FACULTY OF POLITICAL SCIENCE
PRINCE OF SONGKLA UNIVERSITY

POLITICAL SCIENCE

JPSA

Journal of Political and Social Agenda

Vol. 4 No. 2 (July - December 2025)

วารสารวาระการเมืองและสังคม

ปีที่ 4 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม - ธันวาคม 2568)

- การดูแลผู้ป่วยระยะท้ายและการเผชิญความตายในชุมชนเมือง
- การพัฒนานวัตกรรมดิจิทัลเพื่อยกระดับการประชาสัมพันธ์และบริการออนไลน์ กรณีศึกษาเทศบาลตำบลกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม
- จากการแสวงบุญสู่การท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์วัฒนธรรม: การประกอบพิธีฮัจญ์ในโลกทุนนิยมร่วมสมัย
- อินเดียใต้ความท้าทาย: ถอดบทเรียนการกระจายอำนาจจากปัญจาญัติสู่ประชาธิไตยรากหญ้า
- การสถาปนาอำนาจรัฐเหนือดินแดนผ่านการบริหารจัดการที่ดินและป่าไม้ในพื้นที่ชายแดนใต้
- งบประมาณเพื่อความเป็นอยู่ที่ดี: นวัตกรรมการคลังเพื่อขับเคลื่อนคุณภาพชีวิตและลดความเหลื่อมล้ำของประเทศไทย
- วัฒนธรรมประชาธิปไตยกับพัฒนาการของสังคมไทย

ISSN 2821-9554 (Online)

วารสารวาระการเมืองและสังคม

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี

Journal of Political and Social Agenda.

Faculty of Political Science, Prince of Songkla University, Pattani Campus.

ISSN 2821-9554 (Online)

วัตถุประสงค์

1. เพื่อเผยแพร่ผลงานวิชาการของนักวิชาการ นักวิจัย คณาจารย์ นักศึกษา และผู้สนใจทั่วไป
2. เพื่อเผยแพร่องค์ความรู้ทางด้านรัฐศาสตร์ ในสาขาวิชาการเมืองการปกครอง การปกครองท้องถิ่น ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ นโยบายสาธารณะ ปรัชญาและทฤษฎีการเมือง การเมืองการปกครองเปรียบเทียบ เศรษฐศาสตร์การเมือง มานุษยวิทยาการเมือง สังคมวิทยาการเมือง อิสลามกับการเมือง และการบริหารรัฐกิจ/รัฐประศาสนศาสตร์
3. เพื่อสนับสนุนและกระตุ้นให้เกิดการค้นคว้า และการวิจัยอย่างต่อเนื่องในด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

ขอบเขตเนื้อหา

วารสารวาระการเมืองและสังคม เป็นวารสารของคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี ที่จัดพิมพ์ผลงานวิชาการ ผลงานวิจัย บทความปริทัศน์ และบทวิจารณ์หนังสือ ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ด้านรัฐศาสตร์ ในสาขาวิชาการเมืองการปกครอง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ นโยบายสาธารณะ การปกครองท้องถิ่น รัฐประศาสนศาสตร์ การสื่อสารทางการเมือง การเมืองเรื่องชาติพันธุ์ มานุษยวิทยาการเมือง สังคมวิทยาการเมือง ความขัดแย้ง สันติศึกษา และประเด็นทางสังคมศาสตร์

กำหนดออกตีพิมพ์เผยแพร่

วารสารวาระการเมืองและสังคม คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี เป็นวารสารวิชาการ ซึ่งตีพิมพ์บทความวิชาการและบทความวิจัย จากบุคคลทั้งภายนอกและภายในมหาวิทยาลัย วารสารมีกำหนดออกปีละ 2 ฉบับ ฉบับที่ 1 เดือน มกราคม - มิถุนายน ฉบับที่ 2 เดือน กรกฎาคม - ธันวาคม

เจ้าของ

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี

สำนักงานกองบรรณาธิการ

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี
181 หมู่ที่ 6 ถนนเจริญประดิษฐ์ ตำบลรูสะมิแล
อำเภอเมือง จังหวัดปัตตานี 94000
โทรศัพท์/โทรสาร 073-330810
E-mail: jpsa.pn.psu@gmail.com
เว็ปไซต์ : https://so05.tci-thaijo.org/index.php/polsciPSU/index

วารสารวาระการเมืองและสังคม

ที่ปรึกษา

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุรวุฒน์ ช่อไม้ทอง — คณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี

ที่ปรึกษาทีมบรรณาธิการฝ่ายจัดการ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ยาสมิน ซัตตาร์ — คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี

บรรณาธิการ

รองศาสตราจารย์เอกรินทร์ ต่วนศิริ — คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี

รองบรรณาธิการ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อันวาร์ กอมะ — คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี

ดร.อาดีลัน อุสมา — คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี

คณะกรรมการกองบรรณาธิการ

กองบรรณาธิการ

ศาสตราจารย์ ดร.อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์	คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
ศาสตราจารย์ ดร.จรัญ มะลูลีม	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
รองศาสตราจารย์ ดร.สิริพรรณ นกสวน สวัสดี	คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
รองศาสตราจารย์ ดร.พิเชฐ แสงทอง	คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
รองศาสตราจารย์ ดร.ประจักษ์ ก้องกีรติ	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มูฮัมหมัดอิลยาส หญ้าปรัง	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
ผู้ช่วยศาสตราจารย ดร.ธนพฤกษ์ ชามะรัตน์	คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศรีสมภพ จิตร์ภิรมย์ศรี	สถาบันสันติศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.แพร ศิริศักดิ์ดำเกิง	คณะโบราณคดี มหาวิทยาลัยศิลปากร
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นิพนธ์ โซะเฮง	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เพิ่มศักดิ์ จะเรียมพันธ์	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สิริพร สมบูรณ์บูรณะ	สำนักวิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ยาสมิน ซัตตาร์	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

คณะกรรมการกองบรรณาธิการ

International Editorial Board

Prof. Dr. Huseyin Bagci	Department of International Relations, Faculty of Economics and Administrative Sciences, Middle East Technical University, Turkey
Prof. Dr. Jasser Auda	Al-Shatibi Chair of Maqasid Studies, International Peace College South Africa
Assoc. Prof. Dr. Kamaruddin Abdulsomad	Department of Economic History, School of Economics and Management, Lund University, Sweden
Assoc. Prof. Dr. Mohammad Evren Tok	College of Islamic Studies, Hamad Bin Khalifa University, Qatar
Assoc. Prof. Dr. Muge Aknur	Department of International Relations, Dokuz Eylul University, Turkey
Asst. Prof. Dr. Muhammad Arafat bin Mohamad	Faculty of Arts & Social Sciences, Universiti Brunei Darussalam

บรรณาธิการผู้จัดการ

นางสาวบูชิตา อารียาภรณ์

ออกแบบปกและจัดรูปเล่ม

นายกรุณรักษ์ อุ้ยดำ

ผู้ทรงคุณวุฒิประเมินคุณภาพบทความ

1. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วินัย ผลเจริญ	วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
2. ดร.ปฤณ เทพนรินทร์	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี
3. อาจารย์อุเชนทร์ เชียงเสน	สำนักวิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์
4. รองศาสตารย์ดร.เพ็ญจันทร์ ประดับมุข เชอร์เรอร์	คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล
5. คุณชัชชล อัจนากิตติ	โรงพยาบาลบุรีรัมย์
6. คุณทิฆัมพร สิงโตมาศ์	สำนักวิชานวัตกรรมสังคม มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวงี
7. รองศาสตราจารย์ ดร.วีระ เลิศสมพร	คณะรัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา
8. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วิสุทธิณี ธานีรัตน์	คณะพาณิชยศาสตร์และการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตตรัง
9. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศดานนท์ วัตตธรรม	คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา
10. รองศาสตราจารย์ ดร. ดุลยวิทย์ นาคนาวา	คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
11. รองศาสตราจารย์ ดร.อีสมาแอ กาเต๊ะ	คณะวิทยาการอิสลาม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี
12. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อัมพร หมาดเด็น	คณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
13. รองศาสตราจารย์ ดร.บูฆอรี ยีหมะ	คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา
14. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มาโนชญ์ อารีย์	คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
15. ดร.อับดุรเราะฮหมาน มูเก็ม	สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
16. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรอนงค์ ทิพย์พิมล	คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
17. ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จิรวัฒน์ แสงทอง	สำนักวิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์
18. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ชนิดา พรหมพยัคฆ์	คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร
19.รองศาสตราจารย์ ดร.ศิกานต์ อิสสระชัยยศ	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
20.ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ไกรวุฒิ ใจคำปัน	คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
21.ดร.นาเดีย ปายอ	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี
22.ศาสตราจารย์ ดร.กนกวรรณ มะโนรมย์	คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
23.รองศาสตราจารย์ ดร.สามชาย ศรีสันต์	วิทยาลัยพัฒนศาสตร์ ป๋วย อึ๊งภากรณ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ศูนย์รังสิต)
24.ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุรวุฒน์ ช่อไม้ทอง	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี

ข้อความและความเห็นในสิ่งพิมพ์ฉบับนี้ เป็นของผู้เขียนแต่ละท่าน ไม่ใช่ของคณะรัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี

สารบัญ

บทบรรณาธิการ I-II

1 การดูแลผู้ป่วยระยะท้ายและการเผชิญความตายในชุมชนเมือง 1-22
ประชาธิป กะทา

2 การพัฒนานวัตกรรมดิจิทัลเพื่อยกระดับการประชาสัมพันธ์และบริการออนไลน์: กรณีศึกษาเทศบาลตำบลกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม 23-38
บรรพต กิติสุนทร, พิพัฒน์พล มากมูล, ชารินทร์ เกษร, คชตรัย เจริญสุข

3 จากการแสวงบุญสู่การท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์วัฒนธรรม: การประกอบพิธีฮัจญ์ในโลกทุนนิยมร่วมสมัย 39-63
ธนา มณีพฤกษ์, วันจักรี โชติรัตน์

4 อินเดียใต้ความท้าทาย: ถอดบทเรียนการกระจายอำนาจจากปัญจาญัติสู่ประชาธิปไตยรากหญ้า 49-63
พงศธร กันทวงค์, จิฬาภรณ์ ติธรรม, ศราวุฒิ วรรณโสภา

5 การสถาปนาอำนาจรัฐเหนือดินแดนผ่านการบริหารจัดการที่ดินและป่าไม้ในพื้นที่ชายแดนภาคใต้ 64-87
ชลิตา บัณฑุวงศ์

6 งบประมาณเพื่อความเป็นอยู่ที่ดี: นวัตกรรมการคลังเพื่อขับเคลื่อนคุณภาพชีวิตและลดความเหลื่อมล้ำของประเทศไทย 88-113
ชัชรินทร์ ทองหม่อมราม

7 วัฒนธรรมประชาธิปไตยกับพัฒนาการของสังคมไทย 114-119
ณัฐวีร์ พุ่มระชัฏร์

บทบรรณาธิการ

วารสารวาระทางสังคมและการเมือง

เมื่อคลื่นฝนใหญ่แผ่ปกลงบนภาคใต้ในช่วงปลายเดือนพฤศจิกายนที่ผ่านมา เมืองหลายแห่งกลายเป็นพื้นที่ทดสอบขีดความสามารถของรัฐ และความอดทนของผู้คนในเวลาเดียวกัน บ้านเรือนพังทลาย ธุรกิจหยุดชะงัก ผู้คนจำนวนมากยังคงรอความช่วยเหลือในขณะที่บทบรรณาธิการนี้กำลังถูกเขียน บางครอบครัวสูญเสียทรัพย์สินจนหมดสิ้น บางครอบครัวสูญเสียสมาชิกอันเป็นที่รัก ความสูญเสียกว่า “ร้อยชีวิต” ไม่ใช่เพียงสถิติ แต่คือคำถามเชิงจริยธรรมที่สังคมต้องหันกลับมาทบทวนว่า รัฐไทยจะปฏิเสธความรับผิดชอบต่อความตายเช่นนี้ได้อย่างไร

และมิใช่เรื่องเกินเลย หากจะอธิบายเหตุการณ์ครั้งนี้ผ่านกรอบคิดทางรัฐศาสตร์ด้วยถ้อยคำที่ตรงไปตรงมา“รัฐล้มเหลว” (Failed State) มิใช่เพียงคำกล่าวหาทางการเมือง แต่คือสภาวะที่รัฐไม่สามารถจัดให้มีบริการขั้นพื้นฐานแก่พลเมืองของตน หรือไม่อาจบังคับใช้กฎหมายและนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอในยามคับขัน วิกฤติน้ำท่วมครั้งนี้เผยให้เห็นอย่างเด่นชัดว่า รัฐไทยยังไม่อาจปกป้องชีวิตประชาชนจากภัยที่คาดหมายได้

ความล้มเหลวนี้มิได้เกิดขึ้นลอย ๆ หากผูกพันอยู่กับโครงสร้างของ “รัฐราชการไทย” ที่เชื่องช้า เทอะทะ และติดอยู่กับขั้นตอนจนไม่อาจตอบสนองสถานการณ์เร่งด่วนได้ทันการณ์ ยามวิกฤติที่ต้องการการตัดสินใจฉับไว ระบบกลับขยับตัวอย่างอืดอาด เจ้าหน้าที่หลายคนต้องรอคำสั่งจากเบื้องบนราวกับไม่มีพื้นที่ให้ใช้วิจารณญาณของตนเอง ผลลัพธ์คือประชาชนล้มตาย ขณะที่รัฐราชการยังคงยึดระเบียบของตนราวกับโลกภายนอกไม่เคยเปลี่ยนแปลง

หากมีสิ่งใดที่พอจะปลอบประโลมใจสังคมไทยในห้วงวิกฤติครั้งนี้ได้ ก็เห็นจะเป็นพลังของภาคประชาสังคม องค์กร มูลนิธิ ภาคเอกชน อาสาสมัคร คนธรรมดาไร้ชื่อเสียงที่ลุกขึ้นมาช่วยกันโดยไม่รอคำสั่ง อาสาสมัครจากทุกสารทิศที่ฝ่าน้ำเชี่ยวเข้าไปช่วยคนติดอยู่ในบ้านที่ถูกล้อมด้วยน้ำ ทีมกู้ภัยที่ทำงานจนรุ่งสาง กลุ่มวัยรุ่นที่รวมเงินซื้ออาหารแจกจ่าย มหาวิทยาลัยเปิดศูนย์พักพิงโดยมีอาสาสมัครนักศึกษา คอยเป็นกำลังหลักในการรองรับผู้คนในการประสานหน้างาน ที่คนเข้ามาอาศัยนับหมื่น เป็นต้น

ทั้งหมดนี้สะท้อน “มิตรไมตรีและน้ำใจสาธารณะ” ที่เกิดขึ้นเองโดยไม่ต้องมีระเบียบใดรองรับ เป็นเครือข่ายแห่งมนุษยธรรมที่งอกงามขึ้นท่ามกลางความล้มเหลวของระบบราชการ และเป็นพลังที่ทำให้เรายังมองเห็นความหวังบางอย่างในสังคมไทย ความหวังที่เกิดจากประชาชนที่เห็นความทุกข์ของกันและกัน ก่อนที่รัฐจะเห็นด้วยซ้ำในทำนองเดียวกัน

วารสารฉบับนี้ได้พยายามหล่อเลี้ยงอีกด้านหนึ่งของชีวิตสาธารณะ นั่นคือการผลิตองค์ความรู้ให้เท่าทันกับวิกฤติที่รายล้อมเรา บทความทั้งเจ็ดชิ้นในเล่มนี้คือเสี้ยวหนึ่งของความพยายามนั้น

งานแรกว่าด้วยการดูแลผู้ป่วยระยะท้ายในชุมชนเมือง โดย ประชาธิป กะทา เปิดพื้นที่ให้เราเห็นการเผชิญหน้าความตายอย่างมีศักดิ์ศรีกลางมหานคร ขณะที่งานของบรรพต กิติสุนทร พิพัฒน์พล มากมูล ชารินทร์ เกษร และคชตรัย เจริญสุข ชี้ให้เห็นมิติใหม่ของการนำเทคโนโลยีดิจิทัลเข้ามายกระดับบริการสาธารณะในเทศบาลตำบลกำแพงแสน

บทความของ ธนา มณีพฤกษ์ และ วันจักรี โชติรัตน์ พาผู้อ่านสำรวจเส้นทางจากการแสวงบุญสู่การท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์วัฒนธรรม เพื่อชี้ให้เห็นพลวัตของฮัจญ์ในยุคทุนนิยมโลก งานของ พงศธร กันทวงค์ จิฬาภรณ์ ติธรรม และศราวุฒิ วรรณโสภา เปิดประเด็นการกระจายอำนาจในอินเดียที่เชื่อมโยงไปสู่ฐานรากประชาธิปไตยอย่างทรงพลัง

ด้านการคลังสาธารณะ ชัชรินทร์ ทองหม่อมราม นำเสนอแนวคิด “งบประมาณเพื่อความเป็นอยู่ที่ดี” ซึ่งกำลังกลายเป็นกรอบคิดใหม่ในเวทีนโยบายสมัยใหม่ ขณะที่งานของชลิตา บัณฑุวงศ์ วางให้เราเห็นกระบวนการสถาปนาอำนาจรัฐผ่านการจัดการที่ดินและป่าไม้ในพื้นที่ชายแดนใต้ โดยฉายให้เห็นทั้งอำนาจ ความเปราะบาง และชีวิตผู้คนในเวลาเดียวกัน ท้ายเล่ม ณัฐวีร์ พุ่มระชัฏร์ เสนอปริทัศน์หนังสือเกี่ยวกับพัฒนาการวัฒนธรรมประชาธิปไตยในสังคมไทย ชี้ให้เห็นร่องรอยของความเปลี่ยนแปลงที่ยังคงดำเนินอยู่ ทั้งหมดนี้คือองค์ความรู้ที่วารสารเล่มนี้ได้จัดวางไว้ในห้วงเวลาที่สังคมต้องการคำตอบใหม่ ๆ

อย่างไรก็ตาม ในฐานะบรรณาธิการ เราไม่อาจหลีกเลี่ยงความจริงว่า วิกฤติน้ำท่วมภาคใต้ครั้งนี้ได้สะท้อน “ความจำเป็นทางจริยธรรม” บางประการที่โลกวิชาการต้องเผชิญและตอบสนอง นักวิชาการไม่เพียงผลิตความรู้เพื่อความก้าวหน้าทางวิชาการเท่านั้น หากยังต้องทำหน้าที่สาธารณะ ร่วมทุกข์ร่วมสุขกับผู้คนที่กำลังเผชิญภาวะเปราะบาง และนำความรู้ไปใช้ในการปกป้องชีวิตมนุษย์เท่าที่สติปัญญาจะเอื้ออำนวย

รัฐมีหน้าที่รับผิดชอบต่อผู้คนในเขตแดนของตน แต่ปัญญาชนก็มีหน้าที่ที่จะไม่ยอมให้ความรู้กลายเป็นเพียงวัตถุประดับของสถาบัน หากต้องเป็นส่วนหนึ่งของความหวัง ความเปลี่ยนแปลง และความยุติธรรมที่สังคมคู่ควรจะได้รับ

ด้วยมิตรภาพ
รองศาสตราจารย์เอกรินทร์ ต่วนศิริ
บรรณาธิการ

การดูแลผู้ป่วยระยะท้ายและการเผชิญความตายในชุมชนเมือง

*ประชาธิป กะทา**

บทคัดย่อ

ผู้ป่วยระยะท้ายในชุมชนเมืองเผชิญปัญหาที่ซับซ้อนหลากหลายมิติทั้งภาระทางการเงิน การขาดคนดูแล และความทุกข์ทางสังคม การศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาแนวทางการดูแลผู้ป่วยระยะท้ายในชุมชนเมืองจึงมีความจำเป็นอย่างมาก บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์การศึกษาหลัก 2 ข้อ คือ 1) เพื่อศึกษารูปแบบที่ผู้ดูแลและคนในชุมชนปฏิบัติในการดูแลผู้ป่วยระยะท้ายในชุมชนเมือง 2) เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคที่ผู้ดูแลและครอบครัวเผชิญในการดูแลผู้ป่วยระยะท้ายในชุมชนเมือง งานวิจัยชิ้นนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ กลุ่มเป้าหมายผู้ให้ข้อมูลหลัก คือ กลุ่มผู้ป่วยระยะท้ายและผู้ป่วยติดเตียง ผู้ดูแลผู้ป่วย สมาชิกในครอบครัว เพื่อนบ้าน และแกนนำชุมชน ใน 2 ชุมชนเมือง คือ ชุมชนช่างนาคและชุมชนวัดทองนพคุณ เขตธนบุรี กรุงเทพมหานคร เก็บข้อมูลในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ - กันยายน พ.ศ. 2567 การเก็บข้อมูลจะเริ่มต้นจากครอบครัวที่มีผู้ป่วยระยะท้ายและผู้ป่วยติดเตียง จากนั้นจะเลือกผู้ให้ข้อมูลหลักด้วยวิธีการเลือกแบบลูกโซ่ (Snowball Sampling Technique) จำนวนอย่างน้อย 10 คน ในแต่ละพื้นที่ งานวิจัยมีข้อค้นพบสำคัญได้แก่ แม้ในชุมชนจะมีโครงสร้างพื้นฐานการดูแลผู้ป่วยระยะท้ายทั้งที่เป็นทางการดำเนินการโดยหน่วยงานภาครัฐกับที่ไม่เป็นทางการของจิตอาสาที่ช่วยดูแลผู้ป่วย แต่ยังขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อีกทั้ง หน่วยงานด้านสุขภาพที่ดูเหมือนจะเป็นเจ้าภาพหลักในเรื่องนี้ ก็ไม่ได้มีการพัฒนาระบบการดูแลผู้ป่วยระยะท้ายที่เป็นทางการในระดับชุมชน ทักษะความรู้ในการดูแลผู้ป่วยระยะท้ายของผู้ดูแลเป็นความรู้จากประสบการณ์และผสมผสานกับความรู้ที่เจ้าหน้าที่สุขภาพแนะนำ ความไม่พร้อมทางเศรษฐกิจเป็นปัญหาอุปสรรคหลักในการดูแลผู้ป่วยระยะท้าย ผู้ป่วยระยะท้ายที่เข้าไม่ถึงสิทธิด้านการรักษาพยาบาล จะยิ่งเผชิญกับปัญหาที่ยุ่งยากซับซ้อนและแก้ปัญหาที่เผชิญในการดูแลผู้ป่วยระยะท้ายได้ยากมากขึ้น บริบทชุมชนเมืองซึ่งครอบครัวมีลักษณะปิดและมีความเป็นส่วนตัวสูง ยิ่งทำให้ครอบครัวที่เข้าไม่ถึงสิทธิด้านการรักษาพยาบาล ไม่มีความพร้อมด้านเศรษฐกิจ ขาดเครือข่ายทางสังคมที่กว้าง งานการดูแลผู้ป่วยระยะท้ายจึงตกเป็นภาระหนักของสมาชิกครอบครัวเพียงลำพัง

คำสำคัญ: การดูแลผู้ป่วยระยะท้าย, ความตายในชุมชนเมือง, ความทนทุกข์ทางสังคม

Received: 23 June 2025 Revised: 11 November 2025 Accepted: 21 November 2025

*ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา, คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, กรุงเทพมหานคร รหัสไปรษณีย์ 10900, อีเมล : prachatip.k@ku.ac.th

* Corresponding Author, อีเมล: prachatip.k@ku.ac.th

Caring for patient at the end of life and coping with death in urban communities

*Prachatip Kata**

Abstract

Terminally ill patients in urban communities face complex, multidimensional challenges, including financial burdens, lack of caregivers, and social suffering. Therefore, research aimed at developing effective approaches to end-of-life care in urban settings is critically important. This research article has 2 main objectives: 1) to study the patterns of caregivers and community members in caring for end-of-life care in urban communities, 2) to study the problems and obstacles that caregivers and families face in caring. This research is qualitative research. The main informants were terminally ill patients, bedridden patient's, caregivers, family members, neighbors, and community leaders in 2 urban communities, Chang Nak community and Wat Thong Noppakhun community, Thonburi District, Bangkok. Data collection was conducted from February to September 2024. The data collection started with families with terminally ill patients and bedridden patients. Then, at least 10 key informants were selected using the Snowball Sampling Technique method in each area. The research has important findings as follows: even in the community there is a terminal care infrastructure, both formally run by government agencies and unofficially by volunteers who help care for patients. But there is also a lack of coordination between the relevant agencies, and the health authorities seem to be the main hosts in this regard. There is no formal community-based care system for terminally ill patients has been developed. Caregiver's end-of-life care knowledge skills are experiential and combined with knowledge recommended by health workers. Economic inequity is the main obstacle in caring for terminally ill patients. Terminally ill patients who do not have access to medical treatment rights will be more difficult to face complex problems and solve problems that face in the care of terminally ill patients. An urban setting in which the family is closed and highly private. The more it causes families who do not have access to the right to medical care, have no economic readiness, and lack of wide social networks. The task of caring for terminally ill patients is therefore a heavy burden on family members alone.

Keywords: Death in Urban, End of Life Care, Social Suffering

Received: 23 June 2025 Revised: 11 November 2025 Accepted: 21 November 2025

*Assistant Professor Dr., Sociology and Anthropology Department, Faculty of Social Science, Kasetsart University, Bangkok, Email: prachatip.k@ku.ac.th

*Corresponding Author, E-mail: prachatip.k@ku.ac.th

บทนำ

ระบบบริการสุขภาพของประเทศไทยขยายการให้บริการครอบคลุมการเข้าถึงของประชาชนได้ทั่วถึงมากขึ้น แต่ก็มีแนวโน้มของผู้ป่วยจำนวนไม่น้อยที่กลับมาสิ้นสุดชีวิตในชุมชนของตน โดยเฉพาะผู้ป่วยระยะท้ายที่ไม่สามารถรับการรักษาจากโรงพยาบาลอีกต่อไป การดูแลผู้ป่วยระยะท้ายในชุมชนจึงมีความสำคัญ เนื่องจากมีมิติความสัมพันธ์หลายชุดเข้ามาเกี่ยวข้อง เพราะหากเป็นการดูแลผู้ป่วยระยะท้ายในโรงพยาบาล ผู้เข้ารับบริการอาจมีสถานะเป็นแค่ผู้ป่วย ขณะที่เจ้าหน้าที่มีสถานะเป็นบุคลากรผู้ให้บริการ แต่ในชุมชนนั้นอัตลักษณ์ผู้ป่วยจะมีความหลากหลายมาก ทำให้รูปแบบการดูแลผู้ป่วยระยะท้ายในชุมชนมีความสลับซับซ้อนและต้องการความรู้ความเข้าใจหลากหลายมิติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชุมชนเมือง ซึ่งพลังความสัมพันธ์ทางสังคมผ่านระบบเครือญาติและเพื่อนบ้าน ที่เคยใช้เป็นฐานในการดูแลผู้ป่วยระยะท้ายในชุมชน ไม่สามารถทำหน้าที่ได้เหมือนกับในบริบทชุมชนชนบท (Kellehear, 2016)

ที่สำคัญการดูแลผู้ป่วยระยะท้าย มักเกิดขึ้นอยู่นอกระบบบริการสุขภาพทางการ มักได้รับการปฏิบัติโดยคนในครอบครัวและชุมชนของผู้ป่วยระยะท้าย เนื่องจากผู้ป่วยระยะท้ายไม่ได้ต้องการแค่การดูแลด้านร่างกายและจิตใจ หากต้องการการดูแลมิติทางจิตวิญญาณและการสนับสนุนทางสังคมหลายด้าน (Stonington, 2020) โดยเฉพาะบุคคลแม้จะกลายเป็นผู้ป่วยระยะท้าย แต่พวกเขาก็ไม่ได้แยกขาดจากครอบครัว เพื่อนบ้าน และชุมชน อีกทั้งแยกไม่ออกจากระบบคุณค่าและระบบความเชื่อทางสังคมวัฒนธรรม ดังนั้น การดูแลผู้ป่วยระยะท้ายที่ดีและการตายดี จึงมีผลกระทบต่อชีวิตแง่มุมอื่น ๆ ทั้งของผู้ป่วยและคนรอบข้างอยู่เสมอ (Kellehear, 2005: 14)

สำหรับประเทศไทย ผู้ป่วยที่อยู่ในช่วงวาระท้ายของชีวิต มีทางเลือกในการตัดสินใจรับการดูแลตามกฎหมาย 2 ทางเลือก คือ การดูแลแบบประคับประคอง (PalliativeCcare) และการปฏิเสธการรักษาในวาระท้ายของชีวิต ภายใต้บทบัญญัติมาตรา 12 ของพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550

ในปัจจุบันสังคมไทยเริ่มมีกระแสความตื่นตัวในเรื่องการตายอย่างสันติและการดูแลผู้ป่วยระยะท้าย ปรากฏการณ์นี้เกิดขึ้นควบคู่ไปกับความตระหนักถึงข้อจำกัดของกระบวนทัศน์สุขภาพกระแสหลักที่เน้นการใช้วิทยาศาสตร์ในการเอาชนะธรรมชาติของชีวิตมนุษย์ พร้อมไปกับการปรับกระบวนทัศน์สุขภาพใหม่ ให้หันมาให้ความสำคัญกับมิติทางด้านสังคม วัฒนธรรม และมิติทางจิตวิญญาณของสุขภาพและความตาย (Stonington, 2020) แม้จะมีกระแสความตื่นตัวในเรื่องการตายดีและการดูแลผู้ป่วยระยะท้ายในสังคมไทย แต่ในความเป็นจริงกลุ่มคนที่จะเข้าถึงการตายดีในช่วงวาระท้ายของชีวิต มีเฉพาะประชากรบางกลุ่มที่มีความพร้อมด้านเศรษฐานะเท่านั้น ในทางตรงข้ามผู้ป่วยระยะท้ายที่เป็นคนจนเมืองกลับพบว่ายังเป็นกลุ่มประชากรที่เผชิญอุปสรรคในการเข้าถึงบริการการตายดีและการดูแลวาระท้ายของชีวิต

กระทรวงสาธารณสุขกำหนดให้การจัดระบบการดูแลแบบประคับประคอง เป็นนโยบายสุขภาพของประเทศและครอบคลุมร้อยละ 80 มีการสร้างเครือข่ายการดูแลแบบประคับประคอง มีระบบการส่งต่อและการดูแลที่บ้านโดยทีมเยี่ยมบ้าน ทำให้ผู้ป่วยบางกลุ่มเข้าถึงบริการและได้รับการดูแลในช่วงท้ายที่บ้านด้วยรูปแบบการดูแลประคับประคองที่หลากหลาย (ปิยะวรรณ โภคพลากรณ์, 2560) แต่การศึกษาประเมินผลการดำเนินนโยบายพบว่า ระบบการดูแลประคับประคองในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของระบบการดูแลระยะท้ายของชีวิตยังไม่อยู่ในระดับที่สมบูรณ์ (ศรีเวียง ไพโรจน์กุล, 2563) โดยเฉพาะในเขตเมืองกลับไม่มีระบบการดูแลส่งต่อและเยี่ยมบ้านผู้ป่วยระยะท้ายที่เป็นทางการในระบบบริการสุขภาพปฐมภูมิเขตเมือง

อาสาสมัครสาธารณสุขกรุงเทพมหานครที่อยู่ในโครงการดูแลผู้พึ่งพิงระยะยาวขาดทักษะในการดูแลระยะท้าย โดยเฉพาะระยะใกล้เสียชีวิต อีกทั้งการดูแลในระยะท้ายของชีวิตต้องประกอบด้วยการดูแลจัดการอาการที่สร้างความทุกข์ทรมานและการดูแลด้านจิตวิญญาณ ซึ่งเป็นทักษะความรู้ที่ต้องได้รับการฝึกอบรม ทำให้ครอบครัวผู้ป่วยระยะท้ายไร้ที่พึ่งพิง ขาดทีมเยี่ยมบ้านประคับประคองที่มีคุณภาพ

บริบทการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของสังคมไทยการกลายมาเป็นชุมชนเมือง (Urbanization) ยิ่งทำให้การดูแลผู้ป่วยที่บ้านในบริบทชุมชนเมือง เผชิญกับอุปสรรคสำคัญหลายประการ ทำให้ไม่สามารถดำเนินแนวทางการส่งเสริมการดูแลผู้ป่วยเรื้อรัง ผู้ป่วยติดเตียง และผู้ป่วยระยะท้ายในระดับครอบครัวและภายในชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปัญหาของการมีครอบครัวเดี่ยวที่มีความเป็นส่วนตัวมากขึ้นของคนในชุมชนเมือง ความสัมพันธ์ของคนในชุมชนเมืองที่มีความห่างเหินกันมาก ภาระกดดันทางเศรษฐกิจทำให้ลูกหลานต้องออกไปทำงานนอกบ้านไม่มีคนอยู่ดูแลผู้ป่วยที่บ้าน ฯลฯ (ศิริรัตน์ ปานอุทัย และคณะ, 2563) อุปสรรคดังกล่าวมีส่วนให้เมื่อสถานพยาบาลส่งตัวผู้ป่วยกลับมาดูแลต่อที่บ้านและชุมชน เกิดช่องว่างในการดูแลผู้ป่วยในบริบทชุมชนเมือง

ประเทศไทยเคลื่อนเข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุ มีการคาดการณ์ว่าผู้ป่วยโรคเรื้อรังและผู้ป่วยระยะท้ายจำนวนมากมีแนวโน้มจะเข้าไม่ถึงบริการสุขภาพการดูแลประคับประคองในโรงพยาบาล โดยเฉพาะผู้สูงอายุในชุมชนเมือง ดังนั้น การศึกษาวิจัยเพื่อให้ได้ข้อมูลในการพัฒนาแนวทางการดูแลผู้ป่วยโรคเรื้อรัง ผู้ป่วยติดเตียง และผู้ป่วยระยะท้ายในชุมชนเมือง จึงมีความจำเป็นอย่างมากเพื่อลดช่องว่างการดูแลผู้ป่วยที่บ้านและชุมชน และประโยชน์ในการพัฒนาแนวทางการดูแลผู้ป่วยระยะท้ายโดยยึดผู้ป่วยและผู้ดูแลเป็นศูนย์กลาง โดยเฉพาะการนำองค์ความรู้เชิงปฏิบัติของผู้ดูแลในระดับครอบครัวที่ปฏิบัติจริงหน้างานผสมผสานกับความรู้ของผู้เชี่ยวชาญ พร้อมกับดึงการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนเข้ามาช่วยดูแลผู้ป่วยระยะท้ายอย่างสอดคล้องกับลักษณะชุมชนเมือง

บทความแบ่งการนำเสนอข้อค้นพบสำคัญออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่หนึ่ง นำเสนอรูปแบบที่ผู้ดูแลในครอบครัวและคนในชุมชนปฏิบัติในการดูแลผู้ป่วยระยะท้ายในชุมชนเมือง ส่วนที่สอง ปัญหาอุปสรรคที่ผู้ดูแลและครอบครัวเผชิญในการดูแลผู้ป่วยระยะท้ายในชุมชนเมือง และส่วนสุดท้าย สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะการพัฒนาแนวทางการดูแลผู้ป่วยระยะท้ายในชุมชนเมือง

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษารูปแบบที่ผู้ดูแลในครอบครัวและคนในชุมชนปฏิบัติในการดูแลผู้ป่วยระยะท้ายในชุมชนเมือง
2. เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคที่ผู้ดูแลและครอบครัวเผชิญในการดูแลผู้ป่วยระยะท้ายในชุมชนเมือง

ทบทวนวรรณกรรม

งานวิจัยประยุกต์แนวคิดสำคัญ 2 แนวคิด คือ ชุมชนกรุณา (Compassionate Communities) และความทุกข์ทางสังคม (Social Suffering) เพื่อพัฒนาเป็นกรอบคิดการศึกษา การทบทวนวรรณกรรมมีเป้าหมายเพื่อให้เห็นรายละเอียดสำคัญของ 2 แนวคิดดังกล่าวในงานวิจัยชิ้นนี้

ชุมชนกรุณา

แนวคิด “ชุมชนกรุณา” เป็นแนวคิดที่สนับสนุนการขับเคลื่อนการดูแลสุขภาพช่วงท้าย การตาย และการดูแลความสูญเสีย โดยคำนึงถึงหลักการมีส่วนร่วมและเสริมพลังอำนาจในการดูแลสุขภาพของทุกฝ่าย ทั้งครอบครัว ชุมชน บุคลากรสุขภาพในหลากหลายแขนง เอกภพ สิทธิวรรณธนะ (2562: 11) ให้รายละเอียดประวัติความเป็นมาของแนวคิดชุมชนกรุณาไว้ว่า ก่อรูปขึ้นจากกลุ่มนักวิชาการสาธารณสุขจากกลุ่มประเทศอังกฤษ ออสเตรเลีย แคนาดา อินเดีย โดยประยุกต์แนวคิดด้านสาธารณสุขที่หลากหลาย เช่น เมืองสุขภาวะ (Healthy Cities) โดย World Health Organization (WHO) ในปี ค.ศ. 1986 แนวคิดด้านการพัฒนาชุมชนทั่วไป แนวคิดเครือข่ายเพื่อนบ้านดูแลแบบประคับประคอง แนวคิดชุมชนที่เป็นมิตรต่อผู้มีอาการสมองเสื่อม เป็นต้น แนวคิดชุมชนกรุณาได้รับการสนับสนุนให้เป็นแนวทางขับเคลื่อนการพัฒนาชุมชนคุณภาพชีวิตของผู้ป่วย ครอบครัว ในประเทศอังกฤษ สกอตแลนด์ แคนาดา สเปน ไต้หวัน เป็นต้น

ชุมชนกรุณา เชื่อว่า ประสบการณ์ความสูญเสียเป็นสิ่งที่ใหญ่และสำคัญเกินกว่าจะมอบหมายให้คนใดคนหนึ่ง วิชาชีพใดวิชาชีพหนึ่ง หรือคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งรับผิดชอบ หากเป็นสิ่งที่ทุกคนในสังคมต้องมีส่วนรับผิดชอบทั้งสองด้าน ด้านแรก เราแต่ละคนต้องรับผิดชอบการตายของเราเอง และอีกด้านหนึ่ง เราต้องร่วมรับผิดชอบดูแลความสูญเสียของคนในชุมชนที่เราเป็นสมาชิกอยู่ด้วย เพราะแม้เราจะไม่ได้เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านสุขภาพ แต่ความรู้ ทักษะด้านอื่นๆ ของเราย่อมเป็นประโยชน์และมีส่วนช่วยประคับประคองสมาชิกในชุมชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีในช่วงเวลาแห่งความสูญเสียได้เช่นกัน เช่น การรับฟังความทุกข์ของผู้ป่วยหรือผู้ดูแล การไปเยี่ยมให้กำลังใจ การช่วยปรับปรุงสิ่งแวดล้อมของผู้ป่วยให้น่าอยู่ หรือแม้แต่การแบ่งเบาธุระเล็กๆ น้อยๆ ของผู้ป่วย แนวทางปฏิบัติของชุมชนกรุณา ประกอบด้วย 6 แนวทาง (ibid: 12-13)

1. การสร้างการมีส่วนร่วม (Participation) ชุมชนกรุณาควรสนับสนุนการสร้างความร่วมมือระหว่างภาคสุขภาพกับชุมชน สถานที่ทำงาน ในลักษณะหุ้นส่วนที่มีความเสมอภาค ไม่ควรมีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งวางตัวเหนือกว่า

2. การพัฒนาชุมชน (Communities development) ควรทำความเข้าใจความต้องการของกลุ่มที่เผชิญความตาย การตาย ความสูญเสีย และผู้ดูแล เมื่อเข้าใจความต้องการแล้ว ควรแสวงหาแนวทางตอบสนองความต้องการที่จำเป็นร่วมกับผู้นำกลุ่มต่างๆ ในชุมชน

3. การสร้างความเป็นหุ้นส่วน (Partnership) ควรเรียนรู้ที่จะทำงานร่วมมือกับสถาบันต่างๆ ในชุมชน เช่น โรงเรียน สถานที่ทำงาน วัด โบสถ์ พิพิธภัณฑ์ศิลปะ สื่อมวลชน ธุรกิจ เป็นต้น ควรตระหนักว่าหน่วยดูแลประคับประคองไม่สามารถดูแลผู้ป่วยให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีได้โดยลำพัง หากควรทำงานร่วมกับครอบครัว และองค์กรต่างๆ ในชุมชน

4. การให้ความรู้ (Education) เราคุ้นเคยกับการให้ความรู้เกี่ยวกับการป้องกันโรคมะเร็ง การป้องกันโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ การป้องกันอุบัติเหตุ แต่การจะให้ความรู้เกี่ยวกับการป้องกันความทุกข์จากการเจ็บป่วยในระยะสุดท้าย หรือความสูญเสียยังเป็นสิ่งไม่คุ้นเคย ดังนั้น ควรมีการให้ความรู้ในวงกว้างเกี่ยวกับธรรมชาติของการตาย การเตรียมตัวตาย การดูแลแบบประคับประคอง การแสดงเจตนาล่วงหน้าเพื่อขอจากไปตามธรรมชาติ การพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้ป่วยและผู้ดูแล การรับมือความโศกเศร้าและความสูญเสีย เป็นต้น

5. การสนับสนุนสุขภาพในวงกว้าง (Population Health Approach) ปัจจุบัน การให้ความรู้ด้านการตายดี จำกัดอยู่เฉพาะผู้ป่วยและครอบครัวที่กำลังเผชิญปัญหา อย่างไรก็ตาม การให้ความรู้เรื่องนี้สามารถเผยแพร่ให้กว้างขวางมากขึ้นในระดับสังคม

6. มีมุมมองเชิงนิเวศวิทยา (An Ecological Setting Emphasis) เราควรเข้าใจระบบนิเวศน์ที่เกี่ยวข้องกับความตายและความสูญเสีย สิ่งแวดล้อมบางอย่างช่วยให้ชุมชนมีสมรรถภาพที่จะเผชิญความสูญเสีย ขณะที่สิ่งแวดล้อมบางประการกลับเป็นอุปสรรค ทำอย่างไรเราจะสนับสนุนเหตุปัจจัยที่ดี และลดอุปสรรคต่อการตายดี

เราอาจสรุปหลักการของแนวคิดชุมชนกรุณา คือ 1) การปรับเปลี่ยนทัศนคติต่อความตายของผู้ป่วย ญาติ และคนในชุมชน 2) การปรับโครงสร้างสิ่งแวดล้อมในชุมชนที่เอื้อต่อการดูแลประคับประคองผู้ป่วยระยะสุดท้าย และ 3) การดึงการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนเข้ามาช่วยดูแลผู้ป่วยระยะสุดท้าย

แนวปฏิบัติของชุมชนกรุณาตั้งอยู่บนหลักการจริยศาสตร์ของการดูแลเอาใจใส่ (Ethics of Care) ที่เกิดขึ้นในระดับชีวิตประจำวันระหว่างผู้ดูแลกับผู้ป่วย ความห่วงหาอาทรกันระหว่างคนในชุมชน ไม่ได้เป็นจริยศาสตร์ของการดูแลเอาใจใส่ที่เกิดขึ้นในขอบเขตระบบบริการการดูแลสุขภาพที่เป็นทางการภายใต้การดำเนินการของผู้เชี่ยวชาญ (Schuchter & Heller, 2016)

ความทุกข์ทางสังคม

แนวคิดเรื่อง “ความทุกข์ทางสังคม” ได้รับการเสนอขึ้นโดยนักมานุษยวิทยาการแพทย์ชื่อดัง Arthur Kleinman ร่วมกับ Veena Das และ Margaret Lock เพื่อขยายขอบเขตของการทำความเข้าใจ “ความทุกข์” (Suffering) จากที่เคยถูกมองในเชิงจิตใจและชีวภาพ ไปสู่การพิจารณาในระดับโครงสร้างทางสังคม การเมือง และเศรษฐกิจ (Kleinman, Das, & Lock, 1997) แนวคิดนี้มีอิทธิพลอย่างมากต่อการศึกษามานุษยวิทยาการแพทย์ร่วมสมัย โดยเฉพาะในประเด็นเกี่ยวกับ “ความไม่เสมอภาคทางสุขภาพ” (Health Inequalities) และ “การดูแล” (Care) ในกลุ่มประชากรเปราะบาง เช่น ผู้ป่วยระยะท้ายในพื้นทคนจนเมือง

Kleinman (1997) เสนอว่า “ความทุกข์ของมนุษย์ไม่ได้เป็นเพียงประสบการณ์ส่วนบุคคล แต่เป็นผลผลิตของโครงสร้างทางสังคมที่ก่อให้เกิดและตอกย้ำความเปราะบาง” ความทุกข์จึงไม่เพียงอยู่ในร่างกายหรือจิตใจของบุคคลเท่านั้น แต่ฝังอยู่ในระบบสถาบัน เช่น ระบบสาธารณสุข การเมือง เศรษฐกิจ และนโยบายสังคมที่ไม่เท่าเทียม ตัวอย่างเช่น ความยากจน การเลือกปฏิบัติ และความรุนแรงเชิงโครงสร้าง (structural violence) ที่บังคับให้บางกลุ่มคนต้องเผชิญโรค ความเจ็บป่วย และความตายอย่างไร้ศักดิ์ศร

Kleinman อธิบายว่า ความทุกข์ทางสังคมเกิดขึ้นเมื่อ “ชีวิตประจำวันของผู้คนถูกทำลายจากโครงสร้างที่ไม่เป็นธรรม” (Kleinman et al., 1997) การเจ็บป่วยจึงไม่ใช่แค่ผลของโรค แต่เป็นผลของเงื่อนไขทางสังคมที่กำหนดว่าใครเข้าถึงการรักษาได้ หรือใครถูกทิ้งให้อยู่กับความทุกข์โดยลำพัง แนวคิดนี้ทำให้การศึกษาทางการแพทย์ต้องมองไปไกลกว่า “โรค” (Disease) เพื่อเข้าใจ “ความหมายของการเจ็บป่วย” (Illness Experience) ในบริบทชีวิตจริงของผู้คน

ในชุมชนคนจนเมือง โดยเฉพาะในเขตเมืองใหญ่ เช่น กรุงเทพมหานคร ปัญหาสุขภาพมักเกิดจาก “ความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้าง” (Structural Inequality) ที่ซ้อนทับอยู่ในชีวิตประจำวันของผู้คน ตั้งแต่รายได้ไม่พอเพียง สภาพแวดล้อมที่ไม่เหมาะสม ไปจนถึงการขาดระบบสนับสนุนทางสังคมและสุขภาพทเข้าถึงได้ (Farmer, 2004)

สำหรับผู้ป่วยระยะท้าย ความทุกข์ไม่ได้จำกัดอยู่เพียงอาการของโรคหรือความเจ็บปวดทางกายเท่านั้น แต่รวมถึงความทุกข์ทางจิตใจและสังคม (Psychosocial Suffering) จากความยากจน ความโดดเดี่ยว และการขาดผู้ดูแลในครอบครัว การไม่มีบ้านหรือพื้นที่ส่วนตัวสำหรับการดูแลผู้ป่วยยังทำให้การเข้าถึงบริการประคับประคอง (Palliative Care) ยิ่งยากขึ้น

ในมุมมองของ Kleinman ความทุกข์เหล่านี้สะท้อนว่า “การดูแล” (Care) ไม่ได้เป็นเพียงกิจกรรมทางการแพทย์ แต่เป็น “โครงสร้างทางศีลธรรม” (Moral Structure) ที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ชุมชน และชีวิตของผู้ป่วย การขาดแคลนการดูแลที่มีคุณภาพในพื้นที่คนจนเมือง จึงเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ (Kleinman, 2009)

งานวิจัยประยุกต์แนวคิดความทุกข์ทางสังคมศึกษาการดูแลผู้ป่วยระยะท้ายในชุมชนคนจนเมือง ช่วยให้เราเข้าใจมิติของ “ความเปราะบางเชิงโครงสร้าง” (Structural Vulnerability) ที่ผู้ป่วยต้องเผชิญ และชี้ให้เห็นว่าการดูแลแบบองค์รวมต้องครอบคลุมมากกว่าการรักษาทางกายภาพ แต่รวมถึงการเยียวยาทางสังคม วัฒนธรรม และความสัมพันธ์ของผู้ป่วยในชุมชนด้วย แนวทางนี้นำไปสู่การพัฒนารูปแบบการดูแลที่เน้น “การฟังเสียงของผู้ป่วยและครอบครัว” (Narrative Care) เพื่อให้เข้าใจประสบการณ์ความทุกข์จากมุมมองของพวกเขาเอง และให้ความสำคัญกับเครือข่ายการดูแลระดับชุมชน เช่น อาสาสมัครสาธารณสุข ผู้นำชุมชน และกลุ่มจิตอาสา ซึ่งทำหน้าที่เป็น “ผู้เยียวยาทางสังคม” (Social Healers) ที่ช่วยลดความโดดเดี่ยวและสร้างศักดิ์ศรีในช่วงสุดท้ายของชีวิต

การมองผู้ป่วยระยะท้ายในชุมชนคนจนเมืองผ่านกรอบความทุกข์ทางสังคม จึงไม่เพียงเป็นการเข้าใจ “ความทุกข์” ที่แสดงออกในเชิงรูปธรรมของชีวิตเท่านั้น แต่ยังเป็นการตั้งคำถามต่อ “ความยุติธรรมเชิงสังคม” (Social Justice) ในระบบสุขภาพ ว่าใครควรได้รับการดูแล และในสังคมแบบใดที่การดูแลจะเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง

วิธีการศึกษา

งานวิจัยชิ้นนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บข้อมูลด้วยวิธีการสังเกต การสัมภาษณ์ และการสนทนากลุ่มโดยกลุ่มเป้าหมายผู้ให้ข้อมูลหลัก คือ กลุ่มผู้ป่วยระยะท้ายและผู้ป่วยติดเตียง ผู้ดูแลผู้ป่วย สมาชิกในครอบครัว เพื่อนบ้าน อาสาสมัครสาธารณสุขกรุงเทพมหานคร (อสส.) และแกนนำชุมชน ใน 2 ชุมชนเมืองเขตธนบุรี กรุงเทพมหานคร คือ ชุมชนช่างนาคและชุมชนวัดทองนพคุณ การเก็บข้อมูลจะเริ่มต้นจากครอบครัวที่มีผู้ป่วยระยะท้ายและผู้ป่วยติดเตียง ซึ่งมีความคุ้นเคยสนิทสนมและมีความสัมพันธ์ที่ดีกับแกนนำชุมชนและอาสาสมัครสาธารณสุขกรุงเทพมหานคร (อสส.) ทำให้ง่ายในการเป็นจุดเริ่มต้นการเข้าถึงกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก จากนั้นจะเลือกผู้ให้ข้อมูลหลักด้วยวิธีการเลือกแบบลูกโซ่ (Snowball Sampling Technique) จำนวนอย่างน้อย 10 คน ในแต่ละพื้นที่ รวมเป็น 20 คน แล้วคัดเลือกเพื่อทำการเก็บข้อมูลเชิงลึกในกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักที่มีรายละเอียดข้อมูลน่าสนใจ จากนั้นเก็บข้อมูลจนข้อมูลภาคสนามอิ่มตัว การสนทนากลุ่มดำเนินการเก็บข้อมูลในกลุ่มแกนนำและอสส. ครั้งละ 7 คน เก็บข้อมูลใน 2 ชุมชน รวมผู้ให้ข้อมูลจากการสนทนากลุ่มทั้งสิ้น 14 คน

ผลการศึกษา

1.ประชากรกลุ่มเป้าหมาย

ตารางที่ 1 ชุมชนวัดทองนพคุณ

ลำดับที่	ชื่อ - นามสกุล	อายุ (ปี)	โรคประจำตัว	ผู้ดูแล
1	นายพิจิตร จินดาโชติวัฒน์	78	เบาหวาน ความดันโลหิตสูง	ลูกสาว
2	นายเฮง คล้ายทอง	90	เบาหวาน ความดันโลหิตสูง (ผู้ป่วยติดเตียงช่วยเหลือตนเองได้)	ลูกสาว
3	นางแตงกวา คล้ายทอง	89	เบาหวาน ความดันโลหิตสูง (ผู้ป่วยติดเตียงช่วยเหลือตนเองได้)	ลูกสาว
4	นายปราโมช เหล่างาม	79	เบาหวาน ความดันโลหิตสูง หัวใจ	ลูกสาวและภรรยา
5	นางอุบล เหล่างาม	69	เบาหวาน ความดันโลหิตสูง	ลูกสาว
6	นางเฉลียว มิลัง	90	รูมาตอยด์ ความดันโลหิตสูง ไต อัลไซเมอร์ (ผู้ป่วยติดเตียงช่วยเหลือตนเองไม่ได้)	ลูกสาว
7	นางประไพ มังมี	87	เบาหวาน ความดันโลหิตสูง อัมพฤกษ์	ลูกสาว
8	นายสมชาย ลาดเจริญ	84	เบาหวาน ความดันโลหิตสูง	พักอยู่คนเดียว แต่มีลูกสาวดูแล
9	นายสัญชัย นิเวศสถาน	83	เบาหวาน ไต	พักอยู่คนเดียว แต่มีลูกสาวดูแล
10	อาซิ้ม แซ่ลี้	90	ความจำเสื่อม ผู้ป่วยติดเตียง	ลูกสาว

ที่มา : ผู้วิจัย

ตารางที่ 2 ชุมชนช่างนาก

ลำดับที่	ชื่อ - นามสกุล	อายุ (ปี)	โรคประจำตัว	ผู้ดูแล
1	ติ๋ม	90	ความดันโลหิตสูง เบาหวาน	เพื่อนบ้าน
2	พัชรี	86	ความดันโลหิตสูง มะเร็งเต้านม	ลูกสาว
3	อัมพร	78	เบาหวาน ไต เคยป่วยวัณโรค	ลูกสาว
4	เน้อ	91	อัมพฤกษ์ครึ่งตัว ถุงลมโป่งพอง	ลูกสาว
5	ดุจเดือน	64	ความดันโลหิตสูง กล้ามเนื้ออ่อนแรง	ลูกชายและเพื่อนข้างห้อง
6	บุญชัย	64	ผู้ป่วยติดเตียง เบาหวาน ความดันโลหิตสูง	ลูกชาย
7	น้องไบร์	4	ผู้ป่วยติดเตียง อัมพาต	แม่
8	อู๊ด	91	ความดันโลหิตสูง ปวดเข่า	ลูกชาย
9	แมว	89	ปวดเข่า กระดูกเสื่อม	พี่อ้อย อสส.
10	สมบุญ	46	อัมพาต	ลูกชาย

ที่มา: ผู้วิจัย

2.รูปแบบการดูแลผู้ป่วยระยะท้ายในชุมชนเมือง

2.1 นิยามการตายดีสัมพันธ์กับการออกแบบการดูแลผู้ป่วยระยะท้าย

ในชุมชนช่างนากและชุมชนวัดทองนพคุณ งานการดูแลผู้ป่วยระยะท้ายไม่ได้แยกออกมาเป็นงานดูแลผู้ป่วยในประชากรกลุ่มผู้สูงอายุเป็นการเฉพาะ หากถูกผนวกรวมกับงานอื่น ๆ ในการดูแลสุขภาพผู้สูงอายุ เช่น งานการดูแลผู้สูงอายุในกลุ่มผู้ป่วยโรคเรื้อรังและผู้ป่วยติดเตียง ซึ่งเป็นภารกิจงานหลักของหน่วยบริการสุขภาพในพื้นที่ โดยหน้าที่หลักของ อาสาสมัครสาธารณสุขกรุงเทพมหานคร (อสส.) ในการดูแลผู้ป่วยที่สูงอายุ คือ การประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น การประสานงานรถรับส่งกรณีที่ต้องนำส่งผู้ป่วยไปโรงพยาบาล ประสานงานหาเตียงนอนให้กับผู้ป่วย การช่วยดำเนินการทำบัตรสวัสดิการประกันสุขภาพ เป็นต้น

ผู้ป่วยในกลุ่มผู้สูงอายุของทั้ง 2 ชุมชน ส่วนใหญ่มีโรคประจำตัวเบาหวาน ความดันโลหิตสูง ผู้ป่วยติดเตียงมักมีสาเหตุเกิดจากหกล้มในบ้านแล้วช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ ผู้ป่วยกลุ่มติดเตียงเป็นประชากรกลุ่มเป้าหมายที่ อสส. ออกติดตามเยี่ยมบ้านอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง ตามแผนปฏิบัติงานของศูนย์สาธารณสุข ซึ่งจะแตกต่างจากกลุ่มผู้ป่วยระยะท้ายที่จะไม่ยอมให้ อสส. เยี่ยมบ้านหรือเข้าไปให้ความช่วยเหลือด้านต่างๆ อสส. ทั้ง 2 ชุมชนเคยได้รับการอบรมความรู้ตรวจคัดกรองเบื้องต้นภาวะสมองเสื่อมในผู้ป่วยโรคเรื้อรังและผู้ป่วยติดเตียง แต่ยังไม่เคยได้รับการอบรมความรู้การดูแลผู้ป่วยระยะท้าย

โดย อสส. ที่ยอมรับกับนักวิจัยตรง ๆ ว่าพวกเขาจะรู้ว่ามีผู้ป่วยระยะท้ายก็ต่อเมื่อหน่วยบริการสุขภาพแจ้งมาให้ลงเยี่ยมบ้านผู้ป่วยเรื้อรัง หรือลงเยี่ยมบ้านผู้ป่วยเพื่อทำรายงานประจำเดือน แล้วไปพบผู้ป่วยระยะท้ายโดยบังเอิญ ทำให้ผู้ป่วยระยะท้ายส่วนใหญ่ไม่อยู่ในฐานข้อมูลของ อสส. จะรู้เฉพาะผู้ป่วยระยะท้ายที่ อสส. รู้จักเป็นการส่วนตัวกับครอบครัวผู้ป่วย หรือมีบ้านเรือนอยู่ละแวกเดียวกัน ในบางครั้ง อสส. จะรู้ว่ามีผู้ป่วยระยะท้ายในชุมชนต่อเมื่อผู้ป่วยเสียชีวิตแล้วมีการจัดงานศพในชุมชน หรือเมื่อผู้ป่วยอาการหนักญาติค่อยมาปรึกษา อสส. เพื่อขอความช่วยเหลือในการประสานงานกับหน่วยบริการสุขภาพ

มีประเด็นที่น่าสนใจคือ ครอบครัวของผู้ป่วยระยะท้าย แม้จะรู้จักกับ อสส. หรือ อสส. เคยช่วยดูแลหรือประสานงานให้ในตอนที่ป่วยเรื้อรังหรือติดเตียง แต่พออาการป่วยกำเริบหนักขึ้นกลายเป็นผู้ป่วยระยะท้าย ครอบครัวมักจะปฏิเสธการดูแลหรือไม่อนุญาตให้ อสส. เยี่ยมบ้านเหมือนเดิม ผู้ดูแลผู้ป่วยในครอบครัวและญาติมักต้องการดูแลผู้ป่วยในช่วงวาระท้ายกันเองภายในครอบครัว

“คนในครอบครัวมักไม่ค่อยบอกเราว่ามีผู้ป่วยระยะท้าย เช่น ผู้ป่วยมะเร็งจะอยู่ได้นานกี่เดือน กี่ปี ก็จะไม่ค่อยบอก เพราะกลัวคนไข้จะรู้ แล้วหดหู่ นอกจากสนิทกันจริง ๆ ถึงจะบอกเรา” (พี่บัว อสส. ชุมชนวัดทองนพคุณ, ข้อมูลจากการสัมภาษณ์)

“เขาอยากดูแลผู้ป่วยกันเองเงียบ ๆ อย่างผู้ป่วยที่เพิ่งเสียไปปีที่แล้วญาติบอกว่า พี่อ้อยไม่ต้องเข้ามานะ ถ้าจำเป็นจริง ๆ จะบอก” (พี่อ้อย อสส. ชุมชนช่าง นาก, ข้อมูลจากการสัมภาษณ์)

เหตุผลของผู้ดูแลและญาติผู้ป่วยระยะท้ายที่ไม่ยอมให้ อสส. เยี่ยมบ้านหรือให้ความช่วยเหลือนั้นอาจจะเป็นเรื่องที่พอเข้าใจได้ในยุคที่โรคภัยไข้เจ็บและความตายถูกทำให้กลายเป็นสิ่งที่หดหู่ ทนทุกข์ แปลกแยก หรือแยกขาดกับชีวิตผู้คนสมัยใหม่ (โกมาตร จึงเสถียรทรัพย์, 2550) ทำให้มองไม่เห็นทางเลือกอื่นของความช่วยเหลือเพื่อให้ผู้ป่วยได้รับการดูแลในช่วงวาระท้ายของชีวิตที่ดี นอกจากการดูแลกันเองตามสภาพแต่ละครอบครัว อีกทั้งยังจำกัดความหมายการตายดี คือ การตายอย่างสงบโดยไม่มีสิ่งใด ๆ มารบกวนแทรกแซง แม้นิยามการตายดีลักษณะนี้จะสอดคล้องกับค่านิยมทางสังคมวัฒนธรรมไทย แต่ในอีกด้านหนึ่งมันเป็นตัวจำกัดความช่วยเหลือในการดูแลผู้ป่วยระยะท้าย โดยเฉพาะในกรณีของครอบครัวที่แม้จะไม่มีความพร้อมในการดูแลและต้องการความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ แต่ก็ไม่สามารถขอความช่วยเหลือจากคนนอกครอบครัวได้และเผชิญปัญหาการดูแลผู้ป่วยระยะท้ายเพียงลำพัง

อสส. ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่าเหตุผลส่วนหนึ่งที่ผู้ดูแลหรือญาติ ไม่ยินดีที่จะให้คนนอกครอบครัวไปเยี่ยมหรือช่วยดูแลช่วยเหลือผู้ป่วยระยะท้าย อาจเกิดจากผู้ดูแลหรือญาติยังขาดความรู้ในเรื่องการดูแลผู้ป่วยระยะท้าย และเสนอแนะว่าหากมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดกิจกรรมอบรมให้ความรู้กับผู้ดูแลผู้ป่วยระยะท้าย สถานการณ์การดูแลผู้ป่วยในห้วงวาระท้ายน่าจะดีขึ้น ครอบครัวน่าจะยินยอมให้คนภายนอกเข้าไปเยี่ยมผู้ป่วยและให้ความช่วยเหลือเรื่องต่างๆ ได้มากขึ้น เนื่องจาก จากประสบการณ์การทำงานที่ผ่านมาพบว่ามีผู้ดูแลผู้ป่วยระยะท้ายในหลายครอบครัวที่หลังจากได้รับการอบรมการดูแลผู้ป่วยจากพยาบาลก่อนที่จะออกจากโรงพยาบาลทัศนคติต่อการดูแลระยะท้ายจะมีแนวโน้มดีขึ้นและให้การดูแลผู้ป่วยต่อที่บ้านได้ดี อีกทั้งเนื่องจาก อสส.

ไม่สามารถตอบสนองความต้องการการช่วยเหลือของครอบครัวในระยะท้ายของชีวิตผู้ป่วยได้ ไม่ว่าจะเป็นการช่วยจัดการอาการปวดและอาการทุกข์ทรมานอื่น ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ การดูแลด้านจิตวิญญาณ การประคับประคองการสูญเสียของครอบครัว ซึ่งต้องการทักษะความรู้ในการสื่อสารที่ละเอียดอ่อน

คุณภาพชีวิตของผู้ป่วยระยะท้ายในแต่ละราย ขึ้นอยู่กับสภาพทางเศรษฐกิจหรือความพร้อมในแต่ละครอบครัว ครอบครัวที่มีฐานะดีจะจ้างผู้ดูแลเอกชนให้เข้ามาช่วยครอบครัวในการดูแลผู้ป่วยและมีศักยภาพในการดูแลผู้ป่วยกันเองภายในครอบครัว ส่วนครอบครัวที่มีปัญหาความไม่พร้อมทางเศรษฐกิจจะไหว้วานอาศัยจิตอาสาที่เป็นคนในชุมชน หรือเพื่อนบ้านให้ช่วยดูแลผู้ป่วย เมื่อผู้ดูแลต้องออกไปทำงานตอนกลางวัน

2.2 การสื่อสารในช่วงวาระท้ายของชีวิต

เราสามารถสรุปได้ว่า ทุกครอบครัวที่ดูแลผู้ป่วยระยะท้ายไม่เคยมีการพูดคุยในประเด็นการตายดระหว่างคนในครอบครัว หรือระหว่างคนในครอบครัวกับผู้ป่วย ทั้งในแง่การพูดคุยกันตรง ๆ การพูดในเชิงอุปมาอุปไมย หรือในเชิงการสื่อเป็นนัยยะก็ตาม เมื่อถามเหตุผลลึกลงไปคนในครอบครัวตอบว่าสำหรับผู้ป่วยติดเตียงอาการรุนแรง แม้จะอาการหนักและมีโรคประจำตัวหลายโรค แต่ร่างกายภายนอกยังแข็งแรง จึงไม่มีความจำเป็นต้องรีบพูดคุยกันในเรื่องความตายของผู้ป่วย อีกทั้งไม่มีความรู้ในการประเมินอาการป่วยว่ารุนแรงอยู่ในระดับใด และเวลาส่วนใหญ่หมดไปกับการต้องจัดการกับปัญหาเศรษฐกิจในครอบครัว ไม่มีเวลาได้ดูแลผู้ป่วยเต็มที่ ทำให้ผู้ป่วยบางรายเสียชีวิตกะทันหันก่อนที่ครอบครัวจะได้สั่งเสียกัน พี่อ้อย อสส. เล่าให้ฟังถึงผู้ป่วยโรคหัวใจและโรคไตที่เพิ่งเสียชีวิตกะทันหันไปไม่ถึงปี ผู้ป่วยรายนี้อายุ 70 ปี รับยาโรคหัวใจและไตที่โรงพยาบาลตากสินด้วยสิทธิสวัสดิการผู้สูงอายุ พี่อ้อยเยี่ยมบ้านผู้ป่วยรายนี้เป็นประจำในฐานะผู้ป่วยโรคเรื้อรัง สามีที่ทำงานเป็นยามได้ให้เพื่อนผู้ป่วยมาพักอยู่ด้วย ตอนที่ตัวเองต้องออกไปทำงานตอนกลางวัน ในวันเสียชีวิตผู้ป่วยมีอาการปกติ ไม่แสดงอาการอะไรที่บ่งบอกให้เห็นว่ากำลังจะเสียชีวิตแต่อย่างใด ตอนหัวค่ำยังรับประทานอาหารเย็นกับครอบครัว นอนดูโทรทัศน์กับเพื่อนที่มาพักด้วยจนถึงเที่ยงคืน พอสามีกลับมาจากทำงานตอนตี 5 จับตัวดูพบว่าตัวเย็นใช้มืออังจมูกไม่หายใจ จึงรีบนำส่งโรงพยาบาล แต่แพทย์บอกว่าผู้ป่วยเสียชีวิตหลายชั่วโมงแล้วคนในครอบครัวมีทัศนคติว่าการรีบพูดคุยเกี่ยวกับความตายของผู้ป่วย หรือการรีบสั่งเสียเป็นลางไม่ดี อาจทำให้ผู้ป่วยอาการทรุดหนักเร็วขึ้นและเสียชีวิตเร็วขึ้น ผู้ดูแลผู้ป่วยยอมรับว่าไม่มีทักษะความรู้ที่จะต้องพูดคุยสื่อสารในเรื่องวาระท้ายของชีวิต หรือการเตรียมตัวตายกับสมาชิกคนอื่นในครอบครัว หรือแม้กระทั่งกับผู้ป่วย

ข้อมูลข้างต้นตอกย้ำประเด็นหลักงานวิจัยชิ้นนี้ ในประเด็นที่ว่าสำหรับครอบครัวผู้ป่วยระยะท้ายในชุมชนเมือง ความหมายของการตายดี คือ การตายอย่างสงบโดยปราศจากการแทรกแซงใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นเครื่องมืออุปกรณ์ทางการแพทย์ หรือถ้อยคำที่สื่อนัยยะด้านลบ ลางร้าย และภัยอันตรายต่าง ๆ เพราะเชื่อว่าจะทำให้ผู้ป่วยจากไปด้วยจิตอันไม่สงบ หดหู่และทนทุกข์ ซึ่งถือว่าเป็นการตายที่ไม่ดี ดังนั้น ในชุมชนเมืองซึ่งมีลักษณะครอบครัวที่ปิด มีความเป็นปัจเจกส่วนตัวสูงเป็นทุนเดิม งานการดูแลผู้ป่วยระยะท้ายจึงถูกปฏิบัติราวกับเป็นความลับจะเปิดเผยเทคนิคการดูแลบอกกับผู้ป่วยไม่ได้ รวมทั้งจะให้คนภายนอกครอบครัวเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลไม่ได้เช่นกัน เพราะเท่ากับเปิดเผยให้ผู้ป่วยรู้ตัวว่ากำลังอยู่ในช่วงวาระท้ายของชีวิต ซึ่งถือเป็นลางไม่ดี

งานวิจัยจะนำเสนอกรณีศึกษาน้องไบร์ เด็กชายอายุ 4 ขวบ ป่วยเป็นอัมพาตช่วยเหลือตนเองไม่ได้ แต่ครอบครัวน้องไบร์ไม่คิดว่าต้องมีการพูดคุยกันเพื่อเตรียมวาระท้ายของชีวิตให้กับน้องไบร์ ในกรณีที่น้องไบร์อาจเสียชีวิตกะทันหัน แม้น้องไบร์จะเคยมีอาการชักมาหลายรอบและหมดสติไปหลายครั้งแล้วก็ตาม ในทางตรงข้ามแม่ของน้องไบร์มีความหวังอยู่ตลอดเวลาว่าลูกชายจะกลับมามีอาการปกติและหายจากอาการป่วยเรื้อรัง

น้องไบร์ เป็นผู้ป่วยติดเตียงอัมพาตจากการตกบันไดบ้าน ตอนอายุได้แค่ 1 ขวบ วันต่อมามีอาการชัก ครอบครัวรีบส่งตัวรักษาที่โรงพยาบาล แล้วพบว่ามีอาการเส้นเลือดสมองแตก น้องไบร์กลายเป็นผู้ป่วยติดเตียงช่วยตัวเองไม่ได้นับแต่นั้น ครอบครัวของน้องไบร์มีลูก 3 คน ลูกคนโต อายุ 25 ปี ทำงานและย้ายออกไปอยู่นอกชุมชน ช่วยรับผิดชอบค่าเช่าบ้านเดือนละ 3,000 บาท ส่วนพ่อทำงานเป็นคนผูกเชือกเรือข้ามฟาก แม่เคยขายอาหารตามสั่งในตลาดติดกับชุมชน เลิกขายหลังต้องรับหน้าที่ดูแลน้องไบร์เพียงอย่างเดียว

ครอบครัวน้องไบร์เช่าบ้านพักไม้ชั้นเดียว มันเป็นบ้านเช่าที่มีห้องเรียงต่อเนื่องกันไป 8 ห้อง เจ้าของที่ดินพัฒนามันเป็นห้องเช่ามานานหลายปี สภาพห้องเช่าที่เก่าโทรมยืนยันว่ามันถูกสร้างมานานแค ไหน หลังโควิดระบาดแม่ไม่ค่อยอนุญาตให้คนภายนอกเข้ามาในห้องพัก เพราะกลัวนำเชื้อโรคมาติดน้องไบร์ นักวิจัยต้องนั่งกับพื้นหน้าประตูห้องสัมภาษณ์ โดยมีธรณีประตูห้องกั้นระหว่างนักวิจัยกับแม่ที่นั่งเก้าอี้เตี้ยๆ ให้สัมภาษณ์อยู่ในห้อง ส่วนน้องไบร์นอนนิ่งบนเบาะกลางห้อง มีเพียงสายตาที่จ้องมองมาที่พวกเราคนแปลกหน้าและยิ้มให้ตลอดเวลา

บริเวณลำคอของน้องถูกเจาะและใส่อุปกรณ์เพื่อให้อาหารเหลว ถุงอาหารเหลวต้องเปลี่ยนทุกมื้ออาหาร ราคาใบละ 18 บาท น้องไบร์ได้สวัสดิการคนพิการ ต้องทำกายภาพบำบัดที่โรงพยาบาลรามาธิบดีทุกสัปดาห์ นั่งแท็กซี่ไปกลับราคาประมาณ 200 บาท ทางโรงพยาบาลทำเรื่องให้น้องไบร์เป็นผู้ป่วยอนาถา และได้รับการยกเว้นค่ารักษาพยาบาล แต่ค่าเดินทางไปโรงพยาบาลและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เป็นภาระหนักของครอบครัว

ในแต่ละเดือน อสส.ศูนย์สาธารณสุข จะนำแพมเพิสมาให้ 2 ห่อ และนม 2 กล่อง น้องไบร์จะใช้แพมเพิส เฉลี่ยวันละ 8 ตัว แม่ของน้องดูแลความสะอาดและผิวพรรณให้กับน้องไบร์อย่างดี ไม่มีกลิ่นเหม็น แม่มักจะบอกเราว่าแพทย์ที่โรงพยาบาลชมว่าดูแลลูกอย่างดี

พ่อของน้องไบร์เคยจัดงานบวชให้น้องไบร์เพื่อแก้เคล็ด แต่พอน้องไบร์ไปร่วมงานกลับมีอาการชัก ต้องนำส่งโรงพยาบาล หลังจากเหตุการณ์ในวันนั้นพ่อแม่ไม่ค่อยพาน้องไบร์ออกนอกบ้าน นอกจากในบางวันที่แม่อุ้มน้องไบร์นั่งตักอยู่หน้าห้องเช่า

แม่บอกเราว่ามีความหวังอยู่เสมอว่าน้องไบร์จะต้องหาย ไม่เคยได้คิดเรื่องการเตรียมตัวช่วงวาระท้ายของชีวิตให้กับน้องไบร์ แม้ว่าน้องไบร์จะรอดจากการเกือบเสียชีวิตด้วยอาการชักมาหลายครั้งแล้วก็ตาม

ตอนเราสัมภาษณ์เสร็จลากลับ น้องไบร์ร้องไห้ตาม แม่บอกว่าน้องไบร์ไม่ค่อยมีเพื่อนเล่น พอมีคนแปลกหน้ามาหาที่ห้องก็จะอยากเล่นด้วย

สำหรับครอบครัวที่มีการเตรียมความพร้อมให้กับผู้ป่วยระยะท้ายจะเป็นครอบครัวที่รู้ชัดเจนด้วยการยืนยันจากแพทย์ว่าอาการของผู้ป่วยไม่สามารถรักษาให้หายขาดได้ โดยเฉพาะเป็นครอบครัวที่มีสมาชิกในครอบครัวมีความรู้ในเรื่องทางการแพทย์และการพยาบาล หรือทำงานเกี่ยวข้องอยู่ในแวดวงสุขภาพ เช่น พยาบาล หรือเจ้าหน้าที่แผนกอื่นในโรงพยาบาล เป็นต้น

ในชุมชนวัดทองนพคุณ มี 2 ครอบครัวที่มีการสื่อสารในช่วงระยะท้าย ครอบครัวแรกผู้ป่วยเสียชีวิตไปได้ประมาณครึ่งปี ภรรยาซึ่งทำงานเป็นพยาบาลที่โรงพยาบาลเอกชนแห่งหนึ่งรับหน้าที่ดูแลสามีที่ป่วยเป็นมะเร็งต่อมลูกหมากอยู่ประมาณ 2 ปี ก่อนที่จะเสียชีวิต ส่วนอีกครอบครัวลูกสาว 2 คนกำลังช่วยกันดูแลแม่ที่ป่วยระยะท้าย

พี่เพ็ญเป็นพยาบาลเกษียณมีประสบการณ์ดูแลสามีอดีตนายตำรวจที่ป่วยเป็นมะเร็งระยะท้ายอยู่ประมาณเกือบ 2 ปี สะสมความรู้จากการลงมือปฏิบัติในการดูแลผู้ป่วยระยะท้ายด้วยตัวเอง พี่เพ็ญบอกว่าการดูแลผู้ป่วยระยะท้ายเป็นงานที่หนักและเหนื่อยกว่างานการพยาบาลทั่วไป สมัยทำงานพี่เพ็ญก็ไม่ได้เรียนพยาบาลสาขาที่เกี่ยวข้องกับการดูแลประคับประคองผู้ป่วย (palliative care) ความรู้ทั้งหมดที่ใช้ดูแลสามีจึงเป็นความรู้ที่เรียนรู้ด้วยตัวเอง เช่น เวลาสามีมีอาการปวดต้องนวดหรือประคบแบบใด รวมทั้งผสมผสานการดูแลทั้งการแพทย์สมัยใหม่และการแพทย์แผนไทย

พี่เพ็ญบอกเราว่าไม่รู้เหมือนกันว่าต้องสื่อสารกับสามีในห้วงขณะชีวิตท้ายอย่างไร ณ ห้วงเวลานั้นพี่เพ็ญคิดแค่ว่าพูดอะไรก็ได้ที่จะทำให้สามีรู้สึกสบายใจ พี่เพ็ญจึงถามสามีว่ายังมีอะไรเป็นห่วงเกี่ยวกับครอบครัวหรือเรื่องอะไรอื่นหรือไม่ สามีสั่นหน้าเบา ๆ พี่เพ็ญจึงให้ลูกแต่ละคนกราบเท้าพ่อ หลังจากนั้นไม่นานสามีพี่เพ็ญก็เสียชีวิตอย่างสงบที่บ้าน

พี่เพ็ญมักถ่ายทอดความรู้จากประสบการณ์การดูแลผู้ป่วยระยะท้ายที่ตัวเองเรียนรู้เอง จากการดูแลสามีให้กับคนรู้จัก รวมถึงพี่บังอรลูกสาวที่กำลังดูแลยายเฉลียว ผู้ป่วยระยะท้ายในชุมชนเดียวกัน

คุณยายเฉลียว อายุ 90 ปี ป่วยติดเตียงจากการล้มในห้องน้ำแล้วขาหักและเชิงกรานหัก นอนตัวงอและใส่แพมเพิส มีแผลกดทับเล็กน้อย คุณยายมีโรคประจำตัว คือ รูมาตอยด์ ไต ความดันโลหิตสูง รักษาที่โรงพยาบาลศิริราช ล่าสุดเพิ่งตรวจพบว่าป่วยเป็นอัลไซเมอร์ นอนรักษาตัวที่โรงพยาบาลสมเด็จเจ้าพระยาอยู่ประมาณ 2 สัปดาห์ ก่อนที่แพทย์จะให้กลับมารักษาต่อที่บ้าน มีลูกสาว 2 คนดูแล คนโตเป็นข้าราชการเกษียณ ทำงานฝ่ายโภชนาการที่โรงพยาบาลรัฐที่จังหวัดสุราษฎร์ธานีจนเกษียณ ในช่วงที่คุณยายยังไม่ล้มและไม่รู้ว่าป่วยด้วยอัลไซเมอร์ หน้าที่ในการดูแลแม่จะเป็นของน้องสาวซึ่งทำงานฝ่ายเวชระเบียนที่โรงพยาบาลสมเด็จเจ้าพระยาและมีครอบครัวอยู่ในชุมชนฝั่งธนบุรี โดยน้องสาวจะหมั่นมาเยี่ยมแม่อยู่ตลอดตอนเย็นหรือตอนเที่ยงจะซื้ออาหารมาฝากแม่ ก่อนหกล้มและกลายเป็นผู้ป่วยติดเตียง คุณยายเฉลียวถือได้ว่าเป็นผู้สูงอายุที่แข็งแรง แม้จะมีโรคประจำตัวหลายโรค แต่ยังช่วยเหลือตนเองเดินไปมาในชุมชนได้

หลังแม่ป่วยติดเตียง พี่บังอรย้ายจากสุราษฎร์ธานีมาพักอยู่กับแม่ สิ่งที่พี่บังอรกังวลมากที่สุดคือกลัวแม่ตกเตียง ทำให้พี่บังอรต้องคอยระวังจนนอนไม่เต็มอิ่ม อาการของโรคอัลไซเมอร์ที่พูดตลอดเวลาถึงเหตุการณ์ต่าง ๆ ในชีวิตที่ผ่านมา ก็ทำให้พี่บังอรแยกไม่ออกว่าแม่พูดกับตนเอง หรือพูดกับใคร อาการหลงลืมของแม่ทำให้พี่บังอรต้องคอยพูดเรื่องเดิมซ้ำ ยิ่งทำให้พี่บังอรเหนื่อยและเครียดจากการดูแลมากขึ้น เจ้าหน้าที่แผนกอนามัยชุมชนโรงพยาบาลตากสินจะออกมาเยี่ยมดูแลเดือนละ 2 ครั้ง

คุณยายเฉลียวเคยสั่งเสียกับลูก ๆ ตั้งแต่รักษาโรคไตและรูมาตอยด์เมื่อหลายปีแล้วว่า หากอาการหนักก็ไม่ต้องการให้ยื้อชีวิตไว้ และคุณยายก็ได้บอกเจ้าหน้าที่โรงพยาบาลที่รักษาในทำนองเดียวกันนี้ ในปัจจุบันคุณยายไม่ได้รักษาโรครูมาตอยด์แล้ว เพราะจะยิ่งทำให้ไตเสื่อมเร็วขึ้น ทำให้อาการของโรคกำเริบหนักขึ้นเรื่อย ๆ มีอาการคอแข็ง มือแข็งเกร็ง ก่อนป่วยติดเตียงคุณยายชอบรับประทานอาหาร เมนูที่โปรดคือข้าวไข่เจียว แต่ตอนนี้ไม่สามารถรับประทานอาหารได้เอง อาหารจะหล่นบนที่นอนแล้วมดจะตอมตามที่นอนและกัดคุณยาย พี่บังอรประยุกต์ตัดขวดน้ำพลาสติกครอบมือคุณยายเพื่อป้องกันไม่ให้เกาผิวหนังที่คันจะเป็นแผลอักเสบ

สำหรับโรคไตเป็นผลจากการกินยารักษารูมาตอยด์ต่อเนื่องกันหลายปี รับยาฉีดรักษาโรคไตมาจากโรงพยาบาลศิริราช แล้วให้พี่เพ็ญพยาบาลเกษียณซึ่งเป็นคนในชุมชนช่วยฉีดให้สัปดาห์ละ 3 ครั้ง ยาฉีดรักษาโรคไตเข็มละ 800 บาท เบิกด้วยสิทธิรักษาข้าราชการ พี่เพ็ญจะคอยให้คำแนะนำพี่บังอรในการดูแลแม่ นำอุปกรณ์การดูแลผู้ป่วยที่เคยใช้มาให้ หรือแนะนำยาสมุนไพรบางตัวที่พี่เพ็ญเคยใช้แล้วได้ผลดี

พี่บังอรกับน้องสาว ไม่ค่อยทุกข์ใจกับอาการป่วยระยะท้ายของแม่แล้ว เพราะได้มีการพูดคุยสั่งเสียตกลงเรื่องต่าง ๆ กับแม่ไว้นานแล้ว ส่วนอาการป่วยตอนนี้รักษาตามอาการ และฉีดยารักษาโรคไตเท่านั้น รอแค่เวลาห้วงท้ายของชีวิตแม่เดินทางมาถึง ปัญหาหลักตอนนี้ คือ พี่บังอรบ่นว่าเหนื่อยในการดูแลแม่ตอนกลางคืนแม่จะร้องโวยวาย ไม่มีเวลาหยุดพักและพักผ่อนไม่เต็มอิ่ม

3.ปัญหาอุปสรรคที่ผู้ดูแลและครอบครัวเผชิญในการดูแลผู้ป่วยระยะท้ายในชุมชนเมือง

3.1 ความทุกข์ของผู้ดูแลผู้ป่วยระยะท้าย

ผู้ดูแลผู้ป่วยระยะท้ายทนทุกข์จากความเหน็ดเหนื่อยจากการไม่มีเวลาหยุดพักตายตัวเพราะต้องดูแลผู้ป่วยตลอดเวลา โดยความทนทุกข์ของผู้ดูแลจะยิ่งหนักมากขึ้นในครอบครัวที่มีปัญหาทางเศรษฐกิจและมีความสัมพันธ์ที่ไม่ดีภายในครอบครัว ทำให้ภาระในการดูแลผู้ป่วยตกเป็นหน้าที่ของผู้ดูแลเพียงคนเดียว

โรคที่ผู้ป่วยติดเตียงและผู้ป่วยระยะท้ายเป็นก็มีส่วนในการเพิ่มน้ำหนัก หรืออัตราเร่งให้ความทนทุกข์ของผู้ดูแลหนักมากขึ้น โดยเฉพาะในกรณีของผู้ป่วยภาวะสมองเสื่อม เนื่องจากผู้ป่วยโรคนี้จะมพฤติกรรมทางสังคมและอารมณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม และการสูญเสียความทรงจำของผู้ป่วยในบางเรื่องแม้กระทั่งตัวลูกซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ดูแล ก็ทำให้ยากในการดูแลและจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นเพียงลำพัง

งานวิจัยจะนำเสนอกรณีศึกษาผู้ดูแลที่เป็นผู้สูงอายุที่ต้องรับหน้าที่ดูแลแม่ที่ป่วยเป็นอัมพฤกษ์ครึ่งตัว ความทุกข์จากสภาพร่างกายอ่อนแอของผู้ดูแลที่เป็นผู้สูงอายุ ถูกผลิตซ้ำด้วยให้หนักขึ้นด้วยสภาพกดดันทางเศรษฐกิจ และความไม่พร้อมของครอบครัว

ยายเน้ออายุ 91 ปี ป่วยเป็นอัมพฤกษ์ครึ่งตัว สภาพผอมหนังติดกระดูก นอนติดเตียงมาประมาณ 12 ปี ยายเน้อมีโรคประจำตัวเบาหวานและความดันโลหิตสูง หกล้มในห้องน้ำ คนในบ้านไม่มีใครรู้เพราะยายไม่ได้บอก จนเห็นอาการปากเบี้ยวเลยพาไปตรวจที่โรงพยาบาล ยายมีลูก 9 คน ลูกชาย 6 คน ลูกสาว 3 คน “ยายคำ” อายุ 70 ปี เป็นลูกสาวที่อยู่ด้วยประจำและรับหน้าที่ดูแลแม่ ยายเน้อได้รับสิทธิคนพิการรักษาที่ศูนย์สาธารณสุขในพื้นที่

ยายเน้อมีสภาพผอมหนังหุ้มติดกระดูก แต่ไม่มีแผลกดทับ เนื้อตัวสะอาดสะอ้าน เพราะยายคำลูกสาวดูแลอย่างดีตั้งแต่ป่วยเป็นอัมพฤกษ์ ยายคำเล่าว่าในช่วงหลังยายเน้อแม่ตัวเองจะร้องทานน้ำตลอดเวลา แม้ตัวเองจะเพิ่งเอาให้ทานไป ตอนนี้ยายคำนอกจากดูแลแม่แล้วยังรับเด็กเล็กในชุมชนมาดูแลตอนกลางวันอีกด้วยเพื่อเป็นรายได้เสริม ส่วนลูกคนอื่นจะส่งเงินมาช่วยค่าใช้จ่าย

ก่อนหน้านี้ ยายคำเข็นรถขายข้าวแกงรอบชุมชน ด้วยฝีมือการทำอาหารที่อร่อยทำให้มีลูกค้าประจำติดใจในรสชาติพอมีรายได้เลี้ยงแม่และส่งเสียน้องหลายคนจนเรียนจบ แต่พออายุมากขึ้นไม่มีแรงจะเข็นรถขายอาหาร จึงเปลี่ยนมารับดูแลเด็กเล็กในชุมชนเวลาที่พ่อแม่เด็กออกไปทำงานในตอนกลางวันแทน

น้องชายที่ยายคำส่งเสียจนเรียนจบและทำงานรับราชการทางภาคใต้เป็นคนส่งเงินมาช่วยดูแลแมเป็นหลัก ส่วนลูกคนอื่นนาน ๆ ครั้งถึงจะมาเยี่ยมและส่งเงินมาให้แม่บ้าง คุณภาพการดูแลแม่ในฐานะผู้ป่วยระยะท้าย จึงขึ้นอยู่กับเงื่อนไขรายได้ที่ยายคำได้จากพี่น้องในแต่ละช่วงเวลา

ยายคำนอกจากต้องรับภาระดูแลแม่ ตัวเองที่เป็นผู้สูงอายุเหมือนกันมีโรคประจำตัวคือเบาหวานและความดันโลหิตสูง รับยาประจำที่ศูนย์สาธารณสุขด้วยสิทธิบัตรผู้สูงอายุ ยายคำมีปัญหาหลักจากการที่ต้องดูแลแม่ที่ป่วยอัมพฤกษ์ คือ อาการปวดเมื่อยตามเนื้อตัวเพราะต้องออกแรงโดยไม่มีคนช่วยในการคอยพลิกตัวยายเน้อไม่ให้เกิดแผลกดทับ และการที่ต้องเลี้ยงเด็กเล็กวัยกำลังซนก็ยิ่งทำให้เหนื่อยมากขึ้น ยายคำเคยเข้าโรงพยาบาล เนื่องจากอาการโรคความดันโลหิตสูงกำเริบ เพราะเหนื่อยหอบจากการดูแลแม่และเด็กเล็ก

นักวิจัยแนะนำให้ยายคำพาแม่ไปตรวจเช็คอาการภาวะสมองเสื่อม เพราะหลายอาการที่ยายคำเล่าให้ฟังตรงกับอาการเบื้องต้นของภาวะสมองเสื่อมในผู้สูงอายุ หากรักษาแต่เริ่มต้นจะทำให้การดำเนินไปของโรคช้าลง ยายคำไม่แน่ใจว่าจะพาแม่ไปตรวจที่โรงพยาบาลได้อย่างไร ลำพังแค่ตัวเองไปรับยาโรคประจำตัวก็ยุ่งยาก

นอกจากความไม่พร้อมของผู้ดูแลและครอบครัวแล้ว ข้อมูลประสบการณ์การเป็นผู้ดูแลของยายคำสะท้อนให้เราเห็นความทนทุกข์ของผู้ดูแลจากค่านิยมทางสังคมที่กำกับบทบาททางสังคมให้กับผู้หญิง (Kleinman, 2009; Kleinman & Bridget, 2008) ค่านิยมทางสังคมไทยดังกล่าวนี้ ผลักให้ผู้หญิงต้องรับบทบาทหนักในการเป็นผู้ดูแลในครอบครัวแม้จะมีความพร้อมในการเป็นผู้ดูแลหรือไม่ก็ตาม ตรงข้ามกับลูกชายด้วยค่านิยมทางสังคมสามารถหลบเลี่ยงภาระนี้ด้วยการส่งเงินมาดูแลแทนได้

3.2 การเข้าถึงสิทธิด้านการรักษาของผู้ป่วยระยะท้าย

การมีสิทธิด้านการรักษาพยาบาลเป็นประตูสำคัญด่านแรกที่เปิดให้ญาติและผู้ป่วยระยะท้าย แมการเข้าถึงหลักประกันสุขภาพของรัฐจะไม่ได้เป็นสิ่งรับประกันเรื่องคุณภาพบริการก็ตาม แต่อย่างน้อยถ้าจะเปรียบไปผู้ป่วยและญาติก็มีหลักพิงในกรณีที่ต้องการความช่วยเหลือด้านบริการสุขภาพและลดค่าใช้จ่ายในการดูแลลงได้บางส่วน โดยเฉพาะในกรณีครอบครัวที่มีฐานะยากจนและผู้ป่วยต้องกินระยะเวลารักษายาวนาน คุณตาสมชาย เป็นหนึ่งในผู้ป่วยโรคเรื้อรังที่ให้ข้อมูลว่าเขาคงตายไปนานแล้วถ้าไม่มีบัตรทอง 30 บาท เพราะต้องรับยาโรคประจำตัวหลายโรคต่อเนื่อง

คุณตาสมชาย อายุ 87 ปี มีโรคประจำตัว คือ เบาหวาน ความดันโลหิตสูง รักษาที่โรงพยาบาลตากสิน คุณตามีน้ำหนักตัวมากทำให้ลุกเดินไม่สะดวก ก่อนหน้านี้ทำอาชีพขับรถทัวร์บริษัททัวร์ท่องเที่ยว ต้องขับรถติดต่อยาวนานหลายชั่วโมง ขับรถทัวร์อยู่เกือบ 20 ปี ปัจจุบันพอน้ำหนักตัวมากบวกกับปัญหาข้อเข่าสมัยตอนขับรถทัวร์ ทำให้ปัจจุบันมีปัญหาปวดหัวเข่าเป็นระยะ แต่ด้วยความที่อายุมากแพทย์ที่โรงพยาบาลตากสินจึงไม่ผ่าตัดให้

คุณตาพักอาศัยอยู่ตัวคนเดียว มีลูกเลี้ยงที่ติดมากับภรรยาเป็นคนดูแลคอยส่งเงินมาให้ ปัจจุบันภรรยาย้ายไปอยู่กับลูกสาวที่แต่งงานออกไปอยู่อีกชุมชน วันที่แพทย์โรงพยาบาลตากสินนัดตรวจโรคประจำตัว

คุณตาจะจ้างคนข้างบ้านช่วยเข็นรถเข็นพาไปตรวจที่โรงพยาบาลตากสินซึ่งตั้งอยู่ติดกับชุมชน ลูกเลี้ยงจะมาเยี่ยมเป็นระยะแล้วฝากเงินไว้กับเพื่อนบ้านเพื่อให้ช่วยซื้ออาหารให้กับคุณตา

เวลามีปัญหาในเรื่องต่าง ๆ คุณตาสมชายจะปรึกษาขอความช่วยเหลือกับเพื่อนบ้านที่สนิท จะไม่บอกภรรยาและลูก ส่วนงานบ้านพอที่จะทำได้เอง เช่น การซักผ้าจะใช้เครื่องซักผ้าหยอดเหรียญ พอซักเสร็จเจ้าของเครื่องซักผ้าจะเอาผ้ากลับมาให้ และบางครั้งก็มาช่วยตากผ้าให้ เวลาที่ใช้ชีวิตอยู่ในบ้านจะไม่ล็อคประตูบ้านเพื่อที่เวลามีปัญหาอะไรเพื่อนบ้านจะได้ช่วยเหลือได้ทันเวลา

คุณตาสมชายได้รับเงินเบี้ยเลี้ยงผู้สูงอายุและบัตรประชารัฐของคนจน ในช่วงโควิด-19 ระบาด ถ้าช่วงไม่มีเงินและลูกเลี้ยงไม่ได้เข้ามาเยี่ยมดูแล เพื่อนบ้านใกล้ชิดเป็นคนที่คอยให้คุณตาสมชายยืมเงิน

คุณตาสมชายยอมรับว่ารู้สึกเหงาบ้างในบางเวลา หากเหงาจะเดินมาพูดคุยกับนายสัญชัย อดีตแกนนำชุมชนและเป็นเพื่อนสมัยเรียนประถมและเพื่อนเที่ยวตอนวัยรุ่น อีกทั้งให้ข้อมูลว่าไม่เคยคิดเรื่องความตาย และไม่ต้องการความช่วยเหลือหากวาระท้ายของชีวิตเดินทางมาถึง ตอนนี้คิดแค่เรื่องเงินที่จะมาใช้จ่ายเพื่อยังชีพในชีวิตประจำวัน ส่วนค่ารักษาอาศัยบัตรประกันสุขภาพ 30 บาท

กรณีคุณตาสมชายที่มีสิทธิด้านการรักษาพยาบาลได้รับสวัสดิการดูแลจากรัฐ ดูจะแตกต่างจากชีวิตของครอบครัวอาซิ้ม แซ่ลี้ หญิงชาวจีนอพยพที่ไม่มีสัญชาติไทย ทำให้ไม่มีสิทธิด้านการรักษาพยาบาลใด ๆ ซึ่งเท่ากับปิดประตูที่จะเปิดไปสู่ความช่วยเหลือด้านการเข้าถึงบริการสุขภาพด้านต่าง ๆ

นักวิจัยรู้จักอาซิ้ม วันที่ไปเก็บข้อมูลที่บ้านตาเฮงและยายแตงกวาผู้ป่วยติดเตียงสองสามีภรรยาซึ่งมีบ้านอยู่ติดกับบ้านของอาซิ้ม วันนั้นลูกสาวที่พักอาศัยอยู่บ้านเดียวกันกับตาเฮงและยายแตงกวา บอกให้ตาสัญชัยอดีตแกนนำชุมชนซึ่งเป็นคนที่พานักวิจัยลงชุมชน ให้ไปดูอาซิ้ม เนื่องจากได้ยินเสียงดังเหมือนของหนักตกกระแทกพื้นและได้ยินเสียงอาซิ้มร้องเสียงดังด้วยความเจ็บปวด ทว่าวันนั้นลุงสัญชัยยังไม่พานักวิจัยไปเยี่ยมอาซิ้มตามคำขอร้องของลูกสาวตาเฮงและยายแตงกวา จนอีกสัปดาห์ต่อมาที่ลุงสัญชัยตัดสินใจพานักวิจัยไปเยี่ยมอาซิ้มที่บ้าน

วันนั้นเราไปถึงหน้าบ้านเป็นจังหวะพอดีกับลูกสาวของอาซิ้มกำลังจะออกไปธุระนอกบ้าน พวกเราเลยมีโอกาสได้ยืนสัมภาษณ์ลูกสาวที่หน้าบ้าน

อาซิ้ม แซ่ลี้ อายุ 90 ปี มีปัญหาเรื่องความจำเสื่อม พูดไม่เป็นภาษา ชอบดุด่าว่ากล่าวลูกสาวซึ่งอายุ 73 ปี ที่อยู่ในวัยชราเหมือนกัน อาซิ้มเป็นผู้ป่วยติดเตียง ไม่สามารถลุกขึ้นจากเตียงได้เองต้องมีคนช่วยใช้การกระเถิบเวลาที่ต้องการเคลื่อนตัวภายในบ้าน อาซิ้มไม่มีบัตรประจำตัวประชาชนเนื่องจากเป็นคนจีนอพยพ ไม่ได้มีสัญชาติไทย ไม่ได้รับสิทธิการรักษาหรือสวัสดิการใด ๆ ของผู้สูงอายุจากรัฐ ลูกสาวบอกเราว่าเงินค่าใช้จ่ายในการดูแลอาซิ้มมาจากเงินเก็บสะสมของลูกสาวสมัยที่ยังทำงานได้

ลูกสาวยอมรับว่าเธอมีอาการโรคเครียดจากการที่ต้องคอยดูแลแม่อยู่คนเดียว เสียงดังที่ลูกสาวตาเฮงและยายแตงกวาได้ยินเมื่อสัปดาห์ก่อนหน้านี้เป็นเสียงของอาซิ้มตกบันไดบ้านและหน้ากระแทกพื้นแรงจนเป็นแผลบวมปูด วันนั้นอาซิ้มพยายามจะเดินออกมาเปิดประตูบ้าน เพื่อนบ้านโทรแจ้งลูกสาวกลับบ้านที่ตอนนั้นออกมาทำธุระนอกชุมชน

ลูกสาวอาซิ้มไม่ได้แต่งงานได้รับเงินสวัสดิการผู้สูงอายุ ส่วนลูกชายเสียชีวิตหลายปีแล้ว ลูกสาวบอกเราว่าเพื่อนบ้านช่วยดูแลได้แค่ชั่วครั้งชั่วคราวและช่วยโทรตามหากเกิดปัญหากับแม่ตอนที่แม่อยู่คนเดียวแล้วตัวเองอยู่นอกบ้าน สภาพภายในบ้านของอาซิ้มมืดมาก ตอนที่เรายืนสัมภาษณ์ลูกสาว เรามองไม่เห็น

อาซิ้มได้ยินแต่เสียงร้อง เสียงพูดที่จับใจความไม่ได้เป็นระยะ หากวันไหนต้องพาแม่ไปตรวจรักษาที่โรงพยาบาล ลูกสาวจะว่าจ้างรถร่วมกตัญญูให้มารับส่งราคา 1,500 บาท ค่าจ้างเหมารถร่วมกตัญญูและเงินค่ารักษาแม่ที่โรงพยาบาล ลูกสาวเป็นคนออกค่าใช้จ่ายเองทั้งหมด ส่วนค่ารักษาพยาบาลเนื่องจากอาซิ้มไม่มีบัตรประจำตัวประชาชน จึงไม่มีบัตรสวัสดิการประกันสุขภาพ ต้องขอความอนุเคราะห์จากโรงพยาบาลเป็นครั้ง ๆ ไป ลูกสาวซึ่งอายุมากแล้วเช่นกันเหนื่อยและเสียเวลาในการเดินเอกสารหากต้องพาแม่เข้าโรงพยาบาล

อสส. ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า ผู้ป่วยติดเตียงและผู้ป่วยระยะท้ายที่ไม่มีสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาล ไม่ได้มีแค่อาซิ้มเท่านั้น ในชุมชนยังมีอีกหลายคน โดยเฉพาะคนจีนอพยพที่ไม่มีสัญชาติไทย ทำให้ไม่ได้รับสิทธิด้านการรักษาพยาบาลเมื่อต้องเจ็บป่วยกลายเป็นผู้ป่วยระยะท้าย

> *“มีคนจีนอพยพที่ตัวเองได้สัญชาติไทยแล้ว แต่ไปเอาแม่จากเมืองจีนมาอยู่ด้วย พอแม่สูงอายุอยากจะทำบัตรสวัสดิการผู้สูงอายุให้แม่ แต่เราบอกทำให้ไม่ได้ ผู้ป่วยลักษณะนี้ทางเราจะดูแลช่วยเหลืออะไรไม่ได้มาก บางทีเราได้นมเราก็นำไปให้บ้าง แต่ครอบครัวอยากได้เป็นเงินเดือนแบบบัตรสวัสดิการผู้สูงอายุ และเวลาป่วยจะได้รักษาฟรี แต่เราก็บอกตรง ๆ ว่ามันทำให้ไม่ได้”*
> (พี่อ้อย อสส. ชุมชนช่างนาก, ข้อมูลจากการสัมภาษณ์)

เราจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ผู้ป่วยที่ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิด้านการรักษาในระบบสุขภาพทางการอย่างกรณีอาซิ้ม จะได้รับผลกระทบรุนแรงอย่างมาก ทำให้ไม่ได้รับการดูแลในช่วงท้ายของชีวิตแม้จะเจ็บป่วยด้วยอาการหนักและครอบครัวพร้อมรับความช่วยเหลือจากคนภายนอกก็ตามโดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมเมืองที่การดูแลระหว่างเครือญาติหรือเพื่อนบ้านไม่เข้มแข็ง จำเป็นต้องพึ่งพาระบบบริการสุขภาพทางการจึงยิ่งมีความสำคัญ

3.3 การขาดการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนในการดูแลผู้ป่วยระยะท้าย

อย่างที่บทความนำเสนอข้างต้น ในช่วงที่ผู้ป่วยเป็นผู้ป่วยเรื้อรังและป่วยติดเตียง ครอบครัวยังยินดีที่จะรับความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ จากบุคคลอื่นภายนอกครอบครัว แต่เมื่อผู้ป่วยกลายเป็นผู้ป่วยระยะท้าย ครอบครัวจะไม่ยินดีให้คนภายนอกเข้าไปเยี่ยมเยียน บุคคลภายนอกที่ครอบครัวอนุญาตให้เข้าไปดูแลผู้ป่วยมีเฉพาะบุคลากรด้านสุขภาพของรัฐที่ติดตามเยี่ยมบ้านเท่านั้น ดังนั้น คนในชุมชนแทบจะไม่มีบทบาทเข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยเหลือดูแลประคับประคองผู้ป่วยระยะท้าย ปรากฏการณ์นี้อาจจะแตกต่างจากชุมชนชนบทที่ผู้คนรู้จักเป็นเครือญาติกัน ยินดีให้ญาติของตนเองเยี่ยมเยียนช่วยเหลือหรือให้กำลังใจผู้ป่วยในช่วงวาระท้ายของชีวิต อีกทั้งยังถือเป็นบทบาททางสังคมสำคัญที่ช่วยรักษาความสัมพันธ์ทางเครือญาติให้แน่นแฟ้น

สำหรับในกรณีชุมชนเมืองที่ซึ่งความสัมพันธ์ทางเครือญาติไม่เข็มแข็งนั้น งานวิจัยพบว่าการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนที่จะเข้ามาช่วยดูแลผู้ป่วยระยะท้ายมากน้อยแค่ไหนนั้น ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างครอบครัวผู้ป่วยหรือผู้ดูแลผู้ป่วยกับคนในชุมชนเป็นปัจจัยสำคัญ ที่จะดึงหรือตัดการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนให้เข้ามาช่วยเหลือดูแลผู้ป่วยระยะท้าย ไม่ให้กลายเป็นภาระของผู้ดูแลเพียงอย่างเดียว กรณีคุณยายประไพที่ลูกสาวมักมีปัญหากับเพื่อนบ้าน ทำให้เพื่อนบ้านไม่อยากมาเยี่ยมยายประไพ แม้จะเคยเป็นคนที่รู้จักคุ้นเคยกันอย่างดี ก่อนที่คุณยายประไพจะล้มป่วยด้วยอาการอัมพฤกษ์จะสะท้อนให้เห็นประเด็นข้างต้นได้อย่างดี

คุณยายประไพ อายุ 87 ปี อาชีพเดิมเป็นแม่ครัวที่วัดทองนพคุณ สามีเป็นมรรคทายกเสียชีวิตไปหลายปีแล้ว รักษาโรคประจำตัวเบาหวาน ความดันโลหิตสูงที่โรงพยาบาลตากสินนานหลายปี ก่อนที่จะล้มในบ้านและกลายสภาพเป็นผู้ป่วยอัมพฤกษ์นอนติดเตียง การที่มีลูกสาวดูแลและช่วยทำกายภาพให้ตั้งแต่เริ่มมีอาการอัมพฤกษ์ช่วยให้คุณยายยังพอลุกลงจากเตียงได้เอง เดินไปมาในบ้าน และทำกิจวัตรส่วนตัวได้บ้าง ไม่ได้นอนป่วยติดเตียงอย่างเดียวเหมือนผู้ป่วยรายอื่นในชุมชน คุณยายพักอยู่กับลูกสาวเพียง 2 คน การที่ลูกสาวเลี้ยงสุนัขหลายตัวไว้ในบ้าน ทำให้เพื่อนบ้านไม่กล้าจะมาเยี่ยมนางประไพเพราะเคยถูกสุนัขกัด อีกทั้งลูกสาวเคยมีปัญหาร้องเรียนกับคนในชุมชนเรื่องที่สุนัขเห่าเสียงดังรบกวน ทำให้ไม่มีเพื่อนบ้านคนใดอยากมาเยี่ยมหรือพูดคุยกับนางประไพอีกเลย

พี่ติ๊กลูกสาวของคุณยายประไพบอกนักวิจัยว่าตนเองเป็นคนใจบุญชอบนำสุนัขจรจัดมาเลี้ยงที่บ้าน ทุกวันตอนเย็นพี่ติ๊กจะนำอาหารไปเลี้ยงสุนัขจรจัดที่รวมตัวกันเป็นฝูงใหญ่ที่ท่าเรือใกล้ชุมชน พี่ติ๊กบอกว่าที่เพื่อนบ้านถูกสุนัขจรจัดที่ตัวเองนำมาเลี้ยงกัดนั้นเกิดจากเพื่อนบ้านรีบเข้ามาในบ้านเพื่อมาพูดคุยกับยายประไพซึ่งไปมาหาสู่กันตามปกติ ทั้งที่พี่ติ๊ก บอกว่าอย่าเพิ่งเดินเข้ามาต้องผูกและขังสุนัขก่อน ส่วนปัญหาเรื่องร้องเรียนที่สุนัขเห่าเสียงดังรบกวนเพื่อนบ้านนั้น พี่ติ๊กให้เหตุผลว่าสุนัขของตัวเองจะเห่าเฉพาะตอนที่พวกมันหิวข้าวหรือมีคนแปลกหน้ามายืนที่หน้าบ้านเท่านั้น ไม่ได้เห่าตลอดเวลาตอนกลางคืนเหมือนที่เพื่อนบ้านร้องเรียน

แม้ข้อเท็จจริงเรื่องสุนัขของพี่ติ๊กกัดเพื่อนบ้านและเสียงสุนัขเห่าดังรบกวนเพื่อนบ้านจะจริงเท็จประการใด แต่มันสะท้อนให้เราเห็นว่าการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนในการดูแลผู้ป่วยระยะท้ายเกิดขึ้นในลักษณะไม่เป็นทางการขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ของครอบครัวผู้ป่วยกับคนอื่นในชุมชน ไม่ใช่สิทธิด้านสุขภาพที่เป็นทางการของรัฐจัดหาให้กับผู้ดูแลหรือผู้ป่วยระยะท้ายอย่างเท่าเทียมกันในฐานะพลเมือง

อภิปรายผลการศึกษา

ข้อค้นพบจากงานศึกษาแสดงให้เราเห็นว่าการออกแบบวางแผนการดูแลประคับประคองและการดูแลผู้ป่วยระยะท้ายในชุมชนเมืองเกี่ยวข้องกับอุดมคติและความหมายของ “การตายดี” (Good Death) ที่ได้รับการตีความแตกต่างกันไปตามสภาพเงื่อนไขของแต่ละผู้ดูแลในระดับครอบครัว อีกทั้งความสัมพันธ์ทางสังคมของผู้ป่วยระยะท้ายและครอบครัว มีส่วนกำหนดรูปแบบการเตรียมตัวตายดี และการตัดสินใจจัดการความสูญเสียที่เกิดขึ้น

ในชุมชนเมืองที่ศึกษามีโครงสร้างพื้นฐานการดูแลผู้ป่วยระยะท้าย ทั้งในรูปแบบทางการและไม่เป็นทางการ รูปแบบการดูแลทางการอยู่ภายใต้ระบบบริการสุขภาพทางการของรัฐ ผู้ป่วยได้รับบริการดูแลสุขภาพตามสิทธิหลักประกันสุขภาพ อาสาสมัครสาธารณสุข (อสส.) ถือเป็นกลไกสำคัญทำหน้าที่ออกติดตามเยี่ยมบ้านผู้ป่วย คอยแก้ปัญหาที่ครอบครัวผู้ป่วยเผชิญ และเชื่อมประสานงานระหว่างครอบครัวผู้ป่วยกับหน่วยบริการสุขภาพ ในอีกด้านหนึ่งการดูแลผู้ป่วยระยะท้ายในชุมชน มีจิตอาสาทำหน้าที่ช่วยดูแลผู้ป่วยระยะท้ายอย่างไม่เป็นทางการเสริมจุดอ่อนของบริการที่เป็นทางการของรัฐ จิตอาสาอาจเป็นเพื่อนบ้านและคนในชุมชนที่ครอบครัวว่าจ้างให้ช่วยดูแลผู้ป่วย เมื่อผู้ดูแลหรือสมาชิกในครอบครัวออกไปทำงาน การช่วยดูแลผู้ป่วยของจิตอาสาตั้งอยู่บนหลักมนุษยธรรม และการแลกเปลี่ยนทางเศรษฐกิจด้วยค่าจ้างที่ไม่แพง งานวิจัยพบว่าในกรณีผู้ป่วยติดเตียงรุนแรง หากมีจิตอาสาช่วยดูแลผู้ป่วย เช่น ช่วยทำกิจวัตรประจำวัน เป็นเพื่อนคุย ช่วยนวดทำกายภาพให้ เป็นต้น ผู้ป่วยกลุ่มนี้จะมีคุณภาพชีวิตดีและอาการของโรคจะทรุดลงช้ากว่าผู้ป่วยที่ขาดจิตอาสา หรือผู้ดูแลที่ไม่เป็นทางการช่วยเหลือ

แม้ในชุมชนจะมีโครงสร้างพื้นฐานการดูแลผู้ป่วยระยะท้าย แต่งานวิจัยพบว่ายังขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งหน่วยงานด้านสุขภาพที่ดูเหมือนจะเป็นเจ้าภาพหลักในเรื่องนี้ ก็ไม่ได้มีการพัฒนาระบบการดูแลผู้ป่วยระยะท้ายที่เป็นทางการในระดับชุมชน ทำให้พอผู้ป่วยระยะท้ายต้องกลับมาพักรักษาต่อที่บ้าน ผู้ดูแลผู้ป่วยก็ไม่มีแนวปฏิบัติ (Guideline) ในการดูแลผู้ป่วยระยะท้ายที่ชัดเจน อาศัยเรียนรู้เองโดยผสมผสานระหว่างความรู้จากประสบการณ์กับความรู้ที่เจ้าหน้าที่เคยแนะนำที่โรงพยาบาล ข้อค้นพบประเด็นดังกล่าวนี้สอดคล้องกับงานศึกษาการดูแลผู้ป่วยระยะท้ายในระบบบริการสุขภาพ ที่มีข้อสรุปในทำนองเดียวกันว่าอุปสรรคสำคัญคือ ขาดการประสานงานที่มีประสิทธิภาพของบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ทั้งในหน่วยบริการและในชุมชน มีความล่าช้าของการส่งข้อมูลผู้ป่วย และความไม่ครบถ้วนของข้อมูล โดยเฉพาะข้อมูลปัญหาและความต้องการการดูแลต่อเนื่องที่บ้าน ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ผู้ป่วยไม่ได้รับการดูแล นอกจากนี้ยังพบว่าผู้ป่วยบางรายได้รับการดูแลที่ไม่มีประสิทธิภาพ เป็นผลมาจากการขาดความรู้ความเข้าใจและประสบการณ์ของบุคลากรผู้ให้บริการ ทั้งที่เป็นสหวิชาชีพด้านสุขภาพและเครือข่ายการดูแลในชุมชน รวมถึงความไม่เพียงพอของทรัพยากรสนับสนุนสำหรับการจัดบริการ ได้แก่ วัสดุ อุปกรณ์ เวชภัณฑ์ ในการดูแลผู้ป่วย (อุปทิน รุ่งอุทัยศิริ, 2550; เพียงพิมพ์ ปัณระสีและภัทราบูลย์ นาคสู่สุข, 2565; ศิริรัตน์ ปานอุทัย และคณะ, 2563)

ผู้ดูแลผู้ป่วยระยะท้ายในครอบครัวมีทัศนคติว่า การตายดี คือ การตายที่สงบ ปราศจากการรบกวนใดๆ และหากมีบุคคลภายนอกครอบครัวมาเยี่ยมผู้ป่วย อาจทำให้ผู้ป่วยรู้ตัวว่าตัวเองกำลังจะเสียชีวิต ซึ่งจะทำให้ผู้ป่วยรู้สึกหวาดกลัว หดหู่ และทนทุกข์มากขึ้น การพูดคุยสื่อสารกันเกี่ยวกับเรื่องความตายระหว่างสมาชิกในครอบครัว หรือคนในครอบครัวกับผู้ป่วยก็ถือเป็นลางร้าย (Stonington & Ratanakul 2006; Stonington 2012) ทักษะความรู้ในการดูแลผู้ป่วยระยะท้ายของผู้ดูแลเป็นความรู้จากประสบการณ์และผสมผสานกับความรู้ที่เจ้าหน้าที่สุขภาพแนะนำ สมาชิกในครอบครัวยอมรับว่าไม่มีทักษะความรู้ในการพูดคุยสื่อสารกับผู้ป่วยระยะท้ายในห้วงขณะท้ายของชีวิต การแลกเปลี่ยนความรู้การดูแลผู้ป่วยระยะท้ายในชุมชนเมืองเกิดขึ้นอย่างไม่เป็นทางการ เรียนรู้ปฏิบัติกันผ่านประสบการณ์ และแก้ปัญหาที่เผชิญตามแต่ละครอบครัวมีความพร้อม

ความไม่พร้อมทางเศรษฐกิจเป็นปัญหาอุปสรรคหลักในการดูแลผู้ป่วยระยะท้าย ครอบครัวที่มีศักยภาพการดูแลผู้ป่วยระยะท้ายได้ดี มักจะเป็นครอบครัวที่มีความพร้อมทางเศรษฐกิจ มีทุนความสัมพันธ์ทางสังคมกับหน่วยบริการสุขภาพ อาจจะผ่านการมีคนในครอบครัวทำงานที่สถานพยาบาล หรือมีคนใกล้ชิดรู้จักกับเจ้าหน้าที่ในหน่วยบริการสุขภาพ

การมีสิทธิด้านการรักษาพยาบาลของผู้ป่วยเป็นประตูที่จะเปิดไปสู่ความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ ตามมา ดังนั้น ผู้ป่วยระยะท้ายที่เข้าไม่ถึงสิทธิด้านการรักษาพยาบาล จะยิ่งเผชิญกับปัญหาที่ยุ่งยากซับซ้อนและแก้ปัญหาที่เผชิญในการดูแลผู้ป่วยระยะท้ายได้ยากมากขึ้น

บริบทชุมชนเมืองซึ่งครอบครัวมีลักษณะปิดและมีความเป็นส่วนตัวสูง ยิ่งทำให้ครอบครัวที่เข้าไม่ถึงสิทธิด้านการรักษาพยาบาล ไม่มีความพร้อมด้านเศรษฐกิจ ขาดเครือข่ายทางสังคมที่กว้าง งานการดูแลผู้ป่วยระยะท้ายจึงตกเป็นภาระหนักของสมาชิกครอบครัวเพียงลำพัง ในท้ายสุดนำความทนทุกข์ทางสังคมแพร่ขยายจากความทุกข์ของผู้ป่วยมาสู่ความทุกข์ของคนรอบข้าง (Kleinman et al.,1997) โดยเฉพาะคนที่รับหน้าที่ดูแลผู้ป่วยที่ไม่สามารถจะทิ้งภาระหน้าที่นี้ได้ซึ่งทั้งหมดเป็นผู้หญิงหรือลูกสาว (Kleinman & Van der Geest, 2009)

ความทนทุกข์ที่ผู้ดูแลผู้ป่วยเผชิญนี้ อาจเรียกได้ว่าเป็นภาวะอีหลักอีเหลื่อ กลืนไม่เข้าคายไม่ออก เพราะถูกกำกับไว้ด้วยพันธะทางศีลธรรม ในกรณีของสังคมไทยพันธะดังกล่าวคือการที่ลูกหลานต้องดูแลพ่อแม่ยามแก่ชรา ไม่สามารถจะละทิ้งบทบาทนี้ได้แม้จะไม่มีความพร้อมก็ตาม ภาระหนักนี้จะตกอยู่ที่ลูกสาวมากกว่าลูกชาย จากค่านิยมทางสังคมที่เชื่อกันว่าลูกสาวต้องสวมบทบาททางสังคมรับหน้าที่ดูแลสมาชิกในครอบครัวและความเป็นผู้หญิงทำให้มีทักษะดูแลสมาชิกในครอบครัวได้ดีกว่าคนอื่น (สดสวย ทองมหา และคณะ, 2555)

ข้อเสนอเชิงนโยบาย

1. พัฒนาเครือข่ายดูแลผู้ป่วยระยะท้ายในชุมชนเมืองในลักษณะทีมสหวิชาชีพบนพื้นฐาน “วัฒนธรรมความร่วมมือกัน” (Collaborative culture) เนื่องจากปัญหาที่ผู้ป่วยระยะท้ายและผู้ดูแลเผชิญประกอบด้วยปัญหาหลายด้านที่ซับซ้อนสัมพันธ์กัน ไม่ได้มีเฉพาะปัญหาด้านสุขภาพ จึงต้องการการจัดการจากผู้เชี่ยวชาญสหวิชาชีพ รวมทั้งดึงการมีส่วนร่วมและศักยภาพของจิตอาสาเข้ามาเป็นเครือข่าย ความช่วยเหลือของจิตอาสาที่เป็นเพื่อนบ้านและคนในชุมชนสะท้อนให้เห็นชัดเจนถึงหัวใจของวัฒนธรรมความร่วมมือกันเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว เพราะงานของจิตอาสาเหล่านี้ถูกกระตุ้นด้วยการตระหนัก เห็นใจ และใส่ใจในความทุกข์ของผู้ป่วย มองความทุกข์ของผู้ป่วยและผู้ดูแลเป็นภารกิจที่ต้องเข้าไปแก้ไขปัญหา

2. พัฒนาโมเดลการจ่ายค่าตอบแทนตามภาระงานดูแลผู้ป่วยระยะท้ายให้กับผู้ดูแลที่เป็นสมาชิกครอบครัว จิตอาสาในชุมชน หรือยกระดับ อสส. และจิตอาสาในชุมชนขึ้นมาเป็นผู้ดูแล (Care Giver) ผู้ป่วยระยะท้ายที่เป็นทางการ โดยการประสานงานกับสำนักงานหลักประกันสุขภาพ (สปสช.) เขตพื้นที่ ข้อเสนอนี้ต้องทำควบคู่กับการนิยามความหมายใหม่ให้กับ “การดูแล” ผู้ป่วย (Care) ซึ่งมักถูกรับรู้ว่าไม่ใช่ “งานทางการ” แต่เป็นกิจกรรมทางสังคมและเป็นบทบาทของสมาชิกครอบครัวผู้ป่วย เกิดขึ้นในพื้นที่ครอบครัวบนพื้นฐานค่านิยมทางสังคมวัฒนธรรม ทำให้งาน “การดูแล” มีสถานะไม่ถือว่าเป็น “งานทางการ” เหมือน “การรักษา” (Cure) ซึ่งสามารถมีค่าตอบแทนที่เป็นทางการได้

3. ปรับเปลี่ยนทัศนคติต่อความตายของผู้ป่วย ญาติ และคนในชุมชน ทำให้เรื่องความตายไม่ใช่เรื่องที่น่าหวาดกลัว หดหู่ และไม่ได้แปลกแยกจากชีวิต หากเป็นส่วนหนึ่งของชีวิต อีกทั้งชุมชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมช่วยเหลือให้ผู้ป่วยเกิดการตายดีในช่วงระยะท้ายของชีวิตได้

4. สร้างการรับรู้ใหม่ต่อหลักการจริยศาสตร์การดูแลเอาใจใส่ผู้ป่วย (Ethics of Care) ที่อาจไม่จำเป็นต้องยึดตามหลักปรัชญาและแนวปฏิบัติใดเป็นการเฉพาะเท่านั้น หากยอมรับแนวปฏิบัติการดูแลผู้ป่วยระยะท้ายที่หลากหลายซึ่งผู้ดูแลพัฒนาขึ้นในระดับชีวิตประจำวัน ภายใต้บริบทความพร้อมในการดูแลและเตรียมตัวตายของผู้ป่วยที่แตกต่างกันไปในแต่ละครอบครัว มุมมองใหม่ดังกล่าวนี้ จะเปิดโอกาสให้ผู้ดูแลและครอบครัวมีทางเลือกที่หลากหลายมากขึ้น เพื่อแก้ปัญหาที่ครอบครัวกำลังเผชิญในการดูแลผู้ป่วยระยะท้าย ไม่ได้ถูกจำกัดอยู่ภายใต้หลักการจริยศาสตร์การดูแลผู้ป่วยแบบใดแบบหนึ่งเป็นการเฉพาะ

5. พัฒนาทักษะความรู้การสื่อสารในช่วงวาระท้ายของชีวิตให้กับผู้ดูแลผู้ป่วยระยะท้าย และการเตรียมตัวตายให้กับผู้ป่วยระยะท้ายที่สอดคล้องกับบริบทเฉพาะของชุมชนเมือง

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

โกมาตร จึงเสถียรทรัพย์ และคณะ. (2555). *วัฒนธรรม ความตาย กับวาระสุดท้ายของชีวิต: คู่มือเรียนรู้มิติสังคมของการดูแลผู้ป่วยระยะสุดท้าย*. นนทบุรี: สำนักวิจัยสังคมและสุขภาพ.

ปิยะวรรณ โภคพลากรณ์. (2560). รูปแบบการดูแลผู้ป่วยแบบประคับประคองในประเทศไทย. *วารสารพยาบาลกระทรวงสาธารณสุข, 26*(3), 40–51.

เพียงพิมพ์ ปัณระสี, และภัทราบูลย์ นาคสู่สุข. (2565). การพัฒนารูปแบบการดูแลประคับประคองต่อเนื่องที่บ้านในเครือข่ายบริการปฐมภูมิ. *วารสารพยาบาลกระทรวงสาธารณสุข, 32*(1), 40–55.

ศิริรัตน์ ปานอุทัย, ทิพาพร วงศ์หงษ์กุล, ชมพูนุท ศรีรัตน์, ปัทมา โกมุทบุตร, และจุฑารัตน์ มีสุขโป. (2563). *การสังเคราะห์ข้อเสนอระบบการดูแลแบบประคับประคองในเขตเมืองของจังหวัดเชียงใหม่*. นนทบุรี: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.

ศรีเวียง ไพโรจน์กุล. (2563). การดูแลแบบประคับประคองของประเทศไทย: การมุ่งสู่คุณภาพ. ใน ปฐมพร ศิรประภาศิริ และเดือนเพ็ญ ห่อรัตนาเรือง (บ.ก.), *คู่มือการดูแลผู้ป่วยแบบประคับประคองและระยะท้าย (สำหรับบุคลากรทางการแพทย์)*. นนทบุรี: กรมการแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข.

สดสวย ทองมหา, กนกวรรณ ธนวรรณ, มัลลิกา มัติโก, และพิมพวัลย์ บุญมงคล. (2555). ประสบการณ์ของผู้ชายในฐานะผู้ดูแลในบริบทสังคมไทย. *วารสารสหศาสตร์*, *11*(2), 70–95.

อุปทิน รุ่งอุทัยศิริ. (2550). การพัฒนาต้นแบบระบบการดูแลประคับประคองผู้ป่วยระยะสุดท้ายโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด. *วารสารวิจัยระบบสาธารณสุข*, *2*(2), 1021–1030.

เอกภพ สิทธิวรรณธนะ. (2562). *ชุมชนกรุณา: ที่มาและแนวคิด*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ โครงการชุมชนกรุณาเพื่อการอยู่และตายดี กลุ่ม Peaceful Death.

ภาษาอังกฤษ

Farmer, P. (2004). *Pathologies of power: Health, human rights, and the new war on the poor*. Berkeley: University of California Press.

Kellehear, A. (2005). *Compassionate Cities: Public Health and end-of-life care*. London: Routledge.

Kellehear, A. (2016). The compassionate city charter: inviting the cultural and social sectors into end of life care. In Wegleitner, Klaus, Heimerl, Katharina and Kellehear, Allan. (Eds.) *Compassionate Communities: Case studies from Britain and Europe*. London: Routledge.

Kleinman, A. (2006). *What Really Matters Living a Moral Life amidst Uncertainty and danger*. Oxford: Oxford University Press.

Kleinman, A. (2009). The Caregiving. In Van der Geest, Sjaak and Tankink, Marian (Eds.). *Theory and Action: Essay for an anthropologist*. Amsterdam: AMB Dieman.

Kleinman, A., Das, V. & Lock, M. (Eds.). (1997). *Social suffering*. Berkeley: University of California Press.

Kleinman, A. & Bridget, H (2008). Catastrophe, Caregiving and Today's Biomedicine. *BioSocieties*, *3*(3), 287-301.

Schuchter, Patrick and Heller, Andreas. (2016). Ethics from the bottom up: promoting netorks and participation through shared stories of care. In Wegleitner, Klaus,

Heimerl, Katharina and Kellehear, Allan. (Eds.) *Compassionate Communities: Case studies from Britain and Europe*. London: Routledge.

Stonington, S. (2012). On ethical locations: The good death in Thailand, where ethics sit in places. *Social Science and Medicine*, *75*(5), 836-44.

Stonington, S. (2020). *The spirit ambulance: choreographing the end of life in Thailand*. Berkley: University of California Press.

Stonington, S. & Ratanakul, P. (2006). Is There a Global Bioethics? End-of-Life in Thai land and the Case for Local Difference. *PLoS Medicine*, *3*(10), 1-8

Van der Geest, S. (2010). Introducting 'Care and Health Care'. *Medische Antropologie*, *22*(1), 1-7

การพัฒนานวัตกรรมดิจิทัลเพื่อยกระดับการประชาสัมพันธ์และบริการออนไลน์: กรณีศึกษาเทศบาลตำบลกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม

บรรพต กิติสุนทร [1] พิพัฒน์พล มากมูล [2] ชารินทร์ เกษร [3] และคชตรัย เจริญสุข [4]*

บทคัดย่อ

การพัฒนาระบบประชาสัมพันธ์และบริการออนไลน์นั้นสามารถเพิ่มประสิทธิภาพด้านบริการของหน่วยงาน นำมาสู่วัตถุประสงค์ของการวิจัยเพื่อศึกษาปัญหาการประชาสัมพันธ์ การให้บริการ และศึกษาแนวทางการพัฒนาการประชาสัมพันธ์และการให้บริการของสำนักงานเทศบาลตำบลกำแพงแสน โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยและพัฒนา (Research and Development: R&D) แบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน ได้แก่ (1) การศึกษาข้อมูลเชิงคุณภาพผ่านการสัมภาษณ์เชิงลึกเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจำนวน 15 กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ และการสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและความต้องการในการพัฒนาระบบ (2) การออกแบบและพัฒนานวัตกรรมประชาสัมพันธ์และบริการออนไลน์ เช่น ระบบเว็บไซต์ LINE Official Account และเพจเฟซบุ๊ก พร้อมคู่มือการใช้งาน และ (3) การประเมินผลเชิงปริมาณ จากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงาน และผู้รับบริการ รวมทั้งสิ้น 150 ตัวอย่าง โดยใช้สถิติค่าเฉลี่ยและค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ผลการวิจัยพบว่า หน่วยงานประสบข้อจำกัดด้านเครื่องมือประชาสัมพันธ์แบบเดิม เช่น เครื่องกระจายเสียงที่ชำรุดหรือไม่ครอบคลุมพื้นที่ และระบบบริการที่จำเป็นต้องมาติดต่อด้วยตนเอง ส่งผลต่อความไม่สะดวกของประชาชน โดยเฉพาะผู้สูงอายุและผู้ที่อยู่นอกพื้นที่ นวัตกรรมที่พัฒนาขึ้นสามารถตอบโจทย์ปัญหาดังกล่าวผ่านระบบออนไลน์ที่ให้บริการตรวจสอบและชำระค่าน้ำประปา การยื่นคำร้องออนไลน์ และการสื่อสารแบบโต้ตอบบนโซเชียลมีเดีย ผลการประเมินคุณภาพของนวัตกรรมโดยรวมอยู่ในระดับ “มาก”(= 4.73, S.D. = 2.39) แสดงให้เห็นว่านวัตกรรมมีศักยภาพในการเสริมสร้างประสิทธิภาพการสื่อสารและการให้บริการของภาครัฐในระดับท้องถิ่นได้อย่างมีนัยสำคัญ

คำสำคัญ: การประชาสัมพันธ์, การให้บริการ, นวัตกรรมดิจิทัล, ระบบออนไลน์

Received: 16 July 2025 Revised: 1 September 2025 Accepted: 11 September 2025

[1]ผู้ช่วยศาสตราจารย์, สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม, จังหวัดนครปฐม รหัสไปรษณีย์ 73000, First Author, อีเมล: banpot@webmail.npru.ac.th

[2]นักศึกษา, สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม, จังหวัดนครปฐม รหัสไปรษณีย์ 73000, อีเมล: phipatphon@webmail.npru.ac.th

[3*]อาจารย์, สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม, จังหวัดนครปฐม รหัสไปรษณีย์ 73000, อีเมล: charin@webmail.npru.ac.th

[4]นักศึกษา, สาขาวิชานโยบายสาธารณะและการจัดการเชิงกลยุทธ์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, กรุงเทพมหานคร รหัสไปรษณีย์ 10240, อีเมล: khotchatrai2545@gmail.com

* Corresponding Author, อีเมล: charin@webmail.npru.ac.th

Developing Digital Innovations to Enhance Public Relations and Online Services: A Case Study of Kamphaeng Saen Subdistrict Municipality, Nakhon Pathom Province

Banpot Kittisoontorn [5] Phipatphon Makmun [6] Charin Kesorn [7] and Khotchatrai Charoensuk [8]*

Abstract

Developing online public relations and service systems can enhance operational efficiency. This mixed methods research and development (R&D) study examines public relations and service provision problems and improvement approaches at the Kamphaeng Saen Subdistrict Municipality Office. Three phases were used: 1) qualitative data gathered by in-depth interview from 15 operational staff and participatory observation to analyze challenges and deficiencies of the extant system; 2) designing digital innovations, including an official website; official LINE account; Facebook page, and comprehensive user manual; and 3) quantitative data from 150 staff and service recipients evaluating implemented innovations, analyzed by mean and standard deviation. Results were that traditional public relations devices such as outdated or insufficient loudspeakers and in-person service requirements created barriers, especially for older adults and non-municipality residents. New digital innovations facilitated online water bill inquiry and payment, digital complaints, and real-time communication on social media platforms. Overall innovation quality was rated at a high level (= 4.73, S.D. = 2.39), indicating strong potential to enhance communication efficiency and public service delivery by the local government.

Keywords: Digital Innovation, Online Systems, Public Relations, Service Delivery

Received: 16 July 2025 Revised: 1 September 2025 Accepted: 11 September 2025

[5]Assistant Professor, Department of Public Administration, Faculty of Humanities and Social Sciences, Nakhon Pathom Rajabhat University, Nakhon Pathom 73000, First Author,
Email: banpot@webmail.npru.ac.th

[6]Undergraduate Student, Department of Public Administration, Faculty of Humanities and Social Sciences, Nakhon Pathom Rajabhat University, Nakhon Pathom 73000, Email: phipatphon@webmail.npru.ac.th

[7*]Lecturer, Department of Public Administration, Faculty of Humanities and Social Sciences, Nakhon Pathom Rajabhat University, Nakhon Pathom 73000, Email: charin@webmail.npru.ac.th

[8]Graduate Student, Program in Policy and Strategic Management, Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration (NIDA), Bangkok 10240,
Email: khotchatrai2545@gmail.com

[*]Corresponding Author, Email: charin@webmail.npru.ac.th

บทนำ

กระแสโลกาภิวัฒน์ที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ทุกห้วงเวลาและความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีดิจิทัลได้เข้ามาอิทธิพลต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของมนุษย์ ในยุคดิจิทัลดิสรัปชัน (Digital Disruption) ที่ขับเคลื่อนพฤติกรรมการใช้เทคโนโลยีของมนุษย์อย่างรวดเร็ว ส่งผลทำให้มีสัดส่วนผู้ใช้อินเทอร์เน็ต เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมีการเติบโตเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (2567) ระบุว่า ปัจจุบันประชากรที่มีอายุ 6 ปีขึ้นไป ประมาณ 65.9 ล้านคน มีผู้ใช้อินเทอร์เน็ต 59.0 ล้านคน หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 89.5 ข้อมูลเหล่านี้สะท้อนถึงการเปลี่ยนผ่านของสังคมไทยสู่สังคมดิจิทัลอย่างชัดเจน ซึ่งไม่เพียงแต่แสดงถึงการเข้าถึงเทคโนโลยีในระดับกว้าง แต่ยังชี้ให้เห็นถึงความคาดหวังใหม่ของประชาชนที่มีต่อการสื่อสารและการบริการจากภาครัฐ โดยเฉพาะด้านการประชาสัมพันธ์และการให้บริการเพื่อตอบสนองต่อพฤติกรรมที่เปลี่ยนแปลงไปของประชาชน

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวส่งผลให้เทคโนโลยีดิจิทัลและการสื่อสารได้เข้ามามีบทบาทในการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงของทุกภาคส่วน การบริหารงานภาครัฐจำเป็นต้องปรับกลยุทธ์การบริหารงาน โดยอาศัยข้อมูลดิจิทัลและเทคโนโลยีเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของกระบวนการนโยบายอย่างเป็นระบบ (ไพโรจน์ ภัทรนรากุล, 2563; 2564) โดยเริ่มจากการระบุปัญหาที่อาศัยการเก็บข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) เพื่อทำความเข้าใจประเด็นสาธารณะอย่างแม่นยำ เมื่อเข้าสู่กระบวนการออกแบบนโยบายที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมผ่านแพลตฟอร์มออนไลน์และสามารถจำลองผลกระทบของนโยบายด้วยเครื่องมือดิจิทัล ขั้นตอนการตัดสินใจเชิงนโยบายได้รับการสนับสนุนจากข้อมูลเชิงประจักษ์แบบเรียลไทม์ และขั้นตอนการดำเนินการและการประเมินผลสามารถติดตามผลลัพธ์ผ่านระบบสารสนเทศและแดชบอร์ดเชิงนโยบาย (Policy Dashboard) เทคโนโลยีดิจิทัลจึงมิใช่เพียงกลไกสนับสนุน แต่เป็นปัจจัยเชิงโครงสร้างในการยกระดับธรรมาภิบาลและการขับเคลื่อนนโยบายภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตอบสนองต่อพลวัตของสังคมร่วมสมัย

ทิศทางการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารจำเป็นต้องมุ่งเน้นการสร้างสรรค์นวัตกรรมที่ตอบสนองต่อพฤติกรรมของประชาชนซึ่งเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในบริบทของการบริหารงานภาครัฐระดับท้องถิ่น ซึ่งมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่าระดับอื่น การจัดให้มีระบบสารสนเทศและช่องทางการประชาสัมพันธ์ที่เหมาะสมจึงเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อให้สามารถส่งมอบข้อมูลและบริการของรัฐได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ อันจะนำไปสู่การเสริมสร้างการรับรู้และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการบริหารภาครัฐ (United Nations, 2020)

สำนักงานเทศบาลตำบลกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม ในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดบริการสาธารณะและมีหน้าที่วิวัฒน์พัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า (สำนักเลขาธิการวุฒิสภา, 2560) อย่างไรก็ตาม หน่วยงานยังประสบข้อจำกัดด้านระบบประชาสัมพันธ์ โดยเฉพาะเสียงตามสายที่ไม่สามารถครอบคลุมพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อุปกรณ์ขยายเสียงที่ชำรุดส่งผลต่อคุณภาพของการสื่อสารที่ไม่สมบูรณ์ (สำนักงานปลัดเทศบาลตำบลกำแพงแสน, 2566; สมิทธิ์ บุญชุติมา, 2562) นอกจากนี้ในช่วงเวลาก่อนการดำเนินการศึกษา หน่วยงานยังขาดการนำบัญชีไลน์ทางการ (LINE Official Account) มาใช้เป็นกลไกในการสื่อสารหรือให้บริการประชาชนอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้เกิดช่องว่างในการเข้าถึงข้อมูลและบริการภาครัฐในระดับท้องถิ่น

การพัฒนาระบบประชาสัมพันธ์และการให้บริการของเทศบาลโดยการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีดิจิทัลและเครื่องมือสื่อสารสมัยใหม่อย่างระบบอิเล็กทรอนิกส์และบัญชีไลน์ทางการ จึงถือเป็นแนวทางของการบริหารภาครัฐยุคใหม่ที่มุ่งเน้นการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ (One-stop Service) สะดวกรวดเร็ว และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งยังเอื้อต่อการสร้างปฏิสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่างรัฐกับประชาชน เสริมสร้างความพึงพอใจ ความไว้วางใจ และทัศนคติที่ดีต่อหน่วยงานภาครัฐในระยะยาว (อาภรณ์ คุระเอียด และรวิภา ธรรมโชติ, 2562; สุนทรีย์ พีระพาณิชย์ และธนพรรณ กุลจันทร์, 2564)

จากความท้าทายในการบริหารภาครัฐในยุคดิจิทัล ซึ่งเทคโนโลยีและนวัตกรรมมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาการให้บริการสาธารณะ จึงปรากฏความสนใจในการศึกษาสภาพปัญหาด้านการประชาสัมพันธ์และการให้บริการของสำนักงานเทศบาลตำบลกำแพงแสน เพื่อวิเคราะห์ข้อจำกัดในการดำเนินงาน และเสนอแนวทางการแก้ไขผ่านการพัฒนานวัตกรรมการประชาสัมพันธ์แบบออนไลน์ และนวัตกรรมการให้บริการแบบออนไลน์ ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการยกระดับสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนที่เปลี่ยนแปลงไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

วัตถุประสงค์

(1) เพื่อศึกษาปัญหาการประชาสัมพันธ์และการให้บริการของสำนักงานเทศบาลตำบลกำแพงแสน

(2) เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาการประชาสัมพันธ์และการให้บริการของสำนักงานเทศบาลตำบลกำแพงแสน

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยเรื่อง “การพัฒนานวัตกรรมดิจิทัลเพื่อยกระดับการประชาสัมพันธ์และบริการออนไลน์ : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม” เป็นการวิจัยประเภทวิจัยและพัฒนา (Research and Development: R&D) ซึ่งมีขั้นตอนการศึกษา ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การศึกษาสภาพปัจจุบันและการสำรวจความคิดเห็น ผู้วิจัยมุ่งเน้นการศึกษาสภาพปัญหาการประชาสัมพันธ์และการให้บริการ เพื่อใช้เป็นข้อมูลเบื้องต้นประกอบการออกแบบและพัฒนานวัตกรรม (ชาย โพสิตา, 2564; วีระยุทธ พรพจน์ธนมาศ, 2566) ได้แก่

1) ศึกษาเอกสารทางวิชาการ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2) ดำเนินการสังเกตการณแบบมีส่วนร่วม (Participant Observation)

3) ดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน โดยใช้แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (Semi-structured Interview) ใช้วิธีการคัดเลือกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ แบบเจาะจง (Purposive Sampling) คือ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานเทศบาลตำบลกำแพงแสน ประกอบด้วย สำนักปลัดเทศบาล กองคลัง กองช่าง กองการศึกษา และกองสาธารณสุข จำนวน 15 ตัวอย่าง

4) วิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์และสังเกตการณ์โดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) เพื่อสังเคราะห์สาระสำคัญของปัญหาและความต้องการในการพัฒนา

ขั้นตอนที่ 2 การออกแบบและพัฒนานวัตกรรม คณะผู้วิจัยมุ่งเน้นการพัฒนาระบบการประชาสัมพันธ์และการให้บริการแบบออนไลน์ ให้มีความเหมาะสมกับบริบทของสำนักงานเทศบาลตำบลกำแพงแสน อาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและผู้เชี่ยวชาญในการประเมินคุณภาพของนวัตกรรม ตลอดจนการทดสอบเครื่องมือก่อนนำไปใช้จริง

ขั้นตอนที่ 3 การศึกษาเชิงปริมาณด้วยการประเมินผลการใช้ระบบจัดเก็บเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ของฝ่ายทรัพยากรบุคคล จากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงาน ประกอบด้วย สำนักปลัดเทศบาล กองคลัง กองช่าง กองการศึกษา และกองสาธารณสุข และผู้รับบริการ รวมทั้งสิ้น 150 ตัวอย่าง

1) เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย แบบสัมภาษณ์เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและสำรวจความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก

2) แบบสอบถาม ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ 1) ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา รายได้ และอายุงาน ทั้งหมดเป็นจำนวน 5 ข้อ และ 2) แบบสอบถามเกี่ยวกับคุณภาพของนวัตกรรมการประชาสัมพันธ์ จำนวน 10 ข้อ โดยใช้มาตรวัดแบบ Likert's Scale 5 ระดับ (ธานินทร์ ศิลป์จารุ, 2567) ได้แก่ มากที่สุด (ระดับคะแนน เท่ากับ 5), มาก (ระดับคะแนน เท่ากับ 4), ปานกลาง (ระดับคะแนน เท่ากับ 3), น้อย (ระดับคะแนน เท่ากับ 2) และน้อยที่สุด (ระดับคะแนน เท่ากับ 1)

ภายหลังจากการรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ผลจากแบบสอบถาม ซึ่งวัดคุณภาพของนวัตกรรมทางการบริหารจัดการด้วยมาตรวัดแบบ Likert Scale 5 ระดับ คณะผู้วิจัยได้นำคะแนนเฉลี่ยที่ได้จากการตอบแบบสอบถามของกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญมาใช้เป็นเกณฑ์ในการแปลผลระดับคุณภาพ โดยแบ่งออกเป็น 3 ระดับหลัก ได้แก่ ระดับน้อย ระดับปานกลาง และระดับมาก กำหนดช่วงคะแนนแต่ละระดับอาศัยหลักการวิเคราะห์เชิงพรรณนา โดยพิจารณาช่วงคะแนนทั้งหมดตั้งแต่ค่าต่ำสุดถึงค่าสูงสุด แล้วแบ่งช่วงคะแนนออกเป็น 3 กลุ่ม ที่มีความกว้างเท่า ๆ กัน ระดับคะแนนที่อยู่ในช่วงค่าน้อยสุด (ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 1.00-2.33) จะสะท้อนว่าคุณภาพของนวัตกรรมยังอยู่ในระดับที่ต้องปรับปรุง ส่วนช่วงคะแนนระดับกลาง (ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 2.34-3.66) จะสะท้อนถึงความพึงพอใจในระดับปานกลาง และช่วงคะแนนระดับมาก (ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.67-5.00) จะสื่อถึงคุณภาพของนวัตกรรมที่มีความเหมาะสม มีประสิทธิภาพ และสามารถตอบสนองต่อความต้องการของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้อย่างมีนัยสำคัญ

การสร้างและการพัฒนาเครื่องมือวิจัย

ขั้นตอนแรก คือ การจัดทำแบบสอบถามฉบับร่าง โดยอาศัยหลักการกำหนดคำถามให้ครอบคลุมประเด็นที่ต้องการศึกษา ทั้งนี้คณะผู้วิจัยได้ขอคำปรึกษาและข้อเสนอแนะจากผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อนำข้อมูลที่ได้ไปใช้ในการปรับปรุงแก้ไขเครื่องมือ ในขั้นตอนต่อมา คณะผู้วิจัยได้นำแบบสอบถามฉบับร่างที่ปรับปรุงเบื้องต้นไปตรวจสอบและปรับแก้ไขสำนวนภาษาที่ใช้ให้มีความเหมาะสม และเพื่อให้แน่ใจว่าแบบสอบถามมีความเที่ยงตรงทางเนื้อหา (Content Validity) ขั้นตอนถัดมาคณะผู้วิจัยนำแบบสอบถามที่พัฒนาแล้วเสนอต่อผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อทำการตรวจสอบความถูกต้องและความเหมาะสมของแต่ละข้อคำถามว่าตรงตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาในครั้งนี้หรือไม่ โดยความคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่ได้รับจากผู้ทรงคุณวุฒินั้นได้นำมาใช้ในการปรับปรุงและ แก้ไขอย่างรอบคอบจากนั้นทำการทดลองใช้ (Try Out) กับกลุ่มที่มีลักษณะใกล้เคียง

จำนวน 30 คน โดยวัดค่าความเชื่อมั่น Cronbach's Alpha ได้ค่าความเชื่อมั่นที่ 0.74 ซึ่งเป็นค่าความเชื่อมั่นตามเกณฑ์ที่ยอมรับได้ เมื่อเสร็จสิ้นกระบวนการปรับปรุงในทุกขั้นตอน ผู้วิจัยจึงจัดพิมพ์แบบสอบถามฉบับสมบูรณ์ และนำไปใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญตามที่ได้กำหนดไว้ในแผนการวิจัยต่อไป

การขอรับรองจริยธรรมการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ดำเนินการภายใต้หลักจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์อย่างเคร่งครัด โดยผู้ให้ข้อมูลทุกคนได้รับทราบการชี้แจงวัตถุประสงค์ ขั้นตอน และขอบเขตการวิจัยอย่างชัดเจน พร้อมทั้งได้รับสิทธิในการตัดสินใจเข้าร่วมหรือปฏิเสธการให้ข้อมูลได้โดยสมัครใจโดยไม่ก่อให้เกิดผลเสียใด ๆ ข้อมูลที่ได้รับทั้งหมดจะถูกเก็บรักษาอย่างเป็นความลับ ใช้เพื่อการวิจัยเท่านั้น และนำเสนอผลในเชิงภาพรวมโดยไม่เปิดเผยชื่อหรือข้อมูลที่สามารถระบุตัวบุคคลหรือหน่วยงาน เพื่อคุ้มครองสิทธิ ศักดิ์ศรี และความเป็นส่วนตัวของผู้เข้าร่วม ทั้งนี้กระบวนการวิจัยทั้งหมดได้ยึดมั่นในมาตรฐานคุณธรรมและแนวปฏิบัติที่เป็นที่ยอมรับในระดับสากล โดยผู้วิจัยให้ความสำคัญต่อการรักษาความลับและการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เข้าร่วมอย่างสูงสุด โดยข้อมูลที่ได้รับจะถูกบันทึกและเก็บรักษาในระบบที่ปลอดภัย ใช้เพื่อวัตถุประสงค์ทางวิชาการเท่านั้น และไม่มีการเปิดเผยชื่อหรือรายละเอียดใด ๆ ที่สามารถระบุตัวตนของบุคคลหรือหน่วยงานได้ การนำเสนอผลการวิจัยจะอยู่ในลักษณะภาพรวมเพื่อหลีกเลี่ยงอคติและการกระทบต่อผู้ให้ข้อมูลโดยตรง ทั้งนี้กระบวนการวิจัยทั้งหมดได้ดำเนินการภายใต้แนวปฏิบัติที่สอดคล้องกับหลักการสากล ได้แก่ หลักการของ The Belmont Report (Respect for Persons, Beneficence, and Justice) และแนวทางของ Declaration of Helsinki ซึ่งเป็นมาตรฐานด้านคุณธรรมและจริยธรรมที่ได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติ

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยได้นำวิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) มาใช้เป็นกรอบแนวทางในการจัดการและตีความข้อมูล โดยเริ่มต้นจากการเตรียมข้อมูลด้วยการถอดเทปบทสัมภาษณ์อย่างเป็นระบบ พร้อมทั้งดำเนินการทบทวนข้อมูลอย่างละเอียดหลายรอบ เพื่อทำความเข้าใจบริบทและสาระสำคัญของข้อมูลในภาพรวม อีกทั้งเพื่อจับประเด็นสำคัญเบื้องต้นที่สะท้อนสาระตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย จากนั้นผู้วิจัยได้กำหนดหน่วยวิเคราะห์ (Unit of Analysis) หรือหัวข้อหลักตามกรอบแนวคิดและวัตถุประสงค์ของการศึกษา เพื่อสร้างรหัส (Coding) ที่ใช้แทนเนื้อหาที่สอดคล้องกัน (Krippendorff, 2019) จากนั้นทำการวิเคราะห์เพื่อสังเคราะห์ตีความข้อมูลและสรุปผลเพื่อรายงานผลฉบับสมบูรณ์ สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ นำมาวิเคราะห์ด้วยสถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistics) ได้แก่ ค่าเฉลี่ย (Mean) ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) และค่าร้อยละ (Percentage)

ผลการวิจัย

1. ปัญหาการประชาสัมพันธ์และการให้บริการของสำนักงานเทศบาลตำบลกำแพงแสน

จากการสัมภาษณ์บุคลากรในสำนักงานเทศบาลตำบลกำแพงแสน ปรากฏให้เห็นถึงภาพความท้าทายที่แตกต่างกันในการพัฒนาประสิทธิภาพการประชาสัมพันธ์และการให้บริการ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1.1 ประสิทธิภาพการประชาสัมพันธ์ที่ค่อนข้างต่ำ จากการสัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหลายท่านชี้ให้เห็นถึงปัญหาด้านการประชาสัมพันธ์ของสำนักงาน เช่น การประชาสัมพันธ์ยังไม่เป็นระบบที่ทันสมัย หรือการใช้งานเครื่องกระจายเสียงที่มีประสิทธิภาพต่ำ ชำรุดบ่อยครั้ง เป็นต้น ซึ่งทำให้เกิดความล่าช้าในการเข้าถึงข้อมูลของประชาชน *"...การประชาสัมพันธ์และการให้บริการยังไม่เป็นระบบที่มีความทันสมัย..."* (ผู้ให้สัมภาษณ์ท่านที่ 3) *"...เครื่องกระจายเสียงไม่มีประสิทธิภาพชำรุดบ่อยครั้งและมีไม่มีเพียงพอต่อชุมชน การให้บริการของสำนักงานก็ต้องมาติดต่อที่สำนักงานทำให้ผู้ที่ไปทำงานต่างจังหวัดต้องเดินทางกลับมาติดต่อที่สำนักงาน..."* (ผู้ให้สัมภาษณ์ท่านที่ 7)

แนวทางในการพัฒนาประสิทธิภาพการประชาสัมพันธ์และการให้บริการที่ได้จากการสัมภาษณ์บุคลากรของสำนักงาน พบว่า บุคลากรในหลายตำแหน่งเห็นพ้องต้องกันว่า การนำเทคโนโลยีดิจิทัลเข้ามาใช้ในกระบวนการประชาสัมพันธ์และให้บริการจะช่วยให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เช่น การนำระบบการให้บริการแบบออนไลน์หรือแอปพลิเคชันที่รองรับการให้ข้อมูล ข่าวสาร และการติดต่อสื่อสารแบบรวดเร็ว ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลและบริการได้ตลอดเวลา ไม่จำเป็นต้องเดินทางมาติดต่อขอรับบริการที่สำนักงาน ลดความแออัดและค่าใช้จ่ายในการเดินทาง เป็นต้น นอกจากนี้ การพัฒนาโปรแกรมสำหรับประชาสัมพันธ์ที่ทันสมัยจะช่วยให้สามารถให้ข้อมูลข่าวสารได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันสมัย

1.2 ขาดเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพในการให้บริการ จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่ได้สะท้อนประเด็นการขาดแคลนอุปกรณ์เทคโนโลยีที่ทันสมัยในการสนับสนุนการดำเนินงาน *"...ไม่ค่อยมีอุปกรณ์เทคโนโลยีในการประชาสัมพันธ์และการให้บริการ..."* (ผู้ให้สัมภาษณ์ท่านที่ 5) *"...เทคโนโลยีการประชาสัมพันธ์และการให้บริการที่มีอยู่ก็ยังไม่มีประสิทธิภาพที่เพียงพอ..."* (ผู้ให้สัมภาษณ์ท่านที่ 6)

ปัญหาการขาดแคลนเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพในการประชาสัมพันธ์และการให้บริการแก่ประชาชน โดยเฉพาะในส่วนของการให้บริการประชาชนที่จำเป็นต้องติดต่อสำนักงานโดยตรง ซึ่งส่งผลให้ผู้ที่ทำงานต่างจังหวัดต้องเดินทางกลับมาทำธุรกรรมที่สำนักงาน ทำให้เกิดความไม่สะดวกและเสียเวลา ทั้งนี้ สาเหตุหลักมาจากความไม่เพียงพอของระบบการให้บริการออนไลน์ที่รองรับประชาชนในพื้นที่ห่างไกลได้อย่างเหมาะสม

"...จัดทำการประชาสัมพันธ์แบบออนไลน์ และการให้บริการแบบออนไลน์..." (ผู้ให้สัมภาษณ์ท่านที่ 2) *"...คิดค้นระบบเพื่อประชาสัมพันธ์ให้มีประสิทธิภาพและเพิ่มช่องทางการให้บริการประชาชนแบบออนไลน์ได้..."* (ผู้ให้สัมภาษณ์ท่านที่ 11) สำหรับปัญหาเรื่องเครื่องกระจายเสียงที่ชำรุดและไม่เพียงพอ บุคลากรผู้ปฏิบัติหน้าที่มีข้อเสนอแนะให้มีการจัดซื้อเครื่องกระจายเสียงที่มีประสิทธิภาพสูงและเพียงพอต่อความต้องการ รวมถึงการบำรุงรักษาเครื่องมือที่มีอยู่ให้พร้อมใช้งานอยู่เสมอ หรือหากเป็นไปได้ควรพัฒนาระบบการแจ้งเตือนผ่านช่องทางอื่นอย่างแอปพลิเคชันหรือเว็บไซต์ ฯลฯ ซึ่งสามารถแจ้งข้อมูลข่าวสารถึงประชาชนได้ในกรณีที่เครื่องกระจายเสียงไม่สามารถใช้งานได้

1.3 การให้บริการด้านการติดต่อกับประชาชนที่ล่าช้า *"...การติดต่อเกี่ยวกับสำนักงานมีความล่าช้าทำให้ประชาชนโทรเข้ามาสอบถามอยู่บ่อยครั้งเกี่ยวกับกิจกรรมหรือการชำระเงินต่าง ๆ..."* (ผู้ให้สัมภาษณ์ท่านที่ 14) ซึ่งในการติดต่อกับประชาชนมีปัญหาความล่าช้าในการตอบรับสายสนทนาและการให้ข้อมูลแก่ประชาชนที่โทรเข้ามาสอบถามเกี่ยวกับกิจกรรมหรือการชำระเงินต่าง ๆ ส่งผลให้ประชาชนต้องโทรติดต่อสอบถามบ่อยครั้ง ขาดช่องทางที่มีประสิทธิภาพในการติดต่อสื่อสารผ่านช่องทางที่รวดเร็วและสะดวกมากขึ้น เช่น การสนทนาผ่านแชทออนไลน์ หรือแพลตฟอร์มอื่น เป็นต้น ที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ทันท่วงที

เพื่อแก้ไขปัญหาความล่าช้าในการติดต่อประชาชน บุคลากรเสนอแนะให้เพิ่มช่องทางการสื่อสารแบบออนไลน์ เช่น เว็บไซต์หรือแพลตฟอร์มสื่อสังคมออนไลน์ที่ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและติดต่อกับเจ้าหน้าที่ได้โดยตรงภายในระยะเวลาอันสั้น นอกจากนี้ การให้บริการผ่านแชทออนไลน์หรือระบบตอบรับอัตโนมัติจะช่วยให้ประชาชนได้รับคำตอบและข้อมูลที่ต้องการโดยไม่ต้องโทรสอบถามบ่อยครั้ง *"...นำเทคโนโลยีเข้ามาช่วยในการแก้ไขปัญหาการประชาสัมพันธ์และการให้บริการ..."* (ผู้ให้สัมภาษณ์ท่านที่ 4)

สำหรับปัญหาการให้บริการที่จำกัดเฉพาะการติดต่อที่สำนักงานนั้น มีข้อเสนอแนะจากหลายฝ่ายให้เพิ่มช่องทางการให้บริการแบบออนไลน์เพื่อรองรับผู้ที่อยู่ต่างจังหวัด ตัวอย่างเช่น ระบบการยื่นคำร้องหรือการชำระเงินออนไลน์ ซึ่งสามารถช่วยลดความไม่สะดวกและการเสียเวลาในการเดินทางได้อย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเสนอแนะให้มีพัฒนาแอปพลิเคชันหรือระบบบริการออนไลน์ที่เชื่อมโยงกับข้อมูลที่สำคัญ ทำให้ประชาชนสามารถทำธุรกรรมที่จำเป็นได้สะดวกยิ่งขึ้น *"...จัดทำระบบการประชาสัมพันธ์และการให้บริการแบบออนไลน์เพื่อให้มีความทันสมัย..."* (ผู้ให้สัมภาษณ์ท่านที่ 8) *"...จัดทำการประชาสัมพันธ์แบบออนไลน์และการให้บริการแบบออนไลน์..."* (ผู้ให้สัมภาษณ์ท่านที่ 9)

2. แนวทางการพัฒนาการประชาสัมพันธ์และการให้บริการของสำนักงานเทศบาลตำบลกำแพงแสน

ตารางที่ 1 การวิเคราะห์วิธีการแก้ปัญหา

วิธีการแก้ไขปัญหา	จุดเด่น	ข้อจำกัด
1. ระบบการประชาสัมพันธ์และการให้บริการแบบออนไลน์	ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและเป็นปัจจุบันเกี่ยวกับการใช้บริการได้ตลอด 24 ชั่วโมง โดยระบบตอบกลับอัตโนมัติ (AI) ช่วยให้สามารถสอบถามข้อมูลเบื้องต้นได้โดยไม่จำกัดเวลา	หากระบบขาดความเสถียรหรือขัดข้อง อาจส่งผลให้ประชาชนไม่ได้รับคำตอบในทันที อีกทั้งเจ้าหน้าที่อาจไม่ได้รับข้อมูลคำถามจากระบบอย่างครบถ้วน
2. นำกลุ่มไลน์ของแต่ละหมู่บ้านมาพัฒนาในการติดต่อสื่อสารกับเจ้าหน้าที่	เป็นช่องทางที่ประชาชนสามารถติดต่อกับเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง และเอื้อต่อการสร้างความสัมพันธ์เชิงบวกภายในชุมชน	การเพิ่มภาระให้กับเจ้าหน้าที่และผู้นำชุมชนในการควบคุมและดูแลกลุ่มไลน์ อาจก่อให้เกิดความสับสนหากมีข้อความจำนวนมากหรือไม่เป็นระบบ
3. จัดทำป้ายประชาสัมพันธ์ บริเวณสำนักงานเทศบาลตำบลกำแพงแสน	เป็นการสื่อสารในรูปแบบที่ไม่ต้องพึ่งพาเทคโนโลยี เหมาะสำหรับประชาชนบางกลุ่มที่ไม่ใช้สมาร์ทโฟนหรือไม่ถนัดระบบดิจิทัล	ข้อมูลบนป้ายอาจไม่ครอบคลุมทุกบริการ และประชาชนที่ไม่ได้เดินทางมายังสำนักงานจะไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้

ที่มา: คณะผู้วิจัย

จากตารางที่ 1 การวิเคราะห์วิธีการแก้ปัญหาด้านการประชาสัมพันธ์และการให้บริการของเทศบาลตำบลกำแพงแสนมีหลายแนวทาง ได้แก่ แนวทางแรก การใช้ระบบออนไลน์ซึ่งช่วยให้ประชาชนรับข้อมูลและใช้บริการได้ตลอด 24 ชั่วโมงผ่านระบบตอบกลับอัตโนมัติ แต่ระบบอาจมีปัญหาหากพิมพ์ไม่ตรงคีย์เวิร์ด แนวทางที่สอง การใช้กลุ่มไลน์หมู่บ้านที่เจ้าหน้าที่สามารถให้ข้อมูลและตอบคำถามได้โดยตรง แต่เพิ่มภาระเจ้าหน้าที่และควบคุมยาก และแนวทางสุดท้าย การติดตั้งป้ายประชาสัมพันธ์หน้าสำนักงาน ซึ่งเห็นได้ง่ายและไม่ต้องใช้อินเทอร์เน็ต แต่ชำรุดง่ายและเข้าถึงประชาชนได้น้อย โดยคณะผู้วิจัยได้นำ ปัญหาดังกล่าวมาสังเคราะห์ร่วมกับกรอบทฤษฎีและหลักฐานเชิงประจักษ์ด้านรัฐบาลดิจิทัลและ e-Municipality สรุปได้ว่า การใช้เว็บไซต์ โซเชียลมีเดีย และระบบบริการออนไลน์สามารถเสริมสร้างประสิทธิภาพการสื่อสารและการมีส่วนร่วมของประชาชน (Tutar & Uzun, 2024; Dwivedi et al., 2020; Siregar et al., 2024) จึงนำเสนอวิธีการแก้ปัญหาได้จำนวน 2 แนวทาง ที่มีจุดเด่น คือ สามารถมีระบบตอบกลับอัตโนมัติ (AI) ตอบกลับตลอดเวลาทำให้การติดต่อสะดวกไม่ต้องรอให้ถึงเวลาราชการ ดังนี้

1.2 ขาดเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพในการให้บริการ จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่ได้สะท้อนประเด็นการขาดแคลนอุปกรณ์เทคโนโลยีที่ทันสมัยในการสนับสนุนการดำเนินงาน “...ไม่ค่อยมีอุปกรณ์เทคโนโลยีในการประชาสัมพันธ์และการให้บริการ...” (ผู้ให้สัมภาษณ์ท่านที่ 5) *“...เทคโนโลยีการประชาสัมพันธ์และการให้บริการที่มีอยู่ก็ยังไม่มีประสิทธิภาพที่เพียงพอ...”* (ผู้ให้สัมภาษณ์ท่านที่ 6)

ปัญหาการขาดแคลนเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพในการประชาสัมพันธ์และการให้บริการแก่ประชาชนโดยเฉพาะในส่วนของการให้บริการประชาชนที่จำเป็นต้องติดต่อสำนักงานโดยตรง ซึ่งส่งผลให้ผู้ที่ทำงานต่างจังหวัดต้องเดินทางกลับมาทำธุรกรรมที่สำนักงาน ทำให้เกิดความไม่สะดวกและเสียเวลา ทั้งนี้ สาเหตุหลักมาจากความไม่เพียงพอของระบบการให้บริการออนไลน์ที่รองรับประชาชนในพื้นที่ห่างไกลได้อย่างเหมาะสม

“...จัดทำการประชาสัมพันธ์แบบออนไลน์ และการให้บริการแบบออนไลน์...” (ผู้ให้สัมภาษณ์ท่านที่ 2) *“...คิดค้นระบบเพื่อประชาสัมพันธ์ให้มีประสิทธิภาพและเพิ่มช่องทางการให้บริการประชาชนแบบออนไลน์ได้...”* (ผู้ให้สัมภาษณ์ท่านที่ 11) สำหรับปัญหาเรื่องเครื่องกระจายเสียงที่ชำรุดและไม่เพียงพอ บุคลากรผู้ปฏิบัติหน้าที่มีข้อเสนอแนะให้มีการจัดซื้อเครื่องกระจายเสียงที่มีประสิทธิภาพสูงและเพียงพอต่อความต้องการ รวมถึงการบำรุงรักษาเครื่องมือที่มีอยู่ให้พร้อมใช้งานอยู่เสมอ หรือหากเป็นไปได้ควรพัฒนาระบบการแจ้งเตือนผ่านช่องทางอื่นอย่างแอปพลิเคชันหรือเว็บไซต์ ฯลฯ ซึ่งสามารถแจ้งข้อมูลข่าวสารถึงประชาชนได้ในกรณีที่เครื่องกระจายเสียงไม่สามารถใช้งานได้

1.3 การให้บริการด้านการติดต่อกับประชาชนที่ล่าช้า *“...การติดต่อเกี่ยวกับสำนักงานมีความล่าช้าทำให้ประชาชนโทรเข้ามาสอบถามอยู่บ่อยครั้งเกี่ยวกับกิจกรรมหรือการชำระเงินต่าง ๆ...”* (ผู้ให้สัมภาษณ์ท่านที่ 14) ซึ่งในการติดต่อกับประชาชนมีปัญหาความล่าช้าในการตอบรับสายสนทนาและการให้ข้อมูลแก่ประชาชนที่โทรเข้ามาสอบถามเกี่ยวกับกิจกรรมหรือการชำระเงินต่าง ๆ ส่งผลให้ประชาชนต้องโทรติดต่อสอบถามบ่อยครั้ง ขาดช่องทางที่มีประสิทธิภาพในการติดต่อสื่อสารผ่านช่องทางที่รวดเร็วและสะดวกมากขึ้น เช่น การสนทนาผ่านแชทออนไลน์หรือแพลตฟอร์มอื่น ที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ทันท่วงที เพื่อแก้ไขปัญหาความล่าช้าในการติดต่อประชาชน บุคลากรเสนอแนะให้เพิ่มช่องทางการสื่อสารแบบออนไลน์ เช่น เว็บไซต์หรือแพลตฟอร์มสื่อสังคมออนไลน์ที่ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและติดต่อกับเจ้าหน้าที่ได้โดยตรงภายในระยะเวลาอันสั้น นอกจากนี้ การให้บริการผ่านแชทออนไลน์หรือระบบตอบรับอัตโนมัติจะช่วยให้ประชาชนได้รับคำตอบและข้อมูลที่ต้องการโดยไม่ต้องโทรสอบถามบ่อยครั้ง *“...นำเทคโนโลยีเข้ามาช่วยในการแก้ไขปัญหาการประชาสัมพันธ์และการให้บริการ...”* (ผู้ให้สัมภาษณ์ท่านที่ 4)

สำหรับปัญหาการให้บริการที่จำกัดเฉพาะการติดต่อที่สำนักงานนั้น มีข้อเสนอแนะจากหลายฝ่ายให้เพิ่มช่องทางการให้บริการแบบออนไลน์เพื่อรองรับผู้ที่อยู่ต่างจังหวัด ตัวอย่างเช่น ระบบการยื่นคำร้องหรือการชำระเงินออนไลน์ ซึ่งสามารถช่วยลดความไม่สะดวกและการเสียเวลาในการเดินทางได้อย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเสนอแนะให้มีพัฒนาแอปพลิเคชันหรือระบบบริการออนไลน์ที่เชื่อมโยงกับข้อมูลที่สำคัญ ทำให้ประชาชนสามารถทำธุรกรรมที่จำเป็นได้สะดวกยิ่งขึ้น *"...จัดทำระบบการประชาสัมพันธ์และการให้บริการแบบออนไลน์เพื่อให้มีความทันสมัย..."* (ผู้ให้สัมภาษณ์ท่านที่ 8) *"...จัดทำการประชาสัมพันธ์แบบออนไลน์และการให้บริการแบบออนไลน์..."* (ผู้ให้สัมภาษณ์ท่านที่ 9)

1) แนวทางแรก นวัตกรรมการประชาสัมพันธ์แบบออนไลน์ มีองค์ประกอบ 5 รายการ ได้แก่ เว็ปไซต์สำนักงาน ช่องทางข่าวประชาสัมพันธ์ของสำนักงาน ช่องทางติดต่อโทรศัพท์ของสำนักงาน ช่องทางประกาศจัดซื้อจัดจ้าง การใช้ป้ายประกาศ (บรอดแคสต์) พร้อมทั้งจัดทำคู่มือการใช้งานระบบการประชาสัมพันธ์แบบออนไลน์

2) แนวทางที่สอง นวัตกรรมการให้บริการแบบออนไลน์ มีองค์ประกอบ 4 รายการ ได้แก่ บริการตรวจสอบและชำระค่าน้ำประปา บริการยื่นคำร้องทุกข์แบบออนไลน์ ประกาศจัดซื้อจัดจ้าง การนำปัญญาประดิษฐ์ (AI) มาช่วยในการตอบกลับข้อความของประชาชน

3. ผลการศึกษาคุณภาพของนวัตกรรมทางการบริหารจัดการ

ตารางที่ 2 ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของคุณภาพของนวัตกรรมทางการบริหารจัดการ

ประเด็นคำถาม	$\bar{x}$	S.D.	ระดับ
1. การกำหนดปัญหาและความสำคัญของปัญหา	5	3.13	มาก
2. การสำรวจความคิดเห็นจากผู้ปฏิบัติงานอย่างรอบด้าน	4.6	1.95	มาก
3. การวิเคราะห์ศักยภาพของหน่วยงาน	4.6	1.95	มาก
4. แนวคิด ทฤษฎี ที่นำมาใช้ในการแก้ไขปัญหา	4.6	1.95	มาก
5. การใช้ความคิดสร้างสรรค์การออกแบบนวัตกรรมทางการบริหารจัดการ	5	3.13	มาก
6. การออกแบบนวัตกรรมทางการบริหารจัดการที่ตอบสนองความต้องการของหน่วยงาน	4.6	1.95	มาก
7. ความสามารถในการสื่อสารเพื่อนำนวัตกรรมทางการบริหารจัดการมาใช้ในหน่วยงาน	4.7	2.19	มาก
8. หน่วยงานได้รับประโยชน์จากการใช้นวัตกรรมทางการบริหารจัดการ	5	3.13	มาก
9. นวัตกรรมทางการบริหารจัดการนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติงานของหน่วยงาน	4.4	1.95	มาก
10. ความพึงพอใจของหน่วยงานกับนวัตกรรมทางการบริหารจัดการ	4.9	2.61	มาก
รวม	4.74	2.39	มาก

***ที่มา*:** คณะผู้วิจัย

จากตารางที่ 2 ผลการศึกษาคุณภาพของนวัตกรรมทางการบริหารจัดการโดยบุคลากรของสำนักงานเทศบาลตำบลกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม และผู้มารับบริการ พบว่า ภาพรวมของความคิดเห็นเกี่ยวกับคุณภาพของนวัตกรรมทางการบริหารจัดการอยู่ในระดับ “มาก” โดยมีค่าเฉลี่ย เท่ากับ 4.74 และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน S.D. เท่ากับ 2.39 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าบุคลากรส่วนใหญ่มีทัศนคติที่ดีและให้การยอมรับนวัตกรรมดังกล่าวอย่างสูง นอกจากนี้ ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานในระดับนี้บ่งชี้ถึงการกระจายของความคิดเห็นที่ค่อนข้างหลากหลาย แต่อยู่ภายในกรอบที่ยังคงสะท้อนให้เห็นถึงความสอดคล้องในทิศทางเชิงบวกที่มีต่อการพัฒนานวัตกรรมในการบริหารจัดการ ที่ไม่เพียงได้รับการยอมรับ แต่ยังช่วยยกระดับการทำงานของเทศบาลตำบลกำแพงแสนให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และสอดคล้องกับบริบทสังคมดิจิทัล นวัตกรรมนี้จึงแสดงศักยภาพในการเป็นต้นแบบ (Prototype) ที่สามารถขยายผลไปยังองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ

สรุปผลและอภิปรายผลการวิจัย

1. ปัญหาการประชาสัมพันธ์และการให้บริการของสำนักงานเทศบาลตำบลกำแพงแสน

สำนักงานเทศบาลตำบลกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม เผชิญปัญหาเกี่ยวข้องกับการประชาสัมพันธ์และการให้บริการประชาชน โดยปัญหาหลักที่เกิดขึ้น คือ การขาดความมีประสิทธิภาพในการประชาสัมพันธ์ ทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและกิจกรรมที่สำนักงานจัดขึ้นได้อย่างทั่วถึง โดยเฉพาะในกรณีที่ประชาชนที่ไปทำงานต่างจังหวัดต้องเดินทางกลับมาติดต่อที่สำนักงานในพื้นที่ ซึ่งนำไปสู่ความไม่พึงพอใจต่อบริการดังกล่าว สำหรับแนวทางในการพัฒนาประสิทธิภาพของการประชาสัมพันธ์และการให้บริการที่ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เสนอแนะ คือ การนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการพัฒนาช่องทางการประชาสัมพันธ์และบริการรูปแบบออนไลน์ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลและบริการได้อย่างสะดวก รวดเร็ว มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น การใช้ช่องทางออนไลน์ในการติดต่อและให้บริการนอกจากจะช่วยลดปัญหาการเดินทางของประชาชนแล้ว ยังสามารถเพิ่มโอกาสให้สำนักงานเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้มากขึ้น ทั้งนี้ การพัฒนาดังกล่าวจะช่วยส่งเสริมการรับรู้ข่าวสารและเพิ่มความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของสำนักงาน

จากสภาพปัญหาที่ค้นพบจากการศึกษานำไปสู่การวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางการพัฒนาและแก้ปัญหาด้านการประชาสัมพันธ์และการให้บริการของเทศบาลตำบลกำแพงแสน โดยเสนอวิธีการหลัก 2 แนวทาง ได้แก่ 1) การประชาสัมพันธ์แบบออนไลน์ ซึ่งประกอบด้วยการใช้เว็บไซต์ สื่อประชาสัมพันธ์ โทรศัพท์ ป้ายประกาศ และการจัดทำคู่มือใช้งาน เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลได้สะดวก 2) การให้บริการแบบออนไลน์ ซึ่งรวมถึงบริการตรวจสอบและชำระค่าน้ำ ยื่นคำร้องออนไลน์ และการตอบกลับด้วยปัญญาประดิษฐ์ (AI) ที่ช่วยให้ประชาชนสามารถติดต่อสำนักเทศบาลได้ตลอด 24 ชั่วโมง โดยไม่ต้องรอช่วงเวลาราชการ

การประชาสัมพันธ์แบบออนไลน์ ซึ่งประกอบด้วยการใช้เว็บไซต์ สื่อประชาสัมพันธ์ โทรศัพท์ ป้ายประกาศ และการจัดทำคู่มือใช้งาน เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลได้สะดวก การสื่อสารไปยังสาธารณชนเพื่อสร้างความเข้าใจในแผนการปฏิบัติงานขององค์การ เพื่อการเผยแพร่ชี้แจงวัตถุประสงค์ให้ประชาชนทราบและให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับการดำเนินงานขององค์การ โดยจัดทำเป็นกระบวนการที่เน้นการสร้างความสัมพันธ์ที่เป็นประโยชน์ร่วมกันระหว่างองค์การและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Grunig, 1984) ทั้งนี้ สอดคล้องกับงานวิจัยของ Tutar and Uzun (2024) ที่พบว่า แพลตฟอร์มเทศบาลอิเล็กทรอนิกส์จึงเป็นเครื่องมือการประชาสัมพันธ์ที่มีประสิทธิภาพในการสร้างปฏิสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับเทศบาล และกระตุ้นให้ชุมชนมีส่วนร่วม การบูรณาการเทศบาลอิเล็กทรอนิกส์และการประชาสัมพันธ์ในเมืองดิจิทัลถือเป็นการเปลี่ยนแปลง

ที่สำคัญในระบบการปกครองเมือง และงานวิจัยของ Dwivedi, et al. (2020) ที่กล่าวถึงมุมมองเกี่ยวกับการเรียนรู้ออนไลน์ กลยุทธ์ดิจิทัล ปัญญาประดิษฐ์ การจัดการข้อมูล ปฏิสัมพันธ์ทางสังคม ความปลอดภัยทางไซเบอร์ ฐานข้อมูลขนาดใหญ่ บล็อกเชน และความเป็นส่วนตัว ถือเป็นสิ่งสำคัญที่หน่วยงานภาครัฐต้องปรับตัว อย่างไรก็ตาม สิ่งที่แตกต่างและเป็นความใหม่ของงานวิจัยนี้ คือ การบูรณาการหลายแพลตฟอร์มดิจิทัลเข้าด้วยกันทั้งเว็บไซต์, LINE Official, Facebook จนกลายเป็นระบบประชาสัมพันธ์และบริการแบบครบวงจร นวัตกรรมนี้จึงไม่ได้เป็นเพียงการใช้เทคโนโลยีที่มีอยู่ แต่เป็นการยกระดับคุณภาพการทำงานของเทศบาลและสามารถเป็นโมเดลต้นแบบให้กับท้องถิ่นอื่นได้

2. แนวทางการพัฒนาการประชาสัมพันธ์และการให้บริการของสำนักงานเทศบาลตำบลกำแพงแสน

สำหรับการให้บริการแบบออนไลน์ ซึ่งรวมถึงบริการตรวจสอบและชำระค่าน้ำประปา การยื่นคำร้องออนไลน์และการตอบกลับด้วยปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) ที่ช่วยให้ประชาชนสามารถติดต่อเทศบาลได้ตลอด 24 ชั่วโมง โดยไม่ต้องรอช่วงเวลาราชการ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลและบริการได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยสำนักงานเทศบาลตำบลกำแพงแสน ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของภาครัฐที่มีหน้าที่ในการจัดการบริการสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่นให้มีคุณภาพการให้บริการของ Groenroos (2007) คือ การเป็นมืออาชีพและการมีทักษะของผู้ให้บริการ ทัศนคติและพฤติกรรมของผู้ให้บริการ การเข้าพบได้อย่างง่ายและมีความยืดหยุ่นในการให้บริการ สร้างความไว้วางใจและความเชื่อถือได้ การแก้ไขสถานการณ์ให้กับสู่ภาวะปกติ และชื่อเสียงและความน่าเชื่อถือ โดยงานวิจัยของ Trung (2020) กล่าวว่า การผสานการให้บริการสาธารณะในโมเดลการปกครองที่เน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางถือเป็นแนวทางที่มีประสิทธิภาพในการยกระดับประสิทธิภาพและความโปร่งใสของการปกครองท้องถิ่น วิธีนี้ช่วยสร้างระบบการปกครองท้องถิ่นที่ตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ระบบการประชาสัมพันธ์และบริการแบบออนไลน์ในสำนักงานเทศบาลถือเป็นหนึ่งในแนวทางการนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ในการพัฒนาบริการของภาครัฐ เพื่อเพิ่มคุณภาพการให้บริการ ลดความซับซ้อนและระยะเวลาในกระบวนการทำงาน (OECD, 2014) โดยการให้บริการดังกล่าวสามารถลดต้นทุนจากการใช้เอกสารและทรัพยากรอื่นที่เกี่ยวข้องตามแนวคิดรัฐบาลดิจิทัลเน้นการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเป็นเครื่องมือสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพและความสะดวกในการให้บริการสาธารณะ (Gustova, 2017) ช่วยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลและบริการของภาครัฐได้อย่างรวดเร็วและง่ายดาย เช่นเดียวกับงานวิจัยของ Siregar, et al. (2024) ที่พบว่าดิจิทัลแพลตฟอร์มอย่างโซเชียลมีเดีย พอร์ทัลข่าวออนไลน์ และแอปพลิเคชันมือถือช่วยเสริมสร้างความโปร่งใสในการสื่อสาร การมีส่วนร่วมของชุมชน และการสร้างความไว้วางใจจากสาธารณะ และงานวิจัยของ Reddy (2024) พบว่าสื่อสังคมออนไลน์ช่วยให้องค์การสามารถเข้าถึงผู้ชมที่กว้างขึ้นผ่านการใช้เนื้อหาข้ามแพลตฟอร์มที่หลากหลายเพื่อกำหนดกลุ่มเป้าหมายตามความต้องการ

สำหรับการให้บริการออนไลน์ของสำนักงานเทศบาลยังสอดคล้องกับแนวคิดการนำนวัตกรรมมาใช้ในภาครัฐ ซึ่งมุ่งเน้นการสร้างสรรค์แนวทางการบริการใหม่ ๆ ที่มีประสิทธิภาพสูงและเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจ (สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ, 2557) แนวทางนี้สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการบริการโดยการประชาสัมพันธ์ผ่านช่องทางดิจิทัลยังช่วยให้เทศบาลสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ตรงจุด และสร้างความโปร่งใสในการดำเนินงาน (OECD, 2016) ซึ่งมีส่วนเสริมสร้างความเชื่อมั่นต่อบริการ

เติบโตอย่างมีนัยสำคัญในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา ซึ่งทำให้การสื่อสารแบบตัวต่อตัวและการโยกย้ายที่ลดลงนั้นส่งผลต่อการพัฒนาในด้านการทำงาน ความเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และความยั่งยืนของการบริหารภาครัฐ ในส่วนของงานวิจัยของ Puron-Cid, et al. (2022) ระบุไว้ว่า ข้อมูลการมีปฏิสัมพันธ์ การทำธุรกรรม การบูรณาการ และการมีส่วนร่วมเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ ทั้งนี้ นวัตกรรมที่พัฒนาขึ้นในงานวิจัยนี้ ไม่เพียงตอบโจทย์การให้บริการของเทศบาลตำบลกำแพงแสนเท่านั้น แต่ยังสามารถเป็นต้นแบบ (Prototype) สำหรับการขยายผลสู่เทศบาลอื่นทั่วประเทศ รวมถึงประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีบริบทคล้ายคลึงกัน โดยอาศัยกลไกความร่วมมือด้านดิจิทัลเพื่อการบริหารภาครัฐในภูมิภาค

นวัตกรรมที่พัฒนาขึ้นสามารถแก้ไขข้อจำกัดของระบบสื่อสารและบริการแบบเดิมที่พึ่งพาเครื่องกระจายเสียงและการมาติดต่อด้วยตนเองเพียงอย่างเดียว การบูรณาการแพลตฟอร์มดิจิทัลหลากหลายรูปแบบ ทั้งเว็บไซต์ LINE Official Account และ Facebook Page ช่วยสร้างระบบบริการที่ครบวงจรและเข้าถึงได้ตลอดเวลา ส่งผลให้ประชาชนได้รับความสะดวก รวดเร็ว และเท่าเทียมมากขึ้น ขณะเดียวกันยังช่วยลดภาระงานของเจ้าหน้าที่และสร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน นวัตกรรมดังกล่าวจึงมีบทบาทสำคัญในการยกระดับคุณภาพการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความทันสมัยและตอบสนองต่อพลวัตของสังคมดิจิทัลได้อย่างเหมาะสม ช่วยลดการใช้ทรัพยากร เช่น เอกสาร การเดินทาง เป็นต้น ทั้งยังเป็นการสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ด้านโครงสร้างพื้นฐานและนวัตกรรม ด้านการเป็นเมืองและชุมชนที่ยั่งยืน ดังนั้น นวัตกรรมดังกล่าวไม่เพียงตอบโจทย์ท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังสามารถพัฒนาเป็นต้นแบบ (Prototype) สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาระบบราชการท้องถิ่นสู่ความยั่งยืนต่อไปในอนาคต

ข้อเสนอแนะการวิจัย

1) การพัฒนาและบูรณาการคู่มือการใช้งานเข้ากับกระบวนการอบรมภายในองค์การ ควรจัดอบรมเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้สามารถใช้ระบบประชาสัมพันธ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยควรใช้คู่มือที่พัฒนาขึ้นเป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างความเข้าใจ ตลอดจนบูรณาการเข้ากับแผนการฝึกอบรมบุคลากรด้านการสื่อสารภาครัฐ เพื่อสนับสนุนการบริหารจัดการความรู้ในองค์การ

2) การขยายผลนวัตกรรมสู่หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ด้วยลักษณะของนวัตกรรมที่พัฒนาขึ้นมีความเป็นต้นแบบ (Prototype) ที่สามารถปรับใช้กับบริบทขององค์การท้องถิ่นอื่นได้อย่างเหมาะสม หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายด้านการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ควรพิจารณานำผลการวิจัยนี้ไปประยุกต์ใช้ เพื่อยกระดับระบบการประชาสัมพันธ์ของงานทะเบียนราษฎร์ในภาพรวม

3) สร้างแพลตฟอร์มกลางในการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ด้านนวัตกรรมบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับชาติและภูมิภาค ตัวอย่างเช่น เครือข่าย e-Municipality เพื่อแลกเปลี่ยนเครื่องมือ รูปแบบ และผลลัพธ์จากการใช้นวัตกรรม

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1) ขยายขอบเขตศึกษาทั้งกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่หลากหลายขึ้นเพื่อให้ข้อมูลที่ได้มีความครอบคลุมและสามารถสะท้อนปัญหาและแนวทางการพัฒนาที่ชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น กลุ่มประชาชนในเขตเทศบาล เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น รวมถึงเพิ่มตัวแปรในการศึกษาปัจจัยภายนอกที่มีผลกระทบต่อการประชาสัมพันธ์และการให้บริการ อย่างเทคโนโลยีใหม่ที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ และแนวทางการประชาสัมพันธ์ที่ใช้ในหน่วยงานอื่น เพื่อเปรียบเทียบและหาวิธีที่เหมาะสมที่สุด

2) ศึกษาความเป็นไปได้ในการใช้เทคโนโลยีที่ล้ำสมัย อย่างปัญญาประดิษฐ์ (AI) เพื่อการวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของการประชาสัมพันธ์และการให้บริการ รวมถึงการศึกษาแนวทางการประเมินผลการใช้นวัตกรรมที่ถูกพัฒนาเป็นเครื่องมือสำหรับการใช้งานจริง เพื่อพิจารณาแนวทางที่นำเสนอนั้นมีประสิทธิภาพจริงหรือไม่ และควรปรับปรุงอย่างไรเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในอนาคต

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

ชาย โพธิสิตา. (*2564). ศาสตร์และศิลป์การวิจัยเชิงคุณภาพ* (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้ง.

ธานินทร์ ศิลป์จารุ. (2567). *การวิจัยและการวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติด้วย SPSS และ AMOS* (พิมพ์ครั้งที่ 20).กรุงเทพฯ: เอส. อาร์. พริ้นติ้ง แมสโปรดักส์.

พงษ์เสฐียร เหลืองอลงกต. (2565). *นวัตกรรมการจัดการภาครัฐ.* กรุงเทพฯ: ทริปเพิ้ล กรุ๊ป.

ไพโรจน์ ภัทรนรากุล. (2563). *รัฐบาลดิจิทัลและกรณีศึกษาในอาเซียน.* นนทบุรี: รัตนไตร.

ไพโรจน์ ภัทรนรากุล. (2564). *ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ร่วมสมัย* (พิมพ์ครั้งที่ 2). นนทบุรี: รัตนไตร.

วีระยุทธ พรพจน์ธนมาศ. (2566). *ระเบียบวิธีวิจัยทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สมิทธิ์ บุญชุติมา. (2562). *การใช้เครื่องมือสื่อสารเพื่อการประชาสัมพันธ์* (ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 1). นนทบุรี: เอฟ.แอนดดีเคปริ้นติ้ง.

สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ. (2557). *การจัดการนวัตกรรมทั้งองค์การ.* กรุงเทพฯ: สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ.

สำนักงานปลัดเทศบาลตำบลกำแพงแสน. (2566). *รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2566.* นครปฐม: สำนักงานปลัดเทศบาลตำบลกำแพงแสน.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2567). *การสำรวจการมีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในครัวเรือน พ.ศ.2567 (ไตรมาส 1).* กรุงเทพฯ: กองสถิติพยากรณ์.

สำนักเลขาธิการวุฒิสภา. (2560). *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250.* กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการวุฒิสภา.

สุนทรีย์ พีระพาณิชย์ และธนพรรณ กุลจันทร์ (2564). การพัฒนาบริการ และช่องทางประชาสัมพันธ์โดยใช้ไลน์ อ๊อฟฟิเชียล แอ็กเคาต์ สำหรับห้องสมุดคณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. *อินฟอร์เมชั่น, 28*(2), 87-102.

อาภรณ์ คุระเอียด และรวิภา ธรรมโชติ. (2562). การประยุกต์ใช้รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ในการบริการภาครัฐ. *วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย, 11*(1), 191-208.

ภาษาอังกฤษ

Dwivedi, Y. K., et al., (2020). Impact of COVID-19 Pandemic on Information Management Research and Practice: Transforming Education, Work and Life. *International Journal of Information Management*, *2020*(55), 1-20.

Groenroos, C., (2007). *Service Management and Marketing* (3rd ed). New Jersey: John Wiley & Sons.

Grunig, E.J., (1984). *Managing Public Relations*. New York: Holt, Rinehart and Winston.

Gustova, D., (2017). *The Impact of e-Government Strategy on Economic Growth and Social Development*. Retrieved September 25, 2024, from https:/repositorio.iscte-iul.pt/bit

Heeks, R., (2006). *Implementing and Managing eGovernment: An International Text.* London: SAGE.

Krippendorff, K. (2019). *Content analysis: An introduction to its methodology* (4th ed.). Thousand Oaks: SAGE.

Siregar, et al., (2024). Digital Revolution in Public Communication Management: A Review of Opportunities and Challenges for Maluku Regional Police Public Relations in the Digital Era. *Jurnal Sosial Humaniora*, *1*(3), 244-255.

Suhanyi, L., Gavura, S., and Suhanyiova, A., (2024). E-Government and the Sustainable Public Administration: Digital Interaction with Public Authorities in the Regions of the EU. *Transformations in Business & Economics*, *23*(1), 106-126.

Trung, P.N., (2024). Providing Public Services in the Context of Digital Transformation from the Theory of the Citizen-Centered Local Governance Model. International Journal of Multidisciplinary Research and Growth Evaluation, 3(5), 19-26.

Tutar, H., & Uzun, I., (2024). E-Municipality and Public Relations in Digitalized Cities: An Inter pretive Content Analysis on TR42 Region Municipalities. *Yeni Medya*, *2024*(16), 19-37.

United Nations., (2020). *E-Government Survey 2020: Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development*. New York: United Nations.

จากการแสวงบุญสู่การท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์วัฒนธรรม: การประกอบพิธีฮัจญ์ในโลกทุนนิยมร่วมสมัย

ธนา มณีพฤกษ์ [1] วันจักรี โชติรัตน์ [2]*

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยเรื่อง “จากการแสวงบุญสู่การท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์วัฒนธรรม: การประกอบพิธีฮัจญ์ในโลกทุนนิยมร่วมสมัย” มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาการเปลี่ยนแปลงความหมายของพิธีฮัจญ์จากการแสวงบุญทางศาสนาไปสู่กิจกรรมในเชิงวัฒนธรรมและการท่องเที่ยว และ 2) วิเคราะห์อิทธิพลของระบบทุนนิยมต่อการจัดการ การสื่อสาร และการบริโภคพิธีฮัจญ์ในสังคมร่วมสมัย งานวิจัยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยใช้วิธีการวิเคราะห์เอกสาร (Documentary Analysis) และการวิเคราะห์เชิงวิพากษ์ (Critical Analysis) ภายใต้กรอบแนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมือง สังคมวิทยาศาสนา และวัฒนธรรมศึกษา ผลการวิจัยพบว่า พิธีฮัจญ์ในบริบททุนนิยมร่วมสมัยได้เปลี่ยนสถานะจากพิธีกรรมศักดิ์สิทธิ์ไปสู่การเป็นสินค้าทางจิตวิญญาณ (Spiritual Commodity) ที่อยู่ภายใต้การจัดการเชิงอุตสาหกรรมและตลาดเสรี สะท้อนความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ และมีลักษณะการบริโภคเชิงประสบการณ์แบบสำเร็จรูป อย่างไรก็ตาม ผู้ศรัทธาได้เป็นผู้รับสารแบบถูกกระทำ แต่ยังมีการต่อรองเลือกปฏิเสธ หรือสร้างความหมายใหม่ให้กับพิธีกรรม ผ่านการมีส่วนร่วมและการตีความตามบริบทของตน นัยสำคัญของผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่ารัฐและกลุ่มทุน มีบทบาทสำคัญในการกำหนดโครงสร้างและความหมายของพิธีฮัจญ์ ขณะเดียวกันก็เปิดพื้นที่ให้ผู้ศรัทธาสามารถปรับใช้และตีความศรัทธาในแบบของตนเอง ผลการศึกษานี้อาจนำไปใช้เป็นข้อมูลเชิงนโยบาย เพื่อกำหนดแนวทางการจัดการพิธีฮัจญ์ให้สมดุลระหว่างมิติศาสนา วัฒนธรรม และเศรษฐกิจ

คำสำคัญ: การท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์, การประกอบพิธีฮัจญ์, การแสวงบุญ, ทุนนิยมร่วมสมัย

Received: 22 July 2025 Revised: 5 September 2025 Accepted: 11 September 2025

[1]อาจารย์, คณะสหวิทยาการและการประกอบการ, มหาวิทยาลัยทักษิณ, จังหวัดพัทลุง รหัสไปรษณีย์ 93210, First Author, อีเมล: tana.m@tsu.ac.th

[2*]นักวิชาการอิสระ, จังหวัดสงขลา รหัสไปรษณีย์ 90000, อีเมล: wonjukkree@outlook.co.th

[*]Corresponding Author, อีเมล: wonjukkree@outlook.co.th

From Pilgrimage to Historical-Cultural Tourism: The Hajj Ritual in Contemporary Capitalism

Tana Maneepruk[3] *Wanjukkree Chotirat* [4*]

Abstract

This research, From Pilgrimage to Cultural-Historical Tourism: The Hajj in the Contemporary Capitalism, aims to (1) examine the transformation of the Hajj from a religious rite to a cultural and tourism activity, and (2) analyze the influence of capitalism on the management, communication, and consumption of the Hajj in contemporary society. The study adopts a qualitative research approach, employing documentary analysis and critical analysis, framed by political economy, sociology of religion, and cultural studies perspectives. The findings reveal that in the context of contemporary capitalism, the Hajj has shifted from a sacred ritual to a spiritual commodity managed through industrial-scale systems and the free market, reflecting economic inequality and commodified and packaged as a standardized experience. Nevertheless, pilgrims are not merely passive recipients; rather, they actively negotiate, choose, reject, or reinterpret; they actively negotiate, select, reject, or reinterpret the ritual according to their own contexts and participation. The study's implications highlight the significant roles of the state and capital in shaping the structure and meaning of the Hajj, while also allowing space for pilgrims to adapt and redefine their faith. The results can serve as a policy reference for balancing the religious, cultural, and economic dimensions of the Hajj

Keywords: Contemporary Capitalism, Hajj Ritual, Historical Tourism, Pilgrimage

Received: 22 July 2025 Revised: 5 September 2025 Accepted: 11 September 2025

[3]Lecturer, Faculty of Multidisciplinary Sciences and Entrepreneurship, Thaksin University, Phatthalung, 93210, First Author, E-mail: tana.m@tsu.ac.th

[4*]Independent scholar, Songkhla 90000, E-mail: wonjukkree@outlook.co.th

[*]Corresponding Author, E-mail: wonjukkree@outlook.co.th

บทนำ

พิธีฮัจญ์เป็นหนึ่งในหลักปฏิบัติสำคัญของศาสนาอิสลามที่มีความหมายทั้งในมิติศาสนา วัฒนธรรม และจิตวิญญาณ การเดินทางไปยังนครมักกะห์ไม่เพียงเป็นการปฏิบัติศาสนกิจ แต่ยังเป็นประสบการณ์ที่สะท้อนความศรัทธาและความเป็นหนึ่งเดียวของผู้ศรัทธาจากทั่วโลก อย่างไรก็ตาม ในโลกทุนนิยมร่วมสมัย พิธีฮัจญ์มิได้คงอยู่ในฐานะพิธีกรรมศักดิ์สิทธิ์ที่แยกขาดจากโครงสร้างสังคม หากแต่ถูกจัดการภายใต้กลไกรัฐ กลไกตลาด และการบริโภคเชิงสัญลักษณ์

Carrette และ King (2005) เสนอว่าโลกสมัยใหม่ก่อให้เกิดอุตสาหกรรมแห่งศรัทธา (Faith Industry) ที่ทำให้ศาสนากลายเป็นสินค้าเชิงจิตวิญญาณ การจัดทัวร์ฮัจญ์ในลักษณะ Package หลากหลายระดับราคา คือภาพสะท้อนของการทำให้ศรัทธาเป็น Spiritual Commodity และเผยให้เห็นความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้ที่สามารถเข้าถึงบริการได้ไม่เท่ากัน แนวคิด Field ของ Bourdieu (1971; 1984) ช่วยให้เห็นว่าฮัจญ์เป็นสนามที่มีการแข่งขันเชิงทุนทางศาสนา เศรษฐกิจ และสัญลักษณ์ ส่วนแนวคิด Authenticity และ staged authenticity ของ MacCannell (1976) อธิบายความย้อนแย้งที่ผู้ศรัทธาแสวงหาประสบการณ์แท้จริง แม้ประสบการณ์นั้นถูกจัดการโดยรัฐหรือบริษัททัวร์ ขณะเดียวกัน แนวคิด Discursive Tradition ของ Asad (1993) ชี้ว่าพิธีฮัจญ์ถูกธำรงผ่านวาทกรรมและอำนาจที่นิยามโดยรัฐซาอุดีอาระเบียและกลุ่มทุน และในการวิเคราะห์ปรากฏการณ์ฮัจญ์ แนวคิด Religious Field ของ Bourdieu (1984) ชี้ให้เห็นว่าฮัจญ์ไม่ใช่เพียงพิธีกรรมทางศาสนา แต่เป็นสนามที่รัฐ บริษัททัวร์ และผู้ศรัทธาเข้ามาแข่งขันกันด้วยทุนหลากหลาย ทั้งเศรษฐกิจ สัญลักษณ์ และวัฒนธรรม ขณะที่แนวคิด Authenticity และ Staged Authenticity ของ MacCannell (1976) อธิบายความย้อนแย้งของผู้แสวงบุญที่แม้แสวงหาประสบการณ์แท้แต่กลับเผชิญการจัดการเชิงพาณิชย์ผ่าน Tour Packages และกิจกรรมที่รัฐหรือบริษัทกำหนด การเชื่อมโยงสองแนวคิดนี้ทำให้เห็นว่า การบริโภคศรัทธา (Faith as a Commodity) มิได้สะท้อนเพียงความเลื่อมใส แต่ยังเป็นการจัดการและต่อรองทุนทางสังคมและวัฒนธรรมของผู้แสวงบุญด้วย

ที่ผ่านมา งานศึกษาจำนวนมากเน้นการอธิบายฮัจญ์ในเชิงศาสนพิธีหรือในมิติเศรษฐกิจการเมือง แต่ยังขาดการศึกษาเชิงลึกที่ชี้ให้เห็นว่า ระบบทุนนิยมส่งผลต่อการตีความและการต่อรองความหมายของผู้ศรัทธาอย่างไร งานวิจัยนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงความหมายของพิธีฮัจญ์จากการแสวงบุญทางศาสนาไปสู่การเป็นกิจกรรมเชิงวัฒนธรรมและการท่องเที่ยว และวิเคราะห์อิทธิพลของระบบทุนนิยมต่อการจัดการ การสื่อความหมาย และการบริโภคพิธีฮัจญ์ในสังคมร่วมสมัย โดยใช้กรอบแนวคิดจากเศรษฐศาสตร์การเมือง สังคมวิทยาศาสนา วัฒนธรรมศึกษา และทฤษฎีสำคัญของ Bourdieu, MacCannell และ Asad ในการอธิบายพลวัตระหว่าง ศรัทธา ทุน อำนาจ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงความหมายของพิธีฮัจญ์จากการแสวงบุญทางศาสนาไปสู่การเป็นกิจกรรมในเชิงวัฒนธรรมและการท่องเที่ยว

2. เพื่อวิเคราะห์อิทธิพลของระบบทุนนิยมต่อการจัดการ การสื่อความหมาย และการบริโภคพิธีฮัจญ์ในสังคมร่วมสมัย

ทบทวนวรรณกรรม

การศึกษานี้อ้างอิงแนวคิดและทฤษฎีจากหลายสาขา เพื่อทำความเข้าใจการเปลี่ยนผ่านของพิธีฮัจญ์ภายใต้บริบททุนนิยมร่วมสมัย โดยแบ่งการทบทวนออกเป็น 5 หมวดหลัก ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการแสวงบุญ

การแสวงบุญเป็นกระบวนการเดินทางที่มีมิติทั้งทางศาสนา สังคม และวัฒนธรรม ซึ่งมีแนวคิด 3 ท่าน ดังนี้

Victor Turner (1973) ได้อธิบายแนวคิดว่า การแสวงบุญเป็นกระบวนการผ่าน (Ritual Process) ที่ผู้แสวงบุญได้เข้าสู่สภาวะ Liminality เป็นช่วงเปลี่ยนผ่าน ซึ่งในช่วงนี้สถานะทางสังคมเดิม เช่น ชนชั้น อาชีพ เพศ มักถูกลดทอนลง ผู้แสวงบุญทุกคนอยู่ในสภาวะที่เท่าเทียมกัน ก่อให้เกิด Communitas หมายถึงความสัมพันธ์แน่นแฟ้นที่เกิดขึ้นระหว่างผู้แสวงบุญในสภาวะ Liminality ซึ่งช่วยทำความเข้าใจว่าฮัจญ์สร้างประสบการณ์ของความเสมอภาคและเอกภาพทางศรัทธา

ตัวอย่างเช่น มุสลิมจากทั่วโลกมารวมกันในพิธีฮัจญ์ ต่างสวมชุดอิห์รามสีขาวเหมือนกัน สะท้อนการละทิ้งความต่างทางชนชั้นและสถานะทางสังคม จนเกิด Communitas ที่ทุกคนรู้สึกว่าเป็นพี่น้องในศรัทธาเดียวกัน

Eade & Sallnow (1991) ได้อธิบายแนวคิดว่า การแสวงบุญไม่ใช่พื้นที่ที่มีความหมายร่วมเพียงหนึ่งเดียว หากแต่เป็นพื้นที่ที่มีการต่อรองความหมาย (Contested Meaning) ระหว่างผู้แสวงบุญ กลุ่มศาสนา รัฐ หรือแม้กระทั่งผู้ประกอบการท่องเที่ยว แนวคิดนี้ช่วยให้เห็นว่าฮัจญ์มิได้มีความหมายตายตัว หากแต่ถูกตีความแตกต่างตามกลุ่มผลประโยชน์

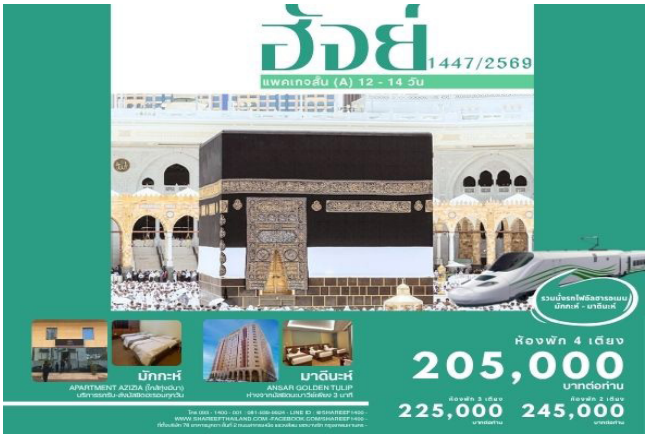
ตัวอย่างเช่น ผู้ศรัทธาอาจมองฮัจญ์เป็นการปฏิบัติตามบัญญัติศาสนา บริษัททัวร์อาจมองฮัจญ์เป็นบริการทางธุรกิจ รัฐซาอุดีอาระเบียอาจใช้ฮัจญ์เพื่อสร้างภาพลักษณ์การเป็นศูนย์กลางโลกอิสลาม พิธีกรรมแต่มีหลายความหมายที่ขัดแย้งกัน

Dean MacCannell (1976) ได้อธิบายแนวคิดว่า นักท่องเที่ยวและผู้แสวงบุญ ถูกมองว่าพวกเขาแสวงหา Authenticity ของประสบการณ์ แต่สิ่งที่ได้รับมักเป็น Staged Authenticity หรือความแท้ที่ถูกจัดฉาก เช่น โปรแกรมทัวร์หรือกิจกรรมที่รัฐจัดให้ ซึ่งสะท้อนความย้อนแย้งของประสบการณ์ทางศาสนาในโลกสมัยใหม่

ตัวอย่างเช่น โปรแกรมทัวร์ฮัจญ์ที่กำหนดเส้นทาง จุดถ่ายภาพ กิจกรรมพิเศษ แม้จะถูกจัดฉากแต่ผู้ศรัทธาก็ยังเชื่อว่านี่คือการสัมผัสความแท้ของพิธีกรรม

ในบริบทฮัจญ์แนวคิดเหล่านี้ช่วยให้เข้าใจว่า การแสวงบุญคือความศรัทธาและเป็นพื้นที่ของการปฏิสัมพันธ์ทางสังคมและการจัดการเชิงสัญลักษณ์

แผนภาพที่ 1 โปรแกรมทัวร์



ที่มา: โปสเตอร์โฆษณาแพ็กเกจฮัจย์ 1447/2569,n.d

2. แนวคิดเกี่ยวกับการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์

การท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม และการท่องเที่ยวเชิงมรดก มุ่งเน้นการสัมผัสและเรียนรู้จากวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ ในหลายกรณี การแสวงบุญและการท่องเที่ยวมีลักษณะทับซ้อนกัน เช่น การใช้บริการทัวร์ การจัดตารางกิจกรรม และการจำหน่ายของที่ระลึก ซึ่งทำให้เส้นแบ่งระหว่างศรัทธาและการบริโภคพร่าเลือน (Appadurai, 1996)

3. แนวคิดเรื่องศรัทธาในโลกสมัยใหม่

ปรากฏการณ์ Secularization และ Spiritual Consumption ซึ่งเป็นแนวคิดที่สัมพันธ์กันในทางสังคมวิทยา ชี้ให้เห็นว่าศรัทธาและพิธีกรรมในยุคปัจจุบันอาจอยู่ร่วมกับระบบตลาด กล่าวคือ องค์กรทางศาสนามีอำนาจน้อยลงในทางการเมือง รวมทั้งการกำหนดกฎระเบียบทางสังคม ทำให้ผู้คนหันไปแสวงหาความสงบสุขและจุดมุ่งหมายในชีวิตจากแหล่งอื่น ๆ ที่หลากหลายมากขึ้น อาจอยู่ในรูปของสินค้า หรือ บริการต่าง ๆ (นิธิ, 2558; คมกฤช, 2565) การสร้างแบรนด์ศาสนาและการทำให้ความศรัทธากลายเป็นสินค้า ได้สะท้อนว่าศาสนาในโลกทุนนิยมร่วมสมัย ไม่ได้อยู่นอกเหนือกลไกตลาด (Carrette & King, 2005)

4. แนวคิดเรื่องทุนกับศาสนา

Carrette & King (2005) ได้อธิบายแนวคิดว่า ในฐานะ Faith Industry ซึ่งทำให้ศรัทธากลายเป็นสินค้า ในขณะที่ Pierre Bourdieu (1971; 1984; 1991) ได้อธิบายแนวคิด Religious Field ที่ศาสนาเป็นสนามแข่งขันระหว่างทุนทางเศรษฐกิจและสัญลักษณ์ การจัดการฮัจญ์โดยรัฐและบริษัททัวร์จึงสะท้อนการต่อรองอำนาจและทุน

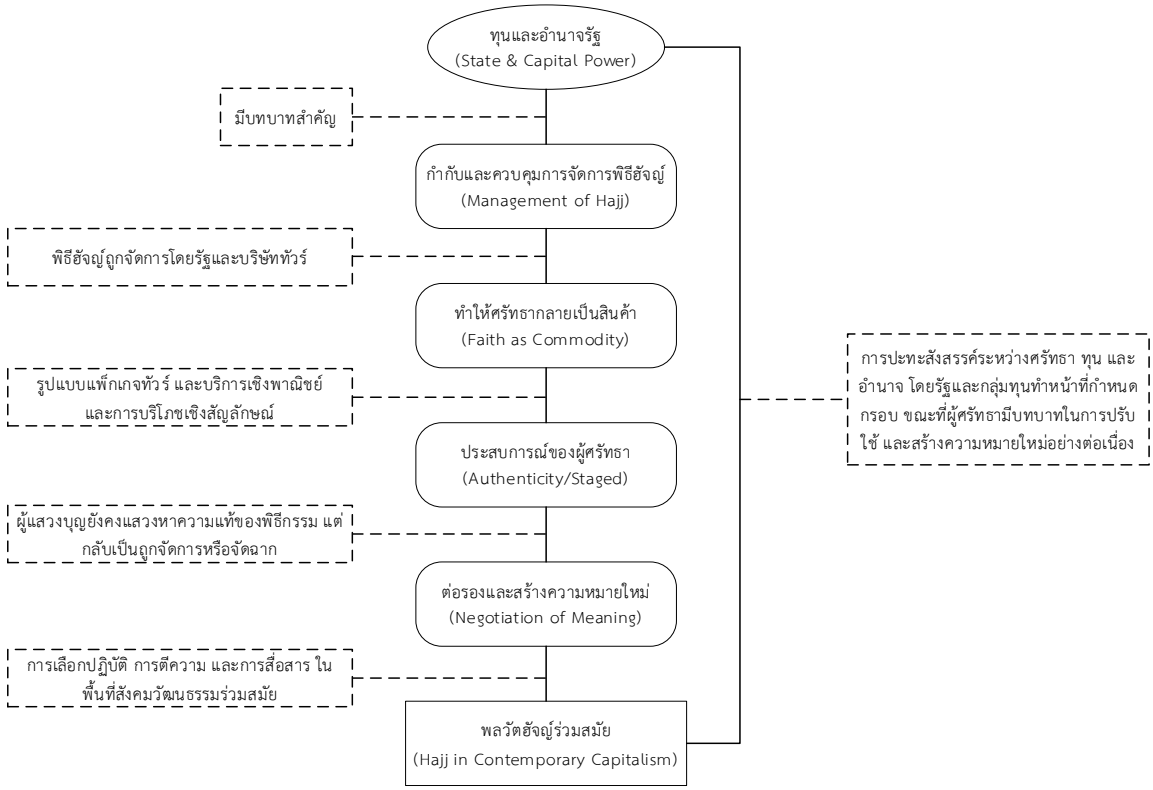
5. แนวคิดของ Talal Asad และการต่อรองความหมาย

Talal Asad (1986; 1993; 2009) ได้อธิบายแนวคิดว่า ศาสนาเป็น Discursive Tradition ที่ดำรงอยู่ผ่านการตีความและวาทกรรม ฮัจญ์จึงถูกกำกับโดยรัฐและกลุ่มทุนผ่านโครงสร้างพื้นฐาน กฎเกณฑ์ และภาพลักษณ์ที่เผยแพร่ต่อสาธารณะ

เมื่อเชื่อมโยงกับฮัจญ์แนวคิดทั้งหมดนี้ชี้ให้เห็นว่า ฮัจญ์นอกจากจะเป็นพิธีกรรมทางศาสนา ในอีกส่วนยังเป็นพื้นที่ที่ศรัทธา ทุน และอำนาจมาปะทะสังสรรค์ อย่างไรก็ตามงานที่ผ่านมายังขาดการวิเคราะห์ว่า ผู้ศรัทธาในฐานะปัจเจกบุคคลยังคงตอบสนอง และต่อรองความหมายอย่างไรภายใต้ระบบทุนนิยม ซึ่งเป็นช่องว่างที่งานวิจัยนี้ต้องการเติมเต็ม

กรอบแนวคิดการวิจัย

แผนภาพที่ 2 กรอบแนวคิดการวิจัย



ที่มา: ผู้วิจัย

วิธีการดำเนินการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ที่มุ่งวิเคราะห์ความหมายและพลวัตของพิธีฮัจญ์ในโลกทุนนิยมร่วมสมัย โดยใช้ การวิเคราะห์วาทกรรมเชิงวิพากษ์ (Critical Discourse Analysis: CDA) เป็นกรอบวิธีวิจัยหลัก เพื่อทำความเข้าใจว่าวาทกรรมเกี่ยวกับฮัจญ์ถูกผลิต สืบทอด และต่อรองโดยกลุ่มต่าง ๆ

1. ประเภทของการวิจัย

เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพเชิงเอกสาร (Documentary Research) และการวิเคราะห์เชิงวิพากษ์ (Critical Discourse Analysis) โดยมีเป้าหมายเพื่ออธิบายพลวัตระหว่างศรัทธา ทุน และอำนาจในพิธีฮัจญ์

2. แหล่งข้อมูล

ข้อมูลทุติยภูมิที่ใช้ประกอบการวิเคราะห์ แบ่งออกเป็น 3 ประเภทหลัก ได้แก่

2.1 เอกสารทางวิชาการ ได้แก่ หนังสือ บทความ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการแสวงบุญ ศาสนาในโลกทุนนิยม และทฤษฎีทางสังคมศาสตร์ เช่น Turner, Eade & Sallnow, MacCannell, Carrette & King, Bourdieu, Asad

2.2 เอกสารทางศาสนาและวัฒนธรรม ได้แก่ อัลกุรอาน หะดีษ และบทวิเคราะห์ของนักวิชาการอิสลามร่วมสมัย

2.3 เอกสารสมัยใหม่และสื่อร่วมสมัย ได้แก่ ข่าว รายงานของรัฐ เอกสารทางราชการ โฆษณาทัวร์ฮัจญ์ เว็บไซต์ของบริษัททัวร์ และสื่อสังคมออนไลน์ที่เกี่ยวข้อง

3. เครื่องมือวิจัย

3.1 ตารางสรุปและจัดหมวดหมู่ข้อมูล

3.2 แบบฟอร์มการวิเคราะห์เชิงวาทกรรม (Critical Discourse Coding Sheet)

3.3 บันทึกการวิเคราะห์ (Analytical Memo)

4. ขั้นตอนการวิเคราะห์ข้อมูล

4.1 การเก็บและคัดเลือกข้อมูล รวบรวมเอกสารทั้งสามประเภท แล้วคัดเลือกเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับประเด็นทุนนิยม ศรัทธา และพิธีฮัจญ์

4.2 การเข้ารหัสข้อมูล (Coding) จัดหมวดหมู่ข้อมูลตามแนวคิดหลัก เช่น Faith Industry, Authenticity/Staged Authenticity, Religious Field, Discursive Tradition

4.3 การวิเคราะห์เชิงวาทกรรม (CDA) พิจารณาว่าแต่ละกลุ่มผู้ผลิตวาทกรรม (รัฐ นักวิชาการ บริษัททัวร์ ผู้ศรัทธา) นิยามฮัจญ์อย่างไร, วาทกรรมนั้นให้ประโยชน์แก่ใคร, และผู้ศรัทธาตอบสนอง/ต่อรองอย่างไร

4.4 การตีความเชิงวิพากษ์ เชื่อมโยงผลการวิเคราะห์เข้ากับกรอบทฤษฎีของ Bourdieu, MacCannell, Carrette & King และ Asad

5. การตรวจสอบความน่าเชื่อถือของข้อมูล

ใช้หลักการ Triangulation โดยเปรียบเทียบข้อมูลจากหลายแหล่ง เช่น งานวิชาการ เอกสารศาสนา และสื่อร่วมสมัย เพื่อเพิ่มความน่าเชื่อถือและลดอคติ

6. ข้อจำกัดของการวิจัย

6.1 อาศัยข้อมูลทุติยภูมิเป็นหลัก จึงไม่ได้เก็บข้อมูลภาคสนามจากผู้แสวงบุญจริง

6.2 การตีความขึ้นอยู่กับกรอบทฤษฎีและมุมมองของผู้วิจัย ซึ่งอาจไม่ครอบคลุมทุกมิติของศรัทธา

6.3 การวิเคราะห์ในเชิง CDA เน้นไปที่วาทกรรมที่ปรากฏในสื่อและเอกสาร จึงอาจไม่สามารถอธิบายมิติทางจิตวิญญาณเชิงลึกได้ทั้งหมด

ผลการวิจัย

การศึกษาวิจัย เรื่อง จากการแสวงบุญสู่การท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์วัฒนธรรม: การประกอบพิธีฮัจญ์ในโลกทุนนิยมร่วมสมัย โดยใช้กรอบทฤษฎี พบว่า พิธีฮัจญ์ในโลกทุนนิยมร่วมสมัยมีพลวัตที่ซับซ้อนระหว่างศรัทธา ทุน และอำนาจ ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้

1. ทุนและอำนาจในการกำหนดความหมาย

รัฐซาอุดีอาระเบียและรัฐต่าง ๆ มีบทบาทสำคัญในการกำกับและควบคุมพิธีฮัจญ์ ทั้งการกำหนดโควตา การออกวีซ่า การจัดการด้านความปลอดภัย และการควบคุมพื้นที่ศักดิ์สิทธิ์ อำนาจเหล่านี้ทำให้พิธีฮัจญ์เป็นพิธีกรรมทางศาสนา แต่ยังคงเป็นวาทกรรมที่ถูกผลิตและธำรงโดยรัฐ สอดคล้องกับแนวคิด Discursive Tradition ของ Asad (1993)

2. การจัดการพิธีฮัจญ์และการทำให้ศรัทธาเป็นสินค้า

ภายใต้การกำกับของรัฐ บริษัททัวร์และผู้ประกอบการศาสนา ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการแปรเปลี่ยนพิธีฮัจญ์ให้กลายเป็นสินค้าเชิงพาณิชย์ (Spiritual Commodity) ตามที่ Carrette & King (2005) เรียกว่า Faith Industry การจัด Package ฮัจญ์หลากหลายระดับราคาตั้งแต่ประหยัดไปจนถึงพรีเมียม สะท้อนให้เห็นการทำให้ศรัทธากลายเป็นสินค้าที่ผู้ศรัทธาสามารถเลือกซื้อได้ตามกำลังทุน

3. ความเหลื่อมล้ำและสนามเชิงทุน

การทำให้ศรัทธาเป็นสินค้าได้นำไปสู่ความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้ศรัทธา โดยผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสามารถเข้าถึงบริการที่สะดวกสบายกว่า ขณะที่ผู้มีทุนจำกัดต้องพึ่งพาบริการสาธารณะหรือเผชิญข้อจำกัดมากกว่า ปรากฏการณ์นี้สะท้อนแนวคิด Religious Field ของ Bourdieu (1971; 1984) ที่มองศาสนาเป็นสนามแข่งขันเชิงทุนทางเศรษฐกิจ วัฒนธรรม และสัญลักษณ์

4. ความแท้และการจัดฉากศรัทธา

แม้ผู้ศรัทธามีความปรารถนาที่จะสัมผัสประสบการณ์แท้ของฮัจญ์ แต่สิ่งที่ได้รับกลับถูกจัดการและควบคุมโดยโครงสร้าง เช่น ตารางเวลาของทัวร์ การจัดลำดับพิธีกรรม หรือจุดถ่ายภาพสำหรับผู้แสวงบุญ สิ่งเหล่านี้สะท้อนแนวคิด Staged Authenticity ของ MacCannell (1976) ที่ว่า ความแท้ที่ผู้คนสัมผัสอาจเป็นเพียงความแท้ที่ถูกจัดฉาก

5. การต่อรองและการสร้างความหมายใหม่ของผู้ศรัทธา

แม้ว่าผู้ศรัทธามิได้เป็นเพียงผู้ถูกครอบงำจากโครงสร้าง แต่ยังมีการต่อรองและสร้างความหมายใหม่ผ่านการเลือกวิธีปฏิบัติ เช่น บางกลุ่มปฏิเสธ Package หรูหราและเลือกการเดินทางที่เรียบง่ายเพื่อรักษามิติความศักดิ์สิทธิ์ บางกลุ่มใช้สื่อออนไลน์เล่าเรื่องประสบการณ์ของตนเอง แทนการบริโภคภาพที่รัฐหรือบริษัททัวร์กำหนดไว้ สิ่งนี้สะท้อนแนวคิด Contested Meaning (Eade & Sallnow, 1991) และ Tactics in Everyday Life ของ de Certeau (1984)

สรุปผลการวิจัย

ผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่าพิธีฮัจญ์ในโลกทุนนิยมร่วมสมัยเป็นพื้นที่ที่ศรัทธา ทุน และอำนาจเข้ามาเกี่ยวพันกันอย่างซับซ้อน ผลลัพธ์นี้สามารถอภิปรายได้ใน 3 ประเด็นหลักดังนี้

1. ศรัทธาในฐานะสินค้าและสนามแข่งขันเชิงทุน

การที่พิธีฮัจญ์ถูกจัดการในรูปแบบ Package เชิงพาณิชย์ สะท้อนแนวคิด Faith Industry ของ Carrette และ King (2005) อย่างชัดเจน ศาสนามิได้อยู่นอกตลาด แต่ถูกทำให้เป็นสินค้า (Spiritual Commodity) ที่ผู้ศรัทธาสามารถเลือกซื้อได้ ปรากฏการณ์นี้ยังตอกย้ำแนวคิด Religious Field ของ Bourdieu (1971; 1984) ซึ่งชี้ว่าศาสนาเป็นสนามที่มีการแข่งขันเชิงทุน เมื่อศรัทธาถูกทำให้เป็นสินค้า ผู้ที่มีทุนเศรษฐกิจย่อมเข้าถึงความสะดวกสบายมากกว่า นำไปสู่ความเหลื่อมล้ำในสนามศาสนา

2. ความย้อนแย้งของความแท้ในโลกสมัยใหม่

แม้ผู้ศรัทธาจะปรารถนาประสบการณ์แท้ (Authenticity) แต่สิ่งที่ได้รับกลับถูกจัดการภายใต้โครงสร้างและตลาด จนกลายเป็น Staged Authenticity ตามที่ MacCannell (1976) อธิบาย ความย้อนแย้งนี้ทำให้พิธีฮัจญ์สะท้อนความตึงเครียดระหว่างความศักดิ์สิทธิ์ และการจัดการเชิงพาณิชย์อย่างเด่นชัด

3. การต่อรองความหมายและวาทกรรมศาสนา

แม้รัฐและบริษัททัวร์จะมีอำนาจนิยามความหมายของฮัจญ์ผ่านวาทกรรม (Asad, 1993) แต่ผู้ศรัทธาก็ยังมีบทบาทในการต่อรองและสร้างความหมายใหม่ (Contested Meaning ตาม Eade & Sallnow, 1991) ผ่านการเลือกปฏิบัติและการสื่อสารของตนเอง สิ่งนี้สะท้อนว่า ศรัทธาไม่ใช่สิ่งตายตัว แต่เป็นพลวัตที่เกิดขึ้นจากการเจรจาต่อรองอย่างต่อเนื่อง

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

คมกฤช อุ่ยเต็กเค่ง. (2565). *ความศักดิ์สิทธิ์ในโลกสมัยใหม่*. กรุงเทพฯ: Openworlds Publishing House.

นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2558). *ศาสนาในโลกสมัยใหม่.* กรุงเทพฯ: มติชน.

โปสเตอร์โฆษณาแพ็กเกจฮัจย์ 1447/2569, (n.d). สืบค้นจาก http://m.shareefthailand.com/tour-hujj/

ภาษาอังกฤษ

Appadurai, A. (1996). *Modernity at large: Cultural dimensions of globalization*. University of Minnesota Press.

Asad, T. (1986). *The idea of an anthropology of Islam* (Occasional Papers Series). Center for Contemporary Arab Studies, Georgetown University.

Asad, T. (1993). *Genealogies of religion: Discipline and reasons of power in Christianity and Islam*. Baltimore, MD:Johns Hopkins University Press.

Asad, T. (2009). Anthropology and the study of religion. In M. Lambek (Ed.), *A reader in the anthropology of religion* (25–33). Wiley-Blackwell.

Bourdieu, P. (1971). Genèse et structure du champ religieux. *Revue française de sociologie*, *12*(3), 295–334.

Bourdieu, P. (1984). *Distinction: A social critique of the judgement of taste*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Bourdieu, P. (1991). *Language and symbolic power*. Cambridge, UK:Polity Press.

Carrette, J., & King, R. (2005). *Selling spirituality: The silent takeover of religion*. Routledge.

De Certeau, M. (1984). *The practice of everyday life*. University of California Press.

Eade, J., & Sallnow, M. J. (Eds.). (1991). *Contest of the sacred: The anthropology of Christian pilgrimage*. Routledge.

Hall, S. (1996). Cultural studies and its theoretical legacies. In D. Morley & K.-H. Chen (Eds.), *Stuart Hall: Critical dialogues in cultural studies* (262–275). Routledge.

MacCannell, D. (1976). *The tourist: A new theory of the leisure class*. New York, NY: Schocken Books.

Turner, V. (1973). The center out there: Pilgrim's goal. *History of Religions*, *12*(3), 191–230.

อินเดียใต้ความท้าทาย: ถอดบทเรียนการกระจายอำนาจจากปัญจาญัติสู่ประชาธิปไตยรากหญ้า

พงศธร กันทวงค์[1] จิษาภรณ์ ติธรรม[2] และศราวุฒิ วรรณโสภา[3]*

บทคัดย่อ

บทความวิจัยเรื่อง “อินเดียใต้ความท้าทาย : ถอดบทเรียนการกระจายอำนาจจากปัญจาญัติสู่ประชาธิปไตยรากหญ้า” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความท้าทายด้านการเมือง การคลัง และการสาธารณสุขท้องถิ่นที่เกิดขึ้นต่อการกระจายอำนาจของสาธารณรัฐอินเดีย โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Method) กำหนดการวิจัยเป็นการศึกษาเอกสาร (Document Research) โดยเน้นการศึกษาข้อมูลช่วงหลังการแก้ไขรัฐธรรมนูญปี 1992 จนถึงปัจจุบัน ผลการวิจัยพบว่า การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในรูปแบบปัญจาญัติของอินเดีย ยังพบปัญหาความเป็นอิสระทางการคลังที่ยังต้องพึ่งพางบประมาณจากรัฐส่วนกลางและรัฐบาลแห่งรัฐทำให้มีปัญหาความเป็นอิสระด้านการคลัง (Fiscal Financial Autonomy) อยู่ในหลายรัฐ นอกจากนี้ รัฐส่วนกลางยังมีอำนาจทางกฎหมายในการเข้ามาแทรกแซงท้องถิ่นได้ และเมื่อสำรวจการกระจายอำนาจทางการสาธารณสุขเห็นได้ว่า ยังพบปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรทางการแพทย์และทรัพยากรมนุษย์ รวมถึงปัญหาหลักความความเป็นอิสระด้านบุคลากร

คำสำคัญ: การกระจายอำนาจ, ความเป็นอิสระทางการคลัง, ท้องถิ่น, สาธารณรัฐอินเดีย

Received: 21 July 2025 Revised: 21 August 2025 Accepted: 2 September 2025

[1*] นักวิชาการอิสระ, ตำบลขี้เหล็ก อำเภอน้ำขุ่น จังหวัดอุบลราชธานี รหัสไปรษณีย์ 34190, First Author, อีเมล: phongsathon.ka.64@ubu.ac.th

[2] นักวิชาการอิสระ, ตำบลพะทาย อำเภอท่าอุเทน จังหวัดนครพนม รหัสไปรษณีย์ 48120, อีเมล: jiraphon.ti.64@ubu.ac.th

[3] นักวิชาการอิสระ, ตำบลกลาง อำเภอเดชอุดม จังหวัดอุบลราชธานี รหัสไปรษณีย์ 34160, อีเมล: sarawut.wa.64@ubu.ac.th

*Corresponding Author, E-mail: phongsathon.ka.64@ubu.ac.th

India Under Challenge: Lessons from Panchayati Decentralization to Grassroots Democracy

Phongsathon Kanthawong[4] *, Jiraphon Titham*[5]
andSarawut Wannasopha[6]

Abstract

This research article, titled “India Under Challenge: Lessons from Panchayati Decentralization to Grassroots Democracy”, aims to examine the political, fiscal, and public health challenges affecting the decentralization process in the Republic of India. The study uses a qualitative research methodology based on document analysis from secondary sources, focusing on the study of the period from the post-1992 constitutional amendment to the present. the study reveals that the Panchayati Raj system still faces significant challenges in achieving fiscal autonomy. Many local governments remain dependent on budget allocations from both the central and state governments, which limits their financial independence. Furthermore, the central government retains legal authority to intervene in local governance. In terms of public health decentralization, the study identifies persistent problems such as shortages of medical resources and healthcare personnel, as well as limitations in local administrative autonomy over human resource management.

Keywords: Decentralization, Fiscal Autonomy, Local, Republic of India

Received: 21 July 2025 Revised: 21 August 2025 Accepted: 2 September 2025

[4*] Independent Scholar, Khilek Subdistrict, Nam Khun District, Ubon Ratchathani 34260, First Author, E-mail: phongsathon.ka.64@ubu.ac.th

[5]Independent Scholar, Phathai Subdistrict, Tha Uthen District, Nakhon Phanom 48120, E-mail: jiraphon.ti.64@ubu.ac.th

[6]Independent Scholar, Klang Subdistrict, Det Udom District, Ubon Ratchathani 34160, E-mail: sarawut.wa.64@ubu.ac.th

[*]Corresponding Author, E-mail: phongsathon.ka.64@ubu.ac.th

บทนำ

สาธารณรัฐอินเดีย (Republic of India) มีจำนวนประชากรกว่า 1,465 ล้านคน คิดเป็นอันดับที่ 1 ของโลก (ข้อมูล ณ วันที่ 25 สิงหาคม 2025) (Worldometer, 2025) และคาดว่าจะเพิ่มขึ้นเป็น 1,700 ล้านคน ในปี 2050 ด้านการนับถือศาสนาของประชากร ประกอบด้วย ฮินดูมากที่สุดร้อยละ 78.9 อิสลาม 14.2 และคริสต์ ซิกข์ พุทธ และอื่น ๆ ร้อยละ 6.0 และมีภาษากว่า 22 ภาษา และมีการปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย มีประธานาธิบดีเป็นประมุข โดยรัฐธรรมนูญของอินเดียได้บัญญัติเรื่องการแบ่งแยกอำนาจของรัฐบาลกลาง (Government of India) และรัฐบาลแห่งรัฐ (State Government) ด้านอำนาจอธิปไตยแบ่งได้คือ ฝ่ายบริหาร นำโดยนายกรัฐมนตรีมีอำนาจสูงสุดดำรงตำแหน่งตามวาระ 5 ปี มาจากการเลือกของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (โลกสภา) ฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วย วุฒิสภา (ราชยสภา) จำนวน 245 คน ดำรงตำแหน่งตามวาระ 6 ปี และสภาผู้แทนราษฎร (โลกสภา) จำนวน 545 คน ดำรงตำแหน่งตามวาระ 5 ปี (สำนักข่าวกรองแห่งชาติ, 2565)

อินเดียมีพื้นฐานความขัดแย้งทางศาสนาและชาติพันธุ์หลังจากการเป็นอาณานิคม ทำให้เกิดการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ 1950 เพื่อผลักดันให้เกิดรัฐชาติสมัยใหม่ (Modern Nation State) และลดความขัดแย้ง โดยกำหนดให้ใช้รูปแบบรัฐเดี่ยว (Unitary State) มาจากแนวคิดเวสต์มินส์เตอร์ของอังกฤษ แต่การบริหารมีความใกล้เคียงกับรูปแบบสหพันธรัฐ (Federal State) เพราะรัฐบาลกลางควบคุมการทหาร การคลัง และการต่างประเทศ ส่วนรัฐบาลแห่งรัฐมีอำนาจทางนิติบัญญัติ และตุลาการทั้งประเทศใช้ระบบเดียวกัน อย่างไรก็ตาม รัฐบาลแห่งรัฐมีอำนาจทางการค้าระหว่างประเทศด้านการกระจายอำนาจ “แบ่งการปกครองเป็น 3 ระดับ คือ การปกครองส่วนกลาง การปกครองระดับรัฐ และการปกครองท้องถิ่น” (ปฐวี โชติอนันต์, 2566)

ด้านการปกครองท้องถิ่นของอินเดียก่อนหน้าการกระจายอำนาจคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญอินเดียไม่เห็นความสำคัญต่อการกำหนดให้มีการกระจายอำนาจ จึงทำให้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญไม่ชัดเจน นำมาสู่การทำงานในรูปแบบ “โครงการพัฒนาชุมชน” เท่านั้น รวมถึงการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นผ่านสถาบันปัญจาญัติยังไม่ถูกบัญญัติในรัฐธรรมนูญ หลังการประกาศเอกราชอินเดียมีคณะกรรมการบัลวันต์ ไร เมห์ธา (Balwantrai Mehta Committee) ทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของโครงการพัฒนาชุมชนและสำนักงานส่งเสริมการเกษตรแห่งชาติ (National Extension Service) ได้เสนอให้กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นผ่านการมีส่วนร่วมของหมู่บ้านที่มาจากการเลือกตั้ง มีการกระจายอำนาจและทรัพยากร ให้หน่วยของการกระจายอำนาจ “บล็อก” หน่วยงานปกครองเหลือเพียงอำนาจด้านเศรษฐกิจและการมีส่วนร่วม ฯลฯ อย่างไรก็ตามยังขาดความเป็นอิสระและอำนาจทางการคลังจึงยังไม่ประสบความสำเร็จ จึงได้เกิดคณะกรรมการว่าด้วยการป้องกันการทุจริต (K. Santhanam Committee) ปี 1963 เพื่อปรับปรุงปัญหาด้านการคลังท้องถิ่นและเข้ามาแก้ไขปัญหาดังกล่าวกับปัญจาญัติ แต่ยังพบปัญหาการเรียกเก็บภาษีของท้องถิ่นเหมือนเดิม ต่อมาปี 1978 คณะกรรมการอโศก เมห์ตา (Ashok Mehta Committee) มีหน้าที่ในการปรับปรุงพลวัตของท้องถิ่นได้เสนอให้ปัญจาญัติมีจำนวนที่เหมาะสม มีการให้คำแนะนำต่อท้องถิ่น และ กำหนดให้มีกลุ่มชายขอบเป็นสมาชิกปัญจาญัติ แต่ไม่ใช่ทุกรัฐที่ท้องถิ่นมีบทบาท ตามมาด้วยปี 1885 คณะกรรมการราโอ (G V K Rao Committee) มีหน้าที่ในการสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ได้เสนอให้ปัญจาญัติมีบทบาทในการพัฒนาและวัดผลชนบทให้มากขึ้น และถูกเสนอให้รับรองในรัฐธรรมนูญโดย คณะกรรมการสิงห์วี (L.M. Singhavi Committee) ที่มีหน้าที่จัดทำข้อเสนอเพื่อฟื้นฟูปัญจาญัติให้มีความเข้มแข็ง รวมถึงห้ามพรรคการเมือง

เกี่ยวข้องโดยคณะกรรมการตุงงัน คอมมิตตี (Thungon Committee) ซึ่งมีหน้าที่พิจารณาโครงสร้างและรูปแบบการบริหารท้องถิ่น (ปิยณัฐ สร้อยคำ, 2564; Gender Study, 2024; Global Gujarat, n.d.; Hussain and Ahmed, 2022)

อำนาจของท้องถิ่นได้เพิ่มมากขึ้นจากความพยายามของรัฐบาล ราจีฟ คานธี และการจัดตั้งปัญจายัตีได้รับการสนับสนุนจากหลายพรรคการเมืองช่วงปี 1989 ต่อมาเมื่อปี 1992 รัฐสภาได้มีการอภิปรายและแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจ เกิดระบบปัญจายัตีและเทศบาล พร้อมหลักการเลือกตั้งทางตรง การสำรองที่นั่งให้สตรี บทบาทในการจัดการเลือกตั้งให้เป็นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ความมั่นคงของท้องถิ่นดูแลโดยคณะกรรมการการคลัง และมีการสร้างให้เกิดการมีส่วนร่วมทางการบริหารและการคลังสู่ท้องถิ่น (ปิยณัฐ สร้อยคำ, 2564)

ด้วยโครงสร้างการปกครองที่คล้ายรูปแบบสหพันธรัฐ และประวัติศาสตร์การพยายามทำให้เกิดการกระจายอำนาจเกิดขึ้นหลายระลอก มีการนำเสนอของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ จึงเป็นที่น่าสนใจว่า หลังการเกิดการบัญญัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในรัฐธรรมนูญ เกิดความท้าทายด้านใดบ้างด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมที่เป็นการฉุดรั้งการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นระบอบประชาธิปไตยในท้องถิ่น ดังนั้น คณะผู้เขียนเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาความท้าทายในการกระจายอำนาจของอินเดีย เกิดขึ้นรูปแบบใดและเกิดขึ้นได้อย่างไรในปัจจุบัน โดยศึกษาจากด้านการเมือง การคลัง และการสาธารณสุข

ทบทวนวรรณกรรม

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ (Decentralization of Power) มักมีความสัมพันธ์กับระบอบประชาธิปไตย หากประชาธิปไตยไม่เข้มแข็งการกระจายอำนาจก็อ่อนแอและถูกบงการโดยส่วนกลาง นอกจากนี้แล้ว ความสำคัญของการกระจายอำนาจคือการส่งเสริมให้ประชาธิปไตยมีความมั่นคง เกิดความใกล้ชิดกันระหว่างประชาชนกับผู้ปกครองบ้านเมือง ซึ่งทำให้ตอบสนองความต้องการได้ดีบริการสารธารณะจึงควรจัดโดยท้องถิ่น (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2562) โดย ธเนศวร์ เจริญเมือง (ปฐวี โชติอนันต์, 2559) กล่าวถึงความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นต่อประเทศและชุมชน 7 ประการ ดังนี้

ประการแรก เป็นสถาบันทางการเมืองที่ใกล้ชิดประชาชน ทำให้เกิดการเรียนรู้ทางการเมืองร่วมกับสถาบันอื่น ประการที่สอง ก่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมผ่านการเสนอนโยบายและการนำไปปฏิบัติ ประการที่สาม เป็นที่ทำให้เกิดผู้นำทางการเมืองในระดับสูงในอนาคต ประการที่สี่ การเลือกผู้นำที่ใกล้ชิดอาจก่อให้เกิดเสถียรภาพทางการเมือง แต่อาจจะไม่ใช่เสมอไป ประการที่ห้า เกิดความเสมอภาคผ่านการเลือกตั้งทุกคนมีเสียงเท่ากัน ประการที่หก หากผู้นำไม่รับผิดชอบต่อความต้องการของประชาชนจะไม่ถูกรับการเลือกเข้ามาทำงานอีกครั้ง ดังนั้น จึงจำเป็นต้องรับผิดชอบต่อเสียงของประชาชน และประการที่เจ็ด ผู้นำตอบสนองความต้องการได้ดีเพราะเป็นคนในพื้นที่ทำให้เข้าใจปัญหา

อย่างไรก็ตาม หลักการข้างต้นจะเป็นไปได้ยากหากขาดความมีอิสระของท้องถิ่นโดย ธเนศวร์ เจริญเมือง (ปฐวี โชติอนันต์, 2566) ได้อธิบายว่า แนวคิดเรื่องความมีอิสระของท้องถิ่นประกอบด้วย 6 ด้าน ดังนี้ ด้านที่หนึ่ง อิสระในการวางแผน คือท้องถิ่นมีอำนาจและมีความเป็นอิสระในการกำหนดแผนงานให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในพื้นที่ ด้านที่สอง อิสระในการออกข้อบังคับท้องถิ่น การทำให้นโยบายให้สำเร็จ

จำเป็นต้องมีอำนาจในออกข้อบังคับท้องถิ่น ด้านที่สาม อิสระด้านการบริหาร คือหากรัฐบาลกลางแทรกแซงท้องถิ่นจะทำให้การดำเนินนโยบายเป็นไปตามความต้องการของรัฐบาลกลาง ด้านที่สี่ อิสระด้านการคลัง หากท้องถิ่นสามารถจัดเก็บและบริหารการคลังได้อย่างมีอิสระย่อมตรงความต้องการในพื้นที่มากกว่า เพราะหากรองบประมาณจากส่วนกลางย่อมนำมาสู่ข้อกำหนดที่ทำให้ทำงานไม่ตรงความต้องการของพื้นที่ ด้านที่ห้า อิสระด้านบุคลากร หากการรับสมัคร แต่งตั้ง โยกย้าย และการประเมินเป็นของท้องถิ่นย่อมตอบสนองต่อการดำเนินนโยบายมากกว่า และด้านสุดท้าย ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติของท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบและขับไล่เมื่อทำงานไม่ตอบสนอง และเกิดการแข่งขันทางนโยบาย

จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่ามีงานศึกษาหลัก ๆ 3 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มแรก งานศึกษาเชิงโครงสร้างของรัฐและกฎหมาย อธิบายถึงข้อจำกัดหรือความคลุมเครือในอำนาจของท้องถิ่นที่กฎหมายได้ระบุไว้ ทำให้เกิดความท้าทายในการกระจายอำนาจ อาทิ Johnson (2003) อธิบายถึงข้อจำกัดของรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 73 ที่ก่อให้เกิดความไม่สอดคล้องกันในการกระจายอำนาจของรัฐแต่ละแห่ง เนื่องจากรัฐธรรมนูญเปิดให้มีการตีความที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ ยังอธิบายถึงข้อจำกัดทางการคลัง และช่องว่างในการแทรกแซงจากรัฐส่วนกลางที่กำหมายกำหนด ส่วน Ganie and Ganie (2020) อธิบายถึงพัฒนาการทางการเมืองในการแก้กฎหมายเพื่อพยายามสร้างสถาบันปัญจาญัติที่มีประสิทธิภาพแต่ยังขาดเจตจำนงทางการเมือง เช่น การกระจายอำนาจทางการคลัง และการเลื่อนการเลือกตั้งซ้ำซาก หรือ ปฐวี โชติอนันต์ (2566) ที่ชี้ให้เห็นถึงการกระจายอำนาจลงสู่ระดับรัฐของโครงสร้างการปกครองแบบกึ่งสหพันธรัฐ (Quasi Federalism) แต่ยังขาดประสิทธิภาพในระดับท้องถิ่น Soikham (2022) ได้อธิบายด้านดีของการแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งที่ 73 และ 74 ในปี 1992 ที่ให้มีการจัดตั้งปัญจาญัติ มีการตั้งกระทรวงปัญจาญัติ (Ministry of Panchayati Raj) เพื่อดำเนินงานการให้อำนาจในการจัดเก็บภาษี รับผิดชอบบริการสาธารณะ และใช้หมู่บ้านเป็นรากฐาน แต่งานนี้ยังไม่ได้ศึกษาข้อจำกัดอย่างละเอียดนัก อย่างไรก็ตาม งานเหล่านี้ยังไม่อธิบายถึงข้อจำกัดด้านการสาธารณสุขหลังการกระจายอำนาจ

กลุ่มที่สอง งานวิจัยด้านการคลัง โดยมุ่งอธิบายการกระจายงบประมาณและการคลัง อาทิ Rao and et al (2011) ได้อธิบายเกี่ยวกับข้อจำกัดทางการคลังของปัญจาญัติ เช่น การจัดเก็บภาษีได้น้อยกว่าที่ควรจะเป็น ทำให้เกิดการพึ่งพางบประมาณจากรัฐบาลกลางและรัฐบาลของรัฐซึ่งเป็นไปในลักษณะ “จากบนลงล่าง” (Top-down Process) เกิดลักษณะข้อจำกัดงบประมาณแบบอ่อน (Soft Budget Constraint) ก่อให้เกิดความรับผิดชอบทางการคลังที่ต่ำลง รวมทั้งมีคณะกรรมการการคลังของรัฐ (State Finance Commissions - SFCs) ที่ยังขาดประสิทธิภาพในการทำงาน อย่างไรก็ตาม งานนี้ยังไม่ได้กล่าวถึงข้อจำกัดด้านการสาธารณสุขหลังการกระจายอำนาจอย่างจริงจังเช่นเดียวกันกลุ่มแรก

และกลุ่มที่สาม งานศึกษาการกระจายอำนาจด้านสาธารณสุข Seshadri, Hebbare and Kotte (2012) ได้อธิบายถึงข้อจำกัดของปฏิบัติการสุขภาพในชนบทแห่งชาติ (National Rural Health Mission – NHRM) ที่ขาดประสิทธิภาพในการดำเนินการจัดบริการสาธารณสุข อาทิ การขาดแคลนทรัพยากร การมีส่วนร่วมของชุมชนที่ต่ำ การตัดสินใจยังอยู่ภายใต้อำนาจของบุคลากรจากอำเภอ และจำเป็นที่ต้องมีการมอบอำนาจทางการเงินการคลังให้กับหน่วยงานให้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม งานนี้ยังไม่ได้ศึกษางบประมาณด้านการคลังของท้องถิ่นอย่างลึกซึ้งมากนัก

วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อศึกษาถึงความท้าทายด้านการเมือง การคลัง และการสาธารณสุขท้องถิ่นที่เกิดขึ้นในการกระจายอำนาจของสาธารณรัฐอินเดีย

วิธีดำเนินการวิจัย

บทความวิจัยเรื่อง “อินเดียใต้ความท้าทาย : ถอดบทเรียนการกระจายอำนาจจากปัญจาญัติสู่ประชาธิปไตยรากหญ้า” ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Method) โดยกำหนดการวิจัยในรูปแบบการวิจัยเอกสาร (Document Research) ซึ่งค้นคว้าข้อมูลจากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) อาทิ ตำราทางวิชาการ บทความวิจัย บทความวิชาการ และแหล่งข้อมูลทางอินเทอร์เน็ตที่มีความน่าเชื่อถือ หลังจากนั้น นำมาวิเคราะห์ (Analysis) กับแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจอย่างละเอียดถี่ถ้วน เพื่อทำความเข้าใจอย่างเป็นระบบ แล้วนำมาสู่บทความวิจัยที่มีการสรุป อภิปรายผลเชิงพรรณนา (Descriptive) และข้อเสนอแนะทางวิชาการ

สรุปผลการวิจัย : ความท้าทายของการกระจายอำนาจในอินเดีย

จากการรวบรวมข้อมูลพบว่าความท้าทายแบ่งออกเป็น 3 ด้าน คือ ด้านการเมือง การคลัง และด้านสาธารณสุข ดังต่อไปนี้

1. ความท้าทายด้านความเป็นอิสระทางการคลังของปัญจาญัติ (Panchayati Raj Institution)

สถาบันการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบนี้ถูกแบ่งเป็น 3 ระดับ คือ 1) ระดับหมู่บ้าน (Gram Panchayat) ทำหน้าที่ดูแลการคมนาคม บันทึกการเกิดการตาย สาธารณูปโภคพื้นฐาน การศึกษา การเกษตรและการเลี้ยงสัตว์ งานตลาดและงานประเพณี และการจัดเก็บภาษีรวมทั้งการใช้ภาษีบางส่วน ตัวแทนมาจากการเลือกตั้งซึ่งบางรัฐกำหนดให้ระบุสัดส่วนผู้หญิงร้อยละ 50 สัดส่วนกลุ่มชนชั้นล่างร้อยละ 27 และวรรณะต่ำรวมทั้งชนเผ่าตามสัดส่วนของประชากร ระดับบล็อค (Panchayat Samiti) เป็นการปกครองท้องถิ่นระดับกลางที่เชื่อมโยงกับระดับหมู่บ้านกับระดับเขต ช่วยสนับสนุนการดำเนินงานของรัฐบาลกลางในระดับ “รากหญ้า” อาทิ การเกษตร การศึกษา สุขภาพ สุขาภิบาล โครงสร้างพื้นฐาน และสวัสดิการสังคม รวมทั้งส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งมีตัวแทนทำงานผ่านการเลือกตั้งของประชาชน และระดับเขต (Zilla Panchayat) มีสถานะเป็นนิติบุคคลที่รับมอบหมายให้ดำเนินโครงการพัฒนา งานด้านพลเมืองในชนบท และหน้าที่ที่รัฐบาลมอบหมายตามพระราชบัญญัติที่ตราขึ้น โดยแบ่งเป็นโครงสร้าง 6 ด้านหลัก ๆ คือ โครงสร้างการเมือง การบริหาร งบประมาณประจำปี แผนกต่าง ๆ ในหน่วยงาน โครงการพัฒนาต่าง ๆ บทบาทของตาลุก (Taluk) และระดับหมู่บ้าน (Kalaburagi District, 2025; Rural Development & Panchayat Raj Department, 2025; Zilla Parishad Gondia, 2025) อย่างไรก็ตาม กลไกการทำงานอาจแตกต่างไปตามที่กฎหมายของรัฐนั้น ๆ กำหนดการปกครองรูปแบบเหล่านี้คือการส่งเสริมประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ผ่านระบอบประชาธิปไตยระบบตัวแทนที่มีการเลือกตั้ง นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดเป็นกฎหมายให้มีตำแหน่งสำหรับกลุ่มคนชายขอบในสังคม อาทิ กลุ่มวรรณะล่าง กลุ่มชาติพันธุ์ และกลุ่มสตรี เป็นต้น ซึ่งมีหน้าที่ในการดูแลและวางแผนด้านความยุติธรรมทางสังคมและด้านเศรษฐกิจ และด้านอื่นอีก 29 ด้าน อย่างไรก็ตามอยู่ในช่วง 15 ปีแรกก่อนมีการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญ (ปิยณัฐ สร้อยคำ, 2564ก) หลังจาก 30 ปีที่ มีการกระจายอำนาจมีการตั้งกระทรวงขึ้นมาดูแล

ให้เกิดความเข้มแข็ง และเกิดการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพในชื่อกระทรวงปัญจาญัติ (Ministry of Panchayati Raj) ซึ่งมีบทบาทในการผลักดันการนำระบบดิจิทัลมาใช้ในการปฏิบัติงาน พัฒนาคน ให้รางวัลแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพัฒนาพื้นที่ที่ล้าหลัง กล่าวได้ว่าปัญจญัติยังเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้กับ “รากหญ้า” อีกด้วย (ปิยณัฐ สร้อยคำ, 2564ก)

Soikham (2021) ชี้ว่า ปัญจาญัติมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม รวมถึงการได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลผ่านคณะกรรมการการเงิน ซึ่งถือว่ามีความสำคัญต่อความสำเร็จของการกระจายอำนาจในอินเดีย อย่างไรก็ตาม ภายใต้ภารกิจความสำคัญที่เห็นได้ชัด และอำนาจด้านการคลังบางส่วนแล้ว ปัญจาญัติยังประสบปัญหาด้านความเป็นอิสระทางการคลังอยู่ นักวิชาการจากอินเดียชี้ว่า มีการพึ่งพาด้านการคลังจากรัฐบาลกลางโดยรัฐบาลแห่งรัฐทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นรอ “คำสั่งอนุมัติ” ส่งผลกระทบต่อความล่าช้าและประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ การแบ่งปันทรัพยากรไปในแต่ละพื้นที่ขาดความชัดเจน เป็นไปในลักษณะการแบ่งตามค่าคอมมิชชั่นที่ได้ นำไปสู่ความไร้ประสิทธิภาพทางการคลังของปัญจญัติ (Ratra and Dahiya, 2022) เห็นได้จากตารางที่ 1

ตารางที่ 1 การประเมินประสิทธิภาพในการกระจายอำนาจแต่ละด้าน สีแดงคือรายได้ต่อหัวที่ปัญจญัติต้องพึ่งพาทางการคลัง (%) สีน้ำเงินคือจำนวนเงินที่ส่งกลับไปยังรัฐ (%) และสีดำคือภาษีที่เก็บได้เอง (%)

Sr.No	States	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020
1.	Assam	99.6 2.8 4	107.3 3.2 4	140 4 4.8	170.2 5 5.9	170.2 5 5.9	232.7 4.8 6.5	239 5 8.4	246 4.3 7.3	254.1 - -
2.	Bihar	55.0 4 4.4	60.9 3.6 3.8	67.5 3.1 3.4	75.0 3.4 3.8	221.2 9 9.8	284.2 12.4 13.5	345.2 11.3 12.5	420.4 13.8 15.8	512.5 - -
3.	Haryana	194.6 2 2.4	228.0 2.2 2.6	266.0 2.4 2.6	305 2.5 2.8	353 2.7 3.0	705 4.9 5.7	785 3.8 4.9	874 4.1 5.2	974 - -
4.	Himachal Pradesh	146.2 1.7 2.3	180.6 2.2 2.8	187 2 2.6	259.0 2.3 3	267.3 2.2 2.9	321 2.7 3.2	350 2.7 3.4	431.4 3.2 3.9	465.82 - -
5.	Kerala	1142.3 13.6 14.9	1410.0 13.9 15.8	1665 14.8 17.5	1900.0 15.3 18.8	2164.1 15.6 18.8	2506 16.6 20.4	2930 16.7 20.6	3418.4 16.3 20.2	3981 - -

ตารางที่ 1 การประเมินประสิทธิภาพในการกระจายอำนาจแต่ละด้าน สีแดงคือรายได้ต่อหัวที่ปัญจญัติต้องพึ่งพาทางการคลัง (%) สีน้ำเงินคือจำนวนเงินที่ส่งกลับไปยังรัฐ (%) และสีดำคือภาษีที่เก็บได้เอง (%) (ต่อ)

Sr.No	States	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020
6.	MP	------- - -	------- - -	------- - -	------- - -	252 4 -	409.4 6 -	444 6.2 -	481.2 6 -	521.6 - -
7.	Maharashtra	997.0 - -	1151.3 - -	------- - -	------- - -	------- - -	------- - -	------- - -	------- - -	------- - -
8.	Odisha	212.2 4.6 6.7	209.4 3.9 5.8	207 3.6 5.4	204 3.3 4.6	150 2.2 2.9	148.3 2.2 2.8	147 1.9 2.5	145.3 1.6 2.4	144 - -
9.	Punjab	270.9 3.8 4.2	304.0 3.6 4	338.4 3.8 4.3	377 4 4.6	448.3 4.6 4.8	416.3 3.8 4.5	443 3.4 3.8	472 2.8 3.6	503.1 - -
10.	Rajasthan	250.4 4.8 6.8	301.9 5 6.9	323 4.9 6.9	386 5.3 7.2	447 6.2 7.7	497 6.6 8.4	------- - -	------- - -	------- - -
11.	Sikkim	440.0 0.2 0.9	39.6 0.2 0.6	40 0.1 0.5	39 0.2 0.4	164.1 1 1.9	185.4 1 1.9	209.4 1.2 2	236.3 1.3 2	267 - -
12.	Tamil Nadu	660.0 6.9 7.6	934.8 8.2 8.8	1081.3 8.8 10	1253.2 9.8 11	1337 11.3 12.6	1467.3 11.5 12.8	1289.3 9.9 11	1444 10.3 11.4	1594 - -
13.	Uttar Pradesh	207.5 6.8 8	302.7 8.8 10.8	466 11.8 14.7	382 8.7 10.8	450 9.3 11.9	------- - -	------- - -	------- - -	------- - -

ที่มา: Ratra and Dahiya. (2022)

ข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ปัญจาญัติยังพึ่งพาทางการคลังจากรัฐอยู่ในจำนวนที่สูงมาก ซึ่งตรงข้ามกับจำนวนเงินภาษีที่ปัญจาญัติจัดเก็บเองที่อยู่ในจำนวนที่ต่ำมาก ตรงกับการศึกษาของ ปิยณัฐ สร้อยคำ (2564: 58) ที่ชี้ให้เห็นว่า ในระหว่างปี 2005-2010 งบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาลกลางสู่รัฐบาลแห่งรัฐเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของปัญจาญัติเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ สอดคล้องกับอีกด้านหนึ่งในงานของ Saisopa (2011) ที่ชี้ให้เห็นว่า รายจ่ายของปัญจาญัติเติบโตสวนทางกับรายรับที่ลดลง เนื่องจากการจัดเก็บภาษีของปัญจาญัติมีความแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ อำนาจในการจัดเก็บที่มีความแตกต่างกันและเป็นภาษีแบบดั้งเดิม ประกอบกับความไม่พอใจในการจ่ายภาษีของประชาชน นอกจากนี้ รายงานของธนาคารโลก (World Bank) เมื่อปี 2000 ยังชี้ให้เห็นว่าปัญจาญัติในบางรัฐที่ต้องมีบทบาทในการจัดสรรงบประมาณ ช่วยเหลือประชาชนในด้านต่าง ๆ และรับฟังปัญหาของคนในพื้นที่ แต่ประชาชนบางส่วนยังถูกกีดกันออกจากการได้การจัดสรรทรัพยากรเรียกว่า “การกีดกันระดับสูง” อาทิ โครงการเงินกู้และเงินอุดหนุน (Loan-cum-subsidy schemes) ซึ่งมีงบประมาณสูงแต่สวนทางกับการเข้าถึงของประชาชน ส่วนความช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัย (Housing assistance) การจัดหาและการเข้าถึงยังไม่บรรลุเป้าหมาย และโครงการสร้างงาน (Employment generation) เป็นโครงการที่ถูกกีดกันสูงเช่นเดียวกัน เห็นได้จากการที่ประชาชนกว่าร้อยละ 50 – 80 มีความเห็นว่าตนเองถูกกีดกันออกจากการเข้าถึงการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งถือว่าเป็นสัดส่วนที่สูงอย่างยิ่ง ปัญจาญัติกลายเป็นกลไกการกระจายความมั่งคั่งที่ขาดประสิทธิภาพ (Alsop, Krisna and Sjoblom, 2000)

2. ความท้าทายในการกระจายอำนาจจากความโน้มเอียงของอำนาจสู่ส่วนกลางในบางด้าน

การปกครองระบอบประชาธิปไตยของอินเดียมีการหยั่งรากลึกไปจนถึงระดับ “รากหญ้า” และหากเทียบความเป็นอิสระของท้องถิ่นกับประเทศไทยถือว่ามีความเป็นอิสระสูงกว่า (ชำนาญ จันทร์เรือง, 2556) โดยการปกครองของอินเดียแบ่งเป็น 3 ระดับ คือ รัฐบาลกลาง รัฐบาลแห่งรัฐ และรัฐบาลท้องถิ่น แต่ภายใต้การแก้ไขรัฐธรรมนูญในปี 1992 มีการบัญญัติปัญจาญัติในรัฐธรรมนูญเพื่อการกระจายอำนาจ เพราะตัวแทนประชาชนมาจากการเลือกตั้ง พร้อมกับการกำหนดให้สตรีมีที่นั่งในท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ยังมีข้อครหาว่ารัฐส่วนกลางยังต้องการคุมอำนาจไว้ ผ่านการปลด แต่งตั้ง จัดเลือกตั้ง ยกเลิกคำสั่ง กับผู้นำท้องถิ่นและยุบสภาท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้งกระทรวงปัญจาญัติเพื่อรักษาอำนาจของชนชั้นนำและนักการเมืองระดับชาติ เพื่อให้ท้องถิ่นต้องพึ่งพางบประมาณจากส่วนกลาง (ปฐวี โชติอนันต์, 2566)

ถึงแม้อินเดียจะขึ้นชื่อว่าเป็นประเทศที่มีการกระจายอำนาจมาก แต่ในแต่ละประเทศมักมีการกระจายอำนาจในด้านต่าง ๆ ลดหลั่นกันไปทำให้ความเป็นอิสระในแต่ละด้านไม่เหมือนกัน รัฐธรรมนูญของอินเดียสอดคล้องในทิศทางเดียวกันกับข้อมูลข้างต้น ว่ามีการวางรากฐานสำหรับการกระจายอำนาจและภารกิจระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐ และปี 1992 วางรากฐานระหว่างรัฐกับท้องถิ่นโดยให้อำนาจกับปัญจาญัติในการเป็นสถาบันในการปกครองตนเอง แต่ข้อความในรัฐธรรมนูญยังมีความคลุมเครือ พร้อมกับให้อำนาจรัฐบาลกลางในการมอบอำนาจสู่รัฐและท้องถิ่น รวมถึงการส่งมอบอำนาจในการบริการสาธารณะที่ไม่เท่าเทียมกัน นอกจากนี้ ในช่วงสภาวะฉุกเฉินรัฐบาลกลางสามารถดึงอำนาจกลับคืนมาสู่มือของตนได้ (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2558; ศิวศิลป์ จุ้ยเจริญ, 2565; Local Public Sector Alliance, 2024) และการศึกษาของ ปิยณัฐ สร้อยคำ (2564) พบว่า เกิดความโน้มเอียงทางอำนาจทางการคลังที่รวมศูนย์สู่รัฐบาลกลางโดยธนาคารและการประกันภัย นอกจากนี้ รัฐบาลแห่งรัฐแต่ละรัฐยังให้อำนาจของท้องถิ่นแตกต่างกัน การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจึงประสบความสำเร็จต่างกัน

3. ความท้าทายในการกระจายอำนาจด้านการจัดบริการสาธารณสุข

Alsop, Krishna and Sjoblom (2000) รายงานในธนาคารโลก (World Bank) เมื่อปี 2000 ว่า สถานีอนามัยย่อย (health sub-centers) มีการกระจายตัวที่ “ค่อนข้างดีและทั่วถึง” ในรัฐราชสถานและรัฐมัธยประเทศ แต่เมื่อพิจารณาภาพรวมในปี 2025 อินเดียเป็นประเทศที่มีประชากรมากที่สุดในโลกจากการคาดการณ์ถึง 1,465 ล้านคน (ข้อมูล ณ 20 สิงหาคม 2025) (ศูนย์บริการข้อมูลธุรกิจไทย-อินเดีย, ม.ป.ป.; Worldometer, 2025) แต่ย้อนกลับไปเคยถูกจัดให้เป็นประเทศที่ประชาชนเข้าถึงบริการสาธารณสุขอันดับที่ 145 จาก 195 ประเทศ ในปี 2018 ซึ่งเห็นได้ว่าเป็นอันดับที่ต่ำกว่า จีน บังคลาเทศ ศรีลังกา และภูฐาน พร้อมกับจำนวนค่าใช้จ่ายในการให้บริการสาธารณสุขที่น้อยมากเมื่อเทียบต่อ GDP ซึ่งทำให้เกิดการแบกรับค่าใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของประชาชนในสัดส่วนที่สูงกว่าร้อยละ 85 (The Coverage Global, 2561; ปรีดี บุญซื่อ, 2560) นอกจากนี้ อินเดียยังประสบปัญหาค่าใช้จ่ายด้านสาธารณสุขที่สูง การขาดแคลนบุคลากรจากสถิติแพทย์ 1 คน ต่อประชากร 854 คน (ศูนย์บริการข้อมูลธุรกิจไทย-อินเดีย, ม.ป.ป.) โดยอินเดียมีปฏิบัติการสุขภาพในชนบทแห่งชาติ (National Rural Health Mission – NHRM) เพื่อให้เกิดบริการด้านสาธารณสุขที่มีคุณภาพสำหรับประชาชนโดยชุมชนมีส่วนร่วมเพื่อให้บริการแก่กลุ่มเปราะบาง อาทิ กลุ่มผู้ด้อยโอกาส สตรี และเด็ก มีภารกิจในการทำหน้าที่ครอบคลุมรัฐที่มีระบบสาธารณสุขที่ย่ำแย่จำนวน 18 รัฐ (The National Institute of Health and Family Welfare, 2024) ซึ่งจะกล่าวถึงในลำดับถัดไป

ถึงแม้ปฏิบัติการสุขภาพในชนบทแห่งชาติจะมีความพยายามแก้ไขปัญหาการเข้าถึงสาธารณสุขของประชาชน แต่ในช่วงการระบาดของเชื้อไวรัสโควิด-19 รัฐบาลของอินเดียถูกครหาว่าขาดความกระตือรือร้นในการพัฒนาระบบสาธารณะสุข รวมถึงการบริหารที่ผิดพลาดจนเกิดการพึ่งพาความช่วยเหลือด้านอุปกรณ์ทางการแพทย์จากสหรัฐอเมริกา จนเกิดกระแสความไม่พอใจของประชาชน (The Intelligence, 2564) นอกจากนี้ คนอินเดียส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 57 เลือกที่จะใช้บริการสาธารณสุขจากภาคเอกชน เนื่องจากสาธารณสุขที่ท้องถิ่นมีส่วนร่วมมีคุณภาพที่อยู่ในระดับที่ต่ำ ขาดแคลนอุปกรณ์และบุคลากรทางการแพทย์ เมื่อเป็นเช่นนั้นทำให้ต้องแบกรับค่าใช้จ่ายครั้งละ 1,000 รูปี (Chayapruek Kongchan, 2564; มติชน, 2561)

จากการศึกษาของ Seshadri, Parab, Kotte, Latha and Subbiah (2015) เรื่อง “Decentralization and decision space and the health sector: a case study from Karnataka, India” ได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาในการกระจายอำนาจทางสาธารณสุขที่ไม่ประสบความสำเร็จ โดยเน้นการศึกษาไปที่ปฏิบัติการสุขภาพชนบทแห่งชาติ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับท้องถิ่น การวิเคราะห์จากบทความวิจัยนี้ศึกษา “การเงินและงบประมาณ การจัดการสัญญา การส่งมอบบริการ การจัดการทรัพยากรมนุษย์ การตรวจสอบประสิทธิภาพและการเข้าถึงบริการ” ชี้ให้เห็นถึงปัญหาหลักที่คล้ายปัญหาทางการคลังของปัญจาญัติคือการมีการกระจายอำนาจทางนิตินัย แต่ในทางพฤตินัยยังจำเป็นที่จะต้องให้หน่วยงานในพื้นที่มีอำนาจมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะด้านงบประมาณและการเงิน รวมถึงการบริหารทรัพยากรมนุษย์

นอกจากนี้ Kaur, Prinja, Singh and Kumar ได้ศึกษาเรื่อง “Decentralization of health services in India barriers and facilitating factors” ชี้ให้เห็นว่า การกระจายอำนาจของอินเดียสามารถปรับปรุงระบบสาธารณสุขได้บ้าง แต่มีสิ่งที่ค้นพบก่อนหน้าที่สอดคล้องกัน คือการมีความจำเป็นในการผลักดันนโยบายในการกระจายอำนาจด้านทรัพยากรมนุษย์ เพิ่มการจัดสรรงบประมาณ และการเพิ่มการเข้ามามีส่วนร่วมของท้องถิ่นให้มากขึ้น

บทความวิจัยนี้ชี้ให้เห็นว่างบประมาณเพียงร้อยละ 1.1 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศเท่านั้นที่ถูกใช้ไปกับการดูแลสุขภาพโดยรัฐบาลกลางและรัฐบาลแห่งรัฐ นอกจากนี้ ยังพบปัญหาของการจัดการสาธารณสุข 3 ประการ คือ ประการแรก ขาดการสนับสนุนจากระดับที่สูงกว่า การโยกย้ายบุคลากรหลายครั้งขับเคลื่อนด้วยตัวบุคคลมากกว่าตัวระบบ ประการที่สอง โครงสร้างการบริหารของแผนก ความสามารถในการบริหารจัดการของผู้เชี่ยวชาญด้านสุขภาพ และประการสุดท้าย การขาดทรัพยากรบุคคล

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลของ นเรนทรา โมดี มีความพยายามในการผลักดันโครงกันประกันสุขภาพขนาดใหญ่ในชื่อว่า “โมดีแคร์” (Modicare) ที่จะขยายให้ครอบคลุมประชากร 500 ล้านคน เป็นการก่อให้เกิดความหวังของประชาชนอินเดีย อย่างไรก็ตาม มีบุคลากรด้านสาธารณสุขชี้ว่าเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ ขาดการปรับปรุงการบริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน นอกจากนี้ การใช้งบประมาณจะถูกรวมจากรัฐบาลกลางและท้องถิ่น (VOAThai, 2561) แต่ยังขาดการกล่าวถึงบทบาทการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นในการบริหารจัดการประกันสุขภาพดังกล่าว หรือการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นกับระบบสาธารณสุขระดับท้องถิ่นแต่อย่างใด

อภิปรายผลการวิจัย

ความท้าทายด้านความเป็นอิสระทางการคลังของปัญจาญัติ (Panchayati Raj Institution) หลังการกระจายอำนาจของอินเดียถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด อยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงปัญจาญัติ มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ผ่านภาษีและค่าธรรมเนียมของตนเอง ซึ่งถือได้ว่ามีการมีอิสระทางการคลังบางส่วน สอดคล้องกับ Soikham (2021) ที่ชี้ให้เห็นประเด็นความเป็นอิสระทางการคลัง อย่างไรก็ตาม บทความนี้ได้ชี้ให้เห็นว่า มีความท้าทายด้านความเป็นอิสระทางการคลังของปัญจาญัติ เมื่อยังจำเป็นต้องพึ่งพางบประมาณจำนวนมากจากรัฐส่วนกลางที่การอนุมัติทำได้ล่าช้า และเมื่อพิจารณาจากตารางที่ 1 การประเมินประสิทธิภาพในการกระจายอำนาจแต่ละด้าน พบว่า ยังมีท้องถิ่นหลายแห่งที่จำเป็นต้องพึ่งพางบประมาณจากรัฐในระดับที่สูงมาก และมีความสามารถในการจัดเก็บภาษีของตนเองในระดับที่ต่ำ ซึ่งเกิดจากอำนาจในการจัดเก็บภาษีที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ และการไม่เต็มใจต่อการเสียภาษีของประชาชน สิ่งนี้สามารถอธิบายต่อจาก ปฐวี โชติอนันต์ (2566) ให้เห็นถึงสาเหตุที่การกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นยังมีความท้าทาย แม้การกระจายอำนาจระดับรัฐมีมากก็ตาม

ผลการวิจัยทำให้เห็นถึงความไม่สอดคล้องกับหลักการที่กล่าวว่า ในประเทศที่เป็นประชาธิปไตย ความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่น (Local Financial Autonomy) ที่ไม่จำเป็นต้องพึ่งพางบประมาณจากรัฐบาลส่วนกลางมีความสำคัญยิ่ง (นราธิป ศรีราม, จิรวัฒน์ เมธาสุทธิรัตน์ และอภิชาติ ลิ้มเมธี, 2560) นอกจากนี้ ยังไม่สอดคล้องกับแนวคิดของ ธเนศวร์ เจริญเมือง (ปฐวี โชติอนันต์, 2566) ที่ชี้ว่า การจัดเก็บภาษีเองของท้องถิ่นจะสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้มากกว่าการรับเงินอุดหนุนจากรัฐส่วนกลาง เนื่องจาก หากงบประมาณมาจากรัฐส่วนกลางจะนำมาสู่การมีข้อกำหนดให้ปฏิบัติ ที่ไม่ตรงต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น รวมทั้งไม่สอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระด้านการบริหาร เพราะการเข้ามาอนุมัติโครงการ ที่มีการพึ่งพางบประมาณของปัญจาญัติอาจนำมาสู่การขาดความเป็นอิสระจากการควบคุมของรัฐส่วนกลางที่ให้การอุดหนุน แม้ Soikham (2022) อธิบายว่าหลังการแก้ไขรัฐธรรมนูญสองครั้งในปี 19 จะพยายามให้ท้องถิ่นมีบทบาทด้านการคลังและบริการสาธารณะมากขึ้นก็ตาม

ต่อมา ความท้าทายในการกระจายอำนาจจากความโน้มเอียงของอำนาจสู่ส่วนกลางในบางด้าน โดยอินเดียแบ่งการปกครองออกเป็น 3 ส่วน คือ รัฐบาลส่วนกลาง รัฐบาลแห่งรัฐ และรัฐบาลท้องถิ่น เกิดจากการบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่คลุมเครือ ให้อำนาจรัฐบาลส่วนกลางในการปลด แต่งตั้ง จัดเลือกตั้ง ยกเลิกคำสั่งกับผู้นำท้องถิ่น และยุบสภาท้องถิ่น รวมทั้งการกระจายอำนาจออกสู่รัฐต่าง ๆ ที่ไม่เท่ากัน นำไปสู่ความแตกต่างในการพัฒนาท้องถิ่น และการควบคุมด้านการคลังคือธนาคารท้องถิ่นและประกันภัย สิ่งนี้ไม่สอดคล้องกับแนวคิดของ ธเนศวร์ เจริญเมือง (ปฐวี โชติอนันต์, 2566) ที่ชี้ว่า การเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารของท้องถิ่น จะนำมาสู่การตรวจสอบของประชาชน และเกิดการแข่งขันทางนโยบาย แต่ส่วนท้องถิ่นของอินเดียยังถูกรัฐส่วนกลางเข้ามามีบทบาทในทางนิตินัยอยู่

ประการสุดท้าย ความท้าทายในการกระจายอำนาจด้านการจัดบริการสาธารณสุข อินเดียเป็นประเทศที่มีประชากรสูงเป็นอับดับหนึ่งของโลก แต่ขาดการเข้าถึงระบบสาธารณสุขที่มีคุณภาพจากรัฐ ในระบบสาธารณสุขพบความท้าทายเรื่องปัญหาของทรัพยากรบุคคล ในทางพฤตินัยที่อำนาจในการบริหารยังต้องเพิ่มการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นมากขึ้น รวมถึงการขาดแคลนทรัพยากรบุคคล และหากมองจากหลักความเป็นอิสระด้านบุคลากร ที่ท้องถิ่นต้องมีบทบาทในการบริหาร (ปฐวี โชติอนันต์, 2566) พบว่าสถานการณ์ยังไม่สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว อย่างไรก็ตาม รัฐบาลมีความพยายามในการปรับปรุงระบบสาธารณสุขให้มีคุณภาพมากขึ้น แต่ยังต้องส่งเสริมให้ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในทางพฤตินัยมากขึ้น

ข้อเสนอแนะทางวิชาการ

จากผลการวิจัย ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ คือ ควรมีการศึกษาในเชิงการเมืองเปรียบเทียบระหว่างราชอาณาจักรไทยและสาธารณรัฐอินเดียว่าระบอบการปกครองและโครงสร้างของรัฐที่แตกต่าง ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการกระจายอำนาจมากน้อยอย่างไร

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

นราธิป ศรีราม, จิรวัฒน์ เมธาสุทธิรัตน์, & อภิชาติ ลิ้มเมธี. (2560). การจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: เสริมสร้างหรือบั่นทอนความเป็นอิสระของท้องถิ่น. *วารสารศิลปศาสตร์มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี, 13*(2), 190-215.

ปฐวี โชติอนันต์. (2559). *การปกครองท้องถิ่นเบื้องต้น.* เอกสารประกอบการสอน สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี.

ปฐวี โชติอนันต์. (2566). การกระจายอำนาจในสาธารณรัฐอินเดีย: "การศึกษาว่าด้วยการบริหารท้องถิ่นในระดับรัฐ". *วารสารบริหารท้องถิ่น, 16*(3), 375-390.

ปรีดี บุญซื่อ. (2560). อเมริกามีระบบประกันสุขภาพแบบไหน? เยอรมัน อังกฤษ แคนาดา หรืออินเดีย. สืบค้นจาก https://shorturl.asia/4Nxkg

ปิยณัฐ สร้อยคำ. (2564). *พัฒนาการแนวคิดว่าด้วยการกระจายอำนาจในอินเดีย* [เอกสารร่าง]. สืบค้นจาก https://shorturl.asia/NZsK1

ปิยณัฐ สร้อยคำ. (2564ก). 30 ปีอินเดีย: การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นหลังแก้รัฐธรรมนูญ. สืบค้นจาก https://shorturl.asia/bLGg2

มติชน. (2561). นายกฯอินเดีย ประกาศโครงการประกันสุขภาพใหญ่สุดในโลก "โมดีแคร์" ดูแลผู้ยากไร้ 500 ล้านคน. สืบค้นจาก https://www.matichon.co.th/foreign/news_1144392

วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2558). แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ. สืบค้นจาก https://shorturl.asia/n1EsP

ศิวศิลป์ จุ้ยเจริญ. (2565). เมื่อพรรค BJP และชาตินิยมฮินดูยังได้ไปต่อ(?): สังเกตการณ์การเมืองอินเดียหลังการเลือกตั้งระดับรัฐ. สืบค้นจาก https://shorturl.asia/vuNZd

ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. (2562). *พลวัตการกระจายอำนาจในประเทศไทย จาก พ.ศ. 2535-2561.* กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

ศูนย์บริการข้อมูลธุรกิจไทย-อินเดีย. (ม.ป.ป.). อินเดียกับเส้นทางสู่การบริการสาธารณสุขดิจิทัล. สืบค้นจาก https://shorturl.asia/mwuB7

สำนักข่าวกรองแห่งชาติ. (2565). *ข้อมูลพื้นฐานของต่างประเทศ 2565*. สืบค้นจาก https://shorturl.asia/tuCqH

The Coverage Global. (2561). อินเดียเตรียมประกาศหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 'Modicare' ชี้เป็นสวัสดิการที่คนอินเดียต้องการมากที่สุด. สืบค้นจาก https://shorturl.asia/VOcDN

The Intelligence. (2564). เราได้อะไรจากวิกฤตโรค COVID-19 ระลอก 2 ในอินเดีย. สืบค้นจาก https://shorturl.asia/Qr9zc

VOAThai. (2561). อินเดียเตรียมเริ่มโครงการ "โมดีแคร์" ประกันสุขภาพประชาชน 5 ล้านคน. สืบค้นจาก https://shorturl.asia/zyrM2

ภาษาอังกฤษ

Alsop, R., Krisna, A., & Sjoblom, D. (2000). Inclusion and local elected governments: The panchayat raj system in India. Washington, D.C: World Bank.

Ganie, Z. R., & Ganie, M. R. (2020). Panchayati Raj system and democratic decentralization: Indian experience. *Quest Journals: Journal of Research in Humanities and Social Science, 8*(1), 1-4.

Gender Study. (2024). *Towards Constitutional Recognition of Panchayati Raj: The L.M. Singhvi Committee's Contributions*. Retrieved from https://shorturl.asia/iaUFy

Global Gujarat. (n.d.). *Balvantrai Mehta*. Retrieved from https://www.globalgujarat.com/Balvantrai_Mehta.html

Hussain, F & Ahmed, I. (2022). The Panchayati Raj System in India: An Overview. *International Journal of Political Science and Public Administration. 20*(2), 73-85.

Johnson, C. A. (2003). *Decentralisation in India: Poverty, politics and Panchayati Raj* (Working paper). London, UK: Overseas Development Institute.

Kalaburagi District. (2025). *Zilla Panchayat.* Retrieved from https://kalaburagi.nic.in/en/zpkalaburagi/

Kaur, M., Prinja, P., Singh, P., & Kumar, R. (2012). Decentralization of health services in India: Barriers and facilitating factors. *WHO South-East Asia Journal of Public Health, 1*(1), 94-104.

Local Public Sector Alliance. (2024). *Intergovernmental profile: India.* Retrieved from https://shorturl.asia/MZHQs

Rao, M. G., & others. (2011). *Fiscal decentralization to rural local governments in India: Selected issues and reform options*. New Delhi: National Institute of Public Finance and Policy.

Ratra, P., & Dahiya, J. (2022). Decentralization and challenges related to Panchayati Raj institutions in India. *Asian Journal of Sociological Research, 5*(1), 181-189.

Rural Development & Panchayat Raj Department. (2025). *Grampanchayat.* Retrieved from https://rdd.maharashtra.gov.in/en/grampanchayat/

Saisopa, J. (2011). Fiscal decentralization in India: A lesson for Thailand's fiscal decentralization. *NIDA Development Journal, 51*(4), 131-152.

Seshadri, R. S., Parab, S., Kotte, S., Latha, N., & Subbiah, K. (2015). Decentralization and decision space and the health sector: A case study from Karnataka, India. *Health Policy and Planning, 31*(2), 171-181.

Seshadri, S. R., Hebbare, L., & Kotte, S. (2012). Decentralisation and decision space in the health sector, Karnataka, India. In 2nd N*ational Conference on Bringing Evidence into Public Health Policy (EPHP 2012).* Bangalore, India: BioMed Central.

Soikham, P. (2021). On Panchayat: A study of decentralization in India and policy recommendation. *Asia Social Issues*, *15*(3), 1-11.

The National Institute of Health and Family Welfare. (2024). *National Rural Health Mission: Frequently asked questions*. Retrieved from https://shorturl.asia/gSwIL

Zilla Parishad Gondia. (2025). *Panchayat Samiti Deori.* Retrieved from https://zpgondia.gov.in/en/panchayat-samiti-deori/

การสถาปนาอำนาจรัฐเหนือดินแดนผ่านการบริหารจัดการที่ดินและป่าไม้ในพื้นที่ชายแดนภาคใต้[1]

ชลิตา บัณฑุวงศ์[2*]

บทคัดย่อ

งานชิ้นนี้มุ่งทำความเข้าใจพัฒนาการของรัฐไทยในการบริหารจัดการที่ดินและป่าไม้ในพื้นที่ชายแดนภาคใต้ ผลกระทบต่อประชาชน และความสัมพันธ์กับความไม่สงบ โดยใช้แนวคิดเรื่องการขยายอำนาจการควบคุมเหนือดินแดนภายในกับการจัดการทรัพยากร และแนวคิดเรื่องความล้มเหลวของโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ เป็นกรอบในการวิเคราะห์ งานชิ้นนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย การรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งงานศึกษาวิจัยและข้อมูลการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ พร้อมกับการสัมภาษณ์เชิงลึกบุคคลและการสนทนากลุ่มในชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าโดยรัฐ ผลการศึกษาพบว่าการเข้าจัดการพื้นที่ในเขตป่าเขาช่วยให้รัฐไทยขยายอำนาจการควบคุมเหนือพื้นที่ชายแดนใต้ได้อย่างครอบคลุมและละเอียดมากขึ้น โดยดำเนินการใน 4 บริบท คือ การสร้างเศรษฐกิจ ความมั่นคง การอนุรักษ์ป่า และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ อนึ่ง ในกระบวนการเหล่านี้ วิถีชีวิตของคนท้องถิ่นในเขตป่าเขาไร้ตัวตนจากการรับรู้ของรัฐไทย ที่มีฐานคิดว่าป่าเขาเป็นพื้นที่รกร้างและไม่มีผู้ครอบครองจึงถือว่าเป็นที่ดินของรัฐ เมื่อรัฐไทยมีศักยภาพมากขึ้นในการควบคุมพื้นที่ห่างไกล ผู้คนในเขตป่าเขาก็ไม่อาจดำรงชีวิตอย่างปกติสุขและหมดหนทางที่จะได้สิทธิเหนือที่ดิน ทั้งนี้ ยิ่งประสบความสำเร็จในการควบคุมพื้นที่ป่า รัฐไทยก็ยิ่งสามารถรักษาความมั่นคงได้มากขึ้น แต่ความสำเร็จนี้กลับไม่ได้สร้างความกินดีอยู่ดีแก่ประชาชน และกลับเป็นอุปสรรคต่อการสร้างสันติภาพชายแดนใต้

คำสำคัญ: ความมั่นคง, ความไม่สงบ, ชายแดนภาคใต้, ปัญหาป่าไม้ที่ดิน, สิทธิที่ดิน

Received: 14 November 2025 Revised: 16 December Accepted: 18 December 2025

---

[1]บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัย ชื่อ “พลวัตการให้ความหมายและความสัมพันธ์ต่อที่ดินของคนชายแดนใต้ ในบริบทการพัฒนา ความมั่นคง การอนุรักษ์ธรรมชาติ และเศรษฐกิจสีเขียว: กรณีศึกษาชุมชนในพื้นที่เตรียมการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติน้ำตกซีโป” โดยได้รับทุนทุนสนับสนุนการวิจัยเพื่อการตีพิมพ์และเผยแพร่ของบุคลากรสายวิชาการ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ 2567

[2*]ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., ประจำภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ กรุงเทพมหานคร รหัสไปรษณีย์ 10210 อีเมล: fsocctb@ku.ac.th

[*]Corresponding Author, อีเมล: fsocctb@ku.ac.th

The Establishment of State Power over Territory through Land and Forest Administration in Thailand's Southern Border Provinces[3]

Chalita Bundhuwong[4*]

Abstract

This study examines the evolution of the Thai state's land and forest management in the southern border region, its impacts on local communities, and its connection to regional unrest. Using the concepts of internal territorialization and the failure of state development schemes as analytical frameworks, it adopts a qualitative approach combining documentary analysis with in-depth interviews and focus group discussions among affected community members. The findings show that state intervention in forested and mountainous areas has enabled the Thai state to extend more comprehensive control over the southern border region through four interconnected contexts: economic development, security, forest conservation, and climate change. In this process, local ways of life have been rendered invisible by the state's perception that treats forests as vacant and unoccupied land. As state control over remote areas has intensified, local populations have lost the ability to sustain livelihoods and access land rights. While this expansion has strengthened state security, it has not improved local well-being and has instead hindered peacebuilding in the southern border region.

Keywords: Forest and Land Issues, Land Tenure, National Security, Political Unrest, Southern Border Region

Received: 14 November 2025 Revised: 16 December Accepted: 18 December 2025

[3]This article is part of the research project titled "The dynamics of meaning and relationship to land of people in southernmost Thailand in the context of development, national security, conservation, and green economy: a case study of communities in the area preparing to declare for Sipo Waterfall National Park." The research was supported by the research publication and dissemination grant for academic staff, faculty of social sciences, Kasetsart University, fiscal year 2024.

[4*]Assistant Professor Dr., Department of Sociology and Anthropology, Faculty of Social Sciences, Kasetsart University, Bangkok 10210, Thailand E-mail: fsocctb@ku.ac.th

* Corresponding Author, E-mail: fsocctb@ku.ac.th

บทนำ

“ชาวบ้านอยู่กันมายังไงถึงไม่มี สค. 1 จะมาอ้างว่าไม่รู้เรื่องไม่ได้นะ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เค้าก็ต้องบอกลูกบ้านอยู่แล้ว ... รู้ไหมว่า สค.1 ชนะได้ทุกอย่าง ชนะป่าสงวนยังได้ ถ้าไม่มี สค.1 จะมาอ้างอะไรก็ลำบาก....”

ข้างต้นเป็นคำพูดของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐที่ดูแลการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ในที่ประชุมหารือครั้งหนึ่งระหว่างผู้บริหารหน่วยงานนั้นกับประชาชนในจังหวัดนราธิวาสที่รวมตัวเป็นกลุ่มชื่อว่า Tanah Kita Network (แปลว่า เครือข่ายที่ดินของเรา) เพื่อขอให้รัฐแก้ปัญหาที่ดินทำกิน ในวันนั้น Tanah Kita Network ไปหารือเพื่อขอให้หน่วยงานนั้นช่วยผลักดันการออกโฉนดที่ดินให้กับพวกเขาซึ่งทำกินในเทือกเขาเมาะแตที่อยู่ในเขตอำเภอระแงะและอำเภอศรีสาคร เนื่องจากที่ผ่านมารัฐยังไม่ได้ออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้ ทั้งๆ ที่พื้นที่นี้ไม่ได้เป็นป่าสงวนหวงห้ามหรือป่าอนุรักษ์แต่อย่างใด คำพูดที่ดูจะเจือความหงุดหงิดของเจ้าหน้าที่ข้างต้นนี้เกิดจากการถกเถียงกันของสองฝ่ายในที่ประชุม กล่าวคือ ในขณะที่ Tanah Kita Network ตีความว่าที่ดินรอบเทือกเขาเมาะแตเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งกรมที่ดินสามารถอออกโฉนดที่ดินได้ แต่ทางหน่วยงานนั้นกลับยืนยันว่าที่ดินบริเวณนี้ที่ไม่มีเอกสารสิทธิถือเป็นที่ดินของรัฐ หรือเป็น “ป่า” ตามพระราชบัญญัติไม้ พ.ศ 2484 จึงไม่สามารถออกโฉนดที่ดินให้ได้ หากประชาชนต้องการทำกินอย่างถูกต้องตามกฎหมายก็จะต้องเข้าสู่การจัดที่ดินให้แก่ชุมชนตามแนวทางของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) เท่านั้น ซึ่งเป็นการอนุญาตให้ทำกินแบบแปลงรวมโดยไม่ได้กรรมสิทธิในที่ดิน

การถกเถียงในที่ประชุมข้างต้น สะท้อนถึงสถานภาพของที่ดินในเขตป่าเขาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่แม้ประชาชนได้ลงแรงบุกเบิกพื้นที่รกชัฏให้กลายเป็นสวนยางและสวนไม้ผลมานานแล้วหลายชั่วคน แต่ยังคงไม่มีความมั่นคงในที่ดินเนื่องจากไม่มีเอกสารสิทธิ ที่ดินทำกินจึงถูกเหมารวมกลายเป็นที่ดินของรัฐ ส่วนสาเหตุที่ประชาชนผู้ครอบครองที่ดินไม่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครอง หรือ ใบ สค. 1 นอกเหนือจากความห่างไกลทุรกันดาร หรือความเหินห่างกับรัฐไทยที่มาแต่เดิมแล้วนั้น ยังมาจากการที่ในอดีตอำนาจรัฐในการควบคุมเหนือที่ดินในพื้นที่ห่างไกลยังอ่อนแอ ชุมชนในเขตป่าเขาจึงมีระบบของตนเองในการจัดสรรและบริหารจัดการที่ดินโดยผู้นำตามธรรมชาติที่มักเป็นผู้บุกเบิกตั้งถิ่นฐานในรุ่นแรก โดยที่รัฐเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยน้อยมาก ระบบแบบนี้ดำรงอยู่เรื่อยมาจนถึงกลางทศวรรษ 2530 ที่รัฐก็ค่อยๆ ขยายอำนาจเข้าควบคุมเหนือดินแดนที่ห่างไกลได้เบ็ดเสร็จ โดยมีกฎหมายรองรับ มีการตั้งหน่วยงานมารับผิดชอบ และมีการจัดสรรงบประมาณ พร้อมกับการเสริมกำลังเจ้าหน้าที่อย่างพร้อมสรรพ

การขยายอำนาจของรัฐเหนือพื้นที่ในเขตป่าเขาที่ชายแดนภาคใต้วางอยู่บนฐานคิดที่ว่า พื้นที่เหล่านี้เป็นของรัฐ ที่รัฐสามารถนำที่ดินไปใช้ในกิจการใดๆ ได้ ในระยะแรกรัฐได้กำหนดให้ป่าเขาเป็นพื้นที่สัมปทานทำไม้ของรัฐวิสาหกิจและเอกชนเพื่อสร้างรายให้แก่รัฐ ต่อมาพื้นที่ป่าเขาถูกรัฐนำไปจัดตั้งนิคมสร้างตนเองหลายแห่งเพื่อชักชวนให้ผู้คนที่มิใช่ชาวมลายูมุสลิมจากข้างนอกมาตั้งถิ่นฐานที่ชายแดนภาคใต้เพื่อสร้างเศรษฐกิจและสร้างความสมดุลทางประชากรระหว่างชาวมลายูมุสลิมกับชาวไทยพุทธ ต่อมารัฐเริ่มสงวนหวงห้ามและจัดตั้งป่าอนุรักษ์ซึ่งห้ามมิให้ประชาชนเข้าทำประโยชน์ อย่างไรก็ดี ในอีกแง่หนึ่งการขยายอำนาจเหนือดินแดนภายในผ่านทางการบริหารจัดการที่ดิน หมายรวมถึงการที่รัฐขึ้นทะเบียนการถือครองที่ดินและออกโฉนดที่ดินในประเทศได้อย่างทั่วถึง อันจะเอื้อต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ แต่ที่ผ่านมารัฐไทยดำเนินการออกโฉนดที่ดินได้อย่างล่าช้า โดยเฉพาะในพื้นที่ห่างไกลในเขตป่าเขาที่มีผู้คนอาศัยทำกินอยู่เป็นจำนวนมาก

สำหรับประชาชนรอบเทือกเขาเมาะแต เมื่อไม่มีเอกสารสิทธิ ที่ดินของพวกเขาจึงมีสถานะเป็น “ป่า” หรือที่ดินของรัฐตามนิยามในกฎหมาย แต่ในช่วงแรกยังไม่เกิดปัญหามากนัก แม้รัฐได้ให้สัมปทานทำไม้แก่รัฐวิสาหกิจซ้อนทับลงบนที่ดินที่ประชาชนได้จับจองบุกเบิกปลูกสร้างสวนแล้วก็ตาม เนื่องจากนายทุนท้องถิ่นที่มารับช่วงการสัมปทานเพียงเข้าไปตัดต้นไม้ใหญ่บางต้นในที่ดินของผู้ถือครองเท่านั้น การให้สัมปทานจึงไม่ได้มีผลกระทบต่อการถือครองที่ดิน แม้จะไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดิน ประชาชนในเทือกเขาเมาะแตก็สามารถดำรงวิถีชีวิตในที่ดินของตนสืบมา แต่ความเดือดร้อนเริ่มเด่นชัดเมื่อราว 10 ปีที่ผ่านมานับแต่มีการใช้มาตรการทวงคืนผืนป่าโดยรัฐบาลคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คสช.) ที่เจ้าหน้าที่รัฐเริ่มเข้ามาจัดการปิดล้อมการใช้พื้นที่อย่างเข้มข้น บนฐานคิดที่ว่าประชาชนในเทือกเขาเมาะแตคือผู้บุกรุกป่า

นอกจากนั้น คำกล่าวข้างต้นของเจ้าหน้าที่ที่ระบุว่า หากมีใบ สค.1[5] ก็สามารถใช้ยืนยันสิทธิได้ในทุกกรณีนั้น ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่ว่าที่ผ่านมารัฐได้ประกาศเขตป่าสงวนและป่าอนุรักษ์ทับบนดินของประชาชนชายแดนใต้ที่มี สค.1 มาแล้วเป็นจำนวนมาก ดังกรณีการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติบูโด-สุไหงปาดี อุทยานแห่งชาติน้ำตกทรายขาว โดยที่การเพิกถอนเขตอุทยานฯ ที่ซ้อนทับพื้นที่ สค.1 ก็ยังไม่มีทีท่าว่าจะเกิดขึ้นได้ ไม่ต้องพูดถึงการออกโฉนดที่ดินจากใบ สค. 1 เหล่านี้ ที่ตามระเบียบใหม่ในทุกวันนี้ที่ดิน สค.1 ไม่สามารถขอออกโฉนดได้ หากแปลงที่ดินมีความลาดเอียงเกินกว่า 35% ดังนั้น คำกล่าวที่ว่า “รู้ไหมว่า สค.1 ชนะได้ทุกอย่าง ชนะป่าสงวนยังได้ ถ้าไม่มี สค.1 จะมาอ้างอะไรก็ลำบาก” จึงเป็นเพียงข้ออ้างในการปิดทางที่จะรับฟังข้อเสนอในการแก้ไขปัญหาของ Tanah Kita Network ซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่ไม่มีใบ สค.1 เท่านั้น ทั้งๆ ที่จะมีหรือไม่มี สค. 1 ก็ไม่ได้เป็นอุปสรรคต่อการที่รัฐจะออกโฉนดที่ดินให้แก่ประชาชน

อนึ่ง ปัญหาเรื่องสิทธิในที่ดินทำกินที่ประชาชนรอบเทือกเขาเมาะแตและที่อื่นๆ ในเขตป่าเขาในพื้นที่ชายแดนใต้ต้องเผชิญนั้น เป็นปัญหาหลักของประเทศที่ประชาชนในภาคอื่นๆ ก็ได้เผชิญมาอย่างยาวนานด้วยเช่นกัน แต่ในบริบทสถานการณ์ความไม่สงบ ประเด็นปัญหาป่าไม้ที่ดินในพื้นที่ชายแดนใต้มีความซับซ้อนที่น่าสนใจ นั่นคือ ในขณะที่รัฐไทยมักมีนโยบาย/แนวทางพิเศษในด้านเศรษฐกิจ การเมือง การศึกษา และวัฒนธรรม เพื่อจัดการคลี่คลายปัญหาความมั่นคงในพื้นที่ชายแดนภาคใต้ในฐานะวาระสำคัญของชาติ แต่ในมิติทรัพยากรที่ดินป่าไม้ หน่วยงานที่รับผิดชอบกลับไม่พยายามใช้การคลี่คลายความขัดแย้งในเรื่องนี้ให้เป็นส่วนหนึ่งของการสร้างสันติภาพชายแดนใต้เลย ภายใต้สถานการณ์ความไม่สงบหน่วยงานด้านป่าไม้กลับเพิ่มความเข้มข้นในการตรวจตราควบคุมการใช้ประโยชน์จากที่ดินในเขตป่าเขาอย่างใกล้ชิด รวมทั้งมีการจับกุมดำเนินคดีในข้อหาบุกรุกหรือทำลายป่าต่อประชาชนจำนวนมาก ปรากฏการณ์นี้อาจเกี่ยวข้องกับประเด็นที่ว่า การทำงานของกองกำลังเจ้าหน้าที่พิทักษ์ป่าอาจส่งผลทำให้การเคลื่อนไหวในเขตป่าเขาของฝ่ายต่อต้านรัฐไทยทำได้ยากขึ้น รวมทั้งการที่สถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่อาจมีผลทำให้ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากการบริหารจัดการป่าของรัฐไม่กล้าออกมาเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องสิทธิในที่ดินของตน นอกจากนั้นท่ามกลางความเข้มข้นในการพิทักษ์ป่า กลับพบอีกด้านที่ย้อนแย้งกันในการจัดการพื้นที่ป่าของรัฐที่ให้สิทธิพิเศษในที่ดินทำกินแก่ประชาชนบางกลุ่ม หรือการนำที่ดินในเขตป่าเขาไปดำเนินโครงการพิเศษต่างๆ โดยระบุว่าเป็นโครงการพัฒนาความเป็นอยู่ของราษฎรเพื่อแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคง

[5]ส.ค.1 คือ ใบแจ้งการครอบครองที่ดินที่เป็นหลักฐานว่า ผู้ครอบครองเป็นผู้แจ้งว่าตนครอบครองที่ดินแปลงใดอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (1 ธันวาคม 2497) ส.ค.1 ไม่ใช่หนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เพราะไม่ใช่หลักฐานที่ทางราชการออกให้ เพียงแต่เป็นการแจ้งการครอบครองที่ดินของราษฎรเท่านั้น ทั้งนี้ ผู้ครอบครอง ส.ค.1 สามารถนำมาขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้

วัตถุประสงค์

บทความชิ้นนี้ต้องการทำความเข้าใจถึงพัฒนาการของนโยบายและปฏิบัติการของรัฐไทยในด้านที่ดินและป่าไม้ในพื้นที่ชายแดนภาคใต้ ตลอดจนผลกระทบของนโยบายและปฏิบัติการที่มีต่อประชาชนชายแดนใต้ที่ดำรงชีพในเขตป่าเขา รวมถึงการทำความเข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายและปฏิบัติการด้านนี้กับสถานการณ์ความไม่สงบในแง่มุมต่างๆ

วิธีการศึกษา

งานชิ้นนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย การรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร ทั้งงานศึกษาวิจัยและข้อมูลการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ พร้อมกับการเก็บข้อมูลภาคสนามในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส ได้แก่ 1) การสัมภาษณ์เชิงลึกบุคคล ประกอบด้วย ผู้นำชุมชน เช่น ผู้ใหญ่บ้าน ผู้บริหารองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นและชาวบ้านทั่วไปที่มีที่ดินทำกินในเขตป่าเขา 2) การสนทนากลุ่มในชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการจัดการที่ดินและป่าโดยรัฐ และ 3) การสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วมในเหตุการณ์สำคัญๆ เช่น การประชุมเจรจาระหว่างหน่วยงานกับเครือข่ายประชาชนด้านป่าไม้ที่ดินในพื้นที่ ทั้งนี้ ในระหว่างเก็บข้อมูล ผู้วิจัยได้อาสาเป็นฝ่ายเลขานุการให้กับเครือข่ายฯ เป็นครั้งคราว โดยช่วยจัดหาข้อมูลด้านกฎหมายหรือนโยบายรัฐและช่วยตรวจเอกสารที่เครือข่ายฯ ส่งไปร้องเรียนปัญหายังหน่วยงานต่างๆ ในส่วนการจัดการข้อมูลผู้วิจัยใช้การพรรณนาเชิงวิเคราะห์ โดยนำข้อมูลทั้งจากการศึกษาเอกสารและจากภาคสนามมาจัดหมวดหมู่และเรียบเรียงให้เป็นระบบ พร้อมค้นหาประเด็นวิเคราะห์บนฐานกรอบแนวคิดที่เลือก งานวิจัยชิ้นนี้เก็บข้อมูลภาคสนามในช่วงระหว่างเดือนกันยายน 2567 ถึงเดือนมิถุนายน 2568 งานวิจัยได้รับหนังสือรับรองการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ COA No. COA67/056 จากคณะกรรมการด้านสังคมศาสตร์และพฤติกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

กรอบแนวคิด

บทความชิ้นนี้ใช้แนวคิดว่าด้วยการขยายอำนาจการควบคุมเหนือดินแดนภายในของรัฐสมัยใหม่ กับแนวคิดว่าด้วยความล้มเหลวของโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ มาเป็นกรอบในการวิเคราะห์

1. การขยายอำนาจการควบคุมเหนือดินแดนภายในกับการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินและป่า

Peter Vandergeest และ Nancy Lee Peluso (1995) ได้เสนอว่า รัฐชาติสมัยใหม่ล้วนมีความมุ่งหมายที่จะสถาปนาอธิปไตยเหนือดินแดนของตนให้เกิดขึ้นอย่างแท้จริง โดยต้องขยายอำนาจให้ครอบคลุมเหนือพื้นที่และผู้คนทั้งหมดในอาณาเขตของตน (Internal Territorialization) โดยนอกจากดำเนินการผ่านการวางรากฐานกลไกทางการบริหารปกครองและการส่งเสริมเศรษฐกิจระบบตลาดให้ครอบคลุมทั่วประเทศแล้ว ยังต้องขยายอำนาจเข้าควบคุมทรัพยากรที่ดินและป่าให้ได้อย่างเต็มที่ด้วย ด้วยการยึดสิทธิการบริหารจัดการของกลุ่มชนที่มีอยู่เดิม มาจัดสรรใหม่ผ่านระบบการขึ้นทะเบียนที่ดิน เพื่อตอบโจทย์การพัฒนาเศรษฐกิจและการทำประเทศให้ทันสมัย ในขณะเดียวกันก็กำหนดสถานะหรือจัดประเภทของที่ดินในพื้นที่ต่างๆ ให้เป็นที่ดินของรัฐ ส่งผลให้ผู้คนที่อาศัยทำกินอยู่ในพื้นที่นี้ไม่มีสิทธิในที่ดินอีกต่อไป ทั้งนี้ รัฐใช้เทคโนโลยีแผนที่และระบบการกำหนดตำแหน่งบนโลก ประกอบกับการใช้เกณฑ์ทางวิทยาศาสตร์ เช่น ชนิดดิน ความลาดชัน พืชพรรณ มาจำแนกประเภทของป่าและที่ดิน เช่น พื้นที่ชั้นลุ่มน้ำ ป่าอนุรักษ์ ป่าเศรษฐกิจ และป่าเสื่อมโทรม เพื่อการควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับประเทศไทย Peter Vandergeest และ Nancy Lee Peluso (1995) ชี้ว่า เมื่อกรุงเทพฯ ประสบความสำเร็จในการรวบอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 รัฐไทยได้ขยายอำนาจมาควบคุมการเข้าถึงและการใช้ทรัพยากรที่ดินของผู้คนใน 2 ลักษณะ คือ 1) การมอบสิทธิและจัดระเบียบระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินเอกชน และ 2) การกำหนดให้ที่ดินที่ไม่มีผู้ครอบครองเป็นพื้นที่ป่าของรัฐ ในระยะแรกการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าทั้งสองแบบนี้ต่างมีเป้าหมายเพื่อสร้างรายได้แก่ประเทศ โดยการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำให้ประชาชนมีความมั่นคงในที่ดินจนกล้าลงทุนในการผลิตเพิ่มมากขึ้น ส่วนพื้นที่ป่าก็มีมูลค่าจากการให้สัมปทานทำไม้ ก่อนที่ต่อมาจะเน้นเป้าหมายในการอนุรักษ์ อย่างไรก็ดี ในช่วงแรกรัฐยังไม่สามารถขยายอำนาจเข้าไปพื้นที่ห่างไกลอย่างเต็มที่ การรับรองกรรมสิทธิ์ที่ดินจึงเป็นไปอย่างล่าช้า ส่วนพื้นที่ที่ถูกกำหนดให้เป็นป่าของรัฐ ก็มีคนอาศัยทำกินตั้งถิ่นฐานอยู่ก่อนแล้วหลายล้านคนจากการที่รัฐเองเคยส่งเสริมการตั้งถิ่นฐานในเขตป่าในพื้นที่ที่มีปัญหาด้านความมั่นคง อันเป็นความย้อนแย้งระหว่างนโยบายและการปฏิบัติของหน่วยงานรัฐด้วยกันเอง ความขัดแย้งเรื่องกรรมสิทธิที่ดินระหว่างรัฐกับประชาชนจึงเป็นปัญหาใหญ่ของประเทศไทยสืบมา

2. แนวคิดว่าด้วยความล้มเหลวของโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ

ปัญหาใหญ่หนึ่งที่รัฐไทยต้องเผชิญในช่วง 3-4 ทศวรรษที่ผ่านมา ก็คือ ความขัดแย้งกับประชาชนในเรื่องที่ดินทำกิน อันเป็นผลมาจากความพยายามควบคุมเหนือดินแดนบนพื้นที่ที่รัฐกำหนดเป็น “ป่า” ทั้งนี้ ในช่วง 3-4 ทศวรรษที่ผ่านมา รัฐไทยได้หาทางแก้ไขปัญหานี้อย่างขนานใหญ่ ทั้งการออกมติคณะรัฐมนตรี การจัดตั้งคณะกรรมการระดับชาติ การปรับปรุงกฎหมาย รวมถึงการใช้เทคโนโลยีและแผนที่จัดทำแนวเขตที่ดินโดยอ้างเหตุผลว่าเพื่อให้เกิดการอนุรักษ์ป่า พร้อมๆ ไปกับพัฒนาคุณชีวิตของประชาชนที่อยู่ในป่าอย่างผิดกฎหมาย จนอาจกล่าวได้ว่า ความพยายามในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งจากการที่ “ป่า” ของรัฐซ้อนทับที่ดินของประชาชนนั้นเป็น “โครงการขนาดใหญ่” ของรัฐไทยที่มีนัยยะสำคัญโครงการหนึ่ง อย่างไรก็ดี “โครงการขนาดใหญ่” นี้มีปัญหาในการดำเนินการอย่างมาก จากการขาดประสิทธิภาพในการทำงานของหน่วยงานรัฐจนไม่สามารถชดเชยเยียวยา สำรวจและพิสูจน์สิทธิในที่ดินได้ตามเป้า ตลอดจนทัศนคติที่ว่าที่ดินเป็นของรัฐโดยประชาชนเพียงได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ชั่วคราวเท่านั้น ซึ่งขัดแย้งกับเป้าหมายในการปฏิรูปที่ดินที่มุ่งกระจายกรรมสิทธิการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม

ความพยายามของรัฐไทยในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งด้านป่าไม้ที่ดินที่ไม่ประสบผลสำเร็จนี้ คล้ายคลึงกับที่ James C. Scott ได้เคยชี้ไว้ในหนังสือชื่อ Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed (1998) ถึงความล้มเหลวที่มักเกิดขึ้นอยู่เสมอๆ ของ “โครงการสังคมยูโทเปียขนาดใหญ่” หรือ “โครงการวิศวกรรมสังคม” ที่ดูจะมีเจตนาดีในการยกระดับคุณภาพชีวิตของมนุษย์ Scott ชี้ว่า ตั้งแต่อดีตแล้วที่รัฐพยายามควบคุมผู้คนที่รัฐมองว่าอันตรายหรือเป็น "ศัตรู" ซึ่งมักหมายถึง ผู้คนที่อยู่ในที่ห่างไกลและไม่ตั้งหลักปักฐานถาวร เช่น กลุ่มชนที่ทำไร่บนภูเขา เลี้ยงสัตว์ หรือเก็บของป่าล่าสัตว์แบบเคลื่อนย้าย รัฐพยายามเข้าไปควบคุมหรือจัดระเบียบเพื่อให้ผู้คนเหล่านี้ตั้งถิ่นฐานอย่างถาวร (Sedentarization) กลายเป็นสังคมที่ "อ่านออก" หรือ "เข้าใจได้ง่าย" (Legibility) ด้วยการขึ้นทะเบียนประชากร การเก็บภาษี การเกณฑ์ทหาร ตลอดจนการทำระบบกรรมสิทธิที่ดินที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน กระบวนการเหล่านี้ได้เพิ่มขีดความสามารถในการบริหารของรัฐอย่างมหาศาล อันรวมไปถึงการจัดระเบียบธรรมชาติและการเกษตรในพื้นที่ห่างไกล เช่น การวางผังป่าไม้แบบวิทยาศาสตร์ การส่งเสริมเกษตรเชิงเดี่ยวในไร่ขนาดใหญ่ การสร้างเมืองใหม่ เป็นต้น โดยวางอยู่บนฐานของอุดมการณ์สมัยใหม่ขั้นสูง (High-Modernist Ideology) ที่เชื่อมั่นในวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และอุตสาหกรรมในการสร้างความก้าวหน้าแก่มนุษย์ อย่างไรก็ดี โครงการขนาดใหญ่เหล่านี้มักประสบความล้มเหลว เนื่องจากเป็นการจัดระเบียบธรรมชาติและสังคมโดยลดทอน ละเลย

กดทับ หรือครอบงำความหลากหลายซับซ้อนของระเบียบสังคมที่ดำรงอยู่จริงในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ ตลอดจนละเลยความหลากหลายซับซ้อนทางชีวภาพ รวมถึงละเลยความรู้/ทักษะท้องถิ่นและความรู้ปฏิบัติที่ไม่เป็นทางการ

ผลการวิจัย

การบริหารจัดการที่ดินและป่าของรัฐไทยดำเนินการใน 4 บริบท คือ บริบทการพัฒนาเศรษฐกิจ บริบทความมั่นคง บริบทการอนุรักษ์ป่า และบริบทการเปลี่ยนปลงสภาพภูมิอากาศ อันนำมาสู่การขยายอำนาจของรัฐในการเพื่อควบคุมพื้นที่ในจังหวัดชายแดนใต้ให้ได้อย่างเบ็ดเสร็จมากขึ้น ดังนี้

1.การบริหารจัดการที่ดินและป่าในบริบทการพัฒนาเศรษฐกิจ

ในภาพรวม ป่าเป็นฐานเศรษฐกิจหรือแหล่งรายได้สำคัญของรัฐชาติไทยมาอย่างยาวนาน เศรษฐกิจป่าไม้พัฒนาการจากยุคการให้สัมปทานทำไม้มาสู่ช่วงหลังปี 2500 ที่เป็นยุคแห่งการส่งเสริมอุตสาหกรรมพืชไร่ ซึ่งเป็นภาคเศรษฐกิจที่เติบโตได้ก็ด้วยการลงแรงบุกเบิกป่าอย่างขนานใหญ่โดยประชาชนรายย่อยเพื่อปลูกพืชไร่ป้อนโรงงานแปรรูป จนกล่าวได้ว่ารัฐไทยได้ส่งเสริมโดยทางอ้อมต่อการบุกเบิกป่าเพื่อปลูกพืชไร่ ตลอดจนการที่รัฐเร่งให้มีการลงหลักปักฐานชุมชนและขยายเศรษฐกิจในเขตป่าเขาเพื่อต่อสู้กับคอมมิวนิสต์ แต่กระนั้น ท่ามกลางการส่งเสริมเศรษฐกิจจากการบุกเบิกพื้นที่ป่า รัฐก็ไม่ได้พยายามที่จะออกเอกสารสิทธิในที่ดินทำกินให้กับประชาชนผู้บุกเบิกเหล่านี้ จนเกิดปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดินระหว่างรัฐกับประชาชนตามมา (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คริส เบเคอร์, 2546) ภาพรวมนี้คล้ายคลึงกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจของพื้นที่ป่าเขาจังหวัดชายแดนใต้ ที่รัฐได้พยามเปลี่ยนพื้นที่รกร้างให้มามีประโยชน์ต่อเศรษฐกิจของชาติ ด้วยการจัดคนมาอยู่ในพื้นที่เพื่อบุกเบิกป่าและการส่งเสริมพืชเศรษฐกิจ แต่ในขณะเดียวกันกลับละเลยที่สร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจด้วยการออกเอกสารสิทธิที่ดินให้ประชาชน

1.1 การสร้างเศรษฐกิจจากพื้นที่รกร้างในเขตป่าเขา

ก) โครงการทัณฑนิคมธารโต

เดิมรัฐไทยมีทัศนะต่อที่ดินเขตป่าเขาในพื้นที่ชายแดนใต้ว่าเป็นที่รกร้างว่างเปล่า ไม่มีการถือครองหรือใช้ประโยชน์โดยคนในท้องถิ่น จึงเป็นพื้นที่ที่รัฐสามารถบริหารจัดการได้เต็มที่ หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 รัฐบาลคณะราษฎรเริ่มจัดการที่ดินในป่าเขาโดยให้สัมปทานทำไม้แก่บริษัทอังกฤษในมลายาเพื่อสร้างรายได้ ต่อมามีแนวคิดส่งเสริมให้ประชาชนจากต่างถิ่นเข้ามาสร้างชุมชนใหม่เพื่อใช้พื้นที่ให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจ โดยมี “ทัณฑสถานนิคมธารโต” เป็นโครงการทดลองแรก

ในงานของภมรี สุรเกียรติ (2554) ระบุว่า ทัณฑสถานนิคมธารโตตั้งอยู่กลางป่าดงดิบ ตำบลธารโต อำเภอบันนังสตา (ในเวลานั้น) จังหวัดยะลา ดำเนินการระหว่างปี พ.ศ. 2478–2500 โครงการนี้ริเริ่มโดยนายปรีดี พนมยงค์ ตามนโยบายคณะราษฎรที่ต้องการแก้ปัญหาเศรษฐกิจของประชาชนตามหลัก 6 ประการ โดยผสานการพัฒนาเศรษฐกิจเข้ากับงานราชทัณฑ์ เพื่อเปลี่ยนผู้กระทำผิดให้เป็นแรงงานสร้างชุมชนเศรษฐกิจใหม่ โครงการนี้สะท้อนว่ารัฐบาลคณะราษฎรให้ความสำคัญกับมิติทางเศรษฐกิจของดินแดนมลายูปาตานีมากกว่าประเด็นความมั่นคง โดยมองว่าพื้นที่นี้มีศักยภาพจากทรัพยากรธรรมชาติที่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ อันจะช่วยแก้ความยากจนของประเทศได้หากมีการส่งเสริมให้ผู้ไร้ที่ทำกินจากต่างถิ่นเข้าไปตั้งถิ่นฐาน นอกจากนี้ โครงการยังสะท้อนความกังวลของรัฐบาลต่ออิทธิพลทางเศรษฐกิจของชาวจีนที่ถือครองสวนยางขนาดใหญ่ มากกว่ากังวลต่อชาวมลายูมุสลิม จึงอยากให้คนไทยลงไปบุกเบิกพื้นที่ แม้ทัณฑสถานนิคมธารโตมีอายุเพียง 23 ปี เนื่องจากขาดทุน

เสื่อมโทรม และขัดแย้งกับคนท้องถิ่นที่ครอบครองที่ดินมาก่อน แต่ก็ถือเป็นครั้งแรกที่รัฐไทยประกาศหวงห้ามที่ดินเพื่อดำเนินโครงการขนาดใหญ่ เป็นจุดเริ่มต้นของการควบคุมพื้นที่ห่างไกลในเขตป่าเขาของดินแดนมลายูปาตานีอย่างใกล้ชิด (337, 380)

ข) นิคมสร้างตนเอง

หลังยุคทัณฑสถานนิคมธารโต กรมประชาสงเคราะห์ได้มีบทบาทหลักในโครงการอพยพผู้ไร้ที่ทำกินจากภูมิภาคอื่นมาตั้งเมืองใหม่ในเขตป่าเขาในรูปแบบนิคมสร้างตนเอง (382) อันเป็นโครงการที่ดำเนินการอย่างเข้มข้นจริงจังในยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ พร้อมกับโครงการพัฒนาด้านอื่น ตามที่รัฐบาลมุ่งมั่นจะทำให้การปกครอง “ชาวไทยมุสลิม” เป็นไปอย่างราบรื่น โดยทำให้พวกเขามีสำนึกของความเป็นพลเมืองไทยอย่างเต็มใจ (ปิยนาถ บุนนาค, 2546) แต่แม้จะให้น้ำหนักต่อปัจจัยด้านความมั่นคงมากขึ้น การจัดตั้งนิคมสร้างตนเองในยุคจอมพลสฤษดิ์ยังคงวางอยู่บนฐานคิดที่ต้องการสร้างเศรษฐกิจจากทรัพยากรอันอุดมสมบูรณ์ที่ยังรกร้าง เช่นเดียวกับแนวคิดของรัฐบาลคณะราษฎร (227-228)

นิคมสร้างตนเองคือการขยายอำนาจรัฐเพื่อจัดการดินแดนภายในอาณาเขตที่ห่างไกล ที่รัฐไทยในเวลานั้นยังไม่เคยเข้าถึงมาก่อน แต่การขยายอำนาจนี้ก็ไม่ได้เป็นไปอย่างราบรื่นนัก ดังที่ปิยนาถ บุนนาค (2546) ชี้ว่าแม้รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์พยายามไม่ให้การจัดตั้งนิคมสร้างตนเองกระทบการปกครอง ด้วยการนำที่ดินที่เป็นป่าไม้ซึ่งไม่มีผู้ถือครองทำประโยชน์มาจัดตั้งนิคมฯ กระนั้นก็ยังมีการต่อต้านจากคนท้องถิ่นที่ไม่มีที่ทำกินที่มั่นคง ซึ่งมองว่ารัฐบาลไม่เคยเหลียวแลพวกเขา แต่กลับไปสนับสนุนคนอีสานมาตั้งถิ่นฐานแทน (156-158)

แนวทางนี้ยังถูกใช้ในพื้นที่ราบลุ่มน้ำท่วมถึงที่เป็นทุ่ง ป่าเสม็ด และป่าพรุ ซึ่งรัฐไทยมองว่าเป็นพื้นที่รกร้างเช่นกัน อีกทั้งยังน้ำท่วมซ้ำซาก สภาพดินเสื่อมโทรม และไร้ประโยชน์ พื้นที่เหล่านี้ได้ถูกปรับเปลี่ยนด้วยการจัดระบบการระบายน้ำ/ชลประทานและการปรับปรุงดิน เพื่อให้กลายเป็นพื้นที่ปลูกพืชเศรษฐกิจปาล์มน้ำมัน พร้อมกับจัดที่ดินในรูป“นิคมสหกรณ์” เพื่อให้คนไร้ที่ดินมาตั้งถิ่นฐานทำกิน ดังนิคมสหกรณ์บาเจาะในจังหวัดนราธิวาส

ค) การส่งเสริมการปลูกยางพาราพันธุ์ใหม่ในเขตป่าเขา

พร้อมๆ ไปกับที่รัฐได้เริ่มขยายอำนาจเข้ามาควบคุมพื้นที่ห่างไกลผ่านการจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง ผู้คนที่ชายแดนใต้ก็บุกเบิกจับจองที่ดินเพื่อตั้งถิ่นฐานในเขตป่าเขาเรื่อยมา ขณะที่รัฐเองก็สนับสนุนการทำเกษตรในพื้นที่บุกเบิกนี้ด้วยการส่งเสริมการปลูกยางพาราพันธุ์ใหม่ที่ให้ผลผลิตสูงและสร้างรายได้ที่ดี จนทำให้สวนยางพาราพันธุ์ใหม่กลายระบบเกษตรหลักในเขตป่าเขาของชายแดนภาคใต้สืบมา ทั้งนี้ โดยสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง หรือ สกย. ซึ่งตั้งในปี พ.ศ. 2503 ทำหน้าที่ให้เงินทุนและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรแก่ชาวสวนยางในการปลูกยางทดแทน (นิพนธ์ พัวพงศธร และ คณะ, 2544, 33) อันถือเป็นโครงการทางเศรษฐกิจที่เด่นชัดและอยู่บนฐานของการเชื่อมโยงกับระบบตลาดโลก โดยแทบไม่มีกลิ่นอายของมิติด้านความมั่นคงเสียยิ่งกว่าโครงการสร้างนิคมต่างๆ ข้างต้น

ในแง่กรรมสิทธิที่ดิน เดิม สกย. ได้ให้ทุนสงเคราะห์แก่เกษตรกรในเขตป่าเขาในแปลงที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิด้วย เพียงมีใบภาษีบำรุงท้องที่ (ภบท. 5) ก็สามารถรับทุนจาก สกย. ได้ ทั้งนี้ การ “ได้รับสงเคราะห์” จาก สกย. ทำให้ประชาชนในเขตป่าเขามีความรู้สึกมั่นใจว่าที่ดินเป็นของตนเองแม้จะไม่มีเอกสารสิทธิก็ตาม (สัมภาษณ์ แบแอ (นามสมมุติ) ประชาชนอำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส, 15 ธันวาคม 2567) อย่างไรก็ดี ตั้งแต่ราวปี พ.ศ. 2550 เริ่มเกิดปัญหากับสวนยางที่เคยได้รับทุนจาก สกย.เมื่อราว 25 ปีก่อน ที่ต้นยางเริ่มแก่จนให้น้ำยางน้อยและถึงเวลาที่ต้องโค่นเพื่อปลูกใหม่ทดแทน ซึ่งปรากฏว่าชาวสวนยางที่ไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดินไม่สามารถโค่นต้นยาง

ในสวนยางของตนได้ เนื่องจากสวนยางของพวกเขากลายเป็น “ป่า” ของรัฐ ที่การโค่นไม้ในป่า (สวนยางของตน) เป็นสิ่งผิดกฎหมาย อีกทั้งปัจจุบันการสงเคราะห์จาก สกย. (ตอนนี้เปลี่ยนเป็น การยางแห่งประเทศไทย (กยท.)) ก็ไม่มีอีกแล้ว เนื่องจาก กยท. มีนโยบายไม่ให้การสนับสนุนการปลูกทดแทนแก่สวนยางที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ในที่ดินอีกต่อไป

ง) การส่งเสริมการเกษตรอื่นๆ

นอกจากการส่งเสริมการปลูกยางพันธุ์ใหม่โดย สกย. แล้ว ภาครัฐได้ส่งเสริมเศรษฐกิจการเกษตรในลักษณะอื่นด้วย โดยผ่านทางสำนักงานเกษตรจังหวัดและสำนักงานเกษตรอำเภอ การส่งเสริมนี้เน้นไปที่การปรับปรุงการผลิต การรับรองมาตรฐาน การแปรรูป และการขายผลผลิต โดยเป็นไปตามนโยบายของเบื้องบนในแต่ละช่วงเวลา

ปัจจุบันยังคงมีโครงการส่งเสริมการเกษตรของรัฐที่ให้การสนับสนุนแก่เกษตรกรในแปลงที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิอยู่บ้าง แม้ว่าที่ดินแปลงนั้นจะผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ 2484 ก็ตาม ดังการส่งเสริมทุเรียนแปลงใหญ่ในหมู่บ้าน “ไอร์ตือบู” ที่ตั้งอยู่ในเขตป่าเขาตามเส้นทางคดเคี้ยวในอำเภอจะแนะ จังหวัดนราธิวาส ทั้งที่ดินทำกินและที่ตั้งบ้านเรือนทั้งหมดในหมู่บ้านแห่งนี้ไม่มีแม้แต่เอกสาร สค.1 ทั้งนี้ โครงการแปลงใหญ่ทุเรียนที่นี่ได้รับการชื่นชมและได้รับการประชาสัมพันธ์ในสื่อของหน่วยงานรัฐ (สนทนากลุ่มบ้านไอร์ตือบู (นามสมมติ) อำเภอจะแนะ จังหวัดนราธิวาส, 12 พฤศจิกายน 2567) นอกจากนั้นยังมีโครงการ ของ กยท. ที่หากเป็นโครงการระยะสั้นๆ บางครั้งไม่ตัดสิทธิแปลงที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิ

อย่างไรก็ดี การสนับสนุนจากรัฐที่เปิดโอกาสให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ที่ดินก็มีน้อยลงไปทุกที รวมถึงการไม่ได้รับค่าชดเชยเมื่อเกิดภัยพิบัติแก่พืชผลอาสิน ดังกรณีภัยพิบัติดินโคลนถล่มที่จังหวัดนราธิวาสเมื่อปลายปี พ.ศ. 2566 (สนทนากลุ่มย่อยบ้านลูกเนียงนก (นามสมมติ) อำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส, 8 พฤษภาคม 2567) ประกอบกับที่ระยะหลังทางสำนักงานเกษตรอำเภอบางแห่งใช้ดุลพินิจไม่ต่ออายุสมุดประจำตัวเกษตรกร หรือ “สมุดเล่มเขียว” ให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดิน จึงเท่ากับว่าไม่ได้ลงทะเบียนเกษตรกร อันเป็นการปิดช่องทางที่จะได้รับการช่วยเหลือสนับสนุนจากรัฐอย่างสิ้นเชิง (สนทนากลุ่มบ้านศรีบูเก๊ะ (นามสมมติ) อำเภอศรีสาคร จังหวัดนราธิวาส, 9 พฤษภาคม 2567)

1.2 การออกเอกสารสิทธิที่ดินในพื้นที่ชายแดนใต้

ตามหลักการของประมวลกฎหมายที่ดิน กรรมสิทธิ์ในที่ดินคือสิทธิที่ดินที่เป็นทรัพย์สินเอกชนที่รับประกันโดยรัฐ โดยผู้ครอบครองที่ดินสามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินและสามารถขายที่ดินได้ โดยที่ดินแปลงนั้นๆ จะต้องถูกสำรวจและขึ้นทะเบียนและออกเอกสารที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน และจะถูกกำหนดตำแหน่งเข้าไปในกริดของที่ดินที่ประกอบกันเป็นอาณาเขตชาติ อย่างไรก็ดีการสำรวจและการออกเอกสารสิทธิที่ดินในประเทศไทยเป็นไปอย่างล่าช้า ผู้ครอบครองที่ดินในพื้นที่ห่างไกลส่วนใหญ่มีเพียงใบเสร็จจากการจ่ายภาษีเป็นหลักฐานในที่ดินเท่านั้น

แม้รัฐไทยเองก็มองว่าการออกโฉนดที่ดินได้อย่างครอบคลุมจะช่วยให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจ อันนำมาสู่การแก้ปัญหาความยากจนและความไม่มั่นคงในชีวิตของประชาชน อีกทั้งการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินจะทำให้ประชาชนพอใจการทำงานของรัฐบาล อันเป็นการลดภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ จนนำมาสู่แนวทางการแก้ปัญหาความมั่นคงด้วยการออกโฉนดที่ดินอย่างเร่งรัดในพื้นที่ทำงานของพรรคคอมมิวนิสต์ (ดูตัวอย่างกรณีพื้นที่จังหวัดพัทลุงได้จาก สมิทธิ์ ชูชัยวัฒนา และกนิษฐา ชิตช่าง (2558)) แต่สำหรับจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีปัญหาเรื่องความมั่นคงมายาวนาน กลับไม่มีการออกโฉนดที่ดินให้ประชาชนในเขตป่าเขา แม้จะเป็นพื้นที่ที่ประชาชนบุกเบิกทำกินและตั้งถิ่นฐานมาไม่ต่ำกว่า 60-150 ปีแล้วก็ตาม

อย่างไรก็ดี หากเปรียบระหว่างที่ดินทำกินในเขตป่าเขาของชุมชนชาวไทยพุทธกับของชุมชนชาวมลายูมุสลิม พบว่าที่ดินของชุมชนชาวไทยพุทธส่วนใหญ่มีเอกสารสิทธิการทำประโยชน์ (นส. 3 ก) แม้ว่าประชาชนทั้งสองกลุ่มตั้งถิ่นฐานหรือมีที่ดินทำกินในบริเวณเดียวกันและชาวไทยพุทธก็มาตั้งถิ่นฐานทีหลัง ดังเช่นหมู่บ้านชาวไทยพุทธแห่งหนึ่งในอำเภอศรีสาคร จังหวัดนราธิวาส ที่เริ่มมีผู้เข้ามาบุกเบิกตั้งถิ่นฐานเมื่อราว 60 ปีก่อน ต่อมาในปลายทศวรรษ 2520 กองอำนวยการกลางรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ หรือ กรป.กลาง (ปัจจุบัน คือ หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา หรือ นทพ.) เข้ามาช่วยอำนวยความสะดวกในการทำบัตรประชาชน เพราะตอนนั้นคนรุ่นแรกๆ ยังไม่มีบัตรประชาชน และ กรป.กลาง ก็บอกให้ชาวบ้านไปเสียภาษีที่ดินที่อำเภอด้วย คนที่นี่จึงมีเอกสาหลักฐานการเสียภาษีสำหรับการทำ น.ส.3 ก (สนทนากลุ่มบ้านน้ำล้อม (นามสมมติ) อำเภอศรีสาคร จังหวัดนราธิวาส, 15 กันยายน 2567)

หากไม่นับรวมกรณียกเว้นของหมู่บ้านชาวไทยพุทธข้างต้น จะเห็นได้ว่า แม้ที่ผ่านมารัฐไทยจะพยายามใช้การพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อปกครองพื้นที่ซึ่งมีปัญหาความมั่นคงจากแนวคิดการแบ่งแยกดินแดน แต่หลักการเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมที่เน้นความสำคัญของระบบกรรมสิทธิส่วนบุคคลกลับไม่ได้ถูกนำมาใช้ในกรณีที่ดินในพื้นที่ชายแดนใต้ ตรงกันข้าม รัฐเน้นการแก้ปัญหาความมั่นคงและการเมืองที่นี่ด้วยการทำให้ที่ดินส่วนใหญ่มีสถานะเป็นที่ดินของรัฐ จากนั้นรัฐค่อยบริหารจัดการให้ประชาชนทำกินแบบไม่ให้กรรมสิทธิ์ความเป็นเจ้าของตามกฎหมาย โดยดำเนินการผ่านโครงการพิเศษรูปแบบต่างๆ

2. การบริหารจัดการที่ดินและป่าในบริบทความมั่นคง

ประเทศไทยมีความย้อนแย้งของการบริหารจัดการที่ดินและป่าในบริบทความมั่นคงมาอย่างต่อเนื่อง กล่าวคือ ตั้งแต่ยุคสงครามเย็น รัฐมุ่งพัฒนารายได้และอาชีพของชุมชนในพื้นที่ป่าเขาเพื่อสู้กับภัยคอมมิวนิสต์อันเป็นภัยคุกคามความมั่นคงของชาติจากภายนอก ต่อมาเมื่อภัยคอมมิวนิสต์หมดไปและเข้าสู่ยุคของการอนุรักษ์ป่า ประชาชนในพื้นที่ป่าเขาก็ถูกทำให้กลายเป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติจากการทำลายป่าต้นน้ำ พร้อมกับการที่นโยบายด้านความมั่นคงของชาติได้ขยายมาครอบคลุมประเด็นทรัพยากรธรรมชาติ และเพิ่มบทบาทหน้าที่ของกองทัพในการปราบปราบการทำลายป่าร่วมกับหน่วยงานรัฐด้านการอนุรักษ์ (ประสิทธิ์ ลีปรีชา, 2566, (284-327) สำหรับจังหวัดชายแดนภาคใต้ปัจจุบันมีความแตกต่างจากภูมิภาคอื่นตรงที่ยังคงมี “ภัยคุกคาม” ความมั่นคงจากขบวนการแบ่งแยกดินแดนหรือขบวนการต่อต้านรัฐไทย จนนำมาสู่การบริหารจัดการที่ดินและป่าบางประการเพื่อหยุดยั้งภัยนี้

ที่ผ่านมาแทนที่รัฐไทยจะใช้การรับรองความเป็นเจ้าของเหนือที่ดินให้แก่ประชาชนตามประวัติการบุกเบิกตั้งถิ่นฐาน เพื่อเอาชนะจิตใจของชาวมลายูมุสลิม รัฐไทยกลับเลือกวิธีการกระชับอำนาจเหนือทรัพยากรที่ดิน โดยทำให้ที่ดินส่วนใหญ่กลายเป็นที่ดินหวงห้ามของรัฐ แล้วบริหารจัดการที่ดินหวงห้ามนั้นในฐานะยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความไม่สงบ ด้วยการจัดสรรการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐให้แก่ประชาชนกลุ่มเฉพาะ ไม่ว่าจะเป็น ผู้ร่วมพัฒนาชาติไทยอดีตสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์มลายา ผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบระลอกใหม่ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 และสมาชิกขบวนการแบ่งแยกดินแดนที่ตัดสินใจกลับบ้าน แม้ในช่วงหลัง รัฐไทยจะมีโครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินเพื่อแก้ปัญหาความมั่นคงในพื้นที่ชายแดนใต้แต่ก็มีข้อจำกัดอย่างมาก

2.1 การจัดที่ดินให้อดีตสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์มลายา

จากการเจรจาและการลงนามสัญญาสันติภาพ 3 ฝ่าย ระหว่างรัฐบาลไทย รัฐบาลมาเลเซีย และพรรคคอมมิวนิสต์มาลายา เมื่อปลายปี พ.ศ. 2532 (พรชัย และนครินทร์ เมฆไตรรัตน์, ม.ป.ป) รัฐบาลไทยเปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์มลายาในไทยเข้ามอบตัว โดยหากตัดสินใจเข้าเป็นผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย รัฐบาล ไทยจะให้ที่ดินทำกินครอบครัวละ 15 ไร่ และให้สัญชาติไทยเมื่ออยู่ครบ 5 ปี และผ่านกรรมวิธีอบรมฟื้นฟูจิตใจ

และการปรับตัวกับสังคมภายนอกแล้ว ทั้งนี้ กองทัพภาคที่ 4 ได้จัดตั้งหมู่บ้านเพื่อรองรับผู้ร่วมพัฒนาชาติไทยเหล่านี้ในเขตป่าเขา ซึ่งเป็นพื้นที่ตั้งฐานเดิมของแต่ละหน่วย (กรม) ของพวกเขา ในอำเภอเบตง อำเภอบันนังสตา และอำเภอกาบัง จังหวัดยะลา อำเภอนาทวี จังหวัดสงขลา และอำเภอสุคิริน จังหวัดนราธิวาส (พรชัย และนครินทร์ เมฆไตรรัตน์, ม.ป.ป; และ โครงการหมู่บ้านจุฬาภรณ์พัฒนา ๙ หมู่ ๙ ตำบลแม่หวาด อำเภอธารโต จังหวัดยะลา)

ที่ดินที่รัฐนำมาจัดให้นั้นเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ที่ทางกองทัพได้ขอจากกรมป่าไม้เพื่อแก้ปัญหาด้านความมั่นคง กรมป่าไม้ได้จัดโครงสร้างให้หมู่บ้านอยู่ใต้ความดูแลของสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 13 สาขานราธิวาส ฝ่ายโครงการพระราชดำริและกิจการพิเศษ โดยมีนักวิชาการป่าไม้ปฏิบัติการเป็นหัวหน้าโครงการหมู่บ้านแต่ละแห่ง ทำหน้าที่ดูแลความหลากหลายของพันธุกรรมพืชและเฝ้าระวังไม่ให้มีการบุกรุกป่า และส่งเสริมให้ประชาชนรักษาและปลูกพืชป่า

น่าสนใจว่า ประชาชนมลายูมุสลิมชายแดนใต้ที่ไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดิน ซึ่งถูกรัฐระบุว่า บุกรุกทำกินอยู่ในเขต “ป่า” อย่างผิดกฎหมายและมักถูกเจ้าหน้าที่ป่าไม้ข่มเหงอยู่บ่อยครั้ง มักกล่าวด้วยความน้อยเนื้อต่ำใจต่อการที่อดีตสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์มลายาได้รับสิทธิทำกินที่ดินอย่างถูกกฎหมาย แม้จะอยู่ในเขตภูเขาที่มีความลาดชันสูงก็ตาม พวกเขาคับข้องใจว่าเหตุใดพวกเขาในฐานะประชาชนดั้งเดิมจึงไม่ได้รับสิทธินี้บ้าง ทั้งที่ตั้งถิ่นฐานมาก่อนด้วยซ้ำ (สัมภาษณ์ รอพี (นามสมมติ) นายกองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอศรีสาคร จังหวัดนราธิวาส, 22 สิงหาคม 2567)

2.2 โครงการพัฒนาที่จัดที่ดินทำกินเพื่อแก้ปัญหาความไม่สงบหลังปี 2547

หลังเหตุการณ์ความไม่สงบระลอกใหม่เริ่มต้นขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2547 มีโครงการพัฒนาพร้อมการจัดที่ดินทำกินเกิดขึ้น เพื่อมุ่งแก้ปัญหาจากสถานการณ์ความไม่สงบนี้เป็นการเฉพาะ โดยเป็นโครงการที่เกิดขึ้นตามพระราชดำริของพระบรมราชินีนาถในรัชกาลที่ 9 ดำเนินการทั้งในพื้นที่ราบลุ่ม พื้นที่พรุ และพื้นที่ในเขตป่าเขาบนที่ดินของรัฐ เช่น ที่ดินสาธารณประโยชน์ ป่าสงวนแห่งชาติ และป่าตาม พรบ.ป่าไม้ 2484 ยกเว้นบางโครงการที่มีการซื้อที่ดินจากผู้ถือครองกรรมสิทธิเดิม ทั้งนี้ หากเทียบกับโครงการตามพระราชดำริในยุคก่อนหน้าปี พ.ศ. 2457 เช่น โครงการพัฒนาพื้นที่พรุบาเจาะ ที่ปรับเปลี่ยนดินพรุรกร้างมาจัดสรรให้ราษฎรทำกินในรูปแบบนิคมสหกรณ์นั้น พบว่า โครงการช่วงก่อนปี 2457 ไม่ได้เน้นตอบสนองต่อเหตุการณ์ความมั่นคงอย่างตรงไปตรงมา แต่จะเน้นมิติด้านการพัฒนาทางการเกษตร การสร้างองค์ความรู้ และการพัฒนาเศรษฐกิจอยู่มาก

ขณะที่หลังปี พ.ศ. 2547 โครงการพัฒนาที่เกิดขึ้นใหม่มีเป้าหมายที่ชัดเจนในการตอบสนองต่อสถานการณ์ความไม่สงบ ด้วยการช่วยเหลือสร้างพื้นที่ปลอดภัยให้แก่ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ โครงการประกอบด้วย 2 ส่วน คือ 1) หมู่บ้านเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อจัดที่อยู่อาศัยและทำกินให้ราษฎรที่เข้าร่วมโครงการ และ 2) ฟาร์มตัวอย่างตามพระราชดำริ ที่เป็นแหล่งอบรมส่งเสริมความรู้และทักษะการเกษตรกรรมให้แก่สมาชิก และเป็นแหล่งจ้างงาน ทั้งนี้ บางโครงการมีสมาชิกที่คัดเลือกมาจากนอกพื้นที่ด้วย บางโครงการมีเพียงฟาร์มตัวอย่างเท่านั้น เช่น โครงการฟาร์มตัวอย่างในชุมชนไทยพุทธที่มักเกิดเหตุการณ์ความรุนแรงบ่อยครั้ง โดยโครงการได้จ้างงานคนในชุมชนเพื่อลดความเสี่ยงจากการที่พวกเขาต้องเดินทางไกลเพื่อไปทำงานนอกพื้นที่

นอกจากโครงการตามพระราชดำริแล้ว ในช่วงหลังปี พ.ศ. 2547 ยังมีโครงการพัฒนาพร้อมจัดที่ดินทำกินของกองทัพด้วย นั่นคือ “โครงการพาคนกลับบ้าน” ที่ให้โอกาสผู้ต้องคดีความมั่นคงได้วางอาวุธและมอบตัวเพื่อกลับไปใช้ชีวิตปกติ ในช่วงระหว่างปี พ.ศ 2555-2562 มีผู้เข้าร่วมโครงการนี้กว่าห้าพันราย กองทัพระบุว่าโครงการประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี ผู้เข้าโครงการได้ผ่านกระบวนการอบรมปรับทัศนคติและได้รับการปลดเปลื้องพันธะทางกฎหมาย รวมทั้งได้รับการฝึกฝนอาชีพ จากนั้นหากใครไม่มีที่ไป ทางกองทัพก็จะพามาอยู่ในที่ดินของรัฐ เช่น นิคมสร้างตนเองที่มีอยู่เดิม พื้นที่แห่งใหม่อย่างนิคมอุตสาหกรรมอาหารฮาลาล หรือในพื้นที่โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ รวมทั้งพื้นที่ป่าตาม พรบ.ป่าไม้ 2484 ที่รัฐมองว่าเป็นพื้นที่ที่ไม่มีผู้ใดครอบครองเป็นเจ้าของ (รัฐโชว์ผลงาน "พาคนกลับบ้าน" ผู้เห็นต่างฯ ส่งมอบปืน ผบ.ทบ. 2561; กอ.รมน. ยัน “พาคนกลับบ้าน” สุดโปร่งใส, 2566)

2.3 โฉนดที่ดินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้

นับแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 รัฐไทยให้ความสำคัญกับการออกโฉนดที่ดินตามระบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลมาโดยตลอด ในฐานะที่เป็นองค์ประกอบสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ การแก้ปัญหาความยากจน และการลดความเหลื่อมล้ำ ปัจจุบันการเร่งรัดการเดินสำรวจที่ดินเพื่อออกโฉนดเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580)

ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ รัฐบาลโดยคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กพต.) กำหนดให้เร่งรัดการออกโฉนดที่ดินตาม “โครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ (จังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส)” โดยมีระยะเวลาดำเนินการ 6 ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2565 ถึง 2570 โครงการมีเป้าหมายออกโฉนดที่ดินให้กับประชาชนในพื้นที่ชายแดนใต้จำนวน 90,000 แปลง เฉลี่ยปีละ 15,000 แปลง แต่เนื่องด้วยข้อจำกัดด้านงบประมาณ ทำให้ในปี พ.ศ. 2565 ดำเนินการได้เพียง 5,500 แปลงเท่านั้น รัฐบาลคาดหวังว่าโครงการนี้จะช่วยลดความขัดแย้งและความรุนแรงในชายแดนภาคใต้ (กรมที่ดิน สำรวจออกโฉนดที่ดินเสริมมั่นคงในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนใต้, 2562; สำนักงานมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย, 2565; 2567)

น่าสนใจว่า จุดเริ่มต้นของโครงการนี้มีที่มาจากกรณีปัญหาเขตอุทยานแห่งชาติบูโด-สุไหงปาดีซ้อนทับที่ดินของประชาชน จากการร้องเรียนปัญหาของผู้เดือดร้อนที่ทำให้ปัญหาถูกรับรู้ในทางสาธารณะ ทางการจึงมีกระบวนการแก้ไขปัญหา จนทำให้ทราบว่าเส้นแนวเขตอุทยานแห่งชาติที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาไปแล้วนั้น อยู่ตรงไหนกันแน่บนพื้นที่จริง ต่อมาทางการได้เริ่มออกโฉนดที่ดินให้กับประชาชนที่อยู่นอกอุทยานแห่งชาติบูโด-สุไหงปาดีในรัศมี 2 กิโลเมตรที่ไม่ได้อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งขาติ ซึ่งที่ผ่านมาประชาชนในพื้นที่นี้ยังไม่ได้เอกสารสิทธิในที่ดิน ทั้งที่ไม่ได้อยู่ทั้งในเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตอุทยานแห่งชาติ

แม้การออกโฉนดที่ดินที่ว่านี้จะผลดีต่อประชาชนที่ได้รับโฉนด อีกทั้งรัฐก็ขยายผลเป็นโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงฯ ในอีกหลายพื้นที่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กรมที่ดินเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินเสริมสร้างความมั่นคงในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ 2562; ศอ.บต. โดย ที่ดินยะลามอบโฉนดที่ดินแก่ 98 แปลง แก่ประชาชน 2568; “นริศ” เป็นประธานมอบโฉนดที่ดิน พื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนใต้, 2566) กระนั้นปัญหาต้นตอ อันได้แก่ ปัญหาอุทยานแห่งชาติบูโด-สุไหงปาดีซ้อนทับที่ดินทำกินของประชาชนกลับไม่เคยได้รับการแก้ไข อีกทั้งข้อเสนอของประชาชนที่ต้องการให้เพิกถอนพื้นที่บางส่วนของอุทยานแห่งชาติและป่าสงวนแห่งชาติที่ทับซ้อนที่ดินของพวกเขา และข้อเสนอที่ว่า ระหว่างดำเนินการเพิกถอนขอให้ประชาชนสามารถตัดโค่นต้นยางที่แก่แล้วเพื่อปลูกใหม่ได้นั้น กลับไม่เคยเป็นจริง

ที่สำคัญ แม้แต่การออกโฉนดที่ดินนอกพื้นที่อุทยานแห่งชาติและป่าสงวนแห่งชาติก็ยังมีข้อจำกัดอย่างมาก เพราะในระยะหลังการออกโฉนดที่ดินของประเทศมีเงื่อนไขที่เข้มงวดมากขึ้น หลังจากที่มีข้อกำหนดในนโยบายป่าไม้แห่งชาติปี พ.ศ. 2528 และต่อมาได้ออกเป็นกฎกระทรวงในปี พ.ศ. 2537 ไม่อนุญาตให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดินในพื้นที่ที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ย 35% ขึ้นไป เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีการชะล้างหน้าดินสูงไม่เหมาะสมแก่การเกษตร สมควรให้เป็นพื้นที่ป่าไม้ (สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ กองฝึกอบรม กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย, 2558) ข้อห้ามนี้ทำให้โอกาสในการได้รับโฉนดที่ดินของคนจำนวนมากต้องริบหรี่ลง ที่ดินที่ทางการชี้ว่ามีความลาดชันมาก 35% ถูกระบุในระบบฐานข้อมูลของกรมที่ดินว่า ไม่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ แม้ว่าจะไม่ได้อยู่ในเขตป่าอนุรักษ์หรือป่าสงวนหวงห้ามประเภทใดๆ ก็ตาม ดังนั้น “โครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ (จังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส)” จึงไม่มีประโยชน์มากนักต่อชุมชนในเขตป่าเขา

3. การจัดการที่ดินและป่าในบริบทการอนุรักษ์

3.1 ป่าสงวนแห่งชาติ

ปัจจุบันสามจังหวัดชายแดนภาคใต้มีป่าสงวนแห่งชาติรวมทั้งสิ้น 46 ป่า รวมเนื้อที่ 2,341.94 ตารางกิโลเมตร หรือจำนวน 1,463,722.75 ไร่ อนึ่ง การประกาศเขตป่าสงวนเป็นการพยายามขยายอำนาจของรัฐบาลส่วนกลางเพื่อควบคุมพื้นที่ในอาณาเขตให้ได้มากขึ้น โดยมีเป้าหมายในการหวงกัน “ไม้” และ “ที่ดิน” เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (บัณฑูร เศรษฐศิโรตม์, 2553) ในนโยบายป่าไม้แห่งชาติปี พ.ศ.2528 กำหนดให้มีพื้นที่ป่า 40% ของพื้นที่ประเทศ โดยแบ่งเป็นป่าอนุรักษ์ 15% และเป็นป่าเพื่อเศรษฐกิจ 25% ป่าสงวนแห่งชาติได้ถูกจัดอยู่ในประเภทป่าเพื่อเศรษฐกิจที่อธิบดีสามารถอนุญาตให้มีการทำประโยชน์หรืออาศัยอยู่ได้ในพื้นที่เป็น “ป่าเสื่อมโทรม” ได้

ในการกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เจ้าหน้าที่สามารถระบุแนวเขตลงบนแผนที่ได้เลย โดยไม่ต้องมีการเดินสำรวจเพื่อกันที่ดินอยู่อาศัยและทำกินของประชาชนออกจากการกำหนดแนวเขตก่อน จึงเกิดปัญหาความขัดแย้งกับประชาชนมากมาย รวมทั้งเกิดความลักลั่นระหว่างกรมป่าไม้กับกรมการปกครอง ที่ฝ่ายหลังสถาปนาอำนาจเหนืออาณาเขตดินแดนผ่านการรับรองความเป็นหมู่บ้านของชุมชนในเขตป่าเขาเรียบร้อยแล้ว ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เอง มีประชาชนที่ถูกจับกุมดำเนินคดีจากการถูกกล่าวหาว่าบุกรุกทำกินในป่าสงวนแห่งชาติอยู่เสมอ ประเด็นนี้เป็นปัญหาใหญ่ของประเทศ กระทั่งกรมป่าไม้เองต้องหาทางแก้ปัญหานี้ด้วยการออกหนังสืออนุญาตให้สิทธิทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้โดยชอบด้วยกฎหมายตามแบบ สทก.1 ก สทก.2 ก และ สทก.1 ข รวมทั้งการจัดให้ป่าเสื่อมโทรมเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อจัดสรรที่ดินให้แก่ผู้ไร้ที่ดินด้วย

ในช่วงรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) มีนโยบายที่อ้างว่าจะช่วยให้ประชาชนมีสิทธิทำกินและอยู่อาศัยในป่าหรือที่ดินของรัฐอย่างถูกกฎหมาย โดยได้ตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ขึ้นในปี 2558 เพื่อดำเนินโครงการ “การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน” อันเป็นการอนุญาตประชาชนได้ทำกินในป่าหรือที่ดินของรัฐในลักษณะแปลงรวมของชุมชนแบบไม่ให้กรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล พร้อมมาตรการป้องกันมิให้มีการบุกรุกป่าเพิ่มโดยเด็ดขาด ทั้งนี้ ป่าสงวนแห่งชาติเป็นพื้นที่หลักในการจัดที่ดินให้ชุมชนตามแนวทาง คทช. ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2561 โดยมีการกำหนดกฎเกณฑ์การจัดที่ดินให้ชุมชนและกติกาการใช้ที่ดินและการปลูกป่าเพื่อการอนุรักษ์สภาพแวดล้อม ที่เพิ่มความเข้มงวดตามช่วงเวลาการตั้งถิ่นฐานและตามลำดับการแบ่งชั้นลุ่มน้ำ (Watershed classification – WSC) อันเป็นอำนาจความรู้

ทางวิทยาศาสตร์ที่แบ่งพื้นที่ตามความเสี่ยงต่อการพังทลายของดินและความเปราะบางทางสิ่งแวดล้อม (กองส่งเสริมความร่วมมือและการขับเคลื่อนการบริหารจัดการที่ดิน สำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (สคทช.), 2566)

ในพื้นที่ชายแดนภาคใต้มีการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามแนวทาง คทช. ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติบ้างแล้ว อาทิ ในปี พ.ศ.2568 มีการมอบหนังสืออนุญาตการอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติลุ่มน้ำชั้นที่ 1 และ 2 ท้องที่จังหวัดปัตตานีให้แก่เกษตรกร 454 ราย เนื้อที่ราว 2,300 ไร่ ("ดร.เฉลิมชัย" มอบสมุดประจำตัวที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าสงวนฯ ลุ่มน้ำชั้น 1 และ 2 ให้ชาวปัตตานีฯ, 2568) และในจังหวัดนราธิวาสให้แก่เกษตรกร 884 ราย เนื้อที่ราว 3,500 ไร่ ('นิพนธ์' เดินหน้าแก้ปัญหาความยากจน จัดที่ทำกินให้ ปชช.ในพื้นที่ชายแดนภาคใต้, 2565) อนึ่ง ภายใต้บริบทของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศหรือภาวะโลกร้อน ชุมชนในที่ดิน คทช. มีหน้าที่ต้องปลูกป่าเพื่อสร้างพื้นที่สีเขียวเป็นแหล่งกักเก็บคาร์บอนไดออกไซด์ โดยภาครัฐสนับสนุนให้ชุมชนสร้างรายได้จากการขายคาร์บอนเครดิตแก่กลุ่มทุน ("ที่ดินทำกิน" สู่การสร้างพื้นที่ "สีเขียว-คาร์บอนเครดิต, 2567) อย่างไรก็ดี ยังไม่มีการทำคาร์บอนเครดิตในที่ดิน คทช. ในพื้นที่ชายแดนใต้โดยมีเพียงการดำเนินในพื้นที่ป่าชุมชนบางแห่งเท่านั้น

3.2 อุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

นับแต่ทศวรรษ 2520 เป็นต้นมา องคาพยพต่างๆ รัฐไทยให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ป่าอย่างมาก ต่างจากเดิมที่เน้นให้มีการบุกเบิกพื้นที่ป่าและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเพื่อสร้างเศรษฐกิจ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ นับแต่กลางทศวรรษ 2530 มีการกำหนดเขตป่าอนุรักษ์ ทั้งในพื้นที่ป่าเขาและพื้นที่ลุ่มหรือพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญทางนิเวศวิทยา โดยมักกำหนดจากที่ดินสงวนหวงห้ามที่มีอยู่เดิมของรัฐเพื่อให้มีการอนุรักษ์ที่เข้มข้นขึ้น

ในพื้นที่พรุ เดิมรัฐไทยทำการเปลี่ยนสภาพพรุให้กลายเป็นพื้นที่ปลูกปาล์มน้ำมัน แต่ต่อมาได้หันมาอนุรักษ์ป่าพรุอย่างมาก โดยจัดตั้งเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี หรือที่เรียกกันในท้องถิ่นว่า "ป่าพรุโต๊ะแดง" ขึ้นในปี 2534 ในเนื้อที่ 125,625 ไร่ เช่นเดียวกันกับในพื้นที่ป่าเขาที่รัฐหันมาเน้นการอนุรักษ์ป่า ทั้งนี้ พื้นที่บางส่วนของนิคมสร้างตนเองที่เดิมเป็นโครงการบุกเบิกป่า ก็ได้ถูกกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติและอุทยานแห่งชาติ ดังอุทยานแห่งชาติบางลาง ที่เนื้อที่ส่วนใหญ่มาจากนิคมสร้างตนเองเดิม (อช.บางลาง, 2567) ปัจจุบันในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีอุทยานแห่งชาติจำนวน 4 แห่ง โดยอุทยานแห่งชาติบูโด-สุไหงปาดีมีขนาดใหญ่ที่สุดถึง 213,125 ไร่ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กำลังผลักดันการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติใหม่อีก 3 แห่ง คือ อุทยานแห่งชาติน้ำตกซีโป (เตรียมการ) อุทยานแห่งชาติอ่าวมะนาว-เขาตันหยง (เตรียมการ) อุทยานแห่งชาติสันกาลาคีรี (เตรียมการ) และกำลังเตรียมขยายเนื้อที่ของอุทยานแห่งชาติบางลางด้วย

3.3 "ป่า" ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484

การประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 เป็นการขยายอำนาจรัฐเหนือดินแดนที่มีนัยยะสำคัญแตกต่างจากกฎหมายที่สงวนและอนุรักษ์ป่าฉบับอื่น อาทิ พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. 2481 ที่ต่อมาเปลี่ยนเป็นพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ที่การคุ้มครอง สงวน หรืออนุรักษ์ป่าจำกัดเฉพาะอาณาเขตที่ระบุในแผนที่แนบท้ายในพระราชกฤษฎีกาที่กำหนดป่าแต่ละแห่งเท่านั้น แต่ในพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ได้นิยาม "ป่า" ว่าหมายถึง "ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน" อันเป็นการขยายขอบเขตของป่าให้ครอบคลุมกว้างขวางทั่วประเทศ เหนือที่ดินที่ยังไม่ได้มีเอกสารสิทธิแม้จะไม่ใช่ป่า ส่งผลทำให้อำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดินทั้งประเทศอยู่ใต้อำนาจส่วนกลางอย่างสิ้นเชิง (บัณฑูร เศรษฐศิโรตม์, 2553)

อย่างไรก็ดี ในอดีตการบังคับใช้พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 มีจุดมุ่งหมายเพื่อจัดระเบียบการทำไม้มากกว่าเพื่อการอนุรักษ์ ทำให้ที่ผ่านมาไม่มีการบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวดกับผู้ที่อยู่อาศัยทำกินในที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิ ซึ่งถือว่าเป็น “ป่า” ตามนิยามของพระราชบัญญัตินี้ แต่เมื่อมีการรัฐประหารโดย คสช. และ คสช. มีนโยบาย “ทวงคืนผืนป่า” โดย คสช. ได้หยิบยกเอานิยาม “ป่า” จากพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 มารองรับการใช้กำลังผลักดันประชาชนให้ออกจาก “พื้นที่ป่า” (กิติมา ขุนทอง และธนพร สีสุกใส, 2567)

สำหรับพื้นที่ชายแดนภาคใต้ ในช่วงที่ยังมีการใช้คำสั่ง คสช. ที่ 66/2557 เรื่อง เพิ่มเติมหน่วยงานสำหรับการปราบปราม หยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้และนโยบายการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสภาวการณ์ปัจจุบัน ที่ให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ปราบปรามด้านป่าไม้ ได้ทำให้ประชาชนในพื้นที่รู้สึกว่าพวกตนถูกละเมิดสิทธิเพิ่มในมิติทรัพยากรธรรมชาติ จากเดิมที่ปกติก็ถูกละเมิดสิทธิจากมาตรการปราบปรามผู้ต้องสงสัยว่าเป็นขบวนการแบ่งแยกดินแดนอยู่แล้ว แม้ปัจจุบันนโยบายทวงคืนผืนป่าจะพ้นไปแล้ว แต่กรมป่าไม้ยังคงบังคับใช้พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 อย่างต่อเนื่อง ประชาชนที่อยู่นอกเขตป่าสงวนและป่าอนุรักษ์ แต่ยังไม่ได้รับเอกสารสิทธิในที่ดิน ได้กลายเป็นเป้าหมายสำคัญของการบังคับใช้กฎหมายนี้ โดยเจ้าหน้าที่ได้เข้าตรวจตราจับกุม ตรวจยึดอุปกรณ์การเกษตร และดำเนินคดีพวกเขาอย่างต่อเนื่อง หากไม่ดำนินคดีเจ้าหน้าที่ก็มักอ้างกฎหมายนี้มาข่มขู่รีดไถแทน (สนทนากลุ่มย่อยบ้านลูกเนียงนก (นามสมมติ) อำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส, 8 พฤษภาคม 2567)

นอกจากนั้น การที่รัฐยึดในนิยาม “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ 2484 ได้ปิดโอกาสที่ประชาชนชายแดนใต้ในเขตป่าเขาจะได้รับเอกสารสิทธิเพื่อรับรองกรรมสิทธิส่วนบุคคลในที่ดินของตน เดิมทีประชาชนที่ยังไม่มีเอกสารสิทธิที่ไม่ได้อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือเขตอุทยานแห่งชาติยังสามารถเข้าสู่กระบวนการเพื่อขอทำ น.ส.3 ก หรือโฉนดที่ดินได้ แต่นับแต่ยุครัฐบาล คสช. เป็นต้นมา ประชาชนที่ไม่มีเอกสารสิทธิที่ดินเหล่านี้ถูกกำหนดให้มีสถานะเป็นผู้ที่อยู่ใน “ที่ดินของรัฐ” บนฐานนิยาม “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 เมื่ออยู่ใน “ป่า” ซึ่งเป็นที่ดินของรัฐ ทำให้รัฐไม่อาจออกเอกสารสิทธิที่ดินให้ได้ หากประชาชนเหล่านี้ต้องการทำกินในที่ดินของรัฐอย่างถูกกฎหมาย ก็จะต้องยอมรับสถานะผู้ขอทำกินในที่ดินของรัฐร่วมกันในระดับชุมชนตามแนวทางการจัดที่ดินให้ชุมชนของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) เช่นเดียวกับที่ คทช.ดำเนินการอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ อย่างไรก็ตาม ประเด็นนี้ยังเป็นที่คาราคาซัง เนื่องจากนับแต่มีการตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ก็ยังไม่เคยมีการจัดที่ดิน “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ด้วยรูปแบบการจัดที่ดินให้ชุมชนตามแนวทาง คทช. มาก่อน

4. การอนุรักษ์ป่าในบริบทการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและเศรษฐกิจสีเขียว

4.1 บริบทระดับประเทศ

ก.) การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและคาร์บอนเครดิต

ท่ามกลางวิกฤติสภาพภูมิอากาศโลก การอนุรักษ์และจัดการป่าอย่างยั่งยืนเพื่อเพิ่มการกักเก็บคาร์บอนมีความสำคัญต่อพันธกรณีในความตกลงปารีส ภายใต้กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ในปี พ.ศ. 2564 รัฐบาลไทยประกาศเป้าหมายความเป็นกลางทางคาร์บอนภายในปี 2593 และเป้าหมายการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ภายในปี 2608 (สอวช., 2565) การบรรลุเป้าหมายนี้ต้องเพิ่มพื้นที่ป่าไม้และใช้กลไกตลาดคาร์บอน ซึ่งทำให้ป่าไม้กลายเป็นทรัพย์สินรูปแบบใหม่ผ่านการค้าขายสิทธิการปล่อยคาร์บอน หรือ “คาร์บอนเครดิต” ที่ภาคอุตสาหกรรมใช้ชดเชยการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของตน (กฤษฎา บุญชัย, 2566; วิชชุดา สร้างเอี่ยม, 2567)

ในประเทศไทย การซื้อขายคาร์บอนเครดิตเป็นแบบภาคสมัครใจ รัฐเปิดให้เอกชนลงทุนปลูกป่าในพื้นที่ของรัฐ โดยเอกชนได้รับคาร์บอนเครดิตร้อยละ 90 หน่วยงานรัฐได้รับร้อยละ 10 ส่วนชุมชนได้รับค่าจ้างปลูกและดูแลป่า ทั้งนี

กรมป่าไม้อนุญาตให้เอกชนลงทุนปลูกป่าในป่าสงวนแห่งชาติ 4.5 ล้านไร่ โดยพื้นที่บางส่วนเป็นป่าชุมชนกว่า 11,000 แห่ง (ความสำเร็จการจัดการป่าไม้ของประเทศไทย, 2566) ขณะที่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอนุญาตให้เอกชนลงทุนปลูกป่าชายเลน 3 ล้านไร่ และกรมอุทยานฯ กำลังพยายามเพิ่มพื้นที่ป่าอนุรักษ์อีก 1.28 ล้านไร่ นอกจากนี้ แนวคิดเศรษฐกิจคาร์บอนยังขยายสู่ที่ดินของหน่วยงานอื่น เช่น ส.ป.ก. ที่ราชพัสดุ ตลอดจนโครงการจัดที่ดินทำกินแก่ชุมชนของ คทช. ซึ่งนำร่อง “เศรษฐกิจสีเขียว” โดยให้กลุ่มทุนลงทุนปลูกสวนป่าเศรษฐกิจเพื่อคาร์บอนเครดิต โดยมีชุมชนในที่ดิน คทช.เป็นแรงงานปลูกและดูแล (สคทช., 2565; “ที่ดินทำกิน” สู่การสร้างพื้นที่ “สีเขียว–คาร์บอนเครดิต”, 2567; สิริลักษณ์ จันทร์แจ่มศรี และภิชชากรณ์ วงศ์ทองดีปี่แก้ว, 2567)

อย่างไรก็ตาม เศรษฐกิจคาร์บอนถูกวิจารณ์จากภาคประชาชนว่าเป็นการละเมิดสิทธิชุมชนในพื้นที่ป่า เพราะรัฐต้องยึดที่ดินทำกินของประชาชนมาปลูกป่าชดเชยการปล่อยก๊าซของภาคอุตสาหกรรม (ณัฐกานต์ อัครพงศ์พิศักดิ์, 2561) อีกทั้งภาคประชาชนเห็นว่าการเพิ่มพื้นที่ป่าไม่มีทางเพียงพอ หากภาคพลังงานไม่ลดการปล่อยก๊าซในสายการผลิต ความพยายามของรัฐไทยในการเพิ่มพื้นที่ป่ามาพร้อมการออกกฎหมายที่อ้างว่าคุ้มครองสิทธิชุมชน เช่น พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 และ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 ซึ่งถูกวิจารณ์ว่ามุ่งผลักชาวบ้านในเขตป่าให้กลายเป็นเพียงแรงงานดูแลต้นไม้เพื่อผลประโยชน์ทางคาร์บอนของกลุ่มทุนเท่านั้น

ข) เศรษฐกิจสีเขียว

การอนุรักษ์และบริหารจัดการป่าในระบบการค้าขายคาร์บอนเป็นส่วนหนึ่งของโมเดลทางเศรษฐกิจใหม่ที่เรียกว่า "BCG" ซึ่งเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจ 3 ด้าน คือ เศรษฐกิจชีวภาพ (Bioeconomy) เศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy) และเศรษฐกิจสีเขียว (Green Economy) ที่รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา พยายามผลักดันให้เป็นวาระแห่งชาติมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2564 และเป็นฐานของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 ควบคู่กับแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง โดยสอดรับกับเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs)

ในการพัฒนาเศรษฐกิจ "BCG" โดยเฉพาะอย่างยิ่งเศรษฐกิจสีเขียวที่มุ่งลดการปล่อยคาร์บอน ทางรัฐได้ส่งเสริมการปลูกพืชพลังงานและหาพลังงานทางเลือก ซึ่งส่งผลต่อการใช้ประโยชน์และการเข้าถึงที่ดินของประชาชน ไทยมีแผนพัฒนาพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก พ.ศ. 2558-2579 ที่กำหนดเป้าหมายเร่งรัดส่งเสริมเอทานอลและไบโอดีเซลในระดับประเทศ ทำให้มีการปลูกพืชพลังงาน เช่น อ้อย มันสำปะหลัง ปาล์มน้ำมัน เพิ่มขึ้นอย่างมากในหมู่เกษตรกรรายย่อยทั้งในและนอกระบบพันธะสัญญา โดยมักเปลี่ยนจากการปลูกพืชพาณิชย์เดิมบางชนิด เช่น ข้าว มาปลูกพืชยืดหยุ่น ซึ่งสามารถใช้เป็นทั้งอาหารคน อาหารสัตว์ พลังงาน หรือวัตถุดิบในอุตสาหกรรมต่างๆ โดยป้อนสู่โรงงานผลิตอาหารและโรงงานผลิตเชื้อเพลิงชีวภาพในเครือเดียวกัน เช่น การปลูกอ้อยป้อนโรงงานน้ำตาลและโรงงานเอทานอล หรือการปลูกมันสำปะหลังป้อนโรงงานผลิตแป้งและโรงงานเอทานอล (ณัฐกานต์ อัครพงศ์พิศักดิ์, 2561, 75)

4.2 ผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์จากที่ดินที่ชายแดนใต้

ที่ชายแดนใต้ หน่วยงานรัฐที่บริหารจัดการป่าได้ทำงานอย่างสอดคล้องกับเป้าหมายของประเทศด้านความเป็นกลางทางคาร์บอน ในส่วนของกรมอุทยานฯ มีความพยายามในการเพิ่มพื้นที่ป่าอนุรักษ์อย่างต่อเนื่อง ดังการขยายพื้นที่อุทยานแห่งชาติเดิม 1 แห่ง และการเตรียมกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติใหม่ 3 แห่ง ส่วนกรมป่าไม้ก็เดินหน้าส่งเสริมการซื้อขายคาร์บอนเครดิตในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่จัดเป็นป่าชุมชน โดยเลือกป่าชุมชนที่มีการบริหารจัดการเข้มแข็ง เป็นพื้นที่นำร่องเพื่อเก็บกักคาร์บอน ดังกรณีป่าชุมชนที่มีชื่อเสียงแห่งหนึ่งใน จ.นราธิวาส ที่ได้รับการส่งเสริมให้อนุรักษ์ป่าในป่าชุมชนจากบริษัทผลิตไฟฟ้าขนาดใหญ่ที่ร่วมมือกับกรมป่าไม้ (ปิยาพรรณ ยังเทียน, 2566; 16 ป่าชุมชนต้นแบบฯ, 2566)

อนึ่ง ในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นเป้าหมายการจัดที่ดิน คทช. ผู้วิจัยพบว่า ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียส่วนใหญ่ยังไม่เคยรับทราบว่า ต่อไปพวกเขาจะต้องแบกรับภาระในการดูแลป่าให้แก่กลุ่มทุนที่มาซื้อคาร์บอนเครดิต ยิ่งไปกว่านั้น พวกเขายังไม่ได้รับทราบแม้กระทั่งข้อมูลที่ว่า การจัดที่ดินให้ชุมชนตามแนวทาง คทช.คืออะไร และจะส่งผลกระทบต่อสิทธิในที่ดินของตนอย่างไร (สัมภาษณ์ สมหมาย (นามสมมติ) ผู้ใหญ่บ้านอำเภอตากใบ จังหวัดนราธิวาส, 25 มกราคม 2568)

สำหรับเศรษฐกิจ BCG หรือเศรษฐกิจสีเขียว หน่วยงานราชการ ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ก็มีภารกิจที่ต้องผลักดันนโยบายนี้ แต่หน่วยงานด้านการส่งเสริมการเกษตรดูจะยังไม่ได้ดำเนินงานในระดับที่จะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงไปสู่เศรษฐกิจสีเขียวได้ ส่วนใหญ่เป็นเพียงการเปลี่ยนชื่อแผนงาน/โครงการส่งเสริมการเกษตรที่มีอยู่เดิมให้สอดคล้องกับแนวทางเศรษฐกิจ BCG เท่านั้น และไม่ได้ขยายไปสู่เกษตรกรในวงกว้าง จะมีก็เพียงเกษตรกรตัวอย่างไม่กี่คนเท่านั้นที่ได้เข้าร่วมโครงการเพื่อเป็นแปลงสาธิต อาทิ โครงการที่ส่งเสริมให้ชาวสวนยางประยุกต์ใช้เทคโนโลยีพลังงานหมุนเวียน (การยางแห่งประเทศไทยจังหวัดนราธิวาส-กยท.จ.นราธิวาส, 2567)

อย่างไรก็ดี การผลักดันเศรษฐกิจ BCG อาจส่งผลโดยตรงต่อเกษตรกรมากขึ้นในอนาคต เพราะต่อไปสินค้าของเกษตรของไทยจำเป็นต้องมีมาตรการที่ตรวจสอบย้อนกลับมาถึงแปลงปลูก เพื่อพิสูจน์ให้ได้ว่าไม่เกี่ยวข้องกับการตัดไม้ทำลายป่า อันเป็นไปตามแนวทางเศรษฐกิจสีเขียว หน่วยงานรัฐจึงต้องมีความเข้มงวดมากขึ้นกับการผลิตของเกษตรกร ดังข้อกำหนดของสหภาพยุโรป คือ EU - Deforestation-free Products Regulation หรือ EUDR ที่ระบุว่า สินค้ายางพาราที่จะส่งไปขายยังสหภาพยุโรปจะต้องไม่เกี่ยวข้องกับการตัดไม้ทำลายป่า ปัจจุบันการยางแห่งประเทศไทย (กยท.) กำลังเร่งปรับปรุงส่งเสริมการทำสวนยางและกระบวนการรับซื้อยางที่สอดคล้องกับเงื่อนไข EUDR อันอาจจะส่งผลกระทบต่อเกษตรกรชาวสวนยางในจังหวัดชายแดนภาคใต้จำนวนมากที่ไม่มีเอกสารสิทธิที่ดินในสวนยาง และถูกนิยามโดยปริยายตามกฎหมายว่าเป็นการทำสวนยางในพื้นที่ “ป่า”

การผลักดันอีกประการที่โดดเด่นของภาครัฐต่อเศรษฐกิจ BCG ก็คือ การสนับสนุนให้เอกชนมาลงทุนก่อสร้างโรงไฟฟ้าชีวมวลในจังหวัดชายแดนใต้ ซึ่งดำเนินการแล้วหลายแห่งนับแต่ยุครัฐบาล คสช. และจะก่อสร้างอีกหลายแห่ง โรงไฟฟ้าชีวมวลเหล่านี้สร้างมลพิษแก่ประชาชนที่อาศัยอยู่โดยรอบ ขณะเดียวกันการเกิดขึ้นของโรงงานฟ้าชีวมวลในพื้นที่ชายแดนใต้ก็ได้กระตุ้นให้เกษตรกรบางส่วนหันมาปลูกพืชพลังงานอย่างปาล์มน้ำมันกันมากขึ้น นอกจากนั้นการที่โรงไฟฟ้าชีวมวลใช้เชื้อเพลิงชีวภาพจากวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรด้วย ชาวบ้านบางส่วนจึงหารายได้เสริมจากการโค่นต้นไม้ที่แก่หรือตายแล้วในสวนของตนมาขายในรูปของเศษไม้ให้กับ “ลานไม้” หรือร้านรับซื้อไม้ของพ่อค้าคนกลางที่ตั้งในชุมชน โดยเถ้าแก่ลานไม้จะนำเศษไม้ส่งขายต่อให้โรงไฟฟ้าชีวมวล ทั้งนี้ การขายไม้จากสวนที่ไม่มีเอกสารสิทธิ มักทำให้ทั้งชาวบ้านและเถ้าแก่ลานไม้เสี่ยงต่อถูกจับกุมหรือรีดไถจากเจ้าหน้าที่ป่าไม้ เนื่องจากไม้จากที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิถือเป็น “ไม้ป่า” ที่ห้ามเคลื่อนย้ายโดยไม่มีใบอนุญาต แม้เจ้าของจะทำกินในที่ดินแปลงนั้นมานานนับร้อยปีแล้วก็ตาม (สัมภาษณ์ บอสชู (นามสมมติ) เถ้าแก่ลานไม้ในอำเภอจะแน จังหวัดนราธิวาส, 23 กันยายน 2567)

การผลักดันอีกประการที่โดดเด่นของภาครัฐต่อเศรษฐกิจ BCG ก็คือ การสนับสนุนให้เอกชนมาลงทุนก่อสร้างโรงไฟฟ้าชีวมวลในจังหวัดชายแดนใต้ ซึ่งดำเนินการแล้วหลายแห่งนับแต่ยุครัฐบาล คสช. และจะก่อสร้างอีกหลายแห่ง โรงไฟฟ้าชีวมวลเหล่านี้สร้างมลพิษแก่ประชาชนที่อาศัยอยู่โดยรอบ ขณะเดียวกันการเกิดขึ้นของโรงงานฟ้าชีวมวลในพื้นที่ชายแดนใต้ก็ได้กระตุ้นให้เกษตรกรบางส่วนหันมาปลูกพืชพลังงานอย่างปาล์มน้ำมันกันมากขึ้น นอกจากนั้นการที่โรงไฟฟ้าชีวมวลใช้เชื้อเพลิงชีวภาพจากวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรด้วย

ชาวบ้านบางส่วนจึงหารายได้เสริมจากการโค่นต้นไม้ที่แก่หรือตายแล้วในสวนของตนมาขายในรูปของเศษไม้ให้กับ “ลานไม้” หรือร้านรับซื้อไม้ของพ่อค้าคนกลางที่ตั้งในชุมชน โดยเถ้าแก่ลานไม้จะนำเศษไม้ส่งขายต่อให้โรงไฟฟ้าชีวมวล ทั้งนี้ การขายไม้จากสวนที่ไม่มีเอกสารสิทธิ มักทำให้ทั้งชาวบ้านและเถ้าแก่ลานไม้เสี่ยงต่อถูกจับกุมหรือรีดไถจากเจ้าหน้าที่ป่าไม้ เนื่องจากไม้จากที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิถือเป็น “ไม้ป่า” ที่ห้ามเคลื่อนย้ายโดยไม่มีใบอนุญาต แม้เจ้าของจะทำกินในที่ดินแปลงนั้นมานานนับร้อยปีแล้วก็ตาม (สัมภาษณ์ บอสชู (นามสมมติ) เถ้าแก่ลานไม้ในอำเภอจะแนะ จังหวัดนราธิวาส, 23 กันยายน 2567)

บทสรุปและอภิปรายผล

1.สรุปผล

นอกจากสถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นอย่างยืดเยื้อเรื้อรังแล้ว ผู้คนจำนวนมากในจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังต้องเผชิญปัญหาในการดำรงชีวิตจากความไม่มั่นคงในที่ดินทำกินเนื่องจากไม่มีเอกสารสิทธิ อันทำให้ที่ดินของประชาชน โดยเฉพาะในเขตป่าเขา ถูกระบุว่าเป็น “ป่า” หรือเป็นที่ดินของรัฐ งานชิ้นนี้จึงต้องการทำความเข้าใจถึงพัฒนาการของนโยบายและปฏิบัติการของรัฐด้านที่ดินและป่าไม้ในพื้นที่ชายแดนภาคใต้ และผลกระทบที่มีต่อประชาชน ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายและปฏิบัติการนี้กับสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ชายแดนใต้ โดยใช้แนวคิดว่าด้วยการขยายอำนาจการควบคุมเหนือดินแดนภายในกับการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไทยของ Peter Vandergeest และ Nancy Lee Peluso (1995) และแนวคิดว่าด้วยความล้มเหลวของโครงการขนาดใหญ่ของรัฐของ James C. Scott (1998) เป็นกรอบในการวิเคราะห์

ผลการศึกษาพบว่า การบริหารจัดการที่ดินและป่าของรัฐไทยเป็นการพยายามขยายอำนาจของรัฐบาลส่วนกลางเพื่อควบคุมพื้นที่ในจังหวัดชายแดนใต้ให้ได้มากขึ้น โดยดำเนินการใน 4 บริบท คือ บริบทการพัฒนาเศรษฐกิจ บริบทความมั่นคง บริบทการอนุรักษ์ป่า และบริบทการเปลี่ยนปลงสภาพภูมิอากาศ

การบริหารจัดการที่ดินและป่าที่มุ่งสร้างเศรษฐกิจอยู่บนฐานคิดของรัฐไทยที่มีมาตั้งแต่หลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ว่า ที่ดินในเขตป่าเขาคือพื้นที่รกร้างว่างเปล่า ที่แม้จะมีความอุดมสมบูรณ์ยิ่ง แต่ก็ยังไม่ถูกใช้ประโยชน์ จึงควรดึงทรัพยากรนี้มาใช้ให้เกิดผลทางเศรษฐกิจ ในระยะแรกรัฐดำเนินการด้วยการให้สัมปทานทำไม้และเหมืองแร่ และต่อมาก็ได้จัดตั้งชุมชนใหม่ในเขตป่าเขาผ่านการสร้างทัณฑนิคมและนิคมสร้างตนเอง เช่นเดียวกับการพัฒนาพื้นที่พรุ ที่รัฐก็มองว่าเป็นพื้นที่รกร้าง น้ำท่วมซ้ำซาก ดินเสื่อมโทรม และไร้ประโยชน์ นอกจากนั้น รัฐก็ยังส่งเสริมพืชเศรษฐกิจยางพาราให้แก่คนในเขตป่าเขาผ่านทางการให้ทุนจากสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง (สกย.) และส่งเสริมเศรษฐกิจการเกษตรและการตลาดสินค้าเกษตรอื่นๆ อีกเรื่อยมา อย่างไรก็ดี จุดมุ่งหมายในการสร้างเศรษฐกิจนี้กลับย้อนแย้งกับความไม่ทั่วถึงและความล่าช้าในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้แก่ประชาชน ทำให้ที่สวนของประชาชนอยู่ใต้อำนาจของกรมป่าไม้เรื่อยมา ทั้งๆ ที่รัฐไทยก็สมาทานแนวคิดว่า การออกโฉนดที่ดินแบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลเป็นองค์ประกอบสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวทางเสรีนิยม

ในการบริหารจัดการที่ดินและป่าในบริบทความมั่นคงและการเมืองพบว่า แทนที่รัฐไทยจะใช้การรับรองสิทธิความเป็นเจ้าของเหนือที่ดินเพื่อเอาชนะจิตใจชาวมลายูมุสลิม รัฐไทยกลับใช้วิธีกระชับอำนาจเหนือที่ดินทำกินของประชาชนในฐานะที่ดินหวงห้ามของรัฐ แล้วจึงเลือกจัดสรรสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้แก่กลุ่มเฉพาะในฐานะยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความไม่สงบ ในช่วงต้นทศวรรษที่ 2530 มีการตั้งหมู่บ้านพร้อมที่ดินทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติให้แก่ผู้ร่วมพัฒนาชาติไทยอดีตสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์มลายา ส่วนในช่วงหลังการเกิดขึ้น

ของความไม่สงบระลอกใหม่ตั้งแต่ปี พ.ศ.2547 ได้เกิดโครงการพัฒนาด้านการเกษตรใหม่หลายแห่ง ที่มีการจัดตั้งหมู่บ้านและจัดที่ดินทำกินให้แก่ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความรุนแรง รวมทั้ง “โครงการพาคนกลับบ้าน” ของกองทัพ ที่เปิดให้ผู้ต้องคดีความมั่นคงได้เข้ามอบตัว โดยกองทัพได้จัดให้ผู้เข้าโครงการบางรายได้อยู่อาศัยในที่ดินของรัฐ อย่างไรก็ดี เมื่อไม่กี่ปีมานี้ รัฐบาลมีโครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินเพื่อแก้ปัญหาความมั่นคงในพื้นที่ชายแดนใต้เป็นการเฉพาะ แต่แม้จะเป็นการรับรองสิทธิความเป็นเจ้าของเหนือที่ดิน แต่ก็มีข้อจำกัดอย่างมากและไม่ได้แก้ปัญหาที่ดินของประชาชนที่ถูกประกาศทับเป็นป่าสงวนหรือป่าอนุรักษ์แต่อย่างใด อีกทั้งยังไม่ครอบคลุมที่ดินของประชาชนที่รัฐระบุว่ามีความลาดชันเกินกำหนดตามการแบ่งชั้นลุ่มน้ำ

ส่วนการบริหารจัดการที่ดินและป่าในบริบทการอนุรักษ์ รัฐเริ่มประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติในพื้นที่ชายแดนใต้มาตั้งแต่ก่อนปี พ.ศ. 2500 (ตามกฎหมายเดิม) ส่วนหนึ่งเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอนุญาตให้มีการทำประโยชน์หรืออาศัยอยู่ได้ในพื้นที่ “ป่าเสื่อมโทรม” ปัจจุบันสามจังหวัดชายแดนภาคใต้มีป่าสงวนแห่งชาติรวมเกือบ 1.5 ล้านไร่ อนึ่ง ในการกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติไม่มีการเดินสำรวจเพื่อกันที่ดินของประชาชนออกก่อน จึงเกิดปัญหาความขัดแย้งกับประชาชนไปทั่วประเทศ ที่ผ่านรัฐพยายามแก้ไขปัญหานี้ โดยหาแนวทางต่างๆ ที่อ้างว่าเพื่อให้ประชาชนสามารถทำกินในป่าสงวนแห่งชาติได้โดยชอบ ล่าสุดรัฐใช้วิธีการจัดที่ดินให้ชุมชนตามแนวทางคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ซึ่งไม่เพียงแต่ไม่มีการให้กรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล แต่ยังมีเงื่อนไขฎเกณฑ์การใช้ประโยชน์ตามการแบ่งชั้นลุ่มน้ำ ที่ผู้เข้าร่วมโครงการต้องปฏิบัติตามอย่างเข้มงวดเพื่อรักษาพื้นที่สีเขียว การจัดที่ดินทำกินฯ คทช. นี้เริ่มดำเนินการในเขตป่าสงวนแห่งชาติในพื้นที่ชายแดนใต้มากขึ้นเป็นลำดับ

ส่วนการตั้งอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าในจังหวัดชายแดนภาคใต้เริ่มมีมานับแต่ต้นทศวรรษ 2530 ทั้งในพื้นที่ป่าเขาและพื้นที่ลุ่มหรือพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญทางนิเวศวิทยา เพื่อให้การอนุรักษ์ป่ามีความเข้มข้นมากขึ้น ทั้งนี้ ป่าอนุรักษ์เหล่านี้กำหนดขึ้นจากที่ดินสงวนหวงห้ามที่มีอยู่เดิมของรัฐและที่เหลืออยู่จากการพัฒนาเพื่อสร้างเศรษฐกิจ เช่น ป่าในนิคมสร้างตนเอง ป่าสงวนแห่งชาติที่มีสภาพสมบูรณ์มาก และป่าพรุที่ยังคงเหลืออยู่ แม้ผ่านโครงการระบายน้ำออกจากพรุมาอย่างหนักหน่วงก็ตาม ปัจจุบันกรมอุทยานฯ ยังคงพยายามเพิ่มพื้นที่และจำนวนอุทยานแห่งชาติในจังหวัดชายแดนภาคใต้อยู่อย่างแข็งขัน

สำหรับในพื้นที่เขตป่าเขาที่ไม่ได้เป็นป่าสงวนแห่งชาติและอุทยานแห่งชาติ หากไม่มีเอกสารสิทธิที่ดินที่กรมที่ดินออกให้ ที่ดินก็มีสถานะเป็น “ป่า” ตามนิยามในพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 การที่ พ.ร.บ.ฉบับนี้ ที่เดิมมีจุดมุ่งหมายเพื่อจัดระเบียบการทำไม้สัมปทาน ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการ “ทวงคืนผืนป่า” ของรัฐบาล คสช. ได้ทำให้ประชาชนถูกจำกัดสิทธิในการใช้ประโยชน์จากที่ดินและปิดโอกาสที่จะได้รับเอกสารสิทธิใดๆ ในที่ดินตลอดการไม่ได้รับสนับสนุนต่างๆ จากรัฐ เพราะพวกเขาได้กลายมาเป็นผู้บุกรุกป่าหรือที่ดินของรัฐไปเสียแล้ว

ในบริบทการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและเศรษฐกิจสีเขียว การที่ไทยมีพันธะกรณีต่อนานาประเทศในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก รัฐจึงต้องเร่งเพิ่มพื้นที่ป่าไม้เพื่อการดูดซับและเก็บกักคาร์บอน ปัจจุบันการบริหารจัดการป่าของไทยได้เข้าสู่ยุคที่ป่ากลายเป็นทรัพย์สินรูปแบบใหม่ผ่านกลไกคาร์บอนเครดิต ที่ทำให้ชุมชนมีฐานะเป็นเพียงลูกจ้างปลูกและดูแลป่าให้กลุ่มทุนในที่ดินของรัฐที่ชุมชนได้รับอนุญาตให้อาศัยทำกิน นอกจากนั้นการที่ไทยพยายามลดการปล่อยคาร์บอนด้วยพลังงานทางเลือก ได้ส่งผลต่อการใช้ที่ดินและเข้าถึงที่ดินของประชาชนด้วย ในพื้นที่ชายแดนใต้กรมอุทยานฯ พยายามเพิ่มพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ขณะที่กรมป่าไม้เดินหน้าส่งเสริมการซื้อขายคาร์บอนเครดิตในป่าชุมชน ส่วนหน่วยงานอื่นก็เร่งสร้างมาตรฐานสินค้าเกษตรที่สามารถตรวจสอบย้อนกลับได้ว่าไม่ได้บุกรุกป่า ปรากฏการณ์เหล่านี้อาจทำให้ประชาชนชายแดนใต้ในเขตป่าเขาที่ไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดิน ต้องถูกผลักให้ไปอยู่ชายขอบของเศรษฐกิจสีเขียวมากยิ่งขึ้น

2. อภิปรายผล

2.1 จากแนวคิดว่าด้วยการขยายอำนาจการควบคุมเหนือดินแดนภายในกับการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไทยของ Peter Vandergeest และ Nancy Lee Peluso (1995) ทำให้เห็นว่า การเข้าจัดการพื้นที่ในเขตป่าเขา คือองค์ประกอบที่สำคัญในการขยายอำนาจของรัฐไทยให้ครอบคลุมเหนือดินแดนชายแดนใต้อย่างเบ็ดเสร็จ ที่นอกเหนือไปจากการใช้กำลัง การบริหารปกครอง และการพัฒนาในด้านอื่นๆ ทั้งนี้ รัฐไทยได้ประกาศหวงห้ามพื้นที่ในเขตป่าเขาเพื่อใช้ในกิจการรัฐ ทั้งในการสร้างเศรษฐกิจ การแก้ปัญหาความมั่นคง และการอนุรักษ์ น่าสังเกตว่าภายใต้การบริหารจัดการนี้ การดำรงชีพของคนท้องถิ่นในเขตป่าเขาไร้ตัวตนจากการรับรู้ของรัฐ โดยรัฐมองไม่เห็นเลยว่ามีผู้คนใช้ประโยชน์และดำรงชีพอยู่ในพื้นที่ป่าเขาที่รัฐมองว่ารกร้างไม่มีเจ้าของ รัฐจึงนำพื้นที่มาให้สัมปทานทำไม้แก่รัฐวิสาหกิจและนายทุน ทั้งที่ในความเป็นจริงผู้รับสัมปทานยังต้องมาทำความตกลงขอตัดไม้ในที่ดินที่มีประชาชนครอบครองอยู่ ขณะที่การกำหนดเขตป่าสงวนและป่าอนุรักษ์ต่างๆ ก็ทับซ้อนที่ทำกินของคนจำนวนมาก

แนวคิดของ Peter Vandergeest และ Nancy Lee Peluso (1995) ยังช่วยให้เห็นว่า การขยายอำนาจเหนือพื้นที่ในเขตป่าเขาในระยะแรก ยังส่งผลต่อคนในท้องถิ่นที่ทำกินในเขตป่าเขาไม่มากนัก เพราะรัฐเองยังไม่มีประสิทธิภาพที่มากพอในการควบคุมพื้นที่ห่างไกล การดำรงชีวิตของคนในเขตป่าเขาจึงยังคงอยู่ได้เรื่อยมา แต่เมื่อเวลาผ่านไป การควบคุมเหนือพื้นที่โดยรัฐไทยก็พรั่งพร้อมมากขึ้นทั้งในด้านงบประมาณ กำลังเจ้าหน้าที่ และเทคโนโลยีที่ทันสมัย จนทำให้ประชาชนไม่สามารถทำกินในพื้นที่ป่าเขาได้อย่างปกติสุขอีกต่อไป

2.2 ในแง่ความมั่นคง การบริหารจัดการพื้นที่ในเขตป่าเขาที่จังหวัดชายแดนใต้มีความเกี่ยวข้องกับมิติด้านความมั่นคงเสมอมา แม้ในยุคแรกที่เน้นการสร้างเศรษฐกิจจาก “พื้นที่รกร้าง ไม่มีเจ้าของ” ซึ่งรัฐไทยมีความหวังว่า เศรษฐกิจที่ดีจะช่วยทำให้คนมลายูมุสลิมลดความรู้สึกห่างเหินหรือความรู้สึกเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐไทย เมื่อเหตุการณ์ความไม่สงบระลอกใหม่เริ่มต้นในปี พ.ศ. 2547 รัฐไทยได้ใช้พื้นที่ในเขตป่าเขามาแก้ไขปัญหาความไม่สงบโดยตรง โดยจัดทำโครงการพัฒนาเพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากความรุนแรง ด้วยการจัดที่ทำกินในเขตป่าเขาให้พร้อมการส่งเสริมอาชีพ

อย่างไรก็ดี ในยุคของการอนุรักษ์ป่า ที่รัฐไทยเริ่มดำเนินการอย่างเข้มข้นในพื้นที่ชายแดนใต้ตั้งแต่ 2-3 ทศวรรษที่ผ่านมา ดูเหมือนจะไม่มีความเกี่ยวข้องกับความมั่นคง เพราะการอนุรักษ์ป่าเป็นนโยบายที่ดำเนินการเช่นเดียวกันทั่วประเทศ หน่วยงานด้านป่าไม้ได้ใช้มาตรการทางกฎหมายที่เข้มงวดปกป้องป่าในพื้นที่ชายแดนใต้เช่นเดียวกับที่ทำในภูมิภาคอื่น น่าสังเกตว่า ในขณะที่ในด้านการปกครองหรือการพัฒนาอื่นๆ รัฐไทยมักมีแนวทางเฉพาะหรืออะลุ่มอล่วยเพื่อเอาชนะจิตใจของชาวมลายูมุสลิมชายแดนใต้อยู่เสมอ แต่รัฐไทยกลับไม่ต้องการใช้การบริหารจัดการที่ดินในป่าเขาเพื่อการนี้ ตรงกันข้ามรัฐไทยดูจะมองว่า การควบคุมพื้นที่ป่าเขาได้ทุกตารางนิ้วด้วยกองกำลังเจ้าหน้าที่รักษาป่าและเทคโนโลยีที่ทันสมัยนั้น เป็นผลดีต่อการรักษาความมั่นคง เพราะทำให้ขบวนการแบ่งแยกดินแดนหลบซ่อนอยู่ในป่าได้ยากลำบากขึ้น ขณะที่สถานการณ์ความไม่สงบที่ฝ่ายความมั่นคงมีอำนาจมากจากกฎหมายพิเศษ ก็ทำให้คนในเขตป่าเขาไม่กล้าเรียกร้องสิทธิในที่ดินหรือคัดค้านป่าสงวนหรือป่าอนุรักษ์ที่ซ้อนทับที่ดินของตน

2.3 จากแนวคิดเรื่องความล้มเหลวของโครงการขนาดใหญ่ของ James C. Scott (1998) พบว่า กรณีปัญหาที่ดินและป่าในจังหวัดชายแดนภาคใต้ คือการบรรจบกันของโครงการขนาดใหญ่ของรัฐไทยในสองส่วน นั่นคือ การแก้ปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดินซ้อนทับของรัฐและประชาชน และการแก้ปัญหาความไม่สงบหรือการสร้างสันติภาพในพื้นที่ชายแดนใต้ หากประเมินความสำเร็จการแก้ปัญหาที่ดินป่าไม้ พบว่า รัฐไทยประสบความสำเร็จในกำหนดและควบคุมพื้นที่ป่าสงวนและป่าอนุรักษ์ได้เป็นจำนวนมาก แต่สิ่งนี้กลับสร้างความเดือดร้อนให้กับผู้คนที่ที่ดินทำกินถูกประกาศทับให้เป็นพื้นที่ป่า จนเกิดความไม่มั่นคงในที่ดิน อันเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการสร้างความกินดีอยู่ดีให้กับประชาชน (ผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2566, 442-465) ความเดือดร้อนนี้ของประชาชนเป็นอุปสรรคยิ่งต่อการแก้ปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ชายแดนใต้

ปัจจุบันชัดเจนแล้วว่า รัฐไทยไม่มีแนวคิดที่จะสร้างความมั่นคงในที่ดินให้กับประชาชนในเขตป่าเขาด้วยการรับรองกรรมสิทธิส่วนบุคคลอีกแล้ว แม้ระบบกรรมสิทธิส่วนบุคคลจะเป็นหลักการพื้นฐานของเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมที่รัฐไทยสมาทานก็ตาม ตรงกันข้ามรัฐไทยถือว่าที่ดินในเขตป่าเขาเป็นของรัฐ แล้วรัฐบริหารจัดการด้วยการอนุญาตให้ประชาชนได้ทำกินโดยไม่ให้กรรมสิทธิ์ครอบครองตามกฎหมาย ผ่านโครงการรูปแบบต่างๆ ที่ล่าสุดก็คือการจัดที่ดินให้แก่ชุมชนตามแนวทาง คทช. ขณะที่ประชาชนยังคงยืนยันว่าที่ดินเป็นกรรมสิทธิของพวกเขามาตั้งแต่รุ่นบรรพบุรุษ จึงทำให้ความขัดแย้งเรื่องที่ดินระหว่างประชาชนชายแดนใต้กับรัฐคลี่คลายได้ยาก ในขณะเดียวกันการที่รัฐมุ่งบรรลุเป้าหมายความเป็นกลางทางคาร์บอนโดยพยายามเพิ่มพื้นที่ป่าหรือพื้นที่สีเขียว ก็จะยิ่งทำให้โครงการของรัฐในการบริหารจัดการที่ดินป่าไม้ห่างไกลจากการสร้างความกินดีอยู่ดีและการสร้างสันติภาพชายแดนใต้มากยิ่งขึ้น

ข้อเสนอแนะการวิจัย

1.ข้อเสนอแนะการนำผลการวิจัยไปใช้

ภาคประชาสังคมชายแดนใต้สามารถนำผลการวิจัยไปใช้เพื่อวางแผนในการจัดทำแผนงานส่งเสริมสิทธิในที่ดินให้กับประชาชนชายแดนใต้ รวมทั้งเพื่อเชื่อมโยงประเด็นสิทธิเหนือทรัพยากรให้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสร้างสันติภาพชายแดนใต้ ส่วนพรรคการเมืองที่ทำงานขับเคลื่อนประเด็นปัญหาชายแดนใต้ก็สามารถนำผลการวิจัยไปทำนโยบายของพรรคเพื่อช่วยเหลือประชาชนได้

2.ข้อเสนอแนะการวิจัยครั้งถัดไป

ควรมีการทำวิจัยเชิงสำรวจเพื่อเป็นฐานข้อมูลว่าด้วยสภาพปัญหาด้านสิทธิในที่ดินทำกินของประชาชนในแต่ละตำบลในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เนื่องจากยังไม่เคยมีการรวบรวมข้อมูลอย่างเป็นระบบ จึงทำให้ขาดการวางแผนการแก้ไขปัญหาในเชิงภาพรวมอย่างบูรณาการ

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กฤษฎา บุญชัย. (2566). การแปลงป่าเป็นทุนครั้งใหม่ด้วยคาร์บอนเครดิต (ตอนที่ 1). WRM Bulletin, 265 (30 มีนาคม 2023). สืบค้นจาก https://www.wrm.org.uy/th/bulletin-articles/thailand-valuing-forests-as-carbon-credits

กองส่งเสริมความร่วมมือและการขับเคลื่อนการบริหารจัดการที่ดิน สำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (สคทช.). (2566). *การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.)* (ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 5). บริษัท ต้นคิด ครีเอท จำกัด.

โครงการหมู่บ้านจุฬาภรณ์พัฒนา ๙ หมู่ ๙ ตำบลแม่หวาด อำเภอธารโต จังหวัดยะลา. (ม.ป.ป). สืบค้นจาก http://ourkingthai.com/pages/manu4-1.php?id=3075

ณัฐกานต์ อัครพงศ์พิศักดิ์. (2561). วาระเขียวและความสัมพันธ์ทางสังคมเกี่ยวกับที่ดิน: สถานะความรู้หลังปี 2543. *วารสารพัฒนศาสตร์*, *1*(1).

นิพนธ์ พัวพงศธร และคณะ. (2544). *โครงการศึกษา การประเมินผลการดำเนินงานของสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง*. สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง: ฝ่ายแผนงานเศรษฐกิจรายสาขา สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

บัณฑูร เศรษฐศิโรตม์. (2553). ความขัดแย้งปัญหาที่ดิน-ป่า: แง่มุมปัญหาด้านโครงสร้างกฎหมายและนโยบายรัฐ. ใน เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี 2553 เรื่อง *"การลดความเหลื่อมล้ำและสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจ" (29–30 พฤศจิกายน 2553)*. กรุงเทพฯ: โรงแรมเซ็นทาราแกรนด์เซ็นทรัลเวิลด์.

ปิยนาถ บุนนาค. (2546). *นโยบายการปกครองของรัฐบาลต่อชาวไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (พ.ศ.2475–2516)* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: โครงการเผยแพร่ผลงานวิชาการ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ปิยาพรรณ ยังเทียน. (2566). ป่าชุมชนบ้านต้นตาล อ.ยี่งอ จ.นราธิวาส เป็นสุดยอดต้นแบบป่าชุมชนที่บริหารจัดการป่าชุมชนอย่างยั่งยืนปีนี้. *NBT Connext*, 9 พฤศจิกายน 2566. สืบค้นจาก https://thainews.prd.go.th/thainews/news/view/5531/?bid=1

ประสิทธิ์ ลีปรีชา. (2566). ป่าไม้และที่ดินบนพื้นที่สูงในความมั่นคงของชาติ. ในผาสุก พงษ์ไพจิตร (บ.ก.), *Getting Land Rights: ระบบกำกับดูแลที่ดินไทยต้องปฏิรูป*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน. 284-327.

ผาสุก พงษไพจิตร. (2566). สรุปและข้อเสนอแนะจากผลงานวิจัย. ใน *Getting Land Rights: ระบบกำกับดูแลที่ดินไทยต้องปฏิรูป*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน. 442-465.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คริส เบเคอร์. (2546). *เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ*. เชียงใหม่ : ซิลค์เวอร์ม. 84-156

พรชัย และนครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (ม.ป.ป). โจรจีนคอมมิวนิสต์มาลายา. *ในฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า*. สืบค้นจาก https://shorturl.asia/myFdv

ภมรี สุรเกียรติ. (2554). เปลี่ยน “ป่าดงดิบ” ให้เป็น “บ้าน”: ชุมชนในฝัน ณ ทัณฑสถานนิคมธารโต พ.ศ. 2478–2500. *รุไบยาต วารสารวิชาการด้านเอเชียศึกษา*, *2*(3).

ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศที่ดินและทรัพยากรดิน สำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (สคทช.). (2565). สคทช. ลงพื้นที่ติดตามผลการดำเนินงานการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่. เผยแพร่ 7 กันยายน 2565. สืบค้นจาก https://www.onlb.go.th/n5896

สิริลักษณ์ จันทร์แจ่มศรี และภิชชากรณ์ วงศ์ทองดีปี่แก้ว. (2567). แนวทางการแก้ไขปัญหาการอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ. เผยแพร่ 26 มกราคม 2567. สืบค้นจาก https://www.onlb.go.th/product-blog/a2660

สำนักงานเกษตรจังหวัดนราธิวาส. (2568). *ข้อมูลพื้นฐานจังหวัดนราธิวาส ที่ใช้สนับสนุนการตรวจราชการและครม.สัญจร*. เผยแพร่ 6 มิถุนายน 2568. สืบค้นจาก https://www.opsmoac.go.th/narathiwat-dwl-preview-412991791951

สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ กองฝึกอบรม กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย. (2558). *คู่มือแนวทางการตรวจสอบที่เขา ที่ภูเขา และที่ลาดชันเฉลี่ยเกิน 35 เปอร์เซ็นต์ขึ้นไปเพื่อการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน*.

สำนักงานมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย. (2565). *แผนปฏิบัติการโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ (จังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส) ประจำปีงบประมาณ 2565*. สืบค้นจาก http://www.dol.go.th

สำนักงานมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย. (2567). *แผนปฏิบัติการโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ (จังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส) ประจำปีงบประมาณ 2567*. สืบค้นจาก http://www.dol.go.th

สำนักงานสภานโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมแห่งชาติ (สอวช.). (2565). การตั้งเป้าหมายของไทยเพื่อลดผลกระทบการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ตามแนวทางจากการประชุม COP26. เผยแพร่ 1 มกราคม 2565. สืบค้นจาก https://www.nxpo.or.th/th/9651/

สมิทธิ์ ชูชัยวัฒนา และกนิษฐา ชิตช่าง. (2558). กรณีถังแดงและผลกระทบที่มีต่อการเร่งรัดออกโฉนดที่ดินในพัทลุง. *วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์*, *41*(2), 49–58.

วิชชุดา สร้างเอี่ยม. (2567). การเปลี่ยนผ่านเศรษฐกิจภาคป่าไม้ไทยสู่โมเดลเศรษฐกิจบีซีจี. *รัฐศาสตร์นิเทศ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, *10*(1), 169–214.

“กรมที่ดิน เดินสำรวจออกโฉนดที่ดินเสริมสร้างความมั่นคงในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้.” (2562, 21 ตุลาคม). สืบค้นจาก https://www.isranews.org/content-page/item/81708-news-81708.html

“กอ.รมน. ยัน ‘พาคนกลับบ้าน’ สุดโปร่งใส.” (2566, 4 มิถุนายน). สืบค้นจาก https://www.isranews.org/article/south-news/south-slide/119068-isocoic.htm

“กรมที่ดิน สำรวจออกโฉนดที่ดินเสริมมั่นคงในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนใต้.” (2562, 21 ตุลาคม). เข้าถึงจาก https://www.isranews.org/article/isranews-short-news/81708-news-81708.html

"การยางแห่งประเทศไทยจังหวัดนราธิวาส-กยท.จ.นราธิวาส. การยางแห่งประเทศไทยสาขาระแงะ ติดตามผลการดำเนินการขับเคลื่อนเศรษฐกิจเพื่อความยั่งยืน (BCG)." (2567, 10 สิงหาคม). สืบค้นจาก https://www.facebook.com/share/p/16Vx1zxBcw/

"ความสำเร็จการจัดการป่าไม้ของประเทศไทย." (2566, 5 กุมภาพันธ์). สืบค้นจาก https://www.bcg.in.th/data-center/articles/thailands-forest-management-success/

"ดร.เฉลิมชัย มอบสมุดประจำตัวที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าสงวนฯ ลุ่มน้ำชั้น 1 และ 2 ให้ชาวปัตตานี 5 อำเภอ กว่า 454 ราย เนื้อที่กว่า 2,300 ไร่." (2568, 17 กุมภาพันธ์). สืบค้นจาก https://cado.mnre.go.th/th/news/detail/206359

"นริศ เป็นประธานมอบโฉนดที่ดิน พื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนใต้ สั่งกรมที่ดินเดินหน้าออกโฉนดเต็มสูบ ตอบสนองความต้องการ ปชช." (2566, 21 กุมภาพันธ์). สืบค้นจาก https://mgronline.com/politics/detail/9660000016766

"'นิพนธ์' เดินหน้าแก้ปัญหาความยากจน จัดที่ทำกินให้ ปชช.ในพื้นที่ชายแดนภาคใต้." (2565, 24 กรกฎาคม). สืบค้นจาก https://www.matichon.co.th/politics/news_3470354

"ที่ดินทำกิน" สู่การสร้างพื้นที่ "สีเขียว-คาร์บอนเครดิต." (2567, 28 มกราคม). สืบค้นจาก https://www.kaohoon.com/news/651692

"ป่าชุมชนต้นแบบปี 2566 'ป่าชุมชนบ้านต้นตาล' ที่นราธิวาส คว้ารางวัลคนรักษ์ป่า ป่ารักชุมชน ชนะเลิศระดับประเทศ." (2566, 11 พฤศจิกายน). โดย ผู้จัดการออนไลน์. สืบค้นจาก https://mgronline.com/greeninnovation/detail/9660000101485

"รัฐโชว์ผลงาน 'พาคนกลับบ้าน' ผู้เห็นต่างฯ ส่งมอบปืน ผบ.ทบ." (2561, 4 กุมภาพันธ์). สืบค้นจาก https://www.isranews.org/content-page/item/63284-back.html

"หมู่บ้านต้นแบบ! เศรษฐกิจพอเพียงพระพันปีหลวง บ้านไอร์บือแต." (2564, 17 มิถุนายน). เผยแพร่ใน เพจ 77kaoded

"ฟาร์มตัวอย่างบ้านไอร์บือแต | 24-09-59 | ชัดทันข่าว | ThairathT." (2559, 24 กันยายน). สืบค้นจาก https://www.youtube.com/watch?v=cn_-qXMBl0g

"ศอ.บต. โดยที่ดินยะลา มอบโฉนดที่ดินแก่ 98 แปลง แก่ประชาชนใน ต.บุดี-เนินงาม-เกะรอ จ.ยะลา แก้ปัญหาที่ดินทำกิน ลดความเหลื่อมล้ำ." (2568, 25 มีนาคม). สืบค้นจาก https://www.sbpac.go.th/home/?p=141424

"อช. บางลาง." (2567, 7 ตุลาคม). สืบค้นจาก https://nps.dnp.go.th/parksdetail.php?id=136

ภาษาอังกฤษ

Scott, J. C. (1998). *Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have failed* (pp. 1–8). New Haven, CT: Yale University Press.

Vandergeest, P., & Peluso, N. L. (1995). Territorialization and state power in Thailand. *Theory and Society*, *24*(3), 385–426.

งบประมาณเพื่อความเป็นอยู่ที่ดี: นวัตกรรมการคลังเพื่อขับเคลื่อนคุณภาพชีวิตและลดความเหลื่อมล้ำของประเทศไทย

ชัชรินทร์ ทองหม่อมราม *

บทคัดย่อ

ประเทศต่างๆ ทั่วโลกกำลังเผชิญกับความท้าทายที่ซับซ้อนและหลากหลายมิติ ความเหลื่อมล้ำทางสังคม การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรสู่สังคมสูงวัย และวิกฤตการณ์สิ่งแวดล้อม ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน แต่การวัดความก้าวหน้าของประเทศยังคงพึ่งพาตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยเฉพาะผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ทั้งที่ GDP ไม่สามารถสะท้อนมิติสำคัญของคุณภาพชีวิต เช่น การกระจายรายได้ คุณภาพสิ่งแวดล้อม และสุขภาพของประชาชน การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด Well-being Budgeting หรือ “งบประมาณเพื่อความเป็นอยู่ที่ดี” ซึ่งเป็นนวัตกรรมการคลังที่มุ่งเน้นการจัดสรรงบประมาณโดยใช้ผลลัพธ์ด้านความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนเป็นเป้าหมายหลัก แทนการมุ่งเน้นเพียงการเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยใช้วิธีการศึกษาเชิงแนวคิดและเชิงเปรียบเทียบ ผลการศึกษาพบว่าประเทศนิวซีแลนด์ซึ่งเป็นประเทศแรกที่นำ Well-being Budgeting มาใช้ในปี 2019 มีความสำเร็จจากปัจจัยสำคัญ 5 ประการ คือ ภาวะผู้นำทางการเมืองที่เข้มแข็ง ความสามารถทางเทคนิคของกระทรวงการคลัง การมีส่วนร่วมของประชาสังคม ระบบข้อมูลที่แข็งแกร่ง และวัฒนธรรมการทำงานแบบร่วมมือ ประเทศไทยมีศักยภาพในการนำแนวคิดนี้มาใช้ เนื่องจากมีประสบการณ์การพัฒนาที่เน้นคุณภาพชีวิต ระบบตัวชี้วัดความเป็นอยู่ที่ดีที่หลากหลาย และความสำเร็จของโครงการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ การศึกษานี้ได้เสนอให้ประยุกต์ใช้ Well-being Budgeting ในประเทศไทยเป็น 3 ระยะ เริ่มจากการสร้างรากฐาน ทดลองนำร่องผ่านหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และขยายผลสู่ระบบงบประมาณแห่งชาติ ซึ่งจะช่วยขับเคลื่อนคุณภาพชีวิตและลดความเหลื่อมล้ำของประเทศไทยได้อย่างมีประสิทธิผล

คำสำคัญ: ความเหลื่อมล้ำ, คุณภาพชีวิต, งบประมาณเพื่อความเป็นอยู่ที่ดี, นวัตกรรมการคลัง

Received: 30 July 2025 Revised: 24 August 2025 Accepted: 1 October 2025

*นักศึกษาหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต, สาขารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, กรุงเทพมหานคร 10240, อีเมล: pongchatcharin@gmail.com

*Corresponding Author, E-mail: pongchatcharin@gmail.com

Well-being Budgeting: A Fiscal Innovation for Driving Quality of Life and Reducing Inequality in Thailand

Abstract

*Chatcharin Thongmomaram**

Countries worldwide are confronting complex and multidimensional challenges including social inequality, demographic transitions toward aging societies, and environmental crises, which directly impact citizens' quality of life and well-being. However, national progress measurement continues to rely primarily on economic indicators, particularly Gross Domestic Product (GDP), despite GDP's inability to reflect critical dimensions of quality of life such as income distribution, environmental quality, and public health. This study aims to examine the concept of well-being budgeting, a fiscal innovation that emphasizes budget allocation based on citizen well-being outcomes as the primary objective, rather than focusing solely on economic growth. Employing conceptual and comparative research methodologies, the study found that New Zealand, the first country to implement well-being budgeting in 2019, achieved success through five critical factors: strong political leadership, treasury technical capabilities, civil society engagement, robust data systems, and collaborative work culture. Thailand demonstrates significant potential for adopting this approach, given its developmental experience emphasizing quality of life, diverse well-being indicator systems, and the successful implementation of the Universal Health Coverage Scheme. This study proposes a three-phase implementation approach for well-being budgeting in Thailand: foundation building, pilot implementation through the Universal Health Coverage Scheme, and scaling up to the national budget system. Such implementation would effectively drive quality of life improvements and reduce inequality in Thailand.

Keywords: Fiscal Innovation, Inequality, Quality of Life, Well-being Budgeting

Received: 30 July 2025 Revised: 24 August 2025 Accepted: 1 October 2025

*Ph.D. Candidate, Graduate School of Public Administraton (GSPA), National Institute of Development Administration (NIDA), Bangkok 10240, E-mail: pongchatcharin@gmail.com

*Corresponding Author, E-mail: pongchatcharin@gmail.com

บทนำ

ในยุคโลกาภิวัตน์และการพัฒนาขับเคลื่อนด้วยเทคโนโลยี ประเทศต่างๆ เผชิญความท้าทายที่ซับซ้อนหลายมิติ ทั้งความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่ทวีความรุนแรง การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรสู่สังคมสูงวัย วิกฤตสิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ รวมถึงผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ที่ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน (Durand, 2015; OECD, 2020) ประเทศไทยก็ไม่อาจหลีกเลี่ยงความท้าทายเหล่านี้ โดยเฉพาะปัญหาความเหลื่อมล้ำทางรายได้ที่ยังคงอยู่ในระดับสูงและการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นภายในทศวรรษหน้า โดยแนวทางการวัดความก้าวหน้าและความสำเร็จของประเทศที่ใช้กันแพร่หลายในปัจจุบันยังคงพึ่งพาตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยเฉพาะผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) เป็นตัวชี้วัดหลักในการประเมินความเจริญเติบโตและความสำเร็จของประเทศ (Stiglitz et al., 2009) ทั้งที่ GDP ได้รับการออกแบบมาเพื่อวัดกำลังการผลิตและการเติบโตทางเศรษฐกิจเท่านั้น ไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินสวัสดิภาพหรือความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน (Kapoor & Debroy, 2019; van den Bergh, 2007) ข้อจำกัดของการใช้ GDP เป็นตัวชี้วัดความก้าวหน้าของสังคมได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง โดย Stiglitz et al. (2009) เสนอให้มีการปฏิรูประบบการวัดความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคม เนื่องจาก GDP ไม่สามารถสะท้อนมิติสำคัญของคุณภาพชีวิต เช่น การกระจายรายได้ คุณภาพสิ่งแวดล้อม ความยั่งยืน ความสุข และสุขภาพของประชาชน (Jorgenson et al., 2014; Helliwell et al., 2021) นอกจากนี้การมุ่งเน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียวอาจนำไปสู่การพัฒนาที่ไม่สมดุล ซึ่งแม้จะมีการเติบโตทางเศรษฐกิจสูง แต่อาจส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำมากขึ้น หรือการทำลายสิ่งแวดล้อม ที่สุดแล้วจะส่งผลเสียต่อความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนในระยะยาว (Fioramonti, 2017; Jackson, 2016)

ด้วยเหตุนี้จึงเป็นเรื่องจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องแสวงหานวัตกรรมทางการคลังที่ตอบสนองความท้าทายเหล่านี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสร้างการพัฒนาที่ยั่งยืนและรอบด้าน โดยนำแนวคิดความเป็นอยู่ที่ดี (Well-Being) มาเป็นศูนย์กลางการกำหนดนโยบายและจัดสรรทรัพยากรสาธารณะ ทั้งนี้เพื่อความชัดเจนในการศึกษานี้ คำว่า “ความเป็นอยู่ที่ดี (Well-being)” หมายถึงสภาวะที่บุคคลและสังคมมีคุณภาพชีวิตที่ดีในทุกมิติ ทั้งด้านร่างกาย จิตใจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ส่วนคำว่า “งบประมาณเพื่อความเป็นอยู่ที่ดี (Well-being Budgeting)” หมายถึงนวัตกรรมการคลังที่ใช้ผลลัพธ์ด้านความเป็นอยู่ที่ดีเป็นเป้าหมายหลักในการจัดสรรงบประมาณ โดยมีการนำแนวคิดการวัดความก้าวหน้าเกินกว่าผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Beyond GDP) และการวัดความเป็นอยู่ที่ดี (Well-being Measurement) มาใช้เป็นเครื่องมือในการตัดสินใจด้านงบประมาณ

งบประมาณเพื่อความเป็นอยู่ที่ดี (Well-being Budgeting) เป็นนวัตกรรมทางการคลังที่มุ่งเน้นการจัดทำและจัดสรรงบประมาณโดยใช้ผลลัพธ์ด้านความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนเป็นเป้าหมายหลัก แทนที่จะมุ่งเน้นเพียงการเติบโตทางเศรษฐกิจ (New Zealand Treasury, 2019; Mintrom., 2019) แนวคิดนี้ไม่ได้เป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดสรรเงินทุนเท่านั้น แต่เป็นการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ในการบริหารจัดการภาครัฐอย่างรอบด้าน

การพัฒนาของแนวคิด Well-being Budgeting ในระดับสากลเริ่มต้นจากการตระหนักถึงข้อจำกัดของการวัดความก้าวหน้าด้วย GDP และความต้องการตัวชี้วัดที่สะท้อนคุณภาพชีวิตที่แท้จริง ซึ่งได้รับแรงผลักดันจากรายงานของคณะกรรมการการวัดผลการดำเนินงานทางเศรษฐกิจและความก้าวหน้าทางสังคม (Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress) ที่นำโดย Joseph Stiglitz, Amartya Sen และ Jean-Paul Fitoussi ในปี 2009 (Stiglitz et al., 2009) ประเทศนิวซีแลนด์เป็นประเทศแรกที่นำแนวคิด Well-being Budgeting ไปใช้ในทางปฏิบัติอย่างเป็นระบบ โดยการเปิดตัว “Well-being Budget” ในปี 2019 ภายใต้รัฐบาลของนายกรัฐมนตรี Jacinda Ardern (New Zealand Treasury, 2019) ซึ่งได้กำหนดให้การจัดสรรงบประมาณต้องมุ่งเน้นไปที่เป้าหมายด้านความเป็นอยู่ที่ดี 4 ประการหลัก ได้แก่ การสร้างเศรษฐกิจที่ยั่งยืนและครอบคลุม การสนับสนุนสุขภาพจิตและการเสพติด การลดความยากจนของเด็กและการเสริมสร้างความเป็นเลิศของชาวเมารี และการเปลี่ยนผ่านสู่เศรษฐกิจคาร์บอนต่ำ (Dalziel et al., 2018) อย่างไรก็ตามประสบการณ์ของนิวซีแลนด์ยังคงเผชิญกับความท้าทายสำคัญหลายประการ ได้แก่ ความยากลำบากในการวัดผลลัพธ์เชิงคุณภาพที่ซับซ้อน การประสานงานข้ามหน่วยงานที่ต้องใช้เวลายาวนาน และแรงกดดันทางการเมืองในการแสดงผลลัพธ์ระยะสั้น (Boston & Gill, 2017) นอกจากนี้การประเมินผลกระทบระยะยาวของงบประมาณเพื่อความเป็นอยู่ที่ดี (Well-being Budget) ยังต้องใช้เวลาหลายปีเพื่อให้เห็นผลที่ชัดเจน ซึ่งเป็นข้อจำกัดสำคัญที่ประเทศอื่นๆ รวมทั้งไทยจำเป็นต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ

ความสำเร็จเบื้องต้นของนิวซีแลนด์ได้สร้างแรงบันดาลใจให้ประเทศอื่นๆ หันมาสนใจแนวคิด Well-being Budgeting มากขึ้น ทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น เช่น ไอซ์แลนด์ที่ได้นำตัวชี้วัดความเป็นอยู่ที่ดีมาใช้ในการกำหนดนโยบาย เวลส์ที่ได้ออกกฎหมาย Well-being of Future Generations Act และฟินแลนด์ที่ได้บูรณาการงานวิจัยด้านความสุขเข้ากับการวางนโยบาย (Bache & Reardon, 2013; Helliwell et al., 2021) นอกจากนี้องค์การระหว่างประเทศหลายแห่ง เช่น OECD และ United Nations ก็ได้ส่งเสริมการใช้แนวคิด Beyond GDP และ Well-being measurement อย่างจริงจัง (OECD, 2020) อย่างไรก็ตาม การนำ Well-being Budgeting ไปใช้ในทางปฏิบัติยังคงเผชิญกับความท้าทายหลายประการทั้งในด้านการวัดผลลัพธ์ที่ซับซ้อน การประสานงานข้ามหน่วยงาน การสร้างความเข้าใจและการยอมรับจากสาธารณะ และการรักษาความต่อเนื่องในระยะยาว (Ortynsky et al., 2020)

ระบบงบประมาณของประเทศไทยในปัจจุบันยังคงมีข้อจำกัดสำคัญที่งบประมาณเพื่อความเป็นอยู่ที่ดี (Well-being Budgeting) สามารถช่วยแก้ไขได้ ได้แก่ การขาดการเชื่อมโยงระหว่างการจัดสรรงบประมาณกับผลลัพธ์ด้านคุณภาพชีวิตอย่างเป็นระบบ การทำงานแบบแยกส่วน (Silos) ของหน่วยงานต่างๆ ที่ส่งผลให้ขาดการบูรณาการในการแก้ปัญหาเชิงซับซ้อน และการขาดตัวชี้วัดที่สะท้อนความเป็นอยู่ที่ดีอย่างครอบคลุมในกระบวนการตัดสินใจด้านงบประมาณ

จากบริบทดังกล่าวการศึกษานี้ตั้งคำถามวิจัยหลักว่า “แนวคิดงบประมาณเพื่อความเป็นอยู่ที่ดี (Well-being Budgeting) มีศักยภาพและความเป็นไปได้ในการเป็นนวัตกรรมการคลังเพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตและลดความเหลื่อมล้ำในบริบทประเทศไทยอย่างไร และควรมีการประยุกต์ใช้อย่างไรให้เหมาะสมกับบริบทไทย” โดยมีวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ 1) ศึกษาแนวคิด หลักการ และพัฒนาการของงบประมาณ

เพื่อความเป็นอยู่ที่ดี (Well-being Budgeting) เพื่อสร้างกรอบการวิเคราะห์ที่เหมาะสมกับบริบทประเทศกำลังพัฒนา 2) วิเคราะห์ประสบการณ์และบทเรียนจากการนำงบประมาณเพื่อความเป็นอยู่ที่ดี (Well-being Budgeting) ไปใช้ในนิวซีแลนด์ เพื่อระบุปัจจัยความสำเร็จ ความท้าทาย และข้อจำกัดที่ประเทศไทยควรพิจารณา และ 3) ประเมินศักยภาพ โอกาส และความท้าทายของการประยุกต์ใช้แนวคิดงบประมาณเพื่อความเป็นอยู่ที่ดี (Well-being Budgeting) ในประเทศไทย โดยใช้โครงการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเป็นกรณีศึกษาเพื่อแสดงให้เห็นศักยภาพและความเป็นไปได้ และเสนอแนวทางการพัฒนาไปสู่การใช้งานในวงกว้าง ขอบเขตการศึกษาเป็นการศึกษาเชิงแนวคิดและเปรียบเทียบ มุ่งเน้นการวิเคราะห์เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ครอบคลุมมิติการคลังสาธารณะ การบริหารจัดการภาครัฐ และนโยบายสาธารณะในบริบทไทยเป็นหลัก การศึกษานี้คาดว่าจะสร้างประโยชน์ในมิติวิชาการด้วยการสร้างองค์ความรู้ใหม่ในสาขารัฐประศาสนศาสตร์และเศรษฐศาสตร์การคลัง ผ่านการบูรณาการแนวคิด Well-Being กับทฤษฎีและการปฏิบัติด้านงบประมาณสาธารณะ และในมิติการกำหนดนโยบายด้วยการให้แนวทางแก่ผู้กำหนดนโยบายในการออกแบบระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลลัพธ์ด้านความเป็นอยู่ที่ดี

แนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

1 นิยามและมิติของ “ความเป็นอยู่ที่ดี (Well-being)”

แนวคิดเรื่องความเป็นอยู่ที่ดี (Well-Being) ได้รับการพัฒนาและขยายขอบเขตอย่างต่อเนื่องในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา โดยนักวิชาการและองค์กรระหว่างประเทศได้ให้ความหมายและกำหนดมิติของความเป็นอยู่ที่ดีในแนวทางที่หลากหลาย แต่มีจุดร่วมในการมองความเป็นอยู่ที่ดีเป็นแนวคิดที่มีหลายมิติและซับซ้อน ซึ่งไม่สามารถวัดได้ด้วยตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว

องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ได้กำหนดความเป็นอยู่ที่ดีในกรอบของ Better Life Initiative ซึ่งเปิดตัวในปี 2011 (OECD, 2011) โดย OECD Better Life Index ได้จำแนกความเป็นอยู่ที่ดีออกเป็น 11 มิติหลัก ครอบคลุม 24 ตัวชี้วัด ที่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขการครองชีพทางวัตถุ (Material Living Conditions) และคุณภาพชีวิต (Quality Of Life) (Durand, 2015; Balestra et al., 2018) โดยสามารถแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มหลัก ได้แก่ 1) มิติเงื่อนไขการครองชีพทางวัตถุ ประกอบด้วย ที่อยู่อาศัย รายได้ และการจ้างงาน 2) มิติคุณภาพชีวิตส่วนบุคคล ประกอบด้วย สุขภาพ การศึกษา ความพึงพอใจในชีวิต และความปลอดภัย และ 3) มิติคุณภาพชีวิตด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย ชุมชน การมีส่วนร่วมในพลเมือง สิ่งแวดล้อม และความสมดุลระหว่างงานและชีวิต (Koronakos et al., 2020; Greco et al., 2020) โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ได้พัฒนาแนวคิดการพัฒนามนุษย์ (Human Development) ที่เน้นการขยายทางเลือกของมนุษย์ โดยใช้ดัชนีการพัฒนามนุษย์ (HDI) ที่ประกอบด้วย 3 มิติหลัก คือ สุขภาพ การศึกษา และมาตรฐานการครองชีพ (Conceição, 2020) แนวคิดนี้ได้รับแรงบันดาลใจจาก ทฤษฎีความสามารถ (Capabilities Approach) ของ Amartya Sen ที่เน้นการพัฒนาศักยภาพและโอกาสของมนุษย์มากกว่าการมุ่งเน้นที่ผลลัพธ์ทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว (Sen, 2014; Nussbaum, 2000) องค์การอนามัยโลก (WHO) ได้ให้นิยามความเป็นอยู่ที่ดีในมิติของคุณภาพชีวิต ว่าหมายถึงการรับรู้ของบุคคลต่อตำแหน่งของตนในชีวิต ในบริบทของวัฒนธรรมและระบบคุณค่าที่ตนอาศัยอยู่ โดยครอบคลุม 6 มิติ ได้แก่ สุขภาพกาย จิตใจ ระดับความเป็นอิสระ ความสัมพันธ์ทางสังคม สิ่งแวดล้อม และความเชื่อส่วนบุคคล/จิตวิญญาณ (World Health Organization, 2012; Skevington et al., 2004)

ในมิติของความยั่งยืน Raworth (2017) ได้เสนอแนวคิด “Doughnut Economics” ที่เชื่อมโยงความเป็นอยู่ที่ดีของมนุษย์กับขอบเขตของโลก (Planetary Boundaries) โดยกำหนดว่าความเป็นอยู่ที่ดีที่แท้จริงจะเกิดขึ้นได้เมื่อมนุษยชาติสามารถตอบสนองความต้องการพื้นฐานทางสังคมได้โดยไม่ละเมิดขอบเขตสิ่งแวดล้อมของโลก แนวคิดนี้ได้รับการสนับสนุนจากงานวิจัยเรื่อง Planetary Boundaries ของ Rockström et al. (2009) และ Steffen et al. (2015) จากมุมมองของจิตวิทยาเชิงบวก งานวิจัยของ Seligman (2011) ได้เสนอแบบจำลอง PERMA ซึ่งระบุองค์ประกอบ 5 ประการของความเป็นอยู่ที่ดี ได้แก่ อารมณ์เชิงบวก (Positive emotions) การผูกพัน (Engagement) ความสัมพันธ์ (Relationships) ความหมาย (Meaning) และความสำเร็จ (Achievement)

ประเทศไทยมีประสบการณ์การพัฒนาตัวชี้วัดความเป็นอยู่ที่ดีที่น่าสนใจ โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้พัฒนาดัชนีต่างๆ ดังนี้ (อารี จำปากลาย และคณะ, 2561)

1) ดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุข (Green and Happiness Index: GHI) ที่วัดความเป็นอยู่ที่ดีใน 6 องค์ประกอบ ได้แก่ การมีสุขภาวะ เศรษฐกิจเป็นธรรมและเข้มแข็ง ครอบครัวอบอุ่น ชุมชนเข้มแข็ง สภาพแวดล้อมดีมีระบบนิเวศที่สมดุล และสังคมประชาธิปไตยที่มีธรรมาภิบาล

2) ดัชนีความก้าวหน้าของมนุษย์ (Human Achievement Index: HAI) เป็นกลุ่มดัชนีในการประเมินความก้าวหน้าของคนในระดับจังหวัด เพื่อให้จังหวัดต่างๆ ได้ทราบถึงลำดับตำแหน่งความก้าวหน้าของคนในจังหวัดตน ประกอบด้วย 8 ดัชนี ได้แก่ ด้านสุขภาพ ด้านการศึกษา ด้านชีวิตการงาน ด้านรายได้ ด้านที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อม ด้านชีวิตครอบครัวและชุมชน ด้านการคมนาคมและการสื่อสาร และด้านการมีส่วนร่วม

นอกจากนี้ยังมีการจัดทำดัชนีตัวชี้วัดจากหน่วยงานต่างๆ เพื่อตอบสนองภารกิจของหน่วยงานนั้นๆ เช่น ดัชนีวัดความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อติดตามประเมินผลการพัฒนาประเทศในภาพรวมและด้านต่างๆ แสดงระดับและการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศ ดัชนีชี้วัดมาตรฐานความมั่นคงของมนุษย์ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เพื่อเป็นกรอบในการกำหนดนโยบายและแผนงานด้านความมั่นคงของมนุษย์ ดัชนีชี้วัดสุขภาพแห่งชาติโดยสำนักปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติและสำนักงานกองทุนสร้างเสริมสุขภาพ เป็นต้น

การสังเคราะห์จากแนวคิดและงานวิจัยข้างต้น ชี้ให้เห็นว่าความเป็นอยู่ที่ดีเป็นแนวคิดที่มีลักษณะเป็นระบบ (Systemic) และเชื่อมโยงกัน (Interconnected) ในหลายมิติ ซึ่งสามารถจำแนกออกเป็น 4 มิติหลักได้ดังนี้ มิติที่ 1 ความเป็นอยู่ทางกายภาพและวัตถุ ครอบคลุมสุขภาพกาย ความมั่นคงทางอาหาร ที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม การเข้าถึงการรักษาพยาบาล และรายได้ที่เพียงพอสำหรับการดำรงชีวิต มิตินี้สะท้อนความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์ตามทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของ Maslow (1943) มิติที่ 2 ความเป็นอยู่ทางจิตใจและปัญญา ประกอบด้วยสุขภาพจิต การศึกษา ทักษะและความรู้ ความคิดสร้างสรรค์ และการพัฒนาตนเอง รวมถึงความรู้สึกมีคุณค่าในตนเองและความพึงพอใจในชีวิต มิติที่ 3 ความเป็นอยู่ทางสังคมและความสัมพันธ์ ครอบคลุมความสัมพันธ์ในครอบครัว มิตรภาพ เครือข่ายสังคม การมีส่วนร่วมในชุมชน ความไว้วางใจทางสังคม ความปลอดภัย และการเข้าถึงความยุติธรรม และมิติที่ 4 ความเป็นอยู่ด้านสิ่งแวดล้อมและความยั่งยืน รวมถึงคุณภาพสิ่งแวดล้อม การเข้าถึงพื้นที่สีเขียว ความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติ และการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

สิ่งสำคัญคือความเป็นอยู่ที่ดีในแต่ละมิติมีความเชื่อมโยงและส่งผลต่อกัน (Stiglitz et al., 2009; Helliwell et al., 2021) ดังนั้นการกำหนดนโยบายและการจัดสรรทรัพยากรเพื่อส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดีจึงต้องมองในแบบองค์รวมและพิจารณาผลกระทบร่วมระหว่างมิติต่างๆ

2 วิวัฒนาการของการจัดทำงบประมาณภาครัฐ: จากประสิทธิภาพสู่ผลลัพธ์เชิงสังคม

การจัดทำงบประมาณภาครัฐได้ผ่านการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องตลอดหลายทศวรรษ โดยมีวิวัฒนาการจากการมุ่งเน้นการควบคุมการใช้จ่าย (Expenditure Control) ไปสู่การมุ่งเน้นผลลัพธ์และผลกระทบ (Outcomes and Impacts) ซึ่งสะท้อนการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ในการบริหารจัดการภาครัฐจากการบริหารแบบดั้งเดิม (Traditional Public Administration) สู่การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) และต่อมาเป็นการกำกับดูแลภาครัฐ (Public Governance) (de Vries et al., 2019; Hood, 1991; Rhodes, 1997)

ระยะที่ 1: งบประมาณตามรายการ (Line-item Budgeting) เป็นรูปแบบเก่าแก่ที่สุด ซึ่งมุ่งเน้นการควบคุมการใช้จ่ายโดยการจำแนกงบประมาณตามประเภทรายจ่าย เช่น เงินเดือน ค่าสาธารณูปโภค ค่าวัสดุ รูปแบบนี้เน้นการป้องกันการทุจริตและการใช้จ่ายเกินงบประมาณ แต่ไม่ได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับประสิทธิภาพหรือผลลัพธ์ของการใช้จ่าย (Schick, 1998; Rubin, 2019)

ระยะที่ 2: งบประมาณตามแผนงาน (Program Budgeting) ได้รับการพัฒนาในช่วงทศวรรษ 1960s โดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกาภายใต้ Planning-Programming-Budgeting System (PPBS) ของรัฐบาล Lyndon Johnson รูปแบบนี้มุ่งเน้นการจัดกลุ่มรายจ่ายตามวัตถุประสงค์และแผนงาน พร้อมทั้งการใช้เทคนิคการวิเคราะห์ต้นทุน-ประโยชน์ (Cost-Benefit Analysis) (Wildavsky, 1969; Jones & McCaffery, 2010)

ระยะที่ 3: งบประมาณฐานศูนย์ (Zero-Based Budgeting) ได้รับความนิยมในช่วงทศวรรษ 1970s โดยเฉพาะภายใต้รัฐบาล Jimmy Carter ในสหรัฐอเมริกา แนวคิดนี้กำหนดให้ทุกรายการงบประมาณต้องได้รับการพิจารณาใหม่ทั้งหมดในแต่ละปี โดยไม่อิงพื้นฐานจากงบประมาณปีที่แล้ว วิธีการนี้มุ่งเน้นการประเมินความจำเป็นและประสิทธิภาพของทุกกิจกรรม (Pyhrr, 1973; Sarant, 1978; ชัชรินทร์ ทองหม่อมราม, 2567)

ระยะที่ 4: งบประมาณตามผลงาน (Performance-Based Budgeting) เริ่มได้รับความสนใจมากขึ้นในช่วงทศวรรษ 1980s-1990s ภายใต้กระแสการปฏิรูปภาครัฐแนว New Public Management (NPM) รูปแบบนี้เน้นการเชื่อมโยงการจัดสรรงบประมาณกับการวัดผลการดำเนินงาน (Performance Measurement) โดยใช้ตัวชี้วัดประสิทธิภาพ (Efficiency Indicators) และประสิทธิผล (Effectiveness Indicators) เป็นหลัก (Osborne & Gaebler, 1992; de Vries & Nemec, 2019) งานวิจัยของ Joyce (1993) และ Melkers & Willoughby (1998) ชี้ให้เห็นการขยายตัวของการนำ Performance-Based Budgeting มาใช้ในระดับรัฐและท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกา

ระยะที่ 5: งบประมาณตามผลสัมฤทธิ์ (Results-Based Budgeting) พัฒนาต่อจาก Performance-Based Budgeting โดยเน้นผลลัพธ์ (Outcomes) มากกว่าผลผลิต (Outputs) รูปแบบนี้มุ่งหมายให้การจัดสรรงบประมาณสะท้อนผลสัมฤทธิ์ที่คาดหวังของนโยบายสาธารณะต่อประชาชน ซึ่งสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงจากการมุ่งเน้น Input และ Process สู่การมุ่งเน้น Outcome และ Impact (Curristine, 2005; OECD, 2007) ตัวอย่างที่โดดเด่นคือการนำ Results-Based Management มาใช้ในประเทศแคนาดา (Lahey, 2010)

ระยะที่ 6: งบประมาณตามประเด็น (Thematic Budgeting) เป็นการพัฒนาที่เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษ 2000s เป็นต้นมา โดยมุ่งเน้นประเด็นเฉพาะที่สำคัญต่อสังคม เช่น Gender-Responsive Budgeting ที่มุ่งเน้นผลกระทบของงบประมาณต่อความเท่าเทียมทางเพศ (Budlender & Sharp, 1998; Quinn, 2017) Green Budgeting ที่เน้นผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (OECD, 2021) และ Child-Friendly Budgeting ที่มุ่งเน้นผลกระทบต่อเด็กและเยาวชน (Muchabaiwa, 2010)

ประเทศไทยมีประสบการณ์การปฏิรูประบบงบประมาณที่ยาวนานและต่อเนื่อง โดยมีการเปลี่ยนแปลงจากระบบงบประมาณแบบควบคุมรายจ่ายดั้งเดิมสู่ระบบที่มุ่งเน้นผลลัพธ์และผลกระทบต่อสังคม การปฏิรูปครั้งสำคัญเริ่มต้นในช่วงปลายทศวรรษ 1990s เมื่อภาครัฐไทยตระหนักถึงความจำเป็นในการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้งบประมาณและความโปร่งใสในการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะ การปฏิรูปได้รับแรงผลักดันจากวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 ที่ทำให้ประเทศไทยต้องปรับปรุงระบบการบริหารจัดการภาครัฐให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และสอดคล้องกับเงื่อนไขการกู้ยืมเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund) ที่เรียกร้องให้มีการปฏิรูปโครงสร้างการคลังสาธารณะ

การนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance-Based Budgeting) มาใช้ในประเทศไทยเริ่มต้นอย่างเป็นทางการในปี พ.ศ. 2546 โดยกำหนดให้หน่วยงานราชการต้องจัดทำแผนปฏิบัติการที่เชื่อมโยงกับแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน พร้อมทั้งกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานที่ชัดเจนและสามารถวัดได้ การเปลี่ยนแปลงนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ สร้างความรับผิดชอบของหน่วยงาน และเพิ่มความโปร่งใสในการบริหารงานภาครัฐ อย่างไรก็ตามการนำระบบใหม่มาใช้ในช่วงแรกเผชิญกับความท้าทายหลายประการ ทั้งการขาดความเข้าใจของข้าราชการในการจัดทำแผนและตัวชี้วัด การขาดระบบข้อมูลที่เหมาะสม และการต้านทานการเปลี่ยนแปลงจากหน่วยงานที่คุ้นเคยกับระบบเดิม

การพัฒนาระบบงบประมาณของไทยได้ก้าวหน้าอย่างมีนัยสำคัญในช่วงทศวรรษ 2010s โดยเฉพาะการนำระบบงบประมาณยุทธศาสตร์ชาติมาใช้ตั้งแต่ปี 2560 เป็นต้นมา ระบบนี้มุ่งเน้นการเชื่อมโยงการจัดสรรงบประมาณกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การเปลี่ยนแปลงครั้งนี้สะท้อนการเปลี่ยนผ่านจากการมุ่งเน้นประสิทธิภาพภายในหน่วยงานไปสู่การมุ่งเน้นผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศในภาพรวม และมีการบูรณาการการทำงานข้ามหน่วยงานเพื่อแก้ไขปัญหาสังคมที่ซับซ้อน

ตัวอย่างที่โดดเด่นของการประยุกต์ใช้แนวคิดที่คล้ายคลึงกับงบประมาณเพื่อความเป็นอยู่ที่ดี (Well-being Budgeting) ในประเทศไทยคือการจัดสรรงบประมาณสำหรับระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ซึ่งเริ่มดำเนินการอย่างเป็นระบบตั้งแต่ปี 2545 โดยมีการจัดสรรงบประมาณจากรายได้ภาษีทั่วไปเพื่อให้บริการสุขภาพแก่ประชาชนกลุ่มที่ไม่ได้รับความคุ้มครองจากระบบประกันสังคมหรือระบบสวัสดิการข้าราชการ การจัดสรรงบประมาณสำหรับโครงการนี้แสดงให้เห็นถึงการใช้หลักการสำคัญหลายประการของงบประมาณเพื่อความเป็นอยู่ที่ดี ได้แก่ หลักความเป็นธรรมและความเท่าเทียมในการเข้าถึงบริการสุขภาพ หลักการใช้หลักฐานเชิงประจักษ์ในการกำหนดชุดสิทธิประโยชน์และการประเมินผล และหลักความยั่งยืนในการสร้างระบบสุขภาพที่แข็งแกร่งเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรในอนาคต (Sumriddetchkajorn et al., 2019)

นอกเหนือจากภาคสุขภาพแล้ว ประเทศไทยยังมีประสบการณ์การใช้งบประมาณเพื่อสร้างผลกระทบเชิงสังคมในหลายภาคส่วน เช่น โครงการการศึกษาภาคบังคับ 15 ปี ที่มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อให้เด็กไทยทุกคนมีโอกาสเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐานและมัธยมศึกษาตอนปลายโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย (ปพิชญา ภิระตา, 2565) และโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดที่เริ่มดำเนินการในปี 2558 ซึ่งมุ่งเน้นการลดภาระทางการเงินของครอบครัวและส่งเสริมการเกิดของประชากรเพื่อรับมือกับปัญหาสังคมสูงอายุ(วิชาญ ทรายอ่อน, 2566) การดำเนินโครงการเหล่านี้แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยมีประสบการณ์และความเข้าใจในการใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือเชิงนโยบายเพื่อสร้างผลลัพธ์ด้านความเป็นอยู่ที่ดี แม้ว่าจะยังไม่ได้มีการเรียกชื่อหรือดำเนินการในกรอบของงบประมาณเพื่อความเป็นอยู่ที่ดี (Well-being Budgeting) อย่างเป็นทางการ

ความท้าทายสำคัญของการปฏิรูปงบประมาณในประเทศไทยที่ยังคงอยู่ในปัจจุบัน ได้แก่ การขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานในการแก้ไขปัญหาข้ามสาขา การยังคงมีแนวโน้มการทำงานแยกตามสายงาน (Silos) และการขาดระบบการวัดผลกระทบระยะยาวที่ครอบคลุม ดังนั้นการนำแนวคิดงบประมาณเพื่อความเป็นอยู่ที่ดี (Well-being Budgeting) มาประยุกต์ใช้ในประเทศไทยจึงมีศักยภาพในการช่วยแก้ไขข้อจำกัดเหล่านี้ โดยการสร้างกรอบการทำงานที่เน้นการบูรณาการข้ามหน่วยงาน การใช้ตัวชี้วัดความเป็นอยู่ที่ดีที่ครอบคลุมทุกมิติ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดความสำคัญของโครงการและนโยบายต่างๆ

การวิวัฒนาการของการจัดทำงบประมาณดังกล่าวสะท้อนการเปลี่ยนแปลงสำคัญ 3 ประการ คือ ประการแรก การขยายขอบเขตการวัดผล จากการมุ่งเน้นเฉพาะประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ สู่การรวมมิติทางสังคม สิ่งแวดล้อม และความยั่งยืน ประการที่สอง การเปลี่ยนแปลงกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย จากการมุ่งเน้นเฉพาะนักการเมืองและข้าราชการ สู่การให้ความสำคัญกับประชาชนและภาคส่วนต่างๆ ในสังคม และประการที่สาม การเปลี่ยนแปลงกรอบเวลาการพิจารณา จากการมุ่งเน้นผลลัพธ์ระยะสั้น สู่การคำนึงถึงผลกระทบระยะยาวและความยั่งยืน (de Vries et al., 2019; Schick, 2014) งานวิจัยเชิงประจักษ์หลายชิ้นได้ชี้ให้เห็นทั้งโอกาสและความท้าทายของการนำ Performance-Based Budgeting มาใช้ในทางปฏิบัติ Ho (2018) ได้ทำการสำรวจวรรณกรรมและพบว่าแม้จะมีการขยายตัวของการใช้ Performance-Based Budgeting อย่างกว้างขวาง แต่ยังคงมีความท้าทายในการเชื่อมโยงข้อมูลผลการดำเนินงานกับการตัดสินใจด้านงบประมาณอย่างมีประสิทธิผล งานวิจัยของ Moynihan (2006) และ Gilmour & Lewis (2006) ชี้ให้เห็นว่าการใช้ข้อมูลผลการดำเนินงานในการตัดสินใจด้านงบประมาณยังมีข้อจำกัด เนื่องจากปัจจัยทางการเมือง ความซับซ้อนของการวัดผล และการขาดความเชื่อมโยงระหว่างตัวชี้วัดกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย ดังนั้นงบประมาณเพื่อความเป็นอยู่ที่ดี (Well-being Budgeting) จึงสามารถมองได้ว่าเป็นขั้นตอนต่อไปของวิวัฒนาการการจัดทำงบประมาณ ที่พยายามแก้ไขข้อจำกัดของการมุ่งเน้นประสิทธิภาพเพียงอย่างเดียว โดยการนำมิติความเป็นอยู่ที่ดีเข้ามาเป็นเป้าหมายหลักของการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะ

3 นวัตกรรมทางการคลัง: งบประมาณเพื่อความเป็นอยู่ที่ดี (Well-being Budgeting) ในฐานะการเปลี่ยนผ่านเชิงกระบวนทัศน์

งบประมาณเพื่อความเป็นอยู่ที่ดี (Well-being Budgeting) ถือเป็นนวัตกรรมทางการคลังที่สำคัญ เนื่องจาก เป็นการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ (Paradigm Shift) จากการมุ่งเน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก

สู่การมุ่งเน้นความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนในทุกมิติ ตามแนวคิดของ New Zealand Treasury (2019) งบประมาณเพื่อความเป็นอยู่ที่ดี (Well-being Budgeting) หมายถึง แนวทางการจัดทำและจัดสรรงบประมาณที่ใช้ผลลัพธ์ด้านความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนเป็นเป้าหมายหลักในการตัดสินใจ โดยมีการบูรณาการข้ามหน่วยงานและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดความสำคัญ การเปลี่ยนแปลงนี้ไม่ได้เป็นเพียงการปรับเปลี่ยนเครื่องมือหรือวิธีการทางเทคนิคเท่านั้น แต่เป็นการปรับเปลี่ยนปรัชญาและแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับบทบาทของรัฐและเป้าหมายของการพัฒนาประเทศ

3.1 การเปลี่ยนเป้าหมายจากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (GDP Growth) สู่ผลลัพธ์ด้านความเป็นอยู่ที่ดี (Well-being Outcomes)

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่สุดของงบประมาณเพื่อความเป็นอยู่ที่ดี (Well-being Budgeting) คือการลดการพึ่งพา GDP เป็นตัวชี้วัดหลักของความสำเร็จ และหันมาใช้ตัวชี้วัดความเป็นอยู่ที่ดีแทน การเปลี่ยนแปลงนี้สอดคล้องกับข้อเสนอแนะของ Stiglitz et al. (2009) ที่เรียกร้องให้มีการปฏิรูประบบการวัดความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคม ตัวอย่างที่ชัดเจนคือประเทศนิวซีแลนด์ที่ได้พัฒนา Living Standards Framework (LSF) เพื่อใช้แทน GDP โดย LSF ประกอบด้วย 4 โดเมนหลัก ได้แก่ ทุนทางการเงิน/กายภาพ ทุนมนุษย์ ทุนทางธรรมชาติ และทุนทางสังคม โดยมีมุมมองข้ามรุ่นอนาคต (Intergenerational Perspective) เป็นแกนสำคัญ (New Zealand Treasury, 2018)

3.2 การบูรณาการข้ามภาคส่วน Breaking Down Silos

งบประมาณเพื่อความเป็นอยู่ที่ดี (Well-being Budgeting) ต้องการการทำงานแบบบูรณาการข้ามหน่วยงาน (Cross-Agency Collaboration) เนื่องจากความเป็นอยู่ที่ดีเป็นผลลัพธ์ที่เกิดจากปัจจัยหลายมิติที่เชื่อมโยงกัน ไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยการทำงานของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเพียงลำพัง (Bache & Reardon, 2016) ตัวอย่างจากนิวซีแลนด์แสดงให้เห็นว่า Well-being Budget 2019 ได้กำหนดเป้าหมายความเป็นอยู่ที่ดี 4 ประการที่ต้องการการทำงานร่วมกันข้ามกระทรวง เช่น การแก้ปัญหาสุขภาพจิตและการเสพติดที่ต้องการความร่วมมือระหว่างกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงการพัฒนาสังคม กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงยุติธรรม (New Zealand Treasury, 2019) การทำงานแบบนี้ต้องการการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารจัดการจากแบบ Departmental Silos สู่ Shared Accountability และ Joint Outcomes (Boston & Gill, 2017)

3.3 การวัดผลจากเชิงปริมาณสู่เชิงคุณภาพ

การวัดผลในงบประมาณเพื่อความเป็นอยู่ที่ดี (Well-being Budgeting) มีความซับซ้อนมากกว่าการวัดประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจแบบดั้งเดิม เนื่องจากต้องรวมทั้งตัวชี้วัดเชิงปริมาณ (Quantitative Indicators) และเชิงคุณภาพ (Qualitative Indicators) รวมถึงตัวชี้วัดเชิงอัตนัย (Subjective Indicators) เช่น ความพึงพอใจในชีวิต ความสุข และความรู้สึกปลอดภัย (Helliwell et al., 2021; Diener et al., 2018) ความท้าทายสำคัญคือการรวมตัวชี้วัดที่หลากหลายเหล่านี้เข้าด้วยกันอย่างมีความหมาย การศึกษาของ Mizobuchi (2014) และ Peiro-Palomino & Picazo-Tadeo (2018) ได้เสนอวิธีการทางสถิติต่างๆ ในการรวมตัวชี้วัด OECD Better Life Index ขณะที่ Koronakos et al. (2020) ได้พัฒนาวิธีการ Multi-directional Benefit of the Doubt สำหรับการประเมินผลการดำเนินงานที่สะท้อนความต้องการของประชาชน

3.4 การมุ่งเน้นลงทุนระยะยาว

งบประมาณเพื่อความเป็นอยู่ที่ดี (Well-being Budgeting) เน้นการลงทุนที่สร้างผลกระทบระยะยาว (Long-Term Impact) แทนการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า แนวคิดนี้สอดคล้องกับหลักการป้องกันดีกว่าการรักษา และการคำนึงถึงความยั่งยืนระหว่างรุ่น (Intergenerational Equity) (Dalziel & Nutley, 2018; Jackson, 2016) ตัวอย่างเช่น การลงทุนในการศึกษาปฐมวัยอาจมีต้นทุนสูงในระยะสั้น แต่จะสร้างผลประโยชน์ระยะยาวในรูปของการลดปัญหาอาชญากรรม การเพิ่มผลิตภาพแรงงาน และการลดค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพและสวัสดิการสังคม (Heckman, 2006; García et al., 2020) การคิดแบบนี้ต้องการการปรับเปลี่ยนกรอบการประเมินโครงการจาก Cost-Benefit Analysis แบบดั้งเดิมสู่ Social Return On Investment (SROI) ที่รวมผลกระทบทางสังคมและสิ่งแวดล้อม (Nicholls et al., 2012)

3.5 การมีส่วนร่วมของประชาชน

งบประมาณเพื่อความเป็นอยู่ที่ดี (Well-being Budgeting)เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดความสำคัญของมิติต่างๆ ของความเป็นอยู่ที่ดี และการติดตามประเมินผลนโยบาย สิ่งนี้แตกต่างจากการจัดทำงบประมาณแบบดั้งเดิมที่เป็น Top-Down Approach (Fung, 2015; Smith, 2009) OECD Better Life Index เป็นตัวอย่างที่ดีของการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดน้ำหนักความสำคัญของมิติต่างๆ ของความเป็นอยู่ที่ดี โดยประชาชนสามารถปรับน้ำหนักตามความสำคัญที่ตนเองให้กับแต่ละมิติ ข้อมูลที่ได้จะถูกนำไปใช้ในการกำหนดนโยบายและการจัดสรรงบประมาณ (Balestra et al., 2018; Greco et al., 2020)

4 กรอบการวิเคราะห์สำหรับงบประมาณเพื่อความเป็นอยู่ที่ดี (Well-being Budgeting)

เพื่อให้การศึกษาเรื่องงบประมาณเพื่อความเป็นอยู่ที่ดี (Well-being Budgeting) มีความเป็นระบบและสามารถประยุกต์ใช้ได้ในทางปฏิบัติ การพัฒนากรอบการวิเคราะห์ที่ครอบคลุมและเหมาะสมจึงเป็นสิ่งจำเป็น โดยอาศัยการสังเคราะห์จากทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง บทความนี้ได้พัฒนากรอบการวิเคราะห์ที่ผสมผสานระหว่าง Input-Process-Output-Outcome-Impact Framework กับหลักการสำคัญของงบประมาณเพื่อความเป็นอยู่ที่ดี ดังแผนภาพที่ 1

แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิเคราะห์ Well-being Budgeting

ที่มา: ผู้วิจัย

4.1 กรอบปัจจัยเชิงระบบ

ระดับปัจจัยนำเข้า (Input Level) ประกอบด้วยทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับการดำเนิน Well-being Budgeting ได้แก่ 1) ทรัพยากรการเงิน งบประมาณที่จัดสรรสำหรับโครงการและนโยบายที่มุ่งเน้นความเป็นอยู่ที่ดี 2) ทรัพยากรมนุษย์ บุคลากรที่มีความรู้และทักษะในการวิเคราะห์และจัดการ Well-Being Indicators 3) ข้อมูลและระบบสารสนเทศ ฐานข้อมูลและระบบที่สามารถรวบรวม วิเคราะห์และติดตามตัวชี้วัดความเป็นอยู่ที่ดี และ 4) กรอบกฎหมายและนโยบาย กฎหมายและระเบียบที่สนับสนุนการนำ Well-being Budgeting มาใช้ระดับกระบวนการ (Process Level) ครอบคลุมขั้นตอนการดำเนินงานหลัก 4 ขั้นตอน ได้แก่ 1) การวางแผนและการกำหนดเป้าหมาย การกำหนดเป้าหมายความเป็นอยู่ที่ดีที่ชัดเจนและสามารถวัดได้ พร้อมทั้งการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 2) การจัดสรรงบประมาณ การเชื่อมโยงการจัดสรรงบประมาณกับเป้าหมายความเป็นอยู่ที่ดีและการประเมินผลกระทบ 3) การบริหารจัดการและการประสานงาน การทำงานแบบบูรณาการข้ามหน่วยงานและการสร้างกลไกการทำงานร่วมกัน และ 4) การติดตามและประเมินผล การวัดและติดตามผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง

ระดับผลผลิต (Output Level) หมายถึงสิ่งที่เกิดขึ้นโดยตรงจากการใช้งบประมาณ ได้แก่ โครงการบริการ และกิจกรรมต่างๆ ที่ดำเนินการเพื่อส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดี เช่น จำนวนโรงพยาบาลที่สร้าง จำนวนโปรแกรมการฝึกอบรม หรือจำนวนพื้นที่สีเขียวที่เพิ่มขึ้น

ระดับผลลัพธ์ (Outcome Level) หมายถึงการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับกลุ่มเป้าหมายหรือสังคมโดยรวมในมิติต่างๆ ของความเป็นอยู่ที่ดี เช่น การเพิ่มขึ้นของคะแนนความพึงพอใจในชีวิต การลดลงของอัตราการเจ็บป่วย การเพิ่มขึ้นของระดับการศึกษา หรือการลดลงของความเหลื่อมล้ำทางรายได้

ระดับผลกระทบ (Impact Level) หมายถึงการเปลี่ยนแปลงระยะยาวและกว้างขวางที่เกิดขึ้นกับสังคมและประเทศ ซึ่งอาจรวมถึงการเพิ่มขึ้นของความเป็นอยู่ที่ดีโดยรวม การลดลงของความเหลื่อมล้ำ การเพิ่มขึ้นของความยั่งยืน และการสร้างสังคมที่มีความยืดหยุ่นและสามารถปรับตัวได้

4.2 หลักการสำคัญของ Well-being Budgeting

การดำเนิน Well-being Budgeting ที่มีประสิทธิผลจำเป็นต้องยึดหลักการสำคัญ 5 ประการ ดังนี้

1. หลักความเป็นธรรมและความเท่าเทียม (Equity and Equality) การจัดสรรงบประมาณต้องคำนึงถึงการลดความเหลื่อมล้ำและสร้างโอกาสที่เท่าเทียมให้กับทุกกลุ่มในสังคม โดยเฉพาะกลุ่มเปราะบางและด้อยโอกาส หลักการนี้สอดคล้องกับแนวคิด “leave no one behind” ของ Sustainable Development Goals (United Nations, 2015)

2. หลักความยั่งยืน (Sustainability) การตัดสินใจด้านงบประมาณต้องคำนึงถึงผลกระทบระยะยาวต่อรุ่นอนาคตและสิ่งแวดล้อม โดยไม่สร้างหนี้ภาระหรือปัญหาให้กับอนาคต หลักการนี้เชื่อมโยงกับแนวคิด Intergenerational Equity และ Planetary Boundaries (Steffen et al., 2015; Raworth, 2018)

3. หลักการมีส่วนร่วม (Participation) ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต้องมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมาย การจัดลำดับความสำคัญ และการติดตามประเมินผลนโยบาย การมีส่วนร่วมนี้จะช่วยเพิ่มความชอบธรรม (Legitimacy) และประสิทธิผลของนโยบาย (Fung, 2015; Smith, 2009)

4. หลักการใช้หลักฐานเชิงประจักษ์ (Evidence-based) การตัดสินใจด้านงบประมาณต้องอาศัยข้อมูลและหลักฐานเชิงประจักษ์ที่เชื่อถือได้ รวมถึงการใช้วิธีการวิจัยและการประเมินผลที่เป็นมาตรฐาน เพื่อให้มั่นใจว่านโยบายและโครงการจะสร้างผลลัพธ์ที่คาดหวัง (Davies & Nutley, 2000; Grayson, 2007)

5. หลักความรับผิดชอบและโปร่งใส (Accountability and Transparency) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องมีความรับผิดชอบต่อผลการดำเนินงานและเปิดเผยข้อมูลอย่างโปร่งใส เพื่อให้สาธารณะสามารถติดตามและประเมินผลได้ ซึ่งจะช่วยเสริมสร้างความไว้วางใจของประชาชนต่อรัฐบาล (Bovens, 2007; Hood, 2010)

จากการทบทวนวรรณกรรมข้างต้น แสดงให้เห็นว่าแนวคิดงบประมาณเพื่อความเป็นอยู่ที่ดี (Well-being Budgeting) มีรากฐานทางทฤษฎีที่แข็งแกร่งจากการสังเคราะห์แนวคิดความเป็นอยู่ที่ดีจากหลายสำนักวิชาและวิวัฒนาการของการจัดทำงบประมาณภาครัฐที่พัฒนามาอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตามการนำไปปฏิบัติในทางปฏิบัติยังเผชิญกับความท้าทายสำคัญหลายประการ ได้แก่ ความซับซ้อนในการวัดและรวมตัวชี้วัดที่หลากหลายให้มีความหมาย ความยากลำบากในการสร้างการทำงานแบบบูรณาการข้ามหน่วยงานที่มีวัฒนธรรมองค์กรแตกต่างกัน และความต้องการเวลาระยะยาวในการแสดงผลลัพธ์ที่อาจไม่สอดคล้องกับรอบการเมือง นอกจากนี้การขาดมาตรฐานสากลในการวัดความเป็นอยู่ที่ดีและการเปรียบเทียบข้ามประเทศยังเป็นข้อจำกัดสำคัญที่ต้องได้รับการแก้ไข สำหรับบริบทประเทศไทย แม้ว่าจะมีรากฐานที่เอื้อต่อการนำแนวคิดนี้มาใช้ผ่านประสบการณ์การพัฒนาตัวชี้วัดความเป็นอยู่ที่ดีที่หลากหลายและความสำเร็จของระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า แต่ยังคงต้องเผชิญกับความท้าทายในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารจัดการจากแบบแยกสายงานสู่การทำงานแบบบูรณาการ

ดังนั้นการพัฒนาไปสู่งบประมาณเพื่อความเป็นอยู่ที่ดี (Well-being Budgeting) ในประเทศไทยจำเป็นต้องมีการออกแบบที่คำนึงถึงบริบทเฉพาะของประเทศ โดยการใช้ประโยชน์จากจุดแข็งที่มีอยู่ เช่น ดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุข (GHI) และดัชนีความก้าวหน้าของมนุษย์ (HAI) เป็นจุดเริ่มต้นในการพัฒนาระบบตัวชี้วัดที่เชื่อมโยงกับการจัดสรรงบประมาณ การเริ่มต้นจากโครงการขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบสูงต่อความเป็นอยู่ที่ดี เช่น ระบบหลักประกันสุขภาพ เพื่อสร้างต้นแบบและสะสมประสบการณ์ก่อนขยายผลไปยังภาคส่วนอื่น และการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมกับวัฒนธรรมไทย ความสำเร็จของการนำงบประมาณเพื่อความเป็นอยู่ที่ดีมาใช้ในประเทศไทยจะขึ้นอยู่กับความสามารถในการปรับแนวคิดให้เข้ากับบริบทท้องถิ่น การสร้างความเข้าใจและการยอมรับจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกระดับ และการรักษาความต่อเนื่องในการดำเนินนโยบายข้ามรัฐบาลเพื่อให้เกิดผลกระทบที่ยั่งยืนต่อคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนไทยในระยะยาว

5. ประสบการณ์ Well-being Budgeting ของประเทศนิวซีแลนด์

นิวซีแลนด์ถือเป็นประเทศแรกในโลกที่นำแนวคิด Well-being Budgeting มาใช้อย่างเป็นระบบและครอบคลุมในระดับชาติ โดยการเปิดตัว “Well-being Budget” ในปี 2019 ภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี Jacinda Ardern ความสำเร็จของนิวซีแลนด์ได้สร้างแรงบันดาลใจให้ประเทศอื่นๆ ทั่วโลกหันมาสนใจและศึกษาเพื่อนำไปประยุกต์ใช้ในบริบทของตนเอง การตัดสินใจเปลี่ยนแปลงจากงบประมาณแบบดั้งเดิมมาสู่ Well-being Budgeting มีที่มาจากการตระหนักว่าแม้ประเทศจะมีการเติบโตทางเศรษฐกิจที่แข็งแกร่ง แต่ยังคงเผชิญกับปัญหาทางสังคมที่สำคัญ ได้แก่ อัตราการฆ่าตัวตายของเยาวชนที่สูงที่สุดในกลุ่มประเทศ OECD ปัญหาความรุนแรงในครอบครัว ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ และปัญหาการขาดที่อยู่อาศัย (Dalziel et al., 2018) การวิจัยของ Boston & Gill (2017) ชี้ให้เห็นว่าการมุ่งเน้น GDP เป็นตัวชี้วัดหลักทำให้ขาดการให้ความสำคัญกับปัญหาทางสังคมที่ซับซ้อนและต้องการการแก้ไขแบบบูรณาการข้ามหน่วยงาน

5.1 Living Standards Framework (LSF) และการนำไปสู่การปฏิบัติ

ก่อนที่จะมีการเปิดตัว Well-being Budget ในปี 2019 กระทรวงการคลังนิวซีแลนด์ได้พัฒนา Living Standards Framework (LSF) ตั้งแต่ปี 2011 เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์นโยบายที่ครอบคลุมมิติของความเป็นอยู่ที่ดีอย่างรอบด้าน (New Zealand Treasury, 2018) โดย LSF ประกอบด้วย 4 องค์ประกอบหลักของทุน ได้แก่ ทุนทางการเงิน/กายภาพ ทุนมนุษย์ ทุนทางธรรมชาติ และทุนทางสังคม โดยมีมุมมองข้ามรุ่นอนาคต (Intergenerational Perspective) เป็นแกนสำคัญ

กระบวนการนำ LSF สู่การปฏิบัติ

การพัฒนา LSF เป็นไปตามขั้นตอนที่เป็นระบบ โดยกระทรวงการคลังได้ใช้เวลาร่วม 8 ปี (2011-2019) ในการปรับปรุงและทดสอบกรอบการทำงาน ในระยะแรก (2011-2015) มุ่งเน้นการพัฒนาแนวคิดและตัวชี้วัด โดยการศึกษาดูงานจากองค์กรระหว่างประเทศ เช่น OECD Better Life Index และ Australia's Measuring National Progress ระยะที่สอง (2015-2017) เป็นการทดลองใช้ LSF ในการวิเคราะห์นโยบายเฉพาะด้าน เช่น นโยบายสุขภาพจิต นโยบายเด็กและเยาวชน และนโยบายสิ่งแวดล้อม โดยผลการทดลองแสดงให้เห็นว่า LSF สามารถเปิดมุมมองใหม่ในการมองปัญหาข้ามมิติและข้ามหน่วยงาน (New Zealand Treasury, 2018)

Well-being Budget ฉบับปี 2019 ถือเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์โลกที่ประเทศหนึ่งได้จัดทำงบประมาณแห่งชาติโดยใช้เป้าหมายความเป็นอยู่ที่ดีเป็นหลัก แทนที่จะมุ่งเน้นที่การเติบโตทางเศรษฐกิจ (New Zealand Treasury, 2019) งบประมาณดังกล่าวได้กำหนดเป้าหมายความเป็นอยู่ที่ดี 4 ประการหลัก ได้แก่ 1) การสร้างเศรษฐกิจที่ยั่งยืนและครอบคลุม 2) การสนับสนุนสุขภาพจิตและการจัดการปัญหาการเสพติด 3) การลดความยากจนของเด็กและการเสริมสร้างความเป็นเลิศของชาวเมารี และ 4) การเปลี่ยนผ่านสู่เศรษฐกิจคาร์บอนต่ำ

5.2 กระบวนการและผลลัพธ์เบื้องต้น

ความแตกต่างสำคัญของ Well-being Budget จากงบประมาณแบบดั้งเดิมอยู่ที่กระบวนการจัดทำที่เน้นการทำงานแบบบูรณาการข้ามกระทรวง แทนที่จะเป็นการทำงานแยกกันตามสายงาน การเปลี่ยนแปลงนี้เกิดขึ้นผ่านการปรับโครงสร้างการทำงานในหลายระดับ ในระดับคณะรัฐมนตรี รัฐบาลนิวซีแลนด์ได้จัดตั้ง "Joint Ministers" ซึ่งเป็นกลุ่มรัฐมนตรีจากหลายกระทรวงที่รับผิดชอบร่วมกันในการขับเคลื่อนเป้าหมายความเป็นอยู่ที่ดีแต่ละด้าน ตัวอย่างเช่น การแก้ปัญหาสุขภาพจิตมีรัฐมนตรีจาก 4 กระทรวงร่วมรับผิดชอบ ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ในระดับหน่วยงานปฏิบัติ รัฐบาลได้สร้าง "Joint Ventures" ซึ่งเป็นทีมงานข้ามหน่วยงานที่ทำงานร่วมกันเต็มเวลา โดยสมาชิกมาจากหน่วยงานต่างๆ แต่รายงานผลต่อเป้าหมายร่วมแทนการรายงานต่อหน่วยงานต้นสังกัดเพียงอย่างเดียว การจัดสร้างโครงสร้างใหม่นี้เผชิญกับความท้าทายในช่วงแรก เนื่องจากข้าราชการส่วนใหญ่คุ้นเคยกับการทำงานในกรอบหน่วยงานเดียว การแก้ไขปัญหานี้ต้องอาศัยการฝึกอบรมและการสร้างแรงจูงใจใหม่ รวมถึงการปรับระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับเป้าหมายข้ามหน่วยงาน (Boston & Gill, 2017)

การประเมินผลเบื้องต้นแสดงให้เห็นถึงผลลัพธ์เชิงบวกในหลายด้าน โดยด้านความยากจนของเด็กการดำเนินนโยบาย Winter Energy Payment และการเพิ่ม Working for Families Tax Credits

ได้ช่วยลดจำนวนเด็กที่อยู่ในครัวเรือนยากจนลงประมาณ 6% ในปีแรกของการดำเนินนโยบาย (New Zealand Treasury, 2020) อย่างไรก็ตาม การศึกษาของ Dalziel et al. (2018) เตือนว่าการประเมินผลกระทบต้องใช้เวลายาวนาน เนื่องจากหลายนโยบายมุ่งเน้นการป้องกันและการลงทุนระยะยาว

5.3 ปัจจัยความสำเร็จและความท้าทาย

การวิเคราะห์ปัจจัยที่ทำให้นิวซีแลนด์สามารถนำ Well-being Budgeting มาใช้ได้สำเร็จ สามารถระบุได้ 5 ปัจจัยหลัก ได้แก่ 1) ภาวะผู้นำทางการเมืองที่เข้มแข็ง การมีนายกรัฐมนตรีและทีมรัฐบาลที่มีวิสัยทัศน์ชัดเจนและมุ่งมั่นในการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลง 2) ความสามารถทางเทคนิคของ Treasury กระทรวงการคลังมีความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในการพัฒนา LSF มาเป็นเวลานาน (New Zealand Treasury, 2018) 3) การมีส่วนร่วมของประชาสังคม การให้ประชาชนและองค์กรภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมอย่างมีความหมาย 4) ระบบข้อมูลและการวิจัยที่แข็งแกร่ง และ 5) วัฒนธรรมการทำงานแบบร่วมมือ ระบบราชการมีประเพณีการทำงานข้ามหน่วยงานมาก่อนแล้ว (Boston & Gill, 2017)

อย่างไรก็ตามการดำเนิน Well-being Budgeting ยังคงเผชิญกับความท้าทายสำคัญ ได้แก่ 1) ความท้าทายในการวัดผลและการประเมิน การวัดผลลัพธ์ความเป็นอยู่ที่ดีมีความซับซ้อน 2) การประสานงานข้ามหน่วยงาน แต่ละหน่วยงานมีวัฒนธรรมการทำงานที่แตกต่างกัน 3) แรงกดดันทางการเมือง การมุ่งเน้นผลลัพธ์ระยะยาวอาจขัดแย้งกับความต้องการของนักการเมือง และ 4) การสร้างความเข้าใจและการยอมรับการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ต้องใช้เวลา (Boston & Gill, 2017; Dalziel et al., 2018)

จากประสบการณ์ของนิวซีแลนด์ สามารถสกัดบทเรียนสำคัญได้ดังนี้ 1) ความสำคัญของการเตรียมความพร้อมระยะยาว การพัฒนา LSF เป็นเวลา 8 ปีก่อนการนำไปใช้จริงแสดงให้เห็นความจำเป็นของการสร้างพื้นฐานที่มั่นคง 2) การต้องมีภาวะผู้นำที่เข้มแข็งและต่อเนื่อง แต่ไม่ควรพึ่งพาบุคคลใดบุคคลหนึ่งเพียงอย่างเดียว ต้องสร้างกลไกสถาบันที่ยั่งยืน 3) การสร้างความสมดุลระหว่างแนวคิดใหม่และการปฏิบัติที่เป็นไปได้ การเปลี่ยนแปลงควรเป็นไปอย่างค่อยเป็นค่อยไปและมีการทดสอบในระดับเล็กก่อน 4) ความจำเป็นของระบบข้อมูลและการวิจัยที่เข้มแข็ง การลงทุนในข้อมูลและการวิจัยเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จ และ 5) การมีส่วนร่วมของประชาชนต้องเป็นไปอย่างแท้จริงและครอบคลุม ไม่ใช่เพียงการให้ข้อมูลหรือปรึกษาหารืออย่างผิวเผิน

ประสบการณ์ของนิวซีแลนด์แสดงให้เห็นว่า Well-being Budgeting เป็นไปได้และสามารถสร้างผลลัพธ์เชิงบวกได้ แต่ต้องอาศัยปัจจัยสนับสนุนหลายประการและการเตรียมความพร้อมอย่างรอบคอบ บทเรียนเหล่านี้จะเป็นประโยชน์สำหรับประเทศอื่นๆ รวมทั้งประเทศไทยที่กำลังพิจารณานำแนวคิดนี้มาประยุกต์ใช้

6. Well-being Budgeting ในบริบทของประเทศไทย

ประเทศไทยมีประวัติศาสตร์การพัฒนาที่ยาวนานในการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์การพัฒนาจากการเน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ไปสู่การพัฒนาที่เน้นคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวสะท้อนให้เห็นผ่านวิวัฒนาการของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) ที่เน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน จนถึง ฉบับที่ 9-13 (พ.ศ. 2545-ปัจจุบัน) ที่นำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง การพัฒนาที่เน้นคนเป็นศูนย์กลาง และการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาเป็นแนวทางหลัก

การเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์การพัฒนาของไทยสอดคล้องกับแนวคิด Well-being Budgeting ที่เน้นการใช้งบประมาณเพื่อสร้างคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนอย่างครอบคลุม แทนการมุ่งเน้นเพียงการเพิ่มผลผลิตมวลรวมในประเทศ (GDP) เพียงอย่างเดียว Buracom (2016) ชี้ให้เห็นว่าการใช้จ่ายภาครัฐของไทยถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างทุนมนุษย์และต่อสู้กับความยากจน โดยรัฐบาลไทยได้แสดงความมุ่งมั่นอย่างแข็งแกร่งในการขยายการเข้าถึงบริการการศึกษา สาธารณสุข และสวัสดิการอื่นๆ ให้แก่ประชาชนไทย

6.1 การพัฒนาตัวชี้วัดความเป็นอยู่ที่ดีของไทย

ประเทศไทยได้พัฒนาตัวชี้วัดความเป็นอยู่ที่ดีเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการวัดและติดตามความก้าวหน้าของการพัฒนาประเทศในมิติต่างๆ นอกเหนือจากตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจแบบดั้งเดิม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้พัฒนาและใช้ดัชนีชี้วัดความเป็นอยู่ที่ดีหลายประเภท ได้แก่

6.1.1 ดัชนีความเป็นอยู่ที่ดีสีเขียว (Green and Happiness Index: GHI)

เป็นดัชนีผสมที่วัดความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนไทยใน 5 มิติหลัก ประกอบด้วย สุขภาวะ เศรษฐกิจเข้มแข็งและเป็นธรรม สิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศที่สมดุล สังคมประชาธิปไตยที่มีธรรมาภิบาล และสังคมยุติธรรมและลดความเหลื่อมล้ำ (Sakondhavat, 2022) ในปี 2562 ประเทศไทยมีคะแนน GHI อยู่ที่ 74.98 คะแนน ซึ่งอยู่ในระดับปานกลาง

6.1.2 ดัชนีความก้าวหน้าของมนุษย์ (Human Achievement Index: HAI)

ดัชนีที่วัดการพัฒนามนุษย์ในระดับจังหวัด ครอบคลุม 8 มิติ ได้แก่ สุขภาพ การศึกษา การจ้างงาน รายได้ ที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อม ครอบครัวและชุมชน การคมนาคมและสื่อสาร และการมีส่วนร่วม (Sakondhavat, 2022) ในปี 2563 ประเทศไทยมีคะแนน HAI เฉลี่ยอยู่ที่ 0.6501 นอกจากนี้ Senasu et al. (2019) ได้พัฒนาดัชนีความสุขไทย (Thai Happiness Index: THaI) โดยใช้วิธี Alkire-Foster เพื่อวัดระดับความสุขของประชาชนไทย ผลการศึกษาพบว่าในปี 2560 ประเทศไทยมีค่า THaI0 อยู่ที่ 0.506 ส่วน Senasu (2020) ได้พัฒนาดัชนีความสุขไทยเพื่อการติดตามอย่างยั่งยืน ซึ่งประกอบด้วย 5 มิติ คือ ความเป็นอยู่ที่ดีเชิงอัตวิสัย คุณภาพชีวิต ปรัชญาการดำรงชีวิต การปกครอง และมาตรฐานการครองชีพ

6.2 Well-being Budgeting ผ่านโครงการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

โครงการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติของไทย ถือเป็นตัวอย่างที่สำคัญของการนำแนวคิด Well-being Budgeting มาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติ โดยมีการจัดสรรงบประมาณที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากงบประมาณ 50,000 ล้านบาทในปี 2545 เพิ่มเป็น 108,000 ล้านบาทในปี 2552 และต่อมาในปี 2566 มีงบประมาณประมาณ 204,140 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 6.41 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี (สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, 2566) การวิเคราะห์สัดส่วนงบประมาณนี้แสดงให้เห็นการให้ความสำคัญของรัฐไทยต่อการลงทุนด้านความเป็นอยู่ที่ดีในมิติสุขภาพ

6.2.1 ผลสำเร็จของระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า

ประเทศไทยได้บรรลุเป้าหมายการครอบคลุมประชากรทั้งประเทศด้วยระบบหลักประกันสุขภาพตั้งแต่ปี 2545 Sumriddetchkajorn et al. (2019) ชี้ให้เห็นว่าประชาชนไทยทุกคนมีสิทธิเข้าถึงบริการสุขภาพที่จำเป็นในทุกช่วงวัย การขยายความคุ้มครองไปยังบริการที่มีต้นทุนสูง เช่น การรักษาทดแทนไต การรักษามะเร็ง และการปลูกถ่ายเซลล์ต้นกำเนิด ได้ปรับปรุงการคุ้มครองทางการเงินให้แก่ผู้ป่วย

การศึกษาของ Tangcharoensathien et al. (2020) โดยใช้ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนระดับชาติเป็นเวลา 15 ปี (พ.ศ. 2539-2558) พบว่าระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าของไทยสามารถให้การคุ้มครองความเสี่ยงทางการเงินในระดับสูง การลดลงอย่างมีนัยสำคัญของอุบัติการณ์การจ่ายค่ารักษาพยาบาลแบบหายนะ (Catastrophic Health Spending) และความยากจนจากค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพ

6.2.2 ผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำทางสุขภาพ

Limwattananon et al. (2012) พบว่าระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติได้บรรลุเป้าหมายด้านความเป็นธรรมทางสุขภาพในแง่ของการใช้บริการสุขภาพและการกระจายการอุดหนุนของรัฐด้านสุขภาพ การอุดหนุนของรัฐรวมสำหรับบริการผู้ป่วยนอกและผู้ป่วยในเพิ่มขึ้นจาก 30,000 ล้านบาทในปี 2546 เป็น 85,000 ล้านบาทในปี 2552 โดยประชาชนในกลุ่มที่ยากจนที่สุดและยากจนได้รับประโยชน์มากกว่ากลุ่มที่มีฐานะดีกว่า อย่างไรก็ตาม Damrongplasit & Melnick (2024) พบว่าแม้ระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติจะให้การคุ้มครองที่ดี แต่ยังมีผู้ป่วยเกือบหนึ่งในแปดที่เข้ารับการรักษานอกระบบการให้บริการของหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ซึ่งต้องเสียค่าใช้จ่ายส่วนตัว

6.3 โอกาสและความท้าทายของการนำ Well-being Budgeting มาปรับใช้ในประเทศไทย

6.3.1 ความท้าทายด้านโครงสร้างการคลังและการเมือง

ประเทศไทยเผชิญกับความท้าทายสำคัญในการบริหารการเงินการคลังเมื่อประชากรส่วนใหญ่ยังคงมีรายได้ต่ำ ตามที่ Sumriddetchkajorn et al. (2019) ชี้ให้เห็นว่า ประชากรประมาณ 6.7 ล้านคน (10%) มีรายได้สูงกว่าเส้นความยากจนเพียง 20% ข้อจำกัดอยู่ที่การจัดหาเงินทุนแบบไม่เสียค่าสมทบผ่านภาษีทั่วไป ทำให้นโยบายสวัสดิการมีความยืดหยุ่นจำกัดในการรองรับความต้องการที่เพิ่มขึ้น สำหรับความมั่นคงทางการเมืองพบว่าเสถียรภาพของรัฐบาลไทยในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล 12 ครั้ง ส่งผลต่อความต่อเนื่องของนโยบาย อย่างไรก็ตามโครงการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติสามารถดำเนินต่อได้อย่างต่อเนื่องแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล แสดงให้เห็นศักยภาพในการสร้างนโยบายที่มีความยั่งยืนข้ามรัฐบาล

6.3.2 โอกาสจากการพัฒนาตัวชี้วัดและระบบติดตาม

ประเทศไทยมีความได้เปรียบในการมีระบบตัวชี้วัดการพัฒนาที่ครอบคลุมมิติความเป็นอยู่ที่ดีอย่างหลากหลาย การพัฒนาดัชนีต่างๆ เช่น GHI, HAI และ THaI แสดงให้เห็นถึงความพร้อมด้านข้อมูลและเครื่องมือวัดผลที่จำเป็นสำหรับการนำ Well-being Budgeting มาใช้ การที่ประเทศไทยได้นำเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) มาบูรณาการไว้ในแผนพัฒนา 20 ปี ยังเป็นโอกาสสำคัญในการพัฒนา Well-being Budgeting (Sumriddetchkajorn et al., 2019)

6.3.4 แรงต้านและอุปสรรค

ระดับข้าราชการ การเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณจะเผชิญกับความต้านทานจากข้าราชการที่คุ้นเคยกับระบบเก่า โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานจากการมุ่งเน้นผลผลิตเป็นผลลัพธ์ด้านความเป็นอยู่ที่ดี

ระดับการเมือง การให้ความสำคัญกับผลลัพธ์ระยะยาวอาจขัดแย้งกับรอบการดำรงตำแหน่งทางการเมือง นักการเมืองมีแรงจูงใจที่จะแสดงผลงานที่เห็นได้ในระยะสั้น

ระดับประชาชน การขาดความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิด Well-being Budgeting อาจส่งผลต่อการยอมรับและการสนับสนุนจากประชาชน

จากการวิเคราะห์ข้างต้นประเทศไทยมีรากฐานที่เอื้อต่อการนำ Well-being Budgeting มาใช้ ทั้งในด้านการมีประสบการณ์การพัฒนาที่เน้นคุณภาพชีวิต ระบบตัวชี้วัดความเป็นอยู่ที่ดีที่หลากหลาย และประสบการณ์ความสำเร็จของโครงการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ อย่างไรก็ตาม การนำ Well-being Budgeting มาใช้อย่างเป็นระบบจำเป็นต้องมีการปรับปรุงกลไกการจัดสรรงบประมาณ การสร้างความเชื่อมโยงระหว่างตัวชี้วัดความเป็นอยู่ที่ดีกับการตัดสินใจด้านงบประมาณ และการสร้างความมุ่งมั่นทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง การประยุกต์ใช้ควรเป็นไปอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยเริ่มจากการใช้โครงการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเป็นต้นแบบ ขยายผลสู่ภาคส่วนอื่น และพัฒนาสู่ระบบงบประมาณแห่งชาติในระยะยาว

บทสรุป

การศึกษาเรื่อง “งบประมาณเพื่อความเป็นอยู่ที่ดี: นวัตกรรมการคลังเพื่อขับเคลื่อนคุณภาพชีวิตและลดความเหลื่อมล้ำของประเทศไทย” ได้นำเสนอการวิเคราะห์เชิงลึกเกี่ยวกับแนวคิด Well-being Budgeting ในฐานะนวัตกรรมทางการคลังที่มีศักยภาพในการตอบสนองความท้าทายการพัฒนาของประเทศไทยในศตวรรษที่ 21 โดยการศึกษาได้ชี้ให้เห็นว่า Well-being Budgeting ไม่ได้เป็นเพียงการปรับเปลี่ยนเครื่องมือหรือวิธีการทางเทคนิคเท่านั้น แต่เป็นการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ (Paradigm Shift) อย่างรอบด้านในการบริหารจัดการภาครัฐ จากการมุ่งเน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก สู่การมุ่งเน้นความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนในทุกมิติ

การศึกษาได้แสดงให้เห็นว่า Well-being Budgeting เป็นผลมาจากวิวัฒนาการของการจัดทำงบประมาณภาครัฐที่ได้ผ่านการพัฒนาอย่างต่อเนื่องจากงบประมาณตามรายการ (Line-item Budgeting) ผ่านงบประมาณตามแผนงาน (Program Budgeting) งบประมาณฐานศูนย์ (Zero-Based Budgeting) งบประมาณตามผลงาน (Performance-Based Budgeting) และงบประมาณตามผลสัมฤทธิ์ (Results-Based Budgeting) จนมาถึงงบประมาณตามประเด็น (Thematic Budgeting) ที่นำไปสู่การกำเนิดของ Well-being Budgeting

แนวคิด Well-being Budgeting มีรากฐานทางทฤษฎีที่แข็งแกร่งจากการสังเคราะห์แนวคิดความเป็นอยู่ที่ดีจากหลายสำนักวิชา ได้แก่ กรอบการวัดความเป็นอยู่ที่ดีของ OECD แนวคิดการพัฒนามนุษย์ของ UNDP ทฤษฎีความสามารถของ Amartya Sen แนวคิด Doughnut Economics ของ Kate Raworth และแบบจำลอง PERMA จากจิตวิทยาเชิงบวก ซึ่งสามารถสังเคราะห์เป็น 4 มิติหลักของความเป็นอยู่ที่ดี คือ มิติความเป็นอยู่ทางกายภาพและวัตถุ มิติความเป็นอยู่ทางจิตใจและปัญญา มิติความเป็นอยู่ทางสังคมและความสัมพันธ์ และมิติความเป็นอยู่ด้านสิ่งแวดล้อมและความยั่งยืน

ประสบการณ์ของนิวซีแลนด์ในการเป็นประเทศแรกที่นำ Well-being Budgeting มาใช้อย่างเป็นระบบผ่าน Well-being Budget 2019 ได้สร้างบทเรียนสำคัญหลายประการ โดยความสำเร็จมีรากฐานมาจากการพัฒนา Living Standards Framework (LSF) ที่ประกอบด้วย 4 โดเมนของทุน คือ ทุนทางการเงิน/กายภาพ ทุนมนุษย์ ทุนทางธรรมชาติ และทุนทางสังคม พร้อมด้วยมุมมองข้ามรุ่นอนาคต โดยปัจจัยความสำเร็จประกอบด้วย 5 องค์ประกอบหลัก ได้แก่ ภาวะผู้นำทางการเมืองที่เข้มแข็ง ความสามารถทางเทคนิคของกระทรวงการคลัง การมีส่วนร่วมของประชาสังคม ระบบข้อมูลและการวิจัยที่แข็งแกร่ง และวัฒนธรรมการทำงานแบบร่วมมือ

ประเทศไทยมีรากฐานที่เอื้อต่อการนำ Well-being Budgeting มาใช้ในหลายประการ ประการแรก ประเทศไทยมีประวัติศาสตร์การพัฒนาที่แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์การพัฒนาจากการเน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไปสู่การพัฒนาที่เน้นคุณภาพชีวิต ผ่านวิวัฒนาการของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยเฉพาะการนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและการพัฒนาที่เน้นคนเป็นศูนย์กลางมาใช้ ประการที่สอง ประเทศไทยได้พัฒนาระบบตัวชี้วัดความเป็นอยู่ที่ดีที่หลากหลายและครอบคลุม ได้แก่ ดัชนีความเป็นอยู่ที่ดีเขียวและความสุข (GHI) ดัชนีความก้าวหน้าของมนุษย์ (HAI) และดัชนีความสุขไทย (THaI) ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความพร้อมด้านข้อมูลและเครื่องมือวัดผล ประการที่สาม ประเทศไทยมีประสบการณ์ความสำเร็จในการดำเนินโครงการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติที่สามารถใช้เป็นตัวอย่างการประยุกต์ใช้แนวคิด Well-being Budgeting ในทางปฏิบัติ โครงการนี้แสดงให้เห็นถึงการใช้งบประมาณภาครัฐเพื่อสร้างความเป็นอยู่ที่ดีและลดความเหลื่อมล้ำทางสุขภาพอย่างเป็นระบบ

การศึกษานี้ได้พัฒนากรอบการวิเคราะห์ที่ผสมผสานระหว่าง Input-Process-Output-Outcome-Impact Framework กับหลักการสำคัญ 5 ประการของ Well-being Budgeting ได้แก่ หลักความเป็นธรรมและความเท่าเทียม หลักความยั่งยืน หลักการมีส่วนร่วม หลักการใช้หลักฐานเชิงประจักษ์ และหลักความรับผิดชอบและโปร่งใส

1 ความท้าทายและข้อจำกัด

แม้ว่าประเทศไทยจะมีศักยภาพและความพร้อม แต่ยังคงมีความท้าทายสำคัญ ได้แก่ 1) ความท้าทายด้านโครงสร้างการคลัง เมื่อประชากรส่วนใหญ่ยังมีรายได้ต่ำ 2) ความท้าทายด้านการประสานงานข้ามหน่วยงาน ที่ขัดกับโครงสร้างการบริหารราชการแบบสายงาน 3) ความท้าทายด้านการวัดผลและการประเมินที่มีความซับซ้อนกว่าการวัดผลลัพธ์ทางเศรษฐกิจ และ 4) ความท้าทายด้านการสร้างความเข้าใจและการยอมรับจากผู้เกี่ยวข้องทุกระดับ

การศึกษานี้เสนอแนวทางการประยุกต์ใช้ Well-being Budgeting ในประเทศไทยเป็น 3 ระยะ ระยะที่ 1 การสร้างรากฐานและความเข้าใจ (ปี 1-2) ผ่านการพัฒนาระบบตัวชี้วัด การสร้างความเข้าใจ และการเตรียมความพร้อมด้านกฎหมาย ระยะที่ 2 การทดลองนำร่องและการเรียนรู้ (ปี 3-5) โดยใช้โครงการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเป็นโครงการนำร่อง การพัฒนากลไกการทำงานข้ามหน่วยงาน และการพัฒนาระบบข้อมูลและการติดตาม และระยะที่ 3 การขยายผลและการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง (ปี 6 เป็นต้นไป) ผ่านการขยายผลไปยังภาคส่วนอื่น การพัฒนาสู่ระบบงบประมาณแห่งชาติ และการสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างประเทศ

2 ประโยชน์ที่คาดหวังและการศึกษาในอนาคต

การนำ Well-being Budgeting มาใช้ในประเทศไทยคาดว่าจะสร้างประโยชน์ในหลายมิติ ได้แก่ 1) การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่มีประสิทธิผล การใช้ Well-being Budgeting จะช่วยให้การจัดสรรงบประมาณมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยมุ่งเน้นผลลัพธ์ที่สร้างคุณค่าแท้จริงต่อประชาชน แทนการมุ่งเน้นเฉพาะตัวเลข GDP 2) การลดความเหลื่อมล้ำอย่างเป็นระบบ หลักความเป็นธรรมและความเท่าเทียมใน Well-being Budgeting จะช่วยให้การจัดสรรงบประมาณคำนึงถึงกลุ่มเปราะบางและด้อยโอกาสมากขึ้น ส่งผลให้เกิดการกระจายโอกาสที่เท่าเทียมกัน 3) การพัฒนาที่ยั่งยืน การคำนึงถึงมิติสิ่งแวดล้อมและความยั่งยืนระหว่างรุ่นจะช่วยให้การพัฒนาไม่สร้างภาระแก่รุ่นอนาคต และเอื้อต่อการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน และ 4) การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในภาครัฐ หลักความรับผิดชอบและโปร่งใสจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการภาครัฐและสร้างความไว้วางใจของประชาชน

การศึกษานี้เป็นการศึกษาเชิงแนวคิดและเชิงเปรียบเทียบ ซึ่งเปิดโอกาสสำหรับการศึกษาเชิงประจักษ์ในอนาคต ทั้งการศึกษาเชิงประจักษ์เพื่อทดสอบประสิทธิผล การศึกษาเปรียบเทียบข้ามประเทศ การศึกษาผลกระทบระยะยาว และการศึกษาความท้าทายในการนำไปปฏิบัติ

Well-being Budgeting เป็นนวัตกรรมทางการคลังที่มีศักยภาพสูงในการเป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับการขับเคลื่อนคุณภาพชีวิตและลดความเหลื่อมล้ำของประเทศไทย การนำ Well-being Budgeting มาใช้จะต้องดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอนและคำนึงถึงบริบทเฉพาะของประเทศ โดยเริ่มจากการสร้างรากฐานและความเข้าใจ ผ่านการทดลองนำร่อง และขยายผลสู่การใช้งานอย่างเป็นระบบ ความสำเร็จของ Well-being Budgeting ในประเทศไทยจะไม่เพียงแต่ช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยเท่านั้น แต่ยังจะเป็นแบบอย่างที่สำคัญสำหรับประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ ในการนำแนวคิดนี้มาประยุกต์ใช้ในบริบทของตนเอง

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

ชัชรินทร์ ทองหม่อมราม. (2567). งบประมาณฐานศูนย์: ทฤษฎี แนวปฏิบัติ และบทเรียนที่ผ่านมา. *วารสารการบริหารท้องถิ่น*, *17*(4), 687–714. สืบค้น จาก https://so04.tci-thaijo.org/index.php/colakkujournals/article/view/273707

ปพิชญา ภิระตา. (2565). รัฐสวัสดิการหรือสวัสดิการของรัฐ: นโยบายเรียนฟรี. *วารสารวิชาการวิทยาลัยบริหารศาสตร์*, *6*(1), 164–179.

วิชาญ ทรายอ่อน. (2566). *เงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ. (2566). *รายงานการสร้างระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ 2566*. กรุงเทพฯ: สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ.

อารี จำปากลาย, กาญจนา ตั้งชลทิพย์ และสุภาณี ปลื้มเจริญ. (2561). *ประชากรและสังคม 2561: ความอยู่ดีมีสุขในสังคมไทย: ความฝันหรือความจริง=Well-being in Thailand: Dream or Reality*. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.

ภาษาอังกฤษ

Bache, I., & Reardon, L. (2013). An idea whose time has come? Explaining the rise of well-being in British politics. *Political Studies*, *61*(4), 898-914.

Balestra, C., Boarini, R., & Tosetto, E. (2018). What matters most to people? Evidence from the OECD better life index users' responses. *Social Indicators Research*, *136*(3), 907-930.

Boston, J., & Gill, D. (Eds.). (2017). *Social investment: A New Zealand policy experiment*. Bridget Williams Books.

Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework 1. *European law journal*, *13*(4), 447-468.

Budlender, D., Sharp, R., & Allen, K. (1998). *How to do a gender-sensitive budget analysis: Contemporary research and practice*. London: Commonwealth Secretariat.

Buracom, P. (2016). The distributional effects of social spending in Thailand: Evidence from a new database. *Asian Politics & Policy*, *8*(2), 263-279.

Conceição, P. (2020). Human development report 2020-the next frontier: Human develop ment and the anthropocene. *United Nations Development Programme: Human De velopment Report*. Retrieved from https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4418010

Curristine, T. (2005). Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire. *OECD Journal on Budgeting*, *5*(2).

Dalziel, P., Saunders, C., & Saunders, J. (2018). *Wellbeing economics: The capabilities approach to prosperity* (p. 196). Singapore: Springer Nature.

Damrongplasit, K., & Melnick, G. (2024). Utilisation, out-of-pocket payments and access before and after COVID-19: Thailand's Universal Health Coverage Scheme. *BMJ global health*, *9*(5), e015179.

Davies, H. T., & Nutley, S. M. (Eds.). (2000). *What works?: Evidence-based policy and practice in public services*. Bristol, UK: Policy Press.

de Vries, M. S., & Nemec, J. (2019). Dilemmas in performance-based budgeting. In *Performance-based budgeting in the public sector* (pp. 3-25). Cham, Swizerland: Springer International Publishing.

de Vries, M. S., Nemec, J., & Špaček, D. (2019). *Performance-based budgeting in the public sector*. Cham, Swizerland: Springer.

Diener, E., Oishi, S., & Tay, L. (2018). Advances in subjective well-being research. *Nature Human Behaviour*, *2*(4), 253-260.

Durand, M. (2015). The OECD better life initiative: How's life? and the measurement of well-being. *Review of Income and Wealth*, *61*(1), 4-17.

Fioramonti, L. (2017). *Wellbeing economy: Success in a world without growth*. Johannesburg, South Africa: Pan Macmillan South Africa.

Fung, A. (2015). Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future. *Public Administration Review*, *75*(4), 513-522.

García, J. L., Heckman, J. J., Leaf, D. E., & Prados, M. J. (2020). Quantifying the life-cycle benefits of an influential early-childhood program. J*ournal of Political Economy*, *128*(7), 2502-2541.

Gilmour, J. B., & Lewis, D. E. (2006). Does performance budgeting work? An examination of the office of management and budget's PART scores. *Public Administration Review*, *66*(5), 742-752.

Grayson, L. (2007). Using evidence: How research can inform public services: A review. *Evidence & Policy*, *3*(3), 439.

Greco, S., Ishizaka, A., Resce, G., & Torrisi, G. (2020). Measuring well-being by a multidimensional spatial model in OECD Better Life Index framework. *Socio Economic Planning Sciences*, *70*, 100684.

Heckman, J. J. (2006). Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science*, *312*(5782), 1900-1902.

Helliwell, J. F., Layard, R., Sachs, J. D., & Neve, J. E. D. (2021). *World happiness report 2021*. New York, NY: Sustainable Development Solutions Network.

Ho, A. T. K. (2018). From performance budgeting to performance budget management: Theory and practice. *Public Administration Review*, *78*(5), 748-758.

Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public administration*, *69*(1), 3-19.

Hood, C. (2010). *The blame game: Spin, bureaucracy, and self-preservation in government*. NJ: Princeton University Press.

Jackson, T. (2016). *Prosperity without growth: Foundations for the economy of tomorrow*. London: Routledge.

Jones, L. R., & McCaffery, J. L. (2010). Performance budgeting in the US federal government: History, status and future implications. *Public Finance and Management*, *10*(3), 482-523.

Jorgenson, D. W., Landefeld, J. S., & Schreyer, P. (Eds.). (2014). *Measuring economic sustainability and progress* (Vol. 72). Chicago, IL: University of Chicago Press.

Joyce, P. G. (1993). Using performance measures for federal budgeting: Proposals and pros pects. *Public Budgeting & Finance*, *13*(4), 3-17.

Kapoor, A. & Debroy, B. (2019, October 4). GDP is not a measure of human well-being. *Harvard Business Review*. Retrieved from https://hbr.org/2019/10/gdp-is-not-a-measure-of-human-well-being

Koronakos, G., Smirlis, Y., Sotiros, D., & Despotis, D. K. (2020). Assessment of OECD Better Life Index by incorporating public opinion. *Socio-Economic Planning Sciences*, *70*, 100699.

Lahey, R. (2010). *The Canadian M & E System: Lessons Learned from 30 Years of Development* (Vol. 23). Washington DC: World Bank.

Limwattananon, S., Tangcharoensathien, V., Tisayaticom, K., Boonyapaisarncharoen, T., & Prakongsai, P. (2012). Why has the Universal Coverage Scheme in Thailand achieved a pro-poor public subsidy for health care?. *BMC Public Health*, *12*(Suppl 1), S6.

Maslow, A. H. (1943). A theory of human motivation. *Psychological review*, *50*(4), 370-396.

Melkers, J., & Willoughby, K. (1998). The state of the states: Performance-based budgeting requirements in 47 out of 50. *Public Administration Review*, *58*(1), 66-73.

Mintrom, M. (2019). New Zealand's wellbeing budget invests in population health. *The Milbank Quarterly*, *97*(4), 893.

Mizobuchi, H. (2014). Measuring world better life frontier: a composite indicator for OECD better life index. *Social Indicators Research*, *118*(3), 987-1007.

Moynihan, D. P. (2006). What do we talk about when we talk about performance? Dialogue theory and performance budgeting. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *16*(2), 151-168.

Muchabaiwa, B. L. (2010). Gender-sensitive and child-friendly budgeting in Zimbabwe. In M.Mcneil&C. Malena (Eds.),*Demanding good governance: Lessons from social ac countability initiatives in Africa (pp.109-135)*. Washington, DC: World Bank Institute.

New Zealand Treasury. (2018). *Living Standards Framework: Background and future work*. Wellington, New Zealand: New Zealand Government.

New Zealand Treasury. (2019). *The Wellbeing Budget 2019: A Secure Future*. Wellington, New Zealand: New Zealand Government.

New Zealand Treasury. (2020). *Wellbeing Budget 2020: Rebuilding together*. Wellington, New Zealand: New Zealand Government.

Nicholls, J., Lawlor, E., Neitzert, E., & Goodspeed, T. (2012). *A guide to social return on investment.*The SROI Network.

Nussbaum, M. C. (2000). *Women and human development: The capabilities approach* (Vol. 3). Cambridge, UK: Cambridge University press.

OECD. (2007). *Performance budgeting in OECD countries*. OECD Publishing. Retrieved from https://www.oecd.org/en/publications/performance-budgeting-in-oecd-coun tries_9789264034051-en.html

OECD. (2011). *How's Life?: Measuring well-being*. OECD Publishing. Retrieved from https:// www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2011/10/how-s-life_g1g 14dc9/9789264121164-en.pdf

OECD. (2020). *How's Life? 2020: Measuring Well-being*. OECD Publishing. Retrieved from https:// dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/415407/9870c393_en.pdf?sequence=1

OECD. (2021). *Green budgeting in OECD countries*. OECD Publishing. Retrieved from https:// www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/08/green-budgeting-in-oecd-countries_01618d8b/acf5d047-en.pdf

Ortynsky, S., Farag, M., & Mou, H. (2025). Factors facilitating the adoption of wellbeing bud gets in New Zealand: a case study with budget actors. *Journal of Public Policy*, 1-25.

Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.

Peiró-Palomino, J., & Picazo-Tadeo, A. J. (2018). OECD: One or many? Ranking countries with a composite well-being indicator. *Social Indicators Research*, *139*(3), 847-869.

Pyhrr, P. A. (1973). *Zero-base budgeting: A practical management tool for evaluating expenses*. New York, NY:John Wiley & Sons.

Quinn, S. (2017). Gender budgeting in Europe: What can we learn from best practice. *Administration*, *65*(3), 101-121.

Raworth, K. (2018). *Doughnut economics: Seven ways to think like a 21st century economist*. White River Junction, VT: Chelsea Green Publishing.

Rhodes, R. A. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham, England: Open University Press.

Rockström, J., Steffen, W., Noone, K., Persson, Å., Chapin, F. S., Lambin, E. F., ... & Foley, J. A. (2009). A safe operating space for humanity. *Nature*, *461*(7263), 472-475.

Rubin, I. S. (2019). *The politics of public budgeting: Getting and spending, borrowing and balancing* (9th ed.). Washington, DC: CQ Press.

Sakondhavat, A. (2022). *Beyond Traditional GDP: Thailand's Well-being Index. Presentation at UNESCAP Commission 78 Side Event*. Office of the National Economic and Social Development Council. Retrieved from https://unescap.org/sites/default/d8files/event-documents/Thailand_GDP-Well-being_SIdeEvent_Commisssion78_26May2022.pdf

Sarant, P. C. (1978). *Zero-base budgeting in the public sector: A pragmatic approach* (Vol. 3). Reading, MA: Addison-Wesley.

Schick, A. (1998). A contemporary approach to public expenditure management. *World Bank Institute*, *68*(1), 2-11.

Schick, A. (2014). The metamorphoses of performance budgeting. OECD *Journal on Budgeting*, *13*(2), 1B.

Seligman, M. E. (2011). *Flourish: A visionary new understanding of happiness and well-being*. New York, NY: Simon and Schuster.

Sen, A. (2014). Development as freedom (1999). *The globalization and development reader: Perspectives on development and global change* (pp. 525-538). Malden, MA: Wiley-Blackwell.

Senasu, K. (2020). Sustainable happiness of Thai people: monitoring the Thai happiness index. *Journal of Human Behavior in the Social Environment*, *30*(5), 541-558.

Senasu, K., Sakworawich, A., & Russ-Eft, D. F. (2019). Developing Thai happiness index. *Social Indicators Research*, *146*(3), 425-448.

Sirisankanan, A., & Kananurak, P. (2025). Always be Prepared: Lessons Learned From Risk-Coping Strategies of Thai Households in the Wake of Two Major Economic Crises. I*nternational Studies of Economics*, *20*(2), 234-258.

Skevington, S. M., Lotfy, M., & O'Connell, K. A. (2004). The World Health Organization's WHOQOL-BREF quality of life assessment: psychometric properties and results of the international field trial. A report from the WHOQOL group. *Quality of life Research*, *13*(2), 299-310.

Smith, G. (2009). *Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation*. Cambridge, UK: Cambridge University press..

Steffen, W., Richardson, K., Rockström, J., Cornell, S. E., Fetzer, I., Bennett, E. M., ... & Sörlin, S. (2015). Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet. *Science*, *347*(6223). http://doi.org/10.1126/science. 1259855.

Stiglitz, J. E., Sen, A., & Fitoussi, J. P. (2009, September). *Report by the commission on the measurement of economic performance and social progress*. Paris: Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress.

Sumriddetchkajorn, K., Shimazaki, K., Ono, T., Kusaba, T., Sato, K., & Kobayashi, N. (2019). Universal health coverage and primary care, Thailand. *Bulletin of the World Health Organization*, *97*(6), 415.

Tangcharoensathien, V., Tisayaticom, K., Suphanchaimat, R., Vongmongkol, V., Viriyathorn, S.,& Limwattananon, S. (2020). Financial risk protection of Thailand's universal health coverage: results from series of national household surveys between 1996 and 2015. International *Journal for Equity in Health*, *19*(1), 163.

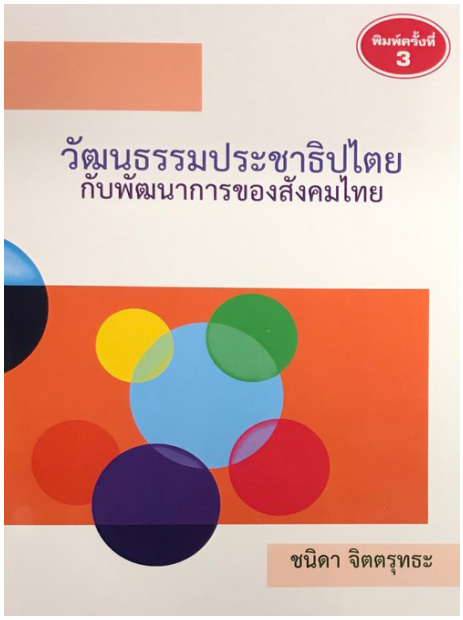
United Nations. (2015). T*ransforming our world: The 2030 agenda for sustainable development*. United Nations. Retrieved from https://sdgs.un.org/2030agenda

Van den Bergh, J. C. (2007). *Abolishing GDP. Tinbergen Institute Discussion Paper*, Paper No. 2007-019/3. Amsterdam, Netherland: Tinbergen Institute.

World Health Organization. (2012). *The WHOQOL user manual*. World Health Organization. Retrieved from https://www.who.int/publications/i/item/WHO-HIS-HSI-Rev.2012-3

Wildavsky, A. (1969). Rescuing policy analysis from PPBS. *Public Administration Review, 29*(2), 189-202

วัฒนธรรมประชาธิปไตยกับพัฒนาการของสังคมไทย



*ณัฐวีร์ พุ่มระชัฏร์**
Nutthawee Pumrachat*

ชื่อหนังสือ: วัฒนธรรมประชาธิปไตยกับพัฒนาการของสังคมไทย
ผู้แต่ง: ชนิดา จิตตรุทธะ
ปีที่พิมพ์: 2563
สำนักพิมพ์: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

"that this nation, under God, shall have a new birth of freedom - and that government of the people, by the people, for the people, shall not perish from the earth"

— Abraham Lincoln—
(Crick, 2002, p.69)

"Many forms of Government have been tried and will be tried in this world of sin and woe. No one pretends that democracy is perfect or all wise. Indeed, it has been said that democracy is the worst form of government except all those other forms that have been tried from time to time."

—Winston Churchill—
(Friedman, 2012, p.84)

*นักศึกษาปริญญาโท, คณะรัฐประศาสนศาสตร์, สถาบันพัฒนบริหารศาสตร์ กรุงเทพมหานคร รหัสไปรษณีย์10240, อีเมล: phordrawee@gmail.com

*Master's degree student, Graduate School of Public Administration (GSPA), National Institute of Development Administration Bangkok 10240, E-mail: phordrawee@gmail.com

*Corresponding Author, E-mail: phordrawee@gmail.com

บทนำ

ประชาธิปไตย (Democracy-δημοκρατία) เป็นทั้งระบอบและรูปแบบทางการปกครองที่มีพัฒนาการมาอย่างยาวนานนับสหัสวรรษ เงื่อนไขของกาล-เทศะ ส่งผลต่อการให้ความหมายตลอดจนคุณค่าของสิ่งที่เรียกว่าประชาธิปไตย กล่าวคือ ประชาธิปไตยมิใช่แบบแผน (Pattern) สำเร็จรูปที่จะสามารถนำไปปลูกถ่ายลงที่ใดก็ได้ หากแต่จำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจพัฒนาการในทางประวัติศาสตร์ประกอบด้วย เช่น ประชาธิปไตยแบบกรีกโบราณ กับประชาธิปไตยหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ย่อมมีรูปลักษณะ การให้ความหมาย ตลอดจนการให้คุณค่าที่แตกต่างกัน ประชาธิปไตยแบบกรีกโบราณมักให้ความสำคัญกับรูปแบบการมีส่วนร่วมทางตรงซึ่งต้องเป็นพลเมืองเพศชาย ในขณะที่ประชาธิปไตยหลังสงครามโลกครั้งที่สองมีการออกแบบให้เป็นในรูปแบบของการมีส่วนร่วมทางอ้อมและทุกเพศมีสิทธิที่เท่าเทียมกัน เงื่อนไขเชิงพื้นที่ย่อมเป็นสิ่งสำคัญที่จะร่วมออกแบบรังสรรค์รูปแบบและเนื้อหาของประชาธิปไตย อาจกล่าวได้ว่าประชาธิปไตยคือชุดความคิดที่ผ่านร้อนผ่านหนาวระลอกแล้วระลอกเล่าผ่านการล่มสลายของอาณาจักร ผ่านการปฏิวัติทางการเมือง ผ่านการเป็นทั้งระบอบการปกครองที่ได้รับการยอมรับในยุคหลังสงครามเย็น ฯลฯ

เมื่อวัฒนธรรมทางสังคมเป็นรากฐานที่ดำรงอยู่มาก่อนรูปแบบการปกครอง การมาถึงของประชาธิปไตยจึงต้องผ่านการเจียระไน ซึ่งวัฒนธรรมทางสังคมเป็นเสมือนกับสถาปนิกที่จะทำหน้าที่ออกแบบตลอดจนกำหนด/กุมบังเหียนต่อประชาธิปไตยเพื่อให้กลมกลืนและไปกันได้กับวัฒนธรรมทางสังคมที่ดำรงอยู่มาก่อน ความตั้งมั่นของระบอบประชาธิปไตยย่อมสัมพันธ์อย่างสำคัญไปกับวัฒนธรรมทางสังคมที่มีอัตลักษณ์เฉพาะ ดังนั้น นอกเหนือจากการเข้าใจโลกทัศน์ทางทฤษฎีเกี่ยวกับประชาธิปไตยทั้งในทางสากลและลักษะเฉพาะของพื้นที่แล้ว เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่เฉพาะเจาะจงมากยิ่งขึ้นถึงทั้งที่มา ที่ไป พัฒนาการ และโลกทัศน์ของพลเมืองในสังคมแล้ว การทำความเข้าใจด้วยหลักฐานเชิงประจักษ์ของพลเมืองในสังคมนั้น ๆ จึงจะเป็นการส่งเสริมให้อัตลักษณ์ประชาธิปไตยเฉพาะสังคมหนึ่ง ๆ ปรากฏชัดเจนยิ่งขึ้น

สาระสำคัญของหนังสือ ‘วัฒนธรรมประชาธิปไตยกับพัฒนาการของสังคมไทย

หนังสือ วัฒนธรรมประชาธิปไตยกับพัฒนาการของสังคมไทย โดย ชนิดา จิตตรุทธะ (2563) ได้มีการแบ่งรูปแบบของการศึกษาและการนำเสนอออกเป็นสามส่วนหลักประกอบไปด้วย ภาคทฤษฎี ภาคปฏิบัติ และภาคบทเรียน อาจกล่าวได้ว่าหนังสือเล่มดังกล่าวนี้มีความโดดเด่นที่ชัดเจนทั้งลำดับการนำเสนอและการประยุกต์ สังเคราะห์ในทางทฤษฎีเพื่อนำมาศึกษาและอธิบายลักษณะที่เฉพาะของสังคมไทยในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับลักษณะของวัฒนธรรมประชาธิปไตยไทย และพัฒนาการของสังคมไทย ทั้งยังสำรวจตรวจสอบการรับรู้ ความคิด ของพลเมืองไทยในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) ในสังคมด้วยการสำรวจผ่าน 13 กลุ่มอาชีพของพลเมืองไทย นอกจากนี้ ในแง่ของระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้ในการแสวงหาความรู้ได้อาศัยทั้งในเชิงปริมาณ (Quantitative Research) และในเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เพื่อศึกษา อธิบายปรากฏการณ์ที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมประชาธิปไตยกับพัฒนาการของสังคมไทยเพื่อแสวงหาระดับการรับรู้ของพลเมืองในสังคมตลอดจนชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์กันผ่านการทดสอบในทางสถิติ กระบวนวิธีดังกล่าวไม่เพียงแต่ส่งเสริมความหนักแน่นของข้อมูลเพียงเท่านั้น ทว่ายังก่อให้เกิดความลุ่มลึกของเนื้อหาที่นำเสนอด้วยในอีกทางหนึ่ง

ภาคทฤษฎี เป็นการนำเสนอ รวบรวม ตลอดจนสังเคราะห์ทฤษฎีทั้งที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมประชาธิปไตยและพัฒนาการสู่ประชาธิปไตย ซึ่งได้ทำการตรวจสอบและเผยให้เห็นโลกทางวิชาการที่ได้มีการศึกษาประเด็นดังกล่าวทั้งในส่วนของนักวิชาการต่างประเทศและนักวิชาการไทย บทที่ 1 วัฒนธรรมประชาธิปไตยภายใต้บริบทสังคมไทย เป็นการทบทวนและสำรวจเกี่ยวกับประเด็นที่ว่าด้วยเรื่องของรูปแบบและรากฐานทางวัฒนธรรมของสังคมไทยนับตั้งแต่สังคมโบราณ เพื่อชี้ให้เห็นถึงที่มา ที่ไป ที่มีเอกลักษณ์เฉพาะของสังคมไทย รวมถึงสำรวจลักษณะ นิสัย และพฤติกรรมของพลเมืองในสังคมไทยประกอบไปกับวัฒนธรรมร่วมในพื้นที่ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทำให้เห็นถึงวัฒนธรรมร่วมบางประการที่สังคมไทยมีร่วมกับวัฒนธรรมในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ประโยชน์สำคัญประการหนึ่งคือการเผยให้เห็นถึงข้อถกเถียงและปรากฏการณ์ที่สำคัญของพลวัตเกี่ยวกับประชาธิปไตยทั้งในความหมายระดับกว้างและบริบทที่มีความเฉพาะเจาะจงอย่างกรณีของประเทศไทย

บทที่ 2 *วัฒนธรรมประชาธิปไตย: ทัศนะวิชาการ* ได้สำรวจตรวจสอบถึงความหมายที่หลายหลากของประชาธิปไตยและวัฒนธรรมประชาธิปไตย ทั้งนี้ ในบทที่ 2 ของหนังสือเล่มนี้ได้มีการสังเคราะห์องค์ประกอบของวัฒนธรรมประชาธิปไตยออกมาเป็นสามมิติ จึงทำให้โลกทัศน์ทางวิชาการที่เป็นนามธรรมได้กลายมาสู่องค์ประกอบที่เป็นนามธรรมที่มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ประโยชน์สำคัญประการหนึ่งในวิธีวิทยาการวิจัยคือการนำเสนอการสังเคราะห์องค์ประกอบหรือกล่าวอีกประการคือการถอดแนวคิดที่มีความเป็นนามธรรมสูง (Conceptual Definition: CD) ไปสู่การกำหนดนิยามเชิงปฏิบัติการ (Operation Definition)

บทที่ 3 *พัฒนาการสู่ประชาธิปไตย: ทัศนะวิชาการ* มีความลุ่มลึกในเรื่องของการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับประชาธิปไตยรวมถึงพัฒนาการของสังคม และได้สังเคราะห์ออกมาเป็นพัฒนาการทางสังคมสู่ประชาธิปไตยทั้ง 3 ขั้นตอน เพื่อที่จะนำมาอธิบายพัฒนาการทางสังคมของประเทศไทย ประโยชน์สำคัญประการหนึ่งของการศึกษาเกี่ยวกับพัฒนาการย่อมสะท้อนถึงที่มา ที่ไป และที่เป็นอยู่ของประชาธิปไตยในบริบทสากลที่นำเข้ามาสู่การประยุกต์ใช้เพื่อสร้างคำอธิบายต่อบริบทของประเทศไทยที่มีลักษณะพื้นฐานทางวัฒนธรรมที่แตกต่างไปจากต้นกำเนิดของประชาธิปไตย

ภาคปฏิบัติ เป็นการนำเสนอข้อมูลเชิงประจักษ์ที่ครอบคลุมการเก็บจากกลุ่มตัวอย่างทั้ง 13 อาชีพที่สะท้อนให้เห็นทั้งค่านิยม ความคิด โลกทัศน์ของบรรดาพลเมืองที่มีทั้งส่วนที่เหมือนและแตกต่างกันออกไปตามตัวแปรควบคุมอย่างอาชีพและภูมิภาค บทที่ 4 วัฒนธรรมประชาธิปไตยของสังคมไทย: หลักฐานเชิงประจักษ์ ถือได้ว่าเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลจากภาคสนามเพื่อนำมาวิเคราะห์และนำเสนอระดับของการรับรู้เรื่องวัฒนธรรมประชาธิปไตยของไทย นอกเหนือไปจากการสำรวจการรับรู้ดังกล่าวแล้วความน่าสนใจอีกประการหนึ่งคือการนำเสนอถึงสาเหตุและอุปสรรคของวัฒนธรรมประชาธิปไตย ซึ่งได้ใช้เครื่องมือทั้งในส่วนของแบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์จึงทำให้ข้อค้นพบในเชิงประจักษ์จากการศึกษาภาคสนามมีความลุ่มลึกมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ มิได้เพียงแต่นำเสนอถึงระดับการรับรู้แต่ยังนำเสนอไปถึงสาเหตุแห่งอุปสรรค ซึ่งถือได้ว่าเป็นการฉายภาพให้เห็นต้นตอของสภาพปัญหาได้อย่างตรงไปตรงมา การใช้วิธีการแสวงหาความรู้ที่มีลักษณะของการผสมผสานทั้งระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณและระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพผ่านการสัมภาษณ์ที่ให้ทั้งความลุ่มลึกและประเด็นที่มีความน่าสนใจ จึงอาจกล่าวได้ว่าทำให้ข้อมูลและการนำเสนอข้อมูลในส่วนนี้เสมือนกับเป็นข้อมูลจากภาคสนามที่สะท้อนถึงวิธีคิด ค่านิยม ของกลุ่มประชากรที่มีอาชีพแตกต่างกันออกไปในแต่ละภูมิภาคได้อย่างน่าสนใจทั้งในลักษณะเฉพาะและลักษณะเปรียบเทียบข้ามภูมิภาค

บทที่ 5 *สภาวะพัฒนาการทางสังคมของไทย: หลักฐานเชิงประจักษ์* ได้นำเสนอในประเด็นที่ว่าด้วยเรื่องของการรับรู้พัฒนาการทางสังคมไทยของพลเมืองผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย รวมทั้งแสดงข้อมูลด้านทัศนะที่เกี่ยวข้องกับสาเหตุที่เป็นอุปสรรคของพัฒนาการทางสังคมไทย โดยที่การรับรู้ดังกล่าวย่อมมีทั้งความคล้ายคลึงและแตกต่างกันไปตามอาชีพและภูมิภาคของพลเมืองที่ทำการสำรวจ ประโยชน์สำคัญของการทดสอบการรับรู้พัฒนาการทางสังคมของไทยมีความโดดเด่นอยู่ตรงที่มิได้มีลักษณะของหอคอยงาช้าง แต่มีลักษณะของการสำรวจในเชิงพื้นที่ที่มีบริบทเฉพาะเจาะลง ดังนั้น การนำเสนอสภาวะพัฒนาการทางสังคมของไทยในแง่หนึ่งจึงทำให้ข้อมูลที่นำเสนอมีความโดดเด่น และอาจกล่าวได้ว่าเป็นไปในลักษณะของการบุกเบิก กล่าวคือ มิได้ยึดกรอบการวิเคราะห์หรือแนวคิด ทฤษฎีตะวันตกมากจนเกินไป เนื่องจากแนวคิด ทฤษฎีตะวันตกมักถูกรังสรรค์ขึ้นจากบริบทหนึ่งที่มีภูมิหลังประวัติศาสตร์แตกต่างกันออกไปในเชิงพื้นที่

บทที่ 6 *วัฒนธรรมประชาธิปไตยกับพัฒนาการทางสังคมของรัฐไทย* เป็นการแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมประชาธิปไตยกับพัฒนาการทางสังคมของรัฐไทยด้วยกระบวนวิธีนำข้อมูลเชิงประจักษ์ไปทดสอบในเชิงสถิติ ทั้งยังได้แสดงอุปสรรค ผลกระทบ รวมทั้งนำเสนอมาตรการที่เป็นทางออกเพื่อนำมาแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่เชิงประจักษ์ที่เกิดขึ้น สิ่งที่น่าสนใจคือการนำเสนอถึงความสัมพันธ์ของตัวแปรต้นและตัวแปรตามที่ใช้ในการศึกษา กล่าวคือ “ถ้าระดับการรับรู้ของประชาชนที่มีต่อเรื่องวัฒนธรรมประชาธิปไตยสูง ไม่ทำให้ระดับทัศนคติและการรับรู้ของประชาชนที่มีต่อเรื่องพัฒนาการทางสังคมของไทยสู่ความเป็นประชาธิปไตยเพิ่มสูงขึ้นด้วย หรือในทางกลับกัน หากระดับการรับรู้ของประชาชนที่มีต่อเรื่องวัฒนธรรมประชาธิปไตยอยู่ในระดับต่ำ ไม่ทำให้ระดับทัศนคติและการรับรู้ของประชาชนที่มีต่อเรื่องพัฒนาการทางสังคมของไทยสู่ความเป็นประชาธิปไตยอยู่ในระดับต่ำเสมอไป” (ชนิดา จิตตรุทธะ, 2563, น.180-181)

ภาคบทเรียน ส่วนนี้เป็นการนำเสนอให้เห็นถึงประเด็นที่น่าสนใจและเป็นการขมวดเพื่อร้อยเรียงข้อค้นพบที่พบทั้งเพื่อนำเสนอองค์ความรู้ใหม่ตลอดจนเป็นการยืนยันความรู้เดิมที่มีอยู่เริ่มจาก บทที่ 7 ประเด็นอภิปราย เป็นการแสดงการอภิปรายถึงข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษาทั้งยังได้คลี่คลายขยายความให้เห็นถึงความสอดคล้องของหนังสือเล่มนี้กับงานศึกษาก่อนหน้าที่มีความคล้ายคลึงกัน ในแง่หนึ่งการอภิปรายดังกล่าวยังเป็นการยืนยันอย่างหนักแน่นว่าการศึกษาของหนังสือเล่มนี้ในบางมิติเป็นการยืนยันให้เห็นถึงสภาพสังคมวัฒนธรรมประชาธิปไตยไทยตลอดจนพัฒนาการทางสังคมที่ทำให้เห็นถึงความเป็นพลวัตทางวัฒนธรรมได้อย่างดียิ่ง เช่น “ข้อค้นพบนี้ตรงกับข้อค้นพบจากการศึกษาของ **ฮอฟสตีด** (Hofstede, 1986) **ฮอฟสติดและฮอฟสตีด** (Hofstede and Hofstede, 2005) ที่สรุปว่าสังคมไทยเป็นสังคมที่ชื่นชอบอำนาจและมีระยะห่างของอำนาจสูงทำให้มีพัฒนาการทางสังคมสู่ความเป็นประชาธิปไตยที่ไม่ก้าวหน้า” (ชนิดา จิตตรุทธะ, 2563, 216) โดยที่ข้อค้นพบดังกล่าวได้ทำหน้าที่ในการยืนยันความเป็นจริงที่งานศึกษาก่อนหน้านั้นได้ค้นพบว่า แม้จะเป็นการศึกษาที่ต่างห้วงเวลากัน ทว่า สิ่งที่น่าสนใจคือความเปลี่ยนแปลงและไม่เปลี่ยนแปลงอยู่ในทีของประเด็นที่ทำการศึกษา

บทส่งท้าย *บทเรียนและการศึกษาวิจัยในอนาคต* มีความสำคัญที่ฉายภาพให้เห็นถึงช่องว่างขององค์ความรู้ที่รอการศึกษาวิจัยต่อไป โดยที่ได้แสดงให้เห็นถึงประเด็นที่น่าสนใจที่ต้องอาศัยการแสวงหาความรู้ในอนาคตต่อไป

บทสนทนาต่อหนังสือ ‘วัฒนธรรมประชาธิปไตยกับพัฒนาการของสังคมไทย

ในสังคมร่วมสมัยปัจจุบัน หรือกล่าวได้ว่านับตั้งแต่เข้าสู่ศตวรรษที่ 21 ค่านิยมตลอดจนแบบแผนของประชาธิปไตยดูเหมือนจะเติบโตและแผ่ขยายอิทธิพลอย่างแข็งขัน อันเป็นผลมาจากการช่วงชิงกันในยุคสงครามเย็นที่สุดท้ายแล้วฝ่ายประชาธิปไตยเป็นผู้ที่ได้รับชัยชนะเหนือลัทธิคอมมิวนิสต์และเผด็จการทั้งปวง ประชาธิปไตยถูกยอมรับในฐานะระบอบทางการเมืองที่พลเมืองมีสิทธิ เสรีภาพ ตามการกำหนดไว้ของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ การมีองค์กรที่คอยสอดส่องดูแลการขึ้น-ลงของประชาธิปไตยจากทั่วโลก เช่น หน่วยงานอย่าง Freedom House ซึ่งเป็นองค์กรไม่แสวงหากำไรโดยทำหน้าที่กำหนดความหมายตลอดจนจัดวางตำแหน่งแห่งที่และระดับของการพัฒนาประชาธิปไตยจากแทบจะทุกประเทศในโลก ซึ่งแต่ละประเทศย่อมมีคะแนนสูง-ต่ำแตกต่างกันออกไป หากพิจารณาว่าประชาธิปไตยมิใช่รูปแบบการปกครองเพียงหนึ่งเดียวของมนุษยชาติ ทว่า เมื่อเปรียบเทียบระหว่างประชาธิปไตยกับเผด็จการจะพบว่าการต่อสู้ทางอุดมการณ์ดังกล่าวย่อมนำมาสู่ความไม่แน่นอนของระบอบประชาธิปไตย เห็นได้จากการสลับไปมาของประชาธิปไตยกับเผด็จการของรัฐ ๆ หนึ่งอยู่เสมอ ๆ ในขณะที่การสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตยจำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงความท้าทายของการทำให้เป็นประชาธิปไตย (democratization) ดังจะเห็นได้ว่าบางประเทศสามารถที่จะเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยได้สำเร็จ ในณะที่บางประเทศก็เปลี่ยนผ่านไม่สำเร็จหรืออยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่านแล้วแต่กรณี

> *“ระบอบเผด็จการแบบอำนาจนิยมในทุกรูปแบบ ไม่ว่าจะฝ่ายขวาหรือฝ่ายซ้าย กำลังล่มสลายลงทั่วโลก ในบางกรณีการล่มสลายนั้นนำไปสู่การก่อร่างสร้างระบอบเสรีประชาธิปไตยที่มั่งคั่งและมั่นคง แต่ในบางกรณี กลับตามมาด้วยความไม่มั่นคง หรือแม้แต่การกลับมาของระบอบเผด็จการในรูปแบบใหม่ อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะผลลัพธ์จะเป็นประชาธิปไตยที่ประสบความสำเร็จหรือไม่ ระบอบอำนาจนิยมในทุกรูปแบบต่างเผชิญกับวิกฤตครั้งใหญ่แทบทุกภูมิภาคของโลก”* (Fukuyama, 1992, p.12) (เน้นคำโดยผู้ปริทัศน์)

ความดังกล่าวในข้างต้นสะท้อนให้เห็นถึงการต่อสู้ช่วงชิงระหว่าง ‘ประชาธิปไตย’ กับ ‘เผด็จการ’ ซึ่งเป็นสงครามเชิงอุดมการณ์ และดูเสมือนว่าประชาธิปไตยจะกลายมาเป็นระบอบ รูปแบบการปกครองที่พลเมืองถวิลหาแม้ว่าจะมีปัญหาอยู่บ้างทั้งในเชิงรูปแบบและในเชิงเนื้อหา ทว่า ประชาธิปไตยขั้นพื้นฐานนั้นจำเป็นที่จะต้องรับรองสิทธิ เสรีภาพให้กับพลเมือง ตลอดจนยึดมั่นในหลักนิติธรรม (rule of law) จึงจะทำให้ประชาธิปไตยตั้งมั่นอย่างมีเสถียรภาพและไม่หวนไปสู่ระบอบที่ไม่ใช่ประชาธิปไตย

ทว่า ในบริบทปัจจุบันการตั้งคำถามที่มีความฉงนสนเท่ห์อยู่ในทีของ Levitsky & Ziblatt (2018) ที่ปรากฏอยู่บนบทนำประโยคแรกของหนังสืออันเลื่องชื่อในยุคร่วมสมัยอย่าง ‘How Democracies Die’ ดังความขึ้นต้นว่า “Is our democracy in danger?” อันเป็นประโยคคำถามที่ใช้เป็นบทเปิดหนังสือที่แฝงเร้นไปด้วยนัยยะ คำเตือน และความกังวลถึงความไม่ตั้งมั่นของประชาธิปไตย

จำเป็นต้องกล่าวว่าเมื่อประชาธิปไตยได้ถูกนำเข้าไปยังสังคมหนึ่ง ๆ ย่อมต้องเกิดการปะทะปะสานกับวัฒนธรรมดั้งเดิมของสังคมนั้น ๆ การปะทะกันดังกล่าวเป็นสาเหตุสำคัญของการนำไปสู่การเปลี่ยนผ่านหรือเปลี่ยนไม่ผ่านของประชาธิปไตยอยู่เสมอ ๆ จึงอาจกล่าวได้ว่าการยื้อยุดฉุดกระชากกันนำไปสู่การประดิษฐ์และประกอบสร้างประชาธิปไตยรูปแบบต่าง ๆ ขึ้นอย่างมากมายจนในบางขณะทำให้คุณค่าประชาธิปไตยแบบดั้งเดิม (กรีกโบราณ) เลือนรางและจางหายไปในที่สุด คุณูปการสำคัญของหนังสือวัฒนธรรมประชาธิปไตยกับพัฒนาการของสังคมไทย นอกเหนือไปจากกระบวนวิธีการแสวงหาความรู้ ความจริงตามหลักวิชาการที่หนักแน่นแล้ว หนังสือเล่มนี้ที่ได้ศึกษาลักษณะของความเฉพาะในวัฒนธรรมประชาธิปไตยผนวกกับพัฒนาการของสังคมไทยครอบคลุมไปถึงสาเหตุแห่งอุปสรรคที่ขัดขวางและข้อเสนอ/มาตรการที่เป็นทางออก กล่าวคือหนังสือเล่มนี้ฉายภาพให้เห็นตำแหน่งแห่งที่และการให้คุณค่าทางวัฒนธรรมประชาธิปไตยไทยที่ต้องอาศัยการสร้างวัฒนธรรมในระดับชาติเพื่อส่งเสริมให้ฐานรากของประชาธิปไตยในสังคมไทยมีเสถียรภาพและพัฒนาการที่ก้าวหน้าอันนำมาซึ่งความผาสุกของพลเมืองในที่สุด

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

ชนิดา จิตตรุทธะ. (2563). *วัฒนธรรมประชาธิปไตยกับพัฒนาการของสังคมไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ภาษาอังกฤษ

Crick, B. (2002). *Democracy: A very short introduction*. Oxford: Oxford University Press.

Friedman, A. C. (2012). Democracy is the worst form of government. *Journal of the American College of Radiology*, *9*(1), 84.

Fukuyama, F. (1992). The end of history and the last man. The Free Press.

Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). How democracies die. New York, NY: Crown