

PSPA J

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

Political Science and Public Administration Journal

ปีที่ 15 ฉบับที่ 2
(กรกฎาคม-ธันวาคม 2567)

Vol. 15 No. 2
(July-December 2024)

E-ISSN 2985-2269



คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่



วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
Political Science and Public Administration Journal

ปีที่ 15 • ฉบับที่ 2 • กรกฎาคม-ธันวาคม 2567

Volume 15 • Number 2 • July-December 2024

ISSN 2985-2269 (Online)

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
Political Science and Public Administration Journal

ISSN 2985-2269 (Online)

1. วัตถุประสงค์

- (1) เพื่อเป็นแหล่งเผยแพร่ผลงานทางวิชาการของคณาจารย์ นักวิชาการ นักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา และผู้สนใจทั่วไป
- (2) เพื่อส่งเสริมและกระตุ้นให้เกิดการวิจัย พัฒนาและเผยแพร่องค์ความรู้ด้านรัฐศาสตร์ในสาขาวิชาการเมือง การปกครอง การระหว่างประเทศ และรัฐประศาสนศาสตร์

2. ขอบเขตเนื้อหา

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ รับพิจารณาบทความวิชาการ บทความวิจัย และบทความปริทัศน์ ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับสาขาวิชาการเมือง การปกครอง การระหว่างประเทศ และรัฐประศาสนศาสตร์

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: polscicmujournal@gmail.com

เว็บไซต์: <https://so05.tci-thaijo.org/index.php/polscicmujournal>

6. การพิจารณาบทความ

(1) กองบรรณาธิการพิจารณาก่อนการรับบทความในเบื้องต้น โดยพิจารณาจากความสอดคล้องของเนื้อหาของบทความกับขอบเขตเนื้อหาของวารสาร ความน่าสนใจ การนำเสนอองค์ความรู้ใหม่ และความครบถ้วนตามมาตรฐานวิชาการ และจะพิจารณาความซ้ำซ้อนของบทความโดยการนำบทความเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบการคัดลอกผลงานการเขียนทางวิชาการผ่านโปรแกรม Turnitin

(2) บทความที่ผ่านการพิจารณาก่อนการรับจากกองบรรณาธิการเบื้องต้นจะถูกนำเสนอให้ผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาที่เกี่ยวข้อง อย่างน้อย 3 คน พิจารณา โดยใช้ระบบ Double-blind peer review (ผู้พิจารณาไม่ทราบชื่อผู้เขียน และผู้เขียนไม่ทราบชื่อผู้พิจารณา)

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

(4) ในกรณีที่จำเป็นต้องมีการแก้ไข หรือปรับปรุงบทความ ให้ผู้เขียนแก้ไขบทความ และนำส่งกองบรรณาธิการภายใน 15 วันนับตั้งแต่วันที่ได้รับการพิจารณา

(5) การตรวจสอบความถูกต้องทางภาษา ของบทความย่อภาษาอังกฤษ (Abstract) และเนื้อหาของบทความ กรณีที่เป็นบทความภาษาอังกฤษ เป็นความรับผิดชอบของผู้เขียน ที่จะต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามหลักไวยากรณ์ และรูปแบบการใช้ภาษาอังกฤษ ตั้งแต่ก่อนนำส่งบทความเข้าสู่ระบบ และตลอดกระบวนการพิจารณาบทความ วารสารมีสิทธิ์ปฏิเสธการตีพิมพ์บทความในกรณีที่ผู้เขียนไม่ดำเนินการแก้ไขภาษาอังกฤษให้มีความถูกต้องตามข้อเสนอแนะของกองบรรณาธิการ

(6) กองบรรณาธิการจะนำบทความที่ผ่านการพิจารณาและแก้ไขแล้ว เข้าสู่กระบวนการเรียงพิมพ์ และการตีพิมพ์เผยแพร่ โดยกองบรรณาธิการจะแจ้งกำหนดการตีพิมพ์เผยแพร่เบื้องต้นให้ผู้เขียนทราบ

• เนื้อหาและข้อมูลที่ลงตีพิมพ์ในวารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ถือเป็นข้อคิดเห็นและความรับผิดชอบของผู้เขียนบทความโดยตรง ซึ่งกองบรรณาธิการวารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย หรือร่วมรับผิดชอบใดๆ

The article content is a personal opinion and the responsibility of the author that is not an opinion or responsibility of the editorial team.

• คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ไม่รับผิดชอบต่อเนื้อหาที่นำมาจากเว็บไซต์ภายนอกที่ถูกร้างในบทความในวารสาร ความถูกต้องของ URL ที่ถูกอ้างนั้นสามารถสืบค้นได้เมื่อวันที่ผู้เขียนเขียนบทความ

The Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University is not responsible for third-party websites or their content. URL links were active at time of writing.

• บทความและข้อมูลที่ได้รับการตีพิมพ์ในวารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ถือเป็นลิขสิทธิ์ของวารสาร หากบุคคลหรือหน่วยงานใดต้องการนำข้อมูลไปเผยแพร่ ขอให้อ้างอิงแหล่งที่มาด้วย

Articles and content published in this journal are the copyright of the Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University. Any content from this journal that are republished must be cited.

กองบรรณาธิการ

ที่ปรึกษา

รศ.ดร.ไพลิน ภู่อินาพันธุ์

คณบดีคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

ผู้ทรงคุณวุฒิประจำกองบรรณาธิการ

ศ.ดร.กิตติ ประเสริฐสุข

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รศ.ดร.ธัญวัฒน์ รัตนศักดิ์

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

บรรณาธิการ

ผศ.ดร.นฤตม์ เจริญศรี

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

กองบรรณาธิการ

รศ.ดร.ธวัชชัย ตู้อทองคำ

สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

รศ.ดร.บัณฑิต จันทรโรจนกิจ

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รศ.ดร.ภิญญาพันธุ์ พจนะลาวัณย์

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง

รศ.ดร.พฤติ หงษ์ตระกูล

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ผศ.ดร.ไกรวุฒิ ใจคำปัน

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ผศ.ดร.ณัฐกร วิทิตานนท์

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่

ผศ.ดร.ณัฐพล ตันตระกูลทรัพย์

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ผศ.ชาลินี สอนพลา

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

อ.ดร.กมลพร กัญชนะ

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

Assoc. Prof. Dr. Ron Bridget Vilog

International Studies Department, De La Salle University

Asst. Prof. Dr. Lee Kian Cheng

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

Dr. Guo Hai

Institute of Public Policy, South China University of Technology

Dr. Khang Nguyen Tran

Faculty of International Relations University of Social Sciences and Humanities, Vietnam National University

Mrs. Maki Aoki-Okabe

Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO)

เลขานุการกองบรรณาธิการ

น.ส.สิริมา ชินสมุทร

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

วารสารฉบับนี้เต็มไปด้วยความหลากหลายของเนื้อหาที่สะท้อนปัญหาในสังคม ซึ่งไม่ได้ถูกวิเคราะห์ในเชิงสถาบันเพียงอย่างเดียว แต่การเข้าใจปัญหาสังคม ปรากฏการณ์ และความสัมพันธ์ของตัวแสดงและปัจจัยต่างๆ ล้วนต้องการวิธีการศึกษาที่หลากหลายมิติ บทความที่ปรากฏในวารสารฉบับนี้จึงมีเนื้อหาที่ให้พื้นที่กับปัญหาที่แตกต่างหลากหลายกัน ไม่ว่าจะเป็นปัญหายาเสพติด ขอทาน ก๊าซเรือนกระจก ฝุ่นควัน และปัญหาท้องถิ่นต่างๆ

คำถามที่ผู้เขียนทั้งหลายพยายามตอบคำถามก็คือการพยายามสืบค้นไปยังต้นตอของปัญหา การวิเคราะห์หลักไถ่และเครื่องมือที่ใช้แก้ไขปัญหา และการดูความสำเร็จ อุปสรรค และโอกาสของความพยายามในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว วารสารฉบับนี้เสนอประเด็นที่แตกต่างหลากหลายเพื่อให้เป็นหนึ่งในพื้นที่ทางวิชาการที่สำคัญที่จะนำไปสู่การถกเถียง พุดคุย ต่อยอด หรือหักล้าง โดยหวังว่าจะทำให้เกิดการเจริญเติบโตทางปัญญา หรือนำไปสู่การคิดข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องไม่มากนัก

นฤตม์ เจริญศรี
บรรณาธิการ

ความลึกลับในการกำหนดนโยบายยาเสพติด: ศึกษาเปรียบเทียบนโยบายกัญชาและ
นโยบายยาสูบ พ.ศ 2560-2566

พิษณุวัฒน์ ยามรม

1-28

การนำนโยบายควบคุมการขทานไปปฏิบัติ พ.ศ. 2563

สุรศักดิ์ วงศ์ษา และสุวิชา เป้าอารีย์

29-66

The Study of Myanmar Egress: Civil Society in Partnership with the State

Mon Mon Myat

67-88

การนำนโยบายลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกไปปฏิบัติ: ศึกษากรณีผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน
ขนาดเล็ก

อภิษฐา จันทร์ฉลอง

89-124

บทบาท ข้อจำกัด และปัญหาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้

บุญวันต์ จิตประคอง

125-154

ผลกระทบของโควิด-19 เชิงเศรษฐกิจและความพึงพอใจต่อมาตรการภาครัฐ
ของผู้ประกอบการร้านอาหารและเครื่องดื่มในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่

ชาติชาย ปัจฉิมวัฒนพงศ์

155-186

พิษณุโลกเมืองสมุนไพร: นโยบายการเคลื่อนย้ายสมุนไพรไทยจากสวนหลังบ้าน
สู่ภาคอุตสาหกรรม

วสันต์ ปวนป็นวงศ์

187-216

ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละออง
ขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอนไปปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสมุทรปราการ

ดวงนภา สุวรรณ และจิรวัฒน์ เมธาสุทธิรัตน์

217-250

แนวทางการสร้างกลไกและพัฒนาตัวแบบในการบริหารจัดการท้องถิ่น
ผ่านการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม

วลัยพร ชิมศรี และศุภณัฐ ทรัพย์นาวิ

251-292

สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล แนวคิดความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์
และขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา

วันพัฒน์ ยงมวิทยา

293-326

แนวทางการจัดทำดัชนีบทความ เพื่อส่งเสริมการพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารรัฐศาสตร์
และรัฐประศาสนศาสตร์

327-336

ความลักลั่นในการกำหนดนโยบายยาเสพติด:

ศึกษาเปรียบเทียบนโยบายกัญชาและนโยบายยาสูบ พ.ศ. 2560-2566

พิษณุวัฒน์ ยาพรม¹

วันที่รับบทความ: 14 กันยายน 2566

วันที่แก้ไขครั้งสุดท้าย: 12 พฤศจิกายน 2566

วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 17 พฤศจิกายน 2566

บทคัดย่อ

นับตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ 20 การปฏิรูปกฎหมายยาเสพติดถูกพูดถึงอย่างแพร่หลายในหลายประเทศ เพื่อนำมาใช้ประโยชน์ทางการแพทย์และลดทอนอาชญากรรม แต่การคัดสรรพืชบางชนิดออกจากบัญชีสารเสพติดในสังคมไทยกลับตอบสนองผลประโยชน์ของคนบางกลุ่ม บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความลักลั่นในการกำหนดนโยบายยาเสพติดในประเทศไทย พ.ศ. 2560-2566 โดยเปรียบเทียบระหว่างนโยบายกัญชาและยาสูบ ด้วยการเก็บข้อมูลเอกสาร และนำแนวคิดการทำนโยบายให้ถูกกฎหมาย และตัวแบบชนชั้นนำ มาใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์ ผลการศึกษาพบว่า 1) รัฐบาลได้ส่งเสริมให้ประชาชนปลูกกัญชาในฐานะพืชเศรษฐกิจ พร้อมขับเคลื่อนการปลดล็อกกัญชาโดยอาศัยช่องทางของกระทรวงสาธารณสุข รวมถึงผลักดันกฎหมายกัญชาเสรีในฐานะกฎหมายปฏิรูปอันเป็นกลไกพิเศษที่ทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายสั้นลง แต่ร่างพระราชบัญญัติกัญชา กัญชง พ.ศ. ... ที่เป็นกฎหมายเฉพาะในการควบคุมการใช้ประโยชน์จากกัญชากลับไม่ถูกนำมาพิจารณาควบคู่ไปด้วย ทำให้เกิดภาวะสุญญากาศในการป้องกันผลกระทบต่อสังคม ขณะเดียวกันกลุ่มเครือข่ายชนชั้นนำได้เตรียมการจัดตั้งบริษัทประกอบธุรกิจกัญชาก่อนที่จะมีการประกาศกระทรวงสาธารณสุขปลดล็อกกัญชาเสรีเพียงไม่กี่เดือน 2) ในทางตรงกันข้าม รัฐบาลได้เพิ่มมาตรการควบคุมการบริโภคบุหรี่อย่างเข้มงวดผ่านมาตรการปรับโครงสร้างภาษี เป็นเหตุให้การยาสูบแห่งประเทศไทย เกษตรกรชาวไร่ยาสูบและรัฐสูญเสียรายได้จำนวนมหาศาล

คำสำคัญ การกำหนดนโยบายสาธารณะ, ชนชั้นนำ, กัญชา, ยาสูบ

¹ นิสิตหลักสูตรรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพฯ 10330 อีเมล: pitsanuwat.ya@gmail.com

The Paradox in Drug Policymaking: Comparative Study of Cannabis Policy and Tobacco Policy in 2017-2023

Pitsanuwat Yaprom²

Received: 14 September 2023

Revised: 12 November 2023

Accepted: 17 November 2023

Abstract

Since the beginning of the 20th century, drug law reform has been widely discussed in many countries for medical purposes and decriminalization. However, the selection of certain plants from the list of addictive substances in Thai society serves the interests of certain groups of people. This article therefore aims to study the paradox in drug policymaking in Thailand in 2017-2023 by comparing cannabis and tobacco policies by documentary research and applying the concept of legalization and the elite model are used as analytical frameworks. The results of the study found that 1) The government has encouraged people to grow cannabis as an economic crop, is ready to drive the unlocking of cannabis using the channels of the Ministry of Public Health including pushing for free cannabis laws as a reform law, which is a special mechanism that shortens the consideration of draft laws. However, the draft Cannabis and Hemp Act B.E....., which is a specific law to control the use of cannabis, has not been considered along with it. This creates a vacuum in preventing impacts on society. At the same time, elite network groups had been preparing to set up cannabis business companies only a few months before the Ministry of Public Health announced the unlocking of cannabis. 2) On the contrary, the government has tightened measures to control cigarette consumption through tax restructuring measures. As a result, the Tobacco Authority of Thailand, tobacco farmers and the government lost huge amounts of revenue.

Keywords Public Policymaking, Elites, Cannabis, Tobacco

² Doctor of Philosophy Program in Political Science, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, Bangkok 10330. E-mail: pitsanuwat.ya@gmail.com

1. บทนำ

ในประเทศที่ประชาธิปไตยไม่มั่นคงคนส่วนน้อยที่อยู่บนยอดพีระมิดหรือเรียกว่า กลุ่มชนชั้นนำ (Elite) ที่เพียบพร้อมไปด้วยอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจและการทหาร มักเป็นผู้กำหนดนโยบายสาธารณะที่สัมพันธ์กับความเชื่อ ค่านิยมที่ตัวเองยึดถือ แม้จะมีคำกล่าวอ้างว่าเพื่อประโยชน์ของประชาชนแต่สิ่งเหล่านั้นกลับเป็นเพียงมายาคติ (Dye, 1984, p. 20; มยุรี อนุমানราชธน, 2552, น. 51) เช่นเดียวกับการปฏิรูปกฎหมายยาเสพติดในสังคมไทยที่กำลังเป็นที่ถกเถียงกันถึงความถูกต้อง เหมาะสม และประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับ โดยเฉพาะกระบวนการปลดล็อกกัญชาออกจากบัญชียาเสพติดที่เริ่มก่อตัวขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม

เมื่อพรรคภูมิใจไทยขึ้นนโยบายกัญชาเสรีเป็นนโยบายหลักในการหาเสียงเลือกตั้งทั่วไป ปี พ.ศ. 2562 และได้รับคะแนนนิยมเป็นพรรคการเมืองอันดับสามร่วมจัดตั้งรัฐบาลกับพรรคพลังประชารัฐ โดยมีนายอนุทิน ชาญวีรกูล หัวหน้าพรรคภูมิใจไทย ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข นำมาสู่จุดเริ่มต้นของการถอดกัญชงและกัญชาออกจากบัญชียาเสพติด

กระบวนการทำกัญชาให้ถูกกฎหมายในประเทศไทยได้ดำเนินการผ่านสองมิติ มิติที่หนึ่งด้านกฎหมายโดยรัฐบาลและพรรคภูมิใจไทยอาศัยความได้เปรียบในตำแหน่งทางการเมืองริบเร่งผลักดันร่างการแก้ไขกฎหมายยาเสพติดเข้าสู่สภา ขณะเดียวกันก็ออกประกาศสาธารณสุขทยอยปลดล็อกส่วนประกอบต่างๆ ของกัญชาออกจากบัญชียาเสพติดให้โทษประเภทที่ห้า จนในท้ายที่สุดกัญชาถูกถอดออกจากสถานะสิ่งผิดกฎหมาย ในเวลาเดียวกันรัฐบาลได้เปลี่ยนภาพจำของกัญชาเสียใหม่จากสารเสพติดร้ายแรง “สู่สมุนไพรดูแลสุขภาพ และเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจ” พร้อมรณรงค์ให้ประชาชนหันมาปลูกกัญชาในครัวเรือนและเพื่อการค้าเชิงพาณิชย์มากขึ้น จนปัจจุบันประเทศไทยมีพื้นที่เพาะปลูกกัญชาประมาณ 946,443 ตารางเมตร จำนวน 955,438 ต้น ครอบคลุมทุกจังหวัด³ (กระทรวงสาธารณสุข, 2565ก) แต่สิ่งที่น่าประหลาดใจต่อนโยบายยาเสพติดของประเทศไทยคือ ในขณะที่กัญชาถูกส่งเสริมจากรัฐบาลอย่างแข็งขัน แต่พืชเศรษฐกิจอย่างยาสูบหรือบุหรี่ที่เคยสร้างรายได้ที่มั่นคงให้แก่เกษตรกรในหลายจังหวัดพื้นที่ภาคเหนือและภาคอีสานกลับถูกรัฐบาลควบคุมอย่างเข้มงวด ผ่านมาตรการปรับเพิ่มอัตราภาษี เป็นเหตุให้ชาวไร่ยาสูบหลายพันคนถูกลดทั้งโควตาการผลิตและพื้นที่เพาะปลูก จนในท้ายที่สุดต้องหันไปประกอบอาชีพอื่นแทน แม้จะมีการรวมกลุ่มเคลื่อนไหวเรียกร้องความช่วยเหลือจากรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแต่มาตรการช่วยเหลือยังไม่เพียงพอ ทั้งที่ในความเป็นจริงการผลิตพืชทั้งสองชนิดต่างสร้างผลกระทบต่อ

³ ข้อมูลสืบค้น ณ วันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2566

สังคมไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง แต่ปัญหาซึ่งมีผลประโยชน์ของชนชั้นนำอยู่เบื้องหลังกลับถูกให้คุณค่าและผลักดันจากรัฐบาลมากกว่า ทำให้เกิดคำถามสำคัญต่อการกำหนดนโยบายยาเสพติดของประเทศไทยว่า แท้ที่จริงวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปหรือแก้ไขกฎหมายยาเสพติดในช่วงเจ็ดปีที่ผ่านมาต้องการตอบสนองผลประโยชน์ของคนกลุ่มใด ชนชั้นล่างที่เป็นคนส่วนใหญ่ของสังคมได้ส่วนแบ่งคุณค่าอะไรจากนโยบายดังกล่าว บทความชิ้นนี้จึงมีเป้าประสงค์เพื่อศึกษาความลักลั่นในการกำหนดนโยบายยาเสพติดในประเทศไทย โดยเปรียบเทียบระหว่างนโยบายกัญชากับยาสูบ เพื่อเผยให้เห็นกลไกการผลักดันนโยบายของเหล่าชนชั้นนำ และความไม่สมมาตรของนโยบายยาเสพติดอันนำไปสู่ผลกระทบทางสังคมที่ประชาชนชาวไทยได้รับ

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อศึกษาความลักลั่นในการกำหนดนโยบายยาเสพติดในประเทศไทย พ.ศ. 2560-2566 โดยเปรียบเทียบระหว่างนโยบายกัญชาและยาสูบ

3. แนวคิดในการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้ได้อาศัยองค์ความรู้จากสองแนวคิดหลักคือการทำนโยบายให้ถูกกฎหมาย (Legalization) และตัวแบบชนชั้นนำ (Elite Model) มาใช้เป็นกรอบพิจารณาปรากฏการณ์ความลักลั่นในการกำหนดนโยบายยาเสพติดที่เกิดขึ้นในสังคมไทย โดยนิยามความลักลั่นในการกำหนดนโยบาย (Policy Paradox) ของบทความชิ้นนี้ หมายถึง สภาวะความย้อนแย้งในหลักการและความไม่เท่าเทียมกัน (Inequality) ของการแจกจ่ายทรัพยากรภายใต้กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะซึ่งมักมีคุณค่าบางอย่างหรือกลุ่มคนบางกลุ่มได้รับส่วนแบ่งและผลประโยชน์มากกว่าเสมอ (Stone, 2012, pp. 39-61)

3.1 การทำนโยบายให้ถูกกฎหมาย (Legalization)

การทำนโยบายให้ถูกกฎหมาย หมายถึง กระบวนการที่รัฐทำให้บางสิ่งซึ่งก่อนหน้านี้เคยผิดกฎหมายกลายเป็นสิ่งที่ถูกกฎหมาย เช่น การทำแท้ง การถือครองอาวุธปืน การค้าประเวณี การทำกรณียฆาต และยาเสพติด เป็นต้น การปฏิรูปกฎหมายยาเสพติดเป็นประเด็นที่ถูกพูดถึงอย่างแพร่หลายในศตวรรษ 20 หลังจากที่สหประชาชาติและนานาชาติต่างประสบความล้มเหลวและสูญเสียทรัพยากรจำนวนมหาศาลในการทำสงครามยาเสพติดในห้วงเวลาห้าสิบปีนับตั้งแต่มีการลงนามในอนุสัญญาเดี่ยวว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2504 (United Nations, 1961) ทว่าผลลัพธ์ที่ได้กลับสวนทางกัน โดยในรายงานยาเสพติดของสหประชาชาติปี พ.ศ. 2558 พบว่ามีจำนวนผู้ใช้ยาเสพติดทั่วโลกประมาณ 247,000,000 คน

นอกจากนี้ อุตสาหกรรมและการซื้อขายยาเสพติดยังมีมูลค่าสูงถึง 320,000,000,000 ดอลลาร์สหรัฐต่อปี (Rolles, 2017, p. 34) ส่งผลให้หลายประเทศต้องหันมาใช้วิธีการที่ละมุนละม่อมมากขึ้นผ่านการแก้ไขหรือปฏิรูปกฎหมายยาเสพติด ซึ่งมักมีคำศัพท์สำคัญสองคำที่ถูกใช้ทับซ้อนความหมายระหว่างการทำให้ยาเสพติดถูกกฎหมาย และการลดทอนความเป็นอาชญากรรม (Decriminalization)

ดักลาส ฮูซัก และปีเตอร์ เดอ มาร์เนฟฟ์ (Husak & Marneffe, 2006) เสนอว่าการทำให้ยาเสพติดถูกกฎหมาย หมายถึง การออกแบบหรือสร้างนโยบายที่ “ยกเลิก” สถานะสารเสพติดบางชนิดที่เคยผิดกฎหมายให้กลายเป็นสิ่งถูกกฎหมาย รวมถึงการยกเลิกบทลงโทษทางอาญา (ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ ริบทรัพย์สิน) แก่ผู้ผลิต ผู้ขาย และผู้เสพ (ที่บรรลุนิติภาวะ) เช่น การทำให้เฮโรइनและโคเคนจัดอยู่ในประเภทเดียวกับแอลกอฮอล์และบุหรี่ที่รัฐบาลอนุญาตให้มีการผลิตและซื้อ-ขายอย่างเสรี ส่วนการลดทอนความเป็นอาชญากรรม หมายถึง การที่สารเสพติดบางชนิดยังมีสถานะเป็นสิ่งผิดกฎหมายเพียงแค่ “ลด” บทลงโทษหรือยกเลิกโทษทางอาญาสำหรับผู้เสพและผู้ที่ครอบครองยาเสพติดในปริมาณเพียงเล็กน้อยหรือมีการปลูกและผลิตยาเสพติดบางชนิดไว้บริโภคในครอบครัว แลกเปลี่ยนกับเพื่อนฝูง และใช้ในทางการแพทย์ โดยไม่อนุญาตให้มีการผลิตและขายในเชิงพาณิชย์เพื่อลดแรงจูงใจในการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจแก่ผู้ที่ต้องการปฏิรูปกฎหมายยาเสพติดให้ถูกกฎหมายตลอดจนเพื่อประโยชน์โดยรวมในทางสาธารณะ เช่น กัญชา เป็นต้น

การปฏิรูปกฎหมายยาเสพติดในแต่ละประเทศต่างมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน ทั้งเพื่อประโยชน์ทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และสุขภาพของพลเมือง ประเทศที่เลือกใช้วิธีการทำให้ยาเสพติดถูกกฎหมาย ยกตัวอย่างเช่น อูรุกวัยที่ถือว่าเป็นประเทศแรกของโลกที่ทำให้กัญชาเป็นสิ่งถูกกฎหมาย ในปี พ.ศ. 2556 เพื่อต่อสู้กับปัญหาอาชญากรรมในประเทศเนื่องจากอัตราการฆาตกรรมที่สูงในแถบลาตินอเมริกาเป็นผลมาจากการแข่งขันและทำสงครามระหว่างกลุ่มเครือข่ายยาเสพติดที่ต้องการครองความเป็นใหญ่และผลกำไรอันมหาศาลจากการค้าขายภายใต้รัฐบาลที่อ่อนแอ ดังนั้น เพื่อตัดทอนผลประโยชน์ขององค์กรอาชญากรรมและการเข้าถึงยาเสพติดในตลาดมืด รัฐบาลอูรุกวัยจึงทำการปฏิรูปกฎหมายยาเสพติดเพื่อแยกกัญชาออกจากสารเสพติดประเภทออกฤทธิ์รุนแรง (Hard Drugs) ให้กลายเป็นยาเสพติดที่ไม่ออกฤทธิ์รุนแรง (Soft Drug) โดยให้การผลิตและจำหน่ายกัญชาอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล มีสาระสำคัญดังนี้ 1) รัฐบาลอนุญาตให้ประชาชนปลูกกัญชาในบ้านได้จำนวน 6 ต้น 2) ประชาชนสามารถเข้าร่วมเป็นสมาชิกคลับกัญชาได้ และ 3) ประชาชนสามารถซื้อกัญชาได้ 40 กรัมต่อเดือนในร้านขายยา อย่างไรก็ตาม ทั้งการปลูก การจัดตั้งคลับและการขายต้องผ่านการลงทะเบียนและได้รับการรับรองจากรัฐบาล (Hoffmann, 2020, pp. 178-187) คล้ายคลึง

กับกรณีเนเธอร์แลนด์ที่รัฐบาลอนุญาตและออกไปรับรองให้กับร้านกาแฟสามารถจัดตั้งคลับและขายกัญชาได้อย่างถูกกฎหมาย (International Drug Policy Consortium, 2013, p. 12)

ส่วนการลดทอนความเป็นอาชญากรรม ตัวอย่างประเทศที่เห็นได้ชัดและกลายเป็นต้นแบบ (Model) ให้หลายประเทศนำไปปรับใช้คือโปรตุเกส ที่ก่อนหน้านี้เคยมีจำนวนผู้ติดยาเสพติดและปัญหาอาชญากรรมสูงเป็นอันดับต้นๆ ของยุโรป โดยรัฐบาลโปรตุเกสเริ่มจากการยอมรับว่าปัญหายาเสพติดไม่สามารถขจัดให้หายไปจากสังคมได้ พร้อมเปลี่ยนโลกทัศน์ต่อยาเสพติดจาก “ปัญหาอาชญากรรม” ให้กลายเป็น “ปัญหาสุขภาพ” นำมาสู่การปฏิรูปกฎหมายยาเสพติดในปี พ.ศ. 2544 เพื่อลดอัตราโทษยาเสพติดสามชนิด ได้แก่ เฮโรอีน โคเคน และกัญชา แก่ผู้เสพและครอบครอง (เพื่อเสพมิใช่จำหน่าย) จากโทษทางอาญาเหลือเพียงโทษทางปกครองและทางแพ่ง ไล่ตั้งแต่การปรับเงินจำนวน 25-150 ยูโร ยึดใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ใบขับขี่ ห้ามเข้าสถานที่บางแห่ง ห้ามเดินทางออกนอกประเทศ (เป็นระยะเวลาหนึ่ง) ยึดทรัพย์สิน จนถึงตัดสวัสดิการทางสังคมต่างๆ ของรัฐ (Loo, Beusekom, & Kahan, 2002, pp. 50-59)

การปฏิรูปกฎหมายยาเสพติดถือว่าเป็นเจตจำนงสำคัญของรัฐบาลในการตอบโต้ปัญหายาเสพติดที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว อันก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพของพลเมือง โดยรัฐบาลได้หันมาให้ความสนใจกับการบำบัด รักษาฟื้นฟูและลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติดมากกว่าการปราบปรามด้วยความรุนแรง ผ่านการจัดตั้งคณะกรรมการยับยั้งการใช้อาสาเสพติดโดยมิชอบ (The Commission for a National Drug Strategy: CNDS) ในระดับท้องถิ่น 18 แห่ง (แทนที่จะใช้อำนาจของตำรวจและศาล) ซึ่งประกอบไปด้วยผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย ผู้เชี่ยวชาญทางการแพทย์ (แพทย์ จิตแพทย์ นักจิตวิทยา) และนักสังคมสงเคราะห์ ทำหน้าที่ในการคัดกรองและพิจารณาบทลงโทษแก่ผู้ใช้อาสาเสพติดว่าใช้ในปริมาณที่ถูกต้อง เหมาะสม และจำเป็นหรือไม่ หากมีการเสพหรือครอบครองเกินกฎหมายกำหนดจะได้รับโทษทางปกครองและแพ่งตามที่ได้กล่าวไปต้น แต่ในกรณีที่บุคคลถูกวินิจฉัยว่าครอบครองยาเสพติดเพื่อจำหน่ายจะถูกส่งเข้าสู่การพิจารณาในชั้นศาลในฐานะโทษทางอาญา (Loo et al., 2002, pp. 58-59) แตกต่างจากรัฐแคลิฟอร์เนียในสหรัฐฯ ที่แม้จะมีการปลดล็อกยาเสพติดบางชนิดออกจากบัญชีสารเสพติดให้โทษร้ายแรง ที่ผู้เสพไม่ต้องถูกดำเนินคดีทางอาญา ทว่ากลับต้องเข้าสู่กระบวนการบำบัดฟื้นฟูตามมาตรารัฐ (Husak & Marneffe, 2006, p. 6)

ผลของการดำเนินนโยบายลดทอนความเป็นอาชญากรรมทำให้อัตราการเสียชีวิตจากการใช้ยาเสพติดในโปรตุเกสอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าประเทศอื่นในยุโรป ยกตัวอย่างเช่นในปี พ.ศ. 2562 อัตราการเสียชีวิตจากการใช้ยาเสพติดในยุโรปเฉลี่ยอยู่ที่ 24 คนต่อประชากรหนึ่งล้านคน แตกต่างกับโปรตุเกสที่มีเพียง 6 คนต่อประชากรหนึ่งล้านคน นอกจากนี้

ปัญหาอาชญากรรมและการใช้ยาเสพติดในประเทศยังลดลงอย่างเห็นได้ชัด แม้ว่าในช่วงแรกหลังการปฏิรูปกฎหมายจะมีอัตราการใช้ยาเสพติดเพิ่มขึ้นเล็กน้อย แต่ภายหลังห้าปีกลับพบว่าการใช้ยาเสพติดลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในหมู่วัยรุ่นอายุ 15-24 ปี ที่มีอัตราการใช้ยาเสพติดต่ำสุดในยุโรป (Slade, 2020, pp. 2-3)

จากการทบทวนวรรณกรรมในส่วนนี้ทำให้เห็นถึงสภาพเงื่อนไขการก่อของปัญหารวมถึงนโยบาย กฎหมาย/บทลงโทษที่แต่ละประเทศเลือกใช้เพื่อบรรลุดัชนีประสงคของตนอย่างใดก็ตาม การพิจารณาการกำหนดนโยบายอันเป็นหลักแหล่งที่มาของอำนาจและความชอบธรรมก่อนที่นโยบายจะถูกนำไปปฏิบัติโดยเฉพาะในประเทศประชาธิปไตยไม่มั่นคงอย่างไทย ซึ่งเหล่านัชนั้นำเป็นตัแสดงสำคัญในการกำหนดนโยบายสาธารณะ จำเป็นต้องอาศัยตัแบบชนชั้นนำ มารวมในการพิจารณาเพื่อให้ครอบคลุมประเด็นที่ศึกษา

3.2 ตัแบบชนชั้นนำ (Elite Model)

ตัแบบนโยบาย (Policy Model) คือแผนภาพอย่างง่ายที่ช่วยให้เข้าใจกระบวนการทางการเมืองและการกำหนดนโยบายสาธารณะว่าอะไรคือจุดเน้นและตัแสดงสำคัญในการออกแบบนโยบายนั้นๆ ซึ่งที่ผ่านมามีกรอบตัแบบมากมายที่ช่วยอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น อาทิ ตัแบบเชิงเหตุผล ตัแบบกลุ่ม ตัแบบสถาบัน และตัแบบชนชั้นนำ เป็นต้น โดยตัแบบชนชั้นนำเสนอว่า “นโยบายสาธารณะถูกกำหนดจากความปรารถนาและค่านิยมของชนชั้นนำที่มีอำนาจในการปกครอง” (Dye, 1984, p. 20) แม้จะมีการอ้างอิงถึงความต้องการจากมวลชนแต่นั้นก็กลายเป็นเรื่องเล่ามายาคติ เพราะแท้ที่จริงในสังคมปิดหรือไม่เป็นประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์ ประชาชนมักไม่ให้ความสนใจและขาดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ จึงเป็นช่องว่างสำคัญที่กลุ่มชนชั้นนำฉกฉวยโอกาสในการกำหนดนโยบายเพื่อตอบสนองค่านิยม ความเชื่อ และผลประโยชน์ของตน

โทมัส อาร์ ดาย (Dye, 1984) ได้สรุปสาระสำคัญของตัแบบชนชั้นนำไว้ว่า โดยทั่วไปสังคมจะถูกแบ่งออกเป็นสองกลุ่ม คือคนส่วนใหญ่ที่ไม่มีอำนาจในการปกครองกับคนส่วนน้อยที่มีอำนาจทางสังคมเศรษฐกิจ และการเมืองอย่างล้นเหลือ พร้อมมีสิทธิในการตัดสินใจกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยชนชั้นนำจะไม่พยายามเปลี่ยนแปลงสังคมอย่างฉับพลันและเปิดโอกาสให้เฉพาะชนชั้นอื่น (Non-elite) ที่ยอมรับค่านิยมของพวกเขาเท่านั้นเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย เพื่อป้องกันการปฏิบัติและเพื่อรักษาตำแหน่งแห่งที่และค่านิยมของตนไม่ให้สูญหาย ด้วยเหตุนี้ นโยบายสาธารณะจึงเป็นภาพสะท้อนความปรารถนาและค่านิยมของชนชั้นนำมิใช่เพื่อผลประโยชน์โดยรวมของประชาชน ที่ถูกส่งตรงลงมายังประชาชนผ่านหน่วยงานรัฐและข้าราชการ มีลักษณะการกำหนดนโยบายจากบนลงล่าง (Top-down)

โดยกลุ่มชนชั้นนำสามารถแบ่งเป็นสามกลุ่มใหญ่ ได้แก่ ชนชั้นนำทางเศรษฐกิจ (Economic Elites) ชนชั้นนำทางการเมือง (Political Elites) และชนชั้นนำทางการทหาร (Military Elites) และทั้งสามกลุ่มนี้มีแนวโน้มที่จะผนึกกำลังเพื่อสร้างการครอบงำแข็งแกร่งและสมบูรณ์ในสังคม (Mills, 1956, pp. 8-9)

ในแง่ความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นนำกับการทำนโยบายให้ถูกกฎหมาย งานศึกษาของอัสเบล โบฮีเกซ (Bohigues, Guedes-Neto, & Santos, 2022) ได้ชี้ให้เห็นว่าประเทศที่ประชาธิปไตยไม่มั่นคงในภูมิภาคลาตินอเมริกา อุดมการณ์และทัศนคติของชนชั้นนำในฐานะสมาชิกสภานิติบัญญัติมีส่วนสำคัญอย่างมากในการกำหนดผลลัพธ์ของการปฏิรูปกฎหมายยาเสพติด รวมถึงกฎหมายอื่นๆ ที่ก่อนหน้านี้เคยผิดกฎหมายให้กลายเป็นสิ่งถูกกฎหมาย เช่น การทำแท้งเสรีและการแต่งงานระหว่างเพศเดียวกัน โดยประเทศที่เคร่งศาสนาและมีสัดส่วนจำนวนสมาชิกผู้แทนฝ่ายขวามือเป็นเสียงข้างมากในสภา เช่น ปานามา นิการากัว และฮอนดูรัส มักไม่ยินยอมและไม่เปิดโอกาสให้มีการปฏิรูปกฎหมายดังกล่าวเกิดขึ้น แตกต่างกับประเทศที่ชนชั้นนำเป็นพวกหัวก้าวหน้า (เสรีนิยม) เช่น อุรุกวัย เป็นตัวอย่างที่เห็นได้ชัดว่าผู้นำรัฐบาลและสมาชิกรัฐสภามีส่วนสำคัญในการผลักดันการปฏิรูปกฎหมายยาเสพติดให้สำเร็จ แม้ก่อนนี้ได้มีการเคลื่อนไหวของนักกิจกรรมตามท้องถนนในเมืองมอนเตวิเดโอ (Montevideo) เพื่อเรียกร้องสิทธิในการปลูกกัญชาในครัวเรือนอย่างต่อเนื่อง แต่ไม่เคยได้รับความสนใจจากรัฐบาลและสมาชิกสภา พร้อมถูกจำกัดพื้นที่ในการแสดงออก จนกระทั่งหลังการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2553 ได้มีเหล่าผู้แทนคนรุ่นใหม่จากหลากหลายพรรคการเมืองหันมาให้ความสนใจและร่วมปรึกษารื้อกับบรรดานักเคลื่อนไหว พร้อมทั้งมีการจัดตั้งคณะกรรมการร่างกฎหมายปฏิรูปกัญชาเสรีเพื่อเตรียมผลักดันเข้าสู่สภา ขณะเดียวกันประธานาธิบดีโฮเซ มูฆิกา (José Mujica) ก็กลายเป็นผู้มีบทบาทสำคัญที่เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนสามารถณรงค์เคลื่อนไหวปลดล็อกกัญชาได้อย่างเสรี รวมถึงใช้สิทธิพลทางการเมืองกดดันสมาชิกผู้แทนราษฎรภายในพรรค Frente Amplio (FA) ให้ลงมติรับร่างกฎหมาย จนในท้ายที่สุดกฎหมายปฏิรูปยาเสพติดของอุรุกวัยได้ผ่านสภาในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2556 (Hoffmann, 2020, pp. 182-187)

อย่างไรก็ตาม การทำให้ยาเสพติดเป็นสิ่งถูกกฎหมายและการลดทอนความเป็นอาชญากรรมนำมาสู่คำถามสำคัญว่าท้ายที่สุดแล้วผลประโยชน์ตกอยู่ที่ใคร ชนชั้นนำหรือประชาชน เพราะหากดูแนวโน้มการก่ออาชญากรรมและจำนวนผู้ติดยาเสพติดอันเป็นเป้าหมายหลักของการปฏิรูปกฎหมาย กลับพบว่าในบางประเทศ เช่น อุรุกวัยและเม็กซิโก มีแนวโน้มการก่ออาชญากรรมเพิ่มสูงขึ้นสวนทางกับเป้าหมายของรัฐบาล โดยในปี พ.ศ. 2556 อุรุกวัยมีจำนวนการก่ออาชญากรรม 260 ครั้ง และมีผู้เสียชีวิตเฉลี่ย 7.69 คน (ต่อประชากรหนึ่งแสนคน) แต่ในปี พ.ศ. 2565 ได้มีจำนวนการก่ออาชญากรรมเพิ่มสูงขึ้นเป็น 305 ครั้ง และ

มีผู้เสียชีวิตเฉลี่ย 8.90 คน (ต่อประชากรหนึ่งแสนคน) (United Nations Office on Drugs and Crime, 2022) ขณะเดียวกันจำนวนผู้ขายยาเสพติดในประเทศก็ไม่ได้มีที่ท่าจะลดลง รวมถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดต่อเยาวชนซึ่งสามารถเข้าถึงยาเสพติดได้ง่ายขึ้น ด้วยเหตุนี้ การพิจารณาการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติดผ่านตัวแบบชั้นนำ นอกจากต้องศึกษา บทบาทชนชั้นนำในฐานะผู้มีส่วนสำคัญในการกำหนดนโยบาย อาจต้องพิจารณาผลประโยชน์โดยรวมที่แต่ละฝ่ายได้รับทั้งชนชั้นนำและประชาชนควบคู่ไปด้วย เพื่อตอบคำถามสำคัญว่า เพราะเหตุใดจึงเกิดความลักลั่นในการกำหนดนโยบายที่ตอบสนองเฉพาะค่านิยมและผลประโยชน์ของคนบางกลุ่ม ในการระบุว่าสิ่งไหนเป็นสิ่งผิดกฎหมายหรือถูกกฎหมาย สิ่งใดเป็นสิ่งที่ควรหรือไม่ควรในสังคมไทย

4. วิธีการดำเนินการวิจัย

บทความชิ้นนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ กำหนดวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการ วิเคราะห์เอกสาร ประกอบด้วย 1) เอกสารชั้นต้น ได้แก่ ประกาศกระทรวงสาธารณสุข รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร รายงานประจำปีการยาสูบแห่งประเทศไทย สถิติการจัดหา ใบยาสูบย้อนหลัง (พ.ศ. 2560-2655) และเอกสารอื่นๆ ของหน่วยงานราชการ 2) เอกสารชั้น รอง ได้แก่ บทความเกี่ยวกับการปฏิรูปกฎหมายยาเสพติดทั้งในไทยและต่างประเทศ รวมถึง เนื้อหาจากข่าวหนังสือพิมพ์และฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกันโยบายกัญชา และยาสูบ

5. ผลการวิจัย

ผลการศึกษาในบทความชิ้นนี้ถูกแบ่งการนำเสนอออกเป็นสี่ประเด็นใหญ่ โดยเริ่มตั้งแต่ พัฒนาการทางประวัติศาสตร์และกระบวนการทางการเมืองที่พรรคภูมิใจไทยใช้ในการ ถอดกัญชาออกจากบัญชียาเสพติด ต่อด้วยการอธิบายถึงผลกระทบของกัญชาที่มีต่อสังคม และประเทศชาติ พร้อมพิจารณาความลักลั่นในการกำหนดนโยบายยาเสพติดเปรียบเทียบกับ มาตรการการควบคุมบุหรืกับการส่งเสริมการปลูกกัญชาในประเทศไทย ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

5.1 พัฒนาการทางประวัติศาสตร์และบริบทสังคม การเมืองก่อนการปลดล็อกกัญชาเสรี

ในสมัยอยุธยาและต้นรัตนโกสินทร์กัญชาและยาสูบถูกใช้อย่างแพร่หลายทั้งในเชิง สันทนาการและการรักษาโรค ดังที่ปรากฏในตำราพระโอสถพระนารายณ์และบันทึกของสิเอร์ เดอ ลาลูแบร์ เอกอัครราชทูตชาวฝรั่งเศสที่เดินทางมาเยือนสยามในปี พ.ศ. 2230 โดยกัญชา (การชา) มีสรรพคุณช่วยเจริญอาหาร คลายเครียด แก้อาการคลื่นไส้อาเจียน ขับเสมหะ

ส่วนยาสูบถูกนำมาใช้สำหรับห้ามเลือด รักษาหอบหืดหรือใช้เป็นยาฆ่าแมลง (กรมการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก, 2555, น. 110-115; กรมยาสูบแห่งประเทศไทย, 2558) กระทั่งปี พ.ศ. 2477 สถานะของกัญชาได้กลายเป็นสิ่งผิดกฎหมาย หลังจากมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกัญชา พ.ศ. 2477 ห้ามมิให้มีการนำเข้า ส่งออก ซื้อขาย ครอบครองกัญชาและอุปกรณ์ในการสูบ และถูกจัดอยู่ในสารเสพติดให้โทษประเภท 5 ตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 ตรงกันข้ามกับยาสูบที่กลายเป็นหนึ่งในกิจการสำคัญที่ถูกผูกขาดโดยรัฐ เมื่อมีการจัดตั้งโรงงานยาสูบขึ้นในปี พ.ศ. 2482 อย่างไรเสียภายหลังปี พ.ศ. 2529 คณะกรรมการควบคุมการบริโภคยาสูบแห่งชาติได้ถูกจัดตั้งขึ้น เพื่อรณรงค์และผลักดันมาตรการ/กฎหมายต่างๆ ในการควบคุมการใช้และการเข้าถึงบุหรี่ อาทิ พระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ไม่สูบบุหรี่ รวมถึงการขับเคลื่อนการเก็บภาษีบาป (ชูชัย ศุภวงศ์, 2550, น. 16-19) ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าสถานะกัญชาและยาสูบก่อนหน้าปี พ.ศ. 2560 มีความแตกต่างกัน โดยกัญชาจัดเป็นยาเสพติดต้องห้าม ส่วนบุหรี่แม้ไม่ผิดกฎหมาย แต่ก็ถูกควบคุมโดยรัฐ

ก่อนการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2562 ประเด็นเรื่องการปลดล็อกกัญชาเพื่อใช้ประโยชน์ทางการแพทย์และสันตินาการเริ่มเป็นที่พูดในวงกว้างทั้งในเวทีสัมมนาวิชาการและตามช่องทางออนไลน์ต่างๆ จนกลายเป็นวาระสำคัญในทางการเมือง ซึ่งมีทั้งบุคลากรทางการแพทย์และภาคประชาชนได้มาออกให้ข้อมูลสนับสนุน อาทิ คณะเภสัชศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต, พญ.อรพรรณ เมธาติลกุลกุล นายกสมาคมแพทย์อายุรเวชศาสตร์และสิ่งแวดล้อมแห่งประเทศไทย และกลุ่มเครือข่ายผู้ใช้กัญชาแห่งประเทศไทยที่ออกมายืนยันว่ากัญชามีสรรพคุณช่วยในการรักษาและบรรเทาอาการเจ็บป่วยจากโรคมะเร็ง เบาหวาน และกลุ่มโรคพิกิตทางสมอง ซึ่งมีมากกว่าล้านคน โดยมีผู้ป่วยบางรายต้องเสียค่าใช้จ่ายกว่าหนึ่งแสนบาทต่อสัปดาห์เพื่อนำเข้ากัญชาจากต่างประเทศ ครั้นหากจะซื้อ-ขายภายในประเทศก็กลายเป็นเรื่องผิดกฎหมาย นอกจากประเด็นเรื่องการนำกัญชาออกจากบัญชียาเสพติดยังถูกนำไปเชื่อมโยงกับการแก้ไขปัญหายาอาชญากรรม และ “คนล้นคุก” ซึ่ง 108 ประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา จีน บราซิล อินเดีย รัสเซีย ฯลฯ กำลังประสบปัญหาร่วมกัน โดยในปี พ.ศ. 2561 ไทยถูกจัดอยู่ในลำดับที่ 6 ของโลก และลำดับที่ 3 ในเอเชีย มีจำนวนผู้ต้องขังมากถึง 364,843 ราย (กรมราชทัณฑ์, 2566) และมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ทว่าความจุมาตรฐานของเรือนจำและทัณฑสถานทั่วประเทศกลับรองรับได้เพียง 120,000 คน โดยนักโทษส่วนใหญ่เป็นผู้ต้องหาในคดียาเสพติดและถูกจับในข้อหาเกี่ยวพันกับกัญชาและกระท่อมกว่า 28,998 คดี ดังนั้น การปรับปรุงกฎหมายยาเสพติดจึงเป็นอีกหนึ่งมาตรการที่จะช่วยแก้ปัญหาล้นคุก (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด, 2562ก, น. 1; The 101.World, 2561)

เมื่อเริ่มมีเสียงสะท้อนจากสังคมพรรคการเมืองในฐานะตัวดักจับความต้องการของประชาชน ก็เริ่มนำข้อเรียกร้องเหล่านี้ไปใช้เป็นยุทธศาสตร์หนึ่งในการหาเสียง ไม่ว่าจะเป็น พรรคประชาธิปัตย์ ภูมิใจไทย อนาคตใหม่ และเพื่อไทย ซึ่งนโยบายและข้อจำกัดของการใช้กฎหมายที่แตกต่างออกไป แต่ดูเหมือนว่านโยบาย “กัญชาเสรี” ของพรรคภูมิใจไทยที่ครอบคลุมการใช้ประโยชน์ทั้งในทางการแพทย์ สันทนาการ และการพัฒนาเศรษฐกิจ (The Standard, 2562) จะได้รับความนิยมมากกว่า ทว่าพื้นที่ที่มีการนำเสนอนโยบายปลดล็อกกัญชา ก็เกิดข้อกังวลจากหลายฝ่ายทั้งนักกฎหมายและบุคลากรทางการแพทย์ถึงเหตุผลอันสมควรที่จะอนุญาตให้กัญชาถูกใช้ในทางสันทนาการ ซึ่งส่งผลให้เกิดการมอมเมาประชาชนด้วยสิ่งเสพติด โดยเฉพาะเยาวชน เนื่องจากสารในกัญชาส่งผลโดยตรงต่อพัฒนาการทางสมอง สภาพจิตใจ และการควบคุมร่างกาย รวมถึงหากกัญชาถูกนำออกจากบัญชียาเสพติด นับเป็นเรื่องยากในการควบคุมพฤติกรรมการปลูก การขาย และการใช้งาน ด้วยเหตุนี้กัญชาควรอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของแพทย์ผู้เชี่ยวชาญเท่านั้น (PPTV, 2562) แต่ไม่ว่ากระแสการสนับสนุนและการต่อต้านจากตัวแสดงภายนอกจะดุเดือดเพียงใด ท้ายที่สุดต้องยอมรับว่านโยบายกัญชาเสรีเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้พรรคภูมิใจไทยได้รับคะแนนความนิยมเป็นพรรคการเมืองลำดับห้า มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 51 คน พร้อมร่วมมือกับพรรคพลังประชาชนเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล โดยมีนายอนุทิน ชาญวีรกูล หัวหน้าพรรคภูมิใจไทย ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข กลายเป็นตัวแสดงชนชั้นนำทางการเมืองคนสำคัญในการผลักดันนโยบายกัญชาเสรีเข้าสู่กระบวนการทางการเมือง

5.2 บทบาทพรรคภูมิใจไทยกับกระบวนการทำกัญชาให้ถูกกฎหมาย

พื้นที่ที่นายอนุทิน ชาญวีรกูล ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ก็ได้เริ่มกระบวนการถอดกัญชาออกจากบัญชียาเสพติดโดยอาศัยกลไกของรัฐสองช่องทางหลักคือรัฐสภาและกระทรวงสาธารณสุข แต่ดูเหมือนว่าช่องทางการเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ที่ต้องอาศัยการพิจารณาหลายขั้นตอนและการตัดสินใจร่วมกันของตัวแสดงทางการเมืองที่หลากหลายจะเป็นอุปสรรคเนื่องจากพรรคภูมิใจไทยต้องเผชิญกับพลังฝ่ายค้านที่มีความเข้มแข็งมีเก้าอี้ในสภามากถึง 244 ที่นั่ง ขณะเดียวกันปากฝั่งพรรคร่วมรัฐบาลก็เกิดจากการรวมตัวของพรรคการเมือง 19 พรรค ซึ่งมีปัญหาความขัดแย้งภายในปรากฏให้เห็นเป็นระยะๆ ด้วยเหตุนี้การออกประกาศกระทรวงสาธารณสุขและช่องทางกฎหมายปฏิรูปอันเป็นมรดกตกทอดจากการรัฐประหารจึงเป็นกลไกสำคัญในการปลดล็อกกัญชา

การขับเคลื่อนนโยบายกัญชาเสรีของพรรคภูมิใจไทยเริ่มจากการลดทอนความเป็นอาชญากรรม ผ่านการประกาศใช้พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ บัญชี 7 พ.ศ. 2562 (2562) (แก้ไขจากปี พ.ศ. 2522) โดยมีสาระสำคัญคืออนุญาตให้กัญชงและกัญชาสามารถถูกนำไปใช้ในการวิจัยทางการแพทย์และการรักษาโรคได้ แต่ยังคงสถานะเป็นสิ่งผิดกฎหมายที่การผลิต นำเข้า ส่งออก และครอบครองอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ ด้วยเหตุนี้การใช้ประโยชน์จากกัญชาจึงอยู่ในแวดวงจำกัด ไม่สามารถแพร่หลายไปสู่ประชาชนได้ แต่อีกแง่หนึ่งผลของพระราชบัญญัตินี้ส่งผลให้ทิศทางความหมายของกัญชาเปลี่ยนไปในทางบวก จากสารเสพติดร้ายแรงสู่การสร้างคุณูปการทางการแพทย์ อย่างไรก็ตาม ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2562 กรมการแพทย์สภาได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาข้อมูลการใช้กัญชาทางการแพทย์เพื่อรวบรวมหลักฐานเชิงประจักษ์ งานวิจัยทางการแพทย์และความคิดเห็นจากราชวิทยาลัยต่างๆ สมาคมวิชาชีพ ทั้งในและต่างประเทศรวม 15 แห่ง เพื่อจัดทำคำแนะนำการใช้กัญชาทางการแพทย์ เนื่องจากขณะนั้นยัง “ไม่มีหลักฐานเชิงประจักษ์ที่ชัดเจนสำหรับให้แพทย์ใช้ในการแพทย์” นี่จึงนับว่าเป็นการเคลื่อนไหวครั้งสำคัญของชุมชนทางการแพทย์ที่ออกมาแสดงจุดยืนทางวิชาการ โดยบทสรุปของรายงานฉบับนี้ แสดงถึงความกังวลต่อการกำหนดปริมาณและชนิดของสารสกัดกัญชาในการรักษาผู้ป่วย เนื่องจากข้อมูลทางการแพทย์ปัจจุบันยังมีข้อบ่งชี้ที่จำกัด ดังนั้น แพทย์ที่ผ่านการอบรมต้องเฝ้าติดตามและซักถามผู้ป่วยให้ระมัดระวังไม่ให้ยาเอง รวมถึง “แพทย์ต้องไม่แนะนำการใช้กัญชาเพื่อนันทนาการ” (คณะอนุกรรมการพิจารณาข้อมูลการใช้กัญชาทางการแพทย์, 2562, น. 2-39)

แม้ว่าจะมีความกังวลต่อการใช้กัญชาในทางแพทย์และเชิงสันทนาการเพียงใด พรรคภูมิใจไทยยังสานต่อปณิธานที่จะทำให้กัญชากลายเป็นสิ่งถูกกฎหมาย โดยการเสนอร่างพระราชบัญญัติสองฉบับเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของสภา ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ...) พ.ศ.... และร่างพระราชบัญญัติสถาบันพืชยาเสพติดแห่งประเทศไทย พ.ศ.... เพื่อเปิดทางให้ประชาชนสามารถปลูก (6 ต้นต่อครัวเรือน) ผลิต และจำหน่ายกัญชาได้ ทว่าด้วยกระบวนการพิจารณาในสภาต้องอาศัยขั้นตอนหลายวาระ บวกกับในช่วงต้นปี พ.ศ. 2563 ประเทศไทยประสบปัญหาการแพร่ระบาดของโควิด 19 ร่างพระราชบัญญัตินี้จึงถูกชะลอออกไป (ประชาชาติธุรกิจ, 2566) ด้วยเหตุนี้นับตั้งแต่วันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2562 ถึงวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2566 นายอนุทิน ชาญวีรกูล จึงหันมาใช้ช่องทางการออกกฎหมายระดับกระทรวงและระดับกรมมากกว่า 20 ฉบับ เพื่อขับเคลื่อนการปลดล็อกกัญชาแทน เพราะอาศัยอำนาจเจ้ากระทรวงโดยไม่ต้องขอความเห็นหรือมติจากคณะรัฐมนตรีและสภาในกระบวนการตัดสินใจ ทั้งไม่กระทบต่อความชอบธรรมของรัฐบาลโดยรวมและไม่มีข้อผูกมัดความรับผิดชอบของตัวแสดงอื่นในคณะรัฐมนตรี

ประกาศกระทรวงสาธารณสุขฉบับสำคัญที่ทำให้กัญชากลายเป็นสิ่งถูกกฎหมายคือ ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง ระบุชื่อยาเสพติดให้โทษในประเภท 5 พ.ศ. 2563 (2563) ซึ่งยกเลิกส่วนประกอบของกัญชงและกัญชา ได้แก่ เปลือก ลำต้น เส้นใย กิ่งก้าน ราก ใบ (ซึ่งไม่มียอดหรือช่อดอก) และสารสกัดจากกัญชาที่มีสารแคนนาบินิโดล (Cannabidiol: CBD) และ สารเตตราไฮโดรแคนนาบินอล (Tetrahydrocannabinol: THC) ไม่เกินร้อยละ 0.2 ออกจาก ยาเสพติดให้โทษประเภท 5 และในปี พ.ศ. 2564 พรรคภูมิใจไทยได้เสนอร่างพระราชบัญญัติ ประมวลกฎหมายยาเสพติดในฐานะกฎหมายปฏิรูปเข้าสู่สภาอีกครั้งและได้รับมติเห็นชอบ นำไปสู่การออกประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง ระบุชื่อยาเสพติดให้โทษในประเภท 5 พ.ศ. 2565 (2565) ในวันที่ 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2565 เพื่อปลดล็อกทุกส่วนของกัญชาให้เป็นสิ่งถูก กฎหมาย กล่าวได้ว่า นายอนุทิน ชาญวีรกูล และพรรคภูมิใจไทยเป็นตัวแสดงสำคัญที่ทำให้ นโยบายกัญชาเสรีสำเร็จ แม้ในช่วงเวลาของการแก้ไขกฎหมายจะมีทั้งกระแสคัดค้านและ แรงสนับสนุนจากเครือข่ายแพทย์และภาคประชาชน อาทิ สมาคมอุตสาหกรรมกัญชา กัญชง และกระท่อมไทย และภาคีเครือข่ายวิสาหกิจชุมชน กัญชา กัญชงทางการแพทย์ เป็นต้น (ประชาไท, 2565) แต่ท้ายที่สุดอำนาจในการออกประกาศหรือกฎกระทรวงต้องผ่านความ เห็นชอบจากรัฐมนตรีประจำกระทรวง

ข้อสังเกตสำคัญนอกจากการใช้อำนาจผ่านการออกประกาศกระทรวงสาธารณสุข ในการดำเนินนโยบายกัญชาเสรี คือการผลักดันร่างพระราชบัญญัติประมวลยาเสพติดในฐานะ “กฎหมายปฏิรูป” ที่ถือเป็นกลไกสำคัญในการรักษาและสืบทอดอำนาจของรัฐบาลจาก คณะรัฐประหาร โดยมอบอำนาจแก่สมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) ในการร่วมพิจารณาและลงมติรับรอง กฎหมายตั้งแต่วาระแรก ข้อดีของกระบวนการนี้คือช่วยให้การออกกฎหมายใช้ระยะเวลาสั้นลง โดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ก่อนที่จะถูกส่งไปสู่สมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) ตามขั้นตอนปกติ นอกจากนี้ ยังสร้างความได้เปรียบให้แก่ฝ่ายรัฐบาลในการผ่าน ร่างกฎหมายที่ต้องอาศัยเสียงสนับสนุนจากสมาชิกวุฒิสภารับรอง อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกต เพิ่มเติมว่าในขณะที่พระราชบัญญัติประมวลกฎหมายยาเสพติด พ.ศ. 2564 มีผลบังคับใช้ เป็นที่เรียบร้อยแล้ว ร่างพระราชบัญญัติกัญชา กัญชง พ.ศ. ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการควบคุมการผลิต การขาย การโฆษณา และการบริโภค กลับไม่ถูกนำไปพิจารณาควบคู่ด้วย (ilaw, 2565) ทำให้ขณะนี้ร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวยังคงค้างอยู่ในการพิจารณาของสภา ผู้แทนราษฎร ซึ่งในวาระการประชุมที่ 2 วันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2565 ร่างพระราชบัญญัติ กัญชา กัญชง พ.ศ. ได้ถูกนายสาทิตย์ วงศ์หนองเตย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ ยื่นญัตติถอนร่างพระราชบัญญัติออกจากวาระการประชุม พร้อมเสนอให้ กระทรวงสาธารณสุขทบทวนประกาศต่างๆ ที่ยกสถานะกัญชาให้เป็นสิ่งถูกกฎหมายเหลือไว้แต่

กัญชง (สภาผู้แทนราษฎร, 2565) รวมไปถึงการประชุมสภาผู้แทนราษฎรล่าสุดเมื่อวันพุธที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2566 ก่อนที่รัฐบาลประกาศยุบสภา ร่างพระราชบัญญัติกัญชา กัญชง พ.ศ. ได้รับการรับรองเพียง 15 มาตรา จากทั้งหมด 46 มาตรา (สภาผู้แทนราษฎร, 2566) ด้วยเหตุนี้ นโยบายการปลดล็อกกัญชาจึงตกอยู่ในสภาวะสุญญากาศที่ดำเนินการโดยปราศจากมาตรการที่ชัดเจนในการควบคุมผลกระทบที่อาจขึ้นต่อเยาวชนและสุขภาพของประชาชนทั่วไป

แผนภาพที่ 1 การออกประกาศกระทรวงสาธารณสุขเพื่อถอดกัญชงและกัญชาออกจากบัญชียาเสพติด



ที่มา: ปรับปรุงข้อมูลจากพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษฉบับที่ 7 พ.ศ. 2562, ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง ระบุชื่อยาเสพติดให้โทษประเภท 5 พ.ศ. 2563 และ 2565, ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง สมุนไพรควบคุม (กัญชา) พ.ศ. 2565 (2565)

5.3 ผลกระทบต่อสังคมจากช่องว่างทางกฎหมายกัญชาเสรี

กระบวนการทำกัญชาให้ถูกกฎหมายในประเทศไทย ถูกดำเนินการผ่านช่องทางพิเศษ คือ กฎหมายปฏิรูปและประกาศกระทรวงสาธารณสุข แตกต่างจากประเทศต้นแบบอื่นๆ ซึ่งประสบความสำเร็จก่อนหน้านี้ ยกตัวอย่างเช่น อูรุกวัยที่อาศัยการกระบวนการนิติบัญญัติเป็นกลไกสำคัญ โดยเฉพาะเนื้อหาในร่างกฎหมายปฏิรูปกัญชาทั้ง 36 มาตรา ที่ต้องบรรจุมาตรการควบคุมกัญชาไว้ครบทุกด้าน ทั้งยังต้องรอฟังเสียงและการยอมรับจากประชาชนส่วนใหญ่ ก่อนที่ร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวจะถูกนำไปพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎร

(Hoffmann, 2020, pp. 184-186) ทว่าร่างพระราชบัญญัติกัญชา กัญชง พ.ศ. ของไทย กลับยังไม่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรทำให้เกิดความสับสนในการนำนโยบายไปปฏิบัติจากช่องว่างทางกฎหมายมากมาย ตั้งแต่ความเข้าใจของประชาชนและการบังคับใช้กฎหมาย กล่าวคือ ประชาชนส่วนใหญ่มักเข้าใจว่าปัจจุบันกัญชาไม่ใช่สิ่งผิดกฎหมาย ซึ่งอาจไม่ถูกต้องเสียทั้งหมด เพราะหากมีการสกัดสารแคนนบินิไดรอล (CBD) และสารเตตราไฮโดร-แคนนาบินอล (THC) จากกัญชาเกินกว่ากฎหมายกำหนดหรือไม่ได้สกัดจากกัญชาที่ปลูกภายในประเทศต้องถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย นอกจากนี้ การกระทำอื่นๆ ที่เกี่ยวกับกัญชา อาจเข้าข่ายความผิดตามพระราชบัญญัติฉบับอื่นซึ่งรัฐบาลไม่ได้ออกมาชี้แจงหรือให้รายละเอียดในส่วนนี้ เช่น การขายเมล็ดพันธุ์โดยไม่ได้รับอนุญาตอาจมีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยพันธุ์พืช การนำส่วนต่างๆ ของกัญชาไปใช้ในการประกอบอาหารและผสมเครื่องดื่มอาจมีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยอาหาร และการเสพกัญชาในขณะขับขี่อาจมีความผิดตามกฎหมายจราจร ไม่เพียงเท่านั้นอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการใช้ประโยชน์จากกัญชา ตลอดจนการบำบัดรักษา ยังไม่มีหน่วยงานไหนที่รับผิดชอบโดยตรงอย่างเช่นคณะกรรมการยับยั้งการใช้อาเสพติด โดยมีขอบของโปรตุเกส (CNDS) จึงเกิดความทับซ้อนระหว่างอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กระทรวงสาธารณสุข ตำรวจ เจ้าพนักงานท้องถิ่น/ท้องที่ ในการดำเนินคดี ฝ้าติดตามและดูแลทั้งผู้ใช้และประชาชนที่อาจจะได้รับผลกระทบจากการใช้กัญชา (เพลินตา ตันรังสรรค์, 2565, น. 37-49) ขณะเดียวกันการผลักดันนโยบายกัญชาเสรียังถูกตั้งข้อสงสัยว่าขัดแย้งกับอนุสัญญาเดี่ยวว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ ค.ศ. 1961 (United Nations, 1961) ที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีและให้สัตยาบันไว้เมื่อวันที่ 9 มกราคม พ.ศ. 2518 (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด, 2562ข, น. 1) โดยอนุสัญญานี้บ่งชี้ได้กำหนดให้กัญชา ยางและสารสกัดจากกัญชาจัดอยู่ในกลุ่มยาเสพติดให้โทษประเภท 1 และประเภท 4 (Schedule I and IV) ที่ประเทศสมาชิกต้องใช้มาตรการพิเศษควบคุมเพื่อป้องกันและคุ้มครองสุขภาพและสวัสดิภาพของประชาชน โดยห้ามมิให้ผลิต นำเข้า ส่งออก ซื้อ-ขาย หรือครอบครอง เว้นแต่เพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัยทางการแพทย์ (United Nations, 1961, pp. 2-30) ถ้าพิจารณาตามบทบัญญัติดังกล่าวเท่ากับว่ารัฐบาลไทยตั้งใจจะละเลยและฝ่าฝืนข้อตกลงดังกล่าว

ปัญหาที่ตามมาเรื่องที่สองคือสุขภาพของประชาชนและการเข้าถึงกัญชาของเยาวชน จากประกาศกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. 2563 มีผลให้ส่วนประกอบต่างๆ ของกัญชงและกัญชวยกเว้นใบที่ติดยอดหรือช่อดอกเป็นสิ่งถูกกฎหมาย กระทรวงสาธารณสุขและหน่วยงานในกำกับเริ่มเผยแพร่ข้อมูลด้านบวกของกัญชาทั้งในพื้นที่ออนไลน์และพื้นที่สาธารณะมากขึ้น เพื่อเปลี่ยนภาพลักษณ์และคุณค่าของกัญชาจากยาเสพติดต้องห้ามสู่ “พืชสมุนไพรเพื่อดูแลสุขภาพ และ

เพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจ” ที่มีสรรพคุณทางยามากมายทั้งในเรื่องการรักษาโรค เวชสำอางและช่วยในการเจริญอาหาร นอกจากนี้ นายอนุทิน ชาญวีรกูล ยังได้กล่าวเน้นย้ำถึงความสำคัญของกัญชาไว้ว่า “กัญชาไม่ใช่สารเสพติดที่ทำร้ายประชาชน ศัตรูตัวจริงคือยาบ้า ไม่ใช่กัญชา ซึ่งเป็นพืชที่อยู่คู่กับวัฒนธรรมอาหารและการแพทย์แผนไทยมานาน และสามารถสร้างมูลค่าได้อย่างมหาศาล ถ้ารู้จักใช้อย่างถูกวิธี” (กรมประชาสัมพันธ์ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2565, น. 1) ในขณะที่ยาสูบหรือบุหรี่ซึ่งเป็นพืชเศรษฐกิจของหลายจังหวัดในพื้นที่ภาคเหนือยังถูกให้ความหมายในแง่ลบ การสูบบุหรี่ถือว่าเป็นค่านิยมที่ผิดและส่งผลเสียต่อสังคมและคนรอบข้าง พร้อมแนบข้อความต่อท้ายว่า “วัยรุ่นสามารถเป็นหนึ่งได้โดยไม่ต้องพึ่งยาเสพติด” (กองควบคุมวัตถุเสพติด, 2566) ภายหลังที่มีประกาศกระทรวงสาธารณสุขปี พ.ศ. 2563 ประชาชนได้ให้ความสนใจปลูกกัญชาในครัวเรือนและการค้าเชิงพาณิชย์มากขึ้น ผู้ประกอบการกิจการร้านอาหารและเครื่องดื่มหลายรายเริ่มนำส่วนต่างๆ ของกัญชามาใช้สำหรับปรุงอาหาร เพื่อเพิ่มความดึงดูดในตัวผลิตภัณฑ์หรือบางรายอาจนำกัญชามาใช้เป็นส่วนประกอบของอาหารโดยปราศจากการแจ้งเตือนลูกค้า รวมถึงมีผู้ทดลองใช้กัญชาทั้งด้วยวิธีการเสพและรับประทานมากขึ้น จากสามสาเหตุข้างต้น ทำให้ก่อนและหลังการกระทรวงสาธารณสุขประกาศปลดล็อกกัญชา เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2565 มีรายงานข้อมูลผู้ป่วยที่เกิดอาการไม่พึงประสงค์และภาวะเฉียบพลันจากการใช้กัญชาในเชิงสันทนการ และอื่นๆ จำนวน 128 ราย โดยมีอาการในกลุ่มโรคหัวใจ (ใจสั่น, เต้นเร็ว) 53 ราย กลุ่มอาการระบบจิตประสาท (มึนงง) 47 ราย กลุ่มทางเดินอาหาร 27 ราย และจากเกิดอุบัติเหตุ 1 ราย นอกจากนี้ จากรายงานของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขยังพบว่าแนวโน้มจำนวนการเข้าบำบัดผู้ป่วยเสพติดกัญชามีอัตราเพิ่มสูงขึ้นโดยเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2564 มี 23 ราย ขยับเพิ่มขึ้นมาเป็น 45 ราย ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2565 มีอัตราเฉลี่ยเพิ่มขึ้นร้อยละ 2.2 คน ต่อเดือน⁴ (กระทรวงสาธารณสุข, 2565ข) ขณะเดียวกันตามรายงานข่าวช่องทางต่างๆ เริ่มปรากฏภาพและเนื้อหาการใช้กัญชาในสถานศึกษา เช่น พาดหัวข่าว “นักเรียนหญิง ม.6 แอบขายกัญชาในโรงเรียน พอรับผิดชอบพาลูกลาออกเอง” “นักเรียนม.1 ถูกพื้ม.3 บังคับสูบกัญชา หมดสติ หัวใจหยุดเต้น” หรือคลิปนักเรียนมั่วสุมเสพกัญชาในโรงเรียนแห่งหนึ่งในจังหวัดศรีสะเกษ เป็นต้น

สิ่งที่น่าสังเกตต่อมาตรการในการควบคุมกัญชาคือ ในขณะที่รัฐบาลเริ่มปลดล็อกให้กัญชาถูกนำมาใช้ประโยชน์ได้ (บางส่วน) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2563 แต่มาตรการในการควบคุมการเข้าถึงของเยาวชน รวมถึงผู้ที่มีความเสี่ยงจากการใช้กัญชา กระทรวงสาธารณสุขเพิ่งออก

⁴ ข้อมูลสืบค้น ณ วันที่ 9 พฤศจิกายน 2566

ประกาศกระทรวงและมีผลบังคับใช้อย่างจริงจังเมื่อปี พ.ศ. 2565⁵ ที่ห้ามมิให้มีการจำหน่าย อนุญาตให้แก่ผู้มีอายุต่ำกว่า 20 ปี นักเรียน นักศึกษา สตรีมีครรภ์หรือสตรีให้นมบุตร และ ห้ามจำหน่ายกัญชาในสถานที่ต้องห้าม เช่น วัด สวนสาธารณะ สวนสัตว์ หอพัก รวมถึงการห้าม นำกัญชาใส่ลงในอาหาร นั้นเท่ากับว่าในระยะเวลาสามปี (2563-2565) ที่รัฐบาลปล่อยให้กัญชา อยู่ในสถานะสุญญากาศไร้การควบคุม กัญชาได้สร้างผลเสียต่อสังคมและประชาชนเป็นวงกว้าง สะท้อนให้เห็นว่าผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือชนชั้นนำมิได้ตระหนักถึงผลกระทบเรื่องนี้ตั้งแต่ ขึ้นเตรียมการก่อนกำหนดนโยบาย

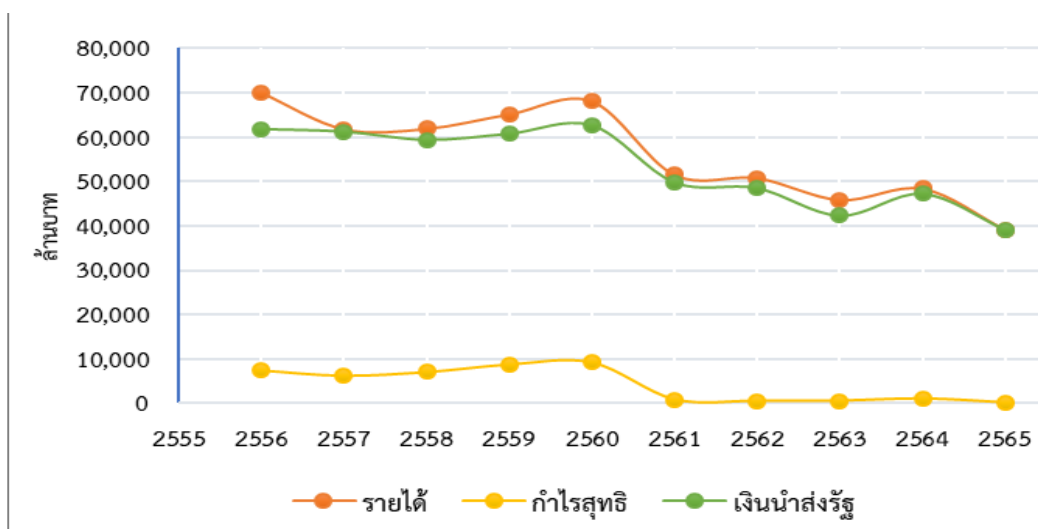
5.4 มาตรการควบคุมบุหรี่และนโยบายส่งเสริมการปลูกกัญชาเพื่อรองรับ ผลประโยชน์ชนชั้นนำ

บุหรี่หรือภาษาชาวบ้านเรียกว่ายาสูบเป็นหนึ่งในสาเหตุสำคัญของการเสียชีวิตและการเกิดโรคต่างๆ อาทิ โรคหัวใจ มะเร็ง วัณโรค และปอดอุดตัน ฯลฯ ซึ่งภาครัฐได้พยายาม ควบคุมการเข้าถึงของประชาชนมาโดยตลอด แต่ในทางกลับกันยาสูบก็เป็นแหล่งรายได้สำคัญ ของเกษตรกรในพื้นที่ภาคเหนือและภาคอีสาน ทั้งรัฐบาลยังมีรายได้มหาศาลจากการเก็บภาษี บุหรี่ในฐานะภาษีบาป และผลกำไรจากการนำส่งของการยาสูบแห่งประเทศไทย จากข้อมูล การยาสูบแห่งประเทศไทยพบว่าในช่วงห้าปีก่อนปรับโครงสร้างภาษีบุหรี่ (พ.ศ. 2556-2560) การยาสูบแห่งประเทศไทยมีรายได้จากการจำหน่ายบุหรี่เฉลี่ยปีละ 65,494 ล้านบาท คิดเป็น กำไรเฉลี่ย 7,812 ล้านบาทต่อปี โดยในปีงบประมาณ 2560 มีผลประกอบการสูงถึง 68,175 ล้านบาท และมีกำไร 9,343 ล้านบาท พร้อมนำรายได้ส่งเข้ารัฐจำนวน 62,576 ล้านบาท (โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง, 2560, น. 4-5) แต่ภายหลังปี พ.ศ. 2560 ที่ประเทศไทย ยกกระดับการดำเนินมาตรการควบคุมการบริโภคบุหรี่ตามกรอบอนุสัญญาว่าด้วยการควบคุม ยาสูบขององค์การอนามัยโลก (WHO Framework Convention on Tobacco Control: FCTC) ซึ่งบรรจุอยู่ในแผนยุทธศาสตร์ การควบคุมยาสูบแห่งชาติ ฉบับที่สอง พ.ศ. 2559 – 2562 เพื่อลดปริมาณผู้สูบบุหรี่ในประเทศผ่านนโยบายการปรับโครงสร้างภาษีบุหรี่ของ กรมสรรพสามิต (สำนักควบคุมการบริโภคยาสูบ, 2559, น. 3-5) จากเดิมที่เคยเก็บภาษีบุหรี่ หนึ่งโรงงานและบุหรี่ยาสูบนำเข้าร้อยละ 90 ต่อซอง เปลี่ยนเป็นการเก็บภาษีแบบผสม โดยคำนวณ ทั้งจากปริมาณสินค้า มวนละ 1.20 บาท (ปัจจุบันปรับขึ้นเป็นมวนละ 1.25 บาท 1 ซอง

⁵ ประกาศกฎกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง สมุนไพรควบคุม (กัญชา) พ.ศ. 2565 และประกาศกระทรวง สาธารณสุข (ฉบับที่ 425) พ.ศ. 2564 ออกตามความในพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 เรื่อง เมล็ดกัญชง น้ำมันจากเมล็ดกัญชง โปรตีนจากเมล็ดกัญชง และผลิตภัณฑ์อาหารที่มีส่วนประกอบของเมล็ดกัญชง น้ำมัน จากเมล็ดกัญชง หรือโปรตีนจากเมล็ดกัญชง

มี 20 มวน เท่ากับ 25 บาท) และมูลค่าสินค้าซึ่งแบ่งเป็น 2 ระดับ คือ บุหรี่ที่ถูกตั้งราคาขายปลีกเกิน 60 บาท คิดอัตราภาษีร้อยละ 40 ส่วนบุหรี่ที่มีราคาขายปลีกต่ำกว่า 60 บาท คิดอัตราภาษีร้อยละ 20 (กฎกระทรวงกำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560, 2560)

แผนภาพที่ 2 ข้อมูลสถิติรายได้ กำไรสุทธิ และเงินนำส่งรัฐของการยาสูบแห่งประเทศไทย



ที่มา: ปรับปรุงข้อมูลจากรายงานประจำปี 2560 Annual Report 2017 Thailand Tobacco Monopoly Ministry of Finance โดยโรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง (2560) และหนังสือรายงานประจำปี 2565 การยาสูบแห่งประเทศไทย โดยการยาสูบแห่งประเทศไทย (2565)

จากการปรับโครงสร้างภาษีครั้งนี้ส่งผลให้ราคาบุหรี่ทุกยี่ห้อเพิ่มสูงขึ้น บริษัทบุหรี่ต่างชาติจึงเปลี่ยนกลยุทธ์ทางการตลาดโดยการปรับลดราคาขายให้ต่ำลงเพื่อจูงใจภาษีที่ถูกกว่า เช่น ยี่ห้อวินสตันและคอมแพค เดิมขายในราคาซองละ 70 บาท ลดเหลือ 60 บาท ส่วนคาเมล เดิมขายซองละ 98 บาท ลดเหลือ 60 บาทหลังปรับภาษี สวนทางกับบุหรี่ที่ผลิตโดยโรงงานยาสูบแห่งประเทศไทยที่ไม่สามารถปรับลดต้นทุนลงได้ เนื่องจากถูกบังคับให้รับซื้อใบยาสูบจากชาวไร่ในราคาประกัน ทำให้ราคาบุหรี่ที่ผลิตภายในประเทศไทยและนำเข้าจากต่างประเทศมีราคาไม่ต่างกัน ส่วนแบ่งทางการตลาดที่การยาสูบแห่งประเทศไทยเคยถือครองอยู่ร้อยละ 80 และส่งรายได้เข้ารัฐทุกปี ปัจจุบันเหลือเพียงร้อยละ 60 เท่านั้น (ไทยพับลิก้า, 2561ก) รายได้ของการยาสูบแห่งประเทศไทยที่เคยรับเฉลี่ยปีละหกหมื่นล้านค่อยๆ ลดลงตามลำดับกระทั่งล่าสุดปี พ.ศ. 2565 การยาสูบแห่งประเทศไทยมีรายได้เพียง 39,119 ล้านบาท กำไร

สุทธิ 120 ล้านบาท และนำรายได้ส่งเข้ารัฐเพียง 39,089 ล้านบาท ลดลงกว่าร้อยละ 42 หรือราว 26,487 ล้านบาท (การยาสูบแห่งประเทศไทย, 2565, น. 6-8)

เมื่อผลกำไรต่ำลงการยาสูบแห่งประเทศไทยจึงมีมาตรการลดอัตราการผลิตและปริมาณรับซื้อใบยาสูบลง เป็นเหตุให้เกษตรกรชาวไร่ยาสูบในจังหวัดสุโขทัยและเพชรบูรณ์ ซึ่งมีพื้นที่เพาะปลูกมากที่สุดในประเทศไทยต้องสูญเสียรายได้หลัก ในอดีตชาวไร่ยาสูบหนึ่งครัวเรือนจะมีรายได้เฉลี่ยจากการขายใบยาสูบตากแห้งให้กับสำนักงานยาสูบจังหวัดหรือโรงงานผลิตบุหรี่อยู่ราวๆ 90,000-150,000 บาท ต่อหนึ่งฤดูกาลปลูก (มกราคม-เมษายน) แต่หลังจากกรมสรรพสามิตมีนโยบายปรับโครงสร้างภาษี เกษตรกรชาวไร่ยาสูบถูกลดโควตาการรับซื้อใบยาสูบและพื้นที่เพาะปลูก จากข้อมูลสถิติของสำนักงานยาสูบพบว่าในปีการผลิต 2561/2562 มีการลดปริมาณรับซื้อใบยาสูบจากเกษตรกรในจังหวัดเพชรบูรณ์และสุโขทัยลงร้อยละ 47.9 จาก 10,134,800 กิโลกรัมในปีก่อน เหลือ 5,278,670 กิโลกรัม และลดโควตาพื้นที่เพาะปลูกจากเดิมประมาณ 10,000 ไร่ ให้เหลือ 5,000 ไร่ ส่งผลให้เกษตรกรสูญเสียรายได้ราว 340,000,000 บาท (สำนักงานยาสูบสุโขทัย, 2566; สำนักงานยาสูบเพชรบูรณ์, 2566) อีกทั้งเกษตรกรหลายพันคนต้องเปลี่ยนอาชีพเพื่อหารายได้แหล่งอื่น ทั้งที่คนเหล่านี้ต่างเติบโตและมีประสบการณ์ในการทำไร่ยาสูบมาอย่างยาวนาน

แม้ภายหลังการปรับโครงสร้างภาษีภาคีเครือข่ายชาวไร่ยาสูบแห่งประเทศไทยประกอบด้วย สมาคมผู้ปลูกและผู้ค้าใบยาสูบ และสมาคมชาวไร่ยาสูบเบอร์เลย์ ทุกจังหวัด ได้แก่ จังหวัดลำปาง เชียงใหม่ เชียงราย พะเยา แพร่ สุโขทัย เพชรบูรณ์ นครพนม และบึงกาฬ ได้รวมกลุ่มชุมนุมเรียกร้องตามสถานที่ราชการและยื่นหนังสือร้องเรียนพร้อมรายชื่อชาวไร่ยาสูบและผู้เกี่ยวข้องกว่าสามหมื่นราย ต่อนายอภิศักดิ์ ตันติวรวงศ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และพลเอกสิงห์ศึก สิงห์ไพร ประธานกรรมการพาณิชย์ การอุตสาหกรรม และการแรงงาน เพื่อขอตั้งคณะกรรมการพิจารณาปลดผู้ว่าการยาสูบให้พ้นจากตำแหน่ง รวมถึงเรียกร้องมาตรการเยียวยาจากรัฐ (ไทยพับลิก้า, 2561ข) แต่่นโยบายและมาตรการการช่วยเหลือเกษตรกรจากภาครัฐยังไม่เพียงพอ โดยเฉพาะการส่งเสริมการปลูกพืชชนิดอื่นทดแทน เช่น หน่อไม้ฝรั่ง พริก หอมแบ่ง หอมแดง ถั่วลิสง กะหล่ำปลีดอก ฯลฯ ซึ่งมีความเหมาะสมกับสภาพดินที่แตกต่างกัน และมีความผันผวนของราคาตามกลไกตลาดสูง ตรงกันข้ามกับยาสูบที่โรงงานยาสูบรับซื้อในราคาประกันกิโลกรัมละ 60-70 บาท รวมถึงอุดหนุนเงินกู้ตามโควตา (รวมปุ๋ยและยารักษาโรคพืชประมาณไร่ละ 10,000 บาท) แก่เกษตรกรก่อนฤดูกาลเพาะปลูก ด้วยเหตุนี้ชาวไร่ยาสูบจึงสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุน คำนวณรายได้/ความคุ้มทุน ตลอดจนกำจัดปัจจัยเสี่ยงเรื่องราคาได้ตั้งแต่ต้น นอกจากนี้ การเบิกจ่ายงบประมาณแผ่นดิน และการระบุตัวตนเกษตรกรผู้ได้รับผลกระทบยังเกิด

ความล่าช้า ส่งผลให้จนถึงปี พ.ศ. 2565 มีเกษตรกรบางส่วนยังไม่ได้รับเงินเยียวยาหรือความช่วยเหลือจากรัฐบาล (ไทยรัฐ, 2565) อย่างไรก็ตาม ยังมีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่าในขณะที่อัตราการผลิตบุหรี่ปะเทศลดลงอย่างเห็นได้ชัด แต่ในรายงานโครงการนำเข้าสินค้าโลกของกระทรวงพาณิชย์กลับมีมูลค่าสูงขึ้นเป็นสองเท่าตัว จากปี พ.ศ. 2562 ที่มีมูลค่าการนำเข้าใบยาสูบ 190,200,000 บาท เพิ่มขึ้นเป็น 383,500,000 บาท ในปี พ.ศ. 2565 (กระทรวงพาณิชย์, 2566) ทำให้เกิดคำถามสำคัญเชิงนโยบายว่าการปรับโครงสร้างภาษีบุหรี่ปะเทศได้สร้างคุณประโยชน์ให้กับชาวไร่ยาสูบผู้เสียรายได้และก่อให้เกิดผลประโยชน์โดยรวมของประเทศชาติจริงหรือไม่ ในเมื่อการลดลงของจำนวนยาสูบที่ผลิตในประเทศถูกทดแทนด้วยการนำเข้าจากต่างชาติ

ตารางที่ 1 สถิติการจัดหาใบยาสูบในจังหวัดสุโขทัยและจังหวัดเพชรบูรณ์ ปี พ.ศ. 2560-2566

ฤดูการเพาะปลูก	โควตา (กก.)		จำนวนชาวไร่ (ราย)	
	สุโขทัย	เพชรบูรณ์	สุโขทัย	เพชรบูรณ์
2560/2561	5,317,870	4,816,930	3,873	3,421
2561/2562	2,770,130	2,508,540	3,713	3,085
2562/2563	2,737,808	2,533,625	3,526	2,763
2563/2564	2,737,808	2,533,474	3,395	2,503
2564/2565	2,748,985	2,541,118	3,113	2,014
2565/2566	3,989,830	2,621,140	2,749	1,551

ที่มา: ปรับปรุงข้อมูลจากการปรับลดโควตาผลิตฤดู 60/61 – 65/66 สำนักงานยาสูบสุโขทัย (2566) และสถิติการจัดหาใบยาสูบย้อนหลัง สำนักงานยาสูบเพชรบูรณ์ (2566)

การเพิ่มภาษีบุหรี่ปะเทศเป็นอีกหนึ่งมาตรการของรัฐที่ดำเนินควบคู่กับวิธีอื่น ไม่ว่าจะเป็นการบำบัดฟื้นฟู การให้คำปรึกษา การรณรงค์ การบังคับใช้กฎหมาย หรือการแก้ไขปัญหาคriminal เพื่อลดจำนวนผู้สูบบุหรี่และป้องกันสุขภาพของประชาชน ทว่าไม่กี่ปีต่อมารัฐบาลกลับประกาศปลดล็อกกัญชาเสรี พร้อมอนุญาตให้ประชาชนสามารถปลูกกัญชาในครัวเรือนปลูกในเชิงพาณิชย์ ตลอดจนเพื่อใช้ประโยชน์ในทางการแพทย์ เพียงแค่ขึ้นทะเบียนผ่านแอปพลิเคชัน “ปลูกกัญ” ขององค์การอาหารและยา (อย.) ปัจจุบันพบว่ามีผู้ยื่นคำร้องและได้รับอนุญาตปลูกกัญชาจากรัฐบาล 2,998 รายการ จำนวน 1,345 แห่ง รวมพื้นที่เพาะปลูก 946,443 ตารางเมตร จำนวน 955,438 ต้น⁶ (กระทรวงสาธารณสุข, 2565ก) การขยายพื้นที่

⁶ ข้อมูลสืบค้น ณ วันที่ 9 พฤศจิกายน 2566

การปลูกกัญชาที่มีเกือบทุกซอกหลืบของประเทศเท่ากับการขยายการเข้าถึงของประชาชนและเยาวชน โดยการบริโภคและใช้ประโยชน์จากกัญชามีด้วยกันหลากหลายวิธีทั้งการดื่ม การกิน การสูดดม และการสูบลายกับบุหรี่ การสูบที่อาศัยการเผาไหม้ดูเหมือนจะเป็นวิธีที่ได้รับความนิยมอย่างมากในหมู่วัยรุ่นและวัยทำงาน งานวิจัยของแอนเดรีย ไวน์เบอร์เกอร์ (Weinberger, Platt, Zhu, Levin, Ganz, & Goodwin, 2021) ที่ได้รับการตีพิมพ์ลงในวารสารของสถาบันสุขภาพแห่งชาติสหรัฐอเมริกา (National Institutes of Health) ชี้ให้เห็นว่าผู้ที่เสพกัญชามักมีพฤติกรรมสูบบุหรี่ควบคู่ไปด้วย ทำให้เพิ่มความเสี่ยงในการกลายเป็นผู้มีปัญหาการเสพกัญชา (Cannabis Use Disorder: CUD) คือมีอาการต้องการเสพกัญชารุนแรงและเพิ่มปริมาณมากขึ้น (เท่ากับว่ามีการใช้บุหรี่มากขึ้นด้วยเช่นกัน) ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลของศาสตราจารย์ นายแพทย์ธรรณชัย คงสกนธ์ ผู้อำนวยการศูนย์วิจัยและจัดการความรู้เพื่อการควบคุมยาสูบ (ศจย.) ที่เคยออกมาเปิดเผยข้อมูลก่อนหน้านี้ว่าการสูบกัญชาส่งผลให้ผู้ที่ไม่เคยใช้บุหรี่หันมาสูบบุหรี่มากขึ้น และการใช้กัญชากับบุหรี่ยุบรวมกันเป็นเวลานานทำให้การตัดสินใจเลิบบุหรี่กลายเป็นเรื่องยาก เพราะโดยส่วนมากผู้เสพนึกนำใบยาสูบมาใช้ห่อกัญชาจนเป็นเรื่องปกติ (Hfocus, 2562) หากอ้างอิงตามข้อมูลข้างต้นเท่ากับว่านโยบายปลดล็อกกัญชาเสรีซึ่งไม่ถูกจำกัดการใช้งานเฉพาะในทางการแพทย์ ส่งผลทางอ้อมให้เกิดการบริโภคบุหรี่เพิ่มขึ้น กลายเป็นความลึกลับและย้อนแย้งเชิงหลักการที่รัฐบาลพยายามลดอัตราการบริโภคบุหรี่ในประเทศลงตามกรอบอนุสัญญาของกรมอนามัยโลก นอกจากนี้ การใช้กัญชาเป็นประจำยังเสี่ยงให้เกิดอาการโรคจิต ระดับความฉลาดทางสติปัญญา (IQ) ลดลง รวมถึงความเสี่ยงในการเกิดโรคหัวใจ (National Institute on Drug Abuse, 2019, pp. 3-5)

จากที่กล่าวมาจึงทำให้เกิดคำถามสำคัญว่าเมื่อรัฐบาลคำนึงถึงผลประโยชน์และสุขภาพของประชาชนเป็นสำคัญ ดังที่ได้ประกาศยกระดับการขึ้นภาษีบุหรี่แต่ทำไมจึงรีบเร่งกระบวนการปลดล็อกกัญชาเสรีท่ามกลางความกังวลทางการแพทย์และช่องว่างทางกฎหมาย โดยปราศจากมาตรการควบคุมผลกระทบต่องสังคมที่รัดกุมตั้งแต่ต้น หากพิจารณาถึงเบื้องลึกเบื้องหลังของการกำหนดนโยบายจะพบความเชื่อมโยงบางประการระหว่างผลประโยชน์ของชนชั้นนำกับการผลักดันกฎหมายกัญชาเสรี กล่าวคือ เมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2565 สำนักข่าวอิศราได้เปิดเผยเอกสารคำร้องขอจดทะเบียนบริษัท “แคนนาธอรี” บริษัทใหม่ในเครือชาญวิรุณ ที่ได้มีการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2564 ด้วยทุนจดทะเบียนเริ่มต้นห้าล้านบาท ก่อนที่ประกาศกระทรวงสาธารณสุขปลดล็อกให้ทุกส่วนของกัญชาไม่ใช่ว่าเสพติด ถูกประกาศบังคับใช้เพียงไม่กี่เดือน โดยในรายละเอียดการดำเนินธุรกิจระบุว่า “ประกอบกิจการเพาะพันธุ์ เพาะเมล็ดพันธุ์ เพื่อทำการปลูก, วิจัย, สกัดสารต่างๆ จากส่วนประกอบของพืชสมุนไพร รวมถึงกัญชา กัญชง ที่ได้รับอนุญาตตามที่กฎหมายกำหนด

เพื่อมีไว้สำหรับการนำเข้า ส่งออก จำหน่าย” ซึ่งมีบริษัทเอสทีพีแอนด์ ไอ จำกัด (มหาชน) ที่นายชวรัตน์ ชาญวีรกูล บิดาของนายอนุทิน ชาญวีรกูล รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข เป็นประธานบริษัทเข้าร่วมลงทุนถือหุ้นในบริษัทแคนนาธอรี มากที่สุดจำนวน 499,997 หุ้น พร้อมนายชานี จันทรฉาย นางอนิรัตน์ นิติสโรจน์ และ นายวรราช พรหมขุนทอง อีกคนละ 1 หุ้น รวมทั้งสิ้น 500,000 หุ้น ในส่วนคณะกรรมการ บริษัทที่มีนายมาศฉวี ชาญวีรกูล น้องชายนายอนุทิน ชาญวีรกูล เป็นหนึ่งในคณะกรรมการ บริหาร (สำนักข่าวอิศรา, 2565) แม้ว่าภายหลังจากนายอนุทิน ชาญวีรกูล ได้ออกมาปฏิเสธว่าธุรกิจ ดังกล่าวได้หยุดประกอบกิจการไปแล้ว แต่จากการตรวจสอบของสำนักข่าวกรุงเทพธุรกิจกลับ พบว่าบริษัทแคนนาธอรียังคงมีการเคลื่อนไหว เนื่องจากมีการนำส่งรายชื่อผู้ถือหุ้นต่อ กรมพัฒนาธุรกิจการค้า เมื่อวันที่ 26 เมษายน 2565 เพียงแต่ชะลอการลงทุนเพื่อรอใบอนุญาต จากรัฐบาล (กรุงเทพธุรกิจ, 2565) จากข้อมูลข้างต้นอาจตั้งข้อสังเกตหรือมีความเป็นไปได้ว่า การปลดล็อกกัญชาเสรีอาจมีส่วนสัมพันธ์กับการให้คุณค่าและผลประโยชน์ของกลุ่มชนชั้นนำ ทางการเมือง

6. บทสรุป

ความลักลั่นในการกำหนดนโยบายยาเสพติดในประเทศไทยเริ่มปรากฏให้เห็น ผ่านการที่รัฐบาลเลือกหรือไม่รับเอาหลักการบางอย่างจากองค์ระหว่างประเทศมาใช้เป็น เหตุผลในการปรับเปลี่ยนนโยบายสาธารณะ กล่าวคือ ในขณะที่ประเทศไทยยินยอมปฏิบัติตามกรอบอนุสัญญาว่าด้วยการควบคุมยาสูบขององค์การอนามัยโลกอย่างเคร่งครัด แต่กลับ ละเลยอนุสัญญาว่าด้วยยาเสพติดให้โทษในการควบคุมกัญชาที่เคยให้สัตยาบันไว้กับ สหประชาชาติ ทั้งนายอนุทิน ชาญวีรกูล ในฐานะตัวแสดงชั้นนำทางการเมืองยังอาศัย ความได้เปรียบจากการดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวง สาธารณสุขถ่ายทอดความปรารถนาของตนผ่านการปรับเปลี่ยนความหมายและคุณค่าของ ยาเสพติดบางชนิด เริ่มจากการลดทอนความเป็นอาชญากรรมจนกลายเป็นสิ่งถูกกฎหมาย การปฏิรูปกฎหมายกัญชาเสรีที่ถูกกล่าวอ้างว่าเพื่อผลประโยชน์ของประชาชน ในแง่หนึ่ง กลับมีผลประโยชน์ของนักการเมืองและเครือข่ายที่ซับซ้อนอยู่ สังเกตได้จากการจัดตั้งบริษัท ในเครือเพื่อประกอบธุรกิจกัญชาและกัญชาโดยตรง ก่อนที่จะมีการถอดกัญชาและกัญชง ออกจากบัญชียาเสพติดเพียงไม่กี่เดือน นอกจากนี้ การปฏิรูปกฎหมายยาเสพติดในประเทศไทย ยังมีความลักลั่นทั้งในแง่ของเนื้อหา กระบวนการ และเป้าหมาย กล่าวคือ การขับเคลื่อนหรือ เปลี่ยนแปลงสถานะกัญชาเพื่อเปิดทางให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงได้ถูกดำเนินการ

ผ่านกลไกของกระทรวงสาธารณสุข โดยการออกกฎหมายระดับกระทรวงและระดับกรมแทนที่จะอาศัยช่องทางนิติบัญญัติเฉกเช่นประเทศอื่นที่เคยประสบความสำเร็จก่อนหน้านี้ มีหน้าซ้ำการผลักดันร่างพระราชบัญญัติประมวลยาเสพติดเพื่อปลดล็อกทุกส่วนของกัญชายังถูกเสนอในฐานะ “กฎหมายปฏิรูป” อันเป็นช่องทางพิเศษที่ทำให้กฎหมายฉบับดังกล่าวผ่านการพิจารณาในรัฐสภาได้เร็วขึ้น แต่ร่างพระราชบัญญัติกัญชา กัญชง พ.ศ. ที่เป็นกฎหมายเฉพาะในการควบคุมการใช้ประโยชน์จากกัญชงและกัญชากลับไม่ถูกนำมาพิจารณาควบคู่ไปด้วย ทำให้กัญชาตกอยู่ภายใต้สภาวะสุญญากาศที่ไร้อำนาจในการควบคุม ในเวลาเดียวกันรัฐบาลยังได้ส่งเสริมให้ประชาชนปลูกกัญชาในฐานะสมุนไพรเพื่อสุขภาพและพืชเศรษฐกิจ ยิ่งเพิ่มการเข้าถึงของเยาวชนและการเสพติดกัญชามากขึ้น แต่ในทางกลับกันพืชเศรษฐกิจสำคัญของไทยอย่างยาสูบกลับถูกให้ความหมายในแง่ลบและถูกควบคุมอย่างเข้มงวด ผ่านมาตรการการปรับเพิ่มอัตราภาษี ส่งผลให้ชาวไร่ยาสูบถูกปรับลดโควตาและพื้นที่เพาะปลูกลงเกือบร้อยละ 50 สูญเสียเงินรายได้กว่าสามร้อยล้านบาท แต่ปริมาณการนำเข้าใบยาสูบจากต่างชาติกลับมีท่าที่สูงขึ้น นอกจากนี้ ยังมีข้อสังเกตบางประการว่าการปลดล็อกกัญชาอาจมีส่วนทำให้การลดปริมาณการสูบบุหรี่ในประเทศไทยเป็นเรื่องยากมากขึ้น เพราะพืชทั้งสองชนิด (กัญชาและยาสูบ) มีแนวโน้มที่จะถูกใช้ร่วมกัน เพราะฉะนั้นอาจกล่าวได้ว่าภายใต้นโยบายเสพติดที่ต้องการสร้างรายได้ ยกย่องคุณภาพชีวิตและปกป้องสุขภาพของประชาชนเป็นสำคัญ ได้ปรากฏร่องรอยความลึกลับ ย้อนแย้ง และไม่เท่าเทียมของการให้คุณค่าบางอย่างซึ่งมีผลประโยชน์ของชนชั้นนำทับซ้อนอยู่สูงกว่า แต่ผลประโยชน์โดยรวมของสังคมและผลกระทบที่ชนชั้นล่างได้รับกลับถูกมองข้ามไป

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- Hfocus. (2562). ใช้กัญชาช่วยยาสูบ ส่งผลไม่เลิกสูบบุหรี่ ทั้งเสี่ยงได้รับสารพิษเพิ่มขึ้น. สืบค้นเมื่อ 9 พฤศจิกายน 2566, จาก <https://www.hfocus.org/content/2019/04/17104>
- ilaw. (2565). ร่าง พ.ร.บ.กัญชา: 146 วัน หลังปล่อย “เสรีกัญชา” รัฐบาล-สภา ยังหาทางจบปัญหาไม่ได้. สืบค้นเมื่อ 10 พฤศจิกายน 2566, จาก <https://www.ilaw.or.th/articles/5493>
- PPTV. (2562). “นักวิชาการ” เปิดเวทีแสดงจุดยืน ไม่สนับสนุนกัญชาเสรี. สืบค้นเมื่อ 7 พฤศจิกายน 2566, จาก <https://www.pptvhd36.com/news/ประเด็นร้อน/102403>
- The 101.World. (2561). ผุ่นตลบ ‘กัญชา’ และ ‘ปฏิกิริยา’ จากโลกเก่า. สืบค้นเมื่อ 9 พฤศจิกายน 2566, จาก <https://shorturl.asia/JLoeP>
- The Standard. (2562) เทียบนโยบาย ‘กัญชา’ ในศึกเลือกตั้ง 2562. สืบค้นเมื่อ 6 พฤศจิกายน 2566, จาก <https://shorturl.asia/WL76L>
- กฎกระทรวงกำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560. (2560, 16 กันยายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 134 ตอน 95 ก, หน้า 113-114.
- กรมการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก. (2555). ตำราพระโอสถพระนารายณ์ (คัมภีร์ธาตุพระนารายณ์ฉบับโบราณ). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกในพระบรมราชูปถัมภ์.
- กรมประชาสัมพันธ์ สำนักนายกรัฐมนตรี. (2565). อนุทิน” เปิดงาน “สื่อสาร กัญ อย่างเป็นใจ” ยกกัญชาเป็นประโยชน์และทางเลือกในการรักษาให้ประชาชน. สืบค้นเมื่อ 7 พฤศจิกายน 2566, จาก <https://rayong.prd.go.th/th/content/category/detail/id/33/iid/114738>
- กรมยาสูบแห่งประเทศไทย. (2558). ยาสูบกับการค้นพบ. สืบค้นเมื่อ 5 พฤศจิกายน 2566, จาก <https://www.thaitobacco.or.th/2015/01/006812.html>
- กรมราชทัณฑ์. (2566). รายงานสถิติผู้ต้องราชทัณฑ์. สืบค้นเมื่อ 9 พฤศจิกายน 2566, จาก <http://www.correct.go.th/stathomepage/>
- กระทรวงพาณิชย์. (2566). โครงการสินค้านำเข้าโลก. สืบค้นเมื่อ 8 พฤศจิกายน 2566, จาก <https://tradereport.moc.go.th/th/stat/reportcomcodeimport01>

- กระทรวงสาธารณสุข. (2565ก). *กองควบคุมวัตถุเสพติดกัญชา*. สืบค้นเมื่อ 9 พฤศจิกายน 2566, จาก <https://cannabis.fda.moph.go.th/>
- กระทรวงสาธารณสุข. (2565ข). *รายงานข้อมูลผู้ป่วยที่เกิดอาการไม่พึงประสงค์หรือภาวะพิษเฉียบพลันจากการใช้กัญชา จำนวนผู้เข้ารับการรักษา ก่อนและหลังประกาศปลดล็อกกัญชา*. สืบค้นเมื่อ 9 พฤศจิกายน 2566, จาก <https://cannabis.fda.moph.go.th/>
- กรุงเทพธุรกิจ. (2565). *เช็ก บ.กัญชง “ชาญวีรกุล” เปิดอยู่แต่ชะลอลงทุน ก่อน “เสี่ยหนู” ปิดเอื้อใคร*. สืบค้นเมื่อ 10 พฤศจิกายน 2566, จาก <https://www.bangkokbiznews.com/politics/1015061>
- กองควบคุมวัตถุเสพติด. (2566). *นิโคติน (Nicotine)*. สืบค้นเมื่อ 9 พฤศจิกายน 2566, จาก <https://narcotic.fda.moph.go.th/information-about-drugs/nicotine>
- การยาสูบแห่งประเทศไทย. (2565). *หนังสือรายงานประจำปี 2565 การยาสูบแห่งประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: การยาสูบแห่งประเทศไทย.
- คณะกรรมการพิจารณาข้อมูลการใช้กัญชาทางการแพทย์. (2562). *คำแนะนำสำหรับแพทย์การใช้กัญชาทางการแพทย์*. สืบค้นเมื่อ 9 พฤศจิกายน 2566, จาก https://tmc.or.th/pdf/fact/guideline_cannabis_101062.pdf
- ชูชัย ศุภวงศ์. (2560). *สองทศวรรษการควบคุมการบริโภคยาสูบของสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและจัดการความรู้เพื่อการควบคุมยาสูบ (ศจย.) คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล.
- ไทยพับลิก้า. (2561ก). *แกะซองราคาบุหรีตลาดบน ตลาดล่าง หลังปรับโครงสร้างภาษีทั้งระบบ รายได้หายกำไรหด-บุหรี 1 ของ เงินภาษีไปไหนบ้าง*. สืบค้นเมื่อ 6 พฤศจิกายน 2566, จาก <https://www.shorturl.asia/kisQx>
- ไทยพับลิก้า. (2561ข). *หมอนักวิจัยหนุนปลดล็อก “กัญชา” เพื่อการแพทย์ ผู้ป่วยไทยรักษาโรคจำนวนมาก แต่นำเข้าแพง-ซื้อขายผิดกฎหมาย*. สืบค้นเมื่อ 6 พฤศจิกายน 2566, จาก <https://shorturl.asia/kbu7J>
- ไทยรัฐ. (2565). *รัฐบาล แจง เงินเยียวยาเกษตรกรรายยาสูบ อยู่ระหว่างพิจารณาตามขั้นตอน*. สืบค้นเมื่อ 8 พฤศจิกายน 2566, จาก <https://www.thairath.co.th/news/politic/2525271>
- ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง ระบุชื่อยาเสพติดให้โทษในประเภท 5 พ.ศ. 2563. (2563, 14 ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 137 ตอนพิเศษ 290 ง, หน้า 33-34.
- ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง ระบุชื่อยาเสพติดให้โทษในประเภท 5 พ.ศ. 2565. (2565, 9 กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 139 ตอนพิเศษ 35 ง, หน้า 8.

- ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง สมุนไพรควบคุม (กัญชา) พ.ศ. 2565. (2565, 23 พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 139 ตอนพิเศษ 237 ง, หน้า 3-4.
- ประชาชาติธุรกิจ. (2566). มหากาฬ พ.ร.บ.กัญชา นโยบายหัวหอกภูมิใจไทยล้มศาลา 4 ปี. สืบค้นเมื่อ 9 พฤศจิกายน 2566, จาก <https://shorturl.asia/UIRbA>
- ประชาไท. (2565). เครือข่ายกัญชากัญชง' ร้องสภาผ่าน ร่างกม. - ปชป.ยันคว่ำร่าง 'ศุภชัย' ขอย่ำเล่นการเมืองจนบ้านเมืองเสียหาย. สืบค้นเมื่อ 9 พฤศจิกายน 2566, จาก <https://prachatai.com/journal/2022/11/101245>
- พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2562. (2562, 18 กุมภาพันธ์). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 136 ตอน 19 ก, หน้า 1-16.
- เพลินตา ตันรังสรรค์. (2565). ก้าวต่อไปของกฎหมายกัญชาในประเทศไทย: เสรีหรือควบคุม. ลำปาง: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์ลำปาง.
- มยุรี อนุমানราชธน. (2552). นโยบายสาธารณะ (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: เอ็กสเปอร์เน็ท.
- โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง. (2560). รายงานประจำปี 2560 Annual Report 2017 Thailand Tobacco Monopoly Ministry of Finance. กรุงเทพฯ: โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง.
- สภาผู้แทนราษฎร. (2565). ระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 ปีที่ 4 ครั้งที่ 26 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันพุธที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2565 ณ ห้องประชุมสภาผู้แทนราษฎร.
- สภาผู้แทนราษฎร. (2566). ระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 ปีที่ 4 ครั้งที่ 29 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพุธที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2566 เวลา 09.30 น. ห้องประชุมสภาผู้แทนราษฎร.
- สำนักข่าวอิศรา. (2565). เปิดข้อมูล บ.แคนนาธอรี เครือชาญวิรุฬ ปลุก วิจัย 'กัญชา กัญชง' ยังไม่จัดเลิกกิจการ. สืบค้นเมื่อ 8 พฤศจิกายน 2566, จาก <https://www.isranews.org/article/isranews-scoop/110513-inves09-166.html>
- สำนักควบคุมการบริโภคยาสูบ. (2559). แผนยุทธศาสตร์ การควบคุมยาสูบแห่งชาติ ฉบับที่สอง พ.ศ. 2559 – 2562. นนทบุรี: กลุ่มยุทธศาสตร์และพัฒนานองค์กร สำนักควบคุมบริโภคยาสูบ กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด. (2562ก). ผลการปราบปรามยาเสพติดทั่วประเทศ สำนักปราบปรามยาเสพติด รายงานประจำปี 2562 ANNUAL REPORT. สืบค้นเมื่อ 9 พฤศจิกายน 2566, จาก <https://shorturl.asia/c9wzi>

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด. (2562ข). *อนุสัญญาเดี่ยวว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ ค.ศ. 1961*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด.

สำนักงานยาสูบเพชรบูรณ์. (2566). *สถิติการจัดหาใบยาสูบย้อนหลัง*. เพชรบูรณ์: สำนักงานยาสูบเพชรบูรณ์.

สำนักงานยาสูบสุโขทัย. (2566). *การปรับลดโควตามลิตถุ 60/61 – 65/66*. สุโขทัย: สำนักงานยาสูบสุโขทัย.

ภาษาอังกฤษ

Bohigues, A., Guedes-Neto, J. V., & Santos, M. L. (2022). Latin American Political Elites' Positions on Same-Sex Marriage, Abortion, and Drug Legalization. *European Review of Latin American and Caribbean Studies / Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, 114, 1-24.

Dye, R. (1984). *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.

Hoffmann, J. V. (2020). Someone Has to Be the First: Tracing Uruguay's Marijuana Legalization Through Counterfactuals. *Journal of Politics in Latin America*, 12(2), 177-199.

Husak D., & Marneffe, P. (2006). The Legalization of Drugs. Cambridge University drug legalization. *European Review of Latin American and Caribbean Studies/ Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, 114, 1-24.

International Drug Policy Consortium. (2013). *The War on Drugs: Options and Alternatives*. Retrieved October 9, 2021, from <https://idpc.net/publications/2013/04/the-war-on-drugs-options-and-alternatives>

Loo, M. V., Beusekom, I. V., & Kahan, J. P. (2002). Decriminalization of Drug Use in Portugal: The Development of a Policy. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 582(1), 49-63.

Mills, C. W. (1956). *The Power Elite*. New York: Oxford University Press.

National Institute on Drug Abuse. (2019). *Cannabis (Marijuana) DrugFacts*. Retrieved October 12, 2021, from <https://nida.nih.gov/publications/drugfacts/cannabis-marijuana>

- Rolles, S. (2017). *Legalizing Drugs the Key to Ending the War*. Oxford: New Internationalist Publications.
- Slade, H. (2020). *Drug Decriminalisation in Portugal: Setting the Record Straight*. Retrieved October 11, 2021, from <https://shorturl.asia/JezSsThomas>
- Stone, D. (2012). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York: W.W. Norton & Company.
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2022). *Intentional Homicide*. Retrieved October 11, 2021, from <https://dataunodc.un.org/dp-intentional-homicide-victims>
- United Nations. (n.d.). *Single Convention on Narcotic Drugs, 1961*. Retrieved October 11, 2022, from https://www.unodc.org/pdf/convention_1961_en.pdf
- Weinberger, A. H., Platt, J., Zhu, J., Levin, J., Ganz, O., & Goodwin, R. D. (2021). Cigarette Use and Cannabis Use Disorder Onset, Persistence, and Relapse: Longitudinal Data from a Representative Sample of US Adults. *J Clin Psychiatry*, 82(4). doi: 10.4088/JCP.20m13713

การนำนโยบายควบคุมการขอทานไปปฏิบัติ พ.ศ. 2563¹

สุรศักดิ์ วงศ์ษา² และสุวิชา เป้าอารีย์³

วันที่รับบทความ: 16 พฤศจิกายน 2566

วันที่แก้ไขครั้งสุดท้าย: 1 มีนาคม 2567

วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 7 มีนาคม 2567

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่องการนำนโยบายควบคุมการขอทานไปปฏิบัติมีวัตถุประสงค์เพื่อทำความเข้าใจขั้นตอนของการนำนโยบายควบคุมการขอทานและศึกษาปัจจัยที่ก่อให้เกิดการปฏิบัติทางนโยบาย โดยอาศัยวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ผ่านการเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 15 คน กลุ่มผู้ให้ข้อมูลคนสำคัญถูกแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ ตำรวจ นักสังคมสงเคราะห์ และนักพัฒนาสังคม โดยกลุ่มเหล่านี้ถูกเลือกด้วยวิธีแบบเฉพาะเจาะจง และการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา ถูกใช้เพื่ออธิบายผลการศึกษาเมื่อเก็บข้อมูลเสร็จสิ้น สำหรับผลการศึกษาพบว่า การนำนโยบายควบคุมการขอทานไปปฏิบัติมี 5 ขั้นตอน ได้แก่ การยอมรับนโยบาย การระดมทรัพยากรทางนโยบาย การแปลงนโยบาย และการปฏิบัติการทางนโยบาย โดยแบ่งออกเป็น 2 ช่วง คือ เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ต้องใช้เวลา 90 วัน เพื่อเตรียมความพร้อมก่อนการบังคับใช้กฎหมาย หลังจากนั้นจึงมีการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม สำหรับปัจจัยที่นำไปสู่การนำนโยบายไปปฏิบัติมี 5 ปัจจัย ได้แก่ คุณลักษณะของนโยบาย การสนับสนุนทรัพยากร การติดต่อสื่อสาร การบังคับใช้กฎหมาย และการปรับปรุงองค์การ โดยปัจจัยเหล่านี้เป็นส่วนสำคัญต่อการแปลงนโยบายให้เกิดแผนปฏิบัติการขับเคลื่อนการควบคุมการขอทาน ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2562-2564) ทำให้กิจกรรมและโครงการถูกนำไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

คำสำคัญ การนำนโยบายไปปฏิบัติ, ขอทาน, นโยบายสาธารณะ

¹ บทความวิจัยฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์เรื่อง “กระบวนการนโยบายควบคุมการขอทาน”

² นักศึกษาปริญญาเอกหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการพัฒนาสังคม คณะพัฒนาสังคมและยุทธศาสตร์การบริหาร สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ กรุงเทพฯ 10240 อีเมล: surasak_wongsa_uk@hotmail.com

³ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. คณะพัฒนาสังคมและยุทธศาสตร์การบริหาร สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ กรุงเทพฯ 10240 อีเมล: pouaree@yahoo.com.au

Implementation of the Beggar Control Policy in 2020⁴

Surasak Wongsas⁵ and Suvicha Pouaree⁶

Received: 16 November 2023

Revised: 1 March 2024

Accepted: 7 March 2024

Abstract

This study aimed to gain a better understanding of the process for implementing the begging control policy as well as explore the factors contributing to the implementation of the policy. A qualitative research method was used to collect and analyze data from 15 key informants. The key informants were divided into three groups comprising police officers, social workers, and social developers who were selected by purposive sampling. After the completion of data collection, content analysis was used to describe the research findings. The results showed that the implementation of the begging control policy involves five stages including acceptance of the policy, construction of an advocacy coalition, and mobilization of policy resources, as well as deployment of the policy and implementation of the policy. These implementation stages are divided into 2 phases. The first phase took 90 days to prepare for the enforcement of the Beggar Control Act, B.E 2559 (2016) after it was enacted, and the second phase concerned the concrete actions taken. The factors that led to the implementation of the policy included 1) the characteristics of the policy,

⁴ This research article is a part of dissertation entitled “The process of beggar control policy”

⁵ Doctor of Philosophy Program in Social Development Administration, Graduate School of Social Development and Management Strategy, National Institute of Development Administration, Bangkok 10240. E-mail: surasak_wongsa_uk@hotmail.com

⁶ Assistant Professor, Ph. D., Graduate School of Social Development and Management Strategy, National Institute of Development Administration, Bangkok 10240. E-mail: pouaree@yahoo.com.au

2) resource support, 3) communication, 4) law enforcement, and 5) organizational improvement. These factors played a vital part in translating the policy into the Beggar Control Action Plan No. 1 (2019-2021), allowing activities and projects to be put into practice.

