

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ Political Science and Public Administration Journal

ISSN 2630-0435 (Print) • ISSN 2630-0699 (Online)

การเมืองในการกำหนดนโยบายสาธารณะ: กรณีศึกษานโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐาน
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอแห่งหนึ่งในเขตจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง
คมสันต์ บัวต๊ะ และจันทนา สุทธิจารี

แนวทางการสร้างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเลิศด้านการเสริมสร้างเครือข่าย
รัฐ เอกชน และประชาสังคม: กรณีศึกษาเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด
อลงกต สารกาล และศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ

กระบวนการถ่ายทอดความรู้จากมหาวิทยาลัยสู่ชุมชน: กรณีศึกษาโครงการอนุรักษ์
วิหารพระเจ้าพันองค์ วัดปงสนุก จังหวัดลำปาง
กนกกร จีนา และอลงกรณ์ คูตระกูล

ผลกระทบภัยพิบัติทางภูมิอากาศ การรับรู้ความเสี่ยง และการปรับตัว
ของครัวเรือนเกษตรกรกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา
สมพร คุณวิชิต และยุพิน รมณีย์

การมุ่งสู่ตะวันออกของรัสเซียและความสัมพันธ์ระหว่างรัสเซียกับจีน
หลังสงครามรัสเซีย-จอร์เจียในปี 2008
ธัญสุดา เทพกุล

นโยบายพลังงานคู่ขนานการลงทุนของเมียนมา
ปานหทัย วาสนาวิจิตร

Inquiry-Based Learning: an Effective Pedagogical Approach
for Empowering 21st Century Learners and Education 4.0 in Thailand
Nattiya Bunwirat and Somsak Boonsathorn

บทวิจารณ์หนังสือ Imagining the Course of Life: Self-Transformation
in a Shan Buddhist Community
ชัยพงษ์ สำเนียง

<https://www.tci-thaijo.org/index.php/polscicmujournal>





วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
Political Science and Public Administration Journal

ปีที่ 9 • ฉบับที่ 1 • มกราคม-มิถุนายน 2561
Volume 9 • Number 1 • January-June 2018

ISSN 2630-0435 (Print) • ISSN 2630-0699 (Online)

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
Political Science and Public Administration Journal

ISSN 2630-0435 (Print) • ISSN 2630-0699 (Online)

1. วัตถุประสงค์

(1) เพื่อเป็นแหล่งเผยแพร่ผลงานทางวิชาการของคณาจารย์ นักวิชาการ นักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา และผู้สนใจทั่วไป

(2) เพื่อส่งเสริมและกระตุ้นให้เกิดการวิจัย พัฒนาและเผยแพร่องค์ความรู้ในสาขาวิชาการเมือง การปกครอง การระหว่างประเทศ รัฐประศาสนศาสตร์ และสาขาวิชาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

2. ขอบเขตเนื้อหา

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ รับพิจารณาบทความวิชาการ บทความวิจัย และบทความปริทัศน์ ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับสาขาวิชาการเมือง การปกครอง การระหว่างประเทศ รัฐประศาสนศาสตร์ และสาขาวิชาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

3. กำหนดออกตีพิมพ์เผยแพร่

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เป็นวารสารวิชาการ ซึ่งตีพิมพ์บทความวิชาการและบทความวิจัยจากบุคคลทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย จัดพิมพ์รายปี ปีละ 2 ฉบับ

ฉบับที่ 1 เดือนมกราคม-มิถุนายน

ฉบับที่ 2 เดือนกรกฎาคม-ธันวาคม

4. เจ้าของ

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

5. สำนักงานกองบรรณาธิการ

กองบรรณาธิการวารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

239 ถนนห้วยแก้ว ตำบลสุเทพ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ 50200

โทรศัพท์: 0-5394-2995

โทรสาร: 0-5394-2988

อีเมล: polscimujournal@gmail.com

เว็บไซต์: <https://www.tci-thaijo.org/index.php/polscimujournal>

6. การพิจารณาบทความ

การพิจารณาคัดเลือกบทความ และการตีพิมพ์เผยแพร่บทความ มีขั้นตอนดังต่อไปนี้

(1) กองบรรณาธิการจะพิจารณากลับกรองบทความในเบื้องต้น โดยพิจารณาจากความสอดคล้องของเนื้อหาของบทความกับขอบเขตเนื้อหาของวารสาร ความน่าสนใจ การนำเสนอองค์ความรู้ใหม่ และความครบถ้วนตามมาตรฐานวิชาการ

(2) บทความที่ผ่านการพิจารณากลับกรองจากกองบรรณาธิการเบื้องต้นจะถูกนำเสนอให้ผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาที่เกี่ยวข้อง จำนวน 2 คน พิจารณา โดยใช้ระบบ Double-blind peer review (ผู้พิจารณาไม่ทราบชื่อผู้เขียน และผู้เขียนไม่ทราบชื่อผู้พิจารณา) ผลการพิจารณาของผู้ทรงคุณวุฒิถือเป็นที่สุด

(3) กระบวนการพิจารณาบทความตามข้อ (1) และ (2) จะใช้เวลาไม่เกิน 3 เดือน โดยกองบรรณาธิการจะแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้เขียนทราบ และหากกระบวนการพิจารณาล่าช้ากว่าที่กำหนด กองบรรณาธิการจะแจ้งให้ผู้เขียนทราบถึงความล่าช้าดังกล่าว

(4) ในกรณีที่จำเป็นต้องมีการแก้ไข หรือปรับปรุงบทความ ให้ผู้เขียนแก้ไขบทความ และนำเสนอกองบรรณาธิการภายใน 15 วันนับตั้งแต่วันที่ได้รับผลการพิจารณา

(5) กองบรรณาธิการจะนำบทความที่ผ่านการพิจารณาและแก้ไขแล้ว เข้าสู่กระบวนการเรียงพิมพ์ และการตีพิมพ์เผยแพร่ โดยกองบรรณาธิการจะแจ้งกำหนดการตีพิมพ์เผยแพร่เบื้องต้นให้ผู้เขียนทราบ

(6) ผู้เขียนจะได้รับวารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ จำนวน 2 เล่ม เป็นการตอบแทน โดยกองบรรณาธิการจะจัดส่งวารสารให้แก่ผู้เขียนภายใน 1 เดือนนับตั้งแต่วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ได้รับการเผยแพร่

-
- ความคิดเห็นใดๆ ที่ลงตีพิมพ์ในวารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เป็นของผู้เขียน (ความคิดเห็นใดๆ ของผู้เขียน กองบรรณาธิการวารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย)
 - กองบรรณาธิการวารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ไม่สงวนสิทธิ์ในการนำข้อความหรือข้อมูลไปใช้ประโยชน์ในทางวิชาการ แต่ขอให้อ้างอิงแหล่งที่มาด้วย

ที่ปรึกษา

รศ.ดร.ธัญวัฒน์ รัตนศักดิ์ คณะบดีคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

ผู้ทรงคุณวุฒิประจำกองบรรณาธิการ

ศ.ดร.ธเนศวร์ เจริญเมือง คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
รศ.ดร.สุชาติ เศรษฐมาลินี สถาบันศาสนา วัฒนธรรม และสันติภาพ มหาวิทยาลัยพายัพ

บรรณาธิการ

ผศ.ดร.มาลินี คุ่มสุภา คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

กองบรรณาธิการ

รศ.ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
รศ.ธโรธร ตูทองคำ สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
ผศ.ดร.กนกวรรณ อุทองทรัพย์ วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ผศ.ดร.บัณฑิต จันทรโรจนกิจ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ผศ.ดร.ปฐมาวดี จงรักษ์ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
ผศ.ดร.พจนา พิขิตปัจจา คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
ผศ.ดร.พฤติ หุ่ยตระกูล คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
ผศ.ดร.วีระ เลิศสมพร คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา
ผศ.ทยา อนันต์สุชาติกุล คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้
อ.ดร.กมลพร กัญชนะ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
อ.ดร.ไกรวุฒิ ใจคำปัน คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่
อ.ดร.ฉัตรทิพย์ ชัยฉกรรจ์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา
อ.ดร.ฐิติวุฒิ บุญยวงศ์วิวัชร คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ฝ่ายจัดการ

น.ส.สิริมา ชินสมุทร คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
น.ส.สวรรยา วัฒนศิริเสรีกุล คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
น.ส.รภัทรา หิรัญรังสิต คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

งานวิจัยที่ดีคืองานวิจัยที่สามารถตอบโจทย์หรือแก้ปัญหาในพื้นที่ศึกษาได้อย่างเหมาะสม และอาจจะเป็นกรณีศึกษาที่เอื้อประโยชน์ให้กับพื้นที่อื่นๆ ตามมาได้อีกทางหนึ่งด้วย วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ฉบับนี้ประกอบด้วยงานวิจัยในพื้นที่ศึกษากรณีศึกษาที่หลากหลาย ทั้งในพื้นที่ภาคเหนือ ภาคอีสานและ ภาคใต้ และให้ความสนใจกับประเด็นที่แตกต่างกันไป เริ่มต้นจากงานศึกษาเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ของ **คมสัน บัวดีบ และจันทนา สุทธิจารี** ซึ่งศึกษาเชิงลึกถึงการเมืองในการกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐานของ อปท. แห่งหนึ่ง ในเขตภาคเหนือตอนล่าง งานวิจัยนี้มีข้อค้นพบที่น่าสนใจอยู่ตรงที่ ความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงกฎหมายหรือสร้างกระบวนการสร้างประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือให้เกิดขึ้น และบทความของ **อลงกต สารกาล และศักดิ์สิทธิ์ ชมารเลิศ** ที่ศึกษาถึงการสร้างความเป็นเลิศขององค์กร ซึ่งเกิดขึ้นจากการเสริมสร้างเครือข่ายความร่วมมือของรัฐ เอกชน และประชาสังคมของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด นอกจากงานวิจัยเกี่ยวกับ อปท. ข้างต้น ยังมีงานวิจัยเชิงพื้นที่อีก 2 บทความ ได้แก่ บทความของ **กนกกร จีนา และอลงกรณ์ คูตระกูล** ซึ่งศึกษาการถ่ายทอดความรู้ที่สามารถนำมาสู่การอนุรักษ์ศาสนสถานวิหารในจังหวัดลำปางที่เกิดขึ้นได้ด้วยความร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัยกับชุมชน และบทความของ **สมพร คุณวิจิต และยุพิน รมณีย์** ซึ่งศึกษาผลกระทบจากภัยพิบัติทางภูมิอากาศ การรับรู้ความเสี่ยง และการปรับตัวครัวเรือนของเกษตรกรในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา งานวิจัยชิ้นนี้ชี้ให้เห็นว่าเกษตรกรกลุ่มนี้ควรจะต้องมีการวางแผนหรือจัดสรรพื้นที่อพยพอย่างเป็นรูปธรรม และต้องมีการกำหนดนโยบายที่นำมาสู่การปฏิบัติอย่างจริงจังจึงจะสามารถลดความเสี่ยงได้ดี

ความสนใจในประเด็นเฉพาะระดับท้องถิ่นในพื้นที่ต่างๆ ข้างต้นได้ให้ภาพหน่วยหรือพื้นที่เฉพาะในเชิงลึกและเจาะจง ในขณะที่ บทความทางวิชาการอีก 2 เรื่อง ได้เปิดมุมมองที่กว้างไกลไปในระดับภูมิภาคและประเทศ **ธัญสุดา เทพกุล** สนใจว่าการเปลี่ยนแนวทางมุ่งสู่ตะวันออกของรัสเซียที่หันมากระชับสัมพันธ์กับจีน จะส่งผลตามมาในระดับภูมิภาคอย่างไร ในขณะที่ประเทศใกล้เคียงกลับมีแนวนโยบายที่แตกต่างไป ส่วน **ปานหทัย วาสนาวิจิตร** ศึกษานโยบายพลังงานคู่ขนานของเมียนมาร์ที่พบว่าก่อให้เกิดการหลั่งไหลของทุนต่างประเทศเข้ามาลงทุนในอุตสาหกรรมก๊าซธรรมชาติ น้ำมัน หรือถ่านหิน อย่างมากในช่วง 2010-2015 ในระดับประเทศ **ณัฐติญา บุญวิรัตน์ และสมศักดิ์ บุญสาร** สนใจสังคมไทยในประเด็นร่วมสมัยของการเรียนแบบสืบเสาะหาความรู้ที่เป็นแนวทางที่

สามารถส่งเสริมระบบการศึกษาแบบ 4.0 และการศึกษาในศตวรรษที่ 21 ปิดท้ายด้วยบทความปริทัศน์หนังสือ *Imagining the Course of Life: Self-Transformation in Shan Buddhist Community* ของ Nancy Eberhardt โดย ชัยพงษ์ สำเนียง ที่นำเสนอถึงการสร้างตัวตนและพื้นที่ทางวัฒนธรรมของชาวไทยใหญ่ไว้อย่างน่าสนใจ

หวังเป็นอย่างยิ่งว่าบทความทั้ง 8 เรื่อง ภายในวารสารฉบับนี้จะยังประโยชน์และมีคุณูปการในการให้ความรู้และให้บทเรียนที่นำไปสู่การสร้างสรรค์ต่อยอด และสร้างความเข้าใจให้ดียิ่งขึ้นต่อไป

มาลินี คุ่มสุภา
บรรณาธิการ

การเมืองในการกำหนดนโยบายสาธารณะ: กรณีศึกษานโยบายด้านโครงสร้าง
พื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอแห่งหนึ่งในเขตจังหวัด
ภาคเหนือตอนล่าง

คมสันต์ บัวดีบ และจันทนา สุทธิจารี 1-28

แนวทางการสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเลิศด้านการเสริมสร้าง
เครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม: กรณีศึกษาเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด

อลงกต สารกาล และศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ 29-58

กระบวนการถ่ายทอดความรู้จากมหาวิทยาลัยสู่ชุมชน: กรณีศึกษาโครงการ
อนุรักษ์วิหารพระเจ้าพันองค์ วัดปงสนุก จังหวัดลำปาง

กนกกร จีนา และอลงกรณ์ คูตระกูล 59-80

ผลกระทบภัยพิบัติทางภูมิอากาศ การรับรู้ความเสี่ยง และการปรับตัวของ
ครัวเรือนเกษตรกรลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

สมพร คุณวิชาติ และยุพิน รามณีย์ 81-111

การมุ่งสู่ตะวันออกของรัสเซียและความสัมพันธ์ระหว่างรัสเซียกับจีน
หลังสงครามรัสเซีย-จอร์เจียในปี 2008

ธัญสุดา เทพกุล 112-139

นโยบายพลังงานคู่ขนานการลงทุนของเมียนมา

ปานหทัย วาสนาวิจิตร 140-162

Inquiry-Based Learning: an Effective Pedagogical Approach for
Empowering 21st Century Learners and Education 4.0 in Thailand

Nattiya Bunwirat and Somsak Boonsathorn 163-183

บทวิจารณ์หนังสือ Imagining the Course of Life: Self-Transformation
in a Shan Buddhist Community

ชัยพงษ์ ลำเนียง 184-190

แนวทางการจัดทำต้นฉบับบทความ เพื่อส่งขอรับการพิจารณาตีพิมพ์ในวารสาร
รัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

การเมืองในการกำหนดนโยบายสาธารณะ: กรณีศึกษา นโยบายด้าน โครงสร้างพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอแห่งหนึ่ง ในเขตจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง

Politics in Public Policy Formulation: A Case Study of Infrastructure Policy of the Local Government in One District of Lower Northern Province

คมสันต์ บัวดีบ¹ และจันทนา สุทธิจารี²

Khomsan Buathip³ and Jantana Suttijaree⁴

บทคัดย่อ

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของผลการศึกษาวิจัย เรื่อง การเมืองในการกำหนดนโยบายสาธารณะ: กรณีศึกษา นโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอแห่งหนึ่งในเขตจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง ซึ่งมีวัตถุประสงค์ 1. เพื่อศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ 2. เพื่อศึกษาปัจจัยการเมืองที่มีบทบาทต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ 3. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคจากปัจจัยทางการเมืองในการกำหนดนโยบายสาธารณะ และ 4. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาจากปัจจัยการเมืองในการกำหนดนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบเชิงลึก (In-depth Interview) ตลอดจนการเก็บข้อมูลจากเอกสารและวิธีการตีความเพื่อนำไปตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้าและใช้เทคนิคในการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ผลการศึกษาพบว่า ภายใต้อำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นได้ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะในระดับท้องถิ่นผ่านขั้นตอนการทำประชาคม

¹ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ 50200
อีเมล: Khomsan_01@hotmail.com

² คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ 50200
อีเมล: jantanaped@gmail.com

³ Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University, Chiang Mai 50200. E-mail: Khomsan_01@hotmail.com

⁴ Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University, Chiang Mai 50200. E-mail: jantanaped@gmail.com

ท้องถิ่น แต่ทว่าข้อค้นพบจากงานวิจัยนี้กลับปรากฏประเด็นที่น่าสนใจว่า ปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายสาธารณะของท้องถิ่นได้แก่

1) ปัจจัยการเมืองภายใน ซึ่งหมายถึง การตัดสินใจในสภาท้องถิ่นเอง โดยนักการเมืองท้องถิ่นในฐานะตัวแทนของประชาชนในแต่ละเขตเลือกตั้งต่างล้วนแล้วแต่ต่อสู้แข่งขันแย่งชิงนโยบายสาธารณะเพื่อเข้าสู่พื้นที่ของตนเองตามที่ได้มีการหาเสียงไว้และผลงานของนักการเมืองย่อมเป็นเสียงสะท้อนถึงโอกาสที่นักการเมืองจะได้รับการเลือกตั้งในครั้งต่อไป ซึ่งส่งผลต่อภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอทั้งหมด

2) ปัจจัยการเมืองภายนอก เกิดจากการรวมกลุ่มของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในท้องถิ่น เช่น กลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มธุรกิจท้องถิ่น ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวเป็นกลุ่มที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับนักการเมืองท้องถิ่นและต่างฝ่ายล้วนแล้วแต่เป็นกลุ่มผลประโยชน์ในท้องถิ่นที่ต้องการช่วงชิงและแสวงหาผลประโยชน์ ผ่านการต่อรอง กดดันแทรกแซงการตัดสินใจของนักการเมือง

ด้วยเหตุนี้ กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะมิได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ตามความต้องการและปัญหาของพื้นที่อย่างแท้จริง หากแต่เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของนักการเมืองเป็นหลัก ดังนั้นจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติให้มีกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจอย่างเข้มข้น รวมทั้งบทบาทในการตรวจสอบและการกำกับดูแลของราชการส่วนภูมิภาค เช่น ท้องถิ่นจังหวัด และท้องถิ่นอำเภอ ควบคู่ไปกับการพัฒนาทางการเมืองระดับท้องถิ่นให้เป็นประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy) และส่งเสริมกิจกรรมเพิ่มองค์ความรู้และปลูกฝังค่านิยมให้แก่ประชาชน

คำสำคัญ นโยบายสาธารณะ, การกระจายอำนาจ, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ

Abstract

This article is part of the study titled Politics in Public Policy Formation: A Case Study of Infrastructure Policy of the Local Government in One District of Lower Northern Province. The purposes of this study were 1) to investigate the process of public policy formation, 2) to examine political factors affecting the process of public policy formation, 3) to analyze the problems and obstacles from political factors in public policy formation, and 4) to propose

solutions to problems from political factors in public policy formulation of the local government. In-depth interview, as well as documenting and interpretation method were used to examine triangulation, and qualitative data analysis was used to analyze the data. The findings indicated that under local decentralization, people were involved in public policy formation at local level through the local community process. However, interesting issues were found from the findings-factors influencing decision-making in local public policy formation are as follows:

1) Internal political factors, the decision-making in the local council; local politicians, as representatives of the people in each constituency, struggle to compete for public policy to enter their own territory as they have been campaigned and, of course, the work of politicians is a reflection of the chances that politicians will be elected in the next election. In the end, this will affect the overall image of all local governments in the district.

2) External political factors due to the integration of local interest groups, such as the groups of village health volunteer, elderly, and local businesses; these groups are closely related to local politicians and they are all local interest groups that are scrambling to find and exploit through negotiation, pressure, intervention in the decision of politicians.

As a result, the public policy formation process does not meet the intentions, needs, and solve problems in the area. However, it is mainly for the benefit of politicians. It is therefore necessary to improve the law on the powers of the executive and the legislature by having an intense process of monitoring power balance, including roles in monitoring and oversight of regional governments, such as provincial and district governments, along with the development of local politics as a model of deliberative democracy. It is also necessary to promote knowledge and cultivate values for the people.

Keywords Public Policy, Decentralization, Local Government, Deliberative Democracy

1. บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นับว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างกว้างขวางทั้งมิติทางด้านการเมืองและการบริหารจากรัฐบาลกลางไปสู่ประชาชน ในด้านหนึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีภารกิจหน้าที่ในการสร้างการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและปัญหาในพื้นที่ (needs and problems) โดยผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการพัฒนาท้องถิ่นรวมถึงดูแลควบคุมสั่งการให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและยังเป็นอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาท้องถิ่นที่จะควบคุมการทำงานในการกำหนดนโยบายการปฏิบัติงานของคณะผู้บริหารท้องถิ่นและเป็นอำนาจหน้าที่ของประชาชนในท้องถิ่นคอยควบคุมดูแลผู้ที่ประชาชนได้เลือกตั้งเข้ามาบริหารท้องถิ่นอีกชั้นหนึ่ง (สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2543, น. 1) อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติกลับพบว่าการกำหนดนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดในหลายด้าน อาทิเช่น ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น ความขัดแย้งระหว่างนักการเมืองและข้าราชการประจำ งบประมาณที่จำกัดหรือไม่เพียงพอในการบริหารจัดการภายในท้องถิ่น

ประเด็นนี้สอดคล้องกับผลการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะและการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ อปท. ที่พบว่า นโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานนับเป็นนโยบายสาธารณะหลักที่ อปท. ให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกๆ ในการจัดสรรงบประมาณ นอกจากนี้ ปัญหาและอุปสรรคในการกำหนดนโยบายสาธารณะและการจัดสรรงบประมาณเกิดจากปัจจัยจากฝ่ายการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักการเมืองทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ที่ต่างล้วนแล้วแต่อาศัยอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเพื่อผลประโยชน์แก่กลุ่มตัวเอง ซึ่งทำให้การกำหนดนโยบายสาธารณะมิได้เป็นไปตามแผนงานที่ได้มีการกำหนดไว้หรือตามที่ได้มีการทำประชาคมท้องถิ่นเพื่อรับฟังความต้องการของประชาชน หรืออีกนัยหนึ่งสะท้อนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นไปอย่างจำกัดและไม่ มีผลในทางปฏิบัติ กระบวนการประชาคมท้องถิ่นเป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งตามกฎหมายที่ต้องดำเนินการหรือเป็นเพียงตรายางประทับรับรอง หาได้มีสาระสำคัญใดไม่ โดยผู้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะกลับเป็นกลุ่มพนักงาน ข้าราชการ นักการเมืองและกลุ่มนักธุรกิจ (กฤติณา วรพลจิรา และณัฐวุฒิ บึงจันท, 2558) นอกจากนั้นแล้ว การกำหนดนโยบายสาธารณะเช่นนี้ยังทำให้เกิดการกระจุกตัวของนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐานมากกว่ากระจายการพัฒนาตามที่ อุดุลย์ คันทะเรศร์ (2542) พบว่า “การจัดสรรทรัพยากรของ อปท.

ที่พัฒนาในพื้นที่หมู่บ้านต่างๆ ก่อให้เกิดปัญหาความไม่เท่าเทียม ไม่เสมอภาค ไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่ชัดว่าจะจัดสรรนโยบายลงไปตามหมู่บ้าน”

ด้วยเหตุนี้ บทความนี้จึงต้องการศึกษาถึงปัจจัยด้านการเมืองทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานของ อปท. โดยผู้วิจัยได้ทำการศึกษา อปท. ทั้งหมดจำนวน 8 แห่ง ของอำเภอแห่งหนึ่งในจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง ซึ่งประกอบด้วยเทศบาลตำบล (ทต.) จำนวน 2 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จำนวน 6 แห่ง เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวมีลักษณะโดดเด่นทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ดังนี้

บริบททางสังคม แม้ว่า อปท. ในอำเภอแห่งนี้จะประกอบด้วย อปท. จำนวน 8 แห่ง อันประกอบด้วย ทต. 2 แห่งและ อบต. จำนวน 6 แห่งดังที่กล่าวมาแล้วในข้างต้น แต่ทว่า ทต. ทั้งสองแห่งเป็นเทศบาลขนาดเล็ก นั้นหมายความว่าพื้นที่ดังกล่าวส่วนใหญ่ยังคงเป็นพื้นที่ที่มีสภาพสังคมกึ่งเมืองกึ่งชนบท ซึ่งประชาชนในพื้นที่ยังคงประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ลักษณะสังคมเป็นแบบครอบครัวขยาย ที่ยังคงยึดมั่นกับความเป็นเครือญาติ พรรคพวก พี่น้อง ระดับการศึกษาของประชากรกว่าร้อยละ 52.51 เกินกว่าครึ่งของจำนวนประชากรทั้งหมดอยู่ในระดับการศึกษาโดยเฉลี่ยในระดับประถมศึกษา เช่น ป.4, ป.7, ป.6 (เอกสารข้อมูล จปฐ. ระดับการศึกษาประชากร ปี 2560 ในพื้นที่อำเภอที่ศึกษา, 2560) จากบริบททางสังคมดังกล่าวจึงทำให้ความสัมพันธ์ทางสังคมตั้งอยู่บนพื้นฐานของวัฒนธรรมแบบอุปถัมภ์ซึ่งส่งผลให้เห็นอย่างชัดเจนในการกำหนดนโยบายสาธารณะของท้องถิ่นทั้ง 8 แห่ง โดยประชาชนเองก็มักจะอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวและความสัมพันธ์ที่เป็นทางการต่อการตัดสินใจของนักการเมืองผ่านการทำประชาคมท้องถิ่นในแต่ละหมู่บ้าน โดยความต้องการทางด้านโครงสร้างพื้นฐานเป็นความต้องการหลักของ อปท. ในพื้นที่อำเภอแห่งนี้ อาทิเช่น โครงการขยายเขตไฟฟ้า โครงการขุดบ่อน้ำ ขุดสระน้ำและขุดเจาะบ่อบาดาล โครงการสร้างถนนลูกรัง โครงการก่อสร้างท่อระบายน้ำ โครงการสร้างถนนคอนกรีต โครงการก่อสร้างลานกีฬา (เอกสารข้อมูลแผนพัฒนา 4 ปี 2561-2564 ในพื้นที่อำเภอที่ศึกษา, 2560, น. 15-16)

บริบททางเศรษฐกิจ แม้ว่าพื้นที่แห่งนี้จะมีการขยายตัวของหน่วยธุรกิจและการเกิดขึ้นของกลุ่มทุนหรือการลุ่มธุรกิจรุ่นใหม่เกิดขึ้นในพื้นที่ แต่ทว่าทางเศรษฐกิจกลับจำกัดเฉพาะในพื้นที่ศูนย์กลางของอำเภอเท่านั้น ในขณะที่ประชากรส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 55 ยังคงประกอบอาชีพทำการเกษตรกร เช่น ปลูกข้าว ปลูกข้าวโพด ในขณะที่ประชากรอีกจำนวนประมาณร้อยละ 35 ประกอบอาชีพรับจ้างในต่างจังหวัดและไปรับจ้างทำงานอยู่ต่างประเทศ และอีกร้อยละ 10 ประกอบอาชีพอื่นๆ (จากเอกสารข้อมูลแผนพัฒนา 4 ปี 2561-2564 ในพื้นที่อำเภอที่ศึกษา, 2560, น. 8-9) จากบริบททางเศรษฐกิจสะท้อน

ให้เห็นว่าประชากรในพื้นที่มีรายได้ที่ไม่แน่นอนประกอบกับมีระดับการศึกษาในระดับประถมศึกษา เช่น ป.4, ป.7, ป.6 ก็อาจจะสะท้อนถึงขีดความสามารถในการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่เป็นไปอย่างจำกัดทั้งในแง่ของการร่วมกำหนดนโยบายการติดตามผลการดำเนินงานนโยบายสาธารณะที่ประชาชนได้ร่วมกันเสนอ รวมถึงการขาดการติดตามผลการดำเนินงานของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น

ในด้านบริบทการเมือง หากพิจารณาถึงการหมุนเวียนของนักการเมืองเฉพาะส่วนตำแหน่งของผู้บริหาร อบต. ทั้ง 8 แห่งในพื้นที่อำเภอแห่งนี้พบว่า มีการเปลี่ยนแปลงตัวผู้บริหารท้องถิ่นเป็นไปอย่างค่อนข้างจำกัด นักการเมืองส่วนใหญ่ดำรงตำแหน่งติดต่อกันอย่างน้อย 2-3 สมัย ซึ่งแม้ว่าจะทำให้การดำเนินนโยบายสาธารณะมีความต่อเนื่องอย่างไรก็ตาม กลับปรากฏการเจรจาต่อรองกันโดยเฉพาะนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐานของอำเภอที่ทำการศึกษานี้ ซึ่งผู้วิจัยพบข้อมูลเชิงประจักษ์จากพื้นที่ศึกษาว่า เมื่อถึงช่วงฤดูการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นได้มีการต่อรองระหว่างคะแนนเสียงกับนโยบายสาธารณะซึ่งกันและกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชุมชนที่เป็นกลุ่มฐานคะแนนเสียงโดยมีหัวหน้าคะแนนทำหน้าที่ในการประสานงานกันอย่างแนบแน่น และภายหลังจากที่นักการเมืองได้รับเลือกตั้งแล้วหรือช่วงเวลาของการอยู่ในอำนาจ ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น และข้าราชการบางคนต่างให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการขึ้นที่ประชุมสภาท้องถิ่นอย่างถ้อยทีถ้อยอาศัยเพื่อให้มีการอนุมัติโครงการนโยบายสาธารณะตามที่กลุ่มของตนเองต้องการ ซึ่งจากปรากฏการณ์ดังกล่าวทำให้กระบวนการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายสาธารณะขาดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ขาดการตรวจสอบถ่วงดุล มิได้คำนึงความจำเป็นและความสมเหตุสมผลทางเศรษฐกิจ แต่ยึดในหลักการความเป็นไปได้ในทางการเมือง ซึ่งมักจะมุ่งเน้นการผ่านโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐานที่สามารถสนับสนุนกิจการของกลุ่มธุรกิจท้องถิ่นหรือกลุ่มผู้รับเหมางานก่อสร้างที่มีสายสัมพันธ์แนบแน่นกับนักการเมือง โดยผู้วิจัยเห็นว่าการคำนึงถึงความสัมพันธ์แบบเครือญาติ พวกพ้อง อาจเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนและส่งผลถึงความโปร่งใสในการดำเนินนโยบายสาธารณะ

จากบริบททางสังคม บริบททางเศรษฐกิจ บริบทการเมืองของ อบต. ในพื้นที่ศึกษาที่ได้นำเสนอข้างต้นจะพบว่า แต่ละ อบต. มีลักษณะเฉพาะในการเจรจาต่อรองในการกำหนดนโยบายสาธารณะ นำมาสู่คำถามในหลักในการศึกษานี้ที่ต้องการทราบถึงกระบวนการในการต่อรองเจรจาในการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐาน รวมถึงปัจจัยทางการเมืองมีส่วนเกี่ยวข้องหรือไม่ อย่างไร ในการแทรกแซง กำหนด แก้ไข เปลี่ยนแปลงการกำหนดนโยบายสาธารณะของ อบต. ของอำเภอแห่งนี้ และผู้ใดคือผู้ที่มีบทบาทมากที่สุดในการกำหนดนโยบายสาธารณะของท้องถิ่น ซึ่งข้อค้นพบในงานศึกษานี้จะเป็นประโยชน์

อย่างยิ่งต่อการกำหนดเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขและพัฒนางานในการกำหนดนโยบายของ อบท. ต่อไป

2. วัตถุประสงค์ในการวิจัย

1) เพื่อศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะด้วยวิธีการกระจายอำนาจทางด้านโครงสร้างพื้นฐานภายใต้แผนพัฒนาสามปีใน อบท. ของอำเภอแห่งหนึ่งในเขตจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง

2) เพื่อศึกษาปัจจัยทางการเมืองที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายทางด้านโครงสร้างพื้นฐานภายใต้แผนพัฒนาสามปีใน อบท. ของอำเภอแห่งหนึ่งในเขตจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง

3) เพื่อวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคจากปัจจัยการเมืองในการกำหนดนโยบายสาธารณะทางด้านโครงสร้างพื้นฐานภายใต้แผนพัฒนาสามปีใน อบท. ของอำเภอแห่งหนึ่งในเขตจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง

4) เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาจากปัจจัยทางการเมืองในการกำหนดนโยบายสาธารณะของ อบท.

3. ประโยชน์ในการวิจัย

1) ทำให้ทราบถึงกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะด้วยวิธีการกระจายอำนาจทางด้านโครงสร้างพื้นฐานภายใต้แผนพัฒนาสามปีใน อบท. ของอำเภอแห่งหนึ่งในเขตจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง

2) ทำให้ทราบปัจจัยทางการเมืองที่มีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะทางด้านโครงสร้างพื้นฐานภายใต้แผนพัฒนาสามปีใน อบท. ของอำเภอแห่งหนึ่งในเขตจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง

3) ทำให้ทราบปัญหาอุปสรรคอันเนื่องมาจากปัจจัยทางการเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะทางด้านโครงสร้างพื้นฐานภายใต้แผนพัฒนาสามปีใน อบท. ของอำเภอแห่งหนึ่งในเขตจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง

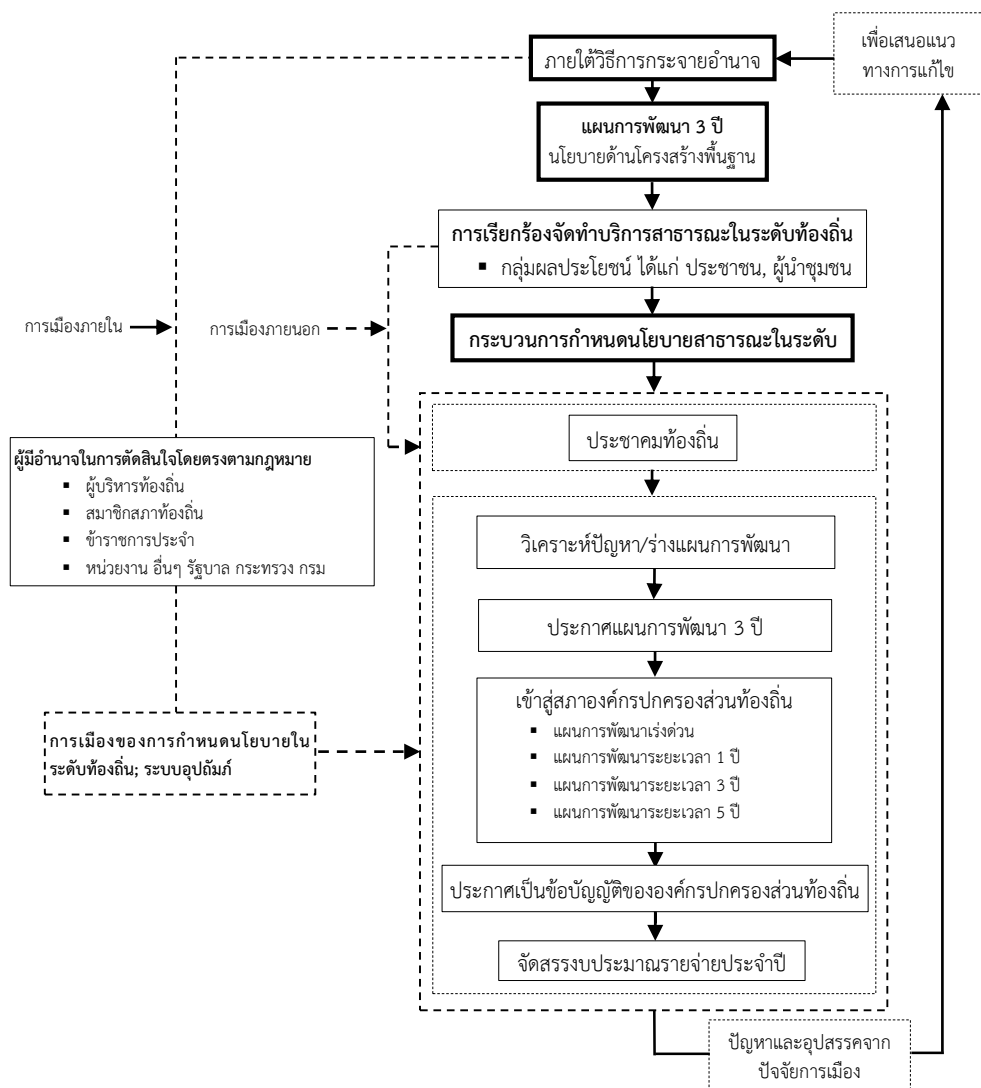
4) นำข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษาวิจัยไปใช้ในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานภายใต้แผนพัฒนาสามปีใน อบท. ของอำเภอแห่งหนึ่งในเขตจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง

5) มีส่วนพัฒนาองค์ความรู้ทางด้านวิชาการด้วยวิธีการกระจายอำนาจเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะของ อปท.

4. กรอบแนวคิดในการศึกษา

ผู้วิจัยได้พัฒนากอบแนวคิดในการศึกษาครั้งนี้เพื่อมองให้เห็นถึงกระบวนการและองค์ความรู้แนวทางของการศึกษาทั้งหมดร่วมการสรุปอธิบายรายละเอียดพอสังเขป

แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการศึกษา



สรุปอธิบายรายละเอียดพอสังเขป จากกรอบแนวคิดที่จะศึกษาภายใต้การกระจายอำนาจจากส่วนกลางที่ได้มอบหมายภารกิจในหลายๆ ด้านให้แก่ อบต. และยังให้ความสำคัญสำหรับการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐาน โดยนโยบายสาธารณะในระดับท้องถิ่นเกิดขึ้นจะมีขั้นตอนหลักๆ ดังนี้ (1) การประชาคมท้องถิ่น (ประชาชน) (2) การวิเคราะห์/การพิจารณา (เจ้าหน้าที่ ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น) และ (3) ประกาศเป็นข้อบัญญัติของ อบต. ดังนั้น ก็อาจจะมีบุคคลที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในแต่ละขั้นตอน โดยเฉพาะภายใต้การตัดสินใจอาจมีการชี้แนะหรือมีการคำนึงถึงความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นที่ตั้ง ซึ่งสามารถส่งผลให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคที่มาจากปัจจัยการเมืองในระดับท้องถิ่นที่เกิดขึ้น และภายใต้การศึกษาจากข้อค้นพบอาจจะนำไปสู่วิธีการข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากปัจจัยการเมืองในระดับท้องถิ่นต่อไป

5. แนวคิดทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษาวิจัย

การศึกษาในเรื่องการเมืองในการกำหนดนโยบายสาธารณะ: กรณีศึกษานโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐานของ อบต. ในอำเภอหนึ่งในเขตจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง ได้นำแนวคิดทฤษฎีเพื่อมาขยายความ ได้แก่ (1) แนวคิดการกระจายอำนาจ (Decentralization) นำมาใช้เพื่อเป็นกรอบวิเคราะห์ที่แสดงถึงบทบาทอำนาจหน้าที่และภารกิจหรือกิจกรรมที่มอบหมายจากส่วนกลางให้แก่ อบต. และสามารถจัดทำมาในรูปแบบนโยบายสาธารณะอยู่ภายใต้ความต้องการของประชาชน (2) ความหมายและแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการเมือง (Politics) อธิบายถึงเหตุผลของการกำหนดนโยบายสาธารณะมักจะมีวิธีการ หนทางเพื่อให้ได้รับการอุดหนุนโครงการภายใต้กรอบกฎหมายก็อาจจะมีบุคคลที่เกี่ยวข้อง คือ กลุ่มประชาชนที่สามารถจะส่งผลถึงบุคคลที่เป็นผู้ใช้อำนาจชอบธรรมภายใต้กระบวนการกำหนดนโยบายในระดับท้องถิ่น (3) แนวคิดเกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) เพื่อแสดงให้เห็นถึงกลุ่มการเมืองในระดับท้องถิ่น เช่น กลุ่มประชาชนที่เป็นกลุ่มฐานคะแนนเสียงของนักการเมือง ชมรมผู้สูงอายุ กลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) หรือกลุ่มแม่บ้าน อาจจะเป็นปัจจัยที่สำคัญที่ส่งผลถึงการตัดสินใจของบุคคลที่มีอำนาจโดยตรง (4) แนวคิดเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) อธิบายถึงการสนับสนุนโครงการหรือนโยบายสาธารณะอาจจะคำนึงถึงความสัมพันธ์อันดีและต่างตอบแทนประโยชน์ซึ่งกันและกันในลักษณะสังคมที่เป็นชุมชนชนบทหรือชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบทที่มีความใกล้ชิดกัน ดังนั้น การเกิดขึ้นของนโยบายสาธารณะของระดับท้องถิ่นอาจจะตอบแทนให้แก่กลุ่มคนบางกลุ่มในชุมชน และ (5) แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย

สาธารณะ (Policy Formulation) ได้อธิบายถึงกระบวนการตัดสินใจภายใต้หลักการและกฎหมาย ดังนั้น จะมีบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดแนวทางที่เป็นรูปธรรม เช่น ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติและข้าราชการจะสร้างนโยบายสาธารณะในระดับท้องถิ่นให้สมเหตุสมผล

จากแนวคิดทฤษฎีที่ผู้วิจัยได้นำมาเป็นฐานคิดและอธิบายถึงปัญหาการกำหนดนโยบายสาธารณะในระดับท้องถิ่นด้านโครงสร้างพื้นฐานภายใต้แผนพัฒนาสามปีของอำเภอที่ทำการศึกษานั้น ผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม โดยสะท้อนถึงปัญหาและอุปสรรคถึงกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะในระดับท้องถิ่นในอำเภอที่ทำการศึกษา ดังนั้น การเกิดนโยบายสาธารณะอาจจะมีการคำนึงถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ได้รับการสนับสนุนอยู่เป็นประจำ

6. กลุ่มประชากรที่ศึกษาและผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

สำหรับงานวิจัยชิ้นนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพและใช้การสัมภาษณ์แบบเชิงลึก โดยพื้นที่ที่ได้ศึกษา 1 อำเภอ มีตำบลทั้งหมด 7 ตำบล และประกอบด้วย อบท. ทั้งหมด 8 แห่ง จำแนกได้ดังนี้ ทต. 2 แห่ง และ อบต. 6 แห่ง สำหรับกลุ่มประชากรที่ศึกษาหรือผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการสัมภาษณ์ข้อมูลแบบเชิงลึกมีจำนวนทั้งหมด 70 คน โดยสามารถจำแนกได้ดังต่อไปนี้

กลุ่ม อบท. จำนวน 32 คน ประกอบด้วย

1) ผู้บริหารท้องถิ่น คือ นายก อบท.จำนวน 8 คน ในสถานะที่ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่และมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายสาธารณะหรือการตัดสินใจนโยบายต่างๆและสามารถเลือกสนับสนุนโครงการหรือนโยบายสาธารณะลงไปตามพื้นที่ในเขตที่รับผิดชอบ

2) สมาชิกสภาท้องถิ่น คือ ประธานสภา อบท. จำนวน 8 คน โดยถือว่าตัวแทนสมาชิกสภาท้องถิ่นและมีความเป็นกลางและสามารถมองถึงความต้องการนโยบายสาธารณะของกลุ่มสมาชิกสภาท้องถิ่นและกลุ่มผู้บริหารท้องถิ่น

3) ปลัดประจำ อบท. จำนวน 8 คน เป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในแง่ของกฎหมายหรือการดำเนินงานและคำแนะนำหรือกิจกรรมของ อบท. ได้เป็นอย่างดี

4) เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนประจำ อบท. จำนวน 8 คน เป็นเจ้าหน้าที่ที่มีความเกี่ยวข้องในการวางแผนพัฒนาสามปีของ อบท. เป็นบุคคลที่ทราบถึงความต้องการตั้งแต่ขั้นตอนการทำประชาคม เช่น ประชาชน สมาชิกสภา และผู้บริหารท้องถิ่น

และมีความเชี่ยวชาญในด้านตัวเลข สถิติงบประมาณ และทราบถึงจุดแข็ง จุดอ่อน ภายในองค์กรเป็นอย่างดี

กลุ่มข้าราชการระดับอำเภอจำนวน 1 คน ประกอบด้วย

1) ท้องถิ่นอำเภอ จำนวน 1 คน ในสถานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบและดูแลในการดำเนินงานหรือกิจกรรมของ อบท. และเป็นเจ้าหน้าที่คอยตรวจสอบการดำเนินงานเป็นไปตามแผนพัฒนาสามปี

กลุ่มฝ่ายปกครองจำนวน 7 คน ประกอบด้วย

1) กำนัน, ผู้ใหญ่ ตำบลละ 1 คน เนื่องจากเป็นบุคคลที่ให้การช่วยเหลือดำเนินการของ อบท. และประชาสัมพันธ์งานหรือกิจกรรมของ อบท. ให้แก่ประชาชนได้รับทราบข้อมูลและยังเป็นบุคคลที่ทราบถึงปัญหาของท้องถิ่นตนเองได้เป็นอย่างดี

กลุ่มประชาชนจำนวน 30 คน ประกอบด้วย

1) ผู้นำแบบไม่เป็นทางการ เช่น มัคทายก พระภิกษุสงฆ์ ผู้สูงอายุ ตำบลละ 1 คน รวมจำนวน 7 คน โดยจะเลือกบุคคลที่มีความสนใจและเข้าใจเหตุการณ์ปัจจุบันและถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนและเป็นบุคคลที่สำคัญที่พบเห็นถึงสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงต่างๆที่เกิดขึ้นของบ้านเมืองในอดีตถึงปัจจุบันรวมทั้งมีประสบการณ์จริง จะเลือกในเขตพื้นที่ที่ทำการประจำของกำนัน

2) กรรมการหมู่บ้าน ตำบลละ 1 คน รวมจำนวน 7 คน เพราะเป็นบุคคลที่มีความใกล้ชิดกับพี่น้องประชาชนและผู้นำชุมชนและมีความเข้าใจระหว่างกันได้ดีอีกทั้งถือว่าเป็นตัวแทนของพี่น้องประชาชนโดยได้รับการคัดเลือกจากประชาชนภายในหมู่บ้านและสามารถร่วมทำกิจกรรม อีกทั้งจะต้องทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบงานภายในหมู่บ้านและสุดท้ายเป็นบุคคลที่ทราบถึงกระบวนการต่างๆ ได้ดี จะเลือกในเขตพื้นที่ที่ทำการประจำของกำนัน

3) ผู้รับผลประโยชน์ คือ ผู้ได้รับการสนับสนุนหรือผู้ที่ชนะการประมูลโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐานภายในของ อบท. จำนวน 8 คน เหตุผลที่เลือกเพราะเป็นบุคคลที่ได้รับการสนับสนุนกิจการของ อบท. อยู่เป็นประจำ

4) ผู้เสียผลประโยชน์ คือ ผู้ไม่ได้รับการสนับสนุนหรือผู้ที่แพ้การประมูลโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐานภายในของ อบท. จำนวน 8 คน จะเลือกกลุ่มผู้รับเหมาก่อสร้างที่ไม่ค่อยได้รับการสนับสนุนกิจการของ อบท.

7. ข้อจำกัดในการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ทำการศึกษาและการวิเคราะห์การที่ไม่สามารถระบุชื่ออำเภอหรือจังหวัด จากการวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงอำนาจในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะของ อบท. มีประเด็นที่อ่อนไหวในแง่ของการเมืองและผลประโยชน์ที่คาบเกี่ยวกับบุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งหมด และเพื่อต้องการไม่ให้กระทบกระเทือนถึงบุคคลต่างๆ รวมถึงเพื่อปกป้องผลกระทบของผู้ทำการวิจัยและผู้ให้ข้อมูลอีกด้วย

8. บทสรุปผลการศึกษา

สำหรับงานวิจัยชิ้นนี้ที่ได้รับมาเป็นข้อมูลจากบทสรุปข้อมูลจากการสัมภาษณ์เป็นส่วนใหญ่และบทสัมภาษณ์ “คำพูด” ผู้ให้ข้อมูลบางส่วน โดยจะประกอบอยู่ด้วยกันทั้ง 2 ส่วน ซึ่งจำนวนบุคคลที่ให้การสัมภาษณ์มีทั้งหมด 70 คน โดยผู้วิจัยได้รับความร่วมมือและได้รับข้อมูลจากกลุ่มที่ให้สัมภาษณ์จำนวนเพียง 58 คน เนื่องจาก มีประเด็นที่อ่อนไหวในเรื่องผลประโยชน์จึงทำให้กลุ่มบุคคลบางกลุ่มไม่ได้ให้การสัมภาษณ์ ซึ่งผลการศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสังเกตการณ์อย่างไม่มีส่วนร่วม โดยผู้วิจัยจะขอเสนอผลการศึกษาเป็นลำดับ ดังนี้

ประเด็นที่ 1: กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะด้วยวิธีการกระจายอำนาจนโยบายทางด้านโครงสร้างพื้นฐานภายใต้แผนพัฒนาสามปีของ อบท. ในพื้นที่ทำการศึกษา

ภายใต้การกระจายอำนาจ กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะของ อบท. จำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นสามปี อันเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาของ อบท. พ.ศ. 2548 ก่อนที่จะผ่านการอนุมัติงบประมาณจากสภาท้องถิ่น ดังนั้น การทำความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานของท้องถิ่นจำเป็นต้องพิจารณาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับขั้นตอนของการจัดทำแผนพัฒนาสามปี โดยสามารถแบ่งขั้นตอนในการปฏิบัติงานได้ดังต่อไปนี้

- (1) การทำประชาคมท้องถิ่น
- (2) รวบรวมปัญหาความต้องการและข้อมูลนำมาจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี
- (3) อำนาจหน้าที่ผู้บริหารท้องถิ่นของแต่ละองค์กร
 - ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนพัฒนาสามปี กรณีเป็น “เทศบาลตำบล”

- ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอร่างแผนพัฒนาสามปีต่อสภาท้องถิ่นเห็นชอบก่อน
กรณีเป็น “องค์การบริหารส่วนตำบล”

(4) ประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี

(5) การแก้ไข การเพิ่มเติมหรือการเปลี่ยนแปลงแผนพัฒนาเป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น “ถ้ามี (ในกรณีมีการแก้ไข เพิ่มเติม เปลี่ยนแปลง)”

- ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลง กรณีเป็น “เทศบาลตำบล”
- ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอร่างแผนพัฒนาเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงต่อสภา
เห็นชอบก่อน กรณีเป็น “องค์การบริหารส่วนตำบล”
- ประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี

(6) การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ดังนั้นในพื้นที่ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาพบว่า การกำหนดนโยบายสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานภายใต้แผนพัฒนาสามปีของ อบท. มี 5 ปัจจัย คือ ความต้องการของประชาชน ความต้องการของผู้บริหารท้องถิ่น ความต้องการของสมาชิกสภาท้องถิ่น ความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์และความต้องการของผู้นำชุมชน (กำนัน, ผู้ใหญ่บ้าน) สามารถอธิบายได้ ดังนี้

1) ความต้องการของประชาชน (ประชาคมท้องถิ่น) จะมีประชาชนรวมถึงกลุ่มประชาชนที่เป็นฐานคะแนนเสียงของผู้บริหารท้องถิ่นมักใช้ช่องทางนี้เรียกร้องนโยบายต่างๆ และการสนับสนุนนโยบายสาธารณะโดยเฉพาะด้านโครงสร้างพื้นฐานของ อบท. ส่วนใหญ่มักจะอาศัยข้ออ้างภายใต้ความต้องการของประชาชนซึ่งอยู่ขั้นตอนการทำประชาคมท้องถิ่นเป็นหลักสำคัญเพื่อหลีกเลี่ยงข้อสงสัยและการสอบถามรวมถึงการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (ประธานสภาท้องถิ่นในเขต อบต. แห่งหนึ่ง, การสื่อสารส่วนบุคคล, 15-21 สิงหาคม 2559) ดังนั้น จะเห็นได้ว่าโครงการหรือนโยบายสาธารณะที่จะได้รับการสนับสนุนซึ่งจะอยู่ภายใต้ขั้นตอนการทำประชาคมท้องถิ่นที่มีการยกมือเห็นชอบจากประชาชนในหมู่บ้านที่เป็นส่วนใหญ่ โดยจะเรียงลำดับคะแนนจากมากไปหาน้อย ซึ่งโครงการหรือนโยบายสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานที่จะได้รับการสนับสนุนจะอยู่ในลำดับ ที่ 1 ที่ 2 และ ที่ 3 (กำนันในเขต อบต. แห่งหนึ่ง, การสื่อสารส่วนบุคคล, 22-28 สิงหาคม 2559)

2) ความต้องการของผู้บริหารท้องถิ่น สำหรับการอุดหนุนนโยบายสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานของ อบท. ซึ่งเป็นนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นที่ได้คิดริเริ่มขึ้น ส่วนใหญ่แล้วมาจากประชาชนที่เป็นกลุ่มฐานคะแนนเสียงที่ได้ขอไว้ในขณะหาเสียงหรือลงพื้นที่พบปะประชาชนและเจตนารมณ์แนวคิดของผู้บริหารท้องถิ่นที่จะพัฒนาท้องถิ่นตนเอง

เพื่อให้เกิดความยั่งยืนในอนาคตรวมถึงการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นภายในชุมชนเพื่อบรรจุไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่นและมักจะเป็นโครงการก่อสร้างถนนคอนกรีต โครงการก่อสร้างทำลงน้ำ โครงการวางท่อระบายน้ำ เป็นต้น โดยเป็นการสร้างความเชื่อมั่น ความน่าเชื่อถือ เชื่อมือ เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นตนได้เห็น (ประธานสภาท้องถิ่นในเขต ทต. แห่งหนึ่ง, การสื่อสารส่วนบุคคล, 15-21 สิงหาคม 2559)

3) ความต้องการของสมาชิกสภาท้องถิ่น สำหรับการเสนอนโยบายสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานของสมาชิกสภาท้องถิ่นถือว่ามีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดและเป็นผู้ที่รู้ปัญหาในพื้นที่ของตนและรู้ถึงความต้องการของประชาชนในพื้นที่เป็นอย่างดี (ผู้บริหารท้องถิ่นในเขต ทต. แห่งหนึ่ง, การสื่อสารส่วนบุคคล, 1-14 สิงหาคม 2559) ดังนั้นนโยบายสาธารณะในด้านโครงสร้างพื้นฐานหรือโครงการต่างๆ จึงเกิดจากการเสนอแนะของสมาชิกสภาท้องถิ่นที่เข้าร่วมเสนอ จนสามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นซึ่งเป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นที่สามารถเปลี่ยนแปลง เพิ่มเติม แก้ไขแผนพัฒนาท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้และเป็นผลพลอยได้ คือ เป็นการหาเสียงในพื้นที่ที่ไม่ใช่ฐานคะแนนเสียงของผู้บริหารท้องถิ่นอีกชั้นหนึ่ง ดังนั้น ด้วยสังคมที่มีความประนีประนอมกันไม่ว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นที่เป็นข้าราชการเมืองเดียวกันหรือต่างข้าราชการเมืองผู้บริหารท้องถิ่นก็จะอุดหนุนสนับสนุนโครงการในทุกพื้นที่

4) ความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์ พบว่ากลุ่มผลประโยชน์ที่มีอิทธิพลในการเรียกร้องต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะมาก คือ กลุ่มที่มีฐานคะแนนเสียงของผู้บริหารท้องถิ่นเช่น กลุ่มผู้สูงอายุ และกลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มเหล่านี้ได้รับความช่วยเหลือจาก อบท. ได้อย่างรวดเร็วทันใจเป็นพิเศษ (รองประธานสภาท้องถิ่นในเขต อบต. แห่งหนึ่ง, การสื่อสารส่วนบุคคล, 15-21 สิงหาคม 2559) นอกจากนี้ ยังมีกลุ่มธุรกิจท้องถิ่นหรือผู้รับเหมาก่อสร้างที่มีความสัมพันธ์อันดีกับผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ประจำ อบท. ที่ มักจะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายสาธารณะจากผู้บริหารท้องถิ่น อบท.

5) ความต้องการของผู้นำชุมชน (กำนัน, ผู้ใหญ่บ้าน) ในสถานะที่เป็นบุคคลที่ได้ให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนกิจกรรมของ อบท. มาโดยตลอดเวลารวมถึงทราบและเข้าใจปัญหาในพื้นที่ของตนเองได้เป็นอย่างดีและยังมีความใกล้ชิดสนิทสนมกับพี่น้องประชาชนในหมู่บ้าน สำหรับการทำประชาคมท้องถิ่นหมู่บ้านแต่ละครั้งการเสนอนโยบายสาธารณะส่วนใหญ่มักเป็นด้านโครงสร้างพื้นฐาน โดยมีคณะกรรมการหมู่บ้าน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และมักจะเอาโครงการที่ไม่ได้รับการสนับสนุนหรือโครงการที่ตกจากแผนพัฒนาท้องถิ่นในปีก่อนๆ มาเสนอใหม่อีกครั้ง (มัคทายกในเขต อบต. แห่งหนึ่ง, การสื่อสารส่วนบุคคล, 29 สิงหาคม -

4 กันยายน 2559) และต่างให้เหตุผลความจำเป็นในการแก้ไขปัญหามาเพื่อให้ได้รับการเห็นชอบจากประชาชนในหมู่บ้านและได้รับการสนับสนุนโครงการในภายหลัง อาจพบการแข่งขันแย่งชิงระหว่างผู้ใหญ่บ้านเพื่อจะได้โครงการพัฒนาต่างๆ ไปลงยังหมู่บ้านของตน

หลักการในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น/การประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี
ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ได้บัญญัติและเน้นในเรื่องของการมีส่วนร่วมทุกภาคส่วน แต่ความเป็นจริงการดำเนินงานของ อบต. กลับไม่เป็นไปตามแผนพัฒนาท้องถิ่นที่กำหนดไว้ มักมีการแก้ไข เปลี่ยนแปลง เพิ่มเติม เปลี่ยนแปลงไปจากการทำประชาคมท้องถิ่น (สมาชิกสภาท้องถิ่นในเขต ทต. แห่งหนึ่ง, การสื่อสารส่วนบุคคล, 15-21 สิงหาคม 2559) ท้ายที่สุดนี้ การกำหนดนโยบายสาธารณะตั้งอยู่บนความต้องการของผู้บริหารท้องถิ่นและความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์ โดยเฉพาะในขั้นตอนกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณประจำปี โดยในที่ประชุมสภาท้องถิ่นมักจะมีการแข่งขันช่วงชิงและขึ้นาระหว่างกันเช่น ระหว่างสมาชิกสภาท้องถิ่นกับสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นกับสมาชิกสภาท้องถิ่น โดยมีการต่อรองข้อตกลงระหว่างกันก่อนการประชุมเพื่อทำทุกวิถีทางให้ได้นโยบายสาธารณะในด้านโครงสร้างพื้นฐานตามที่ตนเองต้องการไม่ว่าจะเป็น โครงการก่อสร้างถนนคอนกรีต โครงการก่อสร้างท่อระบายน้ำ โครงการก่อสร้างท่าลงน้ำ เนื่องจาก กลุ่มประชาชนมีความต้องการและได้รับความเดือดร้อน เช่น ถนนมีน้ำขังเมื่อฝนตก ถนนเป็นหลุมเป็นบ่อ เป็นต้น การแข่งขันแย่งชิงอาจจะยกระดับความรุนแรงได้และถูกแทรกแซงจากกลุ่มผลประโยชน์ท้องถิ่นที่ได้รับประโยชน์จากโครงการต่างๆ เช่น ผู้รับเหมาก่อสร้าง

จากสิ่งที่กล่าวมาทั้งหมดสามารถอธิบายการเกิดขึ้นของนโยบายสาธารณะโดยสังเขปได้ ดังนี้ กระบวนการเริ่มต้นตั้งแต่การทำประชาคมท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมมีข้อเสนอและการเรียกร้องของกลุ่มฐานคะแนนเสียงของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นบางส่วนจะอาศัยการทำประชาคมท้องถิ่นเพื่อเรียกร้องความต้องการของตนเองและบนความต้องการนโยบายสาธารณะส่วนใหญ่มักมาจากการขึ้นำจากผู้นำชุมชน เช่น กำนันผู้ใหญ่บ้าน คณะกรรมการหมู่บ้าน ในลักษณะของการเป็นประชาธิปไตยในสังคมชนบทหรือสังคมกึ่งเมืองกึ่งชนบทที่มีลักษณะ Guided Democracy หรือ ประชาธิปไตยแบบขึ้นำโดยผู้นำชุมชนเป็นบุคคลที่สำคัญและสามารถขึ้นำหรืออาจถึงขั้น “สั่งการ” ในการตัดสินใจของประชาชน เนื่องจาก ประชาชนส่วนใหญ่ในชนบทยังไม่ทราบถึงบทบาทหน้าที่ของตัวเองรวมถึงขาดความเข้าใจในการปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริงรวมถึงลักษณะวัฒนธรรมทางอำนาจในสังคมไทย ส่วนในขั้นตอนต่อจากการทำประชาคมท้องถิ่น คือ การรวบรวมปัญหา ข้อเสนอ ความต้องการจากการทำประชาคมท้องถิ่นมาจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

สามปีและขั้นตอนการพิจารณาเพื่ออนุมัติแผนและขั้นตอนการแก้ไข เพิ่มเติม เปลี่ยนแปลง แผนพัฒนาท้องถิ่นสามปี ซึ่งเป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น

ประเด็นที่ 2: ปัจจัยทางการเมืองที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายทางด้านโครงสร้างพื้นฐานภายใต้แผนพัฒนาสามปีใน อบต. ในพื้นที่ทำการศึกษ

ภายใต้กรอบกฎหมายที่กำหนดไว้ซึ่งได้พบถึงข้อมูลจากการสัมภาษณ์ โดยมีรูปแบบวิธีการที่มีบุคคลที่เกี่ยวข้องและเกี่ยวพันในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะและขั้นตอนการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ อบต. ซึ่งมีวิธีการรูปแบบ ดังนี้

1) การแข่งขันของกลุ่มผลประโยชน์ภายใต้การกำหนดนโยบายในด้านโครงสร้างพื้นฐาน โดยมีการแย่งชิงโครงการหรือนโยบายสาธารณะภายใต้กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะของ อบต. ในพื้นที่อยู่ การแข่งขันระหว่างพื้นที่กับพื้นที่ เช่น การสนับสนุนโครงการของผู้บริหารท้องถิ่นมักจะอุดหนุนเฉพาะพื้นที่ระหว่างพื้นที่เป็นฐานคะแนนเสียงของผู้บริหารท้องถิ่นก่อนและส่วนใหญ่จะมีการอุดหนุนโครงการบางพื้นที่ (ก้านันในเขต อบต. แห่งหนึ่ง, การสื่อสารส่วนบุคคล, 22-28 สิงหาคม 2559) เป็นต้น การแข่งขันระหว่างสมาชิกสภาท้องถิ่นกับผู้บริหารท้องถิ่น เช่น การพูดคุยเจรจาต่อรองกันส่วนใหญ่ผู้บริหารท้องถิ่นมักจะได้เปรียบ เพราะทราบถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ได้เป็นอย่างดี เมื่อมีโอกาสเข้ามาดูแลกิจการภายในองค์กร ลำดับแรกก็จะคำนึงถึงพื้นที่ที่ได้รับเสียงสนับสนุนเป็นประการสำคัญ (ผู้บริหารท้องถิ่นในเขต ทต. แห่งหนึ่ง, การสื่อสารส่วนบุคคล, 1-14 สิงหาคม 2559) เป็นต้น และการแข่งขันระหว่างสมาชิกสภาท้องถิ่นกับสมาชิกสภาท้องถิ่น เช่น เมื่อถึงเวลาการประชุมสภาว่าด้วยเรื่องการแก้ไข เปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติม โดยเฉพาะนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐานจะมีสมาชิกสภาท้องถิ่นกับสมาชิกสภาท้องถิ่นบางกลุ่มที่จะมีการพูดคุยสอบถามความต้องการของหมู่บ้านเพื่อนสมาชิกสภาท้องถิ่นระหว่างกันและสมาชิกสภาท้องถิ่นบางคนไม่เข้าใจและไม่ทราบรายละเอียดโดยจะเอาตนเองเป็นศูนย์กลาง พวกใครเยอะก็ได้เปรียบ โดยไม่มีการคำนึงถึงความเท่าเทียมกันและหากตามใจเพื่อนสมาชิกสภาท้องถิ่นมากไปก็จะส่งผลกระทบในการดำเนินงาน (ผู้บริหารท้องถิ่นในเขต อบต. แห่งหนึ่ง, การสื่อสารส่วนบุคคล, 1-14 สิงหาคม 2559) ดังนั้น ภายใต้การแข่งขันที่มีการเจรจาต่อรองพูดคุยระหว่างกันโดยต่างฝ่ายต่างได้รับประโยชน์ แต่ทั้งนี้สถานะว่าด้วยเรื่องบทบาทอำนาจหน้าที่ของแต่ละฝ่ายมีความไม่เท่ากันและส่วนใหญ่ผู้บริหารท้องถิ่นมักจะได้เปรียบกว่าฝ่ายอื่นๆ จะเกิดขึ้นใน ทต. บางแห่งและ อบต. บางแห่ง

อย่างไรก็ดี สำหรับการกำหนดนโยบายสาธารณะของท้องถิ่นส่วนใหญ่ในพื้นที่ผู้วิจัยได้พบข้อมูลจากการสัมภาษณ์ได้อธิบายว่าล้วนเป็นไปตามกลไกและเป็นไปตามความต้องการของพี่น้องประชาชน ดังนั้น การกำหนดนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐานภายใต้แผนพัฒนา

ท้องถิ่นสามปีจึงมีความสำคัญที่เป็นสายพานจูงนำไปสู่ขั้นตอนการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่อยู่ภายใต้กฎหมายที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติก็มักจะแอบแฝงด้วยผลประโยชน์

2) การแทรกแซงหรือชี้นำในการทำงานนโยบายสาธารณะ สำหรับการจัดทำนโยบายสาธารณะของ อบต. ส่วนใหญ่อาศัยกลไกตามแผนพัฒนาท้องถิ่นสามปีที่กำหนดไว้ชัดเจนเพื่อจัดสรรทรัพยากรของ อบต. ที่อุดหนุนหรือสนับสนุนงบประมาณมายังหมู่บ้านซึ่งส่วนใหญ่เป็นความต้องการของประชาชน แต่ภายใต้ข้ออ้างความต้องการของประชาชนก็ยังมีการแทรกแซงหรือชี้นำโดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องในการจัดสรรทรัพยากรประโยชน์เพื่อเลือกพื้นที่เลือกผู้รับเหมาก่อสร้าง โดยคำนึงถึงความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างกลุ่มคนหรือคนบางกลุ่มและกลุ่มธุรกิจท้องถิ่นที่เข้ามาเกี่ยวข้อง จากกลุ่มที่กล่าวมาก่อนหน้านี้หากต้องการโครงการหรือรูปแบบต่างๆ การใช้ช่องทางชี้นำภายใต้ขั้นตอน การทำประชาคมท้องถิ่นโดยมีกำนันผู้ใหญ่บ้าน คณะกรรมการหมู่บ้าน มักชี้นำในการตัดสินใจของประชาชน เช่น การคิดโครงการต่างๆ ไว้ล่วงหน้า (มักหายกในเขต ทต. แห่งหนึ่ง, การสื่อสารส่วนบุคคล, 29 สิงหาคม - 4 กันยายน 2559) รวมถึงการให้เหตุผลจำเป็นของโครงการ ต่อมาการแทรกแซงหรือชี้นำที่อยู่ภายในขั้นตอนการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเช่นกัน สำหรับขั้นตอนนี้ถือว่าเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งโดยจะมีบุคคลที่มีบทบาทมากที่สุดคือผู้บริหารท้องถิ่นและปลัดประจำองค์กรมักใช้ช่องทางนี้เพื่อแทรกแซงหรือชี้นำสมาชิกสภาท้องถิ่นเพื่อเห็นชอบและเห็นด้วยกับกิจการที่จะดำเนินการ โดยสามารถโยกงบประมาณเพื่อมาอุดหนุนกิจกรรมก่อน-หลัง ดังนั้น บทบาทของฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำสามารถขับเคลื่อนกิจการภายในองค์กรคือผู้บริหารท้องถิ่น รองลงมาปลัดประจำองค์กร รวมถึงกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนร่วม

3) การเจรจาต่อรองระหว่างกลุ่มต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ จะเห็นได้ว่าปัจจัยที่สามารถเปลี่ยนแปลงหรือเข้ามามีอิทธิพลกำหนดสิ่งต่างๆ มีทั้งปัจจัยการเมืองภายในองค์กรและปัจจัยการเมืองภายนอกองค์กร ที่เข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะพบว่าการเจรจาต่อรองระหว่างกลุ่มภายใต้การกำหนดนโยบายสาธารณะที่ยังคงอยู่ โดยเริ่มต้นจากผู้นำชุมชนมีการเจรจาต่อรองผู้บริหารท้องถิ่น หรือ ประชาชนเจรจาต่อรองผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นมีการเจรจาต่อรองผู้บริหารท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นมีการเจรจาต่อรองสมาชิกสภาท้องถิ่น และ สมาชิกสภาท้องถิ่นมีการเจรจาต่อรองกันระหว่างสมาชิกสภาท้องถิ่น และสุดท้าย ปลัดประจำองค์กรมีการเจรจาต่อรองสมาชิกสภาท้องถิ่น และส่วนใหญ่มักจะเป็นปลัดประจำองค์กรที่จะเป็นผู้เจรจาต่อรองเกือบทุกองค์กร ภายใต้การเจรจาต่อรองก็เพื่อหาข้อตกลงร่วมกันและจัดสรร

โครงการให้เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเจรจาต่อรองกันในเรื่องแลกเปลี่ยนระหว่างคะแนนเสียงกับโครงการหรือนโยบายช่วงเวลาก่อนการเลือกตั้ง-หลังการเลือกตั้ง

4) การสนับสนุนประโยชน์ภายใต้การกำหนดนโยบายสาธารณะโดยคำนึงความสัมพันธ์ส่วนตัว สำหรับการกำหนดนโยบายสาธารณะของ อบท. มักจะคำนึงถึงความสัมพันธ์ส่วนตัวเช่น ญาติ พวกพ้อง ชั่วการเมือง โดยพบว่าในการกำหนดนโยบายสาธารณะของ อบท. ยังมีการคำนึงถึงความสัมพันธ์ส่วนตัวมากที่สุดโดยพบทั้ง 2 กระบวนการคือ (1) กระบวนการพิจารณาว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปี (โดยสนับสนุนประโยชน์ให้แก่กลุ่มบุคคลที่เป็นฐานคะแนนเสียง) (2) กระบวนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (มีการสนับสนุนกิจการแก่ผู้รับเหมาก่อสร้างที่มีความสัมพันธ์ส่วนตัว) เช่น ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นชั่วคราวเมืองเดียวกันและเป็นเพื่อนพ้องกับผู้บริหารท้องถิ่นแต่อยู่ต่างองค์กร (สมาชิกสภาท้องถิ่นในเขต อบต. แห่งหนึ่ง, การสื่อสารส่วนบุคคล, 15-21 สิงหาคม 2559) โดยทั้งสองกระบวนการนี้ ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น และข้าราชการประจำองค์กรบางคนมีปฏิสัมพันธ์กันในลักษณะผู้ให้อุปถัมภ์กับผู้รับอุปถัมภ์ที่ต่างฝ่ายต่างแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกัน

5) การให้เงินค่าส่วนต่างหรือเรียกภาษาชาวบ้านว่าค่าเงินทอน ค่ากาแฟ ค่าขนม ภายใต้การกำหนดนโยบายสาธารณะที่เชื่อมโยงไปถึงกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของ อบท. ของอำเภอแห่งนี้ โดยพบว่ากลุ่มธุรกิจท้องถิ่น ผู้รับเหมาก่อสร้างมีให้เงินค่าส่วนต่างหรือเปอร์เซ็นต์โดยถือว่าเป็นธรรมเนียมหรือสินน้ำใจเล็กๆ น้อยๆ ที่ช่วยกิจการงานก่อสร้างของกลุ่มธุรกิจ (กลุ่มผู้ที่ได้รับการสนับสนุนงานก่อสร้างในเขต ทต. แห่งหนึ่ง, การสื่อสารส่วนบุคคล, 14-20 กันยายน 2559) โดยไม่ได้มีการเรียกเงินค่าส่วนต่างจาก อบท. เลย ดังนั้น การให้ค่าส่วนต่างๆ กลุ่มธุรกิจมีการนำมาให้เอง (สมาชิกสภาท้องถิ่นในเขต ทต. แห่งหนึ่ง, การสื่อสารส่วนบุคคล, 15-21 สิงหาคม 2559) โดยผู้รับเหมาก่อสร้างไปแล้วและกลุ่มธุรกิจท้องถิ่นที่ต่างฝ่ายต่างสนับสนุนเกื้อหนุนซึ่งกันและกันในรูปแบบต่างๆ โดยมีการคำนึงถึงบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีความสัมพันธ์ส่วนตัวใกล้ชิด ซึ่งกลุ่มที่ได้รับงานก่อสร้างก็คาดหวังที่จะได้รับงานในครั้งต่อไปจาก อบท. ดังนั้นแล้ว ปัจจัยการให้ค่าส่วนต่างจึงเป็นสิ่งที่สำคัญและสร้างแรงกดดันในการตัดสินใจของผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อที่จะดำเนินการจัดสรรทรัพยากรภายในองค์กรโดยประโยชน์ทั้งหมดก็จะได้ตกไปกับกลุ่มของตนเองไม่ผิดกฎหมายที่กำหนดไว้

ประเด็นที่ 3: ปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากปัจจัยทางการเมืองในการกำหนดนโยบายสาธารณะทางด้านโครงสร้างพื้นฐานภายใต้แผนพัฒนาสามปีใน อบท. ในพื้นที่ทำการศึกษา

1) เกิดความล่าช้าในการแก้ไขปัญหา โดยปัจจัยมูลเหตุที่ส่งผลให้เกิดความล่าช้าซึ่งบางหมู่บ้านของอำเภอแห่งนี้ “ไม่ได้รับโครงการอะไรสักอย่างในระยะเวลา 5-7 ปี”

(ผู้ใหญ่บ้านในเขต อบต. แห่งหนึ่ง, การสื่อสารส่วนบุคคล, 22-28 สิงหาคม 2559) ดังนั้น การทำประชาคมท้องถิ่นที่เกิดขึ้นในทุกครั้งไม่มีความหมายและไม่มีการดำเนินงานตาม แผนพัฒนาท้องถิ่นที่ไว้ตั้งแต่แรก ส่วนใหญ่ได้รับการชี้แจงผู้บริหารท้องถิ่นและปลัดประจำ องค์การว่างประมาณไม่พอเพียงจะต้องเฉลี่ยกันดังนั้นโครงการที่จำเป็นจริงๆ ก็อาจไม่มี โอกาส ปัญหา ความต้องการของคนท้องถิ่นที่ไม่ได้รับการจัดการในเวลาที่เหมาะสม

2) ขาดความอิสระในการตัดสินใจ ประชาชนบางคนบางกลุ่มมักตกอยู่ภายใต้บุคคล ที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่ที่เหนือกว่าและมีความเชื่อถือผู้นำชุมชน คณะกรรมการหมู่บ้าน กลุ่มผู้สูงอายุ ฯลฯ โดยบุคคลเหล่านี้มักมีอิทธิพลในการตัดสินใจภายใต้ขั้นตอนการทำ ประชาคมท้องถิ่น ดังนั้น การเสนอหรือการเกิดขึ้นของนโยบายสาธารณะของอำเภอแห่งนี้ มักจะขึ้นอยู่กับกลุ่มอิทธิพลบางกลุ่ม ภายใต้การพิจารณาของสภาท้องถิ่นโดยสมาชิกสภา ท้องถิ่นส่วนหนึ่งก็ขาดความมั่นใจ ขาดความเชื่อมั่น ขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องกรอบ กฎหมายของท้องถิ่นที่กำหนดไว้

3) ความไม่เข้าใจบทบาทอำนาจหน้าที่ของประชาชน การขาดความเข้าใจของ การเป็นพลเมืองที่ดี โดยส่งผลให้การดำเนินงานวิธีปฏิบัติที่ถูกต้องประชาชนส่วนใหญ่ มักเคยตัวและยังไม่ตระหนักถึงความเข้าใจอย่างลึกซึ้งในระบบประชาธิปไตย โดยเข้าใจเพียง ว่าเป็นการเลือกตั้งอย่างเดียว ซึ่งส่งผลถึงการเลือกผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นที่ ยังขาดความรู้ ความเชื่อมั่น ไม่กล้าตรวจสอบ ทั้งๆ ที่ภายใต้เจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนด ไว้ให้มีการตรวจสอบถ่วงดุลในสภาท้องถิ่น ด้วยสังคมกึ่งเมืองกึ่งชนบทของอำเภอแห่งนี้ ที่มีวัฒนธรรมประเพณีประนีประนอมถ้อยถ้อยอาศัยกันจึงส่งผลให้มีการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อเกื้อกูล ให้แก่กลุ่มคนบางกลุ่มโดยวิธีที่ดูเหมือนถูกต้องตามระเบียบ แต่ไม่ถูกต้องกับหลักนิติธรรม

4) ความไม่เสมอภาคในการพัฒนา การที่คนเรามีการอุปถัมภ์มากจนเกินไป ก็สามารถเป็นบ่อเกิดในเรื่องประโยชน์ทับซ้อน ที่มีการเลือกพื้นที่ชุมชนหรือเลือกหมู่บ้านและ การเลือกกลุ่มธุรกิจท้องถิ่น ประมาณว่าเลือกที่รักมักที่ชัง ซึ่งบางหมู่บ้านไม่ค่อยได้รับ ประโยชน์จาก อบต. เลยก็ได้ ดังนั้น การที่จะสนับสนุนโครงการให้แก่กลุ่มประชาชนหรือ สนับสนุนกิจการให้แก่กลุ่มธุรกิจท้องถิ่น โดยผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ประจำองค์การ ที่มีความรู้เข้าใจ ช่องว่างทางกฎหมายที่สามารถปฏิบัติได้ มักจะใช้วิธีการโยกย้าย แก้ไข เปลี่ยนแปลง เพิ่มเติม (ประธานสภาในเขต ทต. แห่งหนึ่ง, การสื่อสารส่วนบุคคล, 15-21 สิงหาคม 2559) ภายในแผนพัฒนาท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นโครงการ จำนวนงบประมาณ สิ่งต่างๆ เหล่านี้ล้วนสามารถทำได้

5) การสร้างวัฒนธรรมในสิ่งที่ไม่ถูกต้อง คือ การให้ค่าส่วนต่างของผู้กลุ่มผู้รับเหมา งานก่อสร้างโดยบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ก็คือผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ประจำ อบต. ของ

อำเภอแห่งนี้ที่มักใช้ความรู้ ความเข้าใจ รวมถึงช่องว่างทางกฎหมายเพื่อหาประโยชน์ การให้ค่าส่วนต่างหรือเงินเปอร์เซ็นต์ของกลุ่มผู้รับเหมางานก่อสร้างเพื่อ “แสดงถึงคำขอบคุณ และการคาดหวัง” (สมาชิกสภาท้องถิ่นในเขต ทต. แห่งหนึ่ง, การสื่อสารส่วนบุคคล, 15-21 สิงหาคม 2559) ในการรับงานครั้งต่อไป ดำเนินการหรือวิธีการแบบนี้จะส่งผลกระทบต่อคุณภาพของงานก่อสร้างและการสูญเสียประโยชน์ที่จะได้รับของ อบท. เนื่องจาก การตรวจสอบงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไม่มีความเข้มข้น มักเกรงใจ เห็นใจกัน อะลุ่มอล่วยกัน เป็นต้น

ประเด็นสุดท้าย: ข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาจากปัจจัยทางการเมืองในการกำหนดนโยบายสาธารณะของ อบท.

