

รายนามผู้ทรงคุณวุฒิในการพิจารณาบทความ (Peer Reviewers)

ที่เผยแพร่ในวารสารการบริหารท้องถิ่น

รศ. ดร. สุกัญญา เอ็มอัมธรรม	มหาวิทยาลัยขอนแก่น
รศ. ดร. สุวีรี ฤกษ์จारी	มหาวิทยาลัยขอนแก่น
ดร. วิษณุ สมิตสุวรรณค์	มหาวิทยาลัยขอนแก่น
ผศ. ดร. ศิวข ศรีโศคนกุล	มหาวิทยาลัยขอนแก่น
ดร. กฤษวรรณ โล่ห์วัชรินทร์	มหาวิทยาลัยขอนแก่น
ศ. ดร. กาญจนา เจริญศรี	มหาวิทยาลัยนเรศวร
รศ. ดร. อรรถพร พงษ์วาท	มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
รศ. ดร. ศรดา สมพอง	มหาวิทยาลัยรามคำแหง
ดร. ทศวน ชูเพ็ญ	นักวิชาการอิสระ
ดร. กัลยา แซ่ฮ้ง	มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
รศ. ดร. สมเกียรติ สายธนู	มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง
ผศ. ดร. ไตรรงค์ สวัสดิ์กุล	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
ผศ. ดร. วินัย ผลเจริญ	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
ผศ. ดร. อลงกรณ์ อรรถแสง	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
ดร. ไชยณรงค์ เศรษฐเชื้อ	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
รศ. อีร์ชัย บุญมาธรรม	มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
ดร. ประเทือง ม่วงอ่อน	มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
ดร. จิตติพล ภักดีวานิช	มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
ดร. จันทรา ณะวัฒนวงศ์	มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
ผศ. ดร. อรทัย เลียงจินดาถาวร	มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี
ดร. สิริภาพรรณ ลีภัยเจริญ	มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี
ดร. ผกาวดี พรรณจิตตนา	มหาวิทยาลัยรามคำแหง
รศ. ดร. อัครณัฐ วงศ์ปรีดี	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
ผศ. ดร. ปิ่นกนก วงศ์ปิ่นเพ็ชร	มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ
ผศ. ดร. ธนศักดิ์ สายจำปา	มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
ผศ. ดร. โสฬาร ถิ่นบางเตียว	มหาวิทยาลัยบูรพา
ดร. จักรชัย สือประเสริฐสุทธิ	มหาวิทยาลัยบูรพา
ดร. กาญจนา บุญยัง	มหาวิทยาลัยบูรพา
ผศ. ดร. ชนิษฐา ชุสุข	มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
ผศ. ดร. กตัญญู แก้วหานาม	มหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์

บทบรรณาธิการ

วารสารการบริหารท้องถิ่นฉบับนี้ เป็นวารสารปีที่ 10 ฉบับที่ 3 ในนามของกองบรรณาธิการ ขอเรียนประชาสัมพันธ์เชิญชวนนักวิชาการ นักศึกษา หรือผู้สนใจทั่วไป สามารถส่งบทความเพื่อเข้าสู่กระบวนการพิจารณาตีพิมพ์กับวารสารการบริหารท้องถิ่นได้ โดยวารสารการบริหารท้องถิ่นเปิดรับบทความตลอดทั้งปี อนึ่ง ผู้เขียนต้องส่งบทความผ่านระบบ Thai Journals Online (ThaiJO) ของวารสารเท่านั้น

วารสารการบริหารท้องถิ่นฉบับนี้ ประกอบด้วยบทความวิจัยและบทความวิชาการจำนวน 10 บทความ และ 1 บทปริทัศน์หนังสือ ดังนี้

บทความที่หนึ่งของ กันยารัตน์ โคตรภูเขียว อาจารย์ประจำ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น เรื่อง “มาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองธุรกิจค้าปลีกของชุมชนท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีค้าปลีกในจังหวัดขอนแก่น” ซึ่งผู้เขียนชี้ให้เห็นว่า การเข้ามาของธุรกิจค้าปลีกขนาดใหญ่ส่งผลกระทบต่อธุรกิจการค้าปลีกของชุมชนท้องถิ่นในจังหวัดขอนแก่นเป็นอย่างยิ่ง บทความที่สองของ ชญานิษฐ์ สังสีโท และศุภวัฒน์กร วงศ์ธนาสุ จากวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น เรื่อง “วิธีการก่อกำหนดกรอบด้วยการขายฝากของเกษตรกรในจังหวัดอุดรธานี” บทความนี้ศึกษาถึงรูปแบบที่เกษตรกรต้องเผชิญกับราคาสินค้าผลผลิตทางการเกษตรตกต่ำ ปัญหาภาวะภัยแล้งและต้นทุนทางการเกษตรสูง จึงนำไปสู่การเป็นหนี้และนำไปค้าประกันเพื่อหาเงินกู้ บทความที่สามของอภิษฎา ศรีศรีเรือง และคณะ จากมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย (สถาบันวิจัยพุทธศาสตร์) เรื่อง “การเสริมสร้างจิตสำนึกการป้องกันการทุจริตคอร์ปชั่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสังคมไทย” เป็นบทความที่ศึกษากระบวนการและหาแนวทางการป้องกันการทุจริตคอร์ปชั่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสังคมไทย บทความที่สี่ของระพีพร คณะพล และคณะ จากคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม เรื่อง “นวัตกรรมการสร้างความเป็นหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่นในจังหวัดน่านยุทธศาสตร์ลุ่มแม่น้ำโขงภาคตะวันออกเฉียงเหนือ” เป็นบทความที่อาศัยแนวคิดความเป็นหุ้นส่วน (partnership) มาวิเคราะห์ในจังหวัดที่ติดกับแม่น้ำโขง ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และบทความที่ห้าของพิชัย ขวัญทองและคณะ จากอาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยพิษณุภัณฑ์หนองบัวลำภู เรื่อง “แนวทางการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติด้านสหกรณ์ของสมาชิกสหกรณ์เครดิตยูเนียนในจังหวัดหนองบัวลำภู” เป็นบทความที่ศึกษากระบวนการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติด้านสหกรณ์เป็นหลัก

บทความที่หกของธนาภรณ์ วงษ์คำคุณและประชาสรรค์ แสนภักดี จากวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น เรื่อง “การบริหารจัดการแรงงานต่างชาติจากประเทศพม่า ลาว และกัมพูชาในเทศบาลตำบลบ้านเป็ด อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น” บทความนี้ศึกษาที่เขตเทศบาลตำบลบ้านเป็ดซึ่งเป็นพื้นที่รองรับการขยายตัวของความเจริญจากเขตเทศบาลนครขอนแก่น โดยพิจารณาถึงสถานการณ์และการเตรียมความพร้อมในการรองรับแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเป็นหลัก บทความที่เจ็ดของ ภิญญพันธ์ พจนะลาวัณย์ จากคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง เรื่อง “การผลิต “พื้นที่แบบอาณานิคม” ในมณฑลพายัพด้วยความรู้ประวัติศาสตร์และโบราณคดีของสยาม” เป็นบทความที่เชื่อมโยงสามมโนทัศน์ คือการผลิตพื้นที่

ความรู้ และความรู้แบบอาณานิคม เพื่อพิจารณากรณีของสยามที่มีต่อ/ในมณฑลพายัพ บทความที่แปดของ ประทีป พิษทองกลาง จากกลุ่มวิชาสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลล้านนา เชียงใหม่ และ กฤต ภาส รัฐเสวะ หัวหน้ากองช่าง สำนักการช่าง องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ เรื่อง “กลยุทธ์การบริหารงานซ่อมบำรุงทางหลวงส่วนท้องถิ่นของกองช่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่” เป็นบทความที่วิเคราะห์ปัญหาและประสิทธิภาพของการบริหารงานซ่อมบำรุงทางหลวงท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ บทความที่เก้าของ Yang Fenglian และ Pennee Narot จากวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น เรื่อง “The Role of Local Government in International Relations: A case study of friendship city agreements between Khon Kaen City and Nanning City” เป็นบทความศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเมืองขอนแก่นและหนานหนิง ประเทศจีน ในการพัฒนาเมืองแฝดของทั้งสองเมืองดังกล่าว และบทความที่สิบของเกรียงศักดิ์ ธรรมอภิพล จากสถาบันพัฒนาสุขภาพอาเซียน มหาวิทยาลัยมหิดล และคณะ เรื่อง “การจัดการดูแลผู้สูงอายุที่ประสบภาวะยากลำบากโดยองค์กรสาธารณสุข” เป็นบทความที่ศึกษาบทบาทและเสนอแนะต่อองค์กรสาธารณสุขในการจัดการดูแลผู้สูงอายุที่ประสบภาวะยากลำบาก

ควรต้องย้ำว่า ทั้ง 10 บทความข้างต้น ต่างได้รับการประเมินอย่างเข้มข้นจากผู้ทรงคุณวุฒิผู้เชี่ยวชาญในสาขารัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์และสังคมศาสตร์แขนงอื่น ๆ นอกจากนี้ ในวารสารฉบับนี้ยังมีบทปริทัศน์หนังสือโดยสุริยานนท์ พลสมิ จากวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น โดยได้ทบทวนหนังสือเรื่อง “พัฒนาการการบริหารภาครัฐของไทย: จากอดีตสู่อนาคต”

ในนามของกองบรรณาธิการวารสารการบริหารท้องถิ่น หวังเป็นอย่างยิ่งกว่า ทั้งบทความต่าง ๆ ในวารสารฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้อ่านและผู้สนใจทั่วไป แล้วพบกันใหม่ฉบับของปีที่ 10 ฉบับที่ 4 ในเดือนธันวาคมนี้

ขอแสดงความนับถือ
ศิวัช ศรีโสภากุล
บรรณาธิการ

สารบัญ	หน้า
มาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองธุรกิจค้าปลีกของชุมชนท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีค้าปลีกในจังหวัดขอนแก่น	1-15
กัญยารัตน์ โคตรภูเขียว	
วิธีการก่อกำเนิดนอกระบบด้วยการขายฝากของเกษตรกรในจังหวัดอุดรธานี	16 - 27
ชญานิษฐ์ สังสืโท และศุภวัฒน์นากร วงศ์ธนวุธ	
การเสริมสร้างจิตสำนึกการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสังคมไทย	28 - 51
อภิษฎา ศรีเครือคง จิตมาภา เร่งมีศรีสุข และพระครู ดร. อุทัยกิจจารักษ์	
นวัตกรรมการสร้างความเป็นหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่นในจังหวัดนนทบุรีศาสตร์ลุ่มแม่น้ำโขง	52 - 76
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	
ระพีพร คณะพล สัญญา เคนาภูมิ และยุภาพร ยุภาศ	
แนวทางการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติด้านสหกรณ์ของสมาชิกสหกรณ์เครดิตยูเนียนในจังหวัดหนองบัวลำภู	77 - 89
พิชัย ขวัญทอง ธรรมรัตน์ ธรรมยาฤทธิ์ และปรีชา หอมประภัทร	
การบริหารจัดการแรงงานต่างชาติด้านสหกรณ์จากประเทศพม่า ลาว และกัมพูชาในเทศบาลตำบลบ้านเป็ด	90 - 105
อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น	
ธนาภรณ์ วงศ์คำคุณ และประชาสรรค์ แสนภักดี	
การผลิต "พื้นที่แบบอาณานิคม" ในมณฑลพายัพด้วยความรู้ประวัติศาสตร์และโบราณคดีของสยาม	106 - 123
ภิญญพันธ์ พจนะลาวัณย์	
กลยุทธ์การบริหารงานซ่อมบำรุงทางหลวงส่วนท้องถิ่นของกองช่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่	124 - 138
ดร. ประทีป พิษทองกลาง และกฤตภาส รัญเสาะ	
บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ: กรณีศึกษาความร่วมมือระหว่างเมืองขอนแก่นและเมืองหนานหนิง	139 - 158
หยาง เฟงเหลียน และเพ็ญณี แนนรท	
การจัดการดูแลผู้สูงอายุที่ประสบภาวะยากลำบากโดยองค์กรสาธารณสุข	159 - 181
เกรียงศักดิ์ ธรรมอภิพล สุพัตรา ศรีวิชชากร จุฑาธิป ศีลบุตร และกวินารัตน์ สุทธิสุนทร	
ทปัทพ์ศน์ หนังสือ บทวิจารณ์หนังสือ “พัฒนาการการบริหารภาครัฐของไทย : จากอดีตสู่อนาคต	182 - 190
สุรียานนนท์ พลลิม	

Legal measures for retail business protection in local community:

A Case study on retail business in Khon Kaen

Kanyarat Kotphukhiew

Lecturer in Law, Faculty of Law, Khon Kaen University.

Received: July, 13 2017 **Accepted:** August, 24 2017

Abstract

The objective of this research was 1) to study local retailing business in Khon Kaen province and the effects of large-scale retailing business on local retailing business in the Khon Kaen communities, and 2) to adopt legal measures or law to protect local retailing business at both local and national level. This study was document-based research through analysis of the related law, judicial decision, and law measures to protect local retailing business and through the interview of the local retailers and the authorities working in Bann Phai district, Numpong district and Nongsonghong district, Khon Kaen province.

The findings suggest that the emergence of the large-scale business brought the local retailers about potential effects due to the dramatically decreased sales volume, for example, Kiatsin, Banpai, sales of products fell 18%. Product sales fell 40 percent, thereby suffering the local retailers. Indeed, in Thailand there has been no law directly controlling large-scale retailing business, but the city plan Act of 1975 and the building-protection Act of 1979 have been used to address such issues. Those acts are eligible merely to control building plans used for retailing business, not ensuring the local retailing business the fairness of competition. Unlike Thailand, Japan and France add the city planning measures into the law to control retailing business in the particular sections. Therefore, it is vital for Thailand to enact retailing business acts to control the expansion of large-scale retailing business in addition to the introduction of ministerial regulations applying criteria, methods, and conditions on location, closing and opening time, as well as providing the large-scale retailers essential facilities. Furthermore, business zone plan is to require a serious consideration.

Keyword: Legal measures, retail business, local community

มาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองธุรกิจค้าปลีกของชุมชนท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีค้าปลีก ในจังหวัดขอนแก่น

กันยารัตน์ โคตรภูเขียว

อาจารย์ประจำ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

ได้รับบทความ: 13 กรกฎาคม 2560 ตอบรับตีพิมพ์: 24 สิงหาคม 2560

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) ธุรกิจการค้าปลีกของชุมชนท้องถิ่นในจังหวัดขอนแก่นและผลกระทบของธุรกิจการค้าปลีกขนาดใหญ่ของต่างชาติที่มีต่อธุรกิจการค้าปลีกของชุมชนท้องถิ่นในจังหวัดขอนแก่น และ 2) เสนอแนะมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองธุรกิจการค้าปลีกของชุมชนท้องถิ่นในจังหวัดขอนแก่น และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยการวิเคราะห์กฎหมาย คำวินิจฉัยศาลปกครอง มาตรการทางกฎหมายที่คุ้มครองธุรกิจการค้าปลีกของชุมชนท้องถิ่น และสัมภาษณ์จากผู้ประกอบกิจการค้าปลีก เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในพื้นที่อำเภอบ้านไผ่ อำเภอน้ำพอง และอำเภอนองสองห้อง จังหวัดขอนแก่น

ผลการศึกษาพบว่า การเข้ามาของธุรกิจค้าปลีกขนาดใหญ่ ส่งผลกระทบต่อธุรกิจการค้าปลีกของชุมชนท้องถิ่นในจังหวัดขอนแก่น กล่าวคือทำให้ยอดขายของผู้ประกอบการธุรกิจการค้าปลีกของชุมชนลดลง เช่น ร้านเกียรติสิน อ.บ้านไผ่ ยอดขายสินค้าทั่วไปลดลงร้อยละ 18 ส่วนร้านเปาะ มินิสโตร์ อ.หนองสองห้อง ยอดขายสินค้าลดลงร้อยละ 40 ส่งผลให้ผู้ประกอบการค้าปลีกในชุมชนได้รับความเดือดร้อน ซึ่งประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมธุรกิจค้าปลีกขนาดใหญ่โดยตรง จึงใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาแก้ไขปัญหการควบคุมธุรกิจค้าปลีกขนาดใหญ่ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ควบคุมและกำกับดูแลแบบของอาคารที่ประกอบกิจการค้าปลีกเท่านั้น ยังไม่ครอบคลุมในเรื่องการให้ความเป็นธรรมด้านการค้าแก่ร้านค้าปลีกในชุมชน เหมือนดังเช่นมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบธุรกิจค้าปลีกของประเทศญี่ปุ่นและประเทศฝรั่งเศสที่กำหนดมาตรการทางด้านผังเมืองไว้ในกฎหมายควบคุมการประกอบธุรกิจค้าปลีกไว้เป็นการเฉพาะร่วมกับมาตรการอื่นๆ ดังนั้นประเทศไทยควรมีการร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจค้าปลีกค้าส่ง มาใช้ควบคุมการขยายตัวของธุรกิจค้าปลีกขนาดใหญ่ และควรมีร่างกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับบริเวณที่ตั้ง วันและเวลาเปิดปิดของสถานประกอบธุรกิจ รวมถึงการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกในการประกอบกิจการร้านค้าปลีกขนาดใหญ่ เพื่อควบคุมขยายตัวของธุรกิจค้าปลีกขนาดใหญ่ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนั้นการกำหนดมาตรการอื่น เช่น มาตรการทางด้านพื้นที่ หรือ มาตรการทางด้านพื้นที่ธุรกิจ (Business Zone Plan) ก็เป็นสิ่งที่มีความสำคัญเช่นเดียวกัน

คำสำคัญ: มาตรการทางกฎหมาย ธุรกิจค้าปลีก ชุมชนท้องถิ่น

บทนำ

แม้ว่าการประกอบธุรกิจค้าปลีกจะมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศ อย่างไรก็ตาม การขยายตัวของกลุ่มธุรกิจค้าปลีกสมัยใหม่ได้ส่งผลกระทบต่อธุรกิจการค้าปลีกในชุมชนท้องถิ่น กล่าวคือการขยายตัวของธุรกิจค้าปลีกสมัยใหม่ที่เป็นไปอย่างรวดเร็วและรุนแรง โดยรายงานสถานการณ์และแนวโน้มธุรกิจ/อุตสาหกรรม ประจำปี 2559 และแนวโน้มปี 2560 ของศูนย์วิจัยเศรษฐกิจ ธุรกิจ และเศรษฐกิจฐานราก ได้ระบุว่า ในปี 2559 ห้าง Big C ได้วางกลยุทธ์เปิดสาขาใหม่ Big C Hypermarket 6 แห่ง งบลงทุน 300-400 ล้านบาทต่อสาขา, เปิดสาขาใหม่ Big C Market 3 แห่ง งบลงทุน 30-40 ล้านบาท, เปิดสาขาใหม่ รูปแบบ Mini Big C 75 สาขา งบลงทุน 30-40 ล้านบาท และทาง Tesco lotus ที่วางแผนขยายสาขาใหม่ไม่น้อยกว่า 65 สาขา (ศูนย์วิจัยเศรษฐกิจ ธุรกิจ และเศรษฐกิจฐานราก. 2559: ออนไลน์) ซึ่งการขยายตัวของธุรกิจค้าปลีกสมัยใหม่ดังกล่าวทำให้เกิดปัญหา ด้านพฤติกรรมการแข่งขันทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม โดยการขายสินค้าในราคาต่ำกว่าทุน การปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมของธุรกิจสมัยใหม่ต่อผู้ผลิต และการที่ไม่มีกฎหมายควบคุมดูแลการแบ่งพื้นที่การประกอบธุรกิจค้าปลีก ซึ่งปัญหาเหล่านี้ได้ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของผู้บริโภคและผู้ประกอบการค้าปลีกรายย่อยในประเทศไทย รวมถึงผู้ประกอบการค้าปลีกในชุมชนท้องถิ่นของจังหวัดขอนแก่นที่ได้รับผลกระทบจากการขยายตัวของกลุ่มธุรกิจค้าปลีกสมัยใหม่

จากสภาพปัญหาดังกล่าวบรรดาร้านค้าปลีกของชุมชนท้องถิ่นในจังหวัดได้มีการรวมตัวกันและในหลายพื้นที่มีการจัดตั้งกลุ่มในนามสมาคม ชมรม เช่น สมาคมคุ้มครองการทำกินของคนไทย กลุ่มผู้ประกอบการค้ารายย่อย อำเภอนองสองห้อง จ.ขอนแก่น ชมรมผู้ค้าปลีกและผู้ประกอบอาชีพอิสระ จังหวัดขอนแก่น (ผู้จัดการรายวัน. 2550: ออนไลน์) เป็นต้น ที่รวมตัวกันเพื่อต่อต้านและคัดค้านการขยายตัวของธุรกิจค้าปลีกขนาดใหญ่ รวมถึงมีการใช้สิทธิทางศาลเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งระงับหรือเพิกถอนคำสั่งอนุญาตของรัฐที่ได้อนุญาตให้ธุรกิจค้าปลีกขนาดใหญ่เข้ามาลงทุนในเขตพื้นที่ของตน และในส่วนมาตรการทางกฎหมายที่ควบคุมพฤติกรรมกรขยายตัวของกลุ่มธุรกิจค้าปลีกขนาดใหญ่ เช่น พระราชบัญญัติแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ก็ไม่สามารถการแก้ปัญหาได้อย่างจริงจัง แม้ว่ารัฐจะเข้าแทรกแซงโดยการเสนอร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจค้าปลีกค้าส่ง พ.ศ... แต่จนถึงทุกวันนี้ ร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวก็ยังไม่ผ่านสภาและยังไม่มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย ทำให้ผู้ค้าปลีกรายย่อยไม่สามารถสู้กับกลุ่มธุรกิจค้าปลีกขนาดใหญ่ที่มีอำนาจเหนือตลาดได้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการมาตรการทางกฎหมายที่สามารถคุ้มครองธุรกิจค้าปลีกแบบดั้งเดิมให้สามารถแข่งขันในตลาดได้ ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นว่ากฎหมายที่เกี่ยวกับธุรกิจค้าปลีกในประเทศไทย มีข้อจำกัดไม่สามารถคุ้มครองธุรกิจค้าปลีกของชุมชนท้องถิ่นในจังหวัดขอนแก่นให้มีการแข่งขันที่เป็นธรรม ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษามาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองธุรกิจการค้าปลีกในชุมชนท้องถิ่น และมาตรการอื่นเพื่อเป็นแนวทางในการส่งเสริมธุรกิจการค้าปลีกในชุมชนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งและสามารถแข่งขันกับธุรกิจการค้าปลีกของต่างชาติได้อย่างเป็นธรรม

วัตถุประสงค์ของงานวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาธุรกิจการค้าปลีกของชุมชนท้องถิ่นในจังหวัดขอนแก่นและผลกระทบของธุรกิจการค้าปลีกขนาดใหญ่ของต่างชาติที่มีต่อธุรกิจการค้าปลีกของชุมชนท้องถิ่นในจังหวัดขอนแก่น
- 2) เพื่อเสนอแนะมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองธุรกิจการค้าปลีกในชุมชนท้องถิ่นในจังหวัดขอนแก่น และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

ระเบียบวิธีการวิจัย

วิจัยเล่มนี้เป็นการวิจัยเอกสารทางนิติศาสตร์ (Legal Documentary Research) ใช้การวิเคราะห์เอกสารและการลงพื้นที่สัมภาษณ์หาข้อเท็จจริง (Fact Finding) จากผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งผู้ที่ได้รับผลกระทบและผู้ที่ได้รับประโยชน์ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตให้มีการก่อสร้างห้างค้าปลีกขนาดใหญ่ โดยผู้วิจัยมีขั้นตอนการศึกษาดังนี้

1. วิเคราะห์บริบทและผลกระทบของธุรกิจการค้าปลีกในพื้นที่อำเภอบ้านไผ่ อำเภอน้ำพอง และอำเภอหนองสองห้อง จังหวัดขอนแก่น ซึ่งเป็นธุรกิจการค้าปลีกขนาดใหญ่ ขนาดกลางและขนาดเล็กในประเด็นนี้ผู้วิจัยจะศึกษาโดยสัมภาษณ์จากผู้ประกอบกิจการค้าปลีกในพื้นที่ดังกล่าว 5 คน ได้แก่ ผู้ประกอบการร้านเกียรติสิน อำเภอบ้านไผ่ ร้านคุณศิริวัฒน์ ร้านแสงมภ์และร้านประเสริฐพาณิชย์ อำเภอน้ำพอง ร้านเปาะ มินิสโตร์ อำเภอหนองสองห้อง และเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตให้มีการก่อสร้างห้างค้าปลีกขนาดใหญ่ 4 คนในพื้นที่อำเภอบ้านไผ่ อำเภอน้ำพองและอำเภอหนองสองห้อง ได้แก่ นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรีตำบลหนองสองห้อง นายกเทศมนตรีเมืองบ้านไผ่และนายกเทศมนตรีตำบลวังชัย อำเภอน้ำพอง

2. ศึกษาแนวทางหรือมาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองธุรกิจการค้าปลีกของชุมชนท้องถิ่นเพื่อที่จะได้ทราบถึงแนวทางหรือมาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองธุรกิจการค้าปลีกของชุมชนท้องถิ่นในจังหวัดขอนแก่น ในประเด็นนี้ผู้วิจัยจะศึกษาโดยศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร ตำราวิชาการ งานวิจัย กฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองธุรกิจการค้าปลีกของชุมชนท้องถิ่นในจังหวัดขอนแก่น ได้แก่ พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับท้องถิ่น ได้แก่ คำวินิจฉัยศาลปกครองคดีหมายเลขดำที่ 52/2555 และคดีหมายเลขคำที่ ส.3/2555 มาตรการทางกฎหมายและเอกสารอื่นๆที่เกี่ยวข้องและสัมภาษณ์จากผู้ประกอบกิจการค้าปลีกที่ได้รับผลกระทบ และเจ้าหน้าที่และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตให้มีการก่อสร้างห้างค้าปลีกขนาดใหญ่ ในพื้นที่อำเภอบ้านไผ่ อำเภอน้ำพอง และอำเภอหนองสองห้อง จังหวัดขอนแก่น

ผลการวิจัย

จากการศึกษาบริบทธุรกิจการค้าปลีกของชุมชนท้องถิ่นในจังหวัดขอนแก่น กรณีของตำบลวังชัย อำเภอน้ำพอง จังหวัดขอนแก่น และการลงพื้นที่เพื่อหาข้อมูลถือเป็นอำเภอหนึ่งที่มีความเจริญทางด้านเศรษฐกิจ การค้า และการลงทุน โดยความเจริญดังกล่าวมาจากผู้ประกอบการส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก โดยภาคธุรกิจส่วนใหญ่ของอำเภอน้ำพองนั้นยังสามารถที่จะดำเนินไปได้เรื่อยๆ โดยห้างร้านส่วนใหญ่จะเป็นร้านค้าปลีกของชุมชนท้องถิ่น

ที่มีการดำเนินธุรกิจมาอย่างยาวนานในรูปแบบของธุรกิจครอบครัว การบริหารเน้นไปในการบริหารคนเดียว ครอบครัวเดียว และส่วนมากเป็นธุรกิจขนาดเล็กถึงขนาดกลาง หรือธุรกิจที่มุ่งเน้นสินค้าเฉพาะทาง เช่น ร้านโชห่วย ร้านค้าส่งสินค้าทั่วไป ร้านวัสดุก่อสร้าง และร้านขายสินค้าเกษตรเป็นหลัก โดยกลุ่มลูกค้าคือประชาชนในอำเภอน้ำพองและบริเวณใกล้เคียง

ส่วนในอำเภอบ้านไผ่ ถือเป็นหนึ่งอำเภอในจังหวัดขอนแก่นที่มีความเจริญของเศรษฐกิจในด้านการการค้าและการลงทุนเป็นอย่างมาก เนื่องจากที่ตั้งของอำเภอบ้านไผ่นั้นติดกับถนนสายหลัก คือถนนมิตรภาพ สายกรุงเทพฯ - หนองคาย ทำให้การคมนาคมขนส่งสะดวกสบาย นอกจากนี้ยังมีระบบขนส่งแบบรางทำให้อำเภอบ้านไผ่มีพื้นที่ที่เอื้อต่อการพัฒนาด้านเศรษฐกิจมากพอสมควร โดยปัจจัยหลักขึ้นอยู่กับการผลิต 3 สาขา ได้แก่ ด้านอุตสาหกรรม ด้านการค้าปลีก และ ด้านการเกษตร ทั้งยังเป็นแหล่งที่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรมขนาดกลางไปจนถึงขนาดใหญ่ แต่การค้าและการลงทุนส่วนมากในอำเภอบ้านไผ่นั้น ยังเป็นการค้าปลีกของผู้ประกอบการส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก และเป็นการค้าปลีกแบบธุรกิจของครอบครัวเป็นส่วนใหญ่ โดยกลุ่มลูกค้าคือประชาชนในอำเภอบ้านไผ่และบริเวณใกล้เคียงและจากการศึกษากรณีของอำเภอหนองสองห้อง จังหวัดขอนแก่น และการลงพื้นที่เพื่อหาข้อมูล ถือเป็นอำเภอหนึ่งที่มีความเจริญทางด้านเศรษฐกิจ การค้าและการลงทุนอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยความเจริญดังกล่าวมาจากผู้ประกอบการส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก โดยปัจจัยหลักขึ้นอยู่กับการผลิต 2 ด้าน ได้แก่ ด้านการค้าปลีก และ ด้านการเกษตร โดยด้านการเกษตรถือเป็นแหล่งธุรกิจที่สำคัญของจังหวัดขอนแก่นเนื่องจากบริเวณดังกล่าวประชาชนส่วนใหญ่นิยมทำการเกษตรแบบการปลูกพืชเชิงเดี่ยว เนื่องจากบริเวณพื้นที่ดังกล่าวเป็นดินทราย เช่น การปลูกข้าว อ้อย หรือมันสำปะหลัง ส่วนการค้าปลีกห้างร้านส่วนใหญ่จะเป็นร้านค้าปลีกของชุมชนท้องถิ่นที่มีการดำเนินธุรกิจมาอย่างยาวนานในรูปแบบของธุรกิจครอบครัว ส่วนมากเป็นธุรกิจขนาดเล็กถึงขนาดกลาง และร้านขายสินค้าเกษตรหรือสินค้าพื้นเมืองเป็นหลัก เช่น ผ้าไหมทอมือ ดอกไม้ประดิษฐ์ ผลิตภัณฑ์จากถั่วลิสง โดยกลุ่มลูกค้าคือประชาชนในอำเภอหนองสองห้องและบริเวณใกล้เคียง

ประเด็นปัญหาผลกระทบของธุรกิจค้าปลีกขนาดใหญ่ที่มีต่อธุรกิจการค้าปลีกชุมชนท้องถิ่นในจังหวัดขอนแก่นนั้น ผู้วิจัยพบว่ายอดขายของร้านค้าปลีกในชุมชนลดลง โดยส่วนใหญ่ที่ได้รับผลกระทบมากเป็นร้านค้าปลีกขนาดเล็ก เช่น ร้านแสมชัยในพื้นที่ของอำเภอน้ำพอง (สัมภาษณ์, 1 มิถุนายน 2559) ร้านประเสริฐพาณิชย์ (สัมภาษณ์, 1 มิถุนายน 2559) คุณกิตติเดช ยงค์ประพัฒน์ (สัมภาษณ์, 12 สิงหาคม 2560) ผู้ประกอบการร้านเปาะ มินิสโตร์ กล่าวว่ายอดขายสินค้าลดลงร้อยละ 40 และยอดขายสินค้าทั่วไปของคุณริศ จรรย์นิทัศน์ ผู้ประกอบการร้านเกียรติสิน (สัมภาษณ์, 12 สิงหาคม 2560) ลดลงร้อยละ 18 นอกจากนี้ ยังเห็นว่าวัฒนธรรมของผู้บริโภคเปลี่ยนไปจากการซื้อที่ร้านค้าปลีกในท้องถิ่น กลายเป็นหันไปซื้อสินค้าจากโมเดิร์นเทรดมากขึ้นทำให้รายได้ของผู้ประกอบการลดลงเป็นอย่างมาก สาเหตุเกิดจากต้นทุนสินค้าเพิ่มขึ้น แต่กำไรที่ได้น้อยลง ทำให้ผู้ประกอบการรายเล็กไม่สามารถอยู่ในธุรกิจค้าปลีกได้ โดยเฉพาะธุรกิจที่ต้องใช้จ่ายเงินสดจะได้รับผลกระทบมากเนื่องจากไม่มีวงเงินให้เครดิตการขายแบบธุรกิจรายใหญ่ ทั้งนี้ ผู้ประกอบการค้าปลีกชุมชนท้องถิ่นยังมองว่าการเข้ามาของโมเดิร์นเทรดขนาดใหญ่ไม่ได้ส่งผลกระทบเพียงแค่อำเภอในท้องถิ่นเท่านั้น แต่ตลาดท้องถิ่นทุกประเภทได้รับผลกระทบทั้งสิ้น แม้ร้านค้าปลีกในท้องถิ่นบางร้านจะมีการปรับตัว สร้างเอกลักษณ์และความโดดเด่นเพื่อแข่งขัน แต่ก็สามารถสร้างรายได้เพิ่มไม่มาก

อย่างไรก็ตาม ผู้บริหารท้องถิ่นมองในเรื่องผลประโยชน์ของท้องถิ่นในมุมมองของผู้บริหาร โดยให้ความเห็นว่าการเปิดห้างโมเดิร์นเทรดส่งผลกระทบต่อชุมชนค่อนข้างน้อย เนื่องจากการค้าปลีกในท้องถิ่นมีเอกลักษณ์เฉพาะตัว ซึ่งมีกลุ่มลูกค้าที่เฉพาะเจาะจงอยู่แล้ว นอกจากนั้นก่อนที่จะอนุญาตให้ดำเนินการก่อสร้าง ได้มีการให้ทางมหาวิทยาลัยของรัฐ ทำการวิจัยผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับร้านค้าปลีกในท้องถิ่นและสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่เกี่ยวกับการก่อสร้างห้างโมเดิร์นเทรดเพื่อรองรับการสร้างความค้าปลีกขนาดใหญ่ อาทิ ในเขตของอำเภอบ้านไผ่ ดร.นพ.เปรมศักดิ์ เพียยุระ (สัมภาษณ์, 30 กรกฎาคม 2559) อดีตนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองบ้านไผ่ ให้สัมภาษณ์ว่ามหาวิทยาลัยขอนแก่นเป็นนักศึกษาวิจัยและผลการวิจัยพบว่า คนในพื้นที่ร้อยละ 90 ต้องการให้ห้างโมเดิร์นเทรดเกิดขึ้นเนื่องจากการคมนาคมสะดวก ไม่ต้องเดินทางไปซื้อสินค้าจากในตัวเมืองขอนแก่น

ในส่วนมาตรการคุ้มครองผู้ประกอบการระดับท้องถิ่น ทางผู้บริหารท้องถิ่นนายจิรภัทร วรสิงห์ (สัมภาษณ์, 24 มิถุนายน 2559) นายกเทศมนตรีตำบลหนองสองห้องให้เหตุผลว่า การอนุญาตให้ห้างโมเดิร์นเทรดเข้ามาประกอบกิจการนั้น ผู้บริหารท้องถิ่นถือเป็นเจ้าพนักงาน ต้องยึดถือตามกฎหมาย หากห้างโมเดิร์นเทรดมีการขออนุญาตถูกต้องตามระบบกฎหมาย ท้องถิ่นก็ไม่มีอำนาจห้ามไม่ให้ก่อสร้าง เพราะจะถือเป็นการทำผิดประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 เรื่องละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน และจากมุมมองด้านการบริหารนายกิตติ คำแก่นคุณ (สัมภาษณ์, 7 มิถุนายน 2559) นายกเทศมนตรีตำบลวังชัย อำเภอนองสองห้องให้สัมภาษณ์ว่า ทางท้องถิ่นมีรายได้ในการพัฒนาท้องถิ่นส่วนหนึ่งมาจากการจัดเก็บภาษีจากห้างค้าปลีกขนาดใหญ่ ทั้งนี้ การที่มีห้างโมเดิร์นเทรดเข้ามากลับเป็นผลดี คือทำให้ร้านค้าปลีกในท้องถิ่นมีการพัฒนามากขึ้น นอกจากนั้นยังมองว่า การเปิดร้านสะดวกซื้อ เช่น เซเว่นอีเลฟเว่น ส่งผลกระทบต่อร้านค้าปลีกในชุมชนมากกว่าโมเดิร์นเทรดขนาดใหญ่ รวมถึงตลาดนัดชุมชนก็เป็นอีกหนึ่งสาเหตุที่ทำให้ร้านค้าปลีกในตลาดมียอดขายลดลงในวันที่มีตลาดนัดประจำวัน ในส่วนของมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ผู้บริหารท้องถิ่นเห็นว่าควรกำหนดขอบเขตพื้นที่ของโมเดิร์นเทรดให้ชัดเจนว่าต้องเปิดห่างจากชุมชนเป็นระยะทางเท่าใด รวมถึงควรกำหนดขอบเขตของท้องถิ่นในเรื่องการควบคุมการเข้ามาประกอบการของห้างโมเดิร์นเทรดให้ชัดเจนเพื่อที่ท้องถิ่นจะได้เข้าไปจับตาพื้นที่และสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้

ประเด็นที่สองผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์แนวทางหรือมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการคุ้มครองธุรกิจค้าปลีกของชุมชนท้องถิ่นในจังหวัดขอนแก่น พบว่าประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมธุรกิจค้าปลีกขนาดใหญ่โดยตรง จึงต้องใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาแก้ไขปัญหการควบคุมธุรกิจค้าปลีกขนาดใหญ่ ซึ่งเจตนารมณ์ของกฎหมายทั้งสองฉบับนี้มีได้เป็นไปเพื่อควบคุมการขยายธุรกิจค้าปลีกขนาดใหญ่ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ให้อำนาจกฎหมายลำดับรองในการแก้ปัญหการขยายตัวของธุรกิจค้าปลีกขนาดใหญ่ ได้แก่ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่ 72 จังหวัด พ.ศ. 2549 ประกาศกรมโยธาธิการและผังเมือง ออกตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ประกาศกระทรวงมหาดไทยกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนแปลง การใช้พาณิชยกรรมการค้าปลีกค้าส่งเขต..จังหวัด....ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

ส่วนกฎหมายที่เกี่ยวกับการขออนุญาตก่อสร้างห้างในจังหวัดขอนแก่นนั้น การประกอบกิจการพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่ง ผู้ประกอบการจะต้องขออนุญาตก่อสร้างอาคารหรือดัดแปลงอาคาร สำหรับใช้เพื่อประกอบกิจการดังกล่าวตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ประกอบกฎกระทรวงกำหนดอาคารประเภทควบคุมการใช้ พ.ศ. 2552 ด้วย

กรณีการขออนุญาตก่อสร้างห้างโลตัส สาขานองสองห้อง จังหวัดขอนแก่น การขออนุญาตก่อสร้างอาคารหรือดัดแปลงอาคารอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 และประกาศกรมโยธาธิการและผังเมือง เรื่องกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่จังหวัดขอนแก่น พ.ศ. 2552 ส่วนกรณีการขออนุญาตก่อสร้างห้างโลตัส สาขาน้ำพอง จังหวัดขอนแก่น เนื่องจากบริเวณพื้นที่ซึ่งขออนุญาตก่อสร้างเป็นบริเวณซึ่งมิได้มีประกาศให้ใช้บังคับผังเมืองรวม จึงเป็นบริเวณซึ่งอยู่ภายใต้เงื่อนไขของประกาศกรมโยธาธิการและผังเมือง เรื่องกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่จังหวัดขอนแก่น พ.ศ. 2552 และการขออนุญาตก่อสร้างห้างบิ๊กซี สาขาบ้านไผ่ จังหวัดขอนแก่น ได้ขออนุญาตก่อสร้างใน พ.ศ. 2559 ในพื้นที่อำเภอบ้านไผ่ จังหวัดขอนแก่น นอกจากจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 บังคับในท้องที่ จังหวัดขอนแก่น จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดนครราชสีมา และจังหวัดสงขลา พ.ศ. 2535 และกฎกระทรวง ให้ใช้บังคับผังเมืองรวมบ้านไผ่ จังหวัดขอนแก่น พ.ศ. 2558 แล้วยังจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของกฎกระทรวงกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท ในพื้นที่บางส่วนของท้องที่ตำบลบ้านไผ่ ตำบลในเมือง ตำบลหัวหนอง ตำบลหินตั้ง ตำบลหนองน้ำใส ตำบลบ้านลาน และตำบลโนนแดง อำเภอบ้านไผ่ จังหวัดขอนแก่น พ.ศ. 2547 อีกด้วย

ในกรณีการก่อสร้างห้างค้าปลีกในพื้นที่อำเภอนองสองห้อง ซึ่งมีขนาดเกิน 1,000 ตารางเมตร ไม่มีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น แต่ทางเทศบาลมีการว่าจ้างมหาลัยราชภัฏอุดรธานีมาสำรวจความคิดเห็นของประชาชน อย่างไรก็ตามทางผู้ประกอบการค้าปลีกในชุมชนท้องถิ่นได้คัดค้าน เนื่องจากเห็นว่าไม่เหมาะสมในท้องถิ่น และแบบสอบถามก็คลุมเครือ จึงไม่มีความโปร่งใส นอกจากนี้ ผู้ประกอบการค้าปลีกยังใช้ช่องว่างของกฎหมายขออนุญาตเปลี่ยนการใช้อาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งได้ โดยไม่อยู่ภายใต้เงื่อนไขของประกาศกรมโยธาธิการและผังเมือง ดังที่ผู้วิจัยได้กล่าวในข้างต้น

ส่วนในอำเภอบ้านไผ่ การก่อสร้างห้างค้าปลีกในพื้นที่มีขนาดเกิน 1,000 ตารางเมตรเช่นกัน นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองบ้านไผ่ไม่ได้ออกข้อบัญญัติท้องถิ่น แต่อนุญาตการก่อสร้างห้างค้าปลีกโดยอาศัยกฎกระทรวงกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิด หรือบางประเภท ในพื้นที่บางส่วนของท้องที่ตำบลบ้านไผ่ ตำบลในเมือง ตำบลหัวหนอง อำเภอบ้านไผ่ จังหวัดขอนแก่น พ.ศ. 2547 และกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองบ้านไผ่ จังหวัดขอนแก่น พ.ศ. 2558 นอกจากนี้ทางเทศบาลให้มหาวิทยาลัยขอนแก่นสำรวจความคิดเห็นของประชาชน ในส่วนของผู้ประกอบการค้าปลีกก็ได้มีแบบสำรวจรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อการก่อสร้างห้างฯ เช่นกัน จะเห็นได้ว่าผู้ประกอบการค้าปลีกขนาดใหญ่ได้ปฏิบัติตามกฎหมายบัญญัติหรือกฎหมายเปิดช่องว่าง แต่เนื่องจากเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มิได้บัญญัติขึ้นเพื่อควบคุมธุรกิจค้าปลีก จึงไม่สามารถควบคุมการขยายตัวของธุรกิจค้าปลีกขนาดใหญ่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บทสรุป

แม้ว่าการขยายตัวอย่างรวดเร็วของผู้ประกอบการค้าปลีกขนาดใหญ่จะมีบทบาทที่สำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของจังหวัดขอนแก่น แต่ขณะเดียวกันการขยายตัวอย่างรวดเร็วของผู้ประกอบการค้าปลีกขนาดใหญ่ก็ส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการค้าปลีกของชุมชนท้องถิ่น เนื่องจากประเทศไทยไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมธุรกิจค้าปลีกขนาดใหญ่ จึงต้องใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งเจตนารมณ์ของกฎหมายทั้งสองฉบับนี้มีได้เป็นไปเพื่อควบคุมการขยายธุรกิจค้าปลีกขนาดใหญ่ แม้จะไม่มีกฎหมายมาควบคุมการขยายตัวของธุรกิจค้าปลีกขนาดใหญ่โดยตรง แต่พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ก็ให้อำนาจกฎหมายรองในการแก้ปัญหการขยายตัวของธุรกิจค้าปลีกขนาดใหญ่ ได้แก่ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่ 72 จังหวัด พ.ศ. 2549 ประกาศกรมโยธาธิการและผังเมืองออกตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ประกาศกระทรวงมหาดไทยกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนแปลง การใช้พาณิชยกรรมการค้าปลีกค้าส่งเขต...จังหวัด....ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

1. ปัญหาของการนำกฎหมายควบคุมอาคารและกฎหมายผังเมืองมาใช้ควบคุมธุรกิจค้าปลีกค้าส่งในจังหวัดขอนแก่น

ผู้วิจัยพบว่าปัญหาของการนำกฎหมายควบคุมอาคารและกฎหมายผังเมืองมาใช้ควบคุมธุรกิจค้าปลีกค้าส่งในจังหวัดขอนแก่นนั้น หน่วยงานท้องถิ่นยังมีความเข้าใจในการใช้กฎหมายควบคุมอาคารยังไม่ดีเท่าที่ควร จึงทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายของแต่ละหน่วยงานอาจมีข้อแตกต่างกัน กรณีการขออนุญาตก่อสร้างห้างโลตัส สาขาน้ำพอง จังหวัดขอนแก่น นั้นเนื่องจากบริเวณพื้นที่ซึ่งขออนุญาตก่อสร้างเป็นบริเวณซึ่งมิได้มีประกาศให้ใช้บังคับผังเมืองรวม จึงเป็นบริเวณซึ่งอยู่ภายใต้เงื่อนไขของประกาศกรมโยธาธิการและผังเมืองเรื่องกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่จังหวัดขอนแก่น พ.ศ. 2552 เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงบังคับใช้เงื่อนไขตามกฎหมายฉบับดังกล่าวในการอนุญาตก่อสร้างห้างโลตัส

ทั้งนี้ ยังยึดถือแนวทางปฏิบัติในการคิดคำนวณพื้นที่อาคารเพื่อกิจการพาณิชยกรรมประเภทค้าปลีกค้าส่ง ตามหนังสือจากกรมโยธาธิการและผังเมือง ที่ มท 0710/ว 5177 ลงวันที่ 22 กรกฎาคม 2553 ที่แจ้งเวียนแนวทางปฏิบัติในการคิดคำนวณพื้นที่อาคารเพื่อกิจการพาณิชยกรรมประเภทค้าปลีกค้าส่ง ซึ่งการคิดพื้นที่อาคารพาณิชยกรรมค้าปลีกค้าส่งตามกฎหมายกระทรวงกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างอาคารพาณิชยกรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งจะคิดเฉพาะพื้นที่อาคารที่ใช้ประโยชน์เพื่อประกอบกิจการขายปลีก หรือทั้งขายปลีกและขายส่ง ซึ่งสินค้าอุปโภค

และบริเวณหลายประเภทที่ใช้ในชีวิตประจำวันเท่านั้น (Sale Area) โดยไม่รวมพื้นที่ส่วนอื่น เช่น พื้นที่เก็บสินค้า ห้องน้ำ ห้องส้วม สำนักงาน ห้องเครื่อง ที่จอดรถ ฯลฯ (โปรดพิจารณาเพิ่มเติม ธนาพร วงศ์ภิรักษ์, 2556)

อย่างไรก็ตาม ศาลได้วินิจฉัยคดีหมายเลขคำที่ 52/2555 ว่าหนังสือของกรมโยธาธิการและผังเมือง ฉบับลงวันที่ 22 กรกฎาคม 2553 เป็นแต่เพียงหนังสือภายในที่แจ้งเวียนแนวทางปฏิบัติ มิใช่กฎหมาย จึงมีอาจลล้างบทบัญญัติในกฎกระทรวงกำหนดอาคารประเภทควบคุมการใช้ พ.ศ. 2442 ที่กำหนดวิธีการคิดคำนวณพื้นที่อาคารสำหรับใช้เพื่อกิจการพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งไว้ชัดเจน และกฎกระทรวงทั้งสองฉบับก็มิได้มีบทบัญญัติใดที่ขัดแย้งกัน เป็นแต่เพียงบทบัญญัติในกฎกระทรวงกำหนดอาคารประเภทควบคุมการใช้ พ.ศ. 2552 บัญญัติวิธีคิดคำนวณพื้นที่อาคารสำหรับใช้เพื่อกิจการพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่ง ซึ่งกฎกระทรวงฉบับเดิมมิได้บัญญัติไว้ให้มีความชัดเจนขึ้น ดังนั้น การคำนวณพื้นที่อาคารสำหรับใช้เพื่อกิจการพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่ง จึงต้องนำพื้นที่ทางเดิน ห้องน้ำ ห้องส้วม หรือพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับกิจการและอยู่ในอาคารนั้นมาคำนวณด้วย (ตามข้อ 12 ของกฎกระทรวงกำหนดประเภทอาคารควบคุมการใช้พ.ศ. 2552) ดังนั้น กรณีการขออนุญาตก่อสร้างห้างโลตัส สาขาหนองสองห้อง จังหวัดขอนแก่น จึงต้องเป็นไปตามวิธีการคิดคำนวณพื้นที่อาคารสำหรับใช้เพื่อกิจการพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งดังกล่าว ทำให้วิธีการคิดคำนวณพื้นที่อาคารสำหรับใช้เพื่อกิจการพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งแตกต่างกัน ผู้วิจัยเห็นว่าเพื่อความเข้าใจในการใช้กฎหมายควบคุมอาคารมีแนวปฏิบัติเดียวกัน กรมโยธาธิการและผังเมือง จึงควรตรากฎปฏิบัติในการคิดคำนวณพื้นที่อาคารเพื่อกิจการพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งให้เป็นกฎหมาย

2. วิธีหลีกเลี่ยงหรือการใช้ช่องว่างทางกฎหมายของผู้ประกอบการ

ในกรณีของข้อกำหนดตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะสำรวจ เพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่ 72 จังหวัด และประกาศกรมโยธาธิการและผังเมือง เรื่องกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่แต่ละจังหวัด เนื่องจากพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวนั้นจะต้องมีเวลาการบังคับใช้ ซึ่งจะต้องไม่เกิน 5 ปี ตามมาตรา 14(4) แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ประกาศกรมโยธาธิการและผังเมืองซึ่งออกตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวก็ย่อมสิ้นสุดไปตามกำหนดระยะเวลาบังคับใช้ของพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย ผู้ประกอบการห้างค้าปลีกขนาดใหญ่จึงอาศัยจังหวะช่วงระยะเวลาที่ประกาศกรมโยธาธิการและผังเมืองดังกล่าวสิ้นสุดการบังคับใช้ยื่นขออนุญาตก่อสร้างอาคารพาณิชย์กรรมค้าปลีกค้าส่งในพื้นที่ที่ประกาศสิ้นสุดบังคับใช้เพื่อที่จะไม่อยู่ภายใต้บังคับของประกาศดังกล่าว (ณัฐพล วิลาร์ักษ์, 2553)

ในกรณีการขออนุญาตก่อสร้างห้างโลตัส สาขาหนองสองห้อง จังหวัดขอนแก่น นั้นเนื่องจากบริเวณพื้นที่ซึ่งขออนุญาตก่อสร้างเป็นบริเวณซึ่งมิได้มีประกาศให้ใช้บังคับผังเมืองรวม จึงเป็นบริเวณซึ่งอยู่ภายใต้เงื่อนไขของประกาศกรมโยธาธิการและผังเมือง เรื่องกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่จังหวัดขอนแก่น พ.ศ. 2552 ดังนั้น การคำนวณพื้นที่อาคารสำหรับใช้เพื่อกิจการพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่ง จึงต้องนำพื้นที่ทางเดิน ห้องน้ำ ห้องส้วม หรือพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับกิจการและอยู่ในอาคารนั้นมาคำนวณด้วย (ตามข้อ 12 ของกฎกระทรวงกำหนดประเภทอาคารควบคุมการใช้พ.ศ. 2552) การขออนุญาตก่อสร้างห้างโลตัส สาขาหนองสองห้อง จังหวัดขอนแก่นจึงไม่ขัดด้วยกฎหมายซึ่งศาลพิพากษาเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ดัดแปลงอาคาร หรือรื้อถอนอาคาร (แบบ อ.1) เลขที่

33/2554 ลงวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2555 ข้อ 2 (1) อาคารคอนกรีตเสริมเหล็ก 1 ชั้น ที่ใช้เป็นอาคารสรรพสินค้าและพาณิชย์ เฉพาะส่วนที่มีพื้นที่เกิน 1,000 ตารางเมตร นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด และให้ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ออกคำสั่งให้ผู้ร้องสอดแก้ไขอาคารดังกล่าวให้มีพื้นที่ไม่เกิน 1,000 ตารางเมตร ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุดหากผู้ร้องสอดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งก็ให้ดำเนินการออกคำสั่งตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 โดยสั่งให้ผู้ร้องสอดรื้อถอนอาคารเฉพาะส่วนที่เกิน 1,000 ตารางเมตร ภายในระยะเวลาที่กฎหมายควบคุมอาคารกำหนด

อย่างไรก็ตาม ผู้ประกอบการได้อาศัยช่วงเวลาการบังคับใช้ประกาศกรมโยธาธิการและผังเมือง เรื่องกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่จังหวัดขอนแก่น พ.ศ. 2555 หมดลงและอยู่ในระหว่างการออกประกาศกระทรวงฉบับใหม่ คือประกาศกรมโยธาธิการและผังเมือง เรื่องกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่จังหวัดขอนแก่น พ.ศ. 2558 กล่าวคือประกาศกรมโยธาธิการและผังเมือง เรื่องกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่จังหวัดขอนแก่น พ.ศ. 2555 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 30 สิงหาคม 2555 ถึง วันที่ 30 สิงหาคม 2558 ขณะที่ประกาศกรมโยธาธิการและผังเมือง เรื่องกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่จังหวัดขอนแก่น พ.ศ. 2558 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 4 พฤศจิกายน 2558 จะเห็นว่าช่วงวันที่ 31 สิงหาคม ถึง 3 พฤศจิกายน 2558 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ยังถือว่าไม่มีการบังคับใช้กฎหมาย ผู้ประกอบการจึงสามารถใช้เวลานี้ ขออนุญาตเปลี่ยนการใช้อาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งได้ โดยไม่อยู่ภายใต้เงื่อนไขของประกาศกรมโยธาธิการและผังเมือง การที่มีประกาศออกมาภายหลังมาบังคับใช้ ย่อมเป็นการใช้กฎหมายสารบัญญัติย้อนหลัง ซึ่งโดยหลักแล้วไม่สามารถใช้บังคับย้อนหลังได้ เว้นแต่จะเขียนไว้ในกฎหมายหรือประกาศว่าให้ใช้บังคับย้อนหลัง และหากถือหลักนี้แล้ว การขออนุญาตก่อสร้างอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่ง ก็ไม่สามารถนำประกาศดังกล่าวมาใช้บังคับย้อนหลังได้

ดังนั้น เพื่อเป็นการไม่ให้เกิดช่องว่างของระยะเวลาในการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาหรือประกาศกระทรวง การออกพระราชกฤษฎีกาหรือประกาศกระทรวงฉบับใหม่ก่อนที่ฉบับเดิมจะหมดอายุ โดยการกำหนดให้มีผลใช้ในอนาคตตั้งแต่วันถัดจากวันที่พระราชกฤษฎีกาหรือประกาศกระทรวงฉบับเดิมหมดอายุเป็นต้นไป หรือการออกพระราชกฤษฎีกาฉบับใหม่หลังจากฉบับเดิมสิ้นอายุ แต่กำหนดไว้ในตัวพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวงเองว่าให้มีผลใช้บังคับย้อนหลังตั้งแต่วันที่ที่กำหนด อันเป็นการกำหนดวันที่ใช้บังคับของกฎหมายสารบัญญัติย้อนหลังไว้ในตัวกฎหมายเอง และควรมีการวางแผนปฏิบัติในการตีความหรือกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองว่ากรณีที่ถูกกระทรวงหรือพระราชกฤษฎีกาฉบับเดิมหมดอายุและไม่สามารถออกกฎหมายฉบับใหม่ได้ทัน ให้มีการอนุโลมให้ใช้กฎหมายฉบับเดิมไปก่อน ย่อมเป็นการแก้ไขปัญหาช่องว่างของระยะเวลาการใช้บังคับของกฎหมายได้ (ณัฐพล วิจารณ์, 2553) (โปรดพิจารณาเพิ่มเติม จินตนา อุณหโวทยะ, 2560)

3. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองธุรกิจค้าปลีกในระดับท้องถิ่นของชุมชนท้องถิ่นในจังหวัดขอนแก่น

ประการที่ 1 ผู้วิจัยเห็นควรมีมาตรการลงโทษผู้ประกอบการที่หลีกเลี่ยงกฎหมายหรือกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมอาคารมาใช้บังคับ โดยผู้บริหารท้องถิ่นออกคำสั่งให้ผู้ร้องสอดแก้ไขอาคารดังกล่าวให้มีพื้นที่ไม่เกิน 1,000 ตารางเมตรหรือมีการรื้อถอนอาคารที่เกินมาให้ถูกต้อง เช่น ในกรณีการขออนุญาตก่อสร้างห้างโลตัส สาขาหนองสองห้อง จังหวัดขอนแก่น พบว่าพื้นที่ซึ่งขออนุญาตก่อสร้างเป็นบริเวณซึ่งมิได้มีประกาศให้ใช้บังคับผังเมืองรวมตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะสำรวจเพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวม ในท้องที่ 72 จังหวัด และประกาศกรมโยธาธิการและผังเมือง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่จังหวัดขอนแก่น พ.ศ. 2552 จึงเป็นบริเวณซึ่งอยู่ภายใต้เงื่อนไขของประกาศกรมโยธาธิการและผังเมือง ซึ่งตามมาตรา 14 (4) แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดให้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีเวลาการบังคับต้องไม่เกิน 5 ปี ประกาศกรมโยธาธิการและผังเมืองซึ่งออกตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวก็ย่อมสิ้นผลไปตามกำหนดระยะเวลาบังคับใช้ของพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย ผู้ประกอบการห้างค้าปลีกขนาดใหญ่จึงอาศัยช่วงระยะเวลาที่ประกาศกรมโยธาธิการและผังเมืองดังกล่าวสิ้นผลการบังคับใช้ยื่นขออนุญาตก่อสร้างอาคารพาณิชย์กรรมค้าปลีกค้าส่งในทันทีที่ประกาศสิ้นผลบังคับใช้ เพื่อที่จะไม่อยู่ภายใต้บังคับของประกาศกรมโยธาธิการที่มีประกาศออกมาภายหลังมาบังคับใช้

ประการที่ 2 ผู้บริหารท้องถิ่นควรมีมาตรการควบคุมด้านการขออนุญาตประกอบกิจการ โดยการจำกัดการขยายตัวของร้านค้าปลีกขนาดใหญ่ในรูปแบบการขออนุญาตประกอบกิจการกับหน่วยงานราชการของชุมชนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงผลกระทบของผู้ประกอบกิจการค้าปลีกรายย่อยในท้องถิ่นนั้น ซึ่งอาจจะมีการสำรวจความต้องการหรือการทำประชาคมติของประชาชนในพื้นที่ว่าต้องการที่จะให้มีห้างค้าปลีกซึ่งเป็นทุนต่างชาติหรือไม่ และในขณะเดียวกันก็ควรดูแลธุรกิจค้าปลีกดั้งเดิมในท้องถิ่นของตนด้วย หากผู้ประกอบการค้าปลีกซึ่งเป็นทุนต่างชาติได้ขอประกอบกิจการอย่างถูกต้อง ผู้บริหารท้องถิ่นก็ต้องมีการอำนวยความสะดวกให้กับผู้ประกอบการค้าปลีกขนาดใหญ่ที่มาลงทุนด้วย จึงจะเกิดความเป็นธรรมทั้งสองฝ่าย

ประการที่ 3 ในการควบคุมธุรกิจค้าปลีกขนาดใหญ่ของจังหวัดขอนแก่น ควรนำพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 โดยประกาศกรมโยธาธิการและผังเมือง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่จังหวัดขอนแก่น พ.ศ. ... ร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจค้าปลีกค้าส่ง พ.ศ. ... ประกอบร่างกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับบริเวณที่ตั้ง วันและเวลาเปิดปิดของสถานประกอบธุรกิจ รวมถึงการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกในการประกอบกิจการร้านค้าปลีกขนาดใหญ่ มาใช้เป็นการชะลอและการควบคุมการขยายตัวของธุรกิจค้าปลีกสมัยใหม่หรือโมเดิร์นเทรด ทั้งยังเป็นการคุ้มครองผู้ประกอบการรายย่อยให้สามารถปรับตัวในการแข่งขันและบรรเทาผลกระทบที่เกิดขึ้น

ประการสุดท้าย ผู้วิจัยพบว่ากำหนดมาตรการอื่น เช่นมาตรการทางด้านพื้นที่ หรือ มาตรการทางด้านพื้นที่ธุรกิจ (Business Zone Plan) มาตรการทางด้านสิ่งแวดล้อมและประโยชน์ต่อชุมชน (Environmental and Community Benefits Plan) มาตรการการติดตามประเมินผลและการขอต่อใบอนุญาต

การทำธุรกิจ มาตรการส่งเสริมศักยภาพให้กับร้านค้าปลีกดั้งเดิม มาตรการป้องกันโดยสร้างความเข้มแข็งให้กับร้านค้าปลีกดั้งเดิมมาชะลอขั้นตอนการขยายตัวของผู้ประกอบการธุรกิจขนาดใหญ่หรือโมเดิร์นเทรดในชุมชนจังหวัดขอนแก่นนั้น ถือเป็นการกำหนดมาตรการในระยะแรกของการควบคุมการขยายตัวของธุรกิจค้าปลีกขนาดใหญ่ได้ลงสู่พื้นที่ชุมชน และเพื่อให้สอดคล้องกับการควบคุมดังกล่าวจึงมีการนำเอาพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 และร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจค้าปลีกค้าส่ง พ.ศ. ... มาใช้เป็นการชะลอและการควบคุมการขยายตัวของธุรกิจค้าปลีกสมัยใหม่หรือโมเดิร์นเทรด ทั้งยังเป็นการคุ้มครองผู้ประกอบการรายย่อยให้สามารถปรับในการแข่งขันหรือบรรเทาผลกระทบที่เกิดขึ้นได้ ผู้วิจัยพบว่าการนำพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 และร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจค้าปลีกค้าส่ง พ.ศ. ... ดังกล่าวมาใช้ ไม่ได้เป็นการจำกัดการขยายตัวของธุรกิจค้าปลีกขนาดใหญ่หรือโมเดิร์นเทรดได้อย่างเต็มที่ เพียงแต่เป็นวิธีการชะลอขั้นตอนของการขยายตัวของผู้ประกอบการค้าปลีกขนาดใหญ่

แม้ว่าจะมีมาตรการทางกฎหมายและมาตรการอื่นมาคุ้มครองธุรกิจค้าปลีกในระดับท้องถิ่นของชุมชนท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบจากธุรกิจค้าปลีกขนาดใหญ่ของต่างชาติ แต่จากหลักการค้าเสรีที่มีนโยบายว่า “ไม่สนับสนุนการเก็บภาษีศุลกากรในอัตราที่สูงและขัดข้องบังคับต่างๆ ที่กีดกันการค้าระหว่างประเทศ” (ทชขมัย (ฤกษ์สุต) ทองอุไร,2556) ดังนั้น รัฐจึงต้องเข้าไปมีส่วนในการดำเนินธุรกิจค้าปลีกของเอกชนให้มีการแข่งขันกันตามระบบเศรษฐกิจอย่างเสรีภายใต้กรอบของกฎหมาย โดยรัฐจะต้องมีบทบาทในการจัดการผูกขาดทางการค้าเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) กล่าวคือการสนับสนุนระบบเศรษฐกิจอย่างเสรีนั้น รัฐต้องมีการกำกับให้การดำเนินธุรกิจค้าปลีกให้มีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม ขจัดการผูกขาดไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม และมีกลไกควบคุมติดตามตรวจสอบ และสนับสนุนให้ธุรกิจค้าปลีกขนาดใหญ่มีการปฏิบัติตามกฎหมาย มีสำนึกที่ดีในการดำเนินธุรกิจค้าปลีกอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยคำนึงถึงผลกระทบที่มีต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย (รัชยา ภักดีจิตต์,2557) ส่วนการสร้างความเป็นธรรมให้ประชาชนมีโอกาสได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไปพร้อมกันอย่างทั่วถึงนั้น รัฐต้องสนับสนุนให้มีการใช้หลักคุณธรรม จริยธรรมและหลักธรรมาภิบาลควบคู่กับการประกอบกิจการของภาคเอกชน ทั้งนี้ รัฐต้องมีการดำเนินการให้มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม คุ้มครองและส่งเสริมการประกอบอาชีพของประชาชนให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง รวมถึงการส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรภาคเอกชนทางเศรษฐกิจทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งเพื่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน (กิตติบติ ไยพูล, 2553)

เอกสารอ้างอิง

- กิตติบติ ไยพูล. (2553). *ผลกระทบของธุรกิจค้าปลีกขนาดใหญ่กับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน*. (รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์). กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.
- จินตนา อุณหะไวยะ. (2560). ปัญหากฎหมายในการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินจากโรงเรียนเอกชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. *วารสารการบริหารท้องถิ่น*, 10(2), 127 – 150.
- จรินทร์ เทศวานิช.(2537).*หลักเศรษฐศาสตร์เบื้องต้น*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์.

- ณัฐพล วิลารักษ์. (2553). *มาตรการทางกฎหมายตามกฎหมายควบคุมอาคารและกฎหมายผังเมืองเพื่อการจัดระเบียบธุรกิจค้าปลีกค้าส่ง: ปัญหาและกรณีศึกษา*. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ณัฐนันท์ พลวัจนินดา. (2548). *มาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวในประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ทัชชมัย (ฤกษ์สุด) ทองอุไร. (2556). *กฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ : GATT และ WTO : บททั่วไป*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ธนาพร วงศ์ภักษ์. (2556). การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินขององค์การบริหารส่วนตำบลเกาะแก้ว. *วารสารการบริหารท้องถิ่น*, 6(3), 77-87.
- ธานินทร์ ศิลป์จารุ. (2549). *ผลกระทบจากธุรกิจค้าปลีกค้าส่งข้ามชาติ และแนวทางการบริหารของร้านค้าส่งไทยเพื่อแข่งขันกับธุรกิจค้าปลีกค้าส่งข้ามชาติ*. (รายงานการวิจัย). สาขาวิชาธุรกิจอุตสาหกรรม คณะเศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรม สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ.
- ผู้จัดการออนไลน์. *ค้าปลีกขอนแก่นนำร่อง ตั้งชมรมฯด้านทุนยักษ์*. สืบค้นเมื่อ 9 มิถุนายน 2560 จาก <http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9500000128498>
- นราทิพย์ ชุตินวงศ์ (2548). *ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์จุลภาค*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- รัชยา รักดีจิตต์. (2557). *ธรรมาภิบาลเพื่อการบริหารภาครัฐและภาคเอกชน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วันลักษณ์ มิ่งมณีนาคิน. (2538). *เศรษฐศาสตร์เบื้องต้น*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศูนย์วิจัยเศรษฐกิจ ธุรกิจ และเศรษฐกิจฐานราก. *รายงานสถานการณ์และแนวโน้มธุรกิจ/อุตสาหกรรมประจำไตรมาส 4 ปี 2559 และแนวโน้มปี 2560*. สืบค้นเมื่อ 9 มิถุนายน 2560, จาก <https://www.gsb.or.th/getattachment>.
- สรวิศ ลิ้มปริงซี่. (2549). *กฎหมายการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2542 (Principles and rules of the Competition Act of 1999)*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อารีย์รัฐ เร่งรัชธรรม. (2552). *กฎหมายคุ้มครองและควบคุมธุรกิจค้าปลีก: ศึกษากรณีพฤติกรรมของDISCOUNT STORE*. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อรทัย แซ่เบ๊. (2553). *มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจค้าปลีก*. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

Translate Thai References

- Center for Economic, Business, and Grassroots Economy Research Foundations. Business and Industry Trends / Industry Report, Quarter 4. And the 2013 trend. Retrieved on June 9, 2017, from <https://www.gsb.or.th/getattachment> (In Thai)
- Chutiwong, N. (2005). *Microeconomics theory*. Bangkok: Chulalongkorn University Printing house. (In Thai)

- Limparangsri, S. (2006). *Principles and rules of the Competition Act of 1999*. Bangkok: Thammasat Printing house. (In Thai)
- Mingmaneeakin, W. (1995). *Basic economics*. Bangkok: Thammasat Printing house. (In Thai)
- Manager Online. *Khon Kaen retailers set up a club for resist capitalists*. Retrieved on June 9, 2017, from <http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9500000128498> (In Thai)
- Plurjinda, N. (2005). *Legal Measures on the Business of Foreigners in Thailand*. Thesis for Master degree of Law in Law, Thammasat University. (In Thai)
- Pakdeechit, R. (2014). *Good governance, public and private management*. Bangkok: Chulalongkorn University Printing House. (In Thai)
- Rengraktam, A. (2009). *Retail Business Protection and Control Law: Case Study of Discount store*. Thesis for Master degree of Law in Law, Thammasat University. (In Thai)
- Saebae, O. (2010). *Legal measures relating to retail business*. Thesis for Master degree of Law in Law, Thammasat University. (In Thai)
- Sinjaru, T. (2006). *The impact of the wholesale and retail international trade business and the management of Thai wholesale stores. To compete with the international trade wholesale and retail business: (Research Report)*. Bangkok: King Mongkut's University of Technology North. (In Thai)
- Tesvanich, J. (1994). *Principles of economics*. Bangkok: Odeon Store. (In Thai)
- Tong-urai (Reuksasut), T. (2013). *World trade organization.: GATT and WTO*. Bangkok: Winyuchon. (In Thai)
- Unhavaithaya, J. (2017). Legal Issues in the Collection of Property Tax Imposed on Private Schools by Local Administration Organizations. *Local Administration Journal*, 10(2), 127 – 150.
- Wilaluk, N. (1990). *Legal measures in accordance with building control laws and urban planning law to organize wholesale and retail business: Problems and case studies*. Thesis for Master degree of Law in Law, Chulalongkorn University. (In Thai)
- Wongapirak, T. (2013). Increasing Efficiency in Land and Property Tax Collection of Ko Kaeo Sub district Administrative Organization. *Local Administration Journal*, 6(3), 77-87.
- Yaipool, K. (2010). Impact of large retail businesses on human rights protection. (Research Report) : Office of the National Human Rights Commission of Thailand. (In Thai)

รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์

กิตติ คำแก่นคุณ.นายกเทศมนตรีตำบลวังชัย อำเภอน้ำพอง จังหวัดขอนแก่น. (7 มิถุนายน 2559). สัมภาษณ์.

กิตติเดช ยงประพัฒน์. ผู้ประกอบการค้าปลีกค้าส่งร้านเปาะ มินิสโตร์ อำเภอนองสองห้อง จังหวัดขอนแก่น.

(10 มิถุนายน 2559). สัมภาษณ์.

จิรภัทร วรสิงห์. นายกเทศมนตรีอำเภอนองสองห้อง จังหวัดขอนแก่น. (24 มิถุนายน 2559). สัมภาษณ์.

นงลักษณ์ กิตติวรพงษ์. ผู้ประกอบการค้าปลีกร้านประเสริฐพาณิชย์ อำเภอน้ำพอง จังหวัดขอนแก่น. สัมภาษณ์,
มิถุนายน 2559.

นริศ จรรย์นัทสน.ผู้ประกอบการค้าปลีกค้าส่งร้านเกียรติสิน อำเภอบ้านไผ่ จังหวัดขอนแก่น.,(26มิถุนายน 2559).

สัมภาษณ์

เปรมศักดิ์ เพียยุระ. นายกเทศมนตรีอำเภอบ้านไผ่ จังหวัดขอนแก่น. (30 กรกฎาคม 2559). สัมภาษณ์.

ศิริวัฒน์ โพธิ์ศรีเจริญกุล. ผู้ประกอบการค้าปลีกอำเภอน้ำพอง จังหวัดขอนแก่น. (1 มิถุนายน 2559).

สัมภาษณ์.

สุใจ ปลื้มวงศ์. ผู้ประกอบการค้าปลีกร้านแสนมณี อำเภอน้ำพอง จังหวัดขอนแก่น. (1 มิถุนายน 2559).สัมภาษณ์.

Key Informants

Junyanitus, N. The owner of Kiatsin store. Banpai District, Khon Kaen. (26 June 2016). Interview.

(In Thai)

Kittiwarapong, N. The owner of Prasertpanich retail shop. Nampong, Khon Kaen. May 2016.

Interview. (In Thai)

Khamkaenkun, K. Mayer of Wangchai, Namphong District, Khon Kaen. (June 7, 2016). Interview.

(In Thai)

Peayura P. Mayor of Ban Phai District, Khon Kaen. (30 July 2016). Interview. (In Thai)

Pluemwong, P. The owner of The Stamp Shop. Nam Phong District, Khon Kaen. (1 June 2016).

Interview. (In Thai)

Pohseecharoenkul S. A retail operator. Nam phong, Khon Khan. (1 June 2016). Interview. (In Thai)

Worasing, J. Mayer of Nong Song Hong District, Khon Kaen. (June 24,2016). Interview. (In Thai)

Yongprapat, K. Nongsonghong Distric, Khon Kaen Trader. (June 10,2016). Interview. (In Thai)

The Process of Non-formal debt with Selling Immovable Assets of Farmers in Udon Thaini Province

Chayanit Sangseeho

Master Degree Student in Department of Local Administration,
College of Local Administration, Khon Kaen University

Supawathanakorn Wongthanavas

Associate Professor, College of Local Administration, Khon Kaen University
Researcher, Research Group on Local Affairs Administration

Received: May, 1 2017 **Accepted:** July, 24 2017

Abstract

The objective of this research was to study about the non-formal loan from selling assets with the right of redemption of the agriculturists in Udon Thani province. Research tool used was questionnaire. The key informants were people in 2 groups who had knowledge or experience about non-formal loan from selling assets with the right of redemption in Udon Thani province. Group 1 included 3 entrepreneurs who gave non-formal loan by taking the assets which could be redeemed from the agriculturists in Udon Thani province and Group 2 included 100 agriculturists who took the non-formal loan by selling assets which could be redeemed. Content analysis was used to analyze the data, then presented in essay format.

The results showed: The main reason for the agriculturists to take non-formal loan from selling assets with the right of redemption was because of the declining of the agricultural product price, drought and high Production costs. The type of assets which was used the most as collateral was farmland. The way to redeem the collateral asset was redemption and redeeming and placing as collateral with another person. Losing the farmland and the agricultural career could be the impact from this non-formal loan from selling assets with the right of redemption. Therefore, the government should promote financial discipline and provide information to the agriculturists to make use of their farmland for the utmost benefit.

Key words: Non-formal Loan from selling assets, non-formal loan, selling assets with the right of redemption, agriculturists

วิธีการก่อกำหนดระบบด้วยการขายฝากของเกษตรกรในจังหวัดอุดรธานี

ชญาธิษฐ์ สังสีโท

นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวุธ

รองศาสตราจารย์ วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

นักวิจัยกลุ่มวิจัยการบริหารกิจการท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

ได้รับบทความ: 1 พฤษภาคม 2560 ตอบรับตีพิมพ์: 24 กรกฎาคม 2560

บทคัดย่อ

การวิจัยในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิธีการก่อกำหนดระบบด้วยการขายฝากของเกษตรกรในจังหวัดอุดรธานี เครื่องมือที่ใช้ศึกษา คือ แบบสัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คือ ผู้มีความรู้หรือประสบการณ์ในธุรกิจเงินกู้ยืมระบบด้วยการขายฝากของจังหวัดอุดรธานี โดยแบ่งเป็น 2 กลุ่ม ประกอบด้วย กลุ่มที่ 1 เป็นผู้ประกอบการปล่อยเงินกู้ยืมระบบด้วยการขายฝากในจังหวัดอุดรธานี จำนวน 3 ราย และ กลุ่มที่ 2 เป็นเกษตรกรผู้ใช้บริการเงินกู้ยืมระบบด้วยการขายฝาก จำนวน 100 ราย วิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหาแล้วเรียบเรียงเป็นร้อยแก้ว ผลการศึกษาพบว่า กระบวนการก่อกำหนดระบบวิธีการขายฝากของเกษตรกรโดยมีสาเหตุที่สำคัญ คือ ราคาผลผลิตทางการเกษตรตกต่ำ ภัยแล้งและต้นทุนทางการเกษตรสูงประเภทหลักทรัพย์ที่นำมาค้ำประกันเงินกู้มากที่สุด คือ ที่ไร่ วิธีการไถ่ถอนหลักทรัพย์ค้ำประกัน คือ การไถ่ถอนคืนและการไถ่ถอนคืนแล้วเปลี่ยนมือ ซึ่งผลกระทบที่เกิดจากการก่อกำหนดระบบด้วยการขายฝาก คือ การสูญเสียที่ดินทำกินและอาชีพเกษตรกร ดังนั้นแนวทางแก้ไขปัญหานี้ระบบด้วยการขายฝาก คือ รัฐควรส่งเสริมและให้ความรู้ในเรื่องการมีวินัยทางการเงินและการรู้จักใช้ประโยชน์จากที่ดินของตนเองให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกร

คำสำคัญ: กระบวนการก่อกำหนดระบบด้วยการขายฝาก หนี้ระบบ การขายฝาก เกษตรกร

ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การขายฝาก คือ การซื้อขายอย่างหนึ่งซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินตกเป็นของผู้ซื้อฝากทันที แต่มีข้อตกลงว่า ผู้ขายฝากอาจไถ่ทรัพย์สินคืนได้ภายในเวลาที่กำหนด ทรัพย์สินที่มักนำมาขายฝาก ได้แก่ รถยนต์ บ้านและที่ดิน ด้วยรูปแบบและวิธีการขายฝากจึงก่อให้เกิดปัญหาที่ดิน และหนี้สินนอกระบบ โดยเฉพาะปัญหาการขายฝากที่ดินนอกระบบ เพราะนายทุนเงินกู้นอกระบบ สามารถใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการบีบบังคับและยึดที่ทำกินของเกษตรกรได้อย่างชอบธรรม

ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการก่อหนี้สินนอกระบบด้วยวิธีการขายฝากของประชาชนที่สำคัญ คือ ปัจจัยหนี้สินในภาคครัวเรือนของเกษตรกร ที่เกิดจากการลงทุนไปกับการศึกษาของลูกหลาน การซื้อเครื่องอำนวยความสะดวกในชีวิตเพื่อผ่อนคลายความตึงเครียด การเข้าสู่ค่านิยมใหม่ที่ถูกล่อลอมจากระบบเศรษฐกิจสมัยใหม่ที่รัฐสนับสนุน รวมถึงการทำการเกษตรที่เน้นการปลูกพืชเศรษฐกิจเชิงเดี่ยว (นิตยสารเนชั่นสุดสัปดาห์, 2558) ปัญหาการเข้าไม่ถึงแหล่งสินเชื่อของสถาบันการเงิน ซึ่งมีหลักเกณฑ์ในการปล่อยสินเชื่อของสถาบันการเงินที่เข้มงวดมากตั้งแต่การควบคุมวงเงิน การอนุมัติสินเชื่อต้องตรวจสอบผ่านเครดิตบูโร ทำให้ขอบเขตของการให้บริการของผู้กู้ยืมลดลง ดังนั้น เมื่อผู้ใช้บริการสินเชื่อของสถาบันการเงินไม่ได้รับสินเชื่อตามที่ต้องการ จึงหันไปใช้บริการธุรกิจเงินกู้นอกระบบ ธุรกิจกู้เงินนอกระบบ (สุจิรา จำปาทอง, 2556)

อุดรธานี เป็นจังหวัดหนึ่งที่อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยภาพรวมประชากรส่วนใหญ่ยังยากจน และมีรายได้เฉลี่ยต่ำกว่า 20,000 บาทต่อคนต่อปี ประชากรในจังหวัดอุดรธานี ประกอบอาชีพหลัก คือ ทำนา อาชีพรอง คือ ทำสวน ทำไร่ เลี้ยงสัตว์ ประมงและรับจ้างทั่วไป (กลุ่มงานข้อมูลสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานจังหวัดอุดรธานี, 2558) ประชากรส่วนใหญ่อยู่ในภาคเกษตรกรรม โดยมีครัวเรือนประกอบอาชีพเกษตรกรรม จำนวน 213,260 ครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 49.42 ของครัวเรือนทั้งหมด และมีฐานะยากจน มีหนี้สินมาก ประชากรในจังหวัดอุดรธานีมีรายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือนต่อเดือน 18,095 บาท มีค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อครัวเรือนต่อเดือน 13,915 มีหนี้สินเฉลี่ยต่อครัวเรือน 79,850 บาท มีจำนวนครัวเรือนที่เป็นหนี้ในระบบอย่างเดียว จำนวน 40,318 ราย มีหนี้นอกระบบอย่างเดียว จำนวน 1,677 ราย และมีหนี้ทั้งในระบบและนอกระบบ จำนวน 2,148 ราย นอกจากนี้ตามรายงานผลการสำรวจสำมะโนหมู่บ้าน พ.ศ. 2556 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติจังหวัดอุดรธานี พบว่า มีเกษตรกรเป็นหนี้สินนอกระบบ จำนวน 1,897 ราย และจากสถิติของสำนักงานที่ดินจังหวัดอุดรธานี พบว่า มีเกษตรกรทำนิติกรรมการขายฝากในปี พ.ศ. 2555 จำนวน 1,347 ราย เพิ่มจากปี พ.ศ. 2554 คิดร้อยละ 20.1 และในปี พ.ศ. 2557 จำนวน 1,519 ราย เพิ่มจากปี 2556 ร้อยละ 34.5 (สำนักงานที่ดินจังหวัดอุดรธานี, 2556) การขายฝากนี้ส่งผลต่อทรัพย์สินของเกษตรกรที่อาจถูกยึดในราคาที่ต่ำกว่าราคาที่จะควรจะเป็น ซึ่งปัญหานี้อาจเกิดจากเกษตรกรไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการขายฝาก

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจศึกษาวิธีการก่อหนี้สินนอกระบบด้วยการขายฝากของเกษตรกรในจังหวัดอุดรธานี ซึ่งผลจากการศึกษานี้จะทำให้ทราบถึงกระบวนการก่อหนี้ด้วยวิธีการขายฝาก ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการขายฝาก ผลกระทบที่เกิดจากการก่อหนี้สินนอกระบบด้วยวิธีการขายฝากของเกษตรกรในจังหวัดอุดรธานี อันจะเป็นประโยชน์ต่อภาครัฐและผู้เกี่ยวข้องได้นำข้อมูลไปแก้ไขปัญหานี้สินนอกระบบด้วยวิธีการขายฝากของเกษตรกรต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษากระบวนการก่อนหน้านั้นนอกระบบด้วยวิธีการขายฝากของเกษตรกรในจังหวัดอุดรธานี
2. เพื่อศึกษาความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการขายฝากของเกษตรกรในจังหวัดอุดรธานี
3. เพื่อศึกษาผลกระทบที่เกิดจากการก่อนหน้านั้นนอกระบบด้วยวิธีการขายฝากของเกษตรกรในจังหวัด

อุดรธานี

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

จากการทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับวิธีการก่อนหน้านั้นนอกระบบด้วยการขายฝากของเกษตรกรในจังหวัดอุดรธานี พบว่า การขายฝาก เป็นสัญญาซื้อขายชนิดหนึ่ง ซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินตกไปยังผู้ซื้อฝาก แต่มีข้อตกลงกันว่า ผู้ขายมีสิทธิที่จะไถ่ทรัพย์สินนั้นคืนได้ภายในกำหนดระยะเวลาในสัญญาหรือตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เมื่อมีการขายฝากกันแล้ว ผู้ซื้อฝากย่อมได้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นสามารถจะใช้สอยจำหน่ายโอน ตลอดทั้งได้ดอกผลจากทรัพย์สินนั้นในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์ทุกประการ เว้นแต่จะข้อตกลงกันไม่ให้ผู้ซื้อฝากจำหน่ายทรัพย์สินนั้น (พิมล รัฐปัทย์, 2548) และการกู้เงินนอกระบบเป็นการดำเนินธุรกิจจากแหล่งเงินกู้ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน และไม่มีการควบคุมจากรัฐบาล ดังนั้น จึงไม่สามารถควบคุมได้ การกู้เงินนอกระบบจึงเป็นสิ่งที่ภาครัฐมองว่าเป็นการทุจริตเอาเปรียบด้วยดอกเบี้ยที่สูงมากและต้องกำจัดให้หมดสิ้น เพราะเป็นอันตรายต่อประชาชนในชาติ (สุจิรา จำปาทอง, 2556) จากการศึกษาของนภา ศรีนวล (2554) ที่ได้พบว่า มูลเหตุ การเป็นหนี้ นอกระบบที่สำคัญของเกษตรกร มาจากหลายสาเหตุ ได้แก่ การที่มีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นและมีรายได้ไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่าย โดยสาเหตุที่มีความสำคัญ คือ การไม่มีอาชีพเสริม การขาดแหล่งเงินทุน รายได้ต่ำ ไม่ต่อเนื่อง รายจ่ายสูงทั้งในภาคการเกษตรและนอกภาคการเกษตร การไม่มีที่ดินหรือมีที่ดินน้อยของเกษตรกร ดินขาดความอุดมสมบูรณ์ การขาดแหล่งน้ำ การขาดแรงงาน น้ำท่วม / ฝนแล้งศัตรูพืช การขาดข้อมูลข่าวสาร ขาดการแปรรูป ราคาผลผลิตตกต่ำ ปริมาณผลผลิตตกต่ำ รวมถึงการมีค่าใช้จ่ายฉุกเฉินเป็นสำคัญ นอกจากนี้ผลการวิจัยของ พรพรรณ เพชรรัตน์ (2556) ยังได้พบว่า หนี้นอกระบบมีสาเหตุหลัก 4 ประการ คือ 1) หนี้ที่เกิดจากการประกอบอาชีพหรือทำธุรกิจ เป็นหนี้ที่เกิดจากผลประกอบการของธุรกิจไม่เป็นอย่างที่คาดหวัง อาจเกิดจากผลพวงวิกฤตเศรษฐกิจ ต้นทุนการผลิตหรือต้นทุนทางการเงินสูงขึ้น ภัยธรรมชาติ ภัยการเมือง ทำให้ผู้ประกอบการขาดสภาพคล่อง 2) หนี้จากเหตุการณ์ไม่คาดคิด เป็นหนี้ที่เกิดจากผู้มีรายได้เพียงพอต่อการบริโภควันต่อวัน แต่มีเหตุการณ์บางอย่างที่ทำให้ไม่สามารถประกอบอาชีพและขาดรายได้ เช่น เกิดอุบัติเหตุต้องทำให้เข้ารับรักษาตัว ทูพพลภาพพิการหรือเจ็บป่วย บางครั้งเป็นผู้หารายได้หลักของครอบครัว ทำให้ครอบครัวขาดเงินสดในทันที 3) หนี้จากผู้ไม่มีวินัยทางการเงิน เป็นหนี้ที่เกิดจากการใช้จ่ายอย่างฟุ่มเฟือย ไม่รู้จักการตั้งงบประมาณการใช้จ่ายทำให้รายได้ที่ได้รับไม่เพียงพอต่อการชำระหนี้ในอนาคต 4) หนี้จากการหลงประพฤติดิต เป็นหนี้ที่เกิดจากการเล่นการพนัน อบายมุข ดังนั้นเพื่อให้ได้แนวทางแก้ไขและป้องกันปัญหานี้นอกระบบด้วยวิธีการขายฝากของเกษตรกรในจังหวัดอุดรธานี จำเป็นต้องความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการก่อนหน้านั้นนอกระบบด้วยวิธีการขายฝาก ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการขายฝาก และเมื่อเป็นหนี้แล้วส่งผลกระทบอย่างไรกับผู้นี้ ซึ่งจะช่วยให้ภาครัฐและผู้เกี่ยวข้องได้นำข้อมูลสำหรับนำไปเป็นแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบด้วยวิธีการขายฝากต่อไป

และสุจิรา จำปาทอง (2556) ที่กล่าวว่า การกู้ยืมเงินนอกระบบนั้น มีสาเหตุสำคัญ 3 ประการ คือ 1) การกู้ยืมสะดวก 2) ไม่มีพิธีรีตองมาก และ 3) กระจายทั่วไปในเขตชนบท สอดคล้องกับงานวิจัยของนาถ คชเชื่อน (2553) ที่พบว่า เงินกู้ยืมนอกระบบเป็นแหล่งเงินทุนที่สำคัญอย่างมากของคนจน เพราะไม่มีขั้นตอน กฎเกณฑ์ยุ่งยาก การชำระหนี้มีความยืดหยุ่น ผ่อนผันการชำระหนี้ได้มากกว่าสถาบันการเงิน

วิธีการศึกษา

การศึกษานี้ เริ่มต้นด้วยการเก็บรวบรวมข้อมูลกระบวนการก่อหนี้นอกระบบด้วยวิธีการขายฝากของเกษตรกร จากการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการปล่อยเงินกู้นอกระบบด้วยวิธีการขายฝากในจังหวัดอุดรธานี จำนวน 3 ราย เพื่อวิเคราะห์กระบวนการก่อหนี้นอกระบบด้วยวิธีการขายฝาก จากนั้นดำเนินการศึกษาความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการขายฝากและผลกระทบที่เกิดจากการก่อหนี้นอกระบบด้วยวิธีการขายฝาก โดยศึกษาจากเกษตรกรในจังหวัดอุดรธานี จำนวน 100 คน เพื่อทราบถึงความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการขายฝาก และผลกระทบที่เกิดจากการก่อหนี้นอกระบบด้วยวิธีการขายฝากของเกษตรกรในจังหวัดอุดรธานี และได้ข้อมูลสำหรับนำมาวิเคราะห์เป็นแนวทางแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบด้วยวิธีการขายฝากของเกษตรกรในจังหวัดอุดรธานี ต่อไป

ผลการวิจัย

1. กระบวนการก่อหนี้นอกระบบด้วยวิธีการขายฝากของเกษตรกรในจังหวัดอุดรธานี จากการศึกษาพบว่า เกษตรกรในจังหวัดอุดรธานีส่วนใหญ่เข้าสู่กระบวนการก่อหนี้นอกระบบวิธีการขายฝากโดยมีสาเหตุที่สำคัญ คือ

1.1 ปัญหาราคาสินค้าทางการเกษตรตกต่ำ เพราะทำการเกษตรเพียงอย่างเดียว คือ ปลูกข้าว ปลูกมันสำปะหลัง และปลูกอ้อย

1.2 ปัญหาภัยแล้งทำให้ผลผลิตทางการเกษตรไม่เป็นไปตามที่ต้องการ

1.3 ปัญหาต้นทุนในการทำการเกษตรสูง เนื่องจากมีการใช้ปุ๋ย ยาฆ่าแมลง และเครื่องจักรในการผลิต รวมทั้งมีศัตรูพืช โรคพืชรบกวน และภัยธรรมชาติ

1.4 ปัญหาความจำเป็นต้องใช้เงินจากภาวะเร่งด่วนฉุกเฉินในครอบครัว เช่น คนในครอบครัวเจ็บป่วยกะทันหัน เกิดอุบัติเหตุ ค่าเล่าเรียนบุตรหลาน ค่าใช้จ่ายในครัวเรือน ซึ่งต้องเร่งหาเงินมาช่วยเหลือ เป็นต้น

1.5 ความไม่มีวินัยทางการเงิน เป็นหนี้ที่เกิดจากอุปนิสัยส่วนตัวของผู้กู้ ที่มีอุปนิสัยใช้จ่ายอย่างฟุ่มเฟือย ใช้เงินเกินตัว ไม่มีการวางแผนการใช้จ่าย ทำให้ไม่สามารถจัดระบบควบคุมการใช้จ่ายของตนเองได้ ผู้กู้บางส่วนเน้นการบริโภคนิยม มีแนวความคิดและค่านิยมที่ยึดติดกับวัตถุนิยมสูง จึงทำให้รายได้ไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายและการชำระหนี้ในอนาคต

1.6 การหลงประพฤติดิต เป็นหนี้ที่เกิดจากการเล่นการพนันและอบายมุข

สิ่งจูงใจที่ทำให้เกษตรกรต้องหันมากู้เงินนอกระบบด้วยวิธีการขายฝาก คือ ความสะดวก รวดเร็ว ในการอนุมัติเงินกู้ ซึ่งสามารถทำให้เกษตรกรมีเงินใช้ทันกับความต้องการ โดยเกษตรกรผู้กู้ต้องวางหลักทรัพย์ใน

การค้าประกันเงินกู้ ได้แก่ โฉนดที่ดิน ประเภท ที่นา ที่ไร่ ที่สวนและที่อยู่อาศัย มีการทำสัญญา จดทะเบียนขายฝาก ณ สำนักงานที่ดิน

อัตราดอกเบี้ยที่ผู้ประกอบการปล่อยเงินกู้ในระบบเรียกเก็บกับเกษตรกรอยู่ในอัตรา 3-5 บาทต่อเดือน ระยะเวลาการผ่อนชำระเงินต้นและดอกเบี้ยคืนแก่ผู้ให้กู้ คือ 1-10 ปี ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับข้อตกลงระหว่างผู้กู้และผู้ให้กู้

โดยประเภททรัพย์สินที่เกษตรกรนิยมนำมาขายฝากมากที่สุด คือ ที่ดินทำการเกษตรประเภทเพาะปลูกพืชไร่ ประมาณ 30% รองลงมา เป็นที่ดินทำการเกษตรประเภทเพาะปลูกข้าว ประมาณ 25% และเป็นที่ดินทำการเกษตรประเภทเพาะปลูกพืชสวน ประมาณ 15% โดยเกษตรกรประมาณ 75% เลือกวิธีการขายอายุสัญญาการขายฝาก ส่วนอีกเกษตรกรอีกประมาณ 16% เลือกวิธีการถ่ถอน ซึ่งในวิธีการถ่ถอนนี้พบว่า มีเกษตรกรบางรายถ่ถอนเปลี่ยนมือ และมีเกษตรกรประมาณ 9% ถูกยึดหลักทรัพย์ค้ำประกัน ซึ่งส่วนใหญ่ คือ ที่นาและที่ไร่

2. ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการขายฝากของเกษตรกรในจังหวัดอุดรธานี จากการศึกษาความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการขายฝากของเกษตรกรในจังหวัดอุดรธานี พบว่า เกษตรกรในจังหวัดอุดรธานีมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการขายฝากเป็นอย่างดี แต่หลายคนจำเป็นต้องกู้ยืม ด้วยเหตุผลความจำเป็นทางเศรษฐกิจ ที่เกิดจากราคาผลผลิตทางการเกษตรตกต่ำ ภัยธรรมชาติ ต้นทุนในการทำการเกษตรสูง และความจำเป็นต้องใช้เงินจากภาวะเร่งด่วนฉุกเฉินในครอบครัว และความจำเป็นทางสังคมของตนเอง ที่เกิดจากความไม่มีวินัยทางการเงิน ความฟุ่มเฟือยหรือการใช้ชีวิตแบบหลงผิดไปกับอบายมุข โดยเรื่องที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการขายฝากมากที่สุด ได้แก่ การขายฝากเป็นสัญญาซื้อขายชนิดหนึ่ง ซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินตกไปยังผู้ซื้อฝาก แต่มีข้อตกลงกันว่าผู้ขายฝากมีสิทธิไถ่ทรัพย์สินคืนได้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด และเมื่อวางทรัพย์สินแล้ว หากยังไม่ได้หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินคืน ผู้ขายฝากสามารถนำหลักฐานการวางทรัพย์สิน แจ้งแก่เจ้าพนักงานที่ดิน อายัดในหนังสือแสดงสิทธิได้ รองลงมา ในการไถ่คืนทรัพย์สิน หากเป็นการขายฝากสังหาริมทรัพย์ไถ่ทรัพย์สินภายในเวลาไม่เกิน 3 ปี และการขายฝากอสังหาริมทรัพย์ (บ้าน ที่ดิน) หรือสังหาริมทรัพย์ชนิดพิเศษ (ทรัพย์สินเคลื่อนที่ได้) ต้องจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ มิฉะนั้นจะเป็นโมฆะ

3. ผลกระทบที่เกิดจากการก่อหนี้ในระบบด้วยวิธีการขายฝากของเกษตรกรในจังหวัดอุดรธานี จากการศึกษาผลกระทบที่เกิดจากการก่อหนี้ในระบบด้วยวิธีการขายฝากของเกษตรกรในจังหวัดอุดรธานี พบว่าในกลุ่มเกษตรกรผู้ไม่สูญเสียที่ดินทำกิน หลังจากเป็นหนี้ในระบบด้วยวิธีการขายฝากแล้ว สภาพชีวิตของตัวผู้กู้ต้องดิ้นรนทำมาหากินมากขึ้นกว่าเดิม เพื่อที่จะหาเงินมาชำระหนี้คืนให้แก่เจ้าหนี้ ผลกระทบต่อครอบครัวหลังจากเป็นหนี้ในระบบแล้วก็จะจะมีปัญหาที่ตามมาคือ สัมพันธภาพของคนในครอบครัวลดลง มีปัญหาทะเลาะเบาะแว้งกันภายในครอบครัว ปัญหาด้านสังคมหลังจากการเป็นหนี้ในระบบนั้น ผู้กู้ส่วนใหญ่คิดว่าอาจมีการลักขโมยหรือฉกชิงวิ่งราวเกิดขึ้นภายในสังคม ดังข้อมูลจากผู้สัมภาษณ์ ดังนี้

“ก่อนหน้านี้นี้ครอบครัวมักมานั่งล้อมวงกันกินข้าว พูดคุยสนุกสนานกัน แต่ทุกวันนี้ทุกคนต้องเร่งรีบออกไปทำงาน เพราะงานยุ่ง” (จินมา, สัมภาษณ์, 6 เมษายน 2559)