Keywords Policy Implementation, Beggar, Public Policy

1. บทนำ

การขอทานถูกพบเห็นในประเทศไทยตั้งแต่สมัยอยุธยา โดยสามารถสืบค้นความเกี่ยวเนื่องจากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ผ่านการบังคับใช้นโยบายพระอัยการตำแหน่งนาพลเรือน นาทหาร หัวเมือง พ.ศ. 1998 ตัวบทของนโยบายดังกล่าวระบุหน้าที่และสิทธิพลเมืองจำแนกตามศักดินา อาทิ ฎมพิทหรือขอทานกำหนดให้มีที่ดินครอบครองได้เพียง 5 ไร่ (ศศิธร มุสิกะสิริ, 2559) ปัจจุบันปัญหาขอทานกลายเป็นประเด็นสำคัญทั่วโลกทั้งในประเทศพัฒนาแล้วและกำลังพัฒนา ดังจะพบว่า ประเทศอังกฤษพบเห็นคนขอทานเฉลี่ยทุกวัน จำนวน 498 คน โดยเฉพาะกรุงลอนดอนพบขอทาน จำนวน 248 คน ในปี ค.ศ. 2007 (Department for Communities and Local Government, 2007) ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกาพบเห็นคนขอทาน จำนวน 554,000 คน คิดเป็นร้อยละ 0.17 ของประชากรทั้งหมดในปี ค.ศ. 2017 (British Broadcasting Cooperation, 2017) สำหรับประเทศไทยช่วงเวลาระหว่างปี พ.ศ. 2557-2561 พบจำนวนคนขอทานที่เข้าสู่กระบวนการจัดระเบียบของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการจำนวน 5,053 คน (Department of Social Development and Welfare, 2018)

ความรุนแรงของปัญหาการขอทานทำให้ประเทศไทยได้กำหนดให้นโยบายควบคุมการขอทานขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2484 ในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ ในช่วงเวลาดังกล่าวมีการดำเนินนโยบายควบคุมการขอทานเป็นไปอย่างเข้มงวด เนื่องจากพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จภายใต้การบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 อย่างไรก็ตามแนวโน้มความรุนแรงของปัญหาการขอทานกลับเพิ่มสูงขึ้นโดยเฉพาะผู้กระทำการขอทานที่กลับมาขอทานซ้ำและยังมีผู้แสวงหาผลประโยชน์จากการขอทานนำบุคคลมาทำการขอทาน ปัญหาของการบังคับใช้นโยบายควบคุมการขอทานในอดีตยังเป็นผลมาจากการระบุนิยามของความเป็ขอทานมีความครอบคลุมถึงอาชีพนักแสดงอิสระซึ่งทำให้กระทบต่อการประกอบอาชีพ และยังไม่มีการจัดการกับผู้แสวงหาประโยชน์จากผู้ทำการขอทาน นอกจากนี้แล้วกฎหมายยังไม่เอื้ออำนวยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการเพื่อป้องกันการอพยพเข้ามาทำการขอทานตั้งแต่ระดับชุมชน ดังนั้น นโยบายควบคุมการขอทานในอดีตจึงประสบความล้มเหลวจากการบังคับใช้ในเชิงปฏิบัติ ในเวลาต่อมาสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติและคณะรัฐมนตรีจึงเสนอการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านการควบคุมการขอทานเมื่อมีการนำประเด็นดังกล่าวกำหนดเป็นร่างนโยบายควบคุมการขอทานฉบับใหม่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. จนกระทั่งผ่านมติที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยมีประเด็น

ที่มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายฉบับใหม่ ได้แก่ การกำหนดนิยามความแตกต่างระหว่างผู้ทำการขอทานและผู้แสดงความสามารถ การกำหนดบทลงโทษต่อผู้แสวงหาประโยชน์จากผู้ทำการขอทาน ผลดังกล่าวทำให้พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ได้ผ่านกระบวนการตัดสินใจและถูกบังคับใช้ต่อไป (Department of Social Development and Welfare, 2018)

หลังจากมีการนำนโยบายควบคุมการขอทานไปปฏิบัติตั้งแต่ พ.ศ. 2559-2561 ผลการรายงานของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ พบจำนวนผู้กระทำการขอทานที่เข้าสู่การจัดระเบียบทั่วประเทศจำนวน 1,292 คนในปี พ.ศ. 2559 ลดลงเหลือจำนวน 380 คนในปี พ.ศ. 2561 (Department of Social Development and Welfare, 2018) อีกทั้งปริมาณการลดลงของจำนวนผู้กระทำการขอทานสอดคล้องกับผลการสำรวจการขอทานในเด็กของมูลนิธิกระจกเงาที่พบว่าปี พ.ศ. 2560 จนถึงปัจจุบันมีจำนวนการค้ามนุษย์ในกลุ่มเด็กขอทานลดลงจำนวน 300 คนต่อปี นอกจากนี้ สถานการณ์ปัญหาการค้ามนุษย์ในอดีตพบว่า ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2550-2560) มีแนวโน้มแยลงและรุนแรง และโดยเฉพาะช่วงปี พ.ศ. 2553-2556 ระดับความรุนแรงของปัญหาอยู่ที่ Tier 2 Watch List และขยับลงมาที่ระดับวิกฤติ Tier 3 ในปี พ.ศ. 2557 จนกระทั่งปัจจุบันรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ พ.ศ. 2561 (TIP Report 2018) ได้ประกาศให้ประเทศไทยมีการจัดการปัญหาการค้ามนุษย์ดีขึ้นระดับที่ 2 (Tier 2) ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าปัญหาการขอทานและปัญหาที่เกี่ยวข้องกันได้รับการป้องกันและแก้ไขจากการดำเนินนโยบายอย่างเข้มงวด (Department of Public Relations, 2017) จากสถิติดังกล่าวข้างต้นยังสะท้อนให้เห็นว่าปริมาณที่ลดลงของผู้ทำการขอทานส่วนหนึ่งมาจากการจำแนกความแตกต่างระหว่างผู้ทำการขอทานและผู้แสดงความสามารถ ซึ่งส่งผลให้บุคคลจำนวนหนึ่งถูกคัดกรองไม่ให้มีการปะปนกับผู้ทำขอทาน และการกำหนดบทลงโทษต่อผู้แสวงหาประโยชน์จากผู้ทำการขอทานจึงมีส่วนในการตัดวงจรของการค้ามนุษย์ในกลุ่มเด็กและการบังคับให้เป็นแรงงานขอทาน ความเกี่ยวพันของปัญหาดังกล่าวจึงดำเนินไปอย่างเป็นวงจรที่ส่งผลต่อการเพิ่มและลดลงของปริมาณผู้ทำการขอทานเมื่อมีการนำนโยบายควบคุมการขอทานไปปฏิบัติอย่างมีนัยสำคัญ (จิรวรรณ ทองพายัพ, 2561)

ดังนั้น งานศึกษานี้จึงให้ความสนใจกับการนำนโยบายควบคุมการขอทานไปปฏิบัติว่ามีขั้นตอนอย่างไร อีกทั้งมีเงื่อนไขประการใดบ้างที่ส่งเสริมให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดประสิทธิภาพต่อความคล่องตัวของการดำเนินนโยบายและประสิทธิผลในการแก้ไขปัญหาการขอทาน อันจะเป็นประโยชน์ต่อการเข้าใจสถานการณ์ปัญหาการขอทานที่ดีขึ้นอันเกิดจากการนำนโยบายควบคุมการขอทานไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จ และเป็นแนวทางในการทำความเข้าใจบริบทการนำนโยบายไปปฏิบัติอันเกี่ยวเนื่องกับการแก้ไขปัญหาการขอทาน

ซึ่งปัจจุบันมีความเกี่ยวเนื่องกับปัญหาหลายประการโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการค้ำมนุษย์ ปัญหาคนไร้ที่พึ่ง และปัญหาการอพยพเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย ผลดังกล่าวจะช่วยขยาย องค์ความรู้ด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งเชิงวิชาการและเชิงปฏิบัติต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- (1) เพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับขั้นตอนของการนำนโยบายควบคุมการขอทานไปปฏิบัติ
- (2) เพื่อศึกษาปัจจัยที่ก่อให้เกิดการนำนโยบายควบคุมการขอทานไปปฏิบัติ

3. การทบทวนวรรณกรรม

3.1 แนวคิดเกี่ยวกับการขอทาน

การขอทาน (Bagging) เป็นคำภาษาไทยประสมกับคำบาลีและสันสกฤต โดยคำว่า “ขอ” เป็นคำในภาษาไทยประเภทคำกริยา หมายถึง การพูดให้ผู้อื่นมอบสิ่งของแบบอ่อนวอน และคำว่า “ทาน” เป็นคำในภาษาสันสกฤตประเภทคำนาม หมายถึง การให้โดยส่วนมาก มักมีคำบุพบทเพื่อเสริมความ เช่น ธรรมทาน วิद्याทาน เป็นต้น ทั้งนี้ การให้จึงอาจหมายถึง การให้สิ่งของแบบรูปธรรมหรือนามธรรมก็ได้ (อนิสรา รัศมีเจริญ, 2561) สำหรับความหมายของการขอทานมีผู้ให้ความหมาย Royal Academy (2013) อธิบายว่าการขอทาน คือ การขอเงินหรือสิ่งของเพื่อเลี้ยงชีวิตจากสิ่งของที่ผู้อื่นมอบให้ นอกจากนี้ คำว่าขอทาน ยังสามารถใช้ในฐานะที่เป็นคำนามเกี่ยวกับบุคคล คือ บุคคลที่เลี้ยงชีพด้วยการขอเงินหรือสิ่งของจากผู้อื่น ในขณะที่พระราชบัญญัติควบคุมขอทาน พ.ศ. 2484 อธิบายว่า การขอทาน เป็นการขอทรัพย์สินของผู้อื่นโดยมิได้ทำงานอย่างใด หรือให้ทรัพย์สินสิ่งใดตอบแทน และมีใช่เป็นการขอกันในฐานะญาติหรือมิตร ในทำนองเดียวกันพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ได้ขยายความเพิ่มเติมว่าการขอทาน หมายถึง การขอทรัพย์สินจากผู้อื่นเพื่อเลี้ยงชีพ และยังเป็นกรกระทำที่ก่อให้เกิดความสงสารและมีการส่งมอบเงินหรือทรัพย์สินให้

การขอทานมีรูปแบบที่แตกต่างหลากหลาย โดยในแต่ละประเทศ Relief Welfare Division (n.d.) ได้จำแนกประเภทของการขอทานออกเป็น 3 กลุ่ม โดยกลุ่มแรก คือ การขอทานชั่วคราว เป็นการกระทำเพื่อแก้ไขความอดอยากที่เกิดขึ้นเพียงชั่วคราว กลุ่มที่สอง คือ การขอทานเป็นอาชีพ เป็นการกระทำอันเกิดจากความไร้ศักยภาพ ขาดความรู้ ความด้อยโอกาสในสังคม การไร้อาชีพ รวมถึงขาดแคลนสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานเพื่อดำรงชีพจึงมาประกอบอาชีพขอทาน อนึ่ง คนขอทานในกลุ่มนี้มักพบว่ามีความบกพร่องทางร่างกายและจิตใจ เช่น

ความชรา ความพิการ เป็นต้น และกลุ่มที่สาม คือ การขอทานที่มีผู้ชักนำเบื้องหลัง เป็นรูปแบบของการขอทานที่มีพัฒนาการมาจากการขอทานเป็นอาชีพ โดยมีการประกอบธุรกิจและชักชวนให้มาทำการขอทาน นอกจากนี้ ยังมีระบบอำนวยการความสะดวกระหว่างการขอทาน เช่น การจัดหาอาหาร สถานที่ขอทาน การรับส่ง เป็นต้น ส่วนสำหรับทัศนะของ Sally (2001) ได้จำแนกประเภทของการขอทานโดยประมวลความหมายจากภาษาอังกฤษจำนวน 7 ประเภท โดยบุคคลกลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่มีความเกี่ยวข้องกับความเป็นขอทาน ได้แก่ 1) คำว่า Bagger หมายถึง การดำรงชีพโดยการไร้ที่อยู่อาศัยและการขอเงินหรืออาหารจากบุคคลอื่น 2) คำว่า Mendicant หมายถึง บุคคลที่ใช้ชีวิตด้วยการขอทานจากบุคคลอื่น 3) คำว่า Vagrant หมายถึง การเร่ร่อน ไร้บ้าน และไม่มีงานทำ 4) คำว่า Penniless หมายถึง การไร้ที่พึ่ง ยากจน และขัดสน 5) คำว่า Panhandler หมายถึง การวิงวอนร้องขอเงินตามท้องถนน และ 6) คำว่า Homeless หมายถึง การไร้ที่อยู่อาศัยและลี้ภัย

สำหรับนักวิชาการในประเทศไทยในมุมมอง สมศักดิ์ ชินอรุณชัย (2537) จำแนกประเภทของการขอทานออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ประเภทแรก คือ การขอทานแบบสมบูรณ์ หมายถึง บุคคลที่มีพฤติกรรมขอทานและมีลักษณะทางกายพิการซึ่งเป็นกลุ่มคนที่สร้างความเห็นอกเห็นใจต่อผู้อื่นให้บริจาครทรัพย์สิน และ 2) การขอทานหลง หมายถึง บุคคลที่มีการแอบอ้างเป็นคนขอทาน โดยกลุ่มคนเหล่านี้จะปกปิดหรืออำพรางอวัยวะร่างกายให้มีความพิการเพื่อเรียกร้องเงินและทรัพย์สิน ซึ่งอาจเรียกการขอทานประเภทนี้ว่า มิจฉาชีพ (Criminals) ในขณะที่ ศศิธร มุสิกะศิริ (2559) จำแนกประเภทการขอทานออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ 1) การขอทานด้วยตนเอง เป็นการกระทำโดยลำพังเพื่อกระตุ้นให้ผู้อื่นเกิดความสงสารเวทนา และยอมบริจาคเงินหรือสิ่งของให้ 2) การขอทานโดยใช้เด็กเป็นเครื่องมือ 3) การขอทานโดยใช้สัตว์เป็นเครื่องมือ และ 4) ขบวนการขอทาน เป็นกลุ่มของผู้แสวงหาผลประโยชน์จากผู้ขอทาน โดยใช้ผู้อื่นเป็นช่องทางให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินและสิ่งของ

ดังนั้น ในประเด็นเรื่องการนิยามความเป็นขอทานกับการศึกษาเรื่องการนโยบายควบคุมการขอทานไปปฏิบัติมีความเกี่ยวข้องกันในฐานที่ว่าวิธีการกำหนดนิยามความเป็นขอทานภายใต้พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ที่ระบุว่า การขอทาน หมายถึง การขอทรัพย์สินจากผู้อื่นเพื่อเลี้ยงชีพและเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความสงสารและมีการส่งมอบเงินหรือทรัพย์สินให้ จึงนำมาสู่การจัดการปัญหาการขอทานที่มุ่งไปยังการควบคุมพฤติกรรมใดๆ ก็ตามของผู้ทำการขอทานและผู้แสวงหาประโยชน์จากผู้ทำการขอทานมิให้กระทำพฤติกรรมนั้น การปฏิบัติต่อผู้ทำการขอทานและผู้แสวงหาประโยชน์จากผู้ทำการขอทานด้วยวิธีการทางกฎหมาย และสังคมสงเคราะห์จึงเป็นการมองปัญหาการขอทานในฐานที่เป็น

ภัยที่ต้องควบคุมและในขณะเดียวกันเป็นความเปราะบางที่ต้องได้รับความคุ้มครองในเวลาเดียวกัน

3.2 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายควบคุมการขอทาน

ปัจจุบันสังคมไทยมีความซับซ้อนของปัญหาสังคมหลายประการที่มีความเกี่ยวข้องกับการขอทาน เช่น ปัญหาการค้ามนุษย์ ปัญหาคนเร่ร่อนและไร้ที่พึ่ง ปัญหาความยากจน เป็นต้น มาตรการสำหรับการจัดการจึงเปลี่ยนแปลงไปตามบริบทและสถานการณ์ ดังจะพบว่าในอดีตประเทศไทยมีการกำหนดนโยบายป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยการตรวจสอบสถานประกอบการ การบังคับใช้กฎหมาย และการติดตามผลการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ ยังมีการคัดกรองผู้เสียหายจากกระบวนการค้ามนุษย์และดำเนินการลงโทษอย่างเหมาะสม ในขณะที่ปัญหาขอทานได้มีการกำหนดนโยบายควบคุมขอทานขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2484 แต่เนื่องจากสภาพปัญหาขอทานได้มีการปรับเปลี่ยนวิธีการขอทานรูปแบบใหม่ด้วยอิทธิพลของผู้แสวงหาผลประโยชน์จากผู้กระทำการขอทาน จึงเป็นเหตุให้นโยบายควบคุมขอทานของไทยมีการกำหนดแนวทางการดำเนินนโยบายใหม่ นอกจากนี้ อิทธิพลของแนวคิดด้วยสิทธิและเสรีภาพก็เห็นว่า เป็นเงื่อนไขสำคัญต่อการนำมาพิจารณากำหนดนโยบายควบคุมขอทานเช่นกัน (นาวิก ตะนะคี, 2557) การกำหนดนโยบายควบคุมการขอทานของไทยปัจจุบันจึงอยู่บนพื้นฐานหลักคิด 3 ประการ ดังต่อไปนี้

ประการแรก คือ การใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายปกครอง การใช้อำนาจรัฐเพื่อจัดการปัญหาขอทานเป็นการป้องกัน ควบคุม และแก้ไขมิให้บุคคลเข้าสู่วงจรของการเป็นขอทาน และผู้แสวงหาผลประโยชน์จากผู้กระทำการขอทาน เป็นบทบาทหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเสริมสร้างความเป็นอยู่ของประชาชน และตอบสนองความต้องการของประชาชนทุกด้านของการดำรงชีพ เช่น การศึกษา การสังคมสงเคราะห์ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เป็นต้น (ประยูร กาญจนดุล, 2538) ตามกฎหมายปกครองระบุแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐโดยสรุปมีใจความสำคัญว่า รัฐต้องให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล การสร้างโอกาสทางการศึกษา การรักษาพยาบาล การจัดหาอาชีพและคุ้มครองแรงงาน การประกันสังคม และการสงเคราะห์ทางสังคม เพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี สำหรับการกำหนดนโยบายเพื่อจัดการปัญหาขอทาน รัฐจึงให้การคุ้มครองบุคคลผู้ประสบปัญหาความทุกข์ยากเหล่านี้โดยอาจใช้วิธีการประชาสงเคราะห์ (Social Welfare) ให้สามารถมีคุณภาพชีวิตได้เช่นเดียวกับบุคคลกลุ่มอื่นๆ

ประการถัดมา คือ สิทธิมนุษยชน (Human Rights) เป็นมโนทัศน์ที่ถูกยอมรับอย่างกว้างขวางในระดับนานาชาติ เนื่องจากเป็นคุณสมบัติพื้นฐานแห่งความชอบธรรมที่

มนุษย์ทุกคนควรได้รับและเป็นสิทธิแห่งการดำรงความเป็นมนุษย์เอาไว้ ดังนั้น มนุษย์ทุกคนจึงต้องได้รับการปกป้องสิทธิ แม้ว่าจะอยู่ ณ ที่แห่งใดก็ตาม สิทธิดังกล่าวหมายถึงรวมถึง สิทธิเสรีภาพในร่างกาย ความมั่นคงปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สิน เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น โดยปราศจากการถูกรวบงำ การมีส่วนร่วมทุกกิจกรรมการพัฒนา การได้รับการศึกษา การดูแลสุขภาพพยาบาล และสิทธิอื่นๆ ดังนั้น สิทธิมนุษยชนจึงประกอบด้วยสิทธิที่ครอบคลุมถึงกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีพของมนุษย์ เช่นเดียวกันกับการเป็นผู้ทำการขอทานจะต้องได้รับสิทธิในการปกป้องให้ตนเองเกิดสวัสดิภาพในการดำรงชีวิตอย่างปกติสุขและไม่ถูกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมจากสังคม

และประการสุดท้าย คือ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ให้ความสำคัญต่อการเคารพมนุษย์ (Respect for Human Dignity) ดังนั้น คำสั่ง มาตรการ หรือข้อเรียกร้องทางกฎหมายจะต้องไม่ละเมิดต่อการเคารพต่อตนเองของปัจเจกบุคคล (Self-respecting Personality) สำหรับประเทศไทยได้มีการให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยใจความสำคัญของหลักการดังกล่าวถูกระบุอย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบันความว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง” นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังให้ความสำคัญว่าหากบุคคลใดอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดแย้งต่อศีลธรรมอันดีงามของสังคม ดังนั้น ผู้ทำการขอทานจะต้องไม่ถูกเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม การดำเนินนโยบายควบคุมการขอทานของรัฐจะต้องไม่คุกคามต่อการประกอบอาชีพของวณิกและนักแสดงอิสระด้วยเช่นกัน

ดังนั้น ในการศึกษาครั้งนี้จึงมีมุมมองต่อการทำความเข้าใจในปรากฏการณ์การขอทานเชิงนโยบายในฐานะที่เป็นกฎหมายภายใต้แนวคิดพื้นฐานที่ว่าบุคคลขอทาน คือ กลุ่มบุคคลเช่นเดียวกับคนทั่วไปที่ต้องได้รับการดูแลในฐานะพลเมืองของรัฐ ทั้งการคุ้มครองโดยการส่งเสริมให้เข้าถึงสิทธิทางสังคมแม้เขาเหล่านั้นจะเป็นผู้ทำการขอทานก็ตาม เมื่อบุคคลได้รับสิทธิทางสังคม เช่น การสังคมสงเคราะห์ การประกอบอาชีพ และการรักษาพยาบาล จะทำให้เกิดหลักประกันต่อการดำรงฐานะในการเป็นบุคคลที่มีคุณภาพชีวิตพื้นฐานอันจำเป็นที่ป้องกันไม่ให้เกิดการเลือกการทำการขอทานเป็นเครื่องมือในการดำรงชีวิต เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วเขาย่อมได้รับสิทธิเช่นเดียวกับคนทั่วไปที่จะไม่ถูกเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม นโยบายควบคุมการขอทานจึงอยู่บนพื้นฐานที่ว่า การมองผู้ขอทานเป็นบุคคลกลุ่มเสี่ยงซึ่งต้องได้รับการคุ้มครองและดูแลจากรัฐ ผู้ทำการขอทานมีสิทธิในการได้รับการฟื้นฟูและพัฒนาคุณภาพชีวิตเช่นเดียวกับเด็ก สตรี ผู้สูงอายุ และผู้พิการ และในขณะเดียวกันผู้ทำการขอทานจะต้องไม่ถูกตีตราหรือถูกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม

3.3 แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) เป็นขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการนโยบาย โดยมีนักวิชาการได้ให้ความสนใจและกำหนดนิยามไว้อย่างหลากหลาย โดย Van Meter and Van Horn (1975) เสนอว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการทำงานของบุคคล กลุ่มบุคคล หน่วยงานของรัฐ และเอกชน เพื่อมุ่งหวังให้นโยบายบรรลุตามเป้าหมายที่ระบุไว้ การตัดสินใจเลือกกระทำตามนโยบายเป็นความพยายามที่ทำให้การตัดสินใจของผู้บริหารเกิดการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม หากมีการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปตามเป้าประสงค์ของนโยบาย นั่นหมายความว่า หากนโยบายได้รับการปฏิบัติมากเท่าใด ผลลัพธ์ตามวัตถุประสงค์ก็จะเกิดขึ้นในปริมาณมากเท่านั้น ส่วน Ripley and Franklin (1986) มองว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการที่กระทำขึ้นหลังจากที่มีกฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานเพื่อจัดทำแผน แผนงาน และสร้างผลผลิตบางประการให้ปรากฏอย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงครอบคลุมถึงกิจกรรมที่ถูกกระทำตามแผนงานที่วางไว้นอกจากนี้ ความหมายของคำดังกล่าวยังเกี่ยวเนื่องกับการเลือกที่จะกระทำและไม่กระทำของบุคคลและกลุ่มบุคคลด้วย อย่างเช่น ฝ่ายบริหารเป็นผู้กำหนดนโยบายส่วนฝ่ายข้าราชการและเอกชนเป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นต้น

สำหรับขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอนสำคัญ โดย วรเดช จันทรศร (2554) มองว่า ขั้นตอนแรก คือ การนำไปปฏิบัติระดับมหภาค (Macro) ขั้นตอนนี้จะมีหน่วยงานระดับสูงเป็นหน่วยงานที่บังคับให้นโยบายเกิดการปฏิบัติ โดยอาศัยหน่วยงานระดับล่างเป็นกำลังทางนโยบายซึ่งเป็นส่วนหลังในการขับเคลื่อนนโยบายให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมทั้งการจัดกิจกรรมและโครงการ (Williams, 1975) อย่างไรก็ตาม ในขั้นตอนนี้มักเกิดปัญหาย่อยๆ คือ การที่หน่วยงานระดับสูงไม่สามารถทำให้หน่วยงานระดับล่างกระทำการตามเนื้อหาสาระของนโยบาย (Policy Intent) แม้จะมีการปฏิบัติอาจก่อให้เกิดความล่าช้าและความไม่แน่นอนก็ย่อมได้ ซึ่งผลดังกล่าวอาจทำให้เกิดความล้มเหลวของนโยบาย (Worthen & Sanders, 1987) อย่างไรก็ตาม จากการประมวลเอกสารพบว่าการนำไปปฏิบัติระดับมหภาค จะเกี่ยวกับการสร้างการยอมรับนโยบาย ซึ่งจำเป็นจะต้องสร้างความรู้ความเข้าใจอย่างถูกต้องเกี่ยวกับนโยบายให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทราบ ทั้งผู้ปฏิบัติระดับบน (คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย) และผู้ปฏิบัติระดับล่าง (พนักงานเจ้าหน้าที่) เนื่องจากนโยบายเป็นอาจเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นใหม่หรือมีความคาบเกี่ยวกับนโยบายใกล้เคียง (Lynch, 1981; Sutton, 1999; Thissen & Walker, 2013) อันต่อมาจะเกี่ยวกับการสร้างพันธมิตรทางนโยบาย เนื่องจากนโยบายทางสังคมเป็นเนื้อหาที่คาบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของหน่วยงานหลายองค์การ การสร้างความร่วมมือทางนโยบายจะช่วยให้การปฏิบัติเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

(Stokey & Zeckhauser, 1978; Sharkansky, 1970; Smith & Larimer, 2009) และสุดท้ายจะเกี่ยวกับการระดมทรัพยากรทางนโยบาย ซึ่งเป็นการแสวงหาหรือเตรียมความพร้อมของวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ และงบประมาณสำหรับการนำไปดำเนินการให้เกิดผลในทางปฏิบัติ (Sabatier, 1986; Schofield & Sausman, 2004; Schouwstra & Ellman, 2006)

ขั้นตอนที่สอง คือ การนำไปปฏิบัติระดับจุลภาค (Micro) จะเกิดจากการที่หน่วยงานระดับล่างยอมรับและแปลงนโยบายให้กลายเป็นแผน แผนงาน โครงการหรือกิจกรรม นอกจากนี้ อาจหมายรวมถึงแนวทางปฏิบัติงานก็ได้ อนึ่ง การทำให้เกิดขั้นตอนการทำงานอาจอาศัยองค์ความรู้จากนโยบายที่เคยปฏิบัติมาแล้วในอดีต หรือว่าที่กำลังปฏิบัติอยู่แล้วมาเป็นต้นแบบให้สามารถสร้างความสอดคล้องระหว่างงานประจำกับงานในภารกิจใหม่ ซึ่งสิ่งนี้เรียกว่า การปรับตัวเข้าหากันและกัน (Mutual Adaptation) อย่างไรก็ตาม ข้อกังวลอีกอย่างหนึ่งก็คือ หากนโยบายใหม่มีเนื้อหาสาระใกล้เคียงกับรูปแบบงานประจำแต่เดิม อาจเป็นอุปสรรคขัดขวางการปฏิบัติงานในนโยบายใหม่ก็ได้ เนื่องจากผู้ปฏิบัติงานเข้าเนื้อหาสาระนโยบายเป็นเรื่องเดียวกันจึงไม่จำเป็นต้องแปลงนโยบายให้เกิดการปฏิบัติเสียใหม่ สำหรับขั้นตอนการนำไปปฏิบัติระดับล่างจากการประมวลเอกสารจะเกี่ยวกับการสร้างกิจกรรมหรือกระบวนการปฏิบัติงานของหน่วยงานให้เป็นไปตามเป้าหมายของนโยบาย ทั้งนี้ การแปลงออกมาเป็นแผนงานอาจกำหนดเป็นแผนระยะกลาง ระยะสั้น ระยะยาวก็ย่อมได้ เนื่องจากบางโครงการหรือกิจกรรมที่ทำไปแล้วอาจไม่จำเป็นต้องกระทำอย่างต่อเนื่องและเปิดโอกาสให้กิจกรรมใหม่ถูกขับเคลื่อนไปตามความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์จะช่วยให้นโยบายดำเนินไปอย่างเท่าทัน อันต่อมาจะเกี่ยวกับการปฏิบัติการทางนโยบาย ในขั้นตอนนี้จะต้องแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าแผน แผนงาน โครงการ และกิจกรรมที่ถูกแปลงมาจากนโยบายมีรูปแบบการปฏิบัติงานอย่างไรบ้างที่มีความละเอียดมากขึ้น โดยจะพบว่าความเกี่ยวข้องของผู้ปฏิบัติงานหลากหลายฝ่ายในขั้นตอนนี้มีความสัมพันธ์ในแต่ละกิจกรรมที่ตนเองปฏิบัติ (Van Meter & Van Horn, 1975)

ดังนั้น ในมุมมองของการขอทานที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นการนำพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ไปสู่การบังคับใช้ โดยการนำนโยบายไปปฏิบัติระดับมหาคจะเป็นการสร้างแผนปฏิบัติการขับเคลื่อนการควบคุมการขอทาน ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2562-2564) โดยมีเป้าหมายเพื่อลดจำนวนผู้ทำการขอทานผ่านการคัดกรองผู้แสดงความสามารถ การกำหนดแนวทางการฟื้นฟูและพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้ทำการขอทาน การกำหนดบทลงโทษผู้ทำการขอทาน หลังจากนั้นจึงเป็นการนำนโยบายไปปฏิบัติระดับจุลภาค คือ การกำหนดให้มีโครงการและกิจกรรมภายใต้แผนปฏิบัติการขับเคลื่อนการควบคุมการขอทาน ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2562-2564) สำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการกับผู้ทำ

การขอทาน ได้แก่ การคัดกรอง การคุ้มครอง และการประสานส่งต่อ ในกรณีผู้แสดงความสามารถจะมีการออกใบอนุญาตการเป็นผู้แสดงความสามารถ เป็นต้น ซึ่งแต่ละระดับของขั้นตอนการนำไปปฏิบัติจะมีผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติระดับมหาค คือ คณะกรรมการควบคุมการขอทาน ในขณะที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติระดับจุลภาค คือ พนักงานเจ้าหน้าที่ (ทีมสหวิชาชีพ)

4. วิธีการศึกษา

การศึกษานี้ได้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research Methodology) โดยเลือกผู้ให้ข้อมูลคนสำคัญแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) ทั้งนี้ ผู้ศึกษาพยายามมองหาและเลือกเฉพาะบุคคลและสถานที่ให้เหมาะสมกับปรากฏการณ์เพื่อให้ได้ข้อมูลในการวิเคราะห์หลากหลายแง่มุม ซึ่งเรียกว่า “ผู้รู้รายข้อมูล” (Information-rich Cases) โดยมีจำนวน 3 กลุ่ม ได้แก่ 1) ตำรวจ จำนวน 5 คน 2) นักสังคมสงเคราะห์ จำนวน 5 คน และ 3) นักพัฒนาสังคม จำนวน 5 คน และผู้ศึกษาได้ใช้นามสมมติเพื่อปกป้องสิทธิของผู้ให้ข้อมูลสำหรับความเกี่ยวข้องของผู้ให้ข้อมูลกับการนำนโยบายควบคุมการขอทานไปปฏิบัติจะมีความแตกต่างกัน เช่น ตำรวจจะมีความเชี่ยวชาญในการระบุพื้นที่พบเห็นผู้ทำการขอทาน และมีหน้าที่เชิญมายังจุดคัดกรอง ในขณะที่วิธีการคัดกรองจะใช้นักสังคมสงเคราะห์ในการระบุสาเหตุของการมาทำการขอทานและส่งตัวผู้ทำการขอทานไปเข้ารับการคุ้มครองในสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ส่วนนักพัฒนาสังคมจะมีบทบาทหลักในการจัดหากิจกรรมฟื้นฟูและพัฒนาคุณภาพชีวิตให้เหมาะสมสำหรับผู้ทำการขอทานแต่ละประเภท เมื่อการกำหนดผู้ให้ข้อมูลคนสำคัญแล้วเสร็จผู้ศึกษาได้ทำการลงพื้นที่ภาคสนามในพื้นที่กรุงเทพมหานครเพื่อทำการสัมภาษณ์ ช่วงเดือนธันวาคม พ.ศ. 2563 แต่การเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงเอกสารและการสังเกตได้ดำเนินการมาตั้งแต่เดือน มกราคม พ.ศ. 2563 รวมแล้วใช้เวลาประมาณ 1 ปี อนึ่ง การนำนโยบายไปปฏิบัติระดับมหาคและระดับจุลภาคที่เป็นเหตุให้ผู้ศึกษาเลือกพื้นที่กรุงเทพมหานครเนื่องจากความชุกของปัญหาการขอทานจากการสังเกตและประมวลเอกสารพบว่าเกิดในพื้นที่เมืองหลวงเป็นสำคัญ ดังนั้น ปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ระดับจุลภาค คือ กรุงเทพมหานคร จึงโน้มน้าวให้ผู้ศึกษาเลือกใช้พื้นที่นี้ ในทำนองเดียวกันการนำไปปฏิบัติระดับมหาคยังเกิดขึ้นในกรุงเทพมหานครด้วยเช่นเดียวกัน ในประเด็นที่ว่าภาพของเมืองหลวงได้กลายเป็นจุดสะท้อนให้เห็นถึงการจัดการปัญหาการขอทานในภาพรวมระดับประเทศ

สำหรับวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลมี 3 รูปแบบ ดังนี้ 1) การศึกษาจากเอกสาร ใช้เอกสารราชการ หนังสือ บทความวิจัย บทความวิชาการ สถิติ จากหลากหลายแหล่งที่

ปรากฏโดยทั่วไป โดยเอกสารสำคัญที่ใช้ในการเพื่อศึกษาเชิงเนื้อหา คือ พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 และพระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 เป็นเอกสารหลัก ส่วนการสังเกตการณ์ใช้รูปแบบการมีส่วนร่วม โดยผู้ศึกษาเข้าร่วมกระทำในสิ่งที่ตนเองกำลังสังเกต ทั้งการสวมบทบาทเป็นเจ้าหน้าที่สนับสนุนปฏิบัติงานพัฒนาสังคมและสวัสดิการซึ่งเป็นบุคลากรภายในของหน่วยงานและผู้วิจัย เช่น การลงพื้นที่จัดระเบียบการขอทานช่วงเทศกาลบริเวณสนามหลวง สถานีหัวลำโพง สวนลุมพินี ซึ่งมีหน่วยงานเจ้าภาพหลักคือ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการร่วมกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และการกำกับติดตามงานผลการดำเนินงานของสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งร่วมกับคณะกรรมการตรวจประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปี ผู้ศึกษาสวมบทบาทในการปฏิบัติงานเป็นผู้อำนวยความสะดวกแก่คณะกรรมการร่วมกับการสังเกตวิธีการปฏิบัติงานฟื้นฟูคุณภาพชีวิตในสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งไปพร้อมกัน และการสัมภาษณ์ ผู้ศึกษาใช้การสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการ ร่วมกับเครื่องมือสัมภาษณ์เชิงลึก จากนั้นจึงนำข้อมูลมาวิเคราะห์ 3 ขั้นตอน ได้แก่ 1) การจัดหมวดหมู่ข้อมูล โดยอาศัยการทำดัชนีข้อมูล 2) การแสดงข้อมูล เป็นการเชื่อมโยงข้อมูลที่ถูกระบุและพรรณนาความหมายผ่านการตีความ และการค้นหาข้อสรุปและการตรวจสอบความถูกต้องตรงประเด็น โดยวิธีการตรวจสอบแบบสามเส้า

5. ผลการศึกษา

5.1 กระบวนการนำนโยบายควบคุมการขอทานไปปฏิบัติ

นโยบายควบคุมการขอทาน (พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559) ถูกประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2559 ซึ่งกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ทำหน้าที่ในการแปลงนโยบายให้อยู่ในรูปของวิธีการปฏิบัติงานสำหรับงานควบคุมผู้ทำการขอทาน แต่การปฏิบัติจริงหลังจากมีการประกาศใช้นโยบาย จะใช้เวลา 90 วันก่อน ฉะนั้นในช่วงเวลาก่อนที่จะมีการบังคับใช้นโยบายควบคุมการขอทาน จะต้องมีการเตรียมความพร้อมในด้านกำลังทางบุคลากร วัสดุอุปกรณ์ สถานที่ และองค์ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการขอทานอย่างพร้อมเพรียง ในช่วงระหว่างนี้เราเรียกว่า “การนำร่องนโยบาย” โดยมีขั้นตอนย่อย 3 ขั้นตอน ได้แก่ การยอมรับนโยบาย การสร้างพันธมิตรทางนโยบาย และการระดมทรัพยากรทางนโยบาย โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) การยอมรับนโยบาย โดยการแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมการขอทานเพื่อให้มีบทบาทหน้าที่เสนอแนะนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการขอทานและพัฒนาคุณภาพแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาการขอทาน รวมทั้งการดำเนินการกับผู้แสวงหาประโยชน์

จากผู้ทำการขอทาน เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการคัดกรองผู้ทำการขอทาน การจำแนกลักษณะผู้ทำการขอทานกับผู้แสดงความสามารถ เป็นต้น นอกจากนี้แล้วยังมีการประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจทั้งระหว่างภาครัฐและประชาชน โดยภาครัฐจะดำเนินการสร้างข้อตกลงร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ เพื่อสร้างกระบวนการดำเนินงานควบคุมการขอทานให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน ทั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมการจัดหางาน กรมการปกครอง กรมการแพทย์ กรมกิจการเด็กและเยาวชน กรมกิจการผู้สูงอายุ กรมควบคุมโรค กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ กรมส่งเสริมวัฒนธรรม กรมสุขภาพ เป็นต้น ส่วนการให้ความรู้ความเข้าใจประชาชนจะเน้นไปที่การประชาสัมพันธ์ก่อนการบังคับใช้กฎหมาย โดยสาระสำคัญที่พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 มีคือ การจำแนกความแตกต่างระหว่างผู้ทำการขอทานและผู้แสดงความสามารถ การกำหนดบทลงโทษผู้แสวงหาประโยชน์จากผู้ทำการขอทาน เป็นต้น นอกจากนี้ การสร้างการยอมรับนโยบายยังมีระดับของการเตรียมความพร้อมโดยหน่วยงานภายในกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จะทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

(2) การสร้างพันธมิตรทางนโยบาย แม้ว่าพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 จะกำหนดหน่วยปฏิบัติงานเฉพาะเพียงหน่วยงานภาครัฐ ในทางตรงกันข้าม ผลการศึกษากลับพบว่ามีพันธมิตรทางนโยบายที่มากกว่าหน่วยงานที่ถูกระบุในกฎหมาย อันหมายรวมถึงหน่วยงานภาคประชาสังคมและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มูลเหตุที่ต้องมีการสร้างความร่วมมือทางนโยบายก็เนื่องมาจากปัญหาการขอทาน โดยปัญหาการขอทานมักเกิดจากการอพยพย้ายถิ่นฐานของบุคคล 2 กลุ่ม โดยกลุ่มแรก คือ กลุ่มคนว่างเว้นจากการทำนาตามฤดูกาล และกลุ่มคนที่มีความยากจน โดยกลุ่มคนทั้งสองเมื่อไม่ได้ประกอบอาชีพและไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้จากภาวะความยากจน ทางเลือกสุดท้ายของการดำรงชีวิตจึงนำไปสู่การอพยพเข้าสู่เมืองหลวงหรือเมืองท่องเที่ยวเพื่อทำการขอทาน การสร้างพันธมิตรทางนโยบายโดยอาศัยความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมการจัดสวัสดิการให้กลุ่มคนในชุมชนให้สามารถมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ประกอบการการจัดตั้งเป็นศูนย์สวัสดิการสังคมในชุมชนเพื่อเป็นด่านตั้งรับและให้บริการกลุ่มเปราะบางทางสังคมไม่ให้อพยพเข้ามาทำการขอทาน ส่วนองค์กรภาคประชาสังคมมีหลายหน่วยงานที่มีขอบข่ายเนื้อหาสาระของนโยบายครอบคลุมถึงพันธกิจของหน่วยงานที่ปฏิบัติอยู่ ทั้งมูลนิธิกระจกเงา มูลนิธิอิสราชน องค์การเฟรนด์อินเตอร์เนชันแนล เป็นต้น หน่วยงานภาคประชาสังคมเหล่านี้จะดำเนินงานในการประสานส่งตัวผู้ทำการขอทานมาไว้ในความดูแลของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และยังทำหน้าที่นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ของกฎหมาย

ซึ่งหมายถึงการดำเนินการระหว่างประเทศโดยการป้องกันการเข้ามาของคนขอทานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านและดำเนินการส่งตัวกลับไปยังภูมิลำเนาด้วยเช่นกัน

(3) การระดมทรัพยากรทางนโยบาย เมื่อนโยบายถูกบังคับใช้หลังจากผ่าน 90 วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ภารกิจต่อไป คือ การเตรียมทรัพยากรในการรองรับกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยอาศัยทรัพยากรที่มีอยู่แต่เดิมจากงานที่ทำเป็นประจำจึงมีความได้เปรียบในแง่ของการปฏิบัติงานร่วมกับนโยบายที่มีความเกี่ยวข้องกัน โดยทรัพยากรทางนโยบายในที่นี้หมายรวมถึงสถานที่และบุคลากร สำหรับสถานที่ที่ถูกใช้เป็นหน่วยให้บริการแก้ไขปัญหาการขอทานตั้งแต่ระดับการป้องกันจะอาศัยศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 หากแต่มีขอบข่ายงานที่ปฏิบัติเกี่ยวข้องกับคนขอทาน ศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งจึงถูกอาศัยเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองผู้ทำการขอทานด้วยเช่นกัน ซึ่งทำหน้าที่ลงพื้นที่ร่วมกับชุดปฏิบัติงานเมื่อมีงานเทศกาลในวันสำคัญต่างๆ ในสถานที่ที่เสี่ยงต่อการพบเห็นคนขอทาน เช่น ตลาดนัด บ้ายรถเมล์ สะพานลอย หน้าห้างสรรพสินค้า เป็นต้น ถัดมา คือ สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ซึ่งเป็นหน่วยบริการที่มีอำนาจคล้ายคลึงกับศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งจะแตกต่างกันตรงที่สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งมีหน้าที่ในการรับคนทำการขอทานไว้ในความดูแลในฐานะที่พบว่าเป็นกลุ่มคนคล้ายคลึงกับคนไร้ที่พึ่ง เช่นในกรณีของผู้สูงอายุที่มาทำการขอทานเนื่องจากไม่มีครอบครัวอุปถัมภ์และยังไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ สำหรับกระบวนการคัดกรองเพื่อเข้าสู่สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งจะอาศัยทีมสหวิชาชีพในการลงพื้นที่ร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นบุคคลที่รัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติตามนโยบายควบคุมการขอทาน หากเป็นคนขอทานโดยสมบูรณ์จะถูกดำเนินการเปรียบเทียบปรับตามกฎหมาย แต่หากเป็นกลุ่มคนขอทานที่เป็นกลุ่มเปราะบางจะถูกประเมินจากทีมสหวิชาชีพก่อนนำเข้าสู่สถานคุ้มครองต่อไป

(4) การแปลงนโยบาย เมื่อนโยบายควบคุมการขอทานถูกบังคับใช้แล้วหน่วยงานที่มีบทบาทหลักในการรับพระราชบัญญัติควบคุมการขอทานมาใช้ในการปฏิบัติงาน คือ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งได้จัดทำเป็นแผนปฏิบัติการตามแผนขับเคลื่อนการควบคุมการขอทาน ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2562-2564) ซึ่งประมวลได้ว่ามีโครงการและกิจกรรมจำนวน 5 ยุทธศาสตร์ สำหรับยุทธศาสตร์ที่ 1 มีเป้าประสงค์เพื่อลดจำนวนผู้ทำการขอทานด้วยการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้ทำการขอทาน

- 1) จัดการรายกรณี (Case Management) และการจัดทำแผนฟื้นฟูสมรรถภาพรายบุคคลจากการประเมินของทีมสหวิชาชีพ
- 2) สร้างทางเลือกให้แก่ผู้ทำการขอทานให้กลายเป็นผู้แสดงความสามารถ
- 3) เพิ่มช่องทางในการให้บริการระดับชุมชนเพื่อให้เข้าถึงการบริการโดยเร่งด่วน
- 4) สร้างความตระหนักรู้แก่ผู้ใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด

ยุทธศาสตร์ที่ 2 เป็นการพัฒนาระบบ

และกลไกการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ 1) พัฒนากลไกสนับสนุนในทิศทางเดียวกับระดับชาติ และประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ 2) พัฒนากลไกสนับสนุนการแก้ไขปัญหาในระดับจังหวัด โดยอาศัยคณะกรรมการระดับจังหวัดเป็นผู้กำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหา 3) พัฒนาเทคนิคของพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะภาษาเขมร 4) จัดทำคู่มือปฏิบัติงานร่วมกันอย่างเป็นมาตรฐาน ยุทธศาสตร์ที่ 3 คือ การผสมผสานความร่วมมือ โดยยกระดับความร่วมมือจากหน่วยงานภายในกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จากนั้นจึงนำไปสู่ความร่วมมือของหน่วยงานภาคเอกชน ยุทธศาสตร์ที่ 4 คือ การสร้างความตระหนักรู้ต่อการให้ทานถูกวิธี ลดวิธีการขอทาน ผ่านการรณรงค์ทางสื่อออนไลน์ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศเพื่อลดการให้ทานจากนักท่องเที่ยวต่างชาติ และยุทธศาสตร์ที่ 5 คือ การบริหารจัดการที่ยั่งยืน โดยการสร้างฐานข้อมูลออนไลน์เกี่ยวกับผู้ทำการขอทานและผู้แสดงความสามารถ และรวมถึงการสร้างแอปพลิเคชันให้เครือข่ายปฏิบัติงานในชุมชน และพัฒนาระบบติดตามการส่งกลับคืนสู่สังคมเพื่อป้องกันการกลับมาขอทานซ้ำ

(5) การปฏิบัติการทางนโยบาย สำหรับปฏิบัติงานทางนโยบายจะเป็นการนำแผนไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมในที่นี้จะมีบุคคล 2 กลุ่มที่ปฏิบัติหน้าที่ ได้แก่ กลุ่มแรก คือ พนักงานเจ้าหน้าที่ จะทำหน้าที่รับแจ้งเมื่อมีการพบเห็นการขอทาน และลงพื้นที่ตรวจสอบโดยการเชิญตัวผู้ทำการขอทานไปยังสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง 11 แห่ง ทั่วประเทศเพื่อทำการคัดกรอง โดยทำการคัดกรองร่วมกับทีมสหวิชาชีพ เช่น ตำรวจ นักสังคมสงเคราะห์ นักพัฒนาสังคม เป็นต้น และให้การช่วยเหลือผ่านกิจกรรมการฟื้นฟูและพัฒนาคุณภาพชีวิต เช่น โครงการธัญบุรีโมเดลเป็นโครงการที่นำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้เพื่อส่งเสริมการประกอบอาชีพ โดยการทำการเกษตรและการจัดสรรพื้นที่ให้เกิดประโยชน์ต่อการดำรงชีพให้มากที่สุด และโครงการบ้านน้อยในนิคม เป็นการจัดสรรพื้นที่ให้ผู้ทำการขอทานได้ออกใช้ชีวิตในสังคมได้เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เป็นต้น หลังจากนั้นทำการวินิจฉัยเพื่อส่งต่อผู้ทำการขอทานไปเข้ารับการคุ้มครองในกรณีที่มีผู้ทำการขอทานเป็นบุคคลกลุ่มเปราะบาง กลุ่มที่สอง คือ เจ้าพนักงาน จะดำเนินการกับผู้แสดงความสามารถ โดยเชิญตัวผู้แสดงความสามารถไปขึ้นทะเบียนเป็นผู้แสดงความสามารถที่พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง กรุงเทพมหานคร ดำเนินการออกประกาศพื้นที่ให้เป็นพื้นที่ที่สามารถแสดงได้ โดยออกประกาศเมื่อได้รับแจ้งว่าจะมีการแสดงความสามารถเกิดขึ้นในพื้นที่แห่งนั้น

5.2 ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายควบคุมการขอทานไปปฏิบัติ

กระบวนการนำนโยบายควบคุมการขอทานไปปฏิบัติเป็นรูปแบบของการแปลงพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ให้เกิดการดำเนินการตามแนวทางที่ได้ระบุไว้ให้เกิดเป็นผลตามเป้าประสงค์ของนโยบายในที่นี้ คือ การลดจำนวนคนขอทานให้น้อยลงมากที่สุด ดังนั้น กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเกี่ยวกับการกำหนดและบังคับทิศทางของการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้โดยกิจกรรมการนำนโยบายไปปฏิบัติจะบรรลุเป้าหมายของนโยบายได้จะต้องอาศัยเงื่อนไขของการไปปฏิบัติดังต่อไปนี้

(1) คุณลักษณะของนโยบาย เนื้อหาสาระของนโยบายสาธารณะต้องระบุวัตถุประสงค์ของนโยบายอย่างชัดเจน ซึ่งวัตถุประสงค์นั้นจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาอย่างถูกต้อง เมื่อใดก็ตามวัตถุประสงค์ของการกำหนดนโยบายที่มีความชัดเจนจะก่อให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรอย่างเหมาะสมและเพียงพอ ทั้งนี้ คุณลักษณะของนโยบายที่เอื้ออำนวยให้เกิดการนำไปปฏิบัติมีอย่างน้อย 2 ประเด็น โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ประเด็นแรก คือ ความชัดเจนของนโยบาย โดยเนื้อหาสาระของนโยบายจะต้องถูกกำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาการขอทานอย่างมีทิศทาง เมื่อเป็นเช่นนี้การนำนโยบายไปปฏิบัติจะทำให้ผู้ปฏิบัติงานเข้าใจต่อเนื้อหาสาระของนโยบายเป็นไปในทิศทางเดียวกัน คุณลักษณะของนโยบายที่ชัดเจนจึงก่อให้เกิดการแปลงนโยบายควบคุมการขอทานไปเป็นแผนขับเคลื่อนการควบคุมการขอทานฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2562-2564) ซึ่งมีวิสัยทัศน์ คือ สังคมลดขอทานบนฐานความร่วมมือในแต่ละพันธกิจจะมีการดึงเอาประเด็นสำคัญที่เป็นแก่นของพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ออกมาเป็นขอบข่ายของงานที่จะต้องปฏิบัติซึ่งจำแนกออกเป็น 3 วัตถุประสงค์สำคัญที่จะช่วยให้การนำไปปฏิบัติเป็นไปตามเป้าหมายของนโยบาย โดยวัตถุประสงค์แรก คือ การควบคุมการขอทานคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มเป้าหมาย สำหรับวัตถุประสงค์นี้มีเป้าหมายเพื่อลดจำนวนผู้ทำการขอทานและสร้างเสริมคุณภาพชีวิตที่ดี ผ่านการสนับสนุนการประกอบอาชีพให้คนขอทาน ภายใต้วัตถุประสงค์นี้เป็นไปตามมาตรา 13 ไปจนถึงมาตรา 16 ส่วนวัตถุประสงค์ที่สอง คือ ส่งเสริมความร่วมมือทุกภาคส่วน ซึ่งวัตถุประสงค์ของนโยบายนี้เป็นไปเพื่อผสมผสานพลังคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตจากหลายหน่วยงาน และสร้างความตระหนักรู้และสื่อสารสังคมเพื่อลดการขอทาน และวัตถุประสงค์ของนโยบายประการที่สาม คือ พัฒนาระบบและกลไกสนับสนุนการขับเคลื่อนงานซึ่งมีเป้าหมายเพื่อสร้างระบบฐานข้อมูลที่เชื่อมโยงเป็นปัจจุบันและมีกลไกที่มีประสิทธิภาพซึ่งทั้งสองเป็นไปตามจุดมุ่งหมายของนโยบายในมาตรา 12 ทั้งคู่

จากการสัมภาษณ์พบว่า การนำนโยบายควบคุมการขอทานไปปฏิบัติสามารถเข้าใจได้ง่ายเนื่องจากมีความชัดเจน โดยความชัดเจนจะเกี่ยวกับการระบุวิธีการจัดการคนขอทาน

ผ่านการจัดทำแผนฟื้นฟูสมรรถภาพรายบุคคล (Individual Rehabilitation Plan: IRP) อีกทั้งความชัดเจนของนโยบายควบคุมการขอทานปัจจุบันยังแตกต่างกับนโยบายในอดีตตรงที่ว่านโยบายแต่เดิมไม่ได้ระบุวิธีการจัดการกับคนขอทาน แต่ระบุเพียงว่านำตัวผู้ทำการขอทานไปเข้ารับการสงเคราะห์ในสถานสงเคราะห์ของกรมประชาสงเคราะห์ เมื่อนโยบายไม่ชัดเจนแล้วการปฏิบัติงานในการคุ้มครองผู้ทำการขอทานจึงมีทิศทางที่หลากหลายและไม่เหมือนกัน นอกจากนี้ นโยบายควบคุมการขอทานฉบับปัจจุบันยังมีความชัดเจนตรงที่มีวิธีการจำแนกว่าผู้ใดเป็นคนขอทานแท้จริงและผู้ใดไม่เข้าข่ายการเป็นคนขอทาน หลังจากจำแนกเสร็จจึงบอกวิธีการจัดการกับบุคคลทั้งสองกลุ่มด้วยเช่นกัน ดังนั้น ความชัดเจนจึงเป็นมูลเหตุของการตีความที่ง่ายต่อการทำความเข้าใจเนื้อหาสาระของนโยบาย เมื่อบุคคลจะปฏิบัติงานในขอบข่ายงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการแก้ไขปัญหาการขอทานและเข้าใจต่อนโยบายย่อมตระหนักและให้ความสำคัญต่อการรับนโยบายมาใช้ในการปฏิบัติงานในขอบข่ายและอำนาจหน้าที่ตามภาระงานของตนเอง

ประการที่สอง คือ ความสอดคล้องของนโยบายควบคุมการขอทานกับงานประจำตามที่กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการเป็นหน่วยงานมีอำนาจหน้าที่แปลงนโยบายควบคุมการขอทานไปสู่การปฏิบัติ โดยพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 นั้นได้กลายเป็นมาตรฐานการปฏิบัติงานของหน่วยงานซึ่งปัญหาการขอทานและปัญหาคนไร้ที่พึ่งมีความเกี่ยวเนื่องกันมาก ดังนั้น ลักษณะของการปฏิบัติงานด้านการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งจึงเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ทำการขอทาน ความเกี่ยวพันกันดังกล่าวจึงเปิดโอกาสให้เกิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ สำหรับลักษณะความสอดคล้องของนโยบายกับงานประจำมีอย่างน้อย 3 ประเด็น ได้แก่ ประเด็นแรก คือ การคุ้มครองตามกระบวนการให้ความช่วยเหลือทางสังคมสงเคราะห์ โดยทั่วไปผู้เข้ารับการคุ้มครองต้องผ่านกระบวนการคัดแยก เพื่อจำแนกบุคคลออกตามสิทธิของการคุ้มครองทางกฎหมายในกรณีที่ เป็นผู้ทำการขอทานต้องเข้ารับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ในทางกลับกันหากเป็นบุคคลไร้ที่พึ่งก็จะได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 นอกจากการจำแนกลักษณะบุคคลตามการคุ้มครองทางกฎหมายยังรวมถึงการประเมินสถานะเบื้องต้น โดยอาศัยแบบบันทึกการคัดกรองเพื่อวิเคราะห์วางแผนคุ้มครองและประสานส่งต่อตามกลุ่มเป้าหมายที่มีกฎหมายเฉพาะให้การคุ้มครองอยู่แล้ว โดยกลุ่มเป้าหมายเหล่านี้มิได้เป็นบุคคลที่กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการให้ความช่วยเหลือโดยตรง เพียงแต่รับไว้เพื่อช่วยเหลือเบื้องต้นจนอยู่ในระหว่างการประสานส่งต่อไปยังหน่วยงานอื่น เช่น เด็ก คนพิการ ผู้สูงอายุ ผู้ได้รับผลกระทบจากความรุนแรงในครอบครัว ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ผู้ป่วยทางจิตเวช คนต่างด้าว เป็นต้น จะเห็นได้ว่ามีเพียงบุคคลสองกลุ่มเท่านั้น คือ ผู้ทำการขอทานและบุคคลไร้ที่พึ่งที่อยู่ในขอบข่ายของ

การคุ้มครองของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ บุคคลกลุ่มดังกล่าวจะต้องถูกคัดกรอง ตรวจเอกสาร ตรวจร่างกาย จัดทำบัญชีทรัพย์สิน ถ่ายภาพ ทำทะเบียนประวัติและถูกประเมิน โดยทีมสหวิชาชีพเพื่อวางแผนในการให้ความช่วยเหลือ หากแต่ถ้าการคัดกรองถูกพบว่าเป็น ผู้ทำการขอกทานก็จะมีบทลงโทษทางกฎหมาย ส่วนถ้าเป็นผู้แสดงความสามารถก็就会被ผลักดันให้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้แสดงความสามารถต่อไป

“...การคัดกรองนับว่าเป็นหัวใจสำคัญของงานด้านสังคมสงเคราะห์ซึ่งเป็นการป้องกันและควบคุมการเป็นผู้ทำการขอกทานในเวลาเดียวกันเนื่องจากวิธีการคัดกรองที่ดีจะช่วยแยกบุคคลกลุ่มหนึ่งออกไปได้ การแยกคนออกไปจากความเป็นขอกทานจะต้องทำให้ปริมาณคนจำนวนนี้มีมาก ส่วนการคัดกรองผู้ทำการขอกทานจะต้องทำให้ปริมาณคนที่ถูกคัดกรองในกลุ่มนี้มีจำนวนน้อยที่สุด...” (นักพัฒนาสังคมคนที่ 1 และนักพัฒนาสังคมคนที่ 3, การสื่อสารส่วนบุคคล, 21 ธันวาคม 2563)

ประเด็นที่สอง คือ การฟื้นฟูและพัฒนา การดำเนินนโยบายควบคุมการขอกทานหลังจากผู้ทำการขอกทานผ่านขั้นตอนการคัดกรองแล้วเสร็จจะเข้าสู่กระบวนการให้ความช่วยเหลือตามแผนฟื้นฟูสมรรถนะรายบุคคล ตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอกทาน พ.ศ. 2559 ระบุว่า การคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตจะเป็นการช่วยเหลือ การบำบัดรักษา การฟื้นฟูสภาพร่างกายและจิตใจ ตลอดจนการฝึกอาชีพให้แก่ผู้ทำการขอกทาน ซึ่งผลดังกล่าวสอดคล้องกับการฟื้นฟูและพัฒนาศักยภาพตามพระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 ที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม การส่งเสริมสมรรถภาพทางกายและจิตใจ การรักษาพยาบาล การส่งเสริมการศึกษาและอาชีพ การส่งเสริมและสนับสนุนการสร้างโอกาสในสังคม การพัฒนาคุณภาพชีวิต การสนับสนุนให้มียานพาหนะ การสนับสนุนให้มีที่พักอาศัยและป้องกันมิให้มีการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมแก่คนไร้ที่พึ่ง จะเห็นได้ว่าขอบข่ายการปฏิบัติงานตามนโยบายควบคุมการขอกทานและการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง มีเนื้อหาสาระใกล้เคียงและสอดคล้องกันมาก ทำให้คุณลักษณะของนโยบายควบคุมการขอกทานถูกนำไปปฏิบัติตามมา จากบทสัมภาษณ์พบว่า การคุ้มครอง จะถูกใช้วิธีการฟื้นฟูและพัฒนาคุณภาพชีวิตที่เป็นแนวทางสำหรับการคุ้มครองทั้งคนไร้ที่พึ่งและคนขอกทาน โดยทีมสหวิชาชีพจะทำหน้าที่ประเมินว่าบุคคลทั้งสองกลุ่มเหมาะสมที่จะใช้วิธีการฟื้นฟูและพัฒนาคุณภาพชีวิตแบบใด เพื่อให้สามารถกลับเข้าสู่สังคมและใช้ชีวิตอย่างปกติได้ บุคคลทั้งสองกลุ่มเมื่อเข้าสู่สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งแล้วจะต้องผ่านกระบวนการนี้ทุกคน

“...ขั้นตอนการฟื้นฟูและพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้ทำการขอกทานในฐานะผู้ไร้ที่พึ่งในคราวเดียวกันนั้น นอกจากจะช่วยให้ผู้ทำการขอกทานมีทักษะในการประกอบอาชีพ

เพื่อป้องกันการกลับไปขอทานซ้ำ และยังมีการสร้างความสามารถโดยกิจกรรมบำบัดตามความสนใจเฉพาะบุคคล ซึ่งมีผู้ทำการขอทานบางรายถูกพัฒนาศักยภาพให้กลายเป็นผู้แสดงความสามารถด้วยเช่นกัน...” (นักพัฒนาสังคมคนที่ 2 และนักสังคมสงเคราะห์คนที่ 1, การสื่อสารส่วนบุคคล, 25 ธันวาคม 2563)

ประเด็นสุดท้าย คือ การคืนสู่สังคม ภายหลังจากกระบวนการคุ้มครองดำเนินการเสร็จสิ้นตามแผนฟื้นฟูสมรรถภาพรายบุคคล ทีมสหวิชาชีพจะเป็นผู้ทำการประเมินความพร้อมผู้ทำการขอทานเพื่อให้แน่ใจว่าสามารถส่งกลับคืนสู่สังคมได้ โดยรูปแบบการส่งกลับคืนสู่สังคมได้แก่ การส่งสู่สถานประกอบการโดยประสานกรมการจัดหางานให้เข้าสู่ตลาดแรงงาน การอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับแนวทางการประกอบอาชีพ การสนับสนุนให้มีที่อยู่อาศัยโดยส่งตัวไปเข้าโครงการบ้านน้อยในนิคมของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ หรือมูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัย และการส่งกลับสู่ภูมิลำเนา โดยการส่งกลับคนขอทานให้ครอบครัวหรือผู้อุปถัมภ์ดูแลอย่างใกล้ชิดต่อไป เมื่อผู้ทำการขอทานและคนไร้ที่พึ่งพร้อมต่อการส่งคืนสู่สังคมหลังจากได้รับการบำบัดรักษากันว่าสิ้นสุดกระบวนการคุ้มครอง กระบวนการนี้จึงมีความคล้ายคลึงกับรูปแบบงานประจำที่เคยปฏิบัติและงานรูปแบบใหม่เช่นเดียวกัน ดังนั้น คุณลักษณะของนโยบายหากมีความสอดคล้องกับงานประจำที่เคยปฏิบัติอยู่แล้วจะเป็นเงื่อนไขเอื้ออำนวยให้เกิดการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ง่าย เนื่องจากผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมักจะมีความคุ้นเคยกับการปฏิบัติงานประจำอยู่แล้ว นโยบายจึงไม่ถูกปฏิเสธหรือเพิกเฉยต่อการทำงาน ในทำนองเดียวกันการกำหนดเนื้อหาสาระของนโยบายหากมีความสอดคล้องกับงานประจำจะทำให้เกิดความเข้าใจที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันและไม่มีความซับซ้อนจนก่อให้เกิดความสับสนต่อการปฏิบัติงาน

(2) การสนับสนุนทรัพยากร มีความจำเป็นต่อการดำเนินนโยบายทั้งงบประมาณ บุคลากร เทคโนโลยี และองค์ความรู้ การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเกี่ยวข้องการบริหารจัดการทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดในกิจกรรมหรือโครงการของนโยบายนั้นๆ สำหรับการสนับสนุนทรัพยากรที่เอื้ออำนวยให้เกิดการนำนโยบายควบคุมการขอทานไปปฏิบัติ มี 2 ประการ ได้แก่ ประการแรก คือ ทรัพยากรทางการเงิน ซึ่งเป็นงบประมาณในการดำเนินนโยบาย จากการศึกษาเชิงเอกสารพบว่ากองคุ้มครองสวัสดิภาพและเสริมสร้างคุณภาพชีวิตกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ในฐานะที่เป็นหน่วยงานหลักในการนำนโยบายควบคุมการขอทานไปปฏิบัติได้รับการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน ประจำปี พ.ศ. 2562 จำนวน 568,019,100 บาท ซึ่งได้รับการถ่ายโอนจากสำนักงบประมาณ อย่างไรก็ตาม การสนับสนุนงบประมาณจากภาครัฐมีปริมาณเพียงพอสำหรับการดำเนินงานควบคุมการขอทานในปัจจุบัน

แต่มีข้อจำกัดบางประการทำให้ขีดความสามารถในการรองรับปัญหาการขอทานในอนาคตอาจน้อยลง เนื่องจากจำนวนอัตราการจัดสรรบุคลากรคงที่ งบประมาณมีแนวโน้มลดลง ดังนั้น หน่วยภาคปฏิบัติจึงมีการบริหารจัดการโดยขอความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำศูนย์คุ้มครองระดับชุมชน การควบคุมค่าใช้จ่ายคงที่ให้ลดลงอย่างต่อเนื่อง การเร่งรัดส่งต่อผู้ทำการขอทานให้กลับสู่ชุมชนให้รวดเร็วขึ้นเพื่อลดค่าใช้จ่าย ในสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ดังนั้น การสนับสนุนทรัพยากรจากสำนักงบประมาณ สำหรับแต่ละโครงการและกิจกรรมประจำปี พ.ศ. 2562 มีการจัดสรรงบประมาณดังนี้

ตารางที่ 1 สรุปการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน ประจำปี พ.ศ. 2562 สำหรับการนำนโยบายควบคุมการขอทานไปปฏิบัติ

รายการ	งบประมาณ (บาท)	กลุ่มเป้าหมาย
1) จัดบริการเพื่อการช่วยเหลือและคุ้มครอง		
1.1) สงเคราะห์ผู้ตกทุกข์ได้ยากกลับภูมิลำเนาเดิม	4,651,900	3,500 คน
1.2) สงเคราะห์แก่ผู้มีรายได้น้อยและผู้ไร้ที่พึ่ง	498,981,700	106,000 คน
รวม	503,633,600	
2) ป้องกันและพัฒนาศักยภาพแก่กลุ่มเป้าหมาย		
2.1) ให้บริการโดยสถานสวัสดิการ	1,831,000	1,200 ชุมชน
2.2) สร้างชีวิตให้คนขอทาน คนเร่ร่อน คนไร้ที่พึ่ง	19,952,600	347 คน
2.3) การสร้างความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคนไร้ที่พึ่งและขอทาน	1,651,000	77 ตำบล
2.4) ส่งเสริมเครือข่ายในการพัฒนาศักยภาพ การพึ่งตนเองของกลุ่มเป้าหมาย	1,390,000	350 องค์กร
2.6) ส่งเสริมทักษะอาชีพแก่คนไร้ที่พึ่งและขอทานในสถานคุ้มครอง	1,000,000	1,591,600 คน
รวม	25,824,600	

ประการถัดมาคือ ทรัพยากรทางเทคนิค โดยกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ได้สร้างความร่วมมือกับองค์กรมินด้า ประเทศออสเตรเลีย เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนความรู้

ในการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้ทำการขอทาน ความโดดเด่นขององค์กรมินด้า คือ การเป็นหน่วยงานที่มีความเก่าแก่ในการจัดบริการสังคมแก่กลุ่มเป้าหมายที่มีลักษณะพิเศษในประเทศออสเตรเลีย จากการสนับสนุนงบประมาณของรัฐบาลได้ดำเนินการมาแล้ว 118 ปี ซึ่งเป็นหน่วยงานแรกที่เริ่มให้บริการดูแลความเป็นอยู่พร้อมให้คำแนะนำและฝึกทักษะ โดยเฉพาะกลุ่มผู้พิการทางสมองและปัญญา ผ่านการจัดให้เข้าที่อยู่อาศัย การพัฒนาทักษะอาชีพ การจ้างงาน การส่งเสริมช่วยเหลือตนเอง นอกจากนี้ องค์กรมินด้ายังมีการสร้างแบรนด์สินค้าที่เกิดจากการส่งเสริมศักยภาพให้มีทักษะในการประกอบอาชีพ สำหรับขอข่วยการปฏิบัติงานระหว่างกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการและองค์กรมินด้า ที่มีความสัมพันธ์กับการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้ทำการขอทาน โดยกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการจะดำเนินการจัดฝึกอบรมบุคลากร ให้สอดคล้องกับรูปแบบวัฒนธรรมการทำงานที่ต้องรองรับการดำเนินนโยบายควบคุมการขอทานไปปฏิบัติ เนื่องจากสถานการณ์หลายประการที่เกี่ยวข้องมีความเปลี่ยนแปลงจึงต้องสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่บุคลากรอย่างทั่วถึงเพื่อเป็นผลลัพธ์ในการคุ้มครองอย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะเดียวกันการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้ทำการขอทานต้องการการสนับสนุนองค์ความรู้จากหน่วยงานที่ประสบความสำเร็จมาเป็นแนวทางในการจัดทำแผนการฟื้นฟูรายบุคคลและฐานข้อมูลของกลุ่มเป้าหมายดังกล่าว และยังรวมถึงการสนับสนุนให้มีการจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้และพัฒนาคนขอทานในประเทศไทยด้วยเช่นกัน

“...แม้กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการจะได้รับการสนับสนุนงบประมาณที่ไม่มากจากรัฐบาล แต่เนื่องจากความช่วยเหลือผ่านภาคประชาสังคมทำให้ทำงานง่ายขึ้น เนื่องจากมีการส่งเสริมให้เกิดการทำงานระหว่างประเทศ นอกจากนี้ ยังมีส่วนร่วมจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยเช่นกัน การปฏิบัติงานที่อาศัยกฎหมายเป็นหลักในเชิงปฏิบัติอาจมีข้อจำกัดบางกรณี เนื่องจากมีความเกี่ยวพันกับเรื่อง การบังคับใช้ข้ามรัฐ การประสานความร่วมมือเพื่อสนับสนุนจากองค์การระหว่างประเทศจึงช่วยเพิ่มสมรรถนะของการปฏิบัติงานได้เป็นอย่างดี...” (นักพัฒนาสังคม คนที่ 4 และนักสังคมสงเคราะห์คนที่ 5, การสื่อสารส่วนบุคคล, 17 ธันวาคม 2563)

ในขณะเดียวกันองค์กรมินด้ายังมีจุดประสงค์ในการส่งเสริมให้ความรู้แก่บุคลากรที่เกี่ยวกับการให้บริการสำหรับคนขอทาน ตลอดจนกำกับการดูแลศูนย์การเรียนรู้และพัฒนาคนขอทานที่มีอยู่ในความดูแลของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ด้วยความเกี่ยวข้องระหว่าง 2 หน่วยงานที่สัมพันธ์กับการส่งเสริมและพัฒนาบุคลากรในการนำนโยบายควบคุมการขอทานไปปฏิบัติจึงนำไปสู่การจัดโครงการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรเกี่ยวกับการดูแลคุ้มครอง

ช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้ทำการขอทานและยังรวมถึงคนไร้ที่พึ่งด้วยเช่นกัน โดยกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการจะสนับสนุนค่าอาหาร ค่าที่พัก ค่าวิทยากร ค่าเดินทางกรณีไปศึกษาที่ประเทศออสเตรเลีย ทั้งสองหน่วยงานจึงได้จัดทำบันทึกความเข้าใจ (Record of Understanding: ROU) เพื่อประโยชน์สำหรับผู้ปฏิบัติงานด้านการจัดบริการแก่ผู้ทำการขอทานให้สามารถนำความรู้มาปรับใช้กับการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ ยังมีองค์การเฟรนด์อินเตอร์เนชันแนล ประเทศไทย ที่มีความร่วมมือในการสนับสนุนทรัพยากรทางเทคนิคด้วยเช่นกัน โดยเงื่อนไขที่ผลักดันให้เกิดความต้องการสนับสนุนทรัพยากร เนื่องมาจากการบังคับใช้นโยบายควบคุมการขอทานทำให้จำนวนคนขอทานไทยลดลงอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่จำนวนคนขอทานต่างด้าวยังคงอยู่ในอัตราคงที่ โดยเฉพาะคนขอทานต่างด้าวจากประเทศกัมพูชากลับมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้น แม้จะมีการผลักดันโดยการส่งกลับประเทศภูมิลำเนาก็ตาม แต่ยังคงมีการกลับมาขอทานซ้ำอีก ประกอบกับการขอทานยังมีความเกี่ยวเนื่องกับกระบวนการแสวงหาประโยชน์จากผู้ทำการขอทาน สำหรับคนขอทานต่างด้าวส่วนใหญ่เป็นชาวกัมพูชาแบบคู่แม่ลูกได้เดินทางผ่านด่านชายแดนอรัญประเทศ สระแก้ว บางกรณีเดินทางผ่านตะเข็บชายแดนมาได้เนื่องจากได้รับความช่วยเหลือจากนายหน้า ดังนั้น เพื่อดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงทำให้กลุ่มพัฒนาสังคมและสวัสดิการประสานความร่วมมือกับองค์การเฟรนด์อินเตอร์เนชันแนล ประเทศไทย กับภาคีเครือข่ายจำนวนมากในประเทศกัมพูชาเพื่อการสนับสนุนการแก้ไขปัญหาการขอทาน โดยกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการจะมอบเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการประสานงานกับเจ้าหน้าที่ที่องค์การเฟรนด์อินเตอร์เนชันแนล ประเทศไทย ในการบริหารจัดการรายกรณี (Case Management) โดยเฉพาะคนขอทานเด็กและครอบครัวในการส่งกลับภูมิลำเนา ตลอดจนการประชุมหารือเพื่อแลกเปลี่ยนสถานการณ์ข้อมูลข่าวสารการวางแผนยุทธศาสตร์และการติดตามผลการดำเนินงานเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมการขอทาน รวมถึงการประสานงานร่วมกับหน่วยงานราชการภายในให้มีส่วนร่วมในการดำเนินนโยบายควบคุมการขอทาน

ความชัดเจนของการสนับสนุนทรัพยากรทางเทคนิคที่เกิดขึ้นร่วมกันจะสะท้อนให้เห็นได้จากการสนับสนุนในการจัดกิจกรรมรณรงค์เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการนํานโยบายควบคุมการขอทานไปปฏิบัติภายใต้แนวคิด “ให้ทานถูกวิธี ลดวิธีคนขอทาน” โดยมุ่งหวังให้เกิดความตระหนักและเปลี่ยนทัศนคติสาธารณะให้เกิดการให้ทานแก่คนขอทานอย่างถูกต้อง อีกทั้งยังร่วมกันศึกษาปัญหาการขอทานต่างด้าวโดยมีการวิเคราะห์สถานการณ์อย่างต่อเนื่องผ่านการจัดประชุมร่วมกับองค์กรเครือข่ายเพื่อกำหนดแนวทางป้องกันและแก้ไขปัญหาการขอทานพร้อมกันนี้ยังมีการพัฒนาองค์ความรู้ให้แก่บุคลากรผู้ปฏิบัติงาน

ให้เท่าทันสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงของปัญหาการขอทานผ่านการจัดวิธีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการขอทาน นอกจากนี้ยังร่วมกันประสานงานระดับไตรภาคีระหว่างรัฐบาลไทย รัฐบาลกัมพูชาและองค์กรเฟรนด์อินเตอร์เนชันแนล ประเทศไทย

(3) การบังคับใช้กฎหมาย เป็นการควบคุมพฤติกรรมที่อาจนำไปสู่ความผิดหรือความเสียหาย โดยรัฐจะเป็นผู้ใช้มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมประชาชนให้อยู่ในขอบเขตที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสังคมเกินกว่าที่จะยอมรับได้ สำหรับการนำนโยบายควบคุมการขอทานไปปฏิบัติในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมพฤติกรรมของประชาชนที่อาจนำไปสู่อันตรายมีอย่างน้อย 3 ประการ ดังต่อไปนี้ ประการแรก คือ การควบคุมผู้ทำการขอทานตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 มาตรา 19 ที่ระบุว่า ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 13 วรรคหนึ่ง (ผู้ทำการขอทาน) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกิน 10,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ นั้นหมายความว่าผู้ใดทำการขอทานต้องได้รับโทษตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว อย่างไรก็ตาม หากบุคคลนั้นยินยอมเข้ารับการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตตามมาตรา 18 ระบุว่า ในกรณีผู้ทำการขอทานยอมปฏิบัติตามการดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะหรือยอมอยู่ในสถานคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ผู้ทำการขอทานผู้นั้นพ้นจากความผิดมาตรา 19 นั่นก็คือไม่มีความผิดฐานเป็นผู้ทำการขอทาน ทั้งนี้ ในระหว่างที่บุคคลนั้นเข้ารับการคุ้มครองและพัฒนา คุณภาพชีวิตและได้ทำการหลบหนีออกจากสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งออกไปไม่ว่าจะด้วยวิธีใดก็ตามจะถือว่าผู้นั้นมีความผิดตามมาตรา 20 ที่ระบุว่า กรณีผู้ทำการขอทานได้ยอมเข้ารับการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตแล้ว ต่อมาผู้ทำการขอทานผู้นั้นไม่ยอมรับการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิต และได้ออกจากสถานคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตโดยไม่ได้รับอนุญาตต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกิน 10,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ ลักษณะเช่นนี้จึงเท่ากับว่าผู้ทำการขอทานมีความผิดในฐานทำการขอทานเช่นเดิม

“...สาเหตุที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายควบคุมการขอทานเปลี่ยนแปลงไปจากอดีตเนื่องมาจากค่าปรับไม่สูงมากทำให้ผู้ทำการขอทานยินยอมเสียค่าปรับและกลับเข้าสู่วงจรของการขอทานซ้ำ การปรับปรุงกฎหมายควบคุมการขอทานใหม่สร้างเงื่อนไขที่ไม่เอื้อต่อการกลับไปขอทานซ้ำคือ ค่าปรับสูง และหากไม่มีจ่ายจะต้องเข้ารับการคุ้มครอง นั้นหมายความว่าแม้ผู้ทำการขอทานจะยินยอมจะจ่ายในราคาที่สูง แต่การกลับมาขอทานซ้ำรอบสองก็อาจน้อยลงเนื่องจากอาจจะต้องเข้ารับ

การคุ้มครองเพราะความสามารถในการจ่ายมีน้อยลง...” (ตำรวจคนที่ 1 และตำรวจคนที่ 5, การสื่อสารส่วนบุคคล, 18 ธันวาคม 2563)

ประการที่สอง คือ การลงโทษผู้ช่วยเหลือผู้ทำการขอลาในกรณีที่ผู้ทำการขอลาเข้ารับการ คุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตในสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งและในระหว่างนั้น มีบุคคลใดก็ตามให้ความช่วยเหลือเพื่อหลบหนีออกจากสถานคุ้มครองจะถือว่าบุคคลนั้น มีความผิดตามมาตรา 21 ที่ระบุว่าผู้ใดกระทำความผิดด้วยการใดอันเป็นการช่วยเหลือหรือ สนับสนุนให้มีการฝ่าฝืนมาตรา 20 (การหลบหนีออกจากสถานคุ้มครอง) ต้องระวางโทษจำคุก ไม่เกินสองปีหรือปรับไม่เกิน 20,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ ในกรณีที่ผู้ช่วยเหลือหรือสนับสนุน ให้มีการหลบหนีออกจากสถานคุ้มครองโดยใช้กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญว่าจะใช้กำลัง ประทุษร้ายโดยมีหรือใช้อาวุธผู้กระทำความผิดดังกล่าวต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสี่ปีหรือปรับไม่เกิน 40,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ นั้นหมายความว่าหากมีผู้ช่วยเหลือให้ผู้ทำการขอลาหลบหนี ออกจากสถานคุ้มครองก็จะถือว่ามีความผิด และความผิดจะรุนแรงมากขึ้นหากมีการใช้กำลัง เพื่อประทุษร้ายต่อเจ้าหน้าที่ด้วยเช่นกัน

“...กรณีการช่วยเหลือให้มีการหลบหนีออกจากสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งในอีกแง่ หนึ่งยังถูกมองว่าส่งเสริมให้มีการกลับไปสู่กระบวนการขอทานซ้ำ บุคคลกลุ่มที่ ช่วยเหลือให้มีการหลบหนีออกจากสถานคุ้มครองอาจมีความพัวพันกับผู้แสวงหา ประโยชน์จากผู้ทำการขอลาซึ่งความสัมพันธ์นี้แสดงให้เห็นได้ในความรุนแรงของ บทลงโทษทางกฎหมายที่ใกล้เคียงกัน...” (ตำรวจคนที่ 4, การสื่อสารส่วนบุคคล, 17 ธันวาคม 2563)

ประการที่สาม คือ การลงโทษผู้แสวงหาประโยชน์จากผู้ทำการขอลา ในบางกรณี ปรากฏการณ์ขอทานมิใช่เพียงผู้ทำการขอลาแต่เพียงบุคคลกลุ่มเดียวที่มีส่วนร่วมสร้าง ปรากฏการณ์ ในทำนองเดียวกันนี้ผู้แสวงหาประโยชน์จากผู้ทำการขอลาก็นับว่าเป็นบุคคล สำคัญในการสร้างปรากฏการณ์ดังกล่าว เนื่องจากบุคคลกลุ่มเหล่านี้มีเครือข่ายการดำเนินงาน อย่างเป็นกระบวนการและกว้างขวาง ปัจจุบันเทคโนโลยีการสื่อสารที่ทันสมัยยังเป็น แรงสนับสนุนให้บุคคลกลุ่มนี้ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น หัวใจสำคัญของ พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 จึงมีเป้าหมายเพื่อควบคุมและจัดการกับ บุคคลกลุ่มนี้อันจะเป็นการตัดวงจรของการขอทานด้วยเช่นกันโดยมาตรา 22 ระบุว่า ผู้ใดแสวงหาประโยชน์จากผู้ทำการขอลา โดยการใช้ จ้างวาน สนับสนุน ยุยง ส่งเสริม หรือ กระทำด้วยวิธีการอื่นใดให้ผู้อื่นทำการขอทานต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกิน 30,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ ยิ่งกว่านั้นหากมีการกระทำความผิดอาญาอื่น ผู้สูงอายุ คนพิการ

คนพิการ หรือทุพพลภาพหรือเจ็บป่วยและใช้กลุ่มบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป รวมถึงนำผู้อื่นภายนอกราชอาณาจักรให้มาขอทานในราชอาณาจักร และกระทำโดยผู้ปกครองของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลให้คำปรึกษา ผลดังกล่าวทำให้ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกิน 50,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ (ตำรวจคนที่ 3, การสื่อสารส่วนบุคคล, 17 ธันวาคม 2563)

(4) การติดต่อสื่อสาร นับว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งที่เกิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ การสื่อสารที่ดีจะเป็นคุณประโยชน์ต่อการสร้างความเข้าใจระหว่างผู้ปฏิบัติงานและหน่วยงานการสร้างช่องทางการติดต่อสื่อสารระหว่างบุคคลทั้งในระดับสูงและระดับล่าง จะช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานระดับล่างทราบวัตถุประสงค์ที่ผู้บริหารระดับสูงต้องการในขณะเดียวกันการสื่อสารระหว่างบุคคลสองกลุ่มนี้จะช่วยลดช่องว่างของการปฏิบัติงานอันเกิดจากความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนของการดำเนินงานที่ไม่เป็นไปตามเป้าหมายขององค์กร โดยรูปแบบของการติดต่อสื่อสารที่เอื้ออำนวยให้เกิดการนำนโยบายควบคุมการขอทานไปปฏิบัติ ประการแรก คือ การติดต่อสื่อสารระหว่างผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน หรือการติดต่อสื่อสารแนวดิ่ง สำหรับผู้บริหารในที่นี้หมายถึง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งเป็นผู้บริหารระดับสูงในการควบคุมดูแลการบริหารนโยบายและยังเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ทั้งนี้ระดับการบังคับบัญชาในระบบราชการจะลดหลั่นลงมาจากลำดับความสำคัญ ตั้งแต่ระดับอธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากลุ่มงานและผู้ปฏิบัติงาน

สำหรับรูปแบบการติดต่อสื่อสารระหว่างบุคคลตั้งแต่ระดับสูงสุดไปจนถึงล่างสุดจะถูกดำเนินการผ่านกิจกรรมที่เรียกว่า “การมอบนโยบาย” ภายหลังจากการมอบนโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จึงนำมาสู่ผู้บริหารระดับสูงในการยอมรับนโยบาย และนำมาสู่การกำหนดนโยบายระดับหน่วยงานให้สอดคล้องกับนโยบายระดับสูงในที่นี้ คือ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ตามมาด้วยหน่วยงานระดับกอง โดยกองที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินนโยบายควบคุมการขอทานโดยตรง คือ กองคุ้มครองสวัสดิภาพและเสริมสร้างคุณภาพชีวิต จากคำสัมภาษณ์การประชุมเพื่อมอบนโยบายของกองคุ้มครองสวัสดิภาพและเสริมสร้างคุณภาพชีวิตของผู้อำนวยการ นอกจากจะเป็นการสื่อสารและสร้างความรู้ความเข้าใจจากการรับนโยบายมาจากอธิบดี และยังเป็นการตรวจสอบว่าในแต่ละปีงบประมาณจะให้ความสำคัญกับการขับเคลื่อนงานที่เกี่ยวข้องอย่างไร นอกจากนี้ การประชุมประจำปีจะมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างหน่วยงานทั้งที่เป็นปัญหาอุปสรรค ข้อเสนอแนะและวิธีการแก้ไข เพื่อให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องนำไปปรับใช้ ในบางกรณีหากปัญหาการปฏิบัติงาน

มีความสำคัญจะถูกนำเสนอให้ผู้บริหารระดับสูงขึ้นไป เพื่อหาแนวทางแก้ไขโดยส่วนมากมักเป็นเรื่องของการขาดแคลนงบประมาณและบุคลากร

“...ระบบราชการมีภารกิจที่ต้องปฏิบัติหลัก 2 ประเด็นคือ การปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการประจำปี และการปฏิบัติงานตามภารกิจใหม่ ส่วนหนึ่งคือการปฏิบัติงานประจำปีจะเป็นงานประจำ ในขณะที่ภารกิจใหม่จะเป็นเรื่องเฉพาะ ผู้บริหารให้ความสนใจหรือจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องปฏิบัติ การมอบนโยบายจึงเป็นการกำหนดภาระงานทั้งงานประจำและงานใหม่ในเวลาเดียวกัน...” (นักพัฒนาสังคมคนที่ 3 และนักสังคมสงเคราะห์คนที่ 2, การสื่อสารส่วนบุคคล, 24 ธันวาคม 2563)

นอกจากนี้ ยังมีการติดตามความก้าวหน้าของการดำเนินนโยบายควบคุมการขอทาน เช่น แนวโน้มของสถิติผู้ทำการขอทานที่เข้ารับการคุ้มครองในสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ทั้งเพิ่มขึ้นหรือลดลง การลงพื้นที่จัดระเบียบคนขอทานในช่วงเทศกาลหรืองานพิธีที่สำคัญว่าเป็นอย่างไ การจัดประชุมมอบนโยบายจะมีรูปแบบเป็นไม่ว่าทางการ เนื่องจากการสื่อสารที่ง่ายมักจะนำไปสู่ความเข้าใจได้ไม่ยากนักของผู้ปฏิบัติงานทุกระดับตั้งแต่ระดับสูงถึงระดับล่าง

“...การประชุมเพื่อมอบนโยบายเป็นการติดต่อสื่อสารที่แตกต่างไปจากการสื่อสารด้วยบันทึกข้อความ ซึ่งมีความยืดหยุ่นน้อยและโอกาสในการเข้าใจนโยบายมีความคลาดเคลื่อนสูง นอกจากนี้ ยังก่อให้เกิดความเหินห่างระหว่างผู้มอบนโยบายและผู้ปฏิบัติงานซึ่งไม่จูงใจต่อการปฏิบัติมากนัก การประชุมเพื่อมอบนโยบายเป็นการลดช่องว่างดังกล่าวทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างราบรื่น ก่อให้เกิดทัศนคติที่ดีระหว่างงานกับผู้บริหาร งานกับผู้ปฏิบัติงาน แม้จะมีภาระงานเพิ่มขึ้นจากภารกิจใหม่ๆ ก็ตาม...” (นักสังคมสงเคราะห์คนที่ 2 และนักพัฒนาสังคมคนที่ 5, การสื่อสารส่วนบุคคล, 19 ธันวาคม 2563)

ประการที่สอง คือ การติดต่อสื่อสารแนวนอน โดยการติดต่อสื่อสารประเภทนี้จะอาศัยเทคโนโลยีการสื่อสารแบบสมัยใหม่เป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนข้อมูลร่วมกัน โดยประเด็นที่มีการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้สื่อสารและผู้รับสารสามารถเป็นได้ทั้งประเด็นทั่วไปและประเด็นเฉพาะด้าน ในช่องทางการสื่อสารหนึ่งๆ สามารถมีผู้รับและผู้ส่งสารได้มากกว่าหนึ่งบุคคล ลักษณะเด่นของการติดต่อสื่อสารแบบแนวนอนต้องการความสะดวกและรวดเร็ว โดยการติดต่อสื่อสารแบบแนวนอนที่เอื้ออำนวยให้เกิดการนำนโยบายควบคุมการขอทานไปปฏิบัติ คือ การใช้แอปพลิเคชัน LINE ซึ่งเป็นการติดต่อสื่อสารระหว่างเจ้าหน้าที่กับเจ้าหน้าที่ และการติดต่อสื่อสารระหว่างเจ้าหน้าที่กับประชาชน สำหรับการติดต่อสื่อสารระหว่างเจ้าหน้าที่

กับเจ้าหน้าที่ จะอาศัยมีการสร้างกลุ่มการสนทนาตามวัตถุประสงค์เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับงานควบคุมการขอทาน เช่น กลุ่มจัดระเบียบลงพื้นที่ในงานเทศกาล กลุ่มบ้านมิตรไมตรี เป็นต้น การสร้างกลุ่มสนทนาแอปพลิเคชันทาง LINE จะช่วยเป็นเครื่องมือในการติดต่อสื่อสารอย่างรวดเร็ว เนื่องจากข้อมูลข่าวสารจะไหลเวียนภายในกลุ่มอย่างต่อเนื่อง จากบทสัมภาษณ์พบว่า กลุ่มสนทนาสามารถส่งได้ทั้งข้อความ เสียง ไฟล์งาน ซึ่งสามารถทำงานได้สะดวก ผู้ใช้งานสามารถเข้าถึงข้อมูลได้หลายคนภายในเวลาเดียวกัน อีกทั้งไม่เสียค่าบริการ และโต้ตอบกันได้อย่างรวดเร็วกว่าการส่งอีเมล

“...การติดต่อสื่อสารที่เกี่ยวกับการดำเนินงานควบคุมการขอทาน ทางกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการได้จัดทำ Line official สำหรับการรับแจ้งเบาะแสการพบเห็นการขอทานและมีการส่งเจ้าหน้าที่จากศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งทั่วประเทศลงพื้นที่และการติดต่อสื่อสารภายในยังใช้ช่องทางเดียวกันทำให้มีความสะดวกเนื่องจากเป็นที่นิยมสำหรับคนไทยจึงทำให้หน่วยงานเข้าถึงผู้ปฏิบัติและผู้รับบริการได้ง่ายขึ้น...”
(นักสังคมสงเคราะห์คนที่ 2, การสื่อสารส่วนบุคคล, 18 ธันวาคม 2563)

ส่วนการติดต่อสื่อสารระหว่างเจ้าหน้าที่กับประชาชน จะเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสและประสานงานที่เกี่ยวข้องกับการพบเห็นคนขอทาน โดยต้องแจ้งสถานที่พบเห็นบุคคลขอทาน ภาพถ่ายขณะทำการขอทาน และเบอร์โทรศัพท์ที่ติดต่อกลับ หลังจากคัดกรองและพูดคุยในรายละเอียดเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสให้เจ้าหน้าที่ทราบจะทำการส่งต่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อลงพื้นที่สอบข้อเท็จจริงตามที่มีการร้องเรียนเข้ามา ซึ่งปัจจุบันได้พัฒนาเป็นระบบการรับแจ้งพบเห็นการขอทานอย่างเป็นทางการบนแอปพลิเคชัน LINE

(5) การปรับปรุงองค์การ นับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงแก้ไขโครงสร้างองค์การที่มีอยู่เดิมให้มีสภาพที่ดีขึ้นเพื่อให้สามารถดำเนินการตามวัตถุประสงค์ขององค์การและส่งเสริมให้เกิดความคล่องตัวต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งแต่เดิมกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการมีโครงสร้างการบริหารงานที่ก่อให้เกิดปัญหาต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประการแรก คือการแบ่งแยกรูปแบบการปฏิบัติงานออกจากกัน โดยงานด้านการบริหารงาน ด้านวิชาการ และงานด้านปฏิบัติ จะถูกแบ่งแยกกันอย่างชัดเจนทำให้การปฏิบัติงานในการป้องกันแก้ไขปัญหาด้านใดด้านหนึ่งถูกแบ่งไปสู่ความรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน นอกจากนี้แล้วยังรวมถึงความเปลี่ยนแปลงคุณลักษณะของงาน โดยหลังจากที่มีการกำหนดพระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 ขึ้นมาโดยมีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายทำให้คุณลักษณะของงานเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก นั่นคือ เป็นการกำหนดกลุ่มเสี่ยงหรือผู้ประสบปัญหาสังคมขึ้นมาเพื่อให้สอดคล้องกับคุณลักษณะของการปฏิบัติงานของหน่วยงานเดียวกัน

ภายในกระทรวง เช่น กรมกิจการผู้สูงอายุจะดูแลด้านผู้สูงอายุ กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัวจะดูแลเกี่ยวกับผู้หญิงและความรุนแรงในครอบครัว กรมกิจการเด็กและเยาวชนจะดูแลเกี่ยวกับกลุ่มเด็กและเยาวชนกลุ่มเสี่ยง เป็นต้น ในขณะที่แต่เดิมกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการมีขอบข่ายของการปฏิบัติงานหลากหลายกลุ่มเป้าหมายมากมีทั้งเรื่องการค้าหญิงและเด็ก การรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมรวมถึงกลุ่มชาติพันธุ์ ยิ่งกว่านั้นยังมีความคาบเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่นจนการปฏิบัติหน้าที่ไม่มีความเป็นเอกภาพและซับซ้อน

เงื่อนไขดังกล่าวทำให้มีความสำคัญและมีความจำเป็นต่อการปรับปรุงโครงสร้างองค์การใหม่ให้สามารถรองรับคุณลักษณะของงานที่เปลี่ยนแปลงไปในอนาคต เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานมากยิ่งขึ้นหลังจากนั้นในเวลาต่อมาจึงมีการกำหนดพระราชบัญญัติ ปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 18) พ.ศ. 2558 ซึ่งมีผลให้เกิดการปรับปรุงโครงสร้างองค์การของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการใหม่ โดยถ่ายโอนภาระงานที่ซับซ้อนกันไปยังหน่วยงานอื่น เพื่อให้การปฏิบัติงานมีความเป็นเอกภาพและเบ็ดเสร็จมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ โครงสร้างขององค์การภายในกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ สำหรับการปรับปรุงโครงสร้างองค์การที่มีผลต่อการนำนโยบายควบคุมการขอทานไปปฏิบัติ โดยกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการได้กำหนดบทบาทให้กองคุ้มครองสวัสดิภาพและเสริมสร้างคุณภาพชีวิตเป็นผู้ขับเคลื่อนนโยบาย

“...แต่เดิมภารกิจของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการจะมีกลุ่มเป้าหมายหลากหลายและบางส่วนมีความคล้ายคลึงกับหน่วยงานอื่นภายในกระทรวงเดียวกัน ทำให้การดำเนินงานซับซ้อน แต่ภายหลังการโอนหน่วยงานและจัดระเบียบใหม่ ทำให้ทำงานชัดเจนและอำนาจหน้าที่ก็ชัดเจนตามไปด้วย...” (นักพัฒนาสังคมคนที่ 1 และนักสังคมสงเคราะห์คนที่ 5, การสื่อสารส่วนบุคคล, 21 ธันวาคม 2563)

ภายใต้หน่วยงานเดียวกันนี้ได้แบ่งภาระความรับผิดชอบไว้ในการกำกับดูแลได้อย่างเบ็ดเสร็จ โดยมี 4 กลุ่มงานหลักในการขับเคลื่อนนโยบายควบคุมการขอทาน ได้แก่ กลุ่มมาตรการและกลไก (งานด้านนโยบายและยุทธศาสตร์) กลุ่มการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิ (งานด้านการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้ทำการขอทาน) กลุ่มการส่งเสริมและพัฒนา (งานด้านการส่งเสริมและพัฒนา (งานด้านการป้องกัน) และกลุ่มการช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพ (งานด้านการป้องกัน) โดยการทำงานแต่ละกลุ่มจะแบ่งฝ่ายกันอย่างชัดเจนภายในกองเดียวกัน มีทั้งฝ่ายวางกลยุทธ์ทำให้การควบคุมการขอทานมีประสิทธิภาพมาก โดยไม่ต้องทำงานข้ามหน่วยงาน สามารถทำแบบเบ็ดเสร็จในกองเดียวกัน เช่น ต้นทาง คือ กลุ่มมาตรการและกลไกจะเป็นผู้กำหนดแผนการควบคุมการขอทานภายใต้คณะอนุกรรมการ ในขณะที่

ระหว่างทางจะมีฝ่ายปฏิบัติ คือ กลุ่มการช่วยเหลือเน้นการป้องกัน ส่วนปลายทางจะเป็นกลุ่มการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิกับกลุ่มส่งเสริมและพัฒนาจะดูแลเรื่องการส่งคนขอทานไปสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งเพื่อบำบัดและดูแลติดตามหลังจากส่งคืนกลับสู่สังคมแล้ว ดังนั้นเงื่อนไขของการปรับปรุงองค์การโดยการปรับโครงสร้างของการปฏิบัติงานใหม่จึงช่วยให้เกิดการนำนโยบายควบคุมการขอทานไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

6. อภิปรายผลการศึกษา

การศึกษาเรื่องการนำนโยบายควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2563 ไปปฏิบัติพบว่ามีขั้นตอน 5 ขั้นตอน โดยขั้นแรกเป็นการยอมรับนโยบาย ซึ่งแต่เดิมประเทศไทยมีการประกาศใช้นโยบายควบคุมการขอทานขึ้นเป็นครั้งแรก เมื่อปี พ.ศ. 2484 แต่ทว่าเนื้อหาของกฎหมายเกิดปัญหาต่อการบังคับใช้ที่ไม่เท่าทันกับสถานการณ์ปัญหาการขอทานที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติร่วมกับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จึงเสนอร่างนโยบายควบคุมการขอทานเสียใหม่ โดยมีใจความสำคัญเพื่อจำแนกความแตกต่างระหว่างผู้ทำการขอทานและผู้แสดงความสามารถ การกำหนดแนวทางการบำบัดและฟื้นฟูคุณภาพชีวิตผู้ทำการขอทาน และการกำหนดบทลงโทษผู้แสวงหาประโยชน์จากผู้ทำการขอทาน เมื่อหลักการทางกฎหมายผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการการจึงถูกกำหนดเป็นพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ซึ่งก่อนจะถูกนำไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมในช่วงระยะเวลา 90 วันจึงเป็นการเตรียมความพร้อมขององค์การโดยการแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมการขอทานขึ้นซึ่งมาจากหลากหลายหน่วยงานเพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันเกี่ยวกับกรอบการดำเนินการทางนโยบาย การสร้างการยอมรับทางนโยบายจึงมีส่วนช่วยให้เกิดการบูรณาการระหว่างขอบเขตเชิงนโยบายกับขอบเขตงานประจำ นั่นจึงเท่ากับการเกิดขึ้นของนโยบายใหม่ย่อมนำไปสู่การกำหนดแนวทางปฏิบัติงานใหม่ อย่างไรก็ตามงานศึกษา มธุรีห์ โยคี และประพนธ์ สหพัฒนา (2564) พบว่าการเกิดนโยบายใหม่บางกรณีอาจสร้างแรงต่อต้านจากผู้ปฏิบัติงาน เนื่องจากเป็นการเพิ่มภาระงานที่มากขึ้น และความซับซ้อนของการปฏิบัติงานที่อาจเกิดขึ้นจากผู้ปฏิบัติงานที่ไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ ซึ่งข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษามีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมว่า หากคุณลักษณะของนโยบายใหม่สอดคล้องกับงานประจำที่ผู้ปฏิบัติงานกระทำอยู่และการกำหนดเป็นกฎหมายควบคุมกันจึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงได้ยากที่ผู้ปฏิบัติงานจะเพิกเฉยต่อนโยบาย เนื่องจากเป็นภาระหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติงานตามกฎหมายอันเป็นหน้าที่ของหน่วยงานราชการ และความสอดคล้องกับงานประจำจะช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานเข้าใจและเลือกสรรมากำหนดไว้เป็นอีกหนึ่งภาระหน้าที่ซึ่งกระบวนการนี้

เป็นการยอมรับนโยบาย นอกจากนี้ งานศึกษาของ Bullock, Lavis, Wilson, Mulvale, and Miatello (2021) ระบุเพิ่มเติมว่าการยอมรับนโยบายยังอยู่บนพื้นฐานทัศนคติเชิงบวกของผู้กำหนดนโยบายและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติร่วมด้วย แม้ว่าขั้นตอนความเกี่ยวข้องในกระบวนการนโยบายของบุคคลดังกล่าวแตกต่างกัน แต่ความสัมพันธ์อยู่ตรงที่การยอมรับการนำนโยบายไปปฏิบัติได้นั้นมาจากการกำหนดนโยบายที่มีความเป็นไปได้ในเวลาเดียวกัน

สำหรับขั้นตอนที่สอง คือ การสร้างพันธมิตรทางนโยบาย เนื่องจากพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ในฐานะที่หน่วยงานเจ้าภาพหลักซึ่งมีเพียงส่วนราชการเท่านั้น การสร้างพันธมิตรจะช่วยให้เกิดการขยายบริบทของการนำไปปฏิบัติในหน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาสังคม และเอกชน ในขณะเดียวกันก็อาศัยกฎหมายที่เกี่ยวข้องร่วมด้วย ดังจะพบว่ามีกรณีการดำเนินการกับคนขอทานที่เป็นคนต่างด้าวจะดำเนินการภายในนโยบายควบคุมการขอทาน (ทีมสหวิชาชีพ) และนโยบายตรวจคนเข้าเมือง (องค์การเฟรนด์อินเตอร์เนชันแนล) ในการผลักดันเข้าสู่ภูมิสำเนาในประเทศเพื่อนบ้าน นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเน้นการจัดการเพื่อป้องกันปัญหาการขอทานระดับชุมชน ซึ่งสอดคล้องกับงานศึกษา นิภาพรรณ เจนสันติกุล (2566) ที่พบว่าการสร้างเครือข่ายการดำเนินงานร่วมกันจะช่วยก่อให้เกิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ แม้จะเป็นนโยบาย โครงการ หรือกิจกรรมประเภทเดียวกัน แต่คุณลักษณะของหน่วยปฏิบัติที่มีความแตกต่างกันสามารถทำให้รูปแบบและผลลัพธ์จากการปฏิบัติงานที่ได้แตกต่างกัน นอกจากนี้ งานศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ยังชี้ให้เห็นเพิ่มเติมว่าความหลากหลายของพันธมิตรทางนโยบายยังมีส่วนหลักในการเติมแต่งเนื้อหาของนโยบายเนื่องจากผู้ปฏิบัติงานในฐานะชุมชนทางนโยบายจะมีบทบาทหน้าที่หลักแตกต่างกัน แต่ผลลัพธ์การปฏิบัติงานมุ่งไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับผลการศึกษาของ Petridou, Becker, and Sparf (2021) ที่มีมุมมองต่อพันธมิตรทางนโยบายในฐานะที่เป็นกลุ่มของผู้ประกอบการทางนโยบาย (Policy Entrepreneur) ซึ่งมีผู้นำนโยบายไปปฏิบัติที่หลากหลายในทำนองเดียวกันเครือข่ายทางนโยบายยังเกี่ยวเนื่องกับความหลากหลายของนโยบายในเรื่องเดียวกันที่สัมพันธ์กับนโยบายประเภทอื่น

ขั้นตอนที่สาม คือ การระดมทรัพยากรทางนโยบาย โดยทรัพยากรในที่นี้จะเกี่ยวกับงบประมาณ สถานที่ และบุคลากร รวมถึงองค์ความรู้ สิ่งเหล่านี้มีส่วนสำคัญอย่างมากต่อการนำนโยบายควบคุมการขอทานไปปฏิบัติ ซึ่งสอดคล้องกับงานศึกษาของ เก็จนก เอื้อวงศ์ (2565) พบว่าทรัพยากรเป็นส่วนสำคัญต่อการดำเนินการให้นโยบายเกิดผลจากการกระทำอย่างเป็นรูปธรรม เมื่อมีการแปลงนโยบายไปสู่ แผน แผนงาน โครงการ และกิจกรรมทรัพยากรนโยบายจะถูกใช้โดยผู้ปฏิบัติงานนำไปสร้างปัจจัยนำเข้า (Input) ผลลัพธ์ (Output) จะปรากฏออกมาเป็นกิจกรรม อย่างไรก็ตาม ข้อค้นพบจากการศึกษาพบว่าการเกิดขึ้นของ

ทรัพยากรทางนโยบายมักไม่ได้มาจากการสนับสนุนจากภาครัฐแต่เพียงอย่างเดียว นโยบายด้านสังคมมักมีทรัพยากรทางนโยบายในปริมาณสูงในแง่ของด้านเทคนิคมากกว่านโยบายด้านเศรษฐกิจ เนื่องจากมีลักษณะการเป็นเครือข่ายทางนโยบายกว้างขวาง นอกจากนี้ ผลการศึกษา ยังระบุให้เห็นว่าแม้มีการจัดสรรงบประมาณจากสำนักงบประมาณเป็นประจำทุกปี แต่แนวโน้มในอนาคตมีความเป็นไปได้ต่อการลดลง ดังนั้น การปรับกลยุทธ์เพื่อขับเคลื่อนงานควบคุมการขอทานจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างมาก โดยการแสวงหารายได้เพิ่มเติมสนับสนุนงบประมาณลงทุนและงบดำเนินการเพิ่มเติม นอกจากนี้ งานศึกษาของ Chia and Grant (2021) ยังระบุเพิ่มเติมด้วยว่าการสนับสนุนงบประมาณมีความเชื่อมโยงกับการกระตุ้นให้เกิดการปฏิบัติงานไปในเวลาเดียวกัน การกระตุ้นให้เกิดการดำเนินงานในทำนองที่วันนี้จะครอบคลุมถึงโครงการและกิจกรรมเร่งด่วน นอกเหนือไปกว่าโครงการหรือกิจกรรมที่ระบุไว้เฉพาะแผนงานเพียงอย่างเดียว

ส่วนขั้นตอนที่สี่ คือ การแปลงนโยบาย เป็นการกำหนดแผนปฏิบัติการตามแผนขับเคลื่อนการควบคุมการขอทาน ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2562-2564) ให้เกิดการดำเนินงานออกมาเป็นกิจกรรมและโครงการในการแก้ไขปัญหาการขอทาน ซึ่งจะเน้นไปที่การสร้างระบบการคัดกรองเพื่อคัดแยกความแตกต่างระหว่างผู้ทำการขอทานกับผู้แสดงความสามารถ การกำหนดแนวทางการฟื้นฟูและพัฒนา การสร้างมาตรการและกลไกการปฏิบัติงาน จะเห็นได้ว่าการแปลงนโยบายควบคุมการขอทานไปปฏิบัติจะให้ความสำคัญในการกำหนดกิจกรรมและโครงการออกเป็นหลายส่วน โดยแต่ละส่วนมีเป้าประสงค์เพื่อบรรลุตามเป้าหมายของนโยบาย และอีกส่วนหนึ่งเป็นการบรรลุเป้าหมายขององค์การด้วย ซึ่งเป็นไปตามทัศนะของ Williams (1971) และ Dye (1976) ที่ระบุว่าการแปลงนโยบายที่มีความกว้างขวางออกมาเป็นกิจกรรม ซึ่งแต่ละกิจกรรมจะอยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์เรื่องใดเรื่องหนึ่ง นโยบายอาจมีหลายยุทธศาสตร์ที่ต้องการการบรรลุ การกำหนดกิจกรรมภายใต้แต่ละยุทธศาสตร์นอกจากจะสอดคล้องระหว่างแต่ละกิจกรรมแล้วยุทธศาสตร์ต้องเป็นไปในทิศทางเดียวกันด้วย อนึ่ง จุดที่น่าสนใจอีกประการหนึ่ง คือ การแปลงนโยบายเป็นกิจกรรมนอกจากจะมีจุดมุ่งหมายเพื่อบรรลุนโยบายแล้วยังเป็นการกำหนดเพื่อบรรลุเป้าหมายของหน่วยงานด้วยเช่นกัน ซึ่งเมื่อมีนโยบายใหม่เกิดขึ้นจะมีการประชุมประจำปีเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ของหน่วยงานซึ่งจำเป็นต้องมีการทบทวนอย่างต่อเนื่องเพื่อให้เกิดความเท่าทันต่อการติดตามผลการปฏิบัติงาน ดังนั้น จะเห็นได้ว่าในเชิงปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับงานควบคุมการขอทานจะมีการดำเนินงานตามแผนประจำปีเมื่อเปลี่ยนแผนจะทำให้ขอบข่ายโครงการและกิจกรรมเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย (ระดับของแผนในการนำไปปฏิบัติ) แต่ประเด็นที่ไม่เปลี่ยนแปลงคือการบังคับระดับมหภาคผ่านพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 (ระดับของนโยบายในการนำไปปฏิบัติ)

ซึ่งในทำนองเดียวกันงานศึกษาของ Abdullahi and Othman (2020) ยังแสดงให้เห็นว่าการแปลงนโยบายให้เกิดเป็นแผนหรือโครงการ ซึ่งช่วงเวลาแตกต่างกันทำให้ผลลัพธ์ของการแปลงนโยบายมีเนื้อหาสาระไม่เหมือนกัน

และขั้นตอนที่ห้า คือ การปฏิบัติการทางนโยบาย ในขั้นตอนนี้จะเป็นการนำกิจกรรมหรือโครงการไปสู่การปฏิบัติหรือการกระทำโดยมีผู้รับผิดชอบในประเด็นที่เกี่ยวข้อง ขั้นตอนนี้ นอกจากจะต้องอาศัยการสร้างความรู้ความเข้าใจ การติดต่อสื่อสาร และการเตรียมความพร้อมเพื่อก่อให้เกิดการทำงานผู้ปฏิบัติงานยังต้องตระหนักถึงบทบาทหน้าที่และความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาด้วยเช่นกัน ซึ่งสอดคล้องกับงานศึกษาของ สัญญา เคนาภูมิ (2559) ที่ระบุว่า การดำเนินการทางนโยบายในอีกแง่หนึ่งคือการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม อย่างไรก็ตาม ข้อค้นพบอีกประการหนึ่งซึ่งจำแนกความแตกต่างระหว่างการบังคับใช้กฎหมายกับการปฏิบัติการเชิงนโยบาย คือ การบังคับใช้กฎหมายจะหมายถึงเฉพาะเพียงเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ แต่ปฏิบัติการทางนโยบายยังหมายถึงภาคประชาสังคมและประชาชนร่วมด้วยจะเห็นได้ว่าการควบคุมการขอทานเน้นการให้ทานอย่างถูกวิธีเพื่อลดการขอทาน ดังนั้น การนำนโยบายควบคุมการขอทานไปปฏิบัติในอีกแง่มุมหนึ่งอาจมีความหมายครอบคลุมมากกว่ากลุ่มของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ยังหมายถึงประชาชนทุกคนด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ งานศึกษายังมีประเด็นที่เป็นจุดน่าสนใจที่ว่า บางภารกิจโดยเฉพาะภารกิจที่จำเป็นต้องมีการลงพื้นที่แก้ไขการขอทานภายหลังปรากฏบนข่าวการมอบนโยบายเร่งด่วนจากผู้บริหาร ทำให้การปฏิบัติการทางนโยบายส่วนหนึ่งเป็นการเติมเต็มผลลัพธ์ของการนโยบายไปปฏิบัติมีส่วนส่งเสริมให้เกิดการบรรลุผลตามเป้าหมายของนโยบายไปในเวลาเดียว ผลลัพธ์การดำเนินนโยบายควบคุมการขอทานมีจำนวนลดลงโดยเปรียบเทียบระหว่างปี พ.ศ. 2563 มีจำนวน 227 คน และปี พ.ศ. 2564 มีจำนวน 220 คน สำหรับกลุ่มคนขอทานไทย ในขณะที่กลุ่มขอทานต่างด้าวในระหว่างปีเดียวกันพบว่าลดลงเช่นเดียวกัน จำนวน 115 คน และจำนวน 86 คน ปริมาณของผู้ทำการขอทานจึงเป็นตัวสะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานภายใต้พันธกิจที่เน้นการควบคุมการขอทานโดยการลงโทษผู้ทำการขอทาน การส่งเสริมผู้แสดงความสามารถ และการฟื้นฟูและพัฒนาคุณภาพชีวิตเพื่อป้องกันกลุ่มเสี่ยงไม่ให้เข้าสู่วงจรของการขอทาน ซึ่งมุ่งไปสู่เป้าหมายหลักของการลดลงในจำนวนผู้ทำการขอทานอย่างต่อเนื่อง

7. ข้อเสนอแนะ

(1) ควรสนับสนุนให้กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการในฐานะหน่วยงานเจ้าภาพในการบังคับใช้นโยบายควบคุมการขอทานได้การจัดสรรทรัพยากรเพิ่มเติมทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ ทั้งงบประมาณ บุคลากร และสถานที่ เนื่องจากศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งบางแห่งยังเป็นสถานที่ทำการที่เช่าจากแหล่งที่อื่น ประกอบกับการเพิ่มอัตราค่าจ้างของเจ้าหน้าที่ชุดปฏิบัติการในการลงพื้นที่อย่างรวดเร็วมากขึ้น ประกอบกับเสริมสร้างทักษะด้านภาษาต่างประเทศนอกเหนือจากภาษาอังกฤษ นั่นคือ ภาษาเขมร เพราะผู้ทำการขอทานบางกรณีมาจากประเทศเพื่อนบ้าน ดังนั้น การเพิ่มศักยภาพของทรัพยากรจะช่วยลดข้อจำกัดของการปฏิบัติงานที่ต้องเน้นการบริหารงบประมาณแบบรัดเข็มขัด นอกจากนี้ ผลการศึกษายังระบุว่าการสนับสนุนทรัพยากรจะช่วยให้เกิดการบริหารจัดการปัญหาการขอทานในเชิงก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น โดยมีการนำงบประมาณไปใช้ในการพัฒนากิจกรรมการบำบัดฟื้นฟูรูปแบบใหม่ที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

(2) ควรสนับสนุนให้กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการร่วมกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติจัดทำบันทึกข้อตกลงร่วมกันเพื่อบริหารจัดการรายได้ที่มาจากการขอทาน โดยที่มาจากผู้ทำการขอทานและผู้แสวงหาประโยชน์จากผู้ทำการขอทาน เช่น เมื่อหักค่าปรับแล้วจัดตั้งเป็นกองทุนส่วนกลางเพื่อใช้ในกรณีฉุกเฉินหรือนำไปใช้ในกิจกรรมฟื้นฟูและพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้ทำการขอทาน เป็นต้น ซึ่งผลดังกล่าวจะช่วยเสริมประสิทธิภาพของการนํานโยบายไปปฏิบัติในประเด็นที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากการบริหารจัดการปัญหาการขอทานทั้งบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการขอทานและทรัพย์สินเหล่านั้นด้วย

(3) ควรกระตุ้นให้มีการบูรณาการความร่วมมือกับภาคประชาสังคมให้มากยิ่งขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาผู้ทำการขอทาน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนในการป้องกันการเข้ามาทำการขอทานในพื้นที่เมือง โดยอาจจัดทำเป็นศูนย์พักพิงเพื่อช่วยเหลือให้สวัสดิการเฉพาะการและร่วมติดตามการส่งกลับคืนสู่สังคมของผู้ทำการขอทานมิให้ถูกเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมสำหรับองค์การที่ไม่แสวงหาผลกำไรสามารถเป็นภาคีเครือข่ายในการกำหนดยุทธศาสตร์ระหว่างประเทศเพื่อป้องกันการอพยพเข้ามายังประเทศไทยเพื่อทำการขอทาน และการประสานส่งตัวกลับไปยังประเทศภูมิลำเนา โดยทำงานร่วมกับกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการสำนักตรวจคนเข้าเมือง และหน่วยงานประเทศต้นสังกัด การมีส่วนร่วมจากหลากหลายภาคส่วนจะช่วยก่อให้เกิดการนํานโยบายไปปฏิบัติระดับจุลภาคและลดช่องว่างของการมีบุคลากรและงบประมาณอันจำกัด

(4) เนื่องจากผู้ทำการขอลาที่มีกลวิธีในการปรับปรุงแบบการขอลา เช่น การใช้แอปพลิเคชัน Line เพื่อติดตามการเคลื่อนไหวของพนักงานเจ้าหน้าที่ ทำให้ยังไม่สามารถเข้าถึงตัวผู้แสวงหาประโยชน์ได้ ฉะนั้นการติดต่อสื่อสารของพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องมีความรวดเร็วมากยิ่งขึ้นในการลงพื้นที่ติดตามหลังจากได้รับการแจ้งเหตุ ประกอบการพัฒนาขีดความสามารถด้านเทคโนโลยีและเครือข่ายทางสังคมให้มากขึ้น เพื่อเท่าทันกับความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ปัญหาการขอลา นอกจากนี้ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการอาจเปิดช่องทางในการเข้าถึงการสื่อสารให้หน่วยงานในพันธกิจเดียวกัน เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นต้น สามารถติดตามสถานะการแจ้งเบาะแสการพบเห็นผู้ทำการขอลาและประสานงานเพื่อลงพื้นที่ให้รวดเร็วยิ่งขึ้น

(5) การนำนโยบายควบคุมการขอลาไปปฏิบัติมีความเกี่ยวข้องกับปัญหาหลายประการ เช่น ปัญหาการอพยพเข้าเมืองผิดกฎหมาย ปัญหาการบังคับให้เป็นแรงงานขอลาในเด็ก ปัญหาความพิการและไม่สามารถประกอบอาชีพได้ ปัญหาการค้ำมนุษย์รูปแบบการแสวงหาประโยชน์จากผู้ทำการขอลา ผลดังกล่าวทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยอาศัยพระราชบัญญัติควบคุมการขอลา พ.ศ. 2559 ยังคงมีช่องว่างในการนำไปปฏิบัติบางประการ ตัวอย่างเช่น การขอลาเป็นประเด็นเชิงวัฒนธรรมที่เป็นสิ่งที่ไม่สามารถจับต้องได้ (วัฒนธรรมการให้และการรับ) ในขณะที่พฤติกรรมของการขอลาที่ระบุไว้ในกฎหมายเป็นสิ่งที่จับต้องได้ ช่องว่างเหล่านี้ทำให้การกำหนดนโยบายควบคุมการขอลาละเลยต่อประเด็นเชิงวัฒนธรรม จึงมีผลทำให้ขาดการมุ่งเน้นไปที่ผู้ให้ทานด้วยเช่นกัน ดังนั้น การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในอนาคตอาจเน้นมิติเชิงวัฒนธรรมเพิ่มเติมมากยิ่งขึ้น อันจะมีผลต่อการพัฒนานโยบายควบคุมการขอลาเพิ่มเติม

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- เก็จกนก เอื้อวงศ์. (2565). การนำนโยบายไปปฏิบัติของผู้บริหารสถานศึกษา: สมรรถภาพและแนวทางการพัฒนา. *ครุศาสตร์สาร*, 16(1), 77-92.
- จิรวรรณ ทองพายัพ. (2561). ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559. *วารสารดุสิตบัณฑิตทางสังคมศาสตร์*, 8(1), 177-190.
- นาวิก ตะนะคี. (2557). ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484: ศึกษากรณีกระบวนการสงเคราะห์คนขอทาน (การค้นคว้าอิสระนิติศาสตร์มหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง.
- นิภาพรณ เจนสันติกุล. (2566). เครือข่ายนโยบายสาธารณะ: ความหมาย การวิเคราะห์ เครือข่าย และกรณีศึกษา. *วารสารวิชาการมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา*, 11(1), 115-136.
- ประยูร กาญจนดุล. (2538). คำอธิบายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- มธุลีห์ โยคี, และประพนธ์ สหพัฒนา. (2564). ความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบาย “โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชนริมคลอง”. *วารสารชุมชนวิจัย มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา*, 15(4), 13-27.
- วรเดช จันทรศร. (2554). *ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: บริษัทพริกหวานกราฟฟิค จำกัด.
- ศศิธร มุสิกะศิริ. (2559). ความรับผิดชอบทางอาญาที่เกี่ยวข้องกับขอทาน (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมศักดิ์ ชินอรุณชัย. (2537). *มาตรการทางกฎหมายต่อคนขอทานและผู้ถือประโยชน์จากคนขอทานในประเทศไทย* (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สัญญา เคนาภูมิ. (2559). การกำหนดนโยบายสาธารณะ: ทฤษฎี และกระบวนการ. *วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี*, 7(2), 103-126.
- อนิสรา รัชมีเจริญ. (2561). ขอทานในการदनินาย. *วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์*, 10(1), 173-207.

ภาษาอังกฤษ

- Abdullahi, M., & Othman, N. (2020). Bridging the Gap Between Policy Intent and Implementation. *JOSTIP*, 6(1), 1-10.
- British Broadcasting Cooperation. (2017). *US Homeless People Numbers Rise for First Time in Seven Years*. Retrieved June 11, 2019, from <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-42248999>
- Bullock, H. L., Lavis, J. N., Wilson, M. G., Mulvale, G., & Miatello, A. (2021). Understanding The Implementation of Evidence-Informed Policies and Practices from a Policy Perspective: A Critical Interpretive Synthesis. *Implementation Science*, 1(1), 1-24.
- Chia, Y. M., & Grant, L. (2021). Budget Participation: Interaction Effects of Work Engagement and Empowerment. *Jurnal Akuntansi dan Keuangan Indonesia*, 2(1), 43-65.
- Department for Communities and Local Government. (2007). *Homelessness Statistics September 2007 and Rough Sleeping – 10 Years on from the Target*. London: Department for Communities and Local Government.
- Department of Public Relations. (2017). *Thailand is Ranked at Tier 2*. Retrieved October 18, 2018, from http://www.asean thai.net/ewt_news.php?nid=8361&filename=index
- Department of Social Development and Welfare. (2018). *Operational Handbook for Competent Actors in the Begging Control Act, 2016*. Bangkok: Department of Social Development and Welfare.
- Dye, T. R. (1976). *Policy Analysis: What Governments Do, Why They Do It, and What Difference It Makes*. Alabama: University of Alabama Press.
- Lynch, T. D. (1981). *Policy Analysis in Public Policy-making*. Lexington, MA: Lexington Books.
- Petridou, E., Becker, P., & Sparf, J. (2021). Policy Entrepreneurs in Public Administration: A Social Network Analysis. *P&P Politics & Policy*, 49(2), 414-445.
- Relief Welfare Division. (n.d.). *Actions on Problems of Beggars*. Bangkok: Department of Public Welfare.

- Ripley, R. B., & Franklin, G. A. (1986). *Policy Implementation and Bureaucracy*. USA: Brooks/Cole.
- Royal Academy. (2013). *Royal Academy Dictionary 2011*. Bangkok: Nanmee Book Publishing.
- Sabatier, P. (1986). Top-down and Bottom-Up Models of Policy Implementation: A Critical and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy*, 6(1), 21-48.
- Sally, W. (2001). *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English*. New York: Oxford University.
- Schofield, J., & Sausman, C. (2004). Symposium on Implementing Public Policy: Learning from Theory and Practice: Introduction. *Public Administration*, 82(2), 235-248.
- Schouwstra, M., & Ellman, M. (2006). *A New Exploratory Model for Policy Analysis and Evaluation*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Sharkansky, I. (1970). *The Policy Analysis in the Political Science*. Chicago: Markham Publishing.
- Smith, K. B., & Larimer, C. W. (2009). *The Public Policy Theory Primer*. Philadelphia: Westview press.
- Stokey, E., & Zeckhauser, R. (1978). *Primer for Policy Analysis*. New York: W.W. Norton.
- Sutton, R. (1999). *The Policy Process: An Overview*. London: Chameleon Press Ltd.
- Thissen, W. A., & Walker, W. E. (2013). *Public Policy Analysis*. New York: springer.
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration & Society*, 6(4), 445-488.
- Williams, W. (1971). *Social Policy Research and Analysis: The Experience in the Federal Social Agencies*. New York: American Elsevier Publishing Co.th.
- Williams, W. (1975). Implementation Analysis and Assessment. *Policy Analysis*, 1, 531-566.
- Worthen, B. R., & Sanders, J. R. (1987). *Educational Evaluation: Alternative Approaches and Practical Guidelines*. USA: Longman Pub Group.

The Study of Myanmar Egress: Civil Society in Partnership with the State

Mon Mon Myat¹

Received: 5 November 2023

Revised: 28 May 2024

Accepted: 29 May 2024

Abstract

The previous studies of so-called political transition in Myanmar after 2010 widely spotlights the significant role of civil society groups. Myanmar Egress is inevitable in any study related to civil society in Myanmar and widely recognised as a group willing to work with the military regime for country change. However, the role of Myanmar Egress for the transition was unclear whether it should be understood as a civil society group or a regime's advocate. This has created confusion about relation between civil society and the State. The present article uses the lens of Simone Chambers and Jeffrey Kopstein on the relation of Civil Society to the State to examine the role of Myanmar Egress in the particular period, pre and post 2010, and the contemporary context following the 2021 military coup. Through a qualitative research method consisting of in-depth interviews, and secondary data from published articles, this study observes the relation between a civic group like Myanmar Egress and the State toward the transition to military-sponsored democracy. The case study demonstrates that Myanmar Egress was the main actor which paved the way for political transition in 2010. Although Egress put enormous effort into regime change but as it turns out, such changes were part and parcel of military-sponsored democracy. The study examines Myanmar Egress's relation to the state in two types: civil society in dialogue with the state; and civil society in partnership with the state.

Keywords Aung San Suu Kyi, Myanmar Egress, National League for Democracy, Third Force, Myanmar's Political Transition

¹ Lecturer, Ph.D., Peace Building Department, International College, Payap University, Chiang Mai, 50000. E-mail: monmonmyat@payap.ac.th, monmonmyat@gmail.com

1. Introduction

History reveals that Myanmar ruling military generals used the constitution as a tool to steer political system. General Ne Win drafted 1974 constitution to create one party rule system under the title of Burmese Way to Socialism. Senior General Than Shwe's ultimate goal to create the 2008 constitution was to place the Tatmadaw² in the leading role in national politics (Aung Shin, 2016, p. 84). One of the basic principles in the 2008 constitution is "enabling the Defence Services to participate in the National political leadership role of the State" (2008 Constitution, 2008, p. 3).

The military regime viewed the NLD³ and other prodemocracy forces including exiled opposition groups, political parties and the 88 generation student groups as troublemakers. So they tried to find a way to work with ethnic nationality forces. Since Than Shwe became chairman of the SLORC (State Law and Order Restoration Council) in 1992, he prepared to organize a national convention to draft the constitution. The first phase of National Convention was held between 1993 to 1996. The regime invited not only political parties and the 1990 elected MPs but also ethnic representatives, peasants, workers, intellectuals and academics, government employees and other invited persons while Aung San Suu Kyi and key political activists were being detained. When Aung San Suu Kyi was released from the first house arrest in 1995, she criticised National Convention as undemocratic and soon the NLD delegates boycotted the convention.

While the NLD and political activists denied the SPDC (State Peace and Development Council)⁴ as a legitimate government, the junta tried to legitimize itself by consolidating the ceasefire agreements with the ethnic insurgency groups. 17 different large armed groups and a number of smaller organisations entered into ceasefire agreements in the 1990s. Because of ceasefire agreements with the ethnic armed organizations (EAOs), the SPDC was able to build "negative peace" (Galtung & Fischer, 2013, p. 173), the absence of violence and war in the area controlled by ethnic insurgents by sharing "nominal internal governmental autonomy" (Taylor, 2009, pp. 375-476). The SPDC set Myanmar's roadmap to

² The Tatmadaw is the official Burmese name of the state's armed forces composed of the army, the navy and the air force operated under the Ministry of Defense.

³ The National League for Democracy (NLD) party was founded in September 1988. Aung San Suu Kyi is one of the founding members of the NLD, one of the most influential political parties in pro-democracy movement in Myanmar.

⁴ From 1988 to 1997, the SPDC was known as the State Law and Order Restoration Council. In 1997, SLORC was abolished and reconstituted as the State Peace and Development Council (SPDC).

democracy which include different phases including holding National Convention, drafting a new constitution, holding a national referendum to endorse the draft constitution, then holding free and fair election and finally transferring power to the elected government. In the second phase of National Convention between 2004-2007, 8 years after the NLD boycotted the convention, the SPDC included ceasefire groups as delegates in the convention. The SPDC played two cards, opposition groups including the NLD and alliances and EAOs, very well in its political game.

Later the SPDC concluded the convention in September 2007 and ratified the new constitution in 2008. However the SPDC could not make the political oppositions and EAOs happy with the draft constitution. The NLD and allied political parties called for a ‘No’ vote for the referendum. Ceasefire groups and ethnic nationality forces, responded various ways to amend the draft constitution and the referendum but their demands received little attention from SPDC (Taylor, 2009, pp. 375-476).

While the regime was preparing to ratify the new constitution with a national referendum in 2008, a civil society group formed by Myanmar scholars and oligarchs advocated the concept of “unlinking political changes with Aung San Suu Kyi” (Hlaing, 2014, p. 32). Kyaw Yin Hlaing explained the logic behind this. “Western sanctions on Myanmar were not achieving their desired effects, and that if NLD and the junta could not find a way to work together, Myanmar people should think about unlinking political changes with Aung San Suu Kyi” (Hlaing, 2014, p. 32). Kyaw Yin Hlaing was one of the founding members of Myanmar Egress.

The concept was introduced at a Myanmar Studies Conference in Singapore in 2006. The founders of Myanmar Egress (ME) attended the conference and introduced the idea of forming a civil society group willing to work with the military regime for country change. ME was widely known as the Third Force among local and international communities for its advocacy for regime change. ME can be called the pioneer of Myanmar civil society as it created a space for civil society in Myanmar before 2010. In any study related to civil society in Myanmar, Egress is inevitable.

Myanmar Egress (ME) was created in 2006 at the initiative of seven founding members (Nay Win Maung, Sonny Nyunt Thein, Hla Maung Shwe, Tin Maung Thann, Ye Myat Thu, Kyaw Ni Khin & Kyaw Yin Hlaing) who put together their network across the divides of Myanmar social, political and economic scene. It is stated that Myanmar Egress is “committed to state building through positive change in a progressive yet constructive collaboration and

working relationship with the government and all interest groups, both local and foreign.”⁵

ME provided various trainings for civic education across the country. It was one of the most powerful organizations run by businessmen who had a close connection with families of military elites. It is not unexpected that Egress could build a good relationship with the military elite because the regime wanted to share political space with their trusted alliances rather than the political oppositions and the EAOs. ME played several roles including capacity building of military elite and local CSOs, shaping public opinion through its own media, being a Think Tank organization to feed related policy inputs to the governing body, and the like.

The author Kyaw Yin Hlaing notes, “...because Myanmar Egress (ME) was the most organized and engaging group, it gradually became synonymous with the Third Force” (Hlaing, 2014, p. 35). International community highly recognized Myanmar's reform process as political progress. Former general Thein Sein was appointed as President after 2010 elections. Thousands of political prisoners, including opposition leader Aung San Suu Kyi, were released, the media censorship system was abolished and press freedom increased during the term of President Thein Sein. Later Myanmar peace process was initiated by the Thein Sein government's chief negotiators together with special advisors from ME and the leaders of the Ethnic Armed Organization (EAO) (Myat, 2023)⁶.

In 2015, the leading opposition party, the NLD, won a landslide⁷ in the elections, and became the first elected civilian government in 53 years. The party leader Aung San Suu Kyi led the government with a newly formed state's position, “State Counselor.” However, the military generals did not collaborate with the Aung San Suu Kyi government. The democratic reform process under the Aung San Suu Kyi government was slowed down due to the military's unwillingness to take part in the reform process. In the 2020 elections, the NLD won a landslide victory again but the military staged another coup and overthrew the ruling NLD government.

This paper explores the political deadlock before 2010 and identifies the role of Myanmar Egress in the political pathway. The analytical sections examine

⁵ Egress's profile can be found in the evaluation report on Egress's civic education project released in 28 November 2013 (UNDEF, 2013)

⁶ This article is an advanced version of the previous article included as a chapter in the book, Myanmar's Changing Political Landscape: Old and New Struggles. This article has a particular focus on the role of Myanmar Egress in Myanmar political changes, and Civil Society-State relations in the 2010 transition.

⁷ The NLD party won landslide victory in 1990 general elections but the military regime ignored the result and didn't handover power to the NLD.

the role of Myanmar Egress before and after 2010, its relation to the state and the NLD Government and Civil Society. This inquiry is guided by two questions: 1) what is the role of Myanmar Egress before and after 2010 political transition? and 2) what is Myanmar Egress's relation to the State? This study argues that the role of Myanmar Egress was beyond a civil society group and in line with the Tatmadaw's idea of nation-building. Through the lens of Chambers and Kopstein, the relations of Egress and military regime can be found in two types: civil society in dialogue with the state; and civil society in partnership with the state.

2. Research Methodology

For this paper, I have taken qualitative research method consisting of interviews, and secondary data from published articles with a particular focus on the case study of Myanmar. The article uses civil society-state relations as theoretical framework. I have applied the lens of Simone Chambers and Jeffrey Kopstein to examine the relations of civil society and the state in Myanmar in the particular period, pre and post 2010, and the contemporary context following the 2021 military coup. Through the relationship between a civil society organization such as Myanmar Egress and the state as a case study, this article explains what type of civil society-state relations exists in Myanmar. To gain an insightful analysis for the paper, I have conducted interviews with ten individuals including two Egress alumni, one Egress' coworker, a former member of parliament, a former minister of Chin State, three members of civil society groups, one journalist and one political analyst. Most interviews were conducted via email, telephone and Signal application due to stay-home restrictions for covid-19 pandemic and political unrests across the country. A few face-to-face interviews were conducted too. I received answers from my respondents in both Burmese and English language. Telephone interviews were recorded. Most interviews were conducted with the consents. Some of them have given permission to use their identity but some want to remain anonymous. For them, I use only interview code numbers to put their insights. There were obstacles in communication for interviews because some of my respondents are staying in liberated area and outside of Myanmar due to security concern as the country is in political turmoil.

3. Conceptual Framework

Max Weber defines the state as “the monopoly over the legitimated use of coercive Gewalt/power”. Weber views the state as inherent to the conduct of human affairs in complex societies—and implies the use of legitimated violence as rulers effectively exercise dominion over the people and territory they rule

(Weber, Waters, & Waters, 2015, p. 11). Consistent with Weber's classical philosophy, Post and Rosenblum define government is the agency responsible for controlling private armies and private oppression. It sets limits to the authority of associations over their members and outsiders, and protects against at least the worst oppression by private authorities (Rosenblum & Post, 2002, p. 8).

Civil society is defined as "a source of legitimacy and stability for government and a source of resistance against arbitrary, oppressive, and overweening government" (Rosenblum & Post, 2002, p. 1). The core argument of Post and Rosenblum on civil society-state relation explains "Every form of civil society recognizes that groups and associations are not coterminous with the state. Groups and associations need not be sovereign to flourish" (Rosenblum & Post, 2002, pp. 1-7).

Post and Rosenblum conceptualize the boundary between government and civil society but they emphasize on the democratic government but not the authoritarian regime like Myanmar military which control absolute power for more than six decades. "Push the boundary too far in the direction of government, and civil society can wither away. Push the boundary too far in the direction of civil society, and government can collapse into anarchic disorder. Yet civil society requires government to survive, and government, at least democratic government, draws deeply from the strengths of civil society" (Rosenblum & Post, 2002, p. 11). In this context, civil society and state are interlinked although both should be independence without regard to their interests.

Simone Chambers and Jeffrey Kopstein observe, for both classical and contemporary theorists, civil society is understood as a sphere distinct from, yet in a particular relationship with, the state. To examine relation of Myanmar Egress and the state in this study, I will apply Chambers and Kopstein's analysis on relations of civil society to the state. The authors define six types of relations:

- 1) civil society apart from the state;
- 2) civil society against the state;
- 3) civil society in dialogue with the state;
- 4) civil society in support of the state;
- 5) civil society in partnership with the state;
- 6) civil society beyond the state.

Chambers and Kopstein observe three characteristic of civil society in type 1: the voluntary nature of participation; the plural quality of activities, and the negative character of civil society's boundaries (Chambers & Kopstein, 2006, p. 365). Regards to civil society's boundaries, they discuss, "for civil society to be apart from the state in a strong sense, the state must be bound by a rule of law that

limits its interference in a meaningful way. This meaning of “apart” has clear liberal roots (Chambers & Kopstein, 2006, p. 366).

For type 2, the authors discuss the model of resistance of civil society in Eastern Europe under the communist government. Using the literature of (Konrad 1984) and (Havel 1985) on the 1989 revolution in Eastern Europe, Chambers and Kopstein discuss “a totalitarian state dependent for its stability on a depoliticized citizenry. State interests lay in actively discouraging the formation of civil society organizations even of seemingly innocuous sorts. Thus, to the extent that regimes remained stable, there was little or no civil society” (Chambers & Kopstein, 2006, p. 367). Type 2 model reflects the struggle of opposition groups under military rule in Myanmar after 1988 democracy uprising. The authors raise significant questions for type 2:

Could it be that civil society was strong enough to overthrow Communism but not strong enough to survive democracy? A further and even more interesting question is whether the kind of civil society-against-the-state dynamics that existed in late Communism is good for democracy? Street demonstrations helped bring down Communist governments in 1989. But the question remains: Is what is good for bringing down dictatorships also good for sustaining a democracy? (Chambers & Kopstein, 2006, p. 368)

Type 3 describes civil society in a creative and critical dialogue with the state. “This dialogue is characterized by a type of accountability in which the state must defend, justify, and generally give an account of its actions in answer to the multiple and plural voices raised in civil society” (Chambers & Kopstein, 2006, p. 369).

“A love/hate dynamic of the relationship between civil society and the state” can be found in type 4. Chambers and Kopstein discuss “Civil society performs a function of underpinning and supporting the state. On the other hand, there is also a certain amount of hostility towards the state. For many people writing within this tradition, the state is one of the forces contributing to the decline of civil society as a place for civic renewal” (Chambers & Kopstein, 2006, p. 372).

For type 5, civil society in partnership with the state, Chambers and Kopstein argue that the role of civil society as a check on the state is compromised if civil society supplants or even exists in partnership with the state:

Ultimately this may point to a trade-off: as we have moved from the strong spatial conception of civil society as a sphere that stands clearly apart from the state, through conceptions of civil society as opponent, then critic, then supporter, and now substitute for or partner with the state, we have seen a growing

rapprochement between civil society and state. Perhaps the pluralism of a healthy civil society can contain all these different roles for associational life. But it is unlikely to do so without conflict or tension (Chambers & Kopstein, 2006, p. 375).

For Type 6 model, Chambers and Kopstein view civil society as a global phenomenon and many associations and non-governmental organizations cross state boundaries. They argue if civil society in the West arose as a sphere separate from and often in opposition to the state, global civil society can be said to have arisen in anticipation of rather than in response to (and certainly without the protection of) a global liberal constitutional state (Chambers & Kopstein, 2006, p. 376).

Chambers and Kopstein's six types of relations between civil society and the state provide conceptual framework for ongoing debates on what the role of civil society should be. The sections below will examine what role Myanmar Egress (ME) played in relation with the state, and what type of relations established between ME and the state whether it was a civil society group apart from, against, in dialogue with, in support of or in partnership with the state.

4. Literature Review

With the 15 years of field research, the author Mael Raynaud, an independent analyst on civil society in Myanmar, argues that civil society is not the State, nor the private actor, nor the media (a specific set of institutions at the crossroad of the political, the economic and the efforts to be one voice for civil society), nor the citizenry, nor the population. It is any action and initiative taken by one or several citizens outside the personal sphere, the State, the private actor, or the media (Raynaud, 2019). Raynaud observes "the so-called transition (in Myanmar) cannot be understood without acknowledging that the role of civil society was one of the defining traits of the process (Raynaud, 2016, p. 47).

Prasse-Freeman defines civil society in Myanmar as groups composed of business leaders, academics, and former political activists weary of deadlock who are able to tap alternative sources of influence (Prasse-Freeman, 2012, p. 392). The author Mullen highlights the approach of civil society groups who find a new space to work with Myanmar military junta as "engaging the junta or creating opportunities where the state was failing." Mullen observes the ME's approach: "Reconstructive politics was a pathway of the Third Force....It aimed to transform conditions via the creation of new space, opportunities and relationships" (Mullen, 2016, p. 9).

Marie Lall observes Myanmar Egress (ME) as the most significant civil society organisation to emerge in 2006 to support the change process and it has been pivotal in the country's reforms (Lall, 2021, p. 17).

The idea of an institution that would serve as a training institute, a think tank, a liaison office for reform-minded military government officials and as a catalyst for change can be credited to Dr Nay Win Maung, a medical doctor who had left medicine first for business, and then left business for journalism (Lall, 2016).

Van Lal Thuam Lian argues the leading founder Nay Win Maung accepted the 2008 constitution and the military-led process of democratic transition because Egress focused on a peaceful transition to democracy in Myanmar (Lian, 2023, p. 179).

Matelski sees ME as “resembling Western-style mid-scale NGOs”:

With their professionally looking office and their English proficiency, they stood out from most Myanmar organizations as resembling Western-style mid-scale NGOs. The organization's leaders, however, were publicly associated with prominent persons in the military government (through business and sometimes also family relations), and the organization was criticized for lending public support to the military's ‘Roadmap to Democracy’, including the contentious 2008 constitution (Matelski, 2024, p. 71).

Roger Huang observes ME's role as a non-state actor. “Non-state actors, through their years of working within the authoritarian framework of the junta, have demonstrated that the existence of associational life does not automatically led to a civil society that challenges the power of the authoritarian state” (Huang, 2020).

Ashley South was not sure whether it (ME) could “really be described as a part of civil society, given their cozy business and government connections” (South, 2016). The author Bann Seng Tan questioned the impartiality of ME due to “its’ extraordinary ties with the regime” (Tan, 2021, p. 113). Tan argues the Burmese reforms in 2010 as controlled, elite-led, and top-down.

Although ME's role in the 2010 transition was widely recognised and controversial, its relation to the state was not clearly stated in the previous literature. This study aims to fill the gap of those studies. This paper applies the concept of civil society-state relations as theoretical framework and analyses Myanmar Egress, and its role as a political path to military-sponsored democracy in Myanmar.

5. The Role of Myanmar Egress Before 2010

The late political scientist, Maung Sue San, recognised Myanmar military as a caretaker government in 2010 and a referee in the Myanmar political landscape (Sue San, 2009, p. 8). Maung Sue San observed two guardian roles of the military in the 2008 constitution that guaranteed such a result: Guardian of the State and Guardian of Democracy (Sue San, 2009, p. 18). Dr. Nay Win Maung, the ME founder, explained that the constitution promulgated that year contained several elements that could help put Myanmar on the road to change (Raynaud, 2016, p. 43).

Hlaing observed the military government had no will to make any compromise with the NLD and other opposition groups (Hlaing, 2014, p. 35). On the other hand, the personal relationship between the Egress founders and the military elite were evident. Former president Thein Sein was a student of Dr. Nay Win Maung's mother who had served for many years as a lecturer at the Defense Services Academy, and many senior military officers. Ye Htut observes, ME initiated "unofficial communication between some ministers who were also senior of the Union Solidarity and Development Association (USDA)⁸ leaders and Egress" (Htut, 2019, p. 78). This study indicates Myanmar Egress' involvement in three particular advocacy works for the State Peace and Development Council (SPDC): policy advocacy, election advocacy, and international advocacy before 2010.

5.1 Egress's Policy Advocacy

Egress's office received frequent visits from former military generals and the SPDC ministers, the Minister of Railways Aung Min and former Navy Chief and the Minister for Industry 2 Soe Thane, who later became ministers of President Office under Thein Sein's administration. They were in touch with the Egress key founders (Alumni One, personal communication, December 16, 2021).

Nevertheless, Egress became a leader in strengthening community-based organizations in Myanmar before the 2010 elections. In the eyes of international donors, including UN organizations and diplomats, Egress performed very well as a leading civil society group. For one civic education project from January 1, 2011, to December 31, 2012, Egress received a total grant of USD 250,000 from the United Nations Democracy Fund (UNDEF). Various donors funded ME's education projects, including the Friedrich-Naumann-Stiftung (FNS) German foundation, SIDA from the Swedish government and other international donors (UNDEF, 2013, p. 9).

⁸ Union Solidarity and Development Association (USDA) is a proxy military association.

In the evaluation report on ME's Civic Education project with the United Nation Democracy Fund, three main pillars of ME is cited such as Training program: implemented through CDC (Capacity Development Center), which is the training arm of the organization; Policy Advocacy through the management of ME and Political Engagement: Key members of ME are part of the peace talks with a major armed fraction (the Kachin independence Army or KIA). Egress training courses include comparative constitutions, critical thinking for leadership, political economy of the state, state institutions and public policy, civil society and gender, leadership and negotiation, communication and advocacy, globalisation development and environmental and township level policy advocacy (UNDEF, 2013, pp. 5-12). ME's organizational capacity, training activities and the courses offered indicate its significant involvement in policy advocacy and political engagement in the changing political arena. Especially ME's political engagement with the Kachin Independence Army cannot be done without the consent of the high ranking military officials.

Table 1: Egress Policy Advocacy Training Project (2011-2012)

Phase I: Initial/Inception Training	Phase II: Intermediate Training	Phase III: Advanced Training
Civil Empowerment in Remote Areas (CERA)	Civil Society Leadership training	Advocacy Unit Formation
Funded by UNDEF under UDF-MYA-09-327	Various donors for various training PCM: Pyoe Pin MC and CEAL/CEPA: SIDA: E-002 PPT: FES	Funded by the EU and managed by FNS
48 trainings in 14 states/regions over 2 years 48 Township Meetings in 14 states/regions	Project Cycle Management (PCM) Mass Communication (MC) Civic Education and Applied Leadership (CEAL) and Civic Education and Policy Advocacy (CEPA)	State Market and Civil Societies for Good Governance and Development
4 Core Leader Meetings	E-002 Public Policy Training (PPT)	
Myanmar Policy Wiki website		

Source: UNDEF (2013, p. 9)

Other opposition groups inside Myanmar were never given any chance like ME. Nevertheless, not many local CSOs were treated the same as ME. For example, before 2010, ME was the only organization the junta gave a go to conduct nationwide civic education projects, including good governance, policy advocacy, and core leadership skills. Egress provided training for various subjects and trained 40,000 alumni (UNDEF, 2013, p. 16).

Two Egress alumni interviewed in this study took part in many of those activities. The Yangon-based Alumni One joined Egress training, E002 (Political and Social Science) and MC (Mass Communication) in 2008 and later worked with ME until 2012. Alumni One gathered local and international news and prepared a news package for the military elites. This is what ME called “feeding related policy inputs to the governing body.” Alumni One explains: The whole agenda of Egress is to pave the way for military-sponsored democracy because the agenda of the military generals was to take off uniform and contest in the 2010 elections as plain cloths candidates in order to take part in the government body. In fact, the idea of Egress founders was to make an all-inclusive political transition (Alumni One, personal communication, December 16, 2021).

Alumni One was responsible for feeding information to the military elites. “Most of them are the generals. They often visited the Egress office. Not only the generals but also the members of the opposition parties joined some of our trainings” (Alumni One, personal communication, December 16, 2021). Egress’ vice chairman Hla Maung Shwe explains how Egress initiated policy advocacy for the 2008 constitution:

When the 2008 Constitution was approved, we thought that there could be a gradual change in the country; that there could be a new political landscape. We tried to explain this to people; we started training people, preparing people with very different political and ethnic backgrounds within the state structures and out of them for this possible change. We tried to train and support them so that they could participate in this transition moment as agents of change. We thought a strong opposition was needed (Bilbatúa, 2015, p. 30).

Egress’ founder and secretary general Nay Win Maung wrote articles and opinion pieces related to the new constitution in his weekly journal, the Voice Weekly since the constitution drafting process was underway in 2006. With one of his pen names, Aung Htut, He wrote, “Ruling without the constitution is a game without the Rule of the Game” (‘On‘ Tvaṭ‘ & Ne Vañ‘” Moñ‘, 2010, p. 4). Maung claimed that all he is doing is capacity building and teaching the theories of nation building (‘On‘ Tvaṭ‘ & Ne Vañ‘” Moñ‘, 2010, p. 113).

A close friend of Nay Win Maung urged him to take a break from writing editorials and instead focus on advising the Generals. Maung published the email of his friend in one of his article. It writes, “You have shot yourself in the foot repeatedly, writing UNNECESSARILY PRO-GOVERNMENT sounding editorials and articles..... plus your writing is VERY ELITIST and ARROGANT - treating the public as if it were stupid and uneducated (‘On‘ Tvat‘ & Ne Van‘” Mon‘, 2010, p. 273).

5.2 *Egress’ Election Advocacy*

Egress played an integral role in the 2010 elections, regularly publishing opinion pieces of popular writers and political activists. Nay Win Maung was chief editor of the Voice Weekly journal. The late Maung Sue San was one of the opinion writers who regularly contributed to the Voice Weekly. Through the Voice Weekly, he advocated a military-sponsored democracy with two controls: check and balance of conventional democracy and counterweight or check and balance between the military and civilian (Sue San, 2009, pp. 52-53).