ภายใต้การกำหนดนโยบายสาธารณะทางด้านโครงสร้างพื้นฐานใน อบท. ของอำเภอแห่งนี้ได้รับข้อมูลจากการสัมภาษณ์ที่จะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาอันเกิดจากปัจจัยทางการเมือง

1) ควรจำกัดวาระทำงาน (ประธานสภาท้องถิ่นในเขต อบต. และ ทต. แห่งหนึ่ง, การสื่อสารส่วนบุคคล, 15-21 สิงหาคม 2559) ได้เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาที่สอดคล้องกันเพื่อไม่ให้เกิดสภาวะผูกขาดอำนาจซึ่งถือว่าเป็นการตัดวงจรอันเกิดจากปัจจัยทางการเมืองภายใน อบท. จะต้องมีการจำกัดวาระการทำงานซึ่งเริ่มต้นตั้งแต่ กำนัน ผู้ใหญ่ ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น และการโยกย้ายข้าราชการประจำองค์กรในระดับหัวหน้าส่วนและปลัด เพื่อไม่ให้เกิดผูกอำนาจที่ฝังลึกในพื้นที่และไม่ได้สร้างวัฒนธรรมเก่าๆ และเพื่อตัดโอกาสการสร้างอิทธิพลในพื้นที่

2) ควรให้ความรู้เกี่ยวกับความเป็นประชาธิปไตยให้แก่ภาคประชาชน (ท้องถิ่นอำเภอ ณ ที่ทำการอำเภอแห่งหนึ่ง, การสื่อสารส่วนบุคคล, 12 กันยายน 2559) เป็นการพัฒนาคนในชุมชนระดับท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมทักษะองค์ความรู้ โดยให้มีการจัดตั้งหน่วยงานประชาสัมพันธ์ในระดับอำเภอมีเจ้าหน้าที่จากส่วนภูมิภาคระดับอำเภอดูแลและประสานงานในระดับหมู่บ้าน เพื่อดำเนินการเข้าค่ายทำกิจกรรมเพื่อเข้าใจและตระหนักเชื่อมั่น ศรัทธาต่อการปกครองในระบบประชาธิปไตย เช่น การเป็นพลเมือง บทบาทหน้าที่ของตนเอง วิธีการตรวจสอบถ่วงดุลการทำงานของ อบท. ของอำเภอแห่งนี้ภายใต้แนวทางการพัฒนาระบบการเมืองให้เป็นประชาธิปไตย

3) ควรกระจายทรัพยากรให้ทั่วถึง จะต้องปฏิบัติและดำเนินงานตามแผนพัฒนาท้องถิ่นสามปีตั้งแต่แรกโดยไม่มีการแก้ไข เพิ่มเติม เปลี่ยนแปลงใดๆ ทั้งสิ้น โดยรัฐบาลจะต้องอุดหนุนงบประมาณแก่ อบท. ให้มากขึ้น (ผู้บริหารท้องถิ่นในเขต อบต. แห่งหนึ่ง, การสื่อสารส่วนบุคคล, 1-14 สิงหาคม 2559) อีกทางหนึ่งและจะต้องสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล

ซึ่งก็คือ หลักการบริหารการจัดการบ้านเมืองที่ดี ควรนำหลักนี้มาร่วมตัดสินใจแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น

4) การตั้งองค์กรตรวจสอบ/กลั่นกรอง โดยต้องประจำการที่จังหวัดเพื่อเกิดความร่วมมือในการตรวจสอบและรวมถึงความเข้มข้นทั้งข้อมูลเอกสาร ข้อมูลค้นพบในเชิงลึกบุคคลที่มีความข้องเกี่ยว ตั้งแต่กระบวนการกำหนดนโยบาย กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ กระบวนการติดตามและประเมินผล

“ซึ่งผมมองว่าจะต้องแก้กฎหมายเรื่องอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องมีข้อจำกัดที่ชัดเจนและจะต้องให้ความรู้ความเข้าใจแก่สมาชิกสภาท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นด้านกฎหมายและรวมถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ของตนเอง เพื่อคอยตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจกับผู้บริหารท้องถิ่น” (ปลัด อบท. ในเขต อบต. แห่งหนึ่ง, การสื่อสารส่วนบุคคล, 8-14 สิงหาคม 2559)

ดังนั้น หลักการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งอยู่ในวิถีทางของการปกครองในระบบประชาธิปไตย เช่น การเกิดขึ้นของนโยบายสาธารณะมีวัตถุประสงค์เพื่ออะไรและมีเจตนารมณ์เพื่อส่วนรวม รวมถึงหลักความคุ้มค่าของทุกๆ อบท. ของอำเภอแห่งนี้ให้คำนึงถึงด้านดังกล่าว

5) การเพิ่มบทลงโทษ ในการปฏิบัติงานของ อบท. หากค้นพบว่าการเลือกหรือมีการอุดหนุนเฉพาะกลุ่มบุคคล (ปลัด อบท. ในเขต อบต. แห่งหนึ่ง, การสื่อสารส่วนบุคคล, 8-14 สิงหาคม 2559) เช่น การเอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มของตนเองและการสนับสนุนทรัพยากรเฉพาะกลุ่มบุคคลโดยไม่ยึดถือประโยชน์ของชุมชนและส่วนรวม จะต้องมีบทลงโทษที่ชัดเจนเด็ดขาด รวมทั้งการตัดสิทธิ์ทางการเมือง เช่น จำคุกให้หนัก ปรับให้หนัก ตัดอนาคต (ปลัด อบท. ในเขต อบต., การสื่อสารส่วนบุคคล, 8-14 สิงหาคม 2559)

9. อภิปรายผลการวิจัย

อำนาจ อิทธิพล ผลประโยชน์ในนโยบายสาธารณะในระดับท้องถิ่นภายใต้ความอ่อนแอ ชิดจำกัด ของการเมืองภาคประชาชน และแนวทางการแก้ไข

สำหรับการปฏิบัติงานของ อบท. ตามความหมายของคำว่าวิธีการกระจายอำนาจ “Decentralization means” คือ ต้องอยู่บนหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นรวมถึงความเป็นอิสระการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง

การทำประชาคมท้องถิ่น ในการทำประชาคมท้องถิ่นมีความสำคัญและความจำเป็นในขั้นตอนของการกำหนดนโยบายสาธารณะ เพราะเป็นโอกาสที่ประชาชนจะได้เสนอนโยบายสาธารณะให้แก่ อบต. เพื่อให้ทราบถึงความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นที่ตามแนวคิดของ Anderson (อ้างถึงใน ธันยวัฒน์ รัตนศักดิ์, 2555, น. 161) เพื่อเตรียมร่างข้อเสนอแนะ โดยขั้นตอนนโยบายสาธารณะลำดับวิธีการนี้เกี่ยวข้องกับการพิจารณาข้อเสนอแนะและผู้ที่มีส่วนริเริ่มเตรียมข้อเสนอแนะจะได้รับการเตรียมจากหลายฝ่ายโดยผู้กำหนดนโยบายที่เป็นทางการ ได้แก่ ผู้บริหารท้องถิ่น หรือ สมาชิกสภาท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นผู้เตรียมข้อเสนอแนะนโยบายเข้าสู่กระบวนการพิจารณาเชิงนโยบายด้วยตนเอง หรือผ่านการเตรียมของหน่วยงานราชการหรือหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องในนโยบายเพื่อนำไปสู่แนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นภายใต้ขั้นตอนการทำประชาคมท้องถิ่นก็มีกลุ่มฐานคะแนนเสียง กลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มผู้นำชุมชน กลุ่มสมาชิกสภาท้องถิ่นใช้ช่องทางดังกล่าวเพื่อเรียกร้องถึงความต้องการและสามารถสร้างแรงกดดันให้แก่ผู้บริหารท้องถิ่นตามแนวคิดของ Salisbury (1975, pp. 209-218) โดยกลุ่มผลประโยชน์ทำหน้าที่เสนอข้อเรียกร้องข้อเสนอแนะหรือกดดันต่อการตัดสินใจของรัฐเพื่อให้ประชาชนเชื่อตามแล้วหันมาให้การสนับสนุนในข้อเรียกร้องหรือข้อเสนอแนะของกลุ่มเพื่อเสนอข้อเรียกร้อง ข้อเสนอแนะหรือกดดันต่อการตัดสินใจของผู้บริหารท้องถิ่นและยังมีการชี้แนะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเพื่อทำการยกมือขอความเห็นจากประชาชนมาร่วมกันเสนอแนะนโยบายสาธารณะลักษณะนี้มักจะเกิดขึ้นในสังคมแบบชนบทและสังคมกึ่งเมืองกึ่งชนบทที่มีการปกครองแบบชี้นำและเรียกในภาษาวិชาการว่า “ประชาธิปไตยแบบชี้นำ”

ผลการศึกษาดังกล่าวมีความคล้ายคลึงกับงานของ ศิริพงษ์ เศรษฐสุนทิ (2543) ได้ศึกษาเกี่ยวกับ “การเมืองการกำหนดนโยบายสาธารณะในระดับท้องถิ่น: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลสบเตี๊ยะ อำเภोजอมทอง จังหวัดเชียงใหม่” ที่อธิบายว่าเป็นสังคมถ้อยทีถ้อยอาศัยและมีวัฒนธรรมที่มีความใกล้ชิดกันและได้ร่วมมือกันเพื่อการสร้างนโยบายสาธารณะ แต่ก็ตกอยู่ภายใต้การชี้นำของผู้นำชุมชน จากสิ่งที่ปรากฏขึ้นในการทำประชาคมท้องถิ่นจะทราบถึงความต้องการของประชาชนหลายกลุ่ม ดังนั้นแล้ว การเกิดขึ้นของนโยบายสาธารณะในแต่ละหมู่บ้านก็มาจากแผนพัฒนาท้องถิ่นสามปีซึ่งก็อยู่ภายใต้พื้นฐานแนวคิดการกระจายอำนาจสอดคล้องกับงานศึกษาของสุนันชญา มีชัย (2552, น. 8) กล่าวไว้ว่าเป็นการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและการปกครองภายในประเทศ โดยยึดหลักการที่เห็นได้อย่างชัดเจนคือ การมอบหรือแบ่งภารกิจรวมถึงกิจการต่างๆและในอำนาจการปกครองจากรัฐบาลกลางไปสู่พี่น้องประชาชนในท้องถิ่นที่สามารถจะดำเนินการหรือกิจการได้อย่างอิสระ โดย

ความอิสระของอำนาจในการพิจารณาและการตัดสินใจมีความพอเหมาะและอยู่บนขอบเขตของกฎหมายที่บัญญัติไว้

ส่วนในขั้นตอน **การพิจารณาวิเคราะห์นโยบาย** เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ประจำองค์การที่ได้รวบรวมข้อมูลจากการทำประชาคมท้องถิ่นเพื่อทำเป็นร่างแผนพัฒนาและเรียงลำดับความสำคัญของนโยบายสาธารณะตามแนวคิด ธนยวัฒน์ รัตนศักดิ์ (2555, น. 170-171) เพื่อกำหนดสภาพที่ก่อให้เกิดความต้องการ (Need) ความขาดแคลน (Deprivation) หรือความไม่พอใจ (Dissatisfaction) ซึ่งเกิดผลให้มีการแสวงหาแนวทางแก้ไข ซึ่งการแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหานี้อาจจะทำโดยตัวประสบปัญหาเอง หรืออาจมีการดำเนินการแทนโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลอื่นก็ได้

อย่างไรก็ตาม **การตัดสินใจ/อนุมัติ** เป็นหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่นและผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสามปีและประกาศใช้แผนพัฒนาท้องถิ่น ตามที่มีการทำประชาคมท้องถิ่นตามหมู่บ้านที่ได้ร่วมกันเสนอแนะโครงการต่างๆ ขึ้นมา ในการพิจารณาตัดสินใจของผู้บริหารท้องถิ่นที่จะคำนึงถึงกลุ่มบุคคล หมู่บ้าน ชุมชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในทุกกระบวนการตามแนวคิดของ ไพโรจน์ วิไลสุข (2557, น. 52-55) ที่อธิบายว่า บุคคล ชุมชน หรือองค์การที่ให้ความสนใจต่อผลการดำเนินการและกิจกรรมขององค์กร แผนงาน ซึ่งผลการดำเนินงานขององค์กรและแผนงานนั้นสามารถส่งผลบวกและผลลบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และคณะกรรมการก็จะบรรจุโครงการที่ประชาชนได้เสนอมาทั้งหมด

สิ่งที่สำคัญที่สุด **การอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี** เป็นหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นร่วมกันประชุมสภาเพื่อขอความเห็นชอบและปลัดประจำองค์การในสถานะที่เป็นบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ และมีข้อมูลสถิติขององค์กรเป็นอย่างดีสำหรับขั้นตอนการพิจารณาเพื่ออนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ด้วยโครงสร้างการเมืองในสังคมแบบคนบ้านเดียวกันยังมีการแย่งชิงทรัพยากรที่มีอยู่ในองค์กรอย่างจำกัดเพื่อได้รับการจัดสรรไปตามพื้นที่ของหมู่บ้านตนเอง จึงส่งผลให้บุคคลที่มีบทบาทสำคัญคือผู้บริหารท้องถิ่นโดยมีสถานะที่เป็นบุคคลที่มีอำนาจการตัดสินใจจัดสรรดำเนินกิจการภายในองค์กร และการตัดสินใจต่างๆ ของผู้บริหารท้องถิ่นก็ต้องถามความเห็นชอบของสมาชิกสภาท้องถิ่น ดังนั้น จึงมีการเกิดปัจจัยขึ้นหลายๆ อย่างเพื่อให้มีความสะดวกและไม่เกิดอุปสรรคของการดำเนินงานของผู้บริหารท้องถิ่น ก็ส่งผลให้มีการเจรจาต่อรองระหว่างสมาชิกสภาท้องถิ่นโดยจัดสรรนโยบายสาธารณะให้แก่กันตามแนวคิดของ Easton (1953, pp. 129-141) ได้อธิบายไว้ว่า การเมือง คือ การใช้อำนาจหน้าที่ที่สามารถบันดาลให้เป็นไปตามความประสงค์ โดยเฉพาะในเรื่องของการจัดสรรแจกแจงทรัพยากรสิ่งที่มีคุณค่าต่างๆ ให้กับสังคมอย่างชอบธรรม อย่างไรก็ตาม นโยบายสาธารณะที่ผู้บริหารท้องถิ่นที่อุดหนุนหรือสนับสนุนมักมี

การคำนึงถึงความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างสมาชิกสภาท้องถิ่นและพื้นที่มวลชนภายใต้แนวคิดของ ปิยนาล บุณนาค (2545, น. 214-215) ที่กล่าวไว้ว่า การที่มีความสัมพันธ์ร่วมกันแบบเฉพาะเจาะจงที่เป็นกรณีพิเศษ โดยมีบุคคลกับบุคคลเพียงสองคนนั้นและมีการสนับสนุนแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกัน (ส่วนตัว) ดังนั้น การกำหนดนโยบายสาธารณะของ อบท. ของอำเภอแห่งนี้ จุดเริ่มต้นของการเกิดขึ้นของนโยบายล้วนมาจากความต้องการของกลุ่มประชาชนของแต่ละหมู่บ้านและท้ายที่สุดก็อยู่ภายใต้แนวคิดของ Dye (อ้างถึงใน ศุภชัย ยาวะประภาส, 2552, น. 6-8) ตัวแบบกลุ่มเพื่อตอบสนองความต้องการของกลุ่มประชาชนทั้งเป็นฐานอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่อยู่บนข้อจำกัดในเรื่องของงบประมาณภายในองค์กรและยังส่งผลพลอยได้ไปยังกลุ่มธุรกิจท้องถิ่นหรือกลุ่มผู้รับเหมางานก่อสร้างที่ได้รับการเกื้อหนุนจากผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ประจำองค์โดยคำนึงถึงความสัมพันธ์ส่วนตัวความใกล้ชิดตามความหมายของ จรูญ สุภาพ (2527, น. 161) ที่ได้อธิบายว่า เป็นกระบวนการที่จะประสานประโยชน์ต่างๆ ร่วมกัน โดยส่วนใหญ่มักจะอยู่ในหน่วยงานภาครัฐ รวมถึงในสังคมและในทางการเมือง โดยบุคคลที่ได้ดำรงตำแหน่งในหน่วยงานดังกล่าวมีบทบาทรับผิดชอบโดยจะให้การสนับสนุนประโยชน์ความชอบส่วนตัวเป็นหลัก เช่นมีความใกล้ชิดส่วนตัวในฐานะญาติ พี่ น้อง เพื่อนมิตร หรือบุคคลที่มีความใกล้ชิดกันเป็นกรณีพิเศษ โดยไม่ยึดถึงหลักความสมเหตุสมผลในความสามารถและความถูกต้องใดๆ

จนนำไปสู่สภาวะปัญหาอันเกิดจากปัจจัยทางการเมือง ปรากฏว่าบางหมู่บ้านหรือชุมชนขาดโอกาส สิทธิประโยชน์และการเข้าถึงของโครงการยังมีความล่าช้า โดยผู้ที่เกี่ยวข้องที่เป็นผู้จัดสรรโครงการเฉพาะพื้นที่ที่สามารถกระทำได้และอาศัยกฎหมายที่กำหนดให้อำนาจหน้าที่ดำเนินการได้อย่างถูกต้องและไม่ผิดกฎหมาย โดยประชาชนบางกลุ่มอาจจะตกอยู่ภายใต้บุคคลที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่ที่เหนือกว่าโดยบุคคลเหล่านี้มักมีอิทธิพลในการตัดสินใจภายใต้ขั้นตอนการทำให้ประชาคมท้องถิ่น ดังนั้น การเสนอหรือการเกิดขึ้นของนโยบายสาธารณะของอำเภอแห่งนี้มักจะขึ้นอยู่กับกลุ่มบุคคลบางกลุ่ม ภายใต้การพิจารณาของสภาท้องถิ่นโดยสมาชิกสภาท้องถิ่นก็ขาดความมั่นใจ ขาดความเชื่อมั่น ขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องกรอบกฎหมายของท้องถิ่นที่กำหนดไว้และยังเกิดความไม่เท่าเทียมกัน/ขาดโอกาสสิทธิประโยชน์ การที่คนเรามีการอุปถัมภ์มากจนเกินไปก็สามารถเป็นบ่อเกิดในเรื่องประโยชน์ทับซ้อน ที่มีการเลือกพื้นที่ชุมชนหรือเลือกหมู่บ้านและการเลือกกลุ่มธุรกิจท้องถิ่น ซึ่งบางหมู่บ้านไม่ค่อยได้รับประโยชน์จาก อบท. เลยก็ได้ ดังนั้น การที่จะสนับสนุนโครงการให้แก่กลุ่มประชาชนหรือสนับสนุนกิจการให้แก่กลุ่มธุรกิจท้องถิ่น โดยผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ประจำองค์ที่มีความรู้เข้าใจช่องว่างทางกฎหมายที่สามารถปฏิบัติได้มักจะใช้วิธีการโยกย้าย

แก้ไข เปลี่ยนแปลง เพิ่มเติม ภายในแผนพัฒนาท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นโครงการจำนวนงบประมาณ จะเห็นได้ว่าบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ก็คือผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ประจำ อบต. ของอำเภอ แห่งนี้ที่มักใช้ความรู้ ความเข้าใจ รวมถึงอาศัยช่องว่างทางกฎหมายที่อยู่ภายใต้การให้ค่าส่วน ต่างหรือเงินเปอร์เซ็นต์ของกลุ่มผู้รับเหมาก่อสร้างเพื่อแสดงถึงค่าขอบคุณและการคาดหวัง ในการรับงานครั้งต่อไป ดำเนินการหรือวิธีการแบบนี้จะส่งผลกระทบต่อคุณภาพของ งานก่อสร้างและการสูญเสียประโยชน์ที่จะได้รับของ อบต. เนื่องจากการตรวจสอบงานของ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไม่มีความเข้มงวดมักเกรงใจ เห็นใจกัน อะลุ่มอล่วยกัน เป็นต้น

จากการสัมภาษณ์ สามารถสรุปข้อเสนอเกี่ยวกับวิธีการแก้ไขปัญหามาจากปัจจัย การเมืองภายใต้การกำหนดนโยบายสาธารณะของ อบต. ของอำเภอแห่งนี้ได้ดังนี้ ประการ แรก ควรเร่งแก้ไขกฎหมายเรื่องบทบาทอำนาจหน้าที่ภายใต้กระบวนการกำหนดนโยบาย สาธารณะ ซึ่งอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องมีไม่มากจนเกินไปโดยจะต้องพิจารณาถึง หลักนิติธรรม หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลโดยทราบถึงพื้นฐานของกฎหมายและจะได้ทราบ ถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ของตนเอง ประการต่อมา ต้องพัฒนาคนในชุมชนระดับท้องถิ่นเพื่อ ส่งเสริมทักษะองค์ความรู้ โดยให้มีการจัดตั้งหน่วยงานประชาสัมพันธ์ในระดับอำเภอ มีเจ้าหน้าที่จากส่วนภูมิภาคระดับอำเภอดูแลและประสานงานในระดับหมู่บ้าน เพื่อจัดทำ ดำเนินการเข้าค่ายทำกิจกรรมเพื่อเข้าใจและตระหนัก เชื่อมั่น ศรัทธาต่อการปกครองในระบบ ประชาธิปไตย เช่น การเป็นพลเมือง บทบาทหน้าที่ของตนเอง วิธีการตรวจสอบถ่วงดุลการ ทำงานของ อบต. ของอำเภอแห่งนี้ภายใต้แนวทางการพัฒนาระบบการเมืองให้เป็น ประชาธิปไตย

10. สรุป

ภายใต้วิธีการกระจายอำนาจสำหรับกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะของ องค์ปกครองส่วนท้องถิ่นของอำเภอแห่งนี้ อาจมีปัจจัยการเมืองภายนอก ที่ส่งผลให้มี การเกิดขึ้นของนโยบายสาธารณะโดยมีปัจจัยที่สำคัญและสร้างแรงกดดันให้แก่ผู้บริหาร ท้องถิ่น ซึ่งอยู่ในขั้นตอนการทำประชาคมท้องถิ่น สำหรับการเสนอนโยบายสาธารณะส่วนใหญ่ มักเป็นด้านโครงสร้างพื้นฐานมีกลุ่มประชาชน ผู้นำชุมชน กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มอาสาสมัคร สาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) กลุ่มผลประโยชน์ในแง่ที่เป็นฐานคะแนนเสียงของผู้บริหาร ท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตามประชาชนก็มักจะถูกชี้นำโดยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่มีอิทธิพลถึง การตัดสินใจของประชาชนเป็นอย่างมาก จนนำไปสู่ ปัจจัยการเมืองภายใน โดยผู้บริหาร ท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ประจำองค์กร ที่มีบทบาทที่สำคัญเพื่อร่วมกัน

ประชุมพิจารณา/อนุมัติตัดสินใจ ในภายใต้การประชุมส่วนใหญ่ผู้บริหารท้องถิ่นและปลัดประจำองค์กรบางคนอาจเป็นผู้มีอำนาจเหนือเพื่อดำเนินการบรรจุจำนวนโครงการต่างๆ โดยมีการขึ้นสมาชิกสภาท้องถิ่นเพื่อรักษาประโยชน์ร่วมกันในการดำรงตำแหน่งครั้งต่อไป ดังนั้นภายใต้การขึ้นนำปรากฏว่ามีการเจรจาต่อรองระหว่างกันด้วยโครงสร้างทางการเมืองในอำเภอแห่งนี้ที่มีวัฒนธรรมองค์กรที่เหมือนกันในลักษณะที่ว่าเป็นคนบ้านเดียวกันก็เกิดการถ้อยที่ถ้อยอาศัยกัน เพื่อนำไปสู่การเกิดขึ้นของนโยบายสาธารณะมักมีปัจจัยที่เข้ามามีอิทธิพลสำหรับการตัดสินใจของผู้บริหารท้องถิ่น คือ การคำนึงถึงความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นหลัก อาจมีการเลือกที่รักมักที่ชัง ด้วยเหตุนี้ จึงส่งผลกระทบทำให้เกิดสภาพปัญหาที่มีความล่าช้าในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นและความไม่เท่าเทียมมีการเลือกชุมชนเลือกหมู่บ้านเพื่อจะสนับสนุน จนนำไปสู่ผลประโยชน์ทับซ้อนระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นกับผู้รับเหมาก่อสร้าง ดังนั้นวิธีการในการแก้ไขปัญหาเหล่านี้จะต้อง “พัฒนาคนในชุมชน” ระดับท้องถิ่นโดยมีการให้องค์ความรู้ในท้องถิ่นเรื่องบทบาทหน้าที่เพื่อให้เกิดความเข้าใจ ศรัทธา และเชื่อมั่นในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ ผู้วิจัยได้ค้นพบถึงสถานะปัญหาที่เกิดจากปัจจัยทางการเมืองที่นอกเหนือภายใต้กรอบวัตถุประสงค์ที่เป็นสายพานเชื่อมโยงและส่งผลกระทบในทุกกระบวนการ จะเห็นได้ว่ากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีจุดอ่อนเกิดขึ้นในแง่การใช้ช่องว่างทางกฎหมาย เช่น วิธีการตกลงราคา วิธีการประกวดราคา การประมูลงานก่อสร้าง (บางครั้งมีผู้ประมูลงานเพียงรายเดียวหรือสองรายจึงทำให้เกิดการผูกขาดการรับงานก่อสร้างของ อบท. และบางองค์กร) ส่งผลถึงความอ่อนแอในการตรวจสอบเอกสารต่างๆ และรวมถึงอำนาจหน้าที่การตั้งคณะกรรมการตรวจสอบงานก่อสร้าง (ส่วนใหญ่กลุ่มที่ได้รับการแต่งตั้งมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดเป็นอย่างดี) ดังนั้น จึงส่งผลกระทบถึง “กระบวนการติดตามและประเมินผล” ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งในการส่งมอบงานให้แก่ อบท. พบว่าในการตรวจสอบคุณภาพงานก่อสร้างเนื่องจากขาดองค์ความรู้ เครื่องมืออุปกรณ์ในการตรวจสอบและภายในโครงสร้างงานก่อสร้างไม่เป็นไปตามแบบแผน เช่น ขนาดของเหล็ก ปูนน้อย ทรายมาก เป็นต้น อย่างไรก็ตามหากประเด็นปัญหานี้ที่ได้เสนอนานี้ถูกหยิบยกมาศึกษาครั้งต่อไปก็จะถือว่าเป็นประโยชน์ในการบริหารงานของ อบท. เพื่อร่วมกันหาทางออกวิธีการแก้ไขปัญหาจากสิ่งที่เกิดขึ้นและสร้างภาพลักษณ์ให้แก่ อบท. ต่อไป

11. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยเห็นว่าที่จะต้องเร่งดำเนินการเป็นระดับแรก ดังนี้

1) **ควรเร่งให้มีการแก้ไขกฎหมายหลายๆ มิติ** สำหรับในการแก้ไขและพัฒนาปัจจัยทางการเมืองที่เกิดขึ้นเพื่อทำลายวัฒนธรรมเก่าๆ ในสิ่งที่ไม่ได้ออกจากสังคม แล้วนำไปสู่การพัฒนา อปท. ให้เกิดความก้าวหน้าทันสมัยและมีความเป็นประชาธิปไตยให้ได้มากที่สุด

2) **การส่งเสริมการมีส่วนร่วมให้แก่ตัวแทนภาคประชาชน** โดยเจ้าหน้าที่ในระดับอำเภอและจังหวัดจะต้องให้การสนับสนุนและให้ความสำคัญต่อการเป็นภาคประชาชนเพื่อเป็นศูนย์กลางและเปิดเวทีเพื่อแสดงความคิดเห็นในทุกๆ 3 เดือน และต้องมีการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยเรื่องอำนาจบทบาทหน้าที่ของประชาชนให้ชัดเจน

3) **ควรให้มีการพัฒนาส่งเสริมกิจกรรมให้แก่ประชาชน** โดยมองว่าการพัฒนาคนในระดับท้องถิ่นเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีที่จะช่วยแก้ไขปัญหาทั้งหมดที่เกิดขึ้นภายใต้ฐานคิดการพัฒนาทางการเมืองกับความทันสมัยทางการเมืองภายใต้ให้เป็นประชาธิปไตย (Political modernization) จะต้องเริ่มต้นที่ระบบศึกษาโดยส่งเสริมความรู้ความเข้าใจและสนับสนุนกิจกรรมแก่เยาวชน ต่อมาการใช้สื่อหลักในท้องถิ่น เช่น หนังสือพิมพ์ อินเทอร์เน็ต วิชิต หรือกระบวนการศึกษานอกระบบ เพื่อมุ่งส่งเสริมเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจให้แก่ประชาชนทั่วไปจนกระทั่งก่อให้เกิดค่านิยมของวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตย โดยให้ตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบและมีความตั้งใจที่จะดำเนินการก็คือระดับอำเภอและระดับจังหวัด

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- กฤติณา วรพลจิรา และณัฐวุฒิ บึงจันทร. (2558). อำนาจผลประโยชน์ทางการเมืองกับการวิเคราะห์กำหนดนโยบายสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดเพชรบูรณ์. *วารสารวิชาการเครือข่ายบัณฑิตศึกษามหาวิทยาลัยราชภัฏภาคเหนือ*, 6(11), 145-158.
- ธันยวัฒน์ รัตนศักดิ์. (2555). *นโยบายสาธารณะ*. เชียงใหม่: คณะนิเทศการพิมพ์ .
- ปิยนารถ บุณนาค. (2545). *ระบบเครือข่ายและระบบอุปถัมภ์: วิวัฒนาการการเมืองไทยหน่วยที่ 5*. นนทบุรี: สาขาวิชาศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ไพโรจน์ วิไลนุช. (2557). *การบริหารการสื่อสารขององค์การ การสื่อสารกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- ศิริพงษ์ เศรษฐสุนทิ. (2543). *การเมืองการกำหนดนโยบายสาธารณะในระดับท้องถิ่น: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลสบเตี๊ยะ อำเภोजอมทอง จังหวัดเชียงใหม่*. (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ศุภชัย ยาวะประภา. (2552). *นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง. (2543). *คู่มือปฏิบัติ: การจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์อสาธิตศึกษาดินแดน.
- สุนัษญา มีชัย. (2552). *การส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จังหวัดแม่ฮ่องสอน*. (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- อดุลย์ คันทะเรศร์. (2542). *การเมืองในกระบวนการจัดทำงบประมาณในองค์การบริหารส่วนตำบล*. (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ภาษาอังกฤษ

- Easton, D. (1953). *The Political System*. New York: Knopf.
- Salisbury, R. H. (1975). Interest Groups. In Greenstein, F. I. and Polsby, N. (Eds.). *Handbook of Political Science, Vol. 4: Nongovernmental Politics*. pp. 171-228, Mass: Addison-Wesley.

แนวทางการสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเลิศ
ด้านการเสริมสร้างเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม:
กรณีศึกษาเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด¹

The Guidelines for Creating the Local Administrative
Organization Best Practices on Strengthening Network
Government, Private and Civil Society:
A Case Study of Roi-Et Municipality

อลงกต สารกาล² และศักดิ์สิทธิ์ ชมารเลิศ³
Alongkot Sarakarn⁴ and Saksit Karlars⁵

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ (1) เพื่อศึกษาแนวทางการสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเลิศด้านการเสริมสร้างเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม และ (2) เพื่อถ่ายทอดบทเรียนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเลิศด้านการเสริมสร้างเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ศึกษาข้อมูลเอกสาร (Documentary Research) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผลการศึกษาพบว่า การดำเนินการของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดผ่านโครงการศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด โครงการพัฒนาขีดความสามารถศูนย์พัฒนาเด็กเล็กและโครงการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาในเขตเทศบาล

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการวิจัย เรื่อง “แนวทางการสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเลิศด้านการเสริมสร้างเครือข่าย รัฐ เอกชน และประชาสังคม: กรณีศึกษา เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด” ภายใต้โครงการสนับสนุนทุนการวิจัยด้านบริการวิชาการแก่นักศึกษาและบุคลากรมหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด ปีงบประมาณ 2558

² คณะนิติรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด 45120
อีเมล: alongkotas@gmail.com

³ คณะนิติรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด 45120

⁴ Faculty of Law and Politics, Roi-Et Rajabhat University, Sela Phum District, Roi-Et, 45120
Email: alongkotas@gmail.com

⁵ Faculty of Law and Politics, Roi-Et Rajabhat University, Sela Phum District, Roi-Et, 45120

มีการริเริ่มเครือข่ายความร่วมมือร่วมกัน มีตัวแสดงทั้งจากภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคม ที่เข้ามาทำงานร่วมกัน มีการวางแผน ตัดสินใจ ลงมือปฏิบัติ และระดมทรัพยากรร่วมกัน มีการจัดโครงสร้างการทำงานร่วมกันและมีเป้าหมายร่วมกัน และผลจากการศึกษานี้สามารถนำไปประยุกต์ใช้สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสภาพปัญหาใกล้เคียงกัน มีความพร้อมในด้านงบประมาณ สถานที่ และบุคลากร โดยเน้นการดำเนินการที่สอดคล้องกับนโยบายหรือการสนับสนุนของรัฐบาล รวมไปถึงศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแสวงหาและรักษาภาคีความร่วมมือในการสนับสนุนงานต่างๆ

คำสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, การเสริมสร้างเครือข่าย, รัฐ เอกชน และประชาสังคม

Abstract

The objective of this research study was to: (1) study the local administrative organization best practices on the Strengthening of public, private and civil society networks, and (2) to transmit the lessons of local administrative organization that excel in the networking of state, Civil society by used Qualitative Research methodology. Documentary Research and In-depth Interview,

The results revealed that, the operation of Roi-Et municipality through The Project “Cooperation Center for Disaster Prevention and Mitigation”, The Project “Development of the Child Development Center”, and The Project “Development quality of life for children and youths outside the educational system in the municipality”. There is a collaborative network initiative. There are actors from the government. Private sector and the people who come to have role in planning, implementing and mobilizing resources together. It is structured, collaborative and goal-oriented. The results of this study can be applied to local administrations which have similar problems, size of budget, location and personnel. Focus on actions that are in line with government policies or support. It also includes the potential of local administrative organization to seek and maintain partnerships to support their work.

Keywords Local Administrative Organization, Strengthening Network, Government, Private and Civil Society

1. บทนำ

ในปัจจุบัน หน่วยงานภาครัฐมีการประสานความร่วมมือกับบริษัทเอกชน สมาคม และองค์กรเพื่อการกุศลต่างๆ เพื่อปฏิบัติงานให้บรรลุตามเป้าหมายสาธารณะ และสามารถให้บริการแก่ประชาชนได้ การบริหารงานภาครัฐแบบเครือข่ายเป็นโครงการริเริ่มต่างๆ ที่หน่วยงานภาครัฐเป็นผู้ดำริให้มีขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการสาธารณะ โดยสามารถวัดเป้าหมายของผลงานได้ มีการมอบหมายหน้าที่รับผิดชอบให้แก่ละหุ้่นส่วนการงาน และได้กำหนดโครงสร้างการไหลของสารสนเทศไว้ เป้าหมายบั้นปลายของการทุม่เตำเนินงาน ก็คือเพื่อสร้างคุณค่าสาธารณะให้เกิดขึ้นสูงสุด เป็นคุณค่าที่ยิ่งใหญ่กว่าผลรวมจากคุณค่าของงานที่แต่ละละหุ้่นส่วนการงานสามารถทำได้ตามลำพัง โดยปราศจากการประสานความร่วมมือ (โกลด์สมิท และเอเกอร์ส, 2552, น. 29-32) ในความหมายนี้สะท้อนให้เห็นประเด็นสำคัญ 3 ประการ คือ ประการแรก การให้ความสำคัญกับหน่วยงานของรัฐในฐานะผู้ริเริ่มเครือข่าย ประการที่สอง คือ เครือข่ายต้องมีเป้าหมายร่วมกัน และเป้าหมายนั้นต้องไม่สามารถดำเนินการได้สำเร็จด้วยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเพียงลำพัง และประการที่สาม เครือข่ายต้องมีการกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์อย่างน้อยในการแลกเปลี่ยนข้อมูล ในความคิดของนักวิชาการทั้งสองเครือข่ายสามารถเป็นได้ทั้งเครือข่ายที่เป็นทางการและเครือข่ายที่ไม่เป็นทางการรวมทั้งสามารถเป็นเครือข่ายการงานเฉพาะกิจที่ถูกจัดตั้งเป็นครั้งคราวหรือในช่วงเวลา หรืออาจเป็นเครือข่ายที่มีการทำงานถาวร

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในฐานะหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่บริหารจัดการท้องถิ่นให้สามารถร่วมมือกับเครือข่ายจากภาคส่วนต่างๆ ในพื้นที่ ได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ในการร่วมมือพัฒนาท้องถิ่นไปสู่เป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนร่วมกัน (สถาบันพระปกเกล้า, 2555, น. 18) มีการกล่าวกันว่า การบริหารเครือข่ายเป็นเรื่องยากถึงยากที่สุดเพราะเกี่ยวข้องกับตัวแสดงจำนวนมาก มีความซับซ้อนในการบริหาร ส่วนหนึ่งของความสำเร็จขึ้นอยู่กับความสามารถและความร่วมมือของกลุ่มองค์กรอื่นๆ ซึ่งผู้บริหารไม่สามารถเข้าไปควบคุมดูแลได้โดยตรง นอกจากนั้น บุคลากรภาครัฐทั้งราชการส่วนกลาง ภูมิภาคและท้องถิ่นมักคุ้นเคยกับการบริหารราชการตามสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ผู้บริหารภาครัฐได้รับการแต่งตั้งให้มีอำนาจสั่งการให้ผูู้ใต้บังคับบัญชาดำเนินการ ดังนั้น โอกาสก้าวพลาดประสพความล้มเหลวในการบริหารเครือข่ายมีสูง อปท. ต้องให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างเครือข่าย เครือข่ายมีคุณค่าและประโยชน์อะไรบ้าง ความสำคัญของเครือข่ายได้รับการพูดถึงทั้งในงานด้านวิชาการ ด้านธุรกิจ รวมทั้งการบริหารงานภาครัฐด้วย ในกรณีของ อปท. โดยเฉพาะในบริบทของประเทศไทย ซึ่ง

การกระจายอำนาจยังอยู่ในระยะเปลี่ยนผ่าน อำนาจหน้าที่ในการแก้ปัญหาหรือการพัฒนาอยู่ในความรับผิดชอบของหลากหลายหน่วยงาน รวมทั้งข้อจำกัดของ อปท. ส่งผลให้ “เครือข่าย” เป็นเครื่องมือหรือวิธีการทำงานที่มีคุณประโยชน์อย่างยิ่งในการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อสร้างประโยชน์แก่ประชาชน

อย่างไรก็ดี การวางแผนทางและจัดความสัมพันธ์ในการปกครอง เพื่อให้ระบบการเมืองเปิดกว้างและกระจายอำนาจให้แก่ตัวแสดงภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคม และชุมชนมากขึ้น ส่งเสริมให้ตัวแสดงที่มีใช้รัฐสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการริเริ่มความร่วมมือ ตัดสินใจ และร่วมทำงานเพื่อท้องถิ่นบนฐานความสัมพันธ์แบบร่วมมือกัน ด้วยการแบ่งงานกันทำตามความถนัด แลกเปลี่ยนทรัพยากร เทคโนโลยี ข้อมูลข่าวสาร และการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของตัวแสดงต่างๆ ภายในเครือข่ายอย่างชัดเจน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการร่วมกัน ทั้งนี้ รูปแบบเครือข่ายสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามแต่ลักษณะของปัญหาและบริบทแวดล้อม นั่นคือการบริหารจัดการเครือข่ายความร่วมมือ (Collaborative Governance) (วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ, 2557)

ปัจจุบัน อปท. แม้จะไม่ใช่นายงานที่ต้องรับผิดชอบด้านการป้องกันบรรเทาสาธารณภัยและด้านการศึกษาโดยตรง แต่ด้วยการกระจายอำนาจสู่ อปท. ในประเทศไทย ภายใต้กรอบของกฎหมาย ได้กำหนดให้ อปท. มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาและการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ดังที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. พ.ศ. 2542 มาตรา 16 ได้กำหนดไว้ว่า “...ให้เทศบาลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองด้านการจัดการศึกษาและ..การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย...”⁶ ซึ่งเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด (ทม.ร้อยเอ็ด) ในฐานะ อปท. ภายใต้วิสัยทัศน์ “ร้อยเอ็ดเมืองน่าอยู่ ผู้คนน่ารัก พุ่มพักตำนานเมือง ลือเลื่องประเพณีวัฒนธรรม งามล้ำแหล่งท่องเที่ยว ” ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญด้านการป้องกันบรรเทาสาธารณภัยและด้านการศึกษา จนทำให้ผู้เข้าร่วมโครงการได้รับการบริการอย่างเหมาะสมและต่อเนื่อง นับเป็นโครงการสำคัญที่สร้างความสำเร็จด้านการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นและการทำงานแบบเครือข่ายความร่วมมือให้กับ ทม.ร้อยเอ็ด ดังจะเห็นได้จากที่ผ่านมา (พ.ศ. 2553-ปัจจุบัน) ทม.ร้อยเอ็ดดำเนินโครงการได้สำเร็จเพราะมีภาคีเครือข่ายความร่วมมือที่เข้มแข็งทั้งจากภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน จนได้รับรางวัลพระปกเกล้า

⁶ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. มาตรา 16. ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 116 ตอนที่ 114 (17 พฤศจิกายน 2552).

ทองคำ ประจำปี 2555 ด้านการเสริมสร้างเครือข่าย รัฐ เอกชน และประชาสังคม ได้แก่ 1) โครงการศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย ทม.ร้อยเอ็ด 2) โครงการพัฒนาขีดความสามารถศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก (ศพด.) และ 3) โครงการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาในเขตเทศบาล

ดังนั้น จึงได้ทำการศึกษาเพื่อเป็นแนวทางการสร้าง อปท. ด้านการเสริมสร้างเครือข่าย รัฐ เอกชน และประชาสังคม อีกทั้งผลักดันให้เกิดการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการปกครองและพัฒนาตนเองได้ ตลอดจนเพื่อเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นไทย เสริมสร้างความสำนึกในการเป็นเจ้าของท้องถิ่น เสริมสร้างความเป็นธรรมในการบริหารทรัพยากรท้องถิ่น เสริมสร้างการพัฒนาเครือข่ายร่วมกันระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับ อปท. และ อปท. กับหน่วยงานต่างๆ

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

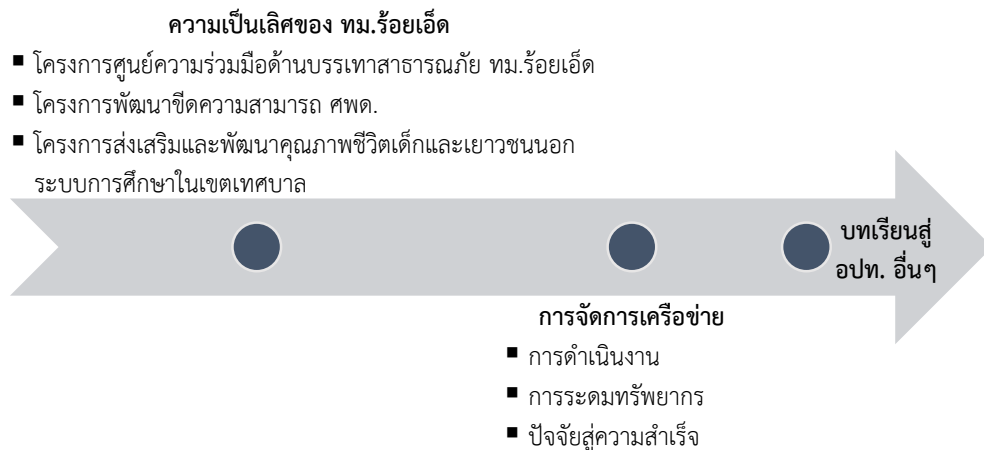
- (1) เพื่อศึกษาแนวทางการสร้าง อปท. ที่เป็นเลิศด้านการเสริมสร้างเครือข่าย รัฐ เอกชน และประชาสังคม
- (2) เพื่อถ่ายทอดบทเรียน ประสบการณ์ อปท. ที่เป็นเลิศด้านการเสริมสร้างเครือข่าย รัฐ เอกชน และประชาสังคม

3. กรอบแนวคิดการวิจัย

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเรื่อง “แนวทางการสร้าง อปท. ที่เป็นเลิศด้านการเสริมสร้างเครือข่าย รัฐ เอกชน และประชาสังคม: กรณีศึกษา ทม.ร้อยเอ็ด” ผู้ศึกษาได้เลือกใช้กรอบในการศึกษาออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่

- (1) ความเป็นเลิศของ ทม.ร้อยเอ็ด
 - (1.1) โครงการศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย ทม.ร้อยเอ็ด
 - (1.2) โครงการพัฒนาขีดความสามารถ ศพด., และ
 - (1.3) โครงการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาในเขตเทศบาล
 - (2) การจัดการเครือข่าย
 - (3) บทเรียนสู่ อปท. อื่นๆ
- มาเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยดังแสดงในแผนภาพที่ 1

แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิด



3.1 การบริหารจัดการเครือข่ายความร่วมมือ (Collaborative Governance)

วีระศักดิ์ เครือเทพ (2550, น. 89-91) ได้ชี้ให้เห็นว่า เครือข่ายความร่วมมือ คือ ชุดความสัมพันธ์ของความร่วมมือเชิงสถาบันหรือองค์กรในการทำงานระหว่างตัวแสดงต่างๆ ด้วยการแบ่งงานกันทำตามความถนัด แลกเปลี่ยนทรัพยากร เทคโนโลยี ข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงาน และการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของตัวแสดงต่างๆ ภายในเครือข่ายอย่างชัดเจน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการร่วมกัน ทั้งนี้ รูปแบบเครือข่ายสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามแต่ลักษณะของปัญหาและบริบทแวดล้อม ขณะที่ วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ (2557, น. 406-407) ได้เสนอ Collaborative Governance Model ไว้อย่างน่าสนใจ โดยใช้ในภาษาไทยว่า “ตัวแบบการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน” โดยเขาได้เสนอไว้ว่า เงื่อนไขพื้นฐานที่สำคัญของการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน คือ (1) การริเริ่มความร่วมมือ (2) ตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง (3) การแสดงบทบาทร่วมกัน (4) การจัดโครงสร้างการทำงานร่วมกัน (5) การตัดสินใจร่วมกัน (6) การมีเป้าหมายของการทำงานร่วมกัน นอกจากนี้ วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ (2557, น. 428-431) ได้เสนอไว้ว่า ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จของการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน คือ (1) ความสามารถในการประสานความร่วมมือระดับบุคคล (2) ความสามารถในการประสานความร่วมมือระดับองค์กร ดังนั้น ในบริบทของการพัฒนาท้องถิ่น จากกรอบคิดแบบ Collaborative Governance ควรจะเป็นทางเลือกใหม่ที่สำคัญในการพัฒนาท้องถิ่น

กล่าวโดยสรุป การบริหารจัดการเครือข่ายความร่วมมือ (Collaborative Governance) คือ การวางแผนทางและจัดความสัมพันธ์ในการปกครอง เพื่อให้ระบบการเมืองเปิดกว้างและกระจายอำนาจให้แก่ตัวแทนภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคมและชุมชนมากขึ้น ส่งเสริมให้ตัวแทนที่มีใช้รัฐสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการริเริ่มความร่วมมือ ตัดสินใจ และร่วมทำงานเพื่อท้องถิ่นบนฐานความสัมพันธ์แบบร่วมมือกัน ด้วยการแบ่งงานกันทำตามความถนัด แลกเปลี่ยนทรัพยากร เทคโนโลยี ข้อมูลข่าวสาร และการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของตัวแทนต่างๆ ภายในเครือข่ายอย่างชัดเจน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการร่วมกัน ทั้งนี้รูปแบบเครือข่ายสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามแต่ละลักษณะของปัญหาและบริบทแวดล้อม

ดังนั้น “การบริหารจัดการเครือข่ายความร่วมมือ” จึงถือเป็นทุนทางสังคมที่สำคัญของการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น ดังที่ Robert Putnam (1993, p. 167) ได้กล่าวไว้ว่า ทุนทางสังคม คือ รูปแบบของการบริหารจัดการที่ประกอบไปด้วยความเชื่อใจ (trust) บรรทัดฐาน (norm) และเครือข่าย (network) ที่สามารถเพิ่มโอกาสในการบรรลุเป้าหมายของสังคม เนื่องจากการจัดการกับปัญหาสาธารณะนั้น ไม่มีใครสามารถจัดการเพียงลำพังได้ ดังนั้น ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างสมาชิกทั้งหลายในสังคม โดยมีทุนทางสังคมเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อน ขณะที่ Agranoff and McGuire (2001, p. 296) ได้เสนอแนวคิดไว้อย่างน่าสนใจว่า การทำงานแบบเครือข่าย เป็นการงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานหลายหน่วยงานเพื่อแก้ปัญหาที่ไม่สามารถดำเนินการได้เพียงหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเพียงลำพัง ดังนั้น การทำงานแบบเครือข่ายจึงจำเป็นต้องอาศัยกระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อน

4. วิธีการดำเนินการศึกษา

การศึกษครั้งนี้ ผู้ศึกษาใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ผ่านการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) โดยใช้เครื่องมือการวิจัย คือ การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-Structured Interview) และใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) การวิจัยครั้งนี้มีผู้ให้ข้อมูลหลัก จำนวน 10 คน ได้แก่ กลุ่มผู้บริหาร จำนวน 2 คน กลุ่มผู้อำนวยการกอง จำนวน 2 คน กลุ่มผู้ปฏิบัติงาน จำนวน 3 คน และกลุ่มตัวแทนประชาชน จำนวน 3 คน เพื่อให้สอดคล้องเหมาะสมและตรงตามเป้าประสงค์ของการศึกษาวิจัย

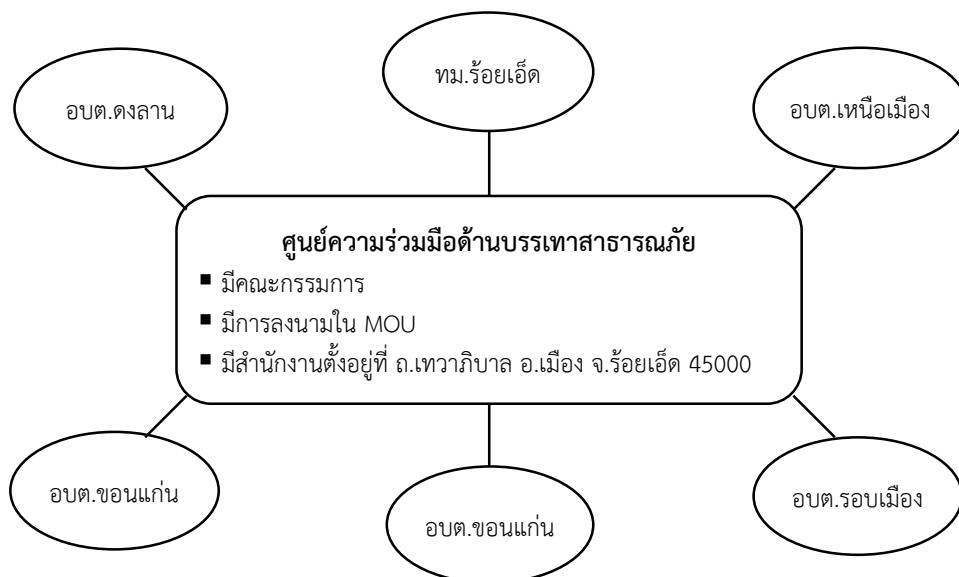
5. ผลการศึกษา

ผลจากการศึกษาโครงการ รูปแบบ วิธีการ และขั้นตอนดำเนินงาน ตลอดจนวิเคราะห์ปัจจัยสู่ความสำเร็จในการดำเนินโครงการ บทบาทของ อบท. ในการริเริ่มเข้าร่วมเครือข่าย การสนับสนุน ระดมทรัพยากร และการเรียนรู้ แลกเปลี่ยนประสบการณ์ ดังที่จะได้นำเสนอ ต่อไปนี้

5.1 โครงการศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย ทม. ร้อยเอ็ด

การดำเนินงาน การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีความจำเป็นอย่างยิ่งอันเนื่องมาจากภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง และภัยอื่นๆ ที่เกิดขึ้น ซึ่งมีแนวโน้มจะทวีความรุนแรงมากขึ้น และภารกิจของ อบท. มีบทบาทที่สำคัญในการจัดการสาธารณภัยต่างๆ แต่ปัญหาที่สำคัญต่อภารกิจป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของ อบท. หลายแห่ง คือ การขาดเครื่องมือ อุปกรณ์ รวมถึงบุคลากรในการจัดการสาธารณภัย โดยมีการพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการด้วยการจัดกลุ่มพื้นที่บริการด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขึ้นในปี พ.ศ. 2554 (เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, 2555ช, น. 5) มีการจัดตั้งเครือข่ายความร่วมมือระดับพื้นที่ ประกอบด้วย ทม.ร้อยเอ็ด องค์การบริหารส่วนตำบลเหนือเมือง องค์การบริหารส่วนตำบลรอบเมือง องค์การบริหารส่วนตำบลดงลาน และองค์การบริหารส่วนตำบลขอนแก่น โดยใช้ชื่อว่า “ศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย” มีเป้าหมายร่วมกัน คือ การบริการประชาชนในพื้นที่ให้มีความปลอดภัยในชีวิต ทรัพย์สิน ตลอดจนคุณภาพชีวิตที่ดี มีการบริหารจัดการร่วมกันในการป้องกันและบรรเทาอัคคีภัย อุทกภัย หรือวาตภัย ภัยแล้ง ภัยที่เกิดจากสารเคมี และวัตถุอันตรายรั่วไหล ตลอดจนสาธารณภัยอื่นๆ เพื่อให้ศูนย์ฯ สร้างความเข้าใจและสร้างแรงจูงใจในการทำงาน ตลอดจนระดมความคิดเพื่อปรับปรุงการปฏิบัติงาน และการบริหารจัดการร่วมกันป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามโครงการ ด้านเป้าหมาย ได้มีการกำหนดเป้าหมายในการดำเนินการแต่ละระดับ เพื่อสร้างความร่วมมือในการจัดการบริการสาธารณะร่วมกันของ อบท.ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณะภัย ในเรื่องของผลสัมฤทธิ์ ด้านการให้บริการ ความรวดเร็วในการให้บริการ ผลสัมฤทธิ์ในด้านความพึงพอใจของประชาชน การตอบสนองต่อปัญหาและการแก้ไขปัญหาได้ทันต่อความต้องการของประชาชน คำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชน และผลสัมฤทธิ์ด้านสนธิทรัพยากรร่วมกัน การใช้จ่ายงบประมาณมีความประหยัด คำนึงค่าต้องงบประมาณที่ได้รับการอุดหนุนจากภาคีสมาชิก

แผนภาพที่ 2 โครงสร้างเครือข่ายความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย ทม.ร้อยเอ็ด



การระดมทรัพยากร ภาพรวมโดยทั่วไปของบทบาทของ ทม.ร้อยเอ็ด เป็นเจ้าภาพหลักสนับสนุนส่งเสริมในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ โดยเน้นบทบาทของการเข้าไป “ส่งเสริมในส่วนที่ขาด” กล่าวคือ ทม.ร้อยเอ็ด ได้มีการจัดอาคาร สถานที่ของศูนย์ฯ ที่มั่นคงถาวร พร้อมปฏิบัติงานภายใต้ความร่วมมือกันของภาคีแต่ละส่วนของเครือข่ายจะเป็นแรงสนับสนุนสำคัญที่ทำให้โครงการหรือกิจกรรม ตลอดจนการดำเนินการของเครือข่ายจะเป็นได้อย่างคล่องตัวตามวัตถุประสงค์

ด้านงบประมาณ การสนับสนุนของแต่ละ อบท. ต่อปีงบประมาณ ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 1 การสนับสนุนงบประมาณจาก อบท. แต่ละแห่ง

อบท.	งบประมาณ (บาท)
ทม.ร้อยเอ็ด	400,000
อบต.เหนือเมือง	200,000
อบต.รอบเมือง	200,000
อบต.ดงลาน	200,000
อบต.ขอนแก่น	200,000
รวม	1,200,000

ที่มา: เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด. (2555ก, น. 5)

ปัจจัยสู่ความสำเร็จของการดำเนินโครงการ พบว่า จากการดำเนินโครงการศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย ทม.ร้อยเอ็ด นอกจากเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในด้านต่างๆ แล้ว ยังกล่าวได้ว่าโครงการดังกล่าวก่อให้เกิดความสำเร็จที่สำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก การเสริมสร้างความเข้มแข็งและประสิทธิภาพในการทำงาน ได้สะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงในเชิงบวกของการทำงาน ด้วยความร่วมมือระหว่าง อปท. กับ ภาควิชาเครือข่าย ทม.ร้อยเอ็ด ในฐานะผู้เป็นเจ้าของภาพหลักของ อปท. อันส่งผลให้การดำเนินงานที่ผ่านมาได้สร้างความเชื่อมั่น และได้รับการยอมรับของกระทรวงฯ เห็นได้จากรางวัลศูนย์อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) ดีเด่น จากกระทรวงมหาดไทย สร้างขวัญและกำลังใจให้แก่อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ทม.ร้อยเอ็ด ยังทำหน้าที่เป็นฝ่ายประสานงานและอำนวยความสะดวกในด้านต่างๆ ทำให้การทำงานของเครือข่ายด้านบรรเทาสาธารณภัยมีเป้าหมายและแนวการทำงานที่มีความชัดเจนเป็นรูปธรรมมากขึ้น ซึ่งเป็นความโดดเด่นของเครือข่ายศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย ทม.ร้อยเอ็ด กล่าวคือ มีคณะกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย เป็นผู้กำหนดทิศทางการดำเนินงาน โดยนำข้อมูลปัญหาด้านบรรเทาสาธารณภัยที่อาจจะเกิดขึ้น หรือพื้นที่ที่มีความเสี่ยงของ อปท. แต่ละแห่งมาวินิจฉัย และร่วมกันหาแนวทางป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่อาจจะเกิดขึ้นดังกล่าว เพื่อกำหนดเป็นนโยบายและแนวทางปฏิบัติ โดยคณะกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย มีหน้าที่ในการนำเอาข้อมูลของ อปท. แต่ละแห่งมาจัดทำเป็นแผนการดำเนินงานต่างๆ เพื่อนำเสนอต่อสภาของ อปท. แต่ละแห่งที่เข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิก เพื่อเสนองบประมาณและจัดสรรงบประมาณการสนับสนุนตามแผนการ และ ประการที่สอง การขยายผลการดำเนินงาน การให้บริการสาธารณะด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ผลจากโครงการศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย ทม.ร้อยเอ็ด ทำให้เกิดการพัฒนาศักยภาพในการจัดการภัยพิบัติของ อปท. การสนธิทรัพยากรของ อปท. เช่น ยานพาหนะ เครื่องมือและอุปกรณ์ในการจัดการสาธารณภัย เกิดความคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ และเพิ่มขีดความสามารถในการให้บริการของ อปท. ขนาดเล็ก ตลอดจนลดภาระการบริหารจัดการการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการป้องกันสาธารณภัยในพื้นที่แต่ละแห่ง สร้างความพึงพอใจแก่ประชาชนในท้องถิ่น ในการให้บริการด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่รวดเร็วทั่วถึงและเป็นธรรม มีกระบวนการปฏิบัติงานที่ดีสำหรับเจ้าหน้าที่เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้ ประสบการณ์ที่หลากหลาย และเกิดความร่วมมืออย่างเป็นรูปธรรม ประชาชนภายในเขตพื้นที่บริการ มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

5.2 โครงการพัฒนาขีดความสามารถ ศพด.

การดำเนินงาน ทม.ร้อยเอ็ด ได้จัดตั้ง “ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด” ขึ้นในปี พ.ศ. 2541 ตามโครงการเด็กด้อยโอกาสในเขตเมือง ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น และ ทม.ร้อยเอ็ด เปิดสอนระดับชั้นเด็กเล็ก (ก่อนระดับการศึกษาปฐมวัย อายุ 2 ปี 6 เดือน ถึง 4 ปี) ห้องเรียนละ 15 คน และในปี 2545 ทม.ร้อยเอ็ด ร่วมกับโรงเรียนอนุบาลกรแก้ว กรุงเทพมหานคร จัดระบบการเรียนการสอน ศพด. โดยใช้รูปแบบการเรียนการสอน มอนเตสซอรี (Montessori Method)⁷ ซึ่งทางโรงเรียนอนุบาลกรแก้วได้กำหนดแผนการปฏิบัติงานให้ความรู้ เพิ่มทักษะประสบการณ์การจัดการเรียนการสอน และนิเทศติดตามผลการปฏิบัติการสอนที่ช่วยเสริมความมั่นใจให้กับครูผู้สอนจนสามารถจัดกิจกรรมการสอนได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันส่งผลให้ผู้เรียนมีประสิทธิภาพ มีพัฒนาการตามวัยสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ทม.ร้อยเอ็ด เล็งเห็นความสำคัญของการศึกษาดังกล่าว และมีการดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง

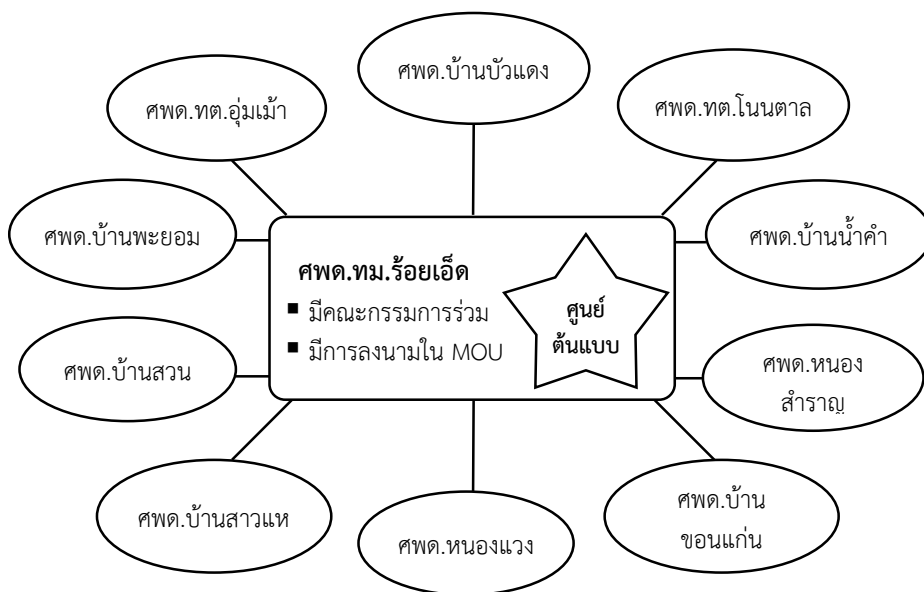
ต่อมาในปี พ.ศ. 2556 จึงขยายเครือข่ายการพัฒนาศูนย์เด็กเล็ก เพื่อเป็นการสร้างเครือข่ายการเรียนรู้เพื่อพัฒนาการจัดประสบการณ์การเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ โดยสำหรับเกณฑ์การพิจารณาคัดเลือก ศพด. เครือข่ายนั้นได้กำหนดให้ ศพด. ที่ยังขาดการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนที่เหมาะสม ตามแนวทางการเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ เพราะยังใช้รูปแบบการสอนแบบเดิมที่ไม่สามารถพัฒนาศักยภาพของผู้เรียนได้อย่างเต็มที่ และมีความพร้อมรับการพัฒนาเพื่อการปรับเปลี่ยนระบบและกระบวนการทำงานเพื่อพัฒนาเด็กปฐมวัย และเพื่อเป็นการขยายรูปแบบการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ ผู้เรียนสามารถพัฒนาตนเองได้ตามศักยภาพของตัวผู้เรียนเอง มีคุณภาพและมาตรฐาน ตามเกณฑ์การประเมิน ศพด. ของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น และสามารถจัดการเรียนการสอนให้มีประสิทธิภาพและได้มาตรฐาน ซึ่งจะส่งผลให้เด็กปฐมวัยในท้องถิ่นมีพัฒนาการสมวัยและการเจริญเติบโตที่เหมาะสมได้มากที่สุด (เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, 2556ค)

ผู้บริหาร ทม.ร้อยเอ็ด ซึ่งเล็งเห็นถึงความสำคัญของการที่จะมีพัฒนา “ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด” กล่าวคือ ต้องการที่จะขยายเครือข่ายการพัฒนา ศพด.

⁷ คิดค้นและจัดตั้งขึ้นโดย แพทย์หญิงมาเรีย มอนเตสซอรี (Dr.Maria Montessori) ซึ่งมีปรัชญาว่า จิตที่เกิดมาพร้อมกับเด็กได้กำหนดลักษณะนิสัยของเด็กมาก่อน แต่สภาพแวดล้อมที่ดีที่เหมาะสมกับการเรียนสำหรับเด็ก จะช่วยส่งเสริมสิ่งที่เด็กมีอยู่ในตัว ดังนั้นการศึกษาในระยะเริ่มต้นของเด็กควรได้รับปลูกฝังให้เจริญเติบโตไปตามธรรมชาติและความต้องการของเขา ไม่ใช่สิ่งที่ผู้ใหญ่ต้องการให้เด็กเป็น

เครือข่าย ให้มีคุณภาพและมาตรฐานตามเกณฑ์การประเมิน ศพด. ของกรมส่งเสริมปกครองส่วนท้องถิ่น และสามารถจัดการเรียนการสอนให้มีประสิทธิภาพและได้มาตรฐาน ซึ่งจะส่งผลให้เด็กปฐมวัยในท้องถิ่นมีพัฒนาการสมวัยและการเจริญเติบโตที่เหมาะสม ถือเป็นรากฐานอันสำคัญในการเรียนรู้ระดับสูงขึ้นไป โดยใช้รูปแบบ “ศูนย์ต้นแบบ” และ “ศูนย์เครือข่าย” โดย ทม.ร้อยเอ็ด ได้ลงนามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) กับ เครือข่าย ศพด. ของ อปท. อื่นๆ ที่เข้าร่วมสมัครเป็นสมาชิกศูนย์เครือข่าย เพื่อร่วมแลกเปลี่ยนเรียนรู้ถึงแนวทางการจัดการ ปัจจุบันประกอบไปด้วย (1) ศพด.บ้านบัวแดง ทต.ปทุมรัตน์ อ.ปทุมรัตน์ (2) ศพด.ทต.โนนตาล อ.เมืองร้อยเอ็ด (3) ศพด. บ้านน้ำคำ อบต.น้ำคำ อ.สุวรรณภูมิ (4) ศพด.หนองสำราญ ทต.เมยวดี อ.เมยวดี (5) ศพด.บ้านขอนแก่น อบต.ขอนแก่น อ.เมืองร้อยเอ็ด (6) ศพด.หนองแวง ทต.เกษตรวิสัย อ.เกษตรวิสัย (7) ศพด.บ้านสาวแห อบต.สาวแห อ.หนองฮี (8) ศพด.บ้านสวนมอญ อบต.อี้อย่ง อ.จตุรพักตรพิมาน (9) ศพด.บ้านพะยอม อบต.ดินดำ อ.จังหาร และ (10) ศพด.ทต.อุ้มเม้า อ.ธวัชบุรี

แผนภาพที่ 3 โครงสร้างเครือข่าย ศพด.ทม.ร้อยเอ็ด



อย่างไรก็ดี การดำเนินการดังกล่าวนี้มีความจำเป็นจะต้องได้รับความร่วมมือจากหลายฝ่ายและหลายหน่วยงาน เพื่อเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาศูนย์เด็กเล็ก ให้มีมาตรฐานในระดับเดียวกันหรือเท่าเทียมกันทั้งหมด โดยมุ่งให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับ

ตัวผู้เรียนคือ เด็กนักเรียนภายใน ศพด. ให้สามารถได้รับการพัฒนาที่เหมาะสมตามวัย เป็นไปตามแนวทางและมาตรฐานที่กำหนด สามารถวัดและประเมินพัฒนาการได้อย่างมีประสิทธิภาพ กระบวนการจัดการเรียนการสอนต้องมีความสอดคล้องในบริบทของท้องถิ่น อีกทั้งยังช่วยพัฒนาศักยภาพของเด็กให้มีพัฒนาการต่างๆ ตามวัยอย่างสมดุลและครบทั้งด้านร่างกาย อารมณ์-จิตใจ และสติปัญญา

การระดมทรัพยากร พบว่า (1) ด้านงบประมาณ โครงการพัฒนาขีดความสามารถ ศพด. มีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ดังนี้

ตารางที่ 2 งบประมาณดำเนินงานโครงการพัฒนาขีดความสามารถศูนย์เด็กเล็ก

กิจกรรม	งบประมาณ (บาท)
หมวดบริหารจัดการ	688,000
หมวดดำเนินการ	1,675,800
รวมทั้งโครงการ	2,363,800

ที่มา: เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด. (2556ช, น. 7)

(2) ด้านบุคลากร ทม.ร้อยเอ็ด ได้สนับสนุนบุคลากรในการประสานงานการดำเนินโครงการฯ เพื่อเผยแพร่ข่าวสาร ติดต่อสื่อสารให้กับผู้ประสานงานประจำศูนย์เครือข่าย โดยได้กำหนดระบบพี่เลี้ยง เพื่อให้คำปรึกษาและช่วยวางแผนงานหรือดำเนินการต่างๆ ซึ่งทางผู้ประสานงานประจำศูนย์เครือข่ายมีความเห็นว่า ระบบดังกล่าว มีความสำคัญในการช่วยสนับสนุนให้การทำงานเป็นไปได้อย่างดี โดยภาคส่วนที่ทำหน้าที่พี่เลี้ยง คือ บุคลากรจาก ศพด.ทม.ร้อยเอ็ด ซึ่งเป็นศูนย์ต้นแบบ ในขณะเดียวกัน จากการดำเนินโครงการ ชี้ให้เห็นได้ว่าสามารถบรรลุเป้าหมายในด้านของจำนวนเครือข่าย ศพด. ทั้ง 10 ศูนย์ฯ ด้วยการระดมทั้งจาก อบท. หน่วยงานการศึกษาและเครือข่ายสถาบันการศึกษา

ปัจจัยสู่ความสำเร็จของการดำเนินโครงการ พบว่า การพัฒนาเครือข่าย ศพด. ต้นแบบของ ทม.ร้อยเอ็ด ถือได้ว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ ศพด. เครือข่ายของ อบท. ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ผลผลิตที่เกิดการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับ ศพด. (1) ด้านบุคลากร ศพด. ต้นแบบ มีศักยภาพในด้านการเป็นผู้นำในการถ่ายทอดความรู้ให้แก่ศพด. เครือข่าย และ ศพด. เครือข่ายมีความรู้ในด้านการจัดการเรียนการสอนแบบมอนเตสซอรี (Montessori Method) (2) ด้าน ศพด. ศูนย์ฯ ต้นแบบและเครือข่าย มีสภาพแวดล้อมภายในภายนอกห้องเรียนได้ มาตรฐานตามที่กรมส่งเสริมการปกครอง

ท้องถิ่นกำหนด มีความปลอดภัย และมีแหล่งเรียนรู้ที่หลากหลาย (3) ด้านคุณภาพเด็กปฐมวัย เด็กใน ศพด. ทั้งในศูนย์ต้นแบบและเครือข่าย ได้รับการพัฒนาศักยภาพได้เหมาะสมตามวัยทั้ง 4 ด้าน โดยผ่านกระบวนการจัดการเรียนการสอนแบบมอนเตสซอรีที่มีคุณภาพ (4) ด้านการสร้างเครือข่ายและการมีส่วนร่วม เน้นการจัดการเรียนการสอนในรูปแบบมอนเตสซอรี ที่มี ศพด. ทม.ร้อยเอ็ดเป็นต้นแบบ และมีการขยายเครือข่ายจำนวน 10 แห่ง

นอกจากนี้ ยังเกิดผลนอกเหนือจากตัวชี้วัดและวัตถุประสงค์ของโครงการ ศพด. ต้นแบบ และ ศพด. เครือข่ายจะเป็นแหล่งเรียนรู้เรื่องการพัฒนาเด็กปฐมวัย *ด้านผลผลิต* ทำให้เกิดคู่มือการจัดการกระบวนการเรียนรู้และบริหารเครือข่ายที่มีคุณภาพและมาตรฐานตามข้อกำหนดของ ศพด. กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นเกิด ศพด. เครือข่ายที่ได้รับการพัฒนาจนมีคุณภาพและมาตรฐานตามข้อกำหนดของ ศพด. กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ครบถ้วนทั้ง 10 ศูนย์ และบุคลากร ครู ผู้ดูแลเด็กเล็กได้รับการพัฒนาศักยภาพเพิ่มพูนความรู้และทักษะด้านการจัดการกระบวนการเรียนรู้ไม่น้อยกว่า 60 คน *ด้านผลลัพธ์* เด็กที่อยู่ใน ศพด. เครือข่าย มีพัฒนาการเหมาะสมตามวัยเพิ่มขึ้นครบถ้วนทุกด้านไม่น้อยกว่า ร้อยละ 80 ศพด. เครือข่ายทั้ง 10 แห่ง ได้รับการพัฒนาจนมีมาตรฐานเท่าเทียมกับศูนย์ต้นแบบเกิดองค์ความรู้ในการจัดการกระบวนการเรียนรู้แก่เด็กปฐมวัย ตามบริบทที่แตกต่างกัน ผู้ปกครองและคนในชุมชนได้รับการพัฒนาความรู้และทักษะ และเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานของ ศพด.