“ตอนแรกที่ถูกคือเรายังไม่ได้คิดว่ามันจะบานปลาย พอนานไปเริ่มจะไม่ไหวก็ต้องเดือดร้อนไปทั้งครอบครัว” (อ่อนจันทร์, สัมภาษณ์, 20 กุมภาพันธ์ 2559)

“ลูกหนี้ที่ไม่สามารถหาเงินมาใช้หนี้ได้ บางคนอาจหันไปค้ายาเสพติดเพื่อให้ได้เงินมาชำระหนี้ก็เป็นได้” (ประภาศรี, สัมภาษณ์, 27 เมษายน 2559)

“บางรายเจ้าหนี้มาด่าประจานถึงหน้าบ้าน เพราะคือแฉ่ง ทำให้อับอายผู้คนในชุมชนอย่างมาก” (นาง, สัมภาษณ์, 20 เมษายน 2559)

“บางครั้งผู้ที่ไม่ได้เป็นเหยื่อของปัญหานี้่นอกระบบโดยตรง อาจต้องตกเป็นเหยื่อของหนี้้นอกระบบทางอ้อม คือ ต้องการเผชิญกับภัยแห่งความหวาดกลัวว่าจะตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม จนทำให้สังคมขาดความสงบสุข” (ยุวดี, สัมภาษณ์, 12 กุมภาพันธ์ 2559)

สำหรับกลุ่มเกษตรกรผู้ต้องสูญเสียที่ดินทำกิน หลังจากสูญเสียที่ดินทำกินแล้ว สภาพชีวิตของต้องสูญเสียอาชีพเกษตรกรแล้วไปทำงานรับจ้างแทน บุตรหลานไม่ได้รับการศึกษาในระดับสูง ครอบครัวแยกและต้องดิ้นรนทำมาหาเลี้ยงชีพ ทั้งให้ผู้สูงอายุอยู่บ้านเลี้ยงหลาน ส่วนคนวัยทำงานในครอบครัวจะอพยพย้ายถิ่นฐานไปทำงานยังต่างจังหวัดหรือกรุงเทพฯ เพื่อนำเงินมาใช้หนี้และใช้จ่ายในครัวเรือน บางรายตกอยู่ในภาวะตึงเครียด บางรายความอับอายและคิดฆ่าตัวตาย เพื่อหนีปัญหา ปัจจัยสำคัญที่ทำให้กลุ่มนี้ต้องสูญเสียที่ดินทำกินไม่ได้มีสาเหตุมาจากการเข้าไม่ถึงแหล่งเงินทุน แต่เกิดจากภาวะฉุกเฉินที่จำเป็นต้องใช้เงินด่วน ขาดความรู้ในการประกอบอาชีพ เงื่อนไขทางเศรษฐกิจและสังคม ความไม่เป็นธรรมในสัญญาเงินกู้ของนายทุน และเกษตรกรเป็นหนี้้นอกระบบแบบนี้หมุน ดังข้อมูลจากผู้สัมภาษณ์ ดังนี้

“ทำการเกษตรมาตั้งแต่สมัยพ่อแม่ปู่ย่าตายาย ไม่รู้จะทำไร เมื่อยามจำเป็นก็ต้องหันหน้าไปพึ่งนายทุน คนจนมีทางเลือกและที่พึ่งน้อย” (อ่อนจันทร์, สัมภาษณ์, 20 กุมภาพันธ์ 2559)

“ไม่มีใครอยากสูญเสีย แต่เราไม่มีหนทางหาเงินมาใช้หนี้ให้นายทุน เพราะต้นทบดอก ดอกทบต้น” (อุไร, สัมภาษณ์, 10 เมษายน 2559)

“หากย้อนเวลากลับไปได้จะไม่ไปกู้เงินนายทุน” (สมศรี, สัมภาษณ์, 20 เมษายน 2559)

“ยังไม่มีที่ดินทำกิน...ยังจน” (อ่อนจันทร์, สัมภาษณ์, 20 กุมภาพันธ์ 2559)

สรุปผลการวิจัย

ผลสรุปของการวิจัยที่สำคัญพบว่า เกษตรกรส่วนใหญ่เข้าสู่กระบวนการก่อหนี้้นอกระบบวิธีการขายฝาก โดยมีสาเหตุที่สำคัญ คือ ราคาผลผลิตทางการเกษตรตกต่ำ ภัยแล้ง และต้นทุนทางการเกษตรสูง ประเภหหลักทรัพย์ที่นิยมนำมาค้ำประกันเงินกู้มากที่สุด คือ ที่ไร โดยมีวิธีการไถ่ถอน คือ การขายอายุสัญญาและไถ่ถอนคืน โดยเกษตรกรส่วนใหญ่ มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการขายฝากเป็นอย่างดี แต่ด้วยความจำเป็นต้องใช้เงินเร่งด่วนฉุกเฉินในครอบครัว จึงทำให้ต้องกู้เงินนอกระบบ ซึ่งผลกระทบที่เกิดจากการก่อหนี้้นอกระบบด้วยวิธีการขายฝาก คือ การสูญเสียที่ดินทำกินและอาชีพเกษตรกร เพราะมีเกษตรกรประมาณ 9% ถูกยึดหลักทรัพย์ค้ำประกัน และในวิธีการไถ่ถอนมีเกษตรกรบางรายไถ่ถอนแล้วเปลี่ยนมือ

อภิปรายผลการวิจัย

การศึกษาวិธีการก่อหนี้นอกระบบด้วยการขายฝากของเกษตรกรในจังหวัดอุดรธานี พบว่า กระบวนการและขั้นตอนการกู้เงินนอกระบบด้วยวิธีการขายฝากนั้น มีขั้นตอนในกู้นอกระบบ อนุญาติเร็ว ผู้กู้นอกระบบไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ ไม่ต้องเตรียมเอกสารมากมาย ไม่ต้องเช็คเครดิตบูโร เพียงมีหลักทรัพย์ค้ำประกันการกู้ตลอดจนตกลงชำระหนี้กันระหว่างผู้กู้กับผู้ให้กู้ ก็สามารถมีเงินใช้ทันต่อความต้องการของผู้กู้ได้ โดยผู้กู้ยอมเสียดอกเบี้ยหรือผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่ผู้ให้กู้อัตราที่สูง แม้ว่าเกษตรกรผู้กู้จะมีความรู้ความเข้าใจในระเบียบกฎหมายเกี่ยวกับการขายฝากเป็นอย่างดี แต่ด้วยความจำเป็นทางเศรษฐกิจและความจำเป็นทางสังคมของตนเอง จึงทำให้เกษตรกรกลายเป็นหนี้นอกระบบด้วยวิธีการขายฝาก ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ อนุชา วงศ์ศรีรัตน์ (2553) ที่พบว่า เงินกู้นอกระบบ (Shark Loan) เป็นการกู้ยืมที่ไม่มีข้อยุ่งยาก ได้รับเงินเร็วแต่ต้องยอมเสียดอกเบี้ยหรือผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่นายทุนเงินกู้อัตราที่สูง สอดคล้องกับสุจิตรา จำปาทอง (2556) ที่กล่าวว่า การกู้ยืมเงินนอกระบบนั้น มีสาเหตุสำคัญ 3 ประการ คือ 1) การกู้ง่าย สะดวก 2) ไม่มีพิธีรีตองมาก และ 3) กระจายทั่วไปในเขตชนบท สอดคล้องกับงานวิจัยของ ทนาค คชเชื่อน (2553) ที่พบว่า เงินกู้นอกระบบเป็นแหล่งเงินทุนที่สำคัญอย่างมากของคนจน เพราะไม่มีขั้นตอน กฎเกณฑ์ยุ่งยาก การชำระหนี้มีความยืดหยุ่น ผ่อนผันการชำระหนี้ได้มากกว่าสถาบันการเงิน

ผลกระทบที่เกิดจากการก่อหนี้นอกระบบด้วยวิธีการขายฝาก พบว่า เกษตรกรผู้กู้เงินนอกระบบด้วยการขายฝากจะได้รับผลกระทบที่แตกต่างกันไป โดยกลุ่มที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด คือ กลุ่มเกษตรกรผู้ต้องสูญเสียที่ดินทำกิน จุดเริ่มต้นการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรกลุ่มนี้ เกิดจากการที่เกษตรกรนำทรัพย์สินได้แก่ โฉนดที่ดิน ที่สวน ที่ไร่ ของตนเอง ไปเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันเงินกู้ เพื่อนำเงินมาลงทุนในการเกษตร ใช้จ่ายในความจำเป็นเร่งด่วน รวมถึงนำเงินที่กู้มากำจ่ายภายในครัวเรือน และนำมาเป็นทุนการศึกษาของบุตรหลาน ซึ่งแหล่งเงินที่เกษตรกรกู้นั้น มีทั้งแหล่งเงินกู้นอกระบบและแหล่งเงินกู้นอกระบบควบคู่กันไป สุดท้ายแล้วเมื่อขาดทุนจากการทำการเกษตรทั้งเรื่องต้นทุนและราคาผลผลิต เกษตรกรก็หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องสูญเสียที่ดินทำกินและอาชีพเกษตรกรไป สอดคล้องกับผลการศึกษาของ พรพรรณา เพชรรัตน์ (2556) ที่พบว่า ที่มาของหนี้นอกระบบว่ามีสาเหตุมาจาก 4 ประการ คือ 1) หนี้ที่เกิดจากการประกอบอาชีพหรือทำธุรกิจ เป็นหนี้ที่เกิดจากผลประกอบการของธุรกิจไม่เป็นอย่างที่คาดหวัง อาจเกิดจากผลพวงวิกฤตเศรษฐกิจ ต้นทุนการผลิตหรือต้นทุนทางการเงินสูงขึ้น ภัยธรรมชาติ ภัยการเมือง ทำให้ผู้ประกอบการขาดสภาพคล่อง 2) หนี้จากเหตุการณ์ไม่คาดคิด เป็นหนี้ที่เกิดจากผู้มีรายได้เพียงพอต่อการบริโภควันต่อวัน แต่มีเหตุการณ์บางอย่างที่ทำให้ไม่สามารถประกอบอาชีพและขาดรายได้ เช่น เกิดอุบัติเหตุต้องทำให้เข้ารับรักษาตัว ทูพลาฬภาพ พิกัดหรือเจ็บป่วย บางครั้งเป็นผู้หารายได้หลักของครอบครัว ทำให้ครอบครัวขาดเงินสดในทันที 3) หนี้จากผู้ไม่มีวินัยทางการเงิน เป็นหนี้ที่เกิดจากการใช้จ่ายอย่างฟุ่มเฟือย ไม่รู้จักการตั้งงบประมาณการใช้จ่ายทำให้รายได้ที่ได้รับไม่เพียงพอต่อการชำระหนี้ในอนาคด 4) หนี้จากการหลงประหลาดใจ เป็นหนี้ที่เกิดจากการเล่นการพนัน อบายมุข สอดคล้องกับผลการศึกษาวิจัยของ นภา ศรีนวล (2554) ที่พบว่า มูลเหตุของการเป็นหนี้นอกระบบที่สำคัญของเกษตรกร คือ การที่มีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นและมีรายได้ไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่าย โดยสาเหตุที่มีความสำคัญ คือ การไม่มีอาชีพเสริม การขาดแหล่งเงินทุน รายได้ต่ำ รายได้ไม่ต่อเนื่อง รายจ่ายสูงทั้งในภาคการเกษตรและนอกภาคการเกษตร การไม่มีที่ดินหรือมีที่ดินน้อยของเกษตรกร

ดินขาดความอุดมสมบูรณ์ การขาดแหล่งน้ำ การขาดแรงงาน น้ำท่วม / ฝนแล้งศัตรูพืช การขาดข้อมูลข่าวสาร ขาดการแปรรูป ราคาผลผลิตตกต่ำ ปริมาณผลผลิตตกต่ำ รวมถึงการมีค่าใช้จ่ายฉุกเฉินเป็นสำคัญ

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะจากผู้ให้สัมภาษณ์

1.1 ด้านตัวผู้กู้ ควรการเปลี่ยนพฤติกรรมการใช้จ่ายที่เกินตัว สร้างรายได้ให้มากกว่ารายจ่าย รู้จักการออม รวมถึงวางแผนรายรับรายจ่ายล่วงหน้าและปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด รู้จักใช้ประโยชน์จากที่ดินของตนเองที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด สิ่งเหล่านี้จะทำให้เกษตรกร มีความมั่นคงของชีวิตและรายได้

1.2 ด้านครอบครัว โดยสมาชิกในครอบครัวทุกคน ควรรู้จักประหยัด ไม่ฟุ่มเฟือย ทำงานช่วยกัน เพื่อเพิ่มรายได้ วางแผนรายรับและรายได้ ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมบริโภคนิยม หันมาดำรงชีวิตตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

1.3 สังคมหรือรัฐบาล โดยรัฐบาลควรจัดหาแหล่งหรือจัดบริการเงินกู้ที่พอเพียงต่อความต้องการ และมีอัตราดอกเบี้ยถูกให้แก่กลุ่มลูกหนี้ในระบบ โดยไม่มีข้อกำหนดหรือเงื่อนไขที่มากเกินไป รวมทั้งจัดหาอาชีพหรือกระจายรายได้อย่างทั่วถึง และรัฐบาลควรมีการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่อย่างเคร่งครัดและจริงจังต่อเจ้าหนี้เงินกู้ในระบบ

1.4 รัฐต้องสนับสนุนสินเชื่อเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายหรือค่าลงทุนในการเดินทางไปทำงานยังต่างประเทศ อย่างเพียงพอและทันกับความต้องการของผู้กู้ รัฐต้องมีการปรับระบบการจัดการไร่นาให้กระจายความเสี่ยง มีการปลูกพืชที่หลากหลายและเพิ่มมูลค่าให้กับที่ดิน โดยหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเข้ามาให้การสนับสนุนและให้ความรู้เกี่ยวกับการปรับระบบการจัดการไร่นา รัฐควรจัดระบบการตลาดทั้งตลาดสินค้าตลาดปัจจัยการผลิตและระบบความเสี่ยงและตลาดทุน เช่น การออกแบบระบบการประกันภัยพืชผลให้กระจายความเสี่ยงได้จริง ปรับปรุงระบบการออมต่างๆ อย่างเป็นรูปธรรม เช่น จัดตั้งธนาคารที่ดินและธนาคารชุมชน รวมทั้งมีกฎหมายที่เอื้อต่อการดำเนินงาน "สถาบันการเงินชุมชน" เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนดอกเบี้ยต่ำ โดยเฉพาะการให้กู้ฉุกเฉิน

2. ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

ผลจากการศึกษาพบสาเหตุที่ทำให้เกษตรกรในจังหวัดอุดรธานีการเข้าสู่ปัญหานั้นนอกระบบวิธีการขายฝากของเกษตรกร คือ ต้นทุนการผลิตทางเกษตรสูง เกษตรกรมีอาชีพเดียวทำให้มีค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวันไม่เพียงพอ และเกษตรกรไม่สามารถพึ่งพิงธนาคารรัฐได้ เนื่องจากกระบวนการกู้เงิน ยุ่งยาก ซับซ้อนและไม่มีเครดิต เกษตรกรจึงหันไปพึ่งพิงเงินกู้นอกระบบด้วยวิธีการขายฝาก ดังนั้น ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาหนี้สินนอกระบบด้วยวิธีขายฝากของเกษตรกร ดังนี้

2.1 รัฐควรดูแลควบคุมราคาปุ๋ย ยาฆ่าแมลง อย่างเป็นธรรมเพื่อลดต้นทุนการผลิตและการดูแลรักษา และควรส่งเสริมหรือพัฒนาความรู้ในการทำการเกษตรแบบทฤษฎีใหม่ให้กับเกษตรกรอย่างจริงจัง เพื่อลดต้นทุนการผลิตและยกระดับคุณภาพชีวิตเกษตรกรให้ดีขึ้น

2.2 รัฐควรส่งเสริมและให้ความรู้ในเรื่องการมีวินัยทางการเงินและการรู้จักใช้ประโยชน์จากที่ดินของตนเองให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกร เช่น ขุดสระเก็บกักน้ำ เพื่อใช้เก็บกักน้ำฝนในฤดูฝนและใช้เสริมการปลูกพืชในฤดูแล้งตลอดจนการเลี้ยงสัตว์น้ำและพืชน้ำต่างๆ (เลี้ยงปลา ปลูกพืชน้ำ เช่น ผักบุ้ง ผักกะเฉด) ปลูกไม้ผล ไม้ยืนต้น พืชผัก พืชไร่ พืชสมุนไพร ไม้ดอกไม้ประดับ ทำโรงเรือนเพาะเห็ด เลี้ยงสัตว์ เป็นต้น เพื่อใช้เป็นอาหารประจำวัน หากเหลือบริโภคก็นำไปจำหน่าย เป็นต้น แล้วนำสิ่งเหล่านี้ไปเป็นส่วนหนึ่งในการพิจารณาอนุมัติให้สินเชื่อแก่เกษตรกร ซึ่งหากเกษตรกรมีวินัยทางการเงิน รู้จักใช้ประโยชน์จากที่ดินของตนเองให้เกิดประโยชน์สูงสุด และสามารถเข้าถึงแหล่งเงินกู้ในระบบได้ง่ายเมื่อยามจำเป็นแล้ว แหล่งเงินกู้นอกระบบก็ไม่น่ามีความจำเป็นอีกต่อไป

2.3 รัฐต้องขยายการให้สินเชื่อไปสู่คนที่มีฐานะยากจนที่สุดในสังคม เช่น ต้องมีนโยบายสนับสนุนสินเชื่อเฉพาะให้เกษตรกรรายย่อยผ่านสถาบันการเงินของรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์ในการให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลเฉพาะกลุ่ม เช่น การจัดหาแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยถูกที่ไม่ต้องใช้หลักทรัพย์และเข้าถึงได้ง่ายยามฉุกเฉิน

2.4 ลดขั้นตอนและกฎเกณฑ์ในการปล่อยกู้ เพื่อให้เกษตรกรทุกระดับสามารถพึ่งพิงธนาคารรัฐได้

3. ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป

3.1 ควรศึกษาหนี้ในระบบด้วยวิธีขยายผลจากการสูญเสียที่ดินทำกินของเกษตรกรในจังหวัดอุดรธานี เพื่อหาแนวป้องกันและแก้ไขการสูญเสียที่ดินทำกินของเกษตรกรอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

3.2 ควรศึกษาความเป็นไปได้ในสินเชื่อเฉพาะให้เกษตรกรรายย่อยผู้มีปัญหาในเรื่องการสูญเสียที่ดินทำกินจากการขายฝาก และเกษตรกรผู้มีวินัยทางการเงิน ผู้รู้จักใช้ประโยชน์จากที่ดินของตนเองให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อช่วยเหลือให้เกษตรกรมีแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยถูกที่ไม่ต้องใช้หลักทรัพย์และเข้าถึงได้ง่ายยามฉุกเฉิน

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษานี้สำเร็จได้ด้วยด้วยความกรุณาของ รศ. ดร. ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวุธ อาจารย์ที่ปรึกษาขอกราบขอบพระคุณผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้ง 103 ท่าน ที่ให้ความร่วมมือ กรุณาสละเวลาในการให้ข้อมูลในการศึกษานี้ สุดท้ายผลอันจะเป็นประโยชน์ ความดี ความงามทั้งปวง ที่เกิดขึ้นจากการศึกษานี้ ขอมอบแด่พ่อแม่ที่เคารพยิ่งและหากมีข้อบกพร่องด้วยประการใดๆ ผู้วิจัยขอน้อมรับไว้ด้วยความขอบคุณยิ่ง

เอกสารอ้างอิง

กลุ่มงานข้อมูลสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานจังหวัดอุดรธานี. (2558). *สภาพทั่วไปของจังหวัดอุดรธานี*.

เข้าถึงเมื่อ 20 เมษายน 2558, จาก http://www.roiet.go.th/101/index.php?option=com_content&view=article&id=327&Itemid=314

ทองนาค คชเชื่อน. (2553). *แนวทางในการจัดการหนี้ของประชาชนในพื้นที่ตำบลหนองกุงสวรรค์ อำเภอกุสุมาลย์ จังหวัดมหาสารคาม*. รายงานการศึกษาอิสระ ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

- นภา ศรีนวล. (2554). มูลเหตุการณืเป็นหนี้นอกระบบของเกษตรกรอำเภอปลาปาก จังหวัดนครพนม. ใน *การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับบัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 2; วันที่ 4-5 กันยายน 2555 ณ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช จังหวัดนนทบุรี.*
- นิตยสารเนชั่นสุดสัปดาห์. (2558). *เมื่อเกษตรกรสะท้อนความเห็นเรื่องหนี้นอกระบบ.* สืบค้นเมื่อ 18 ธันวาคม 2558, จาก <http://www.landactionthai.org>.
- พรรณนภา เพชรรัตน์. (2556). *ปัญหาหนี้นอกระบบ.* สืบค้นเมื่อ 20 เมษายน 2558, จาก <http://sd-group1.blogspot.com>.
- พิมล ธีรพัฒน์. (2548). *กฎหมายกับชาวบ้าน เล่ม 2.* กรุงเทพฯ: บุ๊คแบงค์.
- สุจิรา จำปาทอง. (2556). *หลักเกณฑ์การให้กู้ธุรกิจเงินกู้นอกระบบ.* รายงานการค้นคว้าอิสระปริญญาบริหารธุรกิจ มหบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการทั่วไป มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี.
- สำนักงานจังหวัดอุดรธานี (2559). *เอกสารประกอบการบรรยายสรุปปี 2559 จังหวัดอุดรธานี เมืองแห่งโอกาส สำหรับทุกคน.* กลุ่มงานข้อมูลสารสนเทศและการสื่อสาร: อุดรธานี.
- สำนักงานที่ดินจังหวัดอุดรธานี. (2556). *ข้อมูลนิติกรรมการขายฝากระหว่างปี พ.ศ. 2555-2557.* ฝ่ายทะเบียน สำนักงานที่ดินจังหวัดอุดรธานี: อุดรธานี.
- อนุชา วงศ์ศรีรัตน์. (2553). *ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับเงินกู้นอกระบบ.* วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตร มหบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายธุรกิจ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี.

Translate Thai References

- Information and Communication Group in Udon Thani. (2015). *General conditions of Udon Thani.* Retrieved on 20 April, 2015, from http://www.roiet.go.th/101/index.php?option=com_content&view=article&id=327&Itemid=314. (In Thai)
- Jampathaong, S. (2013). *Lending Criteria for Shark Loan Business.* An Independent Study Report for the Master Degree of Business in General Management, Intellectual Repository of Rajamangala University of Technology Thanyaburi. (In Thai)
- Khotchakuan, T. (2010). *Non formal Structured Debt Management of people in area under the jurisdiction of Nongkunsawan Tambon Administration Organization, Kosumphisai District, Mahasarakarm Province.* An Independent Study Report for the Master Degree of Public Administration in Local Government, College of Local Administration, Khon Kaen University. (In Thai)
- Nationweekend. (2015). *When farmers reflect on external debt.* Retrieved on December, 2015 from <http://www.landactionthai.org>. (In Thai)
- Petcharat, P. (2013). *External debt Problem.* Retrieved on April 20, 2015 from <http://sd-group1.blogspot.com>. (In Thai)

- Srinual, N. (2011). The informal event is an informal debt of farmers in Pla Mak district. Nakhon Phanom Province. *The 2nd of Conference on Graduate Research*, Sukhothai Thammathirat Open University September 4 – 5 2012 at Sukhothai Thammathirat Open Nonthaburi, Thailand. (In Thai)
- Ratthapat, P. (2005). *Talk to the law with people: Volume II*. Bangkok: Book Bank. (In Thai)
- The office of Udon Thani. (2016). *The briefing years 2016 Udon Thani Province, The city of opportunity for all*. Information and communication group: Udon Thani. (In Thai)
- Wongsrirat, A. (2010). *Problem related to Enforcement on Preter Legal Loan*. Master degree of Laws in Business Law. Graduate School Sripatum University (Chonburi Campus). (In Thai)
- Udon Land Office. (2556). *Information act to repurchase agreement between the 2012-2014*. Registration division land office in Udon Thani: Udon Thani. (In Thai)

The Awareness of Anti Corruptions of the Local Administrative Organization in Thailand

Apisada Srikrueadong

Mahachulalongkornrajavidyalaya University, Buddhist Research Institute, Thailand

Jidapa Rangmeesrisuk

Phrakhru Uthaikitjarak, Dr. Rajamangala University of Technology Suvarnabhumi (Hantra),

Phrakhru Uthaikitjarak, Dr.

Mahachulalongkornrajavidyalaya University, Nakhonsawan Campus, Thailand

Received: April 5, 2017 **Accepted:** May, 17, 2017

Abstract

This research aims to 1) to study the process of preventing the corruption of the local administrative organization in Thailand. 2) to study ways of strengthening anti-corruption awareness of the local administrative organization in Thailand. 3) the model of awareness in preventing corruption of the local administrative organization in Thailand. this research is a methodology of qualitative research, interview and focus group discussion of key informant who is the executive in local administrative organization, people with knowledge of fraud protection and monk. Collected data in various areas of 6, interview 19 concerned and a focus group of 11 experts. **The results were as follows:** 1) The process of preventing corruption of local administrative organizations contains (1) analysis of problems in the administration of local administrative organization (2) analysis of the administration outside local government (3) search for principles of management and Buddhist principles to management of the local administrative organization (4) focus on results of 2 folds 4.1) to reduce corruption 4.2) increase transparency. 2) The ways of strengthening anti-corruption awareness of the local administrative organization included: (1) ethics of leading the administration (2) management principle the work, people and power (3) the principles of public management (4) good governance and (5) Buddhist principles. 3) The model of awareness in preventing corruption of the local administrative organization in Thailand contains the essence of 5 sets knowledge are (1) the system of local government's key tasks (2) an analysis of the problem management (3) analysis of problems in management of good governance (4) problems of public management (5) the pursuit of the main service a virtue leads management.

Keywords: Enhancing, awareness, fraud, corruption, local administrative organization, Thailand

การเสริมสร้างจิตสำนึกการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในสังคมไทย¹

ดร. อภิษฎา ศรีศรีเรือง

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย (สถาบันวิจัยพุทธศาสตร์)

ดร. จิตาภา เร่งมีศรีสุข

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ (หันตรา)

พระครูอุทัยกิจจารักษ์, ดร.

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตนครสวรรค์

ได้รับบทความ: 5 เมษายน 2560 ตอบรับตีพิมพ์: 18 พฤษภาคม 2560

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษากระบวนการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสังคมไทย 2) ศึกษาแนวทางการเสริมสร้างจิตสำนึกในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 3) นำเสนอรูปแบบการเสริมสร้างจิตสำนึกในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การวิจัยครั้งนี้มีวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการสัมภาษณ์ผู้บริหาร ข้าราชการ และพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้มีความรู้ด้านการป้องกันการทุจริต และพระภิกษุสงฆ์ เก็บรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ จำนวน 6 แห่ง สัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้อง 19 รูป/คน และสนทนากลุ่มย่อยผู้เชี่ยวชาญ 11 รูป/คน สรุปผลการวิจัยดังนี้ 1) กระบวนการป้องกันทุจริตคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ประกอบด้วย (1) การวิเคราะห์ปัญหาการบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) การวิเคราะห์ปัญหาการบริหารงานนอกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3) การแสวงหาหลักการบริหาร และหลักพุทธธรรมเพื่อการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (4) การมุ่งผลลัพธ์การบริหาร 2 ประการ คือ ลดการทุจริตคอร์รัปชัน และ เพิ่มความโปร่งใส 2) แนวทางการเสริมสร้างจิตสำนึกในการป้องกันทุจริตคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย คือ (1) มีหลักคุณธรรมนำการบริหาร (2) มีหลักการจัดการงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งเรื่องงาน คน และอำนาจ (3) มีหลักการจัดการงานสาธารณะ (4) มีหลักธรรมาภิบาล และ (5) มีหลักพุทธธรรม 3) รูปแบบการเสริมสร้างจิตสำนึกการป้องกันการคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ประกอบด้วยสาระสำคัญ 5 ชุดความรู้ คือ 1) ระบบงานสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) การวิเคราะห์ปัญหาการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3) การวิเคราะห์ปัญหาการบริหารเชิงธรรมาภิบาล 4) ปัญหาเชิงการจัดการสาธารณะ 5) การแสวงหาหลักการบริการและคุณธรรมนำการบริหาร

คำสำคัญ : การเสริมสร้าง จิตสำนึก การทุจริต คอร์รัปชัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเทศไทย

¹ บทความนี้เป็นการสังเคราะห์จากงานวิจัยเรื่อง “การเสริมสร้างจิตสำนึกการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสังคมไทย” ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจาก มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ปีงบประมาณ 2559 ภายใต้แผนงานของสำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ (วช.).

บทนำ

ปัจจุบันประเทศไทยได้ดำเนินการปฏิรูปภาครัฐด้วยการลดขนาดของรัฐบาลในส่วนกลางการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นและชุมชน เพื่อให้ประชาสังคมมีความเข้มแข็งขึ้น การลดลำดับชั้นบังคับบัญชาที่ยุงยากเพื่อให้บริการประชาชนอย่างมีอิสระและยืดหยุ่น เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของการให้บริการภาครัฐ ซึ่งรูปแบบดังกล่าวเป็นไปตามแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการที่ดีและการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (Budhya Bowornwathana, 2002: 190) โดยเชื่อว่าการดำเนินงานภาครัฐสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน เช่นการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลังและงบประมาณ บริหารงานให้เป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) และการนำแนวคิดในการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ หรือ New Public Management : NPM มาปรับใช้ ซึ่งประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใสตรวจสอบได้ หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า และประชาชนมีส่วนร่วม โดยมุ่งสร้างองค์กรให้เป็นไปตามหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีประชาชนเป็นเป้าหมายสูงสุด (ราชกิจจานุเบกษา, 2542 เล่มที่ 116, ตอนที่ 63 ง : 24) แต่อย่างไรก็ตามการทุจริตคอร์รัปชันในระบบราชการยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะอย่างยิ่งการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะเมื่อทรัพยากรมีจำนวนจำกัด การใช้จ่ายงบประมาณ การดูแลทรัพยากรของท้องถิ่น ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันทั้งในวงราชการ การเมืองและระดับท้องถิ่น จึงกลายเป็นประเด็นที่คนให้ความสนใจเพราะเป็นสาเหตุหนึ่งที่น่าพาประเทศเข้าสู่ภาวะวิกฤติ รัฐบาลได้ปรับบทบาทของทุกภาคส่วน ทั้งภาคราชการ รัฐวิสาหกิจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้นสามารถตรวจสอบความโปร่งใสในการบริหารงานของภาครัฐ รวมถึงมีองค์กรอิสระที่คอยกำกับตรวจสอบการบริหารงานเพื่อให้การบริหารงานภาครัฐเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ซึ่งให้ความสำคัญในเรื่องธรรมาภิบาล (Good Governance) อย่างมากโดยมีกรอบความคิดหลักที่ต้องการบริหารงบประมาณให้เป็นไปอย่างเปิดเผย โปร่งใสเป็นธรรมและตรวจสอบได้ (โกวิทย์ พวงงาม, 2547:32)

ปัญหาการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทั่วไปบางส่วนเกิดจากปัญหาที่คล้ายคลึงกัน เช่น ปัญหาอันเกิดจากตัวผู้นำไม่มีคุณธรรมจริยธรรม ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ การบริหารงานไม่โปร่งใส เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน ขาดประสิทธิภาพและทักษะในการบริหาร บุคลากรบางส่วนไม่มีคุณภาพ มีการปฏิบัติงานเอื้อประโยชน์กับข้าราชการการเมืองโดยไม่คำนึงถึงความถูกต้อง ผลการศึกษาปัญหาและวิเคราะห์สาเหตุจากเงื่อนไขของการทุจริตนั้น มีรายได้ 3 ประการคือ 1. รายได้จากการจัดเก็บ 2. รายได้จากเงินอุดหนุน 3. รายได้เบ็ดเตล็ด ซึ่งบุคคล คือ ผู้บริหาร สมาชิกสภา ข้าราชการ พนักงานและลูกจ้าง สามารถกระทำการทุจริตได้ใน 3 ขั้นตอน คือ 1. ขั้นตอนจัดตั้งงบประมาณ เป็นเงื่อนไขด้านโครงสร้าง (เกิดการทุจริตเชิงนโยบายหรือผลประโยชน์ทับซ้อน) 2. ขั้นตอนการใช้งบประมาณ แต่ไม่ปฏิบัติตามข้อบัญญัติงบประมาณ (เกิดการทุจริตชัดเจนแบบมีใบเสร็จ) และ 3. ขั้นตอนการทุจริตจากการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือเลือกปฏิบัติ (เป็นการทุจริตจากการใช้อำนาจตามนโยบาย) เป็นต้น (ไพฑูรย์ สมแก้ว และคณะ, 2554) โดยสาเหตุของการ

ทุจริต คือ เกิดจากระบบอุปถัมภ์ เชิดชูคนมีเงิน และขาดจิตสำนึก ดังนั้นการทุจริตในวงราชการไทยจากสาเหตุสามารถแยกเป็นประเด็นได้ 3 ด้าน คือ ด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ และด้านสังคม วัฒนธรรม

แนวทางการแก้ไขปัญหาการทุจริตได้เป็น 2 ประการ คือ (1) แนวทางการป้องกันการทุจริตในวงราชการไทย ควรมีการส่งเสริม รณรงค์ ปลุกจิตสำนึก จริยธรรม ค่านิยม คุณธรรมความดีทำให้ผู้ที่กำลังการทุจริตหยุดคิดอย่างมีสติ โดยมีหลักธรรมที่สำคัญ 4 ข้อ คือ 1) โลกบาลธรรม 2) ไตรสิกขา 3) สังคหวัตถุธรรม และ 4) ขาวาสธรรม และ (2) แนวทางการปราบปรามการทุจริตในวงราชการไทย การมีกฎหมายอย่างเดียวไม่เพียงพอจะต้องมีกระบวนการทางด้านประชาสังคม คือ ฝ่ายสื่อ และสำนักคณะกรรมการปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) จะต้องติดตามด้วย (กิตติศักดิ์ รัฐประเสริฐและคณะ, 2557) จากดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันประจำปีของประเทศไทยโดยการสำรวจขององค์การเพื่อความโปร่งใสนานาชาติประเทศไทยยังไม่เคยได้คะแนนเกินครึ่ง และสถานการณ์คอร์รัปชันของไทยยังอยู่ในระดับต่ำ โดยดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน พ.ศ. 2557 (CPI : Corruption Perception Index 2014) ผลการจัดอันดับพบว่า ประเทศไทยได้คะแนน 38 คะแนนจากคะแนนเต็ม 100 คะแนน อันดับโลกที่ 85 (จาก 175 ประเทศ) อันดับในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก อันดับที่ 12 (จาก 28 ประเทศ) และมีอันดับในภูมิภาคอาเซียน อันดับที่ 3 (จาก 9 ประเทศ) การเสริมสร้างจิตสำนึกการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสังคมไทย เป็นสิ่งที่สำคัญมากในปัจจุบัน การทุจริตแทรกซึมเข้าไปในทุกที่ ทุกระดับ ทุกขั้นตอนการปฏิบัติงาน ทั้งที่มีกฎหมาย กฎระเบียบ มากมายได้กำหนดกฎเกณฑ์เพื่อให้การทุจริตคอร์รัปชัน แต่ดูเหมือนว่ากฎต่าง ๆ เหล่านี้ไม่อาจแก้ปัญหาที่ต้นเหตุของการทุจริตคอร์รัปชันในสังคมนี้ให้หมดไปได้ ผู้วิจัยจึงได้ศึกษาหลักธรรมทางพระพุทธศาสนาที่จะมาแก้ปัญหาที่ต้นเหตุ คือ การสร้าง การคิดดี ทำดี ซึ่งพิจารณาได้จากจิตใจของผู้กระทำ โดยไม่มีผู้ใดมากำหนดความถูกผิด หากแต่เกิดจากสำนึกในความรู้สึกผิด ชอบ ชั่ว ดี ด้วยตนเอง ดังนั้น ผู้วิจัยจึงนำหลักพุทธธรรม 1) โลกบาลธรรม คือ หิริ มีความละอายแก่ใจในการประพฤติชั่วและโอตตปเป ความหวาดกลัวผลชั่วไม่กล้าทำเหตุชั่ว 2) ไตรสิกขา ได้แก่ ศีล สมาธิ และ ปัญญา 3) สังคหวัตถุธรรมคือ ธรรมที่เป็นที่ตั้งแห่งการสงเคราะห์กัน, ธรรมเป็นเครื่องยึดเหนี่ยวน้ำใจกัน ได้แก่ ทาน ปิยะ วาจา อตถจริยา สมานตตา และ 4) ขาวาสธรรมหลักธรรมที่ผู้ครองเรือนควรปฏิบัติ คือ สัจจะ ทมะ ขันติ และ จาคะ โดยนำหลักธรรมทั้ง 4 หลักมาบูรณาการร่วมกับหลักธรรมาภิบาล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่จะนำมาซึ่งความเจริญในการบริหารโดยเฉพาะการนำมาใช้ในการสร้างเสริมสร้างจิตสำนึกการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสังคมไทย ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้า และมีความทัดเทียมนานาประเทศสืบไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษากระบวนการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในสังคมไทย
2. เพื่อเสริมสร้างจิตสำนึกในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสังคมไทย
3. เพื่อเสนอรูปแบบการเสริมสร้างจิตสำนึกในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสังคมไทย

แนวคิดทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัย

การวิจัยเรื่องนี้ผู้วิจัยมุ่งศึกษาการสร้างตัวแบบเพื่อเสริมสร้างจิตสำนึกการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยได้ศึกษาค้นคว้าเอกสารและแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. หลักพุทธธรรม ได้แก่ 1) โลกบาลธรรม คือ ธรรมเป็นโลกบาล หรือ คัมภีร์ของโลกล 2 อย่าง ได้แก่ หิริ แปลว่า ละอายแก่ใจในการประพฤติชั่ว โอตตัปปะ แปลว่า ความเกรงกลัว มองเห็นผลของการทำชั่วว่าทำให้ตนต้องได้รับความเดือดร้อน (พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตโต)) **2) ไตรสิกขา** คือ ศีล สมาธิ และปัญญา **3) สังคหวัตถุธรรม** คือ ธรรมที่เป็นที่ตั้งแห่งการสงเคราะห์กัน, ธรรมเป็นเครื่องยึดเหนี่ยวน้ำใจกัน ได้แก่ ทาน ปิยะวาจา อตถจริยา และสมานัตตา **4) ขาวาสธรรม** เป็นหลักธรรมที่ผู้ครองเรือนควรปฏิบัติมีความซื่อสัตย์ ข่มใจ อุดหนุนและการแบ่งปัน คือ สัจจะ ทมะ ขันติ และ จาคะ

กล่าวโดยสรุปหลักธรรมทางพระพุทธศาสนาที่จะมาแก้ปัญหาที่ต้นเหตุ คือ การสร้าง การคิดดี ทำดี จากการพิจารณาได้จากจิตใจของผู้กระทำ มีความละอายแก่ใจในการประพฤติชั่ว หวาดกลัวผลชั่วไม่กล้าทำเหตุชั่ว (โลกบาลธรรม) การพูดจาชอบ การทำงานชอบ การเลี้ยงชีวิตชอบ มีความเพียร มีความตั้งใจ มีปัญญาโดยใช้หลักไตรสิกขา การสงเคราะห์กันมีน้ำใจให้แก่กัน(สังคหวัตถุ 4) และข้อปฏิบัติธรรมโดยตรงของคฤหัสถ์และผู้ครองเรือนทั้งหลาย ที่เรียกว่า "ขาวาสธรรม 4 ประการ" คือ ความซื่อสัตย์(สัจจะ) คือการข่มใจไม่ให้ประพฤติชั่ว(ทมะ) ความอดทนต่อสิ่งที่ไม่ดี (ขันติ) การเสียสละแบ่งปัน(จาคะ) โดยยึดถือเป็นคุณธรรมพื้นฐานของจิตใจ ในการที่จะสร้างความสัมพันธ์อันดีงาม ให้เหมาะสมตามฐานะเพื่อประโยชน์สุขทั้งแก่ชีวิตของตนเองและผู้อื่น

2. หลักธรรมาภิบาล คำว่า ธรรมาภิบาล(Good Governance) มาจากคำ 2 คำ คือ ธรรมาภิบาล = ธรรมะ + อภิบาล ธรรมะ หมายถึง ความดี ความถูกต้อง ความประพฤติดี ประพฤติชอบ อภิบาล หมายถึง การปกครอง การบำรุงรักษา หรือการบริหารธรรมาภิบาล จึงหมายถึง การบริหารอย่างเป็นธรรม การบริหารจัดการที่ดี หรือบริหารอย่างโปร่งใส สุจริตยุติธรรม (หวน พินิจพันธ์,2548) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 ขึ้นมาบังคับใช้บนพื้นฐานของหลักสำคัญ 6 ประการ (ราชกิจจานุเบกษา,ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 : 26 – 27) ดังนี้ 1) หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ 2) หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม 3) หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ 4) หลักความมีส่วนร่วม 5) หลักความรับผิดชอบ 6) หลักความคุ้มค่า การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม กล่าวโดยสรุปการใช้หลักธรรมาภิบาลทำให้องค์กรสามารถเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานได้อีกทั้งยังเป็นกลไกในการควบคุมติดตามและตรวจสอบเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายแก่การบริหารองค์กร เพราะการสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในองค์กรเป็นการสร้างสำนึกที่ดีในการบริหารงานและการทำงานในองค์กรและจัดระบบที่สนับสนุนให้การปฏิบัติตามสำนึกที่ดี การติดตามการทุจริต ความโปร่งใส โดยคำนึงถึงผู้ที่เกี่ยวข้องที่จะได้รับผลกระทบและมีส่วนได้เสียในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. แนวคิดคุณธรรมและจริยธรรม คำว่า “คุณธรรม” ซึ่งตรงกับภาษาอังกฤษว่า “Virtue” ไว้ 2 ประการด้วยกัน คือ 1) หมายถึง ความดีงามของลักษณะนิสัย หรือพฤติกรรมที่เกิดจากการกระทำจนเคยชิน 2) หมายถึงคุณภาพที่บุคคลได้กระทำตามความคิดและมาตรฐานของสังคมเกี่ยวกับความประพฤติและศีลธรรม

(Longma,1995:180) พระพุทธทาสภิกขุ (2505:3) ได้ให้ธรรมาธิบายคำว่า คุณธรรม ไว้ว่า คุณ หมายถึง ค่าที่มีอยู่ในแต่ละสิ่งซึ่งเป็นที่ตั้งแห่งความยึดถือเป็นไปได้ทั้งทางดีและทางร้าย ส่วนคำว่า ธรรม คือกฎของธรรมชาติที่ต้องเรียนรู้ คุณธรรมเป็นอุปนิสัยอันดีงามซึ่งสั่งสมอยู่ในดวงจิต ซึ่งได้มาจากความพยายาม และความประพฤติที่ติดต่อกันมาเป็นเวลานาน (วศิน อินทสระ,2549:199) และคุณธรรมเป็นหลักธรรมจริยาที่สร้างความรู้สึกลึกซึ้งชอบชั่วดีทางศีลธรรมมีคุณงามความดีภายในจิตใจมีความสุขความยินดีที่ได้ทำดี (ประภาศรี สีหอำไพ,2550: 7) นอกจากนี้คุณธรรมยังเป็นจิตวิญญาณของปัจเจกบุคคล คุณธรรมของปัจเจกบุคคลอยู่ที่การถ่อมเกลารเรียนรู้โดยพ่อแม่ (ลิขิต ธีรเวคิน,2548 :17)

จริยธรรม (Ethics) พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ได้ให้ความหมายของคำว่า “จริยธรรม” หมายถึง ธรรมที่เป็นข้อประพฤติปฏิบัติ (พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542 หน้า 291) ในทางพระพุทธศาสนา ได้ให้ความหมายของคำว่า “จริยธรรม” หมายถึง ธรรม คือ ความประพฤติ, การดำเนินชีวิต, ธรรมที่เป็นข้อประพฤติปฏิบัติ ศีลธรรม หรือกฎศีลธรรม จริยธรรมเป็นสิ่งที่พึงประพฤติจะต้องประพฤติ (พระพุทธทาสภิกขุ, 2553 :95) พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตโต, 2546 :15) ได้กล่าวถึง จริยธรรม ไว้ว่า เป็นเรื่องของการดำเนินชีวิตในด้านต่าง ๆ ดังนี้ 1) พฤติกรรมทางกาย วาจา 2) จิตใจ และ 3) ปัญญา ความประพฤติหรือการกระทำทางกาย ทางวาจา และทางใจที่ตั้งงามเป็นที่ยอมรับของสังคมเพื่อให้เกิดความสันติสุขในสังคม (ทิตินา ขมมณี,2547: 47) พฤติกรรมอันดีงามที่ปลูกฝังอยู่ในตัวบุคคลเป็นเกณฑ์ในการตัดสินพฤติกรรมของบุคคล (เพ็ญแข ประจันปัจฉิม,2551:14)

จากการศึกษาเอกสารขั้นต้นที่ได้นำเสนอแล้วนั้น สามารถประมวลคำว่า “คุณธรรม” และ “จริยธรรม” เข้าด้วยกันได้เป็น “คุณธรรมจริยธรรม” (Moral Virtucls) มีความหมายว่า เป็นการประพฤติ ปฏิบัติที่เป็นสิ่งที่ดีงาม ถูกต้องตามมาตรฐานและเป็นที่ยอมรับของสังคม หรืออาจจะให้ความหมายได้ว่า “คุณธรรมตามกรอบจริยธรรม” คุณธรรมและจริยธรรมมีความสำคัญต่อการพัฒนามนุษย์ เพื่อให้มีคุณภาพ ลักษณะอันนำมาซึ่งความเป็นพลเมืองที่ดี ความประพฤติปฏิบัติในสิ่งที่ตั้งงามตามคำสั่งสอนในศาสนา หรือการประพฤติตามเกณฑ์ที่ถูกต้องทั้งกาย วาจา และใจ อันก่อให้เกิดประโยชน์และความสุขทั้งต่อตนเองและสังคมส่วนรวม นำมาซึ่งความเจริญก้าวหน้าของสังคม เพราะฉะนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างคุณธรรมและจริยธรรมให้เกิดขึ้นในตัวบุคคลมากที่สุด

ทฤษฎีพัฒนาการทางจริยธรรม

1. ทฤษฎีพัฒนาการทางจริยธรรมของฌองเพียเจท์ (Jean Piaget) เพียเจท์ ได้กล่าวว่าในการพัฒนาคุณธรรมจริยธรรมของมนุษย์ เกิดจากแรงจูงใจในการปฏิบัติตนสัมพันธ์กับสังคม การพัฒนาจริยธรรมจึงจำเป็นต้องมีการพิจารณาเหตุผลเชิงจริยธรรมตามระดับสติปัญญาของแต่ละบุคคลที่มีวุฒิภาวะสูงขั้นพัฒนาการคุณธรรมและจริยธรรมของมนุษย์สามารถแบ่งออกเป็น 3 ขั้น ดังนี้ 1) ขั้นก่อนจริยธรรม (ตั้งแต่แรกเกิดจนถึง 2 ขวบ) เป็นขั้นที่ยังไม่มีความสามารถในการรับรู้สิ่งแวดล้อม และระบบกฎเกณฑ์ได้ 2) ขั้นเชื่อฟังคำสั่ง (ระหว่างอายุ 2 - 8 ขวบ) โดยเห็นว่าคำสั่งหรือกฎเกณฑ์เป็นสิ่งที่ต้องปฏิบัติตามโดยไม่สนใจถึงผลที่จะตามมา 3) ขั้นยึดหลักแห่งตน (ระหว่างอายุ 8 - 10 ขวบ) เด็กในวัยนี้จะมีพัฒนาการทางด้านสติปัญญาสูงขึ้น สามารถใช้ความคิด

อย่างมีเหตุผลและประสบการณ์ประกอบการตัดสินใจ โดยดูจากเจตนาของผู้กระทำและตั้งเกณฑ์ของตนเองได้ (Jean Piaget, 1997: 133-134)

2. ทฤษฎีเซลล์กระจกเงา (Mirror Neuron Theory) เซลล์กระจกเงาเป็นเซลล์ชนิดหนึ่งของมนุษย์ที่คอยทำหน้าที่ในการเลียนแบบพฤติกรรมด้านต่าง ๆ ของผู้อื่นมาเป็นพฤติกรรมของตนเอง การเลียนแบบจากพฤติกรรมที่ถูกต้องของตนแบบรวมกับการพัฒนาทางด้านจิตใจในการเข้าใจผู้อื่นทำให้เด็กค่อย ๆ มีความเข้าใจและพัฒนาเหตุผลในเชิงจริยธรรมท้ายที่สุดเด็กก็จะมีบุคลิกภาพที่ถูกต้องตามความหมายของคำว่า คนดีในสังคม ทฤษฎีเซลล์กระจกเงา และการพัฒนาคุณธรรมจริยธรรม (Gallese V., Craighero L. and Rizzolatti G., 2004)

3. ทฤษฎีทางพุทธศาสตร์ พระพุทธศาสนานับคุณธรรมในการใช้ปัญญาพิจารณาหาเหตุผล หลักธรรมที่เป็นหัวใจของพระพุทธศาสนา มี 3 ประการ คือ 1) ให้ละเว้นจากความชั่วทั้งปวง 2) ให้ทำความดี 3) ให้ชำระจิตใจให้สะอาดบริสุทธิ์ หลักธรรมที่พระพุทธศาสนานำมาประกาศเป็นคุณธรรมที่สอดคล้องเชื่อมโยงกันทั้งหมด คือ การปฏิบัติตามหลักธรรมข้อใดข้อหนึ่ง ย่อมเกี่ยวโยงกับหลักธรรมข้ออื่น ๆ อันเป็นหลักแนวความคิดทางจริยศาสตร์ ที่กำหนดข้อประพฤติปฏิบัติทางกาย และทางจิตใจ เริ่มตั้งแต่สิ่งที่ เป็นข้อประพฤติปฏิบัติขั้นพื้นฐานทางการกระทำทางกาย เป็นลำดับไปสู่ข้อประพฤติปฏิบัติข้อสูงที่เป็นแนวคิดที่มุ่งสู่ความบริสุทธิ์ ความหลุดพ้นทางจิตใจ สุชีพ ปุญญาณภาพ (2540) ได้นำเสนอหลักจริยศาสตร์ของศาสนาพุทธ มี 3 ชั้นคือ 1) จริยศาสตร์ขั้นพื้นฐาน (ศีล 5 ธรรม 5) 2) จริยศาสตร์ชั้นกลาง (กุศลกรรมบถ 10) 3) จริยศาสตร์ชั้นสูง (อริยมรรค 8) คุณธรรม 4 ประการตามพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช (2555) 1) การรักษาความสัตย์ 2) การรู้จักข่มใจตนเอง 3) การอดทน อดกลั้น อดออม 4) การรู้จักละวางความชั่ว ความทุจริต และรู้จักเสียสละ และคุณธรรม 7 ประการของ พระพรหมคุณาภรณ์ ((ประยุทธ์ ปยุตโต, 2548) คือ 1) รู้จักเลือกหาแหล่งความรู้และแบบอย่างที่ดี 2) มีชีวิตและอยู่ร่วมสังคมเป็นระเบียบด้วยวินัย 3) พร้อมด้วยแรงจูงใจ ใฝ่รู้ ใฝ่สร้างสรรค์ 4) มุ่งมั่นพัฒนาตนเองให้เต็มศักยภาพ 5) ปรับทัศนคติและค่านิยมให้สมเหตุผล 6) มีสติระลึกรื้อรังและตื่นตัวตลอดเวลา และ 7) แก้ปัญหาและพึ่งพาตนเองได้

สรุปได้ว่า การปลูกฝังคุณธรรม จริยธรรม ให้แก่เยาวชน จำเป็นต้องเริ่มแต่เด็กเพราะอายุก่อน 6 ปี จะสามารถบันทึกจริยธรรมในช่วงนั้น ได้มากที่สุด พ่อ แม่ ญาติพี่น้อง ผู้ใกล้ชิดของเด็กในวัยนี้ จึงมีบทบาทสำคัญมาก ในการปลูกฝังคุณธรรม จริยธรรมและควรทำอย่างต่อเนื่องผ่านทางกิจกรรมต่างๆ ทั้งในและนอกหลักสูตร จนกระทั่งเด็กเหล่านี้เข้าสู่การเรียนในระบบ ตั้งแต่ระดับประถมศึกษา จนถึงระดับอุดมศึกษาเติบโตเป็นผู้ใหญ่มากขึ้น การปลูกฝังทางด้านคุณธรรม จริยธรรม ยังคงต้องดำเนินต่อไปอย่างเป็นธรรมชาติ เพื่อให้เด็กศึกษาเป็นทั้งคนเก่ง คนดี และมีความสุข

แนวคิดเกี่ยวกับองค์ประกอบส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ มีสิทธิตามกฎหมายและมีองค์การที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ มีดังนี้ 1) มีฐานะเป็นนิติบุคคล 2) สภาและผู้บริหารระดับท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง 3) มีอิสระในการปกครองตนเอง 4) มีเขตการปกครองที่ชัดเจนและเหมาะสม 5) มีงบประมาณรายได้เป็นของตนเอง 6) มีบุคลากรปฏิบัติงานของตนเอง 7) มีอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมต่อการให้บริการ 8) มีอำนาจออกข้อบังคับเป็นกฎหมายของท้องถิ่นภายใต้ขอบเขตของกฎหมายแม่บท 9) มีความสัมพันธ์กับส่วนกลาง

ในฐานะเป็นหน่วยงานระดับรองของรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ทั้งทางด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ 2) เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง 3) เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เป็นสถาบันที่ให้การศึกษากาในเรืองของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน “รัฐบาลของประชาชน” โดยประชาชนและเพื่อประชาชน” (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539: 21) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยในปัจจุบันมีอยู่ 5 รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และรูปแบบพิเศษ 2 รูปแบบคือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

ผลงานด้านป้องกันการทุจริต ในรอบ 12 เดือน ผลงานด้านป้องกันการทุจริต ในรอบ 12 เดือน ของสำนักป้องกันการทุจริตภาคการเมืองระหว่างวันที่ 1 มกราคม 2557 – 21 ธันวาคม 2557 (รายงานประจำปี สถาบันพระปกเกล้า ประจำปี 2547) รางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดีเด่นด้านการป้องกันการทุจริตประจำปี 2557

รางวัลโล่เชิดชูเกียรติ ของประธานกรรมการ ป.ป.ช. จำนวน 9 แห่ง ได้แก่ 1) องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุพรรณบุรี 2) เทศบาลนครพิษณุโลก อ.เมือง จ.พิษณุโลก 3) เทศบาลเมืองกระบี่ อ.เมือง จ.กระบี่ 4) เทศบาลเมืองหนองปรือ อ.บางละมุง จ.ชลบุรี 5) เทศบาลตำบลปริก อ.สะเดา จ.สงขลา 6) เทศบาลตำบลวังยาง อ.คลองขลุง จ.กำแพงเพชร 7) เทศบาลตำบลเหมืองง่า อ.เมือง จ.ลำพูน 8) องค์การบริหารส่วนตำบลนาขาม อ.เรณูนคร จ.นครพนม 9) องค์การบริหารส่วนตำบลแม่พริก อ.แม่สรวย จ.เชียงราย

รางวัลเกียรติบัตร ของสำนักงาน ป.ป.ช. จำนวน 9 แห่ง ได้แก่ 1) อบจ.ลำพูน 2) เทศบาลเมืองบ้านสวน อ.เมือง จ.ชลบุรี 3) เทศบาลตำบลไทรมา อ.เมือง จ.นนทบุรี 4) เทศบาลตำบลนาตาล อ.เมือง จ.ตรัง 5) เทศบาลตำบลบางโขมด อ.บ้านหมอ จ.สระบุรี 6) เทศบาลตำบลสามชุก อ.สามชุก จ.สุพรรณบุรี 7) องค์การบริหารส่วนตำบลแก่งหางแมว อ.แก่งหางแมว จ.จันทบุรี 8) องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านยาง อ.คีรีรัฐนิคม จ.สุราษฎร์ธานี 9) องค์การบริหารส่วนตำบลเวียงตาล อ.ห้างฉัตร จ.ลำปาง และได้จัดทำประกาศสำนักงาน ป.ป.ช. ลงวันที่ 12 กันยายน 2557 เรื่องผลการคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดีเด่น ด้านการป้องกันการทุจริต ประจำปี 2557 ทั้งนี้ได้กำหนดจัดพิธีมอบโล่เกียรติยศ เกียรติบัตร และเงินรางวัล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดีเด่น ด้านการป้องกันการทุจริต ประจำปี 2557 ในวันสถาปนาสำนักงาน ป.ป.ช. ครบรอบ 15 ปี วันอังคารที่ 18 พฤศจิกายน 2557 ณ สำนักงาน ป.ป.ช. ถนนนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี

บททวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

วิศุทธิ์ ขวัญพุกษ์ (2539) พบว่ามีหลักพุทธศาสนามากมายที่สามารถนำมาปรับใช้กับการบริหารงานบุคคลในองค์กรธุรกิจ เป็นแนวทางในด้านการวางแผนกำลังคน พุทธศาสนาสอนให้พัฒนา กาย ศีล จิต และปัญญา โดยเน้นการพัฒนาจิตเป็นพิเศษ ในการประเมินผลงาน เพื่อการเลื่อนขั้น ให้ใช้คุณธรรมพื้นฐาน 4 ประการ คือ เมตตา กรุณา มุทิตา และอุเบกขาเป็นหลัก ในการบำรุงขวัญ การจูงใจ และแรงงานสัมพันธ์ หลักคำสอนทางพุทธศาสนาเรื่อง สังคหวัตถุ 4(ทาน ปิยะวาจา อัตถจริยาและสมานัสตทา) หรือคุณธรรมที่เป็นประโยชน์แก่อกุลผู้อื่นสามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้ นอกจากนี้ ไพบูลย์ ตั้งใจ (2554) ได้พบแนวทางการนำหลัก

อิทธิบาท 4 มาประยุกต์ใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของพนักงานสามารถพิจารณาได้ 4 ด้าน โดยการพัฒนาในด้านฉันทะ วิริยะ จิตตะ และวิมังสา เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของพนักงานให้ดียิ่งขึ้นส่วนงานวิจัยด้านการประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลนั้น สอดคล้องกับ บรรจง เจริญสุข (2552) พบว่ารูปแบบการบริหารสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาล ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตจังหวัดภาคใต้ตอนบน ประกอบด้วยภารกิจสถานศึกษา 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการบริหารวิชาการ ด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการบริหารบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป แต่ละด้านประกอบด้วยภารกิจการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล 6 หลัก ผลการประเมินความเหมาะสมของรูปแบบการบริหารสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาล พบว่าผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตจังหวัดภาคใต้ตอนบน มีความเห็นว่ารูปแบบมีความเหมาะสม และเป็นไปได้ในทางปฏิบัติในระดับมากที่สุดทุกด้าน ในขณะที่ ชาญญวุฒิ ไชยรักษา (2548) ได้ศึกษาความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ศึกษากรณีเทศบาลนครพิษณุโลก พบว่ากระแสในเรื่องของธรรมาภิบาล (Good Governance) ทำให้ผู้บริหารและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นต้องมีความตระหนักมากขึ้น โดยเฉพาะเรื่องความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน เทศบาลได้จัดให้มีช่องทางให้ประชาชนได้รับรู้และตรวจสอบความโปร่งใสของการบริหารเทศบาลในหลายช่องทาง เช่น การจัดให้มีรายการวิทยุ ชื่อรายการ ว่า “เทศบาลพบประชาชน” ทางสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย จังหวัดพิษณุโลก เพื่อเป็นช่องทางการสื่อสารที่ประชาชนจะได้รับฟังข้อมูล ข่าวสาร กิจกรรมของเทศบาล มีการจัดกิจกรรมเวทีประชาคมเมือง เพื่อเป็นเวทีของการชี้แจง และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น เทศบาลมุ่งเน้นให้มีการส่งเสริมการดำเนินงานใน ระบอบประชาธิปไตยเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น การอำนวยความสะดวกเพื่อให้การจัดตั้งชุมชน เทศบาลมีเป้าหมายที่จะเพิ่มจำนวนชุมชนในเขต เทศบาลให้มีจำนวนเพิ่มขึ้นปีละ 10 ชุมชนเพื่อทำหน้าที่ในการระดม ความคิดเห็น ความรู้ความสามารถและทรัพยากรในการพิจารณาแผนงานพัฒนาของเทศบาลที่สอดคล้องกับ ความต้องการในการพัฒนาของประชาชน ฯลฯ ประเด็นเรื่อง ความเชื่อถือไว้วางใจของสาธารณชนนั้น จะเห็นได้ว่า ประชาชนส่วนใหญ่ถึงร้อยละ 60- 70 มีความพึงพอใจการให้บริการของเทศบาล และร้อยละ 70 ของประชาชนในเขตเทศบาลนครพิษณุโลกมี ความพึงพอใจต่อผลงานโดยรวมของคณะผู้บริหารเทศบาล และณัฐบุคลล์ ญาณมโนวิศิษฐ์ (2557) ได้ศึกษาการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วน ตำบลจังหวัดฉะเชิงเทรา พบว่าองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดฉะเชิงเทรา มีการดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาลทุกด้าน ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความพร้อมรับผิด และหลักความคุ้มค่า อยู่ในระดับมาก มีเพียง 3 ปัจจัยเท่านั้นที่มีผลต่อการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติตามลำดับความสำคัญดังนี้ 1) ปัจจัยด้านความรู้ความสามารถหรือ สมรรถนะของผู้ปฏิบัติงาน 2) ปัจจัยด้านการบริหาร 3) ปัจจัยด้านการมอบหมายงาน ปัญหาด้านบุคลากร งบประมาณ กฎระเบียบ ระบบอุปถัมภ์ ความเข้าใจ และการมีส่วนร่วม ของประชาชน เทคโนโลยีอุปกรณ์และโครงสร้างขององค์กรส่งผลต่อการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบล ข้อเสนอแนะ คือองค์กรปกครองท้องถิ่นต้องนำหลักธรรมาภิบาลตามนโยบายของชาติมาประยุกต์ใช้ โดยคำนึงถึงศักยภาพขององค์กรปกครองท้องถิ่นทุกด้านและควรมีการศึกษาวิจัยเรื่องประสิทธิภาพและความคุ้มค่าของหลักธรรมาภิบาล

จากผลรวมของงานวิจัยดังกล่าวสรุปได้ว่า วิจัยที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบการบริหารองค์กรนั้น มีการนำหลักพุทธธรรมมาประยุกต์ใช้ได้ทั้งทางภาครัฐและภาคเอกชน การกระจายอำนาจอย่างเหมาะสม โดยนำหลักธรรมาภิบาล และหลักธรรมทางพุทธศาสนามาใช้เป็นแนวทางในการบริหารองค์กรให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เป็นองค์กรที่สร้างคนที่มีความรู้คู่คุณธรรมสู่สังคม

ระเบียบวิธีวิจัย (Methodology)

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ใช้รูปแบบงานวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ผู้วิจัยทำการรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกจาก ผู้บริหาร ข้าราชการ และพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการสนทนากลุ่ม (Focus Group) ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ได้แบบจำลองการสร้างจิตสำนึกการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสังคมไทย

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ผู้วิจัยมีการจำแนกผู้ให้ข้อมูลสำคัญตามลักษณะการเก็บข้อมูลเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

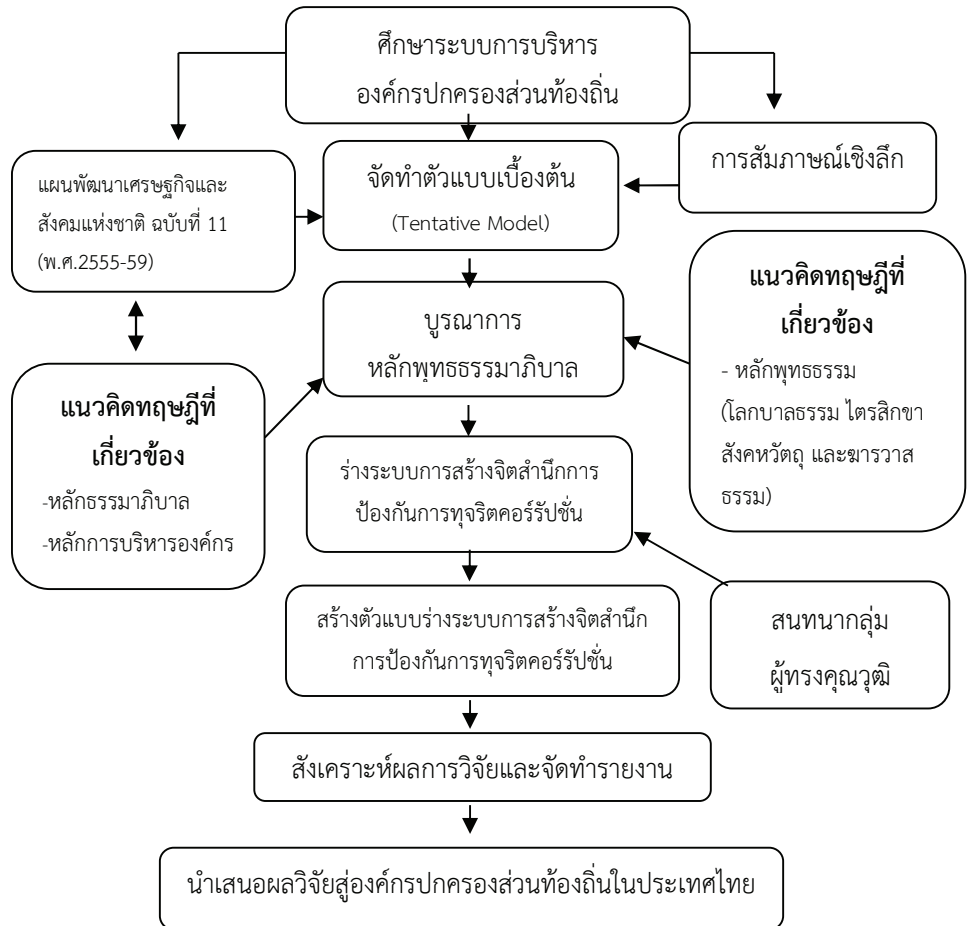
กลุ่มที่ 1 สัมภาษณ์เชิงลึก (In depth interview) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 19 รูป/คน โดยกำหนดผู้เชี่ยวชาญ (Key Informant) ที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านความโปร่งใส จากโครงการส่งเสริมท้องถิ่นปลอดทุจริต และได้เข้าร่วมโครงการพัฒนาผู้นำคุณธรรม และผู้บริหารของสำนักงานป.ช.จำนวน 6 แห่ง (ตั้งแต่ปี พ.ศ.2552-2555) ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญจำนวน 19 รูป/คน ดังนี้ 1) ผู้บริหาร ประธานสภา ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด (2 แห่งจำนวน 4 ท่าน) 2) ผู้บริหาร ประธานสภา ปลัดเทศบาล 2 แห่ง จำนวน 4 ท่าน 3) ผู้บริหาร ประธานสภา ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล (2 แห่งจำนวน 4 ท่าน) 4) ผู้เชี่ยวชาญด้านการป้องกันการทุจริตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 4 ท่าน 5) พระภิกษุสงฆ์ จำนวน 3 รูป ผู้วิจัยได้กำหนดกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ตามจำนวนผู้เชี่ยวชาญที่เหมาะสม คือ จำนวนตั้งแต่ 17 คนขึ้นไป เพราะอัตราการลดของความคลาดเคลื่อนจะมีน้อยมาก คือ ประมาณ 0.02 ฐานันท์ ศิลปจารุ (2552: 205) ดังนั้น จำนวนผู้เชี่ยวชาญที่ผู้วิจัยกำหนดไว้จำนวน ประมาณ 19 คน เหมาะสมในการเป็นกลุ่มประชากรของการวิจัยครั้งนี้

กลุ่มที่ 2 การสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) ของผู้เชี่ยวชาญ 9 รูป/คน ประกอบด้วย 1) ผู้บริหาร ประธานสภา ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 2 ท่าน 2) ผู้บริหาร ประธานสภา ปลัดเทศบาล จำนวน 2 ท่าน 3) ผู้บริหาร ประธานสภา ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล (จำนวน 2 ท่าน) 4) ผู้เชี่ยวชาญด้านการป้องกันการทุจริตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (จำนวน 3 ท่าน) 5) พระภิกษุสงฆ์ (จำนวน 2 รูป)

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ประกอบด้วย แบบสัมภาษณ์เชิงลึกและสนทนากลุ่ม เก็บรวบรวมข้อมูล ด้วยการสัมภาษณ์ และการทำสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group Discussion) เพื่อกำหนดรูปแบบการปลูกจิตสำนึกการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสังคมไทย วิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์คำให้สัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis Technique) ประกอบบริบท (Context) สังเคราะห์ข้อมูลตามวัตถุประสงค์การวิจัย

กรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual Framework)

กรอบแนวคิดที่สำคัญในลักษณะของกระบวนการและวิธีการศึกษาวิจัยรวมทั้งผลลัพธ์จากการศึกษา ดังนี้



แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

จากแผนภาพงานวิจัยเรื่องการสร้างจิตสำนึกการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสังคมไทยที่นำหลักธรรมในการนำมาควบคุมจิตใจให้คิดดี ทำดี พูดดี เพื่อการสร้างความสำเร็จในการปฏิบัติงานนำมาบูรณาการกับหลักธรรมาภิบาลประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่า เมื่อเกิดการบูรณาการองค์ความรู้ทั้งทางโลกและทางธรรม เกิดหลักการบริหารที่สมบูรณ์ เพื่อนำไปประยุกต์ใช้ในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารเมื่อเกิดบูรณาการจะได้แบบจำลองการสร้างจิตสำนึกการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสังคมไทย

ผลการวิจัย

การวิจัยเรื่อง การเสริมสร้างจิตสำนึกการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสังคมไทยผู้วิจัยดำเนินการวิเคราะห์ สังเคราะห์ กระบวนการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสังคมไทย และกระบวนการเสริมสร้างการทุจริตคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสังคมไทยผู้วิจัยนำเสนอผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. กระบวนการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย

กระบวนการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสังคมไทยมีกิจกรรมการปฏิบัติที่สำคัญ ดังนี้

1. มีการวิเคราะห์ปัญหาการบริหารงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- ปัญหาการบริหารจากบุคลากร 3 กลุ่ม คือกลุ่มผู้บริหาร กลุ่มผู้ปฏิบัติงาน และกลุ่มผู้รับบริการ
- ปัญหาจากคุณลักษณะงาน 3 กลุ่ม คือ กลุ่มงานบริหาร งานบริการ และงานสนับสนุน

การวิเคราะห์คู่ขนาน 2 ตัวแปร เพื่อกำหนดความชัดเจนของสภาพปัญหาให้มากขึ้น คือ 1) ปัญหาของผู้บริหารจากกลุ่มงานบริหาร 2) ปัญหาของผู้บริหารจากกลุ่มงานบริการ 3) ปัญหาของผู้บริหารจากกลุ่มงานสนับสนุน 4) ปัญหาของผู้ปฏิบัติงานจากกลุ่มงานบริหาร 5) ปัญหาของผู้ปฏิบัติงานจากกลุ่มงานบริการ 6) ปัญหาของผู้ปฏิบัติงานจากกลุ่มงานสนับสนุน 7) ปัญหาของผู้รับบริการจากกลุ่มงานบริหาร 8) ปัญหาของผู้รับบริการจากกลุ่มงานบริการ 9) ปัญหาของผู้รับบริการจากกลุ่มงานสนับสนุน

2. มีการวิเคราะห์ปัญหาการบริหารงานนอกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการวิจัยพบว่า

1) การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) ความรักสามัคคีของประชาชนในชุมชน 3) การเสนอแนะแนวความรู้ของประชาชนต่อการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. การแสวงหาหลักการบริหารและหลักพุทธธรรมเพื่อการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลการวิจัยพบว่า หลักการบริหารการจัดการให้มีความโปร่งใส คือ การประยุกต์ใช้หลักธรรมมาภิบาล (Good Governance) ดังนี้ 1) หลักนิติธรรม 2) หลักคุณธรรม 3) หลักความโปร่งใส 4)หลักการมีส่วนร่วม 5) หลักความรับผิดชอบ 6) หลักความคุ้มค่า นอกจากนั้นแล้วยังได้ข้อสรุปว่า หลักธรรมที่เหมาะสมกับการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ **1. หลักโลกบาลธรรม** 1) การละอายต่อบาป 2) ความเกรงกลัวต่อบาป **2. ไตรสิกขา** ที่มุ่งเน้นการใช้หัวใจของหลักธรรม คือ 1) การปฏิบัติศีล 2) การมีสมาธิ และ3) การสร้างปัญญา **3. สังคหวัตถุ 4** เน้นสาระธรรม 4 ประการ 1) การให้ทาน 2) การมีปิยวาจา 3) การสร้างอัตถจริยา และ 4) การมีสมานัตตา **4. ขาวาสธรรม 4 ประการ** 1) สัจจะ ความซื่อสัตย์ 2) ทมะ การข่มใจ 3) ขันติ ความอดทนและ 4) จาคะ การเสียสละ หลังจากท้องถิ่นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลักธรรมมาภิบาลเพื่อการบริหารงานอย่างครบวงจร แล้วมีหลักพุทธธรรมสำคัญทั้ง 4 หลักธรรมนำการบริหารงานแล้วจะเกิดผลสร้างการบริหารที่คาดหวัง 2 ประการ คือ (1) ลดการทุจริตคอร์รัปชัน (2) เพิ่มความโปร่งใสในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. แนวทางการเสริมสร้างจิตสำนึกในการป้องกันทุจริตคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวทางการเสริมสร้างจิตสำนึกในการป้องกันทุจริตคอร์รัปชัน มีสาระสำคัญ สรุปได้ดังนี้

1. น้อมนำหลักคุณธรรมของพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9 ซึ่งเป็นคุณธรรม 4 ประการ ในการทำงานดังนี้
 - 1) ความซื่อสัตย์ 2) การระงับขมใจ 3) การออมประหยัด และ 4) การทำแต่ความดี
2. หลักคุณธรรมนำการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน 3 ประเด็นหลัก ประกอบด้วย
 - (1) บริหารงาน 3 อย่าง (งานบริหาร งานบริการ และงานสนับสนุน) (2) บุคลากร 4 กลุ่มที่เกี่ยวข้อง (ผู้บริหารงาน ผู้ปฏิบัติงาน ผู้ให้บริการ ฝ่ายสนับสนุนงาน และ ผู้รับบริการงาน) (3) การบริหารอำนาจ 3 แหล่งให้เหมาะสม (อำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และ อำนาจประชาชน)
3. ต้องมีหลักคุณธรรมนำการจัดการสาธารณะ คือ (1) การจัดการงานสาธารณะ (ความเข้าใจงาน นโยบายสาธารณะ การติดตามการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ ประชาชนและบุคลากรมีจิตสำนึกสาธารณะ) (2) การประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาล (หลักความโปร่งใส ความรับผิดชอบและการมีส่วนร่วม) (3) การประยุกต์ใช้หลักธรรมเพื่อการบริหาร (หลักโลกบาลธรรม ไตรสิกขา สังคหวัตถุ 4 และ ขาวาสธรรม) จากสาระสำคัญของแนวทางการเสริมสร้างจิตสำนึกการป้องกันคอร์รัปชันข้างต้น กล่าวไว้ว่า ต้องมีหลักการ 5 ประการ คือ 1) มีหลักคุณธรรมนำการบริหาร 2) มีหลักการจัดการงาน ทั้งเรื่องงาน คน และอำนาจ 3) มีหลักการจัดการงานสาธารณะ 4) มีหลักธรรมาภิบาล และ 5) มีหลักพุทธธรรม

3. รูปแบบการเสริมสร้างจิตสำนึกการป้องกันการคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้วิจัยดำเนินการวิเคราะห์ สังเคราะห์ ประเด็นในการวิจัยเพื่อแสดงถึงองค์ประกอบและความสัมพันธ์ในการสร้างรูปแบบระบบการสร้างจิตสำนึกการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน ของ อปท. ในสังคมไทย ด้วยการผสมผสานระหว่างระบบการบริหารจัดการของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องมีระบบการจัดการภายในองค์กรด้วยหลักธรรมาภิบาล และมีการตรวจสอบจากประชาชนภายนอก อีกทั้งยังมีการนำหลักธรรมมาบูรณาการ อันเป็นการควบคุมการทุจริตจากภายในจิตใจของแต่ละบุคคล ซึ่งผู้วิจัยสามารถสังเคราะห์เป็นเป็นชุดความรู้ในการบริหารจัดการเชิงองค์รวม โดยมีสาระสำคัญดังแผนภาพ



1. ระบบการบริหารจัดการภายในและภายนอก อปท.

ระบบการสร้างจิตสำนึกการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสังคมไทย มีปัญหาแบ่งเป็น 2 ประเด็นสำคัญ คือ ปัญหาการบริหารจัดการภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้ง 3 ด้าน คือ ด้านผู้บริหาร ด้านบุคลากร และระบบการทำงาน มีสาระสำคัญคือ ด้านผู้บริหาร มี 4 ประเด็น คือ 1) การทำความเข้าใจซึ่งกันของผู้บริหารทั้งสองฝ่าย 2) กฎระเบียบ ที่มากมาย 3) ไม่เข้าใจในบทบาทและอำนาจหน้าที่ ทำให้ใช้อำนาจในทางที่ไม่ถูกต้อง 4) ความยุติธรรมในการบริหารจัดการ ด้านบุคลากร มี 4 ประเด็น คือ 1) บุคลากรบางส่วนยังขาดความรักความสามัคคี 2) การเคารพในสายการบังคับบัญชาและการสอนแนะนำงานระหว่างรุ่นพี่รุ่นน้อง 3) การสร้างจิตสำนึกสาธารณะที่เกิดจากการเสียสละ 4) การเรียนรู้เพื่อพัฒนาตนเอง และ ด้านระบบการทำงาน มี 4 ประเด็น คือ 1) ด้านการเงินและงบประมาณ ควรมีความชัดเจนในการบริหารจัดการงบประมาณ 2) ด้านการประสานงาน ควรมีวิธีการที่สามารถสร้างเครือข่ายในการพัฒนาชุมชนให้เข้มแข็ง 3) ด้านนโยบาย ควรมีการกำหนดนโยบายที่ชัดเจนครอบคลุม 4) การตรวจสอบและประเมินผล ควรมีระบบการตรวจสอบประเมินผลที่เป็นระบบและมีความเป็นรูปธรรม ปัญหาการบริหารจัดการภายนอกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย 4 ประเด็น คือ 1) ด้านประชาชนขาดการมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนการบริหารจัดการ 2) ด้านประชาชนขาดความรักความสามัคคี เนื่องจากการเมืองท้องถิ่น 3) ประชาชนขาดความรู้ ความเข้าใจในการบริหารจัดการของ อปท. เนื่องจากยังขาดการให้ความรู้ในระบบการบริหารจัดการที่ชัดเจน และขาดความกระตือรือร้นในการแสวงหาความรู้ใหม่ เพื่อการพัฒนาชุมชนขอบตำแน่งชีวิตแบบเดิม และ

4) สถานะทางเศรษฐกิจของประชาชน ที่มีความแตกต่างระหว่างชุมชนเมือง และชุมชนชนบท ที่ให้ความสำคัญกับการประกอบอาชีพของตนเองเป็นหลัก มีกระบวนการในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งจากภายในด้วยการสร้างความรู้ในการบริหารจัดการภายในระหว่างผู้บริหารและปฏิบัติหน้าที่ให้มีความสอดคล้องและความชัดเจน อีกทั้งต้องให้ความรู้กับประชาชนได้เข้าใจถึงกระบวนการ วิธีการ และผลการปฏิบัติงานโครงการ กิจกรรมต่าง ที่ อบท. ได้ทำนั้นส่งผลต่อชุมชน ประชาชน อย่างไร ประชาชนเองก็ต้องให้ความร่วมมือ ความไว้วางใจกับหน่วยงานของรัฐ ที่จะเข้ามาช่วยในการพัฒนาชุมชน ประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

2. ระบบการสร้างจิตสำนึกการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน ของ อบท. ในสังคมไทย ด้วยการนำหลักการ แนวคิด ทฤษฎีหรือ หลักพุทธธรรมที่เหมาะสม ในการนำมาประยุกต์ใช้ในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน นั้นเป็นการบริหารจัดการที่เกิดจากการขับเคลื่อนจากทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคม ที่ต้องมีการบูรณาการการทำงานร่วมกันของทุกภาคส่วน ดังนั้นหลักการธรรมาภิบาลจึงเป็นแนวคิดทฤษฎีที่เหมาะสมในการนำมาประยุกต์ใช้ในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันที่ครอบคลุมในทุกกระบวนการ มีสาระสำคัญ ดังนี้ **ด้านหลักนิติธรรม** ซึ่งเป็นการตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของสังคมและสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคลของ อบท. ในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน มี 3 ประเด็นหลัก ที่ใช้ในการนำหลักนิติธรรมมาปฏิบัติ คือ 1) กำหนดกฎหมายที่มีมาตรฐาน 2) กำหนดระเบียบที่เป็นธรรมเสมอภาค 3) ตรากฎหมายที่มีความทันสมัย หลักคุณธรรม เป็นการยึดมั่นในความถูกต้องดีงามโดยรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ให้เป็นอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ ของ อบท. ในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน มี 3 ประเด็นหลัก ที่ใช้ในการนำ**หลักคุณธรรม**มาปฏิบัติ คือ 1) การเป็นตัวอย่างที่ดี 2) มีความเป็นธรรมเสมอภาค 3) มีความซื่อสัตย์และจริงใจ **หลักความโปร่งใส** เป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการ ให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนในการบริหารจัดการชุมชน ของ อบท. ในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน มี 3 ประเด็นหลัก ที่ใช้ในการนำ**หลักความโปร่งใส**มาปฏิบัติ คือ 1) การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร 2) การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของ 3) การตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน **หลักความมีส่วนร่วม** เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศไม่ว่าด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่น ๆ ของ อบท. ในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน มี 3 ประเด็นหลัก ที่ใช้ในการนำ**หลักการมีส่วนร่วม**มาปฏิบัติ คือ 1) การร่วมคิด 2) การร่วมปฏิบัติ 3) การร่วมประเมินผลและตรวจสอบ **หลักความรับผิดชอบ** เป็นการตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับ

ผลจากการกระทำของตน ของ อปท. ในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน มี 3 ประเด็นหลัก ที่ใช้ในการนำหลักความรับผิดชอบมาปฏิบัติ คือ 1) ความรับผิดชอบต่อตนเอง 2) ความรับผิดชอบต่อชุมชนท้องถิ่น 3) ความรับผิดชอบต่อสังคม และ หลักความคุ้มค่า เป็นการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมโดยธรรมาภิบาลไทยมีความประหยัชใช้อย่างคุ้มค่าสร้างสรรค์สินค้าและบริการ ที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลกและรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน ของ อปท. ในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน มี 3 ประเด็นหลัก ที่ใช้ในการนำหลักความคุ้มค่ามาปฏิบัติ คือ 1) ความคุ้มค่าต่อองค์กร 2) ความคุ้มค่าต่อชุมชน 3) ความคุ้มค่าต่อประเทศชาติ และต้องนำ หลักพุทธธรรมที่เหมาะสม ในการนำมาประยุกต์ใช้ในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน ประกอบด้วย 1. โลกบาลธรรม (Virtues that Protect the World) เป็นหลักธรรมที่นำมาประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน ประกอบด้วย ทิริ โอตปปะ คือ 1) ความละอายต่อการกระทำสิ่งผิด 2) ความเกรงกลัวต่อการกระทำผิด เป็นหลักธรรมที่สร้างจิตสำนึกการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันต้องแก้ปัญหาที่ต้นเหตุ ซึ่งต้นเหตุคือความโลภที่เกิดในใจคนโดยเฉพาะถ้าความโลภเกิดในใจคนที่มีอำนาจก็จะนำมาซึ่งความเสียหายอย่างใหญ่หลวงต่อชุมชน ต่อประเทศชาติ บ้านเมือง การบริหารภายใน อปท. ต้องมีการสร้างจิตสำนึกด้วยการสร้างต้นแบบที่ดีจากผู้นำองค์กรเพื่อสร้างความกล้าหาญ 2. อริยมรรค มีองค์ 8 คือ ทางอันประเสริฐ 8 ประการ เป็นแนวทางการประพฤติ ปฏิบัติ เพื่อให้เกิดการคิดดี พูดดี ทำดี หรือการประพฤติตามเกณฑ์ที่ถูกต้องทั้งกาย วาจา และใจ อันก่อให้เกิดประโยชน์และความสุขทั้งต่อตนเองและสังคมส่วนรวม นำมาซึ่งความเจริญก้าวหน้าของสังคม เพราะฉะนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างคุณธรรมและจริยธรรมให้เกิดมีในตัวบุคคลมากที่สุดซึ่ง ดังนี้ (1)ความเห็นชอบ หมายถึง มีปัญญาเห็นอริยสัจ 4 ประการ เป็นการเห็นปัญหาของการบริหารจัดการด้วยการมองอย่างตลอดตั้งแต่ต้นจนครบกระบวนการตั้งแต่สาเหตุ หนทางแก้ไข วิธีการแก้ไขปัญหา (2) ความดำริชอบ เป็นแนมคิดในการออกจากการ ไม่เบียดเบียนผู้อื่น เป็นแนวทางในการสร้างและปลูกจิตสำนึกทั้ง อปท. และประชาชน ได้มีส่วนร่วมในการป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้น (3) การเจรจาชอบ เป็นการไม่พูดเท็จ ไม่พูดคำหยาบ ไม่พูดเพ้อเจ้อ เป็นแนวทางในการสร้างเสริมให้เกิดการติดต่อสื่อสารที่มีความเหมาะสม (4) การกระทำชอบ เป็นแนวทางในการไม่ฆ่าสัตว์หรือมนุษย์ ไม่ลักทรัพย์ ไม่ประพฤติผิดในกาม อันเป็นสิ่งที่จะควบคุมพฤติกรรมทั้งผู้บริหาร (5) การเลี้ยงชีพชอบ เป็นการประกอบอาชีพโดยชอบธรรม ถูกกฎหมาย เป็นแนวทางในการเลี้ยงชีพไปในทางที่ดีเพื่อการมีชีวิตที่ดีและมีความปลอดภัย (6) ความเพียรชอบ เป็นแนวทางในการเพียรระวังไม่ให้บาปเกิดขึ้น เพียรสร้างความดี เพียรรักษาความดีที่เกิดขึ้นแล้วให้คงอยู่ เป็นแนวทางในการบริหารจัดการที่ต้องอาศัยความอดทนในการให้บริการประชาชน (7) การตั้งสติชอบ เป็นการตั้งสติพิจารณาร่างกาย เวทนา ความรู้สึกสุข-ทุกข์ ให้รู้เท่าทันเห็นความเกิดดับ เป็นแนวทางในการสร้างการมีสติให้ผู้บริหาร ผู้ร่วมงานที่ต้องมีการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าตลอดเวลา (8) การตั้งใจมั่นชอบ เป็นการทำให้ตั้งใจให้สงบเป็นสมาธิอย่างแน่วแน่ ซึ่งเป็นสิ่งที่สำคัญมากในการปฏิบัติงานของทั้งผู้บริหาร และผู้ปฏิบัติงานต้องมีความมุ่งมั่น แน่วแน่ และ 3. หลักสังคหวัตถุ 4 หลักธรรมที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการบริหารคนใน อปท. ให้มีการทำงานด้วยความรักในองค์กร ด้วยจิตต้องการให้องค์กรประสบความสำเร็จในการให้บริการประชาชนในส่วนที่ตนเองรับผิดชอบ ควรยึดหลักสังคหวัตถุ 4 ในการครองใจคนและการให้บริการ โดยในการทำงานนั้นเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญของชีวิต 1) ทาน เป็น การให้ เสียสละ

ความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่แก่ผู้อื่น ควรมีการนำมาใช้ในการบริหารคนในองค์กรด้วยการช่วยเหลือซึ่งกันและกันในโอกาสต่าง ๆ 2) ปิยวาจา เป็นการพูดจาดีสุภาพอ่อนหวาน ไพเราะ ควรมีการนำมาใช้ในการบริหารคนในองค์กรบริหารส่วนจังหวัด 3) อตถจริยา เป็นการบำเพ็ญตนให้เป็นประโยชน์แก่ผู้อื่น ควรมีการนำมาใช้ในการบริหารคนในองค์กร 4) สมานัตตตา เป็นการมีตนเสมอต้นเสมอปลาย เป็นกลาง โดยเฉพาะผู้บริหารที่มีอำนาจในการบริหารจัดการ ควรมีการนำมาใช้ในการบริหารคนในองค์กร

ดังนั้นจะเกิดการบูรณาการที่มีความเหมาะสมในการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ด้วยการเสริมสร้างคุณธรรมความดีงามในจิตใจของทุกภาคส่วน ซึ่งเป็นกระบวนการสำคัญในการลดการทุจริตที่เกิดจากการควบคุมตนเองด้วยคุณธรรมความดีงาม และต้องนำหลักธรรมาภิบาลซึ่งระบบการบริหารจัดการที่ดี ที่สามารถสร้างการขับเคลื่อนการบริหารจัดการที่มีความครอบคลุม ทุกภาคส่วนที่ต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ตั้งแต่การร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมตรวจสอบ การทำงานร่วมกันกับทุกภาคส่วนเพื่อประสิทธิภาพ ประสิทธิผลการบริหารจัดการที่สามารถสนองต่อความต้องการของประชาชน ชุมชน เอกชน ที่ต้องเดินหน้าและพัฒนาประเทศไปพร้อมกัน

สรุปผลการวิจัย

ผู้วิจัยมีข้อสรุปที่สำคัญจากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญและการสนทนากลุ่มย่อย เพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัย สรุปผลการวิจัย ดังนี้

(1) กระบวนการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน ในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องมีการจัดการตามสาระสำคัญที่กล่าวแล้วดังนี้

1. วิเคราะห์และกำหนดปัญหาการบริหาร คือ 1) ปัญหาจากบุคลากร (3 กลุ่ม) 2) ปัญหาจากลักษณะงาน (3 กลุ่ม) 3) การวิเคราะห์คู่ขนาน (2 ตัวแปรข้างต้น)
2. มีการวิเคราะห์และกำหนดปัญหาจากภายนอก คือ 1) การมีส่วนร่วมของประชาชน 2) ความรักสามัคคีของประชาชน 3) การแสวงหาความรู้ของประชาชน
3. มีการประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลเพื่อการบริหาร คือ 1) หลักนิติบัญญัติ 2) หลักคุณธรรม 3) หลักความโปร่งใส 4) หลักการมีส่วนร่วม 5) หลักความรับผิดชอบ 6) หลักความคุ้มค่า
4. มีการประพจน์หลักพุทธธรรมนำการบริหาร คือ 1) หลักโลกบาลธรรม 2) หลักไตรสิกขา 3) หลักสังคหวัตถุ 4 และ 4) หลักขารวาสธรรม
5. ผลสำเร็จที่เกิดขึ้นจากการบริหารด้วยหลักพุทธธรรม และหลักธรรมาภิบาล 2 ประเภท คือ 1) ลดการทุจริตคอร์รัปชันในการบริหาร 2) เพิ่มความโปร่งใสในการบริหารงาน

(2). แนวทางการเสริมสร้างจิตสำนึกในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีหลักการ 5 ประการ คือ 1) มีหลักคุณธรรมนำการบริหาร 2) มีหลักการจัดการงานทั้งเรื่องงาน คน และอำนาจ 3) มีหลักการจัดการงานสาธารณะ 4) มีหลักธรรมาภิบาล และ 5) มีหลักพุทธธรรม

(3). รูปแบบการเสริมสร้างจิตสำนึกในการป้องกันการคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยสาระสำคัญ 5 ชุดความรู้ คือ 1) ระบบงานสำคัญ 2) การวิเคราะห์ปัญหาการบริหาร 3) การ

วิเคราะห์ปัญหาการบริหารเชิงธรรมาภิบาล 4) ปัญหาเชิงการจัดการสาธารณะ 5) การแสวงหาหลักการบริการ และคุณธรรมนำการบริหาร

การอภิปรายผล

จากบทสรุปการวิจัย มีประเด็นการอภิปรายผลการวิจัยที่น่าสนใจ คือ การมีระบบธรรมาภิบาลเข้ามาเป็นกรอบแนวทาง การบริหารการจัดการทุกกลุ่มงาน แผนงานโครงการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดความเป็นธรรมาภิบาลที่เป็นรูปธรรมอันจะนำมาซึ่งความมีประสิทธิภาพการทำงานที่สอดคล้องกับราชกิจจานุเบกษาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง (พ.ศ. 2542: 26-27) บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542) ได้กล่าวไว้ว่า การมีธรรมาภิบาลที่ดีจะทำให้มีคุณค่าการบริหารการจัดการที่โปร่งใส และมีความถูกต้องใน 3 ภาคส่วน คือ 1) มีระบบการเมืองและระบบราชการที่โปร่งใส รับผิดชอบต่อสังคม 2) ภาคธุรกิจโปร่งใส สังคมสามารถตรวจสอบได้ 3) สังคมเข้มแข็งมีความเป็นประชาสังคม มีหลักในการตรวจสอบความโปร่งใสได้ทั้งจากภาคราชการและภาคเอกชน นอกจากนั้นแล้ว ผู้บริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทุกกลุ่มต้องมีคุณธรรมจริยธรรมในการบริหารและการให้บริการ สอดคล้องกับแนวคิดในการบริหารงานที่ดีของ วัฒนากร เรืองจินดา (2548) ที่กล่าวถึง คุณธรรมจริยธรรมของความเป็นมนุษย์ที่ดี คือ คุณธรรมทางปัญญา และคุณธรรมทางจริยธรรม ที่กล่าวไว้ว่า การใช้ปัญญาเพื่อการแก้ปัญหา เพื่อการพัฒนางานจะต้องมีคุณธรรม หลักความดีมาเป็นกรอบแนวทางการปฏิบัติงาน การบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 กลุ่มงานคือ งานบริหาร งานบริการ และงานสนับสนุน จะต้องมีการบริหาร 3 คุณภาพอำนาจ คือ อำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจการตรวจสอบจากภาคประชาชน ร่วมกับการมีแนวทางการจัดการงานสาธารณะที่ดี คือการมีจิตสำนึกสาธารณะ การมีนโยบายสาธารณะ และการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนอย่างแท้จริง สอดคล้องกับแนวทางที่ เพ็ญแข ประจันปัจจนิก และคณะ (2551) ได้นำเสนอพระราชดำรัสของพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9 ในการปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรมให้ประชาชนเป็นคนดี ประเทศชาติมีความมั่นคง คือ 1. ให้ประชาชนรักษาความสัตย์ 2. ให้ประชาชนรู้จักการข่มใจ ตั้งตนเป็นคนดี 3. การอดทนอดกลั้นไม่ทุจริต 4. การละวางความชั่วและประพฤติดี

นอกจากนี้ ชูศักดิ์ เทียงตรง (2518) ยังกล่าวไว้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองตนเองด้วยความรับผิดชอบและมีคนคอยคุมการทำงานอย่างเหมาะสมภายใต้ข้อกฎหมายที่กำหนดไว้ ส่วนรูปแบบการสร้างเสริมจิตสำนึกการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสังคมไทย มีสาระสำคัญ 7 ประการ คือ 1. การมุ่งผลลัพธ์ลดการทุจริตคอร์รัปชันให้ลดลง 2. การมุ่งผลลัพธ์การเพิ่มระดับความโปร่งใสในการบริหารงานให้มากขึ้น 3. การศึกษาปัญหาการบริหารอย่างรอบด้าน 4. การมีหลักธรรมาภิบาลที่สำคัญ คือ ความโปร่งใส มีความรับผิดชอบ และมีส่วนร่วมการบริหารงานอย่างครบวงจร 5. การมีหลักคุณธรรมนำการบริหาร 4 ประการ คือ มีความสัตย์ มีการข่มใจ มีการอดออม และละชั่วประพฤติดี 6. การมีหลักพุทธธรรมที่เหมาะสม 4 หลักธรรมสำคัญ คือ หลักโลกบาลธรรม ไตรสิกขา และหลักสังคหวัตถุ และหลักฆราวาสธรรม 7. มีการจัดการสาธารณะที่ดี จากบทสรุปสำคัญข้างต้นกล่าวได้ว่า การประยุกต์หลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการทำงานจะนำมาซึ่งความมีประสิทธิภาพการได้รับความเชื่อถือไว้วางใจจากผู้รับบริการและทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง สอดคล้องกับ ผลการวิจัยของ บรรจง เจริญสุข (2552) ที่พบว่าการประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลเพื่อ

การบริหารสถานศึกษาจะนำมาซึ่งคุณภาพและประสิทธิภาพในการบริหารงาน บริหารคน และบริหารองค์กร (โปรดพิจารณาเพิ่มเติม สุนิศา ทองสุพรรณ และศุภวัฒนากร วงศ์ธนวุธ, 2552; ธนวิทย์ บุตรอุดม, 2559; กัตถัญญ แก้วหานาม และพิมพ์ลลิตา แก้วหานาม, 2017)

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 การออกแบบระบบการจัดการบริหารงาน อปท. ทุกระดับ ควรจำแนกกลุ่มงานการจัดการให้ชัดเจน จะสามารถศึกษาปัญหาและกำหนดโครงการพัฒนา และมิติของงานได้อย่างชัดเจนมีประสิทธิภาพ

1.2 ประชาชนควรมีส่วนร่วมในการจัดการงานสาธารณะของ อปท. ในทุกขั้นตอน ตั้งแต่ การกำหนดนโยบายสาธารณะทุกมิติงานของ อปท. การนำนโยบายสาธารณะสู่การปฏิบัติ และการติดตามประเมินผลงานเชิงนโยบายอย่างครบวงจร

1.3 การจัดการเชิงนโยบายสาธารณะของ อปท. จากผู้บริหารสู่ผู้รับ ผลนโยบาย คือ ประชาชนควรได้มีระบบการสื่อสารการทำงานที่ชัดเจนพร้อมมีการประสานการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบ

2. ข้อเสนอแนะเชิงการบริหาร

2.1 ผู้บริหารบุคลากรทุกคนของ อปท. ควรมีความตระหนักรู้ และให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมป้องกันปัญหา การลดสถิติ การทุจริต การคอร์รัปชันของอปท. อย่างต่อเนื่องเป็นรูปธรรม

2.2 บุคลากรทุกคนทุกระดับของ อปท. ควรมีการรับรู้ เรียนรู้และประพฤติปฏิบัติตามหลักการดังนี้

2.2.1 มีหลักคุณธรรม พระราชทานของพระเจ้าอยู่หัวทั้ง 4 ประการ เป็นแนวทางการบริหาร

2.2.2 มีหลักธรรมาภิบาล และมีการประยุกต์ใช้กับการบริหารงานใน อปท. อย่างเป็นรูปธรรม

2.2.3 มีหลักธรรมที่ใช้นำการบริหาร ให้เกิดความโปร่งใสตามความศรัทธาของแต่ละคนแต่ละบทบาทหน้าที่

ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยต่อไป

1. ควรมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการสร้างแบบจำลอง ระบบการบริหารงาน อปท.ทั้งการบริหารงานบุคคล งานนโยบายสาธารณะ และงานงบประมาณที่เป็นธรรม และโปร่งใสอย่างเป็นรูปธรรม

2. ควรมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการสร้างชุดความรู้ และชุดความตระหนักรู้ของประชาชนต่อการมีบทบาทการมีส่วนร่วม การบริหารงานของ อปท. ให้เกิดความโปร่งใสอย่างเหมาะสม

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยเรื่องนี้ได้รับทุนสนับสนุนจากสถาบันพุทธศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ประจำปีงบประมาณ 2559 ภายใต้แผนงานของสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ(วช.) งานวิจัยนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดีตามวัตถุประสงค์การวิจัยที่มุ่งหวังเพื่อเสริมสร้างจิตสำนึกในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสังคมไทย คณะผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ พระสุธีรัตนบัณฑิต ผู้อำนวยการสถาบันวิจัย

พุทธศาสตร์ ที่ได้พิจารณาให้ทุนอุดหนุนการวิจัยครั้งนี้ ขอบพระคุณ น.อ.ดร.นภัทร์ แก้วนาถ ที่ให้คำปรึกษาแนะนำในการวิจัยตลอดทั้งเล่ม ขอบขอบคุณผู้ร่วมวิจัย ดร.จิตาภา เร่งมีศรีสุข และพระครูอุทัยกิจจารักษ์,ดร.ที่ช่วยดำเนินการวิจัยและเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามที่เป็นประโยชน์ต่องานวิจัยจนงานวิจัยสำเร็จสมบูรณ์ ขอขอบพระคุณผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้บริหาร ราชการ พนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบจ.และเทศบาลสามชุก จังหวัดสุพรรณบุรี อบต.แก่งหางแมว จ.จันทบุรี เทศบาลนครพิษณุโลก อบต.สมอแข จังหวัดพิษณุโลก อบจ.ฉะเชิงเทรา) ตลอดจนผู้เชี่ยวชาญด้านการป้องกันการทุจริต ที่ให้ความอนุเคราะห์ให้ข้อมูลสำคัญที่เป็นประโยชน์ หวังเป็นอย่างยิ่งว่างานวิจัยครั้งนี้จะก่อให้เกิดการปลูกจิตสำนึกการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสังคมไทยและนำไปใช้ประโยชน์ทั้งในเชิงนโยบายและเชิงการบริหารอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- กตัญญู แก้วหานาม และพิมพ์ลลิตา แก้วหานาม. (2560). การต่อต้านการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากอาสาสมัครร่วมตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) กรณีศึกษาเปรียบเทียบเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์กับเทศบาลเมืองบัวขาว. *วารสารการบริหารท้องถิ่น*, 10(2), 17-43.
- โกวิทย์ พวงงาม และอลงกรณ์ อรรคแสง. (2547). *คู่มือมิติใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมาธรรม.
- กิตติศักดิ์ รัฐประเสริฐและคณะ. (2557). การทุจริตในวงราชการไทย: การสังเคราะห์องค์ความรู้ด้านแนวทางการแก้ไขปัญหามาจากผู้รู้และบุคคลสำคัญของประเทศไทย. *วารสาร มจร.วิชาการ*, 18(35), 61-74.
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: สมาคมนิสิตเก่ารัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย.
- ชาญณวุฒิ ไชยรักษา. (2548). *ความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ศึกษากรณีเทศบาลนครพิษณุโลก*. (รายงานวิจัย) พิษณุโลก: คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร.
- ทิตนา แหมมณี. (2547). *ศาสตร์การสอน องค์ความรู้เพื่อการจัดกระบวนการเรียนรู้ที่มีประสิทธิภาพ*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ธนวิทย์ บุตรอุดม. (2559). การบริหารความเสี่ยงเพื่อป้องกันการคอร์รัปชันในองค์การบริหารส่วนตำบลของจังหวัดลำปาง. *วารสารการบริหารท้องถิ่น*, 9(3), 36 – 50.
- ธานินทร์ ศิลป์จารุ.(2552). *การวิจัยและวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติด้วย SPSS (ครอบคลุมทุกเวอร์ชัน)*. (พิมพ์ครั้งที่ 10).กรุงเทพฯ: บิสิเนส อาร์แอนด์ดี.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2552). *การปกครองส่วนท้องถิ่น*. (พิมพ์ครั้งที่ 5).กรุงเทพฯ: วิทยุชน.
- ณัฐปคัลภ์ ญาณมโนวิศิษฐ์ (2557).การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดฉะเชิงเทรา.*วารสารวิชาการสมาคมสถาบันอุดมศึกษาเอกชนแห่งประเทศไทย (สสอท.)*, 21(1) พฤษภาคม 2558: 36-37.
- บรรจง เจริญสุข.(2552). *การพัฒนารูปแบบการบริหารสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาลในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเขตจังหวัดภาคใต้ตอนบน*.บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

- ประกาศรี สีสื่อไพ. (2550). *พื้นฐานการศึกษาทางศาสนาและจริยธรรม*. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ไพฑูริย์ สมแก้ว และคณะ. (2554). รายงานการวิจัยเพื่อส่งเสริมธรรมาภิบาลในระดับท้องถิ่น กรณีศึกษาช่องทางทุจริตในระดับตำบล: ปัญหาและแนวทางแก้ไขเพื่อพัฒนาคุณธรรมจริยธรรมเชิงโครงสร้างระดับท้องถิ่น. (รายงานการวิจัย). มูลนิธิชุมชนท้องถิ่นพัฒนา: ศูนย์ส่งเสริมและพัฒนาพลังแผ่นดินเชิงคุณธรรมสำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน).
- พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตฺโต). (มปป.) *พจนานุกรมพุทธศาสน์ ฉบับประมวลศัพท์*. ค้นเมื่อ 20 มีนาคม 2560, จาก http://84000.org/tipitaka/dic/v_seek.php?text=โลกบาลธรรม.
- พุทธทาสภิกขุ. (2505). *แนะนำจริยธรรม*. กรุงเทพมหานคร : บริษัทศิริพัทธ์.
- พุทธทาสภิกขุ. (2553). *พุทธทาสแนะนำจริยธรรมร่วมสมัยชุดที่ 3 จุดหมายปลายทางและตัวแท้ของจริยธรรม*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ดวงตะวัน.
- พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตฺโต). (2546). *พัฒนาการแบบองค์รวมของเด็กไทย*. โครงการตำราสำนักที่ปรึกษากรมอนามัย. กรุงเทพมหานคร : กระทรวงสาธารณสุข.
- เพ็ญแข ประจันปัจฉิก และคณะ. (2551). *การยกระดับคุณธรรม จริยธรรมของสังคมไทยเพื่อการปฏิรูปสังคม : แนวทางและการปฏิบัติ*. (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- ไพบูลย์ ตั้งใจ. (2554). *ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของพนักงานตามหลักอิทธิบาท 4: กรณีศึกษาบริษัทแอมพาสอินดัสตรี จำกัด*. บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรวิทยาลัย.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2542). ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 เล่มที่ 116. ตอนที่ 63 ง. กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550. (24 สิงหาคม 2550). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 124. ตอนที่ 47 ก. หน้า 23-24.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2542). *พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542*. หน้า 291. กรุงเทพฯ : นานมีบุ๊คพับลิเคชั่นส์จำกัด.
- ลิขิต อีร์เวคิน. (2548). *คนไทยในอุดมคติ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แม็ค.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2547). *รายงานประจำปีสถาบันพระปกเกล้าประจำปี 2547*. ค้นเมื่อ 4 ตุลาคม 2557, จาก <http://www.kpi.ac.th>
- สุนิศา ทองสุพรรณ และศุภวัฒน์กร วงศ์นวสุ. (2552). การทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างโดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. *วารสารการบริหารท้องถิ่น*, 2(1), 33 – 49.
- วสิน อินทสระ. (2549). *พุทธจริยศาสตร์*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เมธิตราย.
- วิศุทธิ์ ขวัญฤกษ์. (2539). *การศึกษาหลักธรรมของพุทธศาสนาที่สามารถนำมาปรับใช้กับการบริหารงานบุคคลในองค์กรธุรกิจ*. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- สุชีพ ปุญญานุภาพ. (2540). *ประวัติศาสตร์ศาสนา*. (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: มูลนิธิมกุฏราชวิทยาลัย

หวน พิณรุฬันธ์. (2548). *การบริหารการศึกษานักบริหารมืออาชีพ*. นนทบุรี: พิณรุฬันธ์การพิมพ์.