Egress also provided training for military officers who planned to retire and run in the 2010 elections. Egress even funded several political parties, including the NLD’s breakaway party - National Democratic Force (NDF), and Shan, Karen, Chin and Arakan ethnic parties to participate in the 2010 elections (Wai Moe, 2010). Totally 22 NDF candidates, including Khin Maung Swe and Thein Nyunt, founders of the NDF, were elected in the 2010 elections (IDE-JETRO, 2011). They became MPs in the parliament during the Thein Sein Government but were not given cabinet posts.

Egress expanded its network through election advocacy training in the ethnic areas. Alumni Two is from an ethnic area. He attended basic journalism training, federalism and constitution courses provided by Egress and later worked as a journalist for the Voice journal. Alumni Two observed Egress also provided resources to form new political parties in ethnic areas and trained some party members who are going to contest in the elections. “I noticed that ethnic party members were very proud to be Egress alumni at that time” (Alumni Two, personal communication, January 7, 2022).

Egress also provided electoral politics training for the military officers who planned to retire and contest in the 2010 elections. While working for the Voice Weekly, Alumni Two interviewed a number of military officers who were ready to contest in the 2010 election. From various interviews, he noticed that military brainwashed its soldiers with the nation’s savior mentality and xenophobia. Alumni Two explains, “They always think they are sacrificing for the country more than anyone else. Because of xenophobia, they hate Muslim;

they hate foreigners; and they hate Aung San Suu Kyi (for marrying a foreigner) too” (Alumni Two, personal communication, January 7, 2022).

To legitimize the 2010 elections, the regime had to create its own opposition. ME helped found nine ethnic parties (Lall, 2016, pp. 47-48). Tan (2021) views the origin of these ethnic minority parties as problematic (Tan, 2021, p. 113). Although Egress made friends with various ethnic parties, it wasn’t able to convince the main opposition, the NLD, to take part in the elections. Their attempt only established the NLD breakaway party. ME’s idea for all-inclusive political transition was failed because ME wasn’t able to build trust with the main opposition party NLD, the imprisoned NLD leader Aung San Suu Kyi and other political opposition groups. As a result, Aung San Suu Kyi led NLD party boycotted the elections. While NLD youth organised “No vote” campaigns, Egress-trained youth conducted pro-election campaigns. Alumni One was a member of the campaign team (Alumni One, personal communication, December 16, 2021). Egress’ attempt not only divided the NLD into two but further divided between Egress youth and NLD youth, and Ethnic parties and the Bamar-dominated NLD. Intentionally or not, Egress made a huge crack in the surface of Myanmar politics.

5.3 Egress’ International Advocacy

When there was Cyclone Nargis Catastrophe on May 2, 2008, the military regime was unprepared. The Myanmar junta was under mounting international pressure. Western governments, including the US, UK and French, sent navy vessels but needed permission from the regime to deliver Humanitarian Aid. As they received no response, they called for action from the UN Security Council under the new doctrine of a “responsibility to protect” (Thant Myint-U, 2020, p. 92).

Myanmar Egress helped the SPDC in a very difficult time. ME was credited as the main civil society group (more like the Myanmar government’s local partner or a GONGO⁹) working with the Tripartite Core Group composed of the Government of the Union of Myanmar, ASEAN and the United Nations. ME made the impression that local civil society groups participating in emergency response supported the SPDC government. ME established the important role of CSOs. ME had a good relationship with the international community and played a significant role before and after the 2010 election in helping the Thein Sein government gain international legitimacy.

⁹ Government-organized non-governmental organizations

One of the ME founders, Tin Maung Thann rejects criticisms which see ME as an apologist for the regime. “Our politics is so polarized. We asked both sides to come closer from their two ends. If we can find a common ground; from that common ground, we will have something to work together to have a change.” (Bilbatúa, 2015, p. 31).

Bann Seng Tan discusses three issues which “hinder democratic consolidation without proposing a resolution of them” and are worth considering for future study. The first issue Tan highlights are the “golden parachutes”,¹⁰ and the second issue is the autonomy of the Tatmadaw. The 2008 Constitution enshrined the Tatmadaw as the guardian of the country. The third issue concerns the remaining ethnic conflict (Tan, 2021, pp. 115-116). Tan sees the resultant crony capitalism as part of a deal whereby the old guard in the Tatmadaw retires in exchange for economic benefits (Tan, 2021, pp. 115-116). Did Egress take part in politics with a business approach? Tin Maung Thann stated:

My work experience as a development expert has been helpful. U Hla Maung Shwe has a business background, but his interest is politics within a given space, like business associations. Dr Nay Win Maung was the publisher of The Voice. Different networks and backgrounds combined. We (Nay Win Maung, Hla Maung Shwe and Tin Maung Thann) became the interlocutors of the forces that came to work together (Bilbatúa, 2015, p. 32).

Egress’s advocacy works went significantly well, reaching from military elite, political groups, and ethnic communities to progressive youth. ME’s international advocacy was successful especially in the aftermath of Nargis. Without the ME’s assistance, it wouldn’t be possible for the SPDC authority to handle humanitarian relief.

6. ME’s Role after 2010

Former general Thein Sein was appointed as President after 2010 elections. President Thein Sein met Egress leaders including Nay Win Maung, Tin Maung Thann, Kyaw Yin Hlaing and Hla Maung Shwe several times and worked out a transition plan together (Raynaud’s interview with Nay Win Maung in May 2011) (Raynaud, 2019, p. 371). Later Thein Sein formed a presidential advisory board that included Egress members, academics, experts and former military officers. Thant Myint-U was officially appointed as part of a new National Economic and Social Advisory Council. He wrote, “They wanted me to be

¹⁰ “Golden parachutes” refer to economic bribes and political guarantees granted to the leadership of autocracy in order to persuade them to give up power (Tan, 2021, pp. 115-116)

involved and give them ideas on how best to engage with the West” (Thant Myint-U, 2020, p. 141). Thein Sein’s government made milestones in political and economic reform, press freedom, media development, and peace initiatives. Two ministers, Aung Min and Soe Thane, were credited for these reforms. “Aung Min was responsible for all aspects of the peace process. Soe Thane was the economic czar.” Thant Myint-U observed, “Soe Thane was keen to bring the country as close to the West as possible” (Thant Myint-U, 2020, pp. 141-153).

Aung Min led peace talks with ethnic insurgent groups and used the Egress team and its alliances and former ABSDF¹¹ members to arrange meetings with ethnic armed groups. Myanmar Peace Center was established in 2012, and Egress members became key players.

Thant Myint-U observes:

“By early 2012, it was clear that Aung Min couldn’t just rely on the ad hoc support of Egress and various hangers-on. There needed to be a new institution to support continuing peace talks. After Nay Win Maung’s death, two men - Tin Maung Thann (the fish expert) and Hla Maung Shwe (the shrimp exporter) — had taken over as the heads of Egress. They were now Aung Min’s key lieutenants in the peace process” (Thant Myint-U, 2020, p. 167).

After Nay Win Maung passed away, Myanmar Egress became a group with no governing body because other key founders including Tin Maung Thann and Hla Maung Shwe were appointed as special advisors to the Myanmar Peace Center. Within ten years, it had dissolved, and its advocacy team had broken up (although the Voice Journal continued publishing until 2021). ME was no longer a civil society group after all.

6.1 Failure of unlinking political changes with Aung San Suu Kyi

When Thein Sein became president after the 2010 elections, Egress members got an opportunity to meet with the president. Hla Maung Shwe took credit that Egress suggested President Thein Sein to meet Daw Aung San Suu Kyi. (Bilbatúa, 2015, p. 35). The Thein Sein government used Aung San Suu Kyi to open the doors of the Western countries as they were aware that lifting Western sanctions wouldn’t be possible without the consent of Aung San Suu Kyi and the political opposition. The Thein Sein government liberalized restrictions on the NLD party and recognized the 1990 election results. As a consequence, Aung San Suu Kyi involved in Thein Sein’s reform process by taking part in the 2012 by-elections.

¹¹ All Burma Students' Democratic Front (ABSDF) is an armed organization formed with 1988 generation students in exile.

In short, there was a *quid pro quo*. As Fiori and Passeri (2015, p. 695) observe:

“Burmese officials knew that a process of growth could be brought about only through the lifting of American sanctions; on the other side, the USA was able to persuade Thein Sein that sanctions could be revoked only after having ignited a mature process of democratic reforms and national reconciliation with the political opposition. . . . This ‘offer’ may probably be considered highly advantageous for both actors: Myanmar can thus find a way out of the backwardness and break the chain of dependency from Beijing; the USA is playing this game to bring Myanmar again on the proscenium of the international community, grabbing it from the hands of China” (Tan, 2021, p. 110).

ME’s concept, “unlinking political changes with Aung San Suu Kyi” seemed to work only before the 2012 by-election. Since Aung San Suu Kyi became an elected MP, neither Thein Sein’s government nor its partner, ME, could stop Aung San Suu Kyi and the NLD party’s participation in Myanmar’s political changes.

6.2 *Failure of Myanmar Egress’ concepts*

Dr Kyaw Yin Hlaing explained two particular concepts of Myanmar Egress. The first concept was: Only by playing the political game with the military elites within their given rules could we break the political deadlock. The second concept was “Unlinking political changes with Aung San Suu Kyi”, an idea which seemingly emerged from the conversation between businessmen and the ruling generals who disliked Aung San Suu Kyi.

Unlinking political changes with Aung San Suu Kyi failed after the 2012 by-elections. It failed mainly because it was short-sighted as Prasse-Freeman observed:

“Promulgating a different mechanism for change, the Third Force subtly asserts that the entire oppositional political project should be abandoned and that a broad civil society sector (composed of grassroots and elite groups) should fill the void, collaborating with the state. This is short-sighted. The size and rapacity of the regime will likely continue to stifle economic activities led by entrepreneurs, the state’s regressive policies (from military spending to monetary expansion) undermining grassroots civil society gains” (Prasse-Freeman, 2012, p. 393).

Chambers and Kopstein argue “not the state, but members of civil society bear the responsibility of sustaining an effective democratic public sphere. Only when actors consciously try to enhance, expand, and transform the public sphere

as they participate in it can the public sphere thrive” (Chambers & Kopstein, 2006, p. 370).

If we look at ME’s relation to the regime before and after 2010, it reflects the relation of business elite to military elite rather than civil society to the state. ME wasn’t able to create an effective democratic public sphere but they created a sphere for elite community in support of the state.

After 2021 coup, Military Chief Min Aung Hlaing formed alliances with anti-NLD politicians, such as Khin Maung Swe, Thein Nyunt, and Thet Thet Khine from two NLD’s breakaway parties, NDF (National Democratic Force) and PPP (People’s Pioneer Party) and appointed them as members of State Administration Council (SAC) after the 2021 military coup. This reflects the same attitude of the SPDC and Egress in the 2010 transition — unlinking political changes with Aung San Suu Kyi.

7. The NLD Government and Civil Society

The author Raynaud observes the NLD and Daw Aung San Suu Kyi views the Third Force as a political opponent. His various interviews with civil society activists, journalists, diplomats and scholars explained “Daw Aung San Suu Kyi had no intention to keep on working with President U Thein Sein’s advisors” (Raynaud, 2019, p. 372).

Only a few Egress members continued working with the NLD government after the NLD government transferred power from Thein Sein government. Although the Egress members and their partners worked closely with Myanmar Peace Center under the Thein Sein government, they became outsiders under the NLD government. Various think tank groups emerged after 2015.

Civil society-State relations under the NLD government reflect Chambers and Kopstein’s definition of type 1 and type 2, civil society apart from the state and against the state. Type 1 define the meaning of “apart” has liberal roots.

Civil society, to the extent that it survives, exists not by design but by default and on state sufferance. For civil society to be apart from the state in a strong sense, the state must be bound by a rule of law that limits its interference in a meaningful way. This meaning of “apart” has clear liberal roots (Chambers & Kopstein, 2006, p. 366).

8. Discussion and Conclusion

Various findings prove that ME’s role was beyond a civil society group and it was line with the Tatmadaw’s idea of nation-building. The relations of ME and military regime can be examined by Chambers and Kopstein’s civil society-

state relations theory, civil society in dialogue with the state; and civil society in partnership with the state.

8.1 Civil society in dialogue with the state

Chambers and Kopstein discuss the role of civil society as “a creative and critical dialogue partner with the state.” They suggest not the state, but members of civil society bear the responsibility of sustaining an effective democratic public sphere (Chambers & Kopstein, 2006, pp. 369-370).

However ME’s role had never been a critical dialogue partner with the State. Instead of raising voices from civil society, ME raised the voice of the state or appeared as the mouthpiece of the state. ME wasn’t able to keep its role impartial. Rather Egress played not only as a civil society group but played multiple roles such as a policy advocate, a media advocacy group, special advisers to Myanmar Peace Center and the regime’s advocate. ME’s confusing role killed its will for the regime change. ME paved the way for the smooth transition from military rule to quasi-civilian rule. Its engagement with the military elite benefited ME founders to be appointed as special advisers to the Myanmar Peace Center (MPC) initiated by Minster from President Thein Sein’s offices.

8.2 Civil society in partnership with the state

Soroko (2003) highlights the complicated boundaries between civil society and the state. The problem is not so much state intrusion; the problem is that in taking on state functions, civil society may begin to act and look like the state (Soroko, 2003). In Chambers and Kopstein’s model of civil society in partnership with the state, civil society is empowered by default where the state is absent or no longer ‘head’ (Chambers & Kopstein, 2006, pp. 374-375).

The role of ME, however, completely disappeared after the Thein Sein government was formed. According to Chambers and Kopstein, the role of civil society as a check on the state is compromised if civil society supplants or even exists in partnership with the state (Chambers & Kopstein, 2006, p. 375). ME’s role was swallowed by the Thein Sein government because its role is compromised in partnership with the state. Various evidences indicate two factors for vanishing ME. One is because the key founders of ME were offered positions as special advisers to the Myanmar Peace Center (MPC). In fact, ME had no position to provide “Golden parachutes” (Tan, 2021) to oust the military generals from power. Instead the second possible factor is that the regime offered business opportunities to ME founders to promote Military-sponsored democracy. Although it is hard to measure how the second factor is possible, it is not uncommon in the corrupted authoritarian country like Myanmar. Offering

business opportunities to make alliance with business tycoons or some EAOs was one of the regime's tactics we have seen in the past.

ME's partnership with the military did not turn out well. The recent military coup shows that playing the political game with military elites is not a real solution to Myanmar's political crisis. Military-sponsored democracy that ME promoted invites another political deadlock after ten years interval of quasi-civilian rule. The exclusion of Aung San Suu Kyi and the NLD from political reform process is the original agenda of the military regime. The reason is crystal clear that the regime never wanted to share power with the winning NLD party in the elections in 1990, 2015 and 2020. So the regime used their trusted alliance ME as the Third Force to promote military-sponsored democracy. The military coup in 2021 proves that the military regime has no desire to recognize the ruling party NLD as a legitimate government.

International donors and funding agencies should review and reassess their support for the 2010 transition and Thein Sein's initiated peace process: has it strengthened civil society groups, grassroots community and pro-democracy forces, or has it strengthened promilitary forces and their business alliances? Partisans of military rule and business elite might be partially responsible for the failure of Myanmar's transition from 2010 to 2020 and the return of military rule in 2021. It would be beneficial to both local partner organisations and key international players if they revisit their policy in strengthening and supporting "independent" civil society organizations in Myanmar.

Strengthening and supporting civil societies is an integral part of Myanmar's transition to democracy. However, if resources and energies provided by international donors and partner organizations were misused for strengthening the power of the military elite but not for strengthening power of the ruled or the oppressed, the lives of millions of people would be suffered from the failure of political transition. The recent military coup and political deadlock are evidence of the failure of political transition. The case study of the Third Force - Myanmar Egress and its complicated role in Myanmar's political changes indicate that a sham 2010 transition had a large impact on the lives of 50 million people who are in danger as the country is gradually going toward a failed state made by the recent military coup.

References

- Aung Shin, M. (2016). *Documentation of National League for Democracy* (second). Yangon: Pyinsagan Publishing House.
- Bilbatúa, N. (2015). *Making Peace in Their Own Words: People of Myanmar's Peace Process*. Siem Reap: The Centre for Peace & Conflict Studies.
- Chambers, S., & Kopstein, J. (2006). Civil Society and the State. In Dryzek, J. S., Honig, B., & Phillips, A. (Eds). *The Oxford Handbook of Political Theory* (pp. 363-381), Retrieved September 1, 2022, <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199548439.003.0020>
- Constitution of the Republic of the Union of Myanmar. (2008). *Printing & Publishing Enterprise, Ministry of Information*. Retrieved September 1, 2022, from <https://www.myanmar-law-library.org/law-library/laws-and-regulations/constitutions/2008-constitution.html>
- Fiori, A., & Passeri, A. (2015). Hedging in Search of a New Age of Non-Alignment: Myanmar Between China and the USA. *The Pacific Review*, 28(5), 679-702. <https://doi.org/10.1080/09512748.2015.1012543>
- Galtung, J., & Fischer, D. (2013). *Johan Galtung: Pioneer of Peace Research*. Heidelberg: Springer Berlin.
- Hlaing, K. Y. (2014). *Prisms on the Golden Pagoda: Perspectives on National Reconciliation in Myanmar*. Singapore: NUS Press.
- Htut, Y. (2019). *Myanmar's Political Transition and Lost Opportunities (2010-2016)*. Singapore: ISEAS-Yusof Ishak Institute.
- Huang, R. L. (2020). *The Paradox of Myanmar's Regime Change*. London; New York: Routledge.
- IDE-JETRO. (2011, January). *Results of the 2010 Elections in Myanmar: An Analysis*. Retrieved January 13, 2022, from <https://www.ide.go.jp/English/Research/Region/Asia/20110104.html>
- Lall, M. (2016). *Understanding Reform in Myanmar*. London: Hurst.
- Lall, M. (2021). *Myanmar's Education Reforms: A Pathway to Social Justice?* London: UCL Press.
- Lian, V. L. T. (2023). Social Transformation and Social Movements. In Hre, L. T., & Selvaraj, D. (Eds.). *Toward a Public Theology in Myanmar* (pp. 169-180). Retrieved November 3, 2023, from <https://doi.org/10.2307/jj.1640484.13>
- Matelski, M. (2024). *Contested Civil Society in Myanmar: Local Change and Global Recognition*. Bristol, UK: Bristol University Press.
- Mullen, M. (2016). *Pathways That Changed Myanmar*. London: Zed Books.
- Myat, M. M. (2023). Failure of Third Force's Role in Unlinking Myanmar Political Changes with Aung San Suu Kyi. In Takeda, M., & Yamahata,

- C. (Eds.). *Myanmar's Changing Political Landscape: Old and New Struggles* (pp. 151-183). Retrieved November 3, 2023, from https://doi.org/10.1007/978-981-19-9357-2_9
- 'On' Tvaṭ, & Ne Vañ" Moñ'. (2010). *Nuiñ 'naṃ re", nuiñ 'naṃ' 'a re" nhañ 'san "' 50 kui 'a nuiñ 'pe" pā*. Ran' kun': Praññ' cum Cā 'up' Tuik'.
- Prasse-Freeman, E. (2012). Power, Civil Society, and an Inchoate Politics of the Daily in Burma/Myanmar. *The Journal of Asian Studies*, 71(2), 371-397. <https://doi.org/10.1017/S0021911812000083>
- Raynaud, M. (2016). *Educating for Peace, the Rule of Law and Development in a New Myanmar*. *Journal of Human Rights and Peace Studies*, 2(2), 36-74.
- Raynaud, M. (2019). The Third Force and the Architecture of Civil Society-State Relations in the Transition in Myanmar, 2008-2017. *Journal of Human Rights and Peace Studies*, 4(2), 337-382. <https://so03.tci-thaijo.org/index.php/HRPS/article/view/184424>
- Rosenblum, N. L., & Post, R. (Eds.). (2002). *Civil Society and Government*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Soroko, L. (2003). *Between Liberal and Democratic Theory: The Transformation of the Concept of Civil Society* (Master's thesis), Hebrew University of Jerusalem, Department of Political Science.
- South, A. (2016). *Book Review – 'Understanding Reform in Myanmar*. Retrieved March 27, 2022, from <https://www.irrawaddy.com/culture/books/book-review-understanding-reform-myanmar.html>.
- Sue San, M. (2009). *Electoral Politics*. Yangon: Genius Publication/Gantgaw Myaing Sarpay.
- Tan, B. S. (2021). *International Aid and Democracy Promotion Liberalization at the Margins*. London: Routledge.
- Taylor, R. H. (2009). *The State in Myanmar*. Singapore: NUS Press.
- Thant Myint-U. (2020). *The Hidden History of Burma: Race, Capitalism, And The Crisis of Democracy in the 21st century*. New York: W. W. Norton & Company, Inc.
- UNDEF. (2013). *Provision for Post Project Evaluations for the United Nations Democracy Fund*. Retrieved January 13, 2022, from <https://www.undeflessonslearned.org/wp-content/uploads/2017/04/UDF-MYA-09-327-ER-1.pdf>
- Wai Moe. (2010, October 12). *Controversial Funding Shakes Pro-Democracy Alliance*. Retrieved January 13, 2022, from https://www2.irrawaddy.com/article.php?art_id=19712
- Weber, M., Waters, T., & Waters, D. (2015). *Weber's Rationalism and Modern Society: New Translations on Politics, Bureaucracy, and Social Stratification*. New York: Palgrave Macmillan.

การนำนโยบายลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกไปปฏิบัติ: ศึกษากรณีผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็ก

อภิษฎา จันทร์ฉลอง¹

วันที่รับบทความ: 26 มีนาคม 2567

วันที่แก้ไขครั้งสุดท้าย: 24 พฤษภาคม 2567

วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 29 พฤษภาคม 2567

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการนำนโยบายลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกไปปฏิบัติในผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็ก ตลอดจนศึกษาภาระทางการบริหารที่ทางผู้ผลิตไฟฟ้าแบกรับในการนำนโยบายไปปฏิบัติ งานวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ โดยผู้วิจัยใช้วิธีการเก็บข้อมูลผ่านการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กจำนวน 8 โรงไฟฟ้า ซึ่งนำมาวิเคราะห์ข้อมูลผ่านการกำหนด Theme ในการอภิปราย ผลวิจัย พบว่า ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กมีการดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกอยู่ 3 มาตรการ ได้แก่ 1) มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตไฟฟ้าและการผลิตไฟฟ้าด้วยพลังงานทดแทน 2) มาตรการสร้างความตระหนักรู้แก่พนักงาน 3) โครงการลดก๊าซเรือนกระจกภาคสมัครใจ โดยพบปัญหาด้านทรัพยากร การเกิดต้นทุนการเรียนรู้และเกิดต้นทุนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกส่งผลให้เกิดผลลัพธ์ที่ดีแก่องค์กร ได้แก่ การเกิดภาพลักษณ์ที่ดีแก่องค์กร การมีช่องทางรายรับที่เพิ่มขึ้น โรงไฟฟ้าสามารถลดต้นทุนทรัพยากรในองค์กรได้ การใช้ประโยชน์จากตัวเลขก๊าซเรือนกระจกขององค์กรในการวางแผนกลยุทธ์องค์กร ดังนั้น ภาครัฐควรเร่งออกพระราชบัญญัติหรือกฎระเบียบที่เข้มข้นขึ้นในการลดก๊าซเรือนกระจกเพื่อให้สามารถจัดสรรงบประมาณทางด้านก๊าซเรือนกระจกและนำไปสนับสนุนภาคธุรกิจในอนาคตได้

คำสำคัญ นโยบายลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก, โรงไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็ก, การนำนโยบายไปปฏิบัติ, ภาระทางการบริหาร

¹ นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพฯ 10330 อีเมล: 6480157424@student.chula.ac.th

The Implementation of Greenhouse Gas Emissions Reduction Policy: A Case Study of Small Private Power Producers (SPP)

Apichaya Chanchalong²

Received: 26 March 2024

Revised: 24 May 2024

Accepted: 29 May 2024

Abstract

The objective of this research article was to study the implementation of policies that reduce greenhouse gas emissions by small private power producers. The research also assessed the administrative burden that electricity producers bear in implementing the policies. This research used a qualitative research approach. The researcher used data collection methods through in-depth interviews with small private power producers at 8 power plants. Data gained from the interviews were analyzed to determine the themes for discussions. The research results found that there were 3 measures to reduce greenhouse gases, comprising 1) measures to increase the efficiency of electricity production and electricity production with renewable energy, 2) measures to create sustainable awareness in the private sector, and 3) voluntary greenhouse gas reduction projects. The research identified problems with resources. Moreover, there were learning costs and costs for implementing the policies. However, actions to reduce greenhouse gases revealed good results for the organization, including creating a good image for the organization and having additional income channels. Power plants can reduce resource costs in the organization by utilizing the organization's greenhouse gas figures in corporate strategic planning. Accordingly, the government sector should speed up the enactment of more stringent laws and

² Student in Master of Public Administration, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, Bangkok 10330. E-mail: 6480157424@student.chula.ac.th

regulations to reduce greenhouse gases as well as allocate budgets for greenhouse gases and use them to support the business sector.

Keywords Greenhouse Gas Emissions Reduction Policy, Small Private Power Producers, Policy Implementation, Administrative Burden

1. บทนำ

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) ส่วนหนึ่งเกิดขึ้นจากปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Greenhouse Gas Emissions) อันได้แก่กิจกรรมของมนุษย์ เช่น การปล่อยของเสียและมลพิษ ส่งผลให้การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นหนึ่งในความท้าทายระดับโลก ซึ่งสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ประเทศไทยถือเป็นหนึ่งในประเทศที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยตรง เช่น ระดับน้ำทะเลที่สูงขึ้น ตลอดจนเกิดการแพร่ระบาดของเชื้อโรคและพาหะนำโรค (กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน กระทรวงพลังงาน, 2553) เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้ ประเทศไทยจึงได้มีการเข้าร่วมการให้สัตยาบันเข้าเป็นรัฐภาคีภายใต้กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC) ในปี พ.ศ. 2537 พิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) ในปี พ.ศ. 2545 และเข้าร่วมข้อตกลงปารีส (Paris Agreement) ในปี พ.ศ. 2559 ในการบรรลุเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (ธีรชัย เกื้อเกตุ, 2560) ในปี พ.ศ. 2564 อดีตนายกรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้เป็นตัวแทนของประเทศไทยในการเข้าร่วมการประชุมรัฐภาคีกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สมัยที่ 26 (The 26th UN Climate Change Conference of the Parties: COP26) และได้มีการแสดงเจตจำนงในการช่วยลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้บรรลุเป้าหมายความเป็นกลางทางคาร์บอน (Carbon Neutrality) ภายในปี พ.ศ. 2593 หรืออีก 27 ปีข้างหน้า และการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ (Net Zero Greenhouse Gas Emissions) ให้ได้ภายในปี พ.ศ. 2608 หรืออีก 42 ปีข้างหน้า (ศิริประภา คงทรัพย์, 2565)

จากรายงานความก้าวหน้าราย 2 ปี ฉบับที่ 4 จัดทำโดย สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เผยแพร่ในปี พ.ศ. 2567 พบว่า ในปี พ.ศ. 2562 ปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภาคพลังงานและการขนส่ง (Energy and Transportation) เป็นภาคที่มีการปล่อยปริมาณก๊าซเรือนกระจกมากที่สุด นับเป็นร้อยละ 69.96 ของปริมาณก๊าซเรือนกระจกทั้งหมด หรือคิดเป็น 260,772.69 GgCO₂eq (กิกะกรัมคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า) จากทั้งหมด 372,716.86 GgCO₂eq (กิกะกรัมคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า) และมีสัดส่วนการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการเผาไหม้เชื้อเพลิงในอุตสาหกรรมพลังงานร้อยละ 39.63 จากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกทั้งหมดในสาขาพลังงาน (Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning, 2022) ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงเล็งเห็นว่าผู้ผลิต

ไฟฟ้ามีบทบาทสำคัญในการช่วยลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเพราะถือว่ากิจกรรมการผลิตไฟฟ้าเป็นกิจกรรมที่มีปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอยู่จำนวนมาก ซึ่งมีผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนเป็นกำลังสำคัญในการผลิตไฟฟ้าและการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก เนื่องจากสัดส่วนการผลิตไฟฟ้าในปัจจุบันของภาคเอกชนในปี พ.ศ. 2563 มีสัดส่วนการผลิตรวมกันอยู่ที่ ร้อยละ 56.1 ของกำลังการผลิต (นรินทร์ ต้นไพบูลย์, 2564)

จากการที่ประเทศไทยไม่ได้คำนึงจนใจต่อประเด็นปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ในปี พ.ศ. 2558 ประเทศไทยได้มีแผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2558-2593 จัดทำโดย สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และได้กำหนดเป้าหมายระยะกลาง (พ.ศ. 2563) ไว้ว่าประเทศไทยจะต้องลดก๊าซเรือนกระจกในภาคพลังงานให้ได้อ้อยละ 7-20 และมีสัดส่วนพลังงานหมุนเวียนอย่างน้อยร้อยละ 25 ระยะยาวและระยะต่อเนื่อง (พ.ศ. 2563 และต่อเนื่อง) ต้องมีความเข้มข้นทางพลังงานลดลงร้อยละ 25 และกลายเป็นสังคมคาร์บอนต่ำ โดยมีการกำหนดแนวทางที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ 1) การพัฒนาอุตสาหกรรมพลังงานหมุนเวียน ผ่านการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อพัฒนาพลังงานหมุนเวียน เช่น โครงการรับซื้อพลังงานหมุนเวียน (Feed-in Tariffs: FiT) ของผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายเล็กและรายเล็กมาก 2) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสนับสนุนการบริหารจัดการการผลิตไฟฟ้าที่มีประสิทธิภาพและปล่อยคาร์บอนต่ำ ผ่านการปรับปรุงและเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตไฟฟ้า 3) สนับสนุนการผลิตและใช้พลังงานหมุนเวียนในภาคอุตสาหกรรม ผ่านการส่งเสริมให้อุตสาหกรรมมีการผลิตไฟฟ้าแบบโคเจนเนอเรชัน (Cogeneration) และการส่งเสริมการใช้พลังงานหมุนเวียนอื่นๆ (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2558)

นอกจากนี้ จากแผนที่นำทางการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศปี พ.ศ. 2564-2573 ได้มีการระบุมาตรการในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกทั้งสิ้น 15 มาตรการ โดยสาขาพลังงานจะมีมาตรการในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เกี่ยวข้องเพียงมาตรการเดียวเท่านั้น ได้แก่ มาตรการการผลิตไฟฟ้า โดยมีมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตพลังงานไฟฟ้าและมาตรการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานทดแทน อันมีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก และมาตรการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานทดแทน มีกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน (พพ.) และ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการดูแลรับผิดชอบมาตรการนี้ (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2560)

จากปรากฏการณ์การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ อีกทั้งการแสดงเจตจำนงในการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศไทย ประกอบกับความสำคัญด้านภาคพลังงาน โดยเฉพาะ

โรงไฟฟ้าเอกชนที่มีสัดส่วนการผลิตไฟฟ้ามากกว่าภาครัฐบาล ผู้วิจัยจึงเห็นว่าผู้ผลิตไฟฟ้าขนาดเล็กได้กลายมาเป็นหนึ่งในผู้เล่น (Actor) ที่สำคัญต่อกระบวนการนำนโยบายลดก๊าซเรือนกระจกไปสู่การปฏิบัติ และมีบทบาทที่สำคัญในการแบกรับภาระทางการบริหารในการบรรลุเป้าหมาย ความเป็นกลางทางคาร์บอน (Carbon Neutrality) และเป้าหมายการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ (Net Zero Greenhouse Gas Emissions) ที่นายกรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชาได้แถลงและแสดงวิสัยทัศน์ไว้แก่นานาประเทศ

งานชิ้นนี้จึงมุ่งศึกษาผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กว่ามีมุมมองต่อการนำนโยบายลดก๊าซเรือนกระจกไปปฏิบัติอย่างไร รวมไปถึงภาระทางการบริหารที่เกิดท่ามกลางกลุ่มผู้ผลิตโรงงานไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กและผลลัพธ์ต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยผู้วิจัยจะใช้กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญคือผู้ผลิตโรงงานไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กทั้งสิ้นจำนวน 8 ราย ซึ่งเป็นกลุ่มผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนที่ใช้เชื้อเพลิงก๊าซธรรมชาติ/ถ่านหิน เชื้อเพลิงจากพลังงานทดแทน เพื่อนำข้อมูลจากการสัมภาษณ์ที่ได้ไปวิเคราะห์และนำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับการลดก๊าซเรือนกระจกภายในประเทศในอนาคต

2. ทบทวนวรรณกรรม

การนำนโยบายลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกไปปฏิบัติ: ศึกษากรณีผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็ก ผู้วิจัยได้รวบรวมแนวคิดต่างๆ เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัย ซึ่งสามารถสรุปหัวข้อได้ ดังนี้

2.1 แนวคิดนโยบายสาธารณะ (Public Policy)

ประการแรก ผู้วิจัยจำเป็นต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับความหมายและนิยามของนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายไปปฏิบัติ จากการศึกษาเอกสารพบว่านักวิชาการได้ให้คำนิยามคำว่า นโยบายสาธารณะ ไว้หลากหลายด้วยกัน โดยผู้วิจัยพบว่านักวิชาการได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะไม่แตกต่างกันมากนัก ตัวอย่างจากการศึกษาเอกสารของสัญญา เคนาภูมิ และบุรณัตร์ จันทร์แดง (2562) และทศพร ศิริสัมพันธ์ (2539) ทำให้ผู้วิจัยสามารถสรุปได้ว่า นโยบายสาธารณะถือเป็นแนวทางที่รัฐบาลมีการตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะกระทำหรือไม่กระทำเพื่อแก้ไขปัญหาสาธารณะหรือไม่ก็ได้ โดยรัฐบาลแต่ละยุคสมัยจำเป็นต้องออกนโยบายต่างๆ มาเพื่อตอบสนองต่อคนในประเทศให้เกิดคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

2.1.1 ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากการศึกษาเอกสารของ Pressman & Wildavsky (1973) อ้างถึงใน ศุภชัย ยาวะประภาช (2545) Van Meter and Van Horn (1975) และทศพร ศิริสัมพันธ์ (2539)

สรุปได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการที่เกิดขึ้นหลังจากการกำหนดนโยบายผ่านการดำเนินกิจกรรมต่างๆ โดยมีหน่วยงานรัฐบาลทำหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการสู่ผู้ปฏิบัติจริงเพื่อให้บรรลุต่อเป้าหมายตามที่ตั้งวัตถุประสงค์ไว้ก่อนหน้า ซึ่งจะเห็นได้ว่ากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการหนึ่งที่สำคัญที่ชี้ให้เห็นถึงความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย เนื่องจากเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นต่อเนื่องและมีความสัมพันธ์กันระหว่างขั้นตอนต่างๆ ซึ่งเป็นการปฏิบัติตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย เมื่อการนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ นโยบายนั้นสามารถนำไปสู่ความก้าวหน้าในการพัฒนาประเทศอย่างมีนัยสำคัญอีกด้วย

2.1.2 ตัวแบบการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ

งานศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยต้องการทราบถึงการขับเคลื่อนนโยบายลดก๊าซเรือนกระจกไปปฏิบัติผ่านมุมมองของผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กกว่าที่ผ่านมามีการดำเนินการอย่างไรบ้าง จึงจำเป็นต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับตัวแบบของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีปัจจัยใดบ้างที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากการศึกษาตัวแบบของ Van Meter and Van Horn (1975) เป็นตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (A Model of the Policy Implementation Process) โดยให้ความสนใจความสัมพันธ์ของปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย ตัวแปรภายนอกและตัวแปรภายในทั้งสิ้น 6 ปัจจัย ประการแรก คือ มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย (Policy Standards and Objectives) หากต้องการให้การนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุตามเป้าหมาย จำเป็นที่จะต้องกำหนดมาตรฐานหรือวัตถุประสงค์ของ เป้าหมายให้ชัดเจน เพราะหากนโยบายมีความไม่ชัดเจนจะทำให้นโยบายวัดผลความสำเร็จได้ยาก ต่อมาคือปัจจัยด้านทรัพยากรนโยบาย (Policy Resource) ทรัพยากรเป็นสิ่งที่มีย่อยอย่างจำกัด ดังนั้น การมีปริมาณของทรัพยากรที่เพียงพอ จะช่วยให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานมากขึ้น ทั้งนี้ ทรัพยากรเป็นได้ ทั้ง งบประมาณ สิ่งจูงใจต่างๆ และสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำเนินนโยบาย ประการที่สาม คือ การสื่อสารระหว่างองค์กรและการบังคับใช้กฎหมาย (Inter-Organizational Communication and Enforcement Activities) ซึ่งการสื่อสารช่วยให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีความรู้ ความเข้าใจในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพ จะต้องเป็นการสื่อสารที่ถูกต้อง ครบถ้วน ไม่ผิดเพี้ยนหรือบิดเบือนไป อย่างไรก็ตาม การสื่อสารเป็นเรื่องที่ซับซ้อน เนื่องจากแต่ละหน่วยงานมีการตีความหมายของ นโยบายแตกต่างกันไป ส่งผลต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ รวมไปถึงลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (Characteristics of the Implementing Agencies) เนื่องจากศักยภาพของแต่ละหน่วยงานมีองค์ประกอบหลายประการ ได้แก่ ความสามารถของผู้ปฏิบัติ หรือทีมงาน

โครงสร้างองค์การ ความเพียงพอของทรัพยากร และความร่วมมือจากฝ่ายต่างๆ ในขณะที่ปัจจัยด้านเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง (The economic, social, and political environment) ก็เป็นตัวแปรทางด้านสภาพแวดล้อมขององค์การที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ยกตัวอย่างเช่น แรงสนับสนุนหรือแรงต่อต้านจากกลุ่มชนชั้นนำและภาคเอกชน ต่อนโยบาย และประการสุดท้ายคือทัศนคติของผู้ปฏิบัติต่อนโยบายที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Disposition of Implementers) ซึ่งปัจจัยเบื้องต้นที่กล่าวมานั้น จะประสบความสำเร็จได้จะต้องผ่านกระบวนการการ กลั่นกรองจากผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ โดยจะมีระดับที่ส่งผลต่อการแสดงความสามารถ และความตั้งใจของผู้ปฏิบัติ จากความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบาย ทัศนคติต่อนโยบาย และความเข้มข้นของทัศนคติ

จากการศึกษาสามารถสรุปได้เบื้องต้นว่า ในการดำเนินโดยนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จมีหลากหลายประการ อาทิ ความชัดเจนของนโยบาย ทรัพยากรที่ใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตลอดจนทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และการสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ ตัวแบบดังกล่าวถือเป็นตัวแบบที่ผู้วิจัยศึกษาเพื่อนำมาใช้ในการดูปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติของผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็ก จากการศึกษาตัวแบบนี้ผู้วิจัยได้ให้ความสำคัญแก่ความเพียงพอด้านทรัพยากรที่ทางหน่วยงานภาครัฐให้การสนับสนุนแก่ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็ก โดยทรัพยากรในงานวิจัยนี้ได้แก่ งบประมาณ บุคลากร และเทคโนโลยี และเพื่อทำการศึกษาว่าภายหลังจากการได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลแล้วการนำนโยบายไปปฏิบัติของผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กเป็นอย่างไรบ้าง

2.2 ภาระทางการบริหาร (Administrative Burden)

จากการศึกษา ผู้วิจัยจำเป็นต้องศึกษาภาระทางการบริหาร เนื่องจาก ผู้วิจัยทำการศึกษาผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับผลจากนโยบาย ดังนั้น ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กย่อมเกิดภาระทางการบริหารขึ้นจากการดำเนินตามนโยบายที่ปฏิบัติไว้ ผู้วิจัยค้นพบว่าภาระทางการบริหารสามารถเกิดขึ้นได้จากการปฏิบัติตามกฎหมายหรือนโยบายเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ตามข้อกำหนดหรือข้อตกลงตามที่รัฐได้มีการกำหนด ยกตัวอย่างเช่น การขอใบอนุญาตก่อตั้งโรงไฟฟ้า ใบอนุญาตขายไฟฟ้า ใบรับรองการบอนฟุตพริ้นท์ขององค์กร ฯลฯ ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้จำเป็นต้องใช้ระยะเวลา เอกสาร และค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ จากการศึกษาเอกสารของภาวณี ช่วยประครอง (2565) พบว่าได้มีการแบ่งภาระทางการบริหารออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

(1) ต้นทุนการเรียนรู้ (Learning Cost) เป็นต้นทุนจากการศึกษาหาความรู้และรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายหรือมาตรการต่างๆ เพื่อตรวจสอบให้แน่ใจว่าเป็นผู้เกี่ยวข้องต่อ

การรับสิทธิในบริการสาธารณะนี้หรือไม่ รวมถึงตรวจสอบด้านเอกสาร หลักฐาน ขั้นตอน กระบวนการ ระยะเวลา และสถานที่ เป็นต้น

(2) ต้นทุนการปฏิบัติตามนโยบาย (Compliance Cost) เป็นต้นทุนจากการลงทะเบียน หรือสมัครขอรับสิทธิ การรอพิจารณาของแต่ละหน่วยงาน การขอเอกสารเพิ่มเติม ตลอดจนค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ค่าเสียเวลาในการติดต่อเข้ารับบริการสาธารณะ หรือแม้กระทั่ง การปฏิเสธการรับบริการ

(3) ต้นทุนทางจิตวิทยา (Psychological Cost) เป็นต้นทุนที่เกิดจากมุมมอง ประสิทธิภาพ หรือการรับรู้ของผู้รับบริการที่ก่อให้เกิดการสูญเสียทางจิตใจ การสูญเสียเกียรติ และการนับถือตนเอง ตลอดจนความเครียดจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ การรุกร้าความเป็นส่วนตัวจากเจ้าหน้าที่จนทำให้ผู้รับบริการล้มเลิกการรับบริการไป

2.3 อุตสาหกรรมการผลิตไฟฟ้าแห่งประเทศไทย

เนื่องจากงานศึกษาเกี่ยวข้องกับผู้ผลิตไฟฟ้า ดังนั้น ผู้วิจัยจึงทำการศึกษาเกี่ยวกับ โครงสร้างของอุตสาหกรรมการผลิตไฟฟ้า เพื่อให้เข้าใจโครงสร้างและผู้เล่นแต่ละประเภทว่า มีลักษณะอย่างไร จากการศึกษา พบว่า ประเทศไทยมีโครงสร้างอุตสาหกรรมไฟฟ้ารูปแบบ ผูกขาด (Enhance Single-Buyer Model: ESB) โดยมีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ. หรือ Electricity Generating Authority of Thailand: EGAT) เป็นหน่วยงานทำหน้าที่ ผลิตไฟฟ้าและรับซื้อไฟฟ้าเข้าสู่ระบบไฟฟ้า การศึกษาจากสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน (2559ก, 2559ข, 2559ค, 2559ง) หากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นผู้ผลิตไฟฟ้า เอกชนเพียงรายเดียวโดยไม่รับซื้อพลังงานจากแหล่งอื่น ต้นทุนการผลิตจะสูงขึ้นเนื่องจาก ความต้องการใช้ไฟฟ้าเพิ่มขึ้นทุกปี ดังนั้น เพื่อลดภาระหนี้สินของประเทศและเพิ่มความแข่งขัน ในตลาดพลังงาน การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยจำเป็นต้องรับซื้อพลังงานจากผู้ผลิตไฟฟ้า เอกชนและต่างประเทศ โดยเพิ่มสัดส่วนผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนในตลาดอย่างต่อเนื่อง ปัจจุบัน การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ (IPP) ผู้ผลิต ไฟฟ้าเอกชนรายเล็ก (SPP) และผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายเล็กมาก (VSPP) รวมทั้งรับซื้อจาก ต่างประเทศ เช่น ลาวและมาเลเซีย และขายไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้า โดยมีการไฟฟ้านครหลวง ดุแลพื้นที่ในกรุงเทพมหานคร นนทบุรี และสมุทรปราการ และมีการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคดูแล พื้นที่อื่นที่ไม่ใช่พื้นที่ที่การไฟฟ้านครหลวงดูแล มีหน้าที่ในการกำกับดูแลโรงงานและโครงสร้าง อัตราค่าไฟฟ้าของประเทศไทย เป็นต้น (คณะกรรมการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์, 2562)

2.3.1 ผู้ผลิตไฟฟ้ารัฐวิสาหกิจ

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยในปัจจุบัน มีโรงไฟฟ้าทั้งหมด 53 แห่ง ประกอบด้วยโรงไฟฟ้าพลังความร้อน 3 แห่ง, โรงไฟฟ้าพลังความร้อนร่วม 6 แห่ง, โรงไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียน (พลังน้ำ) 30 แห่ง, โรงไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียน (ลม, แสงอาทิตย์, ความร้อนใต้พิภพ) 9 แห่ง, โรงไฟฟ้าดีเซล 4 แห่ง, และโรงไฟฟ้าอื่นๆ 1 แห่ง โดยมีกำลังผลิตรวมทั้งสิ้น 16,920.32 เมกะวัตต์ ตามข้อมูลปี 2565 ความต้องการใช้ไฟฟ้าของประเทศไทยอยู่ที่ 32,254.50 เมกะวัตต์ ซึ่งทำให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยต้องทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนในประเทศไทยและรับซื้อไฟฟ้าจากต่างประเทศ โดยแบ่งเป็นการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ รวมกำลังผลิต 16,748.50 เมกะวัตต์, ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายเล็ก รวมกำลังผลิต 9,195.08 เมกะวัตต์ และรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าในประเทศเพื่อนบ้านได้แก่ สปป.ลาว และมาเลเซีย รวมกำลังผลิต 6,234.90 เมกะวัตต์ (กองสื่อสารภายนอก ฝ่ายสื่อสารและประชาสัมพันธ์องค์กร, 2566ก)

2.3.2 ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน

จากการศึกษาเอกสารของทางสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน (2559ข, 2559ค, 2559ง) และนรินทร์ ตันไพบูลย์ (2564) ได้อธิบายรายละเอียดของผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนแต่ละประเภทตามขนาดของการผลิต โดยสามารถแบ่งได้เป็น 3 ขนาด ได้แก่

(1) ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ (IPP): ผู้ผลิตไฟฟ้าที่มีโรงงานการผลิตติดตั้งมากกว่า 90 เมกะวัตต์ และมีสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระยะยาวกับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (25 ปี) ประกอบด้วย ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ 12 ราย โดยเป็นโรงงานไฟฟ้าพลังความร้อน กล่าวคือ มีการใช้ก๊าซธรรมชาติ ถ่านหิน และเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้าเป็นหลัก เช่น บริษัท ผลิตไฟฟ้าขนอม จำกัด และบริษัท ผลิตไฟฟ้าราชบุรี โฮลดิ้ง จำกัด ฯลฯ

(2) ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายเล็ก (SPP): ผู้ผลิตไฟฟ้าที่มีโรงงานการผลิตติดตั้งที่ 10-90 เมกะวัตต์ แบ่งเป็น SPP Firm (สัญญาระยะยาว) และ SPP Non-Firm (สัญญาระยะสั้น) โดยเป็นโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนร่วม (Cogeneration) เช่น ก๊าซธรรมชาติ และถ่านหิน เป็นต้น และโรงไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียน เช่น แสงอาทิตย์ ชีวมวล และขยะ เป็นต้น ปัจจุบันทางการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยมีโรงไฟฟ้าเอกชนรายเล็กรวมทั้งสิ้น 162 ราย

(3) ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายเล็กมาก (VSPP): ผู้ผลิตไฟฟ้าที่มีโรงงานการผลิตติดตั้งน้อยกว่า 10 เมกะวัตต์ โดยมักเป็นโรงไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าเพื่อใช้เองและขายไฟฟ้าส่วนเกินให้กับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และมักเป็นโรงไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียน เช่น แสงอาทิตย์ ชีวมวล และขยะ ฯลฯ โดยมีจำนวนโรงไฟฟ้าขนาดเล็กที่ขึ้นระบบกับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยทั้งหมด 303 ราย

2.3.3 เชื้อเพลิงพลังงาน

เพื่อให้ผู้วิจัยสามารถกำหนดกลุ่มตัวอย่างในการสัมภาษณ์ได้อย่างครบถ้วน ผู้วิจัยจึงทำความเข้าใจเกี่ยวกับเชื้อเพลิงพลังงานที่นำไปใช้ในโรงไฟฟ้าในประเทศไทย จากการศึกษาของ ปวริศร เลิศธรรมเทวี และอัจฉรา ชินนิยมพาณิชย์ (2560) และกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน (2553) พบว่า ในการจำแนกประเภทของเชื้อเพลิงที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้าสามารถแบ่งเชื้อเพลิงพลังงานได้เป็น 2 ประเภทหลักตามธรรมชาติของพลังงานที่ใช้ในกระบวนการผลิต ดังนี้

(1) พลังงานที่ใช้แล้วหมดไป อันได้แก่ ถ่านหิน ก๊าซธรรมชาติ ซึ่งจะผ่านกระบวนการแปรรูปเช่น การเผาไหม้หรือการใช้เทคโนโลยีการกลั่นเพื่อให้ได้เชื้อเพลิงสำหรับการผลิตไฟฟ้า

(2) พลังงานที่ใช้แล้วไม่มีวันหมดไป ได้แก่ เชื้อเพลิงที่มาจากพลังงานที่เป็นลม หรือพลังงานที่มาจากแสงอาทิตย์ ที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้าโดยตรงผ่านการใช้เครื่องต้นทุนและเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง เช่น พัดลมกล แสงโซลาร์เซลล์ หรือเครื่องสะสมพลังงานแสงอาทิตย์

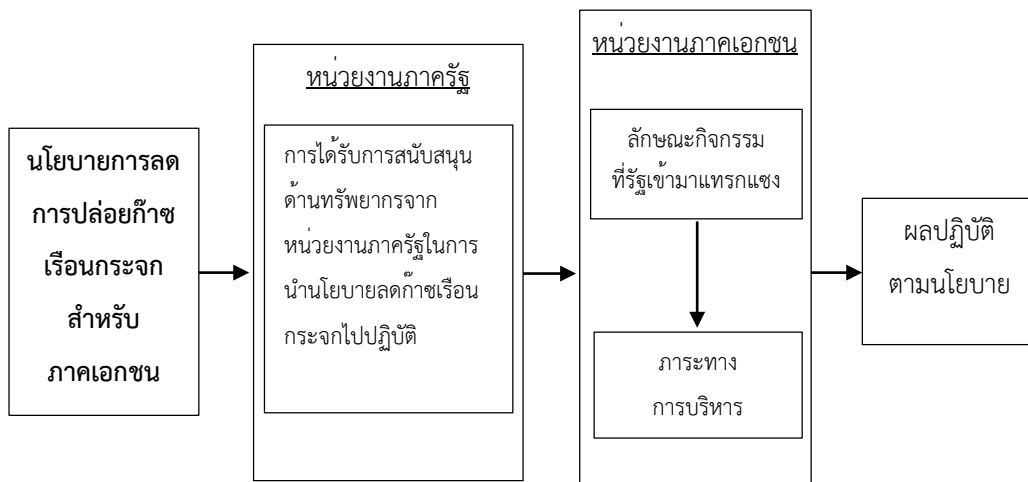
อย่างไรก็ตาม การแยกแยะประเภทของเชื้อเพลิงนี้เป็นสิ่งสำคัญเนื่องจากมีผลต่อการวางแผนและการพัฒนาอุตสาหกรรมพลังงานให้มีประสิทธิภาพและยั่งยืนต่ออนาคตของการผลิตไฟฟ้าในประเทศ โดยการใช้เชื้อเพลิงที่มีต้นทุนต่ำและมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุดเป็นหนึ่งในเป้าหมายหลักที่ต้องการให้เกิดขึ้นในอุตสาหกรรมพลังงานและสิ่งแวดล้อมในอนาคต

2.4 กรอบแนวความคิดที่ใช้ในการวิจัย

งานวิจัยเรื่อง การนำนโยบายลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกไปปฏิบัติ: ศึกษากรณีผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็ก เป็นการศึกษามุมมองของการนำนโยบายไปปฏิบัติจากผู้ผลิตไฟฟ้าภาคเอกชนขนาดเล็ก

แผนภาพที่ 1 กรอบแนวความคิดที่ใช้ในการวิจัย

มุมมองของผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กต่อการนำนโยบายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกไปปฏิบัติ



ที่มา: ผู้เขียน

3. ระเบียบวิธีวิจัย

สำหรับการศึกษานี้ เป็นการศึกษางานวิจัยเชิงคุณภาพ โดยให้ความสำคัญต่อผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กผ่านการสัมภาษณ์เชิงลึก แนวทางการสัมภาษณ์อ้างอิงจากกรอบงานวิจัย นิยาม และทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้ให้ข้อมูลนั้นจะเป็นโรงไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กที่ยินยอมให้ข้อมูลตามความสมัครใจ ทั้งนี้ ผู้วิจัยจะนำแบบสอบถามไปพูดคุยกับผู้ให้ข้อมูล และทำการบันทึกเทประหว่างการสัมภาษณ์เพื่อที่จะสามารถเก็บรายละเอียดข้อมูลอย่างครบถ้วนผ่านการถอดเทปสัมภาษณ์ด้วยตนเอง เพื่อป้องกันมิให้ข้อมูลส่วนตัวและข้อมูลที่อาจเป็นความลับของทางบริษัทรั่วไหล

3.1 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

สำหรับการศึกษาในครั้งนี้ใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-Structured Interviews) โดยมีวัตถุประสงค์ในการหาข้อมูลเพื่อทราบถึงมุมมองและผลกระทบของผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยผู้วิจัยมีการกำหนดประเด็นในการสัมภาษณ์จากกรอบประเด็นการวิจัย มีการจัดทำร่างสัมภาษณ์ และส่งให้อาจารย์ที่ปรึกษาตรวจสอบคุณภาพของแบบสัมภาษณ์ แล้วจึงนำกลับมาแก้ไขก่อนการไปสัมภาษณ์ โดยในแบบสัมภาษณ์งานวิจัย ผู้วิจัยจะแบ่งเป็นส่วนหนึ่งของข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์ ข้อมูลด้านการรับรู้

และความคาดหวังต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ และส่วนของมุมมองต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อให้เกิดความสะดวกต่อการรวบรวมข้อมูลต่อไป

3.2 การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยได้ทำการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยหากกลุ่มตัวอย่างจากการสำรวจข้อมูลจำนวน โรงไฟฟ้าขนาดเล็กที่ดำเนินการขายไฟฟ้าให้แก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยในปี พ.ศ. 2566 จากการสำรวจพบว่าโรงไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กที่ดำเนินการขายไฟฟ้าให้แก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยมีทั้งสิ้น 163 ราย (กองสื่อสารภายนอก ฝ่ายสื่อสารและประชาสัมพันธ์ องค์การ, 2566) ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้สุ่มกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจงเนื่องจากระยะเวลาและสถานที่ ในการสัมภาษณ์อย่างจำกัด โดยสามารถจำแนกกลุ่มตัวอย่างผู้ให้ข้อมูลจากเชื้อเพลิงที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้า ซึ่งสามารถแบ่งกลุ่มผู้ให้ข้อมูลได้ออกเป็นผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็ก 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่ดำเนินการผลิตไฟฟ้าจากก๊าซธรรมชาติ / ถ่านหิน จำนวน 3 ราย กลุ่มที่ดำเนินการผลิตไฟฟ้าผ่านการใช้พลังงานทดแทน จำนวน 3 ราย และกลุ่มที่ดำเนินการผลิตไฟฟ้าด้วย เชื้อเพลิงแบบชีวมวล จำนวน 2 ราย สรุปเป็นผู้ให้ข้อมูลรวมทั้งสิ้นจำนวน 8 ราย เนื่องจาก ผู้วิจัยมองเห็นว่ามุมมองของการนำนโยบายลดก๊าซเรือนกระจกของผู้ผลิตไฟฟ้าที่ดำเนินการผลิตไฟฟ้าจากเชื้อเพลิงที่ต่างชนิดกันอาจเหมือนหรือแตกต่างกันได้ โดยผู้วิจัยได้ดำเนินการเก็บข้อมูลในเดือนสิงหาคม-เดือนตุลาคม พ.ศ. 2566 ผ่านการประสานงานล่วงหน้าผ่านการ ทำหนังสือขออนุญาตในการสัมภาษณ์โดยมีการอภิปรายวัตถุประสงค์และเนื้อหาที่ต้องการ สัมภาษณ์โดยสังเขปเพื่อให้ผู้ให้ข้อมูลเข้าใจจุดประสงค์ของการสัมภาษณ์ในครั้งนี้

3.3 การวิเคราะห์ข้อมูล

จากการบันทึกข้อมูลผ่านศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์เชิงลึกจาก กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญแล้วนั้น ผู้วิจัยได้นำข้อมูลเหล่านี้มาวิเคราะห์ให้ได้มาซึ่งข้อมูลคุณภาพ ได้แก่ การนำนโยบายลดก๊าซเรือนกระจกไปปฏิบัติในมุมมองของผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กและ ภาระทางการบริหาร ซึ่งทำให้เห็นถึงกิจกรรมที่ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กดำเนินการ ได้ทราบ ถึงการได้รับการสนับสนุนทางทรัพยากรจากทางหน่วยงานภาครัฐ การเกิดภาระทางการบริหาร ภายในองค์กร การปรับตัวของผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็ก ประโยชน์ และ ผลกระทบที่เกิดขึ้น ภายในองค์กร ซึ่งเป็นผลลัพธ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

4. ผลการศึกษา

จากการศึกษาการนำนโยบายลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกไปปฏิบัติ กรณีศึกษาผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กได้ผลการศึกษา ดังนี้

4.1 การนำนโยบายลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกไปปฏิบัติในโรงไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็ก

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้ลดบทบาทตัวเองลงในการผลิตไฟฟ้าและเปิดรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนมากขึ้น ส่งผลให้มีการรับซื้อไฟฟ้าจากทั้งผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดใหญ่ ขนาดเล็ก และขนาดเล็กมาก เป็นจำนวนมาก ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กมีจำนวน 163 ราย ที่ผลิตไฟฟ้าให้แก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จากการสัมภาษณ์ข้อมูลพื้นฐานทั่วไปของโรงไฟฟ้า สามารถสะท้อนได้ว่า ธุรกิจกิจการโรงไฟฟ้าขนาดเล็กสามารถแบ่งลักษณะกิจการอยู่ 3 รูปแบบด้วยกัน ได้แก่ 1) กิจการโรงไฟฟ้าขนาดเล็กแบบดั้งเดิม เป็นโรงไฟฟ้าที่กำเนิดก่อนที่ประเทศไทยจะมีการใช้พลังงานทดแทนขึ้น ประกอบไปด้วยกิจการไฟฟ้าที่ใช้เชื้อเพลิงถ่านหินหรือแก๊สธรรมชาติในการผลิตไฟฟ้า 2) กิจการโรงไฟฟ้าขนาดเล็กที่มีหัวใจสีเขียว เป็นโรงไฟฟ้าที่ใช้พลังงานทดแทนรูปแบบพลังงานสะอาด เช่น โรงไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ และโรงไฟฟ้าพลังงานลม เป็นต้น พบว่าโรงไฟฟ้าเหล่านี้เกิดขึ้นหลังจากการมีโรงไฟฟ้าแบบดั้งเดิมแล้ว 3) กิจการโรงไฟฟ้าขนาดเล็กที่ใช้ชีวมวลจากกิจการหลัก เป็นโรงไฟฟ้าชีวมวล และมีการใช้เชื้อเพลิงจากกิจการหลักมาก่อนแล้ว อันเป็นธุรกิจในอุตสาหกรรมอื่น เช่น ข้าวและน้ำตาล แล้วจึงมีการสร้างโรงไฟฟ้าชีวมวลขึ้นเนื่องจากมีผลผลิตที่เหลือจากผลิตภัณฑ์หลักสามารถแปรมาเป็นเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้าได้

ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กมีการนำนโยบายลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศมาปฏิบัติ อันเกิดจากการเห็นความสำคัญด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และเพื่อให้องค์กรสามารถดำรงอยู่ได้อย่างยั่งยืนจึงส่งผลให้องค์กรต้องเกิดการปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อม ดังนั้น ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กแต่ละรายจึงมีวิธีการดำเนินการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่แตกต่างกันไป โดยเน้นการปรับใช้ให้เข้ากับองค์กรตามความเหมาะสม ยกตัวอย่างเช่น การเปลี่ยนรูปแบบโรงไฟฟ้าในการผลิตไฟฟ้า การนำเทคโนโลยีไฮโดรเจนเข้ามาใช้ในกระบวนการผลิตไฟฟ้า เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยสามารถสรุป วิธีการดำเนินการด้านการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กสามารถดำเนินการได้ มีอยู่ 3 มาตรการด้วยกัน

4.1.1 มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตไฟฟ้าและการผลิตไฟฟ้าด้วยพลังงาน

ทดแทน

ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กทุกโรงไฟฟ้ามีการดำเนินมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตไฟฟ้าและการผลิตไฟฟ้าด้วยพลังงานทดแทน โดยมาตรการนี้เป็นมาตรการที่เกี่ยวข้องกับเนื้อธุรกิจโดยตรง กล่าวคือ เรื่องของกระบวนการผลิตไฟฟ้า แต่เป็นการหาวิธีการผลิตไฟฟ้าที่ช่วยลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ด้วย

ประการแรก การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตไฟฟ้า กิจกรรมโรงไฟฟ้าขนาดเล็กแบบดั้งเดิมที่มีการใช้เชื้อเพลิงก๊าซธรรมชาติและถ่านหิน และ กิจกรรมโรงไฟฟ้าขนาดเล็กที่ใช้ชีวมวลจากกิจกรรมหลัก ใช้วิธีการบำรุงรักษาอุปกรณ์ให้คงประสิทธิภาพไว้เพื่อไม่ให้อุปกรณ์หรือเครื่องจักรที่ใช้ในกระบวนการผลิตไฟฟ้าเสื่อมโทรม เช่น การเปลี่ยนบอยเลอร์ การเปลี่ยนหม้อน้ำ การเปลี่ยนสวิตช์ เป็นต้น เพราะหากไม่เปลี่ยนอุปกรณ์เหล่านี้ตามรอบบำรุงรักษาจะส่งผลให้เครื่องจักรเกิดความร้อนสูงเกินและเกิดการเผาไหม้เชื้อเพลิงมากเกินไป อันก่อให้เกิดอันตรายในแง่ความปลอดภัยและเกิดก๊าซเรือนกระจกมากขึ้น ในขณะเดียวกันกิจกรรมโรงไฟฟ้าขนาดเล็กที่มีหัวใจสีเขียวที่เติบโตมาจากการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานทดแทนตั้งแต่ต้น ดำเนินการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตไฟฟ้าด้วยการใช้วิธีการบำรุงรักษาอุปกรณ์ให้คงประสิทธิภาพไว้เช่นกัน ยกตัวอย่างเช่น การล้างแผงโซลาร์เซลล์ การเปลี่ยนแผงโซลาร์เซลล์ การเปลี่ยนใบพัดกังหัน เป็นต้น ในการซ่อมบำรุงรักษาของแต่ละโรงไฟฟ้ามีระยะเวลาในการดูแลบำรุงรักษาที่แตกต่างกันแต่โดยเฉลี่ยส่วนใหญ่แล้วจะอยู่ปีละ 2 ครั้ง และจะมีการบำรุงรักษารอบใหญ่ทุก 3-5 ปี โดยมีทีมช่างซ่อมบำรุงรักษาเป็นผู้ปฏิบัติการในการดูแลรักษาการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตไฟฟ้าในทุกโรงไฟฟ้า และมีทีมวิจัยและพัฒนาซึ่งเป็นทีมที่ดำเนินการดูแลเรื่องเทคโนโลยีของเครื่องจักรและอุปกรณ์ อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยพบว่าในภาคส่วนของการผลิตพลังงานไฟฟ้ายังไม่พบเทคโนโลยีที่จะช่วยด้านการลดก๊าซเรือนกระจกที่คุ้มค่าพอที่จะลงทุนเนื่องจากต้องใช้เงินเป็นจำนวนมาก เช่น เทคโนโลยีดักจับและกักเก็บก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (CO2)

ประการถัดมา กิจกรรมโรงไฟฟ้าขนาดเล็กแบบดั้งเดิมที่มีการใช้เชื้อเพลิงก๊าซธรรมชาติและถ่านหินเป็นกิจกรรมที่ถูกก่อตั้งมาเนิ่นนานก่อนกระแสการใช้พลังงานทดแทนจะถูกเข้ามาใช้ในประเทศไทย ซึ่งเป็นการปรับตัวต่อการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกผ่านการปรับสัดส่วนกิจกรรมโรงไฟฟ้าของตนเองให้มีโรงไฟฟ้าพลังงานทดแทนมากขึ้น โดยมีการตั้งเป้าหมายให้สอดคล้องกับเป้าหมายการลดก๊าซของประเทศ เช่น อีก 10 ปีข้างหน้า บริษัทจะต้องมีสัดส่วนโรงไฟฟ้าพลังงานทดแทนเกินกว่าร้อยละ 40 จากจำนวนโรงไฟฟ้าทั้งหมด ซึ่งช่วยทำโรงไฟฟ้าของตนเองมีโอกาสในการขายไฟฟ้าได้มากขึ้น เนื่องจากทางสำนักงานคณะกรรมการกำกับ

กิจการพลังงาน (กกพ.) มีการดำเนินการขยายสัดส่วนการรับซื้อไฟฟ้าจากพลังงานทดแทนมากขึ้นและลดปริมาณการรับซื้อไฟฟ้าจากเชื้อเพลิงถ่านหินและก๊าซธรรมชาติลงในแต่ละปี เพื่อให้ผู้ผลิตไฟฟ้าได้หันมาใช้พลังงานทดแทนในกระบวนการผลิตไฟฟ้ามากขึ้น

4.1.2 มาตรการสร้างความตระหนักรู้ที่ยั่งยืนแก่ภาคเอกชน

ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กทุกโรงไฟฟ้ามีการดำเนินมาตรการสร้างความตระหนักรู้ที่ยั่งยืนแก่ภาคเอกชน โดยมาตรการนี้ช่วยลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้จากการเก็บข้อมูลก๊าซเรือนกระจกองค์กร หรือ คาร์บอนฟุตพริ้นท์ขององค์กร (Carbon Footprint of Organization: CFO) จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้วิจัยพบว่า ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กแต่ละแห่งมีการจัดทำรายงานความยั่งยืนหลายรูปแบบ เช่น การจัดทำรายงานความยั่งยืนตาม Dow Jones Sustainability Index (DJSI) International Organization for Standardization (ISO) หรือแม้กระทั่งการจัดทำรายงานความยั่งยืนของบริษัทเอง ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับว่าแต่ละบริษัทเลือกจะเปิดเผยข้อมูลตามมาตรฐานแบบใด นอกจากนี้ ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็ก 7 ใน 8 โรงไฟฟ้าอยู่ภายใต้ตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งจำเป็นจะต้องจัดทำรายงานความยั่งยืนตามแบบ 56-1 One Report โดยเริ่มต้นเผยแพร่รายงานนี้ตอนปี พ.ศ. 2565 ภายใต้ประกาศจากทางสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.)

ในการเปิดเผยข้อมูลคาร์บอนฟุตพริ้นท์ขององค์กร ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กจะต้องทำการเก็บข้อมูลก๊าซเรือนกระจกภายในองค์กรตามรูปแบบที่องค์การบริหารก๊าซเรือนกระจกได้มี Template มาให้ เนื่องจากจะต้องมีการจ้างผู้ทวนสอบ (Third Party) เพื่อขอใบรับรองคาร์บอนฟุตพริ้นท์ขององค์กร โดยจะต้องเป็นคนที่ได้รับการรับรองจากองค์การบริหารก๊าซเรือนกระจกเท่านั้นจึงจะออกใบรับรองนี้ได้ จากการสัมภาษณ์ทำให้เห็นว่าผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กเกิดต้นทุนตรงนี้ขึ้น จากการต้องเสียเงินค่าใบรับรองฯ และค่าผู้ทวนสอบ ซึ่งเป็นการตกลงกันระหว่างผู้ทวนสอบและผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็ก หากบริษัทไหนมีงบประมาณเพียงพอ หรือขาดความรู้ความเข้าใจในส่วนนี้ จะเลือกจ้างทีมที่ปรึกษาในการทำรายงานความยั่งยืนเหล่านี้ อันก่อให้เกิดต้นทุนในการเก็บข้อมูลคาร์บอนฟุตพริ้นท์ขององค์กรเพิ่มมากขึ้นเช่นกัน ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กบางรายค้นพบปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงเริ่มต้นดำเนินการเก็บข้อมูลในช่วงแรก คือ การตีความหมายนิยามในการเก็บข้อมูลไม่ถูกต้องตามที่องค์การบริหารก๊าซเรือนกระจกได้บัญญัติไว้ เนื่องจากข้อมูลบางอย่างไม่เคยเก็บมาก่อน และสูตรคำนวณในการแปลงค่าก๊าซเรือนกระจกแต่ละก๊าซให้กลับมาเป็นต้นคาร์บอนไดร็อกไซด์เทียบเท่ามีความซับซ้อนและยากต่อการใช้งาน อย่างไรก็ตาม ในการเก็บข้อมูลคาร์บอนฟุตพริ้นท์ขององค์กร จะมีหนังสือเวียนจากทางสำนักงานใหญ่ส่งต่อให้โรงไฟฟ้าแต่ละโรงในบริษัทของตนเอง โดยเป็นทีมที่ดูแลเรื่องสิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

จากทางสำนักงานใหญ่ส่งต่อไปให้กับทีมสิ่งแวดล้อมและทีมช่างในการเก็บข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายในโรงไฟฟ้า

4.1.3 มาตรการลดก๊าซเรือนกระจกภาคสมัครใจ

ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กทุกโรงไฟฟ้ามีการดำเนินมาตรการลดก๊าซเรือนกระจกภาคสมัครใจ โดยมาตรการนี้ช่วยลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ผ่านการลงทะเบียนเข้าร่วมโครงการลดก๊าซเรือนกระจก และดำเนินตามกิจกรรมที่โครงการได้กำหนดไว้

องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (อบก.) มีการจัดโครงการลดก๊าซเรือนกระจกภาคสมัครใจตามมาตรฐานของประเทศไทย (T-VER) เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการลดก๊าซเรือนกระจกในประเทศ โดยผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนที่เข้าร่วมโครงการนี้จะได้รับค่าตอบแทนเป็นคาร์บอนเครดิตสำหรับซื้อ-ขายกันในระบบซื้อ-ขายคาร์บอนเครดิตภายในประเทศที่อบก.สร้างขึ้น ทั้งนี้ ปริมาณคาร์บอนเครดิตที่ผู้เข้าร่วมโครงการได้รับ จะได้รับการรับรองจากผู้ทวนสอบ แล้วสามารถนำไปขายในระบบได้เมื่อมีบริษัทติดต่อมาขอซื้อเพื่อนำไปชดเชยคาร์บอนฟุตพริ้นท์ขององค์กร ซึ่งจะช่วยให้หลายบริษัทบรรลุเป้าหมายความเป็นกลางทางคาร์บอนได้ โดยมาตรการลดก๊าซเรือนกระจกที่ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กสามารถดำเนินการปฏิบัติได้มีโครงการ 2 รูปแบบด้วยกัน ได้แก่ โครงการด้านภาคพลังงานโดยตรงซึ่งเป็นโครงการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตไฟฟ้าและการผลิตไฟฟ้าด้วยพลังงานทดแทน และโครงการด้านการอนุรักษ์ป่าและปลูกป่า

โดยพบว่า มีเพียง 3 ใน 8 โรงไฟฟ้าที่สัมภาษณ์เท่านั้นที่เข้าร่วมโครงการลดก๊าซเรือนกระจกภาคสมัครใจของประเทศไทย (T-VER) โดยผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กให้เหตุผลตามตัวอย่างบทสัมภาษณ์ดังนี้ “เราเข้าร่วมเพราะหวังว่าคาร์บอนเครดิตจะขายได้ในอนาคต” (บริษัท B, การสื่อสารส่วนบุคคล, 20 กันยายน 2566) จากบทสัมภาษณ์ช่วยสะท้อนให้เห็นว่าผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กบางรายมองเห็นถึงช่องทางที่บริษัทจะได้รายรับเพิ่มเติมจากการดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจก เพราะต้องการนำรายได้ตรงนี้มาชดเชยกับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในการเข้าร่วมโครงการ นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังพบว่า ตลาดการซื้อขายคาร์บอนเครดิตภายในประเทศยังมีข้อจำกัดอยู่มาก เนื่องจากค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการมีราคาสูง และขั้นตอนในการดำเนินงานที่ซับซ้อน และใช้เวลาในการดำเนินโครงการนาน ส่งผลให้มีแต่บริษัทใหญ่ๆ ที่มีเงินทุนเข้าร่วมได้เท่านั้น สะท้อนจากบทสัมภาษณ์ “เราเข้าร่วมเพราะอยากสนับสนุนโครงการฯ ของภาครัฐ พอทำไปก็เหมือนคุณหลอกดาว ผมขายคาร์บอนเครดิตไม่ได้ ราคาในตลาดถูกอีกไม่คุ้มเลย” (บริษัท B, การสื่อสารส่วนบุคคล, 20 กันยายน 2566)

นอกจากนี้ ยังมีโครงการอื่นๆ ที่ดำเนินการด้านการลดก๊าซเรือนกระจกได้และเอื้อประโยชน์ให้แก่บริษัทมากกว่าโครงการ T-VER อันสะท้อนได้จากบทสัมภาษณ์จากผู้ผลิต

ไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กรายอื่นที่ให้สัมภาษณ์คล้ายกันว่า “ไหนๆ จะต้องเลือกเสียเงินแล้ว และปลายทางเราคงต้องทำอยู่ดี เราเลยทำอย่างอื่นแทน เรามีโครงการลดก๊าซภาคสมัครใจเหมือนกันอย่าง Gold Standard และ VERRA” (บริษัท F, การสื่อสารส่วนบุคคล, 9 ตุลาคม 2566) ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กบางรายมองถึงความเป็นมาตรฐานสากลที่ตัวโครงการ T-VER สามารถซื้อ-ขายคาร์บอนเครดิตได้เฉพาะประเทศไทย และยังไม่ได้รับการยอมรับในระดับสากลอีกด้วย นอกจากนี้ ยังชี้ให้เห็นว่าผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนบางรายยินดีที่จะจ่ายค่าเข้าร่วมโครงการลดก๊าซเรือนกระจกภาคสมัครใจระดับสากลถึงแม้ว่าจะมีราคาที่แพงกว่า แต่ได้รับค่าตอบแทนที่สูงกว่า และทำให้บริษัทของตนเองเป็นที่รู้จักในวงกว้างได้อีกด้วย ในขณะเดียวกัน ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กส่วนใหญ่ดำเนินการขอใบรับรองการผลิตไฟฟ้าด้วยพลังงานสะอาด หรือ ถูกเรียกกันว่า Renewable Energy Certificate (REC) ที่ออกโดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ตามบทสัมภาษณ์ข้างต้นนี้ “เราไปขอ REC เพื่อออกใบรับรองว่าโรงไฟฟ้าของเราเป็นโรงไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าจากพลังงานสะอาด เพราะเป็นกิจการหลักของเราโดยตรง” (บริษัท A, การสื่อสารส่วนบุคคล, 20 กันยายน 2566) สะท้อนให้เห็นว่า ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กมีมุมมองว่าการดำเนินการผลิตไฟฟ้าด้วยพลังงานสะอาดถือเป็นการช่วยลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแล้ว

5. การอภิปรายและสรุปผลวิจัย

เพื่อตอบตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาในครั้งนี้ที่ว่า ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กมีมุมมองต่อการนำนโยบายลดก๊าซเรือนกระจกในภาคธุรกิจไปปฏิบัติอย่างไร และมีภาระทางการบริหารที่เกิดท่ามกลางกลุ่มผู้ผลิตโรงงานไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กอย่างไรบ้าง โดยทำการแยกเป็นประเด็นในการอภิปรายตามกรอบการวิจัย ดังนี้

5.1 อภิปรายการนำนโยบายลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกไปปฏิบัติในโรงไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็ก

การนำนโยบายการลดก๊าซเรือนกระจกไปปฏิบัติตามมาตรการทั้ง 3 ประการของผู้ผลิตเอกชนขนาดเล็กจำนวน 8 ราย มีผลอภิปรายดังนี้

ในการนำนโยบายการลดก๊าซเรือนกระจกมาปฏิบัติในผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กเกิดจากการส่งต่อเป้าหมายการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศลงสู่ภาคธุรกิจ ในการพิจารณารับนโยบายนั้นเป็นผลมาจากความตื่นตัวและการกดดันจากสภาพแวดล้อมที่อาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจที่อาจเกิดการกีดกันทางการค้าได้ ประกอบกับการตระหนักได้ว่าในวันนี้ วาระของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศถือเป็นประเด็นสำคัญที่ต้องเร่งดำเนินการให้ถึงเป้าหมาย

ที่ประเทศได้ตั้งไว้ และผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กทราบดีว่าภาคส่วนพลังงานเป็นผู้ปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นหลัก เพราะหากบริษัทไม่เกิดการตระหนักต่อเรื่องนี้จะส่งผลให้ไม่สามารถดำเนินธุรกิจได้อย่างยั่งยืนได้

ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กได้นำนโยบายมาปรับใช้ให้สอดคล้องกับบริบทของหน่วยงาน ซึ่งจะเห็นได้ว่านโยบายลดก๊าซเรือนกระจกยังไม่มีกฎหมายและข้อบังคับที่กำหนดอย่างตายตัว ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กจึงเลือกดำเนินการให้สอดคล้องกับภารกิจหลักที่ตนเองดำเนินอยู่ และหากเป็นโครงการภาคสมัครใจ ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กแต่ละรายได้มีการเลือกเข้าร่วมโครงการตามความสมัครใจของตนเอง โดยมีการดำเนินการตามระเบียบกฎเกณฑ์ข้อบังคับตามที่มาตรการแต่ละมาตรการได้กำหนดไว้ เช่น บริษัทที่อยู่ในตลาดหลักทรัพย์จำเป็นต้องเปิดเผยข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจก บริษัทที่เข้าร่วมโครงการ T-VER จะต้องเขียนโครงการเพื่อยื่นขอลงทะเบียนเข้าร่วมโครงการตามขั้นตอน เป็นต้น

เนื่องจากนโยบายการลดก๊าซเรือนกระจกจำเป็นต้องอาศัยระยะเวลาในการดำเนินการให้บรรลุตามเป้าหมายของประเทศ ดังนั้น จึงต้องส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้เพื่อสร้างความเข้าใจและปลูกจิตสำนึกในด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้แก่ทุกภาคส่วน ประเทศไทยมีแผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2558 – 2593 แม้ว่าจะไม่ได้มีการดำเนินการอย่างเข้มข้นมาก่อน แต่จากการสัมภาษณ์ของผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กที่ว่า “เราเริ่มดำเนินการเข้าร่วมโครงการ T-VER ตั้งแต่เขาเริ่มเปิดโครงการ ซึ่งช่วงนั้นก็เริ่มมีแผนแม่บทฯ พอดี” (บริษัท H, การสื่อสารส่วนบุคคล, 18 ตุลาคม 2566) สามารถสะท้อนได้ว่า รัฐบาลมีการดำเนินการและค่อยๆ ปรับตัวให้สังคมเกิดการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้จนเมื่อมีการไปแสดงเจตจำนงต่อนานาชาติ รัฐบาลจึงมีการสนับสนุนนโยบายเหล่านี้อย่างเข้มข้นขึ้น ซึ่งรัฐบาลอยู่ในช่วงของการออกพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ รวมถึงการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อใช้ในแต่ละกระทรวง ดังนั้น ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนจึงได้มีการเตรียมพร้อมระหว่างรอระเบียบข้อบังคับจากทางหน่วยงานภาครัฐ โดยดำเนินการตามเป้าหมายหรือหนังสือขอความร่วมมือจากหน่วยงานภาครัฐ และดูแลแนวโน้มของคู่ค้าว่าต้องการให้ทำอะไร แล้วดำเนินกิจกรรมให้สอดคล้องโดยอาศัยการคำนึงเรื่องการปล่อยก๊าซเรือนกระจกควบคู่ไปด้วย

สำหรับกิจการไฟฟ้าเอกชนที่ผลิตไฟฟ้าด้วยพลังงานทดแทน สามารถดำเนินการด้านการลดก๊าซเรือนกระจกได้ง่ายกว่ากิจการผลิตไฟฟ้าเอกชนรูปแบบอื่นๆ เนื่องจากตัวธุรกิจมีการคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมอยู่แล้ว ในขณะที่กิจการไฟฟ้าเอกชนที่ผลิตไฟฟ้าด้วยถ่านหินหรือก๊าซธรรมชาติ และชีวมวลอาจดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกได้ยากขึ้น เนื่องจากมีตัวธุรกิจเดิมเป็นกิจการที่ถูกก่อตั้งก่อนการนำพลังงานทดแทนเข้ามาในกระบวนการผลิตไฟฟ้า ประกอบกับ

การตัดสินใจขายไฟฟ้าและการรับซื้อเชื้อเพลิงระยะยาว ทำให้ที่ผ่านมาผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนไม่ได้เปลี่ยนวิธีการผลิตไฟฟ้าไปในรูปแบบอื่น และบางกิจการไฟฟ้าต้องดำเนินการควบคู่กับกิจการหลักจากอุตสาหกรรมอื่นจึงทำให้ดำเนินการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการผลิตไฟฟ้าได้ยากกว่า ทั้งนี้ เมื่อผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กได้รับนโยบายมาปฏิบัติแล้ว เห็นว่า ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรมีทัศนคติในทิศทางที่ดีต่อการนำนโยบายลดก๊าซเรือนกระจกไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผลลัพธ์ที่ดี ต้องอาศัยองค์ประกอบหลายปัจจัยด้วยกัน ซึ่งการดำเนินการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจำเป็นต้องอาศัยปัจจัยเหล่านี้

(1) ปัจจัยด้านมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ในนโยบายการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศมีการแสดงเจตจำนงต่อนานาประเทศในสร้างความเป็นกลางทางคาร์บอน (Carbon Neutrality) ภายในปี พ.ศ. 2593 และการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ (Net Zero Greenhouse Gas Emissions) ภายในปี พ.ศ. 2608 ซึ่งยังไม่มีกรอบกฎหมายในการดำเนินการตามเป้าหมายอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กมีการตั้งเป้าหมายของบริษัทเป็นระยะสั้นและระยะยาวเพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายของประเทศ โดยส่วนใหญ่จะกำหนดการลดเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจกให้ได้อ้อยละ 5-10 ในแต่ละปี และมีการตั้งเป้าหมายว่าเป็นกลางทางคาร์บอน ภายในปี พ.ศ. 2573 ซึ่งได้รับเป้าหมายมาจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยอีกทีหนึ่ง อย่างไรก็ตาม เนื่องจากรูปแบบของข้อกำหนดกฎเกณฑ์ไม่ได้มีส่วนตายตัว ส่งผลให้ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กมีสิทธิในการตัดสินใจและจัดสรรทรัพยากรให้เหมาะสมกับกิจการโรงไฟฟ้าของตนเอง Van Meter & Van Horn (1975) ได้กล่าวถึงเรื่องการนำนโยบายมาปฏิบัติไว้ว่า หากต้องการให้การนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุตามเป้าหมาย จำเป็นที่จะต้องกำหนดมาตรฐานหรือวัตถุประสงค์ของเป้าหมายให้ชัดเจน เพราะหากนโยบายมีความไม่ชัดเจนจะทำให้นโยบายวัดผลความสำเร็จได้ยาก

(2) ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ กิจการโรงไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กเป็นธุรกิจให้บริการผลิตไฟฟ้าให้แก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย และ โรงงานอื่นกรณีที่โรงไฟฟ้าก่อตั้งขึ้นในนิคมอุตสาหกรรม กิจการไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กที่ใช้เชื้อเพลิงด้วยถ่านหิน ก๊าซธรรมชาติ และชีวมวลจำเป็นต้องเดินเครื่องเพื่อผลิตไฟฟ้าตลอด 24 ชั่วโมง หรือตามเวลาที่ได้ตกลงจ่ายไฟให้แก่ทางการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เพื่อให้สามารถดำเนินการตามสัญญาการขายไฟได้ ส่งผลให้กระบวนการผลิตไฟฟ้าไม่สามารถหยุดเครื่องได้ และต้องมีการสำรองเครื่องไว้ตลอดเวลา ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาการปล่อยก๊าซเรือนกระจกขึ้น ทั้งนี้ โครงสร้างการบริหารของกิจการโรงไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กในการลดก๊าซเรือนกระจกมีลักษณะไปในทิศทางเดียวกัน คือ มีผู้บริหารที่มีอำนาจในการตัดสินใจสูงสุด รองลงมา คือ ทีมนโยบาย

และแผนของบริษัท ที่มีหน้าที่ในการนำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับนโยบายของภาครัฐ ทีมสิ่งแวดล้อม ซึ่งบางบริษัทมีการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเพิ่มเข้ามาในภายหลังเพื่อศึกษาข้อมูล ดำเนินการด้านเอกสาร ทั้งในแง่ของการรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล ด้านสิ่งแวดล้อม ถัดมาจึงเป็นผู้จัดการโรงไฟฟ้าในเครือบริษัทของตน ที่ประกอบไปด้วยทีมปฏิบัติงาน และทีมสิ่งแวดล้อมของโรงไฟฟ้า ซึ่งสะท้อนได้ว่า โครงสร้างกิจการไฟฟ้าลักษณะนี้ ก่อให้เกิดการสื่อสารจากผู้บริหารสู่โรงไฟฟ้าในเครือบริษัทของตนเพื่อรับทราบถึงข่าวสารและข้อกำหนดต่างๆ จากทางรัฐบาล Van Meter & Van Horn (1975) ได้กล่าวว่า หน่วยงานที่มีความพร้อมในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งในด้านการบริหารองค์การ การเงิน บุคลากร และอุปกรณ์เครื่องมือต่างๆ จะมีการกำหนดโครงสร้างและลำดับการบังคับบัญชา การสื่อสาร หรือ การสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับหน่วยงานที่กำหนดนโยบาย เพื่อให้ง่ายต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติได้มากขึ้น

(3) ปัจจัยด้านทรัพยากร ทรัพยากรของนโยบายเป็นหนึ่งในปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติของผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็ก และถือเป็นปัจจัยที่สำคัญที่ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กให้ความสำคัญมากที่สุด โดยทรัพยากรที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ ประการแรก เทคโนโลยี เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีเทคโนโลยีใหม่ๆ เช่น นวัตกรรมแผงโซลาร์เซลล์ใหม่ๆ หรือเทคโนโลยีที่ช่วยชะลอการเผาไหม้เชื้อเพลิงในกระบวนการผลิตไฟฟ้าที่เพียงพอต่อการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตไฟฟ้าและมีส่วนช่วยในการลดก๊าซเรือนกระจกที่ดึงดูดใจมากพอต่อการลงทุนของผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน ตลอดจนเทคโนโลยี CCS (Carbon Capture and Storage) ซึ่งเป็นเทคโนโลยีดักจับและกักเก็บก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ที่ถือเป็นเทคโนโลยีใหม่แต่ยังมีราคาต้นทุนในการลงทุนสูง เป็นต้น ส่งผลให้ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กไม่สามารถเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตได้มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ และช่วยลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในด้านการผลิตไฟฟ้าได้

ประการที่สอง งบประมาณ ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กบางแห่งประสบปัญหาด้านงบประมาณในการดำเนินโครงการลดก๊าซเรือนกระจกภาคสมัครใจประเทศไทย เนื่องจากปัจจุบันยังไม่ได้มีการขายคาร์บอนเครดิตภายในโครงการ ส่งผลให้ต้องแบกรับภาระในการดำเนินการโครงการไปก่อนเพื่อให้ได้รับคาร์บอนเครดิตมาเก็บไว้เพื่อการซื้อ-ขายในอนาคต ตลอดจนยังไม่ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐด้านการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตไฟฟ้า

ประการที่สาม บุคลากร ในช่วงการเตรียมความพร้อมต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ กิจการโรงไฟฟ้าบางราย มีการส่งผู้ที่เกี่ยวข้องด้านการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมีการเข้าร่วมอบรมตามโครงการที่หน่วยงานภาครัฐได้เข้ามาประชาสัมพันธ์ ซึ่งเป็นโครงการเกี่ยวกับการ

ให้ความรู้ด้านการคำนวณก๊าซเรือนกระจก การจัดเก็บข้อมูลก๊าซเรือนกระจก และการให้ความรู้ต่อโครงการ T-VER เป็นต้น การจัดอบรมจากหน่วยงานภาครัฐอาศัยความสมัครใจของแต่ละบริษัท ซึ่งสามารถเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมได้ โดยการเข้ารับการอบรมขึ้นอยู่กับหน่วยงานภาครัฐว่าจะมีการเปิดการเรียนการสอนเมื่อใด แต่ละคอร์สมีระยะเวลาที่แตกต่างกันไป แต่โดยมากจะอยู่ที่ 2 – 3 ครั้งต่อคอร์ส ซึ่งเป็นระยะเวลาที่สั้นเกินไป ส่งผลให้ผู้รับนโยบายที่ต้องดำเนินการตามมาตรการลดก๊าซเรือนกระจกยังไม่เกิดความเข้าใจและความเชี่ยวชาญมากนัก เนื่องจากปริมาณข้อมูลก๊าซเรือนกระจกมีจำนวนมาก จึงต้องอาศัยระยะเวลาในการศึกษาและทำความเข้าใจเพื่อนำไปถ่ายทอดให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาสามารถดำเนินการตามมาตรการได้ด้วย ซึ่งสอดคล้องกับ Van Meter & Van Horn (1975) ได้กล่าวถึงเรื่องการนำนโยบายมาปฏิบัติไว้ว่า ปริมาณของทรัพยากรที่เพียงพอจะช่วยให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานมากขึ้น

(4) ปัจจัยด้านการติดต่อสื่อสาร ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กมีการติดต่อสื่อสารทั้งหน่วยงานภายในองค์กรและหน่วยงานภายนอกองค์กร ในการติดต่อหน่วยงานภายนอกองค์กร กล่าวคือ หน่วยงานภาครัฐ เช่น กฟผ. และ อบก. เป็นต้น ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการสื่อสารแบบเป็นทางการจะมีการส่งหนังสือราชการจากหน่วยงานภาครัฐเข้ามาที่สำนักงานใหญ่ของบริษัทหรือโรงไฟฟ้าแต่ละแห่ง เพื่อชี้แจง ประชาสัมพันธ์ข้อมูล ข่าวสาร และรับเชิญให้เข้าร่วมการประชุมต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ในส่วนของการติดต่อสื่อสารภายในองค์กร พบว่า ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กจะมีการติดต่อสื่อสารกันในรูปแบบบน-ล่าง ซึ่งมีรูปแบบทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ แบบเป็นทางการจะเป็นหนังสือเวียนจากทางสำนักงานใหญ่ และส่งเรื่องต่อมาให้โรงไฟฟ้าแต่ละแห่งในเครือบริษัทตนเอง รวมถึงมีการจัดการประชุม เพื่อหารือกันให้เกิดความเข้าใจในทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ในขณะที่การสื่อสารแบบไม่เป็นทางการจะมีการใช้การสื่อสารผ่านการใช้เทคโนโลยี เช่น Line, Facebook ในการประสานงานภายในแผนกของตนเอง ดังที่ Van Meter & Van Horn (1975) ได้กล่าวว่า การสื่อสารช่วยให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีความรู้ความเข้าใจในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากแต่ละหน่วยงานมีการตีความหมายของนโยบายแตกต่างกันไป ส่งผลต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

(5) สภาพแวดล้อมทางการเมืองและสังคม ปัจจัยนี้ถือเป็นปัจจัยที่อยู่นอกเหนือการควบคุม แต่กลับส่งผลกระทบต่อองค์กรและทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งนี้สภาพแวดล้อมทางการเมืองในแง่มุมมองของการสนับสนุนและการให้ความสำคัญต่อนโยบายของภาครัฐส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะพบว่านโยบายการลดก๊าซเรือนกระจกได้รับการส่งเสริมมาตลอด สะท้อนได้จากตัวแผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเกิดขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 และมีการดำเนินการมาจนถึงทุกวันนี้ และได้มีการสนับสนุนอย่าง

เข้มข้นขึ้นจากการตื่นตัวของสังคม โดยมีการประชาสัมพันธ์ และเริ่มส่งเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกกระจายลงไปสู่ผู้ปฏิบัตินโยบาย อย่างไรก็ตาม ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กกลับมองว่าหน่วยงานภาครัฐไม่ได้สนับสนุนภาคธุรกิจอย่างที่ควร สะท้อนได้จากการดำเนินการในปัจจุบันยังเป็นการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบภาคสมัครใจ และยังไม่ได้มีกฎหมาย บทบังคับ หรือลงโทษต่อผู้ที่ไม่ดำเนินการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ซึ่ง Van Meter & Van Horn (1975) ได้เห็นว่าด้านสภาพแวดล้อมทางการเมืองและสังคมขององค์กรที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

(6) ปัจจัยด้านทัศนคติ บุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ในกิจการโรงไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ไม่ได้มีทัศนคติต่อต้านในการนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติ เนื่องจากปัจจุบันการดำเนินการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกค่อนข้างให้อิสระแก่ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กเลือกวิธีการนำนโยบายไปปฏิบัติตามมาตรการต่างๆ นอกจากนี้ ยังพบว่าผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กมีความพร้อมที่จะปรับตัวและยินดีให้ความร่วมมือกับทางภาครัฐในการนำนโยบายไปปฏิบัติ หากมีกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับเกิดขึ้นในอนาคต โดยระเบียบที่ออกมาจะต้องมีความชัดเจน เนื่องจากภาคส่วนพลังงานเป็นภาคส่วนที่ดำเนินการด้านการลดก๊าซเรือนกระจกมาก่อนหน้ากระแสสังคมและการแสดงเจตจำนงต่อนานาประเทศในการประชุม COP26 อันสอดคล้องกับแนวคิดของ Van Meter and Van Horn (1975) ที่กล่าวว่า ปัจจัยเบื้องต้นที่กล่าวมานั้นจะประสบความสำเร็จได้จะต้องถูกผ่านกระบวนการการกลั่นกรองและมุมมองที่มีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติจากผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งทัศนคตินั้นสามารถเป็นได้ทั้งทางบวกและทางลบ

5.2 การได้รับการสนับสนุนด้านทรัพยากรจากหน่วยงานภาครัฐในการนำนโยบายลดก๊าซเรือนกระจกไปปฏิบัติ

ในมุมมองของผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กเล็งเห็นว่าหน่วยงานภาครัฐหรือรัฐวิสาหกิจดังต่อไปนี้ มีบทบาทสำคัญเกี่ยวข้องต่อการนำนโยบายลดก๊าซเรือนกระจกไปปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานที่มีส่วนในการกำกับดูแล หรือ หน่วยงานที่มีส่วนช่วยเหลือในด้านการสนับสนุน

(1) สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (สำนักงาน กกพ.) ทำหน้าที่กำกับดูแลการประกอบกิจการพลังงาน กิจการไฟฟ้า กิจการก๊าซธรรมชาติ และกิจการระบบโครงข่ายพลังงาน ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติฯ ภายใต้กรอบนโยบายของรัฐเป็นหน่วยงานรัฐที่ทำหน้าที่เป็นผู้เปิดรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็ก

(2) องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน) (อบก.) เป็นหน่วยงานที่มีส่วนสำคัญแห่งหนึ่ง เพราะผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนมองว่า อบก. ถือเป็นหน่วยงานที่สนับสนุน

ในด้านสนับสนุนและกำกับดูแลในการดำเนินกิจกรรมด้านก๊าซเรือนกระจกของประเทศ อย่างไรก็ตาม การสนับสนุนด้านทรัพยากรของอบก. เป็นเพียงการให้การสนับสนุนในการให้ความรู้ การประชาสัมพันธ์ ซึ่งเป็นการลดต้นทุนด้านการเรียนรู้เพียงเท่านั้น แต่ไม่ได้มีการให้การสนับสนุนทรัพยากรทางด้านเทคโนโลยี หรือเงินทุนสำหรับผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กสำหรับการดำเนินการตามมาตรการต่างๆ ของอบก.แต่อย่างใด อีกทั้งการดำเนินลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้ได้ตามมาตรฐานภายใต้โครงการของอบก. และ การขอใบรับรองด้านการลดก๊าซเรือนกระจกกลับเป็นการเพิ่มต้นทุนในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้แก่ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กสำหรับการดำเนินการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกด้วย

(3) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (สกท.) ถึงแม้หน่วยงานนี้จะไม่ได้เป็นผู้สนับสนุนด้านการลดก๊าซเรือนกระจกโดยตรง แต่เป็นหน่วยงานที่ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กหลายแห่งเล็งเห็นว่าเป็นหนึ่งในหน่วยงานสำคัญที่จะช่วยสนับสนุนในการการลงทุนผ่านการช่วยเหลือด้านการลดหย่อนภาษีและละเว้นภาษีนำเข้าเครื่องจักรสำหรับการผลิตไฟฟ้า ดังตัวอย่างบทสัมภาษณ์ที่ว่า “ผมอยากให้ BOI มีการสนับสนุนเรื่องนี้ต่อไป ตอนนั้น BOI ช่วยลดต้นทุนด้านภาษีนำเข้าไปได้เยอะมาก” (บริษัท E, การสื่อสารส่วนบุคคล, 6 ตุลาคม 2566)

(4) สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สนผ.) ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กมองว่าหน่วยงานนี้เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทในการออกนโยบายประเทศด้านการลดก๊าซเรือนกระจก และสนับสนุนในการช่วยลดต้นทุนด้านการเรียนรู้ของภาคเอกชน สะท้อนจากบทสัมภาษณ์ที่กล่าวว่าหลักสูตรการเรียนการสอนที่ทางสนผ. เปิดเต็มตลอด สะท้อนให้เห็นว่า การลดต้นทุนด้านการเรียนรู้ของทางสนผ.นี้ไม่เพียงพอต่อความต้องการของภาคเอกชน ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากบุคลากรทางหน่วยงานภาครัฐยังขาดผู้เชี่ยวชาญ ผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

5.3 การวิเคราะห์ลักษณะกิจกรรมที่แทรกแซงของหน่วยงานภาครัฐ

หน่วยงานภาครัฐที่มีการสนับสนุนด้านทรัพยากรจากหน่วยงานภาครัฐในการนำนโยบายลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกไปปฏิบัติ ก่อให้เกิดกิจกรรมในการแทรกแซงที่เกี่ยวข้องกับการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก มีดังนี้

5.3.1 มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตไฟฟ้าและการผลิตไฟฟ้าด้วยพลังงานทดแทน

ภาครัฐได้มีการส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานทดแทน ตามระเบียบการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็ก โดยภาครัฐได้มีการกำหนดเพิ่มสัดส่วนการรับซื้อพลังงานทดแทน และมีการให้ส่วนเพิ่มราคารับซื้อ สำหรับโครงการพลังงานลม พลังงานแสงอาทิตย์ และขยะ เพื่อเป็นการจูงใจให้ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนสนใจเข้าร่วมการรับซื้อไฟฟ้าด้วยพลังงานทดแทนมากขึ้น ซึ่งจะช่วยให้โรงไฟฟ้าขนาดเล็กภายในประเทศไทยมีสัดส่วนของโรงไฟฟ้าพลังงานทดแทนมากขึ้น อันช่วยลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ ประกอบกับกิจการไฟฟ้าในประเทศไทยเป็นลักษณะการขายแบบผูกขาด กล่าวคือเป็นการขายส่งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเจ้าเดียว หากไม่นับโรงไฟฟ้าที่ก่อตั้งอยู่ในนิคมอุตสาหกรรมจึงจะสามารถส่งไฟฟ้าโดยตรงให้แก่ลูกค้าภายในนิคมอุตสาหกรรมได้ ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กจึงจำเป็นต้องปรับตัวเพื่อขยายโอกาสในการขายไฟฟ้าให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

5.3.2 มาตรการสร้างความตระหนักรู้ที่ยั่งยืน

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ มีการออกระเบียบข้อบังคับให้บริษัทที่อยู่ภายใต้ตลาดหลักทรัพย์ดำเนินการเปิดเผยข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมขององค์กร โดยเฉพาะคาร์บอนฟุตพริ้นท์ขององค์กร และเพื่อให้เกิดภาพลักษณ์ที่ดีของบริษัทว่าบริษัทมีการให้ความสำคัญด้านสิ่งแวดล้อม ดังนั้น บริษัทจึงต้องทำการเปิดเผยข้อมูลด้านการปล่อยก๊าซเรือนกระจกขึ้น ซึ่งการเปิดเผยข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจะช่วยให้ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กตระหนักถึงความสำคัญในการช่วยลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก เพื่อให้คาร์บอนฟุตพริ้นท์ขององค์กรในแต่ละปีมีตัวเลขที่ลดลงให้สะท้อนได้ว่าบริษัทสามารถลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายในองค์กรได้

5.3.3 โครงการลดก๊าซเรือนกระจกภาคสมัครใจตามมาตรฐานของประเทศไทย

องค์การบริหารก๊าซเรือนกระจกสร้างระบบการซื้อขายคาร์บอนเครดิตภายในประเทศขึ้น นับเป็นหนึ่งในวิธีการแทรกแซงของรัฐที่เข้ามามีส่วนร่วมเพื่อเป็นอีกหนึ่งทางเลือกให้เกิดการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายในประเทศ อย่างไรก็ตาม การแทรกแซงกิจกรรมครั้งนี้ขององค์การบริหารก๊าซเรือนกระจกกลับไม่ประสบความสำเร็จมากนัก เนื่องจากขั้นตอนกระบวนการ งบประมาณที่ต้องจ่ายในการดำเนินการภายในโครงการกับผลตอบแทนที่ได้กลับไม่เกิดความคุ้มค่าเท่าที่ควร

5.4 การวิเคราะห์การะทางการบริหารที่เกิดขึ้นกับผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็ก

การปฏิบัติตามมาตรการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในบริษัทของตนเอง เพื่อให้บรรลุเป้าหมายความเป็นกลางทางคาร์บอน ภายในปี พ.ศ. 2593 และสังคมคาร์บอนเป็นศูนย์ ให้ได้ภายในปี พ.ศ. 2608 ส่งผลให้ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กที่ดำเนินการตามมาตรการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก มีต้นทุนการปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้อยู่ 2 ด้านด้วยกัน ประการแรก ต้นทุนการปฏิบัติตามนโยบาย เนื่องจากในการดำเนินการเข้าร่วมโครงการต่างๆ ในแง่ของการผลิตไฟฟ้าและการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจำเป็นจะต้องใช้งบประมาณและระยะเวลาพอสมควรในการดำเนินโครงการ ประการที่สอง ต้นทุนการเรียนรู้ เนื่องจากผู้ผลิตไฟฟ้าต้องทำความเข้าใจต่อเรื่องการลดก๊าซเรือนกระจกที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจของตนเอง

5.4.1 การเกิดต้นทุนด้านการปฏิบัติตามนโยบาย

ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กทุกบริษัทจำเป็นต้องดำเนินการในการผลิตไฟฟ้าอันเป็นหน้าที่หลักของกิจการตนเอง อย่างไรก็ตาม เมื่อประเด็นเรื่องของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเข้ามามีกระแสในสังคมมากขึ้น ส่งผลให้ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กพยายามปรับตัวผ่านการหาเทคโนโลยี นวัตกรรม หรือแม้กระทั่งพยายามเปลี่ยนอุปกรณ์บางตัวในการผลิตไฟฟ้าตามรอบการผลิตไฟฟ้า ซึ่งทั้งหมดล้วนเป็นค่าใช้จ่ายที่ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กต้องแบกรับ ในขณะเดียวกันผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กบางรายที่ต้องดำเนินการจัดทำเลมรายงานความยั่งยืนเพื่อจัดเก็บข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของตนเอง ก็เกิดค่าใช้จ่ายในการจ้างผู้ทวนสอบข้อมูลขึ้นเช่นกัน เพราะหากไม่เปิดเผยข้อมูลด้านการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายในบริษัท ก็จะทำให้ภาพลักษณ์ด้านสิ่งแวดล้อมของบริษัทไม่ดีขึ้น อันส่งผลต่อการเกิดการค้าต่อลูกค้าด้วย ดังนั้น เพื่อที่จะทำให้เกิดภาพลักษณ์ที่ดีต่อบริษัท ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กจึงจำเป็นต้องจัดทำรายงานความยั่งยืนในส่วนของการเปิดเผยข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจกขึ้น ซึ่งหากบางบริษัทมีหลายโรงไฟฟ้าให้ตรวจสอบ ค่าใช้จ่ายก็จะต้องถูกเพิ่มขึ้นไปอีก และหากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายไหนดำเนินการเข้าร่วมโครงการลดก๊าซเรือนกระจกภาคสมัครใจก็ย่อมเกิดค่าใช้จ่ายในแง่ของการสมัครลงทะเบียน แง่ของการลงทุนหรือในแง่ของระยะเวลาในการเก็บข้อมูลเพื่อวัดว่าโครงการที่ทำช่วยลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงไปได้มากน้อยเท่าไร ตลอดจนการเข้าร่วมโครงการลดก๊าซเรือนกระจกแบบภาคสมัครใจ เมื่อผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กรายไหนที่เข้าร่วมโครงการนี้ก็จะเกิดค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมด้วย ซึ่งสอดคล้องกับ ภาวณิ ช่วยประครอง (2565) ที่ว่า ต้นทุนการปฏิบัติตามนโยบาย คือ ต้นทุนจากการลงทะเบียนหรือสมัครขอรับสิทธิ การรอพิจารณาของแต่ละหน่วยงาน การขอเอกสารเพิ่มเติม ตลอดจนค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ค่าเสียเวลาในการติดต่อเข้ารับบริการ

สาธารณะ หรือแม้กระทั่งการปฏิเสธการรับบริการ เช่นเดียวกับงานวิจัยของคมสัน วงศ์แหลม มัจฉา (2565, น. 36-37) พบว่า ในการนำมาตราการลดการใช้พลังงานในหน่วยงานภาครัฐของ ที่ทำการปกครองอำเภอเมืองราชบุรีเกิดต้นทุนในการนำนโยบายไปปฏิบัติในด้านสถานที่ เนื่องจากมีหน่วยงานอื่นเข้ามาใช้หอประชุม และมีระบบคอมพิวเตอร์ที่ไม่สามารถปิดได้เพื่อใช้ในการให้บริการประชาชน และอุปกรณ์ไฟฟ้าที่มีความเสื่อมสภาพ เป็นต้น

5.4.2 การเกิดต้นทุนด้านการเรียนรู้

เพื่อที่บุคลากรในบริษัทจะสามารถปรับตัวต่อเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ บริษัทจำเป็นต้องสร้างความรู้ความเข้าใจด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ตลอดจนความเข้าใจด้านมาตรการต่างๆ ที่ต้องดำเนินการอันเป็นมาตรการจากทางภาครัฐ และเพื่อให้แต่ละบริษัทสามารถนำนโยบายของทางภาครัฐมาปรับใช้ให้เข้ากับการกำหนดเป้าหมาย ออกนโยบาย หาแนวทางในการช่วยลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็ก จึงจำเป็นต้องส่งบุคลากรภายในหน่วยงานของตนเองไปเข้ารับการอบรมเกี่ยวกับเรื่องเหล่านี้ เพื่อเตรียมพร้อมและนำมาปรับใช้ให้เข้ากับบริษัทของตนเอง ซึ่งในการไปอบรมส่วนใหญ่จะเป็น หัวหน้างานในแต่ละแผนก และผู้ที่เกี่ยวข้องต่อเรื่องสิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เนื่องจากบางบริษัทมีการแยกแผนงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และบางบริษัทดำเนินการเรื่องนี้ไปกับแผนกสิ่งแวดล้อม ดังนั้น เมื่อมีคำสั่งให้ดำเนินการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากทางสำนักงานใหญ่ โรงไฟฟ้าแต่ละโรงจะได้รับหนังสือเชิญจากสำนักงานใหญ่ให้เข้าร่วมรับการอบรมด้านการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก รวมไปถึงรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการดำเนินการตามมาตรการต่างๆ ทั้งนี้ ทางสำนักงานใหญ่จะมีการเชิญวิทยากรหรือผู้เชี่ยวชาญมาให้ความรู้เหล่านี้ ซึ่งสอดคล้องกับ ภาวิณี ช่วยประคอง (2565) ที่ว่าต้นทุนการเรียนรู้คือต้นทุนที่เกิดจากการศึกษาหาความรู้และรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายหรือมาตรการต่างๆ ทั้งด้านเอกสาร หลักฐาน ขั้นตอน กระบวนการ ระยะเวลา และสถานที่ เป็นต้น เช่นเดียวกับงานวิจัยของคมสัน วงศ์แหลมมัจฉา (2565, น. 36-37) พบว่า ในการนำมาตราการลดการใช้พลังงานในหน่วยงานภาครัฐของ ที่ทำการปกครองอำเภอเมืองราชบุรีเกิดต้นทุนด้านการเรียนรู้ จากการที่ผู้ปฏิบัตินโยบายจำเป็นต้องมีการเรียนรู้เพื่อทำความเข้าใจแนวคิดในการนำมาตราการประหยัดพลังงานมาปฏิบัติ เพื่อปลูกฝังหรือมีความเข้าใจที่ถูกต้อง เกี่ยวกับการปฏิบัตินโยบายประหยัดพลังงาน

5.5 ผลลัพธ์ของผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

5.5.1 การปรับตัวของผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็ก

การปรับตัวของผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนถูกดำเนินการมาเรื่อยๆ ตั้งแต่ก่อนการมีแผนแม่บท การรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สังเกตได้จากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กที่ก่อตั้งขึ้นจากการผลิตไฟฟ้าพลังงานทดแทน สะท้อนให้เห็นว่า ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กเกิดการตระหนักเรื่องของสิ่งแวดล้อม และสะท้อนให้เห็นว่ากระทรวงพลังงานสามารถสร้างแรงจูงใจได้สำเร็จจากการรับซื้อไฟฟ้าจากพลังงานทดแทนในราคาที่สูงกว่าปกติ รวมถึงการเพิ่มสัดส่วนในการรับซื้อไฟฟ้าจากพลังงานทดแทน เพราะภายหลังผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กที่ดำเนินธุรกิจด้วยถ่านหินและก๊าซธรรมชาติ ก็ได้เริ่มขยายธุรกิจผ่านการสร้างโรงไฟฟ้าด้วยพลังงานแสงอาทิตย์ อันส่งผลดีต่อภาพรวมของประเทศในการผลิตไฟฟ้าที่สะอาดขึ้น ในขณะที่ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กประเภทชีวมวลเกิดการปรับตัวที่แตกต่างจากโรงไฟฟ้าประเภทอื่น อันได้แก่ การอุดหนุนการรับซื้อใบอ้อยสดจากเกษตรกร เพื่อช่วยเหลือการลดก๊าซเรือนกระจกทางฝั่งเกษตรกรไม่ให้เกิดการเผาอ้อย ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาฝุ่นและมลพิษ อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการตั้งเป้าชี้ให้เห็นว่าแนวทางในการปรับตัวเริ่มเข้มข้นและจริงจังมากขึ้น สะท้อนได้จาก บางบริษัทมีการตั้งเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจกไว้ในแผนระยะสั้นและแผนระยะยาว รวมถึงเริ่มมีการทำโครงการนำร่องไปที่ละโรงไฟฟ้า และแสดงให้เห็นว่าสามารถลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ ดังตัวอย่างสัมภาษณ์ “เราได้ใบรับรองความเป็นกลางทางคาร์บอนแล้วกับทางอบก.ที่ผ่านมา เราเอาคาร์บอนเครดิตโรงไฟฟ้าอีกสาขาหนึ่งมาชดเชยด้วยและทำโปรเจกต์ด้วย” (บริษัท H, การสื่อสารส่วนบุคคล, 18 ตุลาคม 2566) ทั้งนี้เมื่อพิจารณาถึงแนวโน้มของการบรรลุเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจกให้เป็นศูนย์จะพบว่าอาจเป็นไปได้ค่อนข้างยาก เนื่องจากข้อจำกัดทางด้านทรัพยากร อันได้แก่ เทคโนโลยีงบประมาณ และบุคลากร ตลอดจนการได้รับการสนับสนุนด้านทรัพยากรจากทางหน่วยงานรัฐยังไม่เพียงพอต่อการพัฒนาเรื่องการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็ก

5.5.2 ประโยชน์ของการนำนโยบายลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมาปฏิบัติ

ในการดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกยังส่งผลกระทบในแง่บวกให้แก่ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กอยู่ ได้แก่ การเกิดภาพลักษณ์ที่ดีแก่องค์กร การมีช่องทางรายรับที่เพิ่มขึ้น โรงไฟฟ้าสามารถลดต้นทุนทรัพยากรในองค์กรได้ การใช้ประโยชน์จากตัวเลขก๊าซเรือนกระจกขององค์กรในการวางแผนกลยุทธ์องค์กร

(1) เกิดภาพลักษณ์ที่ดีแก่องค์กร การดำเนินการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และเปิดเผยข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจกขององค์กร เป็นการแสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญต่อสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน ส่งผลให้เกิดภาพลักษณ์ที่ดีต่อองค์กรและคนในองค์กร นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดการยอมรับและการมีชื่อเสียงจากสังคมมากขึ้น อันสะท้อนได้จากบทสัมภาษณ์ “เราทำโรงไฟฟ้าสะอาด คำนึงถึงความเป็นอยู่ของชาวบ้านรอบข้าง พัฒนาความเป็นอยู่ พัฒนาความเป็นอยู่คนในชุมชนยิ่งไง ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมด้วย เท่าที่รับรู้มาก็ยังไม่มี การร้องเรียนเข้ามาเลย” (บริษัท F, การสื่อสารส่วนบุคคล, 9 ตุลาคม 2566)

(2) การมีช่องทางรายรับที่เพิ่มขึ้น บทสัมภาษณ์ของผู้ผลิตโรงไฟฟ้าทำให้ผู้วิจัยพบว่าการดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกช่วยทำให้เกิดช่องทางหนึ่งที่ทำให้โรงไฟฟ้ามีรายได้เพิ่มขึ้น เมื่อเกิดช่องทางรายรับที่เพิ่มขึ้นจากการดำเนินการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่คุ้มค่าต่อการลงทุน ย่อมจูงใจให้ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กอยากดำเนินการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากขึ้นเพื่อนำคาร์บอนเครดิตเข้าไปขายในตลาด แล้วนำเงินที่ได้มามีส่วนในการพัฒนาภายในองค์กรต่อไป

(3) โรงไฟฟ้าสามารถลดต้นทุนทรัพยากรในองค์กรได้ ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กมีการดำเนินการบำรุงรักษาเครื่องมือ/เครื่องจักรอย่างสม่ำเสมอตามรอบการบำรุงรักษาที่วางแผนไว้ ส่งผลให้สามารถยืดอายุการใช้งานเครื่องจักรได้ และมีการปรับเปลี่ยนวิธีการในการบำรุงรักษาเครื่องจักรและอุปกรณ์ ส่งผลให้โรงไฟฟ้าสามารถลดต้นทุนทางทรัพยากร อย่างการจ้างแรงงาน และค่าวัสดุ อุปกรณ์ ไปจนถึงค่าน้ำมันได้ ดังตัวอย่างการสัมภาษณ์ “ปกติเราจะล้างแผงโซลาร์เซลล์ ด้วยแรงงาน เหมือนรถยนต์บรรทุกน้ำรถไถ แล้วก็จะให้คนยืนถือไม้ถู แต่เดี๋ยวนี้เราปรับมาเป็นหุ่นยนต์ เราดูแลแผงโซลาร์ได้ถี่ขึ้นกว่าเดิมด้วยซ้ำ” (บริษัท D, การสื่อสารส่วนบุคคล, 25 กันยายน 2566)

(4) การใช้ประโยชน์จากตัวเลขก๊าซเรือนกระจกขององค์กรในการวางแผนกลยุทธ์องค์กร เนื่องจากผู้ผลิตไฟฟ้ามีการเก็บข้อมูล CFO เช่น ข้อมูลการเผาไหม้ของเชื้อเพลิง และข้อมูลการใช้น้ำมันในการขนส่งเชื้อเพลิง เป็นต้น การเก็บข้อมูลเหล่านี้จะช่วยให้บริษัททราบถึงจุดยืนในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของบริษัทตนเองภายในประเทศ และภายในบริษัทตนเองว่าโรงไฟฟ้าแต่ละโรงในบริษัทปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นอย่างไร ยิ่งเก็บข้อมูล CFO ได้ละเอียดมากเท่าไร ทีมแผนและนโยบายของบริษัทแต่ละบริษัทสามารถนำตัวเลขเหล่านี้ไปกำหนดเป้าหมายในอนาคตได้ว่าควรใช้กลยุทธ์แบบใดในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

5.5.3 ผลกระทบในการนำนโยบายลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมาปฏิบัติ

ในการดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกยังส่งผลกระทบต่อผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็ก โดยสามารถสรุปเป็นประเด็นได้ 5 ประการ ได้แก่ การเกิดข้อจำกัดทางด้าน

เทคโนโลยี การขาดเงินทุนในการพัฒนา ภาระที่เพิ่มขึ้นของบุคลากร กระบวนการทำงานไม่ชัดเจน ไม่ได้รับคำตอบแทนที่เหมาะสมเมื่อลงทุน

(1) ถึงทางตันในการพัฒนาเทคโนโลยี เนื่องจากเทคโนโลยีในปัจจุบันเติบโตไม่ทันต่อความต้องการในการพัฒนาด้านการผลิตไฟฟ้าที่สามารถเพิ่มประสิทธิภาพและช่วยลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ เช่น เทคโนโลยี CCS (Carbon Capture and Storage) ซึ่งเป็นเทคโนโลยีดักจับและกักเก็บก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ อันอยู่ในช่วงของการวิจัยและพัฒนาหรือการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานนิวเคลียร์ ที่ไม่ได้รับการยอมรับในประเทศไทย เมื่อไม่มีเทคโนโลยีมารองรับที่เพียงพอ โรงไฟฟ้าย่อมไม่สามารถหาเทคโนโลยีใหม่ๆ มาช่วยเรื่อง การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้

(2) ขาดเงินทุนในการพัฒนา ในการปรับตัวเพื่อให้โรงไฟฟ้าสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจำเป็นต้องอาศัยเงินทุนในการพัฒนา ทั้งในแง่ของการศึกษาหาความรู้ และในแง่ของการลงทุนเพื่อต่อยอดในกระบวนการผลิต อันสะท้อนได้จากบทสัมภาษณ์ “เราใช้งบลงทุนเป็นพันล้านเพื่อเป็นของเล่นให้นักวิจัยในการทดสอบเทคโนโลยีระยะเวลาในการศึกษาเราทำโครงการนำร่องตรงนี้มา 3 ปีแล้ว ตอนนี้อย่างไม่ประสบความสำเร็จ” (บริษัท B, การสื่อสารส่วนบุคคล, 20 กันยายน 2566)

(3) เกิดภาระงานที่เพิ่มขึ้นของบุคลากร บุคลากรในบริษัทที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องทางด้านสิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ถูกมอบหมายภาระงานเยอะขึ้นเนื่องจากต้องดำเนินการเก็บข้อมูลด้านการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ถึงแม้ว่าผู้ปฏิบัติงานตามโรงไฟฟ้าไม่ได้มองว่าการเก็บข้อมูลเหล่านี้เป็นภาระเพิ่มเติม แต่บุคลากรผู้ที่ต้องรวบรวมข้อมูลเหล่านี้มาจัดทำรูปเล่มรายงานต้องทำงานเพิ่มขึ้นนอกเหนือจากภาระงานเดิมของตนเอง ประกอบกับบางบริษัทไม่ได้มีแผนของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเพิ่มขึ้น ส่งผลให้บุคลากรจะต้องมาบริหารจัดการภาระหน้าที่ของตนเองเสียใหม่ ดังตัวอย่าง “สมัยแรกๆ นื่องที่ทำงาน REC กลับตึกกันทั้งวันทั้งคืนแค่เรื่องของ REC อย่างเดียว ต้องทำความเข้าใจของ Standard เงื่อนไข ข้อกำหนดต่างๆ ช่วงนั้นวุ่นวายมาก” (บริษัท A, การสื่อสารส่วนบุคคล, 20 กันยายน 2566)

(4) กระบวนการทำงานไม่ชัดเจน ปัจจุบันกฎหมายและพระราชบัญญัติด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศยังไม่ถูกตราออกมาอย่างชัดเจน ส่งผลให้ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กเกิดความสับสนในการดำเนินงาน เพราะไม่แน่ใจว่าสุดท้ายแล้วจะต้องดำเนินการอย่างไร ประกอบกับการดำเนินการในปัจจุบันด้านการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอยู่ในรูปแบบของการขอความร่วมมือ ดังนั้น จึงทำให้ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนบางรายไม่ได้ดำเนินการตามมาตรการ เนื่องจากมองว่าไม่ได้เป็นข้อบังคับหรือกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติ

(5) ไม่ได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสมเมื่อลงทุน ในการดำเนินธุรกิจ ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กย่อมหวังที่จะแสวงหาผลกำไรจากการลงทุน อย่างไรก็ตาม ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กคาดหวังว่าในการดำเนินการลงทุนเข้าร่วมโครงการลดก๊าซเรือนกระจกภาคสมัครใจไปแล้วจะได้รับค่าตอบแทนที่คุ้มค่าเมื่อเทียบกับต้นทุนที่จ่ายไป เพื่อนำเงินเหล่านี้ไปต่อยอดในธุรกิจของบริษัทตนเอง แต่สุดท้ายกลับพบว่าในตลาดการซื้อขายคาร์บอนเครดิตในปัจจุบัน ยังไม่ได้รับความนิยมมากนัก บางบริษัทไม่สามารถขายคาร์บอนเครดิตได้เนื่องจากมองว่าจะเก็งกำไรเพื่อนำไปขายในอนาคต และมองว่าไม่คุ้มค่าที่จะขาย ประกอบกับเนื่องจากเป็นการซื้อขายกันภายในประเทศไทยเท่านั้น ไม่สามารถซื้อขายกับต่างประเทศได้ และหากต้องการดำเนินการเข้าร่วมโครงการอื่นกลับไม่สามารถนำโครงการเหล่านี้ไปดำเนินการได้

5.6 บทสรุป

ผลจากการศึกษาและอภิปรายจะเห็นได้ว่าผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กนำเอานโยบายลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกไปปฏิบัติอย่างไร การนำนโยบายลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกไปปฏิบัติอยู่ในช่วงระยะแรกถึงระยะปานกลางการเตรียมความพร้อมของผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็ก เนื่องจากบางโรงไฟฟ้าสามารถดำเนินการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้แล้ว ในขณะที่บางโรงไฟฟ้ายังอยู่ในขั้นตอนการศึกษาทำความเข้าใจในการนำนโยบายไปปรับใช้ ผู้ผลิตโรงไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กส่วนใหญ่เริ่มมีความพร้อมในการนำนโยบายไปปฏิบัติถึงแม้จะต้องแบกรับต้นทุนภาระทางการบริหารก็ตาม นอกจากนี้ ปัญหาของความชัดเจนของนโยบายที่ยังไม่มีพระราชบัญญัติหรือข้อกฎหมายที่ชัดเจน ส่งผลให้ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กยังต้องเกิดการปรับตัวเพิ่มขึ้นหลังจากการออกระเบียบข้อบังคับเหล่านี้ อีกทั้งปัจจุบันยังมีข้อจำกัดด้านทรัพยากร ทั้งด้านเทคโนโลยีที่เป็นส่วนสำคัญในการพัฒนาโครงการลดก๊าซเรือนกระจก ประกอบกับงบประมาณที่ต้องเพียงพอต่อการศึกษาและดำเนินการเรื่องเหล่านี้ รวมถึงผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้ความสามารถในการส่งต่อความรู้ให้ผู้อื่นเข้าใจ ส่งผลต่อขีดความสามารถของผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ด้วยเหตุนี้ นโยบายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจะประสบความสำเร็จได้จะต้องอาศัยการบูรณาการซึ่งกันและกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เพื่อให้นโยบายบรรลุเป้าหมายได้

6. ข้อเสนอแนะ

6.1 ข้อเสนอแนะสำหรับภาครัฐ

ภาครัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องต่อเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการจัดทำกฎหมายควรรีบออกพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเพื่อเป็นแนวทางให้แก่ผังภาคธุรกิจนำไปปฏิบัติในองค์กรของตนเอง โดยในพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศควรมีการระบุระเบียบข้อบังคับ นิยาม พร้อมบทลงโทษ ให้ชัดเจนว่าผู้ประกอบการแต่ละภาคส่วนควรเก็บข้อมูลด้านใดบ้าง เพราะข้อมูลด้านผู้ประกอบการยังไม่ได้มีข้อมูลเหล่านี้มาก่อน และเพื่อให้สามารถจัดเก็บข้อมูลด้านก๊าซเรือนกระจกไปในทิศทางเดียวกันและครบถ้วน เนื่องจากปัจจุบันยังขาดเงินทุนในการพัฒนาเทคโนโลยีอยู่ ดังนั้น ควรมีข้อมูลเนื้อหาด้านการจัดเก็บภาษีคาร์บอน โดยแจ้งรายละเอียดให้ชัดเจนเกี่ยวกับข้อตกลงในการเสียภาษีคาร์บอนและกำหนดเพดานภาษีให้เหมาะสม และนำเงินที่ได้จากภาษีคาร์บอนมาเป็นกองทุนในการพัฒนาเทคโนโลยีด้านการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศ

ภาครัฐควรยกระดับระบบการซื้อขายคาร์บอนเครดิตในโครงการ T-VER ให้มีความมาตรฐานสากลมากยิ่งขึ้น หรือสามารถเทียบเท่ามาตรฐานของประเทศไทยกับต่างประเทศได้ เพื่อในอนาคตผู้เข้าร่วมในประเทศไทยจะสามารถนำประโยชน์จากการคาร์บอนเครดิตตรงนี้ไปติดต่อกับผู้ผลิตต่างประเทศได้ ควรลดความซ้ำซ้อนของขั้นตอนในการยื่นเอกสาร และสร้างแรงจูงใจให้ผู้เล่นหน้าใหม่เข้ามาในตลาด เช่น การงดเว้นค่าธรรมเนียมในการสมัครสำหรับผู้ดำเนินการสมัครในครั้งแรก การให้ส่วนลดค่าทวนสอบหรือใบรับรองสำหรับผู้ดำเนินการโครงการลดก๊าซเรือนกระจกมากกว่า 3 โครงการขึ้นไป เป็นต้น

ภาครัฐควรทำสื่อประชาสัมพันธ์ที่น่าสนใจเพื่อให้ประชาชนเกิดความตระหนักรู้ด้านการลดก๊าซเรือนกระจกและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมากขึ้น และนำไปเผยแพร่ตามโซเชียลมีเดีย อย่าง TikTok, Facebook, Instagram เป็นต้น และจัดกิจกรรมให้ประชาชนหรือผู้ประกอบการที่มีส่วนเกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอย่างง่าย ตัวอย่างเช่น การจัดทำแอปพลิเคชันในการส่งเสริมกิจกรรมการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของภาคส่วนประชาชนและผู้ประกอบการ อย่าง การลดการใช้ไฟฟ้า การประหยัดน้ำ หรือการซื้อสินค้าและผลิตภัณฑ์ที่ใช้ฉลากคาร์บอนฟุตพริ้นท์ และทำระบบการสะสมปริมาณการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และทำคะแนนจากการลดก๊าซเรือนกระจกเหล่านี้ไปเป็นส่วนลดหย่อนในการซื้อสินค้าจากฉลากคาร์บอนฟุตพริ้นท์ หรือเป็นส่วนลดหย่อนภาษีสำหรับบุคคลหรือนิติบุคคล เป็นต้น

ควรเกิดการบูรณาการกันระหว่างทุกภาคส่วน ทั้งหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และประชาชน ในการหาวิธีการลดก๊าซเรือนกระจกให้ได้ตามเป้าหมายระดับประเทศ และควรมีการบูรณาการงานวิจัยและการพัฒนาทางเทคโนโลยีที่จะช่วยเรื่องของการลดก๊าซเรือนกระจกให้มากขึ้น มีการจัดทำวิจัยและโครงการนำร่องในการลดก๊าซเรือนกระจกในภาคพลังงานและภาคอื่นๆ โดยให้กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม เป็นผู้นำร่องในการดำเนินการประสานงานกับทุกภาคส่วน

ภาครัฐควรสรรหาบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การตรวจวัดทวนสอบข้อมูลก๊าซเรือนกระจก ตลอดจนผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจต่อโครงการด้านการลดก๊าซเรือนกระจกเพิ่มเติม และควรจัดตั้งศูนย์การอบรมด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศชั่วคราว หรือมีการเปิดคอร์สอบรมให้แก่ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน ในการเข้ารับการอบรมผ่านผู้เชี่ยวชาญเหล่านี้ และเพิ่มระยะเวลาในการอบรมเพื่อให้ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนสามารถใช้เวลาในการทำความเข้าใจเรื่องเหล่านี้ได้มากขึ้น

นอกจากนี้ ควรมีการจัดสรรงบประมาณเพื่อช่วยผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็ก ในการดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจก ทั้งในแง่ของการดำเนินโครงการลดก๊าซภาคสมัครใจ และการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตไฟฟ้า ซึ่งอาจเป็นไปได้ทั้งงบประมาณในการวิจัยและพัฒนา และเงินสนับสนุนเพื่อแบ่งเบาภาระต้นทุนที่ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนต้องแบกรับไว้

6.2 ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ

ในการเพิ่มคุณค่าของการศึกษาดังกล่าว ผู้วิจัยเล็งเห็นว่าควรจะมีการศึกษาโรงไฟฟ้าเอกชนขนาดใหญ่และขนาดเล็กมากเปรียบเทียบกับโรงไฟฟ้าขนาดเล็ก อันเป็นการช่วยเพิ่มคุณภาพของข้อมูลและเพิ่มความหลากหลายในการวิเคราะห์ อีกทั้งควรมีการศึกษาภายหลังจากการมีพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเกิดขึ้น ซึ่งอาจมีข้อบังคับกฎเกณฑ์ทางกฎหมายในการดำเนินการด้านการลดก๊าซเรือนกระจกเพิ่มเข้ามา เพื่อที่จะได้ศึกษาว่าวิธีการนำนโยบายลดก๊าซเรือนกระจกในภาคธุรกิจอย่างโรงไฟฟ้าเอกชนนำไปปฏิบัติเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร เกิดภาระทางการบริหารหรือไม่ และมีผลการดำเนินอย่างไร

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน กระทรวงพลังงาน. (2553). *คู่มือฝึกอบรมเทคโนโลยีพลังงานทดแทน โครงการพัฒนาบุคคลด้านพลังงานทดแทน*. สืบค้นเมื่อ 23 มีนาคม 2566, จาก <http://e-lib.dede.go.th/mmm-data/BibA11006.pdf>
- กองสื่อสารภายนอก ฝ่ายสื่อสารและประชาสัมพันธ์องค์การ. (2566ก). *กำลังผลิตโรงไฟฟ้าเอกชน*. สืบค้นเมื่อ 22 มีนาคม 2566, จาก <https://www.egat.co.th/home/statistics-all-3rdparty/>
- กองสื่อสารภายนอก ฝ่ายสื่อสารและประชาสัมพันธ์องค์การ. (2566ข). *เกี่ยวกับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย*. สืบค้นเมื่อ 22 มีนาคม 2566, จาก <https://www.egat.co.th/home/about-egat/>
- คณะกรรมการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์. (2562). *แผนยุทธศาสตร์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2557 – 2566 (ทบทวนครั้งที่ 5 พ.ศ. 2562)*. สืบค้นเมื่อ 23 มีนาคม 2566, จาก <http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER7/DRAWER028/GENERAL/DATA0001/00001326.PDF>
- คมสัน วงศ์แหลมมัจฉา (2565). *การนำมาตรการลดการใช้พลังงานในหน่วยงานภาครัฐไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาที่ทำการปกครองอำเภอ เมืองราชบุรี จังหวัดราชบุรี* (สารนิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2539). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ธีรชัย เกื้อเกตุ. (2560). ความตกลงปารีส: โครงสร้างใหม่ทางกฎหมายในการจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ. *วารสารรวมคำแห่งฉบับนิติศาสตร์*, 6(2), 29-52.
- นรินทร์ ตันไพบูลย์. (2564). *แนวโน้มธุรกิจ/อุตสาหกรรม ปี 2564-66 ธุรกิจผลิตไฟฟ้า*. สืบค้นเมื่อ 19 มีนาคม 2566, จาก https://www.krungsri.com/getmedia/a264cd0f-e2aa-4b0b-87d5-9092cba3aeff/IO_Power_Generation_210428_TH_EX.pdf.aspx
- ปวีตร เลิศธรรมเทวี, และอัจฉรา ชินนิยมพาณิชย์. (2560). *การส่งเสริมการใช้พลังงานในทางเลือกเพื่อทดแทนและพลังงานหมุนเวียน*. สืบค้นเมื่อ 15 มีนาคม 2566, จาก

- https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/ac/download/article/article_20190626100006.pdf
- ภาวิณี ช้วยประคอง. (2565). ได้อย่างก็ต้องเสียอย่าง: ภาระจากการเข้าถึงบริการในการลงทะเบียนโครงการเราชนะสำหรับประชาชนที่ไม่มีสมาร์ตโฟน. *วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น*, 7(1), 47-81.
- ศิริประภา คงทรัพย์. (2565). *COP26 คืออะไร*. สืบค้นเมื่อ 23 มีนาคม 2566, จาก <http://www.mnre.go.th/attachment/iu/download.php?WP=qUlcnKt4pQlgZKqCGWOghJstqTgcWat1pQEgZap1GQAgG2rDqYyc4Uux>
- ศุภชัย ยาวะประภาช. (2545). *นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สัญญา เคนาภูมิ, และบุรฉัตร จันทร์แดง. (2562). ตัวแบบทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ. *วารสารการบริหารการปกครองและนวัตกรรมท้องถิ่น*, 3(1), 95-115.
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2558). *แผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2558 – 2593*. สืบค้นเมื่อ 15 มีนาคม 2566, จาก <https://hub.mnre.go.th/th/knowledge/detail/63110>
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2560). *แผนที่นำทางการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2564 – 2573*. สืบค้นเมื่อ 17 มีนาคม 2566, จาก <https://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER38/DRAWER027/GENERAL/DATA0000/00000853.PDF>
- สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน. (2559ก). *ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน*. สืบค้นเมื่อ 17 มีนาคม 2566, จาก <https://www.eppo.go.th/index.php/th/electricity/private>
- สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน. (2559ข). *ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็ก (SPP)*. สืบค้นเมื่อ 17 มีนาคม 2566, จาก <https://www.eppo.go.th/index.php/th/electricity/private/spp>
- สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน. (2559ค). *ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กมาก (VSPP)*. สืบค้นเมื่อ 17 มีนาคม 2566, จาก <https://www.eppo.go.th/index.php/th/electricity/private/vspp>
- สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน. (2559ง). *ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดใหญ่ (IPP)*. สืบค้นเมื่อ 17 มีนาคม 2566, จาก <https://www.eppo.go.th/index.php/th/electricity/private/ipp>

ภาษาอังกฤษ

- Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning. (2022). *Thailand's Fourth Biennial Update Report: BUR4*. Retrieved March 4, 2023, from <https://eservice.dcce.go.th/e-book/128/index.html>
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration & Society*, 6(4), 445-488.