5.3 โครงการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาในเขต ทม.ร้อยเอ็ด

การดำเนินงาน การริเริ่มมีจุดเริ่มต้นจากสภาพการณ์ที่ในพื้นที่ ทม.ร้อยเอ็ด นั้นมี ปัญหาเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษา ซึ่งมีจำนวนที่น่าเป็นห่วง ดังปรากฏในหลักการและเหตุผลของโครงการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาในเขตเทศบาลร้อยเอ็ด ที่ได้ระบุถึงสภาพปัญหาว่า ในเขต ทม.ร้อยเอ็ด มี 20 ชุมชน มีประชากรประมาณ 33,360 คน มีเด็กและเยาวชนที่มีช่วงอายุระหว่าง 15-18 ปี จำนวนกว่า 2,000 คน จากการสำรวจข้อมูลโดย ทม.ร้อยเอ็ด พบว่า มีเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษา จำนวนกว่า 400 คน คิดเป็นประมาณร้อยละ 20 ของเด็กและเยาวชนทั้งหมดที่มีช่วงอายุระหว่าง 15-18 ปี (เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, 2556) ขณะที่ปัญหาดังกล่าว ก็เป็นหนึ่งในต้นเหตุของปัญหาอาชญากรรม ตลอดจนปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคม การริเริ่มผลักดันแนวทางการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาในช่วงแรกมาจากการนำเสนอของผู้บริหาร

ทม.ร้อยเอ็ด ซึ่งมีจิตสำนึกรักบ้านเกิด ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการที่จะมีโครงการเพื่อแก้ไขและพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนในชุมชนบ้านเกิดของตนเอง การดำเนินโครงการฯ ทม.ร้อยเอ็ด เป็นตัวหลักในการประสานความร่วมมือให้หน่วยงานทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ที่ต่างก็มีทรัพยากรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการ เข้ามาร่วมเป็นส่วนหนึ่งของระบบการบริหารจัดการโครงการ โดยทาง ทม.ร้อยเอ็ด เริ่มประสานความร่วมมือกันภายในเทศบาลระหว่างฝ่ายงานต่างๆ ก่อน จากนั้นก็ประสานความร่วมมือกับภาคประชาชนในชุมชน ภาครัฐ และภาคธุรกิจเอกชนตามลำดับ คณะผู้บริหารท้องถิ่นได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวเป็นอย่างดี จึงเสนอโครงการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาในเขต ทม.ร้อยเอ็ด ขึ้นในปี พ.ศ. 2553 เพื่อส่งเสริมและพัฒนาเด็กและเยาวชนทั้งทางด้านจิตใจ อารมณ์ ปลุกจิตสำนึก และฝึกอบรมพัฒนาอาชีพ ให้สามารถประกอบอาชีพหารายได้เลี้ยงตนเองและครอบครัวได้ ซึ่งจะเป็นการส่งเสริมคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น สามารถกลับเข้าสู่ระบบการศึกษา ไม่เป็นปัญหาของสังคมอีกต่อไป รวมทั้งเป็นการเสริมสร้างศักยภาพของชุมชนให้มีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น

ในปี พ.ศ. 2554 การสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนและตัวตนของเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาในเขต ทม.ร้อยเอ็ด มีความครอบคลุมและชัดเจนพอที่จะสามารถนำกลุ่มเป้าหมายเข้าร่วมโครงการได้ โดยในช่วงเดือนสิงหาคม-กันยายน พ.ศ. 2554 ได้มีการนำผู้เข้าร่วมโครงการรุ่นที่ 1 ซึ่งเป็นเด็กและเยาวชนอายุ 15-20 ปี จำนวน 28 คน โดยมีระยะเวลาในการดำเนินโครงการจากเดือนธันวาคม พ.ศ. 2553 ถึงเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2555 (15 เดือน) โดยเป็นการดำเนินกิจกรรมกีฬาและนันทนาการ สนทนาแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกัน ทม.ร้อยเอ็ด ได้ลงนาม MOU กับวิทยาลัยการอาชีพร้อยเอ็ด ชมรมช่างผสมเสริมสวย ทม.ร้อยเอ็ด ร้านเสริมสวยคิตตี้บิวตี้ซาลอน ห้างหุ้นส่วนจำกัดปรีชาพาณิชย์ ห้างหุ้นส่วนจำกัดไพศาลยนต์ กองช่าง ทม.ร้อยเอ็ด เพื่อให้หน่วยงานที่เข้าร่วมลงนาม MOU ถ่ายทอดวิชาชีพให้กับผู้เข้าร่วมโครงการ ในขณะเดียวกัน หน่วยงานดังกล่าวก็จะมีพนักงานมาช่วยงานเพิ่มขึ้นโดยไม่ต้องจ่ายค่าจ้าง เนื่องจากทางเทศบาลร้อยเอ็ดจะเป็นผู้จ่ายค่าเบี้ยเลี้ยงให้กับผู้เข้าร่วมโครงการที่ไปฝึกวิชาชีพแทน และในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2554 ได้เริ่มดำเนินการอบรมวิชาชีพแก่ผู้เข้าร่วมโครงการ ซึ่งเป็นหลักสูตรระยะสั้น 75 ชั่วโมง อาทิ สาขาช่างเครื่องยนต์ สาขาคหกรรม สาขาช่างเสริมสวย เพื่อส่งเสริม พัฒนาอาชีพ และปลุกจิตสำนึกทางด้านคุณธรรมและจริยธรรมให้แก่เด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาในเขต ทม.ร้อยเอ็ด เพื่อให้เด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาสามารถกลับเข้าสู่ระบบการศึกษาได้ เกิดการเรียนรู้ มีแนวคิดในการประกอบอาชีพและพัฒนาทักษะในการประกอบอาชีพ อีกทั้งได้รับการพัฒนาทักษะในการประกอบอาชีพที่สอดคล้องกับบริบทชุมชน

ให้ประกอบอาชีพหารายได้เลี้ยงตนและครอบครัวได้ ซึ่งจะเป็นการเสริมสร้างศักยภาพของชุมชนให้มีความเข้มแข็งยิ่งขึ้นเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นอย่างยั่งยืน

การระดมทรัพยากร พบว่า (1) ด้านงบประมาณ ใช้งบประมาณในการดำเนินโครงการทั้งสิ้น 700,000 บาท โดยขอรับการสนับสนุนงบประมาณที่ขอรับการอุดหนุนจากสำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.) 500,000 บาท งบประมาณสมทบจาก ทม.ร้อยเอ็ด 200,000 บาท ดังนี้

ตารางที่ 3 งบประมาณดำเนินงานโครงการฯ

กิจกรรม	งบประมาณ (บาท)
ขั้นเตรียมการ	21,500
ขั้นดำเนินการ	590,100
ขั้นการประเมินผลโครงการ	88,400
รวม	700,000

ที่มา: เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด. (2556ข, น. 8)

(2) ด้านบุคลากร ทม.ร้อยเอ็ด ได้สนับสนุนบุคลากรในการประสานงานการดำเนินงานโครงการฯ เพื่อเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ติดต่อสื่อสารให้กับผู้ประสานงานประจำศูนย์เครือข่ายโดยได้กำหนดให้คณะกรรมการชุมชน และ อสม.ชุมชน ทำการสำรวจข้อมูล จัดทำทะเบียนฐานข้อมูลเด็กและเยาวชนนอกระบบ และให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องหน่วยงานภาคีทั้งภาครัฐและเอกชน (ชมรมช่างเสริมสวย ชมรมนวดแผนไทย และอื่นๆ) ให้คำปรึกษาและช่วยวางแผนงานหรือดำเนินการต่างๆ ซึ่งคณะกรรมการชุมชน อสม.ชุมชน ได้มีการประชุมปรึกษาหารือคัดเลือกตัวแทนเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษานำร่อง และสำรวจความต้องการรับเด็กและเยาวชนนำร่อง การดำเนินการดังกล่าวมีความสำคัญในการช่วยสนับสนุนให้การทำงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ภาคส่วนที่ทำหน้าที่หลัก คือ คณะกรรมการบริหารโครงการ เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง หน่วยงานภาคีเครือข่ายทั้งภาครัฐและเอกชน (ชมรมช่างเสริมสวย และชมรมนวดแผนไทย) คณะกรรมการชุมชน และ อสม.ชุมชน ทั้ง 20 ชุมชน

แผนภาพที่ 4 โครงสร้างเครือข่ายการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชน นอกระบบการศึกษาในเขตเทศบาล



ปัจจัยสู่ความสำเร็จของการดำเนินโครงการ การบริหารงานร่วมกันภายใต้รูปแบบการตั้งคณะกรรมการบริหารโครงการฯ จากการดำเนินงานตามโครงการฯ ชี้ให้เห็นว่าสามารถบรรลุเป้าหมายในแง่ของการที่เด็กและเยาวชนมีอาชีพและรายได้ สามารถเลี้ยงดูตนเองและครอบครัว มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สามารถกลับเข้าสู่ระบบการศึกษาต่อไปได้ ตลอดจนสามารถเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นที่ยั่งยืนต่อไป

ตารางที่ 4 การลงนามใน MOU ด้านต่างๆ ของ ทม.ร้อยเอ็ด

วันลงนาม	MOU	คู่ลงนาม	สาระสำคัญของ MOU
8 ก.พ. 2554	เพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านบรรเทาสาธารณภัยของ อบท.ในพื้นที่	▪ อบต.เหนือเมือง ▪ อบต.รอบเมือง ▪ อบต.ดงลาน ▪ อบต.ขอนแก่น	จัดตั้ง “ศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย” โดยมุ่งเน้นให้บริการของ อบท. ด้านบรรเทาสาธารณภัย ดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

วันลงนาม	MOU	คูลงนาม	สารลลลลลลของ MOU
			ร่วมกันปอองกันและบรรเทา อคคคกัย อุกกกัย วาตกัย กัยแลลล กัยทลเกดจากสารเคมลและวตตุ อันตรายร่วโหล และสาราณกัย อลนๆ
2 พ.ค. 2556	คอรการความร่วมมลอทาง วลาการในการพัฒนาการเรลน การสอแบบมอนเตสซอรลใน ระดบลก่อนปฐมวलयของ ศพด. ทม.รอยเอลล	เรลนเรลนอนุบาลกรแกว 124 ถนนระนอง 1 พระรามทล 5 เขตดุสลต กรุงเทพฯ	เพอลเปอรการพัฒนาารูปแบบการ จลดการเรลนการสอแบบ มอนเตสซอรลในระดบลก่อน ปฐมวलयลลลความเหมาะสม สอดคลอองกับความต้องการของ ผู้เรลน ตลอดจนพัฒนาครูลสอน ลลสามารถจลดกการรรมดอยางมล ประลลลลลลภาพ
9 ก.ค. 2556	คอรการความร่วมมลอทาง วลาการเพอลพัฒนาการจลดการ เรลนระดบลการศึกษาปฐมวलय	จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย	เพอลพัฒนาการจลดการเรลนรลระดบล ปฐมวलय ลลลกับเรลนเรลนในสอ ทม.รอยเอลล ลลเหมาะสมกับ ความต้องการของผู้เรลน ตลอดจน พัฒนาครูลสอนลลสามารถจลด กการรรมดอยางมลประลลลลลลภาพ
9 ก.ค. 2556	คอรการความร่วมมลอทาง วลาการในการพัฒนาคุณภาพ การศลการระหว่าง มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตรลกับ ทม.รอยเอลล	เรลนเรลนสาธลทล มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตรล	เพอลพัฒนาการเรลนการสอ ดลลลระดบลการศึกษาปฐมวलय จนถลลระดบลการศึกษาชั้นพนฐาน เพอลลลกระบวนการจลดการเรลน การสอในสถานศลการสอ ทม.รอยเอลล
23 ก.ค. 2556	ความร่วมมลอระหว่าง ทม. รอยเอลล และหน่วยงานตลลๆ ทางสายวลาขลพ	หน่วยงานตลลๆทางสาย วลาขลพ ดลลเก ฆมรมฆางผม เรลนสวย ทม.รอยเอลล, รอลนเรลนสวยคลดลลลลล ฆาลอน, หก.ปรัฆานลลล และ หก.พอสาลยณด	เพอลสรลางประสภารณจรงลลลลล เดลลและยาวชนทลลลลลลลใน คอรการสงเรลนและพัฒนา คุณภาพเดลลและยาวชนนอก ระบบการศลการในเขต ทม.รอยเอลล
16 ธ.ค. 2556	คอรการความร่วมมลอคอรการ สงเรลนคคกภาพ ศพด. ของ อปท.	(1) ศพด.ทม.รอยเอลล (2) ศพด.ทด.โนนตาล (3) ศพด.บานดอนฆาตล (อปด.ทอนองลลล)	เพอลเปอรลลลลเรลนรลลลลล พัฒนาเดลลปฐมวलय

วันลงนาม	MOU	คู่ลงนาม	สาระสำคัญของ MOU
		(4) ศพด.เล็กหนองสำราญ (ทต.เมยวดี) (5) ศพด.บ้านขอนแก่น (อบต.ขอนแก่น) (6) ศพด.หนองแวง (ทต.เกษตรวิสัย) (7) ศพด.บ้านสาวแห (อบต.สาวแห) (8) ศพด.บ้านสวนมอญ (อบต.เอื้อง) (9) ศพด.บ้านพะยอม (ทต.ดินด้า) (10) ศพด.ทต.อุ้มเม้า (11) ศพด.บ้านบัวแดง (ทต.ปทุมรัตน์)	
19 ธ.ค. 2556	โครงการความร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคามกับ ทม.ร้อยเอ็ด (ระยะที่ 2)	คณะครุศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม	เพื่อพัฒนากระบวนการเรียนรู้ของเด็กที่มีความต้องการพิเศษสามารถจัดกิจกรรมการเรียนรู้การสอนได้ถูกต้อง และเหมาะสมกับนักเรียนพิเศษแต่ละประเภท
22 ธ.ค. 2556	ความร่วมมือทางวิชาการระหว่างมหาวิทยาลัยมหาสารคามกับ ทม.ร้อยเอ็ด	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม	ความร่วมมือทางวิชาการ ด้านพัฒนาการจัดการเรียนรู้ระดับปฐมวัย ให้กับโรงเรียนในสังกัด ทม.ร้อยเอ็ด
25 ธ.ค. 2556	ความร่วมมือด้านการพัฒนาการเรียนรู้อาเซียนระหว่างมหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ดและ ทม.ร้อยเอ็ด	มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด	ด้านการพัฒนาการเรียนรู้อาเซียน

ที่มา: เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด. (2556ก, น. 50-51)

ตารางที่ 5 รางวัลด้านธรรมาภิบาลของ ทม.ร้อยเอ็ด ที่ได้รับรางวัลจากหน่วยงานต่างๆ

ปี พ.ศ.	ชื่อรางวัลที่ได้รับ	จากหน่วยงาน
2547	■ รางวัล อปท. ที่มีการบริหารจัดการที่ดี ■ รางวัลโครงการนวัตกรรมดีเด่น ประเภทนวัตกรรม การพัฒนาเมือง	สำนักงานคณะกรรมการกระจาย อำนาจให้แก่ อปท.
2549	รางวัล อปท. ที่มีการบริหารจัดการที่ดี	สำนักงานคณะกรรมการกระจาย อำนาจให้แก่ อปท.
2550	■ รางวัลชนะเลิศโครงการจัดระเบียบการจำหน่ายสินค้า ที่สาธารณะ ■ รางวัล อปท. ที่มีการบริหารจัดการที่ดี	สำนักงานคณะกรรมการกระจาย อำนาจให้แก่ อปท.
	รางวัลศูนย์อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) ดีเด่น	กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
2551	รางวัลความพยายามในการจัดเก็บภาษี ประเภทเทศบาลขนาดใหญ่	สำนักงานคณะกรรมการกระจาย อำนาจให้แก่ อปท.
	รางวัลผู้ทำคุณประโยชน์ดีเด่นแก่ผู้อยู่ในภาวะยากลำบาก	สภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์
2552	รางวัลสำนักทะเบียนดีเด่นที่ได้รับ (รางวัลรองชนะเลิศ อันดับที่ 2)	กระทรวงมหาดไทย
2553	■ รางวัลชนะเลิศ โครงการชุมชนร่วมใจสร้างความปลอดภัยทางถนน ■ รางวัลอปท.ที่มีผลงานดีเด่น ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ■ รางวัลศูนย์อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) ดีเด่น	กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
2554	รางวัล อปท. ที่มีการบริหารจัดการที่ดี	สำนักงานคณะกรรมการกระจาย อำนาจให้แก่ อปท.
2555	รางวัลพระปกเกล้า อปท. ที่มีความเป็นเลิศ ด้านการส่งเสริมเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม	สถาบันพระปกเกล้า
2556	รางวัลพระปกเกล้า อปท. ที่มีความเป็นเลิศ ด้านการส่งเสริมเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม	สถาบันพระปกเกล้า
2557	รางวัลพระปกเกล้าทองคำ อปท. ที่มีความเป็นเลิศ ด้านการส่งเสริมเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม	สถาบันพระปกเกล้า

ที่มา: งานวิชาการและเผยแพร่วิชาการ กองวิชาการและแผนงาน เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด. (2554, น. 20-22) และสถาบันพระปกเกล้า. (2556, น. 163-173)

5.4 แนวทางการสร้าง อปท.ที่เป็นเลิศด้านการเสริมสร้างเครือข่าย รัฐ เอกชน และประชาสังคมของ ทม.ร้อยเอ็ด

ทม.ร้อยเอ็ด สามารถประสาน เชื่อมโยง และสร้างเครือข่ายการทำงานได้ กล่าวคือ การที่ผู้บริหาร ทม.ร้อยเอ็ด มีความสามารถในการเป็นผู้นำเพื่อสร้างเครือข่ายการทำงานได้ เพราะมีประสบการณ์การทำงานบริหารท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องที่ยาวนาน คณะผู้บริหาร ชุดของนายบรรจง โฆษิตจิรนนท์ ดำรงตำแหน่งเป็นผู้บริหาร ทม.ร้อยเอ็ด ตั้งแต่ พ.ศ. 2538 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งนับรวมเป็นเวลากว่าสองทศวรรษหรือราว 5 สมัยแห่งวาระการเลือกตั้ง การพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือจึงถูกริเริ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องและเข้มข้นขึ้นและนำไปสู่ความไว้วางใจระหว่างกันในภาคีเครือข่ายความร่วมมือที่เพิ่มมากขึ้นในปัจจุบัน

ด้านการดำเนินงาน ทั้งโครงการศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย ทม.ร้อยเอ็ด โครงการพัฒนาขีดความสามารถ ศพด. และโครงการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาในเขตเทศบาล ทม.ร้อยเอ็ด เป็นผู้ริเริ่มการก่อรูปของเครือข่าย มีการจัดตั้งคณะกรรมการดำเนินโครงการฯ ซึ่งเป็นคณะกรรมการร่วมที่ไม่มีสถานะนิติบุคคลที่ประกอบด้วย ผู้แทนจากหน่วยงานทุกฝ่ายและผู้แทนจากหน่วยงานภาคี ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน ได้มีการร่วมกันลงนาม MOU อย่างเป็นทางการ เพื่อเป็นกติกาในการทำงานร่วมกัน มีการประสานความร่วมมือระหว่างกันทั้งความสัมพันธ์ในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ผสมกันไป ขึ้นอยู่กับสถานการณ์และความเหมาะสม

จะเห็นได้ว่า เครือข่ายมีการกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ในการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน เครือข่ายมีลักษณะเป็นทั้งเครือข่ายที่เป็นทางการและที่ไม่เป็นทางการ และมีเครือข่ายการทำงานเฉพาะกิจที่ถูกจัดตั้งเป็นครั้งคราวหรือมีระยะเวลาดำเนินการ และมีเครือข่ายถาวร

ภาคีเครือข่ายมีการกำหนดเป้าหมายร่วมกันที่ชัดเจนและเหมาะสม ได้แก่ ผลสัมฤทธิ์ด้านกรอบเวลา การให้บริการ ความรวดเร็วในการให้บริการ ผลสัมฤทธิ์ในด้านความพึงพอใจของประชาชน การตอบสนองต่อปัญหาและการแก้ไขปัญหาได้ทันต่อความต้องการของประชาชน คำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชน ผลสัมฤทธิ์ด้านสนธิทรัพยากรร่วมกัน การใช้จ่ายงบประมาณมีความประหยัด คำนึงค่าต้องบประมาณที่ได้รับ การอุดหนุนจากภาคีสมาชิก ซึ่งเป้าหมายที่กำหนดมีลักษณะที่ไม่สามารถดำเนินการได้สำเร็จด้วยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเพียงลำพัง ภาคีเครือข่ายได้ร่วมมือกันในการพัฒนาท้องถิ่นและการจัดบริการสาธารณะ มีการแบ่งความรับผิดชอบระหว่างกัน แบ่งปันข่าวสารข้อมูลและทรัพยากร และมีกลไกประสานความร่วมมือซึ่งอาจเป็นทางการและไม่เป็นทางการจนบรรลุ

เป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งการดำเนินการเป็นทั้งแบบเฉพาะกิจและมีความเป็นหุ้นส่วน ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยที่กลุ่มและองค์กรยังคงสามารถดำรงโครงสร้างและความอิสระ ในการดำเนินการกิจเฉพาะหน่วยงานของตนได้ มีขั้นตอนในการดำเนินงานที่ชัดเจนและเหมาะสม และเน้นการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นสำคัญ เพื่อกำหนดแนวทางในการดำเนินโครงการร่วมกัน

ส่วน **ด้านการระดมทรัพยากร** มีการระดมทรัพยากรที่สำคัญ ได้แก่ คน (Man) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Materials) และการจัดการ (Management) ร่วมกัน โดยในด้านคนมีการจัดตั้งเป็นโครงสร้างการทำงานในรูปแบบของคณะกรรมการที่มีอำนาจในการตัดสินใจ ร่วมกันทุกหน่วยงาน ในด้านงบประมาณสนับสนุนมีการพิจารณาตามศักยภาพของแต่ละ หน่วยงาน โดยโครงการส่วนใหญ่ หน่วยงานขนาดใหญ่จะสนับสนุนมากกว่าหน่วยงานขนาดเล็ก ภาพรวมโดยทั่วไปของบทบาทของ ทม.ร้อยเอ็ด เป็นเรื่องสนับสนุนส่งเสริมการดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมต่างๆ เป็นหลัก โดยเน้นบทบาทของการเข้าไป “หนุนเสริม” และแม้ว่าโดยพื้นฐาน แล้วเครือข่ายด้านการจัดการศึกษาและการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นเครือข่ายภาค ประชาชนที่มีความเข้มแข็ง สามารถพึ่งตนเองได้ แต่ภายใต้ความร่วมมือกันของภาคีแต่ละส่วน ของเครือข่ายจะเป็นแรงสนับสนุนสำคัญที่ทำให้โครงการหรือกิจกรรม ตลอดจนการดำเนินการ ของเครือข่ายจะเป็นได้อย่างลุล่วงตามวัตถุประสงค์

5.5 บทเรียน ประสบการณ์ อปท. ที่เป็นเลิศด้านการเสริมสร้างเครือข่าย รัฐ เอกชน และประชาสังคมของ ทม.ร้อยเอ็ด

สำหรับบทเรียน ประสบการณ์ของ ทม.ร้อยเอ็ด สามารถนำไปประยุกต์ใช้กับ อปท.อื่นๆ ซึ่งมีสภาพปัญหาที่ใกล้เคียงกับการศึกษานี้ และมีความพร้อมในเรื่องของ งบประมาณ สถานที่ และบุคลากร ซึ่งทำให้การดำเนินโครงการที่สอดคล้องกับนโยบายหรือ การสนับสนุนของรัฐบาล รวมไปถึงศักยภาพของอปท.ในการแสวงหาและรักษาภาคี ความร่วมมือในการสนับสนุนงานต่างๆ เป็นไปด้วยความเรียบร้อยมีประสิทธิภาพ

ข้อสังเกตของงานวิจัยนี้ เห็นว่า ความสำเร็จของการเสริมสร้างเครือข่ายระหว่าง อปท.กับภาคส่วนต่างๆ คือ การพัฒนาแบบการบริหารที่มุ่งเน้นไปสู่การสร้าง ความสัมพันธ์ระหว่างกันในแนวระนาบที่เน้นความเท่าเทียมกันในเชิงอำนาจการตัดสินใจ และการบริหารจัดการ โดยอาศัยการมีส่วนร่วมและความโปร่งใสเป็นพื้นฐานสำคัญ

6. สรุปผลการศึกษา

การเติบโตขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมของเครือข่ายที่ ทม.ร้อยเอ็ด ได้ดำเนินการมาอย่างเห็นได้ชัดนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 จนถึงปัจจุบัน ทม.ร้อยเอ็ด ได้มีโครงการต่างๆ เกิดขึ้นมากมาย อาทิเช่น โครงการศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย ทม.ร้อยเอ็ด โครงการพัฒนาขีดความสามารถ ศพด. และโครงการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชน นอกระบบการศึกษาในเขตเทศบาล เป็นต้น ได้มีการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรต่างๆ มีกรอบภารกิจอำนาจหน้าที่และยุทธศาสตร์การพัฒนาซึ่งต้องอาศัยโครงสร้างเครือข่ายครอบคลุมทุกพื้นที่และมีการดำเนินการกิจกรรมต่างๆ ในการเชื่อมโยงการพัฒนาในด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองอย่างต่อเนื่อง เพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรมและยั่งยืน

ทม.ร้อยเอ็ด มีแนวทางการสร้างเครือข่ายความร่วมมือ ดังนี้

ด้านการริเริ่มความร่วมมือ พบว่า การริเริ่มความร่วมมือเกิดจากสภาพการณ์ในพื้นที่ ทม.ร้อยเอ็ด การจัดการสาธารณภัยต่างๆ การขาดเครื่องมือ อุปกรณ์ รวมถึงบุคลากรในการจัดการสาธารณภัย การจัดการศึกษา การขยายเครือข่ายการพัฒนาศูนย์เด็กเล็ก เพื่อเป็นการสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ การจัดการศึกษา เด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษา เพื่อให้ได้รับการศึกษาและมีทักษะอาชีพ

ดังนั้น ทม.ร้อยเอ็ด จึงได้เล็งเห็นถึงความสำคัญ และได้จัดทำโครงการ ผ่านกลไกการทำงานแบบเครือข่ายความร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆ ทั้งจากภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคม และภาคประชาชนในท้องถิ่น

ด้านตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง พบว่า ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องในความร่วมมือในโครงการ นับตั้งแต่มีการดำเนินโครงการจนถึงปัจจุบันมีภาคีเครือข่ายความร่วมมือประกอบด้วย ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน

ด้านบทบาทของตัวแสดงที่เป็นภาคีความร่วมมือ พบว่า บทบาทของตัวแสดงที่เป็นภาคีความร่วมมือ สามารถแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ (1) ส่วนที่เป็นการวางแผนและตัดสินใจ ในโครงการนี้มีหน่วยงานที่เข้าร่วมในการวางแผน ร่วมแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และข้อมูล ร่วมให้คำปรึกษา ตลอดจนร่วมตัดสินใจภาครัฐ ภาคประชาสังคมและภาคประชาชน (2) ส่วนที่เป็นการลงมือปฏิบัติ ในโครงการนี้มีทั้งหน่วยงานทั้งจากภาครัฐ ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน ที่ลงมือปฏิบัติหรือดำเนินงานตามแผนงานที่กำหนดขึ้น ร่วมกันอย่างต่อเนื่อง สม่าเสมอ จนทำให้โครงการประสบผลสำเร็จและเป็นที่ยอมรับ

ต่อสาธารณะชน และมีหน่วยงานที่เข้าร่วมเพียงบางขั้นตอน แต่ก็เป็นขั้นตอนที่นับได้ว่าสำคัญ (3) การแลกเปลี่ยนและระดมทรัพยากร ในโครงการนี้มีทั้งการแลกเปลี่ยนและระดมทรัพยากร ด้านเงินงบประมาณ ข้อมูลข่าวสาร อุปกรณ์เครื่องมือ เทคโนโลยี สถานที่ บุคลากร ความรู้ และ ประสบการณ์

ด้านการจัดโครงสร้างการทำงานร่วมกัน พบว่า การจัดโครงสร้างการทำงาน มีการจัดโครงสร้างการทำงานในรูปแบบคณะกรรมการและรูปแบบภาคีเครือข่ายการทำงานร่วมกัน ระหว่าง ทม.ร้อยเอ็ด กับหน่วยงานภาคีทั้งจากภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน มีการประสานความร่วมมือกันทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการผสมกันไป ขึ้นอยู่กับสถานการณ์และความเหมาะสม

ด้านการตัดสินใจร่วมกัน พบว่า โครงการศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย ทม.ร้อยเอ็ด โครงการพัฒนาขีดความสามารถ ศพด. และโครงการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาในเขตเทศบาล มีการตัดสินใจร่วมกัน 2 รูปแบบ คือ การตัดสินใจโดยผู้บริหารของ ทม.ร้อยเอ็ด และการตัดสินใจผ่านคณะกรรมการหรือตัวแทนภาคีเครือข่าย

ด้านการมีเป้าหมายของการทำงานร่วมกัน พบว่า ตัวแสดงต่างๆ ที่เข้ามาเป็นภาคีเครือข่ายความร่วมมือ มีเป้าหมายของการทำงานร่วมกัน คือ การจัดการศึกษา และการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

6.1 การเสริมสร้างเครือข่าย รัฐ เอกชน และประชาสังคม ของ ทม.ร้อยเอ็ด

(1) *การประสานความร่วมมือระดับบุคคล* พบว่า มีลักษณะสำคัญ คือ การมีภาวะผู้นำในระบบเครือข่ายความร่วมมือ ซึ่งการมีภาวะผู้นำเกิดขึ้นทั้งในผู้บริหาร ทม.ร้อยเอ็ด บุคลากรระดับปฏิบัติการ ผู้นำชุมชน และกลุ่มภาคประชาชนที่เข้าร่วมโครงการ โดยลักษณะภาวะผู้นำของผู้บริหาร ทม.ร้อยเอ็ดนั้น จะมีบทบาทสำคัญใน “การริเริ่ม ผลักดัน” ให้เกิดความร่วมมือในการดำเนินงาน ตลอดจนคอยเอื้ออำนวยให้เกิดการต่อยอดด้านความร่วมมือ มุ่งบริหารจัดการเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการพัฒนาโครงการฯ สามารถเล็งเห็นถึงข้อจำกัดในการดำเนินภารกิจเพียงลำพัง มีทักษะความสามารถในการสร้างแรงจูงใจให้ภาคีเครือข่ายมีความสมัครใจที่จะให้ความร่วมมือหรือทำตามข้อตกลงที่ร่วมกันจัดทำขึ้นด้วยความเต็มอกเต็มใจได้ สามารถเป็นผู้นำที่ประสานเชื่อมโยงตัวภาคีจากภาคส่วนต่างๆ ที่มีภารกิจและเป้าหมายที่สอดคล้องกับโครงการฯ สามารถเจรจาต่อรอง

และการสื่อสารที่เข้าใจได้ง่ายและมีความชัดเจนต่อภาคีเครือข่าย ทำให้ภาคีเครือข่ายรู้และตระหนักในบทบาทหน้าที่ของตนเอง สามารถเป็นผู้นำเพื่อสร้างเครือข่ายการทำงาน โดยสามารถที่จะเชื่อมโยงบทบาทหน้าที่ที่แตกต่างกันของสมาชิกภาคีเครือข่าย ด้วยการผสานจุดแข็งของสมาชิกภาคีเครือข่ายให้กลายเป็นศักยภาพองค์กรรวมเพื่อบริหารจัดการโครงการสามารถรู้และตระหนักในข้อจำกัดหรือจุดอ่อนของภาคีเครือข่าย สามารถชี้แจงถึงข้อจำกัดของสมาชิกเครือข่ายแต่ละหน่วยงานได้ ภาคีเครือข่ายรับทราบโดยทั่วถึง จึงทำให้การขอความร่วมมือและการพึ่งพาอาศัยระหว่างกันภาคีเครือข่ายดำเนินไปได้โดยไม่เกิดการคับข้องใจระหว่างกัน เนื่องจากสมาชิกภาคีสามารถยอมรับความแตกต่างในศักยภาพของสมาชิกภาคีเครือข่ายด้วยกันได้ มีทักษะในการเป็นตัวกลางไกล่เกลี่ยหาทางออกที่ทุกฝ่ายเห็นพ้องต้องกันได้เสมอ เมื่อต้องการเพิ่มเติมกิจกรรมเสริมใหม่ๆ เข้ามาในโครงการ มีประสบการณ์ในตำแหน่งการบริหารท้องถิ่นเป็นระยะเวลายาวนาน มีความตระหนักและให้ความสำคัญกับความต่อเนื่องของกิจกรรมโครงการโดยมีแผนพัฒนาท้องถิ่นของหน่วยงานรองรับ มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงานที่มุ่งให้ทุกฝ่ายงานมีส่วนร่วมรับผิดชอบร่วมกันอย่างครอบคลุมและทั่วถึง ซึ่งถือเป็นวิธีการจัดการความเสี่ยงในการดำเนินโครงการฯ และกำหนดให้การดำเนินโครงการเชื่อมโยงกับการประเมินผลการทำงานของทั้งระดับฝ่ายงานขององค์กรและบุคคล และ

(2) การประสานความร่วมมือระดับองค์กร พบว่า ทม.ร้อยเอ็ด เป็นหน่วยงานหลักที่มีความพร้อมคอยทำหน้าที่ประสานงานและเชื่อมโยงสมาชิกในเครือข่ายด้วยกัน และ ทม.ร้อยเอ็ดในฐานะหน่วยประสานงานหลักก็เป็นองค์กรที่มีวัฒนธรรมการทำงานร่วมกันกับหน่วยงานอื่นๆ เป็นต้นทุน และการมุ่งมั่นสร้างเครือข่ายการทำงานก็ถือเป็นกลยุทธ์ทางการเมืองที่สำคัญของ ทม.ร้อยเอ็ด ในฐานะองค์กรภาครัฐ ที่พยายามโน้มน้าวตัวแสดงจากภาคส่วนต่างๆ ในท้องถิ่นให้เห็นด้วยกับนโยบายของตน ขณะที่องค์กรภาคธุรกิจเอกชนภาคประชาสังคม และภาคประชาชนก็มีการตื่นตัวด้านการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งการมีจำนวนภาคีเครือข่ายที่เหมาะสมและความใกล้ชิดในด้านสถานที่ตั้งของแต่ละองค์กรภาคี ก็มีส่วนหนุนเสริมให้เกิดจิตสำนึกร่วมในชุมชนท้องถิ่น แต่ละองค์กรภาคีสมาชิกเครือข่ายก็มีความต้องการที่จะมีชื่อเสียงและการยอมรับจากประชาชนให้มากขึ้น จึงเป็นแรงจูงใจให้องค์กรภาคีใส่ใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในเครือข่ายความร่วมมือแต่ละองค์กรสมาชิกภาคีมีเป้าหมายการทำงานที่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน มีการกำหนดเป้าหมาย บทบาทหน้าที่ที่รับผิดชอบ และความคาดหวังที่เครือข่ายมีต่อภาคีอย่าง

เปิดเผยและชัดเจน ประกอบกับการเลือกสรรองค์กรภาคีจากจุดแข็งที่แต่ละองค์กรมีอยู่ได้อย่างลงตัว และแต่ละองค์กรภาคีต่างก็มีความรู้เขารู้เรา มีความเข้าใจกันภายในเครือข่าย ในระบบเครือข่ายสามารถสร้างความสมดุลทางอำนาจต่อรองเพื่อพึ่งพาอาศัยกันและกันได้ องค์กรภาคีในเครือข่ายต่างก็เป็นองค์กรที่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชนในท้องถิ่นเป็นต้นทุน

การสื่อสารระหว่างกันภายในเครือข่ายที่มีความคล่องตัว รวดเร็ว และยืดหยุ่นสามารถดำเนินการได้ทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ มีการจัดระบบข้อมูลข่าวสารที่มีอยู่อย่างกระจัดกระจายร่วมกันได้อย่างเป็นระบบ เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารในเครือข่ายระหว่างกันอย่างกว้างขวางและเป็นระบบ จนสามารถพัฒนาไปสู่องค์กรแห่งการเรียนรู้ร่วมกัน เกิดความชำนาญในการทำงานในรูปแบบเครือข่ายความร่วมมือ การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและทรัพยากรก็มีความถูกต้อง แม่นยำ ครบถ้วน และตรงตามวัตถุประสงค์ของเครือข่ายความร่วมมือต้องการ

สำหรับการประสานความร่วมมือระดับบุคคลและระดับองค์กร ปัจจัยการจูงใจหรือตัวจูงใจ (Motivation Factor) คือ สมาชิกภาคีเครือข่ายเล็งเห็นถึงความสำคัญที่จะเข้าร่วมมือกันพัฒนาและแต่ละองค์กรสมาชิกภาคีเครือข่ายก็มีความต้องการที่จะมีชื่อเสียงของแต่ละองค์กรสมาชิกภาคีเอง เพื่อเป็นการหนุนเสริมให้องค์กรของตนได้รับการยอมรับจากประชนมากขึ้น เป็นแรงจูงใจให้องค์กรภาคีส่วนต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในเครือข่ายความร่วมมือ กล่าวคือ การมีผลประโยชน์เชิงสร้างสรรค์ร่วมกัน ถือเป็นแรงจูงใจที่สำคัญที่ทำให้สมาชิกภาคีเครือข่ายเข้าร่วมคิดร่วมทำจนโครงการนี้สำเร็จ (Hygiene Factors) ได้อย่างเป็นรูปธรรมในระบบเครือข่ายการทำงาน การระดมทรัพยากรเกิดขึ้นภายในชุมชนท้องถิ่น ซึ่งหากพิจารณาถึงความยั่งยืนในการทำงานของเครือข่ายนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับวิสัยทัศน์และการดำเนินนโยบายของผู้บริหารตลอดจนความต่อเนื่องในการดำเนินนโยบายด้านการบริหารจัดการเครือข่ายเป็นสำคัญ

7. อภิปรายผล

ลักษณะความสัมพันธ์ในรูปแบบที่สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ ส่งผลให้การประสานงานทำได้ดียิ่งขึ้น โครงการศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย รม.ร้อยเอ็ด โครงการพัฒนาขีดความสามารถ ศพด. และโครงการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาในเขตเทศบาล แม้จะเป็นเครือข่ายที่เกิดขึ้นมาจากผู้บริหาร อีกทั้งข้อเสนอจากเครือข่ายภาคประชาชน และมาจากการจัดตั้งตามแนวนโยบายรัฐบาลที่ดำเนินงาน ตามนโยบายและแนวทางการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐระดับต่างๆ แต่ได้รับการส่งเสริมโดย อบท. ในการผลักดันเครือข่ายให้มีความเข้มแข็งและปฏิบัติงาน ครอบคลุมทั้งพื้นที่ทั้งยังสามารถขยายขอบเขตภารกิจการดูแลด้านการศึกษาและด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สอดคล้องกับงานวิจัยของศุทธิกานต์ มีจัน (2553) ที่ได้ทำการศึกษาเรื่อง ความเป็นเลิศด้านการเสริมสร้างเครือข่าย รัฐเอกชน และประชาสังคม โดย อบท. ที่ได้รับรางวัลพระปกเกล้า ประจำปี 2552: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอำนาจเจริญ (อบจ.อำนาจเจริญ) ผลการวิจัยพบว่า การดำเนินการของเครือข่ายอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) ได้นำไปสู่การสร้างกิจกรรมและโครงการต่างๆ ทั้งที่มาจากแนวคิดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และข้อเสนอจากเครือข่ายภาคประชาชน ได้แก่ โครงการพัฒนาศักยภาพอาสาสมัครสาธารณสุขและเครือข่ายรวมพลังสร้างสุขภาพซึ่งโครงการเหล่านี้ได้เสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ท้องถิ่นโดย อบจ. ได้พัฒนากลไกทางการบริหารในการลดบทบาทจากการสั่งการ มาสู่การสร้างร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆในพื้นที่ รวมทั้งการสนับสนุนให้แกนนำเครือข่ายซึ่งเป็นกลไกหลักของการดำเนินการได้มีกิจกรรมการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาศักยภาพในด้านต่างๆ และการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกัน ทำให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับการสาธารณะทั้งทางด้านสาธารณสุขและสวัสดิการสังคมเป็นอย่างดี ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จของกรณีศึกษานี้ เกิดจากวิสัยทัศน์ของผู้บริหารที่ให้ความสำคัญกับการสร้างความร่วมมือกับทุกภาคส่วน และจัดระบบสนับสนุนการดำเนินงานของเครือข่ายโดยใช้ศูนย์ประสานงานด้านข้อมูลและอำนวยความสะดวกในด้านต่างๆ

8. ข้อเสนอแนะในการวิจัย

จากการศึกษามีประเด็นที่น่าสนใจอย่างยิ่ง โดยพบว่า อุปสรรคที่มีผลต่อการบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่ายของ ทม.ร้อยเอ็ด คือ การที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงการทำงานในรูปแบบเดิมๆ ได้ การทำงานในรูปแบบราชการ มีระบบระเบียบ กฎเกณฑ์จำนวนมาก ทำให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างล่าช้า และด้วยลักษณะการทำงานของ ทม.ร้อยเอ็ด ที่เน้นการมีส่วนร่วมในทุกระดับ และเน้นการเชื่อมโยงการทำงานของภาคีเครือข่ายในทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานเอกชน สถาบันการศึกษา เป็นต้น ซึ่งการทำงานในลักษณะนี้ต้องเน้นการมีส่วนร่วมมาก ทำให้องค์กรไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็วเท่าที่ควร เพราะต้องผ่าน “กระบวนการตรวจสอบ” หลายขั้นตอน นอกจากนี้ยังพบว่า การดำเนินงานในแต่ละโครงการมักถูกแทรกแซงจากอำนาจทางการเมือง และการเข้ามาร่วมของกลุ่มผลประโยชน์ในแต่ละพื้นที่ ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าควรมีการวิจัยศึกษาค้นคว้าในเชิงวิชาการต่อไปในประเด็นดังต่อไปนี้

- (1) การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับรูปแบบเครือข่ายในครั้งต่อไป ควรมีการศึกษาถึงปัจจัยต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่าย
- (2) การศึกษาวิจัยเรื่องเครือข่ายในครั้งต่อไปควรศึกษาถึงประเด็นอื่นๆ โดยเฉพาะ เช่น การศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบเครือข่ายในพื้นที่ อปท. อื่นๆ เพื่อนำไปสู่การสร้างแนวทางรูปแบบเครือข่ายขององค์กรที่เหมาะสมต่อไปในอนาคต

9. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นไทย

- (1) รัฐไทยต้องมีนโยบายเสริมสร้างสำนึกในการเป็นเจ้าของท้องถิ่น (Local ownership) กล่าวคือ ต้องมีนโยบายเสริมสร้างความสำนึกในการเป็นเจ้าของท้องถิ่นให้พลเมืองมีความต้องการภายในจิตใจที่จะปกป้องหรือพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งชุมชนท้องถิ่นของตนในด้านต่างๆ เพื่อประโยชน์แก่ชุมชนท้องถิ่นของตน
- (2) รัฐไทยต้องมีนโยบายผลักดันให้เกิดการกระจายอำนาจ (Decentralization) ทางการบริหาร การเมือง การคลัง เป็นต้น โดยสามารถดำเนินการในลักษณะแบ่งอำนาจ (Deconcentration) โอนอำนาจ (Devolution) หรือมอบอำนาจ (Delegation) เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการปกครองและพัฒนาตนเองได้

(3) รัฐไทยต้องมีนโยบายเสริมสร้างการพัฒนาเครือข่ายร่วมกันระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับอปท. (Local Network Strengthening) ในการร่วมกันแก้ไขปัญหาสาธารณะและพัฒนาชุมชนท้องถิ่นร่วมกัน โดยเริ่มตั้งแต่การรับรู้และเข้าใจปัญหาภายในท้องถิ่นร่วมกัน การให้ข้อมูลข่าวสารระหว่างกัน การรับฟังคำแนะนำและปรึกษาหารือระหว่างกัน การเข้าไปเกี่ยวข้องกับกระบวนการแก้ไขปัญหาในขั้นตอนต่างๆ การให้ความร่วมมือระหว่างกัน จัดโครงสร้างการทำงานร่วมกัน วางแผน ตัดสินใจ ลงมือปฏิบัติ แลกเปลี่ยน และระดมทรัพยากร ตลอดจนมีเป้าหมายร่วมกัน

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- โกลด์สมิท, เอส. และเอกเกอร์ส, ดับเบิลยู. ดี. (2552). การบริหารงานภาครัฐแบบเครือข่าย: มิติใหม่ของภาครัฐ [Governing by network: the new shape of the public sector] (จักร ดิงศรัทิตย์ และกฤษฎา ปราโมทย์ธนา, ผู้แปลและเรียบเรียง). กรุงเทพฯ: เอกซ์เปอร์เน็ท.
- งานวิชาการและเผยแพร่วิชาการ กองวิชาการและแผนงาน เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด. (2554). 16 ปีแห่งความมุ่งมั่นพัฒนา. ร้อยเอ็ด: ท้นใจการพิมพ์.
- เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด. (2555ก). รายงานผลการดำเนินโครงการศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัยเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด. ร้อยเอ็ด: (อัดสำเนา).
- _____. (2555ข). เอกสารประกอบการประเมินคัดเลือก องค์การที่เป็นเลิศด้านการเสริมสร้างเครือข่าย รัฐ เอกชน และประชาสังคม ประจำปี 2555. ร้อยเอ็ด: งานวิเคราะห์นโยบายและแผนกองวิชาการและแผนงานเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด.
- เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด. (2556ก). เอกสารประกอบการตรวจประเมินของคณะกรรมการคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี. ร้อยเอ็ด: (อัดสำเนา).
- _____. (2556ข). รายงานผลการดำเนินโครงการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด. ร้อยเอ็ด: (อัดสำเนา).
- _____. (2556ค). โครงการพัฒนาขีดความสามารถศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก. ร้อยเอ็ด: (อัดสำเนา).
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่อปท. 2542. (2552, 17 พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 116 ตอนที่ 114. มาตรา 16.

- วสันต์ เหลืองประภัสร์, นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, และเกรียงชัย ปิงประวดี. (2557). *การศึกษาและรวบรวมตัวอย่างการบริหารจัดการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance) ระหว่างภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคมและชุมชน*. รายงานวิจัยเสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ภายใต้การสนับสนุนจาก สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างสุขภาพ (สสส.). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2550). *เครือข่าย: นวัตกรรมการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ศุทธิกานต์ มีจั่น. (2553). *ความเป็นเลิศด้านการเสริมสร้างเครือข่าย รัฐ เอกชน และประชาสังคมโดยอปท.ที่ได้รับรางวัลพระปกเกล้า ประจำปี 2552: กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนจังหวัดอำนาจเจริญ*. ทฤษฎีจากวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2553). *บันทึกเรื่องเด่นรางวัลพระปกเกล้า'52 ด้านการเสริมสร้างเครือข่าย รัฐ เอกชน และประชาสังคม*. กรุงเทพฯ: จรัสสินทวงศ์การพิมพ์.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2556). *รางวัลพระปกเกล้า' 55*. กรุงเทพฯ: ธรรมดาเพลส.

ภาษาอังกฤษ

- Agranoff, R. & McGuire, M. (2001). Big Questions in Public Network Management Research. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 11(3), p. 296. Retrieved February 14, 2014, from <http://ipaa.ir/files/site1/pages/Big%20questions%20in%20Public%20Network%20Management%20research.pdf>
- Putnam, R. D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

กระบวนการถ่ายทอดความรู้จากมหาวิทยาลัยสู่ชุมชน:
กรณีศึกษาโครงการอนุรักษ์วิหารพระเจ้าพันองค์
วัดปงสนุก จังหวัดลำปาง

Knowledge Transfer Process from University to
Community: a Case Study of Viharn Phra Chao Pun Ong
Conservation Project, Wat Pong Sanuk, Lampang Province

กนกกร จีนา¹ และอลงกรณ์ คุณตระกูล²

Kanokkorn Jeena³ and Alongkorn Khutrakun⁴

บทคัดย่อ

บทความนี้มีความมุ่งหมายที่จะ (1) อธิบายกระบวนการถ่ายทอดความรู้ระหว่างมหาวิทยาลัยและชุมชน (2) วิเคราะห์บทบาทของตัวแสดงในกระบวนการการถ่ายทอดความรู้จากทั้งมุมมองของผู้สร้างความรู้และผู้รับความรู้ และ (3) ระบุปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการถ่ายทอดความรู้ โดยใช้โครงการวิจัยรับใช้สังคมของมหาวิทยาลัยเป็นกรณีศึกษา (โครงการอนุรักษ์วิหารพระเจ้าพันองค์ วัดปงสนุก จังหวัดลำปาง) ผลจากการวิเคราะห์ข้อมูลที่รวบรวมจากผู้ให้ข้อมูลหลักด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก การสนทนากลุ่ม และการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม พบว่า กระบวนการถ่ายทอดความรู้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของบทบาทต่างๆ ที่สลับสับเปลี่ยนกันได้ของผู้สร้างและผู้รับความรู้ โดยปฏิสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองฝ่ายนี้เกิดขึ้นอย่างมีพลวัตในหลายรูปแบบได้แก่ การปฏิสัมพันธ์ทางสังคม การแปลงให้เป็นความรู้ชัดแจ้ง การรวมความรู้ และการแปลงความรู้สู่ภายใน ซึ่งส่งผลต่อการนำความรู้

¹ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ 50200
อีเมล: kornjeena@gmail.com

² คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ 50200
อีเมล: alongkorn.k@cmu.ac.th

³ Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University, Chiang Mai 50200. E-mail: kornjeena@gmail.com

⁴ Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University, Chiang Mai 50200. E-mail: alongkorn.k@cmu.ac.th

ไปปรับใช้ในบริบทของตนเอง ในการถ่ายทอดความรู้ให้ประสบความสำเร็จทั้งมหาวิทยาลัย และชุมชนต้องมีวิสัยทัศน์ร่วมกัน และมีวิธีคิดแบบเปิดใจ

คำสำคัญ กระบวนการถ่ายทอดความรู้, การถ่ายทอดความรู้, การแบ่งปันความรู้, โครงการวิจัยรับใช้สังคม, วัดปงสนุก

Abstract

Using a university's community service project as a case study, this article aims to (1) explain knowledge transfer processes between university and community, (2) analyze roles of actors in knowledge transfer process from both knowledge creators' and knowledge receivers' perspective, and (3) identify success factors in transferring knowledge based on a case study of Viharn Phrachao Pun Ong Conservation Wat Pong sanuk, Lampang Province. Analyzing from data collected from key informants via in-depth interviews, focused group interviews, and non-participative observations, it was found that knowledge transfer process is based on interchangeably roles of creators and receivers of knowledge. The interactions of both parties dynamically occur in various forms namely; socialization, externalization, combination, and internalization, which effect how they apply transferred knowledge in their own context. In order to successfully transfer knowledge, both university and community must have a clear shared vision and an open-minded mindset.

Keywords Knowledge Transferring Process, Knowledge Transfer, Knowledge Sharing, Community Engaged Research Project, Wat Pongsanuk

1. บทนำ

ปัจจุบันสังคมอยู่ในยุคเปลี่ยนผ่านจากสังคมฐานสารสนเทศ (Information-based Society) มาเป็นสังคมฐานความรู้ (Knowledge-based Society) ที่มีความรู้เป็นองค์ประกอบสำคัญในการดำเนินชีวิต จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์ โดยยึดคนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา เพื่อให้สามารถขับเคลื่อนประเทศไปสู่การพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างยั่งยืน และมีการวางรากฐานให้เป็นคนที่สมบูรณ์ มีคุณธรรมจริยธรรม

มีค่านิยมและสุขภาวะที่ดี ตลอดจนเป็นคนเก่งที่มีทักษะความรู้ความสามารถและพัฒนาตนเองได้ต่อเนื่องตลอดชีวิต มีความเป็นพลเมืองที่ตื่นรู้ สามารถปรับตัวได้อย่างรู้เท่าทันสถานการณ์ ตลอดจนสนับสนุนการพัฒนานวัตกรรมและนำมาใช้เป็นปัจจัยขับเคลื่อนการพัฒนาในทุกมิติ โดยกำหนดกรอบวาระวิจัยแห่งชาติ (National Research Agenda) ให้เกิดการบูรณาการระหว่างภูมิปัญญาท้องถิ่นและองค์ความรู้สมัยใหม่ที่สามารถใช้ตอบโจทย์การพัฒนาที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม การสนับสนุนชุมชนในการใช้ความคิดสร้างสรรค์ใหม่ๆ เพื่อสร้างสังคมคุณภาพ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2560, น. 63) จากยุทธศาสตร์ดังกล่าวเป็นการส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาคุณภาพคนและสังคมไทยไปสู่สังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ โดยยึดการพัฒนาแบบบูรณาการเป็นองค์รวมที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาคนและสังคมไทยให้มีคุณภาพ ส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง ทั้งในส่วนของภูมิปัญญาท้องถิ่น องค์ความรู้สมัยใหม่ และการจัดการองค์ความรู้ในระดับปัจเจก ชุมชน สังคม

เมื่อความรู้กลายเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนา จุดเริ่มต้นในการพัฒนาด้านการเรียนรู้จึงขึ้นอยู่กับระบบการศึกษาทุกระดับ ซึ่งสถาบันในระดับอุดมศึกษานับว่าเป็นกลไกสำคัญในการเสริมสร้างการพัฒนาศักยภาพของบุคคล อีกทั้งเป็นแหล่งที่อุดมไปด้วยความรู้ จากศาสตร์อันหลากหลายเป็นตัวจุดประกายความคิดสร้างสรรค์ที่สามารถตอบสนองความคาดหวังของสังคมผ่านการให้บริการความรู้เชิงวิชาการที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์อันก่อให้เกิดการพัฒนาแบบองค์รวม พร้อมทั้งต่อยอด ภูมิปัญญาและสร้างสรรค์นวัตกรรมสังคมใหม่ๆ ที่เป็นประโยชน์อย่างเหมาะสมกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่เป็นหนึ่งในมหาวิทยาลัยวิจัยแห่งชาติ ที่มุ่งผลิตงานวิจัยที่มีคุณภาพ ควบคู่กับการพัฒนาท้องถิ่นด้วยการนำความรู้ ความเชี่ยวชาญจากบุคลากรทางการศึกษาในการให้บริการวิชาการแบบมีส่วนร่วมตามความต้องการของชุมชนผ่านโครงการบริการวิชาการและโครงการวิจัยรับใช้สังคมที่แต่ละคณะได้จัดทำขึ้นตามความสามารถและศักยภาพที่มีอยู่ เพื่อให้ชุมชนได้รับประโยชน์จากองค์ความรู้ ก่อให้เกิดการเรียนรู้และร่วมกันพัฒนาท้องถิ่น การถ่ายทอดความรู้ (Knowledge Transfer) จึงเป็นสิ่งที่สำคัญที่ช่วยเชื่อมโยงข้อมูล ข่าวสาร ความรู้ ที่เป็นประโยชน์ระหว่างมหาวิทยาลัยกับชุมชน เกิดการส่งต่อและรับความรู้ที่สามารถนำไปผสมผสานกับความรู้ของชุมชนที่มีอยู่เดิม จนก่อให้เกิดองค์ความรู้ใหม่และถ่ายทอดหมุนเวียนกันต่อไปอย่างเป็นระบบ อาจกล่าวได้ว่าการถ่ายทอดความรู้เป็นกระบวนการสำคัญที่ก่อให้เกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคล หรือกลุ่มบุคคล ในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้เพื่อเป็นตัวช่วยสนับสนุนและพัฒนางานให้เกิดประสิทธิภาพ (วิจารณ์ พานิช, 2546) ซึ่งในบริบทของมหาวิทยาลัย การถ่ายทอดความรู้จะ

ช่วยให้ฐานความรู้ที่ถูกจัดเก็บไว้มีการถ่ายทอดออกไปสู่ชุมชนภายนอก ในรูปแบบของการจัดอบรม สัมมนา โครงการบริการวิชาการ และโครงการวิจัยรับใช้สังคม เป็นต้น ทั้งนี้สามารถทำได้ทั้งในระดับปัจเจก ระดับคณะ และระดับมหาวิทยาลัย

แม้การถ่ายทอดองค์ความรู้ของมหาวิทยาลัยในแต่ละระดับจะมีความสำคัญและก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม แต่งานวิจัยส่วนใหญ่ที่เกี่ยวกับการถ่ายทอดความรู้จะเน้นไปในส่วนของการถ่ายทอดภูมิปัญญา ซึ่งเป็นประเด็นระดับปัจเจกเฉพาะในชุมชน หรืออาจจะพบในกรณีที่หน่วยงานภาครัฐเข้าไปช่วยให้การสนับสนุน ส่วนองค์ความรู้เกี่ยวกับการถ่ายทอดความรู้ระหว่างสถาบันการศึกษากับชุมชนจะได้ค่อนข้างน้อย นอกจากนี้ แม้ว่าสถาบันการศึกษาในระดับอุดมศึกษาจะมีการวิจัยค้นคว้า และให้บริการวิชาการเป็นจำนวนมาก แต่งานวิจัยที่ศึกษาถึงกระบวนการถ่ายทอดความรู้ยังมีอยู่น้อย ทำให้เกิดข้อจำกัดในการสร้างความรู้ความเข้าใจในกระบวนการถ่ายทอดความรู้ลักษณะดังกล่าว บทความนี้จึงต้องการตอบคำถามว่ากระบวนการถ่ายทอดความรู้ระหว่างมหาวิทยาลัยกับชุมชนเป็นอย่างไร ผลการปรับใช้องค์ความรู้ทั้งในฐานะผู้ให้และผู้รับความรู้เป็นอย่างไร ตลอดจนปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการถ่ายทอดและการรับความรู้ของตัวแสดงแต่ละบทบาทในกระบวนการถ่ายทอดความรู้เป็นอย่างไร โดยใช้โครงการอนุรักษ์วิหารพระเจ้าพันองค์ วัดปงสนุก จังหวัดลำปาง ภายใต้โครงการวิจัยรับใช้สังคมของคณะวิจิตรศิลป์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่เป็นกรณีศึกษา เนื่องจากเป็นโครงการเกี่ยวกับการอนุรักษ์ฟื้นฟูมรดกทางวัฒนธรรมล้านนาที่มีการถ่ายทอดองค์ความรู้ด้านศิลปวัฒนธรรมและสถาปัตยกรรมยุคโบราณระหว่างมหาวิทยาลัยกับชุมชน ซึ่งนับว่าเป็นโครงการที่ประสบความสำเร็จจนได้รับรางวัล Award of Merit ประจำปี 2551 ภายใต้โครงการ Asia-Pacific Heritage Awards จากองค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization: UNESCO)

2. การทบทวนวรรณกรรม

แนวคิดที่เป็นรากฐานของการวิจัยนี้ได้แก่ แนวคิดเกี่ยวกับความรู้ แนวคิดการสร้างและการถ่ายทอดความรู้ และแนวคิดปัจจัยความสำเร็จในการถ่ายทอดความรู้

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับความรู้

ความรู้เป็นสิ่งที่ถูกส่งสมมาจากการศึกษาค้นคว้า เรียนรู้ ความสามารถในการปฏิบัติ ประสพการณ์ ค่านิยม ที่นำมากำหนดกรอบการประมวลสารสนเทศ ผสานกับสภาพแวดล้อมของบุคคล จนสามารถนำมาใช้ประโยชน์ ซึ่งแต่ละบุคคลต่างมีวิธีการแตกต่างกันออกไป

(Davenport & Prusak, 2005, p. 20) ซึ่งลำดับขั้นของความรู้ตามนิยามของ Hideo Yamazaki (1999) ให้คำจำกัดความในรูปแบบของปิรามิด ประกอบไปด้วย (1) ข้อมูล (Data) ที่เป็นข้อเท็จจริง ข้อมูลดิบ ที่ยังไม่ผ่านการแปลความหมาย (2) สารสนเทศ (Information) เป็นข้อมูลที่ผ่านการวิเคราะห์ สังเคราะห์ แล้วนำมาใช้ในการบริหารจัดการ ประกอบการตัดสินใจ มีบริบทที่เกิดจากความเชื่อ สามัญสำนึกหรือประสบการณ์ของผู้ใช้สารสนเทศนั้นๆ โดยอยู่ในรูปแบบข้อมูลที่วัดได้และจับต้องได้ แต่มีข้อจำกัดในเรื่องขอบข่ายงานและระยะเวลาที่ใช้ (3) ความรู้ (Knowledge) เป็นสารสนเทศที่ผ่านกระบวนการคิด เปรียบเทียบเชื่อมโยงกับประสบการณ์ จนเกิดความเข้าใจเรื่องนั้นและนำไปใช้ประโยชน์ในสถานการณ์ต่างๆ โดยไม่มีข้อจำกัดเรื่องระยะเวลา (4) ปัญญา (Wisdom) เป็นความรู้ที่อยู่ในตัวบุคคล ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการนำไปใช้ ความรู้สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้ (1) ความรู้โดยนัย หรือความรู้ฝังลึก (Tacit Knowledge) เป็นความรู้ที่อยู่ในตัวของแต่ละบุคคล อันเกิดจากประสบการณ์การเรียนรู้ ความเชื่อและเจตคติ ซึ่งถ่ายทอดผ่านลายลักษณ์อักษรได้ยาก แต่ทั้งนี้ ความรู้จะสามารถพัฒนาขึ้นได้และสามารถถ่ายทอดแบ่งปันไปสู่บุคคลอื่นได้ (2) ความรู้ชัดแจ้ง (Explicit Knowledge) เป็นความรู้ที่สามารถถ่ายทอดออกมาให้เห็นได้ ชัดเจน มีความเป็นเหตุเป็นผล และสามารถรวบรวมถ่ายทอดออกมาในรูปแบบของสื่อต่างๆ เช่น หนังสือ เอกสารรายงาน คู่มือต่างๆ ที่คนสามารถเข้าถึงองค์ความรู้นั้นได้ง่ายและนำมาประยุกต์ใช้ได้อย่างรวดเร็ว (Nonaka & Toyama, 2003)

2.2 แนวคิดการสร้างและการถ่ายทอดความรู้

ความรู้ทั้งสองประเภทมีสำคัญต่อองค์กร โดยเฉพาะความรู้ที่เกิดจากประสบการณ์การทำงาน หากมีการดึงความรู้โดยนัยออกมาใช้แล้วแปลงให้เกิดเป็นความรู้ใหม่จนเกิดการเรียนรู้เพิ่มขึ้น ซึ่งกระบวนการดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของความรู้ที่เรียกว่าเกลียวความรู้ (Knowledge Spiral) หรือ SECI Model ของ Nonaka และ Takeuchi (1995) เป็นการอธิบายการถ่ายทอดความรู้และการเปลี่ยนรูปแบบของความรู้ทั้งสองประเภท จนเกิดเป็นความรู้ใหม่ มีขั้นตอนทั้งหมด 4 ขั้นตอน ได้แก่ Socialization, Externalization, Combination และ Internalization

(1) ในขั้นตอน Socialization หรือ วิธีการปฏิสัมพันธ์ทางสังคม ความรู้ถูกสร้างขึ้นผ่านการปฏิสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์และโครงสร้างทางสังคม การกระทำที่มีปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมส่งผลให้เกิดการขยายความรู้ผ่านกระบวนการแปลงความรู้โดยนัยเป็นความรู้ชัดแจ้ง การสร้างความรู้เริ่มต้นด้วยกระบวนการขัดเกลาทางสังคม หรือ Socialization เป็นการแลกเปลี่ยนความรู้แบบความรู้โดยนัยไปเป็นความรู้โดยนัย (Tacit to Tacit) ซึ่งเป็น

ขั้นตอนในการแปลงความรู้โดยนัย หรือความรู้ที่อยู่ภายในตัวบุคคล ผ่านการแบ่งปัน ประสบการณ์ร่วมกัน สร้างปฏิสัมพันธ์ทางสังคมในแต่ละวัน เนื่องจากความรู้โดยนัยเป็นเรื่องยากที่จะถูกถ่ายทอดอย่างเป็นทางการ เพราะมักจะเกิดขึ้นจากการมีประสบการณ์ตรง เช่น การใช้เวลาร่วมกัน หรืออยู่ในสภาพแวดล้อมเดียวกัน การพบปะพูดคุยในรูปแบบทั้งทางการ และไม่เป็นทางการ วิธีการในกระบวนการ Socialization จึงเป็นการจัดให้คนมีปฏิสัมพันธ์กันในรูปแบบต่างๆ โดยเฉพาะการฝึกทักษะในทางปฏิบัติที่จะก่อให้เกิดการเรียนรู้โดยนัยได้ การปฏิบัติจึงเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างความรู้ฝังลึกเนื่องจากได้รับการพัฒนาโดยผ่านการมีปฏิสัมพันธ์และแลกเปลี่ยนเรียนรู้อย่างใกล้ชิด ดังนั้น Socialization จึงเป็นการแบ่งปันและสร้างความรู้จากความรู้โดยนัยไปสู่ความรู้โดยนัย โดยมีสิ่งสำคัญคือการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ตรงระหว่างผู้ที่สื่อสารและมีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน

(2) *Externalization* หรือ กระบวนการกระจายสู่ภายนอก เป็นการแลกเปลี่ยนความรู้แบบความรู้โดยนัยไปเป็นความรู้ชัดแจ้ง (Tacit to Explicit) ซึ่งเป็นหัวใจของกระบวนการสร้างความรู้ เนื่องจากเป็นการดึงความรู้โดยนัยจากตัวบุคคลผู้ถ่ายทอดออกมาเป็นความรู้ที่ชัดเจนขึ้น ผ่านการบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อที่จะสามารถถ่ายทอด หรือส่งต่อความรู้นั้นไปสู่บุคคลอื่นๆ จนกลายเป็นฐานความรู้ใหม่ เช่น แนวคิด รูปภาพ เอกสาร หรือผ่านการการพูดคุยถกเถียงที่ทำให้เกิดกระบวนการสังเคราะห์ความรู้ แปลงความรู้โดยนัยออกมาเป็นความรู้ ชัดแจ้งที่อยู่ในลักษณะเป็นแนวคิดต้นแบบ

(3) *Combination* ขั้นตอนนี้เป็นการแลกเปลี่ยนความรู้แบบความรู้ชัดแจ้งไปเป็นความรู้ชัดแจ้ง (Explicit to Explicit) โดยความรู้ชัดแจ้งที่รวบรวมทั้งภายในและนอกองค์กร จะถูกรวม แก้ไข และประมวลผล เพื่อจัดการความสลับซับซ้อนให้เป็นระบบผ่านกระบวนการรวบรวมความรู้ จนกลายเป็น

องค์ความรู้ใหม่เป็นกระบวนการที่ทำให้ความรู้สามารถจับต้องได้ นำไปใช้ได้และใช้งานร่วมกันได้ ความรู้ชัดแจ้งจะถูกรวมกันโดยอาศัยการแลกเปลี่ยนของบุคคลเป็นหลัก และเกิดการรวมตัวกันผ่านการสื่อสารช่องทางต่างๆ เช่น การประชุม การสัมมนา การติดต่อผ่านฐานข้อมูลบนระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ ซึ่งความแตกต่างของความรู้ที่นำมา รวมกันนั้นสามารถจัดการได้ด้วยการคิดเชิงตรรกะมากกว่าการสังเคราะห์ เป็นการจัดระบบความรู้จากหลักความเป็นเหตุเป็นผลที่มีประสิทธิภาพในกระบวนการรวมความรู้ชัดแจ้ง

(4) *Internalization* เป็นการแลกเปลี่ยนความรู้แบบความรู้ชัดแจ้งไปเป็นความรู้โดยนัย (Explicit to Tacit) เกิดจากการทำความเข้าใจในความรู้แบบชัดแจ้งของบุคคล จนเกิดเป็นความรู้ขึ้น ขั้นตอนนี้เป็นกระบวนการเรียนรู้จากการกระทำ (Learning by doing)

เนื่องจากความรู้ที่สร้างขึ้นและใช้ร่วมกันจะถูกแปลงเป็นความรู้โดยนัยโดยตัวบุคคลผ่านกระบวนการรวมความรู้สู่ภายในตัวตน ขั้นตอนนี้เรียกได้ว่าเป็นความเข้าใจในทางปฏิบัติ ซึ่งองค์ความรู้นั้นจะถูกประยุกต์และนำมาใช้ในสถานการณ์จริง จนกลายเป็นพื้นฐานในการปฏิบัติครั้งใหม่ ดังนั้นความรู้ที่สร้างขึ้นซึ่งจะต้องถูกนำมาปฏิบัติหรือสะท้อนคิด อันก่อให้เกิดประสบการณ์จึงจะสามารถกลายเป็นความรู้โดยนัยของบุคคลได้อย่างแท้จริง ความรู้ที่ถูกสร้างขึ้นจึงมีลักษณะที่เรียกว่า “ความรู้เชิงปฏิบัติการ” ยกตัวอย่างเช่น การอบรมเชิงปฏิบัติการที่สามารถช่วยให้ผู้เข้ารับการอบรมเข้าใจเนื้อหาของความรู้ได้มากกว่าการนั่งฟังเพียงอย่างเดียว ความนิยมในการเรียนรู้โดยการกระทำคือวิธีการที่มีประสิทธิภาพ โดยผ่านการอ่านหนังสือ เอกสารแล้วทำความเข้าใจ หรือผ่านการฝึกปฏิบัติการนำเอาความรู้ไปใช้กระบวนการต่างๆ จะเกิดขึ้นหมุนวนกันไปซ้ำแล้วซ้ำเล่า ซึ่งในแต่ละกระบวนการที่เกิดการเปลี่ยนรูปแบบระหว่างความรู้โดยนัยกับความรู้ชัดแจ้งจะทำให้เกิดความรู้ใหม่เพิ่มขึ้นยังสามารถกระตุ้นให้กระบวนการทั้ง 4 เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องจนเกิดเป็นเกลียวความรู้ (Knowledge Spiral) และยิ่งเกลียวความรู้หมุนเร็วเท่าไรก็จะทำให้เกิดความรู้เพื่อนำไปใช้ประโยชน์กับองค์กรได้มากขึ้น

2.3 ปัจจัยความสำเร็จในการถ่ายทอดความรู้ (Key Success Factors)

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง (บุญดี บุญญากิจ, 2547; ณรัฐ ประสุนิงค์, 2558; ยุพร ศุทธรัตน์, 2552) พบว่า ปัจจัยความสำเร็จในการถ่ายทอดความรู้ประกอบด้วย (1) ภาวะผู้นำและกลยุทธ์ (Leadership and Strategy) เป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้การถ่ายทอดความรู้ประสบความสำเร็จ เนื่องจากผู้บริหารต้องเข้าใจแนวคิดและตระหนักถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ตลอดจนผลักดันสร้างบรรยากาศให้เกิดการทำงานเป็นทีม ทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้ของของผู้ปฏิบัติงาน (2) วัฒนธรรมองค์กร (Organizational Culture) เช่น วัฒนธรรมการแลกเปลี่ยนและแบ่งปันความรู้ระหว่างบุคคล ซึ่งบางครั้งอาจเกิดปัญหาไม่ยอมแลกเปลี่ยนความรู้ระหว่างกันเพราะกลัวความสำคัญของตนเองจะหมดไป ซึ่งเป็นหนึ่งในสิ่งที่กีดกันไม่ให้เกิดการถ่ายทอดความรู้จึงต้องมีการจัดการการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม (Transition and Behavior Management) เนื่องจาก วัฒนธรรมเป็นสิ่งที่สำคัญมากสำหรับองค์กรเพราะมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของคนและเป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงได้ยาก การจัดการความรู้ที่มีประสิทธิภาพต้องเริ่มต้นจากการที่คนในองค์กรมีการแลกเปลี่ยน แบ่งปัน และถ่ายทอดความรู้ซึ่งกันและกัน การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมเป็นสิ่งที่ต้องทำอย่างต่อเนื่องเพื่อให้เกิดความเชื่อและพฤติกรรมที่องค์กรต้องการปรับเปลี่ยนเพื่อเป็นบรรทัดฐานและค่านิยมจนก่อให้เกิดเป็นวัฒนธรรมขึ้นมาได้ โดยกระบวนการนี้ต้องเน้น

ไปที่เรื่องการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของคนในองค์กรให้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้โดยการส่งเสริมและสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง (3) การสื่อสาร (Communication) เป็นหัวใจหลักที่ทำให้คนเข้าใจถึงสิ่งที่กำลังจะเกิดขึ้น สิ่งที่ต้องรู้คือต้องสื่อสารให้ทุกคนเข้าใจคือ เป้าหมายคืออะไร สิ่งที่กำลังทำคืออะไร และมีแนวทางการไปถึงเป้าหมายอย่างไร ซึ่งองค์กรจะต้องมีการวางแผนการสื่อสารอย่างเป็นระบบและทำอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอตรงเท่าที่องค์กรต้องการให้การจัดการความรู้ การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และการถ่ายทอดความรู้เกิดขึ้นจนกลายเป็นวัฒนธรรมโดยต้องคำนึงถึงองค์ประกอบหลัก 3 อย่างด้วยกัน คือ เนื้อหาที่ต้องการสื่อสาร กลุ่มเป้าหมาย และช่องทางในการสื่อสาร เป็นเครื่องมือที่ช่วยให้การแลกเปลี่ยนและถ่ายทอดความรู้ทำได้ง่ายขึ้นสามารถค้นหาความรู้ และดึงองค์ความรู้ไปปรับใช้เพื่อพัฒนาการทำงาน หรือต่อยอดสร้างองค์ความรู้ใหม่ได้ง่ายยิ่งขึ้น (4) กระบวนการและเครื่องมือ (Processes and Tools) เปรียบเสมือนแกนหลักที่จะช่วยให้พฤติกรรมของการแลกเปลี่ยนความรู้ในองค์กรสามารถเกิดขึ้นได้รวดเร็วและสะดวกยิ่งขึ้น ซึ่งการเลือกใช้เครื่องมือและกระบวนการต้องให้ความสำคัญกับความรู้ทั้ง 2 ประเภท คือ Tacit คือความรู้ที่อยู่ในตัวคนจะสามารถสื่อสารได้ดีที่สุดผ่านการปฏิสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างผู้ให้ความรู้และผู้รับความรู้ และ Explicit เทคโนโลยีสารสนเทศจะช่วยให้สามารถแลกเปลี่ยนความรู้ประเภทนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งนี้ เครื่องมื่อยังสนับสนุนให้เกิดการถ่ายทอดข้อมูลระหว่างบุคคลหรือหน่วยงาน รวมถึงอำนวยความสะดวกในการเข้าถึงข้อมูลต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สามารถแบ่งออกได้ 2 กลุ่ม ดังนี้ (ก) เครื่องมือที่ช่วยในการเข้าถึงความรู้ ซึ่งเหมาะกับความรู้ประเภท Explicit ได้แก่ การจัดเก็บความรู้ และวิธีปฏิบัติที่เป็นเลิศไว้ในรูปแบบเอกสาร หรือสารสนเทศ ที่คนสามารถเข้าถึงองค์ความรู้นั้นได้ง่าย (ข) เครื่องมือที่ช่วยในการถ่ายทอดความรู้ ซึ่งเหมาะกับความรู้ประเภท Tacit แม้องค์กรจะพยายามจัดทำเอกสารและฐานข้อมูล หรือสร้างช่องทางต่างๆ เพื่อให้คนเข้าถึงความรู้ได้ แต่สำหรับความรู้ Tacit ต้องอาศัยการถ่ายทอดโดยการปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลเป็นหลัก (5) การวัดผล (Evaluation) เป็นสิ่งสำคัญที่ช่วยบ่งบอกถึงสถานะของกระบวนการหรือกิจกรรมต่างๆ ซึ่งผลจากการวัดจะสะท้อนถึงประสิทธิภาพประสิทธิผลที่จะช่วยให้องค์กรสามารถทบทวนแก้ไขปัญหาคือข้อบกพร่องในกระบวนการต่างๆ ได้ ทั้งนี้ จุดประสงค์ของการวัดผลแท้จริงแล้วไม่ใช่เชิงควบคุมแต่เป็นเชิงการจัดการและการเรียนรู้พัฒนา (6) โครงสร้างขององค์กร (Organizational Structure) ต้องเอื้อต่อการถ่ายทอดแลกเปลี่ยนเรียนรู้ (7) การเรียนรู้ (Learning) เป็นองค์ประกอบเพื่อเตรียมความพร้อมของบุคลากรทุกระดับในการสร้างความเข้าใจ และสร้างความตระหนักถึงความสำคัญของการแลกเปลี่ยนส่งต่อความรู้ระหว่างกัน ซึ่งปัจจัยทั้ง 7 ประการที่ผู้เขียนสรุปมานี้เป็นองค์ประกอบสำคัญที่

จะช่วยให้สามารถดำเนินกิจกรรมการถ่ายทอดแลกเปลี่ยนเรียนรู้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น แต่ทั้งนี้ ไม่สามารถสรุปได้ว่าปัจจัยใดมีความสำคัญมากที่สุด เนื่องจากองค์ประกอบทั้ง 7 ประการ ต่างมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน หากสามารถบริหารจัดการได้อย่างเป็นระบบ เป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกัน การถ่ายทอดส่งต่อความรู้ที่มีประสิทธิภาพจะเกิดขึ้นได้ไม่ยาก

3. ระเบียบวิธีวิจัย

ในการศึกษาวิจัยเรื่องการถ่ายทอดความรู้สู่ชุมชน ผู้วิจัยเลือกศึกษาโครงการอนุรักษ์วิหารพระเจ้าพันองค์ วัดปงสนุก จังหวัดลำปาง เนื่องจากมีกระบวนการถ่ายทอดความรู้ระหว่างมหาวิทยาลัยเชียงใหม่กับชุมชนปงสนุก และผลการดำเนินโครงการวิจัยรับใช้สังคมโครงการนี้ยังได้รับรางวัล Award of Merit ประจำปี 2551 ภายใต้โครงการ Asia-Pacific Heritage Awards จากองค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) และเป็นวัดแห่งแรกและแห่งเดียวในประเทศไทย ผู้ให้ข้อมูลสำหรับการศึกษานี้เน้นผู้ให้ข้อมูลหลักเกี่ยวกับประเด็นในการวิจัยนี้เท่านั้น ประกอบด้วยผู้ให้ข้อมูล 5 กลุ่ม ได้แก่ (1) หัวหน้าโครงการ (2) เจ้าหน้าที่ฝ่ายวิจัยและบริการวิชาการของคณะ (3) คณะผู้ดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับโครงการ (4) ผู้นำชุมชน (5) ชาวบ้านผู้เข้าร่วมโครงการ ผู้วิจัยเก็บข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลหลักกลุ่มละ 1-2 คน รวมจำนวนผู้ให้ข้อมูลทั้งหมด 19 คน ด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่มโดยใช้แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งมีโครงสร้างเป็นเครื่องมือ โดยมีการกำหนดคำถามต่างๆ ไว้เป็นกรอบประเด็นการศึกษา จำนวน 2 ชุด คือ ชุดสำหรับชุมชน และชุดสำหรับผู้ดำเนินโครงการ/เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง รวมไปถึงการศึกษาข้อมูลเอกสารเพื่อใช้เป็นส่วนเสริมในการตอบคำถามงานวิจัย และในส่วนของกรณีศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลทีรวบรวมนมาใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเนื้อหาแบบสร้างข้อสรุป เพื่อค้นหารูปแบบกระบวนการถ่ายทอดความรู้ของกรณีศึกษาข้างต้น

4. ผลการศึกษา กรณีศึกษาโครงการอนุรักษ์วิหารพระเจ้าพันองค์ วัดปงสนุก จังหวัดลำปาง

ในจากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง (อิโคโมสไทย, 2550; วรลัญจก์ บุญยสุรัตน์, 2558; เกรียงไกร เกิดศิริ, 2550) สามารถสรุปความเป็นมาของโครงการอนุรักษ์วิหารพระเจ้าพันองค์ วัดปงสนุก จังหวัดลำปาง ได้ดังนี้ วัดปงสนุกเหนือ เป็นโบราณสถานแห่งหนึ่งใน

จังหวัดลำปาง โดยสันนิษฐานว่าสร้างในสมัยพระเจ้าอานันทยศผู้ทรงสร้างเมืองเขลางค์นคร เมื่อปี พ.ศ. 1123 ซึ่งมีความสำคัญทางประวัติศาสตร์เมืองเขลางค์เป็นอย่างมาก ทั้งเป็นสถานที่ดำเนินน้ำขังเมืองราวปี พ.ศ. 2302 และเป็นสถานที่ฝังเสาอินทขิล (เสาหลักเมือง) หลักแรกในสมัย เจ้าหลวงญวนรังสิราชธรรม เมื่อปี พ.ศ. 2400 ปัจจุบัน วัดปงสนุกแยกออกเป็น 2 วัด คือ วัดปงสนุกเหนือ และวัดปงสนุกใต้ สาเหตุเนื่องมาจากในอดีตมีพระสงฆ์และสามเณรจำนวนมากจึงมีการแบ่งพื้นที่เพื่อกำหนดความรับผิดชอบในการช่วยกันดูแลรักษา จนเมื่อปี พ.ศ. 2429 ได้มีการบูรณะครั้งใหญ่โดยเริ่มจากการซ่อม พระเจดีย์ สร้างฉัตร ก่อซุ้มประตูโขง วิหารหลังมียอดหรือวิหารพระเจ้าพันองค์ หรือวิหาร 12 ราศี หรือวิหารสะเดาะเคราะห์ เนื่องจากในสมัยก่อนทั้งเจ้านายชั้นสูงและประชาชนทั่วไป เมื่อมีเคราะห์ต่างก็จะพากันมาสะเดาะเคราะห์ ณ วิหารแห่งนี้ทั้งสิ้น เมื่อเวลาผ่านไปสิ่งก่อสร้างสถาปัตยกรรมและวัตถุต่างๆ ย่อมเสื่อมลงตามกาลเวลา จึงกลายเป็นจุดเริ่มต้นความตระหนักของชุมชนที่มีต่อโบราณสถาน โบราณวัตถุ อันเป็นหลักฐานสำคัญทาง ประวัติศาสตร์ที่บอกเล่าเรื่องราวความเป็นมาของปรัชญา ศาสนา และชุมชน ส่งผลให้เกิดแนวคิดที่จะบูรณปฏิสังขรณ์เจดีย์ และจัดรมุขวิหารพระเจ้าพันองค์ สถาปัตยกรรมที่ผสมผสานงานจิตรกรรมระหว่าง ไทย จีน พม่า อายุเก่าแก่กว่า 500 ปี ซึ่งมีเพียงแห่งเดียวในประเทศไทย และขึ้นทะเบียนอยู่ภายใต้ความดูแลของกรมศิลปากร ประกอบกับได้รับความสนใจจากนักท่องเที่ยวชาวไทยและต่างประเทศ รวมทั้งกลุ่มนักเรียนนักศึกษาจากสถาบันต่างๆ ได้เข้ามาเยี่ยมชมศึกษาค้นคว้าข้อมูลทางประวัติศาสตร์จากวัดเป็นจำนวนมาก ทางเจ้าอาวาส ผู้นำชุมชน และชาวบ้านจำนวนหนึ่งจึงเห็นว่าควรอนุรักษ์สิ่งที่ชุมชนมีอยู่โดยการบูรณะซ่อมแซมวิหาร อาคาร และโบราณวัตถุอันเก่าแก่เพื่อรักษาสืบต่อไปให้คนรุ่นหลังได้ศึกษาเรื่องราวทางประวัติศาสตร์เมืองลำปางสืบไป

กระบวนการอนุรักษ์เริ่มต้นเมื่อปลายปี พ.ศ.2548 จากการที่คนกลุ่มเล็กๆ ในชุมชนขอความร่วมมือ จากสถาบันการศึกษาให้เข้ามามีบทบาทในการบูรณะวิหารพระเจ้าพันองค์ เนื่องจากสถานการณ์ของหมู่บ้าน ในช่วงแรกนั้นมีความเห็นเป็น 3 แนวทาง คือ

- (1) การอนุรักษ์คงไว้ซึ่งวิหารหลังเดิมทั้งหมด โดยไม่ทำการซ่อมแซม
- (2) การรื้อถอนวิหารเดิมออก แล้วทำการสร้างใหม่โดยปรับเปลี่ยนโครงสร้างตามยุคสมัย
- (3) การบูรณปฏิสังขรณ์ โดยการซ่อมแซมต่อเติมส่วนที่เสียหายด้วยวัสดุใกล้เคียง และคงรูปลักษณะวิหารให้เหมือนของเดิมมากที่สุด

จึงนำมาสู่การนำเรื่องบูรณะวิหารดังกล่าวเข้าสู่ที่ประชุมหมู่บ้านเพื่อร่วมกันหาข้อตกลงและแนวปฏิบัติในการรักษาสาธารณสมบัติของชาติและชุมชน “กระบวนการที่ทำ

ในช่วงแรกเริ่มต้นด้วยการสร้างความเข้าใจและปรับเปลี่ยนวิธีคิดของคนในชุมชนให้ตระหนักถึงความสำคัญในสิ่งที่ชุมชนมีอยู่ เพื่อที่จะให้คนในชุมชนเข้ามาช่วยกันดำเนินงาน โดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกันคือการอนุรักษ์วิหารพระเจ้าพันองค์ที่เป็นมรดกตกทอดทางวัฒนธรรมของชุมชน” จากการสัมภาษณ์ รองศาสตราจารย์ ดร.วรลัญจก์ บุญสุรัตน์ คณบดี คณะจิตรศิลป์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ หัวหน้าโครงการฯ กล่าวว่าได้เริ่มมีแลกเปลี่ยนข้อมูลความรู้กับคนในชุมชนในเรื่องของประวัติศาสตร์ความเป็นมาของชุมชนปงสนุก และวิหารพระเจ้าพันองค์หลังดังกล่าว เพื่อสร้างความเข้าใจในประวัติศาสตร์ชุมชนให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เนื่องจากสมาชิกชุมชนมีความรู้อย่างจำกัดเรื่องประวัติศาสตร์และคุณค่าของตัวอาคาร โดยให้ผู้สูงอายุในชุมชนที่รู้เรื่องราวความเป็นมาถ่ายทอดองค์ความรู้ดังกล่าวให้กับอาจารย์ ทีมงานมหาวิทยาลัย และกลุ่มสมาชิกชุมชนที่เป็นเยาวชนรุ่นหลัง ก่อให้เกิดช่วงเวลาในการเตรียมการให้ชุมชนรู้จักคุณค่าของตนเอง ชุมชน และอาคาร

การสร้างกิจกรรมแบบอาสาสมัครร่วมกับชุมชน เพื่อให้เกิดการยอมรับ และส่งเสริมศักยภาพชุมชนคณะสงฆ์ นักเรียน เนื่องจากกรมศิลปากรไม่สามารถดำเนินการสนับสนุนงบประมาณและบุคลากรที่ต้องใช้ในการดูแลโบราณสถานได้ทั้งหมดตามที่มีการร้องขอจากหน่วยงานต่างๆ เหตุนี้จึงนำมาสู่การนำเรื่องบูรณะวิหารดังกล่าวเข้าสู่ที่ประชุมหมู่บ้านเพื่อร่วมกันหาข้อตกลงและแนวปฏิบัติในการรักษาสาธารณสมบัติของชาติและชุมชน “เริ่มแรกคือทางวัดมีความต้องการที่จะซ่อมวิหาร แต่ยังมีข้อกังวลในเรื่องของการซ่อมแซมว่าจะทำอย่างไรให้ถูกต้องตามแบบ เนื่องจากวิหารพระเจ้าพันองค์นี้ถูกขึ้นทะเบียนเป็นโบราณสถานโดยกรมศิลปากรและยังติดในเรื่องของข้อกฎหมาย ดังนั้น ทางคณะจิตรศิลป์ นำโดยอาจารย์วรลัญจก์ จึงได้เข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการในขั้นตอนแรก เป็นการสำรวจสภาพความเสียหายของอาคารและรายงานไปยังกรมศิลปากรเพื่อขออนุญาตซ่อมแซมสถานที่” จากคำบอกเล่าของพระอาจารย์น้อย นรุตตโม รองเจ้าอาวาสวัดปงสนุก ไม่เพียงแค่มหาวิทยาลัยเชียงใหม่เท่านั้น การบูรณะวิหารพระเจ้าพันองค์ในครั้งนี้ ยังเป็นการสร้างเครือข่ายที่ดึงกลุ่มคนที่มีความสนใจในเรื่องเดียวกันมาแลกเปลี่ยนเรียนรู้สร้างการบูรณาการ ความรู้ในการทำงานร่วมกันทั้งคนในชุมชน นักเรียน นักศึกษาจาก มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย มหาวิทยาลัยศิลปากร ภาครัฐ และภาคเอกชน โดยเน้นการเชื่อมโยงสร้างปฏิสัมพันธ์ให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันและสามารถทำงานร่วมกันได้ ซึ่งก่อนเริ่มงานอนุรักษ์นั้น ทุกคนต้องทำความเข้าใจความเป็นมา บริบทพื้นที่ชุมชน ตลอดจนวิถีชีวิตและวัฒนธรรม ที่สามารถทำให้มองเห็นภาพรวมของชุมชนปงสนุก แต่ละคนรับบทบาทหน้าที่ต่างกันไป โดยมีทีมงานอาจารย์มหาวิทยาลัยเป็นตัวหลักในการทำงาน และนำความรู้ทั้งในส่วนของกระบวนการทำงานด้านการอนุรักษ์สถาปัตยกรรม กระบวนการฟื้นฟู

พลังชุมชน โดยการสร้างความรู้ความตระหนัก เข้าใจในแนวทางการอนุรักษ์ และการสร้างเครือข่ายมาบูรณาการกัน ซึ่งทำให้การบูรณะวิหารพระเจ้าพันองค์ วัด และชุมชน ดำเนินไปพร้อมกับกระบวนการถ่ายทอดความรู้ระหว่างกันผ่านการปฏิสัมพันธ์ทางสังคม การประชุม การบรรยาย และการจัดทำฐานข้อมูลชุมชน เกิดการ “รับเข้า-นำไปใช้” วนกันเป็นวงจรความรู้ที่เกิดการรวมความรู้ชุดแจ้งเหล่านั้นเข้าด้วยกัน กลายเป็นองค์ความรู้ที่ถูกค้นพบใหม่และเกิดขึ้นอย่างเป็นพลวัต อันเป็นการสร้างความรู้ ส่งต่อความรู้ และเรียนรู้ร่วมกัน ส่งผลให้การบูรณะวิหารพระเจ้าพันองค์ประสบผลสำเร็จเป็นอย่างดี

การบูรณะอาคารวิหารพระเจ้าพันองค์ในโอกาสนี้ นอกจากจะช่วยยึดลมหายใจของอาคารเก่าแก่ให้ยืนหยัดสืบทอดองค์ความรู้และความงามได้ต่อไป ยังเป็นการสร้างประวัติศาสตร์หน้าใหม่ที่แสดงถึงความร่วมมือ ร่วมใจ ความศรัทธา ความเสียสละของผู้คนจำนวนมาก กระบวนการทำงานทั้งหมดได้สร้างให้เกิดกระแสตื่นตัวทางด้านการอนุรักษ์ในระดับท้องถิ่น และก่อให้เกิดโครงการต่อเนื่องเป็นปฏิกิริยาลูกโซ่ (Chain Reaction) อีกหลายโครงการในพื้นที่จังหวัดใกล้เคียง ไม่เพียงเท่านั้นยังเกิดการพัฒนาชุมชนให้เป็นแหล่งเรียนรู้กลางแจ้งของหน่วยงานต่างๆ เป็นที่สนใจศึกษา เช่น โครงการจัดการภูมิทัศน์วัฒนธรรม กระทรวงวัฒนธรรม โครงการล้านคำล่ำปาง เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของคนให้อยู่อาศัยร่วมกับมรดกทางวัฒนธรรมของตนเองได้อย่างเป็นสุข โครงการแผนที่มรดกทางวัฒนธรรม รวมไปถึงโครงการจัดทำฐานข้อมูลอาคารที่ควรค่าแก่การอนุรักษ์ของสมาคมสถาปนิกสยามฯ เป็นต้น พระภิกษุสงฆ์ในวัดได้กลายเป็นผู้รู้และนำประสบการณ์ไปสอนชาวชุมชนเปลี่ยนบทบาทจากการเป็นเพียงผู้ร่วมโครงการ กลายเป็นผู้นำโครงการในชุมชนอื่นๆ ที่มาขอความอนุเคราะห์ จนกลายเป็นผู้นำของจังหวัดในเรื่องการอนุรักษ์ นอกจากนั้นในการขยายองค์ความรู้สู่นานาชาติก็ดำเนินการอย่างต่อเนื่องโดยเป็นหนึ่งในโครงการที่มีวิธีการปฏิบัติงานที่เป็นเลิศ (Best Practice) ของอาเซียน ที่สนับสนุนโดยกระทรวงวัฒนธรรมร่วมกับกรมศิลปากร

ความสำเร็จในการอนุรักษ์โบราณสถานไทย ไม่ว่าจะเป็นการรักษาคุณค่าทางประวัติศาสตร์และหลักฐานทางวิชาการ หรือมูลค่าซึ่งเป็นสิ่งที่ตามมาในชั้นหลัง ดังกรณีการอนุรักษ์วิหารพระเจ้าพันองค์ วัดปงสนุก ที่เป็นแหล่งเรียนรู้สำหรับนักท่องเที่ยวในการทำความเข้าใจกับความหมายและคุณค่าของการอนุรักษ์ได้อย่างแท้จริง ซึ่งผลสำเร็จในระดับรางวัล Award of Merit ประจำปี 2551 ภายใต้อาเซียน Asia-Pacific Heritage Awards จากองค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) แต่ความสำเร็จเหนือสิ่งอื่นใด คือ การสร้างคนให้มีจิตสำนึกของนักอนุรักษ์ สำนึกและห่วงแหนในโบราณสถานซึ่งเป็นมรดกทางวัฒนธรรมที่ควรภาคภูมิใจ และสามารถเลือก