Bowornwathana, B. (2002). *Country Report Governance Reform in Thailand: Questionable Assumptions. Uncertain Outcomes*.

Gallese, V., Fogassi, L. and Rizzolatti, G. (2004). *The mirror neuron system*. Annual Review of Neuroscience, Retried on January 23, 2017, from <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/15217330>

Kohlberg, L. (2000). *Development of Moral Character and Moral Ideology Review of Child Development Research*. New York: Russell Sage Foundation.

Longma. (1995). *Dictionary of Contemporary English*. London: Longman Group.

Maslow, A. (1987). *Motivation and Personallity*. New York: Harper and Row Publishers

Piaget, J. (1997). *The Moral Judgment of the Child*. London: Routledge & Kegan Paul Ltd.

Translated Thai References

Boramanun, N. (2009). *The local government*. (5th ed). Bangkok: Vinyuchon Printing House.
(In Thai)

Buddhadasa Bhikkhu. (1962). *Ethical Guidance*. Bangkok: Siriphat Company Printing house.
(In Thai)

Buddhadasa Bhikkhu. (2010). *Buddhist Sutta, 3rd Guideline for Ethical Ethics, Destination and Ethics*. Bangkok: Duangtawan Publishing House. (In Thai)

Butrudom, T. (2016). Using Risk Management to Prevent Corruption in Tambon Administrative Organizations in Lampang Province. *Local Administration Journal*, 9(3), 36 – 50. (In Thai)

Chairaxa, C. (2005). *The Transparency and Public Participation in Local Government Organizations: A Case Study of Phitsanulok Municipality*. (Research Report). Phitsanulok: Faculty of social sciences Naresuan University. (In Thai)

Chareunsook, B. (2009). *The development pattern of the school administrators based on good governance in basic education upper south province*. Bangkok: Graduate School: Ramkhamhaeng University. (In Thai)

Chayabutr, C. (1996). *Local Government Thailand*. Bangkok: Alumni Association of political science, Chulalongkorn University. (In Thai)

Inthasra, V. (2006). *Buddhist Ethics*. (2nded). Bangkok: Sand Publishing House. (In Thai)

Kammanee, T. (2004). *Science Teaching Knowledge for effective learning process*. (3thed). Bangkok: Chulalongkorn University Printing house. (In Thai)

- Kaewhanam, K. and Kaewhanam, P. (2017). Anti-Corruption in Local Administration Organizations as Learnt from Volunteer Examiners: A Comparative Case Study of Kalasin Town Municipality and Bua Khao Town Municipality. *Local Administration Journal*, 10(2), 17 – 43. (In Thai)
- King Prajadhipok's Institute. (2004). *Annual Report of King Prajadhipok's Institute*. Retrieved on October, 4 2004, from <http://www.kpi.ac.th>. (In Thai)
- Kueanprung, V. (1996). *The study of the principles of Buddhism that can be applied to human resource management in business organizations*. Chiang Mai.: Chiang Mai University. (In Thai)
- Paungkgam, K. and Angsang A. (2004). *The manual a new dimension local governments from directly elected by the public*. Bangkok: Sematam Publisher. (In Thai)
- Phra Prom Khunaporn (P. A. Puytto). (n.p) *Dictionary of Buddhism the glossary*. Retrieved on January 5, 2017 from http://84000.org/tipitaka/dic/v_seek.php?text (In Thai)
- Phra Prom Khunaporn (P.A. Puytto). 2003). *Holistic development of Thai children*. Textbook Project Advisory Bureau, Bangkok: Department of Health: Ministry of Public Health. (In Thai)
- Pinthupan, H. (2005). *Executive Education professional management*. Nonthaburi: Pinthongpun Publishing. (In Thai)
- Poonyanupab, S. (1997). *History of Religion*. (8thed.) Bangkok: Royal Crown College Foundation. (In Thai)
- Prachonpanjanauk et. al. (2008). *Elevated ethics of social reform society in Thailand: guidelines and practices*. (Research Report). Bangkok: The Office of the National Economic and Social advisory council. (In Thai)
- Rathaprasert, K. et.al. (2014). Corruption in the government of Thailand the synthesis of knowledge solutions from leaders and the personage of Thailand. *Journal of Huachiew Chalermprakiet University*, 18(35), 61-74. (In Thai)
- Sinjaru, T. (2009). *Research and analysis of statistical data by SPSS (covers all version)*. (10th ed). Bangkok: Business R&D Printing House. (In Thai)
- Somkeaw, P. (2011). In order to promote good governance at the local level. A case study of corruption in the channel-level district: Problems and solutions to moral development structure at the local level. *Research Report*. The foundation of local community development: promotion and Development Center land power moral Office of knowledge management and development). (In Thai)

- Srihaumpai, P. (2007). *Religious and Ethical foundations of Education*. (4thed). Bangkok: Chulalongkorn University Printing house. (In Thai)
- Tangjai, P. (2011). *Efficiency in the performance of their employees Iddhippada 4: a case study of Ampas industry co.,Ltd*. Phra Nakhon Si Ayutthaya Graduate School: Mahachulalongkornrajavidyalaya University. (In Thai)
- Teeravekin, L. (2005). *Ideal Thais*. Bangkok: Mac Publishing. (In Thai)
- The office of the Prime Minister on the Establishment of a Good Corporate Governance System. Volume 116 Section 63d. (10 August 1999). Royal Gazette. Bangkok: The Secretariat of Cabinet. (In Thai)
- The Constitution of the Kingdom of Thailand BE.2550. Volume 124. At 47 a. (24 August 2007). Royal Gazette. pp.23-24. Bangkok: The Secretariat of Cabinet. (In Thai)
- The Royal Academy. (1999). *Dictionary of the Royal Institute. B.E. 2542*. Bangkok: Nanmeebooks Publications (In Thai)
- Thongsuphan. S & Wongthanavas, S. (2009). Corruption in procurement by E-Auction among local administration organizations. *Local Administration Journal*, 2(1), 33-49.
- Yanamanovisitd, N. (2014). Policy Implementation by Good Governance in Sub - District Administrative Organizations Chachoengsao Province. *Journal of the Association of Private Higher Education Institution of Thailand. (APHETI)*, 21(1), 36-37. (In Thai)

Innovative of Building Local Administrative Partnerships in Mekhong Strategic Provinces of the Northeastern

Rapeephorn Kanapol

Doctoral of Philosophy Program in Public Administration Rajabhat Maha Sarakham University

Sanya Kenaphoom

Yupaporn Yupas

Faculty of Political Science and Public Administrator, Rajabhat Maha Sarakham University

Received: April 26, 2017 **Accepted:** June, 23 1017

Abstract

This research purposes were to: 1) investigate theoretical framework of local administrative partnerships 2) study the present conditions of local administrative partnerships 3) study factors affecting local administrative partnerships 4) investigate the goodness of fit between local administrative partnerships model and empirical data 5) prove that this innovation improves the local administrative partnerships of Mekhong strategic provinces of the Northeastern. The population of this research calculated by Taro Yamane formula (1973: 727) was totally 400 people including; the voters, local administrators, and local staff. The research instruments were interviewing and questionnaire which the overall reliability was .984. The data was analyzed by using frequency distribution, percent, mean, standard deviation, multiple linear regression, and SEM analysis. The innovation was analyzed and approved by 21 experts.

The findings were 1) partnerships of local administration is when the stakeholders feel sense of belonging. Major elements of the partnerships were (1) trustworthiness (2) sharing of responsibilities and benefits (3) relationship and cooperativeness (4) honesty and transparency (5) mutual respect and respecting to the differences, 2) the present conditions of local administrative partnerships in Mekhong strategic provinces was at High level in overall 3) factors affecting local administrative the partnerships in Mekhong strategic provinces of the Northeastern, at the significant level of .05, were; condition, purpose factors, personal factors and organization awareness, 4) the local administrative Partnerships model fits with the empirical data, 5) the innovation was at Highest level of suitable for improving the local administrative partnerships of Mekhong strategic provinces of the Northeastern.

Keywords: Partnership, Sense of belonging ,Stakeholder

นวัตกรรมการสร้างความเป็นหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่นในจังหวัดนนทบุรีศาสตร์ ลุ่มแม่น้ำโขงภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ระพีพร คณะพล

นักศึกษารัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

สัญญา เคนาภูมิ และยุภาพร ยุภาศ

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

ได้รับบทความ: 26 เมษายน 2560 ตอบรับตีพิมพ์: 23 มิถุนายน 2560

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ คือ 1) เพื่อค้นหารอบแนวคิดเชิงทฤษฎีความเป็นหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่น 2) เพื่อศึกษาสภาพการเป็นหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่น 3) เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเข้าไปเป็นหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่น 4) เพื่อตรวจสอบความกลมกลืนของโมเดลหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่นกับข้อมูลเชิงประจักษ์ 5) เพื่อยืนยันนวัตกรรมการพัฒนาความเป็นหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่นในเขตจังหวัดนนทบุรีศาสตร์ลุ่มแม่น้ำโขง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือประชากรที่ใช้ในการศึกษา คือ ประชาชนผู้มีสิทธิ์เลือกตั้ง ผู้บริหารท้องถิ่น พนักงานส่วนท้องถิ่น เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นแบบสัมภาษณ์และแบบสอบถาม สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ การแจกแจงความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน การวิเคราะห์สหสัมพันธ์ถดถอยพหุคูณเชิงเส้น วิเคราะห์สมการโครงสร้าง ส่วนข้อมูลเชิงคุณภาพใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา และยืนยันนวัตกรรมการโดยผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 21 คน

ผลการวิจัยพบว่า 1) หุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่น คือ การที่ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีความรู้สึกในการเป็นเจ้าของท้องถิ่น จาก 3 มิติ โดยมีองค์ประกอบหลักการเป็นหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่น ได้แก่ 1) ความไว้วางใจซึ่งกันและกัน 2) การแบ่งปันความรับผิดชอบและผลประโยชน์ 3) ความสัมพันธ์และความร่วมมือร่วมใจ 4) ความซื่อสัตย์และโปร่งใส 5) การเคารพซึ่งกันและกันยอมรับความแตกต่าง 2) สภาพการเป็นหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่นในจังหวัดนนทบุรีศาสตร์ลุ่มแม่น้ำโขง โดยรวมอยู่ในระดับมาก 3) ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเป็นหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่นในจังหวัดนนทบุรีศาสตร์ลุ่มแม่น้ำโขง ได้แก่ ปัจจัยแวดล้อม ปัจจัยเป้าหมาย ปัจจัยส่วนบุคคล และจิตสำนึกองค์กร อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 4) โมเดลสมการโครงสร้างหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่นในจังหวัดนนทบุรีศาสตร์ลุ่มแม่น้ำโขง มีความสอดคล้องกลมกลืนกับข้อมูลเชิงประจักษ์ 5) นวัตกรรมแนวทางการพัฒนาความเป็นหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่นในจังหวัดนนทบุรีศาสตร์ลุ่มแม่น้ำโขง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในภาพรวมนวัตกรรมการมีความเหมาะสมในระดับมากที่สุด และความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญที่มีความคิดเห็นสอดคล้องกันมากที่สุดคือ กลยุทธ์การพัฒนาความเชื่อในความสามารถของตนเอง

คำสำคัญ: หุ้นส่วน ความรู้สึกในการเป็นเจ้าของ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

บทนำ

“การมีส่วนร่วมของประชาชน” ถือเป็นหลักการสากลที่ได้รับการยอมรับว่ามีความสำคัญและจำเป็นในสังคมประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นหัวใจหรือเป็นองค์ประกอบที่ขาดมิได้ (สถาบันพระปกเกล้า, 2552) เนื่องจากเป็นวิธีการที่ช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ความเป็นเจ้าของชุมชน และเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น แม้ทุกภาคส่วนราชการในท้องถิ่นพยายามผลักดันให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการต่างๆ แต่ประชาชนกลับไม่ได้ให้ความสำคัญหรือเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ซึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่น สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมไม่สามารถทำให้ประชาชนในท้องถิ่นสนใจที่จะเข้าร่วมบริหารงานของท้องถิ่น ดังที่ตนเป็นเจ้าของท้องถิ่น หรือไม่ได้มีความรู้สึกว่าท้องถิ่นเป็นของตนเอง ทั้งนี้ประชาชนอาจคิดว่าไม่ใช่เงินของตนเอง ตนไม่มีส่วนได้ส่วนเสียในการบริหารงานท้องถิ่น ซึ่งจริงๆ แล้วเป็นเงินของประชาชนที่จ่ายผ่านภาษีในรูปแบบต่างๆ “หากเราเปรียบเทียบการเสียภาษีของประชาชนเป็นการลงทุนซื้อหุ้น” (เดชรัช สุขกำเนิด, 2559) นั้นย่อมหมายความว่า ประชาชนทุกคนมีฐานะเป็น “หุ้นส่วน” ของประเทศซึ่งโดยหลักการแล้วในฐานะพลเมืองประชาชนย่อมถูกบังคับให้ซื้อหุ้นประเทศไทยผ่านระบบภาษี

ดังนั้นสิ่งจำเป็นที่จะต้องผลักดันให้ประชาชนเกิดความรู้สึกในความเป็นเจ้าของ (Sense of belonging) ต้องทำให้ประชาชนรู้สึกว่าเป็น “หุ้นส่วน” (Partnership) ของท้องถิ่น เนื่องจากหุ้นส่วนคือ การที่สมาชิกในกลุ่มมีความเป็นเจ้าของร่วมกัน มีการรับผลประโยชน์ร่วมกัน ผู้ที่เป็นหุ้นส่วนจะเข้าร่วมด้วยความเต็มใจ และมีความหวังที่จะได้รับผลประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วน ดังนั้นเมื่อพิจารณาแล้ว “การมีส่วนร่วม” (Participation) ยังไม่สามารถทำให้การบริหารงานของท้องถิ่นเกิดประสิทธิผลและผลสัมฤทธิ์ไม่สามารถสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของท้องถิ่นให้กับประชาชน ดังนั้นหน่วยงานภาครัฐจะต้องพยายามหรือหาวิธีการที่ทำให้ระดับความเข้มข้นของความรู้สึกในการเป็นเจ้าของท้องถิ่นสูงกว่า “การมีส่วนร่วม” สิ่งที่ว่าส่วนราชการจะต้องผลักดันหรือส่งเสริมให้เกิดขึ้นเพื่อสร้างระดับความเข้มข้นของการมีส่วนร่วม จนนำมาซึ่งความรู้สึกในการเป็นเจ้าของท้องถิ่นนั่นก็คือ “การเป็นหุ้นส่วนในการบริหารงานท้องถิ่น” โดยต้องไปให้ถึงขั้น “การเป็นหุ้นส่วน” (Partnership) (Arnstein, 1969) ซึ่งเป็นระดับการมีส่วนร่วมที่อำนาจเป็นของประชาชน” (Citizen Power) (Fagence, 1977) โดยจะต้องเชื่อมโยงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในท้องถิ่นให้มีความรู้สึกเป็นเจ้าของ (Sense of Belonging) โดยตัวแสดงที่สำคัญคือ ผู้บริหารท้องถิ่น(นักการเมือง) พนักงานส่วนท้องถิ่น(ข้าราชการ) และประชาชน ให้เกิดจิตสำนึกความเป็นเจ้าของ (Sense of Belonging) จึงเป็นโจทย์สำคัญที่หน่วยงานภาครัฐต้องทำให้เกิดขึ้น ยิ่งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละระดับมีความรู้สึกว่าเป็นหุ้นส่วนกับท้องถิ่นมากเท่าไร การบริหารงานท้องถิ่นก็จะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้นเท่านั้น

จากการแข่งขันทางการเมืองในระดับท้องถิ่น ซึ่งในปัจจุบันถือว่าเป็นการเมืองในระดับที่น่าสนใจและนักการเมืองหันมาให้ความสนใจการเมืองในระดับนี้มากขึ้น ซึ่งในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ถือว่าเป็นเขตที่มีความเป็นเอกลักษณ์ หรือมีความเป็นตัวตนทางการเมืองที่ค่อนข้างชัดเจน กรอบกับปัจจุบันประชาชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือหันมาให้ความสนใจในเรื่องของการเมืองมากขึ้น ประชาชนมีความรู้ และกล้าที่จะลุกขึ้นมาต่อสู้หรือเรียกร้องสิทธิทางการเมือง หรือสิทธิที่ตนพึงจะได้รับบริการสาธารณะจากรัฐเพิ่มมากขึ้น จากเหตุการณ์

หลายๆ อย่าง เช่น ประชาชนออกมาเรียกร้องเรียนการทำงานของท้องถิ่น นั้นแสดงให้เห็นว่า ประชาชนเริ่มมีการตื่นตัว และมีความรู้สึกว่าเขาเป็นเจ้าของท้องถิ่น จึงต้องปกป้องท้องถิ่นซึ่งเปรียบเสมือนบ้านของตนเอง ผู้วิจัยจึงมีความสนใจในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยเฉพาะในจังหวัดที่ติดริมฝั่งแม่น้ำโขง ซึ่งได้แก่ หนองคาย บึงกาฬ นครพนม มุกดาหาร อำนาจเจริญ และอุบลราชธานี ซึ่งถือเป็นพื้นที่ที่อยู่ในเขตประเทศลุ่มน้ำโขง ที่มีประวัติความขัดแย้งทางการเมือง ในปลายทศวรรษที่ 2510 – ทศวรรษที่ 2530 เนื่องจากมีความขัดแย้งระหว่างอุดมการณ์ทางการเมืองแบบทุนนิยมของผู้นำโลกเสรีอย่างสหรัฐอเมริกา และลัทธิสังคมนิยมที่กำลังแผ่ขยายไปทั่วโลก ประเทศไทยในช่วงเวลานั้นเป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์ที่สำคัญในการต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคนี้ เนื่องจากประเทศเพื่อนบ้านต่างมีระบอบการปกครองแบบสังคมนิยมและคอมมิวนิสต์ โดยมีประเทศพัฒนาแล้วอย่างเนเธอร์แลนด์ สวีเดน สวิสเซอร์แลนด์ ได้เข้ามาในรูปแบบการให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแก่คณะกรรมการ ภายใต้แผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การสร้างเขื่อนในแม่น้ำโขงและแม่น้ำสาขา และบทบาทของธนาคารพัฒนาเอเชียที่รุกเข้ามาในลุ่มน้ำโขง แทนคณะกรรมการประสานงานชั่วคราวในฐานะผู้สนับสนุนการพัฒนาไฟฟ้าพลังงานแม่น้ำโขงซึ่งเป็นแม่น้ำสายหลักในภูมิภาคอินโดจีน จึงกลายเป็นพื้นที่ที่มีแผนการก่อสร้างโครงการสาธารณูปโภคที่แฝงไว้ด้วยข้อถกเถียงทางการเมืองและการทหาร ภายใต้ความช่วยเหลือด้านเศรษฐกิจจากรัฐบาลอเมริกา เช่น การสร้างเขื่อนผลิตกระแสไฟฟ้าเพื่อใช้ในฐานทัพ การสร้างถนนเพื่อเป็นถนนสายยุทธศาสตร์ ประเทศไทยได้รับประโยชน์อย่างมากจากการสร้างเส้นทางคมนาคม สามารถส่งออกผลไม้ไปยังสาธารณรัฐประชาชนจีนผ่านเส้นทางบกสาย R9 (มุกดาหาร – สะหวันนะเขต – ลาวบ่าว) เส้นทาง R12 (นครพนม – นาพาว – ฮานอย – กวางสี) และเส้นทาง R8 (หนองคาย – ปากซัน – ฮานอย – กวางสี)

ผู้วิจัยเห็นว่าประวัติความเป็นมาของจังหวัดที่มีพื้นที่อยู่ในประวัติศาสตร์ลุ่มน้ำโขงมีความน่าสนใจ ทั้งในความเป็นอยู่ ความขัดแย้งระหว่างอุดมการณ์ทางการเมือง ประเทศไทยในช่วงเวลานั้นเป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์ที่สำคัญในการต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคนี้ จากวันนั้นจนถึงวันนี้ภูมิภาคลุ่มน้ำโขงกลายเป็นพื้นที่ทางยุทธศาสตร์ที่สำคัญหลายๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นยุทธศาสตร์การเมืองการปกครอง และที่สำคัญยุทธศาสตร์ด้านเศรษฐกิจ ซึ่งได้รับอิทธิพลจากการพัฒนาลุ่มน้ำโขงในช่วงของความขัดแย้ง ทำให้เส้นทางต่างๆ ได้รับการพัฒนาเพื่อเป็นประตูการค้ายังประเทศในลุ่มแม่น้ำโขง โดยแม่น้ำโขงในภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือไหลเป็นพรมแดนไทย – ลาวเริ่มจาก จ.เลย หนองคาย บึงกาฬ นครพนม มุกดาหาร อำนาจเจริญ และอุบลราชธานี รวมความยาวที่ไหลผ่านประเทศไทยประมาณ ๔๗๖ กิโลเมตร ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยจึงได้กำหนดเฉพาะพื้นที่ในจังหวัด บึงกาฬ หนองคาย นครพนม มุกดาหาร อำนาจเจริญ และอุบลราชธานี โดยผู้วิจัยได้กำหนดชื่อว่าเป็น “จังหวัดถนนยุทธศาสตร์ลุ่มแม่น้ำโขงภาคตะวันออกเฉียงเหนือ”

ดังนั้น การวิจัยเรื่อง “นวัตกรรมการสร้างความเป็นหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่นในจังหวัดถนนยุทธศาสตร์ลุ่มแม่น้ำโขงภาคตะวันออกเฉียงเหนือ” จะทำให้ได้มาซึ่งองค์ความรู้ที่แท้จริงเกี่ยวกับต้นเหตุของการตัดสินใจทางการเมืองเข้าไปเป็นหุ้นส่วนในการบริหารงานท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ โดยการสร้างคุณค่าให้กับผู้มีส่วนได้เสีย และผู้ที่เกี่ยวข้องโดยเปลี่ยนแปลงจากการใช้อำนาจครอบงำ มาใช้อำนาจร่วมกันในการตัดสินใจ หรือดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อแสวงหาทางออก หรือขับเคลื่อนการดำเนินงานไปด้วยกันในลักษณะของ “หุ้นส่วนของท้องถิ่น” หรือ “ความรู้สึกเป็นเจ้าของท้องถิ่น” ร่วมกัน จึงจะนำมาซึ่งการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1) เพื่อค้นหากรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีความเป็นหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่น 2) เพื่อศึกษาสภาพการเป็นหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่น 3) เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเข้าไปเป็นหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่น 4) เพื่อตรวจสอบความกลมกลืนของโมเดลหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่นกับข้อมูลเชิงประจักษ์ 5) เพื่อยืนยันนวัตกรรมแนวทางการพัฒนาความเป็นหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่นในเขตจังหวัดฉะเชิงเทรา

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตด้านพื้นที่ เฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดฉะเชิงเทรา กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา คือ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้บริหารท้องถิ่น พนักงานส่วนท้องถิ่น จำนวน 400 คน ได้มาโดยการกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่าง โดยใช้สูตรการคำนวณหาขนาดกลุ่มตัวอย่างของ ทาโร ยามาเน่ (Taro Yamane, 1973 อ้างถึงใน บุญชม ศรีสะอาด, 2545) เนื้อหาการวิจัย ศึกษาหลักของการเป็นหุ้นส่วน (Partnership) หลักการสร้างความรู้สึกในการเป็นเจ้าของ (Sense of belonging) โดยทำการศึกษาจากเอกสาร แนวคิด ทฤษฎีต่างๆ ที่มีความสัมพันธ์ มีความเกี่ยวข้อง และสามารถเทียบเคียงนำไปสู่การสร้างความเป็นหุ้นส่วน (Partnership) และสร้างความรู้สึกในการเป็นเจ้าของ (Sense of belonging) แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษากำหนดไว้จาก 2 แหล่ง คือ แหล่งข้อมูลที่เป็นเอกสาร และแหล่งข้อมูลที่เป็นบุคคล

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ได้ทราบถึงหลักของการเป็นหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่น และสามารถส่งเสริมความรู้สึกเป็นเจ้าของในท้องถิ่น ให้ประชาชนเกิดความรักและหวงแหน และเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจ นำมาซึ่งการพัฒนาที่ยั่งยืน

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดการเป็นหุ้นส่วนทางการบริหาร

หุ้นส่วน (Partnership) เป็นคำที่พูดถึงกันมากในปัจจุบัน เนื่องจากการบริหารงานต่างๆ ถ้าสามารถสร้างความรู้สึกร่วมในการเป็นหุ้นส่วน หรือมอบอำนาจการบริหารแบบเป็นหุ้นส่วนให้แก่คนที่เข้ามามีส่วนร่วมบริหาร จะสามารถทำให้ทุกคนหรือสมาชิกขององค์กรดำเนินงาน หรือปฏิบัติงานด้วยความเต็มใจ และยอมทุ่มเทแรงกายแรงใจ ในการทำงานได้อย่างเต็มที่ เพราะจะมีความรู้สึกว่าเป็นเจ้าของในฐานะ “หุ้นส่วน”

1.1 ความหมายของ หุ้นส่วน (Partnership)

หุ้นส่วน (Partnership) เป็นรูปแบบของปฏิสัมพันธ์ทางสังคมที่ผู้แสดงบทบาท (Actor) อย่างน้อย 2 ฝ่ายตกลงใจเข้ามาเป็นหุ้นส่วนกัน มีบทบาทและหลักการร่วมกัน เพื่อการบรรลุเป้าหมายที่มีร่วมกันโดยร่วมกันจัดหาทรัพยากรและความเชี่ยวชาญ ร่วมกันรับผิดชอบในการดำเนินงานและหนี้สิน เสนอความเสี่ยงและแบ่งปัน

ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับ ชูลีกร ด่านยุทธศิลป์ (2554) ได้ให้ความหมายของ “หุ้นส่วน” ว่าหมายถึง ปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาคส่วนร่วมกันทั้งประชาชนและองค์กร มีพันธะสัญญาที่จะทำงานร่วมกันเพื่อบรรลุเป้าหมายร่วมกัน และ ณัฐวุฒิ อรินทร์ (2555) ยังได้กล่าวว่า “ความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของท้องถิ่น” หมายถึง ความคิด ความรู้สึก ของบุคคลที่แสดงถึงความผูกพัน ความภาคภูมิใจ ความเป็นเจ้าของท้องถิ่น ที่พวกเขาอาศัยอยู่อันเกิดจากการที่บุคคลเหล่านั้นได้มีปฏิสัมพันธ์กัน

2. แนวคิดเจตคติ

คำว่าเจตคติ ได้มีนักวิชาการและผู้ให้ความหมายของคำว่าเจตคติ หรือทัศนคติไว้อย่างหลากหลาย ซึ่งเจตคติ คือสิ่งที่อยู่ภายในจิตใจของบุคคล ที่จะตอบสนองต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งไปในทิศทางใดทิศทางหนึ่ง เราสามารถรู้ได้โดยดูจากพฤติกรรมของบุคคลว่าจะตอบสนองต่อสิ่งเร้าอย่างไร โดยเจตคติของบุคคลเป็น ความรู้สึกนึกคิดของบุคคลในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งจะแสดงออกให้เห็นได้จากคำพูด หรือพฤติกรรมที่สะท้อน ทัศนคตินั้น ซึ่งคนแต่ละคนมีทัศนคติต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งมาน้อยแตกต่างกัน

โดยเจตคติของบุคคล ประกอบด้วย 3 องค์ประกอบสำคัญ ซึ่ง เฟลด์แมน (Feldman, 1994:489-490) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของเจตคติไว้เป็นรูปแบบ ABC (ABC Model) ดังนี้

1. องค์ประกอบด้านความรู้สึก (Affective component –A) เป็นความรู้สึกชอบ ไม่ชอบ พอใจ ไม่พอใจ ที่บุคคลมีต่อบุคคล สิ่งของ หรือเหตุการณ์ต่างๆ ที่รับรู้

2. องค์ประกอบด้านพฤติกรรม (Behavioral Component-B) เป็นการเตรียมพร้อมของบุคคลที่จะแสดง หรือไม่แสดงพฤติกรรม ต่อบุคคล สิ่งของ หรือเหตุการณ์ต่างๆที่รับรู้

3. องค์ประกอบด้านความคิด (Cognitive component –C) เป็นความรู้ หรือความคิดของบุคคลที่มีต่อบุคคล สิ่งของ หรือสถานการณ์ต่างๆที่รับรู้ว่าเป็นสิ่งที่ดี ไม่ดี ถูกต้อง ไม่ถูกต้อง เหมาะสม ไม่เหมาะสม ให้คุณ ให้โทษ

องค์ประกอบทั้ง 3 นี้ จะมีความสัมพันธ์สอดคล้องกัน หากองค์ประกอบด้านใดด้านหนึ่งเปลี่ยนแปลงไป เจตคติของบุคคลนั้นก็เปลี่ยนแปลงไปด้วย

จากการทบทวนแนวคิดต่างๆ ผู้วิจัยจึงสรุปได้ว่า “หุ้นส่วน” หมายถึง การร่วมมือกันระหว่างคนตั้งแต่ 2 คน หรือการร่วมมือกันขององค์กรตั้งแต่ 2 องค์กรขึ้นไป เพื่อประกอบกิจกรรมหรือสิ่งใดสิ่งหนึ่งเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อันเดียวกัน โดยหุ้นส่วนทุกคนจะต้องมีความรับผิดชอบในผลแห่งการเกิดจากการกระทำของหุ้นส่วนอย่างเท่าเทียมและยุติธรรม ซึ่งเมื่อเทียบความหมายของคำว่า “หุ้นส่วน” และนำหลักการนี้มาสร้างกับการบริหารงานของท้องถิ่น ที่ยึดหลักการกระจายอำนาจทางการบริหารให้กับประชาชนในท้องถิ่น โดยทุกคนมีสิทธิ์ที่เท่าเทียมกัน น่าจะสามารถสร้างความรู้สึกลงในการเป็นเจ้าของท้องถิ่น และนำมาซึ่งการพัฒนาท้องถิ่นอย่างยั่งยืน โดยการสร้างความรู้สึกลงในการเป็นเจ้าของท้องถิ่น เปรียบเสมือนการสร้างหรือปรับเจตคติของบุคคล โดยจะต้องวัดได้จาก 3 มิติ คือ การรับรู้ ความรู้สึก และพฤติกรรม

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัย นวัตกรรมการสร้างความเป็นหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่นในจังหวัดฉะเชิงเทราเป็นพื้นที่ศึกษาวิจัยแบบผสม (Mixed Method) ผู้วิจัยแบ่งระยะของการวิจัยออกเป็น 3 ระยะ **ระยะที่ 1** การวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาเอกสาร และงานวิจัยต่าง (Document Research) และการสัมภาษณ์ข้อมูลจากผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และจากประชาชน โดยใช้แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi- structured Interview) เพื่อหาข้อสรุปเชิงทฤษฎีการเป็นหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่น **ระยะที่ 2** การวิจัยเชิงปริมาณ โดยการนำผลการวิจัยในระยะที่ 1 มาสร้างเครื่องมือ ในระยะที่ 2 นี้เป็นการศึกษาสภาพการเป็นหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่น ศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการบริหารงานท้องถิ่น และตรวจสอบความกลมกลืนของโมเดลการเป็นหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่น กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา คือ ประชาชนผู้มีสิทธิ์เลือกตั้ง ผู้บริหารท้องถิ่น พนักงานส่วนท้องถิ่น จำนวน 400 คน ได้มาโดยการกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่าง โดยใช้สูตรการคำนวณหาขนาดกลุ่มตัวอย่างของ ทาโร ยามาเน่ (Taro Yamane. 1973 : 727) โดยทำการสุ่มแบบชั้นภูมิ (Stratified Random) และทำการสุ่มอย่างง่าย (Simple Random Sampling) ด้วยวิธีการจับสลาก (Lottery Method) เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเป็นแบบสอบถามแบบมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) 5 ระดับ **และระยะที่ 3** การสร้างและยืนยันนวัตกรรมการสร้างความเป็นหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่นในจังหวัดฉะเชิงเทราเป็นพื้นที่ศึกษาวิจัย โดยผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญ โดยใช้วิธีการเลือกกลุ่มแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive sampling) จำนวน 21 คน เพื่อยืนยันนวัตกรรมการสร้างความเป็นหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่นในจังหวัดฉะเชิงเทราเป็นพื้นที่ศึกษาวิจัย

ผลการวิจัย

ผลการวิจัยระยะที่ 1 พบว่า

องค์ประกอบหลักการเป็นหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่นในเขตจังหวัดฉะเชิงเทราเป็นพื้นที่ศึกษาวิจัย จากการศึกษาค้นคว้าเอกสาร งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญ และประชาชน ประกอบด้วย ดังนี้

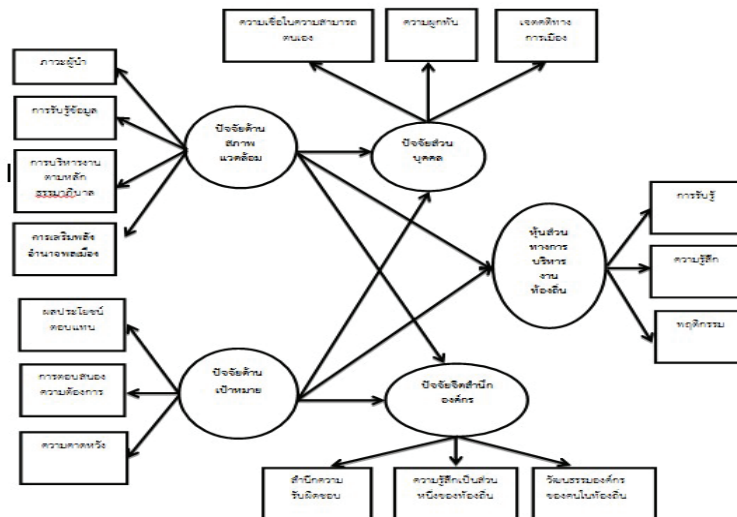
1. หุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่น (partnership local Government) คือการที่ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) มีความรู้สึกในการเป็นเจ้าของท้องถิ่น (sense of belonging) สามารถวัดได้จาก 3 มิติ คือ 1) การรับรู้ (Perception) 2) ความรู้สึก (Affective) และ 3) พฤติกรรม (Behavioral) โดยองค์ประกอบหลักการเป็นหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่น ประกอบด้วยต่อไปนี 1) ความไว้วางใจซึ่งกันและกัน 2) การแบ่งปันความรับผิดชอบและผลประโยชน์ 3) ความสัมพันธ์และความร่วมมือร่วมใจ 4) ความซื่อสัตย์และโปร่งใส 5) การเคารพซึ่งกันและกันยอมรับความแตกต่าง

2. ตัวแปรเหตุที่มีอิทธิพลต่อการเป็นหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่นในจังหวัดฉะเชิงเทราเป็นพื้นที่ศึกษาวิจัย ได้แก่ ตัวแปรแฝง 4 ตัวแปร และตัวแปรสังเกตได้ 13 ตัวแปรดังต่อไปนี้

1) ปัจจัยด้านเป้าหมาย ประกอบด้วย 1.1 ผลประโยชน์ตอบแทน 1.2 การตอบสนองความต้องการ 1.3 ความคาดหวัง 2) ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม ประกอบด้วย 2.1 ภาวะผู้นำ 2.2 การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร 2.3 การบริหาร

ตามหลักธรรมาภิบาล 2.4 การเสริมสร้างพลังอำนาจพลเมือง 3) ปัจจัยส่วนบุคคล ประกอบด้วย 3.1 ความเชื่อในความสามารถตนเอง 3.2 ความผูกพัน 3.3 เจตคติทางการเมือง 4) จิตสำนึกองค์กร ประกอบด้วย 4.1 สำนึกความรับผิดชอบ 4.2 ความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของท้องถิ่น 4.3 วัฒนธรรมของคนในท้องถิ่น

โดยข้อสรุปเชิงทฤษฎีที่ค้นพบ ผู้วิจัยจึงได้นำมาสร้างเป็นโมเดลของการวิจัยการเป็นหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่น ดังภาพที่ 3 และนำไปสร้างเครื่องมือของการวิจัยในระยะที่ 2 ต่อไป



ภาพที่ 1 โมเดลการเป็นหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่นในจังหวัดนนทบุรีศาสตร์ลุ่มแม่น้ำโขง
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ผลการวิจัยระยะที่ 2 พบว่า

1. สภาพการเป็นหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่นในจังหวัดนนทบุรีศาสตร์ลุ่มแม่น้ำโขงภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.01$) เมื่อแยกเป็นรายได้พบว่าอยู่ในระดับมากที่สุดจำนวน 1 ด้าน อยู่ในระดับมาก จำนวน 1 ด้าน และอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 1 ด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อยดังนี้ ด้านการรับรู้ ($\bar{X} = 4.23$) ด้านความรู้สึก ($\bar{X} = 3.74$) และด้านพฤติกรรม ($\bar{X} = 3.33$) ตามลำดับ

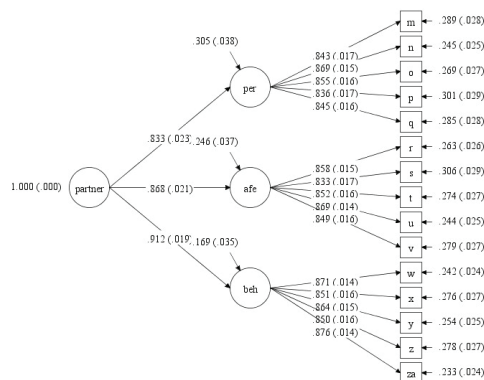
2. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเป็นหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่นในจังหวัดนนทบุรีศาสตร์ลุ่มแม่น้ำโขงภาคตะวันออกเฉียงเหนือ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ได้แก่ ความเชื่อในความสามารถตนเอง สำนึกความรับผิดชอบ การเสริมสร้างพลังอำนาจพลเมือง ภาวะผู้นำของผู้บริหารท้องถิ่น ผลประโยชน์ตอบแทน ความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของท้องถิ่น เจตคติทางการเมือง และการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ค่าสัมประสิทธิ์ถดถอยในรูปคะแนนมาตรฐานคือ 0.323, 0.272, 0.256, 0.251, 0.190, 0.175, 0.126 และ 0.116 ตัวแปรอิสระดังกล่าวสามารถร่วมกันอธิบายความแปรปรวนการเป็นหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่นในจังหวัดนนทบุรี

ยุทธศาสตร์ลุ่มแม่น้ำโขงภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้ร้อยละ 85.60 ($R^2 = 0.856$, $F = 191.769$) อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

3. การตรวจสอบความสอดคล้องกลมกลืนของโมเดลสมการโครงสร้างการเป็นหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่นในจังหวัดนายนยุทธศาสตร์ลุ่มแม่น้ำโขง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ กับข้อมูลเชิงประจักษ์

3.1 ผลการตรวจสอบความสอดคล้องกลมกลืนของโมเดลองค์ประกอบการเป็นหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่นในจังหวัดนายนยุทธศาสตร์ลุ่มแม่น้ำโขง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ(Partner)

ผู้วิจัยพิจารณาตัวชี้วัดของตัวแปรแฝงหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่น(Partner) ประกอบด้วยตัวแปรแฝง 3 ตัวแปรแฝง และตัวแปรสังเกตได้ 15 ตัวแปร ดังนี้ ตัวแปรแฝงการรับรู้(per) ประกอบด้วยตัวแปรสังเกตได้ 5 ตัวชี้วัด คือ M N O P Q ตัวแปรแฝงความรู้สึก(afe) ประกอบด้วยตัวแปรสังเกตได้ 5 ตัวชี้วัด คือ r s t u v และตัวแปรแฝงพฤติกรรม(beh) ประกอบด้วยตัวแปรสังเกตได้ 5 ตัวชี้วัด คือ w x y z za ดังแสดงในภาพที่ 2



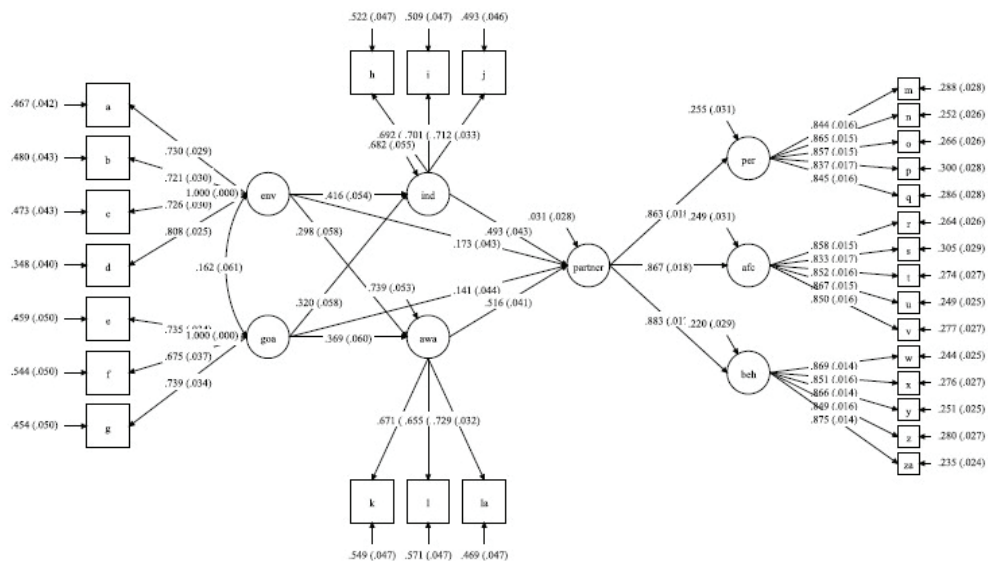
Chi-Square = 84.842, df = 87, P-Value = 0.5455 $\chi^2/df = 0.975$, CFI = 1.000, TLI = 1.000, SRMR = 0.018, RMSEA = 0.000

ภาพที่ 2 ตรวจสอบความสอดคล้องกลมกลืนของโมเดลองค์ประกอบการเป็นหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่นในจังหวัดนายนยุทธศาสตร์ลุ่มแม่น้ำโขง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ผลการวิเคราะห์ พบว่าโมเดลการวัดองค์ประกอบการเป็นหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่น กับข้อมูลเชิงประจักษ์โดยพิจารณาจาก ค่า ไค-สแควร์ ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ ($\chi^2/df = 0.975$) นอกจากนั้นค่า CFI ดัชนีวัดระดับความสอดคล้องเปรียบเทียบ (Comparative fit index) เท่ากับ 0.956 ค่า TLI (Tucker-Lewis Index) = 1.000 ซึ่งมีค่ามากกว่า 0.90 ทุกค่า และเมื่อพิจารณาค่ารากของค่าเฉลี่ยกำลังสองของความคลาดเคลื่อนมาตรฐาน (SRMR) เท่ากับ SRMR = 0.018 สอดคล้องดี และค่าความคลาดเคลื่อนในการประมาณค่าพารามิเตอร์ (RMSEA) เท่ากับ RMSEA = 0.000 สอดคล้องดีมาก

3.2 ผลการตรวจสอบความสอดคล้องกลไกของโมเดลหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่นในจังหวัดนนทบุรีศาสตร์ลุ่มแม่น้ำโขง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ผู้วิจัยพิจารณาตัวชี้วัดของตัวแปรหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่น โดยวัดได้จากตัวแปรแฝง 4 ตัวชี้วัดได้แก่ env, goa, ind, awa และประกอบด้วยตัวแปรสังเกตได้ 13 ตัวแปร ดังต่อไปนี้ตัวแปรแฝง env ประกอบด้วยตัวแปรสังเกตได้ a b c d ตัวแปรแฝง goa ประกอบด้วยตัวแปรสังเกตได้ e f g ตัวแปรแฝง ind ประกอบด้วยตัวแปรสังเกตได้ h i j ตัวแปรแฝง awa ประกอบด้วยตัวแปรสังเกตได้ k l la และตัวแปรแฝงองค์ประกอบการเป็นหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่น 3 ตัวชี้วัดประกอบด้วย 15 ตัวแปรสังเกตได้ ตัวแปรแฝง per ประกอบด้วยตัวแปรสังเกตได้ m n o p q ตัวแปรแฝง afc ประกอบด้วยตัวแปรสังเกตได้ r s t u v ตัวแปรแฝง beh ประกอบด้วยตัวแปรสังเกตได้ w x y z za ดังแสดงในภาพที่ 3



Chi-Square = 353.940, df = 338, P-Value = 0.2646, χ^2/df = 1.047, CFI = 0.998, TLI = 0.998, SRMR = 0.029, RMSEA = 0.011

ภาพที่ 3 ความกลมกลืนสอดคล้องของโมเดลสมการโครงสร้างหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่นในจังหวัดนนทบุรีศาสตร์ลุ่มแม่น้ำโขง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

จากภาพที่ 4 ผลการวิเคราะห์โมเดลนวัตกรรมการสร้างความเป็นหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่น ในเขตจังหวัดนนทบุรีศาสตร์ลุ่มแม่น้ำโขงภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ โดยพิจารณาจากค่าไค-สแควร์ ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ (χ^2/df) = 1.047 นอกนั้นค่า CFI ดัชนีวัดระดับความสอดคล้องเปรียบเทียบ (Comparative fit index) เท่ากับ 0.998 ค่า TLI = 0.998 ซึ่งมีค่ามากกว่า 0.90

ทุกค่าและเมื่อพิจารณาค่ารากของค่าเฉลี่ยกำลังสองของความคลาดเคลื่อนมาตรฐาน SRMR = 0.029 สอดคล้องดีมากและค่าความคลาดเคลื่อนในการประมาณค่าพารามิเตอร์ RMSEA = 0.011 สอดคล้องดีมาก

ผลการวิจัยระยะที่ 3 การสร้างและยืนยันนวัตกรรมการพัฒนาความเป็นหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่นในจังหวัดเส้นทางยุทธศาสตร์ลุ่มแม่น้ำโขง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญ โดยใช้วิธีการเลือกแบบการสุ่มแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive sampling) จำนวน 21 คน เพื่อยืนยันนวัตกรรมการพัฒนาความเป็นหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่น พบผลการวิจัยดังนี้

ตารางที่ 1 แสดงผลการสร้างนวัตกรรมความเป็นหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่นในจังหวัดเส้นทางยุทธศาสตร์ลุ่มแม่น้ำโขง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

นวัตกรรมการพัฒนา	แนวทางการพัฒนา
1) นวัตกรรมพัฒนาภาวะผู้นำของผู้บริหารท้องถิ่น	1) เสริมสร้างภาวะผู้นำแบบผู้นำการเปลี่ยนแปลง 2) การสร้างผู้นำให้มีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ 3) การสร้างแรงบันดาลใจกับผู้ตาม
2) นวัตกรรมพัฒนาการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร	1) เสริมสร้างความรู้เบื้องต้นให้กับประชาชนใน พรบ.ข้อมูลข่าวสาร 2) เสริมสร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติงานของส่วนราชการ โดยการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารต่างๆ ในการทำงานผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ 3) พัฒนาระบบสารสนเทศขององค์กรให้มีความสมบูรณ์ 4) พัฒนาเจ้าหน้าที่ผู้ดูแลข้อมูลข่าวสารให้มีความรู้ความเชี่ยวชาญอย่างมืออาชีพ
3) นวัตกรรมพัฒนาการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล	1) เสริมสร้างการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ 2) เสริมสร้างค่านิยมประชาธิปไตย 3) เสริมสร้างหลักประชาธิปไตย 4) เสริมสร้างความรับผิดชอบทางการบริหาร
4) นวัตกรรมพัฒนาการเสริมสร้างพลังอำนาจพลเมือง	1) การเสริมสร้างพลังอำนาจบุคคลระดับผู้ปฏิบัติงาน 2) การเสริมสร้างพลังอำนาจระดับผู้บริหาร 3) ส่งเสริมให้ทุกคนเข้ามามีส่วนร่วมกำหนดวัฒนธรรมองค์กร หรือวัฒนธรรมท้องถิ่น
5) นวัตกรรมพัฒนาผลประโยชน์ตอบแทน	1) ส่งเสริมโครงการหรือกิจกรรมที่เป็นผลประโยชน์ตอบแทนที่สามารถตอบสนองความต้องการที่แท้จริง 2) ส่งเสริมกิจกรรมที่เป็นผลประโยชน์และบริการมุ่งถึงการให้ประโยชน์ต่อกลุ่มมากกว่าการให้ประโยชน์ต่อแต่ละบุคคล 3) สร้างการรับรู้เพื่อความเข้าใจเกี่ยวกับผลประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับในรูปแบบบริการสาธารณะ หรือรัฐสวัสดิการ

ตารางที่ 1 แสดงผลการสร้างนวัตกรรมความเป็นหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่นในจังหวัดเส้นทางยุทธศาสตร์
ลุ่มแม่น้ำโขง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ต่อ)

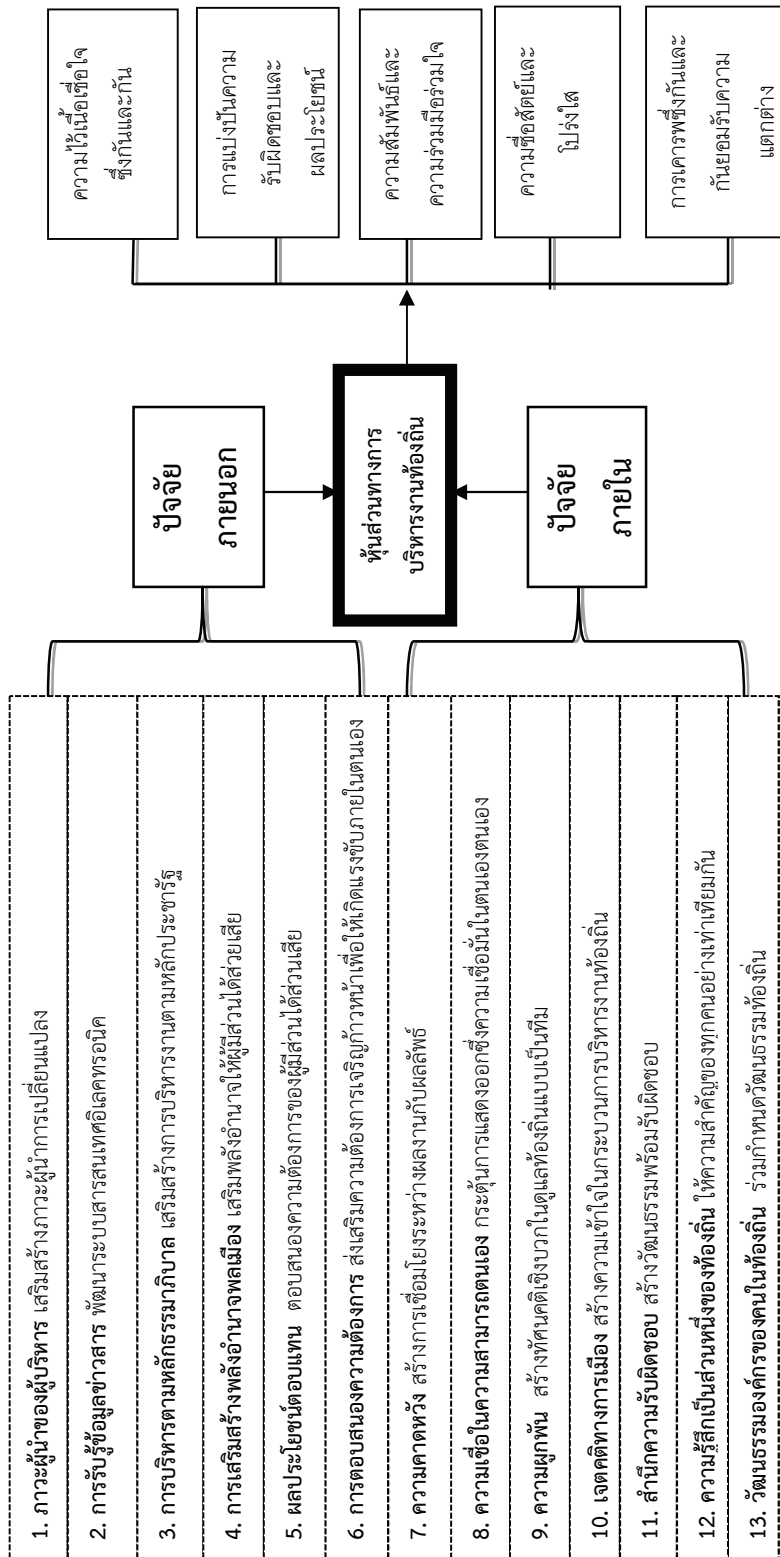
นวัตกรรมการพัฒนา	แนวทางการพัฒนา
6) นวัตกรรมพัฒนาการตอบสนองความต้องการ	1) เสริมสร้างเพื่อตอบสนองความต้องการเพื่อการดำรงชีพ ซึ่งเป็นความต้องการขั้นแรกของมนุษย์ที่จะดำรงชีวิตอยู่รอดได้ด้วยปัจจัยสี่ 2) เสริมสร้างความต้องการความสัมพันธ์ เป็นความต้องการที่จะให้และได้รับไม่ตรีจิตจากบุคคลที่แวดล้อม 3) ส่งเสริมความต้องการเจริญก้าวหน้า เป็นความต้องการขั้นสูงเป็นความต้องการที่เกิดจากแรงขับภายในตนเอง
7) นวัตกรรมพัฒนา ความคาดหวัง	1) เสริมสร้างความคาดหวังโดยมีแรงดึงดูด 2) สร้างการเชื่อมโยงรางวัลกับผลงาน 3) เสริมสร้างและกระตุ้นความต้องการที่จะประสบความสำเร็จ 4) เสริมสร้างความต้องการที่จะมีอำนาจ
8) นวัตกรรมพัฒนาความเชื่อในความสามารถตนเอง	1) เสริมสร้างการเป็นผู้นำให้กับประชาชน 2) กระตุ้นให้แสดงออกซึ่งความเชื่อมั่นในความสามารถของ 3) เสริมสร้างประสบการณ์ที่ประสบความสำเร็จ
9) นวัตกรรมพัฒนาความผูกพัน	1) ส่งเสริมและสร้างความผูกพัน สร้างศรัทธา สร้างความเชื่อมั่น และสร้างความภาคภูมิใจในท้องถิ่น 2) กระตุ้นและให้ความรู้เกี่ยวกับท้องถิ่นโดยผ่านคนรุ่นเก่าสู่คนรุ่นหลัง
10) นวัตกรรมพัฒนาเจตคติทางการเมือง	1) สร้างความเข้าใจในกระบวนการบริหารงานท้องถิ่นให้แก่มวลชนได้ส่วนเสีย 2) ปลุกฝังจิตสำนึกทางประชาธิปไตยให้กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 3) พัฒนาศักยภาพ ยึดมั่นอุดมการณ์ความถูกต้อง ยอมรับฟังความคิดเห็นที่หลากหลายและสนับสนุนกิจกรรมทางการเมืองที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม 4) สร้างค่านิยมที่ดีและเสริมสร้างความรู้ทางการเมืองในเรื่องประชาธิปไตย
11) นวัตกรรมพัฒนาสำนึกความรับผิดชอบ	1) เสริมสร้างการกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน สร้างเป็นวัฒนธรรมหรือค่านิยมร่วมของคนในท้องถิ่น 2) เสริมสร้างการกำหนดเป้าหมายร่วมกัน เพื่อเปิดโอกาสให้ทุกคนเป็นเจ้าของผลงาน 3) สร้างวัฒนธรรมการพร้อมรับผิดชอบและสำนึกในความรับผิดชอบ
12) นวัตกรรมพัฒนาความรู้สึเป็นส่วนหนึ่งของท้องถิ่น	1) เสริมสร้างความรู้สึในการเป็นสมาชิกของคนในชุมชนโดยการให้ความสำคัญของทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน 2) เสริมสร้างและเสริมพลังอำนาจพลเมืองให้กับคนในท้องถิ่นโดยการให้คนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานในทุกกระบวนการโดยยึดหลักธรรมาภิบาล
13) นวัตกรรมพัฒนาวัฒนธรรมองค์กรของคนในท้องถิ่น	1) ส่งเสริมให้คนในท้องถิ่นร่วมกำหนดวัฒนธรรมของท้องถิ่น 2) มีแกนนำเพื่อสืบทอดวัฒนธรรมที่ดีงามของท้องถิ่น 3) เสริมสร้างการทำพิธีกรรมและพิธีการ ที่เป็นการเน้นย้ำค่านิยมขององค์กร

ตารางแสดงที่ 2 แสดงการยืนยันนวัตกรรมแนวทางการพัฒนาวัฒนธรรมความเป็นหุ้นส่วนทางการบริหารงาน
ท้องถิ่นในจังหวัดฉะเชิงเทรา กลุ่มน้ำโขง ภาคตะวันออกเฉยงเหนือ ภาพรวม

กลยุทธ์การพัฒนาวัฒนธรรมความเป็นหุ้นส่วน ทางการบริหารงานท้องถิ่นในจังหวัดฉะ เชิงเทรา กลุ่มน้ำโขง ภาคตะวันออกเฉยงเหนือ	การวิเคราะห์ความสอดคล้อง				
	Mean	Median	Mode	I.R	สอดคล้อง
ภาวะผู้นำของผู้บริหาร	4.26	4.25	4.25	0.50	สอดคล้องกันมาก
การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร	4.64	4.75	4.75	0.50	สอดคล้องกันมาก
การบริหารตามหลักธรรมาภิบาล	4.69	4.75	4.75	0.50	สอดคล้องกันมาก
การเสริมสร้างพลังอำนาจพลเมือง	4.48	4.33	4.33	0.33	สอดคล้องกันมาก
ผลประโยชน์ตอบแทน	4.33	4.33	4.33	0.67	สอดคล้องกันมาก
การตอบสนองความต้องการ	4.55	4.50	4.50	1.00	สอดคล้องกันมาก
ความคาดหวัง	4.65	4.60	4.60	0.60	สอดคล้องกันมาก
ความเชื่อในความสามารถตนเอง	4.59	4.60	4.60	0.20	สอดคล้องกันมาก
ความผูกพัน	4.36	4.25	4.25	0.50	สอดคล้องกันมาก
เจตคติทางการเมือง	4.76	4.75	4.75	0.25	สอดคล้องกันมาก
สำนึกความรับผิดชอบ	4.32	4.50	4.50	0.75	สอดคล้องกันมาก
ความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของท้องถิ่น	4.67	4.50	4.50	1.00	สอดคล้องกันมาก
วัฒนธรรมองค์กรของคนในท้องถิ่น	4.71	4.75	5.00	0.75	สอดคล้องกันมาก
รวม	4.54	4.52	4.46	0.33	สอดคล้องกันมาก

จากตารางที่ 2 พบว่าการยืนยันนวัตกรรมการพัฒนาวัฒนธรรมความเป็นหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่นในจังหวัดฉะเชิงเทรา กลุ่มน้ำโขง ภาคตะวันออกเฉยงเหนือ ในภาพรวม นวัตกรรมมีความเหมาะสมในระดับมากที่สุด และความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญมีความสอดคล้องกันมาก โดยนวัตกรรมการพัฒนาที่ผู้เชี่ยวชาญมีความคิดเห็นสอดคล้องกันมากที่สุดคือ กลยุทธ์การพัฒนาความเชื่อในความสามารถตนเอง และกลยุทธ์ที่ผู้เชี่ยวชาญมีความคิดเห็นสอดคล้องกันน้อยที่สุด กลยุทธ์การตอบสนองความต้องการ และกลยุทธ์ความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของท้องถิ่น

จากผลการยืนยันนวัตกรรมการพัฒนาวัฒนธรรมความเป็นหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่นในจังหวัดฉะเชิงเทรา กลุ่มน้ำโขง ภาคตะวันออกเฉยงเหนือ โดยผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 21 คน ผู้วิจัยสามารถสรุปเป็นผังมโนทัศน์นวัตกรรมการพัฒนาวัฒนธรรมความเป็นหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่นในจังหวัดฉะเชิงเทรา กลุ่มน้ำโขง ภาคตะวันออกเฉยงเหนือ ได้ดังภาพที่ 4



ภาพที่ 4 ปัจจัยที่มีผลต่อการพัฒนาท้องถิ่นเป็นพื้นที่นวัตกรรมตามยุทธศาสตร์ผู้นำใจ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

อภิปรายผล

จากการวิจัยเรื่อง นวัตกรรมการสร้างความเป็นหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่นในจังหวัดนนทบุรีศาสตร์ลุ่มแม่น้ำโขงภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบประเด็นที่สำคัญสมควรนำมาอภิปราย ดังนี้

วัตถุประสงค์ข้อที่ 1 เพื่อค้นหากรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีความเป็นหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่น

คำว่า “หุ้นส่วน” (Partnership) จากการที่ผู้วิจัยได้ศึกษาความหมาย จากนักวิชาการ หรือผู้ที่ให้ความหมายของคำนี้เอาไว้ ทั้งในและต่างประเทศ แม้คำว่าหุ้นส่วน จะมีความหมายในเชิงของธุรกิจ แต่ในการบริหารงานของภาครัฐ ก็ได้มีการนำมาใช้กันอย่างกว้างขวาง ในปัจจุบัน ซึ่งในที่นี้หุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่น ก็คือการทำที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในท้องถิ่น มีความรู้สึกว่าเป็นเจ้าของท้องถิ่น (Sense of Belonging) คือการที่บุคคลรู้สึกต่อสิ่งที่เป็นวัตถุและไม่ใช่วัตถุว่าเป็นของเรา ซึ่งมีผลทั้งทางด้านอารมณ์ ทักษะ และพฤติกรรมกับสิ่งที่ได้เป็นเจ้าของ และตนสามารถมีสิทธิ์ และสามารถกระทำการใดๆ ได้อย่างเท่าเทียมกับคนอื่น ๆ โดยการมีจิตใจเป็นเจ้าของเป็นสัญชาตญาณมาโดยกำเนิด (Lövey, Nadkarni และ Erdélyi, 2005) จากหลักของการบริหารงานท้องถิ่น คือหลักการกระจายอำนาจให้กับประชาชนในท้องถิ่นได้บริหารท้องถิ่นตนเอง ให้ตรงกับความต้องการของคนในท้องถิ่น เนื่องจากไม่มีใครสามารถรู้ปัญหาในท้องถิ่นได้เท่ากับคนในท้องถิ่นเอง ซึ่งสอดคล้องกับซูลิกร ด่านยุทธศิลป์ (2554) ได้ให้ความหมายของ หุ้นส่วน ว่าหมายถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาคส่วนร่วมกันทั้งประชาชนและองค์กรมีพันธะสัญญาที่จะทำงานร่วมกันเพื่อบรรลุเป้าหมายร่วมกัน โดยในการเป็นหุ้นส่วนจะต้องวัดได้ในมิติด้านการรับรู้ด้านความรู้สึก และด้านพฤติกรรม และสถาบันวิจัยและที่ปรึกษางานทางด้านพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ได้ทำการศึกษา ในเรื่องความผูกพันของพนักงานโดยทำการสำรวจจากพนักงานจำนวน 160,000 ล้านคน จาก 40 บริษัท ใน 10 ประเทศ และหลายอุตสาหกรรม โดยเป็นการศึกษาที่ใช้ระยะเวลา 3 ปี ได้มีการจัดทำ 3-D Model of engagement โดยเป็นการนิยามถึงความผูกพันของพนักงานที่มี 3 มิติ คือ (อ้างถึงในสุรัสวดี สุวรรณเวช, 2549) 1) ด้านความคิด (Cognitive) 2) ด้านความรู้สึก (Affective) และ 3) ด้านพฤติกรรม (Behavioral) (โปรดพิจารณาเพิ่มเติม พิรสิทธิ์ คำวนศิลป์ และศุภวัฒนากร วงศ์ธนวิสุ, 2551; ไพสิทธิ์ สุวรรณฤทธิ์และ พิชญ์ สมปอง, 2553; ฉวีวรรณ นาคเสวีวงศ์ และอุดร ตันติสุนทร, 2554)

โดยองค์ประกอบของหลักการเป็นหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่นพบประเด็นที่น่าสนใจนำมาอภิปรายดังนี้ 1) **ความไว้วางใจซึ่งกันและกัน** ซึ่งจากการศึกษาเอกสาร งานวิจัย และจากการสัมภาษณ์ผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ และจากกลุ่มตัวอย่าง ทำให้ทราบว่า การที่จะทำให้รู้สึกว่าเป็นพรรคพวกเดียวกัน มีสิทธิ์มีความรู้สึกในการเป็นเจ้าของในสิ่งเดียวกัน ทุกฝ่ายจะต้องมี ความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ฟาร์คูต โตลิปอฟ (2006) (Farkhod Tolipov, 2006) ได้ให้ความหมายของหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ไว้อย่างเด่นชัดว่า จะต้องมีความเชื่อมั่นและเชื่อใจต่อกันอยู่ในระดับสูง นั่นคือการที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะต้อง มีความคิดหรือมีทัศนคติในทางบวกต่อกัน ต้องมีความไว้วางใจและเชื่อใจในกันและกัน ซึ่งถือเป็นหนึ่งในพื้นฐานของการทำงาน ความไว้วางใจเป็นสิ่งที่จำเป็นเพื่อประสิทธิผลของการทำงาน 2) **การแบ่งปันความรับผิดชอบและผลประโยชน์** การที่จะทำให้รู้สึกว่าเป็นความเป็นเจ้าของ หรือกระทำการกิจกรรมใดๆ ร่วมกับบุคคลอื่น การแบ่งปันความรับผิดชอบถือเป็นสิ่งที่จำเป็นเป็น การแบ่งปันความรับผิดชอบต่างๆ เปรียบเสมือนการทำให้ผู้ที่ได้รับผิดชอบเกิดความภาคภูมิใจ และเกิดความรู้สึก

ว่ามีสิทธิ์ทำในสิ่งนั้นๆ ได้อย่างเต็มที่ ซึ่งตามหลักของการเป็นหุ้นส่วน ทุกคนจะต้องมีส่วนรับผิดชอบและมีส่วนในผลประโยชน์ที่เกิดจากการดำเนินงานเช่นกัน สอดคล้องกับ ชรินทร์ สีทับทิม บุญทัน ดอกโธสง และ บุญเรือง ศรีเหรียญ (2556) ได้เสนอว่าองค์ประกอบหลักความเป็นหุ้นส่วนจะต้องประกอบด้วย องค์ประกอบหลักด้านการแบ่งปัน ความรับผิดชอบ (share responsibility) 3) **ความสัมพันธ์และความร่วมมือร่วมใจ** เป็นองค์ประกอบของการเป็นหุ้นส่วน ทั้งนี้เนื่องจากว่าการที่บุคคลจะดำเนินกิจกรรมใดๆ ก็ตามตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องรู้จักกันเป็นอันดับแรกก่อน และเมื่อรู้จักกันแล้วจะเริ่มมีความสัมพันธ์ มีการพูดคุย และที่สำคัญการทำงานใดๆ หากมีความร่วมมือร่วมใจ ผลของงานที่ออกมานั้นย่อมมีผลสัมฤทธิ์ที่ดีซึ่งสอดคล้องกับ Shepard et al. (1999) ได้ให้ความหมาย ของคำว่า หุ้นส่วน (partnership) คือการปฏิบัติงานร่วมกับกระบวนการพัฒนาให้เกิดความเท่าเทียมกันการเสริมพลังและแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกันระหว่างผู้มีส่วนได้เสีย และซึ่งสอดคล้องกับ Tim Thorlby and Jo Hutchinson (2005) อ้างใน กฤษณันท์ ภู่วาสส์ (2551) ที่ได้ให้ความหมายของการเป็น “หุ้นส่วน” ว่าเป็นกระบวนการทำงานร่วมกันของกลุ่มหรือองค์กรตั้งแต่ 2 ฝ่ายขึ้นไปเพื่อบรรลุเป้าหมายการทำงานและได้ผลลัพธ์ที่มีประสิทธิภาพดีกว่าการแยกทำงานโดยลำพัง ซึ่งผู้ที่จะเป็นหุ้นส่วนต่อกันผู้วิจัยเห็นว่าจะต้องมีความสัมพันธ์แก่กัน มีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ดังนั้น ความสัมพันธ์และความร่วมมือร่วมใจจึงเป็นองค์ประกอบหลักการเป็นหุ้นส่วน 4) **ความซื่อสัตย์และโปร่งใส** เป็นองค์ประกอบของการเป็นหุ้นส่วน ทั้งนี้เนื่องจากว่า ไม่ว่าจะเป็นการทำงานในระดับใด หรือองค์กรใด ๆ ก็มีความต้องการ ๆ ที่จะต้องให้องค์กรของตนเองมีความโปร่งใส เพราะความโปร่งใสเป็นลักษณะของการแสดงถึงความถูกต้อง ยุติธรรม แสดงซึ่งการมีความจริงใจต่อกัน ซึ่งสอดคล้องกับ Sarah Oppler (2559) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “หุ้นส่วนต่อต้านอาชญากรรม: จากชุมชนเพื่อความร่วมมือการรักษา” ได้วางแนวทางการสร้างความร่วมมือในหลักการเป็นหุ้นส่วน ที่ประสบความสำเร็จจะต้องประกอบด้วย การกระจายความเท่าเทียมกันของอำนาจ และในขณะที่ความสัมพันธ์ของมนุษย์ทั้งหมดถูกสร้างขึ้นบนความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ความซื่อสัตย์สุจริต 5) **การเคารพซึ่งกันและกันยอมรับความแตกต่าง** เป็นหนึ่งในองค์ประกอบของการเป็นหุ้นส่วน ทั้งนี้เนื่องจากว่า การทำงานหรือการอยู่ร่วมกันตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปย่อมมีความคิดเห็นหรือวิธีคิดที่แตกต่างกันแน่นอน ดังนั้นในการทำงานหรือการอยู่ร่วมกันหากต่างคนต่างเอาแต่ความคิดของตนเอง หรือไม่ยอมรับฟังความคิดคนอื่น ย่อมเกิดปัญหาในการอยู่ร่วมกันอย่างแน่นอน ดังนั้นในการอยู่ร่วมกันในสังคมจึงมี กฎ กติกา ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เพื่อเป็นสิ่งกำหนดการกระทำของแต่ละคนให้อยู่ในขอบเขต ไม่ไปละเมิดคนอื่น ซึ่งหลายๆ ครั้ง กฎ กติกา เหล่านี้ก็ยังไม่สามารถช่วยป้องกัน เนื่องจากไม่ได้เกิดขึ้นภายในจิตใจ ดังนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปลูกฝังทัศนคติให้คนที่อยู่ร่วมกันในสังคมต้องมี การเคารพซึ่งกันและกันยอมรับความแตกต่าง เนื่องจาก สังคมจะเติบโตและขับเคลื่อนไปได้เมื่อทุกฝ่ายมีความเข้าใจ เชื่อมั่น และให้เกียรติซึ่งกันและกัน การส่งเสริมการยอมรับความแตกต่างและอยู่ร่วมกันอย่างเท่าเทียมเป็นหลักปฏิบัติที่ทำให้มั่นใจได้ว่าจะไม่มีการเลือกปฏิบัติ ซึ่งสอดคล้องกับกมลทิพย์ ศรีหาเศษ (2547) ได้ศึกษาโครงการจัดการศึกษาตามแนวคิดความเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและเอกชน โดยยึดแนวคิดเกี่ยวกับความเป็นหุ้นส่วนทางการศึกษาในการวิจัยโดยองค์ประกอบสำคัญที่แสดงถึงความเป็นหุ้นส่วน จะต้องยึดหลักการงานที่เสมอภาค มีความเคารพกัน และ Cuff (1997) กล่าวว่า การแลกเปลี่ยนข้อมูล การตัดสินใจ ความรับผิดชอบ และอำนาจ ในการสร้างหุ้นส่วนแห่งความร่วมมือจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัย ความเคารพ (Respect)

วัตถุประสงค์ข้อที่ 2. เพื่อศึกษาสภาพการเป็นหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่นในจังหวัดฉะเชิงเทรา ยุทธศาสตร์ลุ่มแม่น้ำโขง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่า สภาพการเป็นหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่นในจังหวัดฉะเชิงเทรา ยุทธศาสตร์ลุ่มแม่น้ำโขงภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยรวมอยู่ในระดับมาก ทั้งนี้เนื่องจากว่าในปัจจุบันประชาชนหรือผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียมีการรับรู้ข่าวสารที่มากขึ้น รู้ถึงสิทธิ์และหน้าที่ของตนเอง ผ่านสื่อต่างๆ รวมทั้งปัจจุบันการให้ความรู้ต่างๆ เกี่ยวกับกฎหมาย ข้อระเบียบ ที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ ของประชาชน หน่วยงานภาครัฐได้ส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้กับประชาชนอย่างเต็มที่ โดยการส่งเสริมให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีความรู้สึกรู้จักในการเป็นเจ้าของท้องถิ่น ต้องมีการแบ่งบทบาทหน้าที่กัน เพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรู้บทบาทหน้าที่ จึงทำให้สภาพการเป็นหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่นอยู่ในระดับมาก โดยการดำเนินงานโดยยึดหลักของการเป็นหุ้นส่วนนั้น จะต้องมีการระดมทุนหรือขั้นตอนในการดำเนินงานอย่างชัดเจน เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมต่างๆ บรรลุวัตถุประสงค์ที่หุ้นส่วนตั้งเอาไว้ ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) มีความรู้สึกว่าเป็นหุ้นส่วน (Partnerships) และสามารถบริหารงานของท้องถิ่นได้ โดยแยกบทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียประกอบด้วย (ระพีพร คณะพล,สัญญา เคนาภูมิ และยุภาพร ยุภาศ,2559) บทบาทของประชาชนในฐานะที่เป็นผู้เสียภาษีและรับประโยชน์จากบริการพื้นฐาน ซึ่งถือว่าเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบกับการดำเนินงานของท้องถิ่นโดยตรง และเป็นบุคคลที่มีสิทธิใช้อำนาจได้ตามหลักการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บทบาทของข้าราชการถือเป็นกลไกสำคัญในฐานะผู้ปฏิบัติบริหารงานของแผ่นดินในการนำนโยบายของรัฐ และการกิจของส่วนราชการไปปฏิบัติให้เกิดผลในพื้นที่ และบทบาทของผู้บริหารในฐานะผู้ประกอบการและผู้รับบริการสาธารณะเช่นเดียวกันกับข้าราชการ แต่ผู้บริหารมีอำนาจและมีบทบาทในการบริหารงานท้องถิ่นอย่างมาก ถือเป็นผู้ที่เป็นหุ้นส่วนในการบริหารงานท้องถิ่นตัวสำคัญ ดังนั้นเมื่อท้องถิ่นมีการแบ่งบทบาทและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรู้จักบทบาทหน้าที่ของตนเอง รวมทั้งได้รับการสนับสนุนจากภาคส่วนต่างๆ ประชาชนมีความรู้มากขึ้น จึงทำให้ความเป็นหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่นอยู่ในระดับมาก ซึ่งสอดคล้องกับแสงทอง ภูศรี (2545) ได้ศึกษาแนวคิดและการปฏิบัติด้านความเป็นหุ้นส่วนระหว่างครอบครัว และโรงเรียนในการจัดการศึกษา : การศึกษาเชิงปริมาณ และคุณภาพในโรงเรียนมัธยมศึกษาสำรวจแนวคิดและการปฏิบัติงานด้านความเป็นหุ้นส่วน ระหว่างครอบครัว และโรงเรียน ในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนานักเรียนของโรงเรียนระดับมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา ในเขตกรุงเทพมหานคร ผลการวิจัยสรุปได้ว่า ระดับคะแนนแนวคิดด้านความเป็นหุ้นส่วนของโรงเรียนอยู่ในระดับสูง

วัตถุประสงค์ ข้อที่ 3. เพื่อศึกษาปัจจัยเงื่อนไขที่มีอิทธิพลต่อการเข้าไปเป็นหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่น ในจังหวัดฉะเชิงเทรา ยุทธศาสตร์ลุ่มแม่น้ำโขง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่า ตัวแปรพยากรณ์ที่มีผลต่อการเป็นหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่นในจังหวัดฉะเชิงเทรา ยุทธศาสตร์ลุ่มแม่น้ำโขงภาคตะวันออกเฉียงเหนือ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ได้แก่ วัฒนธรรมของคนในท้องถิ่น, สำนักความรับผิดชอบ, เจตคติทางการเมือง, ความเชื่อในความ สามารถตนเอง, การตอบสนองความต้องการ, ความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของท้องถิ่น, ความผูกพัน, การเสริมสร้างพลังอำนาจพลเมือง, การบริหารตามหลักธรรมาภิบาล, การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร และความคาดหวัง ตัวแปรอิสระดังกล่าวสามารถร่วมกันอธิบายความแปรปรวนการเป็นหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่นในจังหวัดฉะเชิงเทรา ยุทธศาสตร์ลุ่มแม่น้ำโขงภาคตะวันออก เฉียงเหนือ ได้ร้อยละ 73.00 อย่างมีนัยสำคัญทาง

สถิติที่ระดับ 0.05 โดยตัวแปรสังเกตได้ ที่มีอิทธิพลต่อการเป็นหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่น ในจังหวัดฉะเชิงเทรา ยุทธศาสตร์ลุ่มแม่น้ำโขงภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประกอบด้วยตัวแปรแฝง อยู่ 4 ตัวแปรแฝง ซึ่งผู้วิจัยจึงได้นำมาอภิปรายผล ดังต่อไปนี้

1) ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม (Context Factors) ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม ถือเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่มีความสำคัญและถือเป็นสิ่งที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินชีวิตของมนุษย์ เนื่องจากมนุษย์เป็นสิ่งมีชีวิตและมีสติปัญหาในการคิดวิเคราะห์ตามหลักจิตวิทยา เมื่อคนเราได้รับสิ่งกระตุ้นย่อมเกิดการเปลี่ยนแปลงคล้อยตามหรือไม่คล้อยตามจะเป็นไปตามสติปัญญาหรือจิตใจที่ยอมรับหรือรับรู้ในสิ่งนั้นๆ สภาพแวดล้อมทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง (พรทิพย์ คำพอ และคณะ ,2544) ซึ่งผู้วิจัยมองว่าสภาพแวดล้อมเป็นตัวปัจจัยที่ทำให้คนเกิดความรู้สึกและเข้าไปเป็นหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่น โดยสภาพแวดล้อมรอบตัวถือว่ามีส่วนสำคัญในการที่กระตุ้นให้เกิดความรู้สึกนึกคิดจนสามารถนำไปสู่พฤติกรรมที่แสดงออกมาได้ในการบริหารงานท้องถิ่นซึ่งเมื่อผู้วิจัยได้ทำการศึกษาแล้วพบว่า ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม เป็นตัวแปรแฝง ที่สามารถสังเกตได้ (Observable variable) และสภาพแวดล้อมที่จะทำให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีความรู้สึกในการเป็นหุ้นส่วนหรือเป็นเจ้าของท้องถิ่น สามารถสังเกตได้จากการมีภาวะผู้นำของผู้บริหาร การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล และการเสริมพลังอำนาจพลเมือง

2) ปัจจัยด้านเป้าหมาย (Target Factors) “เป้าหมาย” นิยามได้ว่าเป็นคุณลักษณะของวัตถุ ที่ทำให้เกิดความรู้สึกพอใจและพัฒนาความรู้สึกเป็นเจ้าของ (Wang, Battocchi, Pianesi, Tomasini, Zancanaro, & Nass, 2006) ซึ่งผู้วิจัยมองว่าสิ่งที่จะทำให้คนเกิดความรู้สึกว่าเป็นหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่น อย่างน้อยบุคคลนั้นจะต้องมีเป้าหมายที่วางเอาไว้ว่า ถ้าเข้าไปดำเนินการหรือไปทำกิจกรรมหรือกระทำการใดๆ อย่างน้อยต้องมีสิ่งที่คาดหวังว่าต้องการอะไร ซึ่งจากการที่ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาจากเอกสาร งานวิจัย และจากการสัมภาษณ์ ทำให้ทราบว่าสิ่งที่จะทำให้เกิดความรู้สึกและอยากเข้าไปเป็นหุ้นส่วนหรือมีความรู้สึกในการเป็นเจ้าของได้ คือจะต้องมีผลประโยชน์ตอบแทน (พรทิพย์ คำพอ และคณะ ,2544) การที่ประชาชนเข้าร่วมเป็นหุ้นส่วนหรือร่วมกิจกรรมพัฒนาต่างๆ ประชาชนย่อมหวังประโยชน์ตอบแทนโดยประชาชนมีความคาดหวังว่ารัฐจะให้สวัสดิการ หรือสร้างความกินดีอยู่ดีให้กับประชาชนในฐานะที่เขาเป็นผู้เสียภาษีให้แก่รัฐ ดังนั้นประชาชนย่อมคาดหวังที่จะได้รับผลตอบแทนที่สามารถตอบสนองความต้องการ ตามทฤษฎีลำดับความต้องการ (Hierarchy of Needs Theory) เป็นทฤษฎีที่พัฒนาขึ้นโดย อับราฮัม มาสโลว์ (Abraham Maslow) นักจิตวิทยาแห่งมหาวิทยาลัยแบรนดิส เป็นทฤษฎีที่รู้จักกันมากที่สุดทฤษฎีหนึ่ง ซึ่งระบุว่า บุคคลมีความต้องการเรียงลำดับจากระดับพื้นฐานที่สุดไปยังระดับสูงสุด กรอบความคิดที่สำคัญของทฤษฎีนี้ มี 3 ประการ คือบุคคลเป็นสิ่งมีชีวิตที่มีความต้องการ ความต้องการมีอิทธิพลหรือเป็นเหตุจูงใจต่อพฤติกรรม ดังนั้น ปัจจัยด้านเป้าหมายถึงถือเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้หรือประชาชนร่วมเป็นหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่นได้

3) ปัจจัยส่วนบุคคล (Individual Factors) ปัจจัยส่วนบุคคลถือว่าเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญปัจจัยหนึ่ง ในการที่บุคคลจะเข้าไปเกี่ยวข้องหรือเข้าไปเป็นหุ้นส่วนในกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง คุณลักษณะส่วนบุคคลถือเป็นสิ่งสำคัญที่จะบ่งบอกว่าบุคคลนั้นมีความสนใจหรือมีความต้องการเข้าไปมีส่วนในการดำเนินกิจกรรมนั้นๆ เพียงใด ได้มีนักวิชาการและผู้ที่ศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยส่วนบุคคลว่ามีผลต่อการเป็นหุ้นส่วนและปัจจัยส่วนบุคคลที่มีอิทธิพลต่อแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการเป็นหุ้นส่วน ปัจจัยส่วนบุคคลที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วม ปัจจัยส่วนบุคคลที่มีอิทธิพลต่อความร่วมมือ ปัจจัยส่วนบุคคล

บุคคลที่มีอิทธิพลต่อความรู้สึกในการเป็นเจ้าของ และปัจจัยส่วนบุคคลที่มีอิทธิพลต่อความผูกพัน โดยปัจจัยส่วนบุคคลจะเป็นแรงผลักดันซึ่งเกิดจากภายในตัวบุคคลที่เป็นแรงผลักดันหรือจุดใจที่เกิดขึ้นในตัวบุคคลไม่ว่าจะเป็นความเชื่อมั่นในความสามารถของตนเอง ความรู้สึกเกี่ยวกับตนเองสูง เช่น การเคารพในตัวเอง (pierce, Kostova, & Dirks, 2003) มีความผูกพันกับคนในชุมชน หรือมีความรู้สึกผูกพันกับชุมชนที่ตนอาศัยอยู่ (Reeder:1974) เจตคติทางการเมือง (วัชรินทร์ อินทรพรหม, 2557) ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ถือว่าเป็นตัวแปรสำคัญในการเข้าไปเป็นหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่น และผู้วิจัยได้วิเคราะห์ปัจจัยและมีความเห็นว่า ปัจจัยส่วนบุคคลถือว่าเป็นปัจจัยที่มีความใกล้ชิดกับการเป็นหุ้นส่วนทางการบริหารเป็นอย่างมาก เนื่องจากปัจจัยส่วนบุคคลจะถูกฝัง และติดตัวของบุคคลมาแต่กำเนิดโดยมีอิทธิพลจากการรับรู้ รับทราบ การแทรกซึมข้อมูลต่างๆ การปลูกฝังค่านิยมและวัฒนธรรมต่างๆ มาตั้งแต่เกิด จนถือเป็นสิ่งที่ติดตัวของบุคคล จึงเป็นสิ่งที่อิทธิพลต่อพฤติกรรมหรือความรู้สึกของบุคคล

4) จิตสำนึกองค์กร (Awareness organizations) คือสิ่งที่ได้รับการปลูกฝังจากภายในตัวบุคคล ประชาชนก็เช่นกัน การที่เราจะสร้างความรู้สึกในการเป็นเจ้าของท้องถิ่นหรือสร้างการเป็นหุ้นส่วนให้เกิดขึ้นในตัวประชาชน จิตสำนึกองค์กรถือเป็นสิ่งสำคัญ เพราะเรื่องภายในจิตใจ ซึ่งถ้าประชาชนมีทัศนคติในทางลบกับการบริหารงานท้องถิ่นแล้ว ก็คงเป็นเรื่องยากที่จะทำให้เขามีความรู้สึกในการเป็นเจ้าของท้องถิ่น หรือทำให้เขาเข้ามาร่วมเป็นหุ้นส่วนกับท้องถิ่น ซึ่งแต่ละคนจะมีบทบาทหน้าที่ต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นในระดับการบริหาร หรือด้านระดับปฏิบัติงานก็ตามย่อมต้องมีความสำนึกในหน้าที่และความรับผิดชอบที่จะเป็นผู้แสดงบทบาทที่ดี ดังนั้นปัจจัยจิตสำนึกองค์กรจึงถือเป็นตัวแปรสำคัญอีกตัวแปรหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อความรู้สึกในการเป็นเจ้าของท้องถิ่น คือ การมีจิตสำนึกความรับผิดชอบ ความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของท้องถิ่น และวัฒนธรรมองค์กรของคนในท้องถิ่น ซึ่งเมื่อประชาชนสามารถปฏิบัติในสิ่งนี้ได้ ย่อมหมายถึงว่าประชาชนเกิดความรู้สึกว่าเป็นหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่น รู้สึกถึงความเป็นเจ้าของท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับ ณัฐวุฒิ อรินทร์ (2555) ได้อธิบายนิยามของความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของท้องถิ่นว่าหมายถึงความคิด ความรู้สึกของบุคคลที่แสดงถึงความผูกพัน ความภาคภูมิใจ ความเป็นเจ้าของท้องถิ่นในพื้นที่ที่พวกเขาอาศัยอยู่ และสอดคล้องกับ Lövey, Nadkarni และ Erdélyi (2005) กล่าวว่า เมื่อเรามีความรู้สึกของความเป็นส่วนหนึ่ง (sense of belongingness) ต่อบริษัทของเราไปสู่ความรู้สึกจงรักภักดีต่อบริษัท การเป็นส่วนหนึ่ง ประกอบไปด้วย วัฒนธรรม (Culture)

วัตถุประสงค์ข้อที่ 4 เพื่อตรวจสอบความสอดคล้องกลมกลืนของโมเดลหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่นกับข้อมูลเชิงประจักษ์ พบประเด็นที่สมควรนำมาอภิปราย ดังนี้

ผลการตรวจสอบความสอดคล้องกลมกลืนขององค์ประกอบหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่นในจังหวัดฉะเชิงเทราสมุทรสาครลุ่มแม่น้ำโขง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ กับข้อมูลเชิงประจักษ์ โดยวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน หุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่น ซึ่งวัดจากการรับรู้ ความรู้สึก และพฤติกรรม พบโมเดลมีความสอดคล้องกลมกลืนกับข้อมูลเชิงประจักษ์ ทั้งนี้เนื่องจากว่า ผู้วิจัยได้กำหนดเครื่องมือในการสอบถามความสอดคล้องกลมกลืนขององค์ประกอบเป็นแบบสอบถามมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ ซึ่งคำว่า หุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่น ในงานวิจัยนี้ หมายถึง ความรู้สึกในการเป็นเจ้าของท้องถิ่น (Sense of Belonging) ซึ่ง “หุ้นส่วน” (Partnership) จากการที่ผู้วิจัยได้ศึกษาความหมาย จากนักวิชาการ หรือผู้ที่ให้ความหมายของคำนี้เอาไว้ ทั้งในและต่างประเทศ ในที่นี้หุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่น ก็คือการที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในท้องถิ่น

มีความรู้สึกว่าเป็นเจ้าของท้องถิ่น การมีจิตใจเป็นเจ้าของ (Sense of Belonging) ซึ่งมีผลทั้งทางด้านอารมณ์ ทัศนคติ และพฤติกรรมกับสิ่งที่ได้เป็นเจ้าของ และตนสามารถมีสิทธิ์ มีเสียง และสามารถกระทำการใดๆ ได้อย่างเท่าเทียมกับคนอื่นๆ โดยการมีจิตใจเป็นเจ้าของเป็นสัญญาณมาโดยกำเนิด ความรู้สึกเป็นเจ้าของมีทั้งที่เป็นวัตถุและไม่ใช่วัตถุ ส่งผลทางด้านอารมณ์ ทัศนคติและพฤติกรรมกับสิ่งที่ได้เป็นเจ้าของ (Lövey, Nadkarni and Erdélyi, 2005) ผลการตรวจสอบสอดคล้องกับ เฟลด์แมน (Feldman, 1994) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของเจตคติไว้เป็นรูปแบบ ABC (ABC Model) ประกอบด้วยองค์ประกอบด้านความรู้สึก (Affective component –A) เป็นความรู้สึกชอบ ไม่ชอบ พอใจ ไม่พอใจ ที่บุคคลมีต่อบุคคล สิ่งของ หรือเหตุการณ์ต่างๆ ที่รับรู้ องค์ประกอบด้านพฤติกรรม (Behavioral component-B) เป็นการเตรียมพร้อมของบุคคลที่จะแสดง หรือไม่แสดงพฤติกรรมต่อบุคคล สิ่งของ หรือเหตุการณ์ต่างๆ ที่รับรู้ และ องค์ประกอบด้านความคิด (Cognitive component –C) เป็นความรู้ หรือความคิดของบุคคลที่มีต่อบุคคล สิ่งของ หรือสถานการณ์ต่างๆ ที่รับรู้ว่าเป็นสิ่งที่ดี ไม่ดี ถูกต้อง ไม่ถูกต้อง เหมาะสม ไม่เหมาะสม ให้คุณ ให้โทษ เมื่อองค์ประกอบทั้ง 3 นี้ จะมีความสัมพันธ์สอดคล้องกันหากองค์ประกอบด้านใดด้านหนึ่งเปลี่ยนแปลงไป เจตคติของบุคคลนั้นก็เปลี่ยนแปลงไปด้วย ดังเช่น ความรู้สึกในการเป็นเจ้าของท้องถิ่น หากองค์ประกอบด้านหนึ่งด้านใดเปลี่ยนแปลงไป องค์ประกอบด้านอื่นๆ ก็จะเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ซึ่งผลการวิจัยในครั้งนี้ยังไม่มีการวิจัยของนักวิชาการท่านใดที่สอดคล้องโดยตรง เนื่องจากงานวิจัยชิ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่น ผู้วิจัยได้สร้างโมเดลการวัด โดยการเทียบเคียงงานวิจัยที่มีความคล้ายคลึงกันมาเป็นกรอบของการวิจัย ดังนั้นผลการตรวจสอบความสอดคล้องกลมกลืนโดยวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันของชิ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่นในจังหวัดนายนุทธศาสตร์ลุ่มแม่น้ำโขงภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จึงมีความสอดคล้องกลมกลืนกับข้อมูลเชิงประจักษ์

วัตถุประสงค์ข้อที่ 5 เพื่อยืนยันนวัตกรรมแนวทางการพัฒนาความเป็นหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่นในเขตจังหวัดนายนุทธศาสตร์ลุ่มแม่น้ำโขง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบประเด็นที่น่าสนใจมีดังนี้

ผู้วิจัยได้ทำการยืนยันนวัตกรรมการเป็นหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่นในจังหวัดนายนุทธศาสตร์ลุ่มน้ำโขง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือโดยผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 21 คน พบผลการยืนยันกลยุทธ์การพัฒนานวัตกรรมความเป็นหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่นในจังหวัดนายนุทธศาสตร์ลุ่มน้ำโขง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ กลยุทธ์การพัฒนานวัตกรรมความเป็นหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่นในจังหวัดนายนุทธศาสตร์ลุ่มน้ำโขง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในภาพรวม พบว่านวัตกรรมมีความเหมาะสมในระดับมากที่สุด โดยความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญต่อแนวทางการพัฒนาการเป็นหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่น มีความสอดคล้องกันมาก โดยกลยุทธ์ที่ผู้เชี่ยวชาญมีความคิดเห็นสอดคล้องกันมากที่สุดคือ กลยุทธ์การพัฒนาความเชื่อมั่นในความสามารถตนเอง ทั้งนี้เนื่องจากว่า การที่ประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้รับการพัฒนาความเชื่อมั่นในความสามารถของตนเอง จะทำให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกล้าที่จะแสดงออก กล้าแสดงความคิดเห็น และจะรู้วิธีในการดึงเอาความสามารถของตนเองออกมา คนที่มีความเชื่อมั่นในความสามารถของตนเอง จะเป็นคนที่มีความมั่นใจในศักยภาพของตนเองสูงเป็นทุนอยู่แล้ว จึงทำให้คนกลุ่มนี้ไม่กลัวที่จะเผชิญกับเรื่องต่างๆ ซึ่งสอดคล้องกับ แบนดูรา Bandura (1997) กล่าวว่า การรับรู้ความสามารถตนเอง (Perceived Self-Efficacy) ซึ่ง Bandura ได้ให้ความหมายว่า เป็นการตัดสินใจความสามารถตนเองว่า สามารถทำงานในระดับใด หรือความเชื่อของบุคคลเกี่ยวกับ

ความสามารถในการกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งมีอิทธิพลต่อการดำรงชีวิต ความเชื่อในความสามารถตนเองพิจารณาจากความรู้สึก ความคิด การตั้งใจ และพฤติกรรม ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องพัฒนาความเชื่อมั่นในความสามารถของตนเองให้เกิดขึ้นกับประชาชนหรือผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย โดย ในการพัฒนาการรับรู้ความสามารถของตนเองผ่านประสบการณ์ที่ประสบความสำเร็จ การใช้คำพูดชักจูง (Verbal Persuasion) หรือ การกระตุ้นทางอารมณ์ (Emotional Arousal) เนื่องจากถ้าเราสามารถพัฒนาความเชื่อมั่นในความสามารถของตนเองได้จะทำให้เกิดความมั่นใจและกล้าตั้งศักยภาพของตนเองออกมาใช้ได้อย่างเต็มที่ ผลการวิจัยสอดคล้องกับ ชญาภา เจนวนิชย์วิบูลย์ (2554) ที่ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการมีจิตใจเป็นเจ้าของ ความผูกพันต่อองค์การ และความตั้งใจอยู่ในงานของพนักงานสัญญาจ้าง:กรณีศึกษาบริษัทสำรวจและผลิตปิโตรเลียมแห่งหนึ่งพบว่าปัจจัยที่มีผลต่อการพัฒนาการมีจิตใจเป็นเจ้าของ โดยปัจจัยส่วนบุคคล (Individual Factors) ได้แก่ เพศ บุคลิกภาพ สถานะทางสังคม และเศรษฐกิจ (Wang, Battocchi, Pianesi, Tomasini, Zancanaro, & Nass, 2006) นอกจากนี้ยังมีความแตกต่างของแรงจูงใจในแต่ละบุคคล ความรู้สึกเกี่ยวกับตนเองสูง เช่น การเคารพในตัวเอง (Pierce, Kostova, & Dirks, 2003)

บทสรุป

การสร้างความเป็นหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่น เปรียบเสมือนการสร้างความรู้สึกในการเป็นเจ้าของให้กับคนในท้องถิ่น ซึ่งในการเป็นเจ้าของนี้จะต้องเป็นออกมาตั้งแต่การรับรู้ เมื่อรับรู้แล้วต้องสามารถแสดงความรู้สึกว่าเห็นด้วย ชอบ หรือไม่ชอบ และแสดงออกผ่านพฤติกรรมหรือผ่านวิถีในการดำเนินชีวิต โดยไม่มีใครบีบบังคับ ซึ่งคำว่าหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่นเป็นงานที่สร้างขึ้นมาเพื่อพัฒนาความรู้สึกในการเป็นเจ้าของท้องถิ่น และผลการวิจัยนี้นำมาซึ่งองค์ความรู้ใหม่ที่เรียกว่า “นวัตกรรมการสร้างเป็นหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่น” นำมาซึ่งการพัฒนาโดยคนในท้องถิ่นและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การกำหนดระเบียบกฎหมายในการบริหารงานท้องถิ่น ควรมีระบบหรือกฎหมายที่ไม่เอื้อต่อการใช้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นมากเกินไป และควรจัดเป็นระบบบริหารงานท้องถิ่นแบบหุ้นส่วนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มอบอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน จะสามารถสร้างความเป็นเจ้าของท้องถิ่นได้

ข้อเสนอแนะเชิงการบริหาร

ผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งเปรียบเสมือนผู้กำหนดนโยบายในระดับท้องถิ่น ควรส่งเสริมการทำงานแบบหุ้นส่วนทางการบริหาร คือ ต้องมีความเคารพในการตัดสินใจของหุ้นส่วนทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการ หรือประชาชนที่อยู่ในท้องถิ่น ส่งเสริมและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาเป็นหุ้นส่วนของท้องถิ่นอย่างแท้จริง

ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรศึกษารูปแบบการบริหารงานท้องถิ่นเพื่อนำไปสู่การบริหารจัดการที่ดี
2. ศึกษาแบบภาวะผู้นำเชิงเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารท้องถิ่น
3. ศึกษาแบบของการปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต

เอกสารอ้างอิง

- กมลทิพย์ ศรีหาเศษ. (2547). โครงการจัดการศึกษาตามแนวคิดความเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและเอกชน. วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- กฤษนันท์ ภูสวาสดี. (2551). รูปแบบการสร้างความเป็นหุ้นส่วนดำเนินงานขององค์กรเพื่อพัฒนากำลังคนระดับกลางของประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาบริหารอาชีพและเทคนิคศึกษามหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ.
- ชรินทร์ สีทับทิม บุญทัน ดอกโธสง และ บุญเรือง ศรีเหรียญ. (2556). การพัฒนาตัวแบบความเป็นหุ้นส่วนทางการศึกษาสำหรับสังคมไทย. *วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเซีย*, 3(2), 165-172.
- ชญาภา เจนวนิชย์วิบูลย์. (2554). ความสัมพันธ์ระหว่างการมีจิตใจเป็นเจ้าของ ความผูกพันต่อองค์กร และความตั้งใจคงอยู่ในงานของพนักงานสัญญาจ้าง :กรณีศึกษาบริษัทสำรวจและผลิตปิโตรเลียมแห่งหนึ่ง. วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาจิตวิทยาอุตสาหกรรมและองค์การ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ชุลีกร ด่านยุทธศิลป์. (2554). การสร้างเสริมสุขภาพ หุ้นส่วนสุขภาพ และการเสริมสร้างพลังอำนาจในชุมชน. *วารสารพยาบาลสาธารณสุข*, 383(25), 82-91
- ฉวีวรรณ นาคเสวีวงศ์ และอุดร ตันติสุนทร. (2554). ความท้าทายในการกระจายอำนาจและถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดขอนแก่น. *วารสารการบริหารท้องถิ่น*, 4(4), 1-15.
- ณัฐวุฒิ อรินทร์. (2555). การศึกษาปัจจัยเชิงเหตุและผลของทุนทางจิตวิทยาเชิงบวกที่มีต่อสุขภาวะทางจิตและพฤติกรรมการทำงานภายใต้สถานการณ์ความไม่สงบของบุคลากรสาธารณสุขในจังหวัดชายแดนใต้. ปริญญานิพนธ์ ปริญญาวิทยาศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาการวิจัยพฤติกรรมศาสตร์ประยุกต์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- บุญชม ศรีสะอาด. (2545). *วิธีการทางสถิติสำหรับการวิจัย*. (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: สุริยาสาสน์การพิมพ์,
- พีรสิทธิ์ คำวนศิลป์ และศุภวัฒนากร วงศ์ธนวิสุ. (2551). ภาควิชาในส่วนในการบริหารรัฐกิจ. *วารสารการบริหารท้องถิ่น*, 1(2), 20 – 42.
- ไพสิทธิ์ สุวรรณฤทธิ์และพิชญ์ สมพอง. (2553). การจัดการศึกษาโดยภาคีหุ้นส่วน. *วารสารการบริหารท้องถิ่น*, 3(1), 70 – 85.
- พรทิพย์ คำพอ และคณะ. (2544). บทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์การบริหารส่วนตำบลในการใช้การแพทย์แผนไทยเพื่อการดูแลสุขภาพของตนเองในชุมชน. ขอนแก่น: ภาควิชาการบริหารสาธารณสุข คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- ระพีพร คณะพล สัญญา เคนาภูมิ และยุภาพร ยุภาศ. (2559). หุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่น: บทบาททางสังคมกับการเสริมสร้างชุมชนสันติสุข. *วารสารสันติศึกษาปริทรรศน์ มจร*. 4(1), 243-256
- วัชรินทร์ อินทร์พรหม. (2557). รูปแบบการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของประชาชน. *วารสารบัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์*. 8(3), 278 – 289.