บทบาท ข้อจำกัด และปัญหาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดชายแดนภาคใต้

บุญญวันต์ จิตประคอง¹

วันที่รับบทความ: 10 พฤศจิกายน 2566

วันที่แก้ไขครั้งสุดท้าย: 18 มีนาคม 2567

วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 20 มีนาคม 2567

บทคัดย่อ

บทความวิจัยเรื่องนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาท ข้อจำกัด และปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่สถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพและเลือกพื้นที่ตัวอย่างเจาะจง คือ พื้นที่ที่มีความถี่สะสมของเหตุการณ์ความรุนแรงสูงสุดของ 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยใช้วิธีการเก็บข้อมูลใน 2 องค์ประกอบคือ ข้อมูลจากเอกสาร และข้อมูลจากการสัมภาษณ์ นำมาใช้วิเคราะห์เนื้อหาและอภิปรายในเชิงการตีความผ่านกรอบแนวการวิเคราะห์เรื่องการกระจายอำนาจ สถาบันนิยม และรัฐรวมศูนย์อำนาจแบบแยกส่วน ผลการศึกษา พบว่า 1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ที่ศึกษา มีบทบาทด้านการพัฒนาและสนับสนุนการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ ร่วมกับสถาบันเชิงเครือข่ายอื่นทั้งที่มีภารกิจด้านความมั่นคงโดยตรง และโดยอ้อม 2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดทางกฎหมาย งบประมาณ บุคลากร และการมีส่วนร่วมของประชาชน อันเป็นผลพวงมาจากการรวมศูนย์อำนาจของรัฐส่วนกลาง ที่นำไปสู่การลดทอนศักยภาพการทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คำสำคัญ สถานการณ์ความขัดแย้ง, ชายแดนภาคใต้, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

¹ อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ จังหวัดสงขลา 90000 อีเมล: punyawan.huso@gmail.com

Roles, Limitations, and Problems of Local Government Organizations in the Southern Border Provinces

Punyawan Jitprakong²

Received: 10 November 2023

Revised: 18 March 2024

Accepted: 20 March 2024

Abstract

This research aims to study the roles, limitations, and problems of local government organizations in the southern Border Provinces. A qualitative study method was used, and the areas were purposively selected based on the highest cumulative frequency of incidents of violence in the four southern border provinces. Two forms of data were collected, namely documentary data and interview data. Content analysis and hermeneutics were conducted through the analytical framework of decentralization, institutionalism, and fragmented centralization. The results of the study revealed that 1) local government organizations in the study areas have a role in developing and supporting conflict resolution in the southern border provinces jointly with other network-based institutions with direct or indirect security missions; 2) local government organizations have limitations in law, budget, personnel, and public participation as a result of the centralization of power at the central state, leading to their reduced working capacity to resolve conflicts in the southern border provinces.

Keywords Conflict Situation, Southern Border, Local Government Organization

² Lecturer in the Bachelor of Public Administration Program, Department of Public Administration, Faculty of Humanities and Social Sciences, Thaksin University, Songkhla 90000. E-mail: punyawan.huso@gmail.com

1. บทนำ

การศึกษาขอบเขตอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นรากฐานสำคัญที่ช่วยให้เราสามารถทำความเข้าใจความเป็นสถาบันทางการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มากขึ้น โดยเฉพาะการศึกษาบริบทเชิงอำนาจที่เป็นทางการตามที่กฎหมายกำหนด และอำนาจที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งอยู่นอกเหนือขอบเขตทางกฎหมายที่มีส่วนในการหล่อหลอมโครงสร้างทางอำนาจเชิงสถาบันที่มีลักษณะเฉพาะขึ้นมา (Polsby, 1980, p. 145) ปัจจัยดังกล่าวจำเป็นต่อการนำมาใช้ศึกษากระบวนการทางการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีความพิเศษซึ่งแตกต่างจากพื้นที่อื่น ทั้งในมิติเชิงชาติพันธุ์ สังคมวัฒนธรรม และความยาวนานของเหตุการณ์ความรุนแรงที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการปรับตัว หรือเปลี่ยนแปลง

สำหรับจังหวัดชายแดนภาคใต้ อันประกอบด้วยจังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา จังหวัดนราธิวาส และหมายรวมถึงสี่อำเภอของจังหวัดสงขลา (นาทวี จะนะ เทพา สะบ้าย้อย) ถือเป็นพื้นที่ที่มีความแตกต่างทางสภาพแวดล้อมเชิงภูมิศาสตร์ ความต้องการระดับปัจเจกบุคคล และรูปแบบอัตลักษณ์ทางสังคมวัฒนธรรมที่มีความเฉพาะตัวที่มีความแตกต่างจากท้องถิ่นในพื้นที่อื่น ประกอบกับการเป็นพื้นที่ความมั่นคงที่มีเหตุการณ์ความขัดแย้งและความรุนแรงที่ยาวนานกว่าสองทศวรรษ ดังประจักษ์ชัดจากจำนวนเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นระหว่างเดือนมกราคม พ.ศ. 2547 - เดือนตุลาคม พ.ศ. 2566 มีเหตุการณ์ความไม่สงบ 22,241 ครั้ง ผู้เสียชีวิต 7,532 คน และผู้บาดเจ็บ 14,014 คน (ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้, 2567) ซึ่งเงื่อนไขของความรุนแรงได้นำมาสู่การจัดตั้งเป็นกลุ่มจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อแก้ไขปัญหาและหาทางออกร่วมกัน

ฉะนั้น เงื่อนไขภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ท้องถิ่น และบริบทความเป็นพื้นที่ความมั่นคงที่สัมพันธ์กับเหตุการณ์ความรุนแรงในพื้นที่ดังกล่าวจึงเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ควรนำมาใช้ศึกษากระบวนการทางการเมืองเชิงสถาบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ซึ่งภายใต้บริบทดังกล่าวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการปรับตัวในการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาแก้ไขปัญหา และตอบสนองความต้องการที่หลากหลายของประชาชน โดยเฉพาะความหลากหลายทางชาติพันธุ์ที่ผูกติดสังคมวัฒนธรรมที่ต่างกันไป (Kerr, Aitken, & Grimes, 2004, pp. 4-6; Makinde, Hassan, & Taiwo, 2016, pp. 306-309) รวมถึงการปรับตัวให้สถาบันสามารถดำรงอยู่ได้ภายใต้เงื่อนไขของเหตุการณ์ความรุนแรง บริบทดังกล่าวทำให้สถาบันต้องมีการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับพื้นที่และเงื่อนไขของเวลา ซึ่งไม่มีรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในเชิงบรรทัดฐานใดที่สามารถอนุมานได้ว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นที่ดีที่สุด

(Mackenzie, 1975, p. 68) ในแง่นี้จึงไม่ได้มีสูตรสำเร็จตายตัว หากแต่ต้องอาศัยหลายองค์ประกอบที่มีภายในท้องถิ่นเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนเพื่อที่จะสถาปนาความเป็นสถาบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเข้าไปจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าให้เกิดขึ้นในท้องถิ่นได้อย่างชอบธรรม (Easton, 1965, p. 53) และตอบสนองความพึงพอใจของประชาชนในพื้นที่ให้ได้มากที่สุด

การตอบสนองดังกล่าวจึงต้องดำเนินการผ่านราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้พบว่า ประกอบด้วย 4 องค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 เทศบาลนคร 7 เทศบาลเมือง 50 เทศบาลตำบล และ 265 องค์การบริหารส่วนตำบล โดยแยกตามระดับจังหวัดดังตารางด้านล่างนี้

ตารางที่ 1 จำนวนเขตการปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

จังหวัดชายแดนภาคใต้	การปกครองส่วนท้องถิ่น				
	องค์การบริหารส่วนจังหวัด	เทศบาลนคร	เทศบาลเมือง	เทศบาลตำบล	องค์การบริหารส่วนตำบล
4 อำเภอสงขลา (นาทวี จาเนาะ เทพา สะบ้าย้อย)	1	-	-	9	35
ปัตตานี	1	-	2	15	96
ยะลา	1	1	2	13	45
นราธิวาส	1	-	3	13	72
รวม	4	1	7	50	265

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2565)

เมื่อพิจารณาบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ พบว่า นับตั้งแต่เกิดเหตุการณ์ความรุนแรงในพื้นที่ กระทรวงมหาดไทยได้เร่งดำเนินการปรับบทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้เข้ามามีบทบาทสนับสนุนนโยบายรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบ โดยเฉพาะบทบาทการสนับสนุนกิจการด้านความมั่นคง และรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านโครงสร้างพื้นฐาน และการพัฒนาพื้นที่เพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต ซึ่งเป็นภารกิจเพิ่มเติมที่อยู่นอกเหนือจากบทบาทนิติทางกฎหมายทั้งกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เอกฉัตร วิทยอภิบาลกุล, 2564, น. 444, 475-476)

ภารกิจในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หรือการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ภายใต้บทบัญญัติในกฎหมายท้องถิ่นดังกล่าว ได้ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีบทบาทสำคัญในหลากหลายรูปแบบ ได้แก่ การติดตั้งกล้องวงจรปิด การวางแผนและควบคุมการจราจรโดยการตั้งด่านตรวจค้น การเป็นหน่วยงานกลางด้านการกู้ชีพกู้ภัยเมื่อเกิดเหตุการณ์ในพื้นที่ เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแบกรับและเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในพื้นที่ ซึ่งกลายเป็นการผลักดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเข้าไปมีความสัมพันธ์ในการแก้ไขปัญหาเชิงพื้นที่ซึ่งเกิดขึ้นในท้องถิ่นโดยที่ไม่สามารถปฏิเสธได้ อันทำให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นสถาบันสำคัญที่มีศักยภาพในการขับเคลื่อนการพัฒนาและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง โดยทำหน้าที่เป็นสะพานเชื่อมเพื่อคลี่คลายสถานการณ์ และลดเงื่อนไขของความขัดแย้งในท้องถิ่น รวมทั้งสร้างบรรยากาศของความปรองดองและฟื้นฟูบรรยากาศให้ท้องถิ่นกลับมาเหมือนเดิม

อย่างไรก็ตาม การขับเคลื่อนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ผ่านมากลับเผชิญกับสภาพปัญหาต่างๆ โดยเฉพาะปัญหาเชิงโครงสร้างที่รัฐส่วนกลางได้ใช้เครื่องมือทางการปกครองในรูปแบบต่างๆ เพื่อกุมอำนาจในการควบคุมกำกับ กีดกัน หรือลดทอนศักยภาพในด้านต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเข้มข้น ส่งผลให้เกิดอุปสรรคในการทำงาน หรือไม่สามารถดำเนินงานได้เต็มศักยภาพด้วยเงื่อนไขที่เป็นข้อจำกัดทางกฎหมายเหล่านั้นที่เข้าไปจำกัดการกระทำของเครือข่ายเชิงสถาบันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การขาดปัจจัยสนับสนุนในการขับเคลื่อนการดำเนินงาน โดยเฉพาะงบประมาณและบุคลากร เป็นต้น องค์ประกอบตัวอย่างดังกล่าวจึงกลายเป็นกับดักสำคัญในการขับเคลื่อนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่สามารถผลักดันภารกิจให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของเครือข่ายเชิงสถาบันที่มีอยู่ได้เต็มศักยภาพเท่าที่ควรจะเป็น เหตุนี้จึงทำให้ผู้ศึกษาต้องการที่จะหาคำตอบว่า ภายใต้บริบทสถานการณ์ความขัดแย้งทั้งในมิติของเหตุการณ์ความไม่สงบ และในมิติที่เป็นปัญหา หรือข้อจำกัดที่มาจากรัฐดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้เข้าไปมีบทบาทอะไรบางอย่างที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาหรือคลี่คลายเหตุการณ์ความขัดแย้งในพื้นที่ และบทบาทเหล่านั้นได้ดำเนินการภายใต้ข้อจำกัดอะไรบางอย่าง มีปัญหาอะไรที่เป็นกับดักในการลดทอนศักยภาพการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

2. วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษาบทบาท ข้อจำกัด และปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่สถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้

3. สมมติฐานการวิจัย

แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีบทบาทค่อนข้างจำกัดในทางกฎหมายที่เป็นทางการ ซึ่งไม่ได้เปิดช่องทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงในภารกิจด้านความมั่นคงเพื่อแก้ไขปัญหาความรุนแรงจังหวัดชายแดนภาคใต้ หากแต่นิเวศวิทยาทางการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นสถาบันทางการเมืองหลักที่อยู่ใกล้ชิดกับพื้นที่ได้กลายเป็นเงื่อนไขที่ผลักดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเข้าไปมีบทบาทเกี่ยวข้องด้านใดด้านหนึ่งกับการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งเป็นบทบาทเพิ่มเติมที่อยู่นอกเหนือจากขอบเขตทางกฎหมายที่รัฐส่วนกลางเป็นผู้กำหนด

4. ขอบเขตและเป้าหมายในการวิจัย

ขอบเขตและกลุ่มเป้าหมายในการศึกษา ใช้วิธีเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) คือ บุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งข้าราชการการเมือง และข้าราชการประจำที่ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่ที่มีความถี่สะสมของเหตุการณ์ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้สูงสุดในรอบ 19 ปีที่ผ่านมา ประกอบด้วย อำเภอยะรัง จังหวัดปัตตานี อำเภอเมืองยะลา จังหวัดยะลา อำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส และอำเภอเทพา จังหวัดสงขลาเป็นเกณฑ์ในการเลือกพื้นที่ โดยกระจายตามจังหวัดในพื้นที่ชายแดนภาคใต้

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ได้ทราบบทบาท ข้อจำกัด และปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่สถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้

6. วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องเมื่อพิจารณาจากเป้าประสงค์ถึงการศึกษาของบทความชิ้นนี้ ที่มุ่งศึกษาบทบาท ปัญหา และอุปสรรคขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น จึงไม่สามารถหลีกเลี่ยงถึงการวิพากษ์โครงสร้างของระบบราชการ หรือรัฐ

ส่วนกลางที่ทำให้การกระจายอำนาจเกิดความล่าช้า เนื่องจากผูกติดอยู่กับการปกครองแบบรวมศูนย์กลางอำนาจ จากการทบทวนวรรณกรรมที่ผ่านมาโดยใช้ประเด็นหลักดังกล่าวในการสืบค้นไม่มีงานใดที่กล่าวถึงโดยตรง หากแต่ผู้ศึกษาต้องมาวิเคราะห์ต่อยอด โดยเฉพาะงานวิจัยปริญญาเอกของ หนาย เพิ่มพูล (2561) เรื่อง “การติดตามนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2555-2557” ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา ผลผลิต และผลลัพธ์ที่เกิดจากการขับเคลื่อนเชิงนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และมีการวิเคราะห์ปัญหา และอุปสรรคในการขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าว และอีกชิ้นที่คล้ายคลึงกันคือ งานของ พิชญเดช โอสมานนท์ (2555) เรื่อง “การเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้: ศึกษากรณีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้” ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาททางการเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบาย ผ่านมิติกระบวนการเข้าสู่ระบอบนโยบายและผลของนโยบายที่ออกมาเป็นผลที่เกิดจากเงื่อนไขทางการเมืองอย่างไร มีตัวแสดงอะไรที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบาย

แม้งานทั้งสองชิ้นนี้จะไม่ได้มุ่งวิพากษ์ถึงโครงสร้างของรัฐส่วนกลาง หรือการรวมศูนย์อำนาจของรัฐราชการโดยตรง แต่การประเมินผลผลิตและผลลัพธ์ของนโยบายจากรัฐส่วนกลางที่เกี่ยวข้องกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้สะท้อนให้เห็นถึงผลพวงของการเป็นรัฐรวมศูนย์กลางอำนาจที่กระทำผ่านกลไกเชิงนโยบายอย่างไม่สามารถปฏิเสธได้ ซึ่งมีประโยชน์ต่อผู้ศึกษาที่จะสามารถนำมาใช้วิเคราะห์ต่อว่า ภายใต้บริบทที่เข้าข่ายการรวมศูนย์กลางอำนาจ หรือการเป็นรัฐแยกส่วนที่กระทำผ่านเครื่องมือต่างๆ ของรัฐซึ่งในที่นี้คือกลไกเชิงนโยบาย ได้ส่งผลให้เกิดปัญหาและอุปสรรคเช่นไรต่อหน่วยงานอื่นในพื้นที่ ซึ่งในที่นี้คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยึดโยงกับกลไกการกระจายอำนาจในพื้นที่ งานทั้งสองชิ้นได้สะท้อนให้เห็นผลการศึกษาแล้วว่า โครงสร้างในลักษณะที่เข้าข่ายการรวมศูนย์อำนาจผ่านนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในงานของหนาย เพิ่มพูล (2561) หรือโครงสร้างของรัฐในลักษณะแยกส่วนผ่านศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ในงานของ พิชญเดช โอสมานนท์ (2555) เมื่อประเมินผลลัพธ์พบว่าเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณ โดยเฉพาะงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรด้านความมั่นคงที่มีแนวโน้มสูงขึ้น สิ่งเหล่านี้ได้แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างการจัดสรรทรัพยากรด้านความมั่นคง และการพัฒนาพื้นที่ที่ไม่มีความสมดุลกัน เพราะงบประมาณมุ่งไปที่การสนับสนุนภารกิจงานด้านความมั่นคงมากกว่างานด้านการพัฒนา ประกอบกับตัวแสดงที่อยู่เบื้องหลังเชิงโครงสร้างของรัฐรวมศูนย์ที่กระทำผ่านนโยบายในลักษณะดังกล่าวคือ กระทรวงมหาดไทยที่ได้แสดงจุดยืนหรือความต้องการที่เป็นสาร์ตทะผ่านกลไกเชิงนโยบายและกฎหมายที่นำมาใช้เพื่อต่อรองให้ทุกฝ่ายยอมรับ

ฉะนั้น จากผลการศึกษาของทนาย เพิ่มพูลที่ชี้ให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงของงบประมาณ ด้านความมั่นคงและยุทธโศปกรณ์ที่มีแนวโน้มสูงขึ้น และงานของพิชญเดช โอสธานนท์ที่ได้แสดงให้เห็นผู้ที่อยู่เบื้องหลังเชิงโครงสร้างการรวมศูนย์อำนาจผ่านกลไกเชิงนโยบายและกฎหมายคือ กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นคำตอบเดียวกับข้อค้นพบในงานของพัสดราภรณ์ เหลืองอิงคะสุต ที่ได้ศึกษา “ปัญหาการออกกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยเพื่อกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ที่พบว่ากลไกเชิงนโยบายและกฎหมายที่กระทรวงมหาดไทยได้ออกมานั้นล้วนมีเนื้อหาที่ขัดกับหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น อันเป็นหลักการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และมีเนื้อหาที่เกินความจำเป็น (พัสดราภรณ์ เหลืองอิงคะสุต, 2560) ลักษณะดังกล่าวยิ่งแสดงให้เห็นถึงความเข้มแข็งของการรวมศูนย์อำนาจของรัฐบาลไทย สิ่งเหล่านี้ได้กลายเป็นสาเหตุสำคัญที่นำมาสู่การลดทอนหรือภาวะถดถอยของประชาธิปไตยให้มีความอ่อนแอมากยิ่งขึ้น ไม่มีเอกภาพ หรือความสามารถที่จะกระทำการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ ส่งผลให้การพัฒนาชุมชนท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่อ่อนแอหลง เพราะงบประมาณด้านการพัฒนามีข้อจำกัด และที่สำคัญการขับเคลื่อนการดำเนินงานโดยใช้ทหารนำ โดยเฉพาะในพื้นที่ความมั่นคงยิ่งทำให้ถอยห่างออกจากแนวคิดการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ดังปรากฏผลการศึกษาของสัญญาชัย ศรีตระกูล เรื่อง “แนวคิดและข้อเสนอการเป็นจังหวัดจัดการตนเองของฝ่ายต่างๆ ในจังหวัดเชียงใหม่” ที่แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลที่มีทหารนำมักจะไม่มีนโยบายในการสนับสนุนแนวคิดการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นได้เข้ามามีบทบาทในการพัฒนาด้วยแนวทางของตนเอง (สัญญาชัย ศรีตระกูล, 2558) ซึ่งถือเป็นข้อจำกัดที่สำคัญ

นอกจากงานวิจัยที่สามารถนำไปใช้ต่อยอดเชิงวิพากษ์บริบทการรวมศูนย์อำนาจได้แล้ว นั้น ยังมีงานอีกกลุ่มหนึ่งคือ งานที่ว่าด้วยการศึกษาบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เชื่อมโยงกับการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พบว่าที่ผ่านมาไม่มากอาจเนื่องด้วยข้อจำกัดทางกฎหมายที่ไม่ได้ให้อำนาจท้องถิ่นเข้ามาเกี่ยวข้องกับภารกิจด้านนี้โดยตรง งานวิชาการจึงไม่ค่อยสนใจศึกษาประเด็นดังกล่าว แต่ก็มีงานจำนวนหนึ่งที่พยายามสะท้อนให้เห็นบทบาทระดับองค์การ และระดับตัวบุคคลที่มีส่วนในการเข้ามาแก้ไขสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้แม้จะไม่ใช่ว่าบทบาทหน้าที่หลักที่มีอำนาจก็ตาม ซึ่งในที่นี้จะยกงาน 2 ชิ้นหลัก คือ งานของ สุรวุฒน์ ช่อไม้ทอง (2563) เรื่อง “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกระบวนการสร้างสันติสุขชายแดนใต้” ซึ่งเป็นงานที่สะท้อน “บทบาทเชิงสถาบัน” ที่มีต่อการเสริมสร้างการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และงานของ เอกรินทร์ ต่วนศิริ (2561) เรื่อง “บทบาทนักการเมืองระดับท้องถิ่นในเขตพื้นที่ความรุนแรงของจังหวัดชายแดนภาคใต้” ซึ่งเป็นงานที่สะท้อน “บทบาทระดับตัวแสดง” ผ่านนักการเมืองท้องถิ่นที่มีส่วนช่วยเสริมสร้าง

บรรยากาศทางการเมืองท้องถิ่นที่ผูกติดกับความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงกับนิเวศวิทยาทางการเมืองในพื้นที่

งานของ สุรวุฒน์ ช่อไม้ทอง (2563) มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการดำเนินโครงการที่นำไปสู่การสร้างสันติสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งได้ข้อค้นพบว่า แม้บทบาทที่เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่ได้เกี่ยวข้องกับการกิจด้านนี้โดยตรง แต่ที่ผ่านมามีบางท้องถิ่นที่สามารถดำเนินการได้ โดยค้นพบว่ามีเงื่อนไขหลายประการที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาท ประกอบด้วย ความตั้งใจของผู้นำท้องถิ่น การมีเครือข่ายการทำงาน และการสร้างการมีส่วนร่วมกับประชาชนในการดำเนินกิจกรรม ซึ่งเป็นสามสิ่งที่ช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางท้องถิ่นมีศักยภาพมากพอที่จะเข้ามามีบทบาทในด้านนี้ แต่การที่ท้องถิ่นบางพื้นที่ไม่สามารถดำเนินการได้เป็นเพราะความไม่เข้าใจของผู้บริหารท้องถิ่น ความกลัวที่มีต่อหน่วยงานตรวจสอบภายนอก การขาดความรู้เชิงวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการเสริมสร้างสันติสุข และความหวาดระแวงต่อเจ้าหน้าที่รัฐส่วนกลาง ฉะนั้น คุณูปการของงานชิ้นนี้จึงแสดงให้เห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาท เพียงแต่ไม่มีอำนาจในการดำเนินการเต็มศักยภาพ จึงทำให้บางท้องถิ่นไม่กล้าที่จะดำเนินการเพราะกลัวการเพ่งเล็งของหน่วยงานตรวจสอบเมื่อทำงานที่ออกนอกกรอบบทบาทบัญญัติทางกฎหมาย และปัจจัยความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ได้มีความสนิทสนมหรือทำให้รู้สึกถึงความใกล้ชิดกันมากพอก็มีส่วนสำคัญที่ทำให้ภารกิจดังกล่าวไม่ประสบผลสำเร็จ เพราะยังคงมีความไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกัน งานชิ้นนี้จึงมีประโยชน์ต่อการนำมาใช้ต่อยอดในงานชิ้นนี้ ในเชิงของการวิเคราะห์บทบาท และปัญหาที่เกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ศึกษา

ในขณะที่งานวิจัยของ เอกรินทร์ ต่วนศิริ (2561) เรื่อง “บทบาทนักการเมืองระดับท้องถิ่นในเขตพื้นที่ความรุนแรงของจังหวัดชายแดนภาคใต้” (เอกรินทร์ ต่วนศิริ, 2561) เป็นงานที่จำกัดการศึกษาเพียงบทบาทเชิงพฤติกรรมในระดับบุคคลซึ่งเป็นตัวแสดงทางอำนาจในการเมืองท้องถิ่นเป็นหลัก ตั้งแต่บทบาทที่ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการเข้ามาเป็นนักการเมืองท้องถิ่นคือ การหาเสียงการเลือกตั้ง งานชิ้นนี้จึงเป็นงานที่เน้นการศึกษาเรื่องการเมืองว่าด้วยการเลือกตั้งท้องถิ่นเสียมากกว่า โดยไม่ได้ศึกษาถึงบทบาทในระดับองค์กรท้องถิ่นว่ามีส่วนเกี่ยวข้องในการแก้ปัญหาภายในพื้นที่ที่มากน้อยขนาดไหน อย่างไรก็ตาม งานชิ้นนี้มีแง่มุมที่เป็นประโยชน์ที่ทำให้ผู้วิจัยเข้าใจรูปแบบพฤติกรรมของนักการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่มากขึ้น โดยเฉพาะการใช้กลไกเชิงอัตลักษณ์สังคมวัฒนธรรมของคนในพื้นที่เข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการทางการเมือง ซึ่งเป็นแนวทางการสร้างสถาบันแบบใหม่ที่อาศัยรูปแบบความสัมพันธ์ที่มีลักษณะไม่เป็นทางการเข้ามา โดยเฉพาะบรรทัดฐานที่เป็นความเชื่อ อัตลักษณ์ระหว่างกลุ่ม

ที่สัมพันธ์กับประวัติศาสตร์ หรือภูมิศาสตร์ อันนำมาสู่การก่อเกิดบรรทัดฐานทางสังคมการเมืองท้องถิ่นที่มีเอกลักษณ์เฉพาะตัว ซึ่งสิ่งนี้ถูกนำมาใช้เป็นกลไกในการหล่อหลอมเชิงพฤติกรรมของนักการเมืองท้องถิ่นที่นำไปสู่การออกแบบสถาบันผ่านกลไกเชิงนโยบายที่ให้คุณค่ากับสิ่งที่มีอยู่ภายในท้องถิ่น เพื่อขับเคลื่อนและพัฒนาท้องถิ่นตามครรลองของสถาบันนิยมแบบใหม่ในพื้นที่

อย่างไรก็ตาม งานศึกษาบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เชื่อมโยงกับการแก้ไขปัญหา หากไม่พิจารณาเฉพาะพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้จะพบว่าม้งงานศึกษาอื่นที่แสดงให้เห็นถึงศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการศึกษาปัญหาความมั่นคงชายแดน ดังปรากฏจากงานของ ถาวร เมืองช้าง (2558) เรื่อง “ศักยภาพการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการปัญหาความมั่นคงชายแดนภายใต้ยุคความรูปแบบใหม่ระหว่างไทย-กัมพูชาในกระแสการก้าวสู่ประชาคมอาเซียน: กรณีศึกษาจังหวัดตราด” ซึ่งเป็นงานที่แสดงให้เห็นบทบาทสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภารกิจด้านความมั่นคง โดยเฉพาะภารกิจการแก้ปัญหาการค้ายาเสพติดชายแดน การบุกรุกและทำลายทรัพยากรทางธรรมชาติ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมเพื่อแก้ไขปัญหาเหล่านี้ได้เต็มศักยภาพเนื่องจากติดกัับดักเรื่องกฎหมายที่รัฐไม่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภารกิจด้านความมั่นคง ซึ่งเป็นปัญหาเดียวกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ไม่สามารถขับเคลื่อนภารกิจการแก้ปัญหาความขัดแย้งที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงได้เต็มศักยภาพเท่าที่ควรจะเป็น แต่งานชิ้นนี้ยืนยันให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพและมีความสามารถในการออกแบบแนวทางการแก้ไขปัญหาด้วยท้องถิ่น เช่นเดียวกับงานของ นักรบ เถียรอำ (2556) เรื่อง “บทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการความขัดแย้งชุมชนท้องถิ่น” โดยศึกษาวิธีการและรูปแบบการจัดการปัญหาความขัดแย้งของชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออก ประกอบด้วย จังหวัดระยอง จันทบุรี และตราด ที่ได้แสดงให้เห็นว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นต้องเริ่มแก้ไขด้วยท้องถิ่น โดยเฉพาะการเข้าไปมีบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะสถาบันตัวกลางที่สามารถใช้วิธีการที่หลากหลายในการรับมือกับสถานการณ์ต่างๆ และการออกแบบแนวทางการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งภายในชุมชนได้ ได้แก่ การไกล่เกลี่ย เจริญต่อรอง บทบาทผู้นำชุมชน อำนาจของเครือข่ายที่มีอยู่ในท้องถิ่น โครงสร้างชุมชน และเครือข่ายความสัมพันธ์ที่ผูกติดอยู่กับบรรทัดฐานทางสังคมท้องถิ่น ซึ่งกระบวนการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในลักษณะดังกล่าวจะทำให้คู่ขัดแย้งทั้งสองฝ่ายพึงพอใจ และสามารถประนีประนอมอยู่ร่วมกันได้ ซึ่งรูปแบบดังกล่าวสามารถนำมาใช้กับพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้เช่นเดียวกัน

ฉนั้น จากภาพรวมวรรณกรรมตัวอย่างข้างต้นจึงเป็นที่มาของบทความวิจัยชิ้นนี้ที่ต้องการประเมินให้เห็นบทบาท ข้อมำกัถ และปัญหำองคค์รปกครองส่วนท้งถึนในพื้นที่

สถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเลือกพื้นที่ที่มีความถี่สะสมของความรุนแรงสูงสุดของแต่ละจังหวัด และใช้ช่วงเวลาปัจจุบันในการศึกษา ซึ่งทำให้เห็นสถานะปัจจุบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้

7. วิธีการศึกษา

7.1 วิธีดำเนินการศึกษา

งานชิ้นนี้ศึกษาข้อมูลด้านการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการนำข้อมูลที่ได้จากการค้นคว้าวิจัย และการสัมภาษณ์เชิงลึกบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 12 คน (จังหวัดละ 3 คน) ประกอบด้วย ข้าราชการการเมือง (นายกฯ รองนายกฯ และประธานสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) และข้าราชการประจำ (ปลัด นักวิเคราะห์นโยบายและแผน นักบริหารงานทั่วไป) ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำการศึกษา จากนั้นนำข้อมูลที่ได้มาจัดทำอย่างเป็นระบบเพื่อนำไปใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ซึ่งการเก็บข้อมูลการวิจัยและวิเคราะห์ข้อมูลการวิจัยด้วยระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพเป็นประโยชน์สำคัญต่อการศึกษาข้อเท็จจริงในสถานการณ์ที่เป็นธรรมชาติ ดำเนินการวิจัยแบบเปิดกว้างผ่านการศึกษาการกระทำที่เกิดขึ้นด้วยการทำความเข้าใจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะเป็นองค์รวมผ่านการถ่ายทอดประสบการณ์ การกระทำ และความคิดเห็นของบุคคลที่มีรายละเอียดและลงลึก อันมีประโยชน์ต่อการทำความเข้าใจและการตีความสิ่งที่ศึกษามากกว่าการใช้วิธีการอื่นเมื่อเปรียบเทียบกับ การเก็บข้อมูลการวิจัยและการวิเคราะห์ข้อมูลการวิจัยด้วยระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณ

7.2 วิธีการเก็บข้อมูล

การเก็บข้อมูลจะแบ่งออกเป็น 2 ส่วนหลัก ประกอบด้วย ส่วนที่หนึ่งคือ การเก็บข้อมูลจากการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ประกอบด้วย ข้อมูลขั้นต้นแบบปฐมภูมิ (Primary Data) ได้แก่ การเก็บข้อมูลจากเอกสารทางประวัติศาสตร์ กฎหมาย ประกาศต่าง ๆ นโยบาย พระราชบัญญัติ กฎ และข้อบังคับต่างๆ และข้อมูลชั้นรองแบบทุติยภูมิ (Secondary Data) โดยใช้วิธีการนำเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมาศึกษาค้นคว้าประกอบการอธิบาย ได้แก่ รายงานการวิจัย หนังสือวิชาการ และบทความจากวารสารต่างๆ ซึ่งเป็นข้อมูลหลักฐานที่มีผู้รวบรวมไว้แล้ว และส่วนที่สอง คือการเก็บข้อมูลภาคสนาม (Field Research) โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) ซึ่งจะใช้คำถามปลายเปิด (Open Question) แบบสัมภาษณ์จะระบุแนวทางการสัมภาษณ์ (Interview Guide) หรือบรรจุคำถามหลักๆ ซึ่งเป็นหัวข้อสำคัญที่ต้องการรู้ ผ่านการนำคำถามไปใช้ซักถามเองตามความเหมาะสม การสัมภาษณ์ประเภทนี้จะใช้กับตัวแสดงที่มีลักษณะเฉพาะ ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีขนาดเล็ก คือ ผู้นำองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นทั้งประเภทข้าราชการการเมือง (นายกฯ รองนายกฯ และประธานสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) และข้าราชการประจำ (ปลัด นักวิเคราะห์นโยบายและแผน นักบริหารงานทั่วไป) ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำการศึกษา

7.3 การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพนั้นจะเริ่มต้นด้วยการนำข้อมูลที่ได้จากการค้นคว้าวิจัยมาจัดทำให้เป็นระบบและหาความหมาย แยกแยะองค์ประกอบ จัดจำแนกประเภทของกลุ่มข้อความ โดยใช้วิธีการจัดหมวดหมู่ของข้อมูล (Categorizing Data) และสรุปข้อมูลที่กระจัดกระจายหรือเป็นส่วนๆ ให้มีข้อสันนิษฐาน โดยผู้วิจัยจะกำหนดรหัสแบบกว้าง (Open Coding) ซึ่งเป็นการระบุแนวคิดและการค้นพบคุณสมบัติบางอย่างที่ได้จากการเก็บข้อมูล เช่น คำพูดของผู้เข้าร่วมการวิจัย ข้อความที่ได้จากหลักฐาน ฯลฯ โดยนำสิ่งที่ค้นพบหรือได้มากำหนดเป็นคุณสมบัติและจัดหมวดหมู่ การกระทำ ปฏิสัมพันธ์ และผลที่เกิดขึ้นผ่านการเชื่อมโยงกับปรากฏการณ์ที่ศึกษา ซึ่งทำให้เห็นความสัมพันธ์ของข้อมูล โดยใช้เครื่องมือทางทฤษฎีร่วมกับการวิเคราะห์เนื้อหา ผ่านกระบวนการตีความมาช่วยในการอธิบายและวิเคราะห์ปรากฏการณ์หรือสภาพปัญหา เรียบเรียงอธิบายผลการวิเคราะห์ด้วยการพรรณนา (Descriptive Analysis) เพื่อให้เห็นลักษณะและสภาพข้อเท็จจริงของปรากฏการณ์ที่ศึกษา โดยกระบวนการนี้จะเป็นการกระทำซ้ำกลับไปกลับมา (Iterative) ระหว่างการเก็บรวบรวมข้อมูลกับการวิเคราะห์

8. ผลการศึกษา

8.1 บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้

เมื่อพิจารณาถึงบทบาท (Role) ควบคู่ไปกับกรอบแนวการวิเคราะห์เรื่องกระจายอำนาจที่เป็นลักษณะของการมอบอำนาจ (Devolution) ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น คือ การที่รัฐส่วนกลางได้มอบอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ ดังปรากฏชัดในพระราชบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละระดับ ประกอบด้วย พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 หมวด 4 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มาตรา 45 (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2540) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ส่วนที่ 3 หน้าที่ของเทศบาล ประกอบด้วย อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล มาตรา 50-51 อำนาจหน้าที่ของเทศบาลเมือง มาตรา 53-54 และอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนคร มาตรา 56-57 (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2496) และสุดท้ายคือพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ส่วนที่ 3 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล มาตรา 67-

68 (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2537) ซึ่งจากข้อกำหนดในบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวเป็นการมอบอำนาจมาให้ท้องถิ่นดำเนินการจัดบริการสาธารณะ ซึ่งท้องถิ่นก็จำเป็นต้องมีบทบาทตามที่รัฐส่วนกลางกำหนดในการดำเนินการทั้งในเชิงของการตัดสินใจ การจัดทำแผน โครงการ หรือออกแบบกิจกรรมต่างๆ ที่สอดคล้องกับอำนาจที่รัฐส่วนกลางได้มอบให้ (Tansey, 2000) ซึ่งจะพบว่าอำนาจหน้าที่ส่วนใหญ่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบอำนาจจากรัฐส่วนกลางนั้นจะเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเป็นหลัก ได้แก่ การบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก การรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย การดูแลการจราจร การรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ การป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ การส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม การบำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งภารกิจเหล่านี้มุ่งเน้นด้านการพัฒนาโดยทั่วไป

หากแต่เมื่อพิจารณาบริบทเชิงพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีความขัดแย้งควบคู่ไปกับอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบจากรัฐส่วนกลางนั้น พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ได้เข้าไปมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนส่งเสริมการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วยเช่นกัน แม้ว่าบทบาทเหล่านั้นจะไม่ได้มีอำนาจหน้าที่โดยตรง ดังตารางที่ 2

**ตารางที่ 2 ตัวอย่างบทบาทด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย และการส่งเสริมศาสนา
วัฒนธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อการแก้ไขปัญหาจังหวัด
ชายแดนภาคใต้**

จังหวัด	ตัวอย่างบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	
	ด้านการป้องกันบรรเทาสาธารณภัย และด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย	ด้านการส่งเสริมศาสนาวัฒนธรรม ³
ปัตตานี ■ องค์การบริหารส่วนตำบลมะมาวี ■ องค์การบริหารส่วนตำบลยะรัง ■ เทศบาลเมืองปัตตานี	1) การสร้างเครือข่ายระหว่างหน่วยความมั่นคง 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายปกครอง ฝ่ายทหาร และฝ่ายตำรวจ ในการทำงานควบคุมกล้องวงจรปิด CCTV ผ่านการจัดตั้งศูนย์พิทักษ์ปัตตานี 2) การสร้างเครือข่ายความร่วมมือ (MOU) กับตำรวจในพื้นที่เพื่อวางแผนด้านการจราจร และการตั้งด่าน 3) การสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์เมื่อเกิดเหตุการณ์ความรุนแรงในพื้นที่ 4) การมีศูนย์กู้ชีพกู้ภัย	1) การใช้ผู้นำศาสนาเป็นกลไกกลางในการเข้าถึงประชาชนในท้องถิ่น 2) การส่งเสริมอาหารกลางวันให้กับเด็กในโรงเรียนตาดีกา 3) การเสริมสร้างกระบวนการขับเคลื่อนกำแพงตามหลักศาสนาอิสลาม 4) การส่งเสริมการเรียนการสอนอัลกุรอาน (ระบบกีรออาตี)
ยะลา ■ องค์การบริหารส่วนตำบลลิติก	1) การสร้างกองทุนช่วยเหลือผู้ประสบเหตุจากเหตุการณ์ความไม่สงบให้แก่มูลนิธิฮิลาอะห์หมัร (ปีละ 50,000 บาท)	1) การสร้างความสัมพันธ์ในการอยู่ร่วมกันของทุกกลุ่มศาสนาผ่านกลไกสร้างความสัมพันธ์ทางศาสนา Malayu day @yala ที่ครอบคลุมทุกกลุ่ม

³ ประเพณีวัฒนธรรมเฉพาะของพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เช่น งานเมาลิดสัมพันธ์ (เป็นกิจกรรมที่เชื่อมโยงกับศาสนาอิสลาม เนื่องจากเป็นวันคล้ายวันประสูติของศาสดามูฮัมหมัด กิจกรรมจึงมีลักษณะเป็นการรำลึกถึงคุณงามความดีและการเผยแพร่คำสอนของศาสนา), ประเพณีการกวนอาซูรอ หรือประเพณีทำบุญอาซูเราะ (เป็นประเพณีที่มีขึ้นในวันที่ 9-10 ของเดือนมุหรรรอม (เป็นเดือนที่ 1 ตามปฏิทินอิสลาม) เป็นกิจกรรมที่ทำการขึ้นที่มีสยิดเพื่อแสดงออกถึงความศรัทธาของมุสลิมที่มีต่อพระเจ้า ประเพณีนี้ได้ให้คุณค่าทางด้านการระลึกถึงคุณงามความดีของท่านนบี คุณค่าทางด้านความสามัคคี และคุณค่าทางด้านการรักษาประเพณีอันดีงามทางศาสนา), กิจกรรมในเทศกาลรอมฎอน (เป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นในเดือนที่ 9 ตามปฏิทินทางจันทรคติของอิสลาม เป็นช่วงเวลาที่มีมุสลิมทั่วโลกประมาณ 1,500 ล้านคนทั้งชายหญิงที่พ้นวัยแห่งความเป็นเด็กแล้วจะต้องปฏิบัติหน้าที่ทางศาสนาที่สำคัญคือ การถือศีลอด (ภาษาอาหรับเรียกว่า “อัสเซฮัม” หรือ “ศิยาม”) โดยมุ่งหลีกเลี่ยงหน้าที่ที่ถือเป็นบาปเพื่อแสดงความเคารพต่ออัลลอฮ์) (สะลือรี วาลี, มุหัมมัดซอและ แวะมะมะ, อะอ์ชะห์ สะอ์, และอิสมะแอ หะยีสสะและ, 2555, น. 4-45)

จังหวัด	ตัวอย่างบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	
	ด้านการป้องกันบรรเทาสาธารณภัย และด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย	ด้านการส่งเสริมศาสนาวัฒนธรรม ³
- เทศบาลเมืองสะเตงนอก - เทศบาลนครยะลา	2) การวางแผนเพื่อปิดกั้นเส้นทาง การจราจร และการตั้งด่านกับหน่วยงาน ความมั่นคง 3) การเป็นหน่วยประสานงานกลาง ระหว่างจังหวัดและประชาชนในการ เยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจาก เหตุการณ์ 4) การสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์เมื่อเกิด เหตุการณ์ความรุนแรงในพื้นที่ 5) การมีศูนย์กู้ชีพกู้ภัย 6) การออกระเบียบชุมชนสุกมปากัด เพื่อป้องกันปัญหาเสพติดในชุมชน	ประกอบด้วย กลุ่มมลายู (ท้องที่อยู่ใน ไทยและมาเลเซีย) กลุ่มมุสลิม กลุ่มไทย พุทธ กลุ่มเชื้อสายจีน 2) การสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนและ องค์กรในพื้นที่ในการจัดกิจกรรมใน เดือนรอมฎอน 3) การมุ่งเน้นพัฒนากลุ่มเยาวชนให้ เข้าใจความเป็นพุทธสังคมวัฒนธรรม 4) การสร้างความสัมพันธ์กับทุกกลุ่ม ศาสนาผ่านสภาคาแฟ
นราธิวาส - องค์การบริหารส่วนตำบลมะรือโบตก - องค์การบริหารส่วนตำบลบาโงสะโต - องค์การบริหารส่วนตำบลเฉลิม	1) การสนับสนุนงบประมาณเพื่อ ซ่อมแซมบ้านหรือที่อยู่อาศัยที่ได้รับ ผลกระทบจากเหตุการณ์ 2) การสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์เมื่อเกิด เหตุการณ์ความรุนแรงในพื้นที่ 3) การมีศูนย์กู้ชีพกู้ภัย	1) การสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนและ องค์กรในพื้นที่ในการจัดกิจกรรมใน เดือนรอมฎอน 2) การส่งเสริมการเรียนการสอน อัลกุรอาน (ระบบกัรออาตี)
สงขลา - องค์การบริหารส่วนตำบลท่าม่วง - เทศบาลตำบลเทพา	1) การสร้างเครือข่ายระหว่างหน่วย ความมั่นคง 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายปกครอง ฝ่ายทหาร และฝ่ายตำรวจ ในการ ทำงานควบคุมกล้องวงจรปิด CCTV ผ่านศูนย์ควบคุมระบบโทรทัศน์ วงจรปิด อบจ.สงขลา 2) การสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์เมื่อเกิด เหตุการณ์ความรุนแรงในพื้นที่ 3) การมีศูนย์กู้ชีพกู้ภัย 4) การออกระเบียบชุมชนสุกมปากัด เพื่อป้องกันปัญหาเสพติดในชุมชน	1) การสนับสนุนกิจกรรมทางศาสนา เช่น เมาลิดสัมพันธ์ และสืบสาน ประเพณีการกวนอาซุร 2) การส่งเสริมการเรียนการสอน อัลกุรอาน (ระบบกัรออาตี)

ที่มา: ตัวแทนผู้ให้ข้อมูลสัมภาษณ์, การสื่อสารสวนบุคคล, 2565

จากตารางข้างต้นเป็นเพียงตัวอย่างบทบาท หรืออำนาจหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ดำเนินการตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับการแก้ไขสถานการณ์ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้และภูมิภาคอื่นๆ นั้นพบว่าเป็นความแตกต่างในรายละเอียดของบทบาทอันเกิดขึ้นมาจากผลของความแตกต่างในธรรมชาติของความท้าทายและลักษณะเฉพาะของพื้นที่ที่มีความสัมพันธ์กับเงื่อนไขทางศาสนา ชาติพันธุ์ และความขัดแย้งในบริบทความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่นที่เป็นผลพวงมาจากพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ กระทั่งเกิดปะทุเป็นเหตุการณ์ความรุนแรงในแต่ละช่วงเวลา ฉะนั้น บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้จึงเป็นบทบาทที่กระทำผ่านภารกิจที่หลากหลายและค่อนข้างมาก ซึ่งหลายภารกิจทั้งที่กล่าวข้างต้นเพียงสองด้าน และที่ไม่ได้กล่าวถึงในด้านอื่นๆ พบว่า ส่วนหนึ่งมีความสัมพันธ์กับการแก้ไขหรือคลี่คลายสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้เป็นอย่างดี แม้จะไม่ใช่ตัวละครเอกในการขับเคลื่อนภารกิจด้านดังกล่าวก็ตาม ในที่นี้จะขอกล่าวถึงบทบาท 3 มิติ ประกอบด้วย บทบาทด้านการป้องกัน บทบาทด้านการตั้งรับเหตุการณ์ และบทบาทด้านการฟื้นฟู ดังนี้

8.1.1 บทบาทด้านการป้องกัน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีบทบาทด้านการป้องกันเหตุการณ์ความรุนแรงจังหวัดชายแดนภาคใต้ เห็นได้จากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละระดับมีมาตรการป้องกันการเกิดเหตุการณ์ หรือป้องกันผลกระทบที่อาจจะได้รับจากเหตุการณ์ความรุนแรงที่แตกต่างกัน เช่น การติดตั้งกล้องวงจรปิดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนสนับสนุนฝ่ายความมั่นคงในการใช้เป็นหลักฐานเพื่อเอาผิดต่อผู้กระทำความผิดเมื่อเกิดเหตุการณ์ความรุนแรง หรือสงสัยว่าจะกระทำความผิด โดยการทำงานจะมีลักษณะเป็นคณะกรรมการทำงานดูแลศูนย์กล้อง CCTV ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทหาร และตำรวจในแต่ละจังหวัด ซึ่งได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการติดตามความเคลื่อนไหว ควบคุม เผื่อระวังภัยจากเหตุการณ์ความรุนแรงในบริเวณจุดต่างๆ ที่เป็นแหล่งชุมนุมกลุ่มเสี่ยง ย่านธุรกิจการค้า ธนาคาร ร้านทอง ตลาด สถานที่ราชการ จุดแยกสำคัญต่างๆ ทางเข้าออกเมือง ซึ่งเทคโนโลยีดังกล่าวช่วยในการตรวจจับภาพเหตุการณ์ผู้ต้องสงสัยคดีอาญากรรม และคดีความมั่นคง ส่งผลให้เจ้าหน้าที่สามารถป้องกันและรู้ตัวผู้ก่อเหตุ นำไปสู่การออกหมายจับและติดตามจับกุมคนร้ายได้หลายคดี นอกจากนี้ ยังเข้าไปมีบทบาทในการควบคุม หรือวางแผนตั้งจุดสกัดเส้นทางจราจร หรือมาตรการรักษาความปลอดภัยในรูปแบบต่างๆ บนท้องถนนร่วมกับหน่วยงานความมั่นคงในพื้นที่ การติดตั้งไฟฟ้าแสงสว่างให้ครอบคลุมได้มากที่สุดเพื่อลดความเสี่ยงมิให้กลุ่มผู้ก่อเหตุสามารถใช้เส้นทางจราจรเข้ามาเพื่อก่อเหตุความรุนแรง ประกอบกับปัจจุบันปัญหา

ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้มีพลวัตที่สัมพันธ์กับปัญหายาเสพติดอย่างแยกไม่ออก และกลุ่มนี้มักถูกนำไปใช้เป็นเครื่องมือว่าจ้างในการสร้างสถานการณ์ในพื้นที่ เพียงเพราะต้องการใช้เงินเพื่อสนองความต้องการยาเสพติด และยังชีพ (ตัวแทนผู้ให้ข้อมูลจังหวัดนราธิวาส, การสื่อสารส่วนบุคคล, 14 พฤษภาคม 2565) ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนในการริเริ่มออกแบบมาตรการป้องกันการเข้าสู่กระบวนการค้ายาเสพติด เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ร่วมกันสร้างระเบียบของชุมชน คือ กฎระเบียบยาเสพติดชุมชน (สุกปากัด) ซึ่งเป็นมาตรการในการออกกฎระเบียบของท้องถิ่นเพื่อควบคุมผู้ที่หลงผิดผ่านการกำหนดบทลงโทษที่เชื่อมโยงกับหลักศาสนาอิสลาม โดยกฎระเบียบดังกล่าวได้มีการลงนามระหว่างผู้นำหลายกลุ่มในท้องถิ่น ประกอบด้วย นายอำเภอ ผู้ใหญ่บ้าน อีหม่ามประจำมัสยิด สมาชิก อบ.ต. และปราชญ์ชาวบ้าน ซึ่งลักษณะดังกล่าวเป็นกลไกในการป้องกันต้นตอของปัญหาเหตุการณ์ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในปัจจุบันที่เป็นการออกแบบร่วมกันของเครือข่ายผู้นำในท้องถิ่นทุกกลุ่ม

อย่างไรก็ตาม ยังมีอีกหลายบทบาทที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้าเกี่ยวข้องกับการป้องกันปัญหาเหตุการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ เช่น บทบาทการส่งเสริมสนับสนุนการเพื่อสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผ่านกิจกรรมกีฬาสัมพันธ์ การส่งเสริมความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับหลักศาสนาผ่านการส่งเสริมการเรียนการสอนอัลกุรอาน (ระบบกีรออาตี) การทำให้กลุ่มมุสลิมหรือกลุ่มมลายูในพื้นที่รู้สึกถึงการมีคุณค่าในตัวตน การสนับสนุนกิจกรรมทางศาสนา เช่น เมลิตสัมพันธ์ การสืบสานประเพณีการกวนอาซุรอ กิจกรรมในเทศกาลรอมฎอน เป็นต้น (ปลัดตำบลองค์การบริหารส่วนตำบลเมะมาวี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 18 มีนาคม 2565) ซึ่งสิ่งเหล่านี้ทำให้ประชาชนในพื้นที่ที่เคร่งครัดทางศาสนารู้สึกถึงการไม่ถูกคุกคาม หรือถูกตัดทอนอัตลักษณ์ทางสังคมวัฒนธรรมที่เป็นปัจจัยสำคัญในการดำเนินชีวิตซึ่งมีส่วนในการสร้างสันติภาพให้เกิดขึ้นในพื้นที่ได้

8.1.2 บทบาทด้านการตั้งรับเหตุการณ์

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการตั้งรับเหตุการณ์ ดังเห็นได้จากการมีบทบาทด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และบทบาทด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย ซึ่งในส่วนนี้ได้เข้าไปมีความสัมพันธ์กับทั้งหน่วยงานความมั่นคง หน่วยงานสาธารณสุข และหน่วยงานมูลนิธิอิสลามะห์มร์ในพื้นที่ กล่าวคือ เมื่อเกิดเหตุการณ์ใดๆ ก็ตามในพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นฝ่ายสนับสนุนงบประมาณ ไม่ว่าจะเป็นการตั้งกองทุนให้กับมูลนิธิอิสลามะห์มร์เป็นประจำทุกปี (ปลัดตำบลองค์การบริหารส่วนตำบลบันนังสตา จังหวัดยะลา, การสื่อสารส่วนบุคคล, 11 กรกฎาคม 2565) การสนับสนุนเครื่องมือ วัสดุอุปกรณ์ รถประเภทต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นรถกู้ชีพกู้ภัย รถดับเพลิงกรณีเกิดเหตุลอบวางเพลิง หรือคาร์บอมบ์ ปลัดเทศบาลนครยะลา, การสื่อสารส่วนบุคคล, 20 กันยายน 2565) โดยสิ่งสนับสนุนดังกล่าว

ถูกนำไปใช้เพื่อคลี่คลายสถานการณ์ ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีสมาชิกอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อป.พร.) ซึ่งเป็นหน่วยกำลังเสริมที่เข้ามาสนับสนุนการกิจด้านความมั่นคง หรือการคลี่คลายสถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่ เช่น เข้าไปสอดส่องดูแลในตลาดนัด การทำกิจกรรมต่างๆ การดูแลรักษาความปลอดภัย การจัดเวร การจัดการจราจร หรือเวลาเกิดเหตุการณ์ความรุนแรง กลุ่มนี้จะเข้าไปทำงานร่วมกับทหารตำรวจเพื่อช่วยเหลือเท่าที่จะช่วยได้ (นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ องค์กรบริหารส่วนตำบลยะรัง จังหวัดปัตตานี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 18 มีนาคม 2564)

8.1.3 บทบาทด้านการฟื้นฟู

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการฟื้นฟูที่ค่อนข้างมาก โดยเฉพาะการเข้าไปให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ หรือญาติของผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความรุนแรงทั้งทางตรงและทางอ้อม (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลนาเกตุ จังหวัดปัตตานี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 14 พฤษภาคม 2565) ดังเห็นได้จากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการสนับสนุนงบประมาณเพื่อการซ่อมแซมที่พักอาศัยกรณีได้รับความเสียหายซึ่งเป็นผลกระทบจากเหตุการณ์ความรุนแรงโดยตรง (ปลัดเทศบาลนครยะลา, การสื่อสารส่วนบุคคล, 20 กันยายน 2565) การฟื้นฟูผู้ประสบเหตุ และผู้พิการติดเตียงในการเยียวยารักษาพยาบาล และสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นสำหรับการดูแลผู้ป่วยหรือผู้ได้รับบาดเจ็บ (ผู้อำนวยการกองสาธารณสุข องค์กรบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 12 พฤษภาคม 2564) การเป็นตัวกลางในการประสานงานเรื่องเงินเยียวยากับทางจังหวัดและอำเภอ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเข้าไปรับช่วงต่อในการสร้างงานให้กับกลุ่มดังกล่าว โดยให้งานทำมีอัตราจ้าง 4,500 บาทต่อเดือน (ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลลิเล จังหวัดยะลา, การสื่อสารส่วนบุคคล, 10 พฤศจิกายน 2565) การพัฒนาอาชีพให้แก่กลุ่มผู้ได้รับผลกระทบผ่านการจัดตั้งชมรมผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ การดูแลเยียวยาญาติผู้สูญเสีย การสนับสนุนทุนการศึกษา อาหาร และเงินใช้จ่ายให้แก่บุตรของผู้สูญเสีย (ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลนาเกตุ จังหวัดปัตตานี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 13 พฤษภาคม 2565) เป็นต้น

จากภาพรวมทั้ง 3 ด้านที่ผู้วิจัยกล่าวข้างต้น จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาท เนื่องจากการเข้าไปมีความสัมพันธ์กับภารกิจด้านการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างชนิดที่ไม่สามารถปฏิเสธได้ อันประกอบด้วยภารกิจด้านการบรรเทาสาธารณภัย และการดูแลความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมด้านสังคมวัฒนธรรมที่ผูกติดกับหลักศาสนา ซึ่งมีการเชื่อมโยงกับบริบทเหตุการณ์ความรุนแรงจังหวัดชายแดนภาคใต้ และวิถีชีวิตประจำวันของผู้ติดกับอัตลักษณ์ทางสังคมวัฒนธรรมที่เชื่อมโยงกับศาสนาด้วยเสมอ กรณีนี้ทำให้น่าจะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เป็นสถาบันนิยมใหม่ (New Institution) (Lowndes, Marsh, &

Stoker, 2010) ที่ให้ความสนใจกับรูปแบบความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการนั้นคือ บรรทัดฐานของท้องถิ่นที่ผูกติดอยู่กับความเชื่อทางศาสนาจนก่อร่างอัตลักษณ์บางอย่างร่วมกันกับมิติตั้งกล่าว

อย่างไรก็ตาม แม้ภารกิจด้านความมั่นคงจะไม่ใช่อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายที่มอบอำนาจให้ท้องถิ่นกระทำโดยตรง แต่ด้วยเงื่อนไขของพื้นที่ที่โอบล้อมไปด้วยสถานการณ์ความขัดแย้งไม่ว่าจะเป็นกลุ่มไหนที่เป็นผู้ก่อเหตุก็ตาม การเป็นพื้นที่ความมั่นคงดังกล่าวย่อมหนีไม่พ้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นสถาบันที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ต้องเข้าไปมีบทบาทร่วมด้วยเสมอแม้จะไม่ได้มีอำนาจทางการก็ตาม สิ่งเหล่านี้เป็นการสะท้อนให้เห็นบริบทการรวมศูนย์กลางอำนาจที่มากจนเกินไป กระทั่งไปกดทับพลังอำนาจของท้องถิ่นให้เกิดความอ่อนแอ (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2547, น. 8) และแม้รัฐส่วนกลางจะตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ขึ้นมาดูแลภารกิจด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยตรง ซึ่งดูเหมือนจะกระจายอำนาจ เนื่องจากรัฐส่วนกลางได้มีการแบ่งอำนาจมายัง ศอ.บต. หากแต่ในความเป็นจริงกลับพบว่าอำนาจการตัดสินใจและกำหนดนโยบายขั้นสุดท้ายยังคงอยู่กับส่วนกลาง (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, ชัยณรงค์ เครือนวน, และจิตรา สมบัติรัตนานันท์, 2561, น. 14) เนื่องจากปัจจุบัน ศอ.บต. อยู่ภายใต้การควบคุมของ กอ.รมน. ภาค 4 สิ่งนี้ได้แสดงให้เห็นถึงการแทรกแซงของทหารในฐานะตัวแสดงที่มีอำนาจและมีความสัมพันธ์ที่แนบแน่นกับรัฐส่วนกลาง จึงยังเป็นการทำให้รัฐส่วนกลางยังมีอำนาจมากขึ้น และสามารถขยายอาณาจักรของตนด้วยการของบประมาณได้มากขึ้นด้วยเช่นกัน (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2543, น. 17-44)

ลักษณะดังกล่าวได้แสดงให้เห็นว่า การเข้ามาของ ศอ.บต. เป็นเพียงกลไกในการรวมศูนย์อำนาจแบบแยกส่วน (Fragmented Centralization) ซึ่งเป็นผลพวงที่เกิดขึ้นมาจากการรวมศูนย์อำนาจที่มีลักษณะเป็นการรวมศูนย์อำนาจที่มากจนเกินไป (An Over-Centralized State) ที่รัฐบาลกลางได้เข้าไปยึดกุมอำนาจการปกครอง มีการแต่งตั้งข้าราชการไปบริหารในระดับจังหวัด อำเภอ และควบคุมตัวแทนข้าราชการที่อยู่ตามพื้นที่นอกศูนย์กลาง รวมถึงการควบคุมกำกับการให้บริการสาธารณะทุกประเภทที่อยู่ในพื้นที่นอกศูนย์กลางเช่นกัน (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2547, น. 8-9) ลักษณะดังกล่าวส่งผลให้เกิดการขยายตัวของรัฐส่วนกลางไปยังพื้นที่นอกศูนย์กลางกระทั่งเกิดเป็นรูปแบบรัฐรวมศูนย์อำนาจแบบแยกส่วนขึ้นมา รูปแบบดังกล่าวถือเป็นกลไกในการเข้าไปแทรกแซงการบริหารจัดการท้องถิ่นของหน่วยงานความมั่นคง ตั้งแต่การเข้าไปควบคุม และบริหารจัดการท้องถิ่นโดยข้าราชการประจำที่ถูกแต่งตั้ง ส่งผลให้กระบวนการประชาธิปไตยในท้องถิ่นหยุดชะงักลง (พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์, 2561) เพราะโครงสร้างภายในองค์กรยังคงเชื่อมโยงกับรัฐส่วนกลางผ่านทหาร ไม่จะเป็นการกำหนดเป้าหมายนโยบาย หรืองบประมาณล้วนถูกกำหนดขึ้นจากส่วนกลาง ผ่านผู้นำที่แต่งตั้งให้เข้ามาทำงาน

ในพื้นที่ การแยกส่วนจึงเป็นการเชื่อมต่อระหว่างผลประโยชน์ซึ่งกันและกันระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาคผ่าน ศอ.บต. ฉะนั้น บริบทดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นถึงรากฐานของปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจที่รัฐไทยยังคงไม่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นเข้ามาดูแลพื้นที่ของตนเอง และแม้ภารกิจด้านความมั่นคงอาจจะไม่ใช่อำนาจหน้าที่โดยตรงก็ตาม แต่เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันทางการเมืองที่อยู่ใกล้ชิดกับท้องถิ่นหรือประชาชนในพื้นที่มากที่สุดท่ามกลางสถานการณ์ความขัดแย้งในพื้นที่ จึงหนีไม่พ้นที่จะต้องเข้าไปให้การช่วยเหลือหรือมีบทบาทส่วนใดส่วนหนึ่งโดยที่ไม่สามารถปฏิเสธได้ การกระจายอำนาจลงมาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้จึงเป็นยาหม้อใหญ่ที่สามารถดับไฟได้

8.2 ข้อจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้

จากการศึกษาพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดหลายประการ แต่จะขอกล่าวถึง 4 ประการด้วยกัน ประกอบด้วย

8.2.1 ข้อจำกัดทางกฎหมาย ที่จำกัดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากจนเกินไป ดังปรากฏในข้อบัญญัติของพระราชบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละระดับที่มีการระบุชัดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำอะไรได้บ้าง ประกอบด้วย หมวด 4 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มาตรา 45 (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2540) ส่วนที่ 3 หน้าที่ของเทศบาล อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล มาตรา 50-51 อำนาจหน้าที่ของเทศบาลเมือง มาตรา 53-54 และอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนคร มาตรา 56-57 (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2496) และสุดท้ายคือ ส่วนที่ 3 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล มาตรา 67-68 (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2537) ซึ่งนอกจากอำนาจตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอำนาจเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2542) สิ่งเหล่านี้ได้แสดงให้เห็นชัดว่ารัฐไทยได้สร้างเงื่อนไขการทำงานที่ต้องยึดถือปฏิบัติตามส่วนราชการ ซึ่งปัญหาไม่ได้อยู่ที่การไม่มีกฎหมายให้อำนาจ แต่อยู่ที่การตีความและระเบียบร้อยรัดที่ออกโดยหน่วยกำกับดูแลที่พยายามลดทอนอำนาจท้องถิ่น กระทั่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตกอยู่ในสภาพของการถูกควบคุมกำกับความเป็นไปของท้องถิ่นมากจนเกินไป ซึ่งส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถที่จะทำอะไรเกินเลยนอกกรอบตามที่กฎหมายกำหนดได้เลย เงื่อนไขข้อจำกัดดังกล่าวกลายเป็นสิ่งที่ขัดหรือสวนทางกับการรับรองในความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามบทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2560 มาตรา 250

วรรค 5 (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, 2560, น. 74-75) มีหน้าที่กำหนดบทบาทวิถีทางกฎหมายของรัฐส่วนกลางยังอยู่บนพื้นฐานของการไม่รู้หรือไม่เข้าใจสภาพของปัญหาจริงที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น ส่งผลให้เกิดความล่าช้า โดยเฉพาะเมื่อเกิดเหตุการณ์ความรุนแรง หรือผลกระทบใดๆ ก็ตาม แทนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นด่านแรกที่เข้าไปให้การช่วยเหลือ หรือคลี่คลาย แต่กลับไม่สามารถดำเนินการได้ เพราะข้ออ้างที่ว่า “ไม่มีอำนาจหน้าที่” เหล่านี้ส่งผลให้เกิดความล่าช้า และความไม่เข้าใจต่อปัญหา เพื่อหาทางแก้ไขให้ตรงจุดเท่ากับสถาบัน หรือคนที่อยู่ในท้องถิ่นจริงๆ นับเป็นการลดทอนศักยภาพ และยังทำให้ท้องถิ่นมีความอ่อนแอ

8.2.2 ข้อจำกัดด้านงบประมาณ จากการสัมภาษณ์ผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า งบประมาณที่ได้รับจัดสรรจากภาครัฐในปัจจุบัน ส่วนใหญ่ทุ่มไปกับรายจ่ายประจำ ซึ่งไม่สามารถแตะต้องได้ ส่งผลให้งบประมาณที่เหลือด้านการพัฒนา และยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นมีจำกัด สิ่งนี้เป็นเหตุผลที่ทำให้งบประมาณไม่สามารถดึงมาใช้เพื่อการพัฒนาและดูแลคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้นได้ ประกอบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางพื้นที่หากมีผู้นำที่ไม่ยึดหลักธรรมาภิบาล หรือยึดหลักการเป็นนักพัฒนาที่มีจิตสำนึกสาธารณะที่มากพอ งบประมาณส่วนใหญ่มักจะหมดไปกับงานด้านโครงสร้างพื้นฐาน เช่น สร้างถนน สร้างอาคาร ฯลฯ ซึ่งเป็นโครงการที่ง่ายมาซึ่งส่วนแบ่งตั้งแต่กระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง การประมูล หรือขั้นตอนอะไรก็ตามมักมีการคอร์รัปชันแอบแฝงเสมอ ทั้งในมิติที่เป็นความต้องการเพื่อถอนทุนคืนของผู้นำท้องถิ่นที่ได้ใช้งบประมาณจำนวนมหาศาลไปกับการซื้อเสียงการเลือกตั้งในท้องถิ่น และการฮั้วกับเครือข่ายนายทุนในพื้นที่โดยมีผลประโยชน์ต่างตอบแทนผ่านการรับเหมาก่อสร้างที่มีเรื่องงบประมาณในการกินส่วนต่างเข้าไปเกี่ยวข้อง ทั้งหมดที่กล่าวจึงเป็นตัวการที่ทำให้งบประมาณด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ หรือการพัฒนาคุณภาพด้านการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่ไร้ประสิทธิภาพไป (ตัวแทนของผู้ให้ข้อมูล, การสื่อสารส่วนบุคคล, 2565)

8.2.3 ข้อจำกัดด้านบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจากการเก็บข้อมูลพบว่า ผู้นำท้องถิ่นส่วนใหญ่ถ้าเป็นข้าราชการการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับชนบทมักมีข้อจำกัดเรื่องการศึกษาของผู้นำท้องถิ่นที่อยู่ในระดับต่ำไม่มีความรู้ความสามารถ หรือศักยภาพที่สามารถบริหารจัดการภายในชุมชนท้องถิ่นร่วมกับผู้ได้บังคับบัญชาที่มีระดับการศึกษาสูงกว่า ส่งผลให้ไม่สามารถทำงานไปด้วยกันได้ หรือมีความขัดแย้งภายในเกิดขึ้น ประกอบกับ สัดส่วนอัตราว่างของบุคลากรมีค่อนข้างมาก เพราะด้วยบริบทการผูกขาดการจัดสรรจากส่วนกลางมักนำมาสู่การได้มาซึ่งบุคลากรที่มีภูมิภานอกพื้นที่เข้ามาทำงาน ซึ่งคน

กลุ่มเหล่านี้เข้ามาเพื่อบรรจุหรือรับตำแหน่ง และมักจะโยกย้ายเมื่อถึงเวลาครบกำหนดตามเงื่อนไขกฎเกณฑ์ทางราชการ ประกอบกับข้อจำกัดเชิงพื้นที่ที่เป็นพื้นที่ความมั่นคง ได้กลายเป็นเงื่อนไขในการกำหนดพฤติกรรมของบุคลากร โดยเฉพาะการเข้าออกทำงานที่ค่อนข้างยืดหยุ่น ไม่ได้เคร่งครัดตามระเบียบข้อบังคับ ส่งผลให้ความต่อเนื่องและประสิทธิภาพในการทำงานตกต่ำลง

8.2.4 ข้อจำกัดด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งจากการเก็บข้อมูลพบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นในภาพรวมอยู่ในระดับต่ำ หรือประชาชนแทบจะไม่ค่อยเห็นความสำคัญในการเข้ามามีส่วนร่วมใดๆ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหากไร้ผลประโยชน์ต่างตอบแทน เหตุนี้การเข้ามามีส่วนร่วมในการกิจที่จำเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องแลกมาด้วยผลประโยชน์ซึ่งเป็นแรงจูงใจเสมอ เช่น บางพื้นที่ให้เงินเป็นค่าเข้าร่วมค่าน้ำมนตร์ หรือสิ่งตอบแทนแลกเปลี่ยนอื่น เป็นต้น ซึ่งบางส่วนนี้เป็นการหยยืมของผู้นำท้องถิ่น บางพื้นที่ที่มีอำนาจทางการเงิน เพราะตามระเบียบฯไม่สามารถเบิกจ่ายได้ นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนมักเป็นกลุ่มคนหน้าเดิม โดยเฉพาะเป็นเครือข่ายของผู้นำชุมชน ทั้งผู้นำท้องที่ ผู้นำท้องถิ่น ผู้นำศาสนา แกนนำกลุ่มอาชีพ และอสม. เป็นต้น ซึ่งเป็นกลุ่มหน้าเดิมที่มักเข้ามามีส่วนร่วมทุกครั้งเวลาต้องการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ส่งผลให้ความคิดกระจุกอยู่ที่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ซึ่งไม่สามารถเป็นตัวแทนของกลุ่มประชาชนที่เป็นสมาชิกของท้องถิ่นในภาพรวมได้

อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัด 4 ประการดังที่กล่าวมาข้างต้น ในทัศนะของผู้วิจัยนั้นมองว่าประเด็นข้อจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นข้อจำกัดที่ไม่ได้แตกต่างไปจากข้อจำกัดที่บรรดาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภูมิภาคอื่นๆ กำลังเผชิญอยู่ เพราะข้อจำกัดเหล่านี้เป็นข้อจำกัดทั่วไปที่สร้างปัญหาให้กับการขับเคลื่อนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อื่นๆ เช่นเดียวกัน เพียงแต่พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ข้อจำกัดเหล่านี้ผูกติดอยู่กับบริบทเชิงพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะทางสังคมวัฒนธรรมที่อาจทำให้ข้อจำกัดบางประเด็นเป็นข้อจำกัดที่ส่งผลอย่างมากต่อการขับเคลื่อนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นได้ตามศักยภาพ

8.3 ปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้

จากข้อจำกัดที่กล่าวข้างต้นได้สะท้อนให้เห็นปัญหาเชิงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีใจกลางของปัญหาคือ ประเด็น “ความถดถอยของการกระจายอำนาจ (Decentralization Regression)” โดยมีองค์ประกอบของปัญหา ดังนี้

8.3.1 ความไร้เสถียรภาพทางการเมือง และการขาดความมุ่งมั่นในการผลักดันนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐส่วนกลาง ส่งผลให้เกิดระบอบรัฐราชการแบบรวมศูนย์อำนาจ หรือรัฐรวมศูนย์แบบแยกส่วน ที่ได้เปิดโอกาสให้ระบบราชการ และฝ่ายข้าราชการประจำที่ได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางมีบทบาทเพิ่มขึ้นในกระบวนการนโยบายสาธารณะ และทำให้ส่วนราชการเหล่านี้กลายกลายเป็นโครงสร้างที่มีบทบาททางอำนาจในพื้นที่ (วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ, 2558, น. 162) ดังปรากฏจากสายสัมพันธ์ระหว่างรัฐส่วนกลาง และ คอ.บต. ที่ปัจจุบันมีเลขาธิการ คอ.บต. ซึ่งเป็นอดีตทหารสังกัดศูนย์ประสานการปฏิบัติที่ 5 กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรเข้ามาควบคุมกำกับพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้โดยตรง ยิ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความเป็นรัฐราชการ (Bureaucratic Polity) หรือระบอบอำมาตยาธิปไตย (Riggs, 1966, p. 319) หรือเป็นรัฐราชการที่เข้าข่ายการสร้างกฎเหล็กทางอำนาจผ่าน “คณาธิปไตย (Oligarchy)” ที่ต้องการรักษาอำนาจให้อยู่ในมือของคนกลุ่มน้อย (Michels, 2005, p. 304) ซึ่งผลักดันให้กลุ่มข้าราชการเหล่านี้ที่เชื่อมโยงกับราชการส่วนกลางเข้าไปมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายเพื่อควบคุมกำกับชี้้นำความเป็นไปของพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้แทนหน่วยการปกครองระดับท้องถิ่น ในขณะที่เดียวกันการทำงานที่มีโครงสร้างแนวดิ่ง (Hierarchical Structure) ส่งผลให้การตัดสินใจหรือสั่งการเมื่อเกิดเหตุการณ์ความรุนแรง หรืออะไรก็ตามกลับได้รับการแก้ไขที่ล่าช้า

8.3.2 การขาดเอกภาพในการทำงานของส่วนงานทั้ง 2 ส่วน คือ ส่วนแรกเป็นการขาดเอกภาพของหน่วยงานส่วนกลาง และหน่วยงานที่แยกส่วนจากส่วนกลาง หรือหน่วยงานที่เกิดจากการที่รัฐแยกส่วน ซึ่งไม่ได้มุ่งมั่นที่จะขับเคลื่อนนโยบายการกระจายอำนาจที่แท้จริงทั้งในมิติของการกระจายงาน งบประมาณ และบุคลากร กล่าวคือ รัฐยังคงไม่ได้มอบความเป็นอิสระในการทำงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดสรรงบประมาณที่ทุ่มไปกับรายจ่ายประจำ และงบด้านการพัฒนาถูกจำกัด และผูกขาดการคัดเลือกบุคลากรที่ส่งผลให้เกิดปัญหาอัตรารว่างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างมาก ประกอบกับการคัดเลือกจากส่วนกลางได้นำมาซึ่งการบรรจุบุคลากรที่ล้วนมีภูมิลำเนาอยู่นอกพื้นที่ที่เข้ามาเพื่อรับตำแหน่งบรรจุ แต่ไม่ได้เข้ามาเพื่อพัฒนาท้องถิ่นในพื้นที่ที่บรรจุได้ และมักหาทางย้ายเสมอเมื่อมีโอกาส และอีกส่วนหนึ่งคือ

การขาดเอกภาพภายในสายงานในระดับองคักรปกครองส่วนท้องถัน ซึ่งเป็นผลพวงมาจากการรวมศูนย์อำนาจจากส่วนกลางในการคัดเลือกบุคลากรที่มักมาจากภายนอกพื้นที่ ส่วนนี้เป็นปัญหาสำคัญเนื่องจากไม่ได้เข้ามาเพราะใจรัก หรือมีจิตสำนึกสาธารณะที่มีต่อท้องถันที่ทำงาน การทำงานจึงมีปัญหาเนื่องจากคนกลุ่มเหล่านั้ไม่เข้าใจบริบทความเป็นท้องถันในพื้นที่ที่ผูกติดกับมิติทางสังคมวัฒนธรรม โดยเฉพาะเงื่อนไขทางศาสนาและความเชื่อ ซึ่งเป็นอัตลักษณ์ที่แตกต่างจากพื้นที่อื่น และหมายรวมถึงความหวาดระแวงเนื่องจากการเป็นพื้นที่ความมั่นคง จึงยังทำให้มีผลกระทบทางด้านจิตใจ เกิดภาวะความกลัวเมื่อต้องลงพื้นที่เพื่อเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์กับประชาชนในท้องถัน ส่งผลให้เกิดปัญหาในการเข้าไปมีบทบาทในท้องถัน นอกจากนี้ บริบทการเป็นพื้นที่ความมั่นคงมักถูกใช้เป็นข้ออ้างในการเข้าออกทำงานที่มีความยืดหยุ่น ซึ่งส่งผลต่อความต่อเนื่องในการทำงานขององคักรปกครองส่วนท้องถันภายใต้สถานการณ์ความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ฉะนั้น แม้รัฐส่วนกลางจะให้อำนาจท้องถันในการเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้มากเท่าใด แต่หากภายในองคักรยังมีบุคลากรในลักษณะดังกล่าว ก็นับว่าเป็นกับดักสำคัญของการกระจายอำนาจที่ตัวต้นเหตุเกิดจากองคักรปกครองส่วนท้องถันในพื้นที่เสียเอง (วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ, 2558, น. 163)

9. สรุปและอภิปรายผลการศึกษา

จากการศึกษา บทบาท ข้อมำกัถ และปัญหาขององคักรปกครองส่วนท้องถันในพื้นที่สถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ พบว่า ปัจจุบันองคักรปกครองส่วนท้องถันมีภารกิจหน้าที่ที่นอกเหนือไปจากที่กฎหมายกำหนดไว้ค่อนข้างมาก โดยเฉพาะภารกิจที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการส่งเสริมหรือสนับสนุนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มักจะแผ่ตัวผ่านอำนาจตามภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย และด้านส่งเสริมศาสนาและวัฒนธรรม ซึ่งหากพิจารณาตามเนื่องานที่องคักรปกครองส่วนท้องถันเข้าไปมีบทบาทล้วนเกี่ยวเนื่องกับภารกิจด้านความมั่นคงภายในพื้นที่ทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นบทบาทด้านการป้องกัน บทบาทด้านการตั้งรับเหตุการณ์ และบทบาทการฟื้นฟูตั้งที่กล่าวในเนื่องความของบทความ ซึ่งทำให้เห็นว่องคักรปกครองส่วนท้องถันเป็นตัวแสดงที่เข้าไปมีความสัมพันธ์ระหว่างการขับเคลื่อนภารกิจที่มีอำนาจหน้าที่ขององคักรภายใต้บริบทเชิงบรรทัดฐานของชุมชนท้องถัน ร่วมกับการกิจเสริมที่ไม่มีอำนาจโดยตรงด้านความมั่นคงแห่งชาติเพื่อการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เสมอ โดยบทบาทเชิงสถาบันขององคักรปกครองส่วนท้องถันมักใช้เงื่อนไขทางศาสนา ชาติพันธุ์ ความคิดความเชื่อ และวิถีชีวิตที่แตกต่างจากคนส่วนใหญ่ เป็นแนวทางในการส่งเสริมการแก้ไขปัญหาตามแนวทางของการเป็นสถาบันนิยม

แบบใหม่ ที่ให้ความสำคัญกับมิติเชิงคุณค่าดังกล่าว ซึ่งภารกิจส่วนนี้ถือว่ามีส่วนในการลดทอนเงื่อนไขของความขัดแย้งในพื้นที่ลงได้ เพราะเป็นการทำให้ประชาชนซึ่งอยู่ในฐานะเป็น ‘คนใน’ ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ได้รับรู้ถึงการที่ตัวเองมีตัวตนหรือมีคุณค่า และมีความเชื่อมั่นต่อการแก้ไขปัญหาร่วมกันได้ มิใช่ปล่อยให้เป็นเรื่องของ Track 1 ที่เป็นการพูดคุยเฉพาะผู้กำหนดนโยบาย หรือผู้มีอำนาจตัดสินใจของคู่ขัดแย้ง (ฟาริดา บันจอร์, 2558, น. 30-34) ซึ่งสอดคล้องกับงานศึกษาของ สุรวุฒน์ ช่อไม้ทอง (2563, น. 143) ที่ได้แสดงให้เห็นแล้วว่าท้องถิ่นในฐานะเป็นสถาบันที่ใกล้ชิดกับ ‘คนใน’ พบว่าเป็นสถาบันที่มีบทบาทในการสร้างสันติสุขภายในพื้นที่ และมองว่าการจัดการความขัดแย้งจะต้องเริ่มจากระดับท้องถิ่นและชุมชน ผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีบทบาทในการช่วยลดความหวาดระแวงที่เป็นต้นตอในการสร้างความขัดแย้งภายในชุมชน ทั้งนี้ งานชิ้นนี้ได้ขยายความต่อจากงานของสุรวุฒน์ ช่อไม้ทอง ด้วยการแสดงให้เห็นข้อมูลเชิงประจักษ์เกี่ยวกับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ไม่ได้พิจารณาเฉพาะกระบวนการสร้างสันติภาพ หากแต่เข้าไปมีความสัมพันธ์กับกระบวนการจัดการความขัดแย้งร่วมด้วย

ลักษณะดังกล่าวได้แสดงให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแม้ไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้เข้าไปเกี่ยวข้องกับภารกิจด้านความมั่นคง หรือช่วยลดความขัดแย้งเชิงพื้นที่โดยตรง แต่ที่ผ่านมาก็ปฏิเสธไม่ได้ว่า หน่วยงานความมั่นคงเองก็ดึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมกับการกิจดังกล่าวเสมอผ่านรูปแบบการดึงเข้าไปเป็นคณะกรรมการพิจารณาด้านความมั่นคงในรูปแบบต่างๆ (ปลัดเทศบาลนครยะลา, การสื่อสารส่วนบุคคล, 20 กันยายน 2564) หรือแม้แต่หน่วยงานความมั่นคงในพื้นที่เองที่มักจะผลักดันหรือดึงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีบทบาทด้านความมั่นคงต่างๆ ที่ไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และพยายามให้ท้องถิ่นเข้าไปทำในสิ่งที่ไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรง (นายกเทศมนตรีเทศบาลนครยะลา, การสื่อสารส่วนบุคคล, 24 กันยายน 2565)

แต่ไม่ว่าอย่างไร การเข้าไปมีบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ที่กลไกเชิงสถาบันไม่มีอำนาจหน้าที่เหล่านี้ แม้จะเข้าไปมีส่วนร่วมมากเท่าใดก็ยังไม่สามารถต้านทานความแข็งแกร่งของการรวมศูนย์อำนาจจากรัฐส่วนกลาง หรือรัฐแยกส่วนที่เชื่อมโยงกับส่วนกลางโดยอาศัยกลไกการผูกขาดอำนาจเพื่อไม่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทและอำนาจที่เกี่ยวข้องกับการกิจด้านความมั่นคงในลักษณะที่เป็นทางการได้ สิ่งเหล่านี้เป็นความล้มเหลวอย่างหนึ่งที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความอ่อนแอ (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2547, น. 8) เพราะถูกกดทับด้วยเงื่อนไขของกฎหมายที่ไม่ให้ท้องถิ่นได้แสดงศักยภาพหรือความสามารถที่ท้องถิ่นมีออกมา และยิ่งไปกว่านั้นรัฐได้ใช้อำนาจที่ตนมีเข้าควบคุมกำกับทุกความเป็นไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะด้านงบประมาณ และบุคลากรที่ทำให้

ท้องถิ่นต้องจำนนต่อสภาพที่รัฐจัดสรรให้มาอย่างจำกัด และไม่เพียงพอต่อการนำไปใช้เพื่อการพัฒนาหรือยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ซึ่งตรงข้ามกับรัฐส่วนกลางที่กลับสามารถใช้อำนาจเหล่านั้นได้อย่างมหาศาลด้วยการเข้าไปขยายอาณาจักรทางอำนาจ และงบประมาณผ่านกลไกการตัดสินใจเชิงนโยบาย ดังผลการศึกษาของ พิษณุเดช โอสมานนท์ (2555, น. 123) เพื่อบำเรอกลุ่มหรือพวกพ้องในลักษณะตามรูปแบบกลุ่ม (Group Model) ซึ่งเป็นการใช้อำนาจของกลุ่มผู้อิทธิพล (Pressure Group) และกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) ที่โยงโยผ่านโครงสร้างระบบราชการที่มีลักษณะเป็นรัฐราชการ (Riggs, 1966, p. 319) เพื่อชิงความได้เปรียบในการผลักดันนโยบายสาธารณะที่มุ่งตอบสนองต่อกลุ่มผลประโยชน์ของกลุ่มตนเอง โดยเฉพาะงบประมาณด้านความมั่นคงและยุทธโศปกรณ์ที่มีแนวโน้มสูงขึ้นทุกปี ดังผลการศึกษาของทนาย เพิ่มพูล (2561, น. 87-94) ที่ได้แสดงให้เห็นโครงสร้างรัฐส่วนกลางที่ใช้นโยบายการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ และแผนปฏิบัติการการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (แผนบูรณาการฯ) ผ่าน ศอ.บต. เป็นเครื่องมือในการหล่อเลี้ยงงบประมาณโดยใช้ กอ.รมน.ภาค 4 ส่วนหน้า ซึ่งเป็นเงาสะท้อนของรัฐเป็นเจ้าภาพในการบริหาร ควบคุมกำกับ (ทนาย เพิ่มพูล, 2561, น. 90) มีหน้าซ้ำความเป็นรัฐราชการดังกล่าวยังแสดงอำนาจผ่านการผูกขาดคัดเลือกบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งส่งผลอย่างมากต่อความล่าช้า และไม่ได้คนที่พร้อมจะทำงานในพื้นที่จริงๆ เพราะคนกลุ่มนี้มักหาทางย้ายเมื่อครบตามเงื่อนไข ส่งผลให้เกิดอัตรากำลัง และเป็นภาระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกเมื่อต้องจ้างลูกจ้างแทนอัตราที่ว่างลง (ปลัดเทศบาลตำบลบันนังสตา จังหวัดยะลา, การสื่อสารส่วนบุคคล, 11 กรกฎาคม 2565) ตัวอย่างเหล่านี้ได้สะท้อนให้เห็นว่า การแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นการแก้ไขปัญหาที่ไม่ตรงจุด เนื่องจากไม่มีกลไกเชื่อมต่อกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และขณะเดียวกันยังทำให้การรวมศูนย์กลางอำนาจตามแบบฉบับของรัฐราชการไทย ซึ่งเป็นรัฐที่รวมศูนย์อำนาจมากเกินไปเป็นภาพที่มีความชัดเจนมากขึ้น (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2547, น. 5-15)

จากที่สรุปและอภิปรายข้างต้น จึงสะท้อนให้เห็นปัญหาเชิงโครงสร้างระดับบนของรัฐราชการไทยที่ผูกขาดอำนาจผ่านกลไกการรวมศูนย์ซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ แต่กระนั้นก็ต้องยอมรับว่า ปัญหาอีกด้านหนึ่งที่เกิดขึ้น นัยยะหนึ่งก็มาจากความไม่พร้อม หรือความไม่มีศักยภาพของบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชน “ในบางพื้นที่” ซึ่งมักใช้ข้ออ้างความเป็นพิเศษของพื้นที่เพื่อแลกมากับความยืดหยุ่นในการทำงาน (รักษาการผู้อำนวยการกองการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม, การสื่อสารส่วนบุคคล, 31 ตุลาคม 2565) และนอกเหนือจากนั้น ข้อสังเกตส่วนตัวอีกประการหนึ่งพบว่า บุคลากรที่ไม่ใช่เป็นคนในพื้นที่โดยกำเนิดหรือมีภูมิภานาในพื้นที่ที่ทำงาน มักไม่ค่อยมีจิตสำนึกรักความเป็นท้องถิ่นหรือต้องการพัฒนาพื้นที่ที่ตนทำงาน

มากเท่าไร เมื่อเปรียบเทียบกับบุคลากรที่เกิด เติบโต และมีภูมิลำเนาในพื้นที่แห่งนั้นมาตั้งแต่แรก ซึ่งคนกลุ่มนี้จะมีความสัมพันธ์กับพื้นที่และมีแรงกระตุ้นในการทำงานให้กับชุมชนท้องถิ่นที่มากกว่าอีกกลุ่มหนึ่ง ประกอบกับอุปสรรคที่เป็นกับดักสำคัญที่มาจากประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มคนดั้งเดิมที่อาศัยในพื้นที่ชนบท และมีวิถีชีวิตผูกติดกับความเชื่อตามหลักศาสนา คนกลุ่มนี้จะไม่ค่อยสนใจ หรือเห็นความสำคัญของการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาเชิงพื้นที่ท้องถิ่น ด้วยกับดักของความเชื่อที่ว่า “สภาพความเป็นอยู่ในปัจจุบันเป็นสิ่งที่ลิขิตโดยพระเจ้ามาตั้งแต่แรก การแก้ไขหรือพัฒนาไม่ใช่ประเด็นหลักของคนอิสลาม มันไม่ใช่เป้าหมายในชีวิตของเขาว่าต้องมีคุณภาพชีวิตที่ดี และเป้าหมายของเขาคือต้องการไปอยู่ในโลกหน้า” (ปลัดตำบลองค์การบริหารส่วนตำบลเมาะมาวี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 18 มีนาคม 2565) แต่กระนั้นลักษณะดังกล่าวถือเป็นความเชื่อของคนส่วนน้อยที่มีอยู่ในปัจจุบัน

ฉะนั้น แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่ได้ถูกเชื่อมโยงเข้าไปอยู่ในกลไกของการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างเป็นทางการ ไม่ว่าจะเป็นข้ออ้างที่ว่าไม่มีอำนาจหน้าที่ด้านความมั่นคง หรือการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งตามที่กฎหมายกำหนด หรือมองว่าท้องถิ่นไม่มีศักยภาพหรือไม่มีความพร้อมที่มากพอ หรืออาจจะเป็นความหวาดระแวงของรัฐไทยที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งอุปสรรคของกับดักที่มาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือประชาชนในพื้นที่เอง แต่ไม่ว่าจะเป็นเหตุผลอะไรก็ตาม สิ่งหนึ่งที่ปฏิเสธไม่ได้คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยส่วนใหญ่ในพื้นที่ยังคงมีศักยภาพในฐานะเป็นสถาบันรากหญ้าที่อยู่ในพื้นที่ที่ใกล้ชิดกับประชาชนและเหตุการณ์ความขัดแย้งในพื้นที่มากที่สุด การแก้ไขปัญหาที่จริงจังและตรงจุดจากรัฐจึงต้องนำหลักการกระจายอำนาจมาใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าที่จะกีดกันอำนาจหรือลดทอนศักยภาพเหล่านั้นจนตัวรัฐเองก็ไม่สามารถหาทางออกเพื่อแก้ไขปัญหาที่ตรงจุดในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ และนั่นจึงเป็นที่มาของปัญหา และเป้าหมายของงานศึกษาชิ้นนี้

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2565). *จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้*. ม.ป.ท.: ม.ป.พ.
- ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, ชัยณรงค์ เครือนวน, และจิตรา สมบัติรัตนานันท์. (2561). *การสำรวจเชิงวิพากษ์เกี่ยวกับองค์ความรู้ด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในประเทศไทย* (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริม วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม.
- ถาวร เมืองช้าง. (2558). *ศักยภาพการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการปัญหาความมั่นคงชายแดนภายใต้ภัยคุกคามรูปแบบใหม่ระหว่างไทย-กัมพูชาในกระแสการก้าวสู่ประชาคมอาเซียน: กรณีศึกษาจังหวัดตราด* (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี.
- ทนาย เพิ่มพูล. (2561). *การติดตามนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2555-2557* (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ธเนศวร เจริญเมือง. (2547). *รัฐไทย รัฐที่กระจายอำนาจล่าช้า*. วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 2(1), 5-15.
- นักรบ เถียรอำ. (2556). *บทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการความขัดแย้งชุมชนท้องถิ่น*. วารสารร่วมพฤษภูมิ มหาวิทยาลัยเกริก, 31(2), 171-200.
- พัสดราภรณ์ เหลืองอิงคะสุต. (2560). *ปัญหาการออกกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยเพื่อกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์. (2561, 20 พฤศจิกายน). *การกระจายอำนาจหายไปไหน? สืบค้นเมื่อ 3 กรกฎาคม 2566*, จาก https://www.matichon.co.th/columnists/news_1232628
- พิชญเดช โอสถานนท์. (2555). *การเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายแก้ปัญหาคความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ศึกษากรณีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.)* (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ฟาริดา บันจอร์ (บก.). (2558). *คู่มือกระบวนการสร้างสันติภาพชายแดนใต้/ปาตานี “เราจะทำงานร่วมกันได้อย่างไร”*. ปัตตานี: โครงการจัดพิมพ์ดีพบุ๊กส์ ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี.

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560, 6 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 134 ตอน 40 ก. สืบค้นเมื่อ 3 กรกฎาคม 2566, จาก <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/A/040/1.PDF>
- วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. (2558). 15 ปีการกระจายอำนาจของไทย สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย. กรุงเทพฯ: ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมและธรรมาภิบาลท้องถิ่น คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้. (2567). *Conflict Incident Database*. สืบค้นเมื่อ 24 มกราคม 2567, จาก <https://deepsouthwatch.org/th>
- สะสือรี วาฬี, มูหัมมัดซอและ แวหะมะ, อะฮ์ชะห์ สะอิด, และอิสมะแอ หะยีสาและ. (2555). ปฏิทินวัฒนธรรมของชาวไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูในจังหวัดปัตตานี (รายงานการวิจัย). ยะลา: มหาวิทยาลัยอิสลามยะลา.
- สัญญา ศรีตระกูล. (2558). แนวคิดและข้อเสนอการเป็นจังหวัดจัดการตนเองของฝ่ายต่างๆ ในจังหวัดเชียงใหม่ (วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2496). พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496. สืบค้นเมื่อ 3 กรกฎาคม 2566, จาก <http://web.krisdika.go.th/lawHeadContent.jsp?fromPage=lawHeadContent&formatFile=htm&hID=0>
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2537). พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537. สืบค้นเมื่อ 3 กรกฎาคม 2566, จาก <http://web.krisdika.go.th/lawHeadContent.jsp?fromPage=lawHeadContent&formatFile=htm&hID=0>
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2540). พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540. สืบค้นเมื่อ 3 กรกฎาคม 2566, จาก <http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%CD16/%CD16-20-9999-update.pdf>
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2542). พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. สืบค้นเมื่อ 12 มกราคม พ.ศ. 2567, จาก <http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%A1100/%A1100-2e-2544-a008.htm>
- สุรจันต์ ช่อไม้ทอง. (2563). องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในกระบวนการสร้างสันติสุขชายแดนใต้. *วารสารด้านการบริหารรัฐกิจและการเมือง*, 9(1), 133-160.
- เอกฉัตร วิทยอภิบาลกุล. (2564). คำอธิบายกฎหมายการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เอกรินทร์ ต่วนศิริ. (2561). *บทบาทนักการเมืองระดับท้องถันในเขตพื้นที่ความรุนแรงของจังหวัดชยแदनไต้* (รายงานการวิจัย). ปัตตานี: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2543). *เหตุอยูที่ท้องถัน ปัญหาการเมืองการปกครองที่ระดับชาติอันสืบเนื่องจากการปกครองท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอ*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาและพัฒนาการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ภาษาอังกฤษ

Easton, D. (1965). *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.

Kerr, S., Aitken, A., & Grimes, A. (2004). *Local Government Roles and Accountability*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Lowndes, V., Marsh, D., & Stoker, G. (2010). *Theory and Methods in Political Science*. New York: Palgrave Macmillan.

Mackenzie, W. J. M. (1975). *Theories of Local Government in Explorations in Government*. London: Palgrave Macmillan.

Makinde, J. T., Hassan, A. O., & Taiwo, A. O. (2016). Theory, Principle and Practice of Local Governance in Nigeria. *The Journal of Developing Areas*, 50(1), 306-309.

Michels, R. (2005). Democracy and the Iron Law of Oligarchy. In Shafritz, J. M., Ott, J. S., & Jang, Y. S. (Eds.). *Classics of Organization Theory* (pp. 304-310). Australia: Thomson Wadsworth.

Polsby, N. (1980). *Community Power and Political Theory*. New Haven, CT: Yale University Press.

Riggs, F. W. (1966). *Thailand: The Modernization of Bureaucratic Polity*. Honolulu: East-West Centre.

Tansey, S. D. (2000). *Politics: The Basics*. London: Routledge.

ผลกระทบของโควิด-19 เชิงเศรษฐกิจและความพึงพอใจ ต่อมาตรการภาครัฐ ของผู้ประกอบการร้านอาหารและเครื่องดื่ม ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่

ชาติชาย ปัจฉิมวัฒนพงศ์¹

วันที่รับบทความ: 29 กุมภาพันธ์ 2567

วันที่แก้ไขครั้งสุดท้าย: 27 สิงหาคม 2567

วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 2 กันยายน 2567

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาผลกระทบทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ของผู้ประกอบการร้านอาหารและเครื่องดื่มในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ 2) เพื่อศึกษาความพึงพอใจต่อแนวทางและมาตรการของภาครัฐในการช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ คือ ผู้ประกอบการร้านอาหารและเครื่องดื่มในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ จำนวน 400 คน ใช้การสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา คือ แบบสอบถาม โดยมีค่าความเชื่อมั่น 0.946 สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลได้แก่ ค่าเฉลี่ย ค่าร้อยละ ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน One-way ANOVA ผลการศึกษาพบว่า ผู้ประกอบการร้านอาหารและเครื่องดื่มในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจในระดับมาก ที่คะแนน 4.05 และมีความพึงพอใจต่อแนวทางและมาตรการของภาครัฐในการช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ในระดับปานกลาง ที่คะแนน 2.72 โดยปัจจัยส่วนเพศและจำนวนพนักงานภายในร้าน มีระดับความพึงพอใจต่อแนวทางและมาตรการของภาครัฐในการช่วยเหลือและแก้ไขปัญหา ไม่แตกต่างกัน ในขณะที่ปัจจัยอายุ ระดับการศึกษา รายได้ต่อเดือน มีระดับคะแนนความพึงพอใจต่อแนวทางและมาตรการของภาครัฐในการช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาแตกต่างกันที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05

คำสำคัญ โควิด-19, ผลกระทบทางเศรษฐกิจ, ผู้ประกอบการร้านอาหารและเครื่องดื่มในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่

¹ นักศึกษาหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (เศรษฐศาสตร์การเมือง) คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ 50200 อีเมล: teenarawich@gmail.com

The Economic Impact of COVID-19 and Satisfaction with Government Measure among Food and Beverage Business Owners in Chiang Mai Municipality

Chatchai Patchimwatthanaphong²

Received: 29 February 2024

Revised: 27 August 2024

Accepted: 2 September 2024

Abstract

The study aims 1) to study the economic impact of COVID-19 on food and beverage owners in Chiang Mai municipality 2) to study satisfaction with government measures and solving the COVID-19 outbreak situation. The populations were the food and beverage business owners in Chiang Mai municipality. The 400 samplings were selected by purposive random sampling. The instrument was a questionnaire with a reliability of 0.946. The statistics used to analyze the data were Percentage, Mean, Standard Deviation, and One-way ANOVA. The study found that, the food and beverage business owners in Chiang Mai municipality were affected at high economic impact (average score of 4.05). The satisfaction with government measures and solving the COVID-19 outbreak situation was satisfied at medium satisfaction (average score of 2.72). The factors of gender and the number of employees were satisfied with the government measures and solving the COVID-19 outbreak situation with no significant difference at the statistical level of 0.05. On the other hand, factors of age, level of education, and monthly income were significantly different at the statistical level of 0.05.

Keywords COVID-19, Economic Impact, Food and Beverage Business Owners in Chiang Mai Municipality

² Student in Master of Arts Program in Political Economy (Multidisciplinary Program), Faculty of Social Sciences, Chiang Mai University, Chiang Mai 50200. E-mail: teenarawich@gmail.com

1. บทนำ

โรคโควิด-19 เป็นโรคอุบัติใหม่ที่เกิดขึ้นช่วงปลาย พ.ศ. 2562 โดยมีการรายงานพบโรคปอดอักเสบที่ติดต่อระหว่างมนุษย์เกิดขึ้นที่เมืองอู่ฮั่น มณฑลหูเป่ย์ สาธารณรัฐประชาชนจีน (กรมควบคุมโรค, 2563) การติดเชื้อดังกล่าวไม่ทราบชนิดของเชื้อที่ทำให้เกิดโรคในเบื้องต้นต่อมาได้ ในเดือนมกราคม พ.ศ. 2563 จึงได้มีการยืนยันชนิดเชื้อที่ก่อโรคได้คือ ไวรัสโคโรนาสายพันธุ์ใหม่ novel coronavirus 2019 (2019-nCoV) ซึ่งเป็นการกลายพันธุ์ของเชื้อไวรัสโคโรนา องค์การอนามัยโลกได้ประกาศกำหนดชื่อโรคติดต่อดังกล่าวอย่างเป็นทางการในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2563 ว่า “COVID-19 (Coronavirus Disease 2019)” (World Health Organization, 2019) และคณะกรรมการระหว่างประเทศว่าด้วยอนุกรมวิธานของไวรัส (International Committee on Taxonomy of Viruses: ICTV) ได้ตั้งชื่อไวรัสโคโรนาสายพันธุ์ใหม่ว่าเป็น SARS-CoV 2 เนื่องจากพบว่า ลำดับจีโนมของเชื้อมีความคล้ายคลึงกับ SARS-CoV ถึงร้อยละ 79.5 (ฐิติวัฒน์ ช่างประดับ, 2563) หลังจากการระบาดในเมืองอู่ฮั่นได้มีการระบาดเป็นวงกว้างและมีการระบาดระหว่างประเทศออกไปทั่วโลก ในเวลาต่อมาได้มีการประกาศภาวะฉุกเฉินสาธารณสุขระหว่างประเทศ (Public Health Emergency of International Concern: PHEIC) โดยองค์การอนามัยโลก ในวันที่ 30 มกราคม พ.ศ. 2563 (World Health Organization, 2020)

ประเทศไทยมีการระบาดโรคโควิด-19 ขนาดใหญ่ 5 ระลอก โดยมีการยืนยันผู้ติดเชื้อรายแรกในประเทศเมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2563 (กรมควบคุมโรค, 2564) ต่อมาได้เกิดการระบาดและการติดเชื้อเป็นวงกว้างครั้งแรก คือ คลัสเตอร์สนามมวยลุมพินี-สนามมวยราชดำเนิน ในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2563 จากเหตุการณ์ดังกล่าวส่งผลต่อการกระจายเชื้อไวรัสและการระบาดของโรคโควิด-19 ออกไปทั่วประเทศ เหตุการณ์การกระจายครั้งนี้นำไปสู่การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ในทุกเขตท้องที่ทั่วราชอาณาจักร อาศัยตามอำนาจในมาตราที่ 5 ของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 (พ.ร.ก. ฉุกเฉิน) (คำสั่งนายกรัฐมนตรี 5/2563 เรื่อง การจัดตั้งหน่วยงานพิเศษเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548, 2563) และการจัดตั้งศูนย์บริหารสถานการณ์โควิด-19 (ศบค.) (คำสั่งศูนย์บริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19) ที่ 10/2564, 2564) เพื่อบริหารและจัดการสถานการณ์การแพร่ระบาดในประเทศ

ในขณะที่การระบาดระลอกที่ 2 เกิดขึ้นระหว่างเดือนธันวาคม พ.ศ. 2563 – มีนาคม พ.ศ. 2564 คลัสเตอร์ตลาดกลางกุ้ง จังหวัดสมุทรสาคร การระบาดดังกล่าวนำไปสู่การระบาด

ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล รวมไปถึงพื้นที่แถบจังหวัดภาคกลางและภาคตะวันออก การระบาดในระลอกที่ 3 คลัสเตอร์สถานบันเทิงทองหล่อ ระหว่างเดือนเมษายน-พฤษภาคม พ.ศ. 2564 ในขณะที่การระบาดในระลอกที่ 3 มีการระบาดในหลายพื้นที่ซึ่งรวมไปถึง การเกิดคลัสเตอร์ในแคมป์ที่พักคนงานก่อสร้างอีกด้วย การแพร่ระบาดระลอกที่ 4 เป็นการแพร่ระบาดที่เชื้อไวรัสมีความรุนแรงเพิ่มขึ้นจากการกลายพันธุ์ของเชื้อไวรัสโควิด สายพันธุ์ เดลต้าในเดือนกรกฎาคม แม้จะมีการเกิดการระบาดอีกระลอกของสายพันธุ์โอมิครอน ในเดือนมกราคม พ.ศ. 2565 แต่ประเทศไทยเริ่มมีการฉีดวัคซีน เพื่อเร่งกระบวนการให้เกิด ภูมิคุ้มกันกลุ่มขึ้นในประเทศพร้อมๆ กับทยอยลดมาตรการทางการแพทย์ลงและเริ่มดำเนิน แผนการรองรับการแพร่เชื้อในระยะยาว ก่อนจะประกาศให้โรคโควิด-19 เป็นโรคติดต่อ อันตราย ในวันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2565 (ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง หลักเกณฑ์ และมาตรการด้านสุขลักษณะป้องกันความเสี่ยงจากโรคติดต่อเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 หรือโรค โควิด-19 (Coronavirus 2019 (COVID-19) สำหรับสถานประกอบกิจการ พ.ศ. 2565, 2565) ให้เป็นโรคประจำถิ่น ก่อนจะยกเลิกมาตรการทั้งหมดและดำเนินชีวิตเป็นปกติ (ประกาศ เรื่อง ยกเลิกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในทุกเขตท้องที่ทั่วราชอาณาจักร ประกาศ ข้อกำหนด และ คำสั่งที่เกี่ยวข้อง, 2565)

การระบาดและการติดเชื้อของโรคโควิด-19 ตั้งแต่ พ.ศ. 2563-2565 มีผลกระทบ ในจังหวัดเชียงใหม่เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องเศรษฐกิจ เนื่องจากฐานเศรษฐกิจ ของจังหวัดเชียงใหม่มาจากภาคบริการ โดยในปี พ.ศ. 2562 จังหวัดเชียงใหม่มีฐานเศรษฐกิจ ของจังหวัดกว่าร้อยละ 70.5 คือภาคบริการ รองลงมาคือภาคการเกษตร ร้อยละ 19.2 และ สุดท้ายคือภาคอุตสาหกรรม ร้อยละ 10.3 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ, 2562 อ้างถึงใน สำนักงานจังหวัดเชียงใหม่, 2565) นับได้ว่าโครงสร้างทางเศรษฐกิจ โดยส่วนใหญ่เป็นธุรกิจภาคบริการพึ่งพาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นหลัก โดยใน พ.ศ. 2562 มีจำนวนนักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้ามาในจังหวัดเชียงใหม่ จำนวนทั้งสิ้น 11,165,860 คน แบ่งเป็น ชาวไทย 7,691,453 คน (ร้อยละ 68.9) ชาวต่างชาติ 3,474,407 คน (ร้อยละ 31.1) สร้างรายได้ภายในจังหวัดถึง 111,670.33 ล้านบาท (กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, 2563) หลังจากเกิดการระบาดของโรคโควิด-19 พบว่า มีผู้เดินทางเข้ามาในจังหวัดเชียงใหม่ 3,857,309 คน แบ่งเป็น คนไทย 3,811,213 คน (ร้อยละ 98.8) ชาวต่างชาติ 46,096 คน (ร้อยละ 1.2) สร้างรายได้ภายในจังหวัดเพียง 24,753.19 ล้านบาท (กระทรวงการท่องเที่ยว และกีฬา, 2566) และการแถลงข่าวของหอการค้าจังหวัดเชียงใหม่ พบว่าใน พ.ศ. 2563 จังหวัด เชียงใหม่มีนักท่องเที่ยวลดลงร้อยละ 47 ในจำนวนนี้เป็นนักท่องเที่ยวต่างชาติที่ลดลงถึง ร้อยละ 82 สูญเสียรายได้ลงร้อยละ 55 (หอการค้าจังหวัดเชียงใหม่, 2564) ในขณะที่ร้านอาหาร

และเครื่องต้มซึ่งมีถึง 14,000 แห่ง ในเขตอำเภอเมืองเชียงใหม่ มีจำนวนแรงงานในระบบภาคบริการนี้ 80,000 คน ได้มีจำนวนลดลงหลังจากการเกิดโรคโควิด-19 ร้อยละ 40 และจำนวนแรงงานในระบบลดลง 30,000 คน (ThaiPBS, 2564)

ในขณะที่มาตรการการเยียวยาภาครัฐต่อสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 โดยมุ่งการฟื้นฟูเศรษฐกิจภายในประเทศด้วยการเสริมสภาพคล่องแก่ผู้ประกอบการ SMEs (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2564) ผ่านการยืมสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ (Soft Loan) ให้แก่ผู้ประกอบการในภาคธุรกิจการเงินสองพันล้านบาท รวมไปถึงการกระตุ้นภาคการท่องเที่ยวผ่านโครงการ “เราเที่ยวด้วยกัน” ส่งเสริมการใช้จ่ายภาคประชาชนผ่านโครงการ “คนละครึ่ง” และ “เราชนะ” ขณะที่จังหวัดเชียงใหม่โดยอุตสาหกรรมจังหวัดเชียงใหม่ได้ออกมาตรการช่วยเหลือเยียวยา SMEs จังหวัดเชียงใหม่ 5 มาตรการ (สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดเชียงใหม่, 2564) ผ่านการยกเว้นค่าธรรมเนียมรายปี การออกสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ ในโครงการสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ เสริมพลัง สร้างอนาคต SME ไทย พ.ศ. 2563 วงเงินกู้สูงสุด 5 ล้านบาท ดอกเบี้ยร้อยละ 1 ปลอดเงินต้นสูงสุด 1 ปี ระยะเวลาสูงสุด 7 ปี การพักชำระหนี้เงินต้นให้กับผู้ประกอบการที่เป็นลูกหนี้สินเชื่อกองทุนฯ สูงสุดไม่เกิน 6 เดือน การออกมาตรการให้สินเชื่อแก่ผู้ประกอบการรายย่อยและวิสาหกิจชุมชน และการขึ้นทะเบียนของ SMEs ให้เข้าถึงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐวงเงิน 1.7 ล้านบาท เพื่อช่วยเหลือส่วนของภาคธุรกิจและเศรษฐกิจภายในจังหวัดต่อไป

จากผลกระทบการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ในแง่ของเศรษฐกิจ การประกอบการธุรกิจ ผู้ศึกษามีความสนใจต่อผลกระทบที่เกิดขึ้นในเชิงเศรษฐกิจจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ว่ามีลักษณะอย่างไร และมาตรการของภาครัฐในการเข้ามาแก้ไขปัญหาและเยียวยาปัญหาในจังหวัดเชียงใหม่มีรูปแบบใดบ้าง รวมไปถึงความพึงพอใจในส่วนของผู้ประกอบการร้านอาหารและเครื่องต้มที่มีต่อแนวทางแก้ไขปัญหาและมาตรการของภาครัฐซึ่งเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 ว่าเป็นอย่างไร

2. วัตถุประสงค์

- (1) เพื่อศึกษาผลกระทบทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ของผู้ประกอบการร้านอาหารและเครื่องต้มในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่
- (2) เพื่อศึกษาความพึงพอใจต่อแนวทางและมาตรการของภาครัฐในการช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19

(3) เพื่อแสวงหาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อแนวทางและมาตรการของภาครัฐในการช่วยเหลือและแก้ไขปัญหา

3. ทบทวนวรรณกรรม

3.1 การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 และมาตรการ

ประเทศไทยมีการค้นพบการติดเชื้อครั้งแรกเดือนมกราคม พ.ศ. 2563 ผู้ติดเชื้อดังกล่าวเป็นนักท่องเที่ยวชาวจีน โดยในการระบาดเริ่มต้นนั้นเป็นเพียงการระบาดเฉพาะพื้นที่เท่านั้น รัฐบาลได้มีการติดตามและเฝ้าระวังอย่างต่อเนื่อง โดยในเดือนกุมภาพันธ์ ได้มีการประกาศโดยกระทรวงสาธารณสุข ให้โรคโควิด-19 เป็นโรคติดต่ออันตรายตามพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558 (ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง ชื่อและอาการสำคัญของโรคติดต่ออันตราย (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2563, 2563) และออกมาตรการเฝ้าระวังที่เกี่ยวข้องกับโรค เช่น การแจ้งการเดินทางจากพื้นที่ระบาดของโรคกับเจ้าหน้าที่ การแจ้งและเฝ้าระวังอาการ อีกทั้งมีการกำหนดบทลงโทษกับบุคคลที่ไม่ให้ความร่วมมือหรือขัดขวางการสืบสวนและการรักษาโรค และมีการประกาศมาตรการใช้ทั่วประเทศ มีมาตรการที่สำคัญคือ มาตรการล็อกดาวน์ การห้ามเดินทางเข้าประเทศไทย การกำหนดเวลาออกนอกเคสสถานในเวลา 22.00-04.00 น. ห้ามมีการชุมนุมหรือรวมกลุ่ม กำหนดใช้เส้นทางคมนาคม อาคารสถานที่ ห้ามเสนอข่าวหรือเผยแพร่ข้อความที่มีการบิดเบือนความจริง และเจ้าหน้าที่มีอำนาจการอพยพประชาชนออกนอกพื้นที่ที่กำหนด อีกทั้งการยกระดับการเฝ้าระวังและมีมาตรการต่างๆ ออกมาเพื่อลดความรุนแรงของการระบาดลง ทั้งนี้ รัฐบาลยังได้ออกมาตรการอื่นๆ ออกมายับยั้งการแพร่ระบาด เช่น การประกาศยกเลิกการจัดงานประเพณีสงกรานต์ การห้ามจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ การประกาศห้ามเดินทางข้ามจังหวัดและยกเลิกการให้บริการขนส่งสาธารณะทั้งหมด รวมไปถึงการสั่งปิดชั่วคราวของสถานให้บริการ ร้านค้า สถานประกอบการจำหน่ายสุรา เพื่อลดสถานการณ์ที่เอื้อต่อการติดเชื้อให้มากที่สุด มาตรการที่บังคับใช้ในการระบาดระลอกที่ 1 นั้นได้มีการผ่อนปรนในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2563 โดยมีการผ่อนผันมาตรการล็อกดาวน์ลง เปิดให้มีการเดินทางข้ามจังหวัดได้ มีการผ่อนคลายการใช้อาคารสถานที่ได้ เช่น โรงเรียน ห้างสรรพสินค้า ยกเว้น สถานบริการและสถานประกอบการที่มีลักษณะคล้ายสถานบริการที่ยังปิดให้บริการต่อไป พร้อมกับการประกาศใช้ พ.ร.ก. ฉุกเฉิน ต่อไป

ในขณะที่การระบาดระลอกที่ 2 เกิดขึ้นระหว่างเดือนธันวาคม พ.ศ. 2563 – เดือนมีนาคม พ.ศ. 2564 อันเนื่องมาจากการเกิดคลัสเตอร์ตลาดกลางกุ้ง จังหวัดสมุทรสาคร การระบาดดังกล่าวนำไปสู่การระบาดในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล รวมไปถึงพื้นที่

แถบจังหวัดภาคกลางและภาคตะวันออก โดยศูนย์บริหารสถานการณ์โควิด-19 มีการใช้มาตรการการแบ่งพื้นที่การระบาดตามโซนสี (ศูนย์ปฏิบัติการภาวะฉุกเฉิน กรมควบคุมโรค, 2564) ขึ้น เพื่อให้ง่ายต่อการทำงานและบังคับมาตรการตามความรุนแรงของการระบาดของโรค ได้แก่ พื้นที่ควบคุมสูงสุด (โซนสีแดง) พื้นที่ควบคุม (โซนสีส้ม) พื้นที่เฝ้าระวังสูง (โซนสีเหลือง) และพื้นที่เฝ้าระวัง (โซนสีเขียว) ในเบื้องต้นเชียงใหม่อยู่ในพื้นที่สีเขียวหรือพื้นที่เฝ้าระวัง โดยมีมาตรการคือ การตรวจหาผู้ติดเชื้อเชิงรุก ห้ามทำกิจกรรมในลักษณะรวมคนจำนวนมากหรือรวมกลุ่ม และพิจารณาปิดหรือกำหนดเวลาเปิดปิด สถานประกอบการที่มีความเสี่ยง และถูกประกาศเป็นพื้นที่สีแดงหรือพื้นที่ควบคุมสูงสุดในเวลาถัดมา มาตรการที่สำคัญคือ งดขายและดื่มแอลกอฮอล์ในร้าน ปิดสถานบันเทิง สถานบริการ และสถานประกอบการคล้ายสถานบริการ งดกิจกรรมรวมกลุ่มหรือสังสรรค์ กำหนดเวลาปิดร้านอาหารไม่เกิน 21.00 น. มาตรการดังกล่าวได้มีการบังคับใช้ภายในจังหวัดอย่างต่อเนื่อง

การระบาดในระลอกที่ 3 คลัสเตอร์สถานบันเทิงทองหล่อ ระหว่างเดือนเมษายน-พฤษภาคม พ.ศ. 2564 รวมถึงการเกิดคลัสเตอร์ในแคมป์ที่พักคนงานก่อสร้าง นำไปสู่มาตรการห้ามเคลื่อนย้ายของคณา การระบาดยังคงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และมีความรุนแรงเพิ่มขึ้นจากการระบาดระลอกที่ 4 จากการกลายพันธุ์ของเชื้อไวรัสโควิด สายพันธุ์เดลต้า ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2564 นำไปสู่การประกาศใช้มาตรการแบ่งโซนสีที่มีความซับซ้อนมากขึ้น (คำสั่งศูนย์บริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19) ที่ 10/2564, 2564) ได้แก่ พื้นที่ควบคุมสูงสุดและเข้มงวด (สีแดงเข้ม) พื้นที่ควบคุมสูงสุด (สีแดง) พื้นที่ควบคุม (สีส้ม) และพื้นที่เฝ้าระวังสูง (สีเหลือง) โดยจังหวัดเชียงใหม่อยู่ในกลุ่มจังหวัดพื้นที่สีแดงเข้มหรือกลุ่มจังหวัดพื้นที่ควบคุมสูงสุดและเข้มงวด มีมาตรการคือ งดตรวจหาผู้ติดเชื้อ จัดตั้งโรงพยาบาลสนาม ปิดสถานประกอบการที่มีความเสี่ยงทั้งหมด ควบคุมการเข้า-ออกของยานพาหนะ ควบคุมการเข้า-ออกเขตรอยต่อจังหวัด งดกิจกรรมรวมกลุ่มทุกรูปแบบ สถานศึกษาเปลี่ยนรูปแบบการเรียนการสอนแบบออนไลน์ จังหวัดเชียงใหม่ได้มีการบังคับใช้มาตรการเหล่านี้ดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งเริ่มมีการฉีดวัคซีน และสถานการณ์การติดเชื้อเริ่มลดระดับลงอย่างต่อเนื่อง แม้จะมีการเกิดการระบาดอีกระลอกของสายพันธุ์โอมิครอน เดือนมกราคม พ.ศ. 2565 แต่ประเทศไทยเริ่มทยอยลดมาตรการทางการแพทย์และเริ่มดำเนินแผนการรองรับการแพร่เชื้อในระยะยาว ก่อนจะประกาศให้โรคโควิด-19 เป็นโรคติดต่ออันตราย ในวันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2565 (ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง หลักเกณฑ์ และมาตรการด้านสุขลักษณะป้องกันความเสี่ยงจากโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 หรือโรคโควิด-19 (COVID-19) สำหรับสถานประกอบกิจการ พ.ศ. 2565, 2565) ให้เป็นโรคประจำถิ่น ก่อนจะยกเลิกมาตรการทั้งหมดและดำเนินชีวิตเป็นปกติ

(ประกาศ เรื่อง ยกเลิกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในทุกเขตท้องที่ทั่วราชอาณาจักร ประกาศ ข้อกำหนด และคำสั่งที่เกี่ยวข้อง, 2565)

3.2 มาตรการการแก้ไขปัญหาและเยียวยา

การแก้ไขและเยียวยาของภาครัฐต่อผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ผ่านพระราชกำหนด 3 ฉบับ ดังนี้

พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 โดยให้มีการกู้เงินบาท เงินตราต่างประเทศ หรือการออกตราสารหนี้ของรัฐบาล ในวงเงินไม่เกินหนึ่งล้านล้านบาท

พระราชกำหนดให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ประกอบการวิสาหกิจที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 โดยให้มีการเพิ่มสินเชื่อเพิ่มเติมสำหรับการชำระหนี้ของผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางขนาดย่อม เพื่อเสริมสภาพคล่องในสินเชื่อและการชำระหนี้กับสถาบันทางการเงิน ในวงเงินไม่เกินห้าแสนล้านบาท

พระราชกำหนดรักษาเสถียรภาพของระบบการเงินและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ พ.ศ. 2563 ให้มีการจัดตั้งกองทุนผ่านความร่วมมือระหว่างกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อรักษาสภาพคล่องของการระดมทุนในตลาดตราสารหนี้ (Corporate Bond Stabilization Fund: BSF) โดยวิธีการลงทุนในตราสารหนี้ภาคเอกชน ออกใหม่ ในวงเงินกองทุนไม่เกินสี่แสนล้านบาท โดยได้มีการแบ่งมาตรการดูแลและเยียวยาออกเป็น 2 ระยะ (กระทรวงการคลัง, 2563) คือ

ระยะที่ 1 การลดค่าน้ำ ค่าไฟฟ้า การลดเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมของนายจ้าง และลูกจ้าง ยกเว้นค่าเช่าที่ราชพัสดุ 1 ปี สำหรับผู้เช่าประเภทการเกษตรและที่อยู่อาศัย เพิ่มเงินกู้สำหรับผู้ประกอบการ 150,000 ล้านบาท ในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 2 พักเงินต้น ลดดอกเบี้ยและขยายเวลาการชำระหนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยผ่อนคลายหลักเกณฑ์การปรับโครงสร้างหนี้ ลดค่าธรรมเนียม ค่าเช่า ค่าตอบแทนในการให้บริการของส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจ

ระยะที่ 2 เยียวยาแรงงานลูกจ้าง ลูกจ้างชั่วคราว อาชีพอิสระที่ไม่อยู่ในระบบประกันสังคม เงินสนับสนุน คนละ 5,000 บาท ตลอดสามเดือน สินเชื่อฉุกเฉิน 10,000 บาท และสินเชื่อพิเศษ 50,000 บาท ผูกอบรมเพิ่มทักษะอาชีพ สินเชื่อรายย่อยสำหรับผู้ประกอบการไม่เกิน 3 ล้านบาท ยึดการเสียภาษีเงินได้นิติบุคคล ยึดการเสียภาษีสรรพากรให้ผู้ประกอบการ

ที่ได้รับผลกระทบ ยกเว้นภาษีและลดค่าธรรมเนียมจากการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ให้เจ้าหน้าที่ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน

3.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในมาตรการภาครัฐที่ช่วยเหลือและเยียวยาประชาชนจากสถานการณ์การแพร่ระบาดโรคโควิด-19 จากการดำเนินการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนทั่วประเทศของสำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2564) พบว่า ในภาพรวมทั้งหมด ประชาชนร้อยละ 35.5 มีความพึงพอใจในระดับมาก มากที่สุด และพึงพอใจในระดับมากร้อยละ 45.7 ในขณะที่มีความพึงพอใจต่อมาตรการในการจัดหาวัคซีนโควิดในระดับมาก-มากที่สุดร้อยละ 66.3 สอดคล้องกับงานศึกษามุมมองของประชาชนในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนใต้ต่อมาตรการช่วยเหลือ การปรับตัวต่อมาตรการป้องกัน และแนวทางการส่งเสริมมาตรการป้องกันโรคโควิด-19 ของ ศิริลักษณ์ คัมภีรานนท์ และสุปรียา นุ่นเกลี้ยง (2563) พบว่า กลุ่มผู้ตอบคำถามมีความพึงพอใจต่อมาตรการความช่วยเหลือการแพร่ระบาดโรคโควิด-19 และแนวทางการส่งเสริมมาตรการรัฐกับการแก้ไขปัญหาการแพร่ระบาดโรคโควิด-19 ในระดับมาก

ขณะเดียวกันงานศึกษาทัศนคติของประชาชนที่มีต่อหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีของรัฐบาล กรณีศึกษา COVID-19 ของ กรรณก จิรสถิตพรพงศ์ (2564) พบว่า มาตรการทางด้านเศรษฐกิจและสาธารณสุขยังมีปัญหายู่มาก ทั้งจากระบบสวัสดิการและการเข้าถึงการช่วยเหลือที่ไม่ครอบคลุม กลุ่มตัวอย่างงานศึกษาระบุถึงการบริหารทรัพยากรในประเทศไทยที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด การขาดการจัดสรรงบประมาณที่ไม่มีประสิทธิภาพ และการบริหารงานราชการที่ขาดการรับฟังความเห็นของประชาชนและสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างทันทั่วทั้งที่ สอดคล้องกับงานศึกษาการรับการเยียวยาของประชาชนต่อการแพร่ระบาดไวรัสโควิด-19 ของ รุจิรา คงเกิด, เพ็ญยุพา อัสวภูมิ, วรกานต์ เทพนอก, ศิริลักษณ์ ขวัญมนต์, และจุฑาธิป ประดิพัทธ์นฤมล (2564) พบว่า มาตรการเยียวยาของรัฐบาลในช่วงการแพร่ระบาดโรคโควิด-19 เป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเพื่อสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน เมื่อโครงการสิ้นสุดลงการเยียวยาก็จบลงไปด้วย รัฐบาลจำเป็นต้องมีแผนในการรองรับในอนาคต

งานศึกษาและวิจัยที่เกี่ยวข้องเนื่องกับความพึงพอใจมักจะเกี่ยวเนื่องกับประชาชนในการเข้ารับการเยียวยาของมาตรการความช่วยเหลือ โดยมีทั้งความพึงพอใจที่มากและความไม่พึงพอใจแตกต่างกันไปในแต่ละมาตรการและพื้นที่ โดยงานศึกษานี้เป็นการมุ่งเน้น

ศึกษาความความพึงพอใจต่อมาตรการภาครัฐของผู้ประกอบการร้านอาหารและเครื่องดื่มในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ในช่วงการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ในเชิงเศรษฐกิจ

4. ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษานี้เป็นการศึกษาเชิงสำรวจ (เชิงปริมาณ) โดยมีวิธีการศึกษา ดังนี้

4.1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากร คือ ผู้ประกอบการร้านอาหารและเครื่องดื่มในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ (เจ้าของร้าน) จำนวน 5,000 ร้าน (Wongnai for business, 2562; มติชน, 2564) ที่เปิดกิจการระหว่างการเกิดการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19

กลุ่มตัวอย่าง คือ ผู้ประกอบการร้านอาหารและเครื่องดื่มในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ (เจ้าของร้าน) จำนวน 400 ร้าน ที่เปิดกิจการระหว่างการเกิดการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 โดยใช้วิธีการหาจำนวนกลุ่มตัวอย่างจากสูตร Yamane (1967) ให้ค่าระดับความคลาดเคลื่อนที่ยอมรับได้ร้อยละ 5 และระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95 โดย

n แทน ขนาดกลุ่มตัวอย่าง

N แทน ขนาดกลุ่มตัวอย่างประชากร

e แทน ความคลาดเคลื่อนการสุ่มกลุ่มตัวอย่าง (ในการศึกษานี้ e=0.05)

$$\eta = \frac{N}{1 + (N)(e)^2}$$

$$\eta = \frac{5,000}{1 + (5,000)(0.05)^2}$$

$$\eta = 370.73$$

เพื่อให้การเก็บข้อมูลครบถ้วน สมบูรณ์ และป้องกันข้อมูลที่ผิดพลาดหรือไม่ครบถ้วน จึงกำหนดให้กลุ่มตัวอย่างมีจำนวน 400 ตัวอย่าง และเพื่อให้การสุ่มกลุ่มตัวอย่างมีการกระจายจึงแบ่งออกเป็น 4 ส่วน ตามแขวงของเทศบาลนครเชียงใหม่ ในสัดส่วนที่เท่ากัน คือ แขวงละ 100 ตัวอย่าง ดังนี้

พื้นที่แขวงศรีวิชัย	จำนวน 100 กลุ่มตัวอย่าง
พื้นที่แขวงกาวิละ	จำนวน 100 กลุ่มตัวอย่าง
พื้นที่แขวงนครพิงค์	จำนวน 100 กลุ่มตัวอย่าง
พื้นที่แขวงเมืงราย	จำนวน 100 กลุ่มตัวอย่าง

4.2 วิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่าง

การศึกษานี้ใช้วิธีการเลือกตัวอย่างแบบโควตา (Quota Sampling) โดยเลือกจากกลุ่มประชากรที่มีคุณสมบัติตรงตามงานวิจัยกำหนด คือ ผู้ประกอบการร้านอาหารและเครื่องดื่มในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ แบ่งออกเป็นพื้นที่ 4 แขวง ในจำนวนที่เท่ากัน

4.3 เครื่องมือในการศึกษา

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา คือ แบบสอบถาม (Questionnaire) โดยแบ่งออกเป็น 3 ส่วน

ส่วนที่ 1 ข้อมูลส่วนตัวของผู้ตอบแบบสอบถามเป็นคำถามแบบปลายปิด จำนวน 5 ข้อ ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา จำนวนแรงงาน/ พนักงานภายในร้าน รายได้ต่อเดือนของร้าน ดังนี้

ข้อ 1 เพศ ได้แก่ เพศชาย เพศหญิง และอื่นๆ มีระดับการวัดข้อมูลแบบมาตรานามบัญญัติ (Nominal Scale)

ข้อ 2 อายุ มีระดับการวัดแบบจัดอันดับ (Ordinal Scale) แบ่งออกเป็น 6 ช่วง

ตารางที่ 1 ช่วงอายุของผู้ตอบแบบสอบถามในแบบสอบถาม

ลำดับ	ช่วงอายุ (ปี)
1	18-25
2	26-35
3	36-45
4	46-55
5	56-65
6	66 ปีขึ้นไป

ข้อ 3 ระดับการศึกษา มีระดับการวัดแบบจัดอันดับ (Ordinal Scale)

ตารางที่ 2 ระดับการศึกษาสูงสุดของผู้ตอบแบบสอบถามในแบบสอบถาม

ลำดับ	ระดับการศึกษาสูงสุด
1	ประถมศึกษา
2	มัธยมศึกษาตอนต้น
3	มัธยมศึกษาตอนปลาย
4	อนุปริญญา
5	ปริญญาตรี
6	สูงกว่าปริญญาตรี

ข้อ 4 จำนวนพนักงาน/ พนักงานภายในร้าน วัดแบบจัดอันดับ (Ordinal Scale) แบ่งออกเป็น 4 ช่วง

ตารางที่ 3 จำนวนพนักงานภายในร้านของผู้ตอบแบบสอบถามในแบบสอบถาม

ลำดับ	อาชีพ
1	1-3 คน
2	4-6 คน
3	7-9 คน
4	10 คน ขึ้นไป

ข้อ 5 รายได้ต่อเดือนของร้านในช่วงที่มีการระบาดโรคโควิด-19 มีระดับการวัดแบบจัดอันดับ (Ordinal Scale)

ตารางที่ 4 รายได้เฉลี่ยต่อเดือนของร้านของผู้ตอบแบบสอบถามในแบบสอบถาม

ลำดับ	รายได้เฉลี่ยต่อเดือน (บาท)
1	5,001-20,000
2	20,001-40,000
3	40,001-60,000
4	60,001-80,000
5	80,001 ขึ้นไป

ส่วนที่ 2 ผลกระทบทางเศรษฐกิจจากสถานการณ์การแพร่ระบาดโควิด-19 มีลักษณะคำถามแบบประเมินค่าระดับผลกระทบ (Rating Scale) การให้น้ำหนักคะแนนแบ่งเป็น 5 ลำดับ โดยมีระดับการวัดเป็นอันตรภาค (Interval Scale) (ถุขวัฒน์ จิตวโรภาสกุล, เอื้อมพร ศิริรัตน์, ชาญเดช เจริญวิริยะกุล, และสโรชนี ศิริวัฒนา, 2565; โฉมธิดา หวานชื่น, วรุฒม์ นาทิ, และศุภรัตน์ พิณสุวรรณ, 2564)

กระทบมากที่สุด	คะแนนเท่ากับ	5
กระทบมาก	คะแนนเท่ากับ	4
กระทบปานกลาง	คะแนนเท่ากับ	3
กระทบน้อย	คะแนนเท่ากับ	2
กระทบน้อยที่สุด	คะแนนเท่ากับ	1

ตารางที่ 5 รายได้เฉลี่ยต่อเดือนของร้านของผู้ตอบแบบสอบถามในแบบสอบถาม

ผลกระทบทางเศรษฐกิจ	1) การระบาดโควิด-19 ทำให้ร้านไม่สามารถเปิดให้บริการได้ตามปกติ
	2) การระบาดโควิด-19 ทำให้จำนวนลูกค้าที่ใช้บริการในร้านลดลง
	3) การระบาดโควิด-19 ทำให้ยอดขายต่อเดือนลดลง
	4) การระบาดโควิด-19 ทำให้กำไรต่อเดือนลดลง
	5) การระบาดโควิด-19 เกิดผลกระทบต่อสถานภาพและความมั่นคงทางการเงินของร้าน

ส่วนที่ 3 แนวทางและมาตรการของภาครัฐในการช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาสถานการณ์การแพร่ระบาดโควิด-19 มีลักษณะคำถามแบบประเมินค่าระดับความพอใจ (Rating Scale) การให้น้ำหนักคะแนนแบ่งเป็น 5 ลำดับ โดยมีระดับการวัดเป็นอันตรภาค (Interval Scale)

พอใจมากที่สุด	คะแนนเท่ากับ	5
พอใจมาก	คะแนนเท่ากับ	4
พอใจปานกลาง	คะแนนเท่ากับ	3
พอใจน้อย	คะแนนเท่ากับ	2
พอใจน้อยที่สุด	คะแนนเท่ากับ	1