แนวทางการจัดการการอนุรักษ์ที่มีความเหมาะสมกับบริบทตามความต้องการของท้องถิ่น และสร้างการพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน

4.1 กระบวนการถ่ายทอดความรู้

จากการศึกษากระบวนการถ่ายทอดความรู้ในโครงการอนุรักษ์ชีวหารพระเจ้าพันองค์วัดปงสนุก สามารถได้ข้อสรุปที่เชื่อมโยง 4 ประเด็นหลัก อันได้แก่ (1) ตัวแสดงหลัก (2) บทบาทหน้าที่ของตัวแสดง (3) การเคลื่อนที่ของความรู้ และ (4) ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการ ซึ่งแสดงดังแผนภาพข้างต้น

ณ จุดเวลาที่ 1 ตัวแสดงหลักในจุดนี้ คือ อาจารย์มหาวิทยาลัย มีบทบาทเป็นผู้ถ่ายทอดองค์ความรู้ตั้งต้น ซึ่งได้แก่ ความรู้ด้านประวัติศาสตร์สถาปัตยกรรม โบราณคดี การอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมชุมชน ซึ่งชุดความรู้ดังกล่าวเมื่อมารวมกันแล้วเกิดเป็น “องค์ความรู้ตั้งต้น” (K1) องค์ความรู้ตั้งต้นดังกล่าวถูกถ่ายทอดจากอาจารย์ โดยผ่านการมีปฏิสัมพันธ์ทางสังคม (Socialization) ซึ่งเป็นรูปแบบแรกเริ่มที่จะนำความรู้โดยนัยถ่ายทอดให้ผู้นำชุมชนผ่านการประชุม ปรึกษาหารือ ในขณะที่เดียวกันก็เกิดกระบวนการกระจายความรู้สู่ภายนอก (Externalization) โดยการรวบรวมความรู้โดยนัยที่อาจารย์และทีมงานวิจัยมีอยู่ในตนเองถ่ายทอดออกมาเป็นความรู้ชัดแจ้งในรูปแบบของสื่อ วิดิทัศน์ การบรรยายเกี่ยวกับประวัติศาสตร์เรื่องราวความเป็นมา ความสำคัญของวิหาร วัด และชุมชนปงสนุก เพื่อให้ผู้นำชุมชนเกิดการรับรู้ ตระหนักในคุณค่าของสมบัติชุมชนซึ่งกระบวนการดังกล่าวได้นำมาสู่การร่วมกันหาแนวทางดำเนินการเกี่ยวกับชีวหารพระเจ้าพันองค์ในลำดับเวลาต่อไป ทั้งนี้ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการถ่ายทอดความรู้ตั้งต้น (K1) ได้แก่ การได้รับการสนับสนุนจากมหาวิทยาลัย ทั้งในเรื่องของบุคลากร งบประมาณและนักศึกษา รวมไปถึงสถาบันการศึกษาอื่น อันได้แก่ มหาวิทยาลัยศิลปากร และมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย ที่ให้ความร่วมมือโดยคณาจารย์ และนักศึกษาในการดำเนินโครงการปัจจัยตัวต่อไปได้แก่ ขอบข่ายองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับโครงการ ซึ่งนับว่าเป็นองค์ความรู้ที่ค่อนข้างถ่ายทอดได้ยาก เนื่องจากความรู้ด้านการซ่อมแซมสถาปัตยกรรม เป็นความรู้ที่ประกอบไปด้วยทักษะความสามารถในการลงมือปฏิบัติ ซึ่งการถ่ายทอดความรู้ดังกล่าวให้ชาวชุมชนหรือตัวแทนชาวบ้าน อาจเป็นไปได้ในลักษณะของความรู้เบื้องต้น แต่เมื่อจะลงลึกถึงรายละเอียดจะต้องอาศัยการลงมือปฏิบัติเพื่อให้เกิดการเรียนรู้และสร้างความเข้าใจได้ง่ายขึ้น

ณ จุดเวลาที่ 2 ตัวแสดงหลักในจุดนี้ คือ กลุ่มพระสงฆ์ และผู้นำชุมชน ซึ่งมีบทบาทอันเป็นทั้งผู้รับรองความรู้และผู้แปลงสภาพความรู้ ซึ่งบทบาทผู้รับรองความรู้ เกิดจากการที่อาจารย์ผู้นำมหาวิทยาลัยได้ทำการถ่ายทอดความรู้ตั้งต้น (K1) ในจุดเวลาที่ 1

ให้แก่ชุมชน โดยมีตัวแทนหลักคือเจ้าอาวาส พระสงฆ์ และผู้นำชุมชนปงสนุก เป็นกลุ่มแรกเริ่มแนวคิดการบูรณะวิหารพระเจ้าพันองค์ที่มีสภาพทรุดโทรม โดยการติดต่อผู้มีความรู้ความสามารถจากสถาบันการศึกษาเพื่อร่วมกันหาแนวทางดำเนินการ ผ่านวิธีการมีปฏิสัมพันธ์ทางสังคม การปรึกษาหารือ การพบปะพูดคุยถ่ายทอดความรู้ระหว่างกัน จากนั้นจึงเกิดการซึมซับองค์ความรู้ที่เกี่ยวกับศิลปวัฒนธรรม สถาปัตยกรรม รวมไปถึงกระบวนการอนุรักษ์โบราณสถานโบราณวัตถุ และวัฒนธรรมชุมชน ความรู้ชุดนี้เมื่อรวมกันจึงเกิดเป็น“ความรู้ที่รับรู้” (K2) ของคนชุมชน โดยมีปัจจัยที่ส่งผลต่อการถ่ายทอดความรู้ ณ จุดเวลาดังกล่าวนี้นี้ ได้แก่ (1) การยอมรับในตัวผู้ถ่ายทอดความรู้ และ (2) ประสบการณ์การทำงานชุมชน นับว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่ความรู้จะสามารถถ่ายทอดและเกิดการซึมซับความรู้ โดยก่อนการเริ่มบูรณะวิหาร ทีมงานจากมหาวิทยาลัยได้สร้างปฏิสัมพันธ์กับผู้นำและชาวบ้านในชุมชน เพื่อให้เกิดการยอมรับและเห็นด้วยในแนวทางที่กำลังจะดำเนินการร่วมกัน จนเกิดความรู้สึกว่าทีมงานเป็นกลุ่มคนที่ทำงานโดยมีเป้าหมายเพื่อชุมชนอย่างแท้จริง เมื่อเกิดการยอมรับและความไว้วางใจแล้ว การถ่ายโอนความรู้ก็จะเป็นกระบวนการที่สามารถทำได้ไม่ยากในขั้นต่อไป เพราะความรู้จากอาจารย์จะถูกถ่ายทอดให้แก่กลุ่มตัวแทนและผู้นำชุมชนได้มากกว่า ทั้งนี้ ก็จะมีการซึมซับความรู้และเกิดการแปลงเป็นความรู้โดยนัยได้มากกว่าการไม่เปิดใจยอมรับ รวมไปถึงประสบการณ์การทำงานร่วมกันของชุมชนก็เป็นพื้นฐานสำคัญสำหรับการรับความรู้ เนื่องจากหากกลุ่มผู้นำชุมชนมีทักษะในการทำงานเพื่อชุมชนและยังเป็นคนในชุมชน นอกจากนี้ยังเคยร่วมงานกับทีมงานมหาวิทยาลัยทำให้สามารถเชื่อมโยงองค์ความรู้และซึมซับความรู้ได้มากกว่า ส่งผลให้เกิดกระบวนการรับความรู้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะการเชื่อมโยงนั้นทำให้เกิดความเข้าใจกระบวนการทำงานได้ดีแม้กระบวนการนั้นจะมีความซับซ้อนก็ตาม

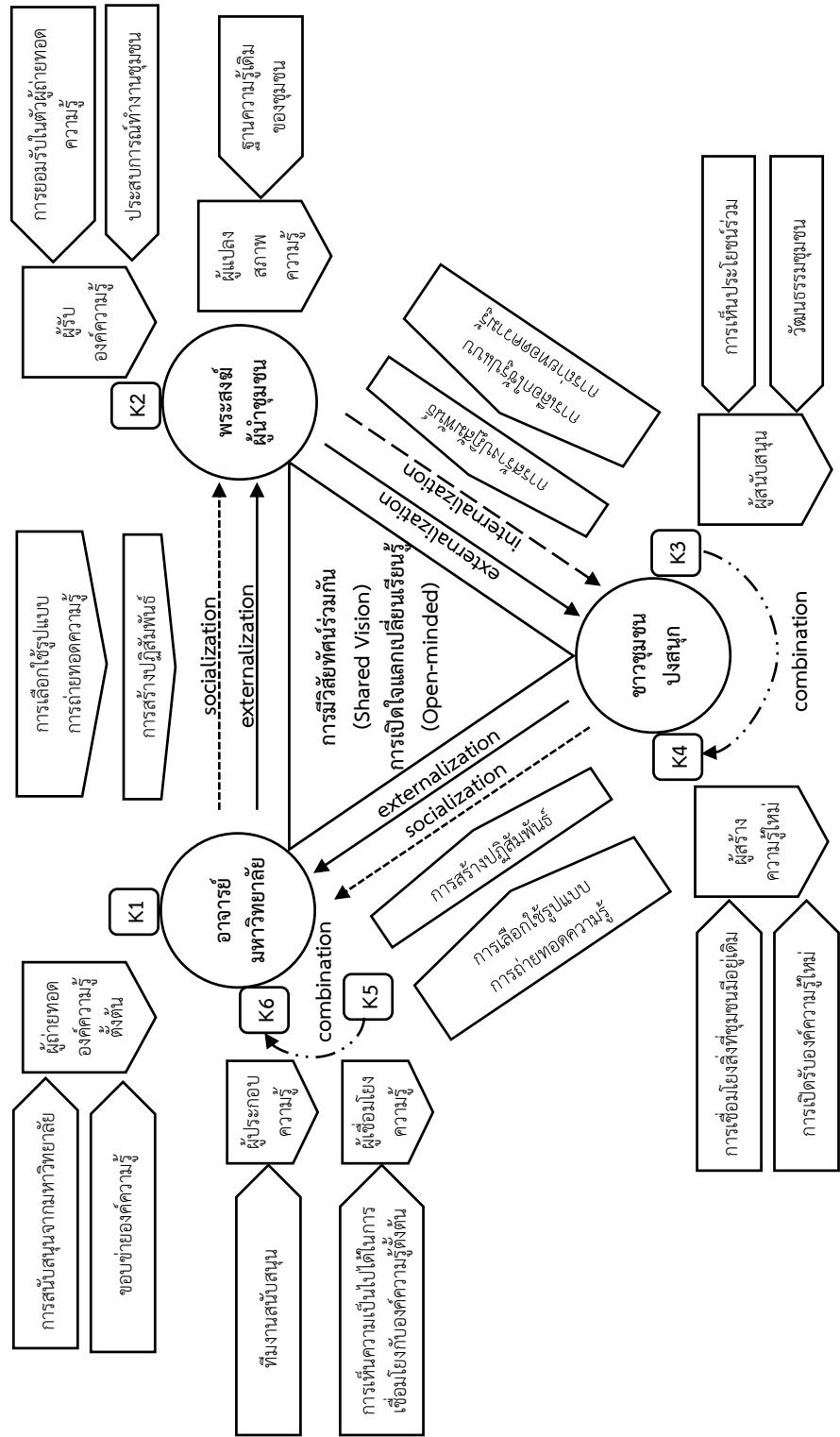
ในขณะที่บทบาทผู้แปลงสภาพความรู้เกิดจากการที่กลุ่มตัวแทนชุมชนปงสนุกบางคนเมื่อได้ซึมซับความรู้ ผ่านวิธีการปฏิสัมพันธ์ทางสังคม และการนำเสนอข้อมูลผ่านสื่อสารสนเทศแล้ว ก็นำความรู้ที่รับรู้ขึ้นมาผสานผ่านกระบวนการคิดและประสบการณ์ที่ตนมี จนเกิดการซึมซับความรู้สู่ภายใน (Internalization) ซึ่งเป็นการแปลงสภาพความรู้ที่ได้รับให้เป็นความรู้โดยนัยต่อเนื่องในตนเอง ทั้งนี้ปัจจัยที่ส่งผลต่อการแปลงสภาพความรู้ คือการที่บุคคลมีฐานความรู้เดิมเกี่ยวกับชุมชน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องราวความเป็นมาในอดีตหรือข้อมูลอันเกี่ยวข้องกับชุมชนในปัจจุบัน ซึ่งผู้ที่มีฐานความรู้ชุดนี้อยู่แล้วนั้นจะสามารถทำการ Internalization ได้ดีกว่าคนที่เพิ่งรับรู้ข้อมูลดังกล่าวของชุมชน

ณ จุดเวลาที่ 3 ตัวแสดงหลักในจุดนี้ คือ ชาวชุมชนปงสนุก ซึ่งมีบทบาทเป็นผู้สนับสนุน สืบเนื่องจากเมื่อก่อนกลุ่มตัวแทนชุมชนที่ประกอบไปด้วย พระสงฆ์และผู้นำชุมชน

ได้รับองค์ความรู้จากทีมงานมหาวิทยาลัยแล้ว จึงได้นำความรู้ดังกล่าวเผยแพร่ต่อชาวบ้านในชุมชน นั่นก็คือ ความรู้ด้านการอนุรักษ์โบราณสถาน โบราณวัตถุ สถาปัตยกรรม และประวัติศาสตร์ชุมชนรวมถึงแนวทางการดำเนินงานในโครงการอนุรักษ์วิหารพระเจ้าพันองค์ที่เป็นมรดกของทุกคนในชุมชน ผ่านวิธีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์เมื่อครั้งมีการประชุมหมู่บ้าน เพื่อให้เกิดการถ่ายทอดและตอบประเด็นข้อซักถามของสมาชิกชุมชนที่เป็นข้อสรุปแนวทางการทำงานให้เป็นที่พอใจของทุกฝ่าย จนนำมาสู่การร่วมมือกับทีมงานมหาวิทยาลัยในการบูรณะวิหารโดยเป็นผู้สนับสนุน ด้วยการนำข้อมูลที่ได้รับนั้นมาจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์ทั้งในรูปแบบแผ่นพับ ป้ายประกาศ และวิดีโอทัศน์ เพื่อให้มีฐานข้อมูลของวัดปงสนุกที่ถูกต้อง ไม่เพียงเท่านั้นยังมีการเชื่อมโยงเครือข่ายกับชุมชนอื่นและกลุ่มผู้มีความสนใจทั้งภาครัฐและเอกชนมาเข้าร่วมโครงการจึงเป็นการสร้างความรู้อีกชุดหนึ่งที่ปรับมาจากความรู้ที่รับรู้ อันได้แก่ความรู้เกี่ยวกับการสร้างความร่วมมือในการบูรณะ ความรู้เกี่ยวกับการสร้างเครือข่ายการอนุรักษ์ เป็นต้น จึงขอเรียกความรู้ชุดนี้ว่า “ความรู้ที่ประยุกต์ขึ้น” (K3) ปัจจัยที่ส่งผลในจุดนี้ คือ การเห็นประโยชน์ร่วมกัน และวัฒนธรรมชุมชน อันเป็นสิ่งที่เพิ่มประสิทธิภาพในการถ่ายทอดความรู้

ณ จุดเวลาที่ 4 ตัวแสดงหลักยังคงเป็นชาวชุมชนปงสนุก แต่อยู่ในบทบาทผู้สร้างความรู้ใหม่ เนื่องจากในจุดนี้การเคลื่อนที่ของรูขุมขนนั้นอยู่ในขั้นของการรวมความรู้ (Combination) โดยการนำความรู้ชุดแข็งที่ได้รับทั้งจากกลุ่มผู้นำชุมชน และทีมงานมหาวิทยาลัยมารวบรวมเพื่อทำการประมวลผล และจัดการข้อมูลนั้นให้เป็นระบบ จนกลายเป็น “ความรู้ใหม่” (K4) ที่ชุมชนสามารถจับต้องและนำไปใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ ดังจะเห็นได้จากการที่ชาวบ้านนำความรู้ด้านศิลปวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม ประเพณีดั้งเดิมมาผสมผสานกับการพัฒนาชุมชนโดยมีข้อมูลเชิงประจักษ์ให้เห็นมากมาย จนเกิดการริเริ่มสร้างชุมชนปงสนุกให้เป็นชุมชนแห่งการท่องเที่ยว โดยการปรับความรู้ที่ได้รับมานั้นให้สอดคล้องกับสภาพบริบทของชุมชน โดยปัจจัยที่ส่งผลนั้นประกอบด้วย การเชื่อมโยงสิ่งที่ชุมชนมีอยู่เดิม และการเปิดรับองค์ความรู้ใหม่ ซึ่งทั้งสองสิ่งนี้มีความเชื่อมโยงกันจากการที่ชาวชุมชนยอมเปิดรับองค์ความรู้ใหม่ที่ชุมชนรู้น้อย หรืออาจไม่รู้เลย แล้วนำความรู้ในส่วนนั้นมาทำการต่อยอด โดยเริ่มต้นจากการมองภาพรวมว่าชุมชนมีต้นทุนคือ โบราณสถาน โบราณวัตถุ ขนบธรรมเนียมวัฒนธรรมที่สืบทอดมาจากบรรพบุรุษ ต่อมาเมื่อได้รับรู้ด้านการอนุรักษ์ จึงสามารถนำมาต่อยอดให้เกิดการสร้างพิพิธภัณฑ์ภายในวัด การสร้างชุมชนการท่องเที่ยว การสร้างศูนย์เรียนรู้ชุมชน ตลอดจนการเป็นแหล่งเรียนรู้ด้านประวัติศาสตร์ สถาปัตยกรรม เพื่อเป็นประโยชน์แก่ชนรุ่นหลังที่อยากเรียนรู้ และกระตุ้นให้เกิดการท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์ จนกลายเป็นชุมชนตัวอย่างที่สร้างชื่อเสียงให้กับจังหวัดลำปาง

แผนภาพที่ 1 กระบวนการถ่ายทอดความรู้ กรณีโครงการบูรณวิหารพระเจ้าพ่อนงค์ วัดปงสนุก



ณ จุดเวลาที่ 5 ตัวแสดงหลักในกลุ่มนี้คือ อาจารย์มหาวิทยาลัย ซึ่งอยู่ในบทบาทของผู้เชื่อมโยงความรู้ กล่าวคือ เมื่อกลุ่มคนในชุมชนได้ถ่ายทอด “ความรู้ที่ประยุกต์ขึ้น” (K3) ซึ่งได้ทำการรวมความรู้จนเกิดเป็น “ความรู้ใหม่” (K4) ให้กับอาจารย์มหาวิทยาลัยผ่านทางวิธีการมีปฏิสัมพันธ์ทางสังคม (Socialization) และการนำความรู้สู่ภายนอก (Externalization) ต่อจากนั้นอาจารย์มหาวิทยาลัยรับเอาความรู้นั้นมา จนเกิดเป็น “ความรู้ที่อาจารย์มหาวิทยาลัยรับรู้” (K5) อันได้แก่ ความรู้เกี่ยวกับรูปแบบการอนุรักษ์ของชุมชนปงสนุก ที่เป็นองค์ความรู้เฉพาะในกรณีของปงสนุก ซึ่งสามารถนำเอารูปแบบการดำเนินการ องค์ความรู้ด้านการสร้างเครือข่าย และองค์ความรู้ด้านโบราณสถาน สถาปัตยกรรมของวัด/ชุมชน ไปปรับใช้กับชุมชนในพื้นที่อื่นโดยบูรณาการให้สอดคล้องกับสภาพบริบทของแต่ละพื้นที่ให้มีความเหมาะสม ยกตัวอย่างเช่น การนำองค์ความรู้ด้านประวัติศาสตร์ สถาปัตยกรรม โบราณสถาน และโบราณวัตถุ มาประยุกต์ใช้กับโครงการต่อเนื่องที่เกิดขึ้นอีกหลายโครงการ อันได้แก่ จากการศึกษาภาพพระภูมิต่างปงสนุก การศึกษาลวดลายหีบธรรม การออกแบบและตกแต่งพิพิธภัณฑสถานหีบธรรมวัดปงสนุก สามารถนำองค์ความรู้ดังกล่าวไปใช้ได้กับโครงการอนุรักษ์ภาพพระภูมิต่างทุ่งผึ่ง โครงการอนุรักษ์ภาพพระภูมิต่างทุ่งม่าน โครงการอนุรักษ์และแปลความหมายมรดกทางวัฒนธรรมลุ่มน้ำโขง เป็นต้น ปัจจัยที่ส่งผลต่อกระบวนการถ่ายทอดความรู้ในช่วงเวลานี้ได้แก่ การเห็นความเป็นไปได้ในการเชื่อมโยงกับความรู้ดั้งเดิม กล่าวคือ แม้ว่าอาจารย์จะเป็นเจ้าของความรู้ดั้งเดิม แต่เมื่อความรู้ดั้งเดิมนั้นถูกนำไปถ่ายทอดให้แก่ชุมชน และถูกแปลงสภาพไปในหลายๆรูปแบบผ่านการมีปฏิสัมพันธ์อย่างต่อเนื่อง จึงเกิดภาวะที่ความรู้ใหม่เกิดขึ้นในลักษณะที่เป็น “บทเรียน” (Lessons Learned) จากการสะท้อนคิดที่อาจารย์ได้รับทั้งในลักษณะของความสำเร็จและอุปสรรคที่เกิดขึ้นเมื่อความรู้ดั้งเดิมถูกนำไปใช้ ซึ่งความรู้ในลักษณะนี้จะเกิดขึ้นได้หากอาจารย์สามารถเชื่อมโยงบทเรียนที่ได้รับเข้ากับความรู้ดั้งเดิมที่มีอยู่

ณ จุดเวลาที่ 6 สืบเนื่องจากจุดเวลาที่ 5 อาจารย์มหาวิทยาลัยยังคงเป็นตัวแสดงหลักในจุดเวลาที่ 6 แต่รับบทบาท “ผู้ประกอบความรู้” โดยทีมงานอาจารย์ทำการกลั่นกรอง ปรับปรุง และผสมรวมองค์ความรู้ที่ได้เรียนรู้มาจากการทำงานร่วมกับชุมชน จากนั้นจัดทำออกมาเป็น “ชุดความรู้เชิงประจักษ์” (K6) ในรูปของรายงานผลโครงการ (โครงการวิจัยรับใช้สังคม) ซึ่งตัวรายงานดังกล่าวประกอบไปด้วยความรู้ตั้งแต่จุดเริ่มต้นที่มา วัตถุประสงค์โครงการ กระบวนการดำเนินงาน ตลอดจนผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น โดยผ่านกระบวนการรวมความรู้ (Combination) ทั้งความรู้ชัดแจ้งและความรู้โดยนัย จัดทำออกมาในรูปแบบเอกสารและสื่อประชาสัมพันธ์ต่างๆ เผยแพร่ความรู้เพื่อเป็นกรณีศึกษาให้แก่

หน่วยงานหรือผู้ที่สนใจนำไปต่อยอดใช้ประโยชน์ได้ นอกจากนี้ ยังมีการถ่ายทอดชุดความรู้เชิงประจักษ์สู่ระดับนานาชาติอย่างต่อเนื่อง โดยการนำเสนอผลงานของทีมงานอาจารย์ เช่น (1) การนำเสนอกระบวนการทำงานในด้านการอนุรักษ์ กรณี Best Practice ของอาเซียน ในการประชุมเครือข่ายมหาวิทยาลัยในอาเซียน ประเทศมาเลเซีย (2) การบรรยายให้องค์กรรัฐบาล เอกชน และชุมชน ที่ทำงานอนุรักษ์ของประเทศไต้หวัน (3) การเป็นกรณีศึกษาให้แก่องค์กร UNESCO ของรัฐบาลเมียนมาที่ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก ในปี ค.ศ. 2014 (4) การเป็นกรณีศึกษาให้แก่สถาบันการศึกษาชั้นนำใน 4 ภาค ของประเทศไทย ในการอบรม “วิชาการรับใช้สังคม” ของมูลนิธิธรรมาภิบาลและสถาบันคลังสมองของชาติ เป็นต้น การถ่ายทอดความรู้นี้ได้ขยายออกไปเป็นวงกว้างทั้งในส่วนของชุมชน พระภิกษุสงฆ์ ผู้มีส่วนร่วมทุกคนที่เริ่มจากการปฏิบัติงานที่วัดปงสนุก ปัจจัยที่ส่งผลต่อการผสมรวมองค์ความรู้ให้เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่ การสนับสนุนจากทีมงาน เนื่องจากทีมงานจะเป็นผู้ช่วยในการรวบรวม ประมวลผล และเรียบเรียงข้อมูล ซึ่งการจัดการกับข้อมูลเหล่านี้ เป็นพื้นฐานในการสร้างองค์ความรู้ใหม่ที่เกิดขึ้นในรูปแบบที่เป็นองค์ความรู้แจ้งชัดเป็นรูปธรรม ยกตัวอย่างเช่น การร่วมกันบูรณาการความรู้ที่ผ่านการปฏิบัติจากผู้มีส่วนร่วมในโครงการ ทั้งในส่วนของชุมชน คณะสงฆ์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยศิลปากร มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย วิทยาลัยอินเตอร์เทคโนโลยีลาดพร้าว ตลอดจนองค์กรภาครัฐ เอกชน และภาคประชาสังคม เพื่อให้เกิดชุดความรู้ที่เกิดขึ้นในกรณีของวัดปงสนุก

5. อภิปรายผลการศึกษา

เมื่อนำข้อสรุปที่ได้จากการศึกษานี้ไปเปรียบเทียบกับงานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่ามีความสอดคล้องกันในส่วนของปัจจัยที่ส่งผลต่อกระบวนการถ่ายทอดความรู้ ดังเช่นงานวิจัยของ ประภัสสร แสนไชย (2554) หทัยรัตน์ สามิบัติ (2540) สารุณี โนมูล (2544) งามอาจ พรหมไชย (2539) และวิมลมาศ ปฐมวณิชกุล (2551) ที่พบว่า (1) การยอมรับในตัวผู้ถ่ายทอด/อิทธิพลของผู้นำ (2) ฐานความรู้เดิมของผู้รับความรู้ (3) วัฒนธรรมชุมชน/ประเพณี/ค่านิยม (4) การเปิดใจเรียนรู้ เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการถ่ายทอดความรู้ โดยดูในภาพรวมจะเห็นได้ว่า ปัจจัยเหล่านี้เป็นตัวหลักที่จะช่วยสนับสนุนให้การถ่ายทอดความรู้สามารถถ่ายทอดได้ ส่งต่อ จากจุดหนึ่งไปยังจุดหนึ่งได้ ทั้งในลักษณะการถ่ายทอดรายบุคคล และการถ่ายทอดแบบกลุ่ม และสอดคล้องกับ นิภาภรณ์ ใจคำ (2549) กล่าวว่า การถ่ายทอดความรู้ที่ดำเนินการอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องจะมีประสิทธิผลมากกว่าการดำเนินในระยะสั้น

ทั้งนี้ ปัจจัยที่พบจากกรณีศึกษานี้ที่แตกต่างจากงานวิจัยอื่นๆ ได้แก่ บุญฤทธิ์ จันทร์คำ (2550) ที่ศึกษาเรื่องการถ่ายทอดความรู้เพื่อการพึ่งตนเองแบบเศรษฐกิจพอเพียง เป็นเพราะผลการศึกษาพบว่า ผู้ที่ได้รับการถ่ายทอดความรู้แบบกลุ่ม มีความรู้ความเข้าใจมากกว่าผู้ที่ได้รับการถ่ายทอดความรู้ส่วนบุคคล และมีการส่งต่อองค์ความรู้ในระดับค่อนข้างน้อย โดยไม่พบการสร้างองค์ความรู้ใหม่จากกระบวนการถ่ายทอดความรู้นี้ ซึ่งแตกต่างกับผลการศึกษาจากงานวิจัยนี้ที่มุ่งศึกษาการถ่ายทอดความรู้ในภาพรวมเน้นการถ่ายทอดแบบกลุ่มระหว่างทีมงานมหาวิทยาลัยกับชุมชนที่สามารถถ่ายทอดความรู้ในด้านต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังมีการประยุกต์ ผสานสร้างองค์ความรู้ใหม่ที่ต่อยอดจากเดิม และส่งต่อองค์ความรู้กันอย่างต่อเนื่อง

6. ข้อเสนอแนะจากผลการศึกษา

เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในกระบวนการถ่ายทอดความรู้ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังนี้ (1) จากการศึกษาพบว่า การถ่ายทอดความรู้โดยวิธีการปฏิสัมพันธ์ทางสังคม (Socialization) เป็นกระบวนการย่อยที่มีความสำคัญ ซึ่งปรากฏในทุกขั้นตอนของกระบวนการถ่ายทอดระหว่างผู้ให้และผู้รับความรู้ และสามารถส่งต่อความรู้โดยนัยระหว่างกันได้ง่ายสุด ดังนั้น จึงจำเป็นต้องสร้างการมีปฏิสัมพันธ์ทางสังคมให้เกิดขึ้นในระหว่างกระบวนการถ่ายทอดความรู้ (2) ปฏิสัมพันธ์สองทางระหว่างผู้ให้และผู้รับความรู้ที่มีความสม่ำเสมอและต่อเนื่อง จะส่งผลให้การถ่ายทอดความรู้มีประสิทธิผลมากกว่าปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นเพียงชั่วขณะ ดังนั้น หน่วยงานที่จะเข้าไปทำโครงการร่วมกับชุมชน ควรออกแบบให้โครงการมีความต่อเนื่องเพื่อให้การปฏิบัติเกิดผลลัพธ์สูงสุด (3) ความหลากหลายในกระบวนการถ่ายทอดความรู้ เกิดข้อค้นพบว่า ยิ่งความรู้มีหลากหลายมากเท่าไร เมื่อผ่านการถ่ายทอดความรู้ในแต่ละขั้นจะก่อให้เกิดองค์ความรู้ใหม่มากตามไปด้วย ซึ่งนับว่าเป็นประสิทธิผลในการถ่ายทอดความรู้ จากการที่องค์ความรู้เดิมถูกประยุกต์ สร้างขึ้นใหม่ นำไปใช้ จัดเก็บความรู้ และถ่ายทอดวนกันไปอย่างเป็นระบบ

7. สรุป

จากการศึกษาการถ่ายทอดความรู้ระหว่างมหาวิทยาลัยและชุมชนปงสนุกนั้น สรุปได้ว่า การเดินทางของความรู้จากที่อยู่ในตัวอาจารย์มหาวิทยาลัยผู้เชี่ยวชาญในองค์ความรู้นั้นๆ นำไปถ่ายทอดโดยตรงให้แก่ผู้รับการถ่ายทอด (ทีมงานบูรณะวัด ซึ่งประกอบไปด้วย พระสงฆ์ ผู้นำชุมชน ชาวชุมชนปงสนุก และภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้อง) ผ่านทางการ

สื่อสารด้วยการพูด การบรรยาย การใช้สื่อประกอบ และการทดลองลงมือปฏิบัติ เมื่อทีมงานรับความรู้มาแล้วก็นำไปใช้ ส่งผลให้กระบวนการ “รับเข้า-นำไปใช้” เกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำอีก ระหว่างนั้นเมื่อมีความรู้บางอย่างที่เกิดขึ้นในกระบวนการชัดเจนขึ้น จึงก่อให้เกิดการรวมความรู้ที่ชัดเจนเหล่านั้นเข้าด้วยกัน กลายเป็นองค์ความรู้ที่ถูกค้นพบใหม่ จากสิ่งที่เกิดขึ้นสามารถวิเคราะห์ได้ว่า องค์ความรู้เกิดขึ้นแบบมีพลวัต เป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้และผู้รับความรู้ โดยที่บทบาทการเป็นผู้ให้และผู้รับความรู้นั้นจะเกิดขึ้นสลับกันอยู่ตลอดเวลา ผ่านวิธีการปฏิสัมพันธ์ทางสังคม (Socialization) การแปลงให้เป็นความรู้ชัดแจ้ง (Externalization) การรวมความรู้ (Combination) จนนำไปสู่การแปลงความรู้สู่ภายใน (Internalization) เมื่อกระบวนการนี้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอจะทำให้ความรู้มีความชัดเจนเป็นรูปธรรมมากขึ้น และเมื่อนำไปปรับใช้ก็จะทำให้เกิดความเชี่ยวชาญขึ้นหรืออาจจะกล่าวในอีกมุมหนึ่งได้ว่าความเชี่ยวชาญที่เกิดขึ้นนั้นคือประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการใช้ความรู้ แต่ทั้งนี้ ความรู้โดยนัย (Tacit Knowledge) เป็นความรู้ที่ค่อนข้างซับซ้อนขึ้นอยู่กับแต่ละลักษณะของบุคคล อาจจะส่งผลให้การเข้าถึงความรู้นั้นทำได้ยากกว่าความรู้ชัดแจ้ง (Explicit Knowledge) ดังนั้นจึงต้องอาศัยการเข้าร่วมกิจกรรมอย่างต่อเนื่องจึงจะเกิดการถ่ายทอดความรู้อย่างมีประสิทธิภาพ

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- เกรียงไกร เกิดศิริ. (2550). *ปงสนุก คนตัวเล็กกับการอนุรักษ์*. กรุงเทพฯ: สมาคมอีโคโมสแห่งประเทศไทย.
- ณัฐ ประสุนงค์. (2558). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการสื่อสาร*. สืบค้นเมื่อ 1 ธันวาคม 2559, จาก <http://naratcomputereducation.blogspot.com/>
- นิภาภรณ์ ใจคำ. (2549). *กระบวนการเรียนรู้และถ่ายทอดความรู้ของกลุ่มอาชีพและสลักข้างไม้บ้านจางนั๊ก อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่. การค้นคว้าแบบอิสระศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาอาชีวศึกษา, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.*
- บุญดี บุญญากิจ. (2547). *การจัดการความรู้จากทฤษฎีสู่การปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ.

- บุญฤทธิ์ จันทร์คำ. (2550). การถ่ายทอดความรู้เพื่อการพึ่งตนเองแบบเศรษฐกิจพอเพียงใน
เกษตรกรเผ่าลีซอ บ้านแปกแซม อำเภอยางชุมน้อย จังหวัดศรีสะเกษ. วิทยานิพนธ์
วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการพัฒนาภูมิสังคมอย่างยั่งยืน. เชียงใหม่:
มหาวิทยาลัยแม่โจ้.
- ประภัสสร แสนไชย. (2554). กระบวนการถ่ายทอดความรู้หัตถกรรมผ้าฝ้ายทอมือของ
ชุมชนบ้านดอนหลวง จังหวัดลำพูน. การค้นคว้าแบบอิสระศึกษาศาสตร
มหาบัณฑิต สาขาวิชาการศึกษานอกระบบ. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ยุรพร ศุภรัตน์. (2552). องค์การเพื่อการเรียนรู้. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย.
- วรลัญจก์ บุญยสุรัตน์. (2558). การบูรณะวิหารพระเจ้าพันองค์ วัดปงสนุก จังหวัดลำปาง
แบบมีส่วนร่วม: บทเรียนและประสบการณ์ของคนตัวเล็กกับการอนุรักษ์. วารสาร
วิจัยเพื่อการพัฒนาเชิงพื้นที่, 7(2), 92-109.
- วิจารณ์ พานิช. (2546). ภูมิปัญญาท้องถิ่นกับการจัดการความรู้. กรุงเทพฯ: สายธุรกิจ.
- วิมลมาศ ปฐมวณิชกุล. (2551). รูปแบบการถ่ายทอดความรู้เพื่อส่งเสริมการส่งเสริมการ
เรียนรู้ทางการตลาดของกลุ่มผลิตภัณฑ์ชุมชน. วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต
สาขาการศึกษาเพื่อพัฒนาท้องถิ่น. ฉะเชิงเทรา: มหาวิทยาลัยราชภัฏราชนครินทร์.
- สาธิต โนมูล. (2544). กระบวนการถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ด้านการเกษตรบนที่
สูงอย่างยั่งยืน: กรณีศึกษาชุมชนม้ง บ้านสันป่าเกี๊ยะ ตำบลแม่ทะ อำเภอยางชุมน้อย
จังหวัดศรีสะเกษ. การค้นคว้าแบบอิสระศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการ
จัดการมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2560).
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12. สืบค้นเมื่อ 11 กรกฎาคม
2560 จาก http://www.nesdb.go.th/ewt_news.php?nid=6420
- หทัยรัตน์ สามีบัติ. (2540). การถ่ายทอดความรู้เกี่ยวกับการให้โภชนาการแก่เด็กเล็กของ
มารดาในชุมชนชนบท. วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการศึกษ
นอกระบบ. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- องอาจ พรหมไชย. (2539). กระบวนการถ่ายทอดความรู้ของชาวไทยลื้อเกี่ยวกับการ
รักษาพยาบาลด้วยสมุนไพร. วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชา
การศึกษานอกระบบ. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- อิโคโมสไทย. (2550). อิโคโมสกับบทบาทของเครือข่ายการอนุรักษ์และพัฒนามรดกทาง
วัฒนธรรมในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: อัมรินทร์พรินต์ติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.

ภาษาอังกฤษ

Davenport, T. H. & Prusak, L. (1998). *Working Knowledge: How organizations manage what they know*. Massachusetts: Harvard Business School Press.

Hideo Yamazaki. (1999). *Measurement Analysis Knowledge Management*. Tokyo: The Yama Group.

Ikujiro Nonaka & Ryoko Toyama. (2003). The knowledge-creating theory revisited: knowledge creation as a synthesizing process. *Journal of Knowledge Management Research & Practice*, 1, 2-10.

ผลกระทบภัยพิบัติทางภูมิอากาศ การรับรู้ความเสี่ยง และการปรับตัว ของครัวเรือนเกษตรกรลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

Climate-Related Disaster Impacts, Risk Perception and Adaptation of Farmer Households in Songkhla Lake Basin

สมพร คุณวิชิต¹ และยุพิน รามณีย์²

Somporn Khunwishit³ and Yupin Rammanee⁴

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาผลกระทบของภัยพิบัติทางภูมิอากาศ การรับรู้ความเสี่ยง และการปรับตัวของครัวเรือนเกษตรกร เก็บข้อมูลด้วยแบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์จาก 103 ครัวเรือนในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา วิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณด้วยสถิติเชิงพรรณนา t-Test และ One-Way ANOVA วิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพด้วยเทคนิค Grounded Theory ผลการศึกษาประการแรกพบว่า ครัวเรือนได้รับผลกระทบเล็กน้อยแตกต่างกันไปตามลักษณะพื้นที่และลักษณะการเปิดรับต่อภัย ผลกระทบดังกล่าวมีทั้งรูปแบบที่คล้ายคลึงกันและที่มีลักษณะเฉพาะพื้นที่ ประการที่สอง การรับรู้ความเสี่ยงภัยน้ำท่วมของครัวเรือนอยู่ในระดับที่สูงกว่าภัยแล้งและภัยจากลมพายุ ประการที่สาม การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศทั้งในแง่การประกอบอาชีพทำนาและการดำเนินชีวิตของครัวเรือนอยู่ในระดับต่ำ เช่นเดียวกันกับการเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติที่ยังอยู่ในระดับต่ำทั้งในส่วนของครัวเรือนและในระดับหมู่บ้านซึ่งพบว่าขาดทั้งการวางแผนการรับมือและการระบุหรือจัดสรรพื้นที่สำหรับอพยพ/พักพิงยามเกิดภัยพิบัติภายในหมู่บ้าน งานวิจัยชิ้นนี้ได้นำผลการศึกษาที่ค้นพบไปจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรนำไปพิจารณาเพื่อหาแนวทางส่งเสริมให้ครัวเรือนในพื้นที่

¹ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา 90112
E-mail: somporn.kh@psu.ac.th

² Faculty of Management Sciences, Prince of Songkhla University, Hat Yai District, Songkhla Province 90112 Email: somporn.kh@psu.ac.th

³ ศูนย์วิจัยข้าวพัทลุง อำเภอเมือง จังหวัดพัทลุง 93000 E-mail: yupin.r@rice.mail.go.th

⁴ Phatthalung Rice Research Center, Muang District, Phatthalung Province 93000
E-mail: yupin.r@rice.mail.go.th

มีความสามารถในการปรับตัวต่อผลกระทบการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและลดความเสี่ยงภัยพิบัติในอนาคตได้ดียิ่งขึ้น

คำสำคัญ การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ, การรับรู้ความเสี่ยงภัยพิบัติ, การเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติ, การจัดการภัยพิบัติ, ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

Abstract

The purpose of this research is to explore the impacts of climate-related disasters on the livelihood of farmer households, their disaster risk perception and adaptation. Survey questionnaires and interview guides were employed to collect data from 103 households in Songkhla Lake Basin area. Quantitative data were analyzed using descriptive statistics, t-Test and One-Way ANOVA. Qualitative data were analyzed using a grounded theory approach. Findings revealed that, first, climate-related disaster impacts on rural households varied depending on topology and hazard exposure in each area. In addition, such impacts could be categorized as common impacts and area-specific impacts. Second, household's flood risk perception was higher than those of drought and storm risks. Third, both rice farming adaptation to climate change and flood preparedness of households were at a low level. In addition, in all four villages, there was no emergency response plan and no shelters identified within the village, indicating that preparedness for climate-related disasters at the community level was also quite low. Based on these research findings, policy recommendations were provided for local governments in Songkhla Lake Basin areas to work on helping farmer households to better cope with climate change impacts and reduce disaster risk.

Keywords Climate Change Adaptation, Disaster Risk Perception, Disaster Preparedness, Disaster Management, Songkhla Lake Basin

1. ที่มาและความสำคัญของปัญหา

คำกล่าวที่ว่า การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นสาเหตุสำคัญสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดภัยคุกคามชีวิตความเป็นอยู่ของทุกคนทั่วโลกในศตวรรษนี้ อาจมิได้เป็นคำกล่าวอ้างเกินความจริง หากพิจารณาสภาพที่เกิดขึ้นในปัจจุบันจะพบว่า ผู้คนในหลายพื้นที่ได้รับผลกระทบและกำลังเผชิญกับปัญหาต่างๆ หลายประการที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เช่น ภัยแล้งที่ยาวนาน อุณหภูมิสูงหรือต่ำแบบสุดขีด คลื่นความร้อน พายุหิมะ พายุเฮอริเคน (ไต้ฝุ่น หรือไซโคลน เรียกต่างกันไปตามพื้นที่เกิด) และปัญหาน้ำท่วมที่รุนแรง สิ่งเหล่านี้ ได้ทำลายชีวิตและทรัพย์สินของผู้อยู่อย่างมหาศาลในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมา สภาพภูมิอากาศที่เปลี่ยนแปลงไปโดยเฉพาะการที่อุณหภูมิของโลกสูงขึ้น ทำให้เกิดปัญหาอย่างน้อย 2 ปัญหา คือ การเกิดภัยพิบัติทางภูมิอากาศ (Climate-related Disasters) และผลกระทบในเรื่องการประกอบอาชีพโดยเฉพาะอาชีพที่ต้องพึ่งพิงทรัพยากรน้ำอย่างเกษตรกรรม

ในรอบ 30 ปีที่ผ่านมา การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้มีส่วนทำให้เกิดภัยพิบัติขึ้นเป็นจำนวนมาก United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNISDR) รายงานว่า จากปี ค.ศ. 1980-2011 ได้เกิดภัยพิบัติทางภูมิอากาศอย่างน้อย 7,009 ครั้ง จำแนกได้เป็น อุทกภัย (Floods) 3,455 ครั้ง พายุ (Storms) 2,689 ครั้ง ภัยแล้ง (Droughts) 470 ครั้ง และสภาพอากาศเลวร้ายสุดขีด (Extreme Temperatures) 395 ครั้ง ข้อมูลดังกล่าวยังแสดงให้เห็นอีกว่า จากปี 1980 ถึง 2011 ภัยพิบัติเหล่านี้มีแนวโน้มเกิดสูงขึ้นเรื่อยๆ (United Nations Office for Disaster Risk Reduction [UNISDR], 2013a) นอกจากนี้ ภัยพิบัติทางธรรมชาติที่เกิดขึ้นยังได้สร้างความเสียหายมหาศาลต่อชีวิตและทรัพย์สินของมนุษย์ กล่าวคือ ในช่วงประมาณ 10 ปีที่ผ่านมา (ค.ศ. 2000-2012) ภัยพิบัติทางธรรมชาติได้คร่าชีวิตผู้คนไปแล้ว 1.2 ล้านคน ทำให้มีผู้เดือดร้อนหรือได้รับผลกระทบถึง 2.9 พันล้านคน และสร้างความเสียหายทางเศรษฐกิจถึง 1.7 แสนล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐอเมริกา (UNISDR, 2013b) แม้ว่าข้อมูลตัวเลขผู้เสียชีวิตมิได้ชี้ให้เห็นว่ามีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน (จำนวนผู้เสียชีวิตเปลี่ยนแปลงไปตามแต่ละปีที่มีภัยพิบัติร้ายแรง) แต่จำนวนผู้ได้รับผลกระทบและมูลค่าความเสียหายรวมกันมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างเห็นได้ชัดจากปี ค.ศ. 2000-2012 ข้อมูลในสองส่วนนี้ชี้ให้เห็นว่า ในอนาคต ภัยพิบัติมีแนวโน้มที่จะเกิดมากยิ่งขึ้นและความรุนแรงก็มีแนวโน้มสูงขึ้นด้วยเช่นกัน

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศไม่เพียงแต่มีส่วนทำให้เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติเพิ่มมากขึ้นเท่านั้น ในอีกทางหนึ่ง การเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิเฉลี่ยของโลกยังส่งผลต่อวิถีชีวิต

และอาชีพของมนุษย์โดยเฉพาะอาชีพเกี่ยวกับการเกษตรและประมงที่ต้องอาศัยสภาพภูมิอากาศที่เหมาะสมต่อการผลิต รายงานของ International Food Policy Research Institute (IFPRI) ชี้ให้เห็นว่า ในอนาคต การกินดีอยู่ดีของมนุษย์และการเกษตรจะได้รับผลกระทบในทางลบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ จะทำให้ผลผลิตทางการเกษตรของพืชที่สำคัญในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายลดลงอย่างมากโดยเฉพาะประเทศในทวีปเอเชียใต้ (Nelson et al., 2009)

จะเห็นได้ว่า การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศทำให้เกิดปัญหาภัยพิบัติซึ่งส่งผลต่อชีวิตและทรัพย์สินของมนุษย์ รวมทั้งทำให้ผลผลิตทางการเกษตรและประมงลดลง ผลผลิตทางการเกษตรและประมงที่ลดลงยังอาจทำให้รายได้ของครัวเรือนและชาวประมงลดลงอีกด้วย การศึกษาที่ผ่านมาพบว่า อุณหภูมิของโลกที่สูงขึ้น อาจทำให้รายได้ทางการเกษตรของครัวเรือนลดลงในระยะยาว (Bobojonov & Aw-Hassan, 2014) ดังนั้น ครัวเรือนที่ประกอบกิจการเกษตรและการประมงควรตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น ควรให้ความสนใจ ทำความเข้าใจเพื่อหาแนวทางรับมือที่เหมาะสม เพื่อลดผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นทั้งในด้านชีวิตทรัพย์สิน อาชีพและรายได้ของตน

ในประเทศไทย การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเริ่มส่งผลในทางลบเช่นเดียวกับประเทศอื่นๆ ผลกระทบที่ชัดเจนคือเรื่องปัญหาภัยแล้งที่มักเกิดขึ้นกับจังหวัดตอนบนของประเทศโดยเฉพาะในพื้นที่ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียง สำหรับในภาคใต้ ภัยแล้งจะมีเฉพาะในบางพื้นที่เช่นในเขต 3 จังหวัดชายแดน หรือบางส่วนของจังหวัดนครศรีธรรมราช เป็นต้น ในปี พ.ศ. 2553 ประเทศไทยประสบภัยแล้งถึง 64 จังหวัด (684 อำเภอ 4,848 ตำบล 45,958 หมู่บ้าน) ราษฎรประสบภัยทั้งสิ้นกว่า 15 ล้านคน (หรือกว่า 4 ล้านครัวเรือน) พื้นที่การเกษตรได้รับความเสียหายราว 1.7 ล้านไร่ มูลค่าความเสียหายเฉพาะปี พ.ศ. 2553 ทั้งสิ้นกว่า 1.4 พันล้านบาท (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2553) นอกจากภัยแล้งแล้ว น้ำท่วมก็เป็นปัญหาหลักที่สำคัญซึ่งได้สร้างความเสียหายให้กับประเทศไทยอย่างมหาศาลมาหลายครั้งตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ข้อมูลจากกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยชี้ให้เห็นว่า ในรอบ 22 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2532-2554) อุทกภัยมีแนวโน้มการเกิด มีความรุนแรง และมีขอบเขตผลกระทบเป็นวงกว้างมากยิ่งขึ้น ทำให้มีผู้ได้รับผลกระทบสูงมากขึ้นเรื่อยๆ ในแต่ละปี อย่างกรณีหาอุทกภัยครั้งใหญ่ในปี 2554 มีพื้นที่ประสบภัยทั้งหมด 74 จังหวัด ราษฎรเดือดร้อนประมาณ 16.2 ล้านคน พื้นที่การเกษตรเสียหายถึงกว่า 11 ล้านไร่ อุทกภัยครั้งนี้สร้างความเสียหายทั้งสิ้นถึงกว่า 2.3 หมื่นล้านบาท (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2554)

สำหรับพื้นที่บริเวณลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลานั้น การศึกษาเกี่ยวกับสภาพภูมิอากาศที่ผ่านมามีการเปลี่ยนแปลงทั้งในแง่ ปริมาณน้ำฝน อุณหภูมิ และฤดูกาล กล่าวคือ ในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2524-2554) การวิเคราะห์ข้อมูลปริมาณฝนสะสมรายปีและฝนสะสมรายเดือนในพื้นที่ภาคใต้ฝั่งตะวันออก พบว่ามีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่เพิ่มขึ้น สำหรับการวิเคราะห์อุณหภูมิสูงสุด-ต่ำสุดรายเดือน และอุณหภูมิสูงสุด-ต่ำสุดเฉลี่ยรายเดือน พบว่ามีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นเช่นกัน แต่เป็นการเพิ่มขึ้นอย่างช้าๆ ในส่วนของการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงของจำนวนวันร้อนและการเปลี่ยนแปลงของจำนวนวันที่ฝนตก พบว่าในช่วง พ.ศ. 2524-2554 ที่ผ่านมา จำนวนวันร้อน (วันที่มีอุณหภูมิสูงกว่า 35 องศาเซลเซียส) ในพื้นที่ภาคใต้ฝั่งตะวันออกมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น เช่นเดียวกันกับจำนวนวันที่มีฝนตก (คือวันที่มีปริมาณน้ำฝนสูงกว่า 3 มิลลิเมตร) มีแนวโน้มที่เพิ่มสูงขึ้น นอกจากนี้ การคาดการณ์ความเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของพื้นที่รอบทะเลสาบสงขลาและพื้นที่จังหวัดใกล้เคียงในอีก 30 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2556-2582) พบว่า ทั้งอุณหภูมิสูงสุดเฉลี่ยรายเดือน อุณหภูมิต่ำสุดเฉลี่ยรายเดือน ปริมาณฝนสะสม ในภาพรวมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น (แต่การเพิ่มขึ้นมากหรือน้อยจะมีความแตกต่างกันบ้างในแต่ละพื้นที่) ส่วนการคาดการณ์จำนวนวันที่ฝนตกต่อปีและปริมาณน้ำฝนสูงสุดรายวันนั้น พบว่า บางพื้นที่ที่มีแนวโน้มลดลง ขณะที่บางพื้นที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2557)

ลักษณะของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศทั้งที่ผ่านมาและแนวโน้มในอนาคตดังกล่าวนี้อาจทำให้การประกอบอาชีพทางการเกษตร เช่น การทำนาข้าว การทำสวนยางพารา การทำสวนปาล์ม น้ำมัน การทำสวนผลไม้ และการทำประมง รวมทั้งวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา มีความเสี่ยงที่จะได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เพียงแต่ระดับของการเปิดรับต่อภัย (ความอ่อนแอ) และความเปราะบางอาจมีความแตกต่างกันไปบ้าง ฉะนั้น ประชาชนจึงจำเป็นต้องรับรู้ เข้าใจ และพร้อมที่จะปรับตัว หากต้องการลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่มีต่อตนให้น้อยลงและสามารถอยู่ร่วมกับสิ่งที่เปลี่ยนแปลงไปดังกล่าวได้อย่างไม่เดือดร้อนจนเกินไป

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

จากความสำคัญของประเด็นปัญหาดังกล่าว การศึกษาค้นคว้าจึงกำหนดวัตถุประสงค์สำหรับการวิจัยไว้ ดังนี้

1) เพื่อศึกษาผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต่อการประกอบอาชีพหลักและการดำเนินชีวิตของครัวเรือนเกษตรกรในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

2) เพื่อศึกษาการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของครัวเรือนเกษตรกรในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ในด้านการประกอบอาชีพหลักและการดำเนินชีวิต

3) เพื่อศึกษาการรับรู้ความเสี่ยงภัยพิบัติและการเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติของครัวเรือนเกษตรกรในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

3. การทบทวนวรรณกรรม

3.1 แนวคิดเรื่องการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change Adaptation)

การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้รับความสนใจเป็นอย่างมากในช่วง 10 กว่าปีที่ผ่านมา มีงานเขียนและงานวิจัยในต่างประเทศพอสมควรที่เน้นประเด็นเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ผลกระทบ และการปรับตัวของผู้คนเพื่อให้อยู่รอดได้หรือได้รับผลกระทบน้อยที่สุดจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว The U.N. Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) ได้นิยามการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศไว้ว่าเป็นการปรับเปลี่ยนระบบธรรมชาติหรือระบบของมนุษย์เพื่อรับมือกับสิ่งกระตุ้นทางภูมิอากาศที่เกิดขึ้นจริงหรือที่คาดการณ์ไว้ว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต รวมทั้งเพื่อรับมือกับผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวอีกด้วย นอกจากนี้ ในอีกทางหนึ่งอาจมองได้ว่า การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้น เป็นการดำเนินการเพื่อบรรเทา รับมือและใช้ประโยชน์จากความเปลี่ยนแปลงที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้ (Yamin et al., 2005) หรืออาจเป็นกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ ที่ดำเนินการเพื่อลดผลกระทบจากภัยธรรมชาติ เพื่อลดความเปราะบางและการเปิดรับของคนหรือชุมชนต่อง่ายนั้น และเสริมสร้างความสามารถของชุมชนในการรับมือและฟื้นฟูจากผลกระทบของภัยพิบัติ (Adger et al., 2005)

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศส่งผลกระทบในระดับที่แตกต่างกันตามพื้นฐานหรือลักษณะของแต่ละบุคคล หมายถึงว่า ภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศทำให้คนที่มีคุณลักษณะหรือพื้นฐานที่ต่างกันได้รับผลกระทบที่แตกต่างกัน บางคนได้รับผลกระทบมาก บางคนได้รับผลกระทบน้อย ขึ้นอยู่กับความสามารถในการเข้าถึงแหล่งทรัพยากร รวมไปถึงปัจจัยส่วนบุคคลอื่นๆ เช่น อายุ เพศ ชนชั้นทางสังคม และชาติพันธุ์ ความแตกต่างเหล่านี้มีความเกี่ยวข้องกับระดับของความเปราะบางและความสามารถในการปรับตัวของแต่ละบุคคลเป็นอย่างมาก ฉะนั้น ในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้น Yamin et al. (2005) เสนอว่า ควรเน้นสร้างศักยภาพ

หรือความสามารถในการปรับตัวหรือรับมือ เช่น กิจกรรมที่เสริมสร้างความสามารถของบุคคล กลุ่มคน หรือองค์กร ให้สามารถปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงได้

3.2 แนวคิดเรื่องการรับรู้ความเสี่ยงภัยพิบัติ (Disaster Risk Perception)

การรับรู้ความเสี่ยงภัยพิบัติ (Disaster Risk Perception) เป็นเรื่องเกี่ยวกับการที่บุคคลรับรู้หรือเชื่อว่าภัยพิบัติจะส่งผลหรือไม่ส่งผลกระทบต่อตน รวมทั้ง (หากรับรู้ว่าจะส่งผล) จะส่งผลมากหรือน้อยเพียงใด การรับรู้ความเสี่ยงภัยพิบัติมีความสำคัญต่อผู้คนเนื่องจากการรับรู้ความเสี่ยงภัยพิบัติมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้คนว่าในสถานการณ์เสี่ยงที่จะเกิดภัยพิบัติ บุคคลนั้นๆ จะดำเนินการหรือลงมือกระทำการใดๆ เพื่อรักษาชีวิตและทรัพย์สินของตนหรือไม่ กล่าวอีกนัยหนึ่ง บุคคลอาจจะไม่กระทำการเพื่อปกป้องชีวิตและทรัพย์สินของตน หากไม่เชื่อว่าชีวิตกำลังเสี่ยงที่จะได้รับผลกระทบ (Lindell et al., 2007) การรับรู้ความเสี่ยงภัยพิบัติวัดได้จาก 3 องค์ประกอบ ได้แก่ การรับรู้ถึงโอกาสที่ภัยพิบัติจะเกิด (Perceived Likelihood) การรับรู้ถึงระดับผลกระทบ (Perceived Impact) และการรับรู้ถึงความน่ากลัว/ความรุนแรงของภัยพิบัติหรือความกังวลของคนต่อภัยนั้น (Perceived Dread) นอกจากนี้ งานวิจัยที่ผ่านมายังทำให้ทราบในเบื้องต้นว่า การรับรู้ความเสี่ยงภัยพิบัติของแต่ละบุคคลได้รับอิทธิพลจากหลายปัจจัย เช่น สัญญาณเตือนภัยทางธรรมชาติ (Environmental Cues) บริบททางสังคม ตัวแปรด้านข้อมูลข่าวสาร (ประเภทแหล่งที่มาและเนื้อหา) และคุณลักษณะส่วนบุคคลของผู้รับข่าวสาร (Lindell et al., 2007) เป็นต้น

3.3 แนวคิดเรื่องการดำเนินมาตรการปกป้อง (Protective Action) และการปรับตัวเพื่อเสี่ยงภัย (Hazard Adjustment Adoption)

พฤติกรรมของมนุษย์ในการปกป้องตัวเองให้รอดพ้นจากภัยพิบัติ เรียกว่า Protective Action ซึ่งอาจมองได้ว่าเป็นการดำเนินการเพื่อปกป้องชีวิตและทรัพย์สินจากผลกระทบของภัยพิบัติ การดำเนินการดังกล่าว หมายรวมทั้งพฤติกรรมที่ดำเนินการเพื่อรับมือกับภัยคุกคามที่กำลังจะเกิดขึ้นในเวลาอันใกล้และภัยคุกคามในระยะยาว ตัวอย่างของการดำเนินการเพื่อปกป้องชีวิตและทรัพย์สินจากภัยที่จะเกิดขึ้นในระยะเวลานั้นใกล้ ได้แก่ การที่ครัวเรือนนำกระสอบทรายมาวางเพื่อป้องกันน้ำท่วมบ้านเรือน/อาคาร การยกของขึ้นสู่ที่สูงเพื่อป้องกันน้ำท่วม การอพยพออกจากพื้นที่เสี่ยงภัยที่อาจถูกน้ำท่วมในอีกไม่กี่ชั่วโมง การหาที่หลบภัยภายในตัวอาคาร (Shelter in Place) เป็นต้น (Drabek, 1986; Mileti, Drabek, and Haas, 1975 as cited in Lindell and Perry, 2004, p.3) ส่วนพฤติกรรมที่ดำเนินการเพื่อปกป้องชีวิตและทรัพย์สินจากภัยคุกคามในระยะยาวอาจ

มองได้ว่าเป็นการดำเนินการปรับมาตรการปรับตัวในระดับครัวเรือนเพื่อเสี่ยงภัย (Hazard Adjustment Adoption) ซึ่งการตัดสินใจของครัวเรือนที่จะดำเนินการในลักษณะดังกล่าว อาจเกิดขึ้นได้หากภาครัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการรณรงค์เพื่อสร้างความตระหนักรู้ในหมู่ประชาชน ตัวอย่างของการดำเนินการปรับมาตรการในระดับครัวเรือนเพื่อเสี่ยงภัย ได้แก่ การตัดสินใจย้ายที่อยู่อาศัยออกจากพื้นที่เสี่ยงภัย มาตรการเตรียมความพร้อมรับมือต่างๆ เช่น การ屯อาหารและของใช้ที่จำเป็นสำหรับกรณีที่เกิดเหตุฉุกเฉิน การมีแผนการติดต่อสื่อสารระหว่างคนในครอบครัวยามเกิดเหตุการณ์ฉุกเฉิน รวมทั้งมาตรการเพื่อช่วยในการฟื้นฟูหลังเกิดภัยพิบัติ เช่น การซื้อประกันภัยที่ครอบคลุมเหตุภัยพิบัติ หรือการเก็บเงินไว้เพื่อใช้ยามฉุกเฉิน (Lindell and Perry, 2004) เป็นต้น งานวิจัยที่ผ่านมา ชี้ให้เห็นว่ามีหลายปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของบุคคลหรือครัวเรือนในการดำเนินการเพื่อเสี่ยงภัย โดยหนึ่งในปัจจัยเหล่านั้นคือระดับการรับรู้เรื่องความเสี่ยงภัยพิบัติของแต่ละบุคคลนั่นเอง

3.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานเขียนหรืองานวิจัยเกี่ยวกับการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศส่วนมากเป็นงานที่ทำการศึกษาในต่างประเทศ จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง พบว่างานเขียนและงานวิจัยในด้านนี้มีสองลักษณะ อย่างแรกเป็นการศึกษาความพยายามของชุมชนในการลดผลกระทบจากสิ่งที่อาจกลายเป็นภัยพิบัติ อีกส่วนหนึ่งจะเป็นการศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต่อการประกอบอาชีพโดยเฉพาะการเกษตรและประมง รวมทั้งความพยายามของประชาชน ครัวเรือน เกษตรกร และชาวประมง ในการปรับตัวเพื่อลดผลกระทบด้านการประกอบอาชีพดังกล่าว

ตัวอย่างงานวิจัยที่ศึกษาความพยายามของชุมชนในการลดผลกระทบจากสิ่งที่จะกลายเป็นภัยพิบัติ ได้แก่งานของ Carey et al. (2012) ที่ทำการศึกษาความพยายามในช่วงเวลา 40 ปีที่ผ่านมา ของเมือง Carhuaz ที่ตั้งอยู่บริเวณเทือกเขา Cordillera Blanca ของประเทศเปรู ในการจัดการกับภัยภูเขาน้ำแข็ง (Glacier Hazard Management) นักวิจัยกลุ่มนี้พยายามศึกษาว่า เพราะเหตุใดมาตรการในการปรับตัวเพื่อรับมือกับภัยพิบัติอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจึงได้รับหรือไม่ได้รับการนำไปปฏิบัติหรือดำเนินการ มีอะไรที่เป็นปัจจัยส่งเสริม ปัจจัยอะไรที่เป็นอุปสรรคต่อการนำมาตรการในการปรับตัวไปดำเนินการหรือปฏิบัติ ใครบ้างที่มีส่วนร่วมหรือไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการในการบริหารจัดการภัยดังกล่าว งานศึกษานี้พบว่า ปัจจัยที่สนับสนุนได้แก่ ความสามารถเฉพาะทางหรือความสามารถทางเทคนิค ความชัดเจนของภัยหรือภัยสามารถมองเห็นได้มากนักน้อยเพียงใด

(ระดับการปรากฏของภัย) การช่วยเหลือจากหน่วยงานหรือการสนับสนุนเชิงสถาบัน บุคคลที่มีความทุ่มเทยึดมั่นที่จะทำให้สำเร็จ และการมีส่วนร่วมจากนานาชาติ ตัวอย่างปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินกิจกรรมเพื่อปรับตัวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในบริบทของการละลายภูเขาน้ำแข็งได้แก่ การที่ประชาชนหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมีการรับรู้ความเสี่ยงภัยพิบัติที่แตกต่างกันหรือแปลกแยกกัน (Divergent Risk Perceptions) นโยบายของรัฐบาลที่จำกัดหรือไม่เอื้ออำนวย ความไม่มั่นคงเชิงสถาบัน ความแตกต่างของระดับความรู้ความเข้าใจ และภัยที่มองไม่เห็นหรือไม่ปรากฏชัดเจน เป็นต้น

สำหรับมาตรการหรือแนวทางในการรับมือกับภัยที่เกิดจากการละลายของภูเขาน้ำแข็งนั้น นักวิจัยกลุ่มนี้แนะนำว่าควรดำเนินการลดผลกระทบจากความเสียหายพิบัติและโครงการที่เกี่ยวกับการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศไปพร้อมๆ กัน กล่าวคือ ควรมีองค์ประกอบในเชิงสังคม-สิ่งแวดล้อมที่หลากหลาย เช่น ต้องมีองค์ความรู้ที่สมบูรณ์ในการระบุและคาดการณ์ภัยที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางสิ่งแวดล้อม ลดโอกาสหรือความเป็นไปได้ที่จะเกิดภัยพิบัติด้วยโครงสร้างทางวิศวกรรมต่างๆ ที่เหมาะสม การย้ายประชากร อาคารสิ่งปลูกสร้างและโครงสร้างสาธารณูปโภคทั้งหมดที่มีความล่อแหลมหรือเปิดรับต่อภัยออกจากพื้นที่เสี่ยง และลดความเปราะบางด้วยมาตรการทางการเมืองและสังคมเศรษฐกิจเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน (Carey et al., 2012)

งานวิจัยอีกชิ้นหนึ่งเป็นการศึกษาความสามารถในการปรับตัวของผู้คนในชุมชนแออัด 4 แห่งของประเทศเอลซัลวาดอร์ที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศตั้งแต่ปี ค.ศ. 2011 จากการศึกษาพบว่ามาตรการในการปรับตัวเพื่อรับมือกับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประชาชนในชุมชนแออัด 4 แห่ง ของ El Salvador แบ่งได้เป็น 4 กลุ่มมาตรการได้แก่ มาตรการเพื่อสร้างความสามารถในการป้องกันหรือลดการเกิดภัยพิบัติ (Coping Capacities to Reduce Hazards-Prevention) มาตรการเสริมสร้างความสามารถในการลดความเปราะบาง (Coping Capacities to Reduce Vulnerability-Mitigation) มาตรการเสริมสร้างความสามารถในการรับมือหรือเตรียมพร้อมรับมือกับภัยพิบัติ (Coping Capacities to Respond to Hazards/Disasters-Preparedness for Response) และมาตรการเสริมสร้างความสามารถในการฟื้นฟูจากภัยพิบัติ (Coping Capacities to Recover from Hazards/Disasters-Risk Financing) (Wamsler and Lawson, 2012, pp. 33-35)

ตัวอย่างงานวิจัยอีกชิ้นหนึ่งขึ้นเป็นการศึกษาเกี่ยวกับการรับรู้ของครัวเรือนในพื้นที่ Sub-Sahara ของทวีปแอฟริกา (หรือหมายถึง ประเทศแอฟริกาใต้เขตตอนใต้ทะเลทรายซาฮารา (Sub-Saharan Africa) (ที่มา: เว็บไซต์กระทรวงการต่างประเทศ)) งานวิจัยนี้

มีข้อค้นพบที่น่าสนใจหลายประการ ประการแรก ครึ่งเรือนส่วนใหญ่ที่อยู่ในพื้นที่ Sub-Saharan Africa ตระหนักหรือรับรู้ถึงอุณหภูมิที่สูงขึ้นและรูปแบบการตกของฝนที่เปลี่ยนแปลงไป ประการที่สอง การศึกษาพบว่า เมื่อรับรู้หรือตระหนักว่า อุณหภูมิสูงขึ้นและรูปแบบการตกของฝนเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ครึ่งเรือนในพื้นที่จึงได้รับมือโดยการปลูกพืชที่หลากหลายชนิดมากขึ้นเพื่อลดความเสี่ยงจากการผลผลิตที่ตกต่ำและขาดรายได้จากพืชบางชนิด การปรับเปลี่ยนวัน เวลาหรือปฏิทินการเพาะปลูกและเก็บเกี่ยวให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของรูปแบบการตกของฝน ความเพียงพอของระบบชลประทาน หรือเปลี่ยนไปประกอบอาชีพที่มีใช้เกษตรกรรม เป็นต้น ประการที่สาม ปัจจัยที่ทำให้ตัดสินใจลงมือดำเนินการหรือกิจกรรมปรับตัวเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศประกอบด้วย ประสพการณ์ในการทำเกษตร (จำนวนปีที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม) ขนาดของครัวเรือน ระดับการศึกษา ความสามารถในการเข้าถึงแหล่งทุนหรือเงินกู้ต่างๆ รวมทั้งการเข้าถึงแหล่งรายได้ที่มีใช้เกษตรกรรม (Juana et al., 2013)

สำหรับในประเทศไทย มีงานวิจัยอยู่จำนวนหนึ่งที่มีการศึกษาเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ อย่างเช่นงานของ แสงจันทร์ ลัมจิรกาล และคณะ (2553) ที่ทำการวิเคราะห์ทางสถิติถึงแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในประเทศไทย ซึ่งในภาพรวมพบว่าอุณหภูมิในประเทศไทยในช่วง 2-3 ทศวรรษที่ผ่านมามีการเปลี่ยนแปลงคืออุณหภูมิสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ในส่วนของการเปลี่ยนแปลงในแง่ของฝน พบว่า บางพื้นที่ปริมาณฝนมีมากขึ้น ขณะที่บางพื้นที่ปริมาณฝนลดลง อย่างไรก็ตาม กรุงเทพมหานครกลับเป็นจังหวัดเดียวที่มีปริมาณฝนตกรายปีเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งในแง่ของความถี่และความรุนแรง งานวิจัยชิ้นนี้ได้สรุปว่า ในอนาคต การเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศทั้งในเรื่องของอุณหภูมิและฝน จะกลายเป็นปัจจัยเสี่ยงที่อาจส่งผลกระทบทางลบต่อเศรษฐกิจ สังคม ระบบนิเวศน์ ของประเทศ และคุณภาพชีวิตของประชาชนได้

สำหรับงานวิจัยที่มีการศึกษา Adaptation หรือ การปรับตัวของผู้คนหรือชุมชนต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ มีงานของ กรรณิการ์ ธรรมพานิชวงศ์ และคณะ (2558) จุดเน้นของงานวิจัยนี้คือการปรับตัวด้านการเกษตร (Adaptation in Agriculture) โดยมุ่งศึกษาว่าชาวนา (เกษตรกรปลูกข้าว) ในทุ่งระโนด จังหวัดสงขลา จะมีวิธีการปรับตัวด้านการเกษตรอย่างไรไม่ให้สูญเสียหรือขาดรายได้จนเกินไปจากผลกระทบของความเสี่ยงขาดน้ำและน้ำเค็มรุกล้ำในฤดูแล้ง การวิจัยนี้ได้เสนอแนะ 3 แนวทางการปรับตัวสำหรับชาวนาเพื่อลดการพึ่งพาน้ำจืดจากทะเลสาบสงขลาและลดความเสี่ยงต่อปัญหาน้ำเค็ม ซึ่งประกอบด้วยแนวทางที่ 1 คือ ให้ชาวนาทำไร่นาสวนผสมบนที่นาที่มีกรรมสิทธิ์ แล้ว

ปลูกข้าวมูลค่าสูงและพริกบนพื้นที่เช่า แนวทางที่ 2 คือ ชาวนาอาจเลือกปลูกข้าวมูลค่าสูงในฤดูฝนและปลูกถั่วเขียวในฤดูแล้ง (ทั้งสองอย่างปลูกแบบอินทรีย์) และแนวทางที่ 3 คือ ชาวนาอาจเลือกแบ่งพื้นที่เกษตรกรรมสำหรับปลูกข้าวมูลค่าสูงส่วนหนึ่ง อีกส่วนหนึ่งทำการปลูกหญ้าเลี้ยงสัตว์ และทำการเลี้ยงโคเนื้อไปด้วย

นอกจากนี้ ณัชวิชัย ตีกุล และสืบทพงศ์ ทองดี (2559) ได้ทำการศึกษาการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในแง่ของการตั้งถิ่นฐานและที่อยู่อาศัย (Human Settlements and Housing) โดยมุ่งศึกษาว่าครัวเรือนใน 3 ชุมชนแออัดในพื้นที่น้ำท่วมซ้ำซากของจังหวัดเชียงใหม่จะมีแนวทางในการปรับตัวด้านที่อยู่อาศัยเพื่อรับมือกับน้ำท่วมอย่างไร งานวิจัยนี้ได้วิเคราะห์คาดการณ์ว่า มี 2 ชุมชนที่มีความเสี่ยงสูงจากภัยน้ำท่วมในอนาคต คือ ชุมชนสันกู่ มีความเสี่ยงมากที่สุดในด้านความเสียหาย และชุมชนสามัคคีพัฒนามีความเสี่ยงมากที่สุดในด้านปัญหาการดำรงชีวิต โดยรูปแบบที่อยู่อาศัยและลักษณะของน้ำท่วมเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความเสี่ยง งานวิจัยนี้ได้ข้อสรุปว่า รูปแบบที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมจะช่วยลดผลกระทบจากภัยน้ำท่วมได้ โดยเสนอให้ครัวเรือนในชุมชนดังกล่าวปรับปรุงที่อยู่อาศัยเดิมให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้เพื่อลดค่าใช้จ่าย และสำหรับกรณีที่จะมีการปลูกสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ บ้านใหม่ควรมีลักษณะเป็นบ้านชั้นเดียวใต้ถุนสูง ซึ่งจะช่วยลดความเสียหายและช่วยให้มีที่พักพิงหากเกิดน้ำท่วมได้นั่นเอง

จะเห็นได้ว่างานวิจัยที่ผ่านมาทั้งงานศึกษาการปรับตัวในด้านลดผลกระทบจากภัยพิบัติอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การเตรียมความพร้อมหรือการสร้างความสามารถในการรับมือและฟื้นฟูหลังจากเกิดภัยพิบัติ รวมทั้งการปรับตัวทางด้านเกษตรกรรม และการปรับตัวทางด้านที่อยู่อาศัย ผู้วิจัยได้นำข้อค้นพบต่างๆ ของงานวิจัยที่ผ่านมารวมกับแนวคิด ทฤษฎีที่ได้ทำการทบทวนไปเป็นแนวทางในการออกแบบเครื่องมือสำหรับการเก็บรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์และอภิปรายผลวิจัยในครั้งนี้

4. ระเบียบวิธีวิจัย

4.1 พื้นที่วิจัย

หน่วยการวิเคราะห์ (Unit of Analysis) สำหรับการศึกษาครั้งนี้ คือ ครัวเรือนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่บริเวณลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาซึ่งในการศึกษานี้จะเลือกใน 4 พื้นที่ ได้แก่ (1) ตำบลแดนสงวน อำเภอรโนด จังหวัดสงขลา (2) ตำบลจองถนน อำเภอเขาชัยสน จังหวัดพัทลุง (3) ตำบลชัยบุรี อำเภอเมือง จังหวัดพัทลุง และ (4) ตำบลนาขยาด อำเภควนขนุน จังหวัดพัทลุง สำหรับเหตุผลที่เลือกพื้นที่ดังกล่าวนี้ เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่

ถือเป็นอู่ข้าวอู่น้ำของภาคใต้ตอนล่าง เป็นพื้นที่ที่ประชาชนประกอบอาชีพทางการเกษตร ทั้งการทำนา ทำสวน และการประมง ซึ่งการเลี้ยงชีพด้วยกิจกรรมเหล่านี้มีลักษณะพึ่งพิง หรือขึ้นอยู่กับสภาพดินฟ้าอากาศเป็นอย่างมาก ฉะนั้น จึงอาจมีความเสี่ยงที่จะได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศทั้งในปัจจุบันและอนาคต การศึกษาผลกระทบ การรับรู้ความเสี่ยงและการปรับตัวในปัจจุบัน จะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อมูลที่จะช่วยวางแผนพัฒนาความสามารถในการปรับตัวของประชาชนในอนาคตได้อย่างมีแบบแผนและเป็นระบบมากยิ่งขึ้น

4.2 กลุ่มตัวอย่างและผู้ให้ข้อมูลหลัก

ประชากรที่ศึกษาในครั้งนี้ คือ คราวเรือนใน 4 ตำบลดังที่ได้กล่าวไว้ โดยแต่ละตำบลมีจำนวนครัวเรือน (ตามข้อมูลในเว็บไซต์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 4 แห่ง ณ เดือนสิงหาคม 2558) มีจำนวนครัวเรือนดังนี้ ตำบลแดนสงวนมี 930 ครัวเรือน ตำบลจองถนนมี 998 ครัวเรือน ตำบลชัยบุรีมี 2,568 ครัวเรือน และตำบลนาขยาดมี 2,555 ครัวเรือน รวมทั้ง 4 ตำบลมีทั้งสิ้น 7,051 ครัวเรือน ในการหากกลุ่มตัวอย่างสำหรับการวิจัยเชิงปริมาณ ผู้วิจัยได้ใช้จำนวนครัวเรือนข้างต้นไปกำหนดจำนวนกลุ่มตัวอย่างสำหรับการแจกแบบสอบถาม โดยกำหนดค่า margin of error ที่ 5% ค่า confidence level ที่ 95% และค่า response distribution ที่ 50% และจากการคำนวณกลุ่มตัวอย่างที่เหมาะสมสำหรับการวิจัยโดยใช้วิธีการดังกล่าวข้างต้น ได้จำนวนกลุ่มตัวอย่างสำหรับการวิจัยครั้งนี้ คือ 365 ครัวเรือน อย่างไรก็ตาม การลงพื้นที่เพื่อแจกแบบสอบถามโดยวิธีการ Simple Random Sampling ได้แบบสอบถามฉบับสมบูรณ์ที่สามารถนำว่าวิเคราะห์ผลการวิจัยทั้งสิ้น 103 ฉบับ คิดเป็นอัตราการตอบกลับเท่ากับ 28.22% นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังได้คัดเลือกผู้ให้ข้อมูลหลักสำหรับการวิจัยเชิงคุณภาพเพื่อเก็บข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่ม โดยกำหนดคุณสมบัติของผู้ให้ข้อมูลหลัก คือ ต้องมีอายุ 18 ปีขึ้นไปและอาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ 4 ตำบลดังกล่าวข้างต้น ซึ่งการวิจัยครั้งนี้ได้ทำการสัมภาษณ์และสนทนากลุ่มกับผู้ให้ข้อมูลหลัก 32 คน

4.3 การเก็บรวบรวมและการวิเคราะห์ข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้ มีการเก็บข้อมูลเชิงปริมาณด้วยแบบสอบถาม (Survey Questionnaire) เพื่อศึกษาข้อมูลพื้นฐาน สถานะทางเศรษฐกิจสังคม ของครัวเรือน รวมทั้งความคิดเห็นของครัวเรือนเกี่ยวกับประเด็นต่างๆ ที่ผู้วิจัยสนใจศึกษา เช่น ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศทั้งในแง่ของการประกอบอาชีพและการดำเนินชีวิตประจำวัน การรับรู้ความเสี่ยงภัยพิบัติทางภูมิอากาศ การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลง

สภาพภูมิอากาศ และการเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติ สำหรับข้อมูลเชิงคุณภาพนั้น ผู้วิจัยเก็บข้อมูลด้วยวิธีการสนทนากลุ่มและสัมภาษณ์เชิงลึก โดยใช้แนวคำถามสำหรับการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview Guide) และแนวคำถามสำหรับการสนทนากลุ่ม (Focus-Group Interview Guide) โดยประเด็นในการถามจะเกี่ยวกับ ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการปรับตัวของครัวเรือนในแต่ละพื้นที่ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคที่ครัวเรือนประสบในความพยายามเพื่อปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เมื่อได้ข้อมูลมาแล้ว ผู้วิจัยทำการจัดการข้อมูล ตรวจสอบความถูกต้อง ครบถ้วน และความเรียบร้อยของทั้งข้อมูลเชิงปริมาณและคุณภาพ จากนั้นทำการวิเคราะห์ข้อมูล โดยข้อมูลเชิงปริมาณที่ได้จากแบบสอบถามนั้น ได้นำมาวิเคราะห์เพื่อพิจารณาค่าความถี่ (Frequency) ค่าร้อยละ (Percentage) และค่าเฉลี่ย (Mean) รวมทั้งพิจารณาความแตกต่างของค่าเฉลี่ยด้วยสถิติ t-Test และ One-Way ANOVA สำหรับข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกและสนทนากลุ่ม ได้นำมาวิเคราะห์ด้วยเทคนิค Grounded Theory Approach เพื่อหารูปแบบ (Themes) ที่ปรากฏออกมาจากข้อมูลดังกล่าว

5. ผลการศึกษา

5.1 คุณลักษณะของกลุ่มตัวอย่างและผู้ให้ข้อมูลหลักในการวิจัย

จากจำนวนกลุ่มตัวอย่างทั้งสิ้น 103 ครัวเรือน แบ่งได้เป็นครัวเรือนจากตำบลแดนสงวน 33 ครัวเรือน ตำบลชัยบุรี 18 ครัวเรือน ตำบลนาท่อม 20 ครัวเรือน และตำบลจองถนนอีก 32 ครัวเรือน โดยผู้ที่ทำแบบสอบถามเป็นหัวหน้าหรือสมาชิกในครัวเรือนที่เป็นเพศชาย 29.1% เพศหญิง 70.9% การที่สัดส่วนผู้ตอบแบบสอบถามเป็นเช่นนี้ เนื่องจากในช่วงของการเก็บข้อมูลเป็นช่วงเวลากลางวันซึ่งเป็นช่วงเวลาที่หัวหน้าหรือสมาชิกครัวเรือนที่เป็นเพศชายส่วนมากออกไปปฏิบัติการกิจในไร่นาหรือในสวน หรือบางคนก็ออกไปทำธุระภายนอกหมู่บ้าน สมาชิกครัวเรือนที่อยู่บ้านในช่วงเวลาดังกล่าวที่มีเวลาตอบแบบสอบถามวิจัยได้จึงมักเป็นเพศหญิง โดยกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ คือ 69.9% จบการศึกษาระดับประถมศึกษา รองลงมา 12 % จบการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า 11% จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย และ 8% จบการศึกษาในชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น ในแง่ของอายุของกลุ่มตัวอย่าง อายุสูงสุด คือ 76 ปี ต่ำสุด 30 ปี และอายุเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณ 57 ปี กลุ่มตัวอย่างมีจำนวนสมาชิกในครัวเรือนเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณ 4 คน ในแง่ของรายได้ จากการสำรวจพบว่า รายได้เฉลี่ยอยู่ที่ประมาณ 11,033 บาทต่อเดือน ในแง่ของการอยู่อาศัย ครัวเรือนในพื้นที่วิจัยส่วนใหญ่ คือ 49.5% อาศัยอยู่ในบ้านปูนชั้นเดียว