- สถาบันพระปกเกล้า. (2552). *คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนสำหรับผู้บริหารท้องถิ่นสำหรับนักบริหารท้องถิ่น*. วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: จริยสุนิทวงศ์การพิมพ์.
- แสงทอง ภูศรี. (2554). แนวคิดและการปฏิบัติด้านความเป็นหุ้นส่วนระหว่างครอบครัว และโรงเรียนในการจัดการศึกษา: การศึกษาเชิงปริมาณและคุณภาพในโรงเรียนมัธยมศึกษา. วิทยานิพนธ์ปริญญาครุศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุรัชสวัสดิ์ สุวรรณเวช. (2529). *การสร้างรูปแบบความผูกพันของพนักงานต่อองค์กร*. รายงานภาคนิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการพัฒนารัพยากรมนุษย์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- Abraham, M. (1970). *Motivation and Personality*. New York: Harper and Row Publishers.
- Arnstein, S.R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *JAIP* 35(4), 216-224
- Bandura, A. (1997). Self-efficacy: Toward a unifying theory of behavioral change. *Psychological Review*, 84, 191-215
- Fagence, M. (1977). *Citizen Participation in Planning*. Oxford Pugamon Press.
- Feldman, R. S. (1994). *Essentials of Understand Psychology*. New York: McGraw-Hill.
- Lövey, Nadkarni and Erdélyi 2005:86. *The Joyful Organization*. Response Books. New Delhi.
- Oppler, S. (n.d.) *PARTNERS AGAINST CRIME: From community to Partnership policing*. Retrieved July 19, 2016, from https://www.issafrica.org/uploads/paper_16.pdf
- Pierce, J. L., Kostova, T., & Dirks, K.T. (2003). The state of psychological ownership: Integrating and extending a century of research. *Review of General Psychology*, 7(84), 1-7
- Tolipov, Farkhod. (2006). "Uzbekistan and Russia: Alliance Against A Mythic Threat?" in Central Asia-Caucasus Institute Analyst. (November 1), 1-5. Retrieved on May, 20 2017, from <http://www.cacianalyst.org>.
- Wang, Q.y., Battocchi, A., Graziola,i., Pianesi,F., Tomasini, D., Zancanaro, M., & Nass, C. (2006). The role of psychological ownership and ownership markers in collaborative working environment. [n.p].

Translated Thai References

- Arin, N. (2012). *A Confirmatory Factor Analysis of the Posttraumatic Growth from Unrest Situations among Health Workers in Three Southern Border Provinces*. Dissertation Ph.D. in Applied Behavioral Science Research, Srinakharinwirot University). (In Thai)
- Chenwanitwiboon, C. (2011). *Relationship between psychological ownership, organizational commitment and intention to stay of contract staff: a case study of an exploration and production petroleum company*. Thesis of Master degree of Arts in Industrial and Organizational Phycology, Thammasat University. (In Thai)

- Danyuthasilpe, C. (2011). Health Promotion, Partnership and Empowerment in the Community. *Journal of public health nursing*. 338(25): September – December 2011. 82-91. (In Thai)
- Intaprom, W. (2014). Model of Public Participation in the Local Development. *Journal of Graduate Studies, Valaya Alongkorn Rajabhat University*, 8(3). September – December 2016. (In Thai)
- Kanapol, R., Kenaphoom, S., Yupas, Y. (2016). Local Administration Partnership: A Social Role to Strengthening Peace in Communities. *Journal of MCU Peace Studies*, 4(1), 243-256. (In Thai)
- Komporn, P. et al. (2001). *Public Participation and Subdistrict Administrative Organization in Using Thai Traditional Medicine for self-health care of a community*. Khon Kaen: Department of Public Health Administration, Faculty of Public Health, Khon Kaen University. (In Thai)
- Kamnuansilpa, P. and Wongthanavas, S. (2008). Strategic Partnership: A Management Initiative for Public Administration. *Local Administration Journal*, 1(2), 20 – 42. (In Thai)
- King Prajadhipok's Institute. (2009). *Confidant, Guideline of Public Participation for Local Administrator*. College of Local Government Development. Bangkok: Charan Sanit Wong Printing. (In Thai)
- Nakseweewong, C. & Tantisoonorn, U. (2011). Progress of Decentralized and the Transfer for Responsibility to Local Government Organization in Khon Kaen Province. *Local Administration Journal*, 4(4), 1-15. (In Thai)
- Phusavat, K. (2008). *Building Partnership of Organization for Developing Medium Level Employee of Thailand*. Doctor of Philosophy in Vocational and Technical Education Management, Technical Education Management Department, King Mongkut's University of Technology Thonburi. (In Thai)
- Poosri, S. (2011). Perspectives and Practices of School-Family Partnerships in Educational Provision: A Quantitative and Qualitative Study in Secondary Schools. Thesis of Master degree of Education in Education, Chulalongkorn University. (In Thai)
- Srihasat, K. (2004). *Evaluation research of Education Provision Project Based on the Government and Private Sector Partnership Approach: A case Study*. Thesis of Master degree of Education in Education, Chulalongkorn University. (In Thai)
- Srisa-ard, B. (2002). *Statistical Methods for Research*. (6th ed.). Bangkok: Suviriyasarn Printing. (In Thai)

- Sritabtim, C. et al. (2013). The Development of Educational Partnership Model for Thai Society. *EAU Heritage Journal, Eastern Asia University*, 3(2): July – December 2013, 165-172. (In Thai)
- Suwanarit, P. & Sompong, P. (2010). Educational Management by Partnership. *Local Administration Journal*, 3(1), 70 – 85. (In Thai)
- Suwanwech, S. (1986). Developing Employee Engagement Model. Term Report: Master of Science, Graduate School of Human Resources, National Institute of Development Administration. (In Thai)

The Guideline on Driving Cooperatives National Agenda of Credit Union Co-operative members in Nongbualamphu Province

Phichai Kwantong

Thammarat Thammayarit

Preecha Hompraphat

Faculty of Political Science Department of Public, Administration, Pitchayabundit College

Received: January 19, 2017 **Accepted:** 27, April 2017

Abstract

The objectives of this research were 1) to study the perceiving on operative strategy of national occupation in the aspect of credit union cooperative in Nongbua Lamphu province, 2) to study operative factors of credit union cooperative enhancing the operative strategy of national occution in the aspect of cooperative for the members of the Credit Union Cooperative, 3) to create operative process in the aspect of cooperative for the members of the Credit Union Cooperative and 4) to study guidelines on operation of national occupation in the aspect of cooperative of the members of the Credit Union Cooperative. This research was combined on qualitative and quantitative research. The samples using in this research were 375 persons from presidents and vice presidents of cooperatives for 38 persons and from the members of credit union cooperatives for 337 persons. The instruments using for data collecting included questionnaires and interviews. The statistics using for data analysis included percentage, mean, standard deviation and multiple regressive.

The results of findings as follows: 1) For overall all aspects on perceiving of the strategy of national occupation for the cooperative of members of Credit Union Cooperative in Nongbua Lamphu were in high level. The highest levels were the creation and development on learning of skill for cooperative and the lowest level was the aspect of plan for support the cooperative. 2) The operative factors Credit Union Cooperative included organizational structure, personals, budget, material and place enhance the operative strategy of the national occasion on cooperative of Credit Union Cooperative and were significant at 0.05 level. 3) The process on operation of national locution for cooperative consisted of development on the ways of learning for all systems as formal learning, non-formal learning and self-learning by stress on communication between members. 4) Guidelines on operation of national occupation on cooperative begin from knowledge offering from the wise persons and specialists such as the executives of credit union cooperative and educators of cooperative by stress on together learning.

Keywords: Strategy, driving, credit union cooperative

แนวทางการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติด้านสหกรณ์ของสมาชิกสหกรณ์เครดิตยูเนียน ในจังหวัดหนองบัวลำภู

พิชัย ขวัญทอง

ธรรมรัตน์ ธรรมยาฤทธิ์

ปรีชา หอมประภัทร

อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยพินิจบัณฑิต จังหวัดหนองบัวลำภู

ได้รับบทความ: 19 มกราคม 2560 ตอบรับตีพิมพ์: 27 เมษายน 2560

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาการรับรู้ยุทธศาสตร์ขับเคลื่อนวาระแห่งชาติด้านสหกรณ์ของสมาชิกสหกรณ์เครดิตยูเนียนในจังหวัดหนองบัวลำภู 2) ศึกษาปัจจัยการขับเคลื่อนของสหกรณ์เครดิตยูเนียนที่ส่งผลต่อยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนวาระแห่งชาติด้านสหกรณ์ของสมาชิกสหกรณ์เครดิตยูเนียน และ 3) ศึกษากระบวนการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติด้านสหกรณ์ของสมาชิกสหกรณ์เครดิตยูเนียน 4) ศึกษาแนวทางการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติด้านสหกรณ์ของสมาชิกสหกรณ์เครดิตยูเนียน การวิจัยนี้เป็นแบบผสมวิธีทั้งเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย ประกอบด้วย ประธานสหกรณ์หรือรองประธานฯ และ ข้าราชการในสำนักงานสหกรณ์จังหวัด จำนวน 38 คน ได้มาโดยทำการเลือกแบบเจาะจง และ สมาชิกสหกรณ์เครดิตยูเนียนจำนวน 337 คน เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ประกอบด้วย 1) แบบสอบถาม และ 2) แบบสัมภาษณ์ สถิติที่ใช้วิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และการวิเคราะห์ถดถอยพหุคูณ

ผลการวิจัยพบว่า 1) ระดับการรับรู้ยุทธศาสตร์วาระแห่งชาติด้านสหกรณ์ของสมาชิกสหกรณ์เครดิตยูเนียน โดยรวมทุกด้านอยู่ในระดับมาก ด้านที่มีรับรู้สูงสุดคือ ด้านการสร้างและพัฒนาศักยภาพของสมาชิก ส่วนด้านที่มีการรับรู้ต่ำสุด คือ ด้านการสนับสนุนแผนพัฒนาสหกรณ์ 2) ปัจจัยการขับเคลื่อนของสหกรณ์เครดิตยูเนียน ได้แก่ โครงสร้างองค์กร บุคลากรภายใน งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และสถานที่ การบริหารจัดการที่ส่งผลต่อยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนวาระแห่งชาติด้านสหกรณ์ของสหกรณ์เครดิตยูเนียนในจังหวัดหนองบัวลำภูอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ 0.05 3) กระบวนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์วาระแห่งชาติด้านสหกรณ์ ประกอบด้วย การพัฒนาช่องทางการเรียนรู้ทุกระบบ ได้แก่ การเรียนรู้ในห้องเรียน การเรียนรู้นอกระบบ และการเรียนรู้ตามอัธยาศัย โดยเน้นที่การสื่อสารกันระหว่างมวลสมาชิกด้วยเนื้อหาสาระและวัตถุประสงค์ที่สื่อให้เห็นอุดมการณ์ของสหกรณ์อย่างเข้าใจง่าย ซึ่งจะช่วยให้มวลสมาชิกเกิดการตระหนักรู้และเห็นคุณค่าของสหกรณ์มากยิ่งขึ้นอันจะนำไปสู่การพัฒนาที่มั่นคงและยั่งยืน 4) แนวทางการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติด้านสหกรณ์ เริ่มจาก การให้ความรู้จากผู้มีความรู้และประสบการณ์ อาทิ ผู้บริหารสหกรณ์เครดิตยูเนียน ผู้แทนส่วนราชการ และนักวิชาการด้านสหกรณ์ ฯลฯ โดยผ่านช่องทางการเรียนรู้ทั้งในระบบและนอกระบบ และการฝึกปฏิบัติในกิจกรรมสหกรณ์เบื้องต้นบ่อยครั้งร่วมกัน ซึ่งเน้นให้มวลสมาชิกด้วยกันได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน

คำสำคัญ: ยุทธศาสตร์, การขับเคลื่อน, สหกรณ์เครดิตยูเนียน

ความสำคัญของปัญหา

สหกรณ์เป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานรากของประเทศและยังเป็นหน่วยที่มีศักยภาพในการสร้างความเข้มแข็งทางด้านเศรษฐกิจและชุมชนทั้งในชนบทและในเมืองของประเทศไทย เห็นได้จากการสำรวจข้อมูลของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์พบว่า ในปี พ.ศ.2558 สหกรณ์ทุกประเภทมีจำนวนมวลสมาชิกรวมกันทั้งสิ้น 10 ล้านคน เท่ากับว่าจำนวนสมาชิกครอบคลุมประชากรถึงร้อยละ 16.72 ของประชากรในประเทศ มีปริมาณธุรกิจรวมสหกรณ์ทุกประเภทมากกว่า 1 ล้านล้านบาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 1.1 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศเศรษฐกิจ (กรมส่งเสริมสหกรณ์, 2555) จากข้อมูลเบื้องต้นสามารถเป็นศูนย์รวมการจัดสวัสดิการสังคมทั้งในชนบทและในเมืองได้ และสามารถแก้ไขปัญหาความอ่อนแอทางด้านเศรษฐกิจมวลรวมของประเทศได้ (พิชัย ขวัญทอง, 2556) ขณะเดียวกันในอีกมิติหนึ่งที่สำคัญ คือ สหกรณ์เป็นกลไกการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน และใช้หลักการประชาธิปไตยเข้ามาดำเนินการภายใต้หลักการอุดมการณ์สหกรณ์ที่สอดคล้องกับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (วรเทพ ไททยาวิโรจน์, 2550)

ปัจจุบันสหกรณ์ทุกประเภทของประเทศไทยเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานรากให้เกิดความเข้มแข็ง และดำเนินการภายใต้กรอบยุทธศาสตร์วาระแห่งชาติด้านสหกรณ์ 5 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ ยุทธศาสตร์ที่ 1 สร้างและพัฒนาศูนย์เรียนรู้และทักษะการสหกรณ์สู่วิถีชีวิตของประชาชน ยุทธศาสตร์ที่ 2 สนับสนุนและพัฒนารวมกลุ่มของประชาชนด้วยวิธีการสหกรณ์ให้เป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ยุทธศาสตร์ที่ 3 เพิ่มศักยภาพการเชื่อมโยงเครือข่ายระบบการผลิตการตลาดและการเงินของสหกรณ์ ยุทธศาสตร์ที่ 4 สนับสนุนแผนพัฒนาสหกรณ์ ให้เป็นเครื่องมือในการสร้างความเข้มแข็งของขบวนการสหกรณ์ ยุทธศาสตร์ที่ 5 ปฏิรูปโครงสร้างหน่วยงานภาครัฐ ขบวนการสหกรณ์ และปรับปรุงกฎหมายสหกรณ์ให้เอื้อต่อการพัฒนา (กรมส่งเสริมสหกรณ์, 2555) ยุทธศาสตร์ทั้ง 5 ประการนั้น แต่ละสหกรณ์ต่างมีกระบวนการขับเคลื่อนที่ต่างกันไป

สหกรณ์เครดิตยูเนียนเป็นอีกหนึ่งสหกรณ์ที่มีความสำคัญและมีมวลสมาชิกจำนวนมากและมีลักษณะของสหกรณ์เนกประสงค์ โดยชุมชนตั้งขึ้นด้วยความสมัครใจของสมาชิกที่อยู่ในวงสัมพันธ์เดียวกันหรือในสถานที่เดียวกันหรือมีกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง โดยมุ่งเน้นให้สมาชิกประหยัดและอดออมรู้จักช่วยตนเอง และช่วยเหลือซึ่งกันและกัน อีกทั้งยังดำเนินการภายใต้แผนยุทธศาสตร์ 5 ประการ โดยมีหลักการดำเนินการที่เรียกว่าหลักจิตตารมณ์ (ชุมนุมสหกรณ์เครดิตยูเนียนแห่งประเทศไทย, 2558) ได้แก่ ความสนใจกัน ความห่วงใยกัน แบ่งปัน การรับใช้กัน คุณธรรม 5 ประการ ได้แก่ ความซื่อสัตย์ ความเสียสละ ความรับผิดชอบ การเห็นใจกันและความไว้วางใจกัน ใช้หลักการดังกล่าวในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ ซึ่งการดำเนินการที่ผ่านมาส่วนใหญ่ยังคงไม่ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายมากนัก (พิชัย ขวัญทอง, 2556) โดยเฉพาะการรับรู้รับทราบเกี่ยวกับสาระสำคัญของยุทธศาสตร์วาระแห่งชาติด้านสหกรณ์ ซึ่งมีผลต่อการบูรณาการหลักจิตตารมณ์ให้สอดคล้องกับการขับเคลื่อนตามยุทธศาสตร์ดังกล่าว

สหกรณ์เครดิตยูเนียนในจังหวัดหนองบัวลำภูเป็นกลุ่มสหกรณ์ที่น่าสนใจอีกกลุ่มหนึ่ง เนื่องจากที่ผ่านมาได้มีการจัดตั้งและมีมวลสมาชิกเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง รวมถึงการมีเงินทุนหมุนเวียนที่ค่อนข้างสูงและดำเนินการภายใต้หลักการจิตตารมณ์ของสหกรณ์เครดิตยูเนียนอย่างเคร่งครัด (พิชัย ขวัญทอง และคณะ, 2558) อย่างไรก็ตาม

ตาม ในการดำเนินงานด้านสหกรณ์ตามแผนยุทธศาสตร์ 5 ประการดังกล่าว มวลสมาชิกสหกรณ์ฯ ค่อนข้างจะไม่รับทราบว่ายุทธศาสตร์วาระแห่งชาติ 5 ประการนั้นคืออะไร มีจุดมุ่งหมายเพื่ออะไร สหกรณ์เครดิตยูเนียนมีส่วนได้ส่วนเสียอย่างไร และหากรับรู้รับทราบแล้วจะมีกระบวนการดำเนินการอย่างไรให้บรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์และวิธีการนั้นสามารถนำหลักการของสหกรณ์เครดิตยูเนียนไปใช้ได้หรือไม่ ประเด็นเหล่านี้ มวลสมาชิกสหกรณ์เครดิตยูเนียนในกลุ่มจังหวัดหนองบัวลำภูยังไม่ได้รับทราบข้อมูลเท่าที่ควร (บทสัมภาษณ์ประธานสหกรณ์เครดิตยูเนียนในจังหวัดหนองบัวลำภู, 2558) เพราะฉะนั้น ด้วยความสำคัญของปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยในฐานะนักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์และเฝ้าติดตามปรากฏการณ์ความเคลื่อนไหวของสหกรณ์เครดิตยูเนียนมาโดยตลอดมีความสนใจที่จะศึกษา “แนวทางการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติด้านสหกรณ์ของสมาชิกสหกรณ์เครดิตยูเนียนในจังหวัดหนองบัวลำภู”

คำถามการวิจัย

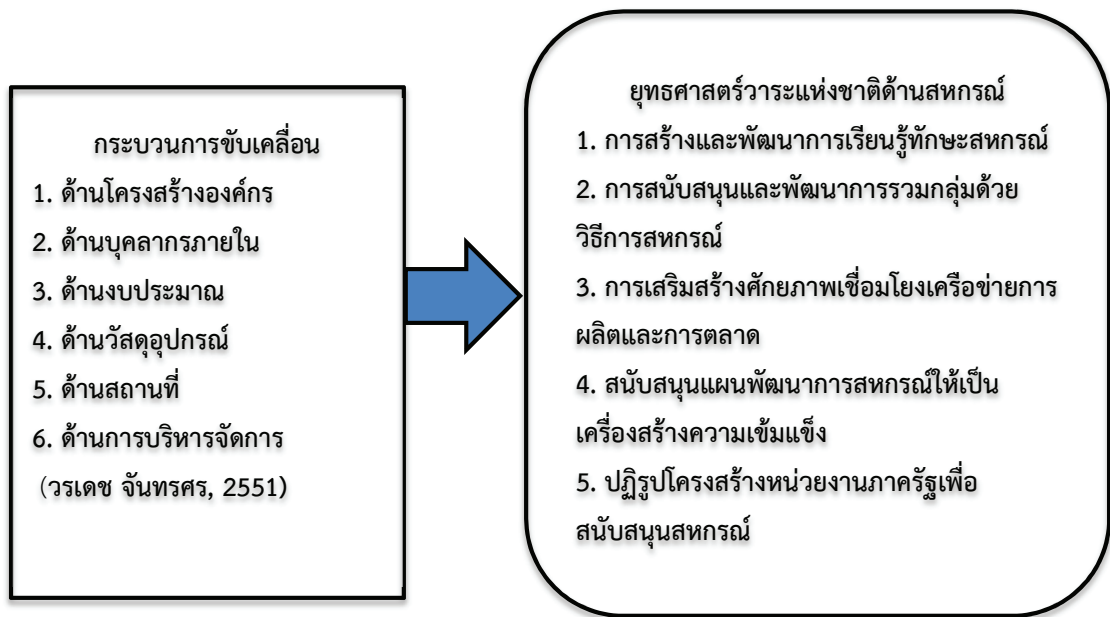
1. การรับรู้ยุทธศาสตร์และปัจจัยกระบวนการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติด้านสหกรณ์ของสมาชิกสหกรณ์เครดิตยูเนียนในจังหวัดหนองบัวลำภู มีมากน้อยเพียงใด
2. มีปัจจัยกระบวนการขับเคลื่อนสหกรณ์ตัวใดบ้างที่ส่งผลต่อยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนวาระแห่งชาติด้านสหกรณ์ของสมาชิกสหกรณ์เครดิตยูเนียนในจังหวัดหนองบัวลำภู
3. การขับเคลื่อนวาระแห่งชาติด้านสหกรณ์ของสมาชิกสหกรณ์เครดิตยูเนียนในจังหวัดหนองบัวลำภู มีกระบวนการอย่างไร
4. มีแนวทางการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติด้านสหกรณ์อะไรบ้างที่มีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของการดำเนินการสมาชิกสหกรณ์เครดิตยูเนียนในจังหวัดหนองบัวลำภู

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาการรับรู้ยุทธศาสตร์และปัจจัยกระบวนการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติด้านสหกรณ์ของสมาชิกสหกรณ์เครดิตยูเนียนในจังหวัดหนองบัวลำภู
2. เพื่อศึกษาปัจจัยกระบวนการขับเคลื่อนของสหกรณ์เครดิตยูเนียนที่ส่งผลต่อยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนวาระแห่งชาติด้านสหกรณ์ของสมาชิกสหกรณ์เครดิตยูเนียนในจังหวัดหนองบัวลำภู
3. เพื่อสร้างกระบวนการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติด้านสหกรณ์ของสมาชิกสหกรณ์เครดิตยูเนียนในจังหวัดหนองบัวลำภู
4. เพื่อนำเสนอแนวทางการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติด้านสหกรณ์ของสมาชิกสหกรณ์เครดิตยูเนียนในจังหวัดหนองบัวลำภู

สมมุติฐานของการวิจัย

1. การรับรู้ยุทธศาสตร์และปัจจัยกระบวนการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติด้านสหกรณ์ของสมาชิกสหกรณ์เครดิตยูเนียนในจังหวัดหนองบัวลำภู อยู่ในระดับปานกลาง
2. ปัจจัยการขับเคลื่อนงานสหกรณ์ทั้งหมดทุกตัวส่งผลต่อยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนวาระแห่งชาติด้านสหกรณ์



กรอบแนวคิด

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยแบ่งขั้นตอนการวิจัยออกเป็น 3 ระยะ ดังนี้

ระยะที่หนึ่ง ศึกษาการรับรู้ยุทธศาสตร์วาระแห่งชาติด้านสหกรณ์และปัจจัยกระบวนการขับเคลื่อนของสหกรณ์เครดิตยูเนียนในจังหวัดหนองบัวลำภู

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ มวลสมาชิกสหกรณ์เครดิตยูเนียนในจังหวัดหนองบัวลำภู โดยสำรวจในเดือนกันยายน 2559 จำนวน 3,025 คน ขนาดกลุ่มตัวอย่างได้มาจากการเปิดตารางของ Robert V. Krejcie & Eayrle W. Morgan. (1970) ที่ระดับความคลาดเคลื่อน .05 ได้ขนาดกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 337 คน สุ่มตัวอย่างแบบแบ่งชั้นภูมิและสุ่มตัวอย่างแบบง่าย

2. เครื่องมือใช้ในการวิจัย ได้แก่ แบบสอบถามสมาชิกสหกรณ์เครดิตยูเนียนในจังหวัดหนองบัวลำภู จำนวน 337 ฉบับ โดยมีขั้นตอนการสร้างเครื่องมือเริ่มจากศึกษารายละเอียดงานวิจัยและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องเพื่อทำความเข้าใจในโครงสร้างด้านเนื้อหาและนำผลที่ศึกษามาสร้างแบบสอบถาม จากนั้นสร้างแบบสอบถามที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลส่วนบุคคล และสร้างแบบสอบถามจากกรอบแนวคิดในการศึกษาทั้งตัวแปรอิสระและตัวแปรตาม จากนั้นนำเสนอผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบ และนำผลการตรวจสอบมาปรับปรุงแก้ไขจัดทำเป็นแบบสอบถามให้สมบูรณ์แบบ

3. การหาความเที่ยงตรงของเครื่องมือ นำแบบสอบถามเสนอต่อผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อตรวจสอบความถูกต้องและหาความเที่ยงตรงของเนื้อหา โดยหาค่าดัชนีของความสอดคล้องกันระหว่างข้อคำถามกับนิยามศัพท์เฉพาะ ซึ่งแปลความหมายของคะแนน ดังนี้

- +1 เมื่อแน่ใจว่าข้อคำถามนั้นวัดได้ตรงตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย
- 0 เมื่อไม่แน่ใจว่าข้อคำถามนั้นวัดได้ตรงตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย
- 1 เมื่อแน่ใจว่าข้อคำถามนั้นวัดได้ไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย

เลือกข้อที่มีค่า IOC มากกว่าหรือเทียบเท่า 0.5 ส่วนที่มีค่าน้อยกว่า 0.5 นำมาปรับปรุงแก้ไขตามคำแนะนำของผู้เชี่ยวชาญ ได้ค่า IOC เท่ากับ 0.80 และนำแบบสอบถามที่แก้ไขแล้วไปทดลองใช้ (Try out) เพื่อหาค่าความเชื่อมั่น (Reliability) ของแบบสอบถามโดยวิธีหาค่า สัมประสิทธิ์แอลฟา (Alpha – Coefficient) ของครอนบัก (กัลยา วานิชย์บัญชา, 2552) ซึ่งได้ค่าความเชื่อมั่นเท่ากับ 0.97

4. การเก็บรวบรวมข้อมูล เมื่อสร้างเป็นแบบสอบถามสมบูรณ์แบบแล้ว จากนั้นทำหนังสือถึงวิทยาลัยพินิจบัณฑิตเพื่อขออนุญาตเก็บแบบสอบถามจากกลุ่มตัวอย่างต่อไป

5. การวิเคราะห์ข้อมูล หลังจากลงพื้นที่เก็บแบบสอบถามแล้ว ต่อจากกำหนดวันรับแบบสอบถามกลับคืนมาตรวจสอบความสมบูรณ์ของข้อมูลลงรหัสข้อมูลและใส่รหัสข้อมูล และวิเคราะห์ข้อมูลด้วยโปรแกรมสำเร็จรูปทางสถิติโดยใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ในการประมวลผล โดยมีสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ สถิติเชิงพรรณนา ได้แก่ 1) ค่าร้อยละ 2) ค่าเฉลี่ย 3) ค่าความเบี่ยงเบนมาตรฐาน สถิติเชิงอนุมาน ได้แก่ การวิเคราะห์ถดถอยเชิงพหุ

ระยะที่สอง ศึกษากระบวนการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติด้านสหกรณ์ของสมาชิกสหกรณ์เครดิตยูเนียนในจังหวัดหนองบัวลำภู เป็นการนำตัวแปรยุทธศาสตร์วาระแห่งชาติด้านสหกรณ์ และปัจจัยกระบวนการขับเคลื่อนงานสหกรณ์เครดิตยูเนียน ที่มีค่าระดับการรับรู้มากที่สุด นำมาสร้างเป็นแบบสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญตามรายละเอียดดังนี้

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ประธานและรองประธานสหกรณ์เครดิตยูเนียนทั้งสองแห่ง ได้แก่ สหกรณ์เครดิตยูเนียนสุวรรณคูหา จำกัด และสหกรณ์เครดิตยูเนียนนาไร่ จำกัด จำนวน 4 คน และข้าราชการสังกัดสำนักงานสหกรณ์จังหวัดหนองบัวลำภู จำนวน 4 คน เลือกแบบเจาะจง และเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก

2. เครื่องมือ ได้แก่ แบบสัมภาษณ์ สร้างจากผลการวิเคราะห์ระดับการรับรู้ยุทธศาสตร์วาระแห่งชาติด้านสหกรณ์ที่มีค่ามากที่สุด และปัจจัยกระบวนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ที่มีค่าระดับมากที่สุด นำมาสร้างเป็นแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้างและไม่เป็นทางการ จากนั้นนำมาตรวจสอบเชิงเนื้อหาและภาษากับผู้เชี่ยวชาญ 3 ท่าน และนำแบบสัมภาษณ์มาแก้ไขตามคำแนะนำ

3. การเก็บรวบรวมข้อมูล เริ่มจากการจัดเตรียมแบบสัมภาษณ์ให้พร้อม หลังจากนั้นทำหนังสือจากวิทยาลัยพินิจบัณฑิตถึงสหกรณ์เครดิตยูเนียนทั้งสองแห่ง และสำนักงานงานสหกรณ์จังหวัดหนองบัวลำภู เพื่อบันทึกวัน เวลา สถานที่ในการสัมภาษณ์เชิงลึก

4. การจัดการและการวิเคราะห์ข้อมูล นำข้อมูลที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมในเบื้องต้นนำมาประมวลร่วมกับข้อมูลจากผลการสัมภาษณ์เชิงลึกที่ได้ถอดจากเครื่องบันทึก นำมาวิเคราะห์โดยวิธีอุปนัยและตีความเชื่อมโยงความสัมพันธ์จากประเด็นศึกษาที่กำหนดไว้ หลังจากนั้นนำมาสร้างเป็นบทสรุปของแต่ละประเด็นศึกษา

ระยะที่สาม นำเสนอแนวทางการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติด้านสหกรณ์ของสมาชิกสหกรณ์เครดิตยูเนียนในจังหวัดหนองบัวลำภู ซึ่งเป็นการตรวจสอบและยืนยันผลการวิจัยในระยะที่สอง วิธีการที่ใช้ในระยะที่สาม ได้แก่ การสนทนากลุ่ม (Focus Group) เพื่อระดมความคิดเห็นต่อผลการวิจัยในระยะที่สองตามขั้นตอนการดำเนินการดังนี้

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ คณะกรรมการสหกรณ์เครดิตยูเนียนทั้งสองแห่ง ได้แก่ สหกรณ์เครดิตยูเนียนสุวรรณคูหา จำกัด และสหกรณ์เครดิตยูเนียนนาไร่ จำกัด แห่งละ 10 คน รวมทั้งหมด 20 คน เลือกแบบเจาะจง
2. การสร้างเครื่องมือ ได้แก่ เป็นการสร้างเครื่องมือเพื่อใช้ในการสนทนากลุ่ม (Focus Group) โดยผู้วิจัยจะคัดเลือกเฉพาะผลการวิจัยที่โดดเด่นและมีนัยสำคัญตามให้ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ต่างเห็นพ้องกันว่า เป็นประเด็นสำคัญในการวิจัยครั้งนี้
3. การเก็บรวบรวมข้อมูล ได้แก่ จัดเตรียมประเด็นสนทนา และทำหนังสือจากวิทยาลัยพิชญบัณฑิตไปยังสหกรณ์เครดิตยูเนียนทั้งสองแห่งเพื่อนัดแนะวัน เวลา และสถานที่ ในจัดสนทนากลุ่ม จากนั้นดำเนินการสนทนากลุ่ม โดยยกประเด็นสำคัญที่เตรียมไว้เพื่อให้ผู้สนทนากลุ่มได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นและนำเสนอแนวคิดและองค์ความรู้เพิ่มเติม
4. การสรุปผลการสนทนากลุ่มและร่วมกันสร้างแนวทาง ระหว่างที่มีการอภิปรายในแต่ละประเด็น ผู้วิจัยจะทำการสรุปผลการอภิปรายไปด้วย และให้ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มยืนยันในประเด็นที่ผู้วิจัยได้สรุป จากนั้นให้ผู้ร่วมสนทนากลุ่มร่วมถอดบทเรียนและสร้างตัวแบบหรือแนวทางการดำเนินการต่อไป

ผลการวิจัย

การวิจัยแนวทางการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติด้านสหกรณ์ของสมาชิกสหกรณ์เครดิตยูเนียนในจังหวัดหนองบัวลำภู สรุปได้ดังนี้

1. ระดับการรับรู้ยุทธศาสตร์วาระแห่งชาติด้านสหกรณ์ของสมาชิกสหกรณ์เครดิตยูเนียนในจังหวัดหนองบัวลำภู พบว่า โดยรวมทุกด้านอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.92$, $S.D. = 0.46$) เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า อยู่ในระดับมาก 1 ด้าน ได้แก่ ด้านการสร้างและพัฒนาการเรียนรู้ทักษะสหกรณ์ ($\bar{X} = 3.90$, $S.D. = 0.60$) นอกนั้นอยู่ในระดับปานกลาง เรียงลำดับจากน้อยไปหามากดังนี้ ด้านการสนับสนุนและการพัฒนาการรวมกลุ่มด้วยวิธีการสหกรณ์ ($\bar{X} = 3.38$, $S.D. = 0.55$) ด้านการเสริมสร้างการเชื่อมโยงเครือข่ายการผลิต การตลาด และการเงิน ($\bar{X} = 3.19$, $S.D. = 0.75$) ด้านการสนับสนุนแผนพัฒนาสหกรณ์ ($\bar{X} = 3.06$, $S.D. = 0.60$) และด้านการปฏิรูปโครงสร้างหน่วยงานภาครัฐเพื่อสนับสนุนสหกรณ์ ($\bar{X} = 3.18$, $S.D. = 0.67$)
2. ปัจจัยกระบวนการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติด้านสหกรณ์ของสมาชิกสหกรณ์เครดิตยูเนียนในจังหวัดหนองบัวลำภู พบว่า ระดับการรับรู้ปัจจัยกระบวนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์วาระแห่งชาติด้านสหกรณ์ โดยรวมทุกด้าน อยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.67$, $S.D. = 0.48$) เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านอยู่ในระดับมาก 2 ด้าน ได้แก่ ด้านบุคลากรภายในองค์กร ($\bar{X} = 3.66$, $S.D. = 0.56$) ด้านโครงสร้างองค์กร ($\bar{X} = 3.62$, $S.D. = 0.45$) และอยู่ในระดับปานกลาง 3 ด้าน ได้แก่ ด้านงบประมาณ ($\bar{X} = 3.40$, $S.D. = 0.72$) ด้านสถานที่ ($\bar{X} = 3.36$, $S.D. = 0.63$) และด้านวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ ($\bar{X} = 3.33$, $S.D. = 0.76$)

3. ผลการทดสอบสมมติฐานโดยใช้การวิเคราะห์ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์เพียร์สัน (Pearson Correlation Coefficient) พบว่า ปัจจัยกระบวนการขับเคลื่อนมีความสัมพันธ์กับยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนวาระแห่งชาติด้านสหกรณ์ของสหกรณ์เครดิตยูเนียนในจังหวัดหนองบัวลำภู อยู่ในระดับปานกลาง ($r = 0.728$) อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 เมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า ทุกด้านมีความสัมพันธ์ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ดังนี้ ด้านโครงสร้างองค์กร ($r_{xy} = 0.590$) ด้านบุคลากรภายใน ($r_{xy} = 0.230$) ด้านงบประมาณ ($r_{xy} = 0.713$) ด้านวัสดุอุปกรณ์ ($r_{xy} = 0.526$) ด้านสถานที่ ($r_{xy} = 0.728$)

4. การวิเคราะห์ความถดถอยเชิงพหุ (Multiple Regression) พบว่า ปัจจัยกระบวนการขับเคลื่อนที่ส่งผลต่อยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนวาระแห่งชาติด้านสหกรณ์ของสมาชิกสหกรณ์เครดิตยูเนียนในจังหวัดหนองบัวลำภู มีตัวแปรพยากรณ์ คือ โครงสร้างองค์กร บุคลากรภายใน งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และสถานที่ ที่ส่งผลอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 โดยตัวแปรพยากรณ์สามารถอธิบายความผันแปรกับยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนวาระแห่งชาติด้านสหกรณ์ของสมาชิกสหกรณ์เครดิตยูเนียนในจังหวัดหนองบัวลำภู คิดเป็นร้อยละ 67.90 ($R^2 = 0.67$) ซึ่งมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F = 119.95$, sig. = 0.00*) ดังนั้น ปัจจัยกระบวนการขับเคลื่อนที่ส่งผลต่อยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนวาระแห่งชาติด้านสหกรณ์ของสมาชิกสหกรณ์เครดิตยูเนียนในจังหวัดหนองบัวลำภู ได้แก่ โครงสร้างองค์กร ($\beta = 0.274$) บุคลากรภายใน ($\beta = 0.349$) งบประมาณ ($\beta = 0.471$) วัสดุอุปกรณ์ ($\beta = 0.279$) และสถานที่ ($\beta = 0.248$)

5. กระบวนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์วาระแห่งชาติด้านสหกรณ์เริ่มจากการดำเนินการให้ครบทุกระบบ ตั้งแต่การสร้างกระบวนการเรียนรู้ในระบบ หรือการมีห้องเรียน ห้องอบรมภายในสหกรณ์เครดิตยูเนียน เพื่อให้สมาชิกได้เรียนรู้ในหลักการที่ถูกต้อง ขณะที่กระบวนการเรียนรู้อย่างต้องอาศัยการเรียนรู้ภายนอกหรือตามอัธยาศัยโดยอาศัยมวลสมาชิกด้วยกันช่วยกันถ่ายทอดบอกต่อ ซึ่งกระบวนการเรียนรู้ของระบบนี้ค่อนข้างจะเป็นธรรมชาติมากกว่า นอกจากนี้ กระบวนการเรียนรู้ที่จะเกิดการพัฒนาดังอย่างมั่นคงและยั่งยืนในหลักสูตรเนื้อหาควรอธิบายให้เห็นถึงวัตถุประสงค์และอุดมการณ์สำคัญของสหกรณ์อย่างแท้จริง ทั้งนี้เพื่อให้มวลสมาชิกได้รับทราบและเข้าใจจนถึงขั้นตระหนักถึงความสำคัญว่า หลักการสหกรณ์ คือ การพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชน และทำให้ชุมชนได้หลอมรวมกันด้วยปณิธานที่ว่า การช่วยเหลือเพื่อนมนุษย์ที่ตกทุกข์ได้ยากด้วยกันเป็นภารกิจอย่างหนึ่งที่ทำให้คนในชาติเกิดความปรองดอง

6. แนวทางการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติด้านสหกรณ์ของสมาชิกสหกรณ์เครดิตยูเนียนในจังหวัดหนองบัวลำภู ควรเริ่มต้นที่การพัฒนาองค์ความรู้ด้านสหกรณ์ทั่วไปจากผู้ทรงความรู้ทุกภาคส่วน อาทิ ผู้บริหารสหกรณ์เครดิตยูเนียน ผู้แทนจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และนักวิชาการด้านสหกรณ์ ฯลฯ ร่วมกันให้ความรู้ผ่านทางระบบการเรียนรู้ในระบบและนอกระบบที่สหกรณ์เครดิตยูเนียนแต่ละแห่งได้เตรียมความพร้อม รวมทั้งการลงมือปฏิบัติตามที่ได้รับความรู้เพื่อให้เกิดทักษะในทางปฏิบัติที่ถูกต้อง โดยอาศัยการถ่ายทอดความรู้จากทรัพยากรบุคคลภายในองค์กรด้วยกัน ในที่นี้หมายถึง คณะกรรมการ มวลสมาชิก เจ้าหน้าที่ประจำสหกรณ์ ซึ่งได้ฝึกฝนเรียนรู้ร่วมกัน แต่อย่างไรก็ตาม ประเด็นสำคัญที่ขาดมิได้ คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับผิดชอบ ได้แก่ เจ้าหน้าที่จากสำนักงานสหกรณ์จังหวัด ในฐานะผู้ให้คำแนะนำแนวทางปฏิบัติที่เป็นไปตามระเบียบ ข้อบังคับ และกฎหมายที่

เกี่ยวข้อง ซึ่งมีส่วนสำคัญในการชี้แนวทางที่ถูกต้องและเป็นตัวกลางประสานข้อเรียกร้องประเด็นปัญหาระหว่างมวลสมาชิกกับรัฐบาล

อภิปรายผล

การวิจัยเรื่องแนวทางการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติด้านสหกรณ์ของสมาชิกสหกรณ์เครดิตยูเนียนในจังหวัดหนองบัวลำภู มีประเด็นที่น่าสนใจ สามารถนำมาอภิปรายได้ดังต่อไปนี้

1. ระดับการรับรู้ยุทธศาสตร์วาระแห่งชาติด้านสหกรณ์ของสมาชิกสหกรณ์เครดิตยูเนียนในจังหวัดหนองบัวลำภู พบว่า โดยรวมทุกด้านอยู่ในระดับมาก สอดคล้องกับงานวิจัยของธนกร อ่อนวงศ์ (2554) ซึ่งได้ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจสมัครเข้าเป็นสมาชิกสหกรณ์เครดิตยูเนียนในเขตอำเภอเขาย้อย จังหวัดเพชรบุรี ผลการวิจัยพบว่า การรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับนโยบายและยุทธศาสตร์ของสหกรณ์เครดิตยูเนียน โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก และสอดคล้องกับงานวิจัยของ พัสตราพรณ์ โคมแก้ว (2550) ซึ่งได้ศึกษาการให้การศึกษาและการอบรมทางสหกรณ์ของสหกรณ์เครดิตยูเนียนในประเทศไทย ผลการวิจัยพบว่า การรับรู้เป้าหมายของยุทธศาสตร์การพัฒนาสหกรณ์เครดิตยูเนียนในภาพรวมอยู่ในระดับมาก

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาแนวทางการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติด้านสหกรณ์ของสมาชิกสหกรณ์เครดิตยูเนียนในจังหวัดหนองบัวลำภู เป็นรายด้านพบว่า ระดับการรับรู้ด้านการสร้างและการพัฒนาการเรียนรู้ทักษะสหกรณ์อยู่ในระดับมากกว่าทุกด้าน สอดคล้องกับงานวิจัยของธนกร อ่อนวงศ์ (2554) ซึ่งศึกษาเรื่องปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจสมัครเข้าเป็นสมาชิกสหกรณ์เครดิตยูเนียนในเขตอำเภอเขาย้อย จังหวัดเพชรบุรี ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจในกระบวนการสหกรณ์อยู่ในระดับมาก สอดคล้องกับงานวิจัยของสุวรรฐ แลสันกลาง (2553) ซึ่งศึกษาเรื่องการพัฒนากระบวนการของสหกรณ์เครดิตยูเนียน กรณีศึกษาสหกรณ์เครดิตยูเนียนแจ้ซ้อน จำกัด มหาชน ผลการวิจัยพบว่า มวลสมาชิกสหกรณ์เครดิตยูเนียนมีการรับรู้ในกระบวนการพัฒนาทักษะด้านสหกรณ์ของสหกรณ์เครดิตยูเนียนอยู่ในระดับมาก

2. ปัจจัยกระบวนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์วาระแห่งชาติด้านสหกรณ์ ได้แก่ โครงสร้างองค์กร บุคลากรภายใน งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ และสถานที่ ส่งผลต่อยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนวาระแห่งชาติด้านสหกรณ์ของสมาชิกสหกรณ์เครดิตยูเนียนในจังหวัดหนองบัวลำภูอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ 0.05 สอดคล้องกับงานวิจัยของอารียพงศ์ ผิวอ่อน (2554) ซึ่งทำการวิจัยการวิเคราะห์ผลการดำเนินงานของสหกรณ์เครดิตยูเนียนในอำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่ ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยการปฏิบัติงานทุกด้าน ได้แก่ โครงสร้างองค์กร บุคลากร และงบประมาณ ส่งผลต่อการดำเนินงานของสหกรณ์เครดิตยูเนียนอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ 0.05 และสอดคล้องกับงานวิจัยของพิชัย ขวัญทอง (2557) ซึ่งทำการวิจัยเรื่องผลสัมฤทธิ์การบริหารจัดการสหกรณ์เครดิตยูเนียนเพื่อ ความยั่งยืนของเศรษฐกิจชุมชนภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยด้านการบริหารงานบุคคล ด้านงบประมาณ และด้านความรู้ความเข้าใจในหลักการสหกรณ์ ส่งผลต่อผลสัมฤทธิ์การบริหารจัดการสหกรณ์เครดิตยูเนียน อย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ 0.05

3. การสร้างกระบวนการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติด้านสหกรณ์ของสมาชิกสหกรณ์เครดิตยูเนียนในจังหวัดหนองบัวลำภู พบว่าเริ่มจากการสร้างและการพัฒนาการเรียนรู้ทักษะสหกรณ์ ซึ่งเป็นประเด็นยุทธศาสตร์ที่มวลสมาชิกสหกรณ์เครดิตยูเนียนมีการรับรู้สูงสุดในระดับมากที่สุดในบรรดาประเด็นยุทธศาสตร์วาระแห่งชาติด้าน

สหกรณ์ โดยมิขึ้นตอนการดำเนินการการถ่ายทอดองค์ความรู้ผ่านทางระบบการศึกษาในระบบ นอกเหนือหรือตามอัยาศัย และมีการกำหนดเป้าหมายการเรียนรู้ให้มวลสมาชิกเกิดความรู้ความเข้าใจเพื่อนำเอาทักษะเกี่ยวกับสหกรณ์ทั้งหมดนำมาใช้ในการปฏิบัติงาน นอกจากนี้เป้าหมายสำคัญที่มวลสมาชิกสหกรณ์เครดิตยูเนียนได้เห็นตรงคือ การตระหนักในระบบการเรียนรู้ ซึ่งเป็นพื้นฐานในการสร้างความสมัครสมานสามัคคีอันเป็นการตอบโจทยความต้องการของรัฐบาลและของสังคมในภาพรวมที่ต้องการจะเห็นบ้านเมืองมีความรักความสามัคคี เพราะฉะนั้นการสร้างและการพัฒนาการเรียนรู้ทักษะสหกรณ์เป้าหมายสำคัญเพื่อให้มวลสมาชิกเกิดการเรียนรู้ เข้าใจ เข้าถึง และร่วมกันพัฒนา สอดคล้องกับแนวคิดของ Kimberly A. Zeuli (2004) ได้กล่าวไว้ว่า การสร้างกระบวนการขับเคลื่อนภารกิจทุกประการให้ประสบผลสำเร็จ สิ่งสำคัญที่ควรทำเป็นอันดับแรกคือการสร้างองค์ความรู้ให้เกิดขึ้นเสียก่อน จากนั้นจึงนำไปสู่การพัฒนาองค์ความรู้ที่ได้มีการสร้างไว้เป็นอย่างดีแล้ว กล่าวคือ มีความรู้ความเข้าใจในระดับหนึ่ง แล้วจึงนำไปสู่การพัฒนา ที่ต้องทำควบคู่กันไปทุกระบบ สอดคล้องกับแนวคิดของ Heller, Keith and Anderson (1992) ได้กล่าวในเชิงสนับสนุนว่า การพัฒนาองค์ความรู้ทุกด้านให้เกิดความยั่งยืน กล่าวคือ สามารถถ่ายทอดต่อกันอย่างถูกต้อง ต้องอาศัยการเรียนรู้ผ่านการเรียนรู้ที่เป็นทางการและการเรียนรู้ตามอัยาศัย และทุกคนในองค์กรต่างเห็นความสำคัญของการเรียนรู้และการพัฒนาองค์ความรู้เหมือนกัน กระบวนการขับเคลื่อนจึงจะบังเกิดขึ้นอย่างราบรื่น

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะนโยบาย

1.1 จากการประเมินการรับรู้ยุทธศาสตร์วาระแห่งชาติด้านสหกรณ์ของสมาชิกสหกรณ์เครดิตยูเนียนในจังหวัดหนองบัวลำภูพบว่า มวลสมาชิกมีการรับรู้ด้านการสร้างและการพัฒนาการเรียนรู้ทักษะสหกรณ์มากกว่าด้านอื่นๆ เพราะฉะนั้น เพื่อให้เกิดการเรียนรู้จนถึงขั้นตระหนักในสาระสำคัญครบทุกมิติ รัฐบาลควรหามาตรการในการส่งเสริมให้สหกรณ์เครดิตยูเนียนทุกแห่งได้รับรู้และเข้าใจในยุทธศาสตร์วาระแห่งชาติด้านสหกรณ์ทุกด้าน

1.2 ยุทธศาสตร์วาระแห่งชาติด้านสหกรณ์ ประเด็นการเสริมสร้างการเชื่อมโยงเครือข่ายการผลิต การตลาด และการเงิน เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อจะพบว่า การเชื่อมโยงเครือข่ายสามารถรองรับกับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนได้อย่างเห็นผลเป็นรูปธรรม อยู่ในระดับน้อย แสดงให้เห็นว่า สหกรณ์เครดิตยูเนียนในจังหวัดหนองบัวลำภูยังไม่มีมีการสื่อสารหรือสร้างความเข้าใจในสาระสำคัญของการสร้างเครือข่ายแห่งการพัฒนา ระหว่างสหกรณ์เครดิตยูเนียนด้วยกันและสหกรณ์ประเภทอื่นเพื่อรองรับกับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน เพราะฉะนั้น รัฐบาลควรกำหนดสาระสำคัญของเครือข่ายแห่งการพัฒนาเพื่อการปรับตัวในการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนของสหกรณ์ทุกประเภท

1.3 การกำหนดยุทธศาสตร์วาระแห่งชาติด้านสหกรณ์ของรัฐบาล ส่วนใหญ่ได้มาจากข้อมูลจากหน่วยงานภาครัฐที่ได้จัดทำเป็นรายงานในแต่ละหัวง ยังไม่สะท้อนกับความต้องการ และ ข้อเรียกร้องจากมวลสมาชิกสหกรณ์เครดิตยูเนียนมากนัก สังเกตได้จากค่าระดับการรับรู้ด้านการสร้างและการพัฒนาการเรียนรู้ทักษะสหกรณ์ โดยมิค่าระดับมากกว่าทุกด้าน สะท้อนให้เห็นว่า รัฐบาลยังขาดข้อมูลที่สะท้อนปัญหาอีกหลายด้านจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง อาทิ สหกรณ์ คณะกรรมการ มวลสมาชิก เจ้าหน้าที่ของรัฐ และเครือข่ายสหกรณ์ เป็นต้น

ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องสหกรณ์ทั้งสิ้น เพราะฉะนั้น การกำหนดยุทธศาสตร์วาระแห่งชาติด้านสหกรณ์ของรัฐบาล รัฐบาลควรเปิดช่องทางการรับฟังความคิดเห็นจากหลายฝ่ายเพื่อให้ได้สาระสำคัญของประเด็นข้อเรียกร้องครบทุกมิติ ทั้งนี้การได้รับทราบข้อเรียกร้องที่เป็นปัญหาครบทุกมิติจะทำให้รัฐบาลตอบโจทย์การแก้ไขปัญหให้กับมวลสมาชิกสหกรณ์ได้อย่างสอดคล้องกับความต้องการของมวลสมาชิก

2. ข้อเสนอการนำไปปฏิบัติ

2.1 เนื่องจากมวลสมาชิกสหกรณ์เครดิตยูเนียนในจังหวัดหนองบัวลำภูมาจากหลากหลายสาขาอาชีพ กระบวนการเรียนรู้ในหลักการมีไม่เท่าเทียมกันเกิดเป็นช่องว่างระหว่างมวลสมาชิกด้วยกัน กล่าวคือ กลุ่มที่เรียนรู้และเข้าใจก็จะไม่ค่อยสนใจกลุ่มที่ยังไม่เข้าใจเท่าที่ควร เพราะฉะนั้น คณะผู้บริหารควรจะปรับวิธีการหรือแนวทางการสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างสมาชิก โดยการสร้างกระบวนการกลุ่ม กล่าวคือ จัดวางมวลสมาชิกที่เก่งและผ่านการอบรมมาเป็นวิทยากรกลุ่มเพื่อทำหน้าที่ในการถ่ายทอดในกลุ่มย่อย รวมถึงการร่วมลงมือปฏิบัติพร้อมกับมวลสมาชิกด้วยกัน

2.2 การเรียนรู้โดยการลงมือปฏิบัติเพื่อให้เกิดทักษะสหกรณ์พบว่า มวลสมาชิกยังไม่ได้ลงมือปฏิบัติเท่าที่ควร เป็นแต่เพียงการเข้าไปเรียนรู้ในเชิงทฤษฎีตามที่ทางสหกรณ์เครดิตยูเนียนแห่งประเทศไทยได้จัดไว้เท่านั้น ซึ่งในความเป็นจริงขั้นตอนการลงมือปฏิบัติเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง เมื่อได้รับการถ่ายทอดการเรียนรู้ในด้านองค์ความรู้สหกรณ์ไปแล้ว เพราะฉะนั้น เจ้าหน้าที่จากสำนักงานสหกรณ์จังหวัด ในฐานะผู้ให้คำแนะนำความรู้ในด้านวิชาการที่ถูกต้อง ควรจะแนะนำแนวทางที่เน้นให้สมาชิกได้ฝึกปฏิบัติอย่างแท้จริง รวมถึงคณะผู้บริหารควรจะนำนักวิชาการด้านสหกรณ์เข้ามาให้ความรู้ในเชิงปฏิบัติการกับมวลสมาชิกอย่างต่อเนื่อง

2.3 มวลสมาชิกสหกรณ์เครดิตยูเนียนในจังหวัดหนองบัวลำภูยังไม่มีการประชุมงานด้านข้อมูลข่าวสารมากนัก โดยเฉพาะการประชุมงานในระดับปฏิบัติการเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประเด็นปัญหาที่พบในขณะดำเนินการ ซึ่งในการประชุมงานนั้น ที่ผ่านมาเป็นแต่เพียงการประชุมในระดับผู้บริหาร แต่ในระดับปฏิบัติการหรือระดับมวลสมาชิกด้วยกันยังไม่มีการประชุมงานในปัญหาที่เกิดขึ้นและข้อเรียกร้องที่จะผลักดันให้กับผู้บริหาร ซึ่งสอดคล้องกับผลการสนทนากลุ่มที่กล่าวถึงข้อบกพร่องในการดำเนินงานของสหกรณ์เครดิตยูเนียนของมวลสมาชิกด้วยกัน พบว่า ยังขาดการประชุมงานกันในระดับมวลสมาชิก เพราะฉะนั้น มวลสมาชิกด้วยกันควรจะมีการพบปะหรือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและจัดทำเป็นข้อพิจารณาให้กับคณะผู้บริหารได้ทราบและหาทางออกที่เป็นประโยชน์โดยรวมแก่มวลสมาชิกด้วยกัน

3. ข้อเสนอในการวิจัยครั้งต่อไป

3.1 การวิจัยเรื่องความรู้ความเข้าใจในกระบวนการพัฒนาสหกรณ์เครดิตยูเนียนในจังหวัดอุดรธานี

3.2 การวิจัยเรื่องปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำยุทธศาสตร์วาระแห่งชาติด้านสหกรณ์ไปปฏิบัติ
กรณีศึกษา สหกรณ์เครดิตยูเนียนในจังหวัดหนองคาย

3.3 การวิจัยเรื่องการสร้างเครือข่ายองค์กรแห่งการเรียนรู้เพื่อรองรับกับการตัวสหกรณ์เครดิตยูเนียนจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน

เอกสารอ้างอิง

- กรมส่งเสริมสหกรณ์. (2555). *เอกสารเผยแพร่ความรู้ทางวิชาการด้านสหกรณ์*. กรุงเทพฯ: ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด.
- กัลยา วานิชย์บัญชา. (2552). *สถิติสำหรับงานวิจัย*. กรุงเทพฯ : ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ช.พ.ค. (2558). *แนวทางการจัดตั้งและส่งเสริมสหกรณ์ประเภทสหกรณ์เครดิตยูเนียน*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สหกรณ์เครดิตยูเนียนแห่งประเทศไทย.
- ชนกร อ่อนวงศ์. (2554). *ปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจเข้าเป็นสมาชิกสหกรณ์เครดิตยูเนียนในเขตอำเภอเขาชัยวัน จังหวัดเพชรบุรี*. ปริญญาโท ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาเทคโนโลยีอุตสาหกรรม มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี.
- พัสดราพรณ์ โคมแก้ว. (2550). *การให้การศึกษาและการอบรมทางสหกรณ์ของสหกรณ์เครดิตยูเนียนในประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์ปริญญาเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาเศรษฐศาสตร์สหกรณ์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- พิชัย ขวัญทอง. (2556). *เอกสารประกอบการบรรยายกลยุทธ์การบริหารงานสหกรณ์เครดิตยูเนียน*. อุดรธานี : สหกรณ์เครดิตยูเนียนศรีอุดร จำกัด.
- _____. (2557). *ผลสัมฤทธิ์การบริหารจัดการสหกรณ์เครดิตยูเนียน เพื่อความยั่งยืนของเศรษฐกิจชุมชน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน*. ดุษฎีนิพนธ์ปริญญารัฐประศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์.
- _____. (2558). *เอกสารรายงานผลการดำเนินงานชุมนุมสหกรณ์เครดิตยูเนียนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ*. ขอนแก่น : ศรีอุดร จำกัด.
- วรเดช จันทรศร. (2551). *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: บริษัทพริกหวานกราฟฟิค จำกัด
- วรเทพ ไททยาโรจน์. (2550). *การกอบกู้อุดมการณ์สหกรณ์*. กรุงเทพฯ: กรมตรวจบัญชีสหกรณ์.
- สหกรณ์เครดิตยูเนียนเครดิตยูเนียนสุวรรณคูหา จำกัด .(2558). *เอกสารแถลงผลการดำเนินงานรอบ 1 ปี และบทสัมภาษณ์ประธานสหกรณ์เครดิตยูเนียนสุวรรณคูหา*. หอนงบัวลำภู: สหกรณ์เครดิตยูเนียนเครดิตยูเนียนสุวรรณคูหา จำกัด
- สุวรัฐ แลสันกลาง. (2553). *การพัฒนากระบวนการของสหกรณ์เครดิตยูเนียน กรณีศึกษาสหกรณ์เครดิตยูเนียนแจ้ซ้อน จำกัด จังหวัดลำปาง*. ดุษฎีนิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้.
- อารียพงศ์ ผิวอ่อน. (2554). *การวิเคราะห์ผลการดำเนินงานของสหกรณ์เครดิตยูเนียนในอำเภอลำปาง จังหวัดเชียงใหม่*. วิทยานิพนธ์ปริญญาบริหารธุรกิจมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- Heller, Keith and Anderson. (1992). Teaching problem solving through cooperative grouping. *American Journal of Physics*, 60(7).
- Krejcie, V. R. & Morgan, W.E. (1970). Determining sample size for research activities. *Educational and Psychological Measurement*, 2(30), 607-610.
- Zeuli, A. K. & Cropp, R. (2004). *Cooperative: Principles and Practices in the 21st Century*. Madison, WI: The division of Cooperative Extension of the University of Wisconsin.

Translate Thai References

- Chansorn, V. (2014). *Theory on leading public policy on use*. Bangkok: Prigwan Graphic company Limited. (In Thai)
- Cho. pro. kor. (2015). *Guidelines on perform and cooperative promotion for credit union cooperative*. Bangkok: credit union cooperative of Thailand publishing. (In Thai)
- Credit union cooperative of Suwankhuha limited. (2016). *Document of declaring on operation for, 1 year round and the script of interview the president of Suwankhuha Credit Union Cooperative*. Nongbua Lamphu: Suwankhuha Credit Union Cooperative limited. (In Thai)
- Department of cooperative promotion. (2012). *Document on publicizing of knowledge on occasion of cooperative*. Bangkok: Association of Thailand for cooperative Limited. (In Thai)
- Khomkaw, P. (2007). *educating and Training on credit union in Thailand*. Thesis for Master degree of Economics in Cooperative Economics, Kasetsart University. (In Thai)
- Kwanthong, P. (2003). *Document on lecture of strategy on administration Udonthani Credit Union Cooperative: Sriudon credit union cooperative limited*. (In Thai)
- _____. (2015). *achievement on administration and management of credit union cooperative for stability of credit union operative for stability of community economy in upper east-northern*, Doctor of Political sciences of Rajbat Walai Alongkorn University. (In Thai)
- Kwanthong, P. (2016). *Document of report on operation of East. Northern credit union cooperative in KhonKhaen: Sri, Udon Limited*. (In Thai)
- Leasanklang, S. (2010). *Development on systematic process of credit Union cooperative in case studyof jaeson credit union cooperative Limited, Lam pang Province, Doctor of Philosophy in Administrative Sciences, Maejo University*. (In Thai)
- On-wong, Th. (2008). *The factor enhances decision to be members of credit union cooperative in the area of Kao Yoi, District in Phetchaburi Province*. Thesis for Master degree of sciences in Industrial Technology, Rajbhatpetburi University. (In Thai)
- Phiw – on, A. (2011). *Analysis of the result on operation of credit union cooperative in fang district of Chiang Mai province*. Thesis for Master degree of Business Administration, Chiang Mai University. (In Thai)
- Waitayairot, V. (2013). *Restoration of cooperative ideal*. Bangkok: Department of audit the accounts. (In Thai)
- Wanitbuncha, K. (2009). *statistics for research*, Bangkok: Chulalongkorn University Book center (In Thai)

**The management of Foreign Workers from Myanmar, Laos and Cambodia
in Banped Municipality, Mueang District, Khon Kaen Province**

Tanaporn Wongkamkoon

Master Degree Student in Local Administration, College of Local Administration,
Khon Kaen University

Dr. Prachasan Saenpakdee

Lecturer, College of Local Administration, Khon Kaen University
Researcher, Research Group on Local Affairs Administration

Received: June 9, 2017 **Accepted:** August 9, 2017

Abstract

The objective of this research was to study the situation and preparation and for the management of foreign workers from Myanmar, Lao PDR and Cambodia by a case study of Banped Municipality, Mueang, Khon Kaen Province. The research method used in-depth interviews with 113 key informants and found that Banped Municipality did not have any management into the policy, project or plan to prepare for supporting foreign workers and the opening of the ASEAN Community. Khon Kaen Provincial Employment Office has no announcement the number of foreign workers who come to work and live in the area of Local Administration and they still can not fully access the right or the welfare according to the condition in Thai Labor law specified that community/people have a good interaction with foreign workers and there is no contradiction or anti-labor if they enter the kingdom legally and the suggestions from the community and people. It appeared that Local Administration should have the management into the policy, project or plan such as the basic welfare, the protection of the civil rights and study the information and free flow of main professionals group in the opening of the ASEAN Community for providing the community and people with knowledge to accommodate foreign workers who come to work and live in the area and support the opening of the ASEAN Community in the future.

Keywords: Foreign workers, Management, Local administration

การบริหารจัดการแรงงานต่างชาติดังประเทศพม่า ลาว และกัมพูชาในเทศบาลตำบลบ้านเป็ด อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น

ธนาภรณ์ วงษ์คำคุณ

นักศึกษาลัทธิรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น
วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

ดร. ประชาสรรค์ แสนภักดี

อาจารย์ประจำวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น
นักวิจัย กลุ่มวิจัยการบริหารท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

ได้รับบทความ: 9 มิถุนายน 2560 ตอปรับตีพิมพ์: 9 สิงหาคม 2560

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสถานการณ์และสภาพการเตรียมความพร้อมในการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติดังประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา ในเทศบาลตำบลบ้านเป็ด อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น โดยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ สัมภาษณ์เชิงลึกจากกลุ่มเป้าหมาย จำนวน 113 คน ผลการศึกษาพบว่า เทศบาลตำบลบ้านเป็ดไม่มีการบริหารจัดการด้านนโยบาย โครงการ หรือแผนงาน ในการเตรียมรองรับแรงงานต่างชาติดังประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา สำนักงานจัดหางานจังหวัดขอนแก่นไม่มีการแจ้งจำนวนแรงงานต่างชาติดังประเทศพม่า ลาว และกัมพูชาที่เข้ามาประกอบอาชีพและพักอาศัยในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แรงงานต่างชาติดังประเทศพม่า ลาว และกัมพูชาไม่สามารถเข้าถึงสิทธิหรือสวัสดิการได้อย่างสมบูรณ์ตามเงื่อนไขภายใต้กฎหมายแรงงานกำหนดไว้ ชุมชน/ประชาชน มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างแรงงานต่างชาติดังประเทศพม่า ลาว และกัมพูชาในทิศทางที่ดี และไม่มีข้อขัดแย้งหรือต่อต้านแรงงานหากเข้าราชอาณาจักรอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และข้อเสนอแนะจากชุมชนและประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการบริหารจัดการด้านนโยบาย โครงการ หรือแผนงาน เช่น การจัดสวัสดิการขั้นพื้นฐาน การปกป้องสิทธิของประชาชนภายในท้องถิ่น และศึกษาถึงข้อมูลข่าวสารและกลุ่มอาชีพหลักที่ทำการเปิดเสรีในการเปิดประชาคมอาเซียน ในการจัดเตรียมชุมชนและประชาชนให้เกิดองค์ความรู้ เพื่อรองรับแรงงานต่างชาติดังประเทศพม่า ลาว และกัมพูชาที่เข้ามาประกอบอาชีพและพักอาศัยภายในพื้นที่ และรองรับการเปิดประชาคมอาเซียนในอนาคตต่อไป

คำสำคัญ : แรงงานต่างชาติ การบริหารจัดการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทนำ

จากบริบทการขับเคลื่อนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของประเทศในแถบภูมิภาคตะวันออกเฉียงใต้ ให้เกิดขึ้นภายใน พ.ศ. 2558 ซึ่งได้มีการรวมตัวกันของชาติในแถบภูมิภาคตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งได้ร่วมลงนามจัดตั้งสมาคมอาเซียน โดยมี “ปฏิญญากรุงเทพ” (Bangkok Declaration) เป็นข้อตกลงร่วมกันของสมาชิกประชาคมอาเซียนในการประชุม ณ กรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ.2510 ประกอบไปด้วย 3 เสาหลักอาเซียน โดยวัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้งประชาคมอาเซียน เพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากรภายในกลุ่มประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน ให้อยู่ในเกณฑ์ที่ดีขึ้น ซึ่งเดิมความเป็นอยู่ของประชากรในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนกว่าครึ่งหนึ่ง ได้แก่ ประเทศกัมพูชา ลาว พม่า เวียดนาม และไทย มีประชากรมีคุณภาพชีวิตที่ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน ดังจะเห็นได้จากการอพยพของประชากรกลุ่มแรงงานต่างชาตินี้ไม่จะเป็นการหนีความรุนแรงภายในประเทศหรือสภาวะเศรษฐกิจภายในประเทศที่มีค่าจ้างแรงงานที่ต่ำ ซึ่งทำให้ไม่สามารถหาเลี้ยงชีพตนและครอบครัวได้อย่างเพียงพอ จึงมีความจำเป็นที่ต้องเข้าสู่ประเทศที่สาม เพื่อการประกอบอาชีพเพื่อให้ได้ค่าตอบแทนที่ดีขึ้น ตลอดจนสามารถเลี้ยงชีพตนและครอบครัวตนเองให้พ้นจากคุณภาพชีวิตเดิมๆได้ ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบแรงงานต่างชาติดังกล่าวตามกฎหมาย หรือแรงงานต่างชาติดังกล่าวที่หลบหลีกเข้ามาอย่างผิดกฎหมาย ส่งผลถึงระบบการจัดการของประเทศปลายทางที่แรงงานเข้ามาประกอบอาชีพและพักอาศัยเป็นอย่างมาก ทั้งในเรื่องของการบริหารจัดการ การปกครอง งบประมาณ ที่ทางรัฐบาลต้องผลักดันลงมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อจัดสรรแก่ประชากรภายใต้การปกครองได้รับสวัสดิการต่าง ๆ ตามที่ทางรัฐบาลจัดสรรให้ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแบกรับภาระกลุ่มแรงงานต่างชาตินี้เพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่สามารถปฏิเสธได้ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของ การศึกษา สาธารณสุข สาธารณูปโภค และบริการสาธารณะอื่นๆ รวมทั้งการประกอบอาชีพต่างๆ ที่เกิดขึ้นภายในท้องถิ่นโดยเฉพาะกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นพื้นที่เขตเศรษฐกิจสำคัญ อาทิ เขตการท่องเที่ยวเขตโรงงานอุตสาหกรรม และเขตเมืองที่มีเศรษฐกิจดีที่มีการจ้างหรือให้บริการในด้านต่างๆสูงจากปัจจัยต่างๆทำให้เกิดการอพยพเข้าของแรงงานต่างชาตินี้ในจำนวนที่มากขึ้น ทำให้การจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภาระที่เพิ่มมากขึ้นจากการเข้ามาอาศัยแฝงตัวอยู่ ซึ่งงบประมาณที่ลงมายังท้องถิ่นนั้น ถูกจัดสรรตามรายหัวประชากรในสำมะโนครัวตามที่ขึ้นในท้องถิ่นนั้น แต่ไม่มีงบประมาณสำหรับแรงงานแฝงหรือแรงงานต่างชาตินี้ที่เข้ามาประกอบอาชีพและพักอาศัยในเขตพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้นจากประชากรแฝงในเขตพื้นที่ และผลกระทบที่ตามมาคือสวัสดิการต่าง ๆ ที่ประชาชนภายในท้องถิ่นที่ควรได้รับตามที่ได้รับการจัดสรรต้องถูกต้องแบ่งออกไปเพื่อดูแลประชากรแฝงจากแรงงานต่างชาติ จากสถิติแรงงานต่างชาตินี้ที่เข้ามาประกอบอาชีพและพักอาศัยในประเทศไทย การจดทะเบียนแรงงานต่างชาติดังกล่าวถูกต้องตามกฎหมาย ที่มีอัตราการสูงที่สุดเป็น 3 อันดับแรกของสถิติการจดทะเบียนแรงงานต่างชาติในประเทศไทย ดังต่อไปนี้ ประเทศพม่า ประเทศลาว และประเทศกัมพูชา ตามลำดับ (สำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าว,2559)

เทศบาลตำบลบ้านเป็ด อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่งที่ถูกจัดให้เป็นโซนที่เป็นพื้นที่การรองรับการขยายตัวของเมือง เนื่องด้วยมีที่ตั้งที่อยู่ในรัศมีเขตเมือง มีอาณาเขตติดต่อกับเทศบาลนครขอนแก่น ซึ่งในเขตเทศบาลนครขอนแก่นเป็นเขตเมืองที่มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว และมีอัตราการจ้างงานและการให้บริการสูง จากการเปรียบเทียบผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดต่อหัวต่อปี ในปี 2557 ขอนแก่นเป็น

จังหวัดที่มีรายได้ต่อหัวต่อปีสูงสุดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยมีมูลค่า 107,567 บาท และอยู่ในลำดับที่ 31 ของประเทศ (ธนิต โสรัตน์, 2559) ทำให้มีแรงงานจากท้องถิ่นต่าง ๆ รวมทั้งแรงงานต่างชาตินิยมเข้าสู่เขตเทศบาลนครขอนแก่นเป็นจำนวนมากขึ้น ส่งผลให้เทศบาลตำบลบ้านเป็ดเป็นโซนรองรับการขยายตัวของเมือง (คณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมเมืองรวมเมืองขอนแก่น, 2555) เพื่อรองรับปัจจัยต่างๆในการขยายเมือง ทางเทศบาลตำบลบ้านเป็ดจึงต้องมีแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อรองรับสิ่งที่จะเกิดภายในท้องถิ่นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และจากความร่วมมือในเรื่องของสิ่งอำนวยความสะดวก อาทิเช่น อยู่ใกล้ทั้งสนามบิน (ท่าอากาศยานจังหวัดขอนแก่น) และสถานีขนส่งแห่งที่ 3 จังหวัดขอนแก่น รวมถึงถนนเส้นหลักคือถนนมะลิวัลย์ และถนนเลี้ยวเมือง ที่ตัดพาดผ่านเขตเทศบาลตำบลบ้านเป็ด ซึ่งง่ายต่อการเดินทาง มีแหล่งให้บริการสินค้าที่หลากหลาย มีสถาบันการศึกษาทุกระดับชั้น แหล่งพักผ่อนหย่อนใจขนาดใหญ่ (บึงหนองโคตร) และตลาดแลกเปลี่ยน (ตลาดที่เปิดให้บริการในช่วงเย็น) และมีการให้บริการต่างๆ ที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในกลุ่มต่างๆได้เป็นอย่างดี จากปัจจัยดังกล่าวทำให้พื้นที่เทศบาลตำบลบ้านเป็ดเป็นโซนรองรับการขยายตัวของเมือง และเป็นเขตที่พักอาศัยของประชากรแฝง และแรงงานต่างชาตินับเป็นจำนวนมาก ส่งผลต่อการเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจและการขยายเมืองเป็นไปอย่างรวดเร็วและต่อเนื่องในอนาคต (เทศบาลตำบลบ้านเป็ด, 2558)

จากการศึกษาค้นคว้านี้ จึงคาดหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะเป็นการสร้างองค์ความรู้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นๆที่มีความเกี่ยวข้องด้านแรงงานต่างชาตินำผลการวิจัยไปปรับใช้เพื่อเป็นแนวทางในการจัดการแรงงานต่างชาติด้านในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพตามบทบาทหน้าที่ เพื่อนำไปสู่การบริหารจัดการด้าน สาธารณูปโภค การบริหารจัดการองค์กรและการให้บริการขั้นพื้นฐานต่าง ๆ ที่มีขอบเขตที่สามารถจัดการได้ และตอบสนองนโยบายของทางรัฐบาลและเป็นการรองรับนโยบายการเปิดประชาคมอาเซียนที่กำลังเกิดขึ้นในปัจจุบันต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1 เพื่อศึกษาสถานการณ์ในการบริหารจัดการด้านแรงงานต่างชาติดังประเทศพม่า ลาว และกัมพูชาและข้อมูลพื้นฐานของเทศบาลตำบลบ้านเป็ด อำเภอเมืองขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น
- 2 เพื่อศึกษาถึงสภาพการเตรียมความพร้อมด้านบริหารจัดการแรงงานต่างชาติดังประเทศพม่า ลาว และกัมพูชาของเทศบาลตำบลบ้านเป็ด อำเภอเมืองขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น

ทบทวนวรรณกรรม แนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ทฤษฎีการเคลื่อนย้ายแรงงาน

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (2553) กล่าวถึงแนวคิดของเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกว่าสาเหตุที่ทำให้แรงงานต่างชาติดึงดูดอพยพถิ่น ซึ่งสาเหตุหลักคือ “ค่าจ้าง” ที่เป็นแรงจูงใจให้แรงงานต่างชาตินิยมในประเทศที่มีอัตราค่าจ้างต่ำอพยพไปทำงานในประเทศที่มีค่าจ้างที่สูงกว่า โดยมองในระดับส่วนบุคคลเป็นหลักผู้ย้ายถิ่นจะตัดสินใจย้ายถิ่นหรือไม่ขึ้นอยู่กับผู้ย้ายถิ่นจะมีการเปรียบเทียบระหว่างต้นทุนและผลตอบแทนที่คาดว่าจะได้รับก่อนหากผู้ย้ายถิ่นประเมินแล้วว่าถิ่นที่จะย้ายไปอยู่ใหม่นั้นได้รับผลตอบแทนสุทธิมีค่าเป็นบวกก็จะย้ายเข้าไปในถิ่นที่นั้น

ทฤษฎีอุปสงค์และอุปทานหมู่ของแรงงาน

ศิริโล ชยางกูร (2555) ได้ให้ความหมายของคำว่า อุปสงค์แรงงาน (Demand for Labor Theory) และ อุปทานแรงงาน (Supply of Labor) ไว้ว่า อุปสงค์แรงงาน คือ ความต้องการแรงงานของผู้ผลิต ซึ่งจะมีความหรือมีน้อยขึ้นอยู่กับความต้องการด้านการให้บริการหรือการผลิตสินค้า หากมีความต้องการด้านการบริการหรือการผลิตสินค้าเพิ่มสูงขึ้น ผู้ผลิตก็จะมีความต้องการการจ้างแรงงานที่สูงขึ้นตามกระบวนการ และอุปทานแรงงาน คือ การเสนอขายแรงงาน โดยที่การตัดสินใจมีปัจจัยหลายประการ อาทิเช่น อัตราค่าจ้างค่าตอบแทน สภาพแวดล้อมในสถานที่ทำงาน ความมั่นคงในหน้าที่การงาน และที่สำคัญในการตัดสินใจคืออัตราค่าจ้างค่าตอบแทนที่ผู้ใช้แรงงานและผู้จ้างสามารถยอมรับได้

แนวคิดการจัดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)

บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์ และคณะ (2557) ให้ความหมายว่า เป็นการปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการภาครัฐ โดยการนำเอาหลักการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการที่มุ่งสู่ความเป็นเลิศ โดยการนำเอาแนวทางหรือวิธีการบริหารงานของภาคเอกชนมาปรับใช้กับการบริหารงานภาครัฐ สาเหตุที่นำมาใช้ คือ กระแสโลกาภิวัตน์ ส่งผลให้สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ทั้งภาครัฐและเอกชนต้องมีการปรับตัวเพื่อตอบสนองความต้องการขององค์กร และระบบราชการไทยประสบความเสื่อมถอยของระบบราชการ และขาดธรรมาภิบาล ถ้าภาครัฐไม่ปรับเปลี่ยนและพัฒนา อาจจะทำให้เกิดอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในอนาคต การเปลี่ยนระบบราชการที่เน้นระเบียบและขั้นตอนไปสู่การบริหารแบบใหม่ซึ่งเน้นผลสำเร็จและความรับผิดชอบ รวมทั้งใช้เทคนิคและวิธีการของเอกชนมาปรับปรุงการทำงาน มีหลักสำคัญ 7 ประการ ได้แก่ 1) จัดการโดยนักวิชาชีพที่ชำนาญการ 2) มีมาตรฐานและการวัดผลงานที่ชัดเจน 3) เน้นการควบคุมผลผลิตที่มากขึ้น 4) แยกหน่วยงานภาครัฐออกเป็นหน่วยย่อยๆ 5) เปลี่ยนภาครัฐให้แข่งขันกันมากขึ้น 6) เน้นการจัดการตามแบบภาคเอกชน 7) เน้นการใช้ทรัพยากรอย่างมีวินัยและประหยัด

จากการศึกษาแนวคิดการจัดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ ไม่ว่าจะอยู่ในองค์กรทั้งของภาครัฐหรือเอกชน ทุกองค์กรต้องมีการพัฒนาและปรับแก้กลยุทธ์องค์กรเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ในส่วนของภาครัฐนั้นมีการนำการจัดการแบบเอกชนเข้ามาปรับเปลี่ยนระบบเพื่อให้เกิดการกระตุ้นในการพัฒนาระบบและบุคลากร เพื่อการตอบสนองการให้บริการประชาชน และขับเคลื่อนองค์กรให้พัฒนาไปในทิศทางที่ดีขึ้น

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

กรมการจัดหางาน (2555) ได้ศึกษาเรื่อง การศึกษาผลกระทบของแรงงานต่างด้าวต่อการจ้างงานคนไทย และต่อชุมชน พบว่า นายจ้างต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวมากขึ้น เนื่องจากขาดแรงงาน เพราะคนไทยมีการศึกษาสูงขึ้นจึงมีโอกาสในการเลือกงานที่มากขึ้น การเพิ่มขึ้นของแรงงานต่างด้าวไม่ได้มีผลกระทบต่อการจ้างงานในภาพรวมของคนไทย โดยได้รับค่าจ้างในอัตราที่ไม่ต่างกันสำหรับการทำงานในระดับที่ใกล้เคียงกัน ภายใต้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นเกณฑ์พื้นฐาน ไม่ส่งผลกระทบต่อสวัสดิการที่นายจ้างจัดให้และสิทธิประโยชน์ตามกฎหมาย นอกจากนั้นแรงงานไทยยังได้รับสวัสดิการบางอย่างมากกว่าแรงงานต่างด้าว ในส่วนของชุมชนนั้น แรงงานต่างด้าวที่พำนักในชุมชนส่วนใหญ่มีปฏิสัมพันธ์ที่ดีกับชุมชน และยังทำให้เศรษฐกิจในชุมชนขยายตัวเป็นอย่างมาก ช่วยลด

ปัญหาการขาดแคลนแรงงาน แต่อย่างไรก็ตามแรงงานต่างด้าวยังนำปัญหามาในชุมชน เช่น ด้านภาษา สุขอนามัย และสร้างความเดือดร้อน ความรำคาญให้แก่คนในชุมชน

ธนาคารแห่งประเทศไทย (2554) ได้ศึกษาเรื่อง ความไม่สมดุลของตลาดแรงงานไทย นัยของการขาดแคลนแรงงาน พบว่า ในปัจจุบันนี้การประกอบธุรกิจทุกภาคส่วน ประสบปัญหาขาดแคลนแรงงานเพื่อเข้าสู่กระบวนการผลิตสูงถึงร้อยละ 76.3 ส่งผลให้ขาดแรงงานทั้งด้านคุณภาพและปริมาณ ซึ่งเกิดจาก 1) การเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง 2) ความไม่สอดคล้องกันระหว่างคุณลักษณะของแรงงานที่เข้าสู่ตลาดกับความต้องการของตลาดแรงงาน 3) ภาคการผลิตไทยมีผลิตภาพการผลิตที่ต่ำ 4) แรงงานไทยไปทำงานในต่างประเทศยังมีผลิตสูง แนวทางการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นคือ ภาครัฐและภาคเอกชนควรพิจารณาปรับค่าจ้างให้สอดคล้องกับผลิตภาพแรงงาน ส่วนภาคอุตสาหกรรมที่ต้องการแรงงานเข้าสู่กระบวนการผลิตที่สูง จำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนหรือพัฒนาให้ย้ายหรือลงทุนไปยังประเทศเพื่อนบ้าน อาทิ กัมพูชา ลาว พม่า และเวียดนาม ซึ่งมีจำนวนแรงงานที่สูงและค่าจ้างที่ต่ำ รวมไปถึงการกำหนดนโยบายแรงงานต่างด้าวที่ชัดเจนและเป็นแผนระยะยาว และในส่วนของสถาบันการศึกษา กระทรวงแรงงานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรร่วมมือเพื่อจัดหลักสูตร พัฒนาและการฝึกปฏิบัติงานจริง เพื่อส่งเสริมและกระตุ้นให้เกิดการเรียนรู้จริงและสามารถนำไปใช้ได้จริง ดังนั้นไทยควรมีหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงในการจัดทำฐานข้อมูลด้านอุปสงค์และอุปทานของแรงงานทั้งในภาพรวมประเทศและระดับจังหวัด โดยแยกแต่ละประเภทธุรกิจและทุกระดับการศึกษาอย่างต่อเนื่อง เพื่อเป็นประโยชน์ในการวางแผนแรงงานของประเทศ รวมถึงเผยแพร่ข้อมูลให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องได้ทราบเพื่อเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนการศึกษา และแนวทางการวางแผนอาชีพ รวมถึงการพัฒนาฝีมือให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดและความสามารถของแรงงาน

วรารณ ศรีเหนียง และ ธนภูมิ อดิเวทิน (2558) ได้ศึกษาเรื่อง ความรู้ความเข้าใจ และทัศนคติในการเปิดรับข่าวสารและการเตรียมตัวพร้อมเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ของผู้ประกอบการค้าชายแดน อำเภอรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว พบว่า ส่วนใหญ่มีการเปิดรับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน โดยรวมแล้วอยู่ในระดับน้อย ระดับความรู้ความเข้าใจ เรื่องประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน อยู่ในระดับมาก ทัศนคติด้านประโยชน์ที่ได้รับจากเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน อยู่ในระดับดี มีการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนโดยรวมอยู่ในระดับน้อย ดังนั้น ทุกหน่วยงานควรให้ความสำคัญต่อการให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนด้วยวิธีการและข้อมูลที่เข้าใจง่าย สอดคล้องกับการดำรงชีวิตและการประกอบกิจการเพื่อให้ผู้ประกอบการเกิดความสนใจ เกิดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องนำไปสู่การเตรียมความพร้อมเพื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ระเบียบวิธีการวิจัย

ผู้วิจัยได้ศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้องและดำเนินการวิจัย ดังนี้

1. วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เพื่อให้ได้ข้อมูลและปรากฏการณ์ในเชิงลึก และสมบูรณ์ตามวัตถุประสงค์ โดยศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งในเชิงปฐมภูมิ (Primary) และเชิงทุติยภูมิ (Secondary) ที่เอื้อต่อการศึกษาวิจัย จำแนกออกเป็น งานวิชาการ เอกสารที่เกี่ยวข้องทางวิชาการ

ระเบียบกฎหมาย ชาวสาวต่าง ๆ ทั้งสื่อมวลชนท้องถิ่นและสื่อมวลชนทั่วไปที่เปิดกว้างและสามารถเข้าถึงได้ และเพื่อให้ได้ข้อมูลจากพื้นที่จริงผู้วิจัยใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกและวิธีการสังเกตการณ์ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1.1 วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ โดยการใช้ประเด็นหรือแนวคำถามกว้างๆ เพื่อกระตุ้นให้คู่สนทนาเล่าเรื่องราวที่เกี่ยวข้องโดยที่ผู้วิจัยมักจะมีปฏิสัมพันธ์กับผู้ถูกสัมภาษณ์ในลักษณะของคู่สนทนาและใช้ทักษะในการสื่อสาร เพื่อสร้างการสนทนาอย่างมีเป้าหมาย

1.2 วิธีการสังเกตการณ์ (Observation) เป็นอีกเทคนิคหนึ่งที่ผู้วิจัยใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยการเฝ้าดูหรือศึกษาพฤติกรรมของผู้ถูกสัมภาษณ์ทั้งทางตรงและทางอ้อม เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่ต้องการและเกี่ยวข้องในการวิเคราะห์ข้อมูล ทั้ง 2 วิธี คือ 1. การสังเกตแบบมีส่วนร่วม และ 2. การสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม

2. ขอบเขตการวิจัย

2.1 ขอบเขตเนื้อหา

2.1.1 ด้านการจัดสวัสดิการขั้นพื้นฐาน ประกอบไปด้วย การศึกษา การรักษาพยาบาล ที่พักและสาธารณูปโภค และค่าจ้างค่าตอบแทน

2.1.2 ด้านการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างชาติ

2.1.3 ด้านการจัดทำนโยบายเพื่อรองรับกลุ่มแรงงานต่างชาติภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1.4 ด้านการปกป้องสิทธิของประชาชนภายในท้องถิ่น

2.1.5 ด้านศึกษาถึงข้อมูลข่าวสารและกลุ่มอาชีพหลักที่ทำการเปิดเสรีในการเปิดประชาคมอาเซียน

2.2 ขอบเขตเวลา

ศึกษาระหว่าง เดือน มกราคม 2559 - ธันวาคม 2559

2.3 ขอบเขตประชากร

ผู้วิจัยทำการคัดเลือกกลุ่มเป้าหมาย 5 กลุ่ม รวมทั้งสิ้น 113 คน ดังต่อไปนี้

2.3.1 ประชากรหมู่บ้านในเขตเทศบาลตำบลบ้านเป็ด 23 หมู่บ้าน จำนวน 70 คน

2.3.2 ผู้บริหารเทศบาลตำบลบ้านเป็ด จำนวน 2 คน

2.3.3 ผู้ประกอบการ/นายจ้าง จำนวน 4 คน

2.3.4 แรงงานต่างชาติประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา ที่ประกอบอาชีพและพักอาศัยในเขตเทศบาลตำบลบ้านเป็ดตามข้อมูลที่ขึ้นทะเบียนแรงงานต่างชาติ จำนวน 36 คน

2.3.5 บุคลากรสำนักงานจัดหางานจังหวัดขอนแก่น จำนวน 1 คน

2.4 ขอบเขตพื้นที่

เขตเทศบาลตำบลบ้านเป็ด สำนักงานเทศบาลตำบลบ้านเป็ด สำนักงานจัดหางาน จังหวัดขอนแก่น

3. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ แบบสอบถาม จะเป็นประเด็นคำถามการศึกษาเชิงคุณภาพ ใช้เครื่องมือประเภทเขียนตอบ และใช้แบบสอบถามแบบปลายเปิดให้กลุ่มตัวอย่าง ได้แสดงความคิดเห็นเพิ่มเติม เช่น ให้แสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนะ

4. การสร้างเครื่องมือและคุณภาพของเครื่องมือ

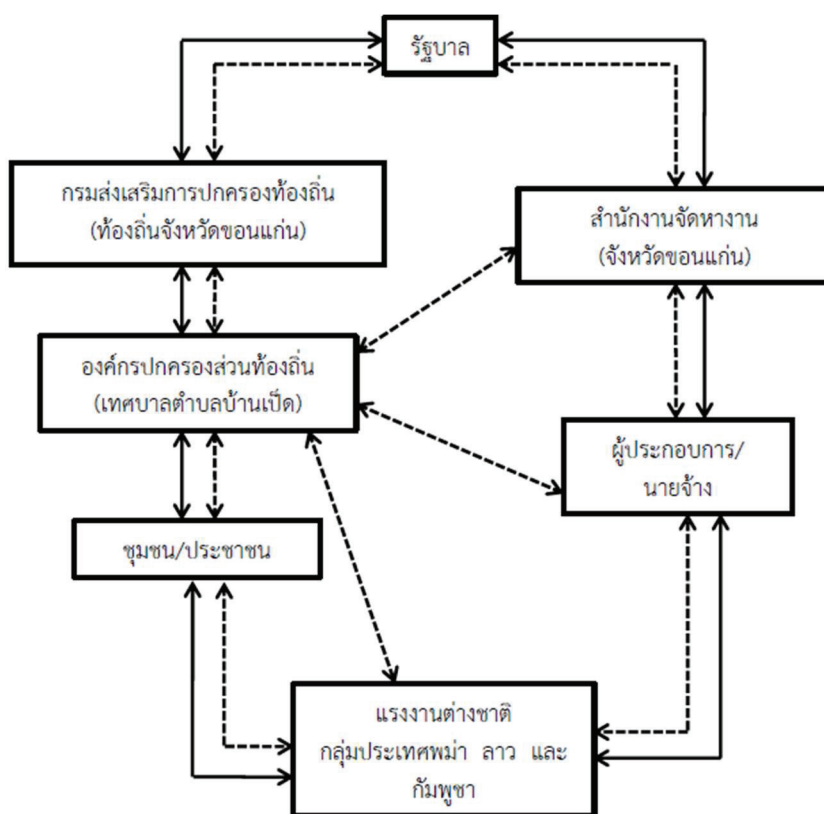
ผู้วิจัยได้ทำการสร้างเครื่องมือการวิจัยโดยการลงศึกษาสภาพพื้นที่จริงและจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง โดยผู้ให้คำแนะนำจำนวน 2 ท่าน ทำการตรวจแบบสัมภาษณ์ ได้แก่ นายเกรียงไกร มะลิงาม หัวหน้าสำนักปลัดเทศบาล และ นางสาวจิราภาภักดิ์ หาญสุริย์ นิติกรชำนาญการพิเศษ และมีการทดสอบแบบสัมภาษณ์กับกลุ่มตัวอย่างก่อนทำการสัมภาษณ์จริง

5. วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลและเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยได้ออกแบบเครื่องมือเพื่อใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ และการสังเกตการณ์ ประเด็นคำถามการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยทำหน้าที่เป็นผู้สังเกตและสัมภาษณ์ ตั้งประเด็นคำถาม จดบันทึก บันทึกเทป ใช้กระบวนการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของผู้วิจัยและผู้ให้ข้อมูลในลักษณะการสัมภาษณ์ทั้งแบบทางการและไม่ทางการ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่หลากหลายมุมมอง โดยเน้นการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก เมื่อได้ผลการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลักที่เป็นกลางแล้วดำเนินการเรียบเรียงสังเคราะห์ข้อมูลโดยใช้การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา นำมาวิเคราะห์ทั้งหมดด้วยตนเอง เพื่อนำไปสู่แนวทางในการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติน้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

6. กรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual framework)

ผู้วิจัยสร้างกรอบแนวคิดการวิจัยโดยใช้หน่วยงานหลักในระดับประเทศจนถึงระดับท้องถิ่นที่มีความเกี่ยวข้องทางด้านนโยบายในการบริหารจัดการแรงงานต่างชาตินำมาเพื่อให้ผู้สนใจสามารถลำดับความสำคัญของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างชาตินำมาโดยตรง และหน่วยงานที่ไม่ได้เกี่ยวข้องโดยตรงแต่ได้รับผลกระทบทางด้านการจัดการแรงงานต่างชาตินำมาประกอบอาชีพและพักอาศัยในท้องถิ่น กำหนดกรอบแนวคิดการวิจัยโดยมีเครื่องหมาย “ลูกศร” ในลักษณะ “เส้นทึบ” เป็นการอธิบายส่วนเกี่ยวข้องที่เป็นการเกี่ยวข้องโดยตรงระหว่างหน่วยงาน หรือระหว่างประชาชน หรือระหว่างแรงงานต่างชาตินำมา โดยการบังคับใช้ทางกฎหมาย การสั่งการ ที่เป็นลายลักษณ์อักษรของทางราชการ และเครื่องหมาย “ลูกศร” ในลักษณะ “เส้นประ” เป็นการอธิบายส่วนเกี่ยวข้องที่เป็นการเกี่ยวข้องโดยทางอ้อม ระหว่างหน่วยงาน หรือระหว่างประชาชน หรือระหว่างแรงงานต่างชาตินำมา โดยการใช้กฎระเบียบที่ร่างขึ้นเองหรือข้อตกลงร่วมกันโดยไม่ตราเป็นกฎหมายหรือการสั่งการของทางราชการ ดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

ผลการศึกษา

ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาสถานการณ์ในการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติจากประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา ในเทศบาลตำบลบ้านเป็ด ถึงการเตรียมนโยบาย โครงการ หรือแผนงาน ในการรองรับแรงงานต่างชาติ ที่เข้ามาประกอบอาชีพและอาศัยอยู่ในพื้นที่เขตเทศบาลตำบลบ้านเป็ด โดยมีการระบุขอบเขตเนื้อหาการวิจัยทั้งหมด 5 ด้าน ซึ่งแต่ละด้านประกอบด้วยประเด็นต่างๆ

1. ด้านการจัดสวัสดิการขั้นพื้นฐาน ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาด้านการจัดสวัสดิการแรงงานต่างชาติใน 4 ประเด็น ประกอบด้วย การศึกษา การรักษาพยาบาล ที่พักอาศัย และค่าจ้างค่าตอบแทน รายละเอียดดังต่อไปนี้

1.1 การศึกษา จากการศึกษาแผนพัฒนาเทศบาลตำบลบ้านเป็ดสามปี พ.ศ.2558-2560 พบว่าเทศบาลตำบลบ้านเป็ดมีนโยบายทางด้านการศึกษาและมีการจัดเตรียมวิชาอาชีวศึกษา โดยมีโรงเรียนในกำกับของเทศบาลตำบลบ้านเป็ดจำนวน 1 แห่ง และศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก 2 แห่ง ประกอบไปด้วย โรงเรียนเทศบาลบ้านเป็ด ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านเป็ด และศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านโคกพันโปง ซึ่งเปิดให้เด็กที่มีสามเษโนครัวที่อยู่ในเขตเทศบาลตำบลบ้านเป็ดเข้าศึกษาโดยไม่มีค่าใช้จ่ายตามสิทธิและสวัสดิการต่างๆที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลในเงินโครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่อนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน (เรียนฟรี 15 ปี) และมีการสนับสนุนพิเศษจากเทศบาลตำบลบ้านเป็ด และจากการสัมภาษณ์คณะผู้บริหารเทศบาลตำบลบ้านเป็ด

พบว่า ยังไม่มีนโยบายหรือแผนงานเพื่อรองรับเด็กที่มีสามเณรอยู่นอกเขตและบุตรหลานของแรงงานต่างชาติดหากผู้ปกครองต้องการหรือมีความจำเป็นที่จะให้บุตรหลานของตนที่มีสามเณรอยู่นอกเขตหรือบุตรหลานของแรงงานต่างชาติดเข้าศึกษาตามโรงเรียนดังกล่าว จะต้องโอนย้ายสามเณรของเด็กเข้ามาอยู่ในเขตเทศบาลตำบลบ้านเป็ดเท่านั้น จึงจะได้รับสิทธิในการเข้าศึกษาต่อ

1.2 การรักษาพยาบาล จากการศึกษาแผนพัฒนาสามปีของเทศบาลตำบลบ้านเป็ด พ.ศ.2558-2560 และการลงพื้นที่สำรวจสถานพยาบาล พบว่าเทศบาลตำบลบ้านเป็ดมีสถานพยาบาลที่อยู่ในกำกับของรัฐบาลที่ตั้งอยู่ในเขตเทศบาลตำบลบ้านเป็ด ได้แก่ โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลบ้านเป็ด ศูนย์อนามัยบ้านหัวทุ่ง ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดการเอง คือ ศูนย์สาธารณสุขบ้านหัวทุ่ง และในส่วนของแรงงานต่างชาติด พบว่าสามารถใช้สิทธิการรักษาพยาบาลได้ตามสิทธิประกันสังคม คือ โรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่น และในส่วนของสถานพยาบาลท้องถิ่น แรงงานต่างชาติดสามารถไปใช้บริการได้ แต่ต้องมีค่ารักษาตามการรักษา และปัญหาที่พบในหน่วยงานสถานพยาบาล หรือในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ไม่มีฐานข้อมูลแรงงานต่างชาติดที่ขึ้นทะเบียนภายในเขตของตนเอง และเวลาที่มีคนไข้ที่เป็นแรงงานต่างชาติดเข้ามารับการรักษา ทางหน่วยงานไม่สามารถจัดเก็บข้อมูลคนไข้แรงงานต่างชาติดไว้ในฐานข้อมูลการรักษาได้

1.3 ที่พักอาศัยและสาธารณูปโภค ผลการศึกษาสภาพปัจจุบัน พบว่าสำนักงานจัดหางานมีมาตรการในการให้แจ้งที่พักอาศัยของแรงงานต่างชาติดยังไม่ชัดเจน เนื่องจากทางสำนักงานจัดหางานเป็นผู้กำหนดให้ผู้ประกอบการหรือนายจ้าง แจ้งที่พักอาศัยโดยการให้ระบุสถานที่ทำงาน ณ เวลาทำการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างชาติด เป็นที่อยู่อาศัยของแรงงานต่างชาติดโดยไม่ได้แจ้งที่พักที่เป็นบ้านหรือเคหะสถานถาวร จากข้อมูลดังกล่าวผู้วิจัยจึงทำการลงพื้นที่สำรวจตามข้อมูลของสำนักงานจัดหางานระบุไว้ในฐานข้อมูล พบว่าสถานที่ก่อสร้างที่ระบุเป็นที่พักอาศัย มีเพียงบางแห่งที่มีแรงงานต่างชาติดพักอาศัยอยู่ และบางแห่งไม่พบแรงงานต่างชาติดพักอาศัยอยู่ในสถานที่ทำงาน ซึ่งมี 2 สาเหตุ ประการแรก คือ แรงงานต่างชาติดพักอาศัยอยู่ที่อื่นที่มีใช้สถานที่ทำงาน อาทิ บ้านพักของผู้ประกอบการหรือนายจ้าง และ ประการที่สอง คือ สถานที่ทำงานที่เป็นข้อมูลว่าเป็นที่พักอาศัยของแรงงานต่างชาติดได้เสร็จสมบูรณ์แล้ว ทำให้แรงงานต่างชาติดต้องย้ายออกไปทำงานในสถานที่ใหม่ โดยทั่วไปนั้นผู้ประกอบการหรือนายจ้างจะไม่มีภาระแจ้งข้อมูลใหม่ ยกเว้นกรณีเคลื่อนย้ายแรงงานต่างชาติดออกนอกจังหวัดที่ทำการจดทะเบียน นายจ้างจะต้องทำการแจ้งเคลื่อนย้ายแรงงานต่างชาติดให้สำนักงานจัดหางานให้ทราบโดยทันทีและไม่แจ้งข้อมูลจำนวนการขึ้นทะเบียนในเขตพื้นที่ท้องถิ่น ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับทราบถึงจำนวนประชากรแฝงที่เกิดจากแรงงานต่างชาติดเข้ามาพักอาศัยในพื้นที่ปกครองของตน ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีข้อมูลแรงงานต่างชาติดที่เข้ามาพักอาศัยในพื้นที่ของตนได้

1.4 ค่าจ้างค่าตอบแทน ผลการศึกษาสภาพปัจจุบัน พบว่าแรงงานต่างชาติดได้รับค่าจ้างค่าตอบแทนเป็นไปตามประกาศคณะกรรมการค่าจ้าง เรื่องอัตราค่าจ้างค่าตอบแทนขั้นต่ำวันละ 300 บาท จากประกาศคณะกรรมการค่าจ้าง เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 7) ประกาศเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม พ.ศ. 2555 (กระทรวงแรงงาน,2553) และขึ้นอยู่กับการตกลงระหว่างผู้ประกอบการหรือนายจ้าง และแรงงานต่างชาติดในการตกลงค่าจ้างค่าตอบแทน และในบางรายได้ค่าจ้างค่าตอบแทนสูงถึง 420 ถึง 550 บาท ตามค่าจ้างฝีมือแรงงานไทย

2. **ด้านการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างชาติ** ผลการศึกษาสภาพปัจจุบัน พบว่าผู้ประกอบการหรือนายจ้างและแรงงานต่างชาติเหล่านั้น ไม่สามารถระบุขั้นตอนและค่าใช้จ่ายในการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างชาติได้อย่างละเอียดได้ และการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างชาติจากทางสำนักงานจัดหางานไม่ได้ประกาศอย่างชัดเจนว่าสามารถมาขึ้นทะเบียนประจำปีได้ในเวลาใด ขึ้นอยู่กับการประกาศตามคณะรัฐมนตรี หากมีประกาศหรือการเปลี่ยนแปลง นายจ้างหรือผู้ประกอบการจึงจะนำแรงงานต่างชาติในความรับผิดชอบของตนไปดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมาย

3. **ด้านการจัดทำนโยบายเพื่อรองรับกลุ่มแรงงานต่างชาติภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ผลการศึกษาสภาพปัจจุบัน พบว่าเทศบาลตำบลบ้านเป็ดมีนโยบายหรือโครงการที่เกี่ยวข้องกับการเปิดประชาคมอาเซียน คือ ด้านการศึกษา และยังไม่มีเตรียมความพร้อมในด้านนโยบาย โครงการ หรือแผนงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างชาติและประชาคมอาเซียน และจากการดำเนินงานตามนโยบายของเทศบาลตำบลบ้านเป็ด

4. **ด้านการปกป้องสิทธิของประชาชนภายในท้องถิ่น จากผลการศึกษาสภาพปัจจุบัน** ผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มประชาชนในเขตเทศบาลตำบลบ้านเป็ด 23 หมู่บ้าน จำนวน 70 คน สามารถแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่

กลุ่มที่ 1 ยอมรับแรงงานต่างชาติที่เข้ามาอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และไม่เกิดการต่อต้านแรงงานต่างชาติที่เข้ามาประกอบอาชีพและประกอบอาชีพในราชอาณาจักรไทย เป็นกลุ่มที่มีการยอมรับแรงงานต่างชาติมากถึง 57 คน คิดเป็นร้อยละ 81.43

กลุ่มที่ 2 เกิดการต่อต้านแรงงานต่างชาติที่เข้ามาประกอบอาชีพและพักอาศัยในราชอาณาจักรไทย จำนวน 13 คน คิดเป็นร้อยละ 18.57 โดยแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ดังต่อไปนี้

กลุ่มที่ 1 เกิดการต่อต้านแต่ไม่สามารถเคลื่อนไหว หรือแสดงออกได้ เนื่องจากเห็นว่าแรงงานต่างชาติเข้ามาอย่างถูกต้องตามกฎหมาย จำนวน 10 คน คิดเป็นร้อยละ 14.29

กลุ่มที่ 2 ไม่สามารถยอมรับได้เนื่องจากกลัวกระทบเรื่องการทำงาน กลัวการแข่งขันคนไทย จำนวน 3 คน คิดเป็นร้อยละ 4.29

ในส่วนของการอยู่ร่วมกันระหว่างประชาชนภายในเขตเทศบาลตำบลบ้านเป็ดและแรงงานต่างชาติ พบว่าไม่มีปัญหาทะเลาะวิวาทหรือการลักขโมยเกิดขึ้นภายในเขตเทศบาลตำบลบ้านเป็ด เนื่องจากเห็นว่าแรงงานต่างชาติก่อการส่งกลับประเทศปลายทางของตน หากมีคดีหรือการจับกุมจากการทำผิดกฎหมายในราชอาณาจักร

5. **ด้านศึกษาถึงข้อมูลข่าวสารและกลุ่มอาชีพหลักที่ทำการเปิดเสรีในการเปิดประชาคม** พบว่าปัญหาและความต้องการของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลบ้านเป็ด พบว่าเทศบาลบ้านเป็ดยังไม่มีทำให้ความรู้และเป็นศูนย์กลางในการประชาสัมพันธ์ หรือทำการจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้ด้านประชาคมอาเซียน เพื่อให้ประชาชนภายในท้องถิ่นได้ศึกษาเรียนรู้และติดตามข่าวสาร เกิดความหรือตื่นตัวที่จะเรียนรู้ประชาคมอาเซียน ทั้งนี้ประชาชนในเขตเทศบาลตำบลบ้านเป็ดต้องการให้เทศบาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จัดเตรียมนโยบาย โครงการ แผนงาน หรือจัดตั้งศูนย์อาเซียนศึกษา ในส่วนของสำนักงานจัดหางานจังหวัดขอนแก่นที่รับผิดชอบในเรื่องของแรงงานต่างชาตินั้น พบว่ามีเพียงการเตรียมความพร้อมแรงงานเพียง 8 อาชีพหลัก (คุณสมบัตินักวิชาชีพ หรือ

Mutual Recognition Agreements : MRAs) และยังคงใช้ระเบียบการบริหารงานรูปแบบเดิมอยู่ ซึ่งไม่มีการจัดเตรียมนโยบาย โครงการ หรือแผนงาน และในอนาคตยังไม่มีรูปแบบที่แน่นอน

อภิปรายผลการศึกษา

สถานการณ์และสภาพการเตรียมการในการบริหารจัดการแรงงานต่างชาตินของเทศบาลตำบลบ้านเป็ดพบว่า มีแผนงานในการเตรียมองค์กรเพื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ตามแผนพัฒนาสามปี เทศบาลตำบลบ้านเป็ด ปี พ.ศ.2558-2560 (เทศบาลตำบลบ้านเป็ด,2558) ด้านที่ 4 ยุทธศาสตร์ที่ 4.1 คือ โครงการก้าวไกลสู่อาเซียน อยู่ในความรับผิดชอบของกองการศึกษา แต่ถึงอย่างไรก็ตามโครงการดังกล่าวยังจัดอยู่ภายในกลุ่มเป้าหมายที่อยู่ในวงจำกัด ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่ทราบถึงนโยบาย และโครงการดังกล่าวไม่ได้อยู่ในส่วนที่ผู้วิจัยทำการศึกษาอยู่ จึงสามารถสรุปได้ว่า เทศบาลตำบลบ้านเป็ด ไม่มีการจัดเตรียมแผนงาน โครงการหรือกิจกรรม ที่เกี่ยวข้องกับสภาพการเตรียมความพร้อมด้านบริหารจัดการแรงงานต่างชาติ ในการที่ประเทศไทยเข้าสู่ประชาคมอาเซียน จากผลการศึกษาดังกล่าวจึงไปขัดกับแนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ของบุญเกียรติ การะเวกพันธุ์ และคณะ (2557) ที่สรุปไว้ว่า การปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการภาครัฐโดยการนำเอาหลักการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการที่มุ่งสู่ความเป็นเลิศ โดยการนำเอาแนวทางหรือวิธีการบริหารงานของภาคเอกชนมาปรับใช้กับการบริหารงานภาครัฐ สาเหตุที่นำมาใช้ คือ กระแสโลกาภิวัตน์ ส่งผลให้สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว เกิดการกระตุ้นในการพัฒนาระบบและบุคลากร ในการตอบสนองการให้บริการประชาชน และขับเคลื่อนองค์กรให้พัฒนาไปในทิศทางที่ดีขึ้น เพื่อพัฒนาองค์กรให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา จากการศึกษาแนวคิดดังกล่าว พบว่าไม่สอดคล้องกับการบริหารจัดการองค์กรของเทศบาลตำบลบ้านเป็ด ในเตรียมการจัดทำนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ ด้านการจัดการสวัสดิการขั้นพื้นฐาน และด้านจัดทำนโยบายเพื่อรองรับกลุ่มแรงงานต่างชาตินภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงด้านการปกป้องสิทธิของประชาชนภายในท้องถิ่น การรักษาพยาบาล การศึกษา ซึ่งทำให้ขัดกับแนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ ที่ต้องบริหารจัดการองค์กรให้ทันต่อกระแสโลกาภิวัตน์ และการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน และการศึกษาทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง พบว่า มีทฤษฎีที่สอดคล้องกับงานวิจัย คือ ทฤษฎีการเคลื่อนย้ายแรงงานมีความสัมพันธ์กับทฤษฎีอุปสงค์และอุปทานหมู่ของแรงงาน โดยสอดคล้องกับแนวคิดของนิโคลาสสิก และสอดคล้องกับการให้ความหมายของ ศิวีไล ชยางกูร (2555) ที่ให้ความหมายไว้ว่า อุปสงค์แรงงาน หรือความต้องการแรงงานของผู้ผลิต ซึ่งจะมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับความต้องการด้านการให้บริการหรือการผลิตสินค้าและอุปทานแรงงาน หรือการเสนอขายแรงงาน โดยที่การตัดสินใจมีปัจจัยหลายประการ ซึ่งสอดคล้องกับค่าจ้าง ค่าตอบแทนที่แรงงานต่างชาติได้รับต่อวันขึ้นอยู่กับค่าจ้างระหว่างผู้ประกอบการหรือนายจ้างตามประกาศคณะกรรมการค่าจ้าง เรื่องอัตราค่าจ้างค่าตอบแทนขั้นต่ำวันละ 300 บาท จากประกาศคณะกรรมการค่าจ้าง เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 7) ประกาศเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม พ.ศ. 2555 (กระทรวงแรงงาน, 2555) และในบางรายได้ค่าจ้างค่าตอบแทนสูงถึง 420 ถึง 550 บาท ตามค่าจ้างฝีมือแรงงานไทยและงานวิจัยอื่นที่เกี่ยวข้องผู้วิจัยพบว่าไปในทิศทางเดียวกัน คือเรื่อง การศึกษาผลกระทบของแรงงานต่างด้าวต่อการจ้างงานคนไทย และต่อชุมชน (กรมจัดหางาน, 2555) และ เรื่องความไม่สมดุลของตลาดแรงงานไทย นโยบายการขาดแคลน

แรงงาน (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2554) ในเรื่องของการจัดระบบการประสบปัญหาขาดแคลนแรงงาน การจ้างงาน ค่าตอบแทน การพักอาศัยของแรงงานต่างชาติด และความต้องการแรงงานเพื่อเข้าสู่กระบวนการผลิต แต่จะพบปัญหาในการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติดที่แตกต่างกันออกไปตามบริบทพื้นที่ และการบริหารจัดการของท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น จังหวัดที่ขึ้นเป็นเขตโรงงานอุตสาหกรรม จะเป็นพื้นที่ที่มีแรงงานทั้งในและนอกประเทศเป็นจำนวนมาก ทำให้ท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องมีมาตรการในการบริหารจัดการองค์การที่ดี เพื่อรองรับแรงงานที่เข้ามาประกอบอาชีพและพักอาศัยในเขตเป็นจำนวนมาก และในส่วนของจังหวัดที่กำลังขยายการเจริญเติบโตและพัฒนาเมือง หรือเมืองเศรษฐกิจในอนาคต ที่จะต้องรองรับแรงงานจากต่างถิ่นเข้ามาทำงานและพักอาศัย จึงจำเป็นต้องมีนโยบาย หรือแผนงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างชาติดในอนาคต เพื่อเป็นการจัดเตรียมการเจริญเติบโตของพื้นที่ ให้ทันต่อสภาวะการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการเปิดประชาคมอาเซียน และด้านศึกษาถึงข้อมูลข่าวสารและกลุ่มอาชีพหลักที่ทำการเปิดเสรีในการเปิดประชาคม พบว่า มีงานวิจัยที่สอดคล้องกับการศึกษานี้ คือ เรื่อง ความรู้ความเข้าใจ และทัศนคติในการเปิดรับข่าวสารและการเตรียมตัวพร้อมเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ของผู้ประกอบการค้าชายแดน อำเภออรุณประเทศ จังหวัดสระแก้ว (วรภรณ์ ศรีเหนียง และ ธนภูมิ อติเวทิน, 2558) โดยเทศบาลตำบลบ้านเป็ดยังไม่มียุทธศาสตร์ หรือโครงการ ในการเผยแพร่ หรือให้ความรู้ความเข้าใจเรื่องประชาคมอาเซียนแก่ประชาชนภายในท้องถิ่น และประชาชนภายในท้องถิ่นมีการเปิดรับข้อมูลประชาคมอาเซียนที่อยู่ในระดับน้อยมาก จากการสัมภาษณ์ประชาชนกลุ่มตัวอย่าง ไม่มีแรงจูงใจหรือการกระตุ้นเพื่อให้เกิดการเรียนรู้ หรือ ความต้องการที่จะรับรู้ข่าวสารที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน รวมถึงการพัฒนาองค์กรและบุคลากรเชี่ยวชาญด้านประชาคมอาเซียน ในการจัดตั้งศูนย์อาเซียนศึกษา เพื่อกระตุ้นให้ประชาชนเกิดการเรียนรู้ และเป็นศูนย์กลางการทำกิจกรรมร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชน และแรงงานต่างชาติดภายในท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะจากผลการศึกษา

1) เทศบาลตำบลบ้านเป็ด ควรมีการจัดทำนโยบาย โครงการ หรือแผนงาน เพื่อรองรับแรงงานต่างชาติดที่เข้ามาประกอบอาชีพและพักอาศัยภายในเขตเทศบาลตำบลบ้านเป็ด เพื่อเป็นการเตรียมพื้นที่และเตรียมบุคลากรเชี่ยวชาญด้านอาเซียนและแรงงานต่างชาติด ในการรองรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการเปิดประชาคมอาเซียนดังต่อไปนี้

1.1 การศึกษา ควรมีนโยบายในการรองรับประชากรที่อยู่นอกสามเณโครวหรือบุตรหลานของแรงงานต่างชาติด ที่เข้ามาพักอาศัยอยู่ในพื้นที่ โดยมีการร่วระเบียบ หรือข้อตกลง สำหรับเด็กที่อยู่นอกสามเณโครวหรือบุตรหลานของแรงงานต่างชาติด ว่าสามารถได้รับสิทธิใดบ้างในขณะที่ศึกษาอยู่ในโรงเรียนในกำกับของเทศบาล

1.2 การจัดทำนโยบายเพื่อรองรับกลุ่มแรงงานต่างชาติดภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เทศบาลตำบลบ้านเป็ด ควรมีการเพิ่มภูติติในการประชาคมชุมชนประจ่าปิงประมาณในเรื่องของการรองรับพื้นที่ในการ

เปิดประชาคมอาเซียนและแรงงานต่างชาติที่เข้ามาพักอาศัยหรือประกอบอาชีพในเขต เพื่อนำไปสู่การจัดทำนโยบาย โครงการ หรือแผนงานที่เกี่ยวข้องต่อไปในอนาคต

1.3 การปกป้องสิทธิของประชาชนภายในท้องถิ่น ควรจัดทำสื่อ หรือเอกสารเพื่อสร้างความเข้าใจแก่ประชาชน ในเรื่องของสิทธิที่ประชาชนควรได้รับเมื่อประเทศไทยเข้าสู่ประชาคมอาเซียน และสิทธิที่แรงงานต่างชาติได้รับเมื่ออยู่ในประเทศไทยอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

2) สำนักงานจัดหางานจังหวัดขอนแก่น ควรมีการจัดทำนโยบาย แผนงาน ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างชาติเมื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ดังต่อไปนี้

2.1 ที่พักอาศัย เพิ่มมาตรการในการแจ้งที่พักอาศัยของแรงงานต่างชาติที่ชัดเจนและเป็นที่พักถาวร ที่ไม่ใช่สถานที่ทำงานที่แรงงานต่างชาติทำ ณ เวลาทำการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างชาติ และควรมีการส่งข้อมูลการขึ้นทะเบียนของแรงงานต่างชาติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับทราบ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการเตรียมนโยบายเพื่อรองรับแรงงานต่างชาติภายในพื้นที่ของตนต่อไปในอนาคต

2.2 การขึ้นทะเบียนแรงงานต่างชาติ ควรมีกำหนดการณ์การขึ้นทะเบียนแรงงานต่างชาติอย่างชัดเจน และทำในช่วงเวลาเดียวกันของทุกปี เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้ประกอบการหรือนายจ้าง และแรงงานต่างชาติ และในส่วนของสำนักงานจัดหางานควรมีการนัดพบผู้ประกอบการหรือนายจ้างเพื่อประชุม อบรม หรือออกกำหนดการณ์ ขั้นตอนในการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างชาติ ที่ชัดเจนและเข้าใจง่าย

2.3 ข้อมูลข่าวสารและกลุ่มอาชีพหลักที่ทำการเปิดเสรีในการเปิดประชาคม ควรจัดทำข้อมูลข่าวสารให้ครอบคลุมทุกอาชีพ จากเดิมที่มีเพียง 8 อาชีพ (คุณสมบัตินักวิชาชีพ หรือ Mutual Recognition Agreements: MRAs) และมีการประชาสัมพันธ์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างชาติแก่ประชาชนให้รับทราบอยู่เสมอ

3) ชุมชนและประชาชน ควรให้ความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการเข้าร่วมกิจกรรมเพื่อรับทราบนโยบาย โครงการ หรือแผนงาน และเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนตื่นตัวในเรื่องของประชาคมอาเซียนและการอยู่ร่วมกันกับแรงงานต่างชาติที่พักอาศัยและประกอบอาชีพภายในพื้นที่ โดยไม่เกิดการวิวาทหรือการแบ่งแยก

4) แรงงานต่างชาติ ควรได้รับข้อมูลหรือเรียนรู้สิทธิขั้นพื้นฐานของตน จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และในส่วนของการอยู่ร่วมกันกับประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเป็นแกนกลางในการจัดกิจกรรมพบปะหรือประชุม เพื่อให้ประชาชนและแรงงานต่างชาติได้พูดคุยเพื่อตกลงหรือทำความเข้าใจในการอยู่ร่วมกันภายในชุมชน

เอกสารอ้างอิง

กรมการจัดหางาน. (2555). การศึกษาผลกระทบของแรงงานต่างด้าวต่อการจ้างงานคนไทยและต่อชุมชน. สืบค้น

เมื่อ 29 กรกฎาคม 2559, จาก <http://goo.gl/71ORdn>

กระทรวงแรงงาน. (2555). ประกาศคณะกรรมการค่าจ้าง เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 7). สืบค้นเมื่อ 19

กุมภาพันธ์ 2559 จาก <https://goo.gl/AbAFGf>

กระทรวงแรงงาน. (2553). อัตราค่าจ้าง. สืบค้นเมื่อ 19 กุมภาพันธ์ 2559 จาก <https://goo.gl/EYHDqV>.

- คณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมเมืองขอนแก่น (2555). *โครงการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยระดับเมือง และแผนป้องกัน/แก้ไข ชุมชนแออัด จังหวัดขอนแก่น* (รายงานการวิจัย). ขอนแก่น: สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดขอนแก่น
- เทศบาลตำบลบ้านเป็ด.(2558). *แผนพัฒนาสามปี พ.ศ. 2558 – 2560..* สืบค้นเมื่อ 25 ธันวาคม 2559, จาก <http://www.banped.org/main.php>.
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2554). *ความไม่สมดุลของตลาดแรงงานไทย นโยบายการขาดแคลนแรงงาน*. สืบค้นเมื่อ 31 กรกฎาคม 2560 จาก <http://bot.or.th>.
- ธนิต โสรัตน์. (2559). *เศรษฐกิจอีสานปีแห่งความท้าทาย* (การบรรยายสัมมนาวิชาการ). สืบค้นเมื่อ 19 กุมภาพันธ์ 2559. จาก www.tanitsorat.com.
- บุญเกียรติ การเวกพันธุ์ และคณะ. (2557). *บริหารงานภาครัฐแนวใหม่*. สืบค้นเมื่อ 19 กุมภาพันธ์ 2559 จาก <https://goo.gl/uMsufK>.
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.(2553). *ทฤษฎีการเคลื่อนย้ายแรงงาน*. สืบค้นเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2559, จาก <https://goo.gl/1WxgXL>.
- ศิริไล ชยางกูร. (2555). *แรงงานข้ามชาติกับความต้องการดูแลผู้สูงอายุในประเทศไทย*. (รายงานการวิจัย). กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา.
- สำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าว. (2559). *สถิติแรงงานต่างด้าว*. สืบค้นเมื่อ 19 กุมภาพันธ์ 2559, จาก <https://goo.gl/EYHDqV>.
- วรภรณ์ ศรีเหนียง และ ธนภูมิ อติเวทิน. (2558). *ความรู้ความเข้าใจ และทัศนคติในการเปิดรับข่าวสารและการเตรียมตัวพร้อมเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ของผู้ประกอบการค้าชายแดน อำเภออรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว*. สืบค้นเมื่อ 19 กุมภาพันธ์ 2559 จาก <https://goo.gl/HMULQ1>.
- AEC News. (2555). *8 อาชีพเสรี โอกาสแห่งการก้าวเข้าสู่อาเซียน*. สืบค้นเมื่อ 17 กุมภาพันธ์ 2559, จาก <http://goo.gl/bpMOvV>.

Translated Thai References

- AEC News. (2012). *8 careers skilled labor for ASEAN*. Retrieved February 17, 2016, from <http://goo.gl/bpMOvV>. (In Thai)
- Banped Municipality. (2015). *Three Year Development Plan B.E. 2558 - 2560*. Retrieved December 25, 2016, from <http://www.banped.org/main.php>. (In Thai)
- Bank of Thailand. (2011). *The imbalance of the Thai labor market Implications of labor shortages*. Retrieved July 31, 2017, from <http://bot.or.th>. (In Thai)
- Department of Employment. (2012). *A study on the Affecting of Foreign workers on Thai people and the community* Retrieved July 29, 2016, from: <http://goo.gl/71ORdn>. (In Thai)
- Foreign Workers Administration Office, (2016). *Statistics of migrant workers*. Retrieved February 19, 2016, from: <https://goo.gl/fVvaxf>. (In Thai)

- Jayankura S. (2012). *Migrants and the need of care for elderly in Thailand*. (Research Report). Bangkok: Suan Sunandha Rajabhat University.
- Karavekphan, B. et al, (2014). *New Public Management*. Retrieved February 19, 2016, from <https://goo.gl/uMsufK>. (In Thai)
- Khon Kaen City Planning Advisory Group. (2012). *The Urban Housing Development Plan and the Khon Kaen Slum Prevention / Rehabilitation Plan*. (Research report). Khon Kaen: Department of Public Works and Town & Country Planning.
- Ministry of Labour, (2010). *Hiring rates*. Retrieved February 19, 2016, from <https://goo.gl/EYHDqV>. (In Thai)
- Ministry of Labour, (2012). *Values Report of the Minimum Wage Board (No. 7)*. Retrieved February 19, 2016, from <https://goo.gl/AbAFGf>. (In Thai)
- Sukhothai Thammathirat Open University. (2016). *Labor mobility theory*. Retrieved February 15, 2016, from <https://goo.gl/1WxgXL>. (In Thai)
- Srinieng W. & Atiwetin, T. (2015). *Knowledge and attitude in media exposure an preparedness for entering ASEAN economic community among border traders at Aranyaprathed district, Sakaeo Province*. Retrieved February 19, 2016, from: <https://goo.gl/HMULQ1>. (In Thai)
- Sorat T. (2016). *Isan Economy Year of the Challenge* (Lecture seminar). Retrieved February 19, 2016, from: www.tanitsorat.com. (In Thai)

The Production of Colonial Space in Payap Circle by Siam's Knowledge of History and Archaeology

Pinyapan Potjanalawan

Assistant Professor, Faculty of Humanities and Social science, Lampang Rajabhat University

Received: January, 8 2017 **Accepted:** June, 18 2017

Abstract

This article aims to study the power-knowledge about "colonial space in Payap circle" in absolute monarchy era which is the mixed of two concepts such as "Production of Space" by Henri Lefebvre and Colonial Knowledge by Bernard Cohn. This paper is analyzed via the historiography and archaeology on the modern knowledge of Siamese elites who claimed the rationality. These processes are considered as the "production of colonial space" by Siam government in order to centralize the administration to create the Tesapibal system to control their new territory within modern state. This case focuses on the formation of knowledge about Payap circle.

Keywords: Payap circle, knowledge power, production of colonial space, Siam's historiography

การผลิต "พื้นที่แบบอาณานิคม" ในมณฑลพายัพด้วยความรู้ประวัติศาสตร์ และโบราณคดีของสยาม

ภิญญพันธุ์ พจนะลาวัณย์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ประจำคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

ได้รับบทความ: 8 มกราคม 2560 ตอบรับตีพิมพ์: 18 มิถุนายน 2560

บทคัดย่อ

บทความนี้มีเป้าหมายที่จะศึกษาอำนาจ-ความรู้เกี่ยวกับ "พื้นที่แบบอาณานิคมในมณฑลพายัพ" ยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์อันเป็นแนวคิดที่ผสมผสานระหว่าง "การผลิตพื้นที่" (Production of Space) ของ Henri Lefebvre และ ความรู้คืออำนาจของฟูโกต์ และความรู้แบบอาณานิคมของ Bernard Cohn ผ่าน การศึกษาทางเขียนทางประวัติศาสตร์ และโบราณคดี บนฐานความรู้สมัยใหม่ของเหล่านักวิชาการที่อ้างความ "เป็นเหตุเป็นผล" กระบวนการเหล่านี้จะถูกพิจารณาในฐานะที่เป็น "การผลิตพื้นที่แบบอาณานิคม" ของรัฐบาลสยามเพื่อรวมศูนย์อำนาจการปกครองสร้างระบบมณฑลเทศาภิบาลไว้ควบคุมดินแดนภายในรัฐสมัยใหม่โดยให้ความสำคัญของการก่อรูปขึ้นมาของความรู้เกี่ยวกับมณฑลพายัพ

คำสำคัญ: มณฑลพายัพ อำนาจความรู้ การผลิตพื้นที่แบบอาณานิคม ประวัติศาสตร์นิพนธ์สยาม

1. บทนำ

วัตถุประสงค์ของบทความนี้เพื่อที่จะแสดงให้เห็นว่าสยามมีปฏิบัติการด้านความรู้เช่นไรที่มีผลต่อการจัดการหัวเมืองต่าง ๆ โดยเน้นไปที่การศึกษาช่วงต้นพุทธศตวรรษที่ 25 จนถึง พ.ศ.2475 ก่อนปฏิวัติสยามโดยอาศัยแนวคิดที่มองว่ารัฐสยามคือ เจ้าอาณานิคมที่ได้มีการจัดการความรู้เกี่ยวกับเมืองผ่านงานด้านประวัติศาสตร์-โบราณคดีแบบที่อังกฤษทำกับอินเดียและพม่า หรือฝรั่งเศสทำกับกัมพูชา เพื่อครอบงำเหนือมณฑลพายัพทั้งความรู้และการจัดการเกี่ยวกับหัวเมืองที่หมายถึง หน่วยการปกครองที่สยามจินตนาการและสร้างขึ้นบนฐานความรู้ทางประวัติศาสตร์-โบราณคดี ไม่ว่าจะถูกต้องตามหลักวิชาการหรือไม่ก็ตาม

2. แนวคิดทฤษฎีที่ใช้

ในที่นี้ผู้เขียนเสนอว่ารัฐสยามได้จัดมีกระบวนการผลิต "พื้นที่แบบอาณานิคม" อันเป็นการหยิบยืมแนวคิด "การผลิตพื้นที่" (production of space) ของเลอแพรซ์ขึ้นมาเพื่ออธิบายว่า พื้นที่ทางสังคม-พื้นที่เมืองที่เกิดขึ้นนั้นล้วนเป็นผลผลิตของสังคม (Lefebvre, 1991: 26-27, 31) เนื่องจากที่ผ่านมา "พื้นที่" ถูกละเลยจากการเป็นหน่วยวิเคราะห์ เนื่องจากคิดว่าเป็นเพียงฉากหลังของความเปลี่ยนแปลง หรือเป็นดังภาชนะที่ว่างเปล่าที่ไม่มีผลกับสังคมโดยตรง เลอแพรซ์ได้เสนอให้อ่านพื้นที่ในฐานะตัวบทเช่นเดียวกับฝ่ายภาษาศาสตร์ที่อ่านวรรณกรรม แนวคิดดังกล่าวผู้เขียนนำมาประยุกต์ร่วมกับแนวความคิดความรู้ คือ อำนาจแบบฟูโกต์ และความคิดหลังอาณานิคม ซึ่งแนวคิดนี้มุ่งเน้นที่จะเปิดเผยสิ่งที่เจ้าอาณานิคมสร้างความรู้เพื่อการครอบงำเมืองใต้อาณานิคม โดยการสร้างความเป็นอื่น ทำให้เห็นว่าผู้ที่อยู่ใต้การปกครองเป็นผู้ที่ต่ำต้อยกว่าทางความรู้ อารยธรรม สมควรที่จะถูกปกครองโดยเจ้าอาณานิคม และเป็นการตอกย้ำความชอบธรรมของการยึดครองของพวกเขา การสร้างสถานะที่เหนือกว่าดังกล่าวมาพร้อมกับการใช้เทคโนโลยีทางวัฒนธรรม และความรู้แบบอาณานิคม (Colonial knowledge) (Cohn, 1996: 26-27, ix) ด้วยชุดความรู้ที่พวกเขาสร้างขึ้นอย่างอดสาหะด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การค้นคว้าหลักฐานโบราณ, การสร้างระบบจดหมายเหตุ, การสำรวจภาคสนาม ฯลฯ จากความรู้ในอดีตได้นำไปสู่การจัดระบบเมืองขึ้นมาใหม่ที่ไม่ใช่เพียงการอธิบายด้วยโครงสร้างแบบมณฑลเทศาภิบาลแต่เพียงอย่างเดียว ในส่วนแรกจะกล่าวถึงการผลิตความรู้ถึงความด้อยกว่าของมณฑลพายัพ ต่อมาจะกล่าวถึงด้านที่ส่องสว่างของมณฑลพายัพที่ถูกตัดออกไป นำไปสู่การผลิตซ้ำความรู้ดังกล่าวผ่านประชุมพงศาวดาร และกระบวนการความรู้ทางประวัติศาสตร์และโบราณคดีที่ประกอบเป็นพื้นที่เมืองขึ้นมา กระบวนการเหล่านี้ผู้เขียนขอเสนอว่าเป็นการผลิต "พื้นที่แบบอาณานิคม" ของรัฐบาลสยาม อันจะนำไปสู่ปฏิบัติการการจัดการพื้นที่เมืองของสยามต่อไป

3. ระเบียบวิธีศึกษา

นอกจากทฤษฎีที่กล่าวไปด้านต้นแล้ว งานชิ้นนี้ใช้วิธีการทางประวัติศาสตร์ (historical approach) และนำเสนอในรูปแบบพรรณนาวิเคราะห์ (analytical description) โดยการศึกษาจากเอกสาร (documentary research) ได้แก่ เอกสารชั้นต้น เอกสารชั้นรองเป็นหลักอาทิเช่น เอกสารทางประวัติศาสตร์ที่แสดงให้เห็นบริบทในพุทธศตวรรษที่ 24-25 รวมไปถึงบทวิเคราะห์เกี่ยวกับความรู้ทางประวัติศาสตร์ ศิลปะ และโบราณคดีร่วมสมัยกับพุทธศตวรรษที่ 24-25 ลงมา

2. ผลการศึกษา

2.1 “ลาวไม่มีสติปัญญาตรึงตรอง”

การตัดขาดอดีตอันรุ่งเรืองออกจากมณฑลพายัพ

ด้วยสถานะทางการเมืองที่หัวเมืองในลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนบนตกเป็นประเทศราชของกรุงเทพฯ ตั้งแต่กลางพุทธศตวรรษที่ 24 การปฏิสัมพันธ์กันโดยตรงผ่านอำนาจพิธีกรรมราชสำนัก การส่งเครื่องราชบรรณาการ การเกณฑ์ไพร่พลเพื่อทำสงครามต่างๆ นับตั้งแต่ครั้งการตีเมืองเชียงแสนเพื่อทำลายที่มั่นของพม่ามาจนถึงสงครามเชียงตุงเมื่อปลายพุทธศตวรรษที่ 24 ทำให้สยามตระหนักดีถึงความเหนือกว่าของตนไม่ว่าจะทางการเมืองหรือเศรษฐกิจ

เนื้อความใน *จดหมายเหตุเรื่องทัพเชียงตุง* (เตือนใจ ชัยศิลป์, 2536: 68-71) ตอกย้ำความเชื่อเหล่านั้น นอกจากจะแสดงให้เห็นถึงความไม่กระตือรือร้น พึ่งพาไม่ได้ของเจ้านายท้องถิ่นแล้ว ยังแสดงให้เห็นสถานะของ “เจ้านายลาว” ที่เป็นเพียงผู้รับคำสั่ง ไม่ใช่ “ปิ่นลาว” แห่ง “กรุงลาว” ที่เป็นศัตรูอันน่าครั่นคร้ามที่มีสถานะที่เทียบเทียมกันได้ดังเช่นในพุทธศตวรรษที่ 20-21 ดังใน *ลิลิตยวนพ่าย* (เตือนใจ: 33) ทั้งยังถูกเหยียดหยามเย้ยหยันต่างๆ นานาว่า “เกียจคร้าน” “ที่จะดำซ้ำเหมือนภาษาลาวไม่มี” “ไม่รักชาติรักสกุล” “ลาวไม่มีสติปัญญาตรึงตรอง” ส่วน *ตำนานพระพุทธรเจดีย์* ที่เป็นหนังสืออ้างอิงสำคัญเกี่ยวกับการจัดแบ่งประเภทศิลปะและอารยธรรมในดินแดนสยามก็แยก “ประเทศลานนา” และ “ชาวลานนา” ที่เคยมีกษัตริย์เป็นของตนเองและเป็นอิสระ ออกจากดินแดนมณฑลพายัพ ยิ่งเมื่อพิจารณาด้านศิลปะก็สะท้อนให้เห็นถึงศิลปะในเขตมณฑลพายัพ โดยการเรียกเจดีย์ยุคหลังว่าเป็น “พระเจดีย์ลาว” ที่มีความอ่อนด้อยกว่าศิลปะยุค “ประเทศลานนา” อันหมายถึงในยุคทองช่วงพุทธศตวรรษที่ 21 (ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จฯ กรมพระยา, 2503ก: 101 และ 103) การแบ่งแยกเช่นนี้ทำให้รัฐบาลสยามไม่เคอะเขินที่จะยกย่องเชิดชูอารยธรรมอันรุ่งเรืองของดินแดนเหล่านี้เพื่อเสริมสร้างบารมีของราชอาณาจักรของตน ขณะเดียวกันก็เหยียดความเป็นท้องถิ่นผ่านความเป็น “ลาว” ที่มีอารยธรรมที่ด้อยกว่าไปด้วย

ตำนานพระพุทธรชินราช พระพุทธรชินศรี และพระศรีสาสดา อันเป็นพระราชนิพนธ์ของรัชกาลที่ 4 เมื่อปี 2409 ได้ชำระความเรื่องการสร้างพระพุทธรชินราชโดยกษัตริย์และช่างลาวใหม่ ด้วยทัศนะของพื้นที่แบบใหม่และการแบ่งเชื้อชาตินั้นคือ จากเมืองพิษณุโลกที่เคยเป็นสถานที่ที่อิงกับตำนานพุทธานุภาพหลังจากที่พระพุทธเจ้าเคยมาฉันจังหันได้ต้นสมอ กลับกลายเป็นเมืองที่เกิดขึ้นบนความขัดแย้งระหว่าง 2 รัฐ นั่นคือ เมืองเชียงแสนของพวกลาว กับ เมืองศรีสัชนาลัยของชาวสยาม (ชาติรี ประกิตนันทการ, 2551: 23-24) สำหรับด้านเชิงช่างแล้ว จากเดิมที่พงศาวดารเหนือกล่าวถึงการสร้างพระพุทธรชินราชของช่างประสบปัญหา แม้จะหล่อถึง 3 ครั้ง แต่ด้วยพระบารมีและผลของการอธิษฐานของกษัตริย์เชียงแสน พระอินทร์จึงเนรมิตลงมาเป็นตาปะขาวจนสามารถหล่อพระพุทธรชินราชได้สำเร็จ (ชาติรี: 18) แต่ในฉบับของรัชกาลที่ 4 กลับเสนอจุดเน้นที่ต่างออกไป นั่นคือ พระพุทธรชินราชนั้นสร้างด้วยฝีมือชาวสยาม (สวรคโลก) เป็นหลักมากกว่าช่างลาวเชียงแสน (ในพงศาวดารเหนือระบุว่ามิใช่ช่างศรีสัชนาลัย 5 คน หรือญัญไชยเพียง 1 คน (*ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 1*, 2457: 20)) เพราะ “...พระเจ้าศรีธรรมไตรปิฎก จึงทรงพระวิตกว่า ถ้าจะทำพระพุทธรูปขึ้นแต่โดยลำพังฝีมือลาวชาวเมืองเชียงแสนกลัวเกลือกจะไม่งามดีสู้พระพุทธรูปเมืองสวรคโลกได้...” (ชาติรี: 29) นับเป็นการตีความอย่างชาญฉลาดที่ลบเรื่องบุญญาบารมี พร้อมกับสอดแทรกความเหนือกว่าของสยามต่อชาวลาวไปพร้อมกัน

อีกราวทศวรรษต่อมา ความเป็นลาวก็ยังถูกเล่าในภาพลักษณ์ที่ด้อยกว่าสยาม รัชกาลที่ 5 ทรงให้พระยาศรีสิงห์เทพ (หรุ่น) เรียบเรียงพงศาวดารลำดับวงศ์ "ลาวพุงดำประเทศ" เมื่อปี 2418 ออกมาเป็น *พงษาวดารเมืองนครเชียงใหม่ เมืองนครลำปาง เมืองลำพูนไชย* บริบทของการเรียบเรียงนี้เกิดขึ้นหลังสนธิสัญญาเชียงใหม่ฉบับแรกเมื่อปี 2416 (*ประชุมพงษาวดาร ภาคที่ 3*, 2457: 74) แต่นั่นก็เป็นความรู้ที่ย้อนไปถึงแค่ช่วงตั้งต้นของพวกเจ้าเจ็ดตนเท่านั้น โดยมีเนื้อหาที่ยังไม่เกี่ยวกับหัวเมืองฝั่งตะวันออกอย่างแพร่และน่าน เอกสารนี้จึงสะท้อนมุมมองจากรัฐสยามลงไปที่ได้หลักฐานมาจากใบบอก ศุภักษร และเอกสารทางการต่างๆ มักเป็นราชการเมืองที่เกี่ยวข้องกับกรุงเทพฯ เป็นหลัก ที่แสดงบทบาทการควบคุมเหนือราชสำนักหัวเมืองลาว ตั้งแต่การยกเมืองเชียงใหม่ เมืองนครลำปาง และเมืองลำพูนไชย "ขึ้นเปนเมืองประเทศราชแต่นั้นมา" (*ประชุมพงษาวดาร ภาคที่ 3*: 82-83) หรือการแต่งตั้งเจ้านาย เช่น การเลื่อนชั้นพระยาเชียงใหม่กาวิละให้เป็นพระเจ้าเชียงใหม่ในปี 2357 (*ประชุมพงษาวดาร ภาคที่ 3*: 80-81) พระยาดวงทิพแห่งลำปาง เป็นพระเจ้าดวงทิพ เมื่อปี 2366 การถวายช้างเผือกก็แสดงถึงการยอมรับในอำนาจราชมีของกษัตริย์สยามเมื่อปี 2358 (*ประชุมพงษาวดาร ภาคที่ 3*: 81)

ความเป็น "เจ้า" ของเจ้านายทางเหนือยังต้องการการรับรองจากกรุงเทพฯ ดังที่พบว่าในปี 2399 มีการหารือกันในประเด็นนี้

มีพระบรมราชโองการปลุกชาด้วยพระบรมวงษานุวงศ์ แลท่านอรรคมหาเสนาธิบดี ว่า เมืองลาวพุงขาว เมืองแขก เมืองเขมร ซึ่งเปนเมืองประเทศราชเชื้อวงศ์เปนเจ้า ก็ได้ทรงพระมหากรุณาตั้งขึ้นเปนเจ้าทุก ๆ เมือง แต่ลาวพุงดำเมืองเชียงใหม่ เมืองนครลำปาง เมืองลำพูน ตั้งแต่พระเจ้าเชียงใหม่กาวิละ พระเจ้านครลำปางดวงทิพ พระเจ้าลำพูนไชยบุญมา ถึงแก่พิราไลแล้ว ตั้งเจ้าเมือง อุปราช ราชวงศ์ เมืองแก้ว ครั้งใด ก็ตั้งเปนพระยาทุก ๆ ครั้ง ครั้งนี้จะทรงพระมหากรุณาตั้งเจ้าเมือง อุปราช ราชวงศ์ ราชบุตร เมืองแก้ว ขึ้นเปนเจ้าทั้ง 3 เมือง ให้สมควรที่ได้ยกขึ้นเป
นเมืองประเทศราชอันใหญ่ แต่เจ้าเมือง อุปราช ราชวงศ์ ราชบุตร เมืองแก้ว เมืองขึ้นนั้น ให้คงเปนพระยาอยู่ตามเดิม พระบรมวงษานุวงศ์แลท่านอรรคมหาเสนาธิบดี ก็เห็นชอบด้วยดังกระแสพระราชดำริทุกประการ (*ประชุมพงษาวดาร ภาคที่ 3*: 93)

แม้การตั้งเมืองใหม่อย่างเสียงรายได้เป็นเมืองขึ้นของเชียงใหม่ และพะเยา, จาวเป็นเมืองขึ้นของลำปาง เมื่อปี 2386 ก็ต้องขออนุญาต (*ประชุมพงษาวดาร ภาคที่ 3*: 88) ยิ่งเมื่อสยามได้สร้างธรรมเนียมที่ซับซ้อนมากขึ้น ด้วยการพระราชทานสุพรรณบัตรเครื่องสูงกรณีของการเลื่อนพระยาเชียงใหม่หมาวงษ์เป็น "พระเจ้ามโหตรประเทศราชธิบดี นพิสหานครราชฐาน ภูบาลพิตร สถิตยในอุตมขียงคราชวงษ์" เมื่อปี 2396 (*ประชุมพงษาวดาร ภาคที่ 3*: 91) อันเป็นช่วงที่คาบเกี่ยวกับสงครามเชียงตุงและการขึ้นครองราชย์ของรัชกาลที่ 4

ความแตกแยกภายในเหล่าเจ้านายก็เป็นโอกาสที่สยามจะเข้าไปแทรกแซงได้ ดังกรณีพระเจ้ากาวิโลรสสุริยวงศ์แห่งเชียงใหม่ที่ถูกกล่าวโทษเมื่อปี 2406 ว่าฝักใฝ่กรุงอังวะ เนื่องจากการจัดส่งช้างกับปืนไปให้พระเจ้ากรุงอังวะ ทางนั้นก็จัดส่งสิ่งของมาให้พร้อมกับสนทนากันเป็นความลับ จนพระเจ้ากาวิโลรสสุริยวงศ์ต้องเดินทางมากรุงเทพฯ เพื่อชี้แจง ซึ่งก็เป็นบทบาทของกษัตริย์สยามอย่างรัชกาลที่ 4 จะทรงชำระความโดยมีพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงวงษาธิราชสนิท (ผู้เคยคุมกองทัพในคราวสงครามเชียงตุงและได้บันทึกถึงความไม่เอาไหนของเจ้านายและพวกลาวในมุมมองของเขาเอง) และเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ ที่สมุหพระกลาโหมเป็นประธาน (*ประชุม*

พงษาวดาร ภาคที่ 3: 96-99) ความไร้ประสิทธิภาพในการทหารยังแสดงให้เห็นอีกหลายครั้ง เมื่อคราวที่กองทัพเงี้ยว-ลื้อตีเมืองปาย เมื่อปี 2412 กองทัพได้สร้างความเสียหายด้วยการเผาบ้านเรือนและกวาดต้อนครอบครัวไปเมืองมอกใหม่ กองทัพเมืองเชียงใหม่ นครลำปาง ลำพูนไชยยกไปถึงฝั่งแม่น้ำสาละวินก็ไม่ทันกองทัพเงี้ยว-ลื้อ (ประชุมพงษาวดาร ภาคที่ 3: 101) ปีต่อมา พวกพม่าเข้าเมืองเชียงตุงได้ยกครอบครัวกว่า 333 หลัง และครัวที่เงี้ยวฟ้าโกลานมาตั้งอยู่ที่เมืองเชียงแสน จึงได้มีการตั้งอุปราชให้ไปแจ้งว่าพวกเขาจะต้องยอมขึ้นกับเมืองเชียงใหม่ เชียงราย แต่คนเหล่านั้นก็ยอมขึ้นได้อำนาจหัวเมืองดังกล่าว (ประชุมพงษาวดาร ภาคที่ 3: 103-104) เหตุการณ์นี้แสดงให้เห็นถึงการไร้อำนาจและบารมีมากพอที่จะปกครอง ในปีเดียวกันนั้นพวกเงี้ยว-ลื้อยังยกทัพเข้ามาถึงบ้านฉลองหนองคายบ้านป่าแงะที่อยู่ห่างจากเมืองเชียงใหม่เพียงเดินทางหนึ่งวัน ได้เผาบ้านเรือนหวังกวาดต้อนคนกลับไปอีกครั้ง แต่ยั้งดีที่เจ้านายที่เชียงใหม่ ลำปาง ลำพูนสามารถเกณฑ์คนกว่า 8 พัน ชับไล่พวกเงี้ยว-ลื้อออกไปได้ แสดงให้เห็นถึงไม่มั่นคงทางชายแดนอย่างยิ่ง นี่คือ ช่วงก่อนจะทำสนธิสัญญาเชียงใหม่เพียง 3 ปี ความยุ่งยากอีกกรณีก็คือ ปัญหาเกี่ยวกับพวกองคฤขณที่เจ้านายฆ่าพม่าตองสู้ที่เป็นคนในบังคับอังกฤษและยึดทรัพย์สิน จนสยามต้องส่งคนไปชำระความ (ประชุมพงษาวดาร ภาคที่ 3: 105) การจัดการพื้นที่ชายแดนอย่างเมืองปาย ก็ต้องเป็นรัฐบาลสยามในการจัดการ เมื่อปี 2416 ได้ตั้งคนให้นำคนจากเชียงใหม่ไปตั้งเมืองปายเพื่อรักษาด่านทางเมืองเชียงใหม่ (ประชุมพงษาวดาร ภาคที่ 3: 107)

กรมหมื่นพิชิตปรีชากรเป็นข้าหลวงพิเศษเมื่อปี 2427-2428 มีผลงานในการจัดราชการหัวเมืองในเขตหัวเมืองลาวทั้ง 3 โดยมีศูนย์กลางที่เชียงใหม่ในประมุขนิพนธ์มีเอกสารที่ชื่อว่า "แปลภาษาลาว" ประกอบคำศัพท์ที่ใช้ในชีวิตประจำวัน แต่ก็มีจำนวนเพียง 10 หน้าเท่านั้น (ประชุมนิพนธ์ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงพิชิตปรีชากร (พระองค์เจ้าศัคนางค์ยุคล), 2493: 210-211) อาจเป็นเอกสารแรกๆ ที่แสดงให้เห็นความพยายามพยายามแปลภาษาลาวมาเป็นภาษาไทยในลักษณะคล้ายกับพจนานุกรม อนึ่ง เพื่อให้พอเทียบกันได้พบว่า เมื่อปี 2453 ที่เชียงใหม่มีหนังสือพิมพ์ที่ชื่อ ดัดจิดิต ที่มีการเทียบศัพท์ "ลาว แล ไทย" (สยามบรรณาคม, 2560)

องค์ความรู้เกี่ยวกับประวัติศาสตร์ที่เริ่มอย่างจริงจังนั้นอาจได้มาจากการรวบรวมความรู้ของพระยาประชากรจักร (แหม่ บุนนาค) ที่เขาทยอยตีพิมพ์ใน วชิรญาณ ตั้งแต่ปี 2441-2442 แล้วเรียบเรียงเป็นรูปเล่มในนาม พงสาวดารลาวเฉียง เมื่อปี 2449 (พระยาประชากรจักร (แหม่ บุนนาค), 2507: คำนำ) เนื้อหาของเขาลงที่ปี 2418 (พระยาประชากรจักร: 509) ซึ่งเป็นปีเดียวกันกับที่รัชกาลที่ 5 ให้คนแต่งพงสาวดารเมืองนครเชียงใหม่ เมืองนครลำปาง เมืองลำพูนไชย แต่สิ่งที่แตกต่างอย่างชัดเจนจากพงสาวดารฉบับดังกล่าวคือ หลักฐานที่ใช้เรียบเรียงนั้นเป็นตำนานที่หลากหลายอันปรากฏอยู่ตามเมืองต่างๆ โดยทำการแปลจาก “ภาษาลาว” หรือ “ไทยเหนือ” มาเป็นภาษาไทย (พระยาประชากรจักร: คำนำ) น่าเสียดายที่เราไม่มีข้อมูลว่ากระบวนการเก็บข้อมูลและการแปลของเขาเป็นอย่างไร แต่กระบวนการดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความพยายามอย่างหนักของเขาเองในการลงพื้นที่ภาคสนามหาข้อมูลดังกล่าวและนำมาเรียบเรียงสร้างระบบการเล่าขึ้นใหม่ทั้งหมด

เนื้อหาที่มีลักษณะที่ครอบคลุมช่วงเวลาตั้งแต่สมัยตำนานปรัมปรา ขณะที่การเล่าประวัติของพื้นที่ที่ครอบคลุมทั้งบริเวณลุ่มน้ำกก-โขง, ปิง, วัง, ยม และน่าน แต่โดยหลักแล้วเส้นเวลาจะให้ความสำคัญของเมืองหลวงของแต่ละยุค ที่น่าสนใจเป็นพิเศษก็คือ การแบ่งยุคออกเป็น 6 ภาค ได้ตั้งชื่อที่สัมพันธ์กับกลุ่มคนที่เป็นใหญ่ในยุคหน้านั้นคือ ภาคที่ 1 สุวรรณโคมคำ ว่าด้วยขอมสมัย, ภาคที่ 2 โยนก ว่าด้วยไทยสมัย, ภาคที่ 3 จามสมัย,

ภาคที่ 4 พิงควงค์ ว่าด้วยลาวสมัย, ภาคที่ 5 เมงคังค ว่าด้วยรามัญและภูกามสมัย และภาคที่ 6 ทิพวงค์ ว่าด้วยสยามสมัย (พระยาประชากิจกรจักร: สารบัญ) ไม่ว่าจะผิดหรือถูก แต่พระยาประชากิจกรจักร ได้สร้างชุดความรู้เกี่ยวกับดินแดนนี้อย่างครอบคลุมแบบที่ไม่เคยมีใครเสนอมาก่อน ไม่เพียงอาศัยหลักฐานที่หลากหลายเท่านั้น แต่เขายังพยายามจัดระเบียบ ลำดับเหตุการณ์เวลาให้มีลักษณะแบบประวัติศาสตร์สมัยใหม่ แต่กระนั้นก็มีอาจปฏิเสธได้ถึงข้อจำกัดของตำนานที่หลีกเลี่ยงได้ยากในการจะกล่าวถึงตำนานพุทธพยากรณ์หรืออิทธิปาฏิหาริย์ต่างๆ ตามตำนานแบบจารีต การแบ่งยุคสมัยเช่นนี้ได้เป็นการเติมเต็มความรู้ที่ขาดหายไป และชี้ให้เห็นถึงลักษณะเฉพาะของยุคสมัยต่างๆ ไปด้วย ที่น่าสังเกตก็คือ การแยกไทยสมัย กับ ลาวสมัย และสยามสมัยออกจากกันซึ่งเป็นการชี้ให้เห็นถึงการเน้นย้ำถึงยุคสมัยที่แตกต่างกันไปในกลุ่มคนที่แตกต่างกันไปด้วย ในภาคผนวก เขายังได้ทำตารางแสดงลำดับวงศ์กษัตริย์-ผู้ครองเมืองต่างๆ ที่พยายามระบุนาม ศักราชที่ครองราชย์ จัดลำดับเรียงตามยุคสมัยได้แก่ เชียงแสนโบราณ, วงศ์โขกขเวียงปฤกษา, กรุงศรีอยุธยา, วงศ์หิรัญนครตามตำนานเมืองพะเยา, วงศ์เจ้าเมืองภูยาว (พะเยา), วงศ์หิรัญนครตามตำนานเชียงใหม่, วงศ์เมงรายครองเมืองเชียงใหม่, วงศ์บุเรงนองหงสาวดีลี้้นคำครองเมืองเชียงใหม่, เจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่ (มาถึงเจ้าอินทวโรรสสุริยวงศ์), ผู้ครองเมืองเชียงราย, ผู้ครองเมืองเชียงแสน, ผู้ครองเมืองลำปาง (มาถึงเจ้าบุญวาทย์วงษ์มานิต), ผู้ครองนครลำพูน (มาถึงเจ้าอินทวยยศโชติ) ยิ่งแสดงให้เห็นความพยายามสรุปรวบยอดความคิดการแย่งแย่งยุคสมัยด้วยกษัตริย์และเจ้าเมืองที่ต่างยุคต่างสมัยกัน ไม่ได้สืบทอดความชอบธรรมต่อกันมา

การแบ่งยุคเช่นนี้แม้จะทำให้ยุคทิพวงค์ โดดเด่นขึ้นมา แต่กระนั้นตาม *พงศาวดารโยนก* ได้ระบุถึงต้นตระกูลว่า เป็น "พรานป็น" ที่ได้สมญาว่า "ทิพช้าง" เนื่องจากมีพละกำลังไล่ตดทางช้างเถื่อนได้ (พระยาประชากิจกรจักร: 429) แต่ในอีกด้านหนึ่ง มันก็แสดงนัยความเป็นสามัญชนมาก่อน อันหมายถึง สถานะที่ต่ำต้อยกว่าชนชั้นนำสยาม สิ่งที่ขาดหายไปก็คือ ชุดความรู้เกี่ยวกับหัวเมืองลุ่มน้ำยมและน่าน อันเป็นที่ตั้งของเมืองสำคัญอีกฝ่ายหนึ่งได้แก่ เมืองแพร่และน่าน กว่าความรู้ทางประวัติศาสตร์น่าจะมาถึงก็ต้องรอถึงช่วงประชุมพงศาวดารที่จะกล่าวต่อไปข้างหน้า ส่วนเนื้อหาหลังจากช่วงพระยาภาวดีครองเชียงใหม่เป็นพระเจ้าเชียงใหม่แล้วก็มีท่วงทำนองที่คล้ายคลึงกับ *พงศาวดารเมืองนครเชียงใหม่ เมืองนครลำปาง เมืองลำพูนไชย* นั่นคือ เป็นมุมมองเชิงอำนาจจากรัฐบาลสยามที่มุ่งเข้าไปควบคุมและอยู่เหนือกว่า

2.2 "ประเทศลานนา" "ลาวโบราณ" คือ ตัวแทนความรู้เรื่องทางอักษรศาสตร์ โหราศาสตร์ และโบราณคดี

จากเอกสารทางประวัติศาสตร์ สยามมิสามารถปฏิเสธการดำรงอยู่ของตำนานที่เชื่อมโยงกับเมืองเหนือได้ *พงศาวดารเหนือ* ที่เป็นหนังสือมาตั้งแต่อยุธยาได้รับการเรียบเรียงในปี 2350 และได้จัดพิมพ์ในปี 2412 (ชาติ: 11) ปรากฏเรื่องของพระยาศรีธรรมไตรปิฎก กษัตริย์เมืองเชียงแสนที่สามารถแผ่อำนาจทางการเมืองลงมาถึงบริเวณลุ่มน้ำน่าน สร้างเมืองพิษณุโลกและหมายจะสร้างพระพุทธรูป 3 องค์ที่ต่อมาก็คือ พระพุทธชินสีห์ พระศรีศาสดาและพระพุทธชินราช (*ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 1: 16-24*) อย่างน้อยก็แสดงให้เห็นว่าทางตอนเหนือมีกลุ่มคนที่มีอารยธรรมตั้งถิ่นฐานอยู่มาก่อน

หนังสือที่ให้ความรู้เกี่ยวกับหัวเมืองทางตอนเหนือ โดยเฉพาะในดินแดนที่เรียกกันว่า "ลาวเฉียง" อย่างครอบคลุมที่สุด ไม่อาจเป็นอื่นไปได้นอกจาก *พงศาวดารลาวเฉียง* กว่าร้อยหน้าแรกให้ความสำคัญกับนิยามของ

ความรู้เกี่ยวกับประวัติศาสตร์ ตำนาน และกาลเวลา พระยาประชากิจกรจักร์ (แช่ม บุนนาค) ใช้หลักฐานทั้งในฝั่งศาสนาที่เขาเรียกว่า "ชาวด" และฝั่งบ้านเมือง ที่เรียกว่า "ชาบ้าน" (พระยาประชากิจกรจักร์: 12-13) อิทธิพลด้านความคิดเรื่องพื้นที่/เวลาของมณฑลลาวเฉียงที่แสดงในหนังสือนี้ได้รับมาจากหลากหลายแห่ง แต่ที่โดดเด่นก็คือ 2 มหาอำนาจนั้นคือ อินเดียและจีน

ทางด้านเวลา ก็พบว่า การนับ-คำนวณเวลาเป็นเรื่องชวนปวดหัวไม่น้อย เขาตระหนักดีว่าการใช้หลักฐานที่แตกต่างกันมีการคำนวณนับปีเดือนไม่ตรงกันโดยเฉพาะเมื่อเทียบจากสยาม โดยเฉพาะการนับ "คำคู่ปี" กับ "นามปี" นั้นฝ่ายลาว ไทใหญ่ นับอย่างจีนและธิเบต เช่น สยามใช้ปีชวด เอกศก, ลาวใช้ ปีกาบไฉ้, จีนว่า กะจื่อ (พระยาประชากิจกรจักร์: 95-96) ขณะที่ระบบนับปีแบบศักราชอย่างอินเดียนั้นสัมพันธ์กับความรู้ทางโหราศาสตร์ ซึ่งได้ยกศักราชโลกกาลที่มีอายุยาวนานที่สุด ก่อนพุทธกาล 6,234 ปี, ศักราชกาเลียยุค ก่อนพุทธกาล 2559 ปี, ศักราชรามสูร ก่อนปีพุทธปรินิพพานกาล 634 ปี ใช้ในอินเดียตะวันตกเฉียงใต้, พุทธศักราช นับกาลปีปรินิพพาน ไม่เกี่ยวกับการคำนวณในโหราศาสตร์, ศักราชมหาวีระ หลังพุทธปรินิพพาน 16 ปี, ศักราชวิกรมมัทิตย ตั้งในปี พ.ศ.496, มหาศักราช ตั้งในปี พ.ศ.621 อิงกับพระราชสาชากยราชปราบชนะอินเดียฝ่ายใต้ ได้นำมาใช้กับสยามประเทศและใช้ในทางโหราศาสตร์, ขณะที่จุลศักราชเกิดขึ้นในพุกาม เมื่อสังฆราชบุพโสรหันได้สึกออกมาชิงราชสมบัติ เพื่อพ.ศ.1182 แต่ลดมา 1 ปีตาม "เกณฑกัมปายา" นอกจากนั้นยังอ้างถึงศักราชราชวงศ์จิ้นจากพงศาวดารจีน กล่าวโดยสรุป เขาเชื่อว่า ศักราชแบ่งเป็น 3 ประเภท นั้นคือ ศักราชศาสนา, ศักราชโหรา และศักราชราชา (พระยาประชากิจกรจักร์: 99-114)

สำหรับมิติพื้นที่แล้ว งานเขียนนี้เป็นการจัดวางภูมิศาสตร์ของดินแดนต่างๆ ที่อยู่ในบริเวณเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้อยู่ในมิติเวลาที่เป็นระบบเดียวกัน ประการแรกมีการอธิบายถึงตำแหน่งของแคว้นแคว้นต่างๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้นอาจเทียบเคียงกับอินเดียในสมัยพุทธกาลหรือใกล้เคียง นั้นคือ แคว้นอาขัม (อัสสัม) กับ กาสี, เวสาลี, ไพศาลี แคว้นเชียงรุ่ง เรียกว่า อาฬรภูษะ, เขมรนครหลวง เรียกว่า ตักกะศิลา ฯลฯ (พระยาประชากิจกรจักร์: 14-17) แสดงให้เห็นถึงโลกทัศน์ทางประวัติศาสตร์ที่ซ้อนกันระหว่างตำแหน่งภูมิศาสตร์ตามจริง กับ ภูมิศาสตร์ในจินตนาการทางพุทธศาสนา ประการที่สอง ดินแดนจีนนับเป็นถิ่นที่อยู่ของคนไทยมาก่อนสอดคล้องกับทฤษฎีที่เสนอว่า "ชนชาติไทย" ได้ตั้งประเทศเป็นเอกราชบริเวณแม่น้ำแยงซีเกียงก่อนจะหนีลงมาทางใต้ (พระยาประชากิจกรจักร์: 23-31) ประการที่สาม การบรรยายถึงประวัติของประเทศต่างๆ ที่ได้รับอิทธิพลทางศาสนาจากอินเดีย เช่น ขอมประทุมสุริยวงศ์ที่กษัตริย์มาจากอินเดีย (พระยาประชากิจกรจักร์: 39-40) การตั้งถิ่นฐานของชาวอินเดียที่ชวา และการเทียบเคียงตำนานชาวกัมพูชาว่ามีความคล้ายคลึงกัน (พระยาประชากิจกรจักร์: 44-45 และ 56-57) ผู้เขียนนำชวากับเขมรมาเทียบกันในประเด็นการใช้ "มหาศักราช" ในเรื่องเล่าของตน นำมาสู่ประการที่ 4 คือ ความสัมพันธ์กับพงศาวดารเหนือที่เป็นเรื่องของพระร่วงที่สัมพันธ์กับพระเจ้าประทุมสุริยวงศ์แห่งเขมร (พระยาประชากิจกรจักร์: 60-61) และกล่าวถึงขอมหลังจากรับพุทธศาสนามาแล้วก็ได้แยกเป็น 7 แคว้นแคว้นนคร (พระยาประชากิจกรจักร์: 63) ซึ่งเขาสันนิษฐานว่าได้แก่ เขมรนครหลวง, ละโว้, สุวรรณภูมิ, นครศรีธรรมราช, เฉลียงรัฐ (สุวรรณโลก, สุโขทัย, กำแพงเพชร), ลำพูนไชย และจัมปานคร (พระยาประชากิจกรจักร์: 67-68) ประการที่ 5 กล่าวถึงการที่พระเจ้าพรหมราชไต่ปราบขอมที่เคยยึดเมืองโยนกนาถพันธุ์แล้วลงมาถึงแดนเฉลียง ในชั้นพระโอรสนามพระเจ้าไชยศิริพระเจ้าสุธรรมมาตีกุรุงสเทียมมารบ ก็ได้ละทิ้งเมืองอพยพไปอยู่

กำแพงเพชร (พระยาประกาศกิจกรจักร์: 72-73) และชี้ว่าวงศ์ของพระเจ้าไชยศิริคงได้มีความสัมพันธ์อันพันธุชาติมิตรกับบริเวณสุโขทัยเช่นเดียวกับทางสุวรรณภูมิ อโยธยด้วย (พระยาประกาศกิจกรจักร์: 79-80) ความรู้ตรงนี้แสดงให้เห็นถึงต้นธารกำเนิดของการตั้งรัฐของ "คนไทย" ที่ลงมาจากตอนเหนือโดยเฉพาะบริเวณลุ่มน้ำกก-โขงจากบริเวณเชียงราย-เชียงแสน

แม้จะแบ่งเป็น 6 ยุค แต่ยุคที่แสดงให้เห็นถึงความรุ่งเรือง ทั้งยังเป็นอิสระก็คือยุคพิงควงค์ ว่าด้วยลาวสมัยนั้นเอง นอกจากราชวงศ์มังรายจะสร้างเมืองเชียงใหม่ เชียงแสนแล้ว ยังมีถิ่นกำเนิดอยู่ตอนบนอย่างเมืองเชียงราย และเมืองบริเวณลุ่มน้ำกก-โขงดังที่ปรากฏในตำนานปรัมปรา หลักฐาน "ชาบ้าน" แสดงให้เห็นถึงประวัติศาสตร์ของเมืองและราชวงศ์ที่ลี้ลับไปถึงยุคการขึ้นวังใหม่ของพระยามังรายในเมืองเชียงใหม่ (พระยาประกาศกิจกรจักร์: 267) การก่อกำแพงเมืองใหม่ด้วยอิฐที่เชียงใหม่และลำพูน ก็ยังมีการระบุถึงดวงฤกษ์ (พระยาประกาศกิจกรจักร์: 365-366) พร้อมไปกับฝั่ง "ชาวัด" ก็แสดงให้เห็นถึงอารยธรรมทางพุทธศาสนาตั้งแต่การรับพุทธศาสนาลังกาวงศ์สร้างวัดสวนดอก สร้างเจดีย์พระธาตุตอสุเทพ (พระยาประกาศกิจกรจักร์: 296) ไปจนถึงการสังคายนาพระไตรปิฎก (พระยาประกาศกิจกรจักร์: 341) ที่สยามยังไม่สามารถทำได้จนกระทั่งสมัยรัตนโกสินทร์ ในเชิงช่างชาวลานนายังเป็นผู้สร้างหรือมีความเกี่ยวข้องกับพระพุทธรูปสำคัญอย่าง พระแก้วมรกตและพระแก้วขาว (พระยาประกาศกิจกรจักร์: 342-344) พระแก่นจันทร์แดง (พระยาประกาศกิจกรจักร์: 348) ผลงานหล่อพระพุทธรูปใหญ่ วัดบุปผาราม หนักทอง 1 ต่อสำเร็จ (พระยาประกาศกิจกรจักร์: 358) หรืออาจเห็นได้จากตำนานพระพุทธรูปสิงห์ที่แสดงให้เห็นความสัมพันธ์กับอยุธยา กำแพงเพชร (พระยาประกาศกิจกรจักร์: 301-304) การกล่าวถึงกรณีที่กองทัพอยุธยาตีลำปางแตกแล้วอัญเชิญพระพุทธรูปกลับไปราชธานี (พระยาประกาศกิจกรจักร์: 363)

พงศาวดารลาวเฉียงยังให้ความรู้เกี่ยวกับกำเนิดและการสร้างเมืองต่างๆ อันทำให้ผู้อ่านสามารถจินตนาการถึงพื้นที่ทางกายภาพที่วางลงอยู่บนภูมิศาสตร์ได้ไม่ยากนัก แม้จะเป็นเรื่องราวในเชิงปรัมปราอภินิหารในแต่ละยุคก็มีการกล่าวถึงการสร้างเมืองดังที่ปรากฏยุคทริภุญไชย ตำนานสร้างเล่าว่าเกิดจากการเนรมิตของฤาษีและวางสัณฐานเมืองเป็นรูปเกล็ดหอย หรือหอยสังข์แบบเดียวกับเมืองสัชชนาลัย-สุวรรณโลก เป็นนครมีปริมณฑลโดยรอบได้ 2,250 วา ประกอบด้วยป้อมคูประตูหอรบ พระราชนิเวศมนเทียรสถาน พระลานหลวง โดยอัญเชิญให้นางจามเทวีราชิดาพระเจ้ากรุงละโว้มาครองราชสมบัติ (พระยาประกาศกิจกรจักร์: 170-172) ต่อมาก็มีการสร้างเมืองเขลางค์นครซึ่งปัจจุบันอยู่ในเขตลำปางให้กับเจ้านันทยศโอรสของพระนางจามเทวีด้วยการเนรมิตของฤาษีเช่นเดียวกัน (พระยาประกาศกิจกรจักร์: 188-189)

ในยุคพิงควงค์ การเริ่มต้นยุคแรกๆ จะมีลักษณะตำนานปรัมปราที่อาจมีเนื้อหาไม่ตรงกันเช่น การสร้างเมืองของพระเจ้าลาวจักรเทวราชซึ่งต่อมาเรียกกันว่าหิรัญนครเงินยาง (พระยาประกาศกิจกรจักร์: 223-224) บางตำนานก็เล่าว่าสร้างสมัยพระยาลาวเคียง (พระยาประกาศกิจกรจักร์: 229-231) เช่นเดียวกับเมืองฝางและเชียงรายที่บางตำนานเล่าว่าสร้างสมัยแรก (พระยาประกาศกิจกรจักร์: 225-226) ขณะที่ในยุคหลังตั้งแต่เวียงกุมกามมาก็เริ่มมีประวัติที่ตรงกันในตำนานต่างๆมากขึ้น เชียงใหม่ที่น่าเป็นเมืองสำคัญก็มีรายละเอียดการสร้างเมือง ตั้งแต่การอธิบายชัยภูมิ 7 ประการ (พระยาประกาศกิจกรจักร์: 269-270), ความร่วมมือของพระยาร่วงแห่งสุโขทัยและพระยาลำเมืองแห่งพะเยา (พระยาประกาศกิจกรจักร์: 268) การรับมือสงครามทางใต้จากอยุธยาจนต้องมีการก่อกำแพงเมืองลำพูนและเชียงใหม่ในปี 2059-2060 (พระยาประกาศกิจกรจักร์: 365-366)

ยุคเมงควงศ์ ทำให้เห็นถึงความระส่ำระสายภายใต้การปกครองของพม่า (พระยาประชาภิจักรจักร์: 418-421) การเกิดเหตุอาเพศ เช่น "ไก่อี้นเข้าเมือง กาดั่นกลางคืน นกแสกร้องนั๊ก หามผีก็บ่หนัก เป็นเภทอุบาทว์ นานา" (พระยาประชาภิจักรจักร์: 410-411) ฝนแล้ง (พระยาประชาภิจักรจักร์: 414 และ 416) ฝนตกหนักจน ภูเขาและเจดีย์หักพังทลาย (พระยาประชาภิจักรจักร์: 410-411) น้ำท่วม แผ่นดินไหว (พระยาประชาภิจักรจักร์: 410-411)

ส่วนยุคทิพวงศ์อันเป็นยุคสุดท้าย ได้แสดงให้เห็นการฟื้นฟูเมืองขึ้นดังที่มีคำกล่าวไว้ว่า "ยามนั้นล้านนา ไทยประเทศร่วรอยโดยเหตุพม่าข้าศึกมาย่ำยีย่อยยับ บ้านกลายเป็นป่า นากลายเป็นพงรกร้าง เป็นด่านข้างดงเสือ หากำลังไพร่พลไม่ได้" จนรวมกำลังคนสร้างเมืองใหม่อย่างเวียงป่าซาง (พระยาประชาภิจักรจักร์: 452) (ป่าซาง) จนนำไปสู่การฟื้นฟูเมืองเชียงใหม่ได้สำเร็จ และมีการก่อรูปสิ่งไว้ที่ช่วงสิงห์ต่อช่วงข้างเผือกขึ้นไปตอนเหนือ ตั้ง ศาลพระเสื้อเมืองศรีเมือง (พระยาประชาภิจักรจักร์: 461-424) ด้วยยุทธศาสตร์การกวาดต้อนคนจากดินแดนตอนเหนือลงมา

หลังจากการตีพิมพ์เรื่องพงศาวดารลาวเฉียงลงในวารสารอินทนิลวิเศษไม่นาน ก็มีพระราชนิพนธ์ของรัชกาลที่ 5 ที่มีความสัมพันธ์กับหัวเมืองลาวตอนบน นั่นคือ พระราชปรรณเรื่องพระพุทธชินราช เมื่อปี 2444 ในช่วงที่มี พระราชดำริจำลองพระพุทธชินราชเพื่อมาประดิษฐาน ณ วัดเบญจมบพิตรฯ (ชาติรี: 35) แม้จะออกตัวว่าหนังสือนี้ "...ไม่ได้คิดพยายามที่จะมุ่งหมายกล่าวถึงพงศาวดารของประเทศนั้น และเมืองซึ่งใกล้เคียงว่าตั้งอยู่อย่างไรเป็น แน่นนอน" ในตัวบทนี้กล่าวถึงคำว่า "ล้านนาไทย" ในฐานะที่เป็น "ประเทศข้างฝ่ายเหนือ" ที่ครอบคลุมไปถึง "หัว เมืองลาว และเงี้ยว" และยังทำให้เห็นว่าล้านนาไทยนั้น บริเวณเมืองเดิมคือเชียงแสน ภายหลังสร้างเมืองเชียงราย เมืองพะเยา เมืองฝาง ต่อมาภายหลังเมื่อได้ "ประเทศทหิรัญไชย" จึงย้ายเข้ามาตั้งเมืองเชียงใหม่เป็นราชธานี (จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 2500: 3-4) และทรงชี้ว่า "ต่อภายหลังจึงปรากฏว่า พระราชวงศ์เมือง เชียงราย ได้ถอยลงมาตั้งเป็นเอกราชอยู่ในพระราชอาณาเขตนั้นปรากฏชื่อว่าเมืองเชลียงช้านาน จึงได้เลื่อนลงมา ตั้งกรุงทวารวดีศรีอยุธยา ตำบลหนองโสน" (จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 2500: 6) อันเป็นการตอกย้ำ ถึงความเชื่อมโยงระหว่างดินแดนตอนบนกับอยุธยา สอดคล้องกับการประดิษฐ์คำว่า ล้านนาไทยขึ้นมาว่า ทั้งสอง อาณาจักรมีความสัมพันธ์ในฐานะที่เป็นคนไทยด้วยกัน อย่าลืมว่า งานเขียนนี้เกิดขึ้นในช่วงที่รัฐบาลสยามตั้ง มณฑลพายัพเพื่อผนวกให้หัวเมืองลาวเฉียงกลายเป็นส่วนหนึ่งของสยามไปแล้วถึง 2 ปี งานเขียนนี้จึงมองได้ 2 นัย นั่นคือ การสร้างความชอบธรรมในการผนวกดินแดนในฐานะที่เป็นพวกเดียวกันด้วยชุดความรู้ชุดหนึ่ง ขณะเดียวกันก็ยกย่องอารยธรรมของดินแดนล้านนาไทยในฐานะที่เป็นต้นฐานของความรุ่งเรืองของสยามไปด้วย

ความเลื่องชื่อของเชิงช่างนี้พบจากการกล่าวถึงพระพุทธรูปสำคัญอีกองค์หนึ่งนั่นคือ พระแก้วมรกตที่เป็นพระคู่บ้านคู่เมืองของรัตนโกสินทร์หลังจากที่อัญเชิญมาจากเวียงจันทน์ ในเชิงตำนานพระแก้วมรกตสร้างขึ้น โดยเทพเทวดาเพื่อถวายพระนาคเสนเถระผู้เป็นอรหันต์ แต่ในการตีความของรัชกาลที่ 4 ทรงเห็นว่า "น่าจะเป็นฝีมือช่างลาวเหนือโบราณช่างเมืองเชียงแสน...แต่ถึงจะเป็นช่างที่เมืองลาวก็จะเป็นช่างดีช่างเอกทีเดียวมิใช่เลว ทรามด้วยเป็นของงามดีเกลี้ยงเกลามากอยู่ไม่หยابคาย" (จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 2546: 198)

นอกจากนั้นยังมีการตั้งข้อสังเกตถึงพระพุทธรูปในระเบียงคตวัดเบญจมบพิตรสถิตมหาสีมารามที่ประกอบด้วยพระพุทธรูปโบราณ 34 องค์ พระพุทธรูปศิลปะแบบเชียงแสนมีจำนวนมากที่สุดคือ 12 องค์ โดยมีผู้ชี้

ว่าสาเหตุที่มีจำนวนมากอาจเป็นเพราะได้รับความนิยม (รุ่งโรจน์ ภิรมย์อนุกุล, 2555: 93) การอธิบายย้อนหลังในทศวรรษ 2480 ของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพได้ระบุใน *นิทานโบราณคดี*ว่า

"มณฑลพิษณุโลกอันเคยเป็นเมืองพระร่วงและมณฑลพายัพอันเป็นแหล่งช่างเชียงแสนมีพระพุทธรูปงามๆ มากกว่าทางอื่น คนหาพระพุทธรูปมักเที่ยวเสาะหาทางนั้น นับถือกันว่าต้องเป็นพระพุทธรูปนั่งขัดสมาธิเพชรจึงจะดี" (ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้า กรมพระยา, 2503: 1-2)

เมื่อ ปี 2441 พระองค์เสด็จตรวจราชการมณฑลลาวเฉียง ถึงกับกล่าวว่าเมื่อไปถึงเชียงใหม่ได้พบ "พระพุทธรูปขัดสมาธิเพชรแบบเชียงแสน...ลักษณะงามต้องตาและได้ขนาดที่ฉันปรารถนา" จึงขอต่อเจ้าเชียงใหม่ อัญเชิญลงมากรุงเทพฯ (ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้า กรมพระยา, 2503ข: 4-5) นอกจากนั้นยังพบว่า การคัดเลือกพระพุทธรูปเพื่อจะนำมาเป็นพระประธานนั้นก็มีการตรวจหาพระพุทธรูปโบราณในหัวเมืองและกล่าวถึงเมืองเชียงแสน แต่ก็ได้พระพุทธรูป จึงให้หล่อจำลองพระพุทธรูปชินราชมาแทน (ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้า กรมพระยา, 2503ข :6) ความงามและฝีมือเชิงช่างที่ประณีตที่ปรากฏในพุทธเจดีย์เชียงแสนอันเป็นที่ประจักษ์แล้ว จึงไม่แปลกที่ศิลปะเช่นนี้จะถูกนำมาใช้จำแนกเป็นยุคสมัยของพุทธเจดีย์ในสยามประเทศแบบหนึ่งท่ามกลางสมัยทวารวดี, สมัยศรีวิชัย, สมัยสุโขทัย, สมัยอยุธยา และสมัยรัตนโกสินทร์ (ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้า กรมพระยา, 2503ก: 101 และ 103) พุทธเจดีย์สมัยเชียงแสนในมุมมองของกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ได้อธิบายไว้ว่า มีมากอยู่ใน "อาณาเขตลานนา" พระสถูปเจดีย์ในยุคที่ประเทศลานน่ายังมีกษัตริย์ปกครองเป็นอิสระมี "ทรวดทรงงาม" เช่น เจดีย์ วัดเจดีย์หลวง พระสถูปวัดพระสิงห์ และพระสถูปที่วัดสวนดอก เชียงใหม่ และดังที่กล่าวไปได้อธิบายเจดีย์ในยุคหลังที่กล่าวว่า "ฝีมือช่างเสื่อมเสีย" จนกลายเป็น "พระเจดีย์ลาว" (ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้า กรมพระยา, 2503ก: 103) กรณีพระพุทธรูปในประเทศลานนา มีความโดดเด่นอยู่จนเป็นที่ "ประหลาด" ก็คือ มักสร้างพระหล่อด้วยโลหะ ไม่ใช่ศิลาเช่นที่ลพบุรีหรือทวารวดี เนื่องจากว่าในดินแดนนี้มิได้มีบ่อแร่โลหะอย่างดีบุกหรือทองแดง (ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้า กรมพระยา, 2503ก: 106) มันจึงสะท้อนให้เห็นถึงความสามารถในเชิงช่างขั้นสูงไปด้วย และเห็นว่าจะเป็นต้นแบบให้อย่าง "ประเทศลานช้าง" คือ เมืองหลวงพระบาง เวียงจันทน์ ลงมาถึงเมืองจำปาศักดิ์ ยิ่งกล่าวว่า ฝีมือช่างลานช้างสู้ช่างลานนาไม่ได้ (ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้า กรมพระยา, 2503ก: 107) ก็ยิ่งทำให้เห็นถึงความรุ่งเรืองของล้านนา

หลังจากตีพิมพ์พงศาวดารลาวเฉียงได้ไม่นาน ก็มีผลงานปริวรรต *ชินกาลมาลินี* (คำว่า ชินกาลมาลี แปลว่าระเบียบกาลของพระพุทธ) ที่ตีพิมพ์เมื่อปี 2451 เป็นวรรณกรรมทางศาสนาที่รจนาขึ้นในช่วงศตวรรษที่ 21 (แสง มนวิฑูร, 2515: (35) และ (39)) เป็นยุคที่พุทธศาสนาและงานด้านอักษรศาสตร์เบ่งบาน แสดงถึงความรุ่งเรืองและอารยธรรมของดินแดนดังกล่าวอย่างเห็นได้ชัด เช่นเดียวกับความเห็นในตำนานพระพุทธรูปที่แสดงว่า พระธรรมเจดีย์อันหมายถึงพระธรรมอันเป็นเครื่องระลึกถึงพระพุทธเจ้าได้เบ่งบานในประเทศลานนาเพราะว่าภิกษุสงฆ์ได้มีโอกาสไปเล่าเรียนพระปริยัติธรรมจากลังกาที่วัดปทุมมัยผู้เชี่ยวชาญแต่งหนังสือในภาษามคธได้ ไม่ว่าจะเป็นชินกาลมาลินี และมงคลทิพนี รวมไปถึงคัมภีร์อีกกว่า 10 เรื่อง ยิ่งไปกว่านั้นการสังคายนาพระไตรปิฎกสมัย "พระเจ้าติโลคมหาราช" เมื่อปี 2018-2020 (ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้า กรมพระยา, 2503ก: 104-105) ก็ยิ่งแสดงให้เห็นถึงความรุ่งเรืองทางศาสนาและอักษรศาสตร์ของประเทศลานนาไทยในอดีตเป็นอย่างดี

2.3 "ได้เป็นประโยชน์แลเปนที่อาไศรยปลูกษาเวลาแต่งหนังสือ" การผลิตซ้ำและการเผยแพร่ความรู้ เมืองในนามประชุมพงศาวดาร

นอกจากสำนักทางประวัติศาสตร์ของชนชั้นนำสยามที่เปลี่ยนไปจะมีผลอย่างมากต่อการจัดการด้านการปกครองและบริหารในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์แล้ว การจัดการเอกสารทางประวัติศาสตร์ของสยามเพื่อเก็บรักษา ผลิตซ้ำและเผยแพร่ก็อาจนับได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้สยามกุมอำนาจบนความรู้ในอดีตเหนือดินแดนต่างๆได้ด้วย หอพระสมุดวชิรญาณเป็นสถาบันที่มีบทบาทดังกล่าว เริ่มจากการที่เหล่าพระราชโอรสธิดาในรัชกาลที่ 4 พร้อมใจกันตั้งหอพระสมุดวชิรญาณขึ้นเพื่อเฉลิมพระเกียรติพระชนกนาถขึ้นเมื่อปี 2426 ในพระที่นั่งจักรีมหาปราสาท ก่อนจะย้ายมาที่หอสหทัยสมาคม ในอีก 8 ปีต่อมา จนถึงปี 2447 ที่ครบรอบ 100 ปีแห่งการพระราชสมภพของรัชกาลที่ 4 รัชกาลที่ 5 จึงทรงชักชวนพระญาติอุทิศถวายหอสมุดสำหรับพระนคร โดยให้รวมหอพระสมุดวชิรญาณกับหอสมุดมณเฑียรธรรม และหอสมุดพุทธศาสนาสังคหะเข้าด้วยกัน และทรงให้สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชดำรงตำแหน่งเป็นสภานายกกรรมการหอพระสมุดวชิรญาณ ในปี 2448 (อธิบายว่าด้วยหอพระสมุดวชิรญาณแลพิพิธภัณฑสถานสำหรับพระนคร, 2469: 4-5) กล่าวกันว่า "โปรดให้พิมพ์หนังสือพงษาวดารต่าง ๆ ซึ่งยังมีได้เคยพิมพ์มาแต่ก่อน ให้ปรากฏแพร่หลายขึ้นในรัชกาลที่ 5 เปนอันมาก" จึงไม่แปลกที่จะมีการตั้งโบราณคดีสโมสรในปี 2450 (ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 1, 2457: คำนำ) ทศวรรษ 2440 ต่อดันทศวรรษ 2450 นับเป็นช่วงเวลาที่ยามผ่านการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นครั้งใหญ่ผ่านระบบมณฑลเทศาภิบาลมาแล้ว การดำเนินการของกระทรวงมหาดไทยในนามของเสนาบดีอย่างสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพก็สอดคล้องกับการทำงานด้านเอกสารเนื่องจากพระองค์ทรงให้ความสำคัญกับบันทึกและรายงานของข้าราชการในท้องที่ต่างๆ (จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, 2505: 309-316)

ต่อมารัชกาลที่ 6 ทรงซ่อมแซมตึกถาวรวัตถุบริเวณวัดมหาธาตุและพระราชทานให้ใช้เป็นหอพระสมุดสำหรับพระนครเปิดใช้เมื่อปี 2459 อนึ่ง เอกสารในช่วงดังกล่าวยังมิได้แยกการเก็บหนังสือและจดหมายเหตุเก่ากับ หนังสือพิมพ์ข่าวและเอกสารหนังสือราชการร่วมสมัย ซึ่งจะได้แยกกันในรัชสมัยต่อมา (อธิบายว่าด้วยหอพระสมุดวชิรญาณแลพิพิธภัณฑสถานสำหรับพระนคร, 2469: 5) หนังสือและความรู้ในหอพระสมุดวชิรญาณจึงมากล้นไปด้วยข้อมูลต่างๆที่ยังไม่ได้จัดระบบ การลาออกจากตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ มาสู่ตำแหน่งนายกหอพระสมุดสำหรับพระนครในปี 2458 น่าจะทำให้อดีตเสนาบดีมีเวลาที่จะวางนโยบายต่างๆ เกี่ยวกับเอกสารและความรู้เหล่านี้มากขึ้น จุดเริ่มต้นของการจัดเก็บจดหมายเหตุสมัยใหม่ก็คือ การเกิดขึ้นของแผนกจดหมายเหตุในหอพระสมุดวชิรญาณ ภายในแบ่งเอกสารเป็น 2 ประเภท คือ เอกสารจดหมายเหตุที่มีมาแต่เดิม กับส่วนที่หาเพิ่มจากหนังสือท้องตราและใบบอกราชการหัวเมืองตั้งแต่รัชกาลที่ 4 ขึ้นไป โดยมีที่มาจากกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงต่างๆ ส่วนเอกสารร่วมสมัยได้แก่ คำสั่ง ขอบบังคับ หรือรายงานที่กระทรวงนั้นๆ จัดพิมพ์ขึ้นมาให้หอพระสมุดวชิรญาณเก็บรักษาไว้ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพได้ให้ความเห็นไว้ว่า "เราหาหนังสือหลักฐานทางราชการในสมัยก่อน ๆ ลำบากอยู่แล้ว ฉะนั้น ถ้าเริ่มต้นเสียแต่บัดนี้ ในเวลาอีก 100 - 200 ปี เด็ก ๆ จะแต่งหนังสือเรื่องอะไรก็จะหาหลักฐานได้จากหอนี้ ไม่ต้องลำบากเหมือนคนชั้นพ่อ" มีการส่งหนังสือไปยังกระทรวงต่างๆหากมีเอกสารใดที่พ้นอายุ 25 ปีไปแล้วให้ส่งเข้าหอจดหมายเหตุ นอกจากเอกสารแล้วยังให้มีการเก็บรูปภาพเก่าอีกด้วย (สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ, 2560)

แม้ว่าสมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาดำรงราชานุภาพจะดำรงตำแหน่งนายกหอพระสมุดสำหรับพระนครในปี 2458 (สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2560) แต่พบว่าพระองค์มีส่วนในการจัดทำหนังสือประชุมพงศาวดารมาตั้งแต่ภาคที่ 1 (2457) แล้ว ที่มาของประชุมพงศาวดารนั้นในด้านหนึ่งแล้วเกิดจากการที่สมเด็จพระนางเจ้าสว่างวัฒนา สมเด็จพระมาตุจฉาได้รับสั่งให้กรรมการหอพระสมุดวชิรญาณหาหนังสือที่ควรจะมีพิมพ์เป็นสาธารณกุศล ทั้งเหล่ากรรมการก็เห็นพ้องว่า "สมัยนี้มีผู้เอาใจใส่ในการศึกษาโบราณคดีมีพงศาวดารเป็นต้น" แต่ว่าหาหนังสืออ้างอิงได้ยาก เนื่องจากบางเล่มยังไม่ได้พิมพ์ บางเล่มจำหน่ายหมดไปแล้ว หรือที่พอหาได้ก็ "เป็นฉบับที่วิปลาสคลาสเคลื่อนไม่สมควรจะใช้ในการตรวจสอบศึกษา" (ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 1: 88) ข้อความนี้เหล่านี้แสดงถึงความต้องการ หรือ "ตลาด" ของหนังสือทางประวัติศาสตร์ในยุคดังกล่าว ส่วนอีกด้านหนึ่งก็พบว่า การกระตุ้นให้เจ้านายพิมพ์หนังสือแจกก็เนื่องจากว่าหอพระสมุดไม่มีทุนมากพอจนกลายเป็นธรรมเนียมพิมพ์หนังสือแจก (พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ, 2560) ซึ่งประชุมพงศาวดารก็เป็นชุดหนังสือหนึ่งในนั้น

ประชุมพงศาวดารที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับมณฑลพายัพก็คือ *ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 3* ที่ตีพิมพ์ปี 2457, *ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 5* (2460) และ *ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 10* (2461) *ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 3* ในส่วน *พงศาวดารนครเชียงใหม่* คือ งานชิ้นเดียวกับ *พงศาวดารนครเชียงใหม่ นครลำปาง และลำพูนไชย* (2418) แต่ถูกนำมาผลิตซ้ำอีกครั้งรวมชุดกับ *พงศาวดารปัตตานี* และ *พงศาวดารสงขลา* ซึ่งถือเป็น "หนังสือพงศาวดารเกร็ด" ในหอพระสมุดซึ่งยังไม่ได้พิมพ์ ซึ่งการนำมาพิมพ์นี้ไม่ได้สอแบ่ของเดิม ในคำนำได้กล่าวสรุปว่าเป็นเรื่อง "วงศ์ตระกูลของเจ้านายในมณฑลพายัพ" ซึ่ง "รับราชการ" ในเมืองนครเชียงใหม่ เมืองนครลำปาง เมืองนครลำพูน "ทุกวันนี้" (*ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 3: (2) และ (6)*) การเปลี่ยนชื่อเป็นพงศาวดารนครเชียงใหม่สะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับเมืองศูนย์กลางอย่างเชียงใหม่ไม่ใช่ทั้งสามหัวเมืองดังชื่อเก่า เนื้อหาของพงศาวดารนี้จบลงในปี 2418 ถึงตอนเลื่อนตำแหน่งเจ้าดาราดิเรกธรรณีไพโรจน์เป็นเจ้านครลำพูนไชย

ขณะที่ *ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 5* (2460) ก็เป็นการรวม *พงศาวดารลาวเฉียง* (2449) มาอยู่ร่วมกับหนังสืออื่นๆ คือ *จดหมายเหตุจีนว่าด้วยกรุงสยามแต่โบราณ, ศักราชรัชกาลครั้งกรุงศรีอยุธยาตามที่สอแบ่ใหม่* และ *พงศาวดารเมืองหลวงพระบาง* ในคำนำกล่าวว่าเดิมพิมพ์อยู่ในหนังสือวชิรญาณเมื่อปี 2442 แต่แยกย้ายกันหลายเล่มจึงควรมีการพิมพ์ไว้ในที่เดียว จะได้ "เป็นอนุสาวรีย์วิชาญาณของพระยาประชาภิจักรจักร" เนื้อหาจบลงในปี 2418 (พระยาประชาภิจักรจักร: 509-510) เช่นเดียวกันกับพงศาวดารนครเชียงใหม่ น่าสนใจว่าเหตุใดคำนำถึงไม่กล่าวถึงฉบับที่พิมพ์ปี 2450 ไม่เพียงเท่านั้น ยังได้มีการปรับต้นฉบับด้วยการตัดออกคำอธิบายที่ใช้ตัวอักษรและภาษาอังกฤษเพื่อความสะดวกในการพิมพ์ และชี้ให้เห็นว่า "วินิจฉัยโบราณคดี" อาจมีผิดถูกและมีทั้งผู้เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย ควรเข้าใจว่างานนี้เป็นความเห็นของพระยาประชาภิจักรจักร (*ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 5, 2460: คำนำ*)

ที่น่าสนใจก็คือ *ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 10* อันรวมอยู่ใน *ราชวงศ์พงศาวดารเมืองน่าน* (ฉบับพระเจ้าสุริยพงษ์ผริตเดช) ซึ่งแตกต่างไปต้นฉบับ 2 เล่มที่ผ่านมาเนื่องจากถือเป็นการเขียน-เรียบเรียงประวัติศาสตร์ขึ้นมาจากเจ้านายท้องถิ่นไม่ใช่จากฝั่งสยาม เนื้อหาจบลงราวปี 2437 ในคำนำกล่าวว่าเดิมมีอยู่ในหอพระสมุดวชิรญาณยังไม่เคย "ปรากฏแก่มหาชนมาแต่ก่อน" การตีพิมพ์ครั้งนี้ที่พิเศษก็คือเพื่อที่จะพิมพ์แจกในงานศพพระเจ้าสุริยพงษ์ผริตเดช การจัดพิมพ์นี้จึงเป็นเสมือน "อนุสาวรีย์ของพระเจ้าสุริยพงษ์ผริตเดช" เช่นเดียวกับ

ประชุมพงศาวดารก่อนที่การจัดพิมพ์เพื่อเป็นหนังสืออนุสรณ์งานศพเป็นงานที่แข่งกับเวลา จึงไม่สามารถที่จะตรวจสอบกับพงศาวดารเล่มอื่นได้ ข้อสังเกตอีกประการคือ ส่วนภาษาไทยใช้ "ภาษาไทยเหนือ" ถ้อยคำจะผิดเพี้ยนกับ "ข้างใต้" อยู่บ้าง

การพิมพ์ครั้งนี้เป็นส่วนเดิมไม่ดัดแปลงแก้ไข เว้นบางคำซึ่งไม่สำคัญให้คัดศัพท์ที่แปลกกับภาษาข้างใต้เรียบเรียงมีคำแปลพิมพ์ไว้ส่วนหนึ่งต่างหาก (*ประชุมพงษาวดารภาคที่ 10*, 2461: คำนำ) โดยสาระแล้วจะเห็นว่าแบ่งเป็น 3 ภาค ภาคแรกจะกล่าวเริ่มจากประวัติศาสตร์พุทธศาสนาสาภรณ์คือ ลำดับวงศ์ของพระพุทธเจ้าสมณโคดม แล้วกล่าวถึงลัทธิราชทางโยนก การสร้างเมืองลำพูนของจามเทวี และเรื่องของพระยามังรายมาจนถึงการที่พม่าตีเมืองเชียงใหม่ได้ ส่วนภาคที่ 2 จะเน้นเฉพาะบริเวณเมืองปัว-เมืองน่าน ภาคที่ 3 กล่าวถึงน่านช่วงที่ขึ้นกับกรุงเทพฯ ตัวบทในภาคที่ 1 นั้นอาจจะหาอ่านได้ในส่วนพงศาวดารลาวเฉียง แต่ภาคที่ 2 และ 3 นั้น นับว่าเป็นชุดความรู้อีกชุดที่แยกออกจากพงศาวดารลาวเฉียง หรืออีกแง่ก็มีความคล้ายคลึงกับ ตำนานพื้นเมืองเชียงใหม่และตำนานสิบห้าราชวงศ์ที่เล่าอดีตอันยาวนานมาตั้งแต่ดินแดนโยนกมาจนถึงประวัติศาสตร์ของกลุ่มเจ้าเจ็ดตน

แต่ความสัมพันธ์ทางการเมืองของน่านนั้นอยู่ในบริเวณแม่น้ำโขง ดังตำนานที่กล่าวถึงการสร้างเมืองปัวว่า พระยาภูคา มีลูกคือ เจ้าขุนนุ่น และเจ้าขุนฟอง ท้องสองอยากเป็น "พระยา" จึงให้ไปหาพระยาเถรแต่งที่อยู่ดอยตัวดอยยาว พระยาเถรแต่งจึงสร้างเมืองทางทิศตะวันออกของแม่น้ำโขงสร้างเมือง "จันทบุรี" ให้เจ้าขุนนุ่นผู้พี่ ส่วนทิศตะวันตกมาถึงบริเวณแม่น้ำน่าน "เอาไม้เท้าขีดไปเปนเตชะกะพวยหะ" แล้วตั้งชื่อว่า "วรรณคร" ต่อมาเรียกกันว่าเมืองปัว แล้วให้เจ้าขุนฟองผู้น้องครองเมือง (*ประชุมพงษาวดารภาคที่ 10*: 76) ในยุคต่อมา มีการสร้างเวียงแซ่แห่งโดยพระยาการเมือง จากนั้นพระยาผากองผู้ลูก อยู่เวียงแซ่แห่งแล้วพบว่าแห่งแล้งขาดแคลนน้ำจึงย้ายมาสร้างเวียงกุ่มบ้านห้วยไค้ ซึ่งก็คือ เวียงน่านในปี 1911 (*ประชุมพงษาวดารภาคที่ 10*: 84-85) นี่คือ ประวัติศาสตร์ของน่านที่ยังเป็นอิสระจากอิทธิพลของเชียงใหม่ อย่างไรก็ตามในที่สุดน่านก็เสียเมืองให้กับเชียงใหม่ในปี 1993 (*ประชุมพงษาวดารภาคที่ 10*: 89) ถือเป็นหัวเมืองสุดท้ายที่ถูกผนวกเป็นส่วนหนึ่งของอาณาจักรล้านนาในช่วงที่เชียงใหม่มีอิทธิพลทางเศรษฐกิจและการเมืองสูงที่สุด อย่างไรก็ตามในยุคหลังช่วงศตวรรษที่ 22 หลังจากที่พม่าเข้ายึดครองล้านนาและทำลายบูรณภาพของอาณาจักรแล้ว เมืองต่างๆ ก็ได้ขึ้นกับเชียงใหม่อีก และชัดเจนมากขึ้นเมื่อกลางศตวรรษที่ 24 ที่น่านก็ถือเป็นอีกกลุ่มการเมืองหนึ่งที่เข้ามาสวามิภักดิ์กับสยามโดยไม่ได้อยู่ภายใต้อิทธิพลการเมืองจากฝั่งลุ่มน้ำปิง มีการฟื้นฟูเมืองขึ้นใหม่ ดังข้อมูลที่ว่าเจ้าอัตถวรปัญโญ เจ้าหลวงน่านได้แผ้วถางเวียงน่านเก่าในปี 2343 และปีต่อมาก็ลงไปกราบบังคมทูลขัตติย์สยามเพื่อขอฟื้นฟูเวียงน่านเดิม (*ประชุมพงษาวดารภาคที่ 10*: 138) ความเปลี่ยนแปลงของน่านเกิดขึ้นอีกครั้ง เมื่อเจ้าสุนทรวรราชให้สร้างเมืองใหม่เนื่องจากเมืองเก่าประสบปัญหาน้ำท่วม (*ประชุมพงษาวดารภาคที่ 10*: 151)

เมื่อพิจารณาหัวเมืองในลุ่มน้ำปิง วัง ยม น่านแล้ว งานประวัติศาสตร์ที่หายไปพร้อมกับความสำคัญของตระกูลเจ้านายคือ เมืองแพร่แห่งลุ่มน้ำยมที่ถูกลดบทบาทไปพร้อมกับคราวปราบเงี้ยวของสยามในปี 2445 อย่างไรก็ตามบทบาทของแพร่เองนั้นถูกมองจากสยามอย่างด้อยค่าในอีก 2 กรณี นั่นคือ ไม่สามารถสร้างผลงานในยุคเก็บผักใส่ซ้าเก็บข้าใส่เมืองได้ (ชัยพงษ์ สำเนียง, 2551: 62) หรือการที่พระยามังไชยถูกตัวไว้ที่กรุงเทพฯ เนื่องจากต้องสงสยว่าเคยขึ้นอยู่กับพม่ามานานและสวามิภักดิ์ต่อพระเจ้ากรุงธนบุรี (ชัยพงษ์ สำเนียง: 64)

การประกอบสร้างความรู้เกี่ยวกับหัวเมืองต่างๆ กลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างความชอบธรรมในการปกครองให้กับรัฐบาลสยาม และในขั้นนี้ก็ถือเป็นหนึ่งในกระบวนการผลิตพื้นที่แบบอาณานิคมไปด้วย

3. สรุปผลการศึกษา

ชนชั้นนำสยามมิได้ใช้กำลังทางการทหารหรืออำนาจทางการเมืองในการจัดระเบียบและสร้างสิ่งที่เรียกว่ามณฑลพายัพอย่างเดียว แต่ยังได้สร้างความรู้แบบอาณานิคมทางด้านประวัติศาสตร์และโบราณคดีเข้าครอบงำวิธีคิดเกี่ยวกับอดีตในดินแดนมณฑลพายัพด้วยการสร้างความคลุมเครือและปรับเปลี่ยนอดีตของผู้คนในดินแดนพายัพไปเป็นผู้ที่อยู่สถานะที่ต่ำกว่า โดยอาศัยการอธิบายด้วยความเป็นเหตุเป็นผลแบบสมัยใหม่ และหลักฐานเชิงประจักษ์ที่ผ่านการตีความมาแล้ว งานนี้ชี้ว่าการผลิตพื้นที่แบบอาณานิคมของสยาม เกิดขึ้นใน 3 ประเด็น นั่นคือการแสดงให้เห็นว่าพวกลาว ต่ำต้อยกว่าสยามทางด้านประวัติศาสตร์-อารยธรรม ประเด็นที่สองคือ การยกย่องความรู้เรื่องทางอารยธรรมด้านศิลปศาสตร์ในดินแดนอาณานิคมในอดีตของ "ประเทศลานนา" "ลาวโบราณ" ซึ่งเป็นคนละชุดกับลาวในพุทธศตวรรษที่ 24-25 ที่ "ไม่มีสติปัญญาตรึกตรอง" ประเด็นที่สามคือ การตอกย้ำความเหนือกว่าของสยามถูกผลิตซ้ำด้วยงานเขียนบันทึกเชิงประวัติศาสตร์ ประเภทประชุมพงศาวดาร

กระบวนการการผลิตพื้นที่แบบอาณานิคมของสยามในมณฑลพายัพ มีลักษณะที่น่าสังเกตก็คือ อำนาจการจัดการความรู้ของสยามที่มีต่อมณฑลพายัพ มีลักษณะคล้ายคลึงกับที่อังกฤษกระทำกับอินเดียและพม่า นั่นคือเป็นปฏิบัติการระหว่างรัฐที่มีชุดโครงเรื่องประวัติศาสตร์ที่แตกต่างกัน มีลักษณะของพื้นที่-ภูมิศาสตร์ที่แตกต่างกัน แต่ได้เข้ามาสร้างอำนาจความรู้ทางประวัติศาสตร์ ศิลปะ และโบราณคดีครอบงำกัน นั่นคือสิ่งที่สยามกระทำต่อมณฑลพายัพที่เคยเป็นอาณาจักรล้านนาเพื่อสร้างชุดความรู้ใหม่ที่จะส่งผลต่อความชอบธรรมในการปกครองของเจ้าอาณานิคม ทั้งที่ก่อนหน้านี้พุทธศตวรรษที่ 24 สยามไม่เคยครอบครองดินแดนดังกล่าวในฐานะประเทศราชได้เลย

การโน้มน้าวไปสู่การยอมรับอำนาจสยามยังสัมพันธ์กับแนวคิดการผลิตพื้นที่แบบอาณานิคม นั่นคือ การแปลงโบราณสถาน โบราณวัตถุ งานศิลปะ พื้นที่ทางประวัติศาสตร์ของมณฑลพายัพให้กลายเป็นส่วนหนึ่งของโครงเรื่องทางประวัติศาสตร์ ซึ่งพื้นที่-ภูมิศาสตร์เหล่านี้ยังเชื่อมต่อดินแดนทางประวัติศาสตร์ในจินตนาการที่เป็นรูปธรรม มีหลักฐานอ้างอิงและอธิบายได้อย่างเป็นเหตุเป็นผล ทั้งยังสามารถเดินทางไปถึงเพื่อสำรวจ ตรวจสอบ ควบคุมและจัดการปกครองพื้นที่ได้ มิใช่เป็นการกล่าวอ้างถึงดินแดนห่างไกลที่เข้าถึงไม่ได้ด้วยตัวเองด้วยประสบการณ์เชิงจิตวิญญาณ หรือระบบคิดทางจักรวาลไตรภูมิเชิงศาสนาอีกต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ. (2505). *สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย* วิทยานิพนธ์ รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบาทสมเด็จพระ. (2500). *พระราชปรารภเรื่องพระพุทธชินราช*. พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ นายสกล ตันติเจริญ ณ เมรุวัดไตรมิตรวิทยาราม 21 เมษายน 2500.
- ชัยพงษ์ สำเนียง. (2551). *พลวัติการสร้างและการรับรู้ประวัติศาสตร์เมืองแพร่ พ.ศ. 2445-2549*. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

- ชาติรี ประกิตนันทการ. (2551). *พระพุทธชินราชในประวัติศาสตร์สมบูรณาญาสิทธิราชย์*. กรุงเทพฯ: มติชน.
- ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา. (2503ก). *ตำนานพระพุทธเจดีย์ พิมพ์พระราชทานในงานพระศพ สมเด็จพระสังฆราชเจ้า กรมหลวงวชิรญาณวงศ์ ณ พระเมรุวัดเทพศิรินทราวาส วันที่ 26 เมษายน 2503*
- ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา. (2503ข). *นิทานโบราณคดี. พิมพ์ครั้งที่ 10, พระนคร: เขษมบรรณกิจ.*
- เดือนใจ ชัยศิลป์. (2536). *ลัทธิในการรับรู้ของชนชั้นปกครองสยาม พ.ศ.2437-2476*. วิทยานิพนธ์ ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ประชุมนิพนธ์ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงพิชิตปรีชากร (พระองค์เจ้าคัคณางค์ยุคล). (2493). *หม่อมราชวงศ์หญิงรสลิน คัคณางค์ พิมพ์สนองพระคุณคุณย่า หม่อมสุ่น คัคณางค์ ณ อยู่ธาดา วันที่ 5 มีนาคม พุทธศักราช 2493.*
- ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 1. (2457). *พิมพ์เมื่อทรงบำเพ็ญพระกุศล ในงานศพหม่อมเจ้าदनัยวรณู ท.จ. พ.ศ. 2457 พิมพ์ที่โรงพิมพ์ไทย ณ สพานยศเส กรุงเทพฯ*.
- ประชุมพงษาวดาร ภาคที่ 3. (2457). *เจ้าพระยาอภัยราชามหาโยธีธรรมธรา พิมพ์แจกในงานศพหม่อมเจ้าอรชร พ.ศ. 2457 พิมพ์ที่โรงพิมพ์ไทย ณ สพานยศเส กรุงเทพฯ.*
- ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 5. (2460). *พิมพ์แจกในงานศพ จางวางโท พระยารณไชยชาญยุทธ (ศุข โชติกะเสถียร) รว.ม ส ม.ท จ ว. น ข. ว ป ร. 3 สมุหเทศาภิบาลมณฑลนครสวรรค์ พิมพ์แจก พ.ศ. 2460.*
- ประชุมพงษาวดารภาคที่ 10. (2461). *พิมพ์ครั้งแรกในงานปลงศพ พระเจ้าสุริยพงษ์ผริตเดช ฯ ปีมะเมีย พ.ศ. 2461 พิมพ์ที่โรงโสภณพิพรรฒธนากร กรุงเทพฯ.*
- พระแก้วมรกต ตำนานพระแก้วมรกต. (2546). กรุงเทพฯ: มติชน.
- พระยาประชาภิจักรจักร (แช่ม บุนนาค). (2506). *พงศาวดารโยนก, (พิมพ์ครั้งที่ 5). พระนคร: คลังวิทยา.*
- พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ. (2560). *"พระปรีชาสามารถและพระอัจฉริยะ".* สืบค้นเมื่อ 13 กุมภาพันธ์ 2560, จาก <http://www.prince-damrong.moi.go.th/genius.htm>
- รุ่งโรจน์ ภิรมย์อนุกูล. (2555). *"คติ ความเปลี่ยนแปลง นัยยะแฝง: พระพุทธรูปในระบอบกษัตริย์สยาม" .วารสารดำรงวิชาการ, ฉบับพิเศษ (ธันวาคม).*
- แสง มนวิทูร. (2515). *ชินกาลมาลีปกรณ์* พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานฉานกิจศพ นางทองคำ สุวรรณีขกุล ณ สุสานพระบาท อ.เมือง จังหวัดลำปาง วันที่ 17 มกราคม 2515 *อธิบายว่าด้วยหอพระสมุทวชิรญาณแลพิพิธภัณฑสถานสำหรับพระนคร.* (2469). พระนคร: โสภณพิพรรฒธนากร.
- สยามบรรณาคม. (2560). *"แนะนำหนังสือ ตอนที่ 4: " ดัดจริต " หนังสือพิมพ์ฉบับแรกของเชียงใหม่ ?".* สืบค้นเมื่อ 11 กุมภาพันธ์ 2560, จาก <http://www.digitalrarebook.com/index.php?lay=show&ac=article&id=538710707>
- สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. (2560). *" พระประวัติสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ".* สืบค้นเมื่อ 13 กุมภาพันธ์ 2560, จาก <https://goo.gl/VxvJWE>
- สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. (2560). *"ประวัติความเป็นมา".* สืบค้นเมื่อ 14 กุมภาพันธ์ 2560, จาก <http://www.nat.go.th/nat/index.php/site-map/ประวัติความเป็นมา.html>

Cohn, Bernard S. (1996). *Colonialism and Its Forms of Knowledge: The British in India*, Princeton: Princeton University Press.

Lefebvre, Henri. (1991). *The Production of Space*, Oxford: Blackwell.

Translated Thai References

Chaisilp, T. (1993). *Lanna in the Perception of the Siamese Elite 1884-1933 A.D.* Thesis for Master degree of Arts in History, Thammasart University. (In Thai)

Chronicle Record Part I. (1914). Printed in commemoration of the funeral of M.J. Danai Voranuch. Bangkok: Pim Thai. (In Thai)

Chronicle Record part III. (1914). Printed in commemoration of the funeral of M.J. Orachorn. Bangkok: Pim Thai. (In Thai)

Chronicle Record part V. (1917). Printed in commemoration of the funeral of Sook Chotikasatian. (In Thai)

Chronicle Record Part X. (1918). Printed in commemoration of the cremation of Phra Chao Suriyaphong Pharitdej. Bangkok: Sophonpipatthanakorn. (In Thai)

Emerald Bhudda and Legend. (2003). Bangkok: Matichon. (In Thai)

King Chulalongkorn. (1957). *The royal speech about Phra Bhudda Chinnaraj*, printed in commemoration of the cremation of Sakol Tanticharoen at Wat Traimit Withayaram, April 21. (In Thai)

Monwittoon, S. (1972). *Chinnakalmaleepakorn*. Printed in commemoration of the cremation of Tongkham Suvannitchakul at Phrabat cemetery, Lampang, January 17. (In Thai)

National Archives of Thailand. (2017). “History”. Retrieved February 14, 2017, from <http://www.nat.go.th/nat/index.php/site-map/ประวัติความเป็นมา.html>. (In Thai)

Noranitipadungkarn, J. (1962). *Prince Damrongrajanuparb and Ministry of Interior*, Thesos for Master degree of Arts in Political Science, Thammasart University. (In Thai)

Office of the Permanent Secretary for Interior. (2017). “*Biography of Prince Damrongrajanuparb*”. Retrieved February 13, 2017 from <https://goo.gl/VxvJWE>. (In Thai)

Phraya Prachakijkorachak (Cham Bunnag). (1963). *Chronicle of Yonok*. (5th ed), Bangkok: Klang Witthaya. (In Thai)

Piromanukul, R. (2012). “The Idea of Buddha statue in the gallery of Wat Benchamabophit”. *Damrong-Journal*, special edition (December). (In Thai)

Prakitnontakarn, C. (2008). *Phra Bhudda Chinnaraj in History of Absolute Monarchy*. Bangkok: Matichon. (In Thai)

- Prince Damrongrajanuparb. (1960a). *Legend of Buddha Cedi*, printed in commemoration of the cremation of Somdej Phra Sangkharajchao Kromluang Vajirayarnwong at Debsirin temple, April 26. (In Thai)
- Prince Damrongrajanuparb. (1960b). *Archeology Story*. (10th ed), Bangkok: Kasembannakij. (In Thai)
- Prince Pichit Preechakorn. (1950). *Collected Works of Prince Krom Luang Pichit Preechakorn*, printed in commemoration of Morn Sun Kakanang Na Ayutthaya, March 5. (In Thai)
- Samnieng, C. (2008). *Dynamics of the construction and perception of phrae history, 1902-2006*, Thesis for Master degree of Arts in History, Chiang Mai University. (In Thai)
- Siambannakorn. (2017). "Introduction the book chapter 4: 'Dudcharit', the first Newspaper of Chiangmai?". Retrieved February 11 2017, from <http://www.digitalrarebook.com/index.php?lay=show&ac=article&Id=538710707>. (In Thai)
- The explanation about Vajirayarn Royal Library and the city museum*. (1923). Bangkok: Sophonpipatthanakorn. (In Thai)
- Varadis Palace Museum. (2017). "His wisdom and his genius". Retrieved February 13, 2017, from <http://www.prince-damrong.moi.go.th/genius.htm>. (In Thai)

**Administration Strategies for the local highway of maintenance division of Chiang Mai
Provincial Administrative Organization**

Prateep Puchthonglang

Lecturer, Department of Social Sciences, Rajamangala University of Technology Lanna.

Gridtapas Runsewa

Head of maintenance division, Chiang Mai Provincial Administrative Organization

Received: March, 1 2017 **Accepted:** May, 15, 2017

Abstract

The objective of this study were 1) to study the problems and investigate of effective This research was conducted to investigate: 1) to study the problems and investigate of effective management of local highway maintenance division Chiang Mai Provincial Administrative Organization and 2) to develop the administration strategies of local highway maintenance division Chiang Mai Provincial Administration Organization. It was mixed methods research which was combining qualitative and quantitative research. Research tools was included a set of questionnaires, interview forms and focus group discussion that were used for data collection administered with 3 sample groups of 110 Government officials, regular employees and employees employed, 185 users and 15 experts. Obtained data were analyzed by using descriptive statistics i.e. percentage, mean and standard deviation includes analysis synthesize and summarize descriptive lectures.

The research found that: The problem of local highway maintenance administration at a moderate level on the basis of the following 4 aspects and local highway maintenance efficiency at a moderate level on the basis of the following 4 aspects also. For local highway maintenance administration strategies called SMART model i.e. 1) S: Sufficiency Economy, 2) M : Morality, 3) A : Ability 4) R : Responsibility and 5) T : Technology

Keywords: Administration Strategies, Local Highway, Highway Maintenance

กลยุทธ์การบริหารงานซ่อมบำรุงทางหลวงส่วนท้องถิ่นของกองช่าง
องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่

ดร. ประทีป พิษทองกลาง

อาจารย์ประจำกลุ่มวิชาสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลล้านนา เชียงใหม่

กฤตภาส รัญเสวะ

หัวหน้ากองช่างสำนักงานการช่าง องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่

ได้รับบทความ: 1 มีนาคม 2560 ตอบรับตีพิมพ์: 15 พฤษภาคม 2560

บทคัดย่อ

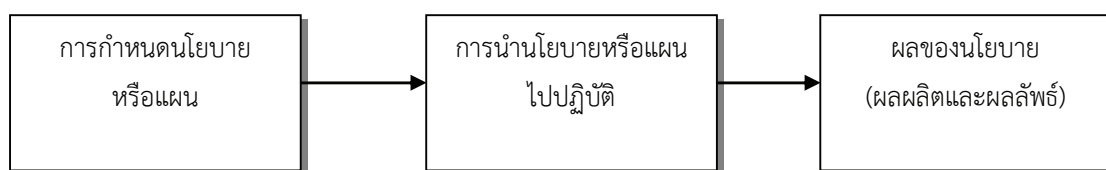
งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาปัญหาและประสิทธิภาพการบริหารงานซ่อมบำรุงทางหลวงส่วนท้องถิ่นของกองช่าง 2) เพื่อพัฒนากลยุทธ์การบริหารงานซ่อมบำรุงทางหลวงส่วนท้องถิ่นของกองช่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ รูปแบบการวิจัยเป็นแบบผสมวิธี กลุ่มตัวอย่าง มี 3 กลุ่ม คือ 1) ข้าราชการลูกจ้างประจำและพนักงานจ้างผู้ปฏิบัติงาน จำนวน 110 คน 2) ประชาชนผู้ใช้บริการของกองช่าง จำนวน 185 คน และ 3) ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 15 คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยมี 3 ชนิด คือ แบบสอบถาม แบบสัมภาษณ์ และแบบสนทนากลุ่มย่อย การวิจัยเชิงปริมาณ วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้สถิติพื้นฐาน คือ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ส่วนการวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้การวิเคราะห์ สังเคราะห์แล้วสรุปเขียนบรรยายเชิงพรรณนาผลการวิจัยพบว่า

ปัญหาการบริหารงานซ่อมบำรุงทางหลวงส่วนท้องถิ่นทั้ง 4 ด้านมีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนประสิทธิภาพการบริหารงานซ่อมบำรุงทางหลวงส่วนท้องถิ่นทั้ง 4 ด้านอยู่ในระดับปานกลางเช่นกัน สำหรับกลยุทธ์การบริหารงานซ่อมบำรุงทางหลวงส่วนท้องถิ่นของกองช่าง เรียกว่า SMART Model มี 5 กลยุทธ์ คือ 1) S: Sufficiency Economy น้อมนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงในการบริหาร M: Morality ยึดมั่นในหลักคุณธรรมและหลักธรรมาภิบาล A: Ability ความสามารถในการปฏิบัติตามภารกิจ R: Responsibility รับผิดชอบต่อภารกิจ ชุมชน สังคม ประเทศชาติ T: Technology ใช้เทคโนโลยีเป็นฐานในการพัฒนา

คำสำคัญ : กลยุทธ์การบริหาร, ทางหลวงส่วนท้องถิ่น, การซ่อมบำรุงทางหลวง

บทนำ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยมีขอบเขตการแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นตามที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทและพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 การพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีความเจริญก้าวหน้า มีฐานะเศรษฐกิจที่ดี ความเป็นอยู่ที่ดีและสะดวกสบาย แต่เนื่องจากปัญหาและความต้องการของแต่ละท้องถิ่นมีความแตกต่างกัน ดังนั้น การแก้ไขปัญหาและการสนองตอบความต้องการของแต่ละท้องถิ่น จึงมีความแตกต่างกันออกไปตามปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นนั้นๆ ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นหนึ่งอาจจะไม่ใช่ปัญหาและความต้องการของอีกท้องถิ่นหนึ่งก็ได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ ท้องถิ่นใดมีปัญหาและความต้องการด้านใด ก็จะทำให้ความสำคัญและมุ่งเน้นที่จะแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการด้านนั้นๆ เป็นหลัก (Bowonwattana, 2009) ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของท้องถิ่นไม่ว่าด้านใดก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นองค์การสาธารณะ (Public Organization) จะมีบทบาทเป็นตัวแสดงนโยบายเจ้าของเรื่อง (Focal Policy Actor) ซึ่งมีขั้นตอนการปฏิบัติงานตามภารกิจและหน้าที่ตามกระบวนการนโยบายสาธารณะ (Public Policy Process) กล่าวคือ จะเริ่มจากการกำหนดนโยบายหรือแผนก่อน จากนั้นนำนโยบายหรือแผนที่กำหนดขึ้นไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จจนได้รับผลงาน (Outputs) และผลลัพธ์ (Outcomes) เมื่อเป็นเช่นนี้ภารกิจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงหมายถึงการดำเนินการแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การนำแผนพัฒนาท้องถิ่นไปปฏิบัติและผลของแผนพัฒนาท้องถิ่นทั้งผลผลิตและผลลัพธ์ ดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 การปฏิบัติงานตามภารกิจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Pintanon, 2002)

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งซึ่งมีขนาดใหญ่ในหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่นและมีวิวัฒนาการที่ยาวนานโดยเกิดขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2479 ตามความในพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2479 ฐานะของสภาจังหวัดตามพระราชบัญญัตินี้ มีลักษณะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหรือแนะนำแก่กรมการจังหวัด โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่แยกออกจากการบริหารส่วนท้องถิ่น ต่อมาในปี พ.ศ.2481 ได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 โดยมีความประสงค์ที่จะแยกกฎหมายเกี่ยวกับสภาจังหวัดไว้โดยเฉพาะ แต่สภาจังหวัดยังมีอำนาจหน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษาของกรมการจังหวัดเช่นเดิม จนกระทั่ง พ.ศ. 2495 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินโดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าส่วนราชการ มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการในจังหวัดของกระทรวงทบวง

กรมต่างๆ ทำให้อำนาจของกรมการจังหวัดเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด และสภาจังหวัดมีสถานะเป็นสภาที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด ต่อมาได้มีแนวคิดและความพยายามที่จะปรับปรุงการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง และสามารถแสดงความคิดเห็นต่อการพัฒนาท้องถิ่นมากขึ้น ทำให้เกิด “องค์การบริหารส่วนจังหวัด” ขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 โดยแยกออกจากจังหวัด และมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีโครงสร้างและการแบ่งส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ สำนักงานเลขานุการจังหวัด ส่วนการคลังส่วนอำเภอ/กิ่งอำเภอ ส่วนโยธามีหน้าที่ในงานที่เกี่ยวกับงานด้านช่าง เช่น การก่อสร้างและการซ่อมและบำรุงรักษาเครื่องจักรกล มีหัวหน้าส่วนโยธาเป็นผู้รับผิดชอบแบ่งโครงสร้างเป็น 2 หมวด คือ 1) หมวดออกแบบและก่อสร้าง และ 2) หมวดซ่อมบำรุงเครื่องจักรกล จนถึงปี พ.ศ. 2540 ได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาบังคับใช้จากหน้าที่ความรับผิดชอบของกองช่าง คือ การให้บริการสาธารณะประโยชน์ต่างๆ เพื่อตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชนในเขตพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ให้มีความสะดวกสบาย มีความเป็นอยู่ที่ดี ทำให้ภาระงานและจำนวนโครงการที่กองช่างรับผิดชอบและให้บริการเพิ่มมากขึ้น โดยพิจารณาจำนวนโครงการตั้งแต่เดือนตุลาคม 2556 – กันยายน 2558 พบว่า จำนวนโครงการถนนถ่ายโอนภารกิจจากกรมทางหลวงชนบทของกองช่าง องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ มีทั้งหมด 143 สายทาง คิดเป็นระยะทางรวม 832.577 กิโลเมตร

จากข้อมูลข้างต้นจะเห็นว่าจำนวนโครงการและปริมาณงานของกองช่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่มีจำนวนมาก ประกอบกับในปัจจุบันกองช่างได้รับมอบหมายภารกิจเพิ่มขึ้น เช่น การปรับปรุงซ่อมแซมผิวถนนจากทางหลวงชนบท การกำจัดขยะและสิ่งปฏิกูล เป็นต้น แต่งบประมาณ และจำนวนบุคลากรของกองช่างยังไม่เพียงพอต่อปริมาณงานที่เพิ่มขึ้น ดังนั้น เพื่อให้ทราบปัญหาและประสิทธิภาพการบริหารงานของกองช่างว่ามีปัญหาและประสิทธิภาพในการบริหารงาน 4 ด้าน ได้แก่ ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านเครื่องมือ วัสดุ อุปกรณ์ และด้านบริหารจัดการ เป็นไปตามเป้าหมายและความต้องการของประชาชนที่มาใช้บริการหรือไม่ ซึ่งผลการวิจัยนี้จะทำให้ทราบปัญหาและประสิทธิภาพการบริหารงาน เพื่อนำมาพัฒนากลยุทธ์การบริหารงานซ่อมบำรุงทางหลวงส่วนท้องถิ่นของกองช่าง องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ให้มีความเหมาะสมต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาปัญหาและประสิทธิภาพการบริหารงานซ่อมบำรุงทางหลวงส่วนท้องถิ่นของกองช่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่
- 2) เพื่อพัฒนากลยุทธ์การบริหารงานซ่อมบำรุงทางหลวงส่วนท้องถิ่นของกองช่าง องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่

ระเบียบวิธีวิจัย

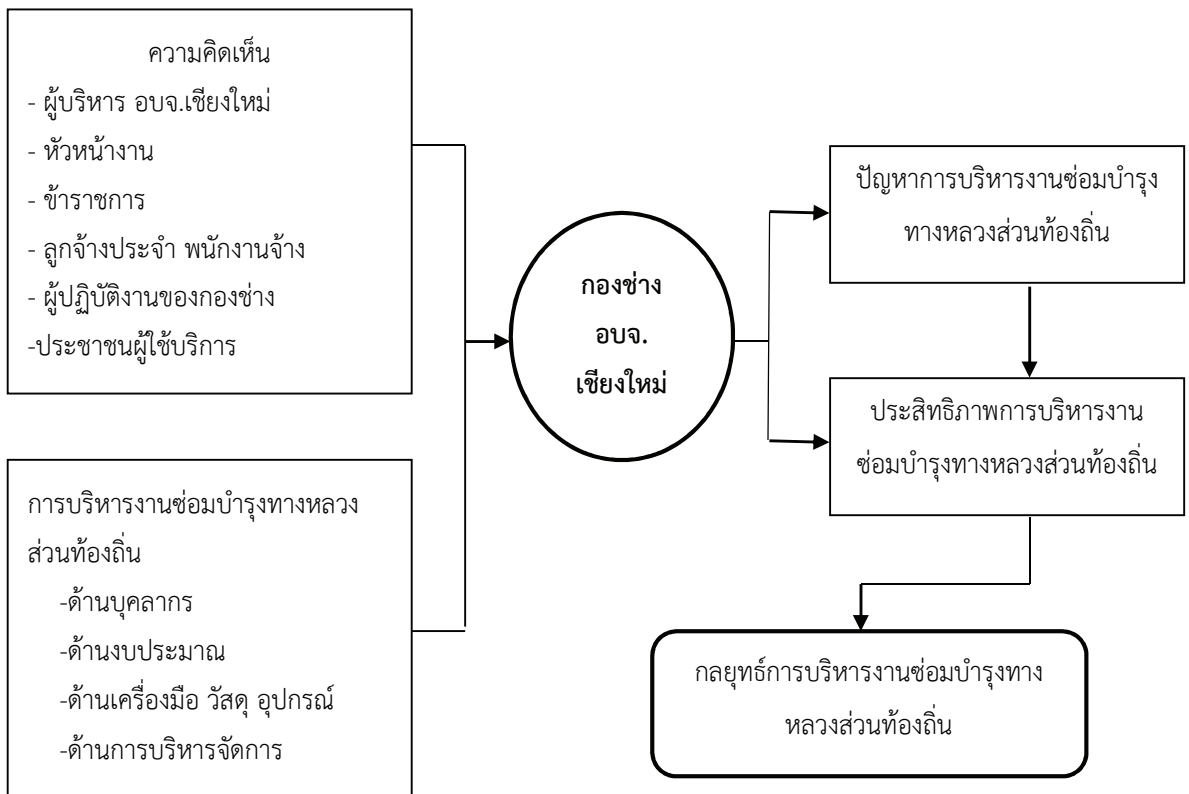
การวิจัยครั้งนี้รูปแบบการวิจัยเป็นแบบผสมวิธี (Mixed method research) ระหว่างการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) และการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative research) โดยมีขั้นตอนการวิจัยดังนี้

1. การวิจัยเชิงปริมาณ กลุ่มตัวอย่างแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม กลุ่มที่ 1 ได้แก่ ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ และพนักงานจ้าง ผู้ปฏิบัติงานของกองช่าง องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 110 ราย เพื่อศึกษาปัญหาการบริหารงานซ่อมบำรุงทางหลวงส่วนท้องถิ่นของกองช่าง องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ กลุ่มที่ 2 ประชาชนผู้ใช้บริการของกองช่าง องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 185 ราย เพื่อศึกษาประสิทธิภาพการบริหารงานซ่อมบำรุงทางหลวงส่วนท้องถิ่นของกองช่าง องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือ แบบสอบถามแบบปลายเปิดและปลายปิด โดยแบ่งออกเป็น 2 ชุด ชุดที่ 1 แบบสอบถามเกี่ยวกับการบริหารงานซ่อมบำรุงทางหลวงส่วนท้องถิ่นของกองช่าง องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ สำหรับผู้ปฏิบัติงานซ่อมบำรุงทางหลวงของกองช่าง จำนวน 110 ชุด ชุดที่ 2 แบบสอบถามเกี่ยวกับประสิทธิภาพการบริหารงานซ่อมบำรุงทางหลวงส่วนท้องถิ่น สำหรับประชาชนผู้ใช้บริการของกองช่าง องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 185 ชุด นำไปทดลองใช้ได้ค่าสัมประสิทธิ์อัลฟา (Coefficient Alpha) ของครอนบาค (Cronbach, 1970) มีค่าความเชื่อมั่นของแบบสอบถาม (Reliability: R) = .94.15 วิเคราะห์ข้อมูลด้วยสถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistic) เป็นการอธิบายลักษณะทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างโดยการนำเสนอเป็นตารางค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และการเขียนบรรยายเชิงพรรณนาจากแบบคำถามปลายเปิด

2. การวิจัยเชิงคุณภาพ กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ผู้บริหาร หัวหน้างาน และตัวแทนข้าราชการ ลูกจ้างประจำ จำนวน 15 คน ใช้วิธีคัดเลือกแบบง่าย เพื่อพัฒนากลยุทธ์การบริหารงานซ่อมบำรุงทางหลวงส่วนท้องถิ่นของกองช่าง องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยมี 2 ชนิด คือ 1) แบบสัมภาษณ์ โดยทำการศึกษาถึงปัญหา ประสิทธิภาพ และแนวทางการพัฒนาการบริหารงานซ่อมบำรุงทางหลวงส่วนท้องถิ่นของกองช่าง องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ 2) การสนทนากลุ่มย่อย เพื่อหาประเด็นปัญหาการพัฒนาประสิทธิภาพ และกลยุทธ์การบริหารงานซ่อมบำรุงทางหลวงส่วนท้องถิ่นของกองช่าง องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ใช้การวิเคราะห์ สังเคราะห์เนื้อหา แล้วเขียนบรรยายเชิงพรรณนา

กรอบแนวคิดการวิจัย

งานวิจัยนี้ คณะผู้วิจัยได้อาศัยแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง 3 ประการ คือ 1) ทฤษฎีทรัพยากรการบริหาร (Management resources) ได้แก่ 4 M's ประกอบด้วย บุคลากร (Man) งบประมาณ (Money) เครื่องมือ วัสดุ อุปกรณ์ (Material) และการบริหารจัดการ (Management) เพื่อประยุกต์ใช้ในการศึกษาปัญหาและประสิทธิภาพการบริหารงานซ่อมบำรุงทางหลวงส่วนท้องถิ่น 2) เทคนิค SWOT Analysis ใช้วิเคราะห์สภาพการของกองช่างในปัจจุบัน เพื่อค้นหา จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค Strengths-จุดแข็งหรือข้อได้เปรียบ Weaknesses - จุดอ่อนหรือข้อเสียเปรียบ Opportunities - โอกาสที่จะดำเนินการได้ Threats - อุปสรรคข้อจำกัด หรือปัจจัยที่คุกคามการบริหารงาน ก็คือการวิเคราะห์โดยการสำรวจจากสภาพการณ์ 2 ด้าน คือ สภาพการณ์ภายในและสภาพการณ์ภายนอก เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับนำไปพัฒนากลยุทธ์การบริหารงานซ่อมบำรุงทางหลวงส่วนท้องถิ่นของกองช่าง องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ครั้งนี้ มีกรอบแนวคิดการวิจัย ดังนี้



ภาพที่ 2 กรอบแนวคิดในการวิจัย

ผลการวิจัย

การพัฒนากลยุทธ์การบริหารงานซ่อมบำรุงทางหลวงส่วนท้องถิ่นของกองช่าง องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ครั้งนี้ ผลจากการวิจัยเชิงปริมาณและคุณภาพปรากฏผลดังนี้

1. ปัญหาการบริหารงานซ่อมบำรุงทางหลวงส่วนท้องถิ่นของกองช่าง องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ทั้ง 4 ด้าน

ตารางที่ 1 ปัญหาการบริหารงานซ่อมบำรุงทางหลวงส่วนท้องถิ่นของกองช่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ทั้ง 4 ด้าน (n=110)

ข้อ	ปัญหาการซ่อมบำรุงทางหลวงของกองช่าง	ระดับปัญหา		แปลผล
		$\bar{X}$	S.D.	
1	ด้านบุคลากร	3.32	0.66	ปานกลาง
2	ด้านงบประมาณ	3.27	0.65	ปานกลาง
3	ด้านเครื่องมือ วัสดุ อุปกรณ์	3.04	0.60	ปานกลาง
4	ด้านบริหารจัดการ	3.23	0.64	ปานกลาง
คะแนนรวม		3.21	0.63	ปานกลาง

ปัญหาการบริหารงานซ่อมบำรุงทางหลวงส่วนท้องถิ่นของกองช่าง องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ทั้ง 4 ด้าน โดยภาพรวม มีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง ค่าเฉลี่ย 3.21 เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่า ด้านบุคลากร มีปัญหามากที่สุด ค่าเฉลี่ย 3.32 โดยพบว่า ขาดอัตรากำลังแรงงานคนที่มีความรู้ตรงกับกาปฏิบัติงานซ่อมบำรุงทางหลวงส่วนท้องถิ่นและการตรวจสภาพสายทาง มีปัญหาที่สุด รองลงมาคือ งบประมาณ ค่าเฉลี่ย 3.27 พบว่า การจัดสรรงบประมาณซ่อมบำรุงทางหลวงส่วนท้องถิ่นก่อนโอนภารกิจและการจัดสรรงบประมาณไว้ดำเนินการซ่อมบำรุงทางหลวงส่วนท้องถิ่นมีปัญหามากที่สุด ส่วนการบริหารจัดการ ค่าเฉลี่ย 3.23 พบว่า ไม่มีการกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติงานเรียงตามลำดับความสำคัญของงานในการซ่อมบำรุงทางหลวงส่วนท้องถิ่นและไม่มี การกำหนดระเบียบหรือวิธีปฏิบัติในการซ่อมบำรุงทางหลวงส่วนท้องถิ่นภายในกำหนดระยะเวลาที่วันที่ตรวจพบ ความชำรุดเสียหายไว้อย่างชัดเจนมีปัญหาที่สุด สำหรับเครื่องมือ วัสดุ อุปกรณ์ ค่าเฉลี่ย 3.04 พบว่า ขาดหน่วยซ่อมบำรุงเครื่องมือและเครื่องจักรกลในการซ่อมบำรุงทางหลวงส่วนท้องถิ่นอย่างทันท่วงที่มีปัญหาที่สุด

2. ประสิทธิภาพการบริหารงานซ่อมบำรุงทางหลวงส่วนท้องถิ่นของกองช่าง องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ทั้ง 4 ด้าน

ตารางที่ 2 ประสิทธิภาพการบริหารงานซ่อมบำรุงทางหลวงส่วนท้องถิ่นของกองช่าง องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ทั้ง 4 ด้าน (n=185)

ข้อ	ประสิทธิภาพการบริหารงานซ่อมบำรุงทางหลวง	ระดับประสิทธิภาพ		แปลผล
		$\bar{X}$	S.D.	
1	ด้านบุคลากร	3.11	0.63	ปานกลาง
2	ด้านงบประมาณ	3.23	0.64	ปานกลาง
3	ด้านเครื่องมือ วัสดุ อุปกรณ์	3.19	0.63	ปานกลาง
4	ด้านบริหารจัดการ	3.21	0.64	ปานกลาง
คะแนนรวม		3.18	0.63	ปานกลาง

ประสิทธิภาพการบริหารงานซ่อมบำรุงทางหลวงส่วนท้องถิ่นของกองช่าง องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ทั้ง 4 ด้าน โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง ค่าเฉลี่ย 3.18 เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่า ด้านงบประมาณมีประสิทธิภาพมากที่สุด ค่าเฉลี่ย 3.23 โดยพบว่า กองช่างได้จัดทำแผนงานเพื่อหาความเหมาะสมในการเสนอของงบประมาณมีประสิทธิภาพมากที่สุด รองลงมาคือ ด้านบริหารจัดการ ค่าเฉลี่ย 3.21 พบว่า กองช่างมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการปฏิบัติงานซ่อมบำรุงทางหลวงส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพมากที่สุด ด้านเครื่องมือ วัสดุ อุปกรณ์ ค่าเฉลี่ย 3.19 พบว่า กองช่างมีการตรวจสภาพเครื่องมือและเครื่องจักรกลที่อยู่ในสภาพใช้งานได้ตลอดเวลาในการซ่อมบำรุงทางหลวงส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพมากที่สุด และด้านบุคลากร ค่าเฉลี่ย 3.11 พบว่า กองช่างมีการจัดสรรคนในการปฏิบัติงานซ่อมบำรุงทางหลวงส่วนท้องถิ่นเหมาะสมกับงานมีประสิทธิภาพมากที่สุด

ปัญหาและประสิทธิภาพการบริหารงานซ่อมบำรุงทางหลวงส่วนท้องถิ่นที่ได้ประมวลข้อมูลจากแบบสอบถาม การสัมภาษณ์ และสนทนากลุ่มกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ได้สรุปแนวทางการพัฒนาการบริหารงานซ่อมบำรุงทางหลวงส่วนท้องถิ่นของกองช่าง องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ทั้ง 4 ด้าน ดังนี้

1. **ด้านบุคลากร** ขาดอัตรากำลังแรงงานคนที่มีความรู้ตรงกับการปฏิบัติงานซ่อมบำรุงทางหลวงส่วนท้องถิ่นและการตรวจสอบสภาพสายทางมีปัญหาหนักที่สุดนั้น กองช่างได้มีการจัดฝึกอบรม สัมมนาและฝึกทักษะการปฏิบัติงานซ่อมบำรุงทางหลวงส่วนท้องถิ่นเป็นระยะเพื่อให้บุคลากรเกิดความชำนาญในการปฏิบัติงานเพิ่มมากขึ้น การบริหารงานด้านบุคลากรของกองช่างเริ่มตั้งแต่การวิเคราะห์ภารกิจ ตามอำนาจหน้าที่ว่ามีอะไรบ้าง แล้วนำผลไปกำหนดคน รองรับงานโดยจัดทำแผนบุคลากร จัดหางบประมาณรองรับคน มีการสรรหา บรรจุ มีการอบรม พัฒนา มีการประเมินผลงานและให้ความชอบ โดยมีระเบียบวินัยและจรรยาบรรณ เป็นกรอบควบคุมการทำงาน การบริหารงานบุคคลของกองช่างนั้น เป็นสิ่งสำคัญในการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพต้องมีการพัฒนาบุคลากรอยู่เสมอและให้ความสำคัญกับการพัฒนาบุคลากรเพื่อการบริหารงานมีประสิทธิภาพ รวมทั้งมีการประเมินผลการปฏิบัติงานและนำมาปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ

2. **ด้านงบประมาณ** การจัดสรรงบประมาณซ่อมบำรุงทางหลวงส่วนท้องถิ่นก่อนโอนภารกิจ มีปัญหาหนักที่สุดนั้น กองช่างได้มีการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้การจัดการด้านงบประมาณเป็นไปตามห้วงระยะเวลาที่กำหนดไว้ ตามแผนการที่ได้จัดทำไว้ และมีการจัดการบริหารงบประมาณอย่างคุ้มค่า และเกิดประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุดการบริหารงบประมาณของกองช่างนั้น เริ่มตั้งแต่การ วิเคราะห์ภาระหน้าที่ของกองช่าง นโยบายของรัฐบาล นโยบายผู้บริหาร ศึกษาบริบทของเนื้อที่สอบถามความต้องการของประชาชน ทำให้ไปสู่การจัดหาแผนพัฒนา กำหนดงบประมาณรองรับโครงการและงาน มีการจัดทำตามระเบียบพัสดุ การเบิกจ่ายงบประมาณ และมีการประเมินผลการปฏิบัติงานของงบประมาณในการใช้งบประมาณต่างๆ ต้องมีการวิเคราะห์ภารกิจ ที่สำคัญหรือโครงการต่างๆ ที่มีความจำเป็นต่อความต้องการของประชาชนและได้มีการวางแผนงบประมาณในการใช้จ่ายอย่างคุ้มค่า และเกิดประโยชน์สูงสุด โดยยึดนโยบายของรัฐ และนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเอง มีการประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อให้งบประมาณที่ใช้จ่าย เกิดประโยชน์และมีประสิทธิภาพ

3. **ด้านเครื่องมือ วัสดุ อุปกรณ์** ขาดหน่วยซ่อมบำรุงเครื่องมือและเครื่องจักรกลในการซ่อมบำรุงทางหลวงส่วนท้องถิ่นอย่างทันท่วงที มีปัญหาหนักที่สุดนั้น กองช่างได้มีการวิเคราะห์งาน มีการจัดตั้งงบประมาณ เพื่อจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นและเหมาะสมกับองค์การ ซึ่งจะมีการตรวจเช็คความพร้อมอยู่เสมอ มีการรักษาซ่อมแซมบำรุงอยู่เสมอ เมื่อได้มาจากการซื้อหรือรับบริจาคมา จะต้องมีการลงทะเบียนทรัพย์สิน ระบุแหล่งที่มา และในการจัดซื้อจัดหาวสดุอุปกรณ์ต่างๆ จะเน้นในสิ่งที่มีความจำเป็นและเกิดประโยชน์ในการบริการประชาชนเป็นลำดับแรก การให้ยืมมีเจ้าหน้าที่ดูแลซ่อมแซมรักษา มีการจัดทำบัญชีทั้งสิ้น เพื่อวัสดุอุปกรณ์ใช้ได้คุ้มค่ามากที่สุด

4. **ด้านการบริหารจัดการ** ไม่มีการกำหนดระเบียบหรือวิธีปฏิบัติในการซ่อมบำรุงทางหลวงส่วนท้องถิ่นภายในกำหนดระยะเวลาที่วันที่ตรวจพบความชำรุดเสียหายไว้อย่างชัดเจน และไม่มีการกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติงานเรียงตามลำดับความสำคัญของงานในการซ่อมบำรุงทางหลวงส่วนท้องถิ่น มีปัญหาหนักที่สุดนั้น กองช่าง

ได้จัดเทศบัญญัติและระเบียบปฏิบัติไว้อย่างชัดเจน นอกจากนั้น ได้นำระบบคุณธรรม และการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้เพื่อให้การบริหารจัดการเป็นไปด้วยความยุติธรรมและโปร่งใส

3. กลยุทธ์การบริหารงานซ่อมบำรุงทางหลวงส่วนท้องถิ่นของกองช่าง องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่

การพัฒนากลยุทธ์การบริหารงานซ่อมบำรุงทางหลวงส่วนท้องถิ่นของกองช่าง จะต้องมีความสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ แผนยุทธศาสตร์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ต้องรวบรวมข้อมูล ปัญหา รวบรวมและจัดทำฐานข้อมูล เพื่อที่จะนำไปสู่การวิเคราะห์และประเมินศักยภาพการปฏิบัติงานของกองช่าง โดยใช้เทคนิค SWOT Analysis ผลปรากฏดังนี้

ตารางที่ 3 การวิเคราะห์และประเมินศักยภาพของกองช่าง โดยใช้เทคนิค SWOT Analysis

จุดแข็ง (Strength = S)	จุดอ่อน (Weakness = W)
- มีข้าราชการและบุคลากรมีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญและหลากหลายสาขา - ใช้เทคโนโลยีและมีอุปกรณ์และเครื่องมือในการปฏิบัติงานทันสมัย - เป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติการได้ตรงเป้าหมาย เข้าถึงประชาชนและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ - สามารถตอบสนองความต้องการด้านนโยบายการปฏิบัติงานได้อย่างชัดเจน	- บุคลากรมีทัศนคติหลากหลายและมีความถนัดเฉพาะทาง ทำให้ขาดการประสานงาน รวมถึงสภาพความพร้อมทางร่างกายจิตใจและความสัมพันธ์ของผู้ปฏิบัติงาน - อุปกรณ์และเครื่องมือที่ทันสมัยไม่เพียงพอ เพราะราคาสูง มีความซับซ้อนในการใช้งาน มีผู้ที่สามารถใช้งานได้มีจำกัดและขาดระบบฐานข้อมูลกลางในการใช้เทียบเคียง - การติดต่อกัน และนโยบายในการดำเนินการไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ ติดขัดในกระบวนการทำงาน
โอกาส (Opportunity = O)	อุปสรรค (Threat = T)
- ขอบเขตรับผิดชอบครอบคลุมพื้นที่กว้าง มีภารกิจและโครงการขอสนับสนุนด้านโครงสร้างพื้นฐานจำนวนมาก - การสนับสนุนการปฏิบัติงานของผู้บริหาร ด้านงบประมาณความช่วยเหลือจากส่วนกลาง - มีศักยภาพในการพัฒนาบุคลากร เครื่องมือ เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงาน	- การปฏิบัติงานในพื้นที่มีข้อจำกัด เช่น การยินยอมของประชาชน การถือสิทธิ การต่อต้านของเจ้าของพื้นที่ - ขนาดและความทุรกันดารของพื้นที่ขนาดใหญ่ ครอบคลุม 25 อำเภอ และสภาพภูมิประเทศมีความสูงและลาดชันเป็นอุปสรรคต่อปฏิบัติงาน - ระเบียบ กฎหมายที่เข้มงวดและรัดกุม ต้องใช้เวลาและความถี่ถ้วนในการดำเนินงานที่ยุ่งยากและซับซ้อน

ผลการการศึกษา ปัญหา และประสิทธิภาพของการซ่อมบำรุงทางหลวงส่วนท้องถิ่นของกองช่าง พบว่าลักษณะเงื่อนไขและปัจจัยที่ได้จากการวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและอุปสรรคของหน่วยงาน ส่วนศักยภาพ

ของหน่วยงานมีความเหมาะสมในการปฏิบัติงานในเชิงมุ่งผลสัมฤทธิ์อย่างชัดเจน เนื่องจากงานด้านสำรวจและออกแบบ สามารถตอบสนองนโยบายในการทำงานได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยอาศัยความสามารถของบุคลากรที่มีอยู่อย่างคุ้มค่าเต็มเม็ดเต็มหน่วย อีกทั้งยังมีความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติงานที่หลากหลาย ส่งผลให้มีความคล่องตัวในการปฏิบัติได้ครอบคลุม รวมถึงจำนวนอุปกรณ์เครื่องมือ สิ่งอำนวยความสะดวกที่สามารถรองรับปริมาณงานในการลงพื้นที่ ตอบสนองและให้ความช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ได้อย่างรวดเร็ว ด้วยปัจจัยที่ได้เปรียบในหลายๆ ประการ สำหรับกลยุทธ์การบริหารงานซ่อมบำรุงทางหลวงส่วนท้องถิ่นของกองช่าง องค์การบริหารส่วนจังหวัด เชียงใหม่ จากสรุปปัญหา ศึกษาประสิทธิภาพทั้งแบบสอบถาม สัมภาษณ์ และสนทนากลุ่มย่อยอย่างมีส่วนร่วม ได้กำหนดกลยุทธ์ขององค์กร เรียกว่า กลยุทธ์ SMART (สมาร์ท) ดังนี้

S: Sufficiency Economy	น้อมนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงในการบริหาร
M: Morality	ยึดมั่นในหลักคุณธรรม และหลักธรรมาภิบาล
A: Ability	ความสามารถในการปฏิบัติตามภารกิจ
R: Responsibility	รับผิดชอบต่อภารกิจ ชุมชน สังคม ประเทศชาติ
T: Technology	ใช้เทคโนโลยีเป็นฐานในการพัฒนา

กลยุทธ์ที่ 1 น้อมนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงในการบริหาร น้อมนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง 3 ห่วง 2 เงื่อนไข สมดุล 6 มิติ ได้แก่ ความพอประมาณ ความมีเหตุผล การมีภูมิคุ้มกันในตัวที่ดี บนพื้นฐานของความรู้และคุณธรรม มาใช้ในการครองตน ครองคน ครองงานในการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรมเพื่อให้ภารกิจประสิทธิภาพ การบริหารงานมีประสิทธิภาพในการพัฒนาองค์กรอย่างยั่งยืน

กลยุทธ์ที่ 2 ยึดมั่นในคุณธรรมและหลักธรรมาภิบาล ปรับปรุงทัศนคติแนวคิด และความรู้สู่การมีส่วนร่วมเป็นหนึ่งเดียวระหว่างบุคลากรและหน่วยงานอื่นส่งเสริมการมีส่วนร่วมและการสร้างจิตสำนึกในการพัฒนาภายในหน่วยงานเพื่อนำไปสู่การขับเคลื่อนองค์กรในลำดับถัดขึ้นไป การบริหารจัดการโดยยึดหลักธรรมาภิบาลการให้ความเสมอภาคและการรับฟังความคิดเห็นในการพัฒนาองค์กรของตนเองและหน่วยงานอื่น จะเป็นส่วนผลักดันให้หน่วยงานสามารถขับเคลื่อนไปสู่ความสำเร็จตามเป้าประสงค์ต่อไป

กลยุทธ์ที่ 3 ความสามารถในการปฏิบัติตามภารกิจ การสามารถในการนำความรู้ในเชิงสหวิทยาการและประสบการณ์ทางวิชาชีพไปปฏิบัติใช้ให้เกิดประโยชน์ในการปฏิบัติตามภารกิจให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ซึ่งการคิดในภาพองค์รวมของความรู้จะเป็นแนวทางในการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพต่อไปในอนาคต โดยมุ่งเน้นความเป็นเลิศในการให้บริการ

กลยุทธ์ที่ 4 รับผิดชอบต่อภารกิจ ชุมชน สังคม ประเทศชาติ การเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการและการติดตามผล โดยการขยายขอบเขต การบริการให้ครอบคลุมพื้นที่ เพื่อความสะดวกในการให้บริการและบริหารจัดการพื้นที่ เนื่องจากเชียงใหม่เป็นจังหวัดใหญ่มีพื้นที่ครอบคลุมความรับผิดชอบจำนวนมาก จำเป็นต้องมีการเพิ่มจำนวนบุคลากรเพื่อตอบสนองปริมาณงานที่เหมาะสม ปรับโครงสร้างการบริหารให้มีระบบสายงานที่รวดเร็ว และง่ายต่อการบังคับบัญชา ลดขั้นตอนการบริหารจัดการให้สามารถจัดการให้เบ็ดเสร็จ สามารถเข้าถึงผู้บังคับบัญชาหน่วยงานภายนอกและประชาชนได้ด้วยมิตรภาพไมตรีจิตที่ดี

กลยุทธ์ที่ 5 ใช้เทคโนโลยีเป็นฐานในการพัฒนา ส่งเสริมการพัฒนาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพบุคลากรด้านเทคโนโลยี และเพิ่มขีดความสามารถของบุคลากร แรงงาน และเครื่องมืออุปกรณ์ให้สามารถตอบสนองการปฏิบัติงาน ในเชิงการให้ความรู้ ฝึกอบรม พัฒนาทักษะด้วยการเรียนรู้ ฝึกอบรม การสนับสนุนด้านงบประมาณในการฝึกฝนเพื่อให้เกิดความชำนาญและทักษะในระดับที่สูงขึ้น เนื่องจากปัจจุบัน เทคโนโลยีเข้ามามีบทบาทต่อการปฏิบัติงานมากขึ้น

ผลการวิจัยสรุปได้ว่า ปัญหาการบริหารงานซ่อมบำรุงทางหลวงส่วนท้องถิ่นทั้ง 4 ด้านมีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง ค่าเฉลี่ย 3.21 ส่วนประสิทธิภาพการบริหารงานซ่อมบำรุงทางหลวงส่วนท้องถิ่นทั้ง 4 ด้านอยู่ในระดับปานกลางเช่นกัน ค่าเฉลี่ย 3.18 สำหรับกลยุทธ์การบริหารงานซ่อมบำรุงทางหลวงส่วนท้องถิ่นของกองช่าง เรียกว่า SMART Model มี 5 กลยุทธ์ คือ 1) S: Sufficiency Economy น้อมนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงในการบริหาร M: Morality ยึดมั่นในหลักคุณธรรม และหลักธรรมาภิบาล A: Ability ความสามารถในการปฏิบัติตามภารกิจ R: Responsibility รับผิดชอบต่อภารกิจ ชุมชน สังคม ประเทศชาติ T: Technology ใช้เทคโนโลยีเป็นฐานในการพัฒนา

อภิปรายผลการวิจัย

1. ปัญหาการบริหารงานซ่อมบำรุงทางหลวงส่วนท้องถิ่นของกองช่าง องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ โดยภาพรวมมีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาลงไปรายละเอียดทั้ง 4 ด้าน พบว่า ด้านบุคลากร กองช่างขาดอัตรากำลังแรงงานคนที่มีความรู้ตรงกับกาปฏิบัติงานซ่อมบำรุงทางหลวงส่วนท้องถิ่นและการตรวจสภาพสายทาง สอดคล้องกับภาณุมาศ จักรพงษ์ (Chakkrapong, 2010) ที่ได้ทำการศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารงานพัสดุของเทศบาลตำบลในจังหวัดสุราษฎร์ธานี พบว่า ตำแหน่งหน้าที่ในการปฏิบัติงาน และประสบการณ์มีผลต่อการปฏิบัติงาน ดังนั้น การขาดแคลนบุคลากรที่มีความชำนาญตรงกับสายงานก็ทำให้เกิดปัญหาได้มาก เช่นเดียวกับงานวิจัยของดำรง พระพินิจ (Phaphinit, 2010) ที่พบว่า การสรรหาบุคลากรด้านแรงงานให้มีความเหมาะสมกับปริมาณงานที่รับผิดชอบ และงานวิจัยของธีรวัฒน์ วิถี (Vitee, 2010) ได้ศึกษาการบริหารงานด้านการซ่อมบำรุงทางหลวงชนบทที่ได้รับการถ่ายโอนจากกรมทางหลวงชนบท จำนวน 5 สาย พบว่า ถ้าบุคลากรทำงานตามหน้าที่ก็มีกำลังคนเพียงพอ แต่จากการทำงานส่วนหนึ่งเกิดจากหน่วยราชการ องค์กรต่างๆ ในเขตเทศบาลและนอกเขตเทศบาล มักขอความอนุเคราะห์ให้เทศบาลไปช่วยงานของตนเอง พนักงานเทศบาลยังขาดความรู้ความสามารถในการทำงาน ขาดการเอาใจใส่งานที่ทำ ขาดความรับผิดชอบและการหาความรู้ใหม่ๆ เพิ่มเติม ทำงานโดยไม่เสนอเอกสารตามลำดับขั้นการบังคับบัญชา ขาดระเบียบวินัยการเป็นข้าราชการที่ดี ด้านงบประมาณ ขาดการจัดสรรงบประมาณซ่อมบำรุงทางหลวงส่วนท้องถิ่นก่อนโอนภารกิจและการจัดสรรงบประมาณไว้ดำเนินการซ่อมบำรุงทางหลวงส่วนท้องถิ่น ในการปัญหาเรื่องนี้ สมชาย เดชภักดีตนมงคลและคณะ (Dejpirattanamongkol, Vananuvethapong, & Maiwattan, 2008) ได้เสนอว่า ส่วนการบริหารจัดการ ไม่มีการกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติงานเรียงตามลำดับความสำคัญของการซ่อมบำรุงทางหลวงส่วนท้องถิ่น และไม่มีการกำหนดระเบียบหรือวิธีปฏิบัติในการซ่อมบำรุงทางหลวงส่วนท้องถิ่นภายในกำหนดระยะเวลาที่วันที่ตรวจพบความชำรุดเสียหายไว้อย่างชัดเจน สำหรับเครื่องมือ วัสดุ อุปกรณ์ พบว่า กองช่างขาดหน่วยซ่อมบำรุง

เครื่องมือและเครื่องจักรกลในการซ่อมบำรุงทางหลวงส่วนท้องถิ่นอย่างทันท่วงที ในประเด็นนี้ดำรง พระพิณิจ (2553) เสนอไว้ว่า ควรจัดหาเครื่องจักรกลที่มีประสิทธิภาพสูงพร้อมพนักงานขับให้มีความเพียงพอและเหมาะสมกับปริมาณงาน ด้านการบริหารจัดการ ควรจัดการบำรุงรักษาตามหลักวิศวกรรม เพิ่มแรงงานคนไว้เพิ่มฉุกเฉิน จัดทำป้ายประชาสัมพันธ์การซ่อมบำรุงทาง และเพิ่มช่องทางรับฟังข้อเสนอแนะจากประชาชน

2. ประสิทธิภาพการบริหารงานซ่อมบำรุงทางหลวงส่วนท้องถิ่นของกองช่าง องค์การบริหารส่วนจังหวัด เชียงใหม่ โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาไปในรายละเอียดทั้ง 4 ด้านพบว่า ด้านงบประมาณมีประสิทธิภาพการจัดทำแผนงานเพื่อหาความเหมาะสมในการเสนอขอของงบประมาณ ด้านบริหารจัดการ กองช่างมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการปฏิบัติงานซ่อมบำรุงทางหลวงส่วนท้องถิ่น สอดคล้องกับอดีตตรา เกิดทอง (Kerdthong, 2003) ที่ได้ศึกษาความมีประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะของเทศบาลเมืองอุดรดิตถ์ พบว่า การบริการสาธารณะจะต้องสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง และควรพัฒนาความพร้อมของบุคลากรภายในทุกด้านเพื่อให้การบริการสาธาณูปโภคและสาธารณูปการมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ควรให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย ด้านเครื่องมือ วัสดุ อุปกรณ์ กองช่างมีการตรวจสอบสภาพเครื่องมือและเครื่องจักรกลที่อยู่ในสภาพใช้การได้ตลอดเวลาในการซ่อมบำรุงทางหลวงส่วนท้องถิ่น งานวิจัยของ ปันตดา ทศวิล (Tussawil, 2008) ที่ได้เสนอไว้ว่า ประสพการณ์การซ่อมบำรุงทางหลวงของเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง ตลอดจนการวางแผนงานซ่อมบำรุงทางเป็นสิ่งสำคัญและต้องการความชำนาญเฉพาะ และด้านบุคลากร กองช่างมีการจัดสรรคนในการปฏิบัติงานซ่อมบำรุงทางหลวงให้เหมาะสมกับงาน ชีรวิษ บุญยโสภณและคณะ (Boonyasopon, Yuphong, & Atawinijtrakarn, 2014) เสนอแนะว่า การจัดฝึกอบรมบุคลากรของกองช่างให้สามารถซ่อมบำรุงอย่างต่อเนื่องโดยใช้ผู้เชี่ยวชาญจากบริษัทผู้ผลิตเครื่องจักรเป็นวิทยากร เพื่อให้มีความรู้ความชำนาญเพียงพอในการซ่อมซ่อมอย่างมีประสิทธิภาพและทันท่วงทีสอดคล้องกับรัฐพล นราดิศร (Naradisorn, 2002) ที่ได้ศึกษาประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชาชนของข้าราชการฝ่ายปกครอง กรณีศึกษาอำเภอเมือง เชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ควรพัฒนาหรือส่งเสริมบุคลากร โดยให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนเกี่ยวกับกฎระเบียบ และควรปรับปรุงสถานที่ทำงานโดยจัดให้มีเครื่องมือเครื่องใช้ที่ทันสมัยเพื่อใช้สำหรับให้บริการประชาชน สอดคล้องกับชะบาไพร แสงชมพูและคณะ (Sangchomphoo, Prommuangkun, & Thumsongkram, 2016) ที่เสนอไว้ว่า รัฐควรมีการกำหนดกรอบอัตรากำลังของบุคลากรตรงตามคุณสมบัติของตำแหน่งและเหมาะสมกับการกิจที่ได้รับ ส่วนบุคลากรที่ได้รับคัดเลือกมาแล้วต้องได้รับการสอนงานเฉพาะด้านและเอาใจใส่ในการติดตามและประเมินผลงานเพื่อให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด

3. กลยุทธ์การบริหารงานซ่อมบำรุงทางหลวงส่วนท้องถิ่นที่พัฒนาขึ้น เรียกว่า SMART Model ซึ่งมี 5 กลยุทธ์ คือ 1) S: Sufficiency Economy น้อมนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงในการบริหาร M: Morality ยึดมั่นในหลักคุณธรรมและหลักธรรมาภิบาล A: Ability ความสามารถในการปฏิบัติตามภารกิจ R: Responsibility รับผิดชอบต่อการกิจ ชุมชน สังคม ประเทศชาติ T: Technology ใช้เทคโนโลยีเป็นฐานในการพัฒนา การบริหารตามหลักธรรมาภิบาลต้องมีคณะกรรมการมีการกำหนดกฎระเบียบ และให้สมาชิกมีส่วนร่วมในการให้ความเห็นและถือปฏิบัติร่วมกัน มีความรับผิดชอบ มีความซื่อสัตย์ โปร่งใส และให้สมาชิกมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ของกิจกรรมกลุ่ม สมาชิกสามารถตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการได้ แนวทางการ

บริหารจัดการที่เหมาะสม คือ ควรเตรียมพัฒนาบุคลากรสำหรับบริหารจัดการกลุ่มในอนาคตประสิทธิภาพจึงจะเกิดขึ้นได้ สอดรับกับงานวิจัยของสิทธิชัย รุ่งศรีทอง (Rungsritthong, 2008) ที่ได้ศึกษาความสำเร็จในการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอจอมทองจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ผลสำเร็จของการนำแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้ในการบริการขององค์การบริหารส่วนตำบล ต้องอาศัยหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักสำนึกรับผิดชอบ และหลักการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้มาใช้ในการบริหารองค์การ จะทำให้ประสบความสำเร็จอย่างมาก สำหรับหลักความโปร่งใส หลักความคุ้มค่า หลักการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ หลักการบริหารจัดการ และเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมาใช้ จะทำให้ประสิทธิภาพของการทำงานคุ้มค่า งานเสร็จตรงเวลา และมีประสิทธิภาพสูง

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การกำหนดนโยบายการบริหารงานซ่อมบำรุงทางหลวงส่วนท้องถิ่น ต้องเป็นการระดมสมองจากทุกภาคส่วนทั้งภายในองค์กรและภายนอกองค์กร ตลอดจนประชาชนที่รับบริการเพื่อให้ได้ข้อมูลและนโยบายการบริหารที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดและตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ให้ได้มากที่สุด

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

การนำกลยุทธ์การบริหารงานซ่อมบำรุงทางหลวงส่วนท้องถิ่น (SMART= สมาร์ท) ไปปฏิบัตินั้น ต้องมุ่งผลสัมฤทธิ์ตามภารกิจ ใช้เศรษฐกิจพอเพียงและธรรมาภิบาลบริหาร บริการหน่วยงานและประชาชนด้วยไมตรี โดยเน้นหลักปฏิบัติ 4 ประการ คือ การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี หลักการมีส่วนร่วม ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง การบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

ควรศึกษาปัจจัยแห่งความสำเร็จและปัจจัยเสี่ยงต่อการบริหารงานซ่อมบำรุงทางหลวงส่วนท้องถิ่นที่ครบวงจร และการวิจัยเกี่ยวกับกลยุทธ์หรือรูปแบบการบริหารที่สอดคล้องกับมาตรฐานการซ่อมบำรุงทางหลวงในระดับสากล

เอกสารอ้างอิง

- ชบาไพร แสงชมพู, สุขุม พรหมเมืองคุณ และนัจรีภรณ์ ทุมสงคราม. (2559). การบริหารจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในจังหวัดเลย. *วารสารการบริหารท้องถิ่น*, 9(3), 1-19.
- ดำรง พระพินิจ. (2553). *แนวทางการพัฒนาการบริหารงานบำรุงปกติผิวจราจรลาดยางขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานี*. รายงานการศึกษาอิสระปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- ธีรวัช บุญยโสภณ, สักรินทร์ อยู่ผ่อง และปรีดา อัครวิจิตรตระกูล. (2557). การพัฒนารูปแบบการบริหารงานซ่อมบำรุงรักษาในอุตสาหกรรมการผลิตขนาดกลางและขนาดย่อม: กรณีศึกษาโรงงานเครื่องปรับอากาศ. *วารสารวิชาการพระจอมเกล้าพระนครเหนือ*, 24(3), 657-666.

- ธีรวัฒน์ วิถี. (2553). การบริหารงานด้านการซ่อมบำรุงทางหลวงชนบทที่ได้รับการถ่ายโอนจากกรมทางหลวงชนบท 5 สาย. รายงานการศึกษาอิสระปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- ปนัดดา ทศวิล. (2551). การพัฒนาดัชนีสภาพทางหลวงเพื่อวิเคราะห์การซ่อมบำรุงทางอย่างมีประสิทธิภาพ: กรณีศึกษาการวิเคราะห์ทางลาดยางภาคตะวันออกเฉียงใต้ด้วยโปรแกรม HDM-4. วิทยานิพนธ์วิศวกรรมศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาวิศวกรรมโยธา มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- พิทยา บวรวัฒนา. (2553). *ทฤษฎีองค์การสาธารณะ*. (พิมพ์ครั้งที่ 12). กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ภาณุมาศ จักรพงษ์. (2553). *สภาพและปัญหาการบริหารงานพัสดุของเทศบาลตำบลในจังหวัดสุราษฎร์ธานี*. วิทยานิพนธ์บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี.
- รัฐพล นราดิศร. (2545). *ประสิทธิผลการให้บริการแก่ประชาชนของข้าราชการฝ่ายปกครองกรณีศึกษาอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่*. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- สมชาย เดชภรัตน์มงคล, สิทธิชัย วนานเวชพงศ์ และเอกสิทธิ์ ไม้วัฒนา. (2008). การพัฒนาระบบบริหารงานบำรุงทางของกรมทางหลวงภายใต้ข้อจำกัดด้านงบประมาณ. *วารสารการวิจัยเพื่อพัฒนาชุมชน (มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์)*, 2(2), 47-58.
- สิทธิชัย รุ่งศรีทอง. (2551). *ความสำเร็จในการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภोजอมทอง จังหวัดเชียงใหม่*. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- สุวรรณ พินตานนท์. (2545). *ปัจจัยที่ส่งผลต่อความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล*. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น.
- อดิสร่า เกิดทอง. (2546). *ความมีประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะของเทศบาลเมืองอุดรดิตถ์*. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

Translated Thai References

- Boonyasopon, T., Yuphong, S. & Atawinijakarn, P. (2014). Development of a Maintenance Management Model for Small and Medium Manufacturing Enterprises: Case Study Air-conditioner Factory. *The Journal of KMUTNB.*, 24(3), 657-666. (In Thai)
- Bowonwattana. P. (1998). *Public Organization Theory*. (12th ed.) Bangkok: Chulalongkorn University. (In Thai)
- Chakkarapong, P. (2010). *The Circumstance and the Problem of Sub-District Municipalities' Supplies Management in Surat Thani Province*. Thesis for Master degree of Business Administration, Suratthani Rajabhat University. (In Thai)

- Cronbach, L. J. (1970). *Essentials of psychological testing*. 3rd ed. New York: Harper and Row.
- Dejpirattanamongkol, S., Vananuvethapong, S. and Maiwattan., A. (2008). Development of Pavement Management System for Department of Highways under budget constraint. *Journal of Community Development Research*, 2(2), 47-58. (In Thai)
- Kerdthong, A. (2003). *Effectiveness of Uttaradit Municipality's Public Service Delivering*. Thesis for Master degree of Public Administration in Public Administration, Chiang Mai University. (In Thai)
- Naradisorn, R. (2 0 0 2). *The Effectiveness in Delivering Public Services of the Local Administrations officials: A Case Study of Amphoe Mueang Chiang mai Changwat Chiang mai*. Thesis for Master degree of Public Administration in Public Administration, Chiang Mai University. (In Thai)
- Phaphinit, D. (2010). *The development guideline for routine maintenance of asphaltic surface road in Udon Thani Provincial Administration Organization (PAO), Udon Thani Province*. Independent study for Master degree of Public Administration in local Government, Khon Kaen University. (In Thai)
- Pintanon, S. (2002). *Factors affecting the tumbol administration organization's strength in central region*. Dissertation for Ph.D. of Applied Science Research, Srinakharinwirot University, Bangkok Thailand. (In Thai)
- Rungsrithong, S. (2008). *Achieverment in establishing good governance system in Tambon Administrative Organization, Amphoe Chom Thong, Changwat Chiang Mai*. Independent study for Master degree of Public Administration in Public Administration, Chiang Mai University. (In Thai)
- Sangchomphoo, C., Prommuangkun, S. and Thumsongkram, N. (2016). Management of Early Childhood Development Centers in Loei Province. *Local Administration Journal*, 9(3), 1-19. (In Thai)
- Tussawil, P. (2008). *Development of road condition index for an efficient highway maintenance analysis: case study of flexible pavement maintenance in the eastern region by using HDM-4*. Thesis for Master degree of Civil Engineering, Kasetsart University. (In Thai)
- Vitee, T. (2010). *Management, maintenance rural has been transferred from the Department of Rural 5 Cable: case study Municipal Nong Bua Lam Phu*. Independent study for Master degree of Public Administration in local Government. Khon Kaen University. (In Thai)

The Role of Local Government in International Relations: A Case Study of Friendship City Agreements between Khon Kaen City and Nanning City

Yang Fenglian

Master degree student in Public Administration, College of Local Administration,
Khon Kaen University

Pennee Narot

Associate professor, College of Local Administration, Khon Kaen University
Researcher, Research Group on Local Affairs Administration

Received: April, 9 2017 **Accepted:** May, 16 2017

Abstract

This qualitative study investigated the role of local government in friendship relations between Khon Kaen and Nanning City. It aims to 1) study the development of the friendship city agreement between two cities, 2) summarizes the achievements of the friendship cities' communication, and analyze the existing problems and obstacles, and determine the local government functions in the international relation, 3) put forward the corresponding countermeasures and solutions. Documentary analysis and field survey using in-depth interview were conducted in this research. It was found out that: 1) The bilateral relations of two cities have developed rapidly, especially in the field of cultural, education and youth exchanges, the regular high-level visit and large conference activities effectively promote the exchanges. 2) Although the exchanges between the two cities have achieved certain results, the existing problems included insufficient substance and language communication problem, narrow restriction of communication and insufficient non-governmental exchange which still impeding further exchanges between the two cities. And 3) the corresponding counter measures and solutions should consider various level of functions; concept level, non-government level and input level. So the future Implementation should begin from the currently existing projects, combined with the characteristics and strengths of the two cities. Furthermore, the focal focus should be on education field to create "exchange students" projects. One of the mechanisms that will help the success of this policy implementation is through the use of joint cities special fund which will be utilized primarily for student scholarships. The outstanding students will be selected to attend educational institutions of each other's city.

Key words: friendship city, local government, international relationship

บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ: กรณีศึกษา ความร่วมมือระหว่างเมืองขอนแก่นและเมืองหนานหนิง

หยาง เฟงเหลียน

นักศึกษานักศึกษาปริญญาโท สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

เพ็ญณี แนนรอก

รองศาสตราจารย์วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

นักวิจัย กลุ่มวิจัยการบริหารท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

ได้รับบทความ: 9 เมษายน 2560 ตอบรับตีพิมพ์: 16 พฤษภาคม 2560

บทคัดย่อ

งานวิจัยฉบับนี้ศึกษาบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศระหว่างเมืองขอนแก่นและเมืองหนานหนิง โดยมีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาพัฒนาการของความสัมพันธ์ระหว่างสองเมืองนี้ และสรุปการติดต่อสื่อสารของสองเมือง 2) เพื่อวิเคราะห์ปัญหา อุปสรรค และประเมินบทบาทในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ 3) นำเสนอข้อเสนอแนะและมาตรการในการแก้ปัญหา การวิจัยดำเนินการโดยการวิเคราะห์เอกสารและสำรวจภาคสนาม

ผลการวิจัยพบว่า 1) ความร่วมมือของทั้งสองเมืองมีพัฒนาการอย่างรวดเร็วโดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านวัฒนธรรมการศึกษาและแลกเปลี่ยนเยาวชนมีกิจกรรมการเยี่ยมเยือนและประชุมแลกเปลี่ยนในกลุ่มผู้บริหารระดับสูง 2) แม้ว่าความร่วมมือจะประสบความสำเร็จระดับหนึ่งแต่ปัญหาที่คงมีอยู่ คือ ความไม่เพียงพอของประเด็นความร่วมมือ ปัญหาการสื่อสาร การสื่อสารถูกจำกัดอยู่ในวงแคบและขาดการแลกเปลี่ยนในระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งสาเหตุมาจากการจัดการของรัฐบาลและระบบการบริหารที่แตกต่างระหว่างประเทศจีนและประเทศไทย บรรยากาศแวดล้อมด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เศรษฐกิจของประเทศ รวมถึงการเปิดกว้างด้านสภาพแวดล้อมทางสังคม ซึ่งล้วนเป็นประเด็นที่ไม่อาจละเลยได้ และ 3) แนวทางในการแก้ปัญหามิพิจารณาในหลายระดับของการดำเนินการ นับแต่ระดับแนวคิด ระดับองค์การพัฒนาเอกชน และระดับปัจจัยป้อนเข้า ดังนั้น การดำเนินการในอนาคตควรเริ่มจากสภาพของโครงการในปัจจุบัน ประสานกับลักษณะและความเข้มแข็งของเมือง นอกจากนี้จุดเน้นควรให้ความสำคัญกับการศึกษา โดยสร้างโครงการแลกเปลี่ยน กลไกที่ช่วยให้การขับเคลื่อนโครงการสำเร็จได้ก็โดยความร่วมมือจัดตั้งกองทุนของเมืองทั้งสอง เพื่อให้ทุนสนับสนุนผู้เรียนที่มีผลการเรียนดีที่ได้รับการคัดเลือกให้เข้าศึกษาในสถานศึกษาของแต่ละเมือง

Introduction

1.1 Background and Rationale of the Research

Over the past few decades, globalization has increased interdependence among countries and also altered the dynamics of international relations. In each country, the national government was no longer the primary actor in foreign affairs (Jain, 2006). Sub-national authorities, non-state actors, and firms have also emerged as key stakeholders in the formulation and implementation of each country's foreign policy. Local government actors, in particular, have become actively involved in developing and strengthening many aspects of foreign relations.

In recent years, local government has emerged as a rich laboratory for self-government (Wei, 2000). In decentralized countries, citizens are offered sample opportunities to participate in the policy-making process in their local communities. Through participation, the citizens have gained civic virtues and an understanding of how to live peacefully with their neighbors. Thus, the local self-governing bodies are essential to their communities' political development process. In addition, public economists argued that the local government agencies can help increase the efficiency and accountability of public resource allocation by matching government spending priorities with the citizen preferences (Oates, 1999). Musgrave (1959) posited that local government should only be responsible for local public service delivery. The other two essential functions of government namely, macroeconomic stabilization and socioeconomic welfare distribution, should be reserved for the national agencies. In addition, economists proposed that pure public goods, particularly national defense and diplomacy, should not be localized because they have important consequences for everyone in a country, not just those residing in a specific locality (Local Government Forum, 2008).

Generally speaking, local government has the following characteristics: 1) limited power: both in internal and external relations, local governments do not have sovereign powers; 2) the authority in the jurisdiction: although local government does not have the sovereign power, it has the authority over matters within its jurisdiction in the scope authorized by the Constitution and laws; 3) the hierarchical structure: In general, the level of local government and administrative divisions are closely linked, showing a feature of hierarchy; 4) locality of goals: local governments pay much more attention to local and short-term development goals within their regions; however, central government puts more emphasis on global and strategic macro objectives; 5) the division of functions: local governments and the central government have a certain division of labor in function. Local governments bear the primary responsibility in the area of resource allocation in the economic functions, while the central government will deal with

the problems which local governments are unable to solve. In other words, local governments “perform those functions that the central government considers are more conveniently [managed] at the local level; those functions that most, to some degree, necessarily be administered locally” (The Encyclopedia Americana, 1980)

However, disjuncture always exists between theory and the reality. Local government units in China have been active actors in bringing in foreign capital assets and investments to their jurisdictions (Jakobson & Knox, 2010). Many Chinese provincial governments, such as in the provinces of Guangxi, Jiangsu, Jiangxi, and Heilongjiang, have formed corporations the International Economic and Technological Cooperation Corporations (IETCCs) to attract foreign capital in the form of construction and development contracts. Apart from the IETCCs, provincial and municipal governments have heavily invested in overseas businesses over the past several years, reflecting the economic aspect of local government function in China.

However, economic and business activities are only one aspect of international relations. Setting the large-scale economic and investment story aside, cities and provinces in China and elsewhere have engaged in intercultural learning and exchanging. Nanning International Folk Song Arts Festival (NIFSAF) of Guangxi Zhuang Autonomous Region and Hangzhou International Sister City Mayors Conference of Zhejiang province are held annually, aiming to promote cultural exchanges between city and city, city and country, and further improve the international influence. The city of Khon Kaen in Thailand is in the process of integrating hotel, tourism, catering and other resources, aiming to establishing itself as the regional conference center city.

Among many locally-initiated international activities, the friendship city partnership is a common practice for cities around the world. From 1992, Khon Kaen City (KKC) and Nanning City (NNC) have begun to visit each other and have formalized this relationship through the signing of an on-going friendly partnership, and designated each other as a ‘friendship city’ in 2002.

NNC, as the capital of the Guangxi Zhuang Autonomous Region of China, has natural geographical advantages since it is in the geographic center of China-ASEAN free trade zone, and is the hub city of Southwestern China with access to the sea. At the same time, with the establishment of the China-ASEAN free trade zone, NNC, as the bridgehead of Guangxi, provides an ideal place for Southeastern Asia countries and China to engage in direct trade, as well as bilateral, multilateral, transit trade, and export processing. Moreover, the China-ASEAN expo and China-ASEAN Business & Investment Summit has been permanently settled and held in NNC, offering an internationalization stage to develop itself (Chairman’s Statement of 7th ASEAN-China Summit).

KKC, the capital of Khon Kaen Province in Thailand, is the Northeastern Thailand's center of politics, economy, transportation, education and medical care. Many of Thailand's main and central government departments have set up their offices or branches in KKC. KKC is also the center of East-West Economic Corridor (EWEC), which intersects with the South-North Economic Corridor (SNEC). This transportation network radiates to five more countries, and has become an important window of Thailand's access to Southwestern China (Ishida, 2007).

However, little is known in the literature about the effectiveness of the friendship city partnership in terms of socioeconomic, cultural, and political development. What have local authorities and their residents gained from the intercity partnership? Most importantly, what activities have been implemented following the establishment of the friendship city partnership agreement? Answers to these questions will contribute to an existing body of empirical and theoretical work on the appropriate roles of local government.

1.2 Research Objective

1.2.1 To study the development of the friendship city between KKC and NNC, and summarize the achievements of the friendship cities' communication.

1.2.2 To analyze the existing problems and obstacles in the process of local government managing the partnership between two cities, and determine the local government functions in the international relations.

1.2.3 To put forward the corresponding countermeasures and solutions which are envisioned to give remedy to the existing management problems and obstacles.

Foundation of local government functions

The United Nation Office for Public Administration describes local governments as a set of political and administrative divisions of a country which is constituted by law and has substantial control over their community affairs, including the power to impose taxes and to allocate resource for legally specified purpose (Adediji, 2013).

Generally speaking, local governments lack the sovereign powers to forge diplomatic relations with other nation-states. However, they typically have authority to influence and direct the development process within their jurisdictional boundaries as prescribed by each county's constitution and bylaws.

Regardless, local governments in many countries are creature of the central governments. Thus local officials serve dual roles, first as representation of their local residents and, second as subordinates to the national official.

The central governments are in charge of macro-strategic national development, including fastening diplomatic relationships with trading partners. In the political science literature, local governments are not expected to interfere in international relations due to the national security reason. Therefore, local governments can perform only those functions that the central governments consider efficient and appropriate at a local level (Jiang, 2011).

In recent years, there emerges a new developmental trend in the functions of local government in developed countries, they are: more attention were payed in to the daily life of the residents; more diversified to the service objects; effects of the third sector is increasing; increasing citizen participation; and, information showed its important influence to the realize the function of local government (Li M. , 2010). However, different countries have different functions in local government.

Local government structure in China and Thailand

In China, apart from two special administrative regions (Hong Kong and Macau), there are three tiers of local government. The first tier includes provinces, autonomous region, and four metropolitan areas (Beijing, Chongqing, Tianjin, and Shanghai). The second tier covers cities and counties. The third-tier local governments are townships and towns. In practice, however, there are also prefectures that serve as liaisons between the provincial and county government. Thus, although China's constitution specifies only three tiers of local governments, there are actually four levels of governments below the national level (Figure 1).

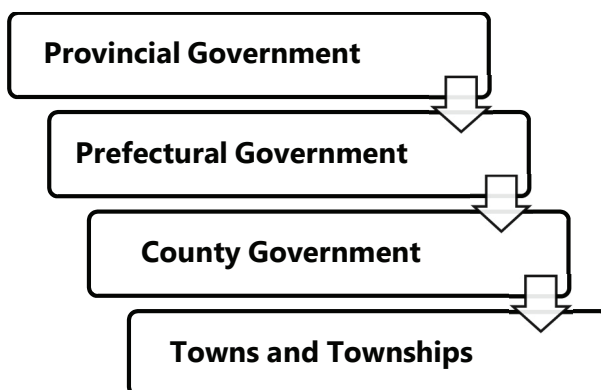


Figure 1 China's Local Government Structure

Apart from the higher levels of government, local governments in China are held accountable to the Chinese Communist Party (CPP) headquarters within their jurisdictions (Landry, 2008).The

provincial governors, mayors, and local government heads serve for the same length of time as their CPP councils.

Thailand's local governments are divided into two types: the general-purpose and special local governments (Sudhipongpracha, 2011) (Figure 2). The general-purpose local governments are provincial administrative organizations (PAOs), municipalities and sub-district administrative organizations (SAOs). The municipalities are divided into city municipalities, town municipalities, and sub-district municipalities. The Bangkok Metropolitan Authority (BMA) and Pattaya City are two special local governments.

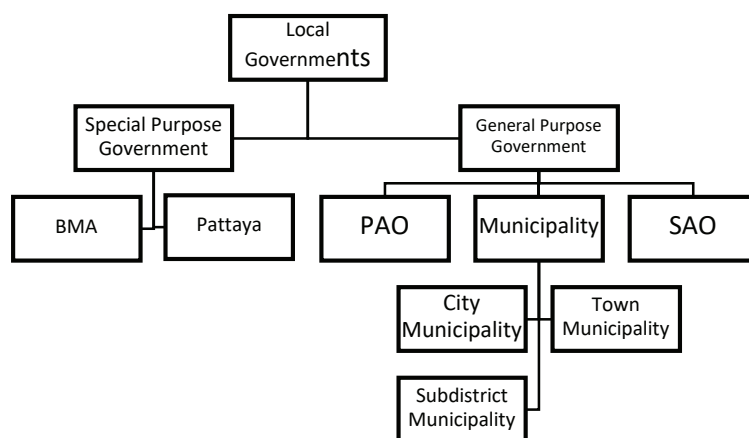


Figure 2. Thailand's Local Government Structure

Dynamics and Vitality of International Relations

Since time immemorial, the sovereign states have been actively interacting with one another in the international arena. Beyond their national boundaries, these states have developed bilateral and multi-lateral relationships in many policy areas, including economic development, transportation, and cultural exchanges (Brown & Kiesten, 2009). Local governments are left out of the international area due to their lack of sovereign power. However, Zhiming (2001) sees the potential roles of local governments in international relations. If the central governments cannot effectively take advantage of their resources and sovereign power to reap benefits from the international area, it is necessary for the local governments to assume the informal leadership role in diplomatic issues.

In recent years, international diplomacy has grown more complex. The world's unprecedented economic growth, regional economic integration, and proliferation of multinational corporations complicate the relationships among nation-states. At the global level,

a number of supranational agencies, such as the World Trade Organization (WTO), the European Union (EU), and the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), are now important actors in international economic matters (Cooley & Spruyt, 2009).

It is difficult to deny the effects of the dynamics of international relations and national government actions on local governments and communities. Even though decentralization has been adopted in many countries to empower these local governments, it has also become a common phenomenon in many situations that local jurisdictions find themselves crippled by national bureaucratic regulations and fiscal stress. While government or government reforms are expected to foster local autonomy and enable local governments to play an active role in community development, the reform process is subject to politicking at the national level (Giddens, 2008).

Almost all local governments have narrow revenue bases and must always scavenge for resources to fulfill their devolved functions. Forging diplomatic relationships with local governments in more advanced countries can be beneficial with regard to the technological and financial assistance. In many countries, local governments have started to exert more influence in the international area by hosting important sports events, such as the World Cup and the Olympics (B.Bilder, 1989). Together with their devolved administrative responsibility, local and city governments have found themselves involved in international diplomacy (Wang, 2012).

In general, local governments play different role in the globalization process, and they constantly open up new space for development, by integration of development resources to maximize the pursuit of development and progress in the new situation

At present, the main purpose of the local government to participate in international exchanges is the local public affairs management cooperation. In response to the problems that a single country city cannot effectively deal with, such as environmental protection, transnational river pollution control, adjacent area resource management, international transportation, regional industrial construction, transnational investment and financing, international labor cooperation, international trade , even transnational crime prevention etc.. (Gao, 2010)

Objectives of international relation of local government

After a long-term observation and study of the foreign laws and trends of changes of Western countries, Hocking (1993) found that civil society, local politics, state politics, and international politics were under the influence of the dual trend of domestic political

internationalization and international politics domestication, increasingly integrated into a multi-level political arena. Among them, any one of the actors to achieve their own policy objectives, must be act at the local, national, international level at the same time; Secondly, Hocking (1993) argues that the complexity of foreign policy must be recognized, namely that the policy process will have different characteristics depending on the problem domain and that the actors' roles and impacts will differ at different stages of policy formulation

With the economic globalization and the further opening up of the country under the new situation, the economy and society got development for all-round. The degree of openness of China's society is far more than that of any other time in the world (Hu, Wang, & Zhou, 2003). During this period, the economic and social fields gradually formed an all-dimensional, multi-level and wide-ranging pattern of opening up to the outside world, forming a pluralistic diplomatic objective in economic, political, cultural, social and security fields. And this also reflected in international relations work.

Research Methodology and Instrument

This study is a qualitative research using documentary analysis and questionnaire survey using in-depth interview with semi-structured programming method to collect data.

The documentary analysis studies some correlative data of city diplomacy theory, theory and practice of international exchanges and friendship city, the government administrative system.

The second methodology is in-depth semi-structured interview which was guided by the interview guide conducted directly with both respondents and key informants. This study emphasized receiving the primary data from individual responds and key informants who were officials in charge of the friendship city program including:

Officials in charge of the friendship city program of KKC (2 persons)

Officials executing the friendship city program in KKC (2 persons)

Officials in charge of the friendship city program in NNC (1 person)

Officials executing the friendship city program in NNC (1 person)

Others involved in the friendship city program

Consuls of PRC consulate in KKC (2 persons)

Chinese persons who contributed to the establishment of the agreement (1 person)

Businessman who participated in the exchange program (2 persons)

The key informants were selected by purposive sampling based on the database of Chinese People's Association for Friendship with Foreign Countries (CPAFFC).

For the comprehensive analysis data collected by in-depth semi-structured interview and documentary research, most of the data was analysed by descriptive approach. According to Thematic analysis method, data were divided into several major themes or major patterns, and subdivided into several sub themes and categories again, and finally classified and summed up. Meanwhile, for gathering reliable, rigor, comparable qualitative data, inter reflection was used in every step in the process of implementing the in-depth semi-structured interview.

Results and Findings

Basic Situation of Exchange between the Friendship Cities: KKC and NNC

First, bilateral relations have developed rapidly since two cities' high-level visit each other frequently. By 2015, the two sides visited each other by sending delegations in total of 20 groups which a total of 8 NNC groups visited KKC, and 12 groups of KKC delegations visited to NNC. Since the signing of the MOU between two cities, they organized friendly visit activities every year, and the friendship delegations generally composed of government officials, representatives of business and education, teachers and students for more continuous and efficient work. In 2005, both sides even established mechanism that draw up the next year cooperation and exchange project during the period of visiting.

Second, the two sides continue to establish cultural exchanges. Starting of 2004, NNC Folk Art Troupe visited KKC Ethnic school with a wonderful feast of national culture, that begun the cultural exchange between two cities. During the exchange period, the two cities held large-scale cultural exchange 5 times, most were conducted in the form of theatrical performance. Garden construction exchanges have been conducted 3 times.

Third, the two sides' education and youth exchanges continue to warm up and bloom. Education exchanges have become the highlight of the annual official visits. Youth exchange performed in difference forms including sending teachers to each other for teaching language and culture; education delegation visiting; summer camp; inter-school MOU signing; scholarship awarded and cultural competition and so on.

Fourth, large conference activities became a powerful 'booster' on bilateral exchanges. The two sides use the annual large-scale meetings and activities as an opportunity to further promote the exchange between the two cities. KKC was invited to participate in the meeting

every year with NNC being the host city of China-ASEAN Expo, China-ASEAN Business & Investment Summit. It provided good opportunities to KKC goods and products to enter China market. NNC was also invited to KKC's large-scale ceremony every year.

The existing problems and obstacles in the process of local government manage the friendship city communication work between KKC and NNC

The existing problems and obstacles were summarized as the following: insufficient substance and non-smooth communication; narrow restriction of communication field and insufficient non-government exchange.

Because of the differences in the structure, culture, habits and other aspects, the phenomenon of insufficient substance communication were shown during the exchanges mainly manifested in: firstly, it's hard to implement in the specific project after reached agreements. Secondly, although the two sides established a mechanism for regular mutual visits, but the exchange results showed that, substantive exchanges insufficiently, exchange field narrow, exchange progress slowly and other problems are still obvious. Thirdly, on account of halfway understanding of each other's national or locale-related policies, irreparable loss in the process of communication have been caused.

At present, the characteristic of the exchanges of KKC and NNC is more political exchange visit, more emphasis on friendship relation, less industry contact, few enterprise visits. The communication is also limited to education, culture and garden fields. And rarely involved economic and trade, science and technology, health, taxation, finance, environmental protection, security and other fields of communication. As well as horizontal contact between governments, enterprises and citizens between the two cities.

Non-governmental exchanges are insufficient due to the fact that ordinary citizens, enterprises and non-governmental organizations have little knowledge about international non-governmental exchange activities and have few opportunities to participate in them.

Analysis of the causes of KKC and NNC friendship city exchange problems

It was found that there were four reasons for causing the friendship city exchange problems; they were institutes reasons, unsatisfying information exchange environment reasons, economic and social reasons and culture difference reasons. Every reasons as follow:

For the institute reasons that includes: Firstly, inefficiency of government organization. Due to lack of competition, government departments and managers lack the pressure and awareness of competition. For instance, government officials lack business management concept, do not have motive to reduce the cost and there is no incentive mechanism, thus ending up with a low efficiency of government operation. Secondly, the shortage of staff and manpower. In recent years, with the expansion of exchanges between two cities on the depth and breadth, the two cities exchange activities became frequently increased, as well as the scope of work extended further, but the insufficiency of the number of related stuffs brought inconvenience to the foreign affairs and friendship city exchanges. The related friendship city's work of NNC was the main liability of the NNC Municipal Foreign Affairs Office. This office is composed of 8 departments--each department has a minimum number of 2 staff and the maximum of 13. Thirdly, the asymmetrical job function is a common reason causing the friendship city work far from a smooth process. In the setting of functional departments, KKC lacked a special 'friendship city organization'. Moreover, with frequent contact personnel fluctuation, the communication channels have got full instability, let alone the strong impetus taking effect the exchanges. In the meantime, shortfalls in government budget lead to shortage of exchanging motive. The friendship city work budget of KKC municipal for 2015 was only 40,000 dollars (forty thousand dollars) subdivided into 28,900 dollars (twenty-eight thousand and nine hundred dollar) for visiting abroad and 11,000 dollars (eleven thousand and one hundred dollar) for reception of foreign visitors. For NNC, the budget on friendship city communication is relatively sufficient. The total was about 3,532,200 dollars (three million five hundred thirty-two thousand and two hundred dollars). Blaming to the lack of substantial and operational projects between two cities, the result was the limited budget used for visiting, reception and scholarship and some other aspects.

For the unsatisfying information exchange environment reasons it was noticed that most of computer equipment were just used to routine typing and online search due to lack of computer professionals. Many departments just upload some government policies, rules and regulations to the website, and ignored to combine the traditional government affairs handling to the E-government software, which led to the malfunctioning departments, unable to provide full range of services.

The NNC foreign affairs office developed its own portal to release the foreign affairs information. But it still ended up with the following disadvantages: first, lacking of E-government affairs system; second, the language of website was only in Chinese that brought inconvenience to the foreign users; third, related interlinkage was less, most were vertical links, like the provincial

or national foreign affairs office websites, ignored the horizontal link, such as the foreign trade and investment, customs policies and so on.

For KKC municipal government, foreign affairs were only a small part of the government portal, and most of newsfeed about friendship city were released on Facebook or other social platform. In this point, it goes against the development of the friendship city's work.

For the economic and social reasons that includes: Firstly, the economic strengths of both cities were not strong enough; the capability and strength to international investment was deficient. In China's 100 major cities GDP rankings of 2014, NNC ranked in posterior segment which was 55th; in the rankings list of the significant, regional characterized competitiveness cities located in the East, West and Middle area of China, NNC's comprehensive competitiveness ranked 28th in total 40 cities, and among this, the economic development competitiveness ranked 36th, in the bottom half of the list. In 2014, GDP of KKC province was ranked 15th in total 77 provinces in Thailand, ranked relative highly as well as in good developing trend. Yet, it still was considered a small economic dimension when compared with NNC.

Secondly, the city's extent of economic openness was low in recent years. Due to restrictions of regional condition, economic basis and policy factors, the opening degree of NNC still lags behind the same area of traditional international city –Kunming. It clearly showed that export-oriented economy in NNC is in a lower-leveled when compared the statistics of foreign trade and the utilization foreign capital in recent three years.

The third is the difference of economic industry of two cities. KKC is famous for the agriculture, planting industry in Thailand while quantity of manufacture, large enterprises and well-known enterprises is less. On the other hand, NNC was most focused on strengthening and fostering the development of the manufacture, furthermore absorbing foreign investment. Thus, it can be seen that the two cities have a weak complementarity on the field of economic and trade. The composition of GDP of NNC in 2014 showed that the proportion of the three industrial respectively were 11.28:39.75:48.97. The competitive industries in NNC were heavy industry and manufacturing industry, the superior products are automobile and engineering goods. The composition of GDP of KKC province in 2014 showed that the proportion of the three industrial respectively were 12.65:45.58:41.76, with little difference with NNC, and the competitive industries were eco-agriculture, clean energy, and the mainly export products are rice, rubber and tapioca starch. Thus it can be seen that the competitive industries are quite different from

each other, even though, two cities can complement each other's advantages, but seems two sides have not "moved forward".

For the Cultural differences reasons we can summarize that due to different national conditions, differences in culture, language, customs, religion and other aspects exist among international friendship cities, causing varied models of development, management, life style and thinking pattern between the two countries. For instance, during the process of promoting friendship cities, the local Chinese Thais and other non-government organizations are very supportive, but for NNC, related work are generally led by government, lacking support from NGOs. And another example from the language, since leaders on both sides cannot understand each other's language and the number of translators is limited, such exchanges are mostly formal and lack in-depth dialogue.

Corresponding countermeasures and solutions

The corresponding countermeasures and solutions can be summed up in three levels, they were the concept aspect, mechanism guarantee level and input support level.

The local government need to set up the concept that the friendship city work will serve for the openness and economic and social development of the city. An efficiency friendship work needs full understanding of the significance of the works, get support on policy level, deepen understanding to the friendship city work of the public, and then mobilize the public to participate in the work of the friendship city. Secondly, need to improve the people to people exchange, improve the public participation on the process of carrying out the friendship city work. Guangxi province is the third largest hometown of overseas Chinese (about two million). Therefore, the deepening development of the relationship between two cities, not only the government need to play a role, but also need to ask the public especially the overseas Chinese to participate. The official communication should pay attention to the exchange quality, focus on seeking cooperation chance than a formal visiting or reception, in order that the enterprises can benefit from the good relations. However, the people to people exchanges in various forms, rich in content, fully played the role of non-government organizations and social celebrities, to consolidate the exchanges status, and create a good atmosphere for public extensive and mutual understanding.

In the mechanism guarantee level, the local government need to, firstly, complete the mechanism of annual high level visiting. As we knew that annual visiting represents strong continuity, high force, high practical and fast decision-making characteristics. The two cities should

seize the opportunity of high level exchange visiting and meeting, to promote the development of the friendship city's work. At the same time, projects of every year should strengthen research, organize, and ensure the implementation of the works. Secondly, the departments in charge of the work of friendship cities should be sensitive of capturing the information about economic cooperation, strengthen to filter, sort and feedback information. Take the initiative to connect the two sides. Meanwhile, the functional department should strengthen the tracking services to the cooperation projects have been introduced, provide the greatest help to the friendship cities' cooperation. Thirdly, the award mechanism on working of the international friendship city should be improved.

In the Input support level, we noticed that the development of friendship city work must have the sufficient material and finance guarantee, especially the budget and input. In addition to the increase in the government budget, the friendship city manage department should actively change their development model, gradually achieve "independent management". In addition to budget input, the investment in the construction of foreign affairs talent team is urgent. Beyond that, increasing investment in construction information also becomes necessary. The investment of construction of information includes two aspects: one is to strengthen the hardware facilities, as well as the computer professional talent investment. On the other hand, it is necessary to increase the investment of software development, including establishing the friendship city information database. A more important point is to provide multi-language version of the website. In the same time, the website can add introduction and advertisement of the investment regarding environment and urban development and dynamics of the cities, catching the attention of investors.

Conclusions

The bilateral relations of two cities have developed rapidly, especially in the field of cultural, education and youth exchanges, the regular high-level visit and large conference activities effectively promote the exchanges.

Although the exchanges between the two cities have achieved some results, the problems of insufficient substance and non-smooth communication, narrow restriction of communication field and insufficient non-governmental exchange still exists and impede further exchanges between the two cities. There are many reasons for the existence of the problems in the exchanges between the two cities, including the reasons for the government management itself and the political system differences between China and Thailand, and the influence of

international environment, regional economy, openness and social environment also cannot be ignored.

In the search for the solutions of the problem, we should distinguish between controllable factors and uncontrollable factors, and clarify the responsibility of the problem object in order to find better and more effective solution to the problems. Relevant departments have been aware of these problems and obstacles, and gradually explore the solution. Whether in the conceptual level, the protection mechanism or input level, are all in its continuous progress. They also believe that the Friendship city work will be conducted better and better.

Discussion

Most of the exchanges between Khon Kaen and Nanning city focus on high-level visits, culture, education and youth exchange, while large-scale activities promote the development of the exchange effectively. Friendship city in its initial have the original intention to enhance understanding and to eliminate hostility between cities and countries (Sha, 2005). The ability of culture to promote inter-ethnic understanding is particularly relevant in the field of educational exchanges and cultural diplomacy. And most importantly, education and youth exchanges have proved to be the simplest and straightforward entry point for two cities' communication, and it also considered to be the relatively easy way to obtain good results (Min, 2011). The two cities also make full use of large-scale of activities, such as city anniversary, culture week, international conference, and take this kind of opportunity to invite friendship cities to participate in, to achieve the purpose of promoting exchange and enhancing communication (Wang, 2012). In addition, the high level or personal visits also very important, exchange of visitors will take place on a regular basis at least once a year, but preferably more frequently (Zelinsky, 1991). (Please consider further in Pamakatae, 2015)

Among the exiting problems, the inefficiency of government organization, shortage of staff and manpower, asymmetrical job function, shortfalls in government budget and unsatisfying information exchange environment were classified as the institute reasons. And the study of Fushou (2003) has showed that the personnel reduction, institutional mergers, budget constraints will be the trend of friendship city work. Moreover, many countries have no fixed funding for friendship city work, they just only give subsidy for specific activities (Haosu, 2004). (Please consider further in Thongprasert and Choosuk, 2015)

The economic strength, capability to international investment was deficient, the city's economic opening degree was low and both cities have difference economic industry, which

were grouped into economic and social reasons. The capability and strength of economy also have effect on friendship city. The number of the friendship city relations and the level of local open economic development are positively related. The quality of relationship between friendship cities and the degree of open economic development also has a positive correlation (Xu & Xu, 2006). And according to the organization for economic co-operation and development (OECD), the open economic innovation potential is under-exploited (Krigul, 2011). Thus, the faster of city's open economy grows, the higher of the degree of opening up, the more conducive to carry out the work and to achieve tangible results on the friendship work. (Please consider further in Hicken, 2010)

For the cultural difference reason, different political and cultural setting of both side can lead differences attitudes in the friendship city exchanges (O'Tool, 2001). The present department lays much stress on official contacts than the non-governmental ones, paying more attention on management than the service (Min, 2011). At this stage, KKC and NNC have failed to give full play to the power of friendly organizations, industry associations, chambers of commerce and other civil society organizations.

Suggestion

Suggestion for Policy Implementation

As result from the field data collection, some weak points and suggestions from the respondents should be considered. The weak points were about policy, management, and publicity.

At the policy implementation level in both China and Thailand, the approval authority of the friendship city is relatively concentrated and cumbersome, resulting in a waste of resources and administrative inefficiency. Therefore, we suggest that both parties should establish a friendship city agreement, if it does not involve sensitive political or inter-country relationship issues. Such an approach can be directly approved by the provincial foreign affairs department, and reported to the Ministry of Foreign Affairs for acknowledgement.

At present, the management of policy implementation between the two cities is not yet well-organized. We suggest that the implementation should begin from the currently existing projects, combined with the characteristics and strengths of the two cities. Furthermore, the focus should be on the education field to create "exchange students" projects. One of the mechanisms that will help the success of this policy implementation is through the use of a joint cities special fund which will be utilized primarily for student scholarships. The outstanding students will be selected to attend educational institutions of each other's city. Simultaneously, the grant of

student scholarships should not only be limited to the high school students, but can also cover the higher educational students or vocational students as well. This approach will be coinciding with Thailand 4.0 policy.

Lastly, if KKC future development is through tourism and investment, we suggest that when KKC launches promotion schemes in NNC, KKC should emphasize on promoting rural tourism and technological investment in construction of a transportation hub. This is because rural tourism has become very popular among Chinese tourists. Thousands of Chinese tourists are looking to spend money on new tourism hotspots rather than conventional style tourism as in the past. Henceforth, since KKC smart city planning involves the need of a variety of technological advancements, this is a good opportunity for KKC to attract the Chinese investors using this channel.

Suggestion for Further Research

Future research should focus more on the following points: Firstly, comparing the friendship city management methods of the cities in the same level of development in the region. Secondly, there is a need to explore the further obstacles and shortcomings of the local governments in the friendship city management. Thirdly, future research should also emphasize on the management best practices from the other cases. Finally, methodologically, future researchers should consider the use of mixed-method techniques to improve the overall analysis of the research findings.

Reference

- Adediji, OyeniranBanji. (2013). *Deeper Insight into Nigeria's Public Administration*. [n.p].
- Ai Gong. (2007). *The Role Analysis of Local Authorities Participations in Foreign Affairs Exchange-- A case study on Dalian's participation in the Northeast Asia Region Economic Cooperatin*. Beijing, China.
- B.Bilder, Richard. (1989). *The Role of States and Cities in Foreign Relations*. The American Journal of International Law, 821.
- Brown Chris, & Kiesten Alinley. (2009). *Understanding International Relations*. New York: Palgrave Macmillan.
- Hicken, D. A. (2010). The Political and Economic Systems of Central and Local Government in Southeast Asia. *Local Administration Journal*, 3(1),1-16.
- Chen, Fushou,. (2003). *An Analysis of the Foreign Affairs of Chinese Local Governments*. Administration and Law, Jinlin, 27-29.

- Chen, Haosu. (2004). *Theory of Public Diplomacy*. Retrieved January 5, 2016 from: <http://www.cpaffc.org.cn/content/details25-22392.html>
- Chen, Zhiming. (2001). *Subnational Governments and Foreign Affairs*. Beijing: Long March Press.
- Cooley Alexander, & Spruyt Hendrik. (2009). *Contracting States: Sovereign Transfers in International Relations*. Princeton University Press.
- Giddens, Anthoony. (2008). Nation-State in Global Age. *Journal of Sun Yat-sen University (Social Science edition)*, 48, 4.
- Gao, Shangtao. (2010). *A City Study in Internatioanl Relations*. Beijing: Long March Press.
- Haosu, C. (2004). *CPAFF*. Retrieved January 20, 2016, from <http://www.cpaffc.org.cn/content/details25-22392.html>
- Hocking, Brian. (1993). *Localizing Foreign Policy : Noncentral Governments and Multilayered Diplomacy*. London: The MacMillan Press Limited.
- Hu, Angang, Wang, Shaoguang, & Zhou, Jianming. (2003). *Construction of the System in the Second Transitional*. Tdinghua University Press.
- Ishida, M. (2007). *GMS Economic Cooperation and Its Impact on CLMV Development*. ERIA Research Project Report 2007-4. [n.p].
- Jain, P. (2006). *Japan's Subnational Governments in International Affairs*. New York: Routledge
- Jakobson, L. & Knox, D. (2010). *New Foreign Policy Actors in China*. Solna, Sweden: Stockholm International Peace Research Institute.
- Jiang, Changxin. (2011). *Research of International Cooperation of Subnational Governments*. Jinlin.
- Krigul, Merle. (2011). On Possibilities to Development Cross-border Knowledge Region: the case of Tallinn (Estonia) and Helsinki (Finland). *Problems and Perspective in Management*, vol 9, 24-31.
- Landry, F, Pierre. (2008). *Decentralized Authoritarianism in China: The Communist of Party's Control of Local Elites in the Post-Mao Era*. The Cambrige University Press.
- Li, Mingqiang. (2010). *Local Government*. Wuhan University Press.
- Li, Zhengang. (2006). On the Building of Transnational Relations between Local Governments. *Journal of Guangxi University for Nationalities (Philosophy and Social Science Edition)*, 28, p. 169.
- Lijun, W. (2012). *International Cooperaton between Local Goverments in China under the Backgroud of Globalization*. Shandong:Shandong university.

- Li, Min. (2011). *Research on Foreign Affairs management Model Base on Open Economy*. Wuhan:Wuhan University of Technology.
- Local Government Forum. (2008). *Local Government and the Provision of Public Goods*. New Zealand: Business Roundtable.
- Musgrave, R. (1959). *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill.
- Oates, W. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1,120-1,149.
- Opeskin, B.& Brain.R. (2001). *Local Partnership for better governance*. Paris.
- O'Tool, Kecin. (2001). Kokusaika and Internationalisation: Australian and Japanese Sister City Type Relationships. *Australian Journal of International Affairs*, 55, 412.
- Pamakatae. (2015). Participatory Local Water Resource Management: A Model of Public Affairs Management. *Local Administration Journal*, 8(2), 23 – 38.
- Thongprasert, S. S. and Choosuk, C. (2015). Disaster Management of Local Government Organizations and Community Organization Networks. *Local Administration Journal*, 8(4), 112 - 123.
- Sudhipongpracha, Tatchalerm. (2011). *Comparative Public Professionalism in Thai and Illinois Municipalities*.
- Sha,Wu. (2005). *Research on Problems and Strategic Choices about Communication between International Friendship Cities-take Changsha city as an example*. Beijing: National University of Defense Technology.
- The Encyclopedia Americana. (1980). *The Encyclopedia Americana* (Vol. 17). New York: American Corporation.
- Wei, Y. D. (2000). *Regional Development in China: States, Globalization, and Inequality*. London and New York: Routledge.
- Xu Chun, & Xu Feng. (2000). *An Economic Analysis of Relationship Between Sister City Resource and Open Economic- A Case Study of Jiangsu Province*. Nanjing: Journal of Nanjing University of Aeronautics & Astronautics.
- Zelinsky, W. (1991). *The Twinning of the World: Sister Cities in Geographic and Historical Perspective*. *Annals of the Association of American Geographers*, 1-31.

Care Management for the Elderly Hardship by Public Health Organization

Kriengsak Thamma-Aphiphol

Researcher (Senior Professional Level), ASEAN Institute for Health Development,
Mahidol University

Dr. Supattra Srivanichakorn

Senior Expert, Department of Disease Control, Ministry of Public Health

Assist. Prof. Dr. Jutatip Sillabutra

Lecturer, Department of Biostatistics, Faculty of Public Health, Mahidol University

Kawinarat Suthisukon

Researcher, ASEAN Institute for Health Development, Mahidol University

Received: May, 15 2017 **Accepted:** June 16, 2017

Abstract

This paper aims to study the roles of Public Health Organization related to care management for the elderly hardship including problem analysis and provide recommendations on care management for the elderly hardship in 10 provinces of Thailand. Quantitative data are collected from selected 4,561 elderlies and another 152 by focus group and in-depth interview with public health officers and elderly during December 2012 to April 2013. The data was analyzed using descriptive statistics and content analysis.

The study result shows that the evidence of Public Health Organization on Care Management for the Elderly Hardship can be divided into 2 levels; a policy level which is undertaken by provincial and district public health office, and an implementation level which is undertaken by hospital and primary care unit. The latter plays a role in exploring and supporting the development of primary care-oriented training for community, disseminating information on health education, setting up and coordinating community health networks. The study also found that most of problems are the limitation of manpower, workload and lack of personnels skills and knowledge, collaborative working with other organizations, inputs, and good cooperation from the elderly and communities. Therefore, the recommendations are to draw a clear policy and procedures which will strengthen collaborative networking and support sufficient inputs to enable the workforce to improve their performance that lead to the success of their jobs.

Additional findings recommend the inclusion of integrated health care, accessing fair social security, development of the capacity of family carers or volunteers through a participatory action research to improve care services for the elderly hardship.

Keywords: Care Management, Elderly, Elderly Hardship, Public Health Organization

การจัดการดูแลผู้สูงอายุที่ประสบภาวะยากลำบากโดยองค์กรสาธารณสุข

เกรียงศักดิ์ ธรรมอภิพล

นักปฏิบัติการวิจัย (ผู้ชำนาญการพิเศษ) สถาบันพัฒนาสุขภาพอาเซียน มหาวิทยาลัยมหิดล

แพทย์หญิงสุพัตรา ศรีวณิชชากร

นายแพทย์ทรงคุณวุฒิ กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จุฑาธิป ศีลบุตร

อาจารย์ประจำ ภาควิชาชีวสถิติ คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

กวินรัตน์ สุทธิสุนทร

นักปฏิบัติการวิจัย สถาบันพัฒนาสุขภาพอาเซียน มหาวิทยาลัยมหิดล

ได้รับบทความ: 15 พฤษภาคม 2560 ตอบรับตีพิมพ์: 16 มิถุนายน 2560

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทขององค์กรสาธารณสุขในการจัดการดูแลผู้สูงอายุที่ประสบภาวะยากลำบาก ปัญหาอุปสรรคในการทำงาน และเสนอแนะแนวทางการจัดการดูแลผู้สูงอายุที่ประสบภาวะยากลำบาก เก็บข้อมูลเชิงปริมาณกับผู้สูงอายุ 4,561 ครอบครัว เก็บข้อมูลเชิงคุณภาพกับบุคลากรสาธารณสุขและผู้สูงอายุ 152 คนใน 10 จังหวัดของไทยช่วงเดือนธันวาคม 2555 ถึงเดือนเมษายน 2556 และนำข้อมูลมาวิเคราะห์โดยสถิติพรรณนา และวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหาตามประเด็นที่กำหนดไว้

ผลการศึกษาพบว่า องค์กรสาธารณสุขที่มีบทบาทในการจัดการดูแลผู้สูงอายุที่ประสบภาวะยากลำบากมี 2 ระดับ คือ ระดับนโยบายมีสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด สำนักงานสาธารณสุขอำเภอดำเนินงาน และระดับปฏิบัติมีโรงพยาบาล หน่วยงานบริการปฐมภูมิดำเนินงาน โดยมีบทบาทให้บริการเชิงรับ บริการเชิงรุก สார்วจข้อมูล จัดอบรมให้ความรู้ แจ้างข้อมูลข่าวสาร สงเคราะห์ช่วยเหลือ และบูรณาการความร่วมมือกับเครือข่าย ปัญหาที่พบคือ อัตรากำลัง ภาระงานและองค์ความรู้ของบุคลากร ขาดการบูรณาการความร่วมมือกับเครือข่าย ทรัพยากรดำเนินงานไม่เพียงพอ และปัญหาความร่วมมือของผู้สูงอายุและชุมชน ดังนั้น จึงเสนอแนะให้กำหนดนโยบายที่ชัดเจนเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ เน้นบูรณาการภาคีเครือข่ายการทำงานต่างๆ มอบหมายงานและกระจายความรับผิดชอบให้เหมาะสม ตลอดจนสนับสนุนทรัพยากรดำเนินงานต่างๆ

ข้อเสนอแนะ คือ บูรณาการระบบบริการสาธารณสุขที่เอื้ออาทรต่อผู้สูงอายุ จัดสวัสดิการสงเคราะห์อย่างเป็นธรรม พัฒนาศักยภาพครอบครัวหรือจิตอาสาในการดูแล และใช้เทคนิคการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนารูปแบบการจัดการดูแลผู้สูงอายุที่ประสบภาวะยากลำบาก

คำสำคัญ: การจัดการดูแล ผู้สูงอายุ ผู้สูงอายุที่ประสบภาวะยากลำบาก องค์กรสาธารณสุข

ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ผู้สูงอายุ หมายถึง บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไปและมีสัญชาติไทย (กรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2546) ทั้งนี้ องค์การสหประชาชาติได้นิยามว่า หากประเทศใดมีประชากรผู้สูงอายุ 60 ปีขึ้นไปเกินร้อยละ 10 แสดงว่าเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ และถ้ามีถึงร้อยละ 20 ขึ้นไปก็จะเป็นประเทศสังคมผู้สูงอายุ ดังเช่นประเทศแถบยุโรป คือ อิตาลี เยอรมัน กรีซ สวิสเซอร์แลนด์ที่มีผู้สูงอายุมากถึงร้อยละ 25 ของประชากรทั้งประเทศ ขณะที่ประเทศแถบแอฟริกา มีประชากรผู้สูงอายุเพียงร้อยละ 5 สำหรับประเทศในเอเชียพบว่า ประเทศญี่ปุ่นมีผู้สูงอายุสูงสุดร้อยละ 25 จีนและมาเลเซียมีร้อยละ 10 เช่นกัน และหากพิจารณาเฉพาะในประชาคมอาเซียน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2556 ประเทศไทยนับว่าเป็นประเทศที่มีจำนวนผู้สูงอายุสูงสุด (สมาคมส่งเสริมธุรกิจบริการผู้สูงอายุไทย, 2556)

ในปี พ.ศ. 2557 ประเทศไทยมีประชากรทั้งหมดประมาณ 68 ล้านคน เป็นประชากรสูงวัยที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปจำนวนมากถึง 10 ล้านคน (ร้อยละ 15 ของประชากรทั้งหมด) แบ่งเป็นวัยต้นจำนวน 5.6 ล้านคน (ร้อยละ 8.6) วัยกลาง 3 ล้านคน (ร้อยละ 4.6) และวัยปลาย 1.4 ล้านคน (ร้อยละ 2.1) และในปี พ.ศ. 2583 ประเมินการว่าจะมีประชากรสูงอายุกว้างหรือผู้ที่อายุ 80 ปีขึ้นไปเพิ่มขึ้นอีกเกือบเท่าตัว ประเทศไทยเข้าสู่ “สังคมสูงวัย” (Aged society) มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 จากนั้นใช้เวลา 16 ปีกลายเป็น “สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์” (Complete aged society) ในราวปี พ.ศ. 2564 จะมีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปมากถึงร้อยละ 20 และคาดว่าจะกลายเป็น “สังคมสูงวัยระดับสุดยอด” (Super aged society) ในอีกไม่ถึง 15 ปีข้างหน้า หรือประมาณปี พ.ศ. 2574 ประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปจะมีสัดส่วนถึงร้อยละ 28 ของประชากรทั้งหมด (มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย (มส.ผส.), 2558)

ปัญหาหลักของผู้สูงอายุไทยที่ต้องเผชิญอาจจำแนกเป็น 4 ด้าน ได้แก่ 1) ปัญหาร่างกาย คือ ร่างกายเสื่อมสมรรถภาพ พฤติกรรมการแสดงออกต่างๆ ซ้ำลง จดจำสิ่งต่างๆ ยากขึ้น และอารมณ์เปลี่ยนแปลงรวดเร็ว 2) ปัญหาครอบครัวและเศรษฐกิจ คือ ไม่ได้รับการดูแลเอาใจใส่จากลูกหลาน สูญเสียคู่ชีวิต ไม่มีที่อยู่อาศัยของตนเอง รายได้ลดลงหรือไม่มีรายได้ บางรายเป็นภาระกับลูกหลาน 3) ปัญหาสังคม คือ ขาดเพื่อน ขาดการปฏิสัมพันธ์กับสังคมและบุคคลอื่น ขาดการยอมรับจากสังคมหรือบุคคลอื่น ขาดความภาคภูมิใจและเชื่อมั่นในตนเอง และ 4) ปัญหาสุขภาพจิตใจ คือ เศร้าซึมอย่างไม่มีเหตุผล รู้สึกโดดเดี่ยว ว้าเหว่ ฟุ้งซ่าน เศร้าหมอง หมดหวัง ท้อแท้ (เกรียงศักดิ์ ธรรมอภิพล และคณะ, 2559) จากสถานการณ์ปัญหาผู้สูงอายุที่กล่าวมาข้างต้นอาจจำแนกกลุ่มผู้สูงอายุตามลักษณะต่างๆ ดังนี้ (สุพัตรา ศรีวิเศษ และคณะ, 2556)

1. จำแนกตามสภาพร่างกายและความสามารถในการทำกิจวัตรประจำวัน คือ กลุ่มติดสังคม (กลุ่มที่มีศักยภาพ พึ่งตนเองได้หรือช่วยเหลือตัวเองได้มาก) กลุ่มติดบ้าน (กลุ่มที่พอช่วยเหลือตัวเองได้ปานกลางหรือพึ่งตนเองได้บ้าง) กลุ่มติดเตียง (กลุ่มที่ช่วยเหลือตัวเองได้น้อย พึ่งตนเองไม่ได้หรือต้องการความช่วยเหลือ) และกลุ่มติดเตียง-ระยะสุดท้าย (วรรณภา ศรีธีรัตน์ และลัดดา ดำริการเลิศ, 2553)

2. จำแนกตามการประกอบอาชีพ คือ กลุ่มที่ยังประกอบอาชีพ ซึ่งอาจเป็นอาชีพเดิมหรืออาชีพใหม่ที่เปลี่ยนแปลงให้เหมาะสม และกลุ่มที่ไม่ได้ประกอบอาชีพ เนื่องจากมีปัญหาสุขภาพ มอบหมายให้คนอื่นทำหน้าที่หรือต้องการพักผ่อน

3. จำแนกตามช่วงอายุ คือ ผู้สูงอายุวัยต้น (อายุ 60-69 ปี) ผู้สูงอายุวัยกลาง (อายุ 70-79 ปี) และ ผู้สูงอายุวัยปลาย (อายุ 80 ปีขึ้นไป)

ผลจากการสำรวจสุขภาพผู้สูงอายุไทย ปี พ.ศ. 2556 พบว่า ผู้สูงอายุร้อยละ 2 อยู่ในสภาวะติดเตียง พิจารณาไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ ร้อยละ 19 ติดบ้านมีปัญหาด้านการเคลื่อนไหว ไม่สามารถออกจากบ้านได้โดยสะดวก โดยผู้สูงอายุมีปัญหาด้านการเคลื่อนไหวร่างกายสูงเป็นอันดับแรก (ร้อยละ 58) รองลงมาคือปัญหาการได้ยินหรือ สื่อความหมาย (ร้อยละ 24) และการมองเห็น (ร้อยละ 19) ผู้สูงอายุไทยร้อยละ 41 เป็นโรคความดันโลหิต ร้อยละ 18 เป็นโรคเบาหวาน และร้อยละ 9 เป็นโรคข้อเข่าเสื่อม สถานการณ์การอยู่อาศัยของผู้สูงอายุที่อยู่ตามลำพังมี สัดส่วนสูงขึ้น โดยในปี พ.ศ. 2545 มีผู้สูงอายุที่อยู่ตามลำพังคนเดียวร้อยละ 6 และอยู่ตามลำพังกับคู่สมรสร้อยละ 16 และในปี พ.ศ. 2557 สัดส่วนของผู้สูงอายุที่อยู่ตามลำพังคนเดียวได้เพิ่มขึ้นเป็นเกือบร้อยละ 9 และอยู่ตาม ลำพังกับคู่สมรสเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 19 ส่วนการสำรวจภาวะทางเศรษฐกิจพบว่า ในปี พ.ศ. 2557 ผู้สูงอายุมากถึง 1 ใน 3 (ร้อยละ 34) มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน 1,607 บาทต่อคนต่อเดือนหรือ 19,824 บาทต่อคนต่อปี แหล่งรายได้หลักของผู้สูงอายุที่เคยได้จากบุตร ลดลงจากร้อยละ 52 ในปี พ.ศ. 2550 เหลือร้อยละ 37 ในปี พ.ศ. 2557 ในขณะที่รายได้จากการทำงานของผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 29 ในปี พ.ศ. 2550 เป็นร้อยละ 34 ในปี พ.ศ. 2557 (มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย (มส.ผส.), 2558)

ส่วนความต้องการของผู้สูงอายุนั้น สุพัตรา ศรีวณิชชากร และคณะ (2556) ได้อธิบายถึงความต้องการ ว่าหมายถึง ความรู้สึกต้องการในสิ่งที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต ไม่ว่าจะเป็นการดูแลในชีวิตประจำวัน เศรษฐกิจ ที่อยู่อาศัย ข้อมูลข่าวสาร และสิ่งของที่จำเป็นในการดำรงชีวิต ทั้งนี้ ผู้สูงอายุจะมีความต้องการที่สอดคล้องกับ ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น ได้แก่ 1) ความต้องการด้านร่างกาย คือ มีสุขภาพแข็งแรง ทำกิจวัตรประจำวันต่างๆ ได้ด้วย ตนเอง และได้รับช่วยเหลือยามเจ็บป่วย 2) ความต้องการด้านครอบครัว คือ ลูกหลานรักดูแลเอาใจใส่ ให้ความ ใกล้ชิด ยกย่องนับถือ 3) ความต้องการด้านเศรษฐกิจ คือ มีเงินใช้จ่ายเพียงพอ พึ่งตนเองได้ 4) ความต้องการด้าน สังคม คือ มีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม พบปะพูดคุยกับเพื่อน และได้รับการยอมรับจากสังคม 5) ความต้องการ ด้านจิตใจ คือ มีเงินใช้ ร่างกายสมบูรณ์แข็งแรง ได้รับความรักเอาใจใส่จากครอบครัวและสังคม และ 6) ความ ต้องการด้านสวัสดิการต่างๆ ที่จำเป็น เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าเดินทาง บ้านพักฉุกเฉิน เป็นต้น

จากสถานการณ์ปัญหาดังกล่าวข้างต้น ได้ส่งผลกระทบต่อประเทศทั้งทางโครงสร้างประชากร เศรษฐกิจ และสังคมวัฒนธรรม ตลอดจนส่งผลต่อเรื่องการจัดการดูแลผู้สูงอายุที่ได้เปลี่ยนแปลงไปตามกระแส โลกาภิวัตน์ ทั้งนี้ แนวคิดของการดูแลผู้สูงอายุอาจมีลักษณะที่แตกต่างกันใน 4 รูปแบบ คือ 1) การดูแลภายใน ครอบครัว คือ ดูแลเอาใจใส่แก่ผู้สูงอายุในปัจจุบันนี้ ตั้งแต่การให้อาหาร เสื้อผ้า จัดที่อยู่อาศัย ดูแลสุขภาพ รักษาพยาบาล ให้เงิน และดูแลเอาใจใส่ทั้งด้านร่างกายจิตใจ 2) การดูแลในสถาบัน ที่เป็นการดูแลในสถาน สงเคราะห์และในสถานพยาบาลหรือสถานที่รับดูแลเฉพาะผู้สูงอายุ 3) การดูแลโดยชุมชนเพื่อสร้างจิตสำนึกให้คน ในชุมชนเกิดการแก้ไขปัญหา ระดมความร่วมมือและพัฒนาบริการต่างๆ ให้แก่สมาชิกในชุมชนของตนเองระหว่าง ผู้สูงอายุ ครอบครัว ชุมชน และองค์กรต่างๆ และ 4) การดูแลในสถานการณ์พิเศษ (เกรียงศักดิ์ ธรรมอภิพล และ คณะ, 2556) รวมทั้งแนวคิดการจัดการดูแลผู้สูงอายุของพวงทอง ไกรพิบูลย์ (2557) ที่กล่าวถึงการดูแลใน 7 เรื่อง

สำคัญ คือ อาหาร การเคลื่อนไหวร่างกายและออกกำลังกาย การขับถ่าย การป้องกันอุบัติเหตุในบ้าน การติดเชื้อ และโรคประจำตัว สุขภาพจิต และสิ่งแวดล้อม

สภากรรมการดูแลผู้สูงอายุโดยหน่วยงานสาธารณสุขในต่างประเทศที่ปรากฏ ดังเช่นประเทศญี่ปุ่น ออกกฎหมาย “Public Long-Term Care Insurance Law” ในปี ค.ศ. 2000 เพื่อเพิ่มจำนวนสถานพยาบาลหรือศูนย์ให้บริการด้านสุขภาพ เพิ่มจำนวนผู้ดูแลที่บ้านและพัฒนาคุณภาพผู้ดูแลด้านความรู้และทักษะการดูแล และในปี ค.ศ. 2001 ได้รวมกระทรวงสาธารณสุขและสวัสดิการสังคมกับกระทรวงแรงงานเข้าด้วยกัน ตั้งหน่วยงานรับผิดชอบผู้สูงอายุโดยตรงที่เรียกว่า “Health and Welfare Bureau for the Elderly” ซึ่งมีเป้าหมายสนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีวิถีชีวิตที่มีสุขมีความภาคภูมิใจในตนเอง สำหรับระบบบริการสุขภาพและสวัสดิการสังคมของประเทศสิงคโปร์ ประกอบด้วย การบริการในสถาบัน (Residential Care) และการบริการนอกสถาบัน (Non-Residential Care) ที่มีการดำเนินงานคล้ายกับประเทศอื่นๆ ที่เน้นการเข้าถึงบริการที่มีคุณภาพและต่อเนื่อง รวมไปถึงการบริการสนับสนุนในชุมชน (Community-Based Support Services) อาทิ การให้อาสาสมัครไปพบปะพูดคุยกับผู้สูงอายุที่ต้องอยู่บ้านตามลำพัง การบริการอาหารฟรีให้แก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย ในส่วนของระบบบริการสุขภาพประเทศอังกฤษ มีกรอบการบริการแห่งชาติเพื่อผู้สูงอายุ (National Health Service Framework for Older Person) มีเป้าหมายเพื่อเพิ่มคุณภาพการให้บริการด้านสุขภาพและสังคม ลดความแตกต่างการให้บริการผู้สูงอายุ ขจัดการกีดกันในความเป็นผู้สูงอายุ ส่งเสริมการพึ่งตนเองของผู้สูงอายุ และจัดการครอบคลุมความต้องการของผู้สูงอายุ โดยเน้นการบริการในโรงพยาบาลรวมทั้ง Intermediate Care ที่เตรียมความพร้อมก่อนกลับบ้าน การดูแลในชุมชนแทนการไปอยู่สถานบริการหรือเยี่ยมบ้าน (Home Care Services) การดูแลกลางวัน (Home Help Services) การจัดผู้ดูแลแทนชั่วคราวในศูนย์ดูแลผู้สูงอายุ (Respite Care) หรือจัดผู้สูงอายุไปอยู่กับครอบครัวอาสาดูแลระยะเวลานาน (Family Placement Schemes) ระบบสวัสดิการสังคมของประเทศสหรัฐอเมริกาครอบคลุมการประกันสุขภาพและการประกันสังคม ผ่าน 2 ระบบ คือ ระบบรัฐบาลกลางให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้เกษียณอายุทำงานและระบบสนับสนุนจากรัฐให้เงินช่วยเหลือผู้สูงอายุตกงานและขายไปยังกลุ่มอื่นๆ โดยมีระบบ Medicare 2 ส่วน คือ Part A (Hospital Insurance) เข้ารับการรักษาในโรงพยาบาลหรือสถานบริการโดยไม่ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมใดๆ Part B (Medical Insurance) จ่ายเพิ่มเติมในส่วนที่ Part A ไม่จ่าย เช่น กายภาพบำบัดหรือการให้บริการที่บ้าน ทั้งนี้ ระบบบริการสุขภาพสำหรับผู้สูงอายุเป็นบริการแบบต่อเนื่อง มีระบบการดูแลปฐมภูมิ (Primary Care) การส่งต่อการรักษาดูแลระยะเปลี่ยนผ่าน (Transitional Care) การดูแลระยะยาว และการดูแลระยะสุดท้าย สำหรับการดูแลในชุมชนมีหลายรูปแบบ เช่น ศูนย์เอนกประสงค์ การดูแลกลางวัน ดูแลแทนชั่วคราว บริการอาหาร บริการช่วยเหลือในภาวะฉุกเฉิน (Personal Emergency Response System: PERS) และอาสาสมัครดูแล (นารีรัตน์ จิตรมนตรี และสาวตรี ทยานศิลป์, 2551 และสุพัตรา ศรีวนิชชากร และคณะ, 2556)

สำหรับประเทศไทย ภาครัฐเตรียมรับมือกับสถานการณ์ปัญหาดังกล่าว โดยมีการกำหนดนโยบายมาตรการ และแผนงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการดูแลผู้สูงอายุ ตั้งแต่ต้นนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลด้านผู้สูงอายุ บทบัญญัติและแนวนโยบายเกี่ยวกับสวัสดิการ สิทธิของผู้สูงอายุที่พึงได้รับจากรัฐใน “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” “ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2542” “พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546”

“แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564)” “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559)” รวมไปถึง “สวัสดิการสังคม” ที่เป็นบริการหรือโครงการที่จัดให้มีขึ้นเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีในสภาวะ 7 ด้าน คือ สวัสดิการด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การมีรายได้ นันทนาการ กระบวนการยุติธรรม และการบริการสังคมทั่วไป (สำนักงานส่งเสริมและสนับสนุนวิชาการ 12 กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2559)

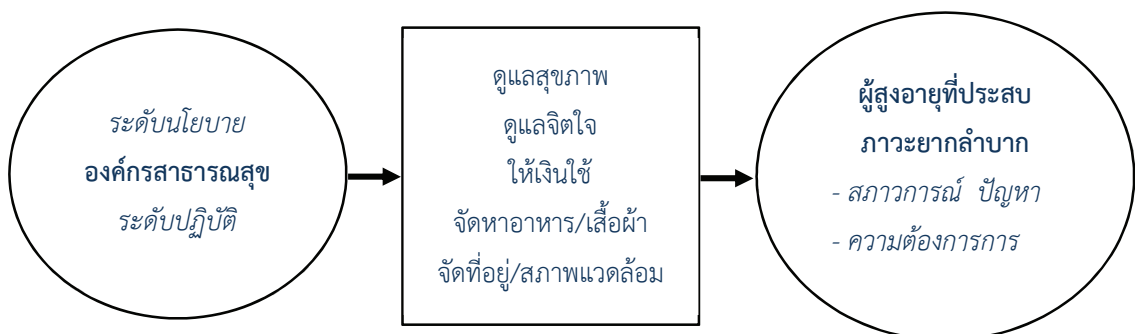
จากข้อมูลนโยบาย มาตรการ และแผนงานด้านผู้สูงอายุที่ได้กล่าวมาข้างต้น สามารถกระจายงาน และมอบหมายความรับผิดชอบให้ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการคุ้มครอง ส่งเสริม และสนับสนุนจากองค์กรหรือหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ สำนักงานรัฐมนตรี กระทรวงต่างๆ ตั้งแต่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการศึกษา กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงแรงงาน กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการคลัง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมไปถึงกระทรวงสาธารณสุข ที่มีองค์กรต่างๆ ทำงานเกี่ยวข้องกับการดูแลผู้สูงอายุ อาทิ กรมอนามัย กรมการแพทย์ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) และโรงพยาบาลทั่วประเทศ (เกรียงศักดิ์ ชื่อเลื่อม, 2552 สำนักหอสมุดกลาง มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2549 เอลเดอร์แคร์ไทยแลนด์, 2559)

ด้วยข้อมูลและเหตุผลข้างต้น ผู้เขียนจึงสนใจที่จะศึกษาบทบาทขององค์กรสาธารณสุขในการจัดการดูแลผู้สูงอายุที่ประสบภาวะยากลำบาก เนื่องจากองค์กรสาธารณสุขเป็นหนึ่งในองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในพื้นที่ และมีความใกล้ชิดกับประชาชนทุกกลุ่มวัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผู้สูงอายุที่ประสบภาวะยากลำบาก พร้อมกันนี้จะได้วิเคราะห์ปัญหาอุปสรรค ข้อจำกัดในการทำงาน และเสนอแนะแนวทางที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดการดูแลผู้สูงอายุที่ประสบภาวะยากลำบากที่ตรงกับความเป็นจริงและความต้องการอย่างแท้จริงต่อไป

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาบทบาทขององค์กรสาธารณสุขในการจัดการดูแลผู้สูงอายุที่ประสบภาวะยากลำบาก
2. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคข้อจำกัดในการทำงาน และเสนอแนะแนวทางในการจัดการดูแลผู้สูงอายุที่ประสบภาวะยากลำบากอย่างเหมาะสม

กรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย



นิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย

การจัดการดูแล หมายถึง การให้บริการช่วยเหลือ และดูแลเอาใจใส่ในด้านสุขภาพ จิตใจ จัดหาอาหาร ให้เงินใช้ จัดเสื้อผ้า จัดที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการดำเนินชีวิตของผู้สูงอายุ

ผู้สูงอายุที่ประสบภาวะยากลำบาก หมายถึง บุคคลทั้งเพศชายและหญิงที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป ที่ประสบปัญหาหรือความเดือดร้อนด้านต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่อวิถีการดำเนินชีวิตของผู้สูงอายุ คือ ปัญหาสุขภาพ ร่างกาย/จิตใจ ปัญหาสัมพันธภาพในครอบครัว/ชุมชนและสังคม ปัญหาเศรษฐกิจและการเงิน การเข้าถึงปัจจัยสี่ และข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิต และการประสบกับภัยพิบัติ/อุบัติเหตุ/เหตุวิกฤต

องค์กรสาธารณสุข หมายถึง องค์กรหรือหน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบในการให้บริการ ด้านสุขภาพแก่ประชาชน แบ่งเป็น 2 ระดับ คือ 1. ระดับนโยบาย ประกอบด้วย สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดและ สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ 2. ระดับปฏิบัติ ประกอบด้วย โรงพยาบาลศูนย์ โรงพยาบาลทั่วไป โรงพยาบาล อำเภอ/โรงพยาบาลชุมชน และหน่วยบริการสุขภาพปฐมภูมิ คือ โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ศูนย์สุขภาพ ชุมชน และศูนย์บริการสาธารณสุข

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้ ใช้รูปแบบการวิจัยแบบผสมผสานระหว่างการวิจัยเชิงปริมาณและการวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บรวบรวมข้อมูล ช่วงเดือนธันวาคม 2555 ถึงเดือนเมษายน 2556 ในพื้นที่ 4 ภาค 10 จังหวัดของไทย ประกอบด้วย ภาคเหนือ (เชียงใหม่ นครสวรรค์) ภาคกลาง (ชลบุรี สุพรรณบุรี) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (นครราชสีมา ขอนแก่น) ภาคใต้ (นครศรีธรรมราช สงขลา) กรุงเทพมหานคร และปริมณฑล (นนทบุรี) ซึ่งเป็นการคัดเลือกจังหวัด แบบเจาะจง คือ จังหวัดที่มีจำนวนผู้สูงอายุมากที่สุดเป็นอันดับหนึ่งและอันดับสองในแต่ละภาค และสุ่มอำเภอในแต่ละจังหวัดจำนวน 2 อำเภอ คือ อำเภอเมืองที่เป็นตัวแทนเขตเมือง และอำเภออื่นๆ ที่เป็นตัวแทนเขตชนบท โดยมีจำนวนขนาดตัวอย่างในสัดส่วนเท่ากัน

การเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงปริมาณ ใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบสอบถามกับผู้สูงอายุที่เป็นตัวแทนใน ครอบครัว จำนวน 4,561 ครอบครัว ละ 1 ราย ครอบคลุมประเด็นการเข้าถึงแหล่งบริการสุขภาพ สิทธิการรักษา และข้อเสนอแนะ ส่วนการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพใช้วิธีการสนทนากลุ่มและสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ให้ข้อมูล 2 กลุ่ม รวม 152 ราย คือ ผู้สูงอายุที่เป็นตัวแทนในครอบครัว 106 ราย และบุคลากรสาธารณสุขที่รับผิดชอบงาน ผู้สูงอายุ จำนวน 46 ราย แนวคำถามครอบคลุมประเด็นทัศนคติต่อความจำเป็นในการดูแล บทบาทในการจัดการ ดูแล ปัญหาอุปสรรคในการทำงาน และข้อเสนอแนะแนวทางในการจัดการดูแลผู้สูงอายุที่ประสบภาวะยากลำบาก หลังจากนั้นจึงวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณโดยใช้สถิติเชิงพรรณนา และวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหา พร้อมนำเสนอตาม วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

ผลการศึกษา

ผลการศึกษาสามารถนำเสนอรายละเอียด 5 ส่วน ดังต่อไปนี้

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้ข้อมูล

ส่วนที่ 2 องค์การสาธารณสุขที่รับผิดชอบในการจัดการดูแลผู้สูงอายุที่ประสบภาวะยากลำบาก

ส่วนที่ 3 บทบาทในการจัดการดูแลผู้สูงอายุที่ประสบภาวะยากลำบาก

ส่วนที่ 4 ปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดในการทำงาน

ส่วนที่ 5 ข้อเสนอแนะแนวทางในการจัดการดูแลผู้สูงอายุที่ประสบภาวะยากลำบาก

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้ข้อมูล

ตารางที่ 1 ผู้สูงอายุที่ให้ข้อมูลเชิงปริมาณมีจำนวนทั้งสิ้น 4,561 ราย เมื่อจำแนกตามรายจังหวัดพบว่า ภาคอีสานมีจำนวนผู้ให้ข้อมูลเชิงปริมาณมากที่สุด 1,630 ราย รองลงมาคือภาคกลางและภาคเหนือ 1,012 และ 850 รายตามลำดับ

ผู้ให้ข้อมูลเชิงคุณภาพ มีจำนวนทั้งสิ้น 152 ราย เป็นผู้สูงอายุที่เป็นตัวแทนในครอบครัว 106 ราย และ บุคลากรสาธารณสุข 46 ราย เมื่อจำแนกตามรายจังหวัดพบว่า ภาคอีสานมีจำนวนผู้ให้ข้อมูลเชิงคุณภาพมากที่สุด 35 ราย รองลงมาคือภาคเหนือและภาคกลาง 33 และ 32 รายตามลำดับ

ตารางที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้ข้อมูล

หัวข้อ	ภาคอีสาน	ภาคเหนือ	ภาคใต้	ภาคกลาง	กทม.	ปริณทล	รวม
ผู้สูงอายุที่ให้ข้อมูลเชิงปริมาณ	1,630	850	604	1,012	277	188	4,561
ผู้ให้ข้อมูลเชิงคุณภาพ	35	33	25	32	13	14	152
- ผู้สูงอายุในครอบครัว	20	22	19	23	12	10	106
- บุคลากรสาธารณสุข	15	11	6	9	1	4	46

ส่วนที่ 2 องค์การสาธารณสุขที่รับผิดชอบในการจัดการดูแลผู้สูงอายุที่ประสบภาวะยากลำบาก

องค์การสาธารณสุขที่รับผิดชอบในการจัดการดูแลผู้สูงอายุที่ประสบภาวะยากลำบาก แบ่งเป็น 2 ระดับ โดยแต่ละระดับมีบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบในลักษณะที่แตกต่างกัน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

2.1 ระดับนโยบาย ประกอบด้วย

(1) สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด (สสจ.) มีบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินงานนโยบาย พัฒนาระบบการดูแลผู้สูงอายุ ตัวอย่างเช่น ดำเนินงานระบบ Long Term Care สำหรับผู้สูงอายุติดบ้าน/ติดเตียง และพัฒนาศักยภาพแก่กลุ่มผู้ดูแล ทั้งครอบครัว/จิตอาสา/อาสาสมัคร เป็นต้น

(2) สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ (สสอ.) เน้นดูแลผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาสตามแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน ตั้งแต่การรับนโยบายจากจังหวัด ประสานภาคีเครือข่ายการทำงานต่างๆ ในพื้นที่ ทั้ง รพ. สต. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) และชมรมผู้สูงอายุ พร้อมทั้งกระจายงานให้ร่วมรับผิดชอบดำเนินงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่ง

ต้องงานบริการด้านสุขภาพให้โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.) ส่วนบทบาทที่ต้องดำเนินงานเองก็คือ จัดอบรมให้ความรู้ สนับสนุนการเยี่ยมบ้าน สนับสนุนชมรมผู้สูงอายุ และสนับสนุนงบประมาณดำเนินงานต่างๆ

2.2 ระดับปฏิบัติ สอดคล้องกับข้อมูลเชิงปริมาณที่ได้กล่าวถึง แหล่งบริการสุขภาพผู้สูงอายุ ที่สามารถเข้าถึงใน 2 อันดับแรก ประกอบด้วย

(1) โรงพยาบาลระดับต่างๆ ทั้งโรงพยาบาลศูนย์ (รพ.ศ.) โรงพยาบาลทั่วไป (รพท.) และโรงพยาบาลอำเภอ/โรงพยาบาลชุมชน (รพช.) เป็นแหล่งบริการสุขภาพที่ผู้สูงอายุเข้าถึงเป็นอันดับที่ 2 คือ ร้อยละ 72.2 โดยมีบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบในการดูแลสุขภาพผู้สูงอายุ ทั้งจัดบริการเชิงรับในโรงพยาบาล (รพ.) จัดบริการเชิงรุกในชุมชน จัดอบรมให้ความรู้คำแนะนำทางสุขภาพแก่ผู้สูงอายุและผู้ดูแล จัดทำฐานข้อมูลผู้สูงอายุ และประสานความร่วมมือกับทีมสหสาขาวิชาชีพ และองค์กรต่างๆ ทั้ง อปท. พม. อสม.

(2) หน่วยบริการสุขภาพปฐมภูมิ ทั้งโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.) ศูนย์สุขภาพชุมชน (ศสช.) และศูนย์บริการสาธารณสุข (ศบส.) เป็นแหล่งบริการสุขภาพที่ผู้สูงอายุเข้าถึงเป็นอันดับแรก คือ ร้อยละ 76.7 โดยมีบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบในการให้บริการเชิงรับ บริการเชิงรุกในชุมชน สืบหาข้อมูลและจัดกลุ่มผู้สูงอายุ จัดอบรมให้ความรู้คำแนะนำด้านสุขภาพ ประสานเครือข่ายการทำงานแบบบูรณาการร่วมกับองค์กรต่างๆ ในชุมชน และสงเคราะห์ผู้สูงอายุในเรื่องต่างๆ

ส่วนที่ 3 บทบาทในการจัดการดูแลผู้สูงอายุที่ประสบภาวะยากลำบาก

บทบาทในการจัดการดูแลผู้สูงอายุที่ประสบภาวะยากลำบาก แบ่งออกเป็น 7 ด้าน ประกอบด้วย

3.1 ให้บริการเชิงรับ ส่วนใหญ่เป็นการให้บริการดูแลสุขภาพ ตั้งแต่การวัดความดัน คัดกรองเบาหวาน ตรวจฟัน คัดกรองภาวะซึมเศร้า และตรวจสุขภาพ โดยสอดคล้องกับข้อมูลเชิงปริมาณที่อธิบายว่าผู้สูงอายุเข้ารับบริการตรวจสุขภาพประจำปี ร้อยละ 87.1 นอกจากนี้ยังมีการจัดช่องทางพิเศษบริการคลินิกสุขภาพผู้สูงอายุ (คลินิก 70 ปีไม่มีคิว) ให้คำแนะนำด้านสุขภาพผ่านสายด่วน 1669 รวมทั้งฟื้นฟูสมรรถภาพผู้พิการ/ติดเตียง ซึ่งเป็นการให้บริการพริตตามสิทธิการรักษาพยาบาลซึ่งมีการกล่าวถึงในข้อมูลเชิงปริมาณเช่นกันว่า ผู้สูงอายุเข้ารับบริการดูแลสุขภาพฟรีในแหล่งบริการระดับต่างๆ ทั้ง รพ. สต. และ รพ. ร้อยละ 89.1

3.2 ให้บริการเชิงรุกในชุมชน ส่วนใหญ่เป็นความร่วมมือระหว่างทีมสหวิชาชีพต่างๆ คือ พยาบาล เจ้าหน้าที่สาธารณสุข นักกายภาพบำบัด อาสาสมัคร ร่วมกับ อปท. และชมรมผู้สูงอายุ ซึ่งมีกิจกรรมดังเช่น

(1) เยี่ยมบ้าน ดูแลสุขภาพเบื้องต้น ตรวจสุขภาพ คัดกรองเบาหวาน ความดัน และโรคเรื้อรังในชุมชน อีกทั้งส่งต่อรักษาที่โรงพยาบาล

(2) เยี่ยมบ้าน พร้อมให้ความรู้ ให้คำแนะนำด้านการดูแลสุขภาพ ออกกำลังกาย ทำกายภาพบำบัด

(3) เยี่ยมบ้าน ให้การดูแล ช่วยเหลือ ทำความสะอาดบ้านผู้สูงอายุ สัปดาห์ละ 2-3 ครั้ง ประมาณ 10-15 หลังคาเรือน

(4) เยี่ยมบ้าน ถามสารทุกข์สุขดิบ พุดคุย ให้กำลังใจ ประเมินและดูแลจิตใจกับกลุ่มเป้าหมายในชุมชน ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มผู้สูงอายุกรณีไม่มีผู้ดูแล กลุ่มผู้ป่วยเรื้อรัง หรือกลุ่มผู้สูงอายุติดเตียง ดังคำกล่าวที่ว่า

“เยี่ยมเยียน พุดคุย ให้กำลังใจ ถามไถ่กลุ่มผู้สูงอายุกรณีไม่มีผู้ดูแล ส่วนผู้สูงอายุกรณีปกติจะให้ อสม. เยี่ยมเยียนแทน แล้วก็เยี่ยมบ้านร่วมกับชมรมผู้สูงอายุ “เพื่อนช่วยเพื่อน” ทุก 6 เดือนครั้งหรือ 1 ปีครั้งด้วย”

“เยี่ยมบ้านผู้สูงอายุ ร่วมกับ รพ. สต. เน้นการเยี่ยมบ้านผู้สูงอายุ สัปดาห์ละ 2-3 ครั้ง ประมาณ 10-15 หลังคาเรือน จะทำหน้าที่พุดคุย ให้กำลังใจ ดูแลบ้าน ทำความสะอาดบ้าน และคว่ำกะลาด้วย”

3.3 สสำรวจข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูล และจัดทำรายงานข้อมูลผู้สูงอายุ/ผู้พิการ ดำเนินงานโดย สสอ. รพ. และ รพ. สต. เพื่อประเมินปัญหาและความต้องการของผู้สูงอายุ ซึ่งมีขั้นตอนต่างๆ ดังนี้

- (1) สสำรวจข้อมูลหรือจัดเก็บข้อมูลพื้นฐาน โดยดำเนินงานร่วมกับ อสม. หรือชมรมผู้สูงอายุ
- (2) วิเคราะห์ และจัดกลุ่มผู้สูงอายุตามเป้าหมาย (ติดสังคม/ติดบ้าน/ติดเตียง)
- (3) ประเมินปัญหาและความต้องการของผู้สูงอายุ มีความยากลำบากและต้องการให้ช่วยเหลืออย่างไร
- (4) จัดทำรายงานข้อมูล จัดทำฐานข้อมูลผู้สูงอายุ/ผู้พิการ
- (5) รายงานไปยัง อบท. เพื่อจัดการดูแลหรือช่วยเหลือผู้สูงอายุ/ผู้พิการ
- (6) ประสานข้อมูล ขึ้นทะเบียนผู้สูงอายุ/ผู้พิการ เพื่อมอบเบี้ยยังชีพ หรือให้การสงเคราะห์อื่นๆ

3.4 จัดอบรมให้ความรู้ คำแนะนำด้านสุขภาพแก่ผู้สูงอายุและผู้ดูแล เป็นการจัดอบรม ให้ความรู้ คำแนะนำแก่ผู้สูงอายุ ผู้ดูแลในครอบครัว และอาสาสมัครกลุ่มต่างๆ ทั้ง อสม. อผส. เพื่อดูแลผู้สูงอายุ/ผู้พิการในเรื่องต่างๆ อาทิ การดูแลสุขภาพ การทำแผล ทำกายภาพบำบัด พื้นฟูสมรรถภาพร่างกาย ซึ่งจัดโดยองค์กรด้านสาธารณสุขระดับต่างๆ คือ สสอ. รพ. และ รพ. สต.

3.5 ประชาสัมพันธ์ แจ้งข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิต รพ. ทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์ และแจ้งข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิตกับคนในชุมชนได้รับทราบ พร้อมทั้งให้ความรู้คำแนะนำทางสุขภาพผ่านสายด่วน 1669 นอกจากนี้แล้วยังได้มีการประสานกับ อสม. ให้มาช่วยสื่อสารประชาสัมพันธ์ เยี่ยมบ้าน และตรวจสุขภาพผู้สูงอายุด้วย

3.6 ให้ความช่วยเหลือ ดูแล และจัดสวัสดิการสงเคราะห์ในเรื่องต่างๆ โดยมอบเงิน สิ่งของ เครื่องใช้ และวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ที่จำเป็นแก่ผู้สูงอายุและผู้ป่วยติดเตียง

3.7 บูรณาการความร่วมมือกับภาคีเครือข่ายการดูแลผู้สูงอายุ โดยองค์กรสาธารณสุขระดับต่างๆ มีบทบาทในการบูรณาการ ประสานความร่วมมือกับภาคีเครือข่ายการทำงานต่างๆ เพื่อให้ความช่วยเหลือ และดูแลผู้สูงอายุในกรณีต่างๆ ดังต่อไปนี้

(1) ประสานการดูแลรักษาสุขภาพ องค์กรสาธารณสุขทุกจังหวัด ทั้ง สสจ. สสอ. รพ. รพ. สต. และ ศบส. ได้ประสานความร่วมมือกับองค์กรต่างๆ ทั้งที่อยู่ในชุมชนและนอกชุมชน ไม่ว่าจะเป็น อบท. ชมรมผู้สูงอายุ ผู้นำชุมชน วัด และองค์กรเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มอาสาสมัครต่างๆ (อสม./อผส.) เพื่อดำเนินกิจกรรมด้านการดูแลรักษาสุขภาพผู้สูงอายุ ตัวอย่างเช่น ประสานกับ อสม. ในการเยี่ยมบ้าน ตรวจสุขภาพ คัดกรองโรคเรื้อรังในชุมชน ร่วมกับวัด/อสม./ชมรมผู้สูงอายุในการเยี่ยมบ้านผู้สูงอายุ ร่วมกับ อบท./อสม./ชมรมผู้สูงอายุในการดูแล และตรวจสุขภาพผู้สูงอายุ ร่วมกับจิตอาสา/ชมรมผู้สูงอายุช่วยตรวจสุขภาพ วัดความดัน วัดรอบเอว รวมทั้งประสานกับโรงพยาบาลเอกชน/มูลนิธิเอกชนมาเยี่ยมเยียนและตรวจสุขภาพคนในชุมชน เป็นต้น

(2) ประสานการส่งต่อ โดยส่วนใหญ่เป็นการสร้างและประสานงานเครือข่ายความร่วมมือในการส่งต่อ เพื่อให้การดูแลสุขภาพผู้สูงอายุ ระหว่าง อบท. รพ. รพ. สต. อสม./อผส. และชมรมผู้สูงอายุ อาทิ รพ. สต. จะส่งต่อผู้ป่วยกรณีฉุกเฉินให้โรงพยาบาลแม่ข่าย อสม. ประสานขอรถ รพ. มารับผู้ป่วยกรณีฉุกเฉินหรือกรณีพบผู้ป่วยฉุกเฉินจะส่งต่อไปยัง รพ. หรือประสานการส่งต่อรับผู้ป่วยยากไร้ไปดูแลในสถานสงเคราะห์

(3) ประสานการจัดสวัสดิการสงเคราะห์ มีทั้งประสานความร่วมมือในองค์กรสาธารณสุขด้วยกันเอง ทั้ง รพ. รพ. สต. อสม. และประสานเครือข่ายการทำงานแบบบูรณาการกับ พมจ. อบท. อสม. ชมรมผู้สูงอายุ ผู้นำชุมชน และองค์กรเอกชนต่างๆ เพื่อให้การสงเคราะห์แก่ผู้สูงอายุ อาทิ ประสานขอการสนับสนุนงบประมาณและเครื่องมือวัสดุอุปกรณ์จาก อบท./พมจ. หรือประสานให้รับผู้ป่วยยากไร้ไปดูแลในสถานสงเคราะห์

(4) ประสานการจัดกิจกรรม ได้บูรณาการเครือข่ายและประสานความร่วมมือระหว่าง 4 องค์กรหลักในทุกจังหวัด คือ อบท. อสม. ชมรมผู้สูงอายุ และวัด เพื่อร่วมกันจัดกิจกรรมผู้สูงอายุตามเทศกาล ประเพณี และโอกาสสำคัญต่างๆ อาทิ วันพ่อวันแม่ วันผู้สูงอายุ ประเพณีรดน้ำดำหัวเทศกาลสงกรานต์ จัดทัศนศึกษาพาเที่ยวไหว้พระ 9 วัด แข่งขันกีฬาผู้สูงอายุ กิจกรรมเสริมอาชีพ สานตะกร้า ทำดอกไม้จันทน์ มอบเงินสิ่งของ เลี้ยงอาหารฟรีและตัดผมฟรี ดังคำกล่าวที่ว่า

“มีการจัดตั้ง ภาควิชาเครือข่ายระดับอำเภอในการดูแลสุขภาพผู้สูงอายุ มีเป้าหมายเพื่อดูแลและช่วยเหลือกลุ่มผู้สูงอายุที่เป็นสมาชิกชมรม 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่พึ่งตนเองได้ เน้นจัดกิจกรรมให้ความรู้และพัฒนาศักยภาพในการพึ่งตนเอง กลุ่มที่พึ่งตนเองไม่ได้ เน้นมอบสวัสดิการด้านการเงิน ดูแลสุขภาพ และกรณีเสียชีวิต เครือข่ายที่สำคัญคือ วัด มีพระเป็นศูนย์กลาง รวมกลุ่มชมรมผู้สูงอายุที่เข้มแข็ง อบท. สนับสนุนงบประมาณดำเนินงาน มีกองทุนขยะ ผ้าป่าของคนในชุมชนสมทบด้วย แล้วก็ยังมีเครือข่าย รพ. รพ. สต. อสม. อผส. โรงเรียน และโรงงานอุตสาหกรรมร่วมดำเนินการด้วย”

ส่วนที่ 4 ปัญหาอุปสรรค และข้อจำกัดในการทำงาน

ปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดในการทำงาน แบ่งออกเป็น 5 ประเด็น ได้แก่

4.1 ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่หรือบุคลากรสาธารณสุข แบ่งออกเป็น 4 เรื่อง คือ

(1) อัตรากำลังบุคลากรไม่เพียงพอกับปริมาณงาน โดยเจ้าหน้าที่ รพ. สต. มีจำนวนน้อยจำเป็นต้องให้บริการผู้ป่วยโรคเรื้อรังก่อน หรือ รพ. ไม่มีบุคลากร ผู้เชี่ยวชาญหรือแพทย์เฉพาะทางเกี่ยวกับผู้สูงอายุ

(2) การปรับเปลี่ยน โยกย้ายของเจ้าหน้าที่หรือบุคลากรสาธารณสุขบ่อย

(3) ภาระงานมากและไม่มีเวลาทำงานอย่างครอบคลุม ทำให้ไม่สามารถให้บริการต่างๆ อย่างเต็มที่ ไม่สามารถให้ความรู้ข้อมูลข่าวสาร หรือเยี่ยมบ้านผู้สูงอายุได้อย่างครอบคลุม บางครั้งต้องให้ อสม. เยี่ยมแทน

(4) องค์กรความรู้ในการให้บริการและดูแลผู้สูงอายุแตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการปฏิบัติตน การชะลอความเสื่อม และการดูแลสุขภาพผู้สูงอายุทั้งทางด้านร่างกาย จิตใจ และสังคม

4.2 ขาดการประสานความร่วมมือหรือบูรณาการการทำงานขององค์กรต่างๆ ในพื้นที่ โดย รพ. สต. กับภาคีเครือข่าย ขาดการเชื่อมโยงหรือบูรณาการการทำงานอย่างเป็นรูปธรรมกับ พมจ. สสจ. อบท. และองค์กรอื่นๆ มีการทำงานแบบแยกส่วน ไม่ได้มองในภาพการทำงานระดับอำเภอ แต่ทำเฉพาะในพื้นที่ตำบลเท่านั้น

4.3 ขาดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์การทำงานร่วมกันระหว่างภาคีเครือข่ายการทำงานต่างๆ ในชุมชน โดยองค์กรสาธารณสุข พม. อบต. ผู้นำชุมชน และผู้สูงอายุ ไม่ได้ร่วมแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์การทำงานด้านผู้สูงอายุ และไม่ได้วิเคราะห์นโยบาย ศักยภาพ ปัญหาอุปสรรค ข้อจำกัดและความต้องการของชุมชน ในแต่ละพื้นที่อย่างแท้จริง อาทิ ท้องถิ่นมีงบประมาณแต่ภาระงานมาก หน่วยงานสาธารณสุขมีกำลังคน ส่วนชุมชนมีผู้นำชุมชน คณะกรรมการ พระ ครูเป็นกำลัง

4.4 การสนับสนุนทรัพยากรดำเนินงานด้านต่างๆ ไม่เพียงพอ ประกอบด้วย

- (1) เครื่องมืออุปกรณ์ทางการแพทย์ไม่เพียงพอ เช่น เครื่องวัดความดัน เครื่องเจาะน้ำตาล
- (2) สถานที่ให้บริการคับแคบ สิ่งแวดล้อมไม่เอื้อต่อความสะดวกสบายของผู้มารับบริการ
- (3) ฐานข้อมูลผู้สูงอายุไม่เป็นระบบ ใช้ประโยชน์ได้เฉพาะบางองค์กรหรือหน่วยงานเท่านั้น ไม่สามารถเชื่อมโยงและใช้ประโยชน์ร่วมกันได้

(4) สวัสดิการที่มีอยู่ไม่สามารถเข้าถึงกลุ่มผู้สูงอายุที่ยากลำบากอย่างแท้จริง ภาครัฐยังให้ความช่วยเหลือไม่ตรงกับกลุ่มที่เดือดร้อนหรือยากลำบากจริงๆ ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มที่มีผลประโยชน์ทางการเมืองแอบแฝง

4.5 ปัญหาความร่วมมือของผู้สูงอายุ ครอบครัว และชุมชน ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ

(1) ปัญหาความร่วมมือของผู้สูงอายุ คือ ผู้สูงอายุไม่พึ่งตนเอง ไม่ช่วยตนเอง ไม่สนใจดูแลตนเอง ไม่อยากไปรับบริการสุขภาพ ขาดการเตรียมตัวเข้าสู่ผู้สูงอายุ รอคอยช่วยเหลือเพียงอย่างเดียว รวมทั้งไม่มีส่วนร่วมในกิจกรรมหรือไม่สามารถเข้าร่วมกิจกรรมได้ เนื่องจากอายุมาก มีปัญหาสุขภาพ/พิการ ต้องเฝ้าบ้านเลี้ยงหลาน และมีความยากลำบากในการเดินทาง

(2) ปัญหาความร่วมมือของครอบครัว ญาติ หรือผู้ดูแล กล่าวคือ บุตรหลานไม่ให้ความร่วมมือ ไม่ให้คนอื่นเข้าบ้าน ไม่พอใจที่หน่วยงานเข้ามาช่วยเหลือเพราะกลัวคำครหาว่าลูกหลานไม่ดูแล หรือบางครอบครัวอับอายสภาพความเป็นอยู่ตนเอง และไม่เข้าร่วมอบรมให้ความรู้ในการดูแลผู้สูงอายุ รวมไปถึงภาวะเครียด และขาดรายได้สำหรับที่จะต้องรับภาระดูแลผู้สูงอายุติดเตียง ดังคำกล่าวที่ว่า

“ในกลุ่มผู้สูงอายุติดเตียงที่อยู่ที่บ้าน คนที่ดูแลเนี่ย บางทีอยู่กันสองคนตายาย บางครั้งผู้ดูแลผู้สูงอายุติดเตียงก็เครียด เค้าเองก็ไม่มีรายได้ ตรงนี้องค์กรท้องถิ่นต้องเข้าไปช่วยเหลือเค้าด้วย หรือทำอย่างไรที่ต้องดูแลแทน Caregiver ให้ดี เราอาจจะมองข้ามเค้าไป เค้าจะกลับมาเป็นผู้ป่วยในอนาคต ถ้าเรามองข้ามเค้า เค้าเครียดมาก ไหนจะเครียดด้านจิตใจ ไหนจะไม่มีรายได้ เค้าอยากมีรายได้เพิ่ม ฉะนั้นต้องสร้างงานให้เค้าทำที่บ้าน และมีตลาดให้เค้า โดยที่เค้าจะได้ดูแลผู้สูงอายุที่บ้านได้อย่างมีความสุข อย่างมองข้าม ตรงนี้สำคัญ”

(3) ปัญหาความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของชุมชน คือ ผู้สูงอายุในพื้นที่รวมตัวกันอย่างผิวเผิน จัดตั้งหรือรวมกลุ่มขึ้นมาชั่วคราวกัน ทั้งสังกัด อบจ. สังกัดสภาผู้สูงอายุ และสังกัด รพ. สต. ในเวลาเดียวกัน บางครั้งประธานและสมาชิก ก็เป็นผู้สูงอายุคนเดียวกันทั้ง 3 สังกัดด้วย

ส่วนที่ 5 ข้อเสนอแนะแนวทางในการจัดการดูแลผู้สูงอายุที่ประสบภาวะยากลำบาก

ข้อเสนอแนะแนวทางในการจัดการดูแลผู้สูงอายุที่ประสบภาวะยากลำบาก แบ่งออกเป็น 7 ด้าน ได้แก่

5.1 กำหนดนโยบาย มาตรการ และสวัสดิการด้านสุขภาพให้ชัดเจน โดยจัดทำเป็นนโยบายระดับชาติที่มีกฎระเบียบ ข้อบังคับตามกฎหมายที่ชัดเจน และส่งมายัง รพ. สต. ให้เป็นเจ้าภาพดำเนินงานโดยตรง โดยมีแนวทางการทำงาน แนวทางให้การดูแลและช่วยเหลือต่างๆ ที่ชัดเจน ตั้งแต่ประสานงานกับเครือข่ายการทำงานต่างๆ ทั้ง รพ. ท้องถิ่น และองค์กรอื่นๆ เพื่อมอบหมายงาน กระจายงาน สนับสนุนทรัพยากรดำเนินงาน และพัฒนาศักยภาพ อาทิ มาตรการจัดสวัสดิการตรวจสอบสุขภาพประจำปีแก่ผู้สูงอายุฟรี หรือแบบเหมาจ่าย 2,000 บาทต่อคน โดยขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของแพทย์ว่าจะดำเนินการอย่างไร (อาทิ เจาะเลือดตรวจเบาหวาน ตรวจคลื่นหัวใจ) มาตรการจัดสวัสดิการเยี่ยมบ้านผู้สูงอายุที่มีอายุ 80 ปีขึ้นไป และเมื่ออายุ 85 ปีขึ้นไปไม่ต้องมารับบริการที่สถานพยาบาล แต่จะให้เจ้าหน้าที่ลงพื้นที่ เยี่ยมบ้าน และดูแลสุขภาพที่บ้านผู้สูงอายุแทน ตลอดจนมาตรการจัดตั้งสวัสดิการชุมชนเพื่อดูแลผู้สูงอายุโดยผู้สูงอายุด้วยกันเอง

5.2 สร้างการมีส่วนร่วมและประสานความร่วมมือกับเครือข่ายการทำงานต่างๆ โดยมีเจ้าภาพหลักในการดำเนินงานสร้างการมีส่วนร่วม และประสานความร่วมมือหรือขอความช่วยเหลือกับเครือข่ายการทำงานต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น พมจ. อบต. สถานศึกษา องค์กรศาสนา ผู้นำชุมชน จิตอาสา ผู้สูงอายุ ครอบครัว และคนในชุมชน ซึ่งใช้แนวคิดของการร่วมวางแผน ร่วมทำ และร่วมแก้ไข เพื่อให้การช่วยเหลือหรือดูแลกลุ่มประชากรสูงวัย ทั้งทางด้านสุขภาพ เยี่ยมบ้าน จัดสวัสดิการสังคม และสนับสนุนงบประมาณ ดังคำกล่าวที่ว่า

“มันเกิดขึ้นได้ ถ้าท้องถิ่นใด กับ รพ.สต. ใดให้ความสนใจ แล้วก็ได้แรงสนับสนุน อย่างเช่นจังหวัด อย่าง พมจ. อย่าง สสจ. ถ้าชุมชนใดเข้มแข็ง ได้แรงกระตุ้นจาก พมจ. มีแรงสนับสนุนเสริมจากสาธารณสุขตำบล ถ้าสาธารณสุขตำบลเข้มแข็งแล้วก็มีแนวคิดที่ดี สามารถที่จะขอความช่วยเหลือหรือสนับสนุนกับท้องถิ่นได้ ชุมชนนั้นก็จะได้ ส่วนกลางมีงบประมาณสนับสนุนเต็มที่มีอยู่ที่ท้องถิ่น ด้านสังคมโดยเฉพาะ พมจ. ให้เค้าเป็นเพียงฝ่ายวิชาการ มาส่งเสริม คอยไป Train ให้กับท้องถิ่น กับนายกเทศมนตรี ปลัด หรือสมาชิกสภา ไปให้การศึกษา ให้เค้ารู้ ส่วนฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายคุณภาพชีวิตหรือส่งเสริมสุขภาพก็จะเป็น รพ.สต. แล้วก็มีฝ่ายสังคมก็ต้องเป็นของท้องถิ่น ผมว่าถ้ากำหนดได้ งบประมาณส่วนกลางจัดให้มาท้องถิ่นเลย กำหนดเลยว่าคุณมี 10 บาททำเลย 3 บาท ทำได้เลย ไม่ใช่เฉพาะผู้สูงอายุเท่านั้น”

5.3 ร่วมประชุม ปรึกษาหารือ และเรียนรู้ประสบการณ์การทำงานร่วมกัน โดยองค์กรด้านสาธารณสุข พมจ. อบต. ผู้นำชุมชน ชมรมผู้สูงอายุ อสม./อผส. และผู้สูงอายุ ต้องมีส่วนร่วมในการประชุม ปรึกษาหารือ พูดคุย และแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์การทำงานด้านผู้สูงอายุ โดยร่วมกันวิเคราะห์บทบาท ศักยภาพ สถานการณ์ ปัญหาและความต้องการเชิงพื้นที่อย่างแท้จริง พร้อมทั้งร่วมวางแผนนโยบาย และมาตรการในดำเนินงานดูแลและช่วยเหลือผู้สูงอายุ เพื่อจะได้มีแนวทางการทำงานไปในทิศทางเดียวกัน อาทิ ท้องถิ่นมีสวัสดิการ/งบประมาณแต่ภาระงานมาก หน่วยงานสาธารณสุขมีกำลังคน ส่วนชุมชนมีผู้นำชุมชน คณะกรรมการ พระ และครูเป็นกำลังสนับสนุน

5.4 ส่งเสริมและสนับสนุนด้านการจัดการดูแลตนเองของผู้สูงอายุ คือ จัดอบรม ให้ความรู้กับผู้สูงอายุในด้านต่างๆ เพื่อพัฒนาศักยภาพอย่างยั่งยืน โดยให้ท้องถิ่นสนับสนุนงบประมาณดำเนินงาน อาทิ

(1) สร้างความตระหนักหรือสร้างวัฒนธรรมในการดูแลตนเองของผู้สูงอายุทุกกลุ่ม ทั้งคนรวย/คนยากไร้ ให้ช่วยเหลือตนเอง ดูแลตนเอง พึ่งตนเองให้มากที่สุด และเตรียมความพร้อมให้เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างมีความสุข

และมีคุณภาพ อาทิ ส่งเสริมสุขภาพ ชะลอความเสื่อม ส่งเสริมการออม สร้างงานหรือรายได้ ถ่ายทอดความรู้ ประสบการณ์ให้กับคนในชุมชน ดูแลสภาพแวดล้อมภายในบ้านและนอกบ้าน ตลอดจนให้ความร่วมมือ ยอมรับความช่วยเหลืออย่างเต็มที่ และสมัครใจเข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆ ของชุมชน เช่น เป็นสมาชิกชมรมผู้สูงอายุ ทัศนศึกษา ศึกษาดูงาน หรือกิจกรรมอื่นๆ

(2) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้สูงอายุในชุมชนดูแลกันเอง อาทิ ผู้สูงอายุสุขภาพแข็งแรง จำนวน 1 คน เป็นจิตอาสาเยี่ยมเยียน ดูแลผู้สูงอายุที่มีปัญหาสุขภาพ จิตใจ เศรษฐกิจและสังคม จำนวน 5 คน โดยมีค่าตอบแทนจากเงินส่วนกลางของชุมชน ตลอดจนการรวมกลุ่มผู้สูงอายุให้เข้มแข็งโดยจัดตั้งเป็น “ชมรมผู้สูงอายุ” ที่มีกฎเกณฑ์ ระเบียบ หรือข้อบังคับที่สามารถบริหารจัดการตนเองอย่างชัดเจน เข้าใจง่าย มีผู้นำที่มีความรู้ความสามารถ และมีสมาชิกกลุ่มที่สมัครใจเข้าร่วมกิจกรรมทุกเดือน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มข้าราชการบำนาญที่มีศักยภาพความรู้ความสามารถ และเครือข่ายความร่วมมือทางสังคมมาก ทั้งนี้ ให้ภาครัฐทำหน้าที่ประสาน และสนับสนุนงบประมาณดำเนินการต่างๆ

5.5 การส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพบุคลากรที่เกี่ยวข้อง โดยจัดอบรมให้ความรู้ทางวิชาการด้านการดูแลผู้สูงอายุ โดยให้ อปท. สนับสนุนงบประมาณดำเนินงาน สถาบันการศึกษา (มหาวิทยาลัย) สนับสนุนความรู้ทางวิชาการแก่บุคคลต่างๆ ในชุมชน อาทิ เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น เจ้าหน้าที่สาธารณสุข อสม. ผู้สูงอายุ และคนในชุมชน โดยมีเนื้อหาเกี่ยวกับการเตรียมความพร้อมของผู้สูงอายุ การดูแลสุขภาพ การสร้างงานหรือรายได้ หรือสวัสดิการที่พึงจะได้รับ อาทิ

(1) การส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพเจ้าหน้าที่หรือบุคลากร โดยเพิ่มจำนวนเจ้าหน้าที่หรือบุคลากรที่รับผิดชอบในการดูแลผู้สูงอายุ และพัฒนาศักยภาพ องค์ความรู้ทางวิชาการให้แก่เจ้าหน้าที่เพิ่มมากขึ้น โดยให้ภาครัฐ (มหาวิทยาลัย) สนับสนุนวิชาการ จัดอบรมเสริมศักยภาพ ให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ในการดูแลผู้สูงอายุ ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่สาธารณสุข เป็นต้น

(2) การส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพจิตอาสาหรืออาสาสมัครต่างๆ โดยจัดอบรมให้ความรู้แก่ อสม. อย่างต่อเนื่อง อาทิ การเยี่ยมบ้าน ตรวจสุขภาพ และดูแลสุขภาพผู้สูงอายุเบื้องต้น พร้อมทั้งสนับสนุนงบประมาณ ค่าตอบแทน (ค่าน้ำมัน) เดือนละ 600 บาท และมีเครื่องมือวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นในการลงพื้นที่เยี่ยมบ้าน โดยมี รพ. สต. เป็นพี่เลี้ยง ตลอดจนการสร้าง อพส. ที่ไม่ใช่ อสม. เพื่อจะได้มีคนจิตอาสาทำงานในพื้นที่เพิ่มมากขึ้น

(3) การส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพผู้ดูแล ทั้งระดับครอบครัวและชุมชน ได้แก่

- ปลุกฝังค่านิยมในการพึ่งตนเองของสถาบันครอบครัว ให้รู้จักช่วยเหลือตนเอง เตรียมตัว และเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่วัยผู้สูงอายุอย่างมีคุณภาพ พร้อมทั้งปลุกฝังค่านิยมในการดูแลผู้สูงอายุ การเห็นคุณค่าและให้ความสำคัญผู้สูงอายุ โดยผ่านกระบวนการจัดอบรมให้ความรู้ในด้านต่างๆ ตลอดจนจัดกิจกรรมสร้างสัมพันธ์ภาพที่ดีระหว่างผู้สูงอายุ และสมาชิกในครอบครัว เช่น พาผู้สูงอายุพร้อมสมาชิกในครอบครัวทัศนศึกษา ท่องเที่ยว ศึกษาดูงาน ฟังเทศน์ฟังธรรม เลี้ยงอาหารและดูแลสุขภาพ หรือทำกิจกรรมอื่นๆ ร่วมกัน
- สร้างความเข้มแข็งของชุมชน คือ พัฒนาคณะกรรมการ ชมรมผู้สูงอายุ และชุมชนให้เข้มแข็ง โดยส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชน ทั้งอาสาสมัคร ผู้นำชุมชน ผู้สูงอายุ และคนในชุมชน

เห็นความสำคัญ เข้าใจในตัวผู้สูงอายุ ให้ความร่วมมือ และจัดทำกิจกรรมต่างๆ เพื่อดูแลผู้สูงอายุร่วมกัน โดยอาศัยการสนับสนุนจากองค์กรต่างๆ เช่น สสอ. สนับสนุนวิชาการ อบท. สนับสนุนงบประมาณในการพัฒนาศักยภาพด้านต่างๆ เป็นต้น

ดังกล่าวที่ว่า

“เมื่อก่อนสังคมไทยเป็นสังคมครอบครัว ทำไมเราไม่ปลูกฝังตั้งแต่เด็ก ซึ่งตรงนี้กระทรวงศึกษาธิการเวลาเราดูมีลูกเต๋าลายคนเลี้ยงแม่ไม่ได้ เป็นไปได้ไหมที่เราจะต้องปลูกฝังตั้งแต่เด็ก เรื่องการทดแทนบุญคุณ ในเรื่องการทอดทิ้ง บางประเทศเค้ามีกฎหมาย ถ้าทอดทิ้งบุพการีจะมีโทษ แต่เมืองไทยเราเป็นเรื่องปกติ ประเด็นแรกก็ต้องปลูกฝังตั้งแต่เด็กให้รู้จักบุญคุณ ลูก 10 กว่าคนแม่คนเดียวเลี้ยงไม่ได้ มันไม่ใช่สังคมไทย”

“การเตรียมความพร้อมของครอบครัวผู้สูงอายุ ตรงนี้ทำในวัย 50-59 ปี ถ้าไม่เตรียมความพร้อมในประเด็นการชะลอความเสื่อม คือ สร้างความตระหนักให้รู้ว่าพออายุ 60 ปี ความเสื่อมต่างๆ ก็จะตามมา คิดว่าจะช่วยได้เยอะเลย อีกประเด็นคือในเรื่องของการออม คือ ถ้าอายุ 60 ปีแล้วถ้าไม่มีรายได้อย่างที่เคยกงานได้ คิดอย่างไร เราจะมีวิธีออมอย่างไร จริงๆ แล้วอยากเห็นผู้สูงอายุในอนาคตมรดกเยอะๆ คิดว่าถ้ามีมรดกเยอะๆ ลูกหลานอาจจะดูแล”

5.6 จัดทำฐานข้อมูลผู้สูงอายุให้ครอบคลุมและสมบูรณ์ โดยสำรวจข้อมูล และจัดเก็บข้อมูลในเชิงลึก พร้อมทั้งวิเคราะห์ปัญหาความต้องการ และจัดทำฐานข้อมูลให้เป็นระบบ เพื่อนำไปสู่การออกแบบกระบวนการให้ความช่วยเหลือและดูแลให้ตรงกับความต้องการของแต่ละพื้นที่อย่างแท้จริงต่อไป

5.7 การสนับสนุนทรัพยากรดำเนินงานด้านต่างๆ สำหรับผู้สูงอายุ แบ่งออกเป็น 6 เรื่อง ได้แก่

(1) สนับสนุนงบประมาณดำเนินงานด้านผู้สูงอายุ อาทิ ให้ พม. เพิ่มค่าตอบแทนจาก 600 บาทเป็น 1,000 บาทต่อเดือน หรือสนับสนุนค่าตอบแทนหรือวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ที่จำเป็นแก่ อสม. อสส. และ อพส. เช่น ค่าน้ำมัน เพื่อสร้างแรงจูงใจในการทำงาน สำรวจข้อมูล เยี่ยมบ้าน ดูแลสุขภาพผู้สูงอายุ และงานด้านเอกสาร

(2) สนับสนุนเครื่องมือ วัสดุอุปกรณ์ทางการแพทย์ที่จำเป็นกับการดูแลสุขภาพผู้สูงอายุ อาทิ เครื่องวัดความดัน เครื่องชั่งน้ำหนัก เครื่องเจาะเลือดตรวจน้ำตาล ยารักษาโรค และฟันทบลม เพื่อสร้างแรงจูงใจในการลงพื้นที่ เยี่ยมบ้าน และดูแลสุขภาพผู้สูงอายุ

(3) จัดหาเครื่องมือ วัสดุอุปกรณ์ออกกกำลังกายให้กับชุมชน โดยให้ อบท. สนับสนุนงบประมาณ จัดหาและติดตั้งไว้ที่ รพ.สต. อาทิตู่วิ่ง เครื่องปั่นจักรยาน และอุปกรณ์ทำกายภาพบำบัด

(4) จัดสภาพแวดล้อมและสิ่งอำนวยความสะดวกต่อการดำเนินชีวิตของผู้สูงอายุ โดยช่วยเหลือซ่อมแซมที่อยู่อาศัย ปรับห้องน้ำห้องส้วมให้เหมาะสมกับผู้สูงอายุ มอบของใช้ที่จำเป็นต่างๆ จำพวกรถเข็น ผ้าอ้อมสำเร็จรูป

(5) จัดตั้งสถานที่ดูแลผู้สูงอายุ ได้แก่ “บ้านพักคนชรา/บ้านพักผู้สูงอายุสำหรับผู้ดูแลผู้สูงอายุตลอดชีพ” ดำเนินงานให้เป็นมาตรฐาน รองรับผู้สูงอายุกรณีที่ถูกทอดทิ้งและไม่มีผู้ดูแลได้อย่างครอบคลุมและทั่วถึง อำเภอละ 1 แห่ง “ศูนย์ดูแลผู้สูงอายุกลางวัน (Day Care)” ดำเนินงานกรณีผู้สูงอายุไม่มีบุตรหลานหรือผู้ดูแลที่บ้าน โดยให้มาส่งผู้สูงอายุตอนเช้าและมารับกลับตอนเย็น ภายในศูนย์ฯ มีกิจกรรมให้ผู้สูงอายุได้ทำอย่างหลากหลาย อาทิ ส่งเสริมสุขภาพ ส่งเสริมอาชีพ และสร้างสัมพันธ์ภาพครอบครัว พร้อมมีจิตอาสาให้การดูแลสุขภาพผู้สูงอายุอย่างเต็มที่

และ “คลินิกผู้สูงอายุ” โดยจัดตั้งเป็นศูนย์บริการหรือช่องทางพิเศษสำหรับให้บริการทางสุขภาพสำหรับผู้สูงอายุอย่างแท้จริง ซึ่งสามารถเข้าถึงบริการได้อย่างมีคุณภาพ เท่าเทียม และเสมอภาค

(6) สนับสนุนบริการรถรับส่งสำหรับผู้สูงอายุ/ผู้ป่วยเรื้อรัง เพื่อที่จะสามารถเดินทางไปรับบริการที่สถานพยาบาลตามกำหนดเวลาหรือกรณีฉุกเฉิน ซึ่งอาจจะเป็นรถเคลื่อนที่ในชุมชนหรือชุมชนใกล้เคียง

สรุปและอภิปรายผล

การจัดการดูแลผู้สูงอายุที่ประสบภาวะยากลำบากขององค์กรสาธารณสุขในพื้นที่ ผู้ที่ให้ข้อมูลส่วนใหญ่ได้กล่าวว่า มีนโยบาย มาตรการ และแผนงานในการดำเนินงานช่วยเหลือและดูแลกลุ่มผู้สูงอายุดังกล่าว ซึ่งได้รับบัญญัติอย่างชัดเจนตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) ตลอดจนสวัสดิการชุมชนต่างๆ ที่ได้ดำเนินการคู่ขนานกันไปด้วย อาทิ การดูแลมิติด้านประชากรและเศรษฐกิจเป็นความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย การดูแลคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่เป็นภาระของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ส่วนการดูแลในมิติด้านสุขภาพก็เป็นบทบาทหน้าที่ของกระทรวงสาธารณสุขที่มีหน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ สังกัดอย่างหลากหลาย ซึ่งก็มีความเหลื่อมล้ำและซ้ำซ้อนในการทำงานกันบ้างในบางมุมบางมิติ ทั้งนี้ “บทบาทขององค์กรสาธารณสุขกับการจัดการดูแลผู้สูงอายุที่ประสบภาวะยากลำบาก” ได้รับรู้ไว้ให้แต่ละกรม กอง หน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ ในพื้นที่ ตั้งแต่ระดับ สสจ. สสอ. รพ. รพ.สต. ศสช. และ ศบส. ดำเนินงานในเรื่องต่างๆ โดยหากพิจารณาจากมิตินโยบาย มาตรการ แผนงาน และสวัสดิการที่จัดให้สำหรับผู้สูงอายุที่ประสบภาวะยากลำบากที่ปรากฏอยู่ พบว่า การจัดการดูแลดังกล่าวเป็นการช่วยเหลือและดูแลให้ครอบคลุมกลุ่มผู้สูงอายุทั่วไปทุกเพศทุกกลุ่ม ตามสิทธิหรือสวัสดิการที่พึงได้รับ ซึ่งมีข้อมูลเช่นเดียวกับผลสรุปที่ได้การศึกษาในครั้งนี้จำนวน 7 เรื่อง คือ (1) การให้บริการสุขภาพเชิงรับ (2) การให้บริการเชิงรุกในชุมชน (3) การสำรวจ วิเคราะห์ข้อมูลและจัดทำรายงาน (4) การจัดอบรมให้ความรู้คำแนะนำด้านสุขภาพ (5) การประชาสัมพันธ์และแจ้งข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ (6) การสงเคราะห์ช่วยเหลือและดูแล และ (7) การบูรณาการและประสานความร่วมมือระหว่างภาคีเครือข่ายต่างๆ แต่หากจำเพาะเจาะจงไปที่การจัดการดูแลกลุ่มผู้สูงอายุประสบความยากลำบาก อธิบายได้ว่าองค์กรสาธารณสุขในพื้นที่ที่มีบทบาทที่ปรากฏอย่างเด่นชัด จำนวน 3 กลุ่มบทบาท 13 กิจกรรม ดังนี้

1. บทบาทการสำรวจข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูล และจัดทำรายงานข้อมูล ประกอบด้วย 4 กิจกรรม คือ สำรวจข้อมูลหรือจัดเก็บข้อมูล วิเคราะห์และจัดกลุ่มตามเป้าหมาย (ติดสังคม/ติดบ้าน/ติดเตียง) ประเมินปัญหาและความต้องการ พร้อมจัดทำรายงานข้อมูลและฐานข้อมูล

2. บทบาทการจัดการดูแลด้านสุขภาพ ประกอบด้วย 5 กิจกรรม คือ ให้บริการสุขภาพตามสิทธิการรักษา ให้บริการเชิงรุกในชุมชนโดยออกหน่วยเยี่ยมบ้าน ให้ความรู้คำแนะนำด้านสุขภาพ จัดสวัสดิการสงเคราะห์ บูรณาการและประสานความร่วมมือระหว่างภาคีเครือข่ายการดูแล

3. บทบาทประสานการช่วยเหลือและดูแล ประกอบด้วย 4 กิจกรรม คือ ประสานการมอบเบี้ยยังชีพกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประสานการจัดสวัสดิการสงเคราะห์กับองค์กรพัฒนาสังคมหรือพัฒนาชุมชน ประสานการให้บริการเชิงรับและเชิงรุกกับองค์กรสาธารณสุขระดับต่างๆ และประสานการจัดกิจกรรมอื่นๆ

หากจำแนกบทบาทองค์กรสาธารณสุขแต่ละระดับเป็นหน่วยงานระดับนโยบายและหน่วยงานระดับปฏิบัติ อธิบายได้ว่า “หน่วยงานระดับนโยบาย” แม้ว่าจะพยายามขับเคลื่อนและแสดงบทบาทให้สอดคล้องกับบทบาทหลักของกระทรวงสาธารณสุข ที่มีระบบปฏิบัติการ 4 เรื่อง คือ ระบบบริการสุขภาพ ระบบการส่งเสริมสุขภาพ ระบบการควบคุมป้องกันโรค และระบบการคุ้มครองผู้บริโภค (พงษ์พิสุทธิ์ จงอุดมสุข และคณะ, 2554) แล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่สามารถบรรลุบทบาทหลักที่กำหนดไว้ได้ เนื่องมาจากประสบกับปัญหาอุปสรรคหรือข้อจำกัดในการทำงานที่สำคัญ ก็คือ เกิดความซ้ำซ้อนในการทำงานหรือขาดความเป็นเอกภาพในการจัดการสุขภาพของคนไทยร่วมกัน ขาดการบูรณาการความร่วมมือกับภาคีเครือข่ายต่างๆ ในพื้นที่ รวมทั้งอัตรากำลังและองค์ความรู้ไม่เพียงพอ ส่งผลทำให้การจัดการบริการสุขภาพไม่สามารถครอบคลุมทุกกลุ่มประชากรอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น “หน่วยงานระดับปฏิบัติ” ในพื้นที่จึงจำเป็นต้องแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างชัดเจน ดังเช่น วิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนีนครศรีธรรมราช (2558) ที่ได้เสนอแนะให้ต้องมีการวิเคราะห์ปัญหาความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย ประเมินบริการที่จำเป็นและประสานแผนการดูแลที่พัฒนาขึ้น และจัดกลุ่มให้บริการเพื่อนำไปสู่การออกแบบการให้บริการสุขภาพแบบบูรณาการครอบคลุมเชิงสังคมและเชิงเทคนิคบริการ ครอบคลุมบริการที่จำเป็น และสามารถเชื่อมโยงระหว่างสถานพยาบาลแต่ละระดับได้ ตั้งแต่การบริการสุขภาพในสถานพยาบาล การดูแลระยะกลางที่เชื่อมระหว่างโรงพยาบาลและบ้าน และการดูแลระยะยาว (โปรดพิจารณาเพิ่มเติม ชาญชัย จันดี และธีระ ฤทธิรอด, 2558)

ทั้งนี้ องค์กรสาธารณสุขในพื้นที่ ได้จัดการดูแลผู้สูงอายุกลุ่มที่ประสบภาวะยากลำบาก โดยเน้นกลุ่มที่ประสบปัญหาสุขภาพและการดำเนินชีวิต ตั้งแต่การสำรวจข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูล จัดกลุ่ม ประเมินปัญหาและความต้องการ จัดทำรายงานข้อมูลหรือฐานข้อมูล พร้อมรายงานไปยัง อบต. เพื่อการจัดการดูแล ซึ่งสอดคล้องกับสุพัตรา ศรีวนิชชากร และคณะ (2556) ที่ได้มีการจำแนกกลุ่มผู้สูงอายุตามสภาพร่างกายและความสามารถในการทำกิจวัตรประจำวันเป็น 3 กลุ่ม คือ (1) กลุ่มติดสังคม (กลุ่มที่มีศักยภาพ พึ่งตนเองได้หรือช่วยเหลือตัวเองได้มาก) (2) กลุ่มติดบ้าน (กลุ่มที่พอช่วยเหลือตัวเองได้ปานกลางหรือพึ่งตนเองได้บ้าง) และ (3) กลุ่มติดเตียง (กลุ่มที่ช่วยเหลือตัวเองได้น้อย พึ่งตนเองไม่ได้หรือต้องการความช่วยเหลือ) ซึ่งในกลุ่มติดเตียงนี้ วรรณภา ศรีธัญรัตน์ และลัดดา ดำริการเลิศ (2553) ได้กล่าวถึงกลุ่มติดเตียง-ระยะสุดท้ายที่เป็นกลุ่มประสบความลำบากในระดับมาก ที่จะต้องมีการพิจารณาช่วยเหลือกรณีพิเศษ อาทิ พื้นฟูสมรรถภาพ จัดบริการเยี่ยมบ้าน ประเมินปัญหาและความต้องการ พร้อมจัดกลุ่มดูแลโดยจัดสวัสดิการสงเคราะห์ต่างๆ อาทิ มอบเงิน สิ่งของ เครื่องใช้และอุปกรณ์ที่จำเป็น รวมไปถึงการบูรณาการและประสานความร่วมมือภาคีเครือข่ายการดูแลต่อไป ซึ่งแสดงให้เห็นว่า การจัดการดูแลผู้สูงอายุที่ประสบภาวะยากลำบากจำเป็นต้องอาศัยหลักจรรยาบรรณในวิชาชีพ ควบคู่กับหลักคุณธรรมจริยธรรม รวมทั้งพิจารณาตามหลักมนุษยธรรมของบุคลากรแต่ละบุคคลที่รับผิดชอบการทำงานด้านผู้สูงอายุ ผู้พิการ หรือผู้ด้อยโอกาสด้วย เพื่อที่จะทำให้การจัดการดูแลผู้สูงอายุที่ประสบภาวะยากลำบากบรรลุวัตถุประสงค์

และประสบผลสำเร็จไปด้วยดี (โปรดพิจารณาเพิ่มเติม กวินารัตน์ สุทธิสุขนธ์ จุฑาธิป ศีลบุตร จิราพร ชมพิกุล เกรียงศักดิ์ ธรรมอภิพล และสมชาย วิริกรรมกุล, 2559)

ปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดในการทำงานขององค์กรสาธารณสุข โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานระดับปฏิบัติในพื้นที่ ก็คือหน่วยงานบริการปฐมภูมิ ทั้ง รพ.สต./ศสช./ศบส. นั้นมีบทบาทหน้าที่รับผิดชอบงานครอบคลุม 8 เรื่อง (ฉวีวรรณ ชมภูษา, 2555) คือการรักษาพยาบาล ส่งเสริมสุขภาพ ป้องกันและควบคุมโรคฟื้นฟูสภาพงานอนามัยสิ่งแวดล้อม งานสนับสนุนต่างๆ งานวิชาการ งานบริหารและธุรการ แต่ทั้งนี้ ก็ต้องปฏิบัติงานต่างๆ เกินภาระงานที่กำหนด (Work Load) เนื่องจากในบางครั้งจำเป็นที่จะต้องเข้าร่วมกิจกรรมตามเทศกาลของชุมชน เข้าร่วมเวทีประชุมต่างๆ และรับงานที่เป็นนโยบายเร่งด่วนเข้ามาปฏิบัติในพื้นที่ ก็ย่อมส่งผลกระทบต่อภาระงานประจำที่ปฏิบัติอยู่อย่างแน่นอน ซึ่งในส่วนนี้มีความเกี่ยวเนื่องและเชื่อมโยงไปถึงปัญหาด้านอัตราค่าจ้างของบุคลากรและองค์ความรู้ไม่เพียงพอ รวมทั้งขาดการบูรณาการความร่วมมือกับภาคีเครือข่ายการทำงานต่างๆ ดังนั้น องค์กรสาธารณสุข จึงควรให้ความสำคัญอย่างจริงจังและต่อเนื่องในการสนับสนุนอัตราค่าจ้างบุคลากรที่ปฏิบัติงานประจำให้เหมาะสม เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามบทบาทที่คาดหวังไว้ ตลอดจนการประยุกต์ใช้แนวคิดของการจัดระบบดูแลผู้สูงอายุ ที่ระบุไว้ในคลังความรู้ของวิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนีนครศรีธรรมราช (2558) จำนวน 6 เรื่อง ได้แก่ (1) ผู้สูงอายุสามารถเข้าถึงระบบบริการสะดวกและง่าย (2) ดูแลอย่างต่อเนื่อง (3) บริการแบบผสมผสานให้การดูแลที่ครอบคลุมหลากหลายมิติ (4) ดูแลแบบองค์รวม (5) ประสานการดูแลร่วมกับหน่วยงานบริการสุขภาพระดับสูง และ (6) เสริมพลังชุมชนโดยสนับสนุนให้ชุมชน ครอบครัว ผู้สูงอายุมีศักยภาพในการจัดการปัญหาผู้สูงอายุ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างและพัฒนาคนทำงานด้านสาธารณสุขในชุมชนเพิ่มเติม ก็คือ “อสม.” เพื่อเป็นชุมชนกำลังที่มีความสามารถในการให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนการทำงานให้กับเจ้าหน้าที่สาธารณสุขได้อีกทางหนึ่ง ดังเช่นโกมาตร จึงเสถียรทรัพย์ และปารณัฐ สุขสิทธิ์ (2550) ที่ได้กล่าวว่า อสม. มีความสามารถและได้แสดงบทบาทในกิจกรรมต่างๆ ตั้งแต่การให้ความรู้หรือแจ้งข่าวสารแก่ชาวบ้าน สืบหาข้อมูลหมู่บ้าน และรณรงค์ควบคุมโรคต่างๆ รวมทั้งงานที่จำเป็นต้องใช้เวลาต่อเนื่องและไม่เป็นเวลา อาทิ ส่งต่อผู้ป่วยให้บริการดูแลสุขภาพของสมาชิกในชุมชนหรือรักษาผู้เจ็บป่วยเบื้องต้น และงานอนามัยสิ่งแวดล้อม (โปรดพิจารณาเพิ่มเติม ดวงรัตน์ นิลนนท์ และพิรสิทธิ์ คำนวนศิลป์, 2556; เรื่องศักดิ์ ดิลกลาก และวิลาวรรณ พันธุ์ฤกษ์, 2556)

ทั้งนี้ เมื่อองค์กรสาธารณสุขแต่ละระดับต่างก็มีบทบาทในการให้บริการและรับผิดชอบในการจัดการดูแลตั้งแต่รับนโยบาย สนับสนุนทรัพยากรดำเนินงาน บริการเชิงรับในสถานบริการและบริการเชิงรุกในชุมชนร่วมกับทีมสหวิชาชีพ จิตอาสา ผู้สูงอายุ รวมทั้งประสาน เชื่อมโยงและบูรณาการเครือข่ายการทำงานกับองค์กรต่างๆ ทั้งบูรณาการคน-บูรณาการงาน-บูรณาการเงิน ส่วนผู้สูงอายุแต่ละคนต่างก็มีความต้องการได้รับการดูแลเอาใจใส่ ให้คุณค่าและยอมรับจากครอบครัว ชุมชน และสังคม เพื่อให้ตนเองมีความสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดี ดังนั้น ครอบครัว ชุมชน และสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคลากรที่ทำงานสังกัดองค์กรสาธารณสุข จึงควรที่จะทำความเข้าใจ ให้ความสำคัญ และตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานที่สามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการในการจัดการดูแลผู้สูงอายุที่ประสบภาวะยากลำบากในด้านต่างๆ อย่างตรงจุดเป็นสำคัญ (โปรดพิจารณาเพิ่มเติม วิไลลักษณ์ พรหมเสน และอัจฉริยา ครุฑาโรจน์., 2559)

ข้อเสนอแนะ

(1) บูรณาการระบบบริการสาธารณสุขที่เอื้ออาทรต่อผู้สูงอายุที่ประสบภาวะยากลำบาก เน้นบูรณาการระบบบริการใน 2 ส่วน คือ บูรณาการเครือข่ายการทำงานต่างๆ ทั้งองค์กรสาธารณสุข ท้องถิ่น พัฒนาสังคม อาสาสมัคร ชุมชนผู้สูงอายุ และครอบครัว ควบคู่กับบูรณาการระบบบริการสุขภาพ สังคมวัฒนธรรม และเศรษฐกิจ เพื่อให้การจัดการดูแลผู้สูงอายุที่ประสบภาวะยากลำบากเป็นไปอย่างมีระบบและชัดเจน

(2) จัดสวัสดิการสงเคราะห์ผู้สูงอายุที่ประสบภาวะยากลำบากอย่างเป็นธรรม มีระบบและต่อเนื่อง โดยค้นหาผู้สูงอายุที่ประสบภาวะยากลำบากและควรได้รับความช่วยเหลือจริง พร้อมจัดทำฐานข้อมูล และจัดลำดับความสำคัญในการสงเคราะห์ต่างๆ อาทิ ให้เงินช่วยเหลือตามเกณฑ์ความยากไร้/ขาดทุน ให้บริการสุขภาพเชิงรุก

(3) ส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพครอบครัวในการดูแลผู้สูงอายุที่ประสบภาวะยากลำบาก โดยจัดอบรมให้ความรู้ด้านต่างๆ แก่สมาชิกในครอบครัวหรือบุตรหลาน ให้เป็นผู้ดูแลที่มีคุณภาพอย่างเหมาะสมและถูกต้องตามหลักวิชาการต่างๆ พร้อมทั้งมีมาตรการสร้างแรงจูงใจให้ครอบครัวรับผิดชอบดูแลผู้สูงอายุมากขึ้น อาทิ ลดหย่อนภาษี/ลดรายจ่ายค่าน้ำค่าไฟฟ้ากรณีเลี้ยงดูผู้สูงอายุ และเพิ่มวันลากรณีดูแลผู้สูงอายุที่ป่วย

(4) ส่งเสริมและพัฒนาจิตอาสาเพื่อจัดการดูแลผู้สูงอายุที่ประสบภาวะยากลำบากในชุมชน โดยการสร้างกลุ่มจิตอาสาที่ผ่านกระบวนการเสริมศักยภาพ และเชื่อมโยงเครือข่ายเพื่อดำเนินกิจกรรมที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุ ทั้งกลุ่มปกติและกลุ่มที่มีปัญหา พร้อมสนับสนุนทรัพยากรในการทำงานต่างๆ ทั้งนี้จะต้องมีการควบคุม ติดตาม ประเมินผล และเสริมพลังอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้กลุ่มสามารถขับเคลื่อนอย่างมีระบบและยั่งยืน

(5) ใช้เทคนิคการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนารูปแบบการจัดการดูแลผู้สูงอายุที่ประสบภาวะยากลำบาก ผ่านกระบวนการสร้างความร่วมมือระหว่างนักวิจัยกับชุมชน ทั้งบุคลากรองค์กรสาธารณสุข ท้องถิ่น ผู้สูงอายุ ผู้ดูแล และสมาชิกในชุมชนทุกกลุ่ม ได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน ตัดสินใจ ประเมินความต้องการที่เหมาะสมและตรงตามบริบทของชุมชน เพื่อนำไปสู่กระบวนการลงมือปฏิบัติตามข้อตกลงร่วมกันของชุมชนในการจัดการดูแลผู้สูงอายุที่ประสบภาวะยากลำบากได้อย่างยั่งยืนอย่างแท้จริง

กิตติกรรมประกาศ

ขอขอบพระคุณ กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ที่ให้การสนับสนุนสถาบันพัฒนาสุขภาพอาเซียน มหาวิทยาลัยมหิดล ดำเนินงานวิจัยในครั้งนี้

ขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ศศิพัฒน์ ยอดเพชร รองศาสตราจารย์ ดร. จิตตินันท์ เดชะคุปต์ และนักวิชาการทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งผู้สูงอายุ ครอบครัว และองค์กรต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้แทนองค์กรสาธารณสุขในพื้นที่ 10 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่ นครสวรรค์ ขอนแก่น นครราชสีมา ชลบุรี สุพรรณบุรี นครศรีธรรมราช สงขลา กรุงเทพมหานคร และนนทบุรี ที่ได้กรุณาในการให้ข้อมูล ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการพัฒนาแนวทางการจัดการดูแลผู้สูงอายุอย่างแท้จริงต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- กวินารัตน์ สุทธิสุคนธ์ จุฑาธิป ศีลบุตร จิราพร ชมพิกุล เกรียงศักดิ์ ธรรมอภิพล และสมชาย วิริกรมย์กุล. (2559). คุณภาพชีวิตของครอบครัวผู้สูงอายุที่ประสบภาวะยากลำบาก. *วารสารการบริหารท้องถิ่น*, 9(3), 20 – 35.
- กรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2546). *พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เทพเพ็ญวานิชย์.
- โกมาตร จึงเสถียรทรัพย์ และปารณัฐ สุขสิทธิ์. (2550). อาสาสมัครสาธารณสุข: ศักยภาพและบทบาทในบริบทสังคมไทยที่เปลี่ยนไป. *วารสารวิจัยระบบสาธารณสุข*, 1(3-4), 268-279.
- เกรียงศักดิ์ ชือเลื่อม. (2552). *องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับการดูแลและให้ความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุ*. สถาบันพัฒนาสุขภาพอาเซียน มหาวิทยาลัยมหิดล. กรุงเทพฯ: บริษัท พี.เอ.ลิฟวิ่ง จำกัด.
- เกรียงศักดิ์ ธรรมอภิพล กวินารัตน์ สุทธิสุคนธ์ และสมชาย วิริกรมย์กุล. (2556). รูปแบบการจัดการดูแลผู้สูงอายุ. *วารสารพญาวิทยาและเวชศาสตร์ผู้สูงอายุ พ.ศ. 2556*, 14(1), 49-61.
- เกรียงศักดิ์ ธรรมอภิพล จุฑาธิป ศีลบุตร จิราพร ชมพิกุล กวินารัตน์ สุทธิสุคนธ์ และสมชาย วิริกรมย์กุล. (2559). ปัจจัยที่ส่งผลต่อความยากลำบากของครอบครัวผู้สูงอายุไทย. *วารสารวิจัยระบบสาธารณสุข*, 10(4), 414 - 426.
- คลังความรู้ วิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนีนครศรีธรรมราช. (2558). *สุขภาวะ: บทบาทบุคลากรสาธารณสุขในศตวรรษที่ 21*. สืบค้นเมื่อ 19 มกราคม 2560, จาก <http://61.19.73.142/km/?p=1202>.
- ชาญชัย จันดี และธีระ ฤทธิรอด. (2558). การวางแผนเพื่อเตรียมพร้อมก่อนเข้าสู่วัยผู้สูงอายุในองค์การบริหารส่วนตำบลไพร อำเภอนาหวาย จังหวัดศรีสะเกษ. *วารสารการบริหารท้องถิ่น*, 8(3), 46-59.
- ฉวีวรรณ ชมภูเข. (2555). บทบาทของของเจ้าหน้าที่สาธารณสุขในโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลจังหวัดกาฬสินธุ์. *วารสารวิจัยและพัฒนาระบบสุขภาพ*, 5(2), 98-107.
- ดวงรัตน์ นิลนนท์ และพีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์. (2556). การประเมินผลการดำเนินงานของอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลไพร. *วารสารการบริหารท้องถิ่น*, 6(1), 86 – 96.
- นารัตน์ จิตรมนตรี และสาวิตรี ทยานศิลป์. (2551). *การทบทวนองค์ความรู้และแนวทางการจัดระบบสวัสดิการผู้สูงอายุในประเทศไทย*. (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยมหิดล.
- พงษ์พิสุทธิ์ จงอุดมสุข จรยพร ศรีศัลลักษณ์ และสายศิริ ดำวันวัฒนะ. (2554). *บทสังเคราะห์ข้อเสนอบทบาทกระทรวงสาธารณสุขในศตวรรษที่ 21*. นนทบุรี: ห้างหุ้นส่วนจำกัดสหพัฒน์ไพศาล.
- พวงทอง ไกรพิบูลย์. (2557). *การดูแลผู้สูงอายุ*. สืบค้นเมื่อ 13 ธันวาคม 2559, จาก <http://haamor.com/th/การดูแลผู้สูงอายุ/#article101>.
- มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย (มส.ผส.). (2558). *สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2557*. กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน).

- เรืองศักดิ์ ดิลกลาม และวิลาวรรณ พันธุ์ฤกษ์. (2556). การประเมินผลการดำเนินงานการส่งเสริมสวัสดิภาพและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิผู้สูงอายุในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลช่องสามหมอ. *วารสารการบริหารท้องถิ่น*, 6(1), 111- 125.
- วิไลลักษณ์ พรหมเสน และอัจฉริยา ครุฑโรจน์. (2559). บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปางต่อการส่งเสริมการมีงานทำและการสร้างรายได้แก่ผู้สูงอายุ. *วารสารการบริหารท้องถิ่น*, 10(2), 70 – 91.
- วรรณภา ศรีธัญรัตน์ และลัดดา ดำริการเลิศ. (2553). *การจัดการความรู้และสังเคราะห์แนวทางปฏิบัติงานของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล: แนวปฏิบัติในการบริการผู้สูงอายุ*. นนทบุรี: บริษัท สหมิตรพรินติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด.
- สมาคมส่งเสริมธุรกิจบริการผู้สูงอายุไทย. (2556). สาส์นจากนายก. สืบค้นเมื่อ 13 ธันวาคม 2559, จาก <http://www.ผู้สูงอายุไทย.com/hermes.php>.
- สุพัตรา ศรีวนิชชากร จิราพร ชมพิกุล จุฑาธิป ศีลบุตร กวินารัตน์ สุทธิสุคนธ์ เกรียงศักดิ์ ธรรมอภิพล และสมชาย วิริภมย์กุล. (2556). *การวิเคราะห์สถานการณ์และศึกษานโยบายมาตรการในการจัดระบบสวัสดิการสังคมที่จำเป็นสำหรับครอบครัวผู้สูงอายุที่ประสบภาวะยากลำบาก กรณีศึกษา : ครอบครัวผู้สูงอายุเลี้ยงดูเด็กตามลำพังและครอบครัวผู้สูงอายุอาศัยตามลำพัง*. (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: พี. เอ. ลิฟวิ่ง จำกัด.
- สำนักงานส่งเสริมและสนับสนุนวิชาการ 12 กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2559). *สวัสดิการชุมชนแห่งการพึ่งพาตนเอง. สงขลา: สำนักงานส่งเสริมและสนับสนุนวิชาการ 12 กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์*.
- สำนักหอสมุดกลาง มหาวิทยาลัยรามคำแหง. (2549). *Link หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับงานผู้สูงอายุ*. สืบค้นเมื่อ 13 ธันวาคม 2559, จาก http://www.lib.ru.ac.th/journal/apr/apr13_op_organization.html.
- เอลเดอร์แคร์ไทยแลนด์. (2559). *องค์กรเครือข่ายภาคีรัฐด้านผู้สูงอายุ*. สืบค้นเมื่อ 13 ธันวาคม 2559, จาก <http://www.eldercarethailand.com/content/view/218/28/>.

Translated Thai References

- Chomphookhao, C. (2012). The Roles of Health Officers in Health Promoting Tambon Hospital Kalasin Province. *Research and development health system*, 5(2), 98-107. (In Thai).
- Chuengsatiansup, K. & Suksuth, P. (2007). Health Volunteers in the Context of Change : Potential and Developmental Strategies. *Journal of Health Systems Research*, 1(3-4), 268-279. (In Thai).
- Department of Older Persons, Ministry of Social Development and Human Security. (2010). *The Act on the Elderly, B.E.2546 (2003 A.D.)*. Bangkok: Theppenvanich Printing. (In Thai).

- Dilokarp, R. & Phanpruak, W. (2013). Evaluation of Implementation of Welfare and Rights Protection of the Elderly in Chong Sam Mor Tamon Administrative Organization's Area of Jurisdiction. *Local Administration Journal*, 6(1), 111 – 125. (In Thai).
- Eldercare Thailand. (2016). *Government Network for the Elderly*. Retrived December 13, 2016, from <http://www.eldercarethailand.com/content/view/218/28/>. (In Thai).
- Foundation of Thai Gerontology Research and Development institute (TGRI). (2015). *The Situation of the elderly Thailand B.E. 2557*. Bangkok: Amarin Printing & Publishing Public Company Limited. (In Thai).
- Jandee. C. & Rittirod, T. (2014). Planning for Old Age in Phrai Sub-District Administrative Organization, Khun Han District, Sisaket Province. *Local Administration Journal*, 8(3), 46 – 59. (In Thai).
- Jitramontree, N. & Thayansin, S. (2551). *The reviewed literature of knowledge and guidelines to welfare system for elders in Thailand*. (Research Report). Bangkok: Mahidol University. (In Thai).
- Jongudomsuk, P., Srisasalux, J. & Danwattana, S. (2011). *Suggestion Synthesize of the Role played by the Ministry of Health in the 21st century*. Nonthaburi: Saha Pattana Paisal Co., Ltd. (In Thai).
- Knowledgebase of Boromarajonani College of Nursing Nakhon Si Thammarat. (2015). Health: The role of public health personnel in the 21st Century. Retrived January 19, 2017, from <http://61.19.73.142/km/?p=1202>. (In Thai).
- Nilnon, D. & Kamnuansilpa, P. (2013). Evaluation of Performance of Volunteer Home-based Care Providers for the Elderly by the Hua Sai Tambon Administrative Organization. *Local Administration Journal*, 6(1), 86-96.
- Promsen, W. & Krautharot, A. (2017). Role of the Local Administrative Organization in Lampang Province on the Elders Job and Income Earnings Promotion. *Local Administration Journal*, 10(2), 70 - 91. (In Thai).
- Kraiphibul, P. (2014). *Elderly care*. Retrived December 13, 2016, from <http://haamor.com/th/การดูแลผู้สูงอายุ/#article101>. (In Thai).
- Ramkhamhaeng University Library. (2006). *Link: Organizations Related to the Working Elderly*. Retrived December 13, 2016, from http://www.lib.ru.ac.th/journal/apr/apr13_op_organization.html. (In Thai).

- Srithanyarat, W. & Damrikarnlerd, L. (2010). *Knowledge Management and Synthesize the Guidelines of the District Health Promotion Hospital: Service Guidelines for the Elderly*. Nonthaburi: Sahamitr Printing&Publishing Co., Ltd. (In Thai).
- Srivanichakorn, S., Chompikul, J., Sillabutra, J., Suthisukon, K., Thamma-Aphiphol, K. & Viripiomgool, S. (2013). *Situation analysis of policies on essential social welfare for elderly families living with hardship: Case Studies among the elderly raising children alone and the elderly living together*. (Research Report). Bangkok: P.A. Living Limited. (In Thai).
- Sueluerm, K. (2009). *Local Government Organizations Provide Care and Assistance to the Elderly*. Bangkok: P.A. Living Limited. (In Thai).
- Suthisukon, K., Sillabuyra, J., Chompikul, J., Thamma-Aphiphol, K., & Vinipiomgool, S. (2016). Quality of Life of Elderly Families Facing with Difficulties. *Local Administration Journal*, 9(3), 20 - 35. (In Thai).
- Technical Promotion and Support Office 12, Ministry of Social Development and Human Security. (2016). *Community Welfare of Self-Reliance*. Songkhla: Technical Promotion and Support Office 12, Ministry of Social Development and Human Security. (In Thai).
- Thai Elderly Promotion&Health Care Association. (2013). *Message from President*. Retrived December 13, 2016, from <http://www.ผู้สูงอายุไทย.com/hermes.php>. (In Thai).
- Thamma-Aphiphol, K., Suthisukon, K. & Viripiomgool, S. (2013). Elderly Care Management Model. *Journal of Gerontology and Geriatric Medicine*, 14(1), 49-61. (In Thai).
- Thamma-Aphiphol, K., Sillabutra, J., Chompikul, J., Suthisukon, K. & Viripiomgool, S. (2016). Factors Affecting Thai Elderly Families Hardship. *Journal of Health Systems Research*, 10(4), 414-426. (In Thai).

บทวิจารณ์หนังสือ “พัฒนาการการบริหารภาครัฐของไทย : จากอดีตสู่อนาคต”

Book Review: Development of Public Sector in Thailand: From the Past to the Future

สุรียานนท์ พลลิม

อาจารย์ประจำ, วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น, suripho@kku.ac.th

Suriyanon Pholsim

ได้รับบทความ 24 สิงหาคม 2560 ตอบรับตีพิมพ์ 15 กันยายน 2560



เรื่อง : พัฒนาการการบริหารภาครัฐของไทย : จาก
อดีตสู่อนาคต

ผู้เขียน : พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์ และ

ธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา

ปีที่พิมพ์ : 2559

สำนักพิมพ์ : คลังนาวิทยา

ISBN : 978-616-223-955-7

จำนวนหน้า : 194 หน้า

“...วิวัฒนาการของการบริหารจัดการภาครัฐของประเทศไทยพัฒนาไปอย่างไร... ประเทศไทยยังเป็นรัฐที่มีรูปแบบการบริหารจัดการแบบล้าสมัยหรือก้าวขึ้นมาสู่ประเทศที่มีรูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่... แล้วอะไรคือตัวสะท้อนระดับการพัฒนาระบบการบริหารภาครัฐของไทย... ตลอดจนการปฏิรูปภาครัฐของไทยตามแนวคิดสมัยใหม่ประสบความสำเร็จจริงหรือไม่ แล้วท้ายที่สุด ทิศทางและอนาคตของการบริหารจัดการภาครัฐของประเทศไทย “ควร” จะดำเนินไปในอย่างไร... ”

สาเหตุที่ผู้เขียนนำเอาประเด็นคำถามดังกล่าวมานำเสนอนั้น ความเป็นจริงแล้วมิได้เจตนาที่จะถามคำถามเหล่านี้โดยตรงกับผู้อ่าน แต่มีความมุ่งหมายที่จะชวนให้ผู้อ่านได้มาร่วมกันวิเคราะห์และหาคำตอบให้กับประเด็นคำถามข้างต้นเหล่านี้ ซึ่งถูกนำมาอธิบายไว้ในหนังสือ “พัฒนาการการบริหารภาครัฐของไทย : จากอดีตสู่อนาคต” เล่มนี้อย่างละเอียด ซึ่งเขียนโดย รองศาสตราจารย์ ดร.พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา ซึ่งทั้งสองท่านล้วนเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านการบริหารจัดการภาครัฐของประเทศไทย สำหรับหนังสือเล่มนี้ถูกแบ่งออกเป็น 6 ส่วน ซึ่งผู้เขียนได้นำเสนอไว้อย่างเป็นลำดับที่ชัดเจนเพื่อให้ผู้อ่านทำความเข้าใจได้ง่าย ได้แก่ ส่วนที่ 1 จะพูดถึง “ระบบการบริหารราชการไทย” ซึ่งเป็นการกล่าวถึง

วิวัฒนาการของระบบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยในยุคสมัยดั้งเดิมและสมัยใหม่ สำหรับส่วนที่ 2 จะเป็นเรื่องของ “พัฒนาการการบริหารภาครัฐแนวใหม่ในประเทศไทย” ซึ่งในส่วนนี้จะมุ่งนำเสนออิทธิพลของบริบททาง เศรษฐกิจ สังคม และปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลให้เกิดการปฏิรูปหรือการพัฒนากระบวนบริหารภาครัฐของไทย ต่อมาในส่วนที่ 3 นั้น เป็นเรื่องของ “การบริหารภาครัฐแนวใหม่ในประเทศไทย” ซึ่งผู้เขียนได้อธิบายถึงแนวคิดทางการบริหารภาครัฐแนวใหม่กับการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย ตลอดจนปัจจัยที่สะท้อนให้เห็นถึงความเป็นรัฐที่มีรูปแบบการบริหารจัดการสมัยใหม่ สำหรับในส่วนที่ 4 นั้น เป็นเรื่องของ “องค์กรมหาชน: ผลผลิตจากการปฏิรูประบบราชการไทย” โดยผู้เขียนได้นำเสนอผลการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบผลสัมฤทธิ์ทางการบริหารงานขององค์กรมหาชนในประเทศไทยกับประเทศสิงคโปร์ ต่อมาในส่วนที่ 5 นั้น “มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ: แนวคิดการบริหารงานอุดมศึกษาแนวใหม่?” เป็นการนำเสนอวิวัฒนาการทางการบริหารจัดการอุดมศึกษาของประเทศไทย ตลอดจนการวิเคราะห์เปรียบเทียบผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้นของมหาวิทยาลัยแต่ละประเภทด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งมหาวิทยาลัยในระบบกึ่งอิสระ สำหรับในส่วนสุดท้ายของหนังสือเล่มนี้ พูดถึงทิศทางและอนาคตของการบริหารภาครัฐในประเทศไทยผ่านมุมมองการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งได้นำเสนอแนวทางการปฏิรูปและเงื่อนไขที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของการปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐในประเทศไทยด้วย

แน่นอนว่าหนังสือเล่มนี้มุ่งนำเสนอ **"พัฒนาการ"** การบริหารจัดการภาครัฐของไทย ดังนั้นในเบื้องต้นนี้ ผู้เขียนจึงทำความเข้าใจกับคำนิยามของคำว่า "พัฒนาการ" จากมุมมองของผู้เขียนเองซึ่ง "พัฒนาการ" นี้ หมายถึง "การเปลี่ยนแปลงที่แตกต่างไปจากสถานภาพเดิม โดยการเปลี่ยนแปลงนั้นดำเนินไปพร้อมกับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง หรือเกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น ซึ่งรูปแบบการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะเป็นไปอย่างง่ายหรือมีโครงสร้างที่สลับซับซ้อนนั้นก็ขึ้นอยู่กับระดับศักยภาพของฝ่ายขับเคลื่อนการพัฒนา" ดังนั้น ในมุมมองของ "พัฒนาการทางการบริหารจัดการภาครัฐ" จึงเป็นการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้าง รูปแบบ และวิธีในการบริหารงานเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเกิดผลสัมฤทธิ์มากที่สุด ซึ่งหนังสือเล่มนี้ ได้นำเสนอให้เห็นถึงวิวัฒนาการของการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างและผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้นจากการปฏิรูประบบบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ของประเทศไทย ซึ่งผู้เขียนจะนำเสนอด้วยการพรรณนาวิเคราะห์ (descriptive analysis) โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ในส่วนต้นของหนังสือเล่มนี้ 3 บทแรก เป็นการนำเสนอวิวัฒนาการของระบบการบริหารราชการในประเทศไทยภายใต้กรอบแนวคิดทฤษฎีของทั้งการบริหารจัดการภาครัฐแบบดั้งเดิมและสมัยใหม่ ซึ่งผู้เขียนได้หยิบยก **"กระบวนการพัฒนาการบริหารจัดการภาครัฐของไทย"** มาเป็นตัวแปรหลักเพื่อวิเคราะห์ให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาระบบราชการของไทยในอดีตจนถึงปัจจุบัน โดยการบริหารราชการราชของไทยในยุคดั้งเดิมนั้น มีมาตั้งแต่การปกครองในสมัยสุโขทัยเรื่อยมาจนกระทั่งถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว อย่างไรก็ตาม จุดเริ่มต้นของการปฏิรูประบบบริหารราชการในยุคสมัยใหม่ของไทย เกิดขึ้นนับตั้งแต่ยุคสมัยแห่งการปฏิรูประบบราชการของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นต้นมา อันมีผลให้โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของไทยที่มาแต่โบราณกาลเปลี่ยนไปในแบบที่มีความเป็นสมัยใหม่มากขึ้นเฉกเช่นประเทศตะวันตก ตลอดจนยังถือเป็นยุคเริ่มต้นแห่งการทดลองวางรากฐานการ

ปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยอีกด้วย โดยการปฏิรูประบบราชการให้มีความทันสมัยนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้รับอิทธิพลของแนวคิดระบบราชการ (Bureaucracy) ของแมกซ์ เวเบอร์ ซึ่งได้นำมาประยุกต์ใช้ให้เข้ากับบริบทของสังคมไทยในขณะนั้นด้วย ซึ่งทฤษฎีระบบราชการของเวเบอร์นี้ถือเป็นการบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิม ซึ่งจะมีประสิทธิภาพสูงสุดเมื่อถูกนำไปประยุกต์ใช้ในระบบสังคมและการปกครองที่เป็นประชาธิปไตย ภายใต้การทำงานของข้าราชการที่มุ่งทำงานเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม (Kaufman, 1956) ดังนั้น เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าวประเทศไทยยังไม่มีความเป็นประชาธิปไตยและกลุ่มอำนาจในระบบราชการยังถือครองอำนาจและมีกระบวนการบริหารแบบดั้งเดิม ส่งผลให้ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมากระบวนการของประเทศไทยจึงประสบปัญหาในด้านต่าง ๆ มากมาย อันเป็นผลมาจากสาเหตุหลัก 3 ประการ ได้แก่ 1) ปัญหาเชิงโครงสร้าง ที่มีลำดับชั้นบังคับบัญชาหลายชั้นและขนาดของฝ่ายข้าราชการมีขนาดใหญ่ 2) ปัญหาวัฒนธรรมเชิงอำนาจนิยม อันเป็นผลมาจากระบบราชการของไทยที่มุ่งรวมอำนาจการตัดสินใจต่าง ๆ ไว้ที่ส่วนกลาง และ 3) ปัญหาการยึดกระบวนการที่ล้าสมัยในการทำงาน โดยข้าราชการในฐานะฝ่ายปฏิบัติการมักยึดติดกับกฎระเบียบแบบแผนมากกว่าการตอบสนองความต้องการของประชาชน

อย่างไรก็ตาม ในช่วงปลายทศวรรษ 1970 อิทธิพลของกระแสโลกาภิวัตน์และแนวคิดเสรีนิยมได้ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการภาครัฐรวมถึงระบบเศรษฐกิจในทุกประเทศทั่วโลก โดยการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศมหาอำนาจล้วนส่งผลกระทบต่อประเทศต่าง ๆ ด้วยเหตุนี้ในช่วงเวลาดังกล่าวจึงเกิดกระแสการปฏิรูปภาครัฐให้ทันสมัยขึ้นในหลายประเทศ เช่นเดียวกับประเทศไทยก็ได้รับอิทธิพลจากระบบเสรีนิยมและกระแสโลกาภิวัตน์เหล่านี้โดยตรง ซึ่งเห็นผลกระทบได้อย่างชัดเจนที่สุดในช่วงวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในปี 2540 หรือที่เราเรียกว่า "วิกฤตการณ์ต้มยำกุ้ง" ทำให้ประเทศไทยได้ไปขอกู้ยืมเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแก่ประเทศที่ประสบวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในช่วงเวลาดังกล่าว โดยประเทศไทยได้ขอกู้ยืมในวงเงินจำนวน 19.9 ล้านดอลลาร์สหรัฐ แต่ไทยถอนเงินกู้ยืมมาใช้เพียง 14,400 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งการกู้ยืมดังกล่าวนี้ อยู่ภายใต้เงื่อนไข 3 ประการ คือ 1.) ประเทศไทยจะต้องทำการปฏิรูประบบการเงินของประเทศ 2.) ประเทศไทยจะต้องมีการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของประเทศที่มีผลต่อการพัฒนาและฟื้นฟูเศรษฐกิจในประเทศของตน และ 3.) ต้องมีการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งเงื่อนไขทั้ง 3 ประการเหล่านี้ เป็นข้อตกลงที่ถูกกำหนดขึ้นโดย IMF ก่อนที่จะมีการอนุมัติเพื่อปล่อยเงินกู้ให้กับประเทศไทย และประเทศไทยก็ได้ยินยอมปฏิบัติตามข้อตกลงดังกล่าวจึงส่งผลให้ในเวลาต่อมาได้เกิดการปฏิรูปโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการบริหารจัดการภาครัฐในด้านต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง ได้แก่ 1) การจัดตั้งองค์การเพื่อปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) เพื่อมาแก้ไขปัญหาของสถาบันการเงินทั้ง 58 แห่งในช่วงเวลาดังกล่าว 2) การปฏิรูปกฎหมายการเงินเพื่อเปิดเสรีทางการค้าตามแนวคิดเสรีนิยมและกระแสโลกาภิวัตน์ เพิ่มสิทธิให้ชาวต่างชาติสามารถเข้ามาถือหุ้นและครอบครองทรัพย์สินและกิจการภายในประเทศได้เพิ่มมากขึ้น 3) ปรับปรุงมาตรการทางการคลังของประเทศ อันได้แก่ ประกาศกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนเป็นระบบลอยตัว กำหนดอัตราดอกเบี้ยธนาคารเพื่อไม่ให้ค่าเงินบาทลดลงกว่าเดิม และดึงดูดเงินตราต่างประเทศเข้าสู่ประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น การจัดทำงานงบประมาณแผ่นดินแบบรัดกุม รวมถึงการเพิ่มภาษีสรรพสามิต และ 4.) การปฏิรูปการบริหารจัดการ

ภาครัฐของไทย ซึ่งได้รับความช่วยเหลือโดยตรงจาก IMF ธนาคารโลก และธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย ในการเข้ามาช่วยเหลือและมีบทบาทสำคัญในการปฏิรูประบบราชการของประเทศไทย ซึ่งได้ข้อสรุปร่วมกันว่าประเทศไทยจำเป็นต้องส่งเสริมสร้างธรรมาภิบาลและประสิทธิภาพของระบบราชการตามแนวทางของคอฟแมนและนักวิชาการสำคัญคนอื่นๆที่ได้กำหนดตัวชี้วัดธรรมาภิบาลของธนาคารโลก (Kaufmann, Kraay, and Zoido-Lobaton, 1999a, 199b; Kaufmann, Kraay and Mastruzzi, 2006a, 2006b, 2007) โดยจะต้องเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามาทำหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนหรือดำเนินงานด้านใดด้านหนึ่งที่เอกชนสามารถทำได้หรือมีความเชี่ยวชาญมากกว่ารัฐ ตลอดจนสร้างกลไกดึงดูดคนที่มีความสามารถจากภาคเอกชนเข้ามาทำงานในภาครัฐให้มากขึ้น ในท้ายที่สุดแล้วข้อสรุปที่ได้จากธนาคารโลกเพื่อใช้เป็นแนวทางหรือแผนงานในการปฏิรูประบบราชการของประเทศไทยนั้นมีทั้งหมด 5 แผนงาน ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ในปี 2542 เป็นผลให้เกิดกระบวนการเริ่มต้นปฏิรูประบบบริหารจัดการภาครัฐของประเทศไทยอย่างเป็นรูปธรรม อันเป็นผลมาจากอิทธิพลของระบบการค้าเสรีและโลกาภิวัตน์ โดยแผนงานเพื่อการปฏิรูประบบบริหารจัดการภาครัฐของไทยทั้ง 5 แผนงานดังกล่าว ได้แก่ 1) แผนการปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจ และวิธีในการบริหารงานของภาครัฐ 2) การปฏิรูประบบงบประมาณให้เป็นแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ 3) การปรับเปลี่ยนระบบการบริหารงานบุคคลของภาครัฐให้มีขนาดเล็กลงแต่มีประสิทธิภาพมากขึ้น ปรับปรุงกระบวนการสรรหา พัฒนา และการรักษาบุคลากรที่มีความสามารถไว้กับองค์กรให้มีความทันสมัยมากขึ้น รวมถึงมีการนำรูปแบบบริหารงานบุคคลและประเมินผลงานแบบระบบคุณธรรมมาประยุกต์ใช้ด้วย 4) การปรับเปลี่ยนและแก้ไขกฎหมายให้มีความทันสมัยที่เอื้อต่อการปฏิรูปและพัฒนาประเทศที่สอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน และ 5) การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยมในการบริหารงานของภาครัฐ

จะเห็นได้ว่า การปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐของประเทศไทยให้มีความทันสมัยมากขึ้นนั้นล้วนได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดลัทธิเสรีนิยมและอิทธิพลของกระแสโลกาภิวัตน์โดยตรง ซึ่งอิงอยู่บนแนวคิดพื้นฐานและมาตรการทางเศรษฐกิจที่สำคัญ 4 ด้าน ได้แก่ 1) การปล่อยให้กลไกตลาดมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจ ตลอดจนการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทสำคัญในการทำงานร่วมกับรัฐหรือทำงานแทนรัฐในการให้บริการสาธารณะที่อยู่ในความเชี่ยวชาญของเอกชนด้านใดด้านหนึ่งแก่ประชาชน 2) การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้มีความทันสมัย ผ่อนปรนมาตรการทางกฎหมายเพื่อเพิ่มสิทธิและอำนาจให้กับกลุ่มธุรกิจการเงินจากต่างประเทศให้เข้ามามีบทบาททางเศรษฐกิจในประเทศได้อย่างเสรีมากขึ้น 3) การปฏิรูปการคลังของรัฐ ด้วยการตัดทอนค่าใช้จ่ายที่เป็นภาระทางการคลังของรัฐบาลมากเกินไป รวมถึงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจประเภทต่าง ๆ เพื่อดำเนินกิจการหรือให้บริการแทนรัฐ และ 4) การมุ่งรักษาเสถียรภาพทางการคลังทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

จะเห็นได้ว่า การปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่เริ่มเกิดขึ้นในประเทศไทยมาตั้งแต่ ปี 2540 ซึ่งเห็นได้ชัดเจนผ่านการปฏิรูปการทำงานของภาครัฐที่ให้ความสำคัญกับการสร้างความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชนเพิ่มมากขึ้น ด้วยการออกกฎหมายสำคัญของชาติหลายฉบับที่มุ่งทำให้ระบบราชการของไทยมีประสิทธิภาพมากขึ้น อันได้แก่ 1) รัฐธรรมนูญปี 2540 2) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (2540-2544) และ 9 (2545-2549) 3) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน 2545 ที่มุ่งลำดับขั้นการทำงานและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็นของรัฐหลายแห่ง ตลอดจนมุ่งเน้นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และ

4) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ที่มุ่งเน้นประโยชน์สุขของส่วนร่วม มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ ประสิทธิภาพ และความคุ้มค่าในการทำงาน ตลอดจนลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน รวมถึงปรับรูปแบบการบริหารราชการให้มีความทันสมัยมากขึ้น และด้วยกฎหมายดังกล่าวนี้เอง จึงส่งผลให้เกิดการปฏิรูปในเชิงโครงสร้างของระบบราชการในประเทศไทย ส่งผลให้เกิดหน่วยงานรูปแบบใหม่เพิ่มขึ้นมา 2 รูปแบบ ซึ่งเป็นองค์การที่มีอิสระในการบริหารงาน ตลอดจนเปิดโอกาสให้เอกชนได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการดำเนินกิจการของรัฐมากขึ้น โดยหน่วยงานที่ผลลัพธ์จากกฎหมายปฏิรูประบบราชการของไทยให้มีความทันสมัยดังกล่าว ได้แก่ 1) หน่วยงานในกำกับของรัฐที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล และ 2) หน่วยงานที่มีอำนาจและบทบาทในการให้บริการสาธารณะหรือดำเนินกิจการของรัฐแต่ไม่ใช่องค์กรของรัฐ (สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2553) โดยหน่วยงานประเภทแรกที่เกิดขึ้นมาใหม่นั้น มีมากถึง 357 องค์กร ทั้งที่เป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน และหน่วยงานรูปแบบใหม่ประเภทพิเศษต่าง ๆ ส่วนหน่วยงานประเภทที่สองนั้น ถือเป็นกลไกของรัฐในการให้บริการสาธารณะแต่พนักงานไม่ได้มีสถานะเป็นข้าราชการ ซึ่งแบ่งได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่ สภาวิชาชีพ สถาบันภายใต้มูลนิธิของส่วนราชการ และนิติบุคคลเฉพาะกิจ

จากที่ได้นำเสนอไปข้างต้นนั้น ถือว่าเป็นสาระสำคัญในส่วนต้นของหนังสือพัฒนาการการบริหารภาครัฐของไทย เล่มนี้ ที่ปรากฏในบทที่ 1-3 ซึ่งแสดงให้เห็นถึงรายละเอียดและวิวัฒนาการทางการปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐของไทยมาตั้งแต่สมัยสุโขทัยจนถึงยุคการปฏิรูปภาครัฐให้มีความทันสมัย ในปี 2540 ภายใต้กรอบแนวคิดของลัทธิเสรีนิยมและอิทธิพลของกระแสโลกาภิวัตน์ ซึ่งส่งผลให้ประเทศไทย "จำเป็น" อย่างยิ่งที่จะต้องมีการปรับเปลี่ยนและปฏิรูปวิธีการในการบริหารจัดการภาครัฐของไทยให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับยุคสมัยใหม่ให้มากขึ้น ทั้งในด้านเศรษฐกิจ เสถียรภาพทางการคลัง และรูปแบบในการบริหารจัดการภาครัฐ จึงทำให้ประเทศไทยมีการตรากฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่มุ่งเน้นปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น อันทำให้เกิดหน่วยงานและองค์กรพิเศษรูปแบบต่าง ๆ ที่เป็นผลมาจากแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งเปิดโอกาสให้เอกชนได้เข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจการของรัฐมากขึ้น ลดขั้นตอนการทำงาน ปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานของระบบราชการให้ดียิ่งขึ้น รวมถึงเกิดองค์กรรูปแบบใหม่ที่มีอิสระทางการบริหารมากขึ้นเพื่อดำเนินกิจการของรัฐให้สอดคล้องกับยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไปอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น ในส่วนท้ายของหนังสือเล่มนี้ ในบทที่ 4-6 ผู้เขียนจึงได้นำเสนอ "ผลผลิต" ที่เกิดจากการปฏิรูประบบบริหารจัดการภาครัฐของไทยในเชิงเปรียบเทียบ โดยได้มีการวิเคราะห์เปรียบเทียบ "ผลสัมฤทธิ์" การบริหารงานขององค์กรมหาชนรูปแบบใหม่ที่อันเป็นผลผลิตที่เกิดขึ้นมาจากการปฏิรูปภาครัฐของประเทศไทย เปรียบเทียบกับองค์กรมหาชนของประเทศสิงคโปร์ รวมถึงการวิเคราะห์ผลสัมฤทธิ์จากการบริหารงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ 2 ประเภท (มหาวิทยาลัยของรัฐที่ถูกแปรสภาพมาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐและมหาวิทยาลัยที่มีสถานะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนับตั้งแต่มีการจัดตั้ง) เปรียบเทียบกับมหาวิทยาลัยของรัฐที่มีสถานะเป็นส่วนราชการ ด้วยการวิเคราะห์และประเมินผ่านตัวชี้วัดที่แสดงผลสัมฤทธิ์ของการบริหารงาน 3 ด้าน ได้แก่ 1. การประเมินประสิทธิภาพ (efficiency) ซึ่งใช้ตัวชี้วัดหลัก 2 ด้าน คือ ต้นทุนต่อหน่วยผลิต และอัตราส่วนค่าใช้จ่ายเพื่อการบริหารองค์กร 2. การประเมินประสิทธิผล (effectiveness) ซึ่งใช้ตัวชี้วัดหลัก 2 ด้าน คือ ด้านผลผลิต (output) และผลลัพธ์ (effect) ที่มี

คุณภาพ และ 3. การประเมินความโปร่งใส (transparency) มีตัวชี้วัดที่สำคัญคือ การเปิดเผยข้อมูลสำคัญขององค์กรให้แก่ประชาชนได้รับทราบ

อย่างไรก็ตาม ในการศึกษาขององค์การมหาชนเปรียบเทียบกับของไทยและสิงคโปร์นั้น ผู้เขียนได้จำแนกประเภทขององค์การมหาชนที่เลือกมาศึกษาออกเป็น 3 ประเภท โดยเลือกมาประเภทละ 2 องค์กร โดยในกรณีของประเทศสิงคโปร์ ได้แก่ 1.) องค์กรวิจัยและพัฒนาที่สังกัดกระทรวงการพัฒนาประเทศหนึ่งองค์กรและที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการอีกหนึ่งองค์กร 2.) องค์กรส่งเสริมและพัฒนาซึ่งทั้งสององค์กรสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรมและการค้า และ 3.) องค์กรกำกับดูแลมาตรฐานการศึกษาซึ่งทั้งสององค์กรที่เลือกมาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ส่วนในกรณีของประเทศไทย ได้แก่องค์การมหาชนประเภท 1.) องค์กรวิจัยและพัฒนาที่สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หนึ่งองค์กรและอีกองค์กรสังกัดกระทรวงวัฒนธรรม 2.) องค์กรส่งเสริมและพัฒนาที่สังกัดกระทรวงการคลังหนึ่งองค์กรและสังกัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีอีกหนึ่งองค์กร และ 3.) องค์กรกำกับดูแลมาตรฐานที่สังกัดสำนักงานกฤษฎีกาหนึ่งองค์กรและอีกหนึ่งองค์กรสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ โดยสรุปองค์การมหาชนที่ผู้เขียนได้นำมาศึกษาเปรียบเทียบประกอบด้วย 12 องค์กร ไทย 6 องค์กร และสิงคโปร์อีก 6 องค์กร ในกลุ่มประเภทองค์การมหาชนในรูปแบบเดียวกัน ซึ่งผู้เขียนก็ได้มีการนำเสนอเปรียบเทียบบทบาทหน้าที่ขององค์การมหาชนแต่ละประเภท รวมถึงนำเสนอการวิเคราะห์ผลสัมฤทธิ์ในการทำงานขององค์การมหาชนทั้งสองประเทศ ซึ่งพบว่าใน **ด้านประสิทธิภาพ (Efficiency)** นั้น องค์การมหาชนของประเทศไทยทั้ง 3 ประเภท ใช้ต้นทุนในการทำงานที่สูงกว่าองค์การมหาชนของประเทศสิงคโปร์ และมีแนวโน้มในการใช้ต้นทุนต่อหน่วยผลิต (Unit Cost) ที่สูงขึ้นต่อเนื่องในช่วงระยะเวลา 3 ปี แตกต่างจากองค์การมหาชนของสิงคโปร์ที่มีแนวโน้มลดลงต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การมหาชนที่ทำหน้าที่ประเมินคุณภาพการศึกษาของประเทศไทยมีต้นทุนต่อหน่วยการผลิตที่สูงกว่าองค์การมหาชนรูปแบบเดียวกันของประเทศสิงคโปร์มากถึง 10 เท่า อย่างไรก็ตาม แม้ต้นทุนที่ใช้ในการบริหารงานต่อหน่วยผลิตจะแตกต่างกัน แต่องค์การมหาชนทั้งของไทยและสิงคโปร์มีพันธกิจในการดำเนินงานที่คล้ายคลึงกัน ในส่วนของอัตราส่วนค่าใช้จ่ายในการบริหารองค์กรนั้น องค์การมหาชนประเภทวิจัยเพื่อพัฒนาของไทยมีสัดส่วนค่าใช้จ่ายในการจัดซื้อจัดจ้างวัสดุครุภัณฑ์ที่สูงกว่าประเทศสิงคโปร์แทนที่จะเป็นหมวดเงินอุดหนุนเพื่อการวิจัย แต่ในทางกลับกันองค์การมหาชนของสิงคโปร์กลับมีการจัดสรรเงินอุดหนุนที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการวิจัยเพื่อพัฒนาในสัดส่วนที่มากกว่าประเทศไทย นอกจากนี้้องค์การมหาชนประเภทส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจการค้า รวมถึงองค์การมหาชนที่ทำหน้าที่ประเมินคุณภาพการศึกษาของสิงคโปร์ยังมีสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายที่เป็นเงินเดือนและสวัสดิการของพนักงานในอัตราที่สูงกว่าประเทศไทยด้วย

ในส่วนของ**ด้านประสิทธิผล (Effectiveness)** นั้น พบว่า องค์การมหาชนที่มีหน้าที่ด้านการวิจัยและพัฒนาของประเทศไทยนั้นมีระบบสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาที่ไม่เพียงพอและต่ำกว่าค่าเฉลี่ยขององค์การมหาชนในประเทศสิงคโปร์ รวมถึงคุณภาพของสถาบันวิจัยและพัฒนาของไทยยังมีขีดความสามารถในการแข่งขันที่ด้อยกว่าประเทศสิงคโปร์ด้วย ส่งผลให้คุณภาพของระบบการศึกษาทั้งในขั้นพื้นฐานและระดับอุดมศึกษาของสิงคโปร์มีคุณภาพสูงกว่าประเทศไทยอย่างชัดเจน จึงสะท้อนให้เห็นถึงผลลัพธ์ขององค์การมหาชนด้านการวิจัยและพัฒนาของสิงคโปร์ที่เหนือกว่าองค์การมหาชนของไทย ส่วนองค์การมหาชนที่ประเภทส่งเสริมและพัฒนา

มาตรฐานในการให้บริการสาธารณะนั้น พบว่าองค์การมหาชนของไทยขาดความสามารถในการสร้างความร่วมมือในการทำงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนจากภายในและภายนอกประเทศ รวมถึงไทยยังไม่มีกลไกการทำงานที่เป็นระบบและไม่มีเอกภาพทำให้การขับเคลื่อนการทำงานเป็นไปอย่างไม่ประสานกันระหว่างภาครัฐและเอกชนส่งผลให้การส่งเสริมธุรกิจและการค้าของไทยมีผลลัพธ์ที่ด้อยกว่าสิงคโปร์ สำหรับองค์การมหาชนประเภทควบคุมและตรวจประเมินคุณภาพของบริการสาธารณะนั้น พบว่าองค์การมหาชนมีประสิทธิผลที่สูงกว่าประเทศไทย เนื่องจากมีระบบตรวจสอบประเมินคุณภาพการศึกษาที่สอดคล้องและเชื่อมโยงกันทั้งประเทศ ตลอดจนมีระบบการทำงานที่เชื่อมโยงกับมาตรฐานการทำงานของประเทศอังกฤษและในเครือจักรภพ ส่งผลให้การทำงานขององค์การมหาชนประเภทนี้ของสิงคโปร์มีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ประหยัด รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และได้มาตรฐานระดับโลก ส่วนองค์การมหาชนที่ทำหน้าที่ประเมินคุณภาพการศึกษาของไทยนั้น ไม่ได้สะท้อนผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาที่แท้จริงและไม่ได้มาตรฐานสากลด้วย ดังจะเห็นได้อย่างชัดเจนจากผู้ให้ข้อมูลที่เป็นตัวแทนข้าราชการครูท่านหนึ่งที่กล่าวว่า

"เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า สังคมมีข้อกังขาในคุณภาพของแบบทดสอบที่จัดทำ (โดยองค์การ ค.) เพราะสังคมไม่มั่นใจว่าเด็กไทยของเรามีความรู้เพียงพอในการแข่งขันกับเด็กชาติอื่นหรือไม่ แต่ที่สำคัญไปกว่านั้น คือ แบบทดสอบวิชาสังคม ไม่มีความสอดคล้องกับศิลปวัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่น ส่วนคุณครูเมื่อทราบว่าเป็นแบบทดสอบของ (องค์การ ค.) เน้นวิชาวิทย์ คณิต กับภาษาอังกฤษ ก็เน้นสอนแต่สามวิชานั้น จนทำให้ลิ้มวิชาที่เกี่ยวข้องกับภาษา วัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่นไป"

สำหรับในด้านความโปร่งใส (Transparency) นั้น พบว่าองค์การมหาชนทั้ง 3 ประเภทของประเทศสิงคโปร์มีระดับความโปร่งใสที่สูงกว่าประเทศไทย โดยพิจารณาจากการเผยแพร่ข้อมูลสำคัญขององค์การให้ประชาชนได้รับทราบ ซึ่งพบว่าองค์การมหาชนของสิงคโปร์มีการเผยแพร่ข้อมูลอย่างละเอียดเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะ รายงานประจำปี รวมถึงการดำเนินงานทางการเงินขององค์การเผยแพร่ผ่านทางเว็บไซต์ที่ทุกคนสามารถเข้าถึงได้อย่างอิสระ ในส่วนของประเทศไทยนั้นพบว่าไม่มีเพียงองค์การมหาชนด้านการวิจัยและพัฒนาเท่านั้นที่มีการเผยแพร่รายงานการดำเนินงานได้อย่างครบถ้วน ส่วนองค์การอีก 2 ประเภทที่เหลือของไทยนั้นไม่มีการเผยแพร่หรือเปิดเผยรายงานทางการเงินขององค์การไว้ในเว็บไซต์แต่อย่างใด มีเพียงงบการเงินแบบย่อเท่านั้น นอกจากนี้ ในกรณีของประเทศสิงคโปร์ ประชาชนยังสามารถเข้าถึง ติดตาม และตรวจสอบการทำงานขององค์การต่าง ๆ ได้ใกล้ชิดผ่านการใช้ระบบ GeBIZ ของรัฐบาล

นอกจากนี้ ผู้เขียนยังได้นำเสนอการวิเคราะห์เปรียบเทียบผลสัมฤทธิ์ของมหาวิทยาลัยประเภทต่าง ๆ ในประเทศไทยซึ่งประกอบด้วยมหาวิทยาลัย 3 ประเภท อันได้แก่ 1. มหาวิทยาลัยของรัฐที่ยังเป็นหน่วยงานราชการ 2. มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่แปรสภาพมาจากมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ และ 3. มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมานับตั้งแต่ก่อตั้ง ซึ่งข้อสรุปที่ได้จากการศึกษาเปรียบเทียบผลสัมฤทธิ์ในการทำงานของมหาวิทยาลัยทั้ง 3 ประเภทเหล่านี้ก็พบว่า การออกนอกระบบของมหาวิทยาลัยไม่ได้มีผลโดยตรงต่อการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงาน ทั้งนี้มหาวิทยาลัยทั้ง 3 ประเภทยังมีโครงสร้างและรูปแบบการทำงานที่ไม่แตกต่างกันด้วย โดยผู้เขียนพิจารณาทั้งในมิติของค่าใช้จ่ายที่เปลี่ยนแปลงไปจากการเป็นมหาวิทยาลัยนอกระบบต่อผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น รวมถึงประเด็น "การตอบสนองต่อความต้องการของผู้ใช้บริการ" ซึ่ง

ถือเป็นหลักการสำคัญภายใต้กรอบแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งในประเด็นนี้ นักศึกษาในฐานะผู้ใช้บริการมองว่าการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับหรือนอกกำกับของรัฐบาลนั้นไม่สำคัญแต่ความต้องการหลักของนักศึกษาคือ การออกนอกระบบจะต้องไม่เป็นภาระทางการเงินของนักศึกษาที่ต้องแบกรับค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้นเพราะนักศึกษาส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับการเพิ่มค่าเล่าเรียนที่สูงขึ้นกว่าเดิม รวมถึงมุมมองของนักศึกษามุ่งเน้นไปที่ประเด็นระดับคุณภาพของการศึกษามากกว่าสถานะภาพของสถาบันการศึกษาด้วย ส่วนประเด็นการถ่วงดุลอำนาจการบริหารของมหาวิทยาลัยทั้ง 3 ประเภทก็ยังคงมีรูปแบบที่คล้ายคลึงกันไม่ว่าจะเป็นมหาวิทยาลัยในระบบหรือนอกระบบ

สำหรับในส่วนสุดท้ายของหนังสือเล่มนี้ เป็นการนำเสนอบทวิเคราะห์ว่าจริง ๆ แล้วประเทศไทยประสบความสำเร็จในการปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐหรือไม่ แล้วทิศทางและแนวโน้มของประเทศไทยควรจะดำเนินต่อไปอย่างไรเพื่อให้การปฏิรูปภาครัฐของไทยมีประสิทธิภาพ ซึ่งผู้เขียนมองว่าผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้นจากการปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ของไทยที่มีมาตั้งแต่ปี 2540 ยังไม่ประสบความสำเร็จและเกิดผลสัมฤทธิ์เท่าที่ควร อันเป็นผลมาจากปัจจัยทางการเมือง วิสัยทัศน์ กระบวนทัศน์ ค่านิยม และวัฒนธรรมการทำงานของระบบข้าราชการที่ยังยึดติดกับกระบวนทัศน์การบริหารจัดการภาครัฐแบบดั้งเดิมค่อนข้างสูง รวมถึงภาวะความเป็นผู้นำของกลุ่มการเมืองและผู้บริหารในกลุ่มข้าราชการประจำที่มีกระบวนทัศน์ในการบริหารราชการแบบดั้งเดิม ไม่มีความจริงใจและความสามารถในการขับเคลื่อนการปฏิรูปตามกระบวนทัศน์การบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่ ดังนั้น ผู้เขียนจึงได้เสนอแนะแนวทางในการปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐของประเทศไทยภายใต้กรอบแนวคิดแบบสมัยใหม่ที่จะต้องให้ความสำคัญกับการปรับปรุงองค์กรภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผล และมีความโปร่งใส ตลอดจนการปรับเปลี่ยนตัวแปรที่เป็นนามธรรมซึ่งมีบทบาทที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการขับเคลื่อนการปฏิรูปอันได้แก่ วิสัยทัศน์ กระบวนทัศน์ ค่านิยม ภาวะความเป็นผู้นำ และการยึดมั่นในธรรมาภิบาลมาใช้ในการปฏิรูประบบบริหารราชการของประเทศไทย ตลอดจนการนำแนวคิดการบริหารจัดการสมัยใหม่ที่มีเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการทำงานร่วมกันกับรัฐเพื่อให้การดำเนินกิจการสาธารณะของรัฐเกิดความคุ้มค่า ตอบสนองและเกิดประโยชน์กับประชาชนมากที่สุด รวมถึงการสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการทำงานกับทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ เอกชน ประชาสังคม ทั้งภายในและต่างประเทศให้มากขึ้น และที่สำคัญต้องปรับปรุงการบริหารจัดการภาครัฐที่ก่อให้เกิดการกระจายอำนาจ ให้อิสระหรือความยืดหยุ่นในการทำงานแก่องค์กรประเภทต่าง ๆ ของรัฐมากขึ้นด้วย ตลอดจนการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรให้มีคุณภาพ ปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานของภาครัฐที่เกิดความคุ้มค่า รวดเร็ว รวมถึงมีระบบการบริหารบุคลากรที่สอดคล้องกับการขับเคลื่อนเพื่อปฏิรูปภาครัฐตามแนวคิดสมัยใหม่ และที่สำคัญต้องมีการปฏิรูประบบการบริหารจัดการงบประมาณของภาครัฐให้เกิดการใช้จ่ายอย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้การสร้างวัฒนธรรมและค่านิยมในการทำงานที่ต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันด้วย

โดยสรุปแล้ว หนังสือเล่มนี้ถือเป็นหนังสือทางการบริหารจัดการภาครัฐที่มีความ "ทันสมัย" มีการนำเสนอให้เห็นถึงพัฒนาการทางประวัติศาสตร์การบริหารจัดการภาครัฐของไทยที่เข้าใจง่าย มีการวิเคราะห์พัฒนาการของแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแบบดั้งเดิม กระทั่งเปิดมุมมองใหม่ ๆ ในการพิจารณาการบริหารจัดการภาครัฐภายใต้แนวคิดสมัยใหม่ รวมถึงนำเอาแนวคิดทั้งสองแบบนี้มาวิเคราะห์ในบริบทการปฏิรูปภาครัฐของประเทศไทย

ในยุคสมัยต่าง ๆ ได้อย่างน่าสนใจ อย่างไรก็ตาม สาเหตุหนึ่งที่มองว่าหนังสือเล่มนี้เป็นหนังสือทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีความทันสมัย เนื่องมาจาก ผู้เขียนได้นำแนวคิดทฤษฎีการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาวิเคราะห์กับปรากฏการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้นจริงในปัจจุบันผ่านแนวคิดเสรีนิยมและอิทธิพลของกระแสโลกาภิวัตน์ที่มีต่อการบริหารจัดการภาครัฐในทุกประเทศทั่วโลก ซึ่งผู้เขียนได้นำบริบทเหล่านี้มาวิเคราะห์ผลกระทบที่มีต่อการปฏิรูปภาครัฐของประเทศไทยในมิติต่าง ๆ ได้อย่างรอบด้าน ตลอดจนมีการวิเคราะห์ "ผลผลิต" ที่เกิดขึ้นมาจากความพยายามในการปฏิรูปภาครัฐของไทยให้มีความทันสมัยด้วย ว่าองค์กรเหล่านั้นบรรลุผลสัมฤทธิ์ทางการบริหารหรือไม่เมื่อเทียบกับประเทศที่มีระบบบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่อย่างสิงคโปร์ ในแง่นี้ หนังสือเล่มนี้ยังได้สังเคราะห์กรอบแนวคิด "การประเมินผลสัมฤทธิ์ทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่" ขึ้นด้วย ซึ่งสามารถใช้เป็นแนวทางในการศึกษาหรือประเมินผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้นจากการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐประเภทต่าง ๆ ผ่านการวิเคราะห์ตัวชี้วัดด้านประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใสในการทำงานด้วย ดังนั้น หนังสือ **"พัฒนาการการบริหารจัดการภาครัฐของไทย : จากอดีตสู่อนาคต"** เล่มนี้ จึงเป็นหนังสือที่เปรียบเสมือน "หนังสือคู่มือ (handbook)" ที่สามารถนำไปใช้ได้ทั้งการศึกษาแนวคิดทางการบริหารจัดการภาครัฐแบบดั้งเดิมและสมัยใหม่ได้อย่างรอบด้าน ตลอดจนยังเป็นหนังสือที่สามารถนำไปใช้เป็นแนวทางเพื่อวิเคราะห์และประเมินผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้นจากการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐได้อย่างครอบคลุมและร่วมสมัยอีกด้วย

เอกสารอ้างอิง

- สำนักงานคณะกรรมการแห่งชาติ. (2553). *หลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ
- Kaufman, H. (1956). *Emerging doctrines of public administration*. *American Political Science Review*, 50, 1059-1073.
- Kaufmann, D., Kraay A., and Zoido-Lobaton, P. (1999a). *Aggregating governance indicators*. Washington, D.C.: World Bank.
- Kaufmann, D., Kraay A., and Zoido-Lobaton, P. (1999b). *Governance matters*. Washington, D.C.: World Bank.
- Kaufmann, D., Kraay A., and Mastruzzi, M. (2006a). *Governance matter v: governance indicators for 1966-2005*. Washington, D.C.: World Bank.
- Kaufmann, D., Kraay A., and Mastruzzi, M. (2006b). *Governance matter v: aggregate and individual governance indicators for 1996-2006*. Washington, D.C.: World Bank.
- Kaufmann, D., Kraay A., and Mastruzzi, M. (2007). *The Worldwide governance indicators project: answering the critics*. Washington, D.C.: World Bank.

**หลักเกณฑ์การนำเสนอบทความวิชาการหรือบทความงานวิจัย
เพื่อพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารการบริหารท้องถิ่น**

1. วารสารจะให้ความสนใจและพิจารณาคัดเลือกบทความที่มีลักษณะเป็นนวัตกรรมใหม่ อย่างน้อยในมิติใดมิติหนึ่งดังต่อไปนี้ อันได้แก่
 - 1.1 มีความคิดริเริ่มทางด้านระเบียบวิธีและการออกแบบงานวิจัย
 - 1.2 มีข้อคิดเห็นหรือข้อโต้แย้งใหม่ ๆ เชิงทฤษฎี
 - 1.3 มีการค้นพบนวัตกรรมทางการบริหารใหม่ ๆ
2. กองบรรณาธิการจะเป็นผู้รับผิดชอบในการพิจารณาบทความ กองบรรณาธิการจะทำการคัดเลือกโดยมีเกณฑ์ในการพิจารณา ดังต่อไปนี้
 - 2.1 การใช้ภาษาและการเขียนที่มีความสละสลวย มีโครงสร้างของบทความที่ถูกต้องตามหลักการเขียน
 - 2.2 มีความเหมาะสมของระเบียบวิธีวิจัย มีการอ้างอิงและสังเคราะห์องค์ความรู้ใหม่
 - 2.3 ผลงานที่ศึกษามีศักยภาพในการนำไปใช้ประโยชน์ต่อสังคมทั้งทางตรงและทางอ้อม
3. บทความที่ส่งมาต้องมีลักษณะเป็นความเรียงเพื่อเสนอผลการปรัทศน์งานวิจัยที่มีเค้าโครงการดำเนินเรื่องที่สอดคล้องวัตถุประสงค์ของบทความอย่างชัดเจน และไม่เคยตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารใดมาก่อน
4. บทความต้องมีส่วนประกอบดังนี้
 - 4.1 ชื่อเรื่องทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ และชื่อผู้เขียนทุกคน
 - 4.2 มีบทคัดย่อภาษาไทยที่มีความยาวไม่เกิน 250 คำ และบทคัดย่อภาษาอังกฤษที่มีความยาวไม่เกิน 250 คำ และต้องเป็นบทคัดย่อภาษาอังกฤษที่มีความถูกต้องตามหลักโครงสร้างและไวยากรณ์ของภาษาอังกฤษ ตามมาตรฐานวิชาชีพ
 - 4.3 คุณวุฒิสูงสุด ตำแหน่งการทำงาน และหน่วยงานที่สังกัดของผู้เขียนทุกคน
 - 4.4 คำสำคัญ (Keywords) ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ
 - 4.5 เนื้อหาของบทความ ประกอบด้วยหัวข้อ อันได้แก่ บทนำ วัตถุประสงค์ สมมติฐานในการวิจัย (ถ้ามี) แนวคิดทฤษฎีที่ใช้ (ถ้ามี) การทบทวนวรรณกรรมหรืองานวิจัยในอดีตที่เกี่ยวข้อง ระเบียบวิธีการวิจัย กรอบแนวความคิดการวิจัย ผลการวิจัยสรุปผลการวิจัย อภิปรายผลกิตติกรรมประกาศ (ถ้ามี) และเอกสารอ้างอิง ทั้งในเนื้อเรื่องและเอกสารอ้างอิงท้ายบทความ
 - 4.6 ต้นฉบับต้องมีความยาวไม่เกิน 15 หน้ากระดาษ ขนาด A4 พร้อมบันทึกไฟล์บทความที่อยู่ในรูปแบบ Microsoft Word (*.doc หรือ *.docx)

- 4.7 บทปริทัศน์หนังสือ (Book Review) ต้องประกอบด้วยชื่อผู้แต่ง ชื่อหนังสือ สถานที่พิมพ์ สำนักพิมพ์ ปีที่พิมพ์ จำนวนหน้า และรูปภาพหน้าปกของหนังสือ โดยผู้ปริทัศน์สามารถเขียนด้วยความยาว ไม่เกิน 10 หน้ากระดาษ A4 พร้อมบันทึกไฟล์บทความที่อยู่ในรูปแบบ Microsoft Word (*.doc หรือ *.docx)
- 4.8 การอ้างอิง ให้ใช้รูปแบบ APA (6th Edition) เป็นมาตรฐาน โดยสามารถดูตัวอย่างวิธีการเขียนเอกสารอ้างอิงที่ถูกต้องเพิ่มเติมได้จากเว็บไซต์ของ APA เวอร์ชัน 6 <http://www.apastyle.org>
- 4.9 การเขียนเอกสารอ้างอิงที่เป็นของคนไทยจะต้องแปลเป็นภาษาอังกฤษทุกรายการ โดยในส่วนของเอกสารอ้างอิงจะแบ่งเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนแรกเป็นรายการอ้างอิงของคนไทยและต่างประเทศ และส่วนที่สองเป็น Translated Thai References ที่แปลเฉพาะรายการอ้างอิงของคนไทยของส่วนแรก และเติมคำว่า “(In Thai)” ต่อท้าย (โดยสามารถดูตัวอย่างในท้ายรายการนี้)
- 4.10 สามารถส่งบทความผ่านระบบออนไลน์ได้ที่ <http://www.colakujournals.com>

ตัวอย่างการเขียนเอกสารอ้างอิง

1. การอ้างอิงในเนื้อหา ให้ใช้การอ้างอิงระบบนามปี โดยกำหนดดังนี้
 - 1.1 หากชื่อผู้แต่งอยู่หน้าข้อความที่อ้างถึง ให้ใช้ ชื่อผู้แต่ง (ปีพิมพ์)
เช่น พิรสิทธิ์ คำนวนศิลป์ (2549)
 Kamnuansilpa (2006)
 - 1.2 หากชื่อผู้แต่งอยู่ท้ายข้อความที่อ้างถึง ให้ใช้ (ชื่อผู้แต่ง, ปีพิมพ์)
 - 1) กรณีผู้แต่ง 1 คน ให้เขียนเป็น (ชื่อผู้เขียน, ปีพิมพ์)
เช่น (พิรสิทธิ์ คำนวนศิลป์, 2549)
 (Kamnuansilpa, 2006)
 - 2) กรณีผู้แต่ง 2 คน ให้เขียนเป็น (ชื่อที่ 1 และชื่อที่ 2, ปีพิมพ์)
เช่น (พิรสิทธิ์ คำนวนศิลป์ และศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวิสุ, 2549)
 (Kamnuansilpa & Wongthanavas, 2006)
 - 3) กรณีผู้แต่ง 3-5 คน ให้เขียนเป็น (ชื่อที่ 1,ชื่อที่ 2, และชื่อที่ 3, ปีพิมพ์)
เช่น (พิรสิทธิ์ คำนวนศิลป์, ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวิสุ และรัชเฉลิม
 สุทธิพงษ์ประชา 2557)
 (Kamnuansilpa, Wongthanavas, & Sudhipongpracha, 2014)

- 4) กรณีผู้แต่งมากกว่า 5 คน ครั้งแรกให้เขียนชื่อผู้เขียนทั้งหมด และครั้งต่อไปให้เขียนเป็น (ชื่อผู้เขียนคนที่ 1 และคณะ, ปีพิมพ์) หรือ (last name of 1st author et al, publish year)
เช่น (ปริสสิทธ์ คำนวนศิลป์ และคณะ, 2547)
(Kamnuansilpa et al., 2004)

2. การอ้างอิงท้ายบทความ ให้ใช้รูปแบบ APA (6th Edition)

2.1 หนังสือ

ชื่อผู้แต่ง. (ปีที่พิมพ์). ชื่อเรื่อง. (ครั้งที่พิมพ์). สถานที่พิมพ์: สำนักพิมพ์.

เช่น ศิริวัช ศรีโศคนกุล. (2555). *เผชิญภัยความรุนแรงด้วยปองดอง? บทเรียนจากต่างแดน*. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.

Lamoureux, M. (2013). *Internal controls handbook: The power sector and NERC compliance*. North Charleston: Create Space Independent Publishing Platform.

2.2 บทความในวารสาร

ชื่อผู้เขียนบทความ. (ปีที่พิมพ์). ชื่อบทความ. *ชื่อวารสาร*, ปีที่ (ฉบับที่), เลขหน้าที่ปรากฏในวารสาร.

เช่น พวงทอง รุ่งสวัสดิทรัพย์. (2541). การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์, ปัญหาและการเมืองของการนิยามความรุนแรงในยุคเขมรแดง. *รัฐศาสตร์สาร*, 20(3), 315-350.

Dhillon, J.K. (2001). Challenges and strategies for improving the quality of information in a university setting: A case study. *Total Quality Management*, 12 (2), 167-177.

2.3 บทความจากหนังสือพิมพ์

ชื่อผู้เขียนบทความ. (ปี, เดือนที่พิมพ์). ชื่อบทความ. *ชื่อหนังสือพิมพ์*, ปีที่(ฉบับที่), เลขหน้าที่ปรากฏ.

เช่น ไตรรัตน์ สุนทรประภัสสร. (2540, 8 พฤศจิกายน). อนาคตจีน-อเมริกา. *เดลินิวส์*, น. 6.

Kamnuansilpa, P. (2015, June 20). Lottery reform is running out of chances. *Bangkok Post*, p. 9.

2.4 แหล่งข้อมูลจากเว็บไซต์

ชื่อผู้เขียน. (ปีที่พิมพ์). ชื่อเรื่องหรือบทความ. สืบค้นเมื่อ วัน เดือน ปี, จาก Url ของเว็บไซต์

เช่น สุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย. (2554). จัดระเบียบสำนักงานทนายความ. สืบค้นเมื่อ 21 มิถุนายน 2554, จาก <http://www.lawyerscouncil.or.th/2011/index.php?name=knowledge>.

CNN Wire Staff. (2011). *How U.S. forces killed Osama bin Laden*. Retrieved May 3, 2011, from <http://www.cnn.com/2011/WORLD/asiapcf/05/02/bin.laden.raid/index.html>.

2.5 วิทยานิพนธ์ หรือ รายงานการค้นคว้าอิสระ

ชื่อผู้เขียน. (ปีที่พิมพ์). ชื่อเรื่อง. ชนิดรายงานและชื่อปริญญา สาขาวิชา, มหาวิทยาลัย.

เช่น ชัตติยา หรั่งประเสริฐ. (2556). *การจัดการความขัดแย้งทางการเมืองไทยของรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (พ.ศ. 2552-2553)*. วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการจัดการความขัดแย้ง, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

Matthews, W. (2005). *Civil-Military Relations in Thailand: Military Autonomy or Civilian Control?* Thesis for Master degree of Arts in National Security Affairs, Naval Postgraduate School, California.

2.6 รายงานการวิจัย

ชื่อผู้เขียน. (ปีที่พิมพ์). ชื่อเรื่อง. ชื่อเรื่อง (รายงานการวิจัย). สถานที่พิมพ์: สำนักพิมพ์.

เช่น พินิจ ทิพย์มณี. (2553). *การวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตายของประเทศไทย* (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

Jirapanthong, W. (2010). *Development of selection model to support higher education (undergraduate programs) using data mining technique* (Research Report). Bangkok: Dhurakij Pundit University.

2.7 กฎหมาย ราชกิจจานุเบกษา

ชื่อกฎหมาย. (ปี./วัน/เดือน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ตอนที่. เลขหน้า.

เช่น ประกาศ ก.พ.อ. เรื่อง หลักเกณฑ์การพิจารณาการพิจารณาทางวิชาการ สำหรับการเผยแพร่ผลงานทางวิชาการ พ.ศ. 2556. (2556, 1 ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 130 ตอนพิเศษ 127 ง. หน้า 14.

The 1997 Constitution of the Kingdom of Thailand. (1997, 11 June).
Royal Gazette. Issue 114 Section 55. P 73.

3. ตัวอย่างการเขียนเอกสารอ้างอิงและการแปลรายการอ้างอิงที่เป็นของคนไทย

- หน้าเอกสารอ้างอิงท้ายเล่ม-

ส่วนที่ 1 เอกสารอ้างอิงที่ผู้แต่งเป็นคนไทยและเป็นคนต่างชาติ

(กรณีผู้เขียนเป็นคนต่างประเทศให้อ้างอิงในส่วนแรกต่อจากผู้เขียนที่เป็นคนไทย โดยไม่ต้องเขียนหรือนำไปไว้ในส่วนของ
Translated Thai References) เช่น

เอกสารอ้างอิง

- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2552). *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ*. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- พลฤกษ์ เครือแสง. (2558). คุณภาพการศึกษาไทยกับมาตรฐานการบริการสาธารณะของรัฐ. *วารสารนักบริหาร*, 35(2), 46-60.
- พวงทอง รุ่งสวัสดิทรัพย์. (2541). การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์, ปัญหาและการเมืองของการนิยามความรุนแรงในยุคเขมรแดง. *รัฐศาสตร์สาร*, 20(3), 315-350.
- ยศ สันตสมบัติ. (2541). *สิทธิชุมชน: การกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากร*. กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. (2540, 11 มิถุนายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 14 ตอน 55. หน้า 73.
- ศิวัช ศรีโกกลางกุล. (2555). *เผชิญภัยความรุนแรงด้วยปองคอง? บทเรียนจากต่างแดน*. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.
- ศูนย์วิจัยและพัฒนาอุตสาหกรรมยางไทย. *สถิติยางโลก*. สืบค้นเมื่อ 6 มกราคม 2557, จาก <http://www.rubbercenter.org/index.php/worldrubberindustry/statistic-world>.
- สาวิกา บุรพาสกร. (2554, 14 พฤษภาคม). *วิหารทองคำ กับตำนานน้ำศักดิ์สิทธิ์ศาสนสถานสำคัญของชาวชิกซ์*. *มติชน*, น. 17.
- Dhillon, J.K. (2001). Challenges and strategies for improving the quality of information in a university setting: A case study. *Total Quality Management*, 12 (2), 167-177.
- Lamoureux, M. (2013). *Internal controls handbook: The power sector and NERC compliance*. North Charleston: Create Space Independent Publishing Platform.

ส่วนที่ 2 เอกสารอ้างอิงที่ผู้แต่งคนไทยโดยแปลเป็นภาษาอังกฤษ

- (1) จะต้องแปลเป็นภาษาอังกฤษทุกตัวอักษร และให้ใส่คำว่า (In Thai) ไว้ท้ายทุกแหล่งอ้างอิงเสมอ
- (2) การเขียนชื่อผู้แต่งเป็นภาษาอังกฤษ จะขึ้นต้นด้วยนามสกุลของผู้แต่งเสมอ ส่วนชื่อของผู้เขียนให้ใช้อักษรตัวแรกเท่านั้น เช่น Siwach Sripokangkul จะต้องเขียนเป็น Sripokangkul, S.
- (3) การเรียงตามพจนานุกรมจะเรียงตามนามสกุลผู้แต่ง

Translated Thai References

- Boramanun, N. (2009). *Principle of administrative law on public service*. (4th ed.). Bangkok: Winyuchon Printing House. (In Thai)
- Buarapasakol, S. (2011, 14 May). The Golden Temple and the sacred water legend: the most holy place for the Sikhs. *Matichon*, p. 17. (In Thai)
- Krueasaeng, P. (2015). Quality of the Thai Education and Directive Principle of Fundamental State Policy. *Executive Journal*, 35(2), 46-60. (In Thai)
- Research and Development Center for Thai Rubber Industry. (2013). *World Rubber Statistics*. Retrieved January 6, 2014, from <http://www.rubbercenter.org/index.php/worldrubberindustry/statistic-world>. (In Thai)
- Rungswasdisab, P. (1998). Genocide, Problem and Politics of definition in violence in Khmer Rouge era. *Journal of Political Science*, 20(3), 315-350. (In Thai)
- Santasombat, Y. (1998). *Community rights: Natural resources decentralization*. Bangkok: Local Development Institute. (In Thai)
- Sripokangkul, S. (2012). *Confronting the Violence Effect with Reconciliation? Lessons Learned from Foreign Lands*. Bangkok: Kobfai Publishing Project. (In Thai)
- The 1997 Constitution of the Kingdom of Thailand. (1997, 11 June) Royal Gazette. Issue 114 Section 55. P 73. (In Thai)



COLA
COLLEGE OF LOCAL ADMINISTRATION, KIRIN KASEI UNIVERSITY

ใบสมัครสมาชิก
วารสารการบริหารท้องถิ่น

ชื่อ-สกุล

อาชีพตำแหน่ง.....

สถานที่ทำงาน/สถาบัน.....

ประเภทสมาชิก ☐ สมาชิกใหม่ ☐ ต่ออายุสมาชิก

☐ ศิษย์เก่าวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น รุ่นที่.....จังหวัด.....

☐ ศิษย์ปัจจุบันวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น รุ่นที่.....จังหวัด.....

☐ บุคคลทั่วไป / หน่วยงานหรือบริษัท

ที่อยู่สำหรับจัดส่งวารสาร.....

.....

โทรศัพท์..... โทรสาร.....

โทรศัพท์เคลื่อนที่..... E-mail Address:

กำหนดออกวารสารปีละ 4 ฉบับ (ทุก ๆ 3 เดือน)

ฉบับที่ 1 เดือนมกราคม – มีนาคม

ฉบับที่ 2 เดือนเมษายน – มิถุนายน

ฉบับที่ 3 เดือนกรกฎาคม – กันยายน

ฉบับที่ 4 เดือนตุลาคม – ธันวาคม

อัตราค่าสมาชิก 1 ปี (4 ฉบับ) เริ่มตั้งแต่ปีที่.....ฉบับที่.....

☐ 1 ปี อัตราค่าสมัคร 500 บาท

☐ 2 ปี อัตราค่าสมัคร 900 บาท

ชำระโดย

☐ เงินสด (กรณีสมัครด้วยตนเอง)

☐ โอนเงินผ่านบัญชีธนาคารไทยพาณิชย์ สาขามหาวิทยาลัยขอนแก่น

ชื่อบัญชี “วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น” เลขที่ 551-4-02075-4

ลงชื่อ.....ผู้สมัครสมาชิก

วันที่.....

❁ กรณีไม่ได้ชำระเป็นเงินสด ให้ส่งใบสมัครสมาชิกพร้อมหลักฐานยืนยันการชำระเงินมาที่ วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น เลขที่ 123 ถนนมิตรภาพ ต.ในเมือง อ.เมือง จ.ขอนแก่น 40002 วงเล็บมุมของ “สมัครสมาชิกวารสารการบริหารท้องถิ่น” หรือส่งโทรสารมาที่หมายเลข 043-203133, 043-203875

❁ สอบถามข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่ กองบรรณาธิการวารสารการบริหารท้องถิ่น E-mail address: cola.laj@gmail.com หมายเลขโทรศัพท์ 043-203124 ต่อ 316