ตารางที่ 6 ข้อคำถามในหัวข้อแนวทางและมาตรการของภาครัฐในการช่วยเหลือและแก้ไข ปัญหาสถานการณ์การแพร่ระบาดโควิด-19

แนวทางและ มาตรการภาครัฐ	1) ศูนย์บริหารสถานการณ์โควิด-19 (ศบค.) มีส่วนช่วยเหลือและบรรเทา สถานการณ์การแพร่ระบาดโควิด-19 ได้
	2) การประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 (พ.ร.ก.ฉุกเฉิน) มีส่วนช่วยให้การดำเนินการช่วยเหลือและควบคุม สถานการณ์การแพร่ระบาดโควิด-19
	3) การประกาศเคอร์ฟิว และการกำหนดเขตพื้นที่ระดับการแพร่ระบาดตามสี ของพื้นที่ ช่วยทำให้การแพร่ระบาดโควิด-19 ลดลง
	4) การประกาศปิดสถานที่เสี่ยงต่อการแพร่ระบาด เช่น ห้าง สถานบริการ ร้านอาหาร ฯลฯ ช่วยลดการแพร่ระบาดโควิด-19
	5) การจัดหาและจัดสรรวัคซีนป้องกันโรคโควิด-19 ของรัฐบาลมีประสิทธิภาพ ในการจัดการกับปัญหา
	6) มาตรการการเยียวยาทางเศรษฐกิจของภาครัฐและความช่วยเหลือทาง เศรษฐกิจอย่างเหมาะสม
	7) กิจกรรมของท่านได้รับความช่วยเหลือจากภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพ

4.4 ขั้นตอนในการสร้างเครื่องมือ

(1) สร้างแบบสอบถามเรื่อง ผลกระทบของโควิด-19 เชิงเศรษฐกิจและความพึงพอใจ
ต่อมาตรการภาครัฐของผู้ประกอบการร้านอาหารและเครื่องดื่มในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่

(2) นำเสนอแบบสอบถามที่สร้างขึ้นเบื้องต้นต่ออาจารย์ที่ปรึกษาเพื่อตรวจสอบ
ความถูกต้อง และปรับปรุงแก้ไข

(3) ทดสอบความเที่ยงตรงของแบบสอบถาม ที่เก็บรวบรวมข้อมูลเบื้องต้น โดยการ
หาค่าสัมประสิทธิ์ความเชื่อมั่น (Reliability) โดยภาพรวมของความเชื่อมั่นของแบบสอบถาม
ผ่านการหาค่าสัมประสิทธิ์แอลฟาของครอนบาค (Cronbach's α) มีค่าเท่ากับ 0.946

(4) ปรับปรุงแบบสอบถามเพิ่มเติม จัดทำแบบสอบถามฉบับสมบูรณ์ และ
นำแบบสอบถามเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง

4.5 การเก็บรวบรวมข้อมูล

- (1) จัดทำชุดแบบสอบถามจำนวน 400 ชุด กระจายแบบสอบถามไปยังพื้นที่ทั้ง 4 แขวง ของเขตเทศบาลนครเชียงใหม่
- (2) ทำการเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง โดยมีระยะเวลาในการเก็บข้อมูลคือ ช่วงเดือน มิถุนายน - กรกฎาคม พ.ศ. 2566
- (3) ตรวจสอบความถูกต้องและครบถ้วนของข้อมูล ก่อนนำไปวิเคราะห์ทางสถิติต่อไป

4.6 การวิเคราะห์ข้อมูล

- (1) วิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา (Descriptive Statistics) วิเคราะห์ปัจจัยส่วนประชากรศาสตร์หรือข้อมูลส่วนตัวของผู้ตอบแบบสอบถาม ในรูปแบบ ความถี่ แสดงผลเป็น ร้อยละค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ใช้มาตราการวัดส่วนประมาณค่า (Rating Scale) ส่วนผลกระทบทางเศรษฐกิจจากสถานการณ์การแพร่ระบาดโควิด-19 และแนวทางและมาตรการของภาครัฐในการช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาสถานการณ์การแพร่ระบาดโควิด-19 ประกอบไปด้วย 5 ระดับ คือ

5	หมายถึง	มากที่สุด
4	หมายถึง	มาก
3	หมายถึง	ปานกลาง
2	หมายถึง	น้อย
1	หมายถึง	น้อยที่สุด

เกณฑ์การแปลความหมายของคะแนน จากสูตรคำนวณระดับการให้คะแนนเฉลี่ย ในแต่ละระดับชั้น โดยใช้สูตรคำนวณช่วงความกว้างของชั้น ดังนี้ (กัลยา วานิชย์บัญชา, 2545)

$$\begin{aligned}
 \text{ความกว้างของอันตรภาคชั้น} &= \frac{\text{คะแนนสูงสุด} - \text{คะแนนต่ำสุด}}{\text{จำนวนชั้น}} \\
 &= \frac{5 - 1}{5} \\
 &= 0.80
 \end{aligned}$$

คะแนน 4.21-5.00	หมายถึง	มากที่สุด
คะแนน 3.41-4.20	หมายถึง	มาก

คะแนน 2.61-3.40	หมายถึง	ปานกลาง
คะแนน 1.81-2.60	หมายถึง	น้อย
คะแนน 1.00-1.80	หมายถึง	น้อยที่สุด

(2) วิเคราะห์สถิติเชิงอนุมาน (Inferential Statistics) วิเคราะห์ตัวแปรลักษณะทางประชากรศาสตร์หรือข้อมูลส่วนตัวของผู้ตอบแบบสอบถามที่มีผลต่อความพึงพอใจแนวทางและมาตรการของภาครัฐในการช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 โดยใช้สถิติ One-way ANOVA (F-test)

5. ผลการศึกษา

5.1 ปัจจัยส่วนประชากรศาสตร์

กลุ่มตัวอย่างจำนวนทั้งสิ้น 400 คน โดยส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง จำนวน 224 คน คิดเป็นร้อยละ 56 รองลงคือเพศชาย จำนวน 163 คน คิดเป็นร้อยละ 40.75 และน้อยที่สุดคือ เพศอื่นๆ จำนวน 13 คน คิดเป็นร้อยละ 3.25 โดยสามารถแบ่งรายละเอียดตามแขวงได้ดังนี้

ตารางที่ 7 จำนวนผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกตามเพศ

เพศ	แขวง				รวม	
	นครพินค์	กาวิละ	ศรีวิชัย	เม็งราย	จำนวน	ร้อยละ
ชาย	35	42	37	49	163	40.75
หญิง	57	58	61	48	224	56.00
อื่นๆ	8	0	2	3	13	3.25

กลุ่มอายุของกลุ่มตัวอย่างมากที่สุดคือ อายุ 26-35 ปี จำนวน 119 คน คิดเป็นร้อยละ 29.75 รองลงมา คือ กลุ่มอายุ 36-45 ปี และกลุ่มอายุ 18-25 ปี จำนวน 94 คน กับ 79 คน คิดเป็นร้อยละ 23.50 และ 19.75 ตามลำดับ ขณะที่กลุ่มอายุ 46-55 ปี มีจำนวน 77 คน คิดเป็นร้อยละ 19.25 ขณะที่กลุ่มอายุ 56-65 ปี มีจำนวน 27 คน คิดเป็นร้อยละ 6.75 และกลุ่มอายุที่น้อยที่สุดคือ กลุ่มอายุ 66 ปีขึ้นไป มีจำนวน 4 คน คิดเป็นร้อยละ 1.00

ตารางที่ 8 จำนวนผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกตามช่วงอายุ

อายุ	แขวง				รวม	
	นครพิงค์	กาวิละ	ศรีวิชัย	เม็ງราย	จำนวน	ร้อยละ
18-25 ปี	12	3	20	44	79	19.75
26-35 ปี	30	28	30	31	119	29.75
36-45 ปี	36	31	21	6	94	23.50
46-55 ปี	17	26	19	15	77	19.25
56-65 ปี	5	11	9	2	27	6.75
66 ปี ขึ้นไป	0	1	1	2	4	1.00

ระดับการศึกษาของกลุ่มตัวอย่างนั้นพบว่า การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย เป็นกลุ่มตัวอย่างที่มีมากที่สุด จำนวน 121 คน คิดเป็นร้อยละ 30.25 รองลงมาคือ ระดับการศึกษาปริญญาตรี จำนวน 103 คน คิดเป็นร้อยละ 25.75 ในขณะที่ ระดับการศึกษาอนุปริญญา มีจำนวน 59 คน ระดับการศึกษามัธยมศึกษาตอนต้น มีจำนวน 58 คน และระดับการศึกษาประถมศึกษา มีจำนวน 45 คน คิดเป็นร้อยละ 14.75 ร้อยละ 14.50 และร้อยละ 11.25 ตามลำดับ ส่วนจำนวนกลุ่มตัวอย่างที่น้อยที่สุดคือ การศึกษาระดับสูงกว่าปริญญาตรี จำนวน 14 คน คิดเป็นร้อยละ 3.50 โดยสามารถแบ่งรายละเอียดตามแขวงได้ดังนี้

ตารางที่ 9 จำนวนผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกตามระดับการศึกษา

ระดับการศึกษา	แขวง				รวม	
	นครพิงค์	กาวิละ	ศรีวิชัย	เม็ງราย	จำนวน	ร้อยละ
ประถมศึกษา	3	12	10	20	45	11.25
มัธยมศึกษาตอนต้น	17	14	16	11	58	14.50
มัธยมศึกษาตอนปลาย	40	27	31	23	121	30.25
อนุปริญญา	16	9	11	23	59	14.75
ปริญญาตรี	22	30	32	19	103	25.75
สูงกว่าปริญญาตรี	2	8	0	4	14	3.50

ขนาดร้านตามจำนวนพนักงานภายในร้านของกลุ่มตัวอย่าง พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีจำนวนพนักงานภายในร้านจำนวน 1-3 คน มากที่สุด จำนวน 184 คน คิดเป็น

ร้อยละ 46.00 รองลงมาคือ จำนวนพนักงานภายในร้านจำนวน 4-6 คน และจำนวนพนักงานภายในร้านจำนวน 10 คนขึ้นไป จำนวน 111 คน และ 55 คน คิดเป็นร้อยละ 27.75 และ 13.75 ส่วนจำนวนกลุ่มตัวอย่างที่มีจำนวนพนักงานภายในร้านจำนวนน้อยที่สุดคือ จำนวนพนักงาน 7-9 คน จำนวน 50 คน คิดเป็นร้อยละ 12.50 โดยสามารถแบ่งรายละเอียดตามแขวงได้ดังนี้

ตารางที่ 10 จำนวนผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกตามจำนวนพนักงานภายในร้าน

จำนวนพนักงาน	แขวง				รวม	
	นครพิงค์	กาวิละ	ศรีวิชัย	เมืงราย	จำนวน	ร้อยละ
1-3 คน	50	57	44	33	184	46.00
4-6 คน	23	22	29	37	111	27.75
7-9 คน	11	15	15	9	50	12.50
10 คน ขึ้นไป	16	6	12	21	55	13.75

รายได้ของร้านต่อเดือนของกลุ่มตัวอย่าง พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนมากมีรายได้ต่อเดือนของร้านในช่วงการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 40,001-60,000 บาท จำนวน 95 คน คิดเป็นร้อยละ 23.75 รองลงมาคือ รายได้ต่อเดือนของร้าน 20,001-40,000 บาท จำนวน 94 คน คิดเป็นร้อยละ 23.50 อันดับสามคือ รายได้ต่อเดือนของร้าน 80,001 บาท ขึ้นไป จำนวน 81 คน คิดเป็นร้อยละ 20.25 อันดับสี่คือ รายได้ต่อเดือนของร้าน 5,000-20,000 บาท จำนวน 68 คน คิดเป็นร้อยละ 17.00 และจำนวนที่น้อยที่สุดคือ รายได้ต่อเดือนของร้าน 60,001-80,000 บาท จำนวน 62 คน คิดเป็นร้อยละ 15.50 โดยสามารถแบ่งรายละเอียดตามแขวงได้ดังนี้

ตารางที่ 11 จำนวนผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกตามรายได้ต่อเดือนในช่วงการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19

รายได้ต่อเดือน	แขวง				รวม	
	นครพิงค์	กาวิละ	ศรีวิชัย	เมืงราย	จำนวน	ร้อยละ
5,000-20,000 บาท	10	5	5	47	68	17.00
20,001-40,000 บาท	24	15	26	28	94	23.50
40,001-60,000 บาท	27	28	27	10	95	23.75
60,001-80,000 บาท	14	20	22	8	62	15.50
80,001 บาท ขึ้นไป	25	32	20	7	81	20.25

5.2 ผลกระทบทางเศรษฐกิจจากสถานการณ์การแพร่ระบาดโรคโควิด-19 ของผู้ประกอบการร้านอาหารและเครื่องดื่มในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่

จากกลุ่มตัวอย่างจำนวน 400 ตัวอย่าง พบว่า ผู้ประกอบการร้านอาหารและเครื่องดื่มในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจจากสถานการณ์การแพร่ระบาดโรคโควิด-19 ในระดับมาก ที่ระดับคะแนน 4.05 โดยหัวข้อที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดคือการระบาดโรคโควิด-19 ทำให้จำนวนลูกค้าที่ใช้บริการในร้านลดลงและการระบาดโรคโควิด-19 ทำให้กำไรต่อเดือนลดลง ที่ระดับผลกระทบมาก มีคะแนน 4.11 รองลงมาคือ การระบาดโรคโควิด-19 ทำให้ยอดขายต่อเดือนลดลง ที่ระดับผลกระทบมาก มีคะแนน 4.07 อันดับสามคือ การระบาดโรคโควิด-19 เกิดผลกระทบต่อสภาพและความมั่นคงทางการเงินของร้าน ที่ระดับผลกระทบมาก มีคะแนน 4.06 ขณะที่ผลกระทบน้อยที่สุดคือ การระบาดโรคโควิด-19 ทำให้ร้านไม่สามารถเปิดให้บริการได้ตามปกติ มีระดับผลกระทบมาก มีคะแนน 3.91

ระดับผลกระทบทางเศรษฐกิจในรายแขวงนั้นจะพบว่า มีระดับมาก-มากที่สุดทั้ง 4 แขวง อันเนื่องมาจากผลกระทบในทางเศรษฐกิจนั้น เกิดขึ้นจากมาตรการภาครัฐเพื่อการยับยั้งการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส ที่มีการสั่งปิดสถานบริการ ร้านอาหารและเครื่องดื่ม ทำให้เกิดผลกระทบต่อผู้ประกอบการร้านอาหารและเครื่องดื่มกระทบกันอย่างถ้วนหน้า โดยสามารถแบ่งระดับผลกระทบทางเศรษฐกิจจากสถานการณ์การแพร่ระบาดโรคโควิด-19 ออกเป็นรายแขวงได้ดังนี้

ตารางที่ 12 ระดับผลกระทบทางเศรษฐกิจของผู้ประกอบการร้านอาหารและเครื่องดื่มในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่

ความพึงพอใจ	แนวทาง								รวม		
	นครพิงค์		กาวิละ		ศรีวิชัย		เมืงราย		ค่าเฉลี่ย	S.D.	ระดับ
	ค่าเฉลี่ย	ระดับ	ค่าเฉลี่ย	ระดับ	ค่าเฉลี่ย	ระดับ	ค่าเฉลี่ย	ระดับ			
1) การระบาดของโรคโควิด-19 ทำให้ร้านไม่สามารถเปิดให้บริการได้ตามปกติ	4.02	มาก	4.15	มาก	3.16	มาก	4.30	มากที่สุด	3.91	1.02	มาก
2) การระบาดของโรคโควิด-19 ทำให้จำนวนลูกค้าที่ให้บริการในร้านลดลง	4.21	มากที่สุด	4.40	มากที่สุด	3.67	มาก	4.00	มาก	4.11	0.896	มาก
3) การระบาดของโรคโควิด-19 ทำให้ยอดขายต่อเดือนลดลง	4.21	มากที่สุด	4.39	มากที่สุด	3.68	มาก	4.15	มาก	4.07	0.879	มาก
4) การระบาดของโรคโควิด-19 ทำให้กำไรต่อเดือนลดลง	4.19	มาก	4.45	มากที่สุด	3.75	มาก	4.03	มาก	4.11	0.881	มาก
5) การระบาดของโรคโควิด-19 เกิดผลกระทบต่อสถานภาพและความมั่นคงทางการเงินของร้าน	4.19	มาก	4.45	มากที่สุด	3.56	มาก	4.05	มาก	4.06	0.920	มาก

5.3 ความพึงพอใจต่อแนวทางและมาตรการของภาครัฐในการช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาสถานการณ์การแพร่ระบาดโควิด-19

จากกลุ่มตัวอย่างจำนวน 400 ตัวอย่าง พบว่า ผู้ประกอบการร้านอาหารและเครื่องดื่มในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ มีความพึงพอใจต่อแนวทางและมาตรการของภาครัฐในการช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาสถานการณ์การแพร่ระบาดโควิด-19 ในระดับปานกลาง ที่ระดับคะแนน 2.72 โดยหัวข้อที่มีระดับความพึงพอใจมากที่สุดคือ 1) ศูนย์บริหารสถานการณ์โควิด-19 (ศบค.) มีส่วนช่วยเหลือและบรรเทาสถานการณ์การแพร่ระบาดโควิด-19 ได้ มีความพึงพอใจระดับปานกลาง มีคะแนน 2.87 รองลงมาคือ การประกาศเคอร์ฟิว และการกำหนดเขตพื้นที่ระดับการแพร่ระบาดตามสีของพื้นที่ ช่วยทำให้การแพร่ระบาดโควิด-19 ลดลง และ 2) การประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 (พ.ร.ก.ฉุกเฉิน) มีส่วนช่วยให้การดำเนินการช่วยเหลือและควบคุมสถานการณ์การแพร่ระบาดโควิด-19 มีความพึงพอใจในระดับปานกลาง ที่คะแนน 2.85 และ 2.83 อันดับถัดมาคือ การประกาศปิดสถานที่เสี่ยงต่อการแพร่ระบาด เช่น ห้าง สถานบริการ ร้านอาหาร ฯลฯ ช่วยลดการแพร่ระบาดโควิด-19 มีความพึงพอใจในระดับปานกลาง ที่คะแนน 2.81 ส่วนหัวข้อมาตรการการเยียวยาทางเศรษฐกิจของภาครัฐและความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจอย่างเหมาะสม และการจัดหาและจัดสรรวัคซีนป้องกันโรคโควิด-19 ของรัฐบาลมีประสิทธิภาพในการจัดการกับปัญหา มีความพึงพอใจในระดับปานกลางและน้อย ที่คะแนน 2.64 และ 2.60 ในขณะที่หัวข้อกิจการของท่านได้รับความช่วยเหลือจากภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพ มีความพึงพอใจน้อยที่สุดที่ระดับความพึงพอใจน้อย มีคะแนน 2.49

ความพึงพอใจต่อแนวทางและมาตรการของภาครัฐในการช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาสถานการณ์การแพร่ระบาดโควิด-19 ของผู้ประกอบการร้านอาหารและเครื่องดื่มในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่จะพบว่าในแต่ละแขวงมีระดับความพึงพอใจต่อมาตรการความช่วยเหลือที่แตกต่างกันไป แบ่งเป็นแขวงนครพิงค์ แขวงกาวิละ แขวงศรีวิชัย มีระดับความพึงพอใจต่อมาตรการความช่วยเหลือของรัฐในระดับน้อย - ปานกลาง ในขณะที่แขวงเมืงรายมีระดับความพึงพอใจต่อมาตรการความช่วยเหลือภาครัฐในระดับมาก เมื่อเทียบความสัมพันธ์เชิงประชากรศาสตร์จะพบว่า แขวงเมืงรายมีปัจจัยด้านประชากรศาสตร์ที่แตกต่างจากแขวงอื่นๆ คือ ผู้ประกอบการอายุน้อยมีจำนวนมากและมีระดับรายได้ต่อเดือนของธุรกิจในช่วงการแพร่ระบาดของโควิด-19 โดยเฉพาะที่น้อยเป็นส่วนมาก คือ 5,000 – 20,000 บาท จึงมีความพึงพอใจที่แตกต่างจากแขวงอื่นๆ กล่าวคือมาตรการที่รัฐเข้ามาช่วยเหลือมีส่วนต่างในส่วนของการรายได้ต่อเดือนกับมาตรการต่างๆ ที่ได้รับจากสถานการณ์การแพร่ระบาดโรคโควิด-19 จากรัฐบาลที่ไม่ได้ต่างกันมาก ดังนั้น ความพึงพอใจจึงมีความแตกต่างจากแขวงอื่นๆ ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ โดยสามารถแบ่งความพึงพอใจต่อแนวทางและมาตรการของภาครัฐในการช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาสถานการณ์การแพร่ระบาดโควิด-19 เป็นรายแขวงได้ดังนี้

ตารางที่ 13 ระดับความพึงพอใจต่อแนวทางและมาตรการของภาครัฐในการช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาสถานการณ์การแพร่ระบาดโควิด-19 ของผู้ประกอบการร้านอาหารและเครื่องดื่มในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่

ความพึงพอใจ	แขวง								รวม		
	นครพิงค์		กาวิละ		ศรีวิชัย		เมืองราย		ค่าเฉลี่ย	S.D.	ระดับ
	ค่าเฉลี่ย	ระดับ	ค่าเฉลี่ย	ระดับ	ค่าเฉลี่ย	ระดับ	ค่าเฉลี่ย	ระดับ			
1) ศูนย์บริหารสถานการณ์โควิด-19 (ศบค.) มีส่วนช่วยเหลือและบรรเทาสถานการณ์การแพร่ระบาดโควิด-19 ได้	2.91	ปานกลาง	2.56	น้อย	2	น้อย	4	มาก	2.87	1.35	ปานกลาง
2) การประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 (พ.ร.ก.ฉุกเฉิน) มีส่วนช่วยให้การดำเนินการช่วยเหลือและควบคุมสถานการณ์การแพร่ระบาดโควิด-19	2.85	ปานกลาง	2.61	ปานกลาง	2.07	น้อย	3.78	มาก	2.83	1.27	ปานกลาง
3) การประกาศเคอร์ฟิว และการกำหนดเขตพื้นที่ระดับการแพร่ระบาดตามสี่ของพื้นที่ ช่วยทำให้การแพร่ระบาดโควิด-19	2.96	ปานกลาง	2.48	น้อย	2.1	น้อย	3.88	มาก	2.85	1.3	ปานกลาง
4) การประกาศปิดสถานที่เสี่ยงต่อการแพร่ระบาด เช่น ห้าง สถานบริการ ร้านอาหาร ฯลฯ ช่วยลดการแพร่ระบาดโควิด-19	2.9	ปานกลาง	2.47	น้อย	2.08	น้อย	3.8	มาก	2.81	1.29	ปานกลาง
5) การจัดหาและจัดสรรวัคซีนป้องกันโรคโควิด-19 ของรัฐบาลมีประสิทธิภาพในการจัดการกับปัญหา	2.37	น้อย	2.3	น้อย	1.95	น้อย	3.76	มาก	2.6	1.25	น้อย
6) มาตรการการเยียวยาทางเศรษฐกิจของภาครัฐและความช่วยเหลือทางจอยางเหมาะสม	2.16	น้อย	2.33	น้อย	2.11	น้อย	3.96	มาก	2.64	1.25	ปานกลาง
7) กิจกรรมของทางได้รับความช่วยเหลือจากภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพ	2.04	น้อย	2.35	น้อย	1.81	น้อย	3.77	มาก	2.49	1.27	น้อย

5.4 วิเคราะห์ตัวแปรลักษณะทางประชากรศาสตร์หรือข้อมูลส่วนตัวของผู้ตอบแบบสอบถามที่มีผลต่อความพึงพอใจแนวทางและมาตรการของภาครัฐในการช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19

สมมติฐาน ปัจจัยด้านประชากรศาสตร์ที่แตกต่างกัน ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา สูงสุด จำนวนพนักงานภายในร้านและรายได้เฉลี่ยต่อเดือน มีต่อความพึงพอใจแนวทางและมาตรการของภาครัฐในการช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 แตกต่างกัน พบว่า ในปัจจัยเรื่องเพศมีผลต่อความพึงพอใจแนวทางและมาตรการของภาครัฐในการช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ไม่แตกต่างกัน ปัจจัยเรื่องอายุมีผลต่อความพึงพอใจแนวทางและมาตรการของภาครัฐในการช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 แตกต่างกัน ปัจจัยเรื่องการศึกษา มีผลต่อความพึงพอใจแนวทางและมาตรการของภาครัฐในการช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 แตกต่างกัน ปัจจัยเรื่องจำนวนพนักงานภายในร้านมีผลต่อความพึงพอใจแนวทางและมาตรการของภาครัฐในการช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ไม่แตกต่างกันและปัจจัยเรื่องรายได้ต่อเดือนของร้านมีผลต่อความพึงพอใจแนวทางและมาตรการของภาครัฐในการช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 แตกต่าง ที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติ ดังตาราง

ตารางที่ 14 ปัจจัยส่วนประชากรศาสตร์ที่มีผลต่อระดับความพึงพอใจต่อแนวทางและมาตรการของภาครัฐในการช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ของผู้ประกอบการร้านอาหารและเครื่องดื่มในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่

ปัจจัยด้านประชากรศาสตร์	F	df1	df2	p
เพศ	0.204	2	397	0.815
อายุ	82.0	5	69.7	<.001
ระดับการศึกษา	6.21	5	92.7	<.001
จำนวนพนักงานภายในร้าน	0.531	3	135	0.662
รายได้ต่อเดือนของร้าน	22.2	4	188	<0.001

6. สรุปการศึกษาและข้อเสนอแนะ

6.1 การศึกษาผลกระทบของโควิด-19 เชิงเศรษฐกิจและความพึงพอใจต่อมาตรการของภาครัฐ

ผู้ประกอบการร้านอาหารและเครื่องดื่มในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ มีกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาทั้งสิ้น 400 ตัวอย่าง แบ่งออกเป็น 4 แขวง แขวงละ 100 ตัวอย่าง ได้แก่ แขวงนครพิงค์ แขวงกาวิละ แขวงศรีวิชัยและแขวงเม็ງราย โดยมีการสอบถามปัจจัยส่วนประชากรศาสตร์ของกลุ่มตัวอย่างประกอบไปด้วย เพศ อายุ ระดับการศึกษา จำนวนพนักงานภายในร้าน และรายได้ต่อเดือนของร้าน ประกอบกับการสอบถามระดับผลกระทบทางเศรษฐกิจจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 พบว่า ได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ในระดับมาก ที่ระดับคะแนน 4.05 โดยแบ่งเป็นรายแขวงได้ดังนี้ แขวงนครพิงค์ มีระดับผลกระทบที่ระดับมากที่สุด ที่ระดับคะแนน 4.37 แขวงกาวิละ มีระดับผลกระทบที่ระดับมาก ที่ระดับคะแนน 4.16 แขวงศรีวิชัยมีระดับผลกระทบที่ระดับมาก ที่ระดับคะแนน 3.56 แขวงเม็ງรายมีระดับผลกระทบที่ระดับมาก ที่ระดับคะแนน 4.11 และพบว่า ผู้ประกอบการร้านอาหารและเครื่องดื่มในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ มีความพึงพอใจต่อแนวทางและมาตรการของภาครัฐในการช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาสถานการณ์การแพร่ระบาดโควิด-19 ในระดับปานกลาง ที่ระดับคะแนน 2.72 โดยแบ่งเป็นรายแขวงได้ดังนี้ แขวงนครพิงค์ มีระดับความพึงพอใจที่ระดับน้อย ที่ระดับคะแนน 2.60 แขวงกาวิละ มีระดับความพึงพอใจที่ระดับน้อย ที่ระดับคะแนน 2.44 แขวงศรีวิชัย มีระดับความพึงพอใจที่ระดับน้อย ที่ระดับคะแนน 2.01 แขวงเม็ງราย มีระดับความพึงพอใจที่ระดับมาก ที่ระดับคะแนน 3.85

จะเห็นว่าผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจกับความพึงพอใจต่อมาตรการภาครัฐของผู้ประกอบการร้านอาหารและเครื่องดื่มในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ นั้นมีการแปรผกผันกัน กล่าวคือ ยิ่งระดับผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นกับธุรกิจมาก ความพึงพอใจต่อมาตรการภาครัฐจะลดลงตาม อันเนื่องมาจากประสิทธิภาพของมาตรการความช่วยเหลือและการเยียวยาของรัฐบาล สอดคล้องกับงานวิจัยของ กรกนก จิรสติพรพงศ์ (2564) พบว่า ในเรื่องของประสิทธิภาพของการกระจายทรัพยากรและความช่วยเหลือที่ไม่มีประสิทธิภาพ รวมไปถึงการตอบสนองในเชิงธุรกิจและมาตรการในการระบาดแต่ละระลอก นอกจากนี้ การกระจายทรัพยากรและความช่วยเหลือยังก่อให้เกิดปรากฏการณ์ความพึงพอใจที่แตกต่างกันออกไป กล่าวคือ ในกลุ่มตัวอย่างแขวงเม็ງราย มีความพึงพอใจต่อมาตรการภาครัฐในระดับสูง เมื่อตรวจสอบความสัมพันธ์ของปัจจัยด้านประชากรศาสตร์พบว่า กลุ่มตัวอย่างแขวงเม็ງรายเป็นกลุ่มที่มีรายได้เฉลี่ยต่อเดือน 5,000 – 20,000 บาท เป็นส่วนมาก เมื่อเทียบกับแขวงอื่นๆ

มาตรการภาครัฐที่ได้รับจึงค่อนข้างมีช่องว่างระหว่างความช่วยเหลือกับผลกระทบที่น้อยกว่าผู้ประกอบการในแขนงอื่นๆ

6.2 ปัจจัยในส่วนของการประชากรศาสตร์ส่งผลต่อระดับความพึงพอใจแนวทางและมาตรการของภาครัฐในการช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ดังนี้

(1) เพศ ไม่มีผลต่อระดับความพึงพอใจแนวทางและมาตรการของภาครัฐในการช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ไม่ว่าผู้ประกอบการร้านอาหารและเครื่องดื่มในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่จะเป็นเพศชาย เพศหญิงหรือเพศอื่นๆ เพราะผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นกระทบในแง่ของทางการเงินและการบริหารเพศทุกเพศจึงได้รับผลกระทบที่เหมือนกัน

(2) อายุ มีผลต่อระดับความพึงพอใจแนวทางและมาตรการของภาครัฐในการช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 พบว่า ในกลุ่มตัวอย่างอายุ 18-25 ปี มีความระดับความพึงพอใจแนวทางและมาตรการของภาครัฐในการช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 แตกต่างจากกลุ่มอายุอื่นๆ ทุกกลุ่มกล่าวได้ว่ากลุ่มอายุกลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่เริ่มสะสมทุนเบื้องต้นและไม่ได้มีสายป่านทางธุรกิจที่ยาวเพียงพอ การได้รับผลกระทบทางด้านธุรกิจจึงมีความรุนแรงอย่างมีนัยสำคัญมากกว่ากลุ่มช่วงวัยอื่นๆ ดังนั้น ความต้องการของความช่วยเหลือไม่ว่าจะเป็นมาตรการการป้องกันโรคและมาตรการทางด้านเศรษฐกิจจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง แต่เมื่อไม่ได้รับการตอบสนองที่เพียงพอจึงแสดงออกมาในรูปแบบของความพึงพอใจ สอดคล้องกับแนวทางการทำงานของธนาคารแห่งประเทศไทย (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2564) ที่กล่าวถึงนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทยถึงความสำคัญในธุรกิจที่มีสายป่านสั้นจะได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจที่รุนแรง การขาดสภาพคล่องในช่วงการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ส่งผลต่อการหยุดการดำเนินธุรกิจชั่วคราวหรือปิดอย่างถาวร จึงต้องมีมาตรการในการช่วยเหลือไม่ว่าจะเป็นสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ ขยายเวลาชำระหนี้ เพื่อให้ธุรกิจที่มีสายป่านสั้นหรือต้นทุนน้อยสามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้

(3) การศึกษา มีผลต่อระดับความพึงพอใจแนวทางและมาตรการของภาครัฐในการช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 พบว่ากลุ่มตัวอย่างที่มีการศึกษาในระดับปริญญาตรีมีระดับความพึงพอใจแนวทางและมาตรการของภาครัฐในการช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 แตกต่างจากกลุ่มการศึกษาระดับอื่นๆ กล่าวได้ว่า ระดับการศึกษามีผลต่อมุมมองในเรื่องการจัดการปัญหาของภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างเป็นระบบ ในกลุ่มการศึกษา

ที่แตกต่างกันจึงมีระดับความพึงพอใจต่างกัน สอดคล้องกับงานศึกษาของภารดี เทพคายน์ (2564) การรับรู้นโยบายมีความแตกต่างกันตามระดับการศึกษา โดยเป็นความสัมพันธ์แบบแปรผันตามกัน กล่าวคือระดับการศึกษาที่สูงจะมีระดับการรับรู้ที่มากขึ้นตามไปด้วย

(4) จำนวนพนักงานภายในร้าน ไม่มีผลระดับความพึงพอใจแนวทางและมาตรการของภาครัฐในการช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาสถานการณ์การแพร่ระบาดโรคโควิด-19 กล่าวคือไม่ว่าจำนวนพนักงานภายในร้านจะมีจำนวนเท่าไร ความพึงพอใจมีระดับที่ไม่แตกต่างกัน

(5) รายได้ต่อเดือน มีผลต่อระดับความพึงพอใจแนวทางและมาตรการของภาครัฐในการช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาสถานการณ์การแพร่ระบาดโรคโควิด-19 พบว่า ในกลุ่มตัวอย่างที่มีรายได้ 5,000 – 20,000 บาท เป็นกลุ่มตัวอย่างที่มีความพึงพอใจต่อแนวทางและมาตรการของภาครัฐในการช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาสถานการณ์การแพร่ระบาดโรคโควิด-19 ที่สูงกว่ากลุ่มรายได้ที่สูงอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ อันเนื่องมาจากผลกระทบในเชิงธุรกิจมีน้อยกว่า และมีภาระส่วนธุรกิจที่ไม่ได้สูงหรือมีความรู้สึกต่อรายได้ที่ลดลงน้อยกว่ากลุ่มตัวอย่างที่มีรายได้ต่อเดือนสูงในช่วงก่อนเกิดการแพร่ระบาด ประกอบกับมาตรการช่วยเหลือภาครัฐที่ได้รับมีช่องว่างของรายได้ที่เสียไปน้อยลง ดังนั้น มาตรการการป้องกันโรคและมาตรการทางด้านเศรษฐกิจของภาครัฐที่มีในช่วงการแพร่ระบาดจึงเป็นส่วนของนโยบายที่สร้างความพึงพอใจที่สูงกว่ากลุ่มตัวอย่างอื่นๆ สอดคล้องกับงานศึกษาของ กฤษวัฒน์ จิตวโรภาสกูล และคณะ (2565) รายได้และกำไรที่ลดลงของธุรกิจในช่วงการแพร่ระบาดโรคโควิด-19 ส่งผลต่อภาระและความกังวลทางธุรกิจที่เพิ่มขึ้นและคาดหวังต่อมาตรการการเยียวยาและการปรับตัวที่เพิ่มขึ้น

6.3 ข้อเสนอแนะจากการศึกษา เกี่ยวข้องกับแนวทางและมาตรการของภาครัฐในการช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาสถานการณ์การแพร่ระบาดโรคโควิด-19 ดังนี้

(1) ด้านมาตรการการป้องกันและลดการแพร่ระบาดโรคโควิด-19 รัฐบาลและ ศบค. ควรให้ความสำคัญต่อการบังคับใช้กฎหมายเชิงพื้นที่ ในแง่ของความเข้มข้นของการบังคับใช้และระดับการแพร่ระบาดของโรคให้สอดคล้องกัน การประกาศปิดพื้นที่โดยไม่คำนึงถึงความจำเป็นอย่างแท้จริงไม่เพียงแต่ส่งผลกระทบต่อรูปแบบการดำเนินชีวิตของประชาชนเท่านั้น แต่ยังส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจในองค์กรรวมอย่างไม่จำเป็นอีกด้วย ปัญหาเรื่องการสรรหาและจัดสรรวัคซีนป้องกันโรคโควิด-19 ที่ไม่มีประสิทธิภาพและล่าช้า ปัญหาการวางแผนกระจายวัคซีนให้ครอบคลุมและทั่วถึง ส่งผลโดยตรงต่อชีวิตประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มเสี่ยงต่างๆ รวมทั้งสถานการณ์ของการแพร่ระบาดที่คลี่คลายได้ช้ากว่าที่ควรจะเป็น

สถานการณ์ที่ไ้รับการแก้ไขหรือฟื้นฟูซ้ำ ย่อมหมายถึงความเสียหายในชีวิตและทรัพย์สินที่เพิ่มสูงขึ้น

(2) ด้านการเยียวยาทางเศรษฐกิจ รัฐบาลและ ศบค. ควรให้ความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจระดับท้องถิ่นเป็นหลัก อันเนื่องมาจากระบบโครงสร้างทางเศรษฐกิจจะสามารถขับเคลื่อนต่อไปได้จำเป็นต้องมีโครงสร้างรากฐานทางเศรษฐกิจที่เข้มแข็ง มาตรการภาครัฐทางด้านเศรษฐกิจที่ขาดความชัดเจน มุ่งเน้นเฉพาะบางกลุ่ม ทำให้การฟื้นฟูทางเศรษฐกิจเกิดความล่าช้า อันเนื่องมาจากความแข็งแกร่งของเศรษฐกิจฐานรากไม่เอื้ออำนวยให้เกิดการขับเคลื่อนโครงสร้างทางเศรษฐกิจและไม่สามารถลดความเดือดร้อนทางเศรษฐกิจให้กับประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการสร้างแนวทางและมาตรการการเยียวยากับกลุ่มธุรกิจขนาดย่อยในท้องถิ่นซึ่งควรให้ความสำคัญอันดับต้นๆ และต้องออกแบบมาตรการและแนวทางช่วยเหลือแก้ไขให้เข้ากับสถานการณ์ในแต่ละพื้นที่ เช่น ในบางพื้นที่ที่มีความต้องการทางด้านเศรษฐกิจของธุรกิจที่เป็นขนาดเล็ก มีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนที่ไม่มาก สามารถให้การช่วยเหลือทางการเงินเฉพาะ ในขณะที่ในบางพื้นที่เป็นพื้นที่เศรษฐกิจที่มีการทำธุรกิจต้องการสายป่านเพิ่มเติม อันเนื่องมาจากขนาดธุรกิจที่ใหญ่ขึ้น มาตรการรัฐจำเป็นต้องช่วยไม่ว่าจะเป็นการพักการชำระหนี้ การกู้สินเชื่อก่อนการดอกเบี้ยต่ำ มาตรการเหล่านี้จะช่วยให้การฟื้นฟูทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่ได้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

6.4 ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป

- (1) เพิ่มขนาดกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาให้มากขึ้น ทั้งในแง่เชิงพื้นที่ที่ขยายกว้างขึ้นจากระดับเทศบาลนครเชียงใหม่ไประดับจังหวัด ระดับภูมิภาค ในแง่ปริมาณเพิ่มกลุ่มตัวอย่างให้มากขึ้น เพื่อให้ทราบถึงระดับความพึงพอใจแนวทางและมาตรการของภาครัฐในการช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาสถานการณ์การแพร่ระบาดโรคโควิด-19 ที่ละเอียดมากขึ้น
- (2) เพิ่มเครื่องมือในการศึกษา เช่น การสัมภาษณ์ เพื่อใช้เป็นข้อมูลเชิงลึกเชิงคุณภาพประกอบกับการวัดเชิงปริมาณ

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- Thai PBS. (2564). ธุรกิจร้านอาหาร-สถานบันเทิงเชียงใหม่ล่อซึมยาว. สืบค้นเมื่อ 3 มกราคม 2567, จาก <https://theactive.net/news/20211125-3/>
- Wongnai for business. (2562). สรุปข้อมูลและเทรนด์ธุรกิจร้านอาหารในประเทศไทยสำหรับปี 2562. สืบค้นเมื่อ 3 มกราคม 2567, จาก <https://www.wongnai.com/business-owners/thailand-restaurant-trend-2019>
- กรรณก จิรสถิตพรพงศ์. (2564). ทักษะคติของประชาชนที่มีต่อหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีของรัฐบาล กรณีศึกษา COVID-19. วารสารธรรมศาสตร์, 40(3), 93-113.
- กรมควบคุมโรค. (2563). โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19). สืบค้นเมื่อ 15 ธันวาคม 2566, จาก https://ddc.moph.go.th/viralpneumonia/faq_more.php
- กระทรวงการคลัง. (2563). ข้อมูลข่าวสารเพื่อสร้างการรับรู้สู่สังคม ครั้งที่ 12/2563 วันที่ 30 มีนาคม 2563 เรื่อง รัฐบาลออกมาตรการดูแลและเยียวยาผลกระทบจากไวรัสโคโรนา (COVID-19) ระยะที่ 1-2. กรุงเทพฯ: กลุ่มสารนิเทศการคลัง สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง.
- กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. (2563). สถิตินักท่องเที่ยวภายในประเทศ Q1-Q4 2562 (ภาคเหนือ). สืบค้นเมื่อ 23 ธันวาคม 2566, จาก https://www.mots.go.th/download/article/article_20201105143226.xlsx
- กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. (2566). สถิตินักท่องเที่ยวภายในประเทศ Q1-Q4 2564 (ภาคเหนือ). สืบค้นเมื่อ 23 ธันวาคม 2566, จาก <https://www.mots.go.th/>

- images/v2022_1694273411417RG9tZXN0aWNfUTFfUTQg4Lib4Li1IDI1NjRf4
Lig4Liy4LiE4LmA4Lir4LiZ4Li34LitLnhsc3g
- กฤษวัฒน์ จิตวิโรภาสกุล, เอี่ยมพร ศิริรัตน์, ชาญเดช เจริญวิริยะกุล, และสโรชนี ศิริวัฒนา.
(2565). ผลกระทบจากการแพร่ระบาดของไวรัสโคโรนา 2019 ต่อธุรกิจร้านอาหาร
ในเขตธนบุรี กรุงเทพฯ. *วารสาร มจร การพัฒนาสังคม*, 7(2), 212-225.
- กัลยา วานิชย์บัญชา. (2545). *หลักสถิติ* (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย.
- คำสั่งนายกรัฐมนตรี 5/2563 เรื่อง การจัดตั้งหน่วยงานพิเศษเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามพระราช
กำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548. 25 มีนาคม 2563.
ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 137 ตอนพิเศษ 69 ง. หน้า 6-9.
- คำสั่งศูนย์บริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19)
ที่ 10/2564. 18 กรกฎาคม 2564. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 138 ตอนพิเศษ 160 ง.
หน้า 6.
- ฐิติวัฒน์ ช่างประดับ. (2563). *สถานการณ์การระบาดโควิด-19 และการวินิจฉัยในปัจจุบัน*.
สืบค้นเมื่อ 20 ธันวาคม 2566, จาก <https://bit.ly/3uqlCOg>
- โนธิตา หวานชื่น, วรุตม์ นาที, และศุภรัตน์ พิณสุวรรณ. (2564). *ผลกระทบโควิด 19
และผู้ประกอบการค้าขายในตลาดเก๋นตั้ง บริเวณพื้นที่ชายแดน ตำบลสุไหงโก-ลก
อำเภอสุไหงโก-ลก จังหวัดนราธิวาส*. สืบค้นเมื่อ 8 สิงหาคม 2567, จาก
http://www2.huso.tsu.ac.th/NCOM/GEOGIS2021/FULL_PAPER/PDF20211024215536_1.pdf
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2564). *เปิดใจ ดร.เศรษฐพุฒิ สุทธิวาทนฤพุฒิ เบื้องลึกภารกิจฟื้นฟู
เศรษฐกิจของ ธปท.* สืบค้นเมื่อ 6 สิงหาคม 2567, จาก <https://www.bot.or.th/th/research-and-publications/articles-and-publications/bot-magazine/Phrasiam-64-3/governers-talk-64-3.html>
- ประกาศ เรื่อง ยกเลิกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในทุกเขตท้องที่ทั่วราชอาณาจักร ประกาศ
ข้อกำหนด และคำสั่งที่เกี่ยวข้อง. 29 กันยายน 2565. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 139
ตอนพิเศษ 232 ง. หน้า 47-48.
- ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง ชื่อและอาการสำคัญของโรคติดต่ออันตราย (ฉบับที่ 7)
พ.ศ. 2563. 29 กุมภาพันธ์ 2563. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 137 ตอนพิเศษ 48ง.
หน้า 1.

- ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง หลักเกณฑ์ และมาตรการด้านสุขลักษณะป้องกัน
ความเสี่ยงจากโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 หรือโรคโควิด 19 (Coronavirus
2019 (COVID-19) สำหรับสถานประกอบกิจการ พ.ศ. 2565. 8 กรกฎาคม 2565.
ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 139 ตอนพิเศษ 163 ง. หน้า 5-6.
- พระราชกำหนดรักษาเสถียรภาพของระบบการเงินและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ
พ.ศ. 2563. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 137 ตอนที่ 30 ก. หน้า 12-19.
- พระราชกำหนดให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ประกอบการวิสาหกิจที่ได้รับผลกระทบ
จากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563. ราชกิจจานุเบกษา.
เล่ม 137 ตอนที่ 30 ก. หน้า 6-11.
- พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจ
และสังคมที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ.
2563. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 137 ตอนที่ 30 ก. หน้า 1-4.
- ภารดี เทพคายน. (2564). การศึกษาระดับการรับรู้และความเข้าใจของบุคลากรสายสนับสนุน
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ต่อนโยบายความเป็นเลิศด้านการปฏิบัติงานและ
พฤติกรรมที่สอดคล้องกับนโยบายความเป็นเลิศด้านการปฏิบัติงาน. สืบค้นเมื่อ
5 สิงหาคม 2567, จาก <https://www.km.nida.ac.th/th/images/PDF/research/paradeere164.pdf>
- มติชน. (2564). ร้านอาหารในเชียงใหม่ สู้ไม่ไหว ปิดถาวร-ชั่วคราว กว่า 70% วอนรัฐ
อย่าล็อกดาวน์ เหตุฟื้นตัวยาก. สืบค้นเมื่อ 3 มกราคม 2567, จาก
https://www.matichon.co.th/region/news_2834188
- รุจิรา คงเกิด, เพ็ญยุพา อัสวภูมิ, วรกานต์ เทพนอก, ศิริลักษณ์ ขวัญมนต์, และจุฑาธิป
ประดิพัทธ์นฤมล. (2564). การรับมาตรการเยียวยาของประชาชนต่อการแพร่ระบาด
ไวรัสโควิด-19. วารสาร มจร สังคมศาสตร์ปริทรรศน์, 12(1), 95-113.
- ศิริลักษณ์ คัมภีรานนท์, และสุปรียา นุ่นเกลี้ยง. (2563). มุมมองของประชาชนในพื้นที่สาม
จังหวัดชายแดนใต้ต่อมาตรการช่วยเหลือ การปรับตัวต่อมาตรการป้องกัน และ
แนวทางการส่งเสริมมาตรการป้องกันโรคโควิด-19. สืบค้นเมื่อ 4 สิงหาคม 2567, จาก
<https://wb.yru.ac.th/bitstream/yr/5170/1/siriluk63.pdf>
- ศูนย์ปฏิบัติการภาวะฉุกเฉิน กรมควบคุมโรค. (2564). รายงานสถานการณ์โรคติดเชื้อไวรัส
โคโรนา 2019 ฉบับที่ 365 วันที่ 2 มกราคม 2564. สืบค้นเมื่อ 17 ธันวาคม 2566,
จาก <https://ddc.moph.go.th/viralpneumonia/file/situation/situation-no365-020164.pdf>

- สำนักงานจังหวัดเชียงใหม่. (2565). *บรรยายสรุปจังหวัดเชียงใหม่*. สืบค้นเมื่อ 23 ธันวาคม 2566, จาก <http://chiangmai.go.th/managing/public/D8/8D17Jan2022133138.pdf=.xlsx>
- สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดเชียงใหม่. (2564). *อุตสาหกรรมเชียงใหม่ ออก 5 มาตรการเยียวยา SMEs*. สืบค้นเมื่อ 1 สิงหาคม 2567, จาก https://region3.prd.go.th/region3_ci/topic/news/34603
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2564). *การสำรวจความเห็นของประชาชนเกี่ยวกับมาตรการช่วยเหลือเยียวยาของภาครัฐจากสถานการณ์โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา – 2019 (โควิด-19) พ.ศ. 2564*. สืบค้นเมื่อ 4 สิงหาคม 2567, จาก https://www.nso.go.th/sites/2014/DocLib12/2564/080664_13.pdf
- สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2564). *สรุปมาตรการและการดำเนินงานของไทยต่อสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019*. สืบค้นเมื่อ 1 สิงหาคม 2567, จาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=77402&filename=index
- หอการค้าจังหวัดเชียงใหม่. (2564). *หอการค้าจังหวัดเชียงใหม่ จัดแถลงข่าวภาวะเศรษฐกิจจังหวัดเชียงใหม่ไตรมาสที่ 3 และ ปี 2563*. สืบค้นเมื่อ 27 ธันวาคม 2566, จาก <https://cmchamber.com/2021/02/หอการค้าจังหวัดเชียงใหม่-60/>

ภาษาอังกฤษ

- World Health Organization. (2019). *Naming the Coronavirus Disease (COVID-19) and the Virus That Causes It*. Retrieved December 25, 2023, from [https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance/naming-the-coronavirus-disease-\(covid-2019\)-and-the-virus-that-causes-it](https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance/naming-the-coronavirus-disease-(covid-2019)-and-the-virus-that-causes-it)
- World Health Organization. (2020). *COVID-19 Public Health Emergency of International Concern (PHEIC) Global research and innovation forum*. Retrieved December 25, 2023, from <https://bit.ly/3SzyOIC>
- Yamane, T. (1967). *Statistics: An Introductory Statistic (Second Edition)*. New York: Harper & Row.

พิษณุโลกเมืองสมุนไพร: นโยบายการเคลื่อนย้ายสมุนไพรไทย จากสวนหลังบ้านสู่ภาคอุตสาหกรรม¹

วสันต์ ปวนปิ่นวงศ์²

วันที่รับบทความ: 6 ธันวาคม 2566

วันที่แก้ไขครั้งสุดท้าย: 25 มกราคม 2567

วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 30 มกราคม 2567

บทคัดย่อ

บทความวิจัยฉบับนี้ศึกษาถึงเงื่อนไขปัจจัยที่เอื้อและเป็นอุปสรรคที่ส่งผลต่อนโยบายการเคลื่อนย้ายสมุนไพรไทยจากสวนหลังบ้านสู่ภาคอุตสาหกรรมที่ขับเคลื่อนจังหวัดพิษณุโลกเป็นเมืองสมุนไพร โดยพิจารณาจากบริบทด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคมวัฒนธรรม และโครงสร้างพื้นฐาน ข้อค้นพบในการศึกษาแบ่งออกเป็นประเด็นต่อไปนี้ 1) ในเชิงนโยบายการเป็นเมืองสมุนไพรของจังหวัดพิษณุโลกไม่ได้มุ่งที่ยกระดับการปลูกสมุนไพรของเกษตรกรในการส่งออกหรือพืชพาณิชย์เป็นภารกิจหลัก แต่ให้ความสำคัญกับเป้าหมายเรื่องการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ ความงามและการแพทย์แผนไทย บนฐานของการมีสมุนไพรเป็นองค์ประกอบ 2) บริบทและเงื่อนไขทางด้านเศรษฐกิจทั้งในประเทศและต่างประเทศนำมาซึ่งการพัฒนาประเด็นเกี่ยวกับสมุนไพรไทยภายใต้แผนแม่บทแห่งชาติและนโยบายพิษณุโลกเมืองสมุนไพร 3) บริบทและเงื่อนไขทางด้านการเมืองภายใต้นโยบายของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ในการพัฒนาสมุนไพรไทยจนนำไปสู่แผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนาสมุนไพรไทยส่งผลต่อการพัฒนาและยกระดับการปลูกพืชสมุนไพรจากภาคการเกษตรเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมเชิงพาณิชย์ 4) ในมิติทางสังคมและวัฒนธรรมการมีหมอชาวบ้านการมีปราชญ์ชาวบ้านในการใช้สมุนไพรเป็นเพียงแค่ปัจจัยรอบนอกและส่งผลกระทบอ้อมที่ก่อให้เกิดการขยายตัวในการปลูก แปรรูป และจำหน่ายสมุนไพรในเชิงอุตสาหกรรมหากเปรียบเทียบกับปัจจัยทางการเมืองและเศรษฐกิจ และ 5) โครงสร้างพื้นฐานมีการพัฒนาแนวระเบียงเศรษฐกิจหลวงพระบาง-อินโดจีน-เมะล่าย (LIMEC) เพื่อรองรับตลาดการแข่งขัน

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่อง การเคลื่อนย้ายสมุนไพรไทยจากสวนหลังบ้านสู่ภาคอุตสาหกรรม ศึกษาพื้นที่จังหวัดพิษณุโลกได้รับทุนสนับสนุนจากการวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.) ปีงบประมาณ 2566

² ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์และการพัฒนาท้องถิ่น มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม จังหวัดพิษณุโลก 65000 อีเมล: wasan.po@psru.ac.th

และการขนส่งอุตสาหกรรมสมุนไพร ข้อเสนอแนะในการศึกษา หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีการตั้งโรงงานรับซื้อและแปรรูปสมุนไพรของภาครัฐทั้งในส่วนของสมุนไพรทางการแพทย์และสมุนไพรในการจำหน่ายให้สอดคล้องกับการพัฒนาอุตสาหกรรมสมุนไพร การท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ ผลิตภัณฑ์สมุนไพร และการแพทย์แผนไทย

คำสำคัญ เมืองสมุนไพร, สมุนไพรไทย, การปลูกสมุนไพร, อุตสาหกรรมสมุนไพร, พิษณุโลก

Phitsanulok Herbal City: Policy for the Migration of Thai Medicinal Herbs from Backyard Gardens to the Industrial Sector

Wasan Pounpunwong³

Received: 6 December 2023

Revised: 25 January 2024

Accepted: 30 January 2024

Abstract

This research investigated the facilitating and obstructing factors affecting the policy of moving Thai medicinal herbs from backyard gardens to the industrial sector to promote Phitsanulok Province as an herbal area. After examining the economic, political, and socio-cultural contexts as well as infrastructure, it was found that 1) the provincial herbal city policy prioritises tourism, aesthetics, and traditional Thai medicine rather than elevating herb cultivation for export or commercial purposes, 2) the economic aspects, both domestic and international, influence the development of Thai herbs under the national master plan and Phitsanulok's herbal city policy, 3) the political conditions under the policy by Prime Minister Prayuth Chan-o-cha aim to develop Thai herbs, transitioning from agricultural to commercial and industrial sectors, 4) social and cultural considerations involve local healers and villagers contributing to herb cultivation, processing, and distribution industries (in comparison with political and economic factors), and 5) the underlying infrastructure focuses on developing the economic corridor linking Luangprabang-Indochina-Mawlamyine (LIMEC) to support the competitive market and transportation for the herbal industry. Research recommendations include establishing state-owned processing plants aligned

³ Assistant Professor, Political Science Program, Faculty of Social Sciences and Local Development, Pibulsongkram Rajabhat University, Phitsanulok 65000. E-mail: wasan.po@psru.ac.th

with the development of herbal industries, health tourism, herbal products, and the distribution of traditional Thai medicine.

Keywords Herbal City, Thai Medicinal Herbs, Growing Herbs, Herbal Industry, Phitsanulok

1. บทนำ

“สมุนไพรไทย” ถือว่าเป็นภูมิปัญญาและทรัพยากรที่มีเอกลักษณ์สะท้อนวัฒนธรรม รวมถึงเป็นรากฐานเกษตรกรรมที่มีคุณค่าของประเทศไทย สมุนไพรเป็นส่วนหนึ่งในวิถีชีวิตและสังคมไทยมาโดยตลอด เห็นได้จากการนำสมุนไพรมาประกอบในอาหารคาวหรือหวาน การนำมาเป็นยารักษาโรค หรือแม้กระทั่งใช้เพื่อการเสริมความงาม ภูมิปัญญาเหล่านี้ได้รับการสั่งสม สืบทอด และพัฒนามาอย่างยาวนาน ในรายงานของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายสมุนไพรแห่งชาติปี พ.ศ. 2560 อธิบายถึงจุดเด่นของประเทศไทยเกี่ยวกับการปลูกสมุนไพร เนื่องจากประเทศไทยเป็นพื้นที่เขตร้อนชื้น มีพันธุ์พืชไม่น้อยกว่า 20,000 ชนิด ซึ่งสามารถนำมาใช้เป็นสมุนไพรกว่า 1,800 ชนิด รวมไปถึงความพร้อมของปัจจัยขั้นพื้นฐานด้านอุตสาหกรรม และการขนส่งสินค้า มีหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนจำนวนมากที่ทำงานเกี่ยวเนื่องกับการพัฒนาสมุนไพร นับเป็นจุดแข็งและโอกาสในการแข่งขันด้านการค้าสมุนไพรในตลาดโลกที่สำคัญ หากแต่ยังขาดทิศทางการวิจัยและพัฒนาสมุนไพรอย่างครบวงจร เพื่อสร้างการยอมรับและนำไปใช้ประโยชน์ได้อย่างกว้างขวาง และขาดการตั้งเป้าหมายเพื่อตอบสนองปัญหาสุขภาพและการสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจที่ชัดเจน จึงนำไปสู่การพัฒนาพืชสมุนไพรไทยให้สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นที่ยอมรับและสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่ผลิตภัณฑ์แปรรูปจากสมุนไพร (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายสมุนไพรแห่งชาติ, 2560)

จากจุดเด่นของประเทศไทยในการที่มีศักยภาพในการเพาะปลูกสมุนไพร มีความคิดสร้างสรรค์ในด้านภูมิปัญญาในการพัฒนาสมุนไพรไม่ว่าจะทำยารักษาโรคหรือการนำมาปรุงอาหาร รวมถึงการขยายไปสู่ธุรกิจและอุตสาหกรรมสมุนไพร จากจุดเด่นดังกล่าวทำให้ภาครัฐให้ความสำคัญเกี่ยวกับการปลูกสมุนไพร จึงนำไปสู่นโยบายของรัฐบาลที่ส่งเสริมการเข้าถึงบริการด้านการแพทย์การส่งเสริมและป้องกันโรค รวมถึงการส่งเสริมความเชื่อมโยงของแผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนาสมุนไพร ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2560-2564 โดยวิธีการที่จะบรรลุเป้าหมายได้ต้องขับเคลื่อนผ่าน 4 ยุทธศาสตร์ คือ 1) ส่งเสริมการปลูกสมุนไพร 2) พัฒนาอุตสาหกรรมให้แข่งขันในตลาดทั้งในและต่างประเทศได้ 3) ส่งเสริมให้ใช้สมุนไพรในการรักษาโรค และ 4) มีนโยบายและการบริหารของภาครัฐ โดยมีคณะกรรมการนโยบายสมุนไพรแห่งชาติ พระราชบัญญัติผลิตภัณฑ์สมุนไพร รวมถึงแผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนาสมุนไพรไทย ซึ่งมีการกำหนดแผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนาสมุนไพรไทย ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2560-2564 ที่มีเป้าหมายในการครอบคลุมการพัฒนาสมุนไพรไทยเพื่อให้ภายใน 5 ปีข้างหน้า ประเทศไทยเป็นประเทศที่ส่งออกวัตถุดิบสมุนไพรคุณภาพและผลิตภัณฑ์

สมุนไพรชั้นนำของภูมิภาคอาเซียน ทั้งนี้ ส่วนราชการและองค์กรเอกชนจะมีบทบาทเพิ่มมากขึ้นในการสนับสนุนให้เกิดการผลิตสมุนไพรที่ได้มาตรฐานมีคุณภาพและสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่ผลิตภัณฑ์สมุนไพร ส่งเสริมให้เกิดความเชื่อมั่นในการใช้สมุนไพรไทย รวมทั้งเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของสมุนไพรไทย ทั้งในและต่างประเทศอย่างต่อเนื่อง (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายสมุนไพรแห่งชาติ, 2560)

แผนแม่บทแห่งชาติในการพัฒนาสมุนไพรไทย ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2560-2564 จึงนำมาสู่แนวทางการพัฒนาเพื่อการขับเคลื่อนสมุนไพรไทยอย่างยั่งยืน และกำหนดมาตรการการพัฒนา “เมืองสมุนไพร (Herbal City)” เพื่อถ่ายทอดมาตรการและแผนงานจากแผนแม่บทแห่งชาติลงไปสู่การพัฒนาในระดับภูมิภาคโดยมุ่งเน้นให้เกิดการพัฒนาสมุนไพรอย่างครบวงจรตั้งแต่ต้นทาง กลางทาง ปลายทาง ทั้งการปลูก การแปรรูป และการทำเป็นผลิตภัณฑ์ที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้หลากหลาย สร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจและสร้างการเติบโตของชุมชนอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ อาศัยกลไกประชารัฐ และความร่วมมือจากทุกภาคส่วนเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนเมืองสมุนไพรประกอบด้วยจังหวัด 13 จังหวัด คือ เชียงราย สกลนคร ปราจีนบุรี สุราษฎร์ธานี พิษณุโลก อุทัยธานี สระบุรี นครปฐม จันทบุรี มหาสารคาม สุรินทร์ อำนาจเจริญ และสงขลา (กลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัด สำนักงานจังหวัดพิษณุโลก, 2566)

สำหรับจังหวัดพิษณุโลกได้มีแผนการพัฒนาจังหวัดตามยุทธศาสตร์พิษณุโลกเมืองสมุนไพร (Phitsanulok Herbal City) โดยเริ่มจากการประชุมพัฒนาเมืองสมุนไพรจังหวัดพิษณุโลก ครั้งที่ 1 ในวันที่ 12 มกราคม พ.ศ. 2562 ในวาระที่รัฐบาลส่งเสริมให้มีการพัฒนาชุมชนสมุนไพรไทยเพื่อความมั่นคงทางสุขภาพและยั่งยืนทางเศรษฐกิจไทย โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลกหารือเกี่ยวกับการวางยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนการพัฒนาสมุนไพรไทยและการนำมาต่อยอดพัฒนาเป็นนวัตกรรมที่เพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจ สังคม และยกระดับรายได้ให้กับประชาชนในทุกระดับของสังคม ทั้งนี้ รวมถึงการแสดงวิสัยทัศน์ในการพัฒนาเมืองพิษณุโลกให้เป็นเส้นทางเชื่อมโยงในห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain) ในเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจแนวตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor: EWEC) ที่สำคัญของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economics Community: AEC) โดยการพัฒนาดังกล่าวควบคู่ไปกับการสร้างภาคีที่เครือข่ายทั้งประชาชนและเอกชนในการร่วมกันขับเคลื่อนการพัฒนาสมุนไพรไทยในพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก ทั้งนี้ ประธานกรรมการอาวุโสหอการค้าจังหวัดพิษณุโลกได้นำเสนอโครงการพิษณุโลกเมืองนวัตกรรมอาหารและผลิตภัณฑ์สมุนไพรเป็นโครงการตามแผนยุทธศาสตร์ พิษณุโลก 2020 ซึ่งมีหลายภาคส่วนร่วมมือกันพิจารณาสรรหาพื้นที่เพื่อเตรียมความพร้อมในการรองรับการสรรสร้างเมืองที่สนับสนุนให้เกิดการสร้างสรรค

นวัตกรรม ศูนย์กลางการวิจัย การพัฒนา การตรวจวัด การทดสอบ และการถ่ายทอดเทคโนโลยี ในสาขาอาหาร และสมุนไพรจังหวัดพิษณุโลก (กลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนา จังหวัด สำนักงานจังหวัดพิษณุโลก, 2566)

จากแผนพัฒนาตามยุทธศาสตร์พิษณุโลกเมืองสมุนไพร นำไปสู่แผนปฏิบัติการโครงการพัฒนาเมืองสมุนไพรจังหวัดพิษณุโลกที่เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2560 โดยครอบคลุมในประเด็นดังต่อไปนี้ ยุทธศาสตร์ที่ 1 สร้างความเข้มแข็งของการบริหารและนโยบายของรัฐ เพื่อการขับเคลื่อนพื้นที่ฐานรากอย่างยั่งยืน ยุทธศาสตร์ที่ 2 พัฒนาคุณภาพวัตถุดิบสมุนไพร ยกระดับมูลค่าผลผลิตให้กับเกษตรกร ยุทธศาสตร์ที่ 3 ขยายช่องทางการใช้ประโยชน์การเพิ่มมูลค่าและการตลาด และยุทธศาสตร์ที่ 4 ส่งเสริมการใช้สมุนไพรในระบบบริการสุขภาพ ในการดำเนินการแผนปฏิบัติการโครงการพัฒนาเมืองสมุนไพรจังหวัดพิษณุโลกมีภาคีเครือข่ายในการขับเคลื่อนอันได้แก่ หน่วยงานภาครัฐ สถาบันการศึกษา ภาคเอกชน และภาคประชาชน อาทิ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลล้านนาพิษณุโลก วิทยาลัยการสาธารณสุขสิรินธร จังหวัดพิษณุโลก สำนักงานสาธารณสุขอำเภอนครไทย จังหวัดพิษณุโลก โรงพยาบาลพรหมพิราม และสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดพิษณุโลก เป็นต้น (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายสมุนไพรแห่งชาติ, 2560)

ผู้ศึกษาเห็นว่านโยบายเรื่องยุทธศาสตร์พิษณุโลกเมืองสมุนไพรเป็นนโยบายที่เกิดจากภาครัฐและมีฐานคิดในการพัฒนาไปสู่ความเจริญของพื้นที่โดยใช้ประเด็นเรื่องสมุนไพรเป็นจุดเด่นนำไปสู่การจัดตั้งคณะกรรมการทำงานและแผนการดำเนินงานในระยะแรกเริ่มต้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2560-2564 ภายใต้อำนาจหน้าที่ของสำนักงานพัฒนาสมุนไพรไทย ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2560-2564 ฉะนั้น บทความนี้จะนำเสนอผลการวิเคราะห์เงื่อนไขและบริบทของด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคมวัฒนธรรม และโครงสร้างพื้นฐาน ที่ส่งผลต่อการเคลื่อนย้ายสมุนไพรไทย จากสวนหลังบ้านสู่ภาคอุตสาหกรรม ในนโยบายที่ขับเคลื่อนจังหวัดพิษณุโลกเป็นเมืองสมุนไพร

2. วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษาเงื่อนไขปัจจัยที่เอื้อและเป็นอุปสรรคที่ส่งผลต่อนโยบายการเคลื่อนย้ายสมุนไพรไทยจากสวนหลังบ้านสู่ภาคอุตสาหกรรมที่ขับเคลื่อนจังหวัดพิษณุโลกเป็นเมืองสมุนไพร โดยพิจารณาจากบริบทด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคมวัฒนธรรม และโครงสร้างพื้นฐาน

3. ระเบียบวิธีวิจัย

บทความวิจัยฉบับนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ประกอบด้วย 1) การรวบรวมข้อมูลจากเอกสารงานและวิจัยที่เกี่ยวข้อง (Documentary research) จากเอกสารชั้นทุติยภูมิ (Secondary Documents) ได้แก่ เอกสาร หนังสือ วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง รายงานการวิจัย ตำรา บทความวิจัย วารสารทางวิชาการที่ได้รับการนำเสนอและตีพิมพ์เผยแพร่ และเอกสารของภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง 2) การเก็บข้อมูลภาคสนาม (Field Work) ได้แก่ การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) และงานศึกษานี้ผ่านการพิจารณารับรองการพิทักษ์สิทธิ์และจริยธรรมการวิจัยจากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม วันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2565 หนังสือรับรองเลขที่ PSRU-EC No. : 2022/050 ดังนั้น จึงไม่มีการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลหรือรายละเอียดอันจะเป็นการระบุตัวบุคคลที่เกี่ยวข้อง

(1) ผู้ให้ข้อมูล กำหนดผู้ให้ข้อมูลโดยจำแนกได้เป็น 2 กลุ่ม รวมจำนวนผู้ให้ข้อมูลทั้งสิ้น จำนวน 9 คน ประกอบด้วย 1) เจ้าหน้าที่ภาครัฐ จำนวน 5 คน ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลก สำนักงานเกษตรจังหวัดพิษณุโลก สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดพิษณุโลก สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดพิษณุโลก เจ้าหน้าที่การจัดบริการแพทย์แผนไทยในโรงพยาบาลบางกระทุ่ม ใช้วิธีการคัดเลือกแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) ใช้เกณฑ์การคัดเลือกโดยพิจารณาเจ้าหน้าที่ภาครัฐในจังหวัดพิษณุโลกที่มีบทบาทเกี่ยวกับงานศึกษานี้โดยที่ยินยอมให้ข้อมูลแก่ผู้ศึกษาอย่างเต็มที่ 2) เกษตรกร ประชาชนชาวบ้านหม้อพื้นบ้านในพื้นที่อำเภอพรมพิราม จำนวน 4 คน ผู้ศึกษาใช้การคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) ใช้เกณฑ์การคัดเลือกโดยพิจารณาจากความยินยอมให้ข้อมูลแก่ผู้ศึกษา นอกจากนี้ เกณฑ์การคัดออกของผู้ให้ข้อมูลทั้ง 2 กลุ่ม พิจารณาจากการที่ผู้ให้ข้อมูลไม่มีความประสงค์ในการให้ข้อมูลแก่ผู้ศึกษาและไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับงานศึกษานี้

(2) เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย โดยใช้ 1) แบบบันทึกข้อมูล เพื่อใช้บันทึกข้อมูลจากการสรุป และทบทวนประเด็นในงาน 2) แบบสัมภาษณ์ (Interview Form) โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก ลักษณะแบบสัมภาษณ์เป็นกึ่งมีโครงสร้าง (Semi-structured Interview) แยกผู้ให้ข้อมูลซึ่งแนวคำถามในการสัมภาษณ์จะมีความแตกต่างกันไป นอกจากนี้ ยังได้ใช้ข้อมูลจากการสรุป ทบทวน และสังเคราะห์จากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ ได้แก่ เอกสาร หนังสือ วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง รายงานการวิจัย ตำรา บทความวิจัย วารสารทางวิชาการที่ได้รับการนำเสนอและตีพิมพ์เผยแพร่ และเอกสารของภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง

(3) การวิเคราะห์ข้อมูล ใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) นำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ การจดบันทึก และสังเคราะห์จากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งหมด มาตรวจสอบร่วมกันโดยวิธีการตรวจสอบสามเส้าด้านวิธีการรวบรวมข้อมูล (Methodological Triangulation) เพื่อนำไปสู่การจัดหมวดหมู่ข้อมูล คัดเลือกข้อมูล และสังเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากทั้งการสัมภาษณ์ การจดบันทึก และการทบทวนเอกสารวรรณกรรมของงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง จากนั้นนำไปสู่การนำเสนอข้อมูลเชิงการพรรณนา (Descriptive) ซึ่งเป็นการเขียนอธิบายให้ความละเอียดของเนื้อหาและสิ่งที่ได้ค้นพบในการศึกษา

4. ผลการศึกษา

4.1 การศึกษาบริบททั่วไปของจังหวัดพิษณุโลกกับโครงการการพัฒนาเมืองสมุนไพร

ผลการศึกษา พบว่า จังหวัดพิษณุโลกกับโครงการพัฒนาเมืองสมุนไพรเริ่มจากข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี (พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา) ลงวันที่ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2558 มอบหมายให้กระทรวงสาธารณสุขร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพัฒนาพิษณุโลกให้สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้เป็นที่ยอมรับและสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่ผลิตภัณฑ์แปรรูปจากสมุนไพรไทย เมืองสมุนไพรเป็นภาพแนวคิดที่สำคัญของแผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนาสมุนไพรไทยฉบับที่ 1 พ.ศ. 2560-2564 จากระดับชาติไปสู่การพัฒนาระดับจังหวัด มุ่งเน้นให้เกิดการพัฒนาสมุนไพรอย่างครบวงจรตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ เพื่อให้เกิดการเพาะปลูกสมุนไพร การแปรรูปและการผลิตเป็นผลิตภัณฑ์ที่ใช้ประโยชน์ได้อย่างกว้างขวาง สร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจของประเทศและสร้างการเจริญเติบโตอย่างยั่งยืน โดยอาศัยกลไกประชารัฐและความร่วมมือจากทุกภาคส่วนเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนงานในพื้นที่ในปีงบประมาณ 2561 กรมการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก ได้คัดเลือกให้จังหวัดพิษณุโลกเป็น 1 ใน 14 จังหวัดของประเทศ ในการดำเนินงานโครงการเมืองสมุนไพรและมีการดำเนินงานโครงการพัฒนาเมืองสมุนไพรจังหวัดพิษณุโลกโดยมุ่งเน้นดำเนินการส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาสมุนไพรให้เข้าสู่ระบบสุขภาพและระบบเศรษฐกิจแบบครบวงจร ตั้งแต่ต้นทาง กลางทาง และปลายทาง โดยอาศัยกลไกการมีส่วนร่วม ตามแนวทางประชารัฐและมีผลการดำเนินงานภายใต้ 4 มาตรการ ดังนี้ มาตรการที่ 1 สร้างความเข้มแข็งของการบริหารและนโยบายของจังหวัด เพื่อการขับเคลื่อนพื้นที่อย่างยั่งยืน มาตรการที่ 2 พัฒนาคุณภาพวัตถุดิบสมุนไพร ยกระดับมูลค่าผลผลิตให้กับเกษตรกร มาตรการที่ 3 ขยายช่องทางการใช้ประโยชน์ เพิ่มมูลค่าและการตลาด และมาตรการที่ 4 ส่งเสริมการใช้สมุนไพรในระบบบริการ เพื่อให้การพัฒนาเมืองสมุนไพรของประเทศไทยมี

แนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจนและมีรูปแบบการดำเนินงานที่เหมาะสมกับบริบทของแต่ละจังหวัด ในปีงบประมาณ 2563 (กรมพัฒนาการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก กระทรวงสาธารณสุข, 2564)

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันจังหวัดพิษณุโลกกับโครงการพัฒนาเมืองสมุนไพรได้ดำเนินต่อไปในแผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนาสมุนไพรไทย ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2566-2570 ซึ่งจังหวัดพิษณุโลกถูกจัดให้อยู่ในกลุ่มการพัฒนาเมืองสมุนไพรโดยมีเป้าหมายในการยกระดับการปลูกสมุนไพรให้เป็นอุตสาหกรรมสมุนไพร ซึ่งประกอบด้วย ด้านการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ ความงาม และการแพทย์แผนไทย โดยกำหนดผลลัพธ์ที่ต้องการคือ การนำสมุนไพรบูรณาการ การสร้างเรื่องราวสนับสนุนการท่องเที่ยวตามจุดท่องเที่ยวและเส้นทางการท่องเที่ยวของจังหวัดพิษณุโลก และพัฒนาผลิตภัณฑ์เด่นของจังหวัดเข้าสู่ตลาดการท่องเที่ยวของจังหวัด ประเทศ และต่างประเทศ ดังนั้น จังหวัดพิษณุโลก จึงได้จัดทำแผนงานการพัฒนาผลิตภัณฑ์และบริการเชิงสุขภาพจากสมุนไพร เพื่อส่งเสริมภาพลักษณ์ การเป็นเมืองท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ ความงาม และแพทย์แผนไทยของจังหวัดพิษณุโลกขึ้น ซึ่งเป็นไปตามคำสั่งจังหวัดพิษณุโลก ที่ 14598 /2561 ลงวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2561 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการและคณะทำงานพัฒนาเมืองสมุนไพร (Herbal City) จังหวัดพิษณุโลก ซึ่งประกอบไปด้วยคณะทำงานซึ่งมีหน่วยงานภาครัฐ ทั้งนี้ ยังรวมถึงภาคีเครือข่ายภาคประชาชนและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องภายในจังหวัดพิษณุโลกภายใต้หลักการบูรณาการความร่วมมือ (กลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัด สำนักงานจังหวัดพิษณุโลก, 2566)

อย่างไรก็ตาม ผลการวิเคราะห์ข้อมูล พบว่า การดำเนินการจังหวัดพิษณุโลกกับโครงการพัฒนาเมืองสมุนไพรยังมีการดำเนินการในลักษณะย่อย ซึ่งหมายถึงหน่วยงานในแต่ละหน่วยงานก็จะได้รับบทบาทหน้าที่ในการทำแผนงานและโครงการตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการเมืองสมุนไพรจังหวัดพิษณุโลก ซึ่งทำให้ในส่วนนี้เป็นไปตามบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ถึงแม้ว่าจะมีการดำเนินงานตามแผนการพัฒนาเมืองสมุนไพรดังที่กล่าวข้างต้น แต่ในสภาพการทำงานโดยเฉพาะการนำนโยบายไปปฏิบัติในช่วงแผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนาสมุนไพรไทย ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2566-2570 ยังคงประสบปัญหาในเรื่องของเป้าหมายการพัฒนาเมืองสมุนไพรของจังหวัดพิษณุโลก ซึ่งมีทิศทางการพัฒนาที่ไม่ไปในทิศทางเดียวกันระหว่างภาครัฐและเอกชนที่เป็นผู้ประกอบการและเกษตรกร กล่าวคือ ภาครัฐส่งเสริมด้านการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ ความงามและการแพทย์แผนไทย ส่วนเอกชนที่เป็นผู้ประกอบการและเกษตรกรต้องการให้รัฐส่งเสริมเรื่องอุตสาหกรรมปลูกพืชสมุนไพรเป็นพืชเศรษฐกิจ มีโรงงานรับซื้อและแปรรูป ส่งเสริมตลาดรับซื้อและการส่งออก เป็นต้น (ผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลก, การสื่อสารส่วนบุคคล, 7 มิถุนายน 2566) บริบทดังกล่าวนำไปสู่

การวิเคราะห์ปัจจัยที่เอื้อและเป็นอุปสรรคที่ส่งผลต่อนโยบายการเคลื่อนย้ายสมุนไพรรักษาโรคจากสวนหลังบ้านสู่ภาคอุตสาหกรรมที่ขับเคลื่อนจังหวัดพิษณุโลกเป็นเมืองสมุนไพร โดยพิจารณาจากบริบทด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคมวัฒนธรรม และโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งจะกล่าวในส่วนต่อไป

4.2 บริบทและเงื่อนไขด้านเศรษฐกิจในการพัฒนาสมุนไพรภาคการเกษตรสู่ภาคอุตสาหกรรมในจังหวัดพิษณุโลก

ผลการศึกษาพบว่า บริบทและเงื่อนไขด้านเศรษฐกิจที่ส่งผลต่อการพัฒนาสมุนไพรภาคการเกษตรสู่ภาคอุตสาหกรรม ฐานคิดของแผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนาสมุนไพรไทย ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2560-2564 ได้อธิบายถึงบริบททางด้านการเกษตรที่ส่งผลต่อการพัฒนาการปลูกสมุนไพรในภาคอุตสาหกรรม ซึ่งมีทั้งสถานการณ์ภายในประเทศและระหว่างประเทศ กล่าวคือ ปัจจุบันความต้องการใช้สมุนไพรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วทั้งความต้องการในการบริโภคเพื่อการสร้างเสริมและดูแลสุขภาพของประชาชน รวมถึงความต้องการในการแปรรูปเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มของสมุนไพรต่างๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคและสร้างความหลากหลาย ในการใช้ประโยชน์จากสมุนไพรส่งผลให้สมุนไพรถูกนำไปใช้ในอุตสาหกรรมหลายประเภท ไม่ว่าจะเป็นอุตสาหกรรมเกษตรแปรรูป อุตสาหกรรมผลิตยาแผนไทยอุตสาหกรรมผลิตยาพัฒนาจากสมุนไพร และอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์สมุนไพรรูปแบบต่างๆ เช่น สารสกัดจากสมุนไพร เครื่องสำอางและผลิตภัณฑ์สปา โดยสมุนไพรบางรายการเป็นที่ต้องการของผู้บริโภคและผู้ผลิตอย่างมาก และสามารถสร้างรายได้มหาศาลให้กับประเทศจากการประเมินศักยภาพของอุตสาหกรรมสมุนไพร พบว่าอุตสาหกรรมสมุนไพรเป็นอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพและสามารถสร้างความยั่งยืนในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของอุตสาหกรรมเป้าหมายทั้งที่เป็นอุตสาหกรรมเดิมที่มีศักยภาพ (First S-Curve: ได้แก่ อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวกลุ่มรายได้ดีและการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ (Affluent, Medical and Wellness Tourism) อุตสาหกรรมการเกษตรและเทคโนโลยีชีวภาพ (Agricultural and Biotechnology) และอุตสาหกรรมแปรรูปอาหาร (Food for the Future)) และที่ถูกต้องการคาดการณ์ว่าจะเป็นกลไกในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจเพื่ออนาคต (New Engine of Growth) ที่ถูกคาดการณ์ว่าจะส่งผลให้เกิดการผลักดันความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (New S-Curve: ได้แก่ อุตสาหกรรมการแพทย์ครบวงจร (Medical Hub)) โดยการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของสินค้าและเทคโนโลยี และสามารถสร้างรายได้ให้กับประชากรและประเทศ ขณะที่การเปลี่ยนแปลงบริบทในด้านสังคมวัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ วิถีชีวิตของประชากรไทยและประชากรโลก ฉะนั้นการจัดทำแผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนาสมุนไพรไทย ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2560-2564 นี้

จึงมีเป้าหมายในการกำหนดแนวนโยบายยุทธศาสตร์ มาตรการรวมทั้งแผนงานเพื่อส่งเสริมและให้ความสำคัญกับการพัฒนาสมุนไพรไทยทั้งในเชิงนโยบายและความสำคัญต่อเศรษฐกิจ และทำให้เกิดการพัฒนาที่เป็นระบบอย่างยั่งยืน (กรมพัฒนาการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก กระทรวงสาธารณสุข, 2564) นอกจากนี้ การดำเนินการเชิงเศรษฐกิจที่เกี่ยวกับสมุนไพรนั้น ลักษณะของอุตสาหกรรมสมุนไพรจะมีลักษณะที่ประกอบด้วยการจัดการเกี่ยวกับวัตถุดิบสมุนไพร (ต้นทาง) ที่มีความครอบคลุมเกี่ยวกับการเพาะปลูกวัตถุดิบและการจัดการวัตถุดิบให้อยู่ในสภาพที่สามารถนำไปผลิตต่อเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มต่อไป (เช่น การทำสารสกัดและอื่นๆ เป็นต้น) และการนำเข้าวัตถุดิบในกรณีที่วัตถุดิบที่ผลิตขึ้นภายในประเทศไม่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้ผลิตและผู้บริโภคในบางส่วนที่มีการบริโภคโดยตรงที่ไม่มีการแปรรูปเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มเติม) การผลิตหรือการจัดการเพื่อตอบสนองความต้องการบริโภคประเภทต่างๆ (กลางทาง) (ที่มีความครอบคลุมลักษณะการบริโภค ประเภทต่างๆ เช่น การรักษาอาการของโรค การเสริมอาหารเพื่อให้ผู้บริโภคสามารถมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นกว่าเดิม) และช่องทางการนำไปสู่ผู้ที่มีความต้องการบริโภคประเภทต่างๆ (ปลายทาง) ที่เป็นการนำเอาผลิตภัณฑ์ที่ผ่านกระบวนการการจัดจำหน่ายในลักษณะต่างๆ (กิจการค้าส่งค้าปลีกและอื่นๆ เป็นต้น) ทำให้สามารถสรุปห่วงโซ่อุปทานของอุตสาหกรรมสมุนไพรได้ตามที่ปรากฏในภาพ ซึ่งมีความครอบคลุมการจัดการการส่งต่อวัตถุดิบ สินค้า หรือบริการจากหน่วยหนึ่งในห่วงโซ่อุปทาน (การใช้ระบบของหน่วยงาน คน เทคโนโลยี กิจกรรม ข้อมูลข่าวสารและทรัพยากรมาประยุกต์เข้าด้วยกันเพื่อการเคลื่อนย้ายสินค้าหรือบริการจากผู้จัดหาไปยังลูกค้ากิจกรรมของห่วงโซ่อุปทานจะแปรสภาพทรัพยากรธรรมชาติวัตถุดิบและวัสดุอื่นๆ ให้กลายเป็นสินค้าสำเร็จแล้วส่งไปจนถึงลูกค้าคนสุดท้าย

ทั้งนี้ ปัจจัยและบริบททางเศรษฐกิจในต่างประเทศที่ส่งผลต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมสมุนไพร จากการสังเคราะห์ข้อมูลเชิงเอกสาร พบว่า

(1) ขนาดและอัตราการเจริญเติบโตของตลาดสมุนไพรโลก กล่าวคือ ในช่วงปี พ.ศ. 2550-2551 ได้ระบุว่า ตลาดสมุนไพรในทุกรูปแบบรวมกัน (ไม่รวมถั่วเหลือง สาหร่าย และเส้นใย) นั้น มีมูลค่ารวมประมาณ 8.3 หมื่นล้านเหรียญสหรัฐ โดยอัตราการขยายตัวของสินค้าแต่ละประเภทยังเป็นร้อยละ 3-12 สัดส่วน ของสินค้าสมุนไพรประเภทอาหารเสริมและเพื่อรับประทานเป็นอาหารนั้นประมาณร้อยละ 30 ของตลาดทั้งหมด ขณะที่อุตสาหกรรมยาสมุนไพรมีขนาดประมาณครึ่งหนึ่งของตลาดทั้งหมด (4.4 หมื่นล้านเหรียญสหรัฐ) ส่วนแบ่งตลาดที่เหลือเป็นของอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์สมุนไพรเพื่อความงาม (1.4 หมื่นล้านเหรียญสหรัฐ) และเมื่อพิจารณาตลาดเครื่องสำอาง พบว่า ส่วนผสมที่เป็นสมุนไพรมีส่วนแบ่งตลาดประมาณร้อยละ 6 ของตลาดทั้งหมด ด้วยอัตราการเจริญเติบโตอยู่ในช่วงประมาณร้อยละ

8-12 ต่อปีประเทศ ที่มีมูลค่าทางการตลาดสมุนไพรที่สูง ได้แก่ เยอรมนี (ร้อยละ 28) ภูมิภาคเอเชีย (ร้อยละ 19) ญี่ปุ่น (ร้อยละ 17) ฝรั่งเศส (ร้อยละ 13) ประเทศอื่นๆ ในทวีปยุโรป (ร้อยละ 12) และทวีปอเมริกาเหนือ (ร้อยละ 11) (กรมพัฒนาการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก กระทรวงสาธารณสุข, 2564)

(2) แนวโน้มของตลาดสมุนไพร กล่าวคือ ตลาดโลกด้านผลิตภัณฑ์สมุนไพรเสริมอาหารและการรักษาด้วยสมุนไพร (Herbal Supplements and Remedies) จะมีมูลค่าเท่ากับ 1.15 แสนล้านเหรียญสหรัฐ ภายในปี พ.ศ. 2556 เนื่องจากการขยายตัวอย่างรวดเร็วของการกำหนดเพื่อส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรคเป็นยุทธศาสตร์เชิงรุก ในการยกระดับของสุขภาพและความเป็นอยู่ของประชาชนในโลกอย่างมีประสิทธิภาพ ความตระหนักรู้อย่างรวดเร็วและกว้างขวางเกี่ยวกับการดูแลสุขภาพของผู้บริโภคและแนวโน้มในการดูแลสุขภาพและความงามที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นของผู้บริโภคที่ดูแลตนเอง ส่งผลให้อุปสงค์ที่มีผลิตภัณฑ์ธรรมชาติและผลิตภัณฑ์สมุนไพรเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ยิ่งไปกว่านั้น การพัฒนาเทคโนโลยีรวมทั้งการศึกษาวิจัยทางด้านวิทยาศาสตร์ที่เกี่ยวข้องได้เพิ่มขีดความสามารถในการใช้สมุนไพรและสารสกัดต่างๆ ในการดูแลเกี่ยวกับระบบประสาท (Neurocognitive) และฮอร์โมน (Hormone Functions) เป็นต้น (กรมพัฒนาการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก กระทรวงสาธารณสุข, 2564)

(3) ตลาดที่มีศักยภาพ กล่าวคือ ภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกเป็นภูมิภาคที่มีแนวโน้มการเจริญเติบโตที่รวดเร็วที่สุดโดยมีอัตราการเจริญเติบโตเฉลี่ย (CAGR) เท่ากับร้อยละ 9.1 ตลอดช่วงระยะเวลาของการประมาณการ (ปี พ.ศ. 2556-2563) ผลการคาดการณ์ดังกล่าวมีที่มาจากการลักษณะวัฒนธรรมประเพณีของภูมิภาคที่มีความเชื่อมโยงกับการใช้สมุนไพรเพื่อการรักษาและดูแลสุขภาพ และความเชื่อมั่นเกี่ยวกับประสิทธิผลและความปลอดภัยของสมุนไพรและส่วนประกอบที่เป็นสมุนไพรของผลิตภัณฑ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่มีรากฐานเกี่ยวกับสมุนไพรอย่างมากอย่างประเทศอินเดียและจีน ยังได้มีการจัดเตรียมสภาพแวดล้อมอย่างครบถ้วนที่เอื้อให้เกิดการใช้สมุนไพรในลักษณะที่ทันสมัยเพิ่มขึ้นภายในภูมิภาค โดยประเทศจีนมีฐานะเป็นหนึ่งในผู้ผลิต (Supplier) สมุนไพรที่เป็นอาหารเสริมรายใหญ่ให้แก่ตลาดสหรัฐอเมริกาและตลาดยุโรปตะวันตก (กรมพัฒนาการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก กระทรวงสาธารณสุข, 2564)

ภาพรวมเงื่อนไขและบริบทด้านเศรษฐกิจที่นำไปสู่การพัฒนาการปลูกสมุนไพรในเชิงเกษตรกลายเป็นการทำสมุนไพรในภาคอุตสาหกรรม ซึ่งข้อมูลที่ได้เสนอข้างต้นทั้งประเด็นสถานการณ์สมุนไพรภายในประเทศและสถานการณ์สมุนไพรในต่างประเทศสะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนเรื่องของสมุนไพรในฐานะพืชที่มีความสำคัญต่อการพัฒนา

อุตสาหกรรม ดังนั้น พัฒนาการในการทำอุตสาหกรรมสมุนไพร การแปรรูป และการส่งออก มีอัตราการแข่งขันกันสูง และมีความซับซ้อนในเรื่องของผลิตภัณฑ์ หากพิจารณาจากข้อมูลพบว่าอัตราการเจริญเติบโตในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วค่อนข้างน้อยหรือคงที่ซึ่งเกิดจากการที่ประเทศเหล่านี้เพิ่มกฎระเบียบที่เกี่ยวกับการบริโภคสมุนไพรและยาแผนโบราณ ขณะที่ประเทศที่กำลังพัฒนาเริ่มมีความตระหนักถึงความสำคัญของการใช้สมุนไพรและยาแผนโบราณ รวมถึงประสิทธิภาพในการบรรจุหีบห่อที่เพิ่มขึ้น ทำให้เกิดการใช้และอัตราการเจริญเติบโตที่เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญในกลุ่มประเทศเหล่านั้น รวมถึงประเทศไทย ด้วยเหตุนี้บริบทและเงื่อนไขทางด้านเศรษฐกิจทั้งในประเทศและต่างประเทศ จึงนำมาซึ่งการพัฒนาประเด็นเกี่ยวกับสมุนไพรไทยภายใต้แผนแม่บทแห่งชาติ ว่าด้วยการพัฒนาสมุนไพรไทย ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2560–2564 จนนำไปสู่โครงการเมืองสมุนไพรดังกล่าว

หากพิจารณากรณีของจังหวัดพิษณุโลกในประเด็นบริบทและเงื่อนไขด้านเศรษฐกิจ พัฒนาการปลูกสมุนไพรในเชิงเกษตรกลายเป็นการทำสมุนไพรในภาคอุตสาหกรรม ข้อค้นพบที่ได้จากการสัมภาษณ์ คือ สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดพิษณุโลกได้ชี้ให้เห็นประเด็นบริบทและเงื่อนไขด้านเศรษฐกิจการพัฒนาการปลูกสมุนไพรในเชิงเกษตรกลายเป็นการทำสมุนไพรในภาคอุตสาหกรรม คือจังหวัดพิษณุโลกถูกกำหนดให้พัฒนาเป็นต้นแบบในการพัฒนาเมืองสมุนไพรอย่างยั่งยืนด้วยนวัตกรรม การท่องเที่ยว และเศรษฐกิจสุขภาพ โดยมุ่งเน้นในการพัฒนาให้ครอบคลุมห่วงโซ่คุณค่า ประกอบด้วย ต้นน้ำ กลางน้ำ ปลายน้ำ ประกอบกับแผนพัฒนาจังหวัดพิษณุโลก ระยะ 20 ปี พ.ศ. 2560-2570 ซึ่งมีวิสัยทัศน์ในการเป็นศูนย์กลางความเจริญแห่งภูมิภาคที่มั่นคงสีเขียวอินโดจีน ประตูลูกความมั่งคั่ง ประสานพลังสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน (PHISANULOK Synergy: Stability Prosperity Sustainability Province) (อุตสาหกรรมจังหวัดพิษณุโลก, การสื่อสารส่วนบุคคล, 13 มิถุนายน 2566) ส่วนสำนักงานกระทรวงเกษตรจังหวัดพิษณุโลก ได้ให้ข้อมูลสอดคล้องกับสัมภาษณ์สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดพิษณุโลก แต่จะเพิ่มเติมในประเด็นมุ่งไปที่การให้ความรู้ทางด้านการเกษตรเพื่อยกระดับการนำผลผลิตเข้าสู่การผลิตแบบอุตสาหกรรม กำหนดชนิดสมุนไพรที่จะส่งเสริมเกษตรกรเพาะปลูก เช่น โพร ขมิ้นชัน เป็นต้น (เกษตรจังหวัดพิษณุโลก, การสื่อสารส่วนบุคคล, 13 มิถุนายน 2566) ทั้งนี้ สาธารณสุขจังหวัดพิษณุโลก กล่าวถึงประเด็นการพัฒนาด้านการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ ความงามและการแพทย์แผนไทย ซึ่งปัจจุบันมีการวางแผนปฏิบัติการพัฒนาเมืองสมุนไพร จังหวัดพิษณุโลก ปีงบประมาณ พ.ศ. 2566-2570 ซึ่งสะท้อนให้เห็นการทำงานในการพัฒนาเมืองสมุนไพรยังคงมีความต่อเนื่องและมีพันธกิจชัดเจน แต่อย่างไรนั้นก็ยังคงพิจารณาเรื่องการบูรณาการในภาคประชาชนและภาคธุรกิจเข้าไปด้วย (สาธารณสุขจังหวัดพิษณุโลก, การสื่อสารส่วนบุคคล, 13 มิถุนายน 2566)

สรุป ในภาพรวมเรื่องเงื่อนไขและบริบทด้านเศรษฐกิจที่นำไปสู่การพัฒนาการปลูกสมุนไพรในเชิงเกษตรกลายเป็นการทำสมุนไพรในภาคอุตสาหกรรม ผู้ศึกษามีทรรศนะว่าเงื่อนไขและบริบททางเศรษฐกิจมีความสำคัญเป็นอย่างมากในการพัฒนาเกษตรกรผู้ประกอบการ หน่วยงานภาครัฐและเอกชนในเรื่องของสมุนไพรตั้งแต่การปลูก การแปรรูป และการจำหน่าย นัยของความสำคัญนี้สะท้อนให้เห็นว่าการพัฒนานโยบายที่เกี่ยวข้องกับสมุนไพรจะนำไปสู่แผนแม่บทและโครงการเมืองสมุนไพรดังกล่าว เป็นผลปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจในรูปแบบการขยายตัวของตลาดสมุนไพรและอุตสาหกรรมสมุนไพรในบริบทโลก ซึ่งประเทศไทยเองก็เล็งเห็นความสำคัญของการพัฒนาดังกล่าว อย่างไรก็ตาม สิ่งที่มาพร้อมกับการพัฒนาการปลูกสมุนไพรในเชิงเกษตรกลายเป็นการทำสมุนไพรในภาคอุตสาหกรรมตัวแสดงที่สำคัญที่จะต้องดำเนินการสนับสนุนและขับเคลื่อนยังคงต้องเป็นหน่วยงานภาครัฐ เนื่องจากนโยบายภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสมุนไพรในทุกๆ มิติ จะนำไปสู่ความชัดเจนของแผนการพัฒนาในระยะยาว นอกจากนี้ ยังมีตัวแสดงที่สำคัญในการขับเคลื่อนและร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐ เช่น เกษตรกร เครือข่ายเกษตรกร ผู้ประกอบการ เป็นต้น หากพิจารณาสถานการณ์ปัจจุบันของจังหวัดพิษณุโลกเกี่ยวกับประเด็นการพัฒนาการปลูกสมุนไพรในเชิงเกษตรกลายเป็นการทำสมุนไพรในภาคอุตสาหกรรม จังหวัดพิษณุโลกมีการขับเคลื่อนอย่างต่อเนื่องและมีแนวทางที่พัฒนาอุตสาหกรรมสมุนไพรอย่างชัดเจนในเรื่องยาสมุนไพร การท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ ผลิตภัณฑ์สมุนไพร และการแพทย์แผนไทย ซึ่งปรากฏในแผนปฏิบัติการด้านสมุนไพรแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2566-2570 ในการดำเนินงานโครงการเมืองสมุนไพร ในส่วนการพัฒนา Cluster การท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ ความงามและการแพทย์แผนไทย

4.3 บริบทและเงื่อนไขด้านการเมืองในการพัฒนาสมุนไพรภาคการเกษตรสู่ภาคอุตสาหกรรมในจังหวัดพิษณุโลก

ผลการศึกษา พบว่า บริบทและเงื่อนไขด้านการเมืองที่ส่งผลต่อการพัฒนาสมุนไพรภาคการเกษตรสู่ภาคอุตสาหกรรมที่สำคัญ เริ่มต้นจากนโยบายทางการเมือง เรื่อง แผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนาสมุนไพรไทย ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2560-2564 ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม พ.ศ. 2559 ในรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งมีวิสัยทัศน์ คือ สมุนไพรไทยเพื่อความมั่นคงทางสุขภาพและความยั่งยืนของเศรษฐกิจไทย (Thai Herbs for Health and Sustainable Economy) และมีเป้าหมายโดยประเทศไทยจะเป็นประเทศที่ส่งออกวัตถุดิบสมุนไพรคุณภาพและผลิตภัณฑ์สมุนไพรชั้นนำของภูมิภาคอาเซียน ภายในปี พ.ศ. 2564 และพัฒนามูลค่าของวัตถุดิบสมุนไพรและผลิตภัณฑ์สมุนไพรภายในประเทศเพิ่มขึ้นอย่างน้อย 1 เท่าตัว ภายในปี พ.ศ. 2564 ทั้งนี้ ปัจจัยทางการเมือง

ในรูปแบบของแผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนาสมุนไพรไทย ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2560-2564 นำไปสู่การมอบหมายให้หน่วยงานที่ระบุว่าให้กระทรวงสาธารณสุขร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์พัฒนาพืชสมุนไพรไทยให้สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้เป็นที่ยอมรับและสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่ผลิตภัณฑ์แปรรูปจากสมุนไพรไทย ซึ่งประกอบไปด้วยยุทธศาสตร์ 6 มาตรการ ได้แก่ 1) การพัฒนาโครงสร้างการบริหารสมุนไพร 2) การพัฒนากฎหมายด้านการส่งเสริมและควบคุมผลิตภัณฑ์สมุนไพร 3) การพัฒนาระบบฐานข้อมูลสมุนไพรและระบบการประเมินขีดความสามารถในการแข่งขันด้านสมุนไพร 4) การเสริมสร้างกลไกการบริหารงานวิจัยและพัฒนาสมุนไพร 5) การส่งเสริมและพัฒนาสมุนไพร Product Champion และ 6) การพัฒนาเมืองสมุนไพร (เกษตรจังหวัดพิษณุโลก, การสื่อสารส่วนบุคคล, 13 มิถุนายน 2566)

การนำเสนอผลการศึกษาข้างต้น พบว่า ปัจจัยทางการเมืองที่สำคัญที่นำมาสู่การตื่นตัวของเกษตรกรที่ให้ความสนใจในการปลูกสมุนไพร ซึ่งแต่เดิมการปลูกสมุนไพรมักถูกมองภาพว่าเป็นการปลูกในครัวเรือนใช้ประกอบอาหารและใช้เป็นยารักษาโรคตามภูมิปัญญาท้องถิ่น แต่ในประเด็นนี้จะเห็นว่าบริบทและเงื่อนไขทางการเมืองในรูปแบบนโยบายการพัฒนาสมุนไพรที่มีการยกระดับให้ไม่ใช่แค่การปรุงอาหารหรือทำยารักษาโรค แต่ยังสะท้อนให้เห็นถึงมูลค่าของสมุนไพรในมิติอื่นๆ เช่น การท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ การทำเครื่องสำอางและผลิตภัณฑ์ความงาม อุตสาหกรรมสมุนไพรเชิงพาณิชย์ เป็นต้น สำหรับพื้นที่จังหวัดพิษณุโลกปัจจัยทางการเมืองดังกล่าวส่งผลต่อการพัฒนาสมุนไพรภาคการเกษตรสู่ภาคอุตสาหกรรมเนื่องจากเป็นจังหวัดที่ถูกกำหนดให้เป็นเมืองสมุนไพร ตามแผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนาสมุนไพรไทย ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2560-2564 ตามยุทธศาสตร์มาตรการที่ 6 ที่มุ่งพัฒนาสมุนไพรเป็นผลิตภัณฑ์ที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้หลากหลายสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจและสร้างการเติบโตของชุมชนอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ อาศัยกลไกของประชารัฐและความร่วมมือจากทุกภาคส่วนเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนงานพัฒนาเมืองสมุนไพรในพื้นที่จังหวัด โดยคัดเลือกจังหวัดที่มีความพร้อมเพื่อพัฒนาให้เป็นเมืองสมุนไพรและส่งเสริมการพัฒนาเมืองสมุนไพรจากแผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนาสมุนไพรไทย ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2560-2564 และการพัฒนาเมืองสมุนไพรเป็นการยกระดับการพัฒนาการปลูกสมุนไพรจากเกษตรกรรมไปสู่อุตสาหกรรม ซึ่งจังหวัดพิษณุโลกให้ความสำคัญในการพัฒนาสมุนไพรในด้านการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ ความงามและการแพทย์แผนไทย โดยเฉพาะการผลิตเป็นยาจากสมุนไพรซึ่งมีความโดดเด่นอยู่ที่โรงพยาบาลบางกระพุ่ม และโรงพยาบาลพรหมพิราม จึงทำให้เกิดการรับซื้อพืชสมุนไพรเป็นอย่างมาก เนื่องจากต้องการสมุนไพรเป็นวัตถุดิบในการผลิตยา จนนำไปสู่การตั้งวิสาหกิจชุมชนในการปลูกสมุนไพร รวมไปถึงการทำไร่สมุนไพรขนาดใหญ่ส่งผลผลิตให้กับ

บริษัทในการจำหน่ายทั้งภายในและต่างประเทศ (เจ้าหน้าที่การจัดบริการแพทย์แผนไทย ในโรงพยาบาลบางกระทุ่ม จังหวัดพิษณุโลก, การสื่อสารส่วนบุคคล, 16 สิงหาคม 2566)

นอกจากนี้ จากการสัมภาษณ์เชิงลึกยังฉายภาพให้เห็นบริบทและเงื่อนไขด้านการเมือง ที่ส่งผลต่อการพัฒนาสมุนไพรภาคการเกษตรสู่ภาคอุตสาหกรรม กล่าวคือ การดำเนินโครงการ พัฒนาเมืองสมุนไพร ของจังหวัดพิษณุโลกตามแผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนา สมุนไพรไทย ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2560-2564 ที่ผ่านมามีเป้าหมายในการส่งเสริมการพัฒนาสมุนไพร อย่างครบวงจร (ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ) และสนับสนุนการพัฒนาบริการแพทย์แผนไทย ต่อยอดจากภูมิปัญญาอันทรงคุณค่าในท้องถิ่น ให้สามารถเป็นจุดขายให้นักท่องเที่ยวเข้ามา ใช้บริการ สร้างงาน สร้างอาชีพ สร้างรายได้ (ผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลก, การสื่อสาร ส่วนบุคคล, 7 มิถุนายน 2566) ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์เกษตรกรและกลุ่มวิสาหกิจที่ปลูก สมุนไพร ผลการวิจัยสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันกับแผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนา สมุนไพรไทย ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2560-2564 ที่ชี้ให้เห็นความสำคัญต่อปัจจัยทางการเมืองที่ส่งผล ต่อการพัฒนาพืชสมุนไพรจากภาคการเกษตรไปสู่ภาคอุตสาหกรรม คือ ปัจจุบันมีการขับเคลื่อน นโยบายนี้ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะหน่วยงานสาธารณสุขจังหวัดและสำนักงาน เกษตรจังหวัดได้มีการพัฒนาให้พื้นที่จังหวัดพิษณุโลกเป็นพื้นที่ทางการเกษตรโดยเฉพาะ พืชสมุนไพร ซึ่งการพัฒนาดังกล่าวส่งผลให้เกษตรกรจำนวนหนึ่งเริ่มปลูกสมุนไพรจำหน่าย นอกจากนี้ ยังนำไปสู่การรวมกลุ่มของเครือข่ายเกษตรกรในรูปของวิสาหกิจชุมชนในการปลูก พืชสมุนไพร เพื่อป้อนผลผลิตเข้าสู่อุตสาหกรรมการผลิตยาสมุนไพรของโรงพยาบาลบางกระทุ่ม และโรงพยาบาลพรหมพิราม ทั้งนี้ การปลูกพืชสมุนไพรบางชนิดยังทำเป็นพืชไร่ขนาดใหญ่ มีบริษัทเข้ามาสั่งซื้อและลงทุนในการเพาะปลูก เช่น กระชายดำ ชิง เป็นต้น” (เกษตรกร A, การสื่อสารส่วนบุคคล, 7 กรกฎาคม 2566) สำหรับสำนักงานเกษตรจังหวัดพิษณุโลกได้ให้ ความเห็นในทางที่สอดคล้องกับผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลก และเกษตรกร กลุ่มวิสาหกิจ แต่เพิ่มเติมในประเด็นข้อจำกัดทางการเมืองต่อประเด็นเรื่องการพัฒนาพืชสมุนไพรจาก ภาคการเกษตรไปสู่ภาคอุตสาหกรรม คือ จังหวัดพิษณุโลกควรเพิ่มเติมในนโยบายและ ยุทธศาสตร์ในด้านการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นในการพัฒนาสมุนไพร เนื่องจากท้องถิ่นมีเรื่อง ของภูมิปัญญาที่จะผลักดันให้มีการท่องเที่ยวเชิงสมุนไพร เพื่อขยายฐานกลุ่มลูกค้า จะได้เกิด ความต้องการของตลาดสมุนไพรมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ จังหวัดพิษณุโลกและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาจต้องเพิ่มแนวความคิดที่จะจัดงานแสดงสินค้าของสมุนไพร เพื่อให้กลุ่มผู้ประกอบการใน ด้านอื่นๆ ได้พบปะกับกลุ่มเกษตรกรผู้เพาะปลูกสมุนไพร และจะได้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูล หรือ ตกลงเชิงธุรกิจกันต่อไป (เกษตรจังหวัดพิษณุโลก, การสื่อสารส่วนบุคคล, 13 มิถุนายน 2566)

สรุป ผลการศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้องประกอบกับข้อมูลการสัมภาษณ์ พบว่า บริบทและเงื่อนไขทางด้านการเมืองที่สำคัญ คือ นโยบายของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ภายใต้แนวคิดรัฐบาลไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ตระหนักถึงความสำคัญของการพัฒนาสมุนไพรไทยจนนำไปสู่แผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนาสมุนไพรไทย ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2560-2564 ที่ประกอบไปด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวนมากหลายหน่วยงาน เช่น กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงอุตสาหกรรม เป็นต้น ทั้งนี้ มีการกำหนดโครงการพัฒนาเมืองสมุนไพรซึ่งจังหวัดพิษณุโลกได้ถูกกำหนดอยู่ในโครงการดังกล่าว ดังนั้น จะเห็นว่าประเด็นเรื่องบริบทและเงื่อนไขทางด้านการเมืองส่งผลต่อการพัฒนาและยกระดับการปลูกพืชสมุนไพรจากภาคการเกษตรเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมเชิงพาณิชย์ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ 1) การเป็นอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการผลิตยาสมุนไพรซึ่งเกษตรกรมีการส่งจำหน่ายให้โรงพยาบาลบางกระทู้และโรงพยาบาลพรหมพิรามแปรรูปเป็นยาสมุนไพรเพื่อใช้ในจังหวัด โดยการแจกจ่ายให้กับหน่วยงาน ประชาชน และโรงพยาบาลในจังหวัด 2) การเป็นอุตสาหกรรม โดยมีการปลูกพืชสมุนไพรเชิงพาณิชย์ที่ใช้พื้นที่ขนาดใหญ่ มีปริมาณการรับซื้อและจำหน่ายในปริมาณมากกว่าประเภทแรก มีการรับซื้อจากภาคเอกชนทั้งภายในและนอกประเทศ

ในประเด็นนี้ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า บริบทและเงื่อนไขทางการเมืองเป็นปัจจัยอย่างหนึ่งที่ส่งเสริมประเด็นดังกล่าวแต่ไม่ใช่ทั้งหมด อย่างไรก็ตาม ในเรื่องการพัฒนาพืชสมุนไพรจากภาคการเกษตรไปสู่ภาคอุตสาหกรรม ปัจจุบันยังคงมีเกษตรกรที่มีการปลูกในเชิงพาณิชย์และส่งเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมอยู่จำนวนหนึ่งในพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก ซึ่งมีพื้นที่การเพาะปลูกมีนวัตกรรมในการเพาะปลูก รวมถึงการมีตลาดซื้อขายสินค้าอย่างต่อเนื่อง

4.4 บริบทและเงื่อนไขด้านสังคมวัฒนธรรมในการพัฒนาสมุนไพรภาคการเกษตรสู่ภาคอุตสาหกรรมในจังหวัดพิษณุโลก

ผลการศึกษาพบว่า สำหรับมิติทางสังคมวัฒนธรรมในความหมายในการศึกษานี้เสนอให้เห็นถึงบริบทของภูมิปัญญาของท้องถิ่นในการผลักดันให้เกิดการปลูกสมุนไพรในเชิงอุตสาหกรรม รวมไปถึงการใช้สมุนไพรรักษาร่วมกับการแพทย์สมัยใหม่ เช่น ภูมิปัญญาหมอยาพื้นบ้าน ภูมิปัญญาการทำยาสมุนไพรพื้นบ้าน เป็นต้น บริบทดังกล่าวจากการลงพื้นที่พบว่า จังหวัดพิษณุโลกมีจุดเด่นในทางด้านภูมิปัญญาดังกล่าวที่ขับเคลื่อนโดยปราชญ์ชาวบ้านจากบริบทดังกล่าวจึงถือได้ว่า เรื่องของสังคมวัฒนธรรมที่เกี่ยวข้องกับยาสมุนไพรเกี่ยวข้องกับหมอชาวบ้าน มีการพัฒนาและขับเคลื่อนไปควบคู่กับโครงการเมืองสมุนไพรของจังหวัดพิษณุโลก จากการสัมภาษณ์ปราชญ์ชาวบ้านให้ข้อมูลว่า แต่เดิมก่อนมีนโยบายเมืองสมุนไพร

ชาวบ้านทำยาสมุนไพรผ่านภูมิปัญญาท้องถิ่นส่วนใหญ่ผลิตไว้ใช้และปลูกสมุนไพรไว้สำหรับทำยารักษาโรค ไม่ได้ทำในลักษณะอุตสาหกรรม ปัจจุบันทางหน่วยงานโรงพยาบาลพรหมพิรามก็ได้เข้ามาขอความรู้เพื่อพัฒนาสูตรยาและมีการอบรมให้ความรู้ชาวบ้านเพื่อร่วมกันพัฒนาพืชสมุนไพร (ปราชญ์ชาวบ้านที่ทำสมุนไพร อำเภอพรหมพิราม จังหวัดพิษณุโลก, การสื่อสารส่วนบุคคล, 7 กรกฎาคม 2566) ในการสัมภาษณ์ปราชญ์ชาวบ้านจะเห็นได้ว่า ภูมิปัญญาของท้องถิ่นในการทำสมุนไพรของจังหวัดพิษณุโลกในบริบทของสังคมวัฒนธรรมยังคงดำรงอยู่ถึงแม้ว่าปัจจุบันนโยบายของรัฐในการพัฒนาสมุนไพรในเชิงพาณิชย์และอุตสาหกรรมยังคงดำเนินการอยู่อย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม ในประเด็นดังกล่าวการนำเสนอบทสัมภาษณ์ข้างต้นผู้ศึกษาต้องการให้เห็นภาพว่าจุดเด่นของจังหวัดพิษณุโลกในการพัฒนาเป็นเมืองสมุนไพรไม่ได้เกิดจากนโยบายของรัฐเป็นตัวกำหนดบทบาทของยุทธศาสตร์จังหวัดเพียงอย่างเดียวแต่ปัจจัยทางด้านสังคมวัฒนธรรมเกี่ยวกับสมุนไพรของจังหวัดพิษณุโลกยังเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่ก่อตัวให้พิษณุโลกขับเคลื่อนเรื่องสมุนไพร และท้ายสุดก็มีการพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่นควบคู่ไปกับการพัฒนาอุตสาหกรรมสมุนไพร

นอกจากเรื่องการทำสมุนไพรจากภูมิปัญญาท้องถิ่นแล้วในจังหวัดพิษณุโลก โดยเฉพาะอำเภอพรหมพิรามยังมีความโดดเด่นในการพัฒนาการใช้สมุนไพรกับการรักษาโรคของหมอพื้นบ้านที่มีความหลากหลายแตกต่างกันออกไป เช่น หมอรักษากระดูก หมอรักษาตา หมอรักษาอาการทั่วไป หมอรักษาพิษจากงู เป็นต้น ซึ่งภูมิปัญญาหมอพื้นบ้านนี้มีการรักษาควบคู่กับการแพทย์สมัยใหม่แต่จำเป็นต้องขึ้นทะเบียนการเป็นหมอพื้นบ้านกับโรงพยาบาลในพื้นที่ (หมอพื้นบ้าน A อำเภอพรหมพิราม จังหวัดพิษณุโลก, การสื่อสารส่วนบุคคล, 7 กรกฎาคม 2566) การทำสมุนไพรจากภูมิปัญญาท้องถิ่นในการใช้สมุนไพรของหมอพื้นบ้านเชื่อมโยงความเชื่อของคนในท้องถิ่นต่อการพัฒนายาสมุนไพร รวมถึงวิธีการรักษาที่ใช้สมุนไพรร่วม ซึ่งมีนัยสำคัญ คือ การพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่นในการรักษาอาการต่างๆ ของร่างกายที่เกิดจากการใช้ชีวิตประจำวัน และการที่พื้นที่ที่มีความห่างไกลจากศูนย์กลางความเจริญ ดังนั้น การเข้าถึงการรักษาจึงเป็นเรื่องที่ยากลำบาก ด้วยเหตุนี้ ภูมิปัญญาของหมอพื้นบ้านและการผลิตสมุนไพรจึงเป็นวิถีชีวิตที่ชาวบ้านใช้กันโดยทั่วไป แต่ในปัจจุบันมีการพัฒนาเรื่องกฎหมาย ทำให้หมอพื้นบ้านจำเป็นต้องลงทะเบียนและนำเสนอวิธีการรักษาต่อโรงพยาบาลในพื้นที่เพื่อให้เกิดมาตรฐานในการรักษา (หมอพื้นบ้าน B อำเภอพรหมพิราม จังหวัดพิษณุโลก, การสื่อสารส่วนบุคคล, 7 กรกฎาคม 2566)

สรุป ประเด็นบริบทและเงื่อนไขด้านสังคมวัฒนธรรมในการพัฒนาสมุนไพรภาคการเกษตรสู่ภาคอุตสาหกรรม จากการสัมภาษณ์ปราชญ์ชาวบ้านและหมอพื้นบ้าน พบว่ากลไกของการดำรงอยู่ของภูมิปัญญาด้านสมุนไพรทำงานโดยอยู่ภายใต้ความเชื่อและ

ประสบการณ์ในการรักษาซึ่งมีความชำนาญที่แตกต่างกันออกไป เมื่อสังเคราะห์ข้อมูลจากการลงพื้นที่ พบว่า ประเด็นเกี่ยวกับการผลิตสมุนไพร การใช้สมุนไพรในการรักษา รวมไปถึงการปลูกสมุนไพรมีความน่าสนใจในแง่ของบริบททางด้านสังคมวัฒนธรรม เพราะว่าปัจจุบันถึงแม้ว่ารัฐให้ความสำคัญต่อการพัฒนาสมุนไพรในเชิงอุตสาหกรรมมากกว่าการพัฒนาในฐานะพื้นสมุนไพรตามภูมิปัญญา

4.5 บริบทและเงื่อนไขทางโครงสร้างพื้นฐานในการพัฒนาสมุนไพรภาคการเกษตรสู่ภาคอุตสาหกรรมในจังหวัดพิษณุโลก

ผลการศึกษา จากการศึกษารายงานของแผนพัฒนาจังหวัดพิษณุโลกระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2563-2582) ซึ่งให้เห็นว่าจังหวัดพิษณุโลกได้มีแผนดำเนินงานในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทั้งจังหวัดในการรองรับการเป็นเส้นทางตามระเบียงเศรษฐกิจเชื่อมโยงพื้นที่ภาคเหนือตอนล่างกับภูมิภาคอื่นๆ ตามวิสัยทัศน์ “ศูนย์กลางความเจริญแห่งภูมิภาคที่มั่นคง สบายกินดีมีเงิน ประตูลูกความมั่งคั่ง ประสานพลังสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน” ทั้งนี้ รวมถึงแผนพัฒนาจังหวัดพิษณุโลกระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2563-2582) ยังเป็นปัจจัยที่หนุนเสริมที่นำไปสู่ประเด็นในการพัฒนาสมุนไพรภาคการเกษตรสู่ภาคอุตสาหกรรม (กลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัด สำนักงานจังหวัดพิษณุโลก, 2566) ตามยุทธศาสตร์ที่ 2 ของแผนพัฒนาจังหวัดพิษณุโลกระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2563-2582) เรื่อง การพัฒนาโครงข่ายคมนาคมขนส่งและโลจิสติกส์ และระบบโซ่อุปทานสู่ศูนย์กลางของภูมิภาค โดยมีเป้าหมาย คือ 1) จังหวัดพิษณุโลกเป็นศูนย์กลางโลจิสติกส์และห่วงโซ่อุปทานของภูมิภาค 2) การคมนาคมขนส่งในจังหวัดและการเชื่อมโยงกับภูมิภาคอื่นทั้งในและต่างประเทศมีมาตรฐานระดับสากล ทั้งนี้ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาาระบบโลจิสติกส์ให้เอื้อและรองรับต่อการเป็นเมืองบริการ และการพัฒนาและส่งเสริมให้เป็นเมืองโลจิสติกส์และศูนย์กระจายสินค้า ระบบคมนาคมขนส่งสายหลักและสายรอง นอกจากนี้ ยังมีโครงการวางโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ เช่น โครงการปรับปรุงโครงข่ายการคมนาคมเชื่อมโยงการค้าการลงทุนในระดับภูมิภาค โครงการรถไฟความเร็วสูงช่วงที่ 1 ช่วง กรุงเทพฯ-พิษณุโลกและช่วงที่ 2 พิษณุโลก-เชียงใหม่ และโครงการรถไฟแม่สอด-มุกดาหาร-นครพนม ซึ่งตัดผ่านจังหวัดพิษณุโลก โครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (ฝาย/ประตูน้ำ/ระบบส่งน้ำ) และโครงข่ายคมนาคมเพื่อการเกษตรแบบบูรณาการ (กลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัด สำนักงานจังหวัดพิษณุโลก, 2566) ทั้งนี้ จากแผนพัฒนาจังหวัดพิษณุโลกระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2563-2582) พบว่า จุดแข็งของเงื่อนไขทางโครงสร้างพื้นฐานในการพัฒนาสมุนไพรภาคการเกษตรสู่ภาคอุตสาหกรรม เช่น

การคมนาคม จังหวัดพิษณุโลกเป็นศูนย์กลางภาคเหนือตอนล่าง 1 และเป็นจุดตั้งของระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก – ตะวันตก (EWEC) และระเบียงเศรษฐกิจเหนือ – ใต้ (NSEC) และการเชื่อมต่อเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดกับเส้นทางแนวระเบียงเศรษฐกิจหลวงพระบางอินโดจีน เมาะลำไย (Luangprabang – Indochina – Mawlamyine Economic Corridor: LIMEC) จากลักษณะทางภูมิศาสตร์ทำให้จังหวัดพิษณุโลก เป็นจุดศูนย์กลางในด้านคมนาคมของภูมิภาคอินโดจีน โดยเป็นจุดเชื่อมต่อระหว่างภาคกลางกับภาคเหนือ รวมทั้งภาคเหนือกับภาคตะวันออกเฉียงเหนือด้วย จังหวัดพิษณุโลก จึงได้รับการขนานนามว่าเป็น “เมืองบริการสี่แยกอินโดจีน” ดังนั้น การคมนาคมขนส่งหรือเส้นทางการเดินทางจึงมีทั้งทางบกและทางอากาศ

แหล่งน้ำเพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร จังหวัดได้ดำเนินการพัฒนาแหล่งน้ำธรรมชาติและแหล่งน้ำสาธารณะเพื่อให้เป็นแก้มลิงขนาดใหญ่ โดยใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์เพื่อกักเก็บน้ำไว้ในฤดูแล้งและแก้ไขปัญหาน้ำท่วมในช่วงฤดูฝนและจัดทำแก้มลิงขนาดเล็กในพื้นที่อำเภอต่างๆ รวมทั้งจัดทำคลองซอย เพื่อให้ประชาชนสามารถสูบน้ำไปใช้ได้สะดวก พื้นที่ที่จัดทำแก้มลิงจะดำเนินการในเขตพื้นที่นอกเขตชลประทาน พร้อมทั้งให้มีการนำน้ำใต้ดิน/น้ำซึม/น้ำซับมาใช้ประโยชน์ เพื่อบริการจัดหาแหล่งน้ำให้กับประชาชน

ศูนย์กลาง (Hub) โลจิสติกส์และห่วงโซ่อุปทานของภูมิภาคอาเซียน จังหวัดพิษณุโลกกำหนดกลยุทธ์เชิงรุกโดยใช้ความได้เปรียบเชิงที่ตั้ง ผลักดันให้จังหวัดพิษณุโลกเป็นศูนย์กลางโลจิสติกส์และห่วงโซ่อุปทานของภูมิภาคอาเซียน พัฒนาเส้นทางคมนาคมขนส่งทางหลักและทางรองได้มาตรฐานระดับนานาชาติ ยกกระตือรือร้นเชิงประวัติศาสตร์วัฒนธรรมมรดกโลกสู่ระดับนานาชาติ ส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพแบบพิเศษระยะยาวให้มีมาตรฐานระดับโลก ส่งเสริมการประชุมและจัดนิทรรศการ ยกกระตือรือร้นศักยภาพเกษตรกรขบวนการผลิต ผู้ประกอบการและช่องทางจำหน่ายผ่านเทคโนโลยีและนวัตกรรมดิจิทัลให้สินค้ามีมูลค่าสูง ผ่านช่องทางตลาดเดิมและดิจิทัล

อนึ่ง จากแผนพัฒนาจังหวัดพิษณุโลกระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2563-2582) พบว่ามีความน่าสนใจในประเด็นที่เอื้อต่อการพัฒนาการพัฒนาศูนย์นิคมอุตสาหกรรมสู่ภาคอุตสาหกรรมจนยกระดับไปสู่ภูมิภาค กล่าวคือ โครงสร้างพื้นฐานและโลจิสติกส์จังหวัดพิษณุโลกเป็นพื้นที่ EWEC, NSEC และ LIMEC ประกอบกับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี พ.ศ. 2558 จึงจำเป็นต้องพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ให้มีความพร้อมเพื่อรองรับตลาดการแข่งขันที่มีขนาดใหญ่ขึ้น

ในการนำเสนอผลการศึกษาดังต้นเห็นได้ว่า จังหวัดพิษณุโลกมีการดำเนินการในเชิงนโยบายและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะเรื่องของการพัฒนา

เครือข่ายเส้นทางการขนส่งทางบกซึ่งสะท้อนให้เห็นศักยภาพของพื้นที่ในการรองรับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ การพัฒนาดังกล่าวยังสะท้อนให้เห็นถึงจุดแข็งในการเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจผ่านเส้นทางการขนส่ง ในส่วนนี้ส่งผลอย่างมีนัยสำคัญต่อการพัฒนาเมืองสมุนไพรและการพัฒนาสมุนไพรภาคการเกษตรสู่ภาคอุตสาหกรรม ในแง่ของจุดแข็งในเชิงภูมิรัฐศาสตร์ที่เอื้อต่อการขยายตัวด้านเศรษฐกิจผ่านการพัฒนาโครงข่ายคมนาคมและโครงสร้างพื้นฐานอื่นๆ แผนพัฒนาจังหวัดพิษณุโลกระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2563-2582) ดังกล่าวสอดคล้องกับแผนปฏิบัติการด้านสมุนไพรแห่งชาติ และการดำเนินงานโครงการเมืองสมุนไพรของจังหวัดพิษณุโลกที่มุ่งการพัฒนาอุตสาหกรรมสมุนไพร การท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ ผลิตภัณฑ์สมุนไพร และการแพทย์แผนไทย ซึ่งปรากฏในแผนปฏิบัติการด้านสมุนไพรแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2566-2570 ในการดำเนินงานโครงการเมืองสมุนไพร ในส่วนการพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ ความงามและการแพทย์แผนไทย

5. อภิปรายผลการศึกษา

ผู้ศึกษาสรุปผลการศึกษาโดยมีทรรศนะต่อข้อค้นพบในประเด็นเรื่อง เงื่อนไขปัจจัยที่เอื้อและเป็นอุปสรรคที่ส่งผลต่อนโยบายการเคลื่อนย้ายสมุนไพรไทยจากสวนหลังบ้านสู่ภาคอุตสาหกรรมที่ขับเคลื่อนจังหวัดพิษณุโลกเป็นเมืองสมุนไพร โดยพิจารณาจากบริบทด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคมวัฒนธรรม และโครงสร้างพื้นฐาน ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เงื่อนไขและบริบทด้านเศรษฐกิจที่นำไปสู่การพัฒนาการปลูกสมุนไพรในเชิงเกษตรกลายเป็นการทำสมุนไพรในภาคอุตสาหกรรม ซึ่งจากผลการศึกษาทั้งประเด็นสถานการณ์สมุนไพรในประเทศและสถานการณ์สมุนไพรในต่างประเทศ สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนในเรื่องของสมุนไพรในฐานะพืชที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม ดังนั้นการพัฒนาในการทำอุตสาหกรรมสมุนไพร การแปรรูป การส่งออก มีอัตราการแข่งขันกันสูงและมีความซับซ้อนในเรื่องของผลิตภัณฑ์ หากพิจารณาจากผลการศึกษาพบว่าอัตราการเจริญเติบโตในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วค่อนข้างน้อยหรือคงที่ ซึ่งเกิดจากการที่ประเทศเหล่านี้เพิ่มกฎระเบียบที่เกี่ยวกับการบริโภคสมุนไพรและยาแผนโบราณ ขณะที่ประเทศที่กำลังพัฒนาเริ่มมีความตระหนักถึงความสำคัญของการใช้สมุนไพรและยาแผนโบราณ รวมถึงประสิทธิภาพในการบรรจุหีบห่อที่เพิ่มขึ้น ทำให้เกิดการใช้และอัตราการเจริญเติบโตที่เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญในกลุ่มประเทศเหล่านั้น รวมถึงประเทศไทย ด้วยเหตุนี้ บริบทและเงื่อนไขทางด้านเศรษฐกิจทั้งในประเทศและต่างประเทศ จึงนำมาซึ่งการพัฒนาประเด็นเกี่ยวกับ

สมุนไพรไทยภายใต้แผนแม่บทแห่งชาติ ว่าด้วยการพัฒนาสมุนไพรไทย ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2560-2564 จนนนำไปสู่โครงการเมืองสมุนไพรดังกล่าว

ประเด็นที่สอง เจื่อนไขและบริบทด้านการเมืองในรูปแบบของนโยบายของรัฐบาลที่ปรากฏออกมาในรูปแบบของแผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนาสมุนไพรไทย ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2560-2564 และโครงการพัฒนาเมืองสมุนไพร ทั้งสองนโยบายนี้ผู้ศึกษามีความเห็นว่าเป็นเพียงส่วนหนึ่งในการทำให้เกิดการขยายตัวของเครือข่ายเกษตรกรและการเปลี่ยนผ่านของการทำเกษตรที่ปลูกสมุนไพร พัฒนามาเป็นการปลูกเชิงพาณิชย์และอุตสาหกรรม เนื่องจากผลการศึกษาบางส่วนที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนนั้นชี้ให้เห็นว่า นโยบายและปัจจัยการเมืองดังกล่าวมุ่งที่ทำให้จังหวัดพิษณุโลกมีความโดดเด่นด้านสมุนไพร ในเรื่องการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ ความงามและการแพทย์แผนไทย ทั้งนี้ ยังรวมถึงการแปรรูปยาสมุนไพรบ้างในบางโรงพยาบาล แต่ในข้อเท็จจริงแล้วนโยบายนี้มีเพียงกลุ่มเกษตรกรที่อยู่ในเครือข่ายของวิสาหกิจชุมชนเท่านั้นที่มีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนและส่งจำหน่ายวัตถุดิบในโครงการ แต่ในเชิงนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติการเป็นเมืองสมุนไพรของจังหวัดพิษณุโลกไม่ได้มุ่งที่การยกระดับการปลูกสมุนไพรของเกษตรกรในเชิงการส่งออกหรือพิชชาณิย์ แต่เน้นเรื่องการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ ความงามและการแพทย์แผนไทยบนฐานของการมีสมุนไพรเป็นองค์ประกอบ

ประเด็นที่สาม ในมิติทางสังคมและวัฒนธรรมการมีหมอชาวบ้านและปราชญ์ชาวบ้านในการใช้สมุนไพรในรูปแบบต่างๆ ที่แตกต่างกันไปเป็นเพียงแค่ปัจจัยรอบนอกที่ก่อให้เกิดการขยายตัวในการปลูก แปรรูป และจำหน่ายสมุนไพรในเชิงอุตสาหกรรม ซึ่งในที่นี้อาจกล่าวอย่างเห็นภาพ คือ บริบทและเจื่อนไขด้านสังคมวัฒนธรรมในการพัฒนาสมุนไพรภาคการเกษตรสู่ภาคอุตสาหกรรมมีส่วนสำคัญน้อยมาก ในการผลักดันให้เกิดผลตามแนวทางของนโยบายดังกล่าวหากเปรียบเทียบกับปัจจัยทางการเมืองและเศรษฐกิจ ทั้งนี้ ผู้ศึกษาไม่ได้ปฏิเสธการมีอยู่และการขับเคลื่อนองค์ความรู้ด้านสมุนไพรของปราชญ์ชาวบ้านและหมอพื้นบ้าน ซึ่งในกรณีนี้มีคุณค่าและความสำคัญในเรื่องของการรักษาภูมิปัญญาท้องถิ่นและส่งผลทางอ้อมต่อแผนปฏิบัติการด้านสมุนไพรแห่งชาติ และการดำเนินงานโครงการเมืองสมุนไพรมากกว่าจะนำไปสู่การพัฒนาในเชิงอุตสาหกรรม

ประเด็นที่สี่ บริบทและเจื่อนไขทางโครงสร้างพื้นฐานการมีแผนพัฒนาจังหวัดพิษณุโลก ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2563-2582) กับแผนปฏิบัติการด้านสมุนไพรแห่งชาติและการดำเนินงานโครงการเมืองสมุนไพรเป็นสิ่งดำเนินการอย่างต่อเนื่อง แต่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติในปัจจุบันหน่วยงานภาครัฐควรเร่งพัฒนาและแก้ไขปัญหาระบบโครงสร้างพื้นฐานที่ไม่เพียงพอในบางพื้นที่ โดยเฉพาะเรื่องคมนาคม แหล่งน้ำ และแสงสว่างในพื้นที่ ทั้งนี้ ผู้ประกอบการ

และเกษตรกร เสนอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการตั้งโรงงานรับซื้อสมุนไพรของภาครัฐ หรือแม้กระทั่งเสนอให้ภาครัฐมีโรงงานแปรรูปสมุนไพรทั้งในส่วนของการแพทย์และสมุนไพรในการจำหน่าย ซึ่งหากพิจารณาจากข้อเสนอของผู้ประกอบการและเกษตรกร จะก่อให้เกิดการพัฒนาสมุนไพรภาคการเกษตรสู่ภาคอุตสาหกรรมอย่างแท้จริง ทั้งนี้ จะทำให้เกิดการจ้างงาน การขยายตัวธุรกิจสมุนไพร ท้ายสุดนำไปสู่เมืองสมุนไพรอย่างสมบูรณ์ในเชิงปฏิบัติ

สำหรับการอธิบายผลการศึกษา ในประเด็นเงื่อนไขปัจจัยที่เอื้อและเป็นอุปสรรคที่ส่งผลต่อนโยบายการเคลื่อนย้ายสมุนไพรไทยจากสวนหลังบ้านสู่ภาคอุตสาหกรรมที่ขับเคลื่อนจังหวัดพิษณุโลกเป็นเมืองสมุนไพร โดยพิจารณาจากบริบทด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม วัฒนธรรม และโครงสร้างพื้นฐาน คือ