รองลงมา 26.2% อาศัยอยู่ในบ้านสองชั้น (ปูนทั้งหลังหรือปูนผสมไม้) 23.3% อาศัยอยู่ในบ้านไม้ชั้นเดียวยกพื้นใต้ถุนสูงและ 1% อาศัยอยู่ในตึกสูง 3 ชั้นขึ้นไป ส่วนในด้านการประกอบอาชีพ พบว่า กลุ่มตัวอย่างประมาณ 97% ประกอบอาชีพทำนาปลูกข้าวเป็นอาชีพหลัก และอีกประมาณ 3% ทำการเกษตรอย่างอื่นเป็นอาชีพหลัก ซึ่งในจำนวน 3% นี้ได้ระบุว่าทำสวนยางพารา และสวนปาล์ม เป็นอาชีพหลัก และทำนาด้วยเพื่อการบริโภค แม้ว่าโดยทั่วไปนั้น ผู้คนมักเข้าใจว่าประชากรที่อาศัยบริเวณลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาจะต้องประกอบอาชีพประมงเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาครอบคลุมพื้นที่เป็นบริเวณกว้าง การประกอบอาชีพจึงมีความหลากหลาย ผู้ที่ประกอบอาชีพประมงเป็นหลักมักมีบ้านเรือนหรือเขตพักอาศัยติดหรือใกล้ชิดกับริมน้ำเป็นอย่างมาก สำหรับในพื้นที่อื่นๆ ที่ห่างออกไป ในปัจจุบันพบว่า มีการประกอบอาชีพอื่นๆ ทั้งทำนาทำสวนยางพารา ปลูกปาล์ม และทำสวนผักสวนผลไม้ เป็นต้น

จากข้อมูลข้างต้นมีประเด็นที่น่าสนใจในแง่ของความเสี่ยงภัยพิบัติ กล่าวคือครัวเรือนในพื้นที่วิจัยบางส่วนยังถือว่ามีความเปราะบาง (Vulnerability) ต่อการได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติทางภูมิอากาศ โดยจะเห็นได้ว่ามีครัวเรือนเกือบ 50% ที่อาศัยอยู่ในบ้านปูนชั้นเดียว ซึ่งถือว่าเป็นโครงสร้างที่พักอาศัยที่เปราะบางต่อการได้รับผลกระทบของน้ำท่วม ในทางทฤษฎีการจัดการภัยพิบัติจัดจำแนกว่าเป็นความเปราะบางทางกายภาพ เพราะเป็นความเปราะบางของที่อยู่อาศัยหรืออาคาร (Physical Vulnerability) หากเกิดน้ำท่วมสูงระดับเกือบสองเมตรหรือสองเมตรขึ้นไป ผู้อยู่อาศัยและทรัพย์สินข้าวของภายในบ้านย่อมเสี่ยงที่จะได้รับผลกระทบเกิดความเสียหาย ขณะที่บางครัวเรือนมีหัวหน้าครัวเรือนที่เป็นผู้มีอายุเฉลี่ยสูงถึงเกือบ 60 ปี ถือว่าเป็นกลุ่มที่เข้าใกล้สถานะผู้สูงอายุเช่นเดียวกันกับด้านการศึกษาที่กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่คือ 69.9% จบการศึกษาระดับประถมศึกษา และมีรายได้เฉลี่ยอยู่ที่ประมาณ 11,033 บาทต่อเดือน (เท่ากับว่าโดยเฉลี่ยต่อวัน ครัวเรือนแถบนี้มีรายได้เท่ากับรายได้ขั้นต่ำคือประมาณ 300 บาทต่อวันเท่านั้น) เหล่านี้ถือเป็นความเปราะบางทางสังคม (Social Vulnerability) ที่เมื่อเกิดภัยพิบัติครัวเรือนกลุ่มนี้มีแนวโน้มที่จะได้รับผลกระทบมากและมีความยากลำบากในการฟื้นฟูทั้งในแง่ของการซ่อมแซมที่พักอาศัยและการฟื้นฟูอาชีพ

ในแง่ของการประกอบอาชีพ (การทำนาข้าว) การวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถามพบว่า โดยเฉลี่ย ครัวเรือนในพื้นที่วิจัยมีที่ดินในการทำนาประมาณ 17.94 ไร่ ครัวเรือนที่มีพื้นที่ทำนามากที่สุดมีพื้นที่ถึง 100 ไร่ และคนที่มีย่านน้อยที่สุดมีพื้นที่ทำนา 1 ไร่ ที่ดินที่ใช้ทำนาปลูกข้าวส่วนใหญ่ครัวเรือนเป็นเจ้าของที่ดินเอง (61.2%) ในขณะที่ 16.5% เช่าที่ดินคนอื่นทำ ส่วนอีก 22.3% บอกว่าเป็นที่ดินในลักษณะอื่น ในส่วนของลักษณะการทำนาใน

พื้นที่แถบนี้ ส่วนใหญ่ (67%) ทำทั้งนาปีและนาปรัง มีครีวเรือน 31.1% ทำเฉพาะนาปี และอีก 1.9% ทำเฉพาะนาปรัง สำหรับวัตถุประสงค์ในการทำนา การวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถาม พบว่า 53.4% ทำนาทั้งเพื่อขายและเพื่อบริโภค ขณะที่ 23.3% ระบุว่าทำเพื่อขายอย่างเดียว และอีก 23.3% ระบุว่า ทำนาเพื่อบริโภคในครัวเรือนอย่างเดียว ในแง่ของผลผลิตจากการทำนา พบว่า โดยเฉลี่ยในแต่ละปี ครัวเรือนแถบนี้ ได้ผลผลิตข้าวปีละประมาณ 16 ตัน มีผู้ได้ผลผลิตสูงสุดคือ 80 ตัน และต่ำสุดคือ 1 ตัน (ใช้อัตราเทียบ 1 เกวียน = 1,000 กิโลกรัม และ 1,000 กิโลกรัม = 1 ตัน)

5.2 ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต่อวิถีชีวิตครัวเรือนในพื้นที่

5.2.1 ผลกระทบต่อการประกอบอาชีพหลัก

ในการวิเคราะห์เปรียบเทียบระดับผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต่อการประกอบอาชีพทำนาใน 4 พื้นที่ ทำการวิเคราะห์ด้วยการพิจารณาค่าเฉลี่ย โดยแปลผลคะแนนค่าเฉลี่ยตามเกณฑ์ ดังนี้

1.00–1.80 = ระดับน้อยที่สุด (การทำนาโดยรวมแทบไม่ได้รับผลกระทบ กิจกรรมการทำนาเกือบทั้งหมดสามารถดำเนินการได้ตามปกติ ผลผลิตเสียหายประมาณ 0-19%)

1.81–2.60 = ระดับน้อย (การทำนาโดยรวมได้รับผลกระทบเพียงเล็กน้อย กิจกรรมการทำนาส่วนใหญ่สามารถดำเนินการได้ตามปกติ ผลผลิตเสียหายประมาณ 20-39%)

2.61–3.40 = ระดับปานกลาง (การทำนาโดยรวมได้รับผลกระทบพอสมควร กิจกรรมการทำนาส่วนหนึ่งยังพอดำเนินการได้ตามปกติ แต่มีบางส่วนพอสมควรที่ไม่สามารถดำเนินการได้ ผลผลิตเสียหายประมาณ 40-59%)

3.41–4.20 = ระดับมาก (การทำนาโดยรวมได้รับผลกระทบอย่างมาก กิจกรรมการทำนาส่วนใหญ่ไม่สามารถดำเนินการได้ตามปกติ ผลผลิตเสียหายประมาณ 60-79%)

4.21–5.00 = ระดับมากที่สุด (การทำนาโดยรวมได้รับผลกระทบหรือเสียหายอย่างร้ายแรง กิจกรรมการทำนาทั้งหมดหรือเกือบทั้งหมดหยุดชะงัก/ไม่สามารถดำเนินการได้ตามปกติ ผลผลิตเสียหายประมาณ 80% ขึ้นไป หรือเสียหาย 100%)

การวิเคราะห์ข้อมูล พบว่า ครัวเรือนในพื้นที่ตำบลแดนสงวน อำเภอระโนด มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ 4 (ระดับมาก) รองลงมา ได้แก่ พื้นที่ตำบลเขาชัยสน ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.72 (ระดับมาก) พื้นที่ตำบลนาท่อม ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.35 (ระดับปานกลาง) และพื้นที่ตำบลชัยบุรี ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.17 (ระดับปานกลาง) แสดงให้เห็นว่า ครัวเรือนในพื้นที่ตำบล

แดนสงวน อำเภอรอนดง จังหวัดสงขลา ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในแง่ของการทำนามากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับอีก 3 พื้นที่

นอกจากนี้ การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพจากผู้ให้ข้อมูลหลักในพื้นที่ 32 คนโดยใช้วิธี Grounded Theory ซึ่งเริ่มจากการกำหนดรหัสเบื้องต้น (Initial Coding) และรหัสเชิงลึก (Focused Coding) พบว่า ในภาพรวมทั้ง 4 พื้นที่ ผลกระทบที่ครัวเรือนในพื้นที่วิจัยได้รับจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในแง่ของการประกอบอาชีพทำนานั้น ปรากฏออกมาใน 6 รูปแบบหลัก (Themes) คือ (1) แมลงพิษ โรคพิษ ศัตรูพืชมากขึ้น (ทำให้ต้นข้าวเสียหาย) (2) ต้นข้าวเสียหาย/นาข้าวเสียหายจากภัยธรรมชาติ (ต้นเปื่อยตาย ยามน้ำท่วม ข้าวสียบยมน้ำแล้ง) (3) ดินเค็ม (น้ำท่วมน้ำทะเลหนุนทำให้ดินเค็ม ภัยแล้งทำให้ดินเค็ม) (4) ทำนาปรังไม่ได้ ขาดน้ำทำนาในฤดูแล้ง (5) ผลผลิตข้าวเสียหาย และ (6) ต้นทุนการทำนาสูงขึ้น

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในภาพรวม ทุกชุมชนได้รับผลกระทบหลักที่คล้ายคลึงกัน (Common Impacts) แต่ มิใช่ทุกชุมชนจะได้รับผลกระทบครบทั้ง 6 ด้าน บางชุมชนอาจได้รับผลกระทบ 4 ด้าน หรือ 3 ด้าน ที่สำคัญ ผลกระทบที่เกิดในบางพื้นที่มีลักษณะเป็นผลกระทบเฉพาะพื้นที่ (Area-specific Impacts) ซึ่งแตกต่างจากชุมชนในพื้นที่อื่นๆ เช่น ครัวเรือนในพื้นที่หมู่บ้านทุ่งสงวน ตำบลแดนสงวน อำเภอรอนดง จังหวัดสงขลา และหมู่บ้านมะกอกใต้ ตำบลชัยบุรี จังหวัดพัทลุง จะได้รับผลกระทบในเรื่องของดินเค็มเมื่อยามน้ำแล้ง ส่งผลต่อการทำนาปรัง ทำให้ไม่ได้ผลผลิตที่ดี ซึ่งผลกระทบดังกล่าว จะไม่ปรากฏในกลุ่มตัวอย่างในอีก 2 พื้นที่ คือ หมู่บ้านจงเก ตำบลจองถนน อำเภอเขาชัยสน และหมู่บ้านนาท่อม ตำบลนาขยาด อำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง เป็นต้น

5.2.2 ผลกระทบต่อการดำเนินชีวิต

การวิเคราะห์เปรียบเทียบระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต่อการดำเนินชีวิตในแต่ละพื้นที่ ทำการวิเคราะห์ด้วยการพิจารณาค่าเฉลี่ย (Mean) โดยแปลผลคะแนนค่าเฉลี่ยตามเกณฑ์ ดังนี้

1.00–1.80 = ระดับน้อยที่สุด (การดำเนินชีวิตโดยรวมแทบไม่ได้รับผลกระทบสามารถดำเนินชีวิตได้ตามปกติ)

1.81–2.60 = ระดับน้อย (การดำเนินชีวิตโดยรวมได้รับผลกระทบเพียงเล็กน้อย กิจกรรมการทำงานและการใช้ชีวิตประจำวันส่วนใหญ่สามารถดำเนินการได้ปกติ อาจมีบางอย่างที่ติดขัดเล็กน้อย)

2.61–3.40 = ระดับปานกลาง (การดำเนินชีวิตโดยรวมได้รับผลกระทบพอสมควร กิจกรรมการทำงานและการใช้ชีวิตประจำวันส่วนหนึ่งสามารถดำเนินการได้ปกติ แต่มีบางส่วนที่ติดขัดไม่สามารถดำเนินการได้เหมือนภาวะปกติ)

3.41–4.20 = ระดับมาก (การดำเนินชีวิตโดยรวมได้รับผลกระทบอย่างมาก กิจกรรมการทำงานและการใช้ชีวิตประจำวันส่วนใหญ่ไม่สามารถดำเนินการได้เหมือนภาวะปกติ)

4.21–5.00 = ระดับมากที่สุด (การดำเนินชีวิตโดยรวมได้รับผลกระทบอย่างร้ายแรง กิจกรรมการทำงานและการใช้ชีวิตประจำวันทั้งหมดหรือเกือบทั้งหมดหยุดชะงัก/ไม่สามารถดำเนินการได้เหมือนภาวะปกติ)

การวิเคราะห์ข้อมูล พบว่า กลุ่มตัวอย่างจากตำบลแดนสงวน อำเภอระโนด จังหวัดสงขลามีความคิดเห็นในเรื่องนี้อยู่ในระดับมาก ($M = 3.61$) อาจสะท้อนให้เห็นเบื้องต้นได้ว่า ครว์เรือนในพื้นที่นี้รับรู้หรือรู้สึกว่าการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศส่งผลกระทบทำให้การดำเนินชีวิตหรือการใช้ชีวิตของตนในปัจจุบันยากลำบากกว่าแต่ก่อน เช่นเดียวกับ ครว์เรือนในพื้นที่ตำบลนาขยาด อำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง ($M = 3.45$) ส่วนครว์เรือนในอีกสองพื้นที่คือตำบลชัยบุรี อำเภอเมือง และตำบลจองถนน อำเภอเขาชัยสน จังหวัดพัทลุง ที่มีระดับความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง ($M = 3.22$ และ 3.06 ตามลำดับ) จึงอาจกล่าวได้ว่า ครว์เรือนในสองพื้นที่หลังนี้รับรู้หรือมองว่าการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศส่งผลกระทบต่อชีวิตในปัจจุบันอยู่บ้างพอสมควร แต่ไม่ถึงกับยากลำบากมากมายหรือรุนแรงแต่อย่างใด

สำหรับรูปแบบของผลกระทบที่มีต่อการดำเนินชีวิตนั้น การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่ม พบว่า ในภาพรวมทั้ง 4 พื้นที่ผลกระทบที่ครว์เรือนในพื้นที่วิจัยได้รับจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศปรากฏออกมาใน 7 รูปแบบหลัก (Themes) ได้แก่ (1) บ้านเรือน/ทรัพย์สินเสียหายจากภัยพิบัติ (บ้านเรือน ข้าวของ เสียหายจากลมพายุ น้ำท่วม) (2) ปศุสัตว์เสียหายจากภัยพิบัติ (ปศุสัตว์เสียหายจากน้ำท่วม) (3) เสียสุขภาพกาย สุขภาพจิต (มีโรคภัยไข้เจ็บ ไม่สบาย เครียด หดหู่กำลังใจ) (4) สาธารณูปโภคขัดข้อง ตัดขาด ไม่มีใช้ (ขาดน้ำกินน้ำใช้ ไม่มีไฟฟ้าใช้ ยามเกิดภัยพิบัติ) (5) สิ่งแวดล้อม/นาขาดความอุดมสมบูรณ์ (ปลาหายไปจากท้องนา ความอุดมสมบูรณ์หายไปจากนา) (6) รายได้ลดลง ขาดรายได้ เป็นหนี้ ต้องกู้เงินมาใช้ เพราะผลผลิตได้น้อย และ (7) เศรษฐกิจของชุมชนไม่เติบโต

5.3 การรับรู้ความเสี่ยงภัยพิบัติของครัวเรือนในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

ในการศึกษาว่าครัวเรือนในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา มีการรับรู้ความเสี่ยงภัยพิบัติทางภูมิอากาศ (Climate-related Disaster Risk Perception) อย่างไรนั้น ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาการรับรู้ความเสี่ยงภัยพิบัติทางภูมิอากาศ 3 ประเภท ได้แก่ น้ำท่วม ภัยแล้ง และลมพายุ และวิเคราะห์โดยการวัดองค์ประกอบการรับรู้ความเสี่ยงภัยพิบัติ 3 มิติ คือ การรับรู้โอกาสการเกิดภัย (Perceived Likelihood) การรับรู้ผลกระทบของภัย (Perceived Impact) และการรับรู้ความรุนแรงของภัยหรือความกลัว/ความกังวลต่อภัยนั้นๆ (Perceived Dread) การวัดการรับรู้ความเสี่ยงภัยพิบัติในลักษณะนี้ เป็นที่นิยมหรือมีการใช้อย่างกว้างขวางในงานวิจัยการจัดการภัยพิบัติในสายสังคมศาสตร์ (Terpstra, 2010; Ho Ming-Chou et al., 2008; Yu Junlei et al., 2017; Miceli et al., 2008) ซึ่งการวิเคราะห์ระดับการรับรู้ความเสี่ยงภัยพิบัตินี้ จะพิจารณาจากค่าเฉลี่ย โดยผลการวิเคราะห์พบว่า ค่าเฉลี่ยการรับรู้ถึงความเป็นไปได้หรือโอกาสที่จะเกิดน้ำท่วมอยู่ในระดับมาก ($M = 3.57$) การรับรู้ผลกระทบของน้ำท่วมอยู่ในระดับปานกลาง ($M = 3.38$) ส่วนการรับรู้ความรุนแรง/ความกลัวหรือกังวลต่อภัยน้ำท่วมอยู่ในระดับมาก ($M = 3.55$) และในภาพรวมแล้ว การรับรู้ความเสี่ยงภัยน้ำท่วมของกลุ่มตัวอย่างที่เป็นครัวเรือนใน 4 พื้นที่วิจัยอยู่ในระดับมาก ($M = 3.50$)

ในส่วนของการรับรู้ความเสี่ยงภัยแล้งพบว่า ค่าเฉลี่ยการรับรู้ถึงความเป็นไปได้หรือโอกาสที่จะเกิดภัยแล้ง อยู่ในระดับปานกลาง ($M = 3.04$) การรับรู้ผลกระทบของภัยแล้งอยู่ในระดับปานกลาง ($M = 3.20$) ส่วนการรับรู้ความรุนแรง/ความกลัวหรือกังวลต่อภัยแล้งอยู่ในระดับปานกลาง ($M = 3.25$) และในภาพรวมแล้ว การรับรู้ความเสี่ยงภัยแล้งของกลุ่มตัวอย่างที่เป็นครัวเรือนใน 4 พื้นที่วิจัยอยู่ในระดับปานกลาง ($M = 3.16$) ในขณะที่การวิเคราะห์การรับรู้ความเสี่ยงภัยจากลมพายุพบว่า ค่าเฉลี่ยการรับรู้ถึงความเป็นไปได้หรือโอกาสที่จะเกิดภัยลมพายุ อยู่ในระดับปานกลาง ($M = 3.08$) การรับรู้ผลกระทบของภัยลมพายุอยู่ในระดับปานกลาง ($M = 3.26$) ส่วนการรับรู้ความรุนแรง/ความกลัวหรือกังวลต่อภัยลมพายุอยู่ในระดับมาก ($M = 3.68$) และในภาพรวมแล้ว การรับรู้ความเสี่ยงภัยจากลมพายุของกลุ่มตัวอย่างที่เป็นครัวเรือนใน 4 พื้นที่วิจัยอยู่ในระดับปานกลาง ($M = 3.34$)

เมื่อทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของการรับรู้ความเสี่ยงแต่ละภัยในแต่ละพื้นที่ พบว่า ครัวเรือนในพื้นที่ตำบลจองถนนและแดนสงวนมีการรับรู้ความเสี่ยงภัยน้ำท่วมอยู่ในระดับมาก ส่วนครัวเรือนในพื้นที่ตำบลชัยบุรีและนาขยาดมีการรับรู้ความเสี่ยงภัยน้ำท่วมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อทำการวิเคราะห์ความแตกต่างของค่าเฉลี่ยของแต่ละพื้นที่โดยใช้เทคนิค One-way ANOVA พบว่า มีกลุ่มตัวอย่างอย่างน้อย 1 กลุ่ม (พื้นที่) ที่มี

ค่าเฉลี่ยแตกต่างจากกลุ่มอื่นๆ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ที่ระดับ 0.05 ซึ่งให้เห็นว่า คริวเรือนที่อยู่ในพื้นที่ต่างกันมีระดับการรับรู้ความเสี่ยงภัยน้ำท่วมที่แตกต่างกัน ดังตารางที่ 1-2

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบระดับการรับรู้ความเสี่ยงภัยน้ำท่วมของคริวเรือนในพื้นที่ต่างๆ

แหล่งความแปรปรวน	df	SS	MS	F	Sig.
ระหว่างกลุ่ม	3	13.080	4.360	0.847	0.000*
ภายในกลุ่ม	99	50.670	0.512		
รวม	102	63.750			

หมายเหตุ: * $p < 0.001$

ตารางที่ 2 ผลการวิเคราะห์การเปรียบเทียบรายคู่ของค่าเฉลี่ยระดับการรับรู้ความเสี่ยงภัยน้ำท่วมของคริวเรือน จำแนกตามพื้นที่ (ใช้วิธีทดสอบของ Scheffe)

พื้นที่	M	แดนสงวน	ชัยบุรี	นาขยาด	จองถนน
แดนสงวน	3.56	-	0.24074	0.63889*	-0.36111
ชัยบุรี	3.31		-	39815	-0.60185*
นาขยาด	2.92			-	-1.00000*
จองถนน	3.92				-

หมายเหตุ: * $p < 0.05$

ในส่วนของการรับรู้ความเสี่ยงภัยแล้งพบว่ากลุ่มตัวอย่างในพื้นที่ตำบลแดนสงวนมีการรับรู้ความเสี่ยงภัยแล้งอยู่ในระดับมาก ($M = 3.59$) กลุ่มตัวอย่างในพื้นที่ตำบลจองถนนมีการรับรู้ความเสี่ยงภัยแล้งอยู่ในระดับปานกลาง ($M = 3.25$) กลุ่มตัวอย่างในพื้นที่ตำบลนาขยาดมีการรับรู้ความเสี่ยงภัยแล้งอยู่ในระดับปานกลาง ($M = 2.88$) และกลุ่มตัวอย่างในพื้นที่ตำบลชัยบุรีมีการรับรู้ความเสี่ยงภัยแล้งอยู่ในระดับน้อย ($M = 2.55$) และเมื่อทำการเปรียบเทียบค่าเฉลี่ย ของแต่ละพื้นที่ โดยใช้การวิเคราะห์ One-way ANOVA พบว่า มีกลุ่มตัวอย่างอย่างน้อย 1 กลุ่ม (พื้นที่) ที่มีค่าเฉลี่ยแตกต่างจากกลุ่มอื่นๆ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ที่ระดับ 0.05 ซึ่งให้เห็นว่า คริวเรือนที่อยู่ในพื้นที่ต่างกันมีระดับการรับรู้ความเสี่ยงภัยแล้งที่แตกต่างกัน ดังตารางที่ 3-4

ตารางที่ 3 เปรียบเทียบระดับการการรับรู้ความเสี่ยงภัยแล้งของครัวเรือนในพื้นที่ต่างๆ

แหล่งความแปรปรวน	df	SS	MS	F	Sig.
ระหว่างกลุ่ม	3	14.349	4.783	6.673	0.000*
ภายในกลุ่ม	99	70.957	0.717		
รวม	102	85.305			

หมายเหตุ: * $p < 0.001$

ตารางที่ 4 ผลการวิเคราะห์การเปรียบเทียบรายคู่ของค่าเฉลี่ยระดับการรับรู้ความเสี่ยงภัยแล้งของครัวเรือน จำแนกตามพื้นที่ (ใช้วิธีทดสอบของ Scheffe)

พื้นที่	M	แดนสงวน	ชัยบุรี	นาขยาด	จองถนน
แดนสงวน	3.59	-	1.03030*	0.70253*	0.33586
ชัยบุรี	2.56		-	-0.32778	-0.69444
นาขยาด	2.88			-	-0.36667
จองถนน	3.25				-

หมายเหตุ: * $p < 0.05$

สำหรับการวิเคราะห์การรับรู้ความเสี่ยงภัยจากลมพายุพบว่ากลุ่มตัวอย่างในพื้นที่ตำบลจองถนนมีการรับรู้ความเสี่ยงภัยจากลมพายุอยู่ในระดับมาก ($M = 3.61$) กลุ่มตัวอย่างในพื้นที่ตำบลแดนสงวน ตำบลชัยบุรี และตำบลนาขยาด ต่างก็มีการรับรู้ความเสี่ยงภัยจากลมพายุอยู่ในระดับปานกลาง ($M = 3.38, 3.08$ และ 3.06 ตามลำดับ) และจากการวิเคราะห์เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยระหว่างกลุ่มตัวอย่างจาก 4 พื้นที่เหล่านี้ด้วยเทคนิค One-way ANOVA ไม่พบว่ามียกกลุ่มใดที่มีค่าเฉลี่ยของการรับรู้ความเสี่ยงภัยจากลมพายุแตกต่างจากกลุ่มอื่นอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ซึ่งให้เห็นว่าครัวเรือนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ต่างกันไม่ได้มีการรับรู้ความเสี่ยงภัยจากลมพายุที่แตกต่างกัน

5.4 การปรับตัวของครัวเรือนต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

5.4.1 การปรับตัวด้านการประกอบอาชีพทำนา

เพื่อศึกษาว่าครัวเรือนเกษตรกรมีการปรับตัวด้านการประกอบอาชีพทำนาเพื่อลดความเสียหายจากภัยพิบัติทางภูมิอากาศทั้งน้ำท่วม ภัยแล้ง และลมพายุอย่างไรบ้าง ผู้วิจัยได้ให้กลุ่มตัวอย่างตอบแบบสอบถามโดยเลือกตอบว่าได้ดำเนินการในเรื่องใดบ้างจาก 14 กิจกรรมการปรับตัวซึ่งได้จากการทบทวนวรรณกรรมและจากการลงพื้นที่สัมภาษณ์เชิงลึกและสนทนากลุ่มในเบื้องต้น ผลการวิเคราะห์ข้อมูลดังตารางที่ 5

ตารางที่ 5 การปรับตัวด้านการทำนาเพื่อลดความเสียหายที่อาจเกิดจากภัยทางภูมิอากาศ

ท่านได้ดำเนินกิจกรรมเหล่านี้ในการทำนาหรือไม่	% ของครัวเรือน		
	% ที่ได้ดำเนินการ	% ที่ไม่ได้ดำเนินการ	รวม (%)
1. ขุดสระเพื่อกักเก็บน้ำ	15.5	84.5	100
2. ขุดบ่อบาดาล	7.8	92.2	100
3. สร้างคันดินกักเก็บน้ำ	32.0	68	100
4. ติดตั้งหัวฉีดน้ำ (Sprinkler) แจกจ่ายน้ำอัตโนมัติ	3.9	96.1	100
5. วางท่อส่งน้ำ	8.7	91.3	100
6. ติดตั้งเครื่องสูบน้ำ	35.0	65	100
7. ปลุกพืชหลากหลายชนิดในพื้นที่	22.3	77.7	100
8. ปรับเปลี่ยนปฏิทินทำนา	8.7	91.3	100
9. ใช้วิธีการปลูกข้าวแบบใหม่	14.6	85.4	100
10. ใช้พันธุ์ข้าวที่ทนต่อความแล้ง	18.4	81.6	100
11. ใช้พันธุ์ข้าวที่ทนต่อน้ำท่วม	17.5	82.5	100
12. ใช้พันธุ์ข้าวที่ทนต่อน้ำ/ดินเค็ม	9.7	90.3	100
13. สลับสับเปลี่ยนพันธุ์ข้าว/ใช้พันธุ์ข้าวที่แตกต่างกันปลูกในแต่ละฤดูทำนา	32.0	68.0	100
14. ปลูกพืชตระกูลถั่วหรือมันเทศหลังการเก็บเกี่ยว	14.6	85.4	100

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิเคราะห์จำนวน 103 ครัวเรือนนี้ ได้รับแบบสอบถามชุดเดียวกัน โดย 97% มีอาชีพทำนาเป็นหลัก และอีก 3% ระบุว่าทำการเกษตรอย่างอื่นเป็นหลัก ได้แก่ ทำสวนยางพารา และปลูกปาล์ม ซึ่งแม้ว่าใน 3% ระบุว่าทำการเกษตรอย่างอื่นเป็นอาชีพหลักแต่ก็ทำนาด้วยเช่นกัน (เพื่อบริโภค เพื่อขาย หรือทั้งสองอย่าง) เพราะฉะนั้นกลุ่มตัวอย่างทุกคนจึงได้รับแบบสอบถามชุดเดียวกันเนื่องจากผู้วิจัยต้องการศึกษาว่าเกษตรกรที่ทำนา (ไม่ว่าจะเป็นอาชีพหลักหรือทำเพื่อบริโภคหรือเหตุผลใดก็ตาม) มีการปรับตัวด้านการทำนาอย่างไร โดยจากตาราง จะพบว่า ในแต่ละกิจกรรมของการปรับตัวในด้านการทำนานั้น ครัวเรือนเกษตรกรส่วนใหญ่ในพื้นที่วิจัย (มากกว่า 68% ขึ้นไป) ไม่ได้มีการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เหล่านั้น มีเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่ได้ดำเนินการปรับตัว และเมื่อทำการวิเคราะห์ค่าเฉลี่ยเพื่อศึกษาต่อการปรับตัวของครัวเรือนในภาพรวมอยู่ในระดับใด พิจารณาจากจำนวนกิจกรรมการปรับตัวที่ได้มีการดำเนินการ

(14 กิจกรรมข้างต้น) โดยค่าเฉลี่ยของคะแนน $1.00-5.33 =$ มีระดับการปรับตัวต่ำ, $5.34-9.67 =$ มีระดับการปรับตัวปานกลาง และ $9.68-14.00 =$ มีระดับการปรับตัวสูง การวิเคราะห์ข้อมูลพบว่า ระดับการปรับตัวด้านการทำนาของครัวเรือน 103 ครัวเรือนใน 4 พื้นที่ อยู่ในระดับต่ำ ($M = 2.38, S.D. = 1.34$)

เมื่อพิจารณาเฉพาะค่าร้อยละของแต่ละทางเลือกในการปรับตัวในด้านการทำนาพบว่า ทางเลือกการปรับตัวที่ได้รับความนิยมหรือมีการดำเนินการอันดับที่ 1 คือ การติดตั้งเครื่องสูบน้ำ ตามมาด้วย การสร้างคันดินกักเก็บน้ำ การสลับสับเปลี่ยนพันธุ์ข้าว/ใช้พันธุ์ข้าวที่แตกต่างกันปลูกในแต่ละฤดูทำนา (สองทางเลือกนี้ได้รับความนิยมอยู่ในอันดับที่ 2 เท่ากัน) และอันดับที่ 3 คือ การปลูกพืชหลากหลายชนิดในพื้นที่ ส่วนทางเลือกอื่นๆ ได้รับความนิยมหรือมีการดำเนินการค่อนข้างน้อย

5.4.2 การเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติทางภูมิอากาศ

ในส่วนนี้ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์เฉพาะการเตรียมความพร้อมรับมือน้ำท่วมเนื่องจากเป็นภัยที่เกิดบ่อยครั้งมากที่สุดในพื้นที่แถบนี้ การวิเคราะห์ข้อมูลพบว่า ในบรรดา กิจกรรมเตรียมความพร้อมรับมือกับภัยน้ำท่วม 6 กิจกรรม คือ (1) การเตรียมข้าวสารอาหารแห้ง ยารักษาโรค ของใช้จำเป็นไว้ที่บ้าน (2) การสำรองเงินเก็บไว้ใช้ยามฉุกเฉิน (3) การปรับบ้านให้สูงพ้นน้ำ เช่น ยกหรือติดบ้านเป็นสองชั้น (4) การเตรียมเรือไว้ใช้สัญจรยามเกิดน้ำท่วม (5) การติดตามรับฟังข่าวสารเกี่ยวกับลมฟ้าอากาศอยู่เป็นประจำ และ (6) การเข้าอบรมความรู้หรือฝึกซ้อมเกี่ยวกับการรับมือภัยพิบัติที่หน่วยงานภาครัฐเป็นผู้จัด ครัวเรือนในพื้นที่วิจัยจะมีการดำเนินการในเรื่องของการเตรียมข้าวสารอาหารแห้ง ยารักษาโรค ของใช้จำเป็นไว้ที่บ้านมาเป็นอันดับหนึ่ง (85% ตอบว่าได้ดำเนินการ อีก 15% ตอบว่าไม่ได้ดำเนินการ) รองลงมาคือการติดตามรับฟังข่าวสารเกี่ยวกับลมฟ้าอากาศอยู่เป็นประจำ (62% ตอบว่าได้ดำเนินการ อีก 38% ตอบว่าไม่ได้ดำเนินการ) และสำรองเงินเก็บไว้ใช้ยามฉุกเฉิน (55% ตอบว่าได้ดำเนินการ อีก 45% ตอบว่าไม่ได้ดำเนินการ) ขณะที่อีก 3 กิจกรรมที่เหลือครัวเรือนส่วนใหญ่ตอบว่าไม่ได้มีการดำเนินการ และเมื่อทำการวิเคราะห์ค่าเฉลี่ยเพื่อศึกษาต่อการเตรียมความพร้อมรับมือน้ำท่วมของครัวเรือนในภาพรวมอยู่ในระดับใด พิจารณาจากจำนวนกิจกรรมการเตรียมความพร้อมรับมือน้ำท่วมที่ได้มีการดำเนินการ (6 กิจกรรมข้างต้น) โดยค่าเฉลี่ยของคะแนน $1.00-2.67 =$ มีระดับการเตรียมความพร้อมต่ำ, $2.68-4.35 =$ มีระดับการเตรียมความพร้อมปานกลาง และ $4.36-6.00 =$ มีระดับการเตรียมความพร้อมสูง การวิเคราะห์ข้อมูลพบว่า ระดับการเตรียมความพร้อมรับมือภัยน้ำท่วมในภาพรวมของครัวเรือน 103 ครัวเรือนใน 4 พื้นที่ อยู่ในระดับต่ำ ($M = 2.57, S.D. = 1.257$) นอกจากนี้ การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพจากการสัมภาษณ์เชิงลึก

ยังพบอีกว่า การเตรียมความพร้อมรับมือภัยน้ำท่วมในระดับชุมชนหรือหมู่บ้านมีค่อนข้างน้อย ไม่ค่อยมีการเตรียมความพร้อมเท่าที่ควร ดังตัวอย่างคำสัมภาษณ์บางส่วนจากตัวแทนครัวเรือนในหมู่บ้านสองท่านที่กล่าวไว้ว่า

“ไม่มีจุดอพยพในพื้นที่ แต่จะขึ้นไปอยู่ที่สูง”

“ไม่มีศูนย์อพยพเวลาน้ำท่วมภายในเขตหมู่บ้านเรา”

คำสัมภาษณ์เหล่านี้ สะท้อนให้เห็นถึงการขาดการวางแผนการเตรียมความพร้อมในระดับชุมชน ซึ่งหากการเตรียมความพร้อมในระดับชุมชนต่ำ การรับมือของครัวเรือนในหมู่บ้านก็อาจจะลำบากไม่มีประสิทธิภาพ การฟื้นฟูครัวเรือนและหมู่บ้านเองก็อาจจะเป็นไปได้ล่าช้าด้วยเช่นกัน

6. อภิปรายและสรุปผลการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ได้ข้อค้นพบที่สำคัญหลายประการ ประการที่หนึ่ง ผลกระทบทั้งต่อการประกอบอาชีพทำนาและการดำเนินชีวิตที่ครัวเรือนเกษตรกรรมแถบลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาได้รับมีความแตกต่างกันตามสัญญาณหรือลักษณะของพื้นที่ที่ต่างกันซึ่งสัญญาณหรือลักษณะของแต่ละพื้นที่นั้นจะมีลักษณะการเปิดรับต่อภัย (Hazard Exposure) ที่แตกต่างกัน จึงเป็นสาเหตุส่วนหนึ่ง (ในอีกหลายๆ สาเหตุ) ที่ส่งผลให้แต่ละพื้นที่นั้นนอกจากจะได้รับผลกระทบในภาพรวมที่คล้ายคลึงกันแล้ว (Common Impacts) ยังอาจได้รับผลกระทบที่มีลักษณะเฉพาะพื้นที่ (Area-specific Impacts) ที่แตกต่างกันไปอีกด้วย สำหรับกรณีที่ผลการวิจัยปรากฏออกมาว่าครัวเรือนในพื้นที่อำเภอระโนดได้รับผลกระทบทั้งในเรื่องการประกอบอาชีพทำนาและการดำเนินชีวิตสูงที่สุดและสูงกว่าอีก 3 พื้นที่นั้น อาจเป็นเพราะว่าพื้นที่นี้เป็นพื้นที่รับน้ำจากแม่น้ำสายต่างๆ ที่ไหลลงสู่ทะเลสาบสงขลาเกือบทุกครั้งเมื่อเกิดอุทกภัยในพื้นที่จังหวัดสงขลาพื้นที่นี้มักจะได้รับผลกระทบจากน้ำท่วมซึ่งเป็นเวลายาวนานกว่าพื้นที่อื่นมากเพราะมีทั้งปัญหาน้ำทะเลหนุน ทำให้น้ำระบายลงสู่ทะเลสาบได้ช้า นอกจากนี้ในช่วงหน้าแล้งยังมีปัญหาน้ำเค็มรุกเข้ามาในพื้นที่ทำนา (กรณีการ์ ธรรมพานิชวงศ์ และคณะ, 2558) ทำให้เกิดปัญหาดินเค็ม เช่นนี้จึงอาจทำให้ครัวเรือนมองว่าตนได้รับผลกระทบที่ค่อนข้างสูง

ข้อค้นพบสำคัญประการที่สองเป็นเรื่องการรับรู้ความเสี่ยงภัยพิบัติ (Disaster Risk Perception) ซึ่งพบว่าครัวเรือนในแถบลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลามีการรับรู้ความเสี่ยงภัยน้ำท่วมในระดับมาก ในขณะที่การรับรู้ความเสี่ยงภัยแล้งและภัยลมพายุอยู่ในระดับ

ปานกลางเท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า คริวเรือนในแถบนี้มองว่าน้ำท่วมเป็นภัยพิบัติที่มีโอกาสเกิดสูง มีผลกระทบสูง และน่ากลัวหรือน่าวิตกกังวลมากกว่าทั้งภัยแล้งและลมพายุ ทั้งนี้ ส่วนหนึ่ง อาจเป็นเพราะคริวเรือนแถบนี้มักได้รับผลกระทบจากน้ำท่วมอยู่บ่อยครั้ง ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ในขณะที่ภัยจากลมพายุนั้นคริวเรือนมองว่าแต่ก่อนไม่ค่อยมีแต่เริ่มพบเห็นหรือได้รับผลกระทบมากขึ้นในช่วงหนึ่งปีที่ผ่านมา สำหรับภัยแล้ง คริวเรือนส่วนใหญ่มองว่าไม่ค่อยเป็นปัญหาสำหรับพื้นที่แถบนี้มากนัก นอกจากนี้ เมื่อวิเคราะห์ลึกลงไป ในส่วนของการรับรู้ความเสี่ยงภัยน้ำท่วม พบว่า การรับรู้ความเสี่ยงภัยน้ำท่วมของคริวเรือนแถบนี้แตกต่างกันตามพื้นที่ โดยเฉพาะพื้นที่อำเภอระโนดนั้น คริวเรือนมีระดับการรับรู้ความเสี่ยงภัยน้ำท่วมที่สูงกว่าพื้นที่อื่นๆ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ทั้งนี้ส่วนหนึ่งอาจเป็นผลมาจากลักษณะการเปิดรับต่อภัยของพื้นที่นั้น (Hazard Exposure) ที่สูงกว่าพื้นที่อื่นๆ เนื่องจากเป็นพื้นที่รองรับน้ำที่ไหลมาจากลำคลองต่างๆ เพื่อออกสู่ทะเลสาบ และน้ำท่วมมักจะแช่ขังอยู่บริเวณนั้นยาวนานกว่าพื้นที่อื่นเนื่องจากน้ำทะเลหนุนทำให้น้ำระบายได้ช้า การที่ต้องประสบกับภัยที่บ่อยครั้งและยาวนานเช่นนี้ ทำให้คริวเรือนในพื้นที่ระโนดมีการรับรู้ความเสี่ยงภัยน้ำท่วมที่สูงกว่าพื้นที่อื่นๆ นั่นเอง

ประการที่สาม การปรับตัวด้านการประกอบอาชีพทำนาของทั้ง 4 พื้นที่ ยังอยู่ในระดับต่ำ คริวเรือนเกษตรกรส่วนใหญ่ในพื้นที่วิจัย คือกว่า 68% ของกลุ่มตัวอย่าง ไม่ได้มีการดำเนินกิจกรรมใดๆ เพื่อปรับตัวด้านการทำนา มีเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่ได้ดำเนินกิจกรรมเพื่อปรับตัวบ้าง โดยกิจกรรมหรือทางเลือกที่พอจะมีการดำเนินการอยู่บ้างได้แก่ การสร้างคันดินกักเก็บน้ำ การติดตั้งเครื่องสูบน้ำ ซึ่งมีลักษณะเป็นมาตรการลดความเปราะบางหรือลดผลกระทบจากภัยและสร้างความสามารถในการรับมือ (Wamsler & Lawson, 2012) ตามลำดับ นอกจากนี้ยังมีการสลับสับเปลี่ยนพันธุ์ข้าว/ใช้พันธุ์ข้าวที่แตกต่างกันปลูกในแต่ละฤดูทำนา และการปลูกพืชหลากหลายชนิดในพื้นที่ ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอจากงานวิจัยชิ้นหนึ่งที่เสนอให้ชาวนาในรุ่งระโนด จังหวัดสงขลา ทำไร่นาสวนผสมบนที่นาที่มีกรรมสิทธิ์ แล้วปลูกข้าวมูลค่าสูงและพริกบนพื้นที่เช่า ซึ่งจะช่วยลดการพึ่งพิงน้ำจืดจากทะเลสาบสงขลาและลดความเสี่ยงจากน้ำเค็ม อันจะทำให้มีผลผลิตนำไปขายลดปัญหาการขาดรายได้ คริวเรือนมีกำไรจากกิจกรรมทางการเกษตรมากขึ้น (กรรณิการ์ ธรรมพานิชวงศ์ และคณะ, 2558) ส่วนทางเลือกอื่นๆ ได้รับความนิยมหรือมีการดำเนินการค่อนข้างน้อย

ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพซึ่งสะท้อนจากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่ม พบว่าสาเหตุที่คริวเรือนส่วนใหญ่มีการปรับตัวน้อยนั้นอาจเนื่องมาจากปัญหาอุปสรรคต่างๆ ได้แก่ (1) การขาดทรัพยากรในการปรับตัวทั้งในเรื่องของเงินทุนและ

เครื่องมืออุปกรณ์ (2) ขาดการสนับสนุนที่เพียงพอจากภาครัฐ เช่น ขาดการช่วยเหลืออย่างต่อเนื่อง เป็นต้น (3) ขาดองค์ความรู้/ข้อมูลข่าวสารที่จำเป็น เช่น ความรู้ในการประกอบอาชีพเสริม ความรู้เกี่ยวกับเทคนิควิธีการปลูกข้าวใหม่ๆ ความรู้เกี่ยวกับการกำจัดศัตรูข้าวโดยไม่ใช้สารเคมี และความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และ (4) ขาดตลาดรองรับสินค้าแปรรูปเกษตรของชุมชน เช่น ขาดตลาดรองรับสินค้าที่ครัวเรือนในหมู่บ้านได้มีการแปรรูปเพื่อหารายได้เสริม เป็นต้น

สำหรับการเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติ (น้ำท่วม) นั้นพบว่ายังอยู่ในระดับต่ำทั้งในระดับครัวเรือนและในระดับหมู่บ้าน ส่วนใหญ่จะมีการเตรียมข้าวสารอาหารแห้งไว้บ้างแต่นั่นก็อาจถือว่าเป็นการเตรียมความพร้อมแบบพื้นฐานหรือไม่เป็นทางการเนื่องจากเป็นสิ่งที่ครัวเรือนมีไว้เพื่อบริโภคในชีวิตประจำวันอยู่แล้ว ส่วนการเตรียมความพร้อมในระดับที่สูงขึ้นกว่านั้น เช่น การเข้ารับการอบรมหรือฝึกซ้อมเกี่ยวกับการรับมือภัยพิบัติหรือเหตุฉุกเฉินที่หน่วยงานภาครัฐเป็นผู้จัดนั้นไม่พบ ที่สำคัญในระดับของหมู่บ้านหรือชุมชนกลับไม่พบว่ามี การวางแผนและการเตรียมทรัพยากรต่างๆ สำหรับการรับมือภัยพิบัติในระดับหมู่บ้าน ดังจะเห็นได้จากการที่ผู้ให้ข้อมูลหลักระบุว่าภายในหมู่บ้านไม่มีแผนรับมือภัยพิบัติ ไม่มีการจัดพื้นที่หรืออาคารสำหรับเป็นจุดอพยพหรือศูนย์พักพิงชั่วคราว ไม่มีการฝึกซ้อมค้นหาหรือช่วยเหลือกันยามเกิดเหตุฉุกเฉิน เป็นต้น

ผลการศึกษาทั้งหมดที่กล่าวมานี้อาจชี้ให้เห็นว่า ครัวเรือนเกษตรกรจากทั้ง 4 พื้นที่มีความเสี่ยงที่จะได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในอนาคต โดยระดับความเสี่ยงแตกต่างกันไปตามลักษณะการเปิดรับต่อภัยของพื้นที่ (Hazard Exposure) โดยพื้นที่อำเภอระโนดนั้นอาจกล่าวได้ว่ามีระดับความเสี่ยงที่จะได้รับผลกระทบทั้งในแง่การประกอบอาชีพทำนาและการดำเนินชีวิตประจำวันโดยเฉพาะจากภัยน้ำท่วมและน้ำท่วมขังที่ยาวนาน ส่วนพื้นที่อื่นๆ ก็มีความเสี่ยงที่จะได้รับผลกระทบจากภัยน้ำท่วมเช่นกัน แต่มักเป็นน้ำท่วมฉับพลันชนิดที่ “มาเร็วไปเร็ว” อย่างไรก็ตาม ในทุกพื้นที่ยังถือว่าการปรับตัวและการเตรียมความพร้อมในระดับต่ำ ทั้งนี้ด้วยปัญหาอุปสรรคในเรื่องการขาดแคลนทรัพยากรและความรู้รวมทั้งการสนับสนุนที่ต่อเนื่องจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ควรเร่งศึกษาเกี่ยวกับลักษณะของพื้นที่ วิธีการประกอบอาชีพและการดำเนินชีวิตของประชาชน ทั้งนี้ การศึกษาในเรื่องต่างๆ เหล่านี้จะช่วยให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าใจลักษณะการเปิดรับต่อภัย ความเปราะบาง ปัจจัยความเสี่ยงอื่นๆ รวมทั้งปัญหาอุปสรรคในการปรับต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของครัวเรือนในพื้นที่ได้ดียิ่งขึ้น

เมื่อเข้าใจลักษณะพื้นฐานต่างๆ เหล่านั้นแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรศึกษาแนวทางการนำมาตรการเพื่อปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมาปรับใช้ในพื้นที่ ตัวอย่างมาตรการหนึ่งที่สามารถช่วยครัวเรือนเกษตรกรในเรื่องของการปรับตัวด้านการทำนาหรือการเกษตรอื่นๆ ได้ คือการส่งเสริมหรือนำแนวทาง Climate-Smart Agriculture (CSA) หรือวิถีเกษตรที่ปรับเปลี่ยนตามการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมาปรับใช้ในการทำการเกษตร ซึ่งแนวทางการเกษตรแบบ CSA นั้น เป็นการพัฒนาเกษตรกรให้มีความรู้หรือเป็นเกษตรกรที่ฉลาดปราดเปรื่องใน 6 ด้าน ได้แก่ (1) ปราดเปรื่องเรื่องดินฟ้าอากาศ (2) ปราดเปรื่องเรื่องน้ำ (3) ปราดเปรื่องเรื่องคาร์บอน (4) ปราดเปรื่องเรื่องโนโตรเจน (5) ปราดเปรื่องเรื่องพลังงาน และ (6) ปราดเปรื่องเรื่องความรู้/นวัตกรรม (สมพร คุณวิชิต, 2559, น.17-19) แล้วเสริมสร้างความสามารถให้เกษตรกรนำความรู้เหล่านี้ไปปรับใช้ในการทำการเกษตรเพื่อลดความเสียหายจากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่อาจเกิดขึ้น

โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรประสานหรือทำงานอย่างใกล้ชิดกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ เช่น สำนักงานเกษตรประจำจังหวัด หน่วยงานและสถาบันการศึกษาที่มีการวิจัยด้านการเกษตรหรือทรัพยากรธรรมชาติ มาอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับ CSA พร้อมทั้งจัดหาแหล่งทุนจากกระทรวงที่เกี่ยวข้องมาสนับสนุนการดำเนินโครงการ CSA ในหมู่บ้านหรือชุมชนพื้นที่เสี่ยงเหล่านี้ เนื่องด้วยการดำเนินกิจกรรมการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศล้วนมีต้นทุนสำหรับการดำเนินการทั้งสิ้น ครัวเรือนเกษตรกรอาจไม่มีความสามารถทางการเงินเพียงพอ ต้องอาศัยการสนับสนุนจากภาครัฐ ผู้วิจัยเสนอแนะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 4 พื้นที่ ส่งเสริมแนวทาง CSA เนื่องจากสามารถนำมาปรับใช้ได้ทั้งพื้นที่ที่มีความเสี่ยงเรื่องการขาดน้ำฝนในหน้าแล้ง (ตำบลนาขยาด) ความเสี่ยงน้ำท่วมและลมพายุ (ตำบลจองถนนและชัยบุรี) และความเสี่ยงการรुकกล้าของน้ำเค็ม (ตำบลแดนสงวน อำเภอรโนด)

ขณะที่แนวทางการปรับตัวด้านการดำรงชีวิตซึ่งเป็นเรื่องของการลดผลกระทบและการเตรียมพร้อมรับมือกับภัยพิบัติทางภูมิอากาศนั้น เป็นหน้าที่โดยตรงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องดำเนินการลดความเสี่ยงและจัดการภัยพิบัติในพื้นที่ตน ฉะนั้นเพื่อเป็นการเสริมสร้างความสามารถในการรับมือภัยพิบัติให้กับครัวเรือนเกษตรกรบริเวณลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ใน 4 ลักษณะ ได้แก่ มาตรการเพื่อสร้างความสามารถในป้องกันหรือลดการเกิดภัยพิบัติ (Coping capacities to reduce hazards or prevention) มาตรการเสริมสร้างความสามารถในการลดความเปราะบางหรือลดผลกระทบจากภัย (Coping capacities to reduce

vulnerability or mitigation) มาตรการเสริมสร้างความสามารถในการรับมือภัยพิบัติ/ การเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติ (Coping capacities to respond to disasters or preparedness for response) และมาตรการเสริมสร้างความสามารถในการฟื้นฟูจากภัยพิบัติ (Coping capacities to recover from disasters) (Wamsler & Lawson, 2012) โดยเฉพาะสิ่งที่ครัวเรือนใน 4 พื้นที่วิจัยระบุว่าหมู่บ้านของตนยังขาดแคลน คือ แผนการอพยพและศูนย์อพยพหรือศูนย์พักพิงกรณีเกิดภัยพิบัติฉุกเฉินในหมู่บ้าน องค์ประกอบส่วนท้องถิ่นควรเข้ามาหารือกับหมู่บ้านและหาทางร่วมกันในการพัฒนาแผน และศูนย์อพยพกรณีเกิดฉุกเฉินสำหรับหมู่บ้าน โดยอาจเริ่มจากการสำรวจพื้นที่และวิเคราะห์ระดับการเปิดรับต่อภัยหรือความล่อแหลม (Exposure) ความเปราะบาง (Vulnerability) และความสามารถ/ศักยภาพที่ชุมชนมีอยู่ (Capacity) จากนั้นพิจารณาพื้นที่ปลอดภัยที่จะกำหนดเป็นจุดหรือศูนย์อพยพของหมู่บ้าน แล้วสนับสนุนชาวบ้านในการกำหนดขั้นตอนปฏิบัติยามเกิดเหตุฉุกเฉิน รวมทั้งการบริหารจัดการศูนย์อพยพดังกล่าวด้วยการทำงานทุกขั้นตอนควรให้คนในหมู่บ้านมีส่วนร่วมให้มากที่สุดตามหลักการการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติโดยใช้ชุมชนเป็นฐาน (Community Based Disaster Risk Management)

นอกจากนี้ จากผลการวิจัยที่พบว่า ครัวเรือนเกษตรกรจากทุกหมู่บ้านของ 4 พื้นที่วิจัย ส่วนมากมีการเตรียมความพร้อมใน 3 ด้าน ได้แก่ การเตรียมข้าวสารอาหารแห้ง ยา รักษาโรค ของใช้จำเป็นไว้ในบ้าน การติดตามรับฟังข่าวสารเกี่ยวกับลมฟ้าอากาศอยู่เป็นประจำ และการสำรองเงินเก็บไว้ใช้ยามฉุกเฉิน ทั้งนี้หากพิจารณาให้ดีจะพบว่า กิจกรรมเหล่านี้ทำได้สะดวกเสมือนเป็นส่วนหนึ่งของกิจวัตรประจำวันของครัวเรือน นั่นคือ ครัวเรือนต้องมีการเก็บกักทุนอาหารการกินสำหรับสมาชิกในครัวในแต่ละวัน/แต่ละสัปดาห์อยู่แล้ว เช่นเดียวกัน ครัวเรือนส่วนมากมักมียาสามัญประจำบ้านอย่างน้อย 1-3 ชนิดไว้ใช้ยามเจ็บป่วยเล็กๆ น้อยๆ อยู่แล้วเช่นกัน ในขณะที่การรับฟังข่าวสารผ่านสื่อต่างๆ ก็เป็นส่วนหนึ่งของกิจวัตรประจำวันเช่นเดียวกัน สิ่งเหล่านี้ จึงเป็นฐานในการเตรียมความพร้อมที่สะดวกสำหรับครัวเรือน ซึ่งจะแตกต่างจากอีก 3 ทางเลือกที่ครัวเรือนมักไม่เลือกดำเนินการหรือยังมีการดำเนินการในระดับต่ำ นั่นคือ การปรับบ้านให้สูงพ้นน้ำ เช่น ยกหรือติดบ้านเป็นสองชั้น การเตรียมเรือไว้ใช้สัญจรยามเกิดน้ำท่วม และการเข้าอบรมความรู้หรือฝึกซ้อมเกี่ยวกับการรับมือภัยพิบัติที่หน่วยงานภาครัฐเป็นผู้จัด โดยเหตุผลที่ครัวเรือนมักไม่ค่อยมีการดำเนินการใน 3 มาตรการนี้อาจเนื่องมาจากรื่องของการขาดแคลนเงินทุนในการปรับบ้านให้เป็น 2 ชั้นหรือสูงพ้นระดับน้ำท่วม การขาดแคลนเงินทุนในการจัดซื้อเรือ และความไม่สะดวกในการเข้าร่วมอบรมหรือฝึกซ้อมการรับมือภัย

พิบัติที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้จัด อันเนื่องมาจากภาระหน้าที่ในการประกอบอาชีพและความไม่สะดวกในการเดินทาง

ฉะนั้น ผู้วิจัยจึงเสนอแนะว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดหาเงินทุนสนับสนุนบางส่วนให้แก่ครัวเรือนเพื่อปรับที่พักอาศัยให้สูงพ้นน้ำ โดยอาจเป็นบ้านชั้นเดียวใต้ถุนสูงและปรับปรุงบ้านให้แข็งแรงมากยิ่งขึ้นโดยใช้วัสดุที่พอหาได้ในพื้นที่ ทั้งนี้งานวิจัยที่ผ่านมาได้มีข้อค้นพบว่าการปรับบ้านให้เป็นบ้านชั้นเดียวใต้ถุนสูงนั้นสามารถช่วยให้ครัวเรือนที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เสี่ยงน้ำท่วมซ้ำซากลดความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ (ณัชวิชัย ตีกุล และสืบทพงศ์ ทอดดี, 2559) โดยข้อเสนอแนะนี้ เหมาะสำหรับทั้ง 4 พื้นที่ซึ่งมีความเสี่ยงต่อภาวะน้ำท่วมในหน้าฝน และเพิ่มเติมสำหรับพื้นที่น้ำท่วมฉับพลัน (Flash Flood) ซึ่งน้ำมีลักษณะไหลแรง คือตำบลนาขยาด อำเภอควนขนุน นอกจากนี้ควรที่จะปรับบ้านเป็นบ้านชั้นเดียวใต้ถุนสูงแล้ว ยังควรปรับปรุงโครงสร้างของบ้านให้แข็งแรงมากขึ้นกว่าเดิมเพื่อให้สามารถทนทานต่อแรงดันของน้ำที่ไหลแรงจากที่สูงด้วย

ในส่วนของการเตรียมความพร้อมในเรื่องของเรือสำหรับการสัญจรกรณีน้ำท่วม ผู้วิจัยเสนอแนะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของ 3 พื้นที่ (ตำบลจองถนน ตำบลชัยบุรี จังหวัดพัทลุง และตำบลแดนสงวน อำเภอร่อนนุ้ย) ซึ่งความเสี่ยงน้ำท่วมมีลักษณะน้ำเอ่อท่วม น้ำล้นตลิ่งและท่วมขังนาน ซึ่งจะมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตและการสัญจรภายในและสู่ภายนอกชุมชน เรือจึงเป็นพาหนะที่สำคัญ อย่างไรก็ตาม อาจเป็นไปได้ยากที่ทุกบ้านจะสามารถจัดหาเรือสำรองไว้ใช้ยามเกิดภัยพิบัติน้ำท่วมได้ ฉะนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีแนวทางสนับสนุนเงินอุดหนุนสำหรับครัวเรือนโดยอาจเป็นการจ่ายคนละครึ่งหรือเป็นสัดส่วนในลักษณะอื่นเพื่อแบ่งเบาภาระของครัวเรือนในการจัดหาเรือนอกจากนี้ อาจเป็นการร่วมทุนกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับแต่ละหมู่บ้าน แล้วนำกองทุนร่วมสองฝ่ายดังกล่าวไปดำเนินการจัดหาเรือมาไว้เป็นทรัพย์สินส่วนกลางของหมู่บ้าน สำหรับใช้อพยพสมาชิกในหมู่บ้านหรือทุกคนสามารถใช้ร่วมกันได้ เป็นต้น สำหรับเรื่องของการอบรมหรือฝึกซ้อมการรับมือกับเหตุฉุกเฉิน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจทำงานเชิงรุกโดยการร่วมกับสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดหรือสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต ในการเข้ามาอบรมให้ความรู้ชาวบ้านถึงพื้นที่ หรืออาจจัดเป็นกลุ่มหมู่บ้านในพื้นที่ใกล้เคียงกันก็ได้ โดยอาจเลือกเวลาที่สมาชิกในหมู่บ้านสะดวก เช่นเวลาหลังเลิกปฏิบัติภารกิจประจำวันแล้ว เป็นต้น กล่าวโดยสรุป หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำแนวทางและมาตรการเหล่านี้มาปรับใช้จะสามารถช่วยพัฒนาความสามารถของครัวเรือนในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการรับมือกับภัยพิบัติทางภูมิอากาศในอนาคตได้ดียิ่งขึ้นได้

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (2553). สถิติสถานการณ์ภัยแล้งของประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2532-2553. สืบค้นเมื่อ 15 ธันวาคม 2557, จาก http://61.19.100.58/public/group4/disaster01/data20y/drought20y_1.pdf
- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (2554). สถานการณ์สาธารณภัย: สรุปลสถานการณ์อุทกภัยของประเทศไทย พ.ศ. 2532-2554. สืบค้นเมื่อ 23 มกราคม 2558, จาก http://61.19.100.58/public/group4/disaster01/data20y/flood20y_5.pdf
- กรณีการ ธรรมพานิชวงศ์, ปริณญารัตน์ เลี้ยงเจริญ, อติศร์ อิศรางกูร ณ อยุธยา, และพรเพ็ญ วิจักขณ์ประเสริฐ. (2558). *การปรับตัวของเกษตรกรปลูกข้าวในทุ่งระโนดต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ* (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. สืบค้นเมื่อ 13 เมษายน 2561, จาก https://elibrary.trf.or.th/project_content.asp?PJID=RDG5630013
- ณชีวิชัย ตีกุล และสืบทพงศ์ ทองดี. (2559). *การพัฒนารูปแบบชุมชนและที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในจังหวัดเชียงใหม่เพื่อรับมือกับความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ: กรณีศึกษาน้ำท่วม* (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. สืบค้นเมื่อ 13 เมษายน 2561, จาก https://elibrary.trf.or.th/project_content.asp?PJID=RDG5630017
- เทศบาลตำบลนาท่อม (2558). ข้อมูลพื้นฐาน. สืบค้นเมื่อ 15 สิงหาคม 2558, จาก <http://www.natom.go.th/page.php?id=3185>
- สถาบันวิจัยและพัฒนาพลังงานนครพิงค์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. (2014). *เปลี่ยนพืชเป็นพลังงานด้วยเทคโนโลยี CMU-CSTR*. สืบค้นเมื่อ 12 สิงหาคม 2559, จาก <http://www.erd.cmu.ac.th/index.php/news/1163?category=11>
- สมพร คุณวิชิต. (2559). *คู่มือการปรับตัวของชาวนาต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและแนวทางการพัฒนาหมู่บ้านปราดเปรื่องเรื่องภูมิอากาศ*. สงขลา: พี.ซี.พรินติ้ง.
- แสงจันทร์ ลิ้มจิรกาล, อัครมน ลิ้มสกุล, และทวิวงศ์ ศรีบุรี. (2553). *การประเมินสภาวะความรุนแรงสภาพภูมิอากาศของประเทศไทย: การวิเคราะห์ความเสี่ยง และความล่อแหลมของพื้นที่วิกฤติ* (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. สืบค้นเมื่อ 13 เมษายน 2561, จาก https://elibrary.trf.or.th/project_content.asp?PJID=RDG5030043

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2557). *โครงการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาอย่างยั่งยืน* (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. สืบค้นเมื่อ 13 เมษายน 2561, จาก <http://slbkb.psu.ac.th/xmlui/handle/2558/61>

องค์การบริหารส่วนตำบลชัยบุรี (2558). แผนพัฒนา. สืบค้นเมื่อ 15 สิงหาคม 2558, จาก <http://www.chaiburicity.go.th/developPlan/?cid=3>

องค์การบริหารส่วนตำบลแดนสงวน (2558). ข้อมูลพื้นฐาน. สืบค้นเมื่อ 15 สิงหาคม 2558, จาก <http://www.dansahuan.go.th/content/history>

ภาษาอังกฤษ

Adger, W. N, Arnell, N. W., & Tompkins, E. L. (2005). Successful adaptation to climate change across scales. *Global environmental change*, 15(2), pp. 77-86.

Bobojonov, I. & Aw-Hassan, A. (2014). Impacts of climate change on farm income security in Central Asia: An integrated modeling approach. *Agriculture, Ecosystems & Environment*, 188, pp. 245-255.

Carey, M., Huggel, C., Bury, J., Portocarrero, C., & Haeberli, W. (2012). An integrated socio-environmental framework for glacier hazard management and climate change adaptation: lessons from Lake 513, Cordillera Blanca, Peru. *Climatic change*, 112(3-4), pp. 733-767.

Ho Ming-Chou, Shaw Daigee, Lin Shuyeu, & Chiu Yao-Chu. (2008). How do disaster characteristics influence risk perception?. *Risk Analysis*, 28(3), pp. 635-643.

Juana, J. S., Kahaka, Z., & Okurut, F. N. (2013). Households' Perceptions and Adaptations to Climate Change In Sub-Sahara Africa: A Synthesis of Empirical Studies and Implications for Public Policy in African Agriculture. *Journal of Agricultural Science* (1916-9752), 5(4). pp. 121-135

Lindell, M. K. & Perry, R. W. (2004). *Communicating Environmental Risk in Multiethnic Communities*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, Inc.

Lindell, M. K., Prater, C., & Perry, R. W. (2007). *Wiley Pathways Introduction to Emergency Management*. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.

- Miceli, R., Sotgiu, I., & Settanni, M. (2008). Disaster preparedness and perception of flood risk: A study in an alpine valley in Italy. *Journal of environmental psychology*, 28(2), pp. 164-173.
- Nelson, G. C., Rosegrant, M. W., Koo Jawoo, Robertson, R., Sulser, T., Zhu Tingju, Ringler, & et al. (2009). *Climate change: Impact on Agriculture and Costs of Adaptation*. (Research report). Washington, DC: International Food Policy Research Institute.
- Terpstra, T. (2010). Flood preparedness: thoughts, feelings and intentions of the Dutch public. Thesis. Retrieved June 22, 2014 from http://doc.utwente.nl/69492/1/thesis_T_Terpstra.pdf
- United Nations Office for Disaster Risk Reduction (2013a). Disaster Impacts 2000-2012. Retrieved November 22, 2013 from http://www.preventionweb.net/files/31737_20130312disaster20002012copy.pdf
- _____. (2013b). Number of Climate-related Disasters Around the World (1980-2011). Retrieved June 5, 2014 from http://www.preventionweb.net/files/20120613_ClimateDisaster1980-2011.pdf
- Wamsler, C. & Lawson, Ni. (2012). Complementing institutional with localized strategies for climate change adaptation: a south-north comparison. *Disasters*, 36(1), pp. 28-53.
- Yamin, F., Rahman, A, & Huq, S. (2005). Vulnerability, adaptation and climate disasters: a conceptual overview. *IDS bulletin*, 36(4), pp. 1-14.
- Yu Junlei, Cruz, A. M., & Hokugo Akihiko. (2017). Households' Risk Perception and Behavioral Responses to Natech Accidents. *International Journal of Disaster Risk Science*, 8(1), pp. 1-15.

การมุ่งสู่ตะวันออกของรัสเซียและความสัมพันธ์ระหว่างรัสเซียกับจีน หลังสงครามรัสเซีย-จอร์เจียในปี 2008

Russia's Eastward Turn and Relationship between Russia and China after Russo-Georgian War in 2008

ธัญสุดา เทพกุล¹

Thansuda Tepgul²

บทคัดย่อ

บทความนี้ศึกษาการมุ่งสู่ตะวันออกของรัสเซียในช่วงเวลาที่มีความสัมพันธ์กับตะวันตกตกต่ำลงตั้งแต่สงครามจอร์เจียในปี 2008 รวมถึงผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจและการเงินจากตะวันตก ตลอดจนวิกฤตยูเครนในปี 2015 อันนำมาสู่การผนวกแคว้นไครเมียมาเป็นของรัสเซีย ซึ่งล้วนแล้วแต่ขับเคลื่อนให้รัสเซียถอยห่างออกจากตะวันตกแล้วเข้าหาประเทศในซีกโลกตะวันออกอย่างชัดเจน เพื่อแสวงหาพันธมิตรในการหลีกเลี่ยงแรงกดดันและมาตรการลงโทษจากตะวันตก รวมถึงสร้างอำนาจใหม่ที่เป็นอิสระจากตะวันตก การมุ่งสู่ตะวันออกของรัสเซียตามหลักการแล้วคือ การหันห่างจากตะวันตกไปยังด้านตะวันออกของกรังมอสโกหรือน้อยที่สุดก็คือหันออกจากสิ่งที่โลกมองว่าตะวันตกเป็นศูนย์กลาง อย่างไรก็ตาม การมุ่งสู่ตะวันออกดูเหมือนจะประสบความสำเร็จกับจีนมากที่สุด เห็นได้จากความสัมพันธ์ระหว่างรัสเซียกับจีนที่พัฒนาไปในทางที่ดี และยกระดับความเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ให้แน่นแฟ้นและครอบคลุมทุกมิติ ในส่วนประเทศอื่นๆ ในกรอบของการมุ่งสู่ตะวันออกต่างมีเงื่อนไขจากตะวันตกเป็นอุปสรรคอันยากจะบรรลุความตกลงเมื่อเทียบกับจีน ดังนั้น การมุ่งสู่ตะวันออกของรัสเซียในทางหนึ่งคือการมุ่งสู่จีน เพื่อสร้างดุลแห่งอำนาจใหม่ในการถ่วงดุลกับตะวันตกและใช้ความใกล้ชิดกับจีนแสวงหาโอกาสใหม่ๆ ในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกโดยมีเขตตะวันออกไกลรัสเซียเป็นประตูสู่เอเชีย

คำสำคัญ การมุ่งสู่ตะวันออก, ตะวันออก, รัสเซีย, จีน, ตะวันออกไกลรัสเซีย

¹ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพฯ 10330
อีเมล: tam_h_h@hotmail.com

² International Relationship, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, Bangkok 10330 Thailand. Email: tam_h_h@hotmail.com

Abstract

This article is a study on Russia's eastward turn during its worsening relationship with the western countries since the 2008 Georgia War. It is also related to the western economic and financial crisis including Ukraine Crisis which led to annexation of Crimea by Russia. These situations contributed to Russia's moving far from the west and getting close to the east in order to seek partners as to avoid western pressure and sanction and also to construct a new power that is independent from the west. In principle, Russia's Eastward Turn is supposed to move far from the west to the east of Moscow or at least turn to what is not Western-centric world-view. However, in practice, the attempt seemed to work well with China which can be obviously seen from the fact that their relationship was improved and their strategic partnership progressed to be deep and comprehensive. As for the other eastern actors, the western condition is the main obstacle that is difficult to solve compared to China. So, 'turn to the east', in the other word, is 'pivot to China' where its goal is to create a new power countering the west and use their familiarity searching for new opportunities in Asia – Pacific region through Russia Far East.

