.pdf (accessed 9 December 2019).

² Michael Bräuninger, Butzengeiger-Geyer, Dlugolecki, Stefan Hochrainer-Stigler, Köhler, Joanne Linnerooth-Bayer, Reinhard Mechler, Axel Michaelowa, and Sven Schulze, "Application of economic instruments for adaption to climate change: Final report," *Researchgate*, (27 September 2011), https://www.researchgate.net/publication/248399515_Application_of_economic_instruments_for_adaptation_to_climate_change_Final_report (assessed 9 December 2019).

เพื่อลดหรือกระจายความเสี่ยงภัยพิบัติ (Risk financing instruments) ตลอดจนแบ่งเบาภาระทางการเงินที่รัฐบาลต้องแบกรับเมื่อภัยพิบัติเกิดขึ้น โดยมีการแบ่งประเภทของมาตรการหรือเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่อาจนำมาใช้เป็น 2 ประเภทหลัก ได้แก่ (1) มาตรการหรือเครื่องมือที่ใช้ลดหรือกระจายความเสี่ยงก่อนเกิดภัยพิบัติ (Ex-ante risk financing instruments) ซึ่งเน้นการจัดหาเงินทุนสำรองในรูปแบบต่างๆ เพื่อสะสมไว้ก่อนการเกิดภัย โดยเงินทุนนี้อาจถูกนำไปใช้ในกิจกรรมที่เป็นการช่วยป้องกันหรือลดความเสี่ยงภัยพิบัติ ตัวอย่างของมาตรการหรือเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่อาจนำมาใช้ในการระดมเงินทุนสำรองก่อนเกิดภัย เช่น กองทุน พันธบัตรหยาดน้ำภัย และประกันภัย เป็นต้น และ (2) มาตรการหรือเครื่องมือที่ใช้หลังเกิดภัยพิบัติ (Ex-post-disaster risk financing or Loss financing instruments) ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ให้ความสำคัญกับการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบภัยเป็นหลัก ตัวอย่างของมาตรการหรือเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่นำมาใช้หลังเกิดภัย เช่น ภาษี (การเพิ่มอัตราการจัดเก็บภาษีบางประเภทเพิ่มเติม) การออกพันธบัตรเพื่อระดมเงินทุนเพิ่มเติม และการจัดสรรงบประมาณพิเศษ³ เป็นต้น

เมื่อพูดถึงเครื่องมือหรือมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ที่สามารถบริหารจัดการความเสี่ยงโดยการโอนหรือกระจายความเสี่ยงได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น การประกันภัย (Insurance) เป็นเครื่องมือที่มีประโยชน์และสามารถกระจายความเสี่ยงให้แก่บุคคลที่สาม (Third party) ช่วยแบกรับไว้ ทั้งนี้ เครื่องมือการประกันภัยเป็นเครื่องมือทางการเงินที่มีใช้มาอย่างยาวนาน โดยมีหลักการพื้นฐานในการรวบรวมเงินทุนเพื่อจัดการกับความสูญเสียหรือความเสียหายที่ไม่แน่นอน มีการกำหนดเบี้ยประกันภัยหรือราคาอยู่บนพื้นฐานของ

³ World Bank, "The Caribbean catastrophe risk insurance facility: Providing immediate funding after natural disasters," *Operational Innovations in Latin America and the Caribbean*, Vol. 2, No. 1 (March 2008), <http://documents.worldbank.org/curated/en/662481468045833433/pdf/446950NWP0ONS41Box0327407B01PUBLIC1.pdf> (accessed 9 July 2021).

ความเสี่ยง (Risk-Based Pricing) กล่าวคือ หากผู้รับประกันภัยประเมินแล้วว่า ผู้เอาประกันภัยหรือทรัพย์สินของผู้เอาประกันภัยมีความเสี่ยงสูงที่จะถึงแก่ชีวิตหรือเสียหาย ราคาของเบี้ยประกันภัยก็จะสูงตามไปด้วย⁴ ปัจจุบันมีการพัฒนาผลิตภัณฑ์รูปแบบต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการและความจำเป็นของผู้เอาประกันภัย โดยเฉพาะในการรับมือกับความสูญเสียและความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากภัยพิบัติ การประกันภัยอาจเป็นการประกันโดยภาครัฐหรือภาคเอกชน หรือเป็นความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน ทั้งนี้ เครื่องมือการประกันภัยพิบัติได้ถูกนำมาใช้และเป็นที่ยอมรับในหลายประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น จีน สหราชอาณาจักร เป็นต้น การประกันภัยพิบัตินอกจากจะเป็นการถ่ายโอนหรือกระจายความเสี่ยงแล้ว ยังสะท้อนให้เห็นถึงความตระหนักต่อความเสี่ยงภัยพิบัติ ความเข้าใจและค่านิยมของประชาชนเกี่ยวกับการลดความเสี่ยงภัยพิบัติอีกด้วย

งานวิจัยนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษามาตรการที่ไม่ใช่เชิงโครงสร้าง⁵ เพื่อลดความเสี่ยงภัยพิบัติแผ่นดินไหวและอาคารถล่ม โดยเน้นศึกษามาตรการหรือเครื่องมือ

⁴ Allan H. Willett, *The Economic Theory of Risk and Insurance*, (Homewood Illinois: Richard D. Irwin Inc., 1951), xvii-30.

⁵ มาตรการที่ไม่ใช่เชิงโครงสร้าง (มาตรการแบบไม่ใช่สิ่งก่อสร้าง) (Non-Structural Measure) หมายถึง มาตรการทางด้านสังคมศาสตร์ที่นำมาใช้ก่อนเกิดภัยพิบัติเพื่อลดความเสี่ยงและผลกระทบของภัยที่มีต่อมิติทางด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม โดยเป็นมาตรการที่ไม่ได้ใช้แนวทางด้านวิศวกรรม แต่เป็นมาตรการที่ใช้สำหรับการป้องกันและบรรเทาผลกระทบ ตลอดจนเพื่อเตรียมความพร้อมรับมือภัย เช่น การวางแผนการใช้ที่ดิน การจัดฝึกอบรมและให้ความรู้แก่สาธารณะในการป้องกันและบรรเทาผลกระทบจากภัย การเสริมสร้างศักยภาพในการเตรียมความพร้อมในกรณีฉุกเฉิน การกู้ชีพกู้ภัย การปฐมพยาบาล เป็นต้น ดูจาก กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, *หนังสือคำศัพท์ด้านการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ*, (กรุงเทพฯ: กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย, 2557), 84.; ทั้งนี้ ในบทความนี้จะกล่าวถึง มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Measure) ซึ่งเป็นหนึ่งในมาตรการที่ไม่ใช่เชิงโครงสร้างในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ มาตรการดังกล่าวเกี่ยวข้องกับการกำหนดราคาภาษี ค่าธรรมเนียม เงินกู้ เงินสนับสนุน เป็นต้น โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อลดหรือกระจายความเสี่ยงจากภัยพิบัติภายใต้การบริหารจัดการทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและได้ประโยชน์สูงสุด ดูจาก ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ อ่างถึงโน โสภารัตน์ จารุสมบัติ, *นโยบายและการจัดการสิ่งแวดล้อม*, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), 82.

ทางเศรษฐศาสตร์ด้านการประกันภัย โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะสำรวจและศึกษาการใช้เครื่องมือการประกันภัยพิบัติโดยเฉพาะภัยแผ่นดินไหวและอาคารถล่มในต่างประเทศและประเทศไทย ปัญหาหรืออุปสรรคของการใช้เครื่องมือด้านการประกันภัยในการลดความเสี่ยงภัยพิบัติแผ่นดินไหวและอาคารถล่มในประเทศไทยและในจังหวัดเชียงรายซึ่งเป็นจังหวัดที่มีความเสี่ยงสูงในการเกิดภัย รวมทั้งเสนอแนะแนวทางในการนำเครื่องมือการประกันภัยพิบัติมาทำให้เกิดประโยชน์และแพร่หลายมากยิ่งขึ้นในประเทศไทย งานวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงประยุกต์ (Applied Research) เป็นการศึกษาวิจัยเพื่อนำองค์ความรู้ที่ได้มาวิเคราะห์และสังเคราะห์เป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการจัดการลดความเสี่ยงภัยพิบัติในประเทศไทย โดยใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพประกอบด้วย การศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) การประชุมเชิงปฏิบัติการ (Focus group) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structure interview) โดยมีกลุ่มตัวอย่างเป็นตัวแทนหน่วยงานของภาคส่วนที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นจากองค์กรภาครัฐและภาคเอกชน ทั้งจากส่วนกลางและในพื้นที่จังหวัดเชียงรายซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีความเสี่ยงสูงต่อภัยแผ่นดินไหว

2. การทบทวนวรรณกรรม (Literature review)

งานวิจัยนี้มุ่งศึกษามาตรการหรือเครื่องมือการประกันภัยพิบัติ โดยเฉพาะการประกันภัยแผ่นดินไหวซึ่งถือเป็นหนึ่งในมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ที่สำคัญที่ช่วยลดและกระจายความเสี่ยงภัยและเป็นหนึ่งในเครื่องมือที่อาจช่วยแบ่งเบาภาระทางงบประมาณของภาครัฐเมื่อภัยพิบัติเกิดขึ้น งานวิจัยนี้มีแนวคิดทางวิชาการ รวมถึงเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้ (1) แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับเครื่องมือการประกันภัย และ (2) การใช้เครื่องมือการประกันภัยแผ่นดินไหวและภัยพิบัติอื่นๆ ของต่างประเทศ

2.1 แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับเครื่องมือการประกันภัย (Insurance)

การประกันภัยเป็นอีกหนึ่งเครื่องมือสำคัญที่สามารถนำมาใช้เพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ประกันภัยเป็นเครื่องมือทางการเงินที่มีใช้มาอย่างยาวนาน โดยมีกลไกการถ่ายโอนและกระจายความเสี่ยง ตลอดจนมีกลไกการสะสมเงินทุนเพื่อจัดการกับความสูญเสียหรือความเสียหายที่ไม่แน่นอน⁶ ทั้งนี้ ตามกฎหมายของไทย ได้มีการกำหนดนิยามการประกันภัยโดยหมายถึง สัญญาประกันภัยคือสัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่ง (ผู้รับประกันภัย) ตกลงจะใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือใช้เงินจำนวนหนึ่งให้ในกรณีที่เกิดขึ้นหรือมีเหตุที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินที่ได้ทำสัญญาประกันภัยเอาไว้ และในการนี้บุคคลอีกคนหนึ่ง (ผู้เอาประกันภัย) ตกลงจะส่งเงินซึ่งเรียกว่า เบี้ยประกันภัยให้แก่ผู้รับประกันภัย⁷ อาจกล่าวได้ว่า การจ่ายเบี้ยประกันภัยเปรียบเสมือนการนำเงินทุนไปสะสมไว้สำหรับความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตและคาดเดายากนั่นเอง อีกทั้งการจัดหาทรัพย์สินมาชดเชยให้แก่ผู้เอาประกันภัยเมื่อเกิดความเสียหายดังที่กำหนดไว้ในสัญญานี้จัดเป็นภาพสะท้อนถึงกลไกที่สำคัญของการประกันภัย นั่นคือกลไกการถ่ายโอนหรือกระจายความเสี่ยง (Risk transfer or sharing) กล่าวคือ เมื่อมีการรับประกันภัยเกิดขึ้น ผู้รับประกันภัยก็เปรียบเสมือนเป็นผู้แบกรับความเสี่ยงต่อความเสียหายของทรัพย์สินแทนผู้เอาประกันภัย โดยผู้รับประกันภัยเองอาจเลือกกระจายความเสี่ยงนี้ต่อไปยังผู้อื่นผ่านกลไกการประกันภัยต่อ (Reinsurance) ก็ได้

นอกจากนี้ ในแง่ของเครื่องมือทางการเงิน การประกันภัยนั้นถูกมองว่าเป็นเครื่องมือทางการเงินที่จะกระตุ้นให้สังคมมีพฤติกรรมไปในทางที่จะลด

⁶ Allan H. Willett, *The Economic Theory of Risk and Insurance*, (Homewood Illinois: Richard D. Irwin Inc., 1951), xvii-30.; J. Francois Outreville, "Insurance Concepts," in J. Francois Outreville (ed.), *Theory and Practice of Insurance*, (New York: Springer Science + Business Media, 1998).

⁷ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2535, มาตรา 861.

ความเสี่ยงมากขึ้น⁸ ทั้งนี้เป็นเพราะเบี้ยประกันภัยส่วนมากแล้วจะตั้งราคาอยู่บนพื้นฐานของความเสี่ยง (Risk-Based Pricing) กล่าวคือ หากผู้รับประกันภัยประเมินแล้วว่า ผู้เอาประกันภัยหรือทรัพย์สินของผู้เอาประกันภัยมีความเสี่ยงสูงที่จะถึงแก่ชีวิตหรือเสียหาย ราคาของเบี้ยประกันภัยก็จะสูงตามไปด้วย เช่น ในกรณีของประกันชีวิตและประกันสุขภาพ ถ้าหากตรวจพบว่าผู้เอาประกันภัยมีความเสี่ยงสูงที่จะเป็นโรคที่จะรับประกัน ไม่ว่าจะเป็เหตุผลด้านพันธุกรรมหรือพฤติกรรมการดำเนินชีวิต เบี้ยประกันชีวิตหรือเบี้ยประกันสุขภาพก็มีแนวโน้มที่จะสูง หรือในกรณีของประกันวินาศภัยรถยนต์ ซึ่งถ้าผู้เอาประกันภัยมีประวัติเรียกกร้องสินไหมทดแทนจากการเฉี่ยวชนอยู่บ่อยครั้ง เบี้ยประกันภัยก็มีแนวโน้มที่จะสูงขึ้นเช่นกัน แต่ถ้าต้องการให้เบี้ยประกันลดลงมานั้น ผู้เอาประกันภัยจะต้องปรับพฤติกรรมไปในทางที่ไม่ก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อชีวิตหรือต่อความเสียหายของทรัพย์สินที่เอาประกันภัย อย่างไรก็ตาม จุดมุ่งหมายในการสร้างพฤติกรรมลดความเสี่ยงของการประกันภัยก็ยังถูกตั้งถามอยู่บ่อยครั้ง กล่าวคือ ในอุดมคติแล้ว การจ่ายเงินสินไหมทดแทนของประกันภัยนั้น ควรมีค่าเท่ากับมูลค่าความสูญเสียจริงเท่านั้น แต่ในหลายครั้งเงินค่าสินไหมที่จ่ายให้กับผู้เอาประกันภัยอาจมีค่าสูงกว่ามูลค่าความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง⁹ และก่อให้เกิดจริยวิบัติ (Moral Hazard) ที่ผู้เอาประกันภัยไม่ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมไปในทางที่ลดความเสี่ยงต่อความสูญเสียของสุขภาพหรือทรัพย์สินของตนที่ได้ทำประกันภัยเอาไว้หรืออาจสร้างความเสี่ยงต่อความสูญเสียเพิ่มเติม เพราะถือว่าอย่างไรเสียผู้รับประกันภัยก็จะชดเชยให้ผ่านการจ่ายสินไหมทดแทนอยู่แล้วนั่นเอง¹⁰

⁸ Allan H. Willett, *The Economic Theory of Risk and Insurance*, Cited, xvii-30.

⁹ Ibid., xvii-30.

¹⁰ Ibid., xvii-30.

จากรายงานการศึกษาของโครงการ ENHANCE ซึ่งเป็นการศึกษาการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติผ่านความร่วมมือจากหลายภาคส่วน (Multi-Stakeholder Partnership) โดยได้รับการสนับสนุนจากสหภาพยุโรปได้ทำการศึกษาเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประกันภัยหรือเครื่องมือที่เกี่ยวข้องกับการประกันภัย (Insurance-Related Instrument) กับบทบาทในการจัดการและลดความเสี่ยงภัยพิบัติ ผ่านการศึกษาเปรียบเทียบเครื่องมือดังกล่าวในสหภาพยุโรป เช่น การประกันอุทกภัยของกรุงลอนดอน (London Flood Insurance) การประกันภัยทรัพย์สินของเมือง Rotterdam (Rotterdam Property Insurance) และ EU Solidarity Fund พบว่า การกำหนดราคาเบี้ยประกันภัย (Premiums) สามารถส่งสัญญาณความเสี่ยง (Signal of Risk) จากอุตสาหกรรมประกันภัยซึ่งเป็นภาคเอกชน ไปยังผู้ถือกรรมสิทธิ์หรือผู้เอาประกันภัย (Policy Holder) ให้รับทราบถึงความเสี่ยงที่ผู้เอาประกันภัยกำลังเผชิญได้ ส่วนในแง่ของการกระตุ้นให้เกิดการดำเนินกิจกรรมเพื่อจัดการความเสี่ยงภัยพิบัตินั้น อาจไม่เห็นผลชัดเจนนัก แต่ในบางกรณี เช่น การพิจารณาเพื่อลดเบี้ยประกันภัยทรัพย์สินของเมือง Rotterdam สามารถกระตุ้นให้ภาคครัวเรือนปรับเปลี่ยนการดำเนินกิจกรรมจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติได้อย่างมีนัยสำคัญ¹¹ นอกจากนี้ รายงานดังกล่าวยังได้ระบุถึงความสัมพันธ์ของการประกันภัยกับนโยบายจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติของภาครัฐ กล่าวคือ หากมีการวางมาตรการหรือใช้เครื่องมือจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติอย่างเหมาะสมแล้ว ภาคเอกชนโดยเฉพาะอุตสาหกรรมประกันภัยมักจะส่งสัญญาณตอบรับผ่านช่องทางต่างๆ เช่น การเปลี่ยนแปลงราคาเบี้ยประกัน¹² ยิ่งไปกว่านั้น

¹¹ Reinhard Mechler, Manuel Pulido-Velazquez, Michel Koehler, Katie Jenkins, Swenja Surminski, and Keith Williges, "Economic Instruments," in Jeroen Aerts, and Jaroslav Mysiak (eds.), *Novel Multi-Sector Partnerships in Disaster Risk Management*, (Brussel: European Commission, 2016), 69-97.

¹² Ibid., 69-97.

ในรายงานดังกล่าวได้กล่าวถึงประเด็นความสามารถในการชื้อประกันของประชาชนกลุ่มต่างๆ โดยเน้นย้ำถึงปัญหาความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นระหว่างกลุ่มคนที่มีฐานะและกลุ่มคนยากจนซึ่งอาจอาศัยอยู่ในพื้นที่เสี่ยงต่อการเกิดภัยสูง และไม่สามารถชื้อประกันภัยที่มีการตั้งราคาเบี้ยประกันภัยสูงได้ถึงแม้จะเป็นการกำหนดราคาเบี้ยประกันบนพื้นฐานของความเสียหาย (Risk-Based Pricing) ก็ตาม ทั้งนี้ การประกันภัยพิบัติจะต้องไม่ไปตอกย้ำช่องว่างทางสังคมระหว่างกลุ่มคนที่มีฐานะและกลุ่มที่ยากจน¹³

แต่อย่างไรก็ดี รายงานการศึกษาดังกล่าวได้ระบุถึงความพยายามในการจัดการปัญหาความเหลื่อมล้ำ เช่นกรณีที่เกิดขึ้นในสหราชอาณาจักร ที่ได้ใช้โครงการ Flood Re ซึ่งเป็นกลไกการรับประกันภัยต่อโดยภาครัฐจากการรับประกันภัยตามปกติของภาคเอกชน ซึ่งการเข้ามาอุดหนุนของภาครัฐผ่านกลไกดังกล่าวสามารถทำให้เบี้ยประกันภัยลดลงไปได้จาก 650 ปอนด์¹⁴ เหลือเพียง 280 ปอนด์ และช่วยให้กลุ่มคนที่มีรายได้น้อยสามารถทำประกันภัยได้มากขึ้น นอกจากนี้ประเด็นความเหลื่อมล้ำ รายงานดังกล่าวยังได้ระบุถึงความท้าทายจากการจัดการเชิงสถาบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขาดข้อมูลความเสี่ยงที่ครบถ้วนและครอบคลุมรวมทั้งการขาดแรงจูงใจให้อุตสาหกรรมประกันภัยรับประกันทรัพย์สินขนาดย่อมเป็นเหตุให้การประกันภัยยังไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มที่

จากผลการศึกษาข้างต้น จะเห็นได้ว่า แม้มีข้อจำกัดและความท้าทายบางประการ เช่น ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงการประกันภัย แต่การประกันภัยยังคงได้รับการยอมรับในฐานะเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์สำหรับการจัดการและลดความเสี่ยงภัยพิบัติในหลายประเทศ กลไกหลักของการประกันภัยจะ

¹³ Ibid., 69-97.

¹⁴ Ibid., 69-97.

สามารถช่วยเพิ่มเงินทุนสะสมไว้ใช้จัดการกับความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นเมื่อเกิดภัยซึ่งจะช่วยลดภาระทางการคลังของภาครัฐจากการที่ภาครัฐไม่ต้องจ่ายเงินชดเชยเยียวยาแต่เพียงฝ่ายเดียว การประกันภัยพิบัติยังสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างหรือปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของสังคมผ่านกลไกการตั้งราคาเบี้ยประกันที่อยู่บนพื้นฐานของความเสี่ยง (Risk-Based Pricing) ที่สามารถแจ้งให้ผู้เอาประกันภัยทราบถึงความเสี่ยงที่กำลังเผชิญอยู่ อันจะนำสู่การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมเพื่อการลดความเสี่ยงได้ นอกจากนี้ยังเป็นหนึ่งในเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่ช่วยสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public-Private Partnerships) ในการจัดการและลดความเสี่ยงภัยพิบัติ ตลอดจนสามารถใช้เป็นเครื่องสะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของมาตรการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติของรัฐบาลผ่านสัญญาณราคาตอบรับของประกันภัยได้อีกด้วย

2.2 การใช้เครื่องมือการประกันภัยแผ่นดินไหวและภัยพิบัติอื่นๆ ของต่างประเทศ

(1) กรณีศึกษาในประเทศญี่ปุ่น

การประกันแผ่นดินไหวในประเทศญี่ปุ่น (Japan Earthquake Insurance: JEI) แม้แผ่นดินไหวจะเกิดขึ้นบ่อยครั้งในประเทศญี่ปุ่น แต่การประกันภัยแผ่นดินไหวก็ยังไม่ได้รับความสนใจอย่างจริงจังจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เนื่องด้วยสาเหตุของความไม่แน่นอนของการเกิดและความเสียหายขนาดใหญ่ที่บริษัทประกันภัยไม่อาจแบกรับได้ จนกระทั่งเมื่อเกิดแผ่นดินไหวที่เมืองนิกาตะ (Niigata Earthquake) ในปี ค.ศ. 1964 รัฐบาลและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องจึงได้ริเริ่มหาทางในการจัดตั้งกลไกการประกันภัยแผ่นดินไหวขึ้นในประเทศ โดยระบบการประกันภัยแผ่นดินไหวดังกล่าวนี้ เกิดขึ้นอย่างเป็นทางการ

ทางการเมืองปี ค.ศ. 1966¹⁵ ทั้งนี้การประกันภัยแผ่นดินไหวในประเทศญี่ปุ่น ได้รับการยอมรับว่าเป็นกลไกการประกันภัยที่มีประสิทธิภาพและเป็นกลไกแรกที่สามารถสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public-Private Partnerships) ในการจัดการแผ่นดินไหว โดยการประกันภัยดังกล่าวครอบคลุมถึงภัยจากการระเบิดของภูเขาไฟด้วย ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากการเกิดระเบิดของภูเขาไฟ Shimabara เมื่อปี ค.ศ. 1792 ได้สร้างความเสียหายต่ออาคารบ้านเรือน ณ เมือง Nagasaki¹⁶

เมื่อพิจารณาข้อมูลจากกระทรวงการคลังของญี่ปุ่น¹⁷ จะพบว่า การประกันภัยแผ่นดินไหวเป็นการรับประกันเพิ่มเติมจากการประกันอัคคีภัยที่ผู้เอาประกันภัยเมื่อซื้อประกันอัคคีภัยอาจซื้อความคุ้มครองจากแผ่นดินไหวเพิ่มเติมทันทีหลังจากซื้อประกันอัคคีภัยก็ได้ หรืออาจมาเพิ่มความคุ้มครองในภายหลังก็ได้เช่นกัน ยกเว้นในช่วงที่มีการประกาศเตือนภัยแผ่นดินไหว (เฉพาะในบางพื้นที่) โดยทั่วไปการประกันภัยแผ่นดินไหวมักมีระยะเวลาในการเอาประกันภัย 1-5 ปี โดยจะให้ความคุ้มครองเฉพาะอาคารที่ใช้สำหรับการอยู่อาศัยหรือทรัพย์สินส่วนบุคคลเท่านั้น อีกทั้งความคุ้มครองมีขอบเขตอยู่ที่ความเสียหายที่เกิดจากภัยแผ่นดินไหวและภัยต่อเนื่องจากแผ่นดินไหว เช่น ภูเขาไฟระเบิด สึนามิ หรือเพลิงไหม้ที่พิสูจน์ได้ว่ามีสาเหตุมาจากแผ่นดินไหวเท่านั้น นอกจากนี้ ผู้เอาประกันภัยยังสามารถกำหนดปริมาณความคุ้มครอง (Amount Insured) โดยสามารถกำหนดให้ร้อยละ 30-50 ของเงินเอาประกันภัยที่ระบุไว้ในสัญญาประกันอัคคีภัยหลักมาคุ้มครองความเสียหายจากแผ่นดินไหวได้ แต่ต้องไม่เกิน

¹⁵ General Insurance Rating Organization of Japan, *Earthquake Insurance in Japan*, (Tokyo: General Insurance Rating Organization of Japan, 2014), 3-47.

¹⁶ Ibid., 3-47.

¹⁷ Ministry of Finance, Japan, *Outline of Japan's Earthquake Insurance System*, (website), https://www.mof.go.jp/english/financial_system/earthquake_insurance/outline_of_earthquake_insurance.html (accessed 1 December 2019).

50 ล้านเยน สำหรับการประกันอาคาร และ 10 ล้านเยนสำหรับการประกันภัยทรัพย์สิน¹⁸

ในส่วนของเบี้ยประกันภัยนั้น การคำนวณเบี้ยประกันภัยเป็นการคำนวณโดยหน่วยงานที่เรียกว่า General Insurance Rating Organization of Japan ภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยใช้สูตรการคำนวณ คือ เบี้ยประกันภัย (Premium Rate) = เบี้ยความเสี่ยง (Risk Premium) + ค่าดำเนินการที่เกี่ยวข้อง (Loading Rate)¹⁹ โดยในการคำนวณเบี้ยความเสี่ยง (Risk Premium) คำนวณจากการคาดการณ์ความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นและจากข้อมูลสถิติปริมาณการจ่ายสินไหมทดแทนเมื่อเกิดแผ่นดินไหวในพื้นที่นั้นๆ ซึ่งมีฐานมาจากแผนที่ความเสี่ยงแผ่นดินไหวที่เผยแพร่โดย The Headquarters for Earthquake Research Promotion²⁰ โดยหากมีการปรับปรุงโครงสร้างอาคารเพื่อลดความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินที่จะเอาประกันภัยแล้ว สามารถที่จะขอลดหย่อนเบี้ยประกันภัยได้ เช่น เมื่ออาคารได้รับการตรวจสอบแล้วว่าสามารถตัดแยกฐานรากออกจากตัวอาคารได้ (Seismic Isolation) ก็จะได้รับ การลดหย่อนเบี้ยกึ่งหนึ่ง หรือหากตรวจสอบแล้วว่าสามารถต้านทานแผ่นดินไหวได้ (Earthquake Resistance Class) ตามที่กฎหมายกำหนด หรือได้รับการปรับปรุงให้ต้านทานแผ่นดินไหวได้ ก็สามารถขอลดหย่อนเบี้ยได้ เช่นเดียวกัน โดยในกรณีที่อาคารที่สามารถต้านทานแผ่นดินไหวได้ ในระดับ 1, 2, 3 จะได้รับการลดหย่อนเบี้ยประกันร้อยละ 10, 30 และ 50 ตามลำดับ²¹

¹⁸ Japan Earthquake Reinsurance, *Japan Earthquake Reinsurance Annual Report 2017*, (website), https://www.nihonjishin.co.jp/english/2017/en_04.pdf (accessed January 4, 2020).

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ministry of Finance, *Japan, Outline of Japan's Earthquake Insurance System*, Cited.

²¹ Ibid.

จะเห็นได้ว่า การประกันแผ่นดินไหวในประเทศญี่ปุ่นถือเป็นความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐและเอกชน (Public-Private Partnerships) โดยรัฐบาลญี่ปุ่นทำการเผยแพร่และจัดทำแผนที่ความเสี่ยง รวมทั้งการกำหนดเบี้ยประกัน และภาคเอกชนหรือบริษัทประกันภัยเป็นผู้รับประกันภัย นอกจากนี้ยังมีกลไกของการรับประกันภัยต่อโดยรัฐบาลญี่ปุ่นดำเนินการร่วมกับบริษัทรับประกันภัยต่อ (Japan Earthquake Reinsurance: JER) ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล บริษัท JER เป็นผู้รับประกันภัยต่อในกรณีการเกิดแผ่นดินไหวแต่เพียงผู้เดียวในประเทศญี่ปุ่น โดยรับผิดชอบการรับประกันภัยต่อจากรัฐบาลและบริษัทประกันวินาศภัย²² และครอบคลุมความเสียหายจากภัยแผ่นดินไหวและภูเขาไฟระเบิดด้วย²³

(2) กรณีศึกษาในประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน

สาธารณรัฐประชาชนจีน เป็นอีกประเทศหนึ่งที่เผชิญความเสี่ยงจากภัยพิบัติแผ่นดินไหว กล่าวคือ นับตั้งแต่อดีต หลายพื้นที่ของประเทศจีนเผชิญภัยพิบัติแผ่นดินไหวอยู่บ่อยครั้ง เช่น เมือง Xingtai ในปี ค.ศ. 1975 รวมทั้งแผ่นดินไหวครั้งใหญ่ที่เมือง Tangshan ในปี ค.ศ. 1976 และเมือง Wenchuan ในปี 2008²⁴ เหตุการณ์เหล่านี้ส่งผลให้รัฐบาลจีนต้องสูญเสียเงินเป็นจำนวน

²² Japan Earthquake Reinsurance, *Japan Earthquake Reinsurance Annual Report 2015*, (website), http://www.nihonjishin.co.jp/english/2016/en_03.pdf (Retrieved 20 February 2017).

²³ Yuichi Takeda, *Government as Reinsurers of Last Resort: The Japanese Experience*, (London: Catastrophe Risk and Reinsurance A Country Risk Management Perspective, 2004) 225.

²⁴ Zhengru Tao, Desheng Dash Wu, Zhenlong Zheng, and Xiaxin Tao, "Earthquake Insurance and Earthquake Risk Management," *Human and Ecological Risk Assessment: An International Journal*, 16 (2010), 524-535.; BB Jing, X J Li, and S Chen, *Review on the development of earthquake insurance in China*, IOP Conference Series: Earth and Environmental Science (website), <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1755-1315/351/1/012026/pdf> (accessed 28 July 2021).

มหาศาลในการชดเชยความเสียหายและผลกระทบที่เกิดจากภัยแผ่นดินไหว ยิ่งไปกว่านั้น การชดเชยความเสียหายจากการประกันภัยพิบัติของภาคอุตสาหกรรมประกันภัยในประเทศจีนขณะนั้นครอบคลุมเพียงร้อยละ 2 ของความเสียหายซึ่งต่างจากประเทศที่พัฒนาแล้วบางประเทศที่การประกันภัยโดยภาคเอกชนสามารถช่วยชดเชยความเสียหายเมื่อเกิดภัยพิบัติได้ถึงร้อยละ 60-70²⁵

ทั้งนี้ การประกันภัยแผ่นดินไหวในประเทศจีนเริ่มขึ้นในช่วงทศวรรษ 1950 โดยรัฐบาลจีนได้เริ่มกำหนดและออกนโยบายให้การคุ้มครองความเสียหายจากภัยแผ่นดินไหวเป็นส่วนหนึ่งของการประกันภัยทรัพย์สิน (Property insurance) อย่างไรก็ตาม การพัฒนาหลักการประกันภัยแผ่นดินไหวในจีนเป็นไปอย่างเชื่องช้า และใช้ระยะเวลายาวนานในการพัฒนาเนื่องจากการถูกกีดกันและขัดขวางการดำเนินการต่างๆ ยิ่งไปกว่านั้น ในปี ค.ศ. 1986 ธนาคาร People's Bank of China ได้กำหนดให้ความเสียหายจากภัยพิบัติแผ่นดินไหวเป็นความเสียหายที่ไม่ได้รับการคุ้มครองในการประกันภัยทรัพย์สิน แต่จะได้รับการคุ้มครองหากการประกันภัยทรัพย์สินนั้นมีผู้เอาประกันภัยเป็นชาวต่างชาติ²⁶ ซึ่งข้อกำหนดนี้แสดงให้เห็นถึงการเลือกปฏิบัติในการชดเชยความเสียหายจากการเอาประกันและการละเลยซึ่งผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ที่ควรจะได้รับความคุ้มครองของประกันภัย อย่างไรก็ตาม ในปี ค.ศ. 1998 ประเทศจีนได้มีการปรับปรุงกฎระเบียบและข้อบังคับต่างๆ รวมทั้งการออกกฎหมายคุ้มครองและบรรเทาความเสียหายจากภัยพิบัติแผ่นดินไหวอย่าง

²⁵ BB Jing, X J Li, and S Chen, *Review on the development of earthquake insurance in China*, Cited, 1.

²⁶ Zhengru Tao, Desheng Dash Wu, Zhenlong Zheng, and Xiaxin Tao, *Earthquake Insurance and Earthquake Risk Management*, Cited, 524-535.; BB Jing, X J Li, and S Chen, *Review on the development of earthquake insurance in China*, Cited, 4-5.

เป็นทางการ ในชื่อกฎหมายว่า “Law of The People's Republic of China on Protecting against and mitigating Earth-quake Disasters” ซึ่งมาตรา 25 ของกฎหมายดังกล่าวได้ระบุไว้ว่า “รัฐพึงส่งเสริมให้หน่วยงานและบุคคลทำประกันภัยพิบัติแผ่นดินไหว” ส่งผลให้บริษัท People's Insurance Company of China (PICC) เปลี่ยนแปลงข้อกำหนดโดยให้ภัยแผ่นดินไหวเป็นภัยที่จะได้รับความคุ้มครองจากการประกันภัยในโครงการต่างๆ ที่มีมูลค่าไม่ต่ำกว่า 300 ล้านหยวน ตัวอย่างของโครงการเหล่านี้ เช่น โครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเกี่ยวกับระบบขนส่ง พลังงานไฟฟ้า โลหะ ไทเทเนียม ยานยนต์ หรือโครงการที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมการประกันภัยโดยรวม²⁷ ยิ่งไปกว่านั้น ภายหลังจากแผ่นดินไหวครั้งใหญ่ ณ เมือง Wenchuan การประกันภัยแผ่นดินไหวในจีนได้รับความสนใจมากยิ่งขึ้น และมีการจัดทำระบบการประกันภัยแผ่นดินไหวในเขตเมืองและชนบทอย่างเป็นทางการในปี ค.ศ. 2016 และมีการจัดทำและจัดลิขสิทธิ์รูปแบบการประกันภัยต่อเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 2018²⁸

ในการจัดการภัยพิบัติแผ่นดินไหวในประเทศจีน อำนาจการตัดสินใจหลักจะอยู่ที่รัฐบาลส่วนกลาง ในขณะที่ผู้บริหารท้องถิ่นในฐานะที่อยู่ในพื้นที่ที่เกิดเหตุโดยตรงจะทำหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบหลักในฐานะผู้บังคับบัญชาสถานการณ์ในระดับพื้นที่และทำหน้าที่ตัดสินใจในประเด็นปัญหาต่างๆ ในพื้นที่ ซึ่งการตัดสินใจดังกล่าวต้องเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับรัฐบาลกลางเพื่อความเป็นเอกภาพ นอกจากนี้ ท้องถิ่นจะช่วยประสานงานและให้ความช่วยเหลือจัดการในเรื่องของกำลังพล อุปกรณ์ วัสดุ และเครื่องมือต่างๆ ตลอดจนการสื่อสารกับอาสาสมัครกู้ภัยที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้รอดชีวิตจากแผ่นดินไหว แต่ถึงกระนั้นระบบการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติแผ่นดินไหว

²⁷ Ibid., 524-535.

²⁸ BB Jing, X J Li, and S Chen, *Review on the development of earthquake insurance in China*, Cited, 4-5.

ที่ประเทศจีนใช้อยู่ยังมีปัญหาและข้อจำกัดอยู่มาก กล่าวคือ ระบบการกระจายข้อมูลข่าวสารต่างๆ เกี่ยวกับภัยแผ่นดินไหวในแต่ละพื้นที่ยังไม่ครอบคลุมทั่วในแต่ละสาขา ยังขาดการตัดสินใจในการนำเทคโนโลยีขั้นสูงมาสนับสนุนการจัดการในสถานการณ์ฉุกเฉิน เพราะการจัดการส่วนใหญ่โดยหลักขึ้นอยู่กับรัฐบาลกลางซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบทั้งหมดในการให้ความช่วยเหลือ โดยไม่ได้เปิดโอกาสให้ภาคส่วนอื่นของประเทศเข้ามามีส่วนช่วยมากนัก แต่จากกรณีภัยพิบัติแผ่นดินไหวครั้งใหญ่ ณ เมือง Wenchuan ส่งผลให้เกิดวาระเร่งด่วนของการปรับเปลี่ยนและปฏิรูประบบการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติแผ่นดินไหวให้มีความเป็นปัจจุบันและทันสมัยมากขึ้น²⁹

แม้การประกันภัยแผ่นดินไหวในสาธารณรัฐประชาชนจีนจะมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง แต่ก็ยังประสบกับความท้าทายในรูปแบบต่างๆ เช่น แม้จะมีการรวมความเสียหายที่เกิดจากแผ่นดินไหวเข้ามาอยู่ในความคุ้มครองของการประกันภัยทรัพย์สิน แต่ผู้รับประกันภัยของจีนเลือกที่จะนำความเสี่ยงภัยแผ่นดินไหวมาอยู่ในความเสี่ยงเพิ่มเติม (Extraneous Risk) ซึ่งทำให้แต่ละกรมธรรม์จะต้องผ่านการประเมินอย่างเข้มงวดจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ยิ่งไปกว่านั้น ในปี ค.ศ. 2006 China Continent Property & Casualty Insurance Company Ltd. (CCIC) ได้ออกกรมธรรม์ประกันภัยแผ่นดินไหวสำหรับอาคารโดยเฉพาะเป็นครั้งแรกเพื่อใช้ในพื้นที่ Jiujiang และคุ้มครองการเกิดแผ่นดินไหวที่มีขนาดใหญ่กว่า 3.8 ริกเตอร์โดยมีการกำหนดการจ่ายค่าสินไหมทดแทนสูงสุดถึงร้อยละ 80 ของราคาที่อยู่อาศัยและจัดเก็บเบี้ยประกันที่ร้อยละ 1 ของราคาที่อยู่อาศัย และในกรณีหากเกิดแผ่นดินไหว ผู้เอาประกันสามารถเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของความเสียหายที่ได้รับ แต่ต้องเป็นไปภายใต้เงื่อนไข 3 ประการ ได้แก่ (1) เกิดแผ่นดินไหวขนาด 6

²⁹ Zhengru Tao, Desheng Dash Wu, Zhenlong Zheng, and Xiaxin Tao, *Earthquake Insurance and Earthquake Risk Management*, Cited, 524-535.

ริคเตอร์ ขึ้นไป (2) อาคารมีลักษณะเป็นโครงสร้างไม้หรือมีลักษณะที่แข็งแรงกว่านั้น และ (3) ระยะทางจากศูนย์กลางของแผ่นดินไหวน้อยกว่า 10 กิโลเมตร แต่กระนั้นก็ยังไม่มีรายงานที่เป็นรูปธรรมถึงผลของการชดเชยความเสียหายของการประกันภัยดังกล่าว³⁰

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การประกันภัยแผ่นดินไหวในประเทศจีนมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง แต่เนื่องจากสถานการณ์ของการเกิดภัยแผ่นดินไหวในสาธารณรัฐประชาชนจีนมีความถี่ค่อนข้างต่ำและความรุนแรงไม่มากนัก ทำให้ส่วนแบ่งทางการตลาดของการประกันภัยแผ่นดินไหวมีไม่มากนัก ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของอุตสาหกรรมการประกันภัย กล่าวคือ เมื่อความถี่ของการเกิดภัยต่ำ อัตราการเรียกร้องสินไหมทดแทนของผู้เอาประกันภัยก็ต่ำไปด้วยและเป็นสาเหตุให้บริษัทผู้รับประกันภัยไม่ดำเนินการกระจายความเสี่ยงเพื่อที่จะคงผลกำไรของบริษัทเอาไว้ในระดับสูง ทำให้กลไกการกระจายความเสี่ยงที่สำคัญกับการประกันภัยอย่างการประกันภัยต่อ (Reinsurance) ได้รับความนิยมน้อย แม้ว่าจะมีกฎหมายบังคับให้ผู้รับประกันภัยต้องนำส่งเงินร้อยละ 20 ของการดำเนินการประกันภัยแต่ละครั้งไปรับการประกันภัยต่อกับ China Reinsurance Company ก็ตาม

ภายหลังจากที่สาธารณรัฐประชาชนจีนได้ให้สัตยาบันต่อองค์การการค้าโลก (WTO) ในการลดการบังคับการทำประกันภัยต่อของบริษัทผู้เอาประกันภัยและเปิดให้มีการแข่งขันในอุตสาหกรรมประกันภัยมากขึ้น บริษัทผู้รับประกันภัยในประเทศจีนจึงจำเป็นต้องเร่งขยายกรรมธรรมิให้ได้ปริมาณที่มากขึ้นเพื่อรักษาขีดความสามารถในการแข่งขันกับบริษัทคู่แข่งจากต่างประเทศ สภากรรมการดังกล่าวยิ่งสร้างความท้าทายให้กับเสถียรภาพของอุตสาหกรรมประกันภัยเป็นอย่างมากเพราะการขาดกลไกการกระจายความเสี่ยง ด้วย

³⁰ Ibid., 524-535.

เหตุนี้ เมื่อเกิดภัยที่มีความเสียหายมีมูลค่าสูง อาจทำให้ผู้รับประกันภัยไม่สามารถหาเงินมาชดเชยหรือจ่ายสินไหมได้อย่างเป็นระบบ และเป็นเหตุให้เกิดความปั่นป่วนต่ออุตสาหกรรมการประกันภัยในภาพรวมได้³¹ ทั้งนี้จึงอาจมีความจำเป็นที่จันทรต้องกำหนดให้การประกันภัยแผ่นดินไหวเป็นการประกันภาคบังคับโดยรัฐเป็นผู้ริเริ่มการอุดหนุนการประกันภัยดังกล่าวในระยะแรก และค่อยลดสัดส่วนของเงินอุดหนุนลงเมื่อระบบการประกันภัยแผ่นดินไหวมีมั่นคงและเจริญเติบโตมากขึ้น หลังจากนั้นภาครัฐควรส่งเสริมให้บริษัทประกันภัยภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบการประกันภัยดังกล่าวให้เติบโตได้อย่างมั่นคงและมีเสถียรภาพต่อไป³²

(3) กรณีศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกา:

กรณีศึกษาในมลรัฐ California

สหรัฐอเมริกาเป็นหนึ่งในประเทศที่มีการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ด้านการประกันภัยอย่างแพร่หลาย ในกรณีของภัยแผ่นดินไหว มลรัฐแคลิฟอร์เนียถือเป็นหนึ่งในมลรัฐที่มีความเสี่ยงสูงที่จะเกิดหรือได้รับผลกระทบจากภัยแผ่นดินไหวเนื่องด้วยสถานที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการเปลี่ยนแปลงของชั้นเปลือกโลก มลรัฐแคลิฟอร์เนียเกิดแผ่นดินไหวค่อนข้างบ่อยครั้ง แต่ครั้งที่มีความรุนแรง เช่น ในปี ค.ศ. 1994 เกิดแผ่นดินไหวขนาด 6.6 ริกเตอร์ ใกล้กับนครลอสแอนเจลิส โดยมีผู้เสียชีวิต 57 ราย และบาดเจ็บหลายพันคน รวมทั้งบ้านเรือนและอาคารเสียหายเป็นจำนวนมาก³³ โดยในปี ค.ศ. 2019 ได้เกิดแผ่นดินไหวบริเวณพื้นที่ตอนใต้ของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ขนาด

³¹ Ibid., 524-535.

³² BB Jing, X J Li, and S Chen, *Review on the development of earthquake insurance in China*, Cited, 6.

³³ *Post Today*, <https://www.posttoday.com/world/594011> (สืบค้นเมื่อ 1 ธันวาคม 2563).

7.1 ริดเตอร์ ซึ่งเป็นขนาดที่รุนแรงมากในรอบ 20 ปี สร้างความเสียหายต่ออาคารบ้านเรือนและทรัพย์สินของประชาชน³⁴ เนื่องด้วยสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีความเสี่ยงภัยธรรมชาติที่ต้องเผชิญอยู่บ่อยครั้งไม่ว่าจะเป็นแผ่นดินไหว พายุเฮอริเคน พายุทอร์นาโด และไฟป่า เป็นต้น การประกันภัยพิบัติจึงเป็นสิ่งที่จำเป็น อย่างไรก็ตามแม้ว่าการประกันของผู้ทำประกันภัยจะครอบคลุมภัยที่หลากหลาย แต่ความคุ้มครองหรือวงเงินประกันอาจไม่เพียงพอที่จะคุ้มครองความเสียหายจากภัยพิบัติทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากผู้เอาประกันซึ่งอาจเป็นผู้ที่เป็นเจ้าของบ้านหรือผู้เช่าบ้านไม่ได้ซื้อประกันที่ให้ความคุ้มครองเพียงพอที่จะครอบคลุมความเสียหายทั้งหมด ประกอบกับผลจากการปฏิรูปภาษีใหม่ ซึ่งทำให้ความเสียหายที่ไม่ได้รับการประกันภัยสามารถนำมาลดหย่อนภาษีได้ในบางกรณีเท่านั้น³⁵

ทั้งนี้ โดยทั่วไปการประกันภัยจะครอบคลุมสิ่งต่างๆ ดังนี้

- ผู้ที่เป็นเจ้าของบ้านหรือเจ้าของคอนโด และผู้เช่าประกันจะได้รับ ความครอบคลุมความเสียหายจากภัยส่วนใหญ่รวมถึงพายุทอร์นาโด พายุเฮอริเคน พายุจากฝนลมที่รุนแรง และภัยจากไฟ ดังนั้น การประกันสำหรับเจ้าของบ้านที่จะจ่ายเงินเพื่อซ่อมแซมโครงสร้างของทรัพย์สิน ขึ้นอยู่กับจำนวนเงินเอาประกันภัยและสิ่งปลูกสร้างอื่นๆ เช่น โรงจอดรถหรือโรงเก็บสวน ซึ่งโดยปกติจะอยู่ที่ประมาณ 10% ของจำนวนเงินเอาประกันภัยของโครงสร้างหลัก³⁶

³⁴ MGR Online, <https://mgronline.com/around/detail/9620000064345> (สืบค้นเมื่อ 1 ธันวาคม 2563).

³⁵ USA Today, <https://www.usatoday.com/story/money/2019/07/04/california-earthquake-and-insurance-what-does-your-policy-cover/1652859001/> (accessed 1 December 2020).

³⁶ Ibid.; California Department of Insurance, <https://www.insurance.ca.gov/01-consumers/105-type/95-guides/03-res/eq-ins.cfm> (accessed 7 October 2020).

- ในส่วนของเครื่องใช้ภายในบ้านที่ค่อนข้างมีความครอบคลุม โดยปกติแล้วจะประกันสูงถึง 50%-70% ของสิ่งที่เป็นโครงสร้างของบ้านของเจ้าของบ้านได้รับการประกัน อย่างเช่น องค์กรประกอบที่ใช้ในการจัดตั้งสวน เช่น ต้นไม้และพุ่มไม้โดยทั่วไปจะได้รับเงินคืนอยู่ที่ประมาณ 500 เหรียญสหรัฐต่อรายการ³⁷

- ในส่วนของการประกันคอนโดมิเนียมจะครอบคลุมทรัพย์สินและองค์กรประกอบโครงสร้างบางอย่าง เช่น แผ่นผนัง ทั้งนี้ การประกันภัยของนิติบุคคลคอนโดควรปรับให้มีครอบคลุมความเสียหายต่ออาคาร อีกทั้งการประกันของผู้เช่าคอนโดมิเนียมจะครอบคลุมเฉพาะสิ่งของที่ผู้เช่าครอบครองเป็นเจ้าของและมักจะไม่นรวมสิ่งที่เป็นเครื่องใช้ไฟฟ้า³⁸

ในส่วนของข้อยกเว้นที่ไม่อยู่ในส่วนของประโยชน์ที่จะได้รับจากการประกันภัยพิบัติ มีดังนี้

- ความเสียหายจากอุทกภัย และความเคลื่อนไหวของเปลือกโลกที่รวมถึงแผ่นดินไหว ดินโคลนถล่มดินถล่ม และท่อน้ำแตกหัก จะไม่รวมอยู่ในการประกันของเจ้าของบ้าน เจ้าของคอนโดมิเนียม และการประกันของผู้เช่าแต่อย่างไรก็ดี กรมการประกันภัยของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย (California Department of Insurance) ได้กำหนดให้บริษัทประกันภัยต้องเสนอความคุ้มครองจากภัยแผ่นดินไหวให้กับผู้เอาประกันภัยเจ้าของบ้านด้วย³⁹

นอกจากนี้ ยังมีข้อมูลในส่วนของ การประกันภัยพิบัติที่เป็นรถยนต์ ซึ่งหากเป็นกรมธรรม์ประกันภัยรถยนต์ภาคสมัครใจที่มีความคุ้มครองสูง บริษัทผู้รับประกันภัยจะจ่ายค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมความเสียหายให้กับรถที่ได้รับความเสียหายจากภัยต่างๆ เช่น เหตุการณ์สภาพอากาศร้ายแรง หรือเพียงแค่

³⁷ Ibid.

³⁸ Ibid.

³⁹ Ibid

กิ่งไม้ ต้นไม้ร่วงหล่นทับ อุทกภัย และภัยจากการเคลื่อนไหวน้ำของเปลือกโลก โดยการประกันภัยรถยนต์ดังกล่าวนี้ มักครอบคลุมค่าธรรมเนียมค่ารถเช่าในขณะที่ยังอยู่ในขั้นของการซ่อมแซมอีกด้วย⁴⁰

(4) กรณีศึกษาในสหราชอาณาจักร

กรณีศึกษาของสหราชอาณาจักรมีได้เป็นกรณีศึกษาเกี่ยวกับการประกันภัยแผ่นดินไหวโดยตรง แต่เป็นการศึกษาถึงระบบการประกันอุทกภัย (U.K. Flood Insurance) ซึ่งสาเหตุที่กล่าวถึงกรณีศึกษาดังกล่าวเนื่องจากกรณีดังกล่าวเป็นอีกหนึ่งตัวอย่างของความสำเร็จในการใช้เครื่องมือการประกันภัยในการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติที่ได้รับการยอมรับ โดยระบบการประกันอุทกภัยของสหราชอาณาจักรมีจุดกำเนิดในปี ค.ศ. 1961 ภายหลังจากที่เกิดอุทกภัยครั้งใหญ่ในปี ค.ศ. 1947 และ ค.ศ. 1953 เป็นเหตุให้รัฐบาลเริ่มเห็นอันตรายจากการที่ต้องจ่ายเงินเยียวยาผู้ประสบภัยจำนวนมากและไม่สามารถคำนวณปริมาณที่ต้องจ่ายในแต่ละครั้งได้อย่างแน่นอน ในขณะเดียวกันภาคเอกชนที่ประกอบธุรกิจการประกันภัยก็ไม่กล้าที่จะเข้ามาลงทุนในการประกันภัยพิบัติเนื่องจากข้อมูลในการวิเคราะห์ความเสี่ยงที่มีจำกัด ดังนั้น รัฐบาลจึงได้ทำข้อตกลงความร่วมมือภายใต้ Statement of Principles⁴¹ ระหว่างรัฐบาล สหราชอาณาจักรกับสมาคมประกันภัยแห่งอังกฤษ (Association of British Insurers: ABI) โดยรัฐมีเงื่อนไขว่า เอกชนจะต้องดำเนินการรับประกันภัยอุทกภัยให้กับทุกพื้นที่ของประเทศไม่ว่าจะมีความเสี่ยงสูงขนาดไหนก็ตาม โดยรัฐจะเป็นผู้ให้การอุดหนุน (Cross Subsidy) เพื่อให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงประกันอุทกภัยได้

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Edmund C. Penning-Rowsell, "Flood insurance in the UK: a critical perspective," *Wiley Interdisciplinary Reviews Water*, Vol. 2, No. 6 (2015), 601-608.

อย่างไรก็ตาม การประกันอุทกภัยดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของประกันอัคคีภัยซึ่งครอบคลุมความเสียหายจากอัคคีภัยและการโจรกรรม ทั้งนี้ประกันอุทกภัยดังกล่าวไม่มีการระบุวงเงินเอาประกันที่จะนำไปใช้ในการคุ้มครองความเสียหายที่ชัดเจน ส่งผลให้ไม่สามารถคำนวณอัตราเบี้ยประกันภัยที่เหมาะสมกับความเสี่ยงได้ในแต่ละพื้นที่และทำให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ที่อยู่อาศัยในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่ำซึ่งต้องแบกรับภาระเบี้ยประกันที่อาจสูงเกินความเป็นจริงเมื่อเทียบกับความเสี่ยงของตน เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดจากระบบการประกันอุทกภัยภายใต้ Statement of Principles นี้เอง รัฐบาลสหราชอาณาจักรจึงได้จัดตั้งระบบประกันภัยต่อที่เรียกว่า “Flood Re” ขึ้น เพื่อให้ราคาของเบี้ยประกันภัยสะท้อนความเสี่ยงของแต่ละพื้นที่มากขึ้น⁴² ทั้งนี้ บริษัทผู้รับประกันภัยจะเรียกเก็บเบี้ยประกันภัย (Premiums) และจะนำส่งเบี้ยประกันภัยที่เห็นว่ามีความเสี่ยงสูงเกินกว่าจะแบกรับไว้ได้เข้าไปยัง Flood Re ซึ่งจะทำหน้าที่รับประกันภัยต่อให้กับบริษัทรับประกันภัยเหล่านั้น พร้อมกับหาช่องทางในการกระจายความเสี่ยงต่อไปผ่านกลไกทางการเงินต่างๆ และเมื่อเกิดการเรียกร้องสินไหมในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงสูง Flood Re จะชดเชยสินไหมดังกล่าวให้กับบริษัทผู้รับประกันภัยที่จะต้องนำส่งต่อไปยังผู้เอาประกันภัยในพื้นที่นั่นเอง⁴³

⁴² Reinhard Mechler, Manuel Pulido-Velazquez, Michel Koehler, Katie Jenkins, Swenja Surminski, and Keith Williges, “Economic Instruments,” in Jeroen Aerts, and Jaroslav Mysiak (eds.), *Novel Multi-Sector Partnerships in Disaster Risk Management*, (Brussels: European Commission, 2016), 69-97.

⁴³ Ibid., 69-97.

3. ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยนี้ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research methods) ประกอบด้วย (1) การศึกษาวิจัยจากเอกสาร (Documentary search) เช่น หนังสือ เอกสารราชการ และหนังสือพิมพ์ เป็นต้น (2) การประชุมเชิงปฏิบัติการ (Focus groups) และ (3) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interviews) แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured interview) ทั้งนี้ ผู้วิจัยใช้การสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive sampling) และแบบบอลหิมะ (Snowball sampling) เพื่อให้ได้มาซึ่งกลุ่มตัวอย่างที่มีคุณสมบัติเฉพาะและเหมาะสม โดยเป็นตัวแทนของหน่วยงานในภาคส่วนที่เกี่ยวข้องที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นจากองค์กรภาครัฐและภาคเอกชน ทั้งจากส่วนกลางและในพื้นที่ที่ผู้วิจัยเลือกเป็นกรณีศึกษา ได้แก่ จังหวัดเชียงราย เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดภัยแผ่นดินไหว อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสถานการณ์การระบาดของโรคติดเชื้อโควิด-19 (COVID-19) ที่เกิดขึ้นทั่วโลกและมาตรการจำกัดการเดินทางและปิดเมือง (Lock down) ของรัฐบาลในขณะนั้น ทำให้ทางทีมวิจัยจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบการเก็บข้อมูลจากการเดินทางลงพื้นที่ตามปกติเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลผ่านช่องทางออนไลน์เป็นหลักโดยผ่านโปรแกรม Zoom meeting รวมทั้งต้องมีการปรับจำนวนกลุ่มตัวอย่างให้มีขนาดเล็กลงแต่ยังคงครอบคลุมหน่วยงานสำคัญที่เกี่ยวข้องเพื่อความเหมาะสมกับช่องทางการเก็บข้อมูลในลักษณะออนไลน์ซึ่งสามารถแบ่งจำนวนกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการเก็บข้อมูลได้ ดังนี้

3.1 การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ (Focus groups) ประกอบด้วยกลุ่มตัวอย่างซึ่งเป็นตัวแทนจากหลากหลายภาคส่วนในจังหวัดเชียงราย อาทิ ผู้แทนจากสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด ผู้บริหารและ/หรือผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และผู้แทนจากสำนักงานท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด โดยมีจำนวนกลุ่มตัวอย่างเข้าร่วมการประชุมเชิงปฏิบัติการออนไลน์ 6 คน

3.2 การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) ประกอบไปด้วยผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในจังหวัดเชียงราย ได้แก่ ผู้แทนจากสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด ผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฝ่ายการคลัง และผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) จังหวัด รวมทั้งหมด 5 คน ตลอดจนผู้แทนจากหน่วยงานกลาง อาทิ ผู้แทนจากบริษัทประกันภัย ผู้แทนจากตลาดหลักทรัพย์ และผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) รวมทั้งสิ้น 3 คน

งานวิจัยนี้ผ่านการรับรองจริยธรรมการวิจัยในคนแล้ว ทั้งนี้ในการเก็บข้อมูล ผู้วิจัยมีแนวทางของคำถามเพื่อใช้ในการนำการอภิปรายและสัมภาษณ์ ดังนี้ เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่มีการใช้อยู่ในปัจจุบัน ข้อดีและข้อจำกัดของเครื่องมือดังกล่าว ความเป็นไปได้ในการนำข้อเสนอแนะของผู้วิจัยเกี่ยวกับเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ไปปฏิบัติ รวมทั้งเงื่อนไขหรือข้อจำกัดด้านต่างๆ เช่น กฎหมาย โครงสร้างระบบราชการ และความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่างๆ หากมีการนำกลไกของเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่ออกแบบไปใช้จริง นอกจากนี้ ผู้วิจัยมีการบันทึกข้อมูลจากการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการและการสัมภาษณ์โดยการจดบันทึกและการบันทึกเสียงก่อนนำมาถอดความและนำข้อมูลทั้งหมดมาเข้าสู่กระบวนการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อหาสาเหตุและผล (Cause and effect analysis) รวมทั้งระบุข้อจำกัดหรืออุปสรรคของเครื่องมือการประกันภัย และการวิเคราะห์สรุปอุปนัย (Analytic induction) เพื่อถอดบทเรียนจากเหตุการณ์และข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น รวมทั้งสังเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอแนะแนวทางและกลไกในการนำเครื่องมือการประกันภัยไปใช้เพื่อการจัดการภัยพิบัติและภัยแผ่นดินไหวในอนาคต

4. ผลการวิจัย

บทความในส่วนนี้นำเสนอผลการวิจัยเกี่ยวกับเครื่องมือการประกันภัย โดยแบ่งการนำเสนอผลการวิจัยเป็น 3 ส่วน ดังนี้ (1) สถานการณ์ปัญหาของภัยแผ่นดินไหวในพื้นที่จังหวัดเชียงรายและการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ด้านการประกันภัยเพื่อจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ (2) ปัญหา/อุปสรรคและความท้าทายของการนำเครื่องมือการประกันภัยไปใช้เพื่อจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติในประเทศไทยและภัยแผ่นดินไหวในพื้นที่จังหวัดเชียงราย และ (3) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายจากผลการวิจัย

4.1 สถานการณ์ปัญหาของภัยแผ่นดินไหวในพื้นที่จังหวัดเชียงรายและการใช้เครื่องมือด้านการประกันภัยเพื่อจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ

จังหวัดเชียงรายเป็นจังหวัดที่ตั้งอยู่บริเวณทางตอนเหนือของประเทศไทยและมีลักษณะทางภูมิศาสตร์ด้านภูมิประเทศที่มีความสลับเสี่ยงต่อการเกิดภัยพิบัติแผ่นดินไหวในจังหวัด เนื่องด้วยพื้นที่ส่วนใหญ่ของจังหวัดเต็มไปด้วยเทือกเขาสูงเป็นจำนวนมาก และจังหวัดเชียงรายยังคงมีรอยเลื่อนที่ยังคงมีพลังเป็นจำนวนมาก ด้วยเหตุนี้ทำให้จังหวัดเชียงรายเผชิญกับภัยพิบัติแผ่นดินไหวอยู่บ่อยครั้ง แต่ระดับความรุนแรง ผลกระทบและความเสียหายที่เกิดขึ้นจากภัยดังกล่าวในแต่ละปีที่จังหวัดเชียงรายเผชิญและได้รับจะแตกต่างกันไป น้อยครั้งมากที่จะเกิดภัยพิบัติแผ่นดินไหวขนาดรุนแรงจนสร้างผลกระทบและความเสียหายให้กับพื้นที่จังหวัดเชียงราย

จากการสืบค้นข้อมูลทางเอกสารเกี่ยวกับสถานการณ์ปัญหาของภัยพิบัติแผ่นดินไหวในพื้นที่จังหวัดเชียงราย พบว่า จังหวัดเคยเผชิญภัยดังกล่าวรุนแรงจนทำให้เกิดผลกระทบและสร้างความเสียหายแก่พื้นที่เมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 เกิดภัยพิบัติแผ่นดินไหวขนาด 6.3 ริกเตอร์ โดยมีจุดศูนย์กลางแผ่นดินไหวอยู่ที่บริเวณตำบลดงมะดะ อำเภอมะลาว และ

เหตุการณ์แผ่นดินไหวที่เกิดขึ้น ก่อให้เกิดแผ่นดินไหวตามมา (Aftershock) และแพร่กระจายตามบริเวณโดยรอบจุดศูนย์กลางที่เกิดแผ่นดินไหว ได้แก่ อำเภอแม่ลาว อำเภอพาน อำเภอแม่สรวย และอำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย ที่ได้รับแรงสั่นสะเทือนและผลกระทบจากความรุนแรงของแผ่นดินไหวที่เกิดขึ้น ซึ่งครอบคลุมพื้นที่เป็นอาณาบริเวณกว้างตลอดแนวรอยเลื่อนพะเยา อีกทั้งนอกจากพื้นที่อำเภอโดยรอบในจังหวัดเชียงรายที่ประชาชนอาศัยอยู่รับรู้ถึงแรงสั่นสะเทือนและได้รับผลกระทบแล้ว ประชาชนในจังหวัดอื่นๆ ทางภาคเหนือ เช่น เชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง น่าน พะเยา รวมถึงจังหวัดทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เช่น จังหวัดเลย และหนองคาย แม้กระทั่งตึกอาคารสูงที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานครยังสามารถรับรู้ถึงแรงสั่นไหวที่เกิดขึ้นได้ อย่างไรก็ตาม จากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในเวลานั้น มีรายงานว่ามียูเสียชีวิตเป็นชาวจังหวัดเชียงรายจำนวน 1 ราย และผู้บาดเจ็บอีกประมาณ 100 คน ตลอดจนพบความเสียหายแก่บ้านเรือนและสิ่งปลูกสร้างของประชาชนเป็นจำนวนมากและเป็นบริเวณกว้าง⁴⁴

เครื่องมือทางด้านประกันภัยเป็นหนึ่งในเครื่องมือสำคัญทางเศรษฐศาสตร์ที่สามารถนำมาใช้เพื่อลดและกระจายความเสี่ยงภัยพิบัติ ในส่วนของประเทศไทยนั้น การใช้เครื่องมือการประกันภัยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) ซึ่งมีหน้าที่หลักในการกำกับ ส่งเสริม และพัฒนาธุรกิจประกันภัยให้มีบทบาทสร้างเสริมความแข็งแกร่งให้กับระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของประชาชนด้านการประกันภัย⁴⁵ โดยการประกัน

⁴⁴ กองเฝ้าระวังแผ่นดินไหว กรมอุตุนิยมวิทยา, แผ่นดินไหวจังหวัดเชียงราย, (เว็บไซต์), <https://earthquake.tmd.go.th/documents/file/seismo-doc-1422078516.pdf>. (สืบค้นเมื่อ 28 กรกฎาคม 2563).

⁴⁵ เกี่ยวกับ คปภ. บทบาทหน้าที่และประวัติ, สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.), (เว็บไซต์), <https://www.oic.or.th/th/about/introduction> (สืบค้นเมื่อ 22 กรกฎาคม 2564).

ภัยพิบัติแผ่นดินไหวเป็นส่วนหนึ่งซึ่งอยู่ภายใต้การประกันอัคคีภัยและการประกันความเสี่ยงภัยทรัพย์สิน (Industrial All Risks: IAR) ซึ่งให้ความคุ้มครองสิ่งปลูกสร้าง ทรัพย์สินภายในสิ่งปลูกสร้าง และทรัพย์สินที่เอาประกันไว้ในกรรมกรรมประกันภัยสำหรับความเสียหายที่เกิดจาก ภัยพิบัติต่างๆ อาทิ ไฟไหม้ ฟ้าผ่า ระเบิด ลมพายุ น้ำท่วม แผ่นดินไหว ลูกเห็บ เป็นต้น⁴⁶

ทั้งนี้ จากการศึกษาการใช้เครื่องมือการประกันภัยพิบัติในประเทศไทย พบว่า ยังคงมีการใช้เครื่องมือดังกล่าวอย่างจำกัด กล่าวคือ ถึงแม้การทำประกันอัคคีภัยฉบับเดียวจะสามารถคุ้มครองครอบคลุมความเสียหายจากภัยพิบัติที่หลากหลายได้ แต่ยอดการเอาประกันอัคคีภัยในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา มีจำนวนไม่มากนัก โดยข้อมูลทางสถิติล่าสุดของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย แสดงให้เห็นว่า ในปี พ.ศ. 2562 ประเทศไทยมียอดกรรมกรรมประกันอัคคีภัยที่มีผลบังคับใช้ถึงสิ้นปี 5,144,958 กรรมกรรม ในขณะที่พื้นที่เสี่ยงต่อภัยแผ่นดินไหวอย่างจังหวัดเชียงรายมียอดกรรมกรรมประกันอัคคีภัยที่มีผลบังคับใช้ถึงสิ้นปีอยู่ที่ 73,025 กรรมกรรมเท่านั้น นอกจากนี้ ในส่วนของการประกันความเสี่ยงภัยทรัพย์สิน (IAR) ข้อมูลทางสถิติได้รายงานว่ประเทศไทยมีกรรมกรรมประกันประเภทดังกล่าวที่มีอายุถึงสิ้นปี พ.ศ. 2562 อยู่ 347,727 กรรมกรรมเท่านั้น และมียอดกรรมกรรมดังกล่าวที่มีผลบังคับ ณ สิ้นปีในจังหวัดเชียงรายเพียง 2,803 กรรมกรรมเท่านั้น⁴⁷ ซึ่งเมื่อเทียบกับจำนวนครัวเรือนของจังหวัดในปี พ.ศ. 2562 ซึ่งมีอยู่ 282,239 ครัวเรือน⁴⁸

⁴⁶ สมาคมประกันวินาศภัยไทย, *การประกันอัคคีภัยและทรัพย์สิน*, (เว็บไซต์), <https://www.tgia.org/insurance/fire> (สืบค้นเมื่อ 28 กรกฎาคม 2563).

⁴⁷ สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย, *รายงานการรับประกันวินาศภัยตามจังหวัด (มกราคม-ธันวาคม 2562)*, (เว็บไซต์), <http://www.oic.or.th/th/industry/statistic/data/42/2> (สืบค้นเมื่อ 28 กรกฎาคม 2563).

⁴⁸ สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดเชียงราย, *สรุปผลการจัดเก็บข้อมูลความจำเป็นพื้นฐานและข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน ระดับจังหวัดเชียงราย ประจำปี 2562*, (เว็บไซต์), https://chian-grai.cdd.go.th/wp-content/uploads/sites/14/2019/07/0019.3-_%E0%B8%A717288.pdf (สืบค้นเมื่อ 28 กรกฎาคม 2563).

พบว่า ปริมาณการทำประกันอัคคีภัยคิดเป็นเพียง 1 ใน 4 หรือร้อยละ 25 ของจำนวนครัวเรือนทั้งหมดเท่านั้น อย่างไรก็ตามก็ดี จะเห็นได้ว่าการประกันภัยพิบัติได้รับความสนใจในประเทศไทยภายหลังจากเกิดเหตุอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 จนเกิดการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติขึ้นในปี พ.ศ. 2555 เพื่อทำหน้าที่เป็นแหล่งรับประกันภัยต่อในประเทศให้กับบริษัทประกันภัยในประเทศ ภายหลังจากการที่บริษัทประกันภัยต้องเผชิญกับเงื่อนไขการรับประกันภัยต่อที่ยุ่งยากและซับซ้อน และมีการจำกัดเงินเอาประกันภัยที่ต่ำกว่าเดิม⁴⁹ แต่กระนั้นกองทุนดังกล่าวก็ถูกยุบไปในปี พ.ศ. 2558 และยังไม่มีความชัดเจนในการรื้อฟื้นกองทุนดังกล่าว

4.2 ปัญหา/อุปสรรคหรือความท้าทายของการนำเครื่องมือการประกันภัยมาใช้ในการจัดการภัยพิบัติในประเทศไทย และภัยแผ่นดินไหวในพื้นที่จังหวัดเชียงราย

จากการศึกษาเอกสารและดำเนินการเก็บข้อมูลผ่านการประชุมเชิงปฏิบัติการ (Focus Group) และสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ร่วมกับผู้แทนจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องจากส่วนราชการ ทั้งในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น องค์การภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย และภาคเอกชนในอุตสาหกรรมกรรมการประกันภัย พบปัญหาหรือข้อจำกัดสำคัญของเครื่องมือการประกันภัย โดยเฉพาะการประกันภัยแผ่นดินไหวนั้นคือ ปัญหาเกี่ยวกับอุปสงค์หรือความต้องการซื้อผลิตภัณฑ์ประกันภัยนั่นเอง กล่าวคือ อุปสงค์ของผลิตภัณฑ์ประกันภัยถือเป็นข้อจำกัดและความท้าทายที่สำคัญต่อการนำเครื่องมือการประกันภัยมาใช้ในการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติโดยประเด็นนี้ เป็นประเด็นที่ผู้เข้าร่วมให้ข้อมูลจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก กล่าวคือ เนื่องจากหลักการประกันภัยโดยพื้นฐานคือการ

⁴⁹ กรกมล พุทธซ้อน, “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการประกันภัยพิบัติ,” วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ, ปีที่ 7, ฉบับที่ 2 (2559), 17-27.

จัดหาทรัพย์สินมาชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อทรัพย์สินที่ได้เอาประกันไว้ ผ่านการเฉลี่ยความเสียหายหรือกระจายความเสียหายนั้นไปยังสมาชิกที่ทำประกันภัยรายอื่นๆ การที่มีอุปสงค์หรือยอดการทำกรรมธรรม์ที่สูง จะนำมาซึ่งปริมาณเงินหรือทรัพย์สินที่จะนำมาเฉลี่ยความเสียหายเพื่อจ่ายค่าชดเชยที่มากขึ้นและทำให้ระบบประกันภัยสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังที่ผู้แทนจากบริษัทประกันวินาศภัยได้ให้ความเห็นไว้ว่า “หากไม่มีแนวโน้มที่จะมียอดซื้อ (Volume) เข้ามา ก็จะเป็นการยากที่ภาคเอกชนในอุตสาหกรรมประกันภัยจะมองเห็นความคุ้มค่าในการลงทุนจำหน่ายผลิตภัณฑ์ในลักษณะดังกล่าว”⁵⁰ จะเห็นได้ว่า ความเห็นนี้สะท้อนได้ชัดเจนว่า แม้ภาคเอกชนในอุตสาหกรรมประกันภัยจะมีความพร้อมในการออกผลิตภัณฑ์ประกันภัยเพื่อนำมาใช้ในการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ แต่ก็ต้องสอดคล้องกับอุปสงค์หรือความต้องการของตลาดเพื่อให้ผลิตภัณฑ์ขายได้ในปริมาณที่มากพอเพื่อที่จะสามารถบริหารจัดการต้นทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาเอกสารและข้อมูลทางสถิติได้แสดงให้เห็นถึงอุปสงค์ของการเอาประกันวินาศภัยในประเทศไทยที่มีอยู่อย่างจำกัด กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2562 ประเทศไทยมียอดกรรมธรรม์ประกันอัคคีภัยที่มีผลบังคับใช้ถึงสิ้นปี 5,144,958 กรรมธรรม์ ในขณะที่พื้นที่เสี่ยงต่อภัยแผ่นดินไหวอย่างจังหวัดเชียงรายและกาญจนบุรีมียอดกรรมธรรม์ประกันอัคคีภัยที่มีผลบังคับใช้ถึงสิ้นปีอยู่ที่ 73,025 และ 34,713 กรรมธรรม์เท่านั้น⁵¹

นอกจากนั้น จากการพิจารณาข้อมูลจากรายงานแผนพัฒนาการประกันภัย ระยะที่ 3 ของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย พบว่า แม้ในช่วงปี พ.ศ. 2548-2557 ธุรกิจประกันภัย

⁵⁰ ผู้แทนจากบริษัทประกันวินาศภัย, สัมภาษณ์โดยผู้เขียน, 13 มกราคม 2564.

⁵¹ สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย, รายงานการรับประกันวินาศภัยตามจังหวัด (มกราคม-ธันวาคม 2562), อ้างแล้ว.

ในไทยมีอัตราการขยายตัวอยู่เฉลี่ยที่ร้อยละ 12.40 ต่อปี แต่ “ประชากรไทย ยังใช้การประกันภัย เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการความเสี่ยงน้อยมาก โดยพิจารณาได้จากสัดส่วนเบี้ยประกันภัยต่อ GDP (Insurance Penetration) ของไทยมีค่าเท่ากับร้อยละ 5.80 ในขณะที่สัดส่วนเบี้ยประกันภัยต่อ GDP ของประเทศญี่ปุ่นและประเทศอังกฤษ อยู่ที่ร้อยละ 10.80 และร้อยละ 10.60”⁵² และเมื่อพิจารณาเทียบ “ค่าใช้จ่ายด้านการประกันภัยของประชากรไทย (Insurance Density) กับประเทศเพื่อนบ้าน เช่นประเทศสิงคโปร์ และมาเลเซีย พบว่า ค่าใช้จ่ายด้านการประกันภัยของประชากรไทย มีค่าเท่ากับ 10,826 บาท ในขณะที่ Insurance Density ของประเทศมาเลเซียมีมูลค่าเท่ากับ 18,375 บาท และ Insurance Density ของประเทศสิงคโปร์มีมูลค่า 131,565 บาท”⁵³ ทั้งนี้ การที่มีอุปสงค์และการนำเครื่องมือการประกันภัยมาใช้อย่างจำกัดนี้ส่งผลให้ บริษัทประกันภัยในประเทศไทยมองไม่เห็นถึงความคุ้มค่าในการจัดทำและจำหน่ายผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัตินั่นเอง

จากข้อมูลข้างต้น จะเห็นได้ว่า มีปัจจัยสำคัญอย่างน้อย 2 ปัจจัย ที่ส่งผลต่ออุปสงค์หรือความต้องการซื้อผลิตภัณฑ์ประกันภัยพิบัติในประเทศไทย ได้แก่ (1) ความตระหนักถึงความเสี่ยงของการเกิดภัยพิบัติในพื้นที่ และ (2) ความสามารถในการซื้อประกันภัยของประชาชน กล่าวคือ

(1) ประเทศไทยประสบเหตุการณ์ภัยพิบัติรุนแรงไม่บ่อยครั้งนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของภัยแผ่นดินไหว ในกรณีจังหวัดเชียงราย ถึงแม้สภาพทางภูมิศาสตร์ของพื้นที่ในจังหวัดเชียงรายอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงการเกิดภัย

⁵² สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย, แผนพัฒนาการประกันภัย ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2559-2563), (เว็บไซต์), <https://www.oic.or.th/sites/default/files/content/85434/aepnphathnaakaarprakanphay-chbabthii-3-chbabetm.pdf> (สืบค้นเมื่อ 28 กรกฎาคม 2563).

⁵³ เพิ่งอ้าง.

พิบัติแผ่นดินไหวในจังหวัดบ่อยครั้ง แต่ระดับริกเตอร์ในแต่ละครั้งส่วนใหญ่ไม่ได้อยู่ในระดับที่รุนแรงมากนัก มีเพียงน้อยครั้งที่แรงสั่นสะเทือนอยู่ในระดับที่รุนแรง ทำให้ประชาชนขาดความตระหนักถึงความเสี่ยงภัย และอาจไม่เห็นถึงความสำคัญของการซื้อประกันภัยเพื่อลดหรือกระจายความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น⁵⁴

นอกจากนี้ เงื่อนไขของผลิตภัณฑ์ประกันภัยเองก็อาจเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาของการนำเครื่องมือทางด้านประกันภัยไปใช้ กล่าวคือ ระดับความรุนแรงของแผ่นดินไหวมีค่าต่ำกว่าเงื่อนไขหรือระดับความรุนแรงที่บริษัทประกันภัยกำหนด ทำให้ไม่สามารถเรียกร้องค่าสินไหมจากบริษัทประกันได้ ซึ่งจากการประชุมเชิงปฏิบัติการได้ข้อมูลว่า “การนำระบบประกันภัยมาปรับใช้ให้มากขึ้นเพื่อช่วยรัฐในการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ หากแต่ในปัจจุบัน แม้มีตัวเลขผู้ซื้อกรมธรรม์ประกันวินาศภัยที่ครอบคลุมภัยแผ่นดินไหวและอาคารถล่มอยู่จำนวนหนึ่ง แต่กลับไม่ได้รับความคุ้มครองเมื่อเกิดภัยเนื่องจากมีเงื่อนไขที่ทำให้ไม่สามารถเรียกร้องสินไหมได้ เช่น ความรุนแรงของแผ่นดินไหวต้องเกิน 7 ริกเตอร์ (ในขณะที่การเกิดแผ่นดินไหวในจังหวัดเชียงรายครั้งล่าสุดอยู่แค่เพียงประมาณ 6.3 ริกเตอร์เท่านั้น) รวมถึงความคุ้มครองที่อาจต้องคุ้มครองทั้งตัวโครงสร้างของสิ่งปลูกสร้าง และทรัพย์สินที่อยู่ภายในสิ่งปลูกสร้างด้วย”⁵⁵

อย่างไรก็ตาม หลังจากเกิดเหตุการณ์แผ่นดินไหวดังกล่าว ทางสำนักงาน คปภ. ได้จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการในการดำเนินการรับเรื่องเพื่อเรียกร้องสินไหมจากบริษัทผู้รับประกันภัยต่างๆ โดยให้ผู้แทนของบริษัทผู้รับประกันภัยเหล่านั้นมารับเรื่องดำเนินการวิเคราะห์ และจ่ายสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เอา

⁵⁴ ผู้แทนจากบริษัทประกันวินาศภัย, สัมภาษณ์โดยผู้เขียน, 13 มกราคม 2564.

⁵⁵ ผู้แทนเทศบาลตำบลแม่ลาว จ.เชียงราย, ประชุมเชิงปฏิบัติการออนไลน์, 15 มิถุนายน 2563.

ประกันภัยในทีเดียวในรูปแบบของ One Stop Service ตลอดจนทำหน้าที่เป็นสื่อกลางในการอำนวยความสะดวกให้กับบริษัทประกันชีวิต บริษัทประกันวินาศภัย หรือหน่วยงานอื่นๆ ในอุตสาหกรรมกรรมการประกันภัยในการเข้ามาให้ความช่วยเหลือในรูปแบบของเงินรับบริจาค และได้เชิญสำนักงานจังหวัดเชียงราย และสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเชียงรายมาเป็นหน่วยงานร่วมประเมินความเสียหายของอาคารบ้านเรือน/สิ่งปลูกสร้างที่สมควรจะได้รับเงินบริจาค เพื่อนำเงินไปปรับปรุงซ่อมแซมอาคารบ้านเรือน ซึ่งมีมูลค่าของวงเงินที่รับบริจาคช่วยเหลือคิดเป็น 100,000 บาท/ครัวเรือน⁵⁶

จึงอาจสรุปได้ว่า เนื่องจากโอกาสและความถี่ของการเกิดภัยพิบัติรุนแรงในประเทศไทย โดยเฉพาะภัยแผ่นดินไหวมีไม่มากนัก จึงทำให้ประชาชนบางกลุ่ม (ถึงแม้ว่าจะอยู่อาศัยในพื้นที่เสี่ยงภัย) ไม่เห็นถึงความสำคัญของการทำประกันวินาศภัยหรืออัคคีภัยซึ่งคุ้มครองบ้านเรือนและทรัพย์สินจากความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติต่างๆ และรวมถึงภัยแผ่นดินไหวด้วยส่งผลต่ออุปสงค์ของผลิตภัณฑ์ประกันภัย

(2) ปัญหาเรื่องความสามารถในการซื้อประกันภัย (Affordability) ของประชาชนก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่สำคัญที่ส่งผลกระทบต่ออุปสงค์ของประกันภัย จะเห็นได้จากข้อมูลพื้นฐานของจังหวัดเชียงรายพบว่า ครัวเรือนในจังหวัดเชียงรายโดยส่วนใหญ่ยังมีรายได้น้อยและไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำเงินมาซื้อประกันภัย ข้อมูลทางสถิติของจังหวัดเชียงรายในปี พ.ศ. 2562 รายได้เฉลี่ยต่อเดือนของครัวเรือนในจังหวัดอยู่ที่ 15,056 บาท ในขณะที่รายจ่ายเฉลี่ยต่อเดือนของครัวเรือนอยู่ที่ 12,635 บาท และหนี้สินเฉลี่ยต่อครัวเรือนอยู่ที่ 99,624 บาท⁵⁷

⁵⁶ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) จังหวัดเชียงราย, สัมภาษณ์โดยผู้เขียน, 8 กรกฎาคม 2563.

⁵⁷ สำนักงานสถิติจังหวัดเชียงราย, รายงานสถิติจังหวัดเชียงราย 2563 (Chiang Rai Provincial Statistical Report 2020), (เว็บไซต์), <https://drive.google.com/file/d/149mFIC8HIq4RodR3xKIZ6ShUmAvC1gkj/view> (สืบค้นเมื่อ 30 กรกฎาคม 2564).

จากสถานะทางการเงินโดยเฉลี่ยดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงกำลังทรัพย์ที่ไม่เพียงพอ และหากประชาชนต้องจัดลำดับความสำคัญของการจัดสรรการใช้ทรัพยากรหรือเงินที่ตนเองมีอยู่ ก็ย่อมจะต้องให้ความสำคัญแก่เรื่องปากท้องมากกว่าการทำประกันวินาศภัยเพื่อลดความเสี่ยงภัยพิบัติของตน แม้ว่าอาจมีความตระหนักถึงความเสี่ยงของภัยในพื้นที่หากแต่ไม่เห็นความจำเป็นและไม่มีเงินเพียงพอที่จะซื้อประกันภัยแผ่นดินไหวนั่นเอง⁵⁸ ซึ่งจากปัญหาดังกล่าว ผู้แทนจากบริษัทประกันวินาศภัยเสนอแนะว่า หากต้องการส่งเสริมให้ประชาชนทำประกันอัคคีภัยบ้านเรือน สิ่งปลูกสร้าง และทรัพย์สินหรือแม้แต่การสนับสนุนการประกันภัยแก่เจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยซึ่งปฏิบัติงานด้านหน้าและถือเป็นกลุ่มบุคคลที่มีความเสี่ยงภัยสูง ภาครัฐควรเข้ามามีบทบาทในการเป็นผู้ริเริ่มและแสวงหาความร่วมมือกับภาคเอกชนเพื่อส่งเสริมให้มีการเอาประกันภัย ไม่ว่าจะเป็นการอุดหนุนเบี้ยประกันทั้งหมดหรือบางส่วน ซึ่งอาจทำได้โดยหน่วยงานราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่น หรือการออกข้อกำหนดให้เป็นกมรธรรมภาคบังคับในลักษณะเดียวกันกับประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับ ที่มีกฎหมายกำหนดชัดเจนให้ผู้ที่เป็นเจ้าของรถยนต์และรถจักรยานยนต์จะต้องเอาประกัน⁵⁹ ทั้งนี้การที่จะดำเนินการดังกล่าวได้จะต้องมีการแก้ไขข้อจำกัดทางด้านกฎหมายบางประการให้มีความชัดเจน ยืดหยุ่น และเหมาะสม โดยคำนึงถึงสถานการณ์และเงื่อนไขที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่

เพื่อเป็นการตอบสนองต่อข้อจำกัดด้านอุปสงค์ของการทำประกันวินาศภัยเพื่อคุ้มครองความเสียหายแก่อาคาร สิ่งปลูกสร้าง และทรัพย์สินเมื่อเกิดภัยพิบัติ โดยเฉพาะภัยแผ่นดินไหวและอาคารถล่ม ตลอดจนลดข้อจำกัดในเรื่องของความสามารถในการเอาประกันภัย (Affordability) ของประชาชน

⁵⁸ ผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในจังหวัดเชียงราย, ประชุมเชิงปฏิบัติการออนไลน์, 15 มิถุนายน 2563.

⁵⁹ ผู้แทนจากบริษัทประกันวินาศภัย, สัมภาษณ์โดยผู้เขียน, 13 มกราคม 2564.

ในหลากหลายพื้นที่ ผู้วิจัยได้วิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลซึ่งนำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและการออกแบบกลไกเพื่อส่งเสริมการประกันวินาศภัยของประชาชนดังต่อไปนี้

4.3 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายจากผลการวิจัย

การสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับความเสี่ยงภัยพิบัติต่อชุมชนเป็นเรื่องสำคัญ ซึ่งที่ผ่านมาสำนักงาน คปภ. จังหวัดเชียงราย ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในจังหวัดได้ดำเนินการให้ความรู้แก่ชุมชนมาอย่างต่อเนื่อง หากแต่ปัญหาด้านอุปสงค์ของการประกันภัยพิบัติซึ่งมีสาเหตุมาจากปัจจัยในเรื่องของความไม่ตระหนักถึงความเสี่ยงภัยพิบัติของประชาชน ประกอบกับปัจจัยเรื่องรายได้ซึ่งส่งผลต่อความสามารถในการซื้อประกันวินาศภัยที่จะช่วยคุ้มครองทรัพย์สินและสิ่งปลูกสร้างจากภัยแผ่นดินไหวและภัยพิบัติอื่นๆ นั้น ก็อาจทำให้การลดความเสี่ยงภัยพิบัติโดยการใช้เครื่องมือการประกันภัยไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ดังนั้น ภาครัฐในฐานะที่เป็นภาคส่วนที่ใหญ่ที่สุดและมีหน้าที่ดูแลและรับผิดชอบต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในกรณีที่เกิดความเสียหายจากภัยพิบัติควรเข้ามามีบทบาทสำคัญโดยเป็นผู้ริเริ่มหรือสนับสนุนให้ประชาชนเกิดความตระหนักถึงการลดความเสี่ยงภัยและส่งเสริมการทำประกันวินาศภัยในพื้นที่เสี่ยงต่อการเกิดแผ่นดินไหวหรือภัยอื่นๆ ทั้งนี้รูปแบบของการส่งเสริมให้ประชาชนทำประกันวินาศภัยอาจทำได้หลายรูปแบบ ดังนี้

(1) การอุดหนุนเบี้ยประกันภัย (ทั้งหมดหรือบางส่วน) เชกเช่นการประกันข้าวนาปี ทั้งนี้ การประกันภัยข้าวนาปีและข้าวโพดเลี้ยงสัตว์เป็นความร่วมมือระหว่างธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) และภาครัฐในการสร้างแรงจูงใจร่วมกันผ่านการอุดหนุนและส่งเสริมให้เกษตรกรที่เข้ามาขอสินเชื่อเพื่อการเกษตรทำประกันซึ่งคุ้มครองความเสียหายของผลผลิตจากภัยธรรมชาติ เช่น ฝนทิ้งช่วง ภัยแล้ง น้ำท่วม และลูกเห็บตก จากความ

ร่วมมือดังกล่าวทำให้ยอดการเอาประกันเพิ่มขึ้นและสามารถทำให้ผู้รับประกันภัยสามารถกระจายความเสี่ยงโดยการทำประกันภัยต่อได้คล่องตัวมากยิ่งขึ้น⁶⁰

(2) การออกข้อกำหนดให้การประกันวินาศภัยเป็นกรมธรรม์ภาคบังคับในลักษณะเดียวกันกับการประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับ ซึ่งจะส่งผลให้อุปสงค์ของการประกันวินาศภัยสูงขึ้น บริษัทประกันภัยมีปริมาณในการเอาประกันภัยสูงขึ้นและจะทำให้บริษัทสามารถเฉลี่ยต้นทุนเพื่อนำมาชดเชยมูลค่าความเสียหายในกรณีที่เกิดภัยพิบัติครั้งหนึ่งได้ดียิ่งขึ้น⁶¹

(3) การให้แรงจูงใจบางอย่าง อาทิ แรงจูงใจในการได้รับการลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา เพื่อให้ประชาชนหันมาสนใจทำประกันวินาศภัยซึ่งคุ้มครองความเสียหายจากอัคคีภัยและภัยพิบัติอื่นๆ รวมทั้งภัยแผ่นดินไหวและอาคารถล่มซึ่งประกันภัยจะช่วยคุ้มครองโครงสร้างของสิ่งปลูกสร้างของตน แม้ว่าแผ่นดินไหวจะไม่ได้เกิดบ่อยครั้งก็ตาม

อย่างไรก็ตาม ในกรณีของจังหวัดเชียงรายซึ่งมีความเสี่ยงภัยแผ่นดินไหวมากกว่าจังหวัดอื่นๆ และมีความท้าทายในเรื่องของความสามารถในการซื้อประกันวินาศภัยของประชาชนในพื้นที่ ภาครัฐโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นหน่วยงานภาครัฐที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุดอาจเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการช่วยสนับสนุนการทำประกันวินาศภัยของประชาชนในพื้นที่เพื่อลดความเสี่ยงภัยแผ่นดินไหวโดยการเข้ามาอุดหนุนเบี้ยประกันภัยทั้งหมดหรือบางส่วนดังที่ผู้แทนจากบริษัทประกันวินาศภัยได้ให้ข้อคิดเห็นไว้⁶²

⁶⁰ ผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย, สัมภาษณ์โดยผู้เขียน, 27 มกราคม 2564.

⁶¹ ผู้แทนจากบริษัทประกันวินาศภัย, สัมภาษณ์โดยผู้เขียน, 13 มกราคม 2564.; ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) จังหวัดเชียงราย, สัมภาษณ์โดยผู้เขียน, 8 กรกฎาคม 2563.

⁶² ผู้แทนจากบริษัทประกันวินาศภัย, สัมภาษณ์โดยผู้เขียน, 13 มกราคม 2564.

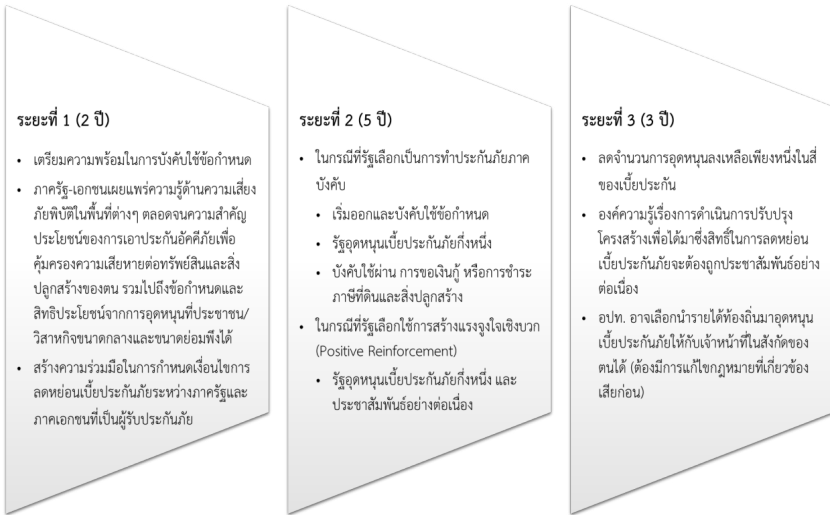
หากแต่มีความจำเป็นที่จะต้องมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อเพิ่มอำนาจหน้าที่ หรือความสามารถที่พึงจะกระทำได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวอย่างข้อจำกัดในเรื่องความชัดเจนของกฎหมาย อาทิ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542, พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ที่ไม่ได้ให้อำนาจหรืออนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการออกข้อกำหนด จัดทำกรรมกรรม หรือสร้างแรงจูงใจในทางใดทางหนึ่งในการดึงดูดให้มีการเอาประกันภัย (เช่น การอุดหนุนค่าเบี้ยประกัน อุดหนุนบางส่วนให้แก่ประชาชน หรือการลดหย่อนภาษีเงินได้หรือแม้กระทั่งภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง) ทั้งนี้ แม้ว่าความใน มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งหมายรวมไปถึง “กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด”⁶³ ก็ไม่ได้ให้ความชัดเจนในประเด็นดังกล่าว ดังนั้น การมีกฎหมายที่กำหนดอำนาจและหน้าที่ชัดเจนอาจช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เสี่ยงภัยเช่น จังหวัดเชียงรายสามารถริเริ่มและดำเนินการจัดการลดความเสี่ยงภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น ช่วยลดความเสี่ยงที่หน่วยงานจะถูกตรวจสอบและดำเนินคดีในภายหลัง รวมทั้งเป็นการลดความตึงเครียดในการบริหารจัดการความเสี่ยงภัยทั้งก่อนเกิดภัยและหลังเกิดภัยเนื่องจากรู้ว่ากฎหมายอนุญาตให้ทำบางอย่าง เช่น การสนับสนุนเงินอุดหนุน

⁶³ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542, มาตรา 16.

บางส่วนแก่ประชาชนในการประกันอัคคีภัยเพื่อลดความเสี่ยงภัยแผ่นดินไหว และภัยอื่นๆ ได้ ในขณะที่ถ้าหากเกิดภัยแผ่นดินไหวในพื้นที่ การประกันภัยดังกล่าวก็ช่วยลดภาระทางงบประมาณของรัฐบาล ตลอดจนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

จากข้อเสนอแนะข้างต้น เพื่อให้การส่งเสริมการประกันวินาศภัยแก่ประชาชนสามารถดำเนินการได้อย่างราบรื่นมากยิ่งขึ้น ผู้วิจัยได้ออกแบบกลไกเพื่อส่งเสริมการประกันวินาศภัยในรูปแบบของแผนการอุดหนุนเบี้ยประกันในลักษณะของแผนเปลี่ยนผ่าน (Transition Plan) เพื่อที่จะทำให้การดำเนินการส่งเสริมการทำประกันวินาศภัยซึ่งคุ้มครองความเสียหายจากภัยธรรมชาติหลากหลายประเภท ไม่ว่าจะเป็นภัยจากไฟฟ้า ลมพายุ น้ำท่วม แผ่นดินไหว และลูกเห็บ สามารถขับเคลื่อนไปได้เหมาะสมและเกิดประสิทธิผล รูปภาพที่ 1 แสดงแผนการเปลี่ยนผ่านการบังคับใช้ข้อกำหนดการประกันวินาศภัยและการอุดหนุนเบี้ยประกัน (Transition Plan) สำหรับการส่งเสริมการประกันวินาศภัยแก่อาคาร สิ่งปลูกสร้าง และทรัพย์สินเมื่อเกิดภัยพิบัติ โดยเฉพาะภัยแผ่นดินไหวและอาคารถล่ม

ภาพที่ 1: แผนการเปลี่ยนผ่านการบังคับใช้ข้อกำหนดการประกันวินาศภัย และการอุดหนุนเบี้ยประกัน (Transition Plan)



แผนการเปลี่ยนผ่านการดำเนินการบังคับใช้ข้อกำหนดการประกันวินาศภัยและการอุดหนุนเบี้ยประกัน สามารถอธิบายได้ดังนี้

1) ระยะที่ 1 (2 ปี) เป็นช่วงเวลาที่เป็นการเตรียมความพร้อมก่อนเข้าสู่การประกาศใช้บังคับข้อกำหนดในการบังคับให้บ้านเรือนและสิ่งปลูกสร้างต้องทำประกันวินาศภัยหรืออัคคีภัย โดยเป็นดำเนินงานร่วมกันระหว่างภาครัฐทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชนในการเผยแพร่วิธีด้านความเสี่ยงภัยพิบัติในพื้นที่ต่างๆ ตลอดจนความสำคัญ ประโยชน์ของการเอาประกันดังกล่าวเพื่อคุ้มครองความเสียหายต่อทรัพย์สินและสิ่งปลูกสร้างของตน รวมทั้งชี้ให้เห็นถึงรายละเอียดความคุ้มครอง เบี้ยประกันของประกันวินาศภัย และข้อกำหนดที่จะออกมาในอนาคต นอกจากนี้ ควรเป็นช่วงระยะ

เวลาที่จะต้องสร้างความร่วมมือในการกำหนดเงื่อนไขการลดหย่อนเบี้ยประกันภัยระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนที่เป็นผู้รับประกันภัย เช่นการดำเนินการศึกษาร่วมกับหน่วยงานทางด้านวิศวกรรมและด้านโครงสร้างอย่างเช่น กรมโยธาธิการและผังเมือง วิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทย รวมทั้งสถาบันการศึกษาต่างๆ ในการปรับปรุงโครงสร้างอาคารและสิ่งปลูกสร้าง การศึกษาร่วมกับท้องถิ่นในการนำวัสดุและภูมิปัญญาท้องถิ่นเข้ามาผนวกกับการปรับปรุงโครงสร้างอาคารและสิ่งปลูกสร้าง เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ต่างๆ สามารถเข้าถึงการปรับปรุงโครงสร้างได้ง่ายมากขึ้น

2) ระยะที่ 2 (5 ปี) เป็นช่วงที่รัฐจะต้องดำเนินการประกาศให้มีการบังคับใช้ข้อกำหนดที่ให้อาคาร บ้านพัก และสิ่งปลูกสร้างมีการเอาประกันอัคคีภัย โดยอาจให้มีการตรากฎหมายฉบับใหม่เพื่อการนี้โดยเฉพาะ แต่อย่างไรก็ดี ในระยะนี้รัฐจะเป็นผู้ดำเนินการอุดหนุนเบี้ยประกันให้กึ่งหนึ่ง โดยรัฐอาจจะจูงใจการอุดหนุนเบี้ยประกันไปที่กลุ่มคนที่มีรายได้ต่ำ และวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ซึ่งอาจมีความสามารถในการทำประกันวินาศภัยหรืออัคคีภัยได้น้อย ซึ่งการอุดหนุนเบี้ยประกันโดยรัฐในสองกลุ่มนี้ จะสามารถสร้างแรงจูงใจในการทำประกันได้มากขึ้นและสร้างอุปสงค์ของประกันวินาศภัยมากขึ้นด้วย นอกจากนี้ รัฐอาจมีการจูงใจให้กลุ่มคนที่มีรายได้ปานกลาง-รายได้สูงซื้อประกันวินาศภัยเพิ่มขึ้นผ่านการให้แรงจูงใจทางภาษี กล่าวคือ ให้กลุ่มคนที่มีรายได้ปานกลาง-รายได้สูงสามารถนำค่าใช้จ่ายในการทำประกันอัคคีภัยหรือวินาศภัยที่อยู่อาศัยหรือห้างร้านของตนไปใช้หักลดหย่อนในการคำนวณภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาได้ตามจริงหรือไม่เกินจำนวนเงินที่กฎหมายกำหนด เช่น 5,000 บาทต่อปี เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม หากรัฐไม่เลือกที่จะใช้กลไกการกำหนดให้การทำประกันวินาศภัยเป็นการทำประกันภาคบังคับ แต่เลือกให้การสร้างแรงจูงใจเชิงบวก (Positive Reinforcement) แทน รัฐก็อาจต้องประชาสัมพันธ์การอุดหนุนเบี้ยประกันอัคคีภัยในระยะนี้ และระยะถัดไปให้กับกลุ่มเป้าหมาย นั่นคือผู้ที่มิ

รายได้น้อยและวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเพื่อดึงดูดให้กลุ่มบุคคลและธุรกิจนี้ดำเนินการทำประกันวินาศภัยให้มากที่สุด แต่ในขณะเดียวกัน ไม่ว่ารัฐจะเลือกใช้การสร้างแรงจูงใจเชิงบวก หรือกำหนดให้เป็นการทำประกันภัยภาคบังคับพร้อมกับมีกลไกการบังคับใช้ จะต้องมีการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่องค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงโครงสร้างที่เป็นเงื่อนไขสำคัญในการได้มาซึ่งการลดหย่อนเบี้ยประกันภัยอีกด้วย

3) ระยะเวลา 3 (3 ปี) เป็นช่วงที่รัฐจะลดการอุดหนุนเบี้ยประกันลงให้เหลือเพียงหนึ่งในสี่ ในขณะเดียวกัน ระยะเวลาสมควรเป็นระยะที่องค์ความรู้เรื่องการทำประกันภัยปรับปรุงโครงสร้างเพื่อให้แข็งแรงและต้านทานต่อแผ่นดินไหวหรือภัยอื่นๆ เพื่อได้มาซึ่งสิทธิในการลดหย่อนเบี้ยประกันภัยจะต้องถูกประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เมื่อพ้นระยะการอุดหนุนจากรัฐไปแล้วประชาชนจะได้ไม่เสียสิทธิในการรับการลดหย่อนเบี้ยประกันเพื่อที่จะสามารถทำประกันภัยได้อย่างต่อเนื่อง ในการนี้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึงจะอุดหนุนเบี้ยประกันภัยต่อเนื่องผ่านการใช้จ่ายของท้องถิ่นเองก็เป็นสิ่งที่พึงกระทำได้ แต่จำเป็นต้องมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการและการงบประมาณท้องถิ่นให้ชัดเจนก่อน เพื่อเปิดช่องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำเงินรายได้ของตนไปดำเนินการดังกล่าวได้โดยไม่ขัดต่อข้อกำหนดที่กำหนด

5. สรุปผลการวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้มุ่งเน้นการศึกษาเครื่องมือการประกันภัยซึ่งเป็นหนึ่งในเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่สำคัญของมาตรการที่ไม่ใช่เชิงโครงสร้างที่นำมาใช้ในการจัดการภัยพิบัติ โดยเน้นศึกษาภัยแผ่นดินไหวและอาคารถล่มและใช้กรณีศึกษาในพื้นที่จังหวัดเชียงรายซึ่งมีความเสี่ยงต่อภัยดังกล่าว จากการค้นคว้าเอกสารและการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการประชุมเชิงปฏิบัติการและการสัมภาษณ์พบว่า ประเทศไทยยังมีการใช้เครื่องมือการประกันภัยพิบัติอย่าง

จำกัด และอุปสงค์หรือความต้องการซื้อผลิตภัณฑ์การประกันภัยพิบัติ (ซึ่งในที่นี้อาจเทียบได้กับการประกันวินาศภัยหรืออัคคีภัยซึ่งคุ้มครองความเสียหายที่เกิดขึ้นจากภัยต่างๆ อาทิ ไฟไหม้ น้ำท่วม ฟ้าผ่า ลูกเห็บตก ลมพายุ และแผ่นดินไหว) ยังมีไม่มากนัก สาเหตุสำคัญเกิดจากข้อเท็จจริงที่ว่าภัยแผ่นดินไหวและอาคารถล่มไม่ได้เกิดขึ้นบ่อยนักในประเทศไทย และระดับความรุนแรงของภัยที่เกิดขึ้นอยู่ในระดับต่ำถึงปานกลาง จึงทำให้ระดับการรับรู้และความตระหนักในความเสี่ยงของภัยดังกล่าวเป็นไปอย่างจำกัด ตลอดจนสถานะทางการเงินของครัวเรือนในแต่ละพื้นที่ของประเทศแตกต่างกันและส่งผลไปถึงความสามารถในการเอาประกันภัย (Affordability) ของประชาชนในพื้นที่นั้นๆ

เพื่อสนับสนุนการนำเครื่องมือการประกันภัยมาใช้ในการลดความเสี่ยงภัยพิบัติให้มากขึ้น ภาครัฐควรต้องเป็นผู้ริเริ่มและดำเนินการขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าว ดังเช่นตัวอย่างของความสำเร็จที่เคยเกิดขึ้นแล้ว ไม่ว่าจะเป็นโครงการอุดหนุนเบี้ยประกันนาข้าวของประเทศไทยเอง หรือระบบรับประกันภัยต่อ Flood Re ในสหราชอาณาจักรที่ทำให้ประชาชนกลุ่มที่มีรายได้น้อยสามารถเข้าถึงการประกันภัยได้มากยิ่งขึ้น และเพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนข้อเสนอแนะเชิงนโยบายข้างต้น ผู้วิจัยได้ออกแบบและนำเสนอกลไกการส่งเสริมการประกันวินาศภัยแก่บ้านเรือน สิ่งปลูกสร้าง และทรัพย์สินซึ่งการใช้กลไกดังกล่าวให้ประสบความสำเร็จต้องอาศัยความร่วมมือจากภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชนโดยเฉพาะธุรกิจประกันภัย และภาคประชาสังคมในการเผยแพร่ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับความเสี่ยงภัยพิบัติเฉพาะพื้นที่และความสำคัญหรือประโยชน์ของการทำประกันวินาศภัยเพื่อคุ้มครองความเสียหายต่อทรัพย์สินและสิ่งปลูกสร้างของตน ทั้งนี้ กลไกการส่งเสริมการประกันวินาศภัยในรูปแบบของแผนเปลี่ยนผ่านที่นำเสนอนี้อาจต้องใช้เวลาในการดำเนินการหรือระยะเวลาเปลี่ยนผ่านไม่ต่ำกว่า 10 ปี และอาจต้องมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีความชัดเจนและเหมาะสมมากยิ่งขึ้นด้วย

การสำรวจภารกิจและงบประมาณของ ส่วนราชการในพื้นที่เกาะสมุยเพื่อเตรียมข้อมูล สนับสนุนการพัฒนาพื้นที่เกาะสมุยเป็นองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ *

ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์**
สุทธิเกียรติ อังกาบวรรณ***

Received: 5 November 2021

Revised: 7 December 2021

Accepted: 7 December 2021

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มุ่งสำรวจถึงภารกิจและสัดส่วนงบประมาณของส่วนราชการต่างๆ ที่จัดสรรลงมาดำเนินการในพื้นที่ยาเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานีในช่วงระยะเวลา 7 ปีงบประมาณที่ผ่านมา (ปีงบประมาณ พ.ศ.

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาวิจัยเรื่อง “การสำรวจภารกิจและงบประมาณของส่วนราชการในพื้นที่เกาะสมุย: การศึกษาเพื่อเตรียมข้อมูลสนับสนุนสำหรับการพัฒนาพื้นที่เกาะสมุยเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ” ซึ่งสนับสนุนทุนวิจัยโดยสถาบันพระปกเกล้า

** รองศาสตราจารย์ ดร., ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์; อีเมล: csupasaw@tu.ac.th

*** นักวิจัยปฏิบัติการ สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์; อีเมล: sutthikeat.thesis@gmail.com

2558 - พ.ศ. 2564) เพื่อเสนอแนะอำนาจหน้าที่และสัดส่วนงบประมาณที่เหมาะสมต่อการจัดทำบริการสาธารณะเมื่อพื้นที่เกาะสมุยได้รับการยกฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ผลการศึกษาพบว่า ปัจจุบันพื้นที่อำเภอเกาะสมุยมีหน่วยงานราชการต่างๆ ลงมาประจำภายในพื้นที่ถึง 72 หน่วยงาน ทำหน้าที่ขับเคลื่อนภารกิจต่างๆ และในช่วงระยะเวลา 7 ปีงบประมาณที่ผ่านมา มีการจัดสรรงบประมาณลงมาดำเนินโครงการต่างๆ มากถึงปีงบประมาณละ 455 – 901 ล้านบาท โครงการส่วนใหญ่เป็นภารกิจที่เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนครเกาะสมุย ขณะที่เทศบาลนครเกาะสมุยมีรายได้มากถึงปีงบประมาณละ 560 – 930 ล้านบาท ฉะนั้น หากพื้นที่เกาะสมุยได้รับการยกฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้นควรมีอำนาจหน้าที่ให้บริการสาธารณะครอบคลุมการจัดการและส่งเสริมการท่องเที่ยว การพัฒนาทางเศรษฐกิจ โครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาคุณภาพชีวิต ฯลฯ โดยมีหน่วยงานราชการต้องถ่ายโอนภารกิจจำนวน 31 กรม ใน 13 กระทรวง กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี มีอำนาจหน้าที่ต้องดำเนินการถ่ายโอนจำนวน 45 อำนาจหน้าที่ และควรมีงบประมาณรายรับประจำปีอยู่ระหว่าง 999,918,210 บาท ถึง 1,551,476,060 บาท

คำสำคัญ: เกาะสมุย, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ, ภารกิจและงบประมาณ

Surveying the Missions and Budget of the State Agencies in the Area of Ko Samui in order to Prepare for the Development of the Area of Ko Samui into a Special Local Administrative Organization

Supasawad Chardchawarn****

Sutthikeat Aungkaburana*****

Abstract

This research Article aims to study on mission and proportion of budget that governmental agencies allocate for running their missions in area of Ko Samui District, Surat Thani Province, in the period of the past 7 fiscal years (2015 - 2021), in order to suggest the power, responsibilities and proportion of budget that is appropriate for the provision of public services after Ko Samui has become a special local administrative organization. The findings from the study show that there have been 72 governmental agencies stationed and running their missions

****Associate Professor Dr., Faculty of Political Science, Thammasat University;
E-mail: csupasaw@tu.ac.th

*****Researcher, Thai Khadi Research Institute, Thammasat University; E-mail: sutthikeat.thesis@gmail.com

in Ko Samui District. In the past 7 fiscal years, there has been budget allocated for projects in the district for 455 – 901 million baht per fiscal year. Therefore, if Ko Samui becomes a special local administrative organization, governmental agencies should have authority and responsibility to provide public services that cover the management and promotion of tourism, economic development, infrastructure development and life quality improvement. There are 31 divisions from 13 ministries and Surat Thani Provincial Administrative Organization working in the area. There are 45 job positions to be transferred to the area. The annual budget should be in the rank of 999,918,210 baht to 1,551,476,060 baht.

Keywords: Ko Samui, Special Local Administrative Organization, Mission and Budget

1. บทนำ

“เกาะสมุย (Samui Island)” ถือเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวทางทะเลของภาคใต้ฝั่งอ่าวไทยที่มีความสำคัญการท่องเที่ยวของประเทศไทยและมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระดับสูงในพื้นที่เกาะสมุยมาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะก่อนวิกฤติการณ์การแพร่ระบาดของของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID -19) ที่เกาะสมุยมีรายได้หลักมาจากอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในพื้นที่อำเภอเกาะสมุยที่มีแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่มีความสมบูรณ์ทางธรรมชาติ มีความงดงาม และล้ำค่า จนเป็นจุดหมายปลายทางทางการท่องเที่ยวทางทะเลของนักท่องเที่ยวชาวไทยและชาวต่างชาติเป็นจำนวนมากถึง 2,237,202 คน ใน พ.ศ. 2561¹ ส่งผลให้อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของเกาะสมุยสามารถสร้างรายได้ให้กับประเทศไทยได้ปีละไม่ต่ำกว่า 12,000 -18,000 ล้านบาท หรืออยู่ในลำดับที่ 6 ของรายได้จากแหล่งท่องเที่ยวทั่วประเทศ²

พร้อมกันนี้ยังสามารถสร้างรายได้ให้ชาวเกาะสมุยจากในฐานะท่าเลทองของการประกอบธุรกิจต่างๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการท่องเที่ยว อาทิ โรงแรม รีสอร์ท บังกะโล สถานบันเทิง ร้านค้า ธุรกิจนำเที่ยว ฯลฯ เฉลี่ยต่อครัวเรือนมากกว่า 50,000 บาท/เดือน³ นับเป็นรายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือนที่อยู่ในระดับสูงเมื่อเทียบกับรายได้เฉลี่ยของคนไทยทั่วประเทศที่มีรายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือนเพียง 26,946 บาท/เดือน และมากกว่ากรุงเทพมหานครที่มีรายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือนเพียง 45,707 บาท/เดือน⁴

¹ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, https://www.mots.go.th/more_news_new.php?cid=531. (สืบค้นเมื่อ 15 ธันวาคม 2563).

² บุญใจ แก้วน้อย, อนาคตสมุย: การบริหารท้องถิ่นรูปแบบพิเศษด้านการท่องเที่ยว, (ม.ป.ท.: ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานภาคใต้, 2558).

³ วีร์ เจียศิริพงษ์กุล และคณะ, การศึกษารูปแบบการบริหารและแนวทางในการพัฒนาพื้นที่เกาะสมุย, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2561), 36.

⁴ สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม, <http://statbbi.nso.go.th/staticreport/page/sector/th/08.aspx> (สืบค้นเมื่อ 15 ธันวาคม 2563).

จากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจระดับสูงสืบเนื่องจากการขยายตัวของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและการเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวเป็นจำนวนมากในพื้นที่เกาะสมุย นอกจากจะมีผลกระทบต่อ การดำเนินวิถีชีวิตของชาวเกาะสมุย ทำให้ต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินวิถีชีวิตให้สอดคล้องกับความเจริญเติบโตและการขยายตัวทางเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่ ผลจากความเจริญเติบโตและการขยายตัวในพื้นที่เกาะสมุยที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและรอบด้านที่เกิดขึ้นกลับสร้างให้เกิดปัญหาและผลกระทบต่างๆ ในพื้นที่เกาะสมุยหลากหลายประการ อาทิ ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ปัญหาด้านสวัสดิการสังคมและคุณภาพชีวิต ปัญหาด้านสาธารณสุขโรค ฯลฯ

ขณะที่ในด้านการบริหารจัดการท้องถิ่นของเทศบาลนครเกาะสมุยในฐานะหน่วยงานระดับท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่เกาะสมุย กลับประสบปัญหาการขาดโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ระเบียบปฏิบัติ การคลัง และงบประมาณ บุคลากร และระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นภายในพื้นที่รับผิดชอบของเทศบาลนครเกาะสมุยที่มีความแตกต่างไปจากขอบเขตพื้นที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเดียวกันแห่งอื่นๆ ที่มีการจัดตั้งขึ้นในระดับท้องถิ่นทั่วประเทศ ผนวกกับขาดการบูรณาการร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ และได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในพื้นที่เกาะสมุย อันส่งผลให้การขับเคลื่อนการพัฒนาและส่งเสริมบริการสาธารณะต่างๆ ในพื้นที่เกาะสมุยเพื่อตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาต่างๆ และความต้องการต่างๆ ของประชาชนภายในพื้นที่เทศบาลนครเกาะสมุย กลับไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลอย่างเป็นรูปธรรมได้ทันต่อสภาพปัญหา ความต้องการ และความคาดหวังดังกล่าวของ

ประชาชนภายในพื้นที่เกาะสมุย⁵

ด้วยสภาพปัญหา ความต้องการ และความคาดหวังต่างๆ ของประชาชนในเกาะสมุยที่ทวีความรุนแรงเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยที่กลไกการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นหรือเทศบาลนครเกาะสมุยไม่สามารถดำเนินการบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่เกาะสมุยเพื่อตอบสนองต่อปัญหา ความต้องการ และความคาดหวังของประชาชนในพื้นที่เกาะสมุยได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้ภาคส่วนต่างๆ ทั้งในพื้นที่เกาะสมุยและนอกพื้นที่เกาะสมุย อาทิ หน่วยงานภาครัฐต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เทศบาลนครเกาะสมุย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา นักวิชาการ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และประชาชนชาวเกาะสมุย จึงมีความพยายามร่วมกันศึกษา ผลักดัน และขับเคลื่อนให้เกิดการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นในพื้นที่เกาะสมุยที่มีโครงสร้าง อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ระเบียบปฏิบัติการคลังและงบประมาณ บุคลากร และระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่แตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป

มีเป้าหมายเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเกาะสมุยเข้ามาทำหน้าที่บริหารจัดการท้องถิ่นเกาะสมุยและเป็นกลไกระดับท้องถิ่นที่มีส่วนสำคัญในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนภายในพื้นที่เกาะสมุยได้เข้ามามีส่วนร่วม (Public Participation) ในการจัดการท้องถิ่นของตน (Local-Self Government) โดยเฉพาะการขับเคลื่อนการบริหารจัดการท้องถิ่นทั้งการพัฒนาและส่งเสริมบริการสาธารณะที่มีลักษณะทั่วไป (General Function) เฉกเช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนครเกาะสมุยที่มีอยู่เดิมกับการ

⁵ สมคิด เลิศไพฑูรย์, ธีร์ เจียศิริพงษ์กุล, และ ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, “การศึกษารูปแบบการบริหารและแนวทางในการพัฒนาพื้นที่เกาะสมุย,” *วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี*, ปีที่ 11 ฉบับที่ 2, 30-37.

ส่งมอบบริการสาธารณะที่มีลักษณะพิเศษ (Special Function) ด้านการท่องเที่ยวทางทะเลในพื้นที่เกาะสมุยนำมาสู่การพัฒนาท้องถิ่นและแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพและนำมาสู่ประสิทธิผลในการตอบสนองต่อความต้องการและความคาดหวังของประชาชนเกาะสมุย

ที่ผ่านมาแม้ว่ามีการศึกษาถึงสภาพปัญหา ข้อจำกัด และแนวทางการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่สอดคล้องและเกิดความเหมาะสมต่อพื้นที่เกาะสมุยเป็นจำนวนมากแล้วนั้น⁶ หากแต่เมื่อพิจารณาในรายละเอียดแล้วกลับพบว่ายังคงมีความจำเป็นต้องสำรวจถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่และสัดส่วนงบประมาณของการขับเคลื่อนภารกิจด้านการพัฒนาและจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานราชการต่างๆ ที่เข้ามาดำเนินการในพื้นที่เกาะสมุยเพื่อให้อำเภอส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมีฐานข้อมูลเพียงพอประกอบการพิจารณาและตัดสินใจออกแบบโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และสัดส่วนงบประมาณที่เหมาะสมในการขับเคลื่อนการบริหารจัดการท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเกาะสมุย

บทความนี้จึงมุ่งทำการสำรวจภารกิจและงบประมาณของส่วนราชการในพื้นที่เกาะสมุยเพื่อให้ฐานข้อมูลประกอบการพิจารณาจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเกาะสมุยที่ได้มีการค้นพบมาก่อนหน้าให้เกิดความสมบูรณ์ ดังนั้น บทความนี้จึงมีเป้าหมายสำคัญ 3 ประการ คือ **ประการที่หนึ่ง** มุ่งสำรวจถึงภารกิจของส่วนราชการต่างๆ ที่เข้ามาดำเนินการในพื้นที่อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี **ประการที่สอง** มุ่งศึกษาถึงสัดส่วนงบประมาณ

⁶ การศึกษาที่ผ่านมาถึงสภาพปัญหา ข้อจำกัด และแนวทางการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเกาะสมุย อาทิ การศึกษาสภาพปัญหา แนวทางการปรับปรุงรูปแบบการบริหารและแนวทางการพัฒนาพื้นที่เกาะสมุย, โดย สมคิด เลิศไพฑูรย์, วุฒิสภา ตันไชย, และ อรทัย ก๊กผล เสนอต่อสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์; *การศึกษารูปแบบการบริหารและแนวทางในการพัฒนาพื้นที่เกาะสมุย*, โดย จีรี เจียศิริพงษ์กุล และคณะ เสนอต่อมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นต้น

ของส่วนราชการต่างๆ ที่ได้รับการจัดสรรลงมาดำเนินโครงการต่างๆ ในพื้นที่อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี และ**ประการที่สาม** เพื่อเสนอแนะอำนาจหน้าที่และสัดส่วนงบประมาณที่เหมาะสมต่อการจัดทำบริการสาธารณะเมื่อพื้นที่เกาะสมุยได้รับการยกฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ทั้งนี้ ข้อจำกัดของการสำรวจภารกิจและงบประมาณของบทความนี้มุ่งเน้นสำรวจสถาบันทางการเมืองที่เป็นทางการ (Formal Institution) หรือหน่วยงานราชการที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล (Juristic Persons) ตามกฎหมายเท่านั้น โดยมีครอบคลุมไปถึงสถาบันทางการเมืองที่ไม่เป็นทางการ (Informal Institution) หรือไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลภายในท้องถิ่นเกาะสมุย

โดยบทความนี้เป็นการศึกษาวิจัยในเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ผ่านเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการวิจัยจากเอกสาร (Documentary Research) ทั้งในส่วนของเอกสารและข้อมูลในชั้นปฐมภูมิ (Primary source) และชั้นทุติยภูมิ (Secondary source) ที่มีความเกี่ยวข้องกับขอบเขตของอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานราชการต่างๆ ที่มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ในพื้นที่เกาะสมุย ควบคู่ไปกับสำรวจงบประมาณและโครงการพัฒนาและบริการสาธารณะต่างๆ ที่มีการจัดสรรลงมาในพื้นที่เกาะสมุยย้อนหลัง 7 ปีงบประมาณ (ปีงบประมาณ 2558 -ปีงบประมาณ 2564) เพื่อสังเคราะห์เป็นข้อเสนอเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และสัดส่วนงบประมาณที่เหมาะสมต่อการจัดทำบริการสาธารณะเมื่อพื้นที่เกาะสมุยได้รับการยกฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่ ซึ่งแหล่งข้อมูลดังกล่าวอาจอยู่ในรูปของหนังสือ งานวิจัย เอกสาร บทความทางวิชาการ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ กฎหมาย และระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องที่ได้จากแหล่งค้นคว้าข้อมูลต่างๆ อาทิ ห้องสมุด เว็บไซต์ หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยนี้

เนื้อหาของบทความนี้แบ่งโครงสร้างการนำเสนอออกเป็น 5 ส่วนหลัก โดยเริ่มต้นจากกรอบแนวคิดว่าด้วยองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ถัดมาเป็นการสำรวจภารกิจและหน้าที่ของส่วนราชการต่างๆ ในพื้นที่อำเภอเกาะสมุย จากนั้นเป็นการสำรวจสัดส่วนงบประมาณของส่วนราชการต่างๆ ที่ได้รับการจัดสรรลงมาดำเนินโครงการต่างๆ ในพื้นที่อำเภอเกาะสมุย ตามมาด้วยข้อเสนอแนะอำนาจหน้าที่และสัดส่วนงบประมาณที่เหมาะสมต่อการจัดทำบริการสาธารณะเมื่อพื้นที่เกาะสมุยได้รับการยกฐานะเป็นองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่ และส่วนสุดท้ายจะเป็นบทสรุปส่งท้าย

2. กรอบแนวคิดว่าด้วยองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกับการกระจายอำนาจทางการคลัง

สำหรับบทความวิจัยนี้ได้อาศัยกรอบแนวคิดเพื่อเป็นรากฐานที่สำคัญของการสำรวจภารกิจและงบประมาณของส่วนราชการในพื้นที่เกาะสมุยเพื่อเตรียมข้อมูลสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่เกาะสมุยเป็นองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ 2 แนวคิดสำคัญ ประกอบด้วย หนึ่ง กรอบแนวคิดว่าด้วยองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเพื่อ กับ สอง กรอบแนวคิดว่าด้วยการกระจายอำนาจทางการคลังสามารถอธิบายโดยสังเขปได้ดังนี้

2.1 กรอบแนวคิดว่าด้วยองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

เมื่อได้ลองทบทวนถึงกรอบแนวคิดว่าด้วยองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษแล้วนั้น ทำให้เห็นว่าแนวคิดในเรื่องดังกล่าวมองว่าการบริหารจัดการท้องถิ่นในพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะหรือพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษ อาทิ ลักษณะท้องถิ่นที่เป็นเมืองหลวงของประเทศต่างๆ ที่เป็นศูนย์กลางการปกครอง

และมีความเจริญเติบโตในมิติต่างๆ ในระดับสูง (กรุงเทพมหานครของประเทศไทย นครปารีสของประเทศฝรั่งเศส กรุงโตเกียวของประเทศญี่ปุ่น) ลักษณะท้องถิ่นที่เป็นพื้นที่ชายแดน (พื้นที่เทศบาลนครแม่สอดและพื้นที่ใกล้เคียง พื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทย) ลักษณะท้องถิ่นที่เป็นแหล่งท่องเที่ยว (เช่นเช่นพื้นที่เกาะสมุย) ลักษณะท้องถิ่นที่เป็นพื้นที่เกาะหรือชนบท⁷ เป็นต้น ควรออกแบบระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นและจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่จัดตั้งขึ้นภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะ

โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่จัดตั้งขึ้นจะมีโครงสร้างอำนาจหน้าที่ ภารกิจ ระเบียบปฏิบัติ การคลังและงบประมาณ และระบบบริหารจัดการท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษบางประการที่แตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปเข้ามารับผิดชอบทำหน้าที่ในการบริหารจัดการท้องถิ่น โดยเฉพาะการส่งมอบบริการสาธารณะทั้งที่มีลักษณะทั่วไป (General Function) เช่นเดียวกับการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปกับที่มีลักษณะพิเศษ (Special Function) ของท้องถิ่นนั้นๆ เพื่อให้การส่งมอบบริการสาธารณะที่เกิดขึ้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลตรงตามความต้องการและความคาดหวังของประชาชนในท้องถิ่น เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปที่มีอยู่เดิมไม่มีขีดความสามารถเพียงพอหรือขาดโครงสร้างและระบบบริหารจัดการที่เหมาะสมต่อการบริหารจัดการท้องถิ่นที่มีลักษณะพิเศษ จนส่งผลให้เกิดปัญหาและผลกระทบต่างๆ ต่อประชาชนในท้องถิ่น

⁷ สมคิด เลิศไพฑูรย์, วุฒิสภา ดันไชย, และ อรทัย ก๊กผล, การศึกษาสภาพปัญหา แนวทางการปรับปรุงรูปแบบการบริหารและแนวทางการพัฒนาพื้นที่เกาะสมุย, (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), 2-40 – 2-43.; ธีรเจียศิริพงษ์กุล และคณะ, การศึกษารูปแบบการบริหารและแนวทางในการพัฒนาพื้นที่เกาะสมุย, อ้างแล้ว, 36.

ทั้งนี้ การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในท้องถิ่นที่มีลักษณะพิเศษนั้นอาจเป็นไปใน 2 รูปแบบสำคัญ คือ หนึ่ง *องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีเขตพื้นที่เท่ากับจังหวัด* ส่วนใหญ่จะเป็นที่ตั้งเมืองหลวงของประเทศนั้นๆ และ/หรือเป็นท้องถิ่นที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจจะดับสูงกว่าจังหวัดอื่นๆ ท้องถิ่นลักษณะพิเศษเต็มพื้นที่จังหวัดนี้จะมีความเจริญที่ไม่แตกต่างกันระหว่างพื้นที่ต่างๆ ในจังหวัด และ สอง *องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีเขตพื้นที่เล็กกว่าจังหวัด* เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในเขตจังหวัดนั้นๆ ที่มีการออกแบบและจัดตั้งขึ้นในพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะหรือลักษณะพิเศษแตกต่างจากพื้นที่โดยทั่วไปในจังหวัดนั้นๆ อาจมีลักษณะเป็นแหล่งท่องเที่ยวสำคัญ เมืองชายแดน พื้นที่เกาะ ฯลฯ ซึ่งมีประชาชนอาศัยอยู่มากกว่าพื้นที่อื่นๆ วิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่แตกต่างจากพื้นที่อื่นๆ อย่างชัดเจน หรือมีความสำคัญในเชิงเศรษฐกิจต่อประเทศนั้นๆ⁸

โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีการจัดตั้งขึ้นในพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษหรือมีลักษณะเฉพาะจะมีความแตกต่างทางโครงสร้างและองค์ประกอบหลากหลายประการไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ดังนี้

โครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทั่วไปจะกำหนดให้ผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่น หากแต่ โครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอาจมีการออกแบบขึ้นมาเฉพาะเพื่อให้

⁸ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ*, (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2546), 107 – 110, 192-193, 228-229.; สมคิด เลิศไพฑูรย์, วุฒิสาร ตันไชย, และ อรทัย ก๊กผล, *การศึกษาสภาพปัญหา แนวทางการปรับปรุงรูปแบบการบริหารและแนวทางการพัฒนาพื้นที่เกาะสมุย*, อ้างแล้ว, 2-39.

ผู้บริหารและ/หรือสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีคุณสมบัติเฉพาะที่เหมาะสมต่อการทำหน้าที่ในการบริหารจัดการท้องถิ่นไปจนถึงอาจกำหนดให้มีสภาที่ปรึกษาหรือคณะกรรมการที่ปรึกษาหรือสภาประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมให้คำแนะนำการบริหารจัดการท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจตนารมณ์สำคัญของการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้นเพื่อรองรับกับลักษณะพิเศษหรือลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นนั้นๆ จึงได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมีอำนาจหน้าที่ที่มีความพิเศษต่างจากอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป โดยมีเป้าหมายเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษสามารถจัดการกับปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นเป็นพิเศษในท้องถิ่นได้

รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพื้นฐานแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมักมีการกำหนดให้มีรายได้มากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ตัวอย่างเช่น นครโตเกียวของประเทศญี่ปุ่น จะมีรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เรียกว่า “เขตพิเศษ” (KU) เขตพิเศษนี้มีอำนาจในการเก็บภาษีมากกว่าเทศบาลอื่นๆ เป็นต้น

ระเบียบปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปจะใช้ระเบียบกลางเป็นระเบียบปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป แตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้นๆ จะกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมีอำนาจในการออกระเบียบปฏิบัติเพื่อใช้ในการบริหารจัดการท้องถิ่นในประเด็นต่างๆ เองได้ตามที่พระราชบัญญัติให้อำนาจไว้

การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะมีระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่คล่องตัวและเป็น

อิสระมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปโดยจะมีระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ระเบียบต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการบริหารงานบุคคลเฉพาะแยกออกจากระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมีอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างและมีลักษณะพิเศษที่ทำให้ต้องบุคลากรที่แตกต่างออกไป

ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับรัฐบาลกลาง
 โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะถูกกฎหมายเฉพาะกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกับรัฐบาลกลาง ในฐานะผู้มีอำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะที่แตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป เช่น กรุงเทพมหานครได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีโดยตรงที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงบริหารงานของรัฐและกิจการภายใน (MOGAHA) เป็นต้น⁹

2.2 กรอบแนวคิดว่าด้วยการกระจายอำนาจทางการคลัง

ขณะที่การทบทวนถึงกรอบแนวคิดว่าด้วยการกระจายอำนาจทางการคลังนั้น ทำให้เห็นว่าแนวคิดในเรื่องดังกล่าวมองว่าการกระจายอำนาจทางการคลังตั้งอยู่บนฐานความเชื่อว่าการจัดทำบริการสาธารณะระดับท้องถิ่นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดสรรได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตรงตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และนำไปสู่การเพิ่มสวัสดิการสังคม เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่น

⁹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, วุฒิสาร ตันไชย, และ อรทัย ก๊กผล, การศึกษาสภาพปัญหา แนวทางการปรับปรุงรูปแบบการบริหารและแนวทางการพัฒนาพื้นที่เกาะสมุย, ช้างแล้ว, 2-43, 2-45.

มากกว่ารัฐบาลกลาง¹⁰ ด้วยเหตุนี้ การกระจายอำนาจทางการคลังจะส่งผลให้การผลิตสินค้าและบริการสาธารณะต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามเงื่อนไขการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดและส่งผลให้สวัสดิการสังคมโดยรวมดีขึ้น

ทั้งนี้ การจัดแบ่งภาษีอากรระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจทางการคลัง จะต้องมีการพิจารณาไปถึงการจัดแบ่งภารกิจในการจัดทำสินค้าและบริการสาธารณะระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ต้องคำนึงถึงหลักอาณาเขตแห่งผลประโยชน์ (Benefit Region) ที่เกิดจากการจัดทำสินค้าและบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งครอบคลุมพื้นที่ขนาดใด¹¹ เช่นภารกิจที่มีอาณาเขตแห่งผลประโยชน์ขอบเขตครอบคลุมทั้งประเทศควรเป็นภารกิจของรัฐบาล ในทางตรงกันข้ามภารกิจที่มีอาณาเขตแห่งผลประโยชน์ครอบคลุมท้องถิ่นเช่นการบริการจัดการท่องเที่ยวของเกาะสมุยก็ควรเป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เกาะสมุย

ด้วยหลักอาณาเขตแห่งผลประโยชน์ในข้างต้นส่งผลให้การจัดแบ่งภาษีหรือที่มาของรายได้ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงควรเป็นไปในทิศทางที่ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากสินค้าและบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดควรจ่ายภาษีให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น¹² เช่นในพื้นที่เกาะสมุยที่มีลักษณะพิเศษด้านการเป็นศูนย์กลางการ

¹⁰ Teresa Ter-Minassian, *Decentralizing Government*, (Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1997), 37.; อ้างถึงใน วสันต์ เหลืองประภัสร์, การคลังท้องถิ่น, (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2547), 1.

¹¹ Richard A. Musgrave, and Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice* (Singapore: McGrawHill, 1989) 216.; อ้างถึงใน วสันต์ เหลืองประภัสร์, การคลังท้องถิ่น, อ้างแล้ว, 7.

¹² วสันต์ เหลืองประภัสร์, การคลังท้องถิ่น, อ้างแล้ว, 7-9.

ท่องเที่ยวทางทะเล จึงควรมีรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เกาะสมุยมาจากภาษีต่างๆ โดยเฉพาะภาษีที่เกิดจากลักษณะพิเศษในการเป็น ศูนย์กลางการท่องเที่ยวทางทะเลของเกาะสมุย อาทิ นักท่องเที่ยว อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว และอุตสาหกรรมที่สืบเนื่องเป็นสำคัญ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

เกาะสมุยสามารถพึ่งพาตนเองทางรายได้ในการจัดทำบริการสาธารณะที่ลักษณะทั่วไป (General Function) และลักษณะพิเศษ (Special Function) ด้านการท่องเที่ยวได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษยัง จำต้องคำนึงถึงหลักความสมดุลทางการคลังตามแนวดิ่งและตามแนวนอน (Vertical and Horizontal Fiscal Balance) กล่าวคือ ความสมดุลทางการคลังตามแนวดิ่ง ต้องมีการกำหนดรายได้ให้สอดคล้องกับการกำหนดภารกิจ เมื่อรัฐได้มีการถ่ายโอนภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วต้องมีการปฏิรูปทางการคลังด้วยการถ่ายโอนอำนาจการจัดเก็บภาษี/ค่าธรรมเนียมเพื่อเป็นฐานรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปจัดสรรเป็นงบประมาณรายจ่ายในการจัดทำบริการสาธารณะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ขณะที่ความสมดุลทางการคลังตามแนวนอนในท้องถิ่นประเภทเดียวกันหรือมีสภาพแวดล้อมใกล้เคียงกัน ควรที่จะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในอัตราเดียวกัน ในทางกลับกันท้องถิ่นที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากท้องถิ่นทั่วไป เช่น เกาะสมุยควรได้รับเงินอุดหนุนในอัตราที่แตกต่างออกไป

ขณะเดียวกัน การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ยังต้องคำนึงถึงหลักความเป็นอิสระในการบริหารจัดการท้องถิ่นทางการคลัง (Local Fiscal Autonomy) โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการบริหารจัดการงบประมาณหรือมีงบประมาณ

ของตนเองภายใต้หลักการควบคุมโดยสภาท้องถิ่นและการกำกับดูแลตามหลัก
วินัยทางการเมือง¹³

จากการทบทวนกรอบแนวคิดว่าด้วยองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่น
รูปแบบพิเศษและกรอบแนวคิดว่าด้วยการกระจายอำนาจทางการเมืองตามที่
ได้กล่าวมาข้างต้นแสดงให้เห็นว่าแนวคิดว่าด้วยองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่น
รูปแบบพิเศษถือเป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นภายใต้บริบทที่องค์ประกอบของ
ท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปที่มีอยู่เดิมไม่สามารถขับเคลื่อนการบริหารจัดการท้องถิ่น
ภายในท้องถิ่นที่มีลักษณะพิเศษหรือลักษณะเฉพาะต่างๆ อาทิ ท้องถิ่นที่เป็น
เมืองหลวงของประเทศ ท้องถิ่นที่เป็นพื้นที่ชายแดน ท้องถิ่นที่เป็นแหล่งท่องเที่ยว
ท้องถิ่นที่เป็นพื้นที่เกาะหรือชนบท ฯลฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพจนส่งผล
ให้เกิดปัญหาและผลกระทบต่างๆ ต่อประชาชนในท้องถิ่น จำเป็นต้องจัดตั้ง
องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นทั้งที่มีเขตพื้นที่เท่ากับจังหวัดโดย
แต่ละพื้นที่ในจังหวัดมีความเจริญที่ไม่แตกต่างกันหรือที่มีเขตพื้นที่เล็กกว่า
จังหวัดที่ท้องถิ่นนั้นมีลักษณะเฉพาะหรือลักษณะพิเศษที่มีความแตกต่างจาก
พื้นที่โดยทั่วไปภายในจังหวัดนั้นๆ องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่
จัดตั้งขึ้นจะมีโครงสร้างภายในขององค์ประกอบของส่วนท้องถิ่น อำนาจหน้าที่
รายได้ ระเบียบปฏิบัติ การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และความสัมพันธ์
ระหว่างองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นกับรัฐบาลกลางที่แตกต่างไปจากองค์ประกอบ
ของส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป

ทั้งนี้ การจัดตั้งองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจำต้องมีการ
กำหนดรายได้ให้สอดคล้องกับการกำหนดภารกิจด้วยการถ่ายโอนอำนาจการ
จัดเก็บภาษี/ค่าธรรมเนียมเพื่อเป็นฐานรายได้ให้กับองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่น
นำไปจัดสรรเป็นงบประมาณรายจ่ายในการจัดทำบริการสาธารณะตอบสนอง

¹³ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, *การคลังท้องถิ่น: การขยายฐานรายได้และมาตรการลดความเหลื่อมล้ำ*,
(กรุงเทพ: สถาบันพระปกเกล้า, 2559), 29-30.

ต่อความต้องการของประชาชนตามเงื่อนไขการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดที่จะส่งผลให้สวัสดิการสังคมโดยรวมดีขึ้น ซึ่งจะต้องมีการจัดแบ่งภาวการณ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยคำนึงถึงหลักอาณาเขตแห่งผลประโยชน์ โดยผู้ที่ได้รับประโยชน์จากสินค้าและบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดควรจ่ายภาษีให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เช่นเดียวกันกับ พื้นที่เกาะสมุยถือเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวทางทะเลฝั่งอ่าวไทยที่สำคัญและมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจระดับสูงเรื่อยมา ส่งผลให้โครงสร้างการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปในพื้นที่หรือเทศบาลนครเกาะสมุยไม่สามารถบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างทันทั่วถึงและมีประสิทธิภาพนำมาสู่ความจำเป็นในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเกาะสมุย อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเกาะสมุยมีความจำเป็นต้องศึกษาและสำรวจอย่างรอบด้านโดยเฉพาะการสำรวจภารกิจและงบประมาณของส่วนราชการในพื้นที่เกาะสมุยเพื่อเป็นฐานข้อมูลสำคัญในการออกแบบภารกิจและงบประมาณที่เหมาะสมในการบริหารจัดการท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนครเกาะสมุย ดังนั้น งานบทความนี้จึงให้น้ำหนักและสนใจต่อการสำรวจภารกิจและงบประมาณของส่วนราชการในพื้นที่เกาะสมุย รวมถึงเสนอแนะอำนาจหน้าที่และสัดส่วนงบประมาณที่เหมาะสมต่อการจัดทำบริการสาธารณะเมื่อพื้นที่เกาะสมุยได้รับการยกฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

3. ภารกิจและหน้าที่ของส่วนราชการต่างๆ ในพื้นที่อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี

ด้วยบริบทความสำคัญเชิงพื้นที่ในฐานะการเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวทางทะเลฝั่งอ่าวไทยที่สำคัญของอำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี

จนกลายเป็นมนต์เสน่ห์สำคัญที่ดึงดูดให้ในแต่ละวันมีนักท่องเที่ยวเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวและลงทุนในพื้นที่เกาะสมุยเป็นจำนวนมาก ได้กลายเป็นปัจจัยผลักดันให้หน่วยงานราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และรัฐวิสาหกิจจำนวนมากเข้ามาดำเนินการกิจการพัฒนาและจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ในพื้นที่อำเภอเกาะสมุย ซึ่งจากการสำรวจภารกิจและหน้าที่ของหน่วยงานราชการต่างๆ ที่เข้ามาดำเนินการภารกิจให้บริการสาธารณะในพื้นที่อำเภอเกาะสมุย พบว่า ปัจจุบันพื้นที่เทศบาลนครเกาะสมุยซึ่งมีพื้นที่ครอบคลุมอำเภอเกาะสมุยมีหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค รัฐวิสาหกิจ และองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ มากถึง 72 หน่วยงาน ครอบคลุมภารกิจและหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะต่างๆ ที่หลากหลาย ดังนี้

3.1 หน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางที่เข้ามาประจำอยู่ในพื้นที่อำเภอเกาะสมุย: ถือเป็นหน่วยงานราชการตามหลักการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) ที่ลงไปปฏิบัติงานในแต่ละพื้นที่ภายใต้กรอบหรือนโยบายที่ขึ้นตรงต่ออธิบดีหรือหัวหน้าหน่วยงานราชการในส่วนกลางของตน โดยมีผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานีหรือนายอำเภอเกาะสมุยทำหน้าที่ขับเคลื่อนภารกิจส่งมอบบริการสาธารณะมิติต่างๆ ที่แตกต่างหลากหลายกันออกไปให้กับประชาชนในอำเภอเกาะสมุย จำนวนทั้งสิ้น 45 หน่วยงาน ใน 11 กระทรวง/เทียบเท่า ครอบคลุมภารกิจให้บริการสาธารณะต่างๆ อย่างหลากหลาย ทั้งภารกิจด้านการคมนาคม การสาธารณสุข การดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การรักษาความสงบเรียบร้อย ไปจนถึงภารกิจด้านความมั่นคง

เมื่อพิจารณาลงไปรายละเอียดแล้วพบว่าภารกิจการให้บริการสาธารณะต่างๆ ที่หน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางที่เข้ามาประจำอยู่ในพื้นที่อำเภอเกาะสมุยเข้ามาดำเนินการให้บริการสาธารณะกับประชาชนในพื้นที่เทศบาลนครเกาะสมุยกลับมีทั้งเป็นภารกิจการให้บริการสาธารณะที่เป็นอำนาจ

หน้าที่ของเทศบาลนครเกาะสมุยและหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางต่างๆ ได้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้กับเทศบาลนครเกาะสมุยตามแผนปฏิบัติการ กำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2545 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 อาทิ ภารกิจด้านการศึกษา ภารกิจด้านงานลาดยางทางหลวง ภารกิจด้านงานบำรุงรักษาทางหลวง เป็นต้น¹⁴ หรือเป็นภารกิจที่เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนครเกาะสมุยตาม พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและ ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542¹⁵ และกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องหากแต่หน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางเหล่านี้ มิได้ดำเนินการถ่ายโอนให้กับเทศบาลนครเกาะสมุย อาทิ ภารกิจด้านการ ป้องกันและระงับโรคติดต่อ ภารกิจด้านการจัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา ฯลฯ

อย่างไรก็ตาม จากการสำรวจยังพบว่ามียังภารกิจที่แม้มีการจัดตั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเกาะสมุยขึ้นแล้วนั้น หน่วยงาน ราชการบริหารส่วนกลางต่างๆ ยังคงจำเป็นที่จะต้องจัดทำภารกิจให้บริการ สาธารณะอันเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางต่อไป หากแต่ต้องประสานความร่วมมือกันอย่างกระตือรือร้นและต่อเนื่องกับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเกาะสมุยและภาคส่วนต่างๆ ในท้องถิ่น

¹⁴ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, *ภารกิจที่ถ่ายโอนแล้วตามแผนปฏิบัติการฯ (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2545*, (ม.ป.ท.: ม.ป.พ., ม.ป.ป.); สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, *ภารกิจที่ถ่ายโอนแล้วตามแผนปฏิบัติการฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551*, (ม.ป.ท.: ม.ป.พ., ม.ป.ป.).

¹⁵ พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496, มาตรา 56-57.; พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542, มาตรา 16.

เกาะสมุย อาทิ การกิจด้านการสื่อสารมวลชนของรัฐ การกิจด้านความมั่นคง ทั้งทางบก ทางทะเล และทางอากาศ การกิจด้านความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยภายในราชอาณาจักร การกิจด้านศุลกากร การกิจด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศ และการกิจด้านอุตุนิยมวิทยา เนื่องจาก การกิจดังกล่าวโดยหลักการแล้วควรเป็นการกิจให้บริการสาธารณะที่รัฐส่วนกลางจำเป็นจะต้องกระทำเพื่อพิทักษ์อธิปไตยของชาติ ตลอดจนผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและประชาชน และยังเป็นภารกิจที่เกินกว่าศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษทุกรูปแบบ ด้วยเหตุนี้ จึงส่งผลให้หน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางที่เข้ามาประจำอยู่ในพื้นที่อำเภอเกาะสมุยเพื่อจัดทำภารกิจให้บริการสาธารณะดังกล่าวยังคงมีความจำเป็นต้องจัดทำบริการสาธารณะเหล่านั้นในพื้นที่อำเภอเกาะสมุยต่อไป หากแต่หน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางเหล่านั้นควรร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเกาะสมุยและภาคส่วนต่างๆ ในท้องถิ่นดำเนินภารกิจเพื่อความมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลอย่างเป็นรูปธรรมต่อการบริการสาธารณะนั้นๆ

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาลงไปในรายละเอียดแล้วยังพบว่าหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางในระดับกระทรวงหรือเทียบเท่าที่มีหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางที่เข้ามาประจำอยู่ในพื้นที่อำเภอเกาะสมุยมากที่สุดคือหน่วยงานราชการบริการส่วนกลางในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการที่มีหน่วยงานเข้ามาประจำในพื้นที่อำเภอเกาะสมุยมากถึง 23 หน่วยงาน ส่วนใหญ่เป็นโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาและประถมศึกษาให้บริการสาธารณะด้านการศึกษากับประชาชนในพื้นที่อำเภอเกาะสมุย รองลงมาคือหน่วยงานราชการบริการส่วนกลางในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จำนวน 5 หน่วยงาน อาทิ สถานีตำรวจต่างๆ ให้บริการสาธารณะด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย หน่วยงานราชการบริการส่วนกลางในสังกัดกระทรวงการคลัง จำนวน 4 หน่วยงาน อาทิ สำนักงาน

สรรพากรและสรรพสามิตพื้นที่ จัดทำภารกิจด้านการเงินและการคลังของประเทศ ถัดมาเป็นหน่วยงานราชการบริการส่วนกลางในสังกัดกระทรวงกลาโหมและกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงละ 3 หน่วยงาน จัดทำภารกิจด้านด้านการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของอุทยานแห่งชาติหมู่เกาะอ่างทอง หน่วยงานราชการบริการส่วนกลางในสังกัดกระทรวงคมนาคม จำนวน 2 หน่วยงาน จัดทำภารกิจด้านการคมนาคมทั้งทางบกและทางเรือ และสุดท้ายหน่วยงานราชการบริการส่วนกลางในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม และกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงละ 1 หน่วยงาน

3.2 หน่วยงานราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ประจำอยู่ในพื้นที่

อำเภอเกาะสมุย: ถือเป็นหน่วยงานราชการตามหลักการการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) การตัดสินใจของส่วนราชการส่วนกลางลงสู่หน่วยงานหรือตัวแทนของรัฐในระดับพื้นที่อำเภอเกาะสมุย (Prefectoral System) เป็นผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจขับเคลื่อนภารกิจบริการสาธารณะต่างๆ ที่แตกต่างกันไปตั้งแต่ภารกิจด้านการเกษตร ที่ดิน การพัฒนาชุมชน การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การคมนาคม การยุติธรรม แรงงาน วัฒนธรรม และสาธารณสุข ให้กับประชาชนในอำเภอเกาะสมุยภายใต้กรอบและนโยบายของราชการบริหารส่วนกลางที่ได้มีการกำหนดไว้ ซึ่งจากการสำรวจหน่วยงานราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่เข้ามาประจำอยู่ในพื้นที่อำเภอเกาะสมุยทำหน้าที่ขับเคลื่อนภารกิจบริการสาธารณะให้กับประชาชนภายในเกาะสมุยนั้นมีจำนวนทั้งสิ้น 24 หน่วยงานใน 7 กระทรวง

โดยภารกิจการให้บริการสาธารณะต่างๆ ที่หน่วยงานราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ประจำอยู่ในพื้นที่อำเภอเกาะสมุยให้บริการสาธารณะกับประชาชนในพื้นที่เทศบาลนครเกาะสมุยส่วนใหญ่เป็นภารกิจที่มีความซับซ้อน

กับอำนาจหน้าที่และภารกิจการส่งมอบบริการสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่นของเทศบาลนครเกาะสมุย ทั้งภารกิจด้านการส่งเสริม การฝึก และการประกอบอาชีพที่บัญญัติไว้ในมาตรา 16 (6) ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542¹⁶ มีความทับซ้อนกับภารกิจการจัดทำบริการสาธารณะของสำนักงานเกษตรอำเภอเกาะสมุย กรมส่งเสริมการเกษตร สำนักงานประมงอำเภอเกาะสมุย กรมประมง สำนักงานปศุสัตว์อำเภอเกาะสมุย กรมปศุสัตว์ ในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ต่างมีการถ่ายโอนภารกิจการส่งมอบบริการสาธารณะดังกล่าวให้กับเทศบาลนครเกาะสมุยตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 2 ฉบับ¹⁷ ตลอดจนภารกิจด้านการบริหารจัดการการขนส่งภายในพื้นที่อำเภอเกาะสมุยของสำนักงานขนส่งจังหวัดสุราษฎร์ธานี สาขาเกาะสมุย กรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม ที่มีความทับซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนครเกาะสมุย ตามมาตรา 16 (26) ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 ที่ให้อำนาจกับเทศบาลนครเกาะสมุยในการจัดการขนส่งและวิศวกรรมจราจร¹⁸

เช่นเดียวกับภารกิจการส่งมอบบริการสาธารณะของหน่วยงานราชการบริหารส่วนภูมิภาคประจำอำเภอเกาะสมุยในสังกัดกระทรวงมหาดไทย

¹⁶ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542, มาตรา 16 (6).

¹⁷ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, *ภารกิจที่ถ่ายโอนแล้วตามแผนปฏิบัติการฯ (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2545, อ้างแล้ว.*; สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, *ภารกิจที่ถ่ายโอนแล้วตามแผนปฏิบัติการฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551, อ้างแล้ว.*

¹⁸ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542, มาตรา 16 (6).

ทั้งที่ทำการปกครองอำเภอเกาะสมุย กรมการปกครอง สำนักงานพัฒนาชุมชน อำเภอเกาะสมุย กรมพัฒนาชุมชน สำนักงานที่ดินจังหวัดสุราษฎร์ธานี สาขาเกาะสมุย กรมที่ดิน สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสุราษฎร์ธานี สาขาเกาะสมุย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย รวมถึงภารกิจการส่งมอบบริการสาธารณะด้านด้านศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมของวัฒนธรรมอำเภอเกาะสมุย สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงวัฒนธรรม ไปจนถึงกระทรวงสาธารณสุขที่มีหน่วยงานราชการบริหารส่วนภูมิภาคประจำอยู่ในพื้นที่อำเภอเกาะสมุยเป็นจำนวนมากถึง 11 หน่วยงานที่เข้ามาส่งมอบบริการสาธารณะด้านการสาธารณสุขในพื้นที่อำเภอเกาะสมุยทั้งสำนักงานสาธารณสุขอำเภอเกาะสมุย โรงพยาบาลเกาะสมุย โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลหรือสถานีอนามัยทั้ง 9 แห่ง ซึ่งอำนาจหน้าที่และภารกิจของเหล่านี้ล้วนทับซ้อนกับอำนาจหน้าที่และภารกิจของเทศบาลนครเกาะสมุยตามพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542¹⁹

อย่างไรก็ตาม พื้นที่เกาะสมุยยังคงมีภารกิจการส่งมอบบริการสาธารณะบางประเภทที่หน่วยงานราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ประจำอยู่ในพื้นที่อำเภอเกาะสมุยยังคงจำเป็นต้องจัดทำภารกิจให้บริการสาธารณะอันเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานราชการบริหารส่วนภูมิภาคเหล่านั้นต่อไป แม้ว่าเกาะสมุยได้รับการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ อาทิ ภารกิจด้านการยุติธรรม การบังคับคดีการคุมประพฤติ และการราชทัณฑ์ของหน่วยงานราชการบริหารส่วนภูมิภาคในสังกัดกระทรวงยุติธรรม ทั้งสำนักงานบังคับคดีจังหวัดสุราษฎร์ธานี สาขาเกาะสมุย สำนักงานคุมประพฤติจังหวัด

¹⁹ พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496, มาตรา 56-57.; พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542, มาตรา 16.

สุราษฎร์ธานี เกาะสมุย และเรือนจำอำเภอเกาะสมุย เนื่องจากภารกิจการส่งมอบบริการสาธารณะต่างๆ ของหน่วยงานราชการบริหารส่วนภูมิภาคในสังกัดกระทรวงยุติธรรมเหล่านี้เป็นภารกิจที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงต่อกระบวนการยุติธรรมและการจัดการผู้กระทำความผิดในพื้นที่อำเภอเกาะสมุย ที่ส่งผลโดยตรงต่อความมั่นคง ความสงบเรียบร้อย และผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและประชาชนหาใช่เป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ เช่นเดียวกับ ภารกิจการให้บริการสาธารณะด้านการประกันสังคมของสำนักงานประกันสังคมจังหวัดสุราษฎร์ธานี สาขาเกาะสมุย กระทรวงแรงงาน ซึ่งเป็นภารกิจที่มีลักษณะเฉพาะในการให้ความคุ้มครองการจ้างงานกับนายจ้าง ลูกจ้าง และผู้ประกันตนภายใต้กฎหมาย จึงมีความเหมาะสมที่หน่วยงานราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะมากกว่าเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.3 หน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่จัดทำบริการสาธารณะประจำอยู่ในพื้นที่อำเภอเกาะสมุย: ถือเป็นองค์กรหน่วยงานธุรกิจ บริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่รัฐเป็นเจ้าของเข้ามาทำหน้าที่ให้บริการโดยแสวงหากำไร โดยหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่จัดทำบริการสาธารณะประจำอยู่ในพื้นที่อำเภอเกาะสมุยนั้นถือเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการด้านระบบสาธารณูปโภคให้กับประชาชนในพื้นที่อำเภอเกาะสมุยที่ภาคเอกชนไม่มีความสามารถเพียงพอให้บริการดังกล่าว โดยปัจจุบันมีหน่วยงานรัฐวิสาหกิจประจำอยู่ในพื้นที่อำเภอเกาะสมุย 2 รัฐวิสาหกิจ ประกอบด้วย การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค สาขาเกาะสมุย ทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะด้านการจัดหาและให้บริการพลังงานไฟฟ้าในพื้นที่อำเภอเกาะสมุย กับ การประปาส่วนภูมิภาค สาขาเกาะสมุย ที่ทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะด้านด้านการผลิต จัดส่ง และจำหน่ายน้ำประปาที่มีคุณภาพ อย่างเพียงพอและทั่วถึงกับประชาชนในท้องถิ่นเกาะสมุย

อย่างไรก็ตาม ภารกิจการให้บริการสาธารณะด้านการไฟฟ้าและการประปาของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจทั้ง 2 แห่ง ยังคงเป็นภารกิจที่จำต้องอาศัยศักยภาพทางเทคโนโลยีระดับสูงและบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เกินกว่าศักยภาพที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ จะให้บริการสาธารณะดังกล่าว ฉะนั้น หากอนาคตหากเทศบาลนครเกาะสมุยได้รับการยกฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่แล้วภารกิจด้านการประปาและการไฟฟ้านั้นยังคงควรให้การประสานภูมิภาคและการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเป็นผู้ดำเนินการสืบทอดไปเพื่อตอบสนองต่อเจตนารมณ์ ความต้องการ และความคาดหวังของประชาชนในท้องถิ่นเกาะสมุยและการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่อำเภอเกาะสมุย

3.4 องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี: ถือเป็นหน่วยงานของรัฐตามหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นและถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน (Upper Tier) มีพื้นที่รับผิดชอบให้บริการสาธารณะครอบคลุมทั้งจังหวัดรวมถึงอำเภอเกาะสมุยมีอำนาจหน้าที่ให้บริการสาธารณะต่างๆ ทั้งโดยภาพรวมของจังหวัดและที่เกินกว่าศักยภาพของเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542²⁰ อย่างไรก็ตาม อำนาจหน้าที่และภารกิจส่วนใหญ่กลับมีความทับซ้อนกับอำนาจหน้าที่และภารกิจให้บริการสาธารณะโดยภาพรวมของเทศบาลนครเกาะสมุยตามพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 และพระราชบัญญัติ

²⁰ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พุทธศักราช 2540, มาตรา 45.; พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542, มาตรา 17.

กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 ฉะนั้น หากอนาคตหากเทศบาลนครเกาะสมุยได้รับการยกฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่แล้วอำนาจหน้าที่และภารกิจให้บริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีจึงควรดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษดังกล่าวดำเนินการแทน

ด้วยเหตุนี้ เมื่อพิจารณาภารกิจโดยภาพรวมของหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลาง หน่วยงานราชการบริหารส่วนภูมิภาค และองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี จึงพบว่าภารกิจของหน่วยงานเหล่านั้นโดยส่วนใหญ่เป็นภารกิจที่มีความทับซ้อนเป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนครเกาะสมุยตามพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 โดยเฉพาะมีภารกิจจำนวนมากที่เทศบาลนครเกาะสมุยได้รับการถ่ายโอนจากหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางเหล่านั้นตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 2 ฉบับ จนนำมาสู่ปัญหาการบริหารจัดการท้องถิ่นที่มีความทับซ้อนและไม่ชัดเจนต่อการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่อำเภอเกาะสมุย

อย่างไรก็ตาม จากการสำรวจยังพบว่าแม้มีภารกิจที่แม้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเกาะสมุยขึ้นแล้วนั้น หน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคต่างๆ ยังคงจำเป็นต้องจัดทำภารกิจให้บริการสาธารณะอันเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางนั้นต่อไป แต่ควรประสานความร่วมมือกันอย่างกระตือรือร้นและต่อเนื่องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเกาะสมุยและภาคส่วนต่างๆ ในท้องถิ่นเกาะสมุย อาทิ ภารกิจด้านการสื่อสารมวลชนของรัฐ ภารกิจด้านความมั่นคงทั้งทางบก ทางทะเล ทางอากาศ และความสงบเรียบร้อยภายในราช

อาณาจักร การกิจด้านศุลกากร การกิจด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศ การกิจด้านอุตุนิยมวิทยา การกิจด้านการประกันสังคม และการกิจด้านการยุติธรรม เนื่องจากการกิจดังกล่าวโดยหลักการแล้วควรเป็นภารกิจให้บริการสาธารณะที่รัฐส่วนกลางจำเป็นต้องกระทำเพื่อพิทักษ์อธิปไตยของชาติ ตลอดจนผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและประชาชน และยังเป็นภารกิจที่เกินกว่าศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษทุกรูปแบบ

4. สัดส่วนงบประมาณของส่วนราชการต่างๆ ที่มีการจัดสรรลง มาดำเนินโครงการต่างๆ ในพื้นที่อำเภอเกาะสมุย จังหวัด สุราษฎร์ธานี

ในส่วนนี้เป็นการสำรวจถึงสัดส่วน “งบประมาณ” ที่รัฐได้ดำเนินการจัดสรรให้กับหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขอบเขตความรับผิดชอบในพื้นที่อำเภอเกาะสมุย เพื่อจัดทำโครงการการพัฒนาและส่งมอบบริการสาธารณะต่างๆ ให้กับประชาชนภายในท้องถิ่นอำเภอเกาะสมุยตลอดระยะเวลา 7 ปีงบประมาณที่ผ่านมา (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 ถึงปีงบประมาณ พ.ศ. 2564) โดยเป็นทั้งการดำเนินโครงการตามภารกิจที่หน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางต่างๆ ได้มีการดำเนินการถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้ง 2 ฉบับ จำนวน 197 ภารกิจ ครอบคลุมภารกิจ 6 ด้าน คือ (1) ภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน (2) ภารกิจด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต (3) ภารกิจด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย (4) ภารกิจด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว (5) ภารกิจ

ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม และ (6) การกิจด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น กับภารกิจที่หน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางต่างๆ มิได้ดำเนินการถ่ายโอนให้กับเทศบาลนครเกาะสมุยและภารกิจที่ไม่ได้เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนครเกาะสมุย ดังนี้

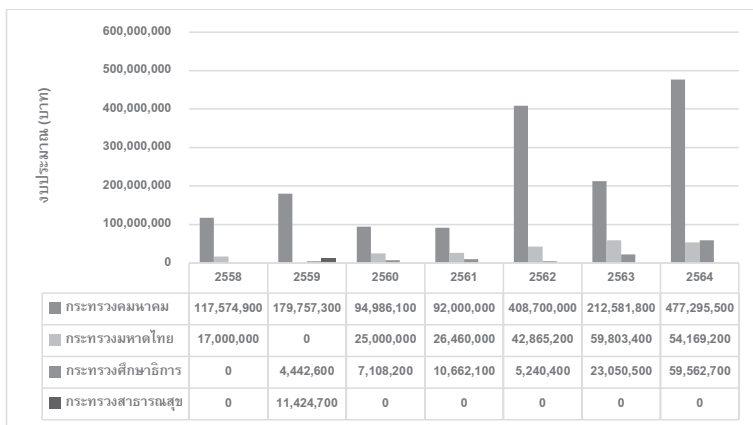
4.1 สัดส่วนงบประมาณของส่วนราชการต่างๆ ที่จัดสรรลงมาดำเนินโครงการในพื้นที่อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี: เป็นสัดส่วนงบประมาณจำนวนมากที่รัฐได้จัดสรรให้กับหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และรัฐวิสาหกิจ ลงมาจัดทำโครงการส่งมอบบริการสาธารณะต่างๆ ในพื้นที่อำเภอเกาะสมุย จากการสำรวจสัดส่วนงบประมาณของหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และรัฐวิสาหกิจ ที่มีการจัดสรรลงมาดำเนินโครงการในพื้นที่อำเภอเกาะสมุย พบว่า ในช่วงระยะเวลา 7 ปีงบประมาณที่ผ่านมา หน่วยงานราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และรัฐวิสาหกิจ ได้รับการจัดสรรงบประมาณลงมาดำเนินโครงการพัฒนาท้องถิ่น และส่งมอบบริการสาธารณะต่างๆ ในพื้นที่อำเภอเกาะสมุยปีงบประมาณละ 999,918,210 บาท ถึง 1,551,476,060 บาท²¹

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาลงไปรายละเอียดถึงสัดส่วนงบประมาณจำแนกตามภารกิจยังพบว่าในช่วงระยะเวลา 7 ปีงบประมาณที่ผ่านมาหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีการจัดสรรงบประมาณลงมาดำเนินโครงการพัฒนาและส่งมอบบริการสาธารณะต่างๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่และภารกิจมีการถ่ายโอนให้กับเทศบาลนครเกาะสมุยแล้วมากถึงปีงบประมาณละ

²¹ สามารถดูรายละเอียดได้ใน สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี, เอกสารงบประมาณฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่าย ฉบับปรับปรุง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – พ.ศ. 2564, (กรุงเทพฯ: สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2560 - 2563).

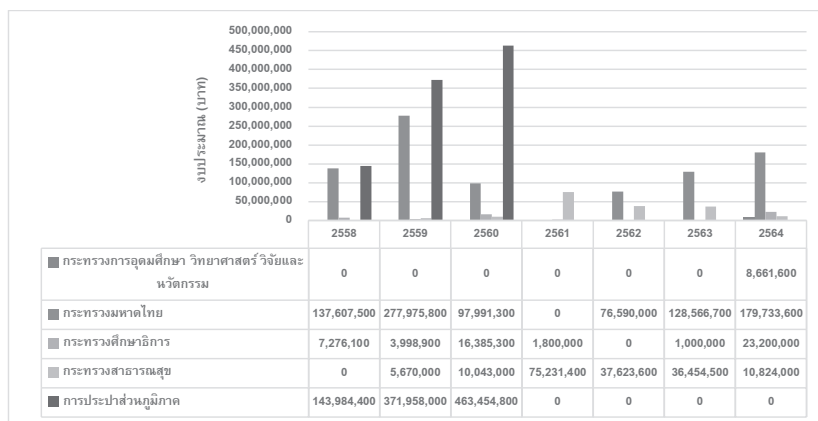
มากถึง 127,094,300 บาท ถึง 591,027,400 บาท โดยกระทรวงคมนาคมถือเป็นหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางที่มีการจัดสรรงบประมาณตลอดระยะเวลา 7 ปีงบประมาณที่ผ่านมาลงมาดำเนินโครงการพัฒนาและส่งเสริมบริการสาธารณะในพื้นที่อำเภอเกาะสมุยรวมมากที่สุดถึง 1,608,095,600 บาท รองลงมาคือ กระทรวงมหาดไทยที่มีการจัดสรรงบประมาณลงมาถึง 225,297,800 บาท ถัดมาเป็นกระทรวงศึกษาธิการมีการจัดสรรลงมาจำนวน 110,066,500 บาท และสุดท้ายกระทรวงสาธารณสุขมีการจัดสรรลงมาจำนวน 11,424,700 บาท (ดูรายละเอียดในแผนภูมิที่ 1)

แผนภูมิที่ 1 แสดงสัดส่วนงบประมาณที่หน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางในระดับกระทรวงได้รับการจัดสรรลงมาดำเนินภารกิจที่มีการถ่ายโอนให้กับเทศบาลนครเกาะสมุยตลอด 7 ปีงบประมาณที่ผ่านมา (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2564)



ขณะที่สัดส่วนงบประมาณส่วนใหญ่ที่มีการจัดสรรลงมาดำเนินโครงการในพื้นที่อำเภอเกาะสมุยเป็นสัดส่วนงบประมาณที่หน่วยงานราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และรัฐวิสาหกิจ ได้รับการจัดสรรลงมาดำเนินโครงการพัฒนาและส่งมอบบริการสาธารณะอันเป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนครเกาะสมุยตามพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 หากแต่หน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางมิได้มีการถ่ายโอนภารกิจเหล่านั้นให้กับเทศบาลนครเกาะสมุยตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 2 ฉบับ โดยช่วงระยะเวลา 7 ปีงบประมาณที่ผ่านมาสัดส่วนงบประมาณในส่วนนี้มากถึงปีงบประมาณละ 114,213,600 บาท ถึง 659,602,700 บาท หรือกล่าวได้ว่าตลอดระยะเวลา 7 ปีงบประมาณที่ผ่านมาหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และรัฐวิสาหกิจ ได้รับการจัดสรรงบประมาณลงมาดำเนินโครงการอันเป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนครเกาะสมุยที่มีการถ่ายโอนภารกิจมากถึง 2,116,030,500 บาท โดยการประปรายส่วนภูมิภาคหรือรัฐวิสาหกิจมีการจัดสรรงบประมาณลงมามากที่สุดถึง 979,397,200 บาท รองลงมาคือ กระทรวงมหาดไทยที่มีการจัดสรรงบประมาณลงมาถึง 898,464,900 บาท กระทรวงสาธารณสุขจัดสรรงบประมาณลงมาจำนวน 175,846,500 บาท กระทรวงศึกษาธิการมีการจัดสรรงบประมาณลงมาจำนวน 53,660,300 บาท และน้อยที่สุดคือ กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ที่มีการจัดสรรงบประมาณลงมาจำนวน 8,661,600 บาท (ดูรายละเอียดในแผนภูมิที่ 2)

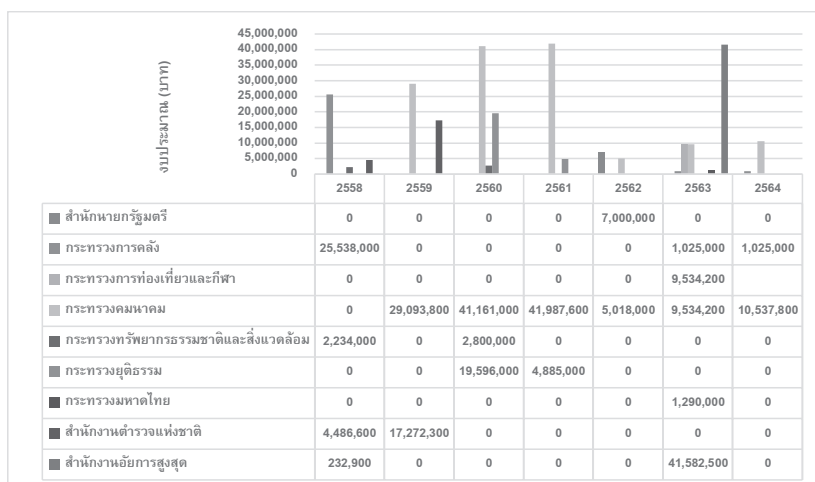
แผนภูมิที่ 2 แสดงสัดส่วนงบประมาณที่หน่วยงานราชการบริหารส่วนกลาง ระดับกระทรวงและรัฐวิสาหกิจได้รับการจัดสรรลงมาดำเนินการกิจที่เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนครเกาะสมุยตลอด 7 ปีงบประมาณที่ผ่านมา (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2564)



ในส่วนของสัดส่วนงบประมาณที่น้อยที่สุดที่มีการจัดสรรลงมาดำเนินการพัฒนาและส่งมอบบริการสาธารณะในพื้นที่อำเภอเกาะสมุยของหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นสัดส่วนงบประมาณที่มีการจัดสรรลงมาดำเนินการโครงการที่ไม่ได้เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนครเกาะสมุยตามกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยตลอดระยะเวลา 7 ปีงบประมาณที่ผ่านมา มีสัดส่วนงบประมาณที่มีการจัดสรรลงมาดำเนินการโครงการที่ไม่ได้เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนครเกาะสมุยมากถึงปีงบประมาณละ 11,562,800 บาท ถึง 53,431,700 บาท โดยภาพรวมตลอดระยะเวลา 7 ปีงบประมาณที่ผ่านมา

หน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จัดสรรงบประมาณลงมา ดำเนินโครงการที่มีได้เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนครเกาะสมุยเพียง 275,833,900 บาท เท่านั้น โดยในจำนวนนี้กระทรวงหรือเทียบเท่าที่มีการ จัดสรรงบประมาณลงมามากที่สุด คือ กระทรวงคมนาคมจัดสรรงบประมาณ ลงมาดำเนินโครงการมากที่สุดถึง 137,332,400 บาท รองลงมา คือ สำนักงาน อัยการสูงสุด ที่จัดสรรงบประมาณลงมาถึง 41,815,400 บาท ตามมาด้วย กระทรวงการคลังจัดสรรงบประมาณลงมาจำนวน 27,588,000 บาท กระทรวง ยุติธรรมที่จัดสรรงบประมาณลงมาจำนวน 24,481,000 บาท สำนักงานตำรวจ แห่งชาติจัดสรรงบประมาณลงมาจำนวน 21,758,900 บาท กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา จัดสรรงบประมาณลงมาจำนวน 9,534,200 บาท สำนักนายกรัฐมนตรี จัดสรรงบประมาณลงมาจำนวน 7,000,000 บาท กระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จัดสรรงบประมาณลงมาจำนวน 5,034,000 บาท และน้อยที่สุดคือ กระทรวงมหาดไทย ที่จัดสรรงบประมาณลง มาเพียง 1,290,000 บาท (ดูรายละเอียดในแผนภูมิที่ 3)

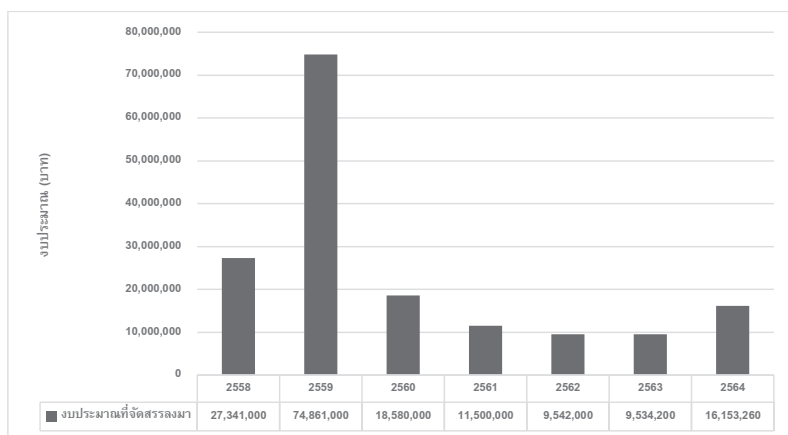
แผนภูมิที่ 3 แสดงสัดส่วนงบประมาณที่หน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางระดับกระทรวงหรือเทียบเท่าจัดสรรลงมาดำเนินการกิจที่ไม่เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนครเกาะสมุยในช่วงระยะเวลา 7 ปีงบประมาณที่ผ่านมา (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2564)



4.2 สัดส่วนงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีที่จัดสรรลงมาดำเนินโครงการต่างๆ ในพื้นที่อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี: นับเป็นสัดส่วนงบประมาณอีกส่วนหนึ่งที่สำคัญมีบทบาทต่อการขับเคลื่อนการส่งมอบบริการสาธารณะและการพัฒนาท้องถิ่นเกาะสมุย โดยในช่วงระยะเวลา 7 ปีงบประมาณที่ผ่านมา องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีมีการจัดสรรงบประมาณลงมาดำเนินการกิจการพัฒนาและส่งมอบบริการสาธารณะต่างๆ ในพื้นที่รับผิดชอบของเทศบาลนครเกาะสมุย มากถึงปีงบประมาณละ 9,534,200 บาท ถึง 74,861,000

บาท²² หรือกล่าวได้ว่าตลอดระยะเวลา 7 ปีงบประมาณที่ผ่านมาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีมีการจัดสรรงบประมาณลงมาในพื้นที่เกาะสมุยมากถึง 171,088,960 บาท ในการดำเนินการกิจการพัฒนาและส่งเสริมบริการสาธารณะต่างๆ ครอบคลุมภารกิจด้านการก่อสร้างถนน อุดหนุนโรงเรียนและส่วนราชการต่างๆ อุดหนุนกิจกรรมการท่องเที่ยว ตลอดจน ดำเนินการจัดกิจกรรมการท่องเที่ยวต่างๆ ซึ่งส่วนใหญ่ล้วนเป็นภารกิจด้านการพัฒนาและส่งเสริมบริการสาธารณะของเทศบาลนครเกาะสมุยตามกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง (ดูรายละเอียดในแผนภูมิที่ 4)

แผนภูมิที่ 4 แสดงสัดส่วนงบประมาณจำแนกตามปีงบประมาณที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีจัดสรรลงมาดำเนินการกิจการบริการสาธารณะในพื้นที่รับผิดชอบของเทศบาลนครเกาะสมุย ตลอด 7 ปีงบประมาณที่ผ่านมา (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2564)



²² สามารถดูรายละเอียดได้ใน องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี, *ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง งบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2564*, (สุราษฎร์ธานี: องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี, 2558-2563).

4.3 งบประมาณรายได้ของเทศบาลนครเกาะสมุย: ถือเป็นสัดส่วนงบประมาณที่สำคัญต่อการพัฒนาท้องถิ่นและส่งมอบบริการสาธารณะต่างๆ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการและความคาดหวังของประชาชนในพื้นที่เกาะสมุย จากการสำรวจพบว่างบประมาณรายรับของเทศบาลนคร เกาะสมุย ตลอดระยะเวลา 7 ปีงบประมาณที่ผ่านมา ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 ถึงปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 นั้นมาจาก 3 ส่วนสำคัญ ประกอบด้วย

หนึ่ง รายรับที่จัดเก็บเอง: ถือเป็นรายรับตามกฎหมายที่บัญญัติให้เทศบาลนครเกาะสมุยเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บจากผู้รับบริการสาธารณะและประชาชนภายในท้องถิ่นเกาะสมุยด้วยท้องถิ่นเอง ประกอบด้วย ภาษีอากร (จำนวน 5 ประเภท ได้แก่ ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย และอากรรังนกอีแอ่น) ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต (จำนวน 20 ประเภท อาทิ ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับใบอนุญาตการขายสุรา ค่าธรรมเนียมเก็บและขนมูลฝอย ค่าปรับผู้กระทำผิดกฎหมายจราจรทางบก ค่าใบอนุญาตจัดตั้งตลาดเอกชน ค่าใบอนุญาตอื่นๆ ฯลฯ) รายได้จากทรัพย์สิน (ค่าเช่าที่ดิน ค่าเช่าหรือค่าบริการสถานที่+ท่าเรือบางรักษ์ และดอกเบี้ย) รายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์ (ท่าเทียบเรือและสถานีขนส่ง) รายได้เบ็ดเตล็ด (ค่าขายแบบแปลน และรายได้เบ็ดเตล็ดอื่นๆ) และ รายได้จากทุน อาทิ ค่าขายทอดตลาดทรัพย์สิน รายได้จากทุนอื่นๆ

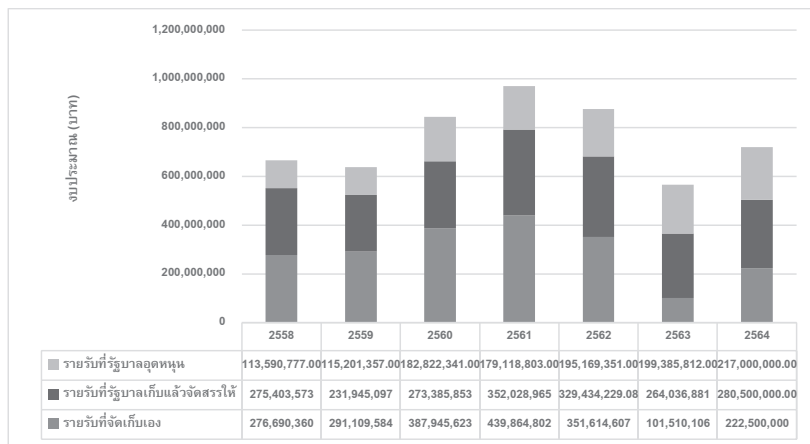
สอง รายรับที่รัฐบาลเก็บจัดสรรให้เทศบาลนครเกาะสมุย: โดยรายรับในส่วนนี้ประกอบไปด้วยภาษีจัดสรรประเภทต่างๆ จำนวน 9 ประเภท ได้แก่ (1) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์หรือล้อเลื่อน (2) ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 (3) ภาษีมูลค่าเพิ่ม 1 ใน 9 (4) ภาษีธุรกิจเฉพาะ (5) ภาษีสุรา (6) ภาษีสรรพสามิต (7) ค่าภาคหลวงแร่ (8) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม และ (9) ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ดิน และ

สาม รายรับที่รัฐบาลอุดหนุนให้เทศบาลนครเกาะสมุย: เพื่อดำเนินการกิจตามอำนาจหน้าที่และภารกิจที่รัฐได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน โดยไม่สามารถนำงบประมาณดังกล่าวไปดำเนินการกิจอื่นๆ ได้หรือเป็นรายรับที่ระบุดูถูประสงค์และเป้าหมายการใช้งบประมาณไว้อย่างชัดเจน

โดยช่วงระยะเวลา 7 ปีงบประมาณที่ผ่านมาเทศบาลนครเกาะสมุยมีรายรับมีมากถึง 5,280,258,121.35 บาท โดยมีสัดส่วนงบประมาณมากสุดในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ถึง 971,012,570.05 บาท และน้อยที่สุดในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จำนวน 564,932,799.35 บาท²³ ซึ่งรายรับส่วนใหญ่มาจากรายรับที่เทศบาลนครเกาะสมุยเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บด้วยเอง โดยมีสัดส่วนมากถึงร้อยละ 40-46 ของรายรับทั้งหมดของเทศบาลนครเกาะสมุย ยกเว้น ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 และปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พุทธศักราช 2562 ประกาศบังคับใช้ได้ส่งผลให้งบประมาณรายรับจากภาษีโรงเรือนและที่ดินที่เทศบาลนครเกาะสมุยดำเนินการจัดเก็บภายในท้องถิ่นเกาะสมุยมีสัดส่วนที่ลดลง จนส่งผลให้ภาพรวมรายรับที่เทศบาลนครเกาะสมุยเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บด้วยเองลดลงเหลือเพียงร้อยละ 18 -30 ของงบประมาณรายรับทั้งหมดของเทศบาลนครเกาะสมุย (ประภูล นิลตีบ, สัมภาษณ์, 16 พฤศจิกายน 2563) (ดูรายละเอียดในแผนภูมิที่ 5)

²³ สำนักงานเทศบาลนครเกาะสมุย, รายได้เทศบาลนครเกาะสมุย: สถิติรายได้ย้อนหลัง 5 ปี (2559 - 2563), (สุราษฎร์ธานี: สำนักงานเทศบาลนครเกาะสมุย, 2563); กองวิชาการและแผนงาน สำนักงานเทศบาลนครเกาะสมุย, เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564, (สุราษฎร์ธานี: สำนักงานเทศบาลนครเกาะสมุย, 2564).

แผนภูมิที่ 5 แสดงสัดส่วนงบประมาณรายรับของเทศบาลนครเกาะสมุย
ในช่วง 7 ปีงบประมาณที่ผ่านมา (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 -
2564)



**5. ข้อเสนอแนะอำนาจหน้าที่และสัดส่วนงบประมาณที่เหมาะสม
ต่อการจัดทำบริการสาธารณะเมื่อพื้นที่เกาะสมุยได้รับการยก
ฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่**

การทบทวนกรอบแนวคิด สัดส่วนงบประมาณของหน่วยงานราชการ
บริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค รัฐวิสาหกิจ และองค์การบริหาร
ส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีที่มีการจัดสรรลงมาดำเนินโครงการต่างๆ ในพื้นที่
อำเภอเกาะสมุย พร้อมการสำรวจงบประมาณรายได้ของเทศบาลนครเกาะสมุย
ในช่วงระยะเวลา 7 ปีงบประมาณที่ผ่านมา (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2564)
คงทำให้เราได้เห็นแล้วว่าด้วยความสำคัญในฐานะการเป็นศูนย์กลางการ
ท่องเที่ยวทางทะเลฝั่งอ่าวไทยที่มีความสำคัญระดับโลกที่มีนักท่องเที่ยวทั้งชาว

ไทยและชาวต่างชาติเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวเป็นจำนวนมาก ผนวกกับการเป็นพื้นที่ท่องเที่ยวที่มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจระดับสูงมาอย่างต่อเนื่อง จนส่งผลให้เทศบาลนครเกาะสมุยในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปที่มีพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมทั้งอำเภอเกาะสมุยกลับต้องประสบปัญหาในมิติต่างๆ เป็นจำนวนมาก จนเกิดความไม่เหมาะสมต่อการส่งมอบบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการและความคาดหวังของประชาชนในพื้นที่เกาะสมุยทั้งบริการสาธารณะที่มีลักษณะทั่วไป (General Function) เช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนครเกาะสมุยที่มีอยู่เดิมกับการส่งมอบบริการสาธารณะที่มีลักษณะพิเศษ (Special Function) ด้านการท่องเที่ยวทางทะเล

ด้วยสภาพปัญหาต่างๆ และความต้องการที่มีลักษณะเฉพาะหรือลักษณะพิเศษทางการท่องเที่ยวของเทศบาลนครเกาะสมุย ส่งผลให้ภาคส่วนต่างๆ มีความพยายามในการผลักดันจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นครอบคลุมทั้งพื้นที่อำเภอเกาะสมุย อย่างไรก็ตาม หากเกาะสมุยได้รับการยกฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่ที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมียอำนาจหน้าที่และงบประมาณที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพความต้องการและความคาดหวังที่หลากหลายของประชาชนในท้องถิ่นเกาะสมุย โดยทางผู้เขียนขอเสนออำนาจหน้าที่และสัดส่วนงบประมาณที่เหมาะสม ดังนี้

5.1 ข้อเสนอแนะอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมต่อการจัดทำบริการสาธารณะเมื่อพื้นที่เกาะสมุยได้รับการยกฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ: ผู้เขียนเล็งเห็นว่าเมื่อพื้นที่เกาะสมุยได้รับการยกฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษควรมีภารกิจการพัฒนาและส่งมอบบริการสาธารณะที่แตกต่างและกว้างขวางไปกว่าภารกิจของเทศบาลนครเกาะสมุย โดยหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคต่างๆ

ควรดำเนินการถ่ายโอนภารกิจตามข้อเสนอแนะนี้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเป็นผู้ดำเนินการโดยสมบูรณ์เพื่อตอบสนองต่อความต้องการและความคาดหวังของประชาชนในเกาะสมุย ควบคู่ไปกับตอบสนองต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ การท่องเที่ยว และสังคมที่มีการขยายตัวอย่างรวดเร็วและรอบด้านในพื้นที่อำเภอเกาะสมุย

ทั้งนี้ ผู้เขียนเล็งเห็นข้อเสนอแนะอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมสอดคล้องกับงานวิจัยเรื่อง “การศึกษารูปแบบการบริหารและแนวทางในการพัฒนาพื้นที่เกาะสมุย” โดย ธีร เจียศิริพงษ์กุล และคณะ ที่ผู้เขียนได้ร่วมวิจัย โดยเห็นควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเกาะสมุยมีอำนาจหน้าที่และภารกิจการจัดทำบริการสาธารณะที่กว้างขวางแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ตั้งแต่ อำนาจหน้าที่ด้านความสงบเรียบร้อย (การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง) อำนาจหน้าที่ด้านแผนพัฒนาท้องถิ่น (การจัดทำแผนพัฒนานครสมุยและการจัดทำข้อมูลสารสนเทศเพื่อพัฒนานครสมุย) อำนาจหน้าที่ด้านโครงสร้างพื้นฐานและคมนาคม (การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การวิศวกรรมจราจร การขนส่ง การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ การควบคุมอาคาร การผังเมือง และการจัดระเบียบการใช้พื้นที่ และการให้บริการขนส่ง)

รวมถึงอำนาจหน้าที่ด้านการสาธารณสุขปโภค (การกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย รวมถึงการจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสีย การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา การจัดให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ การจัดการสาธารณสุขปโภค และการก่อสร้างอื่นๆ) อำนาจหน้าที่ด้านการสาธารณสุขการ (การจัดให้มีและกำกับดูแลตลาด ที่จอดรถ ท่าข้าม และท่าเทียบเรือ การดูแลและรักษาที่สาธารณะ การปรับปรุงแหล่งชุมชนและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่

อาศัย จัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ การจัดให้มีแสงสว่างในที่สาธารณะหรือสาธารณสถาน การจัดให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อ จัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ)

อำนาจหน้าที่ด้านการสาธารณสุข (การจัดให้มีโรงพยาบาล การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ และการสาธารณสุข การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย สุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงแรมและที่พัก โรงแรมหรสพ และสาธารณสถานอื่นๆ การจัดให้มีและควบคุมการเลี้ยงสัตว์ การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์) อำนาจหน้าที่ด้านสิ่งแวดล้อม (การจัดการการบำรุงรักษา การคุ้มครอง การใช้ประโยชน์จากป่าไม้ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ) อำนาจหน้าที่ด้านการดูแลรักษาทั้งการคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน

ตลอดจนอำนาจหน้าที่ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ (การจัดการและส่งเสริมการท่องเที่ยว การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือสหกรณ์) อำนาจหน้าที่ด้านกีฬาและวัฒนธรรม (การบำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศาสนา และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น การส่งเสริมการกีฬา กิจกรรมตามประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น การแลกเปลี่ยนด้านกีฬาและกิจกรรมตามประเพณีของท้องถิ่นกับประเทศเพื่อนบ้าน) อำนาจหน้าที่ด้านการศึกษาและคุณภาพชีวิต (การจัดการศึกษาและส่งเสริมการศึกษาของเด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และประชาชนทั่วไป การจัดให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิต สตรี เด็ก คนชรา คนด้อยโอกาส การส่งเสริมและการฝึกอบรมเพื่อการประกอบอาชีพ การสนับสนุนและส่งเสริม และพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม)

รวมถึงอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับกิจการอื่นใดที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกาศกำหนดหรือหน้าที่และอำนาจอื่นใดที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของนครสมัย รวมทั้งหน้าที่และอำนาจอื่นๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ เทศบาลนคร หรือตามที่คณะรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมายหรือที่กฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของนครสมัย

และอำนาจหน้าที่ใหม่เฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเกาะสมัย ทั้งการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน กิจการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด กิจการอื่นใดที่ได้รับมอบหมายจากส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจให้กระทำการแทน และบริการสาธารณะอื่นๆ ที่ใช้เงินลงทุนสูงหรืออาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม²⁴

อย่างไรก็ตาม จากการสำรวจพบว่าภารกิจด้านการจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปาถือเป็นภารกิจที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเล็งเห็นว่าเป็นภารกิจที่เกินกว่าศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเกาะสมัย เนื่องจากภารกิจด้านการประปามีความจำเป็นต้องอาศัยการจัดหาแหล่งน้ำดิบมาจากบนแผ่นดินใหญ่ของจังหวัดสุราษฎร์ธานีส่งต่อตลอดทะเลมายังพื้นที่อำเภอเกาะสมัย อันเป็นภารกิจที่เกินกว่าขอบเขตพื้นที่ความรับผิดชอบและศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเกาะสมัย จึงเล็งเห็นว่าภารกิจด้านการประปานั้นควรให้การประปาส่วนภูมิภาคเป็นผู้จัดหาและดำเนินภารกิจ

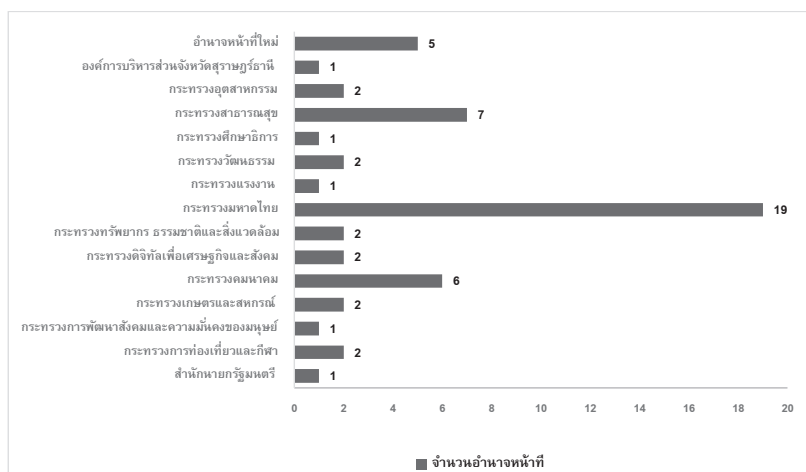
²⁴ ชีวี เจียศิริพงษ์กุล และคณะ, การศึกษารูปแบบการบริหารและแนวทางในการพัฒนาพื้นที่เกาะสมัย, อ้างแล้ว, 107-111.

ดังกล่าวสืบไป โดยมีต้องถ่ายโอนภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเกาะสมุย²⁵

จากข้อเสนอแนะอำนาจหน้าที่ในข้างต้นผลการศึกษานี้ได้พบว่า ส่งผลให้มีหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางในระดับกรม/เทียบเท่าต้องดำเนินการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเกาะสมุย จำนวน 31 กรม/เทียบเท่าใน 13 กระทรวง/เทียบเท่า ประกอบด้วย (1) สำนักงานกฤษฎีกา (2) กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา (3) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (4) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (5) กระทรวงคมนาคม (6) กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (7) กระทรวงทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (8) กระทรวงมหาดไทย (9) กระทรวงแรงงาน (10) กระทรวงวัฒนธรรม (11) กระทรวงศึกษาธิการ (12) กระทรวงสาธารณสุข และ (13) กระทรวงอุตสาหกรรม กับ 1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยมีอำนาจหน้าที่ที่ต้องมีการถ่ายโอนจำนวน 45 อำนาจหน้าที่ โดยกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวข้องมากถึง 19 อำนาจหน้าที่ นอกจากนี้ ยังมีภารกิจใหม่ที่มีการออกแบบเฉพาะสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเกาะสมุย จำนวน 5 อำนาจหน้าที่ (ดูแผนภูมิที่ 6 ประกอบ)

²⁵ พนมวิไลรัตน์, สัมภาษณ์โดย ศุภสวัสดิ์ ชัยवालย์ และ สุทธิเกียรติ อังการบุรณะ, 16 พฤศจิกายน 2563.

แผนภูมิที่ 6 แสดงจำนวนอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมต่อการจัดทำบริการ
สาธารณะตามข้อเสนอแนะจำแนกตามหน่วยงานราชการ
บริหารส่วนกลางในระดับกระทรวง



หมายเหตุ* อำนาจหน้าที่ 1 อำนาจหน้าที่อาจมีกระทรวงที่เกี่ยวข้องมากกว่า 1 กระทรวง

**5.2 ข้อเสนอแนะสัดส่วนงบประมาณที่เหมาะสมต่อการจัดทำ
บริการสาธารณะเมื่อพื้นที่เกาะสมุยได้รับการยกฐานะเป็นองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ:** จากข้อเสนอแนะอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมต่อการ
จัดทำบริการสาธารณะเมื่อพื้นที่เกาะสมุยได้รับการยกฐานะเป็นองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่ในข้างต้น ผนวกกับผลการสำรวจสัดส่วน
งบประมาณที่หน่วยงานราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค
รัฐวิสาหกิจ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีมีการจัดสรรตลอดระยะ
เวลา 7 ปีงบประมาณที่ผ่านมา (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2564) ลงมาจัด
ทำโครงการพัฒนาและส่งเสริมบริการสาธารณะต่างๆ ในพื้นที่อำเภอเกาะสมุย

และการสำรวจถึงสัดส่วนงบประมาณรายได้ประจำปีย้อนหลัง 7 ปีงบประมาณของเทศบาลนครเกาะสมุย

ทำให้พบว่าภายหลังเกาะสมุยได้รับการยกฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้นควรมีงบประมาณรายได้ประจำปีอยู่ระหว่าง 999,918,210 บาท ถึง 1,551,476,060 บาท ซึ่งจะถือเป็นสัดส่วนงบประมาณที่เหมาะสมและสอดคล้องต่ออำนาจหน้าที่ใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเกาะสมุย หรือกล่าวได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเกาะสมุยต้องการงบประมาณรายได้ในแต่ละปีงบประมาณเพิ่มขึ้นจากงบประมาณรายรับปัจจุบันของเทศบาลนครเกาะสมุยประมาณ 269,854,900 บาท ถึง 831,476,060 บาท จึงจะเพียงพอต่อการบริหารจัดการท้องถิ่นเกาะสมุย เพื่อตอบสนองต่อความต้องการและความคาดหวังของประชาชนในเกาะสมุย

อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดของการจัดทำข้อเสนอแนะสัดส่วนงบประมาณที่เหมาะสมต่อการจัดทำบริการสาธารณะเมื่อพื้นที่เกาะสมุยได้รับการยกฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้นไม่สามารถครอบคลุมถึงรายจ่ายประจำของหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค รัฐวิสาหกิจ และองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีที่มีการจัดสรรงบประมาณลงมาใช้ในการบริหารจัดการต่างๆ และการจ้างงานบุคลากร

โดยสัดส่วนงบประมาณรายได้ประจำปีที่เพิ่มเติมดังกล่าวผู้เขียนมีความเห็นสอดคล้องกับข้อเสนอการปรับปรุงเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ของนครสมุยที่ได้มีการเสนอไว้ในงานวิจัยเรื่องการศึกษารูปแบบการบริหารและแนวทางในการพัฒนาพื้นที่เกาะสมุย โดย ธีร เจียศิริพงษ์กุล และคณะ ที่เห็นควรว่าการพึ่งพิงตนเองของเกาะสมุยเมื่อได้รับการยกฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้นควรมีรายได้มาจากรูปแบบต่างๆ ดังนี้

(1) **ภาษี** ประกอบด้วย 1) ภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรือนและที่ดิน 2) ภาษีบำรุงท้องที่ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ 3) ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยที่ดินและกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด หรือภาษีการโอนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีการโอนอสังหาริมทรัพย์แล้วแต่กรณี 4) ภาษีป้ายตามกฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย 5) ภาษีการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน 6) ภาษีสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ 7) ภาษีสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ 8) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนที่จัดเก็บได้ในอำเภอเกาะสมุย 9) ภาษีอื่นตามที่กฎหมายกำหนด 10) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากรซึ่งสถานประกอบการอยู่ในพื้นที่ 11) ภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยให้กำหนดเป็นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มขึ้นจากอัตราที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร 12) ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจากผู้มีภูมิลำเนาในอำเภอเกาะสมุย และ 13) ภาษีเงินได้นิติบุคคลที่ประกอบการในอำเภอเกาะสมุย

(2) **อากร** ประกอบด้วย 1) อากรการฆ่าสัตว์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการฆ่าสัตว์และการจำหน่ายเนื้อสัตว์ กับ 2) อากรรั้งนกอีแอ่นตามกฎหมายว่าด้วยรั้งนกอีแอ่น

(3) **ค่าธรรมเนียมและค่าปรับ** ประกอบด้วย 1) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสิบของค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในพื้นที่เกาะสมุย 2) ค่าใช้น้ำบาดาลตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล 3) ค่าธรรมเนียมการจอดและอากาศยาน 4) ค่าธรรมเนียมใดๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ใช้หรือได้ประโยชน์จากหรือการสาธารณะที่จัดให้มี 5) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา 6) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน 7) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต เบี้ยปรับ และค่าปรับ 8) ค่าธรรมเนียมการอนุญาตให้คนต่างด้าว

ทำงานในนครสมัย 9) ค่าธรรมเนียมในการประกอบกิจการโรงแรมที่ตั้งอยู่ใน
เขตนครสมัย 10) ค่าธรรมเนียมเรียกเก็บจากผู้เดินทางเข้านครสมัย 11) ค่า
ธรรมเนียมการท่องเที่ยว 12) ค่าธรรมเนียมเรียกเก็บจากผู้ที่มีภูมิฉันทาหรือ
ถิ่นที่อยู่ในนครสมัย 13) ค่าธรรมเนียมสนามบิน 14) ค่าบริการกำจัดขยะ
มูลฝอย ปฏิมูลและขยะติดเชื้อ และ 15) ค่าบริการระบบบำบัดน้ำเสียรวม

(4) รายได้อื่นๆ ประกอบด้วย 1) รายได้จากเงินอุดหนุนจากรัฐ
ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2) รายได้จากทรัพย์สิน 3) รายได้จากสาธารณูปโภค 4) รายได้จากการพาณิชย์
หรือวิสาหกิจ 5) ค่าตอบแทนและค่าบริการ 6) เงินและทรัพย์สินที่มีผู้บริจาค
หรืออุทิศให้ 7) เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ หรือองค์การ
ระหว่างประเทศ 8) รายได้จากทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือรายได้จากทรัพย์สิน
ของรัฐวิสาหกิจที่จัดบริการเพื่อมุ่งกำไรในเขตเกาะสมัย 9) รายได้จากการ
จัดเก็บภาษีทรัพย์สิน หรือค่าธรรมเนียมพิเศษตามที่จะมีกฎหมายกำหนด
10) เงินประกันจากสถานประกอบการที่มีความเสี่ยงซึ่งก่อให้เกิดความเสียหาย
ขนาดใหญ่ที่ตั้งอยู่ในเขตนครสมัย 11) รายได้จากวิสาหกิจที่ไม่มุ่งเน้นผลกำไร
ในนครสมัย และ 12) รายได้อื่นๆ²⁶

6. สรุปส่งท้าย

บทความวิจัยชิ้นนี้มุ่งเสนอแนะอำนาจหน้าที่และสัดส่วนงบประมาณ
ที่เหมาะสมต่อการจัดทำบริการสาธารณะเมื่อพื้นที่เกาะสมัยได้รับการยกฐานะ
เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่ ซึ่งจากการทบทวนกรอบ
แนวคิดว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษก็ได้ช่วยชี้ให้เห็นว่า

²⁶ สิริ เจียศิริพงษ์กุล และคณะ, การศึกษารูปแบบการบริหารและแนวทางในการพัฒนาพื้นที่
เกาะสมัย, อ้างแล้ว, 111 - 114.

พื้นที่อำเภอเกาะสมุยเป็นพื้นที่พิเศษในฐานะการเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวทางทะเลฝั่งอ่าวไทยที่สำคัญและมีชื่อเสียงระดับโลก นักท่องเที่ยวเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในพื้นที่เป็นจำนวนมาก เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในระดับสูง จนโครงสร้างและระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่มีอยู่ของเทศบาลนครเกาะสมุยไม่สามารถบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรมีการยกฐานะเทศบาลนครเกาะสมุยเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่ที่มีโครงสร้าง อำนาจหน้าที่และภารกิจ การคลังและงบประมาณ ระเบียบปฏิบัติ ระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่มีลักษณะพิเศษสามารถรองรับภารกิจ ที่มีลักษณะทั่วไป (General Function) และที่มีลักษณะพิเศษ (Special Function) ด้านการท่องเที่ยวทางทะเลในพื้นที่เกาะสมุยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากสภาพปัญหาข้างต้น บทความนี้จึงเสนอแนะอำนาจหน้าที่และสัดส่วนงบประมาณที่เหมาะสมต่อการจัดทำบริการสาธารณะเมื่อพื้นที่เกาะสมุยได้รับการยกฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษดังกล่าวควรมีภารกิจการพัฒนาและส่งเสริมบริการสาธารณะที่แตกต่างและกว้างขวางไปกว่าภารกิจของเทศบาลนครเกาะสมุย อาทิ อำนาจหน้าที่ด้านความสงบเรียบร้อย ด้านแผนพัฒนาท้องถิ่น ด้านโครงสร้างพื้นฐานและคมนาคม ด้านการสาธารณสุขโรคและสาธารณสุขการ ด้านการสาธารณสุข ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ ด้านการศึกษาและคุณภาพชีวิต ฯลฯ และอำนาจหน้าที่ใหม่เฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเกาะสมุย อาทิ การส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน ฯลฯ ยกเว้นเพียงภารกิจด้านการจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปาที่เกินกว่าศักยภาพขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเกาะสมุย และควรมีงบประมาณรายได้ประจำปีอยู่ระหว่าง 999,918,210 บาท ถึง 1,551,476,060 บาท หรือเพิ่มขึ้นจากงบประมาณรายรับปัจจุบันของเทศบาลนครเกาะสมุยประมาณ 269,854,900 บาท ถึง 831,476,060 บาท จึงจะเพียงพอต่อการบริหารจัดการท้องถิ่นเกาะสมุย เพื่อตอบสนองต่อความต้องการและความคาดหวังของประชาชนในเกาะสมุย

คำแนะนำสำหรับผู้เขียน

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

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

สำหรับการรับบทความที่จะตีพิมพ์นั้นเป็นสิทธิของกองบรรณาธิการ รัฐศาสตร์นิเทศ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทั้งนี้ บทความทุกบทความที่ผ่านการพิจารณาของกองบรรณาธิการแล้วจะต้องผ่านการประเมินคุณภาพจากผู้ทรงคุณวุฒิ (Peer review) อย่างน้อย 2 ท่าน โดยกระบวนการทั้งหมดจะใช้เวลาตามปกติราว 2-4 เดือน