ผู้ศึกษาใช้แนวคิดวาดด้วยชุมชนนวัตกรรมมาอธิบายร่วมกับข้อค้นพบในงานวิจัย กล่าวคือ แนวคิดวาดด้วยชุมชนนวัตกรรม ของ ประยูร อิมิวัตร์, ปฐมทัศน์ บรรณเลิศ, ณัฐพงศ์ รังงาม, ภูริพัฒน์ แก้วศรี, ทศพล พงษ์ตะ, ชุตินา ปัญญาหลง, และเนรมิตร จิตรรักษา (2561, น. 173-193) ในเรื่องท้องถิ่นอภิวัดน์: นวัตกรรมจัดการชุมชนตำบลห้วยม อำเภอพาน จังหวัดเชียงราย ได้ให้ความหมายของคำว่า นวัตกรรม หมายถึง องค์ความรู้และความคิดสร้างสรรค์ใหม่ๆ ที่สร้างประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งข้อค้นพบในงานวิจัยสอดคล้องกับความหมายนี้ กล่าวคือ การพัฒนาสมุนไพรภาคการเกษตรสู่ภาคอุตสาหกรรมเป็นตัวอย่างหนึ่งของชุมชนนวัตกรรมที่เริ่มจากเกษตรกร ผู้ประกอบการ หน่วยงานภาครัฐ และเอกชนมีความคิดริเริ่มที่จะใช้สมุนไพรในพื้นที่พัฒนาเป็นพืชเศรษฐกิจ โดยเริ่มตั้งแต่การปลูก การแปรรูป และการจำหน่าย นัยของความสำคัญนี้สะท้อนให้เห็นว่าการพัฒนานโยบายที่เกี่ยวข้องกับสมุนไพรจะนำไปสู่แผนแม่บทและโครงการเมืองสมุนไพรดังกล่าว เป็นผลปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจในรูปแบบการขยายตัวของตลาดสมุนไพรและอุตสาหกรรมสมุนไพรในบริบทโลก ทั้งนี้ ยังสอดคล้องกับการอธิบายของ อภิลักษณ์ ธรรมวิมุตติ และธีระวัฒน์ จันทิก (2560) ได้อธิบายเพิ่มเติมจากงานของประยูร อิมิวัตร์ และคณะ (2561) ในเรื่อง ทูมมนุษย์เชิงนวัตกรรมและสร้างสรรค์ของผู้ประกอบการวิสาหกิจชุมชน กล่าวได้ว่า นวัตกรรมมีความหมายในแง่การสร้างหรือการนำมาใช้ โดยเป็นการคิดค้นสิ่งใหม่ มีวิธีหรือกระบวนการผลิตแบบใหม่ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงทางความคิด การผลิต กระบวนการ หรือองค์กร นวัตกรรมยังเป็นเครื่องมือในการกระตุ้นให้เกิดการเจริญเติบโตด้านเศรษฐกิจ ส่งผลเชิงบวกต่อองค์กร การสร้างเครือข่าย ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ซึ่งในข้อค้นพบในงานวิจัยปรากฏว่า ในจังหวัดพิษณุโลกมีปัจจัยทางสังคมวัฒนธรรมที่ส่งผลต่อการเป็นชุมชนนวัตกรรมด้านสมุนไพร กล่าวคือ มีหมอชาวบ้านกับมีปราชญ์ชาวบ้านในการใช้สมุนไพรในรูปแบบต่างๆ มีการปลูก

แปรรูป และจำหน่ายสมุนไพรในเชิงอุตสาหกรรม ซึ่งในที่นี้อาจกล่าวอย่างเห็นภาพ คือ บริบท และเงื่อนไขด้านสังคมวัฒนธรรมในการพัฒนาสมุนไพรภาคการเกษตรสู่ภาคอุตสาหกรรม มีคุณค่าและมีความสำคัญในเรื่องของการรักษามิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งส่งผลทางอ้อมต่อแผนปฏิบัติการด้านสมุนไพรแห่งชาติและการดำเนินงานโครงการเมืองสมุนไพรมากกว่าจะนำไปสู่การพัฒนาในเชิงอุตสาหกรรม (อภิรักษ์ ธรรมวิมุตติ และธีระวัฒน์ จันทิก, 2560, น. 1572-1589)

สรุป จากการใช้แนวคิดชุมชนนวัตกรรมในการอธิบายข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่า นอกจากนโยบายการพัฒนาเมืองสมุนไพรที่มุ่งไปที่การพัฒนาด้านอุตสาหกรรมแล้ว นโยบายการพัฒนายังก่อให้เกิดการนำแนวคิดชุมชนนวัตกรรมไปใช้ในการพัฒนาพื้นที่การปลูกสมุนไพร กล่าวคือ มีการพัฒนาสินค้าและบริการ การสร้างผลิตภัณฑ์ใหม่ รวมถึงการนำเสนอสินค้าและบริการรูปแบบใหม่ที่ไม่เคยทำมาก่อน ฉะนั้นหลักการและความหมายของนวัตกรรมเข้าสู่บริบทของชุมชนของเกษตรกรผู้ปลูกสมุนไพรแล้ว ชุมชนนวัตกรรมจึงมีความหมายถึงนวัตกรรมของชุมชน คือ แนวคิด วิธีการ ผลิตภัณฑ์ บริการแบบใหม่ อันเกิดจากความรู้ใหม่หรือการต่อยอดความรู้เดิม โดยใช้นวัตกรรมที่ขับเคลื่อนโดยการร่วมแรงร่วมใจของเกษตรกรในชุมชน

นอกจากนี้ ผู้ศึกษาได้นำแนวคิดว่าด้วยเศรษฐกิจชุมชนมาอธิบาย ซึ่งข้อค้นพบข้างต้นสอดคล้องกับความหมายของแนวคิดเศรษฐกิจชุมชน คือ ความสัมพันธ์ของการพัฒนาพื้นที่ของชุมชนกับวิถีการผลิตที่มีความซับซ้อนและมีความเปลี่ยนแปลงในเงื่อนไขบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมวัฒนธรรม ด้วยเหตุนี้แนวคิดนี้จึงเป็นกรอบที่จะทำให้เห็นภาพว่าเงื่อนไขและบริบทของเศรษฐกิจ การเมือง สังคมวัฒนธรรม และโครงสร้างพื้นฐาน ทำให้พื้นที่ของการปลูกสมุนไพรไทยสู่ภาคอุตสาหกรรม ซึ่งในงานของ อรรถธรณ เกษร (2562) เรื่อง การส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชนกับกฎหมายที่ควรรู้ อธิบายว่า เศรษฐกิจชุมชนเป็นแนวคิดและรูปแบบการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ได้รับความสนใจอย่างมากในปัจจุบัน การพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อมุ่งสู่การพัฒนาที่สมดุล ยั่งยืน และมีภูมิคุ้มกัน ส่งผลให้เกิดแนวคิดการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนที่พัฒนาได้อย่างยั่งยืน และพึ่งพาตนเองได้ ผลการวิจัยดังกล่าวสอดคล้องกับงานของ อรรถธรณ เกษร เนื่องด้วยการที่ชุมชนมีการรวมตัวกันในการพัฒนาพืชสมุนไพรเป็นพืชเศรษฐกิจตามแผนปฏิบัติการด้านสมุนไพรแห่งชาติและการดำเนินงานโครงการเมือง ของจังหวัดพิษณุโลก ทั้งนี้ ผลการวิจัยมีความต่างจากการอธิบายของฉัตรทิพย์ นาถสุภา (2553) ในงานเรื่อง แนวคิดเศรษฐกิจชุมชนเสนอทางทฤษฎีในบริบทต่างสังคม กล่าวถึง แนวคิดเศรษฐกิจชุมชนเป็นระบบเศรษฐกิจที่มีครอบครัวเป็นหน่วยการผลิต สมาชิกในครอบครัวทุกคนเป็นแรงงานหรือปัจจัยการผลิตที่สำคัญที่สุด ซึ่งในการพัฒนาชุมชนเศรษฐกิจของเกษตรกร

ในการปลูกสมุนไพรในจังหวัดพิษณุโลกนั้น มีตัวแสดงที่หลากหลายไม่จำกัดเพียงสมาชิกในครอบครัวหรือญาติเท่านั้น เช่น เครือข่ายชาติพันธุ์ม้ง หน่วยงานราชการ นายทุน ผู้ประกอบการ เป็นต้น ส่วนในงานธเนศ ศรีวิชัยลำพันธ์ (2558) ในงานวิจัยเรื่อง การพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน ที่กล่าวถึงลักษณะเด่นของเศรษฐกิจชุมชน คือไม่เน้นการแข่งขัน แต่เน้นเรื่อง การให้ความร่วมมือระหว่างคนในชุมชน จากผลการวิจัยก็มีสอดคล้องกับคำอธิบายของ ธเนศ ศรีวิชัยลำ คือ ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจในรูปแบบการขยายตัวของตลาดสมุนไพรและ อุตสาหกรรมสมุนไพรในบริบทโลก ซึ่งประเทศไทยเองก็เล็งเห็นความสำคัญของการพัฒนา ดังกล่าว อย่างไรก็ตาม สิ่งที่มาพร้อมกับการพัฒนาการปลูกสมุนไพรในเชิงเกษตรกลายเป็น การทำสมุนไพรในภาคอุตสาหกรรม ตัวแสดงที่สำคัญที่จะต้องดำเนินการสนับสนุนและ ขับเคลื่อนยังคงต้องเป็นหน่วยงานภาครัฐ เนื่องจากนโยบายภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสมุนไพร ในทุกๆ มิติ จะนำไปสู่ความชัดเจนของแผนการพัฒนาในระยะยาว นอกจากนี้ ยังมีตัวแสดง ที่สำคัญในการขับเคลื่อนและร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐ เช่น เกษตรกร เครือข่ายเกษตรกร ผู้ประกอบการ เป็นต้น

จากผลการสังเคราะห์ข้อมูลจากการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องร่วมกับ ผลการศึกษานี้ พบว่า ข้อค้นพบของงานวิจัยในประเด็นเงื่อนไขปัจจัยที่เอื้อและเป็นอุปสรรค ที่ส่งผลต่อนโยบายการเคลื่อนย้ายสมุนไพรไทยจากสวนหลังบ้านสู่ภาคอุตสาหกรรม ที่ขับเคลื่อนจังหวัดพิษณุโลกเป็นเมืองสมุนไพร โดยพิจารณาจากบริบทด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคมวัฒนธรรม และโครงสร้างพื้นฐาน มีความสอดคล้องและแตกต่างกับงานวิจัยของ ศิริพร เพ็งจันทร์, พิเชษฐภูมิ นิลละอ, และวัฒนา นนทชิต (2564, น. 81-106) ที่ชี้ให้เห็นว่า การดำเนินงานในโครงการเมืองสมุนไพรประกอบไปด้วยปัจจัยที่เอื้อและปัจจัยที่เป็นอุปสรรค กล่าวคือ ปัจจัยที่เอื้อปัจจัยทางด้านสังคมและวัฒนธรรมที่ให้ความสำคัญกับภูมิปัญญาพื้นบ้าน ในเรื่องสมุนไพรนำไปสู่การรวมกลุ่มเกษตรกรและผู้ประกอบการจนพัฒนาไปสู่การปลูกพืช สมุนไพรในเชิงพาณิชย์ ทั้งนี้ รวมถึงปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจที่หน่วยงานภาครัฐมีการวางแผน พัฒนาช่องทางตลาดทั้งภายในและภายนอกประเทศ อย่างไรก็ตาม ปัจจัยที่เป็นอุปสรรค คือ ปัจจัยทางการเมืองโดยเฉพาะการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีกบฏประสบปัญหาเรื่องงบประมาณ และความไม่ชัดเจนของแผนในระยะยาว ทั้งนี้ ในงานของปรารธนา มินเสน และภาคภูมิ ดาราพงษ์ (2562) และงานศึกษาของ ประยุทธ์ ปิติวรยุทธ และกิจฐเขต ไกรवास (2562) ที่ให้มีข้อเสนอเพิ่มเติมจากงานของศิริพร เพ็งจันทร์ และคณะ (2564) ว่าองค์ความรู้เป็น สิ่งสำคัญต่อเกษตรกร ดังนั้น หากต้องการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนเกษตร และเกษตรกร ให้ก้าวหน้าเท่าทันโลก สิ่งสำคัญประการหนึ่งคือการจัดการเรื่ององค์ความรู้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ (ประยุทธ์ ปิติวรยุทธ และกิจฐเขต ไกรवास, 2562, น. 481-496) ซึ่งผลการวิจัยในงานฉบับนี้

สอดคล้องกับคำอธิบายดังกล่าว กล่าวคือ จุดเด่นของจังหวัดพิษณุโลกในการพัฒนาเป็นเมืองสมุนไพร ไม่ได้เกิดจากนโยบายของรัฐเป็นตัวกำหนดบทบาทของยุทธศาสตร์จังหวัดเพียงอย่างเดียว แต่ปัจจัยทางด้านสังคมและวัฒนธรรมเกี่ยวกับสมุนไพรของจังหวัดพิษณุโลกยังเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่ก่อตัวให้พิษณุโลกขับเคลื่อนเรื่องสมุนไพรและท้ายสุดก็มีการพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่นควบคู่ไปกับการพัฒนาอุตสาหกรรมสมุนไพร (ปรารธนา มินเสน และภาคภูมิ ดารารพงษ์, 2562, น. 35-46)

สำหรับในงานของ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา ที่ชี้ให้เห็นว่ากระแสเศรษฐกิจโลกนับตั้งแต่ศตวรรษที่ 17 ให้ความสำคัญกับการปฏิวัติทางการพาณิชย์ ตลาดขยายตัวอย่างกว้างขวางและมีการแข่งขันกันอย่างเข้มข้น โดยในประเด็นผลการศึกษาฉบับนี้สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่าบริบทและเงื่อนไขทางด้านเศรษฐกิจทั้งในประเทศและต่างประเทศ นำมาซึ่งการพัฒนาประเด็นเกี่ยวกับสมุนไพรไทยภายใต้แผนแม่บทแห่งชาติและนโยบายพิษณุโลกเมืองสมุนไพร (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2553, น. 55-60) นอกจากนี้ ผลการศึกษาได้นำเสนอบริบทและเงื่อนไขทางด้านการเมืองภายใต้นโยบายของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ในการพัฒนาสมุนไพรไทยจนนำไปสู่แผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนาสมุนไพรไทยส่งผลต่อการพัฒนาและยกระดับการปลูกพืชสมุนไพรจากภาคการเกษตรเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมเชิงพาณิชย์ซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยเอื้อต่อการพัฒนาดังกล่าว หากพินิจร่วมกับงานวิจัยของบัญชา พุฒินากุล และนิภาภรณ์ จงวุฒิวะศัย (2566) ในเรื่องการนำนโยบายส่งเสริมผลิตภัณฑ์สมุนไพรชุมชนไปปฏิบัติของภาครัฐ: กรณีศึกษา กลุ่มวิสาหกิจชุมชนในพื้นที่จังหวัดมหาสารคาม จะเห็นได้ว่าผลการวิจัยอธิบายไปในทิศทางเดียวกันโดยมุ่งไปที่ปัจจัยเอื้อทางการเมืองทั้งในเชิงนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือ แนวทางการพัฒนาเริ่มต้นจากแผนแม่บทสมุนไพรแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (2560-2564) การวางยุทธศาสตร์ส่งเสริมสมุนไพรเป็นเมืองสมุนไพรมีการคัดเลือกชุมชนหรือกลุ่มวิสาหกิจชุมชนที่มีศักยภาพ พร้อมพัฒนาผลิตภัณฑ์สมุนไพรดำเนินการยกระดับผลิตภัณฑ์สมุนไพรไปสู่การผลิต แปรรูป บรรจุภัณฑ์ และช่องทางตลาด และติดตามประเมินผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง สำหรับระดับชุมชนกลุ่มวิสาหกิจชุมชนนั้น ผู้ปลูกสมุนไพรได้รับการส่งเสริมพัฒนาสมุนไพร ซึ่งแต่ละกลุ่มมีระดับพัฒนากระบวนการผลิตสมุนไพรต่างกัน (บัญชา พุฒินากุล และนิภาภรณ์ จงวุฒิวะศัย, 2566, น. 102-120) ในส่วนของโครงสร้างพื้นที่ฐานมีการพัฒนาแนวระเบียงเศรษฐกิจหลวงพระบาง อินโดจีน เมาะลำไยเพื่อรองรับตลาดการแข่งขันและการขนส่งอุตสาหกรรมสมุนไพร รวมถึงการที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีการตั้งโรงงานรับซื้อและแปรรูปสมุนไพรของภาครัฐ ทั้งในส่วน of สมุนไพรทางการแพทย์และสมุนไพรในการจำหน่ายให้สอดคล้องกับการพัฒนาอุตสาหกรรมสมุนไพร การท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ ผลิตภัณฑ์สมุนไพร และการแพทย์แผนไทย จากผลการวิจัยนี้

สอดคล้องกับงานวิจัยของ สุจินดา เจียมศรีพงษ์ (2561) เรื่องปัจจัยที่ส่งผลต่อความสามารถในการส่งออกของธุรกิจสมุนไพรในจังหวัดพิษณุโลก ที่นำเสนอให้เห็นความสำคัญของโครงสร้างพื้นฐานและระบบคมนาคมเส้นทางการขนส่งที่เป็นปัจจัยเอื้อต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมสมุนไพร (สุจินดา เจียมศรีพงษ์, 2561, น. 161-175)

6. ข้อเสนอแนะ

6.1 ข้อเสนอแนะสำหรับการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

(1) หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องควรปรับปรุงแผนและโครงการโดยมุ่งเน้นการกระจายอำนาจและเพิ่มบทบาทให้ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะผู้ประกอบการ เกษตรกร โรงพยาบาล หมอพื้นบ้าน และสถาบันการศึกษา เข้าไปมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนเมืองสมุนไพรและการพัฒนาอุตสาหกรรมสมุนไพรเพื่อสร้างความร่วมมือในการพัฒนานโยบายจัดอุปสรรค และเพิ่มโอกาสของการพัฒนาสมุนไพรอย่างครบวงจร ตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ บนเงื่อนไขของปัจจัยที่เอื้อและแก้ไขอุปสรรคต่อการขับเคลื่อนจังหวัดพิษณุโลกเป็นเมืองสมุนไพรโดยพิจารณาจากบริบทด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคมวัฒนธรรม และโครงสร้างพื้นฐาน

(2) ในเชิงนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีการตั้งโรงงานรับซื้อและแปรรูปสมุนไพรของภาครัฐทั้งในส่วนของสมุนไพรทางการแพทย์และสมุนไพรในการจำหน่ายให้สอดคล้องกับการพัฒนาอุตสาหกรรมสมุนไพร การท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ การผลิตภัณฑ์สมุนไพร และการแพทย์แผนไทย

(3) ในเชิงนโยบายในการพัฒนาเมืองสมุนไพรจังหวัดพิษณุโลก หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องต้องยกระดับรายได้แรงงานภาคการเกษตรที่ปลูกพืชสมุนไพร โดยมีการพัฒนาช่องทางการจำหน่ายการแปรรูปสู่ระบบอุตสาหกรรมบนฐานคิดของแนวทางการยกระดับและความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ของแรงงานภาคเกษตร ผ่านการเคลื่อนย้ายสมุนไพรไทยจากสวนหลังบ้านสู่ภาคอุตสาหกรรมในพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก ทั้งนี้ รวมถึงการส่งเสริมการรวมกลุ่มและสร้างความเข้มแข็งให้แก่เครือข่ายผู้ปลูก จำหน่าย และการแปรรูปสมุนไพรในจังหวัด ผ่านการประกันราคาผลผลิตและการขยายตลาดรับซื้อและส่งออก

6.2 ข้อเสนอแนะการวิจัยครั้งต่อไป

- (1) อาจต่อยอดพื้นที่การศึกษาจากนโยบายในการขับเคลื่อนเมืองสมุนไพรไปสู่พื้นที่เครือข่ายเกษตรกรที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ซึ่งเป็นเกษตรกรกลุ่มใหญ่ในการมีส่วนร่วมการส่งสมุนไพรแก่ผู้ประกอบการในจังหวัดพิษณุโลก
- (2) อาจศึกษาความเปลี่ยนแปลงทางสังคมของเกษตรกรผู้ปลูกสมุนไพรในจังหวัดพิษณุโลกภายหลังจากนโยบายการพัฒนาเมืองสมุนไพรโดยพิจารณาเงื่อนไขบริบทด้านเศรษฐกิจการเมือง สังคมวัฒนธรรม และโครงสร้างพื้นฐาน
- (3) อาจนำเสนอประเด็นการขยายตลาดของสมุนไพรในพื้นที่จังหวัดพิษณุโลกโดยพิจารณาความได้เปรียบของปัจจัยด้านภูมิรัฐศาสตร์ในการเป็นศูนย์กลางภาคเหนือตอนล่างรวมถึงพื้นที่จังหวัดอยู่บนเส้นทาง LIMEC

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- กรมพัฒนาการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก กระทรวงสาธารณสุข. (2564). *แผนแม่บทแห่งชาติ ว่าด้วยการพัฒนาสมุนไพรไทย ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2560-2564*. สืบค้นเมื่อ 25 กันยายน 2566, จาก https://www.opsmoac.go.th/sustainable_agri-knowledge-files-431291791818
- กลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัด สำนักงานจังหวัดพิษณุโลก. (2566). *แผนพัฒนาจังหวัดพิษณุโลกระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2563 - 2582)*. สืบค้นเมื่อ 1 ตุลาคม 2566, จาก <https://www.opsmoac.go.th/phitsanulok-strategic-files-421191791803>
- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. (2553). *การเป็นสมัยใหม่กับแนวคิดชุมชน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สร้างสรรค์.
- ธเนศ ศรีวิชัยลำพันธ์. (2558). *การพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน*. สืบค้นเมื่อ 17 มกราคม 2562, จาก <http://fuangfah.econ.cmu.ac.th/>
- บัญชา พุฒินากุล, และนิภาภรณ์ จงวุฒิเวศย์. (2566). การนํานโยบายส่งเสริมผลิตภัณฑ์สมุนไพรชุมชนไปปฏิบัติของภาครัฐ: กรณีศึกษา กลุ่มวิสาหกิจชุมชนในพื้นที่จังหวัดมหาสารคาม การนํานโยบายส่งเสริมผลิตภัณฑ์สมุนไพรชุมชนไปปฏิบัติในพื้นที่มหาสารคาม. *วารสารการบริหารปกครอง*, 12(2), 102-120.

- ประยูรศักดิ์ ปิติวรยุทธ, และกัญญาเชษฐ์ ไกรวาส. (2562). การนํานโยบายเมืองสมุนไพรไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการ เมืองสมุนไพร. *วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย*, 13(1), 481-496.
- ประยูร อิมิวัตร์, ปฐมทัศน์ บรรณเลิศ, ณัฐพงศ์ รักงาม, ภูมิพัฒน์ แก้วศรี, ทศพล พงษ์ตะเภา, ชุติมา ปัญญาหลง, และคณะ. (2561). ท้องถิ่นอภิวัด: นวัตกรรมจัดการชุมชนตำบลหัวงม อำเภอพาน จังหวัดเชียงราย. *วารสารบริหารการปกครอง*, 7(2), 173-193.
- ปรารธนา มินเสน, และภาคภูมิ ดาราพงษ์. (2562). ประสิทธิภาพการจัดการความรู้เพื่อเพิ่มศักยภาพของชุมชนเกษตรกร จังหวัดเชียงใหม่ในกรอบประชาคมอาเซียน. *วารสารการพัฒนาชุมชนและคุณภาพชีวิต*, 7(1), 35-46.
- ศิริพร เพ็งจันทร์, พิเชษฐ นิลละออง, และวัฒนา นนทิต. (2564). การประเมินผลโครงการ: แนวทางและข้อเสนอแนะในการพัฒนาโครงการ เมืองสมุนไพร จังหวัดสุราษฎร์ธานี. *วารสารวิทยาการจัดการ*, 8(1), 81-106.
- สำนักงานคณะกรรมการนโยบายสมุนไพรแห่งชาติ. (2560). *ยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองสมุนไพร (Herbal City)*. สืบค้นเมื่อ 24 มิถุนายน 2562, จาก <https://nph.dtam.moph.go.th/publications/2262/>
- สุจินดา เจียมศรีพงษ์. (2561). ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสามารถในการส่งออกของธุรกิจสมุนไพรในจังหวัดพิษณุโลก. *Journal of Business, Economics and Communications*, 12(2), 161-175.
- อภิรักษ์ ธรรมวิมุตติ, และธีระวัฒน์ จันทิก. (2560). ทู่นมนุษย์เชิงนวัตกรรมและสร้างสรรค์ของผู้ประกอบการวิสาหกิจชุมชน. *Veridian E-Journal Silpakorn University*, 10(1), 1572-1589.
- อรรธรณ เกษร. (2562). *การส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชนกับกฎหมายที่ควรรู้ ตอนที่ 1*. สืบค้นเมื่อ 17 มกราคม 2562, จาก https://cdc.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=2169

ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอนไปปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสมุทรปราการ

ดวงนภา สุวรรณ¹ และจิรวรรณ เมธาสุทธิรัตน์²

วันที่รับบทความ: 26 พฤษภาคม 2567

วันที่แก้ไขครั้งสุดท้าย: 2 สิงหาคม 2567

วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 15 สิงหาคม 2567

บทคัดย่อ

การศึกษามีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระดับของปัจจัย และปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อการนำนโยบายการแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอนไปปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสมุทรปราการ ระดับความสำเร็จของการนำนโยบายฯ ไปปฏิบัติของ อปท. ในสมุทรปราการ และสมการพยากรณ์ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายฯ ไปปฏิบัติของ อปท. ในสมุทรปราการ กลุ่มตัวอย่าง คือ บุคลากรของ อปท. ในสมุทรปราการ 384 คน จาก 9,518 คน โดยใช้แบบสอบถาม ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ 1) วัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบาย 2) ทรัพยากรนโยบาย 3) การสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมการเสริมแรง 4) ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ 5) เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง และ 6) ความตั้งใจของผู้ปฏิบัติ เก็บข้อมูล โดยส่งแบบสอบถามทางออนไลน์ ทางไปรษณีย์ และนำไปสอบถามเอง จากนั้นนำมาวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติ โดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูป ข้อค้นพบในการศึกษา คือ ระดับของปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อการนำนโยบายฯ ไปปฏิบัติ ด้านวัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบาย มีค่ามากที่สุด ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายฯ ไปปฏิบัติ มี 4 ปัจจัยจาก 6 ด้าน ได้แก่ ความตั้งใจของผู้ปฏิบัติ เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ ด้านสังคมและการเมือง วัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบาย และทรัพยากรนโยบาย ระดับความสำเร็จของการนำนโยบายฯ ไปปฏิบัติ ประชาชนส่วนใหญ่มีความตระหนักในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ มีค่ามากที่สุด สมการพยากรณ์ คือ Y

¹ นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช จังหวัดนนทบุรี 11120 อีเมล: s.duangnapa@hotmail.com

² ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช จังหวัดนนทบุรี 11120 อีเมล: charanchai@hotmail.com

ความสำเร็จของการนำนโยบายฯ ไปปฏิบัติ = $-0.041 + 0.222(X_1) + 0.177(X_2) + 0.252(X_3) + 0.346(X_4)$ โดยปัจจัยด้านความตั้งใจของผู้ปฏิบัติ (X_4) มีค่า β สูงสุด ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายฯ ไปปฏิบัติ มากที่สุด ปัญหาของการนำนโยบายฯ ไปปฏิบัติที่สำคัญที่สุด คือ วัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบาย มาตรการที่สำคัญที่สุด คือ มาตรการที่ 2 ป้องกัน และลดการเกิดมลพิษที่ต้นทาง (แหล่งกำเนิด)

คำสำคัญ การนำนโยบายแก้ไขปัญหามลพิษ PM2.5 ไปปฏิบัติ, องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น, จังหวัดสมุทรปราการ

Factors Affecting the Success of Implementing Policy to Solve PM2.5 Problem of Local Government Organizations in Samut Prakan Province

Duangnapa Suwan³ and Jirawat Metasuttirat⁴

Received: 26 May 2024

Revised: 2 August 2024

Accepted: 15 August 2024

Abstract

The objectives of this study were to examine the level of various factors and factors affecting the implementation of the policy to solve PM2.5 problems by local government organizations in Samut Prakan Province, to study the level of success in implementing the policy to solve PM2.5 problems by local government organizations in Samut Prakan Province, and to analyze the multiple regression equation factors that affect the success of the implementation of the policy to solve PM2.5 problems by local government organizations in Samut Prakan Province. This study was survey research. The specified sample size was 384 employees from a target population of 9,518 employees. Data was collected using a questionnaire. The research variables were 1) standards and objectives, 2) resources, 3) inter-organizational communication and enforcement activities, 4) characteristics of the implementing agencies, 5) economic, social, and political conditions, and 6) the disposition of implementers. Data collection methods included online questionnaires, postal questionnaires, and face-to-face interviews. The data was then statistically analyzed using a software package. The study found that the factor with the highest influence on policy implementation was policy objectives and standards. Four out of the six factors

³ Graduate Student in Master of Public Administration, Faculty of Management Science, Sukhothai Thammathirat Open University, Nonthaburi 11120. E-mail: s.duangnapa@hotmail.com

⁴ Assistant Professor, Faculty of Management Science, Sukhothai Thammathirat Open University, Nonthaburi 11120. E-mail: charanchai@hotmail.com

significantly affected the success of policy implementation: the disposition of implementers, economic, social, and political conditions, standards and objectives, and resources. The success of policy implementation was highest in the area where the majority of the population was aware of prevention and solution measures. The predictive equation was Y (success of policy implementation) = $-0.041 + 0.222(X_1) + 0.177(X_2) + 0.252(X_3) + 0.346(X_4)$, where the factor of implementers' disposition (X_4) has the highest β value. Therefore, the factor of implementers' disposition has the greatest impact on the success of implementing the policies to solve PM2.5 problems. The most significant problems in implementing policies to solve PM2.5 were the objectives and policy standards, which had the highest average value. The measure with the highest value in the policy to solve PM2.5 was Measure 2: Prevention and reduction of pollution at the source (emission source).

Keywords Factors Affecting the Success of Implementing Policy to Solve PM2.5 Problem, Local Government Organizations, Samut Prakan Province

1. บทนำ

ปัญหามลพิษทางอากาศจากฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 นับเป็นภัยคุกคามในรูปแบบใหม่ของประเทศไทย ที่มีลักษณะเฉพาะตัวแตกต่างจากปัญหาอื่น ๆ และถือเป็นปัญหาทางอากาศที่สำคัญที่สุดของจังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบทางเดินหายใจของประชาชน โดยเฉพาะผู้ที่อยู่ในกลุ่มเสี่ยง ได้แก่ เด็ก ผู้สูงอายุ และผู้ที่มีโรคประจำตัวเกี่ยวกับระบบทางเดินหายใจ ฝุ่นละอองในอากาศ (Particulate Matter: PM) ประกอบด้วยสารเคมีหลายชนิดในสภาพของเหลว หรือของแข็งที่แขวนลอยอยู่ในอากาศ โดยมีขนาดและองค์ประกอบที่แตกต่างกัน ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบหลายด้าน ทั้งต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน ความเสียหายต่ออาคาร การสร้างความเดือดร้อนรำคาญ และปัญหาทัศนวิสัยซึ่งเป็นอุปสรรคในการคมนาคม โดยเกิดจากแหล่งกำเนิดต่างๆ เช่น โรงงานอุตสาหกรรม สถานประกอบการ อาคารบ้านเรือน/หมู่บ้านจัดสรร เตาเผาขยะ/เตาเผาศพ การคมนาคมขนส่ง และยานพาหนะต่างๆ เช่น รถยนต์ รถบรรทุก รถโดยสาร รถจักรยานยนต์ รถไฟ เรือโดยสารและแพขนานยนต์ เครื่องบิน การเผาในที่โล่ง การก่อสร้าง การทำเหมือง การขนถ่ายสินค้าที่เรือและท่าเทียบเรือ

การนำนโยบายสาธารณะมาใช้ในการแก้ไขปัญหาจากฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ที่เกิดขึ้นทุกปี ภาครัฐได้กำหนดแนวทางและมาตรการการแก้ไขปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบแนวทางและมาตรการ เมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562 ซึ่งต่อมา 12 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562 คณะรัฐมนตรีมีมติให้ “การแก้ไขปัญหาภาวะด้านฝุ่นละออง” เป็นวาระแห่งชาติ มาตรการและแนวทางการดำเนินงานขับเคลื่อนวาระแห่งชาติ “การแก้ไขปัญหาพิษด้านฝุ่นละออง” (กรมควบคุมมลพิษ, 2562) เป็นมาตรการที่กำหนดขึ้นโดยมุ่งเน้นการป้องกันและแก้ไขปัญหาพิษเชิงพื้นที่ การป้องกันและลดมลพิษที่ต้นทาง (แหล่งกำเนิด) จากแหล่งกำเนิดหลักที่ก่อให้เกิดฝุ่นละออง เช่น ยานพาหนะ การเผาในที่โล่ง ภาคอุตสาหกรรม การก่อสร้าง หมอกควันข้ามแดน รวมถึงภาคครัวเรือน และการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการประกอบด้วย 3 มาตรการ ได้แก่ มาตรการที่ 1 การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ มาตรการที่ 2 การป้องกันและลดการเกิดมลพิษที่ต้นทาง (แหล่งกำเนิด) และมาตรการที่ 3 การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการมลพิษ ในพื้นที่ที่มีปัญหา/พื้นที่เสี่ยงปัญหาฝุ่นละอองในช่วงวิกฤต ได้แก่ พื้นที่ 9 จังหวัดภาคเหนือ พื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล พื้นที่จังหวัดอื่นๆ ที่เสี่ยงปัญหาฝุ่นละออง เช่น พื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จังหวัดกาญจนบุรี เป็นต้น

ในการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับพื้นที่ หน่วยงานหลักรับผิดชอบ ได้แก่ จังหวัด ซึ่งจังหวัดสมุทรปราการเป็นจังหวัดปริมาณมลพิษที่รองรับการขยายตัวจากกรุงเทพมหานคร จึงมีสถานประกอบการโรงงานอุตสาหกรรมเป็นจำนวนมาก และมีปัญหาการจราจรติดขัด ในย่านชุมชน ส่งผลให้มีปัญหาด้านมลพิษทางอากาศค่อนข้างมาก (กรมควบคุมมลพิษ, 2566ก) คือ 1) ศาลากลางจังหวัดสมุทรปราการ 2) โรงไฟฟ้าพระนครใต้ 3) ศูนย์ฟื้นฟูอาชีพคนพิการ และทุพพลภาพพระประแดง 4) บ้านพักกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ และ 5) การเคหะชุมชนบางพลี จากข้อมูลการเฝ้าระวังคุณภาพอากาศในจังหวัดสมุทรปราการ (กรมควบคุมมลพิษ, 2566ข) พบว่า สถานการณ์ฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM_{2.5} เฉลี่ย 24 ชั่วโมง ในจังหวัดสมุทรปราการมีค่าสูงเกินเกณฑ์มาตรฐาน (37.5 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร) ในช่วงพฤษภาคม – เมษายน ของทุกปี สาเหตุหลักของปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM_{2.5} ส่วนใหญ่เกิดจากปัญหาการเผาไหม้ที่ไม่สมบูรณ์หรือควันดำจากเครื่องยนต์ดีเซล และการจราจรที่ติดขัด การไม่ดับเครื่องยนต์ขณะจอดรถ ปัญหาควันเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม การก่อสร้างโครงการใหญ่ และการเผาในที่โล่ง โดยเฉพาะการเผาวัสดุการเกษตรที่เกิดขึ้นในช่วงต้นปี ประกอบกับในช่วงต้นปี สภาพอุตุนิยมวิทยาไม่เอื้ออำนวยต่อการกระจายตัวของฝุ่นละออง เนื่องจากมีสภาพอากาศนิ่ง ลมสงบ และมีความชื้นสูง ทำให้ฝุ่นละอองเกิดการสะสมในบรรยากาศและมีปริมาณเพิ่มสูงขึ้น ส่งผลกระทบต่อสุขภาพ คุณภาพชีวิตของประชาชน และสิ่งแวดล้อม

การนำนโยบายสาธารณะมาใช้ในการแก้ไขปัญหา จำเป็นต้องนำตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จมาใช้ ซึ่งตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ได้รับการยอมรับ คือตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Van Meter and Van Horn (1975) ที่ประกอบไปด้วย วัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบาย ทฤษฎีกรนโยบาย การสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมการเสริมแรง ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ เจือปนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง และความตั้งใจของผู้ปฏิบัติ โดยการแก้ไขปัญหามลพิษขนาดเล็ก PM_{2.5} ไปปฏิบัติ โดยมุ่งเน้นการบริหารจัดการ/ควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดในเชิงพื้นที่ การกำหนดแนวทางปฏิบัติในการแก้ไขปัญหามลพิษในช่วงวิกฤตสถานการณ์ รวมถึงการดำเนินงานในระยะเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศ เพื่อรองรับสถานการณ์ในช่วงวิกฤตในพื้นที่ที่มีปัญหาและพื้นที่เสี่ยงปัญหามลพิษ ใช้ระบบบริหารจัดการแบบเบ็ดเสร็จ (Single Command) เป็นกลไกจัดการปัญหามลพิษโดยจัดตั้งศูนย์บัญชาการระดับจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บัญชาการเหตุการณ์เพื่อให้การอำนวยการสั่งการในการแก้ไขปัญหามลพิษมีเอกภาพและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสนับสนุนการปฏิบัติงาน โดยหน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่สำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติและใกล้ชิดกับภาคประชาชน

มากที่สุด คือ อปท. ซึ่งต้องดำเนินการตามภารกิจ อำนาจหน้าที่ และกฎหมายที่มีอยู่ให้ครบถ้วน เพื่อควบคุมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในระดับปกติ

อปท. เป็นหน่วยงานหลักที่สนับสนุนการดำเนินงานของจังหวัดสมุทรปราการ ในการ นำนโยบายแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ (กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสมุทรปราการ, 2566, น. 6-7) โดย อปท. ในสมุทรปราการ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาล ตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล และแม้จะมีแนวทางการนำนโยบายการแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ไปปฏิบัติที่มีการอ้างอิงตามมาตรการและแนวทางการดำเนินงาน ขับเคลื่อนวาระแห่งชาติ มีการบริหารจัดการ/ควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด มีการกำหนด แนวทางปฏิบัติในการแก้ไขปัญหามลพิษในช่วงวิกฤตสถานการณ์ รวมถึงการดำเนินงานในระยะ เร่งด่วนในการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศ เพื่อรองรับสถานการณ์ในช่วงวิกฤต เพื่อให้ อปท. ในสมุทรปราการนำไปปฏิบัติแล้ว แต่สถานการณ์มลพิษทางด้านฝุ่นละอองก็ยังเป็นปัญหาอยู่ ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า จำเป็นต้องมีการศึกษานโยบายและปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของ การนำนโยบายการแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ไปปฏิบัติของ อปท. ในสมุทรปราการ เพื่อใช้เป็นแนวทางแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ให้เกิด สัมฤทธิ์ผลมากขึ้น

2. วัตถุประสงค์ในการศึกษา

- (1) เพื่อศึกษาระดับของปัจจัย และปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อการนำนโยบายการแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ไปปฏิบัติของ อปท. ในสมุทรปราการ
- (2) เพื่อศึกษาระดับความสำเร็จของการนำนโยบายการแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ไปปฏิบัติของ อปท. ในสมุทรปราการ
- (3) เพื่อศึกษาสมการพยากรณ์ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ไปปฏิบัติของ อปท. ในสมุทรปราการ

3. วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่อง “ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการแก้ไขปัญหามลพิษ ด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ไปปฏิบัติของ อปท. ในสมุทรปราการ” มีแนวคิด ทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

Dye (1981, p. 1) ได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะว่า สิ่งที่รัฐบาลเลือกกระทำหรือไม่กระทำ ในส่วนที่รัฐบาลเลือกจะกระทำจะครอบคลุมกิจกรรมต่างๆ ทั้งหมดของรัฐบาล ทั้งกิจกรรมที่เป็นกิจวัตรและกิจกรรมที่เกิดขึ้นบางโอกาส โดยสิ่งที่รัฐเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำอาจส่งผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบ

Dunn (1994, pp. 15-16) ได้แบ่งกระบวนการนโยบาย (The process of policy making) ออกเป็น 5 ขั้นตอน คือ 1) Agenda Setting การกำหนดนโยบายเป็นวาระของรัฐที่ต้องปฏิบัติ 2) Policy Formulation เป็นการก่อรูปของนโยบายซึ่งมีลักษณะที่ก่อรูปมาจากข้าราชการ มีทางเลือกของนโยบายที่เกี่ยวกับปัญหานโยบาย เป็นทางเลือกของนโยบายที่กำหนดขึ้นเพื่อการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร ศาล และฝ่ายนิติบัญญัติ 3) Policy Adoption การตัดสินใจนโยบายทางเลือกของนโยบายถูกตัดสินใจโดยได้รับการสนับสนุนโดยเสียงข้างมากจากฝ่ายนิติบัญญัติ หรือเป็นฉันทานุมติในการตัดสินใจระหว่างผู้เป็นตัวแทน หรือศาล 4) Policy Implementation การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เมื่อนโยบายได้รับการตัดสินใจแล้วก็จะนำไปสู่การปฏิบัติโดยมีหน่วยงานในการปฏิบัติตามนโยบายนั้น และ 5) Policy Assessment การประเมินผลนโยบาย โดยมีหน่วยงานด้านการตรวจสอบและการบัญชีของรัฐบาล ซึ่งถูกกำหนดโดยผู้เป็นตัวแทนผู้บริหารโดยชอบด้วยกฎหมายและศาล อย่างใดอย่างหนึ่ง

Van Meter and Van Horn (1975, pp. 445-488) ได้กล่าวถึง ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบไปด้วยตัวแปรหลัก 6 ตัว ดังนี้ 1) วัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบาย คือ การกำหนดรายละเอียดของเป้าหมายนโยบาย 2) ทรัพยากรนโยบาย คือ สิ่งที่ช่วยอำนวยความสะดวกต่อการบริหารนโยบาย 3) การสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมการเสริมแรง คือ การสื่อสารมาตรฐานงานและวัตถุประสงค์นโยบาย 4) ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ สมรรถนะและขนาดของทีมงานในหน่วยงาน ระดับความเข้มข้นของการควบคุมบังคับบัญชาของหน่วยงาน 5) เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ต้องคำนึงถึงความเห็นสาธารณะเป็นบวกหรือเป็นลบ ชนชั้นนำชอบหรือไม่ชอบ 6) ความตั้งใจของผู้ปฏิบัติ ได้แก่ ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบาย ทศนคติต่อนโยบาย และความเข้มข้นของทศนคติ

Edwards III (1980, p. 148) ได้นำเสนอตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยที่ศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ 4 ตัวแปร คือ 1) การสื่อสารข้อความ 2) ทรัพยากร 3) จุดยืนหรือทศนคติของผู้ปฏิบัติงาน และ 4) โครงสร้างระบบราชการ

วรเดช จันทรศร (2556, น. 105-109) ได้ชี้ให้เห็นถึงแนวทางที่จะพิจารณาถึงความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ จาก 3 แนวทาง คือ

(1) ความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติสามารถวัดได้จากระดับความร่วมมือที่ผู้ได้รับนโยบายปฏิบัติมีต่อผู้ออกคำสั่ง หรือผู้กำหนดนโยบาย

(2) ความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติสามารถพิจารณาได้จากเงื่อนไขที่ว่าได้มีการบรรลุผลการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ตามภาระหน้าที่ขององค์กรที่รับผิดชอบด้วยความราบรื่น และปราศจากปัญหา

(3) ความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติสามารถพิจารณาได้จากการที่นโยบายนั้น ได้ก่อให้เกิดผลการปฏิบัติระยะสั้น (Short-run Performance) หรือก่อให้เกิดผลกระทบ (Impact) ตามที่พึงปรารถนาหรือไม่

เดเนียล วิท (Daniel Wit, 1967 อ้างถึงใน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2555, น. 9) นิยามว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เช่น การศึกษาของมุสตี บุญมีรอด (2559, น. 2) ที่ทำการศึกษาปัจจัยแห่งความสำเร็จของการนำนโยบายในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่จังหวัดสมุทรสงคราม กลุ่มตัวอย่าง คือ เจ้าหน้าที่องค์กรบริหารส่วนตำบล พบว่า ปัจจัยแห่งความสำเร็จของการนำนโยบายการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยไปปฏิบัติมีความสัมพันธ์กับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีนัยสำคัญ โดยปัจจัยแห่งความสำเร็จ ประกอบด้วย 1) ด้านมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย 2) ด้านทรัพยากรของนโยบาย 3) ด้านปริมาณและคุณภาพของบุคลากร 4) ด้านความร่วมมือหรือการตอบสนองของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ 5) ด้านลักษณะขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ 6) ด้านประสิทธิภาพในการติดต่อสื่อสาร ภาพรวมอยู่ในระดับมาก

ผลการศึกษาข้อเสนอเชิงนโยบายการแก้ไขปัญหามลพิษน้ำผิวน้ำขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน อย่างยั่งยืน ของโครงการพัฒนานักบริหารระดับสูง: ผู้บริหารส่วนราชการ (นบส. 2) รุ่นที่ 11 ประจำปีงบประมาณ 2562 (คณะผู้เข้ารับการฝึกอบรม โครงการพัฒนานักบริหารระดับสูง: ผู้บริหารส่วนราชการ (นบส. 2) รุ่นที่ 11, 2562, น. 9-12) โดยมีการเสนอประเด็นด้านผลกระทบต่อสุขภาพ ว่าองค์การอนามัยโลกได้บ่งชี้ว่าอนุภาคขนาดเล็กที่มีสารกลุ่มซัลเฟต ไนเตรต แอมโมเนีย มีผลต่อสุขภาพมาก อัตราการตายเพิ่มสูงขึ้นตามปริมาณฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอนที่มากขึ้น เนื่องจากมีขนาดเล็กมากและสามารถเข้าสู่ปอดและทะลุเยื่อเข้าสู่กระแสเลือดได้ เมื่อสัมผัสเป็นเวลานานก็มีความเสี่ยงที่จะทำให้เกิดโรคเกี่ยวกับหัวใจและหลอดเลือด ทางเดินหายใจรวมถึง มะเร็งปอด และจากการศึกษาของ American Heart Association (Brook et al., 2010) พบว่า การสัมผัสฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน

2.5 ไมครอนเพียง 2-3 ชั่วโมงติดต่อกันหลายสัปดาห์ จะส่งผลต่อโรคหัวใจและหลอดเลือดที่สัมพันธ์กับการเสียชีวิต หากสัมผัสเป็นเวลานาน อาทิ 2-3 ปี เพิ่มความเสี่ยงต่อการเสียชีวิตจากโรคหัวใจและหลอดเลือด

การศึกษาของกรมควบคุมมลพิษ (2561, น. 34) ที่กล่าวว่า มาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษของกรุงเทพมหานครจำเป็นต้องครอบคลุมในเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชน ประกอบด้วย การเผยแพร่ข้อมูลแก่ประชาชนและรับฟังข้อคิดเห็น การตอบสนองความสนใจของประชาชน ต่อภาวะมลพิษและการเข้าถึงสื่ออิเล็กทรอนิกส์และการสื่อสาร 2 ทาง การขยายเครือข่าย การตรวจวัดคุณภาพอากาศรวมข้อมูลการตรวจวัดโดยประชาชน โดยใช้นวัตกรรม และผนวกข้อมูลการตรวจวัดของประชาชน ให้คำแนะนำและตรวจสอบความถูกต้อง

งานวิจัยของพิชญพงศ์ เทิดรัตนพงศ์ (2564, น. 1) ทำการศึกษาการนำนโยบายจัดการฝุ่นละออง PM2.5 ไปปฏิบัติในพื้นที่ตำบลปากกระวาน อำเภอพระนครศรีอยุธยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ผลการศึกษาพบว่า หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องมีการดำเนินการตามนโยบายจัดการฝุ่นละออง PM2.5 ไปปฏิบัติในพื้นที่ดังกล่าว โดยดำเนินการเพื่อให้ นโยบายประสบความสำเร็จ 4 ด้าน ประกอบด้วย 1) ด้านการติดต่อสื่อสาร 2) ด้านทรัพยากร 3) ด้านทัศนคติของผู้ปฏิบัติ 4) ด้านโครงสร้างองค์การ โดยสอดคล้องกันใน 2 ประเด็น คือ ด้านทรัพยากร และทัศนคติของผู้ปฏิบัติ แต่ในการศึกษาในพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการจะไม่มีประเด็นด้านการติดต่อสื่อสารและโครงสร้างองค์การ แต่มีประเด็นด้านวัตถุประสงค์และนโยบาย และด้านเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

เมื่อนำความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับมลพิษด้านฝุ่นละออง นโยบายการแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละอองของจังหวัดสมุทรปราการ และการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ว่า นโยบายในการแก้ไขปัญหามลพิษจากฝุ่นละออง PM2.5 เป็นนโยบายสำคัญที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ “การแก้ไขปัญหามลภาวะด้านฝุ่นละออง” เป็นวาระแห่งชาติ และเป็นนโยบายสาธารณะที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำโดยการใช้อำนาจของรัฐ ซึ่งรัฐบาลได้ตัดสินใจและกำหนดไว้ล่วงหน้า เพื่อเป็นแนวทางของกิจกรรมหรือการกระทำต่างๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ แต่ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายด้าน ได้แก่ วัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบาย ผู้บริหารและผู้กำหนดนโยบาย ทรัพยากรความร่วมมือในองค์กรและการสื่อสารระหว่างองค์กร หน่วยงาน/องค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ทัศนคติ ความตั้งใจของผู้ปฏิบัติ การประชาสัมพันธ์ และสภาพแวดล้อม เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความร่วมมือของผู้ที่นำนโยบายปฏิบัติ ซึ่งถ้ามีระดับความร่วมมือสูง ระดับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติก็จะมีสูงตามไปด้วย การบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่วางไว้ ความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและ

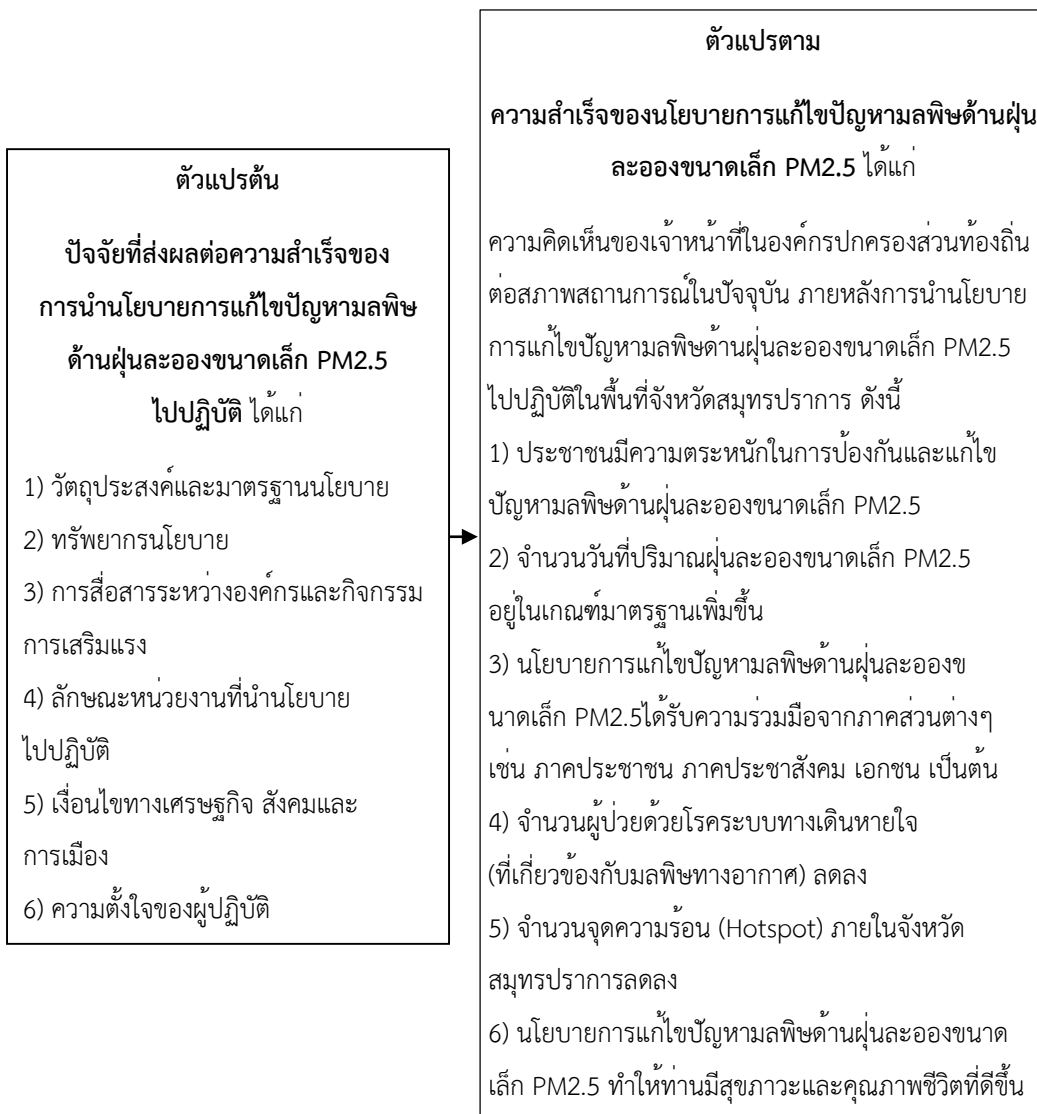
ภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกันนโยบาย รวมทั้งประชาชนที่ได้รับผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบจากนโยบาย

การกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาหมอกพิษ ด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 เกิดจากปัญหาหมอกพิษจากฝุ่นละออง PM2.5 ที่เกิดขึ้นทุกปี ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพประชาชน โดยสาเหตุหลักเกิดจากสภาพทางอุตุนิยมวิทยา และจากการเผาไหม้เชื้อเพลิงของแหล่งกำเนิดต่างๆ เช่น ยานพาหนะ การเผาวัสดุการเกษตร ไฟป่า และกระบวนการอุตสาหกรรม รัฐบาลได้กำหนดแนวทางและมาตรการการแก้ไขปัญหาฝุ่น PM2.5 ซึ่งการแก้ไขปัญหาหมอกพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ในจังหวัดสมุทรปราการ เป็นมาตรการที่กำหนดขึ้นโดยอิงตามนโยบาย/มาตรการแก้ไขปัญหาหมอกพิษด้านฝุ่นละอองระดับชาติ โดยมุ่งเน้นการป้องกันและแก้ไขปัญหาหมอกพิษเชิงพื้นที่ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีปัญหา/พื้นที่เสี่ยงปัญหาฝุ่นละอองในช่วงวิกฤต

โดยหน่วยงาน/องค์กรที่น่านโยบายไปปฏิบัติที่สำคัญ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 290 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ และเป็นไปตามมาตรการการแก้ไขปัญหาหมอกพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ที่จังหวัดสมุทรปราการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเนื่องจากอยู่ในพื้นที่ใกล้ชิดกับประชาชน จึงเป็นส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ให้ประสบผลสำเร็จได้ จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการน่านโยบายการแก้ไขปัญหาหมอกพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ไปปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสมุทรปราการ

จากการทบทวนวรรณกรรม นำมาสู่กรอบแนวคิดการวิจัย โดยใช้ตัวแบบการน่านโยบายไปปฏิบัติของ Van Meter and Van Horn (1975) ทั้ง 6 ปัจจัย เป็นตัวแปรต้น และความสำเร็จของนโยบายฯ เป็นตัวแปรตาม

3.1 กรอบแนวคิดการวิจัย



3.2 สมมติฐานในการศึกษา

มีตัวแปรต้นอย่างน้อย 1 ตัว ที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ไปปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสมุทรปราการ (ตัวแปรต้น ได้แก่ วัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบาย ทรัพยากรนโยบาย การสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมการเสริมแรง ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง และความตั้งใจของผู้ปฏิบัติ

4. วิธีการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงปริมาณ ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้าง พนักงานจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสมุทรปราการ ทั้ง 6 อำเภอ ในจังหวัดสมุทรปราการ จำนวนทั้งสิ้น 9,518 คน (สำนักงานส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดสมุทรปราการ, 2566) โดยใช้ตัวอย่างจากการสุ่มตัวอย่างโดยใช้สูตรของทายาามาเน่ ที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95 จำนวน 384 คน (Yamane, 1973, p. 125) ดังแสดงในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 จำนวนประชากรและตัวอย่าง

ประชากร	จำนวนประชากร	กลุ่มตัวอย่าง
อปท. ใน อ.บางเสาธง	613	25
อปท. ใน อ.พระสมุทรเจดีย์	746	30
อปท. ใน อ.พระประแดง	1,599	65
อปท. ใน อ.บางพลี	1,564	63
อปท. ใน อ.บางบ่อ	1,036	42
อปท. ใน อ.เมืองสมุทรปราการ	3,960	160
รวม	9,518	384

ที่มา: ทะเบียนประวัติ สำนักงานส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2566 ข้อมูล ณ วันที่ 20 พฤษภาคม 2566

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา คือ แบบสอบถาม เกณฑ์การให้คะแนนแบบมาตราส่วนประมาณค่า ตามวิธีของ ลิเกิร์ต (Likert Scale) โดยแบ่งระดับความคิดเห็นเป็น 5 ระดับ ดังนี้

ระดับความคิดเห็น 5 หมายถึง เห็นด้วยมากที่สุด

ระดับความคิดเห็น 4 หมายถึง เห็นด้วยมาก

ระดับความคิดเห็น 3 หมายถึง เห็นด้วยปานกลาง

ระดับความคิดเห็น 2 หมายถึง เห็นด้วยน้อย

ระดับความคิดเห็น 1 หมายถึง เห็นด้วยน้อยที่สุด

วิธีการเก็บข้อมูล คือ การส่งแบบสอบถามออนไลน์ การส่งแบบสอบถามทางไปรษณีย์ และนำแบบสอบถามไปสอบถามเอง

สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ สถิติเชิงพรรณนาและสถิติอนุมาน การวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณ (Multiple Regression) โดยสถิติเชิงพรรณนา ใช้ค่าเฉลี่ย (Means) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) ใช้ช่วงชั้น (Class Interval) เพื่อให้ทราบถึงระดับความคิดเห็นที่แตกต่างกัน เป็น 5 ระดับ มีความกว้างของช่วงคะแนนในแต่ละระดับเท่ากับ 0.80 ซึ่งมาจาก (คะแนนสูงสุด – คะแนนต่ำสุด/จำนวนระดับของคะแนน = $(5 - 1)/5 = 0.80$ ดังแสดงในตารางที่ 2

ตารางที่ 2 การแบ่งเกณฑ์การวัดระดับความคิดเห็น

คะแนนเฉลี่ย	ความหมาย
1.00-1.80	ระดับน้อยมาก
1.81-2.60	ระดับน้อย
2.61-3.40	ระดับปานกลาง
3.41-4.20	ระดับมาก
4.21-5.00	ระดับมากที่สุด

ตารางที่ 3 รายละเอียดการดำเนินงาน

วัตถุประสงค์	วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล	วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล	ผลที่คาดว่าจะได้รับ
1) เพื่อศึกษาระดับของปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ไปปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสมุทรปราการ	แบบสอบถามเอกสาร	สถิติเชิงพรรณนา ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน	ความคิดเห็นของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับระดับปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ไปปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสมุทรปราการในระดับปานกลาง
2) เพื่อศึกษาระดับความสำเร็จของการนำ	แบบสอบถามเอกสาร	สถิติเชิงพรรณนา ค่าเฉลี่ย	ความคิดเห็นของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วัตถุประสงค์	วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล	วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล	ผลที่คาดว่าจะได้รับ
นโยบายการแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ไปปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสมุทรปราการ		ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน	เกี่ยวกับระดับความสำเร็จของการนำนโยบายการแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ไปปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสมุทรปราการในระดับปานกลาง
3) เพื่อศึกษาปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ไปปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสมุทรปราการ	แบบสอบถามเอกสาร	สถิติอนุมาน Multiple Regression	ปัจจัยด้านวัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบาย ทรัพยากร นโยบาย การสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมการเสริมแรง ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง และความตั้งใจของผู้ปฏิบัติ มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ไปปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสมุทรปราการ
4) เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะในการพัฒนาการแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ให้เกิดสัมฤทธิ์ผลมากขึ้น	แบบสอบถามเอกสาร	สรุปเนื้อหา และข้อมูลที่ได้รับจากคำถามปลายเปิด	ข้อเสนอแนะในการพัฒนาการแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ให้เกิดสัมฤทธิ์ผลมากขึ้น

5. ผลการศึกษา

จากการศึกษาเรื่องปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ไปปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสมุทรปราการ มีผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ ดังนี้

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลคุณลักษณะส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถามของกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง คิดเป็นร้อยละ 65.10 มีอายุ 25-35 ปี คิดเป็นร้อยละ 42.70 มีระดับการศึกษาปริญญาตรีหรือ เทียบเท่า คิดเป็นร้อยละ 53.80 มีระยะเวลาการทำงานต่ำกว่า 5 ปี คิดเป็นร้อยละ 35.90 เป็นข้าราชการ คิดเป็นร้อยละ 35.70 ทำงานในอำเภอเมืองสมุทรปราการ คิดเป็นร้อยละ 41.50 ดังแสดงในตารางที่ 4

ตารางที่ 4 จำนวนและร้อยละของข้อมูลคุณลักษณะส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถาม

ข้อมูลส่วนบุคคล	จำนวน (384 คน)	ร้อยละ (100)
1. เพศ		
ชาย	134	34.90
หญิง	250	65.10
2. อายุ		
ต่ำกว่า 25 ปี	19	4.90
25 – 35 ปี	164	42.80
36 – 45 ปี	141	36.70
46 – 55 ปี	51	13.30
สูงกว่า 55 ปี	9	2.30
3. ระดับการศึกษา		
ระดับต่ำกว่าปริญญาตรี	80	20.83
ปริญญาตรีหรือเทียบเท่า	251	65.37
ปริญญาโท	53	13.80
ปริญญาเอก	0	0.00
4. ระยะเวลาการปฏิบัติงาน		
ต่ำกว่า 5 ปี	138	35.90
5 – 10 ปี	125	32.60

ข้อมูลส่วนบุคคล	จำนวน (384 คน)	ร้อยละ (100)
10 ปีขึ้นไป	121	31.50
5. ประเภทตำแหน่ง		
ข้าราชการ	137	35.70
พนักงานราชการ	68	17.70
ลูกจ้างประจำ	58	15.10
พนักงานจ้าง	121	31.50
6. สถานที่ทำงาน		
อำเภอเมืองสมุทรปราการ	160	41.66
อำเภอพระประแดง	65	16.93
อำเภอพระสมุทรเจดีย์	30	7.81
อำเภอบางพลี	62	16.15
อำเภอบางบ่อ	42	10.94
อำเภอบางเสาธง	25	6.51

ผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 ระดับของปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ไปปฏิบัติ พบว่า ระดับปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ไปปฏิบัติ โดยรวมอยู่ในระดับมาก และเมื่อจำแนกเป็นรายด้านแล้วพบว่า ปัจจัยที่มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด คือ วัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบาย อยู่ในระดับมาก รองลงมา เท่ากัน 3 ด้าน คือ การสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมการเสริมแรง ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และความตั้งใจของผู้ปฏิบัติ อยู่ในระดับมาก ลำดับถัดมา คือ เงื่อนไขทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง อยู่ในระดับมาก และทรัพยากรนโยบาย มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด อยู่ในระดับมาก ดังแสดงในตารางที่ 5

ตารางที่ 5 ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานและระดับความคิดเห็นของระดับปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ไปปฏิบัติของ อปท. ในสมุทรปราการ

ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ไปปฏิบัติ	$\bar{X}$	S.D.	ระดับความคิดเห็น
1) วัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบาย	3.78	0.89	มาก
2) ทรัพยากรนโยบาย	3.58	0.89	มาก
3) การสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมการเสริมแรง	3.75	0.89	มาก
4) ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ	3.75	0.83	มาก
5) เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง	3.64	0.89	มาก
6) ความตั้งใจของผู้ปฏิบัติ	3.75	0.82	มาก
รวม	3.71	0.87	มาก

โดยมีรายละเอียดแต่ละด้าน ดังนี้ 1) ด้านวัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบาย ในหัวข้อท่านมีความเข้าใจต่อนโยบายการแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด ($\bar{X} = 3.87$, $SD = 0.86$) 2) ด้านทรัพยากรนโยบาย ในหัวข้อหน่วยงานของท่านมีบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอย่างเพียงพอ มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด ($\bar{X} = 3.66$, $SD = 0.88$) 3) ด้านการสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมการเสริมแรง ในหัวข้อ หน่วยงานของท่านมีการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นที่มีภารกิจตามนโยบายการแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด ($\bar{X} = 3.85$, $SD = 0.87$) 4) ด้านลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ในหัวข้อ หน่วยงานของท่านมีการกำหนดเป้าหมาย ความสำเร็จของการดำเนินนโยบายการแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 และหน่วยงานของท่านมีการกำหนดบทบาท อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานในการดำเนินงานการแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 อย่างชัดเจน มีค่าเฉลี่ยมากที่สุดเท่ากับ 2 หัวข้อ ($\bar{X} = 3.77$, $SD = 0.85$) 5) ด้านเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ในหัวข้อหน่วยงานของท่านได้รับความร่วมมือเมื่อมีการประสานงานกับหน่วยงานภายนอก มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด ($\bar{X} = 3.82$, $SD = 0.79$) และ 6) ด้านความตั้งใจของผู้ปฏิบัติ ในหัวข้อหน่วยงานของท่านเปิดโอกาสให้บุคลากรได้แสดงความคิดเห็นวางแผน กำหนดเป้าหมายในการทำงานร่วมกัน มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด ($\bar{X} = 3.80$, $SD = 0.82$)

ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ไปปฏิบัติของ อปท.ในสมุทรปราการ ด้วยวิธีการวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณ (Multiple Linear Regression Analysis)

สามารถเขียนสมมติฐานได้ดังนี้

H0 : ตัวแปรต้นไม่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ไปปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสมุทรปราการ

H1 : มีตัวแปรต้นอย่างน้อย 1 ตัว ที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ไปปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสมุทรปราการ

ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ไปปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสมุทรปราการ ที่มีค่า Sig. น้อยกว่า 0.05 แสดงว่า ยอมรับสมมติฐาน (H1) หมายความว่า มีตัวแปรต้นอย่างน้อย 1 ตัว ที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ไปปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสมุทรปราการ โดยปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ไปปฏิบัติความสำเร็จขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสมุทรปราการ ได้แก่ ด้านวัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบาย ด้านทรัพยากรนโยบาย ด้านเงื่อนไขทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง และด้านความตั้งใจของผู้ปฏิบัติ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ดังแสดงในตารางที่ 6

ตารางที่ 6 ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ไปปฏิบัติของ อบท. ในสมุทรปราการ

ความสำเร็จของการนำนโยบายฯ ไปปฏิบัติ	B	SE	Beta	t	Sig.
ค่าคงที่ (Constant)	-0.043	0.118		-0.370	0.712
ด้านวัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบาย	0.219	0.042	0.231	5.152	0.000
ด้านทรัพยากรนโยบาย	0.172	0.046	0.179	3.770	0.000
ด้านการสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมการเสริมแรง	-0.005	0.061	-0.006	-0.088	0.930
ด้านลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ	0.027	0.067	0.027	0.412	0.681
ด้านเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง	0.248	0.041	0.227	6.113	0.000
ด้านความตั้งใจของผู้ปฏิบัติ	0.336	0.053	0.331	6.336	0.000
R = 0.863 R Square = 0.745 Adjusted R Square = 0.741 S.E.= 0.38789 Sig = 0.000*					

หมายเหตุ: * มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

ผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 ระดับความสำเร็จของการนำนโยบายการแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ไปปฏิบัติขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสมุทรปราการ พบว่าความคิดเห็นโดยรวมอยู่ในระดับมาก และเมื่อพิจารณาเป็นรายข้อแล้วพบว่า ข้อที่มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด คือ ประชาชนส่วนใหญ่มีความตระหนักในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 รองลงมา เท่ากัน 2 ด้าน คือ จำนวนวันที่ปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 อยู่ในเกณฑ์มาตรฐานมีจำนวนวันที่เพิ่มขึ้น และนโยบายการแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ได้รับความร่วมมือจากภาคส่วนต่างๆ เช่น ภาคประชาชน ภาคประชาสังคม เอกชน เป็นต้น ลำดับถัดมาคือ นโยบายการแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ทำให้ท่านมีสุขภาพและคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น จำนวนจุดความร้อน (Hotspot) ภายในจังหวัดสมุทรปราการลดลง และจำนวนผู้ป่วยด้วยโรคระบบทางเดินหายใจ (ที่เกี่ยวข้องกับมลพิษทางอากาศ) ลดลง อยู่ในระดับมากโดยมีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด ดังแสดงในตารางที่ 7

ตารางที่ 7 ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานและระดับความคิดเห็นของระดับความสำเร็จของการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาหมอกพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ไปปฏิบัติของ อปท. ในสมุทรปราการ

ความสำเร็จของการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาหมอกพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ไปปฏิบัติ	$\bar{X}$	S.D.	ระดับความคิดเห็น
1) ประชาชนส่วนใหญ่มีความตระหนักในการป้องกันและแก้ไขปัญหาหมอกพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5	3.76	0.85	มาก
2) จำนวนวันที่ปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 อยู่ในเกณฑ์มาตรฐานมีจำนวนวันที่เพิ่มขึ้น	3.69	0.96	มาก
3) นโยบายการแก้ไขปัญหาหมอกพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5ได้รับความร่วมมือจากภาคส่วนต่างๆ เช่น ภาคประชาชน ภาคประชาสังคม เอกชน เป็นต้น	3.69	0.88	มาก
4) จำนวนผู้ป่วยด้วยโรคระบบทางเดินหายใจ (ที่เกี่ยวข้องกับมลพิษทางอากาศ) ลดลง	3.47	0.96	มาก
5) จำนวนจุดความร้อน (Hotspot) ภายในจังหวัดสมุทรปราการลดลง	3.48	0.92	มาก
6) นโยบายการแก้ไขปัญหาหมอกพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ทำให้ท่านมีสุขภาวะและคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น	3.66	0.93	มาก
รวม	3.63	0.92	มาก

ผลการศึกษตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 3 สมการพยากรณ์ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาหมอกพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ไปปฏิบัติของ อปท. ในสมุทรปราการ ผลการวิเคราะห์ความถดถอยเชิงพหุคูณ พบว่า ด้านวัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบาย ด้านทรัพยากรนโยบาย ด้านเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง และด้านความตั้งใจของผู้ปฏิบัติ สามารถอธิบายค่าความแปรปรวนของความสำเร็จของการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาหมอกพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ไปปฏิบัติขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสมุทรปราการได้ร้อยละ 74.20 โดยสามารถเขียนสมการได้ ดังนี้

Y ความสำเร็จของการนำนโยบายฯ ไปปฏิบัติ = $-0.041 + 0.222(X_1) + 0.177(X_2) + 0.252(X_3) + 0.346(X_4)$

โดยที่ X_1 คือ ด้านวัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบาย

X_2 คือ ด้านทรัพยากรนโยบาย

X_3 คือ ด้านเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง

X_4 คือ ด้านความตั้งใจของผู้ปฏิบัติ

จากสมการถดถอยเชิงพหุคูณสามารถอธิบายได้ ดังนี้

(1) หากปัจจัยด้านวัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบายเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้น 1 หน่วย จะทำให้ความสำเร็จของการนำนโยบายการแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ไปปฏิบัติความสำเร็จของ อปท. ในสมุทรปราการ เพิ่มขึ้น 0.222 หน่วย

(2) หากปัจจัยด้านทรัพยากรนโยบายเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้น 1 หน่วย จะทำให้ความสำเร็จของการนำนโยบายการแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ไปปฏิบัติความสำเร็จของ อปท. ในสมุทรปราการ เพิ่มขึ้น 0.177 หน่วย

(3) หากปัจจัยด้านเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้น 1 หน่วย จะทำให้ความสำเร็จของการนำนโยบายการแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ไปปฏิบัติความสำเร็จของ อปท. ในสมุทรปราการ เพิ่มขึ้น 0.252 หน่วย

(4) หากปัจจัยด้านความตั้งใจของผู้ปฏิบัติเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้น 1 หน่วย จะทำให้ความสำเร็จของการนำนโยบายการแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ไปปฏิบัติความสำเร็จของ อปท. ในสมุทรปราการ เพิ่มขึ้น 0.346 หน่วย

สรุปได้ว่า ปัจจัยด้านความตั้งใจของผู้ปฏิบัติ (X_4) มีค่า β สูงสุด ดังนั้น ปัจจัยด้านความตั้งใจของผู้ปฏิบัติ ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ไปปฏิบัติขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสมุทรปราการ มากที่สุด รองลงมาคือ ปัจจัยด้านเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ปัจจัยด้านวัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบาย ปัจจัยด้านทรัพยากรนโยบาย ตามลำดับ

ปัญหาและข้อเสนอแนะในการพัฒนาการแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ให้เกิดสัมฤทธิ์ผลมากขึ้น พบว่าปัญหาของการนำนโยบายการแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ไปปฏิบัติที่มีจำนวนมากที่สุด คือ วัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบาย รองลงมา คือ การสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมการเสริมแรง ความตั้งใจของผู้ปฏิบัติ ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ทรัพยากรนโยบาย และเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ตามลำดับดังตารางที่ 8

ตารางที่ 8 จำนวนและร้อยละของปัญหาของการนำนโยบายการแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ไปปฏิบัติ ที่สำคัญที่สุด

ปัญหาของการนำนโยบายการแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ไปปฏิบัติ ที่สำคัญที่สุด	จำนวน (384 คน)	ร้อยละ (100)
1) วัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบาย	105	27.3
2) ทรัพยากรนโยบาย	57	14.8
3) การสื่อสารระหว่างองค์กร และกิจกรรมการเสริมแรง	74	19.3
4) ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ	56	14.6
5) เจือปนทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง	32	8.3
6) ความตั้งใจของผู้ปฏิบัติ	60	15.6

มาตรการที่สำคัญที่สุดในนโยบายการแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 คือ มาตรการที่ 2 ป้องกัน และลดการเกิดมลพิษที่ต้นทาง (แหล่งกำเนิด) เช่น ควบคุมและลดมลพิษจากยานพาหนะ จากการเผาในที่โล่ง/ภาคการเกษตร การก่อสร้างและผังเมือง ภาคอุตสาหกรรม เป็นต้น รองลงมา คือ มาตรการที่ 1 การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ เช่น การทบทวน วิเคราะห์ข้อมูลและประเมินผล สถานการณ์ที่เกิดขึ้นและการดำเนินการที่ผ่านมาเพื่อถอดบทเรียนการแก้ไขปัญหามลพิษที่ผ่านมา การปรับปรุงระบบการบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉินและจัดทำแผนเผชิญเหตุ/แผนตอบโต้สถานการณ์ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ช่วงก่อน ระหว่าง และภายหลังช่วงวิกฤต เป็นต้น และสุดท้ายคือ มาตรการที่ 3 การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการมลพิษ เช่น พัฒนาเครือข่ายการติดตามตรวจสอบคุณภาพอากาศ ทบทวน/ปรับปรุงกฎหมาย มาตรฐาน/แนวทางปฏิบัติให้สอดคล้องกับสถานการณ์ ส่งเสริมการวิจัย/พัฒนาองค์ความรู้ ด้านเทคโนโลยีการติดตามตรวจสอบ การตรวจวิเคราะห์ และนวัตกรรมเพื่อลดมลพิษทางอากาศ รวมถึงเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ และถ่ายทอดองค์ความรู้ เป็นต้น ดังแสดงในตารางที่ 9

ตารางที่ 9 จำนวนและร้อยละของมาตรการที่สำคัญที่สุดในนโยบายการแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5

มาตรการ	จำนวน (384 คน)	ร้อยละ (100.00)
มาตรการที่ 1 การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการเชิงพื้นที่	105	27.34
มาตรการที่ 2 ป้องกัน และลดการเกิดมลพิษที่ต้นทาง (แหล่งกำเนิด)	203	52.87
มาตรการที่ 3 การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการมลพิษ	76	19.79

6. สรุปผลการศึกษา

จากการศึกษาเรื่องปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ไปปฏิบัติของ อบท. ในสมุทรปราการ ผู้ศึกษาได้นำมาสรุปผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ได้ดังนี้

ข้อที่ 1 ระดับของปัจจัย และปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ไปปฏิบัติ พบว่า ระดับของปัจจัยที่มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด คือ วัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบาย อยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.87$, $SD = 0.86$)

ปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ไปปฏิบัติของ อบท. ในสมุทรปราการ พบว่ามีปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ไปปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสมุทรปราการ 4 ด้าน ได้แก่ ด้านความตั้งใจของผู้ปฏิบัติ ด้านเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ด้านวัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบาย และด้านทรัพยากรนโยบาย ตามลำดับ มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ไปปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสมุทรปราการ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ส่วนอีก 2 ด้าน คือ ด้านการสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมการเสริมแรง และด้านลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติไม่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการแก้ไขปัญหามลพิษด้าน

ฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ไปปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสมุทรปราการ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

ข้อที่ 2 ระดับความสำเร็จของการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาหมอกพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ไปปฏิบัติของ อบท. ในสมุทรปราการ ข้อที่มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด คือ ประชาชนส่วนใหญ่มีความตระหนักในการป้องกันและแก้ไขปัญหาหมอกพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 และข้อจำนวนผู้ป่วยด้วยโรคระบบทางเดินหายใจ (ที่เกี่ยวข้องกับมลพิษทางอากาศ) ลดลงอยู่ในระดับมากโดยมีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด

ข้อที่ 3 สมการพยากรณ์ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาหมอกพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ไปปฏิบัติของ อบท. ในสมุทรปราการ ผลการวิเคราะห์ความถดถอยเชิงพหุคูณ พบว่า ด้านวัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบาย ด้านทรัพยากรนโยบาย ด้านเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง และด้านความตั้งใจของผู้ปฏิบัติ สามารถอธิบายค่าความแปรปรวนของความสำเร็จของการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาหมอกพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ไปปฏิบัติความสำเร็จขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสมุทรปราการได้ร้อยละ 74.20 โดยสามารถเขียนสมการได้ ดังนี้

$$Y \text{ ความสำเร็จของการนำนโยบายฯ ไปปฏิบัติ} = -0.041 + 0.222(X_1) + 0.177(X_2) + 0.252(X_3) + 0.346(X_4)$$

โดยที่ X_1 คือ ด้านวัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบาย

X_2 คือ ด้านทรัพยากรนโยบาย

X_3 คือ ด้านเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง

X_4 คือ ด้านความตั้งใจของผู้ปฏิบัติ

ปัจจัยด้านความตั้งใจของผู้ปฏิบัติ (X_4) มีค่า B สูงสุด ดังนั้น ปัจจัยด้านความตั้งใจของผู้ปฏิบัติ ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาหมอกพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ไปปฏิบัติขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสมุทรปราการ มากที่สุด รองลงมาคือ ปัจจัยด้านเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ปัจจัยด้านวัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบาย และปัจจัยด้านทรัพยากรนโยบาย ตามลำดับ

ปัญหาและข้อเสนอแนะในการพัฒนาการแก้ไขปัญหาหมอกพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ให้เกิดสัมฤทธิ์ผลมากขึ้น พบว่า ปัญหาที่มีค่ามากที่สุด คือ วัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบาย รองลงมา คือ การสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมการเสริมแรง ความตั้งใจของผู้ปฏิบัติ ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ทรัพยากรนโยบาย และเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ตามลำดับ

มาตรการที่สำคัญที่สุดในนโยบายการแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 คือ มาตรการที่ 2 ป้องกัน และลดการเกิดมลพิษที่ต้นทาง (แหล่งกำเนิด) เช่น ควบคุมและลดมลพิษจากยานพาหนะ จากการเผาในที่โล่ง/ภาคการเกษตร การก่อสร้างและผังเมือง ภาคอุตสาหกรรม เป็นต้น

7. อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษา เรื่องปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ไปปฏิบัติของ อบท. ในสมุทรปราการ สามารถนำมาอภิปรายผลตามวัตถุประสงค์การศึกษา ดังนี้

7.1 ระดับปัจจัย และปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ไปปฏิบัติของ อบท. ในสมุทรปราการ

การที่ระดับปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ไปปฏิบัติ ในหัวข้อ วัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบายมีค่าเฉลี่ยมากที่สุด ($\bar{X} = 3.78$, $SD = 0.89$) เนื่องจากในการแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ต้องมีข้อมูลที่ครบถ้วนถึงสาเหตุของปัญหาและแนวทางการลดมลพิษที่มีประสิทธิผล เนื่องจากสาเหตุของปัญหามลพิษฝุ่น PM2.5 ในกรุงเทพฯ และปริมณฑลที่มีแหล่งกำเนิดมลพิษแต่ละพื้นที่ มีสัดส่วนการระบายฝุ่น PM2.5 ที่แตกต่างกัน เช่น ในจังหวัดสมุทรปราการจะอยู่ในภาคการคมนาคมขนส่ง และภาคอุตสาหกรรมเป็นหลัก ประกอบกับสภาพอุตุนิยมวิทยา ที่ในช่วงต้นปีอากาศนิ่ง ลมสงบ จากความกดอากาศสูงจากประเทศจีน ส่งผลให้ฝุ่นละอองสะสมในบรรยากาศและมีปริมาณเพิ่มสูงขึ้น แนวทางการลดฝุ่น PM2.5 จากแหล่งกำเนิดที่ต่างกันอย่างนี้ต่างกัน และแตกต่างจากแนวทางการลดมลพิษทางอากาศประเภทอื่นๆ ดังนั้น การนำข้อมูลฝุ่น PM2.5 ข้อมูลแหล่งกำเนิดมลพิษ ผลการวิจัย และข้อเสนอหน่วยงานวิชาการต่างๆ มาพัฒนากำหนดนโยบาย รายละเอียดของเป้าหมายนโยบาย วัตถุประสงค์ และมาตรฐานนโยบายให้ง่ายต่อการวัดผลการปฏิบัติ และสื่อสารให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยปฏิบัติในพื้นที่ คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปปฏิบัติต่อไป นโยบายการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงจะประสบความสำเร็จ

ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ไปปฏิบัติของ อบท. ในสมุทรปราการ มี 4 ด้าน จากทั้งหมด 6 ด้าน ได้แก่ ด้านวัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบาย ทรัพยากรนโยบาย เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและ

การเมือง และความตั้งใจของผู้ปฏิบัติ ส่งผลต่อความสำเร็จของนโยบายฯ อย่างมีนัยสำคัญ สามารถอธิบายสาเหตุของแต่ละปัจจัย ได้ดังนี้

ด้านวัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบาย ในความคิดเห็นของผู้ศึกษา เนื่องจากนโยบายการแก้ไขปัญหาหมอกพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ที่จะประสบความสำเร็จในการนำไปปฏิบัติ ควรเป็นนโยบายที่มีทฤษฎีทางวิทยาศาสตร์ หรือผลการวิจัยรองรับ แนวทางในการแก้ไขปัญหาจากสาเหตุของการเกิดฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 อย่างชัดเจน จะช่วยให้เกิดประสิทธิผลในการแก้ไขปัญหา เช่น มาตรการ ป้องกัน และลดการเกิดมลพิษที่แหล่งกำเนิดจากยานพาหนะ จากการเผาในที่โล่ง/ภาคการเกษตร และจากภาคอุตสาหกรรม รวมทั้งการเปลี่ยนน้ำมันเป็นมาตรฐานใหม่ที่ลดมลพิษอากาศได้ เป็นต้น ส่วนมาตรการทางวิชาการมีประสิทธิภาพในการลดฝุ่น PM2.5 ได้ไม่มากนัก เช่น การล้างถนน การติดตั้งเครื่องกรองฝุ่นในพื้นที่เปิดสาธารณะ การฉีดละอองน้ำบนยอดตึก การใช้โดรนบินขึ้นไปฉีดน้ำ การใช้เครื่องฉีดพ่นน้ำจากพื้นขึ้นสู่อากาศ ซึ่งใช้เวลา งบประมาณ รวมทั้งกำลังคนจำนวนมาก ก็ควรพิจารณาใช้มาตรการอื่นที่แก้และลดปัญหาได้มีประสิทธิภาพมากกว่า โดยต้องมีการกำหนดรายละเอียดของวัตถุประสงค์ เป้าหมายที่ช่วยให้ง่ายต่อการวัดผลการปฏิบัติตามนโยบาย และช่วยให้กำหนดภารกิจและมอบหมายงานได้ง่าย มีแนวทางปฏิบัติงานชัดเจน สอดคล้องกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย

ด้านทรัพยากรนโยบาย ในความคิดเห็นของผู้ศึกษา เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเฝ้าระวัง ติดตาม ตรวจสอบคุณภาพอากาศ ขยายเครือข่ายแจ้งเตือน สร้างการรับรู้ถึงข้อมูลและสถานการณ์ที่ถูกต้องแก่ประชาชน ส่งเสริมการมีส่วนร่วม ความตระหนัก และรับผิดชอบต่อประชาชน การจัดสรรทรัพยากร ไม่ว่าจะเป็นงบประมาณ บุคลากร หรือเครื่องมือที่ใช้ในการดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ควรเพียงพอที่จะส่งเสริมให้แผนงานโครงการประสบความสำเร็จ ซึ่งหากทรัพยากรในการดำเนินการมีจำนวนมากพอ เหมาะสม มีความพร้อม มีการกระจายทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพจะส่งผลต่อความสำเร็จของนโยบายฯ อย่างมีนัยสำคัญ

ด้านเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ในความคิดเห็นของผู้ศึกษา เนื่องจากสภาพแวดล้อม ประกอบด้วย สภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองมีผลต่อมีการสนับสนุนหรือต่อต้านนโยบายการแก้ไขปัญหาหมอกพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ซึ่งทุกภาคส่วนต้องร่วมกันแก้ไขปัญหา และปฏิบัติตามมาตรการต่างๆ การได้รับการสนับสนุนทางการเมือง และกฎหมาย รวมทั้งสื่อมวลชนซึ่งให้ความสนใจต่อปัญหามีทัศนคติที่ดีต่อนโยบาย เข้าใจในประโยชน์และผลเสียที่ตามมา จะทำให้ได้รับการสนับสนุนจากทุกภาคส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชน ซึ่งจะส่งผลต่อความสำเร็จของนโยบาย

ด้านความตั้งใจของผู้ปฏิบัติ ในความคิดเห็นของผู้ศึกษา เนื่องจากหน่วยงานผู้ปฏิบัติที่อยู่ในพื้นที่และใกล้ชิดกับปัญหาที่สุดก็คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่ต้องประสานการดำเนินงานแก้ไขปัญหาร่วมกับหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะในเรื่องจราจร และการระบายมลพิษฝุ่น PM2.5 จากแหล่งกำเนิดต่างๆ รวมทั้งการนำมาตรการต่างๆ มาบังคับให้เกิดขึ้นจริงในพื้นที่ของตนเอง ซึ่งผู้ปฏิบัติงานของ อปท. จะต้องตั้งใจ มุ่งมั่นในการแก้ไขปัญห หาสาเหตุของปัญหา วิธีการแก้ไข มาตรการที่มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญห โดยต้องมีข้อมูลทางวิทยาศาสตร์จากฝ่ายวิชาการเป็นหลักการพื้นฐาน แม้ว่านโยบายที่ออกมาจะดีเพียงใดแต่การนำนโยบายไปปฏิบัติอาจจะล้มเหลว หากผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไม่จริงจังตั้งใจ ซึ่งความตั้งใจของผู้ปฏิบัติงานเกิดจากการที่ผู้ปฏิบัติงานที่มีทัศนคติที่ดีต่อนโยบาย มีความรู้ความเข้าใจ ยอมรับในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย และได้ปฏิบัติเป็นไปในทิศทางเดียวกับนโยบาย

7.2 ระดับความสำเร็จของการนำนโยบายการแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ไปปฏิบัติของ อปท. ในสมุทรปราการ

การที่ระดับความสำเร็จของการนำนโยบายการแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ไปปฏิบัติของ อปท. ในสมุทรปราการ ในหัวข้อ ประชาชนส่วนใหญ่มีความตระหนักในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็กมีค่าเฉลี่ยมากที่สุด เนื่องจากหลายปัจจัยด้วยกัน โดยปัจจัยที่สำคัญคือ สื่อออนไลน์ต่างๆ ที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ง่าย ได้มีการติดตามประเด็นเรื่องมลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 เนื่องจากมีผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน ตัวอย่างสื่อ เช่น facebook page : สู้ดิเว ของคุณหมอกฤตไท (สู้ดิเว, 2566) ซึ่งที่เสียชีวิตจากมะเร็งปอดระยะสุดท้าย เป็นหมอนุ่นอายุ 28 เป็นแพทย์เฉพาะทางด้านเวชศาสตร์ครอบครัว ก่อนจะเริ่มป่วยเป็นมะเร็ง คุณหมอนั้นออกกำลังกายเป็นประจำ และไม่สูบบุหรี่ แต่วันหนึ่งก็พบว่าปอดเป็นมะเร็งปอด ซึ่งคุณหมอเคยพูดถึงประเด็นโรคมะเร็งปอดของเขา และปัญหา PM2.5 ทางเพจอยู่เสมอ โดยในเพจมีผู้ติดตามกว่า 7 แสนคน และมี facebook page : Drama-addict ที่มีผู้ติดตามกว่า 3.2 ล้านคน ได้มีการกล่าวถึงประเด็นมลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 อยู่เป็นระยะ (Drama-addict, 2566)

แต่เมื่อพิจารณาข้อที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ จำนวนผู้ป่วยด้วยโรคระบบทางเดินหายใจ (ที่เกี่ยวข้องกับมลพิษทางอากาศ) ลดลง การได้รับผลกระทบจากปัญหามลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลจากสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสมุทรปราการ (2566, น. 264) จากสถานการณ์ค่าฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM2.5) เปรียบเทียบจำนวน

ผู้ป่วย 6 โรคเฝ้าระวัง (โรคปอดอุดกั้นเรื้อรังที่มีการกำเริบเฉียบพลัน, โรคหืดเฉียบพลัน, โรคหัวใจขาดเลือดแบบเฉียบพลัน, โรคเยื่อปอดอักเสบ, โรคผื่นผิวหนังอักเสบและโรคผื่นลมพิษ) พบว่า มีรายงานการเฝ้าระวังผู้ป่วย 6 โรคเฝ้าระวังในช่วงเดือนตุลาคม พ.ศ. 2565 – เมษายน พ.ศ. 2566 จากโรงพยาบาลทุกแห่ง (ที่มีการดำเนินงานคลินิกมลพิษ) รวบรวมข้อมูลจำนวนผู้รับบริการจากแผนกผู้ป่วยนอก และแผนกฉุกเฉิน โดยในวันที่ 9 มกราคม พ.ศ. 2566 มีจำนวนผู้ป่วย 6 โรคเฝ้าระวัง เข้ารับบริการมากที่สุด คือ 156 ครั้ง ซึ่งเป็นช่วงที่สถานการณ์มลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 มีค่าเกินเกณฑ์มาตรฐาน

ผู้ศึกษาวิเคราะห์ว่าในการแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 จะสำเร็จได้ ต้องได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วนโดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญในการดำเนินการตามนโยบาย และแผนงาน/มาตรการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด ซึ่งในการมีส่วนร่วมของประชาชนควรมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน ได้แก่ การมีส่วนร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ ร่วมประเมินผล และร่วมรับผลประโยชน์ แต่การมีส่วนร่วมดังกล่าวต้องเกิดขึ้นได้ก็จากการที่ประชาชนมีความตระหนักในการป้องกันและแก้ไขปัญหา เพราะสุดท้ายแล้วประชาชนก็จะเป็นผู้ที่ร่วมรับผลประโยชน์จากผลสำเร็จของการแก้ไขปัญหามลพิษดังกล่าว ที่ทำให้มีสุขภาพที่ดีขึ้น ผู้ป่วยโรคที่เกี่ยวข้องกับมลพิษทางอากาศลดลง

7.3 สมการพยากรณ์ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ไปปฏิบัติของ อบท. ในสมุทรปราการ

สมการพยากรณ์ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ไปปฏิบัติของ อบท. ในสมุทรปราการ

$$Y \text{ ความสำเร็จของการนำนโยบายฯ ไปปฏิบัติ} = -0.041 + 0.222(X_1) + 0.177(X_2) + 0.252(X_3) + 0.346(X_4)$$

โดยที่ X_1 คือ ด้านวัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบาย

X_2 คือ ด้านทรัพยากรนโยบาย

X_3 คือ ด้านเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง

X_4 คือ ด้านความตั้งใจของผู้ปฏิบัติ

เมื่อพิจารณาสมการพยากรณ์ พบว่า ปัจจัยด้านความตั้งใจของผู้ปฏิบัติ (X_4) มีค่า β สูงสุด (0.346) ดังนั้น ปัจจัยด้านความตั้งใจของผู้ปฏิบัติ ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ไปปฏิบัติขององค์การ

ปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสมุทรปราการ มากที่สุด รองลงมาคือ ปัจจัยด้านเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง (0.252) ปัจจัยด้านวัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบาย (0.222) ปัจจัยด้านทรัพยากรนโยบาย (0.177) ตามลำดับ

ผู้ศึกษาวิเคราะห์ว่าเนื่องจากการจะผลักดันให้การดำเนินงานด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ PM2.5 ในจังหวัดสมุทรปราการ หน่วยงานที่ดำเนินการ คือ อบต. ซึ่งมีบทบาทสำคัญ หาก อบต. มีความตั้งใจ มีเจตคติที่ดี เห็นความสำคัญของการดำเนินงานตามนโยบายการแก้ไขปัญหามลพิษ PM2.5 ย่อมผลักดันให้งานสำเร็จไปได้ และเมื่อพิจารณาถึงปัจจัยที่มีผลลำดับต่อมา คือ ปัจจัยด้านเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง โดยปัจจัยเหล่านี้เป็นปัจจัยภายนอกที่อาจเป็นได้ทั้งโอกาสและอุปสรรคในการดำเนินงาน เช่น ผู้บริหารของ อบต. มาจากการเลือกตั้ง หากทางการเมืองให้ความสำคัญ เห็นว่าเป็นปัญหาสำคัญที่ต้องผลักดันให้มีการแก้ไข การแก้ไขปัญหาก็มีแนวโน้มที่สำเร็จได้ง่ายกว่า อบต. ที่ทางการเมืองไม่ให้การสนับสนุน เป็นต้น และเมื่อพิจารณาจากปัจจัยที่มีผลน้อยที่สุด คือ ทรัพยากรนโยบาย เนื่องจากแต่ละ อบต. ในสมุทรปราการ มีจำนวนบุคลากรและงบประมาณเป็นจำนวนมากในแต่ละปี

8. ข้อเสนอแนะ

8.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

(1) อบต. ในสมุทรปราการควรมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหามลพิษ การลดผลกระทบ และการควบคุมการปลดปล่อยฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอนที่แหล่งกำเนิด โดยจัดทำกรอบและแนวทางการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกับแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดให้ชัดเจนเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้

(2) จังหวัดสมุทรปราการควรต้องมีการประเมินผลนโยบาย โดยการทบทวน วิเคราะห์ข้อมูลและประเมินผล สถานการณ์ที่เกิดขึ้น และการดำเนินการที่ผ่านมา เพื่อถอดบทเรียนการแก้ไขปัญหามลพิษที่ผ่านมา เพื่อกำหนดมาตรการใหม่ที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น แล้วนำมาปรับปรุงระบบการบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉินและจัดทำแผนเผชิญเหตุ/แผนตอบโต้ สถานการณ์ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ช่วงก่อน ระหว่าง และภายหลังช่วงวิกฤต ที่จะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการเชิงพื้นที่

8.2 ข้อเสนอแนะในการปฏิบัติ

(1) เนื่องจากขอบเขตทางภูมิศาสตร์ของฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 (Airshed) ครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัดสมุทรปราการ ควรบูรณาการการดำเนินงานร่วมกัน เช่น หน่วยงานสิ่งแวดล้อม หรือคนในชุมชนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเฝ้าระวังแหล่งกำเนิดมลพิษ เช่น โรงงานอุตสาหกรรม การเผาในที่โล่ง การก่อสร้าง และการขนส่ง

(2) สนับสนุนการสร้างแหล่งฟอกอากาศและดูดซับมลพิษโดยธรรมชาติ อาทิ จัดให้มีสวนสาธารณะประจำอำเภอ สวนสาธารณะประจำชุมชน รวมทั้งรณรงค์ปลูกและดูแลรักษาต้นไม้ในโอกาสต่างๆ ของหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน อาทิ การปลูกต้นไม้ในวันเกิด เป็นต้น

(3) ควรมีการจัดสรรทรัพยากรนโยบายบูรณาการแผนระหว่างหน่วยงานต่างๆ และงบประมาณ รวมทั้งส่งเสริมให้เกิดบรรยากาศที่ดีในการร่วมกันแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากขอบเขตทางภูมิศาสตร์ของฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 (Airshed) ครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด และนอกจังหวัด ไม่ได้จำกัดเฉพาะแต่ในขอบเขตของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น

(4) ควรมุ่งเน้นมาตรการที่ 2 บังคับ และลดการเกิดมลพิษที่ต้นทาง (แหล่งกำเนิด) ในการแก้ไขปัญหาในระยะสั้น เนื่องจากเป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพสูงสุดสอดคล้องกับหลักการลดมลพิษที่แหล่งกำเนิด และสามารถเห็นผลสามารถลดมลพิษได้ทันที

(5) ควรให้ความรู้ความเข้าใจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเกี่ยวกับนโยบายการแก้ไขปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ให้มีทัศนคติที่ดีในการร่วมกันแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น รวมทั้งภาคประชาชนที่เป็นผู้ก่อให้เกิดฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ที่จะต้องร่วมมือกันช่วยลดมลพิษ และมีส่วนร่วมแบบ “ล่างขึ้นบน” ไม่ว่าจะเป็นการสร้างแรงกดดันทางสังคมให้เกิดการงดการเผาในที่โล่ง โรงงานอุตสาหกรรมต้องเข้มงวดกับตัวเอง ไม่ปล่อยสารมลพิษอากาศออกมา หรือประชาชนก็ต้องใช้ระบบขนส่งสาธารณะ ใช้การเดินหรือจักรยานเป็นพาหนะ

8.3 ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป

(1) ศึกษาปัจจัยอื่นที่ส่งผลต่อความสำเร็จของนโยบายการแก้ปัญหามลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ไปปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสมุทรปราการ เช่น การติดตามประเมินผลนโยบาย มาตรการต่างๆ ผู้บริหารหรือผู้นำองค์กร

(2) การทำการวิจัยผสมผสานระหว่างการศึกษาเชิงคุณภาพและการวิจัยเชิงปริมาณ เพื่อให้งานวิจัยมีความน่าเชื่อถือ และอธิบายผลปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของนโยบายการ

แก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ไปปฏิบัติความสำเร็จขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสมุทรปราการได้ดีขึ้น

(3) เนื่องจากการนำนโยบายการแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ไปปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จมีหลายหน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้อง ควรขยายขอบเขตโดยเพิ่มการศึกษาหน่วยงานอื่น เช่น สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดสมุทรปราการ สำนักงานขนส่งจังหวัดสมุทรปราการ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสมุทรปราการ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสมุทรปราการ เป็นต้น เพื่อให้ผลการศึกษาครอบคลุมและสามารถตอบปัญหาความสำเร็จของการนำนโยบายการแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ไปปฏิบัติได้ดียิ่งขึ้น

(4) เนื่องจากขอบเขตทางภูมิศาสตร์ของฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 (Airshed) ครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด และนอกจังหวัด ไม่ได้จำกัดเฉพาะแต่ในขอบเขตของแต่ละองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น ควรศึกษาพื้นที่ที่อยู่ใน airshed เดียวกัน เช่น กรุงเทพฯ และปริมณฑล

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- Drama-addict. (2566). เพจ *Drama-addict*. Facebook. สืบค้นเมื่อ 5 ธันวาคม 2566, จาก <https://www.facebook.com/DramaAdd>
- กรมควบคุมมลพิษ. (2561). *โครงการศึกษาแหล่งกำเนิดและแนวทางการจัดการฝุ่นละออง ขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอนในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล*. สืบค้นเมื่อ 9 กรกฎาคม 2567, จาก https://www.pcd.go.th/wp-content/uploads/2020/06/pcdnew-2020-06-05_02-34-12_147817.pdf
- กรมควบคุมมลพิษ. (2562). *แผนปฏิบัติการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติการแก้ไขปัญหาหมอกควันฝุ่นละออง*. สืบค้นเมื่อ 9 กรกฎาคม 2567, จาก https://www.pcd.go.th/wp-content/uploads/2021/02/pcdnew-2021-02-18_08-03-46_086635.pdf
- กรมควบคุมมลพิษ. (2566ก). *ข่าว คพ. ศกพ ติดตามคุณภาพอากาศ*. สืบค้นเมื่อ 5 กันยายน 2566, จาก https://www.pcd.go.th/pcd_news/28561
- กรมควบคุมมลพิษ. (2566ข). *รายชื่อสถานีตรวจวัดคุณภาพอากาศอัตโนมัติ ปี 2566*. สืบค้นเมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2567, จาก <https://pcd.gdcatalog.go.th/dataset/pm10/resource/3573cd3e-a54d-4e1f-8b06-4cc0223077d8>
- กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสมุทรปราการ. (2566). *แผนเผชิญเหตุการป้องกันและแก้ไขปัญหาฝุ่นละออง ขนาดเล็ก (PM2.5) จังหวัดสมุทรปราการ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2566* (ซีดีรอม). จังหวัดสมุทรปราการ.
- คณะผู้เข้ารับการฝึกอบรม โครงการพัฒนานักบริหารระดับสูง : ผู้บริหารส่วนราชการ (นบส. 2) รุ่นที่ 11. (2562). *ข้อเสนอเชิงนโยบายการแก้ไขปัญหาฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอนอย่างยั่งยืน*. สืบค้นเมื่อ 15 ธันวาคม 2566, จาก https://www.ocsc.go.th/wp-content/uploads/2024/04/นบส.-2-รุ่นที่-11_2562-รายงานวิชาการ.pdf
- ผุสดี บุญมีรอด. (2559). *ปัจจัยแห่งความสำเร็จของการนำนโยบายในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยไปปฏิบัติ องค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่จังหวัดสมุทรสงคราม (การค้นคว้าอิสระรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต)*, มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์.
- พิชญ์พงศ์ เติตรัตนพงศ์. (2564). *การนำนโยบายจัดการฝุ่นละออง PM2.5 ไปปฏิบัติในพื้นที่ตำบลปากกระวาน อำเภอพระนครศรีอยุธยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา (การค้นคว้าอิสระรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต)*. มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

- วรเดช จันทรศร. (2556). *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2555). *การปกครองส่วนท้องถิ่นและอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน*. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดสมุทรปราการ. (2566). *ทะเบียนประวัติสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดสมุทรปราการ พ.ศ. 2566*. สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2566, จาก <http://www.samutprakanlocal.go.th/public/board/data/index/menu/86>
- สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสมุทรปราการ. (2566). *รายงานประจำปี Annual Report 2566*. สืบค้นเมื่อ 12 ธันวาคม 2566, จาก <https://spko.moph.go.th/wp-content/uploads/2018/09/รายงานประจำปี-2566.pdf>
- สุตติวะ. (2566). “ดอยสุเทพเป็นศรี ประเพณีเฝ้าป่า จะไปตั้งไดก้อแสบดำ บ่ไหวละก้านครพิงค์” [Status update]. Facebook. สืบค้นเมื่อ 5 ธันวาคม 2566, จาก https://www.facebook.com/ktlivethelife/posts/149998874597606?ref=embed_post

ภาษาอังกฤษ

- Brook, R., et al. (2010). Particulate Matter Air Pollution and Cardiovascular Disease an Update to the Scientific Statement from the American Heart Association. *Circulation*, 121(21), 2331-2378.
- Dunn, W. N. (1994). *Public Policy Analysis: An Introduction* (2nd ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Dye, T. R. (1981). *Understanding Public Policy* (4th ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice – Hall.
- Edwards III, G. C. (1980). *Implementing Public Policy (Politics and Public Policy Series)*. New York: Congressional Quarterly Press.
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration & Society*, 6(4), 445-488.
- Yamane, T. (1973). *Statistics: An Introductory Analysis* (3rd ed.). New York: Harper and Row.

แนวทางการสร้างกลไกและพัฒนาตัวแบบในการบริหารจัดการท้องถิ่น ผ่านการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม¹

วลัยพร ชินศิริ² และศุภณัฐ ทรัพย์นาวิน³

วันที่รับบทความ: 5 มีนาคม 2567

วันที่แก้ไขครั้งสุดท้าย: 28 พฤษภาคม 2567

วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 4 มิถุนายน 2567

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาและวิเคราะห์ถึงกลไกการสร้างความเข้มแข็งบนฐานเครือข่ายความร่วมมือในการจัดการปกครองท้องถิ่นผ่านงบประมาณแบบมีส่วนร่วม 2) เพื่อวิเคราะห์และแสวงหาแนวทางในการสร้างกลไกและพัฒนาตัวแบบในการจัดการปกครองท้องถิ่นผ่านงบประมาณแบบมีส่วนร่วม เป็นการศึกษาโดยใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพโดยเทคนิคการวิเคราะห์ชุมชนแบบมีส่วนร่วม (Participatory Rural Appraisal: PRA) ด้วยเครื่องมือการสัมภาษณ์เชิงลึกประกอบกับการจัดเสวนากลุ่มย่อย การสังเกตแบบมีส่วนร่วม โดยมีผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ได้แก่ ผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้นำชุมชนในเขตพื้นที่ศึกษา เครือข่ายภาคประชาชน/ภาคประชาสังคม เครือข่ายภาคธุรกิจเอกชน เครือข่ายภาครัฐ เครือข่ายทางวิชาการและสถาบันการศึกษา รวมเป็น 60 คน ผลการศึกษาพบว่า กลไกที่เป็นเครื่องมือในการพัฒนาตัวแบบเพื่อสร้างความเข้มแข็งบนฐานเครือข่ายความร่วมมือ คือ 1) มีระเบียบกฎหมายที่เอื้ออำนวย 2) การมีผู้นำความร่วมมือ 3) มีความเข้มแข็งของภาคประชาชน 4) มีภาคีเครือข่ายความร่วมมือ 5) มีทุนความร่วมมือ 6) มีงบประมาณสนับสนุนที่เพียงพอ 7) มีความต่อเนื่องของกิจกรรมหรือโครงการ ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัย ควรส่งเสริมให้เกิดทุนความร่วมมือที่มีอยู่ผ่านภาคีเครือข่ายทุกภาคส่วน และดำเนินกิจกรรมความร่วมมือผ่านการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมด้วยการขับเคลื่อนของผู้นำความร่วมมือ

คำสำคัญ เครือข่ายความร่วมมือ, การบริหารจัดการท้องถิ่น, การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยนี้ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากสำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ปี พ.ศ. 2565

² ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ประจักษ์สุตรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยนานาชาติแสตมฟอร์ด วิทยาเขตหัวหิน จังหวัดเพชรบุรี 76120 อีเมล: walai11@hotmail.com

³ รองศาสตราจารย์ ดร. คณมนุชยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี จังหวัดเพชรบุรี 76000 อีเมล: supanut.sub@mail.pbru.ac.th

Guidelines for Developing Mechanisms and Models for Local Governance through Participatory Budgeting

Walaiporn Chinnasri⁴ and Supanut Subnavin⁵

Received: 5 March 2024

Revised: 28 May 2024

Accepted: 4 June 2024

Abstract

This research article aims to: 1) study the creation of a mechanism to strengthen the network cooperation in local government management through participatory budgeting and 2) study the guidelines for creating a mechanism and developing a model to strengthen the network cooperation in local government management through participatory budgeting. This study employed qualitative research methods using participatory community analysis techniques (Participatory Rural Appraisal: PRA) with in-depth interviews and small group discussions. The key informants were local government organization leaders, community leaders in the study area, public sector/civil society network, private network, government network, and academic and educational institution network totaling 60 people. The results of the study revealed that the mechanisms for developing the model to strengthen network cooperation comprised 1) supportive rules and regulations, 2) cooperative leader, 3) strong public sector, 4) collaborative network, 5) participatory budgeting, 6) sufficient budget support, and 7) activity or project continuity. Additionally, the research results suggested that the existing collaborative funds should be promoted through network partners in all sectors, whereas the cooperative activities should be implemented through participatory budgeting with the execution of collaborative leaders.

Keywords Network Collaboration, Local Governance, Participatory Budgeting

⁴ Assistant Professor. Dr., Public Administration Program, Stamford International University Hua Hin Campus, Phetchaburi 76120. E-mail: walai11@hotmail.com

⁵ Associate Professor. Dr., Faculty of Humanities and Social Sciences, Phetchaburi Rajabhat University, Phetchaburi 76000. E-mail: supanut.sub@mail.pbru.ac.th

1. บทนำ

จากนโยบายการกระจายอำนาจทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด มีบทบาทและภารกิจในการจัดให้มีบริการสาธารณะมากยิ่งขึ้น และในขณะเดียวกันก็เป็นหน่วยงานที่ต้องมีการปรับตัวตามกระแสของการเปลี่ยนโลกในยุคศตวรรษที่ 21 การทำงานในแบบเดิมๆ นั้นก่อให้เกิดการทำงานที่ล่าช้า การยึดติดระเบียบกฎเกณฑ์และวิธีการ อันไม่ก่อให้เกิดความคิดสร้างสรรค์และนวัตกรรมใหม่ๆ ไม่เกิดการเรียนรู้และการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม ซึ่งมีผลทำให้ประชาชนไม่พึงพอใจในคุณภาพของบริการที่รัฐจัดให้ ประกอบกับความเข้มแข็งของภาคประชาสังคมที่เรียกร้องและมีส่วนร่วมกับการจัดการภาครัฐมากขึ้น ดังนั้น การปกครองท้องถิ่น (Local Government) จึงต้องมีการปรับเปลี่ยนการบริหารงานของตนเองเช่นเดียวกัน โดยเปลี่ยนไปเป็นการจัดการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้ การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นแนวคิดที่รองรับต่อปรากฏการณ์ อันเนื่องมาจากปัญหาความซับซ้อนของงานสาธารณะที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก และปัญหาข้อจำกัดทางด้านทรัพยากรของท้องถิ่นเอง รวมทั้งความเข้มแข็งและความกระตือรือร้นของภาคประชาสังคมได้ทำให้พื้นที่สาธารณะกำลังเปิดกว้างต่อการมีส่วนร่วมจากภาคีเครือข่ายต่างๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ (Loffler, 2005, p. 166)

นอกจากนี้ ในกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ยังมีปัญหาที่เกิดจากการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง คือ 1) มีแนวคิด (Conceptualization) ที่แตกต่างกันระหว่างความคิดที่ว่าเป็นองค์กรที่มีความอิสระหรืออยู่ในกำกับดูแลมากนักน้อยเพียงใด 2) ปัญหาเชิงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีการแบ่งแยกหน้าที่กันระหว่างระดับบนระดับล่างไม่ชัดเจน ระบบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการปรับเปลี่ยน ขาดความสอดคล้อง การบริหารงานที่มีแนวโน้มเป็นราชการมากขึ้นจึงขาดความคล่องตัว ปัญหาบุคลากร เช่น การแต่งตั้งไม่เป็นธรรม ข้าราชการท้องถิ่นไม่สามารถแสดงศักยภาพได้อย่างเต็มที่ ปัญหาวิธีปฏิบัติราชการส่วนใหญ่ขาดผู้มีความรู้ ขาดประสบการณ์ ผู้นำ เป็นต้น 3) ปัญหาจากปัจจัยที่ส่งเสริมระบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ ระบบปฏิรูประบบคลังท้องถิ่น ศักยภาพของท้องถิ่น 4) ปัญหาจากสภาพแวดล้อม (Externals Factor) อาทิ ภาคราชการ ในเรื่องการปฏิรูประบบราชการ การสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบราชการ ภูมิภาค (CEO) การปฏิรูปวิธีปฏิบัติราชการภาคการเมืองในเรื่องการถูกแทรกแซงด้วยการเมืองระดับชาติ นโยบายรัฐบาลในเรื่องนโยบายลักษณะมุ่งดำเนินการกับประชาชนโดยตรงที่กำหนดเป็นวาระแห่งชาติ อาทิ นโยบายด้านการศึกษา ด้านสุขภาพ เป็นต้น รวมถึงขาดความ

ชัดเจนในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น 5) ปัญหาการบริหารแผนการกระจายอำนาจ ได้แก่ การขาดเอกภาพในการมองเห็นทั้งระบบก่อนถ่ายโอน การแก้ปัญหาระดับจังหวัด การมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาก การมีปัจจัยแทรกซ้อนอื่นๆ ที่ไม่สามารถควบคุมได้ เป็นต้น (สำนักงานเลขาธิการผู้แทนราษฎร, 2557)

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นหลักการนำไปสู่ประเด็นความสนใจในประสิทธิภาพ และศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดให้มีบริการสาธารณะ ตลอดจนข้อกังวลเกี่ยวกับความโปร่งใสของระบบบริหารภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ดังนั้น จึงมีการขับเคลื่อนการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามากำกับดูแล ตรวจสอบและดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอยู่บนพื้นฐานแนวคิดสำคัญที่ว่า 1) ไม่มีใครรู้ปัญหาและความต้องการในการพัฒนาดีไปกว่าประชาชนผู้เป็นเจ้าของปัญหาและพื้นที่ดำเนินงาน 2) การแก้ไขปัญหาและการพัฒนาที่เสนอจากประชาชนอยู่บนพื้นฐานข้อมูลที่เป็นจริง นำไปสู่การแก้ไขปัญหาและการพัฒนาที่ตรงกับความเป็นจริง 3) การใช้จ่ายงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดเป็นไปด้วยความประหยัดและมีประสิทธิภาพ 4) การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในการจัดการตนเอง จากพื้นฐานแนวคิดดังกล่าวข้างต้น สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติโดยคณะกรรมการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นจึงให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้วยการเสนอให้แก้ไขปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้วยการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเผยแพร่ความรู้ให้แก่ประชาชนโดยไม่ต้องให้ประชาชนร้องขอ เพื่อให้ประชาชนได้ตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วม (คณะกรรมการิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ, 2559)

ดังนั้น ในการศึกษาแนวทางการสร้างกลไกและพัฒนาตัวแบบในการบริหารจัดการท้องถิ่นผ่านการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม สำหรับการจัดให้มีบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครั้งนี้ มีคำถามการวิจัยคือ กลไกการสร้าง ความเข้มแข็งบนฐานเครือข่ายความร่วมมือในการจัดการปกครองท้องถิ่นที่เชื่อมโยงกับงบประมาณแบบมีส่วนร่วมเป็นอย่างไร และจะมีแนวทางอย่างไรในการสร้างกลไกและพัฒนาตัวแบบความเข้มแข็งบนฐานเครือข่ายความร่วมมือในการจัดการปกครองท้องถิ่นผ่านงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ทั้งนี้ เพื่อเป็นการส่งเสริมให้เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ อันเป็นการป้องกันการกระจุกตัวของอำนาจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรเอื้ออำนวยต่อการสนับสนุนบทบาทของชุมชนและภาคีเครือข่ายภาคประชาสังคมในการบริหารจัดการตนเองให้มากที่สุด เพื่อให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์และพันธกิจของแผนการกระจายอำนาจ การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นการสนับสนุนและส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้ามามีบทบาทตัดสินใจในกิจกรรมสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยเฉพาะกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ เกี่ยวกับปัญหาและความต้องการของประชาชน การเสริมสร้างความเข้มแข็งดังกล่าวจึงจำเป็นต้องอาศัยเครื่องมือในการบริหารงานภาครัฐ โดยการพัฒนารูปแบบและวิธีการในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผ่านการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory Budgeting: PB) ซึ่งเป็นแนวคิดที่โด่งดังและแพร่หลายในประเทศต่างๆ ทั่วโลก แนวคิดการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมเป็นอีกหนึ่งนวัตกรรมประชาธิปไตยที่ถูกเลือกนำมาใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐในหลายประเทศ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการใช้ทรัพยากรและความพร้อมรับผิดของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมีฐานคิดมาจากประชาธิปไตยทางตรง ที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจผ่านกระบวนการงบประมาณ และต้องการให้ประชาชนจำนวนมากได้มีโอกาสเรียนรู้การทำงานของภาครัฐ ซึ่งการที่ประชาชนได้เข้ามามีบทบาทดังกล่าวนี้ทำให้ประชาชนมีสิทธิมีเสียงและมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในเรื่องประโยชน์สาธารณะ ส่งผลต่อการปรับปรุงผลการดำเนินงานของภาครัฐ ลดระบบอุปถัมภ์ ระบบเครือญาติ และแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน (Shah, 2007, p. 1) อันจะเป็นแนวทางและเป็นประโยชน์ต่อผู้กำหนดนโยบายต่อไป

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

- (1) ศึกษาและวิเคราะห์ถึงกลไกการสร้าง ความเข้มแข็งบนฐานเครือข่ายความร่วมมือในการจัดการปกครองท้องถิ่นผ่านงบประมาณแบบมีส่วนร่วม
- (2) เพื่อวิเคราะห์และแสวงหาแนวทางในการสร้างกลไกและพัฒนาตัวแบบความเข้มแข็งบนฐานเครือข่ายความร่วมมือในการจัดการปกครองท้องถิ่นผ่านงบประมาณแบบมีส่วนร่วม

3. การทบทวนวรรณกรรม

3.1 แนวคิดเกี่ยวกับเครือข่ายความร่วมมือ

ภายใต้สภาพการณ์ความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ส่งผลให้เส้นแบ่งขอบเขตการแสดงบทบาทหน้าที่ของภาครัฐ และตัวแสดงที่มีใช้ภาครัฐ เกิดความไม่ชัดเจนดังเช่นในอดีตอีกต่อไป เพื่อรับมือกับสิ่งท้าทายที่มีมากขึ้น บริบททางสังคมที่มีความแตกต่างหลากหลาย และมีความสลับซับซ้อนยิ่งกว่าในอดีต การบริหารงานของภาครัฐจำเป็นต้องเปิดพื้นที่ให้ภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมือง ซึ่งการทำงานแบบเครือข่ายนั้นเป็นการจัดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานจำนวนหลายแห่งเพื่อมุ่งแก้ไขปัญหที่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งไม่สามารถจัดการ

กับปัญหาดังกล่าวได้โดยลำพัง (Agranoff & McGuire, 2003, p. 4) ทั้งนี้ เครือข่ายจะเป็นกลไกที่ทำให้เกิดการประสานงาน เพื่อให้เกิดการร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ และเป็นกลไกจัดสรรทรัพยากรร่วมกันระหว่างภาคีสมาชิกเครือข่าย เครือข่ายความร่วมมือ เป็นชุดความสัมพันธ์ของความร่วมมือเชิงสถาบันหรือองค์กรในการทำงานระหว่างตัวแสดงต่างๆ ด้วยการแบ่งงานกันทำตามความถนัด มีการแลกเปลี่ยนทรัพยากร เทคโนโลยี ข้อมูลข่าวสารตลอดจนเปิดโอกาสให้ประชาชนและภาคี/ภาคส่วนต่างๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการทำงาน และกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของตัวแสดงต่างๆ ภายในเครือข่ายอย่างชัดเจน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการร่วมกัน (Bevir, 2010; วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2550) ซึ่งต่อไปการบริหารงานแบบเครือข่ายมีให้เห็นมากขึ้น และคาดว่าจะเพิ่มมากขึ้นในอนาคต จากอดีตที่ผ่านมาการมีสายการบังคับแบบแนวดิ่ง และรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจไว้ที่ศูนย์ เดียว ส่งผลต่อความสำเร็จของการบริหารงานในการบริหารจัดการท้องถิ่น แนวคิดเรื่องเครือข่ายความร่วมมือจึงเริ่มเข้ามามีบทบาทเพิ่มมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นเครือข่ายนโยบาย เครือข่ายประชาธิปไตย เครือข่ายชุมชน ทั้งนี้ เพื่อก่อให้เกิดการเชื่อมโยงกันของประชาชนในทุกๆ ภาคส่วนเป็นการระดมสรรพกำลังเพื่อใช้ในการขับเคลื่อนนโยบายหรืองานอื่นๆ ของภาครัฐ (วลัยพร ชินศรี, 2565, น. 91-122)

ในการศึกษาครั้งนี้จึงเป็นการใช้แนวคิดเครือข่ายความร่วมมือในการบริหารจัดการท้องถิ่นที่เชื่อมโยงกับงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ในแง่ที่เป็นชุดความสัมพันธ์ของความร่วมมือเชิงสถาบันหรือองค์กรในการทำงานระหว่างตัวแสดงต่างๆ ด้วยการแบ่งงานกันทำตามความถนัด มีการแลกเปลี่ยนทรัพยากร เทคโนโลยี ข้อมูลข่าวสารตลอดจนเปิดโอกาสให้ประชาชนและภาคี/ภาคส่วนต่างๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการทำงาน และกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของตัวแสดงต่างๆ ภายในเครือข่ายอย่างชัดเจน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการร่วมกันเครือข่ายนั้นเป็นการจัดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานจำนวนหลายแห่ง เพื่อมุ่งแก้ไขปัญหาที่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งไม่สามารถจัดการกับปัญหาดังกล่าวได้โดยลำพัง อันเป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างทุกๆ ภาคส่วนนั่นเอง

3.2 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการท้องถิ่นบนฐานความร่วมมือ (Collaborative Local Governance)

ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด และในขณะเดียวกันก็เป็นหน่วยงานที่ต้องมีการปรับตัวตามกระแสของการเปลี่ยนโลกในยุคศตวรรษที่ 21 การจัดการภาครัฐในศตวรรษที่ 21 ไม่สามารถใช้แนวคิดและหลักการแบบเดิมๆ อีกต่อไป ทั้งนี้ เมื่อหันกลับไปมองการจัดการภาครัฐแบบรวมศูนย์

อำนาจ โดยใช้แนวคิดแบบระบบราชการของ Max Weber แล้ว ก็จะพบปัญหาว่าเป็นการบริหารงานตามสายการบังคับบัญชา (Hierarchical Command) และทำงานภายใต้ระเบียบข้อบังคับที่เป็นทางการอันซับซ้อน (Formalization) นั้นก่อให้เกิดการทำงานที่ล่าช้า การยึดติดระเบียบกฎเกณฑ์และวิธีการ อันไม่ก่อให้เกิดความคิดสร้างสรรค์และนวัตกรรมใหม่ๆ ไม่เกิดการเรียนรู้และการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม ซึ่งมีผลทำให้ประชาชนไม่พึงพอใจในคุณภาพของบริการที่รัฐจัดให้ และไม่พอใจที่รัฐให้บริการแก่ประชาชนอย่างเชื่องช้าและไม่ทั่วถึง (Cheema, 2005, p. 21)

สำหรับการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นบนพื้นฐานเครือข่ายความร่วมมือนั้น (Collaborative Local Governance) โดยความร่วมมือ (Collaborative) และการบริหารจัดการแบบความร่วมมือ (Collaborative Governance) คือการประสานความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและภาคส่วนอื่นๆ เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาของภาครัฐที่มีความสลับซับซ้อนยิ่งขึ้น โดยเริ่มตั้งแต่กระบวนการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อประโยชน์สาธารณะ (พัชรภา ดันตราจิน, 2563) เช่นเดียวกับ Ansell and Gash (2008, p. 544) ที่กล่าวว่า การบริหารจัดการแบบความร่วมมือ คือ “การบริหารจัดการภาครัฐโดยที่หน่วยงานภาครัฐแห่งหนึ่งหรือมากกว่านั้นดำเนินการร่วมกับหน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่ภาครัฐ เพื่อดำเนินการร่วมกันในกระบวนการตัดสินใจที่เป็นทางการแบบมีฉันทมติร่วมกัน และผ่านการปรึกษาหารือร่วมกัน เพื่อกำหนดนโยบายและนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ หรือเพื่อบริหารจัดการโครงการภาครัฐหรือทรัพยากรสาธารณะต่างๆ”

ส่วน Emerson, Nabatchi, and Balogh (2012, p. 2) ให้ความหมาย การบริหารจัดการแบบความร่วมมือว่าหมายถึง “กระบวนการและโครงสร้างการตัดสินใจด้านนโยบายสาธารณะ เพื่อเชื่อมความสัมพันธ์กับประชาชนอย่างสร้างสรรค์แบบข้ามพรมแดน ในระดับภาคประชาชน หน่วยงานของรัฐ และหรือภาคเอกชน พลเมือง ทั้งนี้ เพื่อดำเนินนโยบายของรัฐให้บรรลุวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะร่วมกัน” ดังนั้น จากนั้นมาข้างต้น บริหารจัดการปกครองท้องถิ่นบนพื้นฐานเครือข่ายความร่วมมือ จึงหมายถึงการทำงานของตัวแสดงต่างๆ อย่างเข้มข้นและต่อเนื่องเพื่อให้วัตถุประสงค์ที่ต้องการร่วมกัน ชี้แจงความรับผิดชอบและหน้าที่ของผู้เข้าร่วมแต่ละรายในเครือข่าย และแสดงให้เห็นถึงลำดับและการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีหรือทรัพยากรสารสนเทศระหว่างผู้เข้าร่วมแต่ละรายอย่างชัดเจน เข้าใจบทบาทที่เหมาะสมของผู้เข้าร่วมที่สำคัญเหล่านี้ในเครือข่ายและประเมินความสามารถของเครือข่ายเพื่อให้บรรลุผลที่ต้องการ เพื่อเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนได้มีส่วนร่วมในการทำงานอย่างเปิดเผย เพื่อพิจารณาข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาอย่างทั่วถึงและรอบด้าน ความสำเร็จของเครือข่ายความร่วมมือขึ้นอยู่กับตัวแสดงต่างๆ ที่มีส่วนร่วมในการให้

ความร่วมมือและความช่วยเหลือและความรับผิดชอบในการดำเนินงานตามที่ได้รับมอบหมาย ดังนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีบทบาทเป็นผู้บูรณาการเพื่อให้จุดแข็งและความแตกต่างของตัวแสดงที่แตกต่างกันเป็นไปในทิศทางเดียวกันและสอดคล้องกับเป้าหมายร่วมกันของเครือข่าย อย่างไรก็ตาม รูปแบบเครือข่ายไม่มีรูปแบบหรือหลักการที่ตายตัวและไม่ใช้สิ่งที่ดีที่สุด แต่ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของปัญหาและสิ่งแวดล้อม ตามเงื่อนไขที่ดำรงอยู่ของตัวแสดงต่างๆ ในเครือข่าย ส่วนเครือข่ายการทำงานจะดำรงอยู่ในระยะสั้นหรือระยะยาวนั้นก็ขึ้นอยู่กับลักษณะของปัญหาที่เกิดขึ้นว่าเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเฉพาะตามสถานการณ์ที่เมื่อสามารถแก้ไขปัญหาลงสำเร็จแล้วเครือข่ายการทำงานก็หมดความจำเป็นลง หรือปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นประจำที่ต้องอาศัยการกำกับดูแลอย่างสม่ำเสมอ (Regulatory-Based) ต้องอาศัยความร่วมมืออย่างต่อเนื่องในระยะยาว (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2550)

นอกจากนี้ ปัจจัยเสริมสร้างความสำเร็จให้กับเครือข่าย คือ การเจรจา (Negotiation) ความยืดหยุ่น (Flexibility) ความไว้วางใจ (Trust) และความร่วมมือร่วมใจระหว่างสมาชิกเครือข่าย (Collaboration) โดยเครือข่ายในที่นี้คือความร่วมมือเชิงสถาบันหรือองค์การเนื่องจากแต่ละองค์กรมีจุดอ่อนและจุดแข็งแตกต่างกันจึงเป็นการเสี่ยงที่องค์กรหนึ่งๆ จะทำงานได้ทั้งหมดอย่างไร้ข้อบกพร่อง ดังนั้น จึงควรมีการแบ่งงานกันทำตามความถนัดโดยใช้ทักษะและทรัพยากรที่ตนมีอยู่พร้อมทั้งทำงานด้วยความด้วยความไวเนื้อเชื่อใจในกันและกัน (Bevir, 2010, pp. 184-187) ส่วนแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นบนฐานเครือข่ายความร่วมมือ เป็นความพยายามพัฒนาและจัดการนโยบายที่เกี่ยวข้องกับตัวแสดงทางการเมืองอื่นๆ มากกว่าการมีส่วนร่วมของหน่วยงานรัฐ การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องในการพูดคุยกันเกี่ยวกับนโยบายที่พัฒนาขึ้นโดยเฉพาะหน้าไม่เพียงเท่านั้นแต่รวมถึงธุรกิจหรือองค์กรเอกชน ภาคประชาสังคมและกลุ่มประชาชนที่ต้องการสร้างผลกระทบทางนโยบายด้วย ซึ่งมีแนวโน้มที่จะนำมาปฏิบัติมากกว่าการกำหนดนโยบายแบบปิด และเพื่อให้ผลของนโยบายเหมาะสมกับสภาพพื้นที่ของแต่ละท้องถิ่น (Bevir, 2010, pp. 184-187) สำหรับวสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ (2557, น. 403-404) ได้เสนอ Collaborative Governance Model โดยใช้ชื่อเรียกเป็นภาษาไทยว่า “ตัวแบบการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน” หมายถึง การจัดรูปแบบกลไกการบริหารสาธารณะในลักษณะที่เปิดให้องค์กรหรือหน่วยงานภาครัฐหน่วยงานหนึ่งหรือหลายหน่วยงานสามารถถึงตัวแสดงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการกิจหรือนโยบายสาธารณะหนึ่งๆ เข้ามาร่วมกันเป็นภาคีในกระบวนการตัดสินใจอย่างเป็นทางการ โดยมุ่งเน้นเจรจาหารือ เพื่อร่วมกันพิจารณาไตร่ตรองทางเลือกการตัดสินใจและสร้างฉันทานุมติในการทำงานภายใต้เป้าหมายร่วมกันให้บรรลุผล

ดังนั้น การบริหารจัดการท้องถิ่นบนฐานของความร่วมมือจึงเป็นการบริหารจัดการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบวิธีการทำงานจากการอาศัยกลไกการควบคุมสั่งการ มาสู่การแสวงหาเทคนิคและเครื่องมือทางการบริหารรูปแบบใหม่ เป็นการเปิดกว้างให้ภาคส่วนต่างๆ ทั้งภาคเอกชน ภาคประชาชน ภาคประชาสังคม ภาควิชาการในพื้นที่ได้เข้ามามีบทบาทในการขับเคลื่อนภารกิจ โครงการหรือกิจกรรม และจัดการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน โดยผ่านการประสานความร่วมมือระหว่างกันเป็นการทำงานโดยร่วมมือกันระหว่างหลายตัว แสดงดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น หรือร่วมมือกันระหว่างองค์กรทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยมีจุดเน้นที่สำคัญ คือ มีประเด็น กิจกรรม/โครงการที่สนใจร่วมกัน ต้องการแก้ไขปัญหาร่วมกัน และมีเป้าหมายที่ต้องการบรรลุร่วมกัน

3.3 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory Budgeting)

การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นนวัตกรรมเชิงสถาบันเพื่อส่งเสริมการเปลี่ยนแปลงในระบอบประชาธิปไตย เป็นรูปแบบหนึ่งของการจัดการปกครองแบบร่วมมือกัน โดยที่ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับวิธีการใช้จ่ายบางส่วนหรือทั้งหมดของเงินทุนรัฐบาลที่มีอยู่ เช่นเดียวกับแนวคิดที่กว้างขึ้นของประชาธิปไตยเพื่อให้ PB มีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่องที่เกี่ยวข้องกับการสร้างขีดความสามารถของพลเมืองและโครงสร้างพื้นฐาน (Hartz-Karp, 2012) มีการริเริ่มการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมครั้งแรกใน Port Alegre ประเทศบราซิลในปี ค.ศ. 1989 มีความชัดเจนทำให้ประชาชนทั่วไปมีส่วนร่วมและช่วยกันแก้ปัญหาค่าความเดือดร้อนและความไม่เท่าเทียมทางสังคมของประชาชน (Baiochhi, 2001) และการคอร์รัปชันที่เป็นปัญหาธรรมาภิบาล (Wampler & Avritzer, 2005) ความพยายามเริ่มแรกในปอร์ตูอาแลกรี Port Alegre ได้กลายมาเป็นสถาบันที่นั่น (แม้ว่าจะไม่ได้อยู่ในกฎหมาย) ซึ่งเรียกกันว่าการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมได้แพร่กระจายไปทั่วโลก รวมถึงอเมริกาใต้ ยุโรป จีน สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร เกาหลีใต้ ตุรกี แคนาดา และออสเตรเลีย ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการใช้ทรัพยากรและความพร้อมรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมีฐานคิดมาจากประชาธิปไตยทางตรง ที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจผ่านกระบวนการงบประมาณ และต้องการให้ประชาชนจำนวนมากได้มีโอกาสเรียนรู้การทำงานของรัฐบาล ซึ่งการที่ประชาชนได้เข้ามามีบทบาทดังกล่าวนี้ ทำให้ประชาชนมีสิทธิมีเสียงและมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในเรื่องประโยชน์สาธารณะ ส่งผลต่อการปรับปรุงผลการดำเนินงานของรัฐบาลลดระบบอุปถัมภ์ ระบบเครือญาติ และการทุจริตคอร์รัปชัน (Shah, 2007, p. 1)

ในประเทศที่กำลังพัฒนาอื่นๆ ได้มีการนำแนวคิดงบประมาณแบบมีส่วนร่วมไปสู่การปฏิบัติอย่างแพร่หลายทั่วโลก รวมมากกว่า 1,500 แห่ง (Baez & Hernandez, 2012) เพราะวาทะนโยบายนี้สามารถแก้ปัญหาได้อย่างหลากหลายทั้งจากปัญหาการคอร์รัปชัน ความเฉยเมยต่อการไปใช้สิทธิของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและความไม่เท่าเทียมกัน ในกรณีศึกษาของประเทศบราซิลวัตถุประสงค์เฉพาะของการงบประมาณแบบมีส่วนร่วม คือการปรับปรุงการให้บริการสาธารณะ และเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ และเป็นนโยบายที่นิยมในหมู่ประชาชนทั่วไป (Hamilton, 2014) นอกจากนี้ ยังมีองค์การระหว่างประเทศหลายแห่ง ไม่ว่าจะเป็นองค์การสหประชาชาติ (UN) ธนาคารโลก (World Bank) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ได้กำหนดให้การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมเป็นหนึ่งในวัตถุประสงค์ของพวกเขา โดยแนวคิดนี้เริ่มมาจากการประเทศบราซิลซึ่งแต่เดิมมีปัญหาในเรื่องของการเมืองที่เป็นระบอบทหาร เศรษฐกิจที่มีความเหลื่อมล้ำอย่างสูงระหว่างประชาชนผู้ยากจนและร่ำรวย และปัญหาความล้มเหลวของระบบราชการที่มีทั้งการทุจริตคอร์รัปชัน การเล่นพรรคเล่นพวกด้วยระบบอุปถัมภ์ จนกระทั่งพรรคแรงงาน (PT) ชนะการเลือกตั้งและนำไปสู่การนำแนวคิดงบประมาณแบบมีส่วนร่วมไปปฏิบัติอย่างกว้างขวางในประเทศบราซิล

ระบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วมในเมืองโปรตุเกาแลกรีมมีการกำหนดขั้นตอนและลักษณะที่สำคัญของงบประมาณแบบมีส่วนร่วมไว้หลายประการ คือ ในขั้นตอนแรก ประมาณเดือนมีนาคมถึงมิถุนายน เป็นการให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับนโยบาย งบประมาณ และการเลือกตั้งตัวแทน โดยมีการประชุมตัวแทนระดับภูมิภาค รอบแรก เพื่อแจ้งเหตุการณ์และประเด็นให้ทราบก่อนที่จะนำเสนองบประมาณแบบมีส่วนร่วมโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ เตรียมตัวชี้วัดคุณภาพชีวิต ข้อมูลทางการเงิน เสนอโครงการเพื่ออนุมัติ ส่วนสุดท้ายเป็นการถามตอบ มีการวิเคราะห์ระดับการใช้ทรัพยากรในภูมิภาค ส่วนการประชุมประชาคมเป็นการประชุมเพื่อเสนอข้อมูลรายละเอียดเชิงเทคนิค มีการวิเคราะห์ทางการเงิน อภิปรายโครงการในรายละเอียด จัดลำดับความสำคัญสำหรับเทศบาลและเลือกโครงการในเบื้องต้น การประชุมตัวแทนภูมิภาครอบที่สองจัดขึ้นในช่วงเดือนมิถุนายนถึงกันยายนเป็นการกำหนดร่างประมาณการต้นทุนเบื้องต้นสำหรับโครงการที่จะนำเสนอ มีการเผยแพร่สารสนเทศในแต่ละเขต ติดตามสภาเทศบาลด้านงบประมาณ ส่วนการประชุมประชาคมครั้งที่สอง จะมีเจ้าหน้าที่ทำงานอย่างใกล้ชิดกับคณะกรรมการ มีการวางแผนด้านเทคนิค เพื่อนำเสนอเข้าสู่สภาเทศบาล (Wampler, 2000)

ดังนั้น สำหรับการศึกษาในครั้งนี้ เพื่อหาแนวทางการสร้างกลไกและพัฒนาตัวแบบในการบริหารจัดการท้องถิ่นผ่านงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นระบบงบประมาณที่ได้รับการออกแบบมาเพื่อจะนำประชาชนในท้องถิ่นให้เข้ามาในกระบวนการจัดทำนโยบาย และ

เป็นระบบการจัดทำงบประมาณองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เปิดโอกาสให้มีการรับฟังข้อมูล และความคิดเห็นจากประชาชนและภาคีเครือข่ายอื่นๆ อย่างกว้างขวางในรูปแบบต่างๆ และเปิดโอกาสให้ประชาชนภาคีเครือข่ายมีส่วนในการตัดสินใจตั้งแต่เริ่มต้นว่าจะจัดความสำคัญเร่งด่วนของนโยบายและแผนงานต่างๆ (Wampler, 2000, p. 1) อย่างไรก็ตาม ควรมีการจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณให้กับแผนงานหรือโครงการต่างๆ มากน้อยเพียงใด และควรมีการกระจายภาระภาษีอากรที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นใด ตลอดไปจนถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนและภาคีเครือข่ายมีส่วนร่วมในการนำแผนงานและโครงการไปปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรม และร่วมตรวจสอบติดตามผลการดำเนินงานเหล่านี้ ทั้งนี้ การเข้าร่วมของประชาชนและภาคีเครือข่ายในขั้นตอนต่างๆ มิได้เกิดขึ้นเพราะถูกชักนำจากหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง

กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการทบทวนแนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องดังกล่าวข้างต้น พบว่า จากการที่ประเทศไทยมีนโยบายการกระจายที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการท้องถิ่น ที่มีผลต่อความเป็นประชาธิปไตยในท้องถิ่นและเป็นรากฐานสำคัญต่อประชาธิปไตยในระดับชาติ ทำให้ประชาชนและภาคีเครือข่ายได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมของภาครัฐ อีกทั้งยังช่วยลดภาระทางการคลังและลดการรวมศูนย์อำนาจลงอีกด้วย (ประธาน คงฤทธิศึกษากร, 2534, น. 6; ลิขิต ธีรเวคิน, 2535, น. 3; วุฒิสาร ตันไชย, 2557; Pierre & Peters, 2000, pp. 83-91) ซึ่งจากการที่มีการกระจายอำนาจและระเบียบกฎหมายที่เอื้ออำนวยจึงทำให้การจัดบริการสาธารณะบนฐานของความร่วมมือเกิดขึ้นได้ จากการทบทวนวรรณกรรมที่กล่าวมา ผู้เขียนใช้แนวคิดการบริหารจัดการท้องถิ่นบนฐานของความร่วมมือใน 3 ลักษณะ (พัชรภา ตันตราจิน, 2563; Ansell & Gash, 2008, p. 544; Emerson, Nabatchi, & Balogh, 2012, p. 2) คือ 1) การตัดสินใจในกิจกรรมสาธารณะร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) การบริหารจัดการท้องถิ่นแบบความร่วมมือกันในกิจกรรม/โครงการต่างๆ ของประชาชนและภาคีเครือข่าย 3) การปรึกษาหารือร่วมกันเพื่อกำหนดกิจกรรม/โครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และใช้ตัวแบบของ Agranoff and McGuire (2003, p. 4), Bevir (2010), และวีระศักดิ์ เครือเทพ (2550) ในประเด็นเรื่องจัดการนโยบายที่เกี่ยวข้องกับตัวแสดงทางการเมืองอื่นๆ มากกว่าการมีส่วนร่วมของหน่วยงานรัฐ เครือข่ายจะเป็นกลไกที่ทำให้เกิดการประสานงาน เพื่อให้เกิดการร่วมคิดร่วมตัดสินใจ และเป็นกลไกจัดสรรทรัพยากรร่วมกันระหว่างภาคีสมาชิกเครือข่าย และเครือข่ายความร่วมมือ

ทั้งนี้ จากการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่า มีการศึกษาโดยใช้แนวคิดการบริหารจัดการแบบร่วมมือกันในหลายๆ มิติและหลากหลายตัวแบบตามแต่ละบริบท

และความสนใจของผู้ศึกษา แต่ยังไม่ค่อยมีในมิติที่ว่าด้วยเรื่อง การบริหารจัดการท้องถิ่น บนฐานความร่วมมือผ่านการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบ การศึกษาโดยใช้ตัวแบบและแนวคิดเรื่องการบริหารจัดการบนฐานของความร่วมมือในประเด็น เรื่อง การแก้ไขปัญหาการแพร่ระบาดของโรคไวรัสโคโรนา (Covid-19) การบริหารจัดการแบบ ร่วมมือด้านแก้ไขความยากจน ด้านการจัดบริการสาธารณะ การท่องเที่ยว ด้านการจัดการ ทรัพยากรน้ำ ด้านสวัสดิการสังคม ด้านผู้สูงอายุ ด้านการพัฒนาอุตสาหกรรม การสร้าง ความร่วมมือในการบริหารจัดการท้องถิ่น เป็นต้น (วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ, 2557; วสันต์ ศรีสมพงศ์, 2559; ฉัตรทิพย์ ชัยกรรจ์ และดาร์รัตน์ คำเป็ง, 2560; พบสุข ชำชอง, ปิยะพงษ์ บุชบงก์, และศิริพร จันทนสกุลวงศ์, 2562; ปิยะพงษ์ บุชบงก์, สุนทรชัย ขอบยศ, พบสุข ชำชอง, วชิรวิทย์ อาริยะสิริโชติ, ोलงกรณ์ อรรคแสง, และวนิดา พรหมหล้า, 2560; ชัชวินธ์ ตันติเวชวาณิชย์, 2559; นพพล อักฮาด และคณะ, 2562; สุนทรชัย ขอบยศ, 2558) จากการศึกษาดังกล่าวส่วนมากจะใช้ตัวแบบของ Ansell and Gash (2008) และตัวแบบของ Emerson, Nabatshi, and Balogh (2012) โดยกำหนดเป็นตัวแบบของการบริหารจัดการ ท้องถิ่นแบบร่วมมือกันในเรื่อง 1) เจื่อนใจเริ่มต้น 2) การออกแบบสถาบัน 3) กระบวนการ ร่วมคิดร่วมทำ 4) ภาวะผู้นำเสริมสร้างความร่วมมือ และใช้ตัวแบบของ Wampler (2000) ในเรื่องงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ตั้งแต่การให้ข้อมูลข่าวสาร การประชุมร่วมกัน การอนุมัติ งบประมาณ และการตรวจสอบติดตามผล ดังนั้น ผู้เขียนจึงได้สร้างเป็นกรอบแนวทางในการ วิจัยได้ดังแผนภาพต่อไปนี้

แผนภาพที่ 1 แนวทางในการศึกษา (Conceptual Framework)



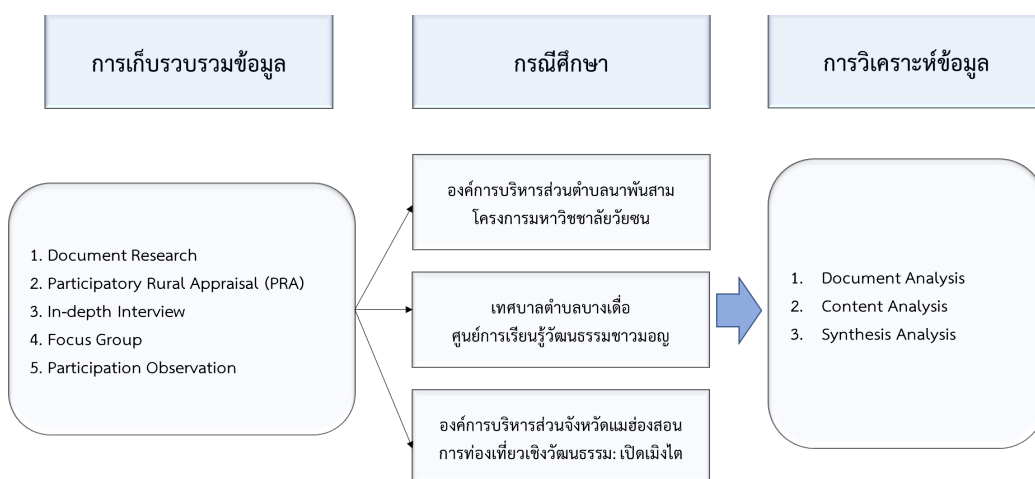
ที่มา: สรุปและพัฒนาโดยผู้เขียน

จากแผนภาพ 1 จากการที่ประเทศไทยมีนโยบายการกระจายที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการท้องถิ่นที่มีผลต่อความเป็นประชาธิปไตยในท้องถิ่นและเป็นรากฐานสำคัญต่อประชาธิปไตยในระดับชาติ ทำให้ประชาชนและภาคีเครือข่ายได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมของภาครัฐ อีกทั้งยังช่วยลดภาระทางการคลังและลดการรวมศูนย์อำนาจลงอีกด้วย ซึ่งจากการที่มีการกระจายอำนาจและระเบียบกฎหมายที่เอื้ออำนวยจึงทำให้การจัดบริการสาธารณะบนฐานของความร่วมมือเกิดขึ้นได้ การบริหารจัดการแบบความร่วมมือ คือ การประสานความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและภาคส่วนอื่นๆ เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาของภาครัฐที่มีความสลับซับซ้อน

ยิ่งขึ้น โดยเริ่มตั้งแต่กระบวนการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อประโยชน์สาธารณะ และมีภาคีเครือข่ายความร่วมมือที่ทำการศึกษ ได้แก่ เครือข่ายภาคประชาชน/ภาคประชาสังคม เครือข่ายภาคธุรกิจเอกชน เครือข่ายภาครัฐ เครือข่ายทางวิชาการและสถาบันการศึกษา ทั้งนี้ ท้ายที่สุดของกระบวนการศึกษาจะต้องได้แนวทางการสร้างกลไกและพัฒนาตัวแบบในการบริหารจัดการท้องถิ่นผ่านการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ประกอบด้วย การมีระเบียบกฎหมายที่เอื้ออำนวย การมีผู้นำความร่วมมือ การมีความเข้มแข็งของภาคประชาชน การมีภาคีเครือข่ายความร่วมมือ การมีทุนความร่วมมือในการบริหารจัดการท้องถิ่น การมีงบประมาณสนับสนุนที่เพียงพอ โปร่งใส ตรวจสอบได้ และการมีความต่อเนื่องของกิจกรรมหรือโครงการ

4. ระเบียบวิธีวิจัย

แผนภาพที่ 2 การออกแบบการวิจัย (Research Design)



ที่มา: จากการสรุปและสังเคราะห์โดยผู้เขียน

จากแผนภาพ 2 แสดงการออกแบบการวิจัย (Research Design) การศึกษาค้นคว้านี้เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล ประกอบด้วย การศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Documentary Research) ทั้งเอกสารที่เป็นกฎหมาย ข้อบังคับหรือระเบียบ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, 2550 และ 2560 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รวมทั้งเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง และเอกสารที่ไม่ใช่กฎหมาย ได้แก่ รายงานการวิจัย หนังสือ

บทความ วารสารและข้อมูลจากเว็บไซต์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณแบบมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ เพื่อใช้กำหนดกรอบแนวทาง ปัญหา และวัตถุประสงค์ในการศึกษา ตามมาด้วยการวิจัยภาคสนาม โดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์ชุมชนแบบมีส่วนร่วม (Participatory Rural Appraisal: PRA) ด้วยเครื่องมือการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth Interview) เพื่อให้ทราบถึงกลไกในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผ่านการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ประสพการณ์จากต่างประเทศ โดยใช้แบบสัมภาษณ์เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้างเป็นคำถามแบบปลายเปิด (Opened-Ended Questions) คำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์ อาทิ การมีภาคีเครือข่ายความร่วมมือสามารถก่อให้เกิดความเข้มแข็งของชุมชนและท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร ท่านได้เข้าร่วมกิจกรรมหรือโครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดขึ้นอย่างไร (ระดับของความร่วมมือ ความต่อเนื่องของความร่วมมือ บทบาทในความร่วมมือ) การจัดเสวนากลุ่มย่อย (Focus Group) เพื่อรวบรวมองค์ความรู้โดยภาพรวมของหน่วยที่ทำการศึกษ และแสวงหาแนวทางในการเสริมสร้างความเข้มแข็งบนฐานเครือข่ายความร่วมมือในการจัดการปกครองท้องถิ่นผ่านการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมร่วมกันของทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหัวข้อในการสนทนา อาทิ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือชุมชนของท่านมีรูปแบบในการสร้างความเข้มแข็งบนฐานเครือข่ายความร่วมมือในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไร โดยผ่านโครงการหรือกิจกรรมอะไร องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนของท่านมีกลไกหรือเครื่องมือใดบ้างที่สามารถสร้างความเข้มแข็งบนฐานเครือข่ายความร่วมมือในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการสังเกตแบบมีส่วนร่วม (Participation Observations) เป็นวิธีการเก็บข้อมูลวิจัยเชิงคุณภาพที่ผู้เขียนเป็นเครื่องมือเอง เนื่องจากผู้เขียนจะกลายเป็นผู้ร่วมคนหนึ่งในกระบวนการสังเกตและสิ่งต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสถานการณ์นั้นๆ ซึ่งจะช่วยให้เข้าถึงข้อมูลได้อย่างหลากหลายและเสรีในสถานการณ์ทางสังคมของผู้มีส่วนร่วม อาทิ การวิจัยในเทศบาลตำบลบางเตือ อำเภอเมือง จังหวัดปทุมธานี ผู้เขียนได้เข้าร่วมในกิจกรรมและประเพณีของชาวมอญ ร่วมรับประทานอาหารแบบมอญ ฝึกพูดและฟังภาษามอญ ดูการแสดงและการละเล่นแบบมอญ แต่งกายแบบชาวมอญ เป็นต้น

(2) กรณีศึกษา โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำการศึกษาคือ 1) องค์การบริหารส่วนตำบลนาพันสาม จังหวัดเพชรบุรี 2) เทศบาลตำบลบางเตือ จังหวัดปทุมธานี 3) องค์การบริหารส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดแม่ฮ่องสอน และมีเกณฑ์ในการเลือกพื้นที่ดังต่อไปนี้ คือ 1) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลสถาบันพระปกเกล้าหรือรางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี 10 ปีย้อนหลัง 2) เป็นองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นที่มีการรวมกลุ่มและเครือข่ายภาคประชาชนอย่างชัดเจน (จากการลงสำรวจพื้นที่เบื้องต้นของนักวิจัย อาทิ เป็นกิจกรรมที่ทำกันต่อเนื่องทุกปี บางกิจกรรมก็ได้รับรางวัลจากหน่วยงานภายนอก หรือบางกิจกรรมก็เป็นข่าวของจังหวัดที่มีการเชิญชวนประชาชนให้เข้าร่วมกิจกรรม) 3) มีกิจกรรมหรือโครงการที่สามารถประยุกต์ใช้แนวความคิดจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมได้ คือ การให้ประชาชนเข้าร่วมในการเสนอปัญหาและ/หรือโครงการที่ตอบสนองต่อความต้องการของคนในชุมชนท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการติดตาม/ตรวจสอบการใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4) มีบุคลากร/หรือประชาชนที่พร้อมจะเป็นนักวิจัยของท้องถิ่น โดยมีคุณสมบัติคือ เป็นผู้จบการศึกษาระดับปริญญาโทขึ้นไป และมีประสบการณ์ด้านการทำวิจัยมาก่อน สังกัดในหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความสนใจและสบายใจที่จะเป็นนักวิจัยในโครงการนี้จำนวนอย่างน้อยหน่วยงานละหนึ่งท่าน กลุ่มเป้าหมายในการสัมภาษณ์ คือ ผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้นำชุมชนในเขตพื้นที่ศึกษา จำนวน 12 คน เครือข่ายภาคประชาชน/ภาคประชาสังคม เครือข่ายภาคธุรกิจเอกชน เครือข่ายภาครัฐ เครือข่ายทางวิชาการและสถาบันการศึกษา ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นละ 20 คน รวมเป็น 60 คน (รายละเอียดตามตาราง 1) ทั้งนี้ ผู้เขียนทำการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบไม่ใช่หลักทฤษฎีความน่าจะเป็น (Non probability Sampling) ด้วยวิธีการเลือกตัวอย่างตามสะดวก (Convenience sample) การเลือกตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) และการเลือกตัวอย่างแบบก้อนหิมะ (Snowball Sampling)

(3) การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้เขียนได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยเรียนรู้ไปกับการเก็บข้อมูลตามหลักการวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) โดยผู้เขียนจะทำการตรวจสอบข้อมูลก่อนทำการวิเคราะห์เพื่อให้ผลการวิจัยมีความแม่นยำและมีความน่าเชื่อถือของข้อมูล มีการเปรียบเทียบข้อมูลที่ได้จากแหล่งต่างๆ จากผู้ให้ข้อมูล จากนั้นใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหา โดยการตีความจากข้อมูลเบื้องต้นให้เป็นข้อมูลที่สื่อความหมายของผู้ให้ข้อมูล ด้วยการแยกประเภทและการลดทอนข้อมูลเพื่อจัดเป็นหมวดหมู่เพื่อนำมาตีความและสร้างข้อสรุปโดยนำผลการสรุปต่างๆ มาเชื่อมโยงจนเกิดเป็นโครงสร้างของข้อสรุปที่สามารถตอบปัญหาได้ตามวัตถุประสงค์ในการวิจัย โดยจากการเก็บรวบรวมข้อมูลตามขั้นตอนข้างต้น อันได้แก่ การสังเคราะห์งานวิจัย การสังเคราะห์การวิจัยเชิงคุณภาพเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารงบประมาณแบบมีส่วนร่วม โดยดำเนินการศึกษาเอกสาร แนวคิด ทฤษฎี ตำรางานวิจัย บทความ วิทยานิพนธ์ในระดับปริญญาโทและปริญญาเอก ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม โดยพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของงานวิจัย วิธีการที่ใช้ในการวิจัย ผลของการวิจัย เป็นต้น อันจะสามารถนำไปสร้างเป็นรูปแบบและแนวทางเพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย การวิเคราะห์ผ่าน

เอกสาร และวิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก โดยผู้เขียนสามารถนำข้อมูลที่ได้มาใช้เป็นแนวทางในการวิเคราะห์โดยการสร้างข้อสรุปแบบอุปนัย ตามที่ พิเชิต พิทักษ์เทพสมบัติ (2551, น. 45) ได้อธิบายว่าการสร้างข้อสรุปเชิงอุปนัย (Induction) เป็นการสร้างข้อเสนอหรือข้อวินิจฉัยโดยอาศัยการให้เหตุผลของผู้เขียนเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อสรุปจากหลักฐาน ที่เป็นที่ทราบกันหรือบางสิ่งบางอย่างที่รู้ว่าเป็นจริงโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของการสังเกตหรือข้อเท็จจริงโดยเฉพาะสอดคล้องกับที่ สุรางค์ จันทวานิช (2556, น. 131-132) ได้อธิบายว่าในการสร้างข้อสรุปแบบอุปนัยนั้นเป็นวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพที่เน้นการสร้างข้อสรุปทั่วไปที่แสดงความเชื่อมโยงระหว่างตัวแปรตั้งแต่สองตัวขึ้นไป โดยใช้กรณีหรือแหล่งข้อมูลเฉพาะจำนวนหนึ่งเป็นหลักแล้วกล่าวอ้างความจริงทั่วไปขึ้นจากความจริงเฉพาะของข้อมูลชุดดังกล่าว โดยนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์มาเชื่อมโยงกับแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยมุ่งที่จะตอบโจทย์ของวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งไว้

ทั้งนี้ โดยผลการศึกษาที่ได้จากการวิจัยเชิงคุณภาพในครั้งนี้ ผู้เขียนได้นำมาใช้ในการศึกษาและวิเคราะห์ถึงกลไกการสร้างความเข้มแข็งบนฐานเครือข่ายความร่วมมือในการจัดการปกครองท้องถิ่นที่เชื่อมโยงกับงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ในกระบวนการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย และสุดท้ายได้ข้อเสนอแนะถึงแนวทางในการสร้างกลไกและพัฒนาตัวแบบความเข้มแข็งบนฐานเครือข่ายความร่วมมือในการจัดการปกครองท้องถิ่นผ่านงบประมาณแบบมีส่วนร่วม องค์ประกอบที่เสริมสร้างบทบาทของประชาชนและภาคีเครือข่ายต่างๆ ในการเข้ามามีส่วนร่วม รวมถึงแนวทางในการนำแนวคิดการบริหารงบประมาณแบบมีส่วนร่วมมาประยุกต์ใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ดังนั้น กระบวนการของงานวิจัยขั้นนี้ผู้เขียนจึงพยายามแสวงหาคำตอบโดยการพยายามให้เหตุผลในเชิงอุปนัยเพื่อสร้างข้อสรุปเป็นภาพรวมและให้ได้มาซึ่งข้อสรุปจากหลักฐาน (Premise) (จุมพล หนิมพานิช, 2550, น. 395-404)

ตารางที่ 1 จำนวนหน่วยงานและจำนวนผู้ให้สัมภาษณ์ของแต่ละหน่วยงาน

หน่วยงาน	ผู้เข้าร่วมใน โครงการวิจัย	ประเภท	เกณฑ์ในการคัดเลือก
หน่วยงานส่วนท้องถิ่น แต่ละ 12 คน รวม 3 อปท. เท่ากับ 36 คน			
1) องค์การบริหารส่วนตำบลนาพันสาม อ. เมือง จ. เพชรบุรี 2) เทศบาลตำบลบางเตือ อ. เมือง จ. ปทุมธานี 3) องค์การบริหารส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอน จ. แม่ฮ่องสอน	ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสมาชิก / ปลัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น / หัวหน้าส่วนราชการ / ครูของศูนย์เด็กเล็ก/หรือผู้ที่อปท. มอบหมายเพื่อมาให้ข้อมูล	ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ/ลูกจ้างประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกาหนดให้มีกิจกรรมและโครงการที่สนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมและส่งเสริมให้เกิดความเข้มแข็งของภาคีเครือข่ายขึ้นในท้องถิ่นและชุมชนผ่านระบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วม
เครือข่ายอื่นๆ เครือข่ายละ 2 คน รวม 8 คน คูณด้วย 3 แห่ง เท่ากับ 24 คน			
1) เครือข่ายภาครัฐ 2) เครือข่ายภาคประชาสังคม/ภาคประชาชน 3) เครือข่ายทางวิชาการ/สถาบันการศึกษา 4) เครือข่ายภาคธุรกิจเอกชน	กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน พ่อค้าประชาชน นักธุรกิจ ครู-อาจารย์ ประชาชนชาวบ้าน ผู้ปกครองเด็กเล็ก	ตัวแทนเครือข่ายที่เข้าร่วมในกิจกรรม/โครงการที่ศึกษาวิจัย	- เป็นผู้ที่เขามามีส่วนร่วมในการกิจกรรม/โครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำขึ้น - หรือมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น หรือนำเสนอกิจกรรม/โครงการ เพื่อแก้ปัญหาของชุมชนและท้องถิ่น
รวมจำนวนผู้ให้ข้อมูลทั้งสิ้น 60 คน			

ที่มา: ผู้เขียน

5. ผลการศึกษา

5.1 กลไกการสร้างความเข้มแข็งบนฐานเครือข่ายความร่วมมือในการจัดการปกครองท้องถิ่นผ่านกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม

ด้วยนโยบายการกระจายอำนาจ (Decentralization) ทำให้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นต้องใช้ทรัพยากร รายได้ และกำลังคนมากขึ้นในการแก้ปัญหาการขาดแคลนทรัพยากร ซึ่งส่งผลให้การบริหารต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความร่วมมือ การแบ่งปัน หรือแลกเปลี่ยนทรัพยากรซึ่งกันและกัน ที่มักจะวัดจากค่าเฉลี่ยและผลิตบริการสาธารณะเป็นหน่วย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไทยส่วนใหญ่มีลักษณะกระจายกระจายเป็นหน่วยเล็กจำนวนมาก อย่างเช่นองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีมากถึง 5,300 แห่งทั่วประเทศ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2563) หากไม่มีศักยภาพเพียงพอต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น จะส่งผลให้เกิดการจัดการบนฐานของความร่วมมือระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคส่วนอื่นๆ เพิ่มขึ้น ซึ่งสังเกตได้จากผลการประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นก่อนสร้างความร่วมมือ และนำมาเปรียบเทียบกับหลังความร่วมมือพบว่าการบริหารจัดการท้องถิ่นแบบร่วมมือกันส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารงานมากกว่า ดังนั้น จากการศึกษากลไกและพัฒนาตัวแบบการสร้างความเข้มแข็งบนฐานเครือข่ายความร่วมมือในการจัดการปกครองท้องถิ่นผ่านกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมทั้งสามพื้นที่ พบว่า กลไกที่เป็นเครื่องมือในการพัฒนาตัวแบบเพื่อสร้างความเข้มแข็งบนฐานเครือข่ายความร่วมมือ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

(1) มีระเบียบกฎหมายที่เอื้ออำนวย ตัวบทกฎหมายและความเป็นราชการสูง ความถูกต้องชอบธรรมทางกฎหมาย (Legitimacy) ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือโครงการความร่วมมือ ซึ่งประเด็นนี้จะต้องปรากฏอยู่ในทุกขั้นตอนไม่เฉพาะการดำเนินกิจกรรมเท่านั้น ทั้งนี้ โดยส่วนใหญ่แล้วนอกเหนือจากความชอบธรรมเรื่องอำนาจหน้าที่หรือการรับรองทางกฎหมาย พบว่าการมีส่วนร่วมในโครงการที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนจะต้องให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในทุกขั้นตอนจะช่วยลดความเสี่ยงต่อความล้มเหลวลงได้ แต่บางครั้งตัวบทกฎหมายเองก็นำมาซึ่งปัญหาและอุปสรรคในการคิดค้นหรือสร้างสรรค์กิจกรรม/โครงการดีๆ เนื่องจากเต็มไปด้วยข้อห้ามและยังมีความเป็นราชการ/เป็นทางการสูง ขาดความยืดหยุ่น ทำให้ภาคีเครือข่ายในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถเข้าถึงหรือไม่สามารถเข้าร่วมกิจกรรมได้ (ตัวแทนผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอน 1, การสื่อสารส่วนบุคคล, 9 มีนาคม 2566)

ดังนั้น กฎหมาย ระเบียบ ข้อกำหนดต่างๆ ควรกำหนดลักษณะ อำนาจ หน้าที่ และการใช้ทรัพยากรของความร่วมมือกันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน ขอบเขตของเสรีภาพในการตัดสินใจ รวมถึงเหตุผลที่ต้องเสริมสร้างขีดความสามารถ อาทิ การบริการสาธารณะ การบริหาร การควบคุม การเงินการคลัง และการกำกับดูแลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกฎหมาย ระเบียบ ข้อกำหนดต่างๆ ที่ชัดเจนจะช่วยเพิ่มโอกาสในการทำงานแบบร่วมมือกันที่ประสบความสำเร็จมากยิ่งขึ้น และการมีกฎหมายที่กำหนดลักษณะเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งรับทราบและกำหนดเงื่อนไขให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ แต่ในบางครั้งก็พบว่า กฎหมายก็ก่อให้เกิดข้อจำกัดในการทำงานและมีความเป็นทางการ มีความเป็นราชการสูงทำให้ประชาชนและภาคีเครือข่ายไม่สามารถเข้ามาให้ความร่วมมือได้ ซึ่งกฎหมาย หรือระเบียบในที่นี้หมายถึงข้อบัญญัติท้องถิ่น เทศบัญญัติ หรือกฎหมายสูงสุดอย่างรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

(2) การมีผู้นำความร่วมมือ ความร่วมมือที่มีความต่อเนื่องจำเป็นต้องมีบทบาทของผู้นำเข้ามาเกี่ยวข้องเสมอ แม้บางครั้งผู้ริเริ่ม แรงจูงใจ และความคาดหวังต่อประโยชน์ที่ได้รับของภาคีสมาชิกแต่ละแห่งมีความแตกต่างออกไป (ทั้งนี้ คำว่า ผู้นำ อาจจะมีทั้งผู้นำที่เป็นทางการอย่างเช่นนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือผู้นำที่ไม่เป็นทางการ อาทิ ปราชญ์ชุมชน ผู้สูงอายุ ผู้นำกลุ่มสตรี หรือกลุ่มแกนนำอื่นๆ เป็นต้น) ผู้นำที่ร่วมมือ (Collaborative Leaders) จะต้องเป็นผู้นำด้วยวิสัยทัศน์ที่มีร่วมกัน เน้นผลประโยชน์ที่ได้รับจากความร่วมมือและมองข้ามความขัดแย้งทางการเมืองที่อาจแตกต่างกันออกไป การมีวิสัยทัศน์ที่เน้นสาธารณประโยชน์เป็นตัวแปรสำคัญที่จะทำให้เกิดความสำเร็จในการผลิตบริการสาธารณะซึ่งเป็นเป้าหมายของความร่วมมือ และผู้นำต้องให้ความสำคัญกับเรื่องนั้นอย่างต่อเนื่อง จะเห็นได้ว่าความเป็นผู้นำมีความสำคัญและปรากฏเป็นทั้งปัจจัยในความสำเร็จและความยั่งยืนของหน่วยความร่วมมือ ในกระบวนการทำงานของเรานั้น (อบจ. แม่ฮ่องสอน) เรามีผู้นำที่เข้มแข็ง และเน้นการทำงานเป็นทีม ทำตามกระบวนการขั้นตอน และทำตามนโยบาย (ประชาชนในองค์การบริหารส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอน 1, การสื่อสารส่วนบุคคล, 9 มีนาคม 2566) ในส่วนของ อบต. นาพันสาม เรามีการวิเคราะห์ จุดอ่อนคืออะไร จุดแข็งของ อบต.ว่าคืออะไร และมีเครือข่ายความร่วมมือที่เรียกว่า ‘บวร.ร.’ ประกอบด้วย บ้าน วัด โรงเรียน และรัฐ/ราชการ (หน่วยงานภาครัฐหรือหน่วยราชการ) และมีผู้นำความร่วมมือที่มีความเข้มแข็งจากทุกเครือข่าย (ตัวแทนประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลนาพันสาม 1, การสื่อสารส่วนบุคคล, 25 มกราคม 2566)

จากการศึกษา พบว่า ในหลายกรณีผู้นำอาจเป็นสาเหตุสำคัญหรือผลกระทบต่อผลประโยชน์ของกลุ่ม โดยเฉพาะความร่วมมือในการจัดตั้งสาธารณูปโภคหรือจุดให้บริการร่วม

ซึ่งอาจส่งผลต่อความสำเร็จและความยั่งยืนของหน่วยความร่วมมือ กลไกและเครื่องมือในการสร้างความเข้มแข็งของชุมชน คือ การมีงบประมาณที่ได้รับการสนับสนุนจากเทศบาล การมีผู้นำ (ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ผู้บริหารเทศบาล สมาชิกสภา ราษฎรชาวบ้าน กลุ่มจิตอาสา กลุ่มสตรี กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มนางรำมอญ) และผู้นำที่มีลักษณะอันเป็นผู้นำแบบธรรมชาติที่มีความรู้ ทักษะ ความเชี่ยวชาญมาช่วยถ่ายทอดความรู้สู่เยาวชนคนรุ่นหลัง และสิ่งสำคัญ คือ ความร่วมมือ ร่วมแรง ร่วมใจของคนในชุมชน ต่างคนต่างรู้หน้าที่และมีการแบ่งงานกันทำ โดยไม่ใช้เรื่องเงินมาเป็นตัวตั้ง (ประชาชนในเทศบาลตำบลบางเตือ 1, การสื่อสารส่วนบุคคล, 3 กุมภาพันธ์ 2566) บทบาทของผู้นำความร่วมมือจึงต้องสร้างความเชื่อมั่นให้กับสมาชิกและประชาชนทั่วไปว่าผลประโยชน์จะเกิดขึ้นอย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีข้อดีหรือข้อเสีย กลไกการตัดสินใจที่ลดความขัดแย้งมักเกิดจากการคำนึงถึงเหตุและผลเพื่อหาข้อสรุปโดยความเห็นพ้องต้องกันเป็นสำคัญ ดังนั้น การมีภาวะผู้นำของผู้บริหารท้องถิ่น เป็นทั้งศูนย์รวมจิตใจ ศูนย์รวมเครือข่ายและทรัพยากรการบริหาร ทำให้มีการใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และการหาข้อมูลเชิงลึกเพื่อนำข้อคิดเห็นและปัญหามาคำหนดเป็นนโยบาย อาศัยการมีส่วนร่วมของภาคส่วนอื่นๆ เพื่อการทำงานแบบบูรณาการร่วมกัน (ประชาชนในองค์การบริหารส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอน 1, การสื่อสารส่วนบุคคล, 9 มีนาคม 2566)

(3) การมีความเข้มแข็งของภาคประชาชน โดยผ่านสภาความร่วมมือรูปแบบต่างๆ ความเข้มแข็งของพลเมืองและการรวมกลุ่มกันของภาคประชาชน กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลนาพันสาม จากการสัมภาษณ์ พบว่า ‘เป็นเวลากว่าสิบสามปีแล้วที่เรามี “สภากาแพ” ที่เป็นแหล่งพบปะพูดคุยกัน แลกเปลี่ยนความคิดเห็น รับฟังปัญหาและหาทางออกร่วมกัน โดยพวกเราได้ร่วมแรงกายแรงใจ (มาด้วยกาย ทำด้วยใจ) กำลังทางสติปัญญา กำลังทรัพย์ หรือแม้แต่การสนับสนุนข้าวปลาอาหารและอุปกรณ์อื่นๆ โดยมีหลายภาคส่วนเข้าร่วม อาทิ ประชาชน ภาคเอกชนผู้ประกอบการค้าในชุมชน ครูอาจารย์ ผู้ปกครองนักเรียน เป็นต้น’ (ตัวแทนประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลนาพันสาม 2, การสื่อสารส่วนบุคคล, 25 มกราคม 2566)

โดยสรุป คือ การเมืองภาคประชาชนหรือการรวมกลุ่มกันของประชาชนเป็นภาคีเครือข่ายมีอยู่มากมายในท้องถิ่นไทย ทั้งที่เป็นทางการและเป็นการรวมกลุ่มกันเฉพาะกิจ และความแข็งแกร่งของกลุ่มจะทำให้มีบทบาทและมีอำนาจในการต่อรองกับภาครัฐมากขึ้น แต่ละองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ศึกษาล้วนแต่มีการรวมกลุ่มกันของประชาชน อาทิ กลุ่มเครือข่ายเยาวชน กลุ่มสภากาแพ กลุ่มอาสาสมัคร กลุ่มสตรี กลุ่มผู้สูงอายุและคนพิการ เป็นต้น ซึ่งการจัดกิจกรรมและโครงการต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องอาศัย

ความเข้มแข็งของกลุ่มประชาชนในการนำเสนอโครงการ/ความต้องการ และร่วมมือกันดำเนินงาน ซึ่งเป็นการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจใช้ทรัพยากรของท้องถิ่น

(4) การมีภาคีเครือข่ายความร่วมมือ จากการศึกษา พบว่า มีภาคีเครือข่ายความร่วมมือเข้าร่วมกิจกรรม/โครงการต่างๆ ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน ภาครัฐ และภาคการศึกษา/วิชาการ ทั้งในองค์การบริหารส่วนตำบลนาพันสาม เทศบาลตำบลบางเตือ และองค์การบริหารส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอน มากน้อยแตกต่างกันออกไป แต่ทุกแห่งที่ศึกษา มีการมีส่วนร่วมและการบูรณาการของหลายๆ ภาคส่วน อีกทั้งยังมีการเปิดโอกาสให้และเชิญชวนหรือสร้างความตระหนักรู้ของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องอีกด้วย ซึ่งถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของหลักธรรมาภิบาลที่ดีทั้งด้านความโปร่งใสและด้านการมีส่วนร่วม คนในชุมชนควรเป็นเจ้าของชุมชน ดังนั้น จึงต้องมีการประสานความร่วมมือจากทั้งรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนและภาคีเครือข่ายอื่นๆ เพื่อให้เกิดความร่วมมือ-ต่อยอด-งานออกมาดี-และนำไปสู่การพัฒนาในที่สุด ในความเป็นหน่วยงานรัฐนั้นบางครั้งก็ติดขัดในข้อกฎหมาย ทำให้ขาดความคล่องตัว การมีเวทีรับฟังความคิดเห็นทั้งที่เป็นทางการ (เวทีประชาคม) และเวทีที่ไม่เป็นทางการ ทำให้มีการระดมความคิดเห็นและเป็นความร่วมมือจากทุกภาคส่วน (ตัวแทนประชาชนในองค์การบริหารส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอน 2, การสื่อสารส่วนบุคคล, 9 มีนาคม 2566)

เครือข่ายความร่วมมือในรูปแบบของสภาภาคแพทอง องค์การบริหารส่วนตำบลนาพันสาม สืบเนื่องยาวนานมากกว่าสิบปี จะมีหลวงพ่เจ้าอาวาสวัดนาพรมเป็นศูนย์รวมจิตใจผู้บริหารท้องถิ่น ผู้นำท้องที่ ผู้นำหมู่บ้าน ประชาชนชาวบ้าน และส่วนงานเครือข่ายอื่นๆ มาร่วมเสนอปัญหาและหาทางออกของปัญหาร่วมกัน ร่วมสร้างสรรค์นวัตกรรมต่างๆ ทั้งเรื่องของการแปรรูปอาหาร การอนุรักษ์ประเพณีวัฒนธรรม เรามีการจัดบันทึกการประชุมทุกครั้ง สิ่งสำคัญคือ การมีวัฒนธรรมที่ให้ความเท่าเทียมกันของคนทุกคนและการให้เกียรติซึ่งกันและกัน (ตัวแทนประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลนาพันสาม 3 และ 4, การสื่อสารส่วนบุคคล, 25 มกราคม 2566 และ 13 มีนาคม 2566) ดังนั้น การให้ความร่วมมือยังรวมถึงเจ้าหน้าที่ส่วนอื่นๆ ของรัฐในท้องถิ่นด้วย ไม่ใช่แค่นักการเมืองหรือผู้บริหารท้องถิ่นเท่านั้น นอกจากนี้ ประชาชนและภาคีเครือข่ายความร่วมมือหลายภาคส่วนยังมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมวัฒนธรรมที่มีความหลากหลายและการบูรณาการทางสังคม และช่วยสร้างทุนทางสังคม (Social Capital) ที่สูงขึ้นด้วย

(5) การมีทุนความร่วมมือในการบริหารจัดการท้องถิ่น จากการศึกษาพบว่า ทุนความร่วมมือเป็นกลไกส่วนสำคัญในการผลักดันให้เกิดความสำเร็จ ซึ่งประกอบไปด้วย ทุนทางการเงิน (Financial Capital) คือเงินงบประมาณที่สนับสนุนให้เกิดกิจกรรม/โครงการ

ต่างๆ อาทิ การสนับสนุนงบประมาณของเทศบาลตำบลบางเตือเพื่อให้เป็นทุนตั้งต้นของศูนย์การเรียนรู้วัฒนธรรมชาวมอญ ต่อมาคือทุนมนุษย์ (Human Capital) หมายถึง การศึกษา ความรู้ทักษะ ประสบการณ์ สุขภาพอนามัย โภชนาการ ความสามารถในการทำงาน และความสามารถในการปรับตัวของผู้คน รวมถึงผู้ที่เป็นตัวแสดงที่มีผลต่อศักยภาพท้องถิ่น โดยเฉพาะผู้นำทางการเมือง บุคลากรท้องถิ่น ผู้นำโดยธรรมชาติ ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ อาทิ ประชาชนชาวบ้าน หรือผู้ที่คนในชุมชนให้ความเคารพนับถือ เป็นต้น จากการสัมภาษณ์ประชาชนในเทศบาลตำบลบางเตือ พบว่า ศูนย์การเรียนรู้วัฒนธรรมชาวมอญของเทศบาลตำบลบางเตือ ประกอบไปด้วยทุนมนุษย์ผู้มีประสบการณ์ และองค์ความรู้เกี่ยวกับวิถีชีวิตชาวมอญ อาทิ ปรากฏของชุมชน ผู้นำในชุมชน กลุ่มสตรี กลุ่มผู้สูงอายุ ที่มีความรู้ทักษะในเรื่องเพลงชาวมอญ การละเล่นแบบมอญ ภาษามอญ อาหารการกินและการแต่งกายแบบชาวมอญ ข้าวของเครื่องใช้ และความเชื่อวัฒนธรรมประเพณีที่สืบทอดกันมา (ตัวแทนประชาชนในเทศบาลตำบลบางเตือ 2, การสื่อสารส่วนบุคคล, 3 กุมภาพันธ์ 2566)

ทุนความร่วมมืออีกประการหนึ่งซึ่งมีความสำคัญมาก คือ ทุนทางสังคม คือ การมีเครือข่ายความร่วมมือและสมัครพรรคพวก ความน่าเชื่อถือและการได้รับความเชื่อถือ การมีกติกาและบทลงโทษทางสังคมต่างๆ ร่วมกัน การมีศูนย์รวมใจที่ยึดมั่นร่วมกัน การมีกลไกที่สร้างการมีส่วนร่วม และทุกๆ องค์ประกอบโครงสร้างท้องถิ่นจะมีทุนทางกายภาพ (Physical Capital) คือ ความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐานและฐานเทคโนโลยีต่างๆ กรณีศึกษาที่ไปเก็บข้อมูลที่มีทุนทางธรรมชาติ (Natural Capital) คือองค์การบริหารส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอน มีทรัพยากรน้ำ ทรัพยากรดินและสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดิน พืชผลทางการเกษตร ป่าไม้ ภูเขา ความหลากหลายทางชีวภาพ แหล่งท่องเที่ยว และการบริการทางด้านสิ่งแวดล้อมอื่นๆ ส่วนทุนทางปัญญา (Intellectual Capital) หมายถึง ความรู้ ความสามารถในการเรียนรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะ ทักษะและประสบการณ์ที่มนุษย์สะสมไว้ และสุดท้ายทุนทางวัฒนธรรม (Cultural Capital) คือ ทุนที่ใช้ไปในการผลิตสินค้าและบริการของชุมชนที่มีนัยทางวัฒนธรรม ซึ่งได้แก่ ภูมิปัญญาในด้านสถาปัตยกรรม หัตถกรรม อุตสาหกรรม เกษตรกรรม การจัดระเบียบของชุมชน ศิลปะ ความเชื่อ ประเพณี พิธีกรรมและวิถีชีวิต อาทิ ศูนย์การเรียนรู้วัฒนธรรมชาวมอญ ของเทศบาลตำบลบางเตือ มีทุนทางวัฒนธรรมคือ ภูมิปัญญาด้านหัตถกรรม และมีการจัดระเบียบของชุมชนด้วยศิลปะ ความเชื่อ ประเพณี พิธีกรรมและวิถีชีวิตแบบชาวมอญ (ตัวแทนเครือข่ายวิชาการในเทศบาลตำบลบางเตือ 1, การสื่อสารส่วนบุคคล, 3 กุมภาพันธ์ 2566)

(6) การมีงบประมาณสนับสนุนที่เพียงพอ โปร่งใส ตรวจสอบได้ งบประมาณถือเป็นปัจจัยสำคัญในการจัดโครงการหรือกิจกรรมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากการศึกษา

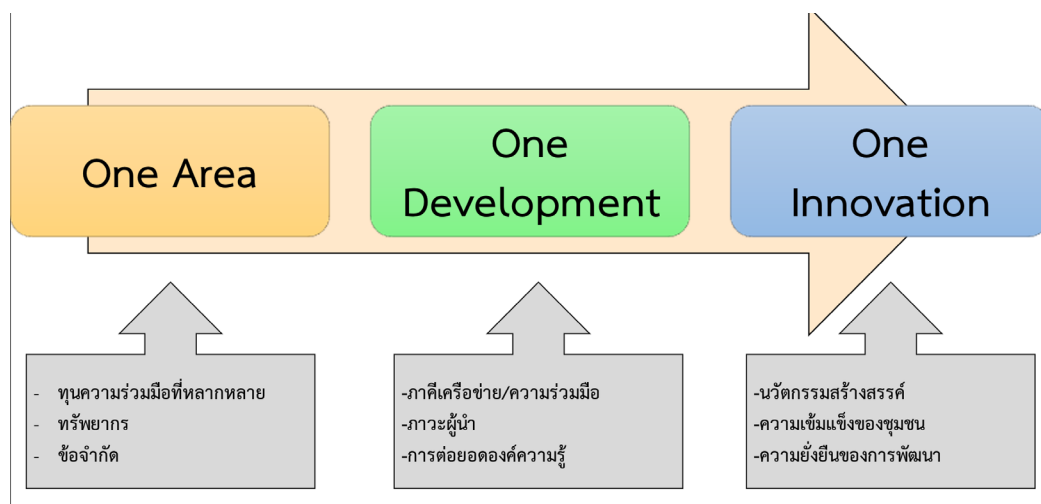
พบว่า การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแหล่งงบประมาณที่เพียงพอและชัดเจน ซึ่งช่วยให้สามารถจัดกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ ได้และการใช้งบประมาณควรอยู่ในรูปแบบของการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ซึ่งจะช่วยให้พลเมืองและภาคีเครือข่ายในแต่ละภาคส่วนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจว่าจะใช้งบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดไปเพื่อบริการสาธารณะอะไรบ้าง แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยยังไม่มีกฎหมายระบุให้มีการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม เป็นเพียงการร่วมจัดทำงบประมาณในรูปแบบของการทำประชาคมเท่านั้น ซึ่งอาจจะเรียกได้ว่าเป็น PB แบบไทยๆ จากการสัมภาษณ์ พบว่า เทศบาลตำบลบางเตือมีการจัดทำและบริหารงบประมาณ ดังนี้ ประชาชนเสนอโครงการผ่านการทำประชาสังคมรวมทุกชุมชนในเขตเทศบาลตำบลบางเตือ ชาวเทศบาลบางเตือมีการปรึกษาหารือและแสดงความคิดเห็นนำเสนอโครงการศูนย์การเรียนรู้และอนุรักษ์วัฒนธรรมชาวมอญ และมีการเลือกตั้งตัวแทนคณะกรรมการกำกับดูแล สภาเทศบาลบางเตือประชุมและพิจารณาอนุมัติงบประมาณตามที่มีการเสนอโครงการ ผู้บริหารเทศบาลจัดทำโครงการตามที่สภาเทศบาลได้อนุมัติงบประมาณให้ และถูกนำไปปฏิบัติโดยผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และมีการติดตามประเมินผลเป็นระยะๆ เพื่อสานต่อโครงการ หรือปรับปรุงโครงการ/กิจกรรม หากมีข้อบกพร่อง (ตัวแทนบุคลากรและผู้บริหารในเทศบาลตำบลบางเตือ 1, การสื่อสารส่วนบุคคล, 3 กุมภาพันธ์ 2566)

(7) การมีความต่อเนื่องของกิจกรรมหรือโครงการ จากผลการศึกษา พบว่า ทั้งในองค์การบริหารส่วนตำบลนาพันสาม เทศบาลตำบลบางเตือ และองค์การบริหารส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอน จะสร้างกระบวนการทำงานที่ต่อเนื่องในแต่ละกิจกรรม/โครงการ อาทิ งานเปิดเมิ่งไตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอนได้มีการจัดต่อเนื่องยาวนานมาเป็นเวลากว่า 15 ปี จากการสัมภาษณ์ พบว่า พวกเราเข้าร่วมงานเปิดเมิ่งไตทุกปี เป็นเวลา 15 ปีแล้ว ร่วมงานทั้ง 5 วัน เป็นคณะแสดงดนตรีพื้นบ้านไทยใหญ่ เป็นการส่งเสริมและรักษาวัฒนธรรมชนเผ่าไทยใหญ่ อีกทั้งยังทำให้สมาชิกในกลุ่มมีรายได้อีกด้วย (ตัวแทนคณะวงดนตรีในงานเปิดเมิ่งไตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอน 2, การสื่อสารส่วนบุคคล, 9 มีนาคม 2566) การให้ความร่วมมือผ่านสภาภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลนาพันสามใช้เวลายาวนานมาถึง 12 ปี ซึ่งความต่อเนื่องนี้เป็นสิ่งสำคัญในการขับเคลื่อนหรือกระตุ้นความร่วมมือให้สามารถดำเนินกิจกรรมและสร้างความต่อเนื่องได้ในอนาคตต่อไปอีก ไม่ว่าจะเป็นกลไกการประชุม อาทิ สภาภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลนาพันสามมีการกำหนดเวลาการประชุมปรึกษาหารือเป็นประจำทุกวันที่ 12 ของเดือน มีการจัดลำดับความสำคัญของเรื่องที่จะประชุมกันอย่างเหมาะสม การใช้บุคลากรที่มีความสามารถในการอำนวยความสะดวกขับเคลื่อนการประชุมได้อย่างราบรื่นโดยมีหลวงพ่เจ้าอาวาสวัดนาพรมเป็นประธานในที่ประชุม กำหนดเวลาการประชุมครั้งถัดไปอย่างชัดเจน (คือทุกๆ วันที่ 12 ของเดือน)

(ตัวแทนประชาชนและเครือข่ายในองค์การบริหารส่วนตำบลนาพันสาม 5 และ 6, การสื่อสารส่วนบุคคล, 25 มกราคม 2566 และ 13 มีนาคม 2566) นอกจากนี้ ยังมีการบันทึกรายงานการประชุมและส่งให้สมาชิกเครือข่ายและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายรับทราบและอนุมัติ รวมทั้งจัดทำรายงานโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ เพื่อทำความรู้จักกับงานที่ผ่านมาและลดข้อสงสัยในประเด็นต่างๆ และกระบวนการทำงานที่สำคัญ เพราะข้อมูลการเตรียมรายงานจะช่วยสรุป/ประเมินสถานการณ์หรือสภาพปัญหาได้ แนวโน้มและทิศทางในอนาคตที่อาจเกิดขึ้น ซึ่งนำไปสู่โอกาสสำหรับผู้มีอำนาจตัดสินใจในการใช้ข้อมูลนั้นในการวางแผนและกำหนดกลยุทธ์ที่จำเป็นและเหมาะสมในอนาคต ส่วนอีกด้านหนึ่งก็ถือเป็นการได้รับฟังและเปิดโอกาสให้มีการแสดงความคิดเห็นร่วมกัน พร้อมทั้งหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่หลากหลายไปพร้อมๆ กัน

แผนภาพที่ 3 พัฒนาการการบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนภาพ 3 แสดงพัฒนาการการบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



ที่มา: พัฒนาและสรุปโดยผู้เขียน

จากแผนภาพข้างต้น ในพื้นที่หนึ่ง (One Area) ในบทความนี้หมายถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผู้เขียนทำการศึกษ ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลนาพันสาม จังหวัดเพชรบุรี, เทศบาลตำบลบางเดื่อ จังหวัดปทุมธานี และองค์การบริหารส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอน

มีข้อจำกัดของทรัพยากรในพื้นที่จึงต้องอาศัยทุนของความร่วมมือที่หลากหลาย (อาทิ ทุนทางการเงิน ทุนมนุษย์ ทุนทางสังคม ทุนทางกายภาพ ทุนทางธรรมชาติ ทุนทางปัญญา และทุนทางวัฒนธรรม) เพื่อจะนำไปสู่หนึ่งการพัฒนา (One Development) พื้นที่/องค์กร/ชุมชนของตนเองให้ดีขึ้นโดยอาศัยเครือข่ายที่หลากหลาย (อาทิ เครือข่ายภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาชน ภาคการศึกษา/วิชาการ การมีส่วนร่วมและบูรณาการหลายภาคส่วน (Participation and social integration)) และผู้นำความร่วมมือ (ผู้นำอาจจะมิทั้งผู้นำที่เป็นทางการอย่าง อาทิ นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือผู้นำที่ไม่เป็นทางการ อาทิ ปราชญ์ชุมชน ผู้สูงอายุ ผู้นำกลุ่มสตรี หรือกลุ่มแกนนำอื่นๆ เป็นต้น)

นอกจากนี้ หนึ่งการพัฒนา กิจกรรมหรือโครงการใดๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีงบประมาณสนับสนุนที่เพียงพอ การมีแหล่งที่มาของงบประมาณที่ชัดเจน สามารถพิจารณาได้ในเบื้องต้นจากการระดมทุนของภาคีสมาชิกด้วยกัน หรือมาจากเงินงบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอนุมัติให้จัดกิจกรรมหรือโครงการ การมีความต่อเนื่องของกิจกรรมหรือโครงการ การสร้างกระบวนการทำงานมีความต่อเนื่อง ก็มีส่วนสำคัญต่อการขับเคลื่อนหรือสร้างแรงกระตุ้น ให้ความร่วมมือสามารถดำเนินกิจกรรมและสร้างความต่อเนื่องต่อไปในอนาคตเช่นกัน การมีผู้นำความร่วมมือ ความร่วมมือที่มีความต่อเนื่อง จำเป็นต้องมีบทบาทของผู้นำเข้ามาเกี่ยวข้องเสมอ แม้บางครั้งผู้ริเริ่ม แรงจูงใจ และความคาดหวังต่อประโยชน์ที่ได้รับของภาคีสมาชิกแต่ละแห่งมีความแตกต่างออกไป ผู้นำความร่วมมือจะเป็นผู้นำวิสัยทัศน์ร่วมกันที่จะมุ่งเน้นถึงผลประโยชน์อันเกิดจากความร่วมมือ และมองข้ามประเด็นความขัดแย้งทางการเมืองที่อาจแตกต่างกันแต่ละพื้นที่ การมีความเข้มแข็งของภาคประชาชนผ่านสภาความร่วมมือรูปแบบต่างๆ ความเข้มแข็งของพลเมืองและการรวมกลุ่มกันของภาคประชาชน การเมืองภาคประชาชนหรือการรวมกลุ่มกันของประชาชนเป็นภาคีเครือข่ายมีอยู่มากมายในท้องถิ่นไทย ทั้งที่เป็นทางการและเป็นการรวมกลุ่มกันเฉพาะกิจ มีระเบียบกฎหมายที่เอื้ออำนวย กฎหมายควรมีการระบุชัดเจนเกี่ยวกับลักษณะการจัดตั้งความร่วมมือ อำนาจหน้าที่ ภารกิจ การใช้ทรัพยากร อิสระในการตัดสินใจ รวมไปถึงเหตุผลความจำเป็นในการเสริมสร้างขีดความสามารถจัดการบริการสาธารณะ การบริหารงาน การควบคุม การเงิน การกำกับดูแลของรัฐ เป็นต้น กระทั่งเกิดการส่งต่อและถ่ายทอดองค์ความรู้จนทำให้เกิดหนึ่งนวัตกรรมการบริหารจัดการ (One Innovation) ที่สามารถสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและการพัฒนาที่ยั่งยืนได้

5.2 แนวทางในการสร้างกลไกและพัฒนาตัวแบบเพื่อสร้างความเข้มแข็งบนฐานเครือข่ายความร่วมมือในการจัดการปกครองท้องถิ่นผ่านกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม

แนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งบนฐานเครือข่ายความร่วมมือในการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ประกอบด้วย ผู้นำให้ความสำคัญอย่างต่อเนื่อง ความร่วมมือที่มีความต่อเนื่องจำเป็นต้องมีบทบาทของผู้นำเข้ามาเกี่ยวข้องเสมอ แม้บางครั้งผู้ริเริ่ม แรงจูงใจ และความคาดหวังต่อประโยชน์ที่ได้รับของภาคีสมาชิกแต่ละแห่งมีความแตกต่างออกไป ซึ่งเห็นได้ว่าผู้นำมีความสำคัญจะปรากฏอยู่ทั้งในฐานะปัจจัยแห่งความสำเร็จและความยั่งยืนของหน่วยความร่วมมือได้ ซึ่งอาจส่งผลต่อความสำเร็จและยั่งยืนของหน่วยความร่วมมือได้ บทบาทของผู้นำหรือผู้จัดการหน่วยความร่วมมือจึงต้องสร้างความเชื่อมั่นต่อประชาชนและภาคีสมาชิก หรือสาธารณชนว่าประโยชน์ที่ได้จะเกิดขึ้นอย่างเท่าเทียม ไม่เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบกลไกการตัดสินใจที่ช่วยลดความขัดแย้งจึงมักเกิดขึ้นจากการพิจารณาเชิงเหตุและผลเพื่อหาข้อสรุปผ่านการทำฉันทมติร่วมกันเป็นสำคัญ นอกจากนี้ ความต่อเนื่องยาวนานหรือการดำรงไว้การขับเคลื่อนงานกรณีศึกษา โครงการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม (งานเปิดเม็งไต) มีส่วนสำคัญต่อการขับเคลื่อนหรือสร้างแรงกระตุ้นให้ความร่วมมือสามารถดำเนินกิจกรรมและสร้างความต่อเนื่องต่อไปในอนาคต ดังนั้น ข้อเสนอแนะและแนวทางในการสร้างความเข้มแข็งบนฐานเครือข่ายความร่วมมือในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านระบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วม คือ การให้ประชาชนได้เสนอโครงการอันเป็นความต้องการของคนในชุมชนผ่านไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (รายละเอียดตามตารางด้านล่าง) และสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดสรรงบประมาณมาช่วยเหลือในกิจกรรม/โครงการให้สามารถขับเคลื่อนไปได้พร้อมกับความร่วมมือจากหลายภาคส่วนดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

ตารางที่ 2 การประยุกต์ใช้แนวคิดการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การประชุม/กิจกรรม	การนำไปปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)
	ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม
1. ประชุมรวมทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การให้ข้อมูลและนำเสนอโครงการในปีที่ผ่านมา นำเสนองบประมาณปัจจุบัน และอธิบายถึงกระบวนการงบประมาณแบบมีส่วนร่วม	ประชาชนเสนอโครงการผ่านการทำประชาสังคม รวมทุกชุมชนในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. ประชุมในแต่ละหมู่บ้านหรือชุมชน ปรึกษาหารือ, แสดงความคิดเห็น, นำเสนอโครงการ เลือกตัวแทนคณะกรรมการกำกับดูแล	ประชาชนในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี การปรึกษาหารือและแสดงความคิดเห็นนำเสนอ โครงการ และมีการเลือกตัวแทนคณะกรรมการ กำกับดูแล
3. ประชุมสภางบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory Budgeting Council) กำหนดลำดับความสำคัญของโครงการและ งบประมาณที่ใช้โหวตเลือกโครงการที่สมบูรณ์แล้ว	ไม่มีสภางบประมาณแบบมีส่วนร่วม
4. ประชุมฝ่ายบริหาร (Mayor's Offices) จัดทำโครงสร้างงบประมาณจากคำแนะนำของสภา งบประมาณแบบมีส่วนร่วม และที่ไม่ใช่โครงการ งบประมาณแบบมีส่วนร่วม	สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ประชุมและพิจารณานุมัติงบประมาณตามที่มี การเสนอโครงการ
5. ประชุมสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พิจารณาเรื่องงบประมาณและโครงการงบประมาณ แบบมีส่วนร่วม อภิปรายและหาข้อสรุปเรื่อง งบประมาณ	ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำ โครงการตามที่สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้อนุมัติงบประมาณให้ และถูกนำไปปฏิบัติโดย ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง
6. การก่อสร้างและการกำกับดูแลโครงการ ความก้าวหน้าและความรับผิดชอบของโครงการ ผลการดำเนินงานตามโครงการ	ดำเนินงานตามโครงการที่ได้รับการอนุมัติ มีการติดตามความก้าวหน้า แต่งตั้งผู้รับผิดชอบ
7. ประชุมติดตามประเมินผลโครงการ รับทราบผลสำเร็จ/ปัญหาและอุปสรรค/ความโปร่งใส	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีคณะกรรมการ ติดตามประเมินผลเป็นระยะๆ เพื่อสานต่อ โครงการ หรือปรับปรุงโครงการหากมี ข้อบกพร่อง และเพื่อความโปร่งใสตรวจสอบได้ ของโครงการ

ที่มา: จากการสรุปและสังเคราะห์ของผู้เขียน

จากตารางข้างต้น เป็นการแสดงให้เห็นมาของการบูรณาการกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมที่เหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นและการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ผนวกเข้ากับกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมที่ได้จากการสังเคราะห์งานวิจัย ซึ่งจะเห็นได้ว่ามีกระบวนการที่ใกล้เคียงกันอยู่หลายอย่าง อาทิ การประชุมรวมทั้งหมดในท้องถิ่น การให้ข้อมูลและนำเสนอโครงการในปีที่ผ่านมา นำเสนองบประมาณปัจจุบัน ถ้าเป็นกระบวนการงบประมาณแบบมีส่วนร่วมก็จะมีกรอบอธิบายถึงกระบวนการของแนวคิดนี้ด้วย ประชุมฝ่ายบริหาร (Mayor's Offices) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำโครงสร้างงบประมาณจากคำแนะนำของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการประชุมสภาท้องถิ่นพิจารณาเรื่องงบประมาณและโครงการเพื่ออภิปรายและหาข้อสรุปเรื่องงบประมาณ โดยแทรกเรื่องของงบประมาณแบบมีส่วนร่วมเข้าไปในกระบวนการดังกล่าวที่มีการปฏิบัติอยู่แล้วด้วย

ดังนั้น เพื่อให้กระบวนการงบประมาณแบบมีส่วนร่วมเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ จึงต้องมีการบูรณาการให้สอดคล้องกับหลักปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่แล้วทั้งจากแผนพัฒนาท้องถิ่นและแผนงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเมื่อผสมผสานกันแล้วจึงได้กระบวนการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 เป็นการประชุมรวมทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นการให้ข้อมูล นำเสนอโครงการในปีที่ผ่านมา นำเสนองบประมาณปัจจุบัน และต้องมีการอธิบายถึงกระบวนการงบประมาณแบบมีส่วนร่วม โดยมีผู้เข้าร่วมประชุม ได้แก่ ประชาชน ภาคประชาสังคม NGOs และเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น

ขั้นตอนที่ 2 ประชุมแต่ละชุมชน หมู่บ้าน และในแต่ละอำเภอในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งเพื่อปรึกษาหารือ แสดงความคิดเห็น นำเสนอโครงการ และเลือกตัวแทนคณะกรรมการกำกับดูแลโดยมีประชาชนผู้ที่อาศัยอยู่ในแต่ละชุมชน หมู่บ้าน และในแต่ละอำเภอ เป็นผู้เข้าร่วมประชุม

ขั้นตอนที่ 3 ประชุมสภางบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory Budgeting Council) เพื่อกำหนดลำดับความสำคัญของโครงการและงบประมาณที่ใช้ ให้อำเภอเลือกโครงการที่สมบูรณ์แล้ว โดยมีผู้ที่อาศัยอยู่ในชุมชน หมู่บ้าน เจ้าหน้าที่รัฐ และทำการเลือกตัวแทนงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (ซึ่งในประเทศไทยไม่มีสภางบประมาณแบบมีส่วนร่วม (PB Council) เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดหรือให้อำนาจไว้ แต่มีการจัดลำดับความสำคัญของแต่ละโครงการในแต่ละหมู่บ้าน แต่ละอำเภอด้วยความที่มีงบประมาณอย่างจำกัด)

ขั้นตอนที่ 4 ประชุมฝ่ายบริหาร (Mayor's Offices) เพื่อจัดทำโครงสร้างงบประมาณจากคำแนะนำของสภางบประมาณแบบมีส่วนร่วมและที่ไม่ใช่โครงการใช้งบประมาณแบบมีส่วนร่วม โดยมีฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองท้องถิ่นเข้าร่วมประชุม คือ นายก รองนายกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะทำงาน และที่ปรึกษา

ขั้นตอนที่ 5 ประชุมสภาท้องถิ่น เพื่อพิจารณาเรื่องงบประมาณและโครงการที่ใช้งบประมาณแบบมีส่วนร่วม อภิปรายและหาข้อสรุปเรื่องงบประมาณ โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมคือ สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น ตัวแทนสภา PB (PB Council) และประชาชนผู้สนใจทั่วไป

ขั้นตอนที่ 6 การก่อสร้างและการกำกับดูแลโครงการ เพื่อให้ทราบถึงความก้าวหน้าของโครงการ ความรับผิดชอบ และการดำเนินงานตามโครงการ โดยมีผู้ทำหน้าที่ในการตรวจสอบคือ สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น ตัวแทนสภางบประมาณแบบมีส่วนร่วม และประชาชนผู้สนใจทั่วไป

ขั้นตอนที่ 7 ประชุมติดตามประเมินผลโครงการ เพื่อรับทราบผลสำเร็จ ปัญหาและอุปสรรคและความโปร่งใส โดยมีผู้เข้าร่วมคือสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น ตัวแทนสภางบประมาณแบบมีส่วนร่วม และประชาชนผู้สนใจทั่วไป

หมายเหตุ: ในการประชุมและในสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่มีสภางบประมาณแบบมีส่วนร่วม เนื่องจากไม่มีกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับกำหนดไว้ แต่จะมีการประชุมกันที่เรียกว่า “การทำประชาคม”

6. การอภิปรายผล

แนวทางการสร้างกลไกและพัฒนาตัวแบบเพื่อความเข้มแข็งบนฐานเครือข่ายความร่วมมือในการบริหารจัดการท้องถิ่นผ่านการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม สามารถอภิปรายผลการศึกษาได้เป็น 3 ด้านดังนี้ 1) กลไกด้านกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องจากรัฐบาลกลาง 2) กลไกด้านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3) กลไกด้านประชาชนและภาคีเครือข่ายความร่วมมือ โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) กลไกด้านกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องจากรัฐบาลกลาง กฎหมายควรกำหนดลักษณะความสามารถความรับผิดชอบและการใช้ทรัพยากรของความร่วมมืออย่างชัดเจน เสรีภาพในการตัดสินใจรวมถึงเหตุผลในการเสริมสร้างขีดความสามารถในการให้บริการ สาธารณะการบริหารการควบคุมการเงินและการกำกับดูแลของรัฐ สอดคล้องกับแนวคิดของ Ansell and Gash (2008, p. 561) ได้กล่าวว่า องค์กรความร่วมมือที่มีบทบาทและอำนาจ

หน้าที่ตามกฎหมายเป็นองค์กรความร่วมมือที่จัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะที่ระบุไว้ องค์กรที่จัดตั้งขึ้นมีสถานะเป็นนิติบุคคล มีการบริหารงานเป็นเอกเทศในตัวเอง ทั้งการบริหารงานบุคคลและงบประมาณ รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่เฉพาะของตนเองตามขอบเขตที่กฎหมายระบุไว้ การดำเนินการกิจในอำนาจหน้าที่ขององค์กรความร่วมมือจึงไม่ขึ้นอยู่กับกระบวนการบริหารงานภายในองค์กรภาคีสมาชิก กฎหมายที่ชัดเจนจะเพิ่มโอกาสในการร่วมมือที่ประสบความสำเร็จ และการมีอยู่ของกฎหมายที่กำหนดลักษณะเฉพาะของการให้ความร่วมมือ รวมถึงรับทราบและกำหนดเงื่อนไขอย่างชัดเจนว่าองค์กรความร่วมมือเหล่านั้นเป็นเพียงการถ่ายทอดภารกิจจากหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นสมาชิกไปยังหน่วยความร่วมมือโดยจัดทำข้อตกลงอย่างเป็นทางการเท่านั้น และภาคีเครือข่ายจะไม่สามารถทำงานซ้ำซ้อนต่อไปได้และต้องโอนอำนาจบริหารไปพร้อมๆ กัน แต่บางครั้งก็พบว่า กฎหมายสร้างข้อจำกัดในการทำงานและระเบียบพิธีการ มีระบบราชการสูง ทำให้ประชาชนและภาคีเครือข่ายเข้ามาและให้ความร่วมมือได้ยากขึ้น เช่นเดียวกับการศึกษาของ ปิยะพงษ์ บุษบงก์ และคณะ (2560) ที่พบว่า เงื่อนไขหลักที่ทำให้ประสบปัญหาในการพัฒนาความร่วมมือของอปท. เป็นเรื่องของระเบียบไม่เอื้ออำนวย รองลงมาคือขาดแรงจูงใจกล่าวคือไม่เล็งเห็นประโยชน์ที่แน่ชัดจากการร่วมมือกัน ตามมาด้วยการขาดผู้นำความร่วมมือในท้องถิ่นและเมื่อเผชิญปัญหาของความร่วมมือที่ขาดการปรึกษาหารือเพื่อหาทางแก้ปัญหาาร่วมกัน โดยเลือกที่จะกล่าวโทษกันหรือซ่อนความขัดแย้งภายในไว้ นอกจากนี้ ยังมีงานวิจัยของนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ (2551) ได้กล่าวถึงปัญหาและอุปสรรคโดยรวมในการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยว่า ส่วนใหญ่มีสาเหตุมาจากความไม่ชัดเจนของกฎหมายและนโยบายของรัฐบาลในอดีต ขณะเดียวกันรัฐบาลไม่เคยกระตุ้นหรือมีแนวปฏิบัติในการส่งเสริมข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถรวมตัวกันได้ และขั้นตอนที่ซับซ้อนในกรณีที่สามารถจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เพียงบางประเภทเท่านั้น คือกรุงเทพมหานครและพัทยา กฎหมายเทศบาล มีความซับซ้อนเพราะต้องมีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งการควบรวม แต่ก็ยังไม่มีกระบวนการและแนวปฏิบัติที่ชัดเจน

(2) กลไกด้านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แนวทางการสร้างกลไกและพัฒนาตัวแบบเพื่อความเข้มแข็งบนฐานเครือข่ายความร่วมมือในการบริหารจัดการท้องถิ่นผ่านการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ประกอบไปด้วยทุนความร่วมมือ (Collaborative Capital) คือ 1) ทุนทางการเงิน คือเงินงบประมาณที่สนับสนุนให้เกิดกิจกรรม/โครงการต่างๆ ซึ่งในการจัดกิจกรรม/โครงการต่างๆ การมีงบประมาณสนับสนุนที่เพียงพอก็จะเป็นกลไกสำคัญที่ก่อให้เกิดความสำเร็จได้ 2) ทุนมนุษย์ หมายถึง การศึกษา ความรู้ทักษะ ประสบการณ์ สุขภาพอนามัย โภชนาการ ความสามารถในการทำงาน และความสามารถในการปรับตัวของผู้คน รวมถึงผู้ที่

เป็นตัวแสดงที่มีผลต่อศักยภาพท้องถิ่น โดยเฉพาะผู้นำทางการเมือง บุคลากรท้องถิ่น ผู้นำโดยธรรมชาติ ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เช่น ประชาชนชาวบ้าน หรือผู้ที่คนในชุมชนให้ความเคารพนับถือ เป็นต้น 3) ทูทางสังคม คือ การมีเครือข่ายความร่วมมือและสมัครพรรคพวก ความน่าเชื่อถือและการได้รับความเกื้อกูล การมีกติกาและบทลงโทษทางสังคมต่างๆ ร่วมกัน การมีศูนย์รวมใจที่ยึดมั่นร่วมกัน การมีกลไกที่สร้างการมีส่วนร่วม 4) ทูทางกายภาพ คือ ความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐานและฐานเทคโนโลยีต่างๆ 5) ทูทางธรรมชาติ คือ ทรัพยากรน้ำ ทรัพยากรดินและสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดิน พืชผลทางการเกษตร ป่าไม้ ภูเขา ความหลากหลายทางชีวภาพ แหล่งท่องเที่ยว และการบริการทางด้านสิ่งแวดล้อมอื่นๆ 6) ทูทางปัญญา หมายถึง ความรู้ ความสามารถในการเรียนรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะ ทักษะและประสบการณ์ที่มนุษย์สะสมไว้ 7) ทูทางวัฒนธรรม หมายถึง ทูที่ใช้ไปในการผลิตสินค้าและบริการของชุมชนที่มีนัยทางวัฒนธรรม ซึ่งได้แก่ ภูมิปัญญาในด้านสถาปัตยกรรม หัตถกรรม อุตสาหกรรม เกษตรกรรม การจัดระเบียบของชุมชน ศิลปะ ความเชื่อ ประเพณี พิธีกรรมและวิถีชีวิต สอดคล้องกับวสันต์ เหลืองประภัสสร (2563, น. 448-493) ที่พบว่า เครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ภายใต้โครงการความร่วมมือจะมีทรัพยากรที่ตัวแสดงภาคีแต่ละภาคส่วนนำมาใช้ร่วมมือกันในฐานะที่เป็น “ทุน (Capital)” ของเครือข่าย และสอดคล้องกับการศึกษาของ พบสุข ชำของ และคณะ (2562) ที่พบว่า ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้เกิดการสั่งสมของทุนต่างๆ ที่ใช้ในการบริหารจัดการท้องถิ่นที่มากกว่าเฉพาะทุนที่เป็นตัวเงินเท่านั้น แต่ยังมองถึงศักยภาพในเชิงที่เป็นทุนหรือสินทรัพย์ที่มีอยู่ (capital/assets) ในท้องถิ่น ดังนั้นจึงมีการวิเคราะห์ทั้งทุนทางเศรษฐกิจหรือทุนทางการเงิน ทุนมนุษย์ ทุนทางสังคม ทุนทางกายภาพ และทุนทางทรัพยากร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ทุนทางสังคมที่หมายถึงทั้งความไว้วางใจใจกันทั้งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในแต่ละพื้นที่ นอกจากนี้โดยทั่วไปแล้วหากมีการสร้างความร่วมมือระยะยาวที่ไม่ผูกมัดระหว่างภาคีเครือข่าย อาทิ การช่วยเหลือโดยสมัครใจ แลกเปลี่ยนบริการ ยืมอุปกรณ์ หรือทำงานร่วมกันอย่างง่าย ๆ การทำงานร่วมกันไม่ใช่เรื่องยาก ทั้งนี้ หากความร่วมมือมีผลผูกพันกับภาคีเครือข่ายในระยะยาวก็จะคำนวณสิทธิประโยชน์อันเป็นแรงจูงใจที่ได้รับจากความร่วมมือได้

นอกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีทุนความร่วมมือดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น สิ่งสำคัญในการสร้างกลไกและพัฒนาตัวแบบเพื่อความเข้มแข็งบนฐานเครือข่ายความร่วมมือในการบริหารจัดการท้องถิ่น คือ การมีผู้นำความร่วมมือ และต้องเป็นผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ ซึ่งจากการศึกษา พบว่า ความร่วมมือที่มีความต่อเนื่องจำเป็นต้องมีบทบาทของผู้นำเข้ามาเกี่ยวข้องเสมอ แม้บางครั้งผู้ริเริ่ม เป็นแรงจูงใจ เป็นศูนย์รวมจิตใจของคนในท้องถิ่น และความคาดหวังต่อประโยชน์ที่ได้รับของภาคีเครือข่ายแต่ละแห่งมีความแตกต่างออกไป (ทั้งนี้ คำว่า ผู้นำ

อาจจะมีทั้งผู้นำที่เป็นทางการ เช่น นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือผู้นำที่ไม่เป็นทางการ อาทิ ประชาชน ชุมชน ผู้สูงอายุ ผู้นำกลุ่มสตรี หรือกลุ่มแกนนำอื่นๆ เป็นต้น) ผู้นำที่มีบทบาทเอื้ออำนวยการสร้างความร่วมมือ สอดคล้องกับแนวคิดของ Ansell and Gash (2008, pp. 554-555) ที่ว่าผู้นำเป็นองค์ประกอบสำคัญในการดึงภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ เข้ามาร่วมกันทำงาน ผลักดันเป้าหมายผ่านกระบวนการบริหารสาธารณะแบบร่วมมือกัน การเอื้ออำนวยการสร้างความร่วมมือ ก็คือ การลดทอนอุปสรรคในการทำงานร่วมกันอันเกิดจากสถานะอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันของภาคีเครือข่ายและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เข้ามาร่วมกันทำงาน ผู้นำที่ทำหน้าที่เอื้ออำนวยการสร้างความร่วมมือ และสอดคล้องกับการศึกษาของ ชัชวรินทร์ ตันติเวชพาณิชย์ (2559) ที่พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการสร้างความร่วมมือมากที่สุดสามลำดับแรก คือ บทบาทของหน่วยงานภายนอก วิสัยทัศน์ร่วมกันของผู้นำ และตัวผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแกนกลาง เช่นเดียวกับการศึกษาของ พบสุข ชำของ และคณะ (2562) ที่พบว่า การริเริ่มและขับเคลื่อนความร่วมมือให้สำเร็จและต่อเนื่องมักต้องมีผู้นำความร่วมมือที่เข้มแข็ง ซึ่งหมายถึงการมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพมากกว่าองค์กรอื่นในเครือข่ายที่จะสามารถช่วยองค์กรภาคีพัฒนาศักยภาพในการจัดบริการสาธารณะได้ บทบาทของผู้นำความร่วมมือจึงต้องสร้างความเชื่อมั่นต่อภาคีสมาชิกและสาธารณชนว่าประโยชน์ที่ได้จะเกิดขึ้นอย่างเท่าเทียม ไม่เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบกลไกการตัดสินใจที่ช่วยลดความขัดแย้งจึงมักเกิดขึ้นจากการพิจารณาเชิงเหตุและผลเพื่อหาข้อสรุปผ่านการทำฉันทมติร่วมกันเป็นสำคัญ

(3) กลไกด้านประชาชนและภาคีเครือข่ายความร่วมมือ ถือว่าเป็นกลไกที่สำคัญไม่แพ้ส่วนอื่นๆ ที่กล่าวมาข้างต้น โดยเฉพาะหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีพลเมืองที่เข้มแข็งและกระตือรือร้น (Active Citizens) ย่อมจะมีส่วนผลักดันให้เกิดทุนความร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่น การมีความเข้มแข็งของภาคประชาชนและภาคีเครือข่าย ผ่านสภาพความร่วมมือรูปแบบต่างๆ ความเข้มแข็งของพลเมืองและการรวมกลุ่มกันของภาคประชาชนจากการศึกษา พบว่า การเมืองภาคประชาชนหรือการรวมกลุ่มกันของประชาชนเป็นภาคีเครือข่ายมีอยู่มากมายในท้องถิ่นไทย ทั้งที่เป็นทางการและเป็นการรวมกลุ่มกันเฉพาะกิจ และความแข็งแกร่งของกลุ่มจะทำให้มีบทบาทและมีอำนาจในการต่อรองกับภาครัฐมากขึ้น แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ศึกษาแล้วแต่มีการรวมกลุ่มกันของประชาชน อาทิ กลุ่มเครือข่ายเยาวชน กลุ่มสภาภาพ กลุ่มสภาพลเมือง กลุ่มอาสาสมัคร กลุ่มสตรี กลุ่มผู้สูงอายุและคนพิการ เป็นต้น สอดคล้องกับงานวิจัยของ วลัยพร ชินศรี (2561) ที่พบว่า ความเข้มแข็งของภาคประชาชนมีผลต่อการผลักดันให้เกิดการมีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณและกิจกรรมอื่นๆ ซึ่งการจัดกิจกรรมและโครงการต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องอาศัยความเข้มแข็ง

ของกลุ่มประชาชนในการนำเสนอโครงการ/ความต้องการ และร่วมมือกันดำเนินงาน ร่วมตรวจสอบ ร่วมรับผลประโยชน์ ซึ่งเป็นหัวใจหลักสำคัญของการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมที่ให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจใช้ทรัพยากรของท้องถิ่น

แผนภาพที่ 4 การสร้างกลไกและพัฒนาตัวแบบเพื่อความเข้มแข็งบนฐานเครือข่ายความร่วมมือในการบริหารจัดการท้องถิ่นผ่านการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม



ที่มา: จากการสังเคราะห์และสรุปโดยผู้เขียน

จากแผนภาพที่ 4 แสดงทางการสร้างกลไกและพัฒนาตัวแบบเพื่อความเข้มแข็งบนฐานเครือข่ายความร่วมมือในการบริหารจัดการท้องถิ่นผ่านการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ประกอบด้วย ส่วนบนสุดคือผู้นำความร่วมมือ จากผลการศึกษาทั้งสามพื้นที่ได้ข้อมูลตรงกันว่า ผู้นำความร่วมมือ (Collaborative Leadership) มีความสำคัญต่อความสำเร็จของกิจกรรม/โครงการ ทั้งผู้นำที่เป็นทางการและผู้นำธรรมชาติ เนื่องจากผู้นำคือศูนย์รวมจิตใจของคนในท้องถิ่น ผู้นำมีอำนาจมีบารมี มีความเป็นพวกพ้อง ยกตัวอย่าง หลวงพ่อเจ้าอาวาสวัดนาพรม เป็นศูนย์รวมจิตใจของชาวนาพันสาม นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอนคือผู้นำที่มีอำนาจมีบารมี มีความเป็นพวกพ้องของชาว อบจ. แม่ฮ่องสอน ผู้ใหญ่บ้านในเทศบาลตำบลบางเตือคือ ผู้นำธรรมชาติที่เสียสละพาลูกบ้านอนุรักษ์ประเพณีและวัฒนธรรมชาวมอญ เป็นต้น

รองลงมาเป็นภาคีเครือข่ายความมือ (Collaborative Network) ในกรณีศึกษา พบว่ามีภาคีเครือข่ายภาคประชาชน/ภาคประชาสังคม ภาคีเครือข่ายภาคธุรกิจเอกชน ภาคีเครือข่ายภาครัฐ/หน่วยงานราชการ ภาคีเครือข่ายภาคการวิชาการและสถาบันการศึกษา เครือข่ายที่เข้มแข็งจะประกอบด้วยผู้มีผู้นำที่เข้มแข็ง มีสมาชิกที่เข้าร่วมกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง มีทุนความร่วมมือที่หลากหลาย การเข้าร่วมกิจกรรมหรือโครงการขึ้นอยู่กับว่าเป็นงานด้านไหน อาทิ ถ้าเป็นงานด้านการศึกษา การฝึกอบรมการปัสไปมอญของเทศบาลตำบลบางเตือ ก็จะเป็นเครือข่ายด้านศึกษานอกโรงเรียนหรือวิทยาลัยฝักอาชีพ เป็นต้น เครือข่ายความร่วมมือเป็นเหมือนหมุดเชื่อมของท้องถิ่น เพราะแต่ละเครือข่ายจะมีผู้นำเป็นของกลุ่มตน ซึ่งเวลาประสานงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะประสานผ่านผู้นำในเครือขำนั้นๆ และฐานของแผนภาพคือ ทุนความร่วมมือ จากผลการศึกษา พบว่า ทุนแต่ละที่จะแตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละพื้นที่ แต่ทุนคือรากฐานสำคัญที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมี บางทุนถือว่าเป็นอัตลักษณ์สำคัญของท้องถิ่น อาทิ อบจ. แม่ฮ่องสอนมีทุนทางธรรมชาติที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวของจังหวัด และทุนเป็นตัวขับเคลื่อนกิจกรรม/โครงการขององค์กรให้ประสบความสำเร็จได้

7. บทสรุป

จากการศึกษาการสร้างกลไกและพัฒนาตัวแบบการสร้างคามเข้มแข็งบนฐานเครือข่ายความร่วมมือในการจัดการปกครองท้องถิ่นผ่านกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมทั้งสามพื้นที่ พบว่า กลไกที่เป็นเครื่องมือในการพัฒนาตัวแบบเพื่อสร้างความเข้มแข็งบนฐานเครือข่ายความร่วมมือ คือ 1) การมีทุนความร่วมมือในการบริหารจัดการท้องถิ่น คือ ทุนทางการเงิน ทุนมนุษย์ ทุนทางสังคม ทุนทางกายภาพ ทุนทางธรรมชาติ ทุนทางปัญญา และทุนทางวัฒนธรรม 2) การมีภาคีเครือข่ายความร่วมมือ ภาคีเครือข่ายความร่วมมือเข้ามารวมในกิจกรรม/โครงการอย่างหลากหลาย ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาชน ภาคการศึกษา/วิชาการ การมีส่วนร่วมและบูรณาการหลายภาคส่วน อันถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของหลักการกำกับดูแลที่ดี 3) การมีงบประมาณสนับสนุนที่เพียงพอ การมีแหล่งที่มาของงบประมาณที่ชัดเจน สามารถพิจารณาได้ในเบื้องต้นจากการระดมทุนของภาคีสมาชิกด้วยกัน หรือมาจากเงินงบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอนุมัติให้จัดกิจกรรมหรือโครงการ 4) การมีความต่อเนื่องของกิจกรรมหรือโครงการ การสร้างกระบวนการทำงานมีความต่อเนื่อง มีส่วนสำคัญต่อการขับเคลื่อนหรือสร้างแรงกระตุ้น ให้ความร่วมมือสามารถดำเนินกิจกรรมและสร้างความต่อเนื่องต่อไปในอนาคตเช่นกัน 5) การมีผู้นำความ

ร่วมมือ ความร่วมมือที่มีความต่อเนื่องจำเป็นต้องมีบทบาทของผู้นำเข้ามาเกี่ยวข้องเสมอ แม้บางครั้งผู้ริเริ่ม แรงจูงใจ และความคาดหวังต่อประโยชน์ที่ได้รับของภาคีสมาชิกแต่ละแห่ง มีความแตกต่างออกไป ผู้นำความร่วมมือจะเป็นผู้นำมีวิสัยทัศน์ร่วมกันที่จะมุ่งมั่นถึงผลประโยชน์อันเกิดจากความร่วมมือและมองข้ามประเด็นความขัดแย้งทางการเมืองที่อาจแตกต่างกันแต่ละพื้นที่ 6) การมีความเข้มแข็งของภาคประชาชนผ่านสภาความร่วมมือรูปแบบต่างๆ ผ่านสภาความร่วมมือรูปแบบต่างๆ ความเข้มแข็งของพลเมืองและการรวมกลุ่มกันของภาคประชาชน การเมืองภาคประชาชนหรือการรวมกลุ่มกันของประชาชนเป็นภาคีเครือข่ายมีอยู่มากมายในท้องถิ่นไทย ทั้งที่เป็นทางการและเป็นการรวมกลุ่มกันเฉพาะกิจ 7) มีระเบียบกฎหมายที่เอื้ออำนวย กฎหมายควรมีการระบุชัดเจนเกี่ยวกับลักษณะการจัดตั้งความร่วมมือ อำนาจหน้าที่ ภารกิจ การใช้ทรัพยากร อิสระในการตัดสินใจ รวมไปถึงเหตุผลความจำเป็นในการเสริมสร้างขีดความสามารถการจัดบริการสาธารณะ การบริหารงาน การควบคุม การเงิน การกำกับดูแลของรัฐ เป็นต้น

สำหรับข้อจำกัดในการวิจัยครั้งนี้ คือ การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาโดยวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ได้ข้อค้นพบในรูปแบบของการศึกษาเฉพาะกรณีจึงมีข้อจำกัดที่ไม่สามารถนำไปอ้างอิงกับกรณีอื่นๆ (Generalization) ได้หรือได้น้อย และเนื่องจากมีข้อจำกัดในเรื่องของเวลาทำให้ผู้เขียนได้แค่เพียงประยุกต์ใช้เทคนิคในการเก็บข้อมูลแบบการวิเคราะห์ชุมชนแบบมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research: PAR) ไม่สามารถใช้ PAR ได้เต็มรูปแบบ ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป คือ การศึกษาครั้งต่อไปควรมีการใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณร่วมด้วย เพื่อให้สามารถกำหนดปัจจัยที่มีอิทธิพลหรือปัจจัยที่มีความสัมพันธ์เชิงเหตุผล ระหว่างความร่วมมือกับความเข้มแข็งของเครือข่าย หรือความเชื่อมโยงกันระหว่างเครือข่ายความร่วมมือกับการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม และเพื่อให้เห็นถึงภาพรวมของกระบวนการและ/หรือระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคีเครือข่ายในองค์กรปกครองท้องถิ่น และควรมีการศึกษาองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ไม่ได้รับรางวัล เพื่อที่จะให้ทราบถึงกระบวนการให้ความร่วมมือของประชาชนและภาคีเครือข่าย แล้วนำมาเปรียบเทียบกับองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ได้รับรางวัล และนำผลที่ได้มาถอดเป็นบทเรียนให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นที่ยังไม่ประสบความสำเร็จในการสร้างความเข้มแข็งโดยเครือข่ายความร่วมมือของประชาชน

8. ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัย

(1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการเสริมสร้างทุนความร่วมมือและให้ความสำคัญกับทุนที่ท้องถิ่นตนเองมีอยู่ สร้างมูลค่าเพิ่มและต่อยอดทุนที่มีอยู่ อาทิ ทุนทางธรรมชาติที่ไม่ใช่ว่าจะมีได้ในทุกท้องถิ่น เนื่องจากในการบริหารจัดการท้องถิ่น ทุนความร่วมมือเป็นกลไกส่วนสำคัญในการผลักดันให้เกิดความสำเร็จ ซึ่งประกอบไปด้วย 1) ทุนทางการเงิน 2) ทุนมนุษย์ 3) ทุนทางสังคม 4) ทุนทางกายภาพ 5) ทุนทางธรรมชาติ 6) ทุนทางปัญญา 7) ทุนทางวัฒนธรรม การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบว่าตนเองมีทุนด้านไหนบ้างจะสามารถเสริมสร้างอัตลักษณ์และเอกลักษณ์ที่โดดเด่นของท้องถิ่นผ่านทุนความร่วมมือดังกล่าวได้

(2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเสริมสร้างภาคีเครือข่ายความร่วมมือ การมีภาคีเครือข่ายความร่วมมือเข้าร่วมในกิจกรรม/โครงการอย่างหลากหลาย ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ เอกชน ภาคประชาชน ภาคการศึกษา/วิชาการ การมีส่วนร่วมและบูรณาการหลายภาคส่วน อันถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของหลักการกำกับดูแลที่ดีเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและมีธรรมาภิบาลในการทำงาน และเกิดความโปร่งใสหากนำมาประยุกต์ใช้กับการจัดทำงบประมาณ ทั้งนี้ เท่าที่กฎหมายและระเบียบข้อบังคับจะเอื้ออำนวย และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรส่งเสริมความเข้มแข็งของภาคประชาชนและภาคีเครือข่าย ผ่านสภาความร่วมมือ (Collaborative Council) รูปแบบต่างๆ ความเข้มแข็งของพลเมืองและการรวมกลุ่มกันของภาคประชาชน ส่งเสริมการเมืองภาคประชาชนหรือการรวมกลุ่มกันของประชาชนเป็นภาคีเครือข่ายมีอยู่มากมายในท้องถิ่นไทย ทั้งที่เป็นทางการและเป็นการรวมกลุ่มกันเฉพาะกิจ

(3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีงบประมาณสนับสนุนที่เพียงพอและชัดเจน โปร่งใส การมีแหล่งที่มาของงบประมาณที่เพียงพอและชัดเจน จะทำให้สามารถจัดกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ และการใช้เงินงบประมาณนั้นก็ควรเป็นไปในรูปแบบการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม

(4) ในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีความต่อเนื่อง การสร้างกระบวนการในกิจกรรมหรือโครงการให้มีความต่อเนื่อง อาทิ มีการกำหนดการประชุมสม่ำเสมอ มีการบันทึกรายงานการประชุมและส่งให้ภาคีสมาชิกและผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายรับทราบและรับรอง รวมถึงการจัดทำรายงานโครงการหรือกิจกรรม เพื่อรับรู้การทำงานที่ผ่านมา และลดความเคลือบแคลงสงสัยในประเด็นต่างๆ กระบวนการทำงานที่มีความสำคัญ

(5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีผู้นำความร่วมมือที่มีวิสัยทัศน์และมีความต่อเนื่อง การบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือที่มีความต่อเนื่องจำเป็นต้องมีบทบาทของผู้นำเข้ามาเกี่ยวข้องเสมอ แม้บางครั้งผู้ริเริ่ม แรงจูงใจ และความคาดหวังต่อประโยชน์ที่ได้รับของภาคีสมาชิกแต่ละแห่งมีความแตกต่างออกไป สิ่งสำคัญคือการตัดสินใจบนพื้นฐานของระบบฉันทมติ สามารถเพิ่มหลักประกันความยั่งยืนได้ การมีวิสัยทัศน์ที่มุ่งประโยชน์สาธารณะของผู้นำความร่วมมือจะเป็นตัวแปรที่จะทำให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการผลิตบริการสาธารณะเกิดขึ้นซึ่งเป้าหมายในการร่วมมือกัน และผู้นำความร่วมมือจะต้องให้ความสำคัญอย่างต่อเนื่องซึ่งเห็นได้ว่าผู้นำความร่วมมือมีความสำคัญที่จะปรากฏอยู่ทั้งในฐานะปัจจัยแห่งความสำเร็จและความยั่งยืนของหน่วยความร่วมมือได้ บทบาทของผู้นำความร่วมมือจึงต้องสร้างความเชื่อมั่นต่อภาคีสมาชิกและสาธารณชนว่าประโยชน์ที่ได้จะเกิดขึ้นอย่างเท่าเทียม

(6) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีระเบียบกฎหมายที่เอื้ออำนวย กฎหมายควรมีการระบุชัดเจนเกี่ยวกับลักษณะการจัดตั้งความร่วมมือ อำนาจหน้าที่ ภารกิจ การใช้ทรัพยากร การมีอิสระในการตัดสินใจ รวมไปถึงเหตุผลความจำเป็นในการเสริมสร้างขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะ การบริหารงาน การควบคุม การเงิน การกำกับดูแลของรัฐ เป็นต้น

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2563). *สรุปข้อมูลจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. สืบค้นเมื่อ 10 มกราคม 2567, จาก <https://www.dla.go.th/work/abt/index.jsp>
- คณะกรรมการการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ. (2559). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการผู้แทนราษฎร.
- จุมพล หนิมพานิช. (2550). *การวิจัยเชิงคุณภาพในทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ฉัตรทิพย์ ชัยฉกรรจ์, และดารารัตน์ คำเป็ง. (2560). *แนวทางการพัฒนาการประสานความร่วมมือ (Collaboration) ในการจัดสวัสดิการสังคมในท้องถิ่นกรณีศึกษาจังหวัดน่าน* (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- ชัชวินธ์ ตันติเวชวาณิชย์. (2559). *ความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดการบริการสาธารณะกรณีศึกษาพื้นที่ภาคตะวันออก* (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต), คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, และคณะ. (2551). *คู่มือความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.
- นพพล อัครชาติ, และคณะ. (2562). *การพัฒนารูปแบบการจัดการเครือข่ายความร่วมมือในการให้บริการสาธารณะในระดับท้องถิ่น: กรณีศึกษาการส่งเสริมการจัดการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมในกลุ่มชุมชนชาติพันธุ์ผู้ไทในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ* (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- ประธาน คงฤทธิศึกษากร. (2534). *การปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ปิยะพงษ์ บุษบงก์, สุนทรชัย ขอบยศ, พบสุข ชำชอง, วชิรวัตต์ อาริยะสิริโชติ, อลงกรณ์ อรรคแสง, และวนิดา พรหมเหล่า. (2560). *โครงการการสร้างความร่วมมือในการบริหารจัดการท้องถิ่น: สสำรวจแนวปฏิบัติในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ* (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- พบสุข ชำชอง, ปิยะพงษ์ บุษบงก์, และศิริพร จันทนสกุลวงศ์. (2562). *การเสริมสร้างศักยภาพท้องถิ่นตามแนวทางการสร้างความร่วมมือและการควรวม: ข้อเสนอเชิงนโยบายและคู่มือเชิงปฏิบัติการ* (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

- พัชรภา ตันตราจิน. (2563). บทความปริทัศน์ การจัดการปกครองแบบร่วมคิดร่วมทำ (Collaborative Governance): ปัจจัยที่มีผลต่อการสร้างและนำไปปฏิบัติ. *วารสารเศรษฐศาสตร์การเมืองบูรพา*, 8(1), 131-154.
- พิชิต พิทักษ์เทพสมบัติ. (2551). *การสำรวจโดยการสุ่มตัวอย่าง: ทฤษฎีและปฏิบัติ (The Sample Survey: Theory and Practice)*. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.
- ลิขิต อีร์เวคิน. (2535). *การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วลัยพร ชินศรี. (2561). *การนำแนวคิดงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory Budgeting) มาประยุกต์ใช้ในการจัดการปกครองท้องถิ่นไทย (วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต)*, สาขาวิชาการนโยบายสาธารณะและการจัดการภาครัฐ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล.
- วลัยพร ชินศรี. (2565). อิทธิพลของแนวคิดทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีต่อการจัดการภาครัฐไทย. *รัฐสภาสาร*, 72(2), 91-122.
- วสันต์ ศรีสมพงศ์. (2559). *การบริหารจัดการแบบร่วมมือในโครงการคลองหมอนนา ตำบลราแดง อำเภอลี้หอนคร จังหวัดสงขลา (วิทยานิพนธ์หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต)*, มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์, นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, และเกรียงชัย ปิงประวดี. (2557). *โครงการวิจัย เรื่อง การศึกษาและรวบรวมตัวอย่างการบริหารกิจกรรมบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance) ระหว่างภาครัฐองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมและชุมชน. สำนักกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) (รายงานการวิจัย)*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2563). *การอภิบาลบนฐานความร่วมมือ: สภาวะสังคมไร้ศูนย์กลาง การแตกกระจายในระบบบริหารราชการแผ่นดินและแสวงหาตัวแบบใหม่ในการขับเคลื่อนภารกิจของรัฐ*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2550). *เครือข่าย: นวัตกรรมการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บทวิเคราะห์ว่าด้วยการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแนวระนาบ เพื่อการเพิ่มขีดความสามารถในการปฏิบัติงานและความรับผิดชอบต่อสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2557). *การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2557). *สาระสังเขปประเด็นการปฏิรูปประเทศไทยด้านการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สุนทรชัย ขอบยศ. (2558). *การศึกษาความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการจัดการสาธารณสุข: กรณีศึกษาเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด*. มหาสารคาม: วิทยาลัยการเมืองการปกครองมหาวิทยาลัยมหาสารคาม.
- สุภางค์ จันทวานิช. (2556). *วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ภาษาอังกฤษ

- Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Government*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). *Collaborative Governance in Theory and Practice*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.
- Baez, N., & Hernandez, A. (2012). Participatory Budgeting in the City: Challenging NYC's Development Paradigm from the Grassroots. *Interface*, 4(1), 316-326.
- Baiocchi, G. (2001). Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democracy Theory. *Politics and Society*. 29(1), 43-72.
- Bevir, M. (2010). *Democratic Governance*. Princeton, N.J: Princeton University Press.
- Cheema, G. S. (2005, May). *From Public Administration to Governance: The Paradigm Shift in the Link between Government and Citizens*. In the 6th Global Forum on Reinventing Government towards Participatory and Transparent Governance on 24-27 May 2005, Seoul, Republic of Korea.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1-29.

- Hamilton, M. E. (2014). *Is Participatory Democracy the Answer?: Participatory Budgeting and Development in Brazilian Municipalities*. San Diego: University of California.
- Hartz-Karp, J. (2012). Laying the Groundwork for Participatory Budgeting – Developing a Deliberative Community and Collaborative Governance: Greater Geraldton, Western Australia. *Journal of Public Deliberation*, 8(2). <https://doi.org/10.16997/jdd.144>
- Loffler, E. (2005). Governance and Government: Networking with External Stakeholders. In Bovaird, T., & Loffler, E. (Eds.). *Public Management and Governance* (pp. 163-174). London: Taylor & Francis Group.
- Pierre J., & Peters, B. G. (2000). *Governance Politics and the State*. New York: St. Martin's Press.
- Shah, A. (2007). Overview. In Shah, A. (Ed.). *Participatory Budgeting* (pp. 1-18). Washington, DC.: The World Bank.
- Wampler, B. (2000, November). A Guide to Participatory Budgeting. In the third conference of the International Budget Project, Mumbai. Retrieved November 11, 2023, from [http://www.internationalbudget.org/cdrom/papers/systems/Participatory Budgets/Wampler.pdf](http://www.internationalbudget.org/cdrom/papers/systems/Participatory%20Budgets/Wampler.pdf)
- Wampler, B., & Avritzer, L. (2005). The Spread of Participatory Budgeting in Brazil: From Radical Democracy to Participatory Good Governance. *Journal of Latin American Urban Studies*, 7, 37-52.

สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล แนวคิดความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์ และขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา

วันพัฒน์ ยังมีวิทยา¹

วันที่รับบทความ: 8 ธันวาคม 2566

วันที่แก้ไขครั้งสุดท้าย: 6 มีนาคม 2567

วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 18 มีนาคม 2567

บทคัดย่อ

บทความนี้ศึกษาวิถีดิจิทัลทางประวัติศาสตร์แบบหนึ่งที่เรียกว่า แนวคิดความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์ ของสมศักดิ์ เจียมธีรสกุล และประยุกต์ใช้แนวคิดดังกล่าวในการประเมินขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา เพื่อตอบคำถามว่าขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา ควรถูกจัดจำเป็นอย่างไร หากใช้ตรรกะและวิถีดิจิทัลทางประวัติศาสตร์ดังกล่าวของสมศักดิ์ โดยบทความเสนอว่าแม้ว่าสมศักดิ์จะไม่ได้ระบุอย่างชัดเจนว่าขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา ได้กระทำความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์ แต่นี่เป็นข้อสรุปที่หลีกเลี่ยงไม่ได้จากตรรกะและวิถีดิจิทัลของสมศักดิ์เอง กล่าวคือขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา ทำความผิดพลาดในการหันมามองภายใต้การนำทางความคิดและรวมถึงการจัดตั้งของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.) หลัง 14 ตุลา เพราะเป้าหมายหรืออุดมการณ์ทางการเมืองของการเป็นซ้ายแบบ พคท. ในเวลานั้นขัดแย้งกับหลักการประชาธิปไตยสมัยใหม่ในระดับรากฐาน นัยของข้อเสนอนี้คือ คนในปัจจุบันไม่ควรจดจำขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา ในฐานะผู้ที่ต่อสู้เพื่อเป้าหมายทางการเมืองที่มีคุณค่าที่ควรดำเนินรอยตาม แต่ควรจดจำขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา ในฐานะความเป็นขบวนการที่มีอุดมคติอย่างไรก็ตาม ข้อสรุปนี้ไม่ได้เป็นการให้ความชอบธรรมต่อการปราบปรามขบวนการนักศึกษาในเหตุการณ์ 6 ตุลา คม 2519 โดยขบวนการฝ่ายขวาแต่อย่างใด แม้จะได้ข้อสรุปว่าขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา ทำความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์ แต่การปราบปรามของขบวนการฝ่ายขวาในเหตุการณ์ดังกล่าวก็ถือว่าไม่ชอบธรรมอย่างชัดเจน เพราะเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนของประชาชนอย่างรุนแรง

คำสำคัญ สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล, ขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา, ความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์, พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย, ฝ่ายซ้าย

¹ อาจารย์ ดร. คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ 50200
อีเมล: wanpat.young@cmu.ac.th

Somsak Jeamteerasakul, A Conception of Historical Mistake, and the 6 October Student Movement

Wanpat Youngmevittaya²

Received: 8 December 2023

Revised: 6 March 2024

Accepted: 18 March 2024

Abstract

This paper studies the so-called “conception of historical mistake” proposed by Somsak Jeamteerasakul, and applies it to evaluate the 6 October student movement. The question is how the 6 October student movement should be remembered according to Somsak’s conception of historical mistake. This paper argues that although Somsak did not explicitly say that the 6 October student movement made a historical mistake, this is an inevitable conclusion if we follow his reasoning: the movement made a historical mistake for becoming the left movement dominated by the thought of the Communist Party of Thailand (CPT). This is because the CPT’s thought is deeply incompatible with the foundation of liberal democracy. The implication is that we should not remember the 6 October student movement as those who fought for a political ideal that is worth pursuing. Nevertheless, this does not justify the violence in the 6 October event.

Keywords Somsak Jeamteerasakul, The 6 October Student Movement, Historical Mistake, The Communist Party of Thailand, Leftists

² Lecturer, Ph.D., Faculty of Political Sciences and Public Administration, Chiang Mai University, Chiang Mai 50200. E-mail: wanpat.young@cmu.ac.th

1. บทนำ

สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล เป็นหนึ่งในนักวิชาการที่มีบทบาทสำคัญในการเมืองไทยสมัยใหม่ และเป็นผู้ปูทางการศึกษาและวิพากษ์บทบาทของสถาบันกษัตริย์ในการเมืองไทยสมัยใหม่ มาอย่างยาวนาน (ปราน จินตะเวช, 2566, น. 43; ปวงชน อุณจะนา, 2561, น. 69; แพทริก โจรี, 2553, น. 119-121) และเป็นผู้ที่ศึกษาขบวนการเคลื่อนไหวฝ่ายซ้ายอย่างพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.) และขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา อย่างเอาใจจริงเอาใจ (Jeamteerasakul, 1993; สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล, 2544) อย่างไรก็ตาม ความน่าสนใจเกี่ยวกับความคิดและข้อเสนอทางการเมืองของสมศักดิ์คือ สมศักดิ์ไม่ได้วิพากษ์เพียงแค่ฝ่ายขวาหรือนุรักษ์นิยมไทยเท่านั้น แต่ยังวิพากษ์ “ฝ่ายประชาธิปไตย” อย่างมากด้วยเช่นกัน เช่น การวิพากษ์คณะราษฎร, ปรีดี พนมยงค์, พคท., กลุ่ม 2 ไม้อา เป็นต้น ในหลายครั้ง ความคิดและข้อเสนอของสมศักดิ์เป็นการทวนกระแสในการทวนกระแสอีกที (อดิเทพ ไชยสิทธิ์, 2564, น. 146-147) กล่าวคือ สมศักดิ์มักจะวิพากษ์ปัญญาชนทวนกระแสในสังคม เช่น การวิพากษ์ประเพณีการกีดกัน พคท. ออกจากขบวนการฝ่ายซ้ายในหมู่นักวิชาการฝ่ายทวนกระแส (Jeamteerasakul, 1993; ธิกันต์ ศรีนารา, 2566, น. 431-436; วันพัฒน์ ยังมีวิทยา, 2561) เป็นต้น

เมื่อมาถึงประเด็นขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา ผู้เขียนเห็นว่าจุดยืนของสมศักดิ์ในประเด็นนี้ยังไม่ได้ถูกพูดถึงหรือถูกวิเคราะห์อย่างเพียงพอ ผู้เขียนเห็นว่าความคิดและข้อเสนอของสมศักดิ์ต่อประเด็นดังกล่าวมีความซับซ้อนและแตกต่างจากนักวิชาการคนอื่นๆ โดยเราสามารถนำข้อถกเถียงของสมศักดิ์ไปเป็นส่วนหนึ่งในการร่วมถกเถียงว่าด้วยการจดจำ 6 ตุลา กับบรรดาข้อถกเถียงต่างๆ ได้ (Lertchoosakul, 2016, pp. 104-107) เช่น ข้อถกเถียงของธงชัย วินิจจะกุล (Winichakul, 2020) หรือของเกษียร เตชะพีระ (2527) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากยังไม่มีกรณีวิเคราะห์ข้อถกเถียงของสมศักดิ์ในประเด็นการประเมินขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา อย่างจริงจัง ทำให้ในปัจจุบันเราจึงยังไม่สามารถขยายการถกเถียงว่าด้วยการจดจำขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา ออกไปได้มากนัก ดังนั้น ความคิดดังกล่าวของสมศักดิ์จึงควรค่าแก่การนำมาวิเคราะห์อย่างจริงจังในที่นี้ อย่างไรก็ตาม เนื่องด้วยข้อจำกัดของจำนวนหน้าและวัตถุประสงค์ของบทความนี้ ผู้เขียนจะวิเคราะห์เฉพาะข้อถกเถียงของสมศักดิ์เท่านั้น จะไม่นำข้อถกเถียงของสมศักดิ์ไปประเมินเปรียบเทียบกับข้อถกเถียงของนักวิชาการคนอื่นๆ แต่อย่างใด

ผู้เขียนจะนำแนวคิดที่เรียกว่าแนวคิดความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์ของสมศักดิ์ มาวิเคราะห์ให้เห็นถึงคุณลักษณะและวิธีการใช้โดยสมศักดิ์ โดยแม้ว่าสมศักดิ์จะมีการกล่าวถึงแนวคิดนี้และนำมาใช้วิพากษ์การเมืองไทย แต่สมศักดิ์ไม่เคยอภิปรายแนวคิดนี้ในทางทฤษฎี

อย่างจริงจัง นอกจากนั้น สมศักดิ์ก็ยังไม่เคยนำแนวคิดนี้ไปอภิปรายประเด็นขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา โดยตรงแต่อย่างใด ผู้เขียนเห็นว่าแนวคิดดังกล่าวนี้ของสมศักดิ์เป็นหัวใจสำคัญที่จะทำให้เราเห็นถึงข้อถกเถียงของสมศักดิ์ต่อประเด็นขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา ได้ แต่เนื่องจากสมศักดิ์ไม่ได้อภิปรายแนวคิดนี้อย่างเป็นระบบ ผู้เขียนจึงจะวิเคราะห์แนวคิดนี้อย่างเป็นระบบก่อนแล้วจึงจะนำไปใช้ประเมินขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา ต่อไป

บทความนี้ประกอบด้วยองค์ประกอบ 3 ส่วนใหญ่ ได้แก่ ส่วนแรก ผู้เขียนจะอภิปรายและสรุปคุณลักษณะสำคัญของแนวคิดความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์ของสมศักดิ์ โดยผู้เขียนจะอภิปรายการประยุกต์ใช้แนวคิดความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์ในกรณีศึกษา 3 กรณี โดยสมศักดิ์เอง ส่วนที่สอง ผู้เขียนจะอภิปรายประเด็นว่าแนวคิดความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์มีความเหมือนหรือความแตกต่างกับลัทธิโทษเหยื่ออย่างไร และส่วนสุดท้าย ผู้เขียนจะลองประยุกต์ใช้แนวคิดความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์ของสมศักดิ์มาประเมินขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา เพื่อหาข้อสรุปว่าหากเราประยุกต์ใช้ความคิดของสมศักดิ์แล้ว เราควรจะได้ข้อสรุปว่าขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา ทำความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์หรือไม่อย่างไร และนัยของข้อสรุปนี้จะช่วยให้ผู้คนในปัจจุบันได้คิดว่าเราควรทำความเข้าใจและจดจำการต่อสู้ของขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา อย่างไรต่อไป

2. สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล กับแนวคิดความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์

แนวคิดความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์ ที่ใช้ในบทความนี้อ้างอิงและประยุกต์มาจากวิธีการในการวิเคราะห์และวิพากษ์ประวัติศาสตร์ที่ถูกนำเสนอโดยสมศักดิ์ หากกล่าวโดยย่อคือแนวคิดที่ใช้วิธีการตัดสินและประเมินคุณค่าของการกระทำต่างๆ ในประวัติศาสตร์ โดยเป็นการมองย้อนกลับไปในประวัติศาสตร์ซึ่งอาจเป็นได้ทั้งการตัดสินจากจุดยืนในยุคสมัยปัจจุบัน และจากจุดยืนภายใต้บริบทของยุคสมัยนั้นๆ เป็นการใช่วิธีคิดที่เรียกว่าการทดลองทางความคิด (Thought Experiment)³ แบบหนึ่ง โดยอาจเป็นการตั้งคำถามถึงสิ่งที่ไม่ได้เกิดขึ้นจริง แต่อาจเกิดขึ้นจริงได้หากมีการเปลี่ยนแปลงของตัวแปรหรือการกระทำใดๆ ของเหตุการณ์ในประวัติศาสตร์ (Counterfactual) เช่น อาจตั้งคำถามได้ว่าหากนาย ก. ไม่ได้ทำในสิ่งที่ได้ทำไปจริงๆ (เช่น การกระทำ ก.) ในประวัติศาสตร์ แต่เปลี่ยนไปทำสิ่งอื่น (เช่น การกระทำ ข.) แทนแล้ว เหตุการณ์และผลลัพธ์ในประวัติศาสตร์จะเปลี่ยนแปลงไปอย่างมีนัยสำคัญหรือไม่อย่างไร? เป็นต้น

³ บางครั้งสมศักดิ์ใช้คำว่า “historical imagination” (สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล, 2540, น. 209)

และหากเราประเมินว่าการกระทำที่เกิดขึ้นจริงของนาย ก. ส่งผลให้เกิดผลเสียแล้ว เราก็สามารถได้ข้อสรุปว่านาย ก. ได้ทำความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์นั่นเอง สมศักดิ์ได้ประยุกต์ใช้แนวคิดดังกล่าวในการวิเคราะห์ประวัติศาสตร์และเหตุการณ์ทางการเมืองของไทย เอาไว้ในหลายกรณี เช่น กรณีการเสนอเค้าโครงการเศรษฐกิจของปรีดี พนมยงค์ (สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล, 2540, น. 123-124, 2544, น. 3-8, 2556ก, น. 76) กรณีการไม่ระบุตัวฆาตกร ในกรณีสวรรคต ร.8 ของปรีดี (สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล, 2552ก, น. 61) กรณีการต่อต้านรัฐบาล ทักษิณ ชินวัตรของปัญญาชนก่อนการเกิดรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 (สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล, 2550, น. 394-396) กรณีการเสนอ พ.ร.บ. นิรโทษกรรมเหมาเข่งของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ก่อนการเกิดรัฐประหาร 22 พฤษภาคม 2557 (สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล, 2558) เป็นต้น

ควรกล่าวด้วยว่ารากฐานทางปรัชญาของแนวคิดความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์ของ สมศักดิ์ คือการพยายามมองเหตุการณ์ในประวัติศาสตร์โดยให้ความสำคัญกับตัวแสดง (Agent) ค่อนข้างมาก และไม่ได้ให้ความสำคัญกับโครงสร้าง (Structure) มากถึงขนาดทำให้เหตุการณ์ ในประวัติศาสตร์เป็นราวกับกลไกหรือกฎที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องเกิดขึ้นแน่นอนตายตัว ตรงกันข้าม สมศักดิ์มีความเชื่อพื้นฐานว่าประวัติศาสตร์เป็นเรื่องปลายเปิดที่ถูกกำหนดโดยการ เลือกรกระทำของตัวแสดงในประวัติศาสตร์ด้วยเช่นกัน ดังนั้น สมศักดิ์จึงมีแนวคิดพื้นฐานว่า ถ้าหาก นาย ก. เลือกทำ การกระทำ ข. แทนที่จะเป็น การกระทำ ก. ดังที่ได้กระทำไปจริงๆ ในทางประวัติศาสตร์แล้ว เหตุการณ์ในประวัติศาสตร์ก็อาจจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างมีนัยสำคัญ ที่มีผลมาถึงปัจจุบันก็ได้ ซึ่งวิธีคิดแบบนี้คือการให้ความสำคัญกับตัวแสดงในประวัติศาสตร์ ค่อนข้างมาก ตรงกันข้ามกับความเชื่อที่ว่า ไม่ว่าจะอย่างไร เหตุการณ์ในประวัติศาสตร์ที่เกิดขึ้น ก็เป็นสิ่งที่ถูกกำหนดไว้โดยกฎ หรือโครงสร้างบางอย่างที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของตัวแสดง ต่างๆ ในประวัติศาสตร์ เช่น การเชื่อว่า เหตุการณ์ ก. ย่อมต้องเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ไม่ว่านาย ก. จะดำรงอยู่หรือไม่ หรือว่า นาย ก. จะเลือกทำสิ่งอื่นแทนสิ่งที่ได้ทำลงไปจริงๆ ในประวัติศาสตร์หรือไม่ก็ตาม เป็นต้น สมศักดิ์ได้อภิปรายเกี่ยวกับรากฐานทางปรัชญาของเขา ในประเด็นนี้ไว้ว่า

“หลังๆ มีแนวโน้มหนึ่งในหมู่นักประวัติศาสตร์พวกเรา คือเวลาอธิบาย ปรากฏการณ์ต่างๆ เช่น รัฐประหารของสฤษดิ์ เรามักจะพูดโดยนัยโดยไม่รู้ตัวก็ตามว่า เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะว่าเรามักจะพูดว่าเกิดจาก background ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง อะไรทั้งหลาย เรามักจะพูดโดยไม่รู้ตัวเหมือนกัน เรามีแนวโน้มนี้เป็น สิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ถึงอย่างไรจอมพลสฤษดิ์ก็ต้องทำรัฐประหารเมื่อวันที่ 16 กันยายน อยู่ดี อย่างไรก็ตามจอมพล ป. ก็ต้องโดนโค่นอยู่ดี แต่เราอาจจะมองประวัติศาสตร์อีกแบบ

หนึ่งได้ในฐานะที่ยึดศัพท์มาร์กซิสต์น้อย ในฐานะที่เป็นการปฏิบัติของมนุษยชาติ และผลของมันนี่ *open* หมายถึงว่า ถ้าคนเราทำอีกอย่างหนึ่ง ... ผมใช้คำว่า “ถ้า” ... นี่เป็นงาน *exercise* ในทางที่ผมน่าจะเรียกว่าเป็น *historical imagination* เช่น บอกว่า ถ้าอาจารย์ปรีดีไม่เสนอเค้าโครงการเศรษฐกิจ การเสนอเค้าโครงเศรษฐกิจนี้ ไม่มี *background* ทางสังคมอะไรเรียกร้องให้ปรีดีทำเลย แต่ปรีดีทำไปอย่างนี้ เป็นต้น” (สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล, 2540, น. 209)

“หาก พคท. ซึ่งตอนนั้นมีพรรคพวกอยู่ในวงการปัญญาชน วงการหนังสือพิมพ์ มากเลย และมีส่วนสำคัญในการสร้างภาพพจน์ที่เรียกว่าเป็นฮีโร่ของจอมพลสฤษดิ์ ขึ้นมา ได้หันไปสนับสนุนจอมพล ป. มีความเป็นไปได้ที่ประวัติศาสตร์ตอนนี้จะเปลี่ยน ถ้าโยงเรื่องนี้เข้ากับการเปิดเผยของอาจารย์ปรีดีที่ว่ามา [หมายถึงการเปิดเผย ข้อเท็จจริงกรณีสวรรคต ร.8 – ผู้เขียน] พุดง่าย ๆ ถ้าเรามองประวัติศาสตร์ในเฉพาะ ที่เป็น *practice* ซึ่ง *outcome* ไม่น่าไม่นอนอาจออกมาอีกอย่างหนึ่ง” (สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล, 2540, น. 210)

สมศักดิ์เล่าว่าแนวคิดความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์ที่เขาใช้นั้น มาจากการประยุกต์ใช้ตามการวิเคราะห์ประวัติศาสตร์ของ ผิน บัวอ่อน อดีตกรมการเมืองของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.) ซึ่งแยกตัวออกจาก พคท. ก่อนเกิดเหตุการณ์ 14 ตุลา ได้ไม่นาน (สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล, 2544, น. 94) โดยผินเสนอว่า พคท. ได้ทำความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์สำคัญ 2 ครั้ง “ครั้งแรกคือประเมณสถานการณ์หลังกรณี 14 ตุลาคม 2516 ผิดว่าอยู่ในสถานการณ์ปฏิวัติ ทำให้มีนโยบายซ้ายจัดเกินจริง อีกครั้งหนึ่งคือในสมัยก่อนรัฐประหาร 2500 ที่ไปร่วมมือกับสฤษดิ์ ทำลายเผ่า ความจริงควรทำแนวร่วมกับจอมพล ป.-เผ่า สู้กับสฤษดิ์” (สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล, 2540, น. 210, 2544, น. 41, 2550, น. 394) สมศักดิ์ให้ความเห็นเพิ่มเติมด้วยว่าเขาเห็นด้วยกับการวิเคราะห์ของผินเฉพาะในประเด็นการรัฐประหาร 2500 เท่านั้น ส่วนประเด็นขบวนการนักศึกษาหลัง 14 ตุลา เขามีคำอธิบายแบบอื่น (สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล, 2550, น. 394)

เหตุการณ์ที่ผู้เขียนสนใจในบทความนี้คือการหันมาเป็นซ้ายจัดตามแบบ พคท. ของ ขบวนการนักศึกษาหลัง 14 ตุลา (ซึ่งในบทความนี้จะเรียกว่า ขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา) โดยผู้เขียนจะประยุกต์ใช้แนวคิดความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์ของสมศักดิ์มาประเมินประวัติศาสตร์ดังกล่าว แต่ก่อนที่ผู้เขียนจะอภิปรายประเด็นดังกล่าว ผู้เขียนจะขออภิปรายวิธีการวิเคราะห์ตามแนวคิดความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์ของสมศักดิ์เสียก่อน เพื่อให้ให้เห็นวิธีคิดและวิธีการวิเคราะห์ของแนวคิดดังกล่าว และเพื่อให้เห็นว่าเมื่อวิธีการดังกล่าวถูก

นำไปประยุกต์ใช้กับกรณีขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา ในภายหลังแล้วเราจะสามารถได้ข้อสรุปเช่นใด

ข้อเสนอหลักของผู้เขียนคือ แนวคิดความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์ที่ถูกใช้โดยสมศักดิ์สามารถถูกสรุปคุณลักษณะสำคัญได้ดังต่อไปนี้ สมศักดิ์จะตัดสินว่าการกระทำใดในประวัติศาสตร์ถือเป็นความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์ต่อเมื่อ 1) การกระทำดังกล่าวผิดพลาดในด้าน “เนื้อหาสาระ” กล่าวคือ มีเนื้อหาสาระหรือหลักการที่ขัดแย้งกับหลักการเสรีประชาธิปไตย⁴ 2) การกระทำดังกล่าวผิดพลาดในด้าน “สถานการณ์” ซึ่งสามารถแบ่งการพิจารณาได้อีกเป็น 2 ประเภทย่อย กล่าวคือ 2.1) ความผิดพลาดในเชิง “สถานะของผู้กระทำ” คือผู้กระทำเลือกกระทำสิ่งที่ได้กระทำไปภายใต้สถานะที่ผู้กระทำอยู่ในบริบทเฉพาะที่ไม่เหมาะสมที่ควรกระทำ และ 2.2) ความผิดพลาดในเชิง “ความเหมาะสมของสถานการณ์” คือผู้กระทำเลือกกระทำสิ่งที่ได้กระทำไปภายใต้สถานการณ์ที่ไม่เหมาะสมที่ควรกระทำ ทั้งหมดนี้คือองค์ประกอบของแนวคิดความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์ของสมศักดิ์ ผู้เขียนจะอภิปรายองค์ประกอบเหล่านี้ผ่านกรณีตัวอย่าง 3 กรณี ได้แก่ หนึ่ง กรณีเค้าโครงการเศรษฐกิจของปรีดี สอง กรณีการต่อต้านรัฐบาลทักษิณก่อนรัฐประหาร 19 กันยา และสาม กรณี พ.ร.บ. นิรโทษกรรมเหมาเข่งของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ แต่เพื่อช่วยในการทำความเข้าใจในทฤษฎีของแนวคิดดังกล่าวมากยิ่งขึ้น ขอให้พิจารณาดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 องค์ประกอบของแนวคิดความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์

กรณี	องค์ประกอบของความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์		ข้อสรุป
	เนื้อหาสาระ	สถานการณ์	
1	ผิดพลาด	ผิดพลาด	ผิดพลาด
2	ไม่ผิดพลาด	ไม่ผิดพลาด	ไม่ผิดพลาด
3	ผิดพลาด	ไม่ผิดพลาด	ผิดพลาด
4	ไม่ผิดพลาด	ผิดพลาด	ไม่ผิดพลาด

ที่มา: ผู้เขียน

⁴ หลักการในเรื่องระบอบการปกครองในอุดมคติของสมศักดิ์อาจถือได้ว่าเป็นหลักการ “สาธารณรัฐนิยมแบบค่านเทียน” (Kantian Republicanism) ซึ่งหมายถึงหลักการการปกครองที่ประชาชนมีเสรีภาพจากการถูกครอบงำ (Freedom As Non-Domination) จากทุกสถาบันทางการเมือง และโครงสร้างของรัฐจะต้องมีความเป็นกลางต่อแนวคิดชีวิตที่ดีของพลเมืองทั้งปวง (Neutrality) ผู้ที่สนใจการวิเคราะห์ทฤษฎีการเมืองของสมศักดิ์อย่างละเอียด (วันพัฒน์ ยังมวิทยา, 2565)

ตารางที่ 1 แสดงถึงการพิจารณาองค์ประกอบต่างๆ ของแนวคิดความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์ โดยแยกพิจารณาใน 4 กรณี โดยมีข้อสมมติว่าทั้ง 4 กรณีล้วนทำให้เกิดผลลัพธ์ทางการเมืองเหมือนกัน นั่นคือระบบกฎหมาย-โครงสร้างการเมืองถูกทำลายโดยฝ่ายเผด็จการ (เช่น การถูกรัฐประหาร ฯลฯ)

กรณีที่ 1 ถ้าสมมติว่าตัวแสดงทางประวัติศาสตร์ (ขอเรียกว่า นาย ก.) ทำความผิดพลาดทั้งในเชิง “เนื้อหาสาระ” และในเชิง “สถานการณ์” ข้อสรุปที่ได้ก็คือนาย ก. ได้ทำความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์ เช่น สมมติว่านาย ก. เป็นนายกรัฐมนตรี แต่ไม่ยอมผลักดันให้เกิดการแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายที่ละเมิดเสรีภาพในการแสดงออกของประชาชน (เช่น มาตรา 112) ทั้งๆ ที่กระแสสังคมส่วนใหญ่ในขณะนั้นเห็นด้วยกับการแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายดังกล่าวแล้ว แต่ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นก็ยังเป็นว่านาย ก. (และรัฐบาลของเขา) ยังคงถูกเล่นงานจากฝ่ายเผด็จการ (เช่น ถูกรัฐประหาร) ด้วยข้อกล่าวหาอื่นๆ ในกรณีเช่นนี้ ถือได้ว่านาย ก. ทำผิดพลาดทางประวัติศาสตร์เพราะ นาย ก. ไม่ยอมใช้ประโยชน์จากสถานการณ์ที่มีอยู่ในการทำสิ่งที่ถูกต้องแม้สุดท้ายแล้วการที่นาย ก. ถูกเล่นงานจากฝ่ายเผด็จการจะไม่เกี่ยวกับการไม่เสนอให้แก้ไขกฎหมายดังกล่าว แต่อย่างน้อยนาย ก. ก็ควรใช้ประโยชน์จากสถานการณ์ที่มีอยู่ในการทำสิ่งที่ถูกต้องเพื่อเป็นการยกระดับการผลักดันวาระดังกล่าว ดังนั้น จึงถือได้ว่านาย ก. ทำผิดพลาดทางประวัติศาสตร์

กรณีที่ 2 ถ้าสมมติว่านาย ก. ไม่ได้ทำผิดพลาดทั้งในเชิง “เนื้อหาสาระ” และในเชิง “สถานการณ์” แล้ว ข้อสรุปที่ได้ก็ย่อมเป็นว่านาย ก. ไม่ได้ทำความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์ เช่น สมมติว่านาย ก. ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีได้ผลักดันให้เกิดการแก้ไขหรือยกเลิกมาตรา 112 และนาย ก. ยังเลือกผลักดันในช่วงเวลาที่กระแสสังคมส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายดังกล่าวแล้ว แต่ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นก็ยังเป็นว่านาย ก. (และรัฐบาลของเขา) ยังคงถูกเล่นงานจากฝ่ายเผด็จการ (เช่น ถูกรัฐประหาร) ในกรณีเช่นนี้ ถือได้ว่านาย ก. ไม่ได้ทำผิดพลาดทางประวัติศาสตร์เพราะอย่างน้อยนาย ก. ก็ได้ใช้ประโยชน์จากสถานการณ์ที่มีอยู่ในการทำสิ่งที่ถูกต้องได้อย่างเหมาะสมแล้ว เป็นการช่วยยกระดับการผลักดันวาระดังกล่าวในสังคม แม้สุดท้ายนาย ก. จะยังคงถูกเล่นงานจากฝ่ายเผด็จการแต่ก็ไม่อาจถือว่าเป็นความผิดพลาดของนาย ก.

กรณีที่ 3 ถ้าสมมติว่านาย ก. ทำความผิดพลาดในเชิง “เนื้อหาสาระ” แต่ไม่ได้ทำผิดพลาดในเชิง “สถานการณ์” แล้ว ผู้เขียนคิดว่าเรายังคงควรถือว่านาย ก. ทำความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์ เช่น สมมติว่านาย ก. ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีไม่ยอมผลักดันให้เกิดการแก้ไขหรือยกเลิกมาตรา 112 ซึ่งกระแสสังคมส่วนใหญ่ในขณะนั้นไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายดังกล่าว แต่แม้ว่านาย ก. จะไม่ผลักดันการแก้ไขกฎหมายดังกล่าว แต่ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นก็ยังเป็นว่านาย ก. (และรัฐบาลของเขา) ยังคงถูกเล่นงานจากฝ่ายเผด็จการ (เช่น ถูกรัฐประหาร)

ด้วยข้อกล่าวหาอื่นๆ ในกรณีเช่นนี้ ถือได้ว่านาย ก. ทำผิดพลาดทางประวัติศาสตร์เพราะจริงอยู่ว่าสถานการณ์ในขณะนั้นไม่เอื้ออำนวยให้เกิดการเสนอแก้ไขกฎหมาย แต่การที่นาย ก. เลือกที่จะไม่ผลักดันเลยแสดงให้เห็นว่านาย ก. ล้มเหลวในฐานะผู้นำเพราะไม่กล้าทำหรือยืดยุ่นในสิ่งที่ถูกต้อง ในทางตรงกันข้าม หากเรามองว่านาย ก. ไม่ได้ทำความผิดพลาด นั่นเท่ากับว่าเรากำลังยอมรับว่าผู้นำไม่จำเป็นต้องกล้านำเสนอการวางระบบกฎหมาย-โครงสร้างการเมืองให้เป็นประชาธิปไตย แต่ควรรอให้สังคมค่อยๆ เปลี่ยนแปลงไปเองก่อนแล้วผู้นำค่อยหันมาทำในสิ่งที่ถูกต้องตามกระแสสังคม ผู้เขียนไม่คิดว่าเป็นข้อสรุปที่สมศักดิ์จะสามารถยอมรับได้ ฉะนั้น จึงควรต้องถือว่านาย ก. ทำผิดพลาดทางประวัติศาสตร์

กรณีที่ 4 ถ้าสมมติว่านาย ก. ไม่ได้ทำความผิดพลาดในเชิง “เนื้อหาสาระ” แต่ได้ทำผิดพลาดในเชิง “สถานการณ์” แล้ว ก็ถือว่านาย ก. ไม่ทำความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์ เช่น สมมติว่านาย ก. ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีได้ผลักดันให้เกิดการแก้ไขหรือยกเลิกมาตรา 112 แต่นาย ก. เลือกผลักดันในช่วงเวลาที่กระแสสังคมส่วนใหญ่ในขณะนั้นยังไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายดังกล่าว และผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นคือนาย ก. (และรัฐบาลของเขา) ถูกเล่นงานจากฝ่ายเผด็จการ (เช่น อนุรักษ์ประหาร) ในกรณีเช่นนี้ ผู้เขียนคิดว่าเราไม่สามารถถือว่านาย ก. ทำผิดพลาดทางประวัติศาสตร์ได้เพราะอย่างน้อยนาย ก. ก็ได้แสดงความกล้าหาญในฐานะผู้นำที่จะทำในสิ่งที่ถูกต้อง ในทางตรงกันข้าม หากเรามองว่านาย ก. ทำความผิดพลาด นั่นเท่ากับว่าเรากำลังยอมรับว่าผู้นำไม่จำเป็นต้องกล้านำเสนอการวางระบบกฎหมาย-โครงสร้างการเมืองให้เป็นประชาธิปไตยตราบใดที่สังคมยังไม่ยอมรับ ผู้เขียนไม่คิดว่าเป็นข้อสรุปที่สมศักดิ์จะสามารถยอมรับได้ เพราะเท่ากับเป็นการให้ความชอบธรรมกับความคิดเรื่องชิงสุกก่อนห่าม คือ แม้จะเป็นสิ่งที่ถูกต้องที่ควรกระทำก็ยังไม่ควรกระทำตราบใดที่สถานการณ์ยังไม่สุกงอม ฉะนั้น ผู้เขียนจึงคิดว่าในกรณีนี้ นาย ก. ไม่ได้ทำผิดพลาดทางประวัติศาสตร์

เป้าหมายของตารางที่ 1 คือการแสดงให้เห็นว่าแม้แนวคิดความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์จะประกอบด้วยองค์ประกอบหลัก 2 ข้อ และเมื่อสมศักดิ์พิจารณาว่าการกระทำใดถือเป็นความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์หรือไม่ก็มักจะประเมินผ่าน 2 องค์ประกอบดังกล่าว (ดังจะแสดงให้เห็นในส่วนต่อๆ ไป) แต่อันที่จริงแล้ว องค์ประกอบที่ชี้ขาด (Decisive) ในการกำหนดว่าการกระทำใดถือเป็นความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์หรือไม่ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบข้อแรกเท่านั้น คือความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์เชิง “เนื้อหาสาระ” กล่าวคือ จากตารางที่ 1 จะเห็นได้ว่าความผิดพลาดเชิง “เนื้อหาสาระ” คือตัวกำหนดข้อสรุป ถ้าทำผิดพลาดเชิง “เนื้อหาสาระ” แล้วก็เท่ากับเป็นการทำผิดพลาดทางประวัติศาสตร์เสมอ ไม่ว่าจะทำผิดพลาดเชิง “สถานการณ์” หรือไม่ก็ตาม เช่นเดียวกัน ถ้าไม่ทำผิดพลาดเชิง “เนื้อหาสาระ” แล้วก็เท่ากับเป็นการไม่ทำผิดพลาดทางประวัติศาสตร์เสมอ ไม่ว่าจะทำผิดพลาดเชิง “สถานการณ์”

หรือไม่ก็ตาม อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนยังคงต้องอภิปรายถึงความผิดพลาดเชิง “เนื้อหาสาระ” และเชิง “สถานการณ์” ไปด้วยกันเสมอ เพราะต้องการอภิปรายให้เห็นถึงวิธีการประยุกต์ใช้แนวคิดดังกล่าวของสมศักดิ์ซึ่งมักจะใช้อ้างอิงประกอบทั้งสองคู่กันเสมอตนเอง

2.1 ความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์ของการเสนอเค้าโครงการเศรษฐกิจของปรีดี พนมยงค์

ปรีดี พนมยงค์ ถือเป็นปัญญาชนและนักการเมืองคนสำคัญของไทย เป็นกำลังสำคัญของกลุ่มคณะราษฎรในการโค่นล้มระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของสยาม และสร้างระบอบประชาธิปไตยหรือระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ ต้นปี พ.ศ. 2476 ปรีดีได้นำเสนอเอกสารที่เรียกว่า เค้าโครงการเศรษฐกิจ (ปรีดี พนมยงค์, 2542) โดยหวังให้รัฐบาลในขณะนั้นนำหลักการการวางแผนเศรษฐกิจแห่งชาติดังกล่าวไปบังคับใช้ อย่างไรก็ตาม ไม่นานหลังจากปรีดีได้นำเสนอเอกสารดังกล่าว ปรีดีก็ถูกโจมตีอย่างรุนแรงจากฝ่ายอำนาจเก่า (กลุ่มอนุรักษนิยมและกษัตริย์นิยม) โดยกล่าวหาว่าเค้าโครงการดังกล่าวเป็นหลักการของคอมมิวนิสต์แบบสตาลิน (ประชาธิปไตย, 2542) ในท้ายที่สุด เค้าโครงการเศรษฐกิจของปรีดีถูกปฏิเสธไปไม่เพียงเท่านั้น ยังได้มีการตรากฎหมายต่อต้านคอมมิวนิสต์ขึ้นเป็นครั้งแรกในการเมืองไทยด้วย และแน่นอนว่าผู้ที่โดนเล่นงานจากกฎหมายดังกล่าวเป็นคนแรกก็คือปรีดี เป็นเหตุให้ปรีดีต้องหนีออกนอกประเทศสยามไปชั่วคราว และหลังจากนั้นก็เกิดความพยายามสืบทอดจากฝ่ายกษัตริย์นิยมจนเกิดเป็นกบฏบวรเดชขึ้น

ในแง่นี้ กล่าวได้ว่าเค้าโครงการเศรษฐกิจของปรีดีเป็นเอกสารที่ก่อให้เกิดการโต้แย้งอย่างมาก อย่างไรก็ตาม เมื่อเข้าสู่ทศวรรษ 2520 เป็นต้นมา ดูเหมือนว่าภาพลักษณ์ทางการเมืองทั้งของปรีดีและเค้าโครงการฯ จะถูกตีความและนำเสนอใหม่ให้มีความเป็นเสรีนิยมมากขึ้นและมีความเป็นสังคมนิยม (ซ้ายจัด) น้อยลง ในหมู่นักวิชาการและปัญญาชนที่อาจเรียกได้ว่าเป็น “ฝ่ายประชาธิปไตย” ไม่ได้มองเค้าโครงการฯ ว่าเป็นคอมมิวนิสต์หรือซ้ายจัดอีกต่อไป แต่มองว่าเป็นข้อเสนอที่ผสมผสานระหว่างหลักการทุนนิยมและสังคมนิยม (แบบอ่อนๆ) เท่านั้น และมักมองว่าเป็นข้อเสนอรัฐสวัสดิการ⁵ แม้ว่าการโต้แย้งที่เกิดจากเค้าโครงการฯ ยังคงมีมาจนถึงปัจจุบัน แต่ดูเหมือนว่าโดยมากแล้วจะเป็นการโต้แย้งระหว่างฝ่ายที่เห็นด้วยกับเค้าโครงการฯ คือฝ่ายเสรีนิยม-ประชาธิปไตย กับฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยคือ

⁵ ในบทความนี้ ผู้เขียนจะไม่อภิปรายในรายละเอียดเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของการตีความเค้าโครงการฯ ของ “ฝ่ายประชาธิปไตย” โปรดดู Youngmevittaya (2023) และผู้ที่สนใจประวัติศาสตร์ของการผลิต (ตีพิมพ์) ข้างของวิวาทะระหว่าง “สมุดปกเหลือง” และ “สมุดปกขาว” โปรดดู ญัฐพล ใจจริง (2556, บทที่ 7)

ฝ่ายอนุรักษ์นิยม-เผด็จการ และมักจะไม่มีเห็นด้วยกับเค้าโครงการฯ ของฝ่ายอนุรักษ์นิยม-เผด็จการ และการไม่เห็นด้วยกับเค้าโครงการฯ ของฝ่ายเสรีนิยม-ประชาธิปไตย

สมศักดิ์ถือเป็นข้อยกเว้นของฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับเค้าโครงการฯ ที่วิพากษ์จากจุดยืนของเสรีนิยม-ประชาธิปไตย (Jeamteerasakul, 1993; สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล, 2544, น. 3-8; Youngmevittaya, 2023) ในแง่หนึ่งนับเป็นประเด็นที่น่าสนใจในการศึกษาการวิพากษ์ของสมศักดิ์ดังกล่าว โดยสมศักดิ์วิพากษ์เค้าโครงการฯ ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้ ประการแรก สมศักดิ์เห็นว่า “เนื้อหา” ของเค้าโครงการฯ ผิดพลาด คือเป็นข้อเสนอที่ข้ายจัดยิ่งกว่าคอมมิวนิสต์แบบสตาลิน เพราะเป็นการเสนอให้รัฐบาลบังคับซื้อที่ดินสำหรับการผลิตทั่วประเทศแล้วให้รัฐบาลกลางเป็นผู้กำหนดการผลิต เป็นการสร้างการผลิตแบบรวมหมู่ด้วยการบังคับ (Forced Collectivization) ซึ่งไม่แตกต่างกับคอมมิวนิสต์สมัยสตาลิน (สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล, 2544, น. 7-8) สมศักดิ์เห็นว่าเนื้อหาหรือหลักการเช่นนี้ขาดความชอบธรรมเพราะรัฐบาลใช้วิธีการบังคับการรวมหมู่ชาวนาแทนที่จะเคารพกรรมสิทธิ์ในที่ดินของชาวนา ประการที่สอง สมศักดิ์เห็นว่า “สถานะของผู้นำเสนอ” เค้าโครงการฯ (ปรีดี) ยิ่งทำให้การนำเสนอเค้าโครงการฯ เป็นความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์มากขึ้นไปอีก เพราะการเสนอเค้าโครงการฯ ดังกล่าวโดยปรีดีในฐานะผู้นำคนสำคัญของระบอบใหม่ย่อมแตกต่างอย่างสำคัญจากการนำเสนอโดยผู้อื่นที่ไม่มีอำนาจในขณะนั้น หรือย่อมแตกต่างหากปรีดีนำเสนอเค้าโครงการฯ ในฐานะข้อเสนอส่วนตัวไม่ใช่ข้อเสนอให้รัฐบาลนำไปใช้บังคับ เป็นต้น

และประการที่สาม สมศักดิ์เห็นว่าการนำเสนอเค้าโครงการฯ ดังกล่าวถูกนำเสนอใน “สถานการณ์ที่ไม่เหมาะสม” กล่าวคือ สมศักดิ์เห็นว่าสถานการณ์ในขณะนั้น (ต้นปี พ.ศ. 2476) ถือเป็นสถานการณ์ที่มีความเป็นไปได้สูงมากที่จะสามารถสร้างระบอบประชาธิปไตยที่กษัตริย์อยู่ใต้รัฐธรรมนูญ โดยความเป็นไปได้ดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ด้วยการร่วมมือกันอย่างกว้างขวางที่สุดระหว่างผู้นำในระบอบเก่าและในระบอบใหม่ ซึ่งสมศักดิ์ประเมินว่าในช่วงเวลาดังกล่าวมีความเป็นไปได้ดังกล่าวนี้นี้สูงมาก และหากว่าทำสำเร็จขึ้นมาประเทศไทยก็จะสามารถวางรากฐานการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีโครงสร้างอำนาจรัฐเป็นประชาธิปไตยที่แท้จริงได้ แต่การที่ปรีดีไม่ให้ความสำคัญกับการร่วมมือในการสร้างโครงสร้างการปกครองดังกล่าว และหันไปให้ความสำคัญกับระบอบเศรษฐกิจแทนถือเป็นการทำลายโอกาสที่สถานการณ์ในขณะนั้นเอื้ออำนวยมาให้อย่างมากแล้วลงไป (สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล, 2544, น. 4)⁶

⁶ สำหรับผลกระทบทางการเมืองที่เกิดจากการนำเสนอเค้าโครงการเศรษฐกิจของปรีดี จนทำให้เกิดการแตกกันระหว่างอำนาจเก่ากับอำนาจใหม่ (คณะราษฎร) ดู ทิพวรรณ เจียมธีรสกุล (2544, น. 409-421) และ ชาญวิทย์ เกษตรศิริ (2560, น. 106-114)

ดังนั้น สมศักดิ์จึงเห็นว่า การนำเสนอเค้าโครงการเศรษฐกิจโดยปรีดีในช่วงสถานการณ์เวลานั้น ถือเป็นความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์อย่างสำคัญ

2.2 ความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์ของการต่อต้านรัฐบาลทักษิณก่อนการรัฐประหาร 19 กันยา

ก่อนการทำการรัฐประหารวันที่ 19 กันยายน 2549 โคนล้มรัฐบาลของทักษิณ ชินวัตร ได้มีความพยายามในการต่อต้านรัฐบาลทักษิณโดยกลุ่มขบวนการต่างๆ ซึ่งมีทั้งขบวนการฝ่ายขวา เช่น พันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (พธม.) และขบวนการที่อาจเรียกได้ว่าเป็นกลุ่ม “2 ไม่เอา” คือต่อต้านทั้งรัฐบาลทักษิณและอำนาจนอกรัฐธรรมนูญไปพร้อมๆ กัน เป็นต้น ซึ่งผลที่เกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้จากการต่อต้านดังกล่าวก็คือ คณะรัฐประหารได้ใช้ประโยชน์จากกระแสการต่อต้านรัฐบาลทักษิณในขณะนั้นในการสร้างความชอบธรรมให้กับการทำการรัฐประหารของตนเอง เป็นเรื่องที่น่าสนใจได้ไม่ยากกว่าขบวนการฝ่ายขวาอย่าง พธม. ต้องมีส่วนรับผิดชอบทางการเมืองและศีลธรรมต่อการเกิดรัฐประหาร 19 กันยา อย่างมาก เพราะมีการเรียกร้องให้เกิดการแทรกแซงของอำนาจนอกรัฐธรรมนูญและเรียกร้องให้กองทัพออกมาทำการรัฐประหารอย่างชัดเจน (ธนาพล อิวสกุล, 2550; สุกัลลักษณ์ กาญจนขุนดี, 2550)

อย่างไรก็ตาม สมศักดิ์เห็นว่า แม้แต่ขบวนการที่อาจเรียกได้ว่าเป็นฝ่ายซ้ายหรือฝ่ายทวนกระแสอย่างกลุ่ม “2 ไม่เอา” ก็ควรถือเป็นผู้ที่ทำความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์ จนนำไปสู่การรัฐประหารด้วยเช่นเดียวกัน และกลุ่ม “2 ไม่เอา” ก็ควรมีส่วนรับผิดชอบทั้งทางการเมืองและศีลธรรมต่อการปูทางไปสู่การทำการรัฐประหารในครั้งนั้นด้วย โดยกลุ่ม “2 ไม่เอา” ที่สมศักดิ์กำลังอ้างอิงถึงนั้นหมายถึงปัญญาชนทวนกระแส ที่อาจมีความหลากหลายทางความคิดและจุดยืนทางการเมือง บางคนในกลุ่ม “2 ไม่เอา” อาจมีลักษณะชุมชนนิยมมากหน่อย เช่น นิธิ เอียวศรีวงศ์ เกษียร เตชะพีระ อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์ เป็นต้น (สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล, 2550, น. 409) ในขณะที่บางคนก็อาจมีลักษณะสังคมนิยมมากหน่อย เช่น ใจ อึ๊งภากรณ์ กลุ่มฟ้าเดียวกัน เป็นต้น (สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล, 2550, น. 411) แม้กระทั่งบางคนที่มีลักษณะของการวิพากษ์สถาบันกษัตริย์ เช่น ธงชัย วินิจจะกูล เป็นต้น (สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล, 2557ก) สมศักดิ์ก็ถือว่าทั้งหมดนี้เป็นพวก “2 ไม่เอา” เพราะคนเหล่านี้ทั้งหมดมีลักษณะบางอย่างร่วมกัน คือการยืนยันในการไม่เอาทักษิณและในขณะเดียวกันก็ไม่สามารถผลิตวาทกรรมสาธารณะในการคัดค้าน “อำนาจนอกรัฐธรรมนูญ” ที่มีพลังอย่างเพียงพอได้ (สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล, 2550, น. 405)

ข้อถกเถียงพื้นฐานของสมศักดิ์⁷ ก็คือ ในขณะนั้น (ก่อนเกิดรัฐประหาร 19 กันยา) ไม่ว่าเจตนาของการขับไล่รัฐบาลทักษิณจะเป็นอย่างไร ไม่ว่าการขับไล่นั้นจะทำได้ด้วยเหตุผลใด ไม่ว่าจะเป็นการขับไล่จากจุดยืนแบบขวาจัดหรือแบบฝ่ายซ้าย ผลลัพธ์ที่จะสามารถเกิดขึ้นจากการขับไล่รัฐบาลทักษิณก็มีเพียงอย่างเดียว นั่นก็คือจะต้องอาศัยอำนาจนอกรัฐธรรมนูญในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง หรือก็คืออำนาจที่ไม่เป็นประชาธิปไตยมาขับไล่ทักษิณออกไปเท่านั้น เนื่องจากรัฐบาลทักษิณในขณะนั้นเป็นที่นิยมอย่างมากในหมู่ประชาชน ผู้ที่เรียกร้องให้ทักษิณออกจากอำนาจควรต้องรู้เป็นอย่างดีว่า หากต้องการเรียกร้องให้ทักษิณออกจากอำนาจตามวิถีประชาธิปไตยก็มีหนทางเดียว คือต้องไปต่อสู้กันในการเลือกตั้งและต้องโน้มน้าวให้ประชาชนส่วนใหญ่ไม่เลือกทักษิณให้ได้เท่านั้น นี่คือความหมายของการไม่เอารัฐบาลทักษิณตามระบอบประชาธิปไตยจริงๆ แต่เนื่องจากรัฐบาลทักษิณในขณะนั้นเป็นที่นิยมอย่างมาก จึงสามารถคาดการณ์หรือประเมินได้ว่าหากใช้วิธีการเลือกตั้งในการขับไล่ทักษิณออกจากอำนาจย่อมเป็นไปได้ ดังนั้น จึงสามารถสรุปได้ว่าด้วยสถานการณ์เฉพาะหน้าในเวลานั้น ไม่มีทางที่จะเรียกร้องให้ทักษิณออกจากอำนาจด้วยวิถีประชาธิปไตยได้เลย ผู้ที่มีความจริงจังกับระบอบประชาธิปไตยแท้จริงจึงควรยอมรับความชอบธรรมของรัฐบาลทักษิณ ไม่ใช่ด้วยเหตุผลว่า เพราะรัฐบาลทักษิณเป็นรัฐบาลที่ดีแต่ด้วยเหตุผลที่เรียบง่ายกว่านั้นมาก นั่นคือเพราะรัฐบาลทักษิณขึ้นสู่อำนาจด้วยวิถีประชาธิปไตย สมศักดิ์เห็นว่าผลลัพธ์ของการไม่เอาทักษิณภายใต้เงื่อนไขเฉพาะหน้าดังกล่าวนี้มีได้เพียงอย่างเดียวคือ การไม่เอาทักษิณด้วยวิธีที่ไม่เป็นประชาธิปไตย การยืนยันทนของกลุ่ม “2 ไม่เอา” ในทางปฏิบัติแล้วจึงไปส่งเสริมกระแสในการใช้วิธีที่ไม่เป็นประชาธิปไตยในการขับไล่ทักษิณนั่นเอง

อาจจะมีผู้โต้แย้งสมศักดิ์ได้ว่า ถ้าเช่นนั้นเราจะไม่สามารถขับไล่ทักษิณได้เลยใช่หรือไม่? เราจะต้องปกป้องรัฐบาลทักษิณเท่านั้นแม้ว่าเราไม่เห็นด้วยกับรัฐบาลทักษิณใช่หรือไม่? ถ้าเราไม่มีสิทธิชอบธรรมในการขับไล่ทักษิณได้แล้ว จะเรียกว่าเป็นระบอบประชาธิปไตยได้อย่างไร? (ธงชัย วินิจจะกูล, 2550, น. 36; นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2550, น. 13) ต่อข้อโต้แย้งนี้ สมศักดิ์ได้โต้กลับว่าเราต้องตระหนักถึงการเมืองที่เป็นจริงของการเมืองไทยในขณะนั้น กล่าวคือ การเมืองไทยไม่ใช่การเมืองที่เป็นประชาธิปไตยสมบูรณ์ แต่เป็นการเมืองที่มีอำนาจนอกรัฐธรรมนูญคอยหวังเอาผลประโยชน์อยู่เสมอ ดังนั้น เราควรตระหนักว่าด้วยสถานการณ์เฉพาะหน้าเช่นนี้ การประท้วงขับไล่รัฐบาลทักษิณไม่สามารถถูกเปรียบเทียบกับกรประท้วงขับไล่รัฐบาลในประเทศที่เป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริงได้ (สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล, 2550,

⁷ การอภิปรายในส่วนนี้มาจากการวิเคราะห์ข้อเขียนของสมศักดิ์ใน สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล (2550, น. 392-393, 404-407, 411-413, 426-427)

น. 405-407) ข้อเสนอของสมศักดิ์ไม่ใช่การต้องสนับสนุนรัฐบาลทักษิณตลอดเวลา แต่คือต้องยืนยันแหล่งที่มาของความชอบธรรมของรัฐบาลทักษิณแม้ว่าเราอาจจะไม่เห็นด้วยกับรัฐบาลทักษิณก็ตาม และควรต้องหยุดโจมตีรัฐบาลทักษิณถ้าหากว่าในขณะนั้น การโจมตีมีโอกาสจะนำไปสู่การแทรกแซงจากอำนาจนอกรัฐธรรมนูญได้ แม้ว่ากลุ่ม “2 ไม่เอา” อาจจะมี ความเชื่ออย่างบริสุทธิ์ใจจริงๆ ว่าตนเองต้องการขับไล่ทักษิณและไม่เอาอำนาจนอกรัฐธรรมนูญ แต่ก็ยังควรถือเป็นความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์ของกลุ่ม “2 ไม่เอา” ที่ไร้เดียงสาและ ไม่รับผิดชอบต่อผลลัพธ์ที่สามารถคาดการณ์ได้ว่าจะเกิดขึ้นจากการกระทำของตนเอง (สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล, 2550, น. 405)

ข้อถกเถียงของสมศักดิ์ในกรณีนี้สามารถถูกอภิปรายผ่านองค์ประกอบ 2 ข้อของแนวคิดความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์ได้ดังต่อไปนี้ ประการแรก กลุ่ม “2 ไม่เอา” ได้ทำความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์ในเชิง “เนื้อหาสาระ” กล่าวคือ สมศักดิ์เห็นว่าระบอบประชาธิปไตยอย่างที่เราควรจะเป็น⁸ คือการที่ทุกสถาบันการเมืองที่ใช้อำนาจสาธารณะ (ทั้งที่มาจากเลือกตั้งและไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง) ต้องอยู่ภายใต้มาตรฐานเดียวกัน คือต้องสามารถถูกตรวจสอบและเอาผิดโดยสาธารณะได้ ต้องถูกตั้งคำถามและวิพากษ์วิจารณ์โดยสาธารณะได้ เป็นต้น สำหรับสมศักดิ์แล้ว หากการเมืองไทยเป็นไปตามระบอบประชาธิปไตยอย่างที่เราควรจะเป็นเช่นนี้แล้ว การรณรงค์ขับไล่รัฐบาลทักษิณก็ย่อมถือเป็นเรื่องปกติธรรมดา เพราะไม่มีอำนาจนอกรัฐธรรมนูญที่จะฉวยใช้ประโยชน์จากโครงสร้างการเมืองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย แต่ทว่าปัญญาชน “2 ไม่เอา” กลับไร้เดียงสาทางการเมืองจนมองไม่เห็นว่าการเมืองไทยในขณะนั้น ไม่ได้เป็นไปตามระบอบประชาธิปไตยอย่างที่เราควรจะเป็นแต่อย่างใด

ดังนั้น การอ้างว่าตนเองต่อต้านทั้งทักษิณและอำนาจนอกรัฐธรรมนูญจึงเป็นการกระทำที่ไม่มีความรับผิดชอบต่อการเมือง เพราะตนเองควรรู้ว่าในเชิงทฤษฎีแล้ว การบอกว่าตนเองไม่เอาอำนาจนอกรัฐธรรมนูญไม่มีความหมายอะไรจริงๆ เพราะในเชิงวาทกรรมสาธารณะ ไม่มีใครในเมืองไทยในขณะนั้นจะสามารถวิพากษ์วิจารณ์อำนาจนอกรัฐธรรมนูญได้อย่างแท้จริง ในทางปฏิบัติ (หรือในทางทฤษฎี) แล้ว กลุ่ม “2 ไม่เอา” จึงสร้างความชอบธรรมให้กับอำนาจนอกรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะโดยตั้งใจหรือไม่ก็ตาม เช่นกรณีของ เกษียร เตชะพีระ ที่สมศักดิ์วิพากษ์ว่าเป็นผู้ที่สร้างวาทกรรมต่อต้านการเมืองเลือกตั้ง (เช่น “เลือกตั้งธิปไตย” “นักเลือกตั้ง”) (เกษียร เตชะพีระ, 2544, 2547) ซึ่งเป็นวาทกรรมที่มุ่งโจมตีแต่เฉพาะนักการเมืองเลือกตั้ง แต่ไม่แตะต้องหรือแตะต้องด้วยท่าทีที่ต่างกันอย่าง

⁸ สำหรับผู้ที่สนใจการอภิปรายประเด็นระบอบประชาธิปไตยที่เราควรจะเป็นของสมศักดิ์ (หรือทฤษฎีการเมืองเชิงปทัสฐานของสมศักดิ์) (วันวัฒน์ ยังมืวิทยา, 2565, น. 184-198)

สิ้นเชิงต่ออำนาจนอกรัฐธรรมนูญ เท่ากับเป็นการผลิตซ้ำโครงสร้างการเมืองของไทยที่ไม่เป็นประชาธิปไตย (สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล, 2550, น. 406-410)⁹

ประการที่สอง กลุ่ม “2 ไม่เอา” ได้ทำความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์ในเชิง “สถานการณ์” กล่าวคือ สมศักดิ์จะเน้นวิพากษ์กลุ่ม “2 ไม่เอา” ที่เป็นปัญญาชนเป็นพิเศษ เพราะสมศักดิ์เห็นว่าคนเหล่านี้มีอำนาจที่สูงกว่าคนทั่วไป คนเหล่านี้มีบทบาทในการผลิตความรู้และวาทกรรมในสังคม มีอิทธิพลต่อความคิดของผู้คนในสังคม ดังนั้น คนเหล่านี้จึงควรมีความรับผิดชอบทางการเมืองและศีลธรรมที่สูงกว่าคนทั่วไปด้วย (สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล, 2550, น. 409) การที่คนเหล่านี้เป็นผู้ผลิตวาทกรรมต่อต้านนักการเมืองเลือกตั้งแต่ไม่ท้าทายต่ออำนาจนอกรัฐธรรมนูญอย่างเพียงพอ จึงเป็นการทำความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์อย่างสำคัญ เพราะเป็นส่วนสำคัญที่สร้างบรรยากาศที่ปูทางไปสู่การเกิดรัฐประหารได้ แม้ว่าโดยส่วนตัวแล้วพวกเขาเหล่านี้อาจจะต่อต้านการรัฐประหารก็ตาม

2.3 ความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์ของการเสนอ พ.ร.บ. นิรโทษกรรมเหมาเข่งของรัฐบาลยิ่งลักษณ์

ปฏิเสธไม่ได้ว่าขบวนการขว้างจัดอย่าง คณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.) คือกลุ่มที่ควรต้องมีความรับผิดชอบทางการเมืองและศีลธรรมต่อการรัฐประหาร 22 พฤษภาคม 2557 มากที่สุด เพราะเป็นกลุ่มที่ปูทางและเรียกร้องให้มีการรัฐประหารอย่างชัดเจน (ประจักษ์ ก้องกีรติ, 2565) อย่างไรก็ตาม สมศักดิ์เห็นว่า กปปส. อาจไม่ใช่กลุ่มเดียวที่ควรต้องรับผิดชอบต่อการรัฐประหารในครั้งนั้น แต่รัฐบาลยิ่งลักษณ์ (หรือถ้าพูดให้ตรงกว่าคือ “ฝ่ายทักษิณ”) ก็ควรต้องมีส่วนรับผิดชอบด้วยเช่นเดียวกัน สมศักดิ์เห็นว่ากรณีที่ฝ่ายทักษิณออกพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมที่มีเนื้อหาในการยกเว้นความผิดให้ “ครอบคลุมถึงแกนนำการชุมนุม ผู้สั่งการสลายการชุมนุม อดีตผู้นำรัฐบาลและผู้นำกองทัพ โดยครอบคลุมช่วงเวลาตั้งแต่ปี 2547–2556” (ประจักษ์ ก้องกีรติ, 2565, น. 35) หรือที่เรียกกันว่า “พ.ร.บ. นิรโทษกรรมเหมาเข่ง” นั้นถือเป็นการทำความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์จนเป็นเหตุให้เกิดการทำรัฐประหาร 22 พฤษภาคม (สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล, 2558) จริงอยู่ที่ฝ่ายอนุรักษ์นิยมอาจจะเล่นงานฝ่ายทักษิณมาโดยตลอด แต่สมศักดิ์ยืนยันว่าถ้าฝ่ายทักษิณไม่พลาดเสียเองในการออก พ.ร.บ. ดังกล่าวแล้ว

⁹ วาทกรรม “เลือกตั้งธิปไตย” นอกจากจะเป็นฐานคิดของกลุ่ม “2 ไม่เอา” บางคนแล้ว ยังเป็นฐานคิดสำคัญของขบวนการ “การเมืองภาคประชาชน” ซึ่งพัฒนาไปสู่การต่อต้านการเมืองระบอบรัฐสภาในท้ายที่สุด (เช่น พธม.) ดู อุเจนทร์ เชียงแสน (2556)

ฝ่ายอนุรักษนิยมก็ไม่มีความสามารถในการล้มรัฐบาลยิ่งลักษณ์ได้เลย (สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล, 2557ข)

ตามแนวคิดกษัตริย์มวลชน (Mass Monarchy) ของสมศักดิ์ (สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล, 2556ข; วันพัฒนา ยังมีวิทยา, 2565, น. 162-166) การจะล้มรัฐบาลที่มาจากเลือกตั้งด้วยวิธีการทำรัฐประหารในขณะนั้นไม่อาจจะทำได้โดยง่ายเหมือนในอดีต เพราะการเมืองไทยได้กลายเป็นการเมืองแบบสมัยใหม่ในแง่ที่ว่าผู้เล่นทางการเมืองต่างๆ จำเป็นต้องสู้กันในที่สาธารณะ และต้องมีฐานมวลชนที่เป็นจริงของตนเองในการแสวงหาความชอบธรรมทางการเมืองในพื้นที่สาธารณะด้วย การเมืองไทยไม่ใช่เป็นการต่อสู้กันของชนชั้นนำแคบๆ โดยปราศจากการมีส่วนร่วมของประชาชนจำนวนมากอีกต่อไปแล้ว ดังนั้น สมศักดิ์จึงเห็นว่าแม้จะเป็นความจริงที่ฝ่ายอนุรักษนิยมอาจจะเล่นงานฝ่ายทักษิณ แต่ด้วยเงื่อนไขของการเป็นการเมืองสมัยใหม่แบบการเมืองมวลชนนี้ย่อมไม่สามารถจะเรียกมวลชน (ฝ่ายขวา) ให้ออกมาประท้วงขับไล่ได้โดยง่าย แต่การที่ออก “พ.ร.บ. นิรโทษกรรมเหมาเข่ง” แล้วเรียกมวลชน (ที่ไม่ได้ถูกจัดตั้งโดยรัฐ) (ประจักษ์ ก้องกีรติ, 2565, น. 9) ให้ออกมาได้มากเช่นนั้นก็แสดงให้เห็นว่านี่เป็นความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์ของฝ่ายทักษิณจริงๆ (สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล, 2558)

เพื่อที่จะทำความเข้าใจแนวคิดความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์ของสมศักดิ์ ในกรณีนี้ ผู้เขียนจะอภิปรายข้อถกเถียงของสมศักดิ์ผ่านการอภิปราย 2 องค์ประกอบดังต่อไปนี้ ประการแรก สมศักดิ์เห็นว่าการออก พ.ร.บ. นิรโทษกรรมเหมาเข่ง เป็นการทำความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์ในเชิง “เนื้อหาสาระ” กล่าวคือ เนื้อหาของ พ.ร.บ. โดยตัวมันเองผิดหลักการของระบอบประชาธิปไตยอย่างรุนแรง เพราะเป็นความพยายามในการยกเว้นความผิดให้กับเจ้าหน้าที่รัฐที่ใช้ความรุนแรง ขัดกับหลักการที่ผู้มีอำนาจต้องรับผิดชอบต่อการใช้อำนาจของตนเอง และยังเป็นการทำผิดต่อหลักการของกระบวนการรัฐสภาที่เสียงข้างมาก (ในสภา) ต้องเคารพการให้คำสัญญากับประชาชนว่าจะไม่เสนอสิ่งที่บอกว่าจะไม่เสนอ กล่าวคือ

“กรณีเหมาเข่งนั้นเป็นการทำลายกระบวนการรัฐสภาเอง คือการที่นักการเมือง “สัญญา” เป็นมั่นเป็นเหมาะจนวินาทีสุดท้ายว่าจะไม่ทำอะไรที่สำคัญอย่างหนึ่ง แต่สุดท้ายก็ใช้วิธี “ลักลอบ” ทำสิ่งนั้นไปอย่างผิดกระบวนการรัฐสภาด้วย (ต้น พรบ. เหมาเข่ง ที่ไม่ได้ผ่านการพิจารณาครั้งแรก ให้ผ่านวาระ 2 และ 3 กลางดึก-เช้ามืด) นี่คือการทำลายความชอบธรรมของหลักการ “การปกครองโดยเสียงข้างมาก” ซึ่งเป็น “จุดแข็ง” หรือความชอบธรรมที่สำคัญที่สุดของรัฐบาลเอง ทำให้การวิจารณ์ของอีกฝ่ายประเภท “มีเสียงข้างมากแล้วถือว่าทำอะไรก็ได้ตามใจชอบ” กลายเป็น

เรื่อง “ฟุ้งขึ้น” ขึ้นมา นั่นคือ อาศัยเสียงข้างมากมาทำลายกระบวนการปกติของ
สภาเอง” (สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล, 2558)

อาจมีข้อโต้แย้งสมศักดิ์ได้ว่า สิ่งที่สมศักดิ์กำลังเสนอนี้ขัดแย้งกับสิ่งที่สมศักดิ์ได้เคย
เสนอไปก่อนหน้านี้ในช่วงก่อนการรัฐประหาร 19 กันยาหรือไม่ กล่าวคือ ในช่วงก่อนการ
รัฐประหาร 19 กันยา สมศักดิ์ได้เสนอให้หยุดโจมตีและไล่ทักษิณชั่วคราวเพื่อไม่ให้ “อำนาจ
นอกรัฐธรรมนูญ” ได้ประโยชน์จากโครงสร้างการเมืองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย นั่นคือการที่
วาทกรรมสาธารณะของด้านที่ต่อต้านนักการเมือง อยู่เหนือกว่าวาทกรรมสาธารณะของ
ด้านที่ต่อต้านอำนาจนอกรัฐธรรมนูญอย่างไม่ได้สัดส่วนและเป็นธรรม หรือก็คือสิ่งที่สมศักดิ์
เรียกว่า “ปัญหาสองมาตรฐานทางโครงสร้าง” (สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล, 2557ก) แต่พอมาถึง
ช่วงก่อนรัฐประหาร 22 พฤษภาคม สมศักดิ์กลับเสนอให้ “ยิ่งลักษณ์-เพื่อไทย ควร “ถอย”
ในแง่ take responsibility/political accountability คือรับผิดชอบทางการเมืองเรื่องเหมา
แข่ง ด้วยการไม่ลงเลือกตั้ง ออกจากผู้นำพรรค” (สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล, 2557ข) ต่อประเด็นนี้
สมศักดิ์ก็เถียงว่าอันที่จริงแล้วตัวเขาเองก็เห็นด้วยว่า ถึงที่สุดแล้วเราจำเป็นต้องปล่อยให้
ยิ่งลักษณ์หลุด (Off the Hook) จากการถูกเล่นงานจากอำนาจนอกรัฐธรรมนูญ (สมศักดิ์
เจียมธีรสกุล, 2557ก) แต่สมศักดิ์เห็นว่ากรณีของยิ่งลักษณ์ (ปี พ.ศ. 2557) มีความแตกต่างกับ
กรณีของทักษิณ (ปี พ.ศ. 2549)

กล่าวคือ สมศักดิ์เห็นว่า “อันที่จริง ปี 49 นั้น ทักษิณเรียกได้ว่าไม่ผิดเลยด้วยซ้ำ
กับการขายเทมาเส็กไม่เสียภาษี แต่ปีนี้ยิ่งลักษณ์ผิดแน่นอน ในระดับที่ - ถ้าไม่คิดถึงปัญหา
“สองมาตรฐาน” ทางโครงสร้างที่ผมกล่าวถึง หรือไม่คิดถึงสถานการณ์เฉพาะหน้าว่ามี กปปส
มี “อำนาจนอกกระบวนการ” อะไรทั้งหลายแหล่อยู่ - สมควรรับผิดชอบทางการเมืองในแง่พันตำแหน่ง
แน่” (สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล, 2557ก) สำหรับสมศักดิ์แล้ว การปล่อยให้ทั้งทักษิณ (ปี พ.ศ.
2549) และยิ่งลักษณ์ (ปี พ.ศ. 2557) หลุดจากการถูกโจมตีจากอำนาจนอกรัฐธรรมนูญล้วนเป็น
เรื่องทาง “ยุทธวิธี” ไม่ใช่เรื่อง “หลักการ” ทั้งสิ้น แต่ความแตกต่างที่ทำให้สมศักดิ์มองว่า
ในขณะที่รัฐบาลทักษิณ (ปี พ.ศ. 2549) ไม่ได้ทำความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์ (แต่กลับเป็น
“ปัญญาชน 2 ไม่เอา” ที่ทำความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์) แต่ถือว่ารัฐบาลยิ่งลักษณ์
(ปี พ.ศ. 2557) ทำความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์ เป็นเพราะในขณะที่ทักษิณไม่ได้ทำ
ความผิดพลาดในเชิง “เนื้อหาสาระ” (กรณีขายเทมาเส็กไม่เสียภาษี) แต่ยิ่งลักษณ์ได้ทำ
ความผิดพลาดในเชิง “เนื้อหาสาระ” (กรณี พ.ร.บ. เหมာแข่ง) ดังนั้น จึงถือได้ว่าสำหรับสมศักดิ์
แล้ว “เนื้อหาสาระ” ถือเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญในการพิจารณาว่าตัวแสดงใน
ประวัติศาสตร์ได้ทำความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์หรือไม่

ประการที่สอง สมศักดิ์เห็นว่าการออก พ.ร.บ. นิรโทษกรรมเหมาเข่ง เป็นการทำความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์ในเชิง “สถานการณ์” ด้วย กล่าวคือ ถ้าผู้ที่สนับสนุนเนื้อหาของ พ.ร.บ. นี้ไม่ใช่ผู้มีอำนาจแล้ว ผลกระทบย่อมแตกต่างจากสิ่งที่ได้เกิดขึ้นจริง สมศักดิ์เห็นว่ารัฐบาลยิ่งลักษณ์ในขณะนั้นมีโอกาสสูงมากที่จะสามารถออก พ.ร.บ. นิรโทษกรรมในการช่วยเหลือผู้ชุมนุมธรรมดาที่ติดคุกให้ออกมาได้ สมศักดิ์เห็นว่าการเสนอให้ยกเว้นความผิดให้กับเฉพาะผู้ชุมนุมธรรมดาที่เป็นนักโทษการเมืองและไม่รวมเอาแกนนำหรือผู้นำเข้าไปด้วยไม่อาจเป็นชนวนที่ทำให้เกิดการประท้วงจนนำไปสู่การทำให้รัฐประหารได้ การออก พ.ร.บ. นิรโทษกรรมเหมาเข่งเป็นการทำลายความเป็นไปได้ (สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล, 2557ก)

3. แนวคิดความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์กับลัทธิโทษเหยื่อ

ก่อนที่ผู้เขียนจะอภิปรายการประเมินขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา โดยใช้แนวคิดความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์ของสมศักดิ์ ผู้เขียนจะอภิปรายข้อวิพากษ์ที่อาจเกิดขึ้นได้ว่าแนวคิดดังกล่าวนี้เหมือนหรือแตกต่างกับลัทธิโทษเหยื่อ (Victim Blaming) หรือไม่? อย่างไร? โดยลัทธิโทษเหยื่อหมายถึงการอ้างว่าการที่เหยื่อโดนกระทำเป็นเพราะการกระทำของเหยื่อเอง เป็นการกล่าวโทษซ้ำต่อเหยื่อ และในอีกแง่หนึ่งก็เป็นการให้ความชอบธรรมอย่างเป็นนัยต่อผู้ละเมิดว่า สิ่งที่ผู้ละเมิดได้กระทำลงไปเป็นเพราะความผิดของเหยื่อเอง โดยตัวอย่างที่มักใช้ในการอธิบายลัทธิโทษเหยื่อก็คือการล่วงละเมิดทางเพศ โดยมักอ้างว่าการที่เหยื่อถูกล่วงละเมิดทางเพศเป็นเพราะความผิดของเหยื่อเอง เช่น เหยื่อแต่งตัวโป๊ทำให้ผู้ละเมิดเกิดอารมณ์ทางเพศจนเป็นเหตุให้เกิดการล่วงละเมิดขึ้น เป็นต้น ลัทธิโทษเหยื่อเช่นนี้ย่อมเป็นสิ่งที่ผิดและไม่สามารถยอมรับได้

แนวคิดความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์ของสมศักดิ์ที่ผู้เขียนได้อธิบายไปในส่วนก่อนนั้น อาจทำให้เกิดความสงสัยได้ว่าเป็นลัทธิโทษเหยื่อหรือไม่? เช่น การประเมินว่าปรีดีต้องมีส่วนรับผิดชอบต่อการทำลายโอกาสในการวางรากฐานโครงสร้างทางการเมืองประชาธิปไตยนั้น เท่ากับเป็นการกล่าวโทษซ้ำปรีดีซึ่งก็ถือเป็นเหยื่อทางการเมืองคนหนึ่งด้วยเช่นกันหรือไม่? การประเมินว่ารัฐบาลยิ่งลักษณ์ต้องมีส่วนรับผิดชอบต่อการเกิดรัฐประหาร 22 พฤษภาคม เท่ากับเป็นการกล่าวโทษซ้ำรัฐบาลยิ่งลักษณ์ซึ่งก็ถือเป็นเหยื่อทางการเมืองด้วยเช่นกันหรือไม่? เป็นต้น ถ้าหาก (ดังที่จะได้อภิปรายต่อไปในส่วนหน้า) เราถือว่าขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา ทำความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์และควรมีส่วนรับผิดชอบต่อการที่ประชาธิปไตยถูกทำลายในเหตุการณ์ 6 ตุลา แล้ว เท่ากับว่าเรากำลังกล่าวโทษซ้ำขบวนการนักศึกษาซึ่งก็ถือเป็นเหยื่อทางการเมืองจากเหตุการณ์ 6 ตุลา ด้วยเช่นกันหรือไม่?

อย่างไรก็ตาม หากวิเคราะห์ในรายละเอียดแล้วจะพบว่าแนวคิดความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์ไม่ได้กล่าวโทษซ้ำเหยื่อแบบเดียวกับลัทธิโทษเหยื่อ โดยความแตกต่างอย่างสำคัญมีดังต่อไปนี้ ในขณะที่ลัทธิโทษเหยื่อไม่ควรเป็นที่ยอมรับได้ เพราะเป็นการกล่าวโทษซ้ำเหยื่อในสิ่งที่เหยื่อไม่ได้กระทำความผิดจริง และดังนั้น เราจึงเรียกผู้ถูกกระทำว่าเป็น “เหยื่อ” เพราะถูกกระทำ (หรือถูกลงโทษ) ในสิ่งที่ตนเองไม่ได้กระทำความผิดจริง แต่แนวคิดความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์ควรเป็นที่ยอมรับได้เพราะเป็นการวิพากษ์สิ่งที่ผู้หนึ่งได้กระทำความผิดพลาดจริง แม้จะเป็นความจริงที่เราควรเรียกผู้ถูกกระทำว่าเป็น “เหยื่อ” แต่ถ้าหากการถูกกระทำดังกล่าวมีสาเหตุ (ส่วนหนึ่งหรือส่วนสำคัญ) มาจากตัวผู้ถูกกระทำเองแล้ว ก็เป็นเรื่องที่ไม่ผิด ถ้าเราจะวิพากษ์สิ่งที่ผู้ถูกกระทำได้กระทำลงไปว่าเป็นสิ่งที่ผิดและเป็นสิ่งที่คนผู้นั้นควรต้องแสดงความรับผิดชอบด้วยไม่มากนัก

ในกรณีของลัทธิโทษเหยื่อ (เช่น การล้วงละเมิดทางเพศ) ย่อมเป็นสิ่งที่ผิดหากเรากล่าวโทษผู้ถูกกระทำว่าเป็นเพราะการแต่งตัวโป้ นั่นเพราะเราไม่สามารถถือได้ว่าการแต่งตัวโป้เป็นความผิดตั้งแต่ต้น การเลือกการแต่งตัว (ไม่ว่าจะโป้หรือไม่ หรือจะโป้มากน้อยเพียงใด หรือจะนับว่าการแต่งตัวแบบใดเรียกว่าโป้หรือไม่โป้ ฯลฯ) ย่อมเป็นสิทธิอันชอบธรรมของปัจเจกชนของคนทุกเพศ ดังนั้น จึงไม่สามารถพูดได้ว่ามีใครทำผิดเพราะเรื่องการเลือกการแต่งตัวโป้ได้ การอ้างว่าผู้ถูกล้วงละเมิดทางเพศเป็นเพราะการแต่งตัวโป้ของเหยื่อเองจึงเป็นคำกล่าวอ้างที่ผิด ดังนั้น เราจึงต้องพูดว่า “การแต่งตัวโป้ไม่ใช่เรื่องผิด ดังนั้น การล้วงละเมิดโดยอ้างการแต่งตัวโป้จึงเป็นเรื่องที่ผิด” ไม่ใช่การพูดว่า “การแต่งตัวโป้เป็นเรื่องผิด ดังนั้น การล้วงละเมิดจึงไม่ใช่สิ่งที่ผิด” และไม่ใช่แม้กระทั่งการพูดว่า “แม้การแต่งตัวโป้จะเป็นเรื่องผิด แต่การล้วงละเมิดก็เป็นสิ่งที่ผิดเช่นกัน”

แต่ในกรณีของแนวคิดความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์ แม้จะถือว่าปรีดีและยิ่งลักษณ์เป็นผู้ถูกกระทำ แต่ในขณะเดียวกันก็สามารถพูดได้ด้วยว่าสิ่งที่ปรีดีและยิ่งลักษณ์ทำเป็นสิ่งที่ผิด การเปรียบเทียบระหว่างการเสนอเค้าโครงการฯ และ พ.ร.บ. นิรโทษกรรมเหมาเข่งกับการแต่งตัวโป้จึงผิดฝาผิดตัว เพราะในขณะที่สิ่งที่ปรีดีและยิ่งลักษณ์ทำถือได้ว่าเป็นสิ่งที่ผิดแต่ไม่สามารถถือได้ว่าการแต่งตัวโป้เป็นสิ่งที่ผิด เราไม่สามารถพูดได้ว่า “การเสนอเค้าโครงการฯ และ พ.ร.บ. นิรโทษกรรมเหมาเข่ง เป็นสิ่งที่ผิด ดังนั้น การรัฐประหารเพื่อเป็นการลงโทษจึงไม่ผิด” แต่เราสามารถพูดได้ว่า “แม้การเสนอเค้าโครงการฯ และ พ.ร.บ. นิรโทษกรรมเหมาเข่ง เป็นสิ่งที่ผิด แต่การอ้างว่าต้องทำรัฐประหารเพื่อเป็นการลงโทษก็เป็นสิ่งที่ผิดเช่นกัน” ในกรณีนี้จึงควรเป็นความรับผิดชอบของทั้งผู้กระทำ (ผู้ทำรัฐประหาร) และผู้ถูกกระทำ (ผู้ถูกทำรัฐประหาร) และที่สำคัญคือการรับผิดชอบในที่นี้ไม่ได้หมายถึงการรับผิดชอบในเรื่องเดียวกัน กล่าวคือ ในขณะที่ผู้ทำรัฐประหารต้องมีความรับผิดชอบต่อการทำรัฐประหาร ส่วนปรีดีต้อง

รับผิดชอบต่อผลพวงที่เกิดจากการทำรัฐประหาร นั่นคือ การทำลายความเป็นไปได้ในการสร้างแนวร่วมของอำนาจเก่าและอำนาจใหม่ในการสร้างโครงสร้างการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย ส่วนยิ่งลักษณ์ต้องรับผิดชอบต่อผลพวงที่เกิดจากการทำรัฐประหาร นั่นคือ การทำลายความเป็นไปได้ในการปล่อยตัวนักโทษการเมืองที่เป็นคนธรรมดา

เมื่อมาถึงปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างลัทธิโทษเหยื้อกับแนวคิดความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์ในกรณี 6 ตุลา ผู้เขียนเสนอว่าเราไม่สามารถพูดได้ว่า “ขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา ทำความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์ในการหันเป็นซ้ายจัดแบบ พคท. ซึ่งเป็นการทำลายความเป็นไปได้ในการจัดวางโครงสร้างการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยหลัง 14 ตุลา ลงไป ดังนั้น การปราบปรามขบวนการนักศึกษาในเหตุการณ์ 6 ตุลา จึงชอบธรรม” แต่เราสามารถพูด (ตามตรรกะของแนวคิดความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์ของสมศักดิ์) ได้ว่า “แม้ว่าขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา ทำความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์ในการหันเป็นซ้ายจัดแบบ พคท. ซึ่งเป็นการทำลายความเป็นไปได้ในการจัดวางโครงสร้างการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยหลัง 14 ตุลา ลงไป แต่การปราบปรามขบวนการนักศึกษาในเหตุการณ์ 6 ตุลา ก็ยังคงเป็นสิ่งที่ผิดอย่างชัดเจน” ทั้งนี้ เพราะ การตัดสินว่าขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา ทำความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์ในการหันเป็นซ้ายจัดแบบ พคท. ซึ่งขัดแย้งกับเสรีประชาธิปไตยนั้นเป็นคนละเรื่องกับการตัดสินว่าการปราบปรามขบวนการนักศึกษาเป็นสิ่งที่ชอบธรรม เราจำเป็นต้องแยกแยะสองเรื่องนี้ออกจากกันเมื่อต้องพิจารณาหรือประเมินความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์

แม้จะกล่าวว่าขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา มีส่วนรับผิดชอบต่อการทำลายความเป็นไปได้ในการจัดวางโครงสร้างการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยหลัง 14 ตุลา ลงไป แต่การรับผิดชอบในที่นี้ไม่ได้หมายถึงการรับผิดชอบในเรื่องการเกิดเหตุการณ์ 6 ตุลา แต่คือการรับผิดชอบต่อการทำลายความเป็นไปได้ในการจัดวางโครงสร้างการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยเท่านั้น การประเมินว่าขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา ทำความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์จึงไม่เท่ากับการโทษขบวนการนักศึกษาว่าเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดเหตุการณ์ 6 ตุลา ดังที่สมศักดิ์เขียนว่า “การที่ขบวนการนักศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของขบวนการปฏิวัติ พคท. ก็ไม่สามารถใช้เป็นข้ออ้างความชอบธรรมให้การฆ่าหมู่ของเลือด 6 ตุลา” (สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล, 2559ก)

4. ความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์ของขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา

จะเกิดอะไรขึ้นกับการเมืองไทยปัจจุบัน ถ้าหาก พคท. (ซึ่งมีขบวนการนักศึกษา 6 ตุลาเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญ) เอาชนะรัฐไทยในช่วงเวลาดังกล่าวได้แทนที่จะพ่ายแพ้เหมือนที่ได้เกิดขึ้นจริงในประวัติศาสตร์? ประเทศไทยปัจจุบันจะกลายเป็นประเทศเสรีประชาธิปไตยหรือ

จะกลายเป็นประเทศเผด็จการ เหมือนกับประเทศเผด็จการคอมมิวนิสต์ในหลายๆ ที่ (เช่น ประเทศจีน)? จะเกิดอะไรขึ้นกับการเมืองไทยปัจจุบัน ถ้าหากขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา ไม่ได้ยึดถืออุดมการณ์คอมมิวนิสต์และไม่ได้เดินตามแนวทางของ พคท. แบบที่เกิดขึ้นจริงในประวัติศาสตร์? เหล่านี้คือคำถามซึ่งจะอภิปรายในส่วนสุดท้ายนี้ ซึ่งถือเป็นการตั้งคำถามในเชิงแย้งกับสิ่งที่เกิดขึ้นจริงในประวัติศาสตร์ (Counterfactual) แต่มีประโยชน์ในการประเมินความสำเร็จและความผิดพลาดที่ตัวแสดงได้เลือกกระทำในอดีต และสามารถใช้เป็นบทเรียนให้กับผู้คนในปัจจุบันได้ถ้าหากไม่ต้องการกระทำผิดพลาดแบบผู้คนในอดีต

ผู้เขียนต้องการถกเถียงว่า หากเราประยุกต์ใช้แนวคิดความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์ของสมศักดิ์ในการประเมินขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา แล้วข้อสรุปที่ได้ก็ควรเป็นว่าขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา ได้ทำความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์ อย่างไรก็ตาม ในการอภิปรายของผู้เขียนในส่วนนี้ ผู้เขียนจะถกเถียงเฉพาะความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์เชิง “เนื้อหาสาระ” ของขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา เท่านั้น จากตารางที่ 1 จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบข้อ “เนื้อหาสาระ” เป็นตัวกำหนดชี้ขาดว่าการกระทำหนึ่งๆ เป็นความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์หรือไม่ กล่าวคือ ถ้าหากเป็นความผิดพลาดเชิง “เนื้อหาสาระ” แล้ว ไม่ว่าจะเป็นความผิดพลาดเชิง “สถานการณ์” ด้วยหรือไม่ ก็ไม่สามารถเปลี่ยนข้อสรุปว่าเป็นความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์ได้ ฉะนั้น ถ้าหากผู้เขียนสามารถแสดงให้เห็นได้ว่าขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา ทำความผิดพลาดเชิง “เนื้อหาสาระ” ได้แล้ว ข้อสรุปก็ย่อมเป็นว่าขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา ทำความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์ โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา ทำความผิดพลาดเชิง “สถานการณ์” หรือไม่

4.1 นิยามขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา

ขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา ในที่นี้หมายถึงขบวนการนักศึกษาหลัง 14 ตุลา ไปจนถึง 6 ตุลา ซึ่งเน้นไปที่กลุ่มนักศึกษาฝ่ายซ้ายซึ่งอยู่ภายใต้อิทธิพลทางความคิดของ พคท. อาจมีการวิจารณ์ได้ว่าขบวนการนักศึกษาหลัง 14 ตุลา มีความหลากหลายทางความคิด บางคนก็เป็นฝ่ายซ้าย บางคนก็ไม่ใช่ ฯลฯ แล้วทำไมผู้เขียนจึงมองขบวนการนักศึกษาเหล่านี้ราวกับว่า “ทุกคน” มีความคิดเหมือนกันทั้งหมด คือเป็นฝ่ายซ้ายแบบ พคท. เหมือนกันทั้งหมด? ผู้เขียนคิดว่าเป็นความจริงที่ว่าในทุกขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม ไม่มีทางที่ผู้เข้าร่วมต่อสู้ในขบวนการหนึ่งๆ จะต้องมีความคิดและความต้องการแบบเดียวกันทั้งหมด เช่น ในขบวนการนักศึกษา 14 ตุลา จะพบว่ามีหลากหลายกลุ่มและหลากหลายความคิด ตั้งแต่ฝ่ายซ้ายแบบ พคท. ฝ่ายชาตินิยม ไปจนถึงกษัตริย์นิยมไม่เอาเผด็จการทหาร (สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล, 2547; ประจักษ์ ก้องกีรติ, 2556) หรือขบวนการฝ่ายขวาของ พธม. หรือ กปปส. เองก็ประกอบด้วย

กลุ่มคนที่เรียกร้องประเด็นแตกต่างกันในรายละเอียด (อุเชนทร์ เชียงเสน, 2556; กนกรัตน์ เลิศชูสกุล, 2563) เป็นต้น และแน่นอนว่าไม่ใช่ข้อยกเว้นของขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา (Lertchoosakul, 2016) ด้วยเช่นกัน แต่ผู้เขียนคิดว่ามีเหตุผลที่สามารถมองขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา ว่าเป็นขบวนการฝ่ายซ้ายแบบ พคท. ได้ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

ประการแรก ในการวิเคราะห์ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมนั้น ผู้เขียนมองขบวนการเคลื่อนไหวหนึ่งๆ ในฐานะขบวนการเคลื่อนไหวแบบรวมหมู่ ไม่ใช่ในฐานะการเคลื่อนไหวของปัจเจกชนแต่ละคน แม้จะไม่มีทางเป็นไปได้ที่ขบวนการหนึ่งๆ ที่มีผู้เข้าร่วมขบวนการจำนวนมาก จะมีชุดความคิดแบบเดียวกันทั้งหมด แต่เป็นไปได้ที่จะมีชุดความคิดหนึ่งๆ ที่อยู่เหนือกว่า (Dominant) หรือบดบังชุดความคิดแบบอื่นๆ ได้ (อาจเรียกว่าเป็นชุดความคิดกระแสหลักของขบวนการ) ในกรณีของขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา ผู้เขียนคิดว่าค่อนข้างเห็นได้ชัดเจนว่าชุดความคิดกระแสหลักของขบวนการคือความคิดแบบ พคท. โดยเฉพาะทฤษฎีกิ่งเมืองขึ้น กึ่งศักดินา (อิกานต์ ศรีนารา, 2552, 2564) อาจเป็นความจริงที่ผู้ร่วมขบวนการในฐานะปัจเจกชนบางคนไม่ได้สนใจความคิดแบบ พคท. และไม่ได้มองว่าตนเองเป็นส่วนหนึ่งของกระแสความคิดแบบ พคท. เลย แต่ความจริงนี้ไม่สามารถหักล้างความจริงที่ว่าขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา ในฐานะขบวนการเคลื่อนไหวแบบรวมหมู่ที่มีชุดความคิดกระแสหลักของขบวนการคือความคิดแบบ พคท. ลงได้ ในฐานะของการผลิตวาทกรรมสาธารณะ (Public Discourse) หรือความรู้สาธารณะ (Public Perception) ปฏิเสธไม่ได้ว่าชุดความคิดแบบ พคท. เป็นชุดความคิดที่โดดเด่นและมีพลังมากที่สุดที่กำหนดอัตลักษณ์ตัวตนของขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา

ประการที่สอง ผู้เขียนอยากตั้งข้อสังเกตด้วยว่าความคิดของ พคท. ในขณะนั้นสามารถยึดกุมอารมณ์และความรู้สึกนึกคิดพื้นฐานของขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา ได้ดีที่สุดไม่ว่าจะเป็นซ้ายหรือไม่ก็ตาม นักศึกษาที่ยังเคลื่อนไหวภายหลัง 14 ตุลา เกือบทั้งหมดล้วนมีแรงขับเคลื่อนหลักด้วยอารมณ์และความรู้สึกนึกคิดพื้นฐานที่ว่า แม้ชัยชนะจาก 14 ตุลา จะนำมาซึ่งประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญ การเลือกตั้ง และสิทธิเสรีภาพ แต่สิ่งเหล่านี้ยังคงห่างไกลจากสิ่งที่เรียกว่าความยุติธรรม ซึ่งจะต้องมีความเป็นธรรมทางสังคม-เศรษฐกิจด้วย ซึ่งความเป็นธรรมทางสังคมในความเข้าใจในขณะนั้นคือลัทธิสังคมนิยม (เกษียร เตชะพีระ, 2549, น. 6)

แม้ขบวนการนักศึกษาจะมีการใช้ชุดคำศัพท์หรือวาทกรรมที่อาจมองได้ว่าเป็นชาตินิยม (เช่น การใช้คำว่า “เอกราช” “อธิปไตย” “ผู้รักชาติและประชาธิปไตย” “ผู้รักชาติไทย” ฯลฯ) จนทำให้อาจตีความได้ว่าในขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา ก็มีผู้ที่เป็นชาตินิยมมากกว่าสังคมนิยมอยู่ด้วย แต่ผู้เขียนตั้งข้อสังเกตว่าในบริบทขณะนั้น ไม่ใช่ความคิดชาตินิยมทุกประเภทที่ตรงกันข้ามหรือเข้ากันไม่ได้กับความคิดสังคมนิยมแบบ พคท. ตรงกันข้าม ชาตินิยม (บางประเภท)

กลับเป็นส่วนหนึ่งของสิ่งที่ พคท. พยายามผลักดันผ่านทฤษฎีกิ่งเมืองขึ้นกึ่งศักดินาด้วย คือ การมองว่าไทยถูกกดขี่ขูดรีดทั้งจากภายในประเทศ (ศักดินา-เจ้าที่ดินใหญ่) และจากภายนอกประเทศ (เจ้าอาณานิคมอย่างอเมริกา) ซึ่งแนวทางการต่อสู้ก็คือการร่วมมือกันระหว่างชาวนา และกรรมกร และประสานพันธมิตรกับนายทุนชาติเพื่อต่อสู้กับศักดินาและต่างชาติ เราจึงได้เห็นนโยบายหลายอย่างของ พคท. ที่สนับสนุนให้เกิดการต่อสู้เพื่อชาตินิยมไปพร้อมๆ กันด้วย (สรณ ขจรเดชกุล, 2558, น. 261-264) ในแง่นี้ ความคิดในการต่อสู้เพื่อเอกราชของประเทศไทย ของขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา จึงถือเป็นส่วนหนึ่งของการต่อสู้เพื่อสังคมนิยมแบบ พคท. ด้วย

ประการที่สาม สิ่งที่ผู้เขียนสนใจไม่ใช่ว่าผู้เข้าร่วมเคลื่อนไหวรายปัจเจกแต่ละคน ในขบวนการหนึ่งๆ มองและอธิบายตนเองอย่างไร แต่สนใจว่าในฐานะของขบวนการเคลื่อนไหว แบบรวมหมู่ที่ผลิตสร้างวาทกรรมสาธารณะขึ้นมาในสังคมนั้น มีชุดความคิดหลักๆ อย่างไรและมีอิทธิพลต่อสังคมการเมืองภาพกว้างอย่างไร ขอให้สังเกตด้วยว่าแม้จะเป็นความจริงที่ผู้เข้าร่วมขบวนการหนึ่งๆ อาจจะมีชุดความคิดไม่เหมือนกับชุดความคิดกระแสหลักของขบวนการนั้นๆ และยังเชื่อด้วยว่าตนเอง (ในฐานะปัจเจก) เข้าร่วมเคลื่อนไหวเพราะมีเป้าหมายทางการเมืองแบบของตนเองที่แตกต่างจากคนอื่นๆ ในขบวนการเดียวกัน แต่ก็ก็เป็นความจริงเช่นกันที่ว่า トラบใดที่ชุดความคิดของปัจเจกชนคนนั้นๆ ยังไม่สามารถขึ้นมาเป็นสถานะกระแสหลักของขบวนการเคลื่อนไหวนั้นได้แล้ว การเคลื่อนไหวของปัจเจกชนคนนั้นกลับยิ่งไปส่งเสริมและสนับสนุนชุดความคิดกระแสหลักของขบวนการนั้นมากกว่า

เช่น แม้จะเป็นความจริงที่ผู้เข้าร่วมชุมนุมกับ กปปส. อาจจะเชื่ออย่างบริสุทธิ์ใจจริงๆ ว่าตนเองเพียงต้องการต่อสู้กับนักการเมืองที่คอร์รัปชันและไม่ได้ต้องการเรียกร้องให้ทหารทำการรัฐประหาร แต่トラบใดที่ชุดความคิดกระแสหลักของ กปปส. คือการเรียกร้องการทำการรัฐประหารแล้ว การเคลื่อนไหวของปัจเจกชนคนนั้นๆ ย่อมไปส่งเสริมชุดความคิดกระแสหลักดังกล่าวในทางภววิสัยหรือในการรับรู้ในระดับสาธารณะ ในแง่นี้ เราสามารถเรียกหรือนิยามกลุ่ม กปปส. ได้ว่าเป็นกลุ่มที่เรียกร้องการทำการรัฐประหาร แม้ว่าผู้เข้าร่วมบางคนอาจไม่ได้เห็นด้วยกับแกนนำทั้งหมดก็ตาม เช่นเดียวกัน เราสามารถเรียกหรือนิยามขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา ได้ว่าเป็นกลุ่มที่อยู่ภายใต้ความคิดแบบ พคท. แม้ว่าผู้เข้าร่วมบางคนอาจไม่ได้เห็นด้วยกับชุดความคิดกระแสหลักนี้ทั้งหมดก็ตาม

4.2 ความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์เชิง "เนื้อหาสาระ" ของขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา

ต้องย้ำในที่นี้อีกครั้งว่าข้อถกเถียงหลักของผู้เขียนในส่วนนี้ไม่ใช่การถกเถียงว่า ผู้เขียนมองว่าขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา ทำความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์ (โดยส่วนตัวผู้เขียนจะมีความเห็นเช่นใดไม่ใช่ประเด็นสำคัญในที่นี้) แต่เป็นว่าขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา

ทำความเข้าใจความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์ตามตรรกะของแนวคิดความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์ของสมศักดิ์ นอกจากนั้น ต้องย้ำอีกว่านี่ไม่เท่ากับการเสนอว่าสมศักดิ์ได้เสนอด้วยตนเองว่าขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา ได้ทำความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์แต่อย่างใด สมศักดิ์เองจะมองว่าเป็นความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์หรือไม่ไม่ใช่ประเด็นสำคัญในที่นี้เช่นกัน ข้อถกเถียงและข้อสรุปทั้งหมดเป็นการตีความและการประยุกต์ใช้ตรรกะของสมศักดิ์เท่านั้น ข้อถกเถียงของผู้เขียนจึงเป็นว่า ไม่ว่าสมศักดิ์เองจะเห็นด้วยกับข้อสรุปของผู้เขียนหรือไม่ แต่ถ้าดำเนินตามตรรกะของสมศักดิ์เองแล้ว สมศักดิ์ก็ควรได้ข้อสรุปว่าขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา ทำความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์ด้วยเหตุผลอย่างน้อยหนึ่งข้อ นั่นคือ ชุดความคิดหลักของขบวนการซึ่งเป็นความคิดแบบ พคท. ถือเป็นความผิดพลาด เพราะนอกจากที่ชุุดความคิดดังกล่าวจะไม่ส่งเสริมโครงสร้างการเมืองแบบเสรีประชาธิปไตยแล้ว ยังมีส่วนทำลายความชอบธรรมของโครงสร้างดังกล่าวด้วย

อย่างไรก็ตาม สมศักดิ์เองก็มีความไม่คงเส้นคงวาในการอภิปรายชุุดความคิดแบบ พคท. ของขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา กล่าวคือ บางครั้งสมศักดิ์ก็เสนอว่าขบวนการนักศึกษายึดระบอบรัฐสภาและประชาธิปไตยเป็นเป้าหมายที่แท้จริง ไม่ใช่แค่เครื่องมือเพื่อบรรลุเป้าหมายอื่นที่ไม่ใช่ประชาธิปไตย (สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล, 2550, น. 386-387, 402; วันวัฒน์ ยังมีวิทยา, 2565, น. 168-176) แต่บางครั้งก็เสนอว่าขบวนการนักศึกษา กำลังต่อสู้เพื่อสิ่งอื่นที่ขัดแย้งกับประชาธิปไตย คำถามคืออะไรคือมุมมองที่แท้จริงของสมศักดิ์ในประเด็นนี้? ถ้าสมศักดิ์มองว่าขบวนการนักศึกษามีเป้าหมายเป็นประชาธิปไตยที่แท้จริง นั่นแปลว่าสมศักดิ์จะต้องมองว่าขบวนการนักศึกษาไม่ได้ทำความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์ แต่ถ้าสมศักดิ์มองว่าขบวนการนักศึกษามีเป้าหมายที่ขัดแย้งกับประชาธิปไตย นั่นแปลว่าสมศักดิ์จะต้องมองว่าขบวนการนักศึกษาทำความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์ ดังนั้น คำตอบต่อคำถามนี้จึงเป็นเรื่องสำคัญ

ข้อเสนอของผู้เขียนคือเราควรถือว่าสมศักดิ์มองขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา ว่ามีเป้าหมายทางการเมือง (อุดมคติ-อุดมการณ์) ที่ขัดแย้งกับประชาธิปไตยและระบอบรัฐสภาด้วยเหตุผลอย่างน้อย 2 ข้อ ได้แก่ ข้อแรก นี่เป็นมุมมองล่าสุดของสมศักดิ์เท่าที่จะค้นพบได้ในปัจจุบัน ฉะนั้น จึงควรถือว่านี่เป็นความคิดของสมศักดิ์แทนที่ความคิดก่อนหน้านี้ของสมศักดิ์ (ขอเรียกว่า มุมมองดั้งเดิม) และข้อสอง ผู้เขียนเห็นว่าขบวนการนักศึกษา 6 ตุลามีอุดมคติทางการเมืองที่ขัดแย้งกับประชาธิปไตยและระบอบรัฐสภา¹⁰ แต่ก่อนที่ผู้เขียนจะ

¹⁰ ต้องย้ำว่าที่ผู้เขียนกล่าวว่า ผู้เขียนมีความเห็นว่าขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา มีอุดมคติทางการเมืองที่ขัดแย้งกับประชาธิปไตยนั้นไม่ได้หมายความว่า ผู้เขียนมีความเห็นส่วนตัวว่าขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา ทำผิดพลาด

อภิปรายมุมมองล่าสุดของสมศักดิ์ที่มีต่อขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา ผู้เขียนจะขอทบทวนมุมมองดั้งเดิมของสมศักดิ์เสียก่อน

ในบทความ “ชัยชนะของปัญญาชน 14 ตุลา (ตอน 1)” (สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล, 2550, น. 384-387) ซึ่งเขียนในปี พ.ศ. 2547 และบทความ “ชัยชนะของปัญญาชน 14 ตุลา (ตอนที่ 2: การเปลี่ยนประเด็นครั้งใหญ่)” (สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล, 2550, น. 400-403) ซึ่งเขียนในปี พ.ศ. 2549 สมศักดิ์นำเสนอมุมมองว่าขบวนการนักศึกษาทั้ง 14 ตุลา และ 6 ตุลา มีเป้าหมายทางการเมืองคือประชาธิปไตยที่แท้จริง (ระบอบรัฐสภา) ดังที่สมศักดิ์เขียนไว้ว่า “ในจารีตปัญญาชนฝ่ายซ้ายของไทย แม้จะมีการวิพากษ์การเลือกตั้งหรือระบอบรัฐสภา ลักษณะการวิพากษ์เป็นไปในลักษณะที่ว่า การเลือกตั้งและระบอบรัฐสภาที่เป็นอยู่ไม่ใช่การเลือกตั้งที่แท้จริง (ประชาชนไม่มีสิทธิเต็มที่ในการสมัครเลือกตั้ง หรือธรรมาภิบาลตามความเชื่อทางการเมืองของตนอย่างแท้จริง)” (สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล, 2550, น. 402) และ

“ช่วงสำคัญที่นิยามเอกลักษณ์ของรุ่นนี้ [ปัญญาชนรุ่น 14 ตุลา-6 ตุลา] คือช่วงประมาณ 10 ถึง 15 ปีจากต้นหรือกลางทศวรรษ 2510 ถึงกลางทศวรรษ 2520 นี่คือช่วงจากรัฐธรรมนูญและการเลือกตั้ง 2511-12 และการต่อต้านสินค้าญี่ปุ่น 2515 ถึงการสิ้นสุดของ พคท. (2525) ... นี่คือ 10 หรือ 15 ปีแห่งการ (ถ้าจะยืมคำของชัยอนันต์ สมุทวณิช) “ปฏิรูป-ปฏิบัติ-ปฏิวัติ-ปฏิวัติ” โดยแท้จริง ... ในความเห็นของผม ถ้าการปฏิรูป หมายถึง ความพยายามที่จะบรรลุประชาธิปไตยอย่างแท้จริงโดยสันติวิธี ผมจัดว่ามีแต่ยุคนี้เท่านั้นที่เป็น “ยุคปฏิรูป” แท้จริง สิ่งที่เราเรียกว่า “ปฏิรูปการเมือง” แห่งทศวรรษปัจจุบัน [ทศวรรษ 2540] เป็น “ปฏิรูป” แบบ “ของเกี” จุ่มงหมายจริงๆ ไม่ใช่ประชาธิปไตย – อำนาจ สิทธิเสรีภาพทางการเมืองเป็นของประชาชน – แต่เป็นการพยายามสถาปนาระบอบอภิสิทธิ์ชนาธิปไตยภายใต้กระฎุมพี นักการเมือง เทคโนโลยี เครือข่าย และ “ปัญญาชนผู้เชี่ยวชาญ” (สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล, 2550, น. 386)

จะเห็นได้ว่าตามแนวคิดดั้งเดิมนี้ สมศักดิ์ค่อนข้างมองขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา ว่ามีทัศนคติเชิงบวกต่อระบอบประชาธิปไตยและระบอบรัฐสภา กล่าวคือ มองว่าแม้ขบวนการนักศึกษาจะวิพากษ์การเลือกตั้งและระบอบรัฐสภาในขณะนั้น แต่ทำที่และเป้าหมายไม่ใช่การ

ทางประวัติศาสตร์เพราะเหตุผลดังกล่าว เป็นไปได้ที่คนๆ หนึ่งจะตัดสินใจว่าขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา มีอุดมคติทางการเมืองที่ขัดแย้งกับประชาธิปไตย แต่กลับไม่ได้มองว่านี่เท่ากับเป็นความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์ (เชิง “เนื้อหาสาระ”) แต่อย่างใด ตรงกันข้าม คนดังกล่าวกลับอาจมองได้ว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องที่ควรมีอุดมคติทางการเมืองที่ขัดแย้งกับประชาธิปไตย อย่างที่ได้ย้ำไปก่อนหน้านี้ ความเห็นส่วนตัวของผู้เขียนในประเด็นนี้ไม่ใช่เรื่องสำคัญในที่นี้

ทำลายระบอบรัฐสภา ตรงกันข้าม เป้าหมายที่แท้จริงคือการทำให้มีระบอบรัฐสภาที่แท้จริง ต้องการให้เกิดการเคารพสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งขบวนการนักศึกษาในเวลานั้นมองว่าการเมืองไทยยังไม่ถึงเป้าหมายดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ดูเหมือนว่าหลังจากนั้น (คือหลังจากปี พ.ศ. 2549 ที่สมศักดิ์เขียนบทความข้างต้น) สมศักดิ์จะเปลี่ยนมุมมองในประเด็นนี้ โดยเปลี่ยนมามองว่าขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา มีทัศนคติเชิงลบต่อระบอบประชาธิปไตยและระบอบรัฐสภา คือไม่ได้ปฏิเสธระบอบรัฐสภาเพียงเพราะระบอบรัฐสภาในเวลานั้นไม่ใช่ระบอบรัฐสภาที่แท้จริง แต่เป็นเพราะมีเป้าหมายทางการเมืองที่ขัดแย้งกับระบอบรัฐสภาโดยพื้นฐานเลย

สมศักดิ์ได้แสดงมุมมองเช่นนี้ (ที่ผู้เขียนเรียกว่า มุมมองล่าสุด) ในหลายโอกาส เช่น บางครั้งสมศักดิ์เองก็ “สารภาพว่าเมื่อสมัยก่อนเมื่อผมยังหนุ่มๆ ผมก็ชอบให้มีการชุมนุมกัน พวกเราจะชูธงแล้วบอกว่า เราคือประชาชน เราเป็นชาวบ้าน เราคืออย่างโน้นอย่างนี้ นี่เป็นลักษณะ collective แต่ถ้าหากชาวบ้านไม่ได้มารวมกันเป็น collective อย่างนี้ แล้วปล่อยเป็น solitary ปล่อยให้เข้าไปในคูหาช่องเล็กๆ แล้วให้เขากำบัตรเลือกตั้ง พวกเรากลับไม่ชอบ สิ่งนี้เป็นนัยที่สำคัญที่ผมอยากจะตั้งคำถามจริงๆ ซึ่งวิธีคิดบนฐานคิดแบบนี้ ในที่สุดแล้วมัน irony เพราะมันไปจำกัด” (สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล, 2552ข, น. 46) และในบางครั้งสมศักดิ์ก็กล่าวอย่างตรงไปตรงมาเลยว่าขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา มีเป้าหมายทางการเมืองที่ขัดแย้งกับประชาธิปไตย

“ที่แน่ๆ คือ เป้าหมายของ พคท. และของขบวนการนักศึกษาในตอนนั้น ไม่ใช่ประชาธิปไตยหรือสิทธิเสรีภาพอย่างที่เราเข้าใจหรือยอมรับกันในขณะนี้แน่นอน ... เป้าหมายทางการเมืองของขบวนการขณะนั้นไม่ใช่ rule of law ในความหมายที่ถึง [ธงชัย วินิจจะกุล] หรือคนจัดงาน [งานรำลึก 6 ตุลา] หรือพวกเราขณะนั้นเข้าใจกันแน่ๆ (และไม่ใช้ “ประชาธิปไตย” ที่เรายืนอยู่ในปัจจุบันแน่ๆ) อันที่จริง ถ้าเอาเป้าหมายทางการเมืองของขบวนการขณะนั้นมาพูดในปัจจุบัน เราควรต้องคัดค้านอย่างแข็งขันแน่ๆ ... ถ้าเราเอาจุดยืนปัจจุบันของเราเรื่องประชาธิปไตย ฯลฯ ที่ทำให้เรารังเกียจหงา [หงา คาราวาน] ในขณะนั้นไปประเมินจุดยืนและเป้าหมายทางการเมืองของขบวนการนักศึกษา-พคท. ในขณะนั้น อย่างหลังความจริงก็เป็นอะไรที่ควรคัดค้านมากเช่นกัน โปรดสังเกตว่าผมใช้คำว่า “เป้าหมายทางการเมือง” (ซึ่งเป็นเผด็จการอย่างหนึ่ง ...) ผมไม่ได้พูดถึงในแง่ “ความเป็นขบวนการที่มีอุดมคติ” ฯลฯ อะไรทำนองนั้น ... คือถ้าพูดกันตามเหตุผล จุดยืนการเมืองของหงาในปัจจุบัน (ไม่เอาประชาธิปไตย สิทธิเสรีภาพ หรือ rule of law อะไรก็ว่าไป) ที่เรารังเกียจกันนั้น ถ้ายอมรับความจริงกันจริงๆ ก็จะทำให้เห็นว่าโดยบรรทัดฐานปัจจุบันที่ทำให้เรารังเกียจจุดยืนหงาขณะนี้

จุดยืนและเป้าหมายทางการเมืองของขบวนการนักศึกษา-พคท ในขณะนั้นก็เป็นอะไรที่เรายังไม่เห็นด้วยอย่างมากเช่นกัน” (สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล, 2559ข)

“ตกลงดี เรายังอีก 6 ตุลา โดยมีคำขวัญว่า เพื่อหาความจริง แต่ลำพังพวกเราเป็นอะไรยังไม่กล้ายอมรับกันตรงๆ ขบวนการนักศึกษาเมื่อ 6 ตุลานั้นเป็นส่วนหนึ่งของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ขณะนั้นเราไม่ได้กำลังต่อสู้เพื่อประชาธิปไตย” (สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล, 2566ก)

นี่คือมุมมองล่าสุดของสมศักดิ์ที่มีต่อขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา ซึ่งเห็นได้ชัดว่าท่าทีในการมองมีความแตกต่างอย่างมากจากมุมมองดั้งเดิมของสมศักดิ์ ผู้เขียนไม่สามารถหาคำอธิบายได้ว่าทำไมสมศักดิ์จึงเปลี่ยนมุมมองดังกล่าว แต่เพื่อป้องกันความสับสน ผู้เขียนจะยึดถือเอามุมมองล่าสุดว่าเป็นมุมมองของสมศักดิ์ กล่าวโดยสรุป สมศักดิ์เห็นว่าขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา ไม่ได้มีประชาธิปไตยและระบอบรัฐสภาเป็นเป้าหมายทางการเมือง ตรงนี้อาจขยายความได้ว่าขบวนการนักศึกษาและ พคท. ต่างก็มีเป้าหมายทางการเมืองสุดท้ายเป็นระบอบสังคมนิยม ที่มุ่งสลายชนชั้นทั้งหมดในสังคม (สังคมไร้ชนชั้น) และมองว่าสังคมในอุดมคติที่ควรไปให้ถึงคือสังคมที่ไม่มีรัฐ (ไม่ว่าจะเป็นรัฐที่ปกครองในระบอบใดก็ตาม) มองว่ารัฐเป็นเครื่องมือที่ชนชั้นหนึ่งใช้ในการกดขี่อีกชนชั้นหนึ่งเสมอมา (กุหลาบ สายประดิษฐ์, 2519) ดังนั้น เป้าหมายสุดท้ายจริงๆ คือการไปให้พ้นยิ่งกว่าระบอบรัฐสภาที่อนุญาตให้มีกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลและสิทธิของนายทุน แต่ต้องการไปให้ถึงสังคมที่ไร้รัฐ เป้าหมายไม่ใช่การต่อสู้เพื่อผลประโยชน์และสิทธิเสรีภาพที่เท่าเทียมกันของประชาชนทุกฝ่าย แต่เป็นเฉพาะผลประโยชน์เพื่อชนชั้นกรรมาชีพ (ชนชั้นล่าง) เท่านั้น ระบอบรัฐสภา การเลือกตั้ง และประชาธิปไตยเป็นได้อย่างมากที่สุดเพียง “เครื่องมือ” ที่เอาไว้ใช้ในการต่อสู้เพื่อไปให้ถึงเป้าหมายดังกล่าวเท่านั้น (ธิดานต์ ศรีนารา, 2556, น. 181) นี่คือเหตุผลว่าทำไมสมศักดิ์จึงถกเถียงว่าขบวนการนักศึกษาไม่ได้มีเป้าหมายทางการเมืองเป็น rule of law หรือประชาธิปไตยและสิทธิเสรีภาพของประชาชนทุกฝ่าย

ด้วยมุมมองเช่นนี้ของสมศักดิ์ ทำให้เราสามารถสรุปได้ว่าในความคิดของสมศักดิ์แล้ว ขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา ทำความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์ (อย่างน้อยก็ในเชิง “เนื้อหาสาระ”) เพราะเป้าหมายทางการเมืองของขบวนการขัดแย้งกับหลักการเสรีประชาธิปไตยในระดับรากฐาน โดยเราอาจตั้งคำถามในเชิงทดลองทางความคิดกับประวัติศาสตร์ได้ว่า ถ้าหากขบวนการคอมมิวนิสต์ไทย (ซึ่งมีขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา เป็นส่วนหนึ่ง) เกิดเอาชนะรัฐไทยขึ้นมาได้จริงๆ แทนที่จะพ่ายแพ้เหมือนดังที่เกิดขึ้นจริงในประวัติศาสตร์แล้วจะกระทบต่อการเมืองไทยในปัจจุบันอย่างไร? ประเทศไทยจะเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นหรือน้อยลง?

ประเทศไทยจะเป็นเหมือนกับประเทศคอมมิวนิสต์อื่นๆ เช่น ประเทศจีนซึ่งเป็นเผด็จการคอมมิวนิสต์หรือไม่? ซึ่งจากการประเมินของผู้เขียน คิดว่าถ้าหากข้อสมมตินี้เป็นจริงแล้ว ประเทศไทยจะมีความเป็นประชาธิปไตยน้อยลงหรืออาจกลายเป็นเหมือนประเทศจีนไปเลยก็ได้ ซึ่งอย่างที่เราได้เห็นว่าขบวนการคอมมิวนิสต์ไทยได้รับอิทธิพลอย่างมากจากพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.) ดังนั้น จึงเป็นไปได้สูงที่ พคท. มีแนวโน้มจะเดินตามแนวทางของ พคจ.

นี่คืออีกหนึ่งสาเหตุของความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์ของขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา คือการสนับสนุน พคท. ซึ่งอาจทำให้ประเทศไทยมีความเป็นประชาธิปไตยน้อยลงในกรณีที่ พคท. ชนะรัฐไทยขึ้นมาได้จริงๆ เมื่อถือว่าขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา ได้ทำความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์อย่างสำคัญ (ในเชิง “เนื้อหาสาระ”) แล้ว เราในปัจจุบันก็ไม่ควรจดจำขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา ในฐานะผู้ที่ต่อสู้เพื่อ “ความยุติธรรม” หรือเพื่อ “ประชาธิปไตย” หรือในฐานะผู้ที่ต่อสู้เพื่อเป้าหมายทางการเมืองที่มีคุณค่าที่ควรดำเนินรอยตามแต่อย่างใด สมศักดิ์ตอกย้ำข้อสรุปนี้ไว้ว่า

“ตอน “6 ตุลา” นั้น พวกเราเชียร์จีน เชียร์มากๆ เลย เราไม่รู้เบื้องหน้าเบื้องหลังเรื่องของคนจีน ต่อมาเมื่อเราโตขึ้น เราจึงรู้ว่า “การก้าวกระโดดใหญ่” และ “การปฏิวัติทางวัฒนธรรม” นั้นได้ทำให้ผู้บริสุทธิ์ตายหลายสิบล้านคน สมัย “6 ตุลา” เราไม่รู้ เราก็เชียร์ว่าสองอย่างนี้เป็นเรื่องดี จริงอยู่ คนตายหลายสิบล้านคนนั้น เป็นคนจีนที่เราไม่รู้จัก แต่ถ้านึกดูดีๆ คนจำนวนมากๆ (ส่วนใหญ่) ก็ไม่รู้จักคนที่เสียชีวิตเมื่อ “6 ตุลา” เช่นกัน เรื่องนี้ผมอยากให้เรานึกให้ดี เมื่อคราว “6 ตุลา” นั้น เรามุ่งสร้าง “สังคมใหม่” อย่างหนึ่ง หาว่า “สังคมใหม่” ที่เราหวังจะสร้างนั้น มันร้ายกาจเพียงใด แน่نون คนที่ “ศัตรู” ฆ่าตายเมื่อ “6 ตุลา” นั้นไม่สมควรตาย แต่คนที่ “เรา” ฆ่าก่อนหน้าและหลังจากนั้นก็สมควรตายเช่นกัน มันเป็น “สงคราม” ที่เรามุ่งฆ่าฝ่ายนั้น ฝ่ายนั้นมุ่งฆ่าเรา มีหน้าซ้ำ ในสงครามนี้ เรายังหวัง (อย่างผิดๆ) ว่า หากเราชนะ เราจะสร้าง “สังคมใหม่” ขึ้นมา เราบอกใครต่อใครว่า “สังคมใหม่” นี่ดีเลิศ (บางทีถ้าเราฟลุคชนะ เราอาจจะหลีกเลี่ยงหายนะแบบจีนก็ได้ แต่ก็ไม่น่า เขมรก็แย่มาก่อน เวียดนามก็มีปัญหา)” (สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล, 2566ข)

ถ้าการตีความและการวิเคราะห์ข้อถกเถียงของสมศักดิ์ที่นำเสนอมาทั้งหมดของผู้เขียนถูกต้องแล้ว เท่ากับว่าข้อเสนอในการจดจำเหตุการณ์ 6 ตุลา ของสมศักดิ์ย่อมสร้างความกระอักกระอ่วนต่อ “ฝ่ายประชาธิปไตย” ในปัจจุบันอย่างมากในการสร้างความทรงจำต่อช่วงเวลาดังกล่าว โดยทั่วไปแล้ว “ฝ่ายประชาธิปไตย” ในปัจจุบันมักจะจดจำ 6 ตุลา ว่าเป็นเหตุการณ์ของการทำร้ายผู้เห็นต่างทางการเมืองและความไม่มีความอดทนอดกลั้นของชนชั้นนำและ

ฝ่ายชาวไทย ดังเช่น พิษณุ พงษ์สวัสดิ์ (2555, น. 96) กล่าวว่า “โจทย์ข้อใหญ่จากวันที่ 6 ตุลา 2519 มาจนถึง 6 ตุลา 2555 สำหรับผมจึงยังอยู่ที่บรรยากาศของความรู้สึกที่ว่า เมื่อความรุนแรงทางการเมืองกำลังจะเกิดขึ้นกับผู้ที่ถูกกล่าวหาว่าเห็นต่าง บ้านเมืองก็ไม่ได้มีกลไกใดๆ ที่จะป้องกันไม่ให้ความรุนแรงเกิดขึ้นได้ โดยเฉพาะโจทย์เดิมๆ ของการชุมนุมโดยสงบก็ยังถูกให้ภาพจากข้อกล่าวหาและกลไกจำนวนมาก ที่ไม่สามารถลดความรุนแรงได้เลยทั้งจากของรัฐเอง และของภาคส่วนอื่นๆ”

มุมมองหรือการจดจำ 6 ตุลา ของสมศักดิ์นั้นแตกต่างอย่างมากจากมุมมองแบบนี้สำหรับสมศักดิ์แล้ว 6 ตุลา (และขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา) คือส่วนหนึ่งของการต่อสู้ (ด้วยอาวุธ) ของ พคท. ในการยึดอำนาจจากรัฐไทย ไม่ใช่เพียงการต่อสู้ระหว่างผู้เห็นต่างโดยทั่วไป และไม่ใช่ “การชุมนุมโดยสงบ” แต่อย่างใด ดังที่สมศักดิ์เขียนว่า “6 ตุลา เป็นสงครามกลางเมืองระหว่างกำลังพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย กับ “รัฐ” เราไม่ใช่ไม่มีอาวุธ มี แต่เราประเมินผิดว่าพวกเขาไม่ใช่กำลังอาวุธหนักมา จริง! 6 ตุลา เต็มไปด้วยความสยดสยองและการสอบสวนว่าอันใดเป็นการกระทำที่ผิดสามารถทำได้ แต่ขณะเดียวกัน การกระทำของฝ่ายเราเพื่อตอบโต้ฝ่ายรัฐก็นำความสูญเสียส่วนหนึ่งมาสู่กำลังของรัฐเช่นกัน นี่คือ “สงครามกลางเมือง” (สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล, 2566ค)

อย่างไรก็ตาม บทความนี้จะไม่อภิปรายหรือประเมินข้อเสนอแบบต่างๆ ในการจดจำ 6 ตุลา เพราะไม่ใช่คำถามหลักของบทความนี้ เพียงแต่ต้องการแสดงให้เห็นว่าข้อถกเถียงของสมศักดิ์ – ขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา ได้ทำความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์ เพราะเป็นขบวนการที่ต่อสู้เพื่อระบอบการปกครองที่ทำลายประชาธิปไตย – ทำให้เราสามารถมองเห็นข้อเสนอในการจดจำ 6 ตุลา ของสมศักดิ์ซึ่งแตกต่างจากการจดจำ 6 ตุลา ของ “ฝ่ายประชาธิปไตย” คนอื่นๆ เป็นอย่างมาก

5. บทสรุป

ในบทความนี้ ผู้เขียนวิเคราะห์แนวคิดความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์ของสมศักดิ์ เจียมธีรสกุล โดยได้วิเคราะห์แนวคิดดังกล่าวผ่านการอภิปรายกรณีศึกษา 3 กรณี ที่สมศักดิ์ได้อภิปรายไว้ ได้แก่ หนึ่ง กรณีเค้าโครงการเศรษฐกิจของปรีดี พนมยงค์ สอง กรณีการต่อต้านรัฐบาลทักษิณของกลุ่ม “2 ไม่เอา” และสาม กรณี พ.ร.บ. นิรโทษกรรมเหมาเข่งของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ โดยได้ข้อสรุปว่าแนวคิดความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์ประกอบด้วยองค์ประกอบ 2 ข้อสำคัญ คือ หนึ่ง ความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์เชิง “เนื้อหาสาระ” คือการกระทำใดๆ ที่ขัดแย้งขั้นพื้นฐานกับหลักการเสรีประชาธิปไตย และสอง ความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์

เชิง “สถานการณ์” คือการกระทำใดๆ ที่ไม่มีความเหมาะสมที่ควรกระทำเมื่อประเมินจากช่วงเวลาและบริบทของการเกิดการกระทำนั้นๆ บทความนี้ถกเถียงว่าถึงที่สุดแล้ว องค์ประกอบที่สำคัญที่สุดคือความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์เชิง “เนื้อหาสาระ” เท่านั้น เพราะเป็นตัวกำหนดว่าตัวแสดงในประวัติศาสตร์หนึ่งๆ ได้กระทำผิดพลาดทางประวัติศาสตร์หรือไม่ ในขณะที่องค์ประกอบความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์เชิง “สถานการณ์” เป็นเพียงองค์ประกอบเสริมเท่านั้น

บทความนี้ถกเถียงว่าเมื่อนำแนวคิดความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์ของสมศักดิ์ มาใช้ประเมินขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา แล้วข้อสรุปที่ได้ก็คือการต่อสู้ของขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา เป็นความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์เชิง “เนื้อหาสาระ” กล่าวคือ ขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา ทำความผิดพลาดในการหันมาอยู่ภายใต้การนำทางความคิดและรวมถึงการจัดตั้งของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.) หลัง 14 ตุลา เพราะเป้าหมายหรืออุดมการณ์ทางการเมืองของการเป็นซ้ายแบบ พคท. ในเวลานั้นขัดแย้งกับหลักการประชาธิปไตยสมัยใหม่ในระดับรากฐาน เราในปัจจุบันไม่ควรจดจำขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา ในฐานะผู้ที่ต่อสู้เพื่อเป้าหมายทางการเมืองที่มีคุณค่าที่ควรดำเนินรอยตาม อย่างไรก็ตาม ข้อสรุปนี้ไม่ได้เป็นการให้ความชอบธรรมต่อการปราบปรามขบวนการนักศึกษาในเหตุการณ์ 6 ตุลา พ.ศ. 2519 แม้จะได้ข้อสรุปว่าขบวนการนักศึกษา 6 ตุลา ทำความผิดพลาดทางประวัติศาสตร์ แต่การปราบปรามของขบวนการฝ่ายขวาในเหตุการณ์ดังกล่าวก็ถือว่าไม่ชอบธรรม เพราะเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนของประชาชนอย่างรุนแรง

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- กนกรัตน์ เลิศชูสกุล. (2563). *จากมือตบถึงนกหวีด: พัฒนาการและพลวัตของขบวนการต่อต้านทักษิณ*. กรุงเทพฯ: Illuminations Editions.
- กุลหลาบ สายประดิษฐ์. (2519). *ปรัชญาของลัทธิมาร์กซิสม์*. กรุงเทพฯ: บัวแดง.
- เกษียร เตชะพีระ. (2527). เส้นทางความคิดของขบวนการนักศึกษาไทยในรอบทศวรรษ 14 ตุลา: การปฏิวัติกระบวนทัศน์ 2 ครั้ง. *วารสารเศรษฐศาสตร์การเมือง*, 3(2), 41-55.
- เกษียร เตชะพีระ. (2544). ข้าแหละระบอบเลือกตั้งธิปไตย: บทเรียนทางการเมืองจากวิกฤตเศรษฐกิจไทย. ใน กาญจณี ละอองศรี, และธเนศ อาภรณ์สุวรรณ (บก.). *กระจกหลายด้านฉายประวัติศาสตร์: รวมบทความเนื่องในวาระครบรอบ 60 ปีชาญวิทย์ เกษตรศิริ* (น. 29-59). กรุงเทพฯ: มติชน.

- เกษียร เตชะพีระ. (2547). ระบอบทักษิณ. *ฟ้าเดียวกัน*, 2(1), 37-55.
- เกษียร เตชะพีระ. (2549, 20 ตุลาคม). ความแตกสลายของอุดมการณ์เดือนตุลาฯ. มติชน, น. 6.
- ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. (2560). *ประวัติศาสตร์การเมืองไทยสยาม พ.ศ. 2475-2500*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- ณัฐพล ใจจริง. (2556). *ขอฝันใฝ่ในฝันอันเหลือเชื่อ: ความเคลื่อนไหวของขบวนการปฏิปักษ์ปฏิวัติสยาม (พ.ศ. 2475-2500)*. นนทบุรี: ฟ้าเดียวกัน.
- ทิพวรรณ เจียมธีรสกุล. (2544). *ปฐมกรรมทางการเมืองของปรีดี พนมยงค์*. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการดำเนินงานฉลอง 100 ปี ชาตกาล นายปรีดี พนมยงค์ รัฐบุรุษอาวุโสภาคเอกชน.
- ธงชัย วินิจจะกุล. (2550). ข้ามน้ำข้ามทะเลประชาธิปไตยแบบหลัง 14 ตุลา: ประชาธิปไตยแบบใสสะอาดของอภิชนกับการรัฐประหาร 19 กันยายน 2549. ใน ธนาพล อิวสกุล (บก.). *รัฐประหาร 19 กันยา: รัฐประหารเพื่อระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข* (น. 30-57). กรุงเทพฯ: ฟ้าเดียวกัน.
- ธนาพล อิวสกุล. (2550). แกะรอยพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย: ผู้ออกบัตรเชิญให้คณะรัฐประหาร. ใน ธนาพล อิวสกุล (บก.). *รัฐประหาร 19 กันยา: รัฐประหารเพื่อระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข* (น. 288-321). กรุงเทพฯ: ฟ้าเดียวกัน.
- ธิดานต์ ศรีนารา. (2552). หลัง 6 ตุลาฯ: ว่าด้วยความขัดแย้งทางความคิดระหว่างขบวนการนักศึกษากับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย. กรุงเทพฯ: 6 ตุลารำลึก.
- ธิดานต์ ศรีนารา. (2556). การผงาดขึ้นและตกต่ำลงของกระแสความคิด “ประชาธิปไตยแบบรัฐสภา” ในการเมืองไทยยุค “หลัง พคท.”. *ฟ้าเดียวกัน*, 11(2), 179-244.
- ธิดานต์ ศรีนารา. (2564). *รักและการปฏิวัติ: การเมืองวัฒนธรรมว่าด้วยความรักของปัญญาชนฝ่ายซ้ายไทยยุคสงครามเย็น*. กรุงเทพฯ: ศยาม.
- ธิดานต์ ศรีนารา. (2566). *การเมืองวัฒนธรรมของซ้ายไทย: หนังสือพิมพ์ใต้ดิน, ปัญญาชนหัวก้าวหน้า, วรรณกรรมเพื่อชีวิต และสงครามความทรงจำ*. กรุงเทพฯ: แสงดาว.
- นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2550). ผมไม่มีวันเห็นว่าการรัฐประหารใดๆ ชอบธรรมเป็นอันขาด. ใน ธนาพล อิวสกุล (บก.). *รัฐประหาร 19 กันยา: รัฐประหารเพื่อระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข* (น. 2-19). กรุงเทพฯ: ฟ้าเดียวกัน.
- ประจักษ์ ก้องกีรติ. (2556). *และแล้วความเคลื่อนไหวก็ปรากฏ: การเมืองวัฒนธรรมของขบวนการนักศึกษาและปัญญาชนก่อน 14 ตุลาฯ*. นนทบุรี: ฟ้าเดียวกัน.

- ประจักษ์ ก้องกีรติ. (2565). *ให้คนตีปกครองบ้านเมือง: การเมืองวัฒนธรรมของชาวไทย*. นนทบุรี: ฟ้ามุข.
- ประชาติปก. (2542). พระบรมราชวินิจฉัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว. ใน ปรีดี พนมยงค์ (บก.). *เค้าโครงการเศรษฐกิจ*. (น. 59-100). กรุงเทพฯ: โครงการจัดทำสื่อเพื่อเผยแพร่เกียรติคุณ นายปรีดี พนมยงค์ รัฐบุรุษอาวุโส สำหรับเด็กและเยาวชน.
- ปราน จินตะเวช. (2566). สมศักดิ์ เจียมธีรสกุลกับรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์. *วารสารวาระการเมืองและสังคม*, 2(2), 41-55.
- ปรีดี พนมยงค์. (2542). *เค้าโครงการเศรษฐกิจ*. กรุงเทพฯ: โครงการจัดทำสื่อเพื่อเผยแพร่เกียรติคุณ นายปรีดี พนมยงค์ รัฐบุรุษอาวุโส สำหรับเด็กและเยาวชน.
- ปวงชน อุณจะนา. (2561). กษัตริย์กระฎุมพี: มรดกทางประวัติศาสตร์จากรัชกาลที่ 9 แห่งราชวงศ์จักรี. *ฟ้าเดียวกัน*, 16(1), 7-71.
- พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์. (2555). 6 ตุลา 2519 กับอุดมการณ์คนรุ่นหลัง 6 ตุลา. ใน คณะกรรมการจัดงานฉลอง 40 ปี 14 ตุลา เพื่อประชาธิปไตยสมบูรณ์ (บก.). *รวมปาฐกถา 40 ปี 14 ตุลา* (น. 77-96). กรุงเทพฯ: คณะกรรมการจัดงานฉลอง 40 ปี 14 ตุลา เพื่อประชาธิปไตยสมบูรณ์.
- แพทริก โจรี. (2553). สงครามประวัติศาสตร์นิพนธ์ไทย การต่อสู้ของสถาบันกษัตริย์ในประวัติศาสตร์สมัยใหม่. (จิรวัดน์ แสงทอง, ผู้แปล). *ฟ้าเดียวกัน*, 8(1), 101-124.
- วันวัฒน์ ยังมีวิทยา. (2561). ปัญหาของหนังสือ *Revolution Interrupted* ของไทเรล ฮาเบอร์คอร์น อันเนื่องมาจากการวิจารณ์ของสมศักดิ์ เจียมธีรสกุล. *ฟ้าเดียวกัน*, 16(1), 131-145.
- วันวัฒน์ ยังมีวิทยา. (2565). สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล กับการแตกหักกับความคิดแบบปัญญาชน 6 ตุลา. *ฟ้าเดียวกัน*, 20 (2), 151-198.
- สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล. (2540). จอมพล ป. พิบูลสงคราม ในทัศนะนักวิชาการและนักการทหาร. ใน ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และคณะ (บก.). *จอมพล ป. พิบูลสงคราม กับการเมืองไทยสมัยใหม่* (น. 159-227). กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล. (2544). *ประวัติศาสตร์ที่เพิ่งสร้าง: รวมบทความเกี่ยวกับกรณี 14 ตุลา และ 6 ตุลา*. กรุงเทพฯ: 6 ตุลารำลึก.
- สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล. (2547). *ขบวนการ 14 ตุลา กับ พคท*. สืบค้นเมื่อ 11 พฤษภาคม 2566, จาก https://www.academia.edu/37498491/ขบวนการ_14_ตุลา_กับ_พคท_โดย_สมศักดิ์_เจียมธีรสกุล.

- สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล. (2550). ปัญญาชน 14 ตุลา พันธมิตรฯ และแอ็กติวิสต์ “2 ไม่เอา.” ใน ธนาพล อิวสกุล (บก.). *รัฐประหาร 19 กันยา: รัฐประหารเพื่อระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข* (น. 382-430). กรุงเทพฯ: ฟ้ายั่ว.
- สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล. (2552ก). ข้อมูลใหม่กรณีสวรรคต: หลวงธำรงระบู้ด ผลการสอบสวน ใครคือผู้ต้องสงสัยที่แท้จริง. *ฟ้ายั่ว*, 7(3), 60-75.
- สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล. (2552ข). ความหลากหลายทางสังคมวัฒนธรรมจริง: เจื่อนไขของการยอมรับความหลากหลาย. ใน เกษม เพ็ญนิรันดร์ (บก.). *ความหลากหลายทางสังคมวัฒนธรรมในมนุษยศาสตร์* (น. 31-48). กรุงเทพฯ: วิวาเท.
- สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล. (2556ก). ปัญหาเรื่องการศึกษาสถาบันกษัตริย์. *ฟ้ายั่ว*, 11(2), 75-89.
- สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล. (2556ข). Mass Monarchy. ใน ชัยวัช ตุลาธน (บก.). *ย้ายยุค รุกสมัย: เฉลิมฉลอง 40 ปี 14 ตุลา* (น. 107-118). กรุงเทพฯ: มูลนิธิวีรชนประชาธิปไตยและคณะกรรมการ 14 ตุลา เพื่อประชาธิปไตยสมบูรณ์.
- สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล. (2557ก, 26 มีนาคม). *Irony หรือตลกร้ายมากๆ ที่ผมคิดในไม่กี่วันนี้*. [Status update]. Facebook. สืบค้นเมื่อ 11 พฤษภาคม 2566, จาก <https://www.facebook.com/share/p/15moGBqtEo/>
- สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล. (2557ข, 23 พฤศจิกายน). *มีประเด็นหนึ่งที่ผมเห็นเลื้อยแดงหลายคนพูดๆ กัน*. [Status update]. Facebook. สืบค้นเมื่อ 11 พฤษภาคม 2566, จาก <https://www.facebook.com/share/p/15UnMN2Pa7/>
- สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล. (2558, 22 พฤษภาคม). *ในการมองของผม ความน่าสนใจของศิลปะสมัยทักซิโคนที่เกาหลี*. [Status update]. Facebook. สืบค้นเมื่อ 11 พฤษภาคม 2566, จาก <https://www.facebook.com/share/p/1PW7QCdgs/>
- สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล. (2559ก, 4 ตุลาคม). *การจัดงานรำลึก 6 ตุลา กับการเผชิญหน้ากับความจริง (2)*. [Status update]. Facebook. สืบค้นเมื่อ 11 พฤษภาคม 2566, จาก <https://www.facebook.com/somsakjeam/posts/pfbid02byWUdzBq5LtxNLfyPvWbP5xHTAeFY4EhXPwiXY6ZNNNoApDf5hmNRnCGwN6MPal>
- สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล. (2559ข, 7 ตุลาคม). *ขบวนนักศึกษา 6 ตุลา กับประชาธิปไตย: ปัญหาการจัดงานรำลึกอดีตจากจุดยืนปัจจุบัน*. [Status update]. Facebook. สืบค้นเมื่อ 11 พฤษภาคม 2566, จาก <https://www.facebook.com/share/p/18MzNGHSqY/>

- สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล. (2566ก, 6 ตุลาคม). *ตลกดี เรารำลึก 6 ตุลา โดยมีคำขวัญว่าเพื่อหาความจริง*. [Status update]. Facebook. สืบค้นเมื่อ 26 กุมภาพันธ์ 2567, จาก <https://www.facebook.com/share/p/1Bn5qY7fv4/>
- สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล. (2566ข, 6 ตุลาคม). *ผมมีเรื่องจะเล่าเรื่องหนึ่ง ฟังดูหลายคนอาจจะว่าไม่เกี่ยว*. [Status update]. Facebook. สืบค้นเมื่อ 26 กุมภาพันธ์ 2567, จาก <https://www.facebook.com/share/p/1JrvXjiyFN/>
- สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล. (2566ค, 20 กันยายน). *เราต้องถามตัวเองว่าจะปล่อยให้ประวัติศาสตร์บิดเบี้ยวอย่างนี้ไปเรื่อยๆ หรือ?* [Status update]. Facebook. สืบค้นเมื่อ 26 กุมภาพันธ์ 2567, จาก <https://www.facebook.com/share/p/15cthtWeVn/>
- สรณ ขจรเดชกุล. (2558). กำเนิดและจุดจบของสถาบันวิทยุเสียงประชาชนแห่งประเทศไทย (สปท.). *ฟ้าเดียวกัน*, 13(1), 255-281.
- สุภลักษณ์ กาญจนขุนดี. (2550). วิเคราะห์ระบอบสนธิ. ใน ธนาพล อิวสกุล (บก.). *รัฐประหาร 19 กันยา: รัฐประหารเพื่อระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข* (น. 260-287). กรุงเทพฯ: ฟ้าเดียวกัน.
- อติเทพ ไชยสิทธิ์. (2564). ประวัติศาสตร์ที่เพ่งสร้าง ในความทรงจำของข้าพเจ้า. *ฟ้าเดียวกัน*, 19(2), 141-147.
- อุเชนทร์ เชียงแสน. (2556). ประวัติศาสตร์ “การเมืองภาคประชาชน”: ความคิดและปฏิบัติการของ “นักกิจกรรมทางการเมือง” ในปัจจุบัน. *ฟ้าเดียวกัน*, 11(3), 79-136.

ภาษาอังกฤษ

- Jeamteerasakul, S. (1993). *The Communist Movement in Thailand* (Doctoral dissertation), Monash University.
- Lertchoosakul, K. (2016). *The Rise of the Octobrists in Contemporary Thailand: Power and Conflict among Former Left-Wing Student Activists in Thai Politics*. Chiangmai: Silkworm Books.
- Winichakul, T. (2020). *Moments of Silence: The Unforgetting of the October 6, 1976, Massacre in Bangkok*. Hawaii: University of Hawaii Press.
- Youngmevittaya, W. (2023). A Critique of Pridi Panomyong's Economic Plan. *Political Science Review*, 9(1), 107-141.

แนวทางการจัดทำต้นฉบับบทความ เพื่อส่งขอรับการพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มีกำหนดออกปีละ 2 ฉบับ ฉบับที่ 1 มกราคม-มิถุนายน และฉบับที่ 2 กรกฎาคม-ธันวาคม มีระบบการพิจารณากลับกรองบทความตามขั้นตอนการพิจารณาคัดเลือกบทความตามที่ระบุไว้ในเอกสารนี้

1. ประเภทของบทความ และขอบเขตเนื้อหาของบทความที่รับตีพิมพ์

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ เปิดรับบทความทั้งภาษาไทย และภาษาอังกฤษ ซึ่งมีเนื้อหาทางด้านรัฐศาสตร์ การเมืองการปกครอง การระหว่างประเทศ และรัฐประศาสนศาสตร์ ตามประเภทต่าง ๆ ดังนี้

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

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 หรือเป็นบทความที่เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ หรือการแปลงานจากภาษาอื่น จะต้องมีการอ้างอิงโดยระบุไว้ในเชิงอรรถ และบทความนั้นจะต้องมีการปรับแก้ให้เป็นไปตามมาตรฐานทางวิชาการ
- 3) ผู้เขียนบทความจะต้องไม่ส่งบทความเพื่อขอรับการพิจารณาตีพิมพ์มากกว่าหนึ่งวารสารในเวลาเดียวกัน (Simultaneous submission)
- 4) จะต้องไม่เป็นบทความที่ละเมิด หรือคัดลอกผลงานของผู้อื่น (Plagiarism) รวมถึงการคัดลอกผลงานตนเองโดยมิชอบ (self-plagiarism)

- 5) จะต้องเป็นบทความที่มีการจัดรูปแบบ และจัดเตรียมข้อมูลครบถ้วนตามรายละเอียดที่กำหนดในเอกสารฉบับนี้

3. การส่งบทความเพื่อขอรับการพิจารณาลงตีพิมพ์

ขอให้ผู้เขียนนำส่งเอกสาร / ข้อมูล ดังรายการด้านล่าง

- 1) แบบฟอร์มนำส่งบทความ ซึ่งผู้เขียนรับรองว่าบทความที่นำส่งมานั้นเป็นผลงานของผู้เขียนเอง ไม่เคยตีพิมพ์ที่ไหนมาก่อน และไม่อยู่ระหว่างเสนอให้วารสารอื่นพิจารณา จำนวน 1 ฉบับ (ดาวน์โหลดแบบฟอร์มได้ที่ <https://so05.tci-thaijo.org/index.php/polscicmujournal>)

- 2) ไฟล์ดิจิทัลของ

- (1) บทความต้นฉบับที่มีการจัดรูปแบบตามรายละเอียดที่วารสารกำหนด นามสกุล .pdf
- (2) บทความต้นฉบับที่มีการจัดรูปแบบตามรายละเอียดที่วารสารกำหนด นามสกุล .doc หรือ .docx และ
- (3) รูปภาพ ที่ใช้ประกอบในบทความ นามสกุล .jpg, .jpeg หรือ RAW หรือ TIFF ความละเอียด 300 Pixel / High Resolution ขนาดไฟล์ไม่ต่ำกว่า 500KB

มายังกองบรรณาธิการโดยผ่านทางระบบ TCI-ThaiJO วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ เว็บไซต์ <https://so05.tci-thaijo.org/index.php/polscicmujournal>

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 ชนิต และการจัดรูปแบบ ดังนี้

รายการ	ภาษาไทย (TH Sarabun PSK)			English (Times New Roman)		
	ขนาด	ชนิต	การจัดเรียง	Size	Type	Alignment
ชื่อเรื่อง / Title	20	หนา	ตรงกลาง	15	Bold	Center
ชื่อผู้เขียน / Author (s)	16	หนา	ชิดขวา	12	Bold	Right Alignment
สังกัดผู้แต่ง / Affiliation (s) (แสดงในรูปแบบ footnote)	14	ธรรมดา	ชิดซ้าย	11	Regular	Justify
หัวข้อบทคัดย่อ / Abstract Title	16	หนา	ตรงกลาง	12	Bold	Center
เนื้อหาบทคัดย่อ / Abstract	16	ธรรมดา	กระจายแบบไทย	12	Regular	Justify
คำสำคัญ / Keywords	16	หนา	ชิดซ้าย	12	Bold	Left Alignment
หัวข้อเรื่อง / Heading	16	หนา	ชิดซ้าย	12	Bold	Left Alignment
หัวข้อย่อย / Sub headings	16	หนา+ เอน	ชิดซ้าย	12	Bold+Italic	Left Alignment
เนื้อหา / Content	16	ธรรมดา	กระจายแบบไทย	12	Regular	Justify
ชื่อตารางและชื่อรูปภาพ / Table or Figure title	16	หนา	ชิดซ้าย	12	Bold	Left Alignment
หัวตาราง / Heading row	14	หนา	กลาง	11	Bold	Left Alignment
ข้อความในตาราง หรือภาพ / text in the table or figure	14	ธรรมดา	ชิดซ้ายหรือขวา	11	Regular	Left or Right Alignment
เชิงอรรถ / footnote	14	ธรรมดา	กระจายแบบไทย	11	Regular	Justify
หัวข้อเอกสารอ้างอิง / References Title	16	หนา	กลาง	12	Bold	Left Alignment
เอกสารอ้างอิง / References	16	ธรรมดา	กระจายแบบไทย	12	Regular	Justify

4.2 องค์ประกอบของบทความ

รายการ	คำอธิบาย
ชื่อเรื่อง / Title	ระบุชื่อเรื่องทั้งภาษาไทย และภาษาอังกฤษ ชื่อเรื่องไม่ควรยาวเกินไป และครอบคลุมสาระของบทความ และมีความสอดคล้องกันระหว่างภาษาไทยและภาษาอังกฤษ หมายเหตุ: หากผู้เขียนประสงค์ระบุชื่อแหล่งทุนได้ให้การสนับสนุนการทำวิจัย สามารถระบุได้โดยการเพิ่มเชิงอรรถไว้ที่ท้ายชื่อเรื่อง
ชื่อผู้เขียน / Author (s)	- ระบุชื่อผู้แต่งทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ - ไม่ควรระบุตำแหน่งทางวิชาการ ยศ ตำแหน่งทางทหาร คำนวณนำชื่อ รวมทั้งสถานภาพ (อาทิ นักศึกษาปริญญาเอก, อาจารย์ที่ปรึกษา, คณบดี) ทั้งที่ด้านหน้าและท้ายชื่อผู้แต่ง
สังกัดผู้แต่ง / Affiliation (s)	- ระบุข้อมูลสถานะ หรือตำแหน่งทางวิชาการ และชื่อหน่วยงานที่ผู้แต่งสังกัด <u>ในเชิงอรรถ</u> โดยเรียงจากหน่วยงานระดับต้นไปจนถึงหน่วยงานหลัก แล้วจึงระบุ จังหวัด รหัสไปรษณีย์ ประเทศ และอีเมล (ขอให้ระบุอีเมลอย่างน้อยสำหรับผู้แต่งหลัก (Corresponding author)) - หากหน่วยงานที่ผู้แต่งสังกัดเป็นภาษาไทย ให้ระบุรายละเอียดหน่วยงานที่ผู้แต่งสังกัดเป็นภาษาอังกฤษ ในบรรทัดถัดจากชื่อหน่วยงานที่สังกัดภาษาไทย
บทคัดย่อ / Abstract	- บทคัดย่อภาษาไทย ควรมีเพียง 1 ย่อหน้า ความยาวไม่เกิน 250 คำ - บทคัดย่อภาษาอังกฤษ ควรมีเพียง 1 ย่อหน้า ความยาวไม่เกิน 150-250 คำ และมีเนื้อหาสอดคล้องกับบทคัดย่อภาษาไทย โดยในบทคัดย่อจะต้องประกอบไปด้วย (1) ความสำคัญของการศึกษา (main argument or thesis statement) (2) วัตถุประสงค์ (research purpose) (3) ระเบียบวิธีวิจัย/วิธีการศึกษา (research methodology) หรือกรอบแนวคิด (conceptual framework) (4) ผลการวิจัยหรือผลการศึกษา (research finding) หรือข้อค้นพบที่สำคัญ (main finding) หรือข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย (5) สรุปและประโยชน์ที่ได้จากการศึกษา (conclusion and contribution)
คำสำคัญ / Keywords	ระบุคำสำคัญจำนวนไม่เกิน 5 คำ โดยคำสำคัญแต่ละคำ ให้แสดงทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษซึ่งมีความหมายตรงกัน
เนื้อหา / Content	- ควรประกอบด้วยส่วนของความนำ เนื้อหา และบทสรุป - การใช้คำศัพท์เฉพาะทางวิชาการ (1) กรณีคำภาษาอังกฤษที่มีการใช้ทับศัพท์ภาษาไทยอย่างแพร่หลาย ให้เขียนเป็นภาษาไทยตามที่มีการบัญญัติศัพท์ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน โดยไม่ต้องแสดงคำศัพท์ภาษาอังกฤษประกอบ อาทิ อินเทอร์เน็ต อิเล็กทรอนิกส์

รายการ	คำอธิบาย
	(2) กรณีคำภาษาอังกฤษที่ยังไม่มีการใช้แพร่หลาย ให้เขียนคำแปลภาษาไทย หรือคำทับศัพท์ โดยแสดงคำศัพท์ภาษาอังกฤษ และอักษรย่อ (ถ้ามี) ประกอบในวงเล็บ ทั้งนี้ การเขียนคำศัพท์ภาษาอังกฤษในวงเล็บ ให้ใช้ตัวพิมพ์เล็กทั้งหมด ยกเว้นคำที่มีอักษรย่อหรือคำเฉพาะ จึงจะขึ้นต้นคำด้วยตัวพิมพ์ใหญ่ และควรเขียนคำภาษาอังกฤษกำกับครั้งแรกเพียงครั้งเดียวครั้งต่อไป ไม่จำเป็นต้องเขียนภาษาอังกฤษกำกับอีก เช่น องค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) (3) กรณีที่คำทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษที่มีการใช้อักษรย่อ ให้ระบุคำเต็มและอักษรย่อในครั้งแรกที่มีการกล่าวถึง และครั้งต่อไปให้ใช้อักษรย่อเพียงอย่างเดียว อาทิ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ครั้งต่อไปใช้ อปท., องค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) ครั้งต่อไปใช้ UN ■ การแสดงตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพ (1) ให้แสดงชื่อตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพ <u>ด้านบน</u>ตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพ และใส่หมายเลขกำกับตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพ โดยเรียงตามลำดับการนำเสนอในเนื้อเรื่อง (2) หากเป็นตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพที่อ้างอิงมาจากแหล่งข้อมูลอื่นให้อ้างอิงที่มาโดยแสดงที่มาไว้ใต้ตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพ (ใช้รูปแบบการอ้างอิงแบบนามปี) และดำเนินการให้เป็นไปตามข้อกำหนดเกี่ยวกับลิขสิทธิ์ (3) หากมีหมายเหตุประกอบตาราง รูปภาพ หรือแผนภาพ ให้ใส่หมายเหตุไว้บรรทัดใต้ที่มา ■ เชิงอรรถ (footnote) ในเนื้อหา ใช้สำหรับการอธิบายขยายความจากในเนื้อหาเท่านั้น ไม่ใช่สำหรับการอ้างอิงเอกสารในเนื้อเรื่อง (การอ้างอิงเอกสารในเนื้อเรื่องใช้รูปแบบการอ้างอิงในเนื้อหา (In-text citation))
การอ้างอิงเอกสารในเนื้อหา / In-text citation	ใช้รูปแบบการอ้างอิงถึงในเนื้อหา (In-text citation) แบบนามปี (Name-and-year system) ในระบบ American Psychological Association 6 th edition (APA6) (ดูรายละเอียดในหัวข้อ การอ้างอิงถึงในเนื้อหาและการลงรายการเอกสารอ้างอิง)
เอกสารอ้างอิง / References	■ ให้แสดงรายการเอกสารอ้างอิงตอนท้ายของบทความ โดยใช้รูปแบบเอกสารอ้างอิงในระบบ APA โดยผู้เขียนต้องตรวจสอบข้อมูลการอ้างอิงให้ครบถ้วนสมบูรณ์ รวมทั้งรายการเอกสารอ้างอิงจะต้องครอบคลุมรายการที่มีการอ้างอิงในเนื้อหา ■ ให้แสดงรายการเอกสารอ้างอิงโดยเรียงลำดับตามตัวอักษร และให้เรียงรายการเอกสารอ้างอิงที่เป็นสิ่งพิมพ์ภาษาไทยก่อน แล้วจึงตามด้วยรายการเอกสารอ้างอิงที่เป็นสิ่งพิมพ์ภาษาต่างประเทศ

รายการ	คำอธิบาย
	■ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ไม่รับผิดชอบต่อนเนื้อหาที่นำมาจากเว็บไซต์ภายนอกที่ถูกอ้างอิงในบทความในวารสาร ความถูกต้องของ URL ที่ถูกอ้างอิงนั้นสามารถสืบค้นได้เมื่อวันที่ผู้เขียนเขียนบทความ

4.3 การอ้างอิงในเนื้อหา และการลงรายการบรรณานุกรม

4.3.1 การอ้างอิงในเนื้อหาแบบนามปี ในระบบ APA

- (1) การอ้างอิงในเนื้อหาแบบนามปี ในระบบ APA สามารถทำได้ ดังนี้
 - อ้างถึงโดยชื่อผู้แต่งอยู่ในเนื้อความ เช่น เก่ง เขียนดี (2559, น. 1) ได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ..., Smith (2016) defines public policy as...,
 - อ้างถึงโดยลงรายการชื่อผู้แต่ง, ปี, เลขหน้าในเครื่องหมายวงเล็บ เช่น (เก่ง เขียนดี, 2559, น. 1), (Smith, 2016, p. 1)
- (2) กรณีผู้แต่ง 1 คน ผู้แต่งที่เป็นชาวไทยให้ใส่ทั้งชื่อ และนามสกุล หากผู้แต่งเป็นชาวต่างประเทศ ให้ใส่เฉพาะนามสกุล อาทิ (เก่ง เขียนดี, 2559, น. 1), (Smith, 2016, p. 1)
- (3) กรณีผู้แต่ง 2 คน ให้ลงรายการด้วยชื่อผู้แต่งทั้งสองคนทุกครั้งที่ยัง อ้าง 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)
- (4) กรณีผู้แต่ง 3-6 คน ครั้งแรกให้ลงรายการด้วยชื่อผู้แต่งทุกคน โดยคั่นระหว่างชื่อด้วยเครื่องหมาย “,” และครั้งต่อไปให้ลงเฉพาะชื่อคนแรก และตามด้วยคำว่า “และคณะ” สำหรับผู้แต่งภาษาไทย และ “et al.” สำหรับผู้แต่งชาวต่างชาติ เช่น ครั้งแรก (เก่ง เขียนดี, ชยัน อดทน, และมานะ พยายาม, 2559, น. 1) ครั้งถัดไป (เก่ง เขียนดี และคณะ, 2559, น. 3), ครั้งแรก (Smith, Adam, & Potter, 2016, p. 101) ครั้งถัดไป (Smith et al., 2016, p. 102)
- (5) กรณีผู้แต่ง 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)
- (6) สิ่งพิมพ์คนละรายการ พิมพ์คนละปี แต่มีผู้แต่งคนเดียวกัน หรือกลุ่มเดียวกัน และผู้เขียนต้องการอ้างอิงพร้อมๆ กัน ให้ลงรายการด้วยชื่อผู้แต่ง ตามด้วยปีที่พิมพ์ โดยเรียงลำดับปีที่พิมพ์จากเก่าไปใหม่ และคั่นระหว่างปีด้วยเครื่องหมาย “,” เช่น (เก่ง เขียนดี, 2555, 2559), (Smith, 2014, 2016)

- (7) 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)
- (8) การอ้างอิงสิ่งพิมพ์หลายรายการ ผู้แต่งต่างกัน พร้อมกัน ให้คั่นแต่ละรายการด้วยเครื่องหมาย “;” เรียงลำดับตามตัวอักษรชื่อ (หรือนามสกุล) ผู้แต่ง เช่น (เก่ง เขียนดี, 2559; มานะ พายายม, 2558), (Adam, 2014; Smith & Potter, 2016)
- (9) กรณีผู้แต่งที่เป็นหน่วยงานหรือสถาบัน ให้ลงรายการครั้งแรกด้วยชื่อเต็มของหน่วยงาน/สถาบัน และตามด้วยชื่อย่อในวงเล็บ “[...]” และการอ้างอิงต่อไปใช้แต่ชื่อย่อ ยกเว้นการอ้างอิงมหาวิทยาลัยให้ใส่ชื่อเต็มทุกครั้ง เช่น ครั้งแรก (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ [สสส.], 2558) ครั้งถัดไป (สสส., 2558)
- (10) กรณีที่เป็นเอกสารไม่ปรากฏชื่อผู้แต่ง ให้แสดงรายการโดยระบุชื่อสิ่งพิมพ์นั้นแทนชื่อผู้แต่ง โดย หากเป็นสิ่งพิมพ์ประเภทบทความ ให้ใส่ชื่อบทความ ในเครื่องหมายอัฒประกาศ เช่น (“นโยบายสาธารณะ”, 2559) หากเป็นสิ่งพิมพ์ประเภทหนังสือให้ใส่ชื่อหนังสือโดยใช้ตัวเอน เช่น (มาตรฐานการเผยแพร่ผลงานวิจัยและผลงานทางวิชาการ, 2555)
- (11) กรณีการอ้างอิงสิ่งพิมพ์ที่ปรากฏในเอกสารอื่น ให้ลงรายการโดยภาษาไทยใช้คำว่า “อ้างถึงใน” และภาษาต่างประเทศใช้ “as cited in” เช่น (เก่ง เขียนดี, 2555 อ้างถึงใน มานะ พายายม, 2559), (Smith, 2015 as cited in Adam, 2016) ในกรณีนี้ให้ผู้เขียนแสดงรายการเอกสารอ้างอิงท้ายบทความเฉพาะรายการที่ตนเองอ่านมาโดยตรง เช่น จากตัวอย่างรายการเอกสารอ้างอิงท้ายบทความจะมีเฉพาะรายการของ “มานะ พายายม, 2559” เท่านั้น ไม่ต้องแสดงรายการของ “เก่ง เขียนดี, 2555”
- (12) การอ้างอิงข้อมูลจากการสัมภาษณ์ การติดต่อทางโทรศัพท์ หรือทางช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ เช่น อีเมล เว็บบอร์ด ให้ใส่ตำแหน่งงานหรือสถานะของผู้ให้ข้อมูลหรือกลุ่มผู้ให้ข้อมูลตามที่นำเสนอไว้ในการศึกษาวิจัย เช่น ประชาชน/ข้าราชการตามด้วยคำว่า “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) ทำบทความ จะต้องเป็นรายการเอกสารที่มีการอ้างอิงในเนื้อหาบทความ (Citation in text) เท่านั้น
- การลงรายการบรรณานุกรมสำหรับสิ่งพิมพ์แต่ละประเภท มีรายละเอียดดังนี้

ประเภทสิ่งพิมพ์	รูปแบบการลงรายการบรรณานุกรม
หนังสือ / ตำรา (Book)	ชื่อผู้แต่ง./ (ปีที่พิมพ์)./ ชื่อเรื่อง./ สถานที่พิมพ์./ ชื่อสำนักพิมพ์.
บทความในหนังสือรวม บทความ (Chapter in book)	ชื่อผู้แต่ง./ (ปีที่พิมพ์)./ ชื่อบทความ./ ใน/ ชื่อบรรณาธิการ./ (บก.)./ ชื่อหนังสือ./ (น./ เลขหน้า-เลขหน้า)./ สถานที่พิมพ์./ ชื่อสำนักพิมพ์. Author(s)./ (year of publication)./ Article title./ In/ Editor./ (Ed. ถ้ามีหลายคน ใช้ Eds)./ Book title./ (p. ถ้ามีหลายหน้าใช้ pp./ page number- page number)./ Place:/ Publisher.
บทความในวารสาร (Journal Article)	ชื่อผู้แต่ง./ (ปีที่พิมพ์)./ ชื่อบทความ./ ชื่อวารสาร./ ปีที่./ (ฉบับที่)./ เลขหน้าที่ปรากฏ บทความ-เลขหน้า. Author(s)./ (year of publication)./ Article title./ Journal./ Vol./ (No)./ page number-page number.
รายงานการวิจัย (Research Report)	ชื่อผู้แต่ง./ (ปีที่พิมพ์)./ ชื่อเรื่อง./ (รายงานการวิจัย)./ สถานที่พิมพ์./ ชื่อสำนักพิมพ์. Author(s)./ (year of publication)./ title./ (Research report)./ Place:/ Publisher.
เอกสารการประชุมทาง วิชาการ (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.
ผลงานนำเสนอในงาน ประชุมวิชาการ (Paper Presentation)	ชื่อผู้แต่ง./ (ปีที่นำเสนอ./ เดือนที่นำเสนอ)./ ชื่อผลงาน./ การนำเสนอในชื่อ การประชุมหรือการสัมมนา./ สถานที่จัดการประชุม. Author(s)./ (year of publication./ month)./ title./ In/ Title of Conference./ Place.
หนังสือแปล (Translated Book)	ชื่อผู้แต่งหนังสือต้นฉบับที่แปลเป็นภาษาไทยแล้ว./ (ปีที่พิมพ์หนังสือแปล)./ ชื่อหนังสือที่แปลแล้ว./ [ชื่อหนังสือต้นฉบับ]/ (ชื่อผู้แปล./ ผู้แปล)./ สถานที่ พิมพ์หนังสือแปล./ สำนักพิมพ์./ (ต้นฉบับพิมพ์/ ปี/ ค.ศ. หรือ พ.ศ. ที่พิมพ์ต้นฉบับ)
วิทยานิพนธ์ และ ปริญญาานิพนธ์ (Thesis)	ชื่อผู้แต่ง./ (ปีที่พิมพ์)./ ชื่อวิทยานิพนธ์หรือปริญญาานิพนธ์./ (วิทยานิพนธ์ชื่อ ปริญญา)./ ชื่อสถาบันการศึกษา. Author./ (year of published)./ Doctoral dissertation or Master's thesis Title./ (Doctoral dissertation or Master's thesis)./ Institute.

ประเภทสิ่งพิมพ์	รูปแบบการลงรายการบรรณานุกรม
บทความจากหนังสือพิมพ์ (Newspaper)	ชื่อผู้แต่ง./ (ปีที่พิมพ์./วัน/เดือน)./ชื่อบทความ./ชื่อหนังสือพิมพ์, น./เลขหน้า. Author./ (year of published, /mm/dd) ./ Article title. / Newspaper Title, p./page number.
ราชกิจจานุเบกษา (Royal Thai Government Gazette)	ชื่อกฎหมาย./ (ปี./วัน/เดือน)./ราชกิจจานุเบกษา./เล่ม/เลขเล่ม/ตอน/เลขตอน./หน้า/เลขหน้า-เลขหน้า.
เอกสารอิเล็กทรอนิกส์หรือเอกสารจากฐานข้อมูล (Databases)	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
ข้อมูล/เอกสารจาก Facebook	ชื่อผู้แต่ง./ (ปี./เดือน/วัน)./ชื่อเรื่อง/[Facebook status update]./สืบค้นเมื่อ/วันที่/เดือน/ปี./จาก/URL Author./ (year of published, /month/day) ./ Title. / [Facebook status update]. / Retrieved/mm/dd, /year, /from/URL
ข้อมูล/เอกสารจาก Twitter	ชื่อผู้แต่ง./ (ปี./เดือน/วัน)./ชื่อเรื่อง/[Tweet]./สืบค้นเมื่อ/วันที่/เดือน/ปี./จาก/URL Author./ (year of published, /month/day) ./ Title. / [Tweet]. / Retrieved/mm/dd, /year, /from/URL

- การระบุชื่อผู้แต่ง มีรายละเอียดดังนี้
 - (1) ผู้แต่งชาวไทย ลงรายการด้วยชื่อ แล้วตามด้วยนามสกุล และผู้แต่งชาวต่างประเทศ ลงรายการด้วยนามสกุล ตามด้วยชื่อแรกและชื่อกลางซึ่งใช้อักษรย่อ
 - (2) ผู้แต่ง 2 คน ให้ลงชื่อผู้แต่งทุกคน โดยใช้คำว่า “และ” (สำหรับคนไทย) และ “&” (สำหรับชาวต่างประเทศ) คั่นระหว่างชื่อ
 - (3) ผู้แต่ง 3-6 คน ในครั้งแรกให้ลงชื่อผู้แต่งทุกคน คั่นระหว่างชื่อด้วยเครื่องหมาย “,” และคั่นก่อนชื่อคนสุดท้ายด้วย “, และ” ในภาษาไทย และ “, &” ในภาษาอังกฤษ ในการอ้างซ้ำครั้งต่อไป ลงเฉพาะชื่อผู้แต่งคนแรก ตามด้วยคำว่า “, และคณะ” สำหรับงานเขียนภาษาไทย หรือ “, et al.” สำหรับงานเขียนภาษาต่างประเทศ
 - (4) ผู้แต่ง 7 คนขึ้นไป ให้ลงชื่อผู้แต่งคนแรก ถึงคนที่ 6 และตามด้วย “, และคณะ” หรือ “, et al.”

- (5) สิ่งพิมพ์ที่ไม่ปรากฏชื่อผู้แต่ง ให้ใส่ชื่อสิ่งพิมพ์ (หนังสือ หรือวารสาร) ด้วยตัวเอนแทน และตามด้วยปีที่พิมพ์ เช่น ชื่อหนังสือ./ (ปีที่พิมพ์)./สถานที่พิมพ์:/สำนักพิมพ์.

■ คำย่อสำหรับการลงรายการเอกสารอ้างอิง

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

(1) การอ้างอิงในเนื้อหา (In-text citation)

จากการทบทวนงานวิจัย (ชื่อผู้แต่ง, อยู่ระหว่างรอพิมพ์) พบว่า.....

จากการทบทวนงานวิจัย (Author, forthcoming) พบว่า.....

(2) การอ้างอิงในรายการเอกสารอ้างอิง (References)

ชื่อผู้แต่ง. (อยู่ระหว่างรอพิมพ์). ชื่อบทความ. ชื่อวารสาร.

Author. (forthcoming). Article title. *Journal*.

เอกสารอ้างอิง

สำนักหอสมุด มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2556). *คู่มือการพิมพ์วิทยานิพนธ์*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

American Psychological Association. (2010). *Publication Manual of the American Psychological Association*. Retrieved October 11, 2018, from www.apastyle.org/manual/index

The University of Sydney. (n.d.). *Referencing and Citation Styles: APA 6th*, Retrieved October 11, 2018, from <https://libguides.library.usyd.edu.au/c.php?g=508212&p=3476096>

PSPA J

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

Political Science and Public Administration Journal

**กองบรรณาธิการวารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่**

239 ถ.ห้วยแก้ว ต.สุเทพ อ.เมือง จ.เชียงใหม่ 50200

โทรศัพท์ 053-942995 โทรสาร 053-942988

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, Thailand

Tel. +66-5394-2995 Fax. +66-5394-2988

E-mail polscicmujournal@gmail.com

