



วารสารพัฒนศาสตร์

วิทยาลัยพัฒนศาสตร์ ป๋วย อึ๊งภากรณ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
PSDS JOURNAL OF DEVELOPMENT STUDIES,
Puey Ungphakorn School of Development Studies, Thammasat University

ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 มกราคม – มิถุนายน 2565



ที่ดิน กุณมณูชัย
การคุ้มครองทางสังคม



วารสารพัฒนศาสตร์

วิทยาลัยพัฒนศาสตร์ ป๋วย อึ๊งภากรณ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
PSDS JOURNAL OF DEVELOPMENT STUDIES,
Puey Ungphakorn School of Development Studies, Thammasat University

ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 มกราคม – มิถุนายน 2565



ที่ดิน ทุนมนุษย์
การคุ้มครองทางสังคม

วารสารพัฒนศาสตร์
วิทยาลัยพัฒนศาสตร์ ป๋วย อึ๊งภากรณ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
PSDS Journal of Development Studies,
Puey Ungphakorn School of Development
Studies, Thammasat University
ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 มกราคม – มิถุนายน 2565
ISSN 2630-0680
E-ISSN 2774-0935

วัตถุประสงค์

วารสารพัฒนศาสตร์ เป็นวารสารที่เผยแพร่
งานวิชาการด้าน ชนบทศึกษา การพัฒนา และ
งานอาสาศาสตร์ในลักษณะ สหสาขาวิชาการ
ทางสังคมศาสตร์ โดยครอบคลุมประเด็นศึกษาทั้งใน
มิติทางวัฒนธรรม การเมือง การบริหารจัดการ สังคม
เศรษฐกิจ การพัฒนาชุมชน และประวัติศาสตร์

ข้อกำหนดการตีพิมพ์วารสาร

บทความที่ขอรับการตีพิมพ์จะถูกประเมินโดย
ผู้เชี่ยวชาญนอกซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชา
นั้น ๆ อย่างน้อย 3 คน โดยผู้เขียนบทความและผู้ประเมิน
'ไม่รู้จักกัน (double-blind) หลังจากนั้นจะส่งความเห็น
ของผู้ประเมินให้กับเจ้าของบทความ โดยที่ทางกอง
บรรณาธิการอาจให้ผู้เขียนแก้ไขบทความและส่งให้
กองบรรณาธิการภายในระยะเวลาที่กำหนด

ทัศนะและข้อคิดเห็นในวารสารพัฒนศาสตร์
ฉบับนี้เป็นของผู้เขียนแต่ละท่าน ผู้ประสงคืจะนำ
ข้อความใด ๆ ไปพิมพ์เผยแพร่ต่อไป ต้องได้รับอนุญาต
จากผู้เขียนและโปรดแจ้งให้ทางวารสารทราบ

สำนักงานติดต่อ: วิทยาลัยพัฒนศาสตร์ ป๋วย อึ๊งภากรณ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต
ปทุมธานี 12121
โทรศัพท์ 02-564-4440-79 ต่อ 1321
โทรสาร 02-564-4429

จำนวนพิมพ์: 20 เล่ม

ราคาเล่มละ: 150 บาท

จัดทำโดย: วิทยาลัยพัฒนศาสตร์ ป๋วย อึ๊งภากรณ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

TCI

วารสารพัฒนศาสตร์ เป็นวารสารที่ผ่าน
การประเมินเข้าอยู่ในฐานข้อมูล ดัชนีการ
อ้างอิงวารสารไทย TCI

(Thai Journal Citation Index Center)

สายนมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ กลุ่มที่ 2

วารสารพัฒนศาสตร์ เป็นสมาชิกเครือข่าย

วารสารวิชาการ ด้านสังคมศาสตร์และ

มนุษยศาสตร์



JSH

ที่ปรึกษากองบรรณาธิการ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นิรันท์ วิศเวศวร
วิทยาลัยพัฒนศาสตร์ ป๋วย อึ๊งภากรณ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บรรณาธิการ:

ดร.ธิดารัตน์ ศักดิ์วีระกุล
วิทยาลัยพัฒนศาสตร์ ป๋วย อึ๊งภากรณ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

กองบรรณาธิการ:

ศาสตราจารย์ ดร.สุริชัย หวันแก้ว

ศูนย์ศึกษาสันติภาพและความขัดแย้ง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รองศาสตราจารย์ ดร.บัวพันธ์ พรหมพักพิง

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยขอนแก่น

รองศาสตราจารย์ ดร.สามชาย ศรีสันต์

วิทยาลัยพัฒนศาสตร์ ป๋วย อึ๊งภากรณ์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รองศาสตราจารย์ ดร.อภิวัฒน์ รัตนวราหะ

คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.บัณฑิต จันทร์โรจน์กิจ

คณะรัฐศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชลิดา บัณฑุวงศ์

คณะสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.รมย์เยน โกไศยกานนท์

สำนักวิชาการจัดการ

มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

Dr.Bala Raju Nikku

Faculty of Education and Social Work

Thomson Rivers University

คณะผู้จัดทำ: ธิดาทิพย์ สุภาวงศ์

ออกแบบปก - ศิลปกรรม: ธิดารัตน์ ศักดิ์วีระกุล

ภาพปก: ธิดารัตน์ ศักดิ์วีระกุล

ข้อมูลเผยแพร่: www.psds.tu.ac.th

www.tci-thaijo.org

กำหนดออกเผยแพร่: ปีละ 2 ฉบับ

มกราคม – มิถุนายน

กรกฎาคม – ธันวาคม

พิมพ์ที่: บริษัท ธนาเพรส จำกัด พ.ศ. 2565

โทรศัพท์ 0-2530-4114

โทรสาร 0-2108-8951

E-mail: tanapress@gmail.com

บทบรรณาธิการ

วารสารพัฒนศาสตร์ ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 ฉบับนี้ได้รับรวบรวมบทความวิจัย และบทความวิชาการด้านสังคมศาสตร์ที่มุ่งศึกษาประเด็น “ที่ดิน ทนมนุษย์ การคุ้มครองทางสังคม” ซึ่งผู้เขียนได้นิพนธ์ขึ้นจากการกระบวนการวิจัย การสังเคราะห์เอกสาร การลงพื้นที่เก็บข้อมูลในชุมชนจนเป็นผลงานทางวิชาการที่มีคุณค่าต่อผู้ที่สนใจศึกษา บทความเรื่องแรกเรื่องการพัฒนาสิทธิการครอบครองที่ดินให้เป็นแบบทางการ และผลสะท้อนต่อการกำกับดูแลที่ดิน ส.ป.ก. : กรณีการอนุญาตให้กิจการเหมืองแร่และปิโตรเลียมใช้ที่ดิน ส.ป.ก. กล่าวถึงพัฒนาการของการปฏิรูปที่ดินไทยที่กลายมาเป็น “การพัฒนาสิทธิครอบครองที่ดินให้เป็นแบบทางการ” แต่สิ่งที่ก่อให้เกิดผลสะท้อนกว่านั้นคือ การทำให้กิจกรรมอุตสาหกรรมและพลังงานจำนวนหนึ่งได้รับอนุญาตให้สามารถใช้ที่ดิน ส.ป.ก. ที่เจตนารมณ์เดิมคือการให้เกษตรกรได้ใช้ทำกิน บทความเรื่องที่สองเป็นการศึกษากลไกการคุ้มครองทางสังคมโดยชุมชน กรณีศึกษาผ่านโครงการพัฒนารูปแบบการทำงานของชุมชนนำร่องกับทีมสหวิชาชีพในการคุ้มครองสวัสดิภาพของบุคคลในครอบครัว มูลนิธิหญิงชายก้าวไกล ซึ่งเป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพที่มุ่งศึกษากลไกเสริมสร้างระบบการคุ้มครองทางสังคมโดยชุมชน ซึ่งในแต่ละชุมชนแสดงให้เห็นถึงกลไกการเชื่อมโยง บูรณาการและต่อยอดการทำงานเพื่อนำไปสู่การสร้าง ความยั่งยืนของงานคุ้มครองทางสังคมที่ยั่งยืน บทความเรื่องต่อมาเป็นเรื่องการบริหารจัดการที่ดินของเกษตรกรเพื่อแก้ไขปัญหาการเผาทำลายและปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินในพื้นที่ตำบลดอยฮาง อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย ซึ่งเป็นการศึกษาข้อมูลของกลุ่มและสมาชิกผู้เข้าร่วมโครงการและแผนการพัฒนา กลุ่มวิสาหกิจชุมชนศาสตร์พระราชา วัดพุทธอุทยานดอยอินทรีย์เชียงราย ที่ได้ชักชวนเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินและเกษตรกรผู้ปลูกพืชเศรษฐกิจและใช้วิธีเผาทำลายเพื่อปรับที่ดินในช่วงฤดูแล้ง เรื่องสุดท้ายเป็นบทความวิชาการเรื่อง การพัฒนาทุนมนุษย์ภาครัฐเพื่อการบริหารงานในรูปแบบดิจิทัลของประเทศไทย

กับความปกติใหม่จากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เนื้อหาของบทความอยู่ในความสนใจและตอบสนองต่อสถานการณ์ทางสังคมในปัจจุบันที่แม้ว่าการแพร่ระบาดจะลดความรุนแรงลง แต่ผลกระทบต่างๆ ยังคงส่งผลต่อเนื่อง การพัฒนาทุนมนุษย์เป็นเรื่องสำคัญที่ทั้งภาครัฐและเอกชนให้ความสนใจ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นของการบริหารงานในรูปแบบดิจิทัลซึ่งเป็นการทำงานภายใต้ความปกติใหม่จึงเป็นเรื่องน่าสนใจที่หน่วยงานทุกระดับควรให้ความสำคัญร่วมศึกษาทำความเข้าใจผ่านเนื้อหาบทความในครั้งนี้

กองบรรณาธิการเชื่อมั่นเป็นอย่างยิ่งว่า บทความทุกเรื่องที่ดีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารฉบับนี้จะมีคุณค่าและประโยชน์ต่อผู้อ่านทุกท่าน และเรายังคงเปิดรับและเชิญชวนทุกท่านเป็นส่วนหนึ่งของการรวบรวมและพัฒนาองค์ความรู้ ผลงานวิชาการด้านชนบทศึกษา การพัฒนาและงานอาสาสมัครในลักษณะสหสาขาวิชาการทางด้านสังคมศาสตร์เผยแพร่สู่สาธารณะร่วมกัน ขอขอบคุณผู้อ่านทุกท่านที่ให้ความสนใจและติดตามความก้าวหน้าของวารสารพัฒนศาสตร์ มาตลอด

ธิดารัตน์ ตักดีวีระกุล

บรรณาธิการ

สารบัญ

หน้า

บทบรรณาธิการ

บทความวิจัย

การพัฒนาสิทธิการครอบครองที่ดินให้เป็นแบบทางการ และผลสะท้อนต่อการกำกับดูแลที่ดิน ส.ป.ก. : กรณี การอนุญาตให้กิจการเหมืองแร่และปิโตรเลียมใช้ที่ดิน ส.ป.ก. Land Formalization and its Implication towards Agricultural Land Reform Office Land Governance: A Case Study of Converting Agricultural Land Reform Office Land to Mining and Petroleum Extraction Sites ณัฐกานต์ อัครพงศ์พิศักดิ์ <i>Nattakant Akarapongpisak</i>	1
---	---

การบริหารจัดการที่ดินของเกษตรกรเพื่อแก้ไขปัญหา การเผาทำลายและปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกิน ในพื้นที่ตำบลดอยฮาง อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย Farmers' Land Management to Solve the Burning and Shortage of Arable Land Problems in the Area of Doi Hang Subdistrict, Mueang District, Chiang Rai Province ณัฐธิยา วัฒนศิริศาสตร์ และกรชนก สนิทวงศ์ <i>Natthiya Watthanasirisat and Kornchanok Sanitwong</i>	50
--	----

การศึกษากลไกการคุ้มครองทางสังคมโดยชุมชน กรณีศึกษา
ผ่านโครงการพัฒนารูปแบบการทำงานของชุมชนนำร่องกับ
ทีมสหวิชาชีพในการคุ้มครองสวัสดิภาพของบุคคลในครอบครัว
มูลนิธิหญิงชายก้าวไกล

86

Enhancing Mechanisms for Community-based social
protection : A case study of Pilot Community Work Model
Development Project with Multidisciplinary in Welfare
Protection of Family Members, Women and Men Progressive
Movement Foundation

ปฐนิกา อภิรักษ์ไกรศรี

Punika Apirukkraisri

บทความวิชาการ

การพัฒนาทุนมนุษย์ภาครัฐเพื่อการบริหารงานในรูปแบบ
ดิจิทัลของประเทศไทยกับความปกติใหม่จากสถานการณ์
การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019

141

Developing Human Capital in Thai Public Sectors towards
Digital Administration During the COVID-19 Pandemic

สุจินต์ พูลบุญ

Sujin Poonboon

การพัฒนาสิทธิการครอบครองที่ดินให้เป็น
แบบทางการ และผลสะท้อนต่อการกำกับดูแล
ที่ดินส.ป.ก.: กรณีการอนุญาตให้กิจการ
เหมืองแร่และปิโตรเลียมใช้ที่ดิน ส.ป.ก.¹
Land Formalization and its Implication
towards Agricultural Land Reform Office
Land Governance: A Case Study of
Converting Agricultural Land Reform
Office Land to Mining and Petroleum
Extraction Sites

ณัฐกานต์ อัครพงศ์พิศักดิ์²
Nattakant Akarapongsak

¹ เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัย ระบบกำกับดูแลที่ดินเพื่อการพัฒนา: ทางเลือกการใช้ที่ดินและนโยบายที่ดินใน 20 ปีข้างหน้า ที่ผู้เขียนร่วมใน, ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ. (2564). ระบบกำกับดูแลที่ดินเพื่อการพัฒนา: ทางเลือกการใช้ที่ดินและนโยบายที่ดินใน 20 ปีข้างหน้า สนับสนุนโดยสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.)

² ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ประจำวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

บทคัดย่อ

นับตั้งแต่ครึ่งหลังของทศวรรษ 2550 การปฏิรูปที่ดินไทยตกอยู่ภายใต้กระแสวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักเกี่ยวกับการที่ผู้ประกอบการที่ไม่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรมเข้าไปใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ที่ดิน ส.ป.ก.) เช่น การเข้าไปทำรีสอร์ทหรือห้องพัก ซึ่งถือเป็นการใช้ที่ดิน ส.ป.ก. โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขณะเดียวกันก็มีการเคลื่อนไหวของชาวบ้านเพื่อคัดค้านการที่ธุรกิจอุตสาหกรรมเหมืองแร่และธุรกิจพลังงาน อาทิ ปิโตรเลียม ได้รับอนุญาตตามกฎหมายให้ใช้ที่ดินส.ป.ก.

จากการศึกษาเอกสารทางการที่เกี่ยวข้องและการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลจำนวน 50 คน บทความชิ้นนี้เสนอว่า พัฒนาการของการปฏิรูปที่ดินไทยซึ่งได้กลายมาเป็น “การพัฒนาสิทธิการครอบครองที่ดินให้เป็นแบบทางการ” (land formalization) ก่อให้เกิดผลสะท้อนสำคัญ นั่นคือ ทำให้นับตั้งแต่ทศวรรษ 2540 เป็นต้นมา กิจกรรมอุตสาหกรรมและพลังงานจำนวนหนึ่งได้รับอนุญาตให้สามารถขอใช้ที่ดิน ส.ป.ก. ซึ่งตามเจตนารมณ์ดั้งเดิมของการปฏิรูปที่ดินมุ่งให้เป็นที่ดินของเกษตรกร ทั้งนี้ในระดับนโยบายการอนุญาตดังกล่าวเกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขต่าง ๆ ได้แก่ การร่วมมือและต่อรองระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ซึ่งทำให้เกิดการแก้ไขกฎหมายแม่บทและการออกระเบียบที่เกี่ยวข้อง และการอ้างอิงตรรกะนโยบาย “การใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ” ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการปฏิรูปที่ดินที่เป็นมิตรต่อตลาดและสอดคล้องกับความต้องการของตลาดโลกที่มีต่อทรัพยากรที่ได้มาจากการขุดเจาะ ส่วนในระดับพื้นที่นั้น เงื่อนไขที่เปิดทางให้ธุรกิจดังกล่าวสามารถเข้าไปดำเนินการบนที่ดิน ส.ป.ก. ได้ คือ “อำนาจในการกีดกัน” (power of exclusion) อันได้แก่ กฎระเบียบ ตลาด และความชอบธรรม ซึ่งอำนาจเหล่านี้มีปฏิบัติการที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ ขึ้นอยู่กับบทบาทของผู้นำท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประสบการณ์ที่เกี่ยวข้อง

ของชาวบ้านต่อการดำเนินธุรกิจนั้นหรือที่คล้ายคลึงกัน และความคาดหวัง
ของชาวบ้านต่อบทบาทของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง

คำสำคัญ: ส.ป.ก. การปฏิรูปที่ดิน การพัฒนาสิทธิการครอบครองที่ดิน
ให้เป็นแบบทางการ การกำกับดูแลที่ดิน อำนาจในการกีดกัน

Abstract

Over the past decade, land reform in Thailand has been criticized for converting Agricultural Land Reform Office (ALRO) land to non-agricultural business sites. Among these businesses are resorts and apartments whose establishment on ALRO land violates provisions in relevant laws. Local residents have protested official permission granted to mining and energy industries to use ALRO land for resource extraction.

Data was gathered from relevant official documents and interviews with 54 stakeholders. Results were that as a key element of land reform in Thailand, land formalization has had significant consequences. Using ALRO land for mining and petroleum extraction, starting in the late 1990s, was in the context of permitting non-agricultural businesses to use ALRO land, originally intended solely as allocations to farmers for agricultural purposes, according to several conditions. At the policy level, these included amending the primary law and enacting relevant regulations, accomplished by collaborating and negotiating between various actors and referring to policy logic that represents efficient land use. The reasoning complied with the idea of market-friendly land reform and responded to global demand for extractive resources. At the local level, the extent to which the businesses could access ALRO land was subject to three powers of exclusion: regulation, market, and legitimation. The exercise of this was shaped by contextual conditions including roles of local headmen and administrative organization, villager experience with how the business and similar

ones operated, and villager expectations about the role of relevant government agencies.

Keywords: Agricultural Land Reform Office (ALRO), Land reform, Land formalization, Land governance, Power of exclusion

1. บทนำ

นับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ และองค์กรระหว่างประเทศได้ใช้การปฏิรูปที่ดินเป็นเครื่องมือสำคัญในการแก้ไขปัญหาความยากจน (Deininger et al. 2007; Trivedi, 2016) และตั้งแต่ครึ่งหลังของทศวรรษ 1990 การปฏิรูปที่ดินก็ได้กลายเป็นหนึ่งในกลไกในการผลักดันการพัฒนาอย่างยั่งยืน (FAO, 1999) ในปัจจุบันการปฏิรูปที่ดินครอบคลุมถึงความพยายามในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อแก้ไขความบิดเบือนในเชิงประวัติศาสตร์เกี่ยวกับการจัดสรรการถือครองที่ดินและสิทธิในการใช้ที่ดิน (White et al., n.d.) เช่น การกระจายกรรมสิทธิ์ในที่ดินใหม่ การส่งเสริมการทำเกษตรแบบรวมหมู่ โครงการบุกเบิกที่ดินซึ่งรัฐให้การสนับสนุน การปฏิรูปการถือครองที่ดิน (การสำรวจรังวัดที่ดิน การขึ้นทะเบียนที่ดิน การรับรองสิทธิ และการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน) ไปจนถึงมาตรการทางภาษีและสินเชื่อที่จะสร้างแรงจูงใจให้เจ้าของที่ดินรายใหญ่ขายส่วนหนึ่งของที่ดินที่พวกเขาถือครอง และทำให้คนยากจนเข้าถึงที่ดินได้เพิ่มเติม (Griffin et al., 2002 as cited in White et al., n.d., p. 4)

แม้ในปัจจุบันรูปแบบของการปฏิรูปที่ดินจะมีอยู่อย่างหลากหลาย ทว่า ณ จุดเริ่มต้น การปฏิรูปที่ดินนั้นหมายถึง การกระจายกรรมสิทธิ์ในที่ดินใหม่จากเจ้าของที่ดินเอกชนรายใหญ่ไปสู่เกษตรกรรายย่อยและแรงงานในภาคการเกษตรที่ไร้ที่ดิน (redistributive land reform) (Griffin et al., 2002 as cited in White et al., n.d., p. 5) เช่น การจำกัดการถือครองที่ดินของเอกชนรายใหญ่โดยกำหนดเพดานและเวนคืนที่ดินส่วนเกินมาจัดให้ประชาชนดังที่เกิดขึ้นในรัฐต่าง ๆ ของอินเดีย เช่น รัฐเกรละ หรือโครงการที่เรียกว่า “ที่ดินเป็นของผู้หว่านไถ” (land-to-the-tiller program) ของไต้หวัน ซึ่งเป็นการถ่ายโอนที่ดินจากเจ้าของที่ดินไปสู่ผู้เช่า โดยเจ้าของที่ดินจะได้รับการชดเชยในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ได้รับผลผลิตทางการเกษตรในอัตราที่คิด

เป็นร้อยละ 70 ของราคาที่ดินเป็นระยะเวลา 10 ปี โดยมีดอกเบี้ยยร้อยละ 4 ต่อปี รวมถึงการได้รับหุ้นในกิจการของรัฐในสัดส่วนร้อยละ 30 ของราคาที่ดิน (Yueh, 2009)

ในกรณีของไทยนั้น การปฏิรูปที่ดินเริ่มต้นจากแนวทางของการกระจายกรรมสิทธิ์ในที่ดินใหม่ แต่โครงการปฏิรูปที่ดินของไทยซึ่งดำเนินมาจนถึงปัจจุบันได้ถอยห่างจากแนวทางดังกล่าว ทั้งนี้ โครงการปฏิรูปที่ดินของไทยเกิดขึ้นในนามของ “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายของการปฏิรูปที่ดินทั่วโลกที่ล้วนเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจภาคการเกษตร (อาภาพรณ พณพนันธุ์, ม.ป.ป.) และ “การปฏิรูปภาคการเกษตร” (agrarian reform)³ เมื่อย้อนกลับไปดูความในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 จะเห็นได้ว่า เจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดินไทยนั้นมุ่งให้ “เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด” ทั้งนี้ โดยเป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงกลางทศวรรษ 2510 ได้แก่ การที่เกษตรกรสูญเสียที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราที่ไม่เป็นธรรม ขณะที่เจ้าของที่ดิน ซึ่งมุ่งได้รับประโยชน์จากการเก็บค่าเช่าเพียงอย่างเดียว ไม่ได้บำรุงรักษาที่ดิน จนกระทั่งทำให้อัตรารผลิตผลเกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำ

จากความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินของไทย ที่ดินที่อยู่ใน การกำกับดูแลของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จึงถูกมองว่าเป็นที่ดินที่ถูกสงวนไว้เพื่อการทำเกษตรกรรม และดังนั้น สาธารณชนจึงมักตั้งคำถาม เมื่อปรากฏข่าวว่ากิจการอื่นที่มีไม่ใช่เกษตรกรรม

³ การปฏิรูปภาคการเกษตร (agrarian reform) นั้น มีจุดมุ่งหมายสำคัญคือ การปรับปรุงเกี่ยวกับการถือครองที่ดิน (land tenure) และการจัดมาตรการเพื่อส่งเสริมให้เกิดการใช้ที่ดินที่ได้มีการจัดสรรใหม่ให้เกิดผลิตภาพ เช่น มาตรการสินเชื่อเพื่อการเกษตร สหกรณ์การเกษตร และการตลาด รวมถึงการส่งเสริมการเกษตรในรูปแบบอื่นๆ เพื่อผลักดันให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เกิดผลิตภาพ (FAO, 1999; อาภาพรณ พณพนันธุ์, ม.ป.ป.)

เข้าไปใช้ที่ดิน ส.ป.ก. ดังเช่นกรณีของรีสอร์ทในพื้นที่อำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมาหรือในจังหวัดภูเก็ต หรือกรณีของหอพักบนที่ดิน ส.ป.ก. รอบมหาวิทยาลัยพะเยา ซึ่งกรณีเหล่านี้เป็นการใช้ที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส.ป.ก. (ไทยรัฐออนไลน์, 2557; ไทยรัฐออนไลน์, 2558) อย่างไรก็ตาม ก็ปรากฏว่า กิจกรรมบางอย่าง เช่น กิจกรรมผลิตก๊าซปิโตรเลียมหรือกิจกรรมเหมืองแร่ ซึ่งเป็นกิจกรรมขนาดใหญ่ที่มีใช้เกษตรกรรม ได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ดิน ส.ป.ก. ตามกฎหมาย กล่าวคือ “ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่องการให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. 2541” ทั้งนี้ การเข้าใช้ที่ดินส.ป.ก. ของกิจการทั้งสองปรากฏเป็นข่าวนับตั้งแต่ทศวรรษ 2550 จนถึงปัจจุบัน (สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดกาฬสินธุ์, 2556; มติชนออนไลน์, 2562)

อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ปี 2560 กิจกรรมอุตสาหกรรมและพลังงานรายใหม่ก็ไม่สามารถขออนุญาตใช้ที่ดิน ส.ป.ก. ได้อีก เนื่องจากศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาที่ อ.311/2560 เพิกถอนระเบียบฯ ปี 2541 โดยให้เหตุผลว่า ส.ป.ก. ไม่ได้มีอำนาจนำพื้นที่ มาดำเนินการอื่นนอกเหนือไปจากวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งตามมาตรา 4 ครอบคลุมเฉพาะ “การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ... การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิตตลอดจนการผลิตและจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น” ทั้งนี้ การเคลื่อนไหวที่นำไปสู่คำพิพากษาดังกล่าวคือ การประท้วงคัดค้านการตั้งเหมืองแร่บนพื้นที่ ส.ป.ก. ของชาวบ้านในจังหวัดฉะเชิงเทรา โดยชาวบ้านอ้างความชอบธรรมไปในทิศทางเดียวกันกับมาตรา 4 กล่าวคืออ้างว่า การใช้ที่ดิน ส.ป.ก. ต้องจำกัดไว้เฉพาะเพื่อเกษตรกรรมหรือกิจการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดิน

เพื่อเกษตรกรรม ซึ่งไม่ได้หมายรวมถึงอุตสาหกรรมเหมืองแร่ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.311/2560)

เพื่อทำความเข้าใจปรากฏการณ์ที่ธุรกิจซึ่งมิได้ประกอบกิจการทางด้านเกษตรกรรมกลับได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ดิน ส.ป.ก. ได้ บทความนี้มุ่งตอบคำถามว่า (ก) พัฒนาการของการปฏิรูปที่ดินไทยส่งผลอย่างไรต่อการอนุญาตให้กิจการเหมืองแร่และกิจการผลิตก๊าซปิโตรเลียม สามารถขอใช้ที่ดิน ส.ป.ก. ได้ และ (ข) สืบเนื่องจากผลดังกล่าว เงื่อนไขใดบ้าง (ทั้งในระดับนโยบาย และในระดับพื้นที่) ที่เปิดทางให้กิจการเหมืองแร่และกิจการผลิตก๊าซปิโตรเลียมสามารถเข้าไปดำเนินการในพื้นที่ ต.พรานอ.ขุนหาญ จ.ศรีสะเกษ และพื้นที่ ต.นาตาล อ.ท่าคันโท จ.กาฬสินธุ์ ทั้งนี้โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพที่ประกอบด้วยการศึกษาเอกสารทางราชการที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นในเอกสารดังกล่าว ซึ่งในที่นี้คือ ผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดการที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจำนวน 1 คน และการเก็บข้อมูลภาคสนาม

ผู้วิจัยเก็บข้อมูลภาคสนามในพื้นที่ ต.พรานอ.ขุนหาญ จ.ศรีสะเกษ ซึ่งกิจการเหมืองหินบะซอลต์ได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ดิน ส.ป.ก. และ ต.นาตาล อ.ท่าคันโท จ.กาฬสินธุ์ ซึ่งส.ป.ก.อนุญาตให้กิจการผลิตก๊าซปิโตรเลียมเข้าใช้พื้นที่ ทั้งนี้ เกณฑ์ที่ผู้วิจัยใช้ในการเลือกพื้นที่ศึกษา ประกอบด้วย (ก) เป็นพื้นที่ที่มีชาวบ้านทั้งฝ่ายที่สนับสนุนและคัดค้านการเข้ามาดำเนินกิจการฯ (ข) การทำเกษตรกรรมเป็นแหล่งรายได้สำคัญของครัวเรือนส่วนใหญ่ โดยในพื้นที่ศึกษา จ.ศรีสะเกษ เกษตรกรมีรายได้สูงจากการปลูกทุเรียนภูเขาไฟ ส่วนพื้นที่ศึกษา จ.กาฬสินธุ์ เกษตรกรมีรายได้จากการปลูกพืช เช่น ข้าว อ้อย มันสำปะหลัง และยางพารา (ค) พื้นที่ศึกษา จ.ศรีสะเกษ เป็นแหล่งเกษตรกรรมขึ้นชื่อในระดับประเทศ และชาวบ้านร้องเรียนว่าการดำเนินกิจการฯ ส่งผลกระทบต่อการทำเกษตรกรรม และ (ง) พื้นที่ศึกษา

จ.กาฬสินธุ์ เป็นตัวแทนของพื้นที่ที่ชาวบ้านที่คัดค้านการดำเนินกิจการฯ ประสบความสำเร็จในการใช้กลไกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขัดขวางไม่ให้บริษัทได้รับการต่ออายุให้ใช้พื้นที่ ส.ป.ก.

ในการเก็บข้อมูลภาคสนาม ผู้วิจัยและผู้ช่วยผู้วิจัยสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูล ซึ่งได้แก่ (ก) ชาวบ้านรวม 37 คน แยกเป็นชาวบ้านในพื้นที่ศึกษา จ.ศรีสะเกษ 17 คน (เลือกจากชาวบ้านทุกคุ้มในหมู่บ้านเป็นจำนวนใกล้เคียงกัน) และในพื้นที่ศึกษา จ.กาฬสินธุ์ 20 คน (เลือกให้ครอบคลุมชาวบ้านจากหมู่บ้านที่เป็นที่ตั้งของพื้นที่ขุดเจาะสำรวจปิโตรเลียม และหมู่บ้านอื่นๆ ในเขตชุมชนเดียวกันอีกสามแห่ง) โดยผู้ให้ข้อมูลในทั้งสองพื้นที่ครอบคลุมทุกกลุ่มจำแนกตามจำนวนที่ดินที่ถือครอง (น้อยกว่าหรือเท่ากับ 10 ไร่ ระหว่าง 11-20 ไร่ ระหว่าง 21-30 ไร่ และมากกว่า 30 ไร่) และครอบคลุมทั้งกลุ่มที่สนับสนุน คัดค้าน รวมถึงไม่แสดงท่าทีใดๆ ต่อการเข้ามาใช้ที่ดิน ส.ป.ก. ของกิจการเหมืองแร่และปิโตรเลียม (ข) เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานราชการระดับจังหวัดที่เกี่ยวข้อง 7 คน แยกเป็น ในพื้นที่ จ.ศรีสะเกษ ได้แก่ เจ้าหน้าที่อุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ (จ.อุบลราชธานี) ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ครอบคลุมพื้นที่ จ.ศรีสะเกษ นิติกรและนักวิชาการปฏิรูปที่ดินซึ่งทำงานในกลุ่มยุทธศาสตร์และการปฏิรูปที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จ.ศรีสะเกษ และเจ้าหน้าที่สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จ.ศรีสะเกษ (ส่วนทรัพยากรน้ำ) สำหรับในพื้นที่ จ.กาฬสินธุ์ ได้แก่ พนักงานจังหวัดกาฬสินธุ์ นิติกรของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จ.กาฬสินธุ์ และนักวิชาการปฏิรูปที่ดินซึ่งทำงานในกลุ่มยุทธศาสตร์และการปฏิรูปที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จ.กาฬสินธุ์ (ค) ผู้นำท้องที่ 3 คน ได้แก่ กำนันในพื้นที่ศึกษา จ.ศรีสะเกษ และผู้ใหญ่บ้านรวมถึงผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่ที่มีการขุดเจาะสำรวจปิโตรเลียม พื้นที่ศึกษา จ.กาฬสินธุ์ (ง) ตัวแทนจากองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น 1 คน ซึ่งในที่นี้คือ ฝ่ายบริหารเทศบาลตำบลในพื้นที่ศึกษา จ.กาฬสินธุ์ และ (จ) นักพัฒนาเอกชน 1 คน ซึ่งเป็นเครือข่ายของชาวบ้านที่คัดค้านการเข้ามาใช้ที่ดิน ส.ป.ก. ชุดเจาะสำรวจปิโตรเลียม ในพื้นที่ศึกษา จ.กาฬสินธุ์

ผู้วิจัยนำข้อมูลจากการสัมภาษณ์และข้อมูลจากบันทึกภาคสนามมาวิเคราะห์ โดยการจัดหมวดหมู่ข้อมูล ตามแบบแผนการวิเคราะห์ในเชิงทฤษฎี พร้อมทั้งสอบถามความสอดคล้องและความคลาดเคลื่อนของข้อมูล ทั้งโดยการเปรียบเทียบข้อมูลระหว่างผู้วิจัยและผู้ช่วยผู้วิจัย และจากผู้ให้ข้อมูลกลุ่มต่างๆ ตามวิธีการตรวจสอบแบบสามเส้า (triangulation) หลังจากนั้น ผู้วิจัยได้ตีความ เปรียบเทียบข้อมูลจากกรณีศึกษาทั้ง 2 กรณี หาความเชื่อมโยง และสร้างข้อสรุปของแบบแผนเชิงอุปนัย ทั้งนี้ โดยเปรียบเทียบกับข้อมูลที่ผ่านการจัดหมวดหมู่จากการศึกษาเอกสารด้วย

อนึ่ง บทความชิ้นนี้วิเคราะห์ปรากฏการณ์ผ่านกรอบมโนทัศน์ 3 มโนทัศน์ ได้แก่ การพัฒนาสิทธิการครอบครองที่ดินให้เป็นแบบทางการ (land formalization) การกำกับดูแลที่ดิน (land governance) และอำนาจในการกีดกัน (power of exclusion) โดยผู้วิจัยใช้ (ก) มโนทัศน์ “การพัฒนาสิทธิการครอบครองที่ดินให้เป็นแบบทางการ” ในการวิเคราะห์สองประเด็นคือ พัฒนาการของการปฏิรูปที่ดินของไทยและผลสะท้อนจากพัฒนาดังกล่าว (ข) มโนทัศน์ “การกำกับดูแลที่ดิน” เพื่อศึกษาเงื่อนไขในระดับนโยบายที่ทำให้ “การพัฒนาสิทธิการครอบครองที่ดินให้เป็นแบบทางการ” นำไปสู่การอนุญาตให้กิจการที่มีใช้เกษตรกรรมสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ที่ดิน ส.ป.ก. ได้ และ (ค) มโนทัศน์ “อำนาจในการกีดกัน” (power of exclusion) ในการวิเคราะห์ว่า ในระดับพื้นที่ เงื่อนไขใดบ้างที่ทำให้กิจการเหมืองแร่และกิจการผลิตก๊าซปิโตรเลียมสามารถเข้าไป

ดำเนินการในพื้นที่ ต.พราน อ.ขุนหาญ จ.ศรีสะเกษ และพื้นที่ ต.นาตาล อ.ท่าคันโท จ.กาฬสินธุ์

2. การพัฒนาสิทธิการครอบครองที่ดินให้เป็นแบบทางการ การกำกับดูแลที่ดิน และอำนาจในการกีดกัน

นับตั้งแต่ทศวรรษ 1950 เป็นต้นมา ประเทศต่างๆ ทั่วโลก ได้ดำเนินนโยบายปฏิรูปที่ดินในหลากหลายรูปแบบ อาทิ การควบคุมการใช้ที่ดินโดยรัฐในรูปแบบของการจัดรูปที่ดิน (land consolidation) การจัดนิคมของรัฐ (land settlement) การคืนที่ดินให้กับชนพื้นเมืองที่เคยถูกบังคับขับไล่ (restitution) การโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้เช่า การเวนคืน แบ่งแยก และการจัดสรรที่ดินที่ถือครองเสียใหม่ (land redistribution) การเวนคืนที่ดินของชาติเพื่อการจำกัดกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชน (land nationalization) และการเวนคืนที่ดินของชาติเพื่อนำไปสู่ระบบนารวม (Borras et al., n.d., p. 2; ปิยาพร อรุณพงษ์, 2556, น. 5; อาภาพรณ พัฒนพันธุ์, ม.ป.ป.)

ในบรรดารูปแบบของการปฏิรูปที่ดินทั้งหมดนั้น รวมถึงรูปแบบหนึ่งที่องค์กรระหว่างประเทศ (เช่น FAO IFAD UNCTAD และธนาคารโลก) ให้การสนับสนุนเป็นอย่างมากคือ การทำให้ทรัพย์สินเป็นทางการอย่างเป็นระบบ (systematic property rights formalization) ซึ่งหมายถึงการทำให้แจ้งชัดว่าผู้ใดเป็นผู้มีสิทธิในที่ดิน โดยการรับรองสิทธิในที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎหมาย ผ่านกระบวนการที่รัฐกำหนดเขต บันทึกจดทะเบียน ออกเอกสารสิทธิ์ และมอบหมายทรัพย์สินที่ดินผ่านกลไกราชการ (Kelly & Peluso, 2015, p. 473; Dwyer, 2013, p. 6)

Dwyer (2013) และ Kelly and Peluso (2015) วิพากษ์ว่า “การกำหนดเขต บันทึกลง จดทะเบียน ออกเอกสารสิทธิ” เป็น “การพัฒนาสิทธิการครอบครองที่ดินให้เป็นแบบทางการ” (land formalization) เนื่องจากกระบวนการดังกล่าว ซึ่งเน้นทำให้การครอบครองที่ดินใดๆ เข้าสู่ระบบการรับรองโดยราชการ กลับเอื้อให้รัฐสามารถอ้างสิทธิเหนืออาณาเขตหนึ่งๆ ที่อาจมีชาวบ้านถือครองมาก่อนอยู่แต่เดิมแล้ว อีกทั้งยังทำให้รัฐสามารถกำหนดเงื่อนไขที่ชาวบ้านเหล่านั้นและผู้อื่นต้องปฏิบัติตามจึงจะสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์อาณาเขตนั้นๆ ได้ ทั้งนี้ การที่รัฐสามารถอ้างสิทธิและกำหนดเงื่อนไขเช่นนั้น ได้ กลายเป็นการกีดกันหรือกลายเป็นข้อจำกัดของชาวบ้านในเวลาต่อมา (Hall et al., 2011, p. 28 as cited in Kelly & Peluso, 2015, p. 474)

ดังเช่นการที่ชาวบ้านในประเทศไทยซึ่งบุกเบิกพื้นที่ทำกินในช่วงต้นทศวรรษ 2500 ซึ่งในเวลานั้นยังไม่มีกรออกเอกสารสิทธิ ได้ตั้งรกรากและทำกินในบริเวณที่ตนบุกเบิก แต่ในเวลาต่อมา กรมป่าไม้ได้อ้างอิงกฎหมายว่าพื้นที่ใดก็ตามที่ยังมิได้กำหนดกรรมสิทธิ์ของเอกชนให้ถือว่าเป็นพื้นที่ “ป่า” ซึ่งเป็นที่ดินของรัฐ และได้ “กำหนดเขต บันทึกลง จดทะเบียน และออกเอกสารสิทธิ” กล่าวคือออกหนังสือสิทธิทำกิน (สทก.) ให้กับชาวบ้านที่อยู่ในเขต “ป่า” ในช่วงทศวรรษ 2520 ตลอดจนจนอาศัยกระบวนการออกหนังสือดังกล่าว ในการกำหนดว่าสิทธิทำกินสามารถตกทอดไปถึงทายาทได้ แต่ห้ามมีการซื้อขายที่ดินที่ใช้ทำกินนั้น เป็นต้น

อำนาจของรัฐที่เกิดขึ้นจากกระบวนการนี้ อาจนำไปสู่ปรากฏการณ์ที่ Dwyer (2013) เรียกว่า “การซ่อมเชิงพื้นที่โดยการพัฒนาลิทธิการครอบครองที่ดินให้เป็นแบบทางการ” (formalization fix) Dwyer (2013) อธิบายถึงนัยสำคัญของปรากฏการณ์นี้ว่าประกอบด้วย (ก) “การแบ่งแยกระหว่างพื้นที่ของการออกเอกสารสิทธิ (land titling)

และพื้นที่ที่ให้สัมปทานแก่ธุรกิจเอกชน” เช่น การที่รัฐบาลหลักเลียงที่จะออกเอกสารสิทธิในพื้นที่ที่ชาวบ้านจำเป็นและสมควรที่จะได้รับ เพียงเพื่อจะเปิดโอกาสให้บริษัทเอกชนสามารถขอรับสัมปทานในที่ดินผืนนั้นๆ โดยอาจใช้กระบวนการแย่งยึดที่ดินที่ชาวบ้านถูกบังคับผลักดันให้ออกไปจากที่ดินของชุมชนซึ่งพวกเขาใช้ประโยชน์อยู่ก่อน (land grab) (Dwyer, 2013, p. 4) และ (ข) ในทางกลับกัน กระบวนการออกเอกสารสิทธิ ย่อมเป็นการสร้างความชอบธรรมว่า พื้นที่ที่ยังมิได้มีการออกเอกสารสิทธิคือที่ดินรัฐ (public land) (Dwyer, 2013, p. 16) และรัฐก็จะสามารถกำหนดเงื่อนไขในการเข้าถึงที่ดินนั้นๆ ได้อย่างเต็มที่ (Kelly & Peluso, 2015) ในบทความนี้ ผู้เขียนใช้มนทัศน์ “การพัฒนาสิทธิการครอบครองที่ดินให้เป็นแบบทางการ” ในการวิเคราะห์พัฒนาการของการปฏิรูปที่ดินไทยและผลสะท้อนจากพัฒนาการดังกล่าว ซึ่งรวมถึงนัยที่ว่า กระบวนการออกเอกสารสิทธิได้สร้างความชอบธรรมแก่รัฐในการอ้างสิทธิเหนือพื้นที่ที่ยังมิได้มีการออกเอกสารสิทธิ

สำหรับการวิเคราะห์ปัจจัยทางการเมืองและสังคมที่กำหนดทิศทางว่าการปฏิรูปที่ดินจะดำเนินไปอย่างไรนั้น ผู้เขียนอ้างถึงปัจจัยต่างๆ ได้แก่ (ก) ผลสืบเนื่องจากการเคลื่อนไหวของชาวนา (ข) การพยายามควบคุมจัดการไม่ให้มีการก่อความไม่สงบในพื้นที่ชนบทซึ่งได้รับอิทธิพลจากแนวคิดแบบคอมมิวนิสต์ (ค) ตรรกะนโยบาย” (policy logic) หรือก็คือแนวคิดซึ่งผู้กำหนดนโยบายใช้ในการสนับสนุนความชอบธรรมในการตัดสินใจ และ (ง) อิทธิพลจากภายนอก เช่น กระแสการปฏิรูปที่ดินที่เป็นมิตรกับตลาด (market-friendly land reform) ซึ่งเน้นย้ำถึงการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุดในเชิงเศรษฐกิจ เป็นต้น (Bernstein, 2002, pp. 444, 447; Borrás et al., n.d., pp. 7, 8; Herring, 1983, pp. 8, 12) ทั้งนี้ ในตอนถัดไปของบทความนี้ ผู้เขียนได้อธิบายถึงพัฒนาการของการปฏิรูปที่ดินไทยรวมถึงปัจจัยผลักดัน

ทางการเมืองและสังคมที่เกี่ยวข้อง ซึ่งชักนำให้การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหันเหไปสู่ “การพัฒนาสิทธิการครอบครองที่ดินให้เป็นแบบทางการ” (land formalization)

ผู้เขียนยังได้ใช้กรอบมโนทัศน์ “การกำกับดูแลที่ดิน” (land governance) เพื่อประกอบการวิเคราะห์เงื่อนไขในระดับนโยบายที่ทำให้ “การพัฒนาสิทธิการครอบครองที่ดินให้เป็นแบบทางการ” นำไปสู่การอนุญาตให้กิจการที่มีใช้เกษตรกรรมสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ที่ดิน ส.ป.ก. ได้ มโนทัศน์ดังกล่าวอธิบายว่า การตัดสินใจว่าใครสามารถเข้าถึงที่ดินหรือใช้ประโยชน์ที่ดินได้ ภายใต้เงื่อนไขใดและอย่างไร เกี่ยวข้องกับ กฎกติกา กระบวนการ และโครงสร้างต่าง ๆ (FAO, n.d.; Deininger et al., 2012) อนึ่ง องค์ประกอบของการกำกับดูแลที่ดินที่บทความชิ้นนี้ศึกษา ได้แก่ (ก) โครงสร้างทางกฎหมาย สถาบัน และนโยบายที่กำกับดูแลที่ดิน อาทิ กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง (ข) ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องและความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงดังกล่าวในแง่ของการสนทนา ร่วมมือ ต่อรอง ประนีประนอม ซึ่งเป็นตัวกำหนดและถูกกำหนดโดยโครงสร้างทางกฎหมาย สถาบัน นโยบาย ผลประโยชน์ และอุดมการณ์ เช่น การปะทะและต่อรองกันระหว่างผลประโยชน์และอุดมการณ์ของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น (ค) การทำให้ประเด็นที่ดินกลายเป็นวาระในเชิงนโยบาย เช่น การอ้างอิงและผลิตซ้ำตรรกะนโยบาย “การใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ” และ (ง) บริบทที่เกี่ยวข้อง เช่น บริบททางเศรษฐกิจที่ส่งผลให้เกิดความต้องการในทรัพยากรที่ได้จากการขุดเจาะ (extractive resources) (Borras & Franco, 2010, p. 9; FAO, n.d.; Hirsch & Scurrah, 2015, p. 17; Palmer et al., 2009, pp. 8, 10, 14)

ในประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขในระดับพื้นที่ ที่ผลักดันให้ธุรกิจที่มีเชิงเกษตรกรรม สามารถเข้าไปดำเนินการบนที่ดินส.ป.ก. ได้นั้น ผู้วิจัยวิเคราะห์ผ่านมโนทัศน์ “อำนาจในการกีดกัน” (power of exclusion) ซึ่งหมายถึง บรรดาอำนาจที่ทำให้คนหรือกลุ่มคนไม่ได้รับประโยชน์จากที่ดิน (Hall et al., 2011, pp. 4, 7) เช่น กฎหมาย การใช้กำลังบังคับใช้ และการอ้างความชอบธรรมในการอนุรักษ์ป่าไม้ซึ่งทำให้ชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในเขตป่าถูกผลักดันให้ออกจากที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน หรือราคาที่ดินที่สูงจนทำให้ผู้เช่าที่ดินไม่สามารถซื้อหาที่ดินเป็นของตนเองได้ เป็นต้น ในบทความนี้ ผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นเพิ่มเติมถึงเงื่อนไขเชิงบริบทในพื้นที่ที่ทำให้ปฏิบัติการของอำนาจในการกีดกันส่งผลที่แตกต่างกันไปในพื้นที่ต่าง ๆ

ทั้งนี้ มโนทัศน์อำนาจในการกีดกัน ชี้ให้เห็นว่า (ก) ระเบียบหรือกฎเกณฑ์ (regulation) ที่เกี่ยวข้องกับที่ดินนั้นเป็นตัวกำหนดอาณาเขตจึงสามารถกำหนดว่าใครบ้างที่จะสามารถอ้างสิทธิเหนือที่ดินและเป็นที่ดินได้บ้าง และใครบ้างสามารถใช้ประโยชน์ที่ดินและในลักษณะใดได้บ้าง ในบทความชิ้นนี้ กระบวนการตามระเบียบในการขออนุญาตใช้พื้นที่ ส.ป.ก. ของกิจการต่าง ๆ เช่น การสละสิทธิในที่ดินของเกษตรกรผู้ถือครองที่ดินอยู่เดิม ส่งผลอย่างสำคัญต่อการเข้าถึงที่ดินของกิจการเหล่านั้น นอกจากนั้น ในแง่ของ (ข) ตลาด (market) ซึ่งโดยทั่วไปหมายถึงการที่ “ราคาที่ดิน” ได้กลายเป็นเงื่อนไขหลักและเงื่อนไขแรก ๆ ในการกำหนดว่าใครสามารถและไม่สามารถเข้าถึงที่ดินได้นั้น บทความชิ้นนี้ให้ความสำคัญกับ “ราคาตลาด” ที่ทำให้ชาวบ้านยอมสละสิทธิในที่ดิน การให้สินบนเจ้าหน้าที่รัฐ ไปจนถึงความคาดหวังของชาวบ้านต่อโอกาสทางเศรษฐกิจที่กิจการจะนำเข้ามาในพื้นที่ ซึ่งทั้งสามประเด็นนี้ ในท้ายที่สุดได้เปิดทางให้กิจการอุตสาหกรรมและพลังงานสามารถเข้ามาใช้พื้นที่ ส.ป.ก. และ (ค) ความชอบธรรม (legitimation) ซึ่งโดยทั่วไปหมายถึง เหตุผลในเชิงศีลธรรมหรือที่ทำให้

สาธารณชนเห็นว่า การใช้กฎระเบียบ ตลาด และกำลังในการกีดกัน เป็นสิ่งที่ยอมรับได้ บทความชิ้นนี้ให้ความสำคัญกับการที่ “กระบวนการพัฒนาสิทธิการครอบครองที่ดินให้เป็นแบบทางการ” (land formalization) ทำให้รัฐสามารถอ้างความชอบธรรมในการกำหนดเงื่อนไขในการใช้ที่ดิน ส.ป.ก. ในฐานะที่เป็น “ที่ดินรัฐ” ในทางกลับกัน ชาวบ้านก็สามารถอ้างถึงถึงการสร้างความชอบธรรมของรัฐ (เช่น การที่รัฐอ้างว่าสงวนที่ดินไว้สำหรับการทำเกษตรกรรม) เพื่อให้รัฐดำเนินการหรือแก้ไขปัญหาไปในทิศทางที่เป็นประโยชน์ต่อการทำเกษตรกรรมของตนได้เช่นกัน

3. “การพัฒนาสิทธิการครอบครองที่ดินให้เป็นแบบทางการ” และการเปิดทางให้กิจการธุรกิจที่มีใช้เกษตรกรรมใช้ที่ดิน ส.ป.ก.

ผลจากการศึกษาเอกสารทางราชการที่เกี่ยวข้องและการศึกษาภาคสนามในจังหวัดศรีสะเกษและกาฬสินธุ์ชี้ให้เห็นว่า การปฏิรูปที่ดินไทยได้กลายมาเป็น “การพัฒนาสิทธิการครอบครองที่ดินให้เป็นแบบทางการ” (land formalization) โดยเป็นผลจากปัจจัยหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือการพยายามประนีประนอมแนวคิด “ที่ดินเป็นของผู้หว่านไถ” กับแนวทางอนุรักษนิยม และการที่รัฐพยายามแก้ไขปัญหาชาวบ้านอาศัยทำกินอยู่ในเขตที่รัฐนิยามว่าเป็น “ป่า” ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นพื้นที่ที่เคยเป็นเขตปฏิบัติการของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ทั้งนี้ การวิเคราะห์ตามกรอบมโนทัศน์ “การกำกับดูแลที่ดิน” ชี้ให้เห็นเงื่อนไขในระดับนโยบายที่ทำให้ “การพัฒนาสิทธิการครอบครองที่ดินให้เป็นแบบทางการ” นำไปสู่การอนุญาตให้กิจการอุตสาหกรรมเหมืองแร่และการผลิตก๊าซปิโตรเลียม สามารถขอใช้ที่ดินใน “เขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” หรือที่เรียกว่า พื้นที่ ส.ป.ก. ได้

3.1 พัฒนาการของการปฏิรูปที่ดินไทย สู่ “การพัฒนาสิทธิการครองครองที่ดินให้เป็นแบบทางการ”

จุดเริ่มต้นของการปฏิรูปที่ดินของไทยนั้นอยู่บนหลักการกระจายการถือครองที่ดินไปยังเกษตรกรผู้ยากไร้และขาดแคลนที่ดิน (redistributive land reform) กล่าวคือให้ “ที่ดินเป็นของผู้หว่านไถ” (land-to-the-tiller) โดยมีการเคลื่อนไหวครั้งสำคัญ 2 เหตุการณ์ คือ การผลักดันให้มีการซื้อที่ดินจากเจ้าที่ดินที่ร่ำรวยมาจัดให้ประชาชนใน “เค้าโครงเศรษฐกิจแห่งชาติ” (สมุดปกเหลือง) ของปรีดี พนมยงค์ ในปี พ.ศ. 2475 (อภิวัฒน์ รัตนวราหะ, 2558, น. 78) และการกำหนดเพดานการถือครองที่ดิน (the ceiling-redistributive model) ในยุคของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม โดยมีเป้าหมายคือการป้องกันชาวต่างประเทศไม่ให้เข้าไปจับจองที่ดิน และการขยายพื้นที่เพาะปลูกทั่วประเทศเพื่อเป็นพื้นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจ (ศรัญญู เทพสงเคราะห์, 2553 อ้างถึงใน อภิวัฒน์ รัตนวราหะ, 2558, น. 103, 162) อย่างไรก็ตาม การผลักดันทั้งสองครั้งนี้ถูกล้มเลิกไปโดยกระแสอนุรักษ์นิยมที่ต่อต้านการกระจายการถือครองที่ดิน โดยที่เนื้อหาของสมุดปกเหลืองถูกวิจารณ์อย่างรุนแรงว่ามีลักษณะสอดคล้องกับลัทธิคอมมิวนิสต์ ขณะที่การกำหนดเพดานการถือครองที่ดินถูกวิจารณ์ว่ากีดขวางการขยายตัวของระบบทุนนิยมในประเทศไทย

ผลที่ตามมาก็คือ ตลอดครั้งแรกของทศวรรษ 2500 การปฏิรูปที่ดินไทยกลายเป็นการจัดสรรที่ดิน (land allocation) ให้กับผู้ยากไร้ไม่มีที่ดินทำกินโดยปราศจากการกระจายการถือครองที่ดิน ทั้งนี้ โดยอาศัยการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ เช่น กรมที่ดิน กรมส่งเสริมสหกรณ์ เป็นต้น และแม้ว่าในช่วงกลางทศวรรษ 2510 การปฏิรูปที่ดินเพื่อความเป็นธรรมจะกลับมาสู่ความสนใจอีกครั้ง เมื่อชาวนาชาวไร่ผู้เช่าที่ดินได้

เคลื่อนไหวยุติเรียกร้องให้รัฐแก้ไขปัญหาการถูกเจ้าที่ดินขูดรีดค่าเช่าที่ดิน แต่ก็ไม่ปรากฏว่ามีการฟื้นฟูนโยบายการกระจายการถือครองที่ดินแต่อย่างใด ในทางตรงกันข้าม การที่รัฐพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวทางเมืองอันสืบเนื่องมาจากการเคลื่อนไหวยุติของชาวนาชาวไร่เหล่านั้น กลับนำมาสู่การตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

แม้ว่าพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวจะกำหนดให้การนำที่ดินมาจัดให้กับเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร ครอบคลุมทั้งที่ดินเอกชน (กล่าวคือ ที่ดินที่ได้มาจากการจัดหาหรือการเวนคืนจากเจ้าของที่ดินเอกชน ที่มีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัติ) และ “ที่ดินของรัฐ” โดยเฉพาะที่ดินรกร้างว่างเปล่า แต่หากพิจารณาจากตัวเลขผลการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินระหว่างปี พ.ศ. 2518-2524 ย่อมชี้ให้เห็นว่า การนำเอาที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือป่าเสื่อมโทรมรวมทั้งที่ดินของรัฐมาจัดสรรให้ราษฎร (เกริกเกียรติ พิพัฒนเสธีธรรม, 2521 อ้างถึงใน วีรวัฒน์ อริยะวิริยานันท์, 2552, น. 58) ได้กลายมาเป็นแนวทางหลักของส.ป.ก. กล่าวคือ จากจำนวนที่ดินราว 6 ล้านไร่ที่อยู่ในโครงการปฏิรูปที่ดินในขณะนั้น ร้อยละ 68 เป็นที่ดินรัฐ โดยที่ดินป่าสงวนคิดเป็นร้อยละ 33.49 ของพื้นที่โครงการปฏิรูปทั้งหมด (สมภพ มานะรังสรรค์, 2525 อ้างถึงใน ธัญลักษณ์ เหลืองวิสุทธิ, 2537, น. 92)

อาจกล่าวได้ว่า การนำที่ดิน “ป่าเสื่อมโทรม” มาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีเหตุผลสำคัญคือ ความพยายามหลีกเลี่ยงการจัดหาที่ดินโดยการเวนคืนที่ดินแปลงใหญ่ของเอกชน (บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และคณะ, 2545, น. 47) การหลีกเลี่ยงดังกล่าวถือเป็นการประนีประนอมกันระหว่างการทำให้เกษตรกรซึ่งเป็นผู้ทำกินบนที่ดินสามารถเข้าถึงที่ดินตามอุดมการณ์ที่ดินเป็นของผู้หว่านไถ (land to the tiller) (ปีติพงศ์ พึ่งบุญ ณ อยุธยา และคณะ, 2554, น. ก 5-2) ซึ่งกลับมามีความสนใจอีกครั้งท่ามกลางการเคลื่อนไหวของขบวนการชาวนาชาวไร่ในกลางทศวรรษ 2510 กับการหลีกเลี่ยงการกระจาย

การถือครองที่ดินของฝ่ายอนุรักษนิยม ซึ่งดำเนินมาอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่การเคลื่อนไหวคัดค้านแนวทางในสมุดปกเหลืองและเพดานการถือครองที่ดิน

ที่ว่า ที่ดิน “รัฐ” ซึ่งตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 เรียกว่า “ป่า”⁴ ซึ่งถูกนำมาจัดสรรนั้น แท้จริงแล้วไม่ใช่ที่ดินรกร้างว่างเปล่า กล่าวได้ว่าที่ดินในประเทศไทยถูกบุกเบิกเป็นจำนวนมากมาเป็นเวลานานแล้วก่อนที่จะมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่งเพิ่งจะเกิดขึ้นในช่วงปลายทศวรรษ 2510 ในประเด็นนี้ อานันท์ กาญจนพันธุ์ และ มิ่งสรรพ ขาวสอาด (2538) อธิบายว่า ปัจจัยหลากหลายประการได้ก่อให้เกิดปรากฏการณ์บุกเบิกขึ้น เช่น การสัมปทานป่าไม้เพื่อนำไปทำหมอนรถไฟ การขยายตัวของพืชพาณิชย์ การส่งเสริมการกำจัดโรคมาลาเรีย รวมถึงพฤติกรรมของรัฐที่ทำให้ชาวบ้านเข้าใจว่ารัฐส่งเสริมการบุกเบิกพื้นที่ป่า อาทิ การที่รัฐเข้าไปจัดตั้งชุมชนในเขตป่าเป็นหมู่บ้านทางราชการและมีการเก็บภาษีบำรุงท้องที่ รวมไปถึงการแจ้งสิทธิครอบครองและออกเอกสาร ส.ค. 1 (อภิวัฒน์ รัตนวราหะ, 2558, น. 93) ดังจะเห็นได้ว่า ในพื้นที่ศึกษาของผู้เขียน การบุกเบิกที่ดินในยุคก่อตั้งหมู่บ้านนั้นเกิดขึ้นเนื่องจากการขยายตัวของพืชพาณิชย์ เช่น ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ถั่วลิสง และมันสำปะหลัง หรือการที่รัฐเข้าไป “รับรอง” (recognize) ชุมชนในเขตป่าที่เคยมีปฏิบัติการของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย โดยให้ “สิทธิทำกิน” (สทก.) เพื่อให้สามารถอยู่อาศัยและทำกินต่อไปในเขตป่าโดยไม่ขัดต่อกฎหมายป่าไม้ กระทั่งในภายหลังพื้นที่ของทั้งหมู่บ้านถูกนำมากำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน

ในแง่นี้ การนำที่ดินในเขต “ป่า” มาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมถูกใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาที่ภาครัฐเรียกว่า “การบุกรุกที่ดินในเขตป่าสงวนของชาวบ้าน” (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย,

⁴ มาตรา 4 ของพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 นิยาม “ป่า” ว่าหมายถึง ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน

2535, น. 28) ดังปรากฏหลักฐานในมติคณะรัฐมนตรี 10 สิงหาคม 2520 ซึ่งให้เร่งรัดการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนที่หมดสภาพและจำแนกที่ดินที่ไม่เหมาะสมออกเพื่อกันไว้เป็นพื้นที่ป่า ไปจนถึงมติคณะรัฐมนตรี 1 กันยายน 2530 ซึ่งรัฐจะนำพื้นที่ป่าไม้ที่ถูกบุกรุกซึ่งเหลือจากการกำหนดให้เป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์และป่าเศรษฐกิจตลอดจนที่สาธารณะประโยชน์และรกร้างว่างเปล่าที่ประชาชนเข้าบุกรุกทำกิน มาจัดสรรให้แก่ราษฎร (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2535, น. 28, 29, 31) รวมถึงการแก้ไขมาตรา 26(4) ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ซึ่งระบุให้ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินได้โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ

ลักษณะเช่นนี้จึงกล่าวได้ว่า ที่ดิน ส.ป.ก. จำนวนมากเกิดขึ้นภายใต้ “การพัฒนาสิทธิการครอบครองที่ดินให้เป็นแบบทางการ” (land formalization) กล่าวคือ รัฐได้อ้างสิทธิเหนือพื้นที่โดยการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน โดยให้การ “รับรอง” ชาวบ้านที่อยู่อาศัยทำกินในเขตป่ามาก่อน อย่างเป็นทางการ และเมื่อรัฐได้ “รับรอง” การอยู่อาศัยทำกินของชาวบ้านในเขตป่าซึ่งกลายมาเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) แล้ว ก็ได้กำหนด “เงื่อนไข” ในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ที่ดินในบริเวณนั้นให้ชาวบ้านปฏิบัติตาม อาทิ การห้ามซื้อขายที่ดิน การกำหนดให้ชาวบ้านสามารถใช้ที่ดินได้สำหรับกิจการบางประเภทเท่านั้น เป็นต้น อนึ่ง การนำที่ดินที่แม้จะมีผู้อยู่อาศัยทำกินมาก่อนแต่รัฐมิได้ให้กรรมสิทธิ์แก่คนเหล่านั้นมาปฏิรูปที่ดินในนาม “ที่ดินของรัฐ” ส่งผลอย่างสำคัญกล่าวคือ แม้ว่าชาวบ้านจะยังอาศัยทำกินบนผืนดินนั้นได้ แต่ก็ถือว่าเป็นการเปิดโอกาสให้รัฐสามารถกำหนดเงื่อนไขในการนำที่ดินมาใช้ประโยชน์ในรูปแบบ

อื่น ๆ รวมไปถึงการอนุญาตให้ธุรกิจเอกชนเข้าประกอบกิจการด้วย และเงื่อนไขเหล่านั้นก็อาจลดทอนความสามารถของชาวบ้านและชุมชนในการคัดค้านการอนุญาตนั้นด้วยเช่นกัน ดังจะได้กล่าวถึงต่อไป

3.2 “ที่ดิน ทั้งคน ทั้งทรัพยากร” การกำกับดูแลที่ดิน และเงื่อนไขในระดับนโยบายของการอนุญาตให้ธุรกิจที่มีใช้เกษตรกรรมเข้าถึงที่ดิน ส.ป.ก.

การเปิดทางให้ธุรกิจที่ขุดเจาะเอาทรัพยากรธรรมชาติออกมาจากผืนดินเพื่อทำการผลิต (natural resource extraction) สามารถใช้ที่ดิน ส.ป.ก. ได้นั้น เป็นผลจาก “การพัฒนาสิทธิการครอบครองที่ดินให้เป็นแบบทางการ” (land formalization) ที่ทำให้ ส.ป.ก. ไม่เพียงได้รับที่ดินจากกรมป่าไม้ แต่ยังรับมาทั้งคนที่ทำกินบนที่ดินนั้นอยู่เดิมและทรัพยากรในที่ดินนั้นด้วย ดังที่เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. หลายคนให้สัมภาษณ์กับผู้เขียนเรียกว่า “รับมาทั้งดิน ทั้งคน ทั้งทรัพยากร” ทั้งนี้ เมื่อวิเคราะห์ตามกรอบมโนทัศน์ “การกำกับดูแลที่ดิน” ผู้เขียนพบว่า การที่ทรัพยากรที่ได้จากการขุดเจาะ เช่น แร่ ซึ่งเป็นที่ต้องการอย่างสูงในตลาด อยู่ในเขตพื้นที่ ส.ป.ก. (ซึ่งตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแม่บทคือ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 นั้น มุ่งให้เป็นที่ดินทำกินของเกษตรกร) จึงก่อให้เกิดการผลักดันของตัวแสดงที่เกี่ยวข้องทั้งรัฐและเอกชน เพื่อเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายและระเบียบต่างๆ ให้กิจการเหล่านั้นสามารถเข้าถึงที่ดินส.ป.ก.ได้ ภายใต้การอ้างอิงและผลิตซ้ำตรรกะนโยบาย “การใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ”

กล่าวได้ว่า มาตรา 30 วรรคห้าของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 เป็นจุดเริ่มต้นของการเปิดทางให้กิจการอุตสาหกรรมและพลังงานสามารถขอใช้ที่ดิน ส.ป.ก. ได้ โดยมาตราดังกล่าวได้กำหนดให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้สำหรับ “กิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน” ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ ต่อมาในปีพ.ศ. 2533 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ออกประกาศ⁶ กำหนดประเภทของ “กิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน” โดยแม้จะให้อยู่ในขอบเขตของงานวิชาการเกษตร การส่งเสริมพัฒนาการผลิต แปรรูป จำหน่าย และการตลาดผลิตผลทางการเกษตร แต่ก็ได้เปิดช่องสำหรับกิจการที่ใช้คำว่า “กิจการอื่นที่อาจพิจารณาได้ว่าเป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” อนึ่ง การพิจารณาว่ากิจการใดเข้าข่ายกลุ่มประเภทนี้ ขึ้นอยู่กับการวินิจฉัยของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) ซึ่งโดยทั่วไปมีอำนาจหน้าที่คือ การอนุมัติแผนงานและโครงการรวมถึงงบประมาณค่าใช้จ่ายของ ส.ป.ก.

⁵ ในปัจจุบัน กิจการที่มีใช้เกษตรกรรมซึ่งสามารถใช้ที่ดินส.ป.ก.ได้มีอยู่ 3 กลุ่ม ได้แก่ (ก) “กิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่นๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน” เช่น การสร้างอ่างเก็บน้ำ สถานีอนามัย วัด เป็นต้น (ข) “กิจการที่เป็นเรื่องของการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินมาใช้ตามกฎหมายอื่น” ซึ่งในที่นี้ได้แก่ กิจการเหมืองแร่และกิจการปิโตรเลียม และ (ค) “กิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” เช่น กิจการแปรรูปผลิตผลเกษตรกรรม ร้านซ่อมรถจักรยานยนต์ เป็นต้น

⁶ ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532

การที่ คปก. เป็นผู้ที่มีอำนาจในการพิจารณาว่ากิจการใดเข้าข่าย “กิจการอื่นที่อาจพิจารณาได้ว่าเป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” นั้น ชี้ให้เห็นถึงบทบาทของตัวแสดง ซึ่งในเวลาต่อมามีส่วนในการร่วมมือและต่อรองให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมาย ส.ป.ก. เพื่ออนุญาตให้กิจการ ซึ่งในเบื้องต้นคือธุรกิจอุตสาหกรรมเหมืองแร่ สามารถขอใช้ที่ดิน ส.ป.ก. ได้ ทั้งนี้ คปก. นั้น ประกอบไปด้วยตัวแทนจากหลากหลายหน่วยงาน อาทิ หน่วยงานในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงพาณิชย์ เป็นต้น โดยที่กระทรวงเหล่านี้ต่างก็มีเป้าหมายของตนเอง ดังเช่นกระทรวงอุตสาหกรรมซึ่งมีกรมทรัพยากรธรณีเป็นหน่วยงานในกำกับ และกรมทรัพยากรธรณีในช่วงเวลาก่อนการปฏิรูประบบราชการ (ปี พ.ศ. 2545) ก็มีการกิจหลักหลายประการ ซึ่งหนึ่งในนั้นคือการอนุญาตอาชญาบัตรสำรวจแร่ ประทานบัตรทำเหมืองแร่ และให้สัมปทานปิโตรเลียม

ตลอดทศวรรษ 2530 ตัวแสดงต่าง ๆ โดยเฉพาะในภาครัฐได้ผลักดันอย่างเข้มข้นให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมาย ส.ป.ก. เพื่ออนุญาตให้กิจการธุรกิจที่มีใช่เกษตรกรรมเข้าใช้ที่ดินส.ป.ก.ได้ ดังจะเห็นได้จากการที่ ส.ป.ก. มีหนังสือถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในปีพ.ศ. 2534 ขอให้ให้ความเห็นว่า คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) มีอำนาจกำหนดแนวทางในการใช้ประโยชน์ที่ดินส.ป.ก. หรือไม่ ในประเด็นนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้แนวทางไว้ใน “บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การกำหนดแนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (เรื่องเสร็จที่ 391/2534)” ว่า หากกรณีเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่มาตรา 30 วรรคห้า กำหนดไว้ (กล่าวคือเป็นการใช้ที่ดินเพื่อกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือเพื่อกิจการอื่นที่เป็นการเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อ

เกษตรกรรม) ย่อมถือได้ว่า ค.ป.ก. มีอำนาจตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ในการกำหนดแนวทางได้

ข้อสังเกตสำคัญจากหนังสือที่ส.ป.ก.ส่งถึงสำนักงานคณะกรรมการการฤษฎีกา คือ การอ้างอิง “ตรรกะนโยบาย” ที่ว่า ที่ดินบางส่วนที่ ส.ป.ก. ได้รับมอบมาจากกรมป่าไม้ไม่เหมาะสมต่อการทำเกษตรกรรม และการที่จะคงที่ดินเหล่านั้นไว้สำหรับการทำเกษตรกรรม ย่อมเป็นการใช้ที่ดินอย่างไม่มีประสิทธิภาพ อาจกล่าวได้ว่า ตรรกะนโยบายนี้สอดคล้องกับแนวคิดว่าด้วยการกำกับดูแลที่ดินในระดับโลกในเวลานั้น ซึ่งเน้นย้ำการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุดตามหลักกลไกตลาด โดยในส่วนของที่ดินรัฐเน้นการก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะ โดยใช้ต้นทุนอย่างมีประสิทธิภาพ (Deininger et al., 2012, pp. 12-13) ดังจะเห็นได้ว่า รัฐในประเทศกำลังพัฒนาจำนวนมากได้ให้เหตุผลประกอบการให้สัมปทานที่ดินรัฐแก่ธุรกิจเอกชน (เช่น การให้ทำไร่ขนาดใหญ่ การให้ทำเหมืองแร่ เป็นต้น) ว่าเป็นการแก้ไขปัญหาที่ดินที่ถูกใช้ประโยชน์อย่างไม่เต็มที่ (underused land) โดยการเปลี่ยนแปลงการใช้พื้นที่ จะเป็นประโยชน์มากกว่าในแง่ของการพัฒนาทางเศรษฐกิจ⁷ (Mikic & Puutio, 2015, p. 11; Kenney-Lazar et al., 2018, p. iv) ทั้งนี้ ในระหว่างการสัมภาษณ์ ผู้เชี่ยวชาญจาก ส.ป.ก. ได้ขยายความถึงประเด็นดังกล่าวว่า ในแวดวงของผู้กำหนดทิศทาง

⁷ ในแง่นี้ กล่าวได้ว่า ที่ดินที่รัฐอ้างความเป็นเจ้าของได้ถูกทำให้กลายเป็นสินค้า (the commodification of state land) โดยมีเป้าหมายสำคัญคือการขยายชายแดน (frontier) กล่าวคือ พื้นที่ที่มีลักษณะของความคลุมเครือในการใช้อำนาจและอำสทธิ เพื่อรองรับการสะสมทุน ทั้งนี้ โดยการร่วมมือกับตลาด รัฐได้มีบทบาทอย่างแข็งขันในการขูดรีดทรัพยากรธรรมชาติจากผืนดิน อนึ่ง การขูดเจาะ (extract) ทรัพยากร เช่น แร่ ออกจากผืนดินนั้นไม่ได้มีนัยเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ทางสังคมเกี่ยวกับที่ดิน (social relations to land) ที่คนในชุมชนมีอยู่เดิม

การดำเนินงานของ ส.ป.ก. ในช่วงทศวรรษ 2530 มีส่วนหนึ่งที่ประเมินว่าที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้รับมอบมาจากกรมป่าไม้จำนวนหลายล้านไร่ ไม่เหมาะสำหรับการทำเกษตรกรรมทั้งในเชิงของคุณภาพดินและการเข้าถึงแหล่งน้ำ แต่ที่ดินดังกล่าวกลับมีศักยภาพในแง่อื่นที่สำคัญต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ข้อสังเกตนี้ของผู้ทรงคุณวุฒิสอดคล้องกับการที่ ส.ป.ก. กล่าวอ้างถึงเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดินว่ารวมถึงการให้ประโยชน์ที่ดินให้เหมาะสมตามประเภทของที่ดินด้วย⁸

อนึ่ง เมื่อพิจารณาจากการเติบโตของธุรกิจแร่ตามความต้องการของตลาดโลกในปลายทศวรรษ 2530 ท่ามกลางการขยายฐานไปสู่การหาแหล่งแร่ที่ถูกปิดทับ (concealed deposit) หรืออยู่ใต้ดิน เช่น ทองคำ และนโยบายของรัฐว่าด้วยการพัฒนาแร่ทองคำซึ่งออกมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 (สมหมาย เตชวาล, 2546) จะเห็นได้ว่า “ตรรกะนโยบาย” ข้างต้น สัมพันธ์อย่างยิ่งกับอำนาจของ “ตลาด” ในฐานะแรงจูงใจในการพยายามเข้าถึงที่ดิน โดยมีรัฐเป็นผู้อำนวยการความสะดวก อีกทั้งยังเชื่อมโยงกับการอ้างอิง “ความชอบธรรม” ในการใช้ที่ดิน ส.ป.ก. รูปแบบใหม่ นั่นคือ การใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์ของชาติ ประเด็นเรื่อง “ความไม่เหมาะสมของที่ดินต่อการทำเกษตรกรรม” และ “การใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์ของชาติ” โดยสอดคล้องกับ “ประโยชน์ที่เกษตรกรจะได้รับ” นี้ ได้ถูกกล่าวถึงตลอดมาในฐานะเหตุผลประกอบการอนุญาตให้กลุ่มอุตสาหกรรมและพลังงาน เช่น

⁸ ในหนังสือที่ ส.ป.ก. ส่งถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในปี พ.ศ. 2534 (เรื่องเสร็จที่ 391/2534) ระบุถึง “ที่ดินที่ไม่เหมาะสมต่อการประกอบเกษตรกรรม หรือที่ดินที่เหมาะสมสำหรับการใช้ประโยชน์อย่างอื่น เช่น ที่ตั้งชุมชน ที่ภูเขา ที่เป็นหินหรือลูกรัง ที่ดินที่มีสัมปทานการทำเหมืองแร่อยู่เดิม และการ “ไม่ใช้ทรัพยากรที่ดินให้เกิดประโยชน์ย่อมเป็นการไม่ถูกต้องและขัดต่อเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดินที่ต้องการให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินประเภทต่าง ๆ ให้ได้มากที่สุด”

เหมืองแร่ ปิโตรเลียม ไปจนกระทั่งถึงธุรกิจผลิตกระแสไฟฟ้าจากพลังงานลม สามารถขออนุญาตเข้าใช้ที่ดิน ส.ป.ก. (พระราชบัญญัติธุรกิจ, 2557)⁹

การผลักดันให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมาย ส.ป.ก. เพื่อเปิดทางให้กลุ่มธุรกิจเหมืองแร่เข้าใช้ที่ดิน ส.ป.ก. ได้นั้น ยังปรากฏร่องรอยในหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ 1204/4699 ลงวันที่ 14 กรกฎาคม 2553 ที่ ส.ป.ก. ชี้แจงต่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งระบุว่า ในปี พ.ศ. 2537 ในหนังสือ ด่วนที่สุด กษ 0706.02/2844 ลงวันที่ 31 มกราคม 2537 ที่ คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติมีถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้ขอให้ ส.ป.ก. พิจารณาแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้สามารถดำเนินการนำทรัพยากรธรณีที่มีค่า เช่น ดินบุก ทองคำ และแร่ธาตุต่างๆ ในพื้นที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน มาใช้ได้ อย่างไรก็ตาม ความพยายามผลักดันให้มีการแก้ไขกฎหมายแม่บทคือ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อการนี้ไม่เป็นผล เนื่องจากเจ้าหน้าที่ระดับสูงของ ส.ป.ก. ส่วนหนึ่งต้องการคงเจตนารมณ์ดั้งเดิมของกฎหมายแม่บท คือการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรและผู้ยากจนที่ไม่มีที่ดิน เพื่อไว้สำหรับทำเกษตรกรรม อีกทั้งยังต้องการสงวนรักษาที่ดิน ส.ป.ก. ไว้เนื่องจากเห็นว่าเป็นที่ดินผืนสุดท้ายในประเทศไทยที่ยังสามารถคุ้มครองให้คงไว้สำหรับการเกษตรกรรมได้ (ผู้เชี่ยวชาญสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ผู้ให้สัมภาษณ์, 28 กรกฎาคม 2563)

⁹ ในการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ 4/2552 ได้มีการระบุว่า กิจกรรมผลิตกระแสไฟฟ้าด้วยพลังงานลม “เกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในบริเวณนั้นและบริเวณใกล้เคียง” โดยยกประเด็นต่าง ๆ เกี่ยวกับประโยชน์ที่เกษตรกรจะได้รับ อาทิ การได้ใช้กระแสไฟฟ้าทั้งทางตรงและทางอ้อม การได้รับค่าใช้ประโยชน์ในที่ดิน เกิดการจ้างงาน หรือกิจการบริการอื่นๆ เพิ่มขึ้นชุมชน เกิดแหล่งท่องเที่ยว (ฟาร์มกังหันลม) ซึ่งส่งผลให้เกษตรกรในชุมชนท้องถิ่นมีอาชีพเสริม เป็นต้น

แม้ว่าการผลักดันให้มีการแก้ไข “กฎหมายแม่” จะไม่สำเร็จ แต่การต่อรองให้มีการอนุญาตให้ “กิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องฯ” สามารถใช้ที่ดินส.ป.ก.ได้ ยังดำเนินอยู่ต่อไป ในที่สุด ในปี พ.ศ. 2541 ส.ป.ก. ได้จัดทำ “บันทึกข้อตกลงระหว่างกรมทรัพยากรธรณี กับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เรื่อง การยินยอมให้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2541 ลงวันที่ 9 เมษายน 2541” บันทึกดังกล่าวเป็นการยินยอมให้ใช้ที่ดินเพื่อการสำรวจแร่ หรือเพื่อการทำเหมืองแร่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ทั้งนี้ ในปีเดียวกัน คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) ได้ออก “ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. 2541” ระเบียบฉบับนี้เน้นการอนุญาตให้กิจการเหมืองแร่ (ทั้งการสำรวจ การทำเหมืองแร่ และกิจการอื่นอันเกี่ยวเนื่องกับการทำเหมืองแร่) สามารถเข้าใช้ที่ดิน ส.ป.ก. ได้ โดยมีการเปิดทางไว้ในข้อ 10 (6) ว่าส.ป.ก. สามารถยินยอมให้มีการใช้พื้นที่ ส.ป.ก. “เพื่อหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างอื่น” ซึ่งในประเด็นนี้ ในเวลาต่อมา ได้มีการตีความให้เข้ากับกิจการขุดเจาะและผลิตปิโตรเลียมด้วย เช่นเคย การอ้างอิงเหตุผลประกอบการอนุญาตฯ ตามระเบียบฯ ปี 2541 ฉบับนี้สอดคล้องกับ “ตรรกะนโยบาย” ที่ได้กล่าวไปข้างต้น นั่นก็คือ “การที่พื้นที่ที่ขอใช้นั้นมีศักยภาพในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติมากกว่าการเกษตร”

เป็นที่น่าสังเกตว่า หลังจากการออกระเบียบที่เปิดทางให้ธุรกิจเหมืองแร่สามารถขอใช้ที่ดิน ส.ป.ก. ได้ ก็ได้มีการปรับปรุงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตให้ชาวบ้านสามารถขอใช้ที่ดิน ส.ป.ก. เพื่อประกอบธุรกิจที่มีใช้เกษตรกรรมด้วยเช่นกัน แต่ยังจำกัดประเภทของกิจการอยู่มาก ดังจะเห็นได้จากการที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีประกาศในปี พ.ศ.

2543¹⁰ ขยายความประเภทของ “กิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” โดยให้รวมถึงสิ่งที่ผู้เชี่ยวชาญและเจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. มักเรียกกันสั้นๆ ว่า “ข้อ 1.5” นั่นก็คือ “กิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอย่างของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน”

ประเด็นการจำกัดประเภทของกิจการที่เป็นการ “สนับสนุน” หรือ “เกี่ยวเนื่อง” ที่ชาวบ้านในพื้นที่สามารถขอใช้ที่ดิน ส.ป.ก. ได้ นี้ชี้ให้เห็นการเลือกที่จะใช้ตรรกะนโยบายที่ต่างหากกับกิจการที่ต่างกัน นั่นคือ ระหว่างกิจการที่ชาวบ้านขอใช้ที่ดิน ส.ป.ก. กับกิจการอุตสาหกรรมและพลังงาน ทั้งนี้ในส่วนของกิจการที่ชาวบ้านขอใช้นั้น ยึดโยงกับการตีความตามกฎหมายขณะที่กิจการอุตสาหกรรมและพลังงานถูกประเมินบนพื้นฐานของประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจ ดังจะเห็นได้จากคำสัมภาษณ์ของนิติกร ส.ป.ก. ในระดับจังหวัดในทั้งสองพื้นที่ศึกษา ที่สอดคล้องกันว่า การจำกัดประเภทของกิจการที่ชาวบ้านสามารถขอดำเนินการบนที่ดิน ส.ป.ก. เป็นผลจากการที่ยังไม่มีการแก้ไขกฎหมายแม่บท คือ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่การใช้ประโยชน์ที่ดิน ส.ป.ก. ในระดับพื้นที่เปลี่ยนแปลงไปเป็นอย่างมาก อีกทั้งกรอบแนวคิดการจัดที่ดินที่ “สนับสนุน” หรือ “เกี่ยวเนื่อง” กับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น ต้องประกอบด้วยเหตุผลสำคัญ คือ ลักษณะของกิจการและผลที่ได้จากการประกอบกิจการต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายแม่บท

¹⁰ ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ.2543

ทั้งนี้ในเวลาต่อมา บัญชีแนบท้ายประกาศสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในปี พ.ศ. 2556¹¹ ได้กำหนดประเภทของกิจการ เช่น ร้านโชห่วย ร้านตัดผม เป็นต้น และให้ครอบคลุมไปถึงโรงงานต่าง ๆ อาทิ โรงงานน้ำตาล โรงงานแปรรูปไม้ โรงงานน้ำมันพืช กระทั่งรวมไปถึงกิจการธุรกิจขนาดใหญ่ในกลุ่มของแหล่งผลิตกระแสไฟฟ้าด้วยพลังงานธรรมชาติ-พลังงานลม และล่าสุด ตามประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในปี พ.ศ. 2563¹² ก็ได้ระบุประเภทของกิจการเพิ่มเติม เช่น หอพัก กิจการปั้มน้ำมัน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลในพื้นที่ศึกษาพบว่า แม้การเพิ่มประเภทและระบุนรายละเอียดของประเภทของกิจการที่ได้รับอนุญาตให้ชัดเจนขึ้น จะช่วยแก้ไขปัญหาค้างคาที่เดิมเจ้าหน้าที่ปฏิรูปที่ดินจังหวัดต้องใช้ดุลพินิจว่ากิจการที่ร้องขอมาสอดคล้องตามวัตถุประสงค์ของ “ข้อ 1.5” หรือไม่ แต่พบว่าก็ยังมียกเว้นกิจการอีกหลายประเภทที่ตามความเห็นของเกษตรกรในพื้นที่แล้ว ควรได้รับอนุญาต แต่ยังไม่ถูกกำหนดไว้ในบัญชีแนบท้ายประกาศ เช่น ร้านกาแฟ หรือโฮมสเตย์ประเภทที่มีตัวอาคารแยกออกมาจากตัวบ้านของเจ้าของโฮมสเตย์ เป็นต้น

¹¹ ประกาศสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง รายการกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องกำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 ลงวันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2556

4. “อำนาจในการกีดกัน” และเงื่อนไขในระดับพื้นที่ของการเข้าถึงที่ดินส.ป.ก.ของธุรกิจอุตสาหกรรมและพลังงาน

การอนุญาตให้กิจการธุรกิจอุตสาหกรรมเหมืองแร่และการผลิตก๊าซปิโตรเลียมเข้าใช้ที่ดิน ส.ป.ก. ส่งผลให้เกิดการเคลื่อนไหวคัดค้านของชาวบ้านในพื้นที่ศึกษาของผู้เขียนทั้งสองพื้นที่ โดยชาวบ้านเหล่านี้มีความกังวลเกี่ยวกับผลกระทบของธุรกิจดังกล่าวต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำเกษตรกรรม โดยในกรณีศึกษาเหมืองหินบะชอลดีใน จ.ศรีสะเกษนั้น เป็นผลจากการสังเกตของชาวบ้านในพื้นที่ว่านับตั้งแต่ผู้ประกอบการได้เริ่มระเบิดหินในปี พ.ศ. 2559 การขุดเจาะน้ำบาดาลในหมู่บ้านเพื่อใช้ทำการเกษตรต้องทำในระดับที่ลึกขึ้นเรื่อยๆ และใช้ต้นทุนสูงขึ้น โดยในภายหลังส่วนทรัพยากรน้ำ สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจ.ศรีสะเกษ ระบุว่า การขุดเหมืองส่งผลต่อระดับน้ำบาดาลในพื้นที่จริง กระทั่งนำไปสู่การเจรจาข้อยุติระหว่างผู้ประกอบการและชาวบ้าน สำหรับกรณีศึกษาหลุมสำรวจก๊าซปิโตรเลียมในพื้นที่ จ.กาฬสินธุ์นั้น ชาวบ้านมีข้อกังวล เนื่องจากได้ทราบข้อมูลว่าชาวบ้านในพื้นที่ใกล้เคียงได้รับผลกระทบจากการดำเนินกิจการของผู้ประกอบการรายเดียวกัน เช่น ผลกระทบจากการรั่วไหลของก๊าซไฮโดรเจนซัลไฟด์ ขณะเดียวกันก็มีตัวอย่างจากพื้นที่อื่นๆ ในภาคอีสานเกี่ยวกับผลกระทบทางด้านการเกษตร เช่น ยางพาราไม่มีน้ำยาง มันสำปะหลังเกิดโรคใบเหลือง เป็นต้น

¹² ประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง รายการกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ประกาศกำหนดมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 พ.ศ. 2563

ความกังวลของชาวบ้านสะท้อนให้เห็นถึงความเสี่ยงต่อการได้รับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และการทำเกษตรกรรม ซึ่งเป็นผลส่วนหนึ่งจากการที่ชาวบ้านขาดการมีส่วนร่วมในการตั้งคำถาม ตรวจสอบ และให้ความเห็นชอบในกระบวนการอนุญาตตั้งแต่ต้น ทั้งนี้ การศึกษาตามกรอบมโนทัศน์อำนาจในการกีดกันชี้ให้เห็นว่า ในระดับพื้นที่ เจื่อนไฮสามประการ ได้แก่ กฎระเบียบ (regulation) ตลาด (market) และความชอบธรรม (legitimation) ส่งผลต่อการอนุญาตให้ธุรกิจเหมืองแร่และปิโตรเลียมเข้าไปดำเนินการบนที่ดิน ส.ป.ก. และส่งผลต่อโอกาสของชาวบ้านในการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการอนุญาตนั้นด้วย ทั้งนี้ กระบวนการขออนุญาตใช้พื้นที่ ส.ป.ก. ย่อมเป็นไปตาม “ระเบียบกฎเกณฑ์” ที่เกี่ยวข้อง ส่วน “ตลาด” ซึ่งในที่นี้ ได้แก่ “ราคาตลาด” ที่ทำให้ชาวบ้านยอมให้เกิดการสำรวจและยอมสละสิทธิในที่ดินและการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่รัฐ ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของชาวบ้านในกระบวนการอนุญาต “ตลาด” ยังหมายถึงถึงความคาดหวังของชาวบ้านเกี่ยวกับประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ตนจะได้รับจากที่ดิน โดยความคาดหวังที่แตกต่างกันของชาวบ้านแต่ละกลุ่มในประเด็นนี้ ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านกลุ่มต่างๆ ในเวลาต่อมา และท้ายที่สุด การอ้าง “ความชอบธรรม” (legitimation) ของส.ป.ก. ในฐานะที่เป็นผู้กำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ สำหรับกิจการทั้งหลายในการขอใช้ที่ดิน ส.ป.ก. ย่อมส่งผลต่อความคาดหวังของชาวบ้านต่อบทบาทของ ส.ป.ก. ในกระบวนการอนุญาตด้วย

อนึ่ง เจื่อนไฮสามประการข้างต้นมีบทบาทแตกต่างกันไปในแต่ละกรณี ขึ้นอยู่กับบริบทเฉพาะของแต่ละพื้นที่ ซึ่งประกอบด้วย (ก) บทบาทของผู้นำท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ข) ประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องของชาวบ้านต่อการดำเนินธุรกิจนั้นหรือที่คล้ายคลึงกัน และ (ค) ความคาดหวังของชาวบ้านต่อบทบาทของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง

4.1 “กฎระเบียบ” “ตลาด” และการมีส่วนร่วมของคนในพื้นที่:
นโยบายของผู้นำท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ก่อนที่ธุรกิจเหมืองแร่และธุรกิจผลิตก๊าซปิโตรเลียมจะสามารถดำเนินการบนที่ดินส.ป.ก.ได้นั้น จะต้องมีการดำเนินการคู่ขนาน กล่าวคือ ด้านหนึ่งเป็นการขออนุญาตประกอบกิจการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อาทิ พระราชบัญญัติแร่ พระราชบัญญัติปิโตรเลียม อีกด้านหนึ่งคือการขอรับความยินยอมให้ใช้ที่ดินจาก ส.ป.ก. ภายใต้ระเบียบเรื่องการให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. 2541 ทั้งนี้ ในส่วนของการขออนุญาตประกอบกิจการฯ มีประเด็นสำคัญเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในสองประเด็น ได้แก่ การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งจะต้องผ่านขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างน้อย 2 ครั้ง และการนำข้อคิดเห็นจากการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาล มาเป็นองค์ประกอบสำคัญในการพิจารณาอนุญาตให้ประกอบกิจการ (กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่, 2555)

ในส่วนของการขอรับความยินยอมจาก ส.ป.ก. ให้ใช้ที่ดินนั้น การมีส่วนร่วมของชาวบ้านเกี่ยวข้องกับประเด็นการสิทธิที่ดิน (กล่าวคือ ผู้ประกอบการจะสามารถขอดำเนินการบนที่ดินที่ตนหมายตาได้ก็ต่อเมื่อชาวบ้านที่ได้รับการรับรองจาก ส.ป.ก. ให้ทำกินบนที่ดินนั้นอยู่เดิม สละสิทธิ) และประเด็นการจัดหาเอกสารเพื่อเข้าสู่การพิจารณาให้ความยินยอมของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ทั้งนี้ ข้อมูลจากพื้นที่ศึกษาพบว่า ชาวบ้านกลุ่มที่มีความกังวลเกี่ยวกับผลกระทบจากการที่ส.ป.ก.อนุญาตให้ธุรกิจเหมืองแร่และปิโตรเลียมมาดำเนินการบนที่ดินในเขตชุมชนของตน ล้วนตั้งข้อสังเกตว่า ข้อกำหนดตามกฎหมาย

(regulation) เกี่ยวกับการสละสิทธิในที่ดินไม่เอื้อต่อการเข้าไปมีส่วนร่วมของชาวบ้านในกระบวนการอนุญาตฯ อย่างน้อยที่สุดในสองประเด็น ประเด็นแรกคือ กฎหมายเพียงกำหนดเงื่อนไขว่า การสละสิทธิต้องมาจากทุกรายและทุกแปลงในบริเวณที่จะมีการดำเนินโครงการ ในแง่นี้ การยินยอมสละสิทธิจึงเป็นเรื่องของบุคคลเป็นรายคนที่อาศัยทำกิน ณ จุดที่จะมีการดำเนินโครงการ ทั้งๆ ที่ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการมักครอบคลุมไปถึงชาวบ้านรายอื่นจำนวนมาก ประเด็นที่สองคือ กฎหมายไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับแนวทางในการชดเชยไม่ว่าจะเป็นสำหรับผู้ที่มีสละสิทธิหรือสำหรับชาวบ้านรายอื่นๆ ที่อาจได้รับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และการทำเกษตรกรรมจากการสละสิทธินั้น

เมื่อขาดแนวทางที่ครอบคลุมและชัดเจน กระบวนการเจรจาเพื่อขอให้มีการสละสิทธิในที่ดิน จึงกลายเป็นกระบวนการลับซึ่งคนส่วนใหญ่ในหมู่บ้านไม่ได้รับรู้ โดยมีผู้นำท้องที่ ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้านหรือกำนันซึ่งได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากบริษัท เข้ามาบีบบังคับในฐานะตัวกลาง โดยเสนอผลได้ (benefits) ซึ่งผูกโยงกับ “ราคาตลาด” ของที่ดิน ให้กับชาวบ้านเพื่อเป็นแรงจูงใจให้เกิดการสำรวจที่ดินและการสละสิทธิในที่ดิน ดังเช่นกรณีศึกษาจังหวัดศรีสะเกษ ที่ตัวกลางเหล่านี้ได้นำผู้ประกอบการไปขอซื้อที่ดินบริเวณจุดที่จะมีการขุดเหมืองในราคาไร่ละ 20,000-30,000 บาท หรือไปนำที่ดินนอกหมู่บ้านมาแลกเปลี่ยน (ชาวบ้านในพื้นที่, ผู้ให้สัมภาษณ์, 4 มีนาคม 2563) ขณะที่กรณีศึกษาจังหวัดกาฬสินธุ์นั้น กำนันได้ประกาศให้เจ้าของที่ดินที่มีหลักหมายสำรวจของทางบริษัทจดหมายเลขเพื่อปรับค่าชดเชยค่าเหยียบพื้นที่ หลักละ 300 บาทสำหรับนาข้าว และหลักละ 600 บาท สำหรับไร่อ้อย (เดชา คำเป้าเมือง, 2556) ส่วนผู้ที่สละสิทธิที่ดินที่อยู่ตรงบริเวณหลุมสำรวจได้รับค่าเช่าเป็นรายปี (ชาวบ้านในพื้นที่, ผู้ให้สัมภาษณ์, 12 มีนาคม 2563)

ประเด็นเกี่ยวกับการสละสิทธิในที่ดินนี้ ชี้ให้เห็นปัญหาทางด้านกฎระเบียบ (regulation) ในการขออนุญาตใช้พื้นที่ โดยขณะที่ชาวบ้านทั้งสองพื้นที่ให้ความเห็นว่า การสละสิทธิไม่ควรขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจของผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินเท่านั้นและต้องเป็นไปอย่างโปร่งใส แต่ในความเป็นจริงแนวทางที่นิติกรของ ส.ป.ก. จำเป็นต้องยึดถือ คือ การดำเนินการให้เป็นไปตามการแจ้งสละสิทธิของเกษตรกร โดย ส.ป.ก. ไม่ได้มีอำนาจที่จะพิจารณาสืบสวนรายละเอียดว่าการสละสิทธินั้นเกิดขึ้น ภายใต้กระบวนการใด แต่อย่างไร (นิติกรส.ป.ก.จังหวัดศรีสะเกษ, ผู้ให้สัมภาษณ์, 6 มีนาคม 2563)

สำหรับประเด็นเกี่ยวกับการจัดหาเอกสารเพื่อประกอบการ ที่บริษัทธุรกิจขอรับความยินยอมให้ใช้ที่ดิน ส.ป.ก. นั้น ผลการศึกษาทั้งสองพื้นที่ชี้ให้เห็นปัญหาเกี่ยวกับเอกสารสองฉบับ ได้แก่ รายงานการประชุม ประชามคมหมู่บ้านในท้องที่ที่ขอรับความยินยอม และรายงานการประชุม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งท้องที่ “ที่แสดงมติการพิจารณาพื้นที่นั้น ๆ ว่าเป็นบริเวณที่มีทัศนียภาพอันควรรักษาไว้และไม่มีปัญหากระทบ ที่สำคัญต่อความเป็นอยู่ของราษฎรในพื้นที่และบริเวณใกล้เคียง” ทั้งนี้ เนื่องจากดุลพินิจของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดซึ่งเป็นผู้มีอำนาจ ในการพิจารณาขึ้นอยู่กับเอกสารที่ทางผู้ประกอบการเป็นผู้รวบรวมมา จึง อาจกล่าวได้ว่า นอกจากหนังสือยินยอมสละสิทธิในที่ดินแล้ว การได้มา ซึ่งเอกสารทั้งสองฉบับข้างต้นได้กลายเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ส่งผลต่อการได้รับ อนุญาตให้เข้าใช้ที่ดินส.ป.ก.ของบริษัทธุรกิจเหล่านั้น

ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า ที่มาของการทำประชามคมหมู่บ้าน นั้นมีปัญหา กล่าวคือ ชาวบ้านในพื้นที่ทั้งสอง มีส่วนร่วมในการทำประชามค น้อยมาก อีกทั้งไม่ได้เข้าถึงข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการเข้าร่วมกระบวนการ ประชามค ทั้งนี้ ผู้นำท้องที่ ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้านหรือกำนัน มีบทบาทสำคัญ

เนื่องจากการทำประชามชจัดขึ้นโดยความร่วมมือระหว่างผู้ประกอบการกับผู้นำท้องถิ่นเหล่านั้น เพื่อให้ได้ผลตอบรับในเชิงบวกสำหรับนำไประบุในเอกสาร และดังนั้น มันจึงมักจำกัดวงอยู่ในหมู่บ้านที่ถูกเรียกมาโดยผู้ใหญ่บ้านหรือกำนันและมีจำนวนต่ำกว่าเกณฑ์ที่ระเบียบที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้ (ชาวบ้านในพื้นที่, ผู้ให้สัมภาษณ์, 12 มีนาคม 2563) อีกทั้งการทำประชามชก็มักเป็นเพียงการลงลายมือชื่อเพื่อรับของแจก เช่น สบู่ ยาสีฟัน เงิน 200 บาท เป็นต้น (ชาวบ้านในพื้นที่, ผู้ให้สัมภาษณ์, 5 มีนาคม 2563)

ก่อนการทำประชามช ชาวบ้านไม่ได้รับข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการแสดงความคิดเห็น ในประเด็นนี้ ส่วนทรัพยากรน้ำ สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จ.ศรีสะเกษ ได้ให้ข้อมูลระหว่างการสัมภาษณ์ว่า ทางหน่วยงานไม่ได้รับการติดต่อให้เข้าไปสำรวจ ศึกษา หรือให้ข้อมูลกับประชาชนเกี่ยวกับผลกระทบอันอาจเกิดขึ้นจากการทำเหมืองหินต่อปริมาณน้ำในการทำเกษตรกรรมในพื้นที่ ในขณะที่ชาวบ้านมองว่า การนำเสนอข้อมูลจากผู้ประกอบการและหน่วยงานภาครัฐในระหว่างการทำประชามช มักเต็มไปด้วยเนื้อหาในเชิงเทคนิคที่ยากต่อความเข้าใจ อนึ่ง ในกรณีของพื้นที่จ.กาฬสินธุ์นั้น การประชุมชาวบ้านมักจัดขึ้นในเวลากลางคืน และข้อมูลที่มีการนำเสนอในที่ประชุมก็ไม่มี ความชัดเจนเพียงพอที่จะช่วยคลี่คลายความกังวลของชาวบ้านต่อผลกระทบที่คนในชุมชนอาจได้รับจากการดำเนินกิจการปิโตรเลียม

สำหรับที่มาของเอกสารอีกชิ้น คือ “รายงานการประชุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งท้องที่ฯ” นั้น ยิ่งถือเป็นประเด็นสำคัญ เนื่องจากรายงานดังกล่าวมีลักษณะเป็นมติชี้ขาด แตกต่างจาก “ประชามชหมู่บ้าน” ที่เป็นเพียงขั้นตอนในการรับฟังประเด็นปัญหาและสะท้อนความกังวลของชาวบ้าน อนึ่ง ผลการศึกษาในพื้นที่ จ.ศรีสะเกษ และ จ.กาฬสินธุ์

มีนัยที่แตกต่างกันเกี่ยวกับที่มาของรายงานฉบับดังกล่าว และผลดังกล่าวชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนถึงบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดทิศทางการอนุญาตให้ธุรกิจที่มีใช้เกษตรกรรมจากภายนอกหมู่บ้านเข้ามาใช้ที่ดิน ส.ป.ก. ในพื้นที่ โดยในส่วนของกรณีศึกษา จ.ศรีสะเกษ นั้น การประชุมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นฯ เกิดขึ้นอย่างเงียบเชียบ โดยที่ชาวบ้านส่วนใหญ่ไม่รู้เห็น มันจึงมีลักษณะเอื้อต่อผู้ประกอบการและสร้างความกังขาในสายตาของชาวบ้าน ผิดกับกรณีศึกษา จ.กาฬสินธุ์ ที่การประชุมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นฯ ได้สะท้อนความกังวลของชาวบ้าน อีกทั้งมติที่ออกมาเกิดจากการมีส่วนร่วมของชาวบ้านอย่างชัดเจน

ทั้งนี้ ในกรณีศึกษา จ.กาฬสินธุ์ นั้น ชี้ให้เห็นการที่ชาวบ้านใช้การเลือกตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นยุทธศาสตร์ในการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการขออนุญาตใช้พื้นที่ของธุรกิจที่จะเข้ามาประกอบกิจการ ดังจะเห็นได้จาก มติขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่อนุญาตให้ผู้ประกอบการเข้าใช้พื้นที่ ส.ป.ก. และส่งผลให้ผู้ประกอบการไม่สามารถต่ออายุการขออนุญาตใช้ที่ดิน ส.ป.ก. ตามระเบียบที่ ส.ป.ก. กำหนดไว้ได้ โดยที่มาของมติดังกล่าวคือ การที่ชาวบ้านกว่า 200 คน ซึ่งได้รับข้อมูลมาจากการเรียบเรียงและจัดระบบของนักพัฒนาเอกชนในพื้นที่ ได้เข้าร่วมการประชุมองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้เวทีการประชุมกลายเป็นพื้นที่สำคัญในการรวบรวมข้อกังวลของชาวบ้านเพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ขณะเดียวกันก็นำไปสู่มติไม่เห็นด้วยกับการอนุญาตให้มีการต่ออายุการใช้พื้นที่ ส.ป.ก. ของผู้ประกอบการรายดังกล่าว (เดอะ อีสานเรคคอร์ด, 2558) ทั้งนี้ เงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ชาวบ้านสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมกับการประชุมองค์การบริหารส่วนตำบลในประเด็นนี้ได้อย่างเต็มที่ คือ การที่สมาชิกจำนวนหนึ่งในขบวนการเคลื่อนไหวคัดค้านการเข้ามาดำเนินกิจการปิโตรเลียมในพื้นที่ ลงสมัครและได้รับเลือกตั้งให้เป็นนายกองค์การ

บริหารส่วนตำบลและสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล

ในประเด็นนี้ การเคลื่อนไหวของชาวบ้านถือได้ว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของการกีดกันเช่นเดียวกัน โดยจัดอยู่ในประเภทที่ Hall et al. (2011) เรียกว่า การกีดกันตอบโต้ (counter-exclusion) โดยหมายถึง การระดมเคลื่อนไหวของกลุ่มคนเพื่อทวงคืนที่ดินจากรัฐหรือจากคนกลุ่มอื่นๆ บนฐานของการที่รัฐและกลุ่มคนที่เป็นเป้าหมายของการทวงคืนที่ดินเหล่านั้นได้อ้างสิทธิเหนือที่ดินโดยไม่ถูกกฎหมาย และดังนั้นผู้ที่ทวงคืนที่ดินจึงมักระดมคนบนพื้นฐานของความชอบธรรมทางสังคม หรือการอ้างความเป็นเจ้าของในเชิงชาติพันธุ์ อนึ่ง ในแง่ของความชอบธรรมทางสังคมนั้น มักรวมถึงการอ้างว่ารัฐให้คำสัญญาในรูปแบบต่างๆว่าจะพัฒนาความเป็นอยู่ของประชาชนด้วย (Hall et al., 2011: 22) เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีศึกษาใน จ.กาฬสินธุ์ การระดมเคลื่อนไหวของชาวบ้านมีเป้าหมายคือไม่ให้ธุรกิจปิโตรเลียมสามารถเข้าถึงที่ดินในชุมชนของตนได้อีก อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาของผู้วิจัยได้ชี้ให้เห็นข้อค้นพบที่ขยายความข้อสังเกตของ Hall et al. (2011) กล่าวคือ การที่ชาวบ้านมุ่งใช้ประโยชน์จากระเบียบของรัฐ (regulation) ซึ่งในที่นี้คือข้อกำหนดว่าการขออนุญาตดำเนินกิจการต้องอาศัยมติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เงื่อนไขที่ทำให้ยุทธศาสตร์ดังกล่าวของชาวบ้านประสบความสำเร็จ คือการให้คนในชุมชนลงสมัครและได้รับเลือกตั้งเข้าไปทำหน้าที่บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อนึ่ง ชาวบ้านที่เคลื่อนไหวคัดค้านฯ ยังได้อ้างความชอบธรรมในการเคลื่อนไหวโดยอิงถึงพันธกิจของส.ป.ก. ในการพิทักษ์ประโยชน์ที่เกษตรกรพึงได้รับจากพื้นที่ทางการเกษตร ในประเด็นนี้ ผู้วิจัยได้อธิบายรายละเอียดในหัวข้อถัดไป

4.2 “ตลาด” และ “ความชอบธรรม”: ประสบการณ์ และความคาดหวัง

ท่าทีที่แตกต่างกันของชาวบ้านในหมู่บ้านส่งผลอย่างสำคัญต่อการสนับสนุน ยอมตาม หรือเคลื่อนไหวคัดค้านการเข้าถึงที่ดินของบริษัทธุรกิจภายนอก รวมถึงความขัดแย้งในหมู่บ้าน ทั้งนี้ ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า ท่าทีที่แตกต่างกันเป็นผลจาก ประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องของชาวบ้านต่อการดำเนินธุรกิจนั้นหรือที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งสัมพันธ์กับความคาดหวังที่ชาวบ้านแต่ละกลุ่มมีต่างๆ กันต่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ได้จากที่ดิน และความคาดหวังของชาวบ้านต่อบทบาทของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง ในที่นี้คือ ส.ป.ก.

ทั้งนี้ ชาวบ้านฝ่ายที่สนับสนุนหรือไม่ได้แสดงท่าทีคัดค้านให้น้ำหนักกับความคาดหวังว่ากิจการที่เข้ามาตั้งในพื้นที่จะนำมาซึ่งการจ้างงานและโอกาสทางเศรษฐกิจอื่นๆ เช่น การค้าขาย รวมทั้งการที่บริษัทเข้ามาช่วยเหลือในกิจการต่างๆ ที่เป็นการพัฒนาชุมชน มากกว่าการป้องกันครอบครองและชุมชนจากผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพที่อาจเกิดขึ้น โดยสาเหตุที่ทำให้พวกเขามีความคิดเช่นนั้น เกิดมาจากการที่ชาวบ้านอ้างอิงประสบการณ์ของตนเองขณะที่ผู้ประกอบการเริ่มดำเนินกิจการ ดังเช่นกรณีของพื้นที่จ.ศรีสะเกษ นั้น ชาวบ้านฝ่ายที่ไม่ได้แสดงท่าทีคัดค้านมองว่าเมื่อกิจการเริ่มดำเนินการ ไม่ได้ก่อให้เกิดปัญหาฝุ่นละอองมากอย่างที่เคยกังวล และระดับการขุดเจาะน้ำบาดาล เท่าที่ตนเองรับรู้ ยังไม่ต่างไปจากเดิมมากนัก (หรือหากมากกว่าเดิม ก็อาจเป็นเพราะชาวบ้านในหมู่บ้านขยายพื้นที่ปลูกไม้ผลซึ่งต้องการน้ำมาก จึงทำให้เกิดการแย่งชิงน้ำกัน) เป็นต้น นอกจากนั้น การสนับสนุนหรือการแสดงท่าทีไม่คัดค้าน ยังเกิดจากการอ้างอิงถึงประสบการณ์เปรียบเทียบกับการทำงานในพื้นที่อื่น เช่น กรณีของพื้นที่ จ.กาฬสินธุ์ นั้น ชาวบ้านหลายคน

ที่เคยไปทำงานในนิคมอุตสาหกรรมภาคตะวันออก เปรียบเทียบว่าตนไม่ได้
รับผลกระทบอะไรจากการไปทำงานในนิคมอุตสาหกรรม และเชื่อว่า
ผลกระทบจากการเข้ามาขุดเจาะก๊าซปิโตรเลียมน่าจะน้อยกว่าการทำงานใน
นิคมอุตสาหกรรม จนกระทั่งนำไปสู่ข้อสรุปว่า ผลกระทบของการเข้ามาของ
กิจการเหล่านั้นในพื้นที่ อยู่ในระดับที่ไม่ได้มีอะไรที่น่ากังวล

ในทางตรงกันข้าม ชาวบ้านฝ่ายที่คัดค้านในทั้งสองพื้นที่
ศึกษา ซึ่งดังที่กล่าวไปในตอนต้นว่า ได้รับข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบจาก
การดำเนินกิจการของทั้งผู้ประกอบการรายเดียวกันนี้และรายอื่นๆ ใน
ภาคอีสาน ได้ให้น้ำหนักไปที่ความคาดหวังเกี่ยวกับโอกาสทางเศรษฐกิจ
จากผลิตผลทางการเกษตรและสุขภาพที่ดีซึ่งสามารถแปรไปเป็นโอกาส
ทางเศรษฐกิจได้ อีกทั้งพวกเขายังแสดงความกังวลต่อโอกาสทางเศรษฐกิจ
ที่ได้จากการจ้างงานซึ่งไม่ทั่วถึง เช่น การที่มีเฉพาะครัวเรือนบางครัวเรือน
ในเขตหมู่บ้านที่มีการตั้งหลุมขุดเจาะสำรวจปิโตรเลียมเท่านั้นที่ได้โอกาส
จากการจ้างงาน ขณะที่ชาวบ้านในชุมชนใกล้เคียงที่อาจได้รับผลกระทบ
ไม่ได้รับโอกาสทางเศรษฐกิจนั้น ทั้งนี้ ชาวบ้านฝั่งที่คัดค้านจำนวนหนึ่ง
ยังได้ให้ความสำคัญกับการคงที่ดินทางการเกษตรในเขตหมู่บ้านไว้สำหรับ
ชาวบ้านด้วยกัน โดยพวกเขาได้อ้างอิงถึงคนในหมู่บ้านที่ไม่มีที่ดินเลยและ
ควรได้รับการจัดสรรที่ดินจาก ส.ป.ก. มากกว่า “นายทุน”

ในประเด็นสุดท้ายคือ ความคาดหวังของชาวบ้านต่อ
หน่วยงานของรัฐ ซึ่งในที่นี้ คือ ส.ป.ก. นั้น จะเห็นได้ว่าส่งผลต่อท่าทีที่
แตกต่างกันของชาวบ้านในหมู่บ้านด้วย ทั้งนี้ แม้ว่าชาวบ้านที่ให้ข้อมูลกับ
ผู้เขียนเกือบทั้งหมดจะมองว่า ที่ดิน ส.ป.ก. นั้นไม่จำเป็นต้องถูกสงวนไว้
สำหรับการทำเกษตรกรรมเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งควรเปิดโอกาสให้
ชาวบ้านสามารถนำไปใช้ในการดำเนินกิจการอื่นที่เป็นการส่งเสริมคุณภาพ
ชีวิต อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในเชิงรายละเอียด พบว่า ขณะที่ชาวบ้าน

กลุ่มที่สนับสนุนการเข้ามาของผู้ประกอบการบนพื้นที่ ส.ป.ก. แทบไม่อ้างอิงถึงความชอบธรรมของ ส.ป.ก. ในการเข้ามากำหนดแนวทางสำหรับการใช้พื้นที่ในเขตชุมชนของพวกเขา กลุ่มของชาวบ้านที่คัดค้าน โดยเฉพาะในพื้นที่ศึกษา จ.ศรีสะเกษ ซึ่งที่ดิน ส.ป.ก. ในเขตหมู่บ้านมีศักยภาพทางการเกษตรสูง กลับมีท่าทีที่ต่างกัน กล่าวคือมองว่า ในเมื่อ ส.ป.ก. เองให้ความสำคัญกับการสงวนที่ดินไว้สำหรับการทำเกษตรกรรม อีกทั้งยังอ้างความชอบธรรมว่า ส.ป.ก. ต้องเข้ามากำหนดขอบเขตของ “กิจการที่มีใช้การเกษตรกรรม” ที่ชาวบ้านจะสามารถขอดำเนินการได้ ส.ป.ก. ก็ควรพิทักษ์ประโยชน์ที่เกษตรกรพึงได้รับจากพื้นที่ทางการเกษตร นั้นหมายความว่า หากประเมินเบื้องต้นแล้วพบว่าธุรกิจที่ขออนุญาตฯ มีแนวโน้มจะส่งผลกระทบต่อเกษตรกรในอนาคต หรือส่งผลกระทบต่อสภาพพื้นที่ในลักษณะที่อาจฟื้นฟูเพื่อนำมาใช้ในการเกษตรไม่ได้อีกต่อไป ส.ป.ก. อาจต้องมีกลไกในการตรวจสอบเพิ่มเติมที่นอกเหนือไปจากการพิจารณาเอกสารดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ตัวอย่างกลไกที่เกี่ยวข้องนี้อาจรวมถึงการที่เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. เข้าร่วมสังเกตการณ์กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนว่าสามารถสะท้อนความคิดเห็นของชาวบ้านได้จริงหรือไม่ อย่างนี้เป็นต้น

5. สรุป

บทความชิ้นนี้ชี้ให้เห็นปรากฏการณ์ที่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสนับสนุนการเติบโตของภาคอุตสาหกรรมและพลังงาน โดยเสนอใน 4 ประเด็น ได้แก่ ประเด็นแรก พัฒนาการของการปฏิรูปที่ดินไทยซึ่งกลายมาเป็น “การพัฒนาสิทธิการครอบครองที่ดินให้เป็นแบบทางการ” (land formalization) ก่อให้เกิดผลสะท้อนคือการอนุญาตให้ธุรกิจอุตสาหกรรมเหมืองแร่และธุรกิจผลิตก๊าซปิโตรเลียมสามารถขอรับ

ความยินยอมให้ใช้ที่ดิน ส.ป.ก. ได้ ทั้ง ๆ ที่โดยเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แล้ว มุ่งให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และให้การใช้ที่ดินเต็มประสิทธิภาพในเชิงเกษตรกรรม ประเด็นที่สอง พัฒนาการดังกล่าวเกิดขึ้นจากปัจจัยต่างๆ ได้แก่ การตอบสนองต่อการเคลื่อนไหวเรียกร้องของชาวนาชาวไร่โดยใช้วิธีการปฏิรูปที่ดินที่ประนีประนอมกับแนวทางอนุรักษนิยม และการแก้ไขปัญหาชาวบ้านที่อาศัยทำกินอยู่ในเขตที่รัฐนิยามว่าเป็น “ป่า” ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นพื้นที่ที่เคยเป็นเขตปฏิบัติการของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย

ในประเด็นที่สาม บทความนี้เสนอว่า เงื่อนไขในระดับนโยบายที่ทำให้เกิดการอนุญาตให้ธุรกิจดังกล่าวข้างต้นสามารถขอเช่าใช้ที่ดิน ส.ป.ก. ประกอบด้วย การร่วมมือและต่อรองระหว่างตัวแสดง อาทิ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ กรมทรัพยากรธรณี ซึ่งทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง การอ้างอิงและผลิตซ้ำตรรกะนโยบายที่ชูประเด็นว่าที่ดินบางส่วนของ ส.ป.ก. ได้รับมอบมาจากกรมป่าไม้ไม่เหมาะสมต่อการทำเกษตรกรรมและการคงที่ดินเหล่านั้นไว้สำหรับการทำเกษตรกรรม ย่อมเป็นการใช้ที่ดินอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ตรรกะนโยบายดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดการปฏิรูปที่ดินที่เป็นมิตรกับตลาดและสอดคล้องกับความต้องการแร่ที่ถูกปิดทับหรืออยู่ใต้ดินของตลาดโลก

สำหรับประเด็นสุดท้าย บทความชี้ให้เห็นเงื่อนไขในระดับพื้นที่ที่เปิดทางให้ธุรกิจอุตสาหกรรมและพลังงานได้รับอนุญาตให้เข้าไปดำเนินการบนที่ดิน ส.ป.ก. ได้ ทั้งนี้ โดยชี้ให้เห็นด้วยว่า การเข้าถึงที่ดินของกิจการเหล่านั้นขึ้นอยู่กับโอกาสในการเข้าไปมีส่วนร่วมของชาวบ้านในกระบวนการอนุญาตฯ โดยที่โอกาสดังกล่าวถูกกำกับโดยเงื่อนไขข้างต้นซึ่งประกอบด้วย “กฎระเบียบ” ที่เกี่ยวข้อง “ราคาตลาด” ที่ทำให้ชาวบ้าน

ยอมให้เกิดการสำรวจและยอมสละสิทธิในที่ดินรวมถึงการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่รัฐ และ “ความชอบธรรม” ที่ ส.ป.ก. อ้างอิงถึง ในฐานะที่เป็นผู้กำกับดูแลที่ดิน ส.ป.ก. อนึ่ง เจื่อนไขทั้งสามมีปฏิบัติการที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ขึ้นอยู่กับปัจจัยสามด้าน ได้แก่ บทบาทของผู้นำท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องของชาวบ้านต่อการดำเนินธุรกิจนั้นหรือที่คล้ายคลึงกัน และความคาดหวังของชาวบ้านต่อบทบาทของ ส.ป.ก.

ผลการศึกษาข้างต้นชี้ให้เห็นถึงประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับมโนทัศน์ทั้ง 3 มโนทัศน์ ที่ผู้วิจัยใช้วางกรอบในการศึกษา ทั้งนี้ ผลการศึกษาได้ช่วยขยายความเข้าใจเกี่ยวกับมโนทัศน์ “การพัฒนาสิทธิการครอบครองที่ดินให้เป็นแบบทางการ” (land formalization) โดยชี้ให้เห็น (ก) การที่กระบวนการ “การพัฒนาสิทธิการครอบครองที่ดินให้เป็นแบบทางการ” (land formalization) ถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองในการลดความตึงเครียดของข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับผู้อาศัยทำกินบนพื้นที่รัฐอ้างความเป็นเจ้าของ และ (ข) การที่แรงผลักดันของตลาดทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับโลก ทำให้ “ที่ดินที่รัฐอ้างความเป็นเจ้าของ” กลายเป็นสินค้า (the commoditization of public land) และทำให้กระบวนการ “การพัฒนาสิทธิการครอบครองที่ดินให้เป็นแบบทางการ” (land formalization) ส่งผลที่ไม่ได้คาดหมาย กล่าวคือ ความลักลั่นในแนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดินรัฐ

ในส่วนของมโนทัศน์การกำกับดูแลที่ดิน (land governance) นั้น ผลการศึกษาได้ชี้ให้เห็นพลังผลักดันของตัวแสดงทางการเมืองที่ส่งผลต่อทิศทางของนโยบายที่ดินที่มีความย้อนแย้ง รวมถึงผลของ “ตรรกะนโยบาย” (policy logics) ที่ตัวแสดงทางการเมืองอ้างอิงถึง ซึ่งทำให้นโยบายว่าด้วยการใช้ประโยชน์ที่ดินกลุ่มเดียวกันมีทิศทางที่ต่างกัน เช่น

กรอบการใช้ประโยชน์ที่ดิน ส.ป.ก. ของกิจการธุรกิจรายใหญ่ กับกรอบการใช้ประโยชน์ที่ดิน ส.ป.ก. ของชาวบ้าน

อนึ่ง ผลการศึกษาจากงานวิจัยชิ้นนี้ ซึ่งใช้หมโนทัศน์ “อำนาจในการกีดกัน” (power of exclusion) มาวิเคราะห์เงื่อนไขในระดับพื้นที่ที่ส่งผลต่อการเข้าถึงที่ดินนั้น ได้ขยายไปสู่ข้อบ่งชี้ที่ว่า บริบทเฉพาะในแต่ละพื้นที่ส่งผลให้ “อำนาจ” ดังกล่าวมีปฏิบัติการแตกต่างกัน โดยบริบทดังกล่าวประกอบด้วย (ก) บรรดาอำนาจในท้องถิ่น (local powers) เช่น บทบาทของผู้นำท้องถิ่น และผู้ได้รับเลือกตั้งเข้าสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ข) ประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องของชาวบ้าน และ (ค) ความคาดหวังที่ชาวบ้านมีต่อบทบาทของหน่วยงานของรัฐ

แม้ในปัจจุบันจะมี “กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการเงื่อนไข ในการขอและการพิจารณาให้ความยินยอมหรืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2560” ซึ่งห้ามมิให้กิจการเหมืองแร่และปิโตรเลียมรายใหม่ขอใช้ที่ดินส.ป.ก. แต่การผลักดันอย่างต่อเนื่องของผู้ประกอบการและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องอาจทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายอีกครั้ง ขณะเดียวกัน การขอต่ออายุการใช้พื้นที่ ส.ป.ก. ในส่วนของกิจการเดิมที่ได้รับความยินยอมให้ใช้พื้นที่ ส.ป.ก. ไปก่อนหน้านี้ หรือได้รับสัมปทานปิโตรเลียมไปแล้ว ก็อาจตกอยู่ภายใต้กระบวนการที่ขาดการมีส่วนร่วมและขาดความโปร่งใส ในประเด็นนี้ ผู้เขียนประมวลข้อเสนอแนะจากผู้ให้ข้อมูลทั้งภาครัฐและภาคประชาชนเพื่อมุ่งไปสู่กระบวนการที่เป็นประชาธิปไตยและเป็นธรรมไว้ทั้งหมดห้าประเด็น

ประเด็นแรกคือ การให้ชาวบ้านได้มีส่วนร่วมกำหนดทิศทางในการใช้ที่ดิน ส.ป.ก. อย่างแท้จริงตั้งแต่ในระดับนโยบายผ่านการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (SEA) เพื่อประมวลทางเลือกในระดับนโยบายสำหรับการพัฒนาพื้นที่ที่เหมาะสม ยั่งยืน และเป็นธรรมต่อชาวบ้านและ

ชุมชน อีกทั้งยังเอื้อให้เกิดการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อม และการป้องกัน บรรเทาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ประการที่สอง กระทรวงเกษตร และสหกรณ์ควรกำหนดขั้นตอนและวิธีการพิจารณาอย่างมีแบบแผน ในกรณีที่ชุมชนไม่ยินยอมให้ใช้ที่ดิน เช่น การจัดทำประชาคมติเพื่อหา ข้อยุติ เป็นต้น ประการที่สาม ควรมีการกำหนดรูปแบบการรับฟังความคิดเห็น ของประชาชนเป็นการเจาะจง อีกทั้งเข้าถึงและครอบคลุมผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทุกกลุ่ม ประการที่สี่ ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการเยียวยาหรือ ชดเชยเกษตรกรหรือชุมชน ที่อยู่ในที่ดินข้างเคียงที่อาจได้รับผลกระทบใน ระหว่างที่มีการดำเนินกิจการ และประการสุดท้าย ควรมีการสร้างระบบ เพื่อรวบรวมข้อมูลที่กระจุกกระจายอยู่ในมือของสำนักงานต่าง ๆ ในจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยงานภูมิภาค เพื่อเป็นเครื่องมือที่ทำให้ชาวบ้านด้วยตนเอง ตระหนักถึงสถานการณ์การกำกับดูแลที่ดินที่กำลังเกิดขึ้นในพื้นที่ สามารถ ติดตามขั้นตอนหรือกระบวนการที่กำลังดำเนินอยู่ เกิดความสนใจ ในการเข้าร่วมประชาคม มีความเข้าใจในประเด็นปัญหา และพัฒนา ข้อซักถามเพื่อการมีส่วนร่วมได้อย่างเต็มที่ การพัฒนาระบบข้อมูล ในลักษณะนี้จะเป็นพื้นฐานสำคัญในการพัฒนาการกระจายอำนาจ ในการกำกับดูแลที่ดิน ไม่เฉพาะกับที่ดิน ส.ป.ก. เท่านั้น

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- เดอะ อีสานเรคคอร์ด. (2558, 8 ตุลาคม). คำสั่ง คสช. 1/2557 ตัดตอนอำนาจของท้องถิ่น ทำให้การเมืองภาคประชาชนอ่อนแอ. เดอะ อีสานเรคคอร์ด. <https://theisaanrecord.co/2015/10/08/คำสั่ง-คสช-12557-ตัดตอนอำนาจ/>
- ไทยรัฐออนไลน์. (2557, 22 ตุลาคม). พะเยาโมเดล คืนที่ส.ป.ก.หน้ามหาวิทยาลัยส่อเอาใจนายทุน. ไทยรัฐออนไลน์. <https://www.thairath.co.th/content/458387>
- ไทยรัฐออนไลน์. (2558, 7 กรกฎาคม). ผลสรุปที่ดิน ส.ป.ก. ใช้เปิด ‘พะเยาโมเดล’ ได้ทั่วประเทศ. ไทยรัฐออนไลน์. <https://www.thairath.co.th/news/local/509906>
- ธัญลักษณ์ เหลืองวิสุทธิ. (2537). ปฏิรูปที่ดินไทย ความสำเร็จหรือล้มเหลว. สุทธิปริทัศน์, 8(23), 91-95.
- บุษบง ชัยเจริญวัฒน์, บุญมี ลี, และ เทพกร ณ สงขลา. (2545). รายงานวิจัยอุปสรรคด้านกฎหมายและนโยบายการพัฒนาที่ส่งผลกระทบต่อความยากจนของคนไทย. สถาบันพระปกเกล้า. http://www.kpi.ac.th/media_kpiacth/pdf/M8_182.pdf
- ประชาชาติธุรกิจ. (2557, 20 กรกฎาคม). ส.ป.ก.ไฟเขียว 6 บริษัทใช้ที่ดินทำเหมืองแร่. ประชาชาติธุรกิจ. <https://www.landactionthai.org/2012-05-18-03-24-45/news/item/489-6.html>
- ปิยาพร อรุณพงษ์. (2556). คู่มือการปฏิรูปที่ดิน. โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- ปิติพงศ์ พึ่งบุญ ณ อยุธยา และคณะ. (2554). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัยแนวทางการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในอนาคต. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. http://elibrary.trf.or.th/project_content.asp?

- มติชนออนไลน์. (2562, 24 มิถุนายน). ‘เพชรบูรณ์’ เปิดเวทีถกปรับปรุง
‘ผังเมืองรวม’ หลังชาวบ้านไม่เอาเหมืองแร่-ชงแยกที่ดิน ส.ป.ก.
ออกจากเขตอนุรักษ์ป่า. มติชนออนไลน์. https://www.matichon.co.th/region/news_1552340
- วิวัฒน์ อริยะวิริยานันท์. (2552). วิวัฒนาการของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย:
ศึกษาเฉพาะกรณีการออกกฎหมายปฏิรูปที่ดิน (พ.ศ.2475-พ.ศ.2518)
[วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย].
Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR).
<http://cuir.car.chula.ac.th/handle/123456789/17447>
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2535). นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อ
เกษตรกรรมของประเทศไทย. ฝ่ายทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อม สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. <https://tdri.or.th/wp-content/uploads/2013/04/N46.pdf>
- สมหมาย เตชวาล. (2546). สถานการณ์การพัฒนาแหล่งแร่ทองคำในประเทศไทย.
กองอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรณี กรมทรัพยากรธรณี.
- สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดกาฬสินธุ์. (2556). ประชาชนห้วยเม็ก หนองกุงศรี
จังหวัดกาฬสินธุ์ ไม่ยอมรับโครงการขุดเจาะปิโตรเลียมแปลงสัมปทาน
หมายเลข L27/43. https://ewt.prd.go.th/ewt/prkalasin/ewt_news.php?nid=4059&nid=4059
- อภิวัฒน์ รัตนวราหะ. (2558). เศรษฐกิจที่ดินของประเทศไทย: ปรัชญา
สถานภาพความรู้. สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- อาภาพรณ พัฒนาพันธุ์. (ม.ป.ป.). แนวคิดและรูปแบบของการปฏิรูปที่ดิน.
สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. http://www.alro.go.th/research_plan/ewt_dl_link.php?nid=1400

ภาษาอังกฤษ

- Bernstein, H. (2002). Land reform: Taking a long(er) view. *Journal of Agrarian Change*, 2(4), 433-463.
- Borras, S. M., & Franco, J. C. (2010). Contemporary discourses and contestations around pro-poor land policies and land governance. *Journal of Agrarian Change*, 10(1), 1-32.
- Borras, S. M., Kay, C., & Lodhi, H. A. (n.d.). Agrarian reform and rural development: Historical overview and current issues. Institute of Social Studies.
- Deininger, K., Jin, S., & Nagarajan, H.K. (2007). Land reforms, poverty reduction, and economic growth: Evidence from India. The World Bank.
- Deininger, K. W., Selod, H., & Burns, A. (2012). The land governance assessment framework: Identifying and monitoring good practice in the land sector. The World Bank.
- Dwyer, M. B. (2013). The formalization fix? Land titling, state land concessions, and the politics of geographical transparency in contemporary Cambodia. The Land Deal Politics Initiative.
- FAO. (1999). March towards sustainable development. FAO.
- FAO. (n.d.). Land governance and planning. <https://www.fao.org/land-water/land/land-governance/fr/>
- Hall, D., Hirsch, P., & Li, T. M. (2011). Powers of exclusion: Land dilemmas in Southeast Asia. NUS Press.
- Herring, R. J. (1983). Land to the tiller: The political economy of agrarian reform in South Asia. Yale University Press.
- Hirsch, P., & Scurrah, N. (2015). The political economy of land governance in the Mekong Region. Mekong Region Land Governance.

- Kelly, A. B. & Peluso, N. L. (2015). Frontiers of commodification: State lands and their formalization. *Society and Natural Resources*, 18(5), 473-495.
- Kenney-Lazar, M., Dwyer, M., & Hett, C. (2018). Turning land into capital: Assessing a decade of policy in practice. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/EPoverty/Lao/MilesKenneyLazarAnnex6.pdf>
- Mikic, M. & Puutio, T. A. (2015). Exploring the trade patterns and developmental implications of land concessions: The case of Cambodia, Lao People's Democratic Republic and Thailand. <https://www.unescap.org/sites/default/d8files/knowledge-products/LandConcessionsBook2015web.pdf>
- Palmer, D., Fricska, S., & Wehrmann, B. (2009). Towards improved land governance. (Land Tenure Working Paper 11). United Nations Human Settlements Programme, FAO. <https://www.fao.org/3/ak999e/ak999e.pdf>
- Trivedi, P. K. (2016). (Ed). Land to the tiller: Revisiting the unfinished land reform agenda. ActionAid.
- White, B., Borras, S. M., & Hall, R. (n.d.). Land reform. In B. Currie-Alder, R. Kanbur, D. Malone, & R. Medhora (Eds.), *International Development: Ideas, Experience and Prospects*. Oxford University Press. <https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/bitstream/handle/10625/51570/IDL-51570.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Yueh, J. (2009, August 28). Land-to-the-tiller program transformed Taiwan. *Taiwan Today*. <https://taiwantoday.tw/news.php?unit=10&post=15716>

การบริหารจัดการที่ดินของเกษตรกรเพื่อแก้ไขปัญหา
การเผาทำลายและปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกิน
ในพื้นที่ตำบลดอยฮาง อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย¹
Farmers' Land Management to Solve the
Burning and Shortage of Arable Land Problems
in the Area of Doi Hang Subdistrict,
Mueang District, Chiang Rai Province

ณัฐธิยา วัฒนศิริศาสตร์²

Natthiya Watthanasirisat

กรชนก สนิทวงศ์³

Kornchanok Sanitwong

¹ เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยศึกษาข้อมูลกลุ่มวิสาหกิจชุมชนในพื้นที่จังหวัดเชียงราย
เสนอต่อสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)

² อาจารย์ประจำสาขาวิชาการพัฒนาสังคม มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

³ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สาขาวิชาการพัฒนาสังคม มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

บทคัดย่อ

บทความเรื่องการบริหารจัดการที่ดินของเกษตรกรเพื่อแก้ไขปัญหาการเผาทำลายและปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินในพื้นที่ตำบลดอยฮาง อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาข้อมูลพื้นฐานของกลุ่มและสมาชิกผู้เข้าร่วมโครงการ 2) เพื่อศึกษาแผนการพัฒนา กลุ่มวิสาหกิจชุมชนทั้งสองกลุ่ม 3) เพื่อวิเคราะห์หาแนวทางการพัฒนากลุ่มฯ เพื่อให้เป็นไปตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง โดยใช้แนวคิดเกี่ยวกับกลุ่ม/องค์กรชุมชน แนวคิดเกี่ยวกับกลุ่มวิสาหกิจชุมชนและศาสตร์พระราชา หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมีวิธีดำเนินการวิจัยใช้แบบสัมภาษณ์และแนวคำถามเป็นเครื่องมือวิจัย ส่วนวิธีการเก็บข้อมูลใช้วิธีการเข้าพบสมาชิกกลุ่มและการจัดประชุมกลุ่มย่อย

เกษตรกรในพื้นที่ตำบลดอยฮางบางส่วนเข้าร่วมโครงการ กลุ่มวิสาหกิจชุมชนศาสตร์พระราชาวัดพุทธอุทยานดอยอินทรีฯ เชียงราย ซึ่งมีเจ้าอาวาสวัดพุทธอุทยานดอยอินทรีฯเป็นผู้เริ่มจัดตั้งกลุ่มวิสาหกิจฯ ได้ชักชวนให้เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินและเกษตรกรผู้ปลูกพืชเศรษฐกิจ และใช้วิธีเผาทำลายเพื่อปรับที่ดินในช่วงฤดูแล้งในทุกๆ ปีเข้าร่วมกลุ่มฯ ทางกลุ่มวิสาหกิจฯ ได้รับการช่วยเหลือจากสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) ผลการศึกษาพบว่า ข้อมูลพื้นฐานของสมาชิกกลุ่มแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มสมาชิกผู้ยากไร้ไม่มีที่ดินทำกินและกลุ่มสมาชิกที่มีที่ดินทำกินอื่นนอกเหนือจากที่ดินที่ได้รับการจัดสรร ส่วนแนวทางการพัฒนาของกลุ่มพบว่า ได้มีการวางแผนทางโดยกำหนดให้สมาชิกแต่ละคนปลูกพืช ผักในแปลงของตนเองโดยให้ค่านึงถึงรายได้เป็นรายวัน รายเดือนและรายปี ส่วนใหญ่ปลูกพืชตามที่กำหนดไว้แต่ยังไม่สามารถจำหน่ายได้อย่างสม่ำเสมอ แต่สมาชิกส่วนใหญ่ยังประสบปัญหาในด้านสภาพดินไม่เหมาะสมและขาดระบบสาธารณูปโภค การดำเนินงานของกลุ่มเป็นไปตามหลักปรัชญา

เศรษฐกิจพอเพียง โดยต้องการที่จะเพิ่มพื้นที่เพื่อเสริมสร้าง ความมั่นคงทางอาหารให้กับครอบครัวและชุมชน สังคม สมาชิกของกลุ่มได้รู้จักกับการเป็นอยู่อย่างเรียบง่าย ประหยัดและรู้จักการพึ่งตนเองเป็นสำคัญ

คำสำคัญ: ไฟป่า จัดสรรที่ดิน เกษตรกร การจัดการที่ดิน สถาบันบริหารจัดการ
จัดการธนาคารที่ดิน (องค์กรมหาชน)

Abstract

Agricultural land management was studied to resolve issues with incinerating farmland and shortage of arable land in Doi Hang Subdistrict, Mueang District, Chiang Rai Province. Objectives included to study and analyze 1) basic group and project member data; 2) community enterprise group development plans; 3) group development to follow the sufficiency economy philosophy by using the community group or organization concept; community enterprise group and royal science; sufficiency economy philosophy; and sustainable development. Data was gathered by interviews and questionnaires in small group meetings.

Doi Hang Subdistrict farmers participated in the royal science community enterprise group project for Wat Phut, Doi Insee Park, Chiang Rai, initiated by the abbot of Wat Phut, Doi Insee Park. It persuaded landless and cash crop farmers who incinerate farmlands annually during dry season to join the group. The community enterprise is supported by the Land Bank Administration Institute (Public Organization). Results were that basic group member data was divided into two sections: impoverished without arable land and using arable land other than was allotted. Group development guidelines were set by requiring each member to grow vegetables in their own plots, taking into account daily, monthly, and yearly incomes. Most crops were grown as scheduled, but could not be sold regularly. Most members still faced problems with unsuitable soil conditions and lack of public utilities. Group operations followed the sufficiency economy philosophy

in seeking to increase areas for strengthening family and community food security, society, introducing group members to simple living and the significance of economical self-reliance.

Keywords: Forest fire, Land allocation, Farmer, Land management, Land Bank Administration Institute (Public Organization), Agriculture.

1. บทนำ

รายงานสรุปสถานการณ์ไฟป่าและหมอกควันจากข้อมูลดาวเทียมประจำปี 2563 ระบุผลวิเคราะห์พื้นที่เผาไหม้สะสมจากข้อมูลดาวเทียมระหว่างวันที่ 1 มกราคม ถึง 31 พฤษภาคม 2563 พบว่า 9 จังหวัดภาคเหนือมีพื้นที่เผาไหม้สะสมรวมทั้งสิ้น 8,615,470 ไร่ โดยพบมากที่สุดจังหวัดแม่ฮ่องสอน ตาก เชียงใหม่ ลำปาง น่าน ลำพูน เชียงราย แพร่ และพะเยา ตามลำดับ หากวิเคราะห์แยกตามการใช้ประโยชน์ที่ดิน ส่วนใหญ่มีการเผาไหม้ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ พื้นที่เกษตร พื้นที่เขต สปก. พื้นที่ชุมชนและอื่น ๆ และพื้นที่ริมทางหลวง 50 เมตร ตามลำดับ (สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) (2563))

ในพื้นที่เทศบาลตำบลดอยฮาง จังหวัดเชียงรายเป็นพื้นที่เกษตรกรรมเชิงเดี่ยวแทบทั้งสิ้น ปลูกพืชพาณิชย์ ได้แก่ ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ข้าว และถั่วเหลือง ภายหลังฤดูเก็บเกี่ยวได้มีการปรับพื้นที่สำหรับเตรียมการเพาะปลูกในฤดูต่อไป การปรับพื้นที่เกษตรใช้วิธีการเผาซากพืชเดิมในไร่ของตนจนกลายเป็นไฟป่า ไฟได้ลุกลามไปยังพื้นที่ใกล้เคียงอย่างต่อเนื่องและเข้าใกล้เขตวัดพุทธอุทยานและเหตุการณ์ลักษณะนี้ได้เกิดขึ้นหลายปีนับตั้งแต่ปี 2559 เป็นต้นมา ทางวัดพุทธอุทยานซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงจากเหตุการณ์ไฟไหม้ป่าในทุก ๆ ปี ทำให้เจ้าอาวาส ลูกศิษย์วัด คณะศรัทธาและประชาชนในพื้นที่ตำบลดอยฮางเข้าร่วมปรึกษาหาทางออกร่วมกัน เจ้าอาวาสจึงได้มีแนวคิดและทางออกว่าควรจะปรับเปลี่ยนการปลูกพืชเชิงเดี่ยวเพื่อลดปัญหาการเผา โดยเชิญชวนให้เกษตรกรในพื้นที่ตำบลดอยฮางทำเกษตรแบบผสมผสานโดยยึดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง แต่พบปัญหาว่าเกษตรกรยังขาดแคลนที่ดินทำกิน ที่ดินที่เกษตรกรทำพืชไร่ในขณะนั้นบางรายเช่าที่ดิน บางรายเป็นหนี้แหล่งทุนต่าง ๆ จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้เจ้าอาวาสได้ริเริ่มโครงการ กลุ่มวิสาหกิจศาสตร์พระราชาวัดพุทธ-

อุทยานดอยอินทรีฯ เชียงราย เพื่อแก้ไขปัญหาไฟป่าที่รุกรามเข้าใกล้เขต วัดดอยอินทรีฯ และปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินของประชาชนในตำบล ดอยฮาง (สัมภาษณ์พระอาจารย์ วิบูลย์ธัมมเตโช เมื่อวันที่ 13 มิถุนายน 2563)

ในสถานการณ์การขาดแคลนที่ดินทำกินของเกษตรกร ถึงแม้ว่า กรมพัฒนาที่ดินจะมีนโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำการถือครองที่ดิน โดยจะจัดสรรที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยให้แก่ราษฎรที่ยากไร้และเกษตรกร ตามหลักการของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (รัฐบาลไทย, 4 สิงหาคม 2563) ก็ตามแต่ยังคงมีเกษตรกรจำนวนมากที่ยังคงไม่มีที่ดิน ทำกินหรือเข้าไม่ถึงทรัพยากรเหล่านี้ ในปัจจุบันมีหน่วยงานทั้งภาครัฐและ ภาคส่วนอื่นๆ ที่เข้ามามีส่วนในการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกิน ของเกษตรกร ดังเช่นสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) บทบาทสำคัญในการทำงานของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ในฐานะที่ให้ความช่วยเหลือกลุ่มเกษตรกร ผู้ยากไร้ที่ดิน ทำกินให้มีที่ดินทำกินและสามารถประกอบอาชีพทางการเกษตรได้อย่าง ยั่งยืนตามพันธกิจขององค์กร คือ การป้องกันการสูญเสียสิทธิ การกระจาย สิทธิการถือครองที่ดินและส่งเสริมให้เกิดการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็ม ศักยภาพ เพื่อสร้างความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ที่ผ่านมา สถาบันบริหารจัดการที่ดิน (องค์การมหาชน) ได้ดำเนินการช่วยเหลือ เกษตรกรในหลายพื้นที่ทั่วประเทศ ในกรณีเกษตรกรตำบลดอยฮางก็เช่นกัน สถาบันบริหารจัดการที่ดินได้เข้ามาให้ความช่วยเหลือจากการรู้จักคุ้นเคย ด้วยกันเป็นคณะศรัทธาวัดพุทธอุทยานดอยอินทรีฯ จึงได้ทราบปัญหา ที่เกิดขึ้นของเกษตรกรจากเจ้าอาวาสและพระสงฆ์ คณะศรัทธาและ ประชาชนที่ได้พบเจอพูดคุยปัญหาร่วมกันในวันสำคัญทางศาสนาที่วัดได้มี กิจกรรมให้ญาติโยมได้เข้ามาร่วมกิจกรรม

ในพื้นที่จังหวัดเชียงราย สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ได้มีการช่วยเหลือกลุ่มเกษตรกร ผู้ยากไร้ ไร้ที่ทำกินโดยการจัดตั้งกลุ่มวิสาหกิจชุมชนเพื่อการประกอบอาชีพทางการเกษตรใน 2 กลุ่ม คือ กลุ่มวิสาหกิจชุมชนเชียงรายอ่อนไอรักษ์ และ กลุ่มวิสาหกิจศาสตร์พระราชาวัดพุทธอุทยานดอยอินทรีฯ เชียงราย ซึ่งทั้งสองกลุ่มมีบริบทและแนวทางการพัฒนาที่แตกต่างกันแต่สิ่งที่มีเหมือนกันคือ สมาชิกกลุ่มฯ มีความตระหนักถึงความมั่นคงของอาหาร และนำไปสู่การประกอบอาชีพทางการเกษตรอย่างยั่งยืน มีความต้องการที่จะสืบสานแนวพระบรมราโชบายในรัชกาลที่ 10 ตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ในรัชกาลที่ 9 ดังนั้น จึงได้มีการรวมกลุ่มกันจัดตั้ง “กลุ่มวิสาหกิจชุมชน” อนึ่งสมาชิกกลุ่มฯ ของทั้งสองกลุ่ม ส่วนใหญ่ปัจจุบันประกอบอาชีพรับจ้าง ค่าขาย ซึ่งปัจจุบันค่อนข้างขาดความมั่นคง ดังนั้น สมาชิกกลุ่มฯ จึงมีความสนใจและต้องการที่จะปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตมาประกอบอาชีพทางการเกษตรเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางอาหารที่ปลอดภัยต่อสุขภาพและนำไปสู่การประกอบอาชีพที่ยั่งยืนแต่ขาดที่ดินเพื่อการประกอบอาชีพ

ในบทความนี้จะกล่าวถึงเฉพาะกรณีการบริหารจัดการที่ดินของกลุ่มวิสาหกิจศาสตร์พระราชาวัดพุทธอุทยานดอยอินทรีฯ เชียงรายเท่านั้น ซึ่งริเริ่มจากวัดพุทธอุทยานดอยอินทรีฯ เชียงรายและชุมชนที่อยู่โดยรอบวัด ได้แก่ ชุมชนในเขตตำบลดอยฮาง มีลักษณะพื้นที่เป็นที่ราบเชิงเขาและเขตป่า ในช่วงฤดูแล้งในแต่ละปีจะมีภัยพิบัติคือไฟไหม้ป่า และลูกกลมไปยังเขตพื้นที่ของวัดพุทธอุทยานดอยอินทรีฯ และพื้นที่ทำกินของชาวบ้าน จึงเป็นที่มาของการเริ่มต้นในการปรับเปลี่ยนการจัดการที่ดิน

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาข้อมูลพื้นฐานของกลุ่มและสมาชิกผู้เข้าร่วมโครงการ
- 2) เพื่อศึกษาแผนการพัฒนามูลุมวิสาหกิจชุมชนทั้งสองกลุ่ม
- 3) เพื่อวิเคราะห์หาแนวทางการพัฒนามูลุมฯ เพื่อให้เป็นไปตาม

หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

3. การทบทวนแนวคิดและทฤษฎีและกรอบแนวคิด

สำหรับการศึกษาในครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้นำแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ แนวคิดเกี่ยวกับกลุ่ม/องค์กรชุมชน แนวคิดเกี่ยวกับกลุ่มวิสาหกิจชุมชนและศาสตร์พระราชาลหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงรวมทั้งแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน มาเป็นแนวทางการศึกษาโดยมีรายละเอียดดังนี้

- 1) แนวคิดเกี่ยวกับกลุ่ม/องค์กรชุมชน

แนวคิดในการจัดตั้งกลุ่ม/องค์กรชุมชนเกิดขึ้นจากพัฒนาการความต้องการในการอยู่รอดของมนุษย์นับตั้งแต่อดีตที่มนุษย์เกิดขึ้นมาบนโลก ความเป็นกลุ่มของมนุษย์ได้มีการพัฒนาระบบความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันมาโดยตลอด ในสังคมปัจจุบัน ถึงแม้ว่ามนุษย์จะเจริญขึ้นสามารถช่วยเหลือตนเองได้มากขึ้น มีเทคโนโลยีช่วยเหลือนำมาความสะดวกสบายมากขึ้น แต่มนุษย์ก็ยังมีคามจำเป็นที่จะต้องพัฒนาดตนเองเพื่อความอยู่รอดในรูปแบบต่าง ๆ วิชา วิรัชนิภาวรรณ (2549) โดยเฉพาะประเทศไทยซึ่งเป็นอีกประเทศหนึ่งที่ยังมีความเหลื่อมล้ำในด้านสิทธิและการดำรงอยู่ ดังนั้นการจัดตั้งกลุ่ม/องค์กรชุมชนจึงมีความสำคัญและจำเป็นต่อการพัฒนาซึ่งจะทำให้ประชากรของประเทศได้เข้าถึงสิทธิและมีความรู้ ความสามารถ มีการพัฒนาศักยภาพ ที่สำคัญคือ สามารถพึ่งตนเองได้ท่ามกลางกระแสการพัฒนาของโลก

2) แนวคิดเกี่ยวกับกลุ่มวิสาหกิจชุมชน

วิสาหกิจชุมชน เกิดขึ้นจากแนวคิดการพัฒนาต่อยอด การพัฒนากลุ่ม/องค์กรชุมชนเพื่อให้มีเสถียรภาพ มีประสิทธิภาพและเกิด การพัฒนาศักยภาพของสมาชิกกลุ่ม/องค์กรชุมชนอย่างแท้จริง วิสาหกิจ ชุมชน เปรียบเสมือนเครื่องมือ (Means) ผนวก เพ็ชรประเสริฐ และพิทยา ว่องกุล (2556) ที่นำไปสู่การพัฒนาสมาชิกกลุ่ม/องค์กร ให้รู้จักการช่วยเหลือ แบ่งปัน รู้จักความพอเพียงและก้าวเดินอย่างมั่นคง ดังนั้น จึงมีคำกล่าวที่ว่า วิสาหกิจชุมชนเปรียบเสมือนเศรษฐกิจฐานรากที่จะรองรับระบบเศรษฐกิจ ของประเทศให้มีความมั่นคงในยามที่เกิดวิกฤต อีกทั้งวิสาหกิจชุมชน จะส่งผลให้ชุมชนเกิดความมั่นคงทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งและพัฒนาวิสาหกิจชุมชนให้มีความเข้มแข็ง มีปัจจัยหลากหลาย มากมายแต่ที่สำคัญ ได้แก่ ปัจจัยด้านผู้นำกลุ่มที่ควรต้องมีธรรมาภิบาล สมาชิกกลุ่มมีความรู้ ความเข้าใจ มีความเชื่อมั่นในระบบการพัฒนากลุ่มวิสาหกิจ มีกฎ ระเบียบที่ทุกฝ่ายปฏิบัติร่วมกันไม่มีการยกเว้นรวมทั้งการจัดสร รผลประโยชน์ที่พึงได้รับอย่างเป็นธรรมและโปร่งใส ตรวจสอบได้

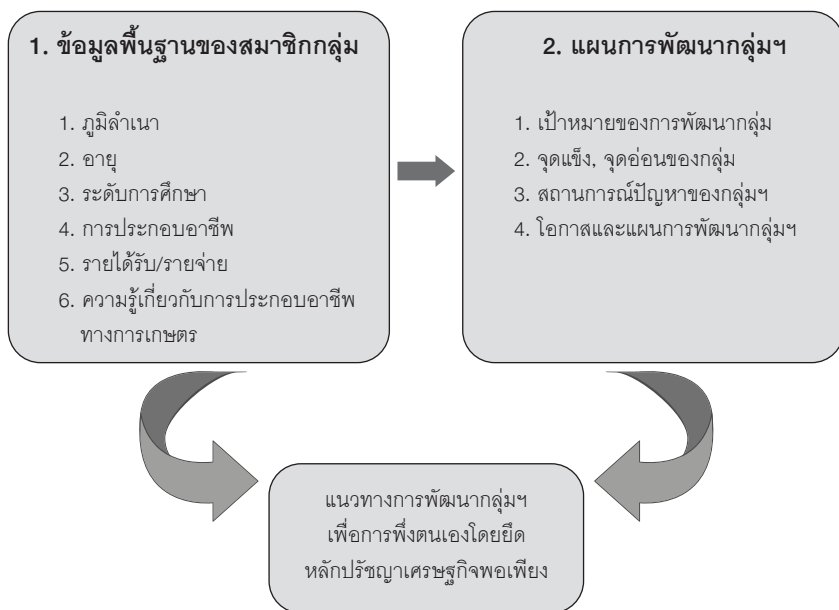
3) หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เป็นปรัชญาที่ชี้ถึงแนวการดำรงอยู่ และปฏิบัติตนของประชาชนในทุกระดับตั้งแต่ระดับครอบครัว ระดับชุมชน จนถึงระดับรัฐ สำนักเสริมสร้างความเข้มแข็งชุมชน (2561) ทั้งในการพัฒนา และบริหารประเทศรวมทั้งการพัฒนาด้านธุรกิจก็สามารถนำไปปรับประยุกต์ ใช้ได้เช่นกัน โดยผู้ที่นำแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปปรับหรือประยุกต์ ใช้ควรจะต้องมีความรู้ ความเข้าใจและพร้อมกับการปรับเปลี่ยนตนเอง เพื่อนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนในอนาคต

4) แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน

การเปลี่ยนแปลงที่อยู่ภายใต้การกระทำใด ๆ อันอาจเกิดจากการวางแผน การกำหนดเป้าหมายเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของมนุษย์ในด้านต่าง ๆ อาทิ สังคม/วัฒนธรรม การเมือง สิ่งแวดล้อม เทคโนโลยี ซึ่งการพัฒนาดังกล่าว ต้องอยู่บนพื้นฐานของการใช้ทรัพยากรที่คงอยู่ร่วมกันทั้งมนุษย์และสรรพสัตว์ทั้งหลาย มีการช่วยเหลือ แบ่งปัน ดูแลซึ่งกันและกัน อันเป็นแนวทางที่จะทำให้มนุษย์และสรรพสัตว์ทั้งหลายในโลกสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติและมีความสุขตลอดไป พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต) (2549)

กรอบแนวคิดการวิจัย



4. เปรียบวิธีวิจัย

ในการศึกษาผู้ศึกษาได้เลือกระเบียบวิธีวิจัยทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ โดยในเชิงปริมาณได้เก็บแบบสัมภาษณ์จำนวน 24 แปลง จากทั้งหมด 28 แปลง การสัมภาษณ์เชิงลึกและการประชุมกลุ่มย่อย โดยมีขั้นตอน/วิธีการดำเนินการวิจัยดังนี้

ลำดับ	รายละเอียด
1	การทบทวนเอกสาร วิธีการ : การทบทวนเอกสารจากแนวคิด ทฤษฎีและงานวิชาการที่เกี่ยวข้อง นำมาเป็นกรอบแนวคิดเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติการในลำดับต่อไป
2	การสำรวจชุมชน การจัดทำแผนที่กายภาพ วิธีการ : การพบปะเยี่ยมเยียนอย่างไม่เป็นทางการ ร่วมกับการจัดทำแผนที่ทางกายภาพของพื้นที่ เพื่อนำมาวิเคราะห์และเกิดแนวทางการปฏิบัติการ
3	การพัฒนาเครื่องมือการวิจัย วิธีการ : ได้นำข้อมูลที่ได้รับจากการดำเนินการในขั้นที่ 1-2 นำมาประมวล เป็นแบบสัมภาษณ์และแนวคำถาม
4	การศึกษาข้อมูลพื้นฐานของสมาชิกกลุ่ม วิธีการ : การพบปะเยี่ยมเยียนอย่างไม่เป็นทางการกับสมาชิกกลุ่ม ร่วมกับการศึกษาแนวทางการพัฒนาแปลงรายครัวเรือน
5	การจัดทำเวทีการศึกษาและพัฒนาแผนแม่บทชุมชนของกลุ่ม วิธีการ : จัดทำเวที Focus Groups เพื่อการสรุปทบทวน ทบทวน ย้อนมองในกลุ่มผู้นำ/คณะกรรมการ ถึงที่มาของการจัดตั้งกลุ่ม การวางแผนพัฒนากลุ่ม การบริหารจัดการกลุ่ม จุดแข็ง-จุดอ่อน-โอกาส-ปัญหาอุปสรรคของกลุ่ม แผนการพัฒนากลุ่มในลำดับต่อไป
6	การจัดทำรายงานและสรุปผลการศึกษา วิธีการ : นำข้อมูลที่ได้รับจากการศึกษามารวบรวมและวิเคราะห์โดยใช้ ค่าสถิติร้อยละ (Percentage) เรียบเรียงตอบตามวัตถุประสงค์

5. ผลการศึกษา

ข้อมูลพื้นฐานของกลุ่มและสมาชิกผู้เข้าร่วมโครงการ

สำหรับกลุ่มวิสาหกิจชุมชนศาสตร์พระราชวัดพุทธอุทยานดอยอินทรีฯ เชียงราย หรือโครงการหมู่บ้านเศรษฐกิจพอเพียง เกษตรทฤษฎีใหม่ (บ้านฟาร์ม) เป็นโครงการที่มีแนวคิดจากปัญหาไฟป่าและหมอกควันในภาคเหนือที่เกิดขึ้นในทุกๆ ปี โดยเฉพาะบริเวณดอยอินทรีฯ ซึ่งตั้งอยู่ใจกลางโดยมีหมู่บ้านเกษตรกรรมล้อมรอบและมักจะมีการเผาพืชไร่หลังฤดูการเก็บเกี่ยวในทุกปี อีกทั้งลักษณะภูมิประเทศของชุมชนมีอาณาเขตติดต่อกับป่าของดอยอินทรีฯ ในทุกด้าน

ในปี พ.ศ. 2554-2556 พระอาจารย์วิบูล ธรรมเตโช ซึ่งเป็นพระประจำที่วัดพุทธอุทยานดอยอินทรีฯ ได้ริเริ่มจัดทำโครงการพระสงฆ์ช่วยงานด้านป่าไม้เพื่อเป็นการเสริมสร้างเครือข่ายเกษตรกร ส่งเสริมการหยุดเผาในพื้นที่เกษตร รณรงค์ให้ชุมชนได้ร่วมกันฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธาร สร้างจิตสำนึกและการมีส่วนร่วมในการดูแลและรักษาป่าของคนในชุมชนรวมทั้งการระดมทรัพยากรต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาไฟป่า โดยการดับไฟป่าและการทำแนวกันไฟ แต่พบว่าเป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ จึงไม่สามารถแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นทั้งหมดได้อย่างแท้จริงและยั่งยืน ที่สำคัญยังคงพบการเผาป่าเพิ่มมากขึ้นในทุกๆ ปี

ต่อมาปี พ.ศ. 2560-2561 จึงได้ทำโครงการสร้างป่า สร้างรายได้ ตามพระราชดำริ สมเด็จพระกนิษฐาธิราชเจ้า กรมสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี เพื่อฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธารที่ถูกทำลาย สร้างจิตสำนึกในการดูแลรักษาป่าให้คงความสมบูรณ์ และใช้ประโยชน์จากป่าเพื่อสร้างรายได้ได้อย่างเกื้อกูลกัน อันจะเป็นการสร้างชุมชนให้เข้มแข็ง โดยได้รับการสนับสนุนจากกรมป่าไม้มอบที่ดิน 900 ไร่ ในการดำเนินงาน ซึ่งโครงการแรกได้นำร่องทำให้เกิดการฟื้นฟูและอนุรักษ์ป่า การจัดทำ

โรงเรียนกสิกรรมขึ้นในวัดพุทธอุทยานดอยอินทรีเพื่อเปิดสอนการทำเกษตรอย่างมีคุณธรรมให้กับเกษตรกรในพื้นที่ใกล้เคียงและผู้สนใจทั่วไป การทำฝายชะลอน้ำเพื่อสนับสนุนการฟื้นฟูสภาพป่าและการทำแนวกันไฟเพื่อป้องกันไฟป่าที่จะเกิดขึ้นในทุกปี รวมถึงการรักษาพันธุ์สัตว์ป่าโดยกำหนดให้พื้นที่ดอยอินทรีเป็นเขตพื้นที่ห้ามล่าสัตว์ป่า นอกจากนั้น ได้รณรงค์ให้ชาวบ้านปลูกกล้วยน้ำหว้าเพื่อเสริมสร้างรายได้และลดปัญหาการเผาทำลายป่าและจนสามารถพัฒนาให้กล้วยน้ำหว้าดอยอินทรีขึ้นระบบ GAP เป็นไม้เบิกนำและพืชเศรษฐกิจดอยอินทรี

ต่อมาในปี พ.ศ. 2561 จึงได้มีแนวคิดในการจัดทำโครงการหมู่บ้านเศรษฐกิจพอเพียง เกษตรทฤษฎีใหม่ (บ้านฟาร์ม)⁴ โดยประสานงานไปยังสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) และได้มีการเริ่มจัดทำโครงการหมู่บ้านเศรษฐกิจพอเพียง กสิกรรมธรรมชาติ ศาสตร์พระราชา (ดอยอินทรี) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมเศรษฐกิจให้คนมีรายได้ และเพื่อส่งเสริมสุขภาพให้ทุกคนปลูกกินเองโดยไม่ใช้สารเคมีที่เป็นพิษ ทำให้ทุกคนมีสุขภาพแข็งแรงอายุยืน

ในการดำเนินงานเริ่มจากการแจ้งประสงค์ซื้อขายที่ดินกับสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) โดยเช่าและผ่อนจ่ายโดยการทำหนังสือสัญญาขายที่ดิน จัดทำผังแปลง ทำแผนการผลิตสินค้าเกษตรตามทฤษฎีใหม่

⁴ คำว่า “บ้านฟาร์ม” มีแนวคิดมาจากโครงการในรัชกาลที่ 10 ที่เป็นหมู่บ้านในการทำเกษตรกรรมทางกลุ่มวิสาหกิจจึงนำชื่อ “บ้านฟาร์ม” มาใช้ในการตั้งชื่อโครงการเพื่อให้สอดคล้องกับการเป็นหมู่บ้านเกษตรกรรม (คำสัมภาษณ์นายชินรัตน์ สิ้นสิทธิพล, วันที่ 20 ตุลาคม 2563)

ตารางที่ 1 แผนปฏิบัติงานโครงการ

ลำดับ/กิจกรรม	วิธีดำเนินงาน	พื้นที่ดำเนินงาน	ระยะเวลา	ผู้รับผิดชอบ
1. ขอรับสนับสนุนที่ดิน	- แจกประสงค์ ซื้อขายที่ดิน/บจธ. - ทำหนังสือขาย ที่ดิน	ต.ดอยฮาง อ.เมือง จ.เชียงราย	พ.ย. 62	กลุ่มวิสาหกิจชุมชน ศาสตร์พระราชาวัด พุทธอุทยานดอย อินทรีย์เชียงราย (ก.ศ.ว.)
2. จัดทำผังแปลง โครงการ	- ประสานงานหน่วย งานให้ข้อมูลที่ดิน		ธ.ค. 62	
3. ประชุมคณะ- กรรมการบริหาร	- ลงทะเบียนประชุม ออนไลน์ - ลงมติ	ที่ทำการ ก.ศ.ว.	เม.ย. 63	คณะกรรมการ บริหาร
4. ทำแผนการผลิต สินค้าเกษตรตาม ทฤษฎีใหม่	ตามรายละเอียดใน ตารางผลผลิตแต่ละ แปลง		เม.ย. 63	กลุ่มวิสาหกิจชุมชน ศาสตร์พระราชาวัด พุทธอุทยานดอย อินทรีย์เชียงราย (ก.ศ.ว.)
5. จัดทำโครงสร้าง พื้นฐานปรับ พื้นที่ฯ	- สมาชิกคัดเลือก ผู้รับเหมา - ทำสัญญา / ดำเนินการ	ต.ดอยฮาง อ.เมือง จ.เชียงราย	เม.ย. – พ.ค. 63	
6. จัดทำจุดแปรรูป/ โรงบรรจุGMP/ ตลาดมาตรฐาน	- สมาชิกคัดเลือก ผู้รับเหมา - ทำสัญญา / ดำเนินการ		พ.ค. – ก.ค. 63	

การจัดตั้งกลุ่มวิสาหกิจชุมชนศาสตร์พระราชา

ต่อมาได้จัดตั้งกลุ่มวิสาหกิจชุมชนศาสตร์พระราชา วัดพุทธบาท ดอยอินทรีย์ ตำบลดอยฮาง อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย โดยได้ทำการจดทะเบียนจัดตั้งกลุ่มฯ ในวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2562 ต่อสำนักงานเกษตรอำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย กลุ่มวิสาหกิจชุมชนฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาสิ่งแวดล้อมให้ผู้เข้าร่วมโครงการมีรายได้ระยะต้น ระยะกลางและระยะยาว โดยอยู่กันอย่างเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ มีเมตตา มีความสามัคคี มีสุขภาพแข็งแรง มีอายุยืนนาน ช่วยกันสร้างสังคมให้ร่มเย็นเป็นสุขเป็นชุมชนต้นแบบ โดยได้รับการสนับสนุนจากสถาบันบริหารจัดการที่ดิน (บจธ.) ในการซื้อที่ดิน จำนวน 38 ไร่ ในระยะที่ 1 โดยมีกลุ่มเป้าหมาย เป็นสมาชิกที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นที่อยู่บริเวณหมู่บ้านใกล้ดอยอินทรีย์ที่ไม่มีที่ดินทำกิน ซึ่งมีสาเหตุจากการถูกยึดที่ดิน หรือสาเหตุอื่นและเป็นผู้ที่มีจิตอาสา มีอุดมการณ์ โดยในเบื้องต้นได้มีกระบวนการรับสมัครสมาชิกด้วยการทำประชาคม ซึ่งขณะนั้นมีผู้สมัคร จำนวน 35 คน คัดเลือกเหลือเพียง 28 คน⁵ มีการจัดสรรเป็นรายแปลงๆ ละ 1 ไร่ และในระยะที่ 2 จำนวน 32 ราย⁶ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันได้มีการปรับชื่อโครงการเป็น โครงการหมู่บ้านเศรษฐกิจพอเพียงเกษตรทฤษฎีใหม่ (บ้านฟาร์ม) และได้เข้ามาอยู่ภายใต้กลุ่มวิสาหกิจชุมชนฯ โดยมีข้อกำหนด/กฎ ระเบียบของกลุ่มดังนี้

1. ต้องเป็นสมาชิกวิสาหกิจชุมชนและร่วมหุ้นอย่างน้อย 2 หุ้น คือ 100 บาท ไม่เกินคนละ 200 หุ้น

2. ต้องทำตามหลักเศรษฐกิจพอเพียงบันได 9 ขั้น คือ พอกิน, พอใช้, พออยู่, พอร่มเย็น, ทำบุญ, ให้ทาน, รวมกลุ่มแปรรูป, ขาย,

⁵ จากการสัมภาษณ์พระอาจารย์บุญลย์ ธมมเตโช ที่ปรึกษากลุ่มวิสาหกิจชุมชนศาสตร์พระราชา. วัดพุทธดอยอินทรีย์. วันที่ 23 ตุลาคม 2563.

⁶ กฎระเบียบของผู้สมัครเข้าร่วมโครงการหมู่บ้านเศรษฐกิจพอเพียง กลุ่มวิสาหกิจชุมชนศาสตร์พระราชาวัดพุทธอุทยาน (ดอยอินทรีย์) ต.ดอยฮาง อ.เมือง จ.เชียงราย.

เครือข่ายแผ่ขยาย

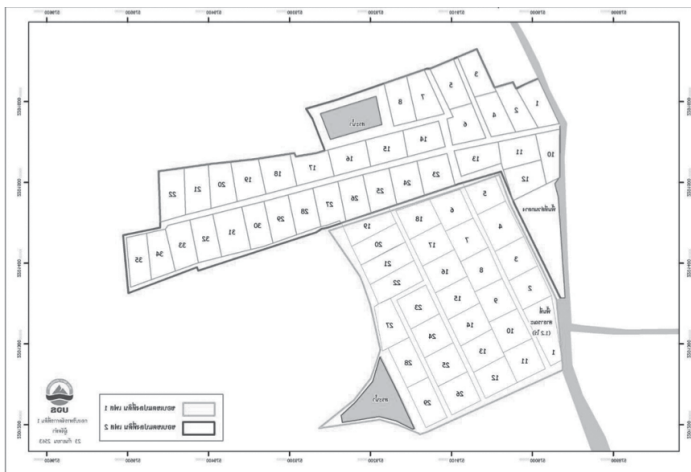
3. ต้องรักษาศีล 5 มีความกตัญญูต่อพ่อแม่ ผู้มีพระคุณ
4. เมื่อได้พื้นที่ทำกินแล้วห้ามขาย ต้องเป็นมรดกให้ทายาท หรือญาติ พี่น้อง จะต้องทำตามมติของกลุ่มวิสาหกิจฯ และกฎเกณฑ์ที่วางเอาไว้
5. ต้องมาทำจริง และมาอาศัยอยู่จริงไม่ปล่อยพื้นที่ให้รกร้างว่างเปล่า
6. ต้องมาประชุมและร่วมกันพัฒนาหมู่บ้านเดือนละ 1 ครั้ง ตามกำหนดนัดหมายห้ามขาดโดยไม่มีเหตุผลอันควร
7. ต้องมาอบรมหลักสูตรกลีกรมธรรมชาติ หลักสูตร 4 คิน 5 วัน
8. ใน 1 ปี มีการตรวจประเมินผล 1 ครั้ง โดยคณะกรรมการ กลุ่มวิสาหกิจชุมชน ถ้าใครไม่ทำตามระเบียบข้อบังคับของวิสาหกิจชุมชนฯ กลุ่มวิสาหกิจชุมชนฯ จะขอพื้นที่คืน และจ่ายค่าชดเชยให้ตามที่ได้ผ่อนไป โดยห้ามเรียกร้องเกินความเป็นจริงและหาคนที่ตั้งใจจริงมาทำแทน
9. การต่อเติมบ้านต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ บริหารกลุ่มวิสาหกิจชุมชนฯ
10. กรณีเมื่อมาอยู่ในโครงการแล้ว ทำลายความเสียหายให้กับโครงการ เช่น ตัดไม้ตายกับต้นไม้ในบ้านและของที่อยู่ในโครงการทั้งหมด ต้องชดเชยค่าเสียหายให้ตามความเป็นจริง

แผนการพัฒนาพื้นที่แปลงเกษตรตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงฯ

ภายหลังกลุ่มได้ดำเนินการจัดซื้อที่ดิน จำนวน 38 ไร่ และมีการจัดสรรพื้นที่เป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 เป็นมีพื้นที่ส่วนกลาง เช่น พื้นที่ประกอบกิจกรรมส่วนกลาง เส้นทางคมนาคมภายในโครงการ บ่อน้ำใช้ส่วนกลาง และส่วนที่ 2 ได้ทำการจัดแบ่งเป็นแปลง ๆ ละ 1 ไร่ มีทั้งหมด 28 แปลง มีสมาชิกที่ขอรับสิทธิ์จำนวน 28 ราย โดยได้มีการจัดทำผังเพื่อ

แบ่งแปลง เพื่อให้สมาชิกได้ดำเนินกิจกรรมตามแนวคิดที่วางแผนไว้ดังนี้

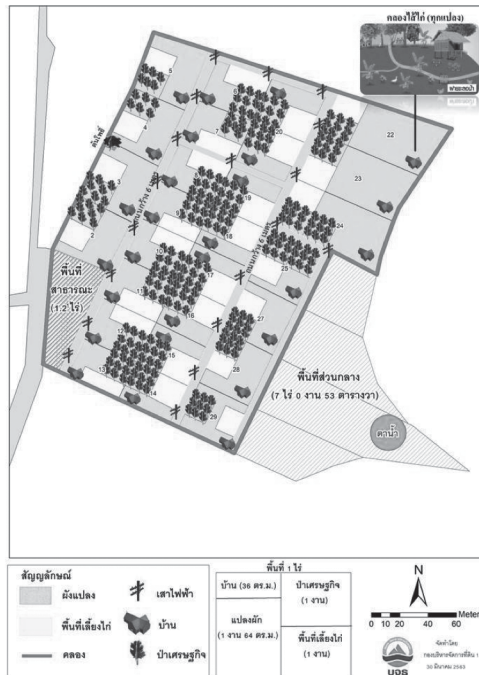
ภาพประกอบที่ 1
แผนผังที่ดินของโครงการกลุ่มวิสาหกิจชุมชนศาสตร์พระราชาฯ
(ระยะที่ 1 กรอบสี่เหลี่ยม, ระยะที่ 2 กรอบสี่มวง)



ที่มา: สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (2563)

นอกจากนั้น กลุ่มวิสาหกิจชุมชนฯ ได้วางแผนการใช้ที่ดินและการผลิตสินค้าของกลุ่มวิสาหกิจชุมชนศาสตร์พระราชา วัดพุทธอุทยาน ดอยอินทรีฯ เชียงราย ดังภาพที่ 2 และตารางที่ 2

ภาพประกอบที่ 2
แผนผังแสดงแปลงการใช้ที่ดิน
กลุ่มวิสาหกิจชุมชนศาสตร์พระราชา
วัดพุทธอุทยานดอยอินทรีเชียงใหม่



ที่มา: สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (2563)

ตารางที่ 2 การวางแผนการผลิตสินค้าเกษตรในพื้นที่ 1 ไร่ (1,600 ตารางเมตร) ต่อสมาชิก 1

ลำดับ ที่	กิจกรรม/ กิจกรรม ย่อย	วิธี ดำเนิน งาน	พื้นที่ ดำเนิน งาน	ระยะ เวลา รายได้/ ปี	ผู้ ดำเนิน งาน	หน่วยงาน รับผิดชอบ
1	กิจกรรมเกษตร ผสมผสาน 1.1 กิจกรรมย่อย ปลูกพืชผัก 28 คน - ตัวอย่างกุยช่าย ครบวงจร	ส่วนแรกใช้ทุกวัน ทุกปี 1. ผลิตตามแผน ต้องการตลาด 2. แปรรูปขนม กุยช่าย 3. ตลาดอาหาร สุขภาพและตลาด ส่งถึงที่	30 % 180 ตร.ม.	5-7 ครั้ง	สมาชิก	กลุ่มวิสาหกิจ ชุมชนศาสตร์ พระ รา ขา วัดพุทธอุทยาน ดอยอินทรีย์ (ก.ศ.ว.)
	1.2 กิจกรรมย่อย ปลูกไม้ผล 28 คน - ตัวอย่างฝรั่ง กิมจูครบวงจร	1. ผลิตตามแผน ต้องการตลาด 2. แปรรูป 3. ตลาดอาหาร สุขภาพและตลาด ส่งถึงที่	380 ตร.ม.	3-4 ครั้ง		
	1.3 กิจกรรมย่อย รายได้เลี้ยง - ไก่ไข่	1. ผลิตตามแผน ต้องการตลาด 2. แปรรูป 3. ตลาดอาหาร สุขภาพและตลาด ส่งถึงที่	120 ตร.ม.			

ลำดับ ที่	กิจกรรม/ กิจกรรม ย่อย	วิธี ดำเนิน งาน	พื้นที่ ดำเนิน งาน	ระยะ เวลา รายได้/ ปี	ผู้ ดำเนิน งาน	หน่วยงาน รับผิดชอบ
2	กิจกรรมเพิ่ม ป่าสิ่งแวดล้อม 2.1 กิจกรรมย่อย ปลูกป่าเศรษฐกิจ - ตัวอย่างไม้ยางนา พยูง สัก มะค่าโมง ประดู่ ตะเคียนทอง ชิงชัน ไม้ไผ่ และ ไผ่ช้างหม่น	ส่วนสอง รายได้ ยกหนี้ 1. ขอรับสนับสนุน /เพาะเอง 2. ดูแลรักษา 3. ตลาด	30% 380 ตร.ม.	10-15 ปี/ครั้ง		
3	กิจกรรมที่อยู่ อาศัยและอื่นๆ	ส่วนที่สาม ผา สุข	10 %	ตาม สัญญา	สมาชิก	ก.ศ.ว.
	- จุดพักผลผลิต - ที่จอดรถ - ที่นอน - จุดเก็บอุปกรณ์	1. หาข้อมูล ออกแบบ 2. ขอรับการ สนับสนุน/สร้างเอง	160 ตร.ม.	เช่าซื้อ ที่ดิน		
4	กิจกรรมขุดบ่อ น้ำดื่ม	ส่วนที่สี่ เพิ่ม พลังงาน	30 %	ตาม สัญญา		
	- บ่อน้ำลึก 5-6 เมตร 1 บ่อ - จัดระบบน้ำ เพื่อการเกษตร	1. หาข้อมูล ออกแบบ 2. ขอรับการ สนับสนุน/สร้างเอง	380 ตร.ม.	เช่าซื้อ ที่ดิน		

ที่มา: กลุ่มวิสาหกิจชุมชนศาสตร์พระราชา วัดพุทธบาทดอยอินทรีย์, มปป.

ด้านความต้องการพัฒนาแปลง องค์ความรู้ที่จะสนับสนุน การประกอบอาชีพทางการเกษตร สถานการณ์ปัญหาและความต้องการ ของสมาชิกกลุ่มวิสาหกิจชุมชนฯ

จากการศึกษาถึงความต้องการพัฒนาหลังการจัดสรรแปลงของ
สมาชิก จำนวน 24 ราย (จากการเก็บข้อมูลจากแบบสัมภาษณ์สมาชิกเจ้าของ
แปลงจำนวน 24 แปลง จากทั้งหมด 28 แปลง) ผลการศึกษาในด้านการเข้าไป
อยู่อาศัยในแปลงภายหลังการจัดแบ่งแปลงพบว่า สมาชิกส่วนใหญ่ยังไม่พร้อม
ที่จะเข้าไปอยู่ประจำ ส่วนใหญ่ ไป-กลับ มีจำนวน 20 ราย คิดเป็นร้อยละ
83.33 ในขณะที่มีผู้ที่ต้องการอยู่ประจำมีจำนวนเพียง 4 ราย คิดเป็นร้อยละ
16.66 สาเหตุส่วนหนึ่งที่ทำให้สมาชิกส่วนใหญ่ไม่มีความประสงค์ที่จะเข้าไป
อยู่อาศัยในแปลงเป็นประจำเนื่องจากมีบ้านที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่งอยู่แล้ว
และบางส่วนเกิดจากปัญหาในด้านระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการที่
ยังไม่สมบูรณ์ อีกทั้งมีระดับรายได้ที่ไม่เอื้อต่อการสร้างบ้านใหม่ นอกเหนือ
จากนั้นพื้นที่โครงการยังอยู่ห่างจากสถานที่ทำงานของสมาชิกทำให้เกิด
ความยากลำบากในการประกอบอาชีพหลัก ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงทำให้
สมาชิกส่วนใหญ่ยังไม่พร้อมที่จะเข้าไปอยู่ประจำ

ในด้านการมีองค์ความรู้เพื่อการพัฒนาแปลงเกษตรของสมาชิก
จากการศึกษาพบว่า สมาชิกส่วนใหญ่มีความรู้ในด้านการพัฒนาสภาพดิน
การบำรุงดิน การปลูกพืช การจัดการแหล่งน้ำและการออกแบบพื้นที่อย่าง
มีประสิทธิภาพ มีจำนวนประมาณ 20-22 ราย มีเพียง 2-4 ราย ที่ไม่มีองค์
ความรู้ในเรื่องตามที่กล่าวมา

ส่วนในด้านสถานการณ์ปัญหาการพัฒนาที่ดิน พบว่า สมาชิก
ส่วนใหญ่มีปัญหาในด้านการพัฒนาที่ดินโดยเฉพาะในด้านระบบไฟฟ้าและ
ระบบสาธารณูปโภคอื่นๆ ที่สมาชิกส่วนใหญ่เห็นว่า สาเหตุเกิดจาก
การพิจารณาจัดส่งงบประมาณสนับสนุนจากสถาบันบริหารจัดการธนาคาร

ที่ดิน (บจธ.) มีความล่าช้าไม่ทันเหตุการณ์และส่งผลให้สมาชิกไม่สามารถพัฒนาแปลงได้อย่างเต็มที่มากนัก หรือกรณีผู้ที่เข้ามาอยู่อาศัยตามนโยบายของกลุ่มฯ ก็ยังไม่สามารถเข้ามาอยู่ได้ เนื่องจากยังขาดระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการดังกล่าว ดังนั้น สมาชิกส่วนใหญ่จึงมีความต้องการให้เร่งรัดในด้านการพัฒนาระบบไฟฟ้าในเบื้องต้นดังกล่าว

ดังได้กล่าวในข้างต้นถึงความต้องการพัฒนาแปลงของสมาชิกส่วนใหญ่ในเบื้องต้นพบว่า ส่วนใหญ่มีความต้องการพัฒนาแปลงโดยไม่อยู่ประจำ (ไป-กลับ) ส่วนหนึ่งสาเหตุเนื่องจากในปัจจุบันระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการยังไม่สมบูรณ์ ทำให้มีความยากลำบากต่อการอยู่อาศัย อีกทั้งสมาชิกส่วนใหญ่มีที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่งอยู่แล้ว รวมทั้งในการจัดสร้างที่พักอาศัยจะต้องใช้งบประมาณของตนเองซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่มีระดับรายได้ต่ำกว่า 15,000 บาท/เดือน ซึ่งอาจจะเป็นอุปสรรคสำคัญในการสร้างที่พักในแปลง ถึงแม้ว่าในข้อกำหนดของกฎ ระเบียบของผู้สมัครเข้าร่วมโครงการหมู่บ้านเศรษฐกิจพอเพียง กลุ่มวิสาหกิจชุมชนศาสตร์พระราชา วัดพุทธอุทยาน (ดอยอินทรี) ข้อ 5 กำหนดไว้ว่า “ต้องมาทำจริง มาอยู่อาศัยจริง ไม่ปล่อยพื้นที่ให้รกร้าง” และจากการสังเกตในพื้นที่พบว่า ในจำนวนสมาชิก 4-5 ราย ถึงแม้ว่าจะมีการสร้างบ้านพักในพื้นที่จริงแต่ทั้งหมดก็ยังเป็นเพียงการสร้างบ้านพักชั่วคราวที่ไม่สามารถอยู่อาศัยจริงได้ ยังเป็นการไป-กลับเช่นกัน

จุดเด่นของโครงการหมู่บ้านเศรษฐกิจพอเพียงแห่งนี้ คือ สมาชิกของกลุ่มส่วนใหญ่เป็นผู้มีประสบการณ์และองค์ความรู้ที่จะสนับสนุนในด้านการประกอบอาชีพทางการเกษตรพอสมควรทั้งในด้านการจัดการดิน การบำรุงดิน การจัดการน้ำฯ มีเพียง 4-5 รายที่ไม่มีประสบการณ์และไม่มีความรู้ด้านการเกษตรมาก่อนเลย ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า สมาชิกของกลุ่มฯ จะเป็นพลังขับเคลื่อนการดำเนินกิจกรรมของกลุ่มได้เป็นอย่างดีถึงแม้ว่า

ส่วนใหญ่จะมีองค์ความรู้ด้านการปลูกพืชเชิงเดี่ยวและเกษตรเคมีมาแล้วก็ตามแต่ก็ถือว่า มีประสบการณ์ในการประกอบอาชีพทางการเกษตรพอสมควร

ในด้านสถานการณ์ปัญหาการพัฒนาแปลง พบว่า สถานการณ์ปัญหาหลักคือ ระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการซึ่งอาจกล่าวได้ว่า เป็นปัญหาหลักทั้งในส่วนของสมาชิกที่ไม่ได้รับการสนับสนุนระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการเท่าที่ควรจะได้รับ และเป็นปัญหาหลักของคณะทำงานกลุ่มวิสาหกิจชุมชนศาสตร์พระราชา เนื่องจากทางโครงการได้ดำเนินการขอกู้เงินเพื่อพัฒนาระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการ เป็นเงินจำนวน 5 ล้านบาท (บจธ. ได้จัดสรรงบประมาณให้กู้ยืมโครงการ/กลุ่มวิสาหกิจฯ ละไม่เกิน 5 ล้านบาท) และได้มีการอนุมัติในเบื้องต้นแล้วจำนวนหนึ่ง แต่ทางโครงการได้นำงบประมาณในส่วนดังกล่าวไปพัฒนาร่วมพื้นที่ใน ระยะที่ 2 ซึ่งมีแนวโน้มว่า งบประมาณในการดำเนินการเพื่อพัฒนาระบบ สาธารณูปโภคสาธารณูปการให้เต็มรูปแบบทั้ง 2 แปลงอาจจะไม่เพียงพอ ในที่สุด ซึ่งก็จะเป็นปัญหาหลักให้คณะกรรมการกลุ่มฯ จะได้พิจารณา เพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหาเพื่อให้สมาชิกได้รับการดูแลระบบ สาธารณูปโภคสาธารณูปการอย่างทั่วถึงในลำดับต่อไป

นอกจากนั้น สมาชิกบางรายในกลุ่มที่ 2 ได้มีการสะท้อน สถานการณ์ปัญหาการพัฒนาแปลงเกษตรของกลุ่มฯ โดยกล่าวว่า “สำหรับโครงการนี้ ที่เข้ามาในระยะแรกเนื่องจากเข้าใจว่า ทางสถาบัน บริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ) จะมาสร้างบ้านให้นอกเหนือจาก การซื้อที่ดิน แต่กลายเป็นว่า ปัจจุบันต้องหาเงินมาสร้างที่พักเอง ปัจจุบัน เฉพาะพัฒนาแปลงเกษตรโดยส่วนตัวก็จ่ายไปเยอะพอสมควร” นอกจากนี้ ยังได้สะท้อนปัญหาในด้านแหล่งน้ำใช้เพื่อการเกษตรเป็นปัจจัยสำคัญ ว่า “ที่ผ่านมามพยายามขุดบ่อในแปลง ทำคลองไส้ไก่ ทำหลุมขมขมครก

อีกทั้งคณะทำงานของกลุ่มฯ ได้มีการจัดทำแท่งค้ำน้ำและมีการจัดส่งน้ำมาให้ใช้เพื่อแก้ไขปัญหาแต่ก็ยังมีปัญหาเนื่องจากสภาพความแห้งแล้งทำให้คลองไส้ไก่ไม่มีน้ำ หลุมขมครกน้ำเริ่มแห้งขอด และน้ำที่ส่งมาลงแท่งค้ำไม่เพียงพอต่อการประกอบอาชีพทางการเกษตร (แท่งค้ำมีขนาดเล็ก) อีกทั้งสภาพดินก็ไม่เอื้อในการเพาะปลูก เพราะเป็นดินเหนียว ปัจจุบันต้องใช้วิธีซื้อดินจากภายนอกมาพัฒนาแปลงของตนเอง

แผนการพัฒนาแปลงของสมาชิกกลุ่มฯ หลังจากเริ่มโครงการกลุ่มวิสาหกิจชุมชนฯ

ภายหลังที่ได้รับการสนับสนุนพื้นที่ทำการเกษตรจากสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) หรือ บจธ. แล้วได้จัดสรรพื้นที่แปลงสำหรับการทำเกษตรโดยสมาชิกทุกคน (จำนวน 28 คน ในระยะที่ 1) ได้รับการจัดสรรพื้นที่คนละ 1 ไร่ โดยสมาชิกกลุ่มฯ ได้จัดทำแผนการผลิตในแต่ละแปลง ในเบื้องต้นทางกลุ่มวิสาหกิจฯ ได้มีข้อกำหนดให้สมาชิกที่ทำกรเพาะปลูกพืชในแต่ละแปลง ต้องปลูกพืชไม่ซ้ำกันเพื่อให้มีผลผลิตและผลิตภัณฑ์ที่มีความหลากหลาย ดังนั้นสมาชิกของกลุ่มฯ จึงได้มีการจัดทำแผนการพัฒนาแปลงของตนเองดังนี้

จากการศึกษาพบว่า ได้มีการกำหนดให้สมาชิกทุกแปลงเร่งการพัฒนาแปลงของตนเองภายหลังจากการได้รับสิทธิ์ โดยมีกฎ ระเบียบของกลุ่มฯ เป็นแนวปฏิบัติ และกำลังสำคัญของกลุ่มวิสาหกิจฯ คือ ประธานกลุ่มและที่ปรึกษาของกลุ่มฯ ที่ได้ร่วมกันเพาะเมล็ดพันธุ์พืชผักทั้งไม้ยืนต้น และพืชผักสวนครัว พืชเศรษฐกิจเช่น โกโก้หรือไม้อื่น ๆ ไร่และนำมาแจกจ่ายให้กับสมาชิกแต่ละแปลง ทำให้สมาชิกลดค่าใช้จ่ายในการพัฒนาแปลงของตนเองได้เป็นอย่างมาก

ปัจจุบันการดำเนินการตามแผนดังกล่าวยังไม่เกิดผลเท่าที่ควร เนื่องจากปัจจัยในหลายประการ เช่น ในด้านการประกอบอาชีพของสมาชิก

ที่ทำให้ไม่สามารถเข้ามาดูแลแปลงได้ทุกวันตามข้อกำหนด รวมทั้งใน
ด้านระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการที่ยังไม่สมบูรณ์ อีกทั้งข้อจำกัด
ในด้านงบประมาณ เงินทุนเพื่อการพัฒนาแปลงเนื่องจากสมาชิกส่วนใหญ่
ยังเป็นกลุ่มที่ประกอบอาชีพค้าขาย/รับจ้าง มีรายได้รับต่อเดือนต่ำกว่า
15,000 บาท ประกอบกับสถานการณ์ในปัจจุบันด้านเศรษฐกิจที่ทำอาจจะ
ส่งผลต่อรายได้ของสมาชิกในหลายราย

นอกจากนั้น ข้อสังเกตจะพบว่าทุกแปลงกำหนดให้ปลูกกล้วยน้ำว้า
ซึ่งถือเป็นผลผลิตหลักที่มีชื่อของกลุ่มอยู่ก่อนหน้านี้และมีการวางแผนใน
ด้านการแปรรูปและเพิ่มมูลค่าผลิตภัณฑ์ได้ในอนาคต แต่อย่างไรก็ตามจาก
การสังเกตพบว่า แปลงที่มีการปลูกกล้วยจะมีเพียงบางแปลงเท่านั้น⁷

หลังจากนั้นจึงได้มีการรณรงค์ให้ประชาชนที่อยู่รอบบริเวณ
ดอยอินทรีฯ และใกล้เคียงที่ป่าไม้เริ่มปลูกกล้วยน้ำว้าเพื่อนำร่อง บริโภค
ในครอบครัว ขายสด และแปรรูป อีกทั้งยังได้สร้างตลาดขายกล้วยและ
ได้รับรองแหล่งผลิตกล้วยน้ำว้า GAP หรือการปฏิบัติทางการเกษตรที่ดี
สำหรับกล้วยน้ำว้า รหัสรับรอง กษ 03-9001-36464028102 จากนั้นกรม
ป่าไม้ก็เข้ามาสนับสนุน โครงการสร้างป่าสร้างอาชีพและมีโครงการอื่น ๆ
ต่อมาในภายหลังอีกด้วย

แนวทางการพัฒนากลุ่มวิสาหกิจชุมชนศาสตร์พระราชา

ในด้านแนวทางการพัฒนากลุ่มวิสาหกิจชุมชนศาสตร์พระราชา
ในการจัดประชุมกลุ่มย่อยได้มีการวิเคราะห์แนวทางการพัฒนาตนเองของ
กลุ่มฯ⁸ โดยใช้กระบวนการ SWOT Analysis ทำให้พบว่า ในด้านจุดแข็ง

⁷ โครงการปลูกกล้วยน้ำว้า GAP คือ ไม้เบิกนำและพืชเศรษฐกิจดอยอินทรีฯ ในปี 2560
พระอาจารย์วิบูลย์ ไชยคำแนะนำจากคุณชินรัตน์ สนิททิพย์ ผู้อำนวยการศูนย์ส่งเสริม
และพัฒนาอาชีพการเกษตร จังหวัดเชียงราย ในขณะนั้น เพื่อหาแนวทางให้ชาวบ้านใน
พื้นที่มีรายได้หยุดการเผาป่า

⁸ สำหรับผู้เข้าร่วมการวิเคราะห์แนวทางการพัฒนาตนเอง ได้แก่ สมาชิกกลุ่มทุกแปลง
ที่ปรึกษาโครงการ และคณะผู้วิจัย

(Strengths: S) ของกลุ่ม มีปัจจัยสำคัญ ได้แก่ การมีผู้นำที่เข้มแข็ง เนื่องจากกลุ่มวิสาหกิจฯ ได้มีพระอาจารย์วิบูลย์ ธรรมเดโช และนายฉัตรรัตน์ สนิลทิทธิพล ประธานกลุ่ม) เป็นผู้ริเริ่มจัดทำโครงการฯ ซึ่งเป็นผู้ที่มีความมุ่งมั่น ในการที่จะพัฒนาพื้นที่ให้เกิดประโยชน์ต่อการเสริมสร้างความมั่นคง ทางอาหารปลอดภัย โดยเฉพาะพระอาจารย์วิบูลย์ ธรรมเดโช ซึ่งเป็นผู้นำสงฆ์ ที่มีวัตรปฏิบัติดีปฏิบัติชอบ มีบารมี สามารถให้คำแนะนำและประสานงาน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้อย่างเหมาะสม และประธานกลุ่ม ยังเป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถในการเกษตร ซึ่งสามารถเป็นต้นแบบให้กับสมาชิกของ กลุ่มได้เป็นอย่างดี

อีกทั้งในกลุ่มสมาชิกเองก็เป็นผู้ที่มีความสามารถในการพึ่งตนเอง ได้และความเข้มแข็ง เนื่องจากส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ ในด้านการเกษตรมาพอสมควร ทั้งจากประสบการณ์ในการประกอบอาชีพ ส่วนตัวและจากการเข้ารับการฝึกอบรมในเบื้องต้นจากโครงการฯ ทำให้ สมาชิกส่วนใหญ่มีความสามารถในการพึ่งตนเองได้ในการประกอบอาชีพ ทางการเกษตร ทำให้สามารถพัฒนาแปลงได้เป็นอย่างดี และจากสภาวะ วิกฤตเศรษฐกิจและการเกิดโรคระบาดโควิด-19 ที่ผ่านมามีพบว่า สมาชิกกลุ่มฯ มีความมั่นคงทางอาหาร รวมถึงมีการช่วยเหลือ แบ่งปันซึ่งถือว่า เป็นลักษณะ ของชุมชนที่มีความเข้มแข็ง รวมทั้งมีการปลูกพืชแบบผสมผสานและ หลากหลายทำให้เกิดผลผลิตที่หลากหลายและมีเพียงพอต่อการบริโภค ภายในครัวเรือนและยังมีเหลือเพื่อจำหน่ายอีกด้วย ซึ่งถือว่า พื้นที่โครงการฯ เป็นอีกพื้นที่หนึ่งที่จะเป็นแหล่งอาหารมีความมั่นคงทางอาหารให้กับพื้นที่ โดยรอบอีกด้วย อนึ่งในการเป็นพื้นที่แหล่งอาหารที่อาจกล่าวได้ว่าเป็นแปลงใหญ่ จึงทำให้สมาชิกสามารถกำหนดราคาสินค้าได้เอง โดย เป้าหมายของสมาชิกนอกจากจะสามารถผลิตเพื่อบริโภคในครัวเรือนแล้ว ส่วนเกินจากการผลิตได้มุ่งเป้าหมายไปยังการจำหน่ายให้กับคนภายนอก

การจำหน่ายให้กับคนภายนอกนั่นเอง ทำให้สมาชิกสามารถกำหนดราคา
ผลผลิตได้ด้วยตนเอง ไม่ต้องกำหนดตามราคาตามท้องตลาดหรือนายทุน
ที่ผูกขาดในระบบเกษตรพันธสัญญาหรือการปลูกพืชเชิงเดี่ยวในลักษณะ
เดิมอีกต่อไป

จุดอ่อน (Weaknesses: W) จากการวิเคราะห์ตนเองของสมาชิก
กลุ่มฯ พบว่า ถึงแม้ว่าในเบื้องต้น สมาชิกกลุ่มฯ มีจุดแข็งในด้านการมีองค์
ความรู้ด้านการเกษตรมาพอสมควร แต่สมาชิกกลุ่มฯ ส่วนใหญ่เป็นเกษตรกร
ที่เน้นการปลูกพืชเชิงเดี่ยวและการใช้สารเคมีมาโดยตลอด ไม่มีประสบการณ์
ในการทำเกษตรอินทรีย์และการทำเกษตรแบบครบวงจรตามหลักปรัชญา
เศรษฐกิจพอเพียง ดังนั้นสมาชิกจึงยังขาดความรู้ความเชี่ยวชาญด้าน
การทำเกษตรอินทรีย์ และจากการที่สมาชิกส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรที่มุ่งเน้น
การปลูกพืชเชิงเดี่ยวและการใช้สารเคมีมาโดยตลอด เมื่อมาเข้าร่วมโครงการฯ
ที่มุ่งเน้นการปลูกแบบอินทรีย์ ทำให้เกษตรกรไม่สามารถใช้สารเคมีได้
ในขณะที่การเพาะปลูกพืชผักสวนครัว จะมีแมลงศัตรูพืชและมีโรคระบาด
ในพืชบริเวณ สมาชิกขาดองค์ความรู้ในด้านการพัฒนาผลิตภัณฑ์
เพื่อการกำจัดและรักษาโรคระบาดในพืชแบบอินทรีย์ จึงส่งผลให้ผลผลิตที่
ออกมาไม่เพียงพอต่อการจำหน่าย สมาชิกไม่สามารถกำหนดผลผลิตใน
แต่ละวันได้ สินค้าไม่เพียงพอต่อความต้องการของผู้ซื้อ

ส่วนในด้านโอกาส (Opportunities: O) จากการวิเคราะห์ตนเอง
ของสมาชิกกลุ่มฯ พบว่า ประการแรก คือ การได้รับการจัดสรรพื้นที่จาก
สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ) จากการที่สมาชิกหลายคนไม่มี
ที่ดินทำกิน เนื่องจากมีปัญหานี้สินและที่ผ่านมาเช่าที่ดินในการทำเกษตร
เชิงเดี่ยวและมีความหวังว่าจะสามารถมีที่ดินเป็นของตนเองได้ในที่สุด
เมื่อได้รับการประชาสัมพันธ์จากโครงการฯ และสนใจเข้าร่วมโครงการฯ
เนื่องจากจะได้มีที่ดินเป็นของตนเองถึงแม้ว่าจะต้องผ่อนจ่ายในระยะยาว

แต่เมื่อเทียบกับชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ซึ่งที่ดินยังเป็น 1 ใน 4 ปัจจัยการผลิตซึ่งเกษตรกรจะขาดไม่ได้ นอกจากนั้น กลุ่มฯ ยังได้งบประมาณกับทุนที่ได้รับการสนับสนุนจากภายนอกในรูปแบบต่างๆ ทั้งจากสำนักงานเกษตรจังหวัด พัฒนาชุมชนจังหวัด กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ประเทศไทย รวมทั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) ทำให้ผู้เข้าร่วมโครงการได้รับการสนับสนุนทั้งในด้านเมล็ดพันธุ์ กล้าไม้ องค์ความรู้ด้านการเกษตรรวมทั้งการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการต่าง ๆ

ในด้านอุปสรรค (Threats: T) จากการวิเคราะห์ตนเองของสมาชิกกลุ่มฯ พบว่า อุปสรรคสำคัญในการพัฒนาพื้นที่แปลงเกษตรของสมาชิกนอกเหนือจากสภาพดินในแปลงไม่เอื้อต่อการเพาะปลูกเนื่องจากพื้นที่บริเวณที่ตั้งโครงการฯ เป็นพื้นที่เขตภูเขา ดินมีสภาพเป็นดินเหนียว จึงทำการเพาะปลูกได้ไม่ดีเท่าที่ควร แล้ว ในด้านสภาพดินฟ้าอากาศที่ไม่แน่นอน สภาพะโลกร้อนที่เป็นปัญหาที่ทั่วโลกต้องเผชิญ สำหรับการทำการเกษตรของเกษตรกรจึงเป็นกลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบอย่างมหาศาลและเป็นสิ่งที่ควบคุมไม่ได้ ดังเช่น ในพื้นที่โครงการซึ่งอยู่ในเขตตำบลดอยฮาง ซึ่งมีลักษณะพื้นที่เดิมเป็นพื้นที่ภูเขาที่มีความแห้งแล้งในฤดูแล้งและไม่มีพื้นที่ใกล้แหล่งน้ำ จึงอาจกล่าวได้ว่า สภาพดินฟ้าอากาศและการไม่ได้เป็นพื้นที่ที่อยู่ใกล้แหล่งน้ำ จึงเป็นอุปสรรคสำคัญของการประกอบอาชีพทางการเกษตรของสมาชิกในโครงการฯ อีกทั้งพื้นที่ใกล้เคียงยังคงใช้สารเคมีในการประกอบอาชีพทางการเกษตร จึงทำให้ศัตรูพืชเข้ามาบริเวณแปลงของเกษตรกรในโครงการฯ ซึ่งเป็นอีกปัญหาหนึ่งที่จะทำให้การเพาะปลูกแบบอินทรีย์ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร นอกจากนั้น ยังขาดอุปกรณ์หรือระบบสาธารณูปโภคที่เอื้อต่อการประกอบอาชีพทางการเกษตร เช่น อุปกรณ์ส่งน้ำ เนื่องจากในพื้นที่ต้องขุดสระและขุดคลองเล็กๆ สำหรับให้น้ำไหลผ่านเข้าแปลงเกษตร

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการประกอบอาชีพทางการเกษตรอินทรีย์ในโครงการเกษตรทฤษฎีใหม่ บ้านฟาร์ม ได้แก่ ปัจจัยภายนอก คือ สภาพดินที่มีลักษณะเป็นดินเหนียวและการขาดแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรในช่วงฤดูแล้ง รวมทั้งสภาพดินฟ้าอากาศที่ไม่เอื้ออำนวยฯ ถึงแม้ว่ากลุ่มฯ จะมีจุดแข็งทั้งในส่วนของผู้นำและองค์ความรู้ที่มีของสมาชิก และมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามาให้การสนับสนุนในรูปแบบต่างๆ แต่ถ้าหากยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้โครงการอาจจะมีผลกระทบในระยะยาว อย่างไรก็ตาม ปัญหาดังกล่าว เป็นปัญหาที่ยังต้องการเวลาในการพัฒนาและแลกเปลี่ยนเรียนรู้สั่งสมประสบการณ์ของสมาชิก จึงจะทำให้การดำเนินกิจกรรมสามารถดำเนินไปได้อย่างยั่งยืน

6. สรุป

จากการศึกษาในเบื้องต้นพบว่า สมาชิกของโครงการกลุ่มวิสาหกิจศาสตร์พระราชา ประกอบไปด้วยสมาชิกที่มาจาก 2 กลุ่มใหญ่ (ในการเก็บข้อมูลเจ้าของแปลงจำนวน 24 คนจากทั้งหมด 28 คน) คือ

กลุ่มที่ 1 เป็นกลุ่มผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ดินทำกินซึ่งส่วนหนึ่งอาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงพื้นที่โครงการและอีกส่วนหนึ่งเป็นสมาชิกที่มาจากพื้นที่ต่างๆ แต่สมาชิกส่วนใหญ่อาศัยอยู่ภายในเขตพื้นที่อำเภอเมือง จำนวน 14 คน

กลุ่มที่ 2 เป็นกลุ่มสมาชิกที่มีที่ดินทำกินอื่นนอกเหนือจากที่ดินของโครงการ (โดยเฉลี่ยประมาณ 7 ไร่/คน) จำนวน 10 คนเป็นผู้ที่มีการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไปมีระดับรายได้อยู่ในระดับฐานะปานกลาง เป็นกลุ่มที่พอจะช่วยเหลือตนเองได้ในระดับหนึ่งและมีความสนใจที่จะใช้ชีวิตอย่างพอเพียงหรือต้องการประกอบอาชีพด้านการเกษตรอินทรีย์

สำหรับแนวทางการพัฒนาแปลงของสมาชิกในโครงการกลุ่มวิสาหกิจชุมชนศาสตร์พระราชา วัดพุทธอุทยานดอยอินทรีย์เชียงราย พบว่า

ได้มีการวางแผนทางการพัฒนาแปลงของสมาชิก โดยให้สมาชิกแต่ละคนได้กำหนดการปลูกพืชผักในแปลงของตนเองโดยการคำนึงถึงการเกิดรายได้รายวัน รายเดือนและรายปี จากการสังเกตในแปลงของสมาชิกที่ได้มีการพัฒนาพบว่า ส่วนใหญ่มีการปลูกพืชตามที่ได้กำหนดไว้ แต่ยังไม่สามารถที่จะจัดจำหน่ายได้อย่างสม่ำเสมอ มีเพียงเฉพาะบริโภคในครัวเรือนและการแจกเพื่อนสมาชิก (แต่ทุกแปลงก็มีเหมือนกัน) มีการสร้างกรงไก่ไว้แต่ยังไม่มีการเลี้ยงไก่ ทราบว่า ยังรองบประมาณในโครงการพัฒนาอาชีพจากสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ) มีเพียงบางแปลงที่มีศักยภาพด้านการเงินก็จะมีการเลี้ยงไก่ตามแนวนโยบายของกลุ่มฯ แต่สมาชิกส่วนใหญ่ก็ยังประสบกับปัญหาในด้านสภาพดินที่ไม่เหมาะสมกับการเพาะปลูกคือเป็นดินเหนียวและการขาดระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ที่เป็นอุปสรรคสำคัญ

สำหรับกลุ่มวิสาหกิจชุมชนศาสตร์พระราชาฯ อาจกล่าวได้ว่าเป็นอีกกลุ่มหนึ่งที่มีการวางแผนการพัฒนากลุ่มไว้อย่างชัดเจน เนื่องจากมีผู้นำที่เข้มแข็งและมีความรู้ ความสามารถ ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการดำเนินการตามแผนที่ได้กำหนดไว้ การดำเนินงานของกลุ่มเป็นไปตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง โดยต้องการที่จะเพิ่มพื้นที่เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางอาหารให้กับครอบครัวและชุมชน สังคม สมาชิกของกลุ่มได้รู้จักกับการเป็นอยู่อย่างเรียบง่าย ประหยัดและรู้จักการพึ่งตนเองเป็นสำคัญ และมีการแบ่งปันกับภายในกลุ่มก่อนการจำหน่ายผลผลิตจากแปลงเข้าสู่ตลาดภายนอก

7. อภิปรายผลการวิจัย

สำหรับการศึกษาในครั้งนี้ พบว่า กลุ่มวิสาหกิจชุมชนชนศาสตร์ พระราชาวัดพุทธอุทยาน ดอยอินทรี เชียงราย ซึ่งเป็นโครงการที่ได้รับการสนับสนุนจากสถาบันบริหารจัดการ ธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ในการจัดซื้อที่ดิน เพื่อการนำมาใช้ประโยชน์ให้มีประสิทธิภาพด้วยการส่งเสริมให้กลุ่มเกษตรกรหรือผู้ยากจนที่มีความสนใจและต้องการที่จะประกอบอาชีพทางการเกษตรให้มีที่ดินทำกิน โดยการจัดตั้งกลุ่มวิสาหกิจชุมชน ในด้านผลการดำเนินกิจกรรมพบว่า เป็นกิจกรรมที่ตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ของทั้งสมาชิก คือ ต้องการที่จะเพิ่มพื้นที่เพื่อเสริมสร้าง ความมั่นคงทางอาหารให้กับครอบครัวและชุมชน สังคม และสอดคล้องตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และหลักการทรงงานของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในรัชกาลที่ 9 คือ คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา เป็นการทำงานมุ่งเน้นความต้องการของประชาชนเป็นหลัก ยึดหลักการมีส่วนร่วม เป็นประชาธิปไตย คำนึงถึงภูมิสังคมมีการประสานงานเครือข่ายความร่วมมือ การปฏิบัติการมุ่งเน้น ความประหยัด เรียบง่ายแต่มีประโยชน์สูงสุด ให้นานำเงิน และให้นานเป็นกลไกและกระบวนการที่สำคัญที่ก่อให้เกิดการหล่อหลอมคนในชุมชน สังคมเกิดความรัก ความสามัคคี เอื้ออาทรช่วยเหลือซึ่ง กันและกันและนำไปสู่การเป็นสังคมเข้มแข็งประชาชนสามารถคิดเป็น ทำเป็นและแก้ไขปัญหาเป็น นอกจากนั้น การดำเนินกิจกรรมดังกล่าวยังเป็นกลไกในการปรับทัศนคติ และเพิ่มความตระหนักให้กับสมาชิกของกลุ่มได้รู้จักกับการเป็นอยู่อย่างเรียบง่าย ประหยัดและรู้จักการพึ่งตนเองเป็นสำคัญ นอกจากนั้นการดำเนินกิจกรรมในลักษณะดังกล่าว ยังสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดินคือ การกระจายการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกินและการส่งเสริมการใช้ ประโยชน์ในที่ดินเพื่อการเกษตรอย่างมี

ประสิทธิภาพ ในภาพรวมของทั้งสองโครงการอาจกล่าวได้ว่า บรรลุวัตถุประสงค์ของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) (องค์การมหาชน) นอกจากนั้น ยังสอดคล้องกับหลักการพัฒนากลุ่ม/องค์กร กล่าวคือ ในการพัฒนากลุ่ม/องค์กรชุมชน เป็นการให้ความสำคัญกับการทำงานร่วมกันของประชาชน ในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งตั้งแต่สองคนขึ้นไป บนพื้นฐานของความเหมือนกันไม่ว่าจะเป็นรูปแบบการดำเนินชีวิต ประเพณี ความเชื่อ หรือแม้แต่สถานการณ์ปัญหา เพื่อมาทำกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งตามความสนใจร่วมกันของสมาชิกและก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นอย่างมีระบบ มีแบบแผน และมีการจัดการเพื่อนำไปสู่เป้าหมายร่วมกัน แต่อย่างไรก็ตามในด้านการบริหารจัดการยังพบว่า ในโครงการมีลักษณะของผู้นำแต่เดี่ยวย ส่งผลต่อการพัฒนาโครงการทั้งในด้านการพิจารณาสมาชิก เข้าร่วมโครงการ การวางแผนการพัฒนา

8. ข้อเสนอแนะ

สำหรับข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนากลุ่มฯ เพื่อการพัฒนา กลุ่มต่อ ๆ ไปที่สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) จะดำเนินการ ควรมีการพิจารณาก่อนการสนับสนุนโครงการหรือการเปิดโครงการดังนี้

1. สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ควรมีการจัดตั้งคณะทำงานส่วนกลางที่สามารถจะประสานได้ในทุกฝ่าย จะทำให้เกิดช่องว่างหรือสูญญากาศในการปฏิบัติการเพื่อพัฒนากลุ่มฯ และควรมีระบบที่เล็งเห็นในระดับพื้นที่ เพื่อเป็นที่ปรึกษาและกระตุ้นให้กลุ่มฯ เกิดการทำงานอย่างมีส่วนร่วม

2. สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ควรมีการทำความเข้าใจในแนวคิด อุดมการณ์การพัฒนากลุ่มฯ ร่วมกับผู้นำกลุ่มฯ อย่างเข้มข้น เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป้าหมายของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) รวมทั้งควรมีส่วนในการร่วมร่าง

กฎ ระเบียบ แนวทางปฏิบัติในการพัฒนากลุ่มฯ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ขององค์กรฯ และให้สมาชิกของกลุ่มฯ มีส่วนร่วมในการให้ข้อเสนอแนะ การพิจารณาร่างกฎ ระเบียบร่วมกันของสมาชิกทั้งในด้านการได้สิทธิ์ การพัฒนาแปลง การสละสิทธิ์ การเปลี่ยนสิทธิ์ ซึ่งจากการศึกษาข้อมูลพื้นฐานในเบื้องต้นพบว่า สมาชิกบางรายในโครงการเข้ามาเป็นสมาชิกเพราะมีคนชักชวนและไม่ทราบถึงแนวคิด อุดมการณ์ของกลุ่ม ทำให้เกิดแนวคิดการจ้องสิทธิ์โดยมุ่งหวังในเรื่องการเก็งกำไรหรือการเข้ามาประกอบการในเชิงพาณิชย์ มากกว่าการเข้ามาปฏิบัติการพัฒนาตามอุดมการณ์ของกลุ่มฯ จริง

3. กลุ่มวิสาหกิจฯ ควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณากลับกรองผู้ขอรับสิทธิ์ร่วมกันระหว่างตัวแทนสมาชิก/ผู้นำกลุ่มกับสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ) (องค์การมหาชน) ซึ่งจะทำให้สามารถพิจารณากลับกรองกลุ่มบุคคลที่ตรงตามวัตถุประสงค์ของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน คือ กลุ่มบุคคล/เกษตรกรที่ยากจนและต้องการที่ดินเพื่อประกอบอาชีพทางการเกษตรโดยยึดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และลดความเหลื่อมล้ำ เกิดการกระจายสิทธิ์ในที่ดินทำกินอย่างแท้จริง และลดความขัดแย้งที่เกิดจากการเลือกปฏิบัติของกลุ่มผู้นำ/คณะทำงานภายในกลุ่มในภายหลัง

4. กลุ่มวิสาหกิจฯ และสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ) (องค์การมหาชน) ควรมีการสนับสนุนให้สมาชิก คณะกรรมการกลุ่มฯ และสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดินได้มีการทบทวนบทเรียน สรุปบทเรียน และจัดทำแผนแม่บทชุมชนเป็นระยะๆ ตั้งแต่เริ่มดำเนินกิจกรรม ซึ่งจะทำให้เกิดความชัดเจนในแนวทางการปฏิบัติและเป็นการสร้างความตระหนักในการทำงานร่วมกันให้เป็นไปตามแนวนโยบายฯ อีกทั้งเป็นการส่งเสริมให้กลุ่มมีอิสระและมีส่วนร่วมในการพัฒนาแปลงของตนเองมากขึ้นไม่ขึ้นอยู่กับใครคนใดคนหนึ่ง

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กลุ่มวิสาหกิจชุมชนชนศาสตร์พระราชาวัดพุทธอุทยาน (ดอยอินทรี). (มปป.).
กฎระเบียบของผู้สมัครเข้าร่วมโครงการหมู่บ้านเศรษฐกิจพอเพียง
กลุ่มวิสาหกิจชุมชนชนศาสตร์พระราชาวัดพุทธอุทยาน (ดอยอินทรี)
ตำบลดอยฮาง อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย. เชียงราย.
----- (มปป.). โครงการหมู่บ้านเศรษฐกิจพอเพียง เกษตรทฤษฎีใหม่
(บ้านฟาร์ม). เชียงราย.
- ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ และ พิทยา ว่องกุล. (2556). วิสาหกิจชุมชน กลไก
เศรษฐกิจฐานราก. กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษาเศรษฐกิจศาสตร์การเมือง.
- พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต). (2549). การพัฒนาอย่างยั่งยืน. กรุงเทพฯ :
มูลนิธิโกมลคีมทอง.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. (2549). แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ : การประยุกต์ และ
การพัฒนา. กรุงเทพฯ : โฟร์เพช.
- สำนักเสริมสร้างความเข้มแข็งชุมชน. (2561). การพัฒนาหมู่บ้านเศรษฐกิจ
พอเพียงเพื่อสร้างความสุขให้ชุมชน. กรุงเทพฯ. กรมการพัฒนาชุมชน.
- สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน). (2563).
รายงานสรุปสถานการณ์ไฟฟ้าและหมอกควันจากข้อมูลดาวเทียม
ประจำปี 2563. กรุงเทพฯ. กระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและ
นวัตกรรม.

สื่อออนไลน์

รัฐบาลไทย. (2563). รมช.ธรรมนัส ประชุมขับเคลื่อนการจัดที่ดินทำกิน พร้อม
มอบนโยบาย ลดความเหลื่อมล้ำ ช่วยเหลือเกษตรกรให้มีที่ทำกิน
และอาชีพที่ยั่งยืน, 4 สิงหาคม 2563. <https://www.thaigov.go.th/news/contents/details/33933>

สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน. (2558). ข้อบังคับว่าด้วย การได้มาซึ่งที่ดิน
การใช้ประโยชน์ หลักเกณฑ์ และวิธีการจัดหาและพัฒนาที่ดิน
แก่เกษตรกรผู้ยากจน ผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ที่ดิน และองค์กรชุมชน
พ.ศ.2558. กรุงเทพฯ, 4 สิงหาคม 2563. http://www.labai.or.th › law › loan › rules › get_land_62

สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน. (มปป.). บทบาทและภารกิจ, 13 สิงหาคม 2563.
<https://www.labai.or.th/%e0%b8%9a%e0%b8%97%e0%b8%9a%e0%b8%b2%e0%b8%97%e0%b9%81%e0%b8%a5%e0%b8%b0%e0%b8%a0%e0%b8%b2%e0%b8%a3%e0%b8%81%e0%b8%b4%e0%b8%88/>

การสัมภาษณ์บุคคล

1. พระอาจารย์ วิบูลย์ธัมมเทโช สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 13 มิถุนายน 2563 และวันที่ 23 ตุลาคม 2563
2. นายชินรัตน์ สินสิทธิพล สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2563

การศึกษากลไกการคุ้มครองทางสังคมโดยชุมชน
กรณีศึกษาผ่านโครงการพัฒนารูปแบบ
การทำงานของชุมชนนำร่องกับทีมสหวิชาชีพ
ในการคุ้มครองสวัสดิภาพของบุคคล
ในครอบครัว มูลนิธิหญิงชายก้าวไกล
Enhancing Mechanisms for Community-based
social protection : A case study of Pilot
Community Work Model Development Project
with Multidisciplinary in Welfare Protection
of Family Members, Women and Men
Progressive Movement Foundation

ปุณิกา อภิรักษ์ไกรศรี¹

Punika Apirukkraisri

¹ อาจารย์ประจำคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บทคัดย่อ

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่องการศึกษากลไกเสริมสร้างงานคุ้มครองทางสังคมโดยชุมชน กรณีศึกษาผ่านโครงการพัฒนารูปแบบการทำงานของชุมชนนำร่องกับทีมสหวิชาชีพในการคุ้มครองสวัสดิภาพของบุคคลในครอบครัว มูลนิธิหญิงชายก้าวไกล มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากลไกเสริมสร้างระบบการคุ้มครองทางสังคมโดยชุมชนใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ มีแนวคิดการคุ้มครองทางสังคมเป็นฐานซึ่งกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ แกนนำชุมชนที่เป็นอาสาสมัครคุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัว ในพื้นที่ 4 ชุมชน ได้แก่ (1) ชุมชนบ้านคำกลาง จ.อำนาจเจริญ (2) ชุมชนซอยพระเจน กรุงเทพมหานคร (3) ชุมชนวัดโพธิ์เรียง กรุงเทพมหานคร และ (4) ชุมชนวัดสวัสดิ์วารีสีมาราม กรุงเทพมหานคร จากการศึกษาพบ กลไกการคุ้มครองทางสังคมโดยชุมชน คือ (1) ชุมชนบ้านคำกลาง ได้แก่ กลไก “ทีมสหวิชาชีพชุมชน” กลไก “ทัพหน้า ทัพหลัง” กลไก “วิธิตัด เสริมสร้าง วิธิตัด” กลไก “ใจแลกใจ” (2) ชุมชนซอยพระเจน ได้แก่ กลไก “พัฒนาและยกระดับคนต้นแบบ” กลไก “พัฒนาแกนนำอย่างต่อเนื่อง” กลไก “ทีมสหวิชาชีพหลัก” (3) ชุมชนวัดโพธิ์เรียง ได้แก่ กลไก “แกนนำทำงานรุก เร่งรัดทันท่วงที” กลไก “สหวิชาชีพยอมรับ ทำงานรวม” กลไก “แสงแว่นร่วมช่วยชุมชนคุ้มครอง” กลไก “เสริมสร้างความเชื่อมั่น รั้งสรรค์สัมพันธ์ภาพ รักษาความลับ” และ (4) ชุมชนวัดสวัสดิ์วารีสีมาราม ได้แก่ กลไกการบริหารบทบาทหน้าที่เหมาะสมตามธรรมชาติบุคลิกภาพ กลไกระบบติดตาม ประกบติด ต่อเนื่อง กลไกเชื่อมร้อย/บูรณาการกิจกรรม กลไกสหวิชาชีพเป็นทีมปฏิบัติงาน เหล่านี้สะท้อนงานคุ้มครองทางสังคมโดยชุมชน ใน “รูปแบบ 3 พัฒนาการ 2 ระบบคุ้มครอง” เป็นบทเรียนสำคัญโดยมีข้อท้าทายถึง การสร้างความยั่งยืนของงานคุ้มครองทางสังคมโดยชุมชน จะเป็นระบบปกป้องคุ้มครองสวัสดิภาพของบุคคลในครอบครัวให้เกิดขึ้นจริง

คำสำคัญ กลไกการคุ้มครองทางสังคม, การคุ้มครองทางสังคม,
การคุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัว, ชุมชนนำร่อง

Abstract

This article is part of research titled “A Study of Enhancing Mechanism for Community-based social protection: A case study of Pilot Community Work Model Development Project with Multidisciplinary in Welfare Protection of Family Members, Women and Men Progressive Movement Foundation.” The objective of this study was to study the mechanisms for enhancing the social protection system by the community. Qualitative methodology based on the concept of social protection has been applied. Target groups are volunteer community leaders in welfare protection of family members in 4 community areas which are 1) Ban Kham Klang Community in Amnat Charoen Province, 2) Soi Phra Jane Community in Bangkok, 3) Wat Pho Riang Community in Bangkok and 4) Wat Sawatdi Waree Simaram Community in Bangkok. The research found community social protection mechanisms for 1) Ban Kham Klang which are “Community Multidisciplinary Team”, “Front and Back Vanguards”, “Thinking to Wisdom Reinforcement”, and “A Heart for a heart”, 2) Soi Phra Jane Community which are “Develop and Upgrade of Role Model”, “Consistency on Leadership Development”, and “Core Multidisciplinary Team”, 3) Wat Pho Riang Community which are “Leader’s Immediate Response”, “Acceptance from Multidisciplinary”, “Seeking for Social Protection Network”, and “Confidence in Creation of a Relationship to Maintain Confidentiality” and 4) Wat Sawatdi Waree Simaram Community which are management of roles and duties suitable for natures of the personalities, tracking system, linking and integrating activities, and multidisciplinary as an operation team.

These work mechanisms reflect community social protection in “3 developments 2 protections”. The challenge is to create a sustainability on social protection by the community which is also to establish an absolute family protection system.

Keywords: social protection, welfare protection of family members, pilot community

บทนำ

โครงการพัฒนารูปแบบการทำงานของชุมชนนำร่องกับทีมสหวิชาชีพในการคุ้มครองสวัสดิภาพของบุคคลในครอบครัว โดยมูลนิธิหญิงชายก้าวไกล² เป็นองค์การดำเนินโครงการ มีวัตถุประสงค์ เพื่อพัฒนารูปแบบ กระบวนการในการทำงานของชุมชนนำร่องในการคุ้มครองสิทธิสตรี และคุ้มครองสวัสดิภาพของบุคคลในครอบครัวร่วมกับกลไกของภาครัฐ ภาคเอกชน และทีมสหวิชาชีพในพื้นที่ ยกกระดับชุมชนนำร่องให้เป็นศูนย์การเรียนรู้ชุมชนยุติความรุนแรงต่อผู้หญิง เด็ก และครอบครัว ตลอดจนเชื่อมประสานสมาชิกกองทุนพัฒนาบทบาทสตรีในพื้นที่ในการพัฒนาศูนย์การเรียนรู้ฯ เป็นแหล่งเรียนรู้ ฝึกอบรม และเฝ้าระวังความรุนแรงในครอบครัว อีกทั้งเพื่อถอดบทเรียนและนำเสนอรูปแบบ กระบวนการปฏิบัติงานของชุมชนนำร่องในการคุ้มครองสวัสดิภาพของบุคคลในครอบครัวร่วมกับกลไกของภาครัฐ ภาคเอกชน ทีมสหวิชาชีพและขยายผลไปยังพื้นที่อื่นๆ ซึ่งมีชุมชนเป้าหมาย 4 พื้นที่ ได้แก่ (1) ชุมชนบ้านคำกลาง ต.โนนหนามแท่ง อ.เมือง จ.อำนาจเจริญ (2) ชุมชนซอยพระเจน เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร (3) ชุมชนวัดโพธิ์เรียง เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร และ (4) ชุมชนวัดสวัสดิวารีสีมาราม เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร มีการปฏิบัติงานเพื่อการทำงานของชุมชนนำร่องร่วมกับทีมสหวิชาชีพในการคุ้มครองสวัสดิภาพของบุคคลในครอบครัว ซึ่งทั้ง 4 ชุมชน แบ่งเป็น 2 กลุ่มชุมชน ได้แก่

² องค์การพัฒนาเอกชน ที่ทำงานเพื่อส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศ โดยการมีส่วนร่วมของหญิงชาย เครือข่ายชุมชน กลไกรัฐ เอกชน มีการบูรณาการการทำงานไปสู่การแก้ไข และป้องกันปัญหาความรุนแรงที่เกิดจากคตินิยมทางเพศ ความรุนแรงทางเพศ ความรุนแรงในครอบครัวอย่างยั่งยืน ซึ่งโครงการพัฒนารูปแบบการทำงานของชุมชนนำร่องกับทีมสหวิชาชีพในการคุ้มครองสวัสดิภาพของบุคคลในครอบครัว เป็นหนึ่งในโครงการที่มูลนิธิปฏิบัติการอย่างต่อเนื่อง (มูลนิธิหญิงชายก้าวไกล, 2554)

กลุ่มที่ 1 ชุมชนนำร่องที่มีประสบการณ์ทำงานให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความรุนแรงต่อผู้หญิงและเด็ก ได้แก่ (1) ชุมชนบ้านคำกลาง ต.โนนหนามแท่ง อ.เมือง จ.อำนาจเจริญ และ (2) ชุมชนซอยพระเจน เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร ซึ่งมีพัฒนาการการปฏิบัติงานคุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัวจากโครงการลด ละ เลิกเหล้ายุติความรุนแรงต่อผู้หญิงและเด็ก ก่อนที่จะมาเป็นพื้นที่นำร่องของโครงการพัฒนารูปแบบการทำงานของชุมชนนำร่องกับทีมสหวิชาชีพในการคุ้มครองสวัสดิภาพของบุคคลในครอบครัว จึงมีระบบการให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความรุนแรงในครอบครัวที่มีความเป็นรูปธรรม และมีความชัดเจน และกลุ่มที่ 2 ชุมชนนำร่องที่ยังไม่มีประสบการณ์ทำงานตรงในการให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความรุนแรงต่อผู้หญิงและเด็ก ได้แก่ (1) ชุมชนวัดโพธิ์เรียง เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร และ (2) ชุมชนวัดสวัสดิ์วารี่สีมาราม เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร กล่าวคือ ชุมชนทั้ง 2 ชุมชนในกลุ่มนี้ ยังไม่เคยปฏิบัติงานตรงกับกลุ่มเป้าหมายที่ตกอยู่ในสถานการณ์ความรุนแรง

ซึ่งผลของพัฒนาการโครงการพัฒนารูปแบบการทำงานชุมชนนำร่องร่วมกับทีมสหวิชาชีพในการคุ้มครองสวัสดิภาพของบุคคลในครอบครัวที่เริ่มต้นเมื่อปี พ.ศ.2557) จนถึงปัจจุบัน พบการยกระดับการปฏิบัติงานศูนย์คุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัวของชุมชนนำร่อง นั่นคือ การเกิดของงานคุ้มครองทางสังคมโดยชุมชน เรียกได้ว่าเป็น “ระบบการคุ้มครองทางสังคม (Social Protection) โดยชุมชน” ให้เกิดขึ้นจริง เป็นระบบการป้องกัน การจัดการ และการต่อสู้ให้หลุดพ้นจากสภาพการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อความอยู่ดีมีสุขของประชาชน (UNRISD, 2010) ซึ่งแนวคิดการคุ้มครองทางสังคมนี้นี้ปรากฏเป็นวาระสากลและเป็นนโยบายระดับประเทศที่มี

การกล่าวถึงอย่างต่อเนื่อง โดยกำลังขับเคลื่อนให้เกิดในบริบทสังคมไทย เพื่อสร้างเป็นธรรมทางสังคมและมีความเสมอภาคทางสังคม ฉะนั้น การคุ้มครองทางสังคม (Social Protection Floor : SPF) (องค์การแรงงานระหว่างประเทศและคณะทำงานร่วมขององค์การสหประชาชาติในประเทศไทย, 2556, หน้า 1) จึงเป็นชุดหลักประกันความมั่นคงทางสังคมขั้นพื้นฐานที่ควรจะมีให้กับทุกคน มุ่งเน้นให้มีการขยายการคุ้มครองและจัดให้มีการคุ้มครองทางสังคมถ้วนหน้า นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองทางสังคมในไทย เป็นหนึ่งในหกประเด็นของความร่วมมือภายใต้กรอบความร่วมมือหุ้นส่วนระหว่างรัฐบาลไทยกับองค์การสหประชาชาติ พ.ศ.2555-2559 ทั้งนี้ แม้ปรากฏให้เห็นถึง มาตรการ นโยบายเกี่ยวข้อง แต่โครงสร้างการคุ้มครองทางสังคมที่มีอยู่ในปัจจุบันยังมีช่องว่างของความเหลื่อมล้ำในการให้การคุ้มครอง ซึ่งยังมีมิติการขับเคลื่อนให้สังคมสร้างระบบการคุ้มครองทางสังคมโดยใช้ชุมชนเป็นฐานของการพัฒนากลไกดังกล่าว ทั้งนี้โครงการพัฒนารูปแบบการทำงานของชุมชนนำร่องร่วมกับทีมสหวิชาชีพในการคุ้มครองสวัสดิภาพของบุคคลในครอบครัว ที่เน้นการเสริมสร้างและพัฒนาแกนนำชุมชนให้มีศักยภาพในการปฏิบัติงานเพื่อยุติความรุนแรงต่อผู้หญิงและเด็ก กระบวนการและวิธีการของโครงการมีความต่อเนื่อง ยกระดับวิธีคิด ทักษะ องค์ความรู้ในการปฏิบัติงานบนฐานคิดความเสมอภาคทางเพศ ตลอดจนสร้างปฏิบัติชุมชนยุติความรุนแรงต่อผู้หญิงและเด็ก

ฉะนั้น โครงการการศึกษากลไกเสริมสร้างงานคุ้มครองทางสังคมโดยชุมชน กรณีศึกษาผ่านโครงการพัฒนารูปแบบการทำงานของชุมชนนำร่องกับทีมสหวิชาชีพในการคุ้มครองสวัสดิภาพของบุคคลในครอบครัว มูลนิธิหญิงชายก้าวไกล จะเป็นการศึกษาให้เห็นถึงการเสริมสร้างงานคุ้มครองทางสังคมให้เกิดขึ้นได้จริง

คำถามการวิจัย

“การเสริมสร้างระบบการคุ้มครองทางสังคมโดยชุมชนของโครงการพัฒนารูปแบบการทำงานของชุมชนนำร่องกับทีมสหวิชาชีพในการคุ้มครองสวัสดิภาพของบุคคลในครอบครัว มูลนิธิหญิงชายก้าวไกล มีกลไกอย่างไร ?”

วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อศึกษากลไกเสริมสร้างระบบการคุ้มครองทางสังคมโดยชุมชนของโครงการพัฒนารูปแบบการทำงานของชุมชนนำร่องกับทีมสหวิชาชีพในการคุ้มครองสวัสดิภาพของบุคคลในครอบครัว มูลนิธิหญิงชายก้าวไกล

ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ใช้ระยะเวลาในการเก็บข้อมูล 1 ปี โดยมีขอบเขตเนื้อหา ได้แก่ (1) การปฏิบัติงานการพัฒนารูปแบบงานคุ้มครองสิทธิสตรีและสวัสดิภาพของบุคคลในครอบครัว โดยถึงรูปแบบการให้บริการ การให้การคุ้มครอง และการให้ความช่วยเหลือผู้หญิงและเด็ก หมายถึงถึงคุ้มครองสวัสดิภาพของบุคคลในครอบครัวและศักยภาพการปฏิบัติงาน และ (2) กลไกเสริมสร้างระบบการคุ้มครองทางสังคมโดยชุมชนของโครงการพัฒนารูปแบบการทำงานของชุมชนนำร่องกับทีมสหวิชาชีพในการคุ้มครองสวัสดิภาพของบุคคลในครอบครัว มูลนิธิหญิงชายก้าวไกล

ซึ่งกลุ่มเป้าหมาย ศึกษาผ่านแกนนำชุมชนที่เป็นอาสาสมัครคุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัว 4 ชุมชน ได้แก่ (1) ชุมชนบ้านคำกลาง ต.โนนหนามแท่ง อ.เมือง จ.อำนาจเจริญ (2) ชุมชนซอยพระเจน เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร (3) ชุมชนวัดโพธิ์เรียง เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร และ (4) ชุมชนวัดสวัสดิวารีสีมาราม เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร

วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัยนี้เป็นการวิจัยที่ใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ ที่ศึกษาผ่าน
ปฏิบัติการของชุมชนนาร่องในโครงการพัฒนารูปแบบการทำงานของชุมชน
นาร่องกับทีมสหวิชาชีพในการคุ้มครองสวัสดิภาพของบุคคลในครอบครัว
มูลนิธิหญิงชายก้าวไกล

ซึ่งการเก็บรวบรวมข้อมูล จะทำการสัมภาษณ์เชิงลึกเฉพาะราย
และการจัดกลุ่มสนทนาเฉพาะประเด็น แบ่งเป็น 2 ระยะ ได้แก่ ระยะ 1
การเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกเฉพาะราย เป็นการสัมภาษณ์
กลุ่มเป้าหมายที่ระบุไว้ข้างต้น และ ระยะ 2 การจัดกลุ่มสนทนาเฉพาะประเด็น
จะเป็นการจัดกลุ่มสนทนาประเด็นเฉพาะ โดยจะสัมภาษณ์ในแต่ละกลุ่ม
ประชากรที่กำหนดไว้ ได้แก่ กลุ่มแกนนำศูนย์ประสานการช่วยเหลือผู้หญิง
และเด็กประจำ แกนนำชุมชนต้นแบบเล็กเหล่า : ยุติความรุนแรงต่อผู้หญิง
และเด็กแต่ละเครือข่าย และกลุ่มเจ้าหน้าที่มูลนิธิหญิงชายก้าวไกล

โดยเครื่องมือการเก็บรวบรวมข้อมูล จะใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบกึ่ง
โครงสร้าง เป็นการสัมภาษณ์โดยจะเป็นการกำหนดคำถามที่ใช้คำสำคัญ
ที่เครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล ทั้งนี้มีประเด็นคำถามหลักที่ใช้ใน
การเก็บข้อมูล ได้แก่ “ระบบการคุ้มครองทางสังคมโดยชุมชนคืออะไร ?”
ปัจจัยที่ส่งเสริมการสร้างคุ้มครองทางสังคมโดยชุมชนมีอะไรบ้าง? “และ
“การเสริมสร้างระบบการคุ้มครองทางสังคมโดยชุมชนของโครงการพัฒนารูป
แบบการทำงานของชุมชนนาร่องกับทีมสหวิชาชีพในการคุ้มครอง
สวัสดิภาพของบุคคลในครอบครัว มูลนิธิหญิงชายก้าวไกล มีกลไกอย่างไร ?”

การวิเคราะห์ข้อมูลในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นข้อมูลเชิงคุณภาพ
ที่ได้จากการเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ จะมีการจัดระบบข้อมูลและจะมี
การทบทวนข้อมูลเป็นระยะๆ เมื่อทำการเก็บข้อมูลครบถ้วน จะวิเคราะห์
เนื้อหา (Content Analysis) ด้วยการจำแนกและจัดระบบข้อมูล

หาความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันของข้อมูล รวมทั้งความหมายที่ปรากฏอยู่ในความเกี่ยวข้องนั้นออกมาเป็นผลวิจัย

การนำเสนอผลการวิจัย ต้องมีการจัดระบบข้อมูลอย่างชัดเจน โดยจะใช้วัตถุประสงค์เป็นฐานในการนำเสนอข้อมูลอย่างสอดคล้องเชื่อมโยงจากที่ได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลและนำเสนอเชิงพรรณนา (Descriptive)

สรุปผลการวิจัย

ผลจากการวิจัย พบว่า การพัฒนารูปแบบการทำงานของชุมชน นำร่องกับทีมสหวิชาชีพในการคุ้มครองสวัสดิภาพของบุคคลในครอบครัว เป็นพัฒนาการที่ชุมชนนำร่องโครงการดำเนินการร่วมกับมูลนิธิหญิงชายก้าวไกล ผ่านโครงการพัฒนารูปแบบการทำงานของชุมชนนำร่องกับทีมสหวิชาชีพในการคุ้มครองสวัสดิภาพของบุคคลในครอบครัวอย่างต่อเนื่อง กล่าวคือ

1. การปฏิบัติงานการพัฒนารูปแบบงานคุ้มครองทางสังคม โดยชุมชน โดยกล่าวถึง รูปแบบการให้บริการ การให้การคุ้มครอง และการให้ความช่วยเหลือผู้หญิงและเด็ก หมายรวมถึงคุ้มครองสวัสดิภาพของบุคคลในครอบครัวและศักยภาพการปฏิบัติงานของกลุ่มเป้าหมาย 4 ชุมชนที่เป็นพื้นที่นำร่อง กล่าวคือ

- 1.1 งานคุ้มครองทางสังคมโดยชุมชน ในที่นี้คือ “งานคุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัวโดยชุมชน” เป็นงานให้ความช่วยเหลือ คุ้มครอง ส่งเสริมและพัฒนา ตลอดจนเฝ้าระวังและป้องกันปัญหาของผู้ประสบปัญหา ความรุนแรงในครอบครัว ความรุนแรงต่อผู้หญิงและเด็กในรูปแบบต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อดัชนีชีวิต โดยระบบที่เกิดขึ้นเน้นการพัฒนาแกนนำชุมชน พัฒนาระบบการให้ความช่วยเหลือในพื้นที่ และเสริมสร้างให้พื้นที่การคุ้มครองและดูแลสวัสดิภาพสามารถดำเนินการได้โดยชุมชน ตลอดจน

ผลักดันกลไกสหวิชาชีพในพื้นที่สนับสนุนงานคุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัวอย่างมีประสิทธิภาพ สู่เป้าหมายการยุติความรุนแรงต่อผู้หญิงและเด็ก

1.2 รูปแบบงานงานคุ้มครองทางสังคมโดยชุมชน ผลการศึกษาพบ 3 รูปแบบสำคัญ ได้แก่

1.2.1 การคุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัวโดยชุมชน เป็นรูปแบบการคุ้มครองทางสังคมที่ชุมชนเป็นผู้ปฏิบัติการและดำเนินการโดยแกนนำชุมชน มีระบบการช่วยเหลือ การบริการ การคุ้มครองงานส่งเสริม-พัฒนา และป้องกัน-เฝ้าระวังที่เกี่ยวข้องกับการยุติความรุนแรงที่เกิดขึ้นกับผู้หญิงและเด็กโดยชุมชน

1.2.2 การคุ้มครองโดยทีมสหวิชาชีพ เป็นรูปแบบการคุ้มครองที่พบจากการปฏิบัติงานด้วยความเป็นนักวิชาชีพที่มีความเชี่ยวชาญ และมีทักษะในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาของหน่วยภาคีเครือข่ายในระดับพื้นที่ ที่เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัวของชุมชน

1.2.3 การคุ้มครองทางกฎหมาย เป็นการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาด้านกระบวนการยุติธรรม ในกรณีผู้ประสบปัญหาอยู่ภายใต้กระบวนการดังกล่าว ซึ่งการได้รับการคุ้มครองทางกฎหมายเป็นเงื่อนไขสำคัญสำหรับกรณีผู้หญิงและเด็กที่ประสบปัญหาความรุนแรงและต้องได้รับการคุ้มครองเพื่อสร้างความเป็นธรรม

1.3 ปัจจัยสนับสนุนการพัฒนางานคุ้มครองทางสังคมโดยชุมชน แบ่งเป็น 3 ประเด็นการพัฒนา ได้แก่ (1) การพัฒนาแกนนำชุมชนในการปฏิบัติงานคุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัว (2) ชุมชนมีศูนย์ปฏิบัติการเพื่อการช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัว และ (3) แกนนำและสหวิชาชีพในพื้นที่ชุมชนนำร่องมีพัฒนาการด้าน

การปฏิบัติงานร่วมกัน มีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

1.3.1 การพัฒนาแกนนำชุมชนในการปฏิบัติงานคุ้มครองทางสังคมโดยชุมชน โดยเป็นการพัฒนาทั้งความรู้ (Knowledge) ทักษะ (Attitude) และทักษะ (Skill) ในการปฏิบัติงานคุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัว กล่าวคือ

1.3.1.1 แกนนำ มีการพัฒนาเกี่ยวกับทัศนคติและฐานคิดในการปฏิบัติงาน พบว่า มีทัศนคติต่อสถานการณ์ความรุนแรงต่อผู้หญิงและเด็ก ตลอดจนสถานการณ์ความรุนแรงในครอบครัวที่เปลี่ยนแปลงไป คือ “ตระหนักรู้อย่างเข้าใจถึงสถานการณ์ความรุนแรงต่อผู้หญิงและเด็กและความรุนแรงในครอบครัว” “มองปัญหาครอบครัว เป็นเรื่องส่วนร่วม” ทำให้แกนนำสามารถทำงานได้อย่างเข้าใจตนเอง และผู้อื่นมากขึ้น ความเข้าใจถึง “แนวคิดที่ใช้ในการปฏิบัติงานเพื่อให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ถูกระบาดความรุนแรง” ได้แก่ แนวคิดความเสมอภาคทางเพศ แนวคิดการคุ้มครองสิทธิเด็กและสตรี แนวคิดเรื่อง “การสร้างคนต้นแบบ” พัฒนาคนเล็กเหล้ามาเป็นแกนนำ และแนวคิดการเคลื่อนไหวทางสังคมภาคประชาชน ตลอดจน มีทัศนคติต่อการมองสถานการณ์ชีวิตของตนเองและครอบครัวเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ มีความเข้าใจตนเอง ครอบครัว และผู้อื่นขึ้น เปิดใจรับในตัวตนของผู้อื่นมากขึ้น

1.3.1.2 แกนนำชุมชนมีการพัฒนาเรื่อง “ทักษะและเทคนิคในการปฏิบัติงาน” โดยเป็นการให้ความรู้ ควบคู่กับการปฏิบัติจนเกิดทักษะ กล่าวคือ แกนนำเรียนรู้การปฏิบัติงานที่ครอบคลุมทั้งมิติการช่วยเหลือ คุ้มครอง และป้องกัน โดยการสนับสนุนความรู้จากภาคีเครือข่าย พบว่า พัฒนาทักษะการให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบและประสบสถานการณ์ความรุนแรง ได้แก่ ทักษะการให้คำปรึกษาแนวการเสริมพลังอำนาจ ทักษะการทำกลุ่มสนับสนุน ทักษะการลงเยี่ยมบ้าน

ทักษะการจดบันทึกผู้ประสบปัญหารายกรณี ทักษะการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาในภาวะวิกฤติและการให้ความคุ้มครอง ฯลฯ พัฒนาการปฏิบัติงานเชิงป้องกันมากขึ้น จากเดิมแกนนำชุมชน ส่วนหนึ่งเป็นผู้นำชุมชน อาสาสมัครชุมชน การปฏิบัติงานในการทำงานกับผู้เปราะบางทางสังคม มักให้ความช่วยเหลือเบื้องต้นมากกว่าการวางแผนและให้ความช่วยเหลือระยะยาว หรือการเฝ้าระวัง ป้องกันปัญหา จนเมื่อเข้ามาเรียนรู้การปฏิบัติงานคุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัว มีการวางแผนกระบวนการให้ความช่วยเหลือทั้งระยะสั้นและระยะยาว และมีการทำงานเฝ้าระวังเพื่อบรรเทา เยียวยา และสร้างพื้นที่ปลอดภัยสำหรับผู้ประสบปัญหาขึ้นในชุมชน โดยปัจจัยที่ทำให้ปฏิบัติงานได้จริง ได้แก่ ความรู้ที่ได้จากการอบรมเป็นความรู้ที่นำไปเสริมกับกระบวนการทำงานจริง ทั้งนี้การอบรมเพื่อนำไปใช้เป็นสำคัญ มีเรียนรู้คู่ปฏิบัติจริง โดยมีการให้ความช่วยเหลือมีการติดตามการดำเนินการเพื่อให้ความช่วยเหลือรายกรณีอย่างต่อเนื่องทั้งในระดับของแกนนำชุมชนและการทำงานร่วมกับสห-วิชาชีพ อีกทั้งมีการกระตุ้นกระบวนการปฏิบัติงานที่เน้นการถอดบทเรียนจากการปฏิบัติจริง

1.3.1.3 แกนนำชุมชนมีพัฒนาการด้านพฤติกรรม การปฏิบัติต่อผู้อื่นและครอบครัวที่เปลี่ยนแปลงไป โดยพบว่า แกนนำชุมชนมีความกล้าเผชิญต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น และเรียนรู้การจัดการปัญหา ความรุนแรงและปัญหาอื่นที่เกิดขึ้นอย่างสันติวิธี

1.3.2. ชุมชนมีศูนย์ปฏิบัติการเพื่อช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความรุนแรงในครอบครัว ในที่นี้คือ “ศูนย์คุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัว” ซึ่งศูนย์ดังกล่าวเกิดขึ้นหลังจากที่แกนนำชุมชนเรียนรู้และปฏิบัติการจริงในการให้ความช่วยเหลือและคุ้มครอง ผู้ประสบปัญหาความรุนแรง โดยเฉพาะประเด็นความรุนแรง

ในครอบครัวและความรุนแรงทางเพศ จนมีระบบการให้บริการในระดับพื้นที่ ซึ่งแกนนำชุมชนเป็นผู้ปฏิบัติการให้บริการเป็นหลัก โดยมีการขับเคลื่อนและยกระดับการเป็นศูนย์ปฏิบัติการเพื่อช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความรุนแรงในครอบครัว ดังนี้

1.3.2.1 มีทีมปฏิบัติงานของชุมชน ในที่นี้คือ “แกนนำชุมชน” ซึ่งแต่ละชุมชนมีแกนนำปฏิบัติงานในพื้นที่ชุมชนเฉลี่ยชุมชนละ 5 คน แบ่งแกนนำออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ (1) ทีมปฏิบัติงานตรงหรือแกนนำหลัก ทำหน้าที่ ปฏิบัติงานให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัวโดยตรง แต่การปฏิบัติงานจริงมิได้แบ่งบทบาทหน้าที่กันชัดเจน หรือ มิได้เน้นดำเนินการในรูปแบบโครงสร้างทางการเน้นการทำงานอย่างมีส่วนร่วม โดยแบ่งบทบาทหน้าที่แล้วแต่กรณีที่ทำให้ความช่วยเหลือ และพิจารณาตามความเหมาะสมของแกนนำที่จะเข้าไปดำเนินกระบวนการให้ความช่วยเหลือนั้นๆ และ (2) ทีมสอดส่อง เฝ้าระวังหรือทีมเครือข่ายการทำงาน มิได้มีบทบาทหน้าที่ให้ความช่วยเหลือหรือติดตามผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง แต่ทำหน้าที่ เป็นแกนนำเฝ้าระวัง สอดส่องสถานการณ์ และแจ้งเหตุฉุกเฉินหากมีสถานการณ์การเกิดขึ้น ซึ่งผู้ที่ดำเนินบทบาทดังกล่าว เช่น กรรมการชุมชน ผู้นำชุมชน อาสาสมัครชุมชน ฯลฯ ทั้งนี้ทางแกนนำปฏิบัติงานโดยตรง จะมีการประสานข้อมูลกับแกนนำสอดส่อง ให้เฝ้าระวังและติดตามข้อมูลเป็นระยะ

1.3.2.2 มีระบบการให้บริการ คือ มีกระบวนการให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความรุนแรงในรูปแบบต่างๆ ซึ่งพบว่า แกนนำชุมชนมีรูปแบบการปฏิบัติงานทั้งเชิงรุกและเชิงรับ กล่าวคือ (1) แกนนำทำงานเชิงรุก เป็นรูปแบบการปฏิบัติงาน ที่มุ่งเน้นกิจกรรมเสริมสร้างเพื่อการเยียวยาผู้ประสบปัญหา และเฝ้าระวังครอบครัวหรือบุคคลที่เสี่ยงต่อการเกิดความรุนแรง โดยมีการลงสำรวจและจัดทำ

แผนที่เดินดินเพื่อจัดทำข้อมูลครอบครัวที่มีสถานการณ์ความรุนแรงในระดับต่าง ๆ และวางระบบการติดตาม สอดส่อง รุกทำงานรายกรณี/ครอบครัว เช่น กิจกรรมการให้คำปรึกษา กิจกรรมการจัดทำกลุ่มสนับสนุน กิจกรรมลงเยี่ยมบ้าน ฯลฯ และ (2) แขนงนำทำงานเชิงรับ รูปแบบการในลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้นหลังจากที่แกนนำชุมชนนำร่องปฏิบัติการไปสักระยะ จนสมาชิกชุมชนเริ่มเข้าใจบทบาทและการปฏิบัติงานของแกนนำ จึงเริ่มมีการแจ้งข้อมูลจากบุคคลใกล้ชิดผู้ถูกระทำหรือผู้ถูกระทำแจ้งขอความช่วยเหลือโดยตรง หรือมีผู้ประสบปัญหาเข้ารับบริการจากศูนย์ฯ

ทั้งนี้พบว่า แกนนำชุมชนนำร่องทำงานเชิงรุกมากกว่าเชิงรับ เช่น มีการประเมินสภาวะรายกรณีทั้งประเมินเบื้องต้นโดยแกนนำชุมชนนำร่อง และประเมินร่วมกับทีมสหวิชาชีพ การให้คำปรึกษาเพื่อบรรเทาความทุกข์ ความเครียด การเฝ้าระวังมิให้ผู้ถูกระทำซ้ำมิให้เกิดสถานการณ์ความรุนแรง การประสานให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมาย การประสานสิทธิ และการประสานเครือข่ายให้ความช่วยเหลือ การวางแผน การติดตามการให้ความช่วยเหลืออย่างต่อเนื่อง ฯลฯ

1.3.2.3 มีการประสานเครือข่ายช่วยเหลือ เป็นระบบการปฏิบัติงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบปัญหา ฉะนั้น การประสานทรัพยากร ประสานสิทธิ ประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้เข้ามามีดำเนินการร่วม ตามภารกิจขององค์กรที่มีอำนาจรับผิดชอบ เช่น ตำรวจ ทนายมีอำนาจหน้าที่ทางกฎหมาย และดูแลกระบวนการยุติธรรมโดยตรง สำนักงานเขตในพื้นที่ต่าง ๆ มีหน้าที่ดูแลเรื่องวิถีชีวิต การกิน การอยู่ กองทุนส่งเสริมด้านการใช้ชีวิต เป็นต้น เหล่านี้พบแกนนำชุมชนนำร่องมีสหวิชาชีพที่ดำเนินการร่วมกันอย่างต่อเนื่อง

ซึ่งขณะนี้ทั้ง 4 ชุมชน มีศูนย์คุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัว ที่มีชื่อเรียกต่างกันตามแต่ชุมชนจะให้ชื่อ โดยภารกิจสำคัญคือ งานช่วยเหลือผู้หญิงและเด็กที่ประสบปัญหาความรุนแรงในรูปแบบให้มีพื้นที่ปลอดภัยในการใช้ชีวิตในชุมชนของตนเอง

1.3.3 แกนนำชุมชนปฏิบัติงานร่วมกับทีมสหวิชาชีพ โดยมี “ความเป็นทีมปฏิบัติงานร่วมระหว่างแกนนำชุมชนนำร่อง กับสหวิชาชีพในพื้นที่” ซึ่งเดิมทีการปฏิบัติงานระหว่างชุมชนกับองค์กร เป็นลักษณะเฉพาะกิจ เมื่อผ่านกระบวนการพัฒนาการปฏิบัติงานร่วมกัน ทั้งการจัดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในการปฏิบัติงาน การประสานความร่วมมือต่อเนื่อง มีการวางระบบการทำงานร่วมกัน และมีการแลกเปลี่ยนระดมความคิดเห็นด้านองค์ความรู้ ทรัพยากร และแนวทางการให้ความช่วยเหลือผู้ให้บริการของแต่ละองค์กร หมายถึง ผู้ให้บริการที่มาขอความช่วยเหลือแต่ละองค์กร กลายเป็นผู้ใช้บริการของสหวิชาชีพด้วยเช่นกัน ซึ่งพัฒนาการที่พบ ดังเช่น

1.3.3.1 แกนนำมีการประสานความร่วมมือระหว่างแกนนำชุมชนนำร่องกับสหวิชาชีพอย่างต่อเนื่อง โดยมีการทำกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง มีใช้แต่กิจกรรมในโครงการฯ เท่านั้น ยังหมายรวมถึงการประสานการทำกิจกรรม/โครงการอื่นๆ ด้วย ทั้งนี้ส่งผลให้แกนนำชุมชนนำร่องและองค์กรเครือข่ายมีปฏิสัมพันธ์ต่อเนื่อง และมีการต่อยอด ประสานบูรณาการกิจกรรม/โครงการอื่นๆ ร่วมด้วย ซึ่งจะนำไปสู่การวางแผนงานนโยบายร่วมกันในพื้นที่ต่อไป

1.3.3.2 แกนนำมีการวางระบบการทำงานร่วมกัน โดยแกนนำชุมชนนำร่องเป็นฝ่ายรุกเข้าหาและดึงทีมสหวิชาชีพเข้าร่วมปฏิบัติงาน ดังเห็นได้จาก เมื่อมีการณผู้ได้รับผลกระทบจากการสถานการณ์ปัญหาความรุนแรงในรูปแบบต่างๆ จะมีประสานงานกับทีมสหวิชาชีพนัดประชุมทีมสหวิชาชีพในพื้นที่ เพื่อวางแผนในการให้ความช่วยเหลือ

ทันที และต่อเนื่อง ซึ่งการทำงานร่วมกับสหวิชาชีพ แต่ละวิชาชีพรู้เองว่า “แต่ละกรณีใครจะเป็นเจ้าภาพมีการให้ความช่วยเหลือ” โดยมีวางระบบ การเชื่อมประสานทีมสหวิชาชีพ

1.3.3.3 แกนนำมีการพัฒนาระดับความสัมพันธ์ และการสร้างความเข้มข้นของการปฏิบัติงานร่วมกับทีมสหวิชาชีพ เช่น “สร้างบรรยากาศการทำงานที่เท่ากัน สร้างความรู้สึกร่วมกันเอง” “จิตใจไม่ปล่อย ย้ำบ่อยๆ มีการติดตามงานอย่างต่อเนื่อง พบเจอกันบ่อยครั้ง” “ให้ความไว้วางใจในการทำงานร่วมกัน” “การทำงานมีเป้าหมายเดียวกัน คือ ผู้ใช้บริการ” “ทีมสหวิชาชีพ ทำงานร่วมกันโดยไม่คำนึงถึงเรื่องเงิน” “การติดต่อประสานงานแบบ Line Group” เป็นต้น

2. กลไกเสริมสร้างระบบการคุ้มครองทางสังคมโดยชุมชน ในที่นี้ คือ กลไกขับเคลื่อนให้เกิดระบบคุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัว โดยชุมชน ภายใต้โครงการดังกล่าว ซึ่งทั้ง 4 ชุมชนนำร่องของโครงการ มีพัฒนาและประสบการณ์ทำงาน

2.1. งานคุ้มครองทางสังคมของชุมชนบ้านคำกลาง ต.โนนหนามแท่ง อ.เมือง จ.อำนาจเจริญ เป็นชุมชนชนบทที่มีความสัมพันธ์แบบเครือญาติ สมาชิกชุมชนส่วนใหญ่มีวิถีการผลิตแบบเกษตรกรรม จุดเริ่มต้นของการเข้ามาดำเนินกิจกรรมคุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัว เนื่องจากเป็นชุมชนนำร่องโครงการเล็กเหล่า : ยุติความรุนแรงต่อผู้หญิง และเด็ก พ.ศ.2547 ซึ่งดำเนินกิจกรรมอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน จึงมีประสบการณ์ด้านการให้ความช่วยเหลือผู้หญิงและเด็กที่ตกอยู่ใน สถานการณ์ความรุนแรงต่อผู้หญิงและเด็กมาเป็นระยะเวลาอันนาน เป็น “ชุมชนต้นแบบเล็กเหล่า ยุติความรุนแรงต่อผู้หญิงและเด็ก”

กลไกที่สนับสนุนและเสริมสร้างระบบคุ้มครองทางสังคมของชุมชนบ้านคำกลาง เพื่อเสริมสร้างงานคุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัว พบว่า

(1) มีแกนนำปฏิบัติงานระดับชุมชน ที่มีประสบการณ์ตรงในการให้ความช่วยเหลือ คุ้มครองผู้หญิงและเด็กที่ตกอยู่ในสถานการณ์ความรุนแรง ภายใต้โครงการเล็กเหล่า : ยุติความรุนแรงต่อผู้หญิงและเด็ก ซึ่งแกนนำปฏิบัติงานระดับชุมชน เป็นแกนนำอาสาที่พัฒนามาจากบุคคลผ่านพ้นจากประสบการณ์ความรุนแรงต่อผู้หญิงและเด็ก ความรุนแรงในครอบครัว ได้แก่ ผู้ชายเล็กเหล่าที่เคยอยู่ในสถานภาพผู้กระทำความรุนแรง ผู้หญิงผ่านพ้นจากสถานการณ์ความรุนแรง ถือเป็นปัจจัยหนุนเสริมทั้งนี้เนื่องจากแกนนำมีประสบการณ์ตรง มีความเข้าใจถึงสถานการณ์ปัญหาได้รับการพัฒนาวิคิด ทักษะ ความรู้ และทักษะในการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง

(2) แกนนำปฏิบัติงาน มีวิธีการให้ความช่วยเหลือ พัฒนา และเฝ้าระวัง ผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความรุนแรงที่สอดคล้องกับบริบทของชุมชน โดยแบ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายหลัก 2 กลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ กลุ่มเป้าหมายที่ 1 ผู้หญิงและเด็กที่ตกอยู่ในสถานการณ์ความรุนแรง และกลุ่มที่ 2 ผู้ชายดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และมีภาวะเสี่ยงกระทำความรุนแรงซึ่งดำเนินการดังนี้

(2.1) วิธีการให้ความช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมาย เป็นลักษณะการให้ความช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายภาวะวิกฤติ เพื่อบรรเทาความวิกฤติการบรรเทาทุกข์เบื้องต้น ช่วยเหลือให้สามารถดำเนินชีวิตในภาวะนั้นๆ ได้โดยมุ่งการสร้างพื้นที่ปลอดภัยผ่านการคุ้มครองสวัสดิภาพและการให้ความช่วยเหลือเพื่อเสริมสร้างชีวิตให้ดำเนินอยู่ได้

(2.2) วิธีการพัฒนาผู้ได้รับผลกระทบ เป็นการจัดกิจกรรม ที่เกี่ยวกับการพัฒนาศักยภาพผู้ได้รับผลกระทบ ซึ่งมีรูปแบบการพัฒนา กล่าวคือ การพัฒนาผู้ได้รับผลกระทบเป็น “อาสา” ทั้งผู้หญิงผ่านพ้นและ ผู้ชายเลิกเหล้า ซึ่งมีการพัฒนากลุ่มเป้าหมายเพื่อสร้างความภาคภูมิใจใน ตนเอง เป็นการผลิตซ้ำทางความคิดของการปรับเปลี่ยนวิถีคิดและพฤติกรรม การใช้ชีวิต มี 3 ระดับ ได้แก่ ระดับที่ 1 การพัฒนาเป็น “บุคคลต้นแบบ” เป็นการพัฒนาบุคคลที่ได้รับผลกระทบ หรือบุคคลเลิกเหล้า เคยกระทำ ความรุนแรง เป็นบุคคลต้นแบบ โดยให้บทบาทเป็นผู้บอกเล่า ถ่ายทอด ประสบการณ์ของตนเองให้กับบุคคลที่มีปัญหาล้ำคลั่งผ่านกิจกรรม กลุ่มเพื่อนช่วยเพื่อน กิจกรรมเยี่ยมบ้าน ระดับที่ 2 การพัฒนาเป็น “แกนนำอาสา” เป็นบุคคลที่อาสาเข้ามาปฏิบัติงานร่วมกับแกนนำปฏิบัติงาน โดยส่วนหนึ่งพัฒนามาจากบุคคลต้นแบบ หรือ อาสาเข้ามาเป็นแกนนำ ทำงาน เช่น ผู้นำชุมชน อสม. อพม. สอบต. ฯลฯ ซึ่งมีลักษณะของ การเข้ามามีส่วนร่วมกิจกรรมเฉพาะกิจ หรือเป็นรายกิจกรรม และระดับที่ 3 การพัฒนาเป็น “แกนนำปฏิบัติงาน” เป็นบุคคลที่พัฒนามาจากบุคคล ต้นแบบ หรือแกนนำอาสา ที่เข้าร่วมและได้รับการพัฒนา มีบทบาทและ ปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง ปัจจุบันเป็นแกนนำปฏิบัติงานชุมชนเลิกเหล้า : ยุติความรุนแรงผู้หญิงและเด็ก กลยุทธ์สำคัญของการพัฒนาผู้ได้รับกระทบ คือ การผลักดันให้เข้ามีส่วนร่วมร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของโครงการและ พัฒนากิจกรรมชุมชนขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้เพื่อเป็นการเฝ้าระวังมิให้เกิด การผลิตซ้ำของปัญหาหรือเป็นการปฏิบัติงานเพื่อตัดตอนวงจรความรุนแรง โดยเฉพาะการพัฒนาผู้ได้รับผลกระทบเชิงวิถีชีวิต เน้นเรื่องของการอยู่ดีกินดี มีอาชีพ ชีวิตเป็นสุข โดยเน้นการรวมตัว รวมกลุ่ม และช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ที่มากกว่าเรื่องการเลิกเหล้า จึงมีกิจกรรมส่งเสริมอาชีพรวมด้วย

(2.3) วิธีการเฝ้าระวังสถานการณ์ความรุนแรงต่อผู้หญิงและเด็ก เป็นการทำงานเชิงป้องกันปัญหา ที่เน้นเรื่องจัดการชุมชนและการปรับวิถีชุมชนเล็กเหล่า : ยุติความรุนแรงต่อผู้หญิงและเด็ก ซึ่งภาพปรากฏที่ผ่านมา เช่น การตั้งกลุ่มผู้ชายเล็ก การรวมกลุ่มอาชีพ การออกกฎระเบียบชุมชน การจัดงานเลี้ยงชุมชนไม่มีเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ร้านค้าไม่จำหน่ายสุรา การขยายชุมชนลด ละ เลิกเหล้า : ยุติความรุนแรงต่อผู้หญิงและเด็ก ทำงานกับกลุ่มผู้นำทั้งตำบลในนามแห่งเพื่อเฝ้าระวังปัญหาความรุนแรงต่อผู้หญิงและเด็ก ฯลฯ

(3) มีศูนย์ช่วยเหลือผู้หญิงและเด็กในระดับพื้นที่ เป็นการจัดตั้งองค์กรภาคประชาชนที่เกิดมาจากการปฏิบัติงานร่วมกันของแกนนำผู้ชายเล็กเหล่า : ยุติความรุนแรงต่อผู้หญิงและเด็กของชุมชนบ้านคำกลาง ทำหน้าที่เป็นศูนย์ให้ความช่วยเหลือ พัฒนา และเฝ้าระวังปัญหาความรุนแรงต่อผู้หญิงและเด็กในระดับชุมชน ซึ่งศูนย์ช่วยเหลือผู้หญิงและเด็กชุมชนบ้านคำกลางขณะนี้กำลังดำเนินการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล

(4) มีการปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานและวิชาชีพที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่อง และองค์กรมีความหลากหลาย ตลอดจนมีเครือข่ายการปฏิบัติงานทุกระดับตั้งแต่ระดับชุมชน ตำบล อำเภอ จนถึงระดับจังหวัด ที่กว้างขวาง เช่น สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดอำนาจเจริญ บ้านพักเด็กและครอบครัวจังหวัดอำนาจเจริญ กลุ่มเพื่อนหญิงจังหวัดอำนาจเจริญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ เครือข่ายกำนันผู้ใหญ่บ้านระดับพื้นที่ ฯลฯ ทำให้ชุมชนได้รับความร่วมมือและการสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมเพื่อพัฒนา ป้องกัน เฝ้าระวัง และให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความรุนแรงต่อผู้หญิงและเด็ก จากหน่วยงานข้างต้น

(5) แกนนำปฏิบัติงาน ได้รับการส่งเสริม ปรับ และพัฒนา ทักษะ องค์ความรู้ ทักษะในการปฏิบัติงานให้ความช่วยเหลือเด็กและ ผู้หญิงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งพบว่า กระบวนการพัฒนาศักยภาพแกนนำปฏิบัติงาน เริ่มตั้งแต่แกนนำเข้ามามีส่วนร่วมไม่ว่าจะมาในฐานะผู้ได้รับผลกระทบ ผู้กำลังลด ละ เลิก แกนนำผู้ผ่านพ้น จนกระทั่งเป็นแกนนำปฏิบัติงานหลักของ ชุมชน เหล่านี้ ส่งผลให้ แกนนำมีศักยภาพในการปรับประยุกต์การปฏิบัติงาน ที่สอดคล้องเหมาะสมกับสภาพปัญหาและความต้องการของผู้ได้รับ ผลกระทบและบริบทชุมชน มีการผลิตซ้ำทางความคิดเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน กับผู้หญิงและเด็กได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความรุนแรง ถึง “การมอง มนุษย์อย่างมีคุณค่า มีความเท่าเทียมทางเพศ” “เรื่องครอบครัวเป็นเรื่องส่วนตัว” “การดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เป็นปัญหาสังคม” ฯลฯ และมีการพัฒนาทักษะ/เทคนิค และรูปแบบในการปฏิบัติงานที่มีลักษณะเฉพาะ พื้นที่ เช่น การออกแบบกิจกรรมแนวการพัฒนาชีวิต พัฒนาอาชีพ โดยบูรณาการกิจกรรมเกษตรอินทรีย์ กิจกรรมทำปุ๋ยอินทรีย์ รวมเป็น กลุ่มกิจกรรม เป็นต้น

เหล่านี้เป็นปัจจัยส่งผลให้ชุมชนบ้านคำกลาง เป็นชุมชน นำร่องที่สามารถดำเนินกิจกรรมการคุ้มครองสวัสดิภาพของบุคคลใน ครอบครัว ซึ่งมีแกนนำที่มีประสบการณ์ตรง แกนนำชุมชนนำร่องมีทัศนคติ ความรู้ และมีทักษะในการปฏิบัติงานได้จริง โดยมีกระบวนการให้บริการ และให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบ ที่มีการประสานการปฏิบัติงาน และผลักดันให้เกิดการปฏิบัติงานร่วมกับทีมสหวิชาชีพได้ โดยเฉพาะ มิติการกระตุ้นให้เกิดความร่วมมือภายใต้ข้อจำกัดที่องค์กรที่ประสานเป็น องค์การระดับจังหวัด ตลอดจนสามารถพัฒนาเป็นศูนย์เรียนรู้ชุมชน ยุติความรุนแรงต่อผู้หญิงและเด็ก ทั้งนี้เนื่องจากการวางแผนการจดทะเบียน โครงสร้าง รูปแบบการปฏิบัติงาน และการขยายอาสาสมัคร ที่ถือเป็น

กลยุทธ์สำคัญที่แกนนำชุมชนบ้านคำกลางใช้ในการปฏิบัติงานคุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัว

2.2. งานคุ้มครองทางสังคมของชุมชนซอยพระเจน เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร เป็นชุมชนเขตกรุงเทพมหานคร ที่มีประสบการณ์ทำงานในโครงการเครือข่ายชุมชน กทม. เลิกเหล้ายุติความรุนแรงต่อผู้หญิงและเด็ก ตั้งแต่ พ.ศ. 2550 จนถึงปัจจุบัน ทำให้มีการพัฒนาระบบการปฏิบัติงานช่วยเหลือและคุ้มครองผู้หญิงและเด็กเรื่อยมา จากการเข้าร่วมโครงการพบปะเรียนที่สำคัญที่เกี่ยวกับกลไกการคุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัว กลไกที่สนับสนุนและเสริมสร้างระบบคุ้มครองทางสังคมของชุมชนซอยพระเจน เพื่อเสริมสร้างงานคุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัว พิจารณาผ่านพัฒนาการการปฏิบัติงาน กล่าวคือ

(1) ชุมชนมีแกนนำปฏิบัติงานโดยตรง ซึ่งแกนนำหลักเป็นบุคคลที่พัฒนามาจากบุคคลที่ประสบปัญหาความรุนแรง และบุคคลอาสาเข้ามาปฏิบัติงาน ตลอดจนมีประสบการณ์ช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากการสถานการณ์ความรุนแรงต่อผู้หญิงและเด็ก จึงพบพัฒนาการที่ดีทั้งด้านทัศนคติ ความรู้ และทักษะของแกนนำชุมชนนำร่องในการปฏิบัติงานเพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัว ได้แก่

(1.1) แกนนำตระหนักรู้ปัญหาและเข้าใจแนวคิดในการปฏิบัติงาน ซึ่งการปรับวิธีคิดของแกนนำเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุด พบว่าแกนนำมีประสบการณ์ตรงเพื่อให้ความช่วยเหลือผู้หญิงและเด็กที่ถูกกระทำรุนแรง มีการทบทวนวิธีคิดของตนเองอย่างต่อเนื่อง โดยคุณสมบัติแรกที่แกนนำต้องมี คือ การรู้และเข้าใจสถานการณ์ความรุนแรงบนฐานประสบการณ์ตรง ฉะนั้น แกนนำชุมชนพระเจนจึงให้ความสำคัญกับการปรับวิธีคิดของแกนนำ ทั้งแกนนำเก่า ที่ต้องมีการผลิตซ้ำทางความคิดอย่างสม่ำเสมอ และการทำงานเชิงความคิดกับ

แกนนำใหม่อย่างต่อเนื่อง โดยเน้นการพูดคุย เสริมสร้างพลังชีวิตให้กับแกนนำ
ปฏิบัติงานด้วยกันอยู่เป็นนิจ ซึ่งแกนนำชุมชนพระเจดีย์ แบ่งเป็น 3 กลุ่มสำคัญ
ได้แก่ กลุ่มที่ 1 แกนนำปฏิบัติงานหลัก เป็นแกนนำปฏิบัติงานประจำเกี่ยวกับการ
ให้ความช่วยเหลือผู้หญิงและเด็กที่ประสบปัญหาความรุนแรงแต่ต้น
ซึ่งได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องจนมีทักษะปฏิบัติงานการให้ความช่วยเหลือ
ผู้ประสบปัญหา ทั้งยังสามารถสามารถถ่ายทอดทักษะและเทคนิคใน
การปฏิบัติให้กับแกนนำใหม่ด้วย กลุ่มที่ 2 แกนนำผ่านพ้น เป็นแกนนำที่
พัฒนามาจากผู้ที่เคยได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความรุนแรงและ
ผ่านพ้น เข้ามาเป็นแกนนำปฏิบัติงานชุมชน ส่วนหนึ่งมีลักษณะเป็นทั้ง
แกนนำหลักและแกนนำผ่านพ้น เป็นกลุ่มที่สามารถให้ทักษะการปฏิบัติงาน
ที่เข้าถึงอย่างเข้าใจผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความรุนแรงใน
รูปแบบต่าง ๆ ได้ดี และ กลุ่มที่ 3 แกนนำอาสาสมัคร เป็นแกนนำที่สนใจ
เข้ามามีส่วนร่วมให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์
ความรุนแรงต่อผู้หญิงและเด็ก ซึ่งบทบาทของแกนนำส่วนนี้ เช่น การช่วย
สอดส่องดูแล ติดตามผู้ได้รับผลกระทบ ฯลฯ

(1.2) แกนนำมีทักษะและเทคนิคในการปฏิบัติงานเพื่อให้
ความช่วยเหลือผู้หญิงและเด็ก ด้วยประสบการณ์การปฏิบัติ ภายใต้โครงการ
พัฒนาเครือข่ายชุมชน กทม. ลด ละ เลิกเหล้า ยุติความรุนแรงต่อผู้หญิง
และเด็ก ตั้งแต่ปี พ.ศ.2550 ทำให้แกนนำปฏิบัติงานชุมชนซอยพระเจดีย์
มีการพัฒนาด้านทักษะ เทคนิคในการปฏิบัติด้วยการเรียนรู้ คู่กับการปฏิบัติ
จริงอย่างต่อเนื่อง 3 ระดับ ดังนี้

(1.2.1) ทักษะและเทคนิคการปฏิบัติงานกับผู้ได้รับ
ผลกระทบโดยตรง กล่าวคือ แกนนำสามารถดำเนินการให้ความช่วยเหลือ
ผู้ได้รับผลกระทบได้โดยตรง ซึ่งมีทักษะและเทคนิคการปฏิบัติงาน ได้แก่
ทักษะ/เทคนิคการประเมินสภาพผู้ได้รับผลกระทบเบื้องต้นเพื่อให้

ความช่วยเหลือในภาวะวิกฤติ ทักษะ/เทคนิคการให้คำปรึกษา ทักษะ/เทคนิค การทำกลุ่มเพื่อนช่วยเพื่อน (การทำกลุ่มสนับสนุน) การลงเยี่ยมบ้าน การติดตามผู้ได้รับผลกระทบ ทักษะ/เทคนิคการเจรจาต่อรองเพื่อคุ้มครอง สวัสดิภาพผู้ได้รับผลกระทบ ทักษะ/เทคนิคการประเมินการส่งต่อ (refer) เป็นต้น เหล่านี้เป็นพัฒนาการด้านทักษะและเทคนิคในการปฏิบัติงานของแกนนำ ปฏิบัติงานชุมชนซอยพระเจน

(1.2.2) ทักษะและเทคนิคการปฏิบัติงานกับนัก แกนนำมีทีมปฏิบัติงานร่วมกับนักสังคมสงเคราะห์ นักจิตวิทยา แพทย์ พยาบาล นักกฎหมาย และตำรวจในเขตพื้นที่ ซึ่งเป็นกลุ่มนักวิชาชีพใน หน่วยงานพื้นที่ที่เข้ามามีส่วนร่วมในการให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบ พบทักษะที่ใช้ในการปฏิบัติงานร่วมกับนักวิชาชีพ เช่น การติดต่อประสานงาน การระดมทรัพยากรในการปฏิบัติงาน การจัดประชุมทีมสหวิชาชีพเป็นนิจ ฯลฯ ทั้งนี้เป็นทักษะการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาเรื้อรังอย่าง มีส่วนร่วมกับสหวิชาชีพที่เป็นปฏิบัติการต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน

(1.2.3) ทักษะและเทคนิคการปฏิบัติงานด้าน เคลื่อนไหวเพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัว เป็นทักษะและ เทคนิคที่แกนนำเข้ามามีส่วนร่วมในฐานะผู้ปฏิบัติงานตรงเพื่อให ความช่วยเหลือและคุ้มครองบุคคลในครอบครัวที่ตกอยู่ในสถานการณ์ ความรุนแรง การทำงานรณรงค์ในพื้นที่เป็นกิจกรรมหนึ่งที่แกนนำชุมชน มีส่วนร่วมเพื่อยุติความรุนแรงต่อผู้หญิงและเด็กอย่างต่อเนื่อง โดยทักษะและ เทคนิคการปฏิบัติงานข้างต้น แกนนำเก่ามีการถ่ายทอดสู่แกนนำใหม่ นั่นคือ แกนนำหลัก จะถ่ายทอดและสร้างการเรียนรู้ผ่านการปฏิบัติงานจริงและ พัฒนาศักยภาพร่วมกัน แบ่งหน้าที่ แกนนำใหม่ที่เข้ามาสามารถเลือกภารกิจ ที่เหมาะกับตัวเอง เรียนรู้ และพัฒนาศักยภาพให้ตรงกับความสามารถของ ตนเอง โดยลักษณะของการปฏิบัติงานร่วมกันมิได้ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำ

ภายในทีม สร้างวิธีการทำงานเป็นทีม

(2) การให้บริการเพื่อการคุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัวของชุมชนซอยพระเจดีย์ มีระบบการให้บริการ มีทีมปฏิบัติการ และมีการวางระบบปฏิบัติงาน โดยให้บริการภายใต้ศูนย์ประสานการช่วยเหลือผู้หญิงและเด็กชุมชนซอยพระเจดีย์ เป็นศูนย์ให้ความช่วยเหลือในระดับพื้นที่ กรณีผู้ใช้บริการ เป็นสมาชิกชุมชน ชุมชนใกล้เคียง หรือเป็นกรณีที่มีมูลนิธิ หรือ องค์กรเครือข่ายประสานให้การติดตาม ดูแล และวิเคราะห์สถานการณ์เบื้องต้นของผู้ใช้บริการ ประเมินการให้ความช่วยเหลือเบื้องต้นที่แกนนำมารถดำเนินการได้ จากนั้นประสานความช่วยเหลือในกรณีที่ต้องการวิชาชีพในการให้ความช่วยเหลือต่อไป หรือส่งต่อยังองค์กรเครือข่าย โดยมีรูปแบบการให้บริการ ได้แก่

(2.1) การให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองบุคคลในครอบครัว แกนนำชุมชนซอยพระเจดีย์ มีกระบวนการในการให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความรุนแรง ซึ่งลักษณะการให้บริการที่เน้นให้ความช่วยเหลือระดับพื้นที่ชุมชน ในระดับต่างๆ ได้แก่ พื้นฟู ป้องกัน/เฝ้าระวัง ส่งเสริม/พัฒนา และ ติดตามผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความรุนแรง กล่าวคือ การให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความรุนแรงในระดับพื้นที่ชุมชน แกนนำชุมชนมีการสำรวจ สอดส่อง ประเมินบุคคลและครอบครัวที่มีภาวะเสี่ยงต่อการได้รับความรุนแรง โดยวิธีการจัดทำข้อมูลครอบครัวเสี่ยงต่อการเกิดความรุนแรงในครอบครัว ซึ่งพิจารณาตามลักษณะเสี่ยง ได้แก่ ครอบครัวที่มีผู้ดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ หรือมีผู้ดื่มในระดับที่มีภาวะเสี่ยงการเกิดพิชสุราเรื้อรัง มีการกระทำ ความรุนแรง มีภาวะยากลำบากหรือมีระดับของสมรรถภาพในการช่วยเหลือตนเองน้อย เหล่านี้เป็นลักษณะบุคคลหรือครอบครัวที่มีภาวะเสี่ยงต่อการเกิดสถานการณ์ความรุนแรงที่แกนนำชุมชนพิจารณาร่วมกันในการ

เข้าไปให้ความช่วยเหลือ โดยมีระบบการให้ความช่วยเหลือผู้หญิงและเด็ก เบื้องต้น ดังนี้

(2.1.1) การฟื้นฟูผู้ที่ได้รับผลกระทบฯ แก่นำเป็น ผู้ประสานหน่วยงานและระดมทรัพยากรทางสังคมในการเข้ามาให้ความช่วยเหลือ บำบัด ฟื้นฟูผู้ที่ได้รับผลกระทบ ทั้งนี้จากการปฏิบัติงานที่ผ่านกลุ่มเป้าหมายที่แกนนำปฏิบัติงานชุมชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการให้ความช่วยเหลือ พบว่า ส่วนใหญ่เป็น ผู้ได้รับผลกระทบจากการตีมีเครื่องตีมีแอลกอฮอล์ ทั้งในฐานะผู้ตีมี และผู้ที่ถูกกระทำความรุนแรงจากผู้ตีมี ซึ่งแต่ละกรณีมีการวางแผนการให้ความช่วยเหลือทั้งเฉพาะหน้าและระยะยาว โดยมีการวางแผนทางให้ความช่วยเหลือร่วมกับหน่วยงานพื้นที่ ที่จัดให้มีการประชุมทีมสหวิชาชีพเพื่อประสานและระดมทรัพยากรคุ้มครองและช่วยเหลือ โดยแกนนำชุมชน มีหน้าที่ เป็นผู้ให้คำปรึกษา ติดตามลงเยี่ยมประสานข้อมูลและหน่วยงานพื้นที่ ประสานสิทธิ ทั้งนี้กระบวนการจะดำเนินการขอต่อเนื่องจากกว่าผู้ประสบปัญหาจะอยู่ในภาวะผ่อนคลายปลอดภัย โดยมีการติดตามและเฝ้าระวังอย่างใกล้ชิดต่อเนื่อง

(2.1.2) การป้องกันและเฝ้าระวังสถานการณ์ ความรุนแรง แก่นนำชุมชนมีการใช้เครื่องมือแผนที่เดินดิน เป็นเครื่องมือสำรวจสถานการณ์ความรุนแรงในครอบครัว ครอบครัวเสี่ยงที่มีภาวะวิกฤติ และวางแผนปฏิบัติงานในการให้ความช่วยเหลือ เช่น การให้คำปรึกษา วิทยากร การให้คำปรึกษาครอบครัว การทำกระบวนการกลุ่ม ฯลฯ ซึ่ง การปฏิบัติงานเชิงป้องกันและเฝ้าระวังปัญหายังเป็นการปฏิบัติงานเฝ้าระวังภาวะเสี่ยงเฉพาะกลุ่มเป้าหมายรายกรณีหรือรายครัวเรือน ที่ถือเป็นปฏิบัติการเฝ้าระวังภาวะเสี่ยงชุมชนด้วย ทั้งนี้ด้วยลักษณะความเป็นชุมชนเมือง จุดนี้จึงถึงเป็นกลยุทธ์หลักสำคัญเพื่อเฝ้าระวังและจัดการความเสี่ยงได้อย่างเข้าถึงมากขึ้น

(2.1.3) การส่งเสริมและพัฒนาผู้ที่ได้รับผลกระทบ/ครอบครัวที่ตกอยู่ในสถานการณ์ความรุนแรง เป็นการพัฒนาศักยภาพบุคคลที่เคยประสบปัญหาความรุนแรงพัฒนาเป็นแกนนำผ่านพ้นเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน ที่เน้นการบำบัด พื้นฟูจากภายในเป็นการเสริมพลังอำนาจจากภายในสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงพฤติกรรมภายนอกของผู้ได้รับผลกระทบนั้นประสบผล เหล่านี้ส่งผลให้แกนนำปฏิบัติงานชุมชน เรียนรู้การตั้งและพัฒนาศักยภาพของผู้ได้รับผลกระทบจากความรุนแรง ที่ให้ความสำคัญกับ “การเสริมสร้างพลังชีวิต” ที่แกนนำชุมชนให้ความสำคัญและนำไปประยุกต์ใช้ในการให้คำปรึกษา การทำกิจกรรมกลุ่มสนับสนุนการลงเยี่ยมให้กำลังใจ ซึ่งเป็นกิจวัตรของปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือของแกนนำ ทั้งนี้การมีส่วนร่วมดำเนินงานอย่างต่อเนื่องถือเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตและความภาคภูมิใจให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบฯ อีกด้วย

(2.1.4) การติดตามและเยี่ยมบ้านผู้ได้รับผลกระทบและครอบครัว ถือเป็นการกิจที่แกนนำชุมชนดำเนินการเป็นประจำ แบ่งเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ ลักษณะแรก การติดตามและลงเยี่ยมเป็นทีม เน้นให้กำลังใจ สืบค้นข้อมูลเพิ่มเติม ตลอดจนพัฒนาการของผู้ได้รับผลกระทบฯ หลังจากดำเนินการให้ความช่วยเหลืออย่างต่อเนื่อง และลักษณะที่ 2 การติดตามและเฝ้าระวัง โดยแบ่งพื้นที่เฝ้าระวังผู้ได้รับผลกระทบฯ ซึ่งมีหลักพิจารณาในการเลือกแกนนำติดตามและเฝ้าระวังรายกรณี คือ ความไว้วางใจของผู้ได้รับผลกระทบฯ ที่มีต่อแกนนำชุมชน ระยะห่างของที่ตั้งบ้านพักผู้ได้รับผลกระทบฯ ทั้งนี้เพื่อให้แกนนำสามารถติดตามและเฝ้าระวังความเสี่ยงที่จะส่งผลกระทบต่อผู้ได้รับผลกระทบได้ง่าย นอกจากนี้แกนนำแต่ละคนสามารถดำเนินหน้าที่ติดตามและเฝ้าระวังผู้ได้รับผลกระทบฯ แทนกันได้

(3) การปฏิบัติงานผ่านศูนย์การเรียนรู้ชุมชนคุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัว ในชื่อ “ศูนย์ช่วยเหลือผู้หญิงและเด็กชุมชนซอยพระเจน” เป็นหน่วยบริการให้ความช่วยเหลือ โดยมีจุดศักยภาพ ดังนี้

(3.1) มีการปฏิบัติงานเป็นรูปธรรม ตั้งแต่มีทีมปฏิบัติงานที่มีทักษะและเทคนิคในการให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัว มีประสบการณ์โดยตรงเกี่ยวกับการปฏิบัติงานยุติความรุนแรงต่อผู้หญิงและเด็กมาเป็นระยะเวลานาน มีระบบการให้บริการภายใต้ศูนย์ประสานการให้ความช่วยเหลือผู้หญิงและเด็ก ที่เป็นรูปธรรม ซึ่งมีแผนงาน มีกระบวนการให้ความช่วยเหลือผู้หญิงและเด็กอยู่เป็นฐานการปฏิบัติงานเดิม ตลอดจนแกนนำชุมชนซอยพระเจน ที่ปฏิบัติงานของศูนย์ มีทักษะ เทคนิค และวิธีการในการปฏิบัติงานเพื่อให้ความช่วยเหลือคุ้มครองผู้หญิงและเด็กที่ตกอยู่ในสถานการณ์ความรุนแรง

(3.2) ทีมปฏิบัติงานมีประสบการณ์ ส่งผลให้มีทักษะและเทคนิคการให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมายระดับภาวะวิกฤติ ผู้ที่ประสบปัญหาความรุนแรงในรูปแบบต่างๆ หมายรวมถึงผู้กระทำความความรุนแรง ที่มีความละเอียดและใส่ใจในภาวะวิกฤติของผู้ใช้บริการ ทั้งการคุ้มครองช่วยเหลือ พื้นฟูผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความรุนแรงได้

(3.3) ศูนย์ช่วยเหลือผู้หญิงและเด็กชุมชนซอยพระเจน มีระบบการให้ความช่วยเหลือผู้หญิงและเด็กที่เรียกว่า “ระบบการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบปัญหารายกรณี” ที่มีพัฒนาการมาจากการปฏิบัติงานและปฏิบัติการต่อเนื่อง ตลอดจนมีทีมสหวิชาชีพร่วมเป็นทีมปฏิบัติงานได้ โดยกระบวนการให้บริการมีขั้นตอนการดำเนินงาน ตั้งแต่การพบเหตุหรือรับแจ้งเหตุที่เกี่ยวกับผู้ประสบปัญหาหรือผู้ได้รับผลกระทบฯ ซึ่งเป็นผู้หญิงและเด็กที่ตกอยู่ในสถานการณ์ความรุนแรงในรูปแบบต่างๆ หมายรวมถึงผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ และผู้เปราะบาง

ทางสังคม จากนั้นประเมินสถานะผู้ได้รับผลกระทบ การวางแผนการให้ความช่วยเหลือเบื้องต้นร่วมกับทีมปฏิบัติงานชุมชน ก่อนที่จะวางแผนปฏิบัติงานร่วมกับทีมสหวิชาชีพจากองค์กรเครือข่ายในพื้นที่ การดำเนินการให้ความช่วยเหลือ ทั้งการสืบค้นข้อมูลโดยการเยี่ยมบ้าน การให้คำปรึกษา การทำกลุ่มสนับสนุน และมีการติดตามลงเยี่ยมอย่างต่อเนื่อง ซึ่งดำเนินการควบคู่กับการประสานเครือข่ายนักวิชาชีพเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ความช่วยเหลือ หนุนกระบวนการฟื้นฟู และเพิ่มประสิทธิภาพการคุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัวต่อไป

ฉะนั้น จึงเป็นจุดศักยภาพสำคัญที่ส่งผลทำให้ระบบการคุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัวของชุมชนพระเจดีย์ กลายเป็นงานคุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัวที่มีความต่อเนื่องและปฏิบัติการได้จริง เนื่องด้วยลักษณะการปฏิบัติงานของแกนนำชุมชน ที่พัฒนาระบบทีมปฏิบัติงาน และมีศูนย์ประสานการให้ความช่วยเหลือผู้หญิงและเด็ก และการทำงานเชิงสหวิชาชีพพร้อมด้วย

2.3. งานคุ้มครองทางสังคมของชุมชนวัดสวัสดิ์วารีสีมาราม เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร เป็นชุมชนนำร่องในโครงการใหม่ ที่ยังไม่มีประสบการณ์การปฏิบัติงานเชิงลึกให้การให้ความช่วยเหลือ คุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการสถานการณ์ความรุนแรงต่อเด็ก ผู้หญิง และครอบครัวโดยตรง เดิมทีเป็นชุมชนที่มีแกนนำอาสาสมัครที่มีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนประเด็นทางสังคม ต่อมาได้เข้าร่วมเป็นชุมชนนำร่องในโครงการพัฒนารูปแบบการทำงานของชุมชนนำร่องร่วมกับทีมสหวิชาชีพในการคุ้มครองสวัสดิภาพของบุคคลในครอบครัว ซึ่งพบประเด็นสำคัญ ได้แก่

กลไกที่สนับสนุนและเสริมสร้างระบบคุ้มครองทางสังคมของชุมชนวัดสวัสดิ์วารีสีมาราม เพื่อเสริมสร้างงานคุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัว พบประเด็นสำคัญ ดังนี้

(1) แกนนำชุมชนมีพัฒนาการเชิงศักยภาพและการดึงองค์กรที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานได้ พบคุณลักษณะที่สำคัญของแกนนำปฏิบัติงานชุมชน นั่นคือ แกนนำที่เข้าร่วมทีม มีจิตอาสา ยอมรับปรับเปลี่ยน และเรียนรู้ปฏิบัติ โดยสำคัญพบว่าแกนนำพร้อมทเปิดใจเรียนรู้และทำความเข้าใจต่อสถานการณ์ปัญหาความรุนแรงต่อผู้หญิงและเด็กที่เกิดขึ้นในชุมชน ตระหนักเห็นถึง เรื่องครอบครัวไม่ใช่เรื่องส่วนตัวแต่เป็นเรื่องของทุกคน เป็นแรงผลักดันให้เกิดการเรียนรู้และพัฒนากระบวนการคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาความรุนแรง ซึ่งทำให้แกนนำมีศักยภาพในการปฏิบัติการเพิ่มขึ้น ประกอบกับ แกนนำส่วนใหญ่เป็นมีตำแหน่งในการปฏิบัติงานในระดับชุมชน เช่น ประธานชุมชน คณะกรรมการชุมชน อาสาสมัครบริการสาธารณสุข (ออส.) ฯลฯ เหล่านี้เป็นทุนทางสังคมที่สำคัญด้วยประสบการณ์ที่มีความหลากหลาย ทั้งเชิงศักยภาพและการมีเครือข่ายปฏิบัติงาน ตลอดจนกลุ่มแกนนำชุมชนมีความเป็นทีมเป็นฐานเดิมที่มีการทำงานร่วมกันอย่างต่อเนื่อง

(2) ชุมชนมีเครือข่ายการปฏิบัติงานที่มีความหลากหลายด้วยแกนนำปฏิบัติงานชุมชนที่เข้ามา เป็นแกนนำหลักของโครงการฯ มาจากฐานการเป็นอาสาสมัครขององค์กรต่าง ๆ ในพื้นที่ ส่งผลให้สามารถประสานงานกับองค์กรภาคีให้เข้ามามีส่วนร่วมในการคุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัว ด้วยสัมพันธภาพที่ระหว่างองค์กรเครือข่ายกับแกนนำชุมชน การผลักดันให้กลไกทีมสหวิชาชีพสามารถปฏิบัติงานร่วมกับแกนนำชุมชนจะส่งผลให้เกิดการพัฒนากระบวนการปฏิบัติงานร่วมกันที่จะนำไปสู่การคุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัวในระดับชุมชนได้จริง ตลอดจนแกนนำมีความรู้และทักษะเฉพาะที่ผ่านกระบวนการเรียนรู้จากการเป็นอาสาสมัครในมิติต่าง ๆ เช่น อาสาสมัครสาธารณสุขชุมชน (ออส.) มีความรู้ด้านสุขภาพ คณะกรรมการชุมชนมีความรู้ด้านความปลอดภัย ด้านการบริหารจัดการและการประสานงานองค์กรในเขตพื้นที่ ฯลฯ

เหล่านี้เป็นกลไกหนุนเสริมการต่อการดำเนินกิจกรรมของโครงการฯ ในพื้นที่ชุมชนวัดสวัสดิ์วารีสีมารามที่จะต้องมีผลักดันและขับเคลื่อนให้เกิดการปฏิบัติงานร่วมกันอย่างเป็นระบบต่อไป

(3) การให้บริการการคุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัวของชุมชนวัดสวัสดิ์วารีสีมาราม พบว่า แกนนำชุมชนสามารถดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้หญิงและเด็กที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความรุนแรงและเรียนรู้การปฏิบัติงานที่ใส่ใจมิติจริยธรรมการทำงานกับมนุษย์ กล่าวคือ

(3.1) แกนนำมีทักษะและเทคนิคในการปฏิบัติงานเพื่อให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองเด็กและผู้หญิงที่ตกอยู่ในสถานการณ์ความรุนแรง แต่ละกรณีที่แกนนำดำเนินการให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองพบว่า มีการประเมินและวางแผนการให้ความช่วยเหลือร่วมกันระหว่างทีมปฏิบัติงาน ตลอดจน มีการแบ่งบทบาทหน้าที่ และคอยเฝ้าระวังปัญหาซึ่งเทคนิคที่แกนนำปฏิบัติงานของชุมชนวัดสวัสดิ์วารีสีมาราม ประยุกต์ใช้นั้น “การสอดส่อง เฝ้าระวัง ดูแลเป็นรายกรณี” นอกจากนี้ยังมีทักษะในการปฏิบัติงานกับผู้ประสบปัญหาที่มีภาวะวิกฤติ เช่น การระงับเหตุ การประเมินระดับความวิกฤติของผู้ได้รับผลกระทบ การให้คำปรึกษา การพูดคุยเสริมสร้างพลังชีวิต การเขียนและการจดบันทึก การเฝ้าระวังสถานการณ์ ฯลฯ

(3.2) ชุมชนที่มปฏิบัติงานสำหรับการให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองผู้หญิงและเด็กที่ประสบปัญหาความรุนแรง ด้วยแกนนำเป็นอาสาสมัครชุมชน เป็นกรรมการชุมชน ซึ่งเป็นทีมปฏิบัติงานร่วมกันเป็นทุนชุมชนเดิมที่สำคัญ ที่สามารถต่อยอดและพัฒนาความเป็นทีมในการให้ความช่วยเหลือผู้หญิงและเด็กที่ประสบปัญหาความรุนแรงต่อไปได้ โดยสามารถแบ่งทีมปฏิบัติงานของแกนนำชุมชน 3 ลักษณะแกนนำ ได้แก่

(3.2.1) แขนงปฏิบัติงานตรง เป็นแขนงปฏิบัติงานกับผู้ได้รับผลกระทบ โดยตรง โดยสามารถติดตาม ลงเยี่ยม และดูแลผู้ได้รับผลกระทบ อย่างใกล้ชิด ซึ่งถือว่าเป็นลักษณะเด่นของแขนงปฏิบัติงานชุมชนวัดสวัสดิ์วาริสีมารามที่สามารถปฏิบัติงานกับผู้ได้รับผลกระทบที่มีภาวะวิกฤติได้ หมายรวมถึงแกนนำที่ทำหน้าที่รับผิดชอบกิจกรรมของโครงการฯ

(3.2.2) แขนงนำสวดสวดแผ่ระวาง ทำหน้าที่ ช่วยแผ่ระวางสถานการณ์ความรุนแรงต่อผู้หญิง เด็ก และบุคคลในครอบครัว และ

(3.2.3) แขนงสนับสนุนการปฏิบัติงาน เป็นแกนนำผ่านพ้นสถานการณ์ความรุนแรง เช่น ผู้หญิงผ่านพ้นจากสถานการณ์ปัญหาความรุนแรง ผู้ชายลด ละ เลิกเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ฯลฯ

(3.3) แขนงชุมชนทำงานร่วมกับเครือข่ายการปฏิบัติงาน ทั้งเครือข่ายชุมชนขยาย และเครือข่ายเชิงวิชาชีพในพื้นที่ ที่เป็นจุดแข็ง การปฏิบัติงานของแกนนำชุมชน ทั้งนี้เนื่องจากแกนนำชุมชนความสัมพันธ์อันดีและมีศักยภาพในการประสานการปฏิบัติงานร่วมกับองค์กรเครือข่ายในพื้นที่ เช่น สำนักงานเขตดุสิต ศูนย์บริการสาธารณสุข ฯลฯ เหล่านี้เป็นถือเป็นทุนทางสังคมที่สำคัญในการต่อยอด เพื่อพัฒนาการปฏิบัติงานและผลักดันกลไกการทำงานเชิงสหวิชาชีพ แม้จะมีข้อจำกัดการประสานการทำงานร่วมกันบ้าง แต่สามารถทำงานร่วมกันได้

(4) ศูนย์คุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัวเป็นศูนย์บริการกลางของชุมชน ด้วยแกนนำหลักชุมชนเป็นประธานชุมชน จึงบูรณาการศูนย์ฯ เข้ากับงานบริการชุมชนอื่นๆ ในพื้นที่ กล่าวคือ

(4.1) แขนงนำชุมชนมีทีมปฏิบัติงานเป็นกลุ่มคณะกรรมการชุมชนและอาสาสมัครชุมชน ซึ่งสามารถใช้บทบาทของความเป็นอาสาสมัครเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานเพื่อให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัว

(4.2) การปฏิบัติงานเน้นเชิงรุกและลึกมากขึ้น กล่าวคือ การปรับกระบวนการปฏิบัติงานเชิงลึก ที่แต่เดิมลักษณะการให้ความช่วยเหลือ ผู้ได้รับผลกระทบฯ เป็นแบบเฉพาะกิจ แต่หลังจากเข้ามาเป็นชุมชนนำร่อง โครงการฯ มีการพัฒนาการการให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบฯ โดยตรง และมีทักษะการดึงครอบครัวมีส่วนร่วมในการดูแลผู้ได้รับผลกระทบฯ ซึ่งมีแกนนำชุมชน ทำหน้าที่ ติดตาม ดูแล และลงเยี่ยมอย่างใกล้ชิด ต่อเนื่อง ในกระบวนการปฏิบัติงานเชิงรุก เป็นกระบวนการปฏิบัติงาน ที่แกนนำชุมชนเน้นการเข้าถึงผู้ได้รับผลกระทบและครอบครัวเสี่ยง โดยมีการดึงทีมแกนนำชุมชนและทีมสหวิชาชีพเข้ามามีส่วนร่วมให้ความช่วยเหลือ แบ่งเป็น 2 รูปแบบการรุก ได้แก่ รูปแบบแรก การปฏิบัติงานเน้นงานเชิงรุก เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายโดยตรง เป็นการปฏิบัติที่แกนนำมีทักษะในการเข้าถึง ผู้ได้รับผลกระทบฯ และครอบครัว จุดที่น่าสนใจ คือ แกนนำมีกลยุทธ์ในการทำงานและจัดการสถานการณ์ในภาวะวิกฤติที่ความรวดเร็ว เข้าถึง ทันทั่วถึง และ รูปแบบสอง การปฏิบัติงานที่เน้นการรุกถึงหน่วยงานในพื้นที่ เพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานกับแกนนำชุมชนมากขึ้น

(4.3) การปฏิบัติงานของแกนนำให้ความสำคัญกับการประสานปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างแกนนำชุมชนกับองค์กรภาคีเครือข่าย และวิชาชีพในระดับพื้นที่ เพื่อเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน เป็นจุดแข็ง การปฏิบัติงานของแกนนำชุมชน ทั้งนี้เนื่องจากแกนนำชุมชนความสัมพันธ์อันดีและมีศักยภาพในการประสานการปฏิบัติงานร่วมกับองค์กรเครือข่ายในพื้นที่ แม้มีข้อจำกัดการประสานการทำงานร่วมกันบ้าง แต่สามารถทำงานร่วมกันได้ และมีแนวโน้มจะพัฒนาระบบการปฏิบัติงานร่วมกัน

(4.4) การปฏิบัติเน้นแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างแกนนำชุมชน เช่น มีบทเรียนเกี่ยวกับทีมปฏิบัติงาน การใช้แกนนำอาสาสมัครด้านต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน การค้นหาแกนนำอาสาสมัคร

ที่พร้อมปฏิบัติงาน การเปิดใจแก่นำเพื่อการเรียนรู้และการปรับตัวสำหรับการปฏิบัติงานกับกลุ่มผู้วิกฤติ มีบทเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติงานเป็นทีมและการปฏิบัติงานร่วมกับองค์กรเครือข่ายในเขตพื้นที่ ฯลฯ

(5) แก่นำชุมชนมีการปฏิบัติงานร่วมกับทีมสหวิชาชีพ ที่มีการเรียนรู้การปฏิบัติงานร่วมกัน มีการประสานงานร่วมกับทีมสหวิชาชีพ อย่างต่อเนื่องและมีแผนผลักดันกลไกสหวิชาชีพให้เข้ามาทำงานร่วมกับชุมชน ซึ่งที่ผ่านมามีการประสานงานเพื่อการส่งต่อ ประสานความช่วยเหลือเฉพาะรายกรณี ฉะนั้น การวางระบบการปฏิบัติงานร่วมกันอย่างเป็นรูปธรรม จึงควรมีการพัฒนาต่อยอด

เหล่านี้ กลไกสนับสนุนที่เป็นกลยุทธ์สำคัญที่แก่นำชุมชน วัดสวัสดิ์วารสีมาราม ใช้ในการปฏิบัติงานคุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัว

2.4 งานคุ้มครองทางสังคมของชุมชนวัดโพธิ์เรียง เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร เดิมแก่นำชุมชนเป็นชุมชนเครือข่ายที่มีประสบการณ์ทำงานด้านการเคลื่อนไหวย พ.ร.บ.ควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ.2551 ซึ่งลักษณะการปฏิบัติงานเดิมเป็นงานรณรงค์เคลื่อนไหวย หรืองานเชิงประเด็น ฉะนั้น เมื่อก้าวเข้ามาปฏิบัติงานร่วมโครงการพัฒนารูปแบบการทำงานของชุมชนนาร่องร่วมกับทีมสหวิชาชีพในการคุ้มครองสวัสดิภาพของบุคคลในครอบครัว ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งทัศนคติต่อมนุษย์ สังคม และการทำงานการพัฒนา หมายรวมถึงบทบาทหน้าที่ วิธีการปฏิบัติงาน ที่แก่นำต้องเรียนรู้การปฏิบัติงานเชิงลึกเชิงรุก และสร้างภาคีเครือข่ายการปฏิบัติงานเชิงปฏิบัติการ

กลไกที่สนับสนุนและเสริมสร้างระบบคุ้มครองทางสังคมของชุมชนวัดโพธิ์เรียง เพื่อเสริมสร้างงานคุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัวพบประเด็นสำคัญ ได้แก่

(1) มีแกนนำปฏิบัติงานชุมชนโพธิ์เรียงที่มีคุณลักษณะที่มีจิตอาสา และมีประสบการณ์การทำงานอาสา จุดแข็งสำคัญของแกนนำชุมชนวัดโพธิ์เรียง คือ ประสบการณ์ทำงานและกระบวนการเรียนรู้ของแกนนำ มีฐานเชิงระบบคิด ความเชื่อ ที่มีลักษณะของ “จิตอาสา” เป็นบุคลิกภาพสำคัญของแกนนำชุมชนวัดโพธิ์เรียง และส่วนใหญ่เป็นผู้นำชุมชน กรรมการชุมชน ซึ่งเป็นทีมปฏิบัติงาน การเข้ามาร่วมโครงการเป็นการเปิดโลกทัศน์การทำงานกับมนุษย์และงานพัฒนาชุมชนของแกนนำชุมชนวัดโพธิ์เรียง ซึ่งส่งผลให้เกิด การผนวกกันของระบบคิดระหว่าง “จิตอาสา” กับ “การคุ้มครองบุคคลในครอบครัว โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็กที่เป็นผู้ได้รับผลกระทบจากความรุนแรงในครอบครัว” และ “การให้คุณค่าในความเป็นมนุษย์” ที่ทำให้แกนนำชุมชนวัดโพธิ์เรียง กล่าวคือ

(1.1) แกนนำส่วนใหญ่เป็นผู้นำชุมชนและคณะกรรมการชุมชน ซึ่งมีประสบการณ์การทำงานชุมชน มีจิตอาสา และพร้อมเรียนรู้ โดยเฉพาะประสบการณ์ทำงานเคลื่อนไหวเป็นชุมชนเครือข่ายขององค์กรงดเหล้า (สคล.) และที่สำคัญคือ แกนนำชุมชนวัดโพธิ์เรียง สอนหนึ่งเป็นคณะกรรมการชุมชน เป็นสมาชิกชุมชน ซึ่งได้รับการยอมรับและทำงานในชุมชนมาเป็นระยะเวลานานประมาณ 20 ปี ทำให้แกนนำมีความเข้าใจในสภาพวิถีความเป็นอยู่ของสมาชิกชุมชน และมีองค์กรเครือข่ายที่มีการประสานการทำงานร่วมกันด้วยดีอย่างต่อเนื่อง

(1.2) แกนนำเปิดรับและปรับทัศนคติในการปฏิบัติงานอย่างเข้าใจในประเด็นปัญหา ด้วยฐานประสบการณ์ที่มีทำให้ความเข้าใจเรื่องผลกระทบจากการดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ดังกล่าวแล้วการวิเคราะห์เชื่อมโยงถึงสถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นต่อผู้หญิงและเด็ก ความรุนแรงในครอบครัว ที่เครื่องดื่มแอลกอฮอล์เป็นปัจจัยร่วม ส่งผลให้ตระหนักได้ถึงการต้องเข้ามามีส่วนร่วมได้ในการให้ความช่วยเหลือ คุ้มครองสวัสดิภาพ

บุคคลในครอบครัว ที่แกนนำพร้อมที่จะเรียนรู้การปฏิบัติงาน

(1.3) แกนนำชุมชนปรับและตระหนักรู้อย่างเข้าใจในทัศนคติต่อสถานการณ์ความรุนแรงต่อผู้หญิงและเด็ก นั่นคือ “มองปัญหาครอบครัวเป็นเรื่องส่วนร่วม” เห็นถึงบทบาทของแกนนำต่อการทำงานยุติความรุนแรงต่อผู้หญิงและเด็ก เรียนรู้แนวคิดที่ใช้ในการปฏิบัติงาน ได้แก่ แนวคิดความเสมอภาคทางเพศ แนวคิดการคุ้มครองสิทธิเด็กและสตรี แนวคิดการพิทักษ์สิทธิ ตลอดจน แนวคิดเรื่อง “การสร้างคนต้นแบบ” พัฒนาคนเล็กเหล้ามาเป็นแกนนำ มีการดึงผู้ชายลด ละ เลิกเหล้าเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานมากขึ้น เหล้านี้ เริ่มต้นจากการเปิดพื้นที่การเรียนรู้เข้ามาทำงานร่วมกันแกนนำสร้างเวทีแลกเปลี่ยนพูดคุย ถ่ายประสบการณ์ และให้บทบาทให้การปฏิบัติงาน ตลอดจนพบว่า แกนนำชุมชนเน้นการทำงานเชิงรุกและลึกอีกทั้งมีการขับเคลื่อนงานในพื้นที่ผ่านกิจกรรมชุมชน โดยสร้างเวทีการเรียนรู้และตระหนักถึง การมีส่วนร่วมของสมาชิกชุมชนในการคุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัว เป็นกลวิธีปฏิบัติงานระดับพื้นที่

(1.4) แกนนำชุมชนวัดโพธิ์เรียง มีทัศนคติต่อการมองสถานการณ์ชีวิตและครอบครัวข้างเปลี่ยนไป กล่าวคือ มีความเข้าใจตนเอง ครอบครัว และผู้อื่นขึ้น เปิดใจรับในตัวตนของผู้อื่นมากขึ้น ดังคำกล่าวของแกนนำท่านหนึ่ง กล่าวว่า “กระบวนการพัฒนาศักยภาพแกนนำที่ทำให้แกนนำเปลี่ยนคือ “การให้แกนนำสะท้อนชีวิตของตนเองออกมา เข้าใจตนเอง และเรียนรู้ที่จะเข้าใจผู้อื่น” ซึ่งส่งผลอย่างยิ่งต่อการเปลี่ยนแปลงทั้งพฤติกรรมส่วนตัว พฤติกรรมครอบครัว และพฤติกรรมการทำงานที่มีความลึกซึ้ง ละเอียดย่อน และระแวงระวังต่อความรู้สึกของผู้อื่นยิ่งขึ้น

(2) ระบบการปฏิบัติงานเป็นทีมของแกนนำชุมชนเป็นทุนเดิมถือเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดกระบวนการพัฒนาระบบการปฏิบัติงานระหว่างแกนนำชุมชนกับทีมสหวิชาชีพในพื้นที่ให้เป็นไปด้วยดี โดยมีลักษณะความเป็นทีม

ที่แกนนำชุมชนมีการแบ่งและให้บทบาทหน้าที่ในการปฏิบัติงานของแกนนำชุมชน เพื่อเตรียมการปฏิบัติงานคุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัว และเรียนรู้การปฏิบัติงานอย่างมีส่วนร่วมภายในทีม ไม่ปิดกั้น โดยความสัมพันธ์ระหว่างแกนนำชุมชนเป็นความสัมพันธ์แนวราบ

(3) การให้บริการการคุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัวของชุมชนวัดโพธิ์เรียง

(3.1) การปฏิบัติงานเชิงป้องกันมากขึ้น โดยการสร้างการตระหนักรู้ถึงสถานการณ์ความรุนแรงในครอบครัว พัฒนาแนวทางการปฏิบัติงาน มีเครื่องมือ และสามารถประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานได้ ทั้งนี้ การได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องส่งผลให้การปฏิบัติงานได้จริง

(3.2) การปฏิบัติอย่างจริงจัง โดยเฉพาะการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบปัญหา โดยมีระบบการปฏิบัติงานในพื้นที่ชุมชน มีการให้ความช่วยเหลือครอบครัว ผู้หญิง และเด็กที่ตกอยู่ในสถานการณ์ความรุนแรงหลายกรณี ตลอดจนมีการติดตามการดำเนินการเพื่อให้ความช่วยเหลือรายกรณีอย่างต่อเนื่อง ทั้งในระดับของแกนนำชุมชน และการปฏิบัติงานร่วมกับสหวิชาชีพ

(3.3) รูปแบบการปฏิบัติงานคุ้มครองทางสังคมมีการบูรณาการกิจกรรม/โครงการ มีการดำเนินกิจกรรมเชิงป้องกัน เผื่อระวังภาวะเสี่ยงต่อสถานการณ์ความรุนแรง ซึ่งพบว่า มีรูปแบบการปฏิบัติงานเชิงรุกคลุกคลีพื้นที่ เป็นลักษณะเด่นของการปฏิบัติงานของแกนนำชุมชนในพื้นที่ที่ทำให้พัฒนาการปฏิบัติงานเชิงลึกและรุกในพื้นที่อย่างต่อเนื่องเป็นวิถีของชุมชน ส่งผลให้งานคุ้มครองสวัสดิภาพที่เกิดขึ้นสมาชิกชุมชนเข้าถึงประเด็นดังกล่าวได้ง่าย

(4) ชุมชนมีศูนย์คุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัวโดยใช้ชื่อ “ห้องชมพู” มีแนวคิดสำคัญในการตั้งชื่อห้อง เพื่อให้เกิดการรับรู้ถึงความรู้สึกปลอดภัย และกล้าที่เข้ามาใช้บริการห้องนี้ ทั้งนี้ศูนย์ฯ มีคุณลักษณะสำคัญที่สะท้อนถึงระบบงานคุ้มครองทางสังคม ได้แก่

(4.1) การปฏิบัติงานเน้นการทำงานเป็นทีม ซึ่งทีมแกนนำชุมชนที่ปฏิบัติการคุ้มครองสวัสดิภาพครอบครัว แบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ ได้แก่ (4.1.1) ทีมปฏิบัติงานโดยตรง ทำหน้าที่ ปฏิบัติงานให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัวโดยตรง โดยการเข้าไปให้ความช่วยเหลือรายกรณี เน้นการทำงานเชิงลึกกับผู้ประสบปัญหา และ (4.1.2) ทีมสอดส่อง เฝ้าระวัง หรือ ทีมเครือข่ายการทำงาน ทำหน้าที่เป็นแกนนำเฝ้าระวัง สอดส่อง และแจ้งเหตุฉุกเฉินหากมีสถานการณ์การเกิดขึ้น ทั้งนี้ทางแกนนำปฏิบัติงานโดยตรง มีการประสานข้อมูลกับแกนนำสอดส่อง ให้เฝ้าระวังและติดตามข้อมูลเป็นระยะ ซึ่งลักษณะ ความเป็นทีม เน้นระบบทีมไม่ใช่ระบบสั่งงาน ทำงานมีส่วนร่วม แบ่งงานกันเหมาะสมกับคน แกนนำเรียนรู้กันและกัน ซึ่งคุณลักษณะดังกล่าวส่งผลต่อระบบทีมที่ดี ชัดเจนสามารถปฏิบัติงานได้อย่างรวดเร็ว ทันท่วงที

(4.2) การเสริมสร้างระบบการปฏิบัติงานร่วมกับทีมสหวิชาชีพอย่างเป็นรูปธรรม ด้วยมีสัมพันธภาพที่ดีกับหน่วยงานในพื้นที่ และมีการปฏิบัติงานร่วมกัน ประกอบกับแกนนำชุมชนเป็นคณะกรรมการชุมชนกว่า 10 ปี ฉะนั้น การพัฒนาทีมสหวิชาชีพในการคุ้มครองสวัสดิภาพจึงสามารถเชื่อมประสานและสร้างระบบการปฏิบัติงานร่วมกันต่อเนื่อง ทั้งนี้มีการพัฒนาระบบร่วมกัน กล่าวคือ

(4.2.1) แกนนำชุมชนและสหวิชาชีพมีความตระหนักรู้และเข้าใจบทบาทของการปฏิบัติงานร่วมกัน ตระหนักเห็นความสำคัญของวิชาชีพและการปฏิบัติหน้าที่ตามวิชาชีพที่ต้องเข้ามามีส่วนร่วม เพื่อให้

ความช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความรุนแรง โดยเน้นการใช้ความเชี่ยวชาญแต่ละวิชาชีพในการให้ความช่วยเหลือ

(4.2.2) การปฏิบัติงานให้ความสำคัญกับการเสริมสร้าง ทีมสหวิชาชีพ โดยทบทวนจากทุนทางสังคม ที่เป็น “หน่วยงานพื้นที่ ที่การทำงานร่วมกัน” เป็นจุดเริ่มต้นในการสร้างทีมและประสานการปฏิบัติงาน อย่างฉันทมิตรเดิม ต่อกับตอบแทนกันและกัน เน้นการเรียนรู้การปฏิบัติงาน ร่วมกัน โดยเฉพาะการนำความเป็นนักวิชาชีพและภารกิจหน้าที่ของแต่ละ หน่วยงานมาเชื่อมประสานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของกลไกการคุ้มครอง ทั้งนี้ ยังมีการประชุมพบปะกันอย่างต่อเนื่อง โดยแกนนำชุมชนเป็น ศูนย์กลางประสานทีมสหวิชาชีพ ในรูปแบบการประชุมทีมสหวิชาชีพ ซึ่ง ถือเป็นกลยุทธปฏิบัติงานแบบทีมสหวิชาชีพ นอกจากนี้ ยังมีพื้นที่สื่อสาร ผ่าน Line Group เป็นการเชื่อมประสานการปฏิบัติงาน 24 ชั่วโมง และ กระตุ้นทีมสหวิชาชีพ ให้เกิดบริการที่ทันท่วงที ใช้ศักยภาพทางวิชาชีพ อย่างเต็มประสิทธิภาพ

เหล่านี้ เป็นกลไกสนับสนุนดังกล่าวข้างต้น เป็น กลยุทธสำคัญที่แกนนำชุมชนวัดโพธิ์เรียงใช้ในการปฏิบัติงานคุ้มครอง สวัสดิภาพบุคคลในครอบครัว

ตารางที่ 1 สรุปผลการคุ้มครองทางสังคมโดยชุมชนของชุมชนนำร่องโครงการ

ชุมชน	กลไกคุ้มครองทางสังคมโดยชุมชน
ชุมชนบ้านคำกลาง ต.โนนหนามแท่ง อ.เมือง จ.อำนาจเจริญ	(1) แกนนำชุมชนมีการปฏิบัติงาน “แบบทัพน้า ทัพล้าง” ในที่นี้คือ “ทัพน้า” คือ แกนนำผู้ขายเล็กเหล่า และ “ทัพล้าง” คือ แกนนำผู้หญิงผ่านพื้นที่ปฏิบัติการร่วมกัน (2) การปฏิบัติงานเน้นการขยาย “วิธีคิด เสริมสร้าง วิธีคิด” สู่ “การสร้างชุมชนโดยความรุนแรงต่อผู้หญิงและเด็ก” (3) การเพิ่มประสิทธิภาพของระบบการปฏิบัติงาน “แบบทีมสหวิชาชีพชุมชน” ในที่นี้คือ การทำงานร่วมกัน 2 ระดับ ได้แก่ สหอาสาระดับชุมชน และ สหวิชาชีพ หน้าที่ร่วมกันในการให้ความช่วยเหลือ พี่นุ พี่นุ เยียวยา คุ้มครอง ฝ่าละออง และประสานงานกับสหวิชาชีพ (4) การปฏิบัติงานและขยายงานคุ้มครองทางสังคมโดยการสร้างพื้นที่การมีส่วนร่วมเน้นการปฏิบัติงานกับแกนนำ อาสมัคร และผู้นำชุมชนทั้งตำบล (5) การผลักดันให้งานยุติความรุนแรงต่อผู้หญิงและเด็กเป็นนโยบายระดับจังหวัด บรรลุไว้ใน “ธรรมนูญอำนาจเจริญ”
ชุมชนชอพระเจเน เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร	(1) แกนนำชุมชนมีประสบการณ์ตรงและถูกพัฒนาอย่างต่อเนื่อง มีการพัฒนาทีมที่มีความสัมพันธ์แนวราบในการปฏิบัติการ (2) ขยายแกนนำและขยายพื้นที่การปฏิบัติงานไปยังชุมชนใกล้เคียง โดยเน้นการถ่ายทอดผ่านการเรียนรู้ร่วมจากการปฏิบัติงานร่วมกัน (3) การปฏิบัติงานคุ้มครองทางสังคมโดยชุมชน เน้นการทำงานแบบทีมสหวิชาชีพเป็นหลักที่มีสหวิชาชีพครบพร้อม มีศักยภาพ มีศักยภาพ และปฏิบัติงานร่วมกันอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้มีการบูรณาการแผนงาน การปฏิบัติงาน สถานความร่วมมืออย่างต่อเนื่อง

ชุมชน	กลไกคุ้มครองทางสังคมโดยชุมชน
ชุมชนวัดโพธิ์เรียง เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร	(1) แก่นำชุมชนทำงานรุก-แรงจัด-ทันทั่วถึง เน้น ปฏิบัติการร่วมกับทีมสหวิชาชีพที่ยอมรับและทำงานร่วม เป็นระยะเวลาไม่นาน (2) การปฏิบัติงานคุ้มครองทางสังคมโดยชุมชนผ่านศูนย์คุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัว (3) การขยายพื้นที่ชุมชนเครือข่ายคุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัวโดยการแสวงหาชุมชนแนวร่วม และประสานการปฏิบัติระหว่างชุมชนในการขยายพื้นที่การเฝ้าระวังและคุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัว
ชุมชนวัดสวัสดิวัตรวิสุทธิสาราม เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร	(1) แก่นำชุมชนบริหารทีมโดยแบ่งบทบาทหน้าที่ที่เหมาะสมตามธรรมชาติบุคลิกภาพ และทำงานร่วมกับทีมสหวิชาชีพ ที่มีการจัดวางเหมาะสมตามความเชี่ยวชาญอย่างมีส่วนร่วม (2) ระบบการคุ้มครองทางสังคมโดยชุมชน มีระบบการประเมินผู้ประสบปัญหา วางแผน ดำเนินการและวางระบบการติดตามลงเยี่ยมเป็นทีมร่วมกับทีมสหวิชาชีพ เน้น ปฏิบัติงานแบบทีมสหอาสา และมีทีมสหวิชาชีพสนับสนุนปฏิบัติ เรียกว่า “เป็นทีมเดียวกับทีมชุมชน” (3) บูรณาการกิจกรรม เพื่อเผยแพร่กลไกการคุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัวผ่านกิจกรรม

อภิปรายผลการวิจัย

จากผลการศึกษา สามารถอภิปรายผลกลไกการเสริมสร้างงาน
คุ้มครองทางสังคมโดยชุมชน กล่าวคือ

1. การปฏิบัติงานการพัฒนารูปแบบงานคุ้มครองทางสังคมโดย
ชุมชน

การปฏิบัติการของโครงการฯ พบนิยาม “การคุ้มครองทาง
สังคมโดยชุมชน” ทั้งที่สอดคล้องและขยายภาพการปฏิบัติการตาม
การคุ้มครองทางสังคม ในนิยามของ ธนาคารโลก (World Bank) กล่าวว่า
การคุ้มครองทางสังคม” เป็นมาตรการคุ้มครองขั้นพื้นฐาน หรือหลักประกัน
ที่ทุกคนพึงมี เพื่อลดความยากจน เสริมความมั่นคงทางรายได้ ป้องกัน
ไม่ให้เกิดเป็นคนยากจนเมื่อเจอสถานการณ์เปราะบางทางเศรษฐกิจ
และสังคม เช่น ระบบประกันสังคม ระบบประกันสุขภาพ ระบบบำนาญ
เงินสงเคราะห์บุตร เงินสวัสดิการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส เช่น คนยากจน
และผู้พิการ เงินสงเคราะห์บุตร และระบบการประกันว่างงาน เป็นต้น
สอดคล้องกับผลการศึกษาที่พบว่า “การคุ้มครองทางสังคมโดยชุมชน”
เป็นการพัฒนาระบบการให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพบุคคล
ในครอบครัวในระบบชุมชน ที่ถือเป็นระบบสวัสดิการสังคมที่จะต้องมีใน
ระดับพื้นที่ชุมชน สอดคล้องกับ ธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asia Development
Bank: ADB) ที่กล่าวถึง ระบบคุ้มครองทางสังคม³ ที่จะต้องพัฒนาระบบ
สวัสดิการสังคมเป็นส่วนหนึ่งของระบบ โดยเป็นเครื่องมือการคุ้มครอง

³ ธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asia Development Bank: ADB) แบ่งระบบการคุ้มครองทางสังคมเป็น
3 ส่วน คือ (1) การประกันสังคม เป็นระบบที่ว่าด้วยเรื่อง ระบบประกันสุขภาพ ระบบบำนาญ
และระบบประกันสังคมโดยเฉพาะการประกันการว่างงาน (2) สวัสดิการสังคม เกี่ยวข้องกับ
ระบบการให้ความช่วยเหลือผู้เปราะบางทางสังคม งานสังคมสงเคราะห์แก่ผู้ยากไร้ ผู้พิการ
และสวัสดิการแก่เด็กและผู้สูงอายุ และ (3) นโยบายตลาดแรงงานเชิงรุก โดยเน้นการพัฒนา
และฝึกอบรมทักษะแรงงานเพื่อสนับสนุนให้แรงงานมีงานทำ ก้าวหน้าในอาชีพการงาน
และมีความมั่นคงทางอาชีพ

ทางสังคม ที่ว่าด้วยเรื่อง “สวัสดิการบนฐานการคุ้มครองชุมชน” ทั้งนี้
ข้อค้นพบเพิ่มเติมจากงานวิจัยนี้ สนับสนุนให้การคุ้มครองทางสังคม
ขยายภาพของหลักประกันทางสังคม ให้เชื่อมต่อกับ “หลักประกันชีวิต”
ที่ว่าด้วยเรื่อง “หลักประกันความเป็นมนุษย์ที่พึงได้รับการปกป้องคุ้มครอง
ในทุกพื้นที่ทางสังคม”

ดังกล่าวได้ว่า “งานคุ้มครองทางสังคมโดยชุมชน” ซึ่งเป็นข้อ
ค้นพบหลักสำคัญของการศึกษครั้งนี้ ถือเป็นปฏิบัติการของการขับเคลื่อน
ระบบสวัสดิการบนฐานการคุ้มครองชุมชน ทั้งยังเป็นปฏิบัติการที่สามารถ
รองรับสถานการณ์วิกฤติ การเผชิญปัญหา และการจัดการปัญหา ตลอดจน
การจัดการความเสี่ยงโดยชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นแนวทาง
การคุ้มครองทางสังคมที่เรียกว่า “การคุ้มครองทางสังคมเชิงการปรับตัว
(Adaption social protection : ASP)” (กฤษฎา ธีระโกศลพงศ์, 2563, หน้า 53)
ที่ให้ความสำคัญกับเป็นแนวทางในการลดผลกระทบด้านลบของความท้าทาย
และการเปลี่ยนแปลงระดับโลก เช่น ความยากจน ความไม่มั่นคงด้านอาหาร
 เป็นต้น ฉะนั้น การคุ้มครองทางสังคม จึงเกี่ยวข้องกับการจัดการความเสี่ยง
จากสถานการณ์ปัญหาทางสังคมต่าง ๆ การปรับตัว ซึ่งในทางปฏิบัติการ
คือ การพัฒนาระบบการคุ้มครองทางสังคม เพื่อพัฒนาหลักประกันหรือ
ระบบความมั่นคงทางสังคมที่จะลดผลกระทบที่เกิดขึ้น โดยนัยยะของ
แนวคิดดังกล่าวจะเกี่ยวข้องกับสถานการณ์ปัญหาด้านความมั่นคง
ทางเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ ฉะนั้น ในการศึกษา
ครั้งนี้ได้ขยายบริบทที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับระบบการคุ้มครองด้านหลักประกัน
สวัสดิภาพสังคม หรือ สวัสดิการสังคมบนฐานชุมชน ให้สามารถรองรับ
การจัดการความปลอดภัยและความมั่นคงในชีวิตของผู้ประสบปัญหาใน
ภาวะการณ์ต่าง ๆ ได้ ซึ่งสิ่งสำคัญจะต้องพัฒนาโปรแกรมหรือระบบ
การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงและการจัดการความเสี่ยง ที่จะเป็นกลไก

การปกป้องทางสังคมจากสถานการณ์ปัญหาทางสังคมที่เกิดขึ้น สอดคล้องกับข้อค้นพบกลไกการคุ้มครองทางสังคมโดยชุมชน กรณีศึกษาผ่านโครงการพัฒนารูปแบบการทำงานของชุมชนนำร่องกับทีมสหวิชาชีพในการคุ้มครองสวัสดิภาพของบุคคลในครอบครัว มูลนิธิหญิงชายก้าวไกล ที่พบ “การระบบการคุ้มครองทางสังคม 3 ระบบ” ได้แก่

1.1 การพัฒนาและยกระดับศักยภาพการปฏิบัติงานของแกนนำชุมชน ได้แก่

1.1.1 แกนนำชุมชนได้รับการพัฒนาและยกระดับด้านวิคิด ทักษะที่เข้าใจอย่างลึกซึ้งในการปฏิบัติงานด้านการคุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัว และมีการขยายแนวคิดการปฏิบัติสู่แกนนำ ผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการของการให้ความช่วยเหลือคุ้มครอง ซึ่งส่งผลต่อการปฏิบัติงานอย่างระแวดระวัง ละเอียดอ่อนต่อการให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับกระทบ โดยพบว่า วิคิด/ทัศนคติเพื่อการช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัว กลายเป็นระบบคิดหนึ่งของชุมชน ที่มองว่า “เรื่องครอบครัวเป็นเรื่องส่วนร่วม”

1.1.2 แกนนำชุมชนได้รับการพัฒนาและสร้างการเรียนรู้จากการปฏิบัติงานจริง ควบคู่กับการเรียนรู้เชิงทักษะ มีเทคนิค เพื่อให้สามารถประยุกต์องค์ความรู้ที่ได้จากกิจกรรมอบรมเชิงปฏิบัติการในการสร้างและให้บริการการช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัวได้ เน้น “การเรียนรู้ คู่ปฏิบัติ ” ขณะเดียวกัน เสริมองค์ความรู้และพัฒนาทักษะอื่น ๆ ร่วมด้วย เน้นความรู้ที่สามารถปฏิบัติใช้ได้จริง เช่น การอบรมเชิงปฏิบัติการเรื่องการให้คำปรึกษา การเขียนคำร้อง การจัดเก็บข้อมูล การเสริมสร้างพลังอำนาจ ฯลฯ เหล่านี้เมื่อนำมาใช้จริง จึงเป็นการฝึกทักษะแก่แกนนำชุมชนพร้อมไปด้วย

1.2 การพัฒนาระบบการคุ้มครองทางสังคมโดยชุมชน ผ่านการจัดตั้งศูนย์คุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัว โดยเน้นการยกระดับให้แกนนำชุมชนสามารถปฏิบัติได้จริง และพัฒนาระบบการให้ความช่วยเหลือโดยชุมชน ทั้งนี้ส่งผลให้ศูนย์ฯ ที่เกิดขึ้นตอบสนองต่อบริบทเชิงพื้นที่ชุมชนได้จริง ซึ่งการเกิดขึ้นของศูนย์ฯ ดังกล่าวเป็นพัฒนาการของแกนนำชุมชนที่มีศักยภาพในการปฏิบัติงานคุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัว ซึ่งระบบของศูนย์ฯ เป็นการให้บริการและวางระบบให้ความช่วยเหลือคุ้มครองแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความรุนแรงในครอบครัว ความรุนแรงต่อผู้หญิงและเด็ก หมายรวมถึงกลุ่มเป้าหมายที่เป็นบุคคลผู้กระทำในกรณีผู้ดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่มีพฤติกรรมกระทำความรุนแรงต่อผู้หญิงและเด็ก โดยสามารถแบ่งเป็นระบบการให้บริการช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัว ได้แก่ (2.1) งานการฟื้นฟู เยียวยา (2.2) งานการช่วยเหลือ คุ้มครอง (2.3) งานป้องกัน เฝ้าระวัง (2.4) งานการพัฒนา ส่งเสริม และ (2.5) งานส่งต่อ ซึ่งพบว่า ศูนย์คุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัวมีการดำเนินการให้บริการโดยแกนนำชุมชน และแต่ละชุมชนมีทีมสหวิชาชีพเข้ามาเป็นทีมปฏิบัติการอย่างมีส่วนร่วม

1.3 การพัฒนาและขยายเครือข่ายชุมชน ควบคู่กับการส่งเสริมการปฏิบัติงานร่วมกับทีมสห-วิชาชีพในพื้นที่ ถือเป็นกลไกสำคัญซึ่งการปฏิบัติงานของแกนนำชุมชน กล่าวคือ

1.3.1 การขยายเครือข่ายชุมชนคุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัวโดยชุมชนนำร่องเป็นศูนย์กลางการแลกเปลี่ยนเรียนรู้เชิงพื้นที่ทำหน้าที่ เป็นศูนย์อำนวยการคุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัว

1.3.2 การสร้างและพัฒนาแกนนำชุมชนขยาย โดยการพัฒนากลุ่มแกนนำชุมชน อาสาสมัครของชุมชนขยายให้เข้ามามีส่วนร่วมในการคุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัวและปฏิบัติงานจริงร่วมกัน

1.3.3 การเชื่อมประสานและบูรณาการการปฏิบัติงานร่วมกับทีมสหวิชาชีพในพื้นที่ เน้นการปฏิบัติงานร่วมกับทีมอาสาสมัครและทีมสหวิชาชีพของแต่พื้นที่ชุมชน ทั้งนี้ส่งผลให้การปฏิบัติงานมีความชัดเจนในระดับพื้นที่ชุมชน สามารถขับเคลื่อนให้เกิดการขยายวงงานคุ้มครองทางสังคมให้เกิดขึ้น

2. กลไกเสริมสร้างระบบการคุ้มครองทางสังคมโดยชุมชนของโครงการฯ ถือเป็นเครื่องมือการคุ้มครองทางสังคมที่ถูกพัฒนาขึ้นจากปฏิบัติการของโครงการฯ ซึ่งธนาคารโลก ได้เสนอเครื่องมือของการคุ้มครองทางสังคม ประกอบด้วย (1) การช่วยเหลือ/สงเคราะห์ทางสังคม (Social assistance) (2) การประกันสังคม (Social insurance) และ (3) แผนงานตลาดแรงงาน (Labor market program) โดยได้สะท้อนถึงมาตรการจัดการความเสี่ยงทางสังคม (Social Risk Management : SRM) (กฤษฎา ธีระโกศลพงศ์, 2563, หน้า 55) แบ่งออกเป็นสามอย่าง ได้แก่ การป้องกัน (Prevention) การบรรเทา (Reduction) และการรับมือ (Coping) ในขณะที่ ธนาคารพัฒนาเอเชีย เสนอเครื่องมือของการคุ้มครองทางสังคม ประกอบด้วย (1) แผนงานตลาดแรงงาน (Labor markets) (2) การประกันสังคม (Social insurance) (3) การช่วยเหลือทางสังคม (Social assistance) (4) สวัสดิการบนฐานการคุ้มครองชุมชน (micro and area-based schemes to protect communities) (5) การคุ้มครองเด็ก จากข้อเสนอของธนาคารโลก และธนาคารพัฒนาเอเชีย มีข้อค้นพบที่สอดคล้องกับการพัฒนาเครื่องมือในการคุ้มครองทางสังคมโดยชุมชน ภายใต้ปฏิบัติการของชุมชนนำร่องทั้ง 4 ชุมชน ได้แก่

ประเด็น (1) ระบบการคุ้มครองทางสังคมโดยชุมชน มีการพัฒนาการป้องกัน (Prevention) การบรรเทา (Reduction) และการรับมือ (Coping) กล่าวคือ ระบบดังกล่าวที่ปฏิบัติการโดยชุมชน ได้แก่ การกิจ

งานคุ้มครอง งานบำบัด-ฟื้นฟู งานป้องกัน-เฝ้าระวัง และงานส่งเสริมพัฒนา
ที่ถูกพัฒนาให้ชุมชนนำร่องปฏิบัติการในงานคุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลใน
ครอบครัว พร้อมกับการขับเคลื่อนกลไกทีมสหวิชาชีพในพื้นที่เข้ามา
มีส่วนร่วมในปฏิบัติการดังกล่าว ในที่นี้ชุมชนเกิดการเปลี่ยนแปลงในชุมชน
ทั้งในระดับของวิถีชีวิตต่อสถานการณ์ความรุนแรงต่อผู้หญิงและเด็กที่มี
ความเข้าใจมากขึ้น ชุมชนมีระบบการให้ความช่วยเหลือ เยียวยา คุ้มครอง
และเฝ้าระวังสถานการณ์จนกลายเป็นกระแสในชุมชน และชุมชนใกล้เคียง
โดยชุมชนนำร่องสามารถพัฒนาระบบเพื่อปฏิบัติงานได้อย่างทันทั่วทั้ง
เท่าทัน เป็นธรรม และสร้างระบบการเฝ้าระวังปัญหาได้

ประเด็น (2) ระบบการคุ้มครองทางสังคมโดยชุมชน เกี่ยวข้อง
สัมพันธ์กับ

(2.1) การช่วยเหลือทางสังคม (Social assistance) เป็น
ปฏิบัติการผ่านระบบการให้ความช่วยเหลือของศูนย์คุ้มครองสวัสดิภาพ
บุคคลในครอบครัวที่ชุมชนพัฒนาขึ้นเพื่อให้การคุ้มครองผู้หญิงและเด็กที่
ประสบปัญหาความรุนแรงในครอบครัวและความรุนแรงในรูปแบบต่าง ๆ

(2.2) การจัดสวัสดิการบนฐานการคุ้มครองชุมชน พบ 3
กลไกหลักสำคัญ ได้แก่

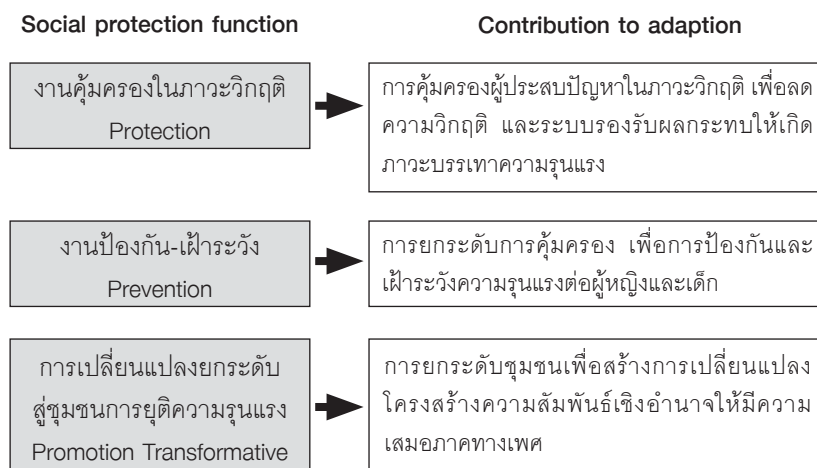
(2.2.1) การคุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัวโดย
ทีมแกนนำชุมชนของชุมชนนำร่อง ผ่านปฏิบัติการของแกนนำชุมชนที่เป็น
อาสาสมัครคุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัว

(2.2.2) การคุ้มครองโดยทีมสหวิชาชีพแต่ละองค์กร
เข้ามามีบทบาทตามภารกิจและพัฒนาระบบการปฏิบัติงานแบบทีม
สหวิชาชีพพร้อมกับชุมชนนำร่องได้อย่างเต็มศักยภาพ ซึ่งส่งผลให้ระบบ
การให้ความช่วยเหลือ คุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัว

(2.2.3) การคุ้มครองทางกฎหมาย ได้แก่ พรบ.คุ้มครองผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พรบ.คุ้มครองเด็ก พรบ.ควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ สามารถขับเคลื่อนให้ เกิดการบังคับใช้ได้จริง โดยการขับเคลื่อนกลไกการปฏิบัติงานของแกนนำชุมชนนำร่องร่วมกับทีมสหวิชาชีพทำให้เกิดการคุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัว ผ่านศูนย์คุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัว

(2.3) การคุ้มครองเด็ก สตรี และครอบครัว ปฏิบัติการของโครงการดังกล่าวภารกิจหลักสำคัญและกลไกต่าง ๆ ถูกพัฒนาเพื่อให้แกนนำชุมชนสามารถปฏิบัติการยุติความรุนแรงต่อผู้หญิงและเด็กโดยปฏิบัติการหลักสำคัญพบ งานคุ้มครองในภาวะวิกฤติ งานคุ้มครองระยะยาว ในที่นี้คือ “งานป้องกันและเฝ้าระวัง” และงานขับเคลื่อนวิถิชุมชนการคุ้มครองทางสังคม ในที่นี้คือ “งานส่งเสริมและพัฒนา” โดยสามารถอธิบายดังผังภาพ

ผังภาพที่ 1 แสดงการยกระดับการคุ้มครองทางสังคมโดยชุมชน บนฐานคิด Transformative Social protection

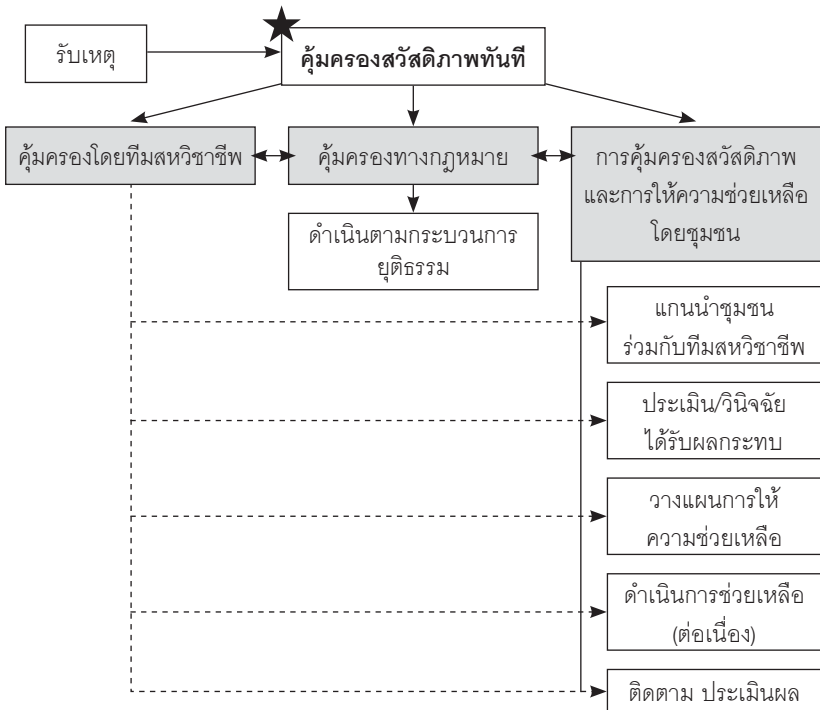


(ที่มา ดัดแปลงจาก Janna D. Tenzing, 2019, p.5.)

ระบบการคุ้มครองทางสังคมโดยชุมชนสนับสนุนงานคุ้มครอง
สวัสดิภาพบุคคลในครอบครัวโดยชุมชน ทั้งนี้กระบวนการของโครงการ
ผลักดันและขับเคลื่อนองค์ประกอบที่เกื้อหนุนการคุ้มครองทางสังคม
ทำให้เกิดระบบการคุ้มครองโดยกลไกทางสังคมตั้งแต่ระดับชุมชน
จนถึง ระดับนโยบาย สู่การสร้างโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจให้มี
ความเสมอภาคทางสังคม

องค์ความรู้การวิจัย (Research Body of Knowledge)

ผังภาพที่ 2 แสดงการปฏิบัติงานของชุมชนคุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลใน
ครอบครัว



จากผังภาพที่ 1 การศึกษาพบองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับระบบการคุ้มครองทางสังคมโดยชุมชน กล่าวคือ ศูนย์คุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัวโดยชุมชน เป็นพื้นที่ที่ผู้ประสบปัญหาสามารถที่จะเข้าถึงบริการการคุ้มครองเมื่อเกิดเหตุความรุนแรงในชีวิต จากผังดังกล่าว เมื่อแกนนำได้รับแจ้งเหตุ กระบวนการคุ้มครองสวัสดิภาพระดับพื้นที่จะเข้าคุ้มครองผู้ประสบปัญหาทันที ซึ่งการได้รับบริการดังกล่าวจะเป็นการสร้างพื้นที่ปลอดภัยให้เกิดขึ้นในชีวิต นั้นเรียกว่า “การคุ้มครองสวัสดิภาพและการให้ความช่วยเหลือโดยชุมชน” ที่แกนนำชุมชนมีปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือ วิเคราะห์วินิจฉัยและประเมินผลกระทบจากสถานการณ์เบื้องต้นวางแผน ดำเนินการ และติดตามประเมินผลผู้ประสบปัญหาได้อย่างต่อเนื่อง ร่วมดูแลฟื้นฟู เยียวยา และติดตามภาวะต่างๆ ของผู้ประสบปัญหา

ซึ่งกระบวนการคุ้มครองทางสังคมโดยชุมชน พบว่า แกนนำชุมชนจะปฏิบัติการร่วมกับทีมสหวิชาชีพในพื้นที่ ทั้งนี้กระบวนการคุ้มครองโดยทีมสหวิชาชีพ เป็นกลไกสำคัญที่เพิ่มประสิทธิภาพให้ระบบการคุ้มครองทางสังคมโดยชุมชน เป็นระบบที่ช่วยเหลือผู้หญิงและเด็กที่ประสบปัญหาความรุนแรงได้จริง และเกิดปฏิบัติการการทำงานแบบทีมสหวิชาชีพ

หากกรณี ผู้ประสบปัญหามีความเกี่ยวข้องกับสถานการณ์ความรุนแรงที่มีการต้องได้รับการคุ้มครองทางกฎหมาย เพื่อดำเนินกระบวนการคุ้มครองทางกฎหมายอย่างต่อเนื่อง เช่น พรบ.คุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พรบ.คุ้มครองเด็ก ฯลฯ กระบวนการคุ้มครองจะดำเนินการควบคู่ไปกับการปฏิบัติงานของการคุ้มครองทางสังคมโดยชุมชน และการคุ้มครองโดยทีมสหวิชาชีพ ในกรณีที่ผู้ประสบปัญหาต้องการการฟื้นฟู เยียวยา และบำบัดเชิงลึก

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาพบข้อเสนอแนะต่อการพัฒนากลไกการเสริมสร้างงานคุ้มครองทางสังคมโดยชุมชน กล่าวคือ ระบบการคุ้มครองทางสังคมโดยชุมชน เป็นแนวทางที่จะต้องขยายและสร้างพื้นที่ให้สังคมเป็นพื้นที่ปลอดภัยและสามารถให้การคุ้มครองแก่ผู้ประสบปัญหา ผู้เปราะบางทางสังคม เนื่องจากมนุษย์ทุกคนมีความเสี่ยงต่อความเปราะบางทางสังคมหรือเสี่ยงต่อสถานการณ์ความรุนแรงตราบใดที่สังคมยังประสบปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมและความเป็นธรรม ฉะนั้น การเสริมสร้างให้เกิดระบบคุ้มครองที่ดำเนินการได้โดยชุมชน จะทำให้เกิดระบบที่เป็นวัฒนธรรมการคุ้มครองทางสังคม โดยมีข้อเสนอที่ว่าด้วยเรื่อง “การคุ้มครองทางสังคมเพื่อการปรับตัว (Adaptive social protection)” กล่าวคือ

ประเด็นที่ (1) จากผลศึกษาของงานวิจัยครั้งนี้ พบการสร้างเปลี่ยนแปลงของงานคุ้มครองทางสังคม ที่มุ่งพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมโดยชุมชนเป็นฐานการปรับตัวและจัดการปัญหาต่าง ๆ ฉะนั้น การใช้ “ชุมชนเป็นฐานการพัฒนา” พบ “การปรับฐานคิดการปฏิบัติงานยุติความรุนแรงต่อผู้หญิงและเด็ก” และ “การพัฒนาระบบชุมชนให้เกิดงานคุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัว” ซึ่งทั้ง 2 กระบวนการสร้างดังกล่าว เป็นปฏิบัติการที่จะต้องพัฒนา โดยเน้นการพัฒนา “ผู้ปฏิบัติการ หรือ ผู้กระทำการ (Actor)” ในที่นี้คือ สมาชิกชุมชน ที่จะต้องพัฒนาให้ผู้ปฏิบัติกรอย่างความต่อเนื่อง ขยายผล ขยายพื้นที่ และการพัฒนาศักยภาพอย่างเท่าทันต่อสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทางสังคม โดยเฉพาะภาวะความเสี่ยงทางสังคม

ประเด็นที่ (2) การสร้างและพัฒนาระบบการคุ้มครองทางสังคม เพื่อให้เอื้อต่อการปรับตัว การเผชิญปัญหา และการจัดการภาวะปัญหาที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะความรุนแรงต่อผู้หญิงและเด็กที่รากเหตุแห่งปัญหามาจากความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เสมอภาคทางเพศ ฉะนั้น งานคุ้มครอง

สวัสดิภาพบุคคลในครอบครัว ควรจะขยายพื้นที่คุ้มครองทางสังคม โดยจะต้องผลักดันให้เกิดการขับเคลื่อนกลไกชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติภาระงานเดียวผลักดันกลไกการปฏิบัติกรรรมทุกระดับ ตั้งแต่ระดับชุมชน ระดับจังหวัด ระดับนโยบาย ทั้งนี้เพื่อให้เกิดมาตรการการคุ้มครองสวัสดิภาพให้เป็นมาตรการร่วมทางสังคม ตลอดจนเป็นการหนุนเสริมสร้างและขับเคลื่อนโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจแห่งความเสมอภาคในสังคมร่วมด้วย

ประเด็นที่ (3) งานคุ้มครองทางสังคมที่เกิดขึ้น เป็นแนวคิดเชิงกระบวนการเพื่อสนับสนุนให้เกิดระบบความมั่นคงในชีวิตแก่สมาชิกชุมชน ดังกล่าวนั้น งานคุ้มครองทางสังคมโดยชุมชน ควรจะถูกยกระดับให้เป็นโครงการขายการคุ้มครองทางสังคม โดยผลักดันให้เป็นระบบที่เชื่อมต่อการสร้างและพัฒนาหลักประกันทางสังคมโดยชุมชนท้องถิ่น พัฒนาระบบสวัสดิการสังคมโดยชุมชนที่หนุนงานคุ้มครองสวัสดิภาพ ที่จะเป็นระบบการเสริมสร้างคุณภาพชีวิตของผู้ประสบปัญหา เช่น การมีอาชีพการมีรายได้ของผู้ประสบปัญหา หน่วยบริการทางสังคมโดยชุมชนที่ให้บริการในภาวะวิกฤติ (save space) ฯลฯ

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กฤษฎา ธีระโกศลพงศ์. (2563). การจัดการความเสี่ยงทางสังคม 2.0: การเสริมสร้าง
การคุ้มครองที่เข้มแข็งสำหรับแรงงานแพลตฟอร์มในงานบริการเรียกร
รถโดยแอปพลิเคชัน. สังคมศาสตร์ ปีที่ 32 ฉบับที่ 1/2463 (มกราคม-
มิถุนายน), หน้า 43-87.
- คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิภาพสตรีและเด็ก. (2548). ผู้หญิงกับความรุนแรง.
กรุงเทพมหานคร: สมชายการพิมพ์.
- จะเด็จ เชาวน์วิไล และคณะ. (2551). นวัตกรรมผู้ชายเลิกเหล้า ยุติความรุนแรงต่อ
ผู้หญิงและเด็ก. กรุงเทพมหานคร: บริษัท 21 เซ็นจูรี่ จำกัด.
- _____. (2553). ลด ละ เลิก สร้างสุข ให้ครอบครัวและชุมชน. กรุงเทพมหานคร:
ฝ่ายรักลูก พับลิชชิ่ง เซอร์วิส บริษัท รักลูกกรุ๊ป จำกัด.
- ระพีพรรณ คำหอม. (2549). การพิทักษ์สิทธิ. กรุงเทพมหานคร: บริษัทพริกหวาน
กราฟฟิค จำกัด.
- _____. (2551). หลักการและกระบวนการปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์จุลภาค.
กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศรีเวียง ไพโรจน์กุล และคณะ. (2457). คู่มือการปฏิบัติงานของทีมสหวิชาชีพใน
กระบวนการคุ้มครองเด็ก. กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิศูนย์พิทักษ์
สิทธิเด็ก.
- โสภณ พรโชคชัย. (2552). แก้ปัญหาสังคมด้วยวิชาชีพสังคมสงเคราะห์.
กรุงเทพมหานคร: ส วิรัชการพิมพ์.
- สุรางรัตน์ วศิธรรมณ์. (2553). ทักษะการปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์.
กรุงเทพมหานคร: เจปรีนส์.

สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวง
การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2554). ยุทธศาสตร์
กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ พ.ศ. 2555 –
2559.

องค์การแรงงานระหว่างประเทศและคณะทำงานร่วมกับองค์การสหประชาชาติ
ในประเทศไทย พ.ศ.2556. (2556). การประเมินการคุ้มครองทาง
สังคมจากการพิจารณาหรือระดับชาติ เพื่อก้าวสู่การคุ้มครองทาง
สังคมภายใต้บริบทของประเทศไทย.

อัญมณี บุรณากานนท์ และคณะ. (2554). วิธีการปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์เพื่อ
ช่วยเหลือเด็กและเยาวชน. กรุงเทพมหานคร: บริษัทพริกหวาน
กราฟฟิค จำกัด.

อภิญญา เวชยชัย. (2556). การถอดบทเรียนการปฏิบัติงานทางสังคมสงเคราะห์
ด้านการทำงานกับเด็ก. กรุงเทพมหานคร: บริษัทพริกหวานกราฟฟิค
จำกัด.

_____. (2555). การเสริมสร้างพลังอำนาจในการปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์.
กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

_____. (2551). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การพัฒนาระบบการคุ้มครองเด็กใน
สังคมไทย. กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด ทริปปี้ เอ ก๊อปปี้.

ภาษาอังกฤษ

Janna D. Tenzing, (2019), Integrating social protection and climate change
adaptation: A review. Advanced Review, 1-16.

การพัฒนาทุนมนุษย์ภาครัฐ
เพื่อการบริหารงานในรูปแบบดิจิทัล
ของประเทศไทยกับความปกติใหม่จาก
สถานการณ์การแพร่ระบาดของ
โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019
Developing Human Capital in Thai
Public Sectors towards Digital
Administration During the
COVID-19 Pandemic

สุจินต์ พูลบุญ¹

Sujin Poonboon

¹ นักศึกษาปริญญาเอก หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะสังคมศาสตร์
และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากรอบแนวทางการดำเนินนโยบายและยุทธศาสตร์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทุนมนุษย์ในกำลังคนภาครัฐเพื่อบริหารงานในรูปแบบดิจิทัลของประเทศไทย โดยวิเคราะห์ผ่านแนวทางการพัฒนาทักษะด้านดิจิทัลของข้าราชการและบุคลากรภาครัฐเพื่อการปรับเปลี่ยนเป็นรัฐบาลดิจิทัลของสำนักงานข้าราชการพลเรือนที่นำไปสู่ผลลัพธ์ทางศักยภาพของเจ้าหน้าที่ภาครัฐด้านดิจิทัล (Digital Capabilities) ในภาพรวมของปี พ.ศ.2561-2562 ทั้งหน่วยงานระดับกรมและจังหวัด พร้อมทั้ง ฉายภาพที่สะท้อนจากการตอบสนองเชิงการบริหารงานดิจิทัลต่อสถานการณ์แพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ.2563 ซึ่งจากข้อมูลทุติยภูมิที่นำมาวิเคราะห์พบว่าภาพรวมของการพัฒนาทุนมนุษย์ในเรื่องดังกล่าวของไทยยังอยู่ในระดับปานกลาง สอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ที่แสดงให้เห็นถึงช่องว่างบางประการในศักยภาพของเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่หมายรวมถึงการบริหารจัดการงานด้วยระบบดิจิทัลภายใต้ความปกติใหม่ (New Normal) และยังแสดงให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึง และเพิ่มศักยภาพทักษะทางดิจิทัลระหว่างหน่วยงานระดับกรมกับหน่วยงานระดับจังหวัดได้ค่อนข้างชัดเจน จึงถือเป็นประเด็นสำคัญที่หน่วยงานทุกระดับจะต้องให้ความสำคัญในการพัฒนาศักยภาพกำลังคนภาครัฐ ในฐานะ “ทุน” ที่สำคัญต่อการขับเคลื่อนประเทศสู่นโยบายประเทศไทย 4.0 อย่างยั่งยืน ต่อไป

คำสำคัญ: ทุนมนุษย์ภาครัฐ, รัฐบาลดิจิทัล, ความปกติใหม่

Abstract

The objective of this article is to study policies and strategies for developing human capital for public sector digital administration by analyzing government officer and employee digital skill development. In addition, digital administrative response to the Novel Coronavirus 2019 (COVID-19) pandemic is evaluated. Secondary data indicated that overall human capital development in Thailand remains moderate, as empirical data suggests gaps in government official expertise, including pandemic digital work management, with disparities among government officials. Differences in digital skill accessibility and capacity enhancement between departmental and provincial agencies are clear. This has become a critical issue for public sector organizations for emphasizing human capital development and seeing the workforce as capital for sustainably advancing Thailand according to the Thailand 4.0 strategy.

Keywords: Government, Human capital, Digital government, COVID-19 pandemic.

1. บทนำ

จากสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงอันเป็นผลมาจากกระแสโลกาภิวัตน์และความก้าวหน้าทางนวัตกรรมและเทคโนโลยีดิจิทัลที่ได้รับการพัฒนาอย่างก้าวกระโดด ส่งผลต่อรูปแบบวิถีชีวิตความเป็นอยู่และการประกอบอาชีพที่หมายรวมถึงบริบทของการบริหารจัดการและการปฏิบัติงานในหน่วยงานภาครัฐที่มีความจำเป็นจะต้องปรับตัวให้เท่าทันในการประยุกต์ใช้ประโยชน์จากสถานการณ์ดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับประเด็นของการพัฒนาทุนมนุษย์ (Human Capital) ในการบริหารงานภาครัฐที่จำเป็นต้องเร่งผลักดัน ทั้งในเชิงนโยบายและการปฏิบัติเพื่อให้บุคลากรที่ถือเป็นฟันเฟืองสำคัญในการบริหารงานภาครัฐสามารถมีทักษะความตระหนักรู้ และความพร้อมในการปรับเปลี่ยนรูปแบบและวิธีการทำงานด้วยการมีกรอบความคิด (Mindset) เพื่อการปรับเปลี่ยนไปสู่การเป็นรัฐบาลดิจิทัล (Digital Government Transformation) ตามนโยบายประเทศไทย 4.0 (Thailand 4.0) ภายใต้การรองรับสถานการณ์ความเสี่ยงในประเด็นต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับการเกิดสาธารณภัยหรือโรคอุบัติใหม่ อย่างสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ที่ส่งผลกระทบต่อผลิตภัณฑ์และเร่งให้เกิดเป็นรูปแบบการบริหารงานภาครัฐที่มีการนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ในการกระบวนการบริหารจัดการภาครัฐ (Digital Government) มากยิ่งขึ้นเพื่อรองรับกับความหลากหลายของความต้องการด้านสวัสดิการและการบริการสาธารณะที่เพิ่มสูงขึ้น รวมถึงการให้บริการภาครัฐที่ตอบโจทย์รูปแบบวิถีชีวิตใหม่ ๆ ของประชาชน เป็นต้น

ทั้งนี้ หากพิจารณาความหมายของ “การพัฒนาทุนมนุษย์ (Human Capital)” ตามที่นักปรัชญาศีลธรรม และนักเศรษฐศาสตร์การเมืองอย่าง อัดัมสมิธ (Adam Smith) ได้กล่าวไว้ในหนังสือที่ชื่อ “ความมั่งคั่งของประชาชาติ หรือ The Wealth of Nations” ไว้ว่า ปัจจัยการผลิตขึ้นอยู่กับสิ่งต่าง ๆ ที่มากกว่าอาคาร เครื่องจักรและที่ดิน หากแต่

รวมถึงความสามารถของกำลังแรงงานอีกที่ควรได้รับการกระตุ้นให้มีความชำนาญพิเศษเพื่อรับมือกับงานที่แตกต่างกัน ซึ่งสอดคล้องกันกับทัศนะของ แกรี เบกเคอร์ (Gary Becker) (1964) นักวิชาการรางวัลโนเบลปี พ.ศ.2535 สาขาเศรษฐศาสตร์ และจาคอร์ป มินเซอร์ (Jacob Mincer) (1981) นักเศรษฐศาสตร์แรงงานสมัยใหม่ ที่กล่าวว่า ทุนมนุษย์เป็นปัจจัยสำคัญในกระบวนการเพิ่มผลผลิต ดังนั้นการลงทุนเพื่อพัฒนาขีดความสามารถของคนจึงเป็นการเพิ่มความมั่งคั่งให้กับประเทศด้วยการสะสมความรู้และทักษะที่เป็นประโยชน์ในการทำงาน รวมถึงความหมายอื่นๆ ที่คล้ายคลึงกันของนักวิชาการต่างๆ อาทิ Theodore W. Schultz นักเศรษฐศาสตร์รางวัลโนเบลที่ได้แสดงไว้ในปี พ.ศ. 2504 ในบทความชื่อ Investment in Human Capital ในวารสาร American Economic Review ว่าหมายถึงความสามารถหลายๆ อย่างที่อยู่ในตัวคน ทั้งที่ติดตัวมาแต่กำเนิด (Innate) หรือเกิดจากการสะสมเรียนรู้ โดยแต่ละบุคคลที่เกิดมาจะมีนิสัยเฉพาะของแต่ละบุคคลซึ่งจะเป็นตัวบ่งชี้ความสามารถ คุณลักษณะเหล่านี้เป็นคุณลักษณะที่มีคุณค่า ซึ่งคุณค่านี้อาจเพิ่มขึ้นเมื่อมีการลงทุนที่เหมาะสม (นิสดาร์ก เวชยานนท์. 2551. หน้า 2 อ้างถึงใน ปิยนันท์ สวัสดิ์ศฤงคาร, 2552) เป็นต้น

ดังนั้น ในบทความวิชาการฉบับนี้ คำว่า “การพัฒนาทุนมนุษย์ (Human Capital)” จึงหมายถึงการลงทุนที่สะท้อนจากนโยบายและยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานภาครัฐ โดยขอบเขตของเนื้อหาในบทความนี้จะเน้นไปที่การลงทุนหรือพัฒนาทักษะทางด้านการบริหารงานในรูปแบบดิจิทัลภายใต้การมีความตระหนักรู้ทางดิจิทัล (Digital literacy) เพื่อรองรับประเด็นความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์โลก อันจะเป็นการเพิ่มผลิตภาพในการปฏิบัติงานของกำลังคนภาครัฐที่ส่งผลไปยังการยกระดับศักยภาพของประเทศในการขับเคลื่อน

เศรษฐกิจและสังคมดิจิทัลอย่างยั่งยืนต่อไป สอดคล้องกับแนวคิดของคริสโตเฟอร์ฮูด (Christopher Hood) (อ้างถึงใน ประโยชน์ ส่งกลิ่น, 2551) ที่ซึ่งเป็นนักวิชาการที่ได้เสนอแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) โดยนำเสนอโลกทัศน์การสร้างรัฐบาลบนหลักคิดของความเป็นผู้ประกอบการบนพื้นฐานของการใช้กลไกตลาดในการกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน อันมีสาระสำคัญของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่หลายประการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทุนมนุษย์ในภาครัฐ ตั้งแต่การเลียนแบบวิธีการบริหารจัดการของภาคธุรกิจเอกชน เช่น การวางแผนกลยุทธ์ การจัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลการปฏิบัติงาน (Performance Agreement) การจ่ายค่าตอบแทนโดยยึดตามผลงาน การจัดจ้างบุคคลภายนอกให้เข้ามาปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราว เฉพาะกิจ การพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารงาน และการให้ความสำคัญต่อการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีขององค์กร (Corporate Image) รวมไปถึงเน้นการสร้างแรงจูงใจ และให้รางวัลตอบแทนในรูปของตัวเงินมากขึ้น และมุ่งเน้นการใช้ทรัพยากร ที่หมายรวมถึงทรัพยากรบุคคลอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่จะให้ความสำคัญกับความมีวินัยและความประหยัดในการใช้ทรัพยากรมากขึ้น โดยใช้วิธีการบริหารต้นทุนและเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานเพื่อให้ได้ผลงานที่มากขึ้นและเกิดประสิทธิผลสูงสุดของหน่วยงานภาครัฐ

อนึ่ง เพื่อให้ภาพทัศนสำคัญในมิติหนึ่งของการพัฒนาทุนมนุษย์ภาครัฐเพื่อการบริหารงานในรูปแบบดิจิทัลของประเทศไทยกับความปกติใหม่จากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ตามนิยามความหมายในข้างต้น ผู้เขียนจึงกำหนดขอบเขตของการวิเคราะห์ที่มุ่งเป้าไปยังผลลัพธ์ที่สะท้อนจากแนวทางพัฒนาทักษะด้านดิจิทัลของข้าราชการและบุคลากรภาครัฐเพื่อการปรับเปลี่ยนเป็นรัฐบาลดิจิทัล

ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 26 กันยายน 2560 ภายใต้บริบทแวดล้อมของการขับเคลื่อนไปสู่นโยบายประเทศไทย 4.0 ทั้งในหน่วยงานระดับกรมและจังหวัด

2. นโยบายและยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทุนมนุษย์ ในกำลังคนภาครัฐเพื่อการบริหารงานในรูปแบบดิจิทัลของ ประเทศไทย

หากพิจารณากลไกเชิงนโยบายและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาทุนมนุษย์ในกำลังคนภาครัฐของประเทศไทย จะพบว่า รัฐบาลได้มีการวางกรอบการดำเนินงานในเรื่องดังกล่าวตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 258 ข(3) ที่บัญญัติว่าให้มีการปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้างและระบบการบริหารงานของรัฐและแผนกำลังคนภาครัฐให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงและความท้าทายใหม่ๆ โดยต้องดำเนินการให้เหมาะสมกับภารกิจของหน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงานที่แตกต่างกัน สอดคล้องกับแผนระดับที่ 1 อย่างยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ในด้านการปรับสมดุลและพัฒนา ระบบการบริหารจัดการภาครัฐที่ให้ความสำคัญในระดับองค์การด้วยการมีหลักธรรมาภิบาล การปรับวัฒนธรรมการทำงานให้มุ่งผลสัมฤทธิ์และผลประโยชน์ส่วนรวม มีความทันสมัย เท้าทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับการนำนวัตกรรม เทคโนโลยีข้อมูลขนาดใหญ่ ระบบการทำงานที่เป็นดิจิทัลเข้ามาประยุกต์ใช้อย่างคุ้มค่า และปฏิบัติงานเทียบได้กับมาตรฐานสากล ประกอบกับนโยบายที่มุ่งเป้าในระดับบุคคล (Individual Level) ที่ต้องการให้บุคลากรภาครัฐเป็นคนดีและเก่ง ยึดหลักคุณธรรมจริยธรรมมีจิตสำนึก มีความสามารถสูง มุ่งมั่น และเป็นมืออาชีพ โดยเชื่อมโยงสู่แผนระดับที่ 2 ในส่วนของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (20) ประเด็นการบริการประชาชนและประสิทธิภาพภาครัฐ ตามแผนย่อยการสร้างและ

พัฒนาบุคลากรภาครัฐทุกประเภทให้มีความรู้ความสามารถสูง มีทักษะการคิดวิเคราะห์และการปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง ซึ่งเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับแผนระดับ 3 ที่เกี่ยวข้อง คือ นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (พ.ศ.2561-2580) ในยุทธศาสตร์ที่ 4 ที่เน้นการปรับเปลี่ยนภาครัฐสู่การเป็นรัฐบาลดิจิทัลที่มีแผนงานสำคัญหนึ่งในการยกระดับความรู้และทักษะบุคลากรภาครัฐ เพื่อสอดรับการทำงานในรูปแบบรัฐบาลดิจิทัล ตั้งแต่กระบวนการทำงานจนถึงการปรับเปลี่ยนตนเองจากผู้ใช้ (User) เป็นผู้มีความสามารถในการพัฒนานวัตกรรม เพื่อปรับเปลี่ยนตนเองไปทำงานที่มีคุณค่าสูงขึ้น (Value Job) ทั้งนี้ ภายใต้นโยบายและแผนระดับชาติฯ ดังกล่าวนำไปสู่การกำหนดแผนระดับ 3 ที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ทั้งในระดับประเทศ เช่น แผนพัฒนารัฐบาลดิจิทัล แผนแม่บทการส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล แผนยุทธศาสตร์เกี่ยวกับธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น และแผนระดับองค์กรที่เป็นแผนปฏิบัติราชการหรือแผนปฏิบัติการของหน่วยงานรัฐต่างๆ ก็มีการบรรจุประเด็นการพัฒนากำลังคนภาครัฐในเรื่องดังกล่าวไว้เป็นส่วนสำคัญหนึ่งเช่นกัน

สอดคล้องกับ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ที่ได้ให้ความสำคัญกับการนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้เพื่อปรับเปลี่ยนรูปแบบและกระบวนการทำงานและการให้บริการประชาชนของภาครัฐ ด้วยการมีมติให้กำหนดเรื่อง “การปรับเปลี่ยนภาครัฐเป็นรัฐบาลดิจิทัล” เป็นหนึ่งในประเด็นจุดเน้นการพัฒนาภาครัฐที่สำคัญที่จะนำการพัฒนาข้าราชการและบุคลากรภาครัฐมาใช้เป็นกลไกขับเคลื่อนในระหว่างปี พ.ศ. 2561 – 2565 โดยกำหนดให้มีแนวทางพัฒนาทักษะด้านดิจิทัลของข้าราชการและบุคลากรภาครัฐเพื่อการปรับเปลี่ยนเป็นรัฐบาลดิจิทัล ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 26 กันยายน 2560 ในการสร้างความพร้อมของบุคลากรภาครัฐตั้งแต่กลุ่มผู้บริหารระดับสูง กลุ่มผู้ปฏิบัติงานด้านเทคโนโลยีดิจิทัล และบุคลากรภาครัฐกลุ่มอื่นๆ

ผ่านการกำหนดระยะการดำเนินงานพร้อมแนวทางการวัดและติดตาม ประเมินผลออกเป็น 3 ระยะ คือ ระยะเริ่มแรก (Early) ในช่วงปี พ.ศ.2561-2562 ระยะกำลังพัฒนา (Developing) ในช่วงปี พ.ศ.2563-2565 และระยะสมบูรณ์ (Mature) ในช่วงปี พ.ศ.2566-2570 โดยได้มีการจัดประเภทของชุดความรู้ และประสบการณ์พื้นฐาน ความรู้และประสบการณ์ที่จำเป็น รวมถึงทักษะ ด้านดิจิทัลของข้าราชการและบุคลากรภาครัฐเพื่อการปรับเปลี่ยนเป็นรัฐบาล ดิจิทัลที่จะต้องมีการพัฒนากำลังคนภาครัฐในแต่ละช่วงระยะเวลา ภายใต้ 5 มิติการเรียนรู้ 7 กลุ่มทักษะ ได้แก่ มิติที่ 1 รู้เท่าทันและใช้เทคโนโลยีเป็น ประกอบด้วย 1 กลุ่มทักษะ คือ กลุ่มทักษะด้านความเข้าใจและใช้เทคโนโลยี ดิจิทัล (Digital Literacy Skill Set) มิติที่ 2 เข้าใจนโยบาย กฎหมายและมาตรฐาน ประกอบด้วย 1 กลุ่มทักษะ คือ กลุ่มทักษะด้านการควบคุมกำกับ และการปฏิบัติตามกฎหมาย นโยบาย และมาตรฐานการจัดการด้านดิจิทัล (Digital Governance, Standard and Compliance Skill Set) มิติที่ 3 ใช้ดิจิทัลเพื่อการประยุกต์และพัฒนา ประกอบด้วย 2 กลุ่มทักษะ คือ กลุ่มทักษะด้านเทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อยกระดับศักยภาพองค์กร (Digital Technology Skill Set) และกลุ่มทักษะด้านการออกแบบกระบวนการและการให้บริการด้วยระบบดิจิทัลเพื่อการพัฒนาคุณภาพงานภาครัฐ (Digital Process and Service Design Skill Set) มิติที่ 4 ใช้ดิจิทัลเพื่อการวางแผน บริหารจัดการ และนำองค์กร ประกอบด้วย 2 กลุ่มทักษะ คือ กลุ่มทักษะ ด้านการจัดการโครงการและการบริหารกลยุทธ์ (Project and Strategic Management Skill Set) และกลุ่มทักษะด้านผู้นำดิจิทัล (Digital Leadership Skill Set) และมิติที่ 5 ใช้ดิจิทัลเพื่อขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงและสร้างสรรค์ ประกอบด้วย 1 กลุ่มทักษะ คือ กลุ่มทักษะด้านการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลง ด้านดิจิทัล (Digital Transformation Skill Set)

จากข้อมูลข้างต้น แสดงให้เห็นได้ว่าการพัฒนาทุนมนุษย์ในกำลังคนภาครัฐเพื่อการบริหารงานในรูปแบบดิจิทัลของประเทศไทย ได้มีการกำหนดเป็นนโยบายและยุทธศาสตร์ที่เชื่อมโยงเป้าหมายในการปรับเปลี่ยนภาครัฐเป็นรัฐบาลดิจิทัลภายใต้นโยบายประเทศไทย 4.0 ที่สอดคล้องมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี 2560 สู่แนวทางการพัฒนาทักษะด้านดิจิทัลของข้าราชการและบุคลากรภาครัฐเพื่อการปรับเปลี่ยนเป็นรัฐบาลดิจิทัล และแผนปฏิบัติราชการ/แผนปฏิบัติการของหน่วยงานรัฐต่าง ๆ จึงสะท้อนให้เห็นถึงวิสัยทัศน์ของประเทศในการวางแผนและดำเนินการสร้างและยกระดับศักยภาพ (Up Skill and Re Skill) ของบุคลากรในหน่วยงานภาครัฐในฐานะทุน เพื่อสร้างผลิตผลและประสิทธิภาพรองรับการดำเนินนโยบายในภาพใหญ่ของประเทศ ทั้งในเชิงเศรษฐกิจและสังคมด้วยการขับเคลื่อนผ่านนวัตกรรมและเทคโนโลยีดิจิทัล

3. สถานภาพการพัฒนาทุนมนุษย์ในกำลังคนภาครัฐเพื่อการบริหารงานในรูปแบบดิจิทัลของประเทศไทยกับสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019

ถึงแม้ว่านโยบายและยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทุนมนุษย์ในกำลังคนภาครัฐเพื่อการบริหารงานในรูปแบบดิจิทัลของประเทศไทย ในช่วงต้นจะมีเป้าประสงค์หลักเพื่อการผลักดันให้ประเทศมีแนวทางสำหรับการพัฒนาทักษะด้านดิจิทัลของข้าราชการและบุคลากรภาครัฐในการปรับเปลี่ยนเป็นรัฐบาลดิจิทัลควบคู่ไปกับการพัฒนาในเชิงโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัล ทั้งในส่วนที่เป็นกายภาพ (Digital Hard Infrastructure) เช่น เครือข่ายอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง ระบบรักษาความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์ (Cybersecurity) เป็นต้น และโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นในส่วนของกฎหมาย มาตรฐานและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง (Digital Soft Infrastructure)

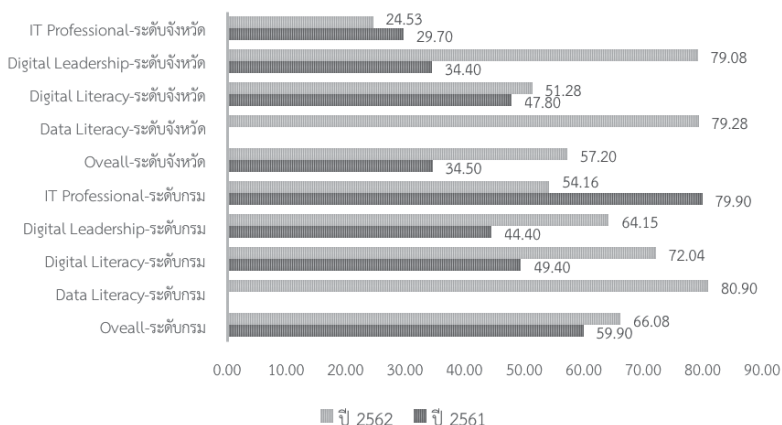
หากแต่การเกิดขึ้นของสถานการณ์ความเสี่ยงในประเด็นต่าง ๆ ทั่วโลก โดยเฉพาะสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ที่เกิดขึ้นตั้งแต่ช่วงปลายปี พ.ศ.2562 และเกิดการระบาดในวงกว้างทั่วโลกในช่วงต้นปี พ.ศ.2563 เรื่อยมาจนถึงปัจจุบันนั้น ได้ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงที่ไม่เพียงกับประเด็นด้านสาธารณสุข หากแต่ยังมีผลต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมของนานาประเทศ รวมไปถึงประเด็นการบริหารจัดการงานสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐที่ต้องประสบกับการชะลอตัวหรือไม่สามารถดำเนินงานและโครงการต่าง ๆ ได้ เนื่องจากการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและการปิดสถานที่ทำงาน สถานประกอบการต่าง ๆ โดยให้มีการปฏิบัติงานที่บ้าน หรือ Work from Home รวมถึงทำธุรกรรมและประชุมแบบทางไกลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์แทน

ดังนั้น ผู้เขียนจึงได้นำประเด็นจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) มาใช้ในการฉายภาพของประสิทธิผลจากการพัฒนาทุนมนุษย์ในกำลังคนภาครัฐเพื่อการบริหารงานในรูปแบบดิจิทัลของประเทศไทยตามกรอบแนวทางพัฒนาทักษะด้านดิจิทัลของข้าราชการและบุคลากรภาครัฐเพื่อการปรับเปลี่ยนเป็นรัฐบาลดิจิทัลระยะเริ่มแรก (Early) ในช่วงปี พ.ศ.2561-2562 และระยะกำลังพัฒนา (Developing) ในช่วงปี พ.ศ.2563 เนื่องจากเป็นกรณีศึกษาสำคัญที่สามารถสะท้อนถึงความพร้อมในกำลังคนภาครัฐด้านดิจิทัลต่อการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีเพื่อการปฏิบัติงานผ่านตัวเร่งจากความปกติใหม่ (New Normal) ที่ถือเป็นความท้าทายของประเด็นเชิงนโยบายสำคัญในการพัฒนาทุนมนุษย์ภาครัฐของคณะรัฐมนตรีและขับเคลื่อนผ่านหน่วยงานหลักอย่างสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) และภาคีเครือข่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยสะท้อนจากการทบทวนวรรณกรรมและผลการจัดอันดับตามเป้าหมายและตัวชี้วัดต่าง ๆ คือ

1) ความพร้อมของกำลังคนภาครัฐต่อการปฏิบัติงานในรูปแบบดิจิทัล

การพัฒนาทุนมนุษย์ในกำลังคนภาครัฐของประเทศไทยเพื่อการบริหารงานในรูปแบบดิจิทัลตามกรอบแนวทางพัฒนาทักษะด้านดิจิทัลของข้าราชการและบุคลากรภาครัฐเพื่อการปรับเปลี่ยนเป็นรัฐบาลดิจิทัลในช่วงที่ผ่านมาสามารถสะท้อนได้จากผลสำรวจระดับความพร้อมรัฐบาลดิจิทัลหน่วยงานภาครัฐของประเทศไทย ที่สำรวจและจัดทำขึ้นโดยสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) ซึ่งพบว่า ศักยภาพเจ้าหน้าที่ภาครัฐด้านดิจิทัล (Digital Capabilities) ในปี 2561 และ 2562 ของหน่วยงานระดับกรมและระดับจังหวัด สรุปได้ดังนี้

ภาพที่ 1 ผลการสำรวจศักยภาพเจ้าหน้าที่ภาครัฐด้านดิจิทัล ในปี 2561-2562



ที่มา: ผู้เขียนบทความ (อ้างอิงจาก สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน), 2561-2562.)

หมายเหตุ มิติย่อยทักษะด้านข้อมูล (Data Literacy) เป็นตัวชี้วัดใหม่ que เริ่มสำรวจในปี 2562

จากภาพที่ 1 แสดงให้เห็นว่า ศักยภาพเจ้าหน้าที่ภาครัฐด้านดิจิทัล (Digital Capabilities) ในภาพรวมของปี 2561-2562 ทั้งส่วนของหน่วยงานในระดับกรมและจังหวัดมีค่าคะแนนเฉลี่ยเพิ่มสูงขึ้นจากปี 2561 ที่ 59.90 คะแนนในหน่วยงานระดับกรม และ 34.50 คะแนนในหน่วยงานระดับจังหวัด เป็น 66.08 และ 57.20 คะแนนในปี 2562 ตามลำดับ ทั้งนี้ หากพิจารณาในมิติย่อยทักษะการรู้ดิจิทัล (Digital Literacy) และการเป็นผู้นำด้านดิจิทัล (Digital Leadership) ของหน่วยงานระดับกรมและจังหวัดก็มีค่าคะแนนเฉลี่ยเพิ่มสูงขึ้นจากปี 2561 เช่นเดียวเดียวกัน เว้นแต่ในมิติย่อยด้านการมีมืออาชีพทางเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT Professional) ขององค์กรที่มีค่าคะแนนเฉลี่ยลดลงจากปี 2561 ที่ 79.90 คะแนนในหน่วยงานระดับกรม และ 29.70 คะแนน ในหน่วยงานระดับจังหวัด เป็น 54.16 และ 24.53 คะแนนในปี 2562 ตามลำดับ ที่ซึ่งในปี 2562 พบว่า หน่วยงานระดับกรมมีผู้ปฏิบัติงานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศเฉลี่ย 47 คนต่อหน่วยงาน (ในปี 2561 เฉลี่ย 63 คนต่อหน่วยงาน) และมีผู้ปฏิบัติงานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศโดยตรงร้อยละ 81.60 ของผู้ปฏิบัติงานด้านเทคโนโลยีทั้งหมด ในขณะที่ หน่วยงานระดับจังหวัดมีผู้ปฏิบัติงานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศเฉลี่ย 1 คนต่อหน่วยงาน (ในปี 2561 เฉลี่ย 6 คนต่อหน่วยงาน) และมีผู้ปฏิบัติงานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศโดยตรงเพียงร้อยละ 30.40 ของผู้ปฏิบัติงานด้านเทคโนโลยีทั้งหมด นั่นจึงสะท้อนให้เห็นถึงจำนวนเฉลี่ยของผู้ปฏิบัติงานด้านดังกล่าวที่ลดลงในช่วงระยะเวลาเพียง 1 ปี รวมถึงการขาดแคลนกำลังคนที่เป็นมืออาชีพทางเทคโนโลยีสารสนเทศในหน่วยงานระดับจังหวัด และความเหลื่อมล้ำทางองค์ความรู้เฉพาะทางของผู้ปฏิบัติงานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานระดับกรมและจังหวัด อีกด้วย ประกอบกับในมิติย่อยทักษะด้านข้อมูล (Data Literacy) ที่ซึ่งเป็นตัวชี้วัดใหม่ที่เริ่มสำรวจในปี 2562 ยังพบว่า

เป็นมิตีย่อยที่ค่าคะแนนเฉลี่ยของเจ้าหน้าที่ภาครัฐสูงที่สุด (80.90 และ 79.28 คะแนนตามลำดับ) หรือกล่าวได้ว่าบุคลากรมีความสามารถในการใช้ประโยชน์จากข้อมูลในระดับที่น่าพึงพอใจมากเมื่อเปรียบเทียบกับมิตีย่อยในด้านอื่น ๆ ทั้งนี้ หากพิจารณาในส่วนของมิตีย่อยทักษะการรู้ดิจิทัล (Digital Literacy) โดยแบ่งทักษะบุคลากรด้านดิจิทัลตามเกณฑ์ ก.พ. ใน 5 มิติ การเรียนรู้ 7 กลุ่มทักษะ สามารถแสดงรายละเอียดดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ผลการสำรวจศักยภาพเจ้าหน้าที่ภาครัฐด้านดิจิทัล (Digital Capabilities) ในปี 2561-2562 ในมิตีย่อยทักษะการรู้ดิจิทัล (Digital Literacy) เปรียบเทียบกับเกณฑ์สำนักงาน ก.พ.

มิติการเรียนรู้	กลุ่มทักษะ	คะแนน* (เต็ม 5 คะแนน)	
		ปี 2561	ปี 2562
มิติที่ 1 รู้เท่าทันและใช้เทคโนโลยีเป็น	กลุ่มทักษะด้านความเข้าใจและใช้เทคโนโลยีดิจิทัล (Digital Literacy Skill Set)	3.50	3.56
		3.05	3.06
มิติที่ 2 เข้าใจนโยบาย กฎหมายและมาตรฐาน	กลุ่มทักษะด้านการควบคุมกำกับ และการปฏิบัติตามกฎหมาย นโยบายและมาตรฐานการจัดการด้านดิจิทัล (Digital Governance, Standard and Compliance Skill Set)	3.41	3.55
		2.88	2.87

มิติการเรียนรู้	กลุ่มทักษะ	คะแนน* (เต็ม 5 คะแนน)	
		ปี 2561	ปี 2562
มิติที่ 3 ใช้ดิจิทัลเพื่อการประยุกต์และพัฒนา	กลุ่มทักษะด้านเทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อยกระดับศักยภาพองค์กร (Digital Technology Skill Set)	3.41	3.52
	กลุ่มทักษะด้านการออกแบบกระบวนการและการให้บริการด้วยระบบดิจิทัลเพื่อการพัฒนาคุณภาพงานภาครัฐ (Digital Process and Service Design Skill Set)	2.90	2.87
มิติที่ 4 ใช้ดิจิทัลเพื่อการวางแผนบริหารจัดการและนำองค์กร	กลุ่มทักษะด้านการจัดการโครงการและการบริหารกลยุทธ์ (Project and Strategic Management Skill Set)	3.28	3.39
		2.62	2.54
	กลุ่มทักษะด้านผู้นำดิจิทัล (Digital Leadership Skill Set)	3.51	3.57
		2.89	2.85
มิติที่ 5 ใช้ดิจิทัลเพื่อขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงและสร้างสรรค์	กลุ่มทักษะด้านการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงด้านดิจิทัล (Digital Transformation Skill Set)	3.45	3.48
		2.73	2.66

ที่มา: ผู้เขียนบทความ (อ้างอิงจาก คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2560. และสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน), 2561-2562.)

หมายเหตุ * ค่าคะแนนเฉลี่ยอักษรหนา หมายถึง หน่วยงานระดับกรม และอักษรปกติ หมายถึง หน่วยงานระดับจังหวัด

จากตารางที่ 1 สะท้อนภาพการพัฒนาทุนมนุษย์ในกำลังคนภาครัฐเพื่อการบริหารงานในรูปแบบดิจิทัลของประเทศไทยตามกรอบแนวทางพัฒนาทักษะด้านดิจิทัลของข้าราชการและบุคลากรภาครัฐเพื่อการปรับเปลี่ยนเป็นรัฐบาลดิจิทัล ในระยะเริ่มแรก (Early) ช่วงปี พ.ศ.2561-2562 ได้ว่า ในภาพรวมทั้งส่วนกำลังคนของหน่วยงานระดับกรมและจังหวัดมีทักษะของบุคลากรด้านดิจิทัล ตาม 5 มิติการเรียนรู้ 7 กลุ่มทักษะเฉลี่ยในระดับปานกลาง โดยในกลุ่มกำลังคนระดับจังหวัดยังคงมีค่าคะแนนเฉลี่ยในทุกด้านน้อยกว่ากลุ่มกำลังคนระดับกรม ขณะที่กลุ่มทักษะด้านความเข้าใจและใช้เทคโนโลยีดิจิทัล (Digital Literacy Skill Set) ยังคงเป็นทักษะที่บุคลากรภาครัฐมีคะแนนเฉลี่ยสูงสุด ทั้งในปี 2561 ที่ 3.50 คะแนนในหน่วยงานระดับกรม และ 3.05 คะแนนในหน่วยงานระดับจังหวัด เป็น 3.56 และ 3.06 คะแนนในปี 2562 ตามลำดับ ในทางตรงกันข้ามสำหรับกลุ่มทักษะด้านการออกแบบกระบวนการและการให้บริการด้วยระบบดิจิทัลเพื่อการพัฒนาคุณภาพงานภาครัฐ (Digital Process and Service Design Skill Set) ยังเป็นทักษะที่มีความท้าทายต่อการพัฒนาทุนมนุษย์ในกำลังคนภาครัฐเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นทักษะที่มีค่าคะแนนเฉลี่ยต่ำสุดเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มทักษะอื่นๆ ในปีเดียวกัน ทั้งในปี 2561 ที่ 3.28 คะแนนในหน่วยงานระดับกรม และ 2.62 คะแนน ในหน่วยงานระดับจังหวัด เป็น 3.39 และ 2.54 คะแนนในปี 2562 ตามลำดับ

ขณะที่ในปี พ.ศ.2563 ที่ซึ่งเป็นปีที่การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) เริ่มทวีความรุนแรงและส่งผลกระทบในวงกว้างทั่วโลก พร้อมกันนี้ยังสะท้อนให้เห็นถึงความพร้อมของกำลังคนภาครัฐต่อการปฏิบัติงานรูปแบบดิจิทัลในการบริหารจัดการและให้บริการประชาชนนอกสถานที่ทำการ หรือ การทำงานที่บ้าน (Work from home) ทั้งในช่วงที่มีมาตรการล็อกดาวน์ (Lockdown) และไม่มีการปิดเมือง

โดยจากผลสำรวจของสำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ที่มีการเก็บข้อมูลจากบุคลากรภาครัฐ จำนวน 20 กระทรวง พบว่า กำลังคนภาครัฐมีความพร้อมในการรับมือกับสถานการณ์ดังกล่าวด้วยการปฏิบัติงานที่บ้าน และใช้เทคโนโลยีดิจิทัลในการทำงาน ประสานและติดต่อสื่อสาร รวมถึงให้บริการกิจกรรมสาธารณะต่างๆ ในระดับปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 46.90 ของผู้ตอบแบบสำรวจทั้งหมด โดยประเภท/ระดับตำแหน่ง/ลักษณะงานที่ส่วนใหญ่ตอบว่ามีความพร้อมทำงานจากบ้านมาก ได้แก่ (1) ข้าราชการประเภทบริหาร/อำนวยการ ที่มีลักษณะงานไม่ได้เป็นเชิงเทคนิค (หรือในประเภทผู้บริหารระดับสูง (Executive) และผู้อำนวยการระดับกอง (Management) ตามเกณฑ์ของ ก.พ.) (2) ข้าราชการวิชาการ/ทั่วไป ที่มีลักษณะงานเชิงเทคนิค และ (3) พนักงานราชการ/ลูกจ้างประจำ/ลูกจ้างชั่วคราวที่มีลักษณะงานเชิงเทคนิค (หรือในประเภทผู้ทำงานด้านนโยบายและงานวิชาการ (Academic) ตามเกณฑ์ของ ก.พ.) ทั้งนี้ สังเกตได้ว่ากลุ่มที่ทำงานข้าราชการ ประเภทวิชาการ/ทั่วไป และพนักงานราชการ/ลูกจ้างประจำ/ลูกจ้างชั่วคราวที่มีลักษณะงานเชิงเทคนิคจะมีความพร้อมในการทำงานมากกว่ากลุ่มที่ลักษณะงานไม่ได้เป็นเชิงเทคนิค โดยในสายงานที่มีความเกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีอยู่แล้วจะมีความพร้อมในการทำงานจากบ้านมากกว่าสายงานอื่น ซึ่งอาจเป็นสาเหตุมาจากความคุ้นเคยกับการใช้เทคโนโลยีในการทำงานออนไลน์จึงทำให้การทำงานสามารถยืดหยุ่นในเรื่องของสถานที่ทำงานได้

อย่างไรก็ตามจากผลการสำรวจดังกล่าวยังพบว่ามีกำลังคนภาครัฐราวร้อยละ 23.80 ที่ตอบแบบสอบถามว่าไม่ได้ทำงานจากบ้านเลยในชว่ลล็อกดาวน์ โดยส่วนใหญ่ให้เหตุผลในเรื่องของลักษณะงาน/ตำแหน่งงานที่รับผิดชอบยังจำเป็นต้องมาปฏิบัติงานในที่ทำงาน (ร้อยละ 33.30), ผู้บังคับบัญชาสั่งการให้เข้ามาทำงานทุกวัน (ร้อยละ 17.30), ที่ทำงานไม่มีนโยบาย

ให้ทำงานจากที่บ้าน (ร้อยละ 12.30), ข้อจำกัดด้านอุปกรณ์ที่ใช้ในการทำงานไม่พร้อม เช่น ไม่มีคอมพิวเตอร์โน้ตบุ๊ก เป็นต้น (ร้อยละ 10.10) และข้อจำกัดด้านการเข้าถึงอินเทอร์เน็ต/ความล่าช้าหรือไม่เสถียร (ร้อยละ 7.80) ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลตามตารางที่ 1 อันตอกย้ำให้เห็นว่ากำลังคนภาครัฐยังมีทักษะด้านการออกแบบกระบวนการและการให้บริการด้วยระบบดิจิทัล และทักษะด้านเทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อยกระดับศักยภาพองค์กรที่ไม่สูงมากนัก จึงทำให้แม้ในสถานการณ์ไม่ปกติจากการแพร่ระบาดของโรคอุบัติใหม่ ก็ยังส่งผลให้ขาดความพร้อมในการปฏิบัติงานนอกสถานที่ผ่านระบบเครือข่ายการทำงานในรูปแบบดิจิทัล หรือการมีสำนักงานอิเล็กทรอนิกส์ (e-Office) อย่างเป็นระบบ รวมถึงทักษะด้านผู้นำดิจิทัลและการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงด้านดิจิทัลในผู้บริหารระดับสูงและกลางที่ยังขาดการผลักดันในเชิงนโยบายอย่างจริงจังต่อการตัดสินใจให้บุคลากรสามารถทำงานนอกสถานที่ได้ ตลอดจนยังมีการวางแผนด้านการจัดเตรียมอุปกรณ์สารสนเทศที่รองรับการทำงานในรูปแบบดิจิทัลที่ยังไม่เท่าทันต่อสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงภายใต้การบริหารปัจจัยแห่งความเสี่ยง (Risk Management) และการบริหารงานที่ต่อเนื่อง (Business Continuity Plan) อย่างเป็นรูปธรรม

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าผลจากการพัฒนาทุนมนุษย์ด้านความพร้อมของกำลังคนภาครัฐต่อการปฏิบัติงานในรูปแบบดิจิทัลในภาพรวมของประเทศไทยตามแนวทางพัฒนาทักษะด้านดิจิทัลของข้าราชการและบุคลากรภาครัฐเพื่อการปรับเปลี่ยนเป็นรัฐบาลดิจิทัล ระยะเริ่มแรก (Early) ในช่วงปี พ.ศ.2561-2562 และระยะกำลังพัฒนา (Developing) ในช่วงปี พ.ศ.2563 ภายใต้สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ยังอยู่ในระดับปานกลางตามผลประเมินของสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) ดังที่แสดงในข้างต้น และยังคงแสดงให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงและเพิ่มศักยภาพทักษะทางดิจิทัลระหว่าง

หน่วยงานระดับกรมกับหน่วยงานระดับจังหวัดอย่างเห็นได้ค่อนข้างชัดเจน ซึ่งถือเป็นประเด็นท้าทายหนึ่งในการพัฒนาทุนมนุษย์ในด้านดังกล่าวตาม การประเมินผลในระดับมหภาคในปีจัตยี่วัดความสำเร็จที่กำหนดภายในปี บพ.พ. 2565 โดยที่หน่วยงานภาครัฐจะต้องมีการปรับเปลี่ยน รูปแบบการดำเนินงานและการให้บริการของหน่วยงานให้มีความทันสมัย เป็นองค์กรที่สร้างสรรค์นวัตกรรม โดยนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ รวมทั้งมี การเชื่อมโยงข้อมูล การทำงานและการให้บริการระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ด้วยกันเอง ภาครัฐกับเอกชน และภาครัฐกับประชาชน ในลักษณะ Connected Government รวมทั้งเป็นหน่วยงานที่มีการเปิดเผยข้อมูล ที่สนับสนุนการสร้างรัฐบาลแบบเปิด ต่อไป

4. การตอบสนองเชิงการบริหารงานด้วยระบบดิจิทัลต่อ สถานการณ์แพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ของกำลังคนและหน่วยงานภาครัฐ

ถึงแม้ว่าจากสถานการณ์ความพร้อมของกำลังคนภาครัฐต่อ การปฏิบัติงานในรูปแบบดิจิทัลที่กล่าวมาในข้างต้นจะยังมีผลอยู่ระดับ ในภาพรวมไม่สูงมากนัก (ระดับปานกลาง) หากแต่ภายใต้สถานการณ์ แพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ก็ได้สะท้อนให้ เห็นผลจากการพัฒนาทุนมนุษย์ในกำลังคนภาครัฐที่มีต่อการตอบสนอง ในเชิงการบริหารงานด้วยระบบดิจิทัลเพื่อการจัดการองค์กรและการให้บริการ ประชาชนภายใต้ความปกติใหม่ (New Normal) หลายมาตรการ ซึ่งใน บทความฉบับนี้จะนำเสนอตัวอย่างของมาตรการสำคัญๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การบริหารงานดิจิทัลอันเป็นผลมาจากการดำเนินนโยบายรัฐบาลดิจิทัล ที่หมายรวมถึงการพัฒนาทุนมนุษย์ในกำลังคนภาครัฐ โดยจำแนกตาม แนวทางการเตรียมความพร้อมของหน่วยงานต่อสภาวะวิกฤตของสำนักงาน

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เป็น 3 ประเภท ได้แก่

1) มาตรการตอบสนองต่ออุบัติการณ์ เหตุฉุกเฉิน วิกฤต (Incident Emergency Management) โดยการดำเนินมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานและให้บริการสาธารณะด้วยการนำทักษะทางดิจิทัลของกำลังคนภาครัฐมาประยุกต์ใช้ในช่วงสถานการณ์แพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) จะเห็นได้ว่าการมุ่งเน้นไปที่การให้บริการด้านสาธารณสุขเพื่อยกระดับการเฝ้าระวัง ป้องกัน และควบคุมการแพร่กระจายของโรค เช่น การพัฒนาระบบติดตามและประเมินผู้ที่มีความเสี่ยงฯ ตามพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ.2558 ในรูปแบบของแอปพลิเคชัน “หมอชนะ (Mor Chana)” ซึ่งถือได้ว่าเป็นเครื่องมือทางดิจิทัลที่ช่วยให้เจ้าหน้าที่ หน่วยงานและบุคลากรทางการแพทย์สามารถนำข้อมูลไปใช้ในการประมวลผล วิเคราะห์ความเสี่ยงจากประวัติการเดินทางของประชาชน รวมทั้งติดตามกลุ่มเสี่ยงและให้ความช่วยเหลือได้อย่างทันท่วงที อันนำไปสู่การลดความเสี่ยงของการแพร่ระบาดอย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับยังได้มีการพัฒนาแอปพลิเคชัน “ไทยชนะ หรือ www.ไทยชนะ.com” ที่ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้ประชาชนสามารถบันทึกข้อมูลการเข้าใช้สถานที่ต่างๆ ด้วยระบบ QR Code โดยข้อมูลจะถูกจัดเก็บและสามารถย้อนกลับไปตรวจสอบได้ในภายหลัง ทั้งนี้ หากพบเจอผู้ติดเชื้อ COVID-19 ก็จะสามารถแจ้งผู้ที่อยู่ในกลุ่มเสี่ยงผ่านระบบ SMS หรือทางโทรศัพท์ได้อย่างทันท่วงที ตลอดจนแอปพลิเคชันอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ แอปพลิเคชัน “SydeKick for Thai Fight COVID” สำหรับติดตามและเฝ้าระวังผู้ที่จำเป็นต้องกักตัวเองอยู่บ้าน, เว็บไซต์แอปพลิเคชัน “เปิดไทยสู้ภัย” สำหรับการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและเป็นประโยชน์ต่อประชาชน เพื่อการปฏิบัติตัวและรับมือกับการแพร่ระบาดของโรค ตลอดจน การพัฒนาช่องทาง “หมอพร้อม” ที่แสดงข้อมูลการฉีดวัคซีนของประชาชน ติดตาม

อาการไม่พึงประสงค์ภายหลังการฉีด พร้อมบริการข้อมูลต่าง ๆ ที่สำคัญ เป็นต้น อันสะท้อนถึงผลสัมฤทธิ์จากการดำเนินนโยบายด้านพัฒนาทุนมนุษย์ด้านดิจิทัลในกำลังคนภาครัฐในการส่งเสริมให้เกิดเป็นทักษะด้านข้อมูล (Data Literacy) ภายใต้การรู้เท่าทันและใช้งานเทคโนโลยีอย่างสร้างสรรค์ นำไปสู่การใช้ดิจิทัลเพื่อการวางแผนและบริหารจัดการงานสาธารณะได้แม้ในสถานการณ์วิกฤติที่เห็นได้ชัดจากการนำระบบปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) มาใช้ในการวิเคราะห์ตัวอย่างผลการเอกซเรย์ปอดของผู้ที่ติดกว่า 20,000 ตัวอย่างเพื่อวินิจฉัยหาความเสี่ยงของการติดเชื้อในเบื้องต้นและยังเป็นการลดความเสี่ยงของบุคลากรทางการแพทย์จากการหลีกเลี่ยงของการสัมผัสกับผู้ป่วยโดยตรง ได้อีกด้วย

2) มาตรการทำให้เกิดความต่อเนื่องของกระบวนการทางธุรกิจ (Continuity Management) โดยแม้ว่าสถานการณ์แพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ที่เกิดขึ้นและมีผลกระทบรุนแรงในวงกว้างทั่วโลกจะเป็นเหตุการณ์ที่อยู่เหนือการคาดการณ์ที่หมายรวมถึงนโยบายและยุทธศาสตร์หรือแผนงานของการบริหารราชการในประเทศไทย หากแต่การบริหารจัดการและให้บริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐทุกประเภท จำเป็นที่จะต้องดำเนินการต่อไปในช่วงสถานการณ์วิกฤติ โดยเฉพาะในกรณีของการปิดสถานที่หน่วยงานของรัฐและให้ปฏิบัติงานที่บ้าน (Work from home) เพื่อชะลอและลดการแพร่กระจายของโรค จึงต้องอาศัยการนำเทคโนโลยีและทักษะด้านดิจิทัลของกำลังคนภาครัฐมาใช้ในการดำเนินงานภายใต้การมีกฎระเบียบที่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงานและมีผลรับรองได้ในทางกฎหมายเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องของกระบวนการต่าง ๆ (Continuity Management) เช่น การจัดทำคู่มือการปฏิบัติราชการนอกสถานที่และคู่มือการใช้งานแอปพลิเคชันที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน ประกอบกับการผลักดันให้เกิดการใช้งานใน

เรื่องของเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ (e-Document) ระบบสำนักงานอิเล็กทรอนิกส์ (e-Office) ที่รวมถึงการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (e-Meeting) ระบบสารบรรณอิเล็กทรอนิกส์สำหรับหน่วยงานภาครัฐ (e-Saraban) และการจัดให้มีฐานข้อมูลที่อยู่ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ (e-mail Address) สำหรับการติดต่อราชการในช่วงสถานการณ์แพร่ระบาดของโรค ตลอดจนในด้านการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนก็มีการดำเนินงานผ่านเทคโนโลยีดิจิทัล เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการดำเนินนโยบายสำคัญต่าง ๆ เช่น มาตรการเพื่อการปรับเปลี่ยนการให้บริการของภาครัฐในลักษณะบริการอิเล็กทรอนิกส์ (e-Services) ทั้งในเชิงเศรษฐกิจและสังคม ระบบการรับชำระเงินผ่านทางอิเล็กทรอนิกส์ (e - Payment) และระบบการจัดการเรียนการสอนผ่านระบบประชุมทางอิเล็กทรอนิกส์ หรือสื่อออนไลน์ (e - Learning) เป็นต้น

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า มาตรการต่าง ๆ ที่ส่งผลให้เกิดความต่อเนื่องของกระบวนการทางธุรกิจ (Continuity Management) ของหน่วยงานรัฐที่ดำเนินการในช่วงสถานการณ์แพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ตามที่กล่าวมานั้น จำเป็นต้องอาศัยศักยภาพเจ้าหน้าที่ภาครัฐด้านดิจิทัล (Digital Capabilities) ในทั้ง 5 มิติการเรียนรู้และ 7 กลุ่มทักษะตามแนวทางพัฒนาทักษะด้านดิจิทัลของข้าราชการและบุคลากรภาครัฐเพื่อการปรับเปลี่ยนเป็นรัฐบาลดิจิทัลด้วยกันทั้งสิ้น จึงสะท้อนได้ในเชิงประจักษ์ให้เห็นถึงความสำคัญและจำเป็นของการพัฒนาทุนมนุษย์ในกำลังคนภาครัฐของประเทศไทยผ่านการตอบสนองเชิงการบริหารงานดิจิทัลในสถานการณ์ช่วงวิกฤติ อันเป็นการกระตุ้นให้เกิดการปฏิบัติงานในรูปแบบใหม่ของระบบราชการดิจิทัล (Digital Government) ภายใต้ความปกติใหม่ (New Normal) ของวิถีชีวิตที่เปลี่ยนแปลงไปในอนาคต

3) มาตรการดำเนินงานและการให้บริการกลับสู่ภาวะปกติ (Recovery) จากการคาดการณ์ของหลายๆ หน่วยงานและนักวิชาการทั่วโลก ก็ยังไม่สามารถให้ข้อสรุปได้ว่าสถานการณ์แพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) จะสิ้นสุดลงเมื่อใด โดยที่นายทีโดรส อัดฮานอม กีบรีเยซุส ผู้อำนวยการองค์การอนามัยโลก (World Health Organization: WHO) ได้ตั้งความหวังว่าการแพร่ระบาดของโรคจะยุติลงภายในไม่เกิน 2 ปีข้างหน้า (พ.ศ.2565) โดยเทียบกับช่วงเวลาการแพร่ระบาดของไข้หวัดสเปน เมื่อปี พ.ศ.2461 ทั้งนี้ ในหลายมุมมองก็ยังให้ความสำคัญกับปัจจัยด้านความมีประสิทธิภาพในการวินิจฉัย รักษาโรคและการมีวัคซีน แต่ถึงอย่างไรก็ตามสิ่งหนึ่งที่เกิดขึ้นและจะดำรงอยู่ต่อไปนั่นก็คือรูปแบบการดำรงชีวิตของคนจะเปลี่ยนแปลงไปตามความปกติใหม่ (New Normal) ที่ซึ่งการดำเนินนโยบายและรูปแบบการบริหารงานภาครัฐก็จะถูกผลักดันให้มีการปรับเปลี่ยนไปเพื่อรองรับกับความต้องการสินค้าและบริการสาธารณะในรูปแบบดิจิทัลมากยิ่งขึ้น โดยจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ.2563 ได้เห็นควรกำหนดมาตรการเตรียมความพร้อมของหน่วยงานภาครัฐในการบริหารราชการและให้บริการประชาชนในสภาวะวิกฤตรองรับสถานการณ์การระบาดของโรคโควิด 19 ไว้หลายมาตรการ เช่น การทบทวนกฎหมายที่เอื้อต่อการดำเนินงานในรูปแบบดิจิทัลของภาครัฐ การพัฒนาระบบยืนยันตัวตนอิเล็กทรอนิกส์ (e-Authentication) โดยใช้ฐานข้อมูลเลขประจำตัวประชาชน เพื่อให้หน่วยงานของรัฐสามารถใช้ยืนยันตัวตนผู้ขอรับบริการต่างๆ ของภาครัฐและเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างกันได้ รวมถึงมาตรการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการของหน่วยงานของรัฐและลดผลกระทบจากการระบาดของโรค ดังจะเห็นได้จากกรณีของมาตรการ “คนละครึ่ง” ที่ใช้กระตุ้นเศรษฐกิจภายในประเทศ บรรเทาภาระค่าใช้จ่ายของประชาชน และช่วยเพิ่มสภาพคล่องให้ร้านค้ารายย่อย อันเป็น

การสนับสนุนเศรษฐกิจฐานรากและฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศในองค์รวมเป็นต้น ดังนั้น จึงจะเห็นได้ว่าการพัฒนาทุนมนุษย์ในกำลังคนภาครัฐของประเทศไทยเพื่อการบริหารงานในรูปแบบดิจิทัลจะยังคงมีความสำคัญและเป็นประเด็นท้าทายในการยกระดับความพร้อมและศักยภาพของบุคลากรภาครัฐให้เท่าทันกับสถานการณ์โลกที่เปลี่ยนแปลงไปภายใต้ความปกติใหม่ในวิถีความเป็นอยู่ของประชาชนทุกระดับอันเป็นการรองรับการสร้างมูลค่าทางผลประโยชน์และลดผลกระทบเชิงเศรษฐกิจและสังคมที่ถือเป็นผลตอบแทนทั้งในส่วนที่เป็นตัวเงินและไม่ใช้ตัวเงินจากการพัฒนาทุนมนุษย์ในภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพ

5. บทสรุป ประเด็นวิพากษ์ และข้อเสนอแนะ

จากข้อมูลทฤษฎีภูมิที่นำมาศึกษาและกรณีตัวอย่างเชิงประจักษ์ในช่วงต้น สามารถสะท้อนให้เห็นถึงการพัฒนาทุนมนุษย์ในกำลังคนภาครัฐที่ยังคงมีความแตกต่างในเชิงผลสัมฤทธิ์ระหว่างหน่วยงานระดับกรมและหน่วยงานระดับจังหวัดที่อาจยังมีความเหลื่อมล้ำต่อการดำเนินการยกระดับศักยภาพของบุคลากร การจัดหาครุภัณฑ์ด้านดิจิทัล รวมถึงการจัดการทุนมนุษย์ในการบริหารงานภาครัฐตั้งแต่กระบวนการสรรหาบุคลากรด้านเทคโนโลยีสารสนเทศที่ไม่ตรงกับคุณสมบัติหรือความต้องการอย่างแท้จริง รวมถึงการบริหารค่าตอบแทนที่ไม่สามารถจูงใจ และ/หรือ รักษาบุคลากรที่มีคุณภาพและเป็นที่ต้องการของตลาดไว้ได้ จึงถือเป็นความท้าทายโดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีของหน่วยงานระดับจังหวัดที่สะท้อนจากการตอบสนองเชิงการบริหารงานดิจิทัลต่อสถานการณ์แพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ของกำลังคนและหน่วยงานภาครัฐทั้งในระดับมาตรการตอบสนองต่ออุบัติการณ์ เหตุฉุกเฉิน วิกฤต มาตรการทำให้เกิดความต่อเนื่องของกระบวนการทางธุรกิจ และมาตรการดำเนินงาน

และการให้บริการกลับสู่ภาวะปกติภายใต้ความปกติใหม่ (New Normal) ของวิถีชีวิตที่เปลี่ยนแปลงไปในอนาคตที่เท่าทันสถานการณ์โลกอย่างมีความเป็นพลวัต สอดคล้องกับข้อมูลจากรายงานสรุปผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ ประจำปี 2563 ของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่แสดงให้เห็นว่าผลการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐเพื่อขับเคลื่อนเป้าหมายในช่วงปี 2561 – 2563 ในส่วนของการพัฒนาบุคลากรภาครัฐให้มีขีดสมรรถนะในด้านต่าง ๆ เช่น ทักษะด้านดิจิทัลและเทคโนโลยีสารสนเทศ ทักษะด้านภาษาต่างประเทศ ทักษะด้านการบริหารจัดการ เป็นต้น นั้น ยังมีประเด็นท้าทายในการพัฒนาระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลให้สอดคล้องกับสถานการณ์และยังไม่มีมีการวางแผนการติดตามและประเมินผลการบริหารทรัพยากรบุคคลที่ชัดเจน อันเป็นผลเชื่อมโยงไปสู่การบริการประชาชนและประสิทธิภาพภาครัฐที่แม้ว่าหน่วยงานของรัฐจะให้ความสำคัญกับการนำระบบดิจิทัลมาใช้ในการบริหารองค์กรมมากขึ้น โดยมีความเด่นชัดมากในช่วงของการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 หากแต่การนำเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดยังคงเป็นข้อจำกัดสำคัญของหลายหน่วยงาน โดยเฉพาะในหน่วยงานระดับจังหวัดที่สะท้อนจากผลการสำรวจศักยภาพเจ้าหน้าที่ภาครัฐด้านดิจิทัล (Digital Capabilities) ในปี 2561-2562 ในมิติย่อยทักษะการรู้ดิจิทัล (Digital Literacy) เปรียบเทียบกับเกณฑ์ของสำนักงาน ก.พ. ตามที่ได้บรรณาธิบายในบทความแล้ว ยังสามารถแสดงภาพทัศนที่สนับสนุนการวิเคราะห์ดังกล่าวด้วยผลสำรวจระดับความพร้อมรัฐบาลดิจิทัลหน่วยงานภาครัฐของประเทศไทย ประจำปี 2563 โดยสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) ที่มีการสำรวจหน่วยงานระดับจังหวัด ทั้งสิ้น 1,556 หน่วยงาน และหน่วยงานระดับกรม 292 หน่วยงาน พบว่าภาพรวมของหน่วยงานระดับกรมมีความพร้อมมากกว่าหน่วยงานระดับจังหวัด

โดยที่หน่วยงานระดับกรมมีระดับความพร้อมเฉลี่ยอยู่ที่ระดับ 3 หรือ Defined (Data-centric) ในสัดส่วนที่มากกว่าเกือบ 4 เท่าของหน่วยงานระดับจังหวัด ขณะที่หน่วยงานระดับจังหวัดร้อยละ 82.65 หรือ 1,286 หน่วยงาน ยังมีผลอยู่ระดับ 2 หรือ Developing (Open) และมีถึง 115 หน่วยงาน ที่ยังมีการพัฒนาอยู่ระดับ 1 หรือ Initial (E-Government) ซึ่งช่องว่างการพัฒนาของหน่วยงานทั้งสองประเภทจากผลการสำรวจดังกล่าวไม่มีความแตกต่างมากนักกับผลสำรวจในปี 2564 ที่หน่วยงานระดับจังหวัดมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับ 2 ถึงร้อยละ 64.37 ขณะที่หน่วยงานระดับกรมมีความพร้อมเฉลี่ยอยู่ที่ระดับ 3 ที่ร้อยละ 45.67 และมี 19 หน่วยงานที่สามารถพัฒนาได้ถึงระดับ 4 หรือ Integrated (Fully Digital) ทั้งนี้ หากพิจารณารายละเอียด โดยเฉพาะในด้านความสามารถด้านดิจิทัล (Digital Capability) ที่ชี้วัดทั้งในส่วนของผู้นำและบุคลากรที่เป็น “ทุนมนุษย์” ในองค์กร รวมถึงด้านสมาร์ตแบ็คออฟฟิศ (Smart Back Office) ก็จะทำให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำระหว่างหน่วยงานระดับกรมและหน่วยงานระดับจังหวัดที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น ซึ่งหน่วยงานระดับกรมส่วนใหญ่เฉลี่ยร้อยละ 56.82 มีค่าระดับสูงในความสามารถด้านดิจิทัล และร้อยละ 50 ของหน่วยงานอยู่ในระดับสูงมากกับการมีระบบสมาร์ตแบ็คออฟฟิศ แตกต่างจากหน่วยงานระดับกรมที่มีค่าเฉลี่ยร้อยละ 64.18 และร้อยละ 45.10 ที่แสดงถึงการมีค่าระดับปานกลางในความสามารถด้านดิจิทัลและการมีระบบสมาร์ตแบ็คออฟฟิศ ตามลำดับ ประกอบกับจากข้อมูลผลการสำรวจระดับความพร้อมและวุฒิภาวะขององค์กรในการพัฒนาไปสู่รัฐบาลดิจิทัล ยังพบว่า ระดับวุฒิภาวะ (Maturity) ของรัฐบาลดิจิทัลของหน่วยงานของรัฐของประเทศในปี 2562 อยู่ที่ระดับ 1.24 จากทั้งหมด 5 ระดับ ซึ่งต่ำกว่าค่าเป้าหมายในระดับเสี่ยงที่กำหนดไว้ในแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติไว้ที่ระดับ 2 ภายในปี 2562 ทั้งนี้ มีสาเหตุจากความพร้อมในการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีและการปรับเปลี่ยน

โครงสร้างและกระบวนการทำงานให้อยู่ในรูปแบบดิจิทัลได้อย่างสมบูรณ์แบบ
ในการกิจหลัก การกำหนดทิศทางและนโยบายขององค์กร และวิสัยทัศน์ของ
ผู้บริหารในการเห็นความสำคัญของการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีดิจิทัล
ในกระบวนการดำเนินงาน และคุณภาพของข้อมูลซึ่งเป็นโครงสร้างพื้นฐาน
ด้านเทคโนโลยีดิจิทัล อันนำไปสู่การมองกำลังคนภาครัฐในฐานะ “ทุน”
ที่จะมีส่วนสำคัญในการสร้างมูลค่าผลประโยชน์และลดผลกระทบเชิง
เศรษฐกิจและสังคมที่ถือเป็นผลตอบแทนทั้งในส่วนที่เป็นตัวเงินและไม่ใช้
ตัวเงินจากการพัฒนาทุนมนุษย์ในกำลังคนภาครัฐของประเทศไทยเพื่อ
การบริหารงานในรูปแบบดิจิทัลภายใต้ความปกติใหม่จากสถานการณ์การ
แพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 รวมทั้งการบริหารงาน
ในสภาวะวิกฤต (Crisis Management) อันใดที่จะเกิดขึ้นต่อไปในอนาคต
โดยการนี้ผู้เขียนขอให้ข้อเสนอแนะบางประการ อันประกอบไปด้วย

1) สำหรับกลุ่มทักษะด้านการออกแบบกระบวนการและ
การให้บริการด้วยระบบดิจิทัล เพื่อการพัฒนาคุณภาพงานภาครัฐ ที่ซึ่งเป็น
ทักษะที่มีความสำคัญแต่ยังคงมีความท้าทายต่อการพัฒนาทุนมนุษย์ใน
กำลังคนภาครัฐเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นทักษะที่มีค่าคะแนนเฉลี่ยต่ำสุด
เมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มทักษะอื่นๆ ของหน่วยงานในทุกระดับ ดังนั้น
หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการพัฒนาหลักสูตรและยกระดับ
ความสามารถบุคลากรภาครัฐในเรื่องดังกล่าวจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้อง
ดำเนินมาตรการอย่างจริงจัง เพื่อให้กำลังคนภาครัฐมีทักษะที่จำเป็นใน
การออกแบบหรือประยุกต์ใช้กระบวนการบริหารจัดการองค์กรและให้บริการ
ประชาชนในวิถีความปกติใหม่ (New Normal) ด้วยเทคโนโลยีดิจิทัลที่
เหมาะสมกับบริบทและพันธกิจของแต่ละหน่วยงาน ภายใต้การมีมาตรฐาน
และกฎเกณฑ์เดียวกันในการปฏิบัติงานการแลกเปลี่ยนเอกสารและข้อมูล
อิเล็กทรอนิกส์ภายในและระหว่างหน่วยงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ จำเป็นต้องบูรณาการและแลกเปลี่ยนบุคลากรเพื่อพัฒนาศักยภาพร่วมกันทั้งในภาครัฐและเอกชน รวมไปถึงสร้างความร่วมมือและการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนภายใต้การมีประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy) เพื่อร่วมกันถอดบทเรียนและกำหนดแนวทางพัฒนาทุนมนุษย์ในภาครัฐอย่างมีส่วนร่วม สอดคล้องกับความต้องการและความจำเป็นในมิติต่าง ๆ ทั้งในเชิงของภารกิจการให้บริการประชาชนและการบริหารงานภาครัฐด้วยการประยุกต์ใช้ระบบดิจิทัลอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความยั่งยืน

2) จากผลการศึกษาที่พบหลักฐานในเชิงประจักษ์ถึงความเหลื่อมล้ำในการพัฒนาศักยภาพกำลังคนภาครัฐระหว่างหน่วยงานระดับกรมและระดับจังหวัด ประกอบกับในทัศนะของผู้เขียนเองยังมองว่า แม้ในหน่วยงานระดับกรมด้วยกันก็ยังคงมีความแตกต่างในศักยภาพบุคลากรด้านดิจิทัลอยู่ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเร่งพัฒนาทุนมนุษย์ในหน่วยงานที่ยังขาดทักษะดังกล่าว รวมไปถึงการจัดให้มีอุปกรณ์ เครือข่าย และโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลที่รวมถึงการดูแลรักษาความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์ของหน่วยงานทุกระดับอย่างเป็นรูปธรรม พร้อมด้วยการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานให้มีความรู้เพียงพอและเท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีที่เป็นไปอย่างรวดเร็วในการปฏิบัติงานภายใต้การดูแลของหน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้องอย่างเชื่อมโยงและแลกเปลี่ยนบริหารจัดการองค์ความรู้ร่วมกันเพื่อให้เกิดเป็นระบบฐานข้อมูลการเรียนรู้สำหรับการปฏิบัติงานและถ่ายทอดไปยังบุคลากรในสายงานอื่น ๆ ในองค์กร ตลอดจนบุคลากรใหม่ของหน่วยงานอย่างมีประสิทธิภาพ

3) ด้านการจัดการทุนมนุษย์ในการบริหารงานภาครัฐ ถือเป็นประการหนึ่งที่สำคัญและควรมุ่งเน้นพัฒนา กล่าวคือ การแก้ไขปัญหของ

ความขาดแคลนผู้ปฏิบัติงานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศที่ข้อมูลทฤษฎีปฏิบัติใช้ในการศึกษาได้ชี้ให้เห็นถึงจำนวนเฉลี่ยผู้ปฏิบัติงานด้านดังกล่าวที่ลดลงในช่วงระยะเวลาเพียง 1 ปี (พ.ศ.2561-2562) โดยแบ่งแยกเป็น 2 กรณีคือ สำหรับหน่วยงานระดับกรมที่แม้ว่าจะมีผู้ปฏิบัติงานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศโดยตรงสูงถึงร้อยละ 81.60 ของผู้ปฏิบัติงานด้านเทคโนโลยีทั้งหมด หากแต่ยังมีแนวโน้มของบุคลากรที่ลดลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มผู้ปฏิบัติงานที่มีทักษะทางดิจิทัลขั้นสูง ด้วยเหตุผลของอัตราค่าตอบแทนที่ไม่สามารถแข่งขันได้ในตลาด ทั้งในหน่วยงานเอกชนและต่างประเทศ และสภาพแวดล้อมทางกฎระเบียบราชการที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงาน ดังนั้น จึงต้องมีการปรับปรุงระเบียบข้อบังคับตั้งแต่กระบวนการสรรหาบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้าน รวมถึงการอํารงรักษามูลค่าบุคลากรการบริหารผลตอบแทน และการบริหารบุคลากรที่มีศักยภาพ (Talent Management) ประกอบกับในส่วนของหน่วยงานระดับจังหวัดก็เช่นเดียวกัน หากแต่ยังมีความท้าทายที่ฝังลึกไปตั้งแต่การขาดอัตราหรือกำลังคนผู้ปฏิบัติงานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ที่ซึ่งมีบุคลากรโดยตรงเพียงร้อยละ 30.40 ของผู้ปฏิบัติงานด้านเทคโนโลยีทั้งหมด รวมไปถึงการพิจารณาในมิติอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง นอกเหนือไปจากการพัฒนาด้านดิจิทัลที่เป็นจุดมุ่งเน้นของบทความฉบับนี้ อาทิ ปัญหาในเชิงโครงสร้างการทำงานของบุคลากรภาครัฐ ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา การเข้าถึงข้อมูลและความแตกต่างของสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของเจ้าหน้าที่รัฐทั้งในระดับกรมและจังหวัดที่เป็นผลต่อการพัฒนาศักยภาพบุคลากรภาครัฐ ดังนั้น จึงต้องจัดให้มีการจัดการทุนมนุษย์เชิงกลยุทธ์ในการเร่งพัฒนากำลังคนควบคู่ไปกับการขยายกรอบอัตรากำลังของบุคลากรประเภทดังกล่าวเพื่อรองรับและเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานในรูปแบบดิจิทัลภายใต้ความต้องการด้านบริการสาธารณะใหม่ๆ จากวิถีความปกติใหม่ (New Normal)

ของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดเป็นคุณค่าทางเศรษฐกิจและสังคมจากการพัฒนาศักยภาพกำลังคนภาครัฐ ในฐานะ “ทุน” ที่สำคัญต่อการขับเคลื่อนประเทศสู่ความยั่งยืนต่อไป

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- ไทยรัฐออนไลน์. (2563). ผอ.องค์การอนามัยโลกคาดการณ์ “โควิด-19” จะจบ
ในอีก 2 ปี. สืบค้น 1 ธันวาคม 2563, จาก <https://www.thairath.co.th/news/foreign/1915827>
- ประโยชน์ ส่งกลิ่น. (2561). การบริหารรัฐกิจยุคหลังสมัยใหม่ (Postmodern Public Administration). วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม. มหาสารคาม: อภิชาติการพิมพ์.
- ปิยนันท์ สวัสดิ์ศฤงคาร. (2552). ทุนมนุษย์กับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์แนวคิดใหม่. สืบค้น 25 พฤศจิกายน 2563, จาก <http://oknation.nationtv.tv/blog/>
- มณีวรรณ ฉัตรอุทัย และคณะ. (ม.ป.ป.). ทุนมนุษย์: ชุมพลังและศักยภาพการแข่งขันของประเทศไทย. สืบค้น 20 พฤศจิกายน 2563, จาก <http://mba.nida.ac.th/en/books/read/74ad0ba0-09a5-11e9-8a99-1d1c4c6eac8>
- รัฐบาลไทย. (2563). สร. ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศก้าวข้ามความท้าทายโควิด 19
สู่ระบบสุขภาพดิจิทัลวิถีใหม่. สืบค้น 1 ธันวาคม 2563, จาก <https://www.thaigov.go.th/news/contents/details/37036>
- สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี. (2563). “หมอชนะ”
แอปพลิเคชันเพื่อการระวังภัยโควิด-19. สืบค้น 1 ธันวาคม 2563,
จาก http://www.ipst.ac.th/index.php/news-and-announcements/training-seminar/item/4541-19_4541
- สำนักข่าวอินโฟเควสท์. (2563). มาตรการเตรียมความพร้อมของหน่วยงานภาครัฐ
ในการบริหารราชการและให้บริการประชาชนในสภาวะวิกฤต
[รองรับสถานการณ์การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019
(COVID-19)]. สืบค้น 1 ธันวาคม 2563, จาก <https://www.ryt9.com/s/cabt/3110820>

- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2560). แนวทางพัฒนาทักษะด้านดิจิทัลของข้าราชการ และบุคลากรภาครัฐเพื่อการปรับเปลี่ยนเป็นรัฐบาลดิจิทัล. สืบค้น 20 พฤศจิกายน 2563, จาก https://www.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/page/process_dev_digital.pdf
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2563). คู่มือการบริหารความพร้อมต่อสภาวะวิกฤต (Business Continuity Management : BCM). สืบค้น 20 พฤศจิกายน 2563, จาก <https://www.opdc.go.th/file/reader/MHx8NDk3Nnx8ZmlsZV91cGxvYWQ>
- สำนักงานคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม. (2562). นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (พ.ศ.2561-2580). สืบค้น 20 พฤศจิกายน 2563, จาก <https://onde.go.th/assets/portals/1/files/620425-Government%20Gazette.PDF>
- สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์. (2563). ปรับไลฟ์สไตล์ชีวิตใหม่รับ New Normal หลังวิกฤตโควิด-19 รอดได้ด้วย Digital Technology. สืบค้น 4 ธันวาคม 2563, จาก <https://www.etda.or.th/th/Useful-Resource/knowledge-sharing/articles/New-Normal-Lifestyle.aspx?feed=cb66f430-5546-4dd8-b279-3827e88d154b>
- สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์. (2563). พร้อมสู้โควิด-19 ให้คนไทยพร้อมทำงานที่บ้าน. สืบค้น 4 ธันวาคม 2563, จาก <https://www.etda.or.th/th/newsevents/pr-news/Digital-Transformation/>
- สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์. (2563). Work From Home ภาครัฐพร้อมใหม่ กับ New Normal. สืบค้น 4 ธันวาคม 2563, จาก <https://www.etda.or.th/th/newsevents/pr-news/Work-From-Home-Government-Sector-Survey.aspx>

- สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน). (2562). รายงานผลการสำรวจระดับความพร้อมรัฐบาลดิจิทัลหน่วยงานภาครัฐของประเทศไทย ประจำปี 2561. สืบค้น 1 ธันวาคม 2563, จาก https://www.dga.or.th/upload/download/file_7441f09764ff3429b255b10003058d9e.pdf
- สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน). (2562). รายงานผลการสำรวจระดับความพร้อมรัฐบาลดิจิทัลหน่วยงานภาครัฐของประเทศไทย ประจำปี 2562. สืบค้น 1 ธันวาคม 2563, จาก https://www.dga.or.th/upload/download/file_54d75199a0347d804ca444c8bd9459e5.pdf
- สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน). (2563). ผลสำรวจระดับความพร้อมรัฐบาลดิจิทัล ประจำปี 2563. สืบค้น 24 เมษายน 2565, จาก <https://www.dga.or.th/policy-standard/policy-regulation/dg-readiness-survey/readinesssurvey63/59801/>
- สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน). (2564). ผลสำรวจระดับความพร้อมรัฐบาลดิจิทัล หน่วยงานภาครัฐของประเทศไทย ประจำปี 2564. สืบค้น 24 เมษายน 2565, จาก <https://www.dga.or.th/policy-standard/policy-regulation/dg-readiness-survey/readinesssurvey64/65781/>
- สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล. (2563). COVID-19 พลิกวิกฤติเป็นโอกาสในการปรับตัวสู่ยุคดิจิทัล. สืบค้น 4 ธันวาคม 2563, จาก <https://www.depa.or.th/th/article-view/article6-2563>
- สำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ. (2561). ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2561-2580 (ฉบับประกาศราชกิจจานุเบกษา). สืบค้น 20 พฤศจิกายน 2563, จาก https://www.nesdc.go.th/download/document/SAC/NS_PlanOct2018.pdf

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2564). รายงานสรุปผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ ประจำปี 2563. สืบค้น 24 เมษายน 2565, จาก http://nscr.nesdc.go.th/nescd_uat/wp-content/uploads/2021/06/NS_2563-for-Web-final.pdf

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2562). สรุปสาระสำคัญแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580). สืบค้น 20 พฤศจิกายน 2563, จาก <http://nscr.nesdb.go.th>

สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2559). ภาครัฐไทยกับการก้าวเข้าสู่รัฐบาลดิจิทัล. สืบค้น 1 ธันวาคม 2563, จาก <http://www.parliament.go.th/library>

ภาษาอังกฤษ

Techsauce Team. (2563). หมอชนะ-ไทยชนะ เหมือนกันหรือไม่ ต่างกันอย่างไร. สืบค้น 1 ธันวาคม 2563, จาก <https://techsauce.co/news/what-is-the-different-between-morchana-and-thaichana>

แนะนำผู้เขียน

หน่วยงานที่สังกัด	ณัฐกานต์ อัครพงศ์พิศักดิ์ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
วุฒิการศึกษา	Ph.D. in Political Science and International Relations
ความสนใจทางวิชาการ	การเมืองกับการพัฒนา การเมืองภาคการเกษตร และการเมืองในชีวิตประจำวัน
E-mail	nattakant.a@msu.ac.th

หน่วยงานที่สังกัด	ณัฐธิยา วัฒนศิริศาสตร์ สาขาวิชาการพัฒนาลังคม มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย
วุฒิการศึกษา	ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาชนบทศึกษาและการพัฒนา
ความสนใจทางวิชาการ	เศรษฐกิจชุมชน เศรษฐกิจสร้างสรรค์ และขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม
E-mail	natthiya_natt@hotmail.com

หน่วยงานที่สังกัด	กรชนก สนิทวงศ์ สาขาวิชาการพัฒนาลังคม มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย
วุฒิการศึกษา	ดุษฎีบัณฑิต สาขาการพัฒนาทรัพยากรชนบท
ความสนใจทางวิชาการ	ด้านการพัฒนาชุมชน ผู้นำ และกลุ่มองค์กรชุมชน
E-mail	pin5000@msn.com

ปฎิภา อภิรักษ์ไกรศรี

หน่วยงานที่สังกัด

คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วุฒิการศึกษา

สังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต

ความสนใจทางวิชาการ

สังคมสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
งานเสริมสร้างพลังอำนาจ ความเสมอภาคทางเพศ และความเสมอภาคทางสังคม การเคลื่อนไหวทางสังคมด้านสิทธิสตรี เด็ก และครอบครัว

E-mail

jar_mamit@hotmail.com

สุจินต์ พูลบุญ

หน่วยงานที่สังกัด

คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

มหาวิทยาลัยมหิดล

วุฒิการศึกษา

ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (เศรษฐศาสตร์สาธารณะ)

ความสนใจทางวิชาการ

การจัดการภาครัฐ เศรษฐศาสตร์สาธารณะ และรัฐบาลดิจิทัล

E-mail

sujin.pon@student.mahidol.ac.th



วารสารสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร
ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 กรกฎาคม-ธันวาคม 2547
“วิพากษ์นโยบายประชานิยม” (ฉบับปฐมฤกษ์)



วารสารสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร
ปีที่ 1 ฉบับที่ 2 มกราคม-มิถุนายน 2548
“สำนักอาสาในยุคละโวณ”



วารสารสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร
ปีที่ 2 ฉบับที่ 1 กรกฎาคม-ธันวาคม 2548
“ธรรมากับการปกครองท้องถิ่น”



วารสารสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร
ปีที่ 2 ฉบับที่ 2 มกราคม-มิถุนายน 2549
“1 ปี สืบสานกับการฟื้นฟูชุมชน”



วารสารสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร
ปีที่ 3 ฉบับที่ 1 กรกฎาคม-ธันวาคม 2549
“สร้างสรรค์สุขภาวะชุมชนถ้วนหน้า”



วารสารสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร
ปีที่ 3 ฉบับที่ 2 มกราคม-มิถุนายน 2550
“ศึกษาภาคประชาชนกับคุณภาพชีวิตเมืองและชนบท”



วารสารสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร
ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 กรกฎาคม-ธันวาคม 2550
“หลากหลายชีวิตคนชายขอบ: ความรู้และความจริง”



วารสารสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร
ปีที่ 4 ฉบับที่ 2 มกราคม-มิถุนายน 2551
“อาสาสมัคร: จากชุมชนสู่สังคม”



วารสารสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร
ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 กรกฎาคม-ธันวาคม 2551
“พลวัตชุมชน: เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม”



วารสารสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร
ปีที่ 5 ฉบับที่ 2 มกราคม-มิถุนายน 2552
“ชุมชน สังคมไทยท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลง”



วารสารสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร
ปีที่ 6 ฉบับที่ 1 กรกฎาคม-ธันวาคม 2552
“40 ปี สำนักบัณฑิตอาสาสมัคร”



วารสารสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร
ปีที่ 6 ฉบับที่ 2 และ ปีที่ 7 ฉบับที่ 1
ประจำเดือนมกราคม-ธันวาคม 2553
“งานอาสาสมัครกับการแก้ปัญหาเชิงสันติวิธี”



วารสารสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร
ปีที่ 7 ฉบับที่ 2 มกราคม-มิถุนายน 2554
“ผู้นำจิตอาสาไร้พรมแดน”



วารสารสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร
ปีที่ 8 ฉบับที่ 1 กรกฎาคม-ธันวาคม 2554
“สิทธิคนยากจนในสังคมไทย”



วารสารสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร
ปีที่ 8 ฉบับที่ 2 มกราคม-มิถุนายน 2555
“ถอดบทเรียน “น้ำท่วม” สังคมไทย”



วารสารสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร
ปีที่ 9 ฉบับที่ 1 กรกฎาคม-ธันวาคม 2555
“วัฒนธรรมชนบท การประกอบสร้างและการช่วงชิงพื้นที่ของการถูกกำหนดนิยาม”



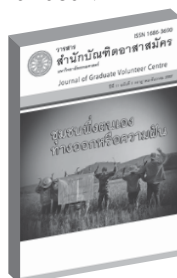
วารสารสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร
ปีที่ 9 ฉบับที่ 2 มกราคม-มิถุนายน 2556
“อาสาสมัคร ชำนาญพรมแดน”



วารสารสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร
ปีที่ 10 ฉบับที่ 1 กรกฎาคม-ธันวาคม 2556
“ความเป็นอื่นและการพัฒนา”



วารสารสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร
ปีที่ 10 ฉบับที่ 2 มกราคม-มิถุนายน 2557
“รากหญ้า: ส่วนที่ถูกนับ เพื่อที่จะไม่นับรวม ”



วารสารสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร
ปีที่ 11 ฉบับที่ 1 กรกฎาคม-ธันวาคม 2557
“ชุมชนพึ่งตนเองทางออกหรือความฝัน”

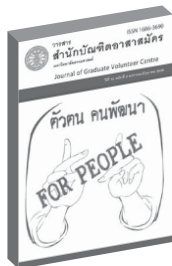
วารสารฉบับที่ผ่านมา



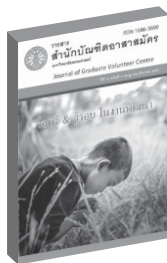
วารสารสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร
ปีที่ 11 ฉบับที่ 2 มกราคม-มิถุนายน 2558
“เพศสภาพกับการพัฒนา”



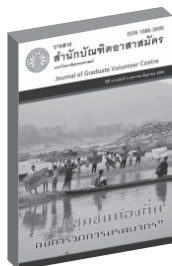
วารสารสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร
ปีที่ 12 ฉบับที่ 1 กรกฎาคม-ธันวาคม 2558
“คสช. คน ชุมชน สังคม ในงานพัฒนา”



วารสารสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร
ปีที่ 12 ฉบับที่ 2 มกราคม-มิถุนายน 2559
“ตัวตน คนพัฒนา”



วารสารสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร
ปีที่ 13 ฉบับที่ 1 กรกฎาคม-ธันวาคม 2559
“รอบรู้ รื้อรอบ ในงานพัฒนา”



วารสารสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร
ปีที่ 13 ฉบับที่ 2 มกราคม-มิถุนายน 2560
“ชุมชนท้องถิ่น กับการจัดการทรัพยากร”



วารสารสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร
ปีที่ 14 ฉบับที่ 1 กรกฎาคม-ธันวาคม 2560
“งานอาสาสมัครกับการพัฒนา”



วารสารพัฒนศาสตร์
ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 มกราคม-มิถุนายน 2561
“เศรษฐกิจ การเมือง การต่อรอง”



วารสารพัฒนศาสตร์
ปีที่ 1 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม-ธันวาคม 2561
“ไทยนอกแผ่นดินไทย”



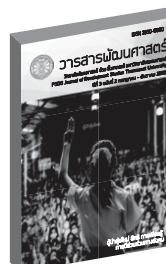
วารสารพัฒนศาสตร์
ปีที่ 2 ฉบับที่ 1 มกราคม-มิถุนายน 2562
“โครงการที่ผิดรัก”



วารสารพัฒนศาสตร์
ปีที่ 2 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม-ธันวาคม 2562
“มองชนบทผ่านการเมืองของการพัฒนา”



วารสารพัฒนศาสตร์
ปีที่ 3 ฉบับที่ 1 มกราคม-มิถุนายน 2563
“ทุนทางวัฒนธรรมของท้องถิ่นกับการพัฒนา”



วารสารพัฒนศาสตร์
ปีที่ 3 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม-ธันวาคม 2563
“ผู้นำรุ่นใหม่ สิทธิ การเรียนรู้ การมีส่วนร่วมทางสังคม”



วารสารพัฒนศาสตร์
ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 มกราคม-มิถุนายน 2564
“วิถีไทยใหม่ ในภาวะโรคระบาด”



วารสารพัฒนศาสตร์
ปีที่ 4 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม-ธันวาคม 2564
“ภูมิทัศน์การเมืองใหม่
สังคมไทยในโลกที่เปลี่ยนแปลง”

ต้องการวารสารพัฒนศาสตร์ (เดิมชื่อ วารสารสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร) วิทยาลัย
พัฒนศาสตร์ ป่วย อึ้งภากรณ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ฉบับย้อนหลัง โปรดรอก
รายละเอียดตามแบบฟอร์ม พร้อมทั้งโอนเงินบริจาคสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสาร
ในอัตราเล่มละ 150 บาท มาที่

ชื่อบัญชี ออมทรัพย์ วิทยาลัยพัฒนศาสตร์ ป่วย อึ้งภากรณ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
เลขที่ 984-2-38985-5 ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) สาขาท่าพระจันทร์

ชื่อ-สกุล.....

ที่อยู่ให้จัดส่ง.....

.....

หมายเลขโทรศัพท์.....

ต้องการวารสาร

ฉบับที่.....จำนวน.....เล่ม	ฉบับที่.....จำนวน.....เล่ม
ฉบับที่.....จำนวน.....เล่ม	ฉบับที่.....จำนวน.....เล่ม
ฉบับที่.....จำนวน.....เล่ม	ฉบับที่.....จำนวน.....เล่ม

รวม..... เล่ม โดยได้โอนเงินสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสาร
เป็นจำนวน บาท

โปรดส่งแบบฟอร์มพร้อมสำเนาการโอนเงินมาที่

กองบรรณาธิการวารสารพัฒนศาสตร์ (เดิมชื่อ วารสารสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร)

วิทยาลัยพัฒนศาสตร์ ป่วย อึ้งภากรณ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

โทรสาร 0-2564-4429

หรือทาง E-mail: psdsjournal.tu@gmail.com

ผู้อ่านที่ต้องการสมัครเป็นสมาชิกวารสารพัฒนศาสตร์ (เดิมชื่อวารสารสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร) วิทยาลัยพัฒนศาสตร์ ป๋วย อึ๊งภากรณ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หรือสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสาร โปรดกรอกรายละเอียดชื่อ ที่อยู่ ที่ต้องการให้ส่งวารสารไปให้ พร้อมทั้งโอนเงินบริจาคสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสาร

- อัตราค่าสมาชิก 300 บาท ต่อวารสาร 2 เล่ม
 500 บาท ต่อวารสาร 4 เล่ม

ชื่อบัญชี ออมทรัพย์ วิทยาลัยพัฒนศาสตร์ ป๋วย อึ๊งภากรณ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
เลขที่ 984-2-38985-5 ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) สาขาท่าพระจันทร์

ต้องการให้จัดส่งวารสารไปที่

ชื่อ-นามสกุล.....

ที่อยู่.....

หมายเลขโทรศัพท์ติดต่อ.....

ได้โอนเงินสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสาร เป็นจำนวน.....บาท

โดยเริ่มตั้งแต่ปีที่..... ฉบับที่.....

โปรดส่งแบบฟอร์มพร้อมสำเนาการโอนเงินมาที่

กองบรรณาธิการวารสารพัฒนศาสตร์

(เดิมชื่อ วารสารสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร)

วิทยาลัยพัฒนศาสตร์ ป๋วย อึ๊งภากรณ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต

ปทุมธานี 12121

หรือ โทรสาร 02-564-4429

หรือทาง email : psdsjournal.tu@gmail.com



หลักเกณฑ์การเขียนต้นฉบับบทความเพื่อตีพิมพ์ใน วารสารพัฒนศาสตร์ วิทยาลัยพัฒนศาสตร์ ป๋วย อึ๊งภากรณ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

1. มาตรฐานวารสารและระบบการประเมินบทความ (Peer Review Process)

1. วารสารพัฒนศาสตร์ วิทยาลัยพัฒนศาสตร์ ป๋วย อึ๊งภากรณ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ อยู่ในฐานข้อมูล TCI (Thai Journal Citation Index Centre) หรือศูนย์อ้างอิงวารสารไทย กลุ่มที่ 2 (ตั้งแต่ 1 มกราคม 2563 ถึง 31 ธันวาคม 2567)

2. วารสารพัฒนศาสตร์ วิทยาลัยพัฒนศาสตร์ ป๋วย อึ๊งภากรณ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปฏิบัติตามเกณฑ์มาตรฐานวิชาการกลุ่มสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ สกอ.และ สกว.กำหนดโดยกองบรรณาธิการประกอบด้วย ศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อาจารย์คณาจารย์และผู้ทรงคุณวุฒิระดับปริญญาเอกที่มีผลงานวิจัยและผลงานวิชาการอย่างต่อเนื่อง และมีสัดส่วนของกองบรรณาธิการจากภายนอกเกินกว่าร้อยละ 70 ของเกณฑ์ที่กำหนด

3. การพิจารณาประเมินคุณภาพบทความ โดยผู้เชี่ยวชาญภายนอก ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชานั้นๆ อย่างน้อย 3 คน โดยผู้เขียนบทความและผู้ประเมินไม่รู้จักกัน (double-blind) หลังจากนั้นจะส่งความเห็นของผู้ประเมินให้กับเจ้าของบทความ โดยที่ทางกองบรรณาธิการประสานให้ผู้เขียนแก้ไขบทความและส่งให้กองบรรณาธิการภายในระยะเวลาที่กำหนด

2. กำหนดการตีพิมพ์

ปีละ 2 ฉบับ โดยในแต่ละปี วารสารมีกำหนดออกในฉบับที่ 1 ในเดือนมิถุนายน และฉบับที่ 2 ในเดือนธันวาคม

3. . การส่งบทความเพื่อการลงพิมพ์

ส่งบทความออนไลน์ได้ที่ Website วารสารพัฒนศาสตร์ www.tci-thaijo.org/index.php/gvc-tu/index

4. การรับพิจารณาบทความ

กองบรรณาธิการเปิดรับบทความวิชาการ, บทความวิจัย, รวมทั้งผลงานของนักศึกษาปริญญาโท และปริญญาเอก และเปิดกว้างสำหรับงานเขียนสารคดีเชิงวิชาการ รวมทั้งงานวิชาการของท้องถิ่น ซึ่งเขียนขึ้นจากประสบการณ์การค้นคว้า ทดลองภายใต้หลักการต่างๆ ที่อยู่ในข่ายของการศึกษาทางสังคมศาสตร์ การพัฒนา ทั้งในมิติของการพัฒนาคน สังคมและชุมชน และงานอาสาสมัครเพื่อการพัฒนา โดยไม่จำกัดพื้นที่การศึกษาเฉพาะว่าต้องเป็นพื้นที่ชนบทเท่านั้น แต่หน่วยการศึกษาสามารถขยายความเป็นชนบทภูมิปัญญาท้องถิ่น วัฒนธรรมที่หลากหลายภายใต้ความเป็นสังคมพหุวัฒนธรรม ความเป็นชนบทในเมือง การสร้างสรรค์นวัตกรรมการพัฒนาที่มุ่งสร้างองค์ความรู้สำหรับใช้ในการขับเคลื่อนสังคมที่อยู่ร่วมกันอย่างเสมอภาคเท่าเทียม รูปแบบของบทความต้องมีระบบการอ้างอิงตามที่วารสารกำหนด

5. เงื่อนไขการเขียนบทความเพื่อเสนอตีพิมพ์

สิ่งสำคัญคือบทความจะต้องไม่เคยถูกตีพิมพ์ที่ไหนมาก่อน และจะต้องไม่ส่งไปตีพิมพ์ที่อื่น หรือส่ง บทความไปพร้อมกัน 2 แห่งในเวลาเดียวกัน

6. รูปแบบการจัดพิมพ์และองค์ประกอบของบทความ

1. บทความที่เสนอจัดพิมพ์ควรมีความยาวของเนื้อหาไม่เกิน 25 หน้า (A4) นับรวมรูปภาพ ตาราง เอกสารอ้างอิงและภาคผนวก

2. รูปแบบตัวอักษรในบทความให้ใช้ตัวอักษร Cordia New ตามหัวข้อดังนี้

2.1. ชื่อบทความภาษาไทย/ภาษาอังกฤษ ใช้รูปแบบตัวอักษร Cordia New Bold ขนาด 18 pt. (ตัวหนา)

2.2. หัวข้อเรื่องใช้ ตัวอักษร Cordia New Bold ขนาด 16 pt. (ตัวหนา)

2.3. ชื่อผู้เขียนทุกคนใช้ตัวอักษร Cordia New ขนาด 16 pt. (ตัวปกติ)

2.4. ชื่อตำแหน่งและสังกัดและหน่วยงานหรือมหาวิทยาลัยของผู้เขียนใช้ระบบ Footnote รูปแบบตัวอักษร Cordia New ขนาด 14 pt.

2.5. คำสำคัญ ภาษาไทย ใช้ตัวอักษร Cordia New ขนาด 16 pt. (ตัวปกติ) เคาะเว้นวรรคระหว่างคำ 3 เคาะ คำสำคัญภาษาอังกฤษ (Keywords) ใช้ตัวอักษร Cordia New ขนาด 16 pt. (ตัวปกติ) ให้พิมพ์ “,” คั่นระหว่างคำและเคาะเว้นวรรคระหว่างคำ 1 เคาะ

2.6. เนื้อหาบทความใช้ ตัวอักษร Cordia New ขนาด 16 pt. (ตัวปกติ) พิมพ์ย่อหน้า 1.25 cm.

3. องค์ประกอบของบทความ

3.1. ชื่อบทความภาษาไทย ภาษาอังกฤษ ระบุประเภทของบทความ (บทความวิจัย/ บทความวิชาการ) แหล่งที่มา การสนับสนุนผลงานใน Footnote

3.2. ชื่อเจ้าของบทความทุกคน และต้องระบุสังกัดของทุกคนใน Footnote

3.3. บทคัดย่อ ภาษาไทย และภาษาอังกฤษ รวมกันไม่เกิน 600 คำ (ประมาณไม่เกิน 26 บรรทัด)

3.4. คำสำคัญ keywords 3-5 คำ ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ

3.5. เนื้อหาบทความ ตัวอักษร Cordia New ขนาด 16 pt. (ตัวปกติ) พิมพ์ย่อหน้า 1.25 cm.

3.6. ตารางและชื่อตาราง ใช้ตัวอักษร Cordia New ขนาด 16 pt. ให้เขียนระบุ “ตาราง 1 (ตัวหนา เคาะ1 ครั้ง) ชื่อตาราง (ตัวปกติ) วางด้านบนตารางจัดชิดซ้าย” เช่น ตาราง 1 สถิติการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด-19 ในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนใต้

3.7. ภาพประกอบ ให้ทำภาพประกอบเป็นรูปกราฟขาว – ดำ ที่มีความคมชัด โดยกำหนดขนาดไฟล์ที่ใช้ตัวอักษร Cordia New ขนาด 16 pt. ให้เขียนระบุ ภาพประกอบ 1 (ตัวหนา เคาะ1 ครั้ง) ชื่อภาพ (ตัวปกติ) วางด้านบนตารางจัดชิดซ้าย ระบุที่มาของภาพประกอบได้ภาพ การใช้แผนภูมิหรือภาพประกอบต้องอ้างอิงแหล่งที่มาให้ถูกต้อง ชัดเจนและไม่ละเมิดลิขสิทธิ์ของผู้อื่น ตัวอย่าง

ภาพประกอบ 1 การเก็บเกี่ยวข้าวของชาวบ้านในพื้นที่บ้านแม่่นา
น้อย จ.แม่ฮ่องสอน (จัดชิดขอบซ้ายด้านบนรูปภาพ)

ที่มา: ปณิชา ปานกลาง (จัดชิดขอบซ้ายด้านล่างรูปภาพ)

3.8. หากผู้เขียนเสนอลงพิมพ์บทความวิจัย ให้ระบุเลขที่ใบรับรอง
จริยธรรมการวิจัยที่ได้รับ (ถ้ามี)

3.9. อ้างอิง ใช้รูปแบบการอ้างอิงแบบ APA Style (รูปแบบ
การเขียนอยู่ในหัวข้อรูปแบบการเขียนอ้างอิง)

3.10. แนะนำผู้เขียน ข้อความแนะนำผู้เขียน ไม่เกิน 5 บรรทัด
มีเนื้อหาอย่างน้อยประกอบด้วย

ชื่อ-สกุล ตำแหน่ง/ตำแหน่งทางวิชาการ หน่วยงานสังกัด
ความสนใจทางวิชาการ สาขาวิชาที่สำเร็จการศึกษา E-mail และที่อยู่ติดต่อ
ผู้เขียน พร้อมหมายเลขโทรศัพท์ที่กองบรรณาธิการสามารถติดต่อได้สะดวก
(ข้อมูลหมายเลขโทรศัพท์ของท่านจะไม่ถูกนำไปเผยแพร่ต่อสาธารณะ)

7. การเขียนบทความ

การเขียนเนื้อหาในบทความเพื่อตีพิมพ์ในวารสารพัฒนศาสตร์
มีแนวทางสำคัญดังนี้

1. บทความวิชาการ

ต้องประกอบด้วย 3 ส่วน คือ ส่วนนำ ส่วนวิเคราะห์ตีความ
และส่วนสรุป ที่มีหัวข้อและเนื้อหาที่สอดคล้องและตรงกับประเด็นที่ต้องการ
นำเสนออย่างชัดเจน มีลำดับการจัดเรียงเนื้อหาที่ทำให้ผู้อ่านสามารถเข้าใจ
ได้ชัดเจนเป็นระบบ รวมถึงมีการมีการใช้ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาวิเคราะห์
ประเด็นต่าง ๆ ตามหลักวิชาการ มีการวิเคราะห์ สังเคราะห์ นำเสนอเป็นองค์ความรู้
แนวคิด ข้อเสนอแนะหรือข้อสรุปผ่านมุมมองและแนวคิดจากประสบการณ์และ
ทักษะของผู้เขียน เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้อ่าน

2. บทความวิจัย

ต้องนำเสนอการวิจัยและผลที่ได้รับอย่างเป็นระบบโดยมีองค์ประกอบ ดังต่อไปนี้ บทคัดย่อ ความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์การศึกษา แนวคิดทฤษฎีที่ใช้ ระเบียบวิธีวิจัย สมมติฐานการวิจัย (ถ้ามี) ผลการศึกษา ข้อสรุปและข้อเสนอแนะ (หัวข้อในบทความวิจัยอาจมีหัวข้อที่แตกต่างกันได้ตามรูปแบบของการกำหนดหัวข้องานวิจัยของแต่ละแห่งที่ดำเนินการแต่โดยภาพรวมต้องมีองค์ประกอบที่แสดงถึงการดำเนินงาน และผลการวิจัยที่ครบถ้วนตามองค์ประกอบของการนำเสนอผลงานวิจัย)

8. รูปแบบการเขียนอ้างอิง

การอ้างอิงแทรกในเนื้อหา

ใช้หลักการอ้างอิง แบบแทรกในเนื้อหา ให้เขียนระบุไว้ในวงเล็บแทรกปนกับข้อความที่อ้างอิง ซึ่งการเขียนแทรกสามารถแทรกไว้ในตำแหน่งที่เหมาะสม ซึ่งอาจอยู่หน้าข้อความหรือท้ายข้อความที่นำมาอ้างอิงในเนื้อหาก็ได้ รูปแบบการอ้างอิงในเนื้อหาใช้ระบบนาม-ปี (Author – Date Citation System) ในรูปแบบดังนี้

1. การเขียนอ้างอิงหนังสือทั้งเล่ม ให้ระบุชื่อผู้แต่งและนามสกุล ถ้าผู้เขียนเป็นชาวต่างชาติให้ระบุ นามสกุล ตามด้วยเครื่องหมายจุลภาค (.) และปีที่พิมพ์ไว้ในเครื่องหมายวงเล็บ ดังนี้ (ชื่อ นามสกุลผู้แต่ง, ปีที่พิมพ์)

ตัวอย่าง (สามชาย ศรีสันต์, 2563) (United Nation, 2018)

2. การอ้างอิงเฉพาะข้อความบางหน้า ให้เพิ่มเครื่องหมายจุลภาค (Comma) ต่อจากปีที่พิมพ์ตามด้วยตัวอักษรย่อของหน้า คือ น. หรือ Page และ Pages คือ p. และ pp. ตามด้วยเลขหน้าในเครื่องหมายวงเล็บ ตัวอย่าง (อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์, 2560, น.69-79) (Woods, 2005, pp. 181 - 184)

รายการอ้างอิง

เรียงตามตัวอักษรของชื่อ – สกุลผู้แต่ง ปีที่พิมพ์ ตามหลักเกณฑ์ APA (American Psychological Association) ดังตัวอย่าง ตัวอย่างรายการอ้างอิง

ตัวอย่างการเขียนรายการอ้างอิง

1. วารสารและนิตยสาร

ก. วารสารเรียงลำดับหน้าโดยขึ้นต้นหน้าหนึ่งทุกครั้งเมื่อขึ้นฉบับใหม่ให้ระบุ (ฉบับที่)

รูปแบบ:

ภาษาไทย : ชื่อผู้แต่ง. (ปีที่พิมพ์). ชื่อเรื่อง. ชื่อวารสาร, ปีที่(ฉบับที่), หน้าแรก-หน้าสุดท้าย.

ภาษาอังกฤษ : Author(s). (Year of publication). Title of article. *Title of periodical or journal*, Volume(issue), First-last page.

ตัวอย่าง: กิตติกาญจน์ หาญกุล (2562). ความท้าทายของหลักสูตรบัณฑิตอาสาสมัคร: ในห้วงยามของการเปลี่ยนแปลง. *วารสารพัฒนศาสตร์*, 2(1), 52-78.

Ann Le, Mare. Buapun Promphakping and Jonathan Rigg (2015). Returning Home: The Middle – Income Trap and Gendered Norms in Thailand. *Journal of International Development* 27. P.285 – 306.

ข. วารสารเรียงลำดับหน้าหนึ่งถึงหน้าสุดท้ายต่อเนื่องกันตลอดปี ไม่ต้องระบุ (ฉบับที่)

ตัวอย่าง: สร้อยมาศ รุ่งมณี. (2559). ตำแหน่งแห่งที่ในฐานะเครื่องมือการเข้าถึงข้อมูล: บทสะท้อนจากการทำงานภาคสนามในพื้นที่ชายแดนอีสาน-ลาว. *วารสารสังคมวิทยา มานุษยวิทยา*, 35, 23-46.

Dzurec, L. C., & Abraham, I. L. (1993). The nature of inquiry linking quantitative and qualitative research nursing. *Journal of Advanced Nursing*, 18, 298-304.

2. หนังสือ

รูปแบบ: ชื่อผู้แต่ง. (ปีที่พิมพ์). ชื่อหนังสือ. เมืองที่พิมพ์: สำนักพิมพ์.

ตัวอย่าง: สามชาย ศรีสันต์. (2561). *ว่าด้วยวาทกรรมแนววิพากษ์
บทศึกษาวิเคราะห์วาทกรรมการพัฒนา/หลังการพัฒนา.*
กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สมมติ.

นภาพร อดิวนิชยพงศ์, กิตติกาญจน์ หาญกุล และสร้อยมาศ
รุ่งมณี. (2560). *แรงงานเพื่อนบ้านกับคนไทย : ทำงาน
และอยู่ร่วมกันด้วยความเข้าใจ.* กรุงเทพฯ : วิทยาลัย
พัฒนศาสตร์ ป๋วย อึ๊งภากรณ์.

หนังสือที่ไม่ปรากฏชื่อผู้แต่งหรือบรรณาธิการ ให้ขึ้นต้นด้วยชื่อหนังสือ

ตัวอย่าง: *OECD. (2013). How's Life? 2013 Measuring Well-being.*
OECD Publishing.

3. รายงานการประชุมหรือสัมมนาทางวิชาการ

รูปแบบ: ชื่อผู้แต่ง. (ปีที่พิมพ์). ชื่อบทความหรือชื่อเรื่องของบท. ใน ชื่อการประชุมหรือการสัมมนา, วัน เดือน ปี สถานที่จัด. เมืองที่พิมพ์: สำนักพิมพ์.

ตัวอย่าง: อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์. (2562). ความเปลี่ยนแปลงในชนบทของ
การกำหนดทิศทางที่ควรจะเป็นของขบวนการ
เคลื่อนไหวของภาคประชาชนภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ
20 ปี. ใน *การประชุมทางวิชาการระดับชาติ
“ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี: จุดเริ่มต้นหรือจุดจบของ
ภาคชนบทไทย?”* 23-24 สิงหาคม 2562 ณ ห้องประชุม
ริมน้ำ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ท่าพระจันทร์. กรุงเทพมหานคร: วิทยาลัยพัฒนศาสตร์
ป๋วย อึ๊งภากรณ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

Deci, E. L., & Ryan, R. M. (1991). A motivational approach
to self: Integration in personality. In R. Dienstbier
(Ed.), *Nebraska Symposium on Motivation: Vol. 38.*
Perspectives on Motivation (pp. 237-288). Lincoln:
University of Nebraska Press.

4. บทความจากหนังสือพิมพ์

รูปแบบ: ชื่อผู้แต่ง. (ปีที่พิมพ์, เดือน, วันที่). ชื่อเรื่อง. ชื่อหนังสือพิมพ์, หน้าที่น่ามาอ้างอิง.

ตัวอย่าง: วิทยากร เชียงกุล. (2562, พฤศจิกายน 18) เป้าหมายการศึกษาคควรกว้างกว่าเพื่อการทำมาหากิน. *กรุงเทพธุรกิจ*, 25.

Di Rado, A. (1995, March 15). Trekking through college: Classes explore modern society using the world of Star Trek. *Los Angeles Time*, p. A3.

5. วิทยานิพนธ์

รูปแบบ: ชื่อผู้แต่ง. ปีที่พิมพ์. ชื่อวิทยานิพนธ์. ระดับปริญญาของวิทยานิพนธ์. สถาบันการศึกษา. เมืองที่พิมพ์: สำนักพิมพ์.

ตัวอย่าง: นราพร อินทร์แดนดอน. (2556). *ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมเพื่อสิทธิชุมชน: ศึกษากรณี การเคลื่อนไหวของเครือข่ายประชาชนภาคตะวันออกในจังหวัดระยอง*. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต. สำนักบัณฑิตอาสาสมัครมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

Darling, C. W. (1976). *Giver of due regard: the poetry of Richard Wilbur*. Unpublished doctoral dissertation, University of Connecticut, Storrs, CT.

6. พจนานุกรม

ตัวอย่าง: พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542. (2546). กรุงเทพมหานคร: นานมีบุ๊คพับลิเคชัน.

Shorter Oxford English dictionary (5 th ed.). (2002). New York: Oxford University Press.

7. สื่ออิเล็กทรอนิกส์

รูปแบบ: ชื่อผู้แต่ง. (ปีที่พิมพ์). ชื่อเรื่อง. วันที่ทำการสืบค้น. ชื่อฐานข้อมูล. URL

Author(s). (date-or “n.d.”). Title of work. (Online), date retrieved. Name of Database or Internet address of the specific document. Specify URL exactly.

ตัวอย่าง: สลิลลา มหันต์เชิดชูวงศ์. (2561). *Isan is too mainstream. วันที่อีสานรากหญ้าผลิบานมาเป็นกระแสหลัก*, 26 มิถุนายน 2562. <https://web.tcdc.or.th/th/Articles/Detail/ISANISTOOMAINSTREAM>

Ann Mattis. (1984). *A Society for International Development*, Retrieved October 5 2006. from URL books.google.co.th/books?id=E9UWAAAAIAAJ&hl=th&source=gbs_book.

หลักเกณฑ์ และข้อกำหนดสำคัญก่อนส่งบทความ

	หลักเกณฑ์	รายละเอียด
1	ตรวจสอบองค์ประกอบของบทความว่าครบถ้วนหรือไม่	
2	ใช้ตัวอักษร cordia new และขนาดตัวอักษร 16 points พร้อมทั้งใช้ตัวเลขทั้งหมดเป็นอารบิก	
3	ให้ใส่ชื่อบทความ และชื่อผู้แต่งบนหัวกระดาษด้านขวามือของทุกหน้า พร้อมใส่เลขหน้า	
4	การกำหนดหัวข้อใหญ่ และหัวข้อย่อยไม่ต้องใส่ตัวเลขหน้าหัวข้อ ยกเว้นหัวข้อย่อยที่ต่อจากหัวข้อย่อยให้ใส่ตัวเลขได้	หากมีหัวข้อต่อจากหัวข้อย่อยให้ใส่เป็น 1.1 และ 1) ตามลำดับชั้น วารสารพัฒนศาสตร์ หลักเกณฑ์การส่งบทความ 1. องค์ประกอบของบทความ 1.1 ส่วนนำ 1) ...
5	หัวข้อใหญ่ให้ใช้ตัวหนาได้ นอกนั้นห้ามใช้ตัวหนา	
6	คำที่ต้องการเน้นให้ใช้ตัวเอน แต่ใช้ได้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น	

	หลักเกณฑ์	รายละเอียด
7	การอ้างอิงทั้งเชิงบรรณและรายการอ้างอิงให้เป็นไปตามแบบมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์กำหนด	
8	การวงเล็บภาษาอังกฤษให้ใช้ตัวอักษรตัวเล็กเท่านั้น ยกเว้นคำเฉพาะ (Proper Noun) ให้ใช้ตัวอักษรตัวใหญ่หน้าคำ	(Puey Ungphakorn School of Development)
9	การใช้คำย่อ กล่าวถึงครั้งแรกให้ใส่คำเต็ม โดยวงเล็บคำย่อ และการกล่าวครั้งต่อไปให้ใช้คำย่อได้	Puey Ungphakorn School of Development (PSDS) วิทยาลัยพัฒนศาสตร์ ป๋วย อึ๊งภากรณ์ (ว.ป๋วย)
10	การใส่เชิงอรรถอธิบายความ ให้ใส่เชิงอรรถไว้ตอนท้ายของหน้าที่มีเนื้อหาเชิงอรรถนั้นๆ และใส่ตัวเลขเรียงลำดับจากต้นไปจนจบบทความ	
11	บทความทุกบทความจะต้องส่งภาพอย่างน้อย 1 ภาพสำหรับใช้ประกอบข้อความ	
12	หากมีภาพประกอบให้วางภาพตามตำแหน่งที่ผู้เขียนต้องการ และให้ใส่ลำดับภาพเรียงไปจนจบบทความ พร้อมทั้งใส่คำอธิบายประกอบ	
13	การวางตารางให้วางอยู่กึ่งกลางหน้ากระดาษ เลขตารางและชื่อตารางระบุไว้ที่ด้านบนของตาราง	
14	การเรียงเลขตารางให้เรียงลำดับจาก ตารางที่ 1 เรียงลำดับไปจนจบบทความ	
15	ระบุที่มาของตารางไว้ท้ายตาราง โดยให้คำว่า ที่มา: ชิดขอบตารางด้านซ้ายมือ	
16	วารสารนี้เคร่งครัดกับการอ้างอิง ขอให้ท่านตรวจสอบให้แน่ใจว่า ไม่มีข้อความส่วนใดที่ผู้เขียนนำมาเขียนในบทความโดยไม่ได้อ้างอิงแหล่งที่มา	
17	การแนะนำผู้เขียนระบุรายละเอียดตามหัวข้อที่กำหนด	

สำนักงานติดต่อ

กองบรรณาธิการวารสารพัฒนศาสตร์ วิทยาลัยพัฒนศาสตร์ ป๋วย อึ๊งภากรณ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เลขที่ 99 หมู่ที่ 18 ต.คลองหนึ่ง อ.คลองหลวง จ.ปทุมธานี 12121

โทรศัพท์ 02-564-4429 เลขานุการกองบรรณาธิการ 087- 6894446

Email: psdsjournal.tu@gmail.com



พิมพ์ที่: บริษัท ธนาเพรส จำกัด, พ.ศ. 2565
โทรศัพท์ 0-2530-4114
โทรสาร 0-2108-8951
E-mail: tanapress@gmail.com



PSDS JOURNAL OF DEVELOPMENT STUDIES
THAMMASAT UNIVERSITY

ISSN 2630-0680



9 772630 068002

วิทยาลัยพัฒนศาสตร์ ป๋วย อึ๊งภากรณ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ศูนย์รังสิต โทรศัพท 02-564-4440-79 ตอ 1044 โทรสาร 02-564-4430
ทำพระจันทร์ อาคารเอกประสงค 1 ชั้น 6
โทรศัพท 02-613-3604 โทรสาร 02-613-3605
Website: www.psds.tu.ac.th

ราคา 150 บาท