Keywords Russia's Eastward Turn, The East, Russia, China, Russia Far East

1. บทนำและแนวนโยบายต่างประเทศของรัสเซีย

การสิ้นสุดสงครามเย็นมาพร้อมกับการล่มสลายของสหภาพสาธารณรัฐสังคมนิยมโซเวียต หรือ สหภาพโซเวียต (The Union of Soviet Socialist Republics: USSR) ในปี 1991 ประเทศที่ได้รับมรดกจากสหภาพโซเวียตมากที่สุดคือประเทศสหพันธรัฐรัสเซีย (Russian Federation) แต่ถึงกระนั้นบทบาทของรัสเซียก็ไม่ได้เทียบเท่าความยิ่งใหญ่ของสหภาพโซเวียต ผลจากความขัดแย้งและการแข่งขันระหว่างมหาอำนาจในช่วงสงครามเย็นส่งผลให้สหภาพโซเวียตต้องเผชิญกับปัญหาทางเศรษฐกิจ ประกอบกับปัญหาความไร้เสถียรภาพในการควบคุมประเทศบริวารให้อยู่ภายใต้พรรคคอมมิวนิสต์ จนในที่สุด มิคาอิล กอร์บาชอฟ (Mikhail Gorbachev) ซึ่งเป็นประธานาธิบดีคนสุดท้ายของสหภาพโซเวียต ได้ทำการปฏิรูปประเทศครั้งยิ่งใหญ่ ภายใต้แนวความคิด กลาสโนสต์ (Glasnost) และ เปเรสทรอยก้า (Perestroika) กล่าวคือ กลาสโนสต์ เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชน

แสดงความคิดเห็น วิพากษ์วิจารณ์ และมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจต่างๆ ของรัฐบาลมากขึ้น ส่วนเปรสทรอยก้า คือแนวคิดที่เน้นไปที่การสร้างระบบเศรษฐกิจให้เข้มแข็งเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม แนวคิดของกอร์บาชอฟก็ไม่สามารถช่วยกู้สถานการณ์ของสหภาพโซเวียตได้ แต่เป็นเพียงการลดทอนการเปียบเพื่อให้สหภาพโซเวียตอยู่รอด ส่วนที่สำคัญก็คือแนวคิดกลาสนอสต์ซึ่งนำมาสู่การเรียกร้องอิสระในด้านต่างๆ โดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรและเศรษฐกิจของกลุ่มชาตินิยม ตลอดจนการประกาศเอกราชของประเทศอดีตสหภาพโซเวียตในปัจจุบัน ในที่สุดสหภาพโซเวียตล่มสลายในต้นปี 1991 และเข้าสู่ช่วงความวุ่นวายทางเศรษฐกิจและการเมืองในยุคของประธานาธิบดีบอริส เยลต์ซิน (Boris Yeltsin) ตามมาด้วยการฟื้นฟูในยุคของประธานาธิบดีวลาดีเมียร์ ปูติน (Vladimir Putin) จนกระทั่งถอยห่างจากตะวันตกและมุ่งสู่ตะวันออก

วลาดีเมียร์ ปูติน เป็นประธานาธิบดีคนที่สองของรัสเซีย³ ขึ้นสู่อำนาจในปี 2000 ได้ทำการปฏิรูปการเมืองภายในประเทศโดยการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางทันที เพื่อเพิ่มอำนาจประธานาธิบดีให้ครอบคลุมทั้ง 2 สภา จากการแก้ไขรัฐธรรมนูญปี 1993 ให้มีเสถียรภาพมากกว่าสมัยเยลต์ซินภายใต้การจัดการและบริหารประเทศในระบบของปูติน รัสเซียในยุคปูตินจึงมีความเป็นเผด็จการมากยิ่งขึ้น ในส่วนของการกำหนดนโยบายต่างประเทศนั้นก็รวมศูนย์อยู่ที่ประธานาธิบดีและฝ่ายบริหารเช่นกัน ตำแหน่งรัฐมนตรีต่างประเทศกลายเป็นเพียงตำแหน่งชายขอบและมีบทบาทอำนาจน้อยลงหลังจากหมดสมัยของเยฟเกนี พรืมาคอฟ (Yevgeny Primakov) (Mankoff, 2009, p. 55)

ในวาระแรก ปูตินแสดงออกอย่างชัดเจนในความพยายามทำให้รัสเซียกลับมาเป็นสถานะเป็นมหาอำนาจหนึ่งของโลก เพราะปูตินยังคงยึดมั่นในความเป็นมหาอำนาจเหมือนเช่นสมัยสหภาพโซเวียต ซึ่งสามารถอธิบายได้จากแนวคิดสังคมนิยมเชิงรุก (offensive realism) ของจอห์น เมียร์ซไฮเมอร์ (John Mearsheimer) ได้ว่า “สถานะเดิมแต่ก่อน” (Status Quo Ante) แทบไม่หลงเหลือในการเมืองโลก เพราะระบบระหว่างประเทศได้กระตุ้นให้รัฐแสวงหาโอกาสในการเพิ่มอำนาจในการทำลายคู่แข่ง และฉวยโอกาสจากสถานการณ์ต่างๆ เมื่อเห็นว่าจะได้ประโยชน์ที่คุ้มค่า โดยที่รัฐนั้นๆ ต้องแสวงหาอำนาจและอิทธิพลให้ได้มากที่สุดเพื่อให้อยู่รอดในระบบระหว่างประเทศที่เป็นอนาธิปไตย (Mearsheimer, 2014,

³ ปูตินดำรงตำแหน่งติดต่อกันถึง 2 สมัยตั้งแต่ปี 2000–2008 และในสมัยที่ 3 ตั้งแต่ปี 2012–ปัจจุบัน โดยในระหว่างปี 2008–2012 ปูตินได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและมี ดมิทรี เมดเวเดฟ (Dmitry Medvedev) เป็นประธานาธิบดี แต่เดิมนั้นตำแหน่งประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซียมีวาระ 4 ปี และไม่เกิน 2 สมัย ในปี 2008 มีการแก้ไขกฎเกณฑ์ใหม่ให้ประธานาธิบดีมีวาระเพิ่มขึ้นเป็น 6 ปี

p. 21) ในกรณีของรัสเซียอาจไม่ได้มีอำนาจเหมือนสมัยสหภาพโซเวียต แต่ยังคงเชื่อว่ามีศักยภาพเป็นมหาอำนาจหนึ่งของโลกอยู่ ปูตินจึงนิยมใช้วิธีการต่อต้านการครองความเป็นเจ้าในระบบโลกของสหรัฐอเมริกา พร้อมกับสนับสนุนโลกที่มีหลายขั้วอำนาจอย่างเต็มที่ และจากกรอบนโยบายต่างประเทศในปี 2000 ได้ให้ความสำคัญกับการถ่วงดุลระหว่างตะวันตกกับเอเชีย ซึ่งรัสเซียสร้างภาพลักษณ์ของประเทศให้เป็นมหาอำนาจยูเรเชีย (Eurasian superpower)⁴ ดังนั้น ด้วยอัตลักษณ์เช่นนี้จึงทำให้การกำหนดนโยบายต่างประเทศมีทิศทางไปสู่ระดับภูมิภาคในกรอบของยูเรเชีย เช่น ให้ความสำคัญกับประเทศเพื่อนบ้าน และองค์การความร่วมมือระดับภูมิภาคอย่างเช่น กลุ่มเศรษฐกิจบริคส์ (BRICS) และสหภาพเศรษฐกิจยูเรเชีย (EEU) และระดับโลก คือการพยายามรื้อฟื้นบทบาทของรัสเซียให้ครอบคลุมไปทั่วโลก เช่น การเป็นมหาอำนาจด้านพลังงานของโลก (Leichtova, 2014, p. 45)

ต่อมา เมื่อเกิดเหตุการณ์วินาศกรรมในสหรัฐอเมริกา ในวันที่ 11 กันยายน ปี 2001 ทำให้ประเด็นการก่อการร้ายถูกมองว่าเป็นภัยคุกคามระดับโลก ซึ่งส่งผลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของรัสเซียเป็นอย่างมาก นโยบายต่างประเทศของรัสเซียช่วงเวลานั้นจึงมีความใกล้ชิดกับตะวันตกอีกครั้ง เนื่องจากรัสเซียมองว่าการต่อต้านการก่อการร้ายควรเป็นความร่วมมือระหว่างประเทศ (Leichtova, 2014, p. 48) ปูตินจึงประกาศพร้อมให้ความช่วยเหลือและร่วมมือในการทำสงครามต่อต้านการก่อการร้ายร่วมกับสหรัฐอเมริกาทุกทาง ในทางหนึ่งถือเป็นการแสดงให้เห็นว่ารัสเซียมีความรู้สึกร่วมในการเป็นประเทศตะวันตก และเหตุการณ์การก่อการร้ายนี้ถือว่าได้ทำให้ความสัมพันธ์อันตึงเครียดระหว่างรัสเซียกับสหรัฐอเมริกามาถึงจุดสูงสุด (Mankoff, 2009, p. 18)

จุดเปลี่ยนของความสัมพันธ์อันตึงเครียดกับสหรัฐอเมริกาปรากฏเด่นชัดขึ้นในปี 2003 โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อสหรัฐอเมริกาดัดสินใจบุกอิรักทั้งๆ ที่รัสเซียได้ใช้สิทธิวีโต้ (Veto) ในเวทีคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (UNSC) เพราะส่วนหนึ่งของกรอบนโยบายต่างประเทศของรัสเซียสนับสนุนกฎหมายระหว่างประเทศและอำนาจของสหประชาชาติ (UN) ในการแก้ไขความขัดแย้งระหว่างประเทศ รวมทั้งสนับสนุนระบบหลายขั้วอำนาจที่ต่อต้านลัทธิครองความเป็นเจ้าของสหรัฐอเมริกา การรุกรานอิรักโดยใช้อำนาจฝ่ายเดียวจึงแสดงให้เห็นว่าชาติตะวันตกโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกายังคงยึดติดกับการใช้อำนาจตามอำเภอใจและเป็นเอกเทศอยู่ (Leichtova, 2014, p. 46) ประกอบกับองค์การสนธิสัญญา

⁴ ยูเรเชียเป็นสถานะที่รัสเซียใช้รื้อฟื้นการควบคุมประเทศบ้านใกล้เรือนเคียง (near abroad) และสร้างความชอบธรรมในเชิงภูมิศาสตร์ในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก

แอตแลนติกเหนือ (North Atlantic Treaty Organization: NATO) ยังคงดำเนินนโยบายขยายอิทธิพลมาทางตะวันออกอย่างไม่สิ้นสุด ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัสเซียกับสหรัฐอเมริกาเริ่มเสื่อมถอยลง ตั้งแต่นั้นมานโยบายต่างประเทศรัสเซียจึงมีทิศทางที่หลากหลายมากยิ่งขึ้น (Mutivector) ในความเห็นของ ดมิทรี เทรนิน (Dmitry Trenin) ผู้อำนวยการสถาบันคาร์เนกีมอสโก (Moscow Carnegie Center) มองว่าปี 2005 เป็นปีที่รัสเซียถอยออกจากตะวันออกอย่างชัดเจน (Trenin, 2006, p. 92) เหตุผลหนึ่งเป็นเพราะการปฏิวัติสี (Colour Revolution)⁵ ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในจอร์เจีย ยูเครน และคีร์กีซสถาน (Mankoff, 2009, p. 19) ทำให้ผู้นำรัสเซียตระหนักได้ถึงอิทธิพลของตะวันตกที่แทรกแซงเข้าสู่เขตอิทธิพล (sphere of influence) ของประเทศ ซึ่งนั่นย่อมจะกระทบต่อความมั่นคงของรัสเซียอย่างเลี่ยงไม่ได้เช่นเดียวกัน

ตั้งแต่ปี 2004 ในวาระที่สองของประธานาธิบดีปูติน ยุทธศาสตร์หลักของรัสเซียคือการฟื้นฟูสถานะให้เป็นมหาอำนาจ (Great Power) จึงให้ความสำคัญไปที่ภูมิรัฐศาสตร์ (Geopolitics) เป็นสำคัญ (Mankoff, 2009, pp. 23-24) โดยเฉพาะการเป็นมหาอำนาจยูเรเชีย และสนับสนุนการใช้สถานะนี้ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศนอกเหนือจากยึดติดอยู่กับตะวันตกเป็นหลัก ผลก็คือปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัสเซียกับชาติตะวันตกมีแนวทางที่หลากหลาย ทั้งประนีประนอมและสร้างความขัดแย้ง นอกจากนี้ รัสเซียยังให้ความสำคัญกับกลุ่ม G8⁶ ในฐานะเป็นหุ้นส่วนที่สำคัญ ยิ่งไปกว่านั้น ปูตินพยายามถ่วงดุลอำนาจของสหรัฐอเมริกาทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจ รวมถึงสถาบันการเมืองในระดับภูมิภาค โดย

⁵ การปฏิวัติที่เกิดขึ้นในศตวรรษที่ 21 เป็นกระบวนการเชิงวาทกรรมกับการใช้สัญลักษณ์ในการเร่งรัดอารมณ์และระดมผู้คนเข้าร่วมการขับเคลื่อนทางสังคม เพื่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ส่วนใหญ่มักเป็นการเรียกร้องขับไล่รัฐบาลจากปัญหาการคอร์รัปชัน การว่างงาน ความอดอยาก เรียกร้องเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และความเป็นประชาธิปไตย สำหรับในกลุ่มอดีตประเทศสหภาพโซเวียตนั้น มักเป็นการประท้วงต่อต้านระบบอำนาจเก่าจากสมัยสหภาพโซเวียต ในปี 2003 จอร์เจียเกิดการประท้วงการเลือกตั้งประธานาธิบดี เอดูอาร์ด เชวารัดนาดเซ (Eduard Shevardnadze) นำการประท้วงโดย มิเคอิล ซาคัชวิลี (Mikheil Saakashvili) ระหว่างการประท้วงเขาได้ถือดอกกุหลาบไว้ สื่อจึงตั้งชื่อการประท้วงนี้ว่า “rose revolution” ในปี 2004 ยูเครนเกิดการประท้วงการเลือกตั้งประธานาธิบดีในทำนองเดียวกันกับจอร์เจีย โดยใช้ใช้ริบบิ้นสีส้มเป็นสัญลักษณ์ในการต่อสู้ จึงเรียกว่า “Orange revolution” และในปี 2005 เกิด “Tulip Revolution” ในคีร์กีซสถาน หรือบางครั้งเรียกว่า “Pink revolution” (Haring & Cecire, 2013)

⁶ เป็นกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมชั้นนำของโลก ที่เพิ่มมาจากกลุ่ม G7 (เพิ่มรัสเซีย) ประกอบไปด้วยประเทศสมาชิก 8 ประเทศคือ แคนาดา ฝรั่งเศส เยอรมนี รัสเซีย อิตาลี ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา

เริ่มผลักดันความร่วมมือกับประเทศในหลายภูมิภาค เช่น กลุ่มเศรษฐกิจ BRICS องค์การความร่วมมือเซี่ยงไฮ้ (Shanghai Cooperation Organisation: SCO) และองค์การความร่วมมืออิสลาม (Organisation of Islamic Cooperation: OIC) เป็นต้น

นโยบายต่างประเทศในสมัยที่สองของปูตินจึงเป็นการเปลี่ยนแปลงในเชิงกลยุทธ์มากกว่ายุทธศาสตร์ มุ่งเน้นไปที่การดำเนินนโยบายต่างประเทศอย่างเป็นอิสระ (Mankoff, 2009, p. 40) และไม่คาดหวังให้เป็นไปตามแนวทางของตะวันตกในทุกด้าน การแสดงพฤติกรรมของรัสเซียในฐานะมหาอำนาจจึงดูค่อนข้างก้าวร้าวในสายตาของชาติตะวันตกและพันธมิตร ดังจะเห็นจากการประกาศสงครามต่อจอร์เจียในปี 2008 และวิกฤตยูเครน อันนำไปสู่การผนวกคาบสมุทรไครเมียมาเป็นของรัสเซียในปี 2014 อย่างไรก็ตาม พฤติกรรมเช่นนี้สามารถเข้าใจได้จากแนวคิดของเมียร์ชไฮเมอร์ได้ว่าทุกๆ รัฐ โดยเฉพาะรัฐที่เป็นมหาอำนาจ (Great Power) ต่างให้ความสำคัญกับความอยู่รอดในระบบระหว่างประเทศที่เป็นอนาธิปไตย สภาพแวดล้อมนี้จึงผลักดันให้มหาอำนาจต้องเพิ่มอำนาจของตนขึ้นเรื่อยๆ เพราะเป็นหนทางที่เหมาะสมในการเสริมสร้างความมั่นคงเพื่อความอยู่รอด การที่มหาอำนาจแสดงพฤติกรรมก้าวร้าวไม่ใช่เพราะต้องการสร้างอิทธิพลครอบงำแต่เป็นเพราะต้องการที่จะอยู่รอด และมหาอำนาจจะพยายามขยายอำนาจก็ต่อเมื่อมีโอกาสและจะหยุดเมื่อเห็นว่าถูกขัดขวางและรอจังหวะที่ดีกว่าในเวลาต่อไป (Mearsheimer, 2014, p. 37) สงครามจอร์เจียจึงเป็นจุดเปลี่ยนในนโยบายต่างประเทศของรัสเซีย และเป็นแรงกระตุ้นที่ทำให้ต้องเข้าใจนโยบายต่างประเทศใหม่นี้ใน 2 ประการ คือ 1) การฟื้นคืนชีพอำนาจของสหพันธรัฐรัสเซียที่จะไม่ใช่ประเทศล้มละลายและอ่อนแออีกต่อไป โดยใช้ขีดความสามารถและภาพลักษณ์ทางการทหารจู่โจมรัฐอื่น และฝ่าฝืนคำวิจารณ์จากนานาประเทศ และ 2) การมุ่งหน้าเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและอิทธิพลทางการเมืองและเศรษฐกิจในระบบโลกที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้จัดการอยู่ (Omelycheva, 2013, p. 96) นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงในนโยบายต่างประเทศที่มุ่งไปสู่ตะวันออก ซึ่งนำพารัสเซียมุ่งไปสู่จีนมากยิ่งขึ้น

เพื่อให้เข้าใจไปในทางเดียวกันจึงจะอธิบายขอบเขตของ “ตะวันออก” ในมุมมองของรัสเซียเพื่อนำไปสู่นโยบายการมุ่งสู่ตะวันออกในหัวข้อถัดไป กล่าวคือ หลังจากสหภาพโซเวียตล่มสลายรัสเซียได้ดำเนินนโยบายต่างประเทศโดยเกี่ยวพันกับ 3 ส่วนของโลก ได้แก่ ประเทศทางตะวันตก ประเทศอดีตสหภาพโซเวียตและยุโรปตะวันออก และประเทศที่ไม่ใช่ตะวันตก (Non-West) ซึ่งประเทศที่ไม่ใช่ตะวันตกหมายถึงประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงกลาง แอฟริกา และลาตินอเมริกา ในบริบทของการมุ่งสู่ตะวันออกของรัสเซียนี้จึงหมายถึงการดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อประเทศเอเชีย และหากมองไปในบริบทของ

ความเป็นยูเรเชียประกอบด้วย โบโบ โล (Bobo Lo) อธิบายว่า เอเชียสำหรับชาวรัสเซีย คือ ประเทศในเอเชียตะวันออกรวมกับอนุภูมิภาคอินเดีย (East Asia Plus the Indian Sub-Continent) ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า การมุ่งสู่ตะวันออกของรัสเซีย (Turn to the East) คือ การมุ่งไปยังประเทศที่ไม่ใช่ตะวันตกซึ่งอยู่ด้านตะวันออกของรัสเซีย หรืออีกนัยหนึ่งคือการหันห่างจากตะวันตกหรืออย่างน้อยที่สุดก็คือหันออกจากสิ่งที่โลกมองว่าตะวันตกเป็น ศูนย์กลาง (Western-centric world-view) ไปยังด้านตะวันออกของประเทศ (Lo, 2014, p. 7) บทความนี้จึงต้องการอธิบายถึงการมุ่งสู่ตะวันออกของรัสเซียอย่างเปิดเผยภายหลังความขัดแย้งกับตะวันตกจากสงครามจอร์เจียในปี 2008 รวมถึงพัฒนาการในความสัมพันธ์ระหว่างรัสเซียกับจีนในทิศทางที่ดีตั้งแต่ปี 2009 ตามแนวทางการมุ่งสู่ตะวันออกของปูติน

2. การมุ่งสู่ตะวันออกของรัสเซีย (Povorot na Vostok)

“รัสเซียเคยมองตัวเองว่าเป็นดาวพลูโตในระบบสุริยะตะวันตก (Western solar system) อยู่ห่างไกลจากศูนย์กลางแต่ยังอยู่ในวงโคจร แต่ ณ ตอนนี้ได้หลุดจากวงโคจรอย่างสิ้นเชิงแล้ว”

Dmitri Trenin (2006)

ดมิทรี เทรนิน (Dmitry Trenin) เปรียบประเทศรัสเซียเป็นเหมือนดาวพลูโตที่หลุดออกจากระบบสุริยะ สะท้อนให้เห็นภาพของความสัมพันธ์ระหว่างรัสเซียกับตะวันตก โดยที่รัสเซียล้มเลิกการเป็นส่วนหนึ่งของตะวันตกแล้วหันมาสร้างระบบศูนย์กลางของมอสโกเอง (Moscow-centered system) (Trenin, 2006, p. 87) ผู้นำรัสเซียยังคงยึดมั่นในตรรกะที่ว่ารัสเซียเป็นหนึ่งในมหาอำนาจของโลก แต่ด้วยสภาพแวดล้อมของโลกที่เปลี่ยนไปหลังสงครามเย็น และสถานะของรัสเซียในศตวรรษที่ 21 ที่ไม่ได้มีอำนาจเหมือนสมัยเป็นสหภาพโซเวียต แนวคิดการเป็นมหาอำนาจจึงถูกปรับเปลี่ยนตามไปด้วย กล่าวคือ รัสเซียเน้นการควบคุมประเทศอื่นๆ น้อยลงและหลีกเลี่ยงการครอบงำจากมหาอำนาจอื่น โดยเฉพาะประเทศชั้นนำของศตวรรษที่ 21 อย่างสหรัฐอเมริกาและจีน (Trenin, 2012, p. 3) หากย้อนกลับไปครึ่งหลังของทศวรรษที่ 1990 ประธานาธิบดีเยลต์ซินก็ตระหนักได้เช่นกัน จึงได้พยายามฟื้นฟูความสัมพันธ์อันดีกับจีน ประกอบกับเมื่อพฤษภาคมเป็นรัฐมนตรีต่างประเทศ ได้สนับสนุนการดำเนินนโยบายต่างประเทศแบบหลากหลายทิศทาง (Multivector) เพื่อให้เป็นไปตามแนวทางระบบหลายขั้วอำนาจ (Multipolar) และยับยั้งความพยายามเป็นมหาอำนาจขั้วเดียวของสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้ โดยพื้นฐานแล้วก็มาจากการประสพการณ์และบทเรียนต่างๆ ตั้งแต่สมัยสงครามเย็น ส่งต่อมายังชนชั้นนำรัสเซียรุ่นต่อๆ มา

ผู้นำรัสเซียทุกคนต่างมองว่ารัสเซียเป็นประเทศที่มีประวัติศาสตร์ที่ยิ่งใหญ่และยาวนาน เป็นหนึ่งในประเทศมหาอำนาจของโลก และไม่ใช่เพียง “ตึงเนื้อ” ของตะวันตก นอกจากนี้ ก่อนที่ปูตินจะก้าวมาเป็นประธานาธิบดี เขาเคยกล่าวไว้ว่า “เราจะพยายามอยู่ในที่ที่ภูมิประเทศและภูมิปัญญาของเราตั้งอยู่ แต่หากว่าเราถูกผลักดันเราก็มองหาความเป็นที่ที่จะต้อง ออกหาแนวร่วมใหม่ และสร้างสัมพันธ์ให้แน่นแฟ้น มันเป็นสิ่งที่เราต้องทำอยู่แล้วเพราะไม่มีทางเลือกอื่น” (มานะ ผุยเจริญ, 2544, น. 75)

แนวคิดการมุ่งสู่เอเชียของรัสเซียจริงๆ เคยถูกกล่าวขานมานานแล้ว การมุ่งสู่ ตะวันออกในศตวรรษนี้จึงไม่ใช่ครั้งแรก ในอดีตรัสเซียเคยประกาศมุ่งสู่ตะวันออกมาหลาย ครั้ง ทว่าแต่ละครั้งมักมาพร้อมกับศักยภาพที่อ่อนแอ เผชิญกับอุปสรรคจากการเมืองภายใน และสถานการณ์ระหว่างประเทศที่ขัดขวางความก้าวหน้าของรัสเซีย (Sussex, 2015, p. 2) เช่น ในปลายทศวรรษที่ 1990 ประธานาธิบดีของรัสเซียและจีนได้มีแถลงการณ์ร่วม ว่าด้วยการเมืองโลกหลายขั้วและระเบียบโลกใหม่ (Joint Russian-Chinese Declaration about a Multipolar World and Formation of a New World Order) และรวมถึง เยฟเกนี พรืมาคอฟ รัฐมนตรีต่างประเทศของรัสเซียในขณะนั้นก็ได้มีแนวคิดที่จะสร้างความสัมพันธ์ กับตะวันออก โดยริเริ่มยุทธศาสตร์ที่เรียกว่า “Moscow-Delhi-Beijing Triangle” แต่ก็ ยังไม่ประสบความสำเร็จ ต่อมาในปี 2000 ปูตินได้ลงนามใน The Concept for the Foreign Policy of the Russia Federation ในการเริ่มต้นในฐานะประธานาธิบดีสมัยที่หนึ่ง เขาได้กล่าวถึงความจำเป็นที่นโยบายต่างประเทศรัสเซียต้องมีทิศทางไปยังเอเชีย เพื่อให้ เชื่อมโยงกับการพัฒนาตะวันออกไกลรัสเซีย ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วปูตินกลับให้ความสนใจจีน เป็นอย่างมาก และพัฒนาความสัมพันธ์กับจีนในหลายๆ ด้าน ต่อเนื่องจากที่เยลต์ซินได้ริเริ่ม ไว้ (Rodkiewicz, 2014, p. 8)

แรงผลักดันที่ทำให้เกิดการมุ่งสู่ตะวันออกของรัสเซียในศตวรรษนี้ ความเป็นจริงคือ การพยายามต่อต้านการเป็นมหาอำนาจขั้วเดียวของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเริ่มชัดเจนมากขึ้นจาก การกล่าวสุนทรพจน์ของประธานาธิบดีปูตินเนื่องในการประชุมด้านนโยบายความมั่นคง ครั้งที่ 43 (Munich Security Conference) ที่เมืองมิวนิก ประเทศเยอรมนี ในปี 2007 ความว่า “ทุกวันนี้เราไม่ได้จะเปลี่ยนประเพณีใดๆ แต่ในเวลานี้เราตระหนักได้ว่าโลก เปลี่ยนแปลงไปอย่างไร และเรารู้ถึงโอกาสและศักยภาพของเราเองตามความเป็นจริง แน่นนอนว่าเราต้องการมีปฏิสัมพันธ์กับหุ้นส่วนที่มีความรับผิดชอบและเป็นอิสระ ที่จะ สามารถร่วมกันสร้างระเบียบโลกที่มีความยุติธรรมและเป็นประชาธิปไตย อันจะรับประกัน ถึงความมั่นคงและความสำเร็จโดยโดยรวม” (Courtesy Munich Conference on Security Policy, 2007) ตามมาด้วยสงครามระหว่างรัสเซียกับจอร์เจีย ในปี 2008 ที่เป็น

จุดเปลี่ยนที่ชัดเจน อันส่งผลต่อความสัมพันธ์กับตะวันตกที่เสื่อมถอย ตลอดจนวิกฤตเศรษฐกิจและการเงินในช่วงปี 2008–2009 ที่ส่งผลกระทบไปทั่วโลก ทำให้รัสเซียเชื่อว่าการเติบโตของเอเชียจะนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงดุลแห่งอำนาจของโลก ที่ปฏิเสธไม่ได้เลยก็คือความอ่อนแอทางเศรษฐกิจของตะวันตกที่เกิดขึ้นจากวิกฤตในช่วงนี้ ประกอบกับการผงาดขึ้นมาของจีนที่นำพาเอเชียให้กลายเป็นตัวแสดงที่สำคัญและจำเป็นต่อระบบระหว่างประเทศมากยิ่งขึ้น ตามที่ผู้เชี่ยวชาญด้านกิจการต่างประเทศรัสเซียอย่าง Vyacheslav Nikonov กล่าวว่า “เอเชียในวันนี้เป็นบททดสอบที่สำคัญที่เป็นแม่แบบการทำให้ทันสมัย (Modernization) ซึ่งไม่ได้นำเข้าการทำให้เป็นตะวันตก (Westernization) มาเกี่ยวข้อง แต่มีวิธีในการพัฒนาในแบบฉบับของตนเองโดยมีรูปแบบประชาธิปไตยจากวัฒนธรรมและรูปแบบการเมืองท้องถิ่นเป็นพื้นฐาน” ในส่วนนี้เองที่สนับสนุนว่าจีนดำเนินไปตามแนวทางนี้และปูดินก็เห็นชอบในแม่แบบการพัฒนาประเทศของจีน (Rodkiewicz, 2014, pp. 10-11)

ตั้งแต่ปี 2010 เจ้าหน้าที่และผู้เชี่ยวชาญรัสเซียต่างผลักดันให้นโยบายต่างประเทศรัสเซียมีทิศทางไปยังตะวันออก โดยเพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมในด้านการเมืองและเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (Asia–Pacific Region) มากขึ้น ในการประชุมพิเศษที่จัดขึ้น ณ เมืองฮาบาร์อฟสค์ (Khabarovsk) ในวันที่ 2 กรกฎาคม 2010 ประธานาธิบดีดมิทรี เมดเวเดฟ ได้ตั้งเป้าหมายไว้สองประการ ได้แก่ กระชับความร่วมมือในด้านเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกให้มากขึ้น และเพิ่มบทบาทรัสเซียในองค์กรของภูมิภาค ขณะเดียวกันจึงได้ปรากฏคำว่า “Turn to the East” หรือภาษารัสเซียคือ “Povorot na Vostok” ขึ้นมาในนโยบายต่างประเทศรัสเซีย และมีการส่งสัญญาณถึงการเปลี่ยนแปลงในนโยบายต่างประเทศครั้งใหญ่ของรัสเซีย (Rodkiewicz, 2014, p. 7)

ในระหว่างการจัดเตรียมการเลือกตั้งประธานาธิบดีปี 2012 ปูดิน ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้ออกบทความ 7 บทความ ที่นิยามรัสเซียว่าตั้งอยู่ในโลกที่กำลังเปลี่ยนไป (Russia’s Niche in a “Changing World”) (Russia Today [RT], 2012) หนึ่งในประเด็นที่กล่าวถึงคือ บทบาทที่เติบโตของภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก และเน้นไปที่จีนในฐานะหนึ่งในประเทศเพื่อนบ้านอันเป็นจุดศูนย์กลางของเศรษฐกิจโลก จึงต้องคำนึงถึงบทบาทในทางเศรษฐกิจและการต่างประเทศของจีนในอนาคต โดยปูดินได้ระบุถึงการเผชิญหน้าของรัสเซียต่อการเติบโตของจีนไว้ 3 ประเด็น คือ

- 1) การเติบโตทางเศรษฐกิจของจีนไม่ใช่ภัยคุกคามแต่เป็นความท้าทายที่นำเอาความร่วมมือทางเศรษฐกิจขนาดมหึมามาด้วย จึงต้องแสวงหาความร่วมมือกับจีนและอาศัยศักยภาพของจีนเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจในเขตไซบีเรียตะวันออกและตะวันออกไกลรัสเซีย

2) บทบาทของจีนเติบโตขึ้นอย่างปฏิเสธไม่ได้ซึ่งรัสเซียก็น้อมรับ เพราะจีนมีวิสัยทัศน์สอดคล้องกันในระเบียบโลกที่มีความเท่าเทียม รัสเซียกับจีนจะสนับสนุนซึ่งกันและกันในเวทีระหว่างประเทศ ร่วมมือกันแก้ไขปัญหาในภูมิภาคและระดับโลก และส่งเสริมความร่วมมือภายใต้กรอบองค์การสหประชาชาติ (UN)⁷ BRICS⁸ SCO⁹ G20¹⁰ และอื่นๆ

3) ความสัมพันธ์ระหว่างรัสเซียกับจีนจะให้ความสำคัญในประเด็นทางการเมืองเป็นหลัก ซึ่งจะทำให้ทั้งสองสามารถเป็นหุ้นส่วนที่แท้จริง ปฏิบัติได้จริง และเคารพผลประโยชน์ของกันและกัน

เมื่อปูตินได้กลับมาดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีเป็นสมัยที่สามในปี 2012 นโยบายมุ่งสู่เอเชีย (Pivot to Asia) ได้ถูกประกาศขึ้นในการกล่าวสุนทรพจน์ของปูตินต่อสภาแห่งชาติรัสเซีย (Russia's National Assembly) เมื่อครั้งที่รัสเซียเป็นเจ้าภาพในการจัดการประชุมความร่วมมือทางเศรษฐกิจในเอเชีย-แปซิฟิก (Asia-Pacific Economic Cooperation: APEC) ของปีนั้น (Gabuev, 2015, p. 3) ในปี 2012 อีกเช่นกัน หนังสือพิมพ์ Financial Times ยังได้ตีพิมพ์คำกล่าวเน้นย้ำของนายกรัฐมนตรีเมตเวเดฟที่ว่ารัสเซียเป็นประเทศยูโรแปซิฟิก (Euro-Pacific power) จึงมีบทบาทที่จะส่งเสริมการบูรณาการในภูมิภาค โดยการสร้างเศรษฐกิจจากแอตแลนติกไปสู่แปซิฟิก (Dave, 2016, p. 2) และในปี 2013 จากการกล่าวปราศรัย

⁷ องค์การสหประชาชาติ หรือ UN เป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีวัตถุประสงค์เพื่อก่อให้เกิดความร่วมมือด้านกฎหมายระหว่างประเทศ ความมั่นคงระหว่างประเทศ การพัฒนาเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงทางสังคม สิทธิมนุษยชน และการบรรลุสันติภาพโลก

⁸ BRICS คืออักษรย่อจากการรวมตัวของกลุ่มประเทศที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ประกอบด้วย บราซิล (Brazil) รัสเซีย (Russia) อินเดีย (India) จีน (China) และแอฟริกาใต้ (South Africa)

⁹ องค์การความร่วมมือเซี่ยงไฮ้ (Shanghai Cooperation Organization: SCO) ก่อตั้งขึ้นในปี 2001 มีที่มาจากการลงนามในการเจรจาปัญหาเขตแดนระหว่าง จีน รัสเซีย คาซัคสถาน คีร์กีซสถาน และทาจิกิสถาน โดยได้จัดประชุมครั้งแรก ในปี 1996 ที่นครเซี่ยงไฮ้ เรียกว่า Shanghai Five ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายและรับอุซเบกิสถานเข้าร่วมในปี 2001 จึงได้เปลี่ยนชื่อมาเป็นองค์การความร่วมมือเซี่ยงไฮ้ ปัจจุบันมีสมาชิกถาวรประกอบด้วย จีน รัสเซีย คาซัคสถาน คีร์กีซสถาน ทาจิกิสถาน และอุซเบกิสถาน และมีประเทศผู้สังเกตการณ์ 5 ประเทศ ได้แก่ อัฟกานิสถาน อินเดีย อิหร่าน มองโกเลีย และปากีสถาน

¹⁰ G20 (Group of Twenty) คือ กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาผู้ส่งออกสินค้าเกษตร 23 ประเทศ ได้แก่ บราซิล อินเดีย อาร์เจนตินา อียิปต์ ชิลี แอฟริกาใต้ จีน โบลิเวีย คิวบา กัวเตมาลา เม็กซิโก ไนจีเรีย ปากีสถาน ปารากวัย เวเนซุเอลา อุรุกวัย ซิมบับเว เปรู และเอกวาดอร์ รวมทั้งอาเซียน 3 ประเทศ ได้แก่ อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และไทย

ของประธานาธิบดีต่อสภาสหพันธ์ (Federal Assembly) บุตินได้ประกาศว่า การมุ่งสู่ตะวันออกว่าเป็นภารกิจการสร้างชาติที่สำคัญแห่งศตวรรษที่ 21 ของรัสเซีย (Presidential Address to the Federal Assembly, 2013)

นอกจากนี้การมุ่งสู่เอเชีย ยังสามารถเข้าใจได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ใหม่ในฐานะมหาอำนาจยูเรเชียที่ต้องการสร้างการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเงินและเศรษฐกิจระดับโลก โดยที่เข้าร่วมกับมหาอำนาจที่ไม่ใช่ตะวันตกเพื่อให้เกิดสิ่งเหล่านั้น (Korolev, 2016, p. 4) เช่น กลุ่มเศรษฐกิจ BRICS ที่มีรัสเซียกับจีนอยู่ในนั้น มีแนวคิดเกี่ยวกับสถาบันการเงินระหว่างประเทศที่เริ่มขึ้นจากร่วมมือระหว่างธนาคารของประเทศสมาชิก และต้องการพัฒนาให้เป็นสถาบันการเงินระหว่างประเทศ โดยมีการพิจารณาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งธนาคาร BRICS เพื่อส่งเสริมการลงทุนระหว่างประเทศสมาชิก ตลอดจนให้โควตากับประเทศกำลังพัฒนาและกลุ่มเศรษฐกิจที่กำลังเติบโตให้มากขึ้น และลดการพึ่งพาสกุลเงินดอลลาร์นอกเหนือจากธนาคารโลก ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย รวมถึงสถาบันทางการเงินระหว่างประเทศอื่นๆ

ตัวแสดงที่ใช้ในการอธิบายนโยบายมุ่งสู่ตะวันออกทั้งหมดนั้นส่วนใหญ่คือ จีน ญี่ปุ่น คาบสมุทรเกาหลี อินเดีย และรวมถึงกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งตัวแสดงเหล่านี้ต่างมีข้อจำกัดและอุปสรรคที่แตกต่างกันไป แต่ประเทศที่ประสบความสำเร็จมากที่สุดในการมุ่งสู่ตะวันออกของรัสเซียคือจีน ดังนั้น ในส่วนนี้จะกล่าวถึงตัวแสดงต่างๆ พอสังเขปยกเว้นจีนซึ่งจะกล่าวถึงในหัวข้อถัดไป เพื่อจะได้เห็นข้อเปรียบเทียบกับความสัมพันธ์ระหว่างรัสเซียกับจีนในหัวข้อถัดไป และชี้ให้เห็นว่าจีนประสบความสำเร็จมากที่สุด

ในเอเชียตะวันออก ญี่ปุ่นเป็นหนึ่งในตัวแสดงหลักทางเศรษฐกิจและความมั่นคงของภูมิภาค เพราะญี่ปุ่นมีความสามารถในด้านเทคโนโลยีและเป็นผู้ลงทุนที่มีศักยภาพ ด้วยศักยภาพเหล่านี้ รัสเซียสามารถใช้ญี่ปุ่นถ่วงดุลกับอิทธิพลของจีนในความสัมพันธ์ของรัสเซียและจีนได้ อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างรัสเซียกับญี่ปุ่นตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ค่อนข้างซับซ้อน โดยเฉพาะปัญหาข้อพิพาทเรื่องหมู่เกาะคูริล (Kurile Islands) ถือว่าเป็นอุปสรรคหลักในการสร้างความสัมพันธ์¹¹ ทั้งสองประเทศยังไม่สามารถยุติข้อพิพาทนี้ได้ สิ่งที่รัสเซียสามารถทำได้คือพยายามหาทางประนีประนอมพร้อมกับพยายาม

¹¹ ในทศวรรษที่ 1990 เมื่อเศรษฐกิจของรัสเซียย่ำแย่ รัสเซียได้เสนอคืนเกาะ 2 เกาะ ของหมู่เกาะคูริล ให้แก่ญี่ปุ่นเพื่อแลกกับการลงทุนของญี่ปุ่นในรัสเซีย แต่นักชาตินิยมในญี่ปุ่นไม่ยอมรับข้อเสนอเพราะต้องการหมู่เกาะทั้งหมด ในเวลาต่อมาปูตินจึงแทบไม่พูดถึงการคืนเกาะอีกเลย (Mankoff, 2009, p. 225)

ปกป้องผลกระทบต่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจซึ่งมักจะประสบความสำเร็จนานๆ ครั้ง (Lo, 2014, p. 17) เช่นหลีกเลี่ยงผลกระทบต่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจในการที่ญี่ปุ่นเป็นผู้ลงทุนการผลิตน้ำมันและแก๊สธรรมชาติบนเกาะซาฮาไลน์ (Sakhalin) และกิจการเกี่ยวกับไม้สักในเขตตะวันออกไกลรัสเซีย ในปี 2007 ความสัมพันธ์ทวิภาคีดำเนินไปในทิศทางที่ดีขึ้นซึ่งเป็นช่วงที่รัสเซียเริ่มมุ่งสู่ตะวันออก รัฐบาลญี่ปุ่นเสนอความร่วมมือระหว่างญี่ปุ่นกับรัสเซียในเขตไซบีเรียตะวันออกและตะวันออกไกลที่ครอบคลุมถึงการคมนาคม ข้อมูลและการสื่อสาร และสถานพยาบาลต่างๆ ในปี 2011 เมื่อญี่ปุ่นประสบภัยพิบัติสึนามิทำให้ได้รับผลกระทบจากการระเบิดของเตาปฏิกรณ์ปรมาณูโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ฟูกูชิมะ ญี่ปุ่นต้องขาดแคลนพลังงาน เช่น ในการผลิตกระแสไฟฟ้าใช้ภายในประเทศ รัสเซียก็ได้เสนอความช่วยเหลือในการส่งแก๊สธรรมชาติไปให้ และนำไปสู่การพูดคุยเกี่ยวกับความร่วมมือในโครงการแก๊สธรรมชาติเหลว (LNG) และการผลิตน้ำมันในเขตไซบีเรียตะวันออกของรัสเซียอีกด้วย ทำให้ปฏิสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างสองรัฐบาลมีมากขึ้น ในปี 2013 นายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นได้เดินทางไปเยือนรัสเซียเป็นครั้งแรกในรอบ 10 ปี และมีการพบปะกันอีกหลายครั้งไปจนถึงปี 2014 อย่างไรก็ตาม การที่ญี่ปุ่นเป็นพันธมิตรที่แนบชิดกับสหรัฐอเมริกา เมื่อเกิดวิกฤตยูเครนในปี 2014 ญี่ปุ่นจึงได้เข้าร่วมมาตรการลงโทษรัสเซียของชาติตะวันตก ทำให้ข้อตกลงต่างๆ หยุดชะงัก รวมถึงกำหนดการเยือนรัสเซียของนายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นด้วยเช่นกัน (Korolev, 2016, p. 4)

เกาหลีใต้เป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีความสำคัญต่อนโยบายมุ่งสู่ตะวันออกของรัสเซีย เนื่องจากเป็นตลาดพลังงานขนาดใหญ่โดยเฉพาะแก๊สธรรมชาติ และเป็นคู่ค้าอันดับต้นๆ กับเขตตะวันออกไกลรัสเซีย แม้ว่าเกาหลีใต้จะเป็นพันธมิตรกับสหรัฐอเมริกา แต่กลับดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อรัสเซียในเชิงอิสระ เกาหลีใต้ปฏิเสธการเข้าร่วมมาตรการลงโทษรัสเซียจากวิกฤตยูเครนในปี 2014 และตั้งแต่รัสเซียประกาศมุ่งสู่ตะวันออก เกาหลีใต้ก็เพิ่มความสนใจในเขตตะวันออกไกลรัสเซียมากยิ่งขึ้น พร้อมกับริเริ่มโครงการใหม่ๆ เช่น การสร้างทางรถไฟเชื่อมต่อสายทรานไซบีเรีย ความร่วมมือด้านพลังงานในการเชื่อมต่อท่อขนส่งพลังงานมายังคาบสมุทรเกาหลี และการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษซึ่งมีเกาหลีเหนือร่วมด้วย เป็นต้น ส่วนทางด้านเกาหลีเหนือ เมื่อรัสเซียให้ความสนใจเอเชียตะวันออกมากขึ้น ความสัมพันธ์ระหว่างทั้งคู่ก็พัฒนาไปในทางที่ดีเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะในช่วงปี 2014 เช่น การริเริ่มโครงการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานใหม่ๆ การจัดตั้งการค้าทวิภาคีที่ใช้สกุลเงินรูเบิล และการตัดบัญชีของเกาหลีเหนือให้เป็นหนี้สูญ เป็นต้น อย่างไรก็ตามข้อก้ำกัในความสัมพันธ์ระหว่างเกาหลีใต้กับรัสเซียคือเกาหลีเหนือ โดยเฉพาะโครงการเกี่ยวกับสิ่งปลูกสร้างพื้นฐาน เช่น ทางรถไฟหรือท่อขนส่งพลังงาน หลายโครงการจำเป็นต้องผ่าน

เกาหลีเหนือ และการเป็นพันธมิตรระหว่างเกาหลีใต้กับสหรัฐอเมริกาก็เป็นสิ่งที่รัสเซียมองข้ามไม่ได้เช่นกัน (Korolev, 2016, pp. 3-4)

อินเดียในอดีตเคยมีความสัมพันธ์ที่แนบชิดกับรัสเซีย เพราะเป็นพันธมิตรดั้งเดิมมาตั้งแต่สมัยสงครามเย็น ทั้งสองไม่มีความขัดแย้งด้านการเมืองระหว่างประเทศต่อกัน ทั้งยังให้ความสำคัญกับความมั่นคงในเอเชียกลางและมองการขยายตัวของลัทธิอิสลามนิยมความรุนแรง (Islamic radicalism) เป็นภัยคุกคามในภูมิภาคร่วมกัน (Rodkiewicz, 2014, p. 22) นอกจากนี้ อินเดียยังเป็นคู่ค้าด้านอาวุธที่สำคัญของรัสเซียซึ่งอาวุธร้อยละ 70 ของประเทศนำเข้าจากรัสเซีย ภายหลังสหภาพโซเวียตล่มสลาย รัสเซียให้ความสำคัญกับจีนมากกว่า โดยเฉพาะประกาศความร่วมมือและเดินหน้าความเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ระหว่างกัน ส่วนอินเดียเนื่องจากเป็นประเทศหนึ่งที่เป็นประชาธิปไตยตามแบบตะวันตก จึงใกล้ชิดกับสหรัฐอเมริกามากขึ้นกว่าในอดีต ซึ่งแสดงให้เห็นว่าทั้งรัสเซียและอินเดียต่างมุ่งความสนใจไปในทิศทางอื่นๆ ทำให้อินเดียมีบทบาทเป็นเพียงคู่ค้าด้านพลังงานและอาวุธของรัสเซีย (Mankoff, 2009, pp. 227-228)

ในช่วงที่รัสเซียประกาศมุ่งสู่ตะวันออก รัสเซียก็กลับมาให้ความสำคัญกับอินเดีย เพราะอินเดียเป็นหนึ่งในตัวแสดงที่เคยใกล้ชิดกันมาก่อนและสามารถเป็นตัวถ่วงดุลอิทธิพลของจีนได้ทั้งในเอเชียและในความสัมพันธ์ระหว่างรัสเซียกับจีน ตลอดจนวิกฤตยูเครนในปี 2014 อินเดียก็ไม่ได้เข้าร่วมมาตรการลงโทษรัสเซียกับชาติตะวันตก อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ระหว่างอินเดียกับรัสเซียก็ไม่ได้เป็นเหมือนแต่ก่อน เนื่องจาก การที่อินเดียใกล้ชิดกับสหรัฐอเมริกา ส่งผลให้อินเดียนำเข้าเชื้อเพลิงและอุปกรณ์เกี่ยวกับการผลิตพลังงานนิวเคลียร์จากสหรัฐอเมริกา และอินเดียยังนำเข้าอาวุธยุทโธปกรณ์จากสหรัฐอเมริกาและยุโรปเพิ่มขึ้นอีกด้วย ทั้งนี้ การค้าอาวุธถือเป็นความสัมพันธ์ที่สำคัญระหว่างอินเดียกับรัสเซีย ส่งผลให้การค้าอาวุธระหว่างอินเดียกับรัสเซียลดลงซึ่งไม่เป็นไปตามที่รัสเซียต้องการ ในระหว่างปี 2009–2013 อินเดียนำเข้าอาวุธจากรัสเซียเพียงร้อยละ 38 ของการนำเข้าทั้งหมด (Storey, 2015, p. 4) ส่วนภาคพลังงานดูเหมือนจะเป็นไปด้วยดี อินเดียเป็นคู่ค้าน้ำมันของรัสเซียเช่นกัน แต่การนำเข้ายังถือว่าน้อยอยู่ ทว่า อินเดียเน้นลงทุนในกิจการน้ำมันในรัสเซียมากกว่า เช่น บริษัทโอเอเอ็นจีซี วิเดช จำกัด (ONGC Videsh) ของรัฐบาลอินเดีย มีหุ้นอยู่ในโครงการ Sakhalin I ร้อยละ 20 และมีการตั้งข้อสังเกตว่าทั้งสองประเทศกำลังสนใจวางท่อส่งน้ำมันและแก๊สธรรมชาติระหว่างกัน เช่น ในปี 2013 เมื่อครั้งที่ มานโมहन สิงห์ (Manmohan Singh) นายกรัฐมนตรีอินเดียเยือนรัสเซียในเวลานั้น รัสเซียได้นำเสนอการวางท่อขนส่งแก๊สจากไซบีเรียตะวันตกไปยังอินเดียผ่านทางเขตปกครองตนเองซินเจียง (Xinjiang) ของจีน (Rodkiewicz, 2014, p. 24)

อย่างไรก็ตาม ในภาคพลังงานนี้ และอาจจะรวมถึงด้านอื่นๆ รัสเซียจำเป็นต้องสานสัมพันธ์ไตรภาคีระหว่าง รัสเซีย อินเดีย และจีน ซึ่งมีแนวโน้มที่เป็นอุปสรรคเพราะความสัมพันธ์ระหว่างอินเดียกับจีนยังมีพื้นฐานความขัดแย้งเรื่องเขตแดนมาก่อน (Sussex, 2015, p. 12)

ส่วนเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เนื่องจากการรวมตัวกันเป็นสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of Southeast Asian Nations: ASEAN) หรือ อาเซียน รัสเซียให้ความสำคัญกับการค้ามาเป็นอันดับแรก และการมีส่วนร่วมทางการเมืองมาเป็นอันดับสอง ส่วนอาเซียนเองก็มองรัสเซียว่ามีศักยภาพในเชิงกลยุทธ์ที่ เป็นผู้ถ่วงดุลการค้าในบริบทของการแข่งขันระหว่างจีนกับสหรัฐอเมริกาเช่นกัน (Sussex, 2015, p. 10) อย่างไรก็ตาม ในภูมิภาคนี้รัสเซียยังถือว่ามีบทบาทน้อยอยู่ สินค้าส่งออกที่สำคัญของรัสเซียคือทรัพยากรธรรมชาติ เช่น น้ำมันและแก๊สธรรมชาติ และเมื่อรัสเซียดำเนินนโยบายมุ่งสู่ตะวันออก ทำให้รัสเซียพยายามเพิ่มการส่งออกอาวุธและเทคโนโลยีเกี่ยวกับพลังงานนิวเคลียร์ในภูมิภาคนี้ ในปี 2014 รัสเซียเป็นเพียงคู่ค้าอันดับที่ 14 ของอาเซียน แต่ในส่วนประเทศรัสเซียมีเวียดนามเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ที่สำคัญ ในปี 2012 เวียดนามคือผู้ค้ารายใหญ่ที่สุดของรัสเซีย ตามมาด้วยอินโดนีเซีย ไทย และสิงคโปร์ ตามลำดับ นอกจากนี้ ความใกล้ชิดกับเวียดนาม จึงทำให้ความร่วมมือระหว่างกันครอบคลุมไปทั้งด้านพลังงาน การเงิน และการค้า มากกว่าประเทศอื่นๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่น เวียดนามได้ทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีกับรัสเซียในกรอบของสหภาพเศรษฐกิจยูเรเชีย (Eurasia Economic Union) ข้อตกลงเรื่องการเดินเรือ และข้อตกลงด้านพลังงาน และยังนำไปสู่การขยายความร่วมมือกับประเทศอื่นๆ เช่น ในปี 2012 บริษัทโรซาตอม (Rosatom State Atomic Energy Corporation: Rosatom) ซึ่งเป็นบริษัทไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ของประเทศรัสเซีย ได้บรรลุข้อตกลงเกี่ยวกับโครงการพลังงานนิวเคลียร์กับเวียดนาม และยังเสนอที่จะถ่ายทอดเทคโนโลยีนิวเคลียร์ให้แก่เมียนมา อินโดนีเซีย และกัมพูชา (Storey, 2015, pp. 4-5) โดยสรุปแล้วแม้รัสเซียยังมีบทบาทน้อยในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แต่ยังสามารถขยายบทบาทได้อยู่ โดยเฉพาะด้านการค้า และการที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ต้อนรับรัสเซียในการเป็นผู้ถ่วงดุลอิทธิพลของสหรัฐอเมริกากับจีน

และการเข้าไปมีบทบาทในเอเชียแปซิฟิกของรัสเซีย มักจะผ่านทางการค้าและการประชุมต่างๆ เช่น รัสเซียเข้าเป็นสมาชิกการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก (ASEAN Regional Forum: ARF) ในปี 1993 เป็นประเทศคู่เจรจาอาเซียน ในปี 1996 เป็นสมาชิกความร่วมมือทางเศรษฐกิจใน เอเชีย-แปซิฟิก (APEC) ในปี 1998 ในปี 2005 เกิดการประชุมสุดยอดอาเซียน-รัสเซีย (ASEAN-Russia Summit) ขึ้นเป็นครั้งแรก และครั้งที่ 2 เกิดขึ้นในปี 2010 ที่กรุงฮานอย

(Hanoi) ประเทศเวียดนาม (Russian National Committee of the Council for Security Cooperation in Asia Pacific [CSCAP], 2010) รัสเซียเข้าเป็นสมาชิกความร่วมมือภายใต้กรอบการประชุมเอเชีย-ยุโรป (Asia-Europe Meeting: ASEM) ในปี 2010 ซึ่งเป็นการประชุมครั้งที่ 8 ที่กรุงบรัสเซลส์ (Brussels) รัสเซียได้เข้าร่วมการประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (East Asia Summit: EAS) ในปี 2011 จากการลงนามในสนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (The Treaty of Amity and cooperation in Southeast Asia) ในปี 2004 และในปี 2012 รัสเซียเป็นเจ้าภาพในการจัดประชุม APEC ที่เมืองวลาดีวอสตอค (Vladivostok) เป็นต้น องค์การและความร่วมมือต่างๆ เหล่านี้เป็นเพียงส่วนหนึ่งที่รัสเซียพยายามจะเข้าไปมีบทบาทในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกตามแนวนโยบายมุ่งสู่ตะวันออก อันที่จริงยังมีความร่วมมืออื่นๆ ที่ช่วยยกระดับบทบาทและความสำคัญของรัสเซียในภูมิภาคนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มเศรษฐกิจ BRICS องค์การความร่วมมือเซี่ยงไฮ้ และสหภาพเศรษฐกิจยูเรเชีย ซึ่งมีจีนเป็นตัวแสดงหลักร่วมด้วย

จากข้างต้นต้องการจะชี้ให้เห็นว่า การมุ่งสู่ตะวันออกของรัสเซียในทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมที่สุดแล้ว อาจมองได้ว่าเป็นการมุ่งไปสู่จีน (Russia pivot to China) โดยให้ความสำคัญกับความร่วมมือด้านการทหารและด้านพลังงานเป็นยุทธศาสตร์หลัก (Klein & Westphal, 2016) ประกอบกับปัจจัยด้านภูมิศาสตร์ซึ่งรัสเซียมีดินแดนกว้างขวาง จึงแบ่งเขตเศรษฐกิจออกเป็น 2 เขต ได้แก่ เขตที่ 1 คือ รัสเซียฝั่งยุโรป (Russia European) กับไซบีเรียตะวันตก (Western Siberia) ถือเป็นเขตเศรษฐกิจระดับโลก (Global Economy) และเขตที่ 2 คือ ไซบีเรียตะวันออกและตะวันออกไกลรัสเซีย (Eastern Siberia and Far East: ESFE) ซึ่งเป็นเขตเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (Asia-Pacific Region) (Rangsimaporn, 2006, p. 384) ในส่วนนี้เองทำให้เขตตะวันออกไกลรัสเซีย (Russia far east : RFE)¹² (ภาพที่ 1) เป็นประตูให้รัสเซียมีปฏิสัมพันธ์กับตะวันออกโดยเฉพาะอย่างยิ่งเขตนี้มีพรมแดนติดกับจีน ซึ่งประชาชนจำนวนมากในตะวันออกไกลรัสเซียเดินทางไปจีน ญี่ปุ่น และเกาหลี เป็นเรื่องปกติมากกว่าเดินทางไปกรุงมอสโก ส่วนทางฝั่งยุโรปยิ่งไม่ต้องกล่าวถึง (Korolev, 2016, p. 10) ดังนั้น การพัฒนาพื้นที่ทางตะวันออกเพื่อให้ตอบสนองต่อการ

¹² เขตตะวันออกไกลรัสเซีย (RFE) เป็นดินแดนที่มีพรมแดนติดกับจีนยาวประมาณ 4,200 กิโลเมตร ติดกับ 3 มณฑลของจีน ได้แก่ มณฑลเฮย์หลงเจียง (Heilongjiang) มณฑลจี๋หลิน (Jilin) และมณฑลเหลียวหนิง (Liaoning) และห่างไกลจากเมืองหลวง (Moscow) มากที่สุด ขณะที่เมือง Vladivostok ซึ่งเป็นศูนย์กลางของฝั่งตะวันออกห่างจากเมืองหลวง 9,822 กิโลเมตร การติดต่อสื่อสารกับรัฐบาลในมอสโกจึงยากลำบาก และอยู่ใกล้กับจีนมากกว่าเมืองหลวง และที่สำคัญคือเขตไซบีเรียและตะวันออกไกลเป็นแหล่งน้ำมันและแก๊สธรรมชาติขนาดใหญ่ของรัสเซีย (Lo and Rothman, 2006, p. 9)

ปฏิสัมพันธ์กับตะวันออก จึงเป็นส่วนที่สำคัญของการมุ่งสู่ตะวันออกของรัสเซีย ในปี 2013 ประธานาธิบดีปูตินได้กล่าวปราศรัยเกี่ยวกับเป้าหมายของการพัฒนารัสเซียในอนาคตต่อสภาสหพันธ์ โดยหนึ่งในเป้าหมายของการพัฒนาที่กล่าวถึงนั้นคือด้านตะวันออก ความว่า “การหวนคืนสู่ตะวันออกไปยังมหาสมุทรแปซิฟิกและการพัฒนาดินแดนทางฝั่งตะวันออกไม่เพียงแต่เปิดโอกาสใหม่ทางเศรษฐกิจแต่ยังเป็นเครื่องมือที่ทำให้นโยบายต่างประเทศใช้การได้อย่างมีประสิทธิภาพ” (Presidential Address to the Federal Assembly, 2013)

ตะวันออกไกลรัสเซียถูกมองว่าเป็นแนวทางในการปฏิสัมพันธ์กับเอเชียมาโดยตลอด ทว่าในอดีตภูมิภาคนี้ไม่ได้ถูกมองว่าเป็นประตูทางออกสู่เอเชียแต่ถูกมองว่าเป็นเกราะกำบังต่อต้านเอเชียมากกว่า (Lo, 2014, p. 4) ในสมัยประธานาธิบดีเยลต์ซินละเลยพื้นที่นี้อย่างชัดเจน ทำให้ตามแนวชายแดนของ RFE เป็นถิ่นของมาเฟีย การค้าผิดกฎหมาย และกิจกรรมผิดกฎหมายต่างๆ อีกทั้งยังเป็นเขตด้อยพัฒนาและอยู่ชายขอบทางด้านทิศตะวันออกของรัสเซีย เมื่อเขตตะวันออกไกลถูกมองเปลี่ยนไปเป็นประตูสู่เอเชีย ในปี 2012 ปูตินได้ตั้งกระทรวงการพัฒนาตะวันออกไกลขึ้น (A Special Ministry of Development of the Far East: MDFE) ซึ่งมาพร้อมกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาในระยะยาว นำมาสู่การผลักดันตัวเองในการเป็นมหาอำนาจระดับโลกจากแอตแลนติกสู่แปซิฟิก และที่เป็นรูปธรรมครั้งแรกคือ การจัดประชุม APEC ในปี 2012 ที่เมือง Vladivostok ในตะวันออกไกลรัสเซีย (Dave, 2016, pp. 3-5)

การมุ่งสู่ตะวันออกของรัสเซียในทางหนึ่งมองได้ว่าเป็นความทะเยอทะยานในการแสดงตนเป็นมหาอำนาจโดยที่รวมเอาความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและการเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์กับจีนเข้าไว้ด้วยกัน เพื่อกระตุ้นให้ RFE กลายเป็นแหล่งวัตถุดิบของจีนและนำพาเศรษฐกิจของรัสเซียเข้าไปยังเอเชียแปซิฟิก (Dave, 2016, pp. 1-2) ยิ่งไปกว่านั้น RFE ยังเป็นแหล่งน้ำมันและแก๊สธรรมชาติขนาดใหญ่แห่งหนึ่งของรัสเซีย การมุ่งไปสู่จีนในทางหนึ่งก็สื่อถึงการส่งออกพลังงานไปสู่จีน (Energy Pivot to China) (Korolev, 2016, p. 2) นอกจากนี้ จากการเติบโตทางเศรษฐกิจของเอเชียทำให้การผงาดขึ้นมาของจีน (The Rise of China) ได้สร้างโอกาสให้แก่รัสเซียมากมาย รวมไปถึงการพัฒนาเขตตะวันออกไกลรัสเซีย การมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก และการมีส่วนร่วมในเชิงภูมิยุทธศาสตร์กับแต่ละประเทศในภูมิภาค (Geostrategic Engagement with Individual Countries) (Fortescue, 2015, p. 1) ประกอบกับวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2008-2009 ได้ทำให้ชนชั้นนำรัสเซียต่างตีความเอาว่าเอเชียตะวันออกกำลังกลายเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจโลกเพราะเป็นตลาดขนาดใหญ่และกำลังเติบโต สินค้าของรัสเซียจะมีโอกาสได้เปรียบในการแข่งขันมากกว่าในตลาดตะวันตกโดยเฉพาะพลังงาน (Donaldson & Noguee, 2009, p. 271)

แผนภาพที่ 1 แผนที่แสดงเขตตะวันออกไกลรัสเซียและเขตไซบีเรียตะวันออกในปี 2008



ที่มา: Kaol Ito, (2008 as cited in Rangsimaporn, 2009, p. 13)

ในเวลานี้แม้ว่าชนชั้นนำของรัสเซียจะมองเอเชียในทางบวกมากขึ้น แต่ โบโบ โล ยังมองว่าความสนใจที่แท้จริงของเอเชียยังอยู่ในรูปของภูมิรัฐศาสตร์ ในที่นี้หมายถึง ยุทธศาสตร์การถ่วงดุลแบบระบบหลายขั้ว (Polycentric System) และการจำกัดภาวะ ผู้นำของสหรัฐอเมริกาในระดับโลก (Lo, 2014, p. 10) โดยเฉพาะความร่วมมือกับจีนเป็น กลยุทธ์ที่สำคัญต่อความสัมพันธ์กับตะวันตก เพื่อทำให้เกิดระเบียบระหว่างประเทศแบบ

หลายชั่วอำนาจ (Polycentric International Order)¹³ แทนที่ระเบียบโลกหลังสงครามเย็นที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นศูนย์กลาง (US-Centric Post – Cold War Order) (Rodkiewicz, 2014, p. 32) ดังนั้น การมุ่งสู่ตะวันออกของรัสเซียจึงไม่ได้เป็นการปฏิเสธตะวันตกแต่เป็นการถ่วงดุลกับตะวันตกเสียมากกว่า โดยที่รัสเซียให้ตัวเองเป็นศูนย์กลางอำนาจเอกเทศหนึ่งในระเบียบโลกที่มีหลายชั่วอำนาจ ซึ่งการมุ่งสู่ตะวันออกได้รับรองสถานะของรัสเซียที่ไม่ใช่ประเทศชายขอบของยุโรป หากแต่มีเอกลักษณ์และวัฒนธรรมเป็นของตนเอง และการใกล้ชิดเอเชียยังช่วยส่งเสริมภาพลักษณ์ในการเป็นมหาอำนาจยูเรเชียให้แก่รัสเซียอีกด้วย (Lo, 2014, p. 10) ยิ่งไปกว่านั้นจากวิกฤตทั้งหลายภายหลังปี 2008 ได้ทำให้วิสัยทัศน์ต่อตะวันตกของปูตินเปลี่ยนไปอย่างสิ้นเชิง จากที่ต้องการเข้าร่วมสหภาพยุโรปเพื่อที่จะทำให้เกิด Greater Europe จาก Lisbon สู่ Vladivostok ถูกแทนที่โดยการพยายามให้เกิดสหภาพเศรษฐกิจยูเรเชีย กลายเป็น Greater Asia จาก Shanghai สู่ St. Petersburg (Trenin, 2015)

การแสดงออกที่เด่นชัดอย่างหนึ่งของรัสเซียหลังสงครามจอร์เจียในปี 2008 ที่ตอบสนองต่อการมุ่งสู่ตะวันออก และแสดงถึงการดำเนินนโยบายต่างประเทศอย่างเป็นอิสระนั้นคือ การผนวกแคว้นไครเมียมาเป็นของรัสเซีย หลังจากวิกฤตยูเครนในปี 2014 ทำให้ชาติตะวันตกและรวมถึงบางประเทศในเอเชียที่เป็นพันธมิตรกับสหรัฐอเมริกาต่างวิพากษ์วิจารณ์กระทำของรัสเซีย และวิกฤตนี้ยังเป็นตัวกระตุ้นที่ขับแรงรัสเซียให้มุ่งไปสู่จีนยิ่งขึ้นเนื่องจากจีนมีท่าทีวางเฉยต่อวิกฤตยูเครน ในทำนองเดียวกันกับสงครามจอร์เจียในปี 2008 ซึ่งจีนเลือกที่จะไม่แสดงความเห็นต่อประเด็นการเป็นเอกราชของเมืองแอบคาเซีย และเมืองเซาท์ออสเซติ ตั้งแต่นั้นมา การมุ่งสู่ตะวันออกของรัสเซียจึงยิ่งชัดเจนและเป็นการมุ่งสู่จีนอย่างไม่มีข้อสงสัย

3. ตั้งแต่ปี 2009: รัสเซียมุ่งสู่จีน

“เนื่องจากโลกเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา และทั้งจีนกับรัสเซียต่างก็เชื่อว่าได้เปลี่ยนไปในทางที่ตะวันตกไม่ใช่ตัวแสดงที่เป็นที่นิยมอีกต่อไป ความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องเกิดขึ้นมากกว่าจะกลับไปเป็นเหมือนในทศวรรษที่ 1950” (Dmitri Trenin, 2014)

¹³ โมเดลที่นำเสนอยุทธศาสตร์อันเป็นเอกเทศและมีอิทธิพลเป็นของตนเอง ไม่แทรกแซงหรือลูก้ากิจการภายในของกันและกัน ไม่ส่งออกคุณค่าหรือระบบทางการเมืองของตน มีความร่วมมือทางเศรษฐกิจที่ไม่มีอคติต่อด้านใดๆ และแสวงหาการประนีประนอมในประเด็นต่างๆ (Lo, 2014, p. 10)

จีนเป็นประเทศเพื่อนบ้านขนาดใหญ่ของรัสเซียทางฝั่งตะวันออก แต่ความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองประเทศไม่ราบรื่นอย่างที่ควรจะเป็นในสมัยสงครามเย็น เนื่องจากมีแนวคิดต่อระบบคอมมิวนิสต์ในแนวทางที่แตกต่างกัน ประกอบกับข้อพิพาทในเรื่องเขตแดนต่างๆ ได้นำมาสู่การเผชิญหน้าทางการทหารระหว่างกันตามแนวชายแดน ในเวลาต่อมา จีนกับรัสเซียพยายามเจรจาเพื่อยุติความขัดแย้งและปรับปรุงความสัมพันธ์ให้ดีขึ้น ในปี 1996 ผู้นำของจีนและรัสเซียได้ตกลงให้มีการพัฒนาความสัมพันธ์เป็นหุ้นส่วนทางด้านยุทธศาสตร์ ในปี 2001 ได้ลงนามในสนธิสัญญาการเป็นเพื่อนบ้านที่ติระหว่างกัน และสามารถยุติความขัดแย้งเรื่องเขตแดนได้ทั้งหมดในปี 2005 (Lo and Rothman, 2006, p. 11) จากนั้นมา ความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศเกิดขึ้นบนพื้นฐานสนธิสัญญาเพื่อนบ้านที่ดี และการเห็นพ้องในระเบียบโลกหลายชั่วอานาจ โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจและความร่วมมือทางด้านทหาร ตั้งแต่ทศวรรษที่ 1990 การค้าระดับทวิภาคีมีมูลค่าเพิ่มขึ้นทุกปีโดยเฉพาะการค้าบริเวณชายแดน ส่วนใหญ่มาจากการค้าอาวุธและพลังงาน จากราคาน้ำมันและราคาวัตถุดิบที่สูงขึ้นตั้งแต่ปี 2000 ประกอบกับจีนต้องการพลังงานและวัตถุดิบในการพัฒนาประเทศ ทำให้รัสเซียสามารถเพิ่มการส่งออกน้ำมันและแก๊สธรรมชาติได้อีกมาก

เมื่อวาระที่สองของปูตินในฐานะประธานาธิบดีแห่งรัสเซียจบลง นอกจากเกิดสงครามจอร์เจียในปี 2008 ซึ่งทำให้ชาติตะวันตกและพันธมิตรต่างประณามการกระทำของรัสเซียพร้อมกับใช้มาตรการลงโทษแล้ว ในขณะเดียวกันรัสเซียยังต้องรับมือกับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจและวิกฤตการเงินโลก (2008–2009) ที่ส่งผลทำให้ราคาน้ำมันตกต่ำ ราคาหุ้นตก ประกอบกับเกิดปัญหาสภาพคล่องในตลาดทุนตะวันตก และอุปสงค์ภายในประเทศที่ลดลง (Gabuev, 2015, p. 3) ทำให้รัสเซียต้องแสวงหามิตรและแหล่งทุนใหม่ๆ ซึ่งนั่นก็คือนมุ่งไปสู่ด้านตะวันออกของประเทศ ในส่วนของจีน หลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในตะวันตกก็หันมาให้ความสำคัญกับประเทศเพื่อนบ้าน และการถ่วงดุลอำนาจของชาติตะวันตกโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา โดยการเข้าไปมีส่วนร่วมกับนานาประเทศในกระบวนการของธรรมาภิบาลโลก เพื่อยับยั้งการแพร่ขยายของวิกฤตเศรษฐกิจ ที่จีนสามารถทำได้ส่วนหนึ่งเพราะจีนได้รับผลกระทบน้อยกว่าตะวันตก (Kaczmariski, 2015, p. 17)

การที่รัสเซียบุกจอร์เจียทำให้ตะวันตกต่างประณามและใช้มาตรการลงโทษทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาที่ลดระดับความสัมพันธ์กับรัสเซีย (และลดลงถึงจุดต่ำที่สุดนับตั้งแต่สหภาพโซเวียตล่มสลาย จากวิกฤตในยูเครนซึ่งทำให้ความสัมพันธ์ตั้งแต่เหตุการณ์ก่อการร้ายในวันที่ 11 กันยายน ปี 2001 พังทลายลง) สำหรับยุโรปนั้น สงครามก่อให้เกิดความกังวลในแง่ความไม่สงบในภูมิภาค เพราะจอร์เจียเปรียบเหมือนหลังบ้านของยุโรป (Stent, 2014, p. 176) ในขณะที่จีนมองว่าการกระทำของ

รัสเซียไม่ได้ละเมิดต่อผลประโยชน์แห่งชาติที่มีความสำคัญสูงสุด (Vital Interest) เพียงแต่ไปลดทอนความสำคัญของหลักการไม่แทรกแซงการเมืองภายในของรัฐอื่นที่จีนสนับสนุนอยู่ อย่างไรก็ตามจีนก็หลีกเลี่ยงที่จะแสดงความเห็นหรือวิจารณ์ประเด็นนี้อย่างเปิดเผย และในกระบวนการของ UN จีนเลือกที่จะงดออกเสียงต่อคณะมนตรีความมั่นคงและสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ (Kaczmarek, 2015, p. 20) ในกรณีของวิกฤตยูเครนก็เช่นเดียวกัน

ต่อมา ดมิทรี เมดเวเดฟ สืบทอดตำแหน่งประธานาธิบดีในปี 2009–2012 ส่วน ปูติน ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เมื่อครบวาระ ปูตินจึงกลับมาเป็นประธานาธิบดีอีกครั้ง ซึ่งช่วงเวลาดังกล่าวมักถูกเรียกรวมว่าเป็นยุค ปูติน-เมดเวเดฟ (Putin–Medvedev era) เมดเวเดฟเลือกไปเยือนจีนเป็นประเทศแรกในการเดินทางเยือนต่างประเทศในฐานะประธานาธิบดี เพื่อเป็นการยืนยันและประกาศถึงความต่อเนื่องของนโยบายที่มีต่อจีน และเน้นย้ำถึงความสัมพันธ์ทวิภาคี ในปี 2010 สี จิ้นผิง (Xi Jinping) ประธานาธิบดีต่อจาก หู จิ่นเทา ก็เลือกรัสเซียเป็นประเทศแรกของการเยือนต่างประเทศหลังจากเข้าดำรงตำแหน่งเช่นเดียวกัน จากนั้นผู้นำของทั้งสองประเทศได้มีการพบปะระหว่างกันหลายครั้งต่อปี ทั้งแบบทวิภาคี และในระหว่างที่ประชุมสุดยอดระดับผู้นำต่างๆ ในแบบไม่เป็นทางการ แลกเปลี่ยนทวิภาคีของการประชุมต่างๆ ปีมักจะแสดงให้เห็นถึงความร่วมมือทางยุทธศาสตร์และความเป็นหุ้นส่วนที่ไว้วางใจและเท่าเทียมกัน (Kaczmarek, 2015, p. 19) นอกจากนี้ตั้งแต่ปี 2010 ความเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์จากปี 1996 ได้ถูกยกระดับให้เป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ที่แนบแน่นและครอบคลุมทุกมิติ (Comprehensive Deepening Strategic Partnership) (Klein & Westphal, 2016) โดยเฉพาะอย่างยิ่งความร่วมมือด้านการทหารและพลังงานซึ่งเป็นที่กล่าวถึงมากที่สุด

ความร่วมมือด้านการทหารเป็นหนึ่งในความสัมพันธ์ที่โดดเด่นระหว่างรัสเซียกับจีน ตั้งแต่มีความตกลงเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ ในกรอบของหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์นั้นทั้งสองประเทศตกลงที่จะไม่สร้างพันธมิตรทางทหาร แต่เน้นร่วมมือใน 3 ด้าน คือ การประชุมระหว่างผู้นำทางการทหารระดับสูง ความร่วมมือด้านวิชาการ ได้แก่ การแลกเปลี่ยนครูฝึก ให้ความรู้เกี่ยวกับการทหาร และการซ้อมรบร่วมกัน และความร่วมมือด้านเทคนิค ได้แก่ การส่งออกอาวุธ เทคโนโลยีทางการทหาร และแลกเปลี่ยนวิธีการผลิตอาวุธยุทโธปกรณ์ (Jakobson, Holtom, Knox & Peng, 2011, p. 13) ความร่วมมือด้านทหารที่เพิ่มขึ้นโดยหลักแล้วมาจากการตระหนักถึงภัยคุกคามจากประเทศเพื่อนบ้านในเอเชียกลาง ทั้งลัทธิอิสลามนิยมความรุนแรง การก่อการร้าย และศักยภาพกองทัพของสหรัฐอเมริกา ตลอดจนการขยายอิทธิพลของเนโตะในภูมิภาคนี้ ทั้งนี้ ตั้งแต่ปี 2008 มีการซ้อมรบเกิดขึ้นอีกหลายครั้ง เช่น Peace Mission 2009 และ 2010 การซ้อมรบทางทะเลระหว่างจีนและรัสเซีย

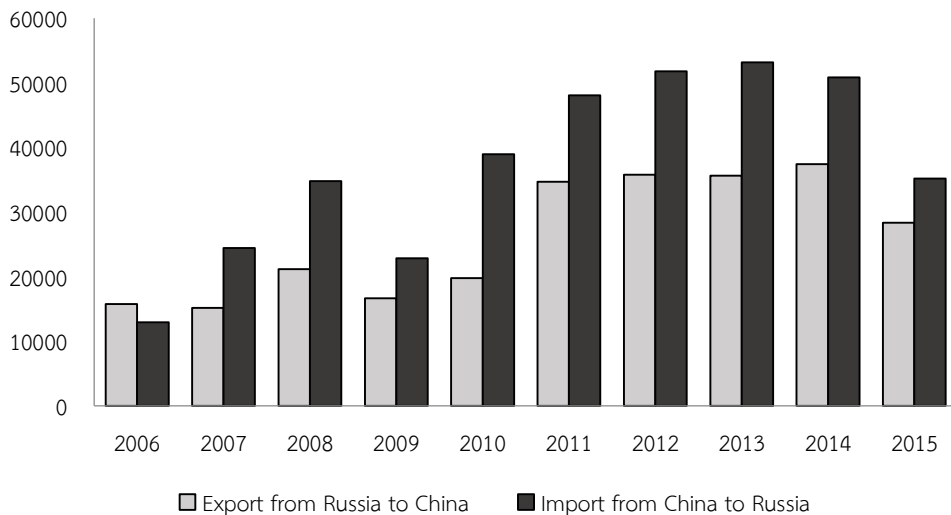
(Sino-Russian Maritime Coordination Joint Naval Exercise) ในปี 2012 ปี 2013 และปี 2015 เป็นต้น การซ้อมรบเหล่านี้มีขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือในการแสดงศักยภาพ ถ่วงดุลกองกำลังของเนโตะและสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้ ทั้งสองประเทศยังขยายความร่วมมือด้านความมั่นคงในรูปแบบใหม่ เช่น ในปี 2015 รัสเซียและจีนตกลงที่จะระงับการโจมตีทางไซเบอร์ระหว่างกัน และร่วมมือกันต่อต้านเทคโนโลยีอันเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ (Klein & Westphal, 2016)

ด้านเศรษฐกิจ หลังวิกฤตเศรษฐกิจและการเงินที่ต่อเนื่องมาจากความไม่สงบของสงครามจอร์เจีย ได้แสดงให้เห็นความอ่อนแอทางเศรษฐกิจของตะวันตก พร้อมสื่อถึงความแข็งแกร่งของประเทศที่ไม่ใช่ตะวันตกอย่างเช่นจีน จีนได้รับผลกระทบจากวิกฤตไม่ต่างจากรัสเซีย แต่จีนสามารถฟื้นตัวได้เร็วกว่า จึงเป็นสาเหตุที่รัสเซียเลือกเข้าหาประเทศที่ไม่ใช่ตะวันตกเพื่อฟื้นฟูสภาพเศรษฐกิจโดยเฉพาะการลงทุนจากจีน จีนกลายเป็นคู่ค้าที่สำคัญของรัสเซีย ในปี 2010 จีนกลายเป็นคู่ค้าอันดับหนึ่งของรัสเซียแซงหน้าเยอรมนี โดยที่มูลค่าการค้าระหว่างกันสูงถึง 5 หมื่น 5 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ และเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องในทุกๆ ปี (Russia-China Investment Fund [RCIF], 2012-2018) อย่างไรก็ตาม สำหรับจีน รัสเซียเป็นคู่ค้าอันดับที่ 14 ซึ่งถือว่ามีความสำคัญน้อยกว่ามุมมองที่รัสเซียมองจีน นอกจากนี้ รัสเซียยังเสียดุลการค้าให้กับจีนตั้งแต่ปี 2007 รวมถึงตั้งแต่รัสเซียส่งออกเพียงทรัพยากรธรรมชาติเป็นหลัก (แผนภาพที่2) ทั้งนี้ในอดีตสินค้าส่งออกของรัสเซียยังรวมไปถึงพวกเครื่องจักรกลและอาวุธยุทโธปกรณ์ แต่ในปัจจุบัน รัสเซียต้องนำเข้าสินค้าสำเร็จรูปจำพวกที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง เครื่องจักร และสินค้าที่ผ่านการแปรรูปแล้ว เป็นต้น จากจีนอย่างไรเสียภาคพลังงานยังเป็นตัวขับเคลื่อนที่ทำให้การค้าทวิภาคีมีมูลค่าไม่น้อยลง (Trenin, 2012, p. 31)

ในส่วนของการลงทุน จีนมักเลือกลงทุนในพื้นที่ที่อยู่ใกล้ประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งเขตไซบีเรียตะวันออกและเขตตะวันออกไกลรัสเซีย (Trenin, 2012, p. 36) ซึ่งรัสเซียมีความต้องการสอดคล้องกันในด้านการพัฒนาเขตตะวันออกไกลรัสเซียและลดปัญหาผู้อพยพผิดกฎหมายจากจีน ในปี 2012 มีการจัดตั้งโครงการกองทุนการลงทุนร่วมระหว่างรัสเซีย-จีน (Russia-China Investment Fund) ทำให้เกิดการลงทุนร่วมข้ามแดนอย่างเป็นทางการ กองทุนนี้ใช้ลงทุนในโครงการที่เป็นความร่วมมือทวิภาคีเพื่อจะเสริมสร้างและพัฒนาเศรษฐกิจของทั้งสองประเทศ โดยเน้นลงทุนไปที่การก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานเป็นหลัก นอกจากนี้ยังรวมถึงการท่องเที่ยว เกษตรกรรม สาธารณสุข การขนส่ง ทรัพยากรป่าไม้ ทรัพยากรน้ำมันและแก๊ส และอื่นๆ ตามประโยชน์เอื้ออำนวย ทั้งนี้ ร้อยละ 70 ของกองทุนทั้งหมด ใช้สำหรับลงทุนในรัสเซียและเอเชียกลาง อีกร้อยละ 30 ใช้สำหรับลงทุนใน

จีน โดยเฉพาะเขตไซบีเรียและตะวันออกไกลรัสเซียถือว่าเป็นแหล่งลงทุนที่อยู่ในผลประโยชน์อันดับแรกสุด (Bloomberg, 2018)

แผนภาพที่ 2 มูลค่าการค้าทวิภาคีระหว่างรัสเซียต่อจีน ระหว่างปี ค.ศ. 2006-2015 (ล้านดอลลาร์สหรัฐ)

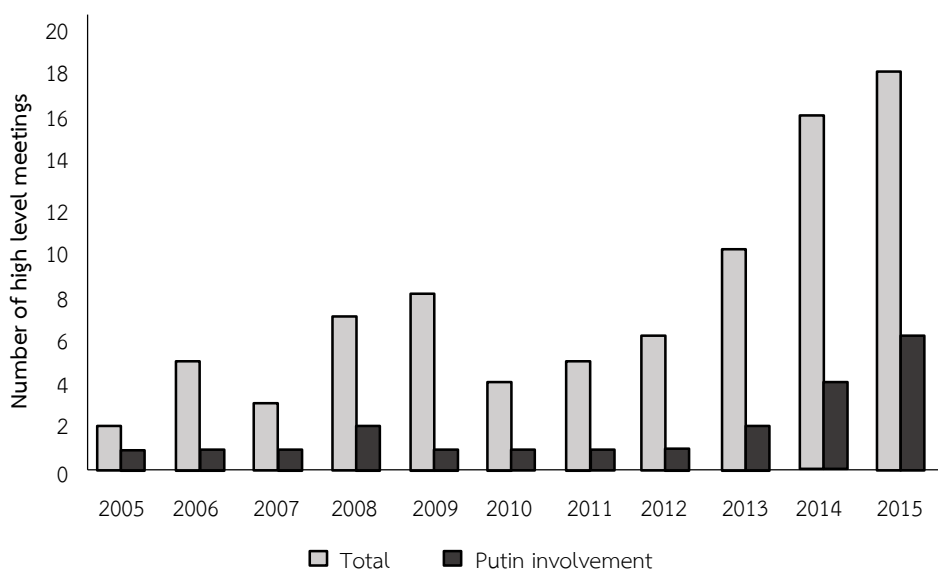


ที่มา: StatsAPEC. (n.d.)

การเกิดวิกฤตการณ์ต่างๆ อาจนำความยากลำบากมาสู่แต่ละประเทศไม่มากนักน้อย แต่ในทางหนึ่งได้ทำให้ความสัมพันธ์ของรัสเซียและจีนพัฒนาขึ้นและมีการริเริ่มความร่วมมือใหม่ๆ มากขึ้น จากแผนภาพที่ 3 แสดงให้เห็นถึงการพบปะระหว่างผู้นำระดับสูงที่เพิ่มขึ้นตั้งแต่ปี 2005 ทั้งนี้ภาคพลังงานคือตัวขับเคลื่อนที่ทำให้การพบปะสูงขึ้นในปี 2014 และ 2015 และยังคงบอกถึงการบรรลุความตกลงร่วมกันหลายฉบับ ผลจากการประชุมทวิภาคีต่างๆ มักมาพร้อมกับการรับประกันถึงความร่วมมือในอนาคตโดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มมูลค่าการค้าทวิภาคี และเน้นย้ำถึงความร่วมมือในด้านภาคพลังงานเป็นสำคัญ ในปี 2008 ความร่วมมือด้านพลังงานบรรลุไปอีกขั้นเมื่อทั้งสองตกลงที่จะสร้างท่อขนส่งน้ำมันจากรัสเซียไปจีน ต้นปี 2009 ข้อตกลงในการขนส่งน้ำมันในระยะยาวเสร็จสมบูรณ์ซึ่งมาพร้อมกับการที่จีนให้เงินกู้แก่บริษัทน้ำมันของรัสเซีย นอกจากนี้ในปีเดียวกัน ผู้นำทั้งสองประเทศได้ลงนามในแผนการร่วมพัฒนาภูมิภาคตะวันออกไกลรัสเซียและทางตะวันออกเฉียงเหนือของจีน ในปี 2010 การค้าอาวุธปรับตัวเพิ่มขึ้นขณะที่การซ่อมรบบทาง

ทะเลเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในปี 2011 รัสเซียกับจีนลงนามในบันทึกข้อความเกี่ยวกับการทำให้เศรษฐกิจทันสมัย (Economic Modernization) และในปี 2014 ทั้งสองประเทศบรรลุข้อตกลงเรื่องแก๊สธรรมชาติซึ่งทำให้ความสัมพันธ์ด้านพลังงานก้าวหน้าไปอีกขั้น (Kaczmarek, 2015, pp. 21–22) ความตกลงเหล่านี้เป็นเพียงบางส่วนของความพยายามที่จะเห็นถึงความร่วมมือและความสัมพันธ์ในประเด็นหลักๆ โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจโดยในปี 2012 ทั้งสองประเทศลงนามในข้อตกลงกว่า 27 ฉบับ คิดเป็นมูลค่ากว่า 1 หมื่น 5 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ (Kim & Blank, 2013, p. 139)

แผนภาพที่ 3 จำนวนการพบปะระหว่างผู้นำระดับสูงของรัสเซียกับจีน ระหว่างปี ค.ศ. 2005-2015



ที่มา: Henderson & Mitrova. (2016)

4. สรุป

การมุ่งสู่ตะวันออกของรัสเซียโดยแท้จริงแล้วเป็นผลมาจากการไม่สามารถบูรณาการเข้ากับตะวันตกได้ตามที่รัสเซียต้องการ รวมถึงผลประโยชน์ที่ไม่ผสานกันโดยเฉพาะกับสหรัฐอเมริกา ซึ่งจุดเปลี่ยนที่เห็นได้ชัดเจนคือ เมื่อรัสเซียตัดสินใจบุกจอร์เจียในปี 2008 โดยไม่สนใจเสียงวิพากษ์วิจารณ์ของชาติตะวันตก การมุ่งไปสู่ตะวันออกจึงเป็นทางเลือกหนึ่งที่หลีกเลี่ยงการเผชิญหน้ากับตะวันตก ถอยห่างออกจากศูนย์กลางอำนาจที่

สหรัฐอเมริกาครอบครองอยู่ และผูกมิตรกับเพื่อนบ้านด้านตะวันออกอย่างจีน ยิ่งไปกว่านั้น ด้านตะวันออกคือภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกที่เป็นตลาดขนาดใหญ่โดยเฉพาะพลังงานที่อุปสงค์ยังคงเติบโตไม่หยุดยั้ง ในด้านการเมืองก็มองได้ว่าประเทศในเอเชียตะวันออกต่างก็ตอบรับรัสเซียในฐานะผู้ถ่วงดุลอำนาจของตะวันตกโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา และยังรวมไปถึงผู้ถ่วงดุลอำนาจกับจีนในทางหนึ่งอีกด้วย การมุ่งสู่ตะวันออกจึงเป็นโอกาสของรัสเซียที่ผลักดันตนเองให้เข้าไปมีปฏิสัมพันธ์กับภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกให้มากยิ่งขึ้นโดยใช้ความสัมพันธ์อันดีกับจีนเป็นประตูทาง

แม้ว่ารัสเซียจะแสดงออกโดยพยายามสร้างวาทกรรมให้ตัวเองมากมายในการมุ่งสู่ตะวันออก (Povorot na Vostok) ทั้ง Eurasian Atlantic-Pacific หรือ Euro-Pacific Power แต่ทั้งหมดนี้กลับไม่ได้เป็นสิ่งใหม่ สิ่งใหม่คือภาพลักษณ์ของรัสเซียในเอเชียที่เปลี่ยนไป ซึ่งเห็นได้จากความก้าวหน้าที่จีนและความบาดหมางกับตะวันตก รัสเซียได้ให้จีนมาแทนที่สหรัฐอเมริกาและยกให้เป็นหุ้นส่วนเศรษฐกิจอันดับหนึ่ง (Dave, 2016, p. 2) ตั้งแต่สมัยที่สองของบูติน นโยบายต่อเอเชียจึงเน้นไปที่จีนเป็นหลัก (Sino-centric) อีกทั้งตั้งแต่ปี 2010 รัสเซียถูกกระตุ้นให้ดำเนินนโยบายแก้ปัญหาเศรษฐกิจอันมีสาเหตุมาจากราคาน้ำมันที่ดิ่งลง ประกอบกับมาตรการการลงโทษจากสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และประเทศอื่นๆ ที่สืบเนื่องมาจากสงครามจอร์เจียและวิกฤตยูเครน (Storey, 2015, p. 3) ส่งผลให้รัสเซียมุ่งไปสู่จีนมากยิ่งขึ้น ตลอดจนพัฒนาความสัมพันธ์ไปในทิศทางที่ดีอีกด้วย

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติของการมุ่งสู่ตะวันออกทั้งหมดนั้น ต้องยอมรับว่าจีนเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จมากที่สุด จนอาจมองได้ว่าการมุ่งสู่ตะวันออกแท้ที่จริงคือการมุ่งไปสู่จีน ประกอบกับความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศเกิดขึ้นบนพื้นฐานสนธิสัญญาเพื่อนบ้านที่ดี และการเห็นพ้องในระเบียบโลกหลายชั่วอำนาจ ความสอดคล้องกันในประเด็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่แตกต่างจากตะวันตก รวมถึงการไม่แทรกแซงกิจการภายในของต่างประเทศและสนับสนุนบทบาทของ UN และกฎหมายระหว่างประเทศ หลังปี 2008 เป็นต้นมา ความสัมพันธ์จึงมีความก้าวหน้าเป็นอย่างมากอันเห็นได้จากข้อตกลงต่างๆ และมูลค่าการค้าที่เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศก็ยังคงมองว่าเป็นความสัมพันธ์ที่ไม่สมมาตร การผงาดขึ้นมาของจีนในศตวรรษที่ 21 อธิบายได้ดีถึงการเปลี่ยนแปลงสถานะจากในอดีตที่จีนถูกมองว่าเป็นน้องชายของสหภาพโซเวียต ปัจจุบันรัสเซียกลับกลายเป็นฝ่ายต้องพึ่งพาจีนมากกว่า แต่ถึงกระนั้นก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัสเซียและจีนก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็วโดยเฉพาะหลังสงครามจอร์เจีย และถูกกระตุ้นให้แนบชิดกันยิ่งขึ้นอีกจากกรณีวิกฤตยูเครน ตลอดจนตอบสนองต่อการมุ่งสู่ตะวันออกของรัสเซียอย่างได้ผล ทำให้รัสเซียหลีกเลี่ยงผลกระทบที่เกิดจากความขัดแย้งกับ

ตะวันตกได้ไม่น้อย ตลอดจนความสัมพันธ์อันดีระหว่างรัสเซียกับจีนช่วยขับเคลื่อนและสนับสนุนระเบียบโลกแบบหลายขั้วอำนาจที่ไม่ใช่มีแต่เพียงตะวันตกครองอิทธิพลอยู่

อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศก็ยังถูกมองว่าเป็นความสัมพันธ์ที่ไม่สมมาตร การผงาดขึ้นมาของจีนในศตวรรษที่ 21 อธิบายได้ดีถึงการเปลี่ยนแปลงสถานะจากในอดีตที่จีนถูกมองว่าเป็นน้องชายของสหภาพโซเวียต ปัจจุบันรัสเซียกลับกลายเป็นฝ่ายต้องพึ่งพาจีนมากกว่า แต่ถึงกระนั้นก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัสเซียและจีนก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็วโดยเฉพาะหลังสงครามจอร์เจีย และถูกกระตุ้นให้แนบชิดกันยิ่งขึ้นอีกจากกรณีวิกฤตยูเครน ตลอดจนตอบสนองต่อการมุ่งสู่ตะวันออกของรัสเซียอย่างได้ผล ทำให้รัสเซียหลีกเลี่ยงผลกระทบที่เกิดจากความขัดแย้งกับตะวันตกได้ไม่น้อย ตลอดจนความสัมพันธ์อันดีระหว่างรัสเซียกับจีนช่วยขับเคลื่อนและสนับสนุนระเบียบโลกแบบหลายขั้วอำนาจที่ไม่ใช่มีแต่เพียงตะวันตกครองอิทธิพลอยู่

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

มานะ พุຍเจริญ. (2544). *รัสเซีย ยุคปูติน*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาการระหว่างประเทศ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

รมย์ ภิรมนตรี. (2556). วลาดิมีร์ ปูติน: ประธานาธิบดีสมัยที่ 3 (1). *วารสารรัสเซียศึกษา*, 4(1-2), น. 1-23.

ภาษาอังกฤษ

Bhavna, D. (2016). Russia's Asia Pivot: Engaging the Russia Far East, China and Southeast Asia. *RSIS working paper*, (297), pp. 1-17.

Bloomberg. (2018). Company Overview of Russia-China Investment Fund," Retrieved February 3, 2017, from <https://tinyurl.com/y77rkm79>

Courtesy Munich Conference on Security Policy. (2007). Putin's Prepared Remarks at 43rd Munich Conference on Security Policy. Retrieved November 11, 2016, from <https://tinyurl.com/ykdrpbt>

Donaldson, R. H. & Noguee, J. L. (2009). *The foreign policy of Russia: Changing systems, enduring interests*. Armonk, NY: M.E.Sharpe.

- Fortescue, S. (2016). Russia's "turn to the east": a study in policy making. *Post-Soviet Affairs*, 32(5), pp. 423-454.
- Gabuev, A. (2015). A "soft alliance"? Russia – China Relations after the Ukraine Crisis. ECFR (The European Council on Foreign Relations) Retrieved May 27, 2017, from <https://tinyurl.com/ycc7mcek>
- Haring, M. & Cecire, M. (2013). Why the Color Revolutions Failed. Foreign Policy. Retrieved April 10, 2018, from <https://tinyurl.com/zdwc8sx>
- Jakobson, L., Holtom, P., Knox D., & Peng, J. (2011). China's energy and security relations with Russia: Hopes, Frustrations and Uncertainties. *SIPRI Policy Paper*, (29), Stockholm International Peace Research Institute.
- Kaczmarek, M. (2015). *Russia-China relations in the post-crisis international order*. Basingstoke, Oxon; New York, NY: Routledge.
- Kim Youngkoo & Blank, S. (2013). Rethinking Russo-Chinese Relations in Asia: Beyond Russia's Chinese Dilemma. *China: An International Journal*, 11(3), pp. 136-148.
- Klein, M. & Westphal, K. (2016). Russia: Turn to China?. SWP Comments. Retrieved August 24, 2016, from <https://tinyurl.com/y8al4x7h>
- Korolev, Alexander. (2016). Russia's Reorientation to Asia: Causes and Strategic Implications. *Pacific Affairs*, 89(1), pp. 53-73.
- Leichtova, M. (2014). *Misunderstanding Russia: Russian foreign policy and the West*. Burlington, VT: Ashgate.
- Lo, B. (2014). *Russia's Eastern Direction—Distinguishing the Real from the Virtual*. *Russie.Nei.Visions No.17*, pp. 3-32.
- Lo, B, & Rothman, A. (2006). *China and Russia: Common Interests, Contrasting Perceptions Asia Pacific Strategy*. Asian Geopolitics Special Report. Retrieved April 16, 2015, from www.clsa.com
- Mankoff, J. (2009). *Russian foreign policy: The return of great power politics*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Mearsheimer, J. (2014). *The tragedy of great power politics*. New York: W.W.Norton.

- Omelicheva, M. (2013). Russian Foreign Policy: A Quest for Great Power Status in a Multipolar World. In Beasley, R. K., Kaarbo, J., Lantis, J. S., & Snarr, M. T. (Eds.). *Foreign Policy in Comparative Perspective: Domestic and International Influences on State Behavior*. Los Angeles: SAGE Publications, Inc.
- Presidential Address to the Federal Assembly. (2013). Vladimir Putin delivered the annual Presidential Address to the Federal Assembly. Retrieved October 28, 2016, from <https://tinyurl.com/y8c75spe>
- Rangsimaporn Paradorn. (2006). Interpretations of Eurasianism: Justifying Russia's Role in East Asia. *Europe-Asia Studies*, 58(3), pp. 371-389.
- Rodkiewicz, W. (2014). The Turn to the east: the flawed diversification of Russia foreign policy. *Point of View*, (44), pp. 5-35.
- Russia-China Investment Fund (RCIF). (2018). Russia - China Trade. Retrieved February 3, 2017, from <https://tinyurl.com/y8t23lco>
- Russian National Committee of the Council for Security Cooperation in Asia Pacific (CSCAP). (2010). Going East: Russia's Asia-Pacific Strategy. Retrieved June 21, 2016, from <https://tinyurl.com/y9kg56jo>
- Russia Today. (2012). Russia and the changing world. Retrieved June 21, 2016, from <https://on.rt.com/0shuuy>
- Stats APEC. (n.d.). Bilateral Linkages Database. Retrieved June 21, 2016, from <https://tinyurl.com/j8j478z>
- Stent, A. (2014). *The Limits of partnership: U.S.-Russian relations in the twenty-first century*. Princeton, New Jersey: Princeton University.
- Storey, I. (2015). What Russia's "Turn to the East" Means for Southeast Asia. *ISEAS Perspective*, (67), pp. 1-10.
- Sussex, M. (2015). Russia's Asia rebalance. Lowy Institution for International Policy. Retrieved November 8, 2016, from <https://www.lowyinstitute.org>
- Trenin, D. (2006). Russia leaves the west. *Foreign Affairs*, 85(4), pp. 87-96.
- _____. (2012). *True Partners? How Russia and China see each other*. London: The centre for European Reform.

- _____. (2014). Gas Deal Entails China–Russia Strategic Depth. Global Times. Retrieved November 6, 2017, from <https://tinyurl.com/y9smrc4t>
- _____. (2015). From Greater Europe to Greater Asia? The Sino – Russian Entente. Carnegie Endowment for International Peace. Retrieved October 28, 2016, from <https://tinyurl.com/ybnusced>

นโยบายพลังงานคู่ขนานการลงทุนของเมียนมา The parallel of energy and investment policy of Myanmar

ปานหทัย วาสนาวิจิตร¹
Parnhathai Wasanawijit²

บทคัดย่อ

บทความนี้ศึกษาการดำเนินนโยบายปฏิรูปภาคพลังงานคู่ขนานกับการปฏิรูปเศรษฐกิจด้านการลงทุนของเมียนมา รวมถึงผลกระทบของการดำเนินนโยบายดังกล่าวในช่วงต้นทศวรรษ 2010 (ค.ศ. 2010-2015) ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่รัฐบาลเมียนมานำโดยประธานาธิบดีเต็ง เส่ง (Thein Sein) ให้ความสำคัญกับการดำเนินนโยบายด้านพลังงานและนโยบายด้านการลงทุนของประเทศ โดยการประกาศใช้กฎหมายฉบับใหม่ที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น กฎหมายไฟฟ้า กฎหมายการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม นโยบายปฏิรูปเศรษฐกิจมหภาค กฎหมายการลงทุนต่างชาติ และกฎหมายว่าด้วยการลงทุนของพลเมืองแห่งเมียนมา ตลอดจนการจัดตั้งหน่วยงานต่างๆ ซึ่งทำหน้าที่เป็นกลไกในการขับเคลื่อนนโยบายพลังงานของประเทศ เป็นต้น โดยผลจากการศึกษาพบว่าจากการดำเนินนโยบายปฏิรูปภาคพลังงานของเมียนมาคู่ขนานกับการปฏิรูปเศรษฐกิจด้านการลงทุนในช่วง ค.ศ. 2010-2015 ของประธานาธิบดีเต็ง เส่ง ทำให้เกิดการหลั่งไหลของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศเข้ามาในเมียนมา โดยเฉพาะการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานด้านพลังงานต่างๆ อาทิ ก๊าซธรรมชาติ น้ำมัน ทรัพยากรน้ำ และถ่านหิน เป็นต้น

คำสำคัญ นโยบายพลังงาน, นโยบายด้านการลงทุน, การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ

Abstract

The objective of the article is to study the policy implementation of energy reformation in parallel with investment reformation of Myanmar, along

¹ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพฯ 10330
อีเมล: parn_lf@hotmail.com

² Department of International Relations, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, Bangkok 10330 Thailand. E-mail: parn_lf@hotmail.com

with the impact of such policy in the early 2010s (2010–2015). During that period, Myanmar government was led by President Thein Sein who emphasized energy and investment policies by enacting related laws, such as the Electricity Law, Environmental Conservation Law, Macroeconomic Reform Policy, Foreign Investment Law, and Myanmar Citizens Investment Law. Moreover, the establishment of various agencies that function as mechanisms in order to drive the country's energy policies. The findings show that the policy implementation of energy reformation in parallel with investment reformation in 2010–2015 resulted in a surge of foreign direct investment into Myanmar, particularly the investment in energy infrastructure, for instance natural gas, oil, hydropower, and coal.

Keywords Energy Policies, Investment Policies, Foreign Direct Investment

1. บทนำและการดำเนินนโยบายช่วงก่อนทศวรรษ 2010

เมียนมาเป็นประเทศที่มีทรัพยากรจำนวนมาก โดยมีปริมาณก๊าซธรรมชาติสำรองประมาณ 10,300,000 ล้านลูกบาศก์ฟุต ซึ่งสามารถนำมาผลิตได้ 421,000 ล้านลูกบาศก์ฟุต มีปริมาณน้ำมันสำรองกว่าอีก 135 ล้านบาร์เรล (Asian Development Bank [ADB], 2014) มีทรัพยากรน้ำที่สามารถนำมาผลิตไฟฟ้าได้สูงถึง 100,000 เมกะวัตต์ และมีปริมาณถ่านหินสำรองรวมทั้งสิ้นประมาณ 540 ล้านตัน (ADB, 2016) ด้วยทรัพยากรที่มีดังกล่าวทำให้ในช่วงทศวรรษ 1910-1980 รัฐบาลทหารของเมียนมาให้ความสำคัญกับการดำเนินนโยบายด้านพลังงานเป็นอย่างมาก โดยมีการออกกฎหมายหรือกฎระเบียบว่าด้วยเรื่องพลังงานหลายฉบับ โดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมปิโตรเลียม อาทิเช่น กฎหมายบ่อน้ำมัน (The Oilfields Act) ค.ศ. 1918 กฎหมายปิโตรเลียม (the Petroleum Act) ค.ศ. 1934 กฎระเบียบบ่อน้ำมัน (The Oilfield Rules) ค.ศ. 1936 กฎระเบียบปิโตรเลียม (The Petroleum Rules) ค.ศ. 1937 กฎหมายบ่อน้ำมันว่าด้วยเรื่องแรงงานและสวัสดิการ (The Oilfields (labor and Welfare) Act) ค.ศ. 1951 กฎเกณฑ์สัมปทานปิโตรเลียมเมียนมา (Myanmar Petroleum Concessions Rules) ค.ศ. 1962 กฎหมายทรัพยากรปิโตรเลียม (The Petroleum Resources (Development Regulation) Act) ค.ศ. 1969 และกฎหมายไฟฟ้า (Electricity Law) ค.ศ. 1984 เป็นต้น (Murphy, 2015)

ต่อมาหลังจาก ค.ศ. 1988 เมียนมาได้เปลี่ยนทิศทางการดำเนินนโยบาย โดยหันมาให้ความสำคัญกับการดำเนินนโยบายด้านการค้าการลงทุนมากขึ้น เนื่องจากการขึ้นมา

มีอำนาจของรัฐบาลทหารของเมียนมาในเดือนกันยายน ค.ศ. 1988 ทำให้ประเทศตะวันตกที่สนับสนุนเงินช่วยเหลือภายใต้ ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (Official Development Assistance: ODA) ตัดความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับเมียนมา ดังนั้น รัฐบาลทหารของเมียนมานำโดยพรรคสโลร์ค (SLORC) จึงตัดสินใจดำเนินนโยบายเปิดเสรีด้านเศรษฐกิจของประเทศ โดยการประกาศกฎหมายการลงทุนต่างชาติ (Foreign Investment Laws) ฉบับใหม่เมื่อ ค.ศ. 1988 แทนกฎหมายฉบับเดิมเมื่อ ค.ศ. 1914 และจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการลงทุนต่างประเทศ (Foreign Investment Commission: FIC) (Fujita, Mieno, & Okamoto, 2009) เพื่อส่งเสริมการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในเมียนมา ตลอดจนเพื่อให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ โดยการปฏิรูปตลาดและกฎหมายด้านการค้าดังกล่าวส่งผลให้ การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศสามารถเข้ามาลงทุนในภาคเศรษฐกิจต่างๆ ของเมียนมาได้

นอกจากการปฏิรูปกฎหมายการลงทุนจากต่างชาติในข้างต้นแล้ว ในเดือนเมษายน ค.ศ. 1994 พรรคสโลร์คยังได้ประกาศกฎหมายว่าด้วยการลงทุนของพลเมืองแห่งเมียนมา (Myanmar Citizens Investment Law) และจัดตั้งคณะกรรมการการลงทุนเมียนมา (Myanmar Investment Commission (MIC) ขึ้น เพื่อเป็นกลไกในการพิจารณาข้อเสนอด้านการลงทุนและตรวจสอบเอกสารของบริษัทเอกชนต่างๆ อาทิ การพิจารณาความมั่นคงทางการเงิน และศักยภาพทางด้านเทคนิค เป็นต้น อีกทั้งคณะกรรมการการลงทุนเมียนมายังทำหน้าที่ควบคุมและบังคับใช้กฎหมายการลงทุนต่างชาติต่อนักลงทุนที่จะเข้ามาดำเนินโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ด้วย (Fujita et al., 2009)

จากข้อมูลในข้างต้นจะเห็นได้ว่า ในช่วงทศวรรษ 1910-1990 การดำเนินนโยบายของเมียนมามีลักษณะเป็นการมุ่งเน้นดำเนินนโยบายด้านพลังงานหรือด้านการลงทุนเพียงด้านใดด้านหนึ่ง แต่ต่อมาในช่วงต้นทศวรรษ 2010 รัฐบาลภายใต้การนำของประธานาธิบดีเต็ง เส่ง ได้มีการดำเนินนโยบายที่แตกต่างออกไปจากในอดีต โดยเป็นการดำเนินนโยบายในลักษณะคู่ขนาน หรือการดำเนินนโยบายผ่านการปฏิรูปนโยบายด้านพลังงานเพื่อพัฒนาภาคพลังงานของเมียนมาในระยะยาว ควบคู่ไปกับการปฏิรูปนโยบายด้านการลงทุน โดยเฉพาะการลงทุนจากต่างชาติในโครงสร้างพื้นฐานด้านพลังงาน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการดึงดูดนักลงทุนจากต่างชาติให้เข้ามาลงทุนในภาคพลังงานของประเทศ อย่างไรก็ตาม จากแนวคิดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศได้มองว่า การลงทุนจากบริษัทต่างชาติทำให้เกิดการพัฒนาและส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศที่ได้รับการลงทุน เนื่องจากการลงทุนดังกล่าวส่งผลให้เกิดการจ้างงานและพัฒนาเทคโนโลยี ซึ่งนำไปสู่การลดความยากจน (Makki & Somwaru, 2004) แต่ในขณะเดียวกัน การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ

ที่เป็นการแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรสามารถทำให้เกิดการไม่พัฒนาหรือไม่เอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาของประเทศที่ได้รับการลงทุนได้เช่นกัน (Marxted, 2006)

โดยตัวอย่างงานวิจัยที่มองว่า การลงทุนจากต่างชาติโดยเฉพาะในภาคพลังงานของประเทศที่ได้รับการลงทุนไม่ได้เอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาของประเทศ อีกทั้งยังทำให้ประเทศดังกล่าวต้องส่งออกพลังงานจำนวนมาก อาทิเช่น งานวิจัยของ Kaplinsky and Morris (2009) ได้อธิบายถึงการลงทุนของประเทศจีนในกลุ่มประเทศทางตอนใต้ของทะเลทรายซาฮาราในทวีปแอฟริกา โดยส่วนใหญ่เป็นการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการส่งออกทรัพยากร อาทิ การลงทุนท่อส่งน้ำมันในประเทศชูดาน และในประเทศกาบอง บริษัทรัฐวิสาหกิจอย่าง China Machinery Engineering Corporation (CEMEC) ได้เข้ามาดำเนินการสร้างทางรถไฟทางยาว 560 กิโลเมตร จากเบลลิงกา (Belingga) ไปยังชายฝั่งรวมไปถึงลงทุนในโครงการโรงไฟฟ้าพลังน้ำ นอกจากนี้ จีนยังได้จัดตั้งธนาคารชื่อ the Export-Import Bank หรือ EXIM Bank เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนช่วยเหลือและปล่อยกู้แก่ประเทศที่ต้องการเงินทุน และให้ประเทศลูกหนี้จ่ายคืนเป็นสินค้ากลับไปยังประเทศจีน ในขณะที่งานวิจัยของ Marxted (2006) ได้กล่าวถึงการเข้าไปลงทุนของบริษัทจากสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และอังกฤษ ในภาคพลังงานของโมร็อกโก โดยเมื่อ ค.ศ. 2000 บริษัท Shell ได้เซ็นสัญญาเพื่อสำรวจทางทะเลเป็นพื้นที่กว่า 9,000 ตารางกิโลเมตร ในเขตน่านน้ำของโมร็อกโก และในปีเดียวกัน บริษัทร่วมทุนระหว่างสหรัฐอเมริกาและโมร็อกโก ในชื่อ Lonestar company ได้ลงทุนในการขุดเจาะน้ำมันจากทางตอนใต้ของโมร็อกโก เป็นต้น อย่างไรก็ตาม แม้ว่าแอฟริกาจะมีการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศด้านพลังงานจำนวนมาก แต่หลายประเทศในแถบแอฟริกากลับยังคงยากจนและตกอยู่ในสถานการณ์ขาดแคลนพลังงาน (Al-Herbish, 2010)

เช่นเดียวกับในกรณีของประเทศเมียนมาที่แม้ว่าการปฏิรูปนโยบายด้านพลังงานและด้านการลงทุนจะทำให้ในช่วง ค.ศ. 2010-2015 เกิดการหลั่งไหลเข้ามาของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศจำนวนมาก โดยเฉพาะการเข้ามาลงทุนเพื่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานในภาคพลังงาน ซึ่งทำให้ใน ค.ศ. 2015 เมียนมามีอัตราเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) อยู่ที่ร้อยละ 7.29 และอัตราเติบโตของรายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากร (GDP per capita) อยู่ที่ร้อยละ 6.31 (World Bank Group, 2017b) และทำให้เมียนมามีโครงสร้างพื้นฐานด้านพลังงานที่เพิ่มขึ้น ตลอดจนมีรายได้มหาศาลจากการส่งออกพลังงานไปยังต่างประเทศ แต่ในความเป็นจริง ประชาชนเมียนมาสามารถเข้าถึงพลังงานไฟฟ้าได้เพียงร้อยละ 52 ของจำนวนประชากรทั้งหมด (World Bank Group, 2017a) และรายได้จากการค้าพลังงานกลับไม่ได้ถูกนำไปบรรเทาปัญหาพลังงานหรือความยากจนของประเทศ

เนื่องจาก สถิติการวัดดัชนีการพัฒนามนุษย์ (UNDP Human Development Index) เมื่อ ค.ศ. 2014 ได้จัดอันดับให้ประเทศเมียนมาอยู่ในอันดับที่ 150 จากทั้งหมด 187 ประเทศ (United Nations Development Programme [UNDP], 2017) และชาวเมียนมากกว่าร้อยละ 37 ของจำนวนประชากรทั้งหมดยังคงอยู่ในเกณฑ์ความยากจน (World Bank Group, 2017c)

ด้วยเหตุนี้ บทความนี้จึงต้องการตอบคำถามที่สำคัญสองประการคือ การดำเนินนโยบายด้านพลังงานและด้านการลงทุนของเมียนมาในช่วงต้นทศวรรษ 2010 (ค.ศ. 2010-2015) เป็นอย่างไร และการดำเนินนโยบายดังกล่าวส่งผลกระทบต่อภาคพลังงานของเมียนมาอย่างไรบ้าง โดยบทความนี้จะอธิบายถึงการดำเนินนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนและด้านพลังงานของเมียนมา ในช่วง ค.ศ. 2010-2015 รวมไปถึงผลกระทบจากการดำเนินนโยบายข้างต้นของเมียนมา อาทิเช่น ปริมาณการลงทุนจากต่างประเทศที่เพิ่มขึ้น และการดำเนินโครงการด้านพลังงานต่างๆ ของบริษัทต่างชาติ เป็นต้น

2. นโยบายด้านพลังงานในทศวรรษ 2010

ในช่วงต้นทศวรรษ 2010 เป็นยุคสมัยการปกครองของประธานาธิบดีเต็ง เส่ง ซึ่งเมียนมาได้มีการดำเนินนโยบายปฏิรูปเศรษฐกิจในด้านการค้าการลงทุน ตลอดจนการปฏิรูปด้านพลังงานของประเทศ เนื่องจากการพัฒนาภาคพลังงานของประเทศจำเป็นต้องมีการดำเนินนโยบายเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านพลังงานและปฏิรูปราคาพลังงาน ควบคู่ไปกับการสร้างธรรมาภิบาลในภาคพลังงานของเมียนมา ดังนั้น ในช่วง ค.ศ. 2010-2015 รัฐบาลเมียนมาจึงได้จัดตั้งหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่เป็นกลไกในการขับเคลื่อนนโยบายด้านพลังงาน และออกกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับภาคพลังงานของประเทศ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

2.1 นโยบายพลังงานแห่งชาติ (National Energy Policy)

เมื่อเดือนมกราคม ค.ศ. 2013 คณะกรรมการบริหารพลังงานแห่งชาติ (National Energy Management Committee: NEMC) และคณะกรรมการพัฒนาพลังงาน (Energy Development Committee: EDC) ได้ถูกก่อตั้งขึ้น เพื่อจัดรูปแบบโครงสร้างการบริหารจัดการนโยบายด้านพลังงานใหม่ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และเป็นกลไกในการประสานงานและวางแผนระหว่างหน่วยงานภาคพลังงานภายในประเทศ โดยคณะกรรมการบริหารพลังงานแห่งชาติจะทำหน้าที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายและวางแผนประสานงานกับกระทรวงที่เกี่ยวข้องด้านพลังงานอื่นๆ ส่วนคณะกรรมการพัฒนาพลังงาน

ทำหน้าที่ดำเนินการตามนโยบายและแผนของคณะกรรมการบริหารพลังงานแห่งชาติ (National Energy Management Committee [NEMC], 2015)

สำหรับการพัฒนาภาคพลังงานและเพิ่มการผลิตกระแสไฟฟ้าของประเทศ ทางคณะกรรมการบริหารพลังงานแห่งชาติได้จัดเตรียมนโยบายพลังงานแห่งชาติ (National Energy Policy) โดยมีวิสัยทัศน์ให้ภายใน ค.ศ. 2030 ประชาชนมีเงินมาทุกพื้นที่ที่สามารถเข้าถึงพลังงานไฟฟ้าได้ โดยมีการใช้พลังงานไฟฟ้าเต็มรูปแบบที่เข้าถึงประชาชนได้มากกว่า 7.2 ล้านครัวเรือน (NEMC, 2015) ทั้งนี้ นโยบายดังกล่าวได้รับการอนุมัติจากประธานาธิบดี เต็ง เส่ง เมื่อเดือนมกราคม ค.ศ. 2014 โดยนโยบายดังกล่าวมีสาระสำคัญ ดังนี้

- (1) พัฒนาศักยภาพของทรัพยากรทางพลังงานที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้จริง ตลอดจนพิจารณาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสังคม
- (2) ปฏิรูปกฎหมาย กฎ และระเบียบในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน และภาครัฐและปฏิรูปรัฐวิสาหกิจด้านพลังงานตามนโยบายปฏิรูปเศรษฐกิจของรัฐ
- (3) รวบรวมสถิติเกี่ยวกับอุปสงค์และอุปทานภายในประเทศของทรัพยากรพลังงานแต่ละประเภท
- (4) จัดเตรียมโครงการที่ภาคประชาชนสามารถได้รับประโยชน์จากการสำรวจพลังงานในพื้นที่อย่างเท่าเทียมกัน
- (5) จัดเตรียมโครงการขนาดใหญ่ที่เป็นการใช้พลังงานหมุนเวียน อาทิเช่น พลังงานลม พลังงานแสงอาทิตย์ พลังงานน้ำ พลังงานความร้อนใต้พิภพ และพลังงานชีวภาพ เป็นต้น เพื่อนำมาพัฒนาพลังงานของเมียนมาอย่างยั่งยืน
- (6) ส่งเสริมประสิทธิภาพด้านพลังงานและอนุรักษ์พลังงาน
- (7) เสริมสร้างงานวิจัย พัฒนา ออกแบบ และเผยแพร่การปฏิบัติงานอย่างเป็นสากล ในการสำรวจทรัพยากรด้านพลังงานและพัฒนากิจการดำเนินงาน ตลอดจนผลิตสินค้าที่มีคุณภาพสากลและดำเนินงานด้านการสำรวจทรัพยากรด้านพลังงานตามหลักมาตรฐานสากล
- (8) ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศด้านพลังงาน
- (9) กำหนดนโยบายที่เหมาะสมสำหรับราคาพลังงาน เพื่อสร้างความมั่นคงในด้านเศรษฐกิจแก่ผู้ผลิตและผู้บริโภคพลังงาน (ADB, 2016, p. 14)

2.2 กฎหมายไฟฟ้า (Electricity Law)

รัฐบาลเมียนมาได้ร่วมกับธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชียร่างกฎหมายพลังงานไฟฟ้าฉบับใหม่ขึ้นเมื่อ ค.ศ. 2014 เพื่อใช้แทนกฎหมายไฟฟ้าฉบับเก่าเมื่อ ค.ศ. 1984 ที่ถูกตราขึ้นโดยรัฐบาลสังคมนิยม ซึ่งเป็นกฎหมายที่ขาดการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและ

ผู้ประกอบการรายย่อยในโครงการพลังงาน ดังนั้น รัฐบาลภายใต้การนำของประธานาธิบดีเต็ง เส่ง จึงตัดสินใจวางกรอบกฎหมายไฟฟ้าใหม่ขึ้นมา เพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายไฟฟ้าให้มีความเป็นมาตรฐานสากล และกระตุ้นให้เกิดการลงทุนในโครงการพลังงานไฟฟ้าจากนักลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศ (Baksheev & Finch, 2015)

กฎหมายพลังงานไฟฟ้าฉบับใหม่ได้ถูกประกาศใช้เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม ค.ศ. 2014 กฎหมายฉบับดังกล่าวได้ให้ความสำคัญกับการสร้างปัจจัยแวดล้อม เพื่อดึงดูดนักลงทุนจากต่างชาติควบคู่ไปกับการเน้นย้ำความโปร่งใส ตลอดจนการยึดมั่นในบรรทัดฐานและมาตรฐานระหว่างประเทศ (Baksheev & Finch, 2015) โดยสาระสำคัญของกฎหมายไฟฟ้าฉบับใหม่ มีดังนี้

(1) จัดเตรียมการสร้างโรงเรียนฝึกอบรม เพื่อสนับสนุนเทคโนโลยีสมัยใหม่และปลูกฝังเทคนิคความเชี่ยวชาญท้องถิ่น โดยรัฐบาลคาดหวังว่าการสร้างความรู้พื้นฐานนี้จะทำให้เมียนมามีมาตรฐานด้านพลังงานไฟฟ้าระดับสากลภายใน ค.ศ. 2030

(2) การก่อตั้งคณะกรรมการกำกับกิจการไฟฟ้า (Electricity Regulatory Commission: ERC) ทำหน้าที่ในการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการลงทุนในภาคพลังงาน และติดตามให้การลงทุนปฏิบัติตามกฎระเบียบด้านพลังงานไฟฟ้า

(3) การกระจายอำนาจในภาคพลังงานไฟฟ้า หรือการอนุญาตให้ภูมิภาค รัฐบาลของแต่ละรัฐ และหน่วยงานชั้นนำในจังหวัดที่ปกครองตนเอง (Self-Administered Zones: SAZ) และเขตปกครองตนเอง (Self-Administered Divisions: SAD) มีอำนาจในการอนุญาตให้บุคคลเข้าร่วมงานด้านไฟฟ้า ทั้งในด้านการผลิต การส่ง และการจัดจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า สำหรับโครงการโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่กว่า 30 เมกะวัตต์ กระทรวงพลังงานไฟฟ้าจะเป็นผู้รับผิดชอบ แต่สำหรับโครงการขนาดกลางและขนาดเล็กหรือโครงการที่มีขนาดเล็กกว่า 30 เมกะวัตต์ ซึ่งไม่ได้เชื่อมโยงกับโครงข่ายพลังงานหลักของประเทศ หน่วยงานของแต่ละรัฐและภูมิภาคจะเป็นผู้รับผิดชอบ และในโครงการโรงไฟฟ้าที่มีขนาดใหญ่กว่า 10 เมกะวัตต์ นักลงทุนต่างชาติสามารถเข้ามาลงทุนได้ แต่หากโครงการโรงไฟฟ้ามีขนาดเล็กกว่า 10 เมกะวัตต์ จะถูกพิจารณาให้ดำเนินโครงการในลักษณะกิจการร่วมค้า (Joint Venture)

(4) อนุญาตให้ชาวต่างชาติเข้ามาลงทุนในโครงการไฟฟ้าขนาดใดก็ได้ของเมียนมาตามเงื่อนไขและระเบียบที่ระบุในกฎหมายการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศของเมียนมาฉบับ ค.ศ. 2012 และจากประกาศฉบับที่ 49 ลงวันที่ 14 สิงหาคม ค.ศ. 2014 ได้ระบุว่ากิจกรรมใดๆ ที่ไม่ได้กล่าวถึง นักลงทุนต่างชาติสามารถถือหุ้นได้ร้อยละ 100 ของโครงการได้ ซึ่งในประกาศฉบับดังกล่าวไม่ได้มีการระบุถึงโครงการโรงไฟฟ้าพลังน้ำและถ่านหินเอาไว้

ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่านักลงทุนต่างชาติสามารถถือหุ้นได้ร้อยละ 100 ของโครงการพลังงานดังกล่าว (Baksheev & Finch, 2015)

2.3 กฎหมายการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (The Environmental Conservation Law)

เมียนมาได้ประกาศใช้กฎหมายการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมใน ค.ศ. 2012 และกฎระเบียบการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมใน ค.ศ. 2014 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมีความสำคัญและมีผลกระทบต่อนักลงทุน ทั้งในประเทศและต่างประเทศที่ลงทุนในภาคพลังงานของเมียนมา (Directorate of Investment and Company Administration [DICA], 2016a) โดยในมาตราที่ 7 ได้กำหนดบทบาทหน้าที่และอำนาจของกระทรวงคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและป่าไม้ ดังนี้

- (1) กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทั้งการปล่อยมลพิษ การปล่อยน้ำทิ้ง การทิ้งขยะมูลฝอย ตลอดจนขั้นตอนการผลิต กระบวนการ และผลิตภัณฑ์
- (2) อำนาจความสะดวกในการระงับข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อม
- (3) ระบุประเภทและระดับของของเสียอันตรายที่เกิดจากการผลิตและการใช้สารเคมีหรือสารอันตรายอื่นๆ ที่ใช้ในอุตสาหกรรม การเกษตร การผลิตแร่ สุขาภิบาล และกิจกรรมอื่นๆ
- (4) กำหนดประเภทของสารอันตรายที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม
- (5) กำหนดเงื่อนไขในการบำบัดน้ำทิ้งของนิคมอุตสาหกรรม อาคาร และสถานที่อื่นๆ รวมทั้งการปล่อยมลพิษของเครื่องจักร ยานพาหนะ และเครื่องกลต่างๆ
- (6) พัฒนาและดำเนินกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) และการประเมินผลกระทบทางสังคม (Social Impact Assessment: SIA)
- (7) ดำเนินการเรียกค่าชดเชยจากผู้ก่อมลพิษที่ส่งผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม และดำเนินการจัดเก็บภาษีจากองค์กรที่ได้รับประโยชน์จากระบบนิเวศธรรมชาติ และรายได้จากธุรกิจที่สำรวจ ทำการค้า และใช้ทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อสนับสนุนการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (DICA, 2016a)

อย่างไรก็ตาม เมื่อ ค.ศ. 2016 เมียนมาได้อนุมัติเงื่อนไขฉบับใหม่ของมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Environmental Quality Standards: EQS) การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) และการประเมินผลกระทบทางสังคม (Social Impact Assessment: SIA) ซึ่งเงื่อนไขใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นนี้ อาจส่งผลกระทบต่อการลงทุนได้ ดังนั้น กรมอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (Environmental Conservation

Department: ECD) ภายใต้กระทรวงอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและป่าไม้ จึงทำหน้าที่ให้คำแนะนำและให้ข้อมูลเพิ่มเติมแก่นักลงทุนเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบด้านสิ่งแวดล้อม ตลอดจนดำเนินการทดสอบระบบประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมฉบับใหม่ โดยกรมอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมให้การสนับสนุน คำแนะนำ และทบทวนการประเมินผลด้านสิ่งแวดล้อมกว่า 123 โครงการ โดยมีโครงการทั้งหมด 40 โครงการ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นโครงการด้านพลังงานและโครงสร้างพื้นฐาน ที่ได้รับการรับรองจากการประเมินผลด้านสิ่งแวดล้อมเต็มรูปแบบ (DICA, 2016a)

3. นโยบายด้านการค้าการลงทุนในทศวรรษ 2010

หลังจากที่เมียนมาเริ่มดำเนินนโยบายเปิดเสรีทางเศรษฐกิจเมื่อ ค.ศ. 1988 รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วง ค.ศ. 2010-2015 เมื่อประธานาธิบดี เต็ง เส่ง ขึ้นมามีอำนาจ ได้ดำเนินนโยบายปฏิรูปเศรษฐกิจมหภาค ปฏิรูปกฎหมายด้านการลงทุนต่างประเทศ และการให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีต่างๆ เพื่อดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ ตลอดจนได้ดำเนินนโยบายการค้าเสรีกับกลุ่มประเทศและบริษัทข้ามชาติ โดยเฉพาะประเทศที่ไม่มีท่าที่แทรกแซงกิจการภายในของเมียนมา อาทิเช่น จีน รัสเซีย รวมทั้งประเทศในกลุ่มอาเซียน (สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย, 2555) เพื่อนำไปสู่การขยายโอกาสทางธุรกิจที่หลากหลายธุรกิจ โดยเฉพาะการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านพลังงานและโครงสร้างพื้นฐานอื่นๆ ซึ่งถือเป็นสิ่งสำคัญต่อขยายตัวทางเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศของเมียนมา โดยรายละเอียดการดำเนินนโยบายด้านการค้าการลงทุน มีดังนี้

3.1 นโยบายปฏิรูปเศรษฐกิจมหภาค

เมื่อ ค.ศ. 2012 เมียนมาได้ประกาศนโยบายปฏิรูปเศรษฐกิจมหภาคภายใต้กรอบงานการปฏิรูปเศรษฐกิจและสังคม (Framework for Economic and Social Reforms: FESR) เพื่อเป็นแผนการดำเนินงานปฏิรูปเศรษฐกิจและสังคมในช่วง 3 ปี (ค.ศ. 2013-2015) โดยมีจุดประสงค์เพื่อนำเมียนมาไปสู่การเป็นประเทศพัฒนาที่ทันสมัยและเป็นประชาธิปไตยภายใน ค.ศ. 2030 (Framework for Economic and Social Reforms [FESR], 2013, p. 1) ผ่านการปฏิรูประบบเศรษฐกิจแบบวางแผนจากส่วนกลาง (centrally-planned economy) เป็นระบบตลาดนำ และมุ่งเน้นการส่งเสริมการลงทุนจากทั้งภายในและภายนอกประเทศ การพัฒนาอุตสาหกรรมเกษตร การกระจายทรัพยากรอย่างเท่าเทียม การพัฒนาโดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง และการลดความยากจน

จากการดำเนินนโยบายปฏิรูปเศรษฐกิจมหภาคภายใต้กรอบงานการปฏิรูปเศรษฐกิจและสังคมดังกล่าว ได้ส่งผลให้เกิดการปฏิรูปทางเศรษฐกิจครั้งใหญ่ในช่วงต้น ค.ศ. 2013 ของเมียนมา เช่น การเปิดเสรีทางการค้า การใช้อัตราแลกเปลี่ยนเดียวกัน การลดขั้นตอนและระเบียบทางราชการ และการจัดตั้งธนาคารกลางอิสระ เป็นต้น (FESR, 2013, pp. 2-9)

3.2 กฎหมายการลงทุนต่างชาติ (Foreign Investment Law)

เมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน ค.ศ. 2012 เมียนมาได้ออกกฎหมายการลงทุนต่างชาติฉบับใหม่ เพื่อใช้แทนกฎหมายฉบับเดิมเมื่อ ค.ศ. 1988 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการลงทุนจากต่างชาติในเมียนมา ซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ รวมถึงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การถ่ายทอดเทคโนโลยี และการจ้างงานภายในประเทศ ซึ่งนำไปสู่การลดความยากจนและการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน โดยหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบการพิจารณาอนุมัติการลงทุนในโครงการต่างๆ ของบริษัทต่างชาติและออกใบอนุญาตให้กับนักลงทุนยังคงเป็นสำนักงานคณะกรรมการการลงทุนแห่งเมียนมา

กฎหมายการลงทุนต่างชาติฉบับใหม่ได้อนุญาตให้นักลงทุนต่างชาติสามารถเข้ามาลงทุนในโครงการต่างๆ ได้ร้อยละ 100 ของโครงการ รวมไปถึงการให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีต่างๆ และต่อมาใน ค.ศ. 2014 รัฐบาลเมียนมาได้เริ่มออกใบอนุญาตให้บริษัทต่างชาติเข้าไปดำเนินธุรกิจด้านสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ เช่น โครงการธุรกิจโทรคมนาคม โครงการพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษติลาว่า โครงการสร้างสนามบินนานาชาติที่เมืองหงสาวดี โครงการพัฒนาไฟฟ้าโดยธนาคารโลก โครงการพัฒนาระบบประปาในย่างกุ้ง โรงงานผลิตปูนซีเมนต์ โครงการด้านพลังงานโดย ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) หรือบริษัท ปตท.สผ. (PTTEP) และโครงการพัฒนาระบบรถไฟในเมียนมา เป็นต้น (สำนักพัฒนาตลาดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนและเอเชีย, 2558)

โดยรายละเอียดของกฎหมายการลงทุนต่างชาติฉบับใหม่ได้ระบุให้นักลงทุนหรือบริษัทจากต่างประเทศสามารถเข้ามาลงทุนในเมียนมาได้ 3 รูปแบบ (ศูนย์ข้อมูลธุรกิจไทยในเมียนมา, 2557) ดังนี้

- (1) การลงทุนที่นักลงทุนต่างชาติถือหุ้นร้อยละ 100 (Full Ownership)
- (2) การลงทุนในลักษณะกิจการร่วมค้ากับชาวเมียนมาหรือหน่วยงานภาครัฐเมียนมา
- (3) การลงทุนในรูปแบบสัญญาสัมปทาน (Build Operate Transfer: BOT) หรือโครงการที่ภาคเอกชนดำเนินการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน และโอนถ่ายทรัพย์สินดังกล่าวให้แก่ภาครัฐเมื่อเสร็จสิ้นสัญญา

โดยทั่วไปนักลงทุนต่างชาติสามารถกำหนดสัดส่วนการลงทุนร่วมกับหุ้นส่วนชาวเมียนมา แต่รัฐบาลเมียนมาได้ออกกฎระเบียบการดำเนินงาน (Implementing rules) ภายใต้กฎหมายการลงทุนเมื่อวันที่ 31 มกราคม ค.ศ. 2013 เพื่อระบุนโยบายการสาขาที่สงวนการลงทุนไว้ให้แก่เฉพาะคนชาติเมียนมา และประกาศของคณะกรรมการการลงทุนเมียนมา เลขที่ 1/2013 ซึ่งระบุนโยบายการสาขาที่มีข้อจำกัด/ห้ามการลงทุนจากต่างชาติ รวมถึงสาขาที่นักลงทุนต่างชาติต้องขออนุญาตจากหน่วยงานที่รับผิดชอบก่อนเข้ามาลงทุน สำหรับในสาขาที่มีข้อจำกัด นักลงทุนต่างชาติสามารถดำเนินการในรูปแบบกิจการร่วมค้ากับชาวเมียนมาได้ แต่จะถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละ 80 ของโครงการ และจะได้รับการยกเว้นการเสียภาษีเงินได้ 5 ปีแรก นอกจากนี้ ยังได้รับสิทธิประโยชน์ด้านภาษีอื่นๆ อาทิ การลดหย่อนภาษีเงินได้จากการส่งออกสินค้าที่ผลิตได้ การลดหย่อนภาษีสำหรับค่าใช้จ่ายอันเกิดจากการวิจัยและพัฒนา การยกเว้นภาษีสำหรับการนำเข้าสินค้าทุนในช่วงระยะเวลาการจัดตั้งกิจการ เป็นต้น (ศูนย์ข้อมูลธุรกิจไทยในเมียนมา, 2557)

นอกจากนี้ กฎหมายยังได้ระบุให้นักลงทุนต่างชาติจัดจ้างแรงงานไร้ทักษะที่เป็นชาวเมียนมาเท่านั้น สำหรับแรงงานมีทักษะต้องจ้างชาวเมียนมาคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 25 ของแรงงานมีทักษะทั้งหมด และต้องเพิ่มสัดส่วนแรงงานชาวเมียนมาตามระยะเวลาประกอบการ ตลอดจนจะต้องมีการฝึกฝนทักษะให้แก่แรงงานที่เป็นลูกจ้างด้วย (ศูนย์ข้อมูลธุรกิจไทยในเมียนมา, 2557)

3.3 กฎหมายว่าด้วยการลงทุนของพลเมืองแห่งเมียนมา (Myanmar Citizens Investment Law)

หลังจากได้มีการประกาศใช้กฎหมายการลงทุนในต่างประเทศเมื่อ ค.ศ. 2012 รัฐบาลเมียนมาได้ประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการลงทุนของพลเมืองแห่งเมียนมา ใน ค.ศ. 2013 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างบรรยากาศของการแข่งขันด้านการลงทุนที่ดีสำหรับนักลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยการจัดทำกรอบกฎหมายเพื่อเป็นแรงจูงใจให้เกิดการลงทุนในเมียนมา

ภายในกฎหมายฉบับดังกล่าวได้ระบุให้นักลงทุนที่เป็นพลเมืองเมียนมาสามารถลงทุนได้ในหลายรูปแบบตามสาขาที่ระบุไว้ในกฎหมาย (DICA, 2016b) โดยมีรายละเอียดดังนี้

- (1) การลงทุนที่บริษัทหรือนักลงทุนชาวเมียนมาถือหุ้นร้อยละ 100
- (2) การลงทุนในลักษณะกิจการร่วมค้าระหว่างนักลงทุนชาวเมียนมากับชาวต่างชาติหรือหน่วยงานในท้องถิ่นและหน่วยงานภาครัฐของเมียนมา

(3) การลงทุนตามสัญญาที่ได้ตกลงกันไว้

(4) การลงทุนในรูปแบบสัญญาสัมปทานอื่นๆ เช่น

- Build Operate Transfer (BOT) โครงการที่ภาคเอกชนดำเนินการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน และโอนถ่ายทรัพย์สินดังกล่าวให้แก่ภาครัฐเมื่อเสร็จสิ้นสัญญา

- Build Operate Own (BOO) โครงการที่ภาคเอกชนดำเนินการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน และถือครองกรรมสิทธิ์ความเป็นเจ้าของ โดยไม่ต้องโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่ภาครัฐ

- Build Transfer Own (BTO) โครงการที่ภาคเอกชนดำเนินการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน และโอนถ่ายทรัพย์สินดังกล่าวให้แก่ภาครัฐ โดยที่ภาครัฐหรือบริษัทผู้รับสัมปทานเป็นผู้บริหารจัดการโครงการภายใต้กรอบระยะเวลาที่กำหนด

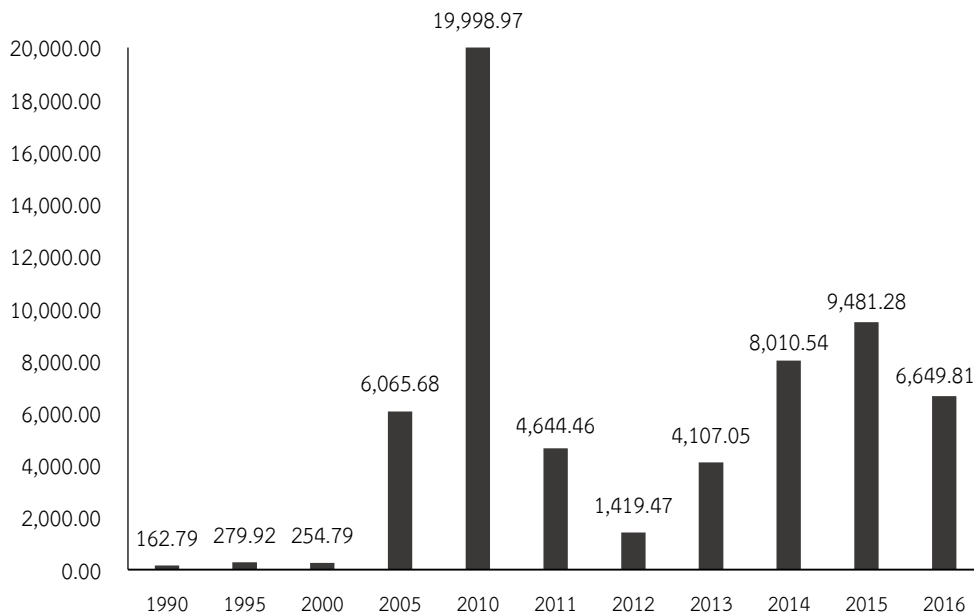
นอกจากกฎหมายฉบับนี้จะระบุรูปแบบการลงทุนที่ชาวเมียนมาสามารถดำเนินการได้แล้ว ยังได้ระบุถึงประเด็นผูกพันที่ผู้ลงทุนต้องดำเนินการตามกฎหมายฉบับอื่นๆ ร่วมกับกฎหมายการลงทุนฉบับนี้ เช่น การจ้างงานหรือการเช่าซื้อที่ดิน การคุ้มครองด้านสิ่งแวดล้อม และการขายหรือการโอนสินทรัพย์ต่างๆ เป็นต้น

4. ผลกระทบจากการดำเนินนโยบายคู่ขนาน

จากการดำเนินนโยบายปฏิรูปภาคพลังงานของเมียนมาคู่ขนานกับการปฏิรูปเศรษฐกิจด้านการลงทุนทั้งภายในและต่างประเทศของประธานาธิบดีเต็ง เส่ง ส่งผลให้นานาชาติยกเลิกมาตรการคว่ำบาตรที่มีต่อเมียนมา และทำให้บริษัทต่างชาติให้ความสนใจเข้ามาลงทุนในเมียนมามากขึ้น

การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศหลังไหลเข้ามายังประเทศเมียนมา เนื่องจากความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรและพลังงานของประเทศเมียนมา โดยเฉพาะในภาคน้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ ทรัพยากรน้ำ และถ่านหิน โดยคณะกรรมการการลงทุนและกำกับดูแลบริษัท DICA ได้เปิดเผยข้อมูลว่าในช่วง ค.ศ. 1990-2016 เมียนมามีปริมาณการเข้ามาลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศทั้งหมดคิดเป็นมูลค่ากว่า 67,879.17 เหรียญสหรัฐ โดยมีปริมาณการลงทุนในภาคก๊าซธรรมชาติและน้ำมันอยู่ที่ 21,409.30 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และภาคพลังงาน 20,313.30 ล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยการลงทุนใน 2 สาขาดังกล่าวรวมกันคิดเป็นร้อยละ 61.47 ของปริมาณการลงทุนจากต่างประเทศทั้งหมด (DICA, 2016d)

แผนภาพที่ 1 การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในเมียนมา ระหว่างปี ค.ศ. 1990–2016

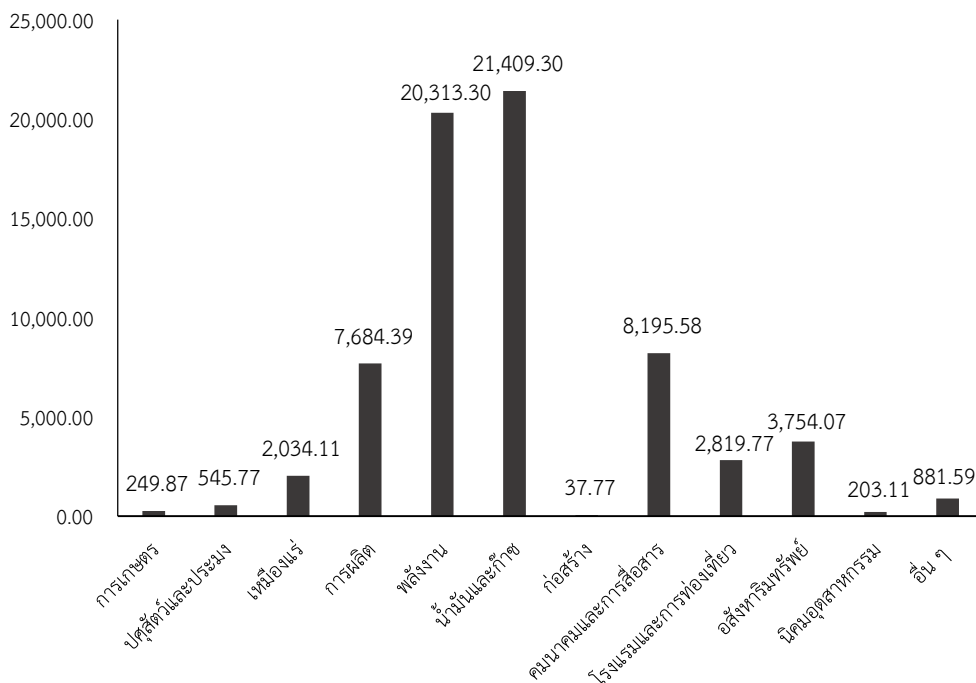


■ ปริมาณการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (หน่วย: ล้านดอลลาร์สหรัฐ)

ที่มา: Directorate of Investment and Company Administration (DICA). (2016c)

ทั้งนี้ ใน ค.ศ. 2010 ประเทศเมียนมามีปริมาณการลงทุนโดยตรงจากต่างชาติสูงถึง 19,998.97 ล้านดอลลาร์สหรัฐ นับเป็นสถิติการลงทุนโดยตรงจากต่างชาติสูงที่สุดนับตั้งแต่ ค.ศ. 1988 เป็นต้นมา โดยในปีดังกล่าวเมียนมามีปริมาณการลงทุนในภาคก๊าซธรรมชาติและน้ำมันอยู่ที่ 10,179.30 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และภาคพลังงาน 8,218.52 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และหลังจากเมียนมาได้มีการเปิดประเทศเมื่อ ค.ศ. 2012 ปริมาณการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศเติบโตสูงสุดใน ค.ศ. 2015 ซึ่งมีปริมาณการลงทุนในปีงบประมาณดังกล่าวสูงถึง 9,481.28 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (DICA, 2016c)

แผนภาพที่ 2 การลงทุนจากต่างประเทศในเมียนมารายภาคอุตสาหกรรม ระหว่างปี ค.ศ. 1988–2016



■ การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศรายภาคอุตสาหกรรมของเมียนมาร์ (หน่วย: ล้านดอลลาร์สหรัฐ)

ที่มา: Directorate of Investment and Companies Administration (DICA). (2016d)

ทั้งนี้ นักลงทุนต่างชาติที่เข้ามาลงทุนในภาคพลังงานของเมียนมา โดยส่วนใหญ่เป็นการเข้ามาลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานด้านพลังงานออกเป็น 3 ด้าน ได้แก่ โครงการก๊าซธรรมชาติและน้ำมัน โครงการโรงไฟฟ้าพลังน้ำ และโครงการโรงไฟฟ้าถ่านหินในเมียนมา โดยมีรายละเอียดดังนี้

4.1 การลงทุนในโครงการน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ

ข้อมูลจากรายงานของแผนแม่บทพลังงานเมียนมา ได้ระบุว่าเมียนมาสามารถผลิตน้ำมันดิบได้ 8,000 บาร์เรลต่อวัน และผลิตก๊าซธรรมชาติเหลวได้ 12,000 บาร์เรลต่อวัน (National Energy Management Committee, 2015) โดยมีแหล่งน้ำมันและแหล่งก๊าซ

ธรรมชาตินอกชายฝั่งซึ่งเป็นโครงการสำคัญ ที่บริษัทต่างชาติเข้ามาร่วมทุนจำนวนมาก โดยมีรายละเอียดดังนี้

4.1.1 โครงการยาดานา (Yadana Project)

แหล่งก๊าซธรรมชาติยาดานาตั้งอยู่ในทะเลอันดามัน นอกชายฝั่งเป็นระยะทาง 60 กิโลเมตร ทั้งนี้ แหล่งก๊าซธรรมชาติดังกล่าวมีปริมาณก๊าซธรรมชาติ 5.3 ล้านล้านลูกบาศก์ฟุต หรือ 150 ล้านลูกบาศก์เมตร ซึ่งคาดการณ์ว่าจะเป็นแหล่งพลังงานที่สามารถนำไปใช้ได้จนถึงอีก 30 ปีข้างหน้า ทั้งนี้ บริษัท Total E&P Myanmar SAS ได้ร่วมลงนามในสัญญาแบ่งปันผลผลิต (Production Sharing Contract: PSC) ของโครงการยาดานาร่วมกับบริษัทน้ำมันและก๊าซธรรมชาติเมียนมาใน ค.ศ. 1992 โดยบริษัท Total E&P Myanmar SAS ถือหุ้นร้อยละ 31 บริษัท Unocal ถือหุ้นร้อยละ 28.26 บริษัท ปตท.สผ. ถือหุ้นร้อยละ 25.50 และบริษัทน้ำมันและก๊าซธรรมชาติเมียนมา ถือหุ้นร้อยละ 15 ของโครงการ โดยโครงการดังกล่าวเริ่มทำการผลิตเชิงพาณิชย์เมื่อ ค.ศ. 2000 และจากการสำรวจใน ค.ศ. 2014 พบว่าแหล่งก๊าซธรรมชาติยาดานาสามารถผลิตก๊าซธรรมชาติได้มากถึง 21.7 ล้านลูกบาศก์เมตร อย่างไรก็ตาม พลังงานที่ผลิตได้จากโครงการแหล่งก๊าซธรรมชาติยาดานาถูกขายเพื่อบริโภคภายในประเทศร้อยละ 20 และส่งออกให้แก่ประเทศไทยร้อยละ 80 ของการผลิตทั้งหมด (EITI Report, 2015)

4.1.2 โครงการเยตากุน (Yetagun Project)

แหล่งก๊าซธรรมชาติเยตากุนเป็นแหล่งก๊าซธรรมชาตินอกชายฝั่งในทะเลอันดามัน ครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 24,130 กิโลเมตร โครงการเยตากุนถือเป็นแหล่งก๊าซธรรมชาตินอกชายฝั่งแห่งที่ 2 ของเมียนมา โดยมีมูลค่าโครงการกว่า 700 ล้านดอลลาร์สหรัฐ มีปริมาณก๊าซธรรมชาติสำรอง 3 ล้านล้านลูกบาศก์ฟุต และก๊าซธรรมชาติเหลวอีก 80 ล้านบาร์เรล ทั้งนี้ โครงการดังกล่าวมีบริษัท Petronas เป็นผู้ถือหุ้น ร้อยละ 40.91 ร่วมกับบริษัทน้ำมันและก๊าซธรรมชาติเมียนมาที่ถือหุ้นร้อยละ 20.45 บริษัท ปตท.สผ. ถือหุ้นร้อยละ 19.32 และบริษัท Nippon Oil Exploration Myanmar ถือหุ้นร้อยละ 19.32 ของโครงการ โดยโครงการเยตากุนเริ่มทำการผลิตเชิงพาณิชย์เมื่อเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2000 ซึ่งพลังงานที่ผลิตได้จากโครงการเยตากุนถูกส่งออกให้กับบริษัท ปตท. ของประเทศไทย ผ่านท่อส่งก๊าซธรรมชาติของบริษัท Taninthayi Pipeline ในขณะที่ก๊าซธรรมชาติเหลวจะถูกจัดเก็บไว้บนเรือบรรทุกน้ำมัน และส่งขายให้กับผู้บริโภครทั้งภายในและภายนอกประเทศ (EITI Report, 2015)

4.1.3 โครงการซอติกา (Zawtika Project)

โครงการซอติกาเป็นการพัฒนาแหล่งก๊าซธรรมชาติซอติกา กากอนนะ (Kakonna) และกอร์ตะกะ (Gawthaka) ซึ่งตั้งอยู่ในแปลง M-9 และ M-11 ของอ่าวเมาะตะมะ ครอบคลุมพื้นที่กว่า 11,746 ตารางกิโลเมตร มีบริษัท ปตท.สผ. เป็นผู้ดำเนินการโครงการ และเป็นผู้ถือหุ้นร้อยละ 80 ของโครงการ ร่วมกับบริษัทน้ำมันและก๊าซธรรมชาติเมียนมา ที่ถือหุ้นร้อยละ 20 (EITI Report, 2015)

เมื่อวันที่ 5 มกราคม ค.ศ. 2012 บริษัท PTTEP Offshore Investment Limited (PTTEPO) ของไทยกับบริษัทน้ำมันและก๊าซธรรมชาติเมียนมาได้ลงนามในสัญญาผู้ถือหุ้น บริษัท อันดามันขนส่ง จำกัด (Andaman Transportation Limited: ATL) เพื่อลงทุนในโครงการขนส่งก๊าซธรรมชาติซอติกา โดยบริษัทน้ำมันและก๊าซธรรมชาติเมียนมาถือหุ้นใน ATL อยู่ร้อยละ 20 อย่างไรก็ตาม โครงการเยตากุนเริ่มส่งก๊าซธรรมชาติเพื่อใช้บริโภคภายในประเทศครั้งแรกเมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ. 2014 ในปริมาณ 60 ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวัน และในเดือนสิงหาคมปีเดียวกัน ได้เริ่มต้นการส่งออกก๊าซธรรมชาติให้กับประเทศไทย ในปริมาณ 240 ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวัน (EITI Report, 2015)

4.1.4 โครงการก๊าซธรรมชาติฉ่วย (Shwe Natural Gas project)

โครงการก๊าซธรรมชาติฉ่วยประกอบด้วยแหล่งก๊าซธรรมชาตินอกชายฝั่ง ชเวฟยู (Shwe Phyu) และมยะ (Mya) ตั้งอยู่ที่แปลง A-1 และ A-3 ในอ่าวเบงกอล โดยก๊าซธรรมชาติจากโครงการดังกล่าวจะถูกขายให้กับบริษัท China National United Oil Corporation (CNUOC) ของจีนเป็นระยะเวลา 25-30 ปี ทั้งนี้ โครงการก๊าซธรรมชาติฉ่วยถูกพัฒนาโดย 6 บริษัท ได้แก่ บริษัท Daewoo International ถือหุ้นร้อยละ 51 บริษัท Oil and Natural Gas Corporation (ONGC) และบริษัท Videsh ถือหุ้นร้อยละ 17 บริษัท Gas Authority of India (GAIL) ถือหุ้นร้อยละ 8.5 บริษัท Korean Gas Corporation (KOGAS) ถือหุ้นร้อยละ 8.5 และบริษัทน้ำมันและก๊าซธรรมชาติเมียนมา ถือหุ้นร้อยละ 15 ของโครงการ (EITI Report, 2015)

นอกจากนี้ เมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2010 บริษัทน้ำมันและก๊าซธรรมชาติเมียนมา และบริษัท China National Petroleum Corporation (CNPC) ได้ร่วมทุนจัดตั้งบริษัท Southeast Asia Gas Pipeline (SEAGP) จำกัด เพื่อดำเนินโครงการสร้างท่อส่งก๊าซธรรมชาติในการขนส่งก๊าซธรรมชาติจากโครงการฉ่วยไปยังมณฑลยูนนานทางตะวันตกเฉียงใต้ของจีน โดยท่อส่งก๊าซธรรมชาติดังกล่าวมีความยาวช่วงตัดผ่านเมียนมา 793 กิโลเมตร พร้อมสถานีแปรรูป 6 แห่ง สามารถลำเลียงก๊าซธรรมชาติได้ปีละ 423,600 ล้านลูกบาศก์ฟุต

ในขณะที่ท่อส่งน้ำมันความยาว 771 กิโลเมตร จะถูกสร้างขนานไปกับท่อส่งก๊าซธรรมชาติ (มติชนออนไลน์, 2556)

4.2 การลงทุนในโครงการโรงไฟฟ้าพลังน้ำ

เมียนมามีแม่น้ำสายหลักได้แก่ แม่น้ำอิรวดี แม่น้ำชีตวิน แม่น้ำสาละวิน และแม่น้ำสะโตง ซึ่งปริมาณน้ำจากแม่น้ำ 4 สายหลักนี้ สามารถนำมาผลิตพลังงานไฟฟ้าได้มากกว่า 100,000 เมกะวัตต์ (ADB, 2014) แต่เมียนมามีความสามารถในการผลิตพลังงานไฟฟ้าได้เพียง 3,005 เมกะวัตต์ (NEMC, 2015) ดังนั้น เมียนมาจึงมุ่งดำเนินนโยบายดึงดูดเงินลงทุนจากบริษัทต่างชาติ เพื่อนำมาพัฒนาโรงไฟฟ้าพลังน้ำและนำไปสู่การเพิ่มการผลิตพลังงานไฟฟ้าของประเทศ ที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการบริโภคพลังงานไฟฟ้าของประชาชนเมียนมาได้

ในปัจจุบัน เมียนมามีโครงการโรงไฟฟ้าพลังน้ำขนาดเล็กที่ดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จทั้งหมด 39 โครงการ และมีโครงการโรงไฟฟ้าพลังน้ำขนาดใหญ่ที่ดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จทั้งหมด 22 โครงการ ทั้งนี้ 18 ใน 22 โครงการดังกล่าวดำเนินการโดยรัฐบาลเมียนมา อีก 2 โครงการ ดำเนินการโดยบริษัทเอกชนในท้องถิ่น และอีก 2 โครงการ เป็นกิจการร่วมค้าหรือการร่วมทุนระหว่างรัฐบาลเมียนมาและบริษัทรัฐวิสาหกิจของจีน (NEMC, 2015) โดยปัจจัยสำคัญในการพัฒนาโครงการโรงไฟฟ้าพลังน้ำของเมียนมา คือ เม็ดเงินลงทุนจากบริษัทเอกชนทั้งภายในประเทศและต่างประเทศที่เข้ามาลงทุนในโครงการดังกล่าว ซึ่งโครงการโรงไฟฟ้าพลังน้ำกว่าร้อยละ 60 ตั้งอยู่ทางภาคตะวันออกและทางตอนกลางของประเทศ ซึ่งเป็นพื้นที่ของรัฐกะเหรี่ยงและรัฐฉาน

อย่างไรก็ตาม แผนการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าพลังน้ำบนแม่น้ำสาละวินของรัฐบาล จำนวน 7 โครงการ ได้แก่ เขื่อนกุ่มโหลง เขื่อนหนองผา เขื่อนท่าซาง เขื่อนยะวาทิต เขื่อนฮัตจี เขื่อนดากวิน และเขื่อนเว่ยจี เป็นโครงการที่เกิดเหตุปะทะกันระหว่างกองทัพของรัฐบาลเมียนมากับกองกำลังสันติภาพของประชาชนและชนกลุ่มน้อยที่ต่อต้านการดำเนินโครงการเขื่อน เนื่องจากโครงการดังกล่าวส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและทำให้เกิดการไล่ที่คนในชุมชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ก่อสร้าง (ไทยพับลิก้า, 2559)

4.3 การลงทุนในโครงการโรงไฟฟ้าถ่านหิน

เมียนมามีปริมาณถ่านหินสำรองรวมทั้งสิ้นประมาณ 540 ล้านตัน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นถ่านหินประเภท Sub-bituminous (ADB, 2016) ทั้งนี้ จากข้อมูลของสำนักข่าว The Nation นาย Aye Min รองอธิบดีด้านการวางแผนพลังงานความร้อนได้ให้สัมภาษณ์แก่สื่อมวลชนว่า ประเทศเมียนมาจำเป็นต้องมีโรงไฟฟ้าพลังความร้อนเพิ่มขึ้น เพื่อสนองความต้องการใช้

พลังงานที่เพิ่มสูงขึ้นทุกปี โรงไฟฟ้าพลังความร้อนมีข้อดีตรงที่สามารถผลิตไฟฟ้าได้โดยไม่มีข้อจำกัดเรื่องฤดูกาล ซึ่งทางตอนเหนือของเมียนมาได้มีการพัฒนาโรงไฟฟ้าพลังน้ำหรือเขื่อน ในขณะเดียวกันทางตอนใต้ของประเทศก็ได้ดำเนินการสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหิน เพื่อเร่งเพิ่มศักยภาพในการผลิตไฟฟ้าให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการบริโภคพลังงานของประชาชนในประเทศ (Kyaw, 2016)

ด้วยทางภาครัฐของเมียนมาเล็งเห็นความสำคัญของการสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหิน จึงทำให้เมื่อ ค.ศ. 2010 กระทรวงพลังงานไฟฟ้า (MOEP) ได้ลงนามบันทึกความเข้าใจกับบริษัทเอกชนทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าถ่านหินทั้งหมด 11 โครงการ ในเขตรัฐฉาน มอญ สะกาย อีระวดี และตะนาวศรี (Shin, 2014) ซึ่งหากสามารถสร้างโรงไฟฟ้าได้ตามแผนจะทำให้ย่างกุ้งกลายเป็นเมืองแห่งโรงไฟฟ้าถ่านหิน อย่างไรก็ตาม จากทั้ง 11 โครงการในข้างต้น มีเพียงโครงการ Tigyit ที่ดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จ ในขณะที่อีก 10 โครงการ ยังไม่ได้เริ่มดำเนินการก่อสร้างเนื่องจากอยู่ในกระบวนการพิจารณาผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมและสังคม (Environmental and Social Impact Assessment) (Aung Shin, 2014)

ทั้งนี้ การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในภาคพลังงานในโครงสร้างพื้นฐานด้านพลังงานของเมียนมาที่สำคัญทั้ง 3 ด้าน อันได้แก่ โครงการก๊าซธรรมชาติและน้ำมัน โครงการโรงไฟฟ้าพลังน้ำ และโครงการโรงไฟฟ้าถ่านหิน เป็นการเข้ามาลงทุนในโครงการโครงสร้างพื้นฐานภาคพลังงานเพื่อเพิ่มปริมาณการผลิตก็จริง แต่ในขณะเดียวกัน พลังงานที่ผลิตได้ดังกล่าวกลับส่งออกไปขายยังประเทศเพื่อนบ้านซึ่งเป็นคู่ค้าด้านพลังงาน เช่น การผลิตก๊าซธรรมชาติจากโครงการยาดานา ซึ่งถูกนำไปใช้บริโภคภายในประเทศเพียงร้อยละ 20 ของการผลิตทั้งหมด ในขณะที่อีกร้อยละ 80 ถูกส่งออกไปให้แก่ประเทศไทย เช่นเดียวกับโครงการฉ่วยที่ผลผลิตถูกส่งออกไปยังประเทศจีนคิดเป็นร้อยละ 80 ของผลผลิตทั้งหมด (EITI Report, 2015) และโครงการเขื่อนมิตโซนที่หากโครงการดำเนินการเสร็จสิ้น เมียนมาจะต้องส่งออกพลังงานไฟฟ้าให้แก่ประเทศจีนถึงร้อยละ 90 ของพลังงานไฟฟ้าที่ผลิตได้ (Lixiong, 2014) เป็นต้น ด้วยการส่งออกพลังงานไปยังต่างประเทศจำนวนมากข้างต้น ทำให้ประชาชนของเมียนมาสามารถเข้าถึงพลังงานไฟฟ้าได้เพียงร้อยละ 52 ของจำนวนประชากรทั้งหมดเท่านั้น (World Bank Group, 2017a)

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารายได้จากการขายพลังงานไฟฟ้า ก๊าซธรรมชาติ และน้ำมันของประเทศเมียนมาจะเพิ่มสูงขึ้น แต่รายได้ดังกล่าวกลับไม่ได้ถูกนำไปบรรเทาปัญหาพลังงานหรือความยากจนของประเทศ เนื่องจากเมียนมายังคงเป็นประเทศที่มีการบริโภคพลังงานต่ำที่สุดในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และถือเป็นหนึ่งในประเทศที่มี

การบริโภคพลังงานต่ำที่สุดในโลก (ADB, 2016) และชาวเมียนมามากกว่าร้อยละ 37 ของจำนวนประชากรทั้งหมดยังคงอยู่ในเกณฑ์ความยากจน (World Bank Group, 2017c) โดยรายได้ของครัวเรือนในเขตอิระวดีเฉลี่ยต่อหนึ่งเดือนอยู่ที่ 80 เหรียญสหรัฐ และประชาชนกว่าร้อยละ 40 ที่ทำงานเป็นแรงงานมีรายได้เฉลี่ยต่อเดือน 44 เหรียญสหรัฐ (MercyCorps, 2011) รวมไปถึงการศึกษาภายในประเทศที่ไม่ได้รับการพัฒนา และมีการแพร่ระบาดของโรคติดต่อ อาทิ โรคเอดส์, โรคมาเลเรีย และวัณโรคใน 27 พื้นที่ของประเทศ (James, 2010)

5. สรุป

เมียนมาในช่วงต้นทศวรรษ 2010 ภายใต้การปกครองของประธานาธิบดีเต็ง เส่ง ได้มีการดำเนินนโยบายปฏิรูปด้านพลังงานคู่ขนานไปกับการปฏิรูปเศรษฐกิจในด้านการค้าการลงทุน โดยการประกาศใช้กฎหมายฉบับใหม่ที่เกี่ยวข้อง ทั้งในด้านพลังงานและด้านการค้าการลงทุนของประเทศ ได้แก่ กฎหมายไฟฟ้า กฎหมายการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม นโยบายปฏิรูปเศรษฐกิจมหภาค กฎหมายการลงทุนต่างชาติ และกฎหมายว่าด้วยการลงทุนของพลเมืองแห่งเมียนมา รวมถึงจัดตั้งคณะกรรมการบริหารพลังงานแห่งชาติและคณะกรรมการพัฒนาพลังงาน ซึ่งจะทำหน้าที่เป็นกลไกในการขับเคลื่อนนโยบายพลังงานของประเทศเป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านพลังงานและปฏิรูปราคาพลังงาน ควบคู่ไปกับการสร้างธรรมาภิบาลในภาคพลังงานของเมียนมา

โดยผลกระทบจากการดำเนินนโยบายของประธานาธิบดีเต็ง เส่ง ในช่วงต้น ทำให้การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศหลั่งไหลเข้ามาในเมียนมา โดยจากข้อมูลของคณะกรรมการการลงทุนและกำกับดูแลบริษัท ได้เปิดเผยปริมาณของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในช่วง ค.ศ. 1990-2016 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ใน ค.ศ. 2010 ประเทศเมียนมามีปริมาณการลงทุนโดยตรงจากต่างชาติสูงถึง 19,998.97 ล้านเหรียญสหรัฐ ซึ่งถือเป็นปริมาณการลงทุนสูงที่สุดนับตั้งแต่ ค.ศ. 1988 ที่เมียนมาเริ่มดำเนินนโยบายเปิดประเทศ ทั้งนี้ การลงทุนจากต่างประเทศที่เข้ามาในภาคพลังงานของเมียนมา ส่วนใหญ่เป็นการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานด้านพลังงาน ได้แก่ โครงการก๊าซธรรมชาติและน้ำมัน โครงการโรงไฟฟ้าพลังน้ำ และโครงการโรงไฟฟ้าถ่านหิน

แม้ว่าการดำเนินนโยบายคู่ขนานด้านพลังงานและด้านการค้าการลงทุนของรัฐบาลเมียนมาจะเป็นการดึงดูดนักลงทุนต่างชาติให้หลั่งไหลเข้ามาลงทุนในโครงการโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อหวังพัฒนาภาคพลังงานและเพิ่มปริมาณการผลิตพลังงานของประเทศ แต่ในความเป็นจริง พลังงานส่วนใหญ่ที่ผลิตได้กลับถูกส่งออกไปขายยังประเทศเพื่อนบ้านที่เป็น

คู่ค้าด้านพลังงาน อาทิ ประเทศไทย และประเทศจีน เป็นต้น จนทำให้เหลือพลังงานสำหรับการใช้บริโภคภายในประเทศเพียงร้อยละ 10-20 ของพลังงานที่ผลิตได้ทั้งหมด ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาการขาดแคลนพลังงานของประชาชนเมียนมา นอกจากนี้ รายได้จากการค้าพลังงานของเมียนมากลับไม่ได้ถูกนำไปใช้ในการพัฒนาของประเทศ เนื่องจากเมียนมายังคงประสบปัญหาความยากจน ปัญหาด้านการศึกษา และปัญหาด้านสาธารณสุข

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- ไทยพับลิก้า. (2559). เครือข่ายสาละวินวอชต์รายงานสถานการณ์ 7 โครงการผลิตไฟฟ้าจากเขื่อนสาละวินในพม่า. สืบค้นเมื่อ 2 เมษายน 2560, จาก <https://thaipublica.org/2016/03/salween-watch-1/>
- มติชนออนไลน์. (2556). โครงการท่อส่งก๊าซ"พม่า-จีน"เปิดใช้งานแล้ว. สืบค้นเมื่อ 24 มิถุนายน 2560, จาก <http://m.matichon.co.th/readnews.php?newsid=1375076753&grpid=03&catid=03>
- ศูนย์ข้อมูลธุรกิจไทยในเมียนมา. (2557). ข้อมูลด้านการค้าและการลงทุน. Thaibizmyanmar, ค้นเมื่อ 30 พฤศจิกายน 2559, จาก <http://www.thaibizmyanmar.com/th/economy/trade-investment.php>
- สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย. ศูนย์อาเซียน. (2555). ข้อมูลด้านการค้าการลงทุนเมียนมา. สืบค้นเมื่อ 7 ธันวาคม 2559, จาก <http://www.fact.fti.or.th/th/การค้าการลงทุน-เมียนมา/>
- สำนักพัฒนาตลาดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนและเอเชีย. (2558). ประเทศเมียนมาร์. สืบค้นเมื่อ 29 พฤศจิกายน 2559, จาก http://www.aecthaibiz.com/aecadmin/uploads/20150506_081220.pdf

ภาษาอังกฤษ

- Al-Herbish, S. J. (2010). *Energy Poverty in Africa. In Energy poverty in Africa: proceedings of a workshop held by OFID in Abuja, Nigeria, June 8-10, 2008.* Vienna, Austria: OPEC Fund for International Development.
- Asian Development Bank (ADB). (2014). *Myanmar: Country Operations Business Plan (2015-2017).* Mandaluyong City, Philippines: Asian Development Bank.

- _____. (2016). *Myanmar: Energy sector assessment, strategy, and road map*. Mandaluyong City, Philippines: Asian Development Bank.
- Aung Shin. (2014). Myanmar's power struggle. Myanmar Times, Retrieved July 24, 2016, from <http://www.mmtimes.com/index.php/business/10300-why-all-the-electricity-blackouts.html>
- Baksheev, V. & Finch, J. (2015). Myanmar's New Electricity Law. Myanmar Business Today, Retrieved April 10, 2017, from <http://www.mmbiztoday.com/articles/myanmar-s-new-electricity-law>
- Directorate of Investment and Company Administration (DICA). (2016a). Environmental Regulation. Retrieved August 2, 2017, from <http://www.dica.gov.mm/en/environmental-regulation>.
- _____. (2016b). Myanmar Citizen investment. Retrieved August 2, 2017, from <https://www.dica.gov.mm/en/myanmar-citizen-investment>.
- _____. (2016c). Yearly Approved Amount of Foreign Investment (by country). Retrieved July 16, 2017, from <https://www.dica.gov.mm/en/topic/foreign-investment-country>.
- _____. (2016d). Yearly Approved Amount of Foreign Investment (by sector). Retrieved July 16, 2017, from <https://www.dica.gov.mm/en/topic/foreign-investment-sector>.
- EITI Report. (2015). Myanmar Extractive Industries Transparency Initiative (MEITI). Retrieved July 15, 2016, from https://eiti.org/sites/default/files/documents/eiti_myanmar_scoping_report_final_report_final.pdf.
- Framework for Economic and Social Reforms. (2013). Policy Priorities for 2012-15 towards the Long-Term Goals of the National Comprehensive Development Plan. Retrieved July 4, 2016, from <https://mdricesd.files.wordpress.com/2015/10/paper-fesr-2012-15-jan-2013.pdf>
- Fujita Koichi, Mieno Fumiharu & Okamoto Ikuko. (2009). *The economic transition in Myanmar after 1988: market economy versus state control*. Singapore: NUS Press in association with Kyoto University Press.
- James, H. (2010). Resource, Rent-Seeking, and Reform in Thailand and Myanmar (Burma). *Asian Survey*, 50(2), pp. 426-448.

- Kaplinsky, R. & Morris, M. (2009). Chinese FDI in Sub-Sahara Africa: Engaging with Large Dragons. *European Journal of Development Research*, 21, pp. 551-569.
- Kyaw Khine. (2016). Myanmar targets 17-fold rise in coal-fired power by 2030. The Nation, Retrieved June 25, 2016, from <http://www.nationmultimedia.com/business/Myanmar-targets-17-fold-rise-in-coal-fired-power-b-30277093.html>
- Lixiong Chen. (2014). Many in Myanmar Now See China as a Big Bother. Retrieved May 2, 2017, from <http://english.caixin.com/2014-09-03/100724647.html>
- Makki, S. S. and Somwaru, A. (2004). Impact of Foreign Direct Investment and Trade on Economic Growth: Evidence from Developing Countries. *Journal of Agricultural Economics*, 86(3), pp. 795-801.
- Maxted, J. (2006). Exploitation of Energy Resources in Africa and the Consequences for Minority Rights. *Journal of Developing Societies*, (22), pp. 29-37.
- MercyCorps. (2011). Myanmar Energy Poverty Survey. Retrieved May 1, 2016, from https://www.mercycorps.org/sites/default/files/myanmar_energy_poverty_survey.pdf
- Murphy, E. (2015). Myanmar Energy Sector. Retrieved January 15, 2016, from <http://www.crossroadsmyanmar.com/focus/myanmars-energy-sector>.
- National Energy Management Committee. (2015). Myanmar Energy Master Plan. Retrieved January 20, 2016, from http://www.burmalibrary.org/docs22/2015-12-Myanmar_Energy_Master_Plan.pdf
- United Nations Development Programme. (2017). About Myanmar. Retrieved January 1, 2018, from <http://www.mm.undp.org/content/myanmar/en/home/countryinfo.html>
- World Bank Group. (2017a). Access to electricity (% of population). Retrieved November 12, 2017, from <https://data.worldbank.org/indicator/EG.ELC.ACCS.ZS?locations=MM>
- _____. (2017b). GDP Per Capita Growth (Annual %). Retrieved November 12, 2017, from <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.KD.ZG>

_____. (2017c). Myanmar Poverty Assessment 2017: Part One Examination of Trends between 2004/05 and 2015. Retrieved January 1, 2018, from www.worldbank.org/en/country/myanmar/publication/myanmar-poverty-assessment-2017-part-one-examination-of-trends

Inquiry-Based Learning: an Effective Pedagogical Approach for Empowering 21st Century Learners and Education 4.0 in Thailand¹

การเรียนรู้แบบสืบเสาะหาความรู้: แนวทางการสอนที่มีประสิทธิภาพ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถของผู้เรียนในศตวรรษที่ 21 และการศึกษา 4.0 ในประเทศไทย²

Nattiya Bunwirat³ and Somsak Boonsathorn⁴

ณัฐติญา บุญวิรัตน์⁵ และ สมศักดิ์ บุญสาร⁶

Abstract

The two main factors, which have effects on education in Thailand, are the 21st century education and Education 4.0. The concept of the 21st century education has defined the pedagogical paradigm in Thailand for several years. Another factor, namely Education 4.0, has recently emerged as a result of the latest national economic development plan of Thailand. To succeed in learning, learners have to develop several skills, which are addressed as essential for living and working in the future. Thai teachers have

¹ This article is a part of a dissertation submitted for the degree of Doctor of Philosophy Program in English for Professional Development in School of Liberal Arts, Mae Fah Luang University

² บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ที่เสนอเพื่อรับปริญญาดุษฎีบัณฑิต หลักสูตรภาษาอังกฤษเพื่อการพัฒนาวิชาชีพ สำนักวิชาศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

³ Business English Department, Faculty of Arts, The Far Eastern University. 120 Mahidol Road, Muang Chiang Mai, Chiang Mai, 50100. E-mail: Nattiya@feu.edu (Corresponding Author)

⁴ School of Liberal Arts, Mae Fah Luang University. 333 Moo 1, Muang Chiang Rai, Chiang Rai, 57100.

⁵ ภาควิชาภาษาอังกฤษธุรกิจ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยฟาร์อีสเทอร์น เลขที่ 120 ถนนมหิดล อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ 50100 อีเมล: Nattiya@feu.edu (ผู้เขียนหลัก)

⁶ สำนักวิชาศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง 333 หมู่ 1 อำเภอเมืองเชียงราย จังหวัดเชียงราย 57100

been inevitably challenged by the changing trends of education. Based on the theory of constructivism, Inquiry-Based Learning (IBL) is suggested by educators as one of the effective pedagogy approaches for the 21st century education. This paper addresses the utilities of IBL and encourages Thai teachers to introduce IBL to their classrooms to promote Education 4.0 and the 21st century education at the same time. IBL principles and successful studies regarding IBL are discussed to guide teachers how to integrate IBL into classroom activities to help students acquire knowledge and gain necessary skills for living and working in the globalizing world.

Keywords Inquiry-Based Learning, the 21st Century education, Education 4.0, Thailand 4.0

บทคัดย่อ

ปัจจัยหลักสองประการที่มีผลต่อการศึกษาในประเทศไทย คือ การศึกษาในศตวรรษที่ 21 และการศึกษาระบบ 4.0 แนวความคิดของการศึกษาในศตวรรษที่ 21 ได้กำหนดกระบวนการสอนในประเทศไทยเป็นเวลาหลายปี หากต่อมาเมื่อไม่นานนี้มีอีกปัจจัยหนึ่งได้ปรากฏขึ้น คือ การศึกษาระบบ 4.0 อันเนื่องมาจากนโยบายแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยฉบับล่าสุด เพื่อให้ประสบความสำเร็จในการเรียน ผู้เรียนต้องพัฒนาทักษะหลายอย่างที่เหมาะสมสำหรับการใช้ชีวิตและการทำงานในอนาคต ครูไทยได้รับการท้าทายอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้จากแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของระบบการศึกษา การเรียนรู้แบบสืบเสาะหาความรู้ (Inquiry-based learning: IBL) ได้รับการแนะนำจากนักการศึกษาในฐานะที่เป็นหนึ่งในแนวทางการเรียนการสอนที่มีประสิทธิภาพสำหรับการศึกษาในศตวรรษที่ 21 บทความนี้กล่าวถึงคุณประโยชน์ของการเรียนรู้แบบสืบเสาะหาความรู้ และสนับสนุนให้ครูชาวไทยนำการเรียนแบบสืบเสาะหาความรู้ไปใช้ในห้องเรียน เพื่อส่งเสริมการศึกษาระบบ 4.0 และการศึกษาในศตวรรษที่ 21 ในขณะเดียวกัน หลักการของการเรียนแบบสืบเสาะหาความรู้และงานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการเรียนแบบสืบเสาะหาความรู้ที่ประสบความสำเร็จได้ถูกนำมาอภิปรายเป็นแนวทางให้ครูผู้สอนบูรณาการแนวการสอนนั้นเข้ากับกิจกรรมในชั้นเรียน เพื่อช่วยให้นักเรียนได้รับความรู้และได้ทักษะที่จำเป็นสำหรับการใช้ชีวิตและการทำงานในโลกยุคโลกาภิวัตน์ต่อไป

คำสำคัญ การเรียนแบบสืบเสาะหาความรู้, การศึกษาในศตวรรษที่ 21, การศึกษาระบบ 4.0, ประเทศไทย 4.0

1. Introduction

Nowadays, students are required to fulfill certain knowledge and skills to succeed in working and living regarding the changes of educational principle. In Thailand, the concepts of pedagogical approaches have been geared toward the principle of the 21st century education for several years. Another factor, a so-called Education 4.0, which recently plays an important role of learning and teaching in Thailand, has been issued. Thailand 4.0 is the latest national economic development plan of Thailand, which focuses on the revolution of the industrial sector to accelerate economy of the country. As a result, education in Thailand, which serves as a key organization of producing human resources, has to gear toward Education 4.0.

The term education 4.0 firstly appeared in 2014 when Chulalongkorn University officially introduced a new pedagogical approach called Chula Engineering Education 4.0 to develop new innovators to serve the economic development plan (“Innovative thinking in the classroom Chula Engineering Education 4.0”, 2015). To elaborate, Education 4.0 is an education plan of Thailand, which aims at creating innovators who can apply technologies and create innovations to increase values of goods and services (Puncreobutr, 2016, p. 94). The core principle of education 4.0 is equipping students with life-long skills that they can continually utilize for the whole life. Therefore, Education 4.0 is not just an education but it is also a process that helps students build essential skills for being innovators (Puncreobutr, 2016, p. 94). According to Sinlarat (2016, as cited in Puncreobutr, 2016, p. 95), the six skills to develop the future innovators in Education 4.0 are critical skills, cooperative skills, creative skills, productive skills, self and other understanding skills, and life-long learning skills. Besides, learning in Education 4.0 is no longer limited to classroom since there are supports of technology and the internet; as a result, learning can take place anywhere and anytime. In Education 4.0, teachers have shifted their roles in classrooms from lecturers to be facilitators who

promote learning community in which students are active learners and engage with peer experiences of learning (Fisk, 2017).

Noticeably, some of the students' skills emphasized as essences for working and living in the 21st century education are rather similar to students' skills for developing innovators in Education 4.0. The similar skills are critical thinking, problem-solving, communication, and collaboration (The Intellectual and Policy Foundations of the 21st Century Skills Framework, 2007). Furthermore, rather than serving just as information providers, 21st century teacher's role expands so that they may function more as guides, tutors, coaches, models, collaborators, innovators and researchers who are there to help students learn independently and to teach them how to use their time and resources efficiently and wisely (Stronge, Grant & Xu, 2015). The aforementioned roles are in line with teachers' roles in Education 4.0 that they are not lecturers but facilitators who assist students' learning. Since the array of students' skills required, schooling in the 21st century and Education 4.0 need a complete shift in thinking and approach for applying to classrooms to ensure that all students are learning and reaching their fullest potential. Teaching and learning in classrooms can be more efficient and attractive by applying pedagogical approaches, which aim to support the development of students' skills.

Inquiry-based learning (IBL) is one of the suggested approaches for learning and teaching in the 21st century era (Focus on Inquiry: A Teachers Guide to Implementing inquiry-based learning, 2004) since the approach has potential of developing students' skills, which are necessary for living and working in the future. Although studies have been devoted to applying IBL in classrooms, a few studies have discussed the utilities of IBL as an effective instruction for developing students' 21st century skills and Education 4.0 in Thailand. Therefore, this paper discusses the utilities and applicability of IBL implemented in classrooms to help teachers promote the 21st century education and Education 4.0 in Thailand.

2. What is Inquiry-based learning (IBL)?

Inquiry-based learning (IBL) or inquiry-based instruction is based on the theory of constructivism (Bruner, 1990; Rooney, 2012). Constructivism is concerned with the ways people construct knowledge, comprehend, and makes sense of things (Foley, 2012, p. 38). The learning processes of IBL mainly start with motivating students' curiosity on the topic they are interested in students generate questions (hypotheses) then explore, observe, acquire knowledge to answer questions as a process of learning (Pedaste, Maeots, Leijen, & Sarapuu, 2012). According to Castronova (2002, pp. 2-3), students actively participate in classroom activities, which assists students' learning since the learning activities appease students' curiosity and support individual interests. Similar constructs such as discovery learning highlight the process of students' learning rather than solely emphasizing students' learning outputs (Castronova, 2002, p. 3). According to Lee May (as cited in The Academy of Inquiry-Based Learning, n.d.), IBL is a pedagogical approach that fosters questions, opinions, and investigation through the process of learning. During this process, students are active learners while engaging with IBL activities since the activities motivate students to explore, observe, analyze, and learn in a challenging environment ("The Academy of Inquiry-Based Learning", n.d.). In other words, IBL encourages student-centered classrooms. While students are participating in IBL activities, they have the authority to determine processes and methods of acquiring knowledge to answers their questions. The process of IBL supports students' investigatory skills in collaborative environments. To elaborate, the process of IBL instruction offers useful practical experiences for students when they participate in classroom activities. Furthermore, IBL can be implemented in classrooms in four levels; (1) Confirmation level, (2) Structured level, (3) Guided level, and (4) Open level (Rooney, 2012, p. 130). The levels based on the degree of student autonomy in learning processes in classrooms. The following table proposes a description of each level of inquiry.

Table 1 Levels of inquiry

Level of inquiry	Description
Confirmation	Strongly teacher-directed. Questions, appropriate procedure of gathering information, beneficial information, tools, and also the result are provided to students by teachers. Teachers guide students throughout the learning process and correct students' decision and actions to assist them to finish the tasks.
Structured	Mostly teacher-directed. Questions, appropriate procedure of gathering information, beneficial information, and tools are still provided to students by teachers. At this stage, students are motivated to investigate, collect, and analyze the data to draw the answers of the suggested questions.
Guided	Mostly student-directed. The teachers propose some possible questions or hypotheses as guidelines. Students are motivated to select the questions or generate their questions/ hypothesis. Then, students are responsible for collecting and analyzing data to test them along with teachers' supports and mentoring.
Open	Strongly student-directed. Students themselves make a decision on questions/ hypothesis, procedure, and tool with the teacher's supports. The teacher can offer guidance, but students take the lead in the learning process.

Source: Adapted from Rooney. (2012, p. 130)

Moreover, another level of IBL implementation has been suggested; that is, couple level. Couple level is an implementation of two inquiry levels to classrooms phase by phase, for example, applying a guided inquiry phase followed by an open inquiry phase (Rooney, 2012, p. 130). These make IBL activities flexible and able to be integrated into various disciplines regarding vast integrating proportion to classrooms of the approach.

2.1 IBL framework

IBL has been implemented in classrooms and in various fields of education. Consequently, several models and learning cycles of IBL have

been utilized. This leads to some difficulties for teachers in making effective decisions in selecting which inquiry models are appropriate for their classrooms. Being aware of this issue, Pedaste et al. (2015) conducted a systematic literature review of articles regarding IBL and proposed an essential framework of the approach. As the authors explain, “the review of the 32 articles allowed us to generate an initial overview of the common phases across the articles and was the basis for proposing a comprehensive inquiry-based learning framework” (p. 51). Finally, the learning cycles of IBL normally consist of 5 main phases: orientation, conceptualization, investigation, conclusion, and discussion, with 7 sub-phases: questioning, hypothesis generation, exploration, experimentation, data interpretation, communication, and reflection. To elaborate, Table 2 provides definitions of each main phase and sub-phase.

Table 2 The definitions of each phase and sub-phase of the synthesized IBL framework

General phases	Definition	Sub-phases	Definition
Orientation	“The process of stimulating curiosity about a topic and addressing a learning challenge through a problem statement”		
Conceptualization	“The process of stating theory-based questions and/or hypotheses”	<i>Questioning</i>	“The process of generating research questions based on the stated problem”
		<i>Hypothesis Generation</i>	“The process of generating hypotheses regarding the stated problem”
Investigation	“The process of planning exploration or experimentation, collecting and analyzing data based on the experimental design or exploration”	<i>Exploration</i>	“The process of systematic and planned data generation on the basis of a research question”
		<i>Experimentation</i>	“The process of designing and conducting an experiment in order to test a hypothesis”

General phases	Definition	Sub-phases	Definition
		<i>Data Interpretation</i>	“The process of making meaning out of collected data and synthesizing new knowledge”
Conclusion	“The process of drawing conclusions from the data. Comparing inferences made based on data with hypotheses or research questions”		
Discussion	“The process of presenting findings of particular phases or the whole inquiry cycle by communicating with others and/or controlling the whole learning process or its phases by engaging in reflective activities”	<i>Communication</i>	“The process of presenting outcomes of an inquiry phase or of the whole inquiry cycle to others (peers, teachers) and collecting feedback from them. Discussion with others”
		<i>Reflection</i>	“The process of describing, critiquing, evaluating and discussing the whole inquiry cycle or a specific phase. Inner discussion”

Source: Pedaste et al. (2015, p. 54)

An IBL framework is proposed according to the synthesis. According to Pedaste et al. (2015, pp. 55-56), three possible approaches to inquiry learning are suggested.

(1) Data-driven approach: Orientation–Questioning–Exploration–Questioning–Exploration–Data Interpretation–Conclusion (the loop between Questioning and Exploration can be repeated several times, but it is also possible to move directly from the first Exploration to Data Interpretation; Communication and Reflection can be added to every phase)

(2) Hypothesis-driven approach: Orientation–Hypothesis Generation–Experimentation–Data Interpretation–Hypothesis Generation–Experimentation–Data Interpretation–Conclusion (the loop between Hypothesis Generation–Experimentation–Data Interpretation can be repeated several times, but it is

also possible to move directly from the first Data Interpretation to Conclusion; Communication and Reflection can be added to every phase)

(3) Question-driven approach: Orientation–Questioning–Hypothesis Generation–Experimentation–Data Interpretation–(Questioning) Hypothesis Generation–Experimentation–Data Interpretation–Conclusion (the loop between Hypothesis Generation–Experimentation–Data Interpretation can be repeated several times, but it is also possible to move directly from the first Data Interpretation to Conclusion; after Data Interpretation it might be necessary to revise Questions, but more often only Hypotheses are revised; Communication and Reflection can be added to every phase)

The authors note that the orientation is a crucial stage of this framework since students will get basic concepts of the topics, which will be explored and raise students' curiosity to the topics. In other words, this stage should not be neglected. Regarding the three proposed pathways, each pathway has particular concepts of implementation. Data-driven approach is suitable for students who have no particular interest or he/she may have only basic knowledge of researching, whereas hypothesis-driven approach is appropriate for students who have particular theory-based ideas of what to explore (Pedaste et al., 2015).

“How people learn” is a fundamental principle in constructivism, which is based on the belief that learners construct their comprehension and knowledge through social experiences (Constructivism as a Paradigm for Teaching and Learning, 2004). Some educators, however, questioned the effectiveness of pedagogical approaches based on constructivism since the approach seems to be unguided or minimally-guided pedagogy. Kirschner, Sweller, and Clark (2006, pp. 4-5) expressed negative attitudes toward constructivism in a study regarding discovery learning, problem-based learning, and inquiry-based learning. According to them, constructivism tends to have pedagogical errors. They argue that the approach only emphasizes students' practicing without the concern of learning outputs (Kirschner et al., 2006, pp. 4-5). As a result, this leads to ill-prepared

instruction, which causes students' unpleasant experiences and incomplete knowledge acquisition.

However, such arguments against constructivism that it is an unguided or unprepared pedagogy seem to misinterpret the principles of the theory since the learning processes of IBL employ teachers' scaffoldings extensively while students are engaging the IBL activities. Hmelo-Silver, Duncan, and Chinn (2007) wrote an article to argue the claims. The authors point out some misunderstandings and wrong justifications of IBL in Kirschner et al. (2006)'s work. According to Hmelo-Silver et al. (2007), the pedagogical approaches based on the theory should be a well-organized cycle of instruction carefully designed and planned by teachers before implementation. In each stage of IBL, scaffoldings are employed to assist students, and this is able to reduce students' cognitive load while doing the activities (Hmelo-Silver et al., 2007, pp. 100-101). The key principles of the learning approach, namely IBL, are promoting students' learning skills and proficiency regarding the subjects implemented. The authors also note that IBL is not only helping students to gain new knowledge, which can be measured by achievement test but also allows them to gain "softer skills" such as epistemic practices, self-directed learning, and collaboration, which are crucial for being lifelong learners (p. 105). Lastly, Hmelo-Silver et al. (2007) argue that IBL is not minimally guided instructional approaches, but IBL is an approach "involve the learner, with appropriate scaffolding, in the practices and conceptualizations of the discipline and in this way promote the construction of knowledge we recognize as learning" (p. 105). In other words, IBL values students' intellectual development and students' skills development equally. It can be seen that the skills of students that have been developed during learning through IBL activities are the skills for students in the 21st century and Education 4.0 era. Hence, integrating IBL in classrooms to promote both trends of education should be taken into consideration.

3. Why utilize IBL in classrooms?

3.1 Offering discovery learning experiences

The key characteristics of IBL are that it is student-centered, self-directed, and involves active learning with teachers as facilitators. The approach is based on constructivism, which is a theory of teaching that learners construct knowledge for themselves. In addition, the IBL approach allows students to engage with materials in a meaningful way. According to the process of IBL which supports students' investigatory skills in collaborative environments, IBL is an authentic approach, which creates self-access learning situations for students. In other words, IBL can help students develop research skills, which are extremely important for being innovators. Gathering beneficial and reliable information on the interesting topics is not really an easy task; thus, students have to apply critical thinking and information literacy to select the pieces of information in order to develop new things or solve particular problems. Regarding the principles of Education 4.0 that students have to deal with the “harnesses the potential of digital technologies, personalized data, open sourced content, and the new humanity of this globally-connected, technology-fueled world” (Fisk, 2017), information literacy and digital literacy are crucial for students' learning. According to Chuenvinya (2011), the researcher proposed an instruction integrated INFOhio DIALOGUE Model and IBL to promote seventh-grade Thai students' information literacy. The results revealed the success of developed model in enhancing students' information literacy skills. Students know methods of accessing information, evaluating the reliability of information, and implementing information (Chuenvinya, 2011, pp. 126-128). Nowadays, the internet plays an important role as a channel that help access useful resources for education. Thai students usually use search engines such as Google to search for primary information; however, a minority of the students know how to use effectively search engines and only a few students concern about the quality of the gathered information before implementation in their works. Therefore, introducing IBL to

classrooms seems to be an appealing idea that Thai teachers should take into consideration.

Learning through IBL, students acquire knowledge through the process of asking deeper questions, finding supportive information, and solving problems. In other words, IBL requires students to be engaged with problem-solving, data-collecting, and researching a variety of sources. IBL has successfully promoted Thai students' research skills as there are examples of the studies. For example, Pilasombat (2016) proposed an instructional process based on IBL and situated learning approach to promote ability in conducting research in Thai teacher students. The results of her study showed that the students who learned through the developed instructional process had the ability in conducting research more than those who engaged with a tradition instructional process (Pilasombat, 2016, p. 112). This is the first beginning of equipping students' beneficial skills for being innovators in Thailand 4.0 era. In addition, students develop necessary skills to succeed in living and working when dealing with inquiry-based activities in classrooms. Adamson and Darling-Hammond (2015, p. 11) address the benefits and effectiveness of IBL in areas of teamwork and problem solving "Students engaged in IBL develop content knowledge and learn increasingly important 21st Century skills, such as the ability to work in teams, solving complex problems, and applying knowledge gained through one lesson or task to other circumstances". Students also increased critical thinking, interpersonal and life skills. The array of competencies learning and acquiring knowledge and content is vital to success in the globalized world. IBL activities can support the development of students' skills for being future developers and innovators which are the learning outcomes of Education 4.0.

3.2 Applying in diverse levels of education

The IBL approach promotes student-centered learning in various levels of age. According to the aforementioned four levels of IBL applied in classrooms, IBL can be employed in various ranges of education level, for

example, primary to university level. Teachers are responsible for determining the most appropriate level of IBL for their students. Furthermore, according to the adjustability of integrating IBL into classrooms, teachers are gradually able to adjust the level of IBL activities applied in a classroom if students are familiar with the learning process of IBL. Numbers of studies show the success of employing IBL in primary, elementary, undergraduate, and also postgraduate level (Albright, Petrulis, Vasconcelos, & Wood, 2012; Altstaedter & Jones, 2009; Horng-Yi, 2014; Hwang, Chiu, & Chen, 2015; Sabourin, et al., 2012; Seol, Sharp, & Kim, 2011; Siu Cheung & Yanjie, 2014). The adjustable degrees of IBL integration help reduce teachers' anxiety of first introducing IBL to their classrooms. In addition, the studies also emphasize the effectiveness of IBL for employing in different students' proficiency levels. That is, IBL has the possibility of being applied to many educational levels including disabled students. As appeared in a study, the results revealed the success of IBL used to develop intellectual performances of secondary school students who are mild to moderate intellectual and multiple disabilities (Miller & Taber-Doughty, 2014). The results of the study indicated all students were able to independently perform learning tasks and developed problem-solving skills (Miller & Taber-Doughty, 2014, p. 563). In other words, early introducing IBL in classrooms does not hinder students' learning but the approach helps teachers equip the 21st century skills since students are in early school age. Also, the scope of IBL used in educational contexts showed the applicability of IBL into all stages of higher education including foreign languages, social science, and physics to name a few (Spronken-Smith, 2012, pp. 10-11). Nowadays, IBL is integrated with technologies such as computer games, mobile phones, and websites to extend the applicability of the instruction to be outside classrooms. Game-based, mobile-based, and web-based IBL instructions are invented to offer new experiences of students' learning and discovering knowledge beyond classroom borders (Altstaedter & Jones, 2009; Hwang et al., 2015; Sabourin et al., 2012; Seol et al., 2011).

3.3 Encouraging interdisciplinary pedagogy

IBL has been utilized in science classrooms; however, this approach can be successfully applied to other disciplines such as second and foreign language learning, English for Specific Purposes, Social Science, research methods, and culture (Albright et al., 2012; Altstaedter & Jones, 2009; Horng-Yi, 2014; Hwang et al., 2015). On the other hand, IBL has been successfully applied to English language classrooms, interdisciplinary classrooms where a subject is taught in English, across all educational levels, and IBL has been shown to develop a wide variety of skills in addition to the desired content. For example, the successful study of Stoddart, Pinal, Latzke, and Canaday (2002) integrated IBL into a science classroom of Latino ESL students in California. The results showed the possibility of integrating science and English language acquisition by using English to develop an understanding of science content. According to the study, English language usage in authentic and concrete contexts can promote understanding of the science content, and could potentially be applied across other domains as well. Since education is no longer restricted to reading textbooks and doing exercises in classrooms, allowing students to engage with authentic experiences that they can apply their background knowledge and develop the new knowledge during the learning processes are more important. According to Fisk (2017), Education 4.0 is a new education principle, which aims to develop the essential array of students' competencies, skills, knowledge, and unlock students' creativity. As a result, teaching and learning in classrooms in which strictly emphasize a sole discipline might not be effective enough to support students' learning and acquiring knowledge. In each phase of IBL activity, it encourages students to be active learners in a collaborative learning environment. Students also learn how to monitor themselves to find supports and methods that help them to be successful in learning which is not rigid to one field. In addition, as several examples of studies revealed the efficiency of IBL in promoting interdisciplinary pedagogy, these address the plausibility of applying IBL in classrooms as learning activities

to enhance students' competencies and skills for working and life-long learning in the 21st century era.

4. IBL activity with mobile learning support

Nowadays, technology plays a significant role in this world. Even the educational field needs technology in teaching and learning since it requires innovation in this field. One of the common technologies, which have been applied in teaching and learning for many years, is e-learning. Presently, channels of the internet for learning come in a different form, namely mobile learning or m-learning. M-learning would be considered as the next generation of e-learning. Yet, m-learning is not the replacement of e-learning, but it is an extension of new educational contexts. It is the potentiality of providing teaching and learning contents on personal devices such as PDAs, smartphone, and mobile phones. Furthermore, the contents provided in m-learning refer to any form of digital resource accessed through personal devices (Mobile Learning Basics, n.d.).

M-learning can be incorporated with IBL to accelerate the effectiveness of IBL approach. According to Mobile Learning Basics (n.d.) and Saxena (2013), the mobile devices support learning experiences both inside and outside classrooms because students can use devices connected to the internet to access and record information, organize information, and work with peers anytime and anywhere. A few benefits of mobile devices in supporting IBL learning include operating multiple tasks at a time, gathering rich digital resources of data, supporting real-time interaction, maintaining students' interests and engagement, providing multiple data capture methods, reducing the amount of time and work, and allowing students to monitor their personal learning paces (Saxena, 2013). In addition, various applications are available for facilitating IBL at every phase. Saxena (2013) suggests several applications for supporting IBL activities such as YouTube, and BrainPop, which can be applied in the phase of motivating students' curiosity of lessons. Lino, Podcast,

and Evernote support students as in the roles of a problem solver, critical thinker, collaborator, communicator, and creator. Skype, Google Earth, Diigo, and Twitter can serve the objectives for the phase of collecting, gathering data, and collaborating with peers. Finally, Skitch, Socrative, Dropbox, Calendar, and Google Drive are beneficial for the synthesizing information phase (Saxena, 2013). These are guidelines for teachers who desire to integrate IBL with technology to raise the effectiveness of IBL.

5. Conclusion

The principles of the 21st century education and Education 4.0 play crucial roles in education in Thailand. Education has been geared toward the new perspective of instruction, which emphasize developing students' essential skills for learning and working in the future. Several areas of learning skills are proposed as necessary for the 21st century; however, four critical skills: collaboration and teamwork, creativity and imagination, critical thinking, and problem-solving are the most emphasized ("13 Essential 21st Century Skills for Today's Students", 2014). Besides, Education 4.0 in Thailand aims to develop innovators who have the knowledge of technology and use the knowledge to create innovations to empower Thai Economy. As a result, education should not produce only high intellectual students but should also develop students who have vital skills in living and working in the global. Effective instructions are required to help Thai teachers equip the skills to their students in classrooms to promote Education 4.0.

New pedagogical techniques and approaches, usually, are introduced to classrooms since teachers hope these will help to reach the educational goal. One of the teaching approaches, namely Inquiry-based Learning (IBL), which has been successfully introduced in classrooms is still effective enough to promote the 21st century education and Education 4.0. IBL has been suggested as an effective pedagogical approach of the 21st century education since the principles of IBL encourage students to practice and gain necessary

skills and new knowledge through the process of learning (Pedaste et al., 2012, p. 82). To elaborate, IBL is an approach which students are involved in learning, formulating questions, investigating the subject widely and then constructing new understandings and knowledge by themselves whereas teachers have the important role of facilitator. The roles of teachers in IBL align with teachers' roles in Education 4.0 since they are supporters and developers of innovators. Teachers help students to access beneficial resources and encourage them to learn. IBL empowers students to construct knowledge through student-centered discovery while they are cooperating in group work or pair work activities. Working with peers supports students' collaborative skills. Moreover, the cycle of IBL starts with generating questions relating to topics of lessons. Consequently, students work on the questions to find the answers or prove their hypotheses. Thus, students are able to gain critical thinking skills (Thaiposri & Wannapiroon, 2015, p. 2143) while engaging in the problem-solving activity of IBL activity. Also, the instruction is successful for interdisciplinary in diverse classroom contexts, for example, students' age and proficiency level. In general, students who learned through the process of IBL had experiences of acquiring knowledge, built up research skills, and prepared for life-long learning (Hmelo-Silver et al., 2007; Spornken-Smith, 2007).

Furthermore, the newly constructed knowledge is easily accessible to the students both inside and outside classrooms since the approach is now integrated with online technologies to be web-based, mobile-based, and computer-based activities. The effectiveness of IBL can be improved by incorporating technology to facilitate activities in each learning phase. On the other hand, the ways of introducing IBL integrating with technology also supports the principles of Education 4.0. Since classroom is no longer limited to a space between four walls, providing access to the internet anywhere are necessary for learning. Therefore, incorporating technology into pedagogical approaches is suggested.

In conclusion, IBL is an effective instruction for 21st century education and also has potential to support Education 4.0 in Thailand. While engaging in

IBL activity, students develop several skills, which listed as essential skills of 21st century education and Education 4.0. Supported by technology such as mobile learning, IBL can be improved and full potential to provide borderless classroom to students. Everywhere can be classrooms, as a result, this encourages students to be active learners and thinkers without the limit of time and place. With these supports, students are able to become innovators in the future. This article addresses the beneficial of IBL as classroom activities which greatly support developing students with array of essential skills in the 21st century and Education 4.0 era. Successful studies of applying IBL in several and various disciplines are discussed to suggest Thai teachers to reconsider using the approach in classrooms. IBL is no longer beneficial only for science subjects, but the approach can be adopted for teaching and learning in every field and every education level. Therefore, it is not tardy to consider introducing IBL and makes it practical in our classrooms; however, it is time.

References

- 13 Essential 21st Century Skills for Todays Students. (2014). Retrieved September 05, 2017, from <https://goo.gl/Aj6yKJ>
- Adamson, F., & Darling-Hammond, L. (2015). Policy pathways for twenty-first century skills. In: Griffin P., Care E.(Eds.), *Assessment and Teaching of 21st Century Skills* (pp. 293-310). Springer Netherlands.
- Albright, K., Petrulis, R., Vasconcelos, A., & Wood, J. (2012). An inquiry-based approach to teaching research methods in Information Studies. *Education for Information*, 29(1), 19-38.
- Altstaedter, L. L., & Jones, B. (2009). Motivating Students' Foreign Language and Culture Acquisition Through Web-Based Inquiry. *Foreign Language Annals*, 42(4), 640-657.
- Bruner, J. S. (1966). *Toward a theory of instruction*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University.

- Castronova, J. A. (2002). Discovery learning for the 21st century: What is it and how does it compare to traditional learning in effectiveness in the 21st century. *Action Research Exchange*, 1(1), 1-12.
- Chuenvinya, U. (2011). *The Development of an Instruction Integrating INFOHIO DIALOGUE Model and Inquiry-based Learning Process to Enhance Information Literacy of Seventh Grade Students*. Doctoral dissertation, Chulalongkorn University, Thailand. (in Thai) (อุทุมพร ชื่นวิญญา. (2554). *การพัฒนาแบบแผนการเรียนการสอนที่ผสมผสานรูปแบบ INFOHIO DIALOGUE และกระบวนการการเรียนรู้แบบสืบสอบเพื่อเสริมสร้างการรู้สารสนเทศ ของนักเรียนมัธยมศึกษาปีที่ 1*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาครุศาสตรดุษฎีบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.)
- Focus on Inquiry: A Teachers Guide to Implementing inquiry-based learning* (2004). Retrieved September 17, 2017, from <https://goo.gl/XuZUEs>
- Foley, J. (2012). *Unscrambling the Omelets. Second Language Acquisition: Social and Psychological Dimensions*. Bangkok: Assumption University Press.
- Hmelo-Silver, C. E., Duncan, R. G., & Chinn, C. A. (2007). Scaffolding and Achievement in Problem-Based and Inquiry Learning: A Response to Kirschner, Sweller, and Clark. (2006). *Educational Psychologist*, 42(2), 99-107. doi: 10.1080/00461520701263368
- Hwang Gwo-Jen, Chiu Li-Yu, & Chen Chih-Hung. (2015). A contextual game-based learning approach to improving students' inquiry-based learning performance in social studies courses. *Computers & Education*, 81, 13-25. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.compedu.2014.09.006>
- Innovative thinking in the classroom: Chula Engineering Education 4.0*. (2015). Retrieved September 06, 2017, from <https://goo.gl/a9WJf9>
- Kirschner, P., Sweller, J., & Clark, R. E. (2006). Why unguided learning does not work: An analysis of the failure of discovery learning, problem-based learning, experiential learning and inquiry-based learning. *Educational Psychologist*, 41(2), 75-86.

- Kong Siu Cheung & Song Yanjie. (2014). The Impact of a Principle-based Pedagogical Design on Inquiry-based Learning in a Seamless Learning Environment in Hong Kong. *Journal of Educational Technology & Society*, 17(2), 127-141.
- Lee Horng-Yi. (2014). Inquiry-based Teaching in Second and Foreign Language Pedagogy. *Journal of Language Teaching & Research*, 5(6), 1236-1244. doi: 10.4304/jltr.5.6.1236-1244
- Miller, B., & Taber-Doughty, T. (2014). Self-Monitoring Checklists for Inquiry Problem-Solving: Functional Problem-Solving Methods for Students with Intellectual Disability. *Education and Training in Autism and Developmental Disabilities*, 49(4), 555-567.
- Mobile Learning Basics*. (n.d.). Retrieved April 23, 2016, from <https://goo.gl/vVywzB>
- Pedaste, M., Mäeots, M., Leijen, Ä., & Sarapuu, T. (2012). Improving Students' Inquiry Skills through Reflection and Self-Regulation Scaffolds. *Technology, Instruction, Cognition & Learning*, 9.
- Pedaste, M., Mäeots, M., Siiman, L. A., Jong, T. D., Riesen, S. A., Kamp, E. T., & Tsourlidaki, E. (2015). Phases of inquiry-based learning: Definitions and the inquiry cycle. *Educational Research Review*, 14, 47-61. doi: 10.1016/j.edurev.2015.02.003
- Pilasombat, P. (2016). *Development of the Instructional Process Based on Inquiry Approach and Situated Learning Approach to Promote Ability in Conducting Research of Teacher Students*, Doctoral dissertation, Chulalongkorn University, Thailand. (in Thai) (พัชรภรณ์ พิลาสมบัติ. (2559). การพัฒนาระบบการเรียนการสอนตามแนวคิดการสืบสอบและการเรียนรู้เชิงสถานการณ์เพื่อส่งเสริมความสามารถในการทำวิจัยของนักศึกษาครู. (วิทยานิพนธ์ปริญญาครุศาสตรดุษฎีบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย).
- Puncreobutr, V. (2016). Education 4.0: New Challenge of Learning. *St. Theresa Journal of Humanities and Social Sciences*, 2(2).
- Rooney, C. (2012). How am I using inquiry-based learning to improve my practice and to encourage higher order thinking among my students of mathematics?. *Educational Journal of Living Theories*, 5(2), 99-127.

- Sabourin, J., Rowe, J., Mott, B., & Lester, J. (2012). *Exploring affect and inquiry in open-ended game-based learning environments*. Paper presented at the Workshop on Emotions in Games for Learning in conjunction with the 11th International Conference on Intelligent Tutoring Systems.
- Saxena, S. (2013). Use of Mobile Technology for Inquiry-Based Learning. Retrieved May 02, 2016, from <https://goo.gl/CnMYho>
- Seol Sunmi, Sharp Aaron, & Kim Paul. (2011). *Stanford Mobile Inquiry-based Learning Environment (SMILE): using mobile phones to promote student inquires in the elementary classroom*, Paper presented at the Proceedings of the 2011 International Conference on Frontiers in Education: Computer Science & Computer Engineering.
- Spronken-Smith, R. (2012). Experiencing the process of knowledge creation: The nature and use of inquiry-based learning in higher education. In *International Colloquium on Practices for Academic Inquiry. University of Otago*.
- Stoddart, T., Pinal, A., Latzke, M., & Canaday, D. (2002). Integrating Inquiry Science And Language Development For English Language Learners. *Journal of Research in Science Teaching*, 39(8), 664-687.
- Stronge, J. H., Grant, L. W., & Xu, X. (2015). The Changing Roles of Teachers: What Research Indicates. Part I of II. Retrieved September 06, 2017, from <https://goo.gl/FdnYc2>
- Thaiposri, P., & Wannapiroon, P. (2015). Enhancing students' critical thinking skills through teaching and learning by inquiry-based learning activities using social network and cloud computing. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 174, 2137-2144.
- The Academy of Inquiry-Based Learning*. (n.d.). Retrieved May 06, 2016, from <https://goo.gl/BAPPik>
- The Intellectual and Policy Foundations of the 21st Century Skills Framework*. (2007). Retrieved September 06, 2017, from <https://goo.gl/zBZAUX>

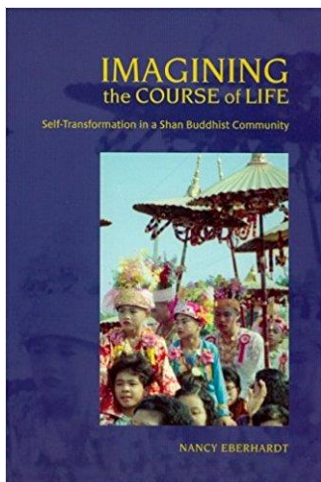
บทวิจารณ์หนังสือ (Book Review)

Imagining the Course of Life: Self-Transformation in a Shan Buddhist Community¹

ผี ขวัญ คน: ความหมายและความสัมพันธ์ของชีวิตคนไทใหญ่

ชัยพงษ์ สำเนียง²

Chaipong Samnieng³



บทความนี้ ผู้เขียนต้องการปริทัศน์หนังสือที่มีความสำคัญต่อการศึกษาทางมานุษยวิทยา โดยศึกษาวัฒนธรรมและการใช้ชีวิตของชาวไทใหญ่ในช่วงชีวิตต่างๆ เพื่อหล่อหลอมอัตลักษณ์เฉพาะของกลุ่มชาติพันธุ์ ในบทความมีประเด็นนำเสนอ 2 ประเด็น คือ (1) ขวัญ ชีวิต ตัวตน คน ผี และพุทธศาสนา: สิ่งประกอบสร้างตัวตนของชาวไทใหญ่ (2) ตัวตนของคนไทใหญ่ เพื่ออธิบายการสร้างตัวตนของคนไทใหญ่ และทำความเข้าใจพื้นที่ทางวัฒนธรรม ในที่นี้จึงมีนัยของพื้นที่ในการช่วงชิงความหมายต่างๆ ในโครงสร้างของความสัมพันธ์เชิงอำนาจในสังคม ภายใต้ความหมายของการนิยามการมีชีวิตและตัวตนอยู่ในสังคม

1. เกริ่นนำ

งานเรื่อง *Imagining the Course of Life: Self-Transformation in a Shan Buddhist Community* ของ Nancy Eberhardt เป็นงานศึกษาภาคสนามในหมู่บ้านของชาวฉาน (ไทใหญ่) ในภาคเหนือของไทย ซึ่งนำเสนอความคิดของชาว “ไทใหญ่” ว่าด้วยตัวตนและ

¹ Eberhardt, Nancy. (2006). *Imagining the course of life: self-transformation in a Shan Buddhist community*. Honolulu: University of Hawaii Press. ISBN 9789749511329

² ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ 50200 อีเมล: chaipong08@gmail.com

³ Department of Sociology and Anthropology, Faculty of Social Sciences, Chiang Mai University, Chiang Mai 50200. E-mail: chaipong08@gmail.com

บุคคลในเรื่องเส้นทางชีวิตที่เชื่อมกับโครงสร้างท้องถิ่น ในกระบวนการดังกล่าว เธอให้ความสนใจไปที่ตัวแบบที่ขัดแย้งกันในประเพณีของอเมริกัน-ยุโรป เรื่องปัจเจกบุคคลและใช้ชุดคำอธิบายที่เป็นสากลซึ่งอยู่บนวิธีคิดแบบคู่ตรงข้าม โดยใช้แนวทางการศึกษาที่เรียกว่า Ethnopsychology⁴ เพื่อทำความเข้าใจว่าคนไทยใหญ่ มีโลกทัศน์/จักรวาลทัศน์ ในการอธิบายการพัฒนาตัวตนให้ถึงพร้อมสมบูรณ์ในช่วงชีวิตได้อย่างไร และจากการศึกษาชุมชนชาวไทยใหญ่ ณ บ้านกอมู จังหวัดแม่ฮ่องสอน⁵ Eberhardt ค้นพบว่า ทฤษฎีการพัฒนาตัวตนของคนไทยใหญ่นั้นอยู่บนความเชื่อเรื่องขวัญ ผี และพุทธศาสนาแบบเถรวาทที่สัมพันธ์กับชีวิตของชาวไทยใหญ่ในแต่ละช่วงของชีวิต

การศึกษานี้ใช้วิธีการทางมานุษยวิทยาโดยการลงภาคสนามอย่างเข้มข้นและนำมาสู่ข้อถกเถียงเรื่องการศึกษาการพัฒนาของตัวตนให้สมบูรณ์ของมนุษย์ (human development) ในช่วงชีวิต (course of life) รวมทั้งนำเอางานภาคสนามในแนวจิตวิเคราะห์ มานุษยวิทยา ประวัติศาสตร์วัฒนธรรม และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา เพื่ออธิบายกระบวนการพัฒนาตัวตนของบุคคลตั้งแต่เกิด แก่ เจ็บและตายของคนไทยใหญ่ที่ไม่สามารถอธิบายได้ด้วยทฤษฎีจิตวิทยาแบบตะวันตกอย่างเดียว แต่การอธิบายดังกล่าวต้องอาศัยบริบทของพื้นที่ โดย Eberhardt ศึกษาพัฒนาการชีวิต และการมองโลกของชาวไทยใหญ่ผ่านพิธีกรรมต่างๆ เพื่อให้เข้าใจความเปลี่ยนแปลงของชีวิตมนุษย์ในช่วงเวลาต่างๆ ผ่านความเชื่อเรื่องขวัญ ผี คน และพุทธศาสนา

2. ขวัญ ชีวิต ตัวตน คน ผี และพุทธศาสนา: สิ่งประกอบสร้างตัวตนของชาวไทยใหญ่

ชาวไทยใหญ่มีความเชื่อว่ามนุษย์ทุกคนมีขวัญ ที่สถิตอยู่ท่ามกลางร่างกายของมนุษย์ โดยขวัญจะสถิตอยู่ตามอวัยวะของมนุษย์ ขวัญเป็นสิ่งที่อยู่ในร่างกายทุกคน ขวัญมีลักษณะเบา เคลื่อนไหวได้ ไม่อาจเห็นเป็นรูปเป็นร่างได้ ขวัญแฝงอยู่ในคน สัตว์และสิ่งของ เมื่อใดที่ขวัญอ่อนลงหรือหย่อนจะทำให้สภาวะของร่างกายและจิตใจของเจ้าของขวัญจะรู้สึกเสียใจ ตกใจ ท้อใจ เมื่อเจ้าของขวัญมีขวัญดีจะรู้สึกสุขสบายใจและกล้าหาญ มีพลังเต็มเปี่ยมเพราะ

⁴ คือ การศึกษาผ่านการหล่อหลอมบุคลิกภาพของผู้คนผ่านพิธีกรรม ความเชื่อ และวิถีชีวิตในเรื่องหนึ่งๆ ซึ่งในงานนี้แสดงผ่านงานศพ งานบอยสาบลง การเข้าวัด แล้วนำมาสู่บุคลิกภาพของชาวไทยใหญ่ในแต่ละช่วงวัย

⁵ การศึกษาทางมานุษยวิทยาเรามากกปิดชื่อหมู่บ้าน และผู้คนที่เราศึกษา การใช้สถานที่ ผู้คนจึงเป็นชื่อที่เราสมมติขึ้น เพื่อไม่ทำให้คนนั้นๆ ได้รับผลกระทบจากการศึกษา

ก่อนที่จะเกิดมาเป็นคนต้องมีขวัญมาสู่ร่างของแม่ก่อน นอกจากนี้ เด็กที่มากเกิดจะมีความเชื่อมโยงกับคนในอดีต อาจเคยเป็นบรรพบุรุษ หรือคนที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

ส่วนคนที่ตายไปแล้วจะไม่มีขวัญ เพราะขวัญได้แตกออกจากร่างไป เพื่อหาที่สิงสถิตใหม่ หรือเกิดมาเป็นเด็กใหม่นั้นเอง พูดได้อีกอย่างว่า คนไทใหญ่มีความเชื่อเรื่องโลกหลังความตาย ที่คนตายไม่ได้ไปไหน แต่เวียนว่ายตายเกิดมาเป็นคนใหม่ ซึ่งหากคนเราไม่มีขวัญก็จะไม่สามารถมีชีวิตอยู่ได้

รูปภาพที่ 1 งานส่างลองวัดกู่เต้า ตำบลช้างเผือก อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่



ที่มา: เกรียงไกร จินะโกฏิ ถ่ายเมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2555

ส่วนผี คือ คนที่ตายและขวัญออกจากร่างกายแล้ว ซึ่งอาจมีทั้งร้ายและดี การตายที่ไม่ปกติก็อาจทำให้คนๆ นั้นกลายเป็นผีที่คนหวาดกลัว ส่วนผีที่ดีก็จะดลบันดาลหรือปัดเป่าทุกข์สุขให้คนได้ อย่างความเชื่อเรื่องผีเจ้าเมืองที่ไทใหญ่จะให้ความเคารพ เป็นที่บนบานศาลกล่าว ซึ่งผีอาจเป็นตัวทำให้ขวัญ หรือคนที่มีชีวิตอยู่เจ็บไข้ได้ป่วย จึงมีพิธีกรรมต่างๆ เพื่อสร้างหรือลดความไม่พอใจของผี ผ่านพิธีกรรมเช่นสรวง หรือการเลี้ยงผี

ความเชื่อเรื่องขวัญจึงเป็นความเชื่อในสิ่งเหนือธรรมชาติและอยู่นอกเหนือความเข้าใจของมนุษย์ ขวัญเป็นสิ่งที่ตัวคนแต่มีพลังอำนาจสามารถให้คุณและให้โทษแก่ชีวิตมนุษย์โดยที่

มนุษย์ไม่สามารถควบคุมได้ และไม่สามารถทำความเข้าใจในสิ่งนี้ได้ จึงทำให้เกิดมีพิธีกรรมเรียกขวัญเข้ามามีบทบาทหน้าที่สำคัญในการตอบสนองความต้องการทางจิตใจ เป็นการรักษาผู้ป่วยให้หายจากความเจ็บไข้ ซึ่งวิธีการรักษานี้มิใช่การรักษาทางร่างกายแต่เป็นการรักษาเยียวยาทางจิตใจ ช่วยทำให้บุคคลที่ได้รับการทำขวัญได้ผ่อนคลายความรู้สึกวิตกกังวล หรือความรู้สึกกลัวภายในจิตใจ ให้กลับมีพลัง มีกำลังใจเข้มแข็งขึ้น สามารถต่อสู้กับโรคภัยและเคราะห์ร้ายต่างๆ ได้ แต่ถ้าเมื่อใดที่ขวัญออกจากร่างกายไปแล้วถูกผีหน่วงเหนี่ยวจับไว้ หรือไปหลงอยู่ตามที่ต่างๆ จนกลับเข้าร่างเดิมไม่ได้ ผู้เป็นเจ้าของขวัญก็จะมีอาการเจ็บป่วยและเสียชีวิตได้

นอกจากนี้ ชาวไทใหญ่ยังเข้าใจว่าความเจ็บป่วยที่เกิดขึ้นโดยไม่ทราบสาเหตุ หรือเยียวยารักษามานานก็ยังไม่หาย เนื่องด้วยขวัญมีอันเป็นไปในทางที่ไม่ดี จึงต้องพึ่งพาผู้มีวิชาหรือคนขำ⁶ เข้ามาช่วยในการเรียกขวัญให้คืนมา โดยมีเครื่องเช่นสังวैयाเพื่อให้ขวัญพึงพอใจ

คนในวัยเด็กจะเป็นกลุ่มคนที่มีขวัญอ่อน หรือสามารถเสียขวัญได้ง่าย ชาวไทใหญ่เชื่อว่าเด็กเป็น “ภาวะกำกวม” ระหว่างคนกับผี นำมาสู่การปฏิบัติต่อเด็กที่จะมีอภิสิทธิ์มากกว่าผู้ใหญ่ ไม่ได้ถูกควบคุมมากนัก

การที่เด็กจะก้าวผ่านมาเป็นผู้ใหญ่ เด็กผู้ชายอาจผ่านการบวชเป็น “ส่างลอง” โดยชาวไทใหญ่เชื่อว่า “เด็ก” เป็นผู้ที่มี “ความบริสุทธิ์” มากกว่าผู้ใหญ่ การบวชจึงทำให้ได้บุญกุศลมากกว่า การบวชเป็นส่างลองจึงเป็นการก้าวผ่านสู่ความเป็นผู้ใหญ่ แต่ในขณะเดียวกันผู้หญิงกลับไม่สามารถเข้าสู่ร่มผ้าเหลืองได้ ผู้หญิงได้เข้ามามีบทบาทในการอุปถัมภ์ส่างลอง หรือเป็นแม่ขำ เพื่อปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ชายเป็นผู้ที่เข้าถึงศาสนาได้ แต่ผู้หญิงมีบทบาทเป็นผู้อุปถัมภ์คำชูปุทธศาสนา (อานันท์ กาญจนพันธุ์ และชัยพงษ์ สำเนียง, 2559)

การทำบุญเพื่อให้เกิดมาในชาติหน้าดีกว่าชาตินี้ เป็นความเชื่อ/โลกทัศน์ของชาวไทใหญ่ ที่เชื่อว่าการที่เราเกิดมาในชาตินี้ล้วนเป็นสิ่งที่เราทำในชาติก่อน ฉะนั้นในชาตินี้จึงต้องสร้างกุศลเพื่อให้เกิดมาดีกว่าในชาติหน้า ผ่านพิธีการอ่าน หรือฟัง “ลิกธรรม”⁷ เพื่อให้ได้อานิสงส์ผลบุญ ซึ่งความเชื่อเรื่องบุญ/กรรม เป็นโลกทัศน์/จักรวาลทัศน์ที่ทำให้

⁶ คนที่มีวิชาอาจเกิดจากการที่เคยป่วยมาก่อนแล้วหายในภายหลัง และสามารถรับรู้ติดต่อกับสิ่งศักดิ์สิทธิ์ได้ และได้กลายมาเป็นผู้รักษาคนอื่น เช่น การผ่นเห็นคาถาอาคม หรือวิธีการช่วยคน เป็นต้น

⁷ คือ การฟังสวดจากจเร หรือหมอฟีพิธีกรรมของชาวไทใหญ่ ส่วนใหญ่เป็น เรื่องชาดก ธรรมะต่างๆ ซึ่งเชื่อว่ามีอานิสงส์เหมือนการฟังธรรม

เกิดการจัดตำแหน่งแห่งที่ของคน โดยคนที่เกิดมาดี รวย หรือมีความสุขล้วนเกิดจากการกระทำในอดีต ส่วนคนที่เกิดมาทุกข์ จน ก็เกิดจากการกระทำในอดีต ทำให้นัยหนึ่งเป็นการยอมรับชะตากรรม ไม่ต่อสู้ จำยอม และหวังแก้ตัวในชาติหน้า ชาตินี้เป็นเพียงเวลาการเปลี่ยนผ่านต้องทำกุศลเพื่อให้เกิดใหม่ชาติหน้า หรือพูดได้ว่าสามารถแก้ตัวได้ในชาติหน้า

รูปภาพที่ 2 ส่างลอง (เณร) วัดกุ้เต้า ตำบลช้างเผือก อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่



ที่มา: เกรียงไกร จินะโกฏิ ถ่ายเมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2555

นอกจากนี้ ความเชื่อทางพุทธศาสนาของชาวไทยใหญ่ยังมีความสัมพันธ์กับความเชื่อพื้นถิ่น (ขวัญ ผี) ควบคู่กัน แม้ว่าจะเชื่อว่าศาสนาพุทธทำให้หลุดพ้น แต่ในช่วงเปลี่ยนผ่านของชีวิต ขวัญ/ผี ก็มีอิทธิพลที่จะดลบันดาลให้เกิดเหตุการณ์ต่างๆ ได้ พุทธในที่นี้จึงเป็นพุทธแบบอุษาคเนย์ที่ปะปนด้วยตัวตนของคนท้องถิ่น

คน ขวัญ ผี และพุทธศาสนาจึงมีความสำคัญกับชาวไทยใหญ่เป็นเทคโนโลยีที่ประกอบสร้างความเป็นตัวตนของชาวไทยใหญ่ที่เชื่อมสัมพันธ์โลกนี้กับโลกหน้า และโลกภายนอก เป็นการผนวกเอาโลกที่มองไม่เห็นมาอยู่ภายใต้ตัวตน อันนำมาสู่ปฏิบัติการผ่านพิธีกรรมต่างๆ เพื่อสร้างเสถียรภาพระหว่างโลกของคน ขวัญ และผี

3. ตัวตนของคนไทใหญ่

งานของ Eberhardt แสดงให้เห็นว่าคนไทใหญ่สร้างตัวตนผ่านพิธีกรรมต่างๆ เป็นการประกอบสร้างตัวตนผ่านความเป็นปัจเจก ผ่านการรับเอาขวัญเข้ามาเป็นส่วนหนึ่ง ซึ่งมีส่วนคล้ายกับงานของ ชิเกฮารุ ทานาเบ (2555, น. 141-169) ที่ศึกษาความเชื่อเรื่องขวัญ ฝึกับการประกอบสร้างตัวตนคนเมือง โดยขวัญหรือคน มีการปรับเปลี่ยนเลื่อนไหลไปได้ สถานการณ์ของความเปลี่ยนแปลง คนจึงให้ความหมายต่อตนเองและโลกที่ปรับเปลี่ยนไป ในกรณีนี้ทานาเบได้ใช้คนทรงที่เป็นเทคโนโลยีของอำนาจ เพื่อบำบัดอารมณ์และสร้างสมดุลระหว่างคนกับโลกภายนอก

ในส่วนของงานของ Eberhardt ได้ศึกษาพิธีกรรมต่างๆ ของไทใหญ่อย่างละเอียดเพื่อเข้าใจตัวตน พัฒนาการทางชีวิตของชาวไทใหญ่จากวัยเด็กที่เป็นการเรียนรู้เพื่ออยู่ในโลก และวัยชราที่ปลีกตัวออกจากโลกเพื่อเข้าใจตนเองผ่านการเข้าวัด ซึ่งในโลกของตะวันออก ให้ความหมายต่อความแก่เฒ่าในแง่ของผู้มีประสบการณ์ผ่านโลกมามาก เป็นผู้รู้ แตกต่างจากตะวันตกที่ทำให้เห็นว่าความแก่เฒ่าเป็นภาระ เป็นวัยที่มีอรรถประโยชน์น้อย ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างในการให้คุณค่าของชีวิต และมุมมองต่อโลกระหว่างตะวันออกและตะวันตก ซึ่ง Eberhardt ต้องการแสดงให้เห็นผ่านพิธีกรรมและความเชื่อของชาวไทใหญ่ ภายใต้โลกทัศน์และจักรวาลทัศน์ผ่านพิธีกรรมอย่างละเอียด เพื่ออธิบายว่าตัวตนของคนสามารถมองภายใต้ปฏิบัติการในชีวิตประจำวัน และเป็นเรื่องพื้นที่ที่ไม่อาจเหมือนกันในพื้นที่ต่างๆ งานชิ้นนี้เป็นการเก็บข้อมูลภาคสนามอย่างเข้มข้น ทำให้เห็นรายละเอียดในชีวิตของคนไทใหญ่ในช่วงต่างๆ ซึ่งเป็นการผสมผสานวิธีการมานุษยวิทยาและจิตวิทยา และสร้างวิธีการศึกษาแบบ Ethnopsychology ที่เห็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงทั้งด้านชีวิตจิตใจ และตัวตนของคนนั้น ๆ

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

ชิเกฮารุ ทานาเบ. (2555). *พิธีกรรมและปฏิบัติการ ในสังคมชาวนาภาคเหนือของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาชาติพันธุ์และการพัฒนา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

อานันท์ กาญจนพันธุ์ และชัยพงษ์ สำเนียง. (2559). พื้นที่ชีวิตแรงงานข้ามชาติไทใหญ่: การสร้างตัวตนและความเป็นพลเมืองในพื้นที่วัฒนธรรม. *วารสารสังคมศาสตร์*, 28(1), 111-153.

ภาษาอังกฤษ

Eberhardt, N. (2006). *Imagining the Course of Life: Self-Transformation in a Shan Buddhist Community*. Honolulu: University of Hawaii Press.

แนวทางการจัดทำต้นฉบับบทความ เพื่อส่งขอรับการพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มีกำหนดออกปีละ 2 ฉบับ ฉบับที่ 1 มกราคม-มิถุนายน และฉบับที่ 2 กรกฎาคม-ธันวาคม มีระบบการพิจารณาก่อนลงบทความโดยผู้ประเมินซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาที่เกี่ยวข้อง จำนวน 2 คน โดยใช้ระบบ Double-blind peer review

1. ประเภทของบทความ และขอบเขตเนื้อหาของบทความที่รับตีพิมพ์

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ เปิดรับบทความทั้งภาษาไทย และภาษาอังกฤษประเภทต่างๆ ดังนี้

- 1) บทความวิจัย
- 2) บทความวิชาการ
- 3) บทความปริทัศน์ (Reviewed articles)
- 4) บทวิจารณ์หนังสือ (Book review)

ซึ่งมีเนื้อหาทางด้านรัฐศาสตร์ การเมืองการปกครอง การระหว่างประเทศ รัฐประศาสนศาสตร์ และสาขาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

2. คุณลักษณะของบทความที่รับตีพิมพ์

- 1) บทความที่มีความยาวประมาณ 15-20 หน้า กระดาษ A4 ไม่รวมรูปภาพและตาราง และสำหรับบทความประเภท บทความปริทัศน์ หรือบทวิจารณ์หนังสือ ควรมีความยาวประมาณ 5-10 หน้า กระดาษ A4 (โดยมีระยะขอบของกระดาษ (Margins) ดังนี้ ขอบบนและขอบซ้าย 1.25 นิ้ว ขอบล่างและขอบขวา 1 นิ้ว และระยะห่างระหว่างบรรทัดเท่ากับ 1 (single space))
- 2) จะต้องเป็นบทความที่เขียนขึ้นมาใหม่ (Original article) ไม่เคยตีพิมพ์เผยแพร่ที่ไหนมาก่อน (Redundant publication) หากเป็นบทความที่เคยนำเสนอในที่ประชุมวิชาการ หรืองานสัมมนาวิชาการที่เคยหนึ่งมาก่อน หรือเป็นบทความมีเป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ หรือการแปลงานจากภาษาอื่น จะต้องมีการอ้างอิงโดยระบุไว้ในเชิงอรรถ และบทความนั้นจะต้องมีการปรับแก้ให้เป็นไปตามมาตรฐานทางวิชาการ

- 3) ผู้เขียนบทความจะต้องไม่ส่งบทความตีพิมพ์มากกว่าหนึ่งวารสารในเวลาเดียวกัน (Simultaneous submission)
- 4) จะต้องไม่เป็นบทความที่ละเมิด หรือคัดลอกผลงานของผู้อื่น (Plagiarism) รวมถึงการคัดลอกผลงานตนเองโดยมิชอบ (self-plagiarism)
- 5) จะต้องเป็นบทความที่มีการจัดรูปแบบ และจัดเตรียมข้อมูลครบถ้วนตามรายละเอียดที่กำหนดในเอกสารฉบับนี้

3. การส่งบทความเพื่อขอรับการพิจารณาตีพิมพ์

ขอให้ผู้เขียนนำส่งเอกสาร / ข้อมูล ดังรายการด้านล่าง

- 1) แบบฟอร์มนำส่งบทความ ซึ่งผู้เขียนรับรองว่าบทความที่นำส่งมานั้น เป็นผลงานของผู้เขียนเอง ไม่เคยตีพิมพ์ที่ไหนมาก่อน และไม่อยู่ระหว่างเสนอให้วารสารอื่นพิจารณา จำนวน 1 ฉบับ (ดาวน์โหลดแบบฟอร์มได้ที่ <https://www.tci-thaijo.org/index.php/polscicmujournal>)
 - 2) ไฟล์ดิจิทัลของ
 - (1) บทความต้นฉบับที่มีการจัดรูปแบบตามรายละเอียดที่วารสารกำหนดนามสกุล .pdf
 - (2) บทความต้นฉบับที่มีการจัดรูปแบบตามรายละเอียดที่วารสารกำหนดนามสกุล .doc หรือ .docx และ
 - (3) รูปภาพที่ใช้ประกอบในบทความ นามสกุล .jpg, .jpeg หรือ RAW หรือ TIFF ความละเอียด 300 Pixel / High Resolution ขนาดไฟล์ไม่ต่ำกว่า 500KB
- มายังกองบรรณาธิการโดยผ่านทางระบบ TCI-ThaiJO วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ เว็บไซต์ <https://www.tci-thaijo.org/index.php/polscicmujournal>

การส่งบทความเพื่อขอรับการพิจารณาตีพิมพ์บทความกับทางวารสาร ไม่มีค่าธรรมเนียมการตีพิมพ์บทความ (page charge)

ติดต่อสอบถามข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่

กองบรรณาธิการวารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ที่อยู่ 239 ถนนห้วยแก้ว ตำบลสุเทพ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ 50200 โทรศัพท์ 0-5394-2995 โทรสาร 0-5394-2988 อีเมล: polscicmujournal@gmail.com

4. การจัดเตรียมต้นฉบับบทความ

4.1 รูปแบบของตัวอักษร

ขอให้ผู้เขียนใช้ตัวอักษรที่มีขนาด ชนิด และการจัดรูปแบบ ดังนี้

รายการ	ภาษาไทย (TH Sarabun PSK)			English (TH Sarabun PSK)		
	ขนาด	ชนิด	การจัดเรียง	Size	Type	Alignment
ชื่อเรื่อง / Title	20	หนา	ตรงกลาง	20	Bold	Center
ชื่อผู้เขียน / Author (s)	16	หนา	ชิดขวา	16	Bold	Right Alignment
สังกัดผู้แต่ง / Affiliation (s) (แสดงในรูปแบบ footnote)	14	ธรรมดา	ชิดซ้าย	14	Regular	Justify
หัวข้อบทความย่อ / Abstract Title	16	หนา	ตรงกลาง	16	Bold	Center
เนื้อหาบทความย่อ / Abstract	16	ธรรมดา	กระจายแบบไทย	16	Regular	Justify
คำสำคัญ / Keywords	16	หนา	ชิดซ้าย	16	Bold	Left Alignment
หัวข้อเรื่อง / Heading	16	หนา	ชิดซ้าย	16	Bold	Left Alignment
หัวข้อย่อย / Sub headings	16	หนา+เอ่น	ชิดซ้าย	16	Bold+Italic	Left Alignment
เนื้อหา / Article	16	ธรรมดา	กระจายแบบไทย	16	Regular	Justify
ชื่อตารางและชื่อรูปภาพ / Table or Figure title	16	หนา	ชิดซ้าย	16	Bold	Left Alignment
หัวตาราง / Heading row	14	หนา	กลาง	14	Bold	Left Alignment
ข้อความในตาราง หรือภาพ / text in the table or figure	14	ธรรมดา	ชิดซ้ายหรือขวา	14	Regular	Left or Right Alignment
เชิงอรรถ / footnote	14	ธรรมดา	กระจายแบบไทย	14	Regular	Justify
หัวข้อเอกสารอ้างอิง / References Title	16	หนา	กลาง	14	Bold	Left Alignment
เอกสารอ้างอิง / References	16	ธรรมดา	กระจายแบบไทย	16	Regular	Justify

4.2 องค์ประกอบของบทความ

รายการ	คำอธิบาย
ชื่อเรื่อง / Title	ระบุชื่อเรื่องทั้งภาษาไทย และภาษาอังกฤษ ชื่อเรื่องไม่ควรยาวเกินไป และครอบคลุมสาระของบทความ และมีความสอดคล้องกันระหว่างภาษาไทยและภาษาอังกฤษ
ชื่อผู้เขียน / Author (s)	- ระบุชื่อผู้แต่งทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ - ไม่ควรระบุตำแหน่งทางวิชาการ ยศ ตำแหน่งทางทหาร คำนำน้าชื่อ รวมทั้งสถานภาพ (อาทิ นักศึกษาปริญญาเอก, อาจารย์ที่ปรึกษา, คณบดี) ทั้งที่ด้านหน้าและท้ายชื่อผู้แต่ง
สังกัดผู้แต่ง / Affiliation (s)	- ระบุชื่อหน่วยงานที่ผู้แต่งสังกัด ในเชิงอรรถ โดยเรียงจากหน่วยงานระดับต้นไปจนถึงหน่วยงานหลัก แล้วจึงระบุจังหวัด รหัสไปรษณีย์ ประเทศ และอีเมล (ขอให้ระบุอีเมลอย่างน้อยสำหรับผู้แต่งหลัก (Corresponding author)) - หากหน่วยงานที่ผู้แต่งสังกัดเป็นภาษาไทย ให้ระบุรายละเอียดหน่วยงานที่ผู้แต่งสังกัดเป็นภาษาอังกฤษ ในบรรทัดถัดจากชื่อหน่วยงานที่สังกัดภาษาไทย
บทคัดย่อ / Abstract	จัดทำบทคัดย่อทั้งภาษาไทย และภาษาอังกฤษ ที่มีความสอดคล้องกัน และแต่ละส่วนควรมีความยาวไม่เกิน 10 บรรทัด
คำสำคัญ / Keywords	ระบุคำสำคัญจำนวนไม่เกิน 5 คำ โดยคำสำคัญแต่ละคำ ให้แสดงทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษซึ่งมีความหมายตรงกัน
เนื้อหา / Content	- ควรประกอบด้วยส่วนของความนำ เนื้อหา และบทสรุป - การใช้คำศัพท์เฉพาะทางวิชาการ - กรณีคำภาษาอังกฤษที่มีการใช้ทับศัพท์ภาษาไทยอย่างแพร่หลาย ให้เขียนเป็นภาษาไทยตามที่มีการบัญญัติศัพท์ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน โดยไม่ต้องแสดงคำศัพท์ภาษาอังกฤษประกอบ อาทิ อินเทอร์เน็ต อิเล็กทรอนิกส์ - กรณีคำภาษาอังกฤษที่ยังไม่มีการใช้แพร่หลาย ให้เขียนคำแปลภาษาไทยหรือคำทับศัพท์ โดยแสดงคำศัพท์ภาษาอังกฤษ และอักษรย่อ (ถ้ามี) ประกอบในวงเล็บ ทั้งนี้ การเขียนคำศัพท์ภาษาอังกฤษในวงเล็บ ให้ใช้ตัวพิมพ์เล็กทั้งหมด ยกเว้นคำที่มีอักษรย่อหรือคำเฉพาะ จึงจะขึ้นต้นคำด้วยตัวพิมพ์ใหญ่ และควรเขียนคำภาษาอังกฤษกำกับครั้งแรกเพียงครั้งเดียวครั้งต่อไป ไม่จำเป็นต้องเขียนภาษาอังกฤษกำกับอีก เช่น องค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) - กรณีคำทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษที่มีการใช้อักษรย่อ ให้ระบุคำเต็มและอักษรย่อในครั้งแรกที่มีการกล่าวถึง และครั้งต่อไปให้ใช้อักษรย่อเพียงอย่างเดียว อาทิ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ครั้งต่อไปใช้ อปท., องค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) ครั้งต่อไปใช้ UN

รายการ	คำอธิบาย
	■ การแสดงตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพ (1) ให้แสดงชื่อตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพ ด้านบนตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพ และใส่หมายเลขกำกับตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพ โดยเรียงตามลำดับการนำเสนอในเรื่อง (2) หากเป็นตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพที่อ้างอิงมาจากแหล่งข้อมูลอื่น ให้อ้างอิงที่มาโดยแสดงที่มาไว้ใต้ตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพ (ใช้รูปแบบการอ้างอิงแบบนามปี) และดำเนินการให้เป็นไปตามข้อกำหนดเกี่ยวกับลิขสิทธิ์ (3) หากมีหมายเหตุประกอบตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพ ให้ใส่หมายเหตุไว้บรรทัดใต้ที่มา ■ เชิงอรรถ (footnote) ในเนื้อหา ใช้สำหรับการอธิบายขยายความจากในเนื้อหาเท่านั้น ไม่ใช้สำหรับการอ้างอิงเอกสารในเรื่อง (การอ้างอิงเอกสารในเรื่องใช้รูปแบบการอ้างอิงในเนื้อหา (In-text citation))
การอ้างอิงเอกสารในเนื้อหา / In-text citation	ใช้รูปแบบการอ้างอิงในเนื้อหา (In-text citation) แบบนามปี (Name-and-year system) ใน ระบบ American Psychological Association 6 th edition (APA6) (ดูรายละเอียดในหัวข้อ การอ้างอิงในเนื้อหาและการลงรายการเอกสารอ้างอิง)
เอกสารอ้างอิง / References	■ ให้แสดงรายการเอกสารอ้างอิงตอนท้ายของบทความ โดยใช้รูปแบบเอกสารอ้างอิงในระบบ APA โดยผู้เขียนต้องตรวจสอบข้อมูลการอ้างอิงให้ครบถ้วนสมบูรณ์ รวมทั้งรายการเอกสารอ้างอิงจะต้องครอบคลุมรายการที่มีการอ้างอิงในเนื้อหา ■ ให้แสดงรายการเอกสารอ้างอิงโดยเรียงลำดับตามตัวอักษร และให้เรียงรายการเอกสารอ้างอิงที่เป็นสิ่งพิมพ์ภาษาไทยก่อน แล้วจึงตามด้วยรายการเอกสารอ้างอิงที่เป็นสิ่งพิมพ์ภาษาต่างประเทศ

4.3 การอ้างอิงในเนื้อหา และการลงรายการบรรณานุกรม

4.3.1 การอ้างอิงในเนื้อหาแบบนามปี ในระบบ APA

(4) การอ้างอิงในเนื้อหาแบบนามปี ในระบบ APA สามารถทำได้ ดังนี้

- อ้างอิงโดยชื่อผู้แต่งอยู่ในเนื้อความ เช่น เก่ง เขียนดี (2559, น.1) ได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ..., Smith (2016) defines public policy as...,
- อ้างอิงโดยลงรายการชื่อผู้แต่ง, ปี, เลขหน้าในเครื่องหมายวงเล็บ เช่น (เก่ง เขียนดี, 2559, น.1), (Smith, 2016, p.1)

- (5) กรณีผู้แต่ง 1 คน ผู้แต่งที่เป็นชาวไทยให้ใส่ทั้งชื่อ และนามสกุล หากผู้แต่งเป็นชาวต่างประเทศ ให้ใส่เฉพาะ นามสกุล แต่ถ้ามีรายการเอกสารอ้างอิงที่มีผู้แต่งชาวต่างประเทศที่มีนามสกุลเดียวกัน ให้ลงรายการด้วยชื่อย่อ และตามด้วยนามสกุล เพื่อให้ผู้อ่านสามารถแยกแยะรายการอ้างอิงในหน้ารายการเอกสารอ้างอิงได้ อาทิ (เก่ง เขียนดี, 2559, น. 1), (Smith, 2016, p. 1), A. B. Smith (2015) and C. D. Smith (2016)
- (6) กรณีผู้แต่ง 2 คน ให้ลงรายการด้วยชื่อผู้แต่งทั้งสองคนทุกครั้งที่อ้าง โดยผู้แต่งชาวไทย ให้คั่นระหว่างชื่อด้วยคำว่า “และ” เช่น (เก่ง เขียนดี และชยัน อดทน, 2559) และผู้แต่งชาวต่างประเทศ ให้คั่นระหว่างชื่อด้วย “and” เช่น Smith and Adam (2016) แต่ถ้าชื่อผู้แต่งอยู่ในวงเล็บ ใส่เครื่องหมาย “&” แทนคำว่า “and” เช่น (Smith & Adam, 2016)
- (7) กรณีผู้แต่ง 3-7 คน ให้ลงเฉพาะชื่อคนแรก และตามด้วยคำว่า “และคณะ” สำหรับผู้แต่งภาษาไทย และ “et al.” สำหรับผู้แต่งชาวต่างชาติ เช่น (เก่ง เขียนดี และคณะ, 2559, น. 1), (Smith et al., 2016, p. 102)
- (8) กรณีผู้แต่งมากกว่า 7 คนขึ้นไป ให้ลงรายการด้วยชื่อผู้แต่ง คนที่ 1 และตามด้วยคำว่า “และคณะ” สำหรับผู้แต่งภาษาไทย และ “et al.” สำหรับผู้แต่งชาวต่างชาติ เช่น (เก่ง เขียนดี และคณะ, 2559, น. 1) , (Smith, et al., 2016, p. 101)
- (9) สิ่งพิมพ์คนละรายการ พิมพ์คนละปี แต่มีผู้แต่งคนเดียวกัน หรือกลุ่มเดียวกัน และผู้เขียนต้องการอ้างอิงพร้อมๆ กัน ให้ลงรายการด้วยชื่อผู้แต่ง ตามด้วยปีที่พิมพ์ โดยเรียงลำดับปีที่พิมพ์จากเก่าไปใหม่ และคั่นระหว่างปีด้วยเครื่องหมาย “,” เช่น (เก่ง เขียนดี, 2555, 2559), (Smith, 2014, 2016)
- (10) สิ่งพิมพ์คนละรายการ พิมพ์ปีเดียวกัน แต่มีผู้แต่งคนเดียวกัน หรือกลุ่มเดียวกัน และผู้เขียนต้องการอ้างอิงพร้อมๆ กัน ให้ลงรายการด้วยชื่อผู้แต่ง ตามด้วยปีที่พิมพ์ โดยลงอักษร ก, ข, ค กำกับหลังปีที่พิมพ์สำหรับผู้แต่งคนไทย และ a, b, c สำหรับผู้แต่งชาวต่างประเทศ และคั่นระหว่างปีด้วยเครื่องหมาย “,” เช่น (เก่ง เขียนดี, 2555ก, 2555ข), (Smith, 2014a, 2014b)
- (11) การอ้างอิงสิ่งพิมพ์หลายรายการ ผู้แต่งต่างกัน พร้อมกัน ให้คั่นแต่ละรายการด้วยเครื่องหมาย “;” เรียงลำดับตามตัวอักษรชื่อ (หรือนามสกุล) ผู้แต่ง เช่น (เก่ง เขียนดี, 2559; มานะ พยายาม, 2558), (Adam, 2014; Smith & Potter, 2016)

- (12)กรณีผู้แต่งที่เป็นหน่วยงานหรือสถาบัน ให้ลงรายการครั้งแรกด้วยชื่อเต็มของหน่วยงาน/สถาบัน และตามด้วยชื่อย่อในวงเล็บ “[...]” และการอ้างครั้งต่อไปใช้แต่ชื่อย่อ ยกเว้น การอ้างชื่อมหาวิทยาลัยให้ใส่ชื่อเต็มทุกครั้ง เช่น ครั้งแรก (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ [สสส.], 2558) ครั้งถัดไป (สสส., 2558)
- (13)กรณีที่เป็นเอกสารไม่ปรากฏชื่อผู้แต่ง ให้แสดงรายการโดยระบุชื่อสิ่งพิมพ์นั้นแทนชื่อผู้แต่ง โดย หากเป็นสิ่งพิมพ์ประเภทบทความ ให้ใส่ชื่อบทความ ในเครื่องหมายอัฒประกาศ เช่น (“นโยบายสาธารณะ”, 2559) หากเป็นสิ่งพิมพ์ประเภทหนังสือ ให้ใส่ชื่อหนังสือโดยใช้ตัวเอน เช่น (มาตรฐานการเผยแพร่ผลงานวิจัยและผลงานทางวิชาการ, 2555)
- (14)กรณีการอ้างถึงสิ่งพิมพ์ที่ปรากฏในเอกสารอื่น ให้ลงรายการโดยภาษาไทยใช้คำว่า “อ้างถึงใน” และภาษาต่างประเทศใช้ “as cited in” เช่น (เก่ง เขียนดี, 2555 อ้างถึงใน มานะ พยายาม, 2559), (Smith, 2015 as cited in Adam, 2016) ในกรณีนี้ให้ผู้เขียนแสดงรายการเอกสารอ้างอิงท้ายบทความเฉพาะรายการที่ตนเองอ่านมาโดยตรง เช่น จากตัวอย่างรายการเอกสารอ้างอิงท้ายบทความจะมีเฉพาะรายการของ “มานะ พยายาม, 2559” เท่านั้น ไม่ต้องแสดงรายการของ “เก่ง เขียนดี, 2555”
- (15)การอ้างถึงข้อมูลจากการสัมภาษณ์ การติดต่อทางโทรศัพท์ หรือทางช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ เช่น อีเมล เว็บไซต์ ให้ใส่ตำแหน่งงานหรือสถานะของผู้ให้ข้อมูล หรือกลุ่มของผู้ให้ข้อมูลตามที่นำเสนอไว้ในการศึกษาวิจัย เช่น ประชาชน/ข้าราชการ ตามด้วยคำว่า “การสื่อสารส่วนบุคคล” สำหรับชาวไทย และ “personal communication” สำหรับชาวต่างประเทศ เช่น (ผู้บริหารคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, การสื่อสารส่วนบุคคล, 20 กันยายน 2559), (1st student, personal communication, September 20, 2016) ทั้งนี้ หากผู้เขียนต้องการอ้างอิงชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ข้อมูลโดยเปิดเผยชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ ผู้เขียนจะต้องได้รับการอนุญาตจากผู้ให้สัมภาษณ์เป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น

4.3.2 การลงรายการบรรณานุกรม ในระบบ APA

- รายการเอกสารที่ปรากฏใน เอกสารอ้างอิง (Reference) ทำยบบทความ จะต้องเป็นรายการเอกสารที่มีการอ้างถึงในเนื้อหาบทความ (Citation in text) เท่านั้น
- การลงรายการบรรณานุกรมสำหรับสิ่งพิมพ์แต่ละประเภท มีรายละเอียดดังนี้

ประเภทสิ่งพิมพ์	รูปแบบการลงรายการบรรณานุกรม
หนังสือ / ตำรา	ชื่อผู้แต่ง./ (ปีที่พิมพ์)./ ชื่อเรื่อง./ สถานที่พิมพ์:/ ชื่อสำนักพิมพ์.
หนังสือรวมบทความ	ชื่อผู้แต่ง (บก.)./ (ปีที่พิมพ์)./ ชื่อเรื่อง./ สถานที่พิมพ์:/ ชื่อสำนักพิมพ์. Author(s) (Ed. ถ้ามีหลายคนใช้ Eds)./ (year of publication)./ <i>Book title</i> ./ Place:/ Publisher.
บทความในหนังสือรวมบทความ	ชื่อผู้แต่ง./ (ปีที่พิมพ์)./ ชื่อบทความ./ ใน/ ชื่อบรรณาธิการ/ (บก.)./ ชื่อหนังสือ./ (น./ เลขหน้า-เลขหน้า)./ สถานที่พิมพ์:/ ชื่อสำนักพิมพ์. Author(s)./ (year of publication)./ Article title. / In/ Editor/ (Ed. ถ้ามีหลายคนใช้ Eds)./ <i>Book title</i> ./ (p. ถ้ามีหลายหน้าใช้ pp./ page number-page number)./ Place:/ Publisher.
บทความในวารสาร	ชื่อผู้แต่ง./ (ปีที่พิมพ์)./ ชื่อบทความ./ ชื่อวารสาร./ ปีที่/ (ฉบับที่)./ เลขหน้าที่ปรากฏบทความ-เลขหน้า. Author(s)./ (year of publication)./ Article title. / <i>Journal</i> , / Vol/ (No), / page number-page number.
รายงานการวิจัย	ชื่อผู้แต่ง./ (ปีที่พิมพ์)./ ชื่อเรื่อง./ (รายงานการวิจัย)./ สถานที่พิมพ์:/ ชื่อสำนักพิมพ์. Author(s)./ (year of publication)./ <i>title</i> ./ (Research report)./ Place:/ Publisher.
เอกสารการประชุมทางวิชาการ (Proceedings, Symposium)	ชื่อผู้แต่ง./ (ปีที่พิมพ์)./ ชื่อบทความ./ ใน/ ชื่อการประชุมหรือการสัมมนา/ (น./ เลขหน้า-เลขหน้า)./ สถานที่พิมพ์:/ ชื่อสำนักพิมพ์. Author(s)./ (year of publication)./ Article title. / In/ Title of Conference. / (pp./ page number-page number)./ Place:/ Publisher.
ผลงานนำเสนอในงานประชุมวิชาการ	ชื่อผู้แต่ง./ (ปีที่น่าเสนอ./ เดือนที่น่าเสนอ)./ ชื่อผลงาน./ การนำเสนอในชื่อการประชุมหรือการสัมมนา./ สถานที่จัดการประชุม. Author(s)./ (year of publication./ month)./ <i>title</i> ./ In/ Title of Conference. / Place.
หนังสือแปล	ชื่อผู้แต่งหนังสือต้นฉบับที่แปลเป็นภาษาไทยแล้ว./ (ปีที่พิมพ์หนังสือแปล)./ ชื่อหนังสือที่แปลแล้ว./ (ชื่อหนังสือต้นฉบับ)/ (ชื่อผู้แปล./ ผู้แปล)./ สถานที่พิมพ์หนังสือแปล:/ สำนักพิมพ์./ (ต้นฉบับพิมพ์/ ปี/ ค.ศ. หรือ พ.ศ. ที่พิมพ์ต้นฉบับ)

ประเภทสิ่งพิมพ์	รูปแบบการลงรายการบรรณานุกรม
วิทยานิพนธ์ และ ปริญญาานิพนธ์	ชื่อผู้แต่ง./ (ปีที่พิมพ์)./ชื่อวิทยานิพนธ์หรือปริญญาานิพนธ์./ (วิทยานิพนธ์ชื่อ ปริญญา),/ชื่อสถาบันการศึกษา. Author./ (year of published)./ <i>Doctoral dissertation or Master's thesis Title</i> ./ (Doctoral dissertation or Master's thesis)/Institute.
บทความจาก หนังสือพิมพ์	ชื่อผู้แต่ง./ (ปีที่พิมพ์, /วัน/เดือน)./ชื่อบทความ./ชื่อหนังสือพิมพ์, น./เลขหน้า. Author./ (year of published, /mm/dd)./Article title./ <i>Newspaper Title</i> , p./page number.
เอกสารอิเล็กทรอนิกส์ หรือเอกสารจาก ฐานข้อมูล	ชื่อผู้แต่ง./ (ปี)./ชื่อเอกสาร./สืบค้นเมื่อ/วันที่/เดือน/ปี, /จาก/URL (แบบย่อ*) หรือชื่อฐานข้อมูล. Author./ (year of published)./Title./Retrieved/mm/dd,/year,/from/ URL or name of database.

■ การระบุชื่อผู้แต่ง มีรายละเอียดดังนี้

- (1) ผู้แต่งชาวไทย ลงรายการด้วยชื่อ แล้วตามด้วยนามสกุล ผู้แต่งชาวต่างประเทศ ลงรายการด้วยนามสกุล และตามด้วยชื่อแรกและชื่อกลางซึ่งใช้อักษรย่อ ยกเว้น ผู้แต่งชาวจีน ญี่ปุ่น และเวียดนาม ให้พิมพ์ “ชื่อสกุล” ตามด้วย “ชื่อ” โดยไม่กลับชื่อ หรือใส่เครื่องหมายจุลภาคคั่นระหว่าง “ชื่อสกุล” กับ “ชื่อ” เช่น Chao Wu-chi พิมพ์ Chao Wu-chi
- (2) ผู้แต่ง 2 คน ให้ลงชื่อผู้แต่งทุกคน โดยใช้คำว่า “และ” (สำหรับคนไทย) และ “&” (สำหรับชาวต่างประเทศ) คั่นระหว่างชื่อ
- (3) ผู้แต่ง 3-6 คน ในครั้งแรกให้ลงชื่อผู้แต่งทุกคน คั่นระหว่างชื่อด้วยเครื่องหมาย “,” และคั่นก่อนชื่อคนสุดท้ายด้วย “, และ” ในภาษาไทย และ “, &” ในภาษาอังกฤษ ในการอ้างอิงซ้ำครั้งต่อไป ลงเฉพาะชื่อผู้แต่งคนแรก ตามด้วยคำว่า “, และคณะ” สำหรับงานเขียนภาษาไทย หรือ “, et al.” สำหรับงานเขียนภาษาต่างประเทศ
- (4) ผู้แต่งมากกว่า 7 คน ให้ลงชื่อผู้แต่งคนแรก ถึงคนที่ 6 และตามด้วย และคณะ หรือ et al.
- (5) สิ่งพิมพ์ที่ไม่ปรากฏชื่อผู้แต่ง ให้ใส่ชื่อสิ่งพิมพ์ (หนังสือ หรือวารสาร) ด้วยตัวเอน แทน และตามด้วยปีที่พิมพ์ เช่น ชื่อหนังสือ./ (ปีที่พิมพ์)./สถานที่พิมพ์:/สำนักพิมพ์.

- คำย่อสำหรับการลงรายการบรรณานุกรม

ภาษาไทย		ภาษาอังกฤษ	
อักษรย่อ	ย่อมาจาก	อักษรย่อ	ย่อมาจาก
ม.ป.ป.	ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์	n.d.	no date
ม.ป.ท.	ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์	N.P.	no place
ม.ป.พ.	ไม่ปรากฏสำนักพิมพ์	n.p.	No publisher

- สิ่งพิมพ์ที่อยู่ระหว่างรอพิมพ์ ให้ใช้ข้อความ “(อยู่ระหว่างรอพิมพ์)” สำหรับภาษาไทย และ “(in press)” สำหรับภาษาอังกฤษ



กองบรรณาธิการวารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
239 ถ.หัวขี้เหล็ก ถ.สุเทพ อ.เมือง จ.เชียงใหม่ 50200
โทรศัพท์ +66-5394-2995 โทรสาร +66-5394-2988
อีเมล polscicmujournal@gmail.com

Editorial Board
Political Science and Public Administration Journal
Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University
239 Huay Kaew Rd., Muang, Chiang Mai 50200
Tel. +66-5394-2995 Fax. +66-5394-2988
E-mail polscicmujournal@gmail.